

عيب الشكل وأثره في القرار الإداري

صفاء محمود السويلمي، عبدالرؤف احمد الكساسبة، احمد عارف الضالعين*

ملخص

يقصد بأوجه إلغاء القرار الإداري تلك العيوب التي تشوب القرار الإداري فتجعله غير مشروع وجديراً بالإلغاء. ويعتبر عيب الشكل من أسباب إلغاء القرار الإداري، ويعرف بأنه تجاوز أو إغفال الإدارة للشروط التي يوجب القانون أو المبادئ العامة إتباعها في إصدار قراراتها. والغاية من إقرار قواعد الشكل حماية المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الإدارة عبر حماية قراراتها من خلال حملها على التروي والدقة في إصدار قراراتها، وحماية مصلحة الأفراد وحقوقهم وضماناتهم أمام الإدارة وما لها من سلطة. وقد تصدت محكمة العدل العليا لعيب الشكل وتبنت المعايير المختلفة التي جيء بها للتمييز بين الشكليات الجوهرية والثانوية، وكذلك طرق معالجة القرار المعيب بعيب الشكل مع تأكدها على وجوب جسامه العيب وتأثيره على مضمون القرار حتى تقضي ببطلانه.

الكلمات الدالة: عيب الشكل، القرار الإداري.

المقدمة

الحكمة من إقرار هذا العيب لا تثور إلا حينما يتمسك به صاحب المصلحة فليس للمحكمة ان تثيره من تلقاء نفسها. والأشكال كما هي تقسم إلى فئتين الأولى الشكليات المكتوبة وما تشترطه من بيانات وشكليات غير مكتوبة غالباً ما تقتضيها ضرورة الحياة الإدارية اليومية. كما أن قضاء محكمة العدل العليا سعى لإيجاد حلول عديدة لمواجهة القرار المعيب بعيب الشكل وتبنى معايير متعددة تختلف حسب الحاجة وظروف القضية، وهو أمر يعكس إقرار مبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمالها، إلا أن إقرار محكمة العدل العليا لهذا المبدأ يشترط لقيامه أن يكون عيب الشكل جوهرياً ومؤثراً في مضمون القرار وملاتمة إصداره.

وتتجلى أهمية هذه الدراسة في تحقيق ما يلي:

- إبراز أهمية قواعد الشكل والغاية منها.
- إبراز قواعد الشكل المكتوبة وغير المكتوبة دون اقترانها بالإجراءات.
- إبراز دور محكمة العدل العليا في كيفية التعامل مع عيب الشكل في القرار الإداري وطريقة تعاملها مع القرار المعيب والآليات التي اتبعتها في مواجهة هذا القرار. ولتحقيق الغاية المرجوة فقد قسمنا الدراسة على النحو

التالي:

أوجب المشرع وكذلك القضاء على الإدارة أن تصدر قرارها مستوفياً أركانه وشروطه، مراعية شكلياته وإجراءاته، فجعل المشرع من تجاوز هذا العنصر سبباً للطعن في صحة القرار الإداري، وجعل من بين أسباب الطعن في القرار الإداري تجاوز ما يتطلبه المشرع من أشكال وإجراءات، ورتب على ذلك آثاراً سببها المصلحة العامة.

ويثور عيب الشكل عندما تتجاوز الإدارة مصدره القرار الإداري الشروط والأشكال التي يوجب القانون أو المبادئ العامة إتباعها فيما يصدر عنها من قرارات، ذلك أن الشكل يُعد عنصراً جوهرياً في القرار الإداري يؤدي تخلفه إلى إمكانية إلغاء وبطالان القرار الإداري. فعيب الشكل يعتبر سبباً من أسباب إلغاء القرار الإداري، وفقاً لأحكام المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992.

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا في قراراتها لها متعاقبة على هذا الأمر، ذلك أنها تسعى إلى تقرير حماية الأفراد وحقوقهم أمام السلطة الإدارية وما تتمتع به من امتيازات، وإن لم يكن هذا العيب متعلقاً بالنظام العام أي ان

* كلية القانون، جامعة اليرموك، إربد، الأردن. تاريخ استلام البحث 2011/11/7 وتاريخ قبوله 2013/6/16.

ورغم نص المشرع الأردني في المادة (10/ج) من قانون محكمة العدل العليا على انه يعد من أسباب إلغاء القرار الإداري "اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب الشكل" وهو ما ذهب إليه قضاء محكمة العدل العليا في شمول النص السابق الشكل كما هو بالنسبة للإجراءات، إلا أن هذا لم يمنع التساؤل فيما إذا كان الإجراء يعد عنصراً من عناصر الشكل أم أنه مستقل عنه؟

ذهب جانب من الفقه إلى التفرقة والتمييز بين الشكل والإجراء بحيث يعد كل منهما سبباً مستقلاً عن الآخر بالنظر إلى تعريف كل منهما إذ أن الشكل إنما هو الصورة أو الإطار الذي يُظهر إرادة الإدارة المنفردة بشكلها النهائي. أما الإجراءات فهي مجموع العمليات والقواعد القانونية التي يجب على الإدارة مراعاتها منذ بدء التفكير في إصدار القرار لحين وضع القرار في القالب أو الصورة التي يصدر فيها⁽⁴⁾.

في حين ذهب الجانب الآخر من الفقه إلى اعتبار الإجراء عنصراً من عناصر الشكل باعتبار أن الشكل إنما هو المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار للإفصاح عن إرادة الإدارة المنفردة، ولذلك فلا مجال للفصل بين الإجراء المتبع لإصدار القرار وشكله⁽⁵⁾ وبهذا أخذ المشرع الأردني وكذلك قضاء محكمة العدل العليا.

ونحن نجد أنه لإقرار الحماية الأوسع للمصلحة الخاصة في مواجهة سطوة الإدارة نرى أن يجعل المشرع من الشكل والإجراء سبباً مستقلاً لإلغاء القرار، إذ أن في ذلك مدعاة لحث الإدارة التروي ومراعاة المصلحة العامة فيما يصدر عنها من قرارات، وإن كان من شأن ذلك أنه قد يكون سبباً في زيادة الضغط على القضاء الإداري على أنه فيما لو تبنى النظام القضائي الإداري المتعدد الدرجات فإن هذا سيحول دون الضغط على القضاء، كما أننا نرى أن توضيح معنى النص سيفيد بضرورة أن يرتبط عيب الشكل مع الإجراء فإن وجد عيب في الشكل أو الإجراء مستقلاً حال ذلك دون السماح بالظعن في القرار.

وعلى ذلك يكون للقضاء الإداري في مراقبته عيب الشكل والإجراءات دوراً بارزاً في تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة في دقة أعمالها وبعدها عن التقليد والروتين من جهة وحماية مصلحة الأفراد وحقوقهم في مواجهة الإدارة.

إلا أن دور القضاء يتحقق بإقرار بطلان القرار الإداري وإلغاءه إذا قضى القانون على أن جزء مخالفة الشكل والإجراء هو بطلان القرار، أما إذا سكت المشرع عن تقرير جزء البطلان في حال المخالفة، فإن القضاء يبحث فيما إذا كانت المخالفة تتعلق بشروط جوهرية أم غير جوهرية. فمخالفة

المطلب التمهيدي: التعريف بعيب الشكل وبيان طبيعته.

المبحث الأول: صور الأشكال في القرار الإداري.

المطلب الأول: الأشكال المكتوبة في القرارات الإدارية.

المطلب الثاني: الأشكال غير المكتوبة في القرارات الإدارية.

المبحث الثاني: الآثار التي تترتب على عيب الشكل .

المطلب الأول: جزاء مخالفة عيب الشكل

المطلب الثاني: تصحيح عيب الشكل.

المطلب التمهيدي

التعريف بعيب الشكل وبيان طبيعته

كان ولا زال عيب الشكل سبباً من أسباب إلغاء القرار الإداري كما قرر ذلك المشرع في قانون محكمة العدل العليا⁽¹⁾ وذلك عندما تتجاوز السلطة الإدارية ما أوجبه القانون أو المبادئ العامة من شروط وإجراءات واجبة الإلتباع في إصدار قراراتها.

والأصل في إصدار القرار الإداري أنه لا يخضع لشكليات أو إجراءات معينة ما لم يقرر المشرع وجوب التزام الإدارة في إصدار قرارها بأشكال محددة، عندها يصبح مصدر القرار ملزماً بإتباع ذلك الشكل وإلا كان قراره معيباً بعيب الشكل فلا يكفي صدور القرار من صاحب الاختصاص وإنما لا بد من مراعاة الشكلية كما يتطلبها المشرع.

وعلى ذلك لا يعد عيب الشكل من العيوب المتعلقة بالنظام العام كعيب الاختصاص ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، أي أن المحكمة لا تثير عيب الشكل أو تنصده له من تلقاء نفسها وإنما لا بد أن يثيره أحد الخصوم في لائحة الدعوى⁽²⁾.

وتتجلى الحكمة التي أراد المشرع ترسيخها في إقراره قواعد الشكل والإجراءات فيما يصدر من قرارات إدارية فتتحقق في اتجاهين، المصلحة العامة والتي تهدف إلى حث الإدارة التروي في إصدارها قراراتها بما يؤدي إلى حسن إصدار القرار ومن ثم حسن أداء الإدارة لأعمالها وما يرافق ذلك من حسن سير المرافق العامة، ومن جهة أخرى يضمن الشكل مصلحة خاصة تتحقق في حماية مصالح الأفراد أمام ما تتمتع به الإدارة من امتيازات وسلطات، فتضمن هذه الأشكال الحفاظ على حقوق الأفراد واحترام حرياتهم، وهو ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها "يجب على الإدارة أن تلتزم القواعد الشكلية والإجرائية التي يتطلبها القانون على أساس أن المشرع استهدف من النص على هذه القواعد كفالة حسن سير المرافق العامة من جانب ومصالح الأفراد من جانب آخر"⁽³⁾.

لوحة إعلانات الجامعة⁽⁷⁾.

كما أنه ولما كانت اللغة العربية هي اللغة الرسمية للدولة فالأصل وجوب صدور القرار باللغة العربية، دون أن يؤدي صدوره بلغة أخرى إلى بطلان القرار إذا ما بلغ المعنى به باللغة العربية⁽⁸⁾.

ثانياً: مكان إصدار القرار الإداري وتاريخه

إذا نص القانون على مكان معين لإصدار القرار يتعين على الإدارة التقيد به فيما يصدر عنها من قرارات. لكي تتجنب بطلان القرار في حال مخالفتها هذا الالتزام⁽⁹⁾، فإن لم ينص القانون على مكان معين فلا تأثير لعدم ذكر المكان على صحة القرار.

وهذه المسألة تتعلق بالاختصاص المكاني، وعدم الاختصاص المكاني يعني عدم قدرة الإدارة اتخاذ قراراتها خارج منطقة اختصاصها الإقليمي.

أما بالنسبة لتاريخ إصدار القرار فإنه يتعلق بالاختصاص الزمني لمصدر القرار والمدد الزمنية اللازمة لتنفيذه. على أن تاريخ صدور القرار إنما يعد بياناً شكلياً في إصدار القرار الإداري وليس شرطاً لصحة القرار. وليس من شأن إغفال أو خطأ ذكر التاريخ بطلان القرار ما لم يقترن ذلك بعيب آخر كعيب عدم الاختصاص، كما لو تبين أن مصدر القرار كان مجازاً⁽¹⁰⁾.

فعدم الاختصاص الزمني يعني صدور القرار الإداري قبل بدء المدة الزمنية التي يجوز فيها لمصدر القرار اتخاذه خلالها أو بعد انتهاء المدة التي يجوز له فيها ممارسة صلاحياته⁽¹¹⁾.

ثالثاً: بيان الأسانيد التي يستند إليها القرار

وهذا يعني أن يتضمن القرار سنداً الذي يقوم عليه سواء أكان ذلك في صورة نصوص قانونية أو مبادئ قضائية أو نظريات فقهية أو غيرها مما يذكر عادة في ديباجة القرار، كالإشارة إلى النص الذي منح مصدر القرار اختصاصه، على أن الإشارة لسند القرار ليست شرطاً لصحته شريطة أن يكون السند صحيحاً وقائماً قانوناً، ومن ذلك قضت محكمة العدل العليا "إن الخطأ في ذكر المادة القانونية لا يوجب إلغاء القرار الإداري، ما دام أن للمجلس الذي أصدر القرار صلاحية إصدار ذات القرار بالاستناد إلى مادة أخرى، ويمكن حمله على الوقائع الثابتة في ملف الدعوى"⁽¹²⁾.

رابعاً: تسبب القرار الإداري

ويقصد بالتسبب بيان سبب اتخاذ القرار، والأصل أن

الشرط الجوهرى يترتب عليه البطلان، أما الشروط الثانوية فتعطي المحكمة الخيار بين التمسك بالمخالفة أو التنازل عنه. وعلى ذلك يعد الشكل ما يقرره المشرع من قواعد إجرائية وشكلية يجب التزامها ليكون القرار الإداري صحيحاً ومشروعاً، وعيب الشكل هو مخالفة هذه القواعد أو إهمالها أو عدم مراعاتها كلياً أو جزئياً⁽⁶⁾.

المبحث الأول

صور الأشكال في القرار الإداري

يعتبر الشكل للقرار الإداري المظهر الخارجي الذي تبدو أو تتجسد فيه إرادة الإدارة أو المظهر الذي يتضمن ما أفصحت به الإدارة عن إرادتها، والأصل أن الإدارة ليست ملزمة في إصدار قرارها إتباع صورة معينة ما لم يلزمها المشرع بإتباع شكل معين، عندها تكون الإدارة ملزمة بهذا الشكل وإلا عد قرارها معيباً.

وإذا كان الشكل المكتوب في القرار الإداري هو السمة الغالبة فإن هذا لا يمنع من وجود وسائل أخرى قد تلجأ إليها الإدارة في إصدار قراراتها.

المطلب الأول: الأشكال المكتوبة في القرارات الإدارية

لأشكال المكتوبة صور متعددة منها ما يتعلق -مثلاً- بالإرادات المكتوبة التي يقع عليها الملك منفرداً، والأنظمة الصادرة من مجلس الوزراء بتصديق الملك، وتلك القرارات الصادرة عن الوزراء والأمناء العاميين... وهناك من القرارات ما يتطلب في إصداره وجوب مراعاة أشكال متعددة بتوافر بيانات مختلفة منها ما يتعلق بتسبب القرار الإداري أو بيان تاريخ صدور القرار الإداري أو التوقيع على القرار من الجهة المختصة ومن ذلك مثلاً:

أولاً: كتابة القرار الإداري

وهذا يتعلق بالشكل الخارجي للقرار، فإذا كان الأصل عدم اشتراط صدور القرار في شكل معين، فإنه استثناء قد ينص أو تقتضي الضرورة وجوب صدور القرار كتابة، ومن ذلك مثلاً أنه متى اشترط القانون نشر القانون فإن ذلك يعني وجوب كتابته، كقرار الاستملاك مثلاً، وكذلك عندما يطلب المشرع التوقيع على القرار فإنه يفهم من ذلك ضمناً وجوب أن يكون القرار مكتوباً. ومن ذلك ما يتعلق بالإرادة الملكية في أن توقع من الوزير أو الوزراء المعنيين ومنها أيضاً ما يتعلق بحل مجلس النواب، أو نشر التعليمات الإدارية المتعلقة بالطلبة في

الإداري، ذلك أن من شأن تسبب القرارات التأديبية بيان الأسباب والأسانيد التي أوجبت العقوبة التأديبية.

وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا "محكمة العدل العليا لا تملك التعقيب على الأدلة التي كوّنها المجلس التأديبي عقيدته، وإنما لها أن تتحقق فيما إذا كانت الإجراءات التأديبية قد تمت وفق الأصول وروعت فيها الضمانات الجوهرية للدفاع، وأن النتيجة التي انتهى إليها المجلس التأديبي مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة في أوراق الدعوى".⁽¹⁷⁾

هذا ويبطل قرار الإدارة فيما لو صدر دون إتباع الإجراءات التأديبية كما جاءت في نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 لأن حق الدفاع حق مقدس⁽¹⁸⁾.

وعليه فإنه يشترط لصحة التسبب جملة من الضمانات أهمها⁽¹⁹⁾، وجوب كفاية التسبب، بأن يكون قائماً على الوضوح والبعد عن الغموض بما يسمح بمعرفة معاني العبارات والمبررات التي قام عليها القرار دون حاجة للتفسير أو التوقع، كما يتوجب أن يتضمن التسبب الأسباب القانونية والواقعية الكافية والتي بني عليها القرار بما يعكس القاعدة المنطقية القائلة بأن الأسباب تدل على النتائج، كما يتوجب أن يكون التسبب مكتوباً دون اشتراط كتابته في ذات القرار وإنما يصح لو كان مكتوباً بصورة مستقلة ملحقاً بالقرار الإداري، هذا ويتعين لصحة القرار وجوب تبليغه للشخص المعني به.

خامساً - التوقيع على القرار الإداري من الجهة مصدرة القرار
يحمل التوقيع في ثناياه معنى الجزم ويفيد نسبة القرار إلى مصدره صاحب التوقيع وأنه صاحب الاختصاص في إصداره بما يفيد عنصر الإثبات فيما لو كان النزاع حول مصدر القرار.

وعلى ذلك استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن التوقيع لازم على القرارات المكتوبة ولو لم يرد به نص باعتبار التوقيع على المحرر من البيانات الأساسية التي تدخل في تكوين الشكل الكتابي للقرار الإداري⁽²⁰⁾.

ويعتبر التوقيع على القرار الإداري المكتوب شكلية جوهرية يترتب على تخلفها بطلان القرار الإداري غير الموقع إذا ورد نص يقضي بوجوبها، أما عن امكانية استخدام الكتابة والتوقيع الإلكترونيين فإنه لا يوجد ما يمنع من استخدامهما حسب قانون المعاملات الإلكترونية رقم (85) لسنة 2001.

وتعتبر الإيرادات الملكية المثال الأوضح للتوقيع، إذ تنص المادة 40 من الدستور الأردني على أنه "يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية، وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس

الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية، ما لم يلزمها المشرع بذلك، فالأصل أن قرارها يعد مشروعاً وإن لم يتم بيان سببه، وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا استقر الاجتهاد على أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها إذا لم يلزمها القانون بذلك، وأن القرار الإداري يصدر مصحوباً بقرينة السلامة والصحة وعلى صاحب الشأن إثبات عكس ذلك"⁽¹³⁾.

فالقاعدة أنه لا تسبب بدون نص تشريعي صريح يقضي به، على أنه لا بد من التفرقة بين تسبب القرار وبيان سببه.

فالسبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق صدور القرار وتدفع الإدارة للتعبير عن إرادتها الملزمة في إحداث أثر قانوني معين من خلال ذلك القرار،⁽¹⁴⁾ وعلى ذلك فإن تقديم الموظف لاستقالته مثلاً يعتبر السبب القانوني الدافع لاتخاذ قرار إداري ينهي الرابطة الوظيفية لذلك الموظف.

والقرار وإن كان غير مسبب فإنه يجب أن يبنى دائماً على سبب، وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا "استقر الفقه والقضاء الإداريين أن كل قرار إداري أياً كانت السلطة التي يصدر عنها مقيدة كانت أم تقديرية يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره، وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط لصحته. ويجب التفريق بين تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره، فالتسبب لا يكون لازماً إلا حيث يوجب القانون أما السبب فيجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء كان التسبب لازماً أم غير لازم"⁽¹⁵⁾.

ومن الأمثلة على القرارات الإدارية التي ألزم المشرع الإدارة وجوب تسببها عند إصدارها القرارات التأديبية،⁽¹⁶⁾ حيث نصت المادة 140 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 إلى أن تهدف الإجراءات والعقوبات التأديبية إلى ضمان حسن سير العمل في الدائرة وتعزيز الاتجاهات الإيجابية في العمل ورفع كفاءة الأداء وضمن التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي ولتحقيق هذه الغاية يجب مراعاة ما يلي: أ(5) - تسبب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية، كما أكدت ذلك أيضاً المادة 15/أ من ذات النظام "على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه خلال مدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لهذه الغاية متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها مستخلصة من البيانات المقدمة في الدعوى ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها...".

ولتحقيق الغاية التي يريها المشرع كما بينها في ديباجة المادة 140 فقد خرج عن الأصل العام مشروطاً وجوب تسبب القرارات التأديبية لطمأنة المتقاضين وإعمالاً لرقابة القضاء

من وسائل التطور التكنولوجي، إلا أن هذه الصورة للقرار الإداري غير مقبولة إذا اشترطت المشرع أن يكون القرار مكتوباً كما هو الحال بالنسبة للاستقالة مثلاً⁽²⁴⁾.

ثانياً: الإشارة كشكل غير مكتوب للقرار الإداري

نصت المادة (93) من القانون المدني الأردني "التعبير عن الإرادة يكون باللفظ والكتابة وبالإشارة المعهودة عرفاً ولو من غير الأخرس وبالمبادلة الفعلية الدالة على التراضي وبتأخذ أي مسلك آخر لا تدع ظروف الحال شكاً في دلالاته على التراضي"، وعليه ولما كان من الجائز صدور القرار الإداري بأشكال متعددة فإنه لا شيء يمنع من اللجوء إلى النص السابق واستعمال الإشارة كصورة للتعبير عن القرار الإداري، وكثيرة هي الحالات التي تلجأ فيها الإدارة إلى الإشارة كتعبير عن قرارها، ومن ذلك ما يصدر من إشارات عن شرطي المرور.

ثالثاً: السكوت كشكل غير مكتوب للقرار الإداري

لم يشترط المشرع على الإدارة الإفصاح عن إرادتها، إذ أنه اعتد بسكوت الإدارة وصمتها، واعتبر أن هذا الصمت إنما قد يكون صورة لقرار إداري صادر بالقبول أو الرفض، ومن ذلك مثلاً اعتبار المشرع مرور ثلاثين يوماً على تقديم طلب الاستقالة دون رد من الإدارة دلالة لرفض الاستقالة، وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا "سكوت الإدارة مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب إليها لتصديق قرار ملزمة بإصداره بمقتضى التشريعات المعمول بها ودون أن تصدر قرار بالطلب هو في حكم القرار السلبي المتضمن رفض الطلب شريطة أن تهمل الإدارة الطلب ولا تبحث فيه وأن تسكت حياله سكوتاً ينم عن نيتها في رفضه"⁽²⁵⁾. وكذلك ما نصت عليه صراحة المادة (11) من قانون محكمة العدل العليا بقولها "يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها".

المبحث الثاني

الآثار التي تترتب على عيب الشكل

سنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة آثار مخالفة قواعد الشكل في القرار الإداري في المطلب الأول، ونبحث موضوع تصحيح القرار المعيب بعيب الشكل في مطلب ثان.

المطلب الأول: جزاء مخالفة عيب الشكل

جاءت قواعد الشكل في جوانبها المختلفة كضمانة للأفراد

الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، بيدي جلالته الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة، كما نصت المادة (48) من الدستور "يقع رئيس الوزراء والوزراء قرارات مجلس الوزراء وترفع هذه القرارات إلى الملك للتصديق عليها في الأحوال التي ينص هذا الدستور أو أي قانون أو نظام وضع بمقتضاه على وجوب ذلك..."، ومن ذلك أن قضت محكمة العدل العليا "إذا كانت الوثيقة المتضمنة الإرادة الملكية الصادرة في ظل الدستور الأردني لسنة 1952 وغير موقعة من رئيس الوزراء والوزير المختص فلا تعتبر مستندا رسمياً لاثبات واقعة التعيين في الخدمة العسكرية بمقتضاها"⁽²¹⁾.

هذا وقد أكد المجلس العالي لتفسير الدستور في قراره رقم 1 لسنة 1956 على أن الإرادة الملكية التي يباشر فيها جلالته الملك إحدى صلاحياته المتصلة بحياة الدولة العامة لا تكون مستوفية شروطها الدستورية بموجب المادة 40 إلا إذا وقعها مع الملك كل من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين.⁽²²⁾

ومع إقرار قانون المعاملات الإلكترونية رقم 85 لسنة 2001 فإننا نرى أنه لا شيء يمنع من كتابة القرارات الإدارية وتوقيعها إلكترونياً.

أما بالنسبة للقرارات الإدارية التي لم يرد نص قانوني بوجوب توقيعها، فلا يعتبر التوقيع شكلية جوهرياً لمشروعيتها، أي أن تخلف التوقيع لا يؤدي إلى بطلانها ما لم يكشف عن عيب عدم الاختصاص وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا "... وحيث أن هذا الكتاب لا يشكل قراراً من الوزير بالرفض، لأنه غير موقع منه بالذات، وإنما هو موقع من موظف نيابة عنه، كما هو واضح من حرف (عن) الوارد قبل عبارة (وزير الداخلية) وحيث أنه لا يوجد نص يجيز إصدار القرار من غير الوزير كما أسلفنا فإن القرار المطعون فيه يكون بالنسبة لذلك صادراً عن جهة غير مختصة وحقيقياً بالإلغاء لهذا السبب"⁽²³⁾.

المطلب الثاني: الأشكال غير المكتوبة في القرارات الإدارية

كما يصدر القرار الإداري بصورة مكتوبة فإنه لا شيء يمنع من صدوره بصور وأشكال أخرى غير مكتوبة، وتعد الأشكال الشفوية الأكثر شيوعاً في هذا المجال فضلاً عن الإشارة أو الشكل الضمني للقرار الإداري.

أولاً: الشكل الشفهي للقرار الإداري

تعد الوظيفة العامة النطاق الأوسع لاستخدام الشكل الشفهي للقرار الإداري، حيث يلجأ الرؤوساء الإداريون إلى مخاطبة مرؤوسيه شفاهاً أو عبر وسائل الاتصال الهاتفي أو غيرها

باعتماد أنها شكليات جوهرية، والشكليات المقررة لصالح الإدارة فيعتبرها شكليات ثانوية لا تؤثر مخالفتها على مشروعية القرار، وهذا مسلك محمود فيه نوع من التحيز لصالح الأفراد.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا لهذا المعيار حكمها القائل "يتوجب ان يصدر القرار الإداري وفقا للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له، ذلك أن قواعد الشكل والإجراءات قد وضعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، ومخالفتها تستدعي بطلان الإجراءات المتخذة دون حاجة إلى النص على ذلك صراحة لأن عدم مراعاتها فيه إخلال بالضمانات المقررة للأفراد وهي ضمانات حق الدفاع"⁽²⁹⁾.

ورغم حماية هذا المعيار مصلحة الأفراد على حساب مصلحة الإدارة إلا أنه لم يسلم من النقد، ذلك أن تعبير المصلحة العامة يشمل الإدارة والأفراد على حد سواء، كما أن هذا المسلك لا يتفق وطبيعة دعوى الإلغاء كونها دعوى عينية موجبة إلى القرار الإداري ذاته دون النظر إلى مصالح أطراف النزاع"⁽³⁰⁾.

ونحن نرى أن قضاء محكمة العدل العليا إنما يتعلق بشكليات جوهرية أوجدها المشرع في حالات عديدة خاصة تقتضي وجوب مراعاتها لانطوائها على مبادئ تعدد من قبيل المبادئ العامة ومنها حق الدفاع المقدس.

ثانياً: إغفال أو إسقاط الشكل

ويقوم هذا المعيار على اعتبار الإغفال أو الترك للشكل المطلوب مخالفة تستوجب بطلان القرار الإداري، فإن كان الترك جزئياً بأن راعت الإدارة بعض الشكليات دون البعض الآخر، أو أنها اتبعت الشكل المطلوب ولكن بشكل غير صحيح فإن ذلك لا يؤدي إلى بطلان القرار إذ تعتبر المخالفة عندها ثانوية، ما لم يكن من شأن هذا التطبيق غير السليم أو الجزئي التأثير على الهدف الذي تقرر لأجله الشكل.

ويتمثل معيار التفرقة في هذه الحالة في مدى إلزامية الشكلية، فإن كانت الشكلية التي أغفلتها الإدارة بصورة كاملة ملزمة اعتبرت هذه الشكلية جوهرية، وإن كانت الشكلية اختيارية عد الشكل ثانوياً، وهذا التمييز يتوقف على إرادة المشرع"⁽³¹⁾.

وإذا كانت الإدارة قد راعت الشكل لكنها أغفلته جزئياً فإنه كما ذكرنا يتغاضى القضاء الإداري عن المخالفة ما لم يثبت أنها لم تؤثر في موضوع القرار أو تنتقص من حقوق وضمانات الأفراد"⁽³²⁾.

وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا "إنه وإن أوجب قانون

والإدارة، بما يفيد حماية الصالح العام، وإن التقيد المطلق بهذا الشكل وبما يقتضيه من شروط قانونية وجوهرية بحيث يترتب على تخلف أي منهما بطلان القرار، إنما يعني تقييد الإدارة وتكبيد نشاطها وإعاقة عملها بما ينعكس على فاعليتها في خدمة هدفها المتمثل بتحقيق الصالح العام.

لا يثور الخلاف حول جزاء مخالفة قواعد الشكل فيما إذا رتب المشرع البطلان جزاء لتلك المخالفة، إلا أن صمت المشرع أمام جزاء مخالفة قواعد الشكل دفع الفقه والقضاء إلى وجوب التفرقة بين ما عرف بالشكليات الجوهرية والشكليات غير الجوهرية - الثانوية - وهو المسلك الذي انتهجته محكمة العدل العليا أمام عدم وجود نص تشريعي يترتب على مخالفة قواعد الشكل بطلان القرار. وقد اعتبر القضاء الإداري الأردني أن الشكل يعد متوافراً في القرار الإداري وضمن الأصول. وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك حيث أن القرار الإداري تلازمه قرينة السلامة ما لم يثبت العكس"⁽²⁶⁾.

وقد قضت محكمة العدل العليا "ان القاعدة توجب ان يصدر القرار الإداري وفقا للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل الموسوم له"⁽²⁷⁾ كما قضت "استقر القضاء الإداري على عدم بطلان القرار الإداري إذا كان الشكل والإجراء غير جوهري أو كانت هذه الشكليات ثانوية لا تؤثر على سلامة القرار موضوعياً"⁽²⁸⁾.

ويستفاد من هذا القضاء أن القرار الإداري المعيب يعيب الشكل لا يكون باطلاً إلا في حالتين أولاهما، إذا نص القانون على البطلان جزاء لعبع الشكل، وثانيهما إذا كان العيب في الشكل جوهرياً، فإن كان ثانوياً فلا يعتبر مؤثراً في صحة القرار فلا يترتب وجوده البطلان.

وعلى ذلك سعى القضاء للتفرقة بين الشكليات الجوهرية التي يترتب عليها بطلان القرار الإداري، أما الشكليات الثانوية فلا يؤثر عدم مراعاتها على صحة القرار الإداري، وتقدير جوهرية الشكل من عدمه إنما هي مسألة يستقل بها القضاء الإداري، وإن تتبع قضاء محكمة العدل العليا يعكس عدم اتباعها معياراً واحداً مما أخذ به الفقه للتمييز بين الشكليات الجوهرية والثانوية، وإنما أخذت بها جميعاً حسب القضية المعروضة، والمعايير التي دعا إليها الفقه لتمييز الشكليات الجوهرية عن تلك الثانوية تقع في معايير أساسية ثلاث نتناولها على النحو التالي:

أولاً: لمصلحة من تقرر الشكل

استناداً لهذا المعيار يفرق الفقه بين الشكليات المقررة لصالح الأفراد فيترتب البطلان على مخالفة هذه الشكليات

إمكانية تصحيح هذا العيب أو تغطيته، أي مدى إمكانية الإبقاء على القرار الإداري رغم عدم المشروعية التي تشوب هذا القرار، وهي مسألة تثور بصورة خاصة في القرار المشوب بعيب جوهري في الشكل، وقد سعى الفقه والقضاء لابتناع الحلول المناسبة لتجنب إصدار قرار جديد وتلافي الإشكالية، وتتجلى هذه الحلول والوسائل فيما يلي:

أولاً: الاستيفاء اللاحق للشكل

وتقتضي هذه الطريقة أن تمنح الإدارة مصدره القرار الحق في إعادة تصحيح قرارها الصادر عنها أو استكمال ما أغفلته من أشكال مطلوبة لصحة قرارها، وقد تباينت آراء الفقه ومواقف القضاء تجاه هذه الطريقة.

وعن موقف الفقه الإداري فقد انقسم الفقه بصدده هذه المسألة إلى اتجاهين، الاتجاه الأول⁽³⁷⁾، يرى أن ليس للإدارة تصحيح ما شاب القرار الذي سبق أن صدر عنها من عيوب، ذلك أن التصحيح اللاحق يعني الخروج على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فضلاً عما يؤدي إليه السماح بتصحيح العيب بصورة لاحقة إلى إهدار الغاية والحكمة من إقرار الشكل للقرار الإداري، والذي يتطلب من الإدارة التروي وأخذ الحيطة فيما يصدر عنها من قرارات، إذ إن السماح بالتصحيح اللاحق يعني التسرع وعدم أخذ الحيطة فيما تصدره من قرارات اعتماداً على هذه الرخصة، بما ينعكس على سوء إدارة المرفق العام وما ينطوي عليه من إهدار لضمانات الأفراد وحماية حقوقهم.

وعليه يرفض أنصار هذا الاتجاه هذا المسلك في مواجهة القرار المعيب بعيب الشكل، إلا ما تعلق منها بالأخطاء المادية التي لا تؤثر في مضمون القرار وجديته⁽³⁸⁾.

أما الرأي الآخر من الفقه⁽³⁹⁾ فيرى أن للإدارة تصحيح القرار المعيب بعيب الشكل باعتبار أنها تملك سلطة تعديل قرارها بعد صدوره تلافياً لإلغاء القرار، حيث يفرق أنصار هذا الاتجاه بين الخطأ المادي في القرار كالخطأ في الكتابة وهو ما يجوز للإدارة تصحيحه، وبين الخطأ القانوني الذي يعيب القرار فيجعله قابلاً للطعن بالإلغاء من ذوي المصلحة.

ونحن نرى أنه فضلاً عن قوة الحجج التي جاء بها أنصار المذهب الأول فإننا نضيف إليها أن من شأن السماح للإدارة بتصحيح قرارها المعيب تراكم هذه القرارات واختلاطها مع ما قد يصدر من قرارات لاحقة، فضلاً عن إمكانية أن تصبح هذه الوسيلة طريقة للتلاعب وتضييع الحقوق، إضافة إلى ما قد تؤدي إليه من كثرة الطعون أمام القضاء وإرهاقه بكثرة الطعون، كما نرى أن مثل هذه المسألة من شأنها أن تدفع الإدارة إلى التظاهر بالتصحيح دون مصداقيته.

الاستملاك على أن إجراء الكشف من قبل مأمور التسجيل يتم بإيعاز من مجلس الوزراء إلى مأمور التسجيل بإجراء الكشف لا يجعل الكشف باطلاً إذ أن مثل هذه المخالفة شكلية ثانوية وليست جوهرية⁽³³⁾.

إلا أن هذا المعيار أيضاً لم يسلم من النقد باعتبار أن مجرد الإغفال يجعل الشكلية جوهرية دون النظر إلى طبيعة الشكلية ذاتها والغاية منها، كما أن استيفاء الشكلية بصورة منقوصة أو غير صحيحة لا يجعل الشكلية ثانوية⁽³⁴⁾.

ثالثاً: مدى جسامه عيب الشكل

يقوم هذا المعيار على أساس مدى جسامه عيب الشكل ومدى تأثيره على جوهر القرار الإداري ومضمونه، فإن كان العيب جسيماً لدرجة أن تجنبه كان من الممكن أن يؤثر في القرار ومضمونه كان الشكل جوهرياً، فإن لم يكن للعيب هذا الأثر عد شكلاً ثانوياً.

كما أنه إذا أثر عيب الشكل على مضمون القرار الإداري عد ذلك تداخلاً مع عيب مخالفة القانون موجبا ليس بطلان القرار فقط وإنما موجبا لانعدامه عبر خروجه عن قواعد المشروعية⁽³⁵⁾.

وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا تشكيل المجلس التأديبي في نقابة الفنانين برئاسة نقيب الفنانين هو تشكيل باطل لعله أن النقيب هو الذي حرك الشكوى التأديبية ضد النقابة وهو الشاهد الوحيد الذي استمعت له لجنة التحقيق وكونت رأيها من خلال هذه الشهادة، فضلاً عن أنه لا يجوز للنقيب أن يشترك في محاكمة المستدعي التأديبية وأنه خصم في الشكوى التأديبية، يضاف إلى ذلك أن المجلس التأديبي لم يتبع الإجراءات المنصوص عليها في المادة 36 من قانون نقابة الفنانين، كما لم يمنح المستدعي الفرصة لبيان أوجه دفاعه إن وجدت، وعليه فيكون القرار الصادر عن مجلس نقابة الفنانين والقاضي بفصل المستدعي من عضوية النقابة وشطب اسمه من سجلات الأعضاء العاملين مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه⁽³⁶⁾.

ونحن نرى أن أيًا من المعايير السابقة إنما أقامت تفرقتها على أساس مدى تأثير عيب الشكل على مصالح الأفراد لاسيما تلك المستندة إلى مبادئ عامة أصبحت مستقرة في القانون، وهو أمر انعكس على أحكام القضاء الإداري التي لم تتخذ معياراً واحداً كافياً للتمييز.

المطلب الثاني: تصحيح عيب الشكل

إن مسألة القرار المعيب بعيب الشكل تثير قضية مدى

أنه ليس لأي من الطرفين التنازل عن هذه الشكلية وحدة ذلك أن معادلة المصلحة العامة تشمل الفريقين معاً، إلا أنه أمام وجود عيوب في القرار الإداري تتعلق بالشكل فقد رأى الفقه وتبعه القضاء أحياناً في اعتبار قبول صاحب المصلحة للشكلية المفقودة أو الناقصة تصحيحاً للقرار المعيب.

ذهب جانب من الفقه إلى أن الشكل لم يقرر لمصلحة حقوق وحريات الأفراد وحدهم وإنما يشترك معهم في ذلك الصالح العام أي الإدارة أيضاً، وهي بذلك تشبه دعوى الحق العام فلو تنازل صاحب الحق الشخصي عن حقه فإن ذلك لا يعطيه صلاحية التنازل عن الحق العام، وعلى ذلك يرى هذا الفريق أن ليس لصاحب المصلحة التنازل عن حقه في قرار معيب وليس من شأن هذا التنازل تصحيح العيب، كما يستند أنصار هذا الرأي إلى أن دعوى الإلغاء من النظام العام ولا يجوز التنازل عنها مقدماً. كما أن هذا القبول من صاحب المصلحة إنما قد ينطوي على إكراه له بالقبول وضغط تعرض له من جانب الإدارة⁽⁴⁴⁾.

أما الجانب الآخر من الفقه فقد رأى أن لا شيء يمنع ان يقبل صاحب المصلحة القرار المعيب بعيب الشكل مما يؤدي إلى تصحيح القرار وزوال البطلان عنه⁽⁴⁵⁾.

أما عن موقف القضاء الإداري فنجدته متردداً فتارة يأخذ بالرأي الأول وأخرى بالرأي الثاني ومن ذلك تقول محكمة العدل العليا "لا يكفي أن يلتزم رجل الإدارة حدود اختصاصه كي يصبح القرار الإداري الصادر عنه سليماً، بل يجب أن يصدر القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له إذ أن قواعد الشكل والإجراءات قد وضعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء ويترتب على مخالفتها البطلان دون الحاجة إلى النص على بطلانها صراحة"⁽⁴⁶⁾ وفي حكم آخر رأت محكمة العدل العليا جواز تصحيح العيب بإجازة صاحب المصلحة "إن حضور المستدعية أمام المحافظ الذي أصدر قراراً بحقها تضمن تكليفها بتقديم كفالة تضمن حسن سلوكها لمدة سنة دون إصدار مذكرة باستدعائها وردها على التهمة الموجهة إليها يعتبر تنازلاً منها عن التمسك ببطلان قرار المحافظ"⁽⁴⁷⁾.

ونحن نرى أن هذا التردد من جانب القضاء مؤداه عدم استقراره على رأي محدد وإن كنا نرى أنه في قضائه أجاز تصحيح العيب بقبول صاحب المصلحة في الحالات التي يكون فيها العيب خاصاً ومؤثراً على صاحب المصلحة وحده، بما يفيد أنه يجوز لصاحب المصلحة المتضرر الطعن بالقرار إذا رفض قبوله، كذلك إذا كان العيب ليس مؤثراً بشكل قوي ومباشر على مضمون القرار.

أما عن موقف القضاء الإداري، فنجد الحكمة الإدارية العليا بمصر قد أجازت التصحيح شريطة أن يكون التصحيح اللاحق غير مؤثر في مضمون القرار أو في ملاءمة إصداره، أي أن ليس من شأن هذا التصحيح إضافة الجديد إلى عناصر التقدير بما ينعكس على القرار ومضمونه أو على ملاءمته⁽⁴⁰⁾. وإن كانت المحكمة الإدارية العليا المصرية قد أيدت أيضاً الاتجاه الأول وقد قضت في حكم لها ببطلان القرار الإداري الصادر بتوقيع جزاء تأديبي على أحد الموظفين دون سماع أقواله وعدم إعطائه فرصة للدفاع عن نفسه، حيث أكدت المحكمة أن لا عبرة بالتحقيق اللاحق الذي أجرته جهة العمل لتصحيح قرارها السابق⁽⁴¹⁾.

أما عن موقف محكمة العدل العليا فيبدو من قرار قديم لها أنها لم تجز التصحيح، وفي ذلك تقول "لقد استقر الفقه والقضاء على أنه لا يجوز للإدارة تصحيح القرار الإداري بأثر رجعي، لأن القرار الذي صدر مخالفاً للقانون أو أهملت فيه الشكليات الجوهرية قرار ولد معيباً ولتصحيحه لا بد من استيفاء الإجراءات الشكلية والقانونية ابتداءً بإصدار قرار جديد"⁽⁴²⁾، إلا أن محكمة العدل العليا سايرت في وقت لاحق وأجازت التصحيح اللاحق للقرار المعيب بعيب الشكل ومن ذلك قضاؤها "استقر الاجتهاد على أن إلغاء القرار الإداري لعيب شكلي سواء فيما يتعلق بمخالفة الشكل أو عيب عدم الاختصاص لا ينهض سبباً للحكم بالتعويض ما دام أن القرار من حيث الموضوع يستند إلى وقائع تبرر صدوره وإن في وسع الإدارة ان تعيد تصحيحه وفقاً للأوضاع الشكلية المطلوبة وذلك بتدارك ما فاتها من استيفاء الشكل أو تصحيحه دون أن يكون من شأن ذلك التأثير بتنفيذ ما في تقديرها لموضوع القرار وملائمة إصداره إذا ما كان الضرر المطالب بالتعويض عنه لاحقاً بالفرد لا محالة لو أن القرار ذاته صدر بالشكل المطلوب ومن الجهة المختصة، وعليه تعتبر مطالبة المستدعية بالتعويض في غير محلها وبالتالي تكون الدعوى مستوجبة الرد"⁽⁴³⁾.

ونحن نرى ان القضاء الإداري وإن أجاز التصحيح اللاحق إلا أنه قرن ذلك بالألا يكون من شأن العيب التأثير على مضمون القرار وتعديله أو التأثير على ملاءمة إصداره، كما يستفاد منه أيضاً أنه حتى يسمح بالتصحيح اللاحق فإنه يتعين أن لا يكون الحق الذي أهدر تحميه مبادئ عامة ولا يشكل ضماناً للحقوق.

ثانياً: قبول صاحب المصلحة:

الأصل ان توضع الشكليات في القرارات الإدارية تحقيقاً لمصلحة عامة، تشمل الإدارة والأفراد على حد سواء بما يفيد

ثالثاً: السبب الأجنبي (استحالة إتمام الشكل)

يمكن تصحيح عيب الشكل دون أن يؤثر هذا العيب على القرار ولا يؤدي بالتالي إلى بطلانه إذا توافر السبب الأجنبي الخارج عن الإدارة وهذه الأسباب هي ما استقر القضاء الإداري على الاعتراف به وهي أسباب ترجع إما إلى أسباب مادية أو للضرورة (أسباب استثنائية) أو أسباب تعود لصاحب المصلحة ذاته.

ويعد من قبل الاستحالة المادية عدم القدرة على سماع أقوال الموظف المخالف أمام مجلس التأديب بسبب عدم تركه عنوان للتبليغ، إلا أنه يشترط للاعتداد بهذه الاستحالة ألا تكون مؤقتة تزول بظهور الموظف مثلاً أو إنهاء إجازته المرضية وعودته.

وقد تكون الاستحالة متعلقة بصاحب المصلحة نفسه ومن ذلك تقول محكمة العدل العليا "إذا تم تبليغ المستدعي للحضور أمام هيئة التأديب في الموعد المحدد ولم يحضر فإن إجراء التحقيق في غيابه موافق للقانون ولا يرد القول أن لجنة التحقيق لم تتمكن المستدعي من الدفاع عن نفسه فالمقصر أولى بالخسارة وفقاً للقواعد العامة في إجراءات التقاضي".⁽⁴⁸⁾

كما قد تكون الاستحالة راجعة لسبب لا يد للإدارة فيه ولا تستطيع رده كامتناع الموظف المخالف الإذلاء بأقواله.

ونود أن نثير في ختام هذه الدراسة تساؤلاً أوجده طبيعة الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا حيث أننا وجدنا أنها في معالجتها لعيب الشكل وآلية تصحيحه كانت تراعي دائماً مدى جوهرية الشكل وأثره على مضمون القرار، فإن كان الشكل جوهرياً قضت ببطلان القرار وطالبت بتصحيحه، وعليه فإن القضاء بعدم مشروعية القرار المعيب بعيب الشكل هل تعني أنه يمكن المطالبة بالتعويض من جراء قرار معيب بعيب الشكل، وهل يشترط في هذا العيب أيضاً أن يكون جوهرياً؟ وهل تقوم مسؤولية الإدارة تجاه من لحقه ضرر من جراء هذا القرار المعيب؟

يقصد بمسؤولية الدولة عن الأعمال الإدارية هو التزامها بتعويض كل من يصيبه ضرر ناتج عن نشاط الإدارة سواء أكان النشاط في صورة قرار إداري أم عمل مادي. وهو أمر أكدته قانون محكمة العدل العليا في م/9ب.⁽⁴⁹⁾

وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا "إن مناط مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسيير المرافق العامة هو قيام خطأ من جانبها، وأن يلحق صاحب الشأن ضرر. وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، فإن كان القرار الطعين المطالب بالتعويض عنه سليماً في مضمونه ومحمولاً على أسباب تبرر صدوره فلا يكون محلاً لمسائلة

الإدارة والحكم عليها بالتعويض"⁽⁵⁰⁾.

وإن الباحث في قرارات محكمة العدل العليا يجد أنها تثير في كل قرار يتعلق بعيب الشكل وجوب جوهرية الشكل المعيب وتأثيره على مضمون القرار حتى تقضي بالتعويض، فإن لم يكن العيب مؤثراً أو كانت الإدارة ستصدر القرار ذاته بعد تصحيحها الخطأ فإنها لا تقضي بالتعويض، ومن ذلك تقول المحكمة "إن إلغاء القرار الإداري لعيب شكلي سواء فيما يتعلق بمخالفة الشكل أو عيب عدم الاختصاص لا ينهض سبباً للحكم بالتعويض، ما دام أن القرار من حيث الموضوع يستند إلى وقائع تبرر صدوره، وأن في وسع الإدارة أن تعيد تصحيحه وفقاً للأوضاع الشكلية المطلوبة، وذلك بتدارك ما فاتها من استيفاء الشكل أو تصحيحه دون أن يكون من شأن ذلك التأثير بتنفيذ ما في تقديرها لموضوع القرار وملاءمة إصداره إذا ما كان الضرر المطالب بالتعويض عنه لاحقاً بالفرد لا محالة، لو أن القرار ذاته صدر بالشكل المطلوب ومن الجهة المختصة وعليه فتعتبر مطالبة المستدعية بالتعويض في غير محلها، وبالتالي تكون الدعوى مستوجبة الرد"⁽⁵¹⁾.

الخاتمة

إن البحث في عيب الشكل وما انطوى عليه من دراسات فقهية واجتهادات قضائية ينتهي بنا إلى جملة من النتائج نوجز أهمها فيما يلي:

أولاً: وضعت قواعد الشكل لحماية المصلحة العامة المتمثلة في حسن سير المرافق العامة (المصلحة العامة، مصلحة الإدارة) ومصلحة الأفراد على حد سواء.

ثانياً: لا يبطل القرار الإداري المعيب بعيب الشكل إلا في حالتين، وأولاهما إذا وجد نص قانوني يقضي بالبطلان جزاء لعيب الشكل، الثاني إذا كان العيب في الشكل جوهرياً، فالعيب الثانوي لا يؤثر في القرار ومن ثم فلا يؤدي إلى بطلانه.

ثالثاً: تشددت محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها تجاه القرارات المعيبة بعيب الشكل في مرحلة ما، حتى أنها ردت العديد من القضايا وأبطلتها بسبب عيوب شكلية تكون بسيطة أحياناً إلى أن عدلت عن هذا النهج وهو أمر راجع إلى التردد في تبني معيار محدد لتصحيح القرارات الإدارية المشوبة بعيب الشكل.

رابعاً: يعد التسبب شكلية جوهرية خاصة إذا ما اشترطها المشرع إذ تصيح عندها ركناً من أركان القرار الإداري.

خامساً: تتجلى الحكمة التي يريدها المشرع من شكلية التسييب

تاسعا: الأصل فيما يصدر عن الإدارة من قرارات أنها تصدر سليمة وفق الأصول القانونية وعلى من يدعي خلاف ذلك إثباته.

عاشرا: لا يشكل عيب السبب سبباً للمطالبة بالتعويض ما لم يكن العيب جسيماً ومؤثراً في القرار ومضمونه.

- ونوصي في ختام هذه الدراسة بما يلي:
- دعوة محكمة العدل العليا إلى توحيد الاجتهاد فيما يتعلق بما يصدر عنها من قرارات ذات صلة بعيب الشكل لاسيما ما تعلق منها بتغطية العيب.
 - تبني معيار قوي للتمييز بين الشكليات الجوهرية والثانوية تقوم على الاستعانة بالمعايير التي دعا إليها الفقه وتبناها القضاء مجتمعة.

- يقوم باعباء وظيفة دون سند من القانون او الذي انتخب لمباشرة اختصاصات وظيفة معينة ثم يعلن بعد ذلك ببطان الانتخاب، للتوسع انظر بطيخ والعجارمة، مبادئ القانون الإداري الكتاب الثاني، دار إثراء للنشر، 1، 2012 ط1، ص71 .
- (12) قرار عدل عليا رقم 88/10، مجلة نقابة المحامين، 1988، ص118، وكذلك قرار عدل عليا رقم 2/20، مجلة نقابة المحامين، 1979، ص56.
- (13) قرار عدل عليا رقم 453/203 تاريخ 2002/12/4 هيئة عادية مجلة نقابة المحامين عدد1، 2004، ص60، وكذلك قرار رقم 57 /1980 تاريخ 1980/1/1، مجلة نقابة المحامين لعام 1981 العدد 7، ص1240.
- (14) ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني، ط2، ص272.
- (15) قرار عدل عليا رقم 1984/25، تاريخ 1984/1/1، مجلة نقابة المحامين 1985 العدد 4 ص1080 وكذلك قرارها رقم 1982/50 تاريخ 1982/1/1 مجلة نقابة المحامين 1982 العدد 11، ص149.
- (16) انظر كنعان، تسبب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، عدد 6.
- (17) قرار عدل عليا رقم 2000/320 مجلة نقابة المحامين، 2000، ص1996.
- (18) عدل عليا قرار رقم 80/56 مجلة نقابة المحامين، 1981، ص446.
- (19) خطار، القضاء الإداري الأردني، المرجع السابق، ص276 وما بعدها.
- (20) الريموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي.

في المزايا التالية:

- أ- أنها ضمانات لحقوق الأفراد وحررياتهم ب- تدعم ركائز القرار وأسانيده مما يقلل من فرص اللجوء إلى القضاء ج- تسهيل مهمة القاضي في الوقوف على أسباب القرار ومدى مشروعيته. د- حمل الإدارة على التروي في إصدار قراراتها.
- سادسا:** لم تأخذ محكمة العدل العليا بمعيار واحد في التمييز بين الشكليات الثانوية والجوهرية وإنما اعتمدت كافة المعايير حسب القضية المطروحة أمامها.
- سابعا:** أظهر قضاء محكمة العدل العليا أنها تميل دائما إلى الاعتداد بمدى جسامه عيب الشكل اللاحق بالقرار وأثره عليه.
- ثامنا:** تعتبر قواعد الشكل في إجراءات تأديب الموظفين من الأشكال واجبة الإتياع.

الهوامش

- (1) انظر نص المادة 10/ج من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.
- (2) بطارسة، كشاكش، القرار الإداري المنعدم وتطبيقاته أمام المحاكم الأردنية، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 25 العدد 1، 1998، ص106.
- (3) عدل عليا قرار رقم 87/152 مجلة نقابة المحامين لعام 1989 ص632، وكذلك أنظر قرار عدل عليا رقم 88/35 مجلة نقابة المحامين لعام 1989، ص2345.
- (4) عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري والإدارة العامة، ص271.
- (5) الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة، 1973، ص490.
- (6) أبو راس، القضاء الإداري، عالم الكتاب، ص271.
- (7) انظر عدل عليا أردنية قرار رقم 85/26 مجلة نقابة المحامين، 1985، ص1066 وكذلك قرار عدل عليا رقم 71/148 مجلة نقابة المحامين، 1972، ص339، وقرار رقم 71/49 مجلة نقابة المحامين 1973، ص123.
- (8) قرار عدل عليا رقم 79/28، مجلة نقابة المحامين، 1980، ص451.
- (9) كنعان، القضاء الإداري، ص277، حول عدم الاختصاص المكاني والزمني، انظر د. نواف كنعان، القضاء الإداري، ص266-271.
- (10) خطار، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، 1995، ص572.
- (11) مع ملاحظة نظرية الموظف الفعلي، والموظف الفعلي هو من عين تعيينا معيبا او لم يصدر قرار بتعيينه على الاطلاق أو فصل من الخدمة ولم يحط علما بذلك او الذي

- (21) قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر، ط1، وكذلك قبيلات، التوقيع كشكلية في القرار الإداري الالكتروني، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 34 ملحق، ص 681-693
- (22) قرار عدل عليا رقم 68/5، مجلة نقابة المحامين، 1968، ص 202.
- (23) انظر قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم 1 لسنة 1956 تاريخ 1956/1/4 المنشور على الصفحة 1149 الجريدة الرسمية العدد رقم 1255 تاريخ 1956/1/5.
- (24) قرار عدل عليا تاريخ 1982/12/16 مجلة نقابة المحامين 1983، ص 155.
- (25) المادة 167 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.
- (26) قرار عدل عليا رقم 2000/384 تاريخ 2000/10/18 مجلة نقابة المحامين عدد 1 لسنة 2001 ص 121.
- (27) قرار عدل عليا رقم 92/210، مجلة نقابة المحامين 1993، ص 1163.
- (28) قرار عدل عليا رقم 82/152، مجلة نقابة المحامين، 1982، ص 936.
- (29) قرار عدل عليا رقم 82/134، مجلة نقابة المحامين، 1982، ص 135.
- (30) قرار عدل عليا القضية رقم 96/178 تاريخ 1996/10/16.
- (31) الحلو، القضاء الإداري، ص 383، أبو زيد، القضاء الإداري، مجلس الدولة، ص 425.
- (32) خطار، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 609.
- (33) الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط1، ص 317.
- (34) قرار عدل عليا رقم 66/100، مجلة نقابة المحامين، 1966، ص 262.
- (35) للمزيد حول هذا النقد انظر ابو رأس، القضاء الإداري، 1980، ص 276.
- (36) قرار عدل عليا رقم 125، 79 مجلة نقابة المحامين، ص 1060.
- (37) قرار عدل عليا رقم 2003/316 تاريخ 2003/11/20 مجلة نقابة المحامين لسنة 2004، العدد 1، ص 296.
- (38) كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 289.
- (39) من أنصار هذا الاتجاه الطماوي، قضاء الإلغاء، ص 812.
- (40) خليل، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة.
- (41) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة 8، بند 123، 1963/6/15، ص 1297.
- (42) حكم المحكمة الإدارية العليا القضية رقم 3، 4، لسنة 5 ق تاريخ 1960/4/26، ص 690.
- (43) قرار عدل عليا رقم 72/155 تاريخ 1972/1/1، ص 939، العدد 4، مجلة نقابة المحامين 1973.
- (44) قرار عدل عليا رقم 1994/189، تاريخ 1994/1/12، مجلة نقابة المحامين العدد 4 لسنة 1995، ص 194.
- (45) ماجد الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 388.
- (46) أبو زيد، القضاء الإداري مجلس الدولة، الكتاب الثاني، ص 518.
- (47) قرار عدل عليا رقم 1998/441 تاريخ 1999/3/21 مجلة نقابة المحامين العدد 9 لعام 1999 ص 2918.
- (48) قرار عدل عليا رقم 56/24 تاريخ 1956/2/19 مجلة نقابة المحامين ص 338.
- (49) قرار عدل عليا 2003/51 تاريخ 2003/4/30، مجلة نقابة المحامين العدد 10 لسنة 2003 ص 2401.
- (50) للتوسع حول مسؤولية الإدارة عن أعمالها انظر السوليميين، دور مسؤولية الإدارة في تعزيز احترام حقوق الإنسان، ط1.
- (51) قرار عدل عليا رقم 95/290، مجلة نقابة المحامين، 1996، ص 1663.
- (52) قرار عدل عليا رقم 94/189، مجلة نقابة المحامين 1995، ص 194 وانظر عدل عليا رقم 94/193 مجلة نقابة المحامين 1995، ص 56.

حسن، عبدالفتاح، 1981، التفويض في القانون الإداري والإدارة العامة.

خليل، محسن، 1986، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة. خطار، علي، 1995، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية. الريموني، مصطفى احمد، 1992، الإجراءات والاشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب . السوليميين، صفاء محمود، 2013، دور مسؤولية الإدارة في تعزيز احترام حقوق الإنسان، دار وائل للنشر، ط1، عمان. الشوبكي، محمد، 2001، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

أبوراس، محمد الشافعي، 1981، القضاء الأردني، عالم الكتاب، الزقازيق.

ابوزيد، مصطفى فهمي، 1979، القضاء الإداري، مجلس الدولة، الكتاب الثاني.

بطيخ، رمضان، نوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار إثراء للنشر، عمان، الأردن.

الجرف، طعيمة، 1973، القانون الإداري، دراسة مقارنة. الحلو، ماجد، القضاء الإداري.

بطارسة، سليمان، وكريم كشاكش، القرار الإداري المنعّم وتطبيقاته
أمام المحاكم الأردنية، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون،
المجلد 25، العدد 1، 1998.
قبيلات، حمدي، التوقيع كشكلية في القرار الإداري، دراسات الشريعة
والقانون، المجلد 34 ملحق، 2007.
كنعان، نواف، تسبب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات
التأديب الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، عدد 6، كانون
الأول، 1992.

الطماوي، سليمان، قضاء الإلغاء.
قبيلات، حمدي، 2011، الوجيز في القضاء الإداري، ط1، دار وائل
للنشر، عمان، الأردن.
كنعان، نواف، 2012، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة،
عمان.
ليلة، محمد كامل، 1984، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب
الثاني، ط2، دار النهضة العربية.

ثانيا: الأبحاث والدراسات:

Formality Defect as One of the Reasons for Rescinding Administrative Decisions

*Safa Swailmieen, Ahmad Al-Dala'een, Abed Al-Ra'of Al-Kasasbeh**

ABSTRACT

Reasons for rescinding administrative decisions mean: these defects that occurs to administrative decisions.

Formality Defect as one of the reasons for rescinding administrative decisions means: the noncompliance of the administrative authorities with the procedural formalities forced by the legislature in delivering its administrative decisions. The answer why we aim formality, is to protect public authorities behind individual benefits and interests.

High court of Justice aims to deal with formality defect by adopting all method found to make difference between substantial and unsubstantial defects conditional with substantial defect to cancel the decision.

Keywords: Formality Defect, Administrative Decisions.

* Faculty of Law, Yarmouk University, Irbid, Jordan. Received on 7/11/2011 and Accepted for Publication on 16/6/2013.