جـــامـعـــة الـــشـرق الأوسـط
MIDDLE EAST UNIVERSITY
Amman - Jordan

مسؤولية الإدارة عن قرارات السّحب الإدارية

The Administrations Responsibility for The Administrative Withdrawal Decisions,

إعداد

لين نادر محمد عدس

إشراف

الدكتور أيمن يوسف الرفوع

قدمت هذه الدراسة استكمالًا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون أول، 2023

تفويض

أنا **لين نادر محمد عدس**، أفوّض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً والكترونياً للمكتبات أو المنظمات أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: لين نادر محمد عدس

التاريخ: 31 / 12 / 2023.

التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: " مسؤولية الادارة عن قرارات السحب الادارية (دارسة مقارنة)"

وأجيزت بتاريخ :٢٠٢٣/١٢/٣١

للباحثة: لين نادر محمد عدس

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	المكان	التوقيع
الدكتور ايمن يوسف الرفوع	المشرف	جامعة الشرق الأوسط	
الدكتور محمد علي الشبطات	رئيس اللجنة	جامعة الشرق الأوسط	
الدكتور بلال حسن الرواشدة	مناقشاً داخلياً	جامعة الشرق الأوسط	
الدكتور هشام حامد الكساسبة	مناقشاً خارجياً	جامعة الزيتونة الاردنية	

شّكر وتّقدير

"وَقَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ" سورة النمل- اية 19

أمّا بعد، فكل الشكر والتقدير لجامعتي، جامعة الشرق الأوسط ممثلة برئاستها الموقرة وجميع العاملين بها على ما توفره الجامعة من جو أكاديميّ بحثيّ يدعم التعلم والإبداع.

وأعرب عن تقديري إلى الأستاذ الدكتور **أحمد اللوزي** المميز – عميد كلية الحقوق في الجامعة– وذلك على دعمه ومتابعته لمسيرة كل طالب من طلبة الكلية.

وعظيم الامتنان والشّكر والتّقدير للدكتور الفاضل **الدكتور أيمن الرفوع** على جهوده في إثراء هذه الرسالة من خلال إشرافه وتوجيهاته وإرشاده ومتابعته الحثيثة على مدى أشهر وحرصه على إتمام هذا العمل على أكمل وجه.

وأتقدم بشكري الجزيل في هذا اليوم إلى أساتذتي الموقرين في لجنة المناقشة رئاسة وأعضاء لتفضلهم عليّ بقبول مناقشة هذه الّرسالة.

كما أتقدم بالشكر إلى جميع مناهل العلم التي تزودت منها بالمصادر والمراجع للخروج بهذا الجهد وأخصّ بالشّكر إلى مكتبة الجامعة الأردنيّة، ومكتبة جامعة الشرق الأوسط، ومكتبة المعهد القضائيّ.

وأشكر كل من ساعدني وأعانني على إنجاز هذه الرّسالة، فلهم في النفس منزلة وإن لم يسعف المقام لذكرهم، فهم أهل للفضل والخير والشكر.

الباحثة

لين نادر محمد عدس

الإهداء

إلى من ساندتني يوم ضعفي، إلى حبيبتي التي شاركتني همي وحزني، إلى من ذرفت الدموع من أجلي، إلى من سقتني الحبّ في صغري حتى ارتوت منه عروق جسدي، إلى من ارتحلت لها روحي لتعانق روحها العذبة

وتتصاغر أمام صفائها، إلى أمي...

إلى من أشعل لي أول شمعة، إلى عبق طفولتي، إلى دفء حياتي، وأريج شبابي، إلى ملجئي وملاذي، إلى من تحمّل كل لحظه ألم في حياتي وحولها إلى لحظات فرح، إلى من حماني من حرّ الصيف بورود من أزهار الربيع،

إلى حبيبي وروح قلبي إلى **أبي**...

الأخت هي شمس الحياة التي تضيء لنا طريقنا حتى نعرف معنى السعادة والراحة

أشكركم إخواتي "**رنا**" و"**رانيا**" على وقوفكم بجانبي طيلة الوقت

وأعانتي لتخطي المصاعب أدامكم الله لي...

إلى أخي الغالي "**علاء**"...

إلى رفاق دربي صديقاتي الغاليات، دمتم لي نعمة الصديقات والأخوات

"لبنى" "سارة" "هديل" "زينا

إلى زملائي الغاليين كل الشكر والتقدير

لكم لدعمي ووصولي إلى هذا النجاح.....

إليهم جميعًا هذا النجاح وكل نجاح في حياتي

الباحثة

لين نادر محمد عدس

فهرس المحتويات

الموضوع **الصفحة**

العنوان.....أ
تفويض .....ب
قرار لجنة المناقشة .....ج
شّكر وتّقدير.....د
الإهداء .....هـ
فهرس المحتويات.....و
الملخّص باللغة العربية.....ح
الملخّص باللغة الإنجليزية.....ط

الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة 1
ثانياً: مشكلة الدراسة.....3
ثالثاً: أهداف الدراسة.....3
رابعاً: أهمية الدراسة 4
خامساً: أسئلة الدراسة.....6
سادساً: حدود الدراسة.....6
سابعاً: مصطلحات الدراسة 7
ثامناً: الإطار النظري للدراسة والدراسات السابقة 8
أ- الإطار النظري للدراسة 8
ب- الدراسات السابقة ذات الصلة.....8
تاسعاً: منهجية الدراسة.....11

الفصل الثاني: ماهيّة القرار الساحب

المبحث الأول: تعريف القرار الساحب وطبيعته القانونية.....13
المطلب الأول: مفهوم القرار الساحب ومدلوله.....14
المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للقرار الساحب 17
المبحث الثاني: الأساس القانوني لحق الإدارة في السّحب 21
المطلب الأول: نظرية المصلحة الاجتماعية 21

المطلب الثاني: نظرية احترام مبدأ المشروعية..... 24
المبحث الثالث: شروط تطبيق نظرية سحب القرار 27
المطلب الأول: أن يكون القرار المراد سحبه معيباً بعدم المشروعية..... 27
المطلب الثاني: ميعاد سحب القرارات الإدارية والاستثناءات التي ترد عليه..... 32

الفصل الثالث: مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية الساحبة غير المشروعة

المبحث الأول: دعوى التعويض..... 38
المطلب الأول: مفهوم وطبيعة دعوى التعويض 39
المطلب الثاني: خصائص دعوى التعويض عن سحب القرارات الإدارية..... 47
المبحث الثاني: أوجه عدم مشروعيّة القرار الإداري 53
المطلب الأول: أوجه عدم مشروعيّة القرار الإداري التي لا تصلح للحكم بالتعويض..... 54
المطلب الثاني: أوجه عدم مشروعيّة القرار الإداري التي تصلح للحكم بالتعويض 59
المطلب الثالث: أساس مسؤولية الإدارة في التعويض..... 64

الفصل الرابع: مسؤولية الإدارة عن سحب القرارات الإدارية المنعدمة والمشروعة

المبحث الأول: مسؤولية الادارة بالتعويض عن قرارات السحب المنعدمة..... 81
المطلب الاول: التعويض عن قرارات السحب المنعدمة..... 82
المطلب الثاني: مسؤولية الادارة بالتعويض عن قرارات السحب المنعدمة التي تخضع لقواعد القانون المدني..... 83
المبحث الثاني: مسؤولية الادارة عن سحب القرارات الإدارية المشروعة..... 84
المطلب الأول: مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر 84
المطلب الثاني: المسؤولية على أساس المخاطر في مصر 87
المطلب الثالث: موقف القضاء الأردني من مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر 90

الفصل الخامس: الخاتمة، النتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة 95
ثانياً: النتائج 95
ثالثاً: التوصيات..... 97
المصادر والمراجع..... 98

مسؤولية الإدارة عن قرارات السّحب الإدارية (دراسة مقارنة)

إعداد: لين نادر محمد عدس

إشراف الدكتور: أيمن يوسف الرفوع

الملخّص

تركّزت هذه الدراسة على تحديد مسؤولية الإدارة فيما يتعلق بالقرارات الساحبة، من خلال استكشاف جوانب عدم المشروعية المرتبطة بهذه القرارات. هدفت الدراسة إلى توضيح طبيعة ومفهوم القرارات الساحبة، والتحليل الأساسي لحق الإدارة في سحب هذه القرارات وشروط تطبيق نظرية السحب على القرارات الإدارية غير المشروعة. وكذلك الصحيحة والمنعدمة، وتركزت على أساس مسؤولية الإدارة بالتعويض من خلال توضيح دعوى التعويض وخصائصها.

وفي هذا السياق، قدمت الدراسة تصنيفًا لأسباب عدم المشروعية التي تجعل دعوى التعويض قابلة للنظر وأسباب أخرى قد لا تجعلها كذلك. وأكدت الدراسة أن التعويض ليس نتيجة طبيعية لعملية الإلغاء. كما تطرقت الدراسة إلى المسؤولية القائمة على أساس المخاطر، التي تعتمد على مفهوم الضرر والعلاقة السببية دون الخطأ.

وختمت الدراسة بالتوصل الى مهمة تتعلق بتقدير مسؤولية الإدارة فيما يخص التعويض عن القرارات الإدارية الساحبة، حيث تستلزم هذه المسؤولية وجود عنصري الخطأ والضرر والعلاقة السببية. وأوصت الدراسة بالرجوع إلى نص المادة في قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 الملغى، والتي كانت تسمح بطلب التعويض بصورة أساسية. كما أكدت ضرورة اعتماد القضاء الإداري في الأردن نظرية المخاطر لتجنب وقوع أضرار لا يمكن تصحيحها.

الكلمات المفتاحية: السحب، نظرية المخاطر، دعوى القضاء الكامل.

The Administrations Responsibility for the Administrative Withdrawal Decisions “A Comparative Study”

Prepared by: Leen Nader Mohamed Adas
Supervised by: Dr. Ayman Yousef Al-Rfoo

Abstract

This study concluded that the Department's responsibility for its withdrawal decisions was determined by the illegality of these decisions. The study showed what the withdrawal decisions were in terms of nature, concept and meaning. and between the legal basis of the administration's right to withdraw and the conditions for the application of withdrawal theory to illegal administrative decisions, The study spoke of the basis for the administration's liability for compensation by defining the claim for compensation and its characteristics. and to indicate the illegalities that serve as the basis for the award of compensation as well as those that do not. The study also addressed risk-based liability based on harm and causal relationship without error. and the study found the most important findings on the management's responsibility to compensate for withdrawn administrative decisions requiring error, damage and causation, The study highlighted the most important recommendations concerning the need to refer to the article in the Supreme Court of Justice Act No. 12 For the year1992, its law was repealed and permitted to claim compensation in an original or dependent capacity, in addition to the need for the administrative judiciary in Jordan to adopt the theory of risk in order to prevent irreparable damage.

Keywords: Withdrawal, Risk Theory, Fullcourt Action.

الفصل الأول
خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

تُعدّ القرارات الإدارية أحد أهم الوسائل التي تنتهجها الإدارة لتحقيق المصلحة العامة. يتوجب على الإدارة، عند إصدار مثل هذه القرارات، الالتزام بمبدأ المشروعية، في حال عدم الالتزام بهذا المبدأ، تصبح قرارات الإدارة قابلة للطعن أمام القضاء، مما يؤدي إلى إلغائها وتعويض المتضررين.

ومن هنا؛ نجد قضاء الإلغاء والتعويض على حدٍ سواء وسيلتين قانونيتين تكفلان حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وأيضًا احترام مبدأ المشروعية والقرار الإداري إما أن يصدر سليمًا غير بعدم المشروعية وبالتالي فلا مجال لإلغائه أو التعويض عنه، وإمّا أن يصدر القرار مصحوبًا بقرينة الصّحة والسلامة، أو مشوبًا بعيبٍ أو أكثر بعدم المشروعية.

وعلى الرّغم من أنّ المشرّع قد تجنب كما هو الحال في الأنظمة القانونية المقارنة من وضع تعريفٍ محددٍ للقرار الإداري إلّا أنّ الفقه والقضاء الإداريين قد استقرا على أنّ القرار الإداري هو عمل قانونيّ نهائيّ صادر عن إرادة منفردة وملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية بها بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد ترتيب آثار قانونيّة.

والرّقابة القضائيّة تهدف إلى حماية حقوق الأفراد من خلال حماية حقوقهم وحرياتهم وتهدف إلى عدم اعتداء الإدارة على حقوق الأفراد وحرياتهم التي صانها الدستور؛ وبذلك تلتزم الإدارة في احترام القانون والخضوع له وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة، وقد قام القضاء الإداري بالإسهام في إرساء مبدأ المشروعية، وذلك من خلال رقابته الغير مباشرة على أعمال السلطة الإدارية، ولكن بما يكفل تحقيق التوازن ما بين السلطة الإدارية وممارستها لوظائفها وتمتعها بالامتيازات من جهة وبين

الأفراد من جهة، وذلك من خلال حماية حقوقهم الأساسية وحرياتهم، وهذه الرقابة لا يقصد منها شل حركة الإدارة أو أضعاف سلطتها بل أنّها تهدف إلى الحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم، والتي قامت نصوص الدستور بأصانها والتشريعات الأخرى. فمن هنا ترى الباحثة أنّ القضاء الإداري يهدف إلى تقويم وتعديل أعمال الإدارة وتصرفاتها إذا ما تجنبت الصواب وحادت عن الالتزام بالقانون، وبذلك الإدارة تستقيم إلى احترام القانون والخضوع له، مما يساعد أجهزتها المتنوعة على القيام بوظائفها على أكمل وجه وذلك تحقيقًا للمصلحة العامة.

إنّ السّحب الإداري يتم بقرار إداري يخضع لكافة القواعد والأحكام المنظمة للقرارات الإدارية، فالقرار المسحوب إذا كان سليمًا لا يجوز الرجوع به إلا وفقًا للحدود المقررة في هذا الخصوص، أمّا إذا كان غير مشروع فإنّه لا يمكن الرجوع به إلا من خلال مدة الطعن المحددة.

والتعويض عن القرار الإداري هو أحد وسائل الرقابة القضائية، ويهدف إلى عدم التسرع والتأكد من المشروعية قبل إصدار القرارات الإدارية وذلك من أجل المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد وعدم المشروعية شرط أساسيّ للتعويض عن القرارات الإدارية. ومما لا شك به أنّ قضاء التعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، فليست كل العيوب التي تلحق بالقرار الإداري تجعله غير مشروع، ومن ثم سببًا للإلغاء، ومثال على ذلك العيوب التي تلحق الشكل والإجراءات فقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أنّها قد تكون جوهرية ويترتب على عدم اتباعها بطلان القرار، أو قد تكون غير جوهريّة ولا تؤدي بالضرورة إلى البطلان، كما أنّه ليس كل قرار إداري يتعرض للإلغاء يصلح لدعوى التعويض، ما لم يكن العيب الذي أدى إلى إلغاءه جوهريًّا ويخلق أثر قانوني يوجب عليه التعويض جراء إلغاء هذا القرار.

إنّ قضاء التعويض يعدّ وسيلة ناجحة تهدف إلى مراجعة الإدارة نفسها قبل إصدارها للقرارات الإدارية؛ وذلك للتأكد من مدى مشروعيتها، والهدف من ذلك كون قضاء التعويض لا تقف به سلطات القاضي عند حدود التعويض بل من الممكن أن تتعداه إلى إلغاء القرار الإداري المعيب.

سنقوم هذه الدراسة ببيان موضوع مسؤولية الإدارة بالتعويض عن سحب القرارات الإدارية وكيفية سحب القرارات الإدارية، وما هي القرارات الإدارية غير المشروعة التي تسبب ضرراً للأشخاص والتي تستوجب التعويض وبيان دعوى التعويض وشروطها.

ثانياً: مشكلة الدراسة

الأصل أنّ عدم مشروعيّة القرار الإداري يمثل خطأ يستوجب المسؤولية، إنّ كان لها وجه وتوافر عنصر القرار وقيام العلاقة السببية بينهما. فالخطأ هو المبرر لمسألة الإدارة أيًا كانت درجة هذا الخطأ؛ يسيرًا كان أم جسيمًا، وأن تتوافر عناصر المسؤولية الأخرى، وإذا انتفى ركن الخطأ في جانب الإدارة انتفت المسؤولية.

وتكمن هنا مشكلة الدراسة والمتمثلة في أنّ هذا الأصل هل ينطبق على قرارات السّحب التي تصحح بها الإدارة أخطائها التي شابت قراراتها الإدارية؟ وهل ينطبق هذا الأصل على قرارات السّحب المعيبة والسليمة، وقرارات السّحب المنعدمة؟ وهل يشترط في خطأ الإدارة درجة معينة من الجسامة أم لا؟ وما هو أساس هذه المسؤولية؟ وهل المسؤولية مدنية أم مسؤولية أخرى مغايرة لها؟

ثالثاً: أهداف الدراسة

إنّ اختيارنا لموضوع هذه الدراسة وهو مسؤولية الإدارة عن سحب القرارات الادراية، ينبع من كون القرارات الإدارية تعدّ أهمّ الأدوات التي تستخدمها السلطة الإدارية في التعبير عن إرادتها وذلك

ابتغاء لتحقيق الصالح العام، إلا أنّه يتعين على الإدارة عند اصدارها للقرارات الإدارية أن تلتزم بمبدأ المشروعية، وإلا تتعرض قراراتها للطعن أمام القضاء إما تعويضًا، أو إلغاء ، ومما لا شكّ به أنّ قضاء الإلغاء والتعويض قد وجدا لضمان احترام مبدأ المشروعية والذي يعدّ من المبادئ الأساسيّة التي تقوم عليها الكثير من الدول الحديثة، وتمّ اختيار موضوع هذه الدراسة للأسباب التالية:

1. إثراء موضوع الدراسة كونه من الموضوعات الهامّة جدًا وبالأخص في الأردن، إذ أنّ قضاء التعويض لم يكن معمول به حتى صدر قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 اضافة إلى قدرة القرارات الصادرة بالتعويض، ورد العديد من الدعاوى المتعلقة بطلبات التعويض.
2. وثمّ أصبح العمل بعد التعديلات بالعمل بالقانون رقم 27 لسنة 2014.
3. إثراء موضوع هذه الدراسة، وذلك عن طريق تناول جزئيات محددة من قضاء التعويض؛ كونه الدراسات والأبحاث السابقة تناولت الحديث عن التعويض في سحب القرارات الإدارية بشكلٍ عابر وغير رئيسيّ، فإنّ قضاء التعويض يرتقي لأنّ يكون أداة رادعة وقوية للجهات الإدارية، حتى لا تقوم الإدارة بإصدار قرارات إدارية معيبة، هل أساسها عقدي أم تقصيري وأساس الخطأ الذي يوجب مسؤولية الإدارة.
4. الوقوف على النصوص القانونيّة والاجتهادات القضائيّة في كل من الأردن، ومصر، وفرنسا وذلك من خلال المقارنة.

رابعاً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع والبحث به الإحاطة بكافّة الجوانب المترتبة على مسؤولية الإدارة بالتعويض عن سحبها للقرارات الإدارية التي تصدر عن الإدارة العامة، والتي قد ينجم عن

سحب هذه القرارات إلحاق الضرر بالأفراد سواء كان ضرراً ماديًّا أو معنويًّا، كونه سحب القرارات الإدارية من قبل الإدارة قد يطول أي من الأفراد في المجتمع وتتسبب بفقدانهم لحقوقهم، إضافة إلى ذلك إلقاء مزيد من الضوء على هذا الموضوع لتستفيد منه الجهات المعنية من القضاء والإدارة العامة وأيضًا الأفراد في المجتمع، إضافة إلى أهمية هذه الدراسة للباحثين والدارسين في هذا المجال.

كما تبرز أهمية دراسة موضوع مسؤولية الإدارة بالتعويض عن سحب القرارات الإدارية كونه من الموضوعات الهامة جدًا والخطيرة التي يجب البحث بها، وذلك لأنّ عدم التعويض عن سحب هذه القرارت يؤدي إلى حرمان فئة من المضرورين من حقوقهم، ويؤدي إلى استبداد الإدارة في سحب القرارات دون مراعاة مشروعيّة السّحب أو عدم مشروعيته، كونه في حال عدم وجود تعويض سوف تشعر الإدارة بأنّه لا يوجد حسيب أو رقيب في سحبها للقرارات.

تتضح أهمية هذه الدراسة للباحثين والدارسين في هذا المجال، كون موضوع مسؤولية الإدارة بالتعويض عن سحبها للقرارات الإدارية موضوع من الموضوعات الهامّة جدًا وبالأخص في الأردن، وهو من الموضوعات التي تحتاج إلى المزيد من الدراسات لإثرائه والإلمام بكافة جوانبه والخروج بنتائج وتوصيات، وذلك لأنّ القضاء العادي سابقًا كان يختص لنظر القرارات الإدارية النهائية وذلك بإلغائها مع التعويض عنها، وبقي الأمر كذلك على الرغم من أن الولاية لنظر المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، أصبح القضاء الإداري له ولاية الإلغاء والتعويض ، بصدور قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989، إلا أنّه صدر قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 حيث أصبح القضاء الإداري قضاءً كاملًا إلغاءً وتعويضًا وصولًا إلى التعديلات الدستورية وذلك لعام ،2011 والتي نص عليها في المادة (100) من الدستور الأردنيّ لإنشاء قضاء إداري

على درجتين وبناء على ذلك، صدر قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وذلك أصبح التعويض وفقًا لذلك القانون تبعا للإلغاء.

خامساً: أسئلة الدراسة

تظهر مشكلة الدراسة من خلال أسئلة الدراسة التالية:

1- ما هو القرار الساحب؟

2- ما هو الأثر القانوني المترتب على سحب القرار الاداري بالنسبة لمن صدر القرار بحقه؟

3- ما هي طبيعة الخطأ الذي يوجب مسؤولية الإدارة؟

4- ما هو اساس الخطأ الذي يوجب مسؤولية الادارة؟

5- ما هو اساس مسؤولية الادارة بالتعويض؟

سادساً: حدود الدراسة

الحدود الزمنيّة: سوف تتحدث هذه الدراسة عن التشريعات المتعلقة بالقضاء الإداري في كل من الأردن، ومصر، وفرنسا وما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين في تلك الدول. واللجوء إلى قانون القضاء الإداري في المادة (5) الفقرة ب من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وكل المواد التي تحدثت عن التعويض.

الحدود الموضوعية: سوف تشمل الدراسة بالبحث في مدى مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية في سحب القرارات الإدارية. وتطور القضاء الإداري الأردني وذلك من ناحية قضاء التعويض والوقوف على مدى فعالية النصوص التشريعية وذلك تحديدًا بما يخصّ قانون القضاء الإداري رقم 27 لعام 2014 وما تضمنه من مواد في مجال قضاء التعويض والنظر في طلبات التعويض الناتجة عن سحب القرارات الإدارية، ومعنى قرارات السّحب والإلغاء.

الحدود المكانية: تتناول هذه الدراسة بالبحث عن التشريعات المتعلقة بالقضاء الإداري في كل من الأردن، ومصر، وفرنسا ونهج القضاء في تلك الدول كون القانون الإداري قانون قضائي.

سابعاً: مصطلحات الدراسة

ستعتمد الباحثة إلى تعريف بعض مصطلحات الدراسة من خلال العودة إلى المراجع التي عرفتها بطرق أكاديمية يسهل فهمها، وذلك لغايات التسهيل على القارئ في فهم هذه المصطلحات.

1: دعوى الإلغاء

إنّ دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية يرفعها أحد أصحاب الشأن من الموظفين أو الأفراد أو الأجانب او الهيئات إلى القضاء الإداري لإلغاء قرار إداري صدر عن الإدارة مخالفًا للقانون أو غير مشروع، وهي تعدّ من أهمّ وسائل حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون. وهي دعوى موضوعية يكون الهدف منها مخاصمة قرار إداري معيب من أجل حماية المراكز القانونية العامة. [1]

2: دعوى القضاء الكامل

إنّ دعوى القضاء الكامل هي دعوى يختصم بها الفرد مع الإدارة للاحتصال على تعويض لجبر الأضرار اللاحقة التي لحقت به جرّاء اتخاذ الإدارة قرارًا غير مشروع. [2]

3: القرار الساحب

إنّ السّحب هو إنهاء أو تجريد للقرارات الإدارية من قوتها القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل وبأثر رجعي. [3]

4: التعويض

---

(1) الخلايلة، محمد علي (2020). **القضاء الإداري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ص127.

(2) راضي، مازن ليو (2005). **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص342.

(3) شباط، حسن درويش (2017). نظرية سحب القرارات الإدارية في ضوء الفقه والقضاء–دراسة تحليلية ومقارنة، **مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس**،كلية الحقوق، ص472.

التعويض هو جبر الضرر إمّا عينًا أي الوفاء بالالتزام أو التعويض بمقابل سواء أكان التعويض نقدي أم غير نقدي. [1]

ثامناً: الإطار النظري للدراسة والدراسات السابقة

أ- الإطار النظري للدراسة

تتألف هذه الدراسة من خمسة فصول: تبدأ بالفصل الأول بعنوان "خلفية الدراسة وأهميتها" ويغطي هذا الفصل مشكلة الدراسة والهدف المرجو منها، وأهدافها وأهميتها على الصعيدين النظري والعملي، وكذلك تعريف المصطلحات القانونية التي سيتم استخدامها في هذه الدراسة وبيان حدود الدراسة، ويتضمن كذلك الإطار النظري والدراسات السابقة والتي تمّ الرجوع إليها لإثراء معلومات الباحثة فيما يخص مشكلة الدراسة، ويتضمن أيضًا هذا الفصل المنهجية البحثية التي اتخذتها الباحثة للتعامل مع موضوع الدراسة. ويتناول الفصل الثاني من هذه الفصول بعنوان ماهيّة القرار الساحب، أمّا الفصل الثالث من الدراسة وبعنوان مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة فهو عبارة عن دراسة أوجه عدم مشروعيّة القرار الإداري وعن دعوى التعويض. بينما تناول الفصل الرابع نطاق سحب القرار الإداري ورقابة الإدارة في السّحب، أمّا الفصل الخامس والأخير فقد تناول الخاتمة والنتائج والتوصيات.

ب- الدراسات السابقة ذات الصلة

لما كان الهدف من هذه الدراسة يتمثل بالاطلاع على المنظومة التشريعية المتعلقة بالقضاء الإداري وتحديدًا بالنظر في مسؤولية الإدارة بالتعويض عن سحب القرارات الإدارية؛ ولمحدودية الأحكام القضائية والسوابق القضائية للقضاء الإداري الأردني في هذا المجال؛ كان لابدّ من العودة

---

(1) الخلايلة، محمد علي، **القضاء الإداري** مرجع سابق، ص127.

ومحاولة الاطلاع على الدّراسات والأبحاث والخبرات السابقة في هذا المجال لمعرفة موقع هذه الدراسة، وما هي الإضافة التي ممكن أن تكون دون تكرار؟ ومحاولة لإضافة ما هو جديد قد يقدم من خلاله الفائدة المرجوة للدارسين، فتعمدت الباحثة من الرّجوع لمجموعة من الدراسات السابقة ذات الصلة بهذه الدراسة؛ وذلك لمعرفة موقع هذه الدراسات منها، والرجوع لهذه الدراسات السابقة يقدّم للباحثة الاستفادة من المنهجية المتبعة فيها، والاطلاع على مشكلة هذه الدراسات وأهدافها؛ فلابدّ أن نشير إلا بعض الدراسات السابقة ذات الصلة التي بحثت في هذا الموضوع سواء بشكلٍ معمق أو بشكلٍ عابر.

1- نداء محمد امين ابو الهوى (2010). مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط.

تناولت هذه الدراسة التعريف بماهية دعوى التعويض التي ترفع على الإدارة العامة وبيان أهميتها، ثمّ تطرقت هذه الدراسة إلى بيان شروط قبول دعوى التعويض والمتمثلة بشروط القرار الإداري الغير مشروع الذي يصلح أن يكون محل أو موضوع دعوى التعويض، أو من حيث الشروط المتعلقة بالميعاد والشكل والإجراءات الواجب مراعاتها عند رفع الدعوى.

- وما يميّز دراسة الباحثة عن هذه الدراسة بأننا نبحث عن مدى تحقيق التعويض عندما تقوم الإدارة بسحب القرارات الإدارية استنادًا إلى النصوص التشريعية والفقه والقضاء.

2- الخرابشة، رائد محمد عايد (2022). طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني "دراسة مقارنة"، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط.

تعرّضت هذه الدراسة لموضوع طلبات التعويض في القضاء الأردني بشكلٍ موسع، وتم التعمق في بحث التعويض أي دعوى القضاء الكامل.

هدفت هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على أهم المفاهيم المتعلقة بطلبات التعويض في القضاء الأردني، وهو موضوع في غاية الأهمية. واتبعت هذه الدراسة المنهج الوصفي والمقارن. حيث تناولت الدراسة البحث في طلبات التعويض في القضاء الأردني، وتناولت الشروط الشكلية والموضوعية لقبول طلبات التعويض، موضحين من خلال ذلك القضاء المختص ونطاق الاختصاص في مجال نظر طلبات التعويض، كذلك بحث التعويض كأثر للمسؤولية الإدارية المترتبة على الإدارة مصدرة القرارات، من حيث مقدار التعويض، مع بيان ماهيّة الأسس القانونية التي يبنى عليها التعويض.

- ما يميّز دراسة الباحثة عن هذه الدراسة بأننا نبحث عن مقدار التعويض والمسؤولية التي تترتب على الإدارة عند سحبها للقرار الإداري.

3- رمضان، قيس ابراهيم عبد الكريم (2017). مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة-دراسة مقارنة ما بين القانون الكويتي والأردني، (رسالة ماجستير) – كلية القانون – جامعة آل البيت.

لقد هدفت هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على أهم المفاهيم المتعلقة بالقرارات الإدارية غير المشروعة وذلك في القانون الكويتي والأردني وتحدثت هذه الدراسة عن المسؤولية بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن ذلك، هذا الموضوع يمس شريحة كبيرة من المجتمع سواء كانوا موظفين عامين أو متعاملين مع الإدارة العامة من غير الموظفين أي الأشخاص العاديين مدنيين والمتأثرين بأعمالها وقرارتها واتبعت هذه الدراسة المنهج الوصفي والمقارن، كما بحثت هذه الدراسة التعويض كأثر للمسؤولية الإدارية المترتبة على الإدارة مصدرة القرارات الغير مشروعة، وذلك من خلال مقدار التعويض الواجب، مع بين الأسس القانونية التي يبنى عليها التعويض. تميزت هذه الدراسة بأنّها تبحث في قضاء التعويض ومدى تحقيقه للغايات التي وضع من أجلها وهل القضاء الإداري الأردني اليوم يقودنا إلى مفهوم القضاء الإداري الكامل.

- ما يميّز دراسة الباحثة عن هذه الدراسة بأنّها تبحث في قضاء التعويض ومدى تحقيقه للغايات التي وضع من أجلها.

4 – معاقبة، محمد مفضي والنعيمات، اسامة احمد (2014). التعويض بين القانونين المدني والإداري، دراسة تطبيقية على النظام الأردني، دراسات علوم الشريعة والقانون (41) (1).

لقد تضمنت هذه الدراسة أحد المشكلات الكبرى المتعلقة في موضوع التعويض الإداري، حيث تطرقت لموضوع مجال التعويض الإداري وعلاقته بالقانونين المدني والإداري، باعتبار أنّ القانون المدني في هذا الموضوع كان الأساس الأصولي الذي تطور إلى الجانب الإداري فيه. وتناولت هذه الدراسة سواء من حيث القيود القانونية أو من حيث القيود الواقعية امتيازات السلطة العامة والسلطة التقديرية لجهة الإدارة، والظروف الاستثنائية أو الظروف الطارئة. فكان تطبيق هذه الدراسة تطبيقًا يتناول المسؤولية الإدارية في ظل التشريع الأردني، باعتبار أنّ واقع هذا التشريع المطبق هو المأمول به تطويره.

- ما يميز دراسة الباحثة عن هذه الدراسة بأنّها ارتأت إلى البحث المقارن ما بين قضاء التعويض بالقضاء الإداري الأردنيّ وبعض الأنظمة القانونية المتبعة في دول أخرى.

تاسعاً: منهجية الدراسة

لقد اعتمدت الباحثة على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن من خلال وصف وتحليل واقع مشكلات الدراسة بمراجعة النصوص والتشريعات والقرارات والسوابق القضائية والاستعانة بمنهج التحليل المقارن مع التشريعات والتطبيقات مع انظمة أخرى.

الفصل الثاني
ماهيّة القرار الساحب

تمهيد وتقسيم:

تعتبر القرارات الإدارية بشكلٍ عام أكثر مرونة وأقل استقرارًا من الأعمال القانونية في مجال القانون الخاص، ومن المسلّم به في فقه القانون العام الحديث أنّ القرارات الإدارية خاضعة لقواعد مغايرة تمامًا عن تلك التي يعرفها القانون الخاص، وتلك القواعد تستجيب بمرونة لمقتضيات حسن سير المرافق العامة ذلك أنّ المرفق العام الذي ترجعه إليه معظم قواعد القانون الإداري الحديثة، لذلك فإنّ القرارات الإدارية تعد أهمّ مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية والتي تستمدها من القانون العام، وأيضًا وسيلتها المفضلة للقيام بوظائفها المختلفة والمتجددة لما تحققه من سرعة وفاعلية في العمل الإداري، وإمكانية البت من جانبها وحدها في أمر من الأمور، دون حاجه إلى الحصول على رضا ذوي الشأن، أو حتى معاونتهم وذلك بإنشاء حقوق للإفراد أو التزامات عليهم، هذا بالإضافة إلى قدره الإدارة على تنفيذها تنفيذًا مباشرًا وبالقوة الجبرية. وللوقوف على ماهيّة القرار الساحب تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث كالآتي:

- المبحث الأول: تعريف القرار الساحب وطبيعته القانونية.
- المبحث الثاني: الأساس القانوني لحق الإدارة في السّحب.
- المبحث الثالث: شروط تطبيق نظرية سحب القرار.

المبحث الأول
تعريف القرار الساحب وطبيعته القانونية

تمهيد وتقسيم:

نظراً لكون القرار الإداري يعدّ جزءاً من أعمال الإدارة، فإنه من المفترض أن يصدر بشكلٍ سليم، وهو دور الإدارة التي أصدرته، لكن قد ترى هذه الإدارة، ولسبب ما، إنهاء هذا القرار فتقوم بسحبه، وتتمثل الحكمة الرئيسية من منح المشرّع للجهة الإدارية مصدرة القرار الحق في سحب هذا القرار في احترام القانون من خلال التوفيق بين تمكين الجهة الإدارية من إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية، ووجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري، والسّحب بهذه الصورة يحفظ لمبدأ المشروعية قوته وفاعليته تجاه القرارات المخالفة وتدفع الأفراد إلى احترامه.

ولتحديد تعريف القرار الساحب وطبيعته القانونية قامت الباحثة بتقسيم هذا المبحث إلى المطلبين كالآتي:

- المطلب الأول: مفهوم القرار الساحب ومدلوله.
- المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للقرار الساحب.

المطلب الأول

مفهوم القرار الساحب ومدلوله

القرار الإداري يعدّ من أهمّ أدوات الإدارة التي تقوم بها منِ أجل تسيير المرافق العامة، ويخضع هذا القرار لمبدأ خلوه من العيوب، إلا أنّه قد يصدر عن الإدارة بعض القرارات التي يشوبها عيب، ومن هنا لجأت الإدارة لسحب قرارها المعيب كون هذه الطريقة من أكثر الطرق التي تناسب استقرار الإدارة. وللتأصيل في تعريف القرار الساحب، سوف نقوم بتعريفه فقهاً وقضاءً.

لـم يعـرّف المشـرّع الأردنـيّ القـرار الإداري السـاحب وتـرك هـذه المهمـة للفقـه والقضـاء، حيـث عرّفهـا جانـب مـن الفقـه الأردنـي بأنّهـا "إنهـاء آثـار القـرار الإداري فـي الماضـي والحاضـر والمسـتقبل، بحيـث يختفـي القـرار المسـحوب مـن الوجـود ولا يبقـى لـه أثـر ويعتبـره كأنّـه لـم يكـن" [1]، كمـا عرّفـه جانـب آخـر مـن الفقـه بأنّـه: "وقـف نفـاذ القـرار بالنسـبة للماضـي والمستقبل والحاضر، وبالتالي زوال كل آثار القرار بأثر رجعيّ". [2]

أمّـا التعريـف القضـائي للقـرار السـاحب فقـد عرفـه محكمـة العـدل العليـا الأردنيـة حيـث عرفت سحب القرار الإداري بأنه: "إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي هو سحب للقرار". [3]

وعرف الفقه المصري القرار الساحب بأنّه: "إلغاء بأثر رجعي" [4]، ويمتاز هذا التعريف باليسر والاختصار، حيث حدد أنّ السّحب منطوي على مسألتين؛ الأولى: هو إلغاء، أي إنهاء القرار

---

(1) القبيلات، حمدي (2010). **القانون الإداري**، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمّان، ص91.

(2) نواف، كنعان (2012). **الوجيز في القانون الإداري الأردني**، ط4، دار الآفاق المشرقة، عمّان، ص305.

(3) عدل عليا، قرار رقم (85/160) مجلة نقابة المحامين العددان (3و4) 1987، مركز عدالة للمعلومات.

(4) الطماوي، سليمان (1991). **نظرية التعسف في استعمال السلطة**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص30.

المسحوب، والمسألة الثانية بأنّ القرار المسحوب تنتهي كافة آثار في الحاضر والماضي والمستقبل وبالتالي يعود لما كان عليه قبل صدوره.

كما عُرّف أيضًا بأنّه: "إعدام القرار ومحو كافة أثاره بأثر رجعي من خلال مصدره أو من السلطة الرئاسية" [1]، كما عرفه جانب آخر من الفقه بأنه: "رجوع الإدارة سواء مصدره القرار الإداري أو السلطة الرئاسية في قرار أصدرته بالمخالفة للقانون ويكون السّحب بأثر رجعي". [2]

وعرّفه جانب آخر من الفقه بأنّه: "إنهاء الوجود القانوني للقرار الإدارة مما يؤدي لإزالة آثاره من لحظة صدوره فيصبح كأنه لم يصدر ولم ينتج أي أثر" [3]، وعرّف أيضًا [4] بأنّه: "وقف نفاذ القرار بالنسبة للماضي والمستقبل". [5]

أمّا المحكمة الإدارية العليا المصرية، فلم تضع تعريفاً للقرار الساحب، وإنّما يؤخذ من إحدى قراراتها بأنّه: "القرار الإداري السليم لا يجوز سحبه أعمالًا لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية فمن القواعد المسلّم بها في القرار الإداري السليم لا يجوز سحبه وإلغائه أعمالا لمبدأ عدم القرارات الإدارية، ذلك أنّ القرار الساحب فيما لو أباح سحبه للقرارات الإدارية السليمة سيكون راجعًا من حيث إعدامه لآثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير؛ احترامًا لما يؤتيه القرار

---

(1) شباط، حسن درويش، مرجع سابق، ص 476.

(2) عبد الحميد، حسن درويش (2008). **نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص259.

(3) الظاهر، خالد (1997). **القانون الإداري–دراسة مقارنة**، ط1، دار المسيرة، عمّان، ص219.

(4) كنعان، نواف (2012). **الوجيز في القانون الإداري الأردني**، الكتاب الثاني، ط4، الافاق المشرعة للنشر، الامارات، ص286.

(5) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص576.

الصحيح من مركز قانوني أصبح حقًا مكتسبًا لمن صدر القرار في شأنه الأمر الذي يمنع على أي سلطة إدارية المساس به". [1]

أمّا الفقه الاردني والمصري، فقد سار على النهج ذاته الذي سار عليه الفقه الفرنسي، في تعريفه للقرار الساحب حيث عرفه الفقيه "يونار" بأنه "العمل الذي ينهي القرار من قبل الجهة الإدارية التي قامت بإصداره واعتباره كأنّه لم يكن". [2]

وعرّفه جانب آخر من الفقه الفرنسي أنّه: [3]"محو القرارات المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها" فهو يقصر الحق في السّحب على السلطة مصدره القرار أي ما يعرف بالتظلم الولائي فقط، وهذا هو الاتجاه الغالب في الفقه والقضاء الفرنسي. كما اتجه الفقه الفرنسي المعاصر إلى تعريف السّحب بأنه "إعدام للقرار ومحو آثاره بأثر رجعي عن طريق مصدره أو من السلطة الرئاسية". [4]

وبذلك، نجد أنّ القضاء الأردنيّ اعتبر أنّ القرار الساحب كالإلغاء القضائي من حيث آثاره، حيث يترتب عليه إنهاء كافة الآثار القانونية التي تترتب على القرار منذ تاريخ صدوره. فلو كان حق القضاء إلغاء القرارات الإدارية المعيبة خلال 60 يومًا وهي مدة الطعن بها، فإنّه يحق للإدارة أن تقوم بسحب قراراتها خلال هذه المدة وذلك لتصحيح أخطائها وتصرفاتها الغير مشروعة [5]، بينما رأى كل من الفقه والقضاء المصري أنّ القرار الساحب هو اعدام للقرار ولآثاره ايضاً من تاريخ صدوره.

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (30098) لسنة 59 قضائية، الإدارية العليا، الدائرة السادسة، موضوع، بتاريخ 2018/2/21.

(2) البرزنجي، عصام (1971). **السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية**، (أطروحة دكتوراه غير منشورة)، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ص210.

(3) عبد الحميد، حسني درويش (1981). **نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص294.

(4) الطماوي، سليمان، (1978). **الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، ص378.

(5) الخلايلة، محمد علي (2017). **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمّان، ص128.

وترى الباحثة من التعريفات السابقة أنّه بالرغم من اختلافها من الناحية اللغوية، إلا أنّها تتفق في جوهرها بأنّ القرار الساحب هو إلغاء بأثر رجعي ينتهي وتنتهي كافة آثاره، وبذلك نجد أنّ القرار الساحب ينطوي على شقين، الأول: الإلغاء ينهي وجود القرار الإداري المسحوب، والثاني: يبيّن أنّ القرار الساحب ينتهي وتنتهي آثاره للمستقبل أو الماضي، فيعود كل شيء إلى وضعه الأول قبل صدور القرار المسحوب. وعليه، فإنّ للقرار الساحب طبيعة قانونية خاصة به وهو ما سوف نقوم بالوقوف عليه في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني
الطبيعة القانونية للقرار الساحب

من المعلوم أنّ القضاء الإداري استقر على أنّ القرار الساحب هو قرار إداري يجب أن يتوافر فيه أركان وشروط القرار الإداري، وله الطبيعة التي تميزه عن القرار الإداري العادي حتى لو كان قراراً إدارياً، وهو ما تطلب منّا البحث في طبيعته القانونية. فقد استقرّ الفقه أنّ طبيعة القرار الساحب له طبيعة إدارية كونه قرار إداري خاضع بشكلٍ عام إلى ما تخضع له أحكام القرارات الإدارية، وذلك بخلاف الأحكام القضائية التي تتمتع بحجية الشيء المقضي فيه، والتي لا يجوز الطعن فيها إلا وفق طرق الطعن في الأحكام القضائية والتي حددها القانون. [1]

وهناك اتجاه فقهي يرى بأنّ السّحب الإداري يتمّ بقرار إداري خاضع لجميع الأحكام والقواعد التي تنظم القرارات الإدارية، إذ أن القرار المسحوب في حال كان خاليًا من العيوب وسليماً لا يجوز الرجوع

(1) الزبيدي، محمود (2008). **مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها المشروعة**، (رسالة ماجستير)، الجامعة المستنصرية، ص111

فيه إلا وفق الحدود المقررة في هذا الشأن، وفي حال كان غير مشروع فإنّه لا يمكن الرجوع فيه إلا في خلال مدة الطعن. [1]

وتعتبر المصلحة العامة هي أساس قانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها الإدارية، حيث أنّ الإدارة تهدف لتحقيق المصلحة العامة أثناء مباشرتها إدارتها للمرافق العامة، وفي حال تجاوزت هذا الهدف فتصرفها يتم وسمه بأنّه معيب بعيب الانحراف. [2]

فأصحاب هذه النظرية – أي نظرية المصلحة العامة والتي سوف نقوم بالوقوف عليها في المطلب الثالث من هذا المبحث – يذهبون إلى أنّ الأساس الذي من أجله منحت الإدارة الحق في سحب قراراتها، هو من أجل استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للإفراد كون ذلك ودون شك تحقيقًا للمصلحة العامة للأفراد، فهم يغلبون مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية على مبدأ المشروعية واحترام القانون؛ لأنّ في مراعاتها ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطّراد. [3]

ومن وجهة نظر الفقه الفرنسي، فالقاعدة المستقرة لديهم أنّه يجوز سحب القرارات الصادرة بفصل الموظفين سواء كانت هذه القرارات خالية من العيوب أم معيبة ودون التقيد بميعاد، وقد رد الفقه والقضاء هذا الاستثناء لاعتبارات الشفقة والعدالة بالموظف الذي تم فصله، أي أنّها تقوم على اعتبارات إنسانية بحته. [4]

أمّا القضاء الفرنسيّ فقد قيد قضاء مجلس الدولة سحب قرار الفصل السليم، بأن لا تكون الإدارة قد قامت بتعيين موظف آخر تعييناً سليمًا في وظيفة الموظف الذي تم فصله، لأنّ السّحب في هذه

---

(1) الطماوي، سليمان (1974). **الوجيز في القانون الإداري**، دار الفكر، القاهرة، ص782.

(2) الزبيدي، محمود، مرجع سابق، ص112.

(3) عبد الحميد، حسن درويش، مرجع سابق، ص306.

(4) المرجع السابق نفسه، ص330.

الحالة يقصد به فصل الموظف الذي عُين بطريقة قانونية وبأداة مشروعة، ولما في ذلك من اضطراب وإخلال بحسن سير المرافق العامة. [1]

كما استقر القضاء الفرنسي فيما يتعلق بالموظف الذي تمّ فصله بطريقة غير مشروعة إلى استحقاقه التعويض عمّا أصابه من ضرر نتيجة فصله، فالتعويض يعدّ أقل ما يجب لجبر ما أصاب ذلك الموظف من ضرر. [2]

أمّا القضاء المصري فقد ساير قضاء مجلس الدولة الفرنسي، عندما استقر على أنّ قرار الفصل سواء اعتبر صحيحاً أم غير صحيح فسحبه جائز في الحالتين، لأنّه إذا اعتبر مخالفًا للقانون فليس هناك خلاف في جواز سحبه، إذ أنّ السّحب يكون به مفاده الإلغاء القضائي، أمّا إذا كان القرار سليمًا ومطابقًا للقانون فسحبه جائز استثناء، ولو أنّ السّحب لا يتمّ أعمالًا للسلطة التقديرية إلا أنّه من الجائز إعادة النظر في قرارات فصل الموظفين وسحبها لاعتبارات تتعلق بالعدالة، لأنّ المفروض أن تنقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد فصله، وأنّه يجب من أجل إعادته إلى الخدمة صدور قرار جديد بالتعين، وذلك قد يحدث خلال فتره الفصل في حال تغيرت شروط صلاحية التعين، وقد يغدو أمر التعين مستحيلًا، أو قد يوثر الفصل تأثيرًا سيئًا في مدة خدمة الموظف أو في أقدميته، ومن جهة أخرى قد تتغير الجهة المختصة بالتعيين فتصبح غير تلك التي قامت بفصل الموظف، وقد لا يكون لديها الاستعداد لإصلاح الأذى الذي أصاب الموظف نتيجة فصله أو غير ذلك من اعتبارات العدالة التي توجب علاج هذه النتائج الضارة. [3]

---

(1) الحلو، ماجد، مرجع سابق، ص264.

(2) الجازي، جهاد (2015). وقت توافر شروط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، 421، ص5.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص186.

ومن القواعد التي قررها القضاء الإداري المصري في هذا الشأن أنّ إعادة الموظف إلى عمله بعد سحب قرار الفصل لا يعتبر تعين جديد بل تصحيح لوضع خاطئ ومن الأحكام الصادرة في هذا الشأن الحكم الصادر في (1954/4/19) "متى ثبت أنّ قرار فصل المدعي قد ألغي اكتفاء بجزاء بالخصم يوقع عليه فليس هناك محل لكف المدعي عن مباشرة عمله تنفيذًا لقرار لم يصبح له وجود بعد أن سحبته الجهة التي أصدرته وبالتالي فإن القرار الذي يقضي بإعادة المدعي إلى الخدمة لا يعتبر تعينًا جديدًا مادام أنّ فصله عن العمل قد أصبح سحبه غير قائم ويعتبر قرار أعاده المدعي إلى عمله تصحيحًا لوضع خاطئ ترتب على تنفيذ قرار بالفصل غير موجود ولم تنفصل به علاقة المدعي بوظيفته ولا يغير من هذا النظر ما نص في هذا القرار من أعاده المدعي في درجة أقل من درجته ولا قبوله الإعادة على هذا الوضع". [1]

وهو ما يؤكد لنا الطابع الإداري للقرار الساحب، حيث استقر القضاء الإداري في شأن القرار التأديبيّ أنّه ليس حكمًا قضائيًّا بل هو قرار إداري يخضع للأحكام التي تخضع له القرارات الإدارية، وذلك بالرغم من أنّ الإجراءات التأديبية تسير على غرار الإجراءات التي تتبع أمام المحاكم القضائية.[2]

---

(1) محكمة القضاء الإداري الطعن رقم (860) – لسنة 6 ق – تاريخ الجلسة 19 / 04 / 1954 – مكتب فني 8 – رقم الجزء 3 – رقم الصفحة 1255 مشار إليه في: حافظ، مجدي محمود (2005). **موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عام من عام –1955– 2005**، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة.

(2) الكبيسي، رحيم سليمان (2000). **حرية الإدارة في سحب قراراتها**، دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة، القاهرة، ص.5

المبحث الثاني
الأساس القانوني لحق الإدارة في السّحب

تمهيد وتقسيم:

من المعلوم أنّ هدف سحب القرار الإداري هو إعطاء فرصة للسلطة لتصحيح القرارات الخاطئة والتي تخالف القانون من أجل تحقيق الصالح العام، وعلى هذا الأساس تم إعطاء الإدارة حق سحب القرار الإداري، حيث اختلف الفقه في تبرير إعطاء هذا الحق للإدارة لعدة نظريات منها نظرية المصلحة الاجتماعية، ونظرية احترام مبدأ المشروعية وسوف نقوم بالوقوف على هذه النظريات من خلال المطلبين كالآتي:

- المطلب الأول: نظرية المصلحة الاجتماعية.
- المطلب الثاني: نظرية احترام مبدأ المشروعية.

المطلب الأول
نظرية المصلحة الاجتماعية

إنّ أنصارها يرون أنّ الأساس الذي قامت عليه هذه النظرية بأنّ المشرّع يمكن السلطة العامة من سحب قراراتها من أجل تصحيح خطأ كان قد وقع، وكان القرار مخالف للقانون، بينما الأمر يختلف عند صدور القرار ويكون ضمن أسس سليمة صحيحة تستوفي الشروط القانونية، فإنّ الإدارة تمتنع عن سحبه وذلك لانتفاء ما به من علة. [1]

وبذلك نجد أنّ الأساس الذي تبنته هذه النظرية من أجل استقرار الأوضاع القانونية للأفراد، وذلك بما يحقق الصالح العامّ، إذ يتمّ تغليب مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية على المشروعية واحترام

(1) الطماوي، سليمان (1991). **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، ط6، دار الفكر العربي، بيروت، ص124.

القانون، كون مراعاتها يضمن حسن سير المرفق العام بانتظام[1]، وقد أجمع الفقه على أنّ القرار المعيب يتحصن من السّحب، بمرور مدد الطعن القضائي دون أن يطعن عليه بالإلغاء، إذ يكون القرار في هذا الحالة مشروعاً [2]، فالصالح العام هو أساس قانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها الإدارية، لذلك يجب عليها أن تسعى لتحقيقه اثناء مباشرة سلطاتها. أمّا في حال قام القرار الإداري على أسس سليمة مستوفية للشروط القانونية له، فإنّ ذلك يمنع جهة الإدارة من سحبه، وذلك لانتفاء العلة التي من أجلها شرعت قواعد السّحب، حيث أنّ هذا يعتبر احتراماً للقرار واستقرار للأوضاع وتحقيق الصالح العام. وقد قام الفقه بالإجماع على أنّ القرار المعيب محصّن من الإلغاء والسّحب بمرور مدة الطعن القضائي دون الطعن عليه بالإلغاء إذ يصبح القرار هنا مشروعاً. [3]

وتعدّ المصلحة العامة أساس قانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها الإدارية، إذ أنّ لها هدف عامّ يجب الإدارة السعي من أجل تحقيقه أثناء مباشرتها مهامها في المرافق العامة، فإنّ تجاوزته فإنّ تصرفها يتسم بعيب بالانحراف باستعمال السلطة، والأساس الذي من أجله منحت الإدارة الحق في سحب قرارتها، هو ضرورة أن تستقر أوضاع الأفراد ومراكزهم القانونية كون ذلك ودون شك يعدّ تحقيقاً للمصلحة العامة للأفراد فهم يغلبون مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية على مبدأ المشروعية واحترام القانون لأنّ في هذه المراعاة هي ضمان حسن سير تلك المرافق العامة بانتظام.وقد أيّد مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه والذي يرى أنّ الأصل في القرارات الإدارية أن إصدارها لا يكون إلا لتحقيق المصلحة العامة، والذي مؤداه اعتماد المصلحة العامة كمعيار لإعطاء الإدارة حق سحب القرار، فمثلًا نجد أنّ المصلحة العامة التي تستوجبها حماية المناظر الطبيعية، اعتبرت مبرراً

(1) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص231.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص289.

(3) كنعان، نواف، نفس المرجع، ص289.

لسحب الترخيص المعطى لإحدى الشركات [1]، وقد يبرر هذا الاتجاه أنّ كل من القضاء والفقه الإداري غلبا مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية على مبدأ المشروعية القانون واحترامه، إذ يهدف إلى كفالة استقرار الحقوق وتوفير الطمأنينة للمراكز القانونية للأفراد، لما في مراعاتها من ضمان انتظام وحسن سير المرافق العامة. [2]

وما يدلل على لزوم سحب القرار الذي يعارض الصالح العام وأنّ سحبه موجب للمصلحة العامة ما جاء في قضاء محكمة العدل العليا بأنّه: يُستفاد من المادة (15) من قانون التقاعد المدنيّ رقم (34) لسنة (1959) أنّ غاية المشرّع بقانون التقاعد هو هيمنة مجلس الوزراء بصفته أعلى سلطة إدارية في الدولة على تسيير مرافقها العامّة وعلى وجه يحقق المصلحة العامة على أكمل وجه وذلك بتخويله سلطة إحالة أي موظف أكمل عشرين سنة خدمة مقبولة للتقاعد بدون تنسيب بما يتجمع لديه من أسباب تبرر قراره دون الإفصاح عنها، مستقاة من ملف خدمة الموظف أو من أي أوراق أو معلومات يقدمها رؤساؤه عنه. وأشارت المحكمة في القرار "ووفقًا لما استقرّ عليه الفقه فإنّ التقارب الزمني والتتابع في الإجراءات تعد قرينة على الانحراف. وبما أنّ القرار الإداري ينبغي أن يستهدف تحقيق المصلحة فإنّ سلطة رجل الإدارة في إصدار قراره منحت له لبلوغ تلك الغاية فحسب وقرار الإدارة المخالف لتلك القاعدة هو قرار مشوب بالانحراف بالسلطة جدير بالإلغاء .وأنّ عيب اساءة استعمال السلطة يخول المحكمة الإدارية أن تمد رقابتها إلى البواعث والدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها بصرف النّظر عن كونه صادر عن شخص مختص واستوفى الإجراءات الشكلية وأنّه موافق للقانون، وفي نفس الوقت لا يقصد به تعمد الانحراف أو الخطأ، فإنّ حسن النية

---

(1) الجازي، جهاد، مرجع سابق، 421، ص3.

(2) اشار اليه صالح، سلام زين (2017). **رقابة القضاء الإداري على سلطة الادارة في سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة،** (رسالة ماجستير)، جامعة عمّان العربية، عمّان، ص24.

وسوء النية سيان، لأنّ المهم في عيب إساءة استعمال السلطة مخالفة القانون روحاً لا نصًا" إلا أنّ قال القرار أيضًا ":وبما أن مجلس الوزراء لم يضع نفسه في أفضل الظروف وأنقاها عند إصداره القرار الطعين وفق ما اوضحناه سابقا واعتمد على تنسيب منبت الصلة بالمصلحة العامة فإن قراره مستوجب الإلغاء. [1]

المطلب الثاني
نظرية احترام مبدأ المشروعية

إنّ أساس هذه النظرية هو التزام السلطة العامة باحترام مبدأ المشروعية عند إصدار قراراتها، ويجب عليها الرجوع عما أصدرته من قرارات تخالف القانوني، إذ أنّ مبدأ المشروعية هو المهيمن على نشاطها عندما تتخذ قراراتها الإدارية، وهذا المبدأ يمكن أن يكون له استثناء ومثال ذلك في السلطة التقديرية واعمال السيادة، وانطلاقاً من هذا المبدأ في حق الإدارة للرجوع عن قراراتها أو تصحيح ما بها من أخطاء قانونية وقعت فيها، فليس لأحدٍ من أن يشكو من سحبها قراراتها الإدارية كون هذه السلطة في حال تقررت؛ فهي مقررة للمصلحة العامة للأفراد وفي حال أضر هذا السّحب بأحد فيكفي أن يقرر له حق التعويض. [2]

وقد رأى جانب من الفقه أنّ الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها المعيبة، مستندًا إلى مبدأ المشروعية، هذا المبدأ هو الإطار والمجال الذي تمارس فيه الإدارة نشاطها، ملزمة بأن تحترم حدودها، ففي حال خالفت فإنه يجب عليها العودة إلى حظيرة المشروعية، وقد تمسك هذا الاتجاه

---

(1) المحكمة العدل العليا الطعن رقم (1129) و 1320السنة القضائية37 ، والطعن 2337 سنة قضائية43 ، أشار لدى حافظ، مجدي محمود، مرجع سابق، ص41، وقرارات العدل العليا الأردنية رقم (2014/94)، 2014/11/19، مركز عدالة،

(2) المشاقبة، علوان (2022). سحب القرار الإداري السليم، **المجلة العربية للنشر العلمي**، الإصدار الخامس، ع(49)، ص544.

الفقهي [1]، بمبدأ المشروعية وهو ما تجلى من مقولة العميد "دوجيه" وهي: " أنّ هذا المبدأ يمكن ان يكون له استثناء " وعملًا بهذا المبدأ فللجهة الإدارية الحق في سحب قراراتها، متى تحققت من عيوبه، ومخالفته للمشروعية وليس لأحد أن يشكو من سحبها لقراراتها الإدارية لأنّ الأصل في العمل الإداري تحقيق المصلحة، أمّا في حالة الضرر فلصاحب المصلحة حق التعويض. [2]

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا الأردنيّة : "تتصرف الإدارة وهي تطبق نصوصًا قانونيّة معينة عن إرادة مقيدة بتلك النصوص المحدودة وإذا ثبت فيما بعد أنّ عملها كان معيبا وتصرفها كان خاطئاً ومخالفاً للنصوص التي يتطلبها القانون فإنّ لها سحب القرار أو إلغاءه دون التقيد بميعاد لأنّ تصرفات الإدارة تكون مشروطة بقانونية هذه التصرفات وعليه فإن القرار الطعين يكون واقعًا في محله ومتفقا وأحكام القانون ولا يرد الاخلال بالحق المكتسب للمستدعية. [3]

أما القضاء الإداري المصري فقد ذهب إلى تقرير مبدأ ضرورة استقرار مراكز الأفراد والحقوق القانونية مع الوضع في الاعتبار ضرورة العمل على احترام مبدأ المشروعية، ومن أحكامه القضائية الإدارية في ذلك: من المقرر في قضاء هذه المحكمة بأنّ سحب القرارات الإدارية لا يجوز حصوله بعد انقضاء ستين يومًا على صدورها، ولا اعتبار لما تدفع به الحكومة من أنّ المسألة لا تعدو أن تكون خطأً وقعت فيه عند حساب مدة خدمه المدعي بسبب عدم دقه الموظفين المختصين، فلما استبان لها هذا الخطأ أصلحته وردت الأمر إلى نصابه الصحيح أخذًا بالقاعدة الأصلية، إنّ الخطأ لا يجوز إغفاله والإبقاء عليه وهو لا يكسب أحد حقًا ويضفي عليه المركز القانوني الجدير بالاحترام،

---

(1) عمر، عمرو (1960). ميعاد سحب القرارات الإدارية، **مجلة إدارة قضايا الحكومة**، ع(4)، السنة 4، ص25.

(2) بسيوني، عبد الرؤوف وغنايم، مدحت (2004). **القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص321.

(3) المحكمة الإدارية العليا الأردنية طعنها رقم (2014/124) تاريخ 2014/11/13، منشورات مركز عدالة،

كونه يقابل تلك القاعدة قاعدة أصلية أخرى، وهي أولى بالرعاية ومن مقتضاها كفالة الاستقرار وتوفير الطمأنينة لحفظ المراكز القانونية وجعلها بمنأى عن الزعزعة والاضطراب ولو كانت مشوبة بعد فوات الوقت الذي عينه القانون للطعن عليها من جانب ذي الشأن عن طريق دعوى الإلغاء. [1]

ويتضح مما تقدم، أنّ مبدأ المشروعية مصنف بأنّه الأعلى وله الأولوية والغلبة على مبدأ المساس بالمراكز الفردية المكتسبة، بحيث يمكن سحب القرار الإداري الباطل تحقيقاً لمبدأ المشروعية. وبذلك تجد الباحثة أنّه طالما هناك سلطة تقديرية للجهة التي تصدر القرار أو السلطة الرئاسية، فإنّه بعد التحقق من الموازنة بين الصالح العام واستقرار القانون في كل قضية على حدة، يمكن لهذه السلطة النظر في المصالح التي تترتب على سحب القرار وانعكاسه على استقرار الوضع القانوني، وأيهما ترجح لديها فإن أولوية الاعتبار له.

كما ترى الباحثة أنّ الأمر مستقر على المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وذلك لن يتحقق إلّا باستقرار المراكز والأوضاع القانونيّة، وهذا يحدث ضمن إطار احترام مبدأ المشروعية، إلا أن هناك رأي وسط بين النظريتين يتمثل في أنّ الإدارة تعطي حق سحب قرارها، لكن خلال مدة محددة لا تتجاوزها، وبالتالي نجمع بين استقرار الأوضاع القانونية والمحافظة على المصلحة العامة واستقرار القوانين وضمان مبدأ المشروعية.

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية ق 356 ل 7 جلسة 1954/5/25، س 8 ص1483. مشار أليه لدى حافظ، مجدي محمود، مرجع سابق. ص42.

المبحث الثالث
شروط تطبيق نظرية سحب القرار

تمهيد وتقسيم:

نتناول هنا شروط تطبيق نظرية سحب القرار وهما: أن يكون القرار المراد سحبه معيباً بعدم المشروعية بالإضافة لميعاد سحب القرارات الإدارية والاستثناءات التي ترد عليه وذلك من خلال المطلبين كالآتي:

- المطلب الأول: أن يكون القرار المراد سحبه معيباً بعدم المشروعية.
- المطلب الثاني: ميعاد سحب القرارات الإدارية والاستثناءات التي ترد عليه.

المطلب الأول
أن يكون القرار المراد سحبه معيباً بعدم المشروعية

يعرف القرار الإداري المعيب بأنّه القرار المشوب بعيب من العيوب التي ترتب عليها أن يحكم القضاء بإلغائه، وهي عيب الاختصاص والشكل والاجراءات واساءة استعمال السلطة والانحراف بها. وهي عيوب تجعل القرارات الإدارية قابلة للطعن. [1]

أمّا بالنسبة لمدى جواز سحب القرارات الإدارية المعيبة، فإنّه من المتعارف عليه فقهاً أنّ القرارات التنظيمية لا يجوز سحبها حتى لو كانت معيبة، بل يكتفى بإلغائها، بينما القرارات الفردية غير المشروعة، فإنّه من الجائز سحبها، وفي هذا السياق، ففي حكم للمحكمة الإدارية الأردنية بأنه: "تتصرف الإدارة وهي تطبق نصوص قانونية معينة عن إرادة مقيدة بتلك النصوص المحدودة وإذا ثبت فيما بعد أنّ عملها كان معيبًا وتصرفها كان خاطئًا ومخالفاً للنصوص التي يتطلبها القانون فإنّ

(1) عبد الحميد، حسني درويش، مرجع سابق، ص314.

لها سحب القرار أو إلغاءه دون التقيد بميعاد لأنّ تصرفات الإدارة تكون مشروطة بقانونية هذه التصرفات وعليه فإنّ القرار الطعين يكون واقعًا في محله ومتفقًا وأحكام القانون ولا يرد الاخلال بالحق المكتسب للمستدعية". [1]

ومن شروط تطبيق نظرية سحب القرار، أن يكون القرار المسحوب غير مشروع، كأن تقوم الإدارة بتعيين أحد الموظفين دون أن يتوافر لديه الشروط التي أقرها القانون، ففي حال كان الأمر غير متعلق بعدم المشروعية إنّما عدم ملاءمة القرار للحالة التي صدر من أجلها، فإنّه من غير الجائز للإدارة سحبه طالما يمس حقوق الأفراد. وبالرغم من ذلك فإنّ مجلس الدولة الفرنسي أجاز للسلطة الرئاسية لمصدر القرار إلغاءه لعدم الملاءمة، إذا وجد نص ولو لائحي يسمح بذلك، وللأفراد مطالبة الإدارة بذلك فإن رفضت هذه الأخيرة، كان رفضا تجاوزاً غير مشروع للسلطة. ويجب أن يتم السّحب في المدة التي يجوز فيها الطعن في هذه القرارات أمام القضاء. وفي البلاد التي لا يوجد بها قضاء الإلغاء يجوز للإدارة ما لم ينص القانون خلاف ذلك سحب قراراتها المعيبة في أي وقت تشاء دون التقيد بمدة معينة، بالرغم من أن ذلك قد يساهم في عدم استقرار القرارات الإدارية، زعزعة الثقة بالتعاملات.[2]

وفي حال كان إلغاء القرار الإداري يؤدي لانتهاء آثاره فيما يتعلق بالمستقبل دون الماضي، فالإدارة تقوم بسحب القرار المعيب وليس إلغائه فقط، لتنهي آثاره منذ نشأته، وذلك لعدم مشروعيته في الأصل، وإلا تعرض هذا القرار في حالة الطعن فيه للإلغاء القضائي بما له من آثر رجعي، حيث يترتب على سحب القرار المعيب زواله بأثر رجعي ممتد لتاريخ صدوره، ويستتبع سحب القرار

---

(1) قرار المحكمة الإدارية الاردنية رقم (2014/124)، تاريخ 2014/11/13 منشورات مركز عدالة،

(2) نجم، احمد حافظ (1981) **القانون الإداري، دراسة مقارنة لتنظيم ونشاط الإدارة العامة**، ج2، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، ص44.

الفردي وجوب سحب القرارات التي تم اتخاذها بناءً عليه، وفي حال كانت فردية، فإنه كقاعدة عامة اعتبار آثاره كأن لم تكن، إلا ما استثني منها، أمّا في حال كانت لائحية فمن غير الجائز سحبها بالرغم من بطلان أساسها، وذلك حفاظاً على مبدأ عدم رجعية القواعد اللائحية، فقد جرى القضاء الإداري على أنّ القاعدة هي وجوب سحب القرارات الإدارية غير المشروعة. [1]

وبالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة فإنّه يجب سحبها حتى لو تعلقت بها حقوق مكتسبة للأفراد فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية على: "للجهة الإدارية العامة التي أصدرت القرارات أو للجهة الرئيسية لها سحب القرارات الإدارية التي صدرت منها أو إلغاؤها إذا شابتها مخالفة قانونية حتى ولو ترتب على هذه القرارات حق للغير ما دام السّحب أو الإلغاء قد حصل في الميعاد المقرر قانونا للطعن في هذه القرارات تجاوز حدود السلطة". [2]

أما المحكمة الإدارية العليا الأردنية فقد قررت بأنه: "إنّ نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى سلطة تقديرية للإدارة بمقتضى المادة (91/ج/4) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة (2013) شريطة أن يكون قرار النقل محددًا إلى وظيفة أخرى ذات مسمّى وظيفي تقابل فئة الموظف ودرجته الوظيفية المحددة وفقا لتعليمات وصف وتصنيف الوظائف المعمول بها وفقا لنص الفقرة ب من المادة ذاتها، وفي الحالة المعروضة وبالرجوع إلى القرار الإداري محل الطعن يتبين أنه تضمن نقل المطعون ضدهم الثاني والثالث والرابع من مراكز عملهم في إدارة النشاطات التربوية /نوادي المعلمين

---

(1) الطماوي، سليمان (1976). **دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص177.

(2) اشارت اليها المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم (924) لسنة 12 ق، تاريخ الجلسة 1969/4/19 مكتب فني ذ4 رقم الجزء 2، رقم الصفحة 610.

إلى مديريات التربية والتعليم وحسب ما هو وارد في القرار وجاء هذا القرار خاليًا من المسمى الوظيفي لأي منهم فإنّ القرار مخالف للقانون". [1]

وفيما يتعلق بالقرارات المعيبة التي يترتب عليها حقوق مكتسبة لأصحابها فمن غير الجائز سحبها إلا خلال مدة قانونية محددة من أجل اجراء السّحب، أي خلال فترة الطعن في القرار وهي في الأصل 60 يوماً من تاريخ صدور القرار الإداري المعيب والمخالف للقانون، مما يترتب عليه أن سحب القرار الإداري المعيب المنشئ للحقوق المكتسبة بعد انتهاء مدة السّحب المحددة، قد يبطل القرار الساحب ذاته. [2]

وترى الباحثة، أنّ الأصل في القرار المعيب أن يتم سحبه من ذات الجهة التي أصدرته وبأداة الإصدار ذاتها، سواء كان اختصاص هذه بالسّحب مقرر بنص قانوني أم بموجب قاعدة موازية للاختصاص، فعلى سبيل المثال السلطة الرئاسية تملك سحب القرارات الإدارية التي تصدر عن مرؤوسيها، كونها تملك سلطة التعقيب على قرارات هؤلاء المرؤوسين بسحبها وذلك لكونها غير مشروعة.

كما أنّ القرار المراد سحبه والمعيب بعدم المشروعية لابد أنّ يتوافر فيه شرط الاختصاص، والاختصاص إما يكون اختصاص موضوعي أو شخصي أو زماني ومكاني. ويعرف الاختصاص عامة بأنّه الصلاحية القانونية للقيام بعمل ما [3]، أمّا في مجال القرارات الإدارية، فالاختصاص هو الصلاحية القانونية لإصدار قرار إداري. [4]

---

(1) اشارت اليها المحكمة الإدارية العليا الاردنية رقم (2015/79)، تاريخ 2015/5/12 مركز عدالة.

(2) كنعان، نواف (2010). **القانون الإداري**، دار الثقافة، عمّان، ص307-308.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص291

(4) ياسين، حمدي (2018). **موسوعة القرار الإداري**، دار أبو المجد للطباعة، الجيزة، ص282.

بينما يقصد بالاختصاص الموضوعي بأنّ يختص القائم بالعمل بما يقوم به من عمل، بينما في مجال القرارات الإدارية، فيقصد به إمّا أن يكون مصدر القرار ذو اختصاص بإصدار القرارات الإدارية، وإمّا أن يكون مختصا بإصدار القرارات في مسألة أو موضوع كان قد صدر القرار بشأنها.[1]

أما الاختصاص الشخصّي فهو أن يكون من قام بإصدار القرار الإداري مختصاً بإصداره شخصياً، وتظهر أهمية هذا الاختصاص في مسائل انتقال الاختصاص من صاحبه الأصيل إلى غيره، كما في مسائل التفويض. [2]

أما فيما يتعلق بالاختصاص الزماني والمكاني، فيقصد به ضمن نطاق القرارات الإدارية أن يصدر من قبل رجل الإدارة قرار خلال فترة زمنية خوله فيها القانون إصدار القرارات الإدارية؛ كأن يصدر الموظف قرارات إدارية خلال فترة تقلده للوظيفة الذي يشغلها، أو خلال فترة تفويضه بذلك، بينما الاختصاص المكاني فيراد به الدائرة المكانية التي من خلالها يصدر رجل الإدارة قراره، كما هو الحال بالنسبة لمحافظ منطقة ما، إذ ليس له اصدار قرار يتعلق بمنطقة أخرى. [3]

وسحب القرار الإداري يترتب عليه بأنّه يصبح كأن لم يكن من تاريخ صدوره، وهي نفس آثار الإلغاء القضائي وبناء عليه، فالسّحب بأثر رجعي إزالة للقرار، وإزالة كافة آثاره التي ترتبت عليه، وإعادة الحال لما كان عليه قبل ان يصدر القرار المسحوب، زوال آثار السّحب إما يكون جزئياً أو كلياً في حال كان القرار المراد سحبه يمكن تجزئته. [4]

---

(1) بسيوني، عبد الغني (2005). **القانون الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 478.

(2) ياسين، حمدي، مرجع سابق، ص478.

(3) المناعي، ريم (2020). **انتهاء القرار الإداري في القانون القطري دراسة مقارنة**، (رسالة ماجستير)، جامعة قطر، ص69.

(4) حمادة، محمد أنور (2004). **القرارات الإدارية ورقابة القضاء**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص77-78.

وفي ضوء ما سبق، فالقرار الصادر بالسّحب يشترط أن يصدر من سلطة ذات اختصاص، وذلك ضمن قواعد الاختصاص الموضوعي والشخصي والزماني والمكاني، وهي شروط يجب ان تجتمع معاً فيمن يقوم بإصدار قرار السّحب، وإلا اعتبر القرار باطلاً.

المطلب الثاني
ميعاد سحب القرارات الإدارية والاستثناءات التي ترد عليه

يتناول هذا المطلب ميعاد سحب القرارات الإدارية والاستثناءات التي ترد عليه وذلك ضمن الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: ميعاد سحب القرارات الإدارية

من المعلوم أنّ هناك نطاق زمني معين يقيد سحب القرارات الإدارية وهو 60 يوماً من تاريخ صدوره، كما أنّ الإدارة تقوم بممارسة حقها في هذا السّحب، ولو تم الطعن في القرار أمام القضاء بدعوى الإلغاء ما لم يصدر حكم في الدعوى بفصل في موضوعها مع مراعاة أنّ حق الإدارة بالسّحب للحالة الاخيرة مقيد بطلبات الخصم في الدعوى أي بالقرار الذي تملكه المحكمة. [1]

ويُثار تساؤل حول ما إذا كان للإدارة سحب قرارها غير المشروع في أي وقت بحيث يكون حقها في ذلك غير مقيد بأي قيد زمني، وقد أجاب القضاء الفرنسي من خلال مجلس الدولة عن ذلك في قضية Cachy بتاريخ 4 نوفمبر 1994 بقوله: "إنّ صحة سحب القرار الإداري المعيب لا تكون إلا في حال وقع السّحب خلال المدة المحددة للطعن به أمام القضاء أو بعد مضي هذه المدة إذا كان قد طعن به قضائياً وإلى أن يصدر القضاء حكمه في الطعن". [2]

---

(1) حسن، عبد الفتاح (1971). **التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص128.

(2) اشار اليه صالح، سلام، مرجع سابق، ص64.

كما انتهت المحكمة الإدارية العليا في مصر بهذا الشأن بأنّه: "إذا صدر قرار معيب من شأنه أن يولد حقاً للشخص تعين أن يستقر هذا القرار عقب فترة معينة من الوقت بحيث يطبق عليه ما يطبق على القرار الصحيح يجب احترام القرارات التي تحصلت من السّحب أو الإلغاء، والعمل بمقتضاها دون تعطيل لأحكامها أو الحد من آثارها..." [1]، وهو ما أكدّه اتجاه فقهي من أنّ الإدارة تملك هذا الحق في ظل المسموح به قانونًا وفي حدود ميعاد الطعن وهو ستون يومًا من تاريخ صدور القرار المعيب أو إلى ما قبل صدور حكم في دعوى طلب الإلغاء الذي يقوم به الطاعن [2]، وهو أيضاً ما أكدّت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية عندما قامت برد الدعوى التي تقدمت بها الطاعنة بعدم ترقيتها في الميعاد والتاريخ السليم الذي كان يجب على الإدارة السير به، وأن تقوم بسحب قرارها بل ردت دعوى الطاعنة بالقرار ولم تقبل شكلًا بسبب فوات ميعاد الطعن بهذا القرار.[3]

وترى الباحثة مما سبق؛ أنّ المتفق عليه أنه من غير الجائز سحب القرار السليم وذلك مراعاة للاستقرار القانوني واحترامًا لشرعية القانون وحتى القرار الصادر، فهو أنّ منع سحب القرار السليم بشكلٍ عام إلا أنّه منح الإدارة سحب القرارات التأديبية كونها لا تولد مزايا أو حقوقاً للغير أو للإدارة ومنها قرارات فصل الموظفين وهي الحالة التي لا يترتب فيها على القرار الإداري أي حقوق مكتسبه للإفراد لنفس المبرر من كونها لا تولد حقًا أو مزايا للغير.

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 2013/2/24، الطعن رقم (4524)، (6033)، (6248) لسنة 59ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في رقع قرن من 1991/10/1، على 2016/9/30 ص598، مشار إليه في: أبو عوف، عمر محمد (2019). النظام القانوني لسحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، **مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية**، ع(2)، ص306.

(2) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص662.

(3) الحكم مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة العشرون من أول أكتوبر سنة 1974 إلى آخر سبتمبر سنة 1975، ص 100 جلسة 5 من يناير سنة .1957 القضية رقم 255 لسنة 16 القضائية. أشار إليه الطباخ، شريف احمد (2015). **الوسيط الإداري، موسوعة مجلس الدولة**، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ص100.

الفرع الثاني: والاستثناءات التي ترد على سحب القرار

أشرنا سابقاً أنّ القاعدة العامة في تقييد ميعاد السّحب هي مدة 60 يوماً إلا أنّ هذه القاعدة قد ترد عليها بعض الاستثناءات في تقييد قرار السّحب غير المشروع بمدة معينة وهذه الاستثناءات تتمثل بالآتي:

أولاً: حالـة القـرار المعـدوم: والقـرار المعـدوم هـو أن يكـون هـذا القـرار قـد خـالف القـانون مخالفة جسيمة، بحيث تقوم بتجريده من صفته كتصرف قانوني لتنزل به إلى حد غصب السلطة وتنحدر به إلى مجرد الفعل المادي المنعدم الأثر قانونًا، والقرار المعدوم هو الذي تبلغ درجة جسامة العيب فيه حدًا يفقده صفته كقرار إداري، فيتعذر القول بأنه تطبيق للائحة أو قانون، ويجوز سحبه في أي وقت. [1]

ثانياً: عند صدور القرار بناءً على تدليس أو غش حيث في هذه الحالة يجوز سحب القرار الإداري دون التقيد بمدة جواز الطّعن في حالة قيامه على غش أو تدليس من جانب صاحب المصلحة. حيث أنّ القاعدة أنّ الغش يفسد كل شيء. كما أنّ حسن نية المستفيد من القرار هي التي تبرر عدم جواز المساس به بعد فوات مواعيد الطعن، فإذا انتفى حسن النية فاتت الحكمة من حماية القرار. [2]

ثالثاً: حالة القرار الذي لم يتم نشره أو إعلانه: فالمدة التي يجوز فيها سحب القرار الإداري لا تسري إلا من تاريخ شهره بإعلانه أو نشره حسب طبيعته الفردية أو اللائحية. فإذا لم يتم ذلك فإنّ

---

(1) الشوبكي، عمر محمد (2001). **القضاء الإداري**، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ص317.

(2) أبو العثم، فهد عبد الكريم (2005). **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ص363 .

مدة السّحب لا تبدأ في مواجهة الإدارة وتستطيع سحبه في أي لحظة، ولا في مواجهة الأفراد الذين يستطيعون الطعن فيه قضائيًّا دون التقييد بميعاد. [1]

رابعاً: حالة القرارات المبنية على سلطة مقيدة :وهذه الحالة أضافها مجلس الدولة المصري، أي الحالة التي لا يمنح القانون فيها الإدارة سلطة تقديرية في إصدار قراراتها. حيث أنّه في هذه الحالة لا يمنح القانون فيها الإدارة سلطة تقديرية في إصدار قراراتها، إذ في هذه الحالة تنشأ المراكز القانونية من القاعدة التي يطبقها القرار بشكلٍ مباشر، بينما القرار نفسه فإنه يشتبه بالعمل المادي .ويرى بعض الفقهاء أنّ هذا الاتجاه من جانب مجلس الدولة المصري منتقد، لأن القرار المعيب يجب أن يستقر بمضي مدة التقاضي بصرف النظر عن مدى سلطة الإدارة في إصداره، غير أن جانب آخر من الفقه قد أشاد بهذا الاتجاه؛ كون القرار غير المشروع الذي ليس للإدارة سلطة تقديرية في إصداره يخالف القانون مخالفة صارخة. يكاد يشتبه فيها بالقرار المعدوم؛ إذ أنّ القرار المعيب في هذه الحالة ليس له أي أساس من القانون الذي يستند إليه، ذلك القانون الذي يحرم الإدارة من السلطة التقديرية في مجالها ويلزمها بإصداره على نحو معين لا خيار لها فيه، وهناك حالة أخرى وهي القرار الصادر استنادًا لقرار إداري غير مشروع حكم القضاء بإلغائه. [2]

وترى الباحثة مما سبق أنّ سحب القرارات الإدارية غير المشروعة تمّ صياغتها بشكلٍ نظري، متكاملة القواعد والشروط وذلك لأهميتها في القانون الإداري، وقد صاغها مجلس الدولة الفرنسي ونقلها عنه مجلس الدول المصري ونقلت إلى القضاء الإداري الأردني، بحيث باتت راسخة في موضوعاته وهو ما يقودنا إلى أنّ نظرية السّحب لم تختلف في القضاء الإداري الأردني عنه في

---

(1) أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص 364.

(2) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 259

القضاء الإداري المصري من حيث المفاهيم والإطار العام إلا في بعض التفاصيل التي أشار لها كل من الفقه والقضاء الإداريين في مصر وذلك لعدم تعمقهما في تفصيلاته المتشعبة. وهو ما يقودنا إلى أنّ موضوع دراستنا كدراسة مقارنة في نظرية السّحب لم تختلف في القضاء الإداري الأردني عنه في القضاء الإداري المصري من حيث إطاره العام ومفاهيمه.

الفصل الثالث

مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية الساحبة غير المشروعة

تمهيد وتقسيم:

يعدّ القضاء الإداري الملجأ الذي يلوذ إليه الأفراد لتقويم أعمال السلطة الإدارية وأنشطتها في حال حادت عن الطريق القويم والصواب واحترام الدستور وقواعد القانون، وذلك من خلال ممارسة هذا القضاء من رقابة على أعمالها وأنشطتها عن طريق قضاء الإلغاء وقضاء التعويض. ونظراً لاقتصار دور القاضي في قضاء الإلغاء على الغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، فإنه يقف عاجزاً عن تعويض الأفراد أو الهيئات الذين قد يصيبهم ضرر نتيجة تلك القرارات الإدارية غير المشروعة، وكان لابدّ من وجود قضاء آخر إلى جانبه يعمل على إكمال الحماية القانونية وجبر الضرر الذي قد يلحق بالمضرور وهو ما يطلق عليه بالقضاء الكامل، والذي يتضمّن قضاء التعويض. وعليه، ولتحديد المسؤولية الواقعة على عاتق الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، تمّ تقسيم هذا الفصل إلى المبحثين كالآتي:

- المبحث الأول: دعوى التعويض.
- المبحث الثاني: أوجه عدم مشروعيّة القرار الإداري.

المبحث الأول
دعوى التعويض

تمهيد وتقسيم:

سنتناول في هذا المبحث التعريف بماهيّة التعويض بصورة عامة، ثم موضوع التعويض الإداري؛ التعويض يقوم في أساسه الجوهريّ من أسس العدالة والإنصاف، فإنّ فكرة الضمان عن سحب الإدارة لقراراتها الإدارية ما هي إلا حماية للمضرور إلى جانب أيضًا تعويضه عما أصابه من أضرار أثر سحب الإدارة لقراراتها الإدارية، ولكن لا يقوم التعويض بأساسه على معاقبة مرتكب الفعل الضار كما هو الحال بالنسبة للمسؤولية الجزائية. وكذلك أيضًأ سوف يتم في هذا الفصل البحث في أوجه عدم مشروعيّة للقرار الإداري من خلال البحث في القرارات الإدارية غير المشروعة التي تُسبب ضرراً للأشخاص والتي تستوجب التعويض والقرارات التي لا تستوجب التعويض وحق الإدارة في سحب القرارات. لذلك؛ تم تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

- المطلب الأول: مفهوم وطبيعة دعوى التعويض.
- المطلب الثاني: الأساس القانوني لدعوى التعويض.

المطلب الأول
مفهوم وطبيعة دعوى التعويض

القاعدة المستقرة والعامة في القضاء الإداري أنّ الإدارة لا تسأل عما أصدرته من قرارات، إلا في حال نجم عن القرار خطأ من جانبها، بحيث أصبح هذا القرار غير مشروع، وتقوم مسؤولية الإدارة عندما يكون القرار معيباً، أيّ شابه عيب من عيوب عدم المشروعية التي نص عليه القانون، مما رتب ضرراً على المضرور من قبل الإدارة [1]، وللبحث في مفهوم وطبيعة دعوى التعويض، تم تقسيم هذا المطلب إلى الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: تعريف دعوى التعويض

لم يعرّف كل من المشرّع الأردني والمشرّع المصري والمشرع الفرنسي دعوى التعويض، ذلك أنّ مهمة المشرّع ليس تعريف ما جاء في النصوص القانونية من مفاهيم؛ لذلك تركا هذه المهمة للفقه والقضاء، حيث عرّف جانب من الفقه دعوى التعويض بأنّها "الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء كي يطالب بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة". [2]

وهي: "الدعوى التي يحركها المدعي، بغية الحصول على حكم بإلزام الإدارة بأن تؤدي إليه تعويضاً عما أصابه من اضرار مادية وأدبية نتيجة تصرف الإدارة تصرفاً غير مشروعاً". [3]

---

(1) أبو الهوى، نداء (2010). **مسؤولية الادارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة**، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط، عمّان، ص58.

(2) الحلو، ماجد راغب (1999). **الدعاوى الإدارية**، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص221.

(3) أبو راس، محمد الشافعي (1981). **القضاء الإداري**، عالم الكتب، الزقازيق، ص302.

كما تعرف بأنّها: "الدعوى التي يطالب فيها صاحب الشأن بحق شخصيّ تجاه الإدارة، ويرتب القضاء فيها كافة النتائج القانونية على القرار غير المشروع، ويكون له حق الحكم بالتعويض عن الأضرار اللاحقة به. [1]

وقد أخذت كل من مصر وفرنسا في مساءلة جهة الإدارة عن القرارات المشروعة سواء كانت على أساس المخاطر أم المسؤولية أمام الأعباء العامة، حيث يتم مساءلة جهة الإدارة في هذه الحالة على أساس المخاطر أو المساواة أمام الأعباء العامة وهو ما يعد مراعاة لمبدأ العدالة ومبدأ الغنم بالغرم. [2]

وبخلاف دعوى الإلغاء المقتصرة فيها سلطات القاضي على فحص مشروعيّة القرارات الإدارية، ومن ثمّ الحكم بإلغائها في حال ثبت عدم مشروعيتها، أو بردّ الدعوى في حال تبين مشروعيّة القرار الإداري المطعون فيه، فإنّ دعوى التعويض تتسع فيها سلطات القاضي لتشمل، تعويض الضرر الذي ينجم عن تصرف الإدارة غير المشروع وجبره، وإلغاء بعض القرارات الإدارية مثل القرار الصادر من الإدارة بإيقاع جزء من رافع الدعوى. وإلغاء بعض التصرفات القانونية التي لا يصدق عليها وصف القرار الإداري كإبطال نتائج الانتخابات للهيئات المحلية أو العقود الإدارية [3]، وتعديل القرار الإداري أو تقويمه في حالات استثنائية مثل تخفيض بمبلغ ربط الضريبة او اعلان انتخاب مرشح آخر غير الذي أعلن عن انتخابه. [4]

---

(1) أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص545.

(2) الناصري، شمسة مفتاح (2018). **مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية**، (رسالة ماجستير)، جامعة الامارات العربية المتحدة، ص83.

(3) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص221.

(4) الحلو، ماجد راغب، نفس مرجع، ص 223.

وترى الباحثة مما سبق من تعريفات أنّ قضاء التعويض أو التضمين أو ما يطلق بالقضاء الكامل أو الشامل، ينتمي للقضاء الشخصي أو الحقوقي، هدفه حماية المراكز القانونية الفردية وحقوق الأفراد الشخصيّة، ويستند لحق تمّ الاعتداء عليه أو مهدد بالاعتداء عليه من قبل الإدارة العامّة، فيقوم المتضرر بمطالبة جبر هذا الضرر الذي وقع عليه نتيجة تصرف الإدارة، والذي يجب أن يكون غير مشروع، بينما في حال كان مضمون القرار الصادر عن الإدارة سليماً، حُمل على أسباب تبرر إصداره، فليس هناك مجال للحكم بالتعويض، بغض النظر عن جسامة ما وقع على الفرد من ضرر.

الفرع الثاني: طبيعة دعوى التعويض

تقوم طلبات التعويض عن سحب القرارات الإدارية وهي دعاوى قضائية تبعية وذلك سنداً للمادة 5/ب من قانون القضاء الإداري الأردني النافذ [1]، وهو السند التشريعي الذي أعطى المحكمة الإدارية النظر بما يتعلق بالتعويض من طلبات، بحسب نص هذه المادة، حيث ترفع إلى القضاء الإداري من قبل أصحاب الشأن من الموظفين أو الأفراد او الهيئات الذين أصابهم ضرر جراء اصدار الإدارة لقرار إداري غير مشروع، ويكون ذلك مع رفع دعوى يطلق عليها فقهيًا دعوى تجاوز السلطة أو ما يسمى بالتشريع الأردني بدعوى الإلغاء، والتي بدورها ترسخ مبدأ سيادة القانون وبذات الوقت تهدف لحماية الأفراد من القرارات الإدارية الخارجة عن القانون، وإن دعوى الإلغاء يشترط لرفعها أن تكون الإدارة قد اقترفت خطأ عند إصدارها لقراراتها مما يعيبها ويجعل منها موضوعًا لدعوى الإلغاء ومن ثم محلًا لدعوى التعويض. [2]

---

(1) الفقرة (ب من المادة 5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 النافذ والتي نصت على: "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء.

(2) أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص546.

إنّ التعويض بصورة عامة ما هو إلا عوض يقدم للمضرور في نفسه أو في ماله أو في اعتباره ابتغاء لجبر الضرر الذي لحق به، فالضرر هو الركيزة الأساسية التي تقوم عليها المسؤولية المدنية سواء كانت عقدية أم كانت تقصيرية، وهذا ما أشارت إليه المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني وذلك بقولها: "أنّ الأضرار هو مناط المسؤولية المدنية ولو صدر من غير مميز، وأنّ لفظ الاضرار في هذا المقام تحديدا يغني عن سائر النعوت التي تخطر للبعض في معرض التعبير، مثل اصطلاح العمل غير المشروع أو العمل المخالف للقانون أو الفعل الذي يحرّمه القانون، وقد قام القانون الأردني بتأسيس نظرية التعويض عن الضرر المادي أو المعنوي على أساس الضمان والتي أخذ أحكامها من الضمان بالفقه الإسلامي وذلك على عكس بعض القوانين العربية الأخرى والتي قامت بإسناد أحكامها على نظرية التعويض". [1]

إنّ تحديد طبيعة المطالبة بالتعويض عن القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة اثناء تأدية نشاطها سواء تلك التي تقوم بها اثناء إدارتها مرافقها العامة، وما يتصل بذلك من قرارات صادرة بشأن موظفيها العمومين، أو حتى اثناء مهام الضبط الإداري، لا يعدّ بالأمر اليسير، خاصة في ظل عدم وضوح النصوص القانونية التي تحكم تضارب السوابق القضائية فيما يتعلق بهذه المسألة بالتالي فإنّ تحديد ما إذا كان خطأ الإدارة ملزمًا للمطالبة بالتعويض أو كفاية تحقق الضرر دون خطأ الإدارة، أمراً في غاية التعقيد. [2]

---

(1) أبو رحمة، إبراهيم (1992). **المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني**. ج1، ط3 نقابة، المحاميين. مطبعة التوفيق، عمّان، ص282.

(2) الحسين، ريناد كمال الدين (2021). التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة في فلسطين في ضوء أحكام القرار بقانون رقم (41)، لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية، **مجلة جامعة الزيتونة**،جامعة الزيتونة الاردنية، مج(2)، ع(2)، ص115.

ومن أجل بيان المقصود بذلك يجب أولاً القول أنّ المسؤولية التقصيرية التي تترتب على المطالبة بالتعويضات قد تقوم على الخطأ فقط أو على تحقق الضرر دون أن يكون هناك خطأ، وإذا ما أردنا أن نطبق ذلك على القرارات الإدارية وإمكانية مطالبة التعويض، فإنّ التعويض لا يخرج عن هذين الاحتمالين: أولهما ان يكون ما صدر عن الإدارة من قرار إداري اثناء قيامها بنشاطها قراراً غير مشروع والحق ضرر بما صدر تجاهه، والآخر أن يكون القرار الإداري مشروعاً لكنه ألحق الضرر بمن صدر بحقه بشكلٍ فعلي [1]، وبذلك؛ فإنّ في هاتين الحالتين يجب على الإدارة تعويض من لحقه ضرر نتيجة القرار الذي الحق به ضرر مشروعاً كان أم غير مشروع.

وقد يرد التعويض على الضرر المادي أو حتى المعنوي؛ فالأصل أنّ التعويض يقوم بتغطية ما لحق بالمضرور من خسارة وما فاته من كسب، وهو ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري في مصر حيث جاء في حكم لها: "ادعاء الإدارة بأنّ اعتقال شخص ما يرجع إلى نشاطه الشيوعي دون دليل من الأوراق يجعل القرار غير مشروع، وهو ما يمثل ركن الخطأ في المسئولية الإدارية. والضرر الناجم عن ذلك قد يكون ضرراً مادياً يتمثل في الحرمان من كسب العيش والإنفاق على من يقوم برعايتهم، وقد يكون ضرراً أدبياً يتمثل في الحرمان من الحرية والحط من قدر المعتقل وسمعته بين أهله وذويه". [2]

وبالاطلاع على تجارب المحاكم الإدارية في كل من مصر وفرنسا والأردن، يمكن القول بأنه لا يمكن أن ينهض كل عيبٍ في القرار الإداري كي يعدّ أساساً للمطالبة بالتعويض عن الضرر؛ فالعيب

---

(1) شطناوي، علي خطار (2003). **الوجيز في القانون الإداري**، دار وائل للنشر، عمّان، ص351 .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري رقم (389) لسنة 1995، الصادر بتاريخ 15 / 1 / 1995. حكم محكمة القضاء الإداري رقم (389) لسنة 1995، الصادر بتاريخ 15 / 1 / 1995، منشور في مجموعة أحكام مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، منشورات المكتب الفني للمحكمة رقم (40)، السنة 37 قضائية، القاهرة، 1995، ص907، مشار إليه في صالح، سلام زين، مرجع سابق، ص105.

غير الجوهري في الاختصاص أو الشكل والاجراءات لا يصلح للمطالبة بتعويض على أساسه، وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا الأردنية في أحد قراراتها أنّه: "استقر الفقه والقضاء الإداريان على أنّ القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء؛ إذ قد يلغي القضاء الإداري القرار الإداري ولكنه لا يحكم بالتعويض في بعض الحالات ومنها حالتي إلغاء القرار الإداري لعيب في الشكل أو لعيب عدم الاختصاص". [1]

كما جاء في قرار آخر لمحكمة العدل العليا الأردنية الملغى قانونها تأكيد آخر على التفريق بين أنواع العيوب التي تصلح أساساً للمطالبة بالتعويض عن غيرها، حيث أكدت المحكمة على أنّه: "استقر الاجتهاد على إن إلغاء القرار الإداري لعيب شكلي سواء فيما يتعلق بمخالفة الشكل أو عيب الاختصاص لا ينهض سبباً للحكم بالتعويض، ذلك أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء بل لكل من القضائين أساسه الخاص الذي يقوم عليه وأن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة هذا الخطأ وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، في حين لا تتحقق مسؤولية الإدارة بالتعويض بمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة جسيمة أو عيب الانحراف بالسلطة ذلك أن العيوب الشكلية التي تشوب القرار الإداري وتؤدي إلى إلغائه لا تصلح لأن تكون أساساً مبرراً للتعويض بشكلٍ تلقائي وإنما لابدّ من توفر الشروط الأخرى لترتيب استحقاق التعويض وأهم هذه الشروط التثبت من جسامة مخالفة الإدارة للمشروعية وهذه نقطة واقعية تختلف من دعوى إلى أخرى تقررها المحكمة حسب استقرائها لظروف كل دعوى على ضوء

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية الملغى رقم (28) لسنة 1994. تمت الإشارة للقرار في: خوالدة، مؤيد (2015). موقف محكمة العدل العليا الأردنية من التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، **مجلة المنارة**، ع(4)، مج(21)، ص425.

الأوراق الثابتة في تلك الدعوى بحيث تتوصل المحكمة إلى تقرير الموازنة المطلوبة بين المصالح الخاصة والمصالح العامة". [1]

بينما في مصر، ففي قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا، فقد أكدّت عدم تحقق مسؤولية الإدارة مصدرة القرار الإداري دائماً عن التعويض في هاتين الحالتين: أي في حال وجود عيب بالشكل أو الاختصاص. ففي بعض الأحيان تكون هذه العيوب غير مؤثرة في جوهر القرار الإداري، وإن قررت المحكمة عدم مشروعيّة هذه القرارات لوجود أحد هذين العيبين، وذلك لا يعني بالضرورة ثبوت الحق للمطالبة بالتعويض؛ فالقرار الإداري سيصدر بذات المضمون بعد التعديل أو لو كان سيصدر بذات المضمون لو أنه تمت مراعاة هذه الأركان، وبالتالي لن يكون هناك أي تأثير لوجود هذا الخلل بالقرار بالأساس على الشخص الذي يطالب بالتعويض. [2]

أما في فرنسا، فقد أسس مجلس الدولة الفرنسي نظرية المسؤولية الإدارية على الخطأ المرفقي في بادئ الأمر، واستوحى بعض مبادئها من قواعد المسؤولية المدنية، إذ يعتبر الخطأ وحده في هذا النوع من المسؤولية غير كافٍ لقيامها وتعويض كل متضرر من نشاطها في غياب الضرر. فلابدّ من توافر كل من الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما. وبعد ذلك عرفت المسؤولية تطورًا ملحوظًا عندما تقررت مسؤولية السلطة الإدارية بدون خطأ أين أصبح الضرر وحده كافيًا لتقريرها. [3]

ويعتبر مبدأ مسؤولية الإدارة الضامن لتعويض الأضرار الناجمة عن الأخطاء التي ترتكبها الإدارة بفعل نشاطها، فإذا كانت دولة القانون تقتضي ضرورة تعويض الأضرار الناتجة عن هذه الأخطاء

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم (556) / 1999، تمت الإشارة القرار في: خوالدة، مؤيد، مرجع سابق، ع(4)، مج(21)، ص425.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم (525) لسنة 43 قضائية عليا، الصادر بتاريخ 20 / 2 / 2001.

(3) الشوبكي، عمر محمد، مرجع سابق، ص 338.

فإن مبدأ مسؤولية الإدارة هو من يضمن ذلك، حتى في حال وجود طرق أخرى للتعويض كالتأمين مثلًا، ويكون ذلك عن طريق دعاوى التعويض المختلفة. [1]

وتؤيد الباحثة، أنّ ما جاء به هو اتجاه فقهي وان أساس المطالبة بالتعويض عن الضرر عن القرارات الإدارية هو وجود خطأ للإدارة نتج عنه ضرر، أي أنّ مسؤولية الإدارة تثبت في حال اكتمال ثلاثة أركان هي خطأ الإدارة وتحقق الضرر ووجود علاقة سببية بين خطأ الإدارة والضرر المتحقق، غير أنّه ليس كل خطأ تقوم به الإدارة يستوجب التعويض؛ إذ يشترط بهذا الخطأ أن يكون عيباً موضوعياً يتمثل في الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها أو عيب مخالفة القانون، أمّا في حالتي عيب الاختصاص و الشكل والسبب والإجراءات، فمن أجل ثبوت حق المطالبة بالتعويض يشترط أن يكون الخطأ المرتكب من قبل الإدارة في أحد هذين الركنين عيباً جسيماً، فالعيوب الثانوية غير الجسيمة لا يترتب عليها ثبوت الحق بالتعويض وإن قررت المحكمة عدم مشروعيّة القرار لوجود أي خلل بهما.

وبهذا الخصوص رفض مجلس الدولة الفرنسي تعويض الضرر الناجم عن قرار إداري معيب بعيب عدم الاختصاص لأنه وإن صدر عن جهة غير مختصة، إلا أنّه مبرر من حيث المضمون[2]. وفي ذات الشأن قضى مجلس الدولة المصري بعدم أحقية موظف بالتعويض رغم صدور القرار بفصله عن جهة غير مختصة، وذلك لأن الموظف نفسه قد صدر في حقه حكم في جريمة السرقة، ما جعل الفصل مبررا ولو صدر من جهة غير مختصة [3]، فمادام مضمون القرار الإداري صحيحًا، فلا مجال إذن للاستناد لعيب عدم الاختصاص للمطالبة بالتعويض.

---

(1) الشوبكي، عمر محمد، مرجع سابق، ص340.

(2) اشار اليه جابر، إيمان (2017). **دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة** (رسالة ماجستير)، جامعة محمد الصديق بن يحيى، الجزائر، ص60.

(3) اشار اليه خليفة عبد العزيز عبد المنعم (2007). **المسؤولية الإدارية في مجال العقود والقرارات الإدارية**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص1.

المطلب الثاني

خصائص دعوى التعويض عن سحب القرارات الإدارية

تمتاز دعوى التعويض بعدد من الخصائص يمكن أن نجملها من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: من حيث موضوع الدعوى

إنّ دعوى التعويض هي دعوى قائمة على الخصومة بين الطّاعن رافع الدعوى من جانب وبين الإدارة العامة من جانب آخر، وهذه الدعوى تستند لاعتداء الإدارة على حق شخصي وذاتي للطاعن، أو على الأقل التهديد بالاعتداء عليه، وبالتالي مطالبة المدعي – الطاعن– من خلالها التعويض العادل نتيجة ما وقع عليه من ضرر، والذي يشترط فيه أن يكون ناجماً عن تصرف الإدارة غير المشروع. [1]

وعليه، يجوز الطعن بالقرارات الإدارية التي تنطوي على العقوبة المقنعة، نتيجة إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة، وقد نصّ قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014) المادة (5) فقرة (ب) "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الإضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعًا لدعوى الإلغاء" فإن قانون القضاء الإداري يجيز رفع دعوى الإلغاء ودعوى التعويض تبعًا لها في جميع القرارات التي نصت عليها المادة (5/أ) من نفس القانون ومن ضمنها العقوبات المقنعة التي توقعها الإدارة على الموظفين سواء عن طريق النقل المكاني أو النوعي أو الانتداب". [2]

---

(1) الشوبكي، عمر محمد، مرجع سابق، ص343.

وترى الباحثة أنّ قانون القضاء الإداري يجيز للموظف المتضرر من العقوبات المقنعة، أنّ يرفع دعوى لإلغاء القرار الإداري وتبعا لها يطالب بالتعويض عن الأضرار التي لحقته من هذا القرار، ويطالب بالتعويض عن الأضرار المادية أو المعنوية التي لحقت به.

الفرع الثاني: من حيث سلطة القاضي

من المعلوم أنّ القاضي في دعوى التعويض يتمتع بالسلطة الواسعة، حيث لا تقتصر سلطته ضمن حدود إلغاء القرار الإداري المعيب فحسب، بل تتعداه باستبداله بغيره والحكم بالتعويض، فوظيفة القاضي في قضايا التعويض ممتدة لبحث الوقائع وحسم كافة عناصر النزاع، وتحديد مركز الطاعن القانوني، وبيان الحكم السليم الواجب اتباعه من قبل الإدارة. [1]

وبذلك فإنّ سلطة القاضي الواسعة تلك تمكّنه من فض النزاع المعروض أمامه من كافة جوانبه القانونية والواقعية، وبذلك حكمه بعدم قانونية العمل الإداري الذي عرض عليه، وأيضاً تقرير مسؤولية الإدارة والحكم بالتعويض. [2]

والمحكمة أثناء نظرها الدعوى تقوم بالبحث في أساس الحق المدعى به ومداه، كما أنها تقوم بتحديد مقدار التعويض الذي تحكم به على الإدارة. [3]

وفي هذا الشأن ذهب جانب من الفقه للقول بأن قضاء التعويض يعد أحد أهم فروع القضاء الكامل، وذلك بسبب أهميته القانونية والعملية، كون القضاء الإداري ابتدع من خلال أحكامه النظريات

---

(1) القيسي، إعاد علي، مرجع سابق، ص154.

(2) ساري، جورجي شفيق (2002). **مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها، قضاء التعويض**، ط6، دار النهضة العربية، القاهرة ص310.

(3) العطار، فؤاد (د.ت). **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية،القاهرة، ص696.

المتميزة للمسؤولية الإدارية في التعويض بشكلٍ مستقل، ولها أصالتها بالنظر لنظرية قواعد المسؤولية المدنية في القانون الخاص. [1]

الفرع الثالث: من حيث المواعيد والشكل والإجراءات

في شأن المواعيد فدعوى التعويض هنا تكون خاضعة للمواعيد العادية التي تقرر للدعاوى المدنية، أي أنّ دعوى القضاء الشامل ليس لها موعد محدد من أجل رفعها، إنما تتقادم بحسب تقادم الحق المدعى به. [2]

وهو ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا الأردنية فيِ أحد أحكامها حيث أكدت فيه على أنّ طلبات التعويض في القرارات والإجراءات التي تم النص عليها في المادة (9/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992) لا تخضع لمدة الطعن بالقرار الإداري، وعليه يكون الدفع بأن الدعوى مقامة بعد انقضاء المدة مستوجب الرد" [3]، ويتم الطعن في القرار الإداري غير المشروع من أجل التعويض عنه حسب قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة (1992)م وحسب المادة (9) فقرة ب من قانون محكمة العدل العليا ولكن الساري المفعول هو قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة (2014) حسب المادة (5) فقرة ب، والتعويض حسبما جاء في القانون المدني الأردني والتي نصت على: " تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الاضرار

---

(1) عبد الوهاب، محمد رفعت (د.ت). **القضاء الإداري، ولاية او قضاء الإلغاء، ولاية أو قضاء التعويض**، مؤسسة الثقافة الجامعية، ص211.

(2) عبدالله، عبد الغني بسيوني (1983). **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص7.

(3) عدل عليا رقم (1994/140)، مجلة نقابة المحامين لسنة 2005 ع(4)، ص619.

اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة أ من هذه المادة إذا رفعت اليها تبعاً لدعوى الإلغاء". [1]

وفيما يتعلق بشرط ضرورة تقديم تظلّم ابتداء للجهة الإدارية مصدرة القرار الإداري أو الجهة الرئاسية، فهو شرط لا وجود له بالنسبة لرافع دعوى التعويض [2]، في حين أنّ هذا الشرط يجب أن يتحقق في بعض المنازعات الإدارية التي تتعلق بالوظيفة العامّة، وبدون تحققه، فدعوى سحب القرار الإداري في حال تم رفعها تكون قد رفعت قبل الأوان ومستوجبة للرد. [3]

أمّا على صعيد إجراءات رفع الدعوى في مصر، فقد أجاز المشرّع المصري الجمع بين دعوى التعويض في عريضة دعوى الإلغاء [4]، بينما في فرنسا، فقد عدل مجلس الدولة الفرنسي هذه القاعدة اختصاراً للوقت وتسهيلاً لإجراءات التقاضي، حيث ذهب لجواز النظر في الدعويين في وقت واحد لكن دون أن يُمس بمبدأ انفصال كل دعوى عن الأخرى وضرورة استقلالها بعريضة وصحيفة منفصلة وقائمة بذاتها. [5]

وفي الأردن ولو أخذنا بعين الاعتبار أنّ دعوى التعويض يرد فيها طلب بإلغاء القرار الإداري المعيب كونه لا مجال للحكم بالتعويض إذا لم يقضى بألغاء ذلك القرار الإداري غير المشروع، فإنّه من حيث الشكل، فإنّ دعوى التعويض خاضعة للأحكام ذاتها التي تخضع لها دعوى الإلغاء، وأوجب القانون الأردني اتباعها سواء من حيث البيانات التي يجب أن تشتمل عليها لائحة الدعوى،

---

(1) الفقرة ب من المادة(5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(2) عبدالله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص17.

(3) اشار اليه عبد الوهاب، محمد رفعت، مرجع سابق، ص213

(4) القيسي، إعاد علي، مرجع سابق، ص156

(5) العطار، فؤاد (د.ت). **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، ص699.

عودة الغويري، احمد، الفقاء الإداري الاردني، قضاء الالغاء وقضاء التعويض، دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي، ص306.

وضرورة أن يوقع على هذه اللائحة محام أستاذ مارس مهنة المحاماة مدة لا تقل عن خمس سنوات، أو من حيث ضرورة دفع الرسوم التي تكاد تكون رمزية والبينات التي يستند إليها المستدعي في إثبات دعواه أم من حيث إجراءات تحضيرها ونظرها من قبل المحكمة والحكم فيها وايداع الدعوى واعلانها وإجراءات تحضيرها وإعدادها للمرافعة فإذا توافرت الشروط التي تم ذكرها فإنّ القضاء يقبل الدعوى ثم ينتقل إلى نظر موضوعها للفصل فيها وفقاً لنص المادة (34/ج) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014) والتي نصت على انه " إذا صدر حكم بالإلغاء فيكون حجة على الكافة". [1]

وترى الباحثة أنّ مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية الغير مشروعة تستوجب وقوع خطأ من جانب الإدارة العامة، وأنّه يصيب الأفراد ضررٌ نتيجة هذا الخطأ، وأن تقوم علاقة سببية مباشرة بين خطأ الإدارة والضرر.

الفرع الرابع: من حيث حجية الحكم الصادر في الدعوى

إنّ الحكم الذي يصدر في دعوى التعويض يمتاز بحجية نسبية أنها حجية مقتصرة على أطراف الدعوى الطاعن رافع الدعوى والجهة الإدارية التي قامت بإصدار القرار المطعون فيه، ولا يتعاده لغيرهم حتى لو كان صاحب مصلحة، طالما أنّه ليس صاحب حق. بخلاف ما يصدر من حكم بالغاء القرار الإداري الذي يمتاز بحجية الأمر المقضي به قبل الكافة، فكل من له مصلحة شخصية مباشرة أن يتمسك بهذا الحكم حتى لو لم يكن طرفاً في الدعوى. كما يجوز الاحتجاج بهذا الحكم في مواجهة الغير ويحق التمسك بهذه الحجية في أي منازعة يثار بشأنها البحث في مشروعيّة القرار المغلي، ولو اختلفت موضوعاً وسبباً عن دعوى الإلغاء وسواء كانت تدخل في اختصاص القرار الإداري أم العادي. [2]

---

(1) المادة (13) وما بعدها من قانون محكمة العدل العليا الأردنية الملغي رقم 12 لسنة 1992.

(2) جمال الدين، سامي (1991). **الدعاوى الإدارية والإجراءات امام القضاء الإداري**، الكتاب الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص396.

كما تختلف دعوى التعويض عن دعوى الإلغاء من حيث أركانها وموضوعها وحجيتها، وهو ما أكدته محكمة العدل العليا في حكم لها بأنّه: "استقر الاجتهاد على أنّ القضاء بالتعويض ليس بالضرورة من مستلزمات القضاء بالإلغاء كون دعوى التعويض تختلف أركاناً وموضوعاً وحجية عن دعوى الإلغاء". [1]

(1) عدل عليا اردنية رقم (1994/366) مجلة نقابة المحامين لسنة 1995 ع(4) ص1827.

المبحث الثاني
أوجه عدم مشروعيّة القرار الإداري

تمهيد وتقسيم:

إذا كان الغاء القرار الإداري يعني وقف نفاذ آثار القرار بالنسبة للمستقبل فقط، فسحب القرار الإداري يعني وقف نفاذ آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل، وهو ما يرتب عليه زوال كل آثار القرار بأثر رجعي، ويجعل كافة القرارات الصادرة في الماضي استناداً للقرار المسحوب تفقد سندها فتتساقط بالتبعية، كسحب القرار الصادر بتعيين أحد الموظفين يترتب عليه سقوط قرار التعيين، وسقوط ما قد بُني عليه كقرار ترفيعه أو انتدابه أو إعارته، وسحب قرار فصل الموظف من الخدمة يترتب عليه عودة الموظف المفصول لوظيفته وسقوط القرار الصادر بتعيين موظف آخر على وظيفته ما لم توفر له الإدارة أخرى، وسلطة الإدارة مصدرة القرار في السّحب تختلف بحسب طبيعة القرار الإداري المسحوب إن كان مشروعاً أو غير مشروع. [1]

وقد نصّ قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة (2014) على هذه العيوب من خلال المادة (7) منه وذلك بقولها: "أ. تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار الطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

1. عدم الاختصاص
2. . مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
3. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.
4. .4. إساءة استعمال السلطة .
5. عيب السبب."[2].

---

(1) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص286.

(2) الفقرة أ من المادة (7) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

ويتضح لنا من خلال هذا النص أعلاه أنّ المشرّع الأردني قد حصر ما قد يلحق القرار الإداري من عيوب وهي خمسة عيوب. وفي هذا الشأن، فقد أكدّت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها قضت فيه: "لقد استقر الفقه والقضاء الإداريين أنّ كل قرار إداري أياً كانت السلطة الصادر عنها مقيدة كانت أم تقديرية، يجب أن يقوم على سبب يدعو لإصداره، هذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرطاً لصحته، حيث أنّ قرار مجلس الوزراء المطعون فيه استند لتنسيبات وزير الداخلية التي جاءت خالية من السبب الذي هو ركن من اركان القرار الإداري، فإن القرار الإداري يكون قد فقد ركناً من أركانه ويعتبر بهذا مخالفاً للقانون". [1]

وعليه، يمكن القول أنّ العيوب التي تلحق بالقرار الإداري لا تصلح جميعها للحكم بالتعويض، وهو ما سوف نقوم بتوضيحه في المطلبين الآتيين:

- المطلب الأول: أوجه عدم مشروعيّة القرار الإداري التي تصلح للحكم بالتعويض.
- المطلب الثاني: أوجه عدم مشروعيّة القرار الإداري التي لا تصلح للحكم بالتعويض.
- المطلب الثالث: أساس مسؤولية الإدارة في التعويض.

المطلب الأول

أوجه عدم مشروعيّة القرار الإداري التي لا تصلح للحكم بالتعويض

ومن المعلوم أنّ القرار الإداري قد يصدر غير مشوب بأي من عيوب عدم المشروعية بحيث يكون سليماً، بالتالي ليس هناك مجال لسحبه أو التعويض عنه، وإما أن يصدر مشوباً بعيب أو أكثر من عيوب عدم المشروعية، كعيب مخالفة الشكل وعيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة القانون وعيب السبب. وتعتبر عدم مشروعيّة القرار الإداري الأساس الذي تقوم عليه مسؤولية الإدارة، فلو كان القرار الإداري الذي تم الطعن فيه خالياً من عيوب عدم المشروعية المؤثرة فيه فتصدقه أو

---

(1) عدل عليا رقم (1984/125) أشار اليه الشوبكي، عمر محمد، مرجع سابق، ص340.

تبطله، فليس هناك مجال للقول بأنّ مسؤولية الإدارة هنا قائمة أيّا كانت جسامة الضرر الذي لحق بالأفراد نتيجة تنفيذه. [1]

وللوقوف على أوجه عدم مشروعيّة القرار الإداري التي لا تصلح للحكم بالتعويض، تم تقسيم هذا المطلب إلى الفروع الآتية:

الفرع الأول: عيب الاختصاص

ذهب القضاء المصري قديماً للقول بأنّ كافة العيوب التي تلحق بالقرار الإداري فتجعله غير مشروع صالحة بالأساس للحكم بالتعويض في حال ترتب عليه ضرر لحق بالأفراد، وخالف ما هو مستقر ومقرر في قضاء مجلس الدولة المصري، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصري في حكم لها: "لا يجوز أن تقتصر مسؤولية الإدارة على حالة الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها أو إلى ما يقاربه من خطأ جسيم وفق ما هو مقرر في قضاء مجس الدولة، بل يكفي لتقرير هذه المسؤولية أن يصدر القرار الإداري معيباً لأي وجه من تلك الأوجه وأن يترتب عليه ضرر دون تخصيص هذا الحكم بعيب إساءة استعمال السلطة وحده". [2]

وقد سارت محكمة العدل العليا الأردنية الملغى قانونها على النهج ذاته في بادئ الأمر حيث قررت في إحدى أحكامها أنّه: "استقر الاجتهاد على أنّ اختصاص القضاء الإداري بقضايا التعويض عن القرارات الإدارية منوط بإصدار قرار إداري بالمعنى الصحيح لهذا الاصطلاح كما أنّ القضاء الإداري لا يحكم بالتعويض إلا ففي حال ثبت أنّ القرار الإداري الذي كان السبب في الضرر غير

(1) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص289.

(2) مجموعة محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة 1027، أشار اليه العطار، فؤاد، مرجع سابق، ص566.

مشروع وأنه شابه وجه من وجوه عدم المشروعية كعيب مخالفة الشكل والاختصاص ومخالفة القانون والانحراف". [1]

إلا أنّ القضاء الإداري المصري وكذلك فعل القضاء الأردني قد عدلا عن هذا النهج الذي يقضي باعتبار كل عيب بغض النظر عن نوعه يعدّ أساس لقيام المسؤولية الإدارية بالتالي يصلح للحكم بالتعويض فيما لو ترتب عليه ضرر، ثم فرقّا بين أنواع هذه العيوب وانتهيا إلى أنّ الشكل وعيب عدم الاختصاص وعيب السبب لا يصلحا بالأساس للحكم بالتعويض، وفي ذلك قضت اجراءات محكمة القضاء الإداري المصري بمسؤولية وزارة التربية والتعليم عن الأضرار التي أصابت ناظر مدرسة حرة بسبب قرارات إدارية صدرت مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة. [2]

أمّا محكمة العدل العليا الأردنية، فقد جاء في حكم لها "أنّ الاجتهاد استقر على أن إلغاء القرار الإداري بعيب شكلي سواء فيما يتعلق بمخالفة الشكل أو عيب الاختصاص لا ينهض سبباً للحكم بالتعويض، ذلك أنّ القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات الحكم بالإلغاء بل لكل من القضائيين أساسه الخاص الذي يقوم عليه...". [3]

الفرع الثاني: عيب الشكل

استقر أحكام كل من القضاء الإداري المصري وكذلك الأردني على أنّ العيوب الموضوعية؛ ألا وعيب عيبا مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة يعدّا أساساً للتعويض عندما يرتبا الضرر، أي عندما يكون هناك تلازم حتمي بين عدم المشروعية الموضوعية والحكم بالتعويض،

---

(1) عدل عليا رقم (37/ 94) **مجلة نقابة المحامين** لسنة 1994، ص788.

(2) مجموعة محكمة القضاء الإداري المصري، السنة الرابعة، ص216، الوارد في ابو العثم، عبد الكريم، مرجع سابق، ص553.

(3) عدل عليا رقم (1999/556) **المجلة القضائية** لسنة 2000، ص3/230؟

والعيوب الشكلية هي عيبا الشكل وعدم الاختصاص غير صالحة للتعويض. ثم عادت محكمة العدل العليا الأردنية واشترطت من أجل تقرير التعويض أن تكون المشروعية والموضوعية التي طالت القرار الإداري جسيمة، حيث قضت بأنّه: "ليس للأفراد المطالبة بالتعويض عن خطأ الإدارة في تطبيق القواعد القانونية في حال لم يكن الخطأ جسيماً". [1]

وبالتالي، فإنّه من خلال هذا القضاء، فإنّ جسامة العيب باتت من شروط الحكم بالتعويض اللازمة، حتى لو أنّ القرار الإداري شابه عيب عدم المشروعية الموضوعي؛ أي أنه يمكن سحب القرار الإداري المعيب بعيب موضوعي دون الحكم بالتعويض عن الضرر الذي ينجم عنه إذا كان هذا العيب بسيطاً [2]، لكن هناك تساؤل حول حكم القضاء فيما يتعلق بمسألة الخطأ في تفسير القانون؟ وهل يصلح الخطأ في تفسير القانون للتعويض؟

لابد بداية وكي نجيب على هذا التساؤل من التفرقة بين الخطأ الجسيم والخطأ البسيط في تفسير القانون، حيث أنّ الخطأ في تفسير القاعدة القانونية إمّا يكون بشكلٍ مخالفة غير مباشرة لها، أي أنّه خطأ يسير مغتفر، وذلك في حال كانت الإدارة العامة أمام نص قانون يحتمل التأويل والتفسير، أيّ غامض، فإنّ هذا النص يعطى له معنى غير الذي قصده القانون، وقد يكون على شكل مخالفة مباشرة للقاعدة القانونية وذلك بإنكار ما جاء فيها من أحكام، ويكون هنا الخطأ جسيماً، وتنشأ الحالة هذه عندما يكون خطأ الإدارة في تفسير نص قانونيّ لا مبرر له لوضوح هذا النص، كمخالفة الإدارة حجية الأمر المقضي به. [3]

---

(1) عدل عليا رقم (1997/123)، **مجلة نقابة المحامين** سنة 1998 العددان (3و4)، ص838.

(2) شطناوي، علي خطار (2008). **مسؤولية الإدارة العامة عن اعمالها الضارة**، ط1، دار وائل للنشر، عمّان، ص215.

(3) الهوى، نداء محمد (2010). **مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة**، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط، عمّان، ص 25.

والذي يصلح أساسا للتعويض هو الخطأ الجسيم في تفسير القاعدة القانونية إذا ما ترتب عليه ضرر لحق بالأفراد، بينما الخطأ الفني اليسير في تفسير القاعدة القانونية، فهو لا يصلح للتعويض، وهو ما استقرّ عليه القضاء الإداري المصري، حيث أشار إلى أنّ القضاء الإداري في نطاق قضاء التعويض متجه لعدم مساءلة جهة الإدارة في حالة الخطأ الفني اليسير في تفسير الحكم؛ ذلك لأنّ الإدارة لا تتنكر الحكم أو تتجاهله. [1]

وتؤكد الباحثة أنّ الخطأ الجسيم في تفسير القاعدة القانونية إذا ما لحق بالأفراد من ضرر فإنه يصلح للتعويض، بينما الخطأ اليسير في تفسير القاعدة القانونية لا يصلح للتعويض، كون الإدارة هنا تعترف بالحكم ولا تتجاهله.

بينما ذهب جانب من الفقه للقول بأنّ الخطأ في تفسير الإدارة العامة للقاعدة القانونية يصلح للتعويض بغض النظر عن كونه خطأ يسير أم جسيم، إذ يستوي لديه حسن وسوء نية الإدارة عند مصديها لتفسير القاعدة القانونية في كونه يصلح للتعويض إذا ما ترتب عليه ضرر لحق بالأفراد، ذلك أنّ سوء نية الإدارة أو حسنها هو أمر مستقل عن أركان المسؤولية التي تتمثل في الخطأ والضرر وعلاقة السببية، كما أنّ حسن النية للإدارة العامة لا يمنع من قيام ركن الخطأ كون من حق كل مواطن أن يتم معاملته وفق تفسير القانون الصحيح، وألا يتحمل من الأضرار إلا ما يترتب على القرارات الإدارية السليمة. كما أنّ عيب مخالفة القاعدة القانونية يعد عيب موضوعي يوجد أو لا يوجد بغض النظر عن نية ودرجة وضوح القاعدة القانونية. [2]

---

(1) الطماوي، سليمان محمد (1977). **القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام**، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي،القاهرة، ص437.

(2) الطماوي، سليمان، المصدر نفسه، ص434.

المطلب الثاني
أوجه عدم مشروعيّة القرار الإداري التي تصلح للحكم بالتعويض

أشرنا فيما سبق إلى أنّ كل من القضاء الأردني والمصري قد استقرا على أنّ العيوب الشكلية الشكل والاختصاص حتى وإن أديّا إلى سحب وإلغاء القرار الإداري المطعون فيه إلا أنهما لا يؤديا الصفة الحتمية في الحكم بالتعويض، حيث جاء في محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه: "من المبادئ المسلمة في القانون الإداري والتي استقر عليها قضاء مجلس الدولة أنّ مجرد العيب الشكلي وحده لا يرتب حقاً في التعويض، وعلى ذلك فمتى كانت الأسباب التي قام عليها حكم محكة القضاء الإداري بالنسبة لبطلان تشكيل لجنة الخبرة الاستئنافية وإن صلحت أساساً لإلغاء هذا القرار لمخالفته القانون من حيث الشكل إلا أنّها لا تصلح سنداً للمدعي في مطالبته بالتعويض عن مخالفة هذا القرار للقانون". [1]

وهو ما أكدّته محكمة العدل العليا الأردنية في أحكامها بأنّه: "...لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الاحرى كمخالفة القانون مخالفة جسيمة أو عيب الانحراف ذلك أن العيوب الشكلية التي تشوب القرار الإداري وتؤدي لسحبه لا تصلح لأن تكون مبرراً للتعويض شكل تلقائي، وإنما يجب توافر شروط أخرى من أجل ترتيب استحقاق التعويض ومن هذه الشروط التثبت من جسامة مخالفة الإدارة للمشروعية. فإذا كان القرار المسحوب سليماً في مضمونه محمولاً على أسباب تبرر إصداره رغم

(1) دعوى رقم (8/5614) بتاريخ 1958/3/9، 86/8/12، مشار اليه في أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص555.

مخالفة الشكل أو الاختصاص فإنه لا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة التي أصدرته والقضاء عليها بالتعويض". [1]

الفرع الاول: عيب السبب

عيب السبب يظهر في الظروف الواقعية والقانونية التي تحصل قبل صدور القرار وتدفع الإدارة إلى إصداره، وفقًا لذلك يجب أن تتوافر العناصر الواقعية والقانونية وإلا اعتبر القرار بعيب السبب، وقد تم إضافة الصفة التشريعية وفقًا للتعديلات الجديدة في قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014). [2]

إلا أنّ كل من القضاء الاداري الأردني والقضاء الإداري المصري عدلا عن هذا القضاء وفرقّا بين الشكليات الجوهرية المؤثرة في موضوع القرار ومضمونه والتي بدورها تصلح في الأساس للحكم بالتعويض وبين الشكليات الثانوية الغير مؤثرة في مضمون القرار الإداري وموضوعه، أي الشكليات التي لا يمكن للإدارة ان تعود وتصدر القرار السليم [3]، وقد عبّر القضاء الإداري في مصر عن هذا الاتجاه بعدد من القرارات ومنها: "... بيد أنّ الأمر بالنسبة لعيبيّ الشكل والاختصاص يتخذ حكماً أخر سواء كانت الشكلية مقررة لمصلحة فرد أم الإدارة، فإنّ مسؤولية الإدارة لا تتقرر بمجرد تحقق الضرر في كافة الحالات. فالشكل إما أن يكون جوهريا او تبعياً، ومخالفته إما تكون مؤثرة او غير مؤثرة في القرار، فلو كانت مخالفة الشكل المؤدية للحكم بإلغاء القرار المعيب لا تنال من صحته موضوعياً، فهي لا تنهض سبباً للحكم بالتعويض طالما أنّ القرار من حيث الموضوع والوقائع التي قام عليها بررت صدوره، وبذلك فبإمكان الإدارة أن تعيد تصحيحه وفق الأوضاع الشكلية المطلوبة،

---

(1) عدل عليا رقم (1999/556) المجلة القضائية لسنة 2000 ص3/203.

(2) عودة الغويري،احمد، (1997). احمد، **القضاء الإداري الاردني**، ص220.

(3) أبو الهوى، نداء، مرجع سابق، ص28.

ذلك أنّ عيب مخالفة اشكل قد لا يحدث أثره في إبطال القرار المشوب به، في حال قامت لدى الإدارة استحالة مادية مستديمة حالت دون إفراغ القرار في الشكل المطلوب أو اتباع هذا الشكل في إصداره، وهو ما يسمى بالقوة القاهرة، أو في حال تنازل عن التمسك بالشكل من شرع لمصلحته، ولم يكن هذا الشكل متعلقاً بالنظام العام. (1)

إنّ عيب عدم الاختصاص او عيب الشكل قد يعتري القرار وأدى لسحبه أو إلغائه لا يصلح بالضرورة أساساً للتعويض، وهو قول غير مطلق بل هناك استثناء مرجعه يرد على مدى صحة القرار الذي صدر مع مراعاة قواعد الاختصاص والإجراءات القانونية الشكلية، ومدى الخطأ الجسيم لهذه العيوب الإجرائية، والتي سببت ضرراً للمدعي، كما أنّ القاعدة العامة هي أنّه لا يجوز التعويض لمجرد مخالفة الإجراءات القانونية الشكلية التي لا تلحق بالمدعي ضرراً. (2)

وبذلك، تؤيد الباحثة بأن الاجتهاد القضائي الأردني يرى بأنه لا محل للتعويض عن القرارات الإدارية التي يشوبها عيب شكلي ثانوي وذلك يعود لمبررين: هما: أنه بوسع الإدارة التي قامت بإصدار هذا القرار المعيب أن تصححه، ومصل هذا التصحيح لن يؤثر على مضمونه وجوهره أو أن ينال من صحته. والشرط الثاني هو حتمية حدوث الضرر الواقع على من أصابهم الضرر، أي أن الضرر واقع لا محالة، سواء صدر من الجهة المختصة ام لا، وسواء صدر بشكله القانوني ام كان مخالفاً لقواعد الشكل. وفي هذا الشأن أيّد جانب من الفقه اجتهاد القضاء الأردني في تفرقته بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، وذلك بقوله أنّ "كل قرار إداري يشوبه عيب عدم المشروعية

---

(1) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص428.

(2) الطباخ، شريف احمد (2006). مرجع سابق، ص29.

الشكلية يتوافر فيه ركن الخطأ، ولذا يتعين أن يكون القرار المسحوب او الملغي لأي عيب شكلي مصدراً لتعويض ما نجم عنه من أضرار". [1]

كما أيّد الفقه وجهة نظره بأنّ قواعد الاختصاص تعد من النظام العام، بالتالي لا يجوز التنازل عنها أو تفويضها إلا وفق نص قانوني صريح يتيح له ذلك، بالإضافة إلى أن الشكليات القانونية التي قررها المشرّع تستهدف مصلحة عامة وحقوق وحريات الأفراد، وعليه، فإنه يجب أن يكون هناك تلازم بين عدم المشروعية الشكلية والتي ينتج عنها من ضرر بحق الأفراد وبين التعويض. [2]

أما القضاء الإداري الفرنسي، فقد اعمل اجتهاده حتى قرر مسؤولية الدولة وإن كان طبقاً لطبيعة روابط القانون العام ثم حدث تطور آخر على أساس هذه المسؤولية، فبعد ان كانت تقوم على أساس الخطأ الجسيم أصبحت تقوم على مجرد الخطأ ثم صارت مرتكزة على أفكار أخرى مثل المسؤولية على أساس تبعة المخاطر، ثم حصل بعد ذلك تطور آخر في قواعد التعويض من حيث تقدير الضرر، ومن ثم قبول الدعاوي على نطاق واسع من خلفاء المجني عليه ثم التعويض عن الضرر المعنوي وتقدير مبلغ التعويض بصورة مجزية، بحيث تناسب وجبر الضرر. [3]

إن تأييد الفقه للاجتهاد القضائي الأردني من حيث التفرقة بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية من أجل تقرير التعويض عما لحق بالأفراد نتيجة قرارات الإدارة غير المشروعة هو الصواب، بالإضافة على ما ساقه من مبررات فالقاعدة والمبدأ العام المقرر في القانون المدني هو أنّ كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو كان غير مميز، فمن الأولى أن تتحمل الإدارة نتائج خطئها ولو كان

---

(1) اشار اليه شطناوي، علي، **مسؤولية الإدارة عن اعمالها الضارة**، مرجع سابق، ص212.

(2) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص212.

(3) معاقبة، محمد مفضي والنعيمات، أسامة احمد (2014). التعويض الإداري بين القانونين المدني والإداري، دراسة تطبيقية على النظام الأردني، **مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون** 411، 320.

هذا الخطأ يسيراً طالما أنّ خطأها قد اضر بالغير، فليس من المعقول إعفاء الإدارة من المسؤولية بحجة أن خطأها كان يسيراً، وبذلك نلغي حقاً ترتيب للفرد أو الأفراد المتضررين منهم، وهو التعويض، أو نقوم بإعفاء الإدارة بتحمل مسؤولية خطئها اليسير بداعي أنها سحبت أو عدلت قرارها غير المشروع، وبهذه الحالة تكون الإدارة قد عالجت الخطأ وتداركته لكنها لم تعالج ما نجم عنه من آثار وهي الإضرار، وهو ما يعد أجحاف لحق بالمتضرر في التعويض، وهو ما ينطبق أيضاً على كافة الأخطاء المرتكبة من قبل الإدارة سواء الشكلية أو الموضوعية. [1]

وترى الباحثة مما سبق، أنّه يؤخذ على كل من القضاء الإداري الأردني والمصري أنهما يميلا نحو كيفية التخفيف من مسؤولية الإدارة وإعفائها منها على حساب المضرور، وذلك باعتناقهما في بداية الأمر مبدأ أي عيب يلحق بالقرار الإداري فيجعله غير مشروع ويرتب ضرراً للغير يلزم الإدارة بالتعويض، ثم عادا ليبعدا من دائرة هذه المسؤولية عيب الشكل وعيب السبب وعدم الاختصاص، واعتدا فقط بالعيوب الموضوعية، وهما إساءة استعمال السلطة ومخالفة القانون. كما ترى الباحثة أنّ كل من القضاء المصري والأردني خطا خطوة جيدة عندما قررا أن العيوب الشكلية تصلح أساساً للحكم بالتعويض، إلا أنّ هذه الخطوة قد بترت عندما عادا وفرقا بين الشكليات الثانوية والجوهرية واعتبرا أنّ الشكليات الجوهرية وحدها من تصلح للحكم بالتعويض. كما أنّ القضاء الإداري الأردني اعتبر العيوب الشكلية الثانوية غير صالحة للحكم بالتعويض، بينما العيوب الشكلية الجوهرية كونها مؤثرة في مضمون القرار الإداري، فهي تصلح بالحكم بالتعويض، بينما العيوب الموضوعية كعيب إساءة استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون وعيب السبب، فهي صالحة بالضرورة للمطالبة بالتعويض.

---

(1) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص430.

المطلب الثالث

أساس مسؤولية الإدارة في التعويض

يتناول هذا المطلب أساس مسؤولية الإدارة في التعويض وذلك من خلال الوقوف على عناصر هذه المسؤولية والتي تتمثل بالخطأ الشخصيّ والمرفقي والعلاقة السببية، وهو ما جعلنا نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الخطأ

كون الدولة شخصاً اعتبارياً معنوياً فهي لا يمكن لها ممارسة مهامها بنفسها بل تعهد لأشخاص طبيعيين من أجل ممارسة هذه الأعمال ويطلق عليهم الموظفون، وتنحصر واجباتهم الوظيفية في القيام بمهام وأعمال الدولة وذلك تحقيقاً للصالح العام ومصالح الأفراد، إلا أنه عند أدائهم مهامهم العامة هذه قد يلحق بالأفراد ضرر نتيجة خطأ ارتكبوه، وقد يكون هذا الخطأ خطأهم كأشخاص، وهو ما يطلق عليه بالخطأ الشخصي، وقد يعود هذا الخطأ إلى الإدارة العامة ذاتها، التي تصرف أعمالها بسبب سوء تنظيم المرفق العام نفسه، وهو ما يطلق عليه بالخطأ المرفقي. والخطأ هو حجر الزاوية في مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية إذ أنها تقوم بقيامه وتنتفي بانتفائه، ويتمثل الخطأ في اصدار قرار إداري غير مشروع. [1]

---

(1) عصفور، سعد وخليل، (د.ت). **القضاء الإداري القسم الثاني، ولاية القضاء الإداري على اعمال الإدارة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص550.

اولاً: الخطأ الشخصي

يقصد بالخطأ الشخصي هو: "الخطأ المنسوب للموظف وتتحقق مسؤوليته الشخصية من هذا الخطأ ويكون وحده مسؤولاً عن الأضرار التي نتجت عنه وذلك بدفع تعويض من ماله الخاص". [1] وهنا يكون الاختصاص في حالة هذا الخطأ للمحاكم العادية.

كما يقصد به بأنه :"خطأ صدر عن الشخص التابع للجهة الإدارية دون أن يكون للإدارة دور ما في وقوع مثل هذا الخطأ". [2]

إن معيار تحديد صفة الخطأ إذا ما كان مرفقياً أم شخصياً لا تزال غير واضحة في التشريع الأردني وبالرجوع إلى السوابق القضائية بهذا الخصوص نجد أنّ القضاء اتخذ المنفصل عن الوظيفة معيارًا له لتمييز الخطأ الشخصيّ عن غيره، أي أنه اعتبر الخطأ الذي يقترفه الموظف العام خارج إطار الوظيفة هو الخطأ الشخصي والذي يسأل عنه بصفة شخصية، حيث ورد في حكم لمحكمة العدل العليا. [3]، "أما بالنسبة لمخاصمة المستدعى ضده الرابع محمود جمال بلقز بصفته الشخصية وبالإضافة لوظيفته فأمر جائز في حالة الادعاء بالتعويض عن ضرر مادي او أدبي ناشىء عن خطأ غير وظيفي ارتكبه رجل الإدارة وبما أن المستدعية تدعي في طعنها أن المستدعى ضده محمود قد امتنع عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا وأن امتناعه هذا قد الحق بها ضرراً ماديًا ومعنويا فمخاصمته جائزة في هذه الحالة حتى إذا ما اثبتت المستدعية دعواها جاز إلزام المستدعى ضده

---

(1) خليل، محسن (1992). **قضاء الإلغاء والتعويض**، مطبعة التوني، الإسكندرية، ص262.

(2) النهري، مجدي مدحت (1997). **مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض**، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، ص225.

(3) محكمة العدل العليا، القرار رقم (1993/101)، منشورات قسطاس، 1993/6/29.

بالضرر إذا كان قد الحق بالمستدعية ضرراً نتيجة خطأه الشخصي أي ما يسمى بالخطأ غير الوظيفي". [1]

وقد ذهب القضاء الإداري الفرنسي إلى أن الخطأ يعتبر شخصياً إذا لم يكن له علاقة بالوظيفة اطلاقاً، أي أن يكون قد وقع من الموظف في حياته الخاصة بعيداً عن الوظيفة، أي خارج أوقات الدوام الرسمي، كأن يقوم الموظف بصدم احد المارة بسيارته الخاصة في يوم عطلته الرسمية، وهنا تكون مسؤولية الموظف شخصية، ويعوض الأضرار الناجمة عن خطأ الشخصي من ماله الخاص، إلا أن القضاء الإداري الفرنسي ذهب لاعتبار الأخطاء الشخصية تقع على عاتق الموظف وحده ولا مسؤولية على الإدارة حتى لو وقعت اثناء أوقات الدوام الرسمي، وذلك لكونها ليس لها علاقة بالوظيفة، كأن يترك أحد أفراد الأمن المكان المطلوب منه الوقوف فيه ودخوله أحد المقاهي ووقوع مشاجرة بينه وبين أحد رواد هذا المقهى، ومن ثم قام بجرحه اثناء محاولة اخذ سلاحه منه. [2]

إلا أنّ مجلس الدولة الفرنسي قد تطور وجعل من هذه الأخطاء المرتكبة أثناء مباشرة الوظيفة المصدر الأساسي لمسؤولية الموظف ومسؤولية الإدارة على حد سواء. [3]

أما القضاء المصري، فنظراً للظروف التي صاحبت نشأة مجلس الدولة المصري كان الاختصاص بقضايا التعويض ينقسم بين كل من جهة القضاء العادي والإداري، إلا أنه بعد أن صدر القانون رقم (165) لسنة (1955) المتعلق بإعادة تنظيم مجلس الدولة بات الاختصاص بنظر قضايا التعويض عن القرارات الإدارية منعقداً لجهة القضاء الإداري وحده، بينما بقيت قضايا التعويض عن

---

(1) شطناوي، علي خطار، **مسؤولية الإدارة العامة عن اعمالها الضارة**، مرجع سابق، ص173.

(2) شطناوي، علي خطار، نفس المرجع، ص172.

(3) الشاعر، رمزي طه (1990). **قضاء التعويض، مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية**، ص297.

أعمال الإدارة المادية من اختصاص المحاكم القضائية العادية إلى أن صدر القانون رقم (47) لسنة (1972) الخاص بمجلس الدولة، ووفقه أصبح اختصاص مجلس الدولة يشمل كافة قضايا التعويض الإدارية. [1]

وقد كان لتوزيع الاختصاص هذا أثر في القواعد الموضوعية للمسؤولية الإدارية، حيث طبقت المحاكم العادية مبادئ المسؤولية في القانون الخاص ولم تفرّق بين الخطأ الشخصيّ والخطأ المرفقي حتى عام 1964،وقضت محكمة النقض المصرية في حكم لها صدر بتاريخ 10 ابريل لسنة 1933 برفض التفرقة ما بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وتلخصت وقائع القضية في قيام خفير بجرح أحد الأفراد وهو ما أدى لوفاته، فطولبت الدولة بالتعويض، فذهبت إدارة قضايا الحكومة إلى الأخذ بالتفرقة ما بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي لتخليص الحكومية من عبء تعويض الضرر الناجم عن مسؤولية الموظف الشخصية وأن يلزم بالتعويض وحده دون الحكومة فقررت محكمة النقض عدم صحة الأخذ بالنظرية الفرنسية القائمة على التفرقة ما بين نوعي الخطأ وقضت بتطبيق قواعد القانون المدني. [2]

إلا أن القضاء الإداري المصري في مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية غير المشروعة ساير القضاء الإداري الفرنسي في ذلك وأقر التفرقة ما بين الخطأ الشخصي ورتب عليه مسؤولية الموظف من ماله الخاص، والخطأ المرفقي ورتب عليه مسؤولية الإدارة، حيث في احدى القضايا ونتيجة لرفض الإدارة تنفيذ حكم المحكمة الصادر بإلغاء قرار وزارة الحربية الصادر بإحالة احد الضباط إلى المعاش قام هذا الضابط برفع دعوى تعويض على كل من الإدارة والوزير بصفته الشخصية، وقضت

(1) أبو الهوى، نداء محمد، مرجع سابق، ص71

(2) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص426.

المحكمة بالزام الإدارة والوزير بدفع التعويض وفرقت ما بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وأقامت الدعوى على أساس نية الموظف او جسامة الخطأ. [1]

أما القضاء الأردني، فبالرغم من إقراره بوجود خطئين قد يرتكبهما الموظف الذي يعمل في المرفق العام، خطأ شخصي يسأل عنه الموظف مسؤولية شخصية ويتحمل وحده تعويض الضرر الناجم عن هذا الخطأ من ماله الخاص، وخطأ مرفقي تسأل عنه الإدارة ويدفع التعويض من المال العام، لم يسر على النهج من حيث تبنيه معيار او اكثر من معايير التمييز بين الخطأين، فقد اعتنق القضاء الإداري الأردني معيار جسامة الخطأ ومن قرارات محكمة العدل العليا بذلك حيث اقرت فيها التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي السائدة في الفقه والقضاء الإداريين حيث جاء فيه: "يجوز مخاصمة أي شخص بصفته الشخصية وبالإضافة لوظيفته في حالة الادعاء بالتعويض عن ضرر مادي أو أدبي ناشئ عن خطأ غير وظيفي ارتكبه رجل الإدارة، وبما أن المستدعية هنا تدعي في طعنها ان المستدعى ضده الرابع قد امتنع عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا وأن امتناعه قد الحق بها ضرراً مادياً ومعنوياً بالتالي، فتكون مخاصمته جائزة حتى إذا ما أثبتت المستدعية دعواها جاز إللزام المستدعى ضده بالتعويض اذا كان قد الحق بالمستدعية ضرراً نتيجة خطئه الشخصي أي ما سمي بالخطأ غير الوظيفي". [2]

أما من حيث تبني محكمة العدل العليا الأردنية لمعيار جسامة الخطأ فقد كان واضحاً في حكمها الذي جاء فيه: "وبما أن قرار المحافظ بتوقيف المستدعين قد صدر عنه استناداً لأحكام قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة (1954) وحيث أنّ استناده لقانون منع الجرائم لا يكون قائم على أساس سليم،

---

(1) حمادة، محمد أنور (2006). **المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل**، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ص45.

(2) محكمة العدل العليا رقم (1993/101)، تاريخ 1993/6/29 منشورات عدالة. أشار اليه في أبو الهوى، نداء محمد، مرجع سابق، ص

ويكون قراره بتوقيف المستدعي قد صدر خلافاً لأحكام القانون يشكل خطأ جسيماً، وبما أن توقيف المستدعين قد عطلهم عن أعمالهم فإنهم يكونوا قد تضرروا نتيجة توقيفهم دون سند قانوني وحقهم في الحصول على تعويض يجبر لهم ما لحق بهم من ضرر مادي وأدبي وإلزام محافظ البلقاء بالإضافة لوظيفته بان يدفع لكل من المستدعين. وهو التعويض". [1]

وعليه ترى الباحثة، أنّ محكمة العدل العليا قد تبنت وبصورة واضحة معيار الخطأ الجسيم كأساس لتقرير التعويض عن القرارات الملغاة لعيب موضوعي وليس للتفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي.

ثانياً: الخطأ المرفقي

يقصد بالخطأ المرفقي " الخطأ الذي ينسب إلى المرفق ذاته بصرف النظر عن العاملين فيه، ويتمثل في عدم تأديته للخدمات التي يضطلع بها على الوجه القانوني الصحيح".

والخطأ المرفقي أنواع، فقد يكون خطأ موظف معين بالذات كأن يقوم أحد رجال الشرطة بصدم أحد المارة اثناء مطاردته لأحد المطلوبين فيصيبه بضرر أثناء قيامه بذلك، وقرر القضاء توافر الخطأ المرفقي بالرغم من أنّ مَن ارتكب هذا الخطأ من الموظفين قد تمّ تحديده بالذات، إذ أنّ الخطأ ارتكب عندما كان يؤدي عمله وبسببها [2]، أو قد يكون من خلال إهمال مجموعة من الموظفين المعينين بالذات كأن يهمل المشرفين على صحة مرضى عقليين في أحد المستشفيات، مما يترتب عليه هروب أحد هؤلاء المرضى وقيامه بفعل يضر بالغير، وهو ما يطلق عليه بخطأ المرفق العام. [3]

---

(1) عدل عليا رقم (1992/155)، أشار اليه الظاهر، خالد خليل (1999). **القضاء الإداري**، ط1، مكتبة المؤلف، ص306.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 14 ديسمبر 1909 أشار اليه العطار، فؤاد، مرجع سابق.

(3) ساري، جورجي شفيق، مرجع سابق، ص197.

وقد يكون الخطأ المرفقي خطأ لا يمكن أن ينسب لموظف أو موظفين معينين بالذات، كحدوث ضرر يصيب الآخرين، بالرغم من أنّ الموظف قد قام بواجباته كاملة دون إهمال منه أو تقصير، وهنا يجب أن يكون الخطأ أحدث هذا الضرر وأن يتعلق الخطأ في هذه الحالة بتنظيم ذات المرفق، وهنا يسمى هذا الخطأ بخطأ المرفق العام لعدم إمكانية تحديد فاعل أو فاعلي الخطأ. كأن يقوم أحد رجال الشرطة بالقبض على شخص من أحد المشاركين في تظاهرة ما، وعند تواجد هذه المتظاهر في قسم الشرطة اعتدي عليه بالضرب من قبل مجموعة منهم، فأحدثوا له ضرر، وبذلك فالقضاء هنا يطلب تحديد الفاعل الذي أحدث ذلك الضرر، واعتبر الخطأ مرفقياً وذلك بسبب سوء تنظيم مرفق الشرطة.[1]

وفي اجتهادات للقضاء المصري في هذا الشأن حكم محكمة الإسكندرية الابتدائية في قضية تتلخص وقائعها في أن أحد رجال الجيش أطلق عيار ناري أثناء قيامه بواجبه في حفظ الأمن عندما كان رجال الشركة مضربين وأدّى إلى قتل أحد الأشخاص [2]، وهذه الصورة من صور الخطأ المرفقي تعد من صور الأداء السيء للمرفق أثناء الخدمة بالرغم من أنها تصرفات قانونية.

كما أن هناك صورة أخرى من صور الخطأ المرفقي وهي عدم أداء المرفق للخدمة، وهذه الصورة تتجلى في كافة المهام السلبية التي تنسب للمرفق العام، والتي تلحق ضرر بالأفراد، حيث أنّ المرفق العام قانوناً ملزم بأن يؤدي أداء معين وبالرغم من ذلك لم يقم بأدائه، فسلطات الإدارة واختصاصاتها

(1) الطماوي، سليمان (1974). **دروس في القضاء الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص60.

(2) اشار اليه النهري، مجدي، مرجع سابق، ص252.

لم تعد تباشرها كيفما تريد ومتى ما أرادت، إلا أنّها واجب على الموظف، وهو أمر لا يصدق على الاختصاصات المقيدة فقط، بل هو سارٍ أيضاً على الاختصاصات التقديرية. [1]

معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

1- معيار جسامة الخطأ معيار جيز

يستند هذا المعيار على مدى جسامة الخطأ الذي ارتكبه الموظف. وهل هو خطأ جسيم أم خطأ بسيط؟ فإن كان الخطأ المنسوب إليه جسيمًا بحيث يصل إلى حدّ اعتباره جريمة يعاقب عليها فإنّه يعتبر خطأ شخصيًّا تلقى تبعاته على الموظف، فمتى كان الخطأ المنسوب للموظف جسيمًا كان خطأً شخصيًّا حتى لو كان الموظف حسن النية، أما إذا كان الخطأ بسيطا كأن يكون من الأخطاء التي يتعرض لها الموظف يوميًّا وهو في سبيل أداء واجبات وظيفته، فإنّه يعد خطأ مرفقيّا تُسأل عنه الإدارة. [2]

2- معيار الغاية معيار ديجي

ويقوم هذا المعيار على أساس غاية الموظف من عمله الموسوم بالخطأ، فإذا كانت غايته منه تحقيق مصلحة شخصية، كان هذا العمل خطأً شخصيًّا يُسأل عنه في ماله الخاص، حتى ولو كان يسيرًا طالما قصد من عمله تحقيق أغراض خاصة به، ولا علاقة لها بالأهداف الإدارية، أمّا إذا كان الموظف قد قصد بالعمل أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها فوقع الخطأ منه، كان هذا خطأه مرفقيًّا تلتزم الإدارة بالتعويض عن نتائجه الضارة، حتى ولو كان جسيمًا. هذا المعيار لم يأخذ به القضاء على إطلاقه. [3]

3- معيار انفصال الخطأ عن الوظيفة معيار هوريو

---

(1)الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص62.

(2) عودة الغويري، احمد، (1997). **القضاء الإداري الاردني، قضاء الالغاء والتعويض**، ص291،290،289.

(3) عودة الغويري، احمد، مرجع سابق، ص289-291.

الخطأ الشخصي حسب هذا المعيار هو الذي يمكن فصله عن واجبات الوظيفة، أما الخطأ المرفقي فهو الذي يتصل بالوظيفة اتصالًا لا يمكن فصله عنها. [1]

4- معيار النزوات الشخصية معيار لا فريير

مضمون هذا المعيار يتحصّل في أنّ الخطأ الشخصي الذي يسأل الموظف عن نتائجه الضارة، هو الذي يكشف عن نزوات شخصية له، ويعبر عن ضعفه ورغباته، وبالتالي فهو مطبوع بطابع شخصي، أما الخطأ المرفقي فهو الذي لا يكون له هذا الطابع، وإنما صدر عن الموظف كونه عرضة للخطأ والصواب، فالخطأ الشخصي حسب هذا المعيار هو تعبير عن سوء نية الموظف وتعمده الأضرار بالأفراد بقصد الانتقام، أما الخطأ المرفقي فهو الخطأ الذي لا يزيد عن المخاطر العادية للوظيفة ويرتكب بحسن نية. [2]

مسلك محكمة العدل العليا:

إنّ طلب التعويض عن القرارات الإدارية لم يتقرر في الأردن إلا في قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992)، حيث تم النص عليه في الفقرة ب من المادة التاسعة من هذا القانون بصيغة: تختص المحكمة محكمة العدل العليا في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية والاجراءات المنصوص عليها في الفقرة 1 السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصورة أصلية أو تبعية. [3]

---

(1) المرجع السابق، ص289-291.

(2) المرجع السابق، ص289-291.

(3)عودة الغويري، احمد، مرجع سابق، ص289-291.

ملخص الحكم:

بتاريخ 1992/8/9 قرر محافظ البلقاء توقيف المستدعين كل من ج.أ.ي حتى تقديمهم الكفالة العدلية المطلوبة منهم استنادًا لأحكام قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954، ثم أفرج عنهم بتاريخ 1992/8/25 وقرر توقيفهم مرة اخرى لنفس السبب وسندًا لأحكام نفس القانون.

قدم وكيل المستدعين دعوى للطعن بإلغاء قراري التوقيف السابقين، والمطالبة بالتعويض العادل عن الأضرار المالية والجسمانية والنفسية والمعنوية التي لحقت بموكليه.

وما قالته في حكمها الذي صدر في 1992/1/28: وبما أنّ قرار المحافظ بتوقيف المستدعين قد صدر عنه استنادًا لأحكام قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954... وحيث أنّ استناده لقانون منع الجرائم لا يكن قائمًا على أساس سليم، ويكون قراره بتوقيف المستدعي قد صدر خلافًا لأحكام القانون يشكل خطأ جسيمًا، وبما أنّ توقيف المستدعين قد عطلهم عن أعمالهم؛ فإنهم يكونو قد تضرروا نتيجة توقيفهم دون سند قانوني ومن حقهم الحصول على تعويض يجبر ما لحقهم من ضرر مادي وأدبي وإلزام محافظ البلقاء بالإضافة لوظيفته بأن يدفع لكل من المسدعيين دينارًا واحدًا وهو التعويض الرمزي الذي طلبه وكيل المستدعيين. [1]

نستنتج مما سبق أنّ المحكمة لم تناقش مسألة الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي لتقرر مسؤولية الإدارة ممثلة في المحافظ، وقد استندت في تقرير مسؤولية الإدارة عن الضرر المادي والأدبي، إلى الخطأ الجسيم الذي وقع منها نتيجة إصدارها القرار دون سند من القانون، والخطأ الجسيم هو وسيلة

(1) قضية 1992/155، قرار رقم (250)، ملفات محكمة العدل العليا، اشارت اليه.

مجلس الدولة الفرنسي لتحديد الخطأ المرفقي، وبالتالي فإن محكمة العدل العليا قد اقتفت خطوات هذا المجلس في تحديد مسؤولية الإدارة عن اخطاء موظفيها.

ولما كان الحكم السابق هو الوحيد الذي صدر عن محكمة العدل العليا فإنه يعتبر مؤشرًا على الأخذ بمعبار جسامة الخطأ، ولكننا لا نسطتيع أن نقرر أنه يمثل اتجاهًا لها إلا بعد أن نرى أحكاما متعددة لها في مجال مسؤولية الإدارة.

وتؤيد الباحثة وجهة النظر السابقة وذلك لندرة القرارات الإدارية الصادرة عن القضاء الإداري والتي تقضي بالتعويض،عند تقديره الخطأ المرفقي الذي يولد مسؤولية الإدارة، يجب عليه مراعاة عدة اعتبارات منها طبيعة المرفق العام وأهمية ما يقوم به من دور، فبعض المرافق لكونها مهمة يتم الاهتمام بها بشكلٍ كبير، فيتطلب في الخطأ الذي ينسب إليها أن يكون جسيماً وعلى درجة من الخطورة، فدرجة الخطأ الذي يجب توافره في هذه الحالة ولكي يحقق مسؤولية الإدارة تتقرر وفق كل حالة على حدى.

الفرع الثاني: الضرر

يقصد بالضرر بأنه الأثر الذي ينجم عن الاعتداء على حق، والضرر نوعان مادي وهو ما يصيب الفرد في ماله، وضرر أدبي أو معنوي وهو الذي يصيب الفرد في ذاته سواء إصابة مادية كجرح أو تشويه في جسده، او كانت معنوية بحيث أثر هذا الضرر على كرامته وشرفه وسمعته وعرضه وغير ذلك. [1]

(1) طلبة، عبد الله (د.ت). **القانون الإداري الرقابة القضائية على اعمال الإدارة، القضاء الإداري**، ط2، جامعة دمشق، دمشق، ص362.

أن توافر عنصر الخطأ السابق ذكره لا يكفي من أجل قيام مسؤولية الإدارة أو موظفيها بل يجب أن يترتب على هذا الخطأ وقوع ضرر يصيب أحد الأشخاص. وقد استقر القضاء الإداري على أن تكون الإدارة ملزمة بتعويض الأضرار التي تصيب المضرور بسبب خطئها، وفي حال انتفى الضرر انتفت المسؤولية وانتفى بذلك الحكم بالتعويض، وهو ما أكدّته محكمة العدل العليا بأحد أحكامها بالقول: ".. وبما أنّه لم يقم دليل في الدعوى على وقوع الضرر المطالب بالتعويض عنه لا حيث لا يوجد في ظروف إعارة المستدعية أنّه قد أصابها ضرر في حق أو مصلحة مالية، كما لم تمس في مصلحة غير مالية هو ما يعرف بالضرر الأدبي أو المعنوي فالمستدعى ضده لم يهدف في قراره الملغى إلى المساس بسمعتها أو يشين من كرامتها وشرفها، ولا في حالة من حالات الضرر المعنوي.... وبناء على ما تقدم بيانه وقد انتفى حصول الضرر من جانب الإدارة الذي يناط بالتعويض بحلوله باعتباره الركن الأول والأساسي من أركان المسؤولية فلا مجال للمطالبة بالتعويض...". [1]

ويجب أن يكون الضرر ناجم عن عمل من أعمال الإدارة العامة، سواء كانت هذه الاضرار قد ارتكبها اشخاص يعملون في الإدارة العامة أم بفعل أشياء أو حيوانات تملكها أو تشرف عليها. اما اذا كان الفعل الذي أوقع الضرر لا ينسب للإدارة العامة أو كان بفعل أشخاص لا تربطهم بالإدارة العامة أيّ رابطة، كما ان الضرر يجب أن يكون مباشراً وهو ما يمثل في الرابطة التي تربط الخطأ الذي تم نتيجة الفعل بالآثار الضارة التي نجمت عنه، أي أن يكون الضرر نتيجة ذلك الخطأ. [2]

كما يترتب على ضرورة اشتراط أن يكون الضرر مباشراً استبعاد التعويض في الحالات التي يتم اثبات الضرر فيها بأنه نجم عن سبب اجنبي كالقوة القاهرة أو خطأ المضرور نفسه، أو الغير، فالقوة

---

(1) عدل عليا رقم (1994/182) تاريخ 1994/11/16 مركز عدالة.

(2) خليل، محسن، مرجع سابق، ص298.

القاهرة هي من الأحداث الخارجية والمستقلة عن عمل المسؤول ولا يمكن التنبؤ بها، ولا مقاومتها، وبذلك فتنتفي المسؤولية عن الادارة العامة. [1]

كما من شروط حدوث الضرر أن يكون مؤكداً ومحققاً، أي أن الضرر مؤكد الوقوع، فإما أن يكون قد وقع بالفعل كأن يصيب شخص أو يتلف منقول، أو انه لم يقع بعد لكن وقوعه مستقبلاً أمر حتمي كتفويت الفرصة على الطالب من أداء امتحانه في الثانوية العامة، وهنا الضرر محقق الوقوع مستقبلاً، ويتمثل في عدم مقدرة الطالب على أن يلتحق في الجامعة لك يكمل دراسته. [2]

وقد استقر القضاء الإداري على أن الضرر بنوعيه المادي والأدبي يصلحان للحكم بالتعويض، وهو ما أكدّته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: "الضرر باعتباره ركناً من أركان المسؤولية التقصيرية إما أن يكون مادياً والضرر المادي هو الإخلال بمصلحة ذات قيمة مالية بشرط أن يكون الإخلال بهذه المصلحة محققاً وإما أن يكون ادبياً وهو الذي يصيب مصلحة غير مالية للمضرور بأن يصيبه في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه" [3]، والضرر المادي يعتبر من الأضرار الموجبة للمسؤولية التقصيرية أو التضمينية المدنية والإدارية، حيث استقر القضاء المدني والإداري الأردني على مبدأ التعويض عن الأضرار المادية التي تلحق بالأفراد في ذمتهم المالية والتي يمكن أن تتمثل في خسارة مالية أو كسب فائت. [4]

---

(1) الشرقاوي، سعاد (1972). **المسؤولية الإدارية**، ط2، دار المعارف، مصر، ص239.

(2) الظاهر، خالد، مرجع سابق، ص309.

(3) المحكمة الإدارية العليا في مصر، طعن رقم (899) لسنة 28ق، جلسة 1985/5/15، أشار اليه خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، مرجع سابق، ص220.

(4) نصت المادة (266) من القانون المدني الأردني على: "يقدر الضمان في جميع الأحوال بقدر ما لحق المضرور من ضرر وما فاته من كسب بشرط ان يكون ذلك نتيجة طبيعية للفعل الضار".

أما القانون الأردني فقد استقر على أحقيّة المضرور في حصوله على التعويض عما يصيبه من ضرر معنوي أو أدبي وقد استند في ذلك لما ورد في نص القانون المدني الأردني في إحدى مواده حيث قال: "يتناول حق الضمان الضرر الأدبي كذلك، فكل تعد على الغير في حريته أو في عرضه أو في شرفه أو في سمعته أو في مركزه الاجتماعي أو في اعتباره المالي يجعل المعتدي مسؤولاً عن الضمان" [1]، بينما في القضاء الأردني قضت محكمة التمييز في حكم لها يتعلق بالضرر المعنوي بقولها: " يقصد بالضرر الأدبي الضرر الناتج عن التعدي على الغير في حريته أو في عرضه أو في شرفه أو في سمعته أو في مركزه القانوني أو في اعتباره المالي طبقاً لأحكام المادة (267) من القانون المدني، وعليه تكون مطالبة المميز بالتعويض عن الضرر المعنوي بناءً على ما عاناه من آلام نفسية نتيجة إصابته في حادث صدم يخرج عن مفهوم الضرر الأدبي..." [2]، بينما لم يتيح أمام القضاء الإداري أن يبدي رأيه بخصوص الآلام النفسية. أما القضاء الإداري المصري، فقد جاء في حكم لمحكمة النقض المصرية أنه: "الأصل في المساءلة المدنية وجوب تعويض كل من لحقه ضرر يستوي في ذلك الضرر المادي والضرر الأدبي سواء ترتب على العمل غير المشروع الموت أم اقتصر الامر على مجرد الإصابة حق الأزواج والأقارب إلى الدرجة الثانية في التعويض عن الضرر في حالة ما إذا كان الضرر أدبياً ناشئاً عن الإصابة فقد لا يغير من ذلك النص في المادة (2/222) من القانون المدني على قصر الحق في التعويض عن الضرر الأدبي على هؤلاء الأقارب في حالة الموت". [3]

---

(1) المادة (1/267) من القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976؟

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص457.

(3) حكم محكمة النقض المصرية طعن رقم (14830) لسنة 79 ق جلسة بتاريخ 2017/11/28.

أمّا موقف القضاء الفرنسي من التعويض عن الأضرار، فبالرغم من إقرار مجلس الدولة لمبدأ التعويض عن الأضرار المادية، إلا أنه استمر في رفض التعويض عن الأضرار المعنوية لفترة طويلة، إلا أن القضاء الفرنسي عاد وعدل اجتهاده السابق وأقر التعويض عن الأضرار المعنوية التي يصاحبها أضرار مادية فقط دون الأضرار المعنوية البحتة، ومن ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Dlpech والتي تتخلص وقائها في أن مجلس البلدية وبالتضامن مع العمدة رفض ان يسلم أحد المدرسين المنقولين حديثاً إلى القرية مفاتيح خاصة بسكنه دون سبب، مما اضطره إلى أن يسكن في مكان غير صحي وغير لائق مدة خمسة شهور، وهو ما نجم عنه إتلاف كثير من أثاث منزله وتدهور صحة أطفاله، فحكم المجلس بتعويض الأضرار المادية، جراء ما لحق من أثاث منزله من ضرر، وتعويض معنوي نتيجة تدهور صحة أطفاله. [1]

وترى الباحثة مما سبق أنّ كل من القضاء الأردني والمصري قد أقرّا التعويض المعنوي والمادي الذي يلحق بالشخص نتيجة ارتكاب الإدارة العامة ضرراً تجاهه، كما اتجه المشرّع الفرنسي إقرار التعويض في الضرر المعنوي والتعويض في الضرر المادي.

الفرع الثالث: العلاقة السببية

من المعلوم أن القواعد التي تقرر المسؤولية المدنية عدم الاكتفاء بتوافر الخطأ والضرر من أجل قيامها، إذ لابد أن يكون الضرر ناجم بشكلٍ عن الخطأ حيث لا يتم مساءلة الشخص عن ضرر لم يكن قد وقع نتيجة مباشر ولخطئه، وهو مفهوم تبناه القضاء الإداري، لذلك ليس هناك مجال لقيام المسؤولية إلا بتوافر العناصر الثلاثة خطأ من الإدارة العامة وضرر وعلاقة سببية مباشرة بينهما، وبذلك فالعلاقة السببية تعتبر الركن الثالث من أركان المسؤولية الإدارية، ويقصد بها أن يكون الضرر

(1) اشار اليه الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص457.

الذي ترتب على الخطأ بأن بكون هذا الأخير هو مصدر مباشر للضرر، ويعبر عنه في بعض الأحيان باشتراط أن يكون الضرر مباشراً. [1]

ومن أجل انتفاء هذه العلاقة المباشرة بين الخطأ والضرر أو تنقطع لابدّ من توفر إحدى الحالات التالية وهي: القوة القاهرة وخطأ المضرور وخطأ الغير. فالأولى لها أثر أساسي في انتفاء علاقة السببية بين الخطأ والضرر، وقد يكون هذا الانتفاء جزئياً حيث يعود ذلك لتقدير القضاء عند عرض النزاع أمامه، كما يشترط لأنّ تكون القوة القاهرة غير متوقعة الحدوث بالتالي استحالة دفعها مادياً ومعنوياً، حيث نصت المادة (261) من القانون المدني الأردني على: "إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه كآفة سماوية او حادث فجائي أو قوة قاهرة او فعل الغير أو فعل المتضرر كان غير ملزم بالضمان ما لم يقض القانون أو الاتفاق بغير ذلك". [2]

أما خطأ المضرور فعلاقة السببية تنتفي بالتالي تنتفي مسؤولية الإدارة بشكلٍ كلي في حال ثبت أن من أحدث الضرر هو المضرور وحده، أما في حال كان خطأ المضرور من جملة أخطاء تسبب في وقوع الضرر ومن بينها خطأ الإدارة العامة، فمسؤولية هذه الخيرة بالتعويض هنا تنتفي بصورة جزئية، وذلك بحسب مساهمة الأخطاء الأخرى في الضرر، وذلك يعود لتقدير القضاء أثناء نظره في النزاع، وهو ما أكدت عليه المادتان (264 و 265) من القانون المدني حيث نصت الأِولى على: "يجوز للمحكمة أن تنقص مقدار الضمان أو أن لا تحكم بضمان ما إذا كان المتضرر قد اشترك بفعله في إحداث الضرر او زاد فيه" [3]، بينما نصت المادة (265) على: "إذا تعدد المسؤولون عن فعل ضار كان كل منهم مسؤولاً بنسبة نصيبه فيه للمحكمة ان تقضي بالتساوي او بالتضامن والتكافل

---

(1) الحلو، ماجد راعب (1988). **القضاء الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ص280.

(2) المادة (261) من القانون المدني الأردني.

(3) المادة (264) من القانون المدني الأردني.

فيما بينهم [1]، أما في حالة خطأ الغير، فتعفى مسؤولية الإدارة العامة كلية في حال ثبت الضرر الذي لحق بالأفراد هو خطأ الشخص الأجنبي وحده، إلا أنه يقع على عاتقها هنا اثبات هذا الخطأ الذي ليس لها به أي صلة، كما ويقع عليها أن تثبت أن خطأ الغير الأجنبي مستغرقاً لخطأ الإدارة إن وجد. بينما لا تنتفي الإدارة كلية في حال كان الضرر ناجم عن أخطاء مشتركة بينها وبين الغير، فهنا يسأل كل منهما بنسبة ما ارتكبه من خطأ وذلك يعود لتقدير القاضي. [2]

وترى الباحثة، أن القضاء الإداري المصري قد أجاز تقديم دعوى التعويض بصفة اصلية او تبعية،سواء كان ذلك في عريضة واحدة، او في عريضة مستقلة او بصورة اصلية اما القضاء الإداري في الاردن، بعد ان كان يسمح بتقديمها بصفة تبعية واصلية الا انه اليوم اقتصر على تقديم دعوى التعويض تبعا لدعوى الالغاء وبالتالي يمكن تقديمها بصورة واحدة في عريضة واحدة او مستقلة،لكن لا يمكن رفعها بصورة او بصفة اصلية،وهذا عكس ما كان في القانون السابق والذي نتمنى من المشرع بعد دراسة الباحثة، اعادة النظر وتعديل النص الجديد كما كان في القانون السابق.

---

(1) المادة (265) من القانون المدني الأردني.

(2) الطباخ، شريف احمد، مرجع سابق، ص206.

الفصل الرابع
مسؤولية الإدارة عن سحب القرارات الإدارية المنعدمة والمشروعة

تمهيد وتقسيم:

بعد أن تناولها القرار الإداري الساحب من حيث تعريفه وطبيعته القانونية وشروطه ومسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، كان من البديهي تناول مسؤولية الإدارة عن سحب القرارت الإدارية المنعدمة والمشروعة. وهو ما دفعنا لتقسيم هذا الفصل إلى المبحثين الآتيين:

- المبحث الأول: مسؤولية الادارة بالتعويض عن قرارات السحب المنعدمة.
- المبحث الثاني: مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر.

المبحث الأول
مسؤولية الادارة بالتعويض عن قرارات السحب المنعدمة

نظراً لطبيعة عمل الإدارة العامة، فإنّها قد تكون معرضة لأنّ تقع في الخطأ وذلك أثناء ممارستها عملها المعتاد، وبذلك فقد جاء القضاء الإداري كي يجد للإدارة مخرجاً من أجل أن تتدارك من خلاله ما وقعت به من أخطاء، فأتاح لها سحب القرار المنعدم وبذلك فالإدارة تستطيع سحب قراراتها المنعدمة طبقًا للأصول يمكن القول بأنّ القرار المنعدم يخضع لنفس القواعد التي تطبق في شأن سحب القرارات المعيبة، ومعنى ذلك أنّ الجهة الإدارية مصدرة القرار لها سلطة سحب القرار المنعدم. فالجهة الإدارية التي أصدرت هذا القرار المنعدم لها الحق في سحبه ولكن يثور التساؤل حول هل يشترط أن يسحب القرار المنعدم من الجهة المختصة بإصداره أصلا أم الجهة التي أصدرته بالخروج الصارخ على القانون وعلى قواعد الاختصاص التي لم تكن أهلًا بإصداره من حيث الأصل يذهب الفقيه جيز في الاجابة على هذا السؤال بقوله أنّه :"يجوز لكل من الجهتين أن تسحب القرار المنعدم وأضاف أنّه

يجوز للجهة التي أصدرته أن تسحبه لأنّها هي التي أصدرت هذا القرار المنعدم وعليها أن تزيل اثاره المادية، كما يجوز للجهة صاحبة الاختصاص الأصيل في إصداره أن تسحبه وتعدم آثاره المادية الظاهرة. [1]

ومرد ذلك انه في حالة القرار المعيب فلجهة الإدارة صاحبة الاختصاص أن تجيز هذا القرار المعيب، أما القرار المنعدم فلا تلحقه الاجازة اللاحقة، وهذا ما انتهت إليه محكمة العدل العليا في حكمها بتاريخ 1964/5/28. [2]

ويذهب الأستاذ اوبى إلى أن سحب القرار المنعدم ليس أمرًا ضروريًا، فللإدارة أن تتجاهل هذه القرارات وأن تتصرف باعتبارها غير موجودة وذلك دون حاجة إلى أن تعلن سحبها صراحة.

المطلب الاول
التعويض عن قرارات السحب المنعدمة

ان اساس مسؤولية الادارة عن قرارات السحب المعيبة مناطها ركن الخطأ، اما في حالة التعويض عن قرارات السحب المنعدمة فالاختصاص يكون منعقد للقضاء العادي، فقد اجمع الفقه على اختصاص القضاء العادي بنظر طلبات التعويض عن القرارات المنعدمة بأعتبار ان تلك القرارات

---

(1) راجع، القضاء الإداري الدائرة الاستئنافية ق 1120 لـ 1 جلسة 1971/12/15 س2، ص100 ومن احكامه غير المنشورة ق 213 لـ 8 جلسة 1978/6/26، في الطعن المقام من ابراهيم انور حسن ضد وزير الداخلية واخرين وايضا الإدارية العليا، ق 1612 ل 8 جلسة 1966/6/11 س 11 ص 705؛ وايضاً أبو شادى، الفتوى والتشريع 1044 جلسة 1963/9/29 الجزء الثالث ص 2214.

(1) راجع دوجى، **القانون الدستوري**، ط3، الجزء الثالث، ص184.

تفقد صفة القرار الإداري، وبالتالي فأن مسؤولية الادارة تكون تحكمها قواعد القانون المدني في هذا الخصوص. [1]

المطلب الثاني

مسؤولية الادارة بالتعويض عن قرارات السحب المنعدمة التي تخضع لقواعد القانون المدني

اذا كان قرار السحب باطلا، وترتب على تنفيذه ضرراً بأحد الافراد، فأنه يكفي للمضرور اثبات ان بطلان قرارا السحب يرجع إلى اسباب البطلان المقررة في هذا الشأن، وتكون هنا المحاكم المدنية هي المختصة بنظر التعويض عن القرارات المنعدمة، ويكون للمضرور مقاضاة الادارة مباشرة وذلك لملائمتها، ولكن على ان ترجع على الموظف المسؤول مباشرة، اذا ما ثبت ركن الخطأ في جانب الموظف في قرار السحب بأن شابه احد اسباب البطلان،وكان ذلك في حالة تأدية وظيفة او بسببها فتسأل الادارة في هذه الحالة عن اساس المسؤولية التابع عن اعمالها. وهذه المسؤولية مقررة بحكم القانون لمصلحة المضرور، وتكون مقامة على فكرة الضمان القانوني، وبالتالي تتحمل تعويض المضرور في هذه الحالة، ان السحب الباطل للقرار يرتب المسؤولية المالية وذلك في كل الأحوال.[2]

---

(1) اشار اليه حكم المجلس في قضية ville de cayenne، بتاريخ 1987/10/4، منشور **مجلة القانون العام** 1979، ص1172.

(2) القضاء الإداري،ق1082 ل 32 جلسة 1980/4/17 س 34.

المبحث الثاني
مسؤولية الادارة عن سحب القرارات الإدارية المشروعة

تمهيد وتقسيم:

ستتناول الباحثة من خلال هذا المبحث بالتركيز ودراسة مبدأ المسؤولية على أساس المخاطر وذلك من خلال هذا المبحث الذي تمّ تقسيمه إلى ثلاثة مطالب حيث تتناول في المطلب الأول المسؤولية على أساس المخاطر في فرنسا، وستتطرق من خلال المطلب الثاني لموقف القضاء المصري من المسؤولية على أساس المخاطر وصولًا من خلال المطلب الثالث إلى موقف القضاء الأردني من المسؤولية على أساس المخاطر.

المطلب الأول
مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في فرنسا

كان في السابق المبدأ الساير في البلاد بأنّ الدولة لا تسأل عن أعمالها وذلك باعتبارها صاحبة سيادة وسلطان والاستثناء على ذلك مسؤوليتها، إلا أنّ ذلك تغير مع مرور الزمان نتيجة تحول دور الدولة وأصبحت متدخلة في العديد من الأنشطة التي كانت محصورة فقط في الأفراد، ونتيجة لتحول هذا الدور وممارسة الدولة لهذه الانشطة قد تتسبب الدولة بألحاق الضرر بالأفراد والعاملين معها دون أن ينسب لجهة الإدارة أي خطأ، وعجز نظرية الخطأ القائمة على ثلاثة اركان رئيسية والتي يجب ان تكون مجتمعة وهم وجود الخطأ من الإدارة، حدوث الضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر فقد ظهرت مسؤولية الإدارة دون خطأ والتي لا تشترط ركن الخطأ وتكتفي بركني الضرر والعلاقة السببية فقط.

المطلب الثاني
المسؤولية على أساس المخاطر في فرنسا

إنّ مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ تشكل القاعدة العامة في ميدان مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة، إلا أنّ المجلس الفرنسي قام بابتداع نظرية جديدة بجانبها، ليس لها علاقة بفكرة الخطأ بتاتًا، وهذه لمعالجة الحالات التي يكون فيها اشتراط الخطأ متعارضا مع العدالة، وتستند هذه النظرية إلى أنّ مسؤولية الإدارة تقوم على ركنين فقط من اركان المسؤولية وهم الضرر وعلاقة سببية تربط بينه وبين تصرف الإدارة، وقد أطلق على هذه النظرية الجديدة اسم نظرية المخاطر. [1]

وما قام بمساعدة القضاء الإداري الفرنسي في استحداث هذه النظرية ذات الصفة الاستثنائية، عدم تقييد نصوص القانون المدني، وتوجه القضاء لدراسة كل حالة على حده. [2]

والأساس القانوني الذي اعتمده مجلس الدولة الفرنسي في بناء هذه النظرية الجديدة هو مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام التكاليف العامة، إذ يجب أن تتحمل مخاطر نشاط الإدارة إذا ما لحق ببعض الأفراد أضرار معينة تبعًا لنشاط الإدارة، بناءً على ذلك يجب لا يتحمل غرمه أفراد من بينهم، وإنما يجب توزيع الأعباء على جميعهم. [3]

ويشترط لترتب مسؤولية الإدارة بدون خطأ أن تتوافر في الضرر الناتج عن تصرف الإدارة صفتان:

1- الخصوصية أي أن يصيب الضرر فردًا معينًا أو أفرادًا بذواتهم دون سائر المواطنين.

---

(1) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص206، وطلبة، عبد الله، مرجع سابق، ص369.

(2) طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص369.

(3) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص206، وطلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص369.

2- الجسامة غير العادية أي يجب أن تكون هذه الأضرار على درجة كبيرة من الجسامة بحيث تتجاوز المخاطر العادية التي يتعرض لها الأفراد في المجتمع. [1]

إنّ هذه الشروط تحول دون التوسع في فكرة المخاطر بحيث يكون من المستبعد أن تصبح هذه الفكرة أساسا عامًّا للمسؤولية في جميع الحالات أي حالة مطلقة فقد راعى مجلس الدولة بهذه النظرية التوفيق قدر الإمكان بين الأفكار الفردية، والتي تهدف إلى حماية المواطنين ضد المخاطر الناجمة عن نشاط الإدارة، وبين مطالب الحياة الإدارية، والتي تأبى أن تكون سلاح المسؤولية سيفًا مسلطًا دومًا على رؤوس رجال الإدارة [2]، كما أنّ مجلس الدولة الفرنسي سار على عدم تطبيق نظرية المخاطر إلا في الحالات التي يكون فيها تطبيق نظرية الخطأ منافيًا للعدالة، ومتعارضًا معها تعارضًا صارخًا، أي أن تطبيق نظرية المخاطر يكون أقرب إلى تحقيق العدالة من خلال تعويض الضحايا عن الأضرار التي يتعرضون لها، دون وجود خطأ من جانب الإدارة. [3]

ومن الجدير بالذكر أنّ مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر لا تنتفي، إلا عند اللجوء إلى إثبات القوة القاهرة بسبب خارجي كالزلزال والعواصف، وأن قواعد مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر ونطاقها، من صنع مجلس الدولة في فرنسا، كما هو الحال بالنسبة للمسؤولية على أساس الخطأ، إلا إن حالات المسؤولية على أساس المخاطر منها ما هو من صنع القضاء، ومنها ما نص عليه المشرّع قانونًا. [4]

---

(1) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص209، وطلبة، عبدالله، مرجع سابق، ص369.

(2) الطماوي، سليمان محمد، نفس المرجع ص208، وطلبة، عبدالله، مرجع سابق، ص370.

(3) جبار، رياض عبد المحسن (2019). **نظرية المخاطر في نظام المسؤولية الدولية ومدى التطبيق على التلوث البيئي والبث الموجه العابر**، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 98.

(4) الطماوي، سليمان محمد، نفس المرجع، ص 209-212 وطلبة، عبد الله، مرجع سابق ص370.

المطلب الثاني
المسؤولية على أساس المخاطر في مصر

إنّ مصر من الدول التي يقوم قانونها الإداري على قواعد القانون الفرنسيّ، بل إنّ الفقه والقضاء المصريين يحذوان حذو الفقه والقضاء الفرنسيين، حتى وإن كانا يتخلفان عنهما بعدة مراحل، وذلك تبعًا للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تفرض خصوصيات معينة لكل نظام. [1]

أولًا: موقف القضاء العادي المصري من المسؤولية بدون خطأ

استقرّ القضاء العادي في مصر على عدم الاخذ بالمسؤولية دون خطأ، وفي الحالات التي كانت تستشعر محاكم أول درجة اصطدام هذا المبدأ بمبادىء العدالة والانصاف حتى وإن حاولت أن تقر المسؤولية دون خطأ كانت محكمة النقض تقف حائلاً دون إقرار هذا القضاء. [2]

ومثال ذلك حكم محكمة النقض المصرية الصادر في تاريخ 1944/9/15 والذي تتلخص وقائعه في أنّ موظفا بمصلحة سكة الحديد يؤدي عمله في فصل عربات القطار فانكسر النبوت الذي يعمل به مما أدى إلى سقوطه تحت عربة السكة الحديدية ووافته المنية في الحال، وعندما لجأت زوجته وأولاده إلى القضاء العادي للحصول على تعويض أقرت محكمة أول درجة ومحكمة الاستئناف طلب الزوجة بالتعويض وقالت المحكمة: انّ المادة (151) من القانون المدني القديم تشترط صراحة ركن الخطأ لا ينطبق على هذه الحالة الخاصة، كونه هذه المادة جرت على نظرية الخطأ ووجوب توافره وهو ما تأبى العدالة والرحمة السير على مقتضاه في هذه الحالة الخاصة لأن العامل جزء حيوي من الات ومشتملات المصلحة ما يلحقه من ضرر تتحمل إصلاحه المصلحة أو صاحب العمل كما هو

---

(1) جبار، رياض عبد المحسن، مرجع سابق، ص102.

(2) المرجع السابق، ص103.

الحال في إصلاح ما يحل بالآلات من الهلاك وما يحدث للمشتملات من حريق، إلا أن محكمة النقض المصرية لم تقبل هذا القضاء ونقضت الحكم، وسوغت حكمها بالقول: "اذا رتب مسؤولية الحكومة على نظرية المخاطر الملك التي لا تقصير فيها يكون قد انشأ نوعا من المسؤولية ام يقره المشرّع المصري ولم يرده ويكون اذا قد خالف القانون ويتعين نقضه". [1]

وعلى ما تقدّم فإنه وفي حين أن القانون المصري سابقاً كان ينكر مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر إنكاراً مطلقاً، إلا أنّ القانون المدني الجديد وإن لم ينص صراحةً على مسؤولية الإدراة إلا أن القانون المدني الجديد أخذ بقرائن الخطأ على إطلاقها وعلى أقصى مداها فيما يتعلق بالمسؤولية عن الأشياء التي تتطلب عناية خاصة في الحراسة، فإنّ المسؤولية بالرغم من استنادها إلى فكرة الخطأ المفترض، تقوم في حقيقة الأمر على أساس المخاطر، ولذلك فإنّ معظم التطبيقات التي حكم فيها بعدم مسؤولية الإدارة لعدم تمكن المضرور من إثبات خطأ الإدارة في ظل القانون المدني المصري القديم سينقلب الوضع بالنسبة إليها بعد صدور القانون المدني الجديد، كلما أمكن رد الضرر إلى آلات ميكانيكية أو إلى أشياء تتطلب عناية خاصة في الحراسة أو إلى الحيوانات أو إلى بناء يكون تحت تصرف الإدارة بحيث يمكن اعتباره في حراستها، ولذا فإن الدكتور سليمان الطماوي يرى أنّ القواعد المدنية في وضعها الراهن، وعلى إطلاقها لم تعد في صالح الإدارة كما كان من المعتقد قديماً، وأن نظرية المخاطر كما رسمها مجلس الدولة الفرنسي أخف وطأة، لأن المجلس لا يعوض على أساسها إلا إذا توافرت شروط خاصة في نشاط الإدارة، ولذلك فإنّه من العسير أن نجد حالة تسأل فيها الإدارة في فرنسا على أساس المخاطر، ولا يمكن مسائلتها عنها في مصر، إلا فيما يتعلق

---

(1) الفوزان، محمد بن براك (2009). **مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإداري**، مكتبة القانون والإقتصاد، الرياض، ص355.

بالاضرار الناجمة عن الاشغال العامة، إذا لا يمكن نسبة خطأ إلى الإدارة، أما فيما عداها فيمكن إقامة مسؤولية الإدارة في مصر على أساس قرائن الخطأ. [1]

ثانياً: موقف القضاء الإداري من المسؤولية بدون خطأ

إنّ محكمة القضاء الإداري اتجهت إلى إقرار مسؤولية الإدارة دون خطأ في حالتين هما في حالة فصل الموظف فصلًا مشروعًا، وفي حالة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، وفقًا لأحد أحكامها قضت محكمة القضاء الإداري أنّه "وأن كانت المصلحة العامة وأحكام القانون المعمول به تقضي ضمانًا لسير المرافق العامة بانتظام واضطراد بحق الحكومة في فصل من ترى فصله من الموظفين لأسباب تتصل بالصالح العام، فإنّ تصرف الحكومة في هذا الشأن يعتبر صحيحًا إلا أنّ قواعد العدالة توجب هي الأخرى تعويض الموظف المفصول عن الأضرار التي لحقته بسبب قرار الفصل حتى لو تعذر عليه اثبات عيب إساءة استعمال السلطة إذا استبان من وقائع الدعوى أنّ هذا القرار صدر بطريقة تعسفية وبغير مبرر شرعي أو قانوني أو في حالة كان الوقت غير لائق. [2]

أمّا فيما يخص اقرار المحكمة الإدارية لمسؤولية الإدارة في حالة الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي "إن كان لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي والا كان مخالفا لاحكام القانون إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه فورا إخلالًا خطير بالصالح العام، يتعذر تداركه فترجح عندئذ الصالح العام على الصالح الخاص". [3]

---

(1) الطماوي، سليمان محمد، (2018). الوجيز في القضاء الإداري، طبعة منقحة، ابو سمهدانة، عبدالناصر عبدالله، وخليل حسين ابراهيم، دار الفكر العربي، القاهرة، ص366-367.

(2) اشار اليه، الفوزان، محمد بن برالك، مرجع سابق، ص357.

(3) اشار اليه، الفوزان، محمد بن برالك، مرجع سابق، ص357.

وبناءً على ما تقدم ترى الباحثة بأنه لم يكن هناك توجه واضح للقضاء الإداري المصري بشأن تقرير المسؤولية على أساس المخاطر، إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر أكدت على أن الخطأ هو الأساس الوحيد لمسؤولية الإدارة عن نشاطها الموجب للتعويض، فقيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر ودون توافر خطأ من جانبها، هذا استثناء من الأصل ولا يمكن الاعتماد عليه، إلا إذا كان هناك نص يقضي بذلك.

المطلب الثالث

موقف القضاء الأردني من مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر

من خلال تتبع قرارات القضاء الإداري الأردني يتضح أنّ الحال في الأردن لا يختلف عما هو في مصر، فلا تنعقد المسؤولية الإدارية لدى القضاء الأردني إلا على أساس الخطأ فقط، وإنّ القضاء الإداري يرفض تطبيق نظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ إلا في حالة ما ثبت الخطأ بحقها، وذلك عكس ما جاء به القضاء الإداري في فرنسا الذي ابتدع هذه النظرية وطبقها على المنازعات المنظورة أمامه متى ما توافرت المقومات والشروط الخاصة بالضرر. [1]

ولكن بالرغم من ذلك فإنّ القضاء الأردني وبالعديد من الأحكام الصادرة عنه يعوض المتضرر عن الأضرار الناجمة عن نشاط الإدارة وأعمالها المشروعة دون أن ينسب لجهة الإدارة اي خطأ تحقيقًا للعدالة والتوازن لدور الدولة الإيجابيّ في علاقتها مع المواطنين، وذلك يكون من خلال التشريعات الخاصة والتي تعد أساسًا قانونيًا لهذه النظرية في الأردن وعلى عكس فرنسا التي ابتدع

(1) بيان رائد"محمد عادل" (2016). الاساس القانوني للمسؤولية الإدارية دون خطأ "دراسة مقارنة"، بحث منشور الجامعة الاردنية، ص297.

فيها القضاء هذه النظرية ابتداءً ثم تقنين بعض حالاتها، ومن الأمثلة على التشريعات التي تقرر التعويض للمتضرر على أساس قانوني من جراء نشاط الإدارة دون خطأ ما يلي:

أولًا: مسؤولية الإدارة عن الفصل المشروع لموظفيها

إنّ المشرّع الأردني وعلى عكس المشرّع الفرنسي الذي أورد حق للموظف بالتعويض عن الفصل المشروع الذي قد تقتضيه المصلحة العامة، قد قام بتنظيم هذا الفصل مقدمًا للموظف حقه بالتعويض عن الضرر المفترض جراء تسريحه من وظيفته بطريقة مشروعة وبدون خطأ من الإدارة يجب تعويضه لأنه من المسار الطبيعي للأمور هو استقرار الموظف في وظيفته، وحيث أن من مسلمات الإدارة الحق بتنظيم عمل المرافق العامة بما يحقق المصلحة العامة انطلاقا من مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتطوير، فقد تفرض عليها المصلحة العامة اتخاذ قرارات بإلغاء بعض المرافق أو الوظائف العامة أو دمجها وبالتالي الاستغناء عن شاغليها وفصلهم تبعًا لذلك [1]، فقد نص المشرّع الأردني في المادة (175) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة (2020) على ما يلي:

أ- "إذا اقتضت مصلحة العمل إعادة هيكلة الدائرة أو دمجها في غيرها أو إلغاءها أو إلغاء وحدة إدارية فيها أو قسم من أقسامها أو إنقاص أعداد الموظفين في أي منها، فتشكل بقرار من رئيس الوزراء لجنة برئاسة الوزير المختص أو الوزير الذي يعينه وعضوية أمين عام الديوان ومدير عام دائرة الموازنة العامة لدراسة أوضاع الموظفين الفائضين عن الحاجة واتخاذ القرار المناسب بهذا الشأن، على أن تتم مراعاة الاعتبارات التالية وحسب مقتضى الحال[2]: -

- نقل الموظف إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها أو إلى دائرة أخرى.

---

(1) بيات رائد"محمد عادل"، مرجع سابق، ص298.

(2) المادة (178) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020، وتعديلاته حتى تاريخ 2022/1/5

- إحالة الموظف على التقاعد أو الاستيداع إذا أكمل المدة المقبولة لذلك.
- إذا تعذر نقل الموظف إلى أي جهة أخرى يتم تسريحه بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب اللجنة المشكلة وفقاً لأحكام هذه الفقرة.

في كل الأحوال يتم نقل الموظفين الخاضعين لقانون التقاعد المدني الذين لم يكملوا المدة المقبولة للتقاعد أو الاستيداع إلى وظائف في الدائرة نفسها أو إلى دائرة أخرى، على أن تتم إعادة تأهيل من يتم نقله إلى وظيفة تستدعي ذلك التأهيل.

ب- يكون للموظف المسرح بمقتضى أحكام البند 3 من الفقرة أ من هذه المادة حق الأولوية في التعيين في أي وظيفة في الخدمة المدنية تتناسب مع مؤهلاته وخبراته خلال ستة أشهر من تاريخ تسريحه، ويفقد هذا الحق إذا رفض قبول الوظيفة التي عرض عليه إعادة تعيينه فيها.

ج- يصرف للموظف المسرح شهرياً بدل يعادل ثلاثة أرباع مجموع راتبه الأساسي وعلاوته لمدة ستة أشهر من تاريخ تسريحه، ويتم إيقاف صرف هذا البدل في حال إعادة تعيينه في الخدمة المدنية خلال تلك المدة.

د- إذا لم تتم إعادة تعيين الموظف المسرح بعد مضي المدة المنصوص عليها في الفقرة ج من هذه المادة فيصرف له ما يعادل مجموع راتبه الأساسي وعلاوته لمدة ثلاثة أشهر إضافة إلى مستحقاته المالية الأخرى. [1]

وتتمحور فكرة التعويض في هذا النص على أساس مسؤولية الإدارة بدون خطأ نتيجة لإلغاء الوظيفة، فالتعويض غير مرتبط بخطأ من جهة الإدارة وقد أقرّ نظام الخدمة المدنية التعويض واعترف بأنّ قرار إلغاء الوظيفة سليم من حيث الواقع والقانون، كونه فصل الموظف بهذه الطريقة غير التأديبية

(1) المادة (175) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته حتى تاريخ 2022/1/5.

فجأة مع عدم صدور خطأ منه يستحق الفصل هو بمثابة ضرر استثنائي يجب تعويضه على أساس القانون كونه الموظف يلتحق بالوظيفة بنية الاستقرار، والسير الطبيعي للأمور يؤيد هذه النية، أما إلغاء الوظيفة بالنسبة للموظف هي مسألة استثنائية. [1]

ثانيًا: أساس المسؤولية بدون خطأ في الأردن

فقد اختلف الفقه الأردني حول المادة (256) من قانون المدني الأردني رقم (43) لسنة (1976) وتعديلاته والتي نصت على أن "كل اضرار بالغير يلزم فاعله ولو كلن غير مميز بضمان الضرر"، فيما إذا كانت تصلح أساسًا لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ أم لا، ان الفقهاء يروا، بأنّ هذا النص وحده يكفي لقيام المسؤولية الإدارية بدون خطأ، أما البعض الآخر يرى أنّه وعند التمعن في باقي النصوص كوحدة واحدة وبالأخص نص المادة (61) من ذات القانون والتي جاء بها أن"الجواز الشرعي ينافي بضمان فمن استعمل حقه استعمالًا مشروعًا لا يضمن ما ينشأ عن ذلك من ضرر"، إلا أنّ الضرر وحده غير كافي لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض. [2]

ومن الأمثلة القضائية على ذلك ما ذهب إليه القضاء الأردني برفض التعويض عن قرار كف يد الموظف عن العمل لعدم وجود خطأ من جهة الإدارة حيث قالت المحكمة:"تنص المادة (21/أ) من نظام موظفي أمانة عمّان رقم (49) لسنة (1983) على أنه للأمين أن يقرر كف يد الموظفة المحال على المجلس التأديبي أو المدعي العام او المحكمة. وينقطع في هذه الحالة عن العمل طيلة فترة التحقيق أو المحاكمة ويوقف صرف راتبه الإجمالي، وحيث أنّه من المستقر عليه فقها وقضاء أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة، وأن

(1) بيان رائد"محمد عادل"، مرجع سابق، ص298.

(2) بيان رائد"محمد عادل"نفس المرجع، ص299.

يصيب الفرد ضرراً نتيجة هذا الخطأ، وأن تقوم العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، وطالما أن قرار أمين عام عمّان بكف يد المستدعي عن العمل كان أعمالًا لمنطوق المادة (21/أ) من نظام موظفي أمانة عمّان بعد أن جرى توقيفه من قبل الضابطة العدلية بدائرة بسبب هذا الامتياز..." وعليه فإن التزم الشركة بالتعويض عما تحدثه من ضرر مقرر في قانون امتيازها اضافة إلى احكام القانون العام–القانون المدني، وبهذا تكون المجادلة المميزة بأن فعلها لا يشكل جريمة جزائية تستحق التعويض لا طائل من ورائه... [1]

وبناءً على ما تقدم من هذا المثال في الأردن ترى الباحثة بأن يأخذ القضاء الإداري الأردني بما اخذ به مجلس الدولة الفرنسي القضاء الإداري الفرنسي باعتماد مسؤولية الإدارة بدون خطأ من أجل تعويض المتضررين جراء نشاط الإدارة او أعمالها ولو كانت مشروعة.

(1) القرار رقم (1999/573) محكمة التمييز، تاريخ 1999/9/11، منشورات، موقع قسطاس.

الفصل الخامس
الخاتمة، النتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة

تمّ في ختام هذه الدراسة والتي تناولت موضوع مسؤولية الإدارة عن قرارات السّحب الإدارية " دراسة مقارنة"، وذلك من خلال خمسة فصول تناول بالفصل الأول خلفية الدراسة ومشكلتها، تناول الفصل الثاني ماهيّة القرار الساحب أما الفصل الثالث من الدراسة فتناول مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، أمّا الفصل الرابع فتناول مسؤولية الادارة عن سحب القرارات الإدارية المنعدمة والمشروعة، بينما جاء الفصل الخامس والأخير ليتناول الخاتمة والنتائج والتوصيات، وقد اتضح أنّ السّحب يعدّ إحدى حقوق الإدارة، إلا أنّه مقيد بشروط عديدة، فالإدارة عن قيامها بممارسة حقها في السّحب فإنه يجب عليها الالتزام بحدود وضوابط رسمت لها قانوناً، واختتمت الدراسة بنتائج وتوصيات.

ثانياً: النتائج

1. للإدارة سحب القرار المشوب بعيب خلال أجل قانوني للطعن وهو ستين يوم، إلا أنّ هذا السّحب ترد عليه استثناءات عدة لا يتحصن فيها القرار المعيب بالرّغم من مضي مدة الطعن، أمّا القرار السليم فالقاعدة التي وردت فيه هي عدم جواز سحبه، إلا أنّه وردت عليه استثناءات عدة أيضاً، وهذه الاستثناءات جاءت لاعتبارات انسانية فقط.
2. تعتبر الإدارة مسؤولة عن التعويض في حالة قرار السّحب الغير مشروع وذلك في حال توافر أركان المسؤولية من خطأ وضرر وتوفر علاقة سببية بينهما.

3. يؤخذ على كل من القضاء الإداري الأردني والمصري أنهما يميلان نحو كفة التخفيف من مسؤولية الإدارة وإعفائها منها على حساب المضرور، وذلك باعتناقهما في بداية الأمر مبدأ أيّ عيب يلحق بالقرار الإداري فيجعله غير مشروع ويرتب ضرراً للغير يلزم الإدارة بالتعويض، ثم عادا ليبعدا من دائرة هذه المسؤولية عيب الشكل وعدم الاختصاص، واعتد فقط بالعيوب الموضوعية، وهما إساءة استعمال السلطة ومخالفة القانون وعيب السبب.
4. إنّ كل من القضاء الأردني والمصري قد أقرا التعويض المعنوي والمادي الذي يلحق بالشخص نتيجة ارتكاب الإدارة العامة ضرراً تجاهه.
5. جاء النص الوارد في قانون القضاء الأردني رقم (27) لسنة (2014) بمثابة عودة للوراء، فيما يتعلق بتبعية دعوى التعويض لدعوى الالغاء.
6. أنّ القضاء الإداري في كل من الأردن ومصر قد انتهجا المسلك ذاته الذي انتهجه مجلس الدولة الفرنسي نحو تقييد حرية الإدارة بسحب قراراتها المعيبة خلال مدة الطعن القضائي، إلا أنّ المدة التي حددها كل من المشرّع الأردني والمصري هي ستون يوماً.
7. خلصت الباحثة أنّ هناك قصورًا في القواعد الإجرائية التي تنظم الدعاوى الإدارية في قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014) واستند في إكمالها باللجوء إلى أحكام الاجراءات المدنية من خلال قانون أصول المحاكمات المدنية رغم ما يتمتع به القضاء الإداري وطبيعة دور القاضي الإداري بخصوصية كاملة ومتميزة عن دعاوى القضاء المدني.

ثالثاً: التوصيات

1. بالرغم من أنّ للإدارة حق سحب القرار المبني على سلطة مقيدة دون أن تتقيد بمواعيد، إلا أنّ الدراسة توصي بأنّ يتم تعويض مَن أصابه ضرر نتيجة سحب القرار الذي بُني على سلطة مقيدة وذلك تحقيقاً لمبدأ العدالة.
2. فيما يتعلق بسحب القرار لعدم الملائمة، وهو ما ينجم عنه من خطورة في إعطاء الإدارة هذا الحق لعدم حماية الأفراد عن مسؤولية خطأ وقعت فيه، لذلك فإنّ الباحثة توصي بفتح المجال للإدارة كي تسحب قرارها بسبب عدم الملائمة بشأن القرارات التي لم تولد حقوقاً بعد.
3. توصي الباحثة الإدارة التقيد بشروط السّحب عند ممارستها حقها في سحب القرار، إذ أنّ السّحب حق استثنائي لها، تمّ استثناؤه من مبدأ عدم جواز رجعية القرارات الإدارية وذلك حفاظاً على استقرار مراكز الأفراد القانونية.
4. نتمنى على المشرّع الأردني ضرورة العودة بخصوص طلب التعويض إلى النص الذي ورد في محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992) حيث كانت فيه دعوى التعويض يمكن ان تكون تبعاً لدعوى الإلغاء أو بطلب أصلي، وهو ما يعد توسع لمفهوم القضاء العادل أمام القضاء الإداري، بالتالي استقلال دعوى التعويض، سيما عندما يكون ما مسّ القرار من عيب هو عيب جوهري.
5. توصي الباحثة بأنّ يأخذ قضائنا الإداري مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر على غرار فرنسا.
6. توصي الباحثة بأن تكون المطالبة بالقرار المنعدم، امام القضاء العادي والإداري.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

أبو العثم، فهد عبد الكريم (2005). **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان.

أبو راس، محمد الشافعي (1981). **القضاء الإداري**، عالم الكتب، الزقازيق.

أبو رحمة، إبراهيم (1992). **المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني**. ج1 ط3 نقابة المحاميين، مطبعة التوفيق، عمّان.

بسيوني، عبد الرؤوف وغنايم، مدحت (2004). **القضاء الإداري**، مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة.

بسيوني، عبد الغني (2005). **القانون الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

جمال الدين، سامي (1991). **الدعاوى الإدارية والإجراءات امام القضاء الإداري**، الكتاب الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية.

حافظ، مجدي محمود (2005). **موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عام من عام 1955- 2005**، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة.

حسن، عبد الفتاح (1971). **التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

الحلو، ماجد راغب (1988). **القضاء الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة.

الحلو، ماجد راغب (1999). **الدعاوى الإدارية**، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية.

حمادة، محمد أنور (2004). **القرارات الإدارية ورقابة القضاء**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.

حمادة، محمد أنور (2006). **المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل**، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.

الخلايلة، محمد علي (2017). **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمّان.

خليفة عبد العزيز عبد المنعم (2007). **المسؤولية الإدارية في مجال العقود والقرارات الإدارية**، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.

خليل، محسن (1992). **قضاء الإلغاء والتعويض**، مطبعة التوني، الإسكندرية.

الخوري، يوسف سعد الله 1998. **القانون الإداري العام**، ج1، ط2، بيروت، مكتبة الحلبي الحقوقية.

درويش، حسني 2008. **نهاية القرار الإداري** عن غير طريق القضاء، ط2، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي.

الذنيبات، محمد جمال مطلق 2003. الوجيز في القانون الإداري، عمّان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

راضي، مازن ليو (2005). **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

ساري، جورجي شفيق (2002). **مسؤولية ا لدولة عن أعمال سلطاتها، قضاء التعويض**، ط6، دار النهضة العربية، القاهرة.

الشاعر، رمزي طه (1990). **قضاء التعويض، مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية.**

شحادة، موسى 2003. **القانون الإداري**، عمّان، منشورات جامعة القدس المفتوحة.

الشرقاوي، سعاد (1972). **المسؤولية الإدارية**، ط2، دار المعارف، مصر.

شطناوي، علي خطار (2003). **الوجيز في القانون الإداري**، دار وائل للنشر، عمّان.

شطناوي، علي خطار (2008). **مسؤولية الإدارة العامة عن اعمالها الضارة**، ط1، دار وائل للنشر، عمّان.

الشوبكي، عمر محمد (2001). **القضاء الإداري**، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان.

الطباخ، شريف احمد (2015). **الوسيط الإداري**، موسوعة مجلس الدولة، شركة ناس للطباعة، القاهرة.

الطباخ، شريف احمد 2006 **التعويض في ضوء الفقه والقضاء واحكام المحكمة الإدارية**، ط1، دار افكر الجامعي، الإسكندرية.

طلبة، عبد الله (د.ت). **القانون الإداري الرقابة القضائية على اعمال الإدارة، القضاء الإداري**، ط2، جامعة دمشق، دمشق.

الطماوي، سليمان 1974. **الوجيز في القانون الإداري**، القاهرة، دار الفكر.

الطماوي، سليمان 1976. **دروس في القضاء الإداري**، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان 1991 نظرية التعسف في استعمال السلطة، القاهرة، دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان 2007. مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان محمد 1977. القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان، 1978. الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي.

الظاهر، خالد (1997). **القانون الإداري–دراسة مقارنة**، ط1، دار المسيرة، عمّان.

عبد الحميد، حسن درويش 2008. **اية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، القاهرة، دار النهضة العربية.**

عبد الحميد، حسني درويش 1981. نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء، القاهرة، دار الفكر العربي.

عبد الحميد، حسني درويش 1981. نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق القضاء، القاهرة، المكتبة القانونية.

عبد الوهاب، محمد رفعت (د.ت). **القضاء الإداري، ولاية او قضاء الإلغاء، ولاية أو قضاء التعويض**، مؤسسة الثقافة الجامعية.

عبدالله، عبد الغني بسيوني (1983). **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

عصفور، سعد وخليل، (د.ت). **القضاء الإداري القسم الثاني، ولاية القضاء الإداري على اعمال الإدارة**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

العطار، فؤاد (د.ت). **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية.

القبيلات، حمدي (2010). **القانون الإداري**، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمّان.

الكبيسي، رحيم سليمان (2000). **حرية الإدارة في سحب قراراتها، دراسة مقارنة**، مطبعة القاهرة، القاهرة.

كنعان، نواف (2010). **القانون الإداري**، دار الثقافة، عمّان.

كنعان، نواف (2012). **الوجيز في القانون الإداري الأردني**، الكتاب الثاني، ط4، الافاق المشرعة للنشر، الامارات.

كنعان، نواف 2001. القضاء الإداري في الأردن، عمّان، دار الثقافة.

المتعال، علاء 2004 مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية.

نجم، احمد حافظ (1981) **القانون الإداري، دراسة مقارنة لتنظيم ونشاط الإدارة العامة**، ج2، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة.

النهري، مجدي مدحت (1997). **مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض**، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة.

هديهد، سمية عبده 2012. الاختصاص في القرار الإداري، دراسة مقارنة في مصر وفرنسا والكويت، القاهرة، دار النهضة العربية.

ياسين، حمدي (2018). **موسوعة القرار الإداري**، دار أبو المجد للطباعة، الجيزة.

ثانياً: الرسائل والأبحاث

أبو الهوى، نداء (2010). **مسؤولية الادارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة**، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط، عمّان.

أبو عوف، عمر محمد (2019). النظام القانوني لسحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، **مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية**، ع(2)، ص306.

البرزنجي، عصام (1971). **السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية**، (أطروحة دكتوراه غير منشورة)، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ص210.

جابر، إيمان (2017). **دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة** (رسالة ماجستير)، جامعة محمد الصديق بن يحيى، الجزائر.

الجازي، جهاد (2015). وقت توافر شروط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة تحليلية مقارنة، **مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون**، الجامعة الأردنية، 421.

الحسين، ريناد كمال الدين 2021. التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة في فلسطين في ضوء أحكام القرار بقانون رقم41.لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية، مجلة جامعة الزيتونة، ع(2) الإصدار 2، ص115.

الخليفات، محمد عواد مهنا 1999. سحب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.

خوالدة، مؤيد (2015). موقف محكمة العدل العليا الأردنية من التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، **مجلة المنارة**، ع(4)، مج(21)، ص425.

الزبيدي، محمود (2008). **مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها المشروعة**، (رسالة ماجستير)، الجامعة المستنصرية.

شباط، حسن درويش (2017). نظرية سحب القرارات الإدارية في ضوء الفقه والقضاء–دراسة تحليلية ومقارنة، **مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس**، 591.

صالح، سلام زين (2017). **رقابة القضاء الإداري على سلطة الادارة في سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة**، (رسالة ماجستير)، جامعة عمّان العربية، عمّان.

الطراونة، محمد، 2012. انهاء القرار الإداري بفعل الإدارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمّان العربية، عمّان، الأردن.

عمر، عمرو (1960). ميعاد سحب القرارات الإدارية، **مجلة إدارة قضايا الحكومة**، ع(4)، السنة 4، ص25.

المزين، اياد إبراهيم 2016 سحب القرارات الإدارية في التشريع الفلسطيني، مقارنة بين التشريع الأردني والمصري والفرنسي، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.

المشاقبة، علوان (2022). سحب القرار الإداري السليم، **المجلة العربية للنشر العلمي، الإصدار الخامس**، ع(49)، ص544.

معاقبة، محمد مفضي والنعيمات، أسامة احمد (2014). التعويض الإداري بين القانونين المدني والإداري، دراسة تطبيقية على النظام الأردني، **مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون** 411، 320.

المناعي، ريم (2020). **انتهاء القرار الإداري في القانون القطري دراسة مقارنة،** (رسالة ماجستير)، جامعة قطر، ص69.

الناصري، شمسة مفتاح (2018). **مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية،** (رسالة ماجستير)، جامعة الامارات العربية المتحدة، ص83.

النهدي، خالد بن حمد 2016، صلاحية الإدارة في سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة جرش، جرش.

النوايسة، احمد محمد 2012. مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة عمّان العربية، عمّان، الأردن.

ثالثاً: الدوريات والأحكام

أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية تم الرجوع اليها الكترونيا.

أحكام محكمة العدل العليا الأردنية

مجلة مجلس الدولة المصري

مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

رابعا: التشريعات:

الدستور الاردني لسنة 1952.

قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014

القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976.

قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

قانون محكمة العدل العليا الأردنية الملغى رقم 12 لسنة 1992.

قانون محكمة العدل العليا المؤقت الملغى رقم 11 لسنة 1989.