ضوابط القرار الإداري

دكتور

حسام الدين محمد مرسي

رئيس قسم القانون

كليات الخليج للعلوم الإدارية والإنسانية – بالمملكة العربية السعودية

ملخص

يعد القرار الإداري أهم مظهر لنشاط وامتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة ، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة – على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص – إنشاء حقوق أو فرض التزامات، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الإدارة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة والتي يجب تغليبها على المصالح الفردية الخاصة .

يتناول هذا البحث تقسيم القرارات الإدارية من عدة زوايا من حيث التكوين، ومن حيث رقابة القضاء، ومن حيث الآثار المترتبة عليها.

ويتناول أيضا نهاية وانقضاء القرار الإداري؛ ووضحنا المقصود بانقضاء القرار الإداري وهو تجريده من محتوياته وآثاره القانونية. ووضح أنه قد يتم انقضاء القرار الإداري بتدخل جهة الإدارة، وقد يكون ذلك بطريقة طبيعية، أو بطريقة غير طبيعية من قبل جهة الإدارة كالسحب والإلغاء، أو بتدخل السلطة القضائية بالإلغاء، أو بتدخل من قبل المشرع بإلغاء القانون الذي استند عليه هذا القرار.

ويوصي الباحث ضرورة وجود آلية للحد من هذا الامتياز الممنوح لجهة الإدارة في مجال القرارات الإدارية لأنها في الواقع العملي تستعمله بتعسف شديد في مواجهة الأفراد، إذ انهاا تُحيد في كثير من الأحيان عن غايتها وتنحرف بها.

Findings out and Conclusion

The administrative decree is one of the most important manifestations of the administration's activity and privileges. The administration, by its own will, unlike the general rules of private law, can create rights or impose obligations. This is because the administration seeks to achieve the public interest, which must be prevailed over individual private interests. This paper deals with the division of administrative decrees from several angles in terms of composition and in terms of control of the judiciary and its implications.

Also, it deals with the administrative decree may be terminated by the intervention of the administrative body, and this may be in a natural way, or in an abnormal manner by the administrative authority such as withdrawal and cancellation, or by the intervention of the judiciary by cancellation, or to intervene by the legislator to null the law on which this decree was based.

The paper recommends that there is a badly need to have a mechanism to reduce this privilege granted to the administrative authority in the field of administrative decrees because in practice which used arbitrarily against individuals, because they often flout from their goal

مقدمة عامة:

يعد القرار الإداري أهم مظهر لنشاط وامتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة ، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص إنشاء حقوق أو فرض التزامات ، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الإدارة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة والتي يجب تغليبها على المصالح الفردية الخاصة .

يتميز القرار الإداري عن غيره من الأعمال القانونية الأخرى ، مثل الأعمال المادية والأعمال التشريعية والأعمال القضائية ، حيث تتداخل هذه الأعمال القانونية السابقة مع القرارات الإدارية ، فيصعب أحياناً التفرقة بينهما ، ومن هنا تكمن أهمية تعريف القرار الإداري ، لتحديد الأعمال التي تخضع لنطاق الرقابة القضائية عن غيرها .

وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا بأنه "إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذى يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين ممكن وجائز قانوناً حالاً ومباشرة ابتغاء تحقيق المصلحة العامة.

ومن هذا التعريف يمكنا أن نستنتج أن القرار الإداري يتكون من خمسة عناصر وهى (الاختصاص- الشكل- السبب- المحل- الغاية). والعناصر الداخلية لضمان شرعية القرار الإداري تتمثل في السبب والمحل والغاية، وهي عناصر تظهر فيها السلطة التقديرية على خلاف العناصر الخارجية التي تكون في الغالب مقيدة ولا مجال للتقدير فيها وتمثل أيضاً حدوداً لا يجوز للإدارة مخالفتها وإلا عدت قراراتها مشوبة بعيوب قابلة للبطلان .

ويمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة من حيث الزاوية التي ينظر إليها وسوف نقتصر على تقسيمها من حيث التكوين ومن حيث رقابة القضاء ومن حيث الآثار.

وجدير بالذكر أن الإدارة باعتبارها سلطة عامة تمتاز بميزات رئيسية تجعلها في مركز ممتاز بالنسبة إلى الأفراد في تنفيذ قراراتها، فتسري قراراتها في حق المخاطب بها وإن أبدى اعترضاً بشأنها، وإن قدم تظلماً إدارياً بل وحتى إن رفع دعوى قضائية، فيظل القرار الإداري يسري في حقه ما لم تقبل الجهة الإدارية نفسها أو جهة أعلى منها بسحب قراراها أو إلغاؤه، وإذا كان القانون قد كفل للمعنيين بالقرار أحقية الطعن فيه إدارياً أو قضائياً فإن ذلك لا يعفيهم من الخضوع لمضمون القرار، لأن الإدارة تملك سلطة التنفيذ المباشر لقراراتها دون حاجة للجوء إلى سلطة أخرى، ويعد هذا الحق من أخطر امتيازاتها.

وينقضي القرار الإداري بتجريد من محتوياته وآثاره القانونية، فيتوقف بذلك عن إحداث أي أثر قانوني، ويتم انقضاء القرار الإداري بدون تدخل جهة الإدارة ويكون الانقضاء بطريقة طبيعية مثل

استنفاذ القرار الهدف الذي صدر من أجله، أو استحالة تنفيذه لأسباب أحاطت به، أو أن يكون القرار مؤقتاً بمدة معينة، أو تحقق الشرط الفاسخ الذي علق عليه القرار، فينتهي بتحقق هذا الشرط، أو بموت المستفيد.

كذلك تنقضي القرارات الإدارية بالطريق الإداري إما بالإلغاء أو بالسحب ،كما تنقضي بتدخل السلطة القضائية وذلك حال الحكم فيها بالإلغاء لمخالفة مبدأ المشروعية، وأخيراً تنقضي بتدخل السلطة التشريعية وذلك حال صدور القرار تنفيذاً لقانون معين فمن الطبيعي أن ينتهي بزوال أو إلغاء القانون ، إلا إذا نص على غير ذلك .

أهمية البحث:

تعد القرارات الادارية من أهم مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية والتي تستمدها من القانون العام وأيضا وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة والمتجددة في الوقت الحاضر لما تحققه من سرعة وفاعلية في العمل الإداري، وامكانيه البت من جانبها وحدها في أمر من الأمور، دون حاجه إلي الحصول علي رضا ذوي الشأن، أو حتى معاونتهم وذلك بإنشاء

حقوق للإفراد أو التزامات عليهم، هذا بالإضـــــافة إلي قدره الادارة علي تنفيــذها تنفيذاً مباشراً وبالقوة الجبرية.

وموضوع القرار الإداري يعد من الموضوعات ذات الطبيعة الهامة والحيوية ذلك أن أغلب اختصاصات القضاء الإداري في البلاد العربية وفرنسا يكــاد يكــون قائماً على فكرة القرار الإداري.

ومن جهة أخرى يعتبر القرار الإداري أهم عناصر العملية الإدارية بل يعتبــر جوهر عمل المسئولين في الحكومات المختلفة.

المبحث الأول

ذاتية القرارات الإدارية

تتكون الأعمال القانونية أو السلطات الإدارية لكي تقوم الإدارة بمزاولة نشاطها باعتبارها سلطة عامة، من طائفتين: الأولــى: القــرار الإداري، والثانيــة: العقــد الإداري.

والقرار الإداري يختلف عن العقد الإداري من ناحية مصدر العمل أو طريقــة اتخاذه فالقرار الإداري يصدر من جانب واحد وهو جهــة الإدارة وحــدها ويجــد مصدره في الإرادة المنفردة لجهة الإدارة. بينما العقد الإداري ليس من صنع الإدارة وحدها بل يتم بموافقة الإدارة وطرف آخر متعاقد معها.

والقرارات الإدارية بصفه عامه، تعتبر أكثر مرونــة واقل اســتقراراً مــن الأعمال القانونية في مجال القانون الخاص، ومــن المسلم به في فقه القانون العــام أن القرارات الإدارية تخضع لقواعــد مغايره تماماً عـــن تلك التي يعرفها القانون الخاص، وأن هذه القواعد تستجيب بمرونــة لمقتضيات حسن سير المرافق العامــة ذلك أن المرفق العام الذي ترجعه إليه غالبية قواعد القانون الإداري الحديثة، يخضع لثلاث أسس عامه هي:

دوام سيره بانتظام واطراد، وقابليته للتغير والتبديل في كــل وقت، ومــساواة المنتفعين أمامه. ومــن هذه الأسس الثلاثة اشتقت معظم أســس وقواعــد القــانون الإداري الحــديث، ومنها القواعد المتعلقة بامتيازات السلطة الإدارية.

المطلب الأول

تعريف القرار الإداري

تعد القرارات الإدارية من أهم مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية والتي تستمدها من القانون العام وأيضا وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة والمتجددة في الوقت الحاضر لما تحققه من سرعة وفاعلية في العمل الإداري، وامكانيه البت من جانبها وحدها في أمر من الأمور، دون حاجه إلي الحصول علي رضا ذوي الشأن، أو حتى معاونتهم وذلك بإنشاء حقوق للإفراد أو التزامات عليهم، هذا بالإضافة إلي قدره الادارة علي تنفيذها تنفيذاً مباشراً وبالقوة الجبرية.

وموضوع القرار الإداري يعد من الموضوعات ذات الطبيعة الهامة والحيوية ذلك أن أغلب اختصاصات القضاء الإداري في البلاد العربية وفرنسا يكاد يكون قائماً على فكرة القرار الإداري.

ومن جهة أخرى يعتبر القرار الإداري أهم عناصر العملية الإدارية بل يعتبر جوهر عمل المسئولين في الحكومات المختلفة. وفي العادة يتحدد من ناحية بالقانون ومن ناحية أخرى قد يتركه المشرع تقديريًا لمصدر هذا القرار.

وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا في حكمها بجلسة ١٩٩٦/٣/٢٦ وبجلسة ١٩٨٤/٦/٢٣، وبجلسة ١٩٧٩/١/١٧ بأنه "إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذى يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين ممكن وجائز قانوناً حالاً ومباشرة ابتغاء تحقيق المصلحة العامة". ومقتضى ذلك نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها، وهذه القاعدة لا تصدق على إطلاقها إلا في حالة القرارات البسيطة، والقرارات المعلقة على شرط فإن نفاذها وتحقق آثارها مرهون بتحقيق الشرط الذى علق عليه القرار، وإذا كانت الشروط موقفة أو فاسخة فإن معظم الشروط في القرارات الإدارية هي شروط موقفة تؤدى إلى تأجيل أثر القرار متى تحقق الشرط، والأصل سواء أكان القرار معلق على شرط موقف أم فاسخ فيجب أن يكون الشرط مشروعًا، وإذا كان

الشرط غير مشروع بطل الشرط وبقى القرار سليمًا منتجًا لآثاره، إلا إذا كان الشرط هو الدافع الرئيسي للقرار، وهذه مسألة موضوعية يقدرها القاضي في كل حالة على حدة"[1].

كما عرفته المحكمة الدستورية العليا في أحد أحكامها الحديثة بجلسة ١٩٩٩/١٢/٤، حيث قررت أن "القرار الإداري هو إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين، والقرار الصادر من أحد أشخاص القانون الخاص لا يعد قرارًا إداريًا ولو كان مملوكًا للدولة. كما أضافت عبارة "متى كان ذلك ممكنًا وجائزًا قانونًا"[2].

وقد عرفه الفقيه بونارد بأنه "كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة".

وقد ذكرت المحكمة الإدارية العليا الفرق بين القرار الإداري والعمل المادي من خلال تعريفها للقرار الإداري السابق ذكره، فقالت (ويفترق القرار الإداري بذلك عن العمل المادي الذي لا تتجه فيه الإدارة بإرادتها الذاتية إلى إحداث آثار قانونية وإن رتب القانون عليها آثاراً معينة لأن مثل هذه الآثار تعد وليدة الإرادة المباشرة للمشروع وليس وليد إرادة الإدارة الذاتية)[3].

ويمكن تعريف القرار الإداري بأنه إعلان الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إنشاء أو تعديل أحد المراكز القانونية متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة. ويستوي أن يكون إعلان الإدارة لإرادتها صريحاً أو ضمنياً. والقرار الضمني هو الذي يستنتج من سكوت الإدارة بالنسبة لموقف معين.

---

(١) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٤ /١٢ /١٩٩٩ في القضية رقم ١٠ لسنة ١٩ ق "تنازع" الجزء التاسع، ص ١١٩٦.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٩٦/٣/٢٦ في الطعن رقم ١٦٩٢ لسنة ٣٦ق عليا البند رقم ١٠٥ العدد ٤١، وحكمها بجلسة ١٩٨٤/٦/٢٣ في الطعن رقم ٧٩٠ لسنة ٢٢ق المبدأ رقم ٢٠٣ العدد ٢٩. وحكمها في الطعن رقم ٤٣٢ لسنة ٣٣ ق بجلسة ١٩٧٩/١١/١٧، مجموعة المحكمة في ١٥ سنة الجزء الأول، ص ٧٥.

(٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٩٣٠ لسنة ١١ قضائية. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها= =المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً ١٩٦٥ - ١٩٨٠، ص ٢٠٢٣.

وقد جاء في حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠٠١/٢/٦ أن الأصل في القرارات الإدارية صحتها، وعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في القرار الإداري، وتعريفه أن يكون لدى الإدارة قصد الإساءة أو الانحراف بحيث تهدف من القرار قصدًا آخر غير المصلحة العامة كالانتقام من شخص أو محاباة آخر على حسابه أو يكون باعثها لا يمت للمصلحة العامة بصلة، وعبء إثباته على من يدعيه لارتباطه بسلوكيات الإدارة[١].

ومن هذه التعريفات يتضح أن القرار الإداري يلزم أن يكون عملاً قانونياً وأن يصدر من جهة إدارية وطنية وأن يترتب على العمل القانوني الصادر من الإدارة أثر قانوني وسوف نتناول ذلك تفصيلاً:

أولاً- أن يكون العمل عملاً قانونياً:

لا يدخل في إطار الأعمال القانونية تلك الأعمال المادية، لأنها لا تؤثر مباشرة في المراكز القانونية فلا تنشأ ولا تعدل مركزاً قانونياً، ومثال الأعمال المادية حادث أصاب فرداً من الأفراد وتسببت فيه إحدى سيارات الإدارة، فهذا الحادث المنسوب للإدارة يمثل عملاً أو واقعة مادية ولا يعتبر قراراً إدارياً، لأنه بذاته لا يؤثر في المركز القانوني للشخص المصاب[٢].

والأعمال المادية التي تقع من إحدى السلطات الإدارية قد تأخذ المظهر الخارجي للقرار ولكن ذلك القرار لن يكون قراراً إدارياً لافتقاره لعنصر التغيير المباشر في المراكز القانونية مثل الأعمال الفني: التي يقوم بها رجال الإدارة المختصون بحكم وظائفهم كالمهندسين (إعداد التصميمات والرسومات الفنية لمشروعات الأشغال العامة).

الأعمال الإدارية المشروعة التي يقوم بها رجال الإدارة وتحدث أثراً قانونياً (ولكنها لا تعتبر أعمالاً قانونية) كالوفاء بالدين.. المنشورات والتعليمات والقرارات

---

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠٠١/٢/٦ في الطعن رقم ٦٦١٦ لسنة ٤٤ ق. ع البند رقم ٩٤ العدد ٤٦.

(٢) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة اسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٥.

التي تصدر من جانب الإدارة وحدها، (ولا تعتبر) مع ذلك قرارات إدارية، لأنها لا تحدث أثراً قبل الأفراد ولا تمس مصالحهم، أو بمعنى أدق لا يحتج بها عليهم.

ومن أمثلة ذلك: المنشورات والتعليمات التي تتعلق بالتنظيم الداخلي للمرافق العامة... وقد تكون الأعمال التي تقوم بها الإدارة تنفيذاً للقرارات والأوامر الإدارية وهي أعمال مادية بحتة ولكن يكمن خلفها قراراً إدارياً مثل القبض على الأفراد – الاستيلاء على ملك الأفراد – هدم منزل آيل للسقوط.. الخ).. فهي بلا شك قرارات إدارية لأنها تغير بطريقة مباشرة في المراكز القانونية وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا.

ثانياً– أن يصدر العمل من جهة إدارية وطنية وبإرادتها المنفردة:

لا تدخل في عداد القرارات الإدارية الأعمال القانونية التي تستلزم توافق إرادتين (كالعقود الإدارية) ويعتبر القرار إداريا إذا كان صادراً من إحدى الجهات الإدارية، دون النظر إلى موضوعه ومحتواه.

وبناء على ذلك لا يعد قراراً إدارياً ما يصدر من أعمال للسلطة التشريعية ويندرج تحت هذا المعنى أيضاً ما يصدر من السلطة التنفيذية من أعمال تأخذ الصفة التشريعية ومثال ذلك: (القرارات بقوانين) التي تصدر خلال فترة عدم انعقاد البرلمان، إذا تم الموافقة عليها وفقاً لما ينص عليه الدستور فإنها تصبح قانوناً كذلك أعمال السيادة التي لا تقبل الطعن فيها بالإلغاء.

واستثناءً على ذلك تعد القرارات الصادرة من مكتب البرلمان فيما يتعلق بشئون الموظفين الإداريين قرارات إدارية لأنها لا تتصل بالوظيفة التشريعية.

كذلك لا تعد أعمال السلطة القضائية قرارات إدارية، ومثال ذلك الأحكام القضائية الصادرة من إحدى المحاكم القضائية بمقتضى وظيفتها القضائية، كذلك الأعمال التي تندرج تحت اصطلاح (الضبط القضائي) وهي الأعمال التي يؤديها رجال الضبط القضائي وتتصل بالكشف عن الجرائم وجمع الاستدلالات التي توصل للتحقيق في الدعوى.. وأعمال النيابة العامة المتعلقة بالقضاء كالقرار الصادر من النيابة العامة في شأن مباشرة الدعوى أمام إحدى المحاكم أو القرار بمصادرة

المضبوطات التي تم ضبطها بالمخالفة للقوانين، أو القرار الصادر بوضع الأختام وتشميع مكان معين.

أما ما يصدر من رؤساء المحاكم العادية في نطاق سلطتهم الإشرافية على موظفي المحاكم فتعتبر من قبيل القرارات الإدارية لأنها ليست من قبيل الأعمال القضائية.

ولا يكفي أن يكون القرار الإداري صادراً من سلطة إدارية بل يلزم أن تكون تلك السلطة وطنية تطبق قانون البلاد. وفي هذا الشأن قررت المحكمة الإدارية العليا "أنه من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن مناط اختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية هو أن يكون القرار الإداري صادراً من جهة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطتها منها بحيث يكون معبراً عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية....

ثم أضافت ذات المحكمة.... أن العبرة في تحديد جنسية السلطة الإدارية ليس بجنسية أعضائها وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرارات والقوانين التي تعمل تطبيقاً لها فإذا كانت تعمل بسلطة مستمدة من الحكومة المصرية وحدها كانت جهة إدارية مصرية ولو كان بعض أعضائها أجانب."[1].

وفي حكم آخر لذات المحكمة حددت السلطات الإدارية المصرية حيث قررت "السلطات الإدارية المصرية.... عن إرادتها المنفردة"[2].

وفي هذا الشأن قررت المحكمة الدستورية العليا أنه "من المقرر قانوناً أن كل قرار يصدر عن هيئة إدارية عامة، لا يعتبر بالضرورة قرارًا إداريًا مما يختص القضاء الإداري بإلغائه، أو وقف تنفيذه، بل يتعين لتحقق هذا الوصف أن يكون

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٧٧/٥/٢٨ في الطعن رقم ٥٢٧ لسنة ٢٢ ق عليا، مجموعة المبادئ المقررة في ١٥ سنة، الجزء الأول، ص ٨٠.

([2]) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٩٧/٦/٢٨ في الطعن رقم ١٣٩١ لسنة ٣٥ ق عليا المبدأ ٣٢١مجموعة المبادئ المقررة ١٩٩٣/ ١٩٩٧، ص ٩٢٦. مشار إليه في مرجع د / محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري الجزء الثاني، ص ١٤٨.

القرار إداريًا بحكم موضوعه، ولا كذلك أن يكون القرار دائرًا حول مسألة من مسائل القانون الخاص" [1].

كذلك أيضاً ليس كل عمل يصدر من جهة الإدارة يعد من قبيل القرارات الإدارية، فالعقود الإدارية لا تعد قرارات إدارية ولها نظامها الخاص، لأنها على الرغم من أن الإدارة طرفاً فيها، إلا انها تنشأ نتيجة توافق إرادتين فهي لا تصدر عن إرادة الإدارة المنفردة.. ولكن يجب التنبيه هنا أن العقد الإداري يتضمن في العديد من الحالات وقبل أن يتم إبرامه قرارات إدارية وهذه القرارات الإدارية التي تسمى (بالقرارات المنفصلة عن التعاقد)، ولهذا فإنه يجوز لغير المتعاقد أن يطعن في هذه القرارات بالإلغاء باعتبارها قرارات إدارية، أما المتعاقد فلا طريق أمامه إلا قضاء التعويض.

ويستثنى من ذلك القرارات الإدارية غير المشروعة فيجوز للمتعاقد الطعن بالإلغاء إذا كانت له مصلحة في ذلك.. كذلك لا تعد قرارات ادارية الأعمال الصادرة من الإدارة بوصفها شخصاً معنوياً خاصاً.

وفي هذا المجال قررت المحكمة الدستورية العليا في أحد أحكامها أن " متى كان قرار فصل المدعى من عضوية نادى الصيد قد صدر من مجلس إدارة النادى- وهو أحد الأجهزة التى تتفرع منه بوصفه هيئة خاصة وشخصًا من أشخاص القانون الخاص- فإن هذا القرار لا تكون له صفة القرار الإداري ومقوماته لصدوره من جهة خاصة، ولا تكون المنازعة بشأنه من المنازعات الإدارية التى تختص محاكم مجلس الدولة، دون غيرها بالفصل فيها، بل تعتبر المنازعة فيه من المنازعات العادية التى تدخل في اختصاص جهة القضاء العادى باعتبارها الجهة القضائية ذات الولاية العامة في غير المنازعات الإدارية عملاً بنص المادة (١٥) من قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢" [2].

([1]) حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٣ /٢ /١٩٩٦ في القضية رقم ١٠ لسنة ١٧ ق "تنازع"، الجزء السابع، دستورية، ص ٩١٨.

([2]) حكم المحكمة الدستورية العليا القضية رقم ٢ لسنة ٧ قضائية "تنازع" بجلسة ١٩٧٧/٢/٥ جـ ٢ "عليا " صـ٣٧١

ثالثاً- أن يترتب على العمل القانوني الصادر من الإدارة أثر قانوني:

لا يعد قراراً إدارياً أعمال التنظيم الداخلي للإدارة، كالمنشورات والتعليمات المصلحية التي تصدر من الإدارة لمجرد تطبيق القانون أو تنفيذ بعض القرارات الإدارية كنشر القرار أو تبليغه لذوي الشأن أو أمر صادر لموظف بتنفيذ قرار سابق يتضمن نقله. فهي ملزمة لهم بناء على السلطة الرئاسية الأعلى للوزير وواجب الموظفين المرؤسين في الطاعة. مثل الخطابات التي تتضمن ردوداً من الإدارة حول موضوع معين سواء لأحد الأفراد أو لإحدى الجهات الإدارية.. كذلك القرارات الإدارية التي تم سحبها قبل رفع دعوى إلغاء بشأنها، فهذه القرارات لا يترتب عليها أثر قانوني بالنسبة للمستقبل..

وأيضاً الأعمال التمهيدية التي تستهدف إثبات حالة معينة قبل اصدار القرار الإداري ومن أمثلة ذلك، الأمر الصادر من إحدى الوزارات بإجراء الفحص الطبي على أحد الموظفين تمهيداً لاتخاذ قرار معين بشأن هذا الموظف وكذلك التحقيقات التي تقوم بها جهة إدارية مع أحد الموظفين.. فلا يعد هذا الأمر قراراً إدارياً فهو لا يعدو أن يكون إجراءً تمهيدياً يعقبه صدور القرار الإداري.

المطلب الثاني

عناصر القرار الإداري

سبق وأوضحنا أن المحكمة الإدارية العليا عرفت القرار الإداري بأنه "إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذى يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين ممكن وجائز قانوناً حالاً ومباشرة ابتغاء تحقيق المصلحة العامة.

ومن هذا التعريف يمكنا أن نستنتج أن القرار الإداري يتكون من خمسة عناصر وهي (الاختصاص- الشكل- السبب- المحل- الغاية). والعناصر الداخلية لضمان شرعية القرار الإداري تتمثل في السبب والمحل والغاية، وهي عناصر تظهر فيها السلطة التقديرية على خلاف العناصر الخارجية التي تكون في الغالب

مقيدة ولا مجال للتقدير فيها. وسنتناول العناصر الداخلية أولاً ثم العناصر الخارجية على النحو التالي:

السبب:- يجب لكي يكون القرار الإداري سليماً أن يكون له سبب يقره القانون. والسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية المشروعة التي تجعل الإدارة تتدخل وتصدر القرار الإداري. أي أنه عنصر خارجي موضوعي، قد يكون حالة واقعية " كقيام مظاهرات أو اضطرابات تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام"، مما يبرر اتخاذ قرارات لمواجهة ذلك. وكذلك حالة الفيضان أو الزلزال الذي يهدد النظام العام مما يستوجب تدخل الإدارة متخذة الإجراءات الضرورية لمنع انتشار الأمراض المعدية في حالة الكوارث الطبيعية وطبقاً للسلطة التقديرية الواسعة للإدارة، فإنها حرة في اعتمادها الطريقة التي تراها مناسبة وملائمة لمواجهة العمل المادي.

وقد يكون حالة قانونية كطلب تعيين موظف استكمل كل شروط وضوابط التعيين في الوظيفة المتقدم إليها. مثل تأديب موظف عمومي تأسيساً على سلطة الإدارة التقديرية الواسعة في تحديد ما إذا كان الفعل الصادر عن الموظف يشكل اخلال بالقواعد الوظيفية من عدمه.

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا بأنه يجب أن يقوم القرار الإداري على صحيح أسبابه المبررة له قانوناً وذلك بأن يكون هذا السبب له أصل ثابت في الواقع والقانون[1].

والقاعدة العامة: أن الإدارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها استناداً إلى افتراض أن قراراتها تصدر بناءً على سبب صحيح، وعلى من يدعي عكس ذلك أن يتولى الإثبات، ولكن لا تثريب على الإدارة إن هي ذكرت السبب الذي جعلها تتدخل وتصدر القرار.

وفي هذا الشأن قررت المحكمة الإدارية العليا بأنه يفترض في القرار غير المسبب أنه قام على سببه الصحيح وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠٠٥/١٢/٢٨ في الطعن رقم ٥٨٥٥ لسنة ٤٨ ق عليا المبدأ ٢٣٦ مجموعة المبادئ المقررة (٢٠٠٥ – ٢٠٠٧) ص ٤٦٩.

إلا أنها إذا ذكرت أسباباً من تلقاء نفسها أو كان القانون يلزمها بتسبيب قرارها فان ما تبديه من أسباب يكون خاضعاً لرقابة القضاء الإداري[1].

كما قررت ذات المحكمة "أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا أنها إذا ما ذكرت أسبابًا له فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للواقع والقانون[2].

وكذلك قد تخفي الإدارة السبب الحقيقي للقرار وتعلن سببًا آخر وهميًا ابتغاء مصلحة مشروعة للموظف ورقابة المحكمة مناطها السبب الحقيقي[3].

وهنا تخضع الإدارة لرقابة القضاء للتحقق من مدى مطابقة أو عدم مطابقة السبب للقانون. غير أن هناك حالات يلزم القانون فيها الإدارة أن تذكر سبب إصدار القرار، فهنا يجب على الإدارة أن توضح الأسباب التي بنت عليها اتخاذها للقرار، ومثال ذلك: نص القانون على عدم جواز توقيع الجزاء على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً.

مما سبق يتضح أن عنصر السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التى نشأت فدفعت الإدارة إلى إصدار قرار ما بشأن تلك الحالة. وأنه ليس لرجل الإدارة حرية إصدار القرار إلا للأسباب الداعية إلى ذلك، ولذا يسميه العميد (دوجي) بالسبب الملهم.

ومثال ذلك. القرار الصادر من الجهة الإدارية المختصة بإخلاء منزل، فنجد هنا أن السبب في إصدار هذا القرار هو الخوف من وقوع اضطرابات تهدد أمن

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠٠٦/١٢/٢٧ في الطعن رقم ١٠٦٧٠ لسنة ٤٧ ق عليا المبدأ ٢٣٧ مجموعة= =المبادئ المقررة (٢٠٠٥ – ٢٠٠٧) ص ٤٧١.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٦٥/٥/٢٢ في الطعن رقم ١٥٨٦ لسنة ٧ق عليا المبدأ ١٢٨ العدد العاشر، وكذلك حكمها بجلسة ١٩٦٠/٢/٢٧ في الطعن رقم ٥٤٢ لسنة ٥ق عليا المبدأ ٥٤ العدد الخامس.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٦٨/١/٦ في الطعن رقم ٢٧٤ لسنة ١١ق المبدأ رقم ٥٢ العدد ١٣ وقد قررت المحكمة بأن (إخفاء الجهة الإدارية للسبب الحقيقى لقرارها بنقل الموظف وهو عدم صلاحيته لتولى وظائف السلك الدبلوماسى وإعلانها سببًا وهميًا هو كونه زائدًا عن حاجة العمل، وجائز مادامت تبتغى بذلك مصلحة مشروعة للموظف، ورقابة المحكمة مناطها السبب).

وسلامة سكانه. وهذا يستلزم البحث عن صحة الوقائع وتقدير خطورتها، وفي هذا تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية وهي تقدير مناسبة الإجراء لخطورة الوقائع.

ومثال ذلك أيضًا طلب الإذن باجتماع عام، فإذا ما رأت جهة الإدارة أنه قد ينجم عنه ما يخل بالنظام العام وتهديد للأمن رفضت هذا الطلب ويبدو في هذا سلطة الإدارة التقديرية على أساس احتمالات مستقبلة.

والإدارة العامة لا تتمتع بأية سلطة تقديرية في التحقق من صحة الوقائع التى تتدخل على أساسها لإصدار قرارها الإداري، أو في التكييف القانوني لتلك الوقائع في حالة ثبوت صحتها، فهي لا تملك في هذا الشأن سوى اختصاص مقيد؛ حيث إن السبب هو عنصر خارجى سابق على صدور القرار، ويتمثل في حالة واقعية أو قانونية دفعت الموظف الإداري المختص إلى إصدار قراره. والأصل في القرار الإداري قيامه صحيحًا وابتنائه على سبب صحيح يحمله مستهدفًا الصالح العام[1].

ولكن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في تقدير مدى الخطورة التى يمكن أن تترتب على الوقائع التي استلزمت إصدار القرار الإداري، وبالتالي تملك أن تصدر قرارها أو لا تصدره حسب تقديرها للأمور، باعتبارها في وضع يسمح لها أكثر من غيرها بتقدير الأمور تقديرًا صائبًا بقدر الإمكان، وبالتالي فمن الأفضل أن تترك لها حرية تقدير المخاطر التى يمكن أن تترتب على هذه الوقائع مادام هدفها في النهاية هو تحقيق الصالح العام[2].

وأيد ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٩٧/٧/٢٧ وحكمها بجلسة ١٩٩٧/١٠/٢٦، حيث خول المشرع جهة الإدارة سلطة تقديرية واسعة النطاق في مجال ترخيص الأسلحة أو تجديده أو سحبه أو إلغائه وذلك طبقًا للمواد ١٢، ١٥، ١٩ من القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٤ في شأن الأسلحة والذخائر، وهذا كله من الملاءمات المتروكة لتقديرها حسبما تراه كفيلاً بحماية المجتمع واستتباب الأمن العام ولا يقيد جهة الإدارة من إعمال سلطتها سوى وجوب تسبيب قراراتها في هذا

---

(١) حكم محكمة النقض في الطعن رقم ١٥ لسنة ٦٥ق بجلسة ١٩٩٦/١٠/٢٢ العدد ٤٧.

(٢) د/ أحمد حافظ عطية نجم: السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي بحث منشور مجلة العلوم الإدارية العدد الثاني ديسمبر ١٩٨٥، صـ٥٩.

الشأن مادامت مطابقة للقانون وخالية من التعسف في استعمال السلطة، والمشرع تطلب فيمن يرخص له بالإتجار في الأسلحة أو إصلاحها فضلاً عن الشروط التي نصت عليها المادة ٣ من القانون أن يكون محمود السيرة حسن السمعة، وهي مجموعة من الصفات والخصال التي يتحلى بها الشخص فتجعله موضع ثقة المجتمع، وهي مسألة موضوعية بينما أن سوء السمعة يكون مرجعها ضعف في الخلق وانحراف في الطبع.

ومؤدى ذلك أنه يتعين لإثباتها أن يقوم من القرائن والأدلة الجادة ما يساند بعضها البعض على ثبوت الضعف في الخلق أو الانحراف في الطبع، وإذا كان للقضاء الإداري أن يراقب صحة الوقائع التى تكون عنصر السبب وصحة تكييفها القانوني فإن لجهة الإدارة حرية تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والتصرف الذى تتخذه حيالها[١].

وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠٠١/٧/٨ حيث جاء فيه "أن القرار الإداري يجب أن يقوم على أسباب تبرره صدقًا وحقًا في الواقع والقانون، فإذا ما فسرت جهة الإدارة لقرارها أسبابًا فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقتها للقانون من عدمه وأثر ذلك في النتيجة التى انتهي إليها القرار، حيث تجد حدها الطبيعي فيما إذا سارت مستخلصة استخلاصا سائغًا من أصول تنتجها ماديًا وقانونيًا فإذا سارت منتزعة من غير أصول موجودة أو سارت مستخلصة من أصول لا تنتجها فإن القرار يكون فاقدًا السببية ووقع مخالفًا للقانون"[٢].

المحل:- ويقصد بالمحل (موضوع القرار)، بل جوهره والعناصر الأخرى تعد فقط عناصر مساعدة أو معاونة لكي يخرج المحل إلى حيز الوجود في صورته

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٩٧/٧/٢٧ في الطعن رقم ١٠٤٧ لسنة ٤٢ق المبدأ رقم ١٤٦ العدد ٤٢ وكذلك حكمها بجلسة ١٩٩٧/١٠/٢٦ في الطعن رقم ١٥٣٨ لسنة ٣٩ق عليا المبدأ رقم ١٧ العدد ٤٣ (حيث رأت أن بحث ذلك يدخل في صميم اختصاص المحكمة للتحقق من مطابقة القرار للقانون وللتأكد من مشروعيته).

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠٠١/٧/٨ في الطعن رقم ٣٢٠٥ لسنة ٤٠ق المبدأ رقم ٢٨٩ العدد ٤٦.

القانونية السليمة، فهو الأثر القانوني الفورى والمباشر الذى يترتب على صدور القرار الإداري والمتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية.

بالإنشاء: كصدور قرار إداري يقضي بتعيين موظف في وظيفة معينة، فمحل ذلك القرار هو وضع ذلك الموظف في الجهة التي تم تعيينه فيها أو تخويله ممارسة مجموعة معينة من الاختصاص يحددها القانون.

وبالتعديل: كصدور قرار إداري يقضي بترقية موظف في وظيفة معينة، فمحل ذلك القرار هو نقل ذلك الموظف من وظيفة معينة على درجة معينة إلى وظيفة أخرى على درجة أقل.

وبالإلغاء: كصدور قرار يقضي بفصل موظف من وظيفة معينة، فمحل ذلك القرار هو إلغاء العلاقة القانونية القائمة بين ذلك الموظف وبين جهة الإدارة، وكصدور قرار إداري يقضي بإغلاق أحد المحلات التجارية المقلقة للراحة العامة، فمحل ذلك القرار هو توقف نشاط ذلك المحل سواء بصفة دائمة أو مؤقتة حسب ما ينص عليه القرار.

كما يجب في محل القرار أن يكون ممكناً وجائزاً من الناحية القانونية، وإلا كان القرار باطلاً لمخالفته القانون، ويكون القرار معيباً بعيب المحل إذا كان مخالفاً للقانون أو كان هناك خطأً في تفسير القاعدة القانونية أو كان هناك خطأً في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع.

وعلى ذلك يتميز العمل الإداري باعتباره عملاً قانونيًا عن العمل المادي الذى يكون محله نتيجة واقعية. وبذلك يكون هذا العنصر في العمل الإداري تقديري أي يكون للإدارة حرية الاختيار في استعمال إحدى الوسائل المشار إليها، إلا أن المشرع قد يحدد هذا العنصر من العمل الإداري، وهنا تظهر مسألة الاختصاص المقيد، الذى يتعين على الإدارة عدم مخالفته وإلا اعتبر عملها معيبًا لعدم شرعيته، وعدم الشرعية يتحقق في إحدى صورتين[1].

([1]) الأستاذ / محمد عبد الجود حسين: سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد، مجلة مجلس الدولة، السنة الرابعة ١٩٥٤، صـ٢٠٦.

الأولى:- أن يكون القرار الذى أصدره رجل الإدارة قد حرمه القانون في حد ذاته تحريمًا مطلقًا.

الثانية:- أن يكون القرار الذى أصدره رجل الإدارة لا يستطيع إصداره إلا في أحوال معينة بتحقيق أسباب محددة لم تتوفر لهذا الأمر. والمخالفة في صورتيها تكون ما يسمى بعيب مخالفة القانون وتلك المخالفة لا تظهر إلا في حالة الاختصاص المقيد. وتطبيقًا لذلك، استقر القضاء الإداري في مصر على أن الإدارة العامة تتمتع بالسلطة التقديرية في إنشاء المرفق العام أو في عدم إنشائه، والإدارة تملك أن تحدد الطريقة التي يتم إنشاء المرفق بها، طالما أنه ليس هناك نص قانوني صريح يلزمها بكل ذلك[1].

ونحن نؤيد الرأي الذى استقر عليه الفقه والقضاء بتمتع الإدارة بسلطتها التقديرية، على اعتبار أنها أقدر من غيرها على إدراك الأمور التي تدخل في صميم اختصاصاتها الإدارية، ولقدرتها على معرفة الإجراء السليم الواجب اللجوء إليه في كل حالة على حدة، وعلى اختيار الطريق السليم لاتخاذ القرار المناسب لعلاج تلك الحالة.

ويعبر الفقه الإداري ومجلس الدولة المصري، عن السلطة التقديرية للإدارة العامة في مجال محل القرار الإداري، بأن رجل الإدارة يتمتع في هذه الناحية باختصاص تقديري في ثلاث مسائل وهي: حرية الإدارة في أن تتدخل أو لا تتدخل في إصدار قرار في موضوع ما. ثم حريتها في اختيار وقت التدخل، وهو أبرز عناصر السلطة التقديرية في هذا المجال. ثم حريتها في اختيار فحوى القرار الإداري، بشرط أن يكون موضوع القرار ممكنًا عملاً وجائزًا قانونًا وبشرط ألا يكون المشرع قد ألزمها مقدمًا بنوع القرار وفحواه[2].

---

(1) الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في مصر بتاريخ ١٩٥٠/٥/١٠ السنة القضائية الرابعة، مجموعة أحكام المحكمة، صـ٧٣٥.

(2) د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، طبعة جامعة عين شمس،، ١٩٨٢، صـ٦٣٦،صـ٦٣٧. ويشير أيضًا سيادته في نفس المعنى إلى الحكم الصادر من مجلس الدولة المصري بتاريخ ١٩٥٠/٥/١٠، السنة الرابعة، صـ٧٣٥.

ومخالفة القانون في القرار الإداري لا يترتب عليه في غالب الأحيان انعدام القرار بل يترتب عليه عدم مشروعيته، كما لو اشترط القانون شروطاً معينة في العامل لم تكن متوفرة في من صدر القرار بتعينه: ففي هذه الحالة يكون القرار معيباً في محله ولكنه لا يكون منعدماً، فمشروعية المحل شرط من شروط صحة القرار أما وجود المحل فهو ركن من أركان القرار.

الغاية:- الغاية أو الغرض هو الهدف النهائي الذى يسعى إليه مصدر القرار لتحقيقه. وعلى سبيل المثال تكون غاية القرار الإداري التي تتخذها السلطات المشرفة على المرافق العامة إشباع الحاجيات، وتقديم خدمات تحقيقا للمصلحة العامة، فإذا استهدفت تحقيق ذاتي، أو مصلحة خاصة يصبح عملها اعتداءاً مادياً قابلاً للإلغاء أمام القضاء الإداري، والمصلحة العامة هي هدف جميع الأعمال الإدارية.

وقد ينص المشرع صراحة أو ضمناً على الغرض من العمل الإداري، وبذلك لا يجوز لرجل الإدارة أن يخالفه، وإلا كان ذلك الأمر معيباً بعدم الشرعية. والأصل أن تتمتع الأعمال الإدارية بحجة المشروعية إذ يفترض فيها جميعها السعي وراء تحقيق المصلحة العامة فكل عمل إداري يهدف إلى تحقيق غاية معينة والقرار الإداري ما هو إلا وسيلة لتحقيق هذه الغاية التي تكون دائماً مصلحة عامة أو منفعة عامة.

ومثال ذلك أيضاً، الغاية من إصدار قرار بإغلاق إحدى المحلات المقلقة للراحة، هو المحافظة على النظام العام، وقد يكون المحافظة على الآداب. والغاية من إصدار قرار إداري بفصل موظف منحرف هو حماية المرافق العامة من العناصر البشرية التي تعرضها للضرر.

وجدير بالذكر بأن مخالفة هذا العنصر من القرار الإداري باستهداف رجل الإدارة في تصرفه غرضًا غير المصلحة العامة أو غرضًا غير الغرض المخصص، يعيب القرار الإداري بعدم الشرعية. وتجدر الإشارة بنا إلى وجود فارق أساسي بين عنصر السبب وعنصر الغاية، فالعنصر الأول وهو السبب هو

الدافع أو المبرر لاتخاذ القرار ويكون سابقًا على اتخاذه، بينما الغاية هي الهدف النهائي الذى يسعى إليه رجل الإدارة للوصول إليه عقب إصداره للقرار[١].

الاختصاص:- هذا العنصر من القرار الإداري دائمًا محدد بالقانون؛ حيث إن القانون الإداري لا يقتصر على بيان الأعمال الإدارية ولكن يعين الموظف المختص المنوط به مباشرة الأعمال أيضًا. فإذا صدر القرار الإداري من موظف غير مختص كان هذا القرار معيبًا لعدم الاختصاص وذلك لعدم قدرة هذا الموظف قانوناً على اتخاذ ذلك القرار[٢]. فيجب أن يصدر القرار من الشخص أو الهيئة التي حددها المشرع وبالتالي يجب أن يكون لمصدر القرار وجود قانوني وسلطة التعبير عن إرادة الدولة.

ويعرف ركن الاختصاص في القرار الإداري بأنه " الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة، شخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة". حيث تثبت هذه الصفة لعضو الإدارة بقرار تعيينه إذا كان فرداً وبالقرار الصادر بتشكيله إذا كان هيئة.

وقد يقال أن فكرة الاختصاص يمكن أن تختلط بفكرة السبب في القرار، إذا ما تصورنا الأمر على هذا الشكل (إن رجل الإدارة إنما يعترف له بالصلاحية القانونية لاتخاذ قرار ما، إذا توافرت شروط معينه تشترطها نفس القاعدة التي أعطت الاختصاص، وعلى ذلك فإذا لم تتوافر هذه الشروط فان رجل الإدارة هذا سيصبح غير مختص باتخاذ القرار).

إلا أن التمييز بين الفكرتين ممكن دائمًا، حيث تتمثل فكرة الاختصاص في أن عضوًا من أعضاء الإدارة يختص بنوع معين من النشاط أو بنوع معين من القرارات، ولا يجوز أن يتجاوز اختصاصه هذا إلى مباشرة نشاط آخر، أو إصدار قرارات أخرى، جعلها القانون من اختصاص عضو إداري آخر. أما فكرة السبب

---

(١) د/ أحمد حافظ عطية نجم: السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة، مرجع سابق، صـ ٦٦.
(٢) الأستاذ/ محمد عبد الجواد حسين: سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد، مرجع سابق، صـ ٢٠٦.

فتتمثل في أن رجل الإدارة هذا أو ذاك، لا يستطيع مباشرة ما منح من سلطة أو اختصاص إلا إذا توافرت بالنسبة لكل قرار شروطه الموضوعية الخاصة به[1].

أما عناصر عنصر الاختصاص فهي متعددة نذكر منها: العنصر الموضوعي، العنصر المكاني، والعنصر الزمني على النحو الآتي:

العنصر الموضوعي:

لم يكتفي المشرع بتحديد الأشخاص الذين لهم حق ممارسة الاختصاصات الإدارية فقط، وإنما يعين لكل منهم الأعمال التي يجوز لهم ممارستها، فإذا خرج عن نطاق تللك الاختصاصات اضحى قراره باطلاً قابلاً للإلغاء. والمشرع في تحديده لاختصاص ما من الناحية الموضوعية يسلك عدة سبل:

أ- قد يعهد بسلطة إصدار القرار الإداري المعين إلى فرد بذاته أو هيئة بذاتها بدون مشاركة وهذه هي الصورة الغالبة في تحديد الاختصاصات الإدارية. ففي نطاق ممارسة إدارة من الإدارات لمهامها، ليس لها أن تتدخل في نشاط غيرها الذي لا تختص فيه، فالوزراء ووكلاء الوزارات ورؤساء المصالح قد خولهم القانون سلطة إصدار قرارات معينة فلا يجوز للإدارة المركزية أن تتدخل في أعمال الإدارة اللامركزية، ولا يجوز للثانية أن تتدخل في عمل الأولى، وبالتالي لا يجوز لأي وزير ممارسة اختصاصات غيره من الوزراء. ويكون الاختصاص كذلك حتى ولو اشترط المشرع على صاحب الاختصاص أن يستشير جهة معينة قبل ممارسة اختصاصه.

ب- قد يخول المشرع عدة موظفين أو هيئات ممارسة اختصاص ما كل منهم على حدة فحينئذ يكون لكل منهم ممارسة الاختصاص دون حاجة لاستئذان أو مصادقة الأخرى. وينتج عن مخالفة قواعد الاختصاص الموضوعي وجود نوعين من العيوب، هما عيب اغتصاب السلطة وعيب الاختصاص الموضوعي البسيط.

---

(1) د/ عصام عبد الوهاب البرزنجي: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، القاهرة دار النهضة العربية ١٩٧١، صـ ٢٢٢.

ويتجلى غصب السلطة وفقاً لرأي الفقيه لافيريير في (اغتصاب حق إصدار القرار من قبل من لا يملك هذا الحق، أو في حالة الاعتداء من قبل السلطة الإدارية على اختصاصات السلطات التشريعية والقضائية والحكومية). وهو يعد أن التصرف الذي يقوم به فرد عادي ليست له أي صفة عامة، ليس فقط قابلاً للإلغاء بل غير موجود أصلاً. وهو يعد من هذا القبيل حالات التعدي الجسيمة من قبل رجال الإدارة على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية.

ويبدو أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي لم يتبن آراء الفقيه لافيريير بكاملها، حيث أنه ميز بين عدم الاختصاص البسيط وعدم الاختصاص الجسيم، فعدّ القرارات المعيبة بعدم الاختصاص البسيط موجودة والقرارات المعيبة بعدم الاختصاص الجسيم غير موجودة.

وبذلك يختلف القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص البسيط، عن ذلك الذي عيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم، في أن الأول، يعد قابلاً للإلغاء، أي يجوز طلب إلغائه خلال الميعاد المحدد قانوناً لذلك، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة ضد الإلغاء. أما الثاني، أي القرار المعيب بعيب اغتصاب السلطة، فمن شأنه أن يجعل القرار باطلاً لأنه يفقده خصائصه القانونية ويجعله بالتالي عديم الأثر قانوناً فيعد العمل معدوماً، ومن ثم لا يتقيد بالأجل المحدد للطعن بالإلغاء، ولا يتمتع بالتالي بالحصانة المقررة للقرارات الإدارية.

١- عيب اغتصاب السلطة:

إذا كان القرار الإداري صادر من فرد عادي ليس له أي صفة عامة، أو من سلطة إدارية في موضوع من أعمال السلطتين التشريعية أو القضائية، أو حالة الاعتداء على اختصاص سلطة إدارية لا تمت بصلة إلى السلطة مصدرة القرار واغتصاب سلطة التقرير.

ففي حالة اعتداء الإدارة على اختصاص التشريع كأن يتناول القرار الإداري تنظيم أمر لا يمكن تنظيمه إلا بقانون، أو اعتداء الإدارة على اختصاص القضاء،

كأن تحاول مثلاً فض نزاع بموجب قرار إداري في منازعات تكون من اختصاص القضاء، وفي هذه الحالة يكون القرار معدوماً ولا ينتج عنه أي أثر قانوني.

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "إذا فقد القرار أحد أركانه الأساسية فإنه يعد معيباً بخلل جسيم يصل إلى حد الانعدام، والاتفاق منعقد على أنه سواء عد الاختصاص أحد أركان القرار الإداري أم أحد مقومات الإدارة التي هي ركن من أركانه، فإن صدور القرار الإداري من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً يعيبه بعيب جسيم ينحدر به إلى حد العدم، طالما كان في ذلك افتئات على سلطة جهة أخرى لها شخصيتها المستقلة.

حيث أن هذه المحكمة سبق أن قضت بأنه إذا كان العيب الذي يشوب القرار ينزل به إلى حد غصب السلطة فإنه ينحدر بالقرار إلى مجرد فعل مادي معدوم الأثر قانوناً لا تلحقه أي حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه"[1].

٢- عيب الاختصاص البسيط:

وهو على نوعين الأول: عدم الاختصاص الإيجابي بأن يصدر موظف غير مختص أو هيئة غير مختصة قراراً من اختصاص موظف آخر أو هيئة أخرى. والثاني: هو عدم الاختصاص السلبي ويتحقق إذا امتنعت جهة إدارية عن مزاولة اختصاصها خطأ، كما لو امتنع أحد الوزراء عن ممارسة سلطته الرئاسية لاعتقاده خطأ بأنه لا يملك تلك السلطة.

وأوضاع عيب الاختصاص البسيط متعددة فقد يكون مرجعه إلى اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه، فلا يجوز للوزير أن يصدر قراراً من اختصاص مجلس الوزراء، أو العكس قد يكون مرجعه إلى اعتداء الرئيس على اختصاصات مرؤوسيه، فهناك حالات معينة يخول فيها المشرع المرؤوس سلطة اتخاذ قرار

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٦٩/١١/٢٩ في الطعن رقم ١٣٦٥ لسنة ١٢ ق مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً (١٩٦٥-١٩٨٠)، ص ٢٠٤٤.

معين دون معقب من رئيسه فحينئذ لا يكون للرئيس أن يعتدي على السلطة المخولة للمرؤوس في اتخاذ هذا القرار.

كما قد يكون مرجعه إلى اعتداء السلطة المركزية على اختصاصات السلطة اللامركزية. وقد يكون مرجع هذا العيب في تفويض السلطة أو في حلول سلطة محل سلطة أخرى.

العنصر المكاني:

وهو تحديد وحصر الحدود الإدارية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس اختصاصاته في نطاقها. فتحدد القوانين واللوائح لكل جهة إدارية أو موظف عام نطاق مكاني أو جغرافي يمارس ذلك الموظف اختصاصاته فيه، فالموظف يلتزم بالدائرة أو المكان التابع له، فإذا ما تجاوزهما كان قراره مشوب بعيب عدم الاختصاص المكاني. فلا يجوز لمدير أمن مديرية معينة أن يصدر قراراً بنقل موظف يتبع مديرية أخرى ليست من اختصاصه. وحالات عدم الاختصاص المكاني نادرة الحدوث نظراً لوضوح الحدود المكانية لمزاولة الاختصاصات الإدارية.

العنصر الزمني:

وهو تحديد البعد الزمني أو المدة المحددة لممارسة اختصاصها. ويقصد به ضرورة أن يصدر القرار الإداري من موظف أو جهة إدارية تملك الحق في إصداره زمنياً، بمعنى أن يصدر القرار وقت أن كان الموظف متمتع بسلطة إصداره، وإلا اعتبر القرار معيب بعيب عدم الاختصاص الزماني.

مثال: صدور قرار عن موظف بعد تركه للخدمة سواء بانتهاء مدة خدمته أو احالته للمعاش بعد بلوغ السن القانوني أو بعد تقديم استقالته والعبرة هنا من تاريخ قبول الاستقالة لا من تاريخ تقديمها، ولقد اعتبر مجلس الدولة أن اصدار القرارات من الوزير عقب تقديم استقالته وقبل قبولها قرينة على سوء استعمال السلطة، ويثير الشبهة في أن هذا التصرف قصد به تحقيق مآرب خاصة[1].

([1]) حكم مجلس الدولة في ١٩ ابريل سنة ١٩٥١ س ٥ ص ٨٨٤.

الشكل:- إن عنصر الشكل القانوني للقرار الإداري، يكون العنصر الثاني من عنصري شرعيته أو قانونيته الخارجية؛ حيث إن قواعد الشكل في القرار الإداري لا تعدو أن تكون قواعد خاصة بكيفية ممارسة السلطة ولا تتعلق أبدًا بموضوعها.

فقد يأمر المشرع الإدارة اتباع شكل معين في إصدار قراراتها، ولكن القاعدة هي حرية الإدارة في إصدار قرارها الإداري بالشكل الذى تراه مناسبًا. وإذا التزمت الإدارة الصمت فلا يمكن أن يترتب على ارادتها أثر ما، لأن القرارات المختلفة إنما تصدر بقصد الزام الأفراد بعمل أو امتناع أو لتحقق بالنسبة اليهم أثراً قانونياً معيناً [1].

ويقصد به المظهر الخارجي للقرار الإداري، ولا يخضع القرار كقاعد عامة. حين يصدر من جهة الإدارة لأي شكل محدد، فلا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة معينة أو في شكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين.

وعلى ذلك يمكن أن يكون القرار الإداري شفوياً أو مكتوباً، ويمكن أن يكون صريحاً ويمكن أن يكون ضمنياً مفترضاً كمضي مدة معينة على تقديم طلب أو تظلم دون أن ترد الإدارة على صاحب الشأن. غير ان القانون إذا اشترط شكلاً معيناً في القرار الإداري فيجب على الإدارة مراعاة هذا الشكل.

وفي هذا المجال قررت المحكمة الإدارية في أكثر من حكم لها بعدم اشتراط شكل معين للقرار الإداري حيث قررت" أن القرار الإداري باعتباره تعبيرًا ملزمًا من جهة الإدارة لإحداث أثر قانوني معين بتعديل أو إلغاء مركز قانوني يمكن استخلاصه من عيون الأوراق من تصرفات الإدارة وسلوكها حيال موقف أو طلب معين، واتخاذ الإدارة مسلكًا حيال طلب المدعى الترخيص له بالكازينو لا يمكن تفسيره، وفي ضوء مضمونه والغايات التى استهدفتها الإدارة وحققتها منه إلا باعتباره رفضًا ضمنيًا لهذا الطلب، وتحرير محاضر مخالفات للمدعى لتواجده

([1]) د/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، ١٩٨٤، ص ٢٠٤.

بتجهيزاته وصدور قرارها بإزالة وضع اليد باعتباره متعديًا قاطع الدلالة علـــى أن جهة الإدارة قد رفضت منحه الترخيص"[١].

وبمخالفة عنصر الشكل الذى حدده المشرع كان القرار معيبًا بعدم المشروعية لعيب في الشكل، فإذا لم يراع الموظف المختص الشكل والاجـــراءات المنـــصوص عليها قانونًا أدى هذا إلى بطلان القرار وقد يؤدى إلى انعدامه، وذلك دون حاجة إلى نص خاص.

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٩٠/٣/١٧ أن العيـــب الشكلي الذى يشوب القرار الإداري لا يصلح حتمًا وبالضرورة أساسًا للتعويض، إذا كان القرار سليمًا في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة لإصداره، وبمعنى آخـــر إذا كان سيصدر بذات المضمون لو أن القاعدة الشكلية التي أهـــدرت قـــد راعتهـــا الإدارة قبل إصدار القرار[٢].

وفي حالة اشتراط القانون ضرورة قيام الإدارة بالتحقيق قبل اتخاذ القـــرار، أو استشارة جهة فنية مختصة، أو ضرورة التنبيه قبل اتخاذ القرار إلى غير ذلك مـــن أشكال متعددة، ولقد قررت المحكمة الإدارية العليا ذلك في أحد أحكامهـــا "القـــرار الإداري ليس له شكل خاص طالما لم يستلزم القانون إقرانه فيه وهو بمثابة تعليمات يجب الالتزام بها لأنه جاء ممن يملك إصداره قانونا إفـــصاحا عـــن إرادة الجهـــة الإدارية الملزمة قانوناً بقصد تحقيق الصالح العام"[٣].

غير أن القضاء وحرصاً منه على عدم شلل نشاط الجهات الإدارية وتخفيفاً من غلو الأشكال وآثارها، فقد استقر على التفرقة بين الأشكال الجوهرية التي تؤثر فـــي حقوق الأفراد وحرياتهم، والذي يترتب على عدم اتباعها مساس بضمانات الأفـــراد

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٩٢/٢/١٦ في الطعن رقم ١٠١٥ لسنة ٧٤ق عليا المبدأ رقم ٨٣ العدد ٣٧، وحكمها بجلسة ١٩٩٠/١٢/٢٣ في الطعن ٢١٣ لسنة ٣٥ق عليا المبدأ رقم ٤٣ العدد ٣٦، وحكمها بجلسة ١٩٦٥/١٢/١٨ في الطعن رقم ١٣٦٩ لسنة ١٠ق عليا المبدأ رقم ٢١ العدد ١١.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٩٠/٣/١٧ في الطعن رقم ١٤٩١ لسنة ٣١ق المبدأ رقم ١٢٦ العدد ٣٥.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢ /٦ /٢٠١٠ في الطعن رقم ٢١٦٤٤ لسنة ٥١ ق.ع المبدأ رقم ١٢٦ العدد ٣٥.

وبين الأشكال الثانوية التي لا تؤثر في الضمانات المقررة وسيأتي ذلك وفقاً للتفصيل الآتي:

أ- الأشكال الجوهرية:

لم يضع القضاء الإداري الفرنسي والمصري معياراً للتمييز بين الأشكال الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار الإداري وبين الأشكال الثانوية التي لا يترتب على إغفالها البطلان.

ولقد ذهب رأي إلى التفرقة بين إذا كانت القواعد الإجرائية أو الشكلية قد تقررت لمصلحة الأفراد أم إذا كانت مقررة لصالح الإدارة.

فإذا كانت مقررة لصالح الأفراد يعتبر الإجراء أو الشكل جوهري، مثال ذلك: إذا استلزم القانون أخذ رأي فرد أو هيئة قبل إصدار القرار فيجب على جهة الإدارة أن تقوم بهذا الإجراء، وإلا كان القرار باطلاً.. كذلك إذا عقد اجتماع لهيئة معينة دون تواجد رئيسها أو من ينوب عنه في الرئاسة فإن الاجتماع لا يعد صحيحاً، وبالتالي فإن القرارات الصادرة عنه تعتبر باطلة. كذلك يعد من الأشكال الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار إسقاط الإجراءات الشكلية المنصوص عليها لإصدار القرار كلية.

كذلك إذا كان الإجراء سيؤثر على جوهر القرار وكان العيب عيباً جسيماً فإن الشكل يعد جوهرياً ويبطل القرار لمخالفته هذا الإجراء أو تلك الشكلية. وإذا كان الإجراء أو العيب غير جسيماً ولا يؤثر على جوهر القرار فلا يترتب عليه بطلان القرار وذلك طبقاً لما قررته المحكمة الإدارية العليا[1].

ب- الأشكال الثانوية:

أما إذا كانت القواعد الإجرائية أو الشكلية مقررة لصالح الإدارة فلا تعد من الأشكال أو الإجراءات الجوهرية، ولا يترتب على إغفالها بطلان القرار الإداري. ومثال ذلك: إذا طلب موظف النقل من مكان لآخر ووافقت عليه الإدارة وأصدرت

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٦٢/٦/١٠، المجموعة السنة الثامنة، ص ١٠٣٦.

قرار النقل دون العرض على لجنة شئون الموظفين، فلا يجوز لصاحب الشأن أن يطعن بالبطلان في القرار بحجة عدم مراعاة جانب الشكل في القرار..

وبصفة عامة، يعتبر الشكل جوهرياً إذا كان يترتب على إغفاله المساس بالضمانات التي تحمي حقوق الأفراد. وتعتبر هذه المسألة تقديرية تفصل فيها المحكمة وفق ظروف كل دعوى على حدة.. ويعد من الأشكال الثانوية التي لا يترتب عليها بطلان القرار إذا لم تسقط الإدارة تلك الإجراءات الشكلية المنصوص عليها لإصدار القرار كلية بل اتبعتها بطريقة غير صحيحة إلا إذا كان من شأن ذلك التأثير على الهدف الذي تقرر من أجله تلك الإجراءات.

المبحث الثاني

أنواع القرارات الإدارية

يمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة من حيث الزاوية التي ينظر إليها وسوف نقتصر على تقسيمها من حيث التكوين ومن حيث رقابة القضاء ومن حيث الآثار وذلك في المطالب الآتية.

المطلب الأول

القرارات الإدارية من حيث التكوين

تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى قرارات بسيطة لها كيانها المستقل وتستند إلي عملية قانونية واحده غير مرتبطة بعمل قانوني أخر كالقرار الصادر من رئيس المصلحة بتعيين موظف أو بتوقيع عقوبة، والقرار الصادر بمنح ترخيص أو رفضه.

وهناك قرارات مركبة تتم على مراحل مثل اجراءات نزع الملكية أو ارساء المزاد (المناقصة) فهي اجراءات مندمجة تدخل في تكوين عملية قانونية مركبة. ويقصد بالقرارات البسيطة " تلك القرارات التي تصدر بصفة مستقلة عن غيرها من القرارات أي أنها تكون قائمة بذاتها ولا ترتبط بقرارات أخرى أو عمل قانوني أخر" كالقرار الصادر بتعين موظف أو ترقيته أو نقلة وهي الصورة الأكثر شيوعاً في القرارات الإداري إذ تعتبر" القرارات الإدارية البسيطة" من اختصاص الهيئات

الإدارية اللامركزية حيث تقوم اللامركزية الإدارية علي توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي وهيئات أخرى مستقلة علي أساس إقليمي.

أما القرارات الإدارية المركبة: هي القرارات التي تدخل في تكوين عمل قانوني إداري مثل قرار نزع الملكية للمنفعة العامة وقرار إرساء المزاد أو المناقصة في العقود الإدارية فالقرار الإداري الصادر بنزع الملكية للمنفعة العامة تصاحبه أعمال إدارية أخرى قد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقه له وتتم على مراحل متعددة تبدأ بتقرير المنفعة العامة للعقار موضوع نزع الملكية ثم أعداد كشوف الحصر لها وأخيراً صدور قرار نقل الملكية أو تقرير المنفعة العام. وهي من اختصاص الهيئات المركزية بصفتها السلطة المركزية التي تباشر جميع الاختصاصات في جميع أنحاء الدولة إما بنفسها أو بواسطة موظفين تابعيين لها. ومن بين قرارات الإدارة المركزية: القرارات الملكية أو الجمهورية، المراسيم بقوانين وقرارات مجلس الوزراء.

تظهر أهمية هذا التقسيم في أن القرارات البسيطة يمكن الطعن فيها بالإلغاء باعتبارها قرارات إدارية نهائية أما في حالة القرارات المركبة فلا يجوز الطعن بالقرارات التمهيدية أو التحضيرية التي تتطلب تصديق جهات إدارية أخرى ولا يمكن الطعن بالإلغاء إلا بالقرار الإداري النهائي نتاج العملية المركبة ومع ذلك فقد سمح القضاء الإداري بفصل القرار الإداري الذي يساهم في عملية مركبة وفق ما يسمي بالأعمال القابلة للانفصال وقبل الطعن فيها بصفة مستقلة وبشروط معينة.

فقد استقر القضاء الإداري في فرنسا على أن القرارات الإدارية السابقة على أبرام العقد أو الممهدة لانعقاده مثل قرارات لجان فحص العطاءات ولجان البث في العطاءات وقرار استبعاد احد المتقدمين وقرار إرساء المزايدة أو إلغائها هي قرارات إدارية مستقلة عن العقد يجوز الطعن بها بدعوى الإلغاء وسمحت نظرية الأعمال الإدارية المنفصلة لمن له مصلحة من الغير أن يطعن بالإلغاء في هذه القرارات أما المتعاقدون فليس لهم أن يطعنوا في هذه القرارات إلا أمام قاضي العقد وعلى أساس دعوى القضاء الكامل.

ومع ذلك فاننا نرى أن إلغاء القرار الإداري الذي أسهم في تكوين عملية قانونية معينة، يجب أن يؤدي إلى إلغاء العملية بتمامها، لأن ما ينبني على باطل فانه يبطل بالتبعية.

المطلب الثاني

القرارات الإدارية من حيث آثارها

تتنوع القرارات الإدارية من حيث آثارها بالنسبة للأفراد فمنها ما هو ملزم يجبرون على طاعته إذا رفضوا الخضوع لها طواعية، ومنها ما يقتصر أثره على الإدارة ذاتها وبالتالي لا يلتزم بها الأفراد. ومنها القرارات التنظيمية التي تخاطب جماعة غير محددة من الناس، ومنها القرارات الفردية التي تخاطب فرداً أو أفراد بذواتهم. ومنها القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة. وسوف نتناول ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول

القرارات الإدارية

من حيث أثرها على الأفراد

تنقسم القرارات الإدارية من حيث أثرها على الأفراد إلى قسمين القسم الأكبر وهو ملزم للأفراد، والقسم الآخر يقتصر أثره على الإدارة ذاتها ولا تقصد الإدارة من ورائه ترتيب آثار معينة في مواجهة الأفراد. وتتدرج غالبية القرارات الإدارية في طائفة القرارات التي تؤثر في حق لأفراد أي أنها ملزمة لهم، ويجب عليهم واجب احترامها وإذا قصروا في ذلك اجبروا على التنفيذ، وهذا الأصل في القرارات الإدارية.

غير أنه توجد طائفة أخرى من القرارات الإدارية يقتصر أثرها على الإدارة ذاتها وتسمي الإجراءات الداخلية ومنها المنشورات والتعليمات على اختلاف أنواعها وتعليمات شارحة، أو آمره أو ناصحة أو مقررة ومؤكدة وهذا النوع من القرارات غير نافذ في حق الأفراد وغير ملزم لهم، ولا يحتج بها عليهم، بل ان من القضاء من أنكر على التعليمات صفتها القانونية وأعتبرها من قبيل الاعمال المادية

معللين ذلك بانها موجهة من الرؤساء الاداريين الى موظفين وليس من الواجب على هؤلاء إطاعتها ولا يمكن إلزامهم بها الا بطريق غير مباشر عن طريق العقوبات التأديبية[1].

أولاً- المنشورات والأوامر المصلحية:

وهي الأعمال التي تتضمن تعليمات وتوجيهات صادرة من رئيس المصلحة إلى مرؤوسيه لتفسير القوانين أو اللوائح وكيفية تطبيقها وتنفيذها، ما دامت هذه المنشورات لم تتعد هذا المضمون أما إذا تضمنت أحداث آثار في مراكز الأفراد فأنها تصبح قرارات إدارية يقبل الطعن فيها بالإلغاء. فهذه الأوامر والمنشورات موجهة أصلاً إلى الموظفين وهم ملتزمون باحترامها واطاعة ما فيها من أوامر، بناء على واجب طاعة المرؤوس لرئيسه.

إذ تبرز هذه "القرارات النافذة" في حق الأفراد في ميدان" العمل الوظيفي" وتنظيم الإدارات المختلفة وتوزيع العمل والمسئولية بين الموظفين العموميين عن طريق الإجراءات التنظيمية الداخلية بما تتضمنه من منشورات وتعليمات التي يصدرها الرؤساء الإداريون ويوجهونها إلي مرؤوسيهم بقصد بيان كيفية تنفيذ القوانين واللوائح أو تفسيرها. حيث أن هذه المنشورات والتعليمات توجه إلي الموظفين وليس إلي الأفراد العاديين خارج الإرادات والمصالح الحكومية.

هذا وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي في أول الأمر على قبول دعوى الإلغاء المرفوعة من الموظفين ضد هذه المنشورات والأوامر المصلحية، ولكنه استقر الآن على العكس لأن هناك نوعاً آخر من المنشورات اللائحية التي تتضمن قواعد عامة مجردة وتؤثر في المركز القانوني للأفراد أو الموظفين، فهي تعتبر قرارات إدارية بالمعنى الصحيح وتقبل الطعن بالإلغاء وبالتالي لا تنتمي إلى طائفة اجراءات التنظيم الداخلي بالمعنى الصحيح فالمنشورات التفسيرية الأولية هي فقط التي تدخل في طائفة أعمال واجراءات التنظيم الداخلي.

ثانياً- الاجراءات الداخلية:

([1]) د. علي حسين خطار شطناوي- مبادئ القانون الإداري السعودي- مكتبة الرشد – ٢٠١٢، ص ٣٢٥.

هي اجراءات تتخذها السلطات الإدارية دون الاستناد إلى لـــوائح أو نـــصوص قانونية معينة بقصد تيسير المرفق العام وتنظيمه على نحو يكفل أداء الخدمة علـــى وجه أفضل، وبهذا المعنى يمكن اعتبار المنشورات والأوامـــر المـــصلحية الـــسابقة نوعاً من الاجراءات الداخلية. وهذا الاصطلاح يقصد به بعض الأوامـــر لا ســـيما الفردية التي لا تستند إلى نصوص قانونية معينة والتي لضآلة أهميتها تعتبر معدومة الأثر القانوني بالنسبة للأفراد الذين تصدر بخصوصهم.

ومثال ذلك قرارات توقيع جزاءات على التلاميذ المخـــالفين لنظـــام الدراســـة والانضباط أو قرارات الجزاء الموقعة على المحبوسين في السجون أو لفـــت نظـــر الرئيس الإداري أو توبيخه لأحد مرؤوسيه دون توقيع جزاء تأديبي محدد[1].

إذن تتميز هذه القرارات بخصائص ثلاث: أنها داخليـــة محـــضة – لا أثـــر قانوني لها قبل الأفراد – وأخيراً هي تقديرية إلى أقصى حد ممكن.

الفرع الثاني

القرارات الإدارية المنشئة والكاشفة

يمكن تقسيم القرار الإدارية من حيث طبيعة آثارها إلى قسمين: قرارات منشئة هي القرارات التي ينتج عنها إنشاء مراكز قانونية جديدة وإحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة بالتعديل أو الإلغاء سواء كانت هذه المراكـــز القانونيـــة عامـــة أو خاصة، كالقرار الصادر بتعيين موظف عام أو فصله أو معاقبته. أما القسم الثـــاني من القرارات فيسمى بالقرارات الكاشفة ويقصد بها القرارات التي لا تحدث مركـــزاً قانونياً جديداً وإنما تقرر حالة موجودة أو تكشف عن مركز قانوني قائم مسبقاً، مثل القرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم ضده بعقوبة جنائيـــة أو بعقوبـــة مقيـــدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو القرار الذي يتضمن تأكيد أو تفسير قرار سابق دون أن يضيف إليه، و يتبين من ذلك أن أثر القرارات الكاشفة ينحصر في إثبـــات وتقرير حالة موجودة من قبل ولا يتعدى ذلك إلى أنشاء مراكز قانونية جديدة. وتبدو أهمية التفرقة بين القرارات الإدارية الكاشفة والقرارات الإدارية المنشئة في أمرين:

([1]) د. علي حسين خطار شطناوي- مبادئ القانون الإداري السعودي- مرجع سابق، ص ٣٤٢.

الأمر الأول: أن القرارات المنشئة ترتب آثارها منذ صدورها أما القرارات الكاشفة فترجع آثارها إلى التاريخ الذي ولدت فيه الآثار القانونية التي كشف عنها القرار، إلا أن ذلك لا يعتبر إخلالاً بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، لأن أثر القرارات الكاشفة فوري إذ تكشف عن العمل القانوني المنشئ للمركز القانوني محل القرار الكاشف.

الأمر الثاني: لأهمية التفرقة بين القرارات الإدارية المنشئة و القرارات الكاشفة يبرز في مسألة سحب القرارات الإدارية، حيث يجوز للإدارة سحب القرارات الإدارية الكاشفة بشكل مطلق، في حين أن القرارات المنشئة لا يجوز سحبها كلها بل سحب بعضها.

الفرع الثالث

القرارات الإدارية

من حيث مداها وعموميتها

تنقسم القرارات الادارية من حيث مداها الى قرارات تنظيمية أو لوائح، وقرارات فردية، ويعد هذا التقسيم من أهم تقسيمات القرارات الادارية لما يترتب عليه من نتائج تتعلق بالنظام القانوني الذي يخضع له كل من القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

أولاً- القرارات الفردية:

هي تلك القرارات التي تخاطب أفراد معنيين أي تتعلق بأفراد معروفين بأسمائهم وأشخاصهم ولو تعدد هؤلاء الأشخاص، فمثال على ذلك القرار الذي يصدر بخصوص تعيين أو ترقية عدد كبير من الموظفين يعينهم القرار بأسمائهم والقرار الذي يصدر من أجل منح درجات أو علاوات لعدد كبير من الموظفين يحددهم كذلك بأسمائهم. وقد يصدر القرار الفردي عن لجنة، وقد يهم القرار عدة أشخاص في آن واحد.

ثانياً- القرارات التنظيمية أو اللائحية:

يقصد باللوائح تلك القواعد القانونية العامة المجردة التي تصدرها السلطة التنفيذية أو جهة الإدارة ويطلق عليها التشريع الفرعي، وتسمى تشريع لأنها تتضمن قواعد قانونية عامة مجردة تخاطب الأفراد بصفاتهم ووظائفهم لا بأسمائهم وذواتهم وتكون واجبة الاحترام.

والقرارات التنظيمية إذا كانت تتميز ببعض خصائص التشريع فإنها تصدر عن الإدارة وتتخذ مظاهر خارجية مختلفة. فقد تصدر في شكل لائحة أو في شكل قرار وزاري. والقرارات التنظيمية واللوائح مختلفة عن القانون من حيث المصدر والأهمية ورقابة القضاء فالقانون يصدر عن البرلمان، أما القرارات التنظيمية فإن السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة إدارية هي التي تصدرها، ويترتب عما سبق أن القانون في مرتبة أعلى وأسمى من اللائحة، والقانون من حيث الرقابة القضائية مختلف عن اللوائح على اعتبارها أعمالاً إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري.

والقرارات الإدارية التنظيمية تتضمن قواعد عامة ومجردة وتصدرها السلطات الإدارية المختصة لكي تطبق على عدد غير معين وغير محدد من الأشخاص، ولا يمكن معرفة من سيطبق عليهم القرار بصورة مسبقة ذلك أن العمل أو التصرف التنظيمي صدر لكي يطبق على كل ما يوجد في مركز قانوني معين اتجاه الإدارة العامة سواء حاليا أو مستقبلا وغالبا ما يطلق عليها المراسيم التنظيمية.

ويعتبر حق السلطة التنفيذية في اصدار اللوائح التنفيذية مستمداً من الدستور مباشرة فهو حق لها تباشره دون حاجة إلى دعوة من البرلمان بل أن البرلمان لا يمكنه أن يحرم السلطة التنفيذية منه، وقد صنف أغلبية الفقهاء اللوائح الإدارية إلى إلى طائفتين رئيستين[1]:

([1]) د/ محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني ١٩٦٨م طبعة بيروت ص ٧٠.

الطائفة الأولى: وتشمل اللوائح ذات الطابع العادي، لأنها تصدر في الظروف العادية لا الاستثنائية وهي التي تكون من صميم جهة الإدارة وتتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية واسعة وتشمل هذه الطائفة (اللوائح التنفيذية – اللوائح التنظيمية – لوائح الضبط) نوجزها فيما يلي:

أولاً– اللوائح التنفيذية: حيث نصت المادة ١٤٤ من دستور ١٩٧١ على أن "يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها. ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه".

يتضح من النص السابق أن تلك اللوائح تصدرها السلطة التنفيذية بهدف تنفيذ القوانين، فالمشرع لما كان يكتفي بوضع الإطار العام لممارسة الحقوق والحريات الأساسية فقد ترك التفاصيل وظروف إدخال حيز تنفيذ هذه القوانين للسلطة التنفيذية عن طريق اللوائح التنفيذية. أي أن مضمون تلك اللوائح هو وضع التفصيلات اللازمة للقانون محل التنفيذ، ولا تتضمن قاعدة جديدة.

ونصت المادة ١٧٠ الدستور الحالي لرئيس مجلس الوزراء حيث نصت على "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه".

ثانيًا– اللوائح التنظيمية: وهي التي تنفرد بها السلطة التنفيذية بإصدارها دون الاستناد إلى قانون سابق ودون مشاركة السلطة التشريعية، وغالباً ما يتم وضعها بخصوص تنظيم المرافق العمومية طبقاً لما نصت عليه المادة ١٤٦ من دستور ١٩٧١ على أن "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة".

وفي إطار تقليص اختصاصات رئيس الجمهورية نصت المادة ١٧١ من الدستور الحالي على "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء".

ثالثاً- لوائح الضبط: نصت المادة ١٤٥ من دستور ١٩٧١ على أن "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط". موضوع هذه اللوائح هو أن تختص الهيئة التنفيذية باصدار لوائح الضبط الإداري المتعلقة بالمحافظة على النظام العام بجوانبه الثلاثة " بناء على النص السابق يتضح أن لوائح الضبط يصدرها رئيس الجمهورية بصفته رئيس السلطة التنفيذية من أجل المحافظة على النظام العام، بناء على ما لها من سلطة تنظيمية عامة.

الطائفة الثانية: تلك اللوائح ذات الطابع الاستثنائي، وهي تلك التي تصدرها السلطة التنفيذية خروجاً على الاختصاص العادي لها حيث تصدرها في ظروف وبشروط معينة ولقد قيد المشرع الدستوري تلك الظروف والشروط لأن تلك اللوائح لها قوة القانون ومن شأنها أن تعدل أو تلغي تشريعاً صادراً من البرلمان.

وهذه اللوائح نوعان (لوائح تفويضية – لوائح ضرورة) وكلا النوعان المنوط باصدارهما هو رئيس الجمهورية وليس له حق التفويض فيها نظراً لأهميتها وخطورتها كما سبق وأوضحنا.

إلا أنه عقب ثورة يناير ٢٠١١ تم تعديل ذلك وأعطى دستور ٢٠١٤ الحق في اصدار لوائح الضرورة لرئيس مجلس الوزراء.

أولاً- اللوائح التفويضية: نصت المادة ١٠٨ من دستور ١٩٧١ على أن " لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان له من قوة القانون".

وتصدر تلك اللوائح أثناء انعقاد البرلمان أو خارج إطار انعقاد الدورات البرلماني، واللوائح التفويضية عبارة عن مراسيم قوانين تصدرها السلطة التنفيذية في مسائل تشريعية محددة أصلاً من اختصاص المشرع إلا أن الإدارة تمارسها

نيابة عن البرلمان بمقتضى تفويض منه. أما الدستور الحالي لم يتناول مثل تلك اللوائح.

ثانياً- لوائح الضرورة: نصت المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ على أن "إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان له من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر".

يتضح من النص السابق أن اللوائح يصدرها رئيس الجمهورية لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تقتضي معالجة سريعة للحفاظ على كيان الدولة وسلامتها. مثال حالة الحرب أو الاضطرابات. ويتم اللجوء إليها أيضاً في حالة تعذر البرلمان للقيام بمهامه.

أما دستور ٢٠١٤ فقد نصت المادة ١٧٢ منه على أن "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء".

المطلب الثالث

القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء

تنقسم القرارات الإدارية من زاوية خضوعها لرقابة القضاء، إلى قرارات تخضع لرقابة القضاء وهذا هو الأصل، وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء وهي القرارات المتعلقة بأعمال السيادة أو تلك التي منعت التشريعات الطعن فيها أمام القضاء.

فوفقا لمبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون تخضع جميع القرارات الإدارية النهائية لرقابة القضاء، وهذا تطبيقاً لمبدأ المشروعية الذي يسود الدولة القانونية، حيث تخضع الهيئات والسلطات العامة في الدولة للقانون شكلاً وموضوعاً.

أما القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء وهي طائفة القرارات الإدارية التي تشكل ما يعرف بنظرية أعمال الحكومة أو أعمال السيادة وطائفة القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء بناء علي نص قانوني خاص.

أولاً- القرارات الخاضعة لرقابة القضاء:

الأصل أن جميع القرارات الإدارية النهائية تخضع لرقابة القضاء أعمالاً لمبدأ المشروعية، وتعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدى صور الرقابة والأكثر ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة ملزمة تلزم الجميع بتنفيذها واحترامها، ومن المستقر عليه وجود نوعين من نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الأول يسمى القضاء الموحد، أما الثاني فيسمى نظام القضاء المزدوج.

١. نظام القضاء الموحد:

في هذا النظام من القضاء تنحصر الرقابة القضائية في نطاق ضيق من جانب القضاء، يتمثل في التعويض عن الأضرار التي قد تنتج من جراء تطبيق القرارات الإدارية، و يسود هذا النظام في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأخرى، ومقتضاه أن تختص جهة قضائية واحدة بالنظر في جميع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية نفسها، وهذا النظام يتميز بأنه أكثر اتفاقاً مع مبدأ المشروعة إذ يخضع الأفراد والإدارة إلى قضاء واحد وقانون واحد مما لا يسمح بمنح الإدارة أي امتيازات في مواجهة الأفراد، بالإضافة إلى اليسر في إجراءات التقاضي إذا ما قورنت بأسلوب توزيع الاختصاصات القضائية بين القضاء العادي والإداري في نظام القضاء المزدوج.

ومع ذلك فقد وجه النقد إلى هذا النظام من حيث أنه يقضي على الاستقلال الواجب للإدارة بتوجيهه الأوامر إليها بما يعيق أدائها لأعمالها، مما يدفع الإدارة

إلى استصدار التشريعات التي تمنع الطعن في قراراتها، ولا يخفي ما لهذا من أضرار بحقوق الأفراد وحرياتهم.

ومن جانب آخر يؤدي هذا النظام إلى تقرير مبدأ المسئولية الشخصية للموظفين مما يدفعهم إلى الخشية من أداء عملهم بالوجه المطلوب خوفاً من المساءلة.

٢. نظام القضاء المزدوج:

يقوم هذا النظام على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، جهة القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص، ويطبق القضاء على هذا النزاع أحكام القانون الخاص.

وتختص جهة القضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفتها صاحبة السلطة وتتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد ويطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام، ووفقاً لهذا النظام تخضع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً، إلا في استثناءات معينة تتعلق بأعمال السيادة والقرارات التي حصنها المشرع من رقابة القضاء.

ثانياً- القرارات غير خاضعة لرقابة القضاء:

القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء تتمثل في صنفين الأول يتعلق بأعمال السيادة أو الأعمال الحكومية، ويقصد بأعمال السيادة تلك الأعمال التي تمارسها السلطة التنفيذية، ولا تخضع لرقابة القضاء الإداري أو العادي، ولا تكون محلاً للإلغاء أو التعويض، أو وقف التنفيذ.

وبهذا الوضع فإنها تمثل خروجًا صريحًا على مبدأ الشرعية، ذلك أن السلطة التنفيذية تستطيع استغلال فكرة أعمال السيادة وتتخذ إجراءات وتقوم بتصرفات تسبغ عليها صفة أعمال السيادة تخرج فيها على القواعد القانونية التي يتضمنها مبدأ الشرعية، ولا يكون للقضاء بصدد هذه الأعمال حق التعقيب عليها، إذ تخرج عن

ولايته فلا تقبل الطعون المقدمة ضدها، ولا طلبات التعويض عن الأضرار التي تحدثها، فلا يملك القضاء حيالها سلطة الإلغاء أو التعويض[١].

وفي هذا الشأن يرى مجلس الدولة الفرنسي أن لبعض الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية، أهمية خاصة في نظر الحكومة، وأن من المصلحة ألا تعرض على القضاء بما يستلزمه من علنية وتحقيقات، وأن الحكومة قد يكون لديها من الأسباب ما تقتضى مصلحة الدولة العليا ألا تعرض على الجمهور[٢]. أما الثاني فيشمل القرارات الإدارية التي يحصنها المشرع من رقابة القضاء لاعتبارات خاصة.

المبحث الثالث

نفاذ القرارات الإدارية

تمتاز الإدارة باعتبارها سلطة عامة بميزات رئيسية تجعلها في مركز ممتاز بالنسبة إلى الأفراد في تنفيذ قراراتها، فتسري قراراتها في حق المخاطب بها وإن أبدى اعتراضاً بشأنها، وإن قدم تظلماً إدارياً بل وحتى إن رفع دعوى قضائية، فيظل القرار الإداري يسري في حقه ما لم تقبل الجهة الإدارية نفسها أو جهة أعلى منها بسحب قراراها أو إلغاؤه، وإذا كان القانون قد كفل للمعنيين بالقرار أحقية الطعن فيه إدارياً أو قضائياً فإن ذلك لا يعفيهم من الخضوع لمضمون القرار، لأن الإدارة تملك سلطة التنفيذ المباشر لقراراتها دون حاجة للجوء إلى سلطة أخرى، ويعد هذا الحق من أخطر امتيازاتها.

ويختلف تنفيذ القرار الإداري عن نفاذه في ذاته فالنفاذ عملية قانونية تتم بالشهر والإصدار، أما التنفيذ فهو عمل مادي لاحق لنفاذ القرار يتم مباشرة وقد لا يتم إلا بعد فترة لسبب أو لأخر فمثلا: نفاذ قرار التعيين يكون بمجرد صدوره في مواجهة الإدارة وبمجرد علمه بالقرار في مواجهة من تم تعيينه وموافقته عليه ولكن تنفيذه لا يتحقق إلا بإستلام الموظف المعين العمل ومباشرته لاختصاصاته.

---

(١) د/ محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، الكتاب الثانى ١٩٦٨م طبعة بيروت صـ٩١.

(٢) د/ محمد مصطفي حسن: السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، ١٩٧٤، صـ٨٣.

والقرار الإداري بحسب الأصل واجب التنفيذ من جانب أطرافه طواعية واختيارياً والغالب ألا تثور مشكلة تنفيذ الإدارة لقرارها حيث من الصعب تصور إصدار الإدارة لقرار لا ترغب في تنفيذه ومع ذلك يمكن لذوي المصلحة إجبار الإدارة على التنفيذ إذا امتنعت عنه أو تراخت في تنفيذه لسبب أو لأخر وذلك عن طريق القضاء.

استقر مجلس الدولة الفرنسي والمصري على أن الأصل في القرارات الإدارية أنها تعتبر نافذة منذ تاريخ صدورها من السلطة الإدارية التي تصدرها، وتكون نافذة فوراً في حق الإدارة، ولا يتوقف ذلك على علم الأفراد الذين توجه إليهم إلاّ إذا علموا بها عن طريق إحدى وسائل العلم المقررة قانوناً. ويترتب على قاعدة نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها نتائج هامه منها:

أولاً: يتعين الرجوع إلى تاريخ صدور القرارات الإدارية للحكم على مشروعيتها لا سيما من اختصاص مصدر القرار وسببه وهذا ما أكده مجلس الدولة المصري والفرنسي في أحكام كثيرة.

ثانياً: منذ صدور القرار ودون حاجة لنشره أو إعلانه يكون في وسع الإدارة تنفيذه ولكن بالقدر الذي لا يلحق ضرراً بالأفراد لأن القرارات الإدارية لا تسري في حقهم إلا إذا علموا بالقرارات الإدارية عن طريق وسيلة العلم المقررة.

ثالثاً: هل يجوز للأفراد المطالبة بالإستفادة من القرارات غير المنشورة أو المعلنة؟ ان الاجابة بالايجاب، هي النتيجة المنطقية لقاعدة نفاذ القرارات الإدارية في حق الإدارة منذ صدورها.

ومن ثم فهناك تاريخان رئيسيان لنفاذ القرارات الإدارية هما تاريخ صدور القرار، وتاريخ العلم به أو سريانه في مواجهة الأفراد. حيث يعد بداية لسريان آجال التظلم الإداري والطعن القضائي وبعد صدوره يولد القرار الإداري آثار اتجاه الإدارة نفسها أو اتجاه الأفراد، إلا أن تاريخ السريان يختلف بين الحالتين[1].

([1]) د/ مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، دار الإسكندرية،٢٠٠٤،ص٦٨

المطلب الأول

نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة

القاعدة العامة هي نفاذ القرار الإداري في حق الإدارة من تاريخ صدوره أي تاريخ التوقيع عليه، فإنه يجب أن يميز في هذا الصدد بين القرارات البسيطة والقرارات المعلقة على شرط فالقاعدة لا تصدق على اطلاقها إلا بالنسبة للقرارات البسيطة. أما القرارات المعلقة على شرط فإن نفاذها وتحقق آثارها مرهون بتحقق الشرط الذي علق عليه القرار.

لذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول بأن "النشر ليس لازماً لصحة القرارات ولا يقصد منه غير إبلاغ الغير بمضمونها حتى تكون حجة عليه ويفتح بها معاد طلب إلغائها، ويعود أساس إلزام الإدارة بالقرارات الصادرة عنها منذ تاريخ صدورها إلى فكرة علم الإدارة بقراراتها، فطالما كانت الجهة التي صدر عنها القرار الإداري بمحض إرادتها المنفردة، وجب إن صدر القرار أن تلتزم بمضمونه لأنها تعلم به وهي من رسمت آثاره القانونية وتعلم محتواه وتأثيره على المخاطب به".

أي أن الإدارة المختصة عندما تقبل على إصدار قرار إداري فهي بذلك تريد تنفيذه وطالما كانت جهة الإدارة هي من أخرجت القرار الإداري إلى حيز الوجود لتحقق به مقاصد معينة ولتؤثر به على مركز قانوني سواء في صورة الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، فإن هذا القرار إذا ما صدر واكتملت أركانه يعد نافذاً من حيث الأصل في حق جهة الإدارة منذ لحظة صدوره، ما لم يكن معلقاً على شرط واقف كتوافر الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه مثلاً وعليه يرجع إلى تاريخ الإصدار لتقدير صحة ومشروعية القرار في مختلف عناصره سيما عنصر الاختصاص فيه، ولا تستطيع الإدارة أن تحتج بعدم شهر القرار لكي لا تلتزم بتنفيذه، فالقرار الإداري يكتسب قوته التنفيذية، كما يرتب آثاره بمجرد إصداره دون تعليق ذلك على النشر أو الإعلان، إذ النشر أو الإعلان ليس إلا شرطاً للاحتجاج به في مواجهة المخاطبين بأحكامه.

ويستطيع صاحب المصلحة أن يتمسك بالقرار الإداري منذ هذا التاريخ، ولا تستطيع جهة الإدارة أن تحتج على الغير (المعني بالقرار) بعدم النشر أو التبليغ أو الشهر لأنها في مجموعها وسائل علم قررت لمصلحة الأفراد لا لمصلحة الإدارة، ومما تتضح لنا أهمية تحديد تاريخ صدور القرار الإداري من حيث معرفة اختصاص الجهة الإدارية وقت صدوره ومن حيث معرفة علم الإدارة به ووجوب تقييدها والتزامها بمضمونه.

ومن حيث أحقية الفرد بالتمسك بنفاذ القرار في مواجهة الإدارة من يوم صدوره دون حاجة لنشره أو تبليغه، غير أن فقه القانون الإداري لم يستقر على رأي واحد بخصوص مبدأ سريان القرار الإداري في حق جهة الإدارة من يوم صدوره وانحصر الخلاف حول التمييز بين القرار الفردي والقرار التنظيمي[1]. [2]

أولاً- القرار الفردي:

في بادئ الأمر لم يسلم القضاء الإداري في فرنسا بقاعدة نفاذ القرار الفردي في مواجهة الإدارة حيث كان يرفض مبدأ جواز تمسك الأفراد بالقرار الفردي قبل نشره أو تبليغه، ومن ثم ربط المجلس في هذه المرحلة بين نفاذ القرار والعلم اليقيني بالقرار بواسطة أسلوب التبليغ أو النشر.

ثم عدل عن موقفه هذا وقضى بالاعتراف بمبدأ نفاذ القرار الإداري الفردي في مواجهة الإدارة من يوم صدوره، وكان ذلك بمناسبة فصله في قضية الآنسة MATTEI التي تتلخص وقائعها في أن محافظ السين أصدر قرار بتاريخ ١٣/ ٧ / ١٩٤٨. بتعيين الآنسة MATTEI في إحدى الوظائف في قصر العدالة بباريس ولم يعلن هذا القرار المعنية بالأمر ولم ينشر أيضا، ثم أصدر نفس المحافظ قراراً آخر بتاريخ ٥ / ١ / ١٩٤٩ بإلغاء القرار الأول وتعيين آخر بالقرار الصادر ٣١/ ١ / ١٩٤٩. في ذات الوظيفة التي أسندت من قبل إلى الآنسة MATTEI فطالبت الآنسة MATTEI بإلغاء القرارين الإداريين (قرار الإلغاء وقرار التعيين)،

---

(1) الدكتور السيد الجوهري عبد العزيز، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ٢٠٠٥.

فاستجاب لها مجلس الدولة الفرنسي وأقر مبدأ جواز تمسك المدعية بقرار التعيين رغم عدم إعلانه.

ويكاد يجمع فقهاء القانون الإداري أن القرار الفردي ينفذ في مواجهة الإدارة منذ صدوره ولا يمكن لها الاحتجاج بعدم نشره أو تبليغه، ويحق للأفراد التمسك بمضمونه من يوم صدوره.

ولقد نجم عن اعتراف القاضي بهذا المبدأ آثار في غاية الأهمية مؤداها أن القرار الإداري الفردي متى صدر عن الجهة المختصة واكتملت أركانه الأخرى فإنه يكتسب قوة التنفيذ من يوم صدوره، ويمكن للإفراد التمسك به في مواجهة الإدارة بدءاً بهذا التاريخ، وذات القرار الفردي لا يمكن للإدارة التمسك به بدءا بتاريخ صدوره بل من تاريخ النشر أو التبليغ.

وهكذا نجد أن مبدأ سريان القرار الفردي من يوم صدوره أقر فقها و قضاء لصالح الأفراد في مواجهة الإدارة و ليس لصالح الإدارة في مواجهة الأفراد إذ القول بأحقية الإدارة في التمسك بقراراتها الفردية من يوم صدورها دون علم الأفراد بها مساس صارح بحقوق الأفراد على الأقل الحق في الإعلام بالقرار الإداري فالعدالة تقضي أولاً إعلام الفرد بالقرار الإداري، ثم نفاذ القرار في مواجهته(١).

ثانياً- القرار التنظيمي:

لقد اختلف فقهاء القانون الإداري في فرنسا بشأن ميعاد بدء سريان القرار الإداري التنظيمي في مواجهة الإدارة، فرأى البعض أن الإدارة ملتزمة بقراراتها التنظيمية من يوم صدورها، بينما رأى جانب آخر خلاف ذلك وأقر مبدأ عدم قابلية سريان القرار التنظيمي في مواجهة الإدارة إلا من يوم نشره، وسنبين ذلك فيما يلي:

---

(١) الدكتور محمد فؤاد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، ص ٣٧٣.

الاتجاه الأول- القرار التنظيمي ينفذ في مواجهة الإدارة من يوم صدوره:

رأى أنصار هذا الاتجاه أن القرار الإداري ينتج أثاره بمجرد صدوره وتلتزم الإدارة بمضمونه منذ اللحظة الأولى لميلاده، ولا يجوز لها تعطيل نفاذه والاحتجاج بعدم نشره لان النشر مقرر لمصلحة الأفراد أما الإدارة يفترض علمها بالقرارات الصادرة عنها، لأنها هي صاحبة القرار وهي التي أعدته وأصدرته.

وترتيبا على هذا الرأي الفقهي يجوز للأفراد التمسك بالقرار التنظيمي تجاه الإدارة حتى قبل نشره طالما أن النشر وسيله لصالحهم، فإن عملوا بالقرار قبل نشره جاز لهم التمسك به والتزمت جهة الإدارة بمضمونه من يوم صدوره.

ولكن هناك بعض الاستثناءات الواردة على قاعدة سريان القرار الإداري من يوم صدوره تتمثل في حالة وجود شرط واقف أو فاسخ، ومن أمثلة الشروط الموقفة أن تصدر الإدارة قراراً وتعلق نفاذه على مصادقة هيئة أخرى أو موافقة البرلمان على منح الاعتماد اللازم لتنفيذه. وقد يكون الشرط الموقف صريحاً أو ضمنياً.

ومن أمثلة الشرط الفاسخ، أن تمنح الإدارة ترخيصاً وتعلق استمرار نفاذه على بقاء حالة واقعية أو قانونية معينة. ومن تطبيقات ذلك حكم محكمة القضاء الإداري والذي يتعلق بتعيين أحد الموظفين بشرط تقديم مسوغ تكميلي بالإضافة للمسوغات الأخرى وهو كشف درجاته في امتحان كفاءة التعليم الأولي الذي رسب فيه. فهنا لا تثريب على الإدارة ان هي سحبت هذا الترشيح ويتعين بالتالي رفض الدعوى التي يطلب فيها المدعي إلغاء هذا القرار ويصفه بأنه قرار فصل بعد تعيين.

الاتجاه الثاني- القرار التنظيمي لا ينفذ في مواجهة الإدارة إلا من يوم نشره:

ذهب أغلبية الفقه في فرنسا ومجلس الدولة الفرنسي إلى إقرار مبدأ عدم نفاذ القرار التنظيمي في مواجهة الإدارة إلا من تاريخ نشره، وبالتالي لا يجوز للأفراد التمسك بمضمون القرار وإلزام جهة الإدارة بتنفيذه إلا بعد نشره، ونتيجة لذلك اقترن القرار الإداري من حيث بدأ سريانه بالقانون، فهذا الأخير لا يطبق قبل نشره، بل بعد النشر.

المطلب الثاني

نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد

الأصل أن القرار الإداري ينفذ في حق الإدارة منذ تاريخ صدوره، إلا أنه لا يرتب آثاره القانونية في مواجهة الأفراد ولا يصبح نافذاً إلا من تاريخ العلم به بإحدى وسائل الإعلام المقررة قانوناً، وهي: الإعلان، النشر، أو بعلم صاحب الشأن علماً يقينياً.

الإعلان:

يقصد بالإعلان قيام الإدارة بتبليغ القرار الإداري إلى الفرد أو الأفراد المعني بهم الأمر شخصياً. أو بإرساله إلى الموطن الحقيقي له أو موطنه المختار، وإذا صدر ضد شخص معنوي شركة مثلاً فيجب إبلاغ الممثل أو النائب القانوني لهذا الشخص المعنوي.

والأصل أن الإعلان يتم بكافة الوسائل المعروفة والتي من خلالها يمكن أن يتحقق علم صاحب الشأن بالقرار، كتسليمه القرار مباشرة أو بالبريد أو عن طريق محضر. والإعلان هو الوسيلة الواجبة لتبليغ القرارات الفردية الصادرة بصدد فرد معين بالذات أو أفراداً معينين بذواتهم أو بخصوص حالة أو حالات معينة، كما هو الحال بالنسبة لقرار تعيين موظف أو منح رخصة مزاولة مهنة معينة، وعلى ذلك لا يكفي نشر القرار لافتراض العلم به.

والإدارة غير ملزمة بإتباع وسيلة معينة للإعلان فقد يكون مكتوباً وقد يكون شفهياً، إلا أن الصعوبة تكمن في إثبات التبليغ الشفهي. لذلك نجد الإدارة تسعى دائماً إلى أن يكون إعلانها كتابة حتى تتجنب مخاطر التبليغ لأن من السهل عليها إثبات التبليغ الكتابي. وعدم تطلب شكلية معينة في الإعلان لا ينفي ضرورة احتواء الإعلان على جميع عناصره التي تتمثل في ذكر مضمون القرار والجهة الصادر منها وأسبابه وأن يوجهه إلى ذوي المصلحة شخصياً أو من ينوب عنهم. وإذا ما حدث نزاع بشأن الإعلان أو تاريخه وقع عبء الإثبات على الإدارة مصدرة القرار والملتزمة بإعلان صاحب الشأن.

٢. النشر:

إذا لم يحصل إعلان للقرار الفردي فهناك وسيلة النشر في نشرة مصلحية وهنا يتفق القرار الفردي مع القرار اللائحي ولكن في شأن القرارات اللائحية يلزم توزيع النشرة المصلحية على الجهات الإدارية التي يتبعها ذوو الشأن حتى يعلموا بالقرار الصادر.

وعادة ما تتضمن القرارات التنظيمية قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد، مما يتطلب علم الكافة به من خلال نشره. كذلك يجب أن يكون النشر في النشرة المصلحية مستوفياً كافة العناصر الأساسية للقرار، وإذا كانت الإدارة قد نشرت ملخص القرار فيجب أن يكون هذا الملخص يغني عن نشره كله فيحوي على عناصر القرار الإداري كافة، حتى يتسنى لأصحاب الشأن تحديد موقفهم من القرار.

أما بالنسبة للقرارات الفردية يتم النشر عادة في الجريدة الرسمية إلا إذا نص القانون على وسيلة أخرى للنشر فيجب على الإدارة أتباع تلك الوسيلة كأن يتم في الصحف اليومية أو عن طريق لصق القرار في أماكن عامة في المدينة.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن نشر هذه القرارات الفردية في الجريدة الرسمية لا يكفي بذاته لبدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء فيها، وأنه يجب لكي يتحقق ذلك أن يحصل إعلان هذه القرارات الفردية لذوي الشأن (١٩٦٠/٩/٢١).

وقد قررت محكمة القضاء الإداري أنه "ما لم يتحقق نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها الجهة الإدارية، فإن علم ذي الشأن لا يفترض لمجرد التباعد الزمني بين تاريخ القرار وتاريخ الدعوى إلا أن تنهض قرائن أخرى تستكمل مع هذه الاستطالة دليلاً على تحقق ذلك العلم"[١].

ومن هذا يتضح أن النشر في الجريدة الرسمية إذ كان يرتب جملة من الآثار القانونية أهمها بدء سريان أجل الطعن الإداري أو القضائي ذلك أن نصوص

([١]) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١٣١٤٩ لسنة ٥٣ ق، جلسة١/٢٣/ ٢٠١٠.

القوانين والتنظيمات المختلفة حينما تفرض على جهة الإدارة نشر قراراتها فإنه بالمقابل تعطي للمعنيين حق الطعن الإداري فيها مثلاً بتقديم تظلم إداري، أو رفع دعوى إلغاء أمام القضاء الإداري هذا بالنسبة للقرارات اللائحية، إلا أنه لا يحقق هذا الأثر بالنسبة للقرارات الفردية لانه لا يكفي بذاته لتحقيق إعلان ذوي الشأن، طبقاً لما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا.

٣. العلم اليقيني:

يقوم العلم اليقيني من جانب ذوي الشأن بالقرار الإداري مقام الإعلان والنشر كسبب من أسباب علم صاحب الشأن بالقرار الإداري وسريان مدة الطعن بالإلغاء من تاريخه وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا حيث قررت "أن العلم اليقيني يقوم مقام النشر والإعلان والعلم اليقيني الذي يؤدي هذا الدور هو العلم الحقيقي الشامل الذي يتبين فيه صاحب الشأن وضعه القانوني فيما يمسه القرار ويستبين منه مركزه تجاهه ومبلغ تأثيره في حقه ولا عبرة بالعلم الظني أو الافتراضي المبني على عبارات مجملة خالية من أي بيان"(١).

وقد يحدث أيضا هذا العلم إذا قامت الإدارة باتخاذ إجراء في مواجهة صاحب الشأن لتنفيذ القرار قبل تبليغه به، ففي هذه الحالات وغيرها يتحقق العلم بالنسبة لصاحب الشأن ويكون علماً يقينياً إذا ظهر دليل أو قرينة على علمه بالقرار، وقد يتقدم صاحب الشأن بتظلم ضد القرار يشرح فيه تفاصيل ومضمون القرار، وقد يقوم بتنفيذ القرار تنفيذاً مادياً فيعد التنفيذ قرينة على علمه به، فالعلم بالقرار لا يصبح علماً يقينياً إلا إذا أثبت أمام القاضي ما يؤيد هذا اليقين، أما إذا لم يظهر الدليل فلا يعتبر علماً يقينياً وإنما يعتبر علماً ضمنيًا أو افتراضيًا.

والعلم اليقيني يجب أن يكون متضمناً لكافة عناصر القرار الإداري ومحتوياته فيقوم مقام النشر والإعلان، فيصبح صاحب الشأن في مواجهة القرار في حالة تسمح له بالإلمام بكافة ما تجب معرفته، فيتبين مركزه القانوني من القرار وإدراك

---

(١) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، صـ ١٢٠٩. مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري السنة الثامنة، ص ٩٢٠ ، القضية رقم ٤٥٩ السنة ٦ قضائية.

مواطن العيب فيه، وما يمس مصلحته، فلا عبره بالعلم الظني أو الافتراضي مهما كان احتمال العلم قوياً.

ويمكن أن يستمد هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة معينة للإثبات وللقضاء الإداري أن يتحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة وهل هي كافية للعلم أم لا، ولا يبدأ سريان مدة الطعن إلا من اليوم الذي يثبت فيه هذا العلم اليقيني.

ويقع عبء اثبات حصول العلم اليقيني وتاريخه على عاتق جهة الإدارة مصدرة القرار، لأن الإدارة هي بالتأكيد صاحبة المصلحة في اثبات حدوث العلم اليقيني. والإدارة غير ملزمة في هذا الاثبات بوسيلة معينة فلها أن تثبت العلم اليقيني بأي وسيلة تراها[1].

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا أنه من "المقرر في قضاء هذه المحكمة ان الميعاد المحدد قانونا للاعتراض امام اللجنة القضائية يبدأ من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية ، ولكى ينتج النشر اثره القانوني في هذا الشأن يجب ان يتم بالطريق الذى رسمه القانون وان يكون شاملا لجميع العناصر التي استلزم القانون ذكرها والتي يمكن لصاحب الشأن ان يتبين على اساسها مركزه القانوني. وأن العلم اليقيني الكامل بالقرار ومحتوياته هو الذى يقوم عندئذ مقام النشر وينتج اثره، والا كان ميعاد الطعن مفتوحاً" [2].

المطلب الثالث

مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

من المسلم به في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أنه لا يجوز تضمين القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية أثراً رجعياً ولقد أخذ مجلس الدولة المصري بهذا المبدأ. فالأصل أن تسرى آثار القرارات الإدارية على المستقبل، ولا تسري

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، أصول القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية. ص ٦٧ .
(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٨٧٤٢ لسنة ٥٢ ق.ع، بتاريخ ١٦/ ٢/٢٠١٠.

بأثر رجعي على الماضي احتراماً للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تمت في ظل نظام قانوني سابق، واحتراماً لقواعد الاختصاص من حيث الزمان.

ومن المسلم به في القضاء الإداري أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هي قاعدة آمره لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، ويترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري ذي الأثر الرجعي. ومع ذلك فإن الإدارة قد ترى في بعض الحالات ولاعتبارات معينة أن ترجع آثار القرار إلى تاريخ سابق على تاريخ نفاذه وهو ما يسمى بالسريان بأثر رجعي، ويستند مبدأ عدم الرجعية إلى أمرين هما:

الأمر الأول- فكرة احترام "المراكز القانونية الذاتية" الحقوق المكتسبة: من المسلم به أن الأفراد إذا اكتسبوا حقاً أو مركزاً قانونياً ذاتياً في ظل نظام قانوني معين، فلا يجوز المساس بهذا المركز إذا ما تغيرت الظروف والأوضاع القانونية التي تم في ظلها اكتساب ذلك الحق. إلا بنص خاص ويسرى التغيير أو التعديل في هذا المركز بأثر فوري ومباشر من تاريخ العمل به وليس بأثر رجعي.

الأمر الثاني- فكرة استقرار المعاملات بين الأفراد: تنص الدساتير المصرية على مبدأ سريان القوانين على المستقبل مع ترك الآثار التي تمت في الماضي سليمة. ولو لم يتضمن الدستور نصاً يجيز الرجعية لاستحال سريان القانون على الماضي.

والمصلحة العامة تقتضي أن لا يفقد الأفراد الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم و مراكزهم الذاتية التي تمت نتيجة لتطبيق أوضاع قانونية سابقة. غير أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي لا تسري على إطلاقها فقد بدأ القضاء الإداري يخفف من حدتها فظهرت بعض الاستثناءات نوردها في الآتي.

الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم الرجعية:

لقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي في تلطيف حدة مبدأ عدم الرجعية بما لا يخرج بها عن جوهرها أو يعوق الإدارة في أداء عملها فأورد عليه بعض الاستثناءات:

١. إباحة الرجعية بنص تشريعي: بمقتضاه يجوز للمشرع أن يخول الإدارة بنص صريح في قانون أن تصدر قرارات إدارية معينة بأثر رجعي حتى تاريخ

معين يحدده القانون، على اعتبار أن المشرع يمثل المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها. مثال إعادة الموظفين الذين منعوا من وظائفهم بسبب الحرب مع تصحيح أوضاعهم منذ قيام الحرب. وقد لا يكون النص على الرجعية صريحاً في القانون كما لو صدر قانون يخول الإدارة سلطة إعادة النظر في جميع القرارات الصادرة من سلطة معينة ابتداءً من تاريخ معين.

ولقد سلك مجلس الدولة نفس المسلك حيث قرر في أحد أحكامه "لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله إلا في حالتين: الأولى أن تكون هذه القرارات واللوائح صادرة تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعي...." [1].

٢. الرجعية في تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء: وهذه الحالة بالغة الأهمية نظراً لكثرة حدوثها فالحكم القضائي الصادر بإلغاء قرار إداري يؤدي إلى إعدام هذا القرار بالنسبة للمستقبل والماضي، وهذه هى الحالة الثانية التي تضمنها الحكم الصادر من مجلس الدولة المصري السابق الإشارة إليه "والثانية أن تكون هذه القرارات واللوائح ذات الأثر الرجعي صادرة تنفيذاً لأحكام صادرة من مجلس الدولة بإلغاء قرارات إدارية وقعت مخالفة للقانون لما يترتب على الإلغاء من أثره في الحوادث السابقة".

كذلك لو حكم القضاء بإلغاء قرار الإدارة بفصل موظف فإن الإدارة تلتزم بإعادته إلى وظيفته السابقة مع منحه الامتيازات والحقوق التي فاته التمتع بها في فترة انقطاعه عن الوظيفية. وفي هذا قرر مجلس الدولة المصري ".... إن مقتضى الحكم الصادر بالإلغاء ارجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغي" [2].

٣. رجعية اللوائح الأصلح للمتهم: من المسلم به في قانون العقوبات قاعدة رجعية القوانين الأصلح للمتهم وعلة الرجعية هي منع التناقض والظلم حتى لا

---

(1) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري السنة الثانية، بتاريخ ١٠ أبريل سنة ١٩٤٨ ص ٤٤٠.
(2) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري السنة التاسعة، جلسة ٨ مارس سنة ١٩٥٥ ص ٣٥٢.

يطبق على المتهم عقوبة في وقت يعترف فيه المشرع بعدم جدواها أو بزيادتها عن القدر اللازم وهذه القاعدة المنصوص عليها في مصر صراحة جرى العمل عليها في فرنسا دون نص.

ولما كانت اللوائح هي قوانين من الناحية الموضوعية لتضمنها قواعد عامة مجردة مثل القانون فينطبق عليها ويحكمها نص المادة الخامسة من قانون العقوبات التي نصت على ذلك صراحة.

٤. القرارات الإدارية التي تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً: هناك طائفة من القرارات الإدارية تتضمن آثاراً رجعية لظروف خاصة يمكن استخلاصها في الآتي:

أ. الرجعية بسبب طبيعة الاختصاص. قد يخول المشرع الهيئات الإدارية سلطة اصدار قرارات إدارية لتسري خلال فترة معينة. فإذا لم يلزم المشرع الهيئة بضرورة اصدار قراراتها قبل بداية الفترة المحددة، فإن صدورها في تاريخ لاحق خلال تلك الفترة لا يجعلها باطلة وتسري من تاريخ بداية الفترة حتى نهايتها، فتكون متضمنة بالضرورة أثراً رجعياً.

مثال ذلك أن من حق المحافظ أن يصدر قرار بمقدار التعويضات للمدرسين الذين مقرر لهم حق السكن خلال العام الدراسي فهذا القرار يحكم العام الدراسي كله أياً كان تاريخ صدوره خلال العام.

ب. رجعية القرارات الإدارية الساحبة: من المسلم به بين فقهاء القانون الإداري وما درج عليه القضاء أن للإدارة الحق في سحب القرارات الإدارية التي لم يترتب عليها حق مكتسب أو مركز قانوني خاص سليمة أو معيبة ودون التقيد بمدد الطعن.

والقرار المسحوب يتم بأثر رجعي نظراً لإعدامه من تاريخ صدروه، لأن السحب الإداري كالإلغاء القضائي يستهدف إعدام آثار القرار المسحوب من تاريخ صدوره بحيث يعتبر هو والعدم سواء.

ولكن القرار الساحب يغدو رجعياً في حالة ترتيب القرار المسحوب لآثار في الماضي، والإدارة تملك حق سحب قراراتها التنظيمية في كل وقت سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، وكذلك يجوز لها سحب قراراتها الفردية غير المشروعة والمرتبة لحقوق ذاتية خلال مدة الطعن بالإلغاء.

جـ. رجعية القرارات المؤكدة والمفسرة: الرجعية هنا ظاهرية فقط وغير حقيقية، فإذا صدر قرار بقصد تأكيد أو تفسير قرار سابق فإن القرار المؤكد أو المفسر يسرى حكمه من تاريخ تطبيق القرار الأول لأنه لا يضيف أثراً جديداً له بل يقتصر على تأكيده أو تفسيره. وبهذا المعنى لا يضيف القرار المؤكد شيئاً جديداً إلى الوضع القانوني الذي تخلف عن القرار الأول وهذا ما يبرر ظاهرية الرجعية.

والقرارات المفسرة شأنها شأن القرارات المؤكدة، ويقتصر دورها فقط على إزالة الغموض والإبهام الذي يحوم حول القرار الأول، وبهذا يرجع بآثاره إلى تاريخ القرار الأول.

د. رجعية القرارات الإدارية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة: استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على استبعاد تطبيق قاعدة رجعية القرارات الإدارية كلما تعارض تطبيقها مع مقتضيات سير المرافق العامة أو كانت نتائجها غير مقبولة[1].

فلقد قرر مجلس الدولة الفرنسي رجعية قرارات تعيين بعض الموظفين إذا ما تأخر صدور القرار عن يوم استلامهم العمل.

ولقد سلك مجلس الدولة المصري ذات المسلك حيث قرر في حكمه الصادر في ١٩٥٣/٥/١٠ أن "..... من حق الموظف عدالة أن يتقاضى الراتب المخصص لوظيفته، وأن تعتبر أقدميته في درجة هذه الوظيفة من وقت تسلم أعمالها دون أن يضار بسبب تراخي الوزارة في إصدار قرار تعيينه"[2].

---

(١) د. علي حسين خطار شطناوي- مبادئ القانون الإداري السعودي- مكتبة الرشد – ٢٠١٢.ص ٦٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، جلسة ١٩٥٣/٥/١٠، صـ ١١٢١. وبجلسة ١٩٥٦/١/٢١، السنة الأولى، ص ٣٩٣.

ولقد كشف مجلس الدولة الفرنسي عن النتائج غير المقبولة لمبدأ عدم الرجعية في حكم له في ١٩٥٢/١/١١ في "Epoux Lesueur " تتلخص وقائعه في أن فندقاً مدرجاً في قائمة الفنادق السياحية ظل يتمتع بحرية تحديد الأسعار حتى ١٩٤٨/١٢/٣٠، في هذا التاريخ أدرج في قائمة الفنادق المسعرة. ولكن لم يصدر قرار التسعيرة إلا في ١٩٤٩/٣/١٨ نظراً لطول الإجراءات فكان من المتعين أن يرجع أثره إلى ١٩٤٨/١٢/٣٠ وإلا لإنتهينا إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها لغرابتها أو لعدم قبولها وهي تمتع النزلاء في هذا الفندق بالإقامة المجانية في الفترة ما بين ١٩٤٨/١٢/٣٠ ، ١٩٤٩/٣/١٨.

٥. اقتران القرارات الإدارية بأجل موقف: القاعدة العامة هي أنه لا يمكن إرجاع آثار القرارات الإدارية إلى تاريخ يسبق تاريخ صدورها، إلا أن الإدارة تملك في بعض الأحيان إرجاء تنفيذ القرار الإداري إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره، أي يصدر القرار في تاريخ معين لينفذ في تاريخ آخر في المستقبل. ودرج القضاء الإداري على التمييز في ذلك بين القرارات التنظيمية أو اللوائح والقرارات الفردية.

** القرارات التنظيمية (اللوائح): تملك الإدارة إرجاء آثار القرارات التنظيمية إلى تاريخ لاحق لصدورها، فالاعتبارات التي حالت دون الرجعية لا نجد أثراً لها في هذا المجال. لأن ذلك لا يتضمن اعتداء على سلطة الخلف، لأن هذا الخلف يملك دائماً حق سحب أو إلغاء أو تعديل قراراته التنظيمية لأنها لا ترتب حقوقاً مكتسبة بل تتولد عنها مراكز تنظيمية عامة. ومن ثم فلا يمكن التحدي في مواجهتها بفكرة الحقوق المكتسبة أو المراكز الخاصة.

** القرارات الإدارية الفردية: هناك فروق واضحة بين اللائحة والقرار الفردي من حيث سلطة الإدارة في إلغاء كل منهما، ففيما يتعلق باللائحة فإن سلطة الإدارة مطلقة كما ذكرنا سلفاً، أما فيما يتعلق بالقرار الفردي فإن سلطة الإدارة مقيدة، فالأصل أنه لا تملك الإدارة أن ترجئ آثار القرارات الإدارية الصادرة منها للمستقبل، لأن ذلك يمثل اعتداء على السلطة القائمة في المستقبل، لأنه يولد عنها مراكز قانونية خاصة، يستطيع الأفراد أن يحتجوا بها في مواجهة الإدارة استناداً إلى

فكرة الحقوق المكتسبة. كما أنها لا تستطيع المساس بالقرار الفردي السليم إلا بقرار عكسي، ولا تملك إلغاء القرار المعيب إلا في حدود ضيقة.

كما لو أصدرت السلطة الإدارية الحالية قراراً بتعيين موظف وأرجئت تنفيذ هذا القرار إلى فترة لاحقة، فتكون قد قيدت السلطة الإدارية في المستقبل بقرار التعيين خلافاً لقواعد الاختصاص.

ومع ذلك يجوز أحياناً ولضرورات سير المرافق العامة تأجيل آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق، فيكون المرجع هنا هو الباعث وليس التأجيل ذاته، ويكون الحكم على مشروعية هذا القرار أن يكون محله قائماً حتى اللحظة المحددة للتنفيذ، فإن انعدم هذا الركن أصبح القرار منعدماً لانعدام ركن المحل فلا يرتب أثراً.

المبحث الرابع

انقضاء القرارات الإدارية

ويقصد بانقضاء القرار الإداري تجريده من محتوياته وآثاره القانونية، فيتوقف بذلك عن إحداث أي أثر قانوني، ويتم انقضاء القرار الإداري بدون تدخل جهة الإدارة ويكون الانقضاء بطريقة طبيعية في عدة حالات:

– كأن يستنفد القرار الهدف الذي صدر من أجله مثل تنفيذ قرار الإزالة، أو يستحيل تنفيذه لأسباب أحاطت به كانعدام محله.

– أن يكون القرار مؤقتاً بمدة معينة ينقضي بانقضائها فإذا ما انتهت المدة انتهي القرار كالترخيص المؤقت الذي يعطي للأجنبي حق الإقامة لمدة مؤقتة[1]، وكانتهاء المدّة المحدّدة في القرار الصّادر بمنح إحدى الشّركات ترخيصاً مؤقتاً للقيام بعمل معيّن.

– تحقق الشرط الفاسخ الذي علق عليه القرار، فينتهي بتحقق هذا الشرط.

– نتيجة ظروف طارئة تجعل تنفيذه مستحيلاً استحالة مطلقة، كموت المستفيد في حالة القرارات الإدارية التي يراعى في صدورها شخص معين، مثل قرار التعيين في وظيفة عامة، أو بالهلاك المادي للشيء الذي يقوم عليه القرار الإداري مثل القرار

(1) د / ابراهيم شيحا، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، الدار الجامعية، ١٩٩٧، ص ٥٨٥.

الصادر بنزع ملكية عقار أو الاستيلاء عليه؛ فإنه ينتهي بزوال العقار لسبب من الأسباب.

أما عن انقضاء القرارات الإدارية بالطريق الإداري أي بإرادة الإدارة، يفرق الفقه والقضاء بين أمرين متعلقين بإنهاء القرار الإداري من قبل الإدارة ذاتها:

الأول: إلغاء القرار الإداري، ويكون بإلغاء القرار بالنسبة للمستقبل ويمنع عنه أي أثر مستقبلي دون أن يمس أي آثار تكون قد رتبها القرار الملغي في الماضي.

والثاني: سحب القرار الإداري، بمعنى أن يتم إزالة القرار وما نتج عنه من آثار منذ صدوره، أي أن السحب يعدم القرار بأثر رجعي ويعتبره كأن لم يكن. وسوف نعرض للأسلوبين ثم نتناول الفرق بينهما كما يلي:

المطلب الأول

إلغاء القرارات الإدارية

يقصد بإلغاء القرار الإداري وقف نفاذه أو سريانه بآثاره المترتّبة عنه وتجريده من قوته الإلزامية بالنسبة للمستقبل فقط، أي من تاريخ صدور القرار بالإلغاء من الإدارة التي أصدرته أو من السلطة الرئاسية بما لها من حقّ التّعقيب على قرارات مرؤوسيها، دون أن يمتدّ الإلغاء إلى الآثار الناتجة عنه في الماضي، وقد يكون الإلغاء شاملاً لكل مضمون القرار أو جزئياً يمس جزءً منه فقط[1].

ويقف الأثر المترتب على الحكم الصادر بالإلغاء عند حد تنفيذ هذا الحكم بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المطعون عليه فقط بحسبان عدم صدور القرار المقضي بإلغائه فقط دون أن يمتد التنفيذ ليشمل تلقائيا القرارات اللاحقة عليه ، والتي بمقتضى ذلك الحكم ينفتح ميعاد الطعن عليها من جديد بالإجراءات وفي المواعيد المحددة قانوناً[2]، وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا .

كما أن الإلغاء قد يرد على القرارات الفردية وقد يرد على القرارات اللائحية وهنا لا بد من التفريق بين القرار المشروع، والقرار المعيب أو غير المشروع.

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٠١ لسنة ٨ ق، بتاريخ ١٩٦٦/٣/٢٧، مجموعتها في ١٥ سنة، الجزء الأول، صـ ١٣٤.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٩٤٠٤ لسنة ٥١ ق.ع، بتاريخ ٦/٥ /٢٠١٠.

أيضاً أن يتخذ قرار الإلغاء نفس شكل وإجراءات صدور القرار الأصلي، فإذا كان الأخير كتابياً يجب أن يكون قرار الإلغاء كتابياً أيضاً.

الفرع الأول

إلغاء القرارات الإدارية السليمة

يجب هنا أن نفرق بين ما إذا كان القرار المراد إلغاؤه قراراً تنظيمياً أم قراراً فردياً.

١- بالنسبة للقرارات التنظيمية (اللوائح):

القاعدة المستقر عليها في مصر وفرنسا هي أنه يجوز للإدارة في كل وقت أن تعدل اللوائح أو أن تلغيها وفقاً لمقتضيات الصالح العام، ومناط ذلك أن اللوائح إنما تنشئ مراكز نظامية عامة وهذه المراكز تخضع لقاعدة التغيير والتبديل في كل وقت تلبية لمقتضيات المصلحة العامة، طالما أن الإلغاء لا يرتب أثره إلا بالنسبة للمستقبل ولا يمس الحقوق المكتسبة التي نشأت في ظل القرار التنظيمي (اللائحة) في الفترة بين اصداره وإلغاؤه[١].

وفي هذا الشأن قررت محكمة القضاء الإداري "إن من المبادئ المسلمة أن علاقة الموظف بالحكومة علاقة تنظيمية، تحكمها القوانين واللوائح وإن مركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت وليس له أن يحتج بأن له حقاً مكتسباً في أن يعامل بمقتضى النظام القديم الذي عين في ظل أحكامه"[٢].

٢- بالنسبة للقرارات الفردية:

القاعدة المستقر عليها في فقه القانون العام والقضاء الفرنسي والمصري أنه لا تملك الإدارة حق الغاء القرار الفردي في أي وقت متى صدرت سليمة وترتب عليها حق شخصي أو مركز قانوني إلا في الأحوال المسموح بها قانوناً. وذلك على عكس

---

(١) د / ابراهيم شيحا، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٨٨.

(٢) محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم ٨٤٨ لسنة ٢ ق، بتاريخ ١٩٧١/١/١٣ المجموعة السنة ٢٥، بند ٨، صـ ٥٣.

القرار اللائحي الذي للإدارة الحق في الغائه في أي وقت وفقاً لمقتضيات الصالح العام لأنها لا تنشئ حقوق مكتسبة.

فإذا منحت الإدارة مثلاً ترخيصاً بفتح محل عام بعد موافقتها على موقعه لا يجوز لها أن ترجع في قرارها هذا بقرار لاحق يلغيه.

وفي هذا قررت المحكمة الإدارية العليا "أن من شأن القرار الصادر بالموافقة على موقع محل أن ينشئ مركزاً قانونياً ذاتياً لطالب الترخيص يكسبه حقاً لا يجوز المساس به إلا في حدود القانون، فإن تتكر جهة الإدارة لهذا الحق والمساس به بقرار لاحق دون مقتضى من قانون يعتبر اعتداء غير مشروع يبرر طلب إلغائه لمخالفته القانون والتعويض عن الأضرار التي تنجم عنه"[1].

ولكن إذا لم ترتب هذه القرارات حقوقاً للأفراد جاز إلغاؤها أو تعديلها لانتفاء علة تقرير القاعدة العامة، مثال رفض طلب منح ترخيص فهذا القرار لا ينشئ حقاً للغير فبالتالي يجوز إلغاؤه في أي وقت.

وقد استقر الفقه على عدة أنواع من القرارات منها:

* **القرارات الوقتية:** وهي القرارات التي لا تنشئ حقوقاً بالمعنى القانوني لتعلقها بأوضاع مؤقتة ويتحقق ذلك بعدة طرق:

– إذا لم ينص صراحة في القانون الذي يخول الإدارة اصدار مثل هذه القرارات.

– قد تضمن الإدارة القرار صراحة حقها في إلغائه في كل وقت.

– أن يكون ذلك راجعاً إلى القرار ذاته،، ومن ذلك القرارات الصادرة بندب موظف عام أو بمنح تراخيص مؤقتة.

* **القرارات الولائية:** وهي القرارات التي تخول الأفراد مجرد رخصة أو تسامح دون أن تحمله أي التزام أو عبء ولا تترتب عليها أي أثار قانونية أخرى مثل منح أحد الموظفين إجازة مرضية في غير الحالات التي يحتم فيها القانون منح

([1]) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١١٤٦ لسنة ١٠ ق، بتاريخ ١٩٦٩/٤/١٢، مجموعتها في ١٥ سنة، الجزء الأول، صـ ٧٢١.

هذه الإجازة، فهذا القرار لا يمكن اعتباره حقاً مكتسباً وبالتالي تملك الإدارة إلغاؤه في أي وقت.

* **القرارات السلبية:** القرار السلبي هو ذلك القرار الذي لا يصدر في شكل الإفصاح الصريح عن إرادة جهة الإدارة بإنشاء المركز القانوني أو تعديله أو إنهائه، بل تتخذ الإدارة موقفاً سلبياً من التصرف في أمر كان الواجب على الإدارة أن تتخذ أجراءً فيه طبقاً للقانون واللوائح، فسكوت الإدارة عن الإفصاح عن إرادتها بشكل صريح يعد بمثابة قرار سلبي بالرفض، والقاعدة العامة أن هذا القرار السلبي لا يرتب حقوقاً أو مزايا للأفراد ويجوز إلغاؤه في أي وقت، مثل قرار الإدارة برفض منح رخصة لأحد الأفراد لمزاولة مهنة معينة، وكرفض الترخيص بحمل السلاح. وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها حيث قررت " يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح " ، ومن ثم يشكل امتناع الجهة الإدارية قراراً إدارياً سلبياً خاضعاً لرقابة محاكم مجلس الدولة" [1].

* **القرارات غير التنفيذية:** ومن ذلك القرارات التمهيدية التي تصدر بقصد التمهيد لإصدار قرار معين، مثل القرارات التي تحتاج إلى تصديق من السلطة الرئاسية أو من سلطة الوصاية لأنه يمكن الرجوع عنها قبل التصديق، ومثل قرار الإدارة بإيقاف موظف عن عمله بغرض أحالته إلى المحاكمة التأديبية.

فهذه القرارات جميعاً يمكن للإدارة العدول عنها وإلغاؤها بالنسبة للمستقبل في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين.

الفرع الثاني

إلغاء القرارات الإدارية المعيبة

القاعدة العامة بالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة أو غير المشروعة لائحية أو فردية أن للإدارة سلطة إلغاؤها لا بالنسبة إلى المستقبل فحسب بل بالنسبة للماضي أيضا.

([1]) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٠٥٠٨ لسنة ٤٨ ق.ع، بتاريخ ٢٦ /٦ /٢٠١٠.

ومناط ذلك أن القرارات الباطلة كقاعدة عامة لا تستطيع أن تنشئ حقوقاً للأفراد هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى أن الإلغاء بالنسبة للقرار غير المشروع هو جزاء لعدم مشروعيته، فللإدارة سلطة قاضي الإلغاء فيما لو طعن في القرار المعيب أمامه، ولا معنى لحرمان الإدارة من سلطة إلغاء قرار معيب مصيره الطبيعي إلى الإلغاء أمام القضاء، بل من الواجب عليها أن تصحح أوضاعها احتراماً لمبدأ المشروعية.

١- بالنسبة للقرارات التنظيمية (اللوائح):

هذه القرارات تتضمن قواعد عامة مجردة تنشئ مراكز قانونية موضوعية عامة ولا تنشئ بذاتها مراكز قانونية ذاتية أو حقوقاً مكتسبة لأحد يمكن أن يحتج بها على الإدارة، ومن ثم فإن سلطة الإدارة إزاءها واسعة ويجوز إلغاؤها أو تعديلها في أي وقت [١].

٢- بالنسبة للقرارات الفردية:

في بادئ الأمر ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى تخويل الإدارة سلطة إلغاء القرارات غير المشروعة في أي وقت ومهما مضى عليها من زمن استناداً إلى أن واجب الإدارة أن تصحح وضعها القانوني عملاً على سيادة القانون واختصاصها في ذلك اختصاص مقيد لا اختياري، ولكنه عدل عن ذلك وقيد حق الإدارة في إلغاء أو سحب القرار غير المشروع بأن يتم في خلال مدة معينة وهي المدة التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء ففي القانون المصري هي ستين يوماً من تاريخ الإعلان أو النشر أو العلم اليقيني به وفقاً للقواعد القانونية المنظمة، وشهرين في القانون الفرنسي.

وإذا انقضت تلك المدة ولم يتم إلغاء أو سحب القرار غير المشروع يعامل معاملة القرار السليم ويصبح محصناً كما يتحصن من الإلغاء القضائي.

والعلة من تقييد سلطة الإدارة بمدة معينة لجواز إلغاء القرارات الفردية المعيبة هي أنه لا يجوز أن يباح للإدارة ما يحرم على القضاء، فطالما أن القضاء مقيد بمدة

---

(١) د / ابراهيم شيحا، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٨٩.

معينة لقبول الطعن أمامه بالإلغاء، فإنه لا يجوز للإدارة أن تقوم بإلغاء هذه القرارات بعد فوات هذه المدة.

وقد استقرت أحكام القضاء على أن القرار الإداري غير المشروع يتحصن ضد رقابة الإلغاء القضائية بفوات مدة الطعن المحددة قانوناً، وليس من المقبول أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء، مما يتعين معه حرمان الإدارة من سلطة إلغائه بفوات مدة الطعن اعتباراً من تاريخ صدوره.

الفرع الثالث

الآثار المترتبة على إلغاء القرارات الإدارية

تتحدد سلطة القاضي الإداري أثناء مرحلة البحث في موضوع دعوى إلغاء القرار الإداري بالبحث في مدى مشروعيته أو عدمه، بحيث أنه إما أن يقوم بإلغاء القرار الاداري كليا او جزئيا اذا تبين له ان القرار محل الدعوى مشوب بعيب او اكثر من عيوب القرار الاداري، وإما أن يرفضها اذا تيقن له صحة القرار وعدم صحة ادعاء الطاعن، وإما أن يحكم بعدم قبولها إذا أصاب الدعوى عيباً شكلياً.

هذه هي سلطة القاضي الإداري وليس له أن يلزم الإدارة بأن يصدر اوامر صريحة يلزمها بالقيام بعمل او الامتناع عن عمل، كما ليس له ان يعدل القرار الاداري ليمحو ما لحق به من عيوب، حيث ان سلطته تنحصر في الحكم بالإلغاء او برفض الدعوى أو عدم قبولها فقط.

أولاً- <u>الحجية المطلقة لحكم الالغاء</u>:

الحكم الصادر في دعوى الإلغاء الذي يقرر إلغاء القرار الإداري الذي ثبت عدم صحته يحتاج إلى أن يدخل حيز التنفيذ حتى يؤدي الغرض الذي وجدت من أجله دعوى الإلغاء ، بأن لا يكون لهذا القرار الملغى أي أثر سواءً على الحاضر أم طوال المدة التي تلت صدور القرار الملغى ، وأما الإشكالية التي يثيرها هذا الموضوع فهي مدى الحجية التي يتمتع بها هذا الحكم.

حكم الالغاء مثل سائر الاحكام القضائية يحوز على حجية الشيء المقضي بـــه، وتلك الحجية تشمل حكم الالغاء او الرفض على حد ســـواء وكـــذلك الحكـــم بعـــدم الاختصاص وعدم القبول.

ويقصد بحجية الشيء المقضي به. أن المحكمة قد استنفدت ولايتها بعد صدور الحكم القطعي ومن ثم فليس لها الحق في الرجوع او العدول عنه أو تعديله وإن كان لها ان تتولى تفسيره او تصحيح الخطأ المادي الموجود به، وان الحكم الصادر فـــي موضوع الدعوى يعتبر عنوانا للحقيقة والعدالة ولا يقبل اثبات عكس ذلك، كما انـــه لا يجوز عرض النزاع امام اي محكمة اخرى إلا من خلال الطعن في الاحكام، إلا انه يشترط لقيام الحجية ان يكون الحكم قضائي وقطعي وفي هـــذا تكـــون الحجيـــة لمنطوق الحكم دون اسبابه، لان المنطوق هو الذي يشتمل علـــى حكـــم المحكمـــة الحاسم للنزاع الا انه يستثني من ذلك الاسباب المرتبطة بالمنطوق ارتباطـــا وثيقـــا باعتبار ان تلك الاسباب مكملة للحكم. كما يشترط ايضا للحجيـــة ان يكـــون هنـــاك اتحاد بين الخصوم والموضوع والسبب.

ولحكم الالغاء حجية مطلقة لأنها دعوى موضـــوعية تنـــصب علـــى القـــرار الإداري وحده، بحيث يحوز على الحجية في مواجهة الكافة، وهذه الحجية المطلقـــة تأتي لكون دعوى الالغاء تنتمي الى القضاء الموضوعي العيني والتي تقوم الدعوى على اساس اختصام القرار الاداري لإصابته بعيب من العيـــوب والحكـــم بالإلغـــاء يؤدي الى اعدام القرار الاداري سواء كان القرار محل الطعـــن تنظيميـــا ام فرديـــا ويكون بأثر رجعي واعتباره كان لم يكن ومثله في ذلك مثل سحب القـــرار الاداري من جهة الادارة ومن ثم فليس من المنطقي ان يكون حكم الالغـــاء حـــائزا لحجيـــة نسبية لأنه من غير الجائز ان يكون قائما في مواجهـــة الـــبعض ومـــصطدما فـــي مواجهة الآخرين [1].

وتعني الحجية المطلقة هنا ان يتمسك بالحكم الصادر بالإلغاء كل فـــرد وانـــه ملزم للمحاكم القضائية العادية سواء كانت مدنية او جنائية وهذه الحجيـــة المطلقـــة

([1]) د / محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة طبعة سنة ٢٠٠٧ ، ص ١٥ .

تمنع من نظر اي دعوى اخرى متعلقة بنفس القرار الاداري المحكوم بإلغائه وتتعلق حجية الحكم الصادر بالإلغاء بالنظام العام لاتصال الحكم باستقرار الاوضاع والمراكز القانونية التي حسمها الحكم في منطوقه وعليه فانه لا تجوز العودة مرة اخرى الى اثارة النزاع حتى لا تتزعزع الاوضاع بصدور الحكم.

وفي هذا فان المحكمة تنزل هذه القاعدة على المنازعة من تلقاء نفسها ولا يملك الطرفان الاتفاق على ما يخالف هذه الاحكام لان الاحكام الصادرة بالإلغاء ذات حجية عينية تسرى في مواجهة الكافة على العكس من المنازعات الاخرى ذات الحجية النسبية بين اطرافها لهذا فلكل ذي شأن ان يتمسك بهذا الحكم ولو لم يكن من اطراف المنازعة.

وفي هذا الشأن قررت المحكمة الإدارية العليا في أحكامها (من حيث إن المادة (٧٢) من الدستور تنص على أنه " تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون والمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة ".

وتنص المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ٧٢ على أن " تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه ..... " .

ومن حيث إن مفاد ما تقدم أن الأحكام التي تصدر من محاكم مجلس الدولة تسرى في شأنها القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه فيما فصلت فيه وهي حجية تحول بذاتها دون المجادلة فيها باعتبارها عنوان الحقيقة صدرت باسم الشعب ويجب تنفيذها باسمه، وإهدارها بالامتناع عن تنفيذها أو تعطيله، فضلا عن تعارضها وتصادمها مع أحكام الدستور ومروقاً منها، يمثل جريمة جنائية وإفتئاتاً على سلطة القضاء والاستهانة بأحكامه وتعطيلا لحسن سير العدالة، ويكون حتما مقضيا الامتثال لتلك الأحكام وتنفيذها حسبما قضت به في منطوقها والأسباب المكملة له وإلا تنصاع لها من جانب الحكام والمحكومين، والقول بغير ذلك يفرغ

المبادئ الدستورية من مضمونها ومنها حق التقاضي واستقلال القضاء وحجية الأحكام وسيادة الشعب وغيرها وهو أمر يتعين على الجهات الإدارية أن تنأى عنه إعلاء للشرعية وسيادة القانون) [1].

كما جاء في حكم آخر للمحكمة الادارية العليا (استقر قضاء هذه المحكمة على ان قرارات اللجان القضائية للإصلاح الزراعي تحوز حجية الامر المقضي به ما دامت صدرت في حدود اختصاصها) [2].

ويتفق الرأي في الفقه والقضاء على أن حجية الأمر المقضي إنما تثبت في الأصل لمنطوق الحكم، باعتباره الجزء من الحكم الذي يشمل أصلاً على ما قضى به القاضي أي قراره الفاصل في النزاع.

وقد يكون منطوق الحكم مشوباً باللبس والغموض ويحتاج فهمه إلى الرجوع إلى أسباب الحكم لتفسيره، وقد تشتمل الأسباب على أمر يعد مقدمة منطقية لما ورد في المنطوق، فتعتبر الأسباب متممة للمنطوق وتحوز حجية الأمر المقضي.

وجدير بالذكر أن الحكم الذي يحوز حجية الأمر المقضي يجب أن يتوافر فيه الشروط التالية:

١. أن يكون حكماً قضائياً صادراً عن جهة قضائية بموجب سلطتها القضائية، يستوي في ذلك أن تكون جهة قضائية عادية أو دينية أو إدارية أو خاصة، كما يستوي أن يتعلق الأمر بقضاء في مسألة مدنية أو إدارية أو تجارية أو شرعية أو جزائية أو غير ذلك.

٢. أن يكون الحكم صادراً من محكمة لها ولاية الفصل في موضوعه، أي أن تكون المحكمة التي أصدرته مختصة اختصاصاً ولائياً أو وظيفياً بنظر الدعوى التي صدر فيها الحكم، ولو كانت غير مختصة بنظر الدعوى حسب قواعد الاختصاص القيمي أو النوعي أو المحلي.

([1]) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٠٣ لسنة ٥٠ ق. عليا، جلسة ٢٠١٠/٦/٢.
([2]) انظر حكم المحكمة الادارية العليا رقم ٢٨٢٤ لسنة ٣٠ جلسة ٤/٤/ ١٩٩٥.

٣. أن يكون حكماً قطعياً، لأن الحجية لا تثبت إلا للحكم القطعي، وهو الحكم الذي يحسم موضوع النزاع في جملته أو في جزء منه، يستوي أن يكون حكماً موضوعياً أو حكماً إجرائياً[١].

الالغاء الشامل والإلغاء النسبي للقرار:

الالغاء الشامل يشمل كافة عناصر القرار الاداري وكافة الأثار المترتبة عليه، ويعتبر القرار في هذه الحالة كأن لم يكن، أما إذا انصب الالغاء على الجزء المعيب من القرار فإننا نكون بصدد الالغاء الجزئي، وذلك شريطة امكانية الحكم بالإلغاء الجزئي فإن كان ذلك متعذراً فان القاضي يحكم بالإلغاء الكلي والحكم الصادر بالإلغاء يحوز على الحجية المطلقة سواء أكان الحكم بالإلغاء الجزئي أم بالإلغاء الكلي.

بينما الالغاء النسبي فقد طبقه مجلس الدولة الفرنسي في مجال معين وهو مجال الوظائف المحجوزة.

إلا انه قد حدث خلاف بشأن فكرة الالغاء النسبي لكونها لقد استثناء على الحجية المطلقة لأحكام الالغاء وانه لا مجال لتطبيق هذه الفكرة حيث ان الحالات الخاصة بها هي في حقيقتها الغاء جزئي.

وبصرف النظر عن هذا الخلاف حول فكرة الالغاء النسبي القائمة على ان الحكم قد يكون نسبيا بشخص معين بذاته او بأشخاص بذواتهم ولا يتوافر لغيرهم ولا يكون الحكم مانعا للغير من المطالبة بإلغاء ذات القرار لعيوب اخرى خاصة به ورغم ذلك فان العديد من احكام القضاء الاداري تسير في الاحكام المتعلقة بترقيات الموظفين على اساس الابقاء على المراكز القانونية لمن تمت ترقيتهم وترقية الطاعن على اي درجة خالية ان امكن والا يتم الغاء ترقية اخر من ثم ترقيته ويرقي المدعي بدلا منه.

ولقد اوضحت بعض احكام المحكمة الادارية العليا تلك التفرقة بين الالغاء الكلي والجزئي وذلك بالقول "إن مدى الالغاء يختلف بحسب الاحوال فقد يكون

([1]) د/ عوض أحمد الزعبي، أصول المحاكمات المدنية، الجزء الثاني، دار وائل للنشر، ٢٠٠٣،، ص٧٩١.

شاملاً لجميع أجزاء القرار الاداري وهذا هو الالغاء الكامل وقد يقتصر الالغاء على جزء منه دون باقيه وهذا هو الالغاء الجزئي كأن يجري الحكم بإلغاء القرار فيما تضمنه من تخطي المدعي في الترقية".

كما قررت ذات المحكمة أن " المادة (٥٢) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بإصدار قانون مجلس الدولة الأحكام الصادرة بالإلغاء تتمتع بحجية مطلقة تسرى على الكافة

أساس ذلك: إنها حجية من طبيعة عينية نتيجة لإعدام القرار الإداري – الخصومة الحقيقية في الطعن بالإلغاء تنصب على القرار الإداري ذاته وتستند إلى أوجه حددها المشرع وهي : عدم الاختصاص – وجود عيب في الشكل – مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها – إساءة استعمال السلطة – البطلان الذى يلحق القرار لوجود عيب من هذه العيوب هو بطلان مطلق ينصر ف أثره إلى الكافة – مؤدى ذلك : أنه إذا الغى مجلس الدولة قرارا إداريا ثم أقام طاعن آخر دعوى أخرى أمام مجلس الدولة بإلغاء ذات القرار كانت الدعوى الثانية غير ذات موضوع باعتبار ذلك إحدى نتائج الحجية المطلقة للشئ المقضي به في حكم الإلغاء".

كما أضافت المحكمة "يختلف مدى الإلغاء حسب الأحوال – قد يكون الإلغاء شاملا وقد يكون جزئيا – الإلغاء الشامل هو الذى يمتد لجميع أجزاء القرار (إلغاء كامل) – أما الإلغاء الجزئي فهو الذي يقتصر على جزء من القرار دون باقية – مثال :

إلغاء القرار فيما تضمنه من تخطى المدعى في الترقية – مدى الإلغاء أمر يتحدد بطلبات الخصوم وما انتهت إليه المحكمة – الإلغاء بنوعية حجة على الكافة"[١].

(١) انظر حكم المحكمة الادارية العليا رقم ٤٩٥ لسنة ٣١ جلسة ١٩٨٦/١١/٩مجموعة المكتب الفني السنة ٣٢ الجزء الأول ص ٢١٨ القاعدة رقم ٣٢ .

كما قررت المحكمة الادارية العليا في حكم آخر لها " حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء هي حجية عينية كنتيجة طبيعية لإعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصام له في ذاته – الإلغاء يختلف فقد يكون شاملا لجميع أجزاء القرار و هو الإلغاء الكامل و قد يقتصر على جزء منه دون باقيه وهو الإلغاء الجزئي – مدى الإلغاء أمر يتحدد بطلبات الخصوم و ما تنتهي إليه المحكمة في قضائها – إذا صدر الحكم بالإلغاء كليا أو جزئيا فإن هذا الحكم يكون حجة على الكافة في الخصوص و بالمدى الذي حدده الحكم – أساس ذلك : ليس من مقتضيات قاعدة الحجية المطلقة التي تتسم بها أحكام الإلغاء أن تهدم قاعدة أخرى أصلية وهي قاعدة الأثر النسبي للأحكام – تقتصر الاستفادة من نتائج الإلغاء المباشرة على من أقام دعوى الإلغاء في الميعاد دون من تقاعس في إقامتها تهاونا أو تهيبا – تفويت ميعاد الطعن بالإلغاء وثيق الصلة بمبدأ استقرار المراكز القانونية[1].

الإلغاء المجرد:

قد يصدر القاضي الإداري حكمه بإلغاء القرار الإداري إلغاءً مجرداً يجرد القرار من كافة الآثار المترتبة عليه ومن شأنه زعزعة المراكز القانونية غير السليمة التي ترتبت عليه.

وفي هذا الشأن قررت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها "من شأن الحكم بالإلغاء المجرد زعزعة جميع المراكز القانونية غير السليمة التي ترتبت على صدور القرار الذى وقعت فيه المخالفة القانونية والمقضي بإلغائه مجرداً – أساس ذلك: حتى ينال كل موظف نتيجة لإعادة تنظيم هذه المراكز على مقتضى الحكم ما كان يستحق بصورة عادية لو لم ترتكب هذه المخالفة – يلغى الحكم بالإلغاء المجرد القرار إلغاء كلياً ومن أثره تصحيح الأوضاع بالنسبة للترقية للدرجة التي يتعلق بها القرار الملغى والأقدمية فيها وبالنسبة إلى القرارات التالية مما يتأثر حتماً بإلغائه ما

(١) انظر حكم المحكمة الادارية العليا رقم ٦٨٤ لسنة ٢٤ جلسة ١٩٨٤/٦/١٦ مجموعة المكتب الفني السنة ٢٩ الجزء الأول ص ١٢٥٦ القاعدة رقم ٢٠٠ .

دامت الترقيات فيها جميعاً مناطها الدور في ترتيب الأقدمية – أساس ذلك: أن كل قرار بها ما كان ليوجد لو لم يكن القرار الملغى قائماً[١].

كما قررت ذات المحكمة في حكم آخر " إلغاء القرار فيما تضمنه من تخطى المدعية في الترقية بالاختيار – يكفي في هذه الحالة إلغاء القرار إلغاء نسبياً – أساس ذلك: بمقتضى هذا الحكم يزول العيب الذى شاب القرار بإزالة التخطي ولا يتطلب ذلك إلغاء القرار إلغاء تاماً أو مجردا – لا وجه للقول بأن وجود عدد من العاملين الآخرين بأقدمية سابقة على المدعية والمطعون على ترقيته يستتبع بطريق اللزوم الحكم بالإلغاء المجرد طالما أنه غير واضح أمام المحكمة أفضليتهم وأحقيتهم في الترقية على أطراف الخصوص المطروحة أمام المحكمة والذين لم يتمسك أحد منهم بأحقيته في هذه الترقية"[٢].

كما قررت أنه من المقرر أن الحكم بالإلغاء قد يكون مجرداً أي شاملاً لجميع أجزاء القرار المطعون فيه فيعتبر كأن لم يكن بالنسبة لجميع من شملهم وقد يكون جزئياً منصباً على خصوص معين يتحدد على مقتضى ما استهدفه حكم الإلغاء، وإذ كان الثابت بالأوراق أن الحكم الابتدائي وإن كان قد أورد في مدوناته ومنطوقة إلغاء القرار محل الطعن إلغاءً مجرداً إلا أنه قيده بأنه فيما يتعلق بترقية شاكر... بما مؤداه أن الإلغاء قاصر ومنصب على ترقية المذكور فقط دون أن يعنى ذلك ما يقوله الطاعن من أن معناه عدم استحقاق المطعون ضدها الترقية إذ أن هذا القول يتصادم وأساس الإلغاء المبنى على إنها هي الأجدر بالترقية ومن ثم فإذا ما جاء الحكم المطعون فيه وصوب تكييف الإلغاء ورده إلى وصفه الصحيح فإنه لا يكون قد أضر بالطاعن مما يضحي معه هذا الوجه من النعي على غير أساس[٣].

---

(١) انظر حكم المحكمة الادارية العليا رقم ٨٨٣ لسنة ٣٥ جلسة ١٢/٢١/ ١٩٩١.
(٢) انظر حكم المحكمة الادارية العليا رقم ٢٥٦٦ لسنة ٣٤ جلسة ١٢/٢٣/ ١٩٩٠ مجموعة المكتب الفني السنة ٣٦ الجزء الأول ص ٣٨٣ القاعدة رقم ٤٢ .
(٣) انظر حكم المحكمة الادارية العليا رقم ٥١١ لسنة ٤٦ جلسة ٦/١٧/ ٢٠٠٢.

وبالرغم من خطورة ما يرتبه حكم الإلغاء المجرد، فقد يفوت المحكمة أن تطلب من المدعي اختصام كل من يمتد أثر هذا الحكم إليه.

حيث تقتضي أبسط قواعد العدالة أن يختصم في الدعوى كل من تمتد إليه أثره حتى يتمكن من الدفاع عن مركزه القانوني، ولهيئة المحكمة سلطة تقديرية في اتخاذ قرارها بشأن الواقعة. حيث في الغالب لم يعلم الخارج عن الخصومة بالدعوى بطبيعة الحال لأنه ليس طرفاً فيها، ويفاجئ بصدور الحكم بالإلغاء المجرد وقد تأثر مركزه القانوني به.

ثانياُ- <u>تنفيذ حكم الإلغاء:</u>

يشتمل الحكم بالإلغاء على أسلوب تنفيذه وفق ما رسمه القانون وهذا الإلزام القانوني الملقى على عاتق الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء يثير مسؤوليتها المدنية في حالة امتناعها عن التنفيذ فضلاً عن المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع.

تنفيذ الحكم القاضي بالإلغاء ليس سهلاً ميسوراً في جميع الأحوال، بل قد يواجه تصفية الأوضاع القانونية التي تمت استناداً إلى القرار الملغي العديد من الصعوبات العملية، والتي تتحول أحياناً إلى استحالة في التنفيذ.

ومن الجدير بالذكر أن الحكم الصادر بالإلغاء لا يرتب آثار آلية بإزالة كافة الآثار القانونية التي خلفها القرار الملغي، وإلا كان ذلك بمثابة حلول المحكمة محل الإدارة في مباشرة اختصاصاتها الإدارية، وإنما يتطلب التنفيذ تدخلاً إيجابياً من الإدارة بإصدار قرار إداري جديد يقضي على آثار القرار الملغي، عملاً بالمقولة المعروفة "القاضي يحكم ولا يدير" .

ومن ثم فانه إذا ما تقرر إلغاء القرار فانه يوجب على الإدارة الالتزام بإعادة الحال إلى ما كان عليه كما لو لم يصدر القرار الملغي.

يلقى هذا الواجب التزاماً على عاتق الإدارة بإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي بإزالة كافة الآثار القانونية والمادية التي ترتبت في ظله بأثر رجعي، كما يلزمها بهدم كافة القرارات والأعمال القانونية التي استندت في صدورها إلى القرار الملغي .

أ- التزام الإدارة بإزالة آثار القرار الملغي:

يقتضي هذا الالتزام تولي الإدارة إزالة كافة الآثار القانونية والمادية التي ترتبت على القرار الملغي، مثال ذلك إصدار قرارها بفصل موظف بغير الطريق التأديبي ويحكم القضاء بإلغائه، فتنفيذ حكم القضاء يقتضي منها تنفيذ الحكم بإلغاء القرار وعودة الموظف إلى عمله وكأن الموظف لم يترك الوظيفة.

أما إذا كان قرار الإدارة سلبياً وحكم القضاء بإلغائه، فإن تنفيذ حكم القضاء يوجب عليها إصدار قرار إيجابي بالموافقة على طلب صاحب الشأن الذي رفضته والذي حكم القضاء بإلغائه، كحالة امتناع الإدارة عن تلبية طلب صاحب الشأن بخصوص الحصول على ترخيص معين، فإن حكم القضاء بإلغاء هذا الرفض يحتم على الإدارة إصدار قرارها بالموافقة على الطلب المرفوض .

وبالإضافة إلى التزام الإدارة بإزالة الآثار القانونية للقرار الملغي تلتزم أيضاً بإزالة الآثار المادية التي خلفها قبل وجوب قيامها بإخلاء العين التي استولت عليها دون وجه حق أو الإفراج عن المواطن المعتقل بقرار غير مشروع[1].

وبذلك فإن تصفية آثار القرار الملغي يجب أن تكون كاملة وبأثر رجعي بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدوره، وهي نتيجة حتمية لحكم الإلغاء، وهذه النتيجة وأن كان يفرضها المنطق القانوني وتلافي التطبيق في أغلب الحالات، إلا أن تطبيقها في حالات معينة قد لا يجد له سبيلاً أما لتعارضها مع الواقع أو أن التطبيق يفضي إلى نتائج غير مقبولة، فالموظف الذي يلغى قرار تعيينه بحكم قضائي يترتب على الحكم التزام الإدارة بسحب قرار التعيين بأثر رجعي، فإن المنطق القانوني يقضي بأن كل ما قام به الموظف من أعمال وتصرفات قانونية يلحقها البطلان استناداً إلى مبدأ " ما بني على باطل فهو باطل "، فلا شك أن الموظف قد قام بالعديد من الأعمال، منها ما هو تصرفات قانونية في مواجهة الأفراد ومنها ما هو أعمال مادية تثير مسؤولية الإدارة، ولو سايرنا المنطق القانوني لأفضى إلى نتائج

---

(١) د. طعيمة الجرف – رقابة القضاء على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء – القاهرة – ١٩٨٤ – ص ٣٥٨-٣٥٩.

غير مقبولة ولأدى إلى فقدان الثقة والاطمئنان بالإدارة العامة التي يتعامل معها الأفراد على أساس من الثقة والطمأنينة التامتين، لذلك نجد مجلس الدولة الفرنسي أورد استثناءً على قاعدة الأثر الرجعي لحكم الإلغاء واعتبر الأعمال التي يباشرها الموظف المخلوع أعمالاً سليمة تنسب للإدارة ولا يلحقها البطلان، وقد أطرد مجلس الدولة الفرنسي في البداية في أحكامه على أن الاستثناء الذي يرد على قاعدة الأثر الرجعي لا يمكن تطبيقه إلا على شؤون الموظفين، أما فيما عدا ذلك فإن تلك القاعدة يجرى تطبيقها بصورة مطلقة [١].

وهنالك حالات يكون فيها تطبيق الأثر الرجعي لحكم الإلغاء ضرباً من ضروب الاستحالة، وهي حالة قيام الإدارة بتنفيذ القرار الإداري تنفيذاً كاملاً واستنفاذه الغرض الذي صدر من أجله قبل صدور الحكم القضائي بإلغائه إذ لا يكتسب حينها حكم الإلغاء سوى قيمة نظرية بحتة ولا يجد سبيلاً إلى تطبيقه لتعارضه مع الواقع، كما لو أصدرت الإدارة قرارها بهدم منزل وتم هدمه قبل صدور حكم القضاء بإلغاء القرار .

غير أن مجلس الدولة الفرنسي لا يتردد في السير في دعوى الإلغاء وإصدار حكمه بالإلغاء حتى وأن استحال تنفيذ الحكم احتراماً منه لمبدأ الشرعية ووضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح.

لهذا السبب فقد احتاطت التشريعات لهذا الأمر ومنحت الحق لصاحب الشأن في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري للحيلولة دون وقوع نتائج يتعذر تداركها بتنفيذ القرار الإداري[٢].

ب- التزام الإدارة بهدم الأعمال القانونية:

قد تصدر الإدارة استناداً إلى القرار المعيب عدة قرارات قبل إلغاءه، مثال ذلك صدور حكم قضائي بإلغاء قرار تعيين موظف كانت الإدارة قد أصدرت بناء عليه

---

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري في مجلس الدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ص ٦٠٣ وما بعدها.

(٢) انظر في نفس المعنى د. محمد رفعت عبد الوهاب ، أصول القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٤ ص ٢٩٧ وما بعدها.

عدة قرارات تتعلق بترقية الموظف بالدرجة والوظيفة، فما هو مصير هذه القرارات التي بنيت على القرار الأصلي ؟ للإجابة على هذا السؤال يجب التفرقة بين الحالات الآتية :

١- إذا طعن بالقرارات التابعة مع القرار الأصلي في وقت واحد:

لا يجد القضاء الإداري عناء في إلغاء القرار الأصلي والقرارات التي بنيت عليه لعدم مشروعية سندها

٢- إذا طعن بالقرار الأصلي وحده فإن هذا الافتراض يثير عدة احتمالات:

-إذا كان القرار الأصلي والقرارات التي بنيت عليه تمثل وحدة لا تقبل التجزئة، فإن إلغاء القرار الأصلي يؤدي إلى سقوط القرارات التابعة بصورة آلية دون الحاجة إلى الطعن بها بالإلغاء، مثال ذلك: أن يتفق اثنان من الموظفين على أن يحل أحدهما محل الآخر في وظيفة بناءً على موافقة الإدارة، فإن إلغاء قرار أحدهما سيؤدي بالتبعية إلى إلغاء قرار زميله دونما الحاجة إلى الطعن فيه إلغاءً.

-إذا كان القرار الأصلي هو (السبب الدافع) لإصدار القرار المستند عليه، فإن إلغاء القرار الأصلي يؤدي إلى إلغاء القرار التابع بصورة آلية دون الحاجة إلى الطعن به إلغاءً، مثال ذلك صدور قرار تأديبي بخصم مرتب موظف ثم تبعه قرار آخر بتأجيل علاوته لمدة ستة أشهر استناداً إلى القرار التأديبي، فإن الإلغاء القضائي للقرار الأول يؤدي إلى سقوط القرار التابع دون الحاجة إلى الطعن به إلغاءً أمام القضاء، لأن القرار الأول كان هو السبب الرئيسي لإصدار القرار الثاني[١].

-وفي حالة ما إذا كان القرار الأصلي سبباً غير مباشر لصدور القرار التابع، فإن إلغاء القرار الأصلي لا يؤدي إلى إلغاء التابع بصورة آلية، وإنما يكتسب القرار التابع وضعاً قانونياً مستقلاً يتحصن بمضي المدة القانونية، ولكن يجوز الطعن به استناداً إلى سبب مستقل لا يمت بصلة إلى القرار الأصلي . مثال ذلك : لو أصدرت الإدارة قراراً إدارياً ينطوي على عقوبة مقنعة ضد موظف، ثم قدم الموظف طلب استقالته من الخدمة وأحالته على المعاش واستجابت الإدارة إلى طلبه، فالقرار

(١) د . محمد العبادي ، قضاء الالغاء دراسة مقارنة ، الأردن عمان مكتبة دار الثقافة ، ص ٢٨٣.

الصادر بإحالته على المعاش سببه المباشر هو الاستقالة وسببه غير مباشر العقوبة المقنعة التي استفزت الموظف وقدم بتأثيرها طلبه بإحالته على المعاش، فلو افترضنا أن الموظف طعن بالقرار التأديبي وصدر حكم قضائي بإلغائه، فإن سقوطه لا يؤدي إلى سقوط قرار الإحالة على المعاش، لأن القرار الأول وهو القرار التأديبي ليس سبباً مباشراً في صدور القرار الثاني وهو الإحالة على المعاش[١].

٣- إلغاء قرار إداري يدخل في عملية قانونية مركبة:

طبقاً لنظرية الأعمال المنفصلة في العقود الإدارية ، يجوز الطعن بالقرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري وقد رأينا أن المنازعات المتعلقة بالعقد الإداري ذاته لا تخضع لولاية القضاء الإداري، ويثور هنا الأشكال حول تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة بخصوص القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري، وما هو تأثير تنفيذ تلك الأحكام على نفاذ العقد ؟ .

من الطبيعي أن الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري قبل إبرام العقد سيؤدي إلى الحيلولة دون إبرامه احتراماً لقوة الشيء المقضي به .

أما إذا حصل الإلغاء بعد إبرام العقد، فإنه لا يؤثر على نفاذ العقد، ولكن يمكن لطرفي العقد أن يحتكما إلى قاضي العقد ليتولى إلغاء شروط العقد التي تتعارض مع حكم الإلغاء، أو أن يتفقا على تعديل تلك الشروط بما ينسجم وحكم الإلغاء [٢].

ولكن الأمر يختلف لو أن من صدر حكم الإلغاء لصالحه ليس طرفاً في العقد بل أجنبي عنه، ولم تكن هناك مصلحة لطرفي العقد في تعديل شروطه، ففي هذه الحالة لا يستطيع الأجنبي عن العقد إجبار طرفي العقد على تعديله ولا يملك الصفة باللجوء إلى القضاء للحصول على حكم بذلك، وبذلك يبقى حكم الإلغاء نظرياً بحتاً لا يجد حيزاً لتطبيقه، ومع ذلك فإن القضاء الإداري يستمر في النظر بدعوى الإلغاء إذا عرضت أمامه بعد إبرام العقد أعمالاً لمبدأ المشروعية التي يحرص القضاء الإداري على حراستها [٣].

---

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري في مجلس الدولة ، مرجع سابق ص ٦١٥.
(٢) د. عبد الغني بسيوني ، القضاء الاداري، منشأة المعارف الإسكندرية- ١٩٩٦- ص ٧٠٨.
(٣) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري في مجلس الدولة ، مرجع سابق ص ٦١٧.

المطلب الثاني

سحب القرارات الإدارية

يعترف القانون الإداري للإدارة العامة، بسلطة تقديريه أو بقدر من حرية التصرف في مباشره معظم اختصاصاتها ومسئوليتها القانونية، باعتبارها الأمينة علي المصلحة العامة، وقد منحها المشرع سلطة سحب بعض ما تصدره من القرارات، إذا كانت هذه القرارات غير مشروعه قانوناً أو غير ملائمة ابتغاءً للصالح العام وحسن سير المرافق العامة، وللتخفيف من علي عاتق القضاء ليقلل من حالات اللجوء للقضاء من اجل الطعن في هذه القرارات.

ولقد اختلف الفقه الفرنسي والمصري، حول تعريف سحب القرار الإداري، ويرجع هذا الاختلاف إلي اختلاف المعيار الذي يأخذ به فمنهم من يأخذ بالمعيار الموضوعي الذي يتناول موضوع سحب القرار الإداري، ومنهم من يأخذ بالمعيار العضوي الذي يتناول العضو الذي أصدر القرار بغض النظر عن طبيعة القرار نفسه، في حين ينظر جانب أخر عند تعريفه لسحب القرار الإداري إلي الطبيعة القانونية للسحب بجانب السلطة مصدره القرار.

ويعرفه الاستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي بأنه هو إلغاء بأثر رجعي[1]. ويمتاز هذا التعريف بالسهولة واليسر، فهو يبين أن السحب ينطوي علي شقين، الأول هو الإلغاء أي إنهاء الوجود المادي والقانوني للقرار المسحوب، والشق الثاني يبين أن القرار المسحوب ينتهي وتنتهي كل أثاره سواء بالنسبة للمستقبل وكذلك الماضي، فيعيد الأوضاع إلي ما كانت عليه قبل صدور القرار.

إذن يقصد بسحب القرارات الإدارية إعدامها بأثر رجعي من تاريخ صدورها، وكأن القرار لم يولد مطلقاً ولم يرتب أية آثار قانونية. ونظرا لأهمية موضوع سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، فقد صيغت في صوره نظريه متكاملة ذات قواعد وشروط، صاغها مجلس الدولة الفرنسي، ونقلها عنه مجلس الدولة المصري.

---

[1] د / سلمان الطماوي الوجيز في القانون الإداري ١٩٧٤ ص ٣٧٨

ولقد قررت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكاما أنه "من حيث أن سحب القرارات الإدارية قد شرع لتمكين جهة الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه صدر مخالفا للقانون. أما إذا قام القرار الإداري علي أسس صحيحة مستوفياً شرائطه القانونية فإنه يمتنع علي جهة الإدارة سحبه لانتفاء العلة التي شرعت من أجلها قواعد السحب، وذلك احتراماً للقرار واستقراراً للأوضاع تحقيقا للمصلحة العامة"[١].

وسحب القرار الإداري غير المشروع يعتبر نوعاً من الجزاء الذي توقعه الإدارة علي نفسها بنفسها نتيجة إصدار قرار غير مشروع، توفر به علي نفسها تلقي ذلك العقاب من القاضي الإداري، فيما لو طعن أحد الأفراد أمامه بعدم مشروعية ذلك القرار، بما يجعله قاضياً بإلغائه لا محالة[٢].

ومناط منح المشرع للجهة الإدارية مصدره القرار الحق في سحب هذا القرار، هي الوصول إلي احترام القانون وذلك من خلال التوفيق بين اعتبارين متناقضين.

الأول: تمكين الجهة الإدارية من إصلاح ما ينطوي عليه قراراها من مخالفه قانونيه

الثاني: ويتمثل في وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة علي القرار الإداري، والسحب بهذه الصورة يحفظ لمبدأ المشروعية قوته وفاعليته بإذلاله القرارات التي تصدر بالمخالفة له وتدفع الأفراد ألي احترامه[٣].

وفي هذا المجال يجب التمييز بين سحب القرارات الإدارية المشروعة وسحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

---

(١) المستشار الدكتور/ حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص ٩٥٧

(٢) د / أحمد حافظ نجم، القانون الإداري دراسة مقارنه لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الجزء الثاني، بعنوان أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، الطبعة الأولي، ص٥١.

(٣) د / حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، ص٢٩٣

أولاً- سحب القرارات المشروعية:

يجمع الفقه والقضاء على أنه لا يمكن للإدارة سحب القرارات الإدارية السليمة أو المشروعة سواء كانت تنظيمية أم فردية، مع أن الأخيرة لا تنشئ مراكز شخصية بل مراكز عامة أعمالاً للاستقرار في الأوضاع القانونية وتطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فإن أساس عدم جواز السحب يرجع إلى مخالفة مبدأ عدم الرجعية بالنسبة للقرارات الإدارية الذي يهدف إلى عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد.

وهذا هو الأصل كما تناولناه سلفاً، غير أن القاعدة لا تجري على إطلاقها، فقد أجاز القضاء الإداري سحب القرارات الإدارية المشروعة في حالتين:.

الحالة الأولى: القرارات الإدارية الفردية الخاصة بفصل الموظفين: أجاز القضاء الإداري في مصر و فرنسا ولاعتبارات تتعلق بالعدالة وللاعتبارات الإنسانية لا إلى مبدأ قانوني، بشرط إلا يؤثر قرارا السحب على حقوق الأفراد التي قد اكتسبت، بمعنى أن لا يمس قرار السحب بالمركز القانوني للموظف الجديد إذا تم تعيين موظف آخر مكان الموظف الذي تم فصله.

الحالة الثانية: القرارات التي لا يتولد عنها حقوق للأفراد: إذا لم يترتب أي حقوق مكتسبة للأفراد عن القرار الإداري، فإن الإدارة تملك أن تسحبه، مثل حق الإدارة في سحب قراراها بتوقيع الجزاء التأديبي على أحد موظفيها لعدم تعلق هذا القرار بحق مكتسب لشخص آخر.

وهنا تظهر مسألة القرارات الإدارية التنظيمية فهي تنشئ مراكز قانونية عامة، وبالتالي لا ترتب أي حقوق مكتسبة للأفراد وهذا يعنى أمكان سحب القرارات التنظيمية في أي وقت، إلا أن هذا الحق مقيد بأن لا يرتب هذا القرار حقوقاً للأفراد ولو بطريق غير مباشر.

ويتم السحب إما من السلطة مصدرة القرار أو من السلطة الرئاسية لهـا التـي تملك حق التعقيب على قرارات مرؤسيها، ولا يتقيد السحب في القرارات الإداريـة السليمة بمدة معينة فيجوز للإدارة سحبها في أي وقت[1].

ثانياً- سحـب القرارات الإدارية المعيبة أو غير المشروعة:

القاعدة المستقرة في القضاء الإداري أنه يجوز للإدارة أن تسحب قراراتها غير المشروعة، لتصحيح أوضاعها بنفسها بدلاً من إلغائها بمعرفة القضاء.

وأساس هذه القاعدة هو أن القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية لا تنشأ حقوق مكتسبة للأفراد ومن ثم يجوز إعدام آثارها بالنسبة للماضي والمستقبل.

وعلى ذلك يجب أن يكون القرار موضوع السحب غير مشروع بـأن يكـون معيباً بأحد عيوب القرار الإداري، الشكل والاختصاص، ومخالفة القانون، والسبب، أو الانحراف بالسلطة. وقد يكون سحب القرار سحباً كلياً أو جزئياً إذا تعلق العيـب في جزء منه وكان القرار قابلاً للتجزئة.

ودواعي الاستقرار تقتضي أنه إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولـد حقاً، فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترة معينة من الزمن، وهو ما يطلق عليه اصطلاحاً "تحصّن القرار الإداريّ" وهذا ما قـرره كـلاً مـن مجلـس الدولـة الفرنسـي ومجلس الدولة المصري، حـيث حدد المجلس الفرنسـي ذلك الميعـاد بشـهرين، وحدده المجلس المصري بستين يوم، بحيث يعامل معاملة القرار السليم.

إلا أن قاعدة التقيد بميعاد سحب القرارات الإدارية الفردية المعيبة ترد عليهـا بعض الاستثناءات تستطيع الإدارة فيها أن تسحب قراراتها دون التقيد بمدة معينة.

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها على أن "من المستقر عليه وفقاً لقضاء المحكمة الإدارية العليا أن القرارات التي تولد حقاً أو مركـزاً شخـصياً للأفراد لا يجوز سحبه في أي وقت متى صدرت سليمة أم القرارات الفرديـة غيـر المشروعة فالقاعدة عكس ذلك إذ يجب على جهة الإدارة أن تسحبها التزامـاً منهـا بحكم القانون وتصحيحاً للأوضاع المخالفة إلا أن دواعي المصلحة العامة تقضى إذا

---

(1) د / ابراهيم شيحا، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩٢.

صدر قرار يجب أن يستقر عقب فترة معينة من الزمن بحيث يسرى على القرار الصحيح وقد استقر الرأي على تحديد هذه الفترة بستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه قياساً على مدة الطعن القضائي بحيث إذا انقضت هذه الفترة اكتسب القرار حصانة تعصمه عندئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمر مخالف للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله إلا أنه ثمة استثناءات من موعد الستين يوماً هذه تتمثل أولاً فيما إذا كان القرار المعيب معدوماً أي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني لتنزل به إلى حد غصب السلطة وتنحدر به إلى مجرد الفعل المادي المنعدم الأثر قانوناً فلا يلحقه أي حصانة وثانيهما فيما لو حصل أحد الأفراد على قرار إداري نتيجة غش أو تدليس من جانبه إذ أن الغش يعيب الرضاء ويشوب الإرادة والقرار الذي يصدر من جهة الإدارة نتيجة الغش والتدليس يكون غير جدير بالحماية فيجوز سحبه في أي وقت ولو بعد فوات الميعاد المقرر"[1]. وتمثل الاستثناءات التي ترد على التقيد بمواعيد الطعن فيما يلي:

أ- القرار المنعدم:

القرارات المنعدمة هي التي يبلغ فيها العيب حداً جسيماً يجرد القرار الإداري من كيانه وصفته الإدارية ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما يتمتع به القرار الإداري من حصانة فلا يتحصن بمضي المدة[2]، ويجوز سحبه في أي وقت، وبعبارة أخرى فهو يتضمن مخالفة للقانون بدرجة يتعذر معها القول بأنه تطبيقاً لقانون أو لائحة كما ذهبت محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية في أحد أحكامها[3].

كما يجوز لصاحب الشأن أن يلجأ إلى القضاء طالباً إلغاء القرار المنعدم دون التقيد بمواعيد رفع دعوى الإلغاء.

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٠٩١٥ لسنة ٤٧ ق.ع، بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/١٣.
(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٠ لسنة ١٨ ق، بتاريخ ١٩٧٦/٦/٢٩، مجموعتها في ١٥ سنة، الجزء الثالث، صـ ٢٠٦٣.
(3) د/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ١٩٩٢، ص ٥٨٢.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن سحب هذه القرارات ليس ضرورياً، لأن جهة الإدارة يمكن أن تكتفي بتجاهلها بدون الحاجة إلى إعلان ذلك صراحة، إلا أنها تقدم على ذلك رغبة منها في أن توضح الأمور للأفراد، وعلى ذلك فلا يجوز تقييدها في هذا المجال بميعاد معين لسحب قراراتها المعدومة.

ومن قبيل هذه القرارات صدور القرار من فرد عادي لا يتمتع بصفة الموظف أو من هيئة خاصة لا تمت بصلة للإدارة صاحبة الاختصاص.

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد ما قضت به من أن إغفال الإدارة لشرط عدم الحكم على الشخص الذي يعين في خدمة الحكومة في جريمة مخلة بالشرف والاعتبار يعتبر إغفالاً لشرط جوهري من شروط صلاحية تولي الوظائف العامة يعيب قرار التعيين الصادر بالمخالفة لهذا الشرط بعيب جسيم ينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام مما يوجب على الإدارة سحبه دون أن تتقيد في ذلك بالمواعيد المحددة لسحب القرارات الإدارية الباطلة[1].

ب- حالة صدور القرار بناء على غش أو تدليس:

للإدارة أن تسحب القرار الإداري الصادر بناءً على غش أوتدليس، في أي وقت دون التقيد بمدة السحب [2]،لأنه لا يوجد ما يبرر حماية المركز القانوني لهذا الشخص صاحب المصلحة الذي استعمل طرقاً إحتيالية بنية تضليل الإدارة وحملها على إصدار القرار. وذلك حتى لا يستفيد المدلس من غشه أو تدليسه، نظرا لأن هذا القرار غير جدير بالحماية القضائية المتمثلة في تحصنه ضد الالغاء.

ويسري نفس الحكم على القرار الاداري الصادر نتيجة لتصرف من صاحب الشأن لا يرقى إلى مرتبة الغش او التدليس ولكنه أوقع الادارة في غلط دفعها لإصدار هذا القرار، فمثل هذا القرار كشأن القرار الصادر نتيجة غش أو تدليس يمكن الطعن فيه بالالغاء وسحبه في أي وقت دون التقيد في ذلك بميعاد الستين

([1]) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٩٤ لسنة ١٢ ق، بتاريخ ١٩٦٩/٤/١٩، مجموعتها في ١٥ سنة، الجزء الثالث، صـ ٢٣٠٢.

([2]) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٠ لسنة ١٨ ق، بتاريخ ١٩٧٦/٦/٢٩، المجموعة السابقة، صـ ٢٠٦٤.

يوما. ويخضع تقدير ما إذا كان تصرف صاحب الشأن هو الذي أوقع الادارة في غلط دفعها لاصدار القرار لتقدير القاضي يقدره في كل حالة على حدة.

جـ- القرارات الإدارية المبينة على سلطة مقيدة:

تكون سلطة الادارة مقيدة في اصدار القرار الاداري إذا كان القيد بحكم القانون أو تنفيذا للقانون حيث تنعدم سلطتها التقديرية في إصدار القرار الاداري. وبالنظر لطبيعة هذه القرارات الادارية فإن الطعن بالغائها يكون طليقا من قيد الميعاد.

ومثال القرارات التي تصدر بناءً على اختصاص مقيد قرار الإدارة بترقية موظف على أساس الأقدمية، فإذا أخطأت الإدارة في مراعاة هذا الشرط وأصدرت قرارها متخطية الموظف المستحق إلى الموظف أحدث، جاز لها أن تسحب قرار الترقية دون التقيد بمدة معينة.

وهو ما أكدته المحكمة الادارية العليا بقولها "الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد مردود عليه بأن القرار الصادر من مصلحة التأمين برفض قيد المدعي بجدول الخبراء الاكتواريين، إنما صدر منها استنادا إلى سلطة مقيدة تنفيذا لأحكام القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٥٠، ومن ثم فلا يكتسب القرار الصادر في هذا الشأن حصانة مهما مضت الأيام وإنما يحق للمتضرر منه ان يطالب بالغائه في أي وقت، دون القول بمضي المدة المقررة للطعن فيه"[١].

د- القرارات الإدارية التي لم تنشر أو لم تعلن:

من المستقر فقهاً وقضاءً أن القرار الإداري يكون نافذاً في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره في حين لا يسري في مواجهة الأفراد إلا بعلمهم به بالطرق المقررة قانوناً. وبناءً على ذلك فإن لجهة الإدارة أن تسحب قراراتها الإدارية التي لم تنشر أو لم تعلن في أي وقت ومن باب أولى أن يتم ذلك في شأن القرارات الإدارية المعيبة التي لم تعلن أو تنشر.

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١١٩٤ لسنة ١٢ ق، بتاريخ ١٩٦٠/٥/٢٤، مجموعة أحكام السنة ١٤، صـ ٦٠٧.

المطلب الثالث

الفرق بين السحب والإلغاء

سبق وأن عرفنا السحب بأنه "إعدام القرارات الإدارية بأثر رجعي من تاريخ صدورها، وكأن القرار لم يولد مطلقاً ولم يرتب أية آثار قانونية". ومن التعريف يتبين لنا أن السحب يترتب عليه إلغاء كافة الآثار المترتبة عليه، بالنسبة للمستقبل والماضي، وأن الجهة التي تملك سحب القرار الإداري، هي الجهة الادارية سواء مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها.

ويقصد بإلغاء القرار الإداري "وقف نفاذه أو سريانه بآثاره المترتّبة عنه وتجريده من قوته الإلزامية بالنسبة للمستقبل فقط، أي من تاريخ صدور القرار بالإلغاء من الإدارة التي أصدرته أو من السلطة الرئاسية بما لها من حقّ التّعقيب على قرارات مرؤوسيها، دون أن يمتدّ الإلغاء إلى الآثار الناتجة عنه في الماضي". سوف نتناول التفرقة فيما بين دعوي الإلغاء، والقرار الساحب وذلك في النقاط التالية:

أولاً- من حيث الطبيعة القانونية:

بالنسبة لقرار السحب هو قرار إداري، يخضع لما تخضع له تلك القرارات من أحكام، فيجوز للجهة الإدارية سحبه. أما دعوي الإلغاء، فهي دعوي قضائية موضوعية تنصب علي القرار الإداري ذاته للمطالبة بإلغائه لعدم مشروعيته، والحكم الصادر فيها حكماً قضائياً يتمتع بما تتمتع به الأحكام من حجية الشيء المقضي فيه، فلا يجوز الرجوع فيه.

ثانياً- من حيث آثاره:

سحب القرار الإداري يعني وقف نفاذ آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل، الأمر الذي يترتب عليه زوال كلّ آثار القرار وبأثر رجعي، ويجعل كافة القرارات التي صدرت في الماضي، استناداً للقرار المسحوب، كأن لم تكن. أما الإلغاء فيعني وقف نفاذ القرار الإداري بالنسبة للمستقبل فقط ، كما سبق تفصيله.

ثالثاً- من حيث شروط قبول التظلم أو الطعن:

بالنسبة لقرار السحب، يشترط لقبول التظلم منه أن يكون القرار المراد سحبه مشوباً بعيب عدم المشروعية، وطبقاً للمواعيد المقرر لذلك قانونا.

أما دعوي الإلغاء، فيشترط لقبولها أن يكون موضوع الدعوى قراراً إدارياً نهائياً، وأن يتم رفع الدعوي في الميعاد المحدد لذلك قانوناً، وأن تتوافر مصلحة مباشرة يقرها القانون لرافع الدعوي.

رابعاً- من حيث أسباب التظلم أو الطعن:

بالنسبة لقرار السحب، فأسباب سحب القرار الإداري، أوسع من أسباب الطعن بالإلغاء، فهي علاوة علي احتوائها علي الأسباب التقليدية للطعن بالإلغاء، فإنها تتضمن السحب لاعتبارات الملائمة، ووفقاً لمقتضيات المصلحة العامة. أما أسباب الطعن بالإلغاء، فهي مقصورة علي عيوب الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية.

خامساً- من حيث المواعيد:

بالنسبة لقرار السحب، للإدارة إن تسحب القرار المعيب خلال ستين يوماً من تاريخ صدوره، وفي حالة رفع دعوي الإلغاء فيكون للإدارة الحق في أن تسحب القرار ما لم يصدر حكم في الدعوي، ولكن حق الادارة في هذه الحالة الأخيرة يتقيد بطلبات الخصم في الدعوي أي بالقدر الذي تملكه المحكمة[1].

أما دعوي الإلغاء، تنص المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٢ في فقرتها الأولي علي أن "ميعاد رفع الدعوي أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به."

(1) د. علي حسين خطار شطناوي- مبادئ القانون الإداري السعودي- مكتبة الرشد – ٢٠١٢- ص ٣٦٣.

سادساً- من حيث طريقة رفع التظلم:

بالنسبة لقرار السحب، يكون ذوي الشأن بالخيار بين تقديم تظلم إداري للجهة مصدرة القرار ويسمي التظلم في هذه الحالة بالتظلم الولائي، وإما للجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار ويسمي التظلم هنا بالتظلم الرئاسي، ويمتاز هذا الطريق بالسهولة واليسر، كما أنه يحسم المراكز القانونية وهي في مهدها تفادياً، للوصول بها إلي القضاء، وعملاً على استقرار الأوضاع في الجهات الإدارية.

أما دعوي الإلغاء، حددت المادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة طريقة رفع الدعوي وهي "يقدم الطالب إلي قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محامي مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة، وتتضمن العريضة البيانات العامة المتعلقة باسم الطالب ومن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم وموضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار إن كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبيان بالمستندات المؤيدة للطلب ويرفق بالعريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه" ويعيب هذا الطريق بأنه صعب وطويل اجرائياً ويحمل القضاء أعباء كثيرة تقع على عاتقهم.

الخاتمة

تكمن قوة الإدارة في الامتيازات والاستثناءات التي منحها المشرع إياها ليس لتحقيق أهداف غير مشروعة أو تكون نقمة على الأفراد وأداة تعسفية في يد جهة الإدارة ولكن لتحقيق المصلحة العامة وحماية النظام العام في الدولة بكافة عناصره، ومن أهم تلك الامتيازات سلطتها وحقها في اصدار القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة.

تناولنا التعريف الأمثل للقرار الإداري للمحكمة الإدارية العليا بأنه "إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذى يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين ممكن وجائز قانوناً حالاً ومباشرة ابتغاء تحقيق المصلحة العامة".

ومن هذه التعريفات يتضح أن القرار الإداري يلزم أن يكون عملاً قانونياً لا عملاً مادياً وأن يصدر من جهة إدارية وطنية وأن يترتب على العمل القانوني الصادر من الإدارة أثر قانوني سواء بالإنشاء أو بالتعديل أو بالإلغاء.

كما يمكنا أيضاً أن نستنتج من التعريف السابق أن القرار الإداري يتكون من خمسة عناصر وهي (الاختصاص- الشكل- السبب- المحل- الغاية). والعناصر الداخلية لضمان شرعية القرار الإداري تتمثل في السبب والمحل والغاية، وهي عناصر تظهر فيها السلطة التقديرية على خلاف العناصر الخارجية التي تكون في الغالب مقيدة ولا مجال للتقدير فيها.

كما تناولنا تقسيم القرارات الإدارية من حيث الزاوية التي ينظر إليها واقتصرنا على تقسيمها من حيث التكوين ومن حيث رقابة القضاء ومن حيث الآثار المترتبة عليها.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى قرارات بسيطة لها كيانها المستقل وتستند إلي عملية قانونية واحده غير مرتبطة بعمل قانوني أخر كالقرار الصادر من رئيس المصلحة بتعيين موظف أو بتوقيع عقوبة. وهناك قرارات مركبة

تتم على مراحل مثل اجراءات نزع الملكية أو ارساء المزاد (المناقصة) فهي اجراءات مندمجة تدخل في تكوين عملية قانونية مركبة.

أما القرارات الإدارية من حيث آثارها بالنسبة للأفراد فمنها ما هو ملزم يجبرون على طاعته إذا رفضوا الخضوع لها طواعية، ومنها ما يقتصر أثره على الإدارة ذاتها وبالتالي لا يلتزم بها الأفراد. ومنها القرارات التنظيمية التي تخاطب جماعة غير محددة من الناس، ومنها القرارات الفردية التي تخاطب فرداً أو أفراد بذواتهم. ومنها القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة.

كما تناولنا القرارات الادارية من حيث مداها وعرفنا أنها تنقسم الى قرارات تنظيمية أو لوائح، وقرارات فردية، ويعد هذا التقسيم من أهم تقسيمات القرارات الادارية لما يترتب عليه من نتائج تتعلق بالنظام القانوني الذي يخضع له كل من القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

وتناولنا القرارات الإدارية من زاوية خضوعها لرقابة القضاء، وتقسيمها إلى قرارات تخضع لرقابة القضاء وهذا هو الأصل، وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء وهي القرارات المتعلقة بأعمال السيادة أو تلك التي منعت التشريعات الطعن فيها أمام القضاء.

وتناولنا في المبحث الثالث امتياز الإدارة باعتبارها سلطة عامة بميزات رئيسية تجعلها في مركز ممتاز بالنسبة إلى الأفراد في تنفيذ قراراتها، فتسري قراراتها في حق المخاطب بها وإن أبدى اعترضاً بشأنها، وإن قدم تظلماً إدارياً بل وحتى إن رفع دعوى قضائية، فيظل القرار الإداري يسري في حقه ما لم تقبل الجهة الإدارية نفسها أو جهة أعلى منها بسحب قراراها أو إلغاؤه، وإذا كان القانون قد كفل للمعنيين بالقرار أحقية الطعن فيه إدارياً أو قضائياً فإن ذلك لا يعفيهم من الخضوع لمضمون القرار، لأن الإدارة تملك سلطة التنفيذ المباشر لقراراتها دون حاجة للجوء إلى سلطة أخرى، ويعد هذا الحق من أخطر امتيازاتها

وتناولنا في المبحث الأخير نهاية وانقضاء القرار الإداري ووضحنا المقصود بانقضاء القرار الإداري وهو تجريده من محتوياته وآثاره القانونية، فيتوقف بذلك

إحداث أي أثر قانوني، وقد يتم انقضاء القرار الإداري بدون تدخل جهة الإدارة ويكون ذلك بطريقة طبيعية، أو بطريقة غير طبيعية من قبل جهة الإدارة كالسحب والإلغاء، أو بتدخل السلطة القضائية بالإلغاء أو بتدخل من قبل المشرع بإلغاء القانون الذي استند عليه هذا القرار.

التوصيات:

يوصي الباحث ضرورة وجود آلية للحد من هذا الامتياز الممنوح لجهة الإدارة في مجال القرارات الإدارية لأنها في الواقع العملي تستعمله بتعسف شديد في مواجهة الأفراد، ومن المسلم به أن المشرع ترك لها قدر كبير من السلطة التقديرية في عناصر السبب والمحل والغاية إلا أنها تُحيد في كثير من الأحيان عن غايتها وتنحرف بها حيث أنه في أغلب الأوقات تفضل المصلحة الخاصة عن المصلحة العامة التي هي غاية القرارات الإدارية ولعل الكثير من أحكام المحاكم التي تصدر في هذا الصدد بإلغاء مثل تلك القرارات يكون سندها هو الانحراف بالسلطة والتعسف في استعمالها.

قائمة المراجع

١. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الدستورية العليا – الجزء التاسع.

٢. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً ١٩٦٥ –١٩٨٠.

٣. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا العدد ٤٦.

٤. د/ محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة اسكندرية، ٢٠٠٧.

٥. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ١٥ سنة، الجزء الأول.

٦. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ١٩٩٣/ ١٩٩٧.

٧. د / محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري الجزء الثاني.

٨. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الدستورية العليا "تنازع"، الجزء السابع.

٩. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (٢٠٠٥ – ٢٠٠٧).

١٠. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا العدد العاشر.

١١. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا العدد الخامس.

١٢. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا العدد ١٣.

١٣. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها محكمة النقض العدد ٤٧.

١٤. د/ أحمد حافظ عطية نجم:السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف

بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي بحث منشور مجلة العلوم الإدارية العدد الثاني ديسمبر ١٩٨٥.
١٥.مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا العدد ٤٢ .
١٦.مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا العدد ٤٣.
١٧. الأستاذ / محمد عبد الجود حسين: سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد، مجلة مجلس الدولة، السنة الرابعة ١٩٥٤.
١٨. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها محكمة القضاء الإداري في مصر السنة القضائية الرابعة.
١٩. د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، طبعة جامعة عين شمس،، ١٩٨٢.
٢٠. د/ عصام عبد الوهاب البرزنجي: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، القاهرة دار النهضة العربية ١٩٧١.
٢١. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً (١٩٦٥-١٩٨٠.
٢٢. د/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، ١٩٨٤.
٢٣. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا العدد ٣٧، العدد ٣٦، العدد ١١.
٢٤.مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ا العدد ٣٦.
٢٥.مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا العدد ١١.
٢٦.مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا العدد ٣٥.
٢٧.مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثامنة.
٢٨. د/ محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، الكتاب الثانى ١٩٦٨م طبعة بيروت.
٢٩. د/ محمد مصطفي حسن: السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، ١٩٧٤.

٣٠.د / ابراهيم شيحا، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، الدار الجامعية، ١٩٩٧.
٣١. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، في ١٥ سنة، الجزء الأول.
٣٢. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة ٢٥.
٣٣. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ١٥ سنة، الجزء الأول.
٣٤. د / محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة طبعة سنة ٢٠٠٧ .
٣٥. د/ عوض أحمد الزعبي، أصول المحاكمات المدنية، الجزء الثاني، دار وائل للنشر، ٢٠٠٣.
٣٦. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الادارية العليا المكتب الفني السنة ٣٢ الجزء الأول.
٣٧. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الادارية العليا المكتب الفني السنة ٢٩ الجزء الأول.
٣٨. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الادارية العليا المكتب الفني السنة ٣٦ الجزء الأول.
٣٩. د. طعيمة الجرف – رقابة القضاء على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء – القاهرة – ١٩٨٤.
٤٠. د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري في مجلس الدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦.
٤١. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، أصول القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية.
٤٢. د . محمد العبادي ، قضاء الالغاء دراسة مقارنة ، الأردن عمان مكتبة دار الثقافة.

٤٣. د. عبد الغني بسيوني ، القضاء الاداري، منشأة المعارف الإسكندرية- ١٩٩٦.
٤٤. د / سلمان الطماوي الوجيز في القانون الإداري ١٩٧٤.
٤٥.المستشار الدكتور/ حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة.
٤٦. د/ أحمد حافظ نجم، القانون الإداري دراسة مقارنه لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الجزء الثاني، بعنوان أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، الطبعة الأولي.
٤٧. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، في ١٥ سنة، الجزء الثالث.
٤٨. د/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ١٩٩٢.
٤٩. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ١٤.
٥٠. د. علي حسين خطار شطناوي- مبادئ القانون الإداري السعودي- مكتبة الرشد – ٢٠١٢.
٥١.د. محمد فؤاد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي.