www.daralthaqafa.com

القـــرار الإداري
بين النظرية و التطبيق

دراسة مقارنة في ضوء أحدث اجتهادات القضاء الإداري
فرنســـا - مصـــر - الأردن - السعوديـــة - العـــراق
سلطنـــة عُمـــان - الكويـت

الأستاذ الدكتور
حمـــدي القبيـــلات
عميـــد كليـــة الحقـــوق
جامعـــة الإســـراء - سابقـــاً
أستـــاذ القـــانـــون الإداري
فـــي الجامعـــات الأردنيـــة

دار الثقافة للنشر والتوزيع
عمّان - الأردن

www.daralthaqafa.com

القـــرار الإداري

بين النظرية و التطبيق

دراسة مقارنة في ضوء أحدث اجتهادات القضاء الإداري
فرنســـا - مصـــر - الأردن - السعوديـــة - العـــراق
سلطنـــة عُمـــان - الكويـت

www.daralthaqafa.com

342
رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية: (2026/6/3641)
المؤلف: حمدي سليمان القبيلات
الكتاب: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق
الواصفات: القرارات الإدارية - المحاكم الإدارية - القانون الإداري
لا يعبر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أو الناشر
ISBN: 978-9923-15-399-4

الطبعة الأولى 2027م - 1448هـ

جميع الحقوق محفوظة All rights reserved Copyright ©

رتبت كافة التشريعات مسؤولية جزائية على انتهاك حقوق المؤلف وحقوق الناشر وحقوق الملكية الفكرية سواء كان هذا الانتهاك بالاستنساخ أو التصوير أو التخزين أو الترجمة أو التسجيل الصوتي أو المرئي أو تحويل المصنف (الكتاب) إلى صيغة إلكترونية و/أو بأية طريقة أخرى دون الموافقة الخطية للمؤلف والناشر مالكي حقوق الملكية، وتعتبر جميع الأفعال المذكورة أعلاه من الجرائم، وتصل عقوبتها إلى الحبس، ولم تقف التشريعات عند ذلك، بل يترتب على هذه الجرائم مسؤولية مدنية، تتمثل بمطالبة المعتدي بالتعويض عن الضرر المادي والمعنوي.

وعليه نهيب بالجميع الالتزام واحترام قانون حق المؤلف وحقوق الملكية الفكرية تجنباً للمساءلة القانونية وتحت طائلة المسؤولية الجزائية والمدنية والإدارية

الناشر:
دار الثقافة للنشر والتوزيع
أسسها خالد محمود جابر حيف عام 1984 عمان - الأردن
Est. Khaled M. Jaber Haif 1984 Amman - Jordan

عمان - شارع الملكة رانيا العبدالله (شارع الجامعة الأردنية) - مقابل بوابة العلوم للجامعة الأردنية
مجمع محمد عربيات التجاري - رقم 261 - الطابق الأول - هاتف: 5341929 6 (962+) - موبايل: 9992616 79 (962+)
Dar Al-Thaqafa For Publishing & Distributing
Website: www.daralthaqafa.com e-mail: info@daralthaqafa.com
الثقافة للتصميم والإخراج

www.daralthaqafa.com

القـــرار الإداري

بين النظرية و التطبيق

دراسة مقارنة في ضوء أحدث اجتهادات القضاء الإداري
فرنســـا - مصـــر - الأردن - السعوديـــة - العـــراق
سلطنـــة عُمـــان - الكويـت

الأستاذ الدكتور
حمـــدي القبيـــلات
عميـــد كليـــة الحقـــوق
جامعـــة الإســـراء - سابقـــاً
أستـــاذ القـــانـــون الإداري
فـــي الجامعـــات الأردنيـــة

دار الثقافة
للنشر والتوزيع
2027 م - 1448هـ

www.daralthaqafa.com

الفهرس

المقدمة..... 15

الفصل الاول

ماهية القرار الإداري

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري..... 20
المطلب الأول: تعريف القرار الإداري..... 20
الفرع الأول: موقف المشرع من تعريف القرار الإداري..... 20
الفرع الثاني: التعريف الفقهي للقرار الإداري..... 22
الفرع الثالث: التعريف القضائي للقرار الإداري..... 24
الفرع الرابع: تعريف القرار الإداري الإلكتروني..... 28
المطلب الثاني: عناصر القرار الإداري..... 30
الفرع الأول: القرار الإداري عمل قانوني..... 30
الفرع الثاني: القرار الإداري يصدر عن جهة عامة إدارية وطنية..... 34
الفرع الثالث: القرار الإداري عمل قانوني يصدر من جانب واحد..... 44
الفرع الرابع: صدور القرار الإداري بإرادة الإدارة الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة..... 45
الفرع الخامس: أن يكون القرار الإداري نهائياً محدثاً للآثار القانونية..... 48
المبحث الثاني: تمييز القرار الإداري عن الأعمال القانونية الأخرى..... 66
المطلب الأول: تمييز القرارات الإدارية عن الأعمال التشريعية..... 66
الفرع الأول: المعيار الشكلي لتمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي..... 66
الفرع الثاني: المعيار الموضوعي لتمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي..... 67
المطلب الثاني: تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية..... 75
الفرع الأول: المعيار الشكلي لتمييز القرار الإداري عن الحكم القضائي..... 75
الفرع الثاني: المعيار الموضوعي لتمييز القرار الإداري عن الحكم القضائي..... 78
الفرع الثالث: موقف القضاء الإداري من معايير التمييز بين القرار الإداري والحكم القضائي..... 82

www.daralthaqafa.com

الفصل الثاني

الأركان الخارجية (الشكلية) للقرار الإداري

المبحث الأول: ركن الاختصاص..... 94
المطلب الأول: مصادر الاختصاص..... 94
الفرع الأول: التشريع..... 95
الفرع الثاني: التفويض..... 97
الفرع الثالث: الحلول..... 104
الفرع الرابع: قاعدة توازي الاختصاص..... 106
الفرع الخامس: الوكالة (الإنابة) 107
المطلب الثاني: عناصر الاختصاص..... 109
الفرع الأول: العنصر الشخصي..... 109
الفرع الثاني: العنصر الموضوعي..... 110
الفرع الثالث: العنصر المكاني..... 111
الفرع الرابع: العنصر الزمني..... 112
المطلب الثالث: عيب عدم الاختصاص 114
الفرع الأول: عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة) 115
الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص البسيط 122
المبحث الثاني: ركن الشكل والإجراءات..... 131
المطلب الأول: ماهية الأشكال والإجراءات في القرار الإداري..... 131
الفرع الأول: صور الأشكال في القرار الإداري..... 131
الفرع الثاني: صور الإجراءات في القرار الإداري..... 141
المطلب الثاني: آثار مخالفة قواعد الشكل والإجراءات على مشروعية القرار الإداري... 156
الفرع الأول: لمصلحة من تقرر الشكل أو الإجراء..... 158
الفرع الثاني: إغفال الشكل أو الإجراء 159
الفرع الثالث: مدى جسامة مخالفة الشكل والإجراءات..... 159
المطلب الثالث: تصحيح عيب مخالفة الشكل والإجراءات..... 162
الفرع الأول: الاستيفاء اللاحق للشكل والإجراءات..... 162
الفرع الثاني: قبول صاحب المصلحة..... 164
الفرع الثالث: السبب الأجنبي..... 166

www.daralthaqafa.com

الفصل الثالث

الأركان الداخلية (الموضوعية) للقرار الإداري

المبحث الأول: ركن المحل 172
المطلب الأول: مفهوم المحل في القرار الإداري 172
المطلب الثاني: عيب مخالفة القانون 176
الفرع الأول: المخالفة الصريحة للقاعدة القانونية 177
الفرع الثاني: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية 179
الفرع الثالث: الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية 182
المبحث الثاني: ركن الغاية 186
المطلب الأول: تعريف ركن الغاية 186
المطلب الثاني: مفهوم عيب الانحراف باستعمال السلطة 189
الفرع الأول: تعريف عيب الانحراف باستعمال السلطة 190
الفرع الثاني: خصائص عيب الانحراف باستعمال السلطة 191
المطلب الثالث: صور عيب الانحراف باستعمال السلطة 198
الفرع الأول: مجانبة المصلحة العامة 198
الفرع الثاني: الخروج على قاعدة تخصيص الأهداف 202
المطلب الرابع: إثبات عيب الانحراف باستعمال السلطة 206
المبحث الثالث: ركن السبب 218
المطلب الأول: مفهوم السبب في القرار الإداري 218
المطلب الثاني: مدى الرقابة القضائية على عيب انعدام السبب 223
الفرع الأول: رقابة الوجود المادي للوقائع 223
الفرع الثاني: رقابة التكييف القانوني للوقائع 226
الفرع الثالث: رقابة تقدير وملاءمة سبب القرار الإداري 228
الفرع الرابع: سلطة القاضي بإحلال الأسباب الواقعية الصحيحة 233
المطلب الثالث: مكان عيب انعدام السبب بين أوجه إلغاء القرار الإداري 237
الفرع الأول: عيب انعدام السبب ليس وجهاً مستقلاً من أوجه إلغاء القرار الإداري.. 237
الفرع الثاني: عيب انعدام السبب وجهاً مستقلاً من أوجه إلغاء القرار الإداري 238

www.daralthaqafa.com

الفصل الرابع

انواع القرارات الإدارية

المبحث الأول: تصنيف القرارات الإدارية حسب مدى خضوعها للرقابة القضائية..... 244
المطلب الأول: القرارات الإدارية الخاضعة للرقابة القضائية..... 244
المطلب الثاني: القرارات غير الخاضعة للرقابة القضائية 247
الفرع الأول: أعمال السيادة..... 248
الفرع الثاني: القرارات الإدارية المحصنة تشريعياً 265
المبحث الثاني: تصنيف القرارات الإدارية حسب مداها..... 275
المطلب الأول: القرارات الإدارية التنظيمية 275
المطلب الثاني: القرارات الإدارية الفردية 285
المبحث الثالث: تصنيف القرارات الإدارية حسب أثرها..... 288
المطلب الأول: القرارات الكاشفة..... 288
المطلب الثاني: القرارات المنشئة..... 290
المبحث الرابع: تصنيف القرارات الإدارية حسب جسامة عدم المشروعية التي تلحق بها... 294
المطلب الأول: مفهوم القرارات الباطلة والقرارات المنعدمة..... 294
الفرع الأول: مفهوم القرارات الباطلة..... 294
الفرع الثاني: مفهوم القرارات المنعدمة..... 297
المطلب الثاني: معيار التمييز بين القرارات الباطلة والقرارات المنعدمة..... 300
المطلب الثالث: النتائج المترتبة على التمييز بين القرارات الباطلة والقرارات المنعدمة..... 303
المبحث الخامس: القرارات الإدارية الضمنية والسلبية 307
المطلب الأول: القرارات الإدارية الضمنية..... 307
الفرع الأول: تعريف القرار الإداري الضمني..... 307
الفرع الثاني: شروط القرار الإداري الضمني 308
المطلب الثاني: القرارات الإدارية السلبية..... 311
الفرع الأول: تعريف القرار الإداري السلبي..... 311
الفرع الثاني: شروط القرار الإداري السلبي..... 313
المطلب الثالث: أوجه الاختلاف بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي. 324

www.daralthaqafa.com

المبحث السادس: القرارات الإدارية من حيث تكوينها 327
المطلب الأول: القرارات البسيطة 327
المطلب الثاني: القرارات القابلة للانفصال (المركبة) 328

الفصل الخامس

نفاذ وتنفيذ القرارات الإدارية

المبحث الأول: نفاذ القرارات الإدارية 342
المطلب الأول: نفاذ القرارات الإدارية بحق الإدارة 342
المطلب الثاني: نفاذ القرارات الإدارية بحق الأشخاص المخاطبين بها 343
الفرع الأول: النشر 344
الفرع الثاني: الإعلان (التبليغ) 348
الفرع الثالث: العلم اليقيني 354
المطلب الثالث: نفاذ القرارات الإدارية من حيث الزمان 362
الفرع الأول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية 362
الفرع الثاني: إرجاء آثار القرارات الإدارية إلى المستقبل 373
المبحث الثاني: تنفيذ القرارات الإدارية 376
المطلب الأول: التنفيذ الطوعي للقرارات الإدارية 376
المطلب الثاني: التنفيذ الجبري المباشر للقرار بواسطة الإدارة 379
المطلب الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية بواسطة القضاء 386
المطلب الرابع: وقف تنفيذ القرار الإداري 389
الفرع الأول: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري 390
الفرع الثاني: طبيعة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري 395

الفصل السادس

انتهاء القرارات الإدارية

المبحث الأول: انتهاء القرار الإداري بالطريق العادي 400
المطلب الأول: انتهاء القرار الإداري نهاية طبيعية 400
المطلب الثاني: انتهاء القرار بإلغائه عن طريق القضاء 403
الفرع الأول: أوجه إلغاء القرار الإداري 403

www.daralthaqafa.com

الفرع الثاني: آثار الحكم بإلغاء القرار الإداري..... 407
المبحث الثاني: انتهاء القرار الإداري بالإلغاء من جهة الإدارة..... 409
المطلب الاول: إلغاء القرار الإداري المشروع..... 409
الفرع الأول: إلغاء القرار الإداري التنظيمي المشروع..... 409
الفرع الثاني: إلغاء القرار الإداري الفردي المشروع..... 410
المطلب الثاني: إلغاء القرار الإداري غير المشروع..... 413
المبحث الثالث: سحب القرار الإداري..... 414
المطلب الأول: ماهية سحب القرار الإداري..... 414
الفرع الأول: تعريف سحب القرار الإداري..... 414
الفرع الثاني: طبيعة القرار الساحب..... 416
الفرع الثالث: الأساس القانوني لسلطة الإدارة بسحب القرار الإداري..... 417
الفرع الرابع: أوجه الاختلاف بين سحب القرار الإداري والإلغاء القضائي للقرار الإداري..... 419
المطلب الثاني: أحكام سحب القرار الإداري..... 422
الفرع الأول: سحب القرار الإداري المشروع..... 422
الفرع الثاني: سحب القرار الإداري غير المشروع..... 430
الفرع الثالث: آثار سحب القرار الإداري..... 439
المبحث الرابع: القرار الإداري المضاد..... 442
المطلب الأول: مدلول القرار الإداري المضاد..... 442
الفرع الأول: تعريف القرار المضاد..... 442
الفرع الثاني: عناصر القرار الإداري المضاد..... 444
المطلب الثاني: علاقة القرار المضاد بغيره من القرارات والأعمال الإدارية..... 445
الفرع الأول: علاقة القرار المضاد بقرارات إنهاء القرار الإداري..... 445
الفرع الثاني: علاقة القرار المضاد بقرارات الإنهاء في مجال العقد الإداري..... 447
المطلب الثالث: ضمانات القرار الإداري المضاد..... 449
الفرع الأول: احترام قاعدة توازي الاختصاص والشكل والإجراءات..... 449
الفرع الثاني: تسبيب القرار الإداري المضاد..... 452
الفرع الثالث: احترام حق الدفاع في مواجهة الجزاءات التأديبية..... 453
المراجع..... 455

www.daralthaqafa.com

المقدمة

إن قيام الإدارة العامة بمهامها ووفائها بالتزاماتها قبل الجمهور المستفيد من خدمات المرافق العامة، ومن حفظ النظام العام في المجتمع، يتطلب من الإدارة العامة القيام بأعمال معينة مستعينة بوسائل محددة، والأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة لأداء وظيفتها قد تكون أعمالاً مادية وقد تكون أعمالاً قانونية.

ويقصد بالأعمال المادية تلك التي لا تقصد الإدارة العامة من وراء القيام بها ترتيب آثار قانونية، حتى وإن رتبت آثاراً قانونية غير مباشرة كحوادث السير التي تكون سيارات الإدارة العامة طرفاً فيها، ويمكن التمثيل لأعمال الإدارة المادية أيضاً بالأعمال الفنية التي يقوم بها رجال الإدارة العامة بحكم وظائفهم كالمهندسين والأطباء وسائر الموظفين الفنيين، وكذلك الحال في استخدام الآلات والسيارات في العمل، والأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة تنفيذاً للقرارات والأوامر الإدارية كالقبض على شخص أو هدم منزل آيل للسقوط، وأيضاً الأعمال السابقة على إصدار القرارات الإدارية كالدراسات والتقارير والمذكرات والمقترحات ...إلخ.

أما الأعمال القانونية فيقصد بها الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة بهدف ترتيب آثار قانونية معينة، كإنشاء حق أو ترتيب التزام، ويتحقق الأثر القانوني إما من خلال إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إجراء تعديل في المراكز القانونية القائمة أو إنهاء المراكز القانونية. والمركز القانوني هو حالة الشخص إزاء القانون أو ما يتمتع به من حقوق وما تفرض عليه من التزامات في ضوء القانون.

وتتم الأعمال القانونية بأسلوبين:

الأول: الأعمال القانونية الصادرة من جانبين وهي العقود وتتم نتيجة اتفاق الإدارة العامة مع طرف آخر.

الثاني: الأعمال القانونية الصادرة من جانب واحد، أي بالإرادة المنفردة للإدارة وهي القرارات الإدارية.

ويُنظر للقرار الإداري باعتباره من أبرز امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة العامة، إذ تستطيع الإدارة العامة بإرادتها المنفردة ودون حاجة لموافقة ذوي الشأن (المخاطبين بالقرار الإداري) أو مساعدتهم على اتخاذه، تغيير المراكز القانونية القائمة بإحداث مراكز جديدة عامة أو خاصة، فترتب التزامات على الأفراد أو تنشئ لهم حقوقاً... ويحظى موضوع القرارات الإدارية بأهمية خاصة كموضوع من موضوعات القانون الإداري من الناحيتين النظرية والعملية.

www.daralthaqafa.com

فأهمية القرارات الإدارية من الناحية النظرية: تتمثل في أن القرارات الإدارية تعتبر محوراً تدور حوله معظم نظريات ومبادئ القانون الإداري، إذ لا يكاد يوجد موضوع من موضوعات القانون الإداري إلاّ ويثير فكرة القرار الإداري، كما أن القرارات الإدارية تعتبر من مظاهر السلطات والامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، يضاف إلى كل ذلك أنها تمثل الوسيلة والأداة الفعالة التي تستخدمها الإدارة للحصول على وسائلها الأخرى: كالوسيلة البشرية (مثل تعيين الموظفين الذي يتم بقرارات إدارية)، والنشاط الإداري (مثل القرارات الإدارية التي تصدر في مجال الضبط الإداري والمرافق العامة)، والوسيلة المادية (مثل القرارات التي تحصل الإدارة بواسطتها على الأموال العامة كقرارات الاستملاك).

أما أهمية القرارات الإدارية من الناحية العملية: فتتمثل في أن القرارات الإدارية تعتبر من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة للتعامل مع أفراد المجتمع في حياتهم اليومية: أعمالهم، وأموالهم، ومصالحهم، وحرياتهم في بعض الأحيان، وأنها تعتبر مجالاً رئيساً لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، إذ إن معظم المنازعات القضائية المطروحة أمام القضاء الإداري حول الطعن فيها بالإلغاء، مما أتاح الفرصة أمام القضاء الإداري لابتداع الكثير من المبادئ والقواعد المتعلقة بالقرارات الإدارية.

ويأتي هذا الكتاب ليُسلط الضوء على نظرية القرار الإداري من الناحيتين النظرية والتطبيقية، ومن خلال دراسة مقارنة جاءت في الأساس بالقانون الأردني مقارنة بكل من: فرنسا، مصر، السعودية، العراق، سلطنة عُمان، الكويت. وأنصبت المقارنة على الجانب التطبيقي من خلال بيان موقف القضاء الإداري في هذه الدول من موضوعات القرار الإداري.

وقد تم تقسيم الكتاب إلى ستة فصول على النحو الآتي:

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري.

الفصل الثاني: الأركان الخارجية (الشكلية) للقرار الإداري.

الفصل الثالث: الأركان الداخلية (الموضوعية) للقرار الإداري.

الفصل الرابع: أنواع القرارات الإدارية.

الفصل الخامس: نفاذ وتنفيذ القرارات الإدارية.

الفصل السادس: انتهاء القرارات الإدارية.

ونسأل الله العلي العظيم أن يكون هذا الكتاب مرجعاً مفيداً لكل طالب علم، وعوناً لكل باحث ومهتم. وإن كنا قد وفقنا فيما عملنا فذلك بفضل من الله ومنة منه، وإن كان غير ذلك، فذلك من عند أنفسنا، مقدمين اعتذارنا عن كل خلل أو قصور، فجل من لا يسهو، وفوق كل ذي علم عليم.

أ. د. حمدي القبيلات

حزيران 2026