جامعة الأزهر
AL-AZHAR UNIVERSITY
كلية الشريعة والقانون بدمنهور

مجلة البحوث الفقهية والقانونية

مجلة علمية محكمّة
تصدرها كلية الشريعة والقانون بدمنهور

بحث مستل من
العدد الثالث والأربعين - "إصدار أكتوبر ٢٠٢٣م - ١٤٤٥هـ"

# الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة في ضوء أحكام القضاء الإداري السعودي

# Examination Of Non-Existent Administrative Decisions In Accordance With The Provisions Of The Saudi Administrative Judiciary

الدكتـــور

**نايف بن سعد بن محمد الغامدي**

أستاذ مساعد بقسم الحسبة والرقابة في المعهد العالي للدعوة والإحتساب - جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية
الرياض – المملكة العربية السعودية

مجلـة البحـوث الفقهيـة والقانونيـة
مجلة علمية عالمية متخصصة ومُحكمة
من السادة أعضاء اللجنة العلمية الدائمة والقارئة
في كافة التخصصات والأقسام العلمية بجامعة الأزهر

المجلة مدرجة في الكشاف العربي للإستشهادات المرجعية ARABIC CITATION INDEX
على Clarivate Web of Science
المجلة مكشّفة في قاعدة معلومات العلوم الإسلامية والقانونية من ضمن قواعد بيانات دار المنظومة
المجلة حاصلة على تقييم ٧ من ٧ من المجلس الأعلى للجامعات
المجلة حاصلة على تصنيف Q3 في تقييم معامل "ارسيف Arcif" العالمية
المجلة حاصلة على تقييم ٨ من المكتبة الرقمية لجامعة الأزهر

رقم الإيداع
٦٣٥٩

الترقيم الدولي
(ISSN-P): (1110-3779) - (ISSN-O): (2636-2805)

للتواصل مع المجلة
+201221067852
journal.sha.law.dam@azhar.edu.eg

موقع المجلة على بنك المعرفة المصري
https://jlr.journals.ekb.eg

# الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة
# في ضوء أحكام القضاء الإداري السعودي

**Examination Of Non-Existent Administrative Decisions**
**In Accordance With The Provisions Of The**
**Saudi Administrative Judiciary**


الدكتـــــور

**نايف بن سعد بن محمد الغامدي**

أستاذ مساعد بقسم الحسبة والرقابة في المعهد العالي للدعوة
والإحتساب - جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية
الرياض – المملكة العربية السعودية

# الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة
# في ضوء أحكام القضاء الإداري السعودي

**نايف بن سعد بن محمد الغامدي**

**قسم الحسبة والرقابة، المعهد العالي للدعوة والاحتساب، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، المملكة العربية السعودية.**

**البريد الإلكتروني: nasa-915-@hotmail.com**

**ملخص البحث :**

لضبط مشروعية القرارات الإدارية، فقد فرض المنظم آلية تُمكنه من ضبط هذه القرارات الإدارية، من خلال تحديده لأركان القرار الإداري، بحيث إذا اختل ركن منها كان القرار مشوبًا بعدم المشروعية، لكنه في ذات الوقت لم يضع خطًّا فاصلًا بين أركان القرار الإداري وشروطه، وقد يشوب القرارَ الإداريَّ عيبٌ جسيمٌ يُفقده صفته كقَرَار، وينحدر به إلى درجة العمل المادي، وهو ما ظهرت معه نظرية القرارات الإدارية المنعدمة، وهو أحد الموضوعات الهامة التي لم يتناولها المنظم، وإنما كانت محل اجتهاد من الفقه والقضاء، لا سيما مع استمرار الخلط بين أركان القرار الإداري وشروطه، وعدم الوصول إلى وضع معيار جامع للتفرقة بين القرار الباطل والمنعدم، وعدم ثبات أحكام ديوان المظالم في هذا الصدد، ولما يترتب على هذه التفرقة من آثار تمس المراكز القانونية للسلطات الإدارية التي أصدرت هذه القرارات، والأفراد المخاطبين بها؛ لكون القرار المنعدم غير موجود أصلًا وغير قابل للتصحيح؛ مما يظل معه باب الرقابة مفتوحًا، لا يغلق بمضي المدة، بخلاف القرار الباطل الذي يظل قائمًا ومنتجًا لكل آثاره إلى أن يقضي ببطلانه، بل ويتحول إلى قرار صحيح إذا تحصن بمضي المدة، مما تسقط عنه الرقابة بنوعيها القضائية والإدارية، ولأنه من المستقر عليه فقهًا وقضاء أنه يجب على جهة الإدارة أن تصحح الأوضاع المخالفة للنظام، إلا أن دواعي

الاستقرار تقتضي أنه إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقًّا، فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترة من الزمن فيسري عليه ما يسري على القرار الصحيح الصادر في ذات موضوعه، ومن ثم فليس لجهة الإدارة إلغاء أو سحب قراراتها الفردية التي رتبت حقوقًا للأفراد بمضي مدة الطعن أمام القضاء الإداري إلا ما استثني؛ وهذا البحث يتناول موضوع الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة سواء الرقابة القضائية أو الإدارية ، من أجل الوصول إلى ضوابط يمكن أن يتبناها المنظم لوضع إطار نظامي يعالج ما تناثر من أحكامها، وذلك لعدم تناوله بالبحث في النظام السعودي من زاوية الرقابة؛ إذ اقتصرت الأبحاث السابقة على بيان مفهوم الانعدام وبعض صوره، دون أن تناقش بعمق مضمون ونطاق وآثار الرقابة على تلك القرارات، لا سيما الرقابة الإدارية، كما يسهم البحث في كشف الستار عن أهم مظاهر الخروج على المشروعية الإدارية بسبب القرارات الإدارية المنعدمة، وما ينتج عنها من أثر بالغ الخطورة على الحقوق والحريات الفردية.

**الكلمات المفتاحية :** الرقابة، القرار، المنعدم، أحكام القضاء الإداري السعودي.

# Examination of Non-Existent Administrative Decisions in Accordance with the Provisions of the Saudi Administrative Judiciary

Naif bin Saad bin Mohammed Al-Ghamdi
Department of Hisba and Control, Higher Institute for Call and Ihtisab, Imam Muhammad bin Saud Islamic University, Riyadh, KSA.
E-mail: nasa-915-@hotmail.com

**Abstract:**

In order to ensure the legality of administrative decisions, a regulatory mechanism has been implemented. This mechanism empowers the regulator to oversee these administrative decisions by delineating the constituent elements that comprise an administrative decision. If any of these elements are violated, the decision becomes tainted with illegality. However, simultaneously, a clear demarcation between the elements and conditions of an administrative decision was not established. Consequently, an administrative decision could suffer from a severe flaw that transforms it from being a decision into a mere material action. This phenomenon is the crux of the theory of non-existent administrative decisions. While the regulatory framework didn't delve into this matter extensively, it became a topic of ijtihad within the realms of jurisprudence and the judiciary. The lack of clarity surrounding the foundational pillars and conditions of an administrative decision has led to confusion, making it challenging to differentiate between an invalid decision and one that is non-existent. This vagueness stems from the implications of such a distinction, which significantly affects both the legal stances of the issuing administrative authorities and the individuals addressed by these decisions. The non-existent decision lacks existence entirely and is impervious to rectification. In contrast, the door for oversight remains open; it does not close with the passage of time. This stands in contrast to an invalid decision that retains its validity

and enforces all its effects until declared invalid. Moreover, if the invalid decision is safeguarded by the passage of time, it transforms into a valid decision. This transformation falls under the purview of both judicial and administrative oversight. Given that jurisprudence establishes that the administration is obligated to correct conditions that contravene the system, the principle of stability dictates that if a flawed individual decision is issued – one that would establish a right – a period of time must pass before the decision is settled. The same principles that apply to a correct decision in the same subject matter are applicable here. Therefore, the administration lacks the authority to annul or revoke its individual decisions that have granted rights to individuals and extended the appeal period before administrative courts, except in specific cases. This research delves into the topic of oversight over non-existent administrative decisions, whether through judicial or administrative oversight. The goal is to formulate regulatory controls that can be implemented by the regulating body to establish a comprehensive framework that addresses the scattered provisions related to this matter. The topic of oversight has not been thoroughly explored within the context of the Saudi system. Previous research merely touched on the concept of non-existence and its various forms, without delving deeply into the intricacies of the content, scope, and effects of control over such decisions, particularly in the realm of administrative control. Furthermore, this research contributes to unveiling the key manifestations of deviating from administrative legitimacy due to the existence of non-existent administrative decisions. The repercussions of this situation are immensely hazardous, as they can severely impact individual rights and freedoms.

**Keywords:** Oversight, Decision, Non-Existence, Provisions of the Saudi Administrative Judiciary.

**مقدمة:**

يُوكِلُ المنظمُ إلى الجهات الإدارية مهامَ تسيير المرافق العامة والحفاظ على ديمومتها واستمرارها؛ لأجل الحفاظ على المصلحة العامة، وهو في سبيل ذلك يُزوِّد هذه الجهات الإدارية بأدوات تساعدها على تحقيق هذه الغاية؛ وذلك عبر أعمالٍ قانونية، سواء أكانت مزدوجة الإرادة كما في حالة العقود الإدارية، أو منفردة الإرادة كما في حالة القرارات الإدارية، ولم يترك المنظمُ الجهات الإدارية تتصرف كما تشاء، وإنما وضع لها إطارًا تدور في فلكه، وهو إطار المشروعية، أو ما يُعْرَفُ في القانون الإداري بـ"المشروعية الإدارية".

**وأولى مظاهر هذه المشروعية**: هو صحة هذه الأعمال النظامية، وتحديدًا القرارات الإدارية التي نحن بصدد دراسة الرقابة على أحد أشكالها.

وحتى تتحقَّق للمنظم أهدافه في ضبط مشروعية هذه القرارات، فقد فرض طريقة تُمكنه من ضبط هذه القرارات الإدارية، فيثني على ما هو صحيح وسليم البنية والمضمون، ويَنْبُذ ما هو غير مشروع وشاذ، من خلال تحديده لأركان القرار الإداري، بحيث إذا اختلَّ ركنٌ منها كان القرار مشوبًا بعدم المشروعية، لكنه في ذات الوقت لم يضع خطًّا فاصلًا بين أركان القرار الإداري وشروطه، وقد يشوب القرارَ الإداريَّ عيبٌ جسيمٌ يُفقده صفتَه كقَرَارٍ، وينحدر به إلى درجة العمل المادي، وهو ما ظهرتْ معه نظرية القرارات الإدارية المنعدمة، وهو أحد الموضوعات الهامة التي لم يتناولها المنظم، وإنما كانت محل اجتهاد من الفقه والقضاء، لا سيما مع استمرار الخلط بين أركان القرار الإداري وشروطه، وعدم الوصول إلى وضع معيار جامع للتفرقة بين القرار الباطل والمنعدم، وعدم ثبات أحكام ديوان المظالم في هذا الصدد، ولما يترتب على هذه التفرقة من آثار تمس المراكز القانونية للسلطات الإدارية التي أصدرت هذه القرارات، والأفراد المخاطبين بها؛ لكون القرار المنعدم غير موجود أصلًا ولذا لا يمكن تصحيحه،

والمعدوم لا يمكن رَأْب صَدْعِه، مما يظل معه باب الرقابة مفتوحًا، لا يُغلق بمضي المدة؛ بخلاف القرار الباطل الذي يظل قائمًا ومنتجًا لكل آثاره إلى أن يقضى ببطلانه، بل ويتحوَّل إلى قرار صحيح إذا تحصَّن بمضي المدة، مما تسقط عنه الرقابة بنوعيها القضائية والإدارية، والمستقر عليه فِقْهًا وقضاءً أنه يجب على جهة الإدارة أن تصحح الأوضاع المخالفة للنظام، إلا أنَّ دواعي الاستقرار تقتضي أنه إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقًّا، فإنَّ هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترة من الزمن فيسري عليه ما يسري على القرار الصحيح الصادر في ذات موضوعه، ومن ثَمَّ فليس لجهة الإدارة إلغاء أو سحب قراراتها الفردية التي رتبت حقوقًا للأفراد بمضي مدة الطعن أمام القضاء الإداري إلا ما استثني[1]؛ من هنا برزت أهمية ذلك الموضوع، مما دعا الباحث لتناوله في النظام السعودي.

## أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث الذي نحن بصدده من ناحيتين:

### الناحية العلمية:

تتمثل في كشف الستار عن أهم مظاهر الخروج على المشروعية الإدارية في القرار الإداري المنعدم من حيث ماهيته، والتفرقة بينه وبين مظاهر عدم المشروعية الإدارية الأخرى، فيُضَاف بحثنا هذا إلى حقل المعرفة بهذا النوع من القرارات الإدارية.

### الناحية العملية:

(١) الحكم الصادر في القضية الإدارية رقم ٢٠٨٣/ ١/ ق لعام ١٤٣٣، القضية الاستئنافية رقم ٣٧١٩/ ١/ ق لعام ١٤٣٧ جلسة ٢٣/ ٨/ ١٤٣٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية- مكتب الشؤون الفنية- ديوان المظالم. ص: ٣٨٠.

تكمن الأهمية العملية فيما يشكِّله هذا القرار من أثر بالغ الخطورة على الحقوق والحريات الفردية، في ظل الاهتمام القضائي به، وإهمال النظام لهذا النوع من القرارات الإدارية، دون أن يُهْمِلَ وجودها حقيقةً وفِعْلًا.

**أهداف البحث:**

يهدف البحث إلى:

- وضع معيار للتفرقة بين بطلان القرارات الإدارية وانعدامها.
- بيان موقف المنظِّم السعودي وديوان المظالم من القرارات الإدارية المنعدمة.
- بيان نطاق وحدود الرقابة القضائية والإدارية على القرارات الإدارية المنعدمة.
- بيان آثار الانعدام على نطاق وحدود الرقابة القضائية والإدارية على القرارات الإدارية المنعدمة.

**إشكالية البحث:**

تشكل القرارات الإدارية المنعدمة عددًا لا بأس به من القرارات الإدارية التي يتطرق لفحصها ديوان المظالم لدينا كجهة قضائية إدارية مختصة ببحث مدى مشروعية هذه القرارات، وتحديدًا في العيوب الجسيمة التي تصيب القرارات الإدارية كانحراف السلطة وغيره، ورغم ذلك لم يتعامل المنظم السعودي مع هذا النوع من القرارات بحقيقتها، وعَدَّها في إطارها التقليدي، دون تمييزٍ بين ما هو منعدم وما هو باطل؛ رغم ما بينهما من فروقٍ، ورغم ما ترتبه من آثار خطيرة على المصلحة العامة والخاصة معًا، الأمر الذي يتطلب وقفة تشريعية متكاملة تضع نظرية القرار الإداري المنعدم في قالبها المستقل، لا سيما مفهومها والرقابة عليها.

**منهج البحث:**

اعتمد البحثُ على المنهج التحليلي، القائم على تحليل الآراء الفقهية والأحكام القضائية لديوان المظالم ذات الصلة بموضوع البحث.

**خطة البحث:**

**المبحث الأول: ماهية انعدام القرار الإداري وحالاته.**

**المبحث الثاني: الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة.**

## المبحث الأول
## ماهية انعدام القرار الإداري وحالاته

**تمهيد وتقسيم:**

يُعد القرار الإداري أهم امتيازات السلطة العامة التي منحها القانون العام للجهات الإدارية؛ لكي تتمكن من أداء وظيفتها الإدارية؛ إذ من خلاله تستطيع الإدارة فرض إرادتها الملزمة بقصد إنشاء مراكز قانونية جديدة، أو تعديل مراكز قانونية قائمة أو إلغائها.

ونظرًا لهذه الأهمية للقرارات الإدارية، فإنه يتعين تحديد ماهيتها وأركانها، والتفرقة بين القرارات الإدارية السليمة والقرارات الباطلة والمنعدمة؛ لما يترتب على هذه التفرقة من آثار تمَس المراكز القانونية للسلطات الإدارية التي أصدرت هذه القرارات والأفراد المخاطبين بها، ومن حيث إنَّ استقرار هذه المراكز أو زعزعتها واضطرابها إنما يتوقف على ما يتوافر لهذه القرارات من مقومات صحتها وبقائها، أو بحسب ما شَابَ هذه القرارات من عَوَارٍ يُهدِّد وجودها واستمرارها وترتيبها لآثارها، وذلك في مطلبين على النحو التالي:

**المطلب الأول: ماهية انعدام القرار الإداري.**

**المطلب الثاني: حالات انعدام القرار الإداري.**

## المطلب الأول
## ماهية انعدام القرار الإداري

**تمهيد وتقسيم:**

يشغل القرار الإداري المنعدم أهمية بالغة لدى الفقه والقضاء، وقد وضعت له نظريات متكاملة تحاكي ماهيته وأركانه وشروطه وما قد يفترق به عن غيره من القرارات الإدارية المعيبة، وسوف يتم تخصيص هذا المطلب لبحث ذلك من خلال الآتي:

**الفرع الأول: ماهية القرار الإداري ومعايير التفرقة بين أركانه وشروطه.**

**الفرع الثاني: ماهية الانعدام والتفرقة بين البطلان والانعدام.**

## الفرع الأول
## ماهية القرار الإداري ومعايير التفرقة بين أركانه وشروطه

### أولًا: تعريف القرار الإداري:

لم يتعرض النظام السعودي -كحال كثير من الأنظمة- لتعريف القرار الإداري، الأمر الذي جعل الفقه والقضاء يتصديان لهذه المسألة، ورغم هذا الإحسان من الفقه والقضاء إلا أنهما لم يتفقا فيما بينهما على تعريفٍ واحدٍ جامعٍ مانع؛ إذ تعددتْ أقوالهم وعباراتهم التي صاغوا بها النظرة التي يؤمن بها كل واحد منهم إلى القرار الإداري؛ فجاءت كثيرة ومختلفة، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر. بأنه: "إفصاح عن إرادة منفردة، يَصدر من سلطة إدارية، ويرتب آثارًا قانونية"(١).

وعُرِّف بأنه: "تعبير إرادي، صادر عن جهة إدارية -بالإرادة المنفردة لهذه الجهة- بقصد إحداث أثرٍ قانونيٍّ معين"(٢).

وعرَّفه آخرون بأنه: "عمل قانوني يصدر من جانبٍ واحدٍ، وهو جانب الإدارة العامة، في مجال وظائفها الإدارية، على أساس سلطات القانون العام، مع ترتيب آثار قانونية معينة، تتمثل في إنشاء وضع قانوني جديد، أو تعديل، أو إلغاء وضع قانون قائم"(٣).

كما عُرِّف بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يحدده القانون بما لها من سلطةٍ عامةٍ بمقتضى القوانين واللوائح؛ وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنًا وجائزًا قانونيًّا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"(٤).

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص٤٦٠.

(٢) د/ رأفت فودة: القرار الإداري، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص٥.

(٣) د/ بكر القباني: القانون الإداري الكويتي، جامعة الكويت، ١٩٧٥م، ص٢٢٦.

(٤) سليمان الراجحي: وقف تنفيذ القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٣م، ص٦٢.

وهذا التعريف المعمول به قضاءً، فعلى سبيل المثال ما جاء في قضاء ديوان المظالم بأن: "القرار الإداري يتم بمجرد إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطةٍ بمقتضى الأنظمة واللوائح، بقصدِ إحداث أثر قانوني يكون جائزًا وممكنًا نظامًا، وبهذه الأركان يتوافر وجود القرار الإداري، سواء كان الأثر المقصود به فوريًّا، أو كان تنفيذه متراخيًا لوقتٍ لاحقٍ؛ ذلك أنَّه لا يؤثر في وجود القرار وفي وجوب تنفيذه في الوقت المحدد لذلك"[(١)].

وقضي بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطةٍ بمقتضى الأنظمة واللوائح، بقصد إحداث أثر نظامي يكون جائزًا وممكنًا نظامًا، ومِن ثَم لا بدَّ لصحته أن يصدر من سلطة مختصة بإصداره، مطابقًا للأنظمة واللوائح شكلًا وموضوعًا، ومعتمدًا على سببٍ يبرره صدقًا وحقًّا، ومستهدفًا تحقيق مصلحة عامة، وبالتالي فإنَّ ما يرد عليه من عيوب تجعله غير مشروع ينصبُّ على عدم الاختصاص وعيب الشكل، ومخالفة النظم واللوائح، وعيب السبب والانحراف بالسلطة"[(٢)].

وقضي أيضًا بأنه: "تعبير عن إرادة منفردة ملزمة عن سلطةٍ وطنية تؤدي إلى إحداث أثر نظامي معين"[(٣)].

كما قضي بأنه: "إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه النظام، بما لها من سلطة مستمدة من الأنظمة واللوائح، بقصد إحداث أثر نظامي يكون

---

(١) ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية، القرار رقم ٣/ ٤/ ١٩٨٤، القضية ٢٣ قضائية، لعام ١٣٩٨ هـ- مجموعة الديوان، ص٦٢٦.

(٢) الحكم رقم ٢٢٦/ ت/ ٦ لعام ١٤٢٧هـ جلسة ٢٥/ ٣/ ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم لعام ١٤٢٧، ج٣، ص١٠٠٠.

(٣) الحكم رقم ٣١/ د/ ف/ ٤٣ لعام ١٤٢٧هـ، المرجع السابق، ج٢، ص٧١٦.

ممكنًا وجائزًا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وبالتالي فيما يشيد عليه القرار الإداري من أركان أفصح عنها فقهاء القضاء الإداري من اعتبار السبب والمحل والشكل والغاية والاختصاص، أركانًا يقوم بمجموعها سلامة القرار الإداري... ومتى انتفى أحدُها أَوْدَى به إلى درك الإلغاء"[١].

وعرَّفته المحكمةُ الإدارية العليا بأنَّه: "إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها المنفردة، بقصد إحداث أثر قانوني طبقًا للأنظمة واللوائح متى كان ذلك جائزًا، بقصد تحقيق مصلحة عامة"[٢].

مما تَقَدَّم يتضح أن القرار الإداري لا يخرج عن كونه عملًا قانونيًّا صادرًا من قبل طرف واحد، وهو رجل الإدارة المختص بصفته، ينتج هذا العمل أثرًا قانونيًّا بذاته، فهو كل إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني حيال الأفراد، يصدر عن سلطة مركزية أو لا مركزية، في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر، وله بناءً على هذا المفهوم أركان وشروط صحة، مع مراعاة أن التعريف القضائي للديوان -كما هو مشار إليه- لا يحدد بشكل دقيق أركان القرار من شروط صحة، وبالتالي لا يبين منه استقرار على تحديد أركان القرار من شروط صحته[٣].

---

(١) الحكم رقم ٣٣٦/ د/ أ/ ١/ ٢ لعام ١٤٣٣هـ، من المحكمة الإدارية، والصادر بشأنه الحكم رقم ١٤٠/ ٢/ ١٤٣٤هـ من محكمة الاستئناف، غير منشور. والحكم رقم ١١١/ ٧ لعام ١٤٣٢هـ من المحكمة الإدارية والصادر بشأنه الحكم رقم ٢٠٢/ ٢ لعام ١٤٣٤هـ من محكمة الاستئناف، غير منشور.

(٢) الحكم رقم ٤٩ الصادر في القضية رقم ١١/ ق لعام ١٤٣٨ جلسة ٢٢/ ٦/ ١٤٤٠هـ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام: ١٤٣٩، ١٤٤٠، ١٤٤١هـ، ص٢٩٠.

(٣) د/ حمدي محمد العجمي، الوجيز في القانون الإداري السعودي، دار الإجادة ٢٠٢٠، ص١٦.

## ثانيًا: أركان القرار الإداري في ضوء الفقه والقضاء الإداري:

يتبين لنا مما سبق أن القرار الإداري -بحسب الفقه- إنما يطوف على أركان ثلاثة؛ وهي كالتالي:

### ١- القرار الإداري عمل قانوني:

ويراد بهذا الركن أن الصفة النظامية هي أهم ما يميز القرار الإداري، من خلال ما تفصح به الإدارة أو تعبر به لأجل ترتيب أثر قانوني معين، فلا يُعَد قرارًا إداريًّا ما تباشره الإدارة من أعمال مادية، أو إجراءات تنفيذية بحتة، أو أعمال تمهيدية تسبق صدور القرار، أو أعمال لاحقة على صدور القرار من أجل تنفيذه أو تفسيره[١].

### ٢- القرار الإداري عمل صادر بالإرادة المنفردة:

يتميز القرار الإداري -أيضًا- بأنه يصدر من طرف واحد؛ وهو جهة الإدارة؛ أي: بالإرادة المنفردة، وليس في إطلاق تقابل الإرادات كما في العقود الإدارية التي تتوقف على إرادة الإدارة وإرادة الفرد المتعاقد معها، ولا يغير من طبيعة القرار الإداري أن يكون نفاذه معلَّقًا على موافقة بعض الأفراد، كما في قرار تعيين موظف، أو صدور رخصة ما[٢].

### ٣- القرار الإداري يصدر عن جهة إدارية:

ينهض الركن الثالث للقرار الإداري، من خلال صدور هذا الأخير من جهة إدارية عامة أو سلطة إدارية، فلا يوصم القرار بأنه إداري إذا صدر عن شخص من أشخاص القانون الخاص؛ كالأفراد، أو الهيئات الخاصة؛ كشركة أو جمعية أو نقابة، ويراد بالجهات

---

(١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص٥٢٧.

(٢) د/ عبد الرزاق علي خليل الفحل، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية والقضاء الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠، ص٣٨١ وما بعدها.

الإدارية تلك التي تتبع أحد أشخاص القانون العام، كالدولة والسلطات الإدارية التي تتبعها كشخص معنوي عام، أو الأشخاص العامة المحلية أو العامة المرفقية[١].

**ثالثًا: شروط صحة القرار الإداري، ومعيار التفرقة بينها وبين أركانه:**

إذا ما استجمعت للقرار الإداري أركانه بالتصور الذي بيَّناه في عاليه؛ فإن أُولى ما يتحقق له بهذه الأركان الثلاثة هو ما يترتب عليها من نتائج- أهمها المقبولية للإلغاء، وكذلك التنفيذ الجبري إن كان ذلك ممكنًا- إلَّا أن ذلك لا يعني أن القرار يُولد سليمًا من أيِّ شائبة تشوبه فتجهضه، بل إنه -كأيِّ تعبيرٍ قانونيٍّ- لا بدَّ له من شروط صحيحة سليمة تجتمع لنقله من عالم السكون إلى عالم الحركة والتنفيذ.

وقبل الحديث عن هذه الشروط التي يجب أن تجتمع لهذا القرار؛ لا بدَّ من الإشارة إلى أمرٍ غايةً في الأهمية، وهو عدم الخلط بين أركان القرار الإداري وبين شروط صحته؛ فأركانُ القرار الإداري -كما بيناها آنفًا- لازمة لتحقيق كيانه ولتحقيق طبيعته الإدارية أيضًا كقرار إداري، فإذا ما تخَلَّف ركنٌ منها فإننا لا نكون أساسًا أمام قرار إداري.

أمَّا شروط صحة القرار الإداري فهي -كما سنوضحها- لا تتعلق ألبتة بكيانه أو ماهيته، بل بمشروعيته من عدمها؛ أي: مدى موافقته للقانون أو مخالفته له وإلغائه بوساطة القضاء، فالقرار تتحقق طبيعته كقرار إداري بتحقق أركانه، ولكنه قد يكون غير مشروع؛ أي قابل للإلغاء إذا تخَلَّف شرط من شروط صحته التي سنبينها، مع الأخذ في الاعتبار أنَّ العديد من آراء الفقه القانوني يعتبر تلك الشروط أركانًا[٢]، ونحن نختلف مع ذلك؛ لكون الشروط التي سنذكرها ليست داخلة في ماهية القرارات الإدارية، وليست جزءًا من

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص٤٦٣.

(٢) د/ حمدي محمد العجمي، مرجع سابق، ص٢٢ وما بعدها.

تكوينها، كما أنه لا يلزم من وجودها وجود القرار، وعدمها عدمه حتى يمكن اعتبارها ركنًا.

**أولًا: الاختصاص**[١]: أُولى شروط صحة القرار الإداري: أن يكون صادرًا عن السلطة الإدارية المختصة قانونًا بإصداره، وإلا أصابه عيبُ عدم الاختصاص[٢]، وكان قابلًا للإلغاء بواسطة القضاء، وهو عيبٌ ميَّزه المنظم عن سائر العيوب بأن جعله معلقًا بالنظام العام، ومن ثمَّ يمكن للقاضي التصدي له من تلقاء نفسه، ويستوي أن يكون عدم الاختصاص شخصيًّا أو موضوعيًّا، أو زمنيًّا أو مكانيًّا[٣].

وسواء كان عيب عدم الاختصاص بسيطًا؛ كاعتداء سلطة إدارية عُلْيا على اختصاص سلطة إدارية دُنْيا أو العكس، أو أن يحل الرئيس الإداري نفسه محَلَّ المرءوس في اتخاذ القرار إلا بشروط وَفْق النظام[٤]، أو كان العيب جسيمًا؛ وهذا ما يتحقق في حال صدور القرار من فردٍ عاديٍّ ليس له أي صفة رسمية، كمَن لم يصدر له بعدُ قرار بالتعيين، أو أنَّ قرار تعيينه مبني على عيب جسيم جعله منعدمًا، وقد قضي بأنه: "الثابت من أوراق القضية

---

(١) ويراد بالاختصاص هنا: أنه يجب أن يصدر القرار من عضو السلطة الإدارية المختصة قانونًا بإصدار هذا القرار؛ وإلا صار معيبًا بعيب عدم الاختصاص، وقابلًا للإلغاء قضائيًّا. د/ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص٥٣٥.

(٢) د/ طارق بن محمد على العقلا، حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء على ضوء أحكام القضاء السعودي، مجلة كلية الشريعة والقانون، العدد الخامس والثلاثون، إصدار يناير ٢٠٢٣، كلية الشريعة والقانون- فرع أسيوط- جامعة الأزهر، ص٨٣٥.

(٣) د/ فهد محمد عبد العزيز الدغشير: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص٢٣٧.

(٤) د/ محمد عبد العال السناري: القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٩٩٤، ص١١٥.

أن المتهم قد بلغ السن النظامية للتقاعد في ١/ ٧/ ١٤٠٣هـ، ولكن بقي على رأس العمل من قبيل السهو من الإدارة حتى قررت في ٢٣/ ٢/ ١٤٠٤هـ إحالته للتقاعد اعتبارًا من ١/ ٧/ ١٤٠٣هـ، ومن ثم يسري في شأنه نص المادة ٣٠/ ١٠ من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية، الذي يقرِّر بأن الموظف الباقي على رأس العمل بعد سنِّ الستين دون سبب نظامي يعتبر في حكم الموظف الفعلي[١].

**ثانيًا: الشكل والإجراءات**[٢]: فضلًا عن شرط الاختصاص؛ فإنه يجب -حتى يكون القرار الإداري صحيحًا- من تحقُّق عنصرَي الشكل والإجراءات التي يتطلبها القانون؛ حيث قضي بأنه: "من المقرر أن الإدارة غير مقيدة بشكل معيَّن في الإفصاح عن إرادتها، ما لم يأمرها النظام باتباع شكل معين في إصدار قراراتها... ففي هذه الحالة تلتزم باتباع الشكل"[٣]، ويراد بالشكل المظهر الخارجي للقرار، أو طريقة التعبير التي أفصحتْ بها الإدارة عن إرادتها المنفردة...[٤].

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٥٥/ ت لعام ١٤٠٥هـ في القضية ١١٧١/ ١/ ق لعام ١٤٠٤هـ.

(٢) ويراد بعنصر الشكل المظهر، أو الشكل الخارجي للقرار، أو طريقة تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة في القرار الصادر، أمَّا الإجراء فيعني الخطوة التي يجب أن يتبعها القرار الإداري في مرحلة تحضيره وإعداده قبل صدوره إلى العالم الخارجي؛ فالقرار يجب أن يكون صحيح الشكل والإجراء. د/ محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص٥٣٨.

(٣) حكم ديوان المظالم، القضية رقم ٢٦٤/ ق لعام ١٣٩٧، ص٢٦٩.

(٤) د/ طارق بن محمد علي العقلا، حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء على ضوء أحكام القضاء السعودي، المرجع السابق، ص٨٤٤.

أمَّا الإجراءات، فيُراد بها الخطوات التي يجب أن يتبعها مُصْدر القرار في إصداره للقرار الإداري في مرحلة تحضيره وإعداده قبل صدوره إلى العالم الخارجي[١].

وفي إطار التفرقة بين الشكل والإجراء، فقد تبنَّى الديوان معيارًا موضوعيًّا، والذي يأخذ بالتفرقة على أساس مدى تأثير الشكل أو الإجراء على مضمون أو فحوى القرار، فقضي بأنه: عدم اشتراك مندوبي أيٍّ من الجهات المشار إليها يجعل القرار الصادر بهذا الشأن مشوبًا بعيب مخالفة الشكل، ويصِمه بالبطلان لهذا السبب"[٢].

ومرة أخرى قضي بأنه: "في حين أنه كان يتعين عليها -قبل إجراء الفصل- استطلاع رأي الجهة المختصة بالمحاكمة التأديبية في الوصف النظامي للجريمة التي ارتكبها الموظف، وبدون استيفاء ذلك الإجراء يعتبر قرار الفصل باطلًا؛ لمخالفته لأحكام النظام"[٣].

**ثالثًا: السبب**[٤]: ويقصد بهذا الشرط أن القرار الإداري -كغيره من الأعمال النظامية- لا بدَّ أن يقوم على سببٍ صحيحٍ يُبرِّره، ويمثل علة إصداره، وسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو النظامية، أو الظروف والأوضاع التي تسبق إصداره، وتدفع الجهة

---

(١) الشيخ خالد بن عبد الله الخضير، أنواع القرارات الإدارية ومعيار التفرقة بينها وأثره، مجلة ديوان المظالم، السنة الأولى، العدد الأول، ١٤٤١، ص٤٨.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٠٤/ ت/ ١٤٠٨هـ: القضية رقم ٢٣٦/ ق لعام ١٤٠٨هـ.

(٣) حكم ديوان المظالم رقم ٣١٧/ ت/ ٣ لعام ١٤٠٩، القضية رقم ٤٤٢/ ٢/ ق لعام ١٤٠٩هـ.

(٤) ويقصد بعنصر السبب في القرار الإداري أن يكون الأخير كعملٍ قانونيٍّ قائم على سبب صحيح يبرره ويمثل علة صدوره، وسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية، أو القانونية، أو الظروف التي تسبق صدوره وتدفع السلطة إلى إصداره. د/ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص٥٣٨.

الإدارية إلى إصدار القرار. وحتى يكون القرار الإداري صحيحًا في عنصر السبب، لا بدَّ أن يتحقق في عنصر السبب هذا الوجود الفعلي أو المادي، وكذلك الوصف القانوني الذي يحدده ويتطلبه المنظم.

وقد استقر قضاء ديوان المظالم على فرض رقابته على الوجود المادي للوقائع التي بنى عليها القرار الإداري؛ فجاء في أحد أحكامه بأنه: "مندوب هيئة الرقابة والتحقيق زار مقر... ولم يجده على مكتبه فاعتبره غائبًا، وصدر قرار... بالحسم عليه من راتبه وبدل نقل يومين، وذكر أنه كان ذلك اليوم يعمل خارج مقر عمله بموجب تكليف رئيس فرع الهيئة، ولذلك تم إلغاء القرار... لثبوت تكليفه من قِبل رئيسه المباشر"[(١)].

كما استقر في فرض رقابته على التكليف النظامي للوقائع -أي الوصف النظامي للوقائع- ومن هذا القبيل ما قضي بأنه: "وبعد أن استعرضت أوراق الدعوى والقرار الشرعي الصادر بحقِّ المدعي، المتضمن ثوابت إدانته، والحكم عليه... وما تقضي به المواد... من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية؛ خَلصت إلى أنه بإعمال المواد النظامية المذكورة محل الطعن، تَبَين أن الجهة المدعى عليها قد راعتْ أحكام النظام، وأن القرار المذكور قد قام على سببه الصحيح متفقًا مع أحكام النظام، وأن ما استقرَّ عليه القضاء من أن السلطة التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء غير معقب عليها في ذلك، بشرط ألا يَشوب استعمالها للسلطة أي غُلوٍّ"[(٢)].

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٧٥/ ت/ ٣ لعام ١٤٠٩، القضية رقم ٣٢/ ٥/ ق/ لعام ١٤٠٧.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٠٠/ ت/ ٤ لعام ١٤١٠ في القضية رقم ١٨٩/ ٢/ ق/ لعام ١٤٠٧.

**رابعًا: الغاية**[١]:

لا بدَّ لصحة القرار الإداري أن يكون له هدف تبتغيه الإدارة من وراء إصدارها للقرار، وهذا الهدف هو تحقيقُ المصلحة العامة وليس غيرها، فإذا ما ثبت أنَّ الإدارة لا تسعى من وراء إصدار قرارها إلى هذه الغاية، بل تستهدف تحقيق مصلحة أخرى؛ كالانتقام أو تحقيق مصلحة شخصية، فإنَّ قرارها يكون مَعيبًا بإساءة استعمال السلطة، ويجب إلغاءُ قرارها هذا[٢].

فالأصل أنَّ الإدارة تمارس أعمالها بقصد تحقيق المصلحة العامة وألا تنحرف عنها، فإذا تجاوزت ذلك، ولم يكن الباعثُ ابتغاء المصلحة العامة؛ فإنه يوصم قرارها بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، مما يجعلها حقيقة بالإلغاء، وقد قضي بأن: "المدعى عليها قد قامتْ بنزع كامل ملكية عقار مورث المدعي وبعض منازل المجاورين، وكان المنزوعُ من تلك العقارات أكثر من حاجة الشارع لتوسعته؛ ممَّا أدَّى بالبلدية فيما بعدُ إلى إعادة الأجزاء المتبقية من عقارات المواطنين المذكورين الذين طلبوا إعادتها إليهم، واعتبرتها أجزاء متبقية وليست زوائد تنظيمية، حيث يمكن أن تكون ملكًا مستقلًّا لأصحابها، ويمكن الانتفاع من بعده في إعادة الجزء المتبقي من العقار، بعد أن كانت متجهة في البداية إلى إعادته إليهم، وقامت بتخصيصه للمرفق العام عندما

---

(١) غاية أي قرار إداري تعني الهدف الذي تريد الجهة الإدارية تحقيقه من وراء إصدارها للقرار، فإذا قلنا: إنَّ سبب القرار التأديبي ضد الموظف سببه المخالفة التأديبية التي اقترفها، إلا أن غاية هذا القرار هو رَدْعُ الموظف وأمثاله، والتحقق من حُسْن سير المرفق العام. د/ محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص٥٤١.

(٢) المادة (٨/ ١١/ ب) نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ، والمادة (١٣) من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨.

ثار النزاعُ بشأنه بين الورثة والمجاور لهم الذي طلب شراءه، الأمر الذي يتبين منه بجلاء ووضوح مدى تَعسُّف البلدية في عدم إعادتها ذلك الجزء المتبقي من عقار مورث المدعين، مما يصِم تصرفها هذا بالانحراف بالسلطة»[1].

(١) حكم ديوان المظالم رقم ١٤٧ ت/ ٣ لعام ١٤٠٧، القضية رقم ١٤٧٢/ ٨/ لعام ١٤٠٦هـ.

## الفرع الثاني
## ماهية الانعدام وتكييفه

بدايةً تجدر الإشارة إلى أنَّ فكرة انعدام القرار الإداري تُعَدُّ من أكثر الموضوعات إثارةً للجدل في الفقه والقضاء الإداري، بل ومن أدقها وأكثرها تفصيلًا؛ لذا سوف يسعى البحثُ إلى بيان هذه الظاهرة بصورةٍ محددة، دون الخوض في تفاصيلها -خاصة التاريخية- منعًا للإطالة؛ إذ من المعلوم أن الفقه قد قسَّم البطلان في القانون الخاص إلى ثلاثة أقسام: **أولها**: البطلان المطلق، **وثانيها**: البطلان النسبي، **وثالثها**: الانعدام. وهذا الأخير يعرفه الفقه بأنه: "جزاء تخلُّف ركن من أركان التصرف القانوني الذي لا يتصور وجوده بدونه، بحيث يكون من شأن تخلُّف هذا الركن أن يقع التصرف غير مطابق لتصور القانون له، فيكون بذلك منعدمًا، لا تلحقه إجازة أو تصحيح، كما لا يتقادم التمسك به، وأنَّ من حقِّ كل ذي مصلحةٍ عدم الاعتراف بالتصرف وعدم تنفيذه أيضًا"[(١)].

ولما كان الانعدام موضوعنا فيما يخص القرار الإداري؛ لذا سنقتصر على بيان ماهية انعدام القرار الإداري، وموقف الفقه والنظام والقضاء منه، ومعايير التفرقة بينه وبين البطلان.

### أولًا: التعريف بفكرة انعدام القرار الإداري، وموقف الفقه والقضاء منها:

يُعَد الفقه الفرنسي هو مَن أول من صَاغَ نظرية القرار الإداري المنعدم، فحينما قَدَّم الفقيه الفرنسي الشهير فكرته هذه عبر تقريره الذي قدَّمه كمفوّض للدولة إلى محكمة النزاع الفرنسية، حيث قرر في هذا التقرير أن بعض الأخطاء قد تجرد القرار من وصفه بأنه إداري، وتنزل به إلى مجرد أنه عملٌ من أعمال الغصب المادي، ومن هذه الأخطاء -كما

---

(١) د/ يوسف غندي شباط: القرار الإداري بين القابل للإبطال والمنعدم، دراسة تحليلية، مجلة العدل، المملكة العربية السعودية، العدد ٥٠، السنة ١٩ وزارة العدل، ٢٠١٧م، ص٢٤٦.

ذكر في تقريره- بأنه: "الخطأ الفاحش، والاغتصاب المكشوف للسلطة، والاعتداء غير المبرر على حقوق الأفراد الخاصة"[١].

ومنذ ذلك الوقت لَاقت فكرة هذا الفقيه استحسان الفقه والقضاء، وبدأت تتسلل هذه الفكرة إلى الوسط الإداري، من خلال إيراد تعريفات عدة للقرار الإداري المنعدم، ومنها على سبيل المثال بأنه: "القرار المتسم بدرجة بالغة من العيب، يصعب معها اقترانه بتطبيق نص تشريعي أو تنظيمي، أو حتى بالسلطة المخولة للإدارة، أو أنه القرار الذي لا وجود له، ويوصف كذلك بأنه إذا كان العيب فيه جسيمًا بحيث يفقد صفته كقرار إداري، بل أكثر من ذلك؛ فقد ذهب الفقه إلى حد تقسيم فكرة الانعدام للقرار الإداري هذه إلى قسمين:

**الأول**: انعدام مادي؛ وهو كل عقبة مادية مفتقدة لوصف القرار الإداري، وهذا الانعدام يحدث للقرار الإداري إذا لم يصدر القرار أساسًا من الإدارة[٢].

**أمَّا القسم الثاني**: فهو الانعدام القانوني؛ ويُراد به كل قرار يصيبه عيب جسيم يفقده صفته النظامية كقرار، حتى وإن كان القرار موجودًا من الناحية المادية، إلا أنه معدوم من الناحية النظامية لعيبٍ جسيم لحِق به أفقده بُعده القانوني[٣].

---

(١) د/ محمود سامي جمال الدين: القضاء الإداري "المنازعات والدعاوى الإدارية ولاية القضاء الإداري"، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص٥٠، د/ حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ١٩٨٧م، ص٤٣١.

(٢) د/ رمزي الشاعر: تدرج البطلان في القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨م، ص٥٢.

(٣) د/ محمد جمال الذنيبات: القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري والفقه المقارن، مجلة الحقوق، المجلد ٢٨، العدد الأول، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٤م، ص٣٠٧.

ويقصد بالانعدام بصفة عامة: عدم وجود الإجراء من الناحية القانونية[١]؛ فالانعدام وصف يلحق بالتصرف القانوني لوجود عيب جسيم -بل شديد الجسامة- يحُول دون وجوده قانونًا حتى ولو كان موجودًا من الناحية المادية؛ وعلى ذلك فالحكم المنعدم هو الحكم الذي يفقد ركنًا من أركانه الأساسية، بحيث يفقد صفته كحكم، أو يشوبه عيبٌ جوهريٌّ يصيب كيانه ويفقده -أيضًا- صفته كحكم.

وفي هذا يقول الفقه في انعدام الأحكام القضائية: إنه إذا فقدَ الحكمُ ركنًا من أركانه الأساسية فإنه يفقد صفته كحكمٍ، وإذا شَابَ الحكمَ عيبٌ جوهريٌّ أصابَ كيانه؛ فإنه -أيضًا- يفقد صفته كحكم، إنما إذا كان العيب الذي يعتريه ليس من شأنه أن يفقده صفته كحكمٍ، بل لا يعدو أن يكون شائبة تصيب صحته دون أن تمتدَّ إلى انعقاده وكيانه، فإنه يكون باطلًا، وليس معدومًا[٢].

ويقول البعض: إنَّ الحكم المنعدم هو الحكم الذي يفقد ركنًا أساسيًّا من أركان وجوده، وذلك على عكس الحكم الباطل الذي توافرت له أركان الوجود ولكن شابها أو شابَ أحدها عيبٌ متعلق بشروط صحته.

والعيبُ الذي يؤدِّي إلى انعدام الحكم القضائي هو عيبٌ من الجسامة، بحيث يجعل ما ورد به غير جدير بالاحترام الواجب للتقديرات القضائية، وانعدام الحكم يجعله غير صالح لأداء وظيفته. وكذا الأمر إذا وجد العيب المعدم للحكم، فإنه من المتعين إهدار حجية هذا الحكم وإزالته من الوجود[٣].

---

(١) د/ فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني دار النهضة العربية، ٢٠٠١م، ص٤٠٧.

(٢) د/ أحمـــــــــــد أبو الوفا، نظرية الأحكام في قانون المرافعات- الطبعة الخامسة ١٩٨٥، ص٣١٦ وما بعدها.

(٣) د/ نبيل إسماعيل عمر، أصول المرافعات المدنية والتجارية، ص١٢٠٠ وما بعدها.

وقد عرف ديوان المظالم القرارات المنعدمة، فقررت هيئة التدقيق بأن: "القرارات المنعدمة: هي التي اشتملت على مخالفة جسيمة للنظام، جَرَّدتها من صفتها الإدارية، ومردُّ ذلك إلى أنَّ هذه القرارات يشوبها عيب مفرط في الجسامة يجردها من صفتها الإدارية، ويهبط بها إلى درجة العدم، وبهذه المثابة لا تكتسب الحصانة المقررة، ويحق لجهة الإدارة سحبها في أيِّ وقت"(١).

وقد تعددت تطبيقات الديوان في هذا الصدد، ومنها أنَّ: "صدور القرار من غير مختص فيه اغتصاب للسلطة، فيكون القرار منعدمًا جديرًا بالإلغاء، والقرارُ المنعدمُ لا يتقيد بالمددِ"(٢).

وفي المقابل رفض الديوان القضاء بإلغاء القرار، معتبرًا أنَّ العيب الذي ذكره المدعي من العيوب المحددة في الفقرة (ب) من المادة (٨/ ١) من نظام الديوان التي تجيز الطعن في القرار الإداري بالاستناد إلى واحدٍ منها، والقرار المشوب بهذا العيب لا يعتبر معدومًا، وإنما يخضع في التظلُّم منه والطعون فيه للإجراءات والمدد المحددة في قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان(٣)، دون أن يحدد ما إذا كان الانعدام مرتبطًا بتخلُّف ركنٍ من الأركان، أو شرطٍ من الشروطِ.

---

(١) قرار هيئة التدقيق رقم (٨٤) لعام ١٤٢٩هـ، قرارات هيئة التدقيق مجتمعة، مكتب الشئون الفنية- ديوان المظالم ١٤٣٥هـ، ص٢٨٦.

(٢) الحكم رقم ٤٠/ د/ إ/ ١٨ لعام ١٤٢٦هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص١١٦٧ وما بعدها.

(٣) الحكم رقم ٣٥/ د/ إ/ ٥ لعام ١٤٢٨هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص٤٦٩ وما بعدها.

يرى الباحثُ أنَّ انعدام القرار الإداري ما هو إلا حالة واقعية تصيب القرار، الذي يفترض أنه تعبير الجهة الإدارية عن إرادتها، فتفقده مقومات القرار الإداري المشروع، وتنحدر به إلى مستوٍ من اللا مشروعية الإدارية، فتسقطه في دائرة الإلغاء بواسطة القضاء.

**ثانيًا: معيار بين الانعدام والبطلان:**

بعد أن بيَّنَّا مفهوم الانعدام للقرار الإداري، اتضح لنا أن هذه الفكرة إنما قوامها عيب مادي أو قانوني لحِق بجذور القرار، فأفقده الصفة الإدارية، وتَسبب في إلغائه، إلا أن هذا العيب لم يجد طريقًا واحدًا إلى القضاء؛ وذلك حينما اختلف الآخرون حول المعايير التي تميز هذا الانعدام عن غيره مما يتشابه معه، وفي مقدمتها البطلان، فعلى سبيل المثال في القضاء الفرنسي نجد أن المعايير التي تميز فكرة انعدام القرار الإداري كانت تدور حول فكرتَي اغتصاب السلطة وحالة عدم الوجود المادي للقرار الإداري؛ أمَّا في القضاء المصري فقد أقرَّ بفكرة الانعدام للقرار الإداري، ووضع معيارًا يحدد به حالات الانعدام؛ فهو يرى أن العمل الإداري لا يفقد صفته الإدارية إلا إذا كان مشوبًا بمخالفة جسيمة، كما لو صدر عن سلطةٍ في شأنٍ هو من اختصاص سلطة أخرى، أو أنَّ القرار ينعدم لاستحالة تحقُّق الأثر القانوني الذي يريد تحقيقه، ثم أضاف حالات جديدة إلى الحالات السابقة، بحيث امتدت إلى كافة أركان القرار الإداري، وصار الانعدام مرادفًا للمخالفة الواضحة؛ كالتفويض الباطل بالسلطة، أو اعتداء سلطة على اختصاص سلطة أخرى، أو الخطأ في تكييف أسباب القرار، أو عدم مراعاة القانون في تشكيل لجنة معينة، أو اختلال ركن المحل أو السبب اختلالًا شديدًا[1].

---

(١) د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص٤٢٠.

أما ديوان المظالم السعودي، فنجد أنه حينما تعرض عليه الحالات التي تتحقق بها فكرة الانعدام للقرار الإداري -كما في النظامين الفرنسي والمصري- يصفها بأنها قرارات باطلة، ولا يصفها بأنها معدومة، فإذا أخذنا على سبيل المثال حالة اغتصاب السلطة، لاحظنا أن الديوان سابقًا كان يصف القرار الصادر فيها بالبطلان، ولا ينعته بالانعدام، ومن هذا ما قرره: "ببطلان الإجراء المتخذ من قِبل إدارة الطرق بالمدينة المنورة بشأن تقدير عقار المدعي لمخالفته للنظام، حيث أصدر قرار التفويض مدير إدارة الطرق، وهذا اختصاص اللجنة حسب نظام نزع الملكية الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٦٥، وتاريخ ١٦/ ١١/ ١٣٩٢هـ"[١].

وأخيرًا قرر بأنَّ: "اللجنة قد جرى تشكيلها بعد نفاذ قرار مجلس الوزراء رقم ٣٩٤، وتاريخ ٢٥/ ٣/ ١٣٩٨هـ، على نحوٍ يخالف التشكيل الذي نصَّ عليه ذلك القرار، ومتى كان الأمر كذلك؛ فإنَّ تشكيل اللجنة يكون قد وقع باطلًا لمخالفته حكم النظام بما يبطل عملها ويبطل القرار الصادرة استنادًا إليه؛ إعمالًا لقاعدة: أنَّ ما بُنِيَ على باطلٍ فهو باطلٌ، ومن مقتضى ذلك ولازمه ألا يعتد بالتعويض الذي قدرته اللجنةُ المذكورة عما لحق بدار المدعى عليه من أضرار"[٢].

كما قرر الديوان بأنه: "ولما كان الثابت من طبيعة العمل التي كان يمارسها المدعي والمهام المنوطة به قبل نقله، وكان مهام الوظيفة الجديدة التي نقل إليها لا تمتُّ إلى الأولى بِصلةٍ، والثابت أن نقل المدعي من إدارة الابتعاث إلى إدارة الحركة كان لعدم

---

(١) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١٧٠/ ٢/ ق لعام ١٤٠٣هـ، ص٢٩٧ وما بعدها.

(٢) حكم ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، رقم ١٣/ ٨٦ لسنة ١٤٠١هـ، في القضية رقم ١٤٩/ ١/ ق لعام ١٣٩٩هـ، ص١٥١.

الحاجة إليه، وكان الثابت مما سبق انتفاء المصلحة العامة في نقل المدعي من عمله، مما يشوب قرار النقل شائبة إساءة استعمال السلطة؛ مما يتعين معه إلغاؤه"[١].

إلا أنه سرعان ما بدأت نظرية الانعدام تأخذ طريقها إلى أحكام ديوان المظالم، بالشكل الذي عرفته في النظامين المذكورين؛ أي النظام المصري والفرنسي، ومن ذلك قضاؤه بأن: "تعدّي اللجنة مُصدرة القرار نطاق اختصاصها مما يجعل قرارها منعدمًا؛ لكونها تعدّتْ نطاق اختصاصها تعديًا يعيب قرارها بعيبٍ جسيمٍ يسقط به في مهاوي العدم فكأنَّه لم يكن"[٢].

كما قضى بأنَّ: "استقرار القضاء الإداري على التفريق بين البطلان المطلق الذي يعدم كامل القرار، والبطلان النسبي الذي يعدم جزءًا منه، وأنه إذا انطوى القرار على تسليط جهة ولاية التعقيب على قرارات أصدرتها جهة أخرى دون سندٍ نظاميٍّ، كان القرارُ باطلًا بُطلانًا مطلقًا"[٣].

ومن صور التعدي على السلطة قضاؤه بأن: "تصدي المدعى عليها (إدارة الجوازات) لإصدار قرارات تتصل بنشاط خدمات العمرة، هو في صورته هذه سلب لسلطات جهة أخرى، وتُعَد في الاختصاص يبطل القرار الصادر عنها ويعدم أثره النظامي، ويضحى كأن

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٩/ د/ ف/ ١٥ لعام ١٤١٣هـ، قضية رقم ٣٢٩/ ١/ ق لعام ١٤١٣هـ، ص٤١٩.

(٢) الحكم رقم ١٢٨/ إ/ ٢ لعام ١٤٣٣هـ، الصادر في القضية رقم ٥٤٨٣/ ٢/ ق لعام ١٤٣١هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص١٧٩٢ وما بعدها.

(٣) الحكم رقم ١٩/ د/ ف/ ٢ لعام ١٤١٢هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص٣٦٥.

لم يكن، ويكون غير قابل للتحصين بمضي المدة باعتباره قرارًا معدومًا تقضي الدائرة ببطلانه"[١].

كما قضى بأن: "عدم وقوع المدعي تحت سلطان المدعى عليها؛ من حيث القدرة على إصدار مثل هذا القرار بحقه، هو ما يجعل القرار معيبًا بعيب عدم الاختصاص؛ مما يجعل القرار في حكم المنعدم، والقرارات المنعدمة لا تتحصّن"[٢].

**ويعتقد الباحثُ أنَّ فكرة الانعدام للقرار الإداري لا يمكن أن تنهض على وجه واحد من أوجه العيوب التي قد تصيب القرار الإداري مهما بلغت جسامة هذا العيب، بل يجب أن يكون معيار تحققه في عيبٍ يصيب القرار الإداري، ويترتب على ذلك إفقاد الأخير وجوده المادي أو القانوني.**

(١) الحكم رقم ٢٦/ د/ إ/ ٩ لعام ١٤٢٦هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص٩٤٩.

(٢) الحكم رقم ١٤/ د/ ف/ ٢٥ لعام ١٤٢٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص٣٨٧.

## المطلب الثاني
## حالات انعدام القرار الإداري

**تمهيد وتقسيم:**

بينَّا ماهية انعدام القرار الإداري بأنَّه أحد الاختلالات التي تصيب مشروعية القرار الإداري، وخاصة الجسيمة منها، فتحيد به عن طريق المشروعية الإدارية، وتهوي به إلى منزلة العدم عبر عيوب محددة؛ منها ما يتعلق بالولاية، ومنها ما لا يتعلق بالولاية، وعليه سوف نحاول تفصيل هذه العيوب من خلال ما يلي:

**الفرع الأول: حالات انعدام القرار الإداري المتعلق بالولاية.**

**الفرع الثاني: حالات انعدام القرار الإداري غير المتعلق بالولاية.**

## الفرع الأول
## حالات انعدام القرار الإداري المتعلق بالولاية

كما بينَّا أنَّه ليس جميع العيوب التي تصيب القرار الإداري تؤدي إلى انعدامه "وفق نظرية الانعدام للقرارات الإدارية"، بل إنَّ منها ما يصيبه بالقابلية للبطلان فقط؛ مثل عيب الشكل، أو السبب، وثمة معايير يكاد الفقه يجمع عليها في تمييز هذا الانعدام؛ كمعيار اغتصاب السلطة، أو معيار الظاهر، أو معيار الوظيفة الإدارية، أو معيار تخلف أركان القرار الإداري، وأيًّا يكن هذا المعيار لتمييز انعدام القرار الإداري، إلا أنَّه من المتفق عليه أن ثمة معيارًا يشكل أحد أبرز مظاهر انعدام القرار الإداري؛ سواء بصورته الصريحة كما هو الحال بالنسبة للقضاء في فرنسا أو مصر، أو بصورته الضمنيَّة كما هو حال القضاء في المملكة العربية السعودية، حينما تعرض عليه حالات انعدام القرار الإداري هذه فيتصدى لها بجزاء البطلان وليس الإلغاء، وهذا المعيار هو ما تتجمع تحت مظلته الحالات المتعلقة بالولاية -أي: الاختصاص- والتي يطلق عليها القضاء حالات اغتصاب السلطة، على أنَّه قبل الحديث عن هذه الحالات، لا بدَّ من الإشارة إلى أنَّ هذا العيب المتعلق بالولاية، لا يشتمل على عيب الولاية البسيط، "أي عيب عدم الاختصاص البسيط، والذي يتمثل في حالات مخالفة القرارات الإدارية لقواعد توزيع الاختصاص في مجال الوظيفة الإدارية؛ سواء من حيث الاختصاص الموضوعي، أو الزماني، أو المكاني؛ كامتناع السلطة الإدارية عن مباشرة اختصاصها في موضوع معين معتقدة خطأ أنها غير مختصة بشأنه"[1]، بل تشتمل حالات انعدام القرار الإداري المتعلقة بالولاية على حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم، فهذه وحدها -بحسب معيار اغتصاب السلطة-

---

(١) د/ خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية "قضاء الإلغاء، قضاء التعويض"، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠٠٩م، ص٢١١.

التي من شأنها أن تؤدي إلى انعدام القرار الإداري، وليس إلى قابليته إلى البطلان كما في عيب عدم الاختصاص البسيط[١]، وهكذا قضى الديوان بأن: "القرار وإن صدر من غير مختص، إلا أنه يكون حينها معيبًا بعيب الاختصاص البسيط، والذي يتحصن بعيبه هذا حال فوات المواعيد المقررة؛ سعيًا لاستقرار المراكز النظامية، مع إمكانية الطعن على القرار خلال المدد المحددة نظامًا، وهذا القرار ليس معيبًا بعيب عدم الاختصاص الجسيم؛ إذ إنَّ قرار حمل الدعوى قد صدر داخل نطاق الوزارة المخوَّل لها إصدار هذا القرار ابتداء، ويكون حينها هذا القرار قد تحصن بعيبه البسيط؛ لعدم تظلم المدعية من القرار إلى الخدمة المدنية خلال المدة المحددة نظامًا"[٢].

ويبدو أنَّ الفقه والقضاء لم يستطيعا الوصول إلى وضع معيار حاسم في التفرقة بين عدم الاختصاص البسيط والجسيم، حتى إن بعض الحالات مرة ينعتونها من نوع عدم الاختصاص البسيط، ومرة من عدم الاختصاص الجسيم.

ولا شكَّ أن التفرقة بينهما سيترتب عليها آثار في غاية الخطورة؛ ذلك أن عيب عدم الاختصاص الجسيم سينحدر بالقرار إلى مرتبة العدم، وما يترتب على ذلك من آثار أخصها عدم تقيد الطعن بمدة معينة، في حين أن القرار المصاب بعيب عدم الاختصاص البسيط يتحصن بمضي المدة، ويصبح رغم عدم المشروعية حصينًا ضد الإلغاء[٣].

---

(١) د/ محمد عبد العال السناري: القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص١١٥.

(٢) الحكم الصادر في القضية الإدارية رقم ٣٠٩٢ لعام ١٤٣٨هـ، القضية الاستئنافية رقم ١٧٦ لعام ١٤٤٠هـ جلسة ٤/ ٨/ ١٤٤٠هـ، مجموعة الأحكام الإدارية، ص١٠٩.

(٣) د/ حمدي العجمي، المرجع السابق، ص٥٣.

وقد تعددت المعايير للتفرقة بين عيب عدم الاختصاص الجسيم والبسيط، فالبعض يستند إلى معيار اغتصاب السلطة، والبعض يقرر التفرقة بين الولاية والاختصاص، فإن لم تكن هناك ولاية إصدار القرار أصلًا فهنا يكون القرار منعدمًا، أما مخالفة قواعد الاختصاص المتمثلة في توزيع العمل في جهةٍ ما، فيمثل عيب عدم الاختصاص البسيط، والبعض يرى أن عدم الاختصاص الجسيم يتعلق بحالةٍ واحدةٍ، وهي صدور القرار من شخصٍ لا ينتمي إلى الإدارة المختصة بإصدار القرار، وعلى العكس يرى البعض الآخر أن عيب عدم الاختصاص البسيط يكون في حالة واحدة؛ وهي صدور القرار من سلطة أعلى من السلطة التي أصدرت القرار[١].

ويرى البعض أن عدم الاختصاص دائمًا يكون جسيمًا؛ لأنه يتعلق بالنظام العام، ويجعل القرار صادرًا ممن لا ولاية له، ولا يستثنى من ذلك سوى وجود علاقة رئاسية بين من أصدر القرار ومن هو مختص بإصداره، وأنه إلى حين وضع قواعد تحدد الخط الفاصل بين الأمرين، يتعامل القاضي بشكل عملي مع كل قضية ومدى تأثر المراكز القانونية فيها من عدمه[٢].

وبالعودة إلى أبرز الحالات التي يركن إليها عيب عدم الولاية الجسيم في انعدام القرار الإداري في ضوء أحكام القضاء، فإن الفقه يحصرها في الآتي:

**أولًا: صدور القرار الإداري من فرد عادي ليس له أي صفة رسمية:**

تتحقق هذه الحالة من حالات انعدام القرار الإداري بصورة عملية في كل حالة نشاهد فيها صدور قرار إداري من قبل شخص لم يصدر بعدُ قرار بتعيينه، أو صدر قرار مبني

---

(١) د/ صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، العدد ٤، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٧م، ص١٣٨ وما بعدها.

(٢) د/ حمدي العجمي، المرجع السابق، ص: ٥٤، ٥٥.

على عيب جسيم يجعله منعدمًا، وهو ما يطلق عليه الفقه والقضاء "بالموظف الفعلي"، وفي ذلك قضى بأنه: "ولما كان المدعي قد أُلغي تعيينه لبلوغ السن النظامية، فإنه يعتبر خلال فترة تعيينه الباطلة موظفًا فعليًّا"[١].

**ثانيًا: الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات أو التعدي على اختصاص سلطة أخرى:**

وتتحقق هذه الحالة حينما يصدر القرار عن سلطة إدارية، وكان في الأصل من اختصاص إحدى السلطتين التنظيمية أو القضائية، أو كان فيه تعدٍّ واضح على اختصاص سلطة إدارية أخرى، دون أن يكون بين الأخيرة وبين مُصدرة القرار أي علاقة إدارية، أو أن القرار الإداري صدر استنادًا إلى تفويض، في حين كان هذا التفويض غير موجود أساسًا، ومن هذا القبيل ما قضى به الديوان في أكثر من قضية، نذكر منها على سبيل المثال ما قضى به الديوان بأنه: "تَقَرر فصل المدعي تأديبيًّا بقرار من مدير الجامعة، ولا يملك طبقًا للائحة التنفيذية للجامعة بمجلس التأديب الذي خوَّله تلك اللائحة، ولا أي تأديب لأعضاء هيئة التدريس عما يرتكبونه من مخالفات، وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم، طبقًا لمقتضى حكم المادتين ١٣٦، ١٤٧ من ذات اللائحة، وتبعًا لذلك يكون قرار فصل المدعي تأديبيًّا قد صدر مشوبًا بعيب عدم الاختصاص، مما يجعله من هذه الناحية أيضًا قد صدر مخالفًا للنظام، ومن ثم غير مشروع، وما يستدعيه الأمر من بطلان هذا القرار[٢].

وكذلك قضى بأنه: "أوامر سجن المدعي تعتبر في حكم القرارات الإدارية، ولا بدَّ للقرار الإداري لكي يكون صالحًا للتنفيذ أن يصدر من ذي صلاحية ولائحة تفويضات

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٨٢/ ت/ ٣ لعام ١٤٠٨هـ، في القضية رقم ١٠١٦/ ١/ ق لعام ١٤٠٧هـ.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ٦٠/ ت لعام ١٤٠٥هـ، في القضية رقم ٧١٥/ ١/ ق لعام ١٤٠٤هـ.

أمراء المناطق؛ وذلك أن رفض تنفيذ مثل هذا الحكم يُعَد مخالفة تستوجب الجزاء، ولا يتم توقيع الجزاء إلا بموجِب حكم قرار مستند إلى نظام، ولم يحصل شيء من ذلك في موضوع سجن المدعي، ومن ثمَّ تصبح أوامر سجن المدعي باطلة ابتداء"[١].

وبذات المعيار قضى بأنه: "وما عدا هذه الجرائم، فإنَّ الديوان قد أناط بالدوائر التأديبية بديوان المظالم دون غيرها ولاية إسباغ الوصف النظامي المناسب على الجريمة التي ارتكبها الموظف، وبيان ما إذا كانت مخلَّة بالشرف أو الأمانة؛ فتوصِي بفصله، أو غير مخلَّة بالشرف أو الأمانة فتقرر ما تراه بشأنه... وقد تصدت الجهة الإدارية لتقييم الجُرْم المنسوب إلى الموظف، وأحلت نفسها محلَّ الجهة المختصة بالمحاكمة التأديبية، ووصفت الفعل بأنه مخُلٌّ بالشرف والأمانة بناء على ذلك التقييم، في حين كان يتعين على جهته الإدارية قبل إجراء الفصل استطلاع رأي الجهة المختصة بالمحاكمة التأديبية في الوصف النظامي للجريمة التي ارتكبها الموظف، وبدون استيفاء ذلك الإجراء يعتبر الفصل باطلًا لمخالفة أحكام النظام"[٢].

**ممَّا تقدَّم يتضح** لنا: أن ديوان المظالم قد ألغى العديدَ من القرارات الإدارية التي عابها عيب عدم الاختصاص الجسيم، سواء في حالة صدور هذه القرارات من فردٍ لا يمت بأيِّ صلة للجهة الإدارية، كما لو كان ضمن أفرادها إلا أن صلته انقطعت قبل صدور القرار الإداري، أو أن يكون في صدور القرار الإداري ما يمثل تعديًا صارخًا على اختصاص جهة أخرى، سواء أكانت جهة إدارية أخرى أو جهة نظامية أو قضائية، أو أن

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٣١٧/ ت/ ٣ لعام ١٤٠٩هـ، في القضية رقم ٦٤٢/ ٢/ ق لعام ١٤٠٨هـ.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٤٠/ ت/ ٣ لعام ١٤٠٨هـ، في القضية رقم ٢٢٠/ ٢٢/ ق لعام ١٤٠٧هـ.

القرار صدر من غير الشخص الذي خوَّله المنظم إصدار قرارات إدارية في شأنٍ ما، ففي جميع هذا الحالات وصف الديوان هذه القرارات تارة بأنها منعدمة، ومن ثمَّ فإنها ولدت ميتة، وتارة أخرى بأنها غير مشروعة ومخالِفة للنظام، ثم يتبع الأمر بطلانها، ومن ثـمَّ فإن الديوان اعتبر أن العيوب التي تلحق بالولاية إنما هي عيوب جسيمة يكون فيها مصير القرار الإداري حتمًا الإلغاء أو البطلان، وإن كان الديوان لم يتوسع بفكرة الانعدام؛ لأنَّه قد اعتبر أن الاختصاص له من الأهمية في دولة الشريعة والنظام القدح المُعلَّى، فالعناصر التي تنتج عنها وتتكون منها القرارات الصادرة عن جهة الإدارة: الدعامة الأولى من دعائم المشروعية، لا تقوم إلا به، وهي من دونه ساقطة، وكان تجاوزه منطويّا على الإحداق بمخاطر شتى تجاه المصلحة العامة ومظنة لفساد العمل الإداري وبطلانه، فضلًا عن ما فيه من المخاطرة بالمصالح والحقوق الخاصة، لما كان ذلك كان المتقرر فقهًا وقضاء أنَّ كل عيبٍ ينال من قرار جهة الإدارة بنيل يسير أو جسيم في عنصر الاختصاص مما يتصل بالنظام العام[1].

(١) الحكم رقم ١٢٨/ أ/ ٢ لعام ١٤٣٣هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص١٧٩٢.

## الفرع الثاني
## حالات انعدام القرار الإداري غير المتعلق بالولاية

استكمالًا لإيضاح حالات الانعدام للقرار الإداري، نبين في هذا الفرع حالات انعدام القرار الإداري غير المتعلق بالولاية "أي الاختصاص"، وقبل الحديث عن هذه الحالات لا بد من التنويه على أمرين غايةً في الأهمية:

**الأول**: يتعلق بإجماع الفقه، على أن العيب الذي يشوب القرار الإداري استنادًا إلى ركن السبب يؤدي إلى بطلانه وليس إلى انعدامه[1]. والقضاء يختلف مع هذا في بعض أحكامه على النحو الذي سنبينه.

**أمَّا الأمر الثاني**: أن حالات انعدام القرار الإداري غير المتعلقة بالولاية إنما تندرج تحت إطار المعايير الرئيسية التي حددها الفقه في تمييز انعدام القرار الإداري عن بطلانه، سواء فيما يخص معيار اغتصاب السلطة، أو الانعدام الوجودي للقرار الإداري، أو المعايير الأخرى التي توسع البعض فيها؛ كمعيار الوظيفة الإدارية، أو المعيار الظاهر، وسنستعرض تباعًا حالات الانعدام للقرار الإداري غير المتعلقة بالولاية في ضوء قرارات ديوان المظالم للوقوف على موقف الديوان من هذه الحالات، ومن خلال تتبع هذه القرارات نجد أنَّ فكرة الانعدام يمكن تصورها في حالتَي عيب الشكل أو الإجراء، أو عيب المخالفة الجسيمة للأنظمة واللوائح المرعية، خاصة حينما يكون موضوع القرار الإداري فيه تعدٍّ على الحريات الفردية أو الأملاك الخاصة، وذلك من خلال ما يأتي:

---

(١) د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٢٧١. د/ محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٢١٢، د/ محمد جمال الذنيبات: القرار الإداري المنعدم، المرجع السابق، ص٣١٦.

**أولًا: حالة انعدام القرار الإداري المتعلقة بالشكل أو الإجراء الجوهري:**

يمثل الشكل أو الإجراءات أحد الواجبات التي يجب على الإدارة المختصة مراعاتها لصحة قراراتها إلى جانب عنصر الاختصاص، وكما وضحنا سابقًا أن المقصود بالشكل هو المظهر الخارجي للقرار، أما الإجراءات فهي الخطوات النظامية التي يجب اتباعها قبل وأثناء إصدار القرار، والأصل أن المنظم لا يشترط في القرار الإداري شكلًا خاصًّا أو إجراء معينًا، إلَّا إذا نصَّ على ذلك في النظام، وهو ما استقر عليه ديوان المظالم بالقول: "ومن حيث إنه من المقرر أن الإدارة غير مقيدة بشكل محدد في الإفصاح عن إرادتها ما لم يأمرها النظام باتباع شكل معين في إصدار قراراتها... ففي هذه الحالة تلتزم باتباع الشكل"[(١)].

وعليه فإن أيما إخلال بشكل القرار الإداري أو ما يجب اتباعه إنما يؤدي إلى إلغائه، وهو إلغاء مبني على عدم مشروعية، وهذه الأخيرة من النظام العام، ويجب القضاء بها في جميع الأحوال، على أنَّ هذا الإلغاء المبني على عدم مراعاة الشكل أو الإجراء قد ربطه الفقه والقضاء بنوعٍ محددٍ من الشكل أو الإجراء، وهو الشكل أو الإجراء الجوهري، والذي ميزه وَفْق معيار الموضوع الذي يحدد جوهرية الشكل أو الإجراء من عدمه، في ضوء ما إذا كان الإجراء أو الشكل مقررًا لمصلحة الأفراد، ومن ثم يكون الشكل أو الإجراء جوهريًّا يجب إلغاؤه، أمَّا إذا كان العكس -أي أنه غير مقرر لمصلحة الأفراد- فهنا تعتبر المخالفة ثانوية لا يجب الإلغاء، ومن هذا القبيل ما قضى به ديوان المظالم بأنه: "عدم اشتراك مندوبي أيٍّ من الجهات المشار إليها يجعل القرار الصادر بهذا الشأن مَشُوبًا بعيب مخالفة الشك، ويصمه بالبطلان لهذا السبب؛ لأن اشتراك هذه الجهات في دراسة الأمر لتقدير الضرر الذي لحِق بالمتضرر والتعويض عنه أمر جوهري، ولا يكون

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ١/ ٤/ ١٣٩٧هـ، قضية رقم ٢٦٤/ ق لعام ١٣٩٧هـ، ص٢٦٩.

القرار سليمًا إلا بتوافره، ومن شأنه أن يؤثر في مضمون القرار الصادر من اللجنة المشار إليها في الموضوع المعروض عليها"[١].

وإن كان في حكم آخر رفض القضاء بانعدام القرار لمخالفته للإجراءات، معللًا بأنَّ الباطل لا يمكن أن يتحول إلى حق بدعوى مضي المدة؛ حيث إن قرار مبدأ تحصن القرار الإداري المخالف للنظام بدعوى مضي المدة لا يستند في الحقيقة إلى نص نظامي صريح يقرره، ولا إلى قاعدةٍ قضائيةٍ مستقرة تقضي بتحصنه، بل إن ديوان المظالم سبق وأن حكم بعدم قبول الدعوى بتحصن القرار الإداري الباطل لمضي المدة، كما في الدعوى رقم (٦/ ١/ ق) لعام ١٤١٤هـ الصادر بحكم الدائرة الفرعية السادسة، والمؤيَّد من هيئة تدقيق القضايا بالدائرة الثانية، وذلك بحكمها رقم (٤/ ت/ د) لعام ١٤١٥هـ[٢].

كما أنه قضى بأن: "عدم اكتمال نصاب اللجنة التي قامت بتقدير القرار والمنصوص عليها بنظام نزع الملكية لا يصل بالقرار إلى حد الانعدام، وإنما يصيبه البطلان الذي يتحصن معه القرار بمضي المدة اللازمة للطعن عليه"[٣].

**ثانيًا: حالة انعدام القرار الإداري المتعلقة بركن المحل "مخالفة الأنظمة واللوائح":**

يراد بركن المحل للقرار الإداري، أن يكون صُلب موضوع القرار الإداري مطابقًا لما صدر من أنظمة ولوائح، ومِن ثَمَّ فإن مخالفة محل القرار الإداري لأحكام النظام، يعني: العيب الذي يتحقق بمخالفة موضوع القرار الإداري للأنظمة واللوائح[٤].

---

(١) قرار ديوان المظالم رقم ١٠٤/ ت/ ٣/ لعام ١٤٠٨هـ، القضية رقم ٢٣٦/ ١/ ق لعام ١٤٠٨هـ.

(٢) الحكم رقم ٣/ د/ ف/ ٣٢ لعام ١٤٢٠، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص٥٦٥ وما بعدها.

(٣) الحكم رقم ١٨٥/ د/ إ/ ٤ لعام ١٤٢٨هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص٢٢٦.

(٤) د/ خليل الظاهر: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٢٦٠. د/ نواف كنعان: القضاء الإداري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩م، ص٢٩٩.

وقد قضى الديوان بأن: "القرارات الإدارية التي اشتملت على مخالفة جسيمة جرَّدتها من صفتها الإدارية، لا تكتسب الحصانة المقررة، ويحق سحبها أو إلغاؤها في أي وقت، ولما كان تثبيت المدعي قد تم بالمخالفة للأمر السامي (...) مما يكون القرار قد انطوى على مخالفة جسيمة تجعله غير متحصن من السحب أو الإلغاء"(١).

وهذه المخالفة إمَّا أن تكون مباشرة، وهذه تتحقق حينما تتجاهل الإدارة النص النظامي أو اللائحة النظامية، تجاهلًا كليًّا أو جزئيًّا، وتباشر عملًا ممنوعًا بحكم النظام، وقد تتخذ المخالفة المباشرة صورة مخالفة إيجابية من خلال إقدام الإدارة على القيام بإصدار قرار إداري مخالف لما هو منصوص عليه في النظام، أو صورة مخالفة سلبية كالامتناع عن اتخاذ قرار كان من الواجب صدوره وَفْق الأنظمة واللوائح، وقد قضى الديوان بأنه: "لا يجوز التمسك بتعاميم وزير... المشار إليها فيما سلف لحرمان المدعي من حقه في ضم خدمته السابقة إلى خدمته الحالية؛ لأنَّ تلك التعاميم قد سنَّت قيودًا غير موجودة في نظام التقاعد العسكري، ومن ثمَّ لا يجوز -والحال كذلك- الاعتداد بها لمخالفتها للنظام، أو من المقرر أنه لا يجوز أن تخالف التعاميم أو التعليمات التنفيذية لأي نظام الأحكام الواردة به، أو أن تستحدث حكمًا جديدًا لم ينص عليه"(٢).

أمَّا المخالفة غير المباشرة، فهذه تشمل حالتَي الخطأ في تطبيق الأنظمة واللوائح، كما لو اتخذت الإدارة قرارها دون التحقق من قيام واقعة صحيحة تستند إليها في تطبيق أحكام النظام، وعليه تكون مشروعية القرار هنا متوقفة على تحقُّق الواقعة التي تَطَلبها النظام، وقد قضى الديوان بأنه: "ولما كان الأمر ما ذكر بشأن تقرير الأداء الوظيفي المُعَد

---

(١) الحكم الصادر في القضية رقم ١٥٥/ ٦/ ق لعام ١٤٣٦هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص٢١٧.

(٢) حكم ديوان المظالم: رقم ٢١/ ت/ لعام ١٤٠٨هـ، في القضية رقم ٥١٨/ ١/ ق لعام ١٤٠٤هـ.

عن المدعي من قبل وكيل الوزارة، فإنه يتعين والحال ما ذُكر القضاء ببطلان ذلك التقرير لعدم قيامه على أساس صحيح من الواقع أو النظام، الأمر الذي يكون معه قرار طي القيد على الطعن باطلًا؛ لأن ما بُنِي على الباطل فهو باطل"[١]. أو الخطأ في تفسير النظام أو اللائحة كما لو أعطت الإدارة القاعدة النظامية مفهومًا ومدلولًا مخالفًا لما قصده وأراده المنظم، وقد قضى الديوان بأنه: "ولأن لأمر السامي رقم/ ف / ٦٧٠٠ وتاريخ ١٩/ ٣/ ١٤٠٢؛ حيث استعمل عبارة: "من يلتحق من الخريجين بالجهات الحكومية" لا يقصد مطلق الالتحاق بالخدمة، وإنما عنى التعيين، ولا يتصور أن يكون عن طريق النقل، فإذا ما عين ثم نقل فإنه ينقل بوصفه موظفًا لا خريجًا، فلا يجوز الخروج على هذا الحكم بناء على اعتبارات العدالة أو غيرها؛ إذ يعدُّ ذلك من قبيل الاجتهاد في مورد نص صريح، ولأن القاعدة المسلَّم إليها أنه يتعين التزام قاعدة التفسير الضيق في النصوص النظامية؛ إذ لا يجوز التوسع في تفسيرها أو القياس عليها"[٢].

**والأمثلة على القرارات المنعدمة بسبب مخالفة الأنظمة واللوائح متعددة؛ فمنها:**

- صدور قرار تعيين دون استيفاء شروط التأهيل العلمي المتطلب قانونًا لشغل الوظيفة؛ لكونه شرطًا أساسيًّا للدخول ابتداءً في إحدى وظائف المجموعة النوعية المنتمية إليها الوظيفة. فإذا تخلف هذا الشرط كليةً، أو كان المؤهل الحاصل عليه العامل غير مناسب للوظيفة المطلوبة لها؛ فإن القرار الصادر بشَغله إياها يكون قد انطوى على مخالفة جسيمة لأحكام القانون تنحدر به إلى درجة الانعدام.

- مخالفة القرار الإداري لحجية الأمر المقضي المقررة للأحكام، عيب تنحدر به إلى هاوية الانعدام؛ فالأحكام النهائية التي تضمنت حسم نزاع معين بين طرفيه، يكون لها

---

(١) حكم رقم ٩٢/ ت/ ١ لعام ١٤١٧هـ، القضية رقم ٨١/ ١/ ق لعام ١٤١٧هـ.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٣١/ ٣/ ١ لعام ١٤٠٥هـ، في القضية رقم ١١٤/ ٢/ ق لعام ١٤٠٤هـ.

حجية الأمر المقضي... واستهدف المنظم بذلك استقرار الحقوق لأصحابها، وإضفاء الثقة والاحترام لهذه الأحكام، ولذلك جعل هذه الحجية متصلة بالنظام العام، والقرار الصادر تنفيذًا لحكم قضائي لا يعدو أن يكون مجرد إجراء تنفيذي للحكم، ولا تترخص الإدارة بشأنه بسلطة تقديرية، ولا تملك سوى تنفيذ مقتضى الحكم، فإذا خالفت الإدارة ذلك فإن قرارها في هذا الشأن يكون منعدمًا، لا عاصمَ له من الإلغاء مهما طالَ عليه الزمن.

مع مراعاة أنه ليس كل مخالفة لأحكام النظام يعتبر معها الحكم منعدمًا، وهذا ما أكده الديوان في قضائه بأن: "خطأ الجهة المدعى عليها في تطبيق النظام لا يصل بقرارها حد الانعدام الذي قررته المبادئ القضائية -علة ذلك: النص في نظام ديوان المظالم على العيوب التي تعتور القرار الإداري، ومنها مخالفة النظم والخطأ في تطبيقها وتأويلها- مؤدى ذلك: وجوب تقيد المدعي بالمواعيد النظامية للتظلم ورفع الدعوى خلالها"[1].

**ثالثًا: انعدام القرار لانعدام السبب:**

كما ذكرنا آنفًا أن القرار الإداري -كغيره من الأعمال النظامية- لا بد أن يقوم على سبب صحيح يبرره، ويمثل علة إصداره، وسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية، أو النظامية، أو الظروف والأوضاع التي تسبق إصداره، وتدفع الجهة الإدارية إلى إصدار القرار. وحتى يكون القرار الإداري صحيحًا في عنصر السبب، لا بد أن يتحقق في عنصر السبب هذا الوجود الفعلي أو المادي، وكذلك الوصف القانوني الذي يحدده ويتطلبه المنظم.

وقد استقر قضاء الديوان على أنه إذا فقدَ القرار سببه كان منعدمًا، ومن قضائه في هذا الصدد: "حيث إن الثابت لدى الدائرة أن قرار المدعى عليها بحسم نسبة من قيمة التعويض المقدر للمدعي بَنَتْه على غير سبب مشروع؛ ومن ثم فإنَّ قرار المدعى عليها

---

(١) الحكم رقم ٥٣/ د/ ف/ ١٥ لعام ١٤٢٨هـ، مجموعة الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص٢١٧.

هو قرار منعدم ومفتقد لمقوماته، ومن ثم يكون عملًا ماديًّا يجوز الطعن عليه في أي وقت، ويكون حكم القضاء بشأنه كاشفًا لوجه الانعدام فقط، وهو الأمر الذي أكَّده وبيَّنه حكم هيئة التدقيق رقم (١٣٧/ ت/ ٦) لعام ١٤٢٤هـ في القضية رقم (١٧١/ ١/ ق) لعام ١٤٢٣هـ، ومن ثمَّ تحكم الدائرة بقبول الدعوى شكلًا"[١].

كما قضى بأنه: "إذا كان سبب القرار معدومًا، فإن القرار الذي بني عليه يُعَد معدومًا؛ لأنه لم يصادف محلًّا صحيحًا يمكنه الاستناد إليه، فهو قد ولد ميتًا، ولن تنبعث فيه الحياة يومًا من الأيام، وحيث الأمر ما ذكر، فإن الدعوى المتعلقة بالطعن في هذا القرار تبقى مفتوحة لا تتحصن بفوات مدة معينة"[٢].

(١) الحكم رقم ٥/ د/ غ/ ٣٢ لعام ١٤٢٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص٦٣٥.

(٢) الحكم رقم ٥٣/ د/ ف/ ١٥ لعام ١٤٢٨هـ، مجموعة الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص٢١٧.

## المبحث الثاني
## الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة

**تمهيد وتقسيم:**

تُعَد الرقابة على القرارات الإدارية من الوسائل المهمة للمنظم في تحقيق مقتضيات المشروعية الإدارية، وتصويب مسار سلوك الإدارة وعدم انحرافها عن تحقيق غايتها المتمثلة في تسيير المرفق العام واستمراريته، ولذا فقد حظيت الرقابة باهتمام بالغ من قبل المنظم، وهذا يظهر في عدم قصرها على نوع واحد، بل جعلها تشمل أنواعًا متعددة؛ منها ما هو قضائي، ومنها ما هو إداري، ورتب آثارًا عليها؛ منها ما يتعلق بالمسؤولية عنها أو حقوق من مسَّه ضررها، وسنتناول هذه الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة من خلال المطلبين التاليين:

**المطلب الأول: أنواع الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة.**

**المطلب الثاني: أثر الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة.**

## المطلب الأول
## أنواع الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة

**تمهيد وتقسيم:**

تتعدد أوجه الرقابة التي يفرضها المنظم على أعمال الإدارة الصادرة بإرادتها المنفردة تحقيقًا للصالح العام كخيار أَوْحَد في سبيل تحقيق المنفعة العامة، والحفاظ على حقوق وحريات الأفراد ومصالحهم، وهذه الرقابة إمَّا أن تكون رقابة قضائية، أو رقابة إدارية، وعليه نخصص لبحثهما الفرعين الآتيين:

**الفرع الأول: الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية المنعدمة.**

**الفرع الثاني: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المنعدمة.**

## الفرع الأول
## الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية المنعدمة

### أولًا: تعريف الرقابة الإدارية وأنواعها:

تُعَد الرقابة الإدارية أحد سُبُل التحقق من المشروعية الإدارية التي يجب على الإدارة مراعاتها وَفْق الحدود التي حدَّدها المنظم في النظم واللوائح، وذلك إلى جانب الرقابة القضائية على النحو الذي وضحناه فيما سبق، أما الرقابة الإدارية التي نحن بصددها، فيُراد بها إحدى الوظائف التي تلتزم الإدارة بممارستها بجوار الأعمال المنوطة بها؛ حيث إنَّ هذه الرقابة هي الوسيلة التي تتأكد من خلالها الإدارة أن ممارسة أفرادها للأعمال الموكلة لهم تسير وَفْق المشروعية المذكورة، دون أيِّ تَعَدٍّ على حقوق المواطنين وحرياتهم، وأنهم يباشرون هذه الأعمال بكل أمانة وإخلاص وتفانٍّ وكفاءة، دون أي استغلال أو تحيز أو محاباة، فالرقابة الإدارية بهذا المفهوم هي مرآة عاكسة لمدى تَقدُّم البلد وتحضُّرها، فالموظفون هم ممثلو الدولة والمتصرفون باسمها والمؤتمنون على حقوق أفرادها والحفاظ على مصالحهم وصون حرياتهم؛ وذلك من خلال ما خوَّلتهم الدولة من سلطات وصلاحيات، فعدم تقيدهم بالمشروعية الإدارية يُهدر هذه الحقوق، وينتهك تلك الحريات، ويزيد من فجوة الفساد؛ لذا لا بد من وسيلة رقابية بيد الجهة الإدارية العليا تعينها على التحقق من أن كل شيء يسير وَفْق الخطة التي اختيرت والأوامر التي صدرت والمبادئ التي وضعتْ، وكذلك توضيح الأخطاء والانحرافات حتى تتمكن من تصحيحها وتجنُّب الوقوع بها مرة أخرى، وهذا ما يطلق عليه الفقه: الرقابة الإدارية[١]، فالأخيرة وَفْق البعض هي عملية كشف الستار عن الوسيلة التي يمكن بها للقيادة الإدارية أن تحدد مدى تحقُّق الأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد، أو أنها النشاط الذي تتولى به

---

(١) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأصول الإجرائية في الدعاوى والأحكام الإدارية "الاختصاص - الخصومة - الأحكام"، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠١٦، ص١٠.

الإدارة متابعة تنفيذ السياسة الموضوعية وتقييمها والعمل على إصلاح ما قد يضر بها من ضعفٍ حتى يمكن للإدارة تحقيق الأهداف المنشودة[١].

وعليه يتضح من التعاريف السابقة أن مفهوم الرقابة الإدارية إنما يدور حول مرتكزات جلُّها يتمثل في الغاية منها؛ وهي التحقق من مشروعية العمل الإداري، ومدى صحة تطبيق الجهة الإدارية للأنظمة والتعليمات، والتأكد من تحقيق أهداف المنظمة الإدارية وفقًا لما تمَّ وضعه من خططٍ مُعدَّة مسبقًا، وكذلك مدى الكفاية في التنفيذ بأقل ما يمكن من الوقت والجهد والمال، والتحقق من عدم استغلال الموظف العام لوظيفته، وعدم محاباته وتمييزه بين موظف وآخر.

## ثانيًا: طرق الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية المنعدمة:

بتطبيق هذا النوع من الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة، نجد أن الفقه والقضاء في النظام السعودي قد أقرَّا بحق الإدارة في إنهاء القرارات الإدارية من جانبها؛ وذلك وَفْق شروط معينة، وتكون الرقابة هنا من خلال إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة في إنهاء القرارات الإدارية وإزالة آثارها الماضية والمستقبلية معًا عبر ما يُعرف بطريقة سحب القرار الإداري، والتي سوف نتناولها بالتفصيل الآتي، إلى جانب التَّطرُّق إلى مدى قدرة الإدارة على تصحيح القرار الإداري المنعدم أو تحويله[٢].

### ١ـ طريقة سحب القرارات الإدارية المنعدمة:

يُعَرف الفقه طريقة سحب القرارات الإدارية المنعدمة بأنها حق الإدارة في سحب القرار الإداري المنعدم في أيِّ وقتٍ تشاء، دون أن تتقيد بشرط الموعد الذي تتقيد به في حالة سحب القرار الإداري الباطل[٣].

---

(١) د/ أنور رسلان: القضاء الإداري "مبدأ المشروعية- الرقابة القضائية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧م، ص١٨٧.

(٢) د/ محمد عبد العال السناري: القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص٣٦٥.

(٣) د/ أنور رسلان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص١٩٠.

وعليه، فإن غالبية الفقه يعتقد أن للإدارة سحب القرار الإداري المنعدم في أي وقت ودون أي شرطٍ يتعلَّق بالميعاد، وهي تباشر هذا السحب للقرار الإداري إما تلقائيًّا من جانبها "رقابة تلقائية"، أو بناء على تَظَلُّم أصحاب الشأن ذوي المصلحة "الرقابة بناء على تظلم"، وهذا الأخير إما أن يتخذ شكل التظلم الولائي، فيتوجه المضرور من القرار إلى من صدر منه القرار الإداري المنعدم، مطالبًا بإلغاء القرار الإداري أو تعديله أو سحبه، حسب مقتضيات المشروعية، أو شكل التظلم الرئاسي، وفيه يتقدم صاحبُ المصلحة إلى الرئيس الإداري الأعلى الذي صدر منه التصرف مبينًا ما يتضمنه من أخطاء وقع فيها المرؤوس، ليتولى الرئيسُ القيام بما يلزم لتحقيق مبدأ المشروعية، وقد يتخذ التظلم شكل التظلم أمام اللجان الإدارية؛ بأن يتقدم المتظلم إلى اللجنة الإدارية المحددة نظامًا في حالات معينة؛ لتقوم الأخيرة بفحص مشروعية التصرف محل التظلم، ومن ثم التحقق من مدى تطبيق مبدأ المشروعية من عدمه[١].

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الطريقة للرقابة الإدارية فيما يتعلق بسحب القرار الإداري المنعدم، إنما تقتصر فقط على القرارات الإدارية المنعدمة، دون القرارات الباطلة؛ حيث إن المنظم قد خوَّل هذه الطريقة للتحقق من مدى احترام القانون، من خلال التوفيق من مصلحتين متناقضتين:

**الأولى**: تمكين الجهة الإدارية من إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية.

**والثانية**: وجوب استقرار الأوضاع النظامية المترتبة على القرار الإداري[٢].

---

(١) د/ خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٨٧.

(٢) قرار ديوان المظالم: رقم ٣٦١ لعام ١٤٣٩هـ، رقم القضية ٧٦٩١/ ٢/ س لعام ١٤٣٩هـ، جلسة ٢٨/ ١/ ١٤٤٠هـ، ص٢٧٢.

أما القرارات المعيبة بعيوبٍ لا تصل إلى الانعدام، فلا يجوز سحبها بعد مضي ستين يومًا من تاريخ تبليغ ذوي الشأن بها، وهذا ما أكده الديوان في قضائه؛ حيث قضى بأن: "قيام المدعى عليها في ١٦/ ٨/ ١٤٣٢هـ بإصدار قرارها محل الطعن بسحب الرخصة الممنوحة للمدعي -تحصن القرارات الإدارية بمضي ستين يومًا على تبليغ ذوي الشأن بها- العلة التي من أجلها حصَّن المنظم القرارات الإدارية هي استقرار المراكز النظامية، سواء من الطعن بمواجهة الأفراد، أو من السحب بمواجهة الجهة الإدارية- مؤداه: عدم مشروعية قرار المدعى عليها بسحب قراراها- أثر ذلك: إلغاء القرار[1].

كما قضى بأنه: "العلة التي من أجلها حصن المنظم القرارات الإدارية بمضي ستين يومًا على تبليغ ذوي الشأن بها، هي استقرار المراكز النظامية، حتى تظل تلك المراكز رهينة لدواعي الإلغاء دون تحصينها بالتقادم، ومن ثم فإن ذلك ينسحب في مواجهة الجهة الإدارية مُصدرة القرار، فمتى ما ظل المركز النظامي رهينًا لإرادة الجهة الإدارية بسحب القرار؛ فإن ذلك كفيل بمنازعة تلك المراكز وفقدان ثقة الأفراد بها؛ لذا، فقد نحا الفقه والقضاء إلى تحصين القرارات الإدارية، سواء من الطعن بمواجهة الأفراد، أو من السحب بمواجهة الجهة الإدارية بمجرد فوات مواعيد الطعن؛ لتغدو بمواجهة الكل حصينة من الإلغاء أو السحب، وتستقر المراكز والحقوق الناشئة عنها بتقادُمها[2]. والمقصود بعبارة: "إلا ما استثني" الواردة في الحكم: القرارات التي لا تتحصن بمُضي المدة، والتي من بينها القرارات المنعدمة.

---

(١) الحكم رقم ٤٥/ د/ إ/ ١/ ٢ لعام ١٤٣٤هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص١٠١٢.

(٢) الحكم رقم ٤٥/ د/ إ/ ١/ ١ لعام ١٤٣٤هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص١٠١٢ وما بعدها.

وهذا ما أكده حين قضى بأن: "استقرار القضاء الإداري على جواز سحب القرارات الإدارية التنظيمية العامة في أيِّ وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة، أما القرارات الإدارية الفردية فلا يجوز سحبها ولو كانت مشوبة، إلا خلال الميعاد المحدد نظامًا للطعن عليها، بحيث لو انقضى هذا الميعاد تحَصن القرار من الإلغاء أو التعديل أو السحب، إلا إذا كان القرار المسحوب معدومًا أو قد بُني على غشٍّ أو تدليس- سحب قرار تعيين المدعية بعد مرور المدة النظامية التي تخُول مصدره حق الاختصاص بسحبه؛ يجعله مشوبًا بعيب عدم الاختصاص، وهو عيب جسيم يُرَتِّب انعدام القرار وجواز الطعن عليه دون التقيد بالمدد المحددة لتحصن القرار المسحوب من الإلغاء أو التعديل"[1].

وبالتالي، إذا شاب القرار الإداري غِشٌّ أو تدليسٌ من صاحب الشأن، أضحى قرارًا منعدمًا لا تلحقه حصانة، ويمكن سحبه أو الطعن عليه في أيِّ وقت؛ إذ من شأن الغش أو التدليس التأثير على إرادة الجهة الإدارية في إصدار القرار الإداري الذي هو في جوهره تعبير عن تلك الإرادة. ومِن ثَمَّ تكون الإرادة في هذه الحالة غير حقيقية أو غير صحيحة، فلا يجوز للشخص أن يستفيد من غِشِّه أو سوء نِيَّته بحسبان أن الغش يفسد كلَّ شيء.

* والأصل أن الغش أو التدليس يحَدث باتباع صاحب الشأن مسلكًا إيجابيًّا، يكون من شأنه التأثير على إرادة الجهة الإدارية بما يؤدي إلى إفسادها، فعلى سبيل المثال: إذا ثبت أن شخصًا ما أدخل الغش والتدليس على جهة الإدارة، وذلك بتقديمه مجموعة من المستندات التي تضمنت معلومات مخالِفة للحقيقة... الأمر الذي كان من شأنه التأثير على إرادتها في اتخاذ قرار التعيين اعتمادًا على هذه المعلومات الخاطئة، ومِن ثَمَّ يكون القرار الصادر بتعيينه قد بُني على غش وتدليس، مما يفقده ركنًا من أركانه وهو ركن

(١) الحكم رقم ٢٨٣/ ٢/ ١٠ لعام ١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص٨٠٤ وما بعدها.

الرضا، مما يجعله معدومًا فاقدًا الأثر قانونًا، ومن ثم لا يتقيد الطعن فيه أو سحبه أو إلغاؤه بأيٍّ ميعاد مهما طال عليه الزمن.

ولما كنا بصدد قرار إداري منعدم؛ فإن فوات المدة المحددة نظامًا لسحب القرار الإداري لا تحُوِّل هذا القرار إلى قرار مشروع أو محصَّن من السحب، وهذا ما استقر عليه قضاء ديوان المظالم بقرار هيئة التدقيق رقم ٨٤ لعام ١٤٢٩هـ، والذي جاء فيه: "إن تحصن القرار الإداري وعدمه يتجاذبه مبدآن:

**الأول**: احترام المشروعية والالتزام بها، وهذا يحتم على الإدارة إجراء تصرفاتها داخل نطاق النظام دون تجاوزه، وإلا عُدَّت قراراتها معيبة يلزم تصحيحها في أيٍّ وقت دون التقيد بمدة.

**والثاني**: استقرار الأوضاع الوظيفية والمراكز النظامية، ويمنع المساس بها إلا في أضيق الحدود، وهذا يستلزم تحصن القرارات وعدم المساس بها بعد مضي المدة المحددة للطعن عليها أمام القضاء، وللتوفيق بين هذين المبدأين المتعارضين، فإنه يمكن اعتبار تحصن القرارات الإدارية المعيبة الجديرة بالحماية المقررة لسواها، ويمكن رد تلك القرارات التي تتحصن بمضي المدة إلى ما يأتي:

**أولًا**: القرارات الإدارية المنعدمة؛ وهي التي اشتملت على مخالفة جسيمة للنظام جردتها من صفتها الإدارية، ومرد ذلك إلى أن هذه القرارات يَشُوبها عيبٌ مُفرط في الجسامة يُجَرِّدها من صفتها الإدارية، ويهبط بها إلى درجة العدم، وبهذه المثابة فلا تكتسب الحصانة المقررة، ويحق لجهة الإدارة سحبها في أيِّ وقت[1].

---

(١) د/ خالد بن عبد الله الخضير: أنواع القرارات الإدارية ومعيار التفرقة بينها وأثره، المرجع السابق، ص٧٧. د/ علي حسين خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري السعودي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٤م، ص٣٤٠.

وسحب القرار يترتب أثره على الماضي، ويزيل القرار المسحوب وما يترتب عليه من آثار منذ تاريخ صدوره؛ وكأنَّه لم يكن[١].

## ثانيًا: حكم تصحيح القرارات الإدارية المنعدمة:

يُجْمِع الفقه على أن تصحيح القرار الإداري هو أن تبادر الإدارة إلى إصدار قرار إداري جديد تُصوِّب به ما كان قد صدر منها من قرار إداري معيب، سواء كان هذا العيب ماديًّا أو موضوعيًّا.

وعليه، فالتصحيح للقرار الإداري يتخذ إحدى الصورتين:

١ـ أن يصدر من الجهة الإدارية قرار معيب، ثم تتنبه لخطئها وتحاول أن تصحح عملها بقرار لاحق، وهذا ما يسمى بـ"الإقرار".

٢- أن يصدر القرار من شخص أو هيئة ليست لها صفة في إصداره "أي: قرار إداري منعدم"، ومِن ثَمَّ تريد الجهة الإدارية المختصة أن تصحح الوضع السابق بقبول ذلك القرار من تاريخ صدوره، وهو ما يطلق عليه "الإقرار".

أمَّا عن قابلية القرار المنعدم للتصحيح؛ فيجب التفرقة في هذا الخصوص بين نوعين من الإلغاء:

أ-إلغاء القرار لعدم قيامه على أسبابه الصحيحة، أو لمخالفة القانون؛ ففي هذه الحالة يزول القرار نهائيًّا، ويسترد المحكوم له مركزه القانوني السابق على صدور القرار بما لا يجوز معه لجهة الإدارة استصدار قرار آخر لنفس الأسباب.

بـ حالة إلغاء القرار لأسباب شكلية أو إجرائية، أو لصدوره من سلطة غير مختصة؛ ففي هذه الحالة لا يكون حكم الإلغاء قاضيًا بسلامة موقف المحكوم له، بل لجهة الإدارة

---

(١) الحكم رقم ١٠/ د/ ف/ ٢ لعام ١٤١١هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص٢٤.

الحق في استصدار قرار جديد لنفس الأسباب بعد تصحيح ما اعتور الشكل والإجراءات من بطلان؛ إذ مقتضى الحكم في هذه الحالة أن القرار كان صحيحًا في مضمونه، وكان سيصدر لا محالة لو رُوعيت الإجراءات والاختصاصات. ولذا، لا جناح على جهة الإدارة أن تسترد سلطاتها في إصدار القرار مرة ثانية بعد تنقيته مما علق به من عيوب شكلية.

ومن تطبيقات قضاء الديوان في هذا الصدد: "صدور القرار معيبًا بعدم الاختصاص، فمن شأن التصحيح اللاحق إزالة هذا العيب"(١).

أمَّا بشأن أثر تصحيح القرار الإداري المنعدم، فالفقه في غالبيته يرى أن صدور قرار إداري جديد لاحق للقرار الإداري المنعدم لا يفيد البتة إلا في ترتيب آثار مستقبلية خاصة به منذ صدوره، ولا يسري بأثر رجعي بالنسبة لأيِّ آثار مادية ترتبت على تنفيذ القرار الإداري المنعدم، بل إن الفقه مجمع على أنه لا يؤدي إلى نقل الاختصاص بنظر الآثار المادية من جهة القضاء العادي إلى القضاء الإداري، فالقرار المنعدم هو حالة مادية لا يمكن للإدارة أن تبني عليها عملًا قانونيًّا آخر(٢).

---

(١) الحكم رقم ٧/ د/ ف/ ٢٩ لعام ١٤٢٢هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص٥٧٨ وما بعدها.

(٢) د/ أنور عارف عبد الكريم سمار: القرارات الإدارية المنعدمة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، ١٩٩٣م، ص١٣١.

## الفرع الثاني
## الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المنعدمة

### أولًا: تعريف الرقابة القضائية وأهميتها :

يراد بالرقابة القضائية التحقق من سلامة الأفعال والأقوال ومشروعيتها، وأن الغاية منها تشخيص نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، وبيان مدى انطباق النصوص القانونية عليها، وفق الضوابط التي نصَّ عليها القانون. فالرقابة القضائية عمل قانوني يتم عن طريق هيئة قضائية تتميز بالكفاءة القانونية والخبرة الكبيرة ومؤهلات علمية تجعلهم قادرين على المواجهة لأي عمل قضائي يقف أمامهم، وتتم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (السلطة التنفيذية) ودستورية القوانين، وذلك يدل على التأكيد على مبدأ التعاون فيما بين السلطات الثلاث: التشريعيَّة، والتنفيذيَّة والقضائيَّة...[1].

وتُعَد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية بصورة عامة، والمنعدمة منها بصورة خاصة، أحد أوجه تقدير مدى خضوع الإدارة العامة للقانون؛ حيث إن خضوع الإدارة للقانون يُعَد أحد عناصر الدولة النظامية، وعليه فإن مخالفة الإدارة لأحكام القانون يصمُ أعمالها بعدم المشروعية، وعندها يكون لكل ذي حق طلب إلغائها، ووقف تنفيذها، والتعويض عن الأضرار الناتجة عنها.

وحتى تتحقق فكرة الخضوع للقانون بصورتها الحقيقية والفعالة، لا بد من سلطة تتولى مهام الدور الرقابي هذا، ويكون لها صلاحيات تمُكنها من ردع الإدارة وأشخاصها حينما تتجاوز حدود القانون التي حددها المنظم لها، كلُّ ذلك جعل الرقابة القضائية أكثر

---

(١) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩م، ص١٣.

أنواع الرقابة ضمانًا لحقوق وحريات الأفراد، وجعل الحاجة إلى قضاءٍ مستقلٍّ ومحايدٍ ونزيهٍ ومجرد أكثر إلحاحًا وإصرارًا.

وأمام ذلك كله قام المنظم السعودي بوضع آلية تُعنى بتقدير مدى مشروعية القرارات الإدارية عامة والمنعدمة خاصة، من خلال فرض رقابة من قبل القضاء على الهيئات الإدارية في كل مرة تخرج فيها عن هذه المشروعية.

**أولًا: الجهة القضائية المختصة بتقدير مشروعية القرار الإداري المنعدم:**

بدايةً تجدر الإشارة إلى أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة -ومنها القرارات الإدارية المنعدمة- في كافة النظم النظامية، إنما تخضع إلى نظامين يمثلان نشأة القضاء الإداري:

**الأول**: تكتفي فيه بعض الدول بإنشاء هيئة قضائية واحدة مختصة بالفصل في المنازعات الفردية والإدارية على حدٍّ سواء، وهذا ما يُطلق عليه "نظام القضاء الموحد".

**أمّا الثاني**: ففيه تتولى بعض الدول إنشاء هيئة قضائية إلى جانب هيئة القضاء العادي، تكون مختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، وهو ما يصطلح عليه بمسمى "نظام القضاء المزدوج"، والتي تُعَد المملكة العربية السعودية أحد المطبِّقين لهذا النظام الأخير عبر إنشاء ديوان المظالم كهيئة إدارية مستقلة بموجب المرسوم الملكي الصادر برقم م/ ٥١ وتاريخ ١٧/ ٧/ ١٤٠٢هـ.

وقد امتلك الديوان اختصاصات حددها نظام ديوان المظالم[١]، والذي عدد اختصاصات الأخير[٢]، ومن ضمنها نص الفقرة (ب) من المادة (١٣) بأنه: "دعاوى

---

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

(٢) حيث نصت المادة الثالثة عشرة من هذا النظام بأنه "تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي:

الإلغاء الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن؛ حيث تُعَد دعاوى الإلغاء وسيلة الديوان في تقدير مشروعية القرار الإداري وعدم مخالفته للنظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، فأُولى آثار دعوى الإلغاء الحكم بإلغاء القرار وهدمه من لحظة صدوره واعتباره كأن لم يكن، ويكون لهذا الحكم حجية مطلقة في مواجهة الكافة؛ فقضاء الإلغاء هو القضاء الذي بموجبه يفحص القاضي مشروعية القرار الإداري، وحماية هذه المشروعية مع الموازنة بين المصلحة العامة التي تنشدها الإدارة وبين المصلحة الخاصة التي تتمثل في الحقوق والحريات العامة، فإذا تبين له مجانبة

---

أ- الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية، والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم.

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

ج- دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة.

د- الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفًا فيها.

هـ- الدعاوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة.

و- المنازعات الإدارية الأخرى.

ز- طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية وأحكام المحكمين الأجنبية.

القرار للنظام والشرع؛ حكم بإلغائه، لعدم اتفاق تصرف الإدارة مع مبدأ المشروعية؛ لذا فإن القاضي الإداري أُطلق عليه -وبحقٍّ- قاضي المشروعية"[١].

وهذه المشروعية الإدارية تجد نقيضها والحد منها في توافر أحد أسباب دعوى الإلغاء التي حددها المنظم السعودي، وتحديدًا تلك التي من شأنها انعدام القرار الإداري كعيب الانحراف باستعمال السلطة، حيث حرص المنظم السعودي على ضرورة وجود أحد العيوب كأساس لإلغاء القرار الإداري غير المشروع، وهذا يستفاد من نص المادة الثالثة عشرة الفقرة (ب) من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ، بأنه: "دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شِبه القضائية والمجالس التأديبية، وكذلك التي تصدرها جمعيات النفع العام، وما في حكمها من القرارات المتصلة بنشاطاتها، ويُعَد في حكم القرار الإداري رفضُ جمعية الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقًا للأنظمة واللوائح"[٢].

### ثانيًا: سلطة قضاء ديوان المظالم إزاء القرار الإداري المنعدم:

لما كانت الغاية من الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي الضمان في تحقيق المشروعية الإدارية للقرارات الإدارية، وضمان حقوق وحريات الأفراد وكفالتها في مواجهة تعسف الإدارة؛ لذا فقد عدت دعوى الإلغاء أهم وسيلة لتحقيق هذه المشروعية

---

(١) د/ محمد وهبي مختار، دور القاضي الإداري في دعم وتعزيز مبدأ المشروعية، بحث مقدَّم إلى ندوة بعنوان: القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، ١٤٢٦هـ، المنظمة العربية الإدارية، الرياض، ص٤٨.

(٢) د/ سامي جمال الدين: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٣٠.

في أنشطة الإدارة بما فيها القرارات الإدارية؛ كرقابة موضوعية يمارسها الديوان على أعمال الإدارة إلى جانب قضاء التأديب (الفقرة ب من المادة ١٣ من نظام ديوان المظالم)، فقد أصبح الطعن بالقرار الإداري المنعدم ضمن قواعد هذه الدعوى الخاصة وإجراءاتها المحددة في النظام السعودي.

أما بشأن مواعيد الطعن بالقرار الإداري المنعدم، فالفقه الإداري يعتقد أن الطعن بالقرار المنعدم لا يتقيد بشرط الموعد، وهو رأي يبرره أنصاره بأن القرار المنعدم لا يتمتع بالصفة الإدارية أصلًا، وأن صاحب الشأن بالطعن بالقرار لا ينوي من دعواه إلغاء القرار؛ لأنه غير موجود أصلًا، بل محاولة إزالة الآثار المترتبة على وجود شبه قرار إداري[1].

وبالعودة إلى إجراءات دعوى الإلغاء داخل المملكة العربية السعودية؛ فإن المنظم السعودي قد أخذ بنظرية القرار المنعدم حين تَطَرق للعيوب التي تُخْرِج القرار من صفته الإدارية -أي: من وجوده المادي- كعيب الانحراف باستعمال السلطة كما بينا سابقًا، ومن ثم فإن إجراءات الطعن بهذا القرار إنما تدخل ضمن منظومة إجراءات دعوى الإلغاء، خاصة إذا أخذنا بالاعتبار أن القرار الإداري المنعدم وفْق منظور الديوان هو عمل قانوني من قبل جهة الإدارة صادر بإرادتها المنفردة، بقصد ترتيب أثر قانوني معين، وصادر عن سلطة إدارية وطنية، ونهائيًّا تنفيذيًّا، ويُحْدِثُ أثرًا قانونيًّا "نظاميًّا"؛ سواء في إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم.

كذلك ما يعزز فرضية قبول الطعن بالإلغاء على القرار الإداري المنعدم هو توافر شرطَي المصلحة والصفة في الدعوى المرفوعة بشأنه، فهذان الشرطان هما أساس أيِّ

---

(١) د/ رمزي الشاعر: تدرج البطلان في القرار الإداري، المرجع السابق، ص٣٤٦، د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٤٠٣، د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: النظرية العامة للقانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص١٨٠.

دعوى لقبول إقامتها، وعلى ذلك استقرَّ القضاء الإداري "أنه يتعين لقبول الدعوى أيًّا كان نوعها توافر الصفة والمصلحة، ومن مقتضى ذلك ولازمه أنه إذا لم يكن أحد أطراف الدعوى صاحب صفة فيها أو مصلحة، فإنه يتحتم الالتفات عنها وعدم قبولها[1].

أما بشأن مواعيد الطعن بالقرار الإداري المنعدم فقد حدد المنظم ميعاد الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية من تاريخ العلم بها بشكل رسمي، (المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، ويكون الميعاد (٦٠) يومًا من تاريخ قرار رفض التظلم، أو مُضِيِّ ستين يومًا دون بَتِّ الإدارة في التظلم.

**فهناك أحكام كثيرة تناولت عدم تحصن القرار المنعدم بمضي المدة؛ منها على سبيل المثال:**

قضاء الديوان بأن: "القرارات الإدارية التي اشتملت على مخالفة جسيمة جردتها من صفتها الإدارية، ولا تكتسب الحصانة المقررة، ويحق سحبها أو إلغاؤها في أي وقت، ولما كان تثبيت المدعي قد تم بالمخالفة للأمر السامي (...) مما يكون القرار قد انطوى مخالفة جسيمة تجعله غير متحصن من السحب أو الإلغاء"[2].

كما قضى بأن: "استقرار القضاء الإداري على جواز سحب القرارات الإدارية التنظيمية العامة في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة، أما القرارات الإدارية الفردية فلا يجوز سحبها ولو كانت مشوبة، إلا خلال الميعاد المحدد نظامًا للطعن عليها؛ بحيث لو انقضى هذا الميعاد تحصن القرار من الإلغاء أو التعديل أو السحب، إلا إذا كان القرار المسحوب معدومًا أو قد بُني على غش أو تدليس- سحب قرار تعيين المدعية بعد مرور

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٢٩/ ٨٩ لعام ١٤٠٠هـ في القضية رقم ٣٤٦/ ١/ ق لعام ١٤٠٠هـ.

(٢) الحكم الصادر في القضية رقم ١٥٥/ ٦/ ق لعام ١٤٣٦هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص٢١٧.

المدة النظامية التي تخُول مصدره حق الاختصاص بسحبه، يجعله مشوبًا بعيب عدم الاختصاص، وهو عيب جسيم يرتب انعدام القرار وجواز الطعن عليه دون التقيد بالمدد المحددة لتحصن القرار المسحوب من الإلغاء أو التعديل[١].

(١) الحكم رقم ٢٨٣/ ٢/ ١٠ لعام ١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، ص٨٠٤ وما بعدها.

## المطلب الثاني
## أثر الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة

**تمهيد وتقسيم:**

لا تقف الرقابة -القضائية منها أو الإدارية- عند حد مباشرتها فقط من الجهة التي حددها المنظم، بل ترتب أثرًا واقعيًّا سواء على القرار الإداري ذاته أو على حقِّ مَن مَسَّه هذا القرارُ، ولبحث هذا الأثر للرقابة على القرار الإداري المنعدم؛ نخصص الفرعين الآتيين:

**الفرع الأول: الآثار المتعلقة بالقرار الإداري المنعدم.**

**الفرع الثاني: الآثار المتعلقة بحقوق ذوي الشأن المستفيدين من القرار المنعدم.**

## الفرع الأول
## الآثار المتعلقة بالقرار الإداري المنعدم

بدايةً، نشير إلى أن القرار الإداري المنعدم هو مجرد عمل مادي يكاد يشبه الأعمال التي تصدر من الأفراد العاديين، وانطلاقًا من هذه الفكرة يمكن القول بأن ثمة نتائج رئيسية تترتب على القرار الإداري المنعدم، تتمثل في الآثار الناتجة عنه، **ويمكن حصرها في الآتي**:

### أولًا: عدم تنفيذ القرار الإداري المنعدم:

إن القرار الإداري المنعدم هو قرار معيب ليس إلا مجرد عمل مادي لا أثر قانوني له، فلا تحصنه حصانة، ولا يجد طريقًا للتنفيذ المباشر، بل هو مجرد عقبة مادية في مدى استعمال أصحاب المصلحة فيه لمراكزهم النظامية المشروعة، وعليه؛ فلا تنفيذ لهذا القرار، فإذا ما نفذت الإدارة القرار الإداري المنعدم تكون في هذه الحالة قد ارتكبت اعتداء ماديًّا؛ لذا فإن الفقه يجمع على أن عدم تنفيذ الأفراد للقرار الإداري المنعدم لا يترتب عليه أي مسؤولية مدنية أو جزائية عليهم، ولا يمكن للإدارة أن تلزم الأفراد بتنفيذه؛ لأن القرار الإداري المنعدم هو عدم، والعدم لا وجود له، ولا يحقق أي آثار قانونية إذا أصرت الجهة الإدارية على تنفيذه بأسلوب القوة[1].

وعليه، يمكن القول بأنه لا التزام على الأفراد في احترام هذا القرار، بل لهم مطلق الحق في تأجيله وتنظيم تصرفاتهم النظامية وكأنه غير موجود، وهذا ما يمكن استنتاجه مما استقر عليه الديوان حينما قرر بأنه: "... وقد تصدت الجهة الإدارية لتقييم الجرم المنسوب إلى الموظف، وأحلت نفسها محل الجهة المختصة بالمحكمة التأديبية، ووصف الفعل بأنه مخُل بالشرف والأمانة، وفصلته بناء على ذلك التقييم، في حين كان

---

(١) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأصول الإجرائية في الدعاوى والأحكام، المرجع السابق، ص٥٥.

يتعين على جهته الإدارية قبل إجراء الفصل استطلاع رأي الجهة المختصة بالمحاكمة التأديبية في الوصف النظامي للجريمة التي ارتكبها الموظف، وبدون استيفاء ذلك الإجراء يعتبر الفصل باطلًا لمخالفة أحكام النظام"[١].

على أنَّ الفقه متفق في غالبيته بأنه لا يجوز بأي حال من الأحوال للأفراد مقاومة تنفيذ القرار الإداري المنعدم مهما كان العيب الذي يشوبه، طالما أنه لم يلغ أو يوقف تنفيذه بالطرق النظامية"[٢].

**ثانيًا: عدم ترتيب القرار الإداري المنعدم لأي حق أو التزام:**

انطلاقًا من الفكرة الأساسية التي تحكم التكييف القانوني للقرار الإداري المنعدم بأنه حالة مادية عرضية لا تدخل في المنظومة النظامية بإجماع الفقه والقضاء؛ فإن القرار الإداري المنعدم يفترض أنه لا يكون ضارًّا ولا نافعًا، ومِن ثَمَّ لا يُنشئ أيَّ حق، وكما أن القرار الإداري المنعدم لا يحدث حقًّا فإنه لا ينشئ أيَّ التزام[٣].

**ثالثًا: مخاصمة القرار الإداري المنعدم:**

تفترض هذه الحالة أن الإدارة همَّت إلى تنفيذ القرار الإداري المنعدم، فيصبح تقرير عدم المشروعية لهذا القرار مفتوحًا، سواء بالطريق الإداري كسحب القرار كما بَيَّنَّا سابقًا، أو بطريق الطعن القضائي بأسلوب دعوى الإلغاء.

وقبل الحديث عن الطريق الأخير -وما قد يترتب عليه من آثار- لا بد من التنويه على أن الطعن على القرار الإداري المنعدم لا يستهدف إلغاء هذا القرار؛ لأن هذا القرار -كما

---

(١) قرار ديوان المظالم: رقم ١٤٠/ ت/ ٣ لعام ١٤٠٨هـ، في القضية رقم ٢٩٩/ ٢٢/ ق لعام ١٤٠٧هـ.

(٢) د/ رمزي الشاعر: تدرج البطلان في القرار الإداري، المرجع السابق، ص٣٢٢.

(٣) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: النظرية العامة للقانون الإداري، المرجع السابق، ص١٨٨.

بينا- هو قرار منعدم، والطعن فيه يستهدف إعلان انعدام هذا القرار، وأنه ليس له أيُّ مفعول، ولا يستهدف الحكم بإلغائه، وأن آثار الحكم بانعدامه تقوم على عدم صحة العناصر المكونة لهذا القرار، وبالتالي فإن آثار الانعدام ترجع إلى تاريخ صدور القرار الإداري التي تترتب بعد صدور القرار الإداري المنعدم وتعتبر منعدمة، وبأثر رجعي إلى تاريخ صدور القرار الإداري المنعدم[١].

**رابعًا: الأثر الرجعي للحكم بإلغاء القرار الإداري المنعدم:**

يَحْكُمُ الآثار التي تترتب على الحكم بإلغاء القرار الإداري المنعدم قاعدة مؤدَّاها: أن يعود للطاعن مركزه القانوني قبل صدور القرار الملغي؛ أي: أن حكم الإلغاء يترتب عليه إعدام القرار من يوم صدوره، وهنا يجب على الإدارة أن تعيد الحال إلى ما كان عليه، كما لو أن القرار الملغي لم يصدر بالأساس؛ وذلك إعمالًا للأثر الرجعي لحكم الإلغاء. كما تجدر الإشارة إلى أنه ليس بإمكان الإدارة التذرع بعدم إمكانية تنفيذ حكم الإلغاء بحجة وجود صعوبات مادية معينة، حتى لو لم تلزم المحكمة الإدارة بعمل معين، فهذا يخرج عن ولاية المحكمة، وإنما تقضي بتسوية حالة الطاعن المقررة بحكم إلغاء القرار الإداري المنعدم[٢].

---

(١) د/ رمزي الشاعر: تدرج البطلان في القرار الإداري، المرجع السابق، ص٣٥٠، د/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٤١٠.

(٢) د/ أنور عارف عبد الكريم سمار: القرارات الإدارية المنعدمة، المرجع السابق، ص١٦٦.

## الفرع الثاني
## الآثار المتعلقة بحقوق ذوي الشأن المستفيدين من القرار المنعدم

وضحنا سابقًا أن القرار الإداري المنعدم هو قرار سِمته الأساسية أنها تجَاوز للمشروعية الإدارية بصورة جسيمة، وأن أثره الرئيسي يتمثل في هدم هذه المشروعية الإدارية التي وضعها المنظم بهدف تحقيق الحفاظ على المصلحة العامة من ناحية، وحماية حقوق وحريات الأفراد من ناحية أخرى، وهذا فيما يخص وجود هذا القرار الإداري المنعدم من الناحية المادية، أمَّا أثره بعد أن يتقرر انعدامه بصورة نهائية "تقرير الانعدام"، فكما بينا آثاره تنحصر في إزالة كل الآثار التي ترتبت على وجود شبهة القرار بأثر رجعي، وإعادة الحال إلى ما كانت عليه بإعادة المراكز النظامية لأصحابها وكأن القرار لم يصدر، ومنحهم ما فاتهم من مزايا أو مراكز قانونية[1]، على أن الأمر لا يقف عند تلك الحدود التي رسمتها آثار هذا التقرير بالانعدام، فمما لا شك فيه أننا أمام مباشرة من قبل الإدارة لاختصاصاتها المادية أو النظامية، ولذا ثمة مسؤولية على الإدارة في مواجهة الأفراد عما تسبب لهم من ضرر أثناء هذه المباشرة، ولما كان الفقه يحدد هذه المسؤولية في المسؤولية التقصيرية[2]؛ فتبنى الأولى على الخطأ والضرر وما بينهما من علاقة سببية، بينما تُبنى الثانية على ركن التصرف؛ أي: تصرف الإدارة والضرر وما بينهما من علاقة سببية، وكأن التصرف الذي نحن بصدده -"أي: القرار الإداري المنعدم"- هو تصرف خاطئ من قبل الإدارة لتناقضه مع المشروعية الإدارية؛ فإن النظرية التي تحكم المسؤولية عن هذا القرار إنما تكمن في المسؤولية القائمة على الخطأ من جانب الإدارة؛

---

(١) د/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٤١٥.

(٢) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: النظرية العامة للقانون الإداري، المرجع السابق، ص١٩٠.

أي المسؤولية التقصيرية، وما يترتب عليها من تقرير حقوق لمِن مَسَّه خطأُ الإدارة في إصدار قرارها الإداري المنعدم[١].

ولما كان القرار المنعدم يشكل خروجًا جسيمًا وصارخًا على القواعد النظامية؛ حيث إنه يُعَدُّ غير موجود من الناحية النظامية، ولا يمت بِصلة للوظيفة الإدارية، إلا من الناحية المادية، ومن ثم يُعَد تنفيذ الإدارة له مُشَكِّلًا لحالة اعتداء مادي، فيترتب عليه مسؤولية الإدارة ومسؤولية الموظف الشخصية والذي يُعَد مرتكبًا لخطأ جسيم خارج عن المخاطر العادية للوظيفة الإدارية التي يمكن أن يقع فيها الموظف أثناء مباشرته الوظيفية[٢].

أمَّا بشأن أساس هذه المسؤولية؛ فالفقه متفقٌ على أن أساس مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعية هو الخطأ، وبالتالي فإن مسؤوليتها بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعية تستلزم أركانًا ثلاثة: وهي أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة، وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة وقوع هذا الخطأ، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر. ويدخل في معنى الخطأ هنا العمل غير المشروع أو المخالف للقانون في صوره الأربعة "عيب الشكل، والاختصاص، ومخالفة القانون، والانحراف بالسلطة" [٣]. أمَّا مسؤوليتها عن أعمالها

---

(١) د/ وليد فاروق جمعة: التطبيقات القضائية لمسئولية الجهات الإدارية عن أخطائها المرفقية، دراسة مقارنة، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد ١٣، ٢٠١٩م، ص٣٣.

(٢) د/ رمزي محمود نايف هيلات، د/ خالد أحمد عواد الزعبي: القرار الإداري بين البطلان والانعدام، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن، ٢٠٠٥م، ص١٣.

(٣) د/ أحمد أمين إبراهيم: الخطأ الشخصي والمرفقي، مجلة التنمية الإدارية، السنة ٢٩، العدد ١٣٨، الجهاز المركزي المصري للتنظيم والإدارة، ٢٠١٣م، ص٣٤.

المادية "والقرار الإداري المنعدم أحد هذه الأعمال"؛ فهنا يتحتم التمييز بين ما إذا كان الخطأ الواقع من جانب الإدارة هو خطأ مرفقي أم خطأ شخصي؛ **فالأول**: تضمن الإدارة التعويض عنه لكل من لحِقه ضرر من جرَّائه، دون أن يكون لها حق الرجوع على الموظف فيما دفعت؛ إلا إذا كان الموظف متعمدًا في إصدار القرار الإداري المنعدم، ومِن ثَمَّ إحداث الضرر.

**أمَّا الثاني** ـأي: الخطأ الشخصي- وهو الخطأ الذي لا يمت للوظيفة أو للمرفق العام بِصلة، وإنما طابعه شخصي ـ بَحْت، فتقع المسؤولية في مثل هذا الخطأ على الموظف نفسه، ويكون التعويض عنه من قبل الإدارة التي لها حق الرجوع فيه على الموظف المرتكب للمخالفة الإدارية[(١)].

أمَّا موقفُ قضاء ديوان المظالم من هذه المسؤولية وتقرير التعويض عنا، فالديوان يتولى فحص حالات المسؤولية على أساس الخطأ والحكم وِفْق نظرية الخطأ الشخصي ـ أو الخطأ المرفقي التي وضع أسسها الفقه والقضاء[(٢)].

**ومما جاء في قرارات الديوان أنَّ**: "مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة إنما تقوم على أساس ضرورة توافر أركان المسؤولية الثلاثة، وهي: الخطأ، والضرر، وعلاقة سببية بينهما، وهذا هو الأصل..."[(٣)]، وجاء بقرار آخر للديوان بأن: "المدعى عليها إضافة إلى مصادرة الأسماك المعروضة لدى المدعي، فقد قامت بحجز سيارتَيْه مخالِفة

---

(١) د/ أنور عارف عبد الكريم سمار: القرارات الإدارية المنعدمة، المرجع السابق، ص٢٦٦.

(٢) د/ نايف بن فيصل بن لبدة: التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة في نظام ديوان المظالم السعودي- دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة المنصورة، المجلد ٧، العدد ٦٤، ديسمبر ٢٠١٧م، ص٦٨٨.

(٣) قرار ديوان المظالم: رقم ٢٧/ ت/ ١٤١٠، رقم القضية ١٧١/ ٣/ ف لعام ١٤١٧هـ.

بذلك لائحة الجزاءات والغرامات المشار إليها، والتي جاءت مخالفة خالية من تلك العقوبة، مما يعتبر خطأ جسيمًا من قبل المدعى عليها تَرتب عليه ضرر لحِق بالمدعي تمَثَّل بتعطيل استخدامه واستغلاله لسيارتَيْه طول مدة حجزهما، ولما كان ذلك الحجز مخالفًا للأنظمة والتعليمات، مما يعتبر خطأ يستحق المدعي التعويض عنه، استنادًا إلى توافر عناصر التعويض عن خطأ المدعى عليها، وثبوت الضرر بالمدعى، ووجود علاقة سببية في تحقُّق الضرر بسبب خطأ المدعى عليها"[1].

(١) قرار ديوان المظالم رقم ١٧٨/ ت/ ١/ لعام ١٤١٩هـ، في القضية رقم ٥٢/ ٣/ لعام ١٤١٨هـ.

## الخاتمة

### أولًا: النتائج:

### يمكن إجمال أهم ما توصَّل إليه البحث فيما يلي:

١ – أن القرار الإداري –وهو إحدى أدوات الجهات الإدارية– في الإفصاح عن إرادتها حيال ما تنوي إحداثه من آثار قانونية؛ لا يكون بصورة دائمة قد تجمعت له مقومات المشروعية الإدارية، بل إنَّ فرص عدم صحته وانعدامه إحدى فَرضيَّات الخروج عن هذا المسار، من خلال فقدان إحدى مرتكزات صحة هذا القرار الرئيسية، وتحديدًا الجسيمة منها.

٢ – أن فكرة القرار الإداري المنعدم وإنْ كانت محلَّ اتفاق الفقه والقضاء كظاهرةٍ واقعيةٍ، إلا أنَّ خلافًا دَبَّ بينهما حول المعيار الذي يميزه عن غيره من الانتكاسات التي قد تصيب القرار فتهوي به إلى عدم المشروعية؛ كالبطلان مثلًا، ومع ذلك بدا لنا أن معيارَي اغتصاب السلطة أو عدم الوجود المادي للقرار هما الأكثر اتفاقًا حول تحقيق هذا الانعدام.

٣– نظرية القرار الإداري المنعدم وجدت طريقها إلى القضاء الإداري داخل المملكة العربية السعودية، حسب ما تلقاها من خلال الجزاء الذي يفرضه في الحالات التي تتوافر فيها حالة الانعدام للقرار الإداري؛ كانحراف السلطة، أو فقدان ركن التسبيب.

٤ – أكثر حالات الانعدام للقرار الإداري في النظام السعودي بصورةٍ تتوافق مع ما هو مقرَّر لدى النظم الأخرى، هي متوافرة في تلك المتعلقة بالولاية التي وضع المنظم الإداري للجهات الإدارية حدودها؛ فتجاوزتها بقرارات إدارية غير مشروعة.

٥ – الرقابة على القرارات الإدارية هي إحدى أدوات المنظم في تحقيق مبدأ المشروعية الإدارية، الذي يسعى إلى التأكيد عليه، سواء عبر رقابة إدارية تمارسها الجهات الإدارية عبر وسيلتَي السحب أو الإلغاء، أو الرقابة القضائية من خلال الطعن

بالقرارات غير المشروعة، ومن ضمنها تلك التي تتوافر لها مقومات انعدامها، ومِن ثَمَّ إلغاؤها.

٦- القرار الإداري المنعدم يرتب المسؤولية بحق الجهة الإدارية المُصدرة للقرار، ولا شك أن هذه المسؤولية تنبع من الخطأ المرفقي الذي ارتكبته تلك الجهة، فأحدث ضررًا للآخرين تَرتب عليه تعويض مَن مَسَّه القرار الإداري المنعدم.

## ثانيًا: التوصيات:

١- أن ينصَّ المنظم السعودي في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على تقرير مبدأ انعدام القرار الإداري في حالتَي اغتصاب السلطة، أو حالة انعدام الوجود المادي للقرار الإداري، وأن لا يكتفي بتقرير بطلانها فقط.

٢- ضرورة النص في نظام المرافعات السعودي أمام ديوان المظالم على إلزام القضاء الإداري بقبول دعوى الإلغاء ضد القرار الإداري المنعدم في دعوى مستقلة تسمى بدعوى تقرير بطلان القرار المعدوم، وليست دعوى الإلغاء.

٣- دعوة المنظم السعودي إلى النص في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على الأثر الواقف للطعن بالقرار الإداري المنعدم، دون تجاهل اعتبارات دواعي سير المرفق العام.

٤- نوصي المنظم السعودي بالنص في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على فتح مواعيد الطعن بدعوى تقرير انعدام القرار الإداري المنعدم، وعدم تقييدها بميعادٍ محددٍ لرفعها.

٥- أهمية إرساء مبادئ قضائية تصدرها المحكمة الإدارية العليا، تكون منارة للقضاة وأصحاب الشأن فيما يخص ماهية القرار الإداري المنعدم، ومعيار التمييز بينه وبين القرار الإداري الباطل، وأثره، ومسؤولية مصدره، وتقدير التعويض لمَنْ مَسَّه ضرر هذا القرار.

## المراجع والمصادر

### أولًا: الكتب القانونية:

- **الكتب القانونية العامة:**

١- الدكتور/ أنور رسلان: القضاء الإداري "مبدأ المشروعية- الرقابة القضائية" دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧م.

٢- الدكتور/ أحمد أمين إبراهيم: الخطأ الشخصي والمرفقي، مجلة التنمية الإدارية، السنة ٢٩، العدد ١٣٨، الجهاز المركزي المصري للتنظيم والإدارة، ٢٠١٣م.

٣- الدكتور/ وليد فاروق جمعة: التطبيقات القضائية لمسؤولية الجهات الإدارية عن أخطائها المرفقية، دراسة مقارنة، المجلة المصرية للدراسات النظامية والاقتصادية، العدد ١٣، ٢٠١٩م.

٤- الدكتور/ بكر القباني: القانون الإداري الكويتي، ١٩٧٥م.

٥- الدكتور/ خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية "قضاء الإلغاء، قضاء التعويض" دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠٠٩م.

٦- الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأصول الإجرائية في الدعاوى والأحكام الإدارية "الاختصاص- الخصومة- الأحكام"، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠١٦م.

٧- الدكتور/ علي حسين خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري السعودي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٤م.

٨- الدكتور/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧م.

٩- الدكتور/ نواف كنعان: القضاء الإداري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩م.

١٠- الدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢م.

١١- الدكتور/ محمود سامي جمال الدين: القضاء الإداري "المنازعات والدعاوى الإدارية ولاية القضاء الإداري"، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦م.

١٢- الدكتور/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٢م.

- **الكتب القانونية المتخصصة:**

١- الدكتور/ رأفت فودة: القرار الإداري، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦م.

٢- الدكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله: النظرية العامة للقانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣م، الدكتور/ فهد محمد عبد العزيز الدغشير: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م.

٣- الدكتور/ محمد عبد العال السناري: القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٩٩٤م.

٤- الدكتور/ حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ١٩٨٧م.

٥- الدكتور/ رمزي الشاعر: تدرج البطلان في القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨م.

**ثانيًا: الرسائل الجامعية:**

١- الدكتور/ رمزي محمود نايف هيلات، الدكتور/ خالد أحمد عواد الزعبي: القرار الإداري بين البطلان والانعدام، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات النظامية العليا، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن، ٢٠٠٥م.

٢- الدكتور/ عبد الرزاق علي خليل الفحل: ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية والقضاء الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠م.

٣- الدكتور/ أنور عارف عبد الكريم سمار: القرارات الإدارية المنعدمة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، ١٩٩٣م.

٤- الدكتور/ سليمان الراجحي: وقف تنفيذ القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٣م.

**ثالثًا: المقالات والدوريات ومجموعات الأحكام:**

١- الدكتور/ طارق بن محمد علي العقلا: حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء على ضوء أحكام القضاء السعودي، مجلة كلية الشريعة والقانون، العدد الخامس والثلاثون، إصدار يناير ٢٠٢٣م، كلية الشريعة والقانون- فرع أسيوط- جامعة الأزهر.

٢- الشيخ خالد بن عبد الله الخضير: أنواع القرارات الإدارية ومعيار التفرقة بينها وأثره، مجلة ديوان المظالم، السنة الأولى، العدد الأول، ١٤٤١هـ.

٣- الدكتور/ نايف بن فيصل بن عبد العزيز بن لبدة: التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة في نظام ديوان المظالم السعودي- دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة المنصورة، المجلد ٧، العدد ٦٤، ديسمبر ٢٠١٧م.

٤- الدكتور/ يوسف غندي شباط: القرار الإداري بين القابل للإبطال والمنعدم، دراسة تحليلية، مجلة العدل، المملكة العربية السعودية، العدد ٥٠، السنة ١٩ وزارة العدل، ٢٠١٧م.

٥- الدكتور/ محمد جمال الذنيبات: القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري والفقه المقارن، مجلة الحقوق، المجلد ٢٨، العدد الأول، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٤م.

٦- الدكتور/ محمد وهبي مختار، دور القاضي الإداري في دعم وتعزيز مبدأ المشروعية، بحث مقدَّم إلى ندوة بعنوان: القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، المنظمة العربية الإدارية، الرياض، ١٤٢٦هـ.

٧- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم الصادرة عن المحكمة الإدارية.

## References:

**1: alkutub alqanunia:**

**• alkutub alqanunia aleama:**

• alduktur/ 'anwar raslan: alqada' al'iidariu "mabda almashrueiati- alraqabat alqadayiyatu" dar alnahdat alearabiati, alqahirati, 2007m.

• alduktur/ 'ahmad 'amin 'iibrahim: alkhata alshakhsiu walmirfaqi, majalat altanmiat al'iidariati, alsanat 29, aleadad 138, aljihaz almarkazii almisrii liltanzim wal'iidarati, 2013m.

• alduktur/ walid faruq jumeata: altatbiqat alqadayiyat limaswuwliat aljihat al'iidariat ean 'akhtayiha almirfaqiati, dirasat muqaranati, almajalat almisriat lildirasat alnizamiat walaiqtisadiati, aleadad 13, 2019m.

• alduktur/ bakr alqabaani: alqanun al'iidariu alkuayti, 1975m.

• alduktur/ khalid khalil alzaahiri: alqada' al'iidaria, diwan almazalim fi almamlakat alearabiat alsaeudia "qada' al'iilgha'i, qada' altaewidi" dirasat muqaranati, altabeat al'uwlaa, maktabat alqanun walaiqtisadi, alrayad, 2009m.

• alduktur/ eabd aleaziz eabd almuneim khalift: al'usul al'iijrayiyat fi aldaeawaa wal'ahkam al'iidaria "alaikhtisasi- alkhusumatu- al'ahkamu", munsha'at almaearif bial'iiskandariat, 2016m.

• alduktur/ eali husayn khataar shatnawi: mawsueat alqada' al'iidarii alsaeudii, dar althaqafat lilnashr waltawziei, eaman, al'urduni, 2004m.

• alduktur/ sulayman altamawi: alnazariat aleamat lilqararat al'iidariati, dar alfikr alearabii, alqahirati, 1987m.

• alduktur/ nawaf kanean: alqada' al'iidariu al'urduniyu, dar althaqafat lilnashr waltawziei, eaman, al'urduni, 2009m.

• alduktur/ muhamad rifaeat eabd alwahaabi: alnazariat aleamat lilqanun al'iidari, dar aljamieat aljadidati, al'iiskandiriat, 2012m.

• alduktur/ mahmud sami jamal aldiyn: alqada' al'iidariu "almunazaeat waldaeawaa al'iidariat wilayat alqada' al'iidari", munsha'at almaearif bial'iiskandariat, 2006m.

• aldukturu/ majid raghib alhulu: alqanun al'iidaria, dar almatbueat aljamieiati, al'iiskandiriat, 2012m.

**• alkutub alqanunia almutakhasisa:**

• alduktur/ ra'afat fudat: alqarar al'iidaria, dirasat muqaranati, kuliyat alhuquqi, jamieat alqahirata, dar alnahdat alearabiati, 1996m.

• alduktur/ eabd alghani basyuni eabd allah: alnazariat aleamat lilqanun al'iidari, munsha'at almaearif bial'iiskandariati, 2003m, alduktur/ fahd muhamad eabd aleaziz aldighshir: raqabat alqada' ealaa qararat al'iidarati, wilayat al'iilgha' 'amam diwan almazalimi, dirasat muqaranati, dar alnahdat alearabiati, 1998m.

• alduktur/ muhamad eabd aleal alsanari: alqararat al'iidariat fi almamlakat alearabiat alsaeudiati, altabeat al'uwlaa, maehad al'iidarat aleamati, alriyad, 1994m.

• aldukturu/ hamdi yasin eukashati, alqarar al'iidarii fi qada' aldawlati, munsha'at almaearif bial'iiskandiriati, masr, 1987m.

• aldukturu/ ramzi alshaaeiri: tadrij albatalan fi alqarar al'iidari, alqahirata, dar alnahdat alearabiati, 1968m.

**2: alrasayil aljamieia:**

• alduktur/ ramzi mahmud nayif hilat, alduktur/ khalid 'ahmad eawad alzaebi: alqarar al'iidariu bayn albatlan walaineidami, dirasat muqaranati, risalat dukturah, kuliyat aldirasat alnizamiat aleulya, jamieat eaman alearabiat, eaman, al'urduni, 2005m.

• alduktur/ eabd alrazaaq eali khalil alfahala: diwan almazalim fi almamlakat alearabiat alsaeudiat walqada' al'iidari, risalat dukturah, kuliyat alhuquqi, jamieat eayn shams, 1990m.

• alduktur/ 'anwar earif eabd alkarim samar: alqararat al'iidariat almuneadimata, risalat majistir, kuliyat aldirasat aleulya, aljamieat al'urduniyata, 1993m.

• alduktur/ sulayman alraajihy: waqaf tanfidh alqarar al'iidari, risalat majistir, kuliyat alhuquq jamieat alsharq al'awsat, al'urdunn, 2013m.

**3: almaqalat waldawriaat wamajmueat al'ahkam:**

• alduktur/ tariq bin muhamad eali aleaqla: hajiat al'ahkam alsaadirat fi daewaa al'iilgha' ealaa daw' 'ahkam alqada' alsaeudii, majalat kuliyat alsharieat walqanunu, aleadad alkhamis walthalathun, 'iisdar yanayir 2023m, kuliyat alsharieat walqanuni-fare 'asyuti- jamieat al'azhar.

• alshaykh khalid bin eabd allah alkhudayr: 'anwae alqararat al'iidariat wamieyar altafriqat baynaha wa'atharihu, majalat diwan almazalimi, alsanat al'uwlaa, aleadad al'uwwli, 1441hi.

• alduktur/ nayif bin faysal bin eabd aleaziz bin libdati: altaewid ean alqararat al'iidariat almueibat fi nizam diwan almazalim alsaeudii- dirasat muqaranati, majalat albuhuth alqanuniat walaiqtisadiati, alsaadirat ean kuliyat alhuquqi, jamieat almansurat, almujalad 7, aleadad 64, disambir 2017m.

• aldukturu/ yusif ghandi shabat: alqarar al'iidariu bayn alqabil lil'iibtal walmuneadima, dirasat tahliliatun, majalat aleadli, almamlakat alearabiat alsaeudiat, aleadad 50, alsanat 19 wizarat aleadli, 2017m.

• alduktur/ muhamad jamal aldhunaybati: alqarar al'iidariu almuneadim fi alqada' al'iidarii walfiqh almuqarani, majalat alhuquqi, almujalad 28, aleadad al'awala, majlis alnashr alealmi, jamieat alkuayt, 2004m.

• alduktur/ muhamad wahbi mukhtar, dawr alqadi al'iidarii fi daem wataeziz mabda almashrueiati, bahath mqddam 'iilaa nadwat bieunwani: alqararat al'iidariat wamabda almashrueiati, almunazamat alearabiat al'iidariatu, alrayad, 1426h.

• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lidiwan almazalim alsaadirat ean almahkamat al'iidariati.

# فهـــــرس الموضوعـــــات


مقدمة: ..... ١٢٨٩

أهمية البحث: ..... ١٢٩٠
أهداف البحث: ..... ١٢٩١
إشكالية البحث: ..... ١٢٩١
منهج البحث: ..... ١٢٩١
خطة البحث: ..... ١٢٩٢

المبحث الأول ماهية انعدام القرار الإداري وحالاته ..... ١٢٩٣

المطلب الأول ماهية انعدام القرار الإداري ..... ١٢٩٤

الفرع الأول ماهية القرار الإداري ومعايير التفرقة بين أركانه وشروطه ..... ١٢٩٥

الفرع الثاني ماهية الانعدام وتكييفه ..... ١٣٠٦

المطلب الثاني حالات انعدام القرار الإداري ..... ١٣١٤

الفرع الأول حالات انعدام القرار الإداري المتعلق بالولاية ..... ١٣١٥

الفرع الثاني حالات انعدام القرار الإداري غير المتعلق بالولاية ..... ١٣٢١

المبحث الثاني الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة ..... ١٣٢٨

المطلب الأول أنواع الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة ..... ١٣٢٩

الفرع الأول الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية المنعدمة ..... ١٣٣٠

الفرع الثاني الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المنعدمة ..... ١٣٣٨

المطلب الثاني أثر الرقابة على القرارات الإدارية المنعدمة ..... ١٣٤٥

الفرع الأول الآثار المتعلقة بالقرار الإداري المنعدم ..... ١٣٤٦

الفرع الثاني الآثار المتعلقة بحقوق ذوي الشأن المستفيدين من القرار المنعدم ..... ١٣٤٩

الخاتمة ..... ١٣٥٣

أولًا: النتائج: ..... ١٣٥٣
ثانيًا: التوصيات: ..... ١٣٥٤

المراجع والمصادر ..... ١٣٥٥

REFERENCES: ..... ١٣٥٩

فهـــــرس الموضوعـــــات ..... ١٣٦٢