



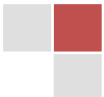
## تنبيه واخلاء مسؤولية

تم الحصول على هذه المادة العلمية من خلال:

شبكة قانوني الاردن

[www.lawjo.net](http://www.lawjo.net)

وذلك دون اجحاف بحقوق المؤلف/المؤلفين او الناشر/الناشرين  
الاصلية، حيث ان دور شبكة قانوني الاردن قد كان بمثابة الوسيط الذي  
يوفر قاعدة بيانات للمعلومات المجانية المنشورة او المتاح نشرها للعامه.  
ولا تتحمل شبكة قانوني الاردن تبعات اي استغلال تجاري او اي  
استغلال مخالف لقوانين حقوق الملكية الفكرية السارية في الاردن.



## عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية

تاريخ قبوله للنشر: 2005/7/28م

تاريخ تسلم البحث: 2004/9/13م

كريم يوسف كشاكش\*

### ملخص

يُعدُّ عيب الشكّل سبباً من أسباب أوجه إلغاء القرار الإداري. ويقصد بهذا العيب عدم التزام الجهات الإدارية بالقواعد الشكلية التي أوجبها المشرّع في إصدار القرارات الإدارية. ويقصد بعيب الشكل، مخالفة الإدارة للقواعد الشكلية التي أوجبتها القوانين والأنظمة للمظهر الخارجي للعمل الإداري، وللإجراءات الواجب اتباعها في إصداره. أو إهمال أو عدم صحة الإجراءات الشكلية الواجب اتباعها في العمل الإداري. تهدف قواعد الشكّل إلى حماية المصلحة العامة ومصصلحة الأفراد على حد سواء. لأن عدم مراعاة تلك المصالح فيه إخلال بالضمانات المقررة للإدارة والأفراد. ولقد تبنّت محكمة العدل العليا الأردنية كافة المعايير التي طوّرها الفقه القانوني للتمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية. وقد اعتبرت المحكمة أن مخالفة قواعد الشكّل مخالفة جسيمة لا تؤدي فقط إلى إلغاء القرار الإداري وإنما إلى تقرير انعدامه.

### Abstract

Formality Defect is regarded as one of the reasons for rescinding administrative decisions. It denotes the noncompliance of the administrative authorities with the procedural formalities forced by the legislature in delivering its administrative decisions.

Formality Defect refers to the misapplication of the administration to the formal procedures mandated by law and regulations to the apparent administrative actions and to the procedures that must be followed in issuing that law, or ignoring or voiding the formal procedures that have to be adhered to in the administrative work.

Formality rules aim to protect public as well as individual interests, and therefore failure to observe these interests will breach the specified undertakings of the administrations and the individuals.

\* أستاذ القانون العام المشارك، قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة اليرموك.

The High Court of Justice has adopted all criteria concerning the distinction between substantial and unsubstantial defects. The court decided that the substantial defect makes the decision null and not only cancelled.

Importance of formality rules lies in the administrative observance of formalities as it originate from a law or a procedure (regulation), the general principals of the law, the judicial principals or from the administrative norms.

### المقدمة:

لا يكفي لمشروعية القرار الإداري أن يلتزم رجل الإدارة حدود اختصاصه، وإنما يجب أن يصدر وفقاً للشكليات والإجراءات التي حددها المشرع، لأن تلك الشكليات لا بد أن تكون بمقتضى القوانين والأنظمة (اللوائح) تحقيقاً للمصلحة العامة والخاصة للأفراد.

وعليه، يُعدُّ ركن الشكل ركناً جوهرياً في القرار الإداري، فإذا تخلف يمكن طلب إلغائه أمام القضاء الإداري. ويمكن القول أن عيب الشكل هو سبب من أسباب أوجه إلغاء القرار الإداري.

وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية على أنه إذا اشترط القانون أن يصدر القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له، فإن عدم مراعاتها تجعل القرار معيباً.

وتهدف قواعد الشكل حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد حتى في حالة عدم وجود نص على ذلك. وهذا العيب لا يتعلق بالنظام العام ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ومن هنا نلاحظ، أن هذه الشكليات بمقدار ما تحقق للأفراد من ضمانات بعدم إرهابهم أو مضايقاتهم أو التعسف بحقهم أو حرمانهم من بسط دفاعهم، فإنها أيضاً تؤدي إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وتحقيق المصلحة العامة.

وعليه، فإن الحكمة الكامنة وراء قواعد الشكل إنما هي إقامة بعض الضمانات للأفراد لتكون ثقلاً يوازي السلطات الضخمة الممنوحة للإدارة في مجال القرارات الإدارية، حتى إذا لم تراعى هذه الشكليات عد ذلك انتقاصاً من الإدارة لهذه الضمانات أمام

سلطاتها الواسعة.

وتكمن أهمية قواعد الشكل، بالتزام الإدارة باتباع الشكليات لكونها نابعة من القانون أو النظام (اللائحة) أو المبادئ العامة للقانون أو من المبادئ التي استقر عليها القضاء الإداري أو من العرف الإداري.

لقد أظهرت هذه الدراسة أن الإدارة ملتزمة باحترام مجموعة من القواعد الشكلية الأساسية عند إعدادها لقراراتها التنظيمية والفردية تمهيداً لاتخاذها وإصدارها.

وتنقسم الأوضاع المختلفة للشكل إلى صورتين، الأولى الإجراءات الشكلية المكتوبة، التي تصدر في صورة إرادة ملكية مكتوبة تتمثل في الأوامر وقرارات إدارية تنظيمية، وقرارات يصدرها مجلس الوزراء وكذلك قرارات الوزراء والأمناء العامون للوزارات، وتخضع بعض هذه القرارات لرقابة محكمة العدل العليا الأردنية، سواء من حيث الإلغاء أو التعويض. والثانية والأخيرة الأشكال غير المكتوبة للقرار الإداري. وتتخذ أشكالاً مختلفة منها، الشفوية والإشارة والضمنية.

إن القاعدة العامة في الإجراءات التأديبية هو تحريرها من القيود الشكلية إذا لم يوجد نص صريح يلزم الإدارة باتباع شكليات معينة، مادامت تلك الشكليات توفر ضمانات للموظف في حق الدفاع عن نفسه بهدف تحقيق العدالة.

وقد اتجهت محكمة العدل العليا بتصحيح القرار الباطل بإجراء لاحق يزيل ما كان ينطوي عليه القرار من عيب. وقد اتجهت أيضاً إلى الأخذ بالرأي الفقهي الذي يجيز تغطية عيب الشكل بقبول أو تنازل صاحب المصلحة.

إن مسؤولية الإدارة عن عيب الشكل لا تنقصر بمجرد تحقق الضرر في جميع الحالات، بل يشترط في هذا العيب أن يبلغ حداً من الجسامه بحيث يؤثر في مضمون القرار وجوهره، ولموضوع هذه الدراسة أهمية كبيرة وذلك لعدة أسباب منها:

1- تدور هذه الدراسة حول أهمية القواعد الشكلية المكتوبة وغير المكتوبة دون الإجراءات التي تشتمل على الخطوات أو العمليات التي يجب على الإدارة مراعاتها منذ بدء

التفكير في إصدار القرار لحين وضعه في الصورة التي يصدر فيها. وحيث تتعدد وتتوعد صور تلك الإجراءات القانونية بتعدد وتتوعد القرارات الإدارية على اختلاف أنواعها، والتي تتمثل فيما يلي: أ- إجراءات نشر إعلان القرار. ب- الاستشارات الإلزامية (الوجوبية) أو الاختيارية. ج- الاقتراحات والتوصيات. وبناءً عليه، اقتصر هذه الدراسة على عيب الشكل دون عيب الإجراءات حتى يعطى الموضوع حقه. وإن كان ركن الإجراءات عنصراً جوهرياً في ركن الشكل.

2- تقوم هذه الدراسة على بيان القواعد الشكلية في إعداد القرارات الإدارية التنظيمية والفردية.

3- تضمنت المادة (100) من الدستور الأردني نصاً خاصاً بتنظيم القضاء الإداري في الأردن، حيث عهد إلى المشرع العادي بإصدار قانون خاص بإنشاء محكمة العدل العليا عند تنظيم المحاكم النظامية. وكانت محكمة التمييز لها صفتان، الأولى، كمحكمة تمييز، والثانية كمحكمة عدل عليا. وبقي القضاء الإداري قضاءً موحداً، أي من تاريخ صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952م لحين صدور قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة 1989م، حيث نص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا كمحكمة قضاء إداري مستقل استقلالاً تاماً عن المحاكم النظامية، وجاء إنشاء هذه المحكمة تنفيذاً للنص الدستوري الذي قضى بإنشائها كمحكمة مستقلة، وجعل لها تشكيلها الخاص، اختصاصاتها المحددة في مجال المنازعات الإدارية، وبعد ذلك صدر قانون محكمة العدل العليا الأردنية الجديد والمعمول به حالياً رقم (12) لسنة 1992م. وبناءً عليه، أخذ الأردن بالقضاء المزدوج بعد أن كان قضاءً موحداً طيلة سبعة وثلاثين عاماً. وقد ارتأيت دراسة هذا الموضوع لشدة الحاجة إليه لدولة كالأردن حديثة النشأة في القضاء الإداري، والتصدي لعيب الشكل دون عيب الإجراءات في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية، حتى يتسنى كشف الإيجابيات والسلبيات التي تسهم في تطوير البناء القانوني والقضائي في الأردن الحديث.

4- الإضافة العلمية المحددة التي انطوى عليها البحث تجلّت في التصدي لاجتهاد محكمة

العدل العليا الأردنية، علماً بأن القضاء الأردني حديث النشأة كما أشرت إليه آنفاً، وعدم توفر هذه الدراسة في مكتبة القانون العام العربية، التي تحتاج إلى مزيد من الدراسات القانونية عن المملكة الأردنية الهاشمية، لتكون هادياً ومرشداً للمشرع الأردني بصفة خاصة والمشرع العربي بصفة عامة، ومرجعاً للباحثين والمتخصصين في المجالات الإدارية والقانونية.

ونرى تقسيم بحثنا في موضوع "عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية" إلى مقدمة ومبحث تمهيدي ومبحثين وخاتمة.

**المبحث التمهيدي: ماهية عيب الشكل.**

**المبحث الأول: الأوضاع المختلفة للشكل في القرارات الإدارية.**

**المطلب الأول: الأشكال المكتوبة في القرارات الإدارية**

**المطلب الثاني: الأشكال غير المكتوبة في القرارات الإدارية.**

**المبحث الثاني: جزاء عيب الشكل وتغطيته والتعويض عنه.**

**المطلب الأول: جزاء عيب الشكل (مخالفة قواعد الشكل).**

**المطلب الثاني: تغطية عيب الشكل.**

**المطلب الثالث: عيب الشكل وقضاء التعويض وموقف القضاء الأردني منه.**

## **المبحث التمهيدي**

### **ماهية عيب الشكل**

يُعدّ عيب الشكل والإجراءات سبباً من أسباب إلغاء القرار الإداري، وذلك عند تجاوز السلطة الإدارية الشروط والإجراءات التي يوجب القانون أو المبادئ العامة اتباعها في إصدار قراراتها.

لقد كان يُعدّ عيب الشكل حتى منتصف القرن التاسع عشر مندمجاً مع عيب الاختصاص، وكان يعني عدم احترام مصدر القرار للإجراءات الجوهرية اللازم اتباعها قبل إصدار

القرار مثل قواعد تصويت المجالس واللجان على القرارات<sup>(1)</sup>.

والإجراءات الشكلية من وجهة نظر الفقه الحديث ليست مجرد عقبات أو إجراءات روتينية لا قيمة لها، ولكنها ضمانات للأفراد وحررياتهم باتخاذ قرارات مدروسة ووزن الملابس والظروف المحيطة بالقرار توضيحاً للمصلحة العامة<sup>(2)</sup>.

وعيب الشكل لا يتعلق بالنظام العام كعيب الاختصاص ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وهذا يعني أن المحكمة لا تتصدى لعيب الشكل من تلقاء نفسها، ولكنها بالطبع تنظر فيه إذا أثاره أحد الخصوم في الدعوى<sup>(3)</sup>.

وقد ثار التساؤل حول ما إذا كان الإجراء يُعدُّ عنصراً من عناصر الشكل أم أنه مستقل عنه؟ وللإجابة عن هذا التساؤل، انقسم الفقه الإداري إلى اتجاهين:

فذهب جانب من الفقه إلى التفرقة بين الشكل والإجراء في القرار الإداري وعدم اعتبارهما عنصراً واحداً يُشكل سبباً من أسباب الإلغاء، ويستند هؤلاء في تعريفهم للإجراءات بأنها: "مجموع العمليات أو القواعد القانونية التي يجب على الإدارة مراعاتها منذ بدء التفكير في إصدار القرار لحين وضع القرار في القالب أو الصورة التي يصدر فيها. وتعريفهم للشكل بأنه الإطار أو الصورة التي تظهر فيها إرادة الإدارة المنفردة بشكلها النهائي<sup>(4)</sup>".

في حين ذهب جانب آخر من الفقه الإداري إلى اعتبار الإجراء من عناصر الشكل على أساس أن المقصود بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار للإفصاح عن إرادة الإدارة المنفردة، ولذلك لا مجال للفصل بين الإجراء المتبع لإصدار القرار وشكله<sup>(5)</sup>.

ويرى بعض المعلقين أن صورة القرار وإجراءات إعداده تمثلان معاً ركن الشكل، نظراً لتعلقهما بالناحية الشكلية في القرار بالمقارنة بالناحية الموضوعية<sup>(6)</sup>. وبناءً عليه، نتفق مع أغلبية الفقه الذي يذهب إلى اعتبار الشكل والإجراء عنصراً واحداً وهو الأقرب للصواب، ذلك أن الفصل بين الشكل والإجراء في القرار الإداري لا يتفق مع ما قرره المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992م، حيث نص في المادة

10/ ج على أن من أسباب إلغاء القرار الإداري "اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب الشكل". كما لا يتفق هذا الرأي مع ما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا في تفسيرها لهذا النص على أنه يشمل الإجراءات كما يشمل الشكل في القرار الإداري<sup>(7)</sup>.

الأصل، أنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدورها ما لم يقرر الدستور أو القانون عكس ذلك على سبيل الاستثناء، وعندئذ لا تكون القرارات مشروعة إلا إذا صدرت ممن يملك حق إصدارها، واتباع الشكليات المحددة، وبتخاذ الإجراءات المقررة<sup>(8)</sup>.

تمثل قواعد الشكل المتبعة في إصدار القرارات الإدارية الجانب الأكبر من الأهمية، وهي بالإضافة إلى قواعد الاختصاص تقوم كحاجز يوازن بين السلطات الإدارية والمصلحة الخاصة للأفراد في مجال القرارات الإدارية، فإذا كانت الإدارة تتمتع في هذا الخصوص بحق التنفيذ المباشر والسلطة التقديرية وقرينة السلامة، فإن عليها أن تسلك السبيل الذي ترسمه القوانين واللوائح لإصدار تلك القرارات. وبهذا تكون قواعد الشكل والإجراءات في إصدار الأعمال الإدارية، مقصوداً بها حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وذلك بتجنب الإدارة مواطن الزلل والتسرع ومنها فرصة معقولة للتروي والتدبر ودراسة وجهات النظر المختلفة فتقل بالتالي القرارات الطائشة أو المبترسة<sup>(9)</sup>.

وهنا يبرز دور القضاء الإداري في إقامة التوازن الدقيق بين الحفاظ على المصلحة العامة وحماية الحقوق والحريات الفردية عن طريق احترام قواعد الشكل وعدم عرقلة النشاط الإداري وتكبيله بالتمسك الشديد بالشكليات.

وإذا نص القانون على أن جزاء مخالفة قواعد الشكل والإجراءات يترتب عليه بطلان القرار الإداري، فإن القضاء يحكم بإلغاء القرارات الإدارية، وإذا سكت النص عن تقرير جزاء البطلان فإن القضاء يعمد إلى تقديره فيما إذا كانت المخالفة تنصّب على شروط جوهرية أو غير جوهرية، وإذا كانت الشروط جوهرية يترتب عليها البطلان أو



الانعدام، ولكن إذا كانت الشروط ثانوية فإنه يحق للمحكمة أن تتمسك بها أو أن تنتازل عنها وبالتالي قد تلغي القرار الإداري أو لا تلغيه حسب تقديرها لدرجة العيب.

ويعرّف الأستاذ الدكتور فؤاد العطار عيب الشكل: إنه المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري وذلك بإفصاح الإدارة عن إرادتها<sup>(10)</sup>.

والأصل ألا يخضع القرار الإداري في إصداره لأي شكل معين لذلك قد يصدر شفاهةً أو كتابةً، قد يكون صريحاً أو ضمناً، إلا إذا أوجب القانون أن يصدر القرار في شكل معين، تعين على الإدارة أن تلتزم بهذا الشكل الذي يتطلبه القانون وفي هذه الحالة الأخيرة، إذا خالفت الإدارة هذا الشكل، عدّ قرارها معيباً من حيث الشكل وجاز طلب إبطاله إذا نص القانون على ذلك، أو كان الشكل جوهرياً؛ أي وضع لصالح الأفراد<sup>(11)</sup>.

ويقصد بالشكل ما يقرره القانون بمعناه الواسع، من قواعد إجرائية وشكلية، يجب التزامها ليكون القرار الإداري صحيحاً ومشروعاً. وعيب الشكل هو مخالفة هذه القواعد وعدم احترامها كلياً أو جزئياً<sup>(12)</sup>.

في حين يعرّف بعض الفقهاء عيب الشكل بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القوانين واللوائح لإصدار القرارات الإدارية، سواء أكان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئياً<sup>(13)</sup>، وعلى هذا الأساس فإن القرار الإداري يصدر مشوباً بعيب الشكل إذا تجاهل الشكليات والإجراءات التي قررها القانون<sup>(14)</sup>.

ولذا يقصد بعيب الشكل عدم التزام الجهات الإدارية بالقواعد الشكلية والإجراءات التي أوجبتها القوانين واللوائح في إصدار القرارات الإدارية.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: "إن مراعاة الأوضاع الشكلية للقرار الإداري لا تقل أهمية عن مراعاة النصوص الموضوعية للقانون، لأن القرار الإداري يتمتع بقريئة السلامة، لذلك يعتبر أنه صدر صحيحاً أو متفقاً مع القانون وفي حدود الصالح العام ما لم يثبت عكس ذلك"<sup>(15)</sup>. وعلى هذا الأساس أوجب المشرع على رجل الإدارة مراعاة بعض الإجراءات الشكلية في بعض الأحيان؛ كأخذ رأي بعض اللجان أو

إجراء تحقيق، أو إيداء الأسباب الموجبة لاتخاذ القرار، حتى يأمن مواطن الزلزل ولا تصدر قرارات غير مدروسة. كذلك قد يتوخى المشرع من وضع بعض القواعد الشكلية المحافظة على حقوق الأفراد، حتى لا تصدر قرارات إدارية تمس مراكزهم القانونية دون إتاحة الفرصة لهم لبسط دفاعهم، ودون أن تضع الإدارة نفسها في أفضل الظروف لإصدار قرار من هذا القبيل.

وقد حرصت محكمة القضاء الإداري المصريّة على حماية المصلحة العامة، حيث تقول: "إنه من المقرر فقهاً وقضاءً أن الأصل في الشكليات والإجراءات أنها مقررّة لمصلحة عامة قدرها المشرع، فهي لا تمس الصالح العام"<sup>(16)</sup>. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: "إنه من واجبات الإدارة أن تسلك السبيل الذي ترسمه القوانين والأنظمة في إصدار قراراتها حماية للمصلحة العامة والأفراد على حد سواء"<sup>(17)</sup>.

والملاحظ الآن اتجاه الدول المعاصرة إلى تقنين الأحكام الأساسية في إجراءات إصدار القرارات الإدارية، ولنجد النمسا أول من سلك هذا السبيل سنة 1925م. وفي سنة 1946م أصدرت الولايات المتحدة الأمريكية قانون الإجراءات الإدارية، وكذلك فعلت إسبانيا سنة 1958م. وفي الدول الاشتراكية أصدرت تشيكوسلوفاكيا تنظيمًا سنة 1955م، ويوغوسلافيا سنة 1956م، وإذا كانت فرنسا لم تصدر قانوناً في هذا الصدد حتى الآن القواعد التي أرسى أسسها القضاء الإداري في هذا المجال قد أغنتها عن تشريع جامد قد يعوق حركة الإدارة، في حين أن القواعد القضائية تمتاز بالمرونة وبسهولة التطور"<sup>(18)</sup>.

وقد خول مجلس الدولة الفرنسي نفسه سلطات واسعة فيما يتعلق ببحث وإثبات عيب الشكل، فله في هذا الصدد أن يأمر بإجراء بحوث تكميلية، وأن يطلب ضم ما يراه ضرورياً من مستندات، ويستطيع أن يبحث في الظروف الخارجية التي أحاطت بالشكليات والإجراءات الإدارية وأن يتحرى الأسباب الحقيقية التي منعت الإدارة من إتمام تلك الشكليات على النحو الذي رسمه القانون"<sup>(19)</sup>.

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية أن قاعدة حق الدفاع عن النفس قاعدة شكلية لا يجوز مخالفتها؛ أي ولو لم ينص عليها في القوانين واللوائح، وأن مخالفتها يعيب القرار بعيب الشكل ويجعله باطلاً<sup>(20)</sup>.

## المبحث الأول

### الأوضاع المختلفة لعيب الشكل في القرارات الإدارية

تتنوع صور الشكل وتتعدد بحيث قد يتعذر حصرها. إلا إننا هنا نتناول أهم هذه الصور في مطلبين متتاليين:

#### المطلب الأول: الأشكال المكتوبة في القرارات الإدارية:

ونقصد به الصورة الخارجية التي تحتم القوانين واللوائح (الأنظمة) أن يفرغ فيها القرار. وإذا كان الأصل أنه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر بصيغة معينة أو بشكل معين. بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني<sup>(21)</sup>.

وقد يشترط المشرع أحياناً - بل في الكثير الغالب - أن يصدر القرار كتابة. ويكون هذا الشكل مفروضاً ضمناً كلما تطلب القانون نشر القرار، وفي هذه الحالة يجب أن يحمل القرار مكان وتاريخ صدوره وذكر الأسانيد التي يقوم عليها وصياغته باللغة الرسمية للدولة وتنسيبه وتدقيقه من الجهة المختصة بإصداره.

ومن صور الأشكال التي تصدر بها القرارات الإدارية في الأردن: الأوامر (الإرادات) الملكية التي يوقعها الملك بمفرده، والأنظمة التي يصدرها مجلس الوزراء ويصدقها الملك، وكذلك القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء والوزراء والأمراء العاملون في الوزارات أو مديرو ورؤساء المؤسسات العامة، وقرارات المجالس واللجان والهيئات التي تملك سلطة إصدار القرارات وفقاً للقوانين والأنظمة، وسنتناول الأشكال المكتوبة للقرار الإداري على النحو الآتي:

أولاً: الأوامر (الإرادات) الملكية الشفوية والخطية:

هي تلك التي يُوقَّع عليها الملك بمفرده، وسنتناول أهم تطبيقاتها في ضوء أحكام الدستور الأردني على النحو الآتي:

- 1- الملك هو الذي يُعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات (المادة 1/33).
- 2- الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون (المادة 1/34).
- 3- الملك يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضّه وفق أحكام الدستور (المادة 2/34).
- 4- للملك أن يحلّ مجلس النواب (المادة 3/34).
- 5- للملك أن يحلّ مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية (المادة 4/34).
- 6- الملك يُعيّن رئيس الوزراء ويقبل استقالته ويُعيّن الوزراء ويقبلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء (المادة 35).
- 7- الملك يُعيّن أعضاء مجلس الأعيان ويُعيّن من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم (المادة 36).
- 8- الملك ينشئ ويمنح ويسترد الرتب المدنية والعسكرية والأوسمة وألقاب الشرف الأخرى وله أن يفوض هذه السلطة إلى غيره بقانون خاص (المادة 1/37).
- 9- للملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة (المادة 38).
- 10- لا ينفذ حكم الإعدام إلا بعد تصديق الملك (المادة 39).

إنّ الأوامر الشفوية أو الخطية التي يصدرها الملك لا تُخلى الوزراء من مسؤوليتهم، حيث تُعدّ هذه الأوامر أعمال سيادة وليست أعمال إدارة. ونصّت المادة 9/ج من قانون محكمة العدل العليا على أن "المحكمة لا تختص بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة"<sup>(22)</sup>. ويلاحظ على موقف المشرّع الأردني من هذا الاستثناء على مبدأ المشروعية الإدارية، إن جميع النصوص الواردة في قوانين محكمة العدل العليا المتعاقبة نصت صراحة على منع محكمة العدل العليا من نظر المنازعات المتعلقة بأعمال السيادة، فجعلت منها قيلاً تشريعياً على ولاية تلك المحكمة، كما يلاحظ أيضاً أن وصف أحد

الأعمال أو القرارات بأنه من أعمال السيادة يُعدُّ من الناحية العملية تحصناً لهذا العمل أو القرار من رقابة القضاء.

وقد أكّدت محكمة العدل العليا في حكم حديث لها بقولها: "وذلك لأنّ أعمال السيادة تقتضي طبيعتها ألا تكون محلاً للتقاضي، تحقيقاً لاعتبارات سياسية هي اتصالها بنظام الدولة السياسي اتصالاً وثيقاً من أجل الحفاظ على كيان الدولة ورعاية مصالحها العليا، وإن القضاء هو الذي يسبغ على العمل المطروح عليه الوصف القانوني، وما إذا كان يعتبر من أعمال السيادة، إلاّ أنه من المؤكد أن حل البرلمان يعتبر عملاً سياسياً لا قراراً إدارياً لأنه يتعلق بأمر يتصل بممارسة الحكم"<sup>(23)</sup>.

وتُعدُّ العلاقة بين البرلمان والحكومة، كدعوة الملك لمجلس الأمة للانعقاد في دورته العادية والاستثنائية أو فضّ تلك الأعمال، وكذلك الأعمال المتصلة بإعلان الحرب والسلام، كلّها أعمال سيادة لا تخضع للرقابة القضائية وإنما تخضع للرقابة البرلمانية، باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، ويترتب على هذه الرقابة تحريك المسؤولية الوزارية السياسية التي قد تؤدي إلى حجب الثقة بالوزارة. والملك يمارس صلاحياته بواسطة وزرائه، وهو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية<sup>(24)</sup>.

#### ثانياً: الأنظمة (القرارات الإدارية التنظيمية):

يطلق على القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية التشريع الفرعي للدلالة على طبيعة القواعد التي تتضمنها من حيث عموميتها وتجريدها، وتسمى في اللغة القانونية العربية (باللوائح) للدلالة على الجهة التي وضعتها، أي أن السلطة التنفيذية هي التي أصدرتها، ويطلق عليها المشرّع الدستوري الأردني تسمية الأنظمة التي تُعدُّ أدق من التسميات الأخرى وأكثرها انسجاماً مع الأحكام الدستورية الأردنية<sup>(25)</sup>.

ويعرّف النظام بأنه: "عمل إداري صادر من السلطة التنفيذية ويتضمّن قواعد عامّة ومجرّدة تطبق على طائفة معينة من الأفراد بالقوة عند الاقتضاء، وبذا يلتزم الأفراد بأحكام النظام دون أن يأخذ رأيهم وموافقهم مسبقاً"<sup>(26)</sup>.

وتأتي الأنظمة في المرتبة الثالثة من حيث تدرج القواعد القانونية بعد القواعد الدستورية وقواعد القانون العادي، باعتبارها صادرة عن السلطة التنفيذية، حيث إنها تتدرج فيما بينها في القوة والمرتبة بحسب مرتبة مصدرها<sup>(27)</sup>.

وطبقاً لأحكام التدرج الموضوعي تتمتع الأنظمة بقوة أسمى من القرارات الفردية، إذ إن كل قرار فردي تصدره الإدارة يرتبط في وجوده وصحته بنظام (قرار تنظيمي) موجود سلفاً وسابقاً على صدره، إذ يُعدُّ النظام قيماً على إرادة الشخص الإداري الذي يتولى وضعها موضع التطبيق والتنفيذ. والرأي الراجح فقهاً وقضياً أن القرار يأخذ مرتبة صاحبه في هرم التدرج العضوي للجهاز الإداري. وعلى ذلك، فالقرار التنظيمي الصادر من وزير لا يملك الخروج على أحكام قرار تنظيمي صادر من مجلس الوزراء<sup>(28)</sup>، وإذا صدر ذلك القرار، يُعدُّ اعتداءً من سلطة إدارية دنيا على اختصاص سلطة أعلى منها، أي تجاوز المرؤوس اختصاصات الرئيس الإداري، ويُعدُّ هذا التجاوز من صور عيب عدم الاختصاص الموضوعي.

وقضت محكمة العدل العليا: "أن الذي وقَّع قرار الترخيص بوصفه سلطة ترخيص هو وكيل وزارة الداخلية وليس الوزير، ولذا فإن الترخيص يكون منعماً لصدوره عن جهة لا تملك حق إصداره، وبالتالي فالطعن فيه لا يتقيد بميعاد"<sup>(29)</sup>.

ولا يجوز للرئيس أن يتجاوز اختصاص المرؤوس، هذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: "يجري تعيين الموظفين غير المصنفين والموظفين المؤقتين وعزلهم وزيادة رواتبهم بقرار من وكيل الوزارة المختص، بناء على تنسيب لجنة مؤلفة من ثلاثة من كبار موظفي الوزارة يعينهم الوزير، إذا كانت رواتبهم الشهرية الأساسية نقل عن راتب السنة الأولى من الدرجة السادسة، وذلك عملاً بأحكام القواعد الواردة في نظام الخدمة المدنية الساري المفعول، وعليه، فإن قرار وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة القاضي بعزل الموظفة التي يقل راتبها الشهري الأساسي عن راتب السنة الأولى من الدرجة السادسة يكون قد صدر من مرجع غير مختص بإصداره ويكون القرار مُنعماً"<sup>(30)</sup>.

كما لا يجوز اعتداء سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى موازية، حيث قضت

محكمة العدل العليا "أن قرار مدير الشرطة القاضي بإغلاق أحد محلات الحرف الصناعية لارتكاب إحدى المخالفات يُعدُّ قراراً مُنعماً وذلك لصدوره عن سلطة لا تملك حق إصداره، لأن المخوّل بهذا الحق هو متصرف اللواء وليس مدير الشرطة"<sup>(31)</sup>.

وتُعدُّ الأنظمة تشريعاً من حيث موضوعها، ولا تختلف عن القوانين العادية في هذا الجانب، لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة تنطبق على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها، ولا تخاطب فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم.

والأنظمة بمثابة قرارات إدارية تنظيمية يصدق عليها الملك بواسطة وزرائه. وقد نصّت المادة (26) من الدستور على أن "تتأط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور"<sup>(32)</sup>. كما نصّت المادة (40) منه على أن: "يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية، وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، بيدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة"<sup>(33)</sup>.

وقد أثّرت عدة تساؤلات بهذا الصدد وبناءً على طلب مجلس الوزراء لتفسير الفقرة (3) من المادة 34 من الدستور، وبيان ما إذا كانت هذه المادة تجيز حل مجلس النواب بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء وحده أم لا بد من أن يوقع - الملك - الوزير أو الوزراء المختصون علاوة على توقيع رئيس الوزراء؟ كذلك هل الإرادة الملكية الصادرة بتاريخ 19 كانون أول سنة 1955م بحل مجلس النواب التي لم توقع إلا من رئيس الوزراء مستوفية الشروط الدستورية أم لا؟

لقد دقق المجلس العالي لتفسير الدستور نص الفقرة (3) من المادة (34) من الدستور موضوع طلب التفسير، وقد نصّت على أنه "للملك أن يحل مجلس النواب"، وبعد دراسة النصوص الدستورية ذات العلاقة تبين ما يلي<sup>(34)</sup>:

إنّ المادة (40) من الدستور تنص على أن "الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية، وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، بيدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة".

وتنص المادة (51) منه على أن "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس

النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته".

قد يتضح من هذه النصوص أن الفقرة (3) من المادة (34) المطلوب تفسيرها، وإن كانت أنطت حق حل مجلس النواب للملك، إلا أن المادة (40) منه قد رسمت الطريقة التي يمارس الملك صلاحياته بواسطتها الحق أو أيًا من حقوقه الأخرى المتصلة بالشؤون العامة، فنصت على أن الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين. وبناءً على ذلك، يجب أن تشترك الوزارة في التوقيع على الإيرادات التي يمارسها فيها الملك صلاحياته حتى تتحمل المسؤولية وفقاً لقواعد المسؤولية الوزارية المنصوص عليها في النصوص الدستورية آفة الذكر.

ولهذا فإن أية إرادة ملكية يباشر فيها جلالة الملك إحدى صلاحياته المتصلة بحياة الدولة العامة لا تكون مستوفية شروطها الدستورية بموجب المادة (40) إلا إذا وقعها مع الملك كل من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين<sup>(35)</sup>.

أما حق الملك في تعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته بإرادة ملكية موقعة من الملك فحسب أمر استثنائي لاستحالة اشتراك أي من الوزراء معه بسبب عدم وجود وزارة قائمة آنذاك.

ويرى المجلس أن الإرادة الملكية بحل مجلس النواب لا تكون مستوفية شروطها إلا إذا وقعها الوزير أو الوزراء المختصون علاوة على توقيع رئيس الوزراء.

وقضت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: "إذا كانت الوثيقة المتضمنة الإرادة الملكية الصادرة في ظل الدستور الأردني لسنة 1952م وغير موقعة من رئيس الوزراء والوزير المختص فلا تعتبر مستنداً رسمياً لإثبات واقعة التعيين في الخدمة العسكرية بمقتضاها<sup>(36)</sup>".

#### ثالثاً: التعليمات الإدارية:

تعني التعليمات الإدارية الأوامر التي تصدر عن الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه متضمنة تفسير القوانين والأنظمة القائمة وكيفية تنفيذها، إلا أنها لا ترتب أي أثر بالنسبة



للأفراد ولا تتضمن بالنسبة إليهم أي تغيير في الأوضاع القانونية، لأن التزاماتهم محددة في القوانين والأنظمة مباشرة كما يفسرها القضاء؛ وترتيباً على ذلك لا يجوز للإدارة أن تفرض على الأفراد التزاماً بناء على تلك التعليمات والمنشورات الداخلية وإلا أصبحت دعوى الإلغاء مقبولة<sup>(37)</sup>.

وقضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها: "إن التعليمات الصادرة من وزارة الشؤون الاجتماعية في صدد تفسير القانون رقم 17 لسنة 1952م بشأن عقد العمل الفردي هي مجرد رأي في تفسير القانون يصح أن يكون محل جدل ونزاع أمام القضاء الإداري الذي خصّه المشرّع بتطبيق القانون، ومن ثم فلا تقبل دعوى الإلغاء في هذا الصدد<sup>(38)</sup>.

والتعليمات تشمل قواعد توضع لتطبق على حالات معينة بالذات، فهي لا تضع قواعد جديدة ولا توسّع معنى القانون لتشمل أموراً لم يتناولها، ولا لإنشاء أحكام مبتدأة ولا تعديل في أحكام القانون<sup>(39)</sup>. وقد جرى قضاء محكمة العدل العليا على تطبيق هذا المبدأ حيث قضت في حكم حديث لها-وهي بصدد النظر في طعن خاص بعدم مشروعية القرارات الصادرة بموجب تعليمات ترخيص واعتماد الجامعات الأهلية مؤكدة على التفرقة بين الأنظمة والتعليمات الإدارية- بقولها: "إن المادة (7/ب) من قانون الجامعات الأهلية عندما منحت مجلس التعليم العالي صلاحية إصدار (تعليمات) للترخيص والاعتماد فيما يتعلق بالجامعات الأهلية بالذات وليس لتفسير أحكام القانون وتنظيم تفاصيله حتى يقال إن هذه التعليمات يجب أن تصدر بشكل نظام، وهنا النص لا يخالف الدستور"<sup>(40)</sup>.

وقد جرى قضاء محكمة العدل العليا على اعتبار التعليمات مصدراً من مصادر مبدأ المشروعية، بمعنى أن المحكمة كانت تقدر مشروعية بعض القرارات الإدارية استناداً للتعليمات الإدارية الصادرة في مجالات مختلفة كالتعليمات الخاصة بتنظيم إجراءات العطاءات الحكومية وشروط الاشتراك فيها، وتعليمات معادلة الشهادات غير الأردنية، ويشترط لاعتبارها ملزمة للإدارة عدم مخالفتها للقواعد القانونية العادية أو للأنظمة. وهذا ما أخذت به محكمة العدل العليا للقواعد إذ قضت في حكم لها بقولها: "من المسلمّات أنه

من غير الجائز للتعليمات أن تتجاوز الأمور التنظيمية والتنفيذية لتستحدث أحكاماً جديدة لم ترد في القانون الذي صدرت التعليمات استناداً إليه، وإذا صدرت قاعدة عامة ومن درجة معينة فلا يجوز إلغاؤها أو تعديلها إلاّ بأداة من ذات الدرجة أو درجة أعلى<sup>(41)</sup>.

#### رابعاً: شكل أنواع القرارات الإدارية المكتوبة:

تتنوع القرارات الإدارية تنوعاً كبيراً من حيث آثارها، فمنها القرارات المكتوبة والقرارات الشفوية. والقاعدة الهامة المسلّم بها حالياً أن تخضع القرارات لرقابة القضاء سواء من حيث الإلغاء أو التعويض.

وتقوم الإدارة باتخاذ القرارات الإدارية التي تحدد الحقوق وتبين الالتزامات سواء كان ذلك لأشخاص الإدارة العامة، أو المتعاملين معها، ويتضمن هذا النشاط عمليات مادية وذهنية تهدف في النهاية إلى إثبات المصلحة العامة من وجهة نظر الإدارة القائمة. والعمليات الإدارية متعددة ومتنوعة، وهي إما أن تسبق القرار وتكون على شكل الدراسات السابقة أو تصاحب عملية إصدار القرار الإداري<sup>(42)</sup>.

وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية على تعريف القرار الإداري أيّ كان نوعه على أنه: "عمل قانوني نهائي صادر عن الإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وفي الشكل الذي يطلبه القانون، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً وابتغاء المصلحة العامة"<sup>(43)</sup>.

وتعرّف محكمة العدل العليا القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث أو تعديل مركز قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائزاً وقانوناً"<sup>(44)</sup>.

ونعرّف من جانبنا القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة من خلال عمل قانوني معين يصدر عنها بصفتها سلطة عامة تهدف إلى تحقيق النفع العام، بغرض إنشاء أو تعديل أو إلغاء في المراكز القانونية".

ويستفاد من هذه التعريفات أن القرار الإداري القابل للطعن أمام محكمة العدل العليا من شأنه أن يولد بذاته أثراً قانونياً، وبناء على ذلك فالقرار الإداري عمل قانوني من جانب واحد ونهائي (أي قابلاً للتنفيذ) تفصح فيه الجهة الإدارية عن إرادتها المنفردة الملزمة، وترتب آثاراً قانونية بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد تحقيق المصلحة العامة. وبالرغم من تعدد المعايير لتقسيم القرارات الإدارية المكتوبة، فإننا نتناول أهمها وهي: القرارات الإدارية التنظيمية والفردية على النحو الآتي:

**أولاً: القرارات الإدارية التنظيمية:** وهي تلك التي تتضمن قواعد عامة مجردة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، ولا يهتم في ذلك عدد الذين تنطبق عليهم. وأكدت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها: "أن كثرة الحالات وقتلتها لا يغير من طبيعة (القرار التنظيمي موضوع الطعن) ما دام القرار قد حوى قاعدة عامة موضوعية تطبق على أشخاص معينين بأوصافهم لا بذواتهم"<sup>(45)</sup>. ومثال ذلك، أن القرار الخاص بتنظيم اختصاص أمين عام الوزارة في وزارة فيها أمين عام واحد يعتبر قراراً تنظيمياً، رغم أن المستفيد به شخص واحد قد يكون معروفاً سلفاً وبشخصه. فالقاعدة التنظيمية التي يتضمنها هذا القرار تخاطب أمين عام الوزارة وليس فلاناً بالذات.

وقد يسمو القرار التنظيمي على القرار الفردي، وترتيباً على ذلك فإن كل قرار فردي يجب أن يحترم القرار التنظيمي مهما كانت سلطة إصداره، ذلك لأن للقاعدة التنظيمية قداستها واحترامها، وفي تطبيقها ضمان لأمن واستقرار معاملات الأفراد والمساواة بينهم، ويجوز للإدارة في أي وقت تعديله أو إلغاؤه أو حتى استبداله بغيره، دون أن يكون لأي شخص أن يتمسك بالإبقاء عليه أو الاحتجاج بحقوق مكتسبة<sup>(46)</sup>.

**ثانياً: القرارات الإدارية الفردية:** هي تلك التي تخاطب فرداً أو أفراداً معينين بنواتهم أو حالات معينة، وتستنفذ موضوعها أو مضمونها بمجرد تطبيقها على الحالة أو الحالات المذكورة، أو على الفرد أو الأفراد المذكورين، ومن أمثلة القرارات الفردية، القرار الصادر بتعيين أحد الأشخاص في وظيفة معينة أو فصله منها أو بإعطائه ترخيصاً أو بسحبه منه<sup>(47)</sup>.

إنّ بدء سريان القرار في حق الأفراد يختلف في القرار التنظيمي عنه في القرار

الفردية، حيث يسري القرار التنظيمي من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، بينما يُنفذ القرار الفردي في حق الفرد من تاريخ إعلانه أو تبليغه أو علمه اليقيني به.

وقد فرّق قانون محكمة العدل العليا بين القرارات الصريحة والقرارات الضمنية في بدء سريان ميعاد الطعن، حيث حدد للقرارات الصريحة وسيلتين لبدء سريان ميعاد الطعن هما: النشر في الجريدة الرسمية، والإعلان أو التبليغ الفردي. وحدد للقرارات الضمنية أو السلبية وسيلة واحدة وهي تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً للجهة المختصة لتتخذ القرار الضمني<sup>(48)</sup>.

لقد أكدت محكمة العدل العليا بقولها: "أن نشر القرار التنظيمي في الجريدة الرسمية يعني تبليغاً قانونياً للقرار، ويكفي في الإعلان الذي ينشر في الجريدة الرسمية بوضع المخطط التنظيمي موضع التنفيذ أن يشير إلى قرار اللجنة المطعون به وإلى رقم الحي والحوض الذي يتعلق به المخطط المعن عنه، لكي يعتبر تبليغاً قانونياً إلى أصحاب الأراضي الواقعة في ذلك الحوض والحي"<sup>(49)</sup>. كما أكدت أيضاً "أن نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية يعتبر بيّنة على أن المستدعي قد علم به علماً يقينياً منذ تاريخ النشر"<sup>(50)</sup>.

وقد يتطلب المشرّع في بعض الحالات نشر بعض القرارات الفردية في الجريدة الرسمية، وينص على العمل بالقرار من تاريخ النشر. ومثال ذلك نشر قرارات الاستملاك. وتطبيقاً لذلك، نصّت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: "أن نشر قرارات الاستملاك في الجريدة الرسمية تعتبر تبليغاً قانونياً بدون حاجة لتبليغ ذوي الشأن بالطرق العادية ما دام أن قانون الاستملاك ذاته قد نصّ على التبليغ بواسطة النشر، وتبدأ مدة الطعن من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية"<sup>(51)</sup>، كما قد يُحدّد المشرّع وسائل أخرى لنشر القرارات التنظيمية، مثل التعليمات الإدارية المعلنة في لوحة إعلانات الطلبة في الجامعات باعتبارها الوسيلة الوحيدة لإعلام الطلبة<sup>(52)</sup>.

ويترتب على القرارات الفردية بأنه يمكن للأفراد التمسك به وبالحقوق التي تنشأ عنه بمجرد صدوره وحتى قبل علم المخاطبين به، إذ لا معنى لتعطيل الحقوق التي تترتب عليه إلى أن يتم الإعلام به<sup>(53)</sup>.

#### خامساً: مكان وتاريخ صدور القرار:

أ) مكان صدور القرار الإداري: استقر الفقه والقضاء الإداريان على أنه إذا نص القانون أو النظام على مكان معين يتعين على الإدارة أن تُصدر قرارها فيه، فإنها تكون ملزمة بإصداره في ذلك المكان، وإلا ترتب على ذلك بطلان القرار إذا صدر خارج المكان المحدد قانوناً لإصداره<sup>(54)</sup>. أما إذا لم يوجد نص يقضي بتحديد مكان معين لإصدار القرار فإن عدم ذكر مكان صدور القرار لا يؤثر في صحة شكل القرار، لأن الأصل أن إصدار القرار في مكان غير المكان المحدد لمباشرة مُصدر القرار لمهام وظيفته ليس له أثر في صحة شكل هذا القرار<sup>(55)</sup>.

ويعرّف عدم الاختصاص المكاني بأنه عدم قدرة رجل الإدارة على اتخاذ قرارات إدارية تقع خارج منطقة اختصاصه الإقليمي. فلا يجوز لمحافظ إربد مثلاً أن يصدر قراراً يتعلق بمحافظ المفرق، لأن هذه المحافظة تخرج عن نطاق اختصاصه المكاني<sup>(56)</sup>. ولذلك في حالة مخالفة قواعد الاختصاص المكاني يمكن إقامة دعوى الإلغاء أمام محكمة العدل العليا الأردنية مما يؤدي أحياناً إلى مجرد إلغاء القرار الإداري الذي يستطيع الطاعن أن يثبت خروجه عن قواعد الاختصاص المكاني.

وقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: "حيث ينحصر اختصاص المتصرف بموجب قانون إدارة القرى بأن يحيل إلى التحكيم النزاع المتكوّن بين أشخاص يقيمون في المدينة، فإذا أصدر المتصرف قراراً بإحالة الخلاف المتكوّن بين مقيمين في القرية والمدنية إلى التحكيم، فيكون قد تجاوز اختصاصه ويتعين إلغاؤه"<sup>(57)</sup>.

ويلاحظ أن الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الأردني تتسم بالندرة، وقلة الأحكام تحول دون تحديد معالم هذا المظهر من مظاهر الاختصاص.

ب) تاريخ صدور القرار الإداري: إنّ ذكر تاريخ صدور القرار يترتب عليه آثار عملية عامة سواء بالنسبة للجهة مُصدّرة القرار أو لمن يمسه القرار، حيث يتعلق بتحديد نطاق الاختصاص الزمني لمُصدر القرار واحترام الأجل المقرّرة لتنفيذ مضمون القرار.

ويقصد بعدم الاختصاص الزماني صدور قرار إداري عن فرد أو جهة إدارية قبل المدة الزمنية التي يحق له (أو لها) ضمنها ممارسة صلاحياته. فلا تملك الهيئات الإدارية عادة مباشرة صلاحياتها الإدارية قبل بدء تأهيلها لممارسة تلك الصلاحيات، كأن يصدر موظف قرارات إدارية قبل إصدار قرار تعيينه النهائي، أو العكس حينما يصدر الموظف قرارات إدارية بعد أن تكون علاقته بالإدارة قد انقطعت بالاستقالة أو فقد الوظيفة أو الإحالة على التقاعد<sup>(58)</sup>.

وقد أكدت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: "حيث اعتبرت قرار مدير الجوازات بإعطاء المستدعي جواز سفر لمدة سنتين لا ينسحب عليه القول بالانعدام، لأنه إذا اعتبر كذلك سيؤدي إلى سحب جنسية المستدعي الأردنية، وقد ردت المحكمة الدعوى شكلاً، لأنها قدّمت بعد فوات المدة القانونية، ولأن مدير الجوازات لم يتعرض للجنسية في قراره ولم تبحث عن إصداره القرار<sup>(59)</sup>.

إن عدم تضمن القرار الإداري لتاريخ إصداره لا يعتبر شكلية يؤدي غيابها أو الخطأ فيها إلى بطلان القرار الإداري. فقد استقر القضاء الإداري على أن غياب تاريخ القرار لا يؤدي بذاته إلى بطلانه، فهي شكلية ثانوية بحتة ما لم يؤدي تاريخ القرار إلى اكتشاف عيب آخر كعيب عدم الاختصاص، أو مخالفة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فيقرر القضاء الإداري إلغاء القرار لعدم الاختصاص إذ تبين له من بحثه للتاريخ أن مصدره كان مجازاً أو معاراً أو حتى موقوفاً عن العمل أو أن العمل بالتفويض أو الحلول أو الإنابة لم يبدأ بعد<sup>(60)</sup>.

وقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: "وبما أن انتداب السيد - وهو من موظفي الصنف الأول بوزارة الأشغال ليقوم بمهام وظيفته وكيل وزارة الأشغال في أثناء غيابه - دون تنسيب من وكيل الوزارة مع العلم أن قرار الانتداب قد صدر بتاريخ 1980/3/25م في أثناء وجوده على رأس عمله، والذي بدأ غيابه اعتباراً من تاريخ 1980/3/28م فيكون الانتداب مخالفاً للنظام وبالتالي لا يكون السيد مشغلاً لوظيفته وكيل وزارة الأشغال بصورة قانونية ويكون التنسيب المقدم منه بهذه الصفة مقدماً من غير وكيل الوزارة"<sup>(61)</sup>.

ويثور التساؤل هنا: هل يجوز تصحيح رقم وتاريخ القرار الإداري المطعون به؟ حيث أجابت محكمة العدل العليا عن هذا السؤال في حكم لها بقولها: "إذا ذكر المستدعي في لائحة دعواه أنه يطعن بقرار معين إلا أن القرائن كانت تدلُّ على أن القرار المقصود في الدعوى هو قرار آخر، ولهذا فإن طلب تصحيح رقم وتاريخ القرار المطعون به يكون طلباً مقبولاً"<sup>(62)</sup>.

#### سادساً: ذكر الأسانيد التي يقوم عليها القرار:

يقصد بها الأسس القانونية التي يقوم عليها القرار الإداري سواء كانت نصوص قانونية أو مبادئ قضائية أو نظريات فقهية أو قاعدة غير مكتوبة سواء كانت عرفية أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون<sup>(63)</sup>. ومن أمثلة ذلك، قرارات الوظيفة العامة التي تبدأ عادة بعبارة مؤداها "استناداً إلى الصلاحيات الموكلة (لمصدر القرار)، بموجب أحكام المادة ..... من القانون أو النظام رقم ..... لسنة ....." .

وقد استقر القضاء الإداري على أن الإشارة لأسانيد القرار ليست شرطاً لصحته من حيث الشكل، شريطة أن يكون هذا السند القانوني قائماً وصحيحاً من الناحية القانونية. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في بعض أحكامها بقولها: "إن الخطأ في ذكر المادة القانونية لا يوجب إلغاء القرار الإداري، ما دام أن للمجلس الذي أصدر القرار صلاحية إصدار ذات القرار بالاستناد إلى مادة أخرى، ويمكن حمله على الوقائع الثابتة في ملف الدعوى"<sup>(64)</sup>.

#### سابعاً: صياغة القرار المكتوب باللغة الرسمية للدولة:

الأصل أن يصدر القرار المكتوب باللغة الرسمية للدولة التي يُحددها عادة دستور الدولة، حيث نصّت المادة (21) من الدستور الأردني "الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية"<sup>(65)</sup>. إلا أنه في بعض الأحيان قد يصدر القرار الإداري بلغة أجنبية - غير العربية - وفي مثل هذه الحالة لا يُعدُّ صياغة القرار باللغة الأجنبية من العيوب الشكلية في القرار المكتوب إذا ما تمّ تبليغ من يمسه القرار أو من صدر بحقه مضمونه باللغة العربية، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا في بعض أحكامها: "إن كتابة أصل القرار المشكو منه بلغة أجنبية لا يجعله باطلاً مادام أنه قد أبلغ للمستدعي باللغة العربية"<sup>(66)</sup>.

### ثامناً: تسبب القرار الإداري:

هو ذكر الأسباب التي أدت إلى اتخاذ القرار، فالتسبب هو بمثابة المقدمات التي تنتج هذه النتيجة المسماة بالقرار. وكما أن الأصل أن الكتابة غير لازمة لصحة القرار الإداري ما لم يشترط القانون ذلك. فإن الأصل كذلك أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية: "إنه لئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها، ويفترض في القرار غير المُسبب أنه قام على سببه الصحيح وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك"<sup>(67)</sup>.

ومن المبادئ المقررة، أن القرار الإداري إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب، فيفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون وأنه يهدف لتحقيق المصلحة العامة. وهذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري لم تذكر أسبابه تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب التي بني عليها القرار غير مشروعة، أو بكلمات أخرى غير صحيحة من الناحية الواقعية أو القانونية، ولا تمت بصلة إلى المصلحة العامة، وللمحكمة كامل السلطات في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصدد<sup>(68)</sup>.

يقصد بعيب السبب الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق صدور القرار وتدفع الإدارة للتعبير عن إرادتها الملزمة في إحداث أثر قانوني معين من خلال ذلك القرار<sup>(69)</sup>. فتقديم أحد الموظفين طلباً برغبته في الاستقالة يمثل السبب القانوني لاتخاذ قرار إداري من الجهة المختصة بإنهاء الرابطة الوظيفية لهذا الموظف. والمخالفة المالية التي تقع من الموظف تمثل السبب القانوني الذي يدفع الإدارة لإصدار القرار التأديبي بتوقيع عقوبة معينة عليه<sup>(70)</sup>، ووفقاً لهذا التعريف فإنه يختلف عن (التسبب) كما يختلف أيضاً عن (الغاية) من إصدار القرار.

فالتسبب هو بسط لأسباب القرار الإداري عند إصداره، والأصل أن الإدارة لا تلتزم بتسبب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك، وهذا يعني أن القرار ولو كان غير مسبب فإنه يجب أن يبنى دائماً على سبب<sup>(71)</sup>.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: "يُعدُّ سبب القرار الإداري ركناً رئيساً وأساسياً من أركانه، ذلك أن القرار الإداري هو تصرف قانوني لا يقوم دون أن ينهض



سبب يبرر إصداره. ومن المستقر عليه فقهاً وقضاً، أن كل قرار إداري يصدر محمولاً على قرينة الصحة والسلامة إلى أن يثبت العكس. وعليه، فإذا لم يُقدّم المستدعي ما يجرح القرار المطعون فيه أو ينال من صحته فيعتبر القرار الطعين قائماً على سببه القانوني والواقعي<sup>(72)</sup>.

وقد أكدت محكمة العدل العليا بقولها: "إنه إذا اشترط القانون تسبب القرارات الإدارية يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرار يترتب على إهماله بطلانه، ويُعدُّ تسببه في غاية الأهمية ومن أنجع الضمانات للأفراد، لأنه يسمح لهم وللقضاء على السواء بمراقبة مشروعية تصرف الإدارة، ولكي يحقق التسبب الغرض المنوط به يجب أن يكون واضحاً بدرجة يمكن تفهمه ورقابته، فإذا اكتفى القرار بتنزيل حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التي من أجلها اتخذ، اعتبر في حكم القرار الخالي من التسبب، وكذلك الشأن فيما لو صدر قرار إجمالي يشمل عدة أشخاص ولم يوضح أسباب كل فرد على حده حتى يتبين كل فرد مركزه فيتدارك ما فاتته إن كان إلى ذلك سبيل"<sup>(73)</sup>. كما أكدت المحكمة بقولها: "إنها لا تراقب القرار الإداري من حيث التسبب إن لم يذكر فيه سببه إذا كان القانون لا يوجب تسببه"<sup>(74)</sup>.

لقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أنه "إذا لم يلزم المشرع الإدارة بتسبب قرارها، فليس عليها حرج في أن تخفي تلك الأسباب، وفي هذه الحالة لا يترتب على عدم بيان الأسباب بطلان القرار، وإنّ القول بأنه إذا لم يشترط القانون تسبب القرار الإداري، فإن ذلك لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد بل لا بد من أن يقوم القرار على سبب يسوغه القانون، وإن كان قولاً صحيحاً إلا أن عبء إثبات أن القرار قد بني على سبب غير قانوني أو واقعي صحيح يقع في مثل هذه الحالة على عاتق المدعي"<sup>(75)</sup>.

فقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أنه "إذا أفصحت الإدارة عن سبب القرار الإداري فيكون من حق المحكمة مراقبة صحة قيام السبب من الناحيتين الواقعية والقانونية، وإذا تبين لها فساد السبب قضت بإلغاء القرار الذي استند إليه"<sup>(76)</sup>، وهنا يجب التفريق بين تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب تبريره، فالتسبب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب أن

يكون قائماً وصحياً سواء أكان التسبب لازماً أم غير لازم، لما في ذلك من إتاحة القرار وبسط هيمنتها على صحته والتحقيق من أن مثل هذا القرار قد استمد شرعيته من الأسباب التي بُني عليها طالما أن القانون قد أراد من هذه الأسباب أن تكون صخرة تبنى عليها المشروعية، وذلك لضمان عدم الانحراف والنزوع عن الجادة التي أرسى قواعدها الثابتة قانون ساري المفعول، وذلك إعمالاً لما استقر عليه الفقه والقضاء<sup>(77)</sup>.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أنه "إذا لزم القانون لإدارة بوجوب تسبب قراراتها فيجب التقيد بهذا الالتزام، وإلا كان قرارها مخالفاً للقانون"<sup>(78)</sup>.

ويبنى على ذلك أن المبدأ المعمول به في الأردن، هو لا تسبب بدون نص تشريعي صريح يقضي بذلك. وبذا لا تُعدُّ القرارات الإدارية غير المسببة قرارات غير مشروعة إذا لم يكن هنالك نص تشريعي يلزمها صراحة بتسببها، ولكن المشرع الأردني ألزم الإدارة بتسبب قراراتها في بعض الحالات.

سنتناول بعض حالات وجوب تسبب القرار الصادر بحل القرارات التأديبية على النحو الآتي:

#### أولاً: قرارات حل المجالس البلدية:

إن مدة دورة المجلس أربع سنوات اعتباراً من تاريخ تسلمه مهماته بمقتضى المادة (32) من قانون البلديات، ولا يجوز حلّ المجلس قبل انتهاء مدة دورته وتعيين لجنة تقوم مقام المجلس مدة لا تزيد على سنتين يجري فيها انتخاب المجلس الجديد، وذلك بقرار يصدره مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير مع بيان الأسباب الموجبة ولا يكون قرار الحل خاضعاً لأي طريق من طرق الطعن<sup>(79)</sup>.

#### ثانياً: القرارات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري:

لقد أوجب المشرع الأردني في قانون المطبوعات والنشر رقم 10 لسنة 1993م، تسبب بعض إجراءات الضبط الإداري خصوصاً قرارات مجلس الوزراء أو وزير الإعلام برفض ترخيص إصدار مطبوعة صحفية أو مطبوعة متخصصة.

وتنص المادة (22) من القانون نفسه "يقدم طلب الحصول على رخصة إصدار مطبوعة متخصصة إلى مدير عام دائرة المطبوعات والنشر على النموذج الذي يعده لهذه الغاية، وعلى وزير الإعلام بناءً على تنسيب المدير أن يصدر قراره في مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب على أن يكون قرار الرفض معللاً"<sup>(80)</sup>.

كما نصت المادة (5) من قانون المُسكرات تسبب قرارات رفض منح رخصة صنع المُسكرات حيث "تصدر رخصة صنع المُسكرات من سلطة المكوس ضمن الشروط التي تقرّها أسباب الرفض"<sup>(81)</sup>.

ثالثاً: قرارات حل الجمعيات والهيئات الاجتماعية والنوادي والأحزاب:

توجب بعض التشريعات ضرورة تسبب الإدارة لقراراتها المتعلقة بحل الجمعيات والهيئات الاجتماعية والنوادي والأحزاب"<sup>(82)</sup>.

رابعاً: تسبب القرارات التأديبية:

إن القاعدة الأساسية في التقاضي عموماً أن يصدر الحكم مُسبباً، والتسبب هام جداً لطمأنينة المتقاضين من ناحية، ولإعمال رقابة جهة القضاء الإداري من ناحية أخرى. ولهذا فإنّ المشرّع نفسه قد سحب ضمانته التسبب إلى القرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب استثناء من الأصل العام والذي يعني جهات الإدارة من تسبب قراراتها، ولكي يؤدي التسبب دوره، يجب أن يتناول وقائع الدعوى من حيث شخص المتهم، والأفعال المسندة إليه، والأدلة التي استندت إليها المحكمة في تكوين اقتناعها سلباً أو إيجاباً، ونصوص القانون التي طبقتها، وأن يكون الحكم خلاصة منطقية لكل ذلك"<sup>(83)</sup>.

وتعدّ القرارات التأديبية المجال الواسع لتطبيق التسبب كصورة للأشكال المكتوبة للقرارات الإدارية، وذلك لأنّ المشرّع نصّ صراحة في المادة (44/أ) من نظام الخدمة المدنية: "على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه خلال مدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ تقديمها إلى رئيسه متضمناً الأسباب والعلل التي بُني عليها مستخلصة من البيّنات المقدمة في الدعوى، ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها"<sup>(84)</sup>.

وتأسيساً على ذلك، يقتصر التزام الإدارة بتسبيب القرارات التأديبية على القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية فقط، وبذا لا تلتزم الإدارة بتسبيب القرارات التأديبية الصادرة عن السلطة التأديبية الرئاسية. لكن هذه التفرقة بين القرارات التأديبية لا تستند إلى أساس منطقي، فضلاً عن الموظفين المحالين للمجالس التأديبية يتمتعون بضمانات تأديبية أكثر من غيرهم، إذ تعين تسبيب القرارات الصادرة بمواجهتهم<sup>(85)</sup>.

إن تسبيب القرار التأديبي يمكن السلطات التأديبية من تحري أسباب القرار والوقائع التي تبرر توقيع العقوبة القضائية، والأسباب القانونية التي استندت إليها سلطة التأديب في إصداره، مما يتيح للقضاء أعمال رقابته على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام<sup>(86)</sup>.

ولقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: "أن القاعدة العامة في الإجراءات التأديبية هي تحررها من القيود الشكلية، إلا إنه ينبغي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية التي تكفل للموظف حق الدفاع عن نفسه تحقيقاً للعدالة، وعليه فإن استدعاء المستدعي ومواجهته بما هو مأخوذ عليه واعترافه به ثم تمكينه من الدفاع عن نفسه لا يدع مجالاً للقول بأن القرار المطعون فيه وإجراءات إصداره مشوبة بعيب في الشكل"<sup>(87)</sup>.

كذلك استقرّ الفقه والقضاء الإداريان "على أن يتم التحقيق في المحاكمات التأديبية في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي يقوم عليها التحقيق وحكمته بأن تتوافر فيه ضمانات السلطة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل به حماية حق الدفاع تحقيقاً للعدالة، وحيث إن مجلس نقابة المحامين لم يراع هذه الأصول عند إصدار قراره دون استكمال الإجراءات الجوهرية في الشكوى، وهي سماع أقوال المشتكية ومناقشتها في شكواها وإعطاء المستدعي حقه في الدفاع عن نفسه في ضوء شهادة المشتكية، مما يفقد التحقيق عنصراً أساسياً وجوهرياً في استقصاء الحقيقة مما يجعل القرار الطعين مخالفاً للقانون ومستوجباً للإلغاء"<sup>(88)</sup>.

كما استقرّ الاجتهاد على أن "محكمة العدل العليا لا تملك التعقيب على الأدلة التي كوّن

منها المجلس التأديبي عقيدته، وإنما لها أن تتحقق فيما إذا كانت الإجراءات التأديبية قد تمت وفق الأصول و روعيت فيها الضمانات الجوهرية للدفاع، وإن النتيجة التي انتهى إليها المجلس التأديبي مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة في أوراق الدعوى، وحيث إن المستدعي أمر بالمخالفات المنسوبة إليه في شهادته أمام لجنة التحقيق، كما أقر بالمخالفات المنسوبة إليه في لائحته الجوابية المقدمة أمام لجنة التحقيق التي يكون ركن السبب في توقيع الجزاء<sup>(89)</sup>، إذ إن هنالك فارقاً بين وجود الدليل وبين سبيل الاقتناع به، وسلطة المحكمة ورقابتها تمتد بالنسبة للأمر الأول، وأما الأمر الثاني فللجهة الإدارية سلطة تقديرية إذا وجدت أدلة لها أصل ثابت في الأوراق ومستساغة عقلاً، فلها أن تأخذ بالدليل الذي تقنع بصحته وتترك الأدلة الأخرى أو تأخذ من الشهادة ذاتها ما تقنع به وتطرح منها ما لم تقنع به، كما أن التكييف القانوني للواقعة وتطبيقها على القانون يعود للمحكمة.

ولقد أكدت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: "إن إلغاء القرار الإداري لعيب شكلي لا يكون دون إعادة المسائلة التأديبية بعد مراعاة الشكل، إلا أنه لا يجوز أن يكون للقرارات الإدارية أثر رجعي، وإن مفعولها يجب أن يسري من تاريخ صدورها، وعليه فلا يجوز للجنة التحقيق الفرعية أن تتبنى قناعات لجنة التحقيق التي تقرر بأن تشكيلها مخالف للقانون، ورفضت طلب المستدعي بسماع بعض الشهود الأمر الذي يعتبر انتقاصاً من حقوق الدفاع الواجب إتاحتها للمستدعي"<sup>(90)</sup>.

كما استقر الفقه والقضاء الإداريان على وجوب تسبب القرارات الإدارية الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية السلبية، كما لا يجوز للإدارة أن تعاقب الموظف بغير اتباع الإجراءات التأديبية، لأن حق الدفاع حق مقدس، فلا تهدر ضماناته ولو كان مجلس التأديب على غير علم بسبب تغيب المشتكي عليه<sup>(91)</sup>.

ونستخلص من هذه الدراسة أهم شروط التسبب، وسنتناولها على النحو الآتي<sup>(92)</sup>:

أولاً: يجب أن يكون التسبب كافياً، أي أن يكون قائماً على عبارات واضحة لا لبس فيها ولا غموض بحيث يتمكن الشخص من فهم واستيعاب الاعتبارات والمبررات القانونية والواقعية التي دفعت مصدر القرار إلى إصداره.

ثانياً: أن يكون التسبب مكتوباً. ولا يشترط أن يكون التسبب في صلب القرار نفسه، بل يمكن أن يكون ملحقاً بالقرار الإداري عن طريق مذكرة توضيحية مرفقة بالقرار الإداري ذاته.

ثالثاً: أن يتضمن القرار الأسباب القانونية والواقعية التي حملت مصدر القرار على إصدار قراره وأصبحت تشكل أساسه القانوني.

رابعاً: أن يتم تسبب القرار الإداري وقت تبليغه إلى الشخص الذي صدر القرار ضده.

#### تاسعاً: التوقيع على القرار من الجهة التي أصدرته:

استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن التوقيع لازم على القرارات المكتوبة ولو لم يرد به نص، باعتبار التوقيع على المحرر من البيانات الأساسية التي تدخل في تكوين الشكل الكتابي للقرار الإداري<sup>(93)</sup>.

ويعتبر التوقيع على القرار الإداري المكتوب شكلياً جوهرياً يترتب على تخلفها بطلان القرار الإداري غير الموقع إذا ورد نص يقضي بوجوبها. وهذا ما نصت عليه المادة (48) من الدستور الأردني على أن "يوقع رئيس الوزراء والوزراء قرارات مجلس الوزراء وترفع هذه القرارات إلى الملك للتصديق عليها في الأحوال التي ينص هذا الدستور أو أي قانون أو نظام وضع بمقتضاه على وجوب ذلك، وينفذ هذه القرارات رئيس الوزراء والوزراء كل في حدود اختصاصه".

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في ذلك، ما قضت به في حكم لها في هذا المجال بقولها: "نصت المادة (28/أ) من قانون العمل على أن يكون تقرير مجلس التوفيق كتابياً ويوقعه جميع أعضاء المجلس، ويجب على كل عضو مخالف من أعضاء المجلس أن يثبت رأيه كتابة في التقرير..... وحيث إن التقرير المرفوع لوزير العمل قد جاء خلواً من توقيعات أعضاء المجلس فيكون قرار المستدعي ضده المطعون به غير مستند إلى إجراءات قانونية صحيحة مما يجعل أسباب الطعن واردة عليه وحقيقاً بالإلغاء"<sup>(94)</sup>.

#### المطلب الثاني: الأشكال غير المكتوبة في القرارات الإدارية:

لا تقتصر صور أشكال القرارات الإدارية على الصور المكتوبة الآتية الذكر، وإنما

تشكل أيضاً الأشكال غير المكتوبة، سواء أكانت شفوية أم إشارة أم ضمنية، وسنتناول هذه الصور على النحو التالي:

#### أولاً: الشكل الشفهي للقرار الإداري:

قد يصدر القرار الإداري في صورة شفوية غير مكتوبة وخاصة في القرارات الفردية التي تصدر في مجال الوظيفة العامة، كما هو الشأن بالنسبة للتعليمات الشفوية التي يوجهها الرئيس الإداري لموظفيه. إلا أنه لا يجوز للإدارة أن تلجأ للشكل الشفوي للقرار الإداري إذا كان هناك نص قانوني صريح يستبعده، كأن يكون هناك نص قانوني يستلزم في تصرف الإدارة الذي يزيد عن مبلغ معين أن يكون مكتوباً<sup>(95)</sup>.

وقد تطبق الصورة الشفوية غير المكتوبة في القرارات الإدارية في وسائل الاستقبال الهاتفية أي عن طريق المكالمات التلفونية من صاحب الاختصاص، لاسيما بعد التطور في وسائل الاتصالات واستخدامها من قبل الأجهزة الإدارية<sup>(96)</sup>.

#### ثانياً: الإشارة كشكل من أشكال القرار الإداري:

إذا كانت الإدارة - كأصل عام - غير ملزمة بالإفصاح عن إرادتها المنفردة والملزمة في شكل معين، فإنه لا يوجد ما يمنع الإدارة من أن تصدر قرارها على شكل إشارة توجه لصاحب الشأن بقصد ترتيب آثار قانونية معينة، وذلك أسوة بما هو معمول به في القانون الخاص، حيث تُعتبر الإشارة شكلاً من أشكال التعبير عن الإرادة خاصة في مجال العقود. ونظراً لمبدأ التراضي في العقود وعدم وجود شكل محدد أو خاص للتعبير عن هذه الإرادة، نجد أن التشريعات المدنية كافة تشير إلى بعض صيغ التعبير عن الإرادة على سبيل المثال لا الحصر<sup>(97)</sup>.

وقد نصّت المادة (93) من القانون المدني الأردني على أن "التعبير عن الإرادة يكون باللفظ والكتابة وبالإشارة والمعهودة عرفاً ولو من غير الأخرس وبالمبادلة الفعلية الدالة على التراضي وبتخاذ أي مسلك آخر لا تدع ظروف الحال شكاً في دلالاته على التراخي".

ومن أمثلة القرارات الإدارية التي تُعبّر فيها الإدارة عن إرادتها المنفردة بطريق

الإشارة بقصد إحداث آثار قانونية معينة هو صدور القرار من شرطي المرور الذي يُعلنه بإشارة منه بالسماح للسيارات أو إيقافها، والإشارة الضوئية في الشوارع العامة، ووضع الإشارة التحذيرية عند مداخل الشوارع التي تعني عدم السماح بالمرور، وصدور قرار من صاحب الاختصاص بصورة إيحاء من الرأس أو إشارة باليد بالموافقة على أمر معين أو رفضه<sup>(98)</sup>.

### ثالثاً: السكوت كشكل غير مكتوب في القرار الضمني:

قد يكون الإفصاح للإدارة إيجابياً أو سلبياً أو ضمناً، فهو يكون إيجابياً (أي صريحاً) عندما تضع الإدارة قراراً تنظيمياً أو قراراً فردياً، يتضمن بناء جسر أو مدرسة مثلاً، ويكون سلبياً عندما تمتنع الإدارة عن القيام بعمل ألزمتها به القوانين والأنظمة أو وعدت الإدارة أن تقوم به استناداً إلى تلك القوانين والأنظمة<sup>(99)</sup>، وإن رفض الإدارة القيام بعمل معين، يعد بمثابة قرار إداري ضمني. أما إذا كان امتناع الإدارة عن إتيان عمل من الأعمال داخلياً في نطاق سلطة تقديرية تركت لها في شأن مسألة من المسائل، فلا يعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار ضمني.

وقد اعترف المشرع المدني الأردني بالتعبير الضمني حيث ذهب في الشرط الأخير من المادة (93) إلى أن التعبير عن الإرادة يمكن أن يكون "باتخاذ أي مسلك آخر لا تدع ظروف الحال شكاً في دلالاته على التراضي"، ويفهم من هذا النص أن التعبير يمكن أن يتم بأي وسيلة كانت ويمكن أن يكون ضمناً أيضاً.

ولا يترتب على اختلاف التعبير الضمني عن التعبير الصريح أي أثر قانوني حيث يأخذ التعبير الضمني ذات القوة القانونية للتعبير الصريح، والإرادة الظاهرة سواء أكانت معبرة عنها صراحة أو ضمناً، يجب أن تكون مطابقة للإرادة الحقيقية (الباطنة)<sup>(100)</sup>.

وقد يكشف الإفصاح الضمني عن واقعة التنفيذ ذاتها ما دامت كافية الدلالة على اتجاه إرادة الإدارة إلى ترتيب أثر قانوني معين. فقد يستنتج الأمر الإداري من مجرد أعمال التنفيذ المادية، فإذا تم مثلاً القبض على شخص دون أن يكون هناك قرار صريح بذلك، فلا يؤثر ذلك في وجود قرار إداري بالقبض ما دامت عملية القبض في ذاتها



واضحة الدلالة على قصد الإدارة<sup>(101)</sup>.

ومن أمثلة القرارات الإدارية الضمنية المستمدة من سكوت الإدارة ما نصت عليه المادة (51) من نظام الخدمة المدنية في الأردن بخصوص استقالة الموظفين العموميين، حيث إنه: "عندما يتقدم الموظف العام بالاستقالة الخطية ويمرُّ ثلاثون يوماً دون أن تردُّ الإدارة على طلب الموظف العام بالاستقالة، فإن عدم الردِّ يعتبر بمثابة قرار رفض ضمني لطلب الاستقالة"<sup>(102)</sup>.

## المبحث الثاني

### جزاء عيب الشكل وتغطيته والتعويض عنه

سنتناول في هذا المبحث ثلاثة مطالب متتالية:

#### المطلب الأول: جزاء عيب الشكل (مخالفة قواعد الشكل):

يُعدُّ ركن الشكل ركناً جوهرياً في القرار الإداري، فإذا تخلف يمكن طلب إلغاءه أمام القاضي الإداري لتعيبه بعيب الشكل. وإن الالتزام بقواعد الشكل، إنما هو لمصلحة الإدارة والأفراد على السواء<sup>(103)</sup>.

وإذا نصَّ القانون على أن جزاء مخالفة قواعد الشكل يتعين عليه بطلان القرار الإداري، فإنَّ القضاء يعمد إلى تقديره فيما إذا كانت المخالفة تنصبُّ على شروط جوهرية أو غير جوهرية، وإذا كانت الشروط جوهرية تترتب عليها البطلان وربما الانعدام، ولكن إذا كانت الشروط قانونية، فإنه يحقُّ للمحكمة أن تتمسك بها أو تتنازل عنها وبالتالي قد تلغي القرار الإداري أو لا تلغيه حسب تقديرها لدرجة العيب<sup>(104)</sup>.

ولقد نظر القضاء إلى عيب الشكل من جوانبه المختلفة، فالنظام الشكل هو ضمانه للأفراد والإدارة في آن واحد، وهو بذلك يكون للصالح العام، الأمر الذي ينتج عنه ضرورة بطلان القرار المعيب بعيب الشكل. إلا أن القضاء رأى من ناحية أخرى، إن إلزام الإدارة بضرورة التزام كل قواعد الشكل - مهما كانت هامة أو بسيطة، وترتيب البطلان جزاءً على مخالفتها كلياً أو جزئياً، دون التمييز بين الهام الجوهري منها والثانوي بضمانة من الضمانات - إنما هو قيد ثقيل يكبل الإدارة ويقيددها، مما يقلل من

كفاءتها في تحقيق هدف الصالح العام<sup>(105)</sup>.

لم يتضمن قانون تشكيل المحاكم النظامية في الأردن نصاً يجيز إلغاء القرارات الإدارية المخالفة لقواعد الشكل، إلا أن اجتهاد محكمة العدل العليا استقر على أنه إذا اشترط القانون أن يصدر القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له فإن عدم مراعاة هذه الإجراءات تجعل القرار معيباً، وعليه وبما أن قانون استقلال القضاء قد خلا من أي نص يبين فيه الإجراءات والكيفية التي يتم بها نقل القضاة خارج سلك القضاء. وبما أن نظام الخدمة المدنية قد حدد الإجراءات الواجب اتباعها في مثل هذه الحالات وبالتالي يكون عدم اتباع هذه الإجراءات في نقل المستدعي من سلك القضاء إلى وظيفة وادي الأردن مخالفاً للقانون ومستوجباً الرد<sup>(106)</sup>.

ويُعدُّ الشكّل متوافراً في القرار الإداري وفق أصوله وعلى مدعي العكس إثبات عدم صحته انعقاد اللجان المعنية وعدم صحة ما دونه رئيس كل لجنة، حيث إن القرار الإداري تلازمه قرينة السلامة ما لم يثبت العكس<sup>(107)</sup>. وإذا اقتضى القانون أن تصدر القرارات الإدارية في شكل مُعيّن، فإن تخلف أحد عناصر هذا الشكل - وهو التسبب في هذه القضية - يعيب القرار الإداري<sup>(108)</sup>.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن القرار الإداري يجب أن يصدر وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له، حتى إذا تأتى عن ذلك وخولفت قواعد الشكل والإجراءات ترتيب البطلان على القرار الصادر، لأن ذلك من شأنه الإخلال بضمانة حرص المشرع على توافرها لصالح الموظفين<sup>(109)</sup>.

وتحقيقاً لهذه المصالح مجتمعة، وحتى لا تقدم أي مصلحة على حساب الأخرى، قرر القضاء أن القرار الإداري المعيب بعيب الشكل لا يكون باطلاً إلا في حالتين: أولاًهما: إذا نص القانون على البطلان جزاءً لعيب الشكل، والثانية والأخيرة: إذا كان العيب في الشكل جوهرياً، أما إذا كان الشكل ثانوياً، فلا يعتبر مؤثراً في صحة القرار وسلامته، أي لا يترتب عليه البطلان<sup>(110)</sup>.

ومن هنا، يفرّق القضاء بين الشكليات الجوهرية فيترتب على تخلفها البطلان، وبين

الشكليات الثانوية، فلا يؤثر تخلفها في صحة القرار. وتقدير ما إذا كان الشكل جوهرياً أو ثانوياً في مثل هذه الحالة، يرجع إلى تقدير محكمة العدل العليا الأردنية التي تحدد كل حالة على حدة وعلى حسب ظروفها ما إذا كان الشكل جوهرياً أو ثانوياً.

ولقد تبنت محكمة العدل العليا الأردنية كافة المعايير التي طورها الفقه القانوني للتمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، فقد أخذت بمعيار مدى إلزامية الشكلية الإجرائية في بعض قراراتها، ويقصد "بمعيار مدى إلزامية الشكلية الإجرائية" إن المشرع يحدد تحت طائلة البطلان الشكليات الواجب إتباعها، أما التي لم تحدد فتعتبر بالتالي إجراءات ثانوية، وبناءً على ذلك، سنتناول موقف كل من الفقه والقضاء للتمييز بين الشكل والإجراء الجوهرية وغير الجوهرية.

هناك ثلاثة اتجاهات عرضها الفقه الإداري المقارن في محاولة لوضع معيار لتمييز الشكل الجوهرية وغير الجوهرية (الثانوية) على النحو التالي:

#### أولاً: الشكليات المقررة لصالح الأفراد والإدارة:

يذهب هذا الاتجاه إلى أن الشكليات التي تفرضها القوانين والأنظمة، لصالح الأفراد، إنما هي شكليات جوهرية، يؤدي إغفالها إلى بطلان القرار الإداري. وإن ما يتقرر من شكليات لصالح الإدارة يكون من النوع الثاني؛ النوع الثانوي الذي لا يرتب على إغفاله بطلان القرار الإداري، ولقد طبق هذا المعيار في القضاء الإداري الفرنسي والمصري<sup>(111)</sup>.

وقضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها بقولها: "إن المادة 43 من لائحة النظام الدراسي والتأديبي لطلاب الجامعات تنص على أن كل طالب يرتكب جريمة الغش في الامتحان والشروع فيه ويضبط في حالة تلبس يخرج العميد أو مدير المعهد فوراً ويحرمه من دخول الامتحان في باقي المواد ويعتبر امتحانه باطلاً قانونياً". ويؤخذ من هذا النص أن القانون حوّل العميد اتخاذ الإجراءات الاحتياطية ضد الطالب الذي يضبط في حالة تلبس بجريمة الغش في الامتحان، فإذا أغفلت وترك الطالب يؤدي الامتحان في المواد، فلا يترتب على ذلك بطلان في الإجراءات لأنها لم تشرع كضمانه له من ضمانات التحقيق، بل كإجراء تحفظي ضد الطالب"<sup>(112)</sup>.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في ذلك، مما قضت به في حكم لها بقولها، مع عدم وجود نص في نظام الموظفين على وجوب تبليغ الموظف صورة عن قرار المجلس القضائي التأديبي، فإن تبليغه أمر ضروري عملاً بمبادئ أصول المحاكمات الحقوقية التي توجب هذا التبليغ مراعاة لحق الدفاع<sup>(113)</sup>.

وقد أكدت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: "إنه لا يكفي أن تلتزم الإدارة حدود اختصاصها كي يصبح القرار الإداري سليماً بل يجب أن يصدر القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له، ذلك أن قواعد الشكل والإجراءات قد وضعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، ومخالفتها تستدعي بطلان الإجراءات المتخذة دون حاجة إلى النص على ذلك صراحة، لأن عدم مراعاتها فيه إخلال بالضمانات المقررة للأفراد وهي ضمانات حق الدفاع<sup>(114)</sup>.

وفي حكم آخر، قضت محكمة العدل العليا: "على عدم بطلان القرار الإداري إذا كان الشكل والإجراء غير جوهري أو كانت هذه الشكليات ثانوية لا تؤثر على سلامة القرار موضوعياً"<sup>(115)</sup>.

كما قضت أيضاً "إن عدم تمكن المستدعية من تصديق الشهادة الثانوية العامة التي حصلت عليها من الجهة الإدارية في البلد الذي أصدر الشهادة لا يجعل المستدعية وكأنها غير حائزة على هذه الشهادة، لأنّ التصديق على هذه الشهادة من الجهة الإدارية ما هو إلا إجراء شكلي، والقرار الصادر بقبول المستدعية في دار المُعلّمات قبل أن تتوافر هذه الشكلية ليس قراراً منعماً يجوز الرجوع عنه في أي وقت، بل هو قرار خولفت فيه الشكلية فقط، وأصبح قطعياً مادام إنه لم يسحب خلال مدة الطعن مما يكسب المستدعية الحق في الدراسة في معهد المُعلّمات"<sup>(116)</sup>.

وقد كان هذا الاتجاه محل نقد من بعض الفقهاء، وحجتهم في ذلك، ان الأشكال والإجراءات تنقرر أصلاً لتحقيق الصالح العام وليس لصالح الأفراد وحدهم أو صالح الإدارة بمفردها، والصالح العام ليشمل الاثنين، ويضاف إلى ذلك، أن هذا الاتجاه لا يتفق مع طبيعة دعوى الإلغاء، وكونها دعوى عينية موجهة إلى القرار الإداري ذاته دون النظر

إلى مصالح أطراف النزاع<sup>(117)</sup>.

ثانياً: إغفال الإجراءات الشكلية:

يرى بعض الفقهاء إنه إذا أغفلت الإدارة الإجراءات الشكلية المنصوص عليها لصدور القرار كلياً أو بعضها، فإن ذلك يؤدي إلى بطلان القرار، بمعنى إنه إذا اتخذت الإدارة إجراءات لإصدار القرار، ولكنها لم تتبع الإجراءات على الوجه الصحيح لها، وكما أرادها المشرع، فإنه لا يترتب على ذلك بطلان القرار إلا إذا كان من شأن ذلك التأثير في الهدف الذي تقرر من أجله تلك الشكليات<sup>(118)</sup>.

وقد كان هذا الرأي محل نقد من بعض الفقهاء، لأنه رتب البطلان على مجرد إغفال الإدارة للشكل أو الإجراء دون النظر فيما إذا كان هذا الشكل أو الإجراء دون النظر فيما إذا كان هذا الشكل أو الإجراء في حد ذاته جوهرياً من عدمه<sup>(119)</sup>.

ويتمثل معيار التفرقة في هذه الحالة في مدى إلزامية الشكلية، فإذا كانت الشكلية التي أغفلتها الإدارة كلية ملزمة عدت هذه الشكلية جوهريّة، وتعتبر ثانوية إذا كانت اختيارية. ويتوقف اعتبار إلزامية الشكلية على إرادة المشرع، فتكون هذه الإرادة صريحة وواضحة كان يوردها تحت طائلة البطلان<sup>(120)</sup>.

وإذا كانت الإدارة قد قامت بإتمام الإجراءات القانونية ولكنها خالفتها جزئياً، فإنّ القضاء الإداري يتغاضى عن هذه المخالفة إذا ثبت أنها لم تؤثر في القرار الإداري من حيث الموضوع، أو لم تنقص من ضمانات الأفراد، هذه المخالفة لا تؤثر لها على فحوى القرار أو مضمونه، ولذلك تعتبر مخالفة ثانوية<sup>(121)</sup>.

قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: "لا يعيب قرار الجزاء صدوره دون سماع أقوال أحد الشهود، وذلك متى ثبت أن شهادة هذا الشاهد ليس من شأنها أن تغير وجه الرأي فيما انتهى إليه التحقيق، ومن ثم اعتبرت المحكمة شهادة هذا الشاهد غير جوهريّة ولا تؤثر في القرار"<sup>(122)</sup>.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "عدم اتباع إجراءات نشر قرار نزاع

الملكية للمنفعة العامة في الجريدة الرسمية وعدم لصقه وفقاً للقانون لا يترتب بطلان القرار لأن الغاية من تلك الإجراءات إعلام أصحاب الشأن بحيث يجوز لهؤلاء الطعن منذ علمهم اليقيني بالقرار رغم عدم نشره أو لصقه أو إعلانه<sup>(123)</sup>.

هذا وقد استقر اجتهاد مجلس شورى الدولة كمبدأ عام على أنه: "عند عدم وصف القانون إجراء ما بأنه جوهرى فإن هذا الوصف يعود للقاضي"، وهو ما قرره المجلس على سبيل المثال في حكمه بتاريخ 19/12/1996م<sup>(124)</sup>. وكأمثلة على إجراءات شكلية غير جوهرية لا تبطل القرار لعدم مراعاتها نذكر حكم مجلس الشورى، حيث قرر المجلس أن "المادة 8 من المرسوم الاشتراعي رقم 12 تاريخ 5 كانون الثاني سنة 1955م تنص على أن يؤشر المدير العام على مشاريع المراسيم والقرارات وعلى جميع المعاملات التي تعرض على الوزير أو يبدي مطالعته الخطية بشأنها، فإن هذا الإجراء يرمي إلى التحقق من أن المعاملة قد عرضت على المدير العام باعتباره المعاون للوزير في إدارة شؤون الوزارة"، ويستطرد المجلس في نفس الحكم بأن غاية هذا الإجراء الشكلي "تنحصر إذن في تأمين حسن سير الأعمال الإدارية وتجعله بالتالي منفصلاً عن المرسوم واما يجب توافره فيه من الشروط القانونية اللازمة لصحته". ولذلك فإن هذا الإجراء الشكلي ينتقي عنه صفة "الصيغة الجوهرية التي يجب إتمامها لصحة المرسوم المطعون فيه"، وبذلك يكون السبب المدلى به بهذا الشأن مستلزماً للرد<sup>(125)</sup>.

وتأسيساً على ذلك، قضت محكمة العدل العليا في حكم لها "إنه وإن أوجب قانون الاستملاك على أن إجراء الكشف من قبل مأمور التسجيل يتم بإيعاز من مجلس لوزراء إلى مأمور التسجيل بإجراء الكشف لا يجعل الكشف باطلاً، إذ إن مثل هذه المخالفة شكلية ثانوية وليست جوهرية<sup>(126)</sup>.

#### ثالثاً: درجة جسامة عيب الشكل:

فقد ظهر اتجاه جديد، مؤداه أن العبرة ليست بمن تقرر الإجراء لمصلحته، لا بإغفال الإجراء من عدمه، وإنما العبرة بمدى جسامة عيب الشكل، الذي أصاب القرار نتيجة هذه المخالفة ويقوم هذا الاتجاه على أساس البحث فيما إذا كان قد اتبع الإجراء السليم

الصحيح، ومدى تأثيره في جوهر القرار وفحواه<sup>(127)</sup>.

ومن خلال استعراض قضاء محكمة العدل العليا ضمن هذا الموضوع وجدنا أن المحكمة اعتبرت أن مخالفة قواعد الشكل مخالفة جسيمة تؤدي بالقرار إلى الإلغاء. وقضاء المحكمة واسع في هذا المجال، ففي قرارها لها أوضحت بأنه "إذا نص القانون على تشكيل لجنة من أشخاص مختصين ولم يجز انعقادها بأقل من عدد الأعضاء المبيّن في القانون فإن القرار الصادر عن هذه اللجنة بغياب واحد أو أكثر منهم يعتبر صادراً عن لجنة غير مشكلة تشكياً قانونياً وحقيقياً بالإلغاء"<sup>(128)</sup>.

لكنها في أحد قراراتها اعتبرت مخالفة قواعد الشكل لا تؤدي فقط إلى إلغاء القرار الإداري وإنما إلى تقرير انعدامه، وبذلك قضت في حكم لها بقولها: "إذا انعقد مجلس إقليم عمان من سبعة أعضاء فقط، مع أن النصاب القانوني هو ثمانية أعضاء، واشترك أحد المهندسين نيابة عن أمين العاصمة مع أن أمين العاصمة بالذات هو المعين كعضو في المجلس، ولا يوجد نصٌ يجيز له أن ينيب عنه غيره، فإن القرار الصادر عن المجلس الذي اعتمد عليه وزير الشؤون البلدية في إصدار قراره المطعون به، يعتبر قرار الوزير باطلاً لأنه مبني على أساس باطل"<sup>(129)</sup>.

ويلاحظ أن عيب الشكل قد تداخل مع عيب مخالفة القانون الذي يؤثر في مضمون وفحوى القرار الإداري، وبذلك تقرر انعدام القرار لخروجه على مبدأ المشروعية. ومن هنا يمكننا القول إن عيب الشكل يؤدي بالقرار الإداري إلى درجة الانعدام في حالة خروجه عن قواعد المشروعية التي تقررت بموجب القوانين واللوائح (الأنظمة).

### المطلب الثاني: تغطية عيب الشكل:

يقصد بتغطية الشكل، الإبقاء على القرار الإداري بالرغم من عدم الشرعية الشكلية التي تشوبه، ومسألة تغطيته الآثار إلا بالنسبة للشكل الجوهرية الذي تم إغفاله أو تم إجراؤه بصورة غير صحيحة، إذ إن عيب الشكل الجوهرية هو الذي يعتد به القضاء ويلغى القرار بسببه، أما عيب الشكل الذي ليس له هذه الصفة، فإن القضاء لا يتعرض له

بالإلغاء<sup>(130)</sup>، أمّا حالات تغطية عيب الشكّل فهي على النحو الآتي:

#### أولاً: الاستيفاء اللاحق للشكّل:

تكمن المشكلة إذا صدر قرار معيب بعيب الشكّل الجسيم أو الجوهرى. وما مصير القرار إذا قامت الإدارة بتدارك هذا العيب باستيفاء الشكّل الذي أغفله، أو بتصحيح الشكّل الذي باشرته على وجه خاطئ، ما سبق، إلى تصحيح القرار وإزالة ما علق به من بطلان. الواقع أن للفقّه في هذه المسألة رأيين، الرأي الأول يرى أنه لا يجوز للإدارة أن تصحّح الشكّل بعد صدور القرار، لأن ذلك معناه أن يكون للشكّل المُصحّح أثر رجعي يمتدُّ برجعيتِهِ ليصحّح القرار الصادر معيباً من قبل، والأصل عدم رجعية القرارات الإدارية إلاّ إذا نصّ القانون على ذلك. ومن ناحية أخرى، فإن إعطاء الإدارة، رخصة تصحيح الشكّل بعد صدور القرار، سوف يجعل الإدارة لا تكثر بالشكليات ولا تهتم بها، ومن ثم تصدر قراراتها في غير تروٍ ولا تبصر، ويفقد شرط الشكّل كل قيمة قانونية، وكل فائدة عملية<sup>(131)</sup>، ويرى الرأي الثاني، غير السائد، أن بإمكان الإدارة أن تصحّح الشكّل بعد صدور القرار، تفادياً لإلغائه<sup>(132)</sup>.

يتجه مجلس الدولة المصري إلى أن تدارك الإدارة للشكّل الذي فاتها أن تتخذه، قبل إصدار القرار أو إتمامها اللاحق لهذا الشكّل، من الممكن أن يغطي عيب الشكّل في القرار صحيحاً، ويمتنع إلغاؤه نتيجة التنفيذ اللاحق للشكّل أو الإجراء، ولكن هذه الإمكانية التي أتاحتها القضاء للإدارة مشروطة بشرط هام: هو أن يكون التدارك اللاحق للشكّل غير مؤثر في مضمون القرار أو في ملاءمة إصداره، بمعنى أن إتمام الشكّل فيما بعد إصدار القرار لم يكن من شأنه أن يضيف جديداً من عناصر التقدير وبالتالي لم يكن من شأنه أن يغيّر من محتوى القرار الصادر أو أن يجعل إصداره غير ملائم<sup>(133)</sup>.

وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أن الإدارة قامت بردم بئر قديمة في إحدى القرى حماية لصحة الأهالي ولكن الإدارة فاتتها قبل إصدار قرار الردم أن تقوم بإجراء قانوني لازم هو أخذ عينة من ماء البئر وتحليلها، ولكي تتدارك الإدارة هذا العيب في الشكّل، قامت بعد إصدار قرار الهدم بإجراء تحليل للمياه وجاءت نتيجة هذا



التحليل مؤيدة لهذا القرار، فلما طعن في القرار ووصل الأمر للمحكمة الإدارية العليا رفضت المحكمة إلغاء القرار على أساس أن: "عيب مخالفة الشكل يقصر عن إحداث أثره إذا قامت الإدارة بتدارك ما فاتتها من استيفاء الشكل دون أن يكون من شأن ذلك التدارك التأثير وتغيير ما في مضمون القرار الإداري أو ملاءمة إصداره"<sup>(134)</sup>.

اتجهت محكمة العدل العليا في بعض أحكامها إلى تأييد الرأي الثاني الذي يجيز للإدارة استيفاء الشكل بإجراء لاحق، وقد أبرزت ذلك في حكم لها بقولها: "إن المبادئ المقررة في الفقه الإداري تجيز تصحيح القرار الباطل بإجراء لاحق يزيل ما كان ينطوي عليه القرار من عيب، وعندئذ تصبح الدعوى بطلب إلغائه غير ذات موضوع"<sup>(135)</sup>.

#### ثانياً: قبول صاحب المصلحة:

الأصل في وضع الشكليات والإجراءات حماية مصلحة عامة قررها المشرع، لذلك لا يؤدي قبول ذوي الشأن للقرار المعيب إلى تصحيح العيب وزوال البطلان. وقد اختلف الفقه والقضاء الإداريان في قبول هذه الوسيلة من وسائل تصحيح عيب الشكل<sup>(136)</sup>.

اختلف الفقه في هذه المسألة وانقسموا إلى رأيين، الرأي الأول، يرى أن الشكليات لم تفرض لمصلحة الأفراد وحماية حقوقهم وحررياتهم لوحدهم، وإنما هي كذلك لتحقيق الصالح العام، وإذا كان للأفراد أن يتنازلوا عن مصالحهم، فإنهم لا يملكون التنازل عن الصالح العام. ومن ناحية أخرى فالغالب أن يكون قبول الأفراد للقرارات المعيبة بعيب الشكل تحت ضغط الإدارة وإكراهها، أو لعدم تبصرهم لصالحهم، التي توخاها المشرع بفرض هذه الشكليات، ومن هنا، فإنه لا يعتد بقبول الأفراد، وإنما يبقى القرار المعيب بعيب الشكل باطلاً. لذلك لا يؤدي قبول ذوي الشأن للقرار المعيب إلى تصحيح العيب. وأما الرأي الثاني فإنه يرى أن قبول صاحب المصلحة للقرار المعيب بعيب الشكل يُصحّح القرار، ويزيل ما به من بطلان<sup>(137)</sup>.

وقد اتجهت محكمة العدل العليا في بعض أحكامها إلى الأخذ بالرأي الفقهي الذي يجيز تغطية عيب الشكل بقبول أو تنازل صاحب المصلحة فقضت بقولها: "إن حضور المستدعية أمام المحافظ الذي أصدر قراراً بحقها تضمن تكليفها بتقديم كفالة يضمن حسن

## عيب الشكل في قضاء محكمة ..... كريم كشاكش

سلوكها لمدة سنة دون إصدار مذكرة باستدعائها وردّها على التهمة الموجهة إليها يعتبر تنازلاً منها عن التمسك ببطلان قرار المحافظ<sup>(138)</sup>.

ونرى أنه لا يجوز أن يكون قبول صاحب المصلحة، للقرار المعيب بعيب الشكل مُصحّحاً للقرار إلا إذا كان الشكل المعيب به يحيط بذلك شك أو ريب، هنا تكون المصلحة خالصة لصاحبها ومن ثم يكون له حق التنازل ويكون للتنازل أثره القانوني فيصح القرار المعيب بعيب الشكل، ويزيل عنه البطلان.

### ثالثاً: استحالة إتمام الشكل:

تعني هذه الوسيلة إمكانية تغطية عيب الشكل في القرار الإداري بحيث لا يترتب عليه بطلانه، إذا كان هذا العيب قد نتج عن أسباب معينة استقر القضاء الإداري على الاعتراف بها، وهي أسباب ترجع إلى الاستحالة المادية التي يتعذر معها إتمام الشكل الواجب قانوناً، أو ترجع إلى فعل صاحب المصلحة نفسه أو ترجع إلى فعل الغير<sup>(139)</sup>. وفيما يلي أمثلة لهذه الحالات:

أ- **الاستحالة المادية:** وهي الاستحالة التي يستحيل أمرها لدرجة يتعذر معها إتمام الشكل المطلوب لصحة القرار الإداري، ومثال ذلك أن يوجب القانون أخذ رأي فرد أو موظف معين قبل اتخاذ القرار، فيتبين أن ذلك الموظف في إجازة قصيرة، ففي مثل هذه الحالة تعدّ الاستحالة مؤقتة، لأن الموظف سيعود إلى وظيفته بعد انتهاء إجازته، وبالتالي تنتهي الاستحالة المؤقتة، ولا تعفي الإدارة عندئذٍ من الالتزام بالشكل الواجب اتباعه في إصدارها للقرار الإداري<sup>(140)</sup>.

وهذا ما استقرّ عليه الفقه والقضاء الإداريان على أنه "إذ فرض المشرّع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد أو موظف أو هيئة من الهيئات، فإنه يتعيّن عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار، ولو كان الرأي بحد ذاته غير ملزم للإدارة، وإن إغفاله يشكل إهداراً ل ضمانات كفلها القانون من إيجاد رأي بجانب رأي الوزير ليستعين به كضمانة من الضمانات التي قرّرها المشرّع لصالح الأفراد. وعليه فيعتبر قرار وزير الداخلية القاضي برفض طلب المستدعين بتسجيل جمعية قبل الاستئناس برأي المحافظ

عملاً بنص المادة 2/6 من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم 33 لسنة 1966م المعدل بموجب القانون رقم 9 لسنة 1971، وتوصيات الأمين العام للدراسة المنصوص عليها بالمادة 2/7 من ذات القانون باطلاً لعدم مراعاته الشكليات المطلوبة قانوناً<sup>(141)</sup>.

ب- الاستحالة الراجعة للضرورة: إذا استحال على الإدارة استيفاء الشكل، لسبب أجنبي عن الإدارة، لا يد لها فيه، ولا تستطيع رده، فإن هذا العيب لا يؤدي إلى بطلان القرار، ومن أمثلة هذا السبب الأجنبي أن يعتمد صاحب المصلحة عدم إخطار الإدارة وإعلامها بمحل إقامته فيتعذر على الإدارة إعلانه، كما أن رفض الموظف الإداء بأقواله، وامتناعه عن الدفاع عن نفسه بعد تمكينه من ذلك، فإن ذلك يُعد سبباً خارجاً عن الإدارة، ومن ثم فإن صدور القرار دون استيفاء الشكل المطلوب هنا من حيث إعلان صاحب المصلحة، أو سماع أقوال ودفاع الموظف قبل توقيع الجزاء عليه، إنما يكون السبب خارجاً عن الإدارة، ومن ثم، فإن ذلك لا يؤثر في سلامة القرار<sup>(142)</sup>.

### المطلب الثالث: عيب الشكل وقضاء التعويض وموقف القضاء الأردني منه:

المقصود بمسؤولية الدولة عن الأعمال الإدارية هو التزام الدولة بتعويض كل من يصيبه ضرر من جراء نشاط الإدارة، سواء كان المتضرر شخصاً طبيعياً أو كان شخصاً معنوياً، وسواء أكان نشاطها قراراً إدارياً أو عملاً مادياً. ويخرج عن نطاق هذه المسؤولية أعمال الإدارة التعاقدية، فهذه مسؤولية تعاقدية، تنظمها قواعد العقود الإدارية<sup>(143)</sup>.

وتقدير مسؤولية الدولة عن أعمالها الإدارية مبدأ حديث، ولهذا لم تكن له قواعد تنظمه. وتنص المادة (9/ب) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية على أن: "تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي: ب- طلبات التعويض من القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة (9) سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية"<sup>(144)</sup>.

ويستفاد من هذا النص أن المشرع أفرد لدعوى التعويض فقرة خاصة وذلك تمييزاً لها عن دعوى الإلغاء، ففي حين تنصب دعوى الإلغاء على طلب إلغاء قرار إداري غير

مشروع، فإن دعوى التعويض تنصبّ بالمقابل على المطالبة بإصدار حكم يلزم الإدارة بأن تؤدي تعويضاً عما أصاب من يُحرك الدعوى من أضرار مادية وأدبية نتيجة تصرف الإدارة غير المشروع. وبناء عليه، فالقضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء وتختلف دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض أركاناً وموضوعاً وحجيةً، ويشترط في ركن الخطأ، أي العيب في الشكل الذي يشوب القرار الإداري أن لا يكون سبباً يبلغ مبلغ الخطأ الجسيم بحيث يؤثر في جوهر القرار وموضوعه.

قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: "إنّ مناط مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تيسير المرافق العامة هو قيام خطأ من جانبها، وأن يلحق صاحب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، فإذا كان القرار الطعين المطالب بالتعويض عنه سليماً في مضمونه ومحمولاً على أسباب تبرر صدوره فلا يكون محلاً لمسائلة الإدارة والحكم عليها بالتعويض"<sup>(145)</sup>.

كما قضت في حكم لها بقولها: "يشترط في رافع دعوى التعويض أن يكون صاحب حق أصابته جهة الإدارة بقرارها الملغي بضرر يراد رتقه والتعويض عنه، ومن المستقر عليه، أن 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 عن التعويض بمجرد إلغاء قرارات الإدارة المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون وعيب الانحراف، ذلك أن العيوب الشكلية التي تشوب القرار الإداري وتؤدي إلى إلغائه لا يصح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن مؤثراً في موضوع القرار وجوهره، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسباب تبرر إصداره رغم مخالفة الاختصاص أو الشكل، فإنه لا يكون ثمة محل لمسائلة الجهة التي أصدرته والقضاء عليها بالتعويض، لأن القرار سيصدر على أية حال بذات المضمون من المرجع المختص بعد مراعاة الشكل. وعليه يكون العيب الشكلي الذي شاب القرار الإداري الملغي سبب المطالبة بالتعويض لا ينفي أن هدم البناء المتقدم ذكره

كانت له أسباب تبرره في الواقع والقانون ولو صدر وفق الأوضاع الشكلية المطلوبة، وستكون النتيجة هو عدم قيام ما يوجب مسؤولية الإدارة بتعويض الضرر الناشئ وبالتالي يكون القرار برد الدعوى موافقاً للقانون<sup>(146)</sup>.

إنّ مسؤولية الإدارة عن عيب الشكل لا تنقصر بمجرد تحقق الضرر في جميع الحالات، إذ يشترط في هذا العيب حتى يكون مصدراً لمسؤولية الإدارة والحكم عليها بالتعويض عن القرار الإداري المشوب به كالعيب السابق، أن يبلغ حداً من الجسامة بحيث يؤثر في موضوع القرار وجوهه، أما إذا لم يؤثر في مضمون القرار وجوهه ويمكن تداركه من جهة الإدارة، بأن يكون بإمكانها أن تعيد تصحيحه وفقاً للأوضاع الشكلية المطلوبة دون التأثير في مضمون القرار، فإنه لا يكون أساساً للحكم على الإدارة بالتعويض<sup>(147)</sup>.

وكما استقر اجتهاد محكمة العدل: "على أن إلغاء القرار الإداري لعيب شكلي سواء فيما يتعلق بمخالفة الشكل أو عيب عدم الاختصاص لا ينهض سبباً للحكم بالتعويض، ما دام أن القرار من حيث الموضوع يستند إلى وقائع تدرر صدوره، وإنّ في وسع الإدارة أن تعيد تصحيحه وفقاً للأوضاع الشكلية المطلوبة، وذلك بتدارك ما فاتها من استيفاء الشكل أو تصحيحه دون أن يكون من شأن ذلك التأثير بتنفيذ ما في تقديرها لموضوع القرار وملاءمة إصداره إذا ما كان الضرر المطالب بالتعويض عنه لاحقاً بالفرد لا محالة، لو أنّ القرار ذاته صدر بالشكل المطلوب ومن الجهة المختصة. وعليه فتعتبر مطالبة المستدعية بالتعويض في غير محلها، وبالتالي تكون الدعوى مستوجبة الرد"<sup>(148)</sup>.

وقد تجلّى هذا الاتجاه بقرارات القضاء الإداري المصري، ومن أهم المبادئ التي تقررت في هذا الشأن ما صدر عن محكمة القضاء الإداري بقولها: "إن العيب في شكل القرار الإداري شأنه شأن غيره من العيوب التي تتعلق بهذا القرار، وتقوم دعوى المسؤولية على ركن الخطأ، إلا أنه يشترط في هذا العيب بصفة خاصة أن يبلغ الخطأ الجسيم بحيث يؤثر في موضوع القرار وجوهه وإلا فلا يقوم به الخطأ في دعوى التعويض"<sup>(149)</sup>.

لقد نظم المشرع في القانون المدني الأردني التقادم بأنواعه الطويل والخمسي والثلاثي والحولي في المواد (449، 450، 451، 452، 453) منه.

وقد نصّت المادة (449) منه على أنه "لا ينقضي الحق بمرور الزمن ولكن لا تسمع الدعوى به على المنكر بانقضاء خمس عشرة سنة دون عذر شرعي مع مراعاة ما وردت فيه من أحكام خاصة...".

بناءً عليه، فقد استقر القضاء الإداري والمدني في الأردن على أن دعوى التعويض عن الأضرار التي تتجم عن القرارات الإدارية غير المشروعة لا تسقط إلا بمضي خمس عشرة سنة. وقد طبقت محكمة العدل العليا ذات المبدأ في التقادم في حكمها الذي جاء فيه: "إن مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون لا تنسب إلى الفعل الضار المنصوص عليه في المادة (272) من القانون المدني التي اعتبرت مدة التقادم ثلاث سنوات بالنسبة لدعوى الضمان الناشئة من الفعل الضار المنصوص عليه في المصدر الثالث من مصادر الالتزام في القانون المدني باعتبار أن هذه القرارات هي تصرفات قانونية فلا تسقط مساءلة الإدارة عنها عن طريق التعويض إلا بالتقادم العادي، واستناداً لذلك فلا تسقط دعوى التعويض عن الأضرار التي ترتبها القرارات الإدارية غير المشروعة إلا بمضي خمس عشرة سنة<sup>(150)</sup>".

سنتناول اجتهاد محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية الذي يخالف اجتهاد محكمة العدل الأردنية بشأن النظر بالمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق بالمدعي (المميّز) والتعقيب على حكمها، حيث أكدت في حكم لها بأنه بعد الاطلاع على الأوراق، والتدقيق فيها، والمدولة قانوناً، نجد أن واقعة الدعوى، وكما تشير إليها لأبحاثها، تلخص في أن المدعي (المميّز) أقام لدى محكمة بداية حقوق المفرق، الدعوى رقم 2000/115، طالباً بالحكم بإلزام المدعى عليه (المميّز ضده) بالعتل والضرر الذي لحق بالمدعي، مع تضمينه الرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة والفائدة القانونية، بادعاء أنه يعمل لدى المدعى عليه بموجب عقد عمل خطي ينتهي في 11/6 من كل عام، وأنه بتاريخ 99/9/19 وافق المدعى عليه على تجديد العقد مع المدعي لمدة سنة أخرى اعتباراً من 99/11/6، وبتاريخ 2000/3/20 قرر المدعى عليه إنهاء عمل المدعي اعتباراً من 2000/2/10 دون وجه حق وخلاًفاً لشروط العقد مما ألحق به ضرراً موجباً

للتعويض حسب أحكام القانون المدني وقانون العمل.

وبعد نظر الدعوى وتداولها على نحو ما ورد بمحاضرها، أصدرت محكمة البداية حكمها القاضي بإلزام المدعى عليه بالإضافة لوظيفته أن يدفع للمدعي مبلغ ثمانية آلاف دينار مع الرسوم والمصاريف و400 دينار أتعاب محاماة والفائدة القانونية.

لم يرتض المدعى عليه بهذا الحكم، فطعن عليه استئنافاً، حيث أصدرت محكمة الاستئناف قرارها المشار إليه في مطلع هذا التمييز، فلم يقبل به المستأنف عليه المدعي فطعن عليه تمييزاً، بموجب هذا التمييز، طالباً نقضه للأسباب الواردة بلائحة التمييز.

وفي الرد على أسباب التمييز: وعن السبب الأول القائم على تخطئة محكمة الاستئناف بردها الدعوى لعدم الاختصاص بحجة أن هذه الدعوى من اختصاص محكمة العدل العليا، ذلك أن المحكمة النظامية هي المختصة بنظرها، وإن اختصاص محكمة العدل العليا مختصة في نظر الدعاوى المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية المعيبة وما ينتج عنها من ضرر فقط في حال ثبوت عدم مسؤوليتها.

وفي ذلك نجد أنه لما كانت المحاكم العادية في الأصل هي صاحبة الاختصاص الوحيدة بقضاء التعويض إلى أن صدر قانون محكمة العدل العليا وعمل به، والذي نصت المادة 9/ب منه على اختصاص محكمة العدل العليا بنظر طلبات التعويض عن الأضرار التي يسببها القرار الإداري، مما يعني أن الاختصاص بنظر دعاوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية أصبح مشتركاً بين جهتي القضاء العادي والإداري، وإن المدعي بالخيار بين أن يلجأ إلى أحد الجهتين، بحيث إذا لجأ إلى إحداها أصبحت هي المختصة وامتنع عليه اللجوء إلى الجهة الأخرى، ذلك أن المشرع عندما تعرّض لاختصاص محكمة العدل العليا استعمل عبارة تختص محكمة العدل العليا دون غيرها... للإشارة إلى حصر الاختصاص لمحكمة العدل العليا بالنظر في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المعيبة، في حين أنه لا يستعمل ذات العبارة (دون غيرها) في الفقرة ب التي تعرّضت لاختصاص ذات المحكمة في النظر في طلبات التعويض.

وبالرد على ما تقدم، وحيث إن المميّز استعمل خياره باللجوء إلى القضاء العادي - محكمة بداية المفرق - للمطالبة بالتعويض. فإنه يكون قد لجأ إلى محكمة مختصة.

وحيث إن محكمة الاستئناف لم تأخذ بهذا النظر، وخلصت إلى عدم اختصاص المحاكم النظامية بنظر الدعوى دونما تعليل وتسبب كافيين، فيكون قرارها واقعاً في غير محله يفتقر إلى التسبب والتعليل، مما يتعين نقضه لورود الطعن عليه.

وعن السبب الثالث فإنه في ضوء ما توصلنا إليه في الرد على السبب الأول يغدو من غير المجدي الرد على هذا السبب، لهذا تقرر نقض القرار المميّز، وإعادة الأوراق لمصدرها للعمل في ضوء ما تقدم ومن ثم إصدار القرار المقضي. قرار صدر بتاريخ 2 "ذو الحجة" لسنة 1423هـ، الموافق 2003/2/3<sup>(151)</sup>.

وبعد دراسة هذا الحكم نستخلص ما يلي:

- 1- إن القرار موضوع الدعوى هو قرار إداري، وهو عمل قانوني من جانب واحد نهائي يصدر عن الجهة الإدارية التي تفصح عن إرادتها المنفردة الملزمة والتي ترتب أثراً قانونياً، وأن يكون هذا القرار ممكناً ومشروعاً، بمقتضى القوانين والأنظمة (اللوائح) تحقيقاً للمصلحة العامة.
- 2- من أهم شروط دعوى الإلغاء أن يكون محلها قراراً إدارياً.
- 3- إن موضوع هذه الدعوى هو من اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي في الطعن بالقرارات الإدارية المعيبة.
- 4- إن محكمة العدل العليا هي المحكمة المختصة في قضاء التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، التي ينتج عنها إضرار بالأفراد وعن الأعمال المادية للإدارة الناتجة عن إهمالها وتقصيرها، والأضرار التي تترتب على العقود الإدارية، علماً بأن النزاع على العقد من حيث أركانه وآثاره هو من اختصاص المحاكم النظامية، تطبيقاً لنظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال. استناداً إلى المادة (9/ب) من قانون محكمة العدل العليا التي نصّت على أن تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالنظر في الطعون المقدّمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بطلبات



- التعويض من القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة (9) سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية". ويستفاد من هذا النص أن المشرع أفرد لدعوى التعويض فقرة خاصة وذلك تمييزاً لها عن دعوى الإلغاء.
- 5- يتعين على محكمة البداية رد الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص دون الخوض في موضوع الدعوى.
- 6- لقد حدد القانون رقم (12) لسنة 1992م القانون المعدل لمحكمة العدل العليا الأردنية اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الحصر، وما عداها هو من اختصاص القضاء العادي. وإنّ الولاية العامة مقسمة بين جهتي القضاء، وهما، القضاء العادي والقضاء الإداري.
- 7- لقد نصت المادة (29) من قانون محكمة العدل العليا المعدل رقم (12) لسنة 1992م على أنه: "إذا وقع خلاف في الاختصاص في أي دعوى بين محكمة العدل العليا ومحكمة أخرى، فيتم تعيين المرجع للنظر في تلك الدعوى من قبل هيئة قضائية مؤلفة من رئيس محكمة التمييز رئيساً وعضوية رئيس المحكمة وأحد قضاتها واثنين من قضاة محكمة التمييز يعينهم جميعاً المجلس القضائي.
- ونرى أن اجتهاد محكمة التمييز الأردنية في هذه الدعوى قد خالفت اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية، علماً بأن الأخيرة هي صاحبة الاختصاص الأصيل في الطعن بالقرارات الإدارية غير المشروعة إذا شابها أي سبب من أسباب أوجه الإلغاء، وكذلك اختصاصها الأصيل في قضاء التعويض استناداً إلى المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992م. وأنتى لم أتفق مع اجتهاد محكمة التمييز لأنها جهة غير مختصة.

### الخاتمة

من خلال الدراسة السالفة للبعدين النظري والتطبيقي لعيب الشكل، استخلصنا أهم النتائج والآراء والمبادئ التي استقرت عليها اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية على النحو الآتي:  
أولاً: تلتزم الإدارة بتطبيق قواعد الشكل نظراً لأن مصدرها الرئيس هو:

أ- القواعد القانونية المتمثلة في الدستور أو القانون أو النظام أو التعليمات أو أحكام القضاء الإداري أو العرف الإداري.

ب- المبادئ العامة في القانون وهي تلك التي تستخلص من روح التشريع وتستند إلى ما يمليه العقل وحسن تقدير الأمور، دون أن يكون منصوصاً عليها في القانون ولكنها من إبداع القضاء الإداري وخلفه، ومن أمثال ذلك ما قرره القضاء الإداري في نطاق الدعاوى التأديبية من تطبيق المبادئ العامة والإجراءات المعترف بها في فقه الإجراءات الجنائية للتشابه القائم بين الدعوى التأديبية والدعوى الجزائية<sup>(152)</sup>.

ثانياً: إنّ قواعد الشكّل قد وضعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد حتى في حالة عدم ورود نص صريح دال على ذلك، لأن عدم مراعاة قواعد الشكّل فيه إخلال بالضمانات المقررة للأفراد. وقد أثبتت التجارب العملية مدى جدوى هذه الشكليات في حماية الأفراد.

ثالثاً: إنّ القرار الإداري المعيب بعيب الشكّل لا يكون باطلاً إلا في حالتين، أو لاهما إذا نصّ القانون على البطلان جزاء لعيب الشكّل والثانية إذا كان العيب في الشكّل جوهرياً، أما إذا كان عيب الشكّل ثانوياً، غير جوهري، فلا يعتبر مؤثراً في صحة القرار وسلامته، أي لا يترتب عليه البطلان.

رابعاً: في حالة مخالفة قواعد الشكّل في إعداد القرار الإداري الفردي نكون أمام عيب الشكّل.

خامساً: وقد درجت محكمة العدل العليا الأردنية في قراراتها على التركيز على استظهار أي عيب شكلي مهما كان بسيطاً، وصولاً إلى رد الدعاوى المطروحة أمامها إلى المدى الذي غدت فيه الدعاوى المردودة تشكل نسبة كبيرة من الدعاوى المعروضة عليها مما ينبئ بعدم صحة هذا النهج، فضلاً عن أنه أمر تتأذى منه العدالة<sup>(153)</sup>.

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي ونهج نهجه مجلس الدولة المصري إلى التخفيف من حدة هذه الشكليات، حيث قرر بأن الأصل هو أن القوانين المعدلة للشكليات تسري فور صدورهما، فإذا ما غير المشرع الإجراءات الشكلية الضرورية لاستصدار قرار معين، فإنه يجب إعادة تلك الإجراءات وفقاً للقانون الجديد<sup>(154)</sup> أما القضاء الإداري، فقد

ذهب إلى الرأي القائل بأن القوانين المعدلة للشكليات تسري فور صدورهما، فإذا غير المشرّع الإجراءات الشكلية الضرورية لاستصدار قرار معين في ظل القانون القديم، فإنه يجب إعادة تلك الإجراءات وفقاً للقانون الجديد<sup>(155)</sup>.

سادساً: قد استقرّ الفقه والقضاء الإداريان على أنه إذا أوجب المشرّع في القرار أن يكون مسبباً، فالسبب والحالة هذه يصبح ركناً من أركان القرار وشرطاً لازماً لصحته لما في ذلك من ضمان لحقوق الأفراد.

سابعاً: قد يكون التسبب وجوبياً يتطلبه القانون أو القضاء، وقد يكون اختيارياً عندما تلجأ الإدارة إلى تسبب قراراتها من تلقاء نفسها. في هذه الحالة ترى الإدارة وبناءً على تقديرها وربما لاعتبارات العدالة أن تسبب قراراتها، رغم أنه لا يوجد أي التزام قانوني أو قضائي يجبرها على ذلك. وهذا ما استقرت عليه اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية.

ثامناً: تكمن أهمية التسبب في عدد من المزايا أهمها<sup>(156)</sup>:

- أ- ضمانه مهمة للأفراد ولحقوقهم وحياتهم.
- ب- لتقليل من عدد الدعاوى المقدمة للقضاء.
- ج- تسهيل مهمة القضاء، إذ يتمكن القاضي من مراقبة مشروعية الأسباب القانونية والواقعية التي دفعته إلى اتخاذ قراره.
- د- تعويد الإدارة على احترام مبدأ المشروعية.

تاسعاً: فقد تبنت محكمة العدل العليا الأردنية كافة المعايير التي طوّرها الفقه القانوني للتمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، فقد أخذت بمعيار مدى إلزامية الشكلية الإجرائية في بعض قراراتها.

عاشراً: قد ظهر اتجاه جديد، مؤاده أن العبرة ليست بمن تقرر الإجراء لمصلحته لا بإغفال الإجراء من عدمه، وإنما العبرة بمدى جسامة عيب الشكل الذي أصاب القرار نتيجة هذه المخالفة.

الحادي عشر: إنّ عيب الشكل قد تداخل مع عيب مخالفة القانون الذي يؤثر في مضمون

محتوى القرار الإداري، وبذلك قد يؤدي بالقرار إلى درجة الانعدام لخروجه على مبدأ المشروعية.

**الثاني عشر:** قد استقر الفقه والقضاء الإداريان على وجوب تسبب القرارات الإدارية الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية السليمة.

**الثالث عشر:** إنّ القاعدة العامة في الإجراءات التأديبية هي تحررها من القيود الشكلية إذا لم يوجد نص صريح يلزم الإدارة بإتباع إجراء معين، إلاّ إنه ينبغي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية، بحيث تكفل للموظفين حق الدفاع تحقيقاً للعدالة.

**الرابع عشر:** لا يجوز للإدارة أن تعاقب الموظف بغير اتباع الإجراءات التأديبية مراعاة لقواعد الشكل.

**الخامس عشر:** إنّ إلغاء القرار الإداري لعيب الشكل لا يحول دون إعادة المسألة التأديبية بعد مراعاة قواعد الشكل.

**السادس عشر:** من المسلّم به فقهاً وقضاً أنّ كل قرار يصدر عن الإدارة يعتبر أنه قام على أسباب صحيحة ومستهدفة المصلحة العامة ما لم يثبت الطاعن عكس ذلك.

**السابع عشر:** إنّ عيب الشكل لا ينهض سبباً لمسؤولية الإدارة بالتعويض إذا كان خطأ يسيراً لم يبلغ مبلغ الخطأ الجسيم المؤثر في موضوع القرار وجوهره، ولا يمكن تداركه من جهة الإدارة بأن يكون بإمكانها أن تعيد تصحيحه وفقاً للأوضاع الشكلية المطلوبة دون التأثير في مضمون القرار.

**الثامن عشر:** قد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، إذ قد يلغي القضاء الإداري القرار الإداري ولكنه لا يحكم بالتعويض في بعض الحالات، ومنها حالة إلغاء القرار الإداري لعيب في الشكل أو لعيب الاختصاص.

**التاسع عشر:** قد استقر القضاء الإداري والمدني في الأردن، على أن دعوى التعويض عن الأضرار التي تنجم عن القرارات الإدارية غير المشروعة لا تسقط إلا بمضي خمس عشرة سنة.

## الهوامش:

- (1) د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري - دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976م، ص207.
- (2) د. جمال الدين، الدعوى الإدارية، ط1، منشأة المعارف، 1991م، ص243.
- (3) د. سليمان بطارسة، ود. كريم كشاكش، القرار الإداري المنعوم وتطبيقاته أمام المحاكم الأردنية، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 25، العدد 1، 1998م، ص106.
- (4) د. عبد الفتاح حسن، التعويض في القانون الإداري والإدارة العامة، القاهرة، 1971م، ص127.
- (5) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري - دراسة مقارنة -، القاهرة، 1973م، ص490.
- (6) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1987م، ص216.
- (7) د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ط1، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، 2001م، ص273.
- (8) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، 1988م، ص169.
- (9) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م، ص753.
- (10) د. فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970م، ص584.
- (11) د. خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، 1993م، ص56 وما بعدها.
- (12) د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، عالم الكتاب، الزقازيق، 1981م، ص271.
- (13) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976م، ص207.
- (14) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط4، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1979م، ص479.
- (15) عدل عليا أردنية، قرار رقم 89/21، مجلة نقابة المحامين، 1986م، ص40.
- (16) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر في أول يوليو سنة 1957م، السنة الحادية عشرة، ص638.
- (17) عدل عليا أردنية، قرار رقم 81/52، مجلة نقابة المحامين، 1982م، ص1842. انظر أيضاً: قرارها رقم 86/21، مجلة نقابة المحامين، 1987م، ص40.
- (18) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص754.

## عيب الشكل في قضاء محكمة ..... كريم كشاكش

- (19) حكم مجلس الدولة الفرنسي، الصادر في 29 يونيو سنة 1904م، مجموعة المبادئ، ص510.
- (20) حكم محكمة القضاء الإداري، الصادر في القضية رقم 1210 لسنة 8 ق- مجموعة المجلس- السنة العاشرة، ص185.
- (21) حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 1948/12/7م، السنة الثالثة، ص138.
- (22) المادة 9/ج بند (1) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992م.
- (23) عدل علياً أردنية، قرار رقم 97/58، مجلة نقابة المحامين، 1998م، ص4575.
- (24) د. كريم كشاكش، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الأردني، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد العشرون، العدد الرابع (ب)، 2004م، ص2351 وما بعدها. انظر أيضاً: المواد (30، 45، 51، 53، 54، 55، 58) من أحكام الدستور الأردني لسنة 1952م.
- (25) د. علي خطر شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، 1993م، ص81.
- (26) د. علي خطر شطناوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص81.
- (27) د. خالد الزعبي، القانون الإداري، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998م، ص49-50.
- (28) د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص13.
- (29) عدل علياً أردنية، قرار رقم 68/91، مجلة نقابة المحامين، 1968م، ص329.
- (30) عدل علياً أردنية، قرار رقم 85/136، مجلة نقابة المحامين، 1986م، ص756 وما بعدها.
- (31) عدل علياً أردنية، قرار رقم 66/123، مجلة نقابة المحامين، 1967م، ص129.
- (32) المادة (26) من الدستور الأردني لسنة 1952م.
- (33) المادة (40) من الدستور الأردني لسنة 1952م.
- (34) المجلس العالي لتفسير الدستور، قرار رقم (22) لسنة 1956م، صدر بتاريخ 1956/1/4م. انظر أيضاً: مجموعة القرارات التفسيرية الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين والمجلس العالي لتفسير الدستور، منذ سنة 1930 - 1975م.
- (35) المادة (40) من الدستور الأردني لسنة 1952م.
- (36) عدل علياً أردنية، قرار رقم 68/5، مجلة نقابة المحامين، 1968م، ص202.
- (37) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة -، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص457.
- (38) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر في 9 أكتوبر، السنتان 12، 93، 1957م، ص6.
- (39) د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص22.

- (40) عدل عليا أردنية، قرار رقم 97/63، مجلة نقابة المحامين، ص376.
- (41) عدل عليا أردنية، قرار رقم 92/12، مجلة نقابة المحامين، 1993م، ص525. انظر أيضاً: قرارها رقم 94/358، مجلة نقابة المحامين، 1995م، ص110.
- (42) د. سليمان بطارسة ود. كريم كشاكش، القرار الإداري المنعدم وتطبيقاته أمام المحاكم الأردنية، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 25، العدد 1، 1998، ص88-89.
- (43) المحكمة الإدارية العليا المصرية، دعوى رقم 21/674 ق، س12، ص1236. انظر أيضاً: د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1987، ص19.
- (44) عدل عليا أردنية، قرار رقم 84/123، مجلة نقابة المحامين، 1985م، ص5، وقرارها رقم 90/37، 1991م، ص1073.
- (45) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر في 4 يونيو، السنة السابعة، 1953م، ص1460.
- (46) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص284-285.
- (47) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة -، مرجع سابق، ص466-467.
- (48) المادة 12/ب من قانون محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 12 لسنة 1992م.
- (49) عدل عليا أردنية، قرار رقم 71/148، مجلة نقابة المحامين، 1972م، ص339.
- (50) عدل عليا أردنية، قرار رقم 71/49، مجلة نقابة المحامين، 1973، ص123.
- (51) عدل عليا أردنية، قرار رقم 106، مجلة نقابة المحامين، 1996م، ص1114.
- (52) عدل عليا أردنية، قرار رقم 85/26، مجلة نقابة المحامين، 1985م، ص1068.
- (53) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص293.
- (54) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص259.
- (55) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص264.
- (56) د. سليمان بطارسة ود. كريم كشاكش، القرار الإداري المنعدم وتطبيقاته أمام المحاكم الأردنية، مرجع سابق، ص103.
- (57) عدل عليا أردنية، قرار رقم 64/40، مجلة نقابة المحامين، 1965م، ص216.
- (58) د. سليمان بطارسة، ود. كريم كشاكش، القرار الإداري المنعدم وتطبيقاته أمام المحاكم الأردنية، مرجع سابق، ص103.
- (59) عدل عليا أردنية، قرار رقم 91/72، مجلة نقابة المحامين، 1992م، ص366.

- (60) د. علي خطار شطناوي، **القضاء الإداري الأردني**، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، 1995م، ص572.
- (61) عدل عليا أردنية، قرار رقم 81/22م، **مجلة نقابة المحامين**، 1981م، ص431.
- (62) عدل عليا أردنية، قرار رقم 72/154م، **مجلة نقابة المحامين**، 1973م، ص935.
- (63) د. علي خطار شطناوي، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص573.
- (64) عدل عليا أردنية، قرار رقم 88/10م، **مجلة نقابة المحامين**، 1988م، ص118.
- (65) المادة (2) من الدستور الأردني لسنة 1952م.
- (66) عدل عليا أردنية، قرار رقم 79/28م، **مجلة نقابة المحامين**، 1980م، ص451.
- (67) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الحكم رقم 31، سنة، 2ق، الصادر بجلسة 1956/3/17م، **مجموعة المبادئ**، السنة الأولى، المبدأ 67، ص555.
- (68) د. طعيمة الجرف، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة**، ط1، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 1984م، ص272.
- (69) د. محمد كامل ليلة، **الرقابة على أعمال الإدارة**، الكتاب الثاني، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969م، ص11180.
- (70) د. نواف كنعان، **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص280.
- (71) السيد فهد عبدالكريم أبو العثم، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص363.
- (72) عدل عليا أردنية، قرار رقم 94/529م، **مجلة نقابة المحامين**، 1995م، ص121. انظر أيضاً: قرارها رقم 93/319م، **مجلة نقابة المحامين**، 1994م، ص696.
- (73) عدل عليا أردنية، قرار رقم 82/50م، **مجلة نقابة المحامين**، 1982م، ص1490.
- (74) عدل عليا أردنية، قرار رقم 83/63م، **مجلة نقابة المحامين**، 1983م، ص1199.
- (75) عدل عليا أردنية، قرار رقم 74/37م، **مجلة نقابة المحامين**، 1974م، ص829.
- (76) عدل عليا أردنية، قرار رقم 2000/256م، **مجلة نقابة المحامين**، 2000م، ص67.
- (77) عدل عليا أردنية، قرار رقم 87/64م، **مجلة نقابة المحامين**، 1989م، ص1629.
- (78) عدل عليا أردنية، قرار رقم 86/127م، **مجلة نقابة المحامين**، 1988م، ص609.
- (79) المادة (32) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م.
- (80) المادة (22) من قانون المطبوعات والنشر رقم (10) لسنة 1993م.
- (81) المادة (5) من قانون المُسكرات رقم (15) لسنة 1953م.
- (82) د. موسى شحادة، أهمية القواعد الشكلية والإجراءات في إعداد القرارات الإدارية الفردية - دراسة مقارنة -، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 17، العدد 3، أيلول 2001م، ص455.



- (83) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987م، ص 661-662.
- (84) المادة 44/أ من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1989م وتعديلاته.
- (85) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 1998م، ص 342.
- (86) د. نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس، سنة 1992م.
- (87) عدل عليا أردنية، قرار رقم 94/169، مجلة نقابة المحامين، 1995م، ص 3192.
- (88) عدل عليا أردنية، قرار رقم 2000/136، مجلة نقابة المحامين، 2000م، ص 1916. انظر أيضاً: قرارها رقم 93/289، مجلة نقابة المحامين، 1994م، ص 1490.
- (89) عدل عليا أردنية قرار رقم 2000/320، مجلة نقابة المحامين، 2000م، ص 1996. انظر أيضاً: قرارها رقم 93/131، مجلة نقابة المحامين، 1993م، ص 2371.
- (90) عدل عليا أردنية، قرار رقم 95/334، مجلة نقابة المحامين، 1997م، ص 987.
- (91) عدل عليا أردنية، قرار رقم 85/169، مجلة نقابة المحامين، 1987م، ص 46. انظر أيضاً: قرارها رقم 80/56، مجلة نقابة المحامين، 1981م، ص 446.
- (92) د. موسى شحادة، أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الإدارية الفردية، مرجع سابق، ص 457. انظر أيضاً: د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 276 وما بعدها.
- (93) د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 278.
- (94) عدل عليا أردنية، قرار رقم 97/15، مجلة نقابة المحامين، 1998م، ص 205.
- (95) د. عبد الفتاح حسن، التعويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، القاهرة، 1971م، ص 128.
- (96) د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري - دراسة مقارنة -، الكتاب الثاني، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1997م، ص 182.
- (97) د. عننان إبراهيم السرحان ود. نوري حمد خاطر، شرح القانون المدني الأردني، مصادر الحقوق الشخصية - دراسة مقارنة -، مركز حماد للطباعة، الفجر للطباعة، إربد، 1997م، ص 50.
- (98) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 268.
- (99) د. سليمان بطارسة ود. كريم كشاكش، القرار الإداري المنعقد أمام المحاكم الأردنية، مرجع سابق، ص 89.

## عيب الشكل في قضاء محكمة ..... كريم كشاكش

- (100) د. عننان إبراهيم السرحان ود. نوري حمد خاطر، شرح القانون المدني، مصادر الحقوق الشخصية - دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص51.
- (101) د. محمد فؤاد عبد الباسط، نشاط الإدارة ووسائلها، دار زمزم للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1985م، ص152.
- (102) المادة 51 من نظام الخدمة المدنية في الأردن.
- (103) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1988م، ص2169. انظر أيضاً: د. محمد فؤاد عبد الباسط، نشاط الإدارة ووسائلها، مرجع سابق، ص158.
- (104) د. سليمان بطارسة ود. كريم كشاكش، القرار الإداري المنعدم وتطبيقاته أمام المحاكم الأردنية، مرجع سابق، ص106.
- (105) د. أكرم عارف مساعدة، القرار الإداري - دراسة تحليلية بين مصر والأردن-، اريد، الأردن، 1992م، ص243.
- (106) عدل عليا، قرار أردنية 96/124، مجلة نقابة المحامين، 1997م، ص1448.
- (107) عدل عليا أردنية، قرار رقم 92/210، مجلة نقابة المحامين، 1993م، ص1168.
- (108) عدل عليا أردنية، قرار رقم 76/81، مجلة نقابة المحامين، 1977م، ص963.
- (109) عدل عليا أردنية، قرار رقم 94/119، مجلة نقابة المحامين، 1994م، ص2064.
- (110) د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري - دراسة مقارنة-، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001م، ص312.
- (111) د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص275 - 276.
- (112) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر في 1952/12/3م، ص1430.
- (113) عدل عليا الأردنية، قرار رقم 53/9، مجلة نقابة المحامين، 1953م، ص45.
- (114) عدل عليا أردنية، قرار رقم 86/21، مجلة نقابة المحامين، 1987م، ص40. انظر أيضاً: قرارها رقم 96/178، مجلة نقابة المحامين، 1997م.
- (115) عدل عليا أردنية، قرار رقم 82/134، مجلة نقابة المحامين، 1983م، ص135.
- (116) عدل عليا أردنية، قرار رقم 74/73، مجلة نقابة المحامين، 1975م، ص357.
- (117) د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص276.
- (118) د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري - دراسة مقارنة-، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001م، ص312.
- (119) د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص276.
- (120) د. علي خطار الشطناوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص609.

- (121) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري - دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص317.
- (122) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 2/22/1969م.
- (123) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 12/ 5 /1979م.
- (124) قرار رقم 164، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد 12، ص168 - 169.
- (125) قرار رقم 135 تاريخ 12/5/1959، المجموعة الإدارية، السنة الثالثة، ص125.
- (126) عدل عليا أردنية، قرار رقم 66/100، مجلة نقابة المحامين، 1966م، ص262.
- (127) د. أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني، ط1، كلية الحقوق، جامعة مؤتة، الأردن، 1997م، ص198.
- (128) عدل عليا أردنية، قرار رقم 71/ 156، مجلة نقابة المحامين، 1972م، ص630.
- (129) عدل عليا أردنية، قرار رقم 79/125، مجلة نقابة المحامين، 1980م، ص1060.
- (130) د. أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص199.
- (131) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ط1، الإسكندرية، 1977م، ص346.
- (132) د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته للأعمال الإدارية، ط1، الإسكندرية، 1968م، ص495.
- (133) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الجليبي الحقوقية، لبنان، 2003م، ص186 - 187.
- (134) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة الثامنة، بند 123، بتاريخ 15/6/1963م، ص1297.
- (135) عدل عليا أردنية، قرار رقم 63/49، مجلة نقابة المحامين، 1964م، ص319.
- (136) د. محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص814.
- (137) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، ط1، القاهرة، 1970م، ص117.
- (138) عدل عليا أردنية، قرار رقم 56/24، مجلة نقابة المحامين، 1956م، ص338.
- (139) د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص294.
- (140) د. طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء ودعوى الحسبة بالتطبيق على القضاء الإداري المصري، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، عدد يونية، 1993م، ص185.
- (141) عدل عليا أردنية، قرار رقم 93/247، مجلة نقابة المحامين، 1994م، ص92.
- (142) د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص279.
- (143) د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص320.
- (144) المادة 9/ب من قانون محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 12 لسنة 1992م.

- (145) عدل عليا أردنية، قرار رقم 95/290، مجلة نقابة المحامين، 1996م، ص1663. وانظر أيضاً: قرارها رقم 97/30، مجلة نقابة المحامين، 1997م، ص4211.
- (146) عدل عليا أردنية، قرار رقم 94/193، مجلة نقابة المحامين، 1995م، ص56.
- (147) الأستاذ عبد العزيز خير الدين، العيب الشكلي في القرار الإداري وأثره بالنسبة إلى دعوى التعويض والإلغاء، مجلة مجلس الدولة، السنة الخامسة والسادسة، يناير 1956م، ص27 وما بعدها.
- (148) عدل عليا أردنية، قرار رقم 94/189، مجلة نقابة المحامين، 1995م، ص194.
- (149) محكمة القضاء الإداري المصرية، قرار رقم 99/566 لسنة 2000م، 3، المجلة القضائية، ص230.
- (150) عدل عليا أردنية، قرار رقم 94/366، مجلة نقابة المحامين، 1995م، ص1827.
- (151) محكمة التمييز الأردنية، في حكمها الصادر بتاريخ 2003/3/3م في القضية رقم 3422، مجلة نقابة المحامين، 2004م، ص1612.
- (152) السيد فهد عبدالكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص328.
- (153) السيد فهد عبدالكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص332.
- (154) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة -، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976م، ص249.
- (155) د. حناندة، القضاء الإداري الأردني، عمان، 1972م، ص378.
- (156) د. موسى شحادة، أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الإدارية الفردية - دراسة مقارنة -، مرجع سابق، ص462.