جـامـعـة الـشـرقـيـة
A' SHARQIYAH UNIVERSITY

كـلـيـة الـحـقـوق
قسـم القانـــون العـــام

القرار الإداري النهائي المؤثر كشرط للطعن بالإلغاء

دراسة تحليلية ومقارنة

إعداد الباحث

فهد بن سعيد بن سليمان الراشدي

رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

إشراف

الدكتور/ خليل بن حمد بن عبدالله البوسعيدي

لجنة المناقشة:

إسم عضو اللجنة	الرتبة الاكاديمية	جهة العمل	الصفة
د. خليل بن حمد بن عبدالله البوسعيدي	أستاذ مشارك	جامعة الشرقية	مشرفاً ورئيساً
د. محمد عبد الوهاب طاحون	أستاذ مساعد	كلية البريمي الجامعية	مناقشاً خارجياً
د. خالد بن عبدالله الخميسي	أستاذ مساعد	جامعة الشرقية	مناقشاً داخلياً

سلطنة عُمان

(2025م – 1447هـ)

جـامـعـة الـشـرقـيـة
A' SHARQIYAH UNIVERSITY

كـلـيـة الـحـقـوق
قسـم القانـــون العـــام

القرار الإداري النهائي المؤثر كشرط للطعن بالإلغاء

دراسة تحليلية ومقارنة

إعـداد البـاحث

فهد بن سعيد بن سليمان الراشدي

رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

إشـراف

الدكتور/ خليل بن حمد بن عبدالله البوسعيدي

لجنة المناقشة:

إسم عضو اللجنة	الرتبة الاكاديمية	جهة العمل	الصفة
د. خليل بن حمد بن عبدالله البوسعيدي	أستاذ مشارك	جامعة الشرقية	مشرفاً ورئيساً
د. محمد عبد الوهاب طاحون	أستاذ مساعد	كلية البريمي الجامعية	مناقشاً خارجياً
د. خالد بن عبدالله الخميسي	أستاذ مساعد	جامعة الشرقية	مناقشاً داخلياً

سلطنة عُمان

(2025م - 1447هـ)

لجنة مناقشة الرسالة

القرار الإداري النهائي المؤثر كشرط للطعن بالإلغاء
دراسة تحليلية ومقارنة

إعداد الباحث: فهد بن سعيد بن سليمان الراشدي

الرقم الجامعي: 2317741

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت يوم الأثنين بتاريخ ٣٠ من ربيع الأول ١٤٤٧هـ، الموافق ٢٢ من سبتمبر ٢٠٢٥م

المشرف

د. خليل بن حمد البوسعيدي

أعضاء لجنة المناقشة

م	صفته في اللجنة	الاسم	الرتبة الأكاديمية	التخصص	الكلية/ المؤسسة	التوقيع
١	رئيس اللجنة	د. خليل بن حمد البوسعيدي	أستاذ مشارك	القانون الإداري	جامعة الشرقية	
٢	المناقش الخارجي	د. محمد عبدالوهاب طاحون	أستاذ مساعد	القانون الإداري	كلية البريمي الجامعية	
٣	المناقش الداخلي	د. خالد بن عبدالله الخميسي	أستاذ مساعد	القانون اللإداري	جامعة الشرقية	

إقـرار الباحــث

أقرّ بأنّ المادة العلمية الواردة في الرسالة قد تمّ تحديد مصدرها العلمي، وأنّ محتوى هذه الرسالة غير مقدم للحصول على أي درجة علمية أخرى، وأنّ مضمون هذه الرسالة يعكس آراء الباحث الخاصة، وهي ليست بالضرورة الآراء التي تتبنّاها الجهة المانحة.

ولا مانع لديّ من قيام الجامعة باستنساخ رسالة الماجستير أو أي جزء منها، وإهداء نسخ منها للجامعات والجهات الأخرى.

الباحث: فهد بن سعيد بن سليمان الراشدي **الرقم الجامعي: 2317741**

التوقيع:

{ فَأَمَّا الزَّبَدُ فَيَذْهَبُ جُفَاءً ۖ وَأَمَّا مَا

يَنفَعُ النَّاسَ فَيَمْكُثُ فِي الْأَرْضِ}

سورة الرعد – الآية (17)

إهداء

إلى دعاة الحق والعدل

إلى طلبة القانون المجدّين

إلى أساتذة القانون المخلصين

الساعين لبسط المعرفة، الكاشفين للجهل

بنور العلم

وإلى الزملاء الأعزاء

الباحث:

شكر وتقدير

الحمد لله وكفى، والصلاة والسلام على النبي المجتبى، وعلى آلة وصحبه المصطفين الشرفاء، ومن اهتدى بهديه، ومن اقتفى.

إنه لمن دواعي البهجة والسرور أن أتقدم بجزيل الشكر، وموفور الامتنان، لكل من له الفضل في إتمام هذه الرسالة العلمية.

حيث أتوجه أولًا بخالص الشكر والوفاء إلى عائلتي الكريمة، التي هي سندي وعوني في الحياة، فلهم مني الشكر العميق على ما بذلوه من صبر ودعاء، ودعم وتشجيع، والذي كان مصباحًا يضيء لي المسير في حياتي العلمية.

كما أنني أتوجه بالشكر والعرفان إلى جامعة الشرقية، كلية الحقوق قسم القانون العام، ذلك الصرح العلمي الشامخ، الذي أفخر بانتمائي إليه، على ما قدمته من بيئة تعليمية خصبة، ومنطلقا للبحث، والاجتهاد والتطوير.

كما لا يفوتني أن أخص بالشكر الجزيل أستاذي الدكتور خليل بن حمد بن عبد الله البوسعيدي الكريم، مشرف هذه الرسالة، على صبره وتحمله وتشجيعه المستمر لي، وتوجيهه العلمي الذي أبداه لي، فله مني كل المحبة والاحترام والتقدير.

والشكر موصولٌ كذلك إلى كافة أساتذتي أعضاء هيئة التدريس بقسم القانون العام، الذين أغدقوا على من بحر معارفهم، وجميل خبراتهم القانونية، والذي كان له الأثر البالغ في صقل معرفتي القانونية.

هذا، وأتوجه إلى الله سبحانه وتعالى أن يجعل هذا العمل خالصا لوجهه الكريم، نافعا لمن قصده، ومساهمة متواضعة في خدمة المنظومة البحثية في وطننا الغالي عمان.

الباحث:

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
صفحة الإشراف على الرسالة	أ
لجنة مناقشة الرسالة	ب
الإقرار والتفويض	ج
الآية القرآنية	د
الإهداء	هـ
الشكر والتقدير	و
فهرس المحتويات	ز
الملخص باللغة العربية	ط
الملخص باللغة الإنجليزية	ي
المقدمة	**1**
الفصل الأول: القرار الإداري القابل للطعن بدعوى مراجعة القرارات الإدارية	**7**
المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري	**8**
المطلب الأول: تعريف القرار الإداري	**8**
الفرع الأول: المقصود بالقرار الإداري	**9**
الفرع الثاني: أهمية القرار الإداري	**21**
المطلب الثاني: أركان القرار الإداري	**23**
الفرع الأول: الأركان الإجرائية	**25**
الفرع الأول: الأركان الموضوعية	**28**
المبحث الثاني: شروط قبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية	**33**
المطلب الأول: الشروط المتعلقة بالقرار الإداري	**34**
الفرع الأول: أن يكون القرار المطعون فيه قرارًا إداريًا	**35**
الفرع الثاني: أن يكون القرار المطعون فيه صادرًا من سلطة إدارية وطنية	**43**
المطلب الثاني: الشروط المتعلقة برافع الدعوى	**46**

الفرع الأول: ماهية المصلحة في دعوى الإلغاء وخصائصها	**46**
الفرع الثاني: شروط المصلحة في دعوى الإلغاء وأنواعها	**55**
الفصل الثاني: شرط وجود القرار الإداري النهائي والمؤثر	**60**
المبحث الأول: شرط نهائية القرار الإداري	**60**
المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري النهائي	**61**
الفرع الأول: الفقه الإداري ونهائية القرار الإداري	**62**
الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري النهائي	**67**
المطلب الثاني: شرط نهائية القرار الإداري في القضاء الإداري العماني	**71**
الفرع الأول: تعريف المقصود بالنهائية وفق أحكام القضاء الإداري العماني	**71**
الفرع الثاني: صور لما لا يعد قرارًا إداريًا نهائيًا وفق أحكام القضاء الإداري العماني	**76**
المبحث الثاني: شرط تأثير العمل الإداري	**78**
المطلب الأول: مفهوم الأعمال الإدارية المؤثرة	**79**
الفرع الأول: ماهية الأثر القانوني الذي يرتبه القرار الإداري وشروطه	**79**
الفرع الثاني: صور لبعض الأعمال الإدارية التي لا ترتب آثارًا قانونية	**81**
المطلب الثاني: تأثير العمل الإداري كشرط لقبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية في القضاء الإداري العماني	**91**
الفرع الأول: مدى اشتراط القضاء الإداري العماني أن يحدث القرار الإداري أثرًا في المراكز القانونية	**91**
الفرع الثاني: صور لبعض الأعمال الإدارية التي لا ترتب آثارًا قانونية وفق أحكام القضاء الإداري العماني	**94**
الخاتمة	**99**
المراجع	**102**

ملخص الرسالة

تناولت هذه الدراسة موضوع القرار الإداري النهائي المؤثر كشرط للطعن بالإلغاء، وذلك من خلال دراسة تحليلية ومقارنة بين سلطنة عمان وجمهورية مصر العربية، حيث تعرض الباحث لتعريف القرار الإداري النهائي وفق المستقر عليه في الفقه والقضاء، وقد ركزت الدراسة على بيان مدى اشتراط أن يكون القرار القابل للطعن بالإلغاء نهائيًا ومؤثرًا في المراكز القانونية.

ولقد أظهرت الدراسة أنّ القرار الإداري النهائي يراد به: إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، ودون الحاجة إلى تصديق من جهة أعلى، بقصد إحداث أثر قانوني معيّن، سواء كان ذلك بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، متى كان ذلك ممكنًا وجائزًا قانونًا، وكان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة، كما تبيّن أنّ المشرّع العماني والمصري يشترطان للطعن على القرار الإداري بالإلغاء أن يكون قرارًا إداريًا نهائيًا مؤثرًا في المراكز القانونية، وعلى هذا درج القضاء الإداري في البلدين محل الدراسة.

وقد خلصت الدراسة إلى عدة توصيات، أبرزها: أهمية تعديل المشرّع للمادة السادسة من قانون الإجراءات الإدارية، وذلك بإضافة بيان للمقصود بالقرارات الإدارية النهائية؛ لما لهذا التعديل من أهمية في حسم الخلاف الفقهي، بالإضافة إلى منع تعارض الأحكام القضائية في قبول الطعن على بعض القرارات الإدارية، وضرورة عودة النظام القضائي الإداري المستقل كما كان سابقا، مع إضافة دائرة عليا للطعن على الأحكام الصادرة من الدائرة الاستئنافية؛ لما له من أهمية في زيادة تخصصية القضاة، ورفع كفاءتهم القانونية، وتسريع الفصل في الخصومات الإدارية.

Abstract

This study addressed the issue of the final, effective administrative decision as a condition for appeal by annulment, through an analytical and comparative study between the Sultanate of Oman and the Arab Republic of Egypt. The researcher defined the final administrative decision according to established jurisprudence and jurisprudence. The study focused on demonstrating the extent to which a decision subject to annulment must be final and effective in legal matters.

The study demonstrated that a final administrative decision is intended to express the administrative authority's binding will, based on its authority under laws and regulations, without the need for ratification by a higher authority. This is intended to create a specific legal effect, whether by creation, amendment, or annulment, whenever this is possible and legally permissible, and the goal is to achieve a public interest. It also demonstrated that Omani and Egyptian legislators require that an administrative decision be final and effective in legal matters, in order to appeal an administrative decision by annulment. This is the approach followed by administrative judiciaries in both the countries under study. The study concluded with several recommendations, the most prominent of which are: the importance of the legislator amending Article 6 of the Administrative Procedures Law by adding a statement of what is meant by final administrative decisions, given the importance of this amendment in resolving the jurisprudential dispute, in addition to preventing the conflict of judicial rulings in accepting the appeal of some administrative decisions, and the necessity of returning the independent administrative judicial system as it was previously with the addition of a higher circuit to appeal the rulings issued by the appellate circuit, given its importance in increasing the specialization of judges, raising their legal competence, and accelerating the resolution of administrative disputes.

مقدمة

يعدّ القرار الإداري الوسيلة القانونية الفعّالة، التي تستخدمها الإدارة لتحقيق أهدافها، وهو أهم مظاهر نشاط وامتيازات السلطة التي تملكها الإدارة، فمن خلاله، تستطيع بإرادتها المنفردة إنشاء حقوق وفرض التزامات، ومع ازدياد تدخل الدولة في مجالات الحياة، وتعدد وظائفها، وتحولها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة أو المنتجة؛ زادت حاجة الإدارة إلى إصدار القرارات الإدارية لتحقيق أنشطتها، وتنظيم مرافقها، وحسن إدارتها.

ومع هذه الأهمية للقرارات الإدارية إلا أنّ الجهة الإدارية قد تتعسف في استخدام هذه الوسيلة؛ ممّا أدى إلى بروز أهمية الرقابة القضائية على القرارات الإدارية لمنعها من التعسف والغلو، فظهرت دعوى الإلغاء أو دعوى مراجعة القرارات الإدارية، حسبما أطلق عليها المشرّع العماني في قانون الإجراءات الإدارية، حيث تقوم هذه الدعوى أساسًا على مخاصمة القرار الإداري في ذاته؛ استهدافا لمراقبة المشروعية.

هذا، وقد استقرت التشريعات والاجتهادات القضائية والفقهية إلى أنّ لهذه الدعوى شروطًا لابدّ من توافرها، منها ما يتعلق بالشروط الشكلية، ومنها ما يتعلق بالشروط الموضوعية، ومن بين تلك الشروط الشكلية ما يتعلق بالقرار الإداري المطعون عليه.

فيجب لقبول دعوى الإلغاء؛ أن تخاصم قرارًا إداريًا نهائيًا مؤثرًا في المراكز القانونية للأفراد، وبناء عليه، فإن لشرط نهائية القرار الإداري وتأثيره، أهمية بالغة لرفع دعوى الإلغاء، فلابد من دراسة هذه الشروط دراسة مستفيضة لتحديد ما يعد قرارًا نهائيًا، وما يعد قرارًا مؤثرًا في المراكز القانونية، وما لا يعد كذلك، وإزاء هذه الأهمية لهذين الشرطين، يرى الباحث أن يخصهما بالبحث والدراسة، ويستجلي أحكامهما وفقا لما اتجه إليه القانون والفقه والقضاء في الدول محل الدراسة.

أهمية الدراسة

تدور أهمية هذا الموضوع حول تحديد المقصود بالقرار الإداري النهائي، والقرار الإداري المؤثر كشروط لدعوى الإلغاء، وبيان ما يدخل في نطاقهما، وما لا يعد كذلك، والتطرق لما استقرّ عليه الفقه والقضاء في هذا الخصوص، ووضع الضوابط لتحديد ذلك بما يزيل اللبس على الدارسين والمشتغلين في هذا المجال، ويثري المكتبة القانونية العمانية، كما أنه يسهل للمتقاضيين تحديد ما يعتبر قرار إداريا يمكن مخاصمته بالإلغاء ويوضح لجهة الإدارة الأعمال التي تصدر منها وتعد قرارات إدارية نهائية يمكن الطعن عليها بالإلغاء.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

1 .بيان مفهوم القرار الإداري النهائي في الفقه، وكذلك في قضاء مجلس الدولة المصري والقضاء الإداري في سلطنة عمان، وبيان الفارق بينهما إن وجد.

2 .تسعى هذه الدراسة إلى تحديد القرارات التي تدخل في نطاق القرار الإداري النهائي، والأعمال التي لا تعد قرارًا إداريًا نهائيًا، وفقًا لما توصل إليه الفقه وأحكام القضاء المصري والقضاء الإداري في سلطنة عمان.

3 .تحديد المقصود بالنهائية في القرار الإداري.

4. تحديد الأعمال الإدارية التي لا ترتب آثارًا قانونية، والتي لا يمكن الطعن عليها بالإلغاء.

مشكلة الدراسة

تكمن إشكالية هذه الدراسة في أن دعوى الإلغاء، وإن كانت حقا منحها القانون لصاحب الشأن، يطلب من خلالها إلغاء القرارات غير المشروعة والمؤثرة في مركزه، بيد أنّ لها شروطًا، من بين هذه ما

يتعلق بالقرار المطعون فيه بالإلغاء، والتي من بينها أن يكون قرارًا إداريًا مؤثرًا، وأن يكون قرارًا إداريًا نهائيًا، وإزاء عدم تحديد المشرّع لمفهوم القرار الإداري المؤثر، وكذلك الحال بالنسبة للقرار الإداري النهائي، نجد أنّ الفقه والقضاء قد اجتهدا في هذا الشأن، عليه تدور إشكالية الدراسة في البحث حول مفهوم القرار الإداري النهائي، وما يعد قرارًا إداريًا نهائيًا، وكذلك الحال بالنسبة للقرار المؤثر، في ظل اجتهادات الفقه والقضاء في الدول محل الدراسة، ويتفرع من ذلك التساؤلات التالية:

أسئلة الدراسة

1. ماذا يقصد بالقرار الإداري النهائي؟
2. ما القرارات التي تدخل في نطاق القرار الإداري النهائي والأعمال التي تخرج من ذلك؟
3. ماذا تعني صفة النهائية في القرار الإداري في الفقه والقضاء؟
4. ما الأعمال التي تعد قرارات إدارية مؤثرة يمكن الطعن عليها بالإلغاء، وما الأعمال التي لا تعد كذلك؟

منهج الدراسة

لتحقيق ما سبق من أهمية وأهداف؛ فإن المنهج المتبع في هذه الدراسة هو المنهج التحليلي؛ بهدف الوقوف على الأحكام القضائية، والنصوص القانونية، وعرضها وتحليلها، وكذلك ستتبع الدراسة المنهج المقارن؛ وذلك لمقارنة النصوص القانونية وأحكام القضاء في سلطنة عمان بالنصوص القانونية، واجتهاد القضاء في جمهورية مصر العربية.

الدراسات السابقة

1. رسالة لنيل درجة الماجستير بعنوان: "**الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء – دراسة مقارنة**" للباحث: عيسى بن آدم الرئيسي، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، الأردن، 2004.

تناولت الدراسة الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء (دراسة مقارنة) بين المشرّع العماني والأردني والمصري، وتتكون من: مقدمة وفصل تمهيدي وفصلين أساسين، كان الفصل التمهيدي حول تعريف القرار الإداري فقهًا وقضاء، وأهمية القرار الإداري لتنفيذ الإدارة لمهامها ومسؤولياتها الإدارية، أما الفصل الأول: فتناول عناصر القرار الإداري القابل للطعن بدعوى الإلغاء، وكان الفصل الثاني: حول مدى اختصاص محكمة العدل العليا بنظر مشروعية الأنظمة الإدارية، وانتهت بخاتمة: أشارت إلى أنه يخرج عن نطاق دعوى الإلغاء القرار الذي لا يولد آثارًا قانونية؛ لعدم إلحاقه أية أضرار أو تضمينه لأي مساس بالمركز القانوني للطاعن من ناحية أو القرار الذي يولد آثارًا قانونية معينة، لكنها غير ممكنة أو جائزة قانونًا من ناحية أخرى.

وتختلف هذه الدراسة عنها في المنهج المعتمد، حيث إنّ الدراسة السابقة اعتمدت المنهج المقارن، وستعتمد هذه الدراسة بالإضافة إلى المنهج المقارن المنهج التحليلي؛ وذلك لتحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية الصادرة عن القضاء العماني والمصري.

2. رسالة لنيل درجة الماجستير بعنوان: "**القرار الإداري النهائي كشرط لقبول دعوى الإلغاء – دراسة مقارنة**"، فيصل عقلة سالم الشرفات، جامعة اليرموك، كلية القانون، الأردن، 2017.

تناولت هذه الدراسة القرار الإداري النهائي كشرط لقبول دعوى الإلغاء دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، وتتكون من ثلاثة فصول، كان الأول: عن ماهية القرار الإداري النهائي، وتناول مفهومه وخصائصه، بينما تناول الثاني: حدود القرارات الإدارية النهائية، وذلك فيما يدخل في القرارات الإدارية النهائية، وما لا يعد قرارات إدارية نهائية، وتناول الفصل الثالث: حجية القرار الإداري النهائي من حيث المفهوم وآثار القرار الإداري النهائي، وانتهت الدراسة بجملة من النتائج، من أهمها: إن القرار الإداري لا يقبل التصديق عليه أو مراجعته من جهة أو سلطة أعلى.

وتختلف هذه الدراسة عنها في اعتمادها على القانون العماني والمصري، بخلاف الدراسة السابقة التي اعتمدت على القانون الأردني مقارنة بالتشريع المصري، بالإضافة إلى تناولها بجانب شرط النهائية شرط تأثير القرار الإداري.

3. رسالة لنيل درجة الماجستير، بعنوان: "**صفة النهائية في القرار الإداري – دراسة مقارنة**" رشا عبد الرازق جاسم الشمري، جامعة النهرين، بغداد، 2005.

تناولت الدراسة صفة النهائية في القرار الإداري دراسة مقارنة بين العراق ومصر، حيث كان الفصل الأول عن: تعريف القرار النهائي في التشريع والفقه والقضاء، والفصل الثاني تناول: خصائص القرار الإداري النهائي وتمييزه عمّا سواه، أما الفصل الثالث فتناول: آثار القرار الإداري النهائي.

وتختلف هذه الدراسة عنها في دراسة نهائية القرار الإداري باعتبارها شرطًا لقبول دعوى الإلغاء، وذلك بالمقارنة في القانون العماني والمصري، أما الدراسة السابقة، فقد تناولتها بالمقارنة في القانون العراقي والمصري، هذا فضلا عن أنّ هذه الدراسة تتناول بجانب شرط النهائية للقرار الإداري أن يكون قرارًا مؤثرًا.

خطة الدراسة

- الفصل الأول: القرار الاداري القابل للطعن بدعوى مراجعة القرارات الإدارية.
  - ♦ المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري
    - o المطلب الأول: تعريف القرار الإداري
    - o المطلب الثاني: أركان القرار الإداري
  - ♦ المبحث الثاني: شروط قبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية.
    - o المطلب الأول: الشروط المتعلقة بالقرار الإداري.
    - o المطلب الثاني: الشروط المتعلقة برافع الدعوى.

- الفصل الثاني: شرط وجود القرار الإداري النهائي والمؤثر.
  - ♦ المبحث الأول: شرط نهائية القرار الإداري.
    - o المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري النهائي.
    - o المطلب الثاني: شرط نهائية القرار الإداري في القضاء الإداري العماني.
  - ♦ المبحث الثاني: شرط تأثير العمل الإداري.
    - o المطلب الأول: مفهوم الأعمال الإدارية المؤثرة.
    - o المطلب الثاني: تأثير العمل الإداري كشرط لقبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية في القضاء العماني.

الفصل الأول

القرار الإداري القابل للطعن بدعوى مراجعة القرارات الإدارية

لما كانت جهة الإدارة قد أناط بها المشرّع تحقيق المصلحة العامة، والسهر على خدمة المواطنين، فإنه لابدّ لها في سبيل تحقيق هذه الغاية المنوطة إليها من وسائل، وقد كفل المشرّع لجهة الإدارة، الوسائل التي من خلالها تستطيع أن تحقق هذه الغاية، ومن بين هذه الوسائل وأهمها على الإطلاق: القرار الإداري، والذي من خلاله تتمكن جهة الإدارة من مباشرة نشاطها، ومزاولة المهام المسندة إليها، بيد أنه ومع هذه الأهمية للقرار الإداري، إلا أنّه من الطبيعي أن يشوب عمل الإدارة في كثير من الأحوال نقص أو خطأ؛ ممّا ينتج عنه ضرر بالنسبة للمخاطبين به.

وإزاء ما تقدم، فإنّ المشرّع كفل للمخاطبين بالقرار الإداري مكنة مخاصمة هذا القرار أمام القضاء متى ما توافرت لذلك شروط وأحكام، بيّنها القانون والفقه الإداري، ودرجت المحاكم الإدارية عليها، والتي من أهمها أن تخاصم القرار الإداري النهائي، حيث تعرف هذه الدعوى بدعوى الإلغاء في التشريعات والقوانين المقارنة، بينما أطلق عليها المشرّع العماني دعوى مراجعة القرارات الإدارية[1].

وقبل التطرق لدراسة القرار النهائي المؤثر كشرط لدعوى مراجعة القرارات الإدارية، فإنه لابد من بيان ماهية القرار الإداري القابل للطعن، بدعوى مراجعة القرارات الإدارية، حيث إنّه من المهم تعريف القرار الإداري، وبيان عناصره وأركانه ثمّ التطرق لأهمية القرار الإداري، وبيان دوره في إنجاز جهة الإدارة لمهامها، وتحقيقها للغايات والواجبات المنوطة بها؛ ولذا سوف يبين الباحث في المبحث الأول من هذا

[1] أطلق المشرع العماني على دعوى الإلغاء دعوى مراجعة القرارات الإدارية، وذلك في قانون الإجراءات الإدارية رقم 99/91، والمعدل بالمرسوم السلطاني رقم 2023/35، صادر في 2022/6/16، نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم 1445الصادر في 2022/6/19 .

الفصل: مفهوم القرار الإداري، ثم يتعرض في المبحث الثاني: لشروط قبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

مفهوم القرار الإداري

إنّ القرار الإداري وسيلة قانونية مهمّة، تلجأ إليها جهة الإدارة؛ لكي تحقق أهدافها والغايات التي أناط المشرّع إليها مسؤولية تحقيقها؛ ولذلك فإنّ جهة الإدارة تصدر العديد من القرارات يوميًا في شتّى المجالات، مثل: مجال الضبط الإداري، ومجال التراخيص الإدارية، وغيرها، ولهذه الوسيلة القانونية عناصر وخصائص لابد من توافراها لكي نكون بصدد قرار إداري.

وعليه، فإنّ الباحث سوف يوضح في هذا المبحث المقصود بالقرار الإداري وأهميته في المطلب الأول ثم يتعرض لبيان أركان القرار الإداري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري

على الرغم من الأهمية البالغة للقرار الإداري إلا أنّ المشرّع في سلطنة عمان والمصري لم يتطرقا إلى تعريف القرار الإداري، حالهم في ذلك حال أغلب التشريعات المقارنة، حيث لم تورد تعريفا للقرار الإداري، وقد أسندت هذه المهمة للفقه والقضاء، والذي تصدى لبيان المقصود بالقرار الإداري.

لذلك سوف يعرض الباحث في هذا المطلب المقصود بالقرار الإداري في الفرع الأول، وأهمية القرار الإداري في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري لغة واصطلاحا

في هذا الفرع يبين الباحث المقصود بالقرار الإداري لغة، وكذلك وفي الاصطلاح، وفقا لما استقر عليه اجتهاد الفقه وأحكام القضاء.

أولا: تعريف القرار الإداري لغة

القرار: المستقر من الأرض، ويوم القر بالفتح: اليوم الذي يلي يوم النحر؛ لأن الناس يقرون في منازلهم، والقرار في المكان الاستقرار فيه[1]، ومن ذلك قوله تعالى مخاطبا نساء النبي: "وقرن في بيوتكن ولا تبرجن تبرج الجاهلية الأولى وأقمن الصلاة وآتين الزكاة وأطعن الله ورسوله"[2]، وقوله: "وقرن في بيوتكن" أي الزمن بيوتكن، واستقررن فيها، والقرارة ما قرّ فيه الماء، والقرارة من الأرض المكان المطمئن المستقر[3]، وقد وردت لفظة القرار في القرآن الكريم بمعنى المستقر.

أما لفظ الإدارة فإنها لم ترد في القرآن الكريم، وقد جاء في القرآن الكريم لفظة تديرونها في قوله تعالى: "إلا أن تكون تجارة حاضرة تديرونها بينكم"[4] وجاءت أيضا لفظة تدور في قوله تعالى: "ينظرون إليك تدور أعينهم كالذي يغشى عليه من الموت"[5]، كما لم ترد كلمة الإدارة أيضا في الأحاديث النبوية،

---

[1] محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، **مختار الصحاح**، نسخة إلكترونية، ص 221.

[2] سورة الأحزاب، الآية 33.

[3] محمد مكرم بن علي جمال الدين، **لسان العرب**، دار المعارف، مصر، نسخة إلكترونية، ص3580.

[4] سورة البقرة، الآية 282.

[5] سورة الأحزاب، الآية 19.

وقد ذكرت معاجم اللغة لفظ دور ومشتقاتها، لكنّها لم تذكر كلمة إدارة، وقد ذكر الرازي، وابن منظور، والزبيدي، كلمات قريبة منها، ولم يذكروها بلفظها[1].

ولفظ الإدارة لفظ لاتيني، وتعني: الخدمة، باعتبار أن الذي يعمل في الإدارة يقوم بخدمة الآخرين، وبالتالي فإن الإدارة بهذا تصبح مركزا لتلبية خدمات المجتمع، وإشباع حاجاته[2].

لهذا نجد أن أحد الباحثين يذكر: إنّ القرار الإداري لغة هو: العمل الذي تجريه جهة الإدارة بعد أن يستقر عليه رأيها، أي: بعد تمحيصه وتدقيقه؛ هادفة في ذلك إلى تحقيق المصلحة العامة[3].

وبعد بيان القرار الإداري لغة، يورد الباحث تعريف القرار الإداري في الاصطلاح الفقهي والقضائي، وذلك على النحو التالي.

ثانيا: تعريف الفقه للقرار الإداري

لقد تصدّى الفقه الأجنبي لتعريف القرار الإداري، حيث نجد العديد من الفقهاء قد تعرضوا في مؤلفاتهم لبيان المقصود بالقرار الإداري، حيث ذهب البعض في تعريفه بأنه: "كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلة معينة"[4]، وقد ذهب البعض في تعريفه بأنه: كل عمل يحدث تعديلا في الأوضاع القائمة[5]، كما عرف أيضا بأنه "إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد، يصدر من سلطة إدارية في صورة تنفيذية أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر" هذا، وقد ذهب بعض الفقهاء في تعريفه بأنه: "العمل الذي بواسطته

---

[1] د. حافظ أحمد الكرمي، **الإدارة في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم**، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية،2007، ص 27.

[2] د. قصري فريدة، **مدخل إلى علم الإدارة**، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والاقتصادية، 2021، ص8.

[3] د. أحمد عبد العظيم عبد القادر، **القرار الإداري وأسباب إلغائه**، مطبعة القضائية، الخرطوم، 2005، ص28.

[4] راجع في هذا د. سليمان الطماوي، **نظرية التعسف في استعمال السلطة**، دار الفكر العربي، 2014، ص27.

[5] مشار إليه لدى د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، **السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية**،أطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة،1971، ص210.

تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة"[1]، في حين يعرف جانب آخر من الفقهاء القرار الإداري بأنه: "يصدر بالإرادة المنفردة مولدًا التزامات، والغالب حقوقًا لصالح أو لعاتق الغير بدون رضاهم"[2]، بينما يرى جانب من الفقه أن التعريف المناسب للقرار الإداري يكون بهذا المعنى: "كل تصرف قانوني يصدر عن سلطة إدارية ومستقلا عن القانون الخاص بمعنى أنه لا يصدر بصدد ممارسة حق أو سلطة قانونية منطوية تحت لواء القانون الخاص"[3].

ونجد أن الفقه العربي قد تصدى أيضاء لتحديد المقصود بالقرار الإداري، حيث عرف بأنه: إفصاح عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة قانونية عامة أو موضوعية، حين يكون العمل لائحة، وإما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها أو منح رخصة أو إلغائها[4]، وعلى الرغم من أهمية هذا التعريف إلا أنه من وجهة نظر الباحث فإنّ هذا التعريف ليس جامعًا إذا إنه نصّ على إفصاح الإدارة عن إرادتها، وبالتالي فإنه في الحالة هذه يستبعد أو لا يشمل القرارات السلبية التي أجمع الفقه على اعتبارها قرارات إدارية، والتي لا تفصح فيها جهة الإدارة عن إرادتها، وإنما تلتزم الصمت.

بينما عرفه بعض الفقهاء بأنه: عمل قانوني، تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة؛ بقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة، إما في الحقوق أو الالتزامات[5].

---

[1] تمت الإشارة إلى هذا التعريف لدى د. شاب توما منصور، **القانون الإداري**، جامعة بغداد،1980، ص389.

[2] Vedel(G)Droit admainistrative,1980,p237 مذكور عند د. حسني درويش عبد الحميد، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة في التشريع والفقه والقضاء الفرنسي والمصري والكويتي**، الكتاب الثاني، **ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية**، الطبعة الأولى 2020، ص9.

[3] Odent(R),Waline(M),Verder(M),Tome I op.p7. تمت الإشارة إليه لدى المرجع السابق، ص9.

[4] د. سليمان الطماوي، **نظرية التعسف في استعمال السلطة**، مرجع سابق، ص28.

[5] د. مصطفى أبو زيد فهمي، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، دار المطبوعات الجامعية، ص262.

كما تمّ تعريف القرار الإداري بأنه: تعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة؛ بقصد إحداث أثر قانوني نهائي[1]، في حين وصفه الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بأنه: عمل قانوني، يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة[2].

في حين يذهب البعض في تعريف القرار الإداري إلى أنه: عمل قانوني، يصدر من جانب الإدارة وحدها أي بإرادتها المنفردة، بقصد إحداث أثر قانوني معين في مواجهة المخاطبين به، سواء بإنشاء مركز قانوني أو التأثير في مركز قانوني قائم[3].

ويرى بعض الفقهاء في سلطنة عمان بأنّ القرار الإداري هو: "عمل قانوني نهائي يصدر بالإرادة المنفردة لسلطة إدارية وطنية، بقصد إحداث أثر قانوني معين ممكنًا وجائزًا قانونا"[4].

وفي الحقيقة، إنه، وإن كانت هناك اختلافات في التعريفات التي وضعت للقرار الإداري، إلا أن هذا الاختلاف لا يعدو أن يكون اختلافا في التفاصيل، أما على جوهر القرار الإداري، المتمثل في أنه عمل قانوني، صادر بالإرادة المنفردة لجهة الإرادة؛ بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، فإنه يمكن أن نجد شبه إجماع حوله.

ثالثا: تعريف القضاء للقرار الإداري

إن أحكام مجلس الدولة الفرنسي لم تتضمن تعريفًا للقرار الإداري، وكل ما أشار إليه المجلس، وهو بصدد رقابته على القرارات الإدارية، هو تحديد شروط قبول دعوى الإلغاء، وأن يكون الطعن منصبا

---

[1] د. محمود عاطف البنا، **مبادئ القانون الإداري في أساليب النشاط الإداري ووسائله**، دار الفكر العربي،1979، ص297.

[2] د. محمد رفعت عبد الوهاب، **القانون الإداري**، الطبعة الأولى،1981، ص28.

[3] د. حسني درويش عبد الحميد، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة في التشريع والفقه والقضاء الفرنسي والمصري والكويتي**، الكتاب الثاني، **ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية**، مرجع سابق، ص21.

[4] د. سالم بن راشد العلوي، **القانون الإداري وتطبيقاته في سلطنة عمان – دراسة مقارنة**، أكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة مجمع البحوث والدراسات، الطبعة الأولى، 2019، ص241.

على قرار إداري، سواء اتخذ صورة قرار فردي أو لائحي، وبعد ذلك يقرر اختصاصه في الرقابة من عدمه في ضوء ذلك[1].

أما القضاء الإداري المصري فإنه، ومنذ نشأته، قد تصدى لوضع تعريف للقرار الإداري، حيث عرف مجلس الدولة المصري القرار الإداري بأنه: "كل إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمنا من إدارة هذه المصلحة في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانونا، في حدود المجال الإداري. ويقصد منها إحداث أثر قانوني، ويتخذ صفة تنفيذية، والقرار الإداري أو الأمر الإداري على خلاف القوانين واللوائح، يتمّ ويحدث أثره القانوني بمجرد صدوره، وتتوفر له القوة التنفيذية بغير الحاجة إلى إعلانه أو النشر عنه. اللهم إذا كان الإعلان أو النشر عنصرًا أساسيًا في كيانه ووجوده"[2]، ويعد هذا التعريف من التعاريف الأولى التي صدرت عن مجلس الدولة، باعتباره صادرًا عنه في السنة القضائية الأولى من نشأته.

كما عرفه أيضا بأنه: "إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة، بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، فمن أركان القرار الإداري أن يكون له محل وهو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه يقوم مباشرة وفي الحال. وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل مركز قانوني قديم أو إلغاؤه. بهذا يغاير المحل في العمل القانوني المحل في العمل المادي، الذي يكون دائما نتيجة مادية واقعية[3].

---

[1] نقلا عن د. حسني درويش عبد الحميد، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة في التشريع والفقه والقضاء الفرنسي والمصري والكويتي**، الكتاب الثاني، **ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية**، مرجع سابق، ص8.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري_ الدعوى رقم1/1قضائية_جلسة1947/3/19_س1 _ص34.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري _الدعوى رقم6/1146ق_1954/2/28_س8ص777_والدعوى رقم 6/662ق _1954/3/10_ س8ص912.

ونجد في تعريف حديث صادر عن مجلس الدولة المصري للقرار الإداري بأنه: "لما كان مصطلح القرار الإداري قد أضحى معبرًا عن مدلول استقرّ فقهاء وقضاء بحسبانه إفصاحًا عن إرادة الجهة الإدارية الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح؛ بقصد إحداث مركز قانوني معين، إنشاء أو تعديلا أو إلغاء" متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة، وعليه فليس كل قرار يصدر من جهة إدارية يعد في جميع الأحوال قرارًا إداريًا؛ مما يختص القضاء الإداري بطلب وقف تنفيذه أو إلغائه؛ إذ لابد لتحقق وقف القرار حسبما سلف أن يكون ذلك بحسب موضوعه"[1].

هذا، ونجد أن قضاء محكمة القضاء الإداري في مصر عرف القرار الإداري وفقا ما انتهى إليه قضاء المحكمة الإدارية العليا على ما سيرد تباعا، ولذلك فإنه لابد من بيان التعريف وفقا لقضاء وأحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر.

حيث عرفته في أحد أحكامها بأنه: "إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة طبقا للقوانين واللوائح أيا كان الشكل الذي يصدر به سواء كان مكتوبا أو شفويا"[2]، وعرفته في قضاء لها آخر بأنه: "هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين: إنشاء أو تعديلا أو إلغاء، متى كان ذلك ممكنا وجائزا، وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة، ويكون الحكم على توافر أركانه أو عدم توافرها أو صحته: شكلا وقانونا أو غاية من اختصاص القضاء الإداري دون المدني"[3]، كما نجد لها حكما آخر، يعرف القرار الإداري أيضا بأنه: "إفصاح من جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 58/32461ق، جلسة 2007/1/30، مجموعة المبادئ الصادرة عن المحكمة في الفترة من أكتوبر 2006إلى سبتمبر 2007، ص352 وما بعدها.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا_الطعن رقم1787 لسنة39ع.ق. جلسة1998/11/1.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا_ الطعنرقم6670لسنة 42ق.ع جلسة 1999/5/9.

تحقيق مصلحة عامة، كما أنه من المستقر عليه أن إفصاح جهة الإدارة لا يشترط فيه _كقاعدة عامة_ أن يفرغ في شكل محدد إلا إذا تطلب القانون أن يتخذ القرار شكلًا معينًا"[1].

هذا، وعلى الرغم مما يراه الفقه من استقرار القضاء على هذا التعريف، إذ أنه درج عليه منذ إنشائه وقبول غالبية الفقهاء به إلا أنه وجه له بعض الانتقادات من لدن بعض الفقهاء، ويمكن تلخيصها في الاتي[2]:

1. التعريف القضائي للقرار الإداري اشتمل على عبارة إفصاح الإدارة ومعنى الإفصاح لا يشمل إلا القرارات التي تصدرها الإدارة صراحة إلا أنه لا يتضمن القرارات الإدارية الضمنية والتي تحوز القيمة القانونية ذاتها التي تحيزها القرارات الإدارية الصريحة.
2. التعريف القضائي للقرار الإداري يقصر آثار القرار الإداري على إحداث أثر قانوني معين والحقيقة أن آثار القرار الإداري لا تقتصر على إنشاء مركز قانوني جديد بل يمكن أن تعدل في مركز قانوني قائم أو تلغيه.
3. لقد اهتم القضاء الإداري عند تعريفه للقرار الإداري اهتماما واضحا بإيراد شروط صحة القرار الإداري وهي شروط تخرج عن ماهية القرار الإداري في ذاته وتحديد مدلوله، حيث يشترط التعريف القضائي للقرار الإداري اتفاق القرار مع القوانين واللوائح وأن يصدر في الشكل الذي تطلبه القانون، وأن يكون محله إحداث (مركز قانوني) ممكنا وجائزا، وأن يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة وهذه الشروط تتصل بصحة القرار الإداري وتحديد أركانه، وهذه مسألة تخرج عن تعريف القرار الإداري وطبيعته، وعليه فإن إدخالها في التعريف يجعل التعريف معيبا.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا _الطعن رقم2435لسنة 36ق جلسة 1999/6/27.

[2] انظر: مصطفى أبو زيد فهمي، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، ومحمد فؤاد عبد الباسط، **أعمال السلطة الإدارية القرار الإداري والعقد الإداري**.

إضافة إلى ما سبق فإن اشتراط بعض الأحكام صفة التنفيذية عند تعريفها للقرار الإداري يجعلها منتقدا حيث إنّ القرارات الإدارية ليست كلها واجبة التنفيذ على الإفراد.

ويمكن القول إن الانتقادات السابقة وإن كانت بعضا منها ثانوية أو في غير محلها، فإن بعض منها صحيحة ومن ذلك ايراد التعريف القضائي لعبارة إنشاء مركز قانوني معين حيث إنّ القرار الإداري لا يهدف دائما إلى إنشاء مركز قانوني جديد وإنما يمكن أن يعدل أو يلغي مركز قانوني قائم.

ويتضح أن مجلس الدولة المصري قد حاول تلافي بعض هذه الانتقادات التي وجهت للتعريف الذي وضعه ومن ذلك قضائه بإن القرار الإداري" إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء مصلحة عامة[1].

ومما سبق يتضح أن مجلس الدولة المصري قد استبدل في هذا الحكم جملة إحداث مركز قانوني معين بجملة إحداث أثر قانوني معين حيث إنّ كلمة أثر أكثر اتساعا ومسايرة لمعنى القرار الإداري، بحيث يمكن أن يكون هذا الأثر إنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز قانوني معين وليس الاقتصار على إحداث هذا المركز[2].

وقد تصدت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان[3] لتعريف القرار الإداري منذ نشأتها، حيث عرفت القرار الإداري بأنه" تصرف قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة ملزمة لينشأ مركزا قانونيا جديدا أو يؤثر في مركز قانوني قديم لفرد أو لعدد من الأفراد وبناء على سلطتها العامة بمقتضى

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم 29 لسنة 2، جلسة 1996/4/28.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء**، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1983، ص43.

[3] أنشئت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان بالمرسوم السلطاني رقم 99/91، وكانت محكمة مستقلة تختص بالدعاوى الإدارية، وبعد صدور المرسوم السلطاني رقم 2022/35 أصبحت دائرة ضمن القضاء العادي.

القوانين واللوائح"[1]، كما عرفته أيضا بأنه" إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معينا متى كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"[2].

كما تعرف المحكمة القرار الإداري في الاستئناف رقم ستة وأربعون /لسنة الخامسة عشر بأنه " القرار الإداري هو إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثرا قانونيا معينا يكون ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء مصلحة عامة"[3]، وقد اتجهت المحكمة في هذا التعريف للقرار الإداري إلى الدقة والتحديد أكثر من التعارف السابقة حيث قضت المحكمة في حكمها بأن أوردت عبارة إفصاح الإدارة المختصة فإضافة عبارة المختصة وهذه الإضافة دون شك لها أهميتها حيث تشير المحكمة إلى أن القرار الإداري لكي يعد كذلك لابد أن يصدر من جهة إدارية مختصة، وكذلك أضافة عبارة الشكل الذي يتطلبه القانون في إشارة منها إلى وجوب أن يكون القرار متبعا للشكلية التي قررها القانون متى قرر ذلك.

وفي أحد أحكامها الحديثة تعرف محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان القرار الإداري بأنه" تعبير الإرادة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إنشاء مركز قانوني معين

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان رقم 28/لسنة 2في جلسة6/18/ 2002مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة في عاميها الأول والثاني، ص247.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئنافين رقم 1،2 لسنة 5في جلسة 2005/6/11 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام، من العام الأول حتى الخامس عشر، ص421.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم 15/46ق بجلسة 2015/2/2 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى العام الخامس عشر، ص425.

أو إلغائه أو تعديله متى كان ذلك جائزا وممكنا قانونا وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة..." [1]، ونجد أن المحكمة لا تختلف في تعريفها هذا عن التعاريف السابقة كثيرا بيد أنها استخدمت لفظ تعبير بدلا من إفصاح والذي درجت على استخدامه سابقا، وهذا استعمال موفق من المحكمة حيث إنّ لفظ تعبير أشمل وأوسع من لفظ الإفصاح.

ومن خلال التعريف الفقهي والقضائي للقرار الإداري يتبين ما يأتي:

1. **القرار الإداري عمل قانوني صادرا عن سلطة إدارية**

وهذا يستنتج من التعريفات الفقهية والقضائية للقرار الإداري والتي نصت على أن القرار الإداري عمل قانوني، حيث إنّ إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة يكون بالعمل القانوني هذا من ناحية ومن ناحية أخرى هو عمل قانوني نهائي إذ لا يعد العمل القانوني غير النهائي الصادر عن الإدارة قرار إداريا، ويراد بالعمل القانوني العمل الذي تأتيه الإدارة بقصد ترتيب آثارا قانونية عليه كإنشاء حق أو ترتيب التزام وتتجسد في الإعمال التي تباشرها جهة الإدارة باعتبارها سلطة إدارية عامة لها حقوق وامتيازات معينة وعليه فإن هذه الأعمال القانونية تطبق عليها قواعد القانون العام ويختص القضاء الإداري بنظر المنازعات الناجمة عنها[2].

وذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر أنه لكي يكون التصرف قرار إداريا لا بد أن يصدر من سلطة عامة أو عن جهة تمارس هذه السلطة وفق حكم القانون والقرار الإداري بأحكامه المعروفة من وسائل السلطة العامة[3].

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم656/لسنة18ق.س، بجلسة 2018/5/8مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، الجزء الثاني، ص2012.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المعارف للنشر، الإسكندرية، ص454.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 35/3089ق.ع جلسة 1990/12/16، مشار إليه لدى د حسني درويش عبد الحميد، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة في التشريع والفقه والقضاء الفرنسي والمصري والكويتي**، الكتاب الثاني، **ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية**، مرجع سابق، ص41.

فالقرار الإداري امتياز يمنح لجهة الإدارة لكي تتمكن من تحقيق أهدافها ويتطلب هذا أن تكون السلطة الإدارية وطنية تطبق القوانين والأنظمة والوطنية وعليه فأنه لا يعد قرار إداري ما يصدر عن سلطات أجنبية.

2. **القرار الإداري يصدر من جانب** واحد **(الإرادة المنفردة)**

لا شك أن القرار الإداري يصدر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية، حيث تعبر الإدارة عن إرادتها صراحة أو ضمنا وفق للشكل والإجراءات التي ترى ملاءمتها مالم يلزمها القانون باتباع شكل أو إجراء معين، وعليه فإن جهة الإدارة تبت في أي أمر يدخل في اختصاصها دون الحاجة في الحصول على رضاء ذوي الشأن أو موافقتهم ومن صور ذلك قرارات نوع الملكية للمنفعة العامة والاستيلاء المؤقت[1].

كما أنه لا يشترط لتوافر عنصر الإرادة المنفردة في القرار الإداري أن يصدر القرار الإداري من فرد واحد، ذلك أنّ العبرة ليست بعدد أعضاء السلطة الإدارية الذين يصدرون القرار، وإنما العبرة في الإرادة التي يمثلونها، فمثلا يمكن أن يشترك أكثر من شخص في إصدار القرار، ومع ذلك يعد القرار صادرًا بالإرادة المنفردة متى كان هؤلاء الأشخاص، وعلى الرغم من تعددهم، يمثلون جهة إدارية واحدة[2].

هذا بالإضافة إلى طبيعة القرار الإداري، باعتباره صادرًا بالإرادة المنفردة لا تتغير، ولو كان نفاذه وترتيب آثاره معلقةً على موافقة بعض الأفراد، ومن ذلك مثلا: قرارات التعيين، وقرارات منح الترخيص، فإرادة الأفراد في تكوين هذه القرارات لا تعدو أن تكون عنصر السبب في القرار أو اعتبارها شرطًا من شروط صحته، فتلتزم الإدارة بهذا الشرط كما تلتزم بالشروط الأخرى[3].

---

[1] د. حسني درويش عبد الحميد، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة في التشريع والفقه والقضاء الفرنسي والمصري والكويتي**، الكتاب الثاني، **ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية**، مرجع سابق، ص51.

[2] د. محمد فؤاد عبد الباسط، **القانون الإداري، تنظيم الإدارة_ نشاط الإدارة_ وسائل الإدارة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص414 وما بعدها.

[3] د. محمد فؤاد عبد الباسط، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص419.

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا بمصر في هذا الجانب أن تدخل إرادة الأفراد علة هذا النحو لا ينشئ المركز القانوني الذي يتولد عن القرار، بل يعتبر شرطًا لنفاذه، وهي تنص في ذلك "أن رضا الموظف وإن كان لا ينهض ركنا على إنشاء المركز القانوني إلا أنه بطبيعة الحال يلزم لتنفيذ القرار فلا يجبر الموظف على قبول الوظيفة العامة"[1].

3.**القرار الإداري يتصف بالنهائية**

يُقصد بنهائية القرار الإداري ذلك القرار المستكمل لجميع عناصر وجوده، والذي أصبح صالحا بذاته للتنفيذ[2]، كما عرفته محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه: القرارات التي تصدر من سلطة إدارية تملك حق إصدارها دون الحاجة إلى تصديق أو تعقيب إدارية عليا، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري[3].

وقد عرفت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان صفة النهائية في جملة من أحكامها، ومن ذلك نصها: "القرار الإداري النهائي الذي يجوز الطعن عليه هو أن يكون صادرا من سلطة إدارية مختصة دون الحاجة إلى تصديق سلطة أعلى بقصد إحداث أثر قانوني معين"[4].

فلا يمكن أن يطلق وصف القرار الإداري إذا لم يكن القرار نهائيا، وهذا النوع من القرارات هو الذي يبسط عليها القضاء الإداري رقابته.

4. القرار الإداري مؤثرا في المراكز القانونية

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا_ الطعن 709لسنة 4قفي 1959/12/12، ص94.

[2] د. محمد الأعرج، **القانون الإداري المغربي**، مشار إليه لدى د. عبد الرحمن ال ثاني، **إلغاء القرار الإداري لعيب السبب**، الجزء الأول، مركز الغندور، القاهرة،2023، ص177.

[3] المستشار حمدي ياسين عكاشة، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص39 وما بعدها.

[4] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم 7، 90ق.س بجلسة 2007/12/17 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، ص426.

يشترط في القرار الإداري أن يكون مرتبا لآثار قانونية، وذلك حسبما ورد في التعريفات السابق ذكرها، سواء كان هذا التأثير بإنشاء مركز قانوني جديد أو إلغاء مركز قانوني قائم أو تعديله.

فكما هو واضح من تعريف العمل القانوني الذي سبق بيانه بأن جهة الإدارة تهدف من إصدار القرار ترتيب آثارٍ قانونية معينة، وعليه فإن الأعمال التي لا تولد آثارًا قانونية، لا يعد من ضمن القرارات الإدارية.

الفرع الثاني: أهمية القرار الإداري

بعد بيان مفهوم القرار الإداري، وتحديد المقصود منه، فإنه لابد من الإشارة إلى أهمية القرار الإداري، وذلك من الناحية النظرية والعملية.

مع تقدم الحياة الحديثة وتطورها، وصعوبة قيام المشرّع بوضع تشريع لكل مجالات الحياة في الدولة إلا بصورة عامة، بحيث يترك للإدارة عند تنفيذها للقوانين مهمة إصدار الأعمال القانونية والمادية، التي تجعل تنفيذ هذه القوانين أمرًا ممكنًا، بل إنّ هناك مجالات ترك المشرّع أمر تنظيمها للإدارة ابتداء، ودون تدخل من السلطة التشريعية، مثل: مجالات تنظيم المرفق العام، ومجالات الضبط الإداري[1]، وعليه، فإن الإدارة تلجأ للأعمال القانونية لأداء مهامها، وتسيير نشاطها، ومن بين هذه الأعمال القرار الإداري الذي هو تعبير وإعلان مسبق عن إرادة الإدارة، يخضع لشكل محدد، تقرر من خلاله أن تخضع حالة فردية معينة لنص قانوني معين، وبه يتبين اتجاهات استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية، بحيث يأتي العمل المادي في النهاية مطابقا ومتفقا مع القرار الإداري، فالقرار الإداري إذًا أضحى الوسيلة القانونية لتنفيذ الأحكام العامة الواردة في القاعدة القانونية[2].

---

[1] د. رأفت فوده، **سلطة التقدير المستقلة**، دار النهضة العربية،2017، الطبعة الأولى، ص29.

[2] عيسى بن آدم الرئيسي، **الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء**، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، 2004، ص27.

هذا وإن لجهة الإدارة في ظل الدولة الحديثة وظائف عديدة تقوم بها، ونجد أن الفقه الفرنسي حصرها في صورتين، تتمثل الأولى في: أن النشاط الإداري يهدف إلى إخضاع الحياة في جماعة إلى نظام قانوني معين، ولتحقيق هذه المهمة؛ تقوم جهة الإدارة بإصدار أعمال قاعدية ملائمة ومناسبة، تضاف إلى القواعد الدستورية والتشريعية والقضائية، وهذه القواعد تمثل فرض أمر معين على الأفراد، يجب عليهم الالتزام بالقيام به أو الامتناع عنه أو ضرورة الحصول على ترخيص لمباشرته، ومن ناحية أخرى، يكون الهدف من النشاط الإداري القيام بأداء معين للمستحقين قانونًا، مثل: توزيع الضمان الاجتماعي[1]، ولكي تحقق جهة الإدارة هذه الأهداف؛ فقد منحها القانون العام سلطات وامتيازات ليس لها مثيل في القانون الخاص الحاكم للعلاقة بين الأفراد، هذه السلطات تعرف بامتيازات السلطة العامة، فهي القائمة على الصالح العام، وتهدف إلى تحقيق النفع العام من جميع أنشطتها، ومن بين هذه الامتيازات وأهمها على الإطلاق حق الإدارة في إصدار القرارات الإدارية الملزمة بالإرادة المنفردة، دون الحاجة إلى الحصول على رضا أو موافقة المخاطب بهذه القرارات، بل وحتى دون أن تلجأ إلى القضاء ليقرر لها مسبقا هذا الحق، فالقرارات الإدارية تعد من أبرز مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية، والتي تستمد مشروعيتها من القانون العام، وتعد القرارات الإدارية الوسيلة المفضلة لجهة الإدارة في أدائها لوظائفها المتعددة في العصر الحديث.

وعليه يمكن القول بأن أهمية القرارات الإدارية تكمن في:

1. نظريا تتحقق في أن القرارات الإدارية تعد محورا تدور حوله معظم مبادئ ونظريات القانون الإداري، فلا يخلو موضوع من موضوعات القانون الإداري إلا ويثير مسألة القرار الإداري، وهي تعتبر من

[1] المرجع السابق، ص28 وما بعدها.

الامتيازات التي تتمتع بها جهة الإدارة، كما أنها الوسيلة لكي تباشر الإدارة نشاطها، وتحصل بها على الوسائل الأخرى المقررة لها.

2. أما أهمية القرارات الإدارية عمليا فتكمن في أن القرارات الإدارية تعد من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها جهة الإدارة للتعامل مع الأفراد في حياتهم اليومية، كما أنها تعد مجالا رئيسا يبسط من خلالها القضاء رقابته على أعمال الإدارة، حيث إنّ أغلب النزاعات المطروحة أمام القضاء الإداري تدور حول الطعن فيها بالإلغاء، وهذا جعل القضاء الإداري يبتدع الكثير من القواعد والمبادئ المتعلقة بالقرارات الإدارية، سواء ما يتعلق بتعريفها أو مشروعيتها أو أنواعها وكيفية نفاذها والطعن فيها، وشروطه، وغيرها من أحكام.

المطلب الثاني: أركان القرار الإداري[1]

بعد التطرق لبيان المقصود بالقرار الإداري، وتحديد خصائصه ودراسة أهميته، فإنه لابد من دراسة أركان القرار الإداري، وهي خمسة أركان: السبب، والشكل، والاختصاص، والمحل، والغاية.

أما قانون الإجراءات الإدارية في سلطنة عمان فإنه نص في المادة 8 منه على أنه "يتعين أن يكون سند الدعوى في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية، عدم الاختصاص أو عيبا في شكل القرار أو سببه أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة..."[2].

[1] يسميها بعض الفقهاء عناصر في حين يطلق عليها جانب من الفقه أركان ولا فرق بينهما إلا في التسمية.

[2] قانون محكمة القضاء الإداري صدر بالمرسوم السلطاني رقم99/91وعدل عدة مرات أخرها بالمرسوم السلطاني رقم 2022/35 بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء حيث أصبح مسمى قانون محكمة القضاء الإداري بعد ذلك قانون الإجراءات الإدارية.

ونجد أن المشرّع في سلطنة عمان عندما عدد أسانيد دعوى مراجعة القرارات الإدارية ذكر من بينها عيب السبب، على خلاف المشرّع المصري، الذي لم يشر إليه صراحة، وحسنا فعل ذلك تلافيا للخلاف الفقهي والقضائي.

حيث أشارت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم سبعة وأربعين لسنة 1972إلى أوجه الإلغاء، وذلك في موضعين[1]:

1. المادة العاشرة البند الثامن بمناسبة الحديث عن الطعون التي ترفع عن القرارات الإدارية النهائية التي تصدر من جهات قضائية لها اختصاص قضائي، فأشارت إلى جواز الطعن (... وذلك متى كان مرجع الطعن، عدم الاختصاص أو عيبًا في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها).
2. المادة العاشرة البند الرابع عشر بمناسبة حديثها عن طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية، حيث أشارت إلى (ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة).

ويلاحظ على هذه الصياغة أنها لم تشر إلى سببين للطعن، هما: السبب والمحل إلا أن الفقه اتجه إلى اعتبار عبارة (مخالفة القوانين واللوائح) تحمل معنى السبب والمحل.

وعليه، فإن أوجه إلغاء القرار الإداري أو أسباب الطعن هي ذاتها أركان القرار الإداري.

وفي حكم للقضاء الإداري بسلطنة عمان يقول: "وحيث إنّه من المقرر فقهاء وقضاء أنه يشترط لسلامة القرار الإداري توافر خمسة أركان، وهي: ركن السبب، وركن الشكل، وركن الاختصاص، وركن المحل، وركن الغاية، فإن اختل ركن منها كان القرار معيبًا وقابلًا للإبطال"[2].

---

[1] المستشار حمدي ياسين عكاشة، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص489 وما بعدها.

[2] حكم المحكمة العليا بسلطنة عمان دعاوى شؤون القضاة رقم2009/2 بتاريخ 2009/10/26 وهو حكم غير منشور، مشار إليه لدى د. عبد الرحمن ال ثاني، مرجع سابق، ص93.

وسوف يتعرض الباحث لهذه الأركان الخمسة في فرعين بحيث يكون الفرع الأول عن الأركان الإجرائية بينما يكون الفرع الثاني بعنوان الأركان الموضوعية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الأركان الإجرائية

أولا: ركن الشكل والإجراءات

ويقصد بشكل القرار الصور الخارجية التي تحتم القوانين واللوائح أن يفرغ فيها القرار، والأصل هو عدم اشتراط صدور القرار في صيغة أو شكل محدد إلا أنه في بعض الأحوال قد يشترط المشرّع ذلك، كأن يشترط صدوره مكتوبًا أو يشترط نشره[1]، فإنه في هذه الحالة متى خالفت الإدارة الشكل الذي تطلبه القانون لإصدار القرار يكون قرارها معيبًا بعيب الشكل، يمكن الطعن عليه.

أما الإجراءات فيقصد بها: الخطوات التي أوجب المشرّع اتباعها في صنع عملية القرار قبل صدوره فعلًا، فهي تشمل جميع العمليات والخطوات التي يمر بها القرار الإداري، وذلك منذ التحضير لإصداره وحتى إتمام الصيغة أو الإطار الذي سيصدر فيه[2].

وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه: "لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة معينة أو بشكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت جهة الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني"[3]، وفي السياق ذاته، أكدت محكمة القضاء الإداري بعمان أنه: "لا يشترط في القرار الإداري كأصل عام أن يصدر في صيغة معينة أو شكل معين بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين"[4]، إلا أنه متى اشترط القانون صدور القرار في شكل معين فإنه من

---

[1] د. سليمان الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، ص255.

[2] د. إسماعيل البدوي، **القضاء الإداري دراسة مقارنة أسباب الطعن بالإلغاء**، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 91.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر بجلسة 1947/11/18، لسنة 2 ق.

[4] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم31/لسنة5. ق. س، جلسة 2006/3/18، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام الأول وحتى الخامس عشر، ص472.

الواجب على الإدارة اتباع ذلك الشكل الذي حدده القانون كما سبقت الإشارة إليه، وقد قضت محكمة القضاء الإدارية العليا بمصر أن: "جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين، تفصح فيه عن إرادتها الملزمة ما لم يحتم القانون اتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين، ولذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوبا، كما يكون شفويا"[1].

أما محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان فقد قضت في هذا الشأن أن: "السلطة الإدارية تتمتع بحرية التعبير عن إرادتها بأي شكل يضمن وصول إرادتها إلى علم الأفراد، ومن ثم فالأصل أن القرارات الإدارية ليست لها أشكال ولا أنواع تحصرها، وذلك ما لم يفرض المشرّع على الإدارة أن تفرغ إرادتها في شكل معين، وإذا فرض ذلك، فإن القرار يكون معيبًا إذا لم يصدر بالشكل المقرر قانونا"[2]، وعلى هذا استقر القضاء الإداري في الدول محل الدراسة.

وتتعدد صور الإجراءات التي قد يتطلبها القانون لإصدار القرارات، وذلك بحسب نوع القرار، ومن ذلك الإجراءات الاستشارية التي تتعلق بأخذ رأي أو استشارة جهة أو شخص، والإجراءات التمهيدية التي تسبق إصدار القرار والإجراءات التي تتصل بعمل اللجان والمجالس، كما تتعدد الشكليات التي يتطلبها القانون لصدور القرار كتسبيب القرار أو صدوره مكتوبا[3].

ويرى الباحث أنّ لقواعد الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية أهمية تتعلق بحماية المصلحة العامة والخاصة، فهي تعطي الإدارة قدرًا واسعًا للبحث والتروي والدراسة قبل إصدار القرار؛ مما يساهم في تحقيق المصلحة العامة، ويضمن حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، هذا من جانب، ومن جانب آخر، فهي تشكل حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم ومصالحهم من تعسف جهة الإدارة.

ثانيًا: ركن الاختصاص

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1965/12/18، السنة القضائية 11.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم33/لسنة7. ق. س، جلسة 2007/6/10، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام الأول وحتى الخامس عشر، ص473.

[3] د. سالم العلوي، **القانون الإداري في سلطنة عمان وتطبيقاته دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص258 وما بعدها.

يراد بالاختصاص: الصلاحية أو القدرة القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار، وتؤهله لإصدار قراره[1]، فهو إذًا: الصلاحية القانونية التي يتمتع بها مصدر القرار، من حيث النوع والمكان والزمان، فمن حيث النوع، يراد بها نوع المسائل التي يمكن لمصدر القرار أن يمارسها، ويصدر قراره في نطاقها، أما من حيث المكان فهي: الرقعة الإقليمية التي يحق لمصدر القرار أن يباشر وظيفته أو أن يصدر قراراته في حدودها، ومن حيث الزمان فهي: الفترة الزمنية التي يمكن لمصدر القرار أن يباشر دوره أو وظيفته خلالها.

وعرفت محكمة القضاء الإداري بمصر الاختصاص بأنه: السلطة أو الأهلية التي يمنحها القانون بالمعنى العام لجهة الإدارة لتباشر عملًا إداريًا معينًا، ويمنحها القدرة على أدائه عن طريق استعمال وسائل الإدارة التي من بينها القرارات الإدارية اللازمة لمباشرة العمل الإداري، والأصل أنه لا اختصاص إلا بنص، ولكل اختصاص حدود من حيث الموضوع والمكان والزمان، ومن يتولى ذلك الاختصاص، وعلى جهة الإدارة، أن تلتزم بما منحه لها القانون من اختصاص[2].

وبذلك، فإن القرار الإداري يكون معيبًا بعيب عدم الاختصاص متى صدر من شخص ليس له ولاية إصداره، ونجد أن محكمة القضاء الإداري بمصر قد عرفت عيب عدم الاختصاص في أحد أحكامها بأنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، جعله المشرّع من سلطة هيئة أو فرد آخر"[3].

وقضت محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان بأن القرار الإداري متى صدر من جهة غير مخولة بإصداره قانونا، فإنه يكون معيبًا بعيب عدم الاختصاص، حيث تؤكد في أحد أحكامها أنه: "إذا فقد القرار الإداري أحد أركانه الأساسية كان معيبًا بخلل جسيم، ينزل به إلى حد الانعدام، سواء عد الاختصاص أحد أركان القرار الإداري، أم أحد مقومات أركانه التي هي ركن من أركانه، فإن صدور القرار الإداري

---

[1] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق،476.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الدعوى رقم 72/30541ق. جلسة 2018/11/25، غير منشور، مشار إليه لدى د حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص231.

[3] مشار إليه لدى د. عبد الرحمن آل ثاني، **إلغاء القرار الإداري لعيب السبب** مرجع، سابق، ص118.

عن جهة غير منوط بها إصداره قانونًا، يعيبه بعيب جسيم، ينحدر به إلى درجة العدم، ما دام أنه كان في ذلك افتئات على سلطة جهة أخرى لها شخصيتها المستقلة"[1]، وقد رتبت المحكمة على مخالفة الاختصاص حال تعدي سلطة على اختصاص سلطة أخرى انعدام القرار الإداري.

هذا، وإن القواعد القانونية المنظمة للاختصاص تتعلق بالنظام العام[2]، ويترتب على ذلك أن عيب الاختصاص الذي يصيب القرار الإداري متعلق بالنظام العام؛ ممّا ينتج عنه حق المحكمة في التصدي له من تلقاء نفسها، حتى لو لم يثره الطاعن.

الفرع الثاني: الأركان الموضوعية

أولا: ركن السبب

يعرّف ركن السبب بأنه: "حالة قانونية أو واقعية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة من إرادته، تتم، فتوحي إليه بأنه يستطيع أن يتدخل، وأن يتخذ قرارًا ما"[3]، فهو على هذا النحو، الأمر الذي يسبق القرار الإداري ويدفع إلى وجوده.

في حين عرّف مجلس الدولة المصري سبب القرار الإداري بأنه: "الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ تدخل رجل الإدارة بسلطته الملزمة فيتجه في قراره لإحداث مركز قانوني معين، يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"[4].

وواضح من التعريف السابق للسبب أنّه لا بد لقيامه من توافر حالة قانونية أو واقعية، بحيث تعمل الإدارة على إصدار قرار إداري لمواجهتها، فعلى سبيل المثال: يمكن اعتبار الاضطرابات التي تخل بالنظام العام سببًا ماديًا أو حالة واقعية لكي تصدر سلطات الضبط الإداري قرارًا من شأنه المحافظة

---

[1] المبدأ رقم 118/أ، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام الثامن عشر.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص51.

[3] د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص29.

[4] حكم مجلس الدولة المصري في الجلسة 1953/12/23، س8، مشار إليه لدى د حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص198.

على النظام العام، في حين يعد ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية مثالًا للحالة القانونية التي تكون سببًا لتوقيع الجزاء عليه[1]، وبناءً على ذلك، فإن أي قرار يصدر مفتقرًا إلى سبب صحيح، يكون معيبًا بعيب السبب، وفي هذا السياق، قضت محكمة القضاء الإداري على أنه: "ولئن كانت جهة الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في تقدير مناسبة إصدار القرار، ولها مطلق الحرية في تقدير ظروف القرار الإداري، ووزن الملابسات المحيطة به لتقدير ملاءمة إصداره من عدمه، إلا أنه وفي نطاق ركن السبب، فإن على القاضي الإداري واجب التحري للبحث في مدى صحة القرار الإداري، بأن يقوم على أسباب ووقائع مستقاة من أصول ثابتة في الأوراق"[2]، كما قضى مجلس الدولة المصري بأنه: "من المفروض في كل قرار إداري، حتى ولو صدر خلوًا من ذكر الأسباب، أن يكون مستندًا في الواقع إلى دواعٍ قامت لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلًا؛ لفقدانه ركنًا أساسيًا هو سبب وجوده، ومبرر إصداره"[3].

والأصل أنّ الإدارة غير ملزمة ببيان الأسباب التي تدخلت بناء عليها إلا إذا ألزمها القانون ببيان هذه الأسباب، فإنه في هذه الحالة يكون التسبيب شرطًا شكليًا في القرار الإداري، ينتج عن إغفاله بطلان القرار الإداري[4].

هذا، ويشترط لصحة سبب القرار الإداري توافر ثلاثة شروط، هي[5]:

1. قيام سبب القرار حتى تاريخ إصدار القرار:

---

[1] د. سالم بن راشد العلوي، **القانون الإداري وتطبيقاته في سلطنة عمان دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص272 وما بعدها.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الدعوى رقم 59/س4 ق بتاريخ 2004/6/28، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري من العام الأول حتى الخامس عشر.

[3] صدر بتاريخ 1952/3/19، مشار إليه لدى د سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص919.

[4] د. سليمان الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص205.

[5] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، دار محمود، القاهرة، ص125.

ويعني هذا أنّ الحالة القانونية والواقعية التي تستند إليها الإدارة في إصدار قرارها قد وجدت فعلا قبل إصدار القرار من جهة، وأن تستمر إلى وقت صدور القرار، وفي هذا قضت محكمة القضاء الإداري في مصر: "أن أسباب القرارات الإدارية يجب أن تكون محققة الوجود وقائمة من وقت طلب إصدارها إلى وقت صدورها، بحيث تصدر تلك القرارات قائمة عليها باعتبارها أساسًا صادقًا ولها قوام في الواقع"[1]، فلا ريب أن الحكم على مشروعية القرار الإداري يكون بالنظر لتاريخ صدوره، حيث يجب تطابقه مع مقتضيات المشروعية في الوقت الذي صدر فيه.

2. أن يكون سبب القرار الإداري مشروعًا:

لا يكفي للقول بصحة القرار صدوره مستندًا إلى سبب قائم تاريخ صدوره، وإنما وجب أن يكون هذا السبب مطابقًا للقانون، فمتى حدد المشرّع لجهة الإدارة أسبابًا لإصدار بعض القرارات؛ وجب عليها الالتزام بها، ومتى خالفتها وأصدرت قرارًا مستندًا إلى غير الأسباب التي حددها القانون؛ يكون القرار في هذه الحالة باطلًا؛ لقيامه على سبب غير مشروع، أما إذا لم يحدد المشرّع أسبابًا للإدارة تستند إليها في إصدار قرارها، وجب أن يكون هذا السبب الذي تختاره لإصدار القرار متفقًا مع أحكام القانون بالمعنى الواسع[2].

3. أن يكون سبب القرار الإداري محددًا:

ويراد به: عدم استناد الإدارة في إصدار قرارها على سبب عام أو مبهم، والسبب العام المبهم هو ذلك الذي لا يستطيع صاحب الشأن تحديد موقفه من القرار بالقبول أو الرفض والتظلم[3].

ولا يكون إعمال هذا الشرط إلا في القرارات التي يشترط المشرّع على جهة الإدارة بيان أسبابها أو تلك التي تصدرها مسببة دون أن يلزمها المشرّع.

ثانيا: ركن المحل

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ 1949/4/2، لسنة القضائية الثانية.

[2] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص125.

[3] د. سالم بن راشد العلوي، **القانون الإداري وتطبيقاته في سلطنة عمان دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص275 وما بعدها

محل القرار الإداري هو: الأثر الذي يترتب عليه حالًا ومباشرة[1]، وذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلى أنّ محل القرار الإداري هو: ذلك المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار لإحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه يقوم مباشرة وفي الحال، ويكون هذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل في مركز قانوني قائم أو إلغاءه[2]، كما يمكن تعريفه بأنه: فحوى هذا القرار، ونتيجته التي تسعى الإدارة لتحقيقها من وراء إصدارها له، فهو ذلك الأثر القانوني الذي يرتبه القرار الإداري من تغيير أو إنشاء أو إلغاء في المراكز القانونية، ذاتية كانت أم عامة[3]، ومن هنا يتضح الفرق بين القرار الإداري الذي يكون محله دائمًا عملًا قانونيًا، عن العمل المادي الذي يكون محله دائمًا تحقيق نتيجة واقعية.

هذا، ويشترط لصحة ركن المحل في القرار الإداري أن يكون ممكنًا، بحيث لا يكون مستحيلًا استحالة مطلقة أو نسبية[4].

ويكون محل القرار مستحيلًا كأن يصدر قرار بهدم منزل آيل للسقوط ثمّ يتبيّن أنّ المنزل قد سقط فعلًا قبل صدور القرار، كما يشترط كذلك لصحة ركن المحل أن يكون مشروعًا؛ وذلك بأن يكون الأثر الناتج عن القرار جائزا في ظل القواعد القانونية المعمول بها وقت صدوره، فمتى ثبت تعارض محل القرار الإداري مع هذه القواعد فإنّ القرار الإداري يكون قرارًا غير مشروع في محله[5]، ومن الأمثلة على ذلك أن تصدر الإدارة قرارًا بحرمان موظف من الترقية، كعقوبة تأديبية عن مخالفة لم يكن المشرّع قد قرّر هذه العقوبة لها أو تبتدع الإدارة عقوبة لم تكن مقررة تشريعًا.

---

[1] د. سليمان الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص358.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم 4358لسنة 37ق، جلسة 1992/5/3.

[3] د. عبد العزيز، عبد المنعم خليفة، **القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص147.

[4] د. سالم العلوي، **القانون الإداري وتطبيقاته دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص269.

[5] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص149.

ثالثًا: ركن الغاية

يعرف ركن الغاية بأنه: النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، وهو يمثل الجانب الشخصي في القرار، فرجل الإدارة عندما تواجهه واقعة معينة، ويرى أنه من المناسب التدخل واستعمال اختصاصاته فإنه يفكر ويقدر في ضوء الاعتبارات التي لديه فيما ينجم من نتائج عن تدخله، فإذا وضح له الهدف الذي يجب تحقيقه؛ فإنه يتدخل ويتخذ القرار المناسب[1].

فركن الغاية هو: الهدف من إصدار القرار الإداري، والمقصد الذي يبتغيه رجل الإدارة من إصداره، والأصل أنه لكافة القرارات الإدارية هدف عام، وهو تحقيق المصلحة العامة، وهدف مخصص يفرض من قبل المشرّع لبعض القرارات الإدارية أو يستنتج من طبيعة اختصاص مصدر القرار، وفي هذه الحالة لا يصح لرجل الإدارة تجاوزه، حتى ولو كان الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه من القرار متعلقًا بالمصلحة العامة، فإذا تجاوز خالف القرار المصلحة العامة أو لم يلتزم بالهدف المخصص لإصداره، يكون معيبًا بعيب الغاية أو عيب الانحراف في استعمال السلطة[2].

كما يجب على الإدارة، وهي بصدد تحقيق الهدف الذي تسعى إليه، أن تتبع الإجراءات المحددة لها في سبيل تحقيق ذلك الهدف، ولا يجوز لها مخالفتها، فإذا ما خالفتها يكون قرارها معيبًا بعيب إساءة استعمال السلطة[3].

---

[1] د. سليمان الطماوي، **النظرية العامة للقرارات دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص363.

[2] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص163.

[3] د. حسني درويش عبد الحميد، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة في التشريع والفقه والقضاء الفرنسي والمصري والكويتي**، الكتاب الثاني، **ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية**، مرجع سابق، ص238.

المبحث الثاني

شروط قبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية

إنّ لدعوى الإلغاء، كما سمّاها المشرّع المصري _أو دعوى مراجعة القرارات الإدارية كما أطلق عليها المشرّع في سلطنة عمان في قانون الإجراءات الإدارية_ شروطًا لابدّ من توافرها لقبولها أمام القضاء الإداري، حيث تتمكن المحكمة بعد فحصها والتأكد من توافرها من الانتقال لفحص موضوع الدعوى، فشروط قبول دعوى الإلغاء هي تلك الشروط التي لابد من توافرها حتى تكون الدعوى مقبولة أمام القضاء[1]، فمتى لم تتوافر هذه الشروط أو بعض منها؛ فإن المحكمة تحكم بعدم قبول الدعوى دون أن تبحث في موضوعها، وعلى هذا استقر القضاء في الدول محل الدراسة ، حيث تؤكد المحكمة الإدارية العليا بمصر في أحد أحكامها "أنّ لدعوى الإلغاء طبقا لما جرى عليه القضاء الإداري شروطا لابد من توافرها حتى تكون هذه الدعوى مقبولة أمام القضاء، عليه أن يتصدى لها بالفحص قبل أن يتصدى لموضوع المخالفة المدعاة، إذ لا يمكنه بحث الموضوع إلا بعد أن يتأكد له توافر هذه الشروط، وإذا لم تتوافر تحتم عليه الحكم بعدم قبولها دون التغلغل في الموضوع"[2]، وعلى هذا استقرت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان، أنه متى تخلفت أحد شروط دعوى مراجعة القرارات الإدارية؛ فإن المحكمة تقضي بعدم قبول الدعوى، ولا تتطرق للبحث في موضوعها، فلئن كانت دعوى مراجعة القرارات الإدارية ضمانة منحها المشرّع للأفراد لكي يتمكنوا من خلالها من المحافظة على مراكزهم القانونية من تعسف الإدارة، إلا أنها لابد لها من شروط لكي تكون مقبولة أمام القضاء، وشروط قبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية، منها ما يتعلق بالقرار الإداري محل الدعوى، ومنها ما يتعلق برافع الدعوى، وسوف يتم التطرق في هذه الدراسة لشروط المتعلقة بالقرار الإداري المطعون فيه في المطلب الأول، بينما يخصص المطلب الثاني للشروط المتعلقة برافع الدعوى.

---

[1] د. سليمان الطماوي، **قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص335.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1962/3/25، الطعن رقم1006لسنة 6.

المطلب الأول: الشروط المتعلقة بالقرار الإداري

إنّ للقرار الإداري المطعون فيه عدة شروط، قد استقر الفقه والقضاء عليها، وهذه الشروط لابد من توافرها لكي تباشر المحكمة نظر الدعوى من حيث الموضوع، فلا ريب أن دعوى الإلغاء لابد أن توجه إلى قرار إداري، وعليه فإنه لا يمكن أن تخاصم الأحكام القضائية، وتطلب إلغاءها وقصر دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية دون غيرها واضح من نصوص القانون، سواء في مصر أو سلطنة عمان، أما في مصر فإن القوانين التي تنظم القضاء الإداري لا تتحدث إلا عن القرارات الإدارية النهائية[1]، وأما في سلطنة عمان فإن دعوى مراجعة القرارات الإدارية كما هو واضح من اسمها، لا يمكن أن تقام إلا ضد القرارات الإدارية، وهذا واضح في قانون الإجراءات الإدارية، كما يشترط أن تخاصم دعوى الإلغاء قرارًا إداريًا صادرًا من سلطة إدارية وطنية، فلا يمكن أن يكون القرار الصادر من سلطة أجنبية موضوعًا لدعوى الإلغاء، هذا بالإضافة إلى وجوب أن يكون القرار المطعون فيه بالإلغاء قرارًا إداريًا نهائيًا بحيث يخرج من دعوى الإلغاء الأعمال التحضيرية للقرارات الإدارية والأعمال التي لا تكتسب صفة النهائية، وأخيرا يشترط أن يكون القرار المطعون فيه مؤثرا، بحيث يؤثر في المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

وسوف يتم في هذا المطلب بيان شرط أن يكون القرار المطعون فيه قرارًا إداريًا وشرطًا أن يكون صادرًا من سلطة إدارية وطنية، بقدر من التفصيل، أما شرطا أن يكون قرارًا إداريًا نهائيًا، وأن يحدث أثرًا قانونيًا معينًا؛ فإنه، ولما كان الفصل الثاني من الدراسة قد خصص لشرط وجود القرار الإداري النهائي والمؤثر، فإنّ دراستهن ستتم في ذلك الفصل؛ منعا للتكرار، وسوف يقتصر البحث في هذا المبحث بالإشارة إليهن بقدر يسير.

[1] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص338.

الفرع الأول: أن يكون القرار المطعون فيه قرارًا إداريًا

القرار الإداري الذي يمكن الطعن عليه بالإلغاء هو ذلك القرار الصادر من سلطة إدارية، بحيث تصدره السلطة الإدارية في نشاط إداري، مستندة في إصداره إلى سلطتها التقديرية[1]، وسواء كان قرارًا فرديًا أو قرارًا تنظيميًا، ويعرف القضاء المصري الجهات الإدارية بأنها: أشخاص القانون العام، سواء المركزية أو اللامركزية، والمتمثلة في الحكومة، والوزارات، ومصالحها، والمحافظات، والمؤسسات العامة، والهيئات العامة، والنقابات المهنية، والوحدات المحلية للمراكز والمدن والأحياء والقرى[2]، ويمكن القول بأن السلطة الإدارية في سلطنة عمان يقصد بها الجهاز الإداري للدولة، والذي يقصد به الوزارات والأجهزة العسكرية والأمنية والمجالس وغيرها من الوحدات التنفيذية التي تستمد سلطتها من الدولة أيا كان اسمها، ويشمل ذلك الأشخاص الاعتبارية العامة، القائمة على إدارة مرفق عام خدمي أو اقتصادي، كالهيئات العامة والمؤسسات العامة[3]، وعليه، فإن الجهة مصدرة القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء، تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، التي تخضع للقانون العام، بما في ذلك الوزارات والوحدات والمؤسسات والهيئات العامة، وعليه، فإنه لا يعد قرارًا إداريًا ما يصدر عن أشخاص القانون الخاص، أيا كان، سواء كان فردًا عاديًا أو شخصًا معنويًا كالشركات والجمعيات والمؤسسات الخاصة، ولا يمكن قبول الطعن عليه.

وقد استقر القضاء الإداري في مصر أنّ القرار الإداري لابد أن يصدر من جهة إدارية، وأن يكون إداريًا بحسب موضوعه وفحواه، وذلك في العديد من أحكامها، ومن ذلك حكمها الذي تقول فيه: "إن القرار الإداري على ما جرى به قضاء هذه المحكمة هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة، بمقتضى القوانين واللوائح؛ وذلك بقصد إحداث مركز

---

[1] د. عبد المنعم خليفة، **دعوى إلغاء القرار الإداري، الأسباب والشروط، منشأة المعارف**، الإسكندرية، 2008، ص549.

[2] د. عليوه مصطفى فتح الباب، **القرار الإداري الباطل والمعدوم**، ص18.

[3] نظام الجهاز الإداري للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2020/75 المادة الأولى.

قانوني معين، يكون ممكنا وجائزا قانونا؛ ابتغاء مصلحة عامة غني عن البيان أن مجرد صدور القرار من جهة إدارية لا يخلع عليه في كل الأحوال، وبحكم اللزوم، وصف القرار الإداري بالمعنى المتقدم، وإنما يلزم حتى يتحقق له هذا الوصف أن يكون كذلك بحسب موضوعه وفحواه، فإذا ما دار القرار حول مسألة من مسائل القانون الخاص أو تعلق بإدارة شخص معنوي، خرج من عدادات القرارات الإدارية أيا كان مصدره، ومهما كان موقعه في مدارج السلم الإداري"[1]، فنجد أن المحكمة في هذا الحكم تؤكد أنه لاعتبار القرار إداريًا؛ لابد وأن يصدر في مسألة من مسائل القانون العام، وبالتالي فإن ما يصدر من أعمال ليس موضوعها القانون العام، لا يطلق عليها وصف القرارات الإدارية، وعليه فإنها لا تقبل الطعن عليها بالإلغاء، وفي المعنى ذاته، تؤكد محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمانفي أحد أحكامها "اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر الدعاوى المرفوعة إليها لا ينعقد إلا إذا كانت الدعوى متعلقة بخصومة إدارية من الخصومات التي نصت عليها المادة 6 من قانونها، وتكون الجهة الإدارية طرفا فيها، كما أنه يجب أن يكون القرار المطعون فيه إداريًا بحكم موضوعه؛ أي صادرًا في مسألة من مسائل القانون العام_ إذا كان القرار متعلقًا بمسألة من مسائل القانون الخاص فلا يعد ذلك من قبيل القرارات الإدارية التي تختص المحكمة بها..."[2] فنجد أيضا محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان تؤكد أنه لاعتبارا القرار إداريًا خاضعًا لرقابته؛ فإنه لابد أن يكون موضوعه القانون العام.

أما بالنسبة للأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية، والتي تنقسم إلى ثلاثة أقسام، والمتمثلة في سن القوانين، والأعمال البرلمانية، والأعمال الإدارية للمجلس التشريعي[3]، ويقصد بالأعمال التشريعية (القوانين واللوائح) هي: تلك التي تصدر عن السلطة التشريعية كما حددها الدستور[4]، والأعمال التشريعية

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 23/432 بجلسة 1979/27، حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص24.

[2] حكم محمة القضاء الإداري في الاستئناف رقم 7/78 بجلسة 2008/1/7، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري من العام الأول حتى الخامس عشر، ص 49.

[3] د. سالم العلوي، **الوسيط في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص40.

[4] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص339.

التي تصدر من البرلمان تتصف بالعموم والتجريد، وعليه فهي تتشابه مع ما تصدره جهة الإدارة من قرارات إدارية، وبالأخص اللوائح والقرارات التنظيمية، حيث إنّ هذه الأخيرة تشمل قواعد وأحكامًا تسري على المخاطبين بها من دون تميز بينهم، فهي إذا عامة ومجردة، وعليه، فإن الاختلاف يكون بين القانون الصادر من السلطة التشريعية واللوائح أو القرارات التنظيمية التي تصدر من جهة الإدارة دون القرارات الفردية، ولقد استقر القضاء في مصر على الأخذ بالمعيار الشكلي للتميز بين القوانين والقرارات الصادرة من جهة الإدارة، وعليه يعتبر العمل الصادر من السلطة التشريعية، والذي يتعلق بالتشريع، عملا تشريعيا، أي لا يعتبر قرارًا إداريًا بحيث لا يمكن الطعن عليه بالإلغاء[1] وفي هذا الصدد تؤكد محكمة القضاء في مصر بقولها: "إن القوانين التي تصدر من السلطة التشريعية لا تعتبر من القرارات الإدارية التي تختص بها المحكمة، فلا تختص هذه المحكمة بإلغائها مهما كان فيها من مخالفات دستورية..."[2].

أما بالنسبة لسلطنة عمان، فإن قانون الإجراءات الإدارية قد استبعد من اختصاص المحكمة في المادة السابعة منه في الفقرة الأولى المراسيم والأوامر السلطانية، ولما كانت المراسيم هي الأداة التشريعية التي تصدر بها القوانين واللوائح التي تنص القوانين على صدورها بمرسوم، فإنها والحال كذلك، لا تعد قرارات إدارية، وعليه لا يمكن أن يطعن عليها بالإلغاء، أما إذا كانت اللائحة صادرة بقرار إداري، فإنها يجوز الطعن عليها، أما الأعمال الإدارية الصادرة من السلطة التشريعية، فقد استقر الفقه والقضاء في مصر على اعتبارها قرارات إدارية، ومن ثم جواز الطعن عليه بالإلغاء، وهذا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان.

هذا، والأصل أنه لا توجه دعوى الإلغاء ضد الأحكام القضائية، حيث إنّ العمل القضائي لا يعد قرارًا إداريًا، وبالتالي لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء، إلا أن المحاكم لا يقتصر عملها على إصدار الأحكام،

---

[1] د. سالم العلوي، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص37.

[2] حكمها الصادر في 8/مارس /1955 مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، مرجع سابق.

بل تصدر منها أعمال ولائية[1]، وهذه الأعمال قد استقر القضاء في مصر على التمييز بينها، فالإجراءات المتعلقة بتنظيم القضاء يختص القضاء الإداري بنظرها، أي: يعتبرها قرارات إدارية، يمكن الطعن عليها بالإلغاء، أما الإجراءات الخاصة بسير مرفق القضاء فإنها لا تخضع لرقابة القضاء الإداري[2]، ونجد أن محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان قد سايرتها في هذا النحو، حيث تنص في أحد أحكامها على أن: "الأوامر والقرارات التي تصدر عن السلطة القضائية لا تتصف جميعها بالوصف القضائي، إذ إن القرارات والأوامر التي يصدرها القاضي استنادا إلى السلطة العامة التي يتمتع بها في أداء وظيفته وفي إدارة المحاكم وإشرافه على الموظفين العاملين بها، خارجة بطبيعتها عن صلاحياته القضائية المرتبطة بترؤسه للجلسات أو إدارتها أو بإصدار الأحكام، وتخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري للتحقق من مدى مشروعيتها ومطابقتها لأحكام القانون، أما القرارات والأعمال التي تصدر عن القضاة بمناسبة إدارة الجلسات ومباشرة الدعوى بمدلولها الفني، وما يتعلق بذلك من إجراءات وأوامر وأحكام، فتعد أعمالا قضائية، تخرج بطبيعتها عن رقابة المشروعية التي يختص بها القضاء الإداري"[3]، فالمحكمة تميز بين نوعين من الأعمال التي تصدر من القاضي، بحيث تعتبر النوع الأول قرارًا إداريًا يمكن الطعن عليه بالإلغاء، وهو القرارات والأوامر التي تصدر عن القاضي؛ استنادًا إلى السلطة العامة التي يتمتع بها في أدائه لوظيفته، وفي إدارة المحاكم، ومن ذلك مثلا: القرارات التي يصدرها لتأديب أحد الموظفين العاملين تحت مسؤوليته وإشرافه، أما النوع الثاني، والتي لا تعتبر قرارات إدارية، ولا يمكن الطعن عليها بالإلغاء، فهي تلك التي تصدر عن القاضي بمناسبة مباشرة الدعوى، وإدارة الجلسات، ومن ذلك قراراه مثلا: بجعل نظر الدعوى في جلسة خاصة، وكذلك القرارات الصادرة منه بالانتقال للمعاينة.

---

[1] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص361.

[2] للمزيد من الشرح والتفصيل راجع د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق ص362 وما بعدها.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري في الاستئناف رقم 937للسنة 17 بجلسة 2017/10/23، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، ص333.

وفي نطاق هذا الشرط، المتمثل في وجوب أن يكون القرار المطعون فيه قرارًا إداريًا، وبناء على التعريف الذي توصلنا إليه في تحديد المقصود بالقرار الإداري، والذي استخلصنا منه أن القرار الإداري لابد أن يحدث أثرًا قانونيًا، وأن يصدر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة، فإنه لابد من بيان الأعمال المادية باعتبارها أعمالًا إداريةً لا يجوز الطعن عليها بالإلغاء، أي: لا تعد قرارًا إداريًا؛ لكونها لا ترتب آثارًا قانونيةً مباشرةً، وكذلك العقود الإدارية بوصفها أعمالًا إداريةً، لا يجوز الطعن عليها، فهي لا تمثل قرارًا إداريًا؛ لعدم صدورها من جانب واحد، وذلك على النحو التالي.

أولا: الأعمال المادية

تعرف الأعمال المادية بأنها: تلك التصرفات والأعمال التي تصدر من جانب الإدارة، سواء عن قصد أو بطريق الخطأ، وهي لا تعتبر من قبيل الأعمال القانونية الإدارية؛ لأنها لا ترتب آثارًا قانونية مباشرة[1]، وواضح من التعريف السابق أن هذه الأعمال والتصرفات لا يمكن الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري؛ إذ إنها لا تحوز صفة القرارات الإدارية التي يطعن فيها بالإلغاء، فهي ليست أعمالًا قانونية، كما لا يشترط صدورها عن قصد من الإدارة، هذا فضلا عن أنها لا تؤثر تأثيرًا مباشرًا في المركز القانوني القائم، حتى لو كان القانون يرتب عليها آثارًا معينة؛ وذلك لأن هذه الآثار هي وليدة إرادة مباشرة من المشرّع، وليست إرادة الإرادة[2]، وفي هذا السياق، تؤكد المحكمة الإدارية العليا على أنه "... ويفرق القرار الإداري بذلك عن العمل المادي أو الإجراء التنفيذي للقانون الذي لا تتجه فيه الإدارة بإرادتها الذاتية إلى إحداث آثار قانونية، وإن رتب القانون عليه آثارًا معينة؛ لأن هذه الآثار وليدة الإرادة المباشرة للمشرع، وليست وليدة الإدارة"[3]، وفي هذا المعنى نجد أن محكمة القضاء الإداري في سلطنة

---

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي ود. ماجد راغب الحلو، **الدعاوى الإدارية دعاوى الإلغاء دعاوى التسوية**، دار الجامعة الجديدة، 2005، ص39.

[2] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص448.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم 34/3927ق جلسة 1993/3/7، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، حمدي ياسين عكاشة، ص139.

عمان تقضي أنّ العمل الإداري إذا لم ينشئ مركزًا قانونيًا جديدًا أو يعدله أو يلغيه؛ لا يمكن اعتباره قرارًا إداريًا يقبل الطعن عليه، وتؤكد أنّ الأثر يجب أن يترتب عن القرار مباشرة، وليس عن قانون صدر العمل الإداري لتنفيذه، ففي هذا المعنى، تقضي محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في أحد مبادئها أنه: "يفترق القرار الإداري عن التعميم الذي لا تتجه فيه الإدارة بإرادتها الذاتية إلى إحداث آثار قانونية، وإن رتب القانون عليها آثارا معينة؛ لأن مثل هذه الآثار تعد وليدة الإرادة المباشرة للمشرع، وليست وليدة إرادة الإدارة الذاتية..."[1].

هذا وإن خروج الأعمال المادية بالمعنى السابق من قضاء الإلغاء له جملة أسباب، هي[2]:

1. إن التصرفات المادية لا تحوز صفة القرار الإداري؛ فهي لا تعد أعمالًا قانونية، ولا يشترط أن تصدر عن قصد الإدارة، وعليه فهي لا تؤثر تأثيرًا مباشرًا في المراكز القانونية القائمة للأفراد.
2. إنّ إزالة العمل المادي يتطلب إصدار أمرٍ من قبل الإدارة، وهو ما لا يملكه القضاء.
3. إن الأضرار التي تخلفها الأعمال أو التصرفات المادية لا يمكن إزالة آثارها إلا برفع دعوى القضاء الكامل؛ لكي يتم الحصول على تعويض يعادل ما وقع من أضرار، حيث إنّ طبيعة الأعمال المادية تتنافى والطعن بإلغائها؛ وذلك باعتبارها قد وقعت من الناحية المادية فعلا، ومن ذلك الضرر الذي يترتب على هدم عقار أو إزالة أشجار في مال خاص.

ثانيا: العقود الإدارية

يقصد بالعقد الإداري: اتفاق يكون أحد أطرافه شخصًا معنويًا عامًا؛ بقصد إدارة مرفق عام أو تسييره، بحيث تظهر فيه النية في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك من خلال تضمين العقد شروطًا استثنائية غير مألوفة عادة في تعاملات الأفراد، سواء بتمتع الإدارة بامتيازات وسلطات لا يتمتع بها

---

[1] المبدأ رقم 28/ب، الاستئناف رقم 937للسنة 17 بجلسة 2017/10/23، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، ص333.

[2] د. مصطفى أبو زيد فهمي ود. ماجد راغب الحلو، **الدعاوى الإدارية دعاوى الإلغاء دعاوى التسوية**، مرجع سابق، ص 39 وما بعدها.

الأفراد، أو بمنح المتعاقد سلطات تكون استثنائية في مواجهة الغير، بحيث لا يتمتع بها لو تعاقد مع غيره من الأفراد[1].

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر العقد الإداري بأنه: "ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، وأن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمن العقد شرطًا أو شروطًا غير مألوفة في عقود القانون الخاص"[2]، وواضح من التعريف أن العقد الإداري لاعتباره كذلك؛ يجب أن يشمل ثلاثة شروط مجتمعة، يتمثل الأول في: وجوب أن يكون أطرافه أحد أشخاص القانون العام بوصفه صاحب سلطة، وأن يكون الهدف منه إدارة مرفق عام أو تسهيل تسييره، وأن يتضمن شروطًا استثنائية غير موجودة في عقود القانون الخاص، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان، حيث قضت أنه: "لا يعد العقد إداريا إلا إذا كان أحد طرفيه شخصًا معنويًا عامًا، يظهر في التعاقد بهذا الوصف، حيث لا تنزل جهة الإدارة في عقودها الإدارية منزلة الأفراد، بل بوصفها صاحب سلطة، كما يجب أن يكون العقد متصلًا بإدارة وتسيير المرفق العام، مع تضمين هذا العقد شروطًا استثنائية غير مألوفة في نطاق القانون الخاص، إذا توافرت هذه الشروط الثلاثة مجتمعة كان العقد إداريًا..."[3]، فمن خلال ما سبق، يتبين أن الذي يميز العقد الإداري هو كون الإدارة أحد أطرافه، وأنه متصل بنشاط مرفق عام، وأنه يأخذ أسلوب القانون العام وما يتضمنه من شروط استثنائية غير معتادة في عقود القانون الخاص، وعليه فإن العقد الإداري بالمعنى السابق يختلف عن العقود الخاصة التي تبرمها الإدارة؛ وذلك بأن الإدارة عندما تشترك في إبرامها لا تبرمها بوصفها صاحبة سلطة، كما أن العقد لا يتضمن شروطا استثنائية، وبالتالي لأنها كذلك؛ فإنها

---

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الأسس العامة للعقود الإدارية**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص16.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم11/576ق بجلسة 1967/12/30، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في العقود الإدارية في خمسة عشر عاما.

[3] المبدأ رقم 140، الاستئناف رقم 18/373 بجلسة 2018/2/27، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام الثامن عشر، ص 1420.

تخضع لأحكام القانون الخاص[1]، في حين يختلف العقد الإداري عن القرار الإداري في أنّ القرار الإداري يصدر من جهة الإدارة بإرادتها المنفردة الملزمة، ولا يتوقف إصداره أو تنفيذه على قبول المخاطبين به، أما العقد الإداري فإنه، كما بيانه سابقا، عمل ناتج عن تلاقي إرادتين على الأقل، فهو اتفاق بين الإدارة بوصفها صاحبة سلطة وسيادة، وبين غيرها من الأفراد[2]، وبناء على ما سبق، وعلى هذا التميز بين العقد والقرار الإداري؛ فإنه أصبح ممكنًا القول بأن العقد الإداري بوصفه عملًا قانونيًا مركبًا، لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء؛ وذلك لإنّ دعوى الإلغاء كما هو معروف، لا توجه إلا على قرار إداري صادر من جهة الإدارة بالإرادة المنفردة لها، فلما كان العقد الإداري على غير ذلك، وإنما هو نتاج تلاقي إرادتين فإنه يخرج من مجال دعوى مراجعة القرارات الإدارية، ويجد موضوعه فيما يعرف بالقضاء الكامل أو الشامل.

وعلى هذا استقرّ القضاء في مصر وسلطنة عمان، حيث حكمت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في أحد أحكامها "أنّ ما يصدر من الجهة الإدارية المتعاقدة من إجراءات استنادًا إلى العقد أو تنفيذًا له لا تكتسب صفة القرارات الإدارية، وبالتالي لا تصح أن تكون محلا لدعوى عدم الصحة، وإنما تدخل الخصومات التي تتولد عن تلك الإجراءات العقدية في نطاق الخصومات الحقوقية التي تندرج في ولاية القضاء الكامل، وتخرج من ثم عن ولاية الإلغاء أو عدم الصحة"[3]، بيد أنه هناك استثناء على هذا الأصل العام، يتمثل في جواز الطعن بالإلغاء في القرارات المنفصلة عن العقد الإداري، سواء كانت سابقة لإبرامه أو متعلقة بتنفيذه، شريطة ألا تكون متعلقة بالعقد أو شروطه، وهو ما يعرف بنظرية الأعمال المنفصلة.

---

[1] د. عبد الغني بسيوني، **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص51.

[2] أ.د. رأفت فوده، **أصول وفلسفة القضاء الإلغاء**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص238.

[3] مشار إليه لدى د سالم العلوي، **الوسيط في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص60 وما بعدها.

وهذا الاستثناء استقر عليه القضاء في مصر[1]، ومن ذلك ما ذهبت إليه محكمة الإدارية العليا في أحكامها أنّ "القرار المنفصل هو قرار يسهم في تكوين العقد، ويستهدف إتمامه إلا أنه ينفصل عن العقد وينفرد عنه في طبيعته، فيجوز الطعن فيه استقلالا"[2]، وأكدت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان بصدد تميزها بين القرارات المرتبطة بالعقد والقرارات المنفصلة عنه أن القرارات المنفصلة هي التي تخضع لدعوى عدم الصحة، حيث قررت في أحد أحكامها أن: "القرارات المرتبطة بالعقد هي تلك التي تدور في فلك العقد الإداري بعدما نشأ، وتكون بين طرفيه، وتعد المنازعات بشأنه منازعات عقدية، وجال نظرها الولاية العامة للقاضي الإداري ضمن القضاء الكامل... أما القرارات المنفصلة عن العقد فهي التي تخاصم بدعوى عدم الصحة"[3].

الفرع الثاني: أن يكون القرار المطعون فيه صادرًا من سلطة إدارية وطنية

لا ريب أنّ من شروط القرار الإداري الذي يمكن الطعن عليه بالإلغاء أن يصدر من سلطة إدارية وطنية، فدعوى الإلغاء هي وسيلة قانونية لمراقبة تصرفات الجهة الإدارية الوطنية، ومحاسبتها عند الانحراف عن القانون، وبذلك فإنه من الطبيعي إلا تخضع القرارات الصادرة من سلطات أجنبية لرقابة القضاء الوطني[4]، أما القرارات الإدارية الصادرة من السلطة الإدارية الوطنية، سواء كانت مركزية أو لا مركزية، فتعدّ قرارات يمكن الطعن عليها بالإلغاء.

---

[1] هناك أحكام عديدة في هذا الجانب أشار إليها المستشار حمدي ياسين عكاشة في موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص437 وما بعدها.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 456 ورقم 17/320 بجلسة 1975/4/5مشار إليه لدى المستشار حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص439.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري في الاستئناف رقم 13/680 بجلسة 2013/12/9، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري من العام الأول حتى الخامس عشر، ص 383.

[4] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص463.

وعلى ذلك، فإن المستقر عليه عند فقهاء وقضاء مصر أن القرارات الإدارية الصادرة من السلطة الإدارية المركزية في الدولة، مثل: قرارات رئيس الجمهورية، وقرارات مجلس الوزراء في حدود اختصاصاتهم الإدارية تعتبر قرارات إدارية، يجوز الطعن عليها بالإلغاء، عدا ما يتعلق منها بأعمال السيادة، وكذلك قرارات الوزراء ونوابهم، والرؤساء الإداريين، والأمر ينطبق كذلك على السلطة الإدارية اللامركزية المرفقية، المتمثلة في الهيئات العامة الإدارية، والتي تعمل في مجال الخدمة العامة، وكذلك الوحدات الإقليمية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، مثل: المراكز، والمحافظات، والأحياء، والمدن، بالإضافة إلى الهيئات المتمتعة بسلطات أشخاص القانون العام، مثل: نقابات المهن الحرة، والمجالس الدينية والطائفية، هذه الجهات تعتبر جهات إدارية وطنية، ما يصدر عنها من قرارات إدارية يمكن الطعن عليه بالإلغاء[1].

ويمكن القول بأنّ السلطة الإدارية في سلطنة عمان تشمل الجهاز الإداري للدولة، والسلطات الإدارية اللامركزية المرفقية، مثل: الهيئات والمؤسسات العامة، كجامعة السلطان قابوس، والهيئة العمانية للأعمال الخيرية، والتي يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية، وكذلك السلطات الإدارية اللامركزية الإقليمية أو المحلية كالمحافظات والولايات، وهذه السلطات ما تصدره من قرارات إدارية يعد صادرًا من سلطات إدارية وطنية، ويمكن الطعن عليه بالإلغاء أو دعوى عدم الصحة.

هذا، والمناط فيما يعدّ وطنيًا، وما لا يعد وطنيًا من الجهات الإدارية يكون بجنسية هذه الجهة، وليس جنسية أعضاء الهيئة مصدرة العمل أو التصرف، وعليه، فإن القرارات الإدارية الصادرة من هيئات أجنبية، مثل: قرارات الاحتلال، وقرارات سفارات الدول الأجنبية والقنصليات، والقرارات الصادرة من موظفين يحملون جنسية وطنية، ولكن السلطة التي يصدرون قرارتهم استنادًا عليها، مستمدة من مصدر أجنبي[2] كالعمانيين العاملين في منظمة الأمم المتحدة أو مجلس التعاون لدول الخليج العربي، هذه

---

[1] عبد الغني بسيوني، **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص54 وما بعدها.

[2] د. محمود عاطف البنا، **الوسيط في القضاء الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص153.

القرارات لا تعد قرارات صادرة من سلطة إدارية وطنية، وعليه فإنها لا تقبل الطعن بالإلغاء، أما القرارات الصادرة من سلطة إدارية وطنية، أي: تستمد سلطتها من الدولة، فإنها تخضع لدعوى الإلغاء حتى لو كان أحد أعضاء هذه الجهة أجنبيًا؛ إذ العبرة كما تقدم بجنسية الجهة، وليس بجنسية أعضائها أو موظفيها، وهذا ينطبق أيضا على القرارات الصادرة من موظفين وطنيين معارين للعمل في إدارات حكومات أجنبية.

وقد أكد القضاء الإداري في مصر أن اختصاصه بإلغاء القرارات الإدارية هو وجوب أن تصدر هذه القرارات من سلطة إدارية وطنية، تطبق قانون البلاد، حيث تقرر المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها: "... أنه من المقرر في الفقه والقضاء الإداري أن مناط اختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية هو أن يكون القرار الإداري صادرًا من جهة إدارية وطنية، تطبق قوانين البلاد، وتستمد سلطتها منها، بحيث يكون معبرًا عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة، بوصفها سلطة عامة وطنية..."[1].

أما الشرط الثالث، المتمثل في وجوب أن يكون قرارًا إداريًا نهائيًا فإن قانون الإجراءات الإدارية في المادة السادسة منه، قد نص في البند الأول والثاني والثالث على أن القرارات الإدارية التي تخضع لدعوى مراجعة القرارات الإدارية قرارات نهائية، وهذا ما استقر الفقه والقضاء عليه في مصر أيضا، وكذلك الشرط الرابع المتمثل في أن يحدث أثرًا قانونيًا معينًا فإنّ الفقه والقضاء تطلب بأن القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء يجب أن يكون مؤثرًا في المراكز القانونية، سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء؛ ولما كان الفصل الثاني من الدراسة قد خصص لشرط وجود القرار الإداري النهائي والمؤثر، فإن الباحث يحيل إليه، حيث سيتم التطرق بعون الله وتوفيقه في ذلك الفصل لهذين الشرطين بالتفصيل.

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 22/527، جلسة 1977/5/28.

المطلب الثاني: الشروط المتعلقة برافع دعوى مراجعة القرارات الإدارية

لا ريب أنّ دعوى الإلغاء (مراجعة القرارات الإدارية) ليست متاحة لمن شاء، فهناك ضوابط معينة حددها القانون، لابد من توافرها في شخص الطاعن حتى يقوم حقه في الطعن بالإلغاء، ومن ذلك وجوب توافر المصلحة لرافع الدعوى، فمن المبادئ المستقر عليها في فقه القانون أنه حيث لا مصلحة فلا دعوى[1]، والمصلحة في الحقيقة هي أحد الشروط الأساسية لرفع الدعوى القضائية، سواء كان ذلك في مجال القضاء العادي أو مجال القضاء الإداري؛ وذلك لضمان جديتها، وعليه، فإن دعوى الإلغاء ترتبط بالمصلحة؛ وذلك باعتبارها مبرر وجودها بالنسبة لصاحبها، هذا بالإضافة إلى أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية، الهدف منها حماية المشروعية[2]، وبالتالي فمتى وجدت المصلحة فإنه يحق لصاحبها مباشرة دعوى الإلغاء، وإذا انتفت المصلحة انتفت دعوى الإلغاء.

وسوف يتطرق الباحث لدراسة شرط المصلحة، وذلك من خلال بيان ماهية المصلحة في دعوى الإلغاء وخصائصها في الفرع الأول، بينما يكون الفرع الثاني عن شروط المصلحة في دعوى الإلغاء وأنواعها.

الفرع الأول: ماهية المصلحة في دعوى الإلغاء وخصائصها

لطالما كانت المصلحة، كما تم بيانه سابقا، من المبادئ المستقرة في التقاضي، فهي مناط الدعوى، وينطبق هذا على القضاء العادي والقضاء الإداري، ففي القضاء العادي نجد أن المشرّع المصري يشترط توافر المصلحة في قانون المرافعات رقم68/13 وتعديلاته في المادة الثالثة منه، وهذا مقرر أيضا في القضاء الإداري، وذلك في الفقرة الأولى من المادة الثالثة عشر من قانون مجلس الدولة، وفي سلطنة

---

[1] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص503.

[2] د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، **شرط المصلحة في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة فرنسا ومصر والسعودية**، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1994، ص83.

عمان، فإن المشرّع العماني يشترط المصلحة في مجال القضاء العادي، وذلك باشتراطه توافراها في المادة الثانية من قانون الإجراءات المدنية والتجارية رقم2002/29، وكذلك اشتراطها بالنسبة للمجال الإداري، حيث تنص المادة التاسعة من قانون الإجراءات الإدارية على أنه: "لا تقبل الدعاوى المتعلقة بالخصومات الإدارية التي نشأت قبل تاريخ العمل بهذا القانون، والدعاوى المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية"، وعليه فإن دعوى الإلغاء لابد أن يكون لرافعها مصلحة شخصية وإلا كانت غير مقبولة.

هذا، وإن المصلحة في دعاوى القضاء العادي تعني أن يكون لرافع الدعوى حق ذاتي قد تعرض للاعتداء عليه، أيا كان نوع هذا الحق[1]، أما المصلحة في دعوى الإلغاء فلا تشترط أن يكون هناك حق قد مسّه القرار المطعون فيه، وإنما يكفي أن يكون الطاعن في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعله مؤثرًا تأثيرًا مباشرًا في مصلحة ذاتية للطاعن[2]، وبناء على هذا، فإن المصلحة في دعوى الإلغاء تختلف عن المصلحة في الدعاوى العادية، حيث إنّه يجب أن تستند إلى حق اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه، أما المصلحة في دعوى الإلغاء فلا يلزم استنادها إلى حق لرافعها[3].

وقد ذهب إلى هذا القضاء الإداري في مصر، حيث تقضي المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأن شرط المصلحة يتسع لكل دعوى إلغاء يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثرًا في مصلحة جدية له[4]...، في حين يمكن استخلاص ذات التعريف من أحكام القضاء الإداري في سلطنة عمان، حيث نجد أن محكمة القضاء الإداري تقضي في أحد أحكامها أنه: "تختلف المصلحة في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية

---

[1] علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، **المصلحة في دعوى الإلغاء، المكتب الجامعي الحديث**، الإسكندرية،2009، ص53.

[2] د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان، **القضاء الإداري الكتاب الثاني**، مرجع سابق، ص34.

[3] د. طارق فتح الله خضر، **القضاء الإداري دعوى الإلغاء**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008-2007، ص64.

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم27/691ق، بجلسة 1983/11/26، د. نعيم عطية و أ. حسن الفكهاني **الموسوعة الإدارية الحديثة مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية**، ج15، ص26.

عن المصلحة في الدعاوى الأخرى، فتكون أكثر اتساعًا وشمولًا؛ إذ يكفي أن يكون الطاعن في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعل القرار مؤثرًا في مصلحة ذاتية له تأثيرًا مباشرًا..."[1]، وبناء على جميع ما سبق، يمكن القول إن المصلحة في دعوى الإلغاء تعني أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار محل الدعوى، من شأنها أن تجعله مؤثرًا تأثيرًا مباشرًا في مصلحة شخصية له، وإلا تكون الدعوى غير مقبولة.

ولئن كان القضاء الإداري يتوسع في مفهوم المصلحة المبررة لقبول دعوى الإلغاء إلا أن الأمر لم يصل إلى حد اعتبارها دعوى حسبة[2]، وهي دعوى معروفة في الفقه الإسلامي، فهي وظيفة دينية، تقوم على أساس الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله[3] وعلى الرغم من الخلاف السائد في الفقه فيما يتعلق باعتبار دعوى الإلغاء دعوى حسبة من عدمه، إلا أن المشرّع والقضاء في مصر وسلطنة عمان قد حسما هذا الجدل، وذهبا إلى اشتراط المصلحة الشخصية لقبول دعوى الإلغاء، وبيّنا أنه لا يصح الخلط بينها وبين دعوى الحسبة، فنجد المشرّع المصري، وكما سبق بيانه، يشترط في قانون مجلس الدولة في المادة 12 منه في الفقرة الأولى، توافر المصلحة، وهذا ما أكده القضاء في قضائه أيضا من أول الأمر، ومنه على سبيل المثال: حكم مجلس الدولة المصري الذي يوضح فيه: "ومن حيث إنّه وإن كان لا يشترط في المصلحة المسوغة لطلب الإلغاء أن تقوم على حق أهدره القرار الإداري المطعون فيه _كما هو الحال في دعوى التعويض_ بل يكتفي بأن يمس القرار الإداري حالة قانونية ما بالطاعن تجعل له مصلحة مادية أو أدبية في طلب إلغائه، إلا أنه من ناحية أخرى يجب أن تكون تلك المصلحة شخصية ومباشرة، فلا يقبل الطعن من أي شخص لمجرد أنه مواطن يهمه إنفاذ حكم القانون حماية للصالح العام، أو أنه أحد أفراد جماعة من الناس تعنيه مصالحها، بل

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم17/903 بجلسة 2017/11/7، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، ص552.

[2] د. محمود عاطف البنا، **الوسيط في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 186.

[3] د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص72.

يجب فوق ذلك أن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثرًا في مصلحة ذاتية للطالب، تأثيرًا مباشرًا، كأن يقترن بوصفه العام كمواطن أو عضو في جماعة، وصف آخر يخصه، ويصبغه بصبغة المصلحة الشخصية المباشرة، بحسب الظروف والأحوال"[1]، وهذا بيان واضح من مجلس الدولة عن حقيقة شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، كما ذهب قضاء المحكمة الإدارية العليا إلى هذا الاتجاه، وبيّنت بوضوح أن اتساع شرط المصلحة في دعوى الإلغاء لا يعني الخلط بينها وبين دعوى الحسبة[2].

أما في سلطنة عمان فالمشرّع في قانون الإجراءات الإدارية في المادة التاسعة منه في الفقرة الأولى أوضح بأنّ الدعاوى المتعلقة بالخصومات الإدارية، والتي من بينها بطبيعة الحال دعوى مراجعة القرارات الإدارية، لا تقبل إذا كانت مقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية، واستقرت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان أيضا على أن التوسع في مفهوم المصلحة في دعوى الإلغاء لا يحولها إلى دعوى حسبة، حيث تقرر في أحد أحكامها أن: "الأصل في قبول الدعوى بصفة عامة أن تكون مقامة من أشخاص لهم فيها مصلحة شخصية مباشرة، إلا أنه في دعوى مراجعة القرارات الإدارية، وحيث تتصل تلك الدعوى بقواعد واعتبارات المشروعية، والنظام العام، فإن شرط المصلحة فيها تتسع لكل دعوى يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثرًا في مصلحة جدية له مادية كانت أو أدبية، ويتعين أن تتوافر المصلحة عند إقامة الدعوى، وأن تستمر حتى الفصل فيها نهائيًا، إلا أنّ هذا الاتساع لا يعني الخلط بينها وبين دعوى الحسبة، إن المستأنف كان يشغل وظيفة مدير مدرسة، وقد صدرت القرارات المطعون فيها متضمنة

---

[1] حكم مجلس الدولة المصري الصادر بتاريخ 1948/4/30في السنة الثانية، مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، ص509.

[2] وهذا واضح في العديد من أحكام المحكمة ومن بينها حكمها في الطعن رقم27/691ق، بجلسة 1983/11/26، د. نعيم عطية و أ. حسن الفكهاني الموسوعة الإدارية الحديثة مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية، ج15، ص26.

التعيين والندب على وظائف مختلفة، بديوان عام وزارة التربية والتعليم، وعدد من المديريات التابعة للوزارة، وعلى مدار تداول الدعوى، سواء في المرحلة الابتدائية والاستئنافية، لم يقدم المستأنف ما يفيد أن أي من هذه القرارات قد مس مركزه القانوني على نحو يجيز له أن ينشط على مخاصمته من خلال الدعوى الماثلة، وأن ما ساقة المستأنف في عريضة دعواه الابتدائية، وتمثل به خلال هذه المرحلة من الدعوى، من أنه يطعن على هذه القرارات لمصلحة القانون، لا يقوى على توافر المصلحة له في إقامة دعواه، حيث إنّه وعلى النحو المبين سلفا، يشترط لقبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية توافر المصلحة لرافعها، بأن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعل القرار المطعون فيه مؤثرًا تأثيرًا مباشرًا في مصلحة شخصية له، مادية كانت أو أدبية، وإلا تحولت دعوى مراجعة القرارات الإدارية إلى دعوى حسبة، وهو ما لا يجوز قانونا،... وإذا ثبت للمحكمة عدم توافر المصلحة للمدعي في الطعن على هذه القرارات، فيكون من المتعين القضاء بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة"[1]، فقد أوضحت المحكمة في الحكم السابق أن مخاصمة القرار الإداري لمجرد الدفاع عن المصلحة العامة أو مصلحة القانون، ودون توافر مصلحة شخصية لرافع الدعوى، يحول دعوى مراجعة القرارات الإدارية إلى دعوى حسبة، وهذا ما لا يصح، إذ إن دعوى مراجعة القرارات الإدارية مختلفة تماما عن دعوى الحسبة، ولا يجوز الخلط بينهما، قد بينت المحكمة أنه لا يعني اتساع شرط المصلحة الشخصية لكل دعوى يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار الطعين، الخلط بينها وبين دعوى الحسبة[2].

هذا، وبالنسبة لشرط الصفة في دعوى الإلغاء، فهي وإن كانت مرتبطة ارتباطا وثيقا بشرط المصلحة، إلا أن هناك خلافًا في الفقه حول اعتبارها مندمجة في المصلحة أم مستقلة عنها، حيث يذهب جانب من الفقه إلى اعتبار أن الصفة تندمج مع المصلحة في مجال دعوى الإلغاء، وذلك بالاستناد إلى

---

[1] حكمها في الاستئناف رقم 14/269ق.س بجلسة 2014/4/28، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري من العام الأول حتى الخامس عشر، ص303.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم17/876 بجلسة 2017/10/16، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، ص193 وما بعدها.

أنه ليس من الضروري أن تستند المصلحة في دعوى الإلغاء إلى حق وقع الاعتداء عليه، وعليه فإن الصفة تتوافر عندما تكون هناك مصلحة لرافع دعوى الإلغاء[1]، وعلى هذا استقر القضاء في مصر، حيث يقرر مجلس الدولة أن الصفة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية تندمج في المصلحة بحيث تتوافر الصفة متى كانت هناك مصلحة شخصية ومباشرة، مادية أو أدبية لرافع الدعوى[2]، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا أيضا، أنّ الصفة تندمج في المصلحة في دعوى الإلغاء، فتتوافر كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة، مادية أو أدبية، حالة أو محتملة لرافع الدعوى، وأن يكون في حالة قانونية أثر فيها القرار المطلوب إلغاؤه تأثيرًا مباشرًا[3]، وجليّ ممّا تقدم أنّ القضاء المصري يعتبر شرط الصفة مندمجًا في شرط المصلحة، وذلك على النحو المتقدم بيانه.

في حين يذهب جانب من الفقه على اعتبار الصفة شرطًا لازمًا ومستقلًا عن المصلحة في دعوى الإلغاء، وبالتالي فإنه متى انتفت الصفة أصبحت الدعوى غير مقبولة[4].

وإزاء هذا الخلاف، وإذا كان القضاء المصري قد حسم هذا الخلاف، واستقر في أحكامه إلى أن الصفة والمصلحة مندمجان إلا أن القضاء الإداري في سلطنة عمان على حسب ما توصل الباحث فإنه

---

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري المصلحة_ المحل_ التظلم_ الميعاد في ضوء الفقه وأحكام مجلس الدولة**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2005، ص107.

[2] حكم مجلس الدولة الصادر بتاريخ 1948/12/15مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص511.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4496لسنة 57، بجلسة 2010/11/23، مجموعة المكتب الفني، ص138.

[4] د. إسماعيل إبراهيم البدوي، **القضاء الإداري دراسة مقارنة المرافعات الإدارية_ شروط قبول دعوى الإلغاء_ مواعيد الطعن بالإلغاء وإجراءاته**، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2015، ص253.

لم يستقر على حال واحد، فتجده تارة يعتبر الصفة مندمجة في المصلحة [1]، في حين يعتبرها في بعض الأحوال منفصلة عن المصلحة[2].

هذا، وتتصف المصلحة في دعوى الإلغاء بعدة صفات، حيث يجب أن تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرة من ناحية، كما يمكن أن تكون المصلحة أيضا محققة أو محتملة بالإضافة إلى أنها يصح أن تكون مادية أو أدبية، وسوف يتم بيان هذه الخصائص على النحو التالي.

أولا: المصلحة الشخصية والمباشرة

يقصد بالمصلحة الشخصية المباشرة أن يكون الطاعن في القرار الإداري في حالة قانونية خاصة يؤثر فيها القرار الطعين تأثيرًا مباشرًا[3]، كما تعرف أيضا بأنها: وجود علاقة بين القرار الإداري المطعون فيه ورافع الدعوى، حيث إنّ هذه العلاقة تجعل المدعي في وضع يسمح له بالطعن في القرار الإداري[4]، وعليه، فإن المصلحة الشخصية المباشرة في دعوى الإلغاء تميزها عن دعوى الحسبة، فإنه ولئن كانت دعوى الإلغاء تهدف إلى إخضاع الإدارة للمشروعية في قراراتها، إلا أنه لا يعني بحال من الأحوال قبول دعوى الإلغاء من أي شخص في الدولة، لم يؤثر القرار فيه، وقد اشترط المشرّع كما سبق بيانه في الدول محل الدراسة، ضرورة توافر المصلحة، والتي يراد بها المصلحة الشخصية والمباشرة، كما أكد ذلك أحكام القضاء.

---

[1] انظر في ذلك الاستئناف رقم18/607 بجلسة 2017/10/16و الاستئناف رقم2017/786بجلسة2017/10/16، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، ج2، ص2435 وما بعدها.

[2] انظر في ذلك الاستئنافين رقم 650 و18/659بجلسة 2018/5/7، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، ج2، ص1966 وما بعدها.

[3] د. محمد رفعت عبد الوهاب و د. حسين عثمان، **القضاء الإداري الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص36.

[4] د. فيصل عبد الحافظ الشوابكة، **شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، مجلة دفاتر السياسة والقانون**، العدد السابع 2012، ص155.

وعليه، فإن القضاء قد استقر على رفض الدعوى التي ترفع ممّن ليس لهم مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرارات المطعون فيها، وفي هذا المعنى، تقرر المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أن نطاق المصلحة في دعوى الإلغاء، وإن كان يتسع لكل دعوى يكون رافعها في حالة قانونية خاصة، مسّها القرار المطعون فيه، حيث تتصل هذه الدعوى بقواعد واعتبارات المشروعية والصالح العام إلا أن هذا الاتساع لا يعني الخلط بينها وبين دعوى الحسبة، فيظل قبول دعوى الإلغاء منوطًا بتوافر شرط المصلحة لرافعها وكذلك الصفة[1]، والمراجع لأحكام القضاء الإداري في السلطنة يجد أنّها استقرت على ذات المعنى[2].

ثانيا: المصلحة في دعوى الإلغاء يمكن أن تكون محققة أو محتملة

المصلحة المحققة هي تلك التي من المؤكد مسبقًا أن رافع الدعوى سيحصل على فائدة من إلغاء القرار الذي يسعى إلى إلغائه، أما المصلحة المحتملة فهي تلك التي ليس مؤكدًا إذا كان رافع الدعوى سيعود إليه نفع من إلغاء القرار الذي يخاصمه، وإذا كان الأصل أنه يجب أن تكون المصلحة محققة بالنسبة للقضاء العادي، إلا أن الأمر مختلف تمامًا بالنسبة لدعوى الإلغاء، حيث تكفي المصلحة المحتملة فيها؛ نظرًا لطبيعتها، ولقصر ميعادها، وإلى هذا ذهب القضاء في مصر وسلطنة عمان.

ففي مصر، حتى ولو كان مجلس الدولة في بدياته، لا يعترف بالمصلحة المحتملة لقبول دعوى الإلغاء، ومن ذلك حكمه بتاريخ 1948/11/24، والذي نص فيه على وجوب توافر المصلحة المحققة، وأن المصلحة المحتملة لا تكفي لقبول دعوى الإلغاء[3]، إلا أن القضاء الإداري المصري بعد ذلك سرعان

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 62/53122بجلسة 2009/5/12مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص522.

[2] انظر في هذا حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم 17/876، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري، ص193، سابق الإشارة إليه.

[3] حكم مجلس الدولة المصري في 1948/11/24في السنة الثانية، مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، ص527.

ما عدل عن موقفه هذا، واستقرت أحكامه على أن المصلحة المحتملة تكفي لقبول دعوى الإلغاء[1]، وحسنًا فعل، حيث إنّ الاكتفاء بالمصلحة المحتملة لقبول دعوى الإلغاء يتناسب وطبيعة هذه الدعوى، بالإضافة إلى أن ميعاد دعوى الإلغاء ميعاد قصير، وإذا ما انتظر صاحب المصلحة حتى تصبح مصلحته مؤكدة فإن هذا سوف يضيع عليه فرصة مخاصمة القرار الإداري، ويتحصن القرار بعد ذلك بفوات الميعاد.

أما في سلطنة عمان فقد استقر القضاء الإداري على أنه يكفي لدعوى مراجعة القرارات الإدارية أن تتوافر المصلحة المحتملة، حيث تبين محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها أن من شروط قبول دعوى عدم الصحة أن تكون لرافعها مصلحة شخصية ومباشرة، وأنه يكفي توافر المصلحة المحتملة[2].

ثالثًا: المصلحة في دعوى الإلغاء يمكن أن تكون مادية أو أدبية

يمكن أن تكون المصلحة التي تجعل دعوى الإلغاء مقبولة مادية أو أدبية[3]، والأمثلة على المصلحة المادية كثيرة، منها: القرار القاضي بالحرمان من العلاوة الدورية أو القرار الصادر بهدم منزل، أما المصلحة الأدبية أو المعنوية فهي تلك التي تتعلق بسمعة الشخص ومشاعره، وقد استقر القضاء في مصر على قبول المصلحة الأدبية في دعوى الإلغاء.

وذهب إلى هذا الاتجاه القضاء الإداري في سلطنة عمان، حيث نجد أن محكمة القضاء الإداري تؤكد في العديد من أحكامها أن المصلحة التي تجعل دعوى الإلغاء مقبولة يمكن أن تكون مادية أو أدبية[4].

---

[1] د. صالح بن علي الصواعي، **الرقابة القضائية والإدارية على القرارات الإدارية**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019، ص234.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم15/34ق.س 2015/3/2، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام الأول حتى العام الخامس عشر، ص309.

[3] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، **ولاية القضاء على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص104 وما بعدها.

[4] هناك العديد من الأحكام التي تقرر المحكمة أن المصلحة المبررة لقبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية يمكن أن تكون مادية أو أدبية من بينها حكمها في الاستئناف رقم 15/588لسنة 15 بجلسة 2015/4/7 وغيره من الأحكام.

الفرع الثاني: شروط المصلحة في دعوى الإلغاء وأنواعها

بعد بيان ماهية المصلحة في دعوى الإلغاء، والتطرق للعلاقة بينها، والصفة في الدعوى، وبيان خصائصها، فإنه لابد من بيان شروط المصلحة في دعوى الإلغاء، وأنواع المصالح المقبولة في دعوى الإلغاء، وذلك على النحو التالي.

أولا: شروط المصلحة في دعوى الإلغاء

إن المصلحة في دعوى الإلغاء يشترط فيها أن تكون مشروعة وقانونية، وأن تتوافر في وقت رفع الدعوى، وتستمر حتى الفصل فيها، وسوف يتم بيان هذين الشرطين كلّ على حدة، وفقا لما استقر عليه أحكام الفقه والقضاء.

أ: يجب أن تكون المصلحة في دعوى الإلغاء مشروعة

لما كانت دعوى الإلغاء قد شرعت لحماية مبدأ المشروعية فإن الفقه والقضاء قد استقر على ضرورة أن تكون المصلحة المبررة لقبول دعوى الإلغاء مشروعة وقانونية[1]، فمن البديهي أنه لا يمكن لشخص أن يطالب باحترام قواعد المشروعية، بينما مركزه الذي هو فيه غير مشروع، وبالتالي يجب أن تكون المصلحة التي يدافع عنها الشخص مشروعة ومتسقة مع النظام العام[2]، والمصلحة هي تلك المصلحة التي يقرها القانون بأن يكون الطاعن في مركز مشروع غير مخالف للقانون أو النظام العام أو الآداب[3]، فلا يمكن قبول دعوى الإلغاء متى كانت المصلحة التي يراد حمايتها مخالفة للقانون أو النظام العام أو الآداب، ويراد بالقانون هنا القانون بالمعنى الواسع.

ب: أن تتوافر المصلحة في وقت رفع الدعوى وتستمر حتى الفصل فيها

---

[1] علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، **المصلحة في دعوى الإلغاء**، مرجع سابق، ص171.

[2] د. محمد وليد العبادي، **الموسوعة الإدارية القضاء الإداري**، شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها، ج2، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ص360.

[3] علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، **المصلحة في دعوى الإلغاء**، مرجع سابق، ص171.

لا ريب أن اشتراط توافر المصلحة في دعوى الإلغاء أمر محسوم، حيث نصت القوانين في الدول محل الدراسة على ذلك، بيد أن الإشكالية تدور حول مدى اشتراط استمرار المصلحة لحين الفصل في الدعوى، حيث يذهب جانب من الفقه إلى أن المصلحة في دعوى الإلغاء يجب أن تتوافر عند رفع الدعوى، ولا يشترط استمرارها لحين الفصل فيها؛ وذلك نظرا للطبيعة العينية لهذه الدعوى[1]، وقد استقر على هذا قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث يكتفي بقيام المصلحة وقت رفع الدعوى، ولا يشترط استمرارها حتى الفصل فيها إلا إذا كان زوال المصلحة يعود إلى قيام الإدارة بإزالة عدم المشروعية في القرار المطعون فيه[2]، حيث يعتقد من يرى بصحة هذا الرأي أن القرار غير المشروع يظل كذلك حتى لو زالت مصلحة رافع الدعوى أثناء سيرها، فإذا ما اشترط استمرار هذه المصلحة فإن هذا يعني السماح للإدارة بأن تستمر في عملها بناء على قرارات غير مشروعة، في حين يرى جانب من الفقه أن المصلحة في دعوى الإلغاء يجب أن تستمر لحين الفصل فيها[3]؛ وذلك لأن دعوى الإلغاء لا تخرج عن كونها خصومة قضائية.

هذا، ونجد القضاء في مصر في بادئ الأمر يذهب إلى الاكتفاء بتوافر المصلحة عند رفع الدعوى، ولا يشترط استمرارها لحين الفصل فيها، ومن ذلك حكمه الذي ينص بقوله: "إن العبرة في قبول الدعوى توافر المصلحة يوم رفعها، أما زوال هذه المصلحة أثناء نظر الدعوى وعدم زوالها فإنه يكون من الأمور الموضوعية، التي تنظر فيها المحكمة دون أن يؤدي ذلك إلى عدم قبول الدعوى"[4]، بيد أن

---

[1] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص514 وما بعدها.

[2] د. محمد عبد العالي السناري، **دعوى التعويض ودعوى الإلغاء**، ص275.

[3] د. علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، **المصلحة في دعوى الإلغاء**، مرجع سابق، ص133.

[4] حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 1950/1/24في القضية 12/279 مشار إليه لدى د. عبد الغني بسيوني عبد الله، **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص107.

القضاء الإداري المصري بعد ذلك استقر على ضرورة توافر المصلحة في دعوى الإلغاء عند رفع الدعوى واستمرارها لحين الفصل فيها[1].

أما في سلطنة عمان فنجد أن محكمة القضاء الإداري، ومنذ نشأتها، قد استقرت على ضرورة توافر المصلحة وقت رافع الدعوى واستمرارها لحين الفصل فيها، حيث تقر المحكمة في أحد أحكامها بقولها: "إن من شروط قبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية النهائية أن تكون هناك مصلحة شخصية ومباشرة مادية كانت أو أدبية لرافع الدعوى في طلب عدم صحة القرار المطعون فيه... على أن شرط المصلحة الواجب تحقيقه لقبول الدعوى يتعين أن يتوافر في وقت رفع الدعوى، وأن يستمر حتى يفصل فيها نهائيا، بحسبان أن دعوى المراجعة تستهدف إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المطعون فيه، فإنه إذا ما حال دون ذلك مانع قانوني، فلا يكون هناك وجه للاستمرار في الدعوى، ويتعين القضاء بعدم قبول الدعوى لزوال المصلحة"[2]، وتؤكد المحكمة ذات الأمر بالنسبة لزوال المصلحة في مرحلة الاستئناف؛ باعتبار أن الطعن استمرار لإجراءات الخصومة بين الأطراف ذوي الشأن، حيث تقرر المحكمة في حكم حديث لها: "وضع المشرّع قاعدة تقضي بألا تقبل الدعاوى المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية_ شرط المصلحة في الدعوى يتعين توافره ابتداء، كما يتعين استمرار قيامه حتى صدور حكم نهائي في النزاع _ لفظ" الدعاوى" الواردة بالمادة 9 من قانون محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن، كما يشمل الدعاوى أيضا الطعون الاستئنافية المقامة في الأحكام الصادرة في تلك الدعاوى؛ باعتبار أن الطعن ما هو إلا استمرار لإجراءات الخصومة بين الأطراف ذوي الشأن..."[3]، ويعتقد الباحث أنّ الاتجاه الذي استقرت عليه المحكمة هو الاتجاه الصائب؛ ذلك أنه حتى ولو كانت

---

[1] د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، **شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية**، القاهرة، الطبعة الأولى، 1994، ص 188.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في الاستئناف رقم 13/152بجلسة 2013/4/9، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري من العام الأول حتى العام الخامس عشر، ص300.

[3] حكمها في الاستئناف رقم 18/88، بجلسة 2018/5/21، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، ج2، ص2145 وما بعدها.

دعوى مراجعة القرارات الإدارية ذات طبيعة خاصة، وأنها تهدف لحماية مبدأ المشروعية إلا أن القول بالاكتفاء بتوافر المصلحة وقت رفع الدعوى، وعدم اشتراط استمرارها لحين الفصل فيها، يفقد الدعوى جديتها، ويرهق كاهل القضاء، حيث يشتغل القضاء بخصومات لا جدوى من ورائها في الوقت الذي باتت فيه الخصومات الإدارية تتزايد، واللجوء إلى القضاء الإداري في تزايد مستمر؛ نتيجة زيادة أنشطة جهة الإدارة، وتداخلها في حياة الناس.

ثانيا: أنواع المصلحة في دعوى الإلغاء

بخلاف الدعاوى العادية التي تكون فيها المصلحة مستندة إلى حق، فإن المصالح في دعوى الإلغاء تقسم بناء على صفة رافع الدعوى، فقد يكون فردًا عاديًا، لا تربطه علاقة خاصة بالإدارة، كما يمكن أن يكون موظفًا بينه وبين الإدارة علاقة، وقد يكون هيئة لها شخصية اعتبارية[1]، وسوف يتم الإشارة إلى هذه الأنواع المتعددة للمصالح من دون تفصيل، وذلك على النحو التالي.

1. طعون الأفراد غير الموظفين

ويقصد بطعون الأفراد: الطعون التي يقدمها الأفراد العاديون، من غير الموظفين، ضد القرارات التي تصدر من الجهات الإدارية العامة في الدولة، والتي تمس حياتهم الطبيعية[2]، إلا أن الفرد باعتباره فردًا لا يمكنه أن يطعن بإلغاء القرارات الإدارية، بل يجب توافر صفة أخرى[3] بجانبها، هذا وتتعدد الصفات التي تترجم مصالح الأفراد في دعوى إلغاء القرارات الإدارية إلا أن الفقه الإداري[4] يورد بعض

---

[1] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص530.

[2] علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، **المصلحة في دعوى الإلغاء**، مرجع سابق، ص202.

[3] د. محمد عبدالعال السناري، **دعوى التعويض ودعوى الإلغاء**، مرجع سابق، ص283.

[4] تجد هذا لدى د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، ص531 وما بعدها، ود. محمد عبد العال السناري، **دعوى التعويض**، ودعوى الإلغاء، 283 وما بعدها، ود. عبد الغني بسيوني عبد الله، **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص107وما بعدها، ود. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **دعوى إلغاء القرار الإداري الأسباب والشروط**، مرجع سابق، ص635 وما بعدها، وعلي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، **المصلحة في دعوى الإلغاء**، مرجع سابق، ص203 وما بعدها.

الأمثلة الأكثر انتشارًا، والأكثر معرفة في الواقع العملي، وهي صفة المالك، وصفة الناخب، وصفة ممارس المهنة، وصفة ممول الضرائب، وصفة المنتمي لأحد الأديان، وصفة الساكن في منطقة معينة، وصفة المنتفع بالخدمات العامة المقدمة من قبل الدولة.

2. طعون الموظفين

ويقصد بها: الطعون التي يرفعها الموظف العام استنادًا إلى صفته هذه، فتمتع الطاعن بصفة الموظف العام يعتبر كافيًا للطعن على القرارات الصادرة من جهة الإدارة التي يتبعها فيما يتعلق بوظيفته بها، فهو يوجد بالنسبة لهذه القرارات في مركز قانوني يخوله الحق في طلب إلغاء هذه القرارات متى كانت غير مشروعة[1]، ومن الأمثلة على هذه القرارات، تلك المتعلقة بالحقوق الوظيفية للموظف وواجباته.

3. طعون الهيئات الاعتبارية

وهي الطعون التي ترفعها هيئة أو جماعة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، مثل: الجمعيات والنوادي والنقابات، حيث يحق لها رفع دعوى الإلغاء مطالبة بإلغاء القرارات التي تلحق ضررًا بالأهداف التي أنشئت من أجلها أو أنها تمس المصالح المشتركة لأعضائها[2]، أما في حال لم تتوافر المصلحة الجماعية، وكان أثر القرار مقتصرًا على عضو من أعضائها أو مجموعة من أعضائها، فإن رفع الدعوى يكون من قبل العضو أو الأعضاء المتضررين، ويجوز للهيئة التدخل في الدعوى التي يرفعها العضو أو الأعضاء المعنيين بالقرار أو رفع الدعوى بصفتها وكيلة عنهم[3].

---

[1] د. صالح بن علي الصواعي، **الرقابة الإدارية والقضائية على القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص246.

[2] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص 566 وما بعدها.

[3] د. طارق فتح الله خضر، **القضاء الإداري، دعوى الإلغاء**، مرجع سابق، ص90.

الفصل الثاني

شرط وجود القرار الإداري النهائي والمؤثر

للقرار الإداري المطعون فيه عدة شروط، لابد من توافرها فيه؛ لكي يكون موضوعا لدعوى مراجعة القرارات الإدارية، فلابد أن توجه دعوى الإلغاء إلى قرار إداري صادر من سلطة وطنية، بالإضافة إلى وجوب أن يكون القرار الإداري نهائيًا، وهو ما اشترطه المشرّع في مصر لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية، وهذا جليّ من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري، وسايره في ذلك المشرّع في سلطنة عمان في المادة السادسة من قانون الإجراءات الإدارية، كما أن المشرع في البلدين محل الدراسة يشترطان في القرار الإداري أن يكون مؤثرًا في المراكز القانونية، سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

وسوف يتم في هذا الفصل، دراسة شرط نهائية القرار الإداري في المبحث الأول، بينما يكون المبحث الثاني لدراسة شرط تأثير العمل الإداري.

المبحث الأول

شرط نهائية القرار الإداري

لقد اشترط المشرّع في الدول محل الدراسة كما سبق بيانه ضرورة أن يكون القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء قرارًا إداريًا نهائيًا، فلابد أن يكون القرار نهائيا؛ ليكون موضوعا لدعوى الإلغاء، وفي هذا المبحث سوف يبين الباحث مفهوم القرار الإداري النهائي، وذلك في المطلب الأول، في حين يكون المطلب الثاني حول شرط نهائية القرار الإداري في القضاء الإداري العماني.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري النهائي

لقد حسم المشرّع في الدول محل الدراسة الخلاف في اشتراطهما أن يكون القرار الإداري محل الطعن قرارًا إداريًا نهائيًا، فكما سبق بيانه، حيث اشترط المشرّع في سلطنة عمان في قانون الإجراءات الإدارية في المادة السادسة منه وجوب أن تكون القرارات الإدارية محل دعوى مراجعة القرارات الإدارية نهائية، حيث نصت المادة في البند الأول والثاني والثالث على أنه: تختص محكمة القضاء الإداري _دون غيرها_ بالفصل في الخصومات الإدارية، ومنها الآتي:

1.الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بسائر شؤونهم الوظيفية.

2.الدعاوى التي يقدمها ذو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية.

3.الدعاوى التي يقدمها ذو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي.

كما أن المشرّع المصري قد اشترط الأمر ذاته في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري الحالي، وذلك في البنود: ثالثا وخامسا وسادسا وثامنا وتاسعا.

إلا أنهما لم يحددا المقصود بالنهائية؛ ممّا فتح باب الاختلاف والاجتهاد لدى الفقه والقضاء في هذا الشأن، وعليه سوف يعرض الباحث في الفرع الأول لبيان مدلول النهائية لدى الفقه الإداري ثم يبين خصائص القرار الإداري النهائي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الفقه الإداري ونهائية القرار الإداري (قراءة في المفهوم والأساس)

إن الفقه الإداري لم يتفق في وضع تفسير موحد للمقصود بنهائية القرار الإداري، وقد ذهب في ذلك إلى اتجاهات عدة، هذا فضلا عن اعتراض جانب من الفقه على استخدام كلمة نهائي في وصف القرارات الإدارية، وسوف يتم التعرض أولا للخلاف الفقهي في تفسير مدلول النهائية، ثم بيان الاعتراض على استخدام كلمة نهائي في وصف القرارات الإدارية.

أولا: الاختلاف في تفسير مدلول النهائية

لقد اختلف الفقه الإداري في تحديد أو تفسير المقصود بالنهائية[1]، وقد انقسم الفقه في هذا الشأن إلى أربع اتجاهات، سيتم التطرق لكل اتجاه على حدة:

الاتجاه الأول: قابلية القرار الإداري للتنفيذ

لقد ذهب جانب من الفقه المصري في تحديد المراد بنهائية القرار الإداري وجوب أن يكون القرار تنفيذيًا أو قابلًا للتنفيذ[2]، حيث يرى هذا الاتجاه أن القرار الإداري يكون نهائيًا متى كان قابلًا للتنفيذ بمجرد صدوره، ودون الحاجة إلى أي إجراء لاحق[3]، وعليه فإن القرار لا يكون قابلًا لتنفيذ متى كان يلزم اعتماده من الرئيس المختص أو يشترط لإمكان تنفيذه صدور قرار آخر أو إذن من جهة أخرى، والحال كذلك متى كان القرار من شأنه أن يرتب أعباء على الخزينة العامة، ولا يوجد اعتماد مالي[4]، وعليه فإنه في

---

[1] د. عبد الرحمن ال ثاني، **إلغاء القرار الإداري لعيب السبب**، الجزء الأول، مرجع سابق، ص184.

[2] د. رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، **صفة النهائية في القرار الإداري**، الطبعة الأولى، 2016، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص 38.

[3] د. ماجد راغب الحلو، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 274.

[4] د. ماجد راغب الحلو، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 274.

الحالات السابقة، يكون القرار غير قابلٍ لتنفيذ؛ ممّا يفقده صفة النهائية، وبالتالي لا يصلح لإن يكون موضوعًا لدعوى الإلغاء وفق هذا الاتجاه.

الاتجاه الثاني: استكمال مراحل إعداد القرار

إن هذا الجانب من الفقه يحدد المقصود بالنهائية في القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء، بأن يكون القرار محل الطعن قد استنفذ جميع المراحل التحضيرية التي تلزم لصدوره، وأن يصدر من السلطة المختصة بإصداره قانونًا[1]، وهذا يعني أن تنتهي مراحل إعداد القرار بدءًا من التوجيه والاقتراح والمناقشة، وإعداد المشروع، واعتماد القرار أو تصديقه من السلطة التي خولها القانون ذلك، وبناء على ذلك فإن القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات اللامركزية، والتي لابد من اعتمادها من قبل السلطة المركزية، لا تولد آثارًا قانونية إلا بعد اعتمادها أو التصديق عليها من قبل السلطة المركزية، وعليه فإنه قبل التصديق على هذه القرارات من قبل السلطة المختصة، تعتبر قرارات تمهيدية أو تحضيرية، لم تستوفِ مقومات القرار الإداري النهائي[2]، ولا تتصف بصفة النهائية، وبالتالي لا تصلح لأن تكون موضوعا لدعوى الإلغاء.

الاتجاه الثالث: إنتاج القرار لآثاره القانونية

يرى أنصار هذا الاتجاه بأنه لا يكفي لكي يكون القرار نهائيًا أن يصدر من السلطة المختصة بإصداره، وأن يكون قابلًا للتنفيذ، وإنما يجب أن يكون قد تولد عن القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء أثر قانوني معين[3]، ولابد أن يكون هذا الأثر ممكنًا وجائزًا قانونًا، وسواء كان ذلك الأثر بإنشاء مركز قانوني أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه، وعليه لا يعد الوعد بالتعيين قرارًا إداريًا نهائيًا، فهو لا ينشئ

---

[1] د. طعيمه الجرف، **رقابة القضاء على أعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة،1970**، نقلا عن د سالم العلوي، الوسيط في القضاء الإداري العماني، مرجع سابق، ص 75.

[2] د. عبد الله طلبه، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة القضاء الإداري**، منشورات جامعة حلب، الطبعة الثانية، نسخة إلكترونية، ص219.

[3] د. إسماعيل البدوي، القضاء **الإداري، دراسة مقارنة المرافعات الإدارية _ شروط قبول دعوى الإلغاء _ مواعيد الطعن بالإلغاء_ إجراءاته، مكتبة الوفاء القانونية**، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2015، ص 152.

مركزًا قانونيًا، أي لا ينتج عنه أثر معين، وبالتالي فإنه يفتقر لصفة النهائية، ولا يمكن أن يخضع لدعوى الإلغاء.

ويرى بعض الفقه[1] أن الاتجاهات الثلاثة السابقة بها خلط بين شرطين من الشروط الواجب توافرها في القرارات الإدارية القابلة للطعن، وهما: شرطا التنفيذية والنهائية، حيث يستعملهما الفقه باعتبارهما مترادفين لهما ذات المعنى والمدلول، ولكن بالنظر في حقيقة المصطلحين، فإنه يتضح أنهما شرطان مختلفان، حيث يراد بالتنفيذية الآثار القانونية التي تتولد عن القرار، حيث يجب لقبول دعوى الإلغاء أن يكون محلها قرارًا إداريًا تنفيذيًا (مؤثرًا)، وذلك بأن يحدث القرار أثرًا قانونيًا، سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه، وبالتالي فإن جميع الإجراءات التي تتخذها الإدارة، ولم تحدث أثارًا، فهي إجراءات إعدادية أو تحضيرية لإصدار القرار، وبالتالي لا يجوز أن يطلق عليها وصف القرار الإداري، هذا بالإضافة إلى أن قابلية القرار للتنفيذ تختلف عن نهائيته، حيث إنّ عدم قابلية القرار للتنفيذ لا تحول دون مخاصمة القرار بدعوى الإلغاء، ومن ذلك أن عدم توافر الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ القرار، لا تكون عائقًا أمام مخاصمة القرار، وطلب إلغائه.

الاتجاه الرابع:

يرى هذا الجانب من الفقه أنه يجب لكي يتصف القرار بصفة النهائية ألا يمكن استئنافه أو مناقشته أمام سلطة إدارية أعلى، وبالتالي فهو ذلك القرار الذي يكون نافذًا بمجرد صدوره دون حاجة إلى التصديق عليه من جهة أو سلطة أخرى[2].

---

[1] د. علي خطار شطناوي، **موسوعة القضاء الإداري**، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ص426.

[2] عيسى بن آدم الرئيسي، **الشروط الواجب توافراها قي القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء، دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص129.

ثانيا: الاعتراض على استخدام كلمة نهائي في وصف القرارات الإدارية

لقد عارض جانب من فقه القانون الإداري في مصر اختيار كلمة نهائي للدلالة على القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء، حيث يرى أن هذا الاختيار غير موفق[1]، ويدلل هذا الجانب من الفقه على رأيه بأن القرار قد يكون نهائيًا بالنسبة لسلطة معينة، وغير نهائي بالنسبة لغيرها، ويتحقق هذا في القرارات التي تطلب التصديق عليها من سلطة أعلى منها، ومن ذلك على سبيل المثال: القرارات الصادرة من مجلس التأديب الابتدائي أو من لجنة الشياخات أو من لجنة شؤون الموظفين، والتي تحتاج إلى تصديق من سلطة أعلى، حيث يرى هذا الجانب من الفقه أن هذه القرارات نهائية بالنسبة للسلطات التي أصدرتها ولكنها غير نهائية في دعوى الإلغاء.

ويقترح هذا الجانب من الفقه أن يطلق على القرارات الإدارية التي يمكن الطعن عليها بالإلغاء وصف التنفيذية، بدلا من النهائية، حيث يرى بأن كلمة التنفيذية أوفى بالغرض، وأكثر تنفيذا من كلمة النهائية، ذلك أنّ القرارات الإدارية تصبح قابلة للطعن بالإلغاء من لحظة صيرورتها قابلة للتنفيذ، وقد ساق تأييدًا لاقتراحه أن القضاء الإداري في مصر يقرن صفة النهائية للقرار الإداري بوصف التنفيذي، بل إنه يغفلها في بعض الأحوال[2].

إلا أن هذا الاقتراح قد قوبل بالرفض والمعارضة من بعض الفقهاء، والذين ردوا على هذا المقترح، وأعلنوا رفضهم له.

فهذا جانب من الفقه لا يتفق مع هذا الاتجاه فيما ذهب إليه، إذ يرى أن المقصود بالنهائية ليس استنفاد كل جهة من الجهات الإدارية لولايتها في القرار بشكل مستقل، وإنما استكمال القرار للخصائص اللازمة لوجوده قانونًا، ويذهب إلى أنّ المناط فيما يعتبر نهائيًا، وما لا يعد كذلك هو بانتهاء المرحلة

---

[1] انظر في هذا د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص468.

[2] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص469و470.

التي عند انتهائها يتولد الأثر القانوني المعيّن، وعلى هذا فإنه لا يتصور أن يكون القرار نهائيًا لسلطة معينة، وغير نهائي لغيرها، فهو يرى أن القرار يكون نهائيًا بانتهاء المرحلة التي تولد الأثر القانوني[1].

هذا، ويتفق الباحث مع ما ذهب إليه غالب الفقه الذي يحبّذ الإبقاء على لفظ نهائي لوصف القرارات الإدارية، التي يمكن الطعن عليها بالإلغاء، ذلك أنّ المشرّع، سواءً في مصري أو في سلطنة عمان، قد درج على استعمالها، كما أنّ القضاء الإداري قد استقرّ على استعمالها لوصف القرارات التي يقبل الطعن فيها بالإلغاء، وهذا أكثر ملائمة وتحقيقًا للاستقرار من الناحية التشريعية والقضائية والفقهية.

وبناء على ما تقدم، فإنّ العبرة في نهائية القرار الإداري الذي يمكن أن يكون موضوعًا لدعوى الإلغاء هو صدوره من سلطة إدارية، تملك حق إصداره دون الحاجة إلى تصديق من سلطة إدارية أعلى، أو بعبارة أخرى: أن يكون قابلًا للتنفيذ بدون أي إجراء لاحق[2].

أما ما يذهب إليه جانب من الفقه بأنّ هناك شقًا ثانيًا يكمل معنى النهائية في القرارات الإدارية، والذي يتمثل في ترتيب أثر قانوني معين، من شأنه المساس أو الإضرار بمركز الطاعن، فهو إدماج للشرط الرابع من شروط القرار الذي يمكن الطعن عليه بالإلغاء في الشرط الثالث.

هذا، ويستخلص الباحث أنّ المقصود بالقرار الإداري النهائي: إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، ودون الحاجة إلى تصديق من جهة أعلى، بقصد إحداث أثر قانوني معين، سواء كان ذلك بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، متى كان ذلك ممكنًا وجائزًا قانونًا، وكان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة.

---

[1] مشار إليه لدى د. سالم العلوي، **الوسيط في القضاء الإداري العماني**، مرجع سابق، ص79.

[2] د. ماجد راغب الحلو، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص272.

الفرع الثاني: خصائص القرار النهائي

بعد أن توصلنا في الفرع الأول إلى المقصود بالقرار الإداري النهائي، سوف يتم التعرض في هذا الفرع لخصائص القرار الإداري النهائي، والقرارات التي لا تعد قرارات نهائية.

أولًا: خصائص القرار الإداري النهائي

1.القرار الإداري النهائي تنفيذيًا أو قابلًا للتنفيذ

تعتبر هذه الخاصية من أهم الخصائص التي تثير الجدل، سواء كان موقف الفقه أو القضاء، فقد انقسم الفقه بشأنها كما سبق بيانه عند التعرض لتحديد المقصود بلفظ النهائية.

وقد ذهب جانب من الفقه المصري في تحديد المقصود بنهائية القرار الإداري إلى قابليته للتنفيذ دون الحاجة لأي إجراء لاحق[1]، وبنا على هذا الرأي، فإن القرار الإداري النهائي يجب أن يكون قابلا للتنفيذ لمجرد صدوره، وبالتالي لا يتطلب أي موافقة أو تصديق من جهة أخرى، وعليه فإنه متى كان القرار غير قابل للتنفيذ فإنه لا يقبل الطعن عليه أمام القضاء، حيث إنّه لم يصبح نهائيًا بعد.

وبالتالي، فإنّ القرار الإداري النهائي يكون قابلًا للتنفيذ متى استجمع كل المقومات اللازمة لإصداره[2]، والصفة التنفيذية في القرار الإداري النهائي هي عنصر مؤثر داخلي في تركيب نتيجة القرار الإداري، وهي بذلك تختلف عن التنفيذ نفسه، الذي هو إجراء مادي لاحق، يترتب على القوة التنفيذية، فالقرارات الإدارية تكون قابلة للطعن من لحظة صيرورتها قابلة للتنفيذ، فالإدارة بواسطة القرارات النهائية التنفيذية ترتب حقوقًا والتزامات على الأفراد، دون الحاجة إلى قبولهم، فإنه متى كان هناك مجال للقول بقبولهم فإن هذه القرارات لا تكون قابلة للطعن بالإلغاء، وبالتالي فإن القرار الإداري النهائي يتصف بالقوة

---

[1] د. عبد الغني بسيوني، **ولاية القضاء على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص69.

[2] د. رشا عبدالرزاق جاسم الشمري، **صفة النهائية في القرار الإداري**، مرجع سابق، ص52.

التنفيذية، وذلك نتيجة طبيعية لوجود الإدارة، والغاية منها، والمتمثلة في تحقيق المصلحة العامة، وإشباع الحاجات العامة، ولكي تتمكن الإدارة من تحقيق هذه الغاية المنوطة إليها؛ فلابد من أن تتصف القرارات الإدارية النهائية بصفات خاصة، من أهمها: تمتعها بالقوة التنفيذية[1]، والتي تعني قابلية القرار للتنفيذ منذ صدوره، ودون الحاجة لأي إجراء لاحق.

2: القرار الإداري النهائي غير قابل للتصديق عليه

يرى جانب من الفقه أن القرار الإداري النهائي هو ذلك الذي لا يمكن استئنافه أو مناقشته أمام سلطة إدارية أعلى[2]، وبالتالي، فهو ذلك الذي يصدر من جهة إدارية تكون مختصة بإصداره، ولها حق البت في إصداره، ولا حاجة في التصديق عليه من جانب السلطة الأعلى.

فالقرار الإداري، لكي يمكن مخاصمته، وطلب إلغائه؛ يشترط أن يكون قرارًا إداريًا نهائيًا، بمعنى أنه صادر من سلطة إدارية قد منحها القانون مكنة إصداره، بالإضافة إلى أن هذا القرار لا يكون بحاجة إلى تصديق أو موافقة جهة إدارية أعلى، أيًا كانت هذه الجهة، سواء كانت رئاسية أو وصائية[3]، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري، ومن ذلك في حكمه الذي ينص فيه: "على أن العبرة في نهائية القرار الإداري هو صدوره من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون معقب عليها من جهة إدارية عليا، ودون حاجة إلى تصديق من سلطة إدارية أعلى منها بحسب التنظيم الإداري للمرفق[4].

---

[1] فيصل عقلة سالم الشرفات، **القرار الإداري النهائي كشرط لقبول دعوى الإلغاء**، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، كلية الحقوق، 2017، ص37 وما بعدها.

[2] مصطفى أبو زيد فهمي وماجد راغب الحلو، **الدعاوى الإدارية، دعاوى الإلغاء ودعاوى التسوية**، مرجع سابق، ص58.

[3] رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، **صفة النهائية في القرار الإداري**، ص56.

[4] مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في مصر في خمس سنوات، القضية رقن16/31، ص 179، مشار إليه لدى د. رشا جاسم الشمري، مرجع سابق، ص 57.

وبناء عليه، فإنه لكي يكون القرار الإداري نهائيًا؛ لابد أن يستنفد كافة مراحل التدرج الإداري اللازمة لوجوده قانونا[1]، وعليه فإن القرار الذي يتطلب التصديق عليه من السلطة الأعلى فهو في الحقيقة لا يعتبر إلا إجراء تمهيديًا أو تحضيريًا، لا ينتج أثرًا، وعليه فهو لا يقبل الطعن بالإلغاء؛ لأنه ليس قرارًا إداريًا نهائيًا، ومثلًا على ذلك: القرارات الصادرة من مجالس التأديب، والتي تتطلب تصديقًا من رئيس الوحدة.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنه لا يتطلب لكون القرار الإداري نهائيًا أن يصدر من السلطة الأعلى في السلم الإداري، وإنما المراد بهذه الخصيصة أن يصدر القرار من السلطة المختصة، ودون معقب عليها من أية جهة أو سلطة، سواء كانت هي السلطة الأدنى أو السلطة الأعلى.

والخلاصة أنّ القرار الإداري النهائي، والذي يتمتع بهذه الخاصية التي تعني صدوره من السلطة المختصة بذلك قانونًا، ولا يتطلب التصديق عليه أو الموافقة عليه من سلطة إدارية أخرى، ولا تملك أي سلطة أو جهة التعقيب عليه، فإنه يكون قرارًا نهائيًا قابلًا للطعن عليه.

3: القرار الإداري النهائي قرار غير قابل للرجوع فيه

من الخصائص التي يتمتع بها القرار الإداري النهائي أنه غير قابل للرجوع فيه، وبالتالي فإنه متى صدر القرار الإداري عن الجهة الإدارية فإنه يمتنع عليها سحب ذلك القرار أو إلغاؤه، متى كان ذلك القرار مشروعًا ورتب حقوقًا للأفراد[2]، ويقصد بسحب القرار الإداري: إنهاء آثار القرار بأثر رجعي، وذلك بإنهاء كل أثر للقرار، سواء في الماضي أو المستقبل، أما الإلغاء فهو: إنهاء آثار القرار بالنسبة للمستقبل فقط[3].

---

[1] فيصل عقلة سالم الشرفات، **القرار الإداري النهائي كشرط لقبول دعوى الإلغاء**، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، كلية الحقوق، 2017، ص28 وما بعدها.

[2] د. رشا جاسم الشمري، **صفة النهائية في القرار الإداري**، مرجع سابق، ص59.

[3] د. أنس جعفر، **القرارات الإدارية**، الطبعة الثانية، 2005، دار النهضة العربية، القاهرة، ص196و200.

فالقرارات الإدارية النهائية المشروعة، والتي رتبت حقوقًا للأفراد، لا يمكن سحبها أو إلغاؤها أو بمعنى لا يمكن الرجوع عنها.

بيد أن هذه الخاصية التي يتمتع بها القرار الإداري النهائي، والتي تتمثل في كونه قرارًا غير قابل للرجوع فيه، إنما هي خاصية تقتصر على الحل الذي تضمنه القرار، وبالتالي فهي عنصر خارجي، لا يمكن أن تشتمل عناصره الموضوعية أو الأساسية، أي أن هذه الخاصية لا يمكن أن تمنع سحب القرار أو إلغاءه متى كان غير مشروع، حتى ولو رتب حقوقًا للأفراد[1].

وتجدر الإشارة إلى عدم قابلية الرجوع في القرار الإداري النهائي متى كان مشروعًا، ورتّب حقوقًا للأفراد، لا تعني بطبيعة الحال جموده، حيث يمكن للإدارة المساس بهذا القرار عن طريق القرار المضاد، ووفقًا للشروط والإجراءات التي نصّ عليه القانون[2].

ثانيا: القرارات التي لا تعد نهائية

يتضح ممّا سبق أنّ هناك جملة من الأعمال والإجراءات التي لا يمكن أن توصف بأنها قرارات إدارية نهائية، وهي لا تقبل الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، ومن ذلك، القرارات التي تتطلب تصديقًا أو اعتماد سلطة إدارية أعلى من تلك التي أصدرتها، والقرارات التحضيرية، وكذلك الأعمال اللاحقة لصدور القرارات، مثل: القرارات التفسيرية، والتأكيدية، والتنفيذية.

[1] د. رشا جاسم الشمري، **صفة النهائية في القرار الإداري**، مرجع سابق، ص59.

[2] د. أنس جعفر، **القرارات الإدارية**، ص198 وما بعدها.

المطلب الثاني: شرط نهائية القرار الإداري في القضاء الإداري العماني

بعد بيان مفهوم القرار الإداري النهائي وخصائصه في المطلب الأول، سوف يتم في هذا المطلب دراسة شرط نهائية القرار الإداري النهائي، وفق أحكام القضاء الإداري العماني، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف المقصود بالنهائية وفق أحكام القضاء الإداري العماني

لقد استقرت محكمة القضاء الإداري العماني على أن محل دعوى مراجعة القرارات الإدارية هو القرار الإداري النهائي، ومن ذلك حكم المحكمة الذي قضت فيه بقولها: "إن الخصومات الإدارية التي تختص بها المحكمة، وبصفة خاصة المشار إليها في البنود (2 و3 و4 و5) من المادة السادسة من قانون المحكمة، هي خصومات إدارية، محلها خصومات إدارية نهائية_ هذه الخصومات لا تنشأ إلا بصدور القرارات الإدارية النهائية في كل حالة على حدة_ يشترط لاختصاص المحكمة لنظرها أن تكون قرارات إدارية نهائية،..."[1]، ففي هذا الحكم تؤكد المحكمة أن الخصومات الوارد النص عليها في البند الثاني والثالث والرابع والخامس، لا تنشأ إلا إذا كان هناك قرار إداري نهائي، وبالتالي فإن اختصاص المحكمة لنظر هذه الدعوى لا ينعقد إلا إذا كانت تخاصم قرارًا إداريًا نهائيًا.

وفي حكم آخر للمحكمة، أوضحت المحكمة بشكل قاطع أن محل دعوى مراجعة القرار الإداري يكون القرار الإداري النهائي، وبهذا فهي تعتبر أن من شروط دعوى الإلغاء _ دعوى مراجعة القرارات الإدارية وفق التشريع العماني_ أن تخاصم قرارًا إداريًا نهائيًا، بغض النظر عن نوع ذلك القرار، سواء كان ضمنًا أو صريحًا، إيجابيًا أو سلبيًا، إذ تنصّ في حكمها على أنّ "محل دعوى مراجعة القرار الإداري

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم 5/35، بجلسة 2006/4/1 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق، ص426.

هو القرار الإداري النهائي، يستوي في ذلك أن يكون هذا القرار صريحًا أو ضمنيًا، والذي تفصح جهة الإدارة بموجبه، في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أثر قانوني معين؛ ابتغاء مصلحة عامة"[1].

هذا، ونجد أن المحكمة في هذا الشأن قد أكدت ما اشترطه المشرّع في قانون محكمة الإجراءات الإدارية، الذي اشترط أن دعوى مراجعة القرارات الإدارية لابد أن توجه نحو القرارات الإدارية النهائية، وذلك في المادة السادسة في البند الثاني والثالث والرابع والخامس.

وقد تصدت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان لبيان مفهوم القرار الإداري النهائي، والمقصود بالنهائية فيه، وذلك في العديد من أحكامها، حيث تنص في أحد أحكامها، وهي بصدد تعريف القرار الإداري على القول بأن: "القرار الإداري: هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكنًا وجائزًا قانونًا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة_ يلزم لقبول دعوى عدم صحة القرار الإداري أن يكون القرار المطعون فيه قرارًا إداريًا نهائيًا أي متمتعًا بقوة نفاذ..."[2]، حيث تبيّن المحكمة في هذا الحكم أنّه يلزم لقبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية أن يكون نهائيًا، وتفسر النهائية في هنا بالتنفيذية، والتي بينتها في الحكم ذاته بأنها: إحداث القرار الإداري لأثر في المركز القانوني للطاعن، فالمحكمة في هذا الحكم تفسر المراد بالنهائية للقرار الإداري أن يكون تنفيذيًا، أي يحدث أثرًا في المركز القانوني للطاعن، وقد رتبت المحكمة في ذات الحكم على تخلف هذا عدم اعتبار القرار الإداري قرارًا إداريًا نهائيًا؛ مما يترتب عليه عدم قبول الطعن عليه

---

[1]حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف 18/653 بجلسة2018/4/24، المبدأ رقم184/ب، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص1816.

[2]حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف الأول والثاني /لسنة 5، بجلسة2005/6/11، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق، ص422.

بالإلغاء، كما نجدها في حكم آخر لها، وبصدد بحث التهديد بإحالة المدعي إلى الادعاء العام تشترط في القرار أن يتصف بالتنفيذي لكي يكون مقبولا للطعن أمامها، فهي تنص في ذلك على أنّ: "... العمل التهديدي لا يترتب عليه أي أثر قانوني، ولا يلحق بمن وجه إليه أي ضرر؛ وذلك لعدم توافر صفة النهائية فيه، وهي صفة أساسية، يجب أن تتوافر في القرار الإداري لكي يصبح قابلا للطعن عليه بعدم الصحة، ومناط هذه الصفة أن يكون القرار تنفيذيًا ومؤثرًا حال صدوره في المركز القانوني للمعني به..."[1]، ففي هذا الحكم، نجد أن المحكمة تفسر النهائية أيضا بالتنفيذية، والتأثير في المركز القانوني للطاعن.

وفي حكم حديث للمحكمة، نجد أن المحكمة تعرف القرار الإداري النهائي بأنه: "دعوى مراجعة القرارات الإدارية توجه إلى قرار إداري نهائي، والذي هو إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أثر قانوني معين، إنشاء أو تعديلا أو إلغاء، متى كان ذلك ممكنًا وجائزًا قانونًا، وكان الباعث عليه مصلحة عامة..."[2]، ففي هذا الحكم المحكمة عرفت القرار الإداري النهائي، وبينت أنه مناط دعوى مراجعة القرارات الإدارية إلا أنها لم تفسر المقصود بالنهائية في القرار الإداري.

في حين تقضي المحكمة في بعض أحكامها، وهي بصدد تعريف القرار الإداري النهائي أنّ المراد به هو ذلك الذي يؤثر في المراكز القانونية، ولا يستلزم تصديق جهة أعلى، ومن ذلك حكمها الذي تعرف فيه القرار الإداري النهائي: "القرار الإداري النهائي الجائز الطعن عليه قانونا _ هو القرار الذي تتضح منه إرادة الجهة الإدارية بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين متى

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الدعوى رقم 52/ لسنة2، بجلسة 2003/3/11، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم 739/لسنة18، بجلسة 2018/5/8، المبدأ210/ب، مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص2046.

كان ممكنًا وجائزًا قانونًا، وأن يصدر هذا القرار بعد أن يتوافر فيه جميع مراحله وعناصر تكوينه القانونية، وطالما لا يستلزم تصديق سلطة أعلى..."[1]، وواضح من التعريف أن المحكمة تفسر النهائية في هذا الحكم بأن يصدر القرار مؤثرًا من السلطة المختصة، ودون الحاجة إلى تصديق أو اعتماد من سلطة أخرى، فإن لم يكن القرار على هذا النحو، فإن صفة النهائية تنعدم ويترتب على ذلك عدم قبول الطعن على القرار بالإلغاء.

وهذا ما أكدته في حكم آخر لها، إذ اعتبرت أن نهائية القرار الإداري تكون بصدوره من سلطة مختصة دون الحاجة لتصديق سلطة أعلى، إذ تقضي في هذا أن: "القرار الإداري النهائي الذي يجوز الطعن عليه أمام محكمة القضاء الإداري هو أن يكون صادرًا من سلطة إدارية مختصة دون إلى حاجة تصديق سلطة أعلى بقصد إحداث أثر قانوني معين"[2].

وأكدت المحكمة المعنى ذاته في أحد أحكامها، وهي بصدد بيان القرارات التي يقبل الطعن عليها بدعوى عدم الصحة، وفسرت أن شرط النهائية يلحق القرار الذي تحدد فيه الإدارة كلمتها الأخيرة في الموضوع، بحيث لا يتطلب أي تعقيب أو تصديق من جهة أخرى، والذي بناء عليه يستقر المركز القانوني للطاعن، إذ تنص فيه على أن: "العبرة عند تقدير أي القرارات يقبل الطعن عليها أمام محكمة القضاء الإداري سواء بدعوى عدم الصحة أو بدعوى عدم التعويض هي بأن يكون القرار نهائيًا_ هذا الوصف لا يمكن أن يلحق القرارات الابتدائية أو الإجراءات الأولية الصادرة في المراحل التمهيدية، وإنما

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم 62/ لسنة7، بجلسة 2007/6/10، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق، ص422 وما بعدها.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف 90/ لسنة7، بجلسة2007/12/17، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق، ص426.

هو يلحق القرار الذي يختتم تلك المراحل، وتحدد فيه جهة الإدارة المختصة كلمتها الأخيرة في الموضوع المعروض، فيستقر بموجبه المركز القانوني لصاحب الشأن"[1].

وعليه، يمكن أن يستخلص الباحث من الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان فيما يخص شرط وجود القرار الإداري النهائي ما يأتي:

1. لقد أكدت المحكمة في أحكامها بأن دعوى مراجعة القرارات الإدارية لابد أن تخاصم قرارًا إداريًا نهائيًا.
2. أن محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان تصدت لتحديد مفهوم القرار الإداري النهائي منذ إنشائها، وقد استقر تعريفها للقرار الإداري النهائي بأنه: إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح؛ بقصد إحداث أثر قانوني معين: إنشاء أو تعديلا أو إلغاء، متى كان ذلك ممكنًا وجائزًا قانونًا، وكان الباعث عليه مصلحة عامة.
3. اكتفت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان بإطلاق وصف النهائية على القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، ولم تقرنه بوصف التنفيذي كما فعل مجلس الدولة المصري.
4. فسرت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان وصف النهائية للقرار الإداري بأنه: القرار الذي يؤثر في المراكز القانونية ولا يتطلب تصديق جهة أعلى.
5. أن القرار الإداري النهائي، وفق ما ورد في تعريف الأحكام القضائية المختلفة الصادرة عن المحكمة، يتميز بذات الخصائص التي حددها الفقه، حيث نجد أن المحكمة تبين في أحكامها بأن القرار الإداري لابد أن يكون تنفيذيا، وأن يكون غير قابل للتصديق عليه من سلطة أعلى.

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان الاستئناف رقم 66/ لسنة7، بجلسة 2007/12/17، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق، ص426.

الفرع الثاني: صور لما لا يعد قرارًا إداريًا نهائيًا وفق أحكام القضاء الإداري العماني

إنّ المتابع لأحكام القضاء الإداري في سلطنة عمان يجد أنّ هناك جملة من الإجراءات والأعمال الإدارية لا ينطبق عليها وصف القرارات الإدارية النهائية، والتي استبعدها القضاء الإداري العماني من قبول الطعن عليها؛ لتخلف هذا الشرط، ومنها: الإجراءات الأولية، كالإجراءات التهديدية أو الإنذارات، فالإنذار الصادر من الإدارة لا ينطبق عليه وصف القرار الإداري النهائي؛ وذلك لأنه لا يترتب عليه أثر مباشر، وقد قضت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن أنه: "... يلزم لقبول دعوى عدم الصحة أن يكون محلها قرارًا إداريًا نهائيًا_ وصف النهائية لا يلحق الإجراءات الأولية الصادرة في المراحل التمهيدية، كالإنذارات، وغيرها. مؤدى انتفاء شرط النهائية في القرار الإداري: الحكم بعدم قبول الدعوى_ الخطاب الموجه إلى المدعي اقتصر على التنبيه بإزالة الجدار الذي أقامه على أرض حكومية بدون أي ترخيص، أي أنه في حقيقته مجرد إنذار لصاحب الشأن بالإزالة طوعًا قبل أن تلتجئ جهة الإدارة بإصدار قرار بالإزالة الإدارية أو بإحالة المخالفة إلى الادعاء العام، واستكمال التتبعات القضائية المقررة قانونًا حيال ذلك التصرف، ومن ثم فإن الإجراء المذكور يعتبر من الإجراءات التهديدية، التي لا تشكل قرارًا إداريًا نهائيًا، ولا يقبل الطعن عليها بدعوى عدم الصحة"[1]، وهذا الحكم واضح بأن الإجراءات التهديدية والإنذارات لا يمكن اعتبارها قرارات إدارية نهائية، وعليه فإنها لا يمكن أن تكون محلًا لدعوى عدم الصحة.

ولا تعد الأعمال التمهيدية أو التحضيرية قرارًا إداريًا نهائيًا، يمكن الطعن عليه بالإلغاء، وقد اعتبرت محكمة القضاء الإداري العماني أن الرسالة الموجهة من الوالي إلى مدير دائرة توزيع الكهرباء، والمتضمنة

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف 26/ لسنة8، بجلسة2008/3/3، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق، ص423.

إحالة للموضوع للذي وجهت إليه الرسالة؛ لاتخاذ ما يراه مناسبًا لتوصيل خدمات الكهرباء للقرى، مجرد توجيهات عامة أو إجراءات تحضيرية، لا يمكن أن تعتبر قرارًا إداريًا نهائيًا؛ مما يتعذر طلب إلغائها، حيث حكمت المحكمة في أحد أحكامها أن: "... دعوى عدم الصحة هي دعوى عينية محلها القرارات الإدارية النهائية دون غيرها من الأعمال التحضيرية، التي لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري النهائي، الجائز الطعن عليها بالإلغاء أو عدم الصحة_ انتفاء شرط النهائية في القرار الإداري مقتضاه الحكم بعدم قبول الدعوى_ الرسالة الموجهة من الوالي إلى مدير دائرة توزيع الكهرباء، والتي اعتد بها المستأنفون أنها قرار إداري نهائي، والتي تضمن إحالة الموضوع إلى الموجه إليه الرسالة لاتخاذ ما يراه مناسبا لتوصيل خدمة الكهرباء إلى هذه القرى_ القول باتخاذ ما يراه مناسبا لا يعدو أن يكون مجرد توجيهات عامة أو إجراءات تحضيرية لا ترقى بحال إلى مرتبة القرار الإداري النهائي الجائز طلب عدم صحته"[1]، فقد استبعدت المحكمة الإجراءات التحضيرية من دعوى عدم الصحة؛ وذلك لأنها لا تعتبر قرارًا إداريًا نهائيًا.

هذا، وقد اعتبرت المحكمة أن القرارات التي تصدر فيما يتعلق بالأعمال التحضيرية لا يمكن أن تعد قرارات إدارية نهائية، ولا يترتب عليها أي أثر قانوني، وبالتالي فإنه لا يجوز الطعن عليها بالإلغاء، وإنما يطعن على القرار الإداري النهائي الذي يعتمد هذه الأعمال، حيث تقضي المحكمة في هذا السياق في أحد أحكامها: "القرارات الصادرة بشأن الأعمال التحضيرية لا تعد قرارات نهائية، ولا يترتب عليها أي أثر قانوني، ولا تقوى على إنشاء أو تعديل أو إلغاء أي مركز قانوني، إذ إن الأعمال التحضيرية إذا ما صدرت مشوبة بأي عيب، فإن مثل هذا العيب لا ينتج بذاته أي أثر؛ ممّا يتعين معه التريث حتى يصدر القرار النهائي الجائز الطعن عليه_ متى كان القرار المطعون فيه بتشكيل اللجنة التي أعدت الدراسة الاجتماعية يعد من قبيل الأعمال التحضيرية، فلا يترتب عليه أي أثر قانوني، ولا يقوى على

[1]حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان الاستئناف رقم32/لسنة8، بجلسة 2008/3/17، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق، ص424.

إنشاء أي مركز قانوني للمستأنفين، ومن ثم فإذا ما صدر هذا القرار مشوبًا بأي عيب من وجهة نظر المستأنفين، فإن هذا العيب لا ينتج بذاته أي أثر قانوني، إنما القرار النهائي الصادر باعتماد الدراسة الاجتماعية للمستأنفين هو الذي يطعن عليه بحسبانه أنه لم يقرر أحقيتهم في المساكن البديلة"[1]، فالمحكمة تعتبر أن القرار بتشكيل لجنة الدراسة الاجتماعية يعتبر عملًا تحضيريًا، وبناء عليه، فإنه لا يمكن الطعن بالإلغاء على هذا القرار، وإنما يتم الطعن على القرار النهائي الذي يعتمد الدراسة الاجتماعية، والذي أعدته لجنة الدراسة الاجتماعية.

المبحث الثاني

شرط تأثير العمل الإداري

يشترط في القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء أن يحدث أثرًا قانونيًا معينًا، فلا يكفي أن يكون قرارًا إداريًا وصادرًا من سلطة إدارية وطنية، وأن يكون نهائيًا، ولقد أجمع الفقه والقضاء على وجوب توافر هذا الشرط[2]، وسوف يتمّ في هذا المبحث دراسة هذا الشرط، حيث سيتم التعرض لمفهوم الأعمال الإدارية المؤثرة في المطلب الأول، في حين يكون المطلب الثاني لدراسة تأثير العمل الإداري كشرط لقبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية في القضاء الإداري في سلطنة عمان.

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان الاستئناف 563/لسنة14، بجلسة17 /2014/6، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق، ص427.

[2] عبد اللطيف زرايقية، **القرار الإداري محل الخصومة الإدارية كشرط لقبول دعوى الإلغاء**، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة أم البواقي، المجلد السادس، العدد الثاني، 2019، ص190.

المطلب الأول: مفهوم القرارات الإدارية المؤثرة

لقد أجمع الفقه والقضاء، كما تمت الإشارة سابقًا، على ضرورة أن يكون القرار الإداري مؤثرًا لكي يمكن الطعن عليه بدعوى الإلغاء، وهذا يعني أنه لابد أن يرتب القرار الإداري آثارًا قانونية معينة، وبالتالي فإن الأعمال التي لا ترتب آثارًا قانونية لا يمكن أن تكون موضوعًا لدعوى الإلغاء، وعليه سوف يتم في هذا المطلب بيان ماهية الأثر القانوني الذي يرتبه القرار الإداري وشروطه، وذلك في الفرع الأول، بينما يكون الفرع الثاني لدراسة بعض الأعمال الإدارية التي لا ترتب آثارا قانونية.

الفرع الأول: ماهية الأثر القانوني الذي يرتبه القرار الإداري وشروطه

يقصد بالأثر القانوني إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديله أو إلغاؤه، وقد تطلب الفقه الإداري في القرار الإداري الذي يمكن الطعن عليه بالإلغاء أن يكون مؤثرًا في المراكز القانونية للأفراد، سواء بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، ويمكن أن يكون المركز القانوني الذي أثر فيه القرار عامًا أو ذاتيًا أي فرديًا[1]، ولقد ذهب الفقه الإداري في شأن الآثار القانونية التي يرتبها القرار الإداري إلى اتجاهين[2]،

الاتجاه الأول: هذا الاتجاه يدمج بين الآثار القانونية التي يرتبها القرار الإداري وبين الأضرار التي تلحق الطاعن، فهو يرى أن القرار الإداري يكون قد أثر في المركز القانوني للطاعن إذا ألحق به ضررًا، وبالتالي إذا لم يكن من شأن عمل الإدارة أن يحدث أثرًا قانونيًا؛ فأنه لا يكون موضوعًا لدعوى الإلغاء،

---

[1] د. أبوبكر أحمد عثمان النعيمي، **حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2013، ص44.

[2] د. سالم العلوي، **الوسيط في القضاء الإداري العماني**، مرجع سابق، ص81 وما بعدها.

إذ إن قبول دعوى الإلغاء مرتبط بتحقيق القرار الإداري المطعون فيه ضرر لرافع الدعوى، ويتطلب لتحقيق ذلك توافر شرطين[1]:

1. يتمثل هذا الشرط في وجوب أن يولد أو يرتب القرار الإداري المطعون فيه آثارا قانونية، فإذا كان القرار لا يرتب آثارا قانونية فإنه لا يقبل الطعن عليه بالإلغاء.

2. يتمثل هذا الشرط في وجوب أن يكون القرار الإداري مولدًا للآثار القانونية بذاته، وهذا يعني أن القرار بطبيعته قابلا لإحداث الآثار القانونية[2].

الاتجاه الثاني: هذا الاتجاه يرى أن إحداث أو إلحاق الضرر بالطاعن شرط مستقل عن اشتراط أن يكون القرار الإداري مرتبًا لأثر قانوني معين، ويدلل أصحاب هذا الاتجاه على قولهم بأن هذا الشرط يرجع إلى الاصطلاح الفرنسي (Faire grief)، والذي يعني أنه يشترط أن يكون للقرار المطعون فيه قيمة قانونية حقيقية، أي أن يكون من شأنه إحداث آثار قانونية بصورة نهائية، وبالتالي فإنه ليس في هذا المعنى أي إضافة أو تعارض لشرط إحداث الأثر القانوني[3].

وبناء على ما سبق، فإنه لابد أن يحدث القرار الإداري أثرًا قانونيًا معينًا؛ وذلك لكي يتمكن صاحب الشأن من مخاصمته، وطلب إلغائه عن طريق دعوى الإلغاء، فإذا لم يكن العمل الإداري قد رتب آثارا قانونية فإنه لا يمكن أن يعد قرارًا إداريًا، وبالتالي لا يكون موضوعًا لدعوى عدم الصحة.

---

[1] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري**، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص477.

[2] أ.د رأفت فوده، **أصول وفلسفة قضاء الإلغاء**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص162.

[3] د. سالم العلوي، **الوسيط في القضاء الإداري العماني**، مرجع سابق، ص82 وما بعدها.

الفرع الثاني: صور لبعض الأعمال الإدارية التي لا ترتب آثارًا قانونية

بالاستناد إلى شرطي القرار الإداري الذي يمكن الطعن عليه بالإلغاء أمام القضاء الإداري الذين تمت الإشارة إليهما سابقا، والمتمثلين في وجوب أن يولد القرار المطعون فيه آثارًا قانونية، وأن تكون هذه الآثار القانونية قد تولدت عن القرار بذاته، فقد جرى الفقه والقضاء على استبعاد بعض الأعمال والتصرفات الإدارية من الطعن عليها بالإلغاء، لتخلف هذا الشرط، وذلك على النحو التالي:

أولا: الأعمال التي لا تستهدف توليد آثار قانونية

ويراد بها: الأعمال التي تقوم جهة الإدارة باتخاذها، وتهدف من ورائها إلى إرشاد جمهور المتعاملين معها على الخدمات التي تقدمها، وشروط وإجراءات كل خدمة، فهي عبارة عن أعمال إدارية إرشادية، تهدف جهة الإدارة من خلالها إلى حمل وجهة نظرها وآرائها إلى الجمهور[1]، وبالتالي فهذه الأعمال الإدارية لا ترتب آثارا قانونية، وبناء على ذلك، لا يمكن الطعن عليها بالإلغاء، وهي عديدة، منها:

1. التصرفات التي تعبر من خلالها الإدارة عن رأيها، باعتبارها مجرد رأي للإدارة أو وجهة نظر لها، وهي ليست قرارًا إداريًا، يرتب آثارًا قانونية، ويشمل هذا رفض الإدارة إعطاء البيانات المطلوبة في حال لم يكن هناك قانون يلزمها بإعطاء مثل هذه البيانات[2]، كما يندرج ضمنها كذلك الملاحظات التي يدونها الرؤساء الإداريين لمرؤوسيهم، والنماذج التي تعدها الإدارة مسبقا للعمل وفقها في شأن القرارات الفردية، وكذلك اللوائح والعقود النموذجية متى كانت لا ترتب آثارًا بذاتها[3].

---

[1] أ.د رأفت فوده، **أصول وفلسفة قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص260.

[2] د. سالم العلوي، **الوسيط في القضاء الإداري العماني**، مرجع سابق، ص83.

[3] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص479.

2. الأعمال التي تفصح فيها الإدارة عن ادعاءاتها، كأن تدعي الإدارة حقا لنفسها أو تنكره، فمثل هذه الادعاءات، وإن كانت تحدد موقف الإدارة إلا أنها لا تولد أثرًا قانونيًا[1].

3. التصرفات التي تعبر فيها الإدارة عن رغباتها أو نواياها المستقبلية[2]، ومن ذلك إعلان الإدارة عن رغبتها بالتعيين في بعض الوظائف، فهذه التصرفات لا يمكن الطعن عليها؛ وذلك لأنها تعد رغبات أو نوايا أو أماني للإدارة، لا يمكن أن ترتب آثارًا قانونية.

4. التصرفات الإدارية التي تمثل توجيهات إدارية، حيث تصدر الإدارة توجيهات إلى الجهات الإدارية الأخرى، أو إلى أحد الموظفين، كما أن الإدارة تصدر ردودًا في مجال الاستعلامات العامة[3]، ومن ذلك ما تصدره جهات الإدارة من إخطار أو تنبيه في الصحف؛ للتذكير بنفاذ قرار معين أو لائحة معينة، وبما أن هذه الردود والتوجيهات التي تصدر عن الإدارة لا تولد آثارًا قانونية، فإنها لا يمكن الطعن عليها بالإلغاء.

ثانيا: القرارات التي انقضى أثرها

لا شك أنه من المستقر عليه فقها وقضاء أن رافع دعوى الإلغاء يبتغي منها إلغاء القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، وما يترتب على ذلك من إزالة للآثار القانونية المترتبة عليه، وبالتالي فإنه متى توقفت القرارات الإدارية عن إنتاج آثارها القانونية، فإن هذا يترتب عليه عدم قبول دعوى الإلغاء التي ترفع بشأنها.

ففي هذا السياق، يقرر مجلس الدولة المصري في حكم له: "... أن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية، مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته؛ استهدافا لمراقبة مشروعيته، ولما كان القرار

---

[1] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص479.

[2] د. سالم العلوي، **الوسيط في القضاء الإداري العماني**، مرجع سابق، ص83.

[3] أ.د رأفت فوده، **أصول وفلسفة قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص260.

الإداري على هذا النحو هو موضوع الخصومة ومحلها في دعوى الإلغاء، فإنه يتعين أن يكون القرار قائمًا منتجًا آثاره عند إقامة الدعوى، فإذا ما تخلف هذا الشرط بأن زال هذا القرار قبل رفع الدعوى بإلغائه أو بانتهاء فترة توقيته دون أن ينفذ على أي وجه، كانت الدعوى غير مقبولة إذ لم تنصب على قرار إداري قائم، ولم تصادف بذلك محلا"[1].

ومن الأمثلة على ذلك أن يصدر قرار إداري ثم تلغيه الإدارة، ولم يكن قد نفذ قبل الإلغاء، وكذلك القرار الصادر بعقوبة وعفي عنها قبل أن تنفذ، وكذلك سحب القرار بعد إصداره[2].

هذا، والمعتبر في شأن الاعتداد بالسحب أو الإلغاء الذي محله القرار موضوع الطعن هو تاريخ رفع الدعوى، وعليه فإنه متى انقضى القرار بعد رفع دعوى الإلغاء فإنها تكون مقبولة، ولكن لا يكون هناك محل للحكم بالإلغاء[3]، إذ إن القرار قد زال أثره، كما لابد من الإشارة إلى أن السحب الجزئي لا يؤثر على قبول دعوى الإلغاء.

ثالثا: الأعمال التحضيرية أو التمهيدية

يقصد بالأعمال التحضيرية: الأعمال التي تسبق إصدار القرار الإداري، دون أن ترتب بذاتها أثرًا قانونيًا، فهي لا تدخل في نطاق القرارات الإدارية، إذ تتعلق أساسا بمجموعة من الآراء والاستشارات والتوصيات والاقتراحات التي تسبق صدور القرار، ولا تتضمن موقفًا نهائيًا فيما يخص القرار المنتظر

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في 1968/3/2، مشار إليه لدى د. سالم العلوي، **الوسيط في القضاء الإداري العماني**، مرجع سابق، ص85، ومثله حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان، الدعوى 2/21بجلسة 2002/4/15، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في عاميها القضائيين الأول والثاني، ص209.

[2] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، **ولاية القضاء على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص91وما بعدها.

[3] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص480.

صدوره[1]، والعلة في خروجها من نطاق دعوى الإلغاء هي أن هذه الأعمال لا تنتج آثارا قانونية بذاتها، فهي مجرد مقدمة أو تمهيد لإصدار قرار إداري نهائي، يحدث آثارًا قانونية معينة.

وهناك العديد من الأمثلة على هذه الأعمال التي يسوقها الفقه الإداري، منها:

1. إثبات الحالة: إن جهة الإدارة كثيرًا ما تلجأ إلى الأعمال التحضيرية أو التمهيدية قبل إصدار القرار، والتي يقصد من ورائها أن تكون سندًا لإصدار قرار معين[2]، ومن ذلك الفحص الطبي قبل القبول في الوظائف العامة، والذي تستند إليه الإدارة في إصدار قرار التعيين، أو إدراج اسم موظف ما في قائمة المستحقين للترقية، والذي تستند الإدارة إليه في إصدار قرار الترقية.

2. الدعوات التي توجهها جهة الإدارة: إذ قد توجه جهة الإدارة لذوي الشأن دعوة للاشتراك في إجراءات معينة، أو للمثول أمام هيئة إدارية[3]، ومن ذلك دعوة موظف للحضور أمام مجلس تأديب أو لجنة إدارية؛ وذلك من أجل الاستيضاح والتثبت من واقعة ما، وعليه فإن هذه الأعمال لا ترتب آثارًا قانونية بذاتها، وبالتالي لا يمكن أن تكون موضوعًا لدعوى الإلغاء.

3. تبادل المعلومات والبيانات: لا شك أن الواقع العملي يستلزم في بعض الأحوال أن يكون هناك تبادل للمعلومات أو البيانات بين الإدارات المختلفة؛ تمهيدا لإصدار قرار بناء على هذه المعلومات، وبالتالي فإن المكاتبات والمذكرات التي يتم تبادلها بين جهات الإدارة المختلفة بشأن موضوع معين أو الإبلاغ عن معلومات محددة أو طلب بعض المعلومات، لا تعتبر قرارات إدارية يمكن الطعن عليها بالإلغاء؛ وذلك لأنها لا ترتب آثارًا قانونية، بيد أنه يمكن توجيه دعوى الإلغاء إلى القرار الذي يصدر برفض تحويل

---

[1] دحمان سعاد، **القرار الإداري عمل قانوني**، مجلة تاريخ العلوم، العدد الثامن، الجزء الأول، 2017، ص91.

[2] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص481.

[3] د. عبد الرحمن آل ثاني، **إلغاء القرار الإداري لعيب السبب**، مرجع سابق، ص198.

طلب أحد الأفراد إلى الجهة الإدارية المختصة في حال لم تكن هناك طريقة يمكن أن يوصل بها الطلب غير التحويل[1].

4. العروض التي تقدمها الإدارة إلى المواطنين[2]: ويقصد بها العروض التي تقدمها الإدارة لصاحب الشأن لاتخاذ إجراء معين، وبالتالي فإن ما تعرضه الإدارة على صاحب الشأن لا يعد قرارًا إداريًا يمكن الطعن عليه بالإلغاء.

5. المقترحات التمهيدية للإدارة: حيث تعتبر المقترحات السابقة على إصدار القرار آمالًا لا ترتب آثارًا قانونية، وبالتالي لا يمكن رفع دعوى الإلغاء بشأنها، ومن الأمثلة على ذلك مقترح نقل أحد الموظفين إلى جهة إدارية أخرى.

6. الاستشارات المقدمة للجهات الإدارية[3]: هذه الاستشارات التي تقدمها جهة إدارية إلى جهة أخرى أو جهة استشارية إلى جهة الإدارة لا يمكن أن ترتب آثارًا قانونية، وبالتالي لا يمكن تقبل الطعن عليها بالإلغاء.

7. أعمال التحقيقات الإدارية[4]: إن الأعمال التي تسبق المحاكمة الإدارية تعتبر من أعمال التحقيق اللازمة قبل المسألة التأديبية، وبالتالي فإن الإجراءات التي تسبق التحقيق وتصاحبه، تعتبر أعمالًا تحضيرية لاتخاذ قرار العقوبة، وعليه فإنه لا يمكن الطعن عليها بالإلغاء؛ لأنها لا ترتب آثارًا قانونية.

---

[1] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص482.

[2] د. سالم العلوي، **الوسيط في القضاء الإداري العماني**، مرجع سابق، ص87.

[3] سعيد بن خلف بن سالم التوبي، **وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العماني**، رسالة ماجستير، جامعة السلطان قابوس،2007، ص 54.

[4] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص484.

هذا، ولا يقبل الطعن بالإلغاء في محاضر التحقيق، ومذكرات نتائج التحقيق، والوثائق والمستندات التي ترفق بملف التحقيق[1]، فهي لا ترتب آثارًا قانونية، وإنما يقتصر الطعن بالإلغاء على القرار المبني على نتائج التحقيق.

رابعا: الإجراءات والتدابير الداخلية

لا شك أنه لكي تقوم جهة الإدارة بمهامها، وتضمن حسن سير المرفق العام، وتسهل مهمة المرؤوسين في أداء واجباتهم المسندة إليهم وفق القانون، فإن ذلك يتطلب منها أن تتخذ بعض الإجراءات الإدارية الداخلية، والتي تنقسم إلى قسمين، يتمثل الأول في: الإجراءات الداخلية الجماعية، بينما يتمثل الثاني في: الإجراءات الداخلية الفردية[2]:

1. الإجراءات الداخلية الجماعية (المنشورات والتعليمات المصلحية): وهي عبارة عن المنشورات والتعليمات المصلحية، والتي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم، والتي تهدف إلى تفسير القوانين واللوائح، وبيان كيفية تنفيذها، فهي موجهة أساسا إلى الموظفين الذين يجب عليهم الالتزام بها، والسير عليها، باعتبارها التفسير الصحيح للوائح والقانون، بيد أنها لا أثر لها قبل الأفراد ولا تغير في مراكزهم القانونية، حيث إنّ التزاماتهم محددة بموجب القوانين واللوائح[3]، وبالتالي فإن مثل هذه الإجراءات الداخلية لا يمكن الطعن عليها بالإلغاء؛ إذ إنها لا تؤثر في المراكز القانونية.

بيد أنه إذا تضمنت هذه المنشورات أحكامًا جديدة لم تكن موجودة في اللوائح والقوانين؛ فإنها تكون في هذه الحالة بمثابة قرارات تنظيمية، وبالتالي فهي تؤثر في المراكز القانونية، وعليه فإنه يمكن الطعن عليها بالإلغاء، هذا بالإضافة إلى أنه لا يمكن لجهة الإدارة أن تفرض بناء على هذه المنشورات التزامات على الأفراد المتعاملين معها، فهي فقط يجب أن تكون توجيهات داخلية يلتزم

---

[1] د. سالم العلوي، **الوسيط في القضاء الإداري العماني**، مرجع سابق، ص87 وما بعدها.

[2] د. مصطفى أبو زيد فهمي و د. ماجد راغب الحلو، **الدعاوى الإدارية دعاوى الإلغاء والتسوية**، مرجع سابق، ص71.

[3] المستشار حمدي ياسين عكاشة، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول**، مرجع سابق، ص149.

بها الموظفون لا الأفراد، فإذا ما خالفت جهة الإدارة ذلك، وفرضت بناء على هذه المنشورات التزامات على الأفراد؛ فإن الطعن عليها بالإلغاء من قبل الأفراد يصبح ممكنا؛ وذلك لأنها تصبح مؤثرة في المراكز القانونية لهم[1].

2. الإجراءات الداخلية الفردية: وهي عبارة عن إجراءات تقوم الجهات الإدارية باتخاذها في غير ما يتعلق بالتأديب، ودون أن تستند في ذلك إلى لوائح أو نصوص قانونية، وتهدف من ورائها إلى تيسير السير بالمرفق العام، وتنظيمه على نحو يضمن أداءه لمهامه على أفضل وجه[2].

وتختلف هذه الإجراءات عن الإجراءات الجماعية أو المنشورات أو التعليمات المصلحية في كونها ذات طبيعة فردية، وتتفق معها في كونها إجراءات لا تحدث آثارا قانونية[3]، وباعتبار أنها لا ترتب آثارا قانونية، فإنه لا يمكن الطعن عليها بالإلغاء[4].

خامسا: الإجراءات اللاحقة على صدور القرار(التنفيذية)

يقصد بهذه الإجراءات ما تتخذه الإدارة لتنفيذ قرار سابق أو تطبيقه من دون أن تضيف إليه جديدًا، ومن ثم فإن الضرر قد وقع بالقرار الأول[5] [6]، وعليه فإن الإجراءات اللاحقة لصدور القرار لا تحدث أثرًا قانونيًا، ولا تؤثر في المراكز القانونية للأفراد، ذلك أن المركز القانوني للأفراد قد تحدد بالقرار السابق، كما أن الضرر قد وقع استنادًا إلى القرار السابق أيضا، وبالتالي فإن هذه الإجراءات لا يمكن الطعن عليها بالإلغاء؛ لكونها لا تترتب عنها آثار قانونية، ومن الأمثلة على هذا ما يأتي:

---

[1] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص486.

[2] د. سليمان الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دار الفكر العربي، القاهرة،2023، ص459.

[3] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، **ولاية القضاء على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص84.

[4] يرى الفقه بأن هذه الإجراءات تتميز بثلاث خصائص تتمثل في أنها داخلية محضة ولا أثر قانوني لها قبل الأفراد وأنها تقديرية إلى أقصى حد، راجع في ذلك د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص493.

[5] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص495.

[6] يعرفها البعض بأنها تلك التي تصدرها الإدارة تنفيذا للقوانين واللوائح، بحيث لا ترتب بذاتها أدنى أثر قانوني يمكن أن يضفي عليها طابع القرار الإداري وإنما الأثار التي قد يخيل أنها هي السبب في إنشائها، أو إلغائها قد ترتبت مباشرة من هذه القوانين وتلك اللوائح، د. رأفت فوده، **أصول وفلسفة قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص302.

1. الإجراءات التي تهدف إلى وضع القرار الإداري موضع التنفيذ: هذه الإجراءات التي تقوم بها جهة الإدارة، وتبتغي منها وضع القرار الإداري موضع التنفيذ كالأعمال التي تتعلق بنشر القرار أو إعلانه لذوي الشأن، لا ترتب آثارًا قانونية جديدة، وبالتالي لا يمكن الطعن عليها بالإلغاء.
2. التنفيذي المادي للقرارات الفردية: وذلك مثل الأمر للموظف بتنفيذ قرار النقل أو الندب[1].
3. القرارات المفسرة للقرارات السابقة[2]: هي القرارات التي تفسر بها الإدارة القرار السابق، وتزيل ما به من غموض دون أن تضيف إليه شيئًا جديدًا، وبالتالي فهو لا يرتب أثرًا قانونيًا ولا يمكن الطعن عليه بالإلغاء.
4. القرارات المؤكدة لقرارات سابقة: القرار المؤكد هو قرار مطابق لقرار سابق من حيث مداه وآثاره[3]، وأهم ما يميز القرار المؤكد هو وحدة موضوعه ومضمونه مع مضمون وموضوع القرار الصادر تأكيدًا له، وعليه، فهو لم يأت بجديد بالنسبة للمراكز القانونية للمخاطبين به، إذ إن الأثر القانوني قد ترتب عن القرار الأول، وليس الثاني المؤكد[4]، وبالتالي فإن القرار الذي يمكن الطعن عليه بالإلغاء هو ذلك الذي ترتب عنه الأثر القانوني، أي القرار الأول دون الثاني.

هذا، ولكي يستبعد القرار المؤكد من الطعن بالإلغاء؛ لابد وأن يتطابق القرار المؤكد مع القرار السابق له، الذي جاء توكيدًا له تطابقًا تامًا، إذ إنه بقدر التطابق بينهما؛ يتحدد مدى جواز أو عدم جواز الطعن عليه بالإلغاء[5].

---

[1] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص495.

[2] د. مصطفى أبو زيد فهمي، ود. ماجد راغب الحلو، **الدعاوى الإدارية دعاوى الإلغاء والتسوية**، مرجع سابق، ص69.

[3] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص496.

[4] د. رأفت فوده، **أصول وفلسفة القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص305.

[5] د. رأفت فوده، **أصول وفلسفة القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص305.

كما أنه متى كان التطابق بين الأول والثاني جزئيًا، فإن القرار الثاني لا يعتبر قرارًا مبتدأ إلا بالنسبة للجزء الجديد، والذي لم يتضمنه القرار الثاني[1]، وبالتالي فإن الطعن بالإلغاء يكون في هذه الحالة فقط في ذلك الجزء الجديد، الذي جاء به القرار الثاني، ولم يكن موجودًا قي القرار الأول.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن الطعن على القرار الثاني (المؤكد) في حال عدم التطابق التام مع القرار الأول_ التطابق الجزئي_ وذلك في الحالات التالية[2]:

أ. إذا أنشأ القرار المؤكد نظامًا قانونيًا مختلفًا عن النظام القانوني الموجود في القرار السابق مع الإبقاء على بعض العناصر في النظام القديم، بحيث تكون مظاهر التغيير تفوق بكثير مظاهر الاتفاق بين القرارين.

ب. عندما يكون القرار المؤكد قد صدر بناء على دراسة وفحص تمّ النص عليها في القرار السابق.

ج. إذا كان الجزء الجديد في القرار المؤكد لا يمكن تجزئته عن الأجزاء الأخرى التي جاءت مطابقة للقرار السابق.

وللقول بأنّ القرار الجديد مؤكدًا لما سبقه؛ لابد أن يكون التطابق في محله وأسبابه، فمتى تغيرت الأسباب القانونية أو الواقعية التي صدر على أساسها القرار الأول، فإن القرار المؤكد يكون في حكم القرار الجديد،[3] وبالتالي يمكن الطعن عليه بالإلغاء.

كما لا يؤثر على تطابق القرار المؤكد مع القرار السابق له، اختلاف الجهة الإدارية التي أصدرته أو الاختلاف قي تاريخ النفاذ أو الاختلاف في الإجراءات التي صدر بناء عليها القرار المؤكد[4].

هذا، وتكمن الحكمة في عدم قبول الطعن بالإلغاء على القرارات المؤكدة في سببين، يتمثل الأول في فوات مواعيد الطعن بالقرار الأول، إذ لو سمح بإعادة رفع دعوى الإلغاء ضد القرار المؤكد فإن هذا

---

[1] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص496.

[2] د. رأفت فوده، **أصول وفلسفة القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص306.

[3] د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص496.

[4] د. رأفت فوده، **أصول وفلسفة القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص307.

يعني امتداد فترة الطعن بالقرار الأول[1]، بينما يتمثل الثاني في أن القرارات المؤكدة على النحو السالف بيانه لا ترتب آثارًا قانونية بذاتها، وإنما الأثر القانوني قد ترتب عن القرار الأول الذي تحصن بفوات الميعاد.

سادسا: الأعمال التهديدية (الإنذارات)

تتمثل الأعمال التهديدية أو الإنذارات فيما توجه الإدارة للأفراد من أوامر للقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام به، والتي تقترن بالتهديد باتخاذ إجراءات قانونية ضدهم، مثل إحالتهم إلى القضاء أو إلغاء الترخيص الممنوح لهم[2]، وبالتالي فإن هذه الأعمال لا ترتب بذاتها آثارًا قانونية تعود بالضرر على الأفراد، وعليه فإنه لا يمكن الطعن عليها بالإلغاء.

[1] عيسى بن ادم الرئيسي، **الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء**، مرجع سابق، ص102.

[2] سعيد بن خلف التوبي، **وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العماني**، مرجع سابق، ص55.

المطلب الثاني: تأثير القرار الإداري كشرط لقبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية في القضاء الإداري العماني

بعد بيان مفهوم الأعمال الإدارية المؤثرة في المطلب الأول، والتطرق لبعض الأعمال التي لا تولد آثارا قانونية، سوف يتم في هذا المطلب دراسة تأثير العمل الإداري كشرط لقبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية في القضاء الإداري العماني، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: مدى اشتراط القضاء الإداري العماني أن يحدث القرار الإداري أثرًا في المراكز القانونية

إن المتابع لأحكام محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان يجد أنها استقرت منذ نشأتها على اعتبار إحداث القرار الإداري لأثر قانوني معيّن شرطًا لقبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية، وهذا جليّ في العديد من أحكامها التي تعرف فيها القرار الإداري، والذي فيه أن يحدث القرار الإداري أثرًا قانونيًا، ومن ذلك حكمها الذي تنص فيه على أنّ: "القرار الإداري هو: إفصاح الإدارة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون؛ بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة..."[1]، ففي هذا الحكم نجد أن المحكمة قد بينت أن القرار الإداري لابد أن يرتب أثرًا قانونيًا، كما بينت في حكم آخر لها أنه: "... يخرج من نطاق دعوى

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم 31/ لسنة 4، بجلسة 2005/3/26، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق، ص 422.

عدم الصحة القرارات التي لا تولد آثارا قانونية في ذاتها؛ لأنها لا تعتبر في هذه الحالة من القرارات النهائية القابلة للطعن فيها بعدم الصحة"[1].

وفي حكم حديث لها، أوضحت المحكمة أن دعوى مراجعة القرار الإداري توجه إلى القرار الإداري النهائي، والذي ذكرت، وهي بصدد تعريفه، أنه يقصد منه: إحداث أثر قانوني، سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، إذ تنص المحكمة في ذلك أنّ "دعوى مراجعة القرارات الإدارية توجه إلى قرار إداري نهائي، والذي هو: إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح؛ بقصد إحداث أثر قانوني معين، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا..."[2].

كما بينت المحكمة في حكم لها أركان القرار الإداري النهائي، الذي تختص المحكمة بنظره، والتي من بينها المحل، وفسرته بالأثر القانوني الذي يترتب على انتفائه الحكم بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري، حيث تقرر المحكمة في هذا أن: "القرار الإداري النهائي الذي تختص المحكمة بالنظر فيه هو القرار الذي تفصح الإدارة فيه عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ممكنًا وجائزًا قانونًا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، ومن أركان القرار الإداري أن يكون له محل، وهو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدره إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة، وفي الحال، وفي حال عدم توافر القرار الإداري النهائي، فإن

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف 1و2/لسنة5، بجلسة 2005/6/11، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق، ص 422.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم 739/ لسنة18، بجلسة2018/5/8 المبدأ 210/ب، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 2046.

على المحكمة القضاء بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري"[1]، وجليّ من هذا الحكم أن المحكمة تشترط أن يحدث القرار الإداري أثرًا قانونيًا؛ لكي يكون موضوعًا لدعوى مراجعة القرارات الإدارية.

كما نجد أن المحكمة في أحد أحكامها، وهي بصدد بيان القرار الإداري، تقضي أن المركز القانوني الذي يحدثه القرار الإداري يترتب بمجرد إفصاح تلك الجهة عن إرادتها، والذي يبين توافق توجهها مع ما ذهب إليه الفقه الإداري، الذي تطلب بأن يكون القرار الإداري مولدًا للآثار القانونية بذاته، حيث قضت المحكمة أن القرار الإداري يرتب أثره في المركز القانوني بمجرد إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها، ولم تتطلب لذلك أي إجراء، فهي تقرر في هذا السياق: "القرار الإداري، كتصرف قانوني، هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح؛ بقصد إحداث أثر قانوني معين؛ ابتغاء مصلحة عامة، المركز القانوني الذي يحدثه القرار الإداري يترتب بمجرد إفصاح تلك الجهة عن إرادتها، ويكتمل بذلك نشوء هذا المركز..."[2].

وبناء على ما تقدم، فإن محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان استقرت على اشتراط أن يحدث القرار الإداري أثرًا قانونيًا لكي يمكن مخاصمته بدعوى مراجعة القرارات الإدارية.

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم 591/ لسنة10، بجلسة 2014/6/14، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق، ص425.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان الاستئناف رقم973/لسنة17، في جلسة 2017/11/6، المبدأ رقم 44/ب، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 501.

الفرع الثاني: صور لبعض الأعمال الإدارية التي لا ترتب أثارا قانونية وفق أحكام القضاء الإداري العماني

إنّ المتابع للأحكام القضائية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان، يجد أن هناك جملة من الأعمال الإدارية، التي لا ترتب آثارًا قانونية، والتي استبعدتها المحكمة من قبول الطعن بالإلغاء عليها، حيث استبعدت المحكمة الإجراءات التحضيرية من دعوى مراجعة القرارات الإدارية؛ وذلك لأنها لا ترتب آثارا قانونية، ولا تنشئ حقوقًا، واعتبرت الأعمال التحضيرية التي تقوم بها الإدارة لاتخاذ قرار معين، والتي قد تتوج بتوصيات يتم عرضها على الجهة الإدارية المختصة بما يشكل توصية لاتخاذ القرار، لا ترتب آثارا قانونية، ولا ترقى لمرتبة القرار الإداري، حيث تقرر المحكمة في هذا المعنى في أحد أحكامها: "... والقرار الإداري بهذا المثابة يختلف عن الإجراءات التمهيدية التي تسبقه، فقد يسبق صدور القرار الإداري تكليف بعض الجهات بالقيام ببعض الأعمال التحضيرية التي قد تكون لازمة لاتخاذ السلطة المختصة قرارها في شأن مسألة معينة تحتاج إلى عون في هذا الأمر، وهذه الأعمال التحضيرية قد تتوج بصدور توصيات تعرض على السلطة المختصة توطئة لتقرير ما تراه، وبالتالي فإن هذه الأعمال التحضيرية وما يتمخض عنها من توصيات، لا تكون لها القوة التنفيذية للقرار الإداري، ولا تحدث آثاره القانونية، إذ تبقى على حالها مجرد توصيات، لا تنشئ حقوقًا، ولا ترقى لمرتبة القرار الإداري، بيد أنه باعتماد السلطة المختصة لها فإن الأمر يغدو مختلفا، ويعد ذلك بمثابة إعلان عن مولد القرار الإداري من تاريخ هذا الاعتماد، وهو التاريخ الذي يعول عليه في إنشاء الحقوق لأصحاب الشأن المخاطبين بالقرار، وترتيب الآثار القانونية على الوقائع والأحداث القائمة وقت صدوره"[1]، وواضح من هذا الحكم أنّ المحكمة لا تعتبر الأعمال التحضيرية التي تسبق القرار والتوصيات الصادرة من

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم46/لسنة 15، بجلسة 2015/2/2، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق، ص425.

الإدارة التي تمهد لاتخاذ قرار معين قرارًا يرتب آثاره القانونية إلا باعتماد السلطة المختصة لها، والذي يكون إعلانًا للقرار الإداري، وهو الوقت الذي يكون فيه القرار الإداري قد رتب آثاره.

وفي ذات السياق، تؤكد المحكمة أن العبرة لقبول الطعن على القرارات الإدارية، بدعوى عدم الصحة، أن يكون القرار المطعون عليه نهائيًا، وبينت أن هذا الوصف لا يمكن أن يلحق القرارات الابتدائية أو الإجراءات الأولية، التي تصدر في المراحل التمهيدية، وإنما يلحق القرار الذي يختتم هذه المراحل، وتستقر بموجبه المراكز القانونية[1]، حيث تبين المحكمة أنه متى رتب القرار أثرًا في المراكز القانونية فإنه يعتبر قرارًا إداريًا، ويقبل الطعن عليه بدعوى عدم الصحة.

هذا، وقد اعتبرت المحكمة أن مجرد إعطاء الشرطة مهلة لتسوية المدعي أوضاعه في السلطنة يعد إجراء تمهيديًا وسابقًا على إصدار قرار الترحيل، وبالتالي لا يمكن أن يخاصم بدعوى عدم الصحة، حيت تنص المحكمة في هذا بقولها: "إن ما قامت به الشرطة سواء بناء على طلب وزارة الصحة أو بإعطائها مهلة للمدعي بتسوية أو ضاعه في السلطنة، إنما هي إجراءات تمهيدية وسابقة على إصدار قرار ترحيله إن اقتضى الأمر_ هذه الإجراءات لا ترقى إلى مرتبة قرار الترحيل الذي يصدر من المفتش العام للشرطة والجمارك، ولا تصلح لأن تكون محلًا لدعوى عدم الصحة"[2]، كما أن المحكمة اعتبرت الإنذار من الإجراءات التهديدية التي لا تعد قرارًا إداريًا يمكن الطعن عليه بدعوى مراجعة القرارات الإدارية؛ لأنه لا يرتب بذاته أثرًا قانونيًا، واعتبرته مجرد عمل تحضيري أو تمهيدي[3].

---

[1]حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان الاستئناف رقم 7/66، بجلسة 2007/12/17، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق، ص426.

[2]حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم 9/لسنة 6، بجلسة 2006/11/19، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، مرجع سابق،455.

[3]حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم 55/لسنة 4، بجلسة 2005/2/26، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر،

وقد ذهبت المحكمة إلى عدم قبول دعوى عدم الصحة بشأن المنشورات والأوامر الإدارية، والتي تصدر من الرؤساء إلى مرؤوسيهم؛ لتفسير القوانين واللوائح، وبيان كيفية تنفيذها؛ وذلك لأنها لا تعتبر قرارًا إداريًا، بحيث إنّها لا يكون من شأنها إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغاؤه، حيث تقرر المحكمة في أحد أحكامها الذي تدور وقائعه في الطعن بعدم صحة التعميم رقم (2017/3) الصادر عن وكيل وزارة الصحة للشؤون الصحية بشأن جواز إعادة النظر في تقييم الشهادات الطبية، وذلك بعد أن بينت أن مناط دعوى مراجعة القرارات الإدارية هو القرار الإداري، والذي بانتفائه تكون الدعوى غير مقبولة، إذ تنص في ذلك بقولها: "... المنشورات والأوامر الإدارية (التعاميم) عبارة عن أوامر وتعليمات تصدر عن الرؤساء إلى مرؤوسيهم، متضمنة تفسير القانون واللوائح المعمول بها، وكيفية تنفيذها، وهي بهذا لا تعد من قبيل القرارات الإدارية بالمعنى المشار إليه، حيث لا يكون من شأنها إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغاؤه، ومن ثم لا تقبل الدعوى القائمة على المطالبة بعدم صحتها؛ لانتفاء القرار الإداري، ما دام أن التعميم لم ينشئ مركزًا قانونيًا جديدًا، أو يعدل مركزًا قانونيًا قائمًا، كما هو شأن القرارات الإدارية، وإنما جاء بغرض شرح الاختصاص المعقود للجهات الطبية، وحث المخاطبين به على الالتزام بذلك"[1].

كما قضت المحكمة الأمر ذاته في حكم آخر لها، تدور وقائعه في طلب إلغاء القرار الصادر بمنع العقاب البدني في المؤسسات التعليمية، حيث اعتبرت أن هذا التعميم لا يرقى لمرتبة القرار الإداري الذي يمكن الطعن عليه بدعوى مراجعة القرارات الإدارية، حيث إنّه لم ينشئ مركزًا قانونيًا جديدًا أو يعدل مركزًا قانونيًا قائمًا، بل جاء تنفيذًا لما قد أقره قانون الطفل من أحكام في هذا الشأن، حيث قضت المحكمة في ذلك، "ما تصدره الجهة الإدارية من تعميم إلى مرؤوسيها بتوجيههم نحو الالتزام بما تضمنه القانون

مرجع سابق، ص421 وما بعدها، حيث اعتبرت المحكمة في هذا الحكم أن الإنذار الموجه لصاحب الشأن بردم البئر مجرد إجراء تحضيري للقرار الذي تهدد المحكمة باتخاذه ولا يمكن أن يؤثر مباشرة في المركز القانوني له.

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم656/لسنة18، المبدأ رقم 205/د، بجلسة 2018/5/8، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص2012.

بالفعل، لا يعد قرارًا إداريًا، يقبل الطعن عليه بدعوى مراجعة القرار الإداري_ تطبيقا لهذا: إصدار وزارة التربية والتعليم باعتبارها إحدى الجهات المخاطبة بقانون الطفل، تعميمًا تضمن التنبيه على مديري ومديرات المدارس بضرورة توجيه أعضاء الهيئة التدريسية والوظائف المساندة لها بمنع التعرض للطالب بالعقاب البدني، مهما كان المبرر لذلك؛ تنفيذا لما أقره قانون الطفل، إنما جاء بغرض حث المخاطبين به على الالتزام بما جاء به، دون أن يخرج عن كونه تعميمًا، فهو ليس بقرار إداري؛ إذ لم ينشئ مركزًا قانونيًا جديدًا أو يعدل مركزًا قانونيًا قائمًا، كما هو شأن القرارات الإدارية، وإنما جاء تنفيذًا لما أقره قانون الطفل من أحكام في هذا الشأن"[1].

وواضح ممّا تقدم أن محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان تعتبر المنشورات والتعليمات التي تصدرها جهة الإدارة إلى مرؤوسيها، وتهدف من ورائها إلى تنبيههم وحثهم بالالتزام بما ورد في القوانين، لا تعد قرارات إدارية بالمعنى الذي يجعل الطعن عليها بدعوى مراجعة القرارات الإدارية ممكنًا؛ وذلك لأنها لا ترتب آثارا قانونية بذاتها، ولا تنشئ مركزًا قانونيًا أو تعدله أو تلغيه، وإنما الأثر قد ترتب فعلا على القانون الذي جاءت هي لتوجيه بالالتزام به.

وعليه، يمكن أن يستخلص الباحث من الأحكام القضائية الصادرة من محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان فيما يخص شرط تأثير العمل الإداري ما يلي:

1. أن محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان تشترط أن يكون القرار الإداري مؤثرا في المركز القانوني؛ لكي يقبل الطعن عليه بدعوى مراجعة القرارات الإدارية.
2. تشترط محكمة القضاء الإداري أن يكون القرار الإداري قابلا لإحداث الأثار القانونية بذاته، وبمجرد صدوره.

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم1079/لسنة 17، المبدأ رقم 70/ب، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 729.

3. تستبعد محكمة القضاء الإداري الأعمال التحضيرية والتمهيدية من الطعن عليها بدعوى مراجعة القرارات الإدارية؛ لأنها لا ترتب آثارا قانونية.
4. أن محكمة القضاء الإداري لا تعتبر المنشورات والتعليمات الصادرة عن جهة الإدارة إلى مرؤوسيها قرارًا إداريًا يمكن الطعن عليه بدعوى عدم الصحة؛ وذلك لأنه لا ينشئ مركزًا قانونيًا أو يعدل أو يلغي مركزًا قانونيًا قائمًا.
5. أن محكمة القضاء الإداري تستبعد الإجراءات التهديدية والإنذارات من دعوى مراجعة القرارات الإدارية؛ لأنها لا ترقى لمرتبة القرار الإداري ولا ترتب آثارًا قانونية.

الخاتمة

لقد تناول الباحث موضوع القرار الإداري النهائي المؤثر كشرط للطعن بالإلغاء، وذلك من خلال دراسة تحليلية ومقارنة بين سلطنة عمان وجمهورية مصر العربية، حيث تعرض الباحث لتعريف القرار الإداري وفق المستقر عليه في الفقه والقضاء، وتطرق لدراسة أركانه وأهميته، كما تناول شرط وجود القرار الإداري النهائي والمؤثر، وحدد المقصود به.

وقد بينت الدراسة أن القضاء الإداري يشترط أن يكون القرار الإداري نهائيًا ومؤثرًا في المراكز القانونية لكي يمكن الطعن عليه بالإلغاء، وإزاء ذلك، فإن هناك جملة من الأعمال والتصرفات الإدارية، لا يمكن أن ترقى لمرتبة القرار الإداري؛ لعدم انطباق هذا الشرط عليها؛ مما يخرجها من نطاق دعوى الإلغاء.

أولا: النتائج

توصّل الباحث إلى مجموعة من النتائج، وهي:

1. يقصد بالقرار الإداري النهائي: إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، ودون الحاجة إلى تصديق من جهة أعلى، بقصد إحداث أثر قانوني معين، سواء كان ذلك بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة.
2. يعتبر القرار الإداري نهائيًا متى كان قابلا للتنفيذ بذاته، ودون الحاجة إلى أي إجراء لاحق، بحيث يكون صادرًا من الجهة المختصة، ودون الحاجة إلى تصديق أو اعتماد من جهة أخرى.
3. يشترط المشرّع العماني والمصري والقضاء الإداري في مصر وسلطنة عمان للطعن على القرار الإداري بالإلغاء أن يكون قرارًا إداريًا نهائيًا مؤثرًا في المراكز القانونية.

4. أن القضاء الإداري في سلطنة عمان اكتفى بإطلاق لفظ النهائية على القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء، ولم يقرنه بلفظ التنفيذية أو يستبدله بها كما فعل مجلس الدولة المصري في بعض أحكامه.
5. لقد درج القضاء الإداري في مصر وسلطنة عمان على استبعاد الأعمال الإدارية التي لا تتصف بصفة النهائية، ولا ترتب آثارًا بذاتها من الطعن عليها بالإلغاء، وذلك مثل: الأعمال التحضيرية، والإجراءات الأولية، التي تسبق اتخاذ القرار والأعمال التهديدية بالإضافة إلى المنشورات والتعليمات المصلحية.
6. أن القضاء الإداري في سلطنة عمان يعتبر الصفة في دعوى مراجعة القرارات الإدارية مستقلة عن المصلحة في بعض أحكامه، على خلاف ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري، الذي اعتبرهما مندمجين معا.

ثانيًا: التوصيات

1. يوصي الباحث المشرّع العماني بتعديل المادة السادسة من قانون الإجراءات الإدارية، وذلك بإضافة بيان للمقصود بالقرارات الإدارية النهائية، حيث سيسهم هذا التعديل في حسم الخلاف الفقهي، بالإضافة إلى منع تعارض الأحكام القضائية في قبول الطعن على بعض القرارات الإدارية، كما يسهل على ذوي الشأن في معرفة العمل الإداري الذي هم بصدده، من حيث إنّه قرار إداري يقبل الطعن عليه من عدمه.
2. يوصي الباحث القضاء الإداري في السلطنة، وهو بصدد رفض قبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية، بشأن الأعمال التحضيرية أو الإجراءات الأولية ضرورة بيان أن هذه الأعمال الإدارية لا ترتب آثارًا قانونية بذاتها، إذ إن آثارها ليست مباشرة وفي الحال، حيث إنّ بعض هذه الأعمال التحضيرية قد تكون لها آثار قانونية، ولكن ليست مباشرة.

3. يوصي الباحث القضاء الإداري العماني أن يتحول كليا إلى اعتبار الصفة والمصلحة في دعوى مراجعة القرارات الإدارية مندمجتين معا، وذلك وفقا لما استقر عليه مجلس الدولة المصري في هذا الشأن.
4. يوصي الباحث بعودة النظام القضائي الإداري المستقل، كما كان سابقا، مع إضافة دائرة عليا للطعن على الأحكام الصادرة من الدائرة الاستئنافية، حيث يسهم هذا في زيادة تخصصية القضاة، ورفع كفأتهم القانونية، بالإضافة إلى تيسير وتسريع الفصل في الخصومات الإدارية، والتي باتت تتزايد يوما بعد يوم، خاصة في ظل التزايد الملحوظ لنشاط الجهات الإدارية، الأمر الذي يجعلها تكاد تكون مساوية للخصومات العادية، من حيث عددها.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المصادر العامة

1. إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري دراسة مقارنة المرافعات الإدارية_ شروط قبول دعوى الإلغاء_ مواعيد الطعن بالإلغاء وإجراءاته، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2015.
2. إسماعيل البدوي، القضاء الإداري دراسة مقارنة أسباب الطعن بالإلغاء، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2015.
3. أنس جعفر، القرارات الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
4. حافظ أحمد الكرمي، الإدارة في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية،2007.
5. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول والثاني، المصرية للطباعة والتجليد، الطبعة الثانية، 2010.
6. رأفت فوده، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة.
7. سالم العلوي، الوسيط في القضاء الإداري، الجزء الثاني، أكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، نزوى، الطبعة الثانية، 2021.
8. سالم بن راشد العلوي، القانون الإداري وتطبيقاته في سلطنة عمان دراسة مقارنة، أكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، مجمع البحوث والدراسات، نزوى، الطبعة الأولى، 2019.
9. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 2015.
10. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2023.
11. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، 2014.
12. شاب توما منصور، القانون الإداري، جامعة بغداد، 1980.

13. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008-2007.
14. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار محمود، القاهرة.
15. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المعارف للنشر، الإسكندرية.
16. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1983.
17. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة القضاء الإداري، منشورات جامعة حلب، الطبعة الثانية، نسخة إلكترونية.
18. علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، المصلحة في دعوى الإلغاء، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2009.
19. عمار بو ضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر – فرنسا– تونس–مصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان،2011.
20. محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان، القضاء الإداري الكتاب الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
21. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
22. محمد عبد العالي السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، مطبعة الإسراء.
23. محمد وليد العبادي، الموسوعة الإدارية، القضاء الإداري، شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها، ج2، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان.
24. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري تنظيم رقابة القضاء الإداري الدعاوى الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة.
25. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في أساليب النشاط الإداري ووسائله، دار الفكر العربي،1979.

26. مصطفى أبو زيد فهمي ود. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية دعاوى الإلغاء دعاوى التسوية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.
27. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005.
28. نعيم عطية و أ. حسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية، الدار العربية للموسوعات، القاهرة.

ثانيا: المراجع المتخصصة

1. أبوبكر أحمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2013.
2. حسني درويش عبد الحميد، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة في التشريع والفقه والقضاء الفرنسي والمصري والكويتي، الكتاب الثاني، ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية، الطبعة الأولى، 2020.
3. رأفت فوده، سلطة التقرير المستقلة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع.
4. رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، صفة النهائية في القرار الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2016.
5. صالح بن علي الصواعي، الرقابة القضائية والإدارية على القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019.
6. عبد الرحمن آل ثاني، إلغاء القرار الإداري لعيب السبب، الجزء الأول، مركز الغندور، القاهرة، 2023.
7. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
8. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري المصلحة_ المحل_ التظلم_ الميعاد في ضوء الفقه وأحكام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2005.

9. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة فرنسا ومصر والسعودية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1994.
10. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1994.
11. عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، الأسباب والشروط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
12. علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، المصلحة في دعوى الإلغاء، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2009.
13. عليوه مصطفى فتح الباب، القرار الإداري الباطل والمعدوم، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية،1997.
14. محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية القرار الإداري والعقد الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.
15. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة_ نشاط الإدارة_ وسائل الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.

ثالثا: الرسائل العلمية

أ. رسائل دكتوراه

1. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، أطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة، 1971.

ب. رسائل ماجستير

1. سعيد بن خلف بن سالم التوبي، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العماني، رسالة ماجستير، جامعة السلطان قابوس،2007.
2. عيسى بن آدم الرئيسي، الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، 2004.

3. فيصل عقلة سالم الشرفات، القرار الإداري النهائي كشرط لقبول دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، كلية الحقوق، 2017.

رابعا: البحوث والمقالات

1. د. أحمد عبد العظيم عبد القادر، القرار الإداري وأسباب إلغائه، مطبعة القضائية، الخرطوم، 2005.
2. دحمان سعاد، القرار الإداري عمل قانوني، مجلة تاريخ العلوم، العدد الثامن، الجزء الأول، 2017
3. عبد اللطيف زرايقية، القرار الإداري محل الخصومة الإدارية كشرط لقبول دعوى الإلغاء، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة أم البواقي، المجلد السادس، العدد الثاني، 2019.
4. فيصل عبد الحافظ الشوابكة، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد السابع.

خامسا: مجموعة الأحكام

1. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في خمسة عشر عام من العام الأول حتى الخامس عشر، محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، الطبعة الأولى، 2019.
2. مجموعة المبادئ التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني.
3. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في عاميها القضائيين الأول والثاني، محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني.
4. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثالث عشر، محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني.

سادسًا: التشريعات

1. مرسوم سلطاني رقم 2021/6 بإصدار النظام الأساسي للدولة، نشر هذا المرسوم في ملحق عدد الجريدة الرسمية رقم (1374) الصادر في 2021/1/12.
2. مرسوم سلطاني رقم 2020/75 في شأن الجهاز الإداري للدولة، نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية رقم (1539) الصادر في 2020/8/19، سلطنة عمان، صدر في 2020/8/12.
3. قانون الإجراءات الإدارية رقم الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 99/91، نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية رقم (660) الصادر في 1999/12/1، والمعدل بالمرسوم السلطاني رقم 2022/35 بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء، المنشور في الجريدة الرسمية رقم (1445) الصادر في2022/6/19.

سابعًا: المعاجم اللغوية

1. محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، نسخة إلكترونية.
2. محمد مكرم بن علي جمال الدين، لسان العرب، دار المعارف، مصر، نسخة إلكترونية.