الجامِعة العَربية الأمريكية

كُلية الدِّراســـات العُليا

قِســـم العُلوم القَانونية

برنامج الماجستير في القانون الإداري والنظام الدستوري

"سحب القرارات الإدارية والتعويض عنها: دراسة مقارنة"

مجاهد يوسف عودة الترك

202316941

أسماء لجنة الإشراف:

د. هاني زبيدات

د. أحمد الأشقر

د. محمد جرادات

تم تَقديم هَذِه الرِسالة استِكمالاً لمُتَطَلبات دَرَجَة الماجستير في تَخَصُص القانون الإداري والنظام الدستوري

فلسطين، 2026/2

© الجامعة العربية الأمريكية، جميع حقوق الطبع محفوظة

الجامِعة العَربية الأمريكية

كُلية الدراســـات العُليا

قســـم العلوم القَانونية

برنامج الماجِستير في القانون الإداري والنظام الدستوري

صَفحَة إجازَة الرِّسالَة

"سحب القرارات الإدارية والتعويض عنها: دراسة مقارنة"

مجاهد يوسف عودة الترك

202316941

نوقِشَت هَذِه الرِسالة وأُجيزَت بتاريخ 8.2.2026 مِن لَجنَة المُناقَشة التالية أسماؤهم وتَواقِيعهم:

الاسم		التَّوقيع
1. د. هاني زبيدات	المُشرف الرئيس	
2. د. أحمد الأشقر	عضو لجنة الرسالة	
3. د. محمد جرادات	عضو لجنة الرسالة	

فلسطين، 2026/2م

الإقرار

أنا المُوقِع أدناه مُقدم الرسالة المَوسومة:

"سحب القرارات الإدارية والتعويض عنها: دراسة مقارنة"

أُقر بأن ما اشتَملت عليه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تَمت الإشارة إليه حيثما وَرد، وأنَّ هذِهِ الرسالة كَكُل، أو جُزء مِنها لم يُقدم من قبل لِنَيل دَرجة عِلمية أو بَحث لَدى أي مؤسسة تَعليمية أو بَحثية أخرى.

اسم الطالب: مجاهد يوسف عودة الترك

الرقم الجامعي: 202316941

التَّوقيع: مجاهد الترك

تاريخ تَسليم النُسخة النَّهائية من الرسالة: 20.2.2026

الإهداء

الى الاكرم منا جميعاً: شهداؤنا الابرار ...

الى من غزلوا من خيوط الشمس حريتهم: اسرانا البواسل ...

الى الأرض التي تقف شامخة تحت النار، والى مقاومتها التي كتبت بالدم معنى الكرامة: غزة هاشم

الى والديّ العزيزين وعائلتي وزملائي.

اهديكم جميعاً ثمرة هذا الجهد المتواضع، عله يكون علماً ننتفع به وننفع به غيرنا.

مجاهد يوسف عودة الترك

الشُّكر والتَّقدير

أتَقَدم بِخالِص الشُّكر والامتِنان إلى لَجنة الإشراف الكِرام؛ على دَعمِهِم وتَوجيهاتِهم القَيِّمة ومُلاحظاتِهم

البَنّاءة التي أسهَمَت في تَطوير هذا العمل.

كما أخصُّ بالشُّكر للجامِعة العَربية الأمريكية على تَوفيرها بيئة أكاديمية مُتَميزة وداعِمة للبَحث العِلمي.

"سحب القرارات الإدارية والتعويض عنها: دراسة مقارنة"

مجاهد يوسف عودة الترك

أسماء لجنة الإشراف:

د. هاني زبيدات

د.أحمد الأشقر

د. محمد جرادات

الملخص

هَدفت هذه الدراسة للتعرف على مدى جواز التعويض عن سحب القرارات الإدارية المشروعة وغير المشروعة والمنعدمة في النظام القانوني الفلسطيني والمُقارن؛ وذلكَ من خِلال تَحليل دَور القَضاء الإداري في تعويض الأفراد المتضررين جراء سحب القرارات الإدارية، واعتَمدت الدراسة على المنهج الوصفي لتحليل النصوص التشريعية الناظمة لموضوع الدراسة، بالإضافة إلى المنهج المقارن، بهدف مقارنة سحب القرارات الإدارية في القانون الفلسطيني مع غيره من القوانين المقارنة.

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النَتائج، أهمها: يترتب على قرارات السحب المشروعة إمكانية مطالبة الإدارة صاحبة الاختصاص بالسحب بالتعويض أمام المحكمة الإدارية المختصة، بشرط توافر مجموعة من الشروط والضوابط، أهمها توافر أركان دعوى التعويض المتمثلة في المسؤولية الإدارية وأهمها ركن الضرر الناتج عن سحب القرار غير المشروع أو المنعدم، وكذلك توافر الصفة والمصلحة لدى المدعي، ويؤسس التعويض عن سحب القرارات الإدارية المشروعة في ضوء نظريتين أساسيتين، نظرية المخاطر أو قيام المسؤولية الإدارية بدون خطأ – على أساس الضرر، ونظرية المساواة أمام الأعباء العامة. وأوصَت الدِّراسة بمجموعة من التوصيات، أهمها: ضرورة حذف عبارة (إذا رفعت

إليها تبعاً لدعوى الإلغاء) من نص المادة (2/20) من القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية، ذلك أن التوجه الأفضل أن يتم تأسيس المسؤولية الإدارية على الأضرار وليس على الأخطاء، وعلى المشرّع الفلسطيني تنظيم قواعد وأحكام ومبادئ سحب القرارات الإدارية، ووضعها في إطار نظرية متكاملة ومستقلة، تُحدَّد من خلالها حدود سلطة الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة، مع مراعاة ما استقر عليه العمل القضائي.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، التعويض، القرار الإداري المشروع، القرار الإداري المنعدم.

فَهرَس المُحتَويات

الإقرار .....أ

الإهداء .....ب

الشُّكر والتَّقدير .....ت

الملخص.....ث

فَهرَس المُحتَويات.....خ

مقدمة الدراسة.....1

أهمية الدراسة.....3

إشكالية الدراسة.....3

أهداف الدراسة.....3

أسئلة الدراسة.....4

حدود الدراسة ومحدداتها 4

الدراسات السابقة 5

المنهجية 6

أدوات الدراسة 7

خطة الدراسة 7

الفصل الأول: سحب القرارات الإدارية.....9

المبحث الأول: القواعد العامة لسحب القرار الإداري.....9

المطلب الأول: مفهوم سحب القرار الإداري والمبادئ الأساسية التي تحكمه 10

المطلب الثاني: الآراء الفقهية حول جواز سحب القرار الإداري 25

المطلب الثالث: الموقف القضائي من سحب القرار الإداري..... 36

المبحث الثاني: الأحكام القانونية المرتبطة بسحب القرار الإداري 41

المطلب الأول: شروط سحب القرار الإداري 41
المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة على سحب القرار الإداري 55
الفصل الثاني: التعويض عن سحب القرارات الإدارية..... 59
المبحث الأول: التعويض عن قرارات السحب المشروعة..... 59
المطلب الأول: أسس وضوابط التعويض عن قرارات السحب المشروعة 61
المطلب الثاني: التعويض عن قرارات السحب المشروعة في النظام القانوني الفلسطيني والمُقارن 72
المبحث الثاني: التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة والمنعدمة..... 83
المطلب الأول: أركان دعوى التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة والمنعدمة 84
المطلب الثاني: التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة والمنعدمة في النظام القانوني الفلسطيني والمُقارن..... 92
الخاتمة 105
نتائج الدراسة 106
توصيات الدراسة 108
المراجع 110
Abstract..... 124

مقدمة الدراسة

القرار الإداري[1] بطبيعة الحال يصل إلى مرحلة ينتهي فيها، وهذه النهاية من الممكن أن تكون طبيعية عندما يحقق القرار الهدف من إصداره، أو عندما تنتهي المدة الزمنية القانونية المحددة له، ومن الممكن أن تكون نهايته غير طبيعية بقرار من المحكمة المختصة، أو عندما تضع الإدارة نهاية لهذه القرارات بإلغائها أو سحبها (العتيبي، 2013، ص46).

وفي هذه الدراسة نستعرض بالحديث عن النوع الثاني لنهاية القرارات الإدارية، بالتحديد سحبها من قبل الإدارة، والجدير بالذكر بأن فكرة سحب القرارات الإدارية قديمة وليست حديثة بحيث أن هذه الفكرة، إذ تعود جذورها التاريخية إلى السنة الثالثة للثورة الفرنسية حينما كانت الإدارة آنذاك تمارس دوراً قضائياً، ومع ذلك فإن المفهوم المعاصر لسحب القرارات لم يتبلور بشكل كامل إلا مع بزوغ فجر القرن العشرين، حين انبرى كبار علماء القانون العام في فرنسا لدراسته وتأصيله وتحليله على مدار نصف قرن، مما أدى إلى صياغة شروطه وأحكامه بدقة وتوضيح ما كان يكتنفها من غموض (الحسيني، 2004، ص17).

وعليه يُقصد بعملية سحب القرارات الإدارية قيام الإدارة بالعدول عن قرار سابق كانت قد أصدرته بشكل يخالف الأحكام القانونية، بحيث يترتب على هذا السحب أثر رجعي يمتد إلى تاريخ صدور القرار الأصلي، مما يؤدي إلى اعتباره كأن لم يكن وتجريده من أي آثار قانونية قد ترتبت عليه منذ نشأته، ومن المسلم به قانوناً وواقعاً ضرورة استيفاء القرار المسحوب لجميع معايير وشروط

[1] يُعرف الاجتهاد القضائي الفلسطيني القرار الإداري بكونه التعبير الصريح للإدارة عن إرادتها الملزمة، ممارسةً بذلك ما تملكه من سلطة قانونية استناداً إلى التشريعات واللوائح السارية، حيث تهدف من هذا الإفصاح إلى إنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديل مراكز قائمة، شريطة أن يكون هذا الأثر القانوني ضمن نطاق الإمكان والجواز من الناحية القانونية. انظر بذلك (قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 2005/29).

الصحة والمشروعية التي يتطلبها القانون بصفة عامة عند إصدار أي قرار إداري، لضمان استقامة العمل الإداري وانضباطه (عبد الحميد، 2014، ص89).

وتعد نظرية سحب القرارات الإدارية نظرية قضائية كمعظم نظريات القانون الإداري، لم ترد بفعل نص تشريعي، وانما ابتدعها القضاء، فمجلس الدولة الفرنسي حين رفض أن يلتزم بتطبيق أحكام القانون المدني تطبيقاً آلياً على المنازعات الإدارية لم يكن لديه نص تشريعي يستند عليه وكان يجب عليه أن يحدد الحكم الواجب إصداره في تلك المنازعات فاضطر إلى ابتداع نظريات القانون الإداري، ومنها نظرية سحب القرارات الإدارية (الخليفات، 1999، ص2).

كما أن حرية الإدارة في التصرفات القانونية التي تمارسها والتي تخضع لاختصاصها الإداري هي السند الشرعي والقانوني للاعتراف بحرية الإدارة في سحب قرارتها الإدارية والتعويض عنها في أوضاع معينة، ومن الضروري رعاية المصلحة العامة والخاصة في ذلك، إذ أن المصلحة بشقيها العامة والخاصة هي التي تبرر سلطة السحب من قبل الإدارة، وذلك بسبب تغير الأوضاع المستمر وتغير متطلبات المصلحة العامة والخاصة، وذلك لكي تكون الإدارة محكومة بقيد عدم المساس بالحقوق المستقرة للأفراد المخاطبين بقراراتها الإدارية (الحسيني ع.، 2014، ص38).

وتتمحور الحكمة الجوهرية من تخويل الإدارة سلطة سحب قراراتها حول ترسيخ سيادة القانون، وذلك عبر إيجاد توازن دقيق بين اعتبارات متباينة؛ إذ يهدف الاعتبار الأول إلى إتاحة الفرصة للإدارة لتصويب ما قد يشوب قراراتها من عيوب أو مخالفات قانونية، بينما يركز الاعتبار الثاني على حماية استقرار المراكز والأوضاع القانونية التي نشأت عن تلك القرارات، وبناءً على ذلك فإن تفعيل أداة السحب يساهم في تعزيز قوة مبدأ المشروعية وفاعليته، من خلال إعدام القرارات المخالفة للنظام القانوني، مما يكرس احترام الأفراد للقانون ويضمن انضباط العمل الإداري.

أهمية الدراسة

تتمثل أهمية الدراسة الحالية من الناحية العلمية والنظرية في كونها أول دراسة تبحث سحب القرارات الإدارية في فلسطين وآلية التعويض عنها، وبالتالي فإنه من المتوقع أن هذه الدراسة تقدم الشيء الجديد للمختصين في هذا المجال، بما يساهم في اثراء المكتبة القانونية الفلسطينية.

وأيضاً تتمثل أهمية الدراسة في توضيح دور سلطة الإدارة العامة في سحب القرارات الإدارية المعيبة، وبيان الضوابط القانونية التي تحد من تأثير هذا الموضوع على مراكز المخاطبين به وحقوقهم، كما تكمن أهمية الدراسة في تسليط الضوء على المسائل الأساسية المرتبطة بالقرار الإداري، وتوضيح الأسباب التي تبرر سحبه، وستساهم الدراسة أيضاً في شرح مبادئ سحب القرار الإداري، بالإضافة إلى بيان القيود المفروضة على سلطة الإدارة العامة في هذا الشأن، مع التركيز على الوسائل القانونية المتاحة لتنفيذ هذا الإجراء، والآثار القانونية المترتبة على سحب القرارات الإدارية المشروعة وغير المشروعة، والمتمثلة في صورة التعويض عن اجراء السحب.

إشكالية الدراسة

تبحث الدراسة في إشكالية متمثلة في تحديد مدى حرية الإدارة في سحب قراراتها الإدارية أكانت مشروعه ام غير مشروعة وما يترتب على ذلك من اثار قانونية، لا سيما حق المخاطبين المتضررين في المطالبة بالتعويض، ويثير هذا الموضوع تساؤلاً حول مدى تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة من جهة ووجوب حماية ديمومة المراكز القانونية للمخاطبين من جهة أخرى في ظل قصور او غياب التنظيم التشريعي الصريح، وعليه فإن الدراسة تسعى الى تأمل الاطار القانوني لسحب القرار الإداري واثاره مع اظهار موقف المشرع الفلسطيني من التعويض عن سحب القرارات الإدارية قياساً مع بعض التشريعات المقارنة وذللك بالإجابة على السؤال الرئيس : هل نظم المشرع الفلسطيني قواعد لسحب القرارات الإدارية المشروعة وغير المشروعة والتعويض عنها ؟.

أهداف الدراسة

- التعرف على مفهوم سحب القرار الإداري والمبادئ الأساسية التي تحكمه.
- توضيح الآراء الفقهية حول جواز سحب القرار الإداري.
- بيان الموقف القضائي من سحب القرار الإداري.
- التعرف على الآثار القانونية المترتبة على سحب القرار الإداري.
- عرض أركان دعوى التعويض عن سحب القرار الإداري.
- بيان مدى جواز التعويض عن سحب القرارات الإدارية المشروعة وغير المشروعة والمنعدمة في النظام القانوني الفلسطيني والمُقارن.

أسئلة الدراسة

- ما مفهوم سحب القرار الإداري وما هي أهم المبادئ الأساسية التي تحكمه وشروط ذلك السحب؟
- ما موقف المشرع الفلسطيني من جواز سحب القرار الإداري؟
- ما هي الآثار القانونية المترتبة على سحب القرار الإداري في فلسطين ولدى الأنظمة المقارنة؟
- هل يمكن المطالبة بالتعويض عن سحب القرارات الإدارية في النظام القانوني الفلسطيني والمُقارن وما هي الآلية القضائية لطلب هذا التعويض؟

حدود الدراسة ومحدداتها

- **الحدود الموضوعية:** تتمثل حدود هذه الدراسة من الجانب الموضوعي في إطار موضوع "سحب القرارات الإدارية والتعويض عنها".

– **الحدود الزمانية:** تتمثل الحدود الزمانية للدراسة في فترة إعدادها، وهي الفترة الزمنية الممتدة من 2025–2026، أي خلال الفصل الدراسي الأول من العام 2025–2026.

– **الحدود المكانية:** تقتصر حدود هذه الدراسة المكانية على القوانين والتشريعات النافذة في فلسطين، بالإضافة إلى التشريعات والقوانين النافذة في الدول المقارنة محل البحث.

الدراسات السابقة

أ: دراسة (المزين و بشناق، 2018) بعنوان "القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري : دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا ".

تتمثل إشكالية هذه الدراسة في التجاوزات والأخطاء التي قد تقع فيها الإدارة نتيجة غياب التروي أو تجاهل الضوابط القانونية الرامية لحماية المراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد من أي تعسف محتمل، وللمعالجة المنهجية لهذه القضية، تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين؛ تناول الأول المبادئ الأساسية الحاكمة لسحب القرار الإداري، بينما اختص الثاني بشروط السحب وآثاره القانونية، حيث خلصت الدراسة إلى نتيجة جوهرية مفادها أن المشرع الفلسطيني لم يضع إطاراً نظرياً مستقلاً ينظم قواعد وأحكام سحب القرارات الإدارية، بل اعتمد في ذلك على تطبيق القواعد والأحكام التي استقر عليها القضاء الإداري.

ب: دراسة (العجمي، 2015) بعنوان "القرار الإداري السلبي في النظام السعودي والقانون المصري : دراسة مقارنة تحليلية ".

تكمن مشكلة هذه الدراسة نظراً لما شاب هذا القرار من غموض والتباس في صياغة النص القانوني الذي قرره مما أدى للاختلافات الفقهية والقضائية حول ماهيته، والرقابة القضائية عليه،

والتمييز بينه وبين غيره من القرارات، ومنطوق الحكم الصادر فيه وغير ذلك من الموضوعات المتعلقة به. ومن هنا جاءت الدراسة في مبحثين، جاء الأول بعنوان "ماهية القرار السلبي"، أما المبحث الثاني فعنُون بالرقابة القضائية على القرار السلبي. وتوصلت الدراسة إلى عدد من الاستنتاجات، أهمها: إن القرار السلبي يمكن سحبه أو الغاءه ويكون ذلك بقرار إيجابي تصدره الجهة الإدارية بالموافقة على الطلب المقدم إليها، كما أن أوجه الطعن على القرار السلبي تكن أكثر وجوداً مع عيب السبب والمحل دون العيوب الأخرى، وذلك لاختلاف طبيعة القرار السلبي عن القرار الإيجابي.

ج: دراسة (الحمداني و الربيعي، 2019) بعنوان "القرار الإداري الضمني"

تكمن مشكلة هذه الدراسة في اثبات واقع التزام الإدارة السكوت تجاه الطلبات المقدمة لكون أغلب هذه الطلبات لا تدخل في الدفتر الصادر والوارد للدائرة. ومن هنا جاءت الدراسة في ثلاثة مباحث، جاء الأول بعنوان "ماهية القرار الإداري الضمني"، أما المبحث الثاني فعنُون بـ"أركان وشروط القرار الإداري الضمني"، وأما المبحث الثالث فتحدث عن "حالات الغاء القرار الإداري الضمني". وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، أهمها: ان القرار الإداري ناتج عن سعي الفقه والقضاء لترتيب أثر كرد فعل على صمت الإدارة تجاه الطلبات المقدمة إليها ، وتجاهلها لتلك الطلبات بعدم اتخاذ قرارات بشأنها لحماية حقوق الأفراد من طيلة مدة السكوت.

المنهجية

سيتبع في هذه الدراسة المنهج الوصفي لتحليل النصوص التشريعية الناظمة لموضوع الدراسة، بالإضافة إلى المنهج المقارن، بهدف مقارنة سحب القرارات الإدارية في القانون الفلسطيني مع غيره من القوانين المقارنة.

أدوات الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على البحث المكتبي من خلال الرجوع إلى المصادر والمراجع المختلفة، والتي منها ما يكون رئيسية ومنها ما يكون ثانوية، وبالنسبة للمصادر والمراجع الرئيسية فقد اعتمدت هذه الدراسة على القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية الفلسطيني، وقرارات محكمة العدل الفلسطينية والمحاكم الإدارية الفلسطينية كمرجع رئيسي، أما بالنسبة للمراجع الثانوية، فتتمثل في مجموعة الكتب والمؤلفات والرسائل العلمية والأبحاث والتقارير والمواقع الالكترونية التي سيتم الاستعانة بها في إعداد هذه الدراسة.

خطة الدراسة

الفصل الأول: سحب القرارات الإدارية

المبحث الأول: القواعد العامة لسحب القرار الإداري

المطلب الأول: مفهوم سحب القرار الإداري والمبادئ الأساسية التي تحكمه

المطلب الثاني: الآراء الفقهية حول جواز سحب القرار الإداري

المطلب الثالث: الموقف القضائي من سحب القرار الإداري

المبحث الثاني: الأحكام القانونية المرتبطة بسحب القرار الإداري

المطلب الأول: شروط سحب القرار الإداري

المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة على سحب القرار الإداري

الفصل الثاني: التعويض عن سحب القرارات الإدارية

المبحث الأول: التعويض عن قرارات السحب المشروعة

المطلب الأول: أسس وضوابط التعويض عن قرارات السحب المشروعة

المطلب الثاني : التعويض عن قرارات السحب المشروعة في النظام القانوني الفلسطيني والمُقارن

المبحث الثاني: التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة والمنعدمة

المطلب الأول: أركان دعوى التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة والمنعدمة

المطلب الثاني : التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة والمنعدمة في النظام القانوني الفلسطيني والمُقارن

الفصل الأول: سحب القرارات الإدارية

إن الإدارة غير منزهة عن ارتكاب الأخطاء، لأنها متكونة من مجموعة موظفين عاملين في المرفق العام، وبذلك فإنها قد تكتشف بعد صدور القرار الإداري بأنه يحتوي على أخطاء، ووفقاً لمبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون وحماية الحقوق والحريات كان لا بد من منح الإدارة سلطة رقابية عن طريق منحها حق سحب قراراتها أو الغائها، باعتبار الإدارة السلطة الأولى صاحبة الكفاءة في مواجهة المخالفات ومعالجتها على وجه السرعة (الحمداني و الربيعي، 2019، الصفحات 53-54).

وعليه، لا بد للباحث أن يتناول في هذا الفصل القواعد العامة لسحب القرار الإداري والمبادئ الأساسية التي تحكمه **(المبحث الأول)**، وأهم الأحكام القانونية المرتبطة بهذا الإجراء **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: القواعد العامة لسحب القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري من المظاهر القانونية التي لها وقت بداية ونهاية، فالقرارات الإدارية غالباً ما تتسم بالاستقرار، كحق من حقوق الأفراد، إلا أن هذا الاستقرار لا يمكن أن يدوم طويلًا أو أن يستقر إلى الأبد، لأن ذلك يتنافى ويتعارض مع متطلبات سير المرافق الإدارية (الطماوي، 1976، صفحة 656).

ونهاية القرارات الإدارية قد تكون طبيعية بانتهاء أجلها أو المدة المحددة لنفاذها، أو غير طبيعية بصدور قرار إداري جديد يجرد القوة القانونية للقرار الأول، كذلك قد ينتهي القرار الإداري بصورة غير طبيعية بسبب إلغاء القانون الذي استند عليه عند صدوره، وكذلك قد ينتهي في حالة لجوء ذوي الشأن إلى القضاء عن طريق دعوى الإلغاء ليتم الفصل في القرار المطعون فيه (علي، 2010، صفحة 231).

كذلك قد ينتهي القرار الإداري بصورة غير طبيعية من خلال سحبه من قبل الإدارة أو الجهة المصدرة له، ومن هذا الإطار سيتم تخصيص المبحث الأول من هذا الفصل للحديث عن القواعد العامة لسحب القرار الإداري بالوقوف عند مفهوم هذا الاجراء والمبادئ الأساسية التي تحكمه **(المطلب الأول)**، ومن ثم عرض الآراء الفقهية حول مشروعية السحب **(المطلب الثاني)**، وختاماً بالحديث عن الموقف القضائي من سحب القرارات الإدارية **(المطلب الثالث)**

المطلب الأول: مفهوم سحب القرار الإداري والمبادئ الأساسية التي تحكمه

يُعَدّ سحب القرار الإداري وسيلة لتصحيح القرارات الإدارية الخاطئة الصادرة عن الإدارة، ويُعتبر السحب تجريدًا للقرار من قوته القانونية بأثر رجعي من تاريخ إصداره، مما يعني إزالة كافة الآثار القانونية المترتبة على القرار المسحوب بالنسبة للحاضر والمستقبل والماضي، لذلك، تختلف عملية سحب القرار الإداري عن عملية إلغائه؛ فإلغاء القرار يتحقق من تاريخ صدوره، ومن ثم يُجرّد من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، دون أن يمتد الأثر إلى الماضي (اسماعيل، 2004، صفحة 12).

وللوصول إلى مفهوم واضح لسحب القرار الإداري يتوجب الوقوف عند تعريفه **(الفرع الأول)**، وبناءً على مفهوم السحب سيتم تحديد المبادئ الأساسية التي تحكم سحب القرارات الإدارية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: مفهوم سحب القرار الإداري

يُقصد بسحب القرار الإداري قيام السلطة الإدارية بالعدول عن قرار سابق كانت قد اتخذته بما يخالف أحكام القانون، بحيث يترتب على هذا العدول أثر رجعي يمحو وجود القرار منذ لحظة صدوره، ويجعله في حكم العدم وكأنه لم يترتب عليه أي أثر قانوني قط، ومن الثابت قانوناً وجوب

استيفاء القرار الذي تقرر سحبه لكافة مقومات وشروط الصحة العامة التي يفرضها القانون عند إصدار القرارات الإدارية، وذلك لضمان انضباط الإجراءات القانونية المتخذة من قبل الإدارة (عبد الحميد، 2014، صفحة 89). ويعرف كذلك بأنه الإجراء الذي يتم بموجبه تجريد القرار الإداري من قوته النظامية والقانونية بأثر رجعي، بحيث لا يقتصر تأثير هذا السحب على إنهاء مفاعيله المستقبلية فحسب، بل يمتد ليشمل الماضي أيضاً، مما يؤدي إلى اعتبار القرار المسحوب كأن لم يكن وتصفية كافة الآثار التي ترتبت عليه منذ لحظة صدوره (الريس، 2015، صفحة 330).

وعرف أيضاً على أنه "إنهاء وجود القرار الإداري قانوناً بشكل كلي أو جزئي من قبل الجهة التي قامت بإصداره أو السلطة الرئاسية لها أو أي جهة أخرى مخولة قانوناً بذلك الحق، ويترتب على هذا الإجراء إزالة كافة الآثار المترتبة على القرار الإداري المسحوب من تاريخ صدوره، حيث يغدو كأن لم يكن، فلا يترتب عليه أي أثر" (الخلايلة، 2021، صفحة 252).

وعرف هذا الإجراء كذلك بأنه "محو القرار الإداري الفردي المعيب بأحد أوجه الإلغاء، وذلك بأثر رجعي إلى تاريخ صدوره بواسطة رجل الإدارة المختص" (علي ع.، 2024، صفحة 2897). ويعرف لدى الفقه الفرنسي على أنه "محو القرار الإداري المعيب بأثر رجعي عن طريق رجل الإدارة مصدر القرار" (دي لوبادر، 1967).

ويعرف أيضًا سحب القرار الإداري بأنه: إزالة جميع آثاره المترتبة عليه في الماضي والحاضر، ومنع حدوث آثار جديدة في المستقبل، ويتم ذلك عن طريق السلطة الإدارية التي أصدرت القرار أو السلطات الرئيسية التي تتبعها، وباستخدام قرار معادل للقرار المسحوب أو أداة قانونية أعلى مثل لائحة أو قانون (المناعي، 2020، صفحة 63)، وفي المقابل عرّفه فريق آخر بأنه: إجراء قانوني يمكّن الجهة التي أصدرت القرار أو السلطة الرئيسية من إعادة إعداد القرار الإداري بأثر

رجعي، وإزالة جميع الآثار القانونية المترتبة عليه في الماضي والمستقبل، وكأنه لم يصدر إطلاقاً، ويتطلب هذا الإجراء الالتزام بضوابط وقواعد معينة يجب على الإدارة مراعاتها في قرار السحب (المزين و بشناق، 2018، صفحة 106).

وبالنظر إلى التعاريف السابقة، يخلص الباحث إلى أن عملية سحب القرار الإداري ينتج عنها مجموعة آثار، وهي: 1-محو كامل للقرار الإداري من التنظيم القانوني. و2-إلغاء جميع الآثار المترتبة على القرار في الماضي، والحاضر، والمستقبل. و3-إعادة جميع الأوضاع القانونية إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار.

وبالعودة الى القوانين النافذة في فلسطين وفي الدول المقارنة فقد خلت من أي تعريف لسحب القرار الإداري، حيث أن المشرع الفلسطيني والمقارن اكتفى بالتعريف القضائي، حيث عرفت محكمة العدل العليا الفلسطينية سحب القرار الإداري في أحد قراراتها بأنه: "طريقة من طرق الرقابة الإدارية التي تقوم بها الإدارة من تلقاء نفسها من أجل مراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقوانين أو ملاءمتها للظروف التي تحيط بها، وتتمثل بالقيام بإلغاء القرار الإداري الصادر عنها بصورة غير صحيحة وليس طبقاً للقوانين والأنظمة، لكونه قراراً إدارياً غير مشروع" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2016/168)، وبالرغم من أن محكمة العدل العليا الفلسطينية استخدمت مصطلح (إلغاء القرار الإداري) في هذا الحكم، إلا أن ما أريد أن أنوه له في هذا القرار هو أن ما قصدت به المحكمة من مصطلح (الإلغاء) هو (الإلغاء الإداري) الذي ينسجم مع مفهوم (السحب)، وليس (الإلغاء القضائي) الذي يختلف عن (السحب)، باعتبار أن الإلغاء القضائي يتم من خلال دعوى ترفع أمام المحكمة الإدارية المختصة، في حين أن السحب يتم من جانب الإدارة

مصدرة القرار بدون اللجوء إلى القضاء، وبالتالي يكون ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا الفلسطينية من استخدام مصطلح (إلغاء القرار الإداري) متفقاً ومنسجماً مع مفهوم (السحب).

وعرفته ذات المحكمة بقرار أخر بأنه: "... حق الإدارة في سحب أي قرار فيما إذا كان مخالفاً للقانون في أي وقت عند ممارستها سلطتها المقيدة إذا وجدت ان قرارها خاطئاً او مخالفاً لنص القانون او انه لا يستند على أساس سليم وإن حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية يستند على مبدأ مشروعية القرار والذي يتعين على الإدارات ان تلتزم بحدود القانون وان تتقيد بإحكامه شريطة ان يتم السحب خلال مدة الطعن وهي ستون يوماً من تاريخ صدور القرار" (محكمة العدل العليا، دعوى عدل عليا رقم 2011/178).

أما محكمة العدل العليا الأردنية فقد ذهبت في تعريفها لسحب القرار الإداري، إلى القول بأن مفهوم السحب هو "إعدام القرار الإداري كلياً أو جزئياً بأثر رجعي، الأمر الذي يترتب عليه إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار المطعون فيه – كما هو الحال في دعوى الإلغاء" (محكمة العدل العليا الأردنية، دعوى عدل عليا رقم 1998/21). وعرفته بقرار أخر حق الجهة الإدارية سحب القرارات الإدارية التي أصدرتها المخالفة للقانون والصادرة استناداً إلى صلاحية مقيدة دون التقيد بميعاد" (محكمة العدل العليا الأردنية، الحكم رقم 98 لسنة 2008).

ومن خلال ما سبق يتبين للباحث بأن غالبية التعريفات الفقهية والقضائية لسحب القرار الإداري تركز على أن هذا الإجراء يعد أحد مظاهر الرقابة الإدارية الذاتية، بهدف تصويب الوضع القانوني بشأن قرار إداري غير مشروع قد صدر عن الإدارة، إضافةً إلى أن هذه التعريفات في غالبيتها تركز على اشتراط أن يكون القرار الإداري المسحوب معيباً بعيب يجعل منه قراراً غير

مشروعاً، ولكن هل يجوز سحب القرار الإداري المشروع؟ سيتم ترك الإجابة عن هذا السؤال في المطلب الثاني والثالث من هذا المبحث في ضوء اجتهادات المحاكم الإدارية الفلسطينية والمقارنة.

الفرع الثاني: المبادئ الأساسية التي تحكم سحب القرارات الإدارية

إن سحب القرارات الإدارية هو إجراء يُبنى على مجموعة من المبادئ الأساسية، ونحاول ذكر أهمها كما يلي (بدوي، 1970، صفحة 170):

أولاً: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

يتمحور جوهر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية حول حماية الحقوق المكتسبة للأفراد وعدم المساس بها، فمتى استقرت هذه الحقوق في ظل نظام قانوني معين، فإنه يمتنع قانوناً تهديد تلك المراكز القانونية الذاتية بقرارات إدارية ترتد بآثارها إلى الماضي، خاصة تلك التي اكتملت وتحققت للموظفين أو الأفراد في ظل وضع قانوني سابق، ويقوم هذا المبدأ بصفة أساسية على صيانة حقوق الأفراد من الاعتداء ومنع حدوث أي اضطرابات في الأوضاع التي استقرت قبل صدور القرار الجديد، وعليه، فإنه متى صدر القرار الإداري مستوفياً لشروط صحته، فإنه يغدو محصناً ضد السحب، ولا يجوز الرجوع عنه بأثر رجعي إلا في حالة استثنائية واحدة وهي وجود نص قانوني صريح يجيز تلك الرجعية في القانون الذي صدر القرار بموجبه (المحكمة الإدارية العليا الأردنية، الحكم رقم 22 لسنة 2018).

وتتمثل العلاقة الوثيقة بين مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وعملية السحب في كون هذا المبدأ يمثل قيداً جوهرياً يضبط حرية الإدارة ويمنعها من سحب قراراتها بشكل عشوائي، وذلك بهدف تحصين العلاقات القانونية من الفوضى والاضطراب؛ وبناءً على ذلك، فإن سلطة الإدارة في السحب ليست مطلقة، بل يجب أن تُمارس ضمن ضوابط ومعايير قانونية دقيقة، بحيث إن أي تجاوز لهذه

الحدود من قبل الإدارة يُعد خرقاً مباشراً لمبدأ عدم الرجعية واعتداءً على استقرار المراكز القانونية (عياد، 2014، صفحة 73). وقضت بذلك المحكمة الإدارية العليا الأردنية بقولها "سحب القرار الاداري إذا تضمن أثراً رجعيا فإن ذلك غير جائز حسب الأصول، إلا أن هذه القاعدة لا تجري على اطلاقها، حيث أن قاعدة عدم جواز سحب القرار الاداري المشروع مقرر لحماية الحقوق المكتسبة التي اكتسبها الأفراد من جراء تطبيقها، مما يعني انه من الجائز سحب القرار الاداري السليم إن لم يكن قد أكسب حقا ولم يسري بعد في حق من صدر بشأنه" (المحكمة الإدارية الأردنية، الحكم رقم 7 لسنة 2019).

كما إن إجازة مبدأ الرجعية في القرارات الإدارية تُهدد أمان واستقرار المعاملات القانونية، وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا في الأردن في أحد أحكامها، على أنه لا يجوز سحب القرار الإداري أو إلغاؤه من جانب الإدارة إذا لم يتم الطعن فيه خلال المدة المحددة، واستندت المحكمة في ذلك إلى حالة قرار تحويل مستدعٍ من وظيفة مدرب إلى وظيفة مساعد تدريس في قسم التربية البدنية، حيث مضت مدة الطعن وهي ستون يومًا، وفقًا للمادة (12) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992م)، ونتيجة لذلك، أصبح القرار الخاص بتحويله قد رتب له حقًا مكتسبًا، وأصبح سحبه أو إلغاؤه أمرًا صعبًا، ويعتبر القرار المطعون فيه مخالفًا للقانون ويستوجب الإلغاء (محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم 2013/199).

كذلك فقد أكدت محكمة العدل العليا في قرارها رقم 89 لعام 2000 على ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري من عدم جواز المساس بالقرارات الإدارية السليمة عبر السحب أو الإلغاء في أي وقت، كما بسطت هذه الحماية لتشمل القرارات الإدارية الباطلة في حال ترتب عليها إكساب حقوق للغير، حيث قيدت سلطة الإدارة في سحبها أو إلغائها بضرورة حدوث ذلك خلال المدة القانونية

المقررة للطعن حصراً؛ ويأتي هذا التوجه القضائي لضمان استقرار المعاملات الإدارية وتحصينها من التقلبات المستمرة، ومنع بقاء المراكز القانونية عرضة للتغيير والتبديل لفترات زمنية ممتدة (محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم 2000/89).

ووفقًا لما ورد سابقاً، فإن القضاء الإداري الأردني قد فرض قيوداً على الإدارة في حالات سحب القرارات أو إلغائها، وتتمثل هذه القيود في الالتزام بالمدة القانونية للطعن، والتي غالباً ما تحددها القوانين بستين يوماً، ويهدف هذا التقييد إلى الحفاظ على استقرار المراكز والأوضاع والمعاملات القانونية، ومنعها من أن تكون عرضة للتغيير أو الإلغاء في أي وقت.

ثانياً: مبدأ المشروعية

إنّ مبادرة الإدارة إلى تصحيح أخطائها القانونية وإعادة الحقوق لأصحابها عن طريق سحب قراراتها غير المشروعة، تُعَدُّ جوهر مبدأ المشروعية (شحادة، 1998، صفحة 130)، وقد أكّد قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا المبدأ، موضحًا أنّ الحكمة من السماح بسحب القرارات الإدارية، هي أنّ القرار المخالف يظلّ مُعَرَّضًا للإلغاء من قِبَلِ القضاء لفترة من الزمن. لذا، من المنطقي أن تتجنب الجهة الإدارية التي أصدرت هذا القرار حُكْم القضاء، وتُصَحِّح بنفسها عيوب قرارها، لتسبق بذلك تدخّل القضاء (المحكمة الإدارية العليا المصرية، حكم رقم 2493 بتاريخ 1951/12/13). ووفقًا لحكم حديث للقضاء الإداري في مصر، فإنّ مبادرة الإدارة إلى سحب القرار محلّ الطعن يُعَدّ تصرفًا يكشف عن حُسن نيّتها ويُبْعِد عنها شبهة إساءة استعمال السلطة (المحكمة الإدارية العليا المصرية، حكم رقم 271 بتاريخ 1979/3/29).

وأكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية على أن مبدأ المشروعية يعتبر من أهم المبادئ التي تحكم سحب القرارات الإدارية، بقولها "ان للإدارة سحب قراراتها متى اتضح لها انها مشوبة بعيب من

العيوب في الآجال المحددة لذلك وذلك استناداً على حقها في تصحيح الاوضاع المخالفة للقانون واعمالاً لمبدأ المشروعية" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2017/182). وقضت بقرارات أخرى "وحيث ان حق الإدارة في سحب أي قرار فيما إذا كان مخالفاً للقانون في أي وقت عند ممارستها سلطتها المقيدة إذا وجدت ان قرارها خاطئاً او مخالفاً لنص القانون او انه لا يستند على أساس سليم وان حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية يستند على مبدأ مشروعية القرار والذي يتعين على الإدارات ان تلتزم بحدود القانون وان تتقيد بإحكامه شريطة ان يتم السحب خلال ميعاد الطعن وهي ستون يوماً" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2011/178) و (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2015/195) و (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2013/3).

وهو ذات الاتجاه الذي سار عليه القضاء الإداري في الأردن، حيث أكدت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد قراراتها بقولها "وحيث ان المستدعى ضده اصدر قراراً بترفيعهم بتاريخ 2012/9/2 فانه يكون قد اصدر قرارا على اشخاص غير موظفين مما يفقده أي تأهيل قانوني لإصدار قرارات ادارية اطلاقا لان المستدعين اصبحوا خارج الخدمة المدنية وغير تابعين له في وزارة التربية والتعليم، ويغدو قراره منعدما لأنه يخالف قواعد توزيع الاختصاص داخل الادارة العامة، وذلك باعتداء المستدعى ضده على اختصاص مجلس الوزراء بإحالة المستدعين على التقاعد مما يشوب قراره بعيب جسيم من درجة عدم المشروعية ,ولا يكسبه اي حصانه لفوات الميعاد المحدد للطعن بالإلغاء أو السحب ,وقد استقر اجتهاد محكمتنا على امكانية سحب القرار المنعدم ادارياً دون التقيد بميعاد معين" (محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم 129 لسنة 2013).

ثالثاً: مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية

يعتبر مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية من العوائق القانونية أمام الإدارة في عملية سحب قراراتها الفردية غير المشروعة، وبالتالي يؤدي إلى تقييد حريتها، وغل يدها من إجراء أي تعديل على القرارات الإدارية الصادرة عنها بالنسبة للماضي أو المستقبل، فلا تستطيع أن تسحب قراراتها الفردية بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي لأنه يتحصن بفواته، إلا إذا كان القرار غير مشروع، وبلغت حدة عدم مشروعيته إلى الانعدام، فعندئذ يحق للإدارة سحبه أو إلغائه في أي وقت، ودون التقيد بمدة أو زمن معين (بشناق و المزين، 2018، صفحة 113).

وعليه يجد الباحث بأن سحب القرارات الإدارية يؤسس على مبادئ المشروعية وعدم رجعية القرارات الإدارية وعدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية.

رابعاً: مبدأ المدة الزمنية للسحب

تقوم سحب القرارات الإدارية على مبدأ هام متعلق بالمدة الزمنية المتاحة أمام الإدارة لسحب قراراتها، وهي مدة الستين يوماً من تاريخ صدور القرار الإداري، وذلك ما هو مستقر في الفقه والقضاء الإداريين، وعليه وفقاً لهذا المبدأ لا يجوز سحب القرار الإداري إلا خلال مدة معينة لرفع دعوى الإلغاء (دغمة، 2023، صفحة 73).

وقد أرست محكمة العدل العليا المصرية مبدأً قانونياً راسخاً يقضي بعدم جواز سحب القرارات الإدارية بشكل مطلق أو في أي وقت تشاء الإدارة، حيث أكدت في أحكامها أن استقرار الفقه والقضاء قد استقر على حظر سحب أو إلغاء القرارات الباطلة متى رتبت حقوقاً مكتسبة للغير، مالم يتم هذا السحب أو الإلغاء داخل النطاق الزمني المحدد قانوناً للطعن القضائي، وذلك بهدف كفالة استقرار المعاملات والمراكز القانونية وحمايتها من البقاء عرضة للتعديل أو التبديل لفترات زمنية غير محددة

(محكمة العدل العليا المصرية، عدل عليا رقم 2000/89). وعليه يجوز للإدارة أن تقوم بسحب قرارها المعيب دون انتظار حكم القضاء ببطلانه، إذا ما كانت دعوى الطعن قيد النظر أمام القضاء، وعندئذ تحكم المحكمة باعتبار القضية منتهية وغير ذات موضوع.

وتبنى المشرع الفلسطيني ذات التوجه القانوني الذي يقيد سلطة الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة بفترة زمنية محددة، حيث نصت المادة (23) من القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية على تحديد مدة الطعن القضائي بستين يوماً، والتي يبدأ احتسابها من اليوم التالي لتاريخ التبليغ بالنسبة للقرارات الفردية، أو من اليوم التالي للنشر فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية، وبموجب هذا التنظيم القانوني، فإن انقضاء هذه المدة دون طعن يؤدي إلى تحصين القرار الإداري، مما يمنع الإدارة نهائياً من سحبه أو إلغائه حفاظاً على استقرار المراكز القانونية، وجاء بنص المادة السابق ذكرها أن "1-تقام الدعوى أمام المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ المستدعى القرار الإداري الفردي، أو من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري الفردي أو التنظيمي في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى، بما في ذلك الوسائل الإلكترونية، إذا كان التشريع يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة" (القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية في فلسطين).

وقضت بذلك محكمة العدل العليا الفلسطينية بأن "1-المشرع الفلسطيني اشترط لقبول دعوى الإلغاء أن تقدم ضمن مهلة معينة وهي ستون يوماً من تاريخ نشر و/أو تبليغ صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه، وذلك حسب ما تقضي به المادة 284/1 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لسنة 2001م" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2008/101). وذهبت بقرار أخر بأن "للإدارة حق سحب القرار الذي أصدرته خلال ستين يوماً من تاريخ صدوره، فإذا انقضى

هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء، أو تعديل ويصبح لصاحبه حقاً مكتسباً فيما تضمنه هذا القرار" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2004/30). وقررت ذات المحكمة بأنه "لا يجوز سحب القرار الإداري المخالف للقانون والذي رتب حقاً مكتسباً إلا خلال المدة القانونية للطعن إلا إذا كان القرار المسحوب منعدماً أو صدر نتيجة غش أو تدليس أو صدر عن سلطة مقيدة" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2008/148).

ويتضح مما سبق بأن قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية أكد على حق الإدارة في سحب قراراتها وفقاً لمبدأ المدة الزمنية للسحب، لأن من حقها تصحيح وتصويب أوضاعها وتصرفاتها وأخطائها، وبذلك يكون هذا الحق مقيد بميعاد محدد هو نفسه ميعاد الطعن بالإلغاء، والمقرر قانوناً بمدة (60) يوماً.

خامساً: مبدأ حسن النية في السحب

إن حق الإدارة في سحب قراراتها يستند إلى مبدأ سيادة الدولة وسلطانها، مما يغنيها عن الحاجة إلى سلطة أخرى لإلغاء أو استبعاد قراراتها. وتمتلك الدولة، بصفتها صاحبة الولاية، الحق في إصدار قرارات صحيحة وإلغاء قرارات سابقة إذا شابها عيب أو خطأ. وبناءً عليه، فإن الإلغاء أو السحب يشكل واجباً على الإدارة وليس مجرد اختصاص جوازي أو اختياري، وذلك التزامًا بمبدأ سيادة القانون الذي يجب أن تعمل الإدارة بموجبه، وأن تكون تصرفاتها داخل إطاره القانوني (القطاونة، 2007، صفحة 59).

ويرى بعض الفقهاء أن أساس حرية الإدارة القانوني في سحب قراراتها يكمن في مبدأ الرقابة الإدارية الذاتية على تصرفاتها وأعمالها. وتُعد هذه الرقابة ضرورية لكون الإدارة هي الجهة الأقرب والأعلم بأخطائها، حيث إن رقابة السلطة التنفيذية لذاتها تضمن معالجة الأخطاء والمخالفات القانونية

بشكل أكثر دقة ووعياً، مما يساهم في بناء بيئة قانونية سليمة. ومع ذلك، تبقى قدرة الإدارة على تصحيح المخالفات محدودة، وقد لا تنجح في تصحيح الأخطاء التي نشأت بسبب إخلالها الأولي بمبدأ المشروعية، وفي هذا السياق، تقتضي قواعد العدالة ألا يكون هناك إخلال بالرقابة إلا إذا اجتمعت صفتا "الخصم والحكم" في جهة واحدة، وعندما تعمل الإدارة على هذا النحو (أي تجنُّب تولي الدورين)، فإنها بذلك تساهم في حماية مبدأ المشروعية بشكل فعال (الكبيسي، 2000، صفحة 96).

ومبدأ حسن النية يقيّد سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية، حيث يجب عليها احترامه حتى في حالة القرارات الصحيحة، ويُعدّ سحب القرارات الصحيحة التي تولد حقوقاً للأفراد بعد انقضاء فترة معينة (مثل ستين يوماً) مخالفاً لهذا المبدأ، إلا إذا كان السحب لسبب مثل الغش أو التدليس، فيمكن حينها إلغاؤه دون التقيد بمدة معينة.

سادساً: مبدأ توازي الأشكال في الإجراءات في السحب

المقصود بهذا المبدأ أن القرار الإداري الصادر بسحب قرار إداري سبق يجب أن يكون مراعي لذات الشكل والإجراءات المتبعة في القرار الأول المسحوب، والعلة من هذا المبدأ هو مبدأ أخر (مبدأ المشروعية)، وذلك ما معناه وجوب توافق القرار الإداري الأدنى مع القرار الإداري الأعلى، وإنما يفرض على مصدر التصرف الالتزام بنفس الإجراءات التي صدر فيها القرار الأول (بوساحة و بوشمال، 2024، صفحة 49).

وقضت بذلك المحكمة الإدارية الإردنية بأن "المشرع لم يرسم لمجلس الوزراء طريقا معينا يسلكه او اسلوبا خاصا يتبعه عند اصدار قرار انهاء خدمات المدير العام لهيئة الاعلام سوى تنسيب الوزير المعني وصلاحية مجلس الوزراء وفقا لسلطته التقديرية في اتخاذ القرار سواء بالتعيين او

بانهاء التعيين بذات الطريقة وفقا لمبدأ توازي الاشكال ,فطريقة انهاء الخدمة هي ذاتها طريقة التعيين" (المحكمة الإدارية الأردنية، الحكم رقم 635 لسنة 2022).

فعلى سبيل المثال إذا كان القانون يشترط في إحدى القرارات أن يكون مكتوباً، فلا يجوز سحب القرار إلا بقرار كتابي أخر، أي لا يجوز سحبه شفاهةً. ومن الأمثلة على ذلك أيضاً نجد اجراء التسبيب، حيث أن المشرع أحياناً ما قد يتدخل في بعض الحالات فيوجب تسبيب القرار الإداري، وبغير ذلك يكون عرضة للإلغاء (جمال الدين، 2004، صفحة 470)، كقرارات التأديب والتي يجب أن تكون مسببة بالمخالفات الوظيفية التي ارتكبها الموظف والتي تستحق العقوبة التأديبية، فإذا ما تم سحب هذا النوع من القرارات يجب أن يتضمن قرار السحب تسبيب من الجهة المصدرة له تطبيقاً لمبدأ توازي الأشكال في الإجراءات في السحب.

ومن الأمثلة أيضاً على مبدأ توازي الأشكال في الإجراءات في السحب توقيع القرار الإداري، وبالتالي يجب أن يكون القرار الإداري الذي يجب التوقيع فيه أن يكون موقعاً أيضاً، وإلا كان عرضة للإلغاء (خلوفي، 2004، صفحة 148).

وباستقراء ما سبق من مبادئ وما احتوته النظريات السابقة، نجد بأنه من غير الممكن تبني أي من النظريات السابقة بشكل منفرد، إذ إن كل واحدة منها تركز على جانب معين وتهمل الجوانب الأخرى، فبعض هذه النظريات يشدد على أهمية استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، مقدماً هذا المبدأ على مبدأ المشروعية واحترام القانون، وفي المقابل، يدافع البعض الأخر بقوة عن مبدأ المشروعية واحترام القانون، معتبراً أن مبدأ استقرار الأوضاع يصبح غير ذي قيمة إذا ما تعارض مع المشروعية.

ويكون الأفضل هو الجمع بين التوجهات السابقة ومحاولة التوفيق بينهما، بحيث يصبح الحق القانوني للجهة الإدارية في سحب قراراتها المعيبة مبنياً على أساس يجمع بين ضرورة استقرار المراكز والحقوق القانونية للأفراد، مع الأخذ في الاعتبار ضرورة احترام مبدأ المشروعية الإدارية.

ويؤيد قضاء محكمة النقض الفلسطينية هذا الرأي بقوله في أحد قراراته بأن: "...الفقه والاجتهاد القضائي والإداري قد أجمع على أن القرار الإداري المعيب حتى بمخالفة القوانين والأنظمة والذي يولي حقوقاً أو مركزاً قانونياً لا يجوز سحبه بعد انقضاء ستين يوماً على إصداره وبانقضاء هذه المدة يكتسب القرار حصانة تعصمه من أي سحب أو إلغاء بحيث يصبح لصاحب الشأن حقاً مكتسباً فيما تضمنه القرار وخلاف ذلك يعد أمراً مخالفاً للقانون ما لم يكن القرار معدوماً وانعدام صفة مصدره أو إذا نشأ القرار عن غش أو تدليس" (محكمة النقض الفلسطينية، الحكم رقم 280 لسنة 2014).

وأكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية في أحكامها على المبدأ الذي استقر عليه الفقه والقضاء الإداري في كل من مصر والأردن، والقاضي بضرورة تقييد سلطة الإدارة في سحب قراراتها بالمدة الزمنية المخصصة للطعن القضائي، والمحددة بستين يوماً تبدأ من تاريخ صدور القرار الإداري المطعون فيه، وبناءً على ذلك يمتنع على الإدارة ممارسة حق السحب خارج هذا النطاق الزمني المحدد قانوناً لرفع دعوى الإلغاء، وذلك ضماناً لاستقرار المراكز القانونية وتوحيداً للممارسات القضائية المتبعة في النظم القانونية المقارنة (محكمة العدل العليا الفلسطينية، الحكم رقم 87 لسنة 2019).

وفي هذا المجال فقد أرست محكمة القضاء الإداري في مصر، عبر حكمها في القضية رقم 309/أ ق–ص2، ضابطاً جوهرياً يقيد سلطة الإدارة في سحب القرارات الفردية غير المشروعة؛ حيث اشترطت المحكمة إتمام عملية السحب خلال ميعاد الستين يوماً المقررة قانوناً في قانون مجلس

الدولة، وبموجب هذا المبدأ فإن فوات هذا الميعاد يمنح القرار حصانة قانونية نهائية تحميه من أي إلغاء أو تعديل لاحق من قبل الإدارة، ويتحول مضمون القرار إلى حق مكتسب لصاحب الشأن، بحيث يُعد أي قرار إداري لاحق يمس هذا الحق مخالفة قانونية صريحة تعيب القرار وتبطله.

كما أكد الفقه والقضاء الإداري بصفة مستقرة على حظر سحب القرارات الإدارية بشكل مطلق أو في أي وقت تشاء الإدارة، حيث تقرر عدم جواز سحب أو إلغاء القرار حتى وإن كان باطلاً متى رتب حقاً مكتسباً للغير، إلا إذا تم هذا الإجراء خلال المواعيد المحددة قانوناً للطعن. ويستهدف هذا القيد القانوني تحقيق غاية جوهرية تتمثل في ضمان استقرار المعاملات الإدارية والمراكز القانونية، وحمايتها من البقاء عرضة للتعديل أو التبديل لفترات زمنية طويلة قد تزعزع الثقة في القرارات الصادرة عن الإدارة (قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2000/89 تاريخ 2000/10/3و 2015/143 تاريخ 2015/7/13).

وتتمحور الغاية الجوهرية من تقييد سلطة الإدارة في سحب قراراتها بميعاد الطعن القضائي –المحدد بستين يوماً من تاريخ صدور القرار– حول كفالة استقرار المراكز القانونية والمعاملات الإدارية، حيث يُحظر ممارسة حق السحب خارج هذه المدة المقررة لرفع دعوى الإلغاء؛ ويهدف هذا الضابط القانوني إلى تحصين القرارات من البقاء عرضة للتعديل أو الإلغاء لفترات زمنية ممتدة، مما يحمي الحقوق المكتسبة ويمنع اضطراب الأوضاع القانونية التي استقرت بموجب تلك القرارات (قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 2013/3 تاريخ 2013/10/29 و2017/182 تاريخ 2018/1/24).

وتُظهر الأحكام القضائية السابقة بوضوح أن القضاء استقر على مبدأ يوازن بين ضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد، مع عدم تجاهل مبدأ المشروعية واحترام القانون، فوضع

مهلة محددة للطعن في القرار المعيب أو التظلم منه، بما يمثل حلاً وسطاً يجمع بين هذه الاعتبارات المختلفة.

المطلب الثاني: الآراء الفقهية حول جواز سحب القرار الإداري

تعددت الآراء الفقهية حول جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة وغير المشروعة على النحو التالي:

الفرع الأول: التوسع في سحب القرار الإداري المشروع وغير المشروع

القرار الإداري المشروع هو القرار المستوفي لأركانه الأساسية من شكل، واختصاص، ومحل، وغاية، وسبب، ويخضع هذا القرار لمبدأ المشروعية الذي يفرض على رجال الإدارة الالتزام بأحكام القانون في جميع تصرفاتهم وأفعالهم وقراراتهم، سواء كانت تنظيمية أو فردية، أو حتى ما يصدر عنهم من عقود إدارية (أبو العثم، 2011، صفحة 51).

أما القرار الإداري غير المشروع هو أي قرار إداري يتضمن عيباً جوهرياً يؤدي إلى إبطاله قضائياً، وتشمل هذه العيوب المعروفة في الطعن على القرارات الإدارية: عيب الاختصاص، أو عيب الشكل، أو عيب الغاية، أو عيب المحل، أو عيب السبب (الطماوي، 1976، صفحة 663). ومن المبادئ الأساسية في القانون الإداري أنه يجب تمكين الإدارة من سحب القرارات المعيبة، وذلك لضمان احترام مبدأ المشروعية (الشكيلي، 2016، صفحة 80). ويجوز للسلطة الإدارية سحب القرارات الإدارية التي تتسم بعدم المشروعية، مثل القرارات التي لا تُنشئ حقوقًا للأفراد أو القرارات التي صدرت بناءً على اعتبارات غير ملائمة (صالح، 2012، صفحة 663).

بعض الفقه يرى بأن صلاحية سحب القرار الإداري غير المشروع لا تتوقف على تقديم تظلم من قِبل الأفراد المتأثرين بالقرار، بل هي حق مقرر للجهة الإدارية المختصة، ويحق لهذه الجهة سحب القرار في أي وقت تتبين لها عدم مشروعيته، دون الحاجة لانتظار شكوى من صاحب الشأن (الشكيلي، 2016، صفحة 81). وأكدت على ذلك المحكمة الإدارية الأردنية بقولها "إن للإدارة سحب القرار الذي يصدر عنها والغاؤه إن كان قد صدر خلافاً للقانون والأنظمة المعمول بها، لأن سلطاتها وصلاحيتها تكون مقيدة بأن تتبع القانون، لكون القرار الذي يخالفه لا يكسب أي حصانة ضد الإلغاء ولا يحتج عليه بالحقوق المكتسبة" (المحكمة الإدارية الأردنية، قرار رقم 2015/121).

وبالرغم من أن الإدارة تمتلك صلاحية سحب القرارات غير المشروعة، إلا أن هذا الحق مقيّد بضرورة تحقيق استقرار الأوضاع القانونية، فإذا صدر قرار إداري خاطئ (معيب) من شأنه أن يُنشئ وضعًا قانونيًا مستقرًا، فإنه لا يمكن سحبه بعد انقضاء مدة زمنية محددة فيكون ملزمًا طالما لم يتم الطعن به خلال تلك المدة حماية لاستقرار الأوضاع القانونية، (الطماوي، 1976، صفحة 70).

وهناك جانب من الفقه يرى بأن الإدارة ملزمة بسحب قراراتها غير المشروعة، أي أنه واجب محتم عليها وليس مجرد حق لها أن تستعمله أو ألا تستعمله، وذلك التزاماً بمبدأ سيادة القانون، وهذا الإجراء ضروري لإعادة الأوضاع غير القانونية إلى مسارها الصحيح. حيث إن مقتضيات الإدارة السليمة تحتم على الجهة الإدارية أن تبادر بتصحيح أي أوضاع مخالفة للقانون، فإذا أصدرت قراراً معيباً وغير مشروع، فإن سحبه يصبح التزاماً حتمياً عليها، ولا تملك في ذلك أي سلطة تقديرية. (بوعمران، 2010، صفحة 73)

فسحب القرار غير المشروع واجب على الإدارة، وليس مجرد خيار تملكه. وذلك لأن مبدأي المشروعية وسيادة القانون لا يكتفيان بمنح الإدارة صلاحية سحب قراراتها المخالفة، بل يفرضان

عليها التزاماً بذلك، لذلك، يجب الاعتراف بأن الإدارة ملزمة بسحب قراراتها غير المشروعة وتصحيح الأوضاع التي نتجت عنها، وإعادتها إلى ما كانت عليه قبل إصدار القرار ، كما أن هذا الالتزام يعكس حرص الإدارة على تطبيق مبدأ المشروعية في جميع تصرفاتها وقراراتها (مهنا، 2005، صفحة 468).

وفي هذا السياق يرى جانب من الفقه بأنه يجب على الإدارة أن تقوم بسحب قراراتها الإدارية الفردية غير المشروعة، احتراماً لمبدأ سيادة القانون، ومبدأ المشروعية (أزمان، 2021، ص190)، أما بشأن القرارات الإدارية التنظيمية غير المشروعة، فقد استقر الفقه الإداري على جواز سحبها، وذلك نظراً لأنها تؤسس لقواعد عامة ومجردة تسري بالنسبة للمستقبل، ولا تمتد إلى الماضي، ولا تنشئ حقوقاً بذاتها، أو مراكز شخصية (بن كدة، 2015). وقد أشارت إلى ذلك محكمة العدل العليا الأردنية بقولها "استقر القضاء والفقه الإداريين على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية التنظيمية سواء بإلغائها أو تعديلها في أي وقت وفقًا لمقتضيات المصلحة العامة؛ إلا أنه يشترط عدم الانحراف بهذه السلطة" (محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم 1991/11).

ويرى أنصار هذا الاتجاه بأن القرارات الإدارية الضمنية أو السلبية سواء كانت سليمة أو معيبة وبكل الأحوال يجوز للإدارة سحبها دون التقيد بميعاد محدد (بركات، 2014، صفحة 56)، كما ويبرر انصار هذا الاتجاه رأيهم بأن القرارات الإدارية السلبية أو الضمنية تنطوي على بعض المبالغة، لا سيما وأنه لا يمكن إنكار تأثيرها في التنظيم القانوني (بلغزال، 2016، صفحة 180).

ووفقًا لما سبق، يتضح أن هناك فرقًا بين سحب القرار الإداري غير المشروع وسحب القرار الإداري المشروع، فالقرار المشروع لا يُسمح بسحبه إلا كاستثناء، وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة التي تقتضي استقرار المعاملات والمراكز القانونية للأفراد، وحماية حقوقهم المكتسبة، أما

بالنسبة للقرارات غير المشروعة، فيجب على الإدارة أن تبادر إلى سحبها فوراً، والسبب في ذلك هو أن القرار غير المشروع لا يمكن أن يُنشئ أي حقوق، لأن ما بُني على باطل فهو باطل.

وبذات السياق فقد ظهر جانب من الفقه الإداري يجيز سحب القرار الإداري التنظيمي في أي وقت، وحتى ولو كان مشروعاً، شريطة ألا يكون قد ولد حقاً مكتسباً أو مركزاً قانونياً شخصياً لأحد، نظراً لأن هذه الحقوق تتولد عن القرار الفردي، لا عن القرار التنظيمي (الطهراوي، 2004، صفحة 108).

أما بشأن التوسع في سحب القرارات الإدارية المشروعة، فيشمل القرارات التنظيمية، والتي يجوز دائماً الغاؤها سواء كانت مشروعة أم غير مشروعة (صالح س.، 2017، صفحة 69)، وعلى النقيض من ذلك ذهب جانب من الفقه إلى القول بعدم جواز سحب القرارات التنظيمية المشروعة، بالنظر لأن هذه القرارات تكون على حالتين إذا كانت مشروعة، وهما:

الحالة الأولى: أن يكون القرار التنظيمي سليماً وصحيحاً من حيث الإصدار والتطبيق، وذلك يترتب عليه اكتساب الأفراد بعض الحقوق أو المراكز الشخصية بسببه، والتي لا يجوز سحبها أو المساس بها، أي بمعنى أخر الغائها بأثر الرجعي، لأن السحب معناه إعدام القرار التنظيمي من يوم صدوره (عبة، 2014، صفحة 38) (بن كدة، 2015، صفحة 81).

الحالة الثانية: أن يقتصر أثر القرار التنظيمي على مجرد إنشاء مراكز قانونية عامة، بما يستفيد منها الأفراد حينئذ يكون من غير المنطقي إلغاء القرار التنظيمي بأثر رجعي، إذ لا تظهر فائدة الرجعية ويكون السحب بمثابة الإلغاء بالنسبة للمستقبل (شحادة، 1998، صفحة 134) (الخليفات، 1999، صفحة 31).

وقد عرفت محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية (القرار التنظيمي) على أنه: "...عبارة عن قواعد عامة مجردة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الافراد ولا يهم في ذلك عدد الذين تطبق عليهم وهي التي تضعها السلطة التنفيذية وفقاً لاحكام الدستور..." (محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية، الحكم رقم 27 لسنة 2020)، وعليه فإنها لا تخص وقائع بعينها او شخصاً بذاته وانما يتعلق بكل من تتوافر فيه شروط تطبيقها وهي تقوم على وقائع لها صفة العمومية والتجريد لا الخصوصية والذاتية وتسمى القرارات التنظيمية باللوائح باعتبارها تشريع استثنائي صادر عن السلطة التنفيذية ويحتل مرتبة اقل من القانون وهي تتشابه مع القانون بكل جوانبه وتختلف من حيث مصدره فالقانون يصدر عن المجلس التشريعي اما اللائحة تصدر عن مجلس الوزراء.

ولم يجد الباحث أي اجتهاد قضائي إداري فلسطيني يؤكد على جواز سحب القرارات الإدارية التنظيمية، باستثناء ما ورد عن محكمة العدل العليا الفلسطينية بشأن الطبيعة القانونية للقرار الإداري التنظيمي، وأن للإدارة تعديلها والغاءها في أي وقت، حيث قضت بأن "القرار محل الطعن هو قرار تنظيمي، إذ من المتفق عليه فقهاً واجتهاداً أن القاعدة التنظيمية التي يتضمنها القرار التنظيمي لها قداساتها واحترامها، كونها تهدف في النتيجة إلى حسن سير العمل في المرافق العامة، وتنظيم العمل فيها بهدف خدمة الأفراد والمساواة بينهم مهما كانت مواقع عملهم، وأن من أهم ما يميز القرار التنظيمي عن غيره من القرارات الإدارية الأخرى أنه وإن كان ينشئ مراكز تنظيمية عامة ويخاطب الأفراد بصفاتهم الوظيفية فإنه لا ينشئ ولا يرتب حقوقًا مكتسبة لهؤلاء الأفراد، وبالتالي فإن الحقوق المكتسبة لا مجال للادعاء بها أو الادعاء بالمس بها في ظل طبيعة القرار محل الطعن الذي هو قرار تنظيمي قابل للتنفيذ والتعديل بل وللإلغاء في كل وقت، وذلك وفقًا لمقتضيات العمل في المرافق العامة واستجابة لتطورات هذا العمل في كل مرفق، وتنظيمًا لعلاقة الموظف بالإدارة (الحكومة) وهي علاقة

تنظيمية تخضع لأنظمة ولوائح خاضعة للتغيير في كل وقت لتحقيق الصالح العام" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2010/702).

ولقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على أن سحب القرارات الإدارية التنظيمية جائز في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين، لأن هذه القرارات لا تُولد حقوقًا ومزايا لأحد، وهذا السحب جائز حتى لو كانت هذه القرارات مشروعة، وهو ما ذهب إليه قضاء مجلس الدولة في أحكام عديدة، ومنها حكم صدر في 15 يونيو 1949م (الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، 1996، صفحة 600).

ولقد أشار مجلس الانضباط العام في العراق إلى أنه يمكن إلغاء القرارات التنظيمية دون المساس بالحقوق المكتسبة، وقد جاء ذلك في سياق قضية تتعلق بقرارات خاصة بالتخصيصات، والتي كانت توصيات صدرت عن مؤتمر يهدف إلى تطوير آلية تنفيذ مشاريع خطة التنمية القومية، وقد صدر القرار التنظيمي في 1 أكتوبر 1979، وتم تعديله لاحقًا بقرار آخر صدر في 2 سبتمبر 1980، والذي وضع قيودًا على منح التخصيصات، وبناءً على هذا التعديل، قامت دوائر الدولة بتطبيق القرار بأثر رجعي لسحب القرارات السابقة التي صدرت تطبيقًا للقرار الصادر في 1 أكتوبر 1979، والذي منح التخصيصات، ومع ذلك أشار مجلس الانضباط العام إلى أن القرارات قد استوفت الشروط الشكلية والموضوعية، وأن التوصيات الجديدة لا يمكن أن تؤثر على القرار المعدل بأثر رجعي من تاريخ مصادقة نائب رئيس الوزراء في 1 أكتوبر 1980. ولا يمكن سحب أثر القرارات السابقة (الزبيدي م.، 2008، الصفحات 115-116).

الفرع الثاني: التقييد في سحب القرار الإداري المشروع وغير المشروع

تُعتبر صلاحية الإدارة في سحب القرارات الإدارية المتعارضة مع المبادئ القانونية مبدأً أساسياً. يعتمد هذا المبدأ على مبدأ الشرعية، الذي يفرض سحب القرارات المعيبة، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، الذي يضمن استقرار المراكز القانونية للأفراد ويحميهم من السحب، وفي حال كان القرار الإداري المعيب لم يولد أي حق لأي شخص، فإن مبدأ عدم الرجعية لا يسري عليه، وبالتالي يجوز للإدارة سحبه، وأكثر الحالات الافتراضية لهذا الاستثناء هي القرارات التأديبية المعيبة، وفي هذه الحالة، يحق للإدارة سحب القرار في أي وقت دون التقيد بمدة محددة للطعن عليه (النوايسة أ.، 2012، الصفحات 81-82).

والمستقر عليه لدى الفقه الإداري بأن الإدارة لا تستطيع سحب قراراتها الفردية المشروعة، لأنها ترتب حقوقاً للأفراد طالما أنها مشروعة ومتوافقة مع القانون، وذلك انطلاقاً من مبدأ الحفاظ على الاستقرار القانوني، والآثار المترتبة على القرارات الإدارية (زيدان، 2022، صفحة 1459)، كما أن القرار الإداري الفردي المشروع لا يمكن سحبه نظراً لتعارض ذلك مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية (الرشيدي، 2024، صفحة 139).

وكان قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية قد أشار إلى هذا الاتجاه بأنه "لا صلاحية لجهة الإدارة في سحب قرارها إن كان مشروعاً، وذلك حفاظاً على المركز القانوني المكتسب للأشخاص" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2019/308). وكذلك المحكمة الإدارية الأردنية أشارت في أحد قراراتها بأنه "لا يجوز سحب القرار الإداري السليم الذي يرتب حقوقاً لذوي الشأن، ولا تملك الإدارة الغاؤه أو سحبه، فيكون القرار المطعون فيه وهذه الحالة مخالفاً للقانون ومستوجباً الإلغاء" (المحكمة الإدارية الأردنية، قرار رقم 2017/149).

ويستثنى مما سبق إذا ما كان القرار الإداري الفردي المشروع قد أكسب حقاً، ولم يسر بعد في حق من صدر له، وفقاً لما جاء عن المحكمة الإدارية الأردنية بقولها "إن سحب القرار الإداري إذا تضمن أثراً رجعياً، فإن ذلك يعد غير جائز وفقاً للأصل، إلا أن هذه القاعدة لا تجري على إطلاقها، لكونها مقررة لحماية الحقوق المكتسبة للأفراد بسبب تطبيقها، الأمر الذي يعني أنه من الجائز سحب القرار الإداري المشروع إن لم يكن قد أكسب حقاً ولم يسر بعد في حق من صدر له" (المحكمة الإدارية الأردنية، الحكم رقم 7 لسنة 2019).

وبناءً على ما سبق، فإن سحب القرارات الإدارية المشروعة وفقاً لهذا الاتجاه يكون في حالات محددة، وهي:

أ- إذا كان القرار الإداري المشروع لا ينشأ حقوقاً للأفراد، فيجوز سحبه من قبل الإدارة في أي وقت، مثل القرارات المتعلقة بإحالة موظف إلى المجلس التأديبي، وكذلك قرار إصدار عقوبة تأديبية بحق موظف عام (كراغول، 2016). وذلك ما أكدت عليه محكمة العدل العليا الفلسطينية في أحد قراراتها بقولها "إذ أنه يشكل قراراً إدارياً صحيحاً لا يرتب للأفراد حقاً مكتسباً أو مراكز قانونية ذاتية مما يجوز معه سحب هذا القرار" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، قرار رقم 2007/100).

ب- القرارات الإدارية المتعلقة بفصل الموظفين أو عزلهم، حيث يجوز سحب هذه القرارات من قبل الإدارة حتى لو كانت مشروعة تحقيقاً للعدالة ولاعتبارات إنسانية، ولصعوبة إعادة تعيين الموظف نظراً لاختلاف شروط التعيين من جديد، والإضرار بأقدميته وسنوات خدمته (هيلات، 2005، صفحة 257)، وأكدت محكمة العدل العليا الأردنية على هذه الحالة بقولها "إن كان مدير الأمن قد أصدر قراراً بإنهاء خدمة المستدعي لتجاوزه مدة الإجازة، إلا أنه خلال مدة

الطعن القانوني أصدر قراراً بسحب القرار السابق، فإنه يترتب على ذلك أن قرار إنهاء خدمة المستدعي قد أصبح لاغياً وكأنه لم يصدر إطلاقاً" (محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم 1972/89).

ت- إذا كان القرار الإداري المشروع تنظيمي، حيث أن القرارات الإدارية التنظيمية من القرارات التي يجوز سحبها حتى لو كانت مشروعة، وتختلف هذه القرارات عن القرارات الإدارية الفردية بأنها قاعدة عامة ومجردة، ويمكن تطبيقها على من كل من يتبوأ مركزاً قانونياً تتوفر فيه شروط هذه القاعدة (كراغول، 2016)، وقضت بذلك محكمة العدل العليا الأردنية بأن "القرار التنظيمي إذا كانت المصلحة العامة تقتضي الغاؤه وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين، فإن للإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالإلغاء أو التعديل في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة" (محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم 1991/11).

ث- القرارات الإدارية المشروعة يجوز سحبها في حالة عدم الملاءمة، حيث يُعتبر سحب القرار الإداري غير ملاءم إذا كان دافعه شعور الإدارة بالخطأ في تقديرها عند إصدار القرار أو في ظروف إصداره، وعلى الرغم من ذلك، فإنه من الأفضل دائمًا سحب القرار، حتى لو بدا سليمًا في ظاهره (النهدي، 2016).

ج- سحب التراخيص يعتبر قانونيًا لأن صلاحية سحبها تهدف إلى خدمة المصلحة العامة واستخدام المال العام بفعالية، لكن هذا السحب يجب أن يكون مبررًا بحدوث تغيير في الظروف التي تم بموجبها منح الترخيص في المقام الأول (الحسيني ع.، 2014).

وختاما، يمكن القول إن سحب القرارات الإدارية هو استثناء من قاعدة قضائية وإدارية أساسية، وهي حماية الحقوق المكتسبة للأفراد وضمان استقرار مراكزهم القانونية.

وفيما يخص القرارات الإدارية السلبية أو الضمنية، يرى أنصار هذا الاتجاه أن قيام الإدارة بسحب قرار سلبي لا يُعد سحباً بمعناه التقليدي، بل هو اضطرار لإصدار قرار إيجابي بديل يمنح حقوقاً كانت مرفوضة، وتوصف الرجعية في هذه الحالة بأنها "رجعية ظاهرية" نظراً لانعدام وجود مراكز قانونية سابقة يمكن أن ينصرف إليها الأثر الرجعي في الماضي؛ فبالرغم من تأثير القرارات السلبية على الأفراد، إلا أن محو هذا التأثير بأثر رجعي يظل متعذراً بسبب افتقار هذه القرارات لشكل خارجي ملموس أو تاريخ محدد يُمكّن من تحديد نقطة انطلاق الأثر الرجعي للقرار الإيجابي الجديد الذي تصدره الإدارة للتخلص من تبعات موقفها السلبي السابق (البصيصي، 2017، صفحة 120).

وبناءً على ذلك، يذهب أصحاب هذا الرأي إلى أن الآثار المترتبة على القرار السلبي (الناشئة عن امتناع الإدارة) تُعد آثاراً استُنفدت واقعياً، مما يجعل سحبها أو التراجع عنها غير ممكن إلا من خلال إصدار قرار إيجابي جديد؛ فمثلاً إذا امتنعت الإدارة عن منح ترخيص معين ثم قررت لاحقاً "سحب" هذا الامتناع، فإن ذلك لا يعني اكتساب الفرد للترخيص بأثر رجعي، إذ لا جدوى قانونية أو عملية من ذلك؛ لأن المنفعة التي كان من الممكن تحقيقها من الترخيص في الفترة الماضية قد فات أوانها وانتهت.

ويبرر أنصار هذا الاتجاه رفضهم لجواز سحب القرارات الإدارية الضمنية بأن هذا الرفض يعتبر ضماناً لاستقرار المعاملات وحماية لحقوق الأفراد التي تترتب على القرار الضمني (الزبيدي، 2006، صفحة 345).

وبالتالي نستنتج مما سبق بأن المبدأ العام لدى أنصار هذا الاتجاه هو أن القرارات السلبية لا يجوز التراجع عنها أو سحبها إلا في حالات وشروط محددة يجب توفرها في القرار، أهمها أن لا

يتولد عن هذه القرارات حقوق أو مزايا للأفراد، فإذا كان القرار مترتب عنه حق فلا يجوز سحبه وإن كان غير مشروع إلا خلال المدة القانونية للطعن بالإلغاء.

وخلاصة القول، أنه من المتفق عليه فقهاً جواز سحب الإدارة قراراتها التنظيمية في أي وقت تشاء، وفقاً لمقتضيات الصالح العام، ولا يجوز الاحتجاج بوجود حقوق مكتسبة فيها، على اعتبار أن هذا النوع من القرارات ينشأ مراكز عامة غير شخصية ولا تنشئ بذاتها حقوقاً مكتسبة (المزين و بشناق، 2018، صفحة 118). أما بالنسبة للقرارات الفردية السليمة والتي لا ترتب حقوقاً للأفراد، فنجد أن الفقه الإداري انقسم إلى اتجاهين في جواز سحبها من عدمه، بحيث قضى اتجاه بجواز سحبها أو الغاؤها أو تعديلها كالقرارات الولائية والوقتية والسلبية وغير التنفيذية (الزعبي، 1999، صفحة 237)، واتجاه أخر وهو الغالب قضى بعدم جواز قيام الإدارة بسحب قراراتها الفردية السليمة والتي لا ترتب حقوقاً للأفراد، لأن هذا السحب يمس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد التي نشأت بناءً على القرار المسحوب، نظراً لإعدام أثاره القانونية بأثر رجعي منذ لحظة صدوره (الحلو، 1985، صفحة 202).

ويؤيد الباحث الاتجاه الفقهي الغالب حول عدم جواز قيام الإدارة في سحب مثل هذه القرارات، وذلك نظراً لأن سحب القرارات الإدارية بالأساس تستند إلى مبدأ المشروعية، وليس لطابع المصلحة العامة، فمبدأ المشروعية هو المعيار الأساسي الذي يبيح للإدارة جواز سحب قراراتها الإدارية. إضافة إلى ذلك فإن القول بجواز سحب القرار الإداري الفردي السليم والذي لا يرتب أي حقوقاً للأفراد يتعارض ومبدأ رجعية القرارات الإدارية، لأنه حتماً سيؤدي إلى الإخلال بالحقوق المكتسبة والمساس بالأوضاع والمراكز القانونية فيما بعد.

المطلب الثالث: الموقف القضائي من سحب القرار الإداري

بعد أن تطرقت الدراسة إلى مفهوم سحب القرارات الإدارية والمبادئ الأساسية التي تحكمها، والآراء الفقهية حول جواز هذا الإجراء، كان من الضروري أن يشمل هذا المبحث أيضاً بيان الموقف القضائي من النطاق الذي يحق فيه للإدارة أن تمارس حقها في عملية السحب، ذلك أن القرارات الإدارية قد تكون مشروعة وقد تكون غير مشروعة، فهل يجوز سحب هذه القرارات من وجهة نظر القضاء الإداري الفلسطيني والمقارن؟ سيتم الإجابة على ذلك في هذا المطلب من خلال الوقوف عند الموقف القضائي من سحب القرارات الإدارية المشروعة **(الفرع الأول)**، وغير المشروعة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: الموقف القضائي من سحب القرارات الإدارية المشروعة

يُقصد بالقرارات الإدارية المشروعة تلك القرارات المستوفية لكافة أركانها القانونية من سبب، وغاية، واختصاص، وشكل، ومحل؛ بحيث تأتي متوافقة تماماً مع مبدأ المشروعية، ويقضي هذا المبدأ بضرورة خضوع الإدارة في كافة تصرفاتها وأفعالها لحكم القانون، سواء كان ذلك في إطار إصدار القرارات الفردية أو اللائحية (التنظيمية)، أو حتى فيما يتعلق بوجوب انضباط العقود الإدارية التي تبرمها مع الغير للقواعد القانونية النافذة (أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، 2011، صفحة 51).

وذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى إلغاء قرارات السحب التي يكون فيها القرار المسحوب سليم ومتفق مع أحكام القانون وغير مشوب بأي مخالفة قانونية (المزين و بشناق، 2018، صفحة 116). وقد نهجت محكمة العدل العليا الفلسطينية هذا النهج في العديد من قراراتها، على سبيل المثال قضت المحكمة بأنه: "...لا يجوز للإدارة سحب القرار الإداري السليم الذي صدر صحيحاً وطبقاً للأوضاع

القانونية عند صدوره..." (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2004/305). وقضت في قرار أخر بأنه: "...لا يجوز سحب القرار الإداري الذي صدر موافقاً للقانون إذا ترتب عليه حقاً مكتسباً للغير..." (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2005/37).

وعليه يبدو موقف القضاء الإداري الفلسطيني واضحاً وحاسماً حول عدم جواز سحب القرارات الإدارية إذا كانت سليمة ويترتب عليها حقوقاً مكتسبة للغير، لكن ماذا لو صدر القرار الإداري سليماً وصحيحاً ولم يرتب أي حقوق مكتسبة للغير، فهل يجوز للإدارة سحبه؟

لم يكن القضاء الفلسطيني أو المقارن قد بين جواز أو عدم جواز سحب القرار الإداري الفردي السليم والذي لا يرتب أي حقوقاً للأفراد، وفي ذلك فقد أرست المحكمة الإدارية العليا المصرية قاعدة قانونية هامة تقضي بأن الأصل العام هو عدم جواز سحب القرارات الإدارية متى صدرت مشروعة، استناداً إلى مبدأ استقرار المراكز القانونية. ومع ذلك، أوردت المحكمة استثناءً وحيداً لهذا الأصل يتعلق بقرارات الفصل؛ إذ أجازت سحبها خلال ستين يوماً من تاريخ صدورها حتى وإن كانت صحيحة ومستوفية لأركانها. ويترتب على القرار الساحب لقرار الفصل أثر رجعي شامل، يمحو قرار الفصل الأصلي ويجعله كأن لم يكن منذ لحظة صدوره (المحكمة الإدارية العليا المصرية، الحكم رقم 1136 لسنة 7 ق).

الفرع الثاني: الموقف القضائي من سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

من خلال الإطلاع على القرارات القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية نجد بأنها متفقة مع الاتجاه الذي يجيز سحب القرارات الإدارية وفقاً لشروط وحالات معينة، وندلل على ذلك بعديد من السوابق القضائية، أهمها ما ورد بالقرار التالي أن "للإدارة سحب قراراتها متى اتضح لها انها مشوبة بعيب من العيوب في الآجال المحددة لذلك وذلك استناداً على حقها في تصحيح

الاوضاع المخالفة للقانون واعمالاً لمبدأ المشروعية على ان يتم السحب خلال ميعاد الطعن القضائي وهو الميعاد المقرر للطعن بذلك القرار الاداري بدعوى الالغاء" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2017/182).

وجاء في قرار أخر بأن "سحب القرار يستند دائماً إلى المصلحة العامة ولتثبيت مبدأ المشروعية الذي بمقتضاه يتعين على الإدارة أن تلتزم بحدود القانون وأن تتقيد بأحكامه حتى إذا صدر القرار مخالفاً لها بادرت الإدارة إلى سحبه من تلقاء نفسها وأن الفقه والقضاء قد استقر على تقييد الإدارة في سحب القرارات الإدارية بميعاد الطعن القضائي وهو ستون يوماً من تاريخ صدور القرار الإداري الطعين بحيث لا يجوز سحبها إلا خلال هذه المدة المقررة لرفع دعوى الإلغاء وذلك لاستقرار المعاملات الإدارية وأن لا تكون عرضه للتغيير أو التبديل لمدة طويلة وبسحب القرار يتم تجريده فوراً من قوته القانونية بالنسبة للماضي وللمستقبل وتزول كل آثاره ويعتبر كأن لم يكن ويتم ذلك بواسطة السلطة الإدارية المختصة" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2015/195).

وكان القضاء الفلسطيني قد اشترط أن يكون القرار المراد سحبه معيباً، بحيث قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأنه "يجوز للإدارة سحب قراراتها المعيبة خلال مدة الطعن ولا تثريب عليها من هذه الناحية، كما استقر على ذلك الفقه والقضاء الإداريين" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2011/96).

ومن خلال ما سبق يجد الباحث بأن الموقف القضائي لمحكمة العدل العليا الفلسطينية من سحب القرارات الإدارية السلبية أو الضمنية قد سار على ذات الاتجاه الفقهي من حيث شروط سحب القرارات الإدارية العادية، إذ باستقراء القرارات السابقة يجد الباحث بأن القضاء الإداري الفلسطيني

يجيز سحب القرارات الإدارية السلبية مع ضرورة توافر بعض الشروط، أهمها عدم مشروعية القرار المراد سحبه.

وقد أخذ القضاء الإداري المقارن بذات الاتجاه الذي أخذ به القضاء الفلسطيني، عندما قرر أحقية الجهة الإدارية في سحب قراراتها المعيبة في أي وقت ودون انتظار تقديم تظلم إليها من صاحب الشأن تصحيحاً منها لأخطائها، وقيدها كذلك في حالة القرارات التي يتولد عنها حقوقاً للأفراد بأن يتم السحب خلال المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها على مبدأ وحدة سلطة الإصدار والسحب؛ حيث قررت أن الجهة التي تملك إصدار القرار الإداري النهائي المشوب بعيب عدم الاختصاص هي ذاتها التي تملك الحق في سحبه، وكذلك تملك هذا الحق الجهة الرئاسية لها، وبناءً عليه اعتبرت المحكمة أن صدور قرار السحب من نفس الجهة التي أصدرت قرار "الحفظ" المعيب هو إجراء صحيح قانوناً ولا يشوبه عيب عدم الاختصاص، وشددت المحكمة على أن جهة الإدارة تملك صلاحية سحب قراراتها المعيبة من تلقاء نفسها (بمبادرة ذاتية) فور اكتشاف العيب، دون الحاجة لانتظار تظلم من صاحب الشأن، وذلك إعلاءً لمبدأ المشروعية وتصحيحاً للمراكز القانونية (المحكمة الإدارية العليا المصرية، حكم رقم 363 لسنة 20 قضائية).

كما قضت في حكم آخر لها بالقول إنه: "...إذا انقضت هذه الفترة – فترة الستين يوماً التالية لنشر القرار أو إعلانه – اكتسب القرار حصانة تحصنه من أي إلغاء أو تعديل ويصبح حينئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار..." (المحكمة الإدارية العليا المصرية، حكم رقم 4 لسنة 18 قضائية).

وهو ذات النهج الذي سارت عليه محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: "...لا يجوز للإدارة سحب القرار الإداري المخالف للقانون إلا إذا جرى السحب خلال مدة الطعن بالإلغاء، فقرار السحب الصادر بعد انقضاء مدة الطعن يكون مخالفاً للقانون..." (محكمة العدل العليا الأردنية ، دعوى عدل عليا رقم 71/49).

ووفقًا لمحكمة التمييز الكويتية، فإن القرارات الإدارية التي تمنح الأفراد حقوقًا أو مراكز ذاتية يمكن سحبها إذا كانت قد صدرت بشكل سليم، ولكن، إذا كان القرار الفردي معيبًا، فإن دواعي المصلحة العامة قد تقتضي عدم سحبه، إذا كان من شأنه أن يولد حقًا، ويجب أن يكون هذا القرار مستقرًا بعد مرور فترة زمنية معينة (محكمة التمييز الكويتية، طعن إداري رقم 2003/448).

والملاحظ مما سبق، بأن كل من الفقه والقضاء الإداريين في فلسطين ومصر والأردن والكويت أجمع على أن هناك حالات معينة يحق للجهة الإدارية فيها سحب قراراتها غير المشروعة في أي وقت، دون الحاجة إلى مراعاة مواعيد الطعن القضائي، وتشمل هذه الحالات (عواد، 2025، الصفحات 7-8):

أ- القرار الإداري المنعدم: وهو القرار الذي يحتوي على عيب جسيم، مثل قرار صادر نتيجة اغتصاب السلطة التنفيذية لاختصاصات السلطة التشريعية، أو قرار صدر بناءً على غش أو تدليس من قبل الشخص الذي صدر القرار لصالحه.

ب-القرار الصادر عن سلطة مقيدة للجهة الإدارية: أي أن السلطة التي أصدرت القرار ليست مطلقة في تصرفاتها.

ت- التسويات الخاطئة للمرتبات: أي الأخطاء في حساب المرتبات.

ث-القرار الصادر تنفيذاً لحكم قضائي: حيث يكون سحب القرار ضرورياً لتنفيذ حكم قضائي.

المبحث الثاني: الأحكام القانونية المرتبطة بسحب القرار الإداري

يُراد بسحب القرارات الإدارية تجريدها من قوتها القانونية بأثر رجعي بمقتضى قرار تصدره السلطة الإدارية المختصة، ويشترط في سحب القرارات الإدارية أن يكون القرار محل السحب قراراً غير مشروعاً وغير ملائماً، وأن يتم السحب خلال المدة القانونية المقررة للطعن بالقرار قضائياً (البصيصي، 2017، صفحة 119).

وقد تحدثنا في المبحث السابق عن موضوع مفهوم سحب القرارات الإدارية من حيث تعريفها والموقف الفقهي والقضائي حول جواز سحبها، وفي هذا المبحث نستعرض أبرز الأحكام القانونية المرتبطة بسحب القرار الإداري، وكغيره من القرارات الإدارية يكون قرار السحب صريحاً أو ضمنياً، فقد تقوم الإدارة بإصدار قرار بالتراجع عن قرارها غير المشروع، وقد تصدر قراراً إدارياً يحل محل قرار إداري آخر وهذا ما يمكن أن يصطلح عليه بالتعبير الضمني عن سحب القرار، وبجميع الأحوال يبدأ مفعول القرار الساحب من تاريخ صدور القرار المسحوب (عياد، 2014، صفحة 93).

وبناء على ما سبق نستعرض في هذا المبحث شروط سحب القرار الإداري **(المطلب الأول)**، والآثار القانونية المترتبة على هذا الإجراء **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: شروط سحب القرار الإداري

عمل القضاء الإداري في فلسطين والدول المقارنة على سد الفراغ التشريعي المتمثل في عدم وجود نصوص قانونية تنظم قيام الإدارة بسحب قراراتها، بما في ذلك شروط سحب القرار، وعليه سيتم تخصيص هذا المطلب للحديث عن شروط سحب القرار الإداري وفقاً لما جاء باجتهادات القضاء والفقه الإداريين، والمتمثلة في عدم مشروعية القرار الإداري **(الفرع الأول)**، والعيوب

الموضوعية **(الفرع الثاني)**، ومراعاة المدة القانونية **(الفرع الثالث)**، وأن تكون الجهة الإدارية الساحبة للقرار مختصة بذلك **(الفرع الرابع)**.

الفرع الأول: عدم مشروعية القرار الإداري

لجواز سحب القرار الإداري لا بد وأن يكون هذا القرار غير مشروع إذا ما كان معيباً ومتصفاً بعدم المشروعية. كذلك يجب أن يكون غير مشروع إذا ما افتقد أحد الأركان الخاصة به (الحمداني و الربيعي، 2019، صفحة 54)، لذلك فإنه من الثابت في جميع الأحوال، أن أول شروط تطبيق نظرية سحب القرارات الإدارية هو أن يكون القرار الإداري المراد سحبه مخالفاً للقانون، أو موصوماً بعيب عدم المشروعية.

ويُقصد بعدم مشروعية القرار الإداري اعتلاله بعيب قانوني أو أكثر من العيوب التي تُفقده شرعيته وتجعله قابلاً للإبطال قضائياً، وتتمثل هذه العيوب في "أوجه الطعن" الخمسة المستقرة في القضاء الإداري، وهي (كنعان، 2009، صفحة 247):

أ- عيب عدم الاختصاص: صدور القرار من جهة غير مخولة قانوناً بإصداره.

ب- عيب الشكل والإجراءات: مخالفة القواعد الشكلية أو الإجرائية التي أوجب القانون اتباعها عند إصدار القرار.

ت-عيب السبب: انعدام الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر تدخل الإدارة لإصدار القرار.

ث-عيب المحل (مخالفة القانون): مخالفة منطوق القرار للقواعد القانونية النافذة أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها.

ج- عيب الغاية (إساءة استعمال السلطة): انحراف الإدارة بالقرار عن المصلحة العامة أو عن الغرض الذي حدده القانون.

وكان القضاء الفلسطيني قد اشترط أن يكون القرار المراد سحبه معيباً، بحيث قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأنه "يجوز للإدارة سحب قراراتها المعيبة خلال مدة الطعن ولا تثريب عليها من هذه الناحية، كما استقر على ذلك الفقه والقضاء الإداريين" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2011/96). وعززت المحكمة ذاتها هذا التوجه في حكم آخر، بتبني قاعدة تقضي بأن مشروعية القرار هي الحاجز المنيع ضد سحبه؛ حيث أكدت أن سلطة الإدارة في السحب أو الإلغاء تقتصر حصراً على القرارات غير المشروعة. وفي تطبيق عملي لهذه القاعدة، قضت المحكمة بعدم جواز سحب القرار المتعلق بإجراء الانتخابات، مسببةً ذلك بأن هذا القرار يعد قراراً مشروعاً بامتياز، لكون إجراء الانتخابات في مواعيدها المقررة يمثل استحقاقاً دستورياً وقانونياً واجباً، ولا يملك أي طرف تعطيله أو الرجوع عنه ما دام قد استوفى أركانه القانونية (محكمة العدل العليا الفلسطينية، الحكم رقم 531 لسنة 2010).

وعلى الرغم من أن القرار الإداري قد لا يكون معيباً، بحيث يكون سليماً، إلا أنه يجوز للإدارة سحبه باعتباره من القرارات الفردية التي لا ترتب حقوقاً للأفراد، ولكنها تمنح رخصة أو ميزة، فهذه القرارات يكون من حق الإدارة الغاؤها وسحبها على الرغم من أنها قرارات سليمة بشرط أن يكون السحب خلال فترة معقولة، مثل قرار الإدارة برفض منح رخصة لأحد الأفراد بفتح محل عام أو لمزاولة مهنة معينة (الزعبي، 1999، صفحة 237).

ويستنتج مما سبق، بأن القرار الإداري إذا ما صدر صحيحاً ومطابقاً للقانون وأنشأ مركزاً قانونياً أو حقاً شخصياً للأفراد، فلا يحق للإدارة سحب هذا القرار، وفي حال سحبته، يُعتبر قرار السحب مخالفاً للقانون ويجب إلغاؤه، ويُبنى هذا المبدأ على أساس عدم رجعية القرارات الإدارية،

واحترام الحقوق المكتسبة للأفراد، وضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي نشأت عن تلك القرارات.

الفرع الثاني: العيوب الموضوعية

إن رقابة القضاء الإداري للقرارات السلبية باعتبارها قرارات إدارية لن تختلف عن رقابته للقرارات الإيجابية من حيث امتدادها إلى رقابة المشروعية الخارجية ومنها عيب الاختصاص لذا فإنه يتطلب لسحب القرار الإداري أن يستند إلى عيب واحد أو أكثر من عيوب القرار الإداري وبما يتناسب وطبيعة هذا القرار فيمكن للطاعن أن يستند إلى عيب عدم الاختصاص البسيط بصوره المختلفة: الشخصي والموضوعي والزماني والمكاني للوصول إلى الغاء هذا القرار ولا يمكن تصور وقوع عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري، لأن هذا العيب مستند إلى عمل إيجابي يتثمل في صدور القرار من سلطة إدارية اعتداء على اختصاص سلطة أخرى ، أو من فرد عادي لا صلة له بالإدارة وهو ما يتنافى مع طبيعة القرار السلبي الذي يستند إلى سلوك سلبي لجهة الإدارة يتمثل في رفضها أو امتناعها عن اتخاذ قرار أوجب عليها القانون اتخاذه (كنعان، 2009، الصفحات 259-260).

واستناداً إلى أحكام المواد (32، 33، 34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم 5 لسنة 2001، فإن المشرع قد أرسى دعائم الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، سواء كانت إيجابية أو سلبية (ضمنية)، وقد حصر القانون أسباب الطعن بالإلغاء في مجموعة من العيوب الجوهرية التي تمس مشروعية القرار، وهي "عيب الاختصاص، وعيب الشكل، وهو يصل بالخطأ في الوقائع، أو في تكييفها قانونياً، وعيب مخالفة القانون أو اللوائح أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها

أو تفسيرها، وعيب الانحراف أو التعسف في استعمال السلطة على الوجه المبين قانوناً" (عمرو، 2015، الصفحات 181-182).

وبما أن القرار الإداري السلبي يفتقر إلى مظهر خارجي يُفصح عن مبرراته، مما يصعب على الطاعن معرفة الأسباب الحقيقية للرفض أو الامتناع، فإن عيب مخالفة القانون يبرز كأحد أقوى الأسانيد للطعن عليه؛ فالإدارة بامتناعها هذا تكون قد خالفت واجباً قانونياً يلزمها بإصدار القرار متى تحققت شروطه الواقعية والقانونية، علاوةً على ذلك، يمتلك قاضي الموضوع سلطة تقديرية تتيح له إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب امتناعها، وذلك لتمكين القضاء من بسط رقابته والتحقق من مدى مشروعية هذا الموقف السلبي وما إذا كان قائماً على مبررات قانونية سليمة أم لا (الشمري، 2013، صفحة 121).

الفرع الثالث: مراعاة المدة القانونية للسحب

يشترط في القضاء الإداري الفلسطيني والمقارن أن يتم سحب القرار الإداري خلال مدة معينة ومقررة بالقانون تتمكن من خلالها الإدارة من سحب قراراتها المعيبة خلال مدة الطعن القضائي، وهذا هو الأصل، والذي يرد عليه بعض الاستثناءات التي تتيح للإدارة سحب قراراتها في أي وقت دون أن تتقيد بميعاد محدد (عبة، 2014، صفحة 40).

وبالرغم من أهمية شرط مراعاة مدة قانونية معينة لسحب القرار الإداري، إلا أن الفقه الإداري الفرنسي كان قد اختلف في تحديد هذه المدة، بين من يرى أن الإدارة هي التي تتقيد في سحب قراراتها بميعاد، ومنهم من يرى أن للإدارة الحق في سحب قراراتها دون التقيد بمدة معينة للسحب (عبة، 2014، صفحة 40).

أما بالنسبة للاتجاه الأول، فيرى أن الإدارة يجب أن تتقيد بميعاد الطعن القضائي (60 يوماً) لسحب قراراتها غير المشروعة؛ فبفوات هذه المدة، يكتسب القرار "حصانة" تمنع سحبه حمايةً لاستقرار المراكز القانونية (خاطر، 2007، صفحة 131)، (شريف يوسف حلمي خاطر، ص131)، في حين يعتقد الاتجاه الثاني بجواز سحب القرار غير المشروع في أي وقت دون التقيد بميعاد محدد، منطلقاً من قاعدة أن "القرار الباطل لا يرتب حقاً"، وبالتالي لا يقيد الإدارة التي تملك الرجوع عنه متى شاءت، وهو ما يجعل الأصل جواز الرجوع في القرارات الادارية الفردية الباطلة بأي وقت، وعدم الرجوع هو الاستثناء، وفي هذا لا شك قلب وتغيير للأوضاع القانونية (جمال الدين، 2004، صفحة 633).

وفيما يتعلق بمدة السحب في القانون الفلسطيني، فإنه وبالرغم من أن مبدأ المشروعية يمنح الإدارة سلطة سحب قراراتها المعيبة، إلا أن خطورة هذه السلطة وتأثيرها المباشر على المراكز القانونية للأفراد استوجبت تقييدها زمنياً بذات ميعاد الطعن بالإلغاء، وقد حسم القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية في فلسطين هذا الميعاد في المادة (23) منه، حيث حدده بستين يوماً تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري الفردي، أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة إلكترونية معتمدة قانوناً، وبناءً عليه فإن انقضاء هذه المدة (60 يوماً) دون ممارسة سلطة السحب يؤدي إلى تحصين القرار الإداري حتى وإن كان معيباً، وذلك تماشياً مع فلسفة المشرع في تحقيق التوازن بين مقتضيات المشروعية وضمان استقرار المراكز القانونية للمواطنين (القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية في فلسطين).

ويتضح أن موقف المشرع الفلسطيني جاء متناغماً مع النهج الذي سار عليه المشرع المصري في المادة (24) من (قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972)، والمشرع الأردني في المادة (12/أ) من (قانون محكمة العدل الأردنية وتعديلاته رقم 12 لسنة 1992م)؛ حيث أجمعت

هذه التشريعات على تحديد ميعاد الطعن القضائي بستين يوماً. ويرتكز هذا التوجه التشريعي على اعتبار هذه المدة "فترة كافية ومعقولة" يكتسب القرار الإداري بعدها حصانة قانونية تمنع سحبه أو إلغاءه، وذلك لتحقيق غايتين أساسيتين (جمال الدين، 2004، صفحة 243):

ح- حماية الأفراد: منح المتضرر من القرار فرصة زمنية كافية للطعن فيه أمام القضاء.

خ- استقرار المراكز القانونية: ضمان عدم بقاء الحقوق والمراكز الناشئة عن القرار مهددة بالتغيير أو الإلغاء إلى ما لا نهاية، مما يمنحها استقراراً يحميها من تدخل الإدارة اللاحق بالسحب.

وتجسيداً لهذا المبدأ، سار القضاء الإداري الفلسطيني على ذات النهج، حيث أكدت محكمة العدل العليا في أحكامها (مثل الحكم رقم 2010/531 والحكم رقم 2010/575) على بطلان القرارات الصادرة عن الإدارة بسحب قرارات سابقة بعد فوات الميعاد القانوني. وقد عللت المحكمة ذلك بأن القرار الطعين الذي أصدره مجلس الوزراء بتاريخ 2010/06/10 قد جاء مخالفاً للقانون، كونه صدر بعد انقضاء مدة الستين يوماً المقررة للسحب (وهي مدة الطعن القضائي). كما لم تأخذ المحكمة بدفع النيابة العامة بأن القرار كان مجرد سحب لقرار لاحق، بل اعتبرت أن العبرة بالقرار الأصلي الصادر في 2010/02/08، وما تلاه من قرارات هي "قرارات توكيدية" لا تفتح ميعاداً جديداً للسحب، مما يعني أن فوات الستين يوماً على القرار الأصلي قد حصّنه من أي تدخل لاحق للإدارة، وذلك صوناً لمبدأ المشروعية واستقرار الاستحقاقات القانونية والدستورية كإجراء الانتخابات (محكمة العدل العليا الفلسطينية، الحكم رقم 531 لسنة 2010) (محكمة العدل العليا الفلسطينية، الحكم رقم 575 لسنة 2010).

وهو ذات الاتجاه الذي سارت عليه المحكمة الإدارية الأردنية بقولها "وحيث أن القرار الاداري كأصل عام لا يجوز سحبه الا خلال ستين يوما منذ صدوره إذا كان قرارا تنظيميا او العلم به من

قبل صاحب الشأن إذا كان قرارا فرديا إذا كان القرار معيباً" (المحكمة الإدارية الأردنية، الحكم رقم 503 لسنة 2022). وقولها أيضاً "وحيث ان المستدعى ضده (مجلس عمداء جامعة ال البيت) قام بسحب القرار رقم (2021/2020/291) تاريخ 2021/5/24 بما ترتب عليه من حقوق مكتسبة وان هذا السحب جاء من خلال اصداره القرار الطعين رقم (2021/2020/443) تاريخ 2021/9/6 فان هذا السحب يغدو مخالفا لما استقر عليه قضاء هذه المحكمة من أنه لا يجوز السحب بعد ستين يوما من صدوره حتى لو كان باطلاً، فتكون اسباب الطعن واردة على القرار الطعين لعدم جواز سحبه بعد 102 يوم من صدور القرار المسحوب، الأمر الذي يستوجب معه الغاء الطعين" (المحكمة الإدارية الأردنية، الحكم رقم 499 لسنة 2021).

واستثناءً على ما سبق، فإنه يجوز للإدارة الخروج عن الأصل الذي يقضي بعدم جواز سحب القرارات الإدارية بعد فوات المدة المقررة للسحب، حيث يجوز للإدارة سحب قراراتها بعد انقضاء ميعاد الطعن في بعض الحالات الاستثنائية، وهي:

أولاً: انعدام القرار الإداري

القرارات المنعدمة هي قرارات إدارية تفتقد إلى مقوماتها الأساسية وتتجرّد من كيانها القانوني، وتعتبر هذه القرارات كأن لم تكن منذ صدورها، لأنها تنطوي على عيوب خطيرة تشوهها بشكل جذري، فهي لا تترتب عليها أي آثار قانونية، بغض النظر عن المدة التي مضت على صدورها، ولا تكتسب أي حصانة بمرور الزمن، ولذلك، يجوز سحبها أو إلغاؤها في أي وقت دون التقيد بمواعيد الطعن القضائي، وقد استقر القضاء والفقه المصري والفرنسي على هذا المبدأ (خاطر، 2007، صفحة 150). كذلك فقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية على جواز سحب القرار المنعدم في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين، حيث قضت بأن "القرار المطعون فيه بعدم الاختصاص الجسيم

يعتبر قراراً منعدماً لا يتقيد الطعن فيه بميعاد معين" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2006/4).

ثانياً: قيام القرار الإداري على غش أو تدليس

ويُعتبر الغش والتدليس من عيوب الإرادة التي تؤثر على صحة القرارات الإدارية، فإذا صدر قرار إداري نتيجة غش أو خداع من قِبَل صاحب المصلحة، فإنه يُعد باطلاً، ولا يمكن تحصين هذا القرار المعيب، حتى لو استدعت الضرورات العملية ذلك، ولا يجوز الاحتجاج بحسن نية المستفيد من القرار، أما إذا كان سوء النية من المستفيد هو الدافع للإدارة لإصدار القرار المعيب بالغش أو التدليس، فإن هذا المستفيد لا يستحق الحماية، وهذا يطبق القاعدة المستقرة في الفقه القانوني التي تنص على أن "الغش يفسد كل شيء (الطماوي، 1976، صفحة 880).

وأرست محكمة العدل العليا الفلسطينية استثناءً جوهرياً على قاعدة التقيد بميعاد الستين يوماً لسحب القرارات الإدارية، حيث قررت في حكمها الصادر في الدعوى رقم (2008/159) جواز سحب القرارات الإدارية غير المشروعة الناتجة عن الغش أو التدليس دون التقيد بأي ميعاد زمني. وقد استندت المحكمة في ذلك إلى علة قانونية قوامها أن الحقوق التي تُنتزع عن طريق التضليل لا تستحق الحماية القانونية؛ إذ إن فكرة الغش تتنافى تماماً مع مفهوم "الحقوق المكتسبة". وبناءً عليه فإن القرار المشوب بالتدليس لا يكتسب أي حصانة بمرور الوقت، ويظل من حق الإدارة سحبه وإلغاء آثاره في أي وقت تكشف فيه زيف الأسس التي بني عليها، وذلك إعلاءً لمبدأ "الغش يفسد كل شيء" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2008/159).

ثالثاً: القرارات الإدارية المبنية على سلطة مقيدة

تُعرف السلطة المقيدة بأنها الحالة التي يُلزم فيها القانون الإدارة باتخاذ قرارات محددة مسبقًا، بحيث لا يكون لها أي دور في التقدير أو التأثير على مضمون هذه القرارات، وبعبارة أخرى، تكون الإدارة مُجبرة على ممارسة صلاحياتها واتخاذ قراراتها وفقًا للنص والشكل الذي يفرضه القانون بشكل مباشر، دون أي حرية في الاختيار، ويكون دورها مقتصراً على مجرد تقرير حالة أو حق معين يستمد قوته من القانون ذاته (أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، 2011، صفحة 287).

وفي ذلك يجيز مجلس الدولة المصري سحب القرارات الإدارية دون التقيد بمدة محددة، فإنه يميز بين نوعين من الاختصاصات التي تمارسها الإدارة، فإذا كان القرار صادراً في إطار اختصاص مقيد بالقانون، لا يترك للإدارة أي سلطة تقديرية، فإنه يحق لها سحب هذا القرار في أي وقت إذا اكتشفت خطأ في تطبيقه للقانون، وعلى النقيض من ذلك، إذا كان القرار صادراً بناءً على اختصاص تقديري يمنح الإدارة حرية في اتخاذ القرار، فإنه لا يجوز لها سحبه بعد فوات الميعاد المحدد قانوناً، حتى لو كان معيباً (حمادة، 2004، صفحة 65).

وتتمتع الإدارة بسلطتين في تسيير شؤونها: السلطة التقديرية والسلطة المقيدة، وتمنحها السلطة التقديرية حرية واسعة في إصدار القرارات المناسبة لعملها، إلا أنها ليست مطلقة. على النقيض منها، السلطة المقيدة هي تلك التي يفرضها القانون على الإدارة، ويجب عليها إصدار قراراتها وفقًا لشروط محددة مسبقًا دون أي حرية في التقدير، وفي هذه الحالة، يحق للإدارة أن تتراجع عن قراراتها دون التقيد بميعاد، أما فيما يخص السلطة التقديرية، فيجوز للإدارة أيضًا سحب القرارات التي أصدرتها إذا كانت معيبة (عبة، 2014، صفحة 49).

واستقر اجتهاد محكمة العدل العليا في فلسطين على جواز سحب القرارات الإدارية المعيبة في أي وقت ودون التقيد بأي ميعاد، طالما أن هذه القرارات قد صدرت بناءً على سلطة مقيدة، ويعود السبب في ذلك إلى أن هذه القرارات لا تقرر حقوقاً أو تُنشئ مراكز قانونية ثابتة (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2008/75) (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2002/74).

رابعاً: القرارات الكاشفة للحقوق

تعتبر القرارات الإدارية إما كاشفة للحقوق أو منشئة لها، وهذا التمييز له أثر مهم في سحبها. فالقرارات الكاشفة لا تُنشئ حقًا جديدًا، بل هي مجرد إقرار لحق موجود بالفعل بموجب القانون، ولذلك لا تتحصن من السحب بمرور الزمن. أما القرارات المنشئة للحقوق، والتي تصدر في إطار السلطة التقديرية للإدارة وتنشئ مراكز قانونية جديدة، فتكتسب حصانة ضد السحب بمجرد انقضاء الميعاد المحدد قانوناً، وقد تبنى القضاء الإداري المصري والأردني هذا المبدأ كسبب لعدم التقيد بمدة معينة لسحب بعض القرارات الإدارية (أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، 2005، صفحة 125).

واستقرت أحكام محكمة العدل العليا في فلسطين على أن القرارات الإدارية الكاشفة، التي تصدر بناءً على سلطة مقيدة، لا تُرتب آثاراً قانونية ولا تمنح حقوقاً جديدة للأفراد، وإنما هي فقط قرارات تُظهر حقاً موجوداً ومُسجلاً، وبناءً على ذلك، يجوز للإدارة سحب هذه القرارات في أي وقت ودون الالتزام بمواعيد الطعن القضائي، وأكدت المحكمة أن القرارات الكاشفة هي التي لا تنشئ مركزًا قانونيًا جديدًا، بل تُقرر حالة قائمة بالفعل، أو تكشف عن مركز قانوني موجود مسبقًا، ومثال ذلك هو القرار الصادر بفصل موظف؛ حيث قضت المحكمة بأن "القرار الذي يصدر عن الإدارة بإنهاء

خدمة الموظف لا ينشئ بذاته مركزًا قانونيًا جديدًا، بل هو إجراء تنفيذي لمقتضى حكم جنائي صادر ضد الموظف في جريمة مخلة بالشرف. فالإدارة لا تملك سلطة تقديرية في هذه الحالة، بل هي مُلزمة بتنفيذ ما فرضه القانون من عقوبة" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2008/98).

خامساً: القرارات الإدارية التي لم تنشر أو لم تعلن

يُعتبر القرار الإداري نافذاً في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره، إلا أنه لا يصبح ساري المفعول تجاه الأفراد إلا بعد إعلامهم به بالطرق القانونية المحددة، وبناءً على ذلك، يحق للإدارة أن تسحب قراراتها التي لم يتم نشرها أو إعلانها للمستفيدين في أي وقت. ومن باب أولى، يمكنها سحب القرارات المعيبة التي لم يتم إعلام الأفراد بها (راضي، 2005، صفحة 415).

الفرع الرابع: أن تكون الجهة الإدارية الساحبة للقرار مختصة بذلك

لكي تكون عملية سحب القرارات الإدارية صحيحة ومشروعة، يجب أن تتم من خلال السلطات الإدارية المختصة في الإدارة العامة للدولة والسلطات الإدارية صاحبة الولاية، وهذه السلطات هي المسؤولة عن سحب القرارات وفقاً للأصول والمبادئ القانونية والعلمية، وهي مصدرة للقرارات الإدارية. كما تتدرج السلطات الإدارية الرئاسية في الهيكل الإداري للدولة، وتمارس سلطتها على الموظفين العاملين التابعين لها، وعليه، فإن السلطات الإدارية ذات الولاية والسلطات الرئاسية هي التي تتمتع بالحق في سحب القرارات الإدارية غير المشروعة خلال المدة الزمنية المقررة قانوناً (عوابدي، 2009، الصفحات 170-172).

وتكون الجهة الإدارية مختصة بسحب القرار الإداري إذا ما أصدرت هذا القرار أو للسلطة الرئاسية لجهة إصدار القرار، وتمارس هذه الجهة اختصاصها من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلم

مقدم من صاحب الشأن لمن أصدر القرار أو للسلطة الرئاسية له (بوشناق و بركي، 2018، صفحة 42)، ويعتبر تحديد السلطة التي تملك حق سحب القرارات الإدارية شرط مهم لسلامة اجراء السحب، وذلك ما يتطلب التفرقة بين نوعين من القرارات: القرارات الإدارية النهائية والقرارات التي حدد لها المشرع طريقاً خاصاً للتظلم منها.

وفي القرارات الإدارية النهائية، إن من يملك سلطة إصدار القرار الإداري هو ذاته من يملك سلطة سحبه ضمن إطار الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، لتجنب الوقوف في عدم المشروعية، بل أكثر من ذلك، تمتد صلاحيات واختصاصات السلطة الإدارية لسحب قراراتها السليمة، مثل قرارات الفصل من الخدمة، أو لكون هذا السحب لا يرتب مساساً بالحقوق المكتسبة بموجب القرار محل السحب (خليفة، 2008، صفحة 315).

وعلى الرغم من أن حق السلطة في سحب القرارات الإدارية، فإنه ليس حقاً مطلقاً، وتوجد بعض القرارات التي لا تملك الإدارة الحق في سحبها، مثل قرارات لجان الجمارك ولجان تقدير الضرائب، فهذه القرارات لا يمكن الطعن فيها إلا من خلال القضاء، وفقاً للطريق الذي نظمه المشرّع (خليفة، 2008، صفحة 320).

ولا تملك الإدارة التي أصدرت القرار الحق في سحبه إذا نظم القانون طريقاً للتظلم أمام سلطة أعلى منها، فإذا لجأ الفرد إلى السلطة الرئاسية الأعلى، فإن السلطة الرئاسية الأدنى لا يحق لها التعرض للقرار أو سحبه، وذلك لأن القرار يصبح منسوباً إلى السلطة الأعلى، ولا يحق لسلطة دنيا أن تتعقب قرارات صادرة عن سلطات أعلى (بوشناق و بركي، 2018، صفحة 43).

أما بشأن حق السلطة الرئاسية لجهة إصدار القرار في سحبه، فإن هذه السلطة بوسعها سحب هذا القرار في حالة عدم مشروعيته، وذلك بما لها من حق الرقابة والإشراف والتوجيه على

الجهات المرؤوسة لها، وذلك في حالة تقاعس تلك الجهات عن سحب قراراتها غير المشروعة (بوشناق و بركي، 2018، صفحة 44).

ويقتصر حق السلطات الرئاسية في سحب القرارات على تلك الصادرة عن الجهات المرؤوسة التي تخضع لرقابتها، أما القرارات التي لا تخضع لإشراف السلطة الرئاسية، فلا يحق لها سحبها، فالحق في السحب يقتصر على السلطة التي أصدرت القرار دون غيرها، لأن السلطة الرئاسية التي لا تملك حق الرقابة على هذه القرارات لا يكون لها الحق في سحبها (خليفة، 2008، صفحة 317).

ويجب عدم الخلط بين السلطة الرئاسية والسلطة المركزية، حيث إن السلطة المركزية ليست لها سلطة رئاسية على الهيئات اللامركزية، وبالتالي، لا تملك السلطة المركزية الحق في سحب قرار صادر عن هيئة لا مركزية تابعة لها. حيث إن دور السلطة المركزية يقتصر على التصديق على القرار دون أن يتجاوز ذلك إلى سحبه، حتى وإن كان غير مشروع. فبمجرد تصديقها على القرار، فإن ولايتها تنتهي، ولا يجوز لها إعادة النظر فيه مرة أخرى (خليفة، 2008، صفحة 320).

وبرأي الباحث، فإنه لا يجوز التوسع كثيراً في شروط سحب القرارات الإدارية، والاكتفاء بما قضت به محكمة العدل العليا الفلسطينية عندما أكدت على أن "قرار الرفض الضمني لا يقوم الا بتوافر امرين اولهما :عدم اصدار الادارة للقرار إذا كان يترتب عليها اصداره بمقتضى التشريعات والقوانين والانظمة والاجراءات المعمول بها وثانيهما: مرور ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً للإدارة لإصدار قرارها وذلك عملاً بالمادة 1/284 من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية لسنة2001" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2014/247)، وعليه لكي تكون الإدارة محقة في سحبها للقرار الإداري يجب أن يكون غير مشتمل على إحدى الشرطين السابقين الوارد ذكرها في القرار السابق.

المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة على سحب القرار الإداري

في بعض الأحيان يتولد عن القرارات الإدارية آثار وحقوق ومزايا للأفراد، وخصوصاً فيما يتعلق في إنهاء خدمة الموظفين؛ وعلة ذلك أن هذه القرارات ترتب آثاراً مباشرة في مواجهة زملاء الموظف الذي تصدر في شأنه، ولهذا فإنها تعتبر مولدة حقوقا في مواجهتهم. ومعنى هذا عدم جواز سحب القرارات إذا أجيز سحبها بأثر رجعي يكون له آثار عكسية على حقوق الموظف الذي صدرت في مواجهته. وتطبيقاً لهذا المبدأ في القضاء الإداري المقارن، ذهب مجلس الدولة الفرنسي في قضائه إلى أن قرار المجلس الإقليمي برفض التصديق على مداولة المجلس البلدي (التي كانت تقضي بإلغاء وظائف معينة) يُعد قراراً منشئاً لحقوق ومزايا مكتسبة للموظفين المعنيين؛ إذ إن هذا الرفض يثبّت أوضاعهم الوظيفية ويحميها. وبناءً عليه اعتبر المجلس أن قرار الرفض بمجرد صدوره وتحصنه، يمنع الإدارة من العودة عنه لاحقاً؛ فالتصديق المتأخر من قبل الإدارة لا يملك القوة القانونية لسحب "قرار الرفض السابق" الذي اكتسب صفة النهائية، وذلك صوناً للحقوق الاستقرارية التي ترتبت للموظفين بموجب ذلك الرفض الأولي (العنزي، 2012، صفحة 25).

ويتمثل الأثر الجوهري لسحب القرار الإداري في إعدامه كلياً، حيث يُعتبر القرار المسحوب كأن لم يكن من تاريخ صدوره، وهو ما يتطابق مع الأثر الناتج عن الإلغاء القضائي. هذا "المحو القانوني" يترتب عليه نوعان من الآثار (العتيبي، 2013، الصفحات 48-49):

د- إعادة الحال إلى ما كانت عليه: وهو الالتزام الملقى على عاتق الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات التنفيذية التي تضمن محو آثار القرار القديم في الماضي والمستقبل.

ذ- تطبيقات عملية (الآثار الإيجابية والسلبية): إذا سحبت الإدارة قراراً بإحالة موظف إلى المعاش، فلا يقتصر الأمر على مجرد "إلغاء الورقة"، بل يمتد ليشمل واجبات إيجابية مثل: إعادة الموظف

إلى عمله بقرار جديد، وصرف كافة مستحقاته المالية عن فترة الانقطاع، ومنحه الدرجة الوظيفية والترقيات التي كان سيحصل عليها لولا صدور القرار المعيب.

وبذلك، يتم تجريد القرار المسحوب من أي قيمة قانونية، وتتم تصفية كافة تبعاته الواقعية والمالية بأثر رجعي شامل.

أما فيما يتعلق بالآثار السلبية لسحب القرار الإداري، فيُقصد بها التصفية الشاملة لكافة المراكز القانونية والمزايا التي ترتبت على القرار المسحوب منذ لحظة صدوره، بحيث يُجرد من أي قوة قانونية بأثر رجعي. وتظهر هذه الآثار بوضوح في حالة سحب قرار "الترقية"؛ حيث يؤدي السحب إلى (جبريل، 1996، صفحة 123):

أ- زوال الصفة الوظيفية: فقدان الموظف للدرجة التي رُقي إليها فوراً.

ب- العودة للوضع السابق: ارتداد المركز القانوني للموظف إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المعيب.

ت- استرداد المكتسبات المالية: التزام الموظف برد كافة الفروقات المالية والمبالغ التي صرفها نتيجة تلك الترقية، باعتبارها مبالغ قُبضت دون وجه حق قانوني.

وبذلك، يعمل الأثر السلبي على "تطهير" الملف الوظيفي من كل ما اتصل بالقرار الباطل، لضمان عدم بقاء أي أثر مادي أو معنوي له في سجلات الإدارة.

تقوم المسؤولية التقصيرية للإدارة عن قراراتها على ركيزة جوهرية استقرت في أحكام القضاء الإداري، وهي اقتران القرار بعيب عدم المشروعية الذي يمثّل الخطأ الموجب للتعويض؛ وبناءً عليه فإن قيام مسؤولية الإدارة عن قرارات السحب المعيبة يستلزم اجتماع أركان ثلاثة: أولها ثبوت الخطأ المتمثل في شق القرار بعيب قانوني أو أكثر، وثانيها تحقق ضرر فعلي واقع بصاحب الشأن، وأخيراً

توافر رابطة السببية المباشرة التي تؤكد أن هذا الضرر قد نشأ تحديداً نتيجة لقرار السحب الخاطئ، أما إذا كان قرار السحب سليماً ومطابقاً للقانون قلا يترتب على الإدارة أية مسؤولية قانونية ناتجة عن هذا القرار أو عن أي أضرار قد تلحق بالأفراد نتيجة ذلك القرار (عبد الحميد، 2014، الصفحات 511-512).

والقاعدة العامة أن للإدارة الحرية في التراجع عن القرار السلبي بالرفض "الرفض الضمني" في أي وقت ولأي سبب، ومع ذلك، فأن القول بأن هذه الطائفة من القرارات تولد حقوقا ينطوي على بعض المبالغة، سيما وأنه لا يمكن أنكار تأثيرها في التنظيم القانوني. كما أن القول بأن هذه القرارات لا تولد حقوقا في جميع الأحوال يمثل تهديدا أو إهدارا لحقوق الغير الذين تكون لهم مصلحة في الإلغاء على القرار الضمني بالرفض في الكثير من الأحيان (اسبايطي، 2014، صفحة 72).

ومن أمثلة القرارات التي يمكن أن تولد حقوقا للغير، تلك المتعلقة بالموظفين الذين يخضعون لنظام موحد، حيث يمكن أن يولد قرارا ضمنيا بالرفض لأحد الموظفين حقا لزملائه، وعندئذ يمتنع على الإدارة سحب القرار، وكذلك الأمر بالنسبة لسكوت الإدارة إزاء طلبات الترخيص بالتصريح لأسباب اقتصادية، حيث يكون الرفض الضمني للترخيص مولدا لحقوق لفائدة رب العمل (اسبايطي، 2014، صفحة 72).

ومن المبادئ المستقرة في القانون أنه إذا اكتسب الأفراد حقوقًا أو مراكز قانونية في ظل نظام قانوني معين، فلا يجوز المساس بهذه الحقوق أو تعديلها بأثر رجعي. ولهذا السبب، إذا تحقق للفرد مركز قانوني نتيجة لقرار إداري، فلا يجوز المساس بهذا المركز إلا بنص قانوني صريح. وتأكيدًا لذلك، طبق القضاء الإداري الفلسطيني قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية التي منحت حقوقًا مكتسبة أو مراكز قانونية ثابتة، فقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأنه لا يجوز المساس بالمراكز

القانونية المكتسبة بأسباب صحيحة إلا إذا وُجد قانون ينص صراحةً على الأثر الرجعي. كما أكدت المحكمة على عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة بشكل مطلق، حتى وإن جرى تعديل القوانين والأنظمة ذات الصلة (المفرجي، 2012، صفحة 7).

الفصل الثاني: التعويض عن سحب القرارات الإدارية

إن قيام الإدارة بإصدار قرارات إدارية غير مشروعة أو منعدمة هو إجراء يترتب عليه إضرار بالأفراد، فالقرار الإداري غير المشروع أو المنعدم يمثل صورة الخطأ في دعوى المسؤولية الإدارية، والتي تقوم على أساس مبدأ احترام الحقوق المكتسبة، وأن كل تصرف مادي أو قانوني تقوم به الإدارة، ويلحق الأضرار بالغير فهو ضرر مستحق للتعويض (بوساحة و بوشمال، 2024، صفحة 53)، ومن بين تلك التصرفات سحب الإدارة لقراراتها غير المشروعة أو المنعدمة كسبب لقيام دعوى المسؤولية الإدارية، وهذا الأمر ينطبق على القرارات غير المشروعة أو المنعدمة، ولكن ماذا بشأن القرارات الإدارية المشروعة، فهل يجوز قيام دعوى التعويض عن سحبها من قبل الإدارة؟

إن الإجابة على هذا التساؤل يتطلب من الباحث بدايةً التعرض لموضوع التعويض عن قرارات السحب المشروعة للقرار الاداري **(المبحث الأول)**، ومن ثم بحث موضوع التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة والمنعدمة **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: التعويض عن قرارات السحب المشروعة

إن اجراء سحب القرار الإداري يكون مشروعاً إذا ما استوفى الشروط القانونية للسحب، والتي تحدثنا عنها في الفصل الأول من هذه الدراسة، والمتمثلة في عدم مشروعية القرار الإداري، وأن هذا القرار يستند إلى عيب أو أكثر من عيوب القرار الإداري الموضوعية، ومراعاة المدة القانونية للسحب، وأن تكون الجهة الإدارية الساحبة للقرار مختصة بذلك، وعليه فإن المبدأ العام ينص على أن قرارات السحب المشروعة تكون متعلقة بالقرارات الإدارية غير المشروعة أو المنعدمة، أما في حالة سحب القرارات الصحيحة والمشروعة فإننا نكون أمام قرار سحب غير مشروع.

ولكن ماذا لو كان قرار سحب القرار الإداري المشروع سليم من الناحية القانونية وملتزماً بالضوابط والشروط القانونية لسحب القرار المشروع، فهل يمكن للمتضرر من هذا القرار أن يحصل على التعويض في ظل عدم ارتكاب الإدارة لأي خطأ في اجراءها بسحب القرار الإداري المشروع بصورة قانونية؟

يترتب على قرارات السحب المشروعة إمكانية مطالبة الإدارة صاحبة الاختصاص بالسحب بالتعويض أمام المحكمة الإدارية المختصة، بشرط توافر مجموعة من الشروط والضوابط، أهمها توافر أركان دعوى التعويض المتمثلة في المسؤولية الإدارية وأهمها ركن الضرر الناتج عن سحب القرار غير المشروع أو المنعدم، وكذلك توافر الصفة والمصلحة لدى المدعي (عواد، 2025، صفحة 9)،

وحيث أن قرار السحب المشروع قد يترتب عليه ضرراً لصاحب الشأن، وأن هذا الضرر كان متوقعاً والنتيجة المترتبة على ذلك أيضاً متوقعة (الخليفات، 1999، صفحة 94)، فقد ظهرت اتجاهات ونظريات فقهية تجيز قيام المسؤولية الإدارية في ظل عدم وجود خطأ مرتكب من قبل الإدارة، وإنما على أساس الضرر الواقع بالمستدعي، وذلك ما يتطلب من الباحث الوقوف عند أسس وضوابط التعويض عن قرارات السحب المشروعة للقرار الإداري (سحب القرار الإداري غير المشروع والمنعدم) **(المطلب الأول)**، ومن ثم بيان موقف القانون الفلسطيني والمقارن من هذه الدعوى **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: أسس وضوابط التعويض عن قرارات السحب المشروعة

كانت المسؤولية الإدارية في الماضي تقتصر على التعويض عن الأضرار الناتجة فقط عن قرار غير مشروع، يتضمن خطأً يمكن نسبته إلى الإدارة، ولكن مع تطور الفكر الإداري والقانوني، توسع نطاق هذه المسؤولية لتشمل حالات يتعين فيها على الإدارة مواجهة المسؤولية والتعويض عن الضرر، حتى في حالة اتخاذها قرارات مشروعة تماماً –كقرارات السحب المشروعة للقرار الإداري– دون ارتكاب أي خطأ من جانبها (المسؤولية بدون خطأ)، مما يوجب عليها تعويض المتضرر جبراً للضرر الذي لحق به (الناصري، 2018، صفحة 78).

ونشأت فكرة المسؤولية الإدارية بدون خطأ كامتداد لتطور فكرة الخطأ، وجاءت نتيجة لعدة عوامل، كان أبرزها تزايد الأنشطة الإدارية التي تحمل خطورة على الأفراد رغم كونها مشروعة، ونتيجة لذلك، أقر الفقه القانوني بضرورة قيام المسؤولية الإدارية عن القرارات المشروعة التي تصدرها الإدارة، حتى في غياب ركن الخطأ، وقد استند هذا التطور إلى أن زيادة مخاطر العمل الإداري تجعل من الصعب على المتضرر في كثير من الأحيان إثبات خطأ الإدارة، وبالتالي كان إقرار هذا النوع من المسؤولية ضروريًا لتمكينه من المطالبة بالتعويض عن الضرر (يعقوب، 2012، الصفحات 86–87).

وفي ضوء ما سبق، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، **(الفرع الأول)** يبين فيه الباحث الأسس النظرية للتعويض عن قرارات السحب المشروعة للقرار الإداري، وأما **(الفرع الثاني)** فسيتم الحديث فيه عن شروط هذا التعويض في ضوء ضوابط قيام المسؤولية الإدارية عن قرارات السحب المشروعة للقرار الإداري.

الفرع الأول: الأسس النظرية للتعويض عن قرارات السحب المشروعة

يؤكد فقهاء القانون على محورية نظام المسؤولية الإدارية باعتباره السياج الواقي والضمانة الجوهرية لحماية حقوق الأفراد في مواجهة سلطة الإدارة؛ إذ تتبلور هذه المسؤولية في أصلها الفقهي حول ركيزة (الخطأ المرفقي)، والمتمثل في انحراف مسلك الإدارة عن الجادة القانونية، مما يترتب عليه إلحاق ضرر فعلي بمراكز الأفراد، وهو ما يستوجب تفعيل آليات المحاسبة والتعويض لضمان التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وحقوق الأفراد، ويبرر ذلك طلب المضرور للتعويض، وهذا هو الأساس التقليدي للمسئولية في القانون العام والخاص، والذي ينعقد بتوافر ثلاثة أركان رئيسة هي: الخطأ، الضرر، وعلاقة السببية بينهما، غير أنه ونظراً لبعض الاعتبارات القانونية والعملية أرسى مجلس الدولة الفرنسي نظرية (المسئولية في حالة انعدام الخطأ) وتنعقد هذه المسئولية خلافا للمسئولية على أساس الخطأ بتوافر ركنين فقط، هما الضرر وعلاقة السببية بينه وبين نشاط الإدارة المشروع، وإلى جانب المسؤولية القائمة على الخطأ، يستند هذا النظام القانوني إلى نظرية (المخاطر) أو مبدأ (المساواة أمام الأعباء العامة)؛ حيث يتقرر وجوب توزيع كلفة الأضرار الناشئة عن نشاط الإدارة على كاهل الجماعة بأسرها، طالما أن ذلك النشاط قد استهدف تحقيق الصالح العام، ومع ذلك، تظل هذه المسؤولية ذات طبيعة استثنائية، إذ لا يُصار إليها إلا بصفة تكميلية لسد الفراغ الذي قد تتركه قواعد المسؤولية التقليدية القائمة على الخطأ، لضمان عدم إهدار حقوق الأفراد عند تعذر إثبات التقصير الإداري (يعقوب، 2012، صفحة 102).

ولذلك يؤسس التعويض عن سحب القرارات الإدارية المشروعة في ضوء نظريتين أساسيتين، نظرية المخاطر أو قيام المسؤولية الإدارية بدون خطأ – على أساس الضرر، ونظرية المساواة أمام الأعباء العامة، وذلك ما سيتم الحديث عنه كما يلي:

أولاً: نظرية المخاطر (قيام المسؤولية الإدارية بدون خطأ – على أساس الضرر)

كرّس مجلس الدولة الفرنسي (نظرية المخاطر) أو (تحمل التبعة) كصورة متميزة للمسؤولية الإدارية الموضوعية، وهي مسؤولية تتحقق بمجرد توافر ركنين أساسيين هما: الضرر وعلاقة السببية، دون حاجة لإثبات الخطأ في جانب الإدارة (القيسي، 1999، صفحة 256)، فبموجب هذه النظرية، تلتزم الإدارة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن أعمالها المشروعة طالما ثبتت الرابطة السببية بين نشاطها والضرر الواقع، استناداً إلى المبادئ الكلية المستمدة من فكرة (الغنم بالغرم) ومبدأ (المساواة أمام التكاليف العامة)؛ وهو ما يضمن توزيع الأعباء الناتجة عن المصلحة العامة على المجتمع ككل بدلاً من ترك الفرد يتحملها وحده (الطماوي، القضاء الإداري: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام: دراسة مقارنة، 2003، صفحة 206).

وذهب الفقه الإداري إلى تأسيس المسؤولية الإدارية على أساس الضرر بناءً على مجموعة من الاعتبارات، وهي (شطناوي، 2008، صفحة 245):

أ- مبدأ الغُنم بالغُرم: يقوم هذا المبدأ على أن الجماعة التي تنتفع بالفوائد والمنافع الناتجة عن أعمال الإدارة العامة يجب أن تتحمل في المقابل تعويض الأضرار التي قد تلحق بالغير نتيجة هذه الأعمال، فالمغانم لا بد أن يقابلها غُرم، يتمثل في التعويض الذي تلتزم الدولة بأدائه من الخزينة العامة، وهي بدورها تتكوّن من الضرائب والرسوم التي يدفعها أفراد المجتمع.

ب- مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء والتكاليف العامة: كرّست المواثيق الدولية والتشريعات الداخلية هذا المبدأ باعتباره مبدأً دستورياً، ومؤدّاه ألا يتحمل بعض الأفراد أعباءً خاصة أو إضافية دون غيرهم نتيجة الأعمال والأنشطة الإدارية التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة، غير أن الواقع قد يشهد تحمّل فئة محددة لأضرار دائمة أو مؤقتة ناجمة عن الأشغال أو المنشآت

العامة، مما يخلّ بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ومن ثمّ كان لزاماً أن يتحمل المجتمع ككل عبء تعويض هذه الأضرار، وهو ما يتحقق من خلال قيام الدولة بدفع التعويض من أموال الخزينة العامة المموّلة من الضرائب والرسوم.

ت- مبدأ التضامن الاجتماعي: أُقرّ هذا المبدأ صراحة لأول مرة في الدستور الفرنسي لعام 1946، كما دعا إليه الدين الإسلامي الحنيف، حيث نصت ديباجة الدستور على أن الأمة تُقرّ تضامن ومساواة جميع الفرنسيين أمام الأعباء الناجمة عن الكوارث الطبيعية، وانطلاقاً من ذلك، طالب الفقه الإداري بتوسيع نطاق هذا التضامن ليشمل الأضرار التي تنشأ عن ممارسة الإدارة لنشاطها وتلحق بأفراد المجتمع.

ث- مبادئ العدالة والإنصاف: تقتضي العدالة والإنصاف تعويض كل من يتعرض لضرر نتيجة نشاط ضار، ويُطبّق هذا المبدأ من باب أولى على نشاط الإدارة العامة متى ترتب عليه إضرار بأفراد المجتمع، فلا يستقيم عدلًا أن يتحمل فرد أو فئة محددة عبء تحقيق الصالح العام، في حين تعود ثماره ومنافعه على المجتمع بأسره.

وربط (قانون المخالفات المدنية رقم 36 لسنة 1944م) أساس المسؤولية بالضرر سواء كانت بخطأ أو بدون خطأ، فقد نصت المادة (3) من هذا القانون على "... يحق لكل من لحق به أذى أو ضرر بسبب مخالفة مدنية ارتكبت في فلسطين أن ينال النصفة العادلة".

ولكن يوجد رأي مخالف لبعض الفقه بأن الأمر استقر قديماً بموجب أحكام قانون المخالفات المدنية رقم 36 لسنة 1944م على ضرورة وجود ركن الخطأ لتقرير المسؤولية، وهذا باستثناء الحالات التي تتقرر فيها المسؤولية بنص القانون مباشرة وبدون خطأ، ويمكن التأكيد على هذه الحقيقة من خلال مسلك القضاء في أحكامه المختلفة، ومن خلال تعريف المخالفة المدنية والتي هي "كل فعل

باطل يخول الشخص المتضرر مطالبة الفاعل عن كل عطل وضرر، وفي نفس الوقت لا يشكل في حد ذاته إخلالاً بعقد، وهذا الأمر لا يتعدى الأشكال الثلاثة الآتية (أبو عمارة، 2002، صفحة 216):

أ- التعدي المباشر على حق قانوني يعود للغير.

ب- الإخلال بواجب عام إخلالاً يصيب أحد الأفراد بأذى.

ت- إيذاء أحد الأفراد بسبيل الإخلال بواجب خاص.

وإذا كانت أحكام القضاء في الدول المختلفة لم تستقر على مذهب واحد بشأن تقرير المسؤولية بدون خطأ، فإن التشريعات الخاصة في مختلف الدول ومنها فلسطين تقرر هذه المسؤولية بدون خطأ في مناسبات مختلفة، ومن الأمثلة على ذلك (أبو عمارة، 2002، صفحة 216):

أ- القوانين المتعلقة بإصابات العمل.

ب- القوانين المتعلقة بشأن التعويض عن أمراض المهنة.

ت- القوانين المتعلقة بشأن التعويض على ذوي الشهداء والمصابين والمفقودين بسبب الأعمال الحربية.

ث- القوانين المتعلقة بتعويض مصابي حوادث الطرق الذين لا يستطيعوا مطالبة المؤمن بالتعويض.

أما القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية الفلسطيني، فكما ذكرنا سابقاً بأن نص المادة (2/20) أقر بأن المسؤولية الإدارية في التعويض تقوم على الخطأ لا الضرر، بالرغم من ذكر المشرع الفلسطيني لعبارة "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات"، إلا أن التفسير الصحيح وفقاً لما ذهب إليه المشرع الفلسطيني هو القول بأن الخطأ هو الأساس الذي تقوم عليه مسؤولية الإدارة عن التعويض.

وعليه فإنه من الوهلة الأولى يتبين جواز قيام المسؤولية الإدارية بدون خطأ حسب القرار بقانون الفلسطيني، إلا أن ما اشترطته المادة 2/20 في نهايتها من ضرورة أن يكون طلب التعويض تم رفعه تبعاً لدعوى الإلغاء، وذلك ما يعني أنه يتوجب للتعويض الإداري أن يكون هناك قرار إداري غير مشروع، وذلك ما يتعارض مع جوهر التعويض في إطار المسؤولية الإدارية بدون خطأ، حيث أن هذه المسؤولية الإدارية تقوم على الضرر أي في حالة ما إذا كان فعل الإدارة مشروع مثل قرارات نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة.

وذلك يعتبر تناقض واضح من المشرع الفلسطيني في المادة (2/20) من أنه اعتبر أن أساس قيام التعويض الإداري والمسؤولية الإدارية هو الضرر، ومن ثم اشترط أن وجود دعوى الغاء، والتي لا تتحقق إلا في ظل وجود قرار إداري غير مشروع.

أما على صعيد القوانين المقارنة، فقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي قيام المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، إلى جانب صورتها التقليدية القائمة على أساس الخطأ، ويعود الأصل التاريخي لتطبيق هذه النظرية إلى حكم صادر عن مجلس الدولة الفرنسي عام 1895، غير أنّه لم يتوسع في إقرارها إلا في حالات استثنائية رأى فيها أن اشتراط ثبوت الخطأ يتعارض مع مقتضيات العدالة (الطماوي، القضاء الإداري: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام: دراسة مقارنة، 2003، صفحة 207).

وفي مصر، أقرت محكمة القضاء الإداري في بداياتها مسؤولية الإدارة دون خطأ في حالتين محددتين: الأولى تتعلق بفصل الموظف العام فصلاً مشروعاً، والثانية تتعلق بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، إلا أن الاتجاه العام في القضاء الإداري المصري لا يأخذ بمسؤولية الإدارة دون خطأ، بل إن المحاكم، في أحكامها الحديثة، قد تراجعت عن هذه الفكرة، حيث قضت المحكمة الإدارية

بأنه "مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية مشروطة بأن تكون قد صدرت معيبة، وأن يترتب عليها ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعية التصرف والضرر الذي لحق بالمضرور، فإذا تخلف أحد هذه الأركان، انتفت المسؤولية" (الجميلي، 1995، صفحة 479).

وفي فرنسا، يقرر مجلس الدولة الفرنسي في حال اختلاط الضرر المعنوي بالضرر المادي منح تعويض موحد يغطي كلا النوعين من الضرر، ومن الأمثلة البارزة على ذلك قضية Delpech بتاريخ 1911/1/3، حيث قضى مجلس الدولة بتعويض مدرس رفضت الإدارة تسليمه مفتاح سكنه لمدة خمسة أشهر، مما اضطره إلى السكن في مكان غير لائق، مما أسفر عن ضرر مادي أصابه في أثاثه وأغراضه الشخصية، فضلاً عن ضرر معنوي نتيجة للسكن في ظروف غير ملائمة (شطناوي، 2008، صفحة 286).

ولكن مجلس الدولة الفرنسي كان يعوّض عن الأضرار المعنوية فقط في حالة واحدة، وهي حالة الاعتداء على الحقوق الملكية الأدبية والفنية. ومن الأمثلة البارزة على ذلك حكمه الشهير في قضية Sudro، حيث قام أحد الفنانين بصنع تمثال ووهبه للبلدية لتضعه في ميدان عام. ولكن نتيجة لإهمال البلدية، تعرض التمثال للتلف، ثم اتخذت الإدارة قرارًا بشطبه. فقرر مجلس الدولة تعويض الفنان بمبلغ خمسة آلاف فرنك كتعويض عن الضرر المعنوي الناجم عن الاعتداء على حقه الفني (نصار، 1995، صفحة 291).

كما أقر مجلس الدولة الفرنسي بأن الاعتداء على السمعة والشهرة يشكل ضرراً معنوياً قابلاً للتعويض، ففي حكمه الصادر بتاريخ 1903/5/16، نظر في قضية أحد ضباط الصف الذي تم تنزيل رتبته لأسباب تمس شرفه دون وجه حق، ما أدى إلى قضاء باقي خدمته كجندي عادي، وقد رفع الضابط دعوى للمطالبة بالتعويض عن الضرر المعنوي الذي أصابه، ورغم أن مجلس الدولة

اعترف بوجود الضرر، إلا أنه رفض التعويض لأنه كان قد تم رد اعتبار الضابط مسبقاً، وفي حكم آخر بتاريخ 1936/2/21، قضى مجلس الدولة بتعويض رمزي قدره فرنك واحد فقط، في قضية رفعتها فتاة تم إيقافها بناءً على أمر رئيس المجلس البلدي للتحقيق معها بشأن ورود اسمها في قائمة المنحرفات، وقد حكم المجلس بالتعويض بعد اعترافه بوجود الضرر المعنوي (الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الثاني – قضاء التعويض: طرق الطعن في الأحكام، 1986، صفحة 463).

وبالختام تبين أن مسؤولية الإدارة بالتعويض تقوم على أساس الخطأ (النظرية الشخصية)، وليس على أساس الضرر (النظرية الموضوعية)، وذلك مُستفاد مما جاء بموقف التشريعات والقوانين المتعلقة بالمسؤولية والنافذة في فلسطين مثل قانون المخالفات المدنية والقانون الأساسي الفلسطيني، بالإضافة إلى ما ورد في القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية، وبالرغم من أن نظرية المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ هي النظرية الغالبة لدى الفقه إلا أنه لا يوجد معيار فقهي محدد لهذه النظرية، بالإضافة إلى أن المشرع الفلسطيني كان قد ربط هذه المسؤولية بدعوى الإلغاء، أي عدم جواز التقدم بدعوى التعويض لدى قضاء المحكمة الإدارية دون دعوى الإلغاء وفقاً لمبدأ (تبعية دعوى التعويض لدعوى الإلغاء)، مع أن التوجه الأفضل أن يتم تأسيس المسؤولية الإدارية على الأضرار وليس على الأخطاء، ذلك أن أساس التعويض هو الضرر وليس الخطأ، فلا مغزى من التعويض دون وجود ضرر، ويتماشى هذا الموقف مع ما أكد عليه القضاء التونسي.

ومع ذلك فإن تطبيق المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ لا يغني عن تطبيق نظرية المسؤولية بدون الخطأ أو على أساس المخاطر، بما يتطلب وضع ضوابط وقواعد تشريعية لنظرية المسؤولية بدون خطأ أو على أساس المخاطر، انسجاماً مع تطور القضاء الإداري، وبالإمكان

الاستفادة من تجارب الدول الأخرى في هذا الإطار، لا سيما التجربة التونسية بما يحقق الفائدة المرجوة، وخاصة في مسألة التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

ثانياً: نظرية المساواة أمام الأعباء العامة

تقوم مسؤولية الإدارة في هذه الحالة على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، حيث يتم تبريرها بفكرة ضرورة تحمل وتوزيع الضرر الناتج عن عمل الإدارة على المجتمع بأكمله، بدلاً من تحميله على فرد أو مجموعة بعينها، خاصة وأن عمل الإدارة يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للكافة (الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، 1976، صفحة 206). وعليه، فإن المساس بهذا المبدأ ينشئ التزامًا على عاتق الإدارة بتعويض الأضرار البالغة والجسيمة الناتجة عن تصرف مشروع صادر عنها، طالما أن الجمهور استفاد من هذا النشاط (راضي، 2005، صفحة 105). ومع ذلك فقد اشترط مجلس الدولة الفرنسي لتطبيق هذا التعويض أن يكون الضرر خاصاً واستثنائياً، مما يجعل التعويض في هذه الحالة استثناءً محدوداً (الناصري، 2018، صفحة 89).

وتُنشأ مسؤولية الإدارة بدون خطأ استنادًا إلى الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وذلك عندما تتخذ الإدارة قراراً إدارياً مشروعاً (عاماً أو فردياً) ينتج عنه ضرر لشخص أو لأشخاص معينين، ويستند هذا النوع من المسؤولية إلى ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه (الناصري، 2018، صفحة 104).

ويُقر مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة والتزامها بالتعويض في حالة تسبب قرار إداري (صادر باسم المصلحة العامة) بأضرار غير عادية تُصيب فرداً أو أفراداً معينين، ومن الحالات العديدة التي أرست هذا المبدأ حكم المجلس الصادر في 22 نوفمبر 1963، والذي يتعلق بقضية تنظيم السير في منطقة سياحية، ففي تلك القضية، أصدرت الإدارة قرارين لتنظيم السير وتخصيص

شارع لسير الخيل للسياح وآخر للمشاة، وقد طالب تاجر هدايا تذكارية يقع متجره في شارع الخيل بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به، حيث إن حركة السياح (المشاة) لم تعد تمر أمام متجره، وبالرغم من أن اللائحة الإدارية الصادرة كانت مشروعة قانونًا، إلا أن مجلس الدولة حكم للتاجر بالتعويض، مؤكدًا بذلك مسؤولية الإدارة عن الضرر الفردي وغير العادي الناتج عن قرارها المشروع (الجميلي، 1995، صفحة 474).

وأكد مجلس الدولة الفرنسي مجدداً اتجاهه في إقرار مسؤولية الإدارة عن الأضرار غير العادية بموجب حكمه الصادر في 13 مايو 1987، فقد قضى المجلس بتعويض صاحب مطعم مخصص لخدمة سائقي الشاحنات الثقيلة عن الأضرار التي لحقت به نتيجة قرار لائحي مشروع صادر من الإدارة، يقضي بمنع مرور تلك السيارات من القرية التي يقع المطعم على أطرافها، وبذلك أقر المجلس حق المتضرر في التعويض على الرغم من مشروعية قرار المنع، وذلك لأن الضرر الذي لحق بصاحب المطعم كان خاصًا وجسيمًا ولا يقع على عاتق الجمهور العام (الجميلي، 1995، صفحة 474).

وسار مجلس الدولة المصري على نهج إقرار مسؤولية الإدارة دون خطأ، كما تجلى في حكمه الصادر بتاريخ 11 مايو 1950. وتتلخص وقائع هذا الحكم في أن فيضان نهر النيل عام 1946 ارتفع بشكل خطير، مما استدعى الإدارة لاتخاذ إجراءات تقوية للجسور، نتج عنها تضرر وإغراق أراضٍ ومزروعات مجاورة، ورغم أن ملاك الأراضي طالبوا بالتعويض على أساس نظرية المخاطر، رفضت المحكمة ذلك ليس لعدم الأخذ بالنظرية، بل لعدم توافر شروط تطبيقها على غرار ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي، فالمحكمة، بعد إقرار مشروعية عمل الإدارة، أيدت حق المدعين في التعويض استنادًا إلى المبدأ الذي يقضي بوجوب تحمل الدولة للمخاطر الناجمة عن نشاطها الإداري

حتى لو لم يقع منها خطأ، ولكن لتطبيق هذا المبدأ استنادًا إلى الفقه والقضاء الفرنسي، اشترطت المحكمة توافر ثلاثة شروط أساسية للضرر في حالة التعويض بدون خطأ وهي: أن يكون الضرر ماديًا، وخاصًا، واستثنائيًا؛ وهو ما لا يتوفر في حالة الأضرار العادية المؤقتة والمتوقعة، كالتي تحدث بسبب طغيان المياه في مجرى النهر بشكل اعتيادي (الجميلي، 1995، صفحة 480).

الفرع الثاني: شروط المسؤولية الإدارية عن قرارات السحب المشروعة

بالإضافة إلى الشروط العامة اللازمة لتوفر الضرر كأساس للتعويض، تتطلب مسؤولية الإدارة عن قرارات السحب المشروعة للقرار الإداري الصادرة عنها توافر شروط إضافية خاصة، وسيتم تفصيل هذه الشروط فيما يلي بأن يكون الضرر الذي يطالب به المتضرر خاصاً به، وأن يكون هذا الضرر غير عادي أو استثنائي، لكي يوجب مسؤولية الإدارة عن التعويض عن قرارات السحب المشروعة للقرار الإداري، وذلك ما سيتم بحثه كما يلي:

أولاً: أن يكون الضرر خاصاً

يشترط لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن قرارات السحب المشروعة للقرار الإداري، في حالة الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، أن يتعدى الضرر صفة الخصوصية (أي يصيب أفرادًا معينين بذواتهم) ويُصيب الجماعة أيضاً (يوسف، 2017، صفحة 200)، وعليه، يجب أن يكون الضرر اللاحق بالفرد أو الأفراد المعنيين ضرراً خاصاً، بمعنى أن يكون مركزهم القانوني أو وضعهم جراء القرار مختلفاً عما يشاركهم فيه سائر المواطنين، وهذا التقدير لصفة الخصوصية متروك لتقدير القاضي وفقاً لظروف كل حالة (بطيخ، 2008، صفحة 183)، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقرارها بأن الضرر القابل للتعويض هو الذي تتوفر فيه الخصوصية، بحيث يكون

قد انصب على فرد معين بذاته أو على أفراد معينين بذواتهم، ويكون لهم "مركز خاص" جراء القرار الإداري (خليفة، 2008، صفحة 143).

ثانياً: أن يكون الضرر استثنائي أو غير عادي

يشترط في الضرر الموجب للتعويض ألا يكون من الأعباء التي يتحملها الفرد عادةً كجزء من مساهمته في الحياة اليومية أو كمقابل لانتفاعه بنشاط الإدارة. فالعادة قد تفرض على بعض الأفراد تحمل أعباء معينة دون تعويض، إلا أنه في حال تجاوزت هذه الأعباء الحد المعقول وفقًا للمجرى العادي للأمور، نكون أمام ضرر استثنائي غير عادي يمثل إخلالًا بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وهو ما يوجب تعويض المتضرر عنه، وتجدر الإشارة إلى أن التعويض عن القرارات المشروعة يتطلب تلازم الشرطين معاً، وهما: أن يكون الضرر خاصًا وأن يكون غير عادي أو استثنائي (بطيخ، 2008، صفحة 183).

المطلب الثاني: التعويض عن قرارات السحب المشروعة في النظام القانوني الفلسطيني والمُقارن

إن قرارات السحب المشروعة تتمثل في قيام الإدارة بالتراجع عن موقفها، وسحب قرارها الذي اتخذته، لإحدى سببين، الأول أن هذا القرار هو قرار غير مشروع، والسبب الثاني أن هذا القرار هو قرار مُنعدم، وذلك ما سيتم بحثه في هذا المطلب كما يلي:

الفرع الأول: التعويض عن قرارات السحب المشروعة إذا ما كان القرار المسحوب غير مشروع

أصدر المشرع الفلسطيني حديثاً القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م، والذي تضمن إنشاء هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، وتسمى المحاكم الإدارية، وتختص بالنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، وأي اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا القرار بقانون أو بموجب أي

قانون أخر (القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية في فلسطين، صفحة المادة الثانية).

وكان المشرع الفلسطيني قد بين اختصاصات المحاكم الإدارية الفلسطينية بموجب نص المادة (20) من القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م، والتي تضمنت توضيحاً للقرارات والإجراءات والطلبات التي تختص المحكمة الإدارية الفلسطينية بنظرها، وأهمها الغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن السلطات الإدارية، بالإضافة إلى اختصاص أخر متعلق بالنظر في طلبات التعويض المقدمة بالتبعية لدعوى الإلغاء من قبل أصحاب الشأن، وحتى يعتبر قرار الإدارة بسحب إحدى قرارتها الإدارية من قبيل هذه القرارات التي تقبل التعويض، لا بد أن يكون القرار محل السحب غير مشروع، أي مبني على خطأ من قبل الإدارة المصدرة له، وما يؤكد على ذلك ما ورد بنص الفقرة الثانية من المادة (20) من هذا القرار بقانون، والتي جاء فيها "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة، إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء".

وذلك ما معناه أن سحب القرار الإداري حتى يكون قابلاً للتعويض عنه أمام المحكمة الإدارية، لا بد بدايةً من الطعن بقرار السحب بالإلغاء، وذلك ما يتطلب أن يكون هذا القرار مبني على خطأ من قبل الجهة المصدرة له، وهذا الخطأ يظهر في صورتين: الأولى إذا كان القرار مشروع وأقدمت الجهة المصدرة له على سحبه دون التقيد بالضوابط والشروط القانونية لسحب القرارات المشروعة، ففي هذه الحالة يكون محلاً للطعن وعرضةً للإلغاء ويجوز المطالبة بالتعويض المترتب عليه، وأما الصورة الثانية، فتتمثل في كون القرار المسحوب غير مشروع، وبالتالي يكون عرضةً للإلغاء أيضاً، ويجوز التعويض عنه.

أما إذا ما كان القرار الإداري المسحوب مشروع وتم سحبه من قبل الإدارة بصورة قانونية، فلا مجال للحديث عن التعويض عنه أمام المحكمة الإدارية الفلسطينية، لأنه يخرج من طائفة القرارات الإدارية النهائية التي تكون قابلة للطعن بالإلغاء، والمنصوص عليها ضمن الفقرة الأولى من المادة (20) من ذات القرار بقانون، وباختصار يمكن القول إن التعويض عن سحب القرارات الإدارية يستلزم بالبداية أن تحكم المحكمة بقبول الطعن الإداري بالإلغاء.

والعلة مما سبق، أن الإدارة ملزمة بالتدخل لتصحيح وسحب قراراتها المخالفة للقانون، وفي حال صدور قرار إداري مشوب بأحد العيوب، تكون الإدارة قد تصرفت وفقاً للضوابط القانونية إذا بادرت بسحبه خلال المدة القانونية المحددة، والسبب في ذلك هو أن المراكز القانونية المترتبة على القرار تبقى مهددة ومزعزعة طوال فترة إمكانية السحب أو الإلغاء، وبالتالي، لا يحق للفرد المتضرر المطالبة بالتعويض عن الضرر الناتج عن هذا السحب الذي تم في الأجل المحدد، ويصبح سحب أو إلغاء القرار صعباً أو مستحيلاً فقط بعد انقضاء المواعيد المحددة للسحب في القانون، حيث يكتسب القرار حينئذ حصانة (المقابلة، 2014، صفحة 72).

وتقوم مسؤولية الإدارة عن قراراتها في الأصل على أساس الخطأ، ولكي تنعقد هذه المسؤولية، يجب أن يكون الضرر قد نشأ عن القرار الإداري غير المشروع نفسه الذي تم سحبه، فإذا كان القرار معيباً (غير مشروع) وترتب عليه ضرر للغير، فإن للمتضرر الحق في المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة، وتجدر الإشارة إلى أن هذه المسؤولية، لكونها تتعلق بسلطة تمثل الصالح العام، تندرج ضمن اختصاص القضاء الإداري وتخضع لقواعد تختلف عن القواعد التي تحكم مسؤولية الأفراد المدنية (الحيالي، 2022، صفحة 93).

وفي ذلك أرسى القضاء الإداري الفلسطيني فيما يتعلق بالتعويض عن سحب القرارات الإدارية، بأنه لا تقوم مسؤولية الإدارة عن قرارات السحب الصحيحة، على شرط أن يكون السحب متفقاً مع أحكام القانون، وضمن الضوابط المحددة، ومهما بلغ الأثر عن سحب القرار، فإن الإدارة لا تسأل عما تسبب من ضرر أصاب الأفراد، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية بقولها "والسؤال المركزي بهذا الخصوص يتمثل في حق الجهة الادارية (المتمثلة في هذه الدعوى بمجلس نقابة المحامين) من سحب قرارها الاداري بعد مرور مدة معينة من الزمن، فإننا نقول بانه لا صلاحية لجهة الادارة في سحب قرارها اذا كان مشروعاً ذلك حفاظاً على المركز القانوني المكتسب للشخص" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، الحكم رقم 308 لسنة 2019).

وقضت بقرار أخر "وحيث ان من المستقر عليه فقهاً وقضاءً ان للإدارة الحق في سحب قرارها الذي صدر على خلاف القانون اذا صدر هذا القرار استناداً لسلطتها المقيدة وان هذا السحب لا يتقيد بميعاد الطعن وان مضي هذه المدة لا يجعل منه قراراً محصناً من الالغاء والسحب وان سحب القرار في هذه الحالة هو واجب على الادارة لعدم مشروعية قرارها المسحوب وليس فقط بالنسبة للمستقبل بل بأثر رجعي يسري على الماضي وذلك لأن اصدار القرارات الباطلة غير المشروعة لا يمكن ان ينشى حقوقاً للأفراد فضلاً عن ان السحب هو جزاء على عدم مشروعية القرار الباطل فيجب ان يسمح للإدارة بتطبيق هذا الجزاء بنفسها بدلاً من انتظار حكم قضائي بالإلغاء" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، الحكم رقم 53 لسنة 2013).

وقضت بقرار أخر "وان حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية يستند على مبدأ مشروعية القرار والذي يتعين على الإدارات ان تلتزم بحدود القانون وان تتقيد بإحكامه شريطة ان يتم السحب

خلال ميعاد الطعن وهي ستون يوماً من تاريخ صدوره" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى عدل عليا رقم 2011/178).

فالملاحظ على القرارات السابقة، أن محكمة العدل العليا الفلسطينية ركزت على أمر معين، وهو مسألة الحفاظ على المركز القانوني المكتسب للشخص، وتلك إشارة ضمنية وغير مباشرة بجواز سحب القرارات الإدارية المشروعة إذا لم يترتب عليها تأثير أو تغيير بحقوق الأفراد المكتسبة، أو بمراكزهم القانونية، وبغير ذلك، يكون للشخص المتضرر أن يطعن بإلغاء قرار السحب، بالإضافة إلى طلب التعويض عما أصابه من ضرر بسبب هذا القرار.

وعلى الرغم من أن سحب الإدارة لقرار معيب هو إجراء مشروع قانونياً يهدف إلى تصحيح الأوضاع الإدارية المخالفة، فإن هذا الإجراء لا يمنع وقوع ضرر على المستفيد من القرار المسحوب، ومع ذلك، وبما أن الإدارة في هذه الحالة تقوم بواجبها القانوني والوظيفي، فإنها لا تتحمل مسؤولية تجاه الغير المتضرر من "قرار السحب السليم" الذي قامت به، وعليه، إذا تم سحب القرار المعيب ضمن الحدود والضوابط القانونية المقررة، فلا يستطيع الغير المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه نتيجة هذا السحب الصحيح، لأن الإدارة غير مسؤولة عن الضرر الناتج عن سحب القرار الذي تم وفقًا للقانون (الخليفات، 1999، صفحة 93).

واستقرت أحكام القضاء الإداري المقارن على أن انتفاء ركن الخطأ يحول دون قيام مسؤولية الإدارة عن التعويض، فإذا وقع قرار مخالف للقانون، وكان قرار السحب الذي استهدف إلغاءه قد صدر صحيحاً ومطابقاً للقانون، فلا محل للمطالبة بالتعويض المترتب على الإلغاء، وقد أيَّدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا المبدأ في حكم يتعلق بشطب أحد الطلاب من الكلية الحربية، إذ قضت المحكمة بأن سحب قرار قبول الطالب كان نتيجة لخطأ الطالب نفسه (بإخفاء حالته

المرضية رغم علمه بها)، وليس بسبب خطأ من جانب الإدارة، وبالتالي فإن الخطأ الموجب للمسؤولية لم يتحقق في جانب الإدارة، وعليه يكون قرار الشطب الصادر باسم الطالب، بعدما تبينت إصابته، متفقاً والقانون، ولا يستحق المدعي أي تعويض عن هذا القرار (المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 860 لسنة 1978).

وسار القضاء الإداري العراقي على نهج القضاء الإداري الفلسطيني في إقرار مسؤولية الإدارة، وتأكد هذا الاتجاه في حكم صادر عن محكمة التمييز العراقية، الذي قرر أن البلدية رغم امتلاكها لسلطة تنظيم المباني وفقًا للمصلحة العامة، ليس لها الحق بعد منح رخصة البناء طبقاً للأصول، في أن تمنع الفرد من الاستمرار في البناء ما لم يرتكب مخالفة تبرر إلغاء الرخصة، وبناءً على ذلك، اعتبرت المحكمة أن المنع في هذه الحالة لا أساس له من القانون، ويُعد قراراً معيباً يستوجب إلزام البلدية بالتعويض عن الأضرار المترتبة على قرار المنع غير المشروع (محكمة التمييز العراقية، حكم 3 لسنة 1996).

وأكد قرار محكمة العدل العليا الأردنية بأن "مسؤولية الإدارة لا تتحقق بمجرد سحب أو إلغاء قرار إداري مشوب بعيب شكلي أو عيب في الاختصاص، ومن باب أولى، فإن القرار الذي يصدر سليماً في مضمونه ومبنياً على أسباب تبرر إصداره، لا يُنشئ أي مسؤولية على الجهة الإدارية التي أصدرته تستوجب التعويض، وهذا يعني أن التعويض لا يكون واجباً إلا إذا كان العيب مؤثراً وجوهرياً في مضمون القرار" (محكمة العدل العليا الأردنية، القرار رقم 1995/90).

ومن خلال ما سبق: يمكن القول إن الإدارة تكون ملزمة بالتعويض عن الضرر الذي يلحق بالمتضرر إذا كان سحب القرار الإداري المشروع مخالفًا للضوابط أو أحكام القانون، ويعتبر هذا السحب المخالف بمثابة تصرف خاطئ من جهة الإدارة يوجب مسؤوليتها، أما إذا كان القرار سليماً

ومطابقاً لأحكام القانون، فإن الإدارة لا تُسأل عما يترتب على القرار من آثار، حتى لو نشأ عنه ضرر، وذلك لأن مسؤولية الإدارة في هذه الحالة (المبنية على أساس الخطأ) تنتفي بانتفاء ركن الخطأ.

ذلك أنه من المبادئ المستقرة في القانون الإداري أن الإدارة ملزمة بسحب قراراتها المعيبة (المخالفة للقانون) ضمن الميعاد القانوني المحدد لتصحيح حكم القانون، وفي هذه الحالة يكون تصرفها صحيحاً ولا تُسأل عنه، وفي الأصل، تقوم مسؤولية الإدارة عن التعويض على ركن الخطأ، ولكن ليس كل خطأ في القرار الإداري يوجب التعويض بالضرورة، إذ يشترط القضاء أن يكون الخطأ الإداري قد وصل إلى حد معين من الجسامة ويؤدي إلى الإضرار بالغير لكي يكون موجباً للمسؤولية وبالتالي التعويض عن الضرر الناتج، أما إذا لم يبلغ الخطأ الإداري تلك الجسامة، فإنه لا يُنشئ مسؤولية قانونية، كما أن الإدارة إذا تصرفت ضمن الضوابط القانونية وكان قرارها مشروعاً، فإنها لا تُسأل عما يترتب على هذا القرار من ضرر مهما بلغ، وذلك لانتفاء ركن الخطأ من ناحية، ولوجوب التزام من صدر القرار بحقه بمضمونه ما دام مشروعاً من ناحية أخرى.

الفرع الثاني: التعويض عن قرارات السحب المشروعة إذا ما كان القرار المسحوب مُنعدم

المقصود بالقرار الإداري المُنعدم هو ذلك القرار الذي يفتقد إلى خصائص القرار الإداري وشروطه وأركانه الأساسية، بأن يكون مشوب بعيب جسيم يفقده خصائصه الأساسية، كما هو الحال في صدور قرار إداري من موظف ليس لديه صلاحية إصدار القرارات، أو صدور قرار من مرؤوس في أمر يتدخل باختصاص الرئيس، أو صدور قرار بناءً على تفويض باطل، أو اعتداء سلطة إدارية على اختصاص السلطة القضائية أو التشريعية، أو أن مصدر القرار لا يمتلك اختصاص إصدار القرارات بالأساس (الحيالي، 2022، صفحة 105).

وعرفت محكمة العدل العليا الفلسطينية القرار الإداري المنعدم بأنه "القرار الذي تكون فيه المخالفة من الجسامة الى الحد الذي يفقد معها القرار طبيعته وتخرجه عن دائرة تطبيق الاحكام العامة للقرارات الإدارية" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، الحكم رقم 249 لسنة 2013). وعرفته بقرار أخر بأنه "القرار الإداري التي تكون فيه المخالفة صارخة الى حد يفقد معها القرار طبيعته وتخرجه عن دائرة تطبيق الاحكام العامة للقرارات الإدارية" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، الحكم رقم 222 لسنة 2009)، ووصفت ذات المحكمة بحكم أخر القرار المنعدم بأنه القرار المجرد من الصفة الإدارية بقولها "وحيث ان القرار المنعدم كما استقر عليه الفقه والقضاء واجتهاد محكمتنا انما يكون في حالة غصب السلطة او ان يشوب القرار عيب جسيم يفقده خصائص القرار الإداري ويجرده من صفته الإدارية وتخرج فيه الإدارة عن نطاق الوظيفة الإدارية بحيث لا يمكن اعتبار عملها تنفيذا مباشرا او غير مباشر للوظيفة" (محكمة العدل العليا الفلسطينية، الحكم رقم 14 لسنة 2012).

وبحسب التشريع الفلسطيني، فإن القرار المنعدم يختلف عن القرار الباطل، بأن يجوز الطعن فيه في أي وقت، كأن يكون صادراً من جهة غير مختصة بإصداره، ذلك أنه وبالرجوع الى أحكام القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته لا سيما المادة رقم (6/23) منه فان الدعوى تقبل أمام المحكمة الإدارية للطعن في القرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد، على أن يثبت المستدعي أن القرار منعدماً ابتداءً.

ويترتب على ما سبق، أن سحب القرار الإداري المُنعدم هو جائز للإدارة دون أن تتقيد بميعاد محدد، وبذلك قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بقولها "أما القرار غير المشروع فقد اتجه القضاء والفقه واستقرا على صلاحية الادارة في سحب القرار الاداري غير المشروع في ميعاد الطعن باستثناء حالات ثلاث جاز للإدارة سحب قرارها دون التقيد بميعاد وهي: ... 1-أن يكون القرار الاداري منعدم

وحينها يجوز سحبه باي مرحلة كونه لا يرتب أي حق مكتسب لمن صدر لمصلحته...." (محكمة العدل العليا الفلسطينية، الحكم رقم 308 لسنة 2019).

ولكن، ما يثير التساؤل في هذا الإطار بخصوص التعويض عن سحب القرار الإداري المُنعدم، أن هذا القرار ما دام أنه يفتقد صفة الإدارية ويجرد منها، فمن هي الجهة القضائية المختصة ببحث طلبات التعويض في هذه الحالة؟ هل يكون للقضاء الإداري؟ أم للقضاء العادي؟

انقسم الفقه الإداري بشأن الجهة المختصة بالنظر في طلبات التعويض الناتجة عن سحب القرارات الإدارية المنعدمة إلى اتجاهين، سأحاول عرضهما على الشكل الآتي :

الاتجاه الأول: يذهب جانب من الفقه القانوني إلى أن مسؤولية الإدارة عن قرارات السحب المعيبة تُبنى أساسًا على ركن الخطأ، وفيما يخص التعويض عن هذه القرارات، فإن الاختصاص القضائي بالنظر فيه ينعقد للقضاء العادي، أما بالنسبة للقرار الإداري المنعدم، الذي يُفقد صفة القرار الإداري، فقد أقر هذا الاتجاه بأن القضاء العادي هو الجهة المختصة بالنظر في طلبات التعويض عنه، وتخضع أحكامه لقواعد المسؤولية المدنية العامة (الحيالي، 2022، صفحة 107).

وذهب بعض الفقهاء من أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن "القضاء العادي قد استقر على توسيع اختصاصه ليشمل القرارات الإدارية التي تشكل مخالفة جسيمة للقوانين واللوائح، بما يرقى إلى حد اغتصاب السلطة ويجعل تنفيذها من قبيل الاعتداء المادي. ففي هذه الحالة، يعتبر القرار الإداري المعدّ في أمر يخرج عن اختصاص السلطة الإدارية قراراً معدوماً، ومن هنا يملك القضاء العادي، بما في ذلك القضاء المستعجل، صلاحية فحص المنازعات لتحديد ما إذا كانت تتعلق بقرار إداري باطل أم معدوم" (راتب، كامل، و راتب، 1985، صفحة 200) (الحمصي، 1995، صفحة 182).

الاتجاه الثاني: يرى هذا الاتجاه بأن للمتضرر من القرارات الإدارية المنعدمة أن يطعن بإلغائها في أي وقت أمام القضاء الإداري أو العادي على حد سواء، باعتبار أن هذه القرارات يجوز للإدارة سحبها والغاؤها دون التقيد بأجل (عمرو، ابطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين، 2001، صفحة 119).

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري الفلسطيني من الجهة المختصة بنظر طلبات التعويض الناتجة عن سحب القرارات الإدارية المنعدمة، فلم يجد الباحث أي قرار قضائي صادر عن قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية أو المحكمة الإدارية الفلسطينية بخصوص هذه المسألة، وذلك بعكس القضاء الإداري الأردني، والذي أكد في أكثر من مناسبة بأن القضاء العادي هو المختص بنظر طلبات التعويض المترتبة على القرارات الإدارية المنعدمة (محكمة العدل العليا الأردنية، الحكم رقم 21 لسنة 1983)، وهذا التوجه يتفق مع توجه قضاء محكمة الاستئناف الفلسطينية التي قررت في إحدى أحكامها بأن "القرار المطلوب وقفه فاقداً لشروط صحته وبالتالي ينعقد الاختصاص في مواجهته للقضاء العادي الموضوعي والمستعجل باعتباره قرار منعدم" (محكمة الاستئناف الفلسطينية، الحكم رقم 860 لسنة 2017).

وبالعودة إلى موقف المشرع الفلسطيني في القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية، نجد بأن المادة (6/23) من هذا القرار بقانون نصت على أن "تقبل الدعوى أمام المحكمة الإدارية للطعن في القرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد، على أن يثبت المستدعي أن القرار منعدماً ابتداءً"، وهذا النص يشير بشكل واضح إلى أن المحكمة الإدارية الفلسطينية مختصة بنظر الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية المنعدمة دون التقيد بميعاد، ولكن هل ينطبق ذات الأمر على طلبات التعويض المقدمة من الأفراد نتيجة سحب القرارات الإدارية المنعدمة؟

يرى الباحث بأنه من الصعوبة حدوث ذلك من الناحية العملية، ذلك أن المشرع الفلسطيني في المادة (2/20) من ذات القرار بقانون اشترط لنظر المحكمة الإدارية بطلبات التعويض الناتجة عن الأضرار المترتبة على القرارات الإدارية أمرين، الأول أن تكون القرارات التي تسببت بالضرر من ضمن القرارات والإجراءات المنصوص عليها بالفقرة الأولى من ذات المادة، والتي تشتمل على (9) بنود تخلو أي منها من ذكر القرارات المنعدمة، أما الأمر الثاني فهو ما تضمنته الفقرة الثانية من المادة (20) من اشتراط تقديم طلب التعويض تبعاً لدعوى الإلغاء، فلو أننا أمام ضرر ناشئ عن سحب قرار إداري منعدم، فإننا نكون أمام حالتين: الأولى أن المستدعي متضرر من القرار المنعدم، وفي هذه الحالة لا يستطيع المطالبة بالتعويض لأنه لا يملك الطعن بإلغاء هذا القرار لأن الإدارة قامت بسحبه، أما الحالة الثانية فهي حالة أن المستدعي متضرر من سحب القرار المنعدم، أي أن القرار المنعدم كان لصالحه، وليس من مصلحته أن يُلغى هذا القرار، ففي كلتا الحالتين لا يستطيع المتضرر من سحب القرار المنعدم أن يتقدم بطلب الغائه، وذلك ما ينفي شرط تقديم طلب الحصول على التعويض أمام المحكمة الإدارية وفقاً لما جاء بنص المادة (2/20) من القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م.

وبالنتيجة: فإن القضاء العادي هو من يختص بنظر طلبات التعويض المترتبة على القرارات المنعدمة، بما في ذلك التعويض عن سحب هذه القرارات، وذلك ما استقر عليه الفقه الإداري، والقضاء الإداري المقارن، فيكون للقضاء العادي ولو من تلقاء نفسه تمحيص النزاع من ظاهر الاوراق للتوصل إلى تحديد اختصاصه، وذلك لأن القرار الإداري المعدوم هو بمثابة عمل مادي غير مشروع، فيحق للقضاء العادي نظره.

المبحث الثاني: التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة والمنعدمة

توصلت الدراسة في الفصل الأول منها إلى عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة، إلا بضوابط وشروط، ذلك أن القرار الإداري إذا ما صدر صحيحاً ومطابقاً للقانون وأنشأ مركزاً قانونياً أو حقاً شخصياً للأفراد، فلا يحق للإدارة سحب هذا القرار، وفي حال سحبته، يُعتبر قرار السحب مخالفاً للقانون ويجب إلغاؤه، ويُبنى هذا المبدأ على أساس عدم رجعية القرارات الإدارية، واحترام الحقوق المكتسبة للأفراد، وضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي نشأت عن تلك القرارات.

وعليه، فإن قرار سحب القرار الإداري المشروع قد يكون قراراً قانونياً إذا ما التزم بالشروط والضوابط السابق ذكرها، وأهمها ألا يكون القرار المسحوب قد أنشأ مركزاً قانونياً أو حقاً شخصياً لأحد الأفراد، وقد يكون قرار السحب هذا غير قانوني إذا ما صدر من الإدارة دون الالتزام بالشروط والضوابط السابقة، فيجوز للشخص المتضرر من هذا القرار أن يتوجه إلى المحكمة الإدارية بطلب لإلغاء قرار سحب القرار الإداري المشروع لعدم التزامه بالضوابط والشروط بدلالة ما جاء بنص الفقرة الأولى من المادة (20) من القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية، وله أيضاً أن يطالب بالتعويض عن قرار السحب غير المشروع بالتبعية لدعوى الإلغاء بدلالة ما جاء بنص الفقرة الثانية من ذات المادة.

ويكون قرار السحب غير مشروع أو منعدم إذا ما انتفى فيه أي شرط من شروط سحب القرارات الإدارية التي تحدثنا عنها سابقاً، كأن يكون القرار المسحوب قرار سليم ومشروع، ولا يوجد به أي عيب من العيوب الموضوعية، أو أن يكون القرار المسحوب غير مشروع وتم سحبه خارج المدة القانونية للسحب، أو أن تكون الجهة الإدارية الساحبة للقرار غير مختصة.

وفي ضوء ما سبق، سيخصص الباحث هذا المبحث للحديث عن أركان دعوى التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة والمنعدمة **(المطلب الأول)**، ومن ثم بيان موقف القانون الفلسطيني والمقارن من التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة والمنعدمة **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: أركان دعوى التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة والمنعدمة

إن الحكم بالتعويض عن قرار السحب غير المشروع والمنعدم، أي في حالة سحب القرار الإداري المشروع والصحيح يتطلب توافر أركان المسؤولية الإدارية عن تصرفاتها كما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا الأردنية بقولها "من المسلمات فقهاً أن تقوم مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها على توفر ثلاثة أركان: الخطأ والضرر، والعلاقة السببية بينهما، فإن انتفى أحد هذه الأركان فلا مسؤولية ولا تعويض" (المحكمة الإدارية العليا الأردنية، قرار رقم 2022/11)، وذلك هو الموقف ذاته الذي أكدت عليه محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية بقولها "كما يشترط للقضاء في التعويض ان يكون الضرر محقق الوقوع في الحال او في المستقبل ولا يكفي الضرر الاحتمالي وكذلك وجوب توافر اركان المسؤولية وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما ... وبالتالي تحقق مسؤولية الادارة عن القرار المطعون فيه للعيوب التي لحقت به" (محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية، الحكم رقم 9 لسنة 2021)، وبذات الاتجاه قضت ذات المحكمة في قرار أخر بنفس المعنى بقولها "كما يشترط للحكم بالتعويض وجوب توافر أركان وعناصر المسؤولية وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما" (محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية، الحكم رقم 66 لسنة 2021)، أما المحكمة الإدارية الفلسطينية فقد أشارت إلى ذات الدعوى تحت لفظ أخر غير المسؤولية الإدارية، وهو دعوى التعويض الإداري، بقولها "وأما فيما يتعلق بالمطالبة بالتعويض بمبلغ مئة ألف دينار أردني، فنشير إلى أن دعوى التعويض في القضاء الشامل إنما ترمي إلى جبر الضرر الناشئ عن

عدم شرعية القرارات الإدارية، وقد أجمع الفقه والقضاء على أن المطالبة بالتعويض إنما تستدعي توافر أركانها المتمثلة في الخطأ الذي يقع من جانب الإدارة والضرر الذي يصيب المدعي والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر بحيث إذا اخفق المدعي في اثبات أي من هذه الأركان رُدت دعواه" (المحكمة الإدارية الفلسطينية، الحكم رقم 215 لسنة 2022).

وعلى أية حال، وبالرغم من اختلاف المسميات السابقة للدعوى بين قضاء المحكمة الإدارية العليا الأردنية وقضاء محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية من جهة، وقضاء المحكمة الإدارية الفلسطينية من جهة أخرى، فإن المعنى والمقصد واحد، ويشير إلى دعوى التعويض عن أعمال الإدارة غير المشروعة أو المنعدمة، والتي من خلال قراءة ما سبق من قرارات، فإن القضاء الإداري الأردني والفلسطيني يتفق على ضرورة توافر مجموعة من الأركان لتحقق هذه الدعوى[2]، وتتمثل في الخطأ الواقع من قبل الإدارة **(الفرع الأول)**، والذي ينتج عنه حصول ضرر للمستدعي **(الفرع الثاني)**، مع ضرورة توافر علاقة السببية بين الخطأ الإداري والضرر **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: الخطأ الواقع من قبل الإدارة

ويعد ركن الخطأ الركيزة الأساسية في مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية، حيث تقوم المسؤولية بوجوده وتنتفي بانتفائه، ويتجسد الخطأ في إصدار قرار إداري غير مشروع، بحيث يعد سبباً أساسياً للالتزام بالتعويض، كما أن فكرة الخطأ، باعتبارها أساساً للمسؤولية، تمثل القاعدة العامة والمبدأ الأصيل في مختلف الفروع القانونية، بما في ذلك القانون الإداري (أبو الهوى، 2010، صفحة

[2] كذلك يجمع الفقه الإداري على أن قيام المسؤولية الإدارية يتطلب توافر ثلاثة أركان وعناصر، وهي "الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية بينهما". للمزيد انظر: (الحسيني ر.، 2024، صفحة 207) (الناصري، 2018، الصفحات 47–48) (حمادة، المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل، 2006، صفحة 50) (الطباخ، 2006، صفحة 30) (العبادي، 2014، صفحة 188).

61). وعليه ما هو أسس قيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ عند الفقه الإداري؟ والقانون والقضاء الفلسطيني؟ وبعض التشريعات المقارنة كالتشريع المصري والتونسي؟

ميز الفقه الإداري بين نوعين من الخطأ، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فإذا كان الخطأ الذي هو أساس التعويض شخصياً، فالمسؤولية تقع على عاتق الموظف شخصياً فيكون مسؤولاً عن التعويض من ماله الخاص، وإذا كان الخطأ الذي هو أساس التعويض مرفقياً (مصلحياً)، فإن المسؤولية تقع على عاتق الدولة وحدها، حيث تلتزم نهائياً بالتعويض (الطماوي، القضاء الإداري: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام: دراسة مقارنة، 2003، صفحة 107).

وكان الفقه الفرنسي قد وضع مجموعة من المعايير للتفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي، كما يلي:

أ: معيار الخطأ العمدي: يتم التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي بموجب هذا المعيار بناءً على البواعث الشخصية للموظف (فوديل، 2001، صفحة 462)، حيث أن الخطأ يكون شخصي إذا كان الموظف مرتكبه سيء النية، بينما يكون الخطأ مرفقي إذا كان الموظف حسن النية وقام بارتكابه بطريق الخطأ في ضوء ممارسته لأعمال وظيفته (حاتم، 1985، صفحة 164).

ب: معيار الخطأ القابل للإنفصال: ومفاده أن الخطأ يكون شخصي إذا كان بالإمكان فصله عن أعمال الوظيفة، وبغير ذلك يكون الخطأ مرفقي وتتحمل الإدارة مسؤوليته (العلي، بدون سنة نشر، صفحة 229).

ت: معيار الخطأ الجسيم: يعتبر هذا المعيار أن الخطأ الشخصي هو الخطأ الجسيم الذي ينطوي على غلط مادي أو قانوني جسيم، وبمعنى أخر يكون الخطأ شخصي إذا ما وصلت درجة

جسامته لأن يُمثل الفعل جريمة مُعاقب عليها بموجب قانون العقوبات، وغير ذلك يكون الخطأ مرفقي تتحمل الإدارة المسؤولية عنه (عمرو، 2015، صفحة 87).

ث: معيار الغاية: يميز هذا المعيار بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي بناءً على هدف الموظف من السلوك الذي قام به، فإذا كان يسعى لهدف شخصي فإن الخطأ يكون شخصياً، أما إذا كان يسعى لتحقيق المصلحة العامة فإن الخطأ يعتبر مرفقياً (طلبة، 1996، صفحة 341)، ويتشابه هذا المعيار مع معيار الخطأ العمدي من حيث سوء النية وحسن النية لدى الموظف.

ج: معيار طبيعة الالتزام: ويقوم هذا المعيار على أساس طبيعة الالتزام فيما إذا كان من الأعباء العامة التي تقع على عاتق الجميع، فإنه يعتبر خطأ شخصي، أما إذا كان من الأعباء المرتبطة بالوظيفة العامة فإن الخطأ يعتبر مرفقي (شطناوي، 2008، صفحة 169).

والمُلاحظ من المعايير السابقة بأنه من الصعوبة اعتماد معيار دون الأخر، على الرغم من صلاحية بعض المعايير فيها أكثر من الأخرى، بما فيها معيار الخطأ القابل للانفصال ومعيار الغاية، إلا أن جميع هذه المعايير تم انتقادها ولا يوجد منها ما يصلح لاعتمادها بشكل أساسي والاعتماد عليه واستبعاد الباقي من المعايير، ويتفق البعض مع هذا الرأي (خالد، 2020، صفحة 296).

ولم يقم قضاء مجلس الدولة المصري أو القضاء الإداري في فلسطين بتحديد تعريف محدد للخطأ الموجب للمسؤولية عن التعويض الإداري، بل اكتفى بتأكيد أن الخطأ يشكل أساساً لهذه المسؤولية، وقد ترك ذلك للقضاء سلطة تقديرية في تقييم الحالات، مسترشداً في ذلك بمبدأ أن الخطأ في القرارات الإدارية يظهر في صورة واضحة من عدم المشروعية التي قد تصيب القرار الإداري المطعون فيه، وتتنوع صور عدم المشروعية هذه بين عيوب الشكل، أو الاختصاص، أو مخالفة

القانون، أو عيب الانحراف بالسلطة. وفي هذا السياق، يكفي لإثبات قيام الخطأ أن يكون القرار الإداري مشوباً بأي من هذه العيوب (محكمة القضاء الإداري المصرية، دعوى رقم 4298).

الفرع الثاني: الضرر المترتب على الخطأ الإداري

يُقصد بالضرر اصطلاحاً بالأذى الذي يصيب الإنسان في نفسه أو ماله أو عرضه أو أي شأن محترم لديه (عبد الله، 2019، صفحة 190). وترجع أهمية الضرر باعتباره أحد أركان الفعل الضار المنشئ للالتزام إلى أنه المتطلب الأول الذي لا بد من توافره والنواة التي من بعدها يصار إلى البحث عن باقي الأركان (مساعدة، 2006، صفحة 392). ويعتبر الضرر في نطاق المسؤولية الإدارية ركن ضروري ولازم لقيام تلك المسؤولية، فلا يكفي لانعقادها وقوع اضرار في جانب الموظف، بل يشترط كذلك أن يكون هذا الإضرار قد أدى إلى وقوع ضرر معين بأحد الأفراد (الساعدي، 2004، صفحة 89)، أو غيره كذويه، أو ممن لهم علاقة بالخدمات المقدمة في المرفقات الحيوية، ويشترط في الضرر محل التعويض في المسؤولية الإدارية أن يكون "محقق الوقوع في الحال او في المستقبل ولا يكفي الضرر الاحتمالي" (محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية، الحكم رقم 9 لسنة 2021).

وفي ذلك أكدت محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية على استقرار المبدأ القاضي بأن مجرد إلغاء القرار الإداري لا يستتبع التعويض تلقائياً، بل يجب أن يكون هذا الإلغاء مؤسساً على عيوب موضوعية جسيمة، كمخالفة القانون أو التعسف في استعمال السلطة أو الانحراف بها، ومن ثمَّ، فإن هذه العيوب هي التي تنهض كركيزة أساسية لإقرار المسؤولية الموجبة للتعويض، شريطة اكتمال البناء القانوني لأركانها المتمثلة في الخطأ الثابت بقرار الإلغاء، والضرر الفعلي اللاحق بذوي

الشأن، مع توافر الرابطة السببية المباشرة بينهما (محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية، الحكم رقم 66 لسنة 2021).

ويشترط في الضرر حتى يكون مستحقاً للتعويض أن تتوافر فيه مجموعة من الشروط، والتي تتمثل فيما يلي (الناصري، 2018، الصفحات 64-66):

أ- أن يكون الضرر محققاً: أي أن يكون هذا الضرر قد وقع فعلاً أو أن وقوعه مستقبلاً هو أمر حتمي.

ب- أن يكون الضرر مباشر: أي أن يكون الضرر الحاصل هو نتيجة طبيعية للخطأ الذي صدر عن الإدارة، ولا يكون بوسع هذا المضرور القيام بأي إجراء لتلافي وقوع هذا الضرر، فإذا كان بإمكان المضرور تفادي الضرر أو دفعه عنه، فلا يحق له أن يطالب بالتعويض.

ت- أن يكون الضرر واقع على مصلحة أو حق مشروع للفرد مقرر بموجب القانون.

وتنقسم الأضرار المترتبة على أخطاء الإدارة في مواجهة الأفراد إلى نوعين رئيسيين (الناصري، 2018، صفحة 67):

أ- الضرر المادي: وينصرف إلى المساس بالذمة المالية للمتضرر أو بمصالحه الاقتصادية، ويشمل ذلك ما يلحق به من خسارة فعلية أو ما يفوته من كسب محتمل نتيجة لهذا الخطأ.

ب- الضرر المعنوي (الأدبي): وهو الضرر الذي يصيب الجوانب غير المالية للشخص، كالمساس بسمعته، أو كرامته، أو مركزه الاجتماعي، أو مشاعره، وأي اعتبار آخر يخرج عن إطار الذمة المالية.

الفرع الثالث: علاقة السببية بين الخطأ والضرر

تُعتبر العلاقة السببية ركناً جوهرياً في المسؤولية الإدارية – شأنها شأن المسؤولية المدنية والجنائية – ويُقصد بها أن يكون خطأ الجهة الإدارية هو السبب المباشر المؤدي لوقوع الضرر، ويسهل التحقق من هذه العلاقة عندما ينشأ الضرر عن خطأ إداري وحيد، مما يستوجب الحكم بالإلغاء والتعويض (أحمد، 2002، صفحة 352).

وفي مجال دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية، لا تتحمل الإدارة المسؤولية إذا ثبت انتفاء العلاقة السببية بين خطئها والضرر الحاصل، ويحدث هذا الانتفاء غالباً نتيجة تدخل عوامل خارجية (سبب أجنبي) لم تكن للإدارة يدٌ فيها. تشمل هذه العوامل القوة القاهرة (مثل ظروف الحرب التي يستحيل دفعها)، وكذلك خطأ الغير، فكلاهما يقطع الصلة بين فعل الإدارة والنتيجة الضارة، وبالتالي يسقط حق المتضرر في التعويض من الإدارة (الخرايشة، 2022، صفحة 42).

وفي حالات المسؤولية المشتركة التي يتداخل فيها خطأ الإدارة مع خطأ طرف ثالث (الغير) في إحداث الضرر، فإن هذا التداخل لا يعفي الإدارة كلياً من التزامها بالتعويض، وبدلاً من ذلك يتم توزيع عبء التعويض، حيث تُلزم الإدارة بدفع حصتها من التعويض بنسبة محددة، وتُحسب هذه النسبة بناءً على تقدير لمدى مساهمة أفعال الإدارة وتأثيرها الفعلي في إيقاع الضرر بالمتضرر (الخرايشة، 2022، صفحة 43).

وفي هذا الشأن أوضحت محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية أن الهدف من الحكم بالتعويض هو جبر الأضرار الناتجة عن أي قرار إداري غير قانوني، سواء نجمت عدم المشروعية عن مخالفة صريحة لنصوص القانون أو عن سوء في استخدام الإدارة لسلطتها، وشددت المحكمة على أن مجرد ثبوت عدم مشروعية القرار لا يكفي، بل يجب على المتضرر إثبات أن هذا الخطأ

الإداري تسبب بضرر فعلي له، وأن هناك رابطة سببية واضحة بينهما، حيث أن توافر هذه العناصر الثلاثة هو ما يعطي المحكمة الإدارية الصلاحية القانونية لإلزام الإدارة بالتعويض (محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية، الحكم رقم 102 لسنة 2021).

وعلى الرغم من أن تقدير العلاقة السببية، باعتبارها الرابط المباشر بين الفعل والضرر، يبدو في بعض الأحيان أمراً يسيراً، فإن هذا التقدير يحمل في طياته العديد من الإشكاليات التي قد تزيد من الغموض حول السببية كركيزة أساسية للمسؤولية الإدارية، ولإزالة هذا الغموض وتحديد العلاقة الحقيقية التي تربط بين الفعل والضرر، اعتمد الفقهاء على مجموعة من النظريات المساعدة لتقدير أهمية السببية، ومن أبرزها نظرية السبب المنتج ونظرية تعادل الأسباب (اسطيح، 2024، صفحة 70).

وبإنزال ما سبق على موضوع سحب القرارات الإدارية، يرى الباحث بأن السحب ما هو إلا قرار إداري يجري عليه ما يجري على غيره من القرارات الإدارية من أحكام، وبما أن الإدارة مسؤولة عن قرارها الإداري مسؤولية تعويضية في حالة وقوع خطأ عند إصدار القرار، فكذلك هو الحال بالنسبة لقرار السحب، فعند إصدار قرار السحب فإنه يطبق عليه القواعد العامة للمسؤولية، فإذا توافرت المسؤولية بتوافر الخطأ والضرر والعلاقة السببية التي تربط الضرر بالخطأ، فإن الإدارة تكون مسؤولة عن جبر الضرر الذي يصيب الغير من جراء خطئها عند سحب القرار الإداري.

والجدير بالذكر، بأن الخطأ الإداري لا يستوجب التعويض دائماً، بل يرتبط ذلك بدرجة جسامة الخطأ؛ فهناك أخطاء تعد جسيمة بما يكفي لتكون موجبة للتعويض، بينما توجد أخطاء أخرى يتم تقدير جسامتها بالنظر إلى الضرر الناتج عنها، وعليه، فإن الأخطاء الإدارية التي تصل إلى حد معين من الجسامة وتؤدي إلى الإضرار بالغير تُعد موجبة للمسؤولية وبالتالي تستدعي التعويض عن

الضرر الناتج عنها، في حين أن الأخطاء التي لا تبلغ هذا القدر من الجسامة فلا تُنشئ مسؤولية قانونية تستوجب التعويض.

المطلب الثاني: التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة والمنعدمة في النظام القانوني الفلسطيني والمُقارن

عند النظر في المبدأ الأساسي لمسؤولية الإدارة، والذي يقر بمسؤوليتها عن الأضرار اللاحقة بالغير نتيجة أعمالها، سواء كانت تلك الأعمال قرارات إدارية أو غير ذلك، يبرز التساؤل التالي: هل ينطبق هذا المبدأ على "قرار السحب" على وجه الخصوص، لتكون الإدارة مسؤولة عن الأضرار الناجمة عن سحب قرارها؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل تُسأل الإدارة عن قرار السحب غير المشروع وعن قرار السحب المُنعدم على حد سواء؟

للإجابة على هذه التساؤلات سيتم تخصيص هذا المطلب للحديث عن التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة والمنعدمة في النظام القانوني الفلسطيني والمُقارن، وذلك كما يلي:

الفرع الأول: التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة

نظمت مجلة الأحكام العدلية قواعد المسؤولية المدنية بما فيها المسؤولية العقدية والتقصيرية، حيث أوردت المجلة نصوصاً خاصة بالمسؤولية التقصيرية والفعل الضار (الذنون، 2006، صفحة 274)، وإقامتها على أساس الإضرار بالغير (الضرر) وليس على أساس الخطأ (سلطان، 1998، صفحة 34)، وذلك ضمن العديد من نصوصها، كالمادة (19) التي نصت على أنه: "لا ضرر ولا ضرار"، وكذلك المادة (20) التي نصت على أن: "الضرر يزال"، وأيضاً نصت المادة (31) على أن "الضرر يدفع بقدر الإمكان". أما بشأن قانون المخالفات المدنية المعدل رقم (5) لسنة (1947) المنظم لقواعد المسؤولية التقصيرية (الفعل الضار)، فنجد بأنه يقيم أساس هذه المسؤولية على الإهمال

أو التقصير (الخطأ)، على شرط توافر العنصر المادي للفعل والعنصر المعنوي. وعليه فإن قانون المخالفات المدنية يلزم المضرور في جميع الأحوال بأن يقوم بإثبات الانحراف او التعدي من الفاعل (محكمة الاستئناف الفلسطينية، استئناف حقوق رقم 2010/58).

أما بشأن موقف المشرع الإداري الفلسطيني، فنجد بأن المحكمة الإدارية الفلسطينية تختص بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة على القرارات الإدارية المرفوعة إليها تبعاً لدعوى الإلغاء، وذلك وفقاً لما جاء بمتن المادة (2/20) من القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية، بقولها: "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة، إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء"، وبناءً على هذا النص فإن المشرع الإداري الفلسطيني أسس المسؤولية الإدارية على أساس الضرر الحاصل بالمتضرر جراء القرارات والإجراءات الإدارية، وهذا التوجه يتوافق مع موقف مجلة الأحكام العدلية التي أسست قيام المسؤولية التقصيرية على أساس الإضرار، ويتعارض مع موقف قانون المخالفات المدنية الذي أسس هذه المسؤولية على الخطأ والإهمال والتقصير لا الضرر.

إلا أن ما ورد في نهاية المادة (2/20) من القرار بقانون السابق ذكرها يثير بعض الإشكاليات، فالمشرع الفلسطيني ربط دعوى التعويض بدعوى الإلغاء، أو بمعنى أخر (تبعية دعوى التعويض لدعوى الإلغاء)[3]، ودعوى الإلغاء بجميع الأحوال تُرفع لإلغاء قرار إداري غير مشروع (خطأ إداري)، وبالتالي فإن أساس المسؤولية الإدارية يكون (الخطأ) وليس (الضرر)، فعلى الرغم من أن

[3] إن تبعية دعوى التعويض لدعوى الإلغاء يُقصد بها أن المشرع الفلسطيني جعل اختصاص المحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية مُقيد بأن تكون مرفوعة تبعاً لدعوى الإلغاء، ذلك أن القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية أكد بشكل واضح وصريح على هذا القيد، عندما منح الصلاحية للمحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض التي ترفع تبعاً لدعوى الإلغاء للقرارات والإجراءات ومن ضمنها منازعات العقود الإدارية وسائر المنازعات الإدارية. للمزيد حول تبعية دعوى التعويض لدعوى الإلغاء انظر (الحسيني ر.، 2024، صفحة 206).

المشرع الفلسطيني ذكر بصريح العبارة (تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن **الأضرار** المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات) إلا أن ربط دعوى التعويض بدعوى الإلغاء يجعل من الأساس قائم على الخطأ وليس الضرر، وهذا التوجه غير مفهوم، ومن الممكن أن يكون خطأ لغوي وقع به المشرع الفلسطيني، وكان من الأجدر به ألا يربط دعوى التعويض بدعوى الإلغاء، وعليه يرى الباحث بضرورة حذف عبارة (إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء) من نص المادة (2/20) من القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية، ذلك أن التوجه الأفضل أن يتم تأسيس المسؤولية الإدارية على الأضرار وليس على الأخطاء، حيث أن أساس التعويض هو الضرر وليس الخطأ، فلا مغزى من التعويض دون وجود ضرر، ويتماشى هذا الموقف مع ما أكد عليه القضاء التونسي، حيث يستخلص من قرارات المحكمة الإدارية التونسية أنها قبلت دعوى التعويض بصورة أصلية حيث قضت "يجوز الدفع بعدم شرعية القرارات الإدارية في نطاق دعاوى التعويض الرامية إلى جبر الأضرار المتولدة عن تلك القرارات دون القضاء بإلغائها" (المحكمة الإدارية التونسية، عدد 10433).

وندلل على ما سبق بالتعويض الذي يستحقه المتضرر جراء قرارات نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة بموجب قانون الاستملاك الأردني رقم 2 لسنة 1953، وكذلك قانون تنظيم المدن الأردني رقم 79 لسنة 1966، حيث أن قرار نزع الملكية الخاصة يعتبر قرار مشروع ويترتب عليه ضرر، وبالتالي لا يجوز للمتضرر رفع دعوى إلغاء عن هذا القرار، وبذات الوقت لا يستطيع الحصول على التعويض بسبب أن التعويض مرتبط بدعوى الإلغاء.

أما بشأن الموقف القضائي، فنجد أن القضاء الفلسطيني العادي ذهب باتجاه تأسيس المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، حيث أن القضاء الفلسطيني العادي أقر بمسؤولية الإدارة عن أخطائها استناداً لقانون المخالفات المدنية في العديد من الأحكام، ومنها على سبيل المثال لا الحصر

(محكمة الاستئناف العليا الفلسطينية، استئناف حقوق رقم 2001/95) و (محكمة الاستئناف العليا الفلسطينية، استئناف حقوق رقم 2001/235)، ومن الأمثلة على ذلك أيضاً قرار محكمة استئناف القدس الفلسطينية المُنعقدة في رام الله، والذي جاء فيه "إذا لم يصدر الخطأ من المسؤول فان عدم توفر الخطأ ينفي المسؤولية عن المسؤول" (محكمة استئناف القدس الفلسطيينة المنعقدة في رام الله، الحكم رقم 498 لسنة 2018)، وقرار أخر أيضاً لمحكمة الاستئناف الفلسطينية بأن "التعويض ينحصر في الضرر المادي الفعلي فقط، وهو الأمر المتفق مع القواعد العامة للمسؤولية عن التعويض" (محكمة الاستئناف الفلسطينية، استئناف حقوق رقم 2016/7).

أما محكمة العدل العليا الفلسطينية فقد أكدت في العديد من الأحكام الصادرة عنها بأنها غير مختصة بنظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية وأن الاختصاص بنظر التعويض ينعقد للمحاكم العادية (محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى إدارية رقم 1996/71)، ولذلك فإن محكمة العدل العليا تكون قد أسست المسؤولية الإدارية على الخطأ وليس الضرر، حيث استقر قضاء هذه المحكمة على مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسييرها للمرافق العامة تقوم على توافر أركان ثلاثة: أهمها قيام الخطأ من جانب الإدارة واذا انتفى الخطأ فلا مسؤولية ولا تعويض (محكمة العدل العليا الفلسطينية، قرار رقم 2013/133) و (محكمة العدل العليا الفلسطينية، قرار رقم 2000/117).

أما قضاء المحكمة الإدارية الفلسطينية، فقد ذهب بذات اتجاه محكمة العدل العليا، من حيث ضرورة تحقق أركان المسؤولية الإدارية من (خطأ، وضرر، وعلاقة سببية)، فاشترط القضاء الإداري الفلسطيني وجود الخطأ لقيام المسؤولية الإدارية، وذلك ما معناه بأن المحكمة الإدارية الفلسطينية تؤسس المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، حيث قضت بأن "دعوى التعويض في القضاء الشامل

إنما ترمي إلى جبر الضرر الناشئ عن عدم شرعية القرارات الإدارية، وقد أجمع الفقه والقضاء على أن المطالبة بالتعويض إنما تستدعي توافر أركانها المتمثلة في الخطأ الذي يقع من جانب الإدارة والضرر الذي يصيب المدعي والعلاقة السببية بحيث إذا اخفق المدعي في اثبات أي من هذه الأركان رُدت دعواه" (المحكمة الإدارية الفلسطينية، الحكم رقم 215 لسنة 2022).

وفي ذات الاتجاه، أكدت المحكمة الإدارية الفلسطينية في حكمها رقم (102) لسنة 2021 على التحول الجوهري الذي أحدثه القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، والذي نقل القضاء الإداري إلى مصاف (القضاء الكامل) الجامع بين سلطتي الإلغاء والتعويض، وبموجب هذا التفويض التشريعي، بات من حق المتضرر المطالبة بجبر الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية المشوبة بعدم المشروعية، سواء كانت مخالفة صريحة للقانون أو انحرافاً بالسلطة؛ حيث خول المشرع المحكمة سلطة الحكم بالتعويض متى استقام الدليل على توافر أركان المسؤولية الإدارية الثلاثة: خطأ الإدارة، والضرر الواقع على المستدعي، ورابطة السببية التي تصل بينهما (المحكمة الإدارية الفلسطينية، الحكم رقم 102 لسنة 2021).

وفيما يتصل بدعاوى التعويض عن الأضرار المادية والمعنوية والنفسية الناشئة عن القرارات الإدارية المطعون فيها، فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية الفلسطينية (الحكم رقم 66 لسنة 2021) على أن استحقاق التعويض ليس نتيجة حتمية لكل إلغاء، بل هو رهينٌ بطبيعة العيب الذي شاب القرار؛ إذ تنهض المسؤولية الإدارية متى كان الإلغاء مؤسساً على عيب مخالفة القانون أو الانحراف بالسلطة، وقد اشترطت المحكمة لاستجابة طلب التعويض وجوب اكتمال الأركان الجوهرية للمسؤولية، وهي: الخطأ الإداري المتمثل في عدم المشروعية، والضرر الفعلي الذي حاق بالمستدعي، مع قيام

علاقة سببية مباشرة تجمع بينهما، وبغير اجتماع هذه العناصر لا يستقيم للحكم بالتعويض قائمة (المحكمة الإدارية الفلسطينية، الحكم رقم 66 لسنة 2021).

وعليه فإن القانون الفلسطيني يؤسس المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وذلك هو الاتجاه الذي سار عليه القضاء في فلسطين أيضاً، وندلل على هذا بحالات المسؤولية الإدارية الواردة في القانون الأساسي، والمتمثلة في التعويض المترتب لمن تضرر من اختراق حرمة المساكن[4]، والتعويض عن نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة[5]، والتعويض عن الأخطاء القضائية[6]، والتعويض بسبب الاعتداء على الحريات الشخصية وحرمة الحياة الخاصة[7]، والتعويض المترتب على الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية[8]، وبقراءة جميع هذه الحالات نجد بأنها مرتبطة بأخطاء صادرة من السلطات العامة أو أحد هيئتها المستقلة كالقضاة، باستثناء ما تم الإشارة إليه في المادة 3/21 بشأن نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، والتي لا ترتبط بوجود خطأ صادر من الإدارة والتعويض فيها يكون بناءً على الضرر اللاحق بالشخص الذي تم نزع ملكيته الخاصة، ومع ذلك فإنه من الممكن القول بأن القانون الأساسي الفلسطيني أسس المسؤولية الإدارية بناءً على الخطأ لا الضرر، وذلك إذا ما

---

[4] تنص المادة 17 من القانون الأساسي الفلسطيني بأن "للمساكن حرمة، فلا تجوز مراقبتها أو دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب ووفقاً لأحكام القانون. يقع باطلاً كل ما يترتب على مخالفة أحكام هذه المادة، ولمن تضرر من جراء ذلك الحق في تعويض عادل تضمنه السلطة الوطنية الفلسطينية".

[5] المادة 3/21 من القانون الأساسي الفلسطيني "الملكية الخاصة مصونة، ولا تنزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي".

[6] المادة 3/30 من القانون الأساسي الفلسطيني "يترتب على الخطأ القضائي تعويض من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه وكيفياته".

[7] المادة 32 من القانون الأساسي الفلسطيني "كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر".

[8] المادة 106 من القانون الأساسي الفلسطيني "الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له".

سلمنا بأن التعويض الذي يحصل عليه المتضرر في نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة لا يعتبر تعويضاً بالمعنى الدقيق، باعتباره يحصل على ثمن ملكيته التي تم نزعها، حيث أن ما يحصل عليه يكون بمثابة مقابل لما خسره، وذلك ما لا يتفق مع جوهر ومضمون التعويض.

وعلى صعيد الأنظمة القانونية المقارنة، تبنى القضاء الإداري المصري نهجاً متميزاً عن القضاء العادي، مستلهماً في ذلك خطى القضاء الإداري الفرنسي في التفرقة بين (الخطأ الشخصي) و(الخطأ المرفقي)، وقد تجسد هذا التوجه في قضاء محكمة القضاء الإداري (حكم يوليو 1950)، التي أرست معياراً جوهرياً للفصل بينهما يستند إلى 'الغاية والنية'؛ فمتى كان الموظف يستهدف بقراره تحقيق المصلحة العامة، اعتبر خطؤه مرفقياً (مصلحياً) تتحمله الإدارة، أما إذا انحرف عن هذا المسار مدفوعاً بأغراض شخصية، أو شابه خطأ جسيم ينبو عن أصول الوظيفة، فإنه يوصف بالخطأ الشخصي الذي يستوجب مساءلة الموظف في ماله الخاص، تأكيداً على عدم إقحام الذمة المالية للدولة في أفعال تتجرد من صفة المرفق العام (الحلو، الدعاوى الإدارية: دعوى الإلغاء – دعوى التعويض – دعوى التأديب – طرق الطعن في الأحكام الإدارية، 2004، صفحة 481).

وفيما يتعلق بالنطاق الموضوعي لتطبيق نظريتي الخطأ الشخصي والمرفقي، فقد أرست المحكمة الإدارية العليا المصرية (في حكمها الصادر بتاريخ 1988/4/12) مبدأً هاماً يقضي بخصوصية هذه النظرية في بيئة الإدارة الحكومية دون غيرها؛ حيث أوضحت المحكمة أن هذه النظرية نشأت وتطورت قضائياً وتشريعياً لتنظم علاقة التوظيف في سلك القانون العام (العاملين المدنيين بالدولة)، لتكفل عدم مساءلة الموظف إلا عن خطئه الشخصي. وعلى نقيض ذلك، أكدت المحكمة خروج قطاع الأعمال العام عن فلك هذه النظرية، نظراً لافتقار قوانين الخدمة فيه لنصوص مماثلة، مما يجعل إقحامها في هذا المجال خطأً في تطبيق القانون يستوجب الإلغاء، وذلك تأكيداً

على التمايز بين الطبيعة المرفقية للإدارة العامة وبين الطبيعة التجارية والصناعية لقطاع الأعمال (الطباخ، 2006، صفحة 198).

وعلى صعيد القانون التونسي، تمتد الجذور التشريعية للمسؤولية الإدارية إلى الأمر الصادر في 27 نوفمبر 1888م، الذي أرسى دعائم مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية إلى جانب مسؤوليتها العقدية، مقراً بحق الغير في التعويض عن كل فعل غير مشروع يلحق بهم ضرراً (جنيح، 2008). غير أن النظام التونسي تبنى نهجاً فريداً في توزيع الاختصاص؛ إذ ظل القضاء العدلي (المحاكم النظامية) هو صاحب الولاية الأصيلة بنظر دعاوى التعويض وفقاً لقواعد القانون المدني. وبالرغم من إحداث المحكمة الإدارية بموجب القانون رقم (40) لسنة 1972، إلا أن المشرع التونسي لم ينقل إليها حينها اختصاص الفصل في دعاوى التعويض عن الأخطاء الإدارية المرفقية، مبقياً على هذا النوع من النزاعات ضمن اختصاص القضاء العام، مما كرس ازدواجية قانونية تمزج بين الفعل الإداري والقواعد المدنية في جبر الضرر

بيد أن المشرع التونسي قد حسم مسألة التنازع في الاختصاص بموجب القانون الأساسي رقم (39) لسنة 1996، الذي نقل ولاية النظر في دعاوى المسؤولية الإدارية إلى المحكمة الإدارية الابتدائية، معتمداً في ذلك ثنائية 'الخطأ والمخاطر' كأساس لجبر الأضرار الناشئة عن النشاط المرفقي. ومع هذا التوجه الرامي لتوحيد القضاء الإداري، استبقى المشرع استثناءً صريحاً يخص دعاوى التعويض عن حوادث العربات والوسائط المنقولة التابعة للإدارة، حيث أبقى اختصاصها معقوداً للمحاكم العدلية (العادية)؛ وذلك نظراً للطبيعة الفنية لهذه الحوادث التي تخضع لقواعد قانونية خاصة، مما أوجد نوعاً من التخصص القضائي يوازن بين طبيعة الفعل الإداري وخصوصية حوادث الطرق (خالد، 2020، صفحة 284).

بالإضافة إلى ذلك نجد أن بعض القرارات القضائية الصادرة عن القضاء التونسي من حيث تأسيس المسؤولية الإدارية على الضرر، حيث قضت المحكمة الإدارية الابتدائية التونسية "وحيث استقر فقه قضاء هذه المحكمة على اعتبار أن المسؤولية الناجمة عن المنشآت العمومية مسؤولية موضوعية تجد أساسها في المساواة أمام الأعباء العمومية وتقوم بثبوت الضرر والعلاقة السببية بينه وبين الشغل العام أو المنشأة العامة على أن يكون الضرر خاصاً من جهة كونه يلحق شخصاً أو فئة معينة دون بقية أفراد المجموعة، وأن يكون الضرر غير عادي من حيث أهميته وجسامته" (المحكمة الإدارية التونسية الابتدائية، قضية عدد 123887).

أما بشأن التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة، فإن هذا التعويض يجد أساسه في الخطأ الإداري المرتكب من قبل الإدارة والذي ترتب عليه صدور القرار غير المشروع قبل سحبه، مع اشتراط أن يترتب على هذا الخطأ وجود ضرر وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر، وعليه فإن الحكم بالتعويض في هذه الحالة يتطلب إثبات عدم مشروعية القرار (مصطفى، 2022، صفحة 874)، فإذا ما قامت الإدارة بسحب قرار صحيح أو فات الميعاد على سحبه، فإنها في هذه الحالة تكون قد تصرفت بصورة غير صحيحة، وما دام قد رجعت في القرار بصورة غير مشروعة، فإن الضرر المترتب عن ذلك يقيم مسؤولية الإدارة، وتلتزم لأجل ذلك بتعويض المضرور عن الأضرار التي لحقت به بسبب قرار السحب غير المشروع.

وبالنتيجة، يمكن القول بأن التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة هو تعويض أساسه المسؤولية الإدارية القائمة على الخطأ، أي أن هذا التعويض هو من يتفق مع الاتجاه الفقهي الذي يرى بأنه لا تعويض ولا مسؤولية بدون خطأ، فإذا وجد لدينا قرار مشروع وصحيح وتم سحبه، فإن ذلك يمثل خطأ إداري يستوجب التعويض إذا ما ترتب عليه أضرار، وقد يكون السبب في عدم

مشروعية قرار السحب أن يكون تصرف الإدارة معيباً بعيب الانحراف بالسلطة أو عيب عدم احترام الإجراءات الجوهرية، أو عدم احترام حقوق الدفاع في حالة الرجوع في القرار كجزاء (بوساحة و بوشمال، 2024، صفحة 55).

وأكد مجلس الدولة الفرنسي أن وجود الضرر هو الشرط الأساسي لقيام مسؤولية الإدارة، بمعنى أنه إذا كان تصرف الإدارة غير مشروع لكنه لم يتسبب في ضرر لأحد، فلا تنشأ المسؤولية، وعلى نقيض ذلك، فإن الإجراء الذي يمنح حقوقًا للأفراد لا يمكن سحبه بعد فوات الميعاد القانوني، حتى لو كان غير مشروع في الأصل، وفي سياق قرارات السحب، يُسمح للشخص المتضرر بالطعن في قرار السحب نفسه إذا اعتبره تصرفاً معيباً، ومن ناحية أخرى، تُلزَم الإدارة بجبر الأضرار التي تسببت فيها بسبب قرار السحب، وقد طبق المجلس هذا المبدأ بشكل خاص في مجال الوظيفة العامة (مصطفى، 2022، صفحة 874).

ولا يُعد الحكم بالتعويض لصاحب الشأن المتضرر أمراً حتمياً وضرورياً لمجرد أن المحكمة قضت بإلغاء قرار إداري بسبب عيب من العيوب القانونية؛ بل يشترط القضاء الإداري أن يكون الخطأ الذي ارتكبته الإدارة جسيماً ومؤثراً في موضوع القرار لكي يترتب عليه مسؤولية الإدارة، وعلى ذلك، لا يوجد مجال للحكم بالتعويض إذا كان القرار في مضمونه سليماً ومدعوماً بأسبابه، حتى لو شابته عيوب شكلية أو عيب في الاختصاص، طالما أن هذا القرار كان سيصدر حتماً بنفس المضمون لو أن الإدارة التزمت بقواعد الاختصاص والشكل، وبناءً عليه يتوجب دائمًا تحديد طبيعة الخطأ الإداري ونوعه لتحديد ما إذا كان يوجب مسؤولية الإدارة عن قراراتها وما يتبعها من تعويض (كنعان، 2009، صفحة 164).

ويستنتج الباحث مما سبق أن الحكم بالتعويض لا يصبح واجباً وحتمياً على الإدارة إلا إذا كان قرار السحب معيباً، وكان هذا العيب خاطئاً وجسيماً ويؤثر تأثيراً مباشراً في موضوع القرار، أما في حال كان قرار السحب سليماً وموافقاً للقانون من جميع النواحي، فإن الإدارة لا تُسأل عن أي أضرار قد تترتب عليه، وذلك لأن هذه الأضرار تُعد في هذه الحالة من قبيل الأضرار المشروعة التي لا تترتب عليها مسؤولية، واستثناءً على ذلك قد تكون الإدارة ملزمة بالتعويض عن سحب قراراتها المشروعة، وذلك ما تحدثنا عنه في المبحث الأول من هذا الفصل.

الفرع الثاني: التعويض عن قرارات السحب المنعدمة

تقوم الفرضية في هذه المسألة على افتراض صدور قرار السحب مشوباً بعيب جسيم يهبط به إلى درجة الانعدام، وهو ما سبق بيانه من حيث مفهوم القرار المنعدم وطبيعته، ويتمثل القرار المنعدم في ذلك القرار الذي يصدر عن جهة غير مختصة، سواء كان صادراً عن شخص لا تربطه بالإدارة أي صلة قانونية، أو عن موظف في الإدارة يقوم بسحب قرار إداري بقرار آخر صادر عنه، أو حينما تتدخل السلطة الإدارية في أعمال تدخل في الاختصاص الحصري للسلطتين التشريعية أو القضائية. وفي هذه الحالة فإن قرار السحب يُعد عملاً مادياً لا يرقى إلى مرتبة العمل الإداري، وبناءً عليه فإن الأصل عدم مسؤولية الإدارة عن التعويض عنه، إذ تنحصر المسؤولية في الموظف الذي أصدر القرار وحده، باعتباره المتحمل لنتائج تصرفه وتبعاته القانونية. ولا تلتزم الإدارة بالتعويض إلا إذا ثبت اشتراكها أو تواطؤها في إصدار القرار المنعدم، وفي هذه الحالة تُسأل بالتضامن مع الموظف عن تعويض الضرر الذي لحق بالغير (أبو الهوى، 2010، صفحة 85).

وفي الحقيقة إن صدور القرار المنعدم بشخص لا يتمتع بالامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام لعدم ارتباطه بالجهة الإدارية، فإن المسؤولية عن تعويض الأضرار الناجمة عنه تقع على عاتق

من أصدر القرار المنعدم، وبالتالي فإن هذه الصورة من صور الانعدام لا تثير أي صعوبة في قيام المسؤولية وتحديدها عند تحديد الأضرار الناجمة عنه (أبو الهوى، 2010، صفحة 86).

ويرى جانب من الفقه أن مسؤولية الإدارة عن قرارات السحب 'المعيبة' تظل محكومة بركن الخطأ الإداري الذي يستنهض ولاية القضاء الإداري؛ إلا أن الأمر يختلف جذرياً عند التعويض عن قرارات السحب المنعدمة، ففي هذه الحالة يذهب الفقه إلى انعقاد الاختصاص للقضاء العادي (المدني)؛ تأسيساً على أن القرار المنعدم يتجرد من صفته الإدارية وقوته التنفيذية ليفقد كيانه القانوني، وينحدر بذلك إلى مرتبة الفعل المادي الغاصب، ونتيجة لهذا التكييف، تخضع مسؤولية الإدارة في جبر الأضرار الناشئة عنه لقواعد القانون المدني، باعتباره اعتداءً مادياً يخرج عن نطاق الروابط التنظيمية التي يحكمها القانون العام (عبد الحميد ح.، 1981، صفحة 516).

غير أنّ اتجاهًا آخر في الفقه ذهب إلى توضيح مسألة سحب القرارات المنعدمة، إذ يرى أن القرار المنعدم قد يُرتّب مسؤولية على الموظف الذي أصدره، ذلك أنّ المخالفات القانونية التي يقترفها الموظف وتؤدي إلى صدور مثل هذا القرار تُعدّ مخالفات جسيمة تخرج بالقرار عن نطاق الوظيفة حكماً، ولو كان مرتبطاً بها مادياً من حيث صدوره أثناء مباشرة الموظف لمهام وظيفته. وبناءً على ذلك، فإن القرار المنعدم يُعدّ صادرًا عن الموظف بصفته الشخصية، لا الوظيفية (الكبيسي، 2000، صفحة 837).

وتنعقد ولاية المحاكم العادية بالنظر في طلبات التعويض عن الضرر الناشئ عن قرار السحب المنعدم، باعتباره يشكل خطأً مادياً لا يرتقي إلى مرتبة العمل القانوني، ومن ثم يخضع لأحكام وقواعد القانون المدني، غير أنه، ومن باب حماية حق المتضرر وضمان عدم إعسار الموظف المسؤول عن التعويض، أجاز القانون للمتضرر الرجوع على الإدارة بطلب التعويض، على أن يكون

للإدارة بعد ذلك حق الرجوع على الموظف مرتكب الخطأ بما دفعته من تعويض للمتضرر (النهدي، 2016، صفحة 114).

وبرأي الباحث فإن قرار السحب الصادر عن الإدارة قد يكون منعدماً، بأن يكون صادراً من شخص غير مختص قانوناً بإصداره مما يفقده مشروعيته القانونية، وبذلك يصل إلى درجة الانعدام، والمعدوم لا ينتج أثراً قانونياً، مما يباح الغائه في أي وقت، إلا أن في بعض قرارات السحب المنعدمة قد ينشأ ضرراً، فتلتزم الإدارة في دفع التعويض للشخص الذي لحق به ضرراً.

الخاتمة

تناولت الدراسة الحالية موضوع (سحب القرارات الإدارية والتعويض عنه)، وذلك من خلال دراسة وتحليل النصوص القانونية في التشريع الفلسطيني والمقارن حول جواز سحب القرارات الإدارية وجواز التعويض عنها، وكذلك دراسة وتحليل أحكام القضاء الإداري الفلسطيني والمقارن بشأن ذات الموضوع، وذلك من أجل إبراز أهمية ذلك الموضوع في إطار القانون العام.

حيث استعرضت الدراسة في البداية القواعد العامة لسحب القرار الإداري من حيث مفهوم سحب القرار الإداري، وأهم المبادئ الأساسية التي تحكم سحب القرارات الإدارية، والموقف الفقهي والقضائي من ذلك، ومن ثم بحثت الدراسة في الأحكام القانونية المرتبطة بسحب القرار الإداري من حيث شروط السحب والآثار القانونية المترتبة عليه، ومن جهة أخرى بحثت الدراسة بشكل موسع في موضوع التعويض عن سحب القرارات الإدارية بين شقين، الأول التعويض في حالة كون قرارات السحب مشروعة، والثاني في حالة كون قرارات السحب غير مشروعة أو منعدمة.

وبشكل عام، توصل الباحث إلى أن الحكمة الأساسية من منح المشرّع الجهةَ الإدارية سلطةَ إصدار قرار سحب القرار تكمن في تحقيق احترام القانون، وذلك من خلال التوفيق بين اعتبارين متعارضين، أولهما تمكين الجهة الإدارية من تصويب ما شاب قراراتها من مخالفات قانونية، وثانيهما ضمان استقرار الأوضاع القانونية الناشئة عن القرار الإداري، وبذلك يظل مبدأ المشروعية محتفظاً بقوته وفاعليته، من خلال استبدال القرارات الصادرة بالمخالفة له بقرارات سليمة، بما يدفع الأفراد إلى احترامه والالتزام بأحكامه.

ويُعدّ سحب القرار الإداري إجراءً مشروعاً متى استوفى الشروط القانونية المقررة له، والتي تم تناولها في الفصل الأول من هذه الدراسة، والمتمثلة في عدم مشروعية القرار الإداري محل السحب،

واستناده إلى عيب أو أكثر من عيوب القرار الإداري الموضوعية، مع مراعاة المدة القانونية المقررة للسحب، وصدور قرار السحب من الجهة الإدارية المختصة، وبناءً عليه فإن المبدأ العام يقضي بأن قرارات السحب المشروعة تنصرف إلى القرارات الإدارية غير المشروعة أو المنعدمة، أما إذا انصبّ السحب على قرارات صحيحة ومشروعة، فإن ذلك يُعدّ سحباً غير مشروع.

وفي الختام، فقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات على الشكل التالي :

نتائج الدراسة

- تقوم سحب القرارات الإدارية على مبدأ هام متعلق بالمدة الزمنية المتاحة أمام الإدارة لسحب قراراتها، وهي مدة الستين يوماً من تاريخ صدور القرار الإداري، وذلك ما هو مستقر في الفقه والقضاء الإداريين.
- يُعدّ سحب القرارات الصحيحة التي تولد حقوقاً للأفراد بعد انقضاء المدة الزمنية مخالفاً لمبدأ حسن النية في السحب، إلا إذا كان السحب لسبب مثل الغش أو التدليس، فيمكن حينها إلغاؤه دون التقيد بمدة معينة.
- لا يجوز سحب القرار المشروع إلا على سبيل الاستثناء حفاظًا على استقرار المراكز القانونية وحماية الحقوق المكتسبة، بينما يتعيّن على الإدارة سحب القرار غير المشروع فوراً لعدم قدرته على إنشاء أي حقوق، تطبيقًا لقاعدة ما بُني على باطل فهو باطل.
- إن الفقه والقضاء الإداريين في فلسطين ومصر والأردن والكويت أجمع على أن هناك حالات معينة يحق للجهة الإدارية فيها سحب قراراتها غير المشروعة في أي وقت، دون الحاجة إلى مراعاة مواعيد الطعن القضائي.

- يجوز للإدارة سحب قراراتها بعد انقضاء ميعاد الطعن في بعض الحالات الاستثنائية، وهي: انعدام القرار الإداري، وقيام القرار الإداري على غش أو تدليس، وكذلك في حالة القرارات الإدارية المبنية على سلطة مقيدة، والقرارات الكاشفة للحقوق، والقرارات الإدارية التي لم تنشر أو لم تعلن.
- تكون الجهة الإدارية مختصة بسحب القرار الإداري إذا ما أصدرت هذا القرار أو للسلطة الرئاسية لجهة إصدار القرار، وتمارس هذه الجهة اختصاصها من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلم مقدم من صاحب الشأن لمن أصدر القرار أو للسلطة الرئاسية له.
- يترتب على قرارات السحب المشروعة إمكانية مطالبة الإدارة صاحبة الاختصاص بالسحب بالتعويض أمام المحكمة الإدارية المختصة، بشرط توافر مجموعة من الشروط والضوابط، أهمها توافر أركان دعوى التعويض المتمثلة في المسؤولية الإدارية وأهمها ركن الضرر الناتج عن سحب القرار غير المشروع أو المنعدم، وكذلك توافر الصفة والمصلحة لدى المدعي.
- يؤسس التعويض عن سحب القرارات الإدارية المشروعة في ضوء نظريتين أساسيتين، نظرية المخاطر أو قيام المسؤولية الإدارية بدون خطأ – على أساس الضرر، ونظرية المساواة أمام الأعباء العامة.
- يتوجب للتعويض الإداري أن يكون هناك قرار إداري غير مشروع، وذلك ما يتعارض مع جوهر التعويض في إطار المسؤولية الإدارية بدون خطأ.
- إن الإدارة تلتزم بالتعويض عن الضرر إذا تم سحب القرار الإداري المشروع بالمخالفة للضوابط أو أحكام القانون، لكون هذا السحب تصرفاً خاطئاً يوجب مسؤوليتها. أما إذا كان القرار سليماً ومتفقاً مع القانون، فلا تُسأل الإدارة عما يترتب عليه من آثار، ولو ترتب عليه ضرر، لانتفاء ركن الخطأ الذي تقوم عليه مسؤوليتها.

- إن القضاء العادي هو من يختص بنظر طلبات التعويض المترتبة على القرارات المنعدمة، بما في ذلك التعويض عن سحب هذه القرارات، وذلك ما استقر عليه الفقه الإداري، والقضاء الإداري المقارن.
- إن الخطأ الإداري لا يستوجب التعويض دائماً، بل يرتبط ذلك بدرجة جسامة الخطأ؛ فهناك أخطاء تعد جسيمة بما يكفي لتكون موجبة للتعويض.

توصيات الدراسة

- ضرورة حذف عبارة (إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء) من نص المادة (2/20) من القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية، ذلك أن التوجه الأفضل أن يتم تأسيس المسؤولية الإدارية على الأضرار وليس على الأخطاء، حيث أن أساس التعويض هو الضرر وليس الخطأ، فلا مغزى من التعويض دون وجود ضرر.
- على المشرّع الفلسطيني تنظيم قواعد وأحكام ومبادئ سحب القرارات الإدارية، ووضعها في إطار نظرية متكاملة ومستقلة، تُحدَّد من خلالها حدود سلطة الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة، مع مراعاة ما استقر عليه العمل القضائي، واستناداً إلى أحكام المحاكم الإدارية وآراء الفقه، وبما ينسجم مع واقع الإدارة والظروف السائدة في المجتمع الفلسطيني.
- ضرورة تحديد الحالات التي يحق فيها للإدارة سحب قراراتها الإدارية، بما يمنع التعسف في استعمال سلطتها.
- أهمية النص صراحة على القواعد والأحكام المنظمة للرجوع عن القرار الإداري في كل من التشريعات الفلسطينية والمقارنة.

- أن يتضمن القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية الفلسطينية رقم 41 لسنة 2020م نصوصاً واضحة تُبيّن طبيعة التعويض المترتب على سحب القرارات الإدارية، مع التأكيد على ضرورة الإسراع في الفصل في طلبات التعويض.
- وجوب تسبيب قرارات سحب القرار الإداري باعتباره مظهراً من مظاهر الشفافية، وللحد من انحراف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية عند السحب، بما يؤدي إلى تقليص الآثار السلبية على حقوق الأفراد.
- توصي الدراسة المشرّع الفلسطيني بأن يحذوا حذو المشرّعين الفرنسي والمصري، من خلال الاجتهاد والاستقرار على إقرار حق المتضرر في التعويض عن خطأ الإدارة، سواء كان هذا الخطأ يسيراً أم جسيماً، دون قصر التعويض على الأضرار الجسيمة فحسب.
- يتعين على الإدارة، عند ممارستها لحق سحب القرار الإداري، أن تلتزم التزاماً دقيقاً بشروط السحب، إذ إن هذا الحق يُعد استثناءً مُقرّراً للإدارة على مبدأ عدم جواز رجعية القرارات الإدارية، باعتباره ضمانةً لاستقرار المراكز القانونية للأفراد، وبناءً عليه لا يُقبل أن يشوب قرار السحب عيبٌ مخالف للمشروعية، ما دام السحب قد جرى لتدارك ما شاب القرار المسحوب من خرقٍ لأحكام المشروعية.

المراجع

أحمد اسماعيل. (2004). أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية. *مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية* (العدد 1).

أحمد النوايسة. (2012). *مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية: دراسة مقارنة*. الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع.

أحمد بركات. (2014). *واقعة السكوت وتأثيرها على وجود القرار الإداري*. الجزائر: جامعة أبي بكر بلقايد – أطروحة دكتوراه.

أحمد علي حسين خالد. (2020). *رقابة القاضي الإداري على أعمال السلطة التقديرية للإدارة العامة في فلسطين*. تونس: رسالة دكتوراه. جامعة تونس المنار.

أحمد محمد النوايسة. (2012). *مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية* (الطبعة الأولى). عمان – الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع.

القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية في فلسطين.

المحكمة الإدارية الأردنية. (الحكم رقم 499 لسنة 2021). *بتاريخ 2022/1/11*. الأردن: موقع قسطاس.

المحكمة الإدارية الأردنية. (الحكم رقم 503 لسنة 2022). *بتاريخ 2022/12/26*. الأردن: موقع قسطاس.

المحكمة الإدارية الأردنية. (الحكم رقم 635 لسنة 2022). *بتاريخ: 2023/3/6*. عمان. الأردن: موقع قسطاس.

المحكمة الإدارية الأردنية. (الحكم رقم 7 لسنة 2019). *بتاريخ 2019/6/12*. الأردن: موقع قسطاس.

المحكمة الإدارية الأردنية. (قرار رقم 2015/121). *بعنوان 2015/9/21*. الأردن: موقع قسطاس.

المحكمة الإدارية الأردنية. (قرار رقم 2017/149). *بتاريخ 2017/10/11*. الأردن: موقع قسطاس.

المحكمة الإدارية التونسية الابتدائية. (قضية عدد 123887). *بتاريخ: 2012/12/28*. تونس: مجلس الدولة التونسي.

المحكمة الإدارية التونسية. (عدد 10433). *بتاريخ: 2006/10/14*. تونس.

المحكمة الإدارية العليا الأردنية. (الحكم رقم 22 لسنة 2018). *بتاريخ 2018/2/7*. الأردن: موقع قسطاس.

المحكمة الإدارية العليا الأردنية. (الحكم رقم 22 لسنة 2018). *بعنوان 2018/2/7*. الأردن: موقع قسطاس.

المحكمة الإدارية العليا الأردنية. (قرار رقم 2022/11). *بتاريخ: 2022/1/18*. عمان. الأردن: منشورات قسطاس.

المحكمة الإدارية العليا المصرية. (الحكم رقم 1136 لسنة 7 ق).

المحكمة الإدارية العليا المصرية. (الطعن رقم 860 لسنة 1978). *بتاريخ 1978/5/20*.

المحكمة الإدارية العليا المصرية. (حكم رقم 2493 بتاريخ 1951/12/13). *لسنة 4 قضائية*. القاهرة. مصر.

المحكمة الإدارية العليا المصرية. (حكم رقم 271 بتاريخ 1979/3/29). *لسنة 33 قضائية*. القاهرة. مصر.

المحكمة الإدارية العليا المصرية. (حكم رقم 363 لسنة 20 قضائية). *بتاريخ 1984/11/17*. مصر.

المحكمة الإدارية العليا المصرية. (حكم رقم 4 لسنة 18 قضائية). *بتاريخ 1976/6/29*. مصر.

المحكمة الإدارية الفلسطينية. (الحكم رقم 102 لسنة 2021). رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

المحكمة الإدارية الفلسطينية. (الحكم رقم 215 لسنة 2022). *بتاريخ: 2024/10/21*. رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

المحكمة الإدارية الفلسطينية. (الحكم رقم 66 لسنة 2021). رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

أمينة عياد. (2014). سحب القرار الإداري في الاجتهاد القضائي المغربي. *مجلة المنارة للدراسات القانونية والاقتصادية*.

أندريه دي لوبادر. (1967). *أصول القانون الإداري* (الطبعة الأولى). باريس. فرنسا: بدون دار نشر.

أنور سلطان. (1998). *مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني: دراسة مقارنة في الفقه الإسلامي* (الطبعة الثالثة). مصر: المكتب القانوني.

إياد ابراهيم المزين، و باسم صبحي بشناق. (2018). القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري: دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا. *مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، العدد 2*.

باسم بشناق، و إياد المزين. (2018). سحب القرارات الإدارية في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية: دراسة تحليلية مقارنة. *مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، عدد 2*.

تحسين محمد القطاونة. (2007). *سحب القرارات الإدارية في القانون الإداري: دراسة مقارنة*. عمان: رسالة ماجستير. جامعة عمان العربية.

ثروت بدوي. (1970). *تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية*. القاهرة: دار النهضة العربية.

جابر نصار. (1995). *مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية: قضاء التعويض*. القاهرة: دار النهضة العربية.

جلال خضر عبد الله. (2019). قاعدة لا ضرر ولا ضرار. *مجلة الدراسات التاريخية والحضارية*(ع (42)).

جليل حسن الساعدي. (2004). *مسؤولية المعلم المدنية* (الطبعة الأولى). عمان. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

جورج فوديل. (2001). *القانون الإداري* (الإصدار الجزء الأول). بيروت. لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات.

حسن الذنون. (2006). *المبسوط في شرح القانون المدني*. عمان. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع.

حسني درويش عبد الحميد. (1981). *نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء*. مصر: رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس.

حسين بن ابراهيم محمد يعقوب. (2012). *المسؤولية الإدارية في حالة انعدام الخطأ في النظام الإداري والفقه الإسلامي: دراسة مقارنة*. الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد.

حمادة محمد محمود مصطفى. (2022). مسؤولية الإدارة عن سحب القرار الإداري: دراسة مقارنة. *مجلة الدراسات القانونية*(مج (1)).

حمدي العجمي. (2015). القرار الإداري السلبي في النظام السعودي والقانون المصري: دراسة تحليلية مقارنة. *مجلة مصر المعاصرة، عدد 518*.

خالد الزبيدي. (2006). القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري: دراسة مقارنة. *مجلة الحقوق*(عدد 3).

خالد الزعبي. (1999). *القرار الإداري بين النظرية والتطبيق*. الأردن: دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع.

خالد بن حمد النهدي. (2016). *مدى صلاحية الإدارة في سحب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة*. جرش – الأردن: جامعة جرش – رسالة ماجستير.

خليل محسن. (1992). *القضاء الإداري اللبناني ورقابته في أعمال الإدارة: دراسة مقارنة*. بيروت: دار النهضة العربية.

خليل هيكل. (2012). *القانون الإداري السعودي*. الرياض: دار الزهراء.

رامي سمير أحمد الحسيني. (2024). اختصاص المحكمة الإدارية الفلسطينية بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة. *المجلة العصرية للدراسات والأبحاث القانونية*(ع(1)).

رائد الخرايشة. (2022). *طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني: دراسة مقارنة*. الأردن: رسالة ماجستير. جامعة الشرق الأوسط.

رحيم سليمان الكبيسي. (2000). *حرية الإدارة في سحب قراراتها*. القاهرة. مصر: جامعة القاهرة. أطروحة دكتوراه.

رشدي اسبايطي. (2014). القرار الضمني: محاولة في المفهوم والرقابة القضائية عليه. *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*.

رشيد خلوفي. (2004). *المنازعات الإدارية*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

رمزي محمود نايف هيلات. (2005). *القرار الإداري بين البطلان والانعدام: دراسة مقارنة*. عمان – الأردن: جامعة عمان العربية – رسالة دكتوراه.

رمضان محمد بطيخ. (2008). *مسؤولية الإدارة دون خطأ: نظرية المخاطر*. مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

ريم عبد العزيز مبارك المناعي. (2020). *انتهاء القرار الإداري في القانون القطري: دراسة مقارنة*. قطر: جامعة قطر – رسالة ماجستير – كلية القانون.

زياد خالد المفرجي. (2012). الحق المكتسب في القانون الاداري. *مجلة الحقوق*(عدد 16، 17)، الصفحات 253 – 269.

سالم بن سلمان الشكيلي. (2016). *نظرية سحب القرارات الإدارية*. مصر: دار النهضة العربية.

سامي الحمداني، و عبيدة الربيعي. (2019). القرار الإداري الضمني. *مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، عدد 43*.

سامي جمال الدين. (2004). *أصول القانون الإداري*. الإسكندرية: منشأة المعارف.

سعد العنزي. (2012). الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي. *مجلة القضاء الإداري*.

سعيد العلي. (بدون سنة نشر). *التعويض عن أعمال السلطات العامة: دراسة مقارنة*. القاهرة: دار أبو المجد للطباعة.

سلام زين صالح. (2017). *رقابة القضاء الإداري علي سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون العراقي*. عمان. الأردن: رسالة ماجستير غير منشورة. جامعة عمان العربية.

سلطان العتيبي. (2013). *القرار الإداري السلبي والطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم السعودي*. الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.

سليمان الطماوي. (1976). *النظرية العامة للقرارات الإدارية* (الطبعة الرابعة). مصر: دار الفكر العربي.

سليمان الطماوي. (1986). *القضاء الإداري – الكتاب الثاني – قضاء التعويض: طرق الطعن في الأحكام*.

سليمان الطماوي. (1996). *النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة*. الإسكندرية. مصر: دار الفكر العربي.

سليمان الطماوي. (2003). *القضاء الإداري: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام: دراسة مقارنة*. مصر: دار الفكر العربي.

شريف أحمد الطباخ. (2006). *التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية* (الطبعة الأولى). دار الفكر الجامعي: مصر.

شريف يوسف حلمي خاطر. (2007). *القرار الإداري: دراسة مقارنة*. القاهرة – مصر: دار النهضة العربية.

شفيق حاتم. (1985). *القانون الإداري*. بيروت. لبنان: الأهلية للنشر والتوزيع.

شمسة مفتاح أحمد الناصري. (2018). *مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية*. الإمارات العربية المتحدة: رسالة ماجستير. جامعة الإمارات العربية المتحدة.

صادق الحسيني. (2004). *القرار الإداري المضاد: دراسة مقارنة*. العراق: جامعة بابل.

صالح بوشناق، و امحمد بركي. (2018). *سحب القرارات الإدارية من طرف الإدارة*. الجزائر: جامعة أكلي محند أولحاج بالبويرة – رسالة ماجستير.

صلاح البصيصي. (2017). *النظرية العامة للقرار الإداري السلبي: دراسة مقارنة*. القاهرة: المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية.

ضياء عواد. (يوليو, 2025). سحب القرار الإداري في ضوء التشريعات الفلسطينية والأردنية. *مجلة جامعة النجاح للقانون والاقتصاد*.

طارق عبد الرؤوف صالح. (2012). *دعوى الإلغاء في القانون الإداري الكويتي – أوجه الطعن بالتظلم والالغاء ووقف التنفيذ والتعويض على القرارات المعيبة* (الطبعة الأولى). مصر: دار النهضة العربية.

عادل السيد محمد علي. (يناير, 2024). سحب القرار الإداري وأثره في تعزيز مبدأ الأمن القانوني في ضوء أحكام القضاء الإداري دراسة مقارنة. *مجلة البحوث الفقهية والقانونية*(العدد 44)، الصفحات 2881-2980.

عادل بوعمران. (2010). *النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية – دراسة تشريعية فقهية قضائية*. الجزائر: دار الهدى.

عبد الرحمن الريس. (مارس, 2015). سحب القرار الإداري وتطبيقه في ديوان المظالم: دراسة مقارنة. *مجلة البحوث والدراسات الشرعية*(العدد 37)، الصفحات 329-342.

عبد العزيز عبد المنعم خليفة. (2008). *القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة* (الطبعة الأولى). مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية.

عبد اللطيف حسين قاسم دغمة. (يونيو, 2023). سحب القرار الإداري: دراسة مقارنة في القانون الفرنسي والمصري. *مجلة الأندلس للعلوم الإنسانية والاجتماعية*، الصفحات 60-90.

عبد الله طلبة. (1996). *الرقابة القضائية على أعمال الإدارة*. دمشق. سوريا: جامعة دمشق.

عدنان عمرو. (2001). *ابطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين*. رام الله. فلسطين: الهيئلة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

عدنان عمرو. (2015). *القضاء الإداري في فلسطين*. القدس: بدون دار نشر.

علاء ابراهيم الحسيني. (2014). *حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن سحب القرار الإداري*. العراق: جامعة بغداد.

علي الرشيدي. (يناير, 2024). سحب القرار الادارى فقها وقضاءا. *مجلة بحوث الشرق الأوسط*(عدد 95)، الصفحات 113-162.

علي القيسي. (1999). *القضاء الإداري وقضاء المظالم*. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع.

علي خطار شطناوي. (2008). *مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة*. عمان. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع.

عمار عوابدي. (2009). *نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري* (الطبعة الخامسة). الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع.

غادة عدنان موسى اسطيح. (2024). *التعويض عن إلغاء القرارات الإدارية وفقاً للقرار بقانون رقم 41 لسنة 2020*. جنين: رسالة ماجستير. الجامعة العربية الأمريكية.

غازي كرم علي. (2010). *القانون الإداري* (الطبعة الأولى). مصر: الأفاق المشرقة ناشرون.

فايز سعيد مطر. (2022). *سحب القرارات الإدارية وسلطة القاضي الإداري في الرقابة عليها: دراسة تحليلية مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي*. غزة – فلسطين: الجامعة الإسلامية – رسالة ماجستير.

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

فهد عبد الكريم أبو العثم. (2011). *القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق* (الطبعة الأولى). عمان – الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998م.

قانون المخالفات المدنية رقم 36 لسنة 1944م.

قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

قانون محكمة العدل الأردنية وتعديلاته رقم 12 لسنة 1992م.

ليليا بوساحة، و أسيا بوشمال. (2024). *ضوابط سحب القرارات الإدارية*. الجزائر: جامعة 8 ماي 1945 قالمة.

ماجد راغب الحلو. (1985). *القانون الإداري*. القاهرة: دار المطبوعات الجامعية.

ماجد راغب الحلو. (2004). *الدعاوى الإدارية: دعوى الإلغاء – دعوى التعويض – دعوى التأديب – طرق الطعن في الأحكام الإدارية*. الإسكندرية. مصر: منشأة المعارف.

مازن ليلو راضي. (2005). *القانون الإداري*. الإسكندرية – مصر: دار المطبوعات الجامعية.

محكمة استئناف القدس الفلسطينية المنعقدة في رام الله. (الحكم رقم 498 لسنة 2018). *بتاريخ: 2018/10/24*. رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

محكمة الاستئناف العليا الفلسطينية. (استئناف حقوق رقم 2001/235). *بتاريخ 2001/10/1*. غزة. فلسطين: موقع المقتفي.

محكمة الاستئناف العليا الفلسطينية. (استئناف حقوق رقم 2001/95). *بتاريخ 2002/6/19*. غزة. فلسطين: موقع المقتفي.

محكمة الاستئناف الفلسطينية. (استئناف حقوق رقم 2010/58). *بتاريخ: 2010/7/8*. رام الله. فلسطين: موقع المقتفي.

محكمة الاستئناف الفلسطينية. (استئناف حقوق رقم 2016/7). *بتاريخ: 2016/4/26*. رام الله. فلسطين: موقع مقام.

محكمة الاستئناف الفلسطينية. (الحكم رقم 860 لسنة 2017). *بتاريخ: 2017/12/20*. رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

محكمة التمييز العراقية. (حكم 3 لسنة 1996).

محكمة التمييز الكويتية. (طعن إداري رقم 2003/448). *بتاريخ 2004/11/11*. الكويت.

محكمة العدل العليا الأردنية . (دعوى عدل عليا رقم 71/49). *لسنة 1972*. عمان.

محكمة العدل العليا الأردنية. (الحكم رقم 21 لسنة 1983). *بدون تاريخ نشر*. عمان. الأردن: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الأردنية. (الحكم رقم 98 لسنة 2008). *بتاريخ 2008/6/9*. الأردن: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الأردنية. (القرار رقم 1995/90). *لسنة 1996*. عمان. الأردن.

محكمة العدل العليا الأردنية. (دعوى عدل عليا رقم 1998/21). *بتاريخ 1998/7/22*. الأردن: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الأردنية. (قرار رقم 1991/11). *بتاريخ 1991/9/11*. الأردن: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الأردنية. (قرار رقم 129 لسنة 2013). *بتاريخ 2013/9/12*. الأردن: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الأردنية. (قرار رقم 2013/199). *بتاريخ 2013/10/29*. الأردن: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الأردنية. (قرار رقم 1972/89). الأردن: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الأردنية. (قرار رقم 2000/89).

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (الحكم رقم 14 لسنة 2012). *بتاريخ: 2012/4/18*. رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (الحكم رقم 222 لسنة 2009). *بتاريخ: 2011/1/31*. رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (الحكم رقم 249 لسنة 2013). *بتاريخ 2016/3/30*. رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (الحكم رقم 308 لسنة 2019). *بتاريخ: 2020/8/24*. رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (الحكم رقم 53 لسنة 2013). *بتاريخ: 2014/6/30*. رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (الحكم رقم 531 لسنة 2010). *بتاريخ 2010/12/13*. رام الله: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (الحكم رقم 575 لسنة 2010). *بتاريخ 2010/12/13*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (الحكم رقم 87 لسنة 2019). *بتاريخ 2019/6/18*. رام الله: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى إدارية رقم 1996/71). *بتاريخ 1997/4/23*. رام الله. فلسطين: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2008/101). *بتاريخ 2009/2/23*. رام الله: المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2008/148). *بتاريخ 2009/1/28*. رام الله: المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2008/159). *بتاريخ 2009/3/25*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2016/168). *بتاريخ 2017/1/16*. رام الله: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2011/178). *بتاريخ 2012/11/26*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2017/182). *بتاريخ 2018/1/24*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2015/195). *بتاريخ 2016/3/15*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2014/247). *بتاريخ 2015/2/18*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2005/29). *بتاريخ: 2005/9/20*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2013/3). *بتاريخ 2013/10/29*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2004/30). *بتاريخ 2005/6/4*. غزة: المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2004/305). *بتاريخ 2007/2/28*. رام الله: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2019/308). *بتاريخ 2020/8/24*. رام الله: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2005/37). *بتاريخ 2008/2/16*. رام الله: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2006/4). *بتاريخ 2009/3/23*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2010/702). *بتاريخ 7-10-2010*. رام الله. فلسطين: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2002/74). *بتاريخ 2002/4/29*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2008/75). *بتاريخ 2009/3/25*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2011/96). *بتاريخ 2012/2/27*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (دعوى عدل عليا رقم 2008/98). *بتاريخ 2009/4/5*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (قرار رقم 2007/100). *بتاريخ 2010/6/16*. رام الله: موقع قسطاس.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (قرار رقم 2000/117). *بتاريخ: 2001/11/12*. رام الله. فلسطين: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا الفلسطينية. (قرار رقم 2013/133). *بتاريخ 2013/9/23*. رام الله. فلسطين: موقع المقتفي.

محكمة العدل العليا المصرية. (عدل عليا رقم 2000/89). *لسنة 2000*.

محكمة العدل العليا. (دعوى عدل عليا رقم 2011/178). *بتاريخ 2012/11/26*. رام الله: موقع المقتفي.

محكمة القضاء الإداري المصرية. (دعوى رقم 4298). *جلسة 1956/5/2*.

محكمة النقض الفلسطينية. (الحكم رقم 280 لسنة 2014). *بتاريخ 2015/7/5*. رام الله: موقع قسطاس.

محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية. (الحكم رقم 102 لسنة 2021). *بتاريخ: 2021/11/24*. رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية. (الحكم رقم 27 لسنة 2020). *بتاريخ 29-11-2021*. رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية. (الحكم رقم 66 لسنة 2021). *بتاريخ: 2022/2/21*. رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية. (الحكم رقم 66 لسنة 2021). *بتاريخ: 2022/2/21*. رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الإدارية. (الحكم رقم 9 لسنة 2021). *بتاريخ: 2021/11/17*. رام الله. فلسطين: موقع قسطاس.

محمد الجميلي. (1995). *قضاء التعويض: مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية*. القاهرة: دار النهضة العربية.

محمد الحمصي. (1995). *نظرية القضاء المستعجل في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني : دراسة مقارنة*. عمان. الأردن: الجامعة الأردنية.

محمد المقابلة. (2014). *سحب القرارات الإدارية*. السودان: رسالة ماجستير. جامعة النيلين.

محمد أمين يوسف. (2017). *المسؤولية الإدارية في النظام الإداري والفقه الإسلامي*. الإسكندرية: دار الكتب والدراسات الإسلامية.

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

محمد أنور حمادة. (2006). *المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل*. مصر: دار الفكر الجامعي.

محمد جبريل. (1996). *السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية*. مصر: دار النهضة العربية.

محمد حميد العبادي. (2014). *قضاء التعويض الإداري*. دمشق. سوريا: دار جليس الزمان.

محمد رضا جنيح. (2008). *القانون الإداري*. تونس: مركز النشر الجامعي.

محمد علي أبو عمارة. (2002). *القضاء الإداري في فلسطين*.

محمد علي الخلايلة. (2021). *القانون الإداري* (الطبعة الرابعة). الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

محمد علي راتب، محمد نصر الدين كامل، و محمد فاروق راتب. (1985). *قضاء الأمور المستعجلة* (الطبعة السابعة). القاهرة: عالم الكتب للنشر والتوزيع.

محمد عواد الخليفات. (1999). *سحب القرارات الإدارية*. الأردن: جامعة آل البيت.

محمد فؤاد مهنا. (2005). *القرار الإداري*. مصر: دار الجامعة الجديدة.

محمود الزبيدي. (2008). *مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة: دراسة مقارنة*. بغداد. العراق: رسالة ماجستير غير منشورة. الجامعة المستنصرية.

مصطفى بلغزال. (2016). قرار السحب الإداري وآثاره. *مجلة المنبر القانوني*.

مفتاح عبد الحميد. (2014). سحب القرار الإداري وآثاره. *مجلة العلوم والدراسات الإنسانية*.

منى محمد عبد الرزاق الحيالي. (2022). *سحب القرارات الإدارية في التشريع الأردني: دراسة مقارنة مع التشريع العراقي*. الزرقاء. الأردن: رسالة ماجستير. جامعة الزرقاء.

مهاب محمد إبراهيم زيدان. (31 أغسطس, 2022). سحب القرار الإداري كأحد صور إنهاء القرار. *المجلة القانونية* (العدد 6)، الصفحات 1433-1480.

مهدي شيخ عوض أحمد. (2002). *الرقابة القضائية على أعمال الإدارة: دراسة مقارنة*. مصر: رسالة ماجستير. جامعة الزقازيق.

موسى مصطفى شحادة. (أغسطس, 1998). سحب القرار الإداري كطريق من طرق انقضاء القرارات الإدارية (دراسة تطبيقية على قرارات سلطات الضبط الإداري). *مجلة الفكر الشرطي*(العدد 2)، الصفحات 120-162.

نائل علي مساعدة. (2006). الضرر في الفعل الضار وفقاً للقانون الأردني: دراسة مقارنة. *مجلة المنارة للبحوث والدراسات*(ع (3)).

نبيل عبة. (2014). *آلية سحب القرار الإداري*. الجزائر: جامعة محمد خيضر – بسكرة.

نداء محمد أمين أبو الهوى. (2010). *مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة*. عمان. الأردن: رسالة ماجستير. جامعة الشرق الأوسط.

نواف الشمري. (2013). *القرار الإداري السلبي في ضوء قرارات محكمة العدل العليا الأردنية*. الأردن: جامعة اليرموك – رسالة ماجستير.

نواف كنعان. (2009). *القضاء الإداري في الأردن*. عمان – الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

نور الدين بن كدة. (2015). *مبدأ المشروعية في القرار الإداري*. الجزائر: جامعة محمد خيضر – بسكرة – رسالة ماجستير.

هاني الطهراوي. (2004). قواعد وأثار سحب القرار الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل العليا الأردنية. *مجلة الحقوق*(ع2).

هيثم صالح عبد كراغول. (2016). *الإدارة بين الحرية في سحب قراراتها والتعويض عنها: دراسة مقارنة*. الأردن: جامعة الشرق الأوسط – رسالة ماجستير.

يوسف شباط. (2017). نظرية سحب القرارات الإدارية في ضوء الفقه والقضاء. *مجلة العلوم القانونية والاقتصادية*(العدد الأول).

Withdrawal of administrative decisions and compensation for them: A comparative study.

Mujahed Yousef Odeh ElTurk

Hani Zbedat

Ahmad Alashqar

Mohammad jaradat

Abstract

This study aimed to determine the extent to which compensation is permissible for the withdrawal of legitimate, illegitimate, and void administrative decisions in the Palestinian and comparative legal systems. This was achieved by analyzing the role of administrative courts in compensating individuals harmed by the withdrawal of administrative decisions. The study employed a descriptive approach to analyze the legislative texts governing the subject, in addition to a comparative approach to compare the withdrawal of administrative decisions in Palestinian law with other comparative legal systems.

The study reached several conclusions, the most important of which is that legitimate withdrawal decisions allow the competent administrative authority to claim compensation before the competent administrative court, provided that a set of conditions and controls are met. The most important of these is the presence of the elements of a compensation claim, namely administrative liability, and most importantly, the element of harm resulting from the withdrawal of the illegitimate or void decision. The plaintiff must also have standing and a legitimate interest. Compensation for the withdrawal of legitimate administrative decisions is based on two fundamental theories: the theory of risk, or the establishment of administrative liability without fault – based on harm – and the theory of equality before public burdens. The study recommended a number of measures, most importantly: the necessity of deleting the phrase "(if it is brought before it as a consequence of an annulment action)" from Article (20/2) of Law No. 41 of 2020 concerning Administrative Courts. This is because the preferred approach is to base administrative liability on damages rather than errors. Furthermore, the Palestinian legislature should regulate the rules, provisions, and principles for withdrawing administrative decisions, placing them within a comprehensive and independent framework that defines the limits of the administration's authority to withdraw its unlawful decisions, while taking into account established judicial practice.

Keywords: Administrative decision, compensation, legitimate administrative decision, void administrative decision.