جامعة قطر

كلية القانون

انتهاء القرار الإداري في القانون القطري دراسة مقارنة

إعداد

ريم عبد العزيز مبارك المناعي

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يونيو 2020/1441

© 2020 ريم عبد العزيز مبارك المناعي . جميع الحقوق محفوظة

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدمة من الطالبة ريم عبد العزيز مبارك المناعي ، ووافق عليها كما هو آتٍ:

نحن، أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالبة المذكور اسمها أعلاه. وحسب معلومات اللجنة فإنَّ هذه الرسالةَ تتوافقُ مع متطلباتِ جامعةِ قطرَ، ونحن نوافق على أن تكونَ جزءًا من امتحان الطالب.

د. محمد فوزي نويجي

مشرف رئيس

_____

د.

عضو لجنة المناقشة

_____

د.

عضو لجنة المناقشة

_____

تمت الموافقة

د. محمد عبدالعزيز الخليفي عميد كلية القانون

الملخص

ريم المناعي ، ماجستير في برنامج القانون العام.

يونيو، 2020

العنوان : انتهاء القرار الإداري في القانون القطري دراسة مقارنة

المشرف على الرسالة : د. محمد فوزي النويجي

إن القرارات الإدارية هي أهم الأدوات التي تستخدمها السلطة الإدارية في أداء وظيفتها الأساسية المتمثلة في إدارة المرافق العامة للدولة وإشباع الحاجات العامة للمقيمين على أرضها.

والقرار الإداري –مهما طالت مدة سريانه– لابد له من نهاية، وذلك لأسباب كثيرة أهمها أن النشاط الإداري نفسه نشاط متجدد ومتغير لارتباطه بإدارة مرافق الدولة وإشباع حاجات الناس، والتي هي بدورها متجددة ومتغيرة، وبالتالي فإنه من الطبيعي أن تكون الأدوات المستخدمة في إدارة هذه المرافق وإشباع تلك الحاجات متجددة ومتغيرة.

والقرار الإداري بصفة عامة قد ينتهي عن طريق السلطة الإدارية ذاتها، وقد ينتهي عن غير طريق السلطة الإدارية.

وانتهاء القرار عن طريق الإدارة له صورتان هما الإلغاء الإداري للقرار وسحب القرار. أما عن الإلغاء الإداري للقرار فيكون بصدور قرار جديد من السلطة الإدارية ذاتها التي أصدرت القرار الأول، أو من سلطة إدارية أخرى أعلى.

وإلغاء القرار بمعرفة السلطة الإدارية يترتب عليه زوال القرار وتوقفه عن إحداث آثاره القانونية في الحاضر والمستقبل، أما بالنسبة للآثار القانونية التي أحدثها القرار في الماضي فتظل كما هي ولا تزول، إذ أن الإلغاء الإداري للقرار ليس له أثر رجعي.

والأصل أن الإلغاء الإداري للقرار لا يرد إلا على القرارات غير المشروعة، أما القرارات المشروعة فالأصل أنه لا يجوز إلغاؤها، ومع ذلك فإنه يجوز على سبيل الاستثناء إلغاء القرارات الإدارية المشروعة إذ اقتضت ذلك دواعي المصلحة العامة.

ويشـــترط لإلغاء القرار الإداري المشـــروع أن يتم هذا الإلغاء بمقتضـــى أداة قانونية صـــادرة من السـلطة المختصـة وأن يراعى في هذا الإلغاء اسـتيفاء الشـكل القانوني والإجراءات القانونية، وأن يكون هناك مصلحة عامة تبرر هذا الإلغاء.

وأما عن سحب القرار الإداري فهو لا يرد إلا على القرارات غير المشروعة، وذلك بالنظر إلى أن سحب القرار الإداري هو إزالة للقرار ومحو جميع آثاره في الماضـي والحاضـر والمستقبل، وكأن القرار لم يصدر قط.

وشـروط سـحب القرار الإداري هي ذاتها شـروط إلغاء القرار الإداري، وهي الاختصـاص ومراعاة الشكل والإجراءات واستهداف الصالح العام ووقوع السحب خلال الميعاد القانوني.

والقرار الإداري كما ينتهي عن طريق السـلطة الإدارية قد ينتهي أيضًـا عن غير طريق السـلطة الإدارية، سـواء حدث هذا الانتهاء دون تدخل أي سـلطة، أم حدث هذا الانتهاء بتدخل سلطة أخرى خلاف السلطة الإدارية.

والقرار الإداري ينتهي دون تدخل ســـلطة أخرى في أحوال عديدة هي تمام تنفيذ القرار، وانتهاء مدته إن كان محدد المدة، وتحقق الشـرط الفاسـخ إن كان القرار معلقًا على شـرط فاسـخ، والتنازل عن القرار، وترك تنفيذ القرار، واستحالة تنفيذه، وزوال محله.

كما قد ينتهي القرار بتدخل ســـلطة أخرى، ومن ذلك حالة انتهاء القرار الإداري بتدخل السـلطة القضـائية، حين يصـدر عن القضـاء حكم بإلغاء القرار من خلال دعوى قضـائية هي دعوى الإلغاء، ومن ذلك أيضًـا حالة انتهاء القرار بتدخل السـلطة التشـريعية، حيث يصـدر عن هذه السـلطة تشـريع أعلى مرتبة من القرار ويترتب على تنفيذ هذا التشـريع توقف الآثار القانونية التي يحدثها القرار.

ABSTRACT

Administrative decisions are the most important tools used by the administrative authority to perform its primary function of managing public facilities for the state and satisfying the general needs of residents on its soil.

And the administrative decision - no matter how long it takes for it - must have an end, for many reasons, the most important of which is that the administrative activity itself is a renewed and changing activity related to its management of state facilities and the satisfaction of people's needs, which in turn are renewable and changing, and therefore it is natural that the tools used to manage thesKe facilities The satisfaction of those needs is renewable and changing.

An administrative decision in general may expire through the administrative authority itself, and it may end in a way other than the administrative authority.

And the end of the decision through the administration has two forms: the administrative cancellation of the decision and the withdrawal of the decision. As for the administrative cancellation of the decision, a new decision will be issued from the same administrative authority that issued the first decision, or from another higher administrative authority.

Cancellation of the decision with the knowledge of the administrative authority results in the disappearance of the decision and its cessation of its legal effects in the present and the future. As for the legal effects brought about by the decision in the past, it remains the same and does not go away, as the administrative cancellation of the decision has no retroactive effect.

The basic principle is that the administrative cancellation of the decision is only referred to the unlawful decisions. As for the legitimate decisions, the basic principle is that it is not permissible to cancel them. However, it is permissible, as an exception, to cancel the legitimate administrative decisions if the public interest requires it.

In order to cancel the legitimate administrative decision, such cancellation must take place in accordance with a legal instrument issued by the competent authority, and that this cancellation takes into account the fulfillment of the legal form and legal procedures, and that there is a public interest that justifies this cancellation. As for unlawful administrative decisions, it is required to cancel them, in addition to these three conditions. A fourth condition is that this cancellation takes place within the legal date of sixty days in the Qatari and Egyptian legal system, and two months in the French legal system.

As for withdrawing the administrative decision, it only responds to illegal decisions, given that withdrawing the administrative decision is a removal of the decision and erasing all its effects in the past, present and future, as if the decision was never issued.

The conditions for withdrawing the administrative decision are the same as the conditions for canceling the illegal administrative decision, which is the jurisdiction, taking into account the

form and procedures, targeting the public interest and the occurrence of the withdrawal within the legal date.

And the administrative decision as it ends through the administrative authority may also end without the administrative authority, whether this end occurred without the intervention of any authority, or this end occurred with the intervention of another authority other than the administrative authority.

An administrative decision ends without the intervention of another authority in many cases, which is the full implementation of the decision, and the expiration of its duration if it is a definite period, and the abrogating condition is fulfilled if the decision is dependent on a null condition, the abdication of the decision, leaving the implementation of the decision, the impossibility of implementing it, and its place disappearing.

The decision may also end with the intervention of another authority, including the case of the end of the administrative decision to interfere with the judicial authority, when a decision is issued by the judiciary to annul the decision through a lawsuit that is a cancellation case, and that also includes the case of ending the decision to intervene in the legislative authority, where higher legislation will be issued by this authority The level of the legal effects of the decision.

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا محمَّد وعلى آله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين، وبعد..

فإني أشكر الله تعالى على فضله حيث أتاح لي إنجاز هذا العمل، فله الحمد أولاً وآخرًا

ولجامعتي الموقرة ولأعضاء هيئة التدريس كافة الذين تعلمت على أياديهم وانتفعت بعلمهم طوال مرحلة دراستي في جامعة قطر وللدكتور الفاضل/ محمد فوزي النويجي، الذي لم يدخر جهداً في الإشراف على رسالتي، والذي أكن له كل الاحترام والتقدير والثناء على توجيهاته القيمة التي كان لها الفضل بعد الله تعالى في إعداد وإكمال رسالتي..

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة..

كما أشكر القائمين على كلية القانون وعلى رأسهم عميد كلية القانون الدكتور الفاضل/ محمد عبد العزيز الخليفي..

الإهداء..

قال تعالى (وفوق كل ذي علمٍ عليم)

إلى أعز من في الوجود، أبي وأمي حفظهما الله..

إلى رفيق دربي زوجي..

إلى قرة عيني أبنائي.. عسى أنْ يكون عملي هذا دافعاً لهم إلى طريق العلم..

إلى كل من علمني حرفاً وأنار لي إلى العلم طريقاً، وقدم لي عوناً..

يسعدني ويشرفني أن أهديكم جميعًا هذا العمل الذي هو ثمرة جهد ومثابرة وطموح..

فهرس المحتويات

شكر وتقدير ..... ز

المقدمة 1

مبحث تمهيدي ماهية القرار الإداري..... 6

تمهيد وتقسيم:..... 6

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري..... 6

المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري 15

الفصل الأول نهاية القرارات الإدارية عن طريق الإلغاء الإداري 26

المبحث الأول الإلغاء الإداري بالنسبة للقرارات المشروعة..... 27

المطلب الأول: مفهوم إلغاء القرار الإداري المشروع ومدى جواز إلغاءه 27

المطلب الثاني: شروط إلغاء القرارات الإدارية المشروعة 33

المطلب الثالث: طرق إلغاء القرار الإداري المشروع..... 36

المطلب الرابع: آثار إلغاء القرار الإداري المشروع 43

المبحث الثاني : الإلغاء الإداري للقرارات غير المشروعة..... 50

المطلب الأول: مفهوم عدم مشروعية القرار 50

المطلب الثاني: شروط إلغاء القرارات غير المشروعة 54

المطلب الثالث: طرق إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة والآثار المترتبة عليها 60

الفصل الثاني نهاية القرارات الإدارية عن طريق السحب 62

المبحث الأول : مفهوم سحب القرار الإداري وشروطه 62

المطلب الأول: مفهوم سحب القرار الإداري 62

المطلب الثاني: شروط سحب القرار الإداري 67

المبحث الثاني: سحب القرارات الفردية..... 74

المطلب الأول: شروط سحب القرار الإداري.....74

المبحث الثالث: آثار سحب القرار الإداري 90

المطلب الأول: آثار سحب القرارات اللائحية..... 90

المطلب الثاني: آثار سحب القرارات الفردية غير المشروعة 98

الفصل الثالث : نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق الإدارة 101

المبحث الأول : مفهوم نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق الإدارة 101

المبحث الثاني : صور نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق الإدارة.....106

المطلب الأول: صور انتهاء القرار الإداري دون تدخل أي سلطة.....107

المطلب الثاني: انتهاء القرار الإداري بتدخل سلطة أخرى 126

خاتمة الرسالة ونتائجها.....132

توصيات الدراسة.....135

قائمة المراجع.....136

المقدمة

يُعدُّ القرار الإداري أهم ما يميز القانون الإداري، والقرار الإداري يمثل في ذاته أهم امتيازات الإدارة التي تمارس بواسطته جل نشاطاتها وأعمالها، فهو يحتل مكانة متميزة على صعيد القانون الإداري بصفة خاصة، نظرًا لكونه أهم أدوات ووسائل الإدارة في تحقيق أعبائها وأعمالها التي يبتغي بها تحقيق المصلحة العامة.

والقرار الإداري ككل الظواهر القانونية، هو أمر يرتب أثر قانونيًا معينًا، وإذا كان من حق الأفراد أن يعولوا على قدر محدود من ثبات القرارات الإدارية، لكي يرتبوا أمور حياتهم على مقتضاها فإنَّ هذا الثبات والاستقرار لا يمكن أنْ يرقى بحال من الأحوال إلى درجة الجمود، لأنَّ ذلك ينافي سنة الحياة ومقتضيات سير الإدارة، فالقرارات الإدارية بصفة عامة، أكثر مرونة وأقل استقرارًا من الأعمال القانونية في مجال القانون الخاص، وتأخذ نهاية القرارات الإدارية أشكالًا وصورًا متعددة، ويكون ذلك بفعل عوامل متنوعة، تتمثل أساسًا في نهاية القرار الإداري خارج إرادة الإدارة، ونهايته بإرادة الإدارة.

والنظام القانوني للقرارات الإدارية لا يتوقف على قواعد تكوينها أو تطبيقها بل أيضًا قواعد إنهائها وهناك طريقتين لإنهاء القرارات الإدارية عن طريق إرادة الإدارة أيْ أنَّ الإدارة هي التي تقوم بنفسها بإنهاء القرارات الإدارية أو بغير إرادة عن طريق القضاء بدعوى وذلك من خلال إما بدعوى الإلغاء وإما بالنهاية الطبيعية للقرارات الإدارية، ونهاية القرارات الإدارية تعنى زوالها، ووضع حد لآثارها.

أهمية البحث:

للبحث أهمية بالغة تتمثل في مدى قيام السلطة المختصة بتجريد القرار الإداري من آثاره النظامية مستقبلًا، ونظرًا لأهمية المشروعية عند إصدار القرار الإداري التي تشكل أحد أهم أركان ودعائم القانون الإداري ابتغاء تحقيق مصلحة عامة. فقد يحدث في بعض الأحيان ونظرًا لما يتسم به إصدار القرار الإداري من انحراف عن الهدف المرجو من إصداره وما قد يترتب عليها من تبعات وآثار ومراكز قانونية خطيرة بسبب هذا الانحراف أو إساءة استعمال السلطة أو غير ذلك. فتقوم الإدارة بإلغاء القرار الإداري من خلال وسائل قانونية أعطاها لها المشرَّع الحق في تعديل قراراتها غير المشروعة وذلك من خلال الإلغاء الإداري من جانبها، أو القيام بسحب قراراتها الإدارية ويُعدُّ موضوع انتهاء القرارات الإدارية من الموضوعات الهامة التي لم تحظ بالاهتمام من الباحثين في دولة قطر على الرغم من أهميته البالغة في الحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم وحمايتهم من تعسف الإدارة في بعض قراراتها، فقد اخترت هذا الموضوع لرسالة الماجستير وذلك لبيان معرفة كيفية انتهاء القرارات الإدارية من أجل المساهمة في التوعية ونشر الثقافة القانونية للمتعاملين مع جهة الإدارة وكذلك الباحثين والمتخصصين في المجال القانوني.

هدف البحث:

تهدف هذه الرسالة إلى معرفة كيفية إنهاء القرار الإداري والآثار المترتبة على ذلك، وصيانة حقوق الأفراد، وتوفير الطمأنينة القانونية لمراكزهم على غرار ما هو متبع في طريق الطعن القضائي، بالإضافة إلى إيجاد الضمانات المناسبة والكفيلة بحماية تلك الحقوق وعدم العبث بها من قبل الإدارة، والموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية.

ومن هنا فإنَّ هذه الرسالة تهدف في جوهرها إلى إيجاد الضوابط التي تحقق التوازن المنشود بين سلطات الإدارة وحقوق الأفراد، دون الإخلال بالمصلحة العامة التي يجب أن تتوخاها الإدارة في جميع تصرفاتها وقراراتها.

إشكالية البحث:

تتجلى إشكاليات البحث في حالة عدم احترام القرارات الإدارية وبالتالي إحداث خلل كبير في المراكز القانونية التي أنشأتها القرارات المنتهية وخاصة من قبل الإدارة.

كما تظهر إشكالية أخرى بالنسبة إلى أثر انتهاء القرارات الإدارية بموجب الإلغاء وذلك من خلال التأثير على المراكز القانونية للأفراد.

فمن المؤكد أنَّ القرار الإداري الملغى الذي أنشأ مراكز قانونية مستقرة، وبالتالي يؤدي الإلغاء إلى عدم استقرار الأعمال الإدارية.

منهج البحث:

شُيِّد هذا البحث على:

أولًا: المنهج الاستقرائي: القائم على استقراء النصوص القانونية مما له صلة بالموضوع. واستنباط الأحكام والضوابط القانونية من خلال النصوص والأحكام القضائية، ومناقشة الآراء الفقهية مناقشة علمية، قائمة على الموضوعية.

ثانيًا: المنهج الوصفي التحليلي: الذي يرتكز على تشخيص الفكرة محل البحث وبيان طبيعتها وتمييزها عن غيرها ومعرفة أسبابها، ثم إبداء الرأي واقتراح الحل المناسب لها.

ثالثًا: المنهج المقارن: الذي يهدف على تسليط الضوء على الإطار القانوني والقضائي في النظام القانوني القطري وكلا النظامين المصري والفرنسي للتعرف على مواطن الاختلاف والاتفاق بين تلك الدول.

نطاق البحث:

يتحدد نطاق هذا البحث بمعالجة صورتي انتهاء القرارات الإدارية عن غير طريق الإدارة ونهاية القرارات الإدارية بواسطة الإدارة، والتطرق لنهاية القرارات الإدارية نهاية طبيعية سواء بنفاذ مضمونها، أو بانتهاء الأجل المحدد لسريانها.

انتهاء القرار الإداري عن طريق القضاء، وأثر هذا الزوال على المراكز الشخصية للأفراد عامة و الموظفين خاصة، بمعنى أنَّ دراستنا تقتصر على وسائل إنهاء القرار الإداري، سواء بطريقة طبيعية، أو نتيجة لأسباب خارجة عن إرادة الإدارة، أو بعمل من جانبها، ونستبعد من هذا النطاق طريق الإلغاء القضائي وهو السبيل الذي يلجأ إليه الأفراد إذا ما أراد أحدهم الطعن في القرارات الإدارية ذاتها، بقصد مهاجمتها وإعدامها بأثر رجعي.

ومن ثم سوف نقسم دراستنا لثلاثة فصول نعرض في أولها نهاية القرارات الإدارية عن طريق الإلغاء الإداري، وثانيها نهاية القرارات الإدارية عن طريق السحب، وثالثها نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق الإدارة.

خطة البحث:

قسمت هذا البحث إلى:

مبحث تمهيدي: ماهية القرار الإداري.

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري.

المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري.

الفصل الأول: نهاية القرارات الإدارية عن طريق الإلغاء الإداري:

المبحث الأول: الإلغاء الإداري بالنسبة للقرارات المشروعة.

المبحث الثاني: الإلغاء الإداري بالنسبة للقرارات غير المشروعة.

الفصل الثاني: نهاية القرارات الإدارية عن طريق السحب:

المبحث الأول: مفهوم سحب القرار الإداري وشروطه.

المبحث الثاني: سحب القرارات الفردية والتنظيمية.

المطلب الثالث: آثار سحب القرار الإداري.

الفصل الثالث: نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق الإدارة.

المبحث الأول: مفهوم نهاية القرارات الإدارية.

المبحث الثاني: صور نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق الإدارة.

مبحث تمهيدي

ماهية القرار الإداري

تمهيد وتقسيم:

يُعدُّ القرار الإداري واحدًا من أهم أدوات الإدارة القانونية التي تستخدمها في أداء واجباتها، وذلك لما تتميز به عملية إصدار القرار من سرعة ومرونة وانفرادية، تلك الصفات تجعل القرار الإداري متميزًا عن سائر الأعمال القانونية التي تصدر عن السلطات الإدارية.

وترى الباحثة أنَّه لا يمكن الإحاطة بماهية القرار الإداري من جميع جوانبه من خلال دراسة واحدة، مهما بلغ حجم وعمق مثل هذه الدراسة، فالقرار الإداري هو – في نظرنا– أكبر بكثير من أنْ تحيط به دراسة واحدة. وفي ضوء ذلك، فسوف نتناول في هذا المبحث التمهيدي بعضًا من ماهية القرار الإداري من خلال دراسة، تعريف القرار الإداري، وخصائص القرار الإداري، وذلك في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري

إنَّ التعريفات بصفة عامة ترجع إلى واحد، أو أكثر من ثلاثة مصادر هي التشريع أو القضاء أو الفقه، إذ قد يرد التعريف في نص تشريعي، وقد يرد في حكم قضائي، وقد يرد في مؤلف فقهي، وقد يرد فيها جميعًا.

وترتيبًا على ذلك فسوف نحاول في هذا المطلب إلقاء الضوء على تعريف القرار الإداري في كل مصدر من هذه المصادر الثلاثة.

أولًا: موقف المشرع من تعريف القرار الإداري:

لم يتصـــد المشـــرِّع لتعريف القرار الإداري، ومن ثم يمكن للباحثة القول بأنَّه ليس هناك تعريفًا تشريعيًا للقرار الإداري. ولعل ذلك مرجعه – في نظري– إلى عدة أمور أهمها ما يلي:

1. أنَّ التعريفات في عمومها ليست من عمل المشرَّع، فالمشرَّع مهمته الأساسية هي سن القوانين، ومن ثم فإنَّ المشـرَّع إذ يعرض عن تعريف مسـألة ما، فإنَّه لا يفعل أكثر من السـير على المنهج الطبيعي لعمله [1].

وترتيبًا على ذلك فإنَّه يمكننا القول بإنَّه من الطبيعي ألا يوجد تعريف تشريعي للقرار الإداري.

2. أنَّ نظرية القرار الإداري تُعدُّ من الأعمدة الأســاســية للقانون الإداري، والقانون الإداري ذاته – وتلك من أهم خصـائصـه– هو قانون غير مكتوب[2]، ومن ثم فليس هناك نشـاطًا كبيرًا للمشـــرِّع في نطاق القانون الإداري بشـــكل كامل كما هو الحال في بعض القوانين كالجنائي والمدني....إلخ، وعليه فإنَّه من الطبيعي ألا يكون هناك تعريفٌ تشريعيٌ للقرار الإداري.

3. أنَّ التعريفات في عمومها هي من شأن القضـاء والفقه، وذلك بالنظر إلى أنَّ كليهما يهتم بتفسـير القوانين، ولا شـك أنَّ التعريفات تدخل – بوجه أو بآخر– في نطاق عملية التفسـير في عمومها [3]، ومن ثم فإنَّه من الطبيعي أنْ يكون المصـــــدر الأول لتعريف القرار الإداري هو القضاء والفقه، وليس المشرِّع.

---

[1] د. محمد أحمد عبد العزيز، علاج اختلال توازن العقد الناجم عن التعاقد باسـتخدام الوسـائط الحديثة، رسـالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2008، ص28.

[2] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993، ص19.

[3] د. عبد الحكم فودة، تفسير العقد، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط2002، ص13.

ثانيًا: موقف القضاء الإداري من تعريف القرار الإداري:

بالنظر إلى الدور البارز للقضـاء الإداري في إنشـاء وصـياغة جل نظريات القانون الإداري، فإنَّه من الطبيعي أنْ يكون لهذا القضـــاء الباع الطويل واليد الطولى في تعريف القرار الإداري، ولقد تصدّى القضاء الإداري – في أكثر من درجة من درجاته– لتعريف القرار الإداري، حيث تصدت محكمة القضـــاء الإداري لتعريف القرار الإداري، كما تصـــدت لذلك المحكمة الإدارية العليا، وسنتناول فيما يلي كلاً من التعريفين، ثم نعرض تعريف القضاء القطري للقرار الإداري:

1- تعريف القرار الإداري في قضاء محكمة القضاء الإداري:

- بالنظر إلى أنَّ محكمة القضاء الإداري المصرية هي أول محاكم القضـاء الإداري في مصر [1]، فإنَّ الفضـــل الأول في وضـــع تعريف دقيق للقرار الإداري يرجع إلى هذه المحكمة، ففي بواكير أحكامها ذهبت محكمة القضـاء الإداري إلى تعريف القرار الإداري بأنَّه: "إفصـاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سـلطان بمقتضـى القوانين واللوائح بقصـد إحداث مركز قانوني معين يكون جائزًا وممكنًا قانونًا متى كان ذلك بباعث من المصـــلحة العامة التي يبتغيها القانون"[2].

ثم عادت محكمة القضـــاء الإداري في أحكامها اللاحقة لتؤكد على هذا التعريف، حيث قضت هذه المحكمة بأنَّ: "القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون

---

[1] حيث أُنشئت هذه المحكمة مع نشأة مجلس الدولة المصري نفسه بالقانون رقم 112 لسنة 1946.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في الدعويين رقمي 38 لسنة 1ق، 263 لسنة 1ق جلسة 1948/1/7.
وأيضًا حكمها في الدعويين رقمي 55 لسنة 1ق، 122 لسنة 1ق بجلسة 1948/4/13. انظر موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري، المستشار حمدي ياسين عكاشة، دار المجد للطباعة، القاهرة، الكتاب الأول، ص34-35.

عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ذلك ممكنًا وجائزًا قانونًا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"[1].

ويتميز هذا التعريف بقدر كبير من الدقة، وبأنَّه ينطوي على أغلب أركان القرار الإداري[2]،ولقد تواترت أحكام محكمة القضاء الإداري على هذا التعريف فلم تغيره حتى يومنا هذا، باستثناء تعديل طفيف – ووجيه أيضًا– وهو استبدال عبارة "إحداث مركز قانوني" بعبارة "إحداث أثر قانوني". ولا شك أنَّ العبارة الأخيرة هي الأكثر دقة، باعتبار أنَّ معناها يشمل إنشاء مركز قانوني من العدم أو تعديل هذا المركز أو إلغاءه.

2- تعريف القرار الإداري في قضاء المحكمة الإدارية العليا:

المحكمة الإدارية العليا هي قمة محاكم القضاء الإداري في مصر، ولقد أنشئت هذه المحكمة بعد بضع سنوات من إنشاء مجلس الدولة، وبالتحديد في العام 1955، ولقد ورد تعريف القرار الإداري في قضاء هذه المحكمة شبه مطابق لذلك الذي ورد في قضاء محكمة القضاء الإداري، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأنْ: "إنَّ القرار الإداري باعتباره إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادة ملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنًا وجائزًا ابتغاء مصلحة عامة، إنَّ القرار الإداري بهذه المثابة لا يتولد عنه أثر حالًا ومباشرة إلا إذا كان ذلك ممكنًا وجائزًا قانونًا، أو متى أصبح كذلك"[3]، ولقد تواترت أحكام المحكمة الإدارية العليا على هذا التعريف، ولم تبرح عليه

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 1146 لسنة 6ق، جلسة 1954/2/28، وكذلك حكمها في الدعوى رقم 662 جلسة 1954/3/10، موسوعة المستشار حمدي ياسين، المرجع السابق، ص35.

[2] وهي الشكل والاختصاص والمحل والسبب والغاية، وذلك وفقًا لما يسود في الفقه والقضاء.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 306 لسنة 1ق. عليا جلسة 1955/26، وكذلك حكمها في الطعون أرقام 979 لسنة 8 ق عليا جلسة 1964/2/29، 674 لسنة 12 ق، جلسة 1967/9/2، 383 لسنة 18 ق. عليا جلسة

عاكفة حتى يومنا هذا، كما تقبله الفقه أيضًا بقبول حسن، وكما سنرى في المطلب الثاني من هذا المبحث فإنَّ الفقه قد استخلص من هذا التعريف أهم خصائص القرار الإداري.

3- تعريف القرار الإداري في القضاء القطري:

القرار الإداري عرفته محكمة التمييز القطرية بأنَّه " هو إفصـــاح الإدارة في الشـــكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا ابتغاء مصلحة عامة"[1].

ويمكن القول أنَّه من خلال هذا التعريف أنَّ هناك عددًا من الخصـــائص التي يتميز بها القرار الإداري، فهو عمل قانوني تفصح من خلاله الإدارة بقصد ترتيب أثر قانوني معين.

كما أنَّ القرار الإداري تصرف قانوني انفرادي يصدر من جانب واحد هو السلطة الإدارية، والقرار الإداري هو تصرف قانوني لابُدَّ أنْ يصدر عن جهة إدارية، ويجب أنْ تكون هذه السلطة وطنية تطبق قوانين الدولة وتستمد سلطانها منها.

ويتضـــح كذلك من التعريف الســـابق لمحكمة التمييز القطرية أنَّ القرار الإداري تصـــرف قانوني يتصـف بالنهائية، أي من شـأنه إحداث أثر قانوني معين سـواء كان ذلك من خلال إنشـاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم، والقرارات النهائية هي تلك التي تصـــدر متخذة صـــفة التنفيذية دون الحاجة إلى التصديق عليها من سلطة أعلى. [2]

1997/2/12، 432 لسـنة 23ق. عليا جلسـة 1979/1/27، 675 لسـنة 28ق. عُليا جلسـة 1984/12/9. موسـوعة المستشار حمدي ياسين، المرجع السابق، ص58 وما بعدها.

[1] حكم محكمة التميز القطرية ، تميز مدني، الطعن رقم 66 لسنة 2013 قضائية، بتاريخ 21-5-2013.

[2] د عبدالحفيظ الشيمي – د مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، كلية القانون- جامعة قطر، 2017، ص347 وما بعدها.

كما عرفت محكمة التمييز القرار الإداري: " أنَّ القرار الإداري يوجب توافر خمسة أركان لسلامته. اختلال ركن أو أكثر من هذه الأركان. أثره. انعدامه كلية. شرطه. بلوغ حد الجسامة التي تجرده من صفته كقرار إداري ويصبح غير جدير بالحماية المقررة قانونًا لأعمال الإدارة"[1]

ثالثًا: موقف الفقه في تعريف القرار الإداري:

1. الفقه الفرنسي:

تصدّى جانب من الفقه الفرنسي لتعريف القرار الإداري، ونكتفي هنا بذكر أبرز التعريفات لدى هذا الفقه، وهما تعريفان، أحدهما للأستاذ دوجي، والآخر للأستاذ بونار.

أما عن الأستاذ دوجي فيعرف القرار الإداري بأنَّه: "كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره، أو كما سيكون في لحظة مستقبلية معينة"[2].

ويلاحظ على هذا التعريف أنَّه يقصر عن استجماع كافة أركان القرار الإداري، إذ لم ينطوي هذا التعريف على ركن الشكل ولا ركن الاختصاص، كما أنَّه يقتصر على الإشارة إلى نوعية القرارات الإدارية المعدلة للمراكز القانونية، دون الإشارة إلى تلك التي تنشئ هذه المراكز من العدم كقرارات التعيين في الوظيفة العامة مثلًا.

وأما عن الأستاذ بونار فيعرف القرار الإداري بأنَّه: "كل عمل إداري يحدث تغييرًا في الأوضاع القانونية القائمة"[3].

---

(1) حكم محكمة التمييز القطرية، تميز مدني، الطعن رقم 224 لسنة 2013 تمييز مدني ، بتاريخ 21_ يناير_ 2014.

(2) Duguit, L. traite de droit public, paris, 1958.
مشار إليه لدى: المستشار حمدي ياسين، مرجع سابق، ص31.

(3) Bonare, A. Traite de dorit administratife, paris, 1963.
مشار إليه لدى: المستشار حمدي ياسين، مرجع سابق، ص31. يجب ذكر المرجع الفرنسي ثم المشار إليه.

ومن الواضـح أنَّ هذا التعريف أشـد قصـورًا من سـابقه، ذلك أنَّه لم يورد من أركان القرار الإداري سوى ركن المحل، بل إنَّه حتى في تناوله لركن المحل قد جاء قاصـرًا أيضًـا، حيث أنَّه لم يتناول سـوى حالة القرارات المعدلة للمراكز القانونية، دون إشـارة للقرارات المنشـئة للمراكز القانونية. وإذا كان التعريفان السابقان يتميزان بالإيجاز – والذي هو مطلوب في التعريفات بصفة عامة– إلا أنَّ الإيجاز ليس مقصـودًا لذاته، إذ الإيجاز لا يقصـد منه سوى إضـفاء البلاغة والجمال اللغوي على التعريف، أما المقصـود الأصـلي لأي تعريف فهو الإحاطة الكاملة بكل عناصـر المسألة موضـوع التعريف، وهذا ما لا تراه الباحثة في التعريفين السالف ذكرهما.

2. الفقه المصري:

على الرغم من أنَّ الفقه قد تلقى بالقبول تعريف القضـــاء الإداري للقرارات الإدارية– والســـابق الإشـــارة إليها– حيث أقر جمهور الفقه هذا التعريف وشـــاع في الفقه والقضـــاء، على الرغم من ذلك، إلا أنَّ هناك جانب من الفقه قد تصـــدّى لتعريف القرار الإداري، ولا بأس بذلك بالطبع، إذ أنَّ وضـع التعريفات وتحليل النصـوص التشـريعية وتفسـيرها يمثل النشـاط الرئيس لفقهاء القانون، وفي هذا الصـــدد ذهب جانب من الفقه إلى أنَّ القرار الإداري هو: "عمل قانوني يصـــدر بالإرادة المنفردة للإدارة"[1].

ويؤيد بعض الفقهاء[2] هذا التعريف، مؤكدًا أنَّه أكثر تعريفات القرار الإداري توفيقًا لأنَّه – والكلام لهذا الفقيه– يتميز بالإيجاز، وفي الوقت ذاته لا يغفل شـيئًا من المكونات الذاتية للقرار الإداري، ويدلل هذا الجانب من الفقه على رؤيته بخصوص هذا التعريف بأنَّ عبارة "عمل قانوني" الواردة في هذا التعريف تنطوي على معنى إحداث الأثر القانوني، والذي يمثل ركن المحل، كما

[1] د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، 1981، الطبعة الأولى، ص28.

[2] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار النشر الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص396.

أنَّ عبارته "بالإرادة المنفردة" تمثل تمييزًا للقرار الإداري عن العقد الإداري، وكلاهما من الأعمال القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية، كما أنَّ كلمة "للإدارة" تمثل فكرة صدور القرار من سلطة وطنية، وتلك الأمور الثلاثة تمثل- في نظر هذا الجانب من الفقه- كل مقومات القرار الإداري[1].

ولا تتفق الباحثة مع التعريف آنف الذكر، ولا مع ما يراه الفقه المؤيد لهذا التعريف من أنَّ محل القرار الإداري وصدوره بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة وصدوره من سلطة إدارية وطنية، وهي المفترضات أو المقومات أو الأركان الثلاثة اللازمة لوجود القرار الإداري، فالتعريف آنف الذكر لم يتضمن كل عناصر أو أركان القرار الإداري، إذ لم يتناول هذا التعريف ركني الشكل والاختصاص، وهما – في نظري- من الأركان الأساسية للقرار الإداري، كما أنَّ الفقه المؤيد لهذا التعريف يرى أن صدور القرار من سلطة إدارية وطنية يمثل ركنًا من أركان القرار، وهذا في نظر الباحثة، أمر غير سديد، لأنَّ صدور القرار من سلطة إدارية وطنية هو شرط من شروط وليس ركنًا فيه.[2]

ترى الباحثة أنَّ التعريف – أي تعريف- يجب أنْ ينطوي على بيان جميع عناصر المسألة محل التعريف، وأنْ يكون موجزًا قدر الإمكان، وذلك حتى يكون التعريف جامعًا مانعًا. وكما ذكرت سلفًا فإنَّ الإلمام بجميع عناصر المسألة محل التعريف هو الضابط الأساسي للتعريف، أمَّا الإيجاز فإنما يهدف إلى إضفاء البلاغة على التعريف.

---

[1] د. محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص396، 397.

[2] د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص464.

وفي ضـــوء ذلك يمكن للباحثة تعريف القرار الإداري بأنَّه: "عمل قانوني، إيجابيًا كان أم ســـلبيًا يصدر عن سلطة وطنية مختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون بغية إحداث أثر قانوني".

وترى الباحثة أنَّ هذا التعريف يستجمع أركان القرار الإداري وصفاته التي تحدد ماهيته، وترى الباحثة في هذا الصـدد أنَّ أركان القرار الإداري هي المحل والاختصـاص والشـكل، أمَّا ما دون ذلك من متطلبات القرار الإداري كالسبب والغاية والإرادة المنفردة، فكلها – في نظر الباحثة– شروط لازمة لصحة القرار، وليست أركانًا لازمة لوجوده.

وإذا كان جمهور الفقهاء يرون أنَّ كلا من الســبب والغاية من أركان القرار الإداري، فإن هذه الرؤية محل نظر، ذلك أنَّ ركن الشـــيء هو ما يدخل في تكوين الشـــيء وبنيانه، بحيث إذا انتفى الركن انتفى وجود الشـيء كلية، أمَّا الشـرط فهو وصـف لا يدخل في تكوين الشـيء، لكنه يلزم وجوده لسـلامة الشـيء، فالشـرط إذا تخلف لا ينتفي وجود الشـيء، بل يكون الشـيء موجودًا لكنه معيب، وأبرز الأدلة على سلامة ما نقول به أنَّ انتفاء سبب القرار كلية أو وجود هذا السبب مع تعيبه لا يترتب عليه انعدام القرار، بل يترتب عليه بطلانه فحسب، وما يقال عن السبب يقال عن الغاية، ولا شك أنَّ الفارق كبير بين البطلان والانعدام [1].

---

[1] على الرغم من أنَّ القرار الباطل والقرار المنعدم كلاهما معيب، إلا أنَّ الفارق بين البطلان والانعدام كبير، فالقرار الباطل هو قرار موجود لكنه معيب، ولذلك فإنَّه يتعين على صـــاحب الشـــأن إنْ أراد التخلص من هذا القرار أنْ يطعن فيه بالإلغاء، وأنْ يلتزم في طعنه هذا المواعيد القانونية، وهي في النظام القانوني الفرنسـي شـهران من تاريخ نشـر القرار أو إعلانه، وفي النظام القانوني المصري ستون يومًا من هذا التاريخ، والقرار الباطل يظل منتجًا لكل آثاره في الفترة ما بين تاريخ نفاذه وتاريخ الحكم ببطلانه، وإذا انقضـــت المواعيد القانونية فإن القرار الباطل يتحصـــن فلا يقبل الطعن فيه، ويعامل معاملة القرار السليم، والقرار الباطل لا يجوز تجاهله، لا للأفراد ولا للإدارة ولا للقضـاء، أمَّا القرار المنعدم فهو غير موجود أصلاً وينحدر إلى مستوى الأعمال المادية، وهو لا يتحصن قط بمضـي أي زمن، كما أنه لا ينتج أية آثار لا في مواجهة الأفراد ولا في مواجهة الإدارة، ويجوز لكل منهما، وللقضـاء كذلك، أن يتجاهل وجوده دون حاجة للطعن فيه بالإلغاء.

انظر في هذا الصدد تفصيلًا: المستشار حمدي ياسين، المرجع السابق، ص1103 وما بعدها.

كذلك فإن انتفاء غاية القرار – وهي المصـــلحة العامة– لا يترتب عليه انتفاء القرار كلية أو انعدامه، بل يظل القرار موجودًا ومنتجًا لجميع آثار، لكنه يكون معيبًا بعيب الانحراف بالســـلطة أو إساءة استعمالها [1]، ولو كانت الغاية ركنًا من أركان القرار لانعدام وجوده حال تخلفها.

المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري

يُعدُّ القرار الإداري من أهم أدوات الإدارة التي تســتخدمها في أداء مهامها العديدة، وعلى رأســها مهمة إدارة المرافق العامة وإشـــباع الحاجات العامة للأفراد المقيمين على إقليم الدولة. والقرار الإداري لم يكتسب تلك الأهمية الفائقة إلا لعدد من السمات أو الخصائص التي تميزه عن غيره من الأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية. ومن أهم الخصائص التي تميز القرار الإداري أنَّه عمل قانوني، وعمل قصدي وعمل انفرادي، وعمل يستهدف إحداث آثار قانونية أو مادية، وعمل يتمتع بالقوة التنفيذية الذاتية، وأخيرًا عمل مفترض الصحة دائمًا. تلك – من وجهة نظر الباحثة– أهم الخصائص أو السمات التي تميز القرار الإداري. وفيما يلي نتناول بإيجاز هذه الخصائص.

أولاً: القرار الإداري عمل قانوني

إن الســـلطات الإدارية تضـــطلع بوظائف عديدة ومهمة في الوقت ذاته، ويأتي على رأس هذه الوظائف إدارة المرافق العامة التي تتولى إشباع الحاجات العامة للمواطنين وغيرهم من المقيمين على إقليم الدولة، كمرفق التعليم ومرفق الرعاية الصحية ومرفق النقل وغيرها [2].

---

[1] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص681 وما بعدها.

[2] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة وحتمية اســتدامتها، مطبوعات العشــري، بني ســويف، مصــر، ط2012، ص30 وما بعدها.

والإدارة حال إدارتها للمرافق العامة في الدولة تقوم بالعديد من الأعمال. ولقد قسم الفقه هذه الأعمال إلى أعمال مادية وأعمال قانونية، أمَّا عن الأعمال المادية فهي تلك الأعمال غير القصدية- وأحيانًا القصدية- التي لا تستهدف إحداث آثار قانونية معينة [1].

ومناط التفرقة بين الأعمال القانونية والأعمال المادية هو استهداف إحداث الآثار القانونية، فالأعمال المادية لا تستهدف إحداث آثر ما، وإنْ استهدفت إحداث آثار فهي آثار مادية فقط بالنسبة للأعمال المادية الارادية بخلاف الأعمال المادية غير الارادية حيث تنشئ أثر قانوني، أمَّا الأعمال القانونية فهي أعمال لها دائمًا هدف، وهي تستهدف إحداث الآثار القانونية [2]. والقرارات الإدارية من طائفة الأعمال القانونية، بل هي تأتي على قمة هذه الأعمال من حيث الأهمية، وذلك لما تتمتع به الإدارة في إصدارها من مرونة وسرعة وسلطة تقديرية[3]. وتلك خصيصة أساسية للقرارات الإدارية، إذ هي أعمال قانونية دائمًا، ولا يمكن اعتبار القرارات الإدارية من قبيل الأعمال المادية إلا في فرض وحيد هو حالة القرارات الإدارية المنعدمة، فهذه القرارات – وكما ذكرنا آنفًا- من الممكن اعتبارها من قبيل الأعمال المادية [4].

---

[1] يقسم الفقه الأعمال المادية إلى نوعين، الأول هو الأعمال المادية القصدية، وهي تلك الأعمال التي تصدر عن قصد وإرادة من جانب السلطة الإدارية، كرصف طريق أو هدم عقار. والثاني هو الأعمال المادية غير القصدية، وهي تلك التي تصدر عن السلطة الإدارية دون قصد منها، كحوادث السيارات الحكومية. انظر تفصيلًا: د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص453 وما بعدها. وهناك من الفقه من يضيف لهذا التقسيم للأعمال القانونية نوعًا ثالثًا هو الأعمال الشرطية وهي الأعمال الصادرة بشأن فرد معين أو طائفة من الأفراد وتسند إليه مهام معينة، وأبرز هذه الأعمال قرارات التعيين في الوظائف العامة. انظر تفصيلًا: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص661 وما بعدها.

[2] د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، 1986، ص407 وما بعدها. وكذلك د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار النشر الجامعية، الإسكندرية، 1998، ص460. وأيضًا د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص25.

[3] د. حمدي ياسين، الموسوعة السابقة، الكتاب الأول، ص324 وما بعدها.

[4] إذ يمكن لصاحب الشأن، بل وللجهة الإدارية مصدرة القرار ذاتها أنْ تنظر إلى القرار المنعدم على أنَّه عمل مادي لا يحدث ثمة آثار قانونية، ويتجلى ذلك حين يتجاهل صاحب الشأن القرار المنعدم ولا ينشط إلى تنفيذه حتى ولو كان

وإذا كانت الأعمال المادية قد تكون أحيانًا غير مقصودة، فإنَّ القرارات الإدارية هي أعمال قصدية دائمًا، فالقرار الإداري لا يكون إلا مقصودًا، حيث لا يتصور أنْ تصدر السلطة الإدارية قرارًا عن غير قصد، والعلة من كون القرارات الإدارية هي أعمال قصدية دائمًا أنَّها تستهدف دائمًا إحداث آثرٍ ما، وتلك الآثار تمثل الغاية من إصدار القرار الإداري [1].

والأصل دائمًا أنَّ غاية القرار الإداري – أيْ قرار إداري أيًا كان نوعه– هي المصلحة العامة، غير أنَّ ذلك لا يعني مطلقًا ألا تستهدف الإدارة غايات أخرى من القرار بجانب الصالح العام ويتفق الفقه في عمومه على تقسيم غاية القرار الإداري إلى غاية بعيدة وغاية قريبة، أو غاية عامة وغاية مخصصة [2]. أمَّا الغاية البعيدة أو الغاية العامة فهي واحدة دائمًا، وثابتة دائمًا بالنسبة لجميع القرارات الإدارية، وهي الصالح العام. وأمَّا الغاية القريبة أو المخصصة فهي ما تستهدفه السلطة الإدارية من قرارها على نحو محدد.

ولا يعني وجود غايات قريبة أو أهداف مخصصة للقرار الإداري أنْ تنفصل أهداف القرار عن مقتضيات الصالح العام، بل إنَّ الأهداف المخصصة هي دائمًا قنوات تفضي إلى الصالح العام وتصب فيه، فالقرار الإداري الذي يوقع جزاءً إداريًا على الموظف العام له هدف قريب أو مخصص هو تقويم سلوك الموظف وردعه – وأقرانه– عن مخالفة القانون، وهذا الهدف القريب أو المخصص لا يبتغي إلا تحقيق الصالح العام [3].

مخاطبًا به، كذلك الأمر بالنسبة لجهة الإدارة، بل وللقاضي أحيانًا، وعلى الجانب الآخر من الممكن لصاحب الشأن أنْ يعامل القرار المنعدم معاملة القرار الباطل من زاوية الطعن بالإلغاء، إذ لا خلاف في الفقه على جواز الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المنعدمة.

[1] د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، الكتاب الأول، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، 380.

[2] د. محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص381 وما بعدها.

[3] د. عزيزة الشريف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص375 وما بعدها.

ولا يقدح في كون القرار الإداري عملًا قصـديًا أنْ يكون هذا القرار سـلبيًا، إذ لا شـك أنَّ القرار السـلبي هو عمل قصـدي، ذلك أنَّ القرار السـلبي إذ يتمثل في امتناع الإدارة –عمدًا– عن القيام بعمل يوجبه عليها القانون[1]، فإنَّ قوام القرار الإداري السـلبي هو حالة الامتناع العمدية، وتلك الحالة هي التي تمثل عنصـر القصـد في القرار الإداري السـلبي، ذلك أنَّه ولئن كانت القاعدة أنَّه لا ينسب لساكت قول، فإنَّ هذه القاعدة يستثنى منها حالة السكوت الذي تلابسه ظروف معينة، أو ما يعرف بالسكوت الملابس أو السكوت المعبر، فمثل هذا السكوت يُعدُّ تعبيرًا يفهم منه معنى يُعتدُّ به قانونًا، فالسكوت في معرض الحاجة بيان[2]. وأبرز الأمثلة على مثل هذا السكوت المعبر حالة سكوت الإدارة عن الرد على التظلم الإداري، حيث يُعدُّ هذا السكوت رفضًا للتظلم إنْ لابسه ظرف معين هو مضـي سـتين يومًا على تقديم التظلم، وكذلك السـكوت عن الرد على الاسـتقالة، حيث يُعدُّ هذا السكوت قبولاً للاستقالة إنْ مضى على تقديمها ثلاثون يومًا[3].

وما قيل عن صـــفة القصـــدية في القرار الســـلبي يقال – من باب أولى– على القرار الضمني، والذي يتمتع بهذه الصفة دون شك [4]، ولعل هذه الصفة أو الخاصة في القرار الإداري هي ما عَنَتْه محكمة القضـاء الإداري، والمحكمة الإدارية العليا بعبارة "إفصـاح جهة الإدارة" وذلك لدى تعريفهما للقرار الإداري، إذ لا شـــك أنَّ الإفصـــاح عن إرادة أمر ما يعني أنَّ هذا الأمر مقصودًا [5].

---

[1] د. سـعيد إبراهيم عطية، النظام القانوني للقرار الإداري السـلبي، دار الحقانية للنشـر، القاهرة، الطبعة الأولى، 2015، ص99 وما بعدها. وأيضًا د. رفعت عيد، دراسة تحليلية لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص183 وما بعدها.

[2] د. محمد أحمد عبد العزيز، مرجع سابق، ص102 وما بعدها.

[3] د. عزيزه الشريف، المرجع السابق، ص404–405.

[4] د. حمدي ياسين، المرجع السابق، ص983 وما بعدها.

[5] أنظر ما سبق بشأن التعريف القضائي للقرار الإداري.

ثانيا: القرار الإداري عمل انفرادي:

يتميز القرار الإداري في الأغلب الأعم بأنَّه يصـــدر بالإرادة المنفردة للســـلطة الإدارية، وتلك الخاصـية من أهم خصـائص القرارات الإدارية. وتبرز أهمية هذه الخاصـية من عدة زوايا، أهمها ما يلي:

1. تمثل هذه الخاصـــية الفارق الرئيس بين القرار الإداري والعقد الإداري، فالقرار الإداري يصــدر بالإرادة المنفردة للسـلطة الإدارية، بينما يصــدر العقد الإداري أو بالأحرى يبرم، بإلتقاء إرادتين أو أكثر من بينهم – على الأقل– إرادة إحدى السلطات الإدارية [1].

2. تعطي هذه الخاصـــية التي يتمتع بها القرار الإداري ميزة المرونة والمبادءة للســـلطات الإدارية، ذلك أنَّ صـــدور القرار الإداري بالإرادة المنفردة للســـلطة الإدارية يجعلها قادرة على التدخل لمعالجة المشـــاكل التي تواجهها في أداء وظائفها في الوقت وبالكيفية التي تشـــاء، كما تســاعد هذه الخاصــية السـلطة الإدارية على أنْ تأخذ دائمًا بزمام المبادرة لمواجهة أي عارض يعترض أداءها لمهامها، إذ يمكنها اعتمادًا على هذه الخاصـــية أنْ تحدد بنفســـها الطريقة التي تشـــبع بها الحاجات العامة، أو حتى تدير بها المرافق العامة من الأســـاس[2]، كما يمكنها أنْ تحدد نوعية الحلول المتبعة لمواجهة مشاكل إدارة هذه المرافق.

3. تُعدُّ هذه الخاصــية للقرار الإداري من الأدوات الفعالة لإدارة المرافق العامة حيث إنَّ إدارة المرافق العامة من أهم الوظائف التي تقع على عاتق السلطات الإدارية، ليس فقط لصعوبة هذه

---

[1] د. محمد فؤاد عبد الباســـط، الأعمال الإدارية القانونية، الكتاب الثاني، العقود الإدارية، دار النهضـــة العربية، القاهرة، 2012، ص7 وما بعدها.

[2] هناك العديد من الطرق التي تدار بها المرافق العامة، فهناك الإدارة المباشـــرة للمرافق العامة، وهناك الإدارة بطريق المؤسـسـة أو الشـركة، وهناك الإدارة بطريق عقد الالتزام ، د. محمد فؤاد عبد الباسـط، القانون الإداري، مرجع سـابق، ص184 وما بعدها.

المهمة، وإنما – فضـلًا عن ذلك– لأنَّ هذه المرافق تتولى إشباع الحاجات العامة للمقيمين على أرض الدولة [1].

وبالنظر إلى أنَّ المرافق العامة تتكون من مجموع من الأموال والأفراد [2]، وبالنظر إلى أنَّ العنصـر الشـخصـي هو العنصـر الأهم من عناصـر المرفق العام، فإنَّ القرارات الإدارية تمثل أداة مهمة تسـتخدمها السـلطات الإدارية في إدارة هذه المرافق، إذ تسـتخدم القرارات في تعين الموظفين بالمرافق العامة، كما تستخدمها في إدارة جميع شؤونهم، كما تمثل القرارات الإدارية أهم مظاهر السـلطة الرئاسـية [3]، والتي هي إحدى أعمدة الوظيفة العامة لاسـيما في النظم الإدارية المركزية[4]. فمن خلال القرارات الإدارية، وعبر ما يعرف بالهرم الوظيفي، تسـتطيع السـلطة الإدارية تنظيم عمل المرفق العام وتحسين إدارته على الوجه الذي يتحقق معه كل أهداف المرفق، وعلى رأسها تمام تقديم الخدمة التي يضطلع بها المرفق العام [5].

ولا يمكن بحال أنْ تؤدي القرارات الإدارية دورها المهم آنف الذكر ما لم تتمتع بالخاصـية محل البحث، وهي كونها أعمالًا انفرادية، تصـدر من جانب السـلطة الإدارية وحدها وبإرادتها المنفردة [6].

---

[1] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها، مرجع سابق، ص38.

[2] ونعني بهم مجموعة الموظفين العموميين الذين يديرون المرافق العامة.

[3] د. عبد الغني بسـيوني، مرجع سـابق، ص122 وما بعدها. وأيضًـا: عبد الواحد بن صـغير، السـلطة الرئاسـية في إطار النظام الإداري المركزي، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ص60 وما بعدها.

[4] د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص119 وما بعدها.

[5] د. طعيمة الجرف، المرجع السـابق، ص350 وما بعدها. وكذلك د. ثروت بدوي، القانون الإداري، ج2، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص54 وما بعدها.

[6] سـواء تمثل هذا القانون في قانون تشـريعي، أو في لائحة أيًا كان نوعها، انظر في هذا الصـدد تفصـيلًا: د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، ج1، القرار الإداري، مرجع سابق، ص183 وما بعدها.

ثالثا: القرار الإداري عمل يستهدف إحداث أثر قانوني

من الطبيعي أنْ يكون من خصـــائص القرار أنَّه يســـتهدف دائمًا إحداث أثر قانوني، ليس هذا فحســـب، بل إنَّ الأثر القانوني الذي يحدثه القرار يمثل ركن المحل بالنســـبة لهذا القرار، وترتيبًا على ذلك فإنَّ القرار الذي لا يســـتهدف إحداث أثر قانوني يكون مفتقدًا لركن المحل، ويكون من ثم منعدمًا، بل وقد ينحدر إلى مستوى العمل المادي. لذا فإنَّ الباحثة تتفق مع ما ذهب إليه الفقه من تعريف لمحل القرار الإداري بأنَّه الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة[1].

ولقد رأينا عند اســـتعراض تعريف القضـــاء للقرار الإداري أنَّ أحكام محكمة القضـــاء الإداري، و كذالك أحكام المحكمة الإدارية العليا قد حددت ماهية هذا الأثر القانوني مرة بقولها "إنشـــاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغائها"، ومرة بقولها "إحداث أثر قانوني أو تعديله أو إلغائه" ومرة بقولها "إنشـــاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني ســـابق"[2]. وترى الباحثة أنَّ أفضـــل تحديد لماهية الأثر القانوني الذي يحدثه القرار هو ما ذكرته المحكمة الإدارية العليا بقولها "إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه"[3].

والأثر القانوني الذي يحدثه القرار يتمثل في أحد أمور ثلاثة هي:

أ. إنشاء مركز قانوني جديد. كالقرار الصادر بتعيين شخص في وظيفة عامة، حيث ينطوي هذا القرار على إنشـاء مركز قانوني لم يكن موجودًا من قبل لهذا الشـخص، وهو صـفة الموظف العام بما يترتب على هذه الصفة من حقوق والتزامات لهذا الشخص.

---

[1] د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، المرجع السابق، ص494.

[2] د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص27، الحواشـي أرقام 1، 2، 3، 4، 5.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3385 لســـنة 29ق. عليا، جلســـة 2014/12/10، الموســـوعة الإدارية الحديثة، ج49، قاعدة 143، ص966.

ب. تعديل مركز قانوني قائم. كالقرار الصـــادر بنقل الموظف أو بترفيع درجته الوظيفية "ترقيته".

ج. إلغاء مركز قانوني قائم. كالقرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف العام لأي سبب.

وقد اشترط الفقه [1] – بحق– في الأثر الذي يحدثه القرار شرطين:

الأول: أنْ يكون هذا الأثر ممكنًا. ويقصد بذلك ألا يستحيل عملًا إحداث هذا الأثر، سواء كانت هذه الاستحالة قانونية أو واقعية، ومن أمثلة الاستحالة القانونية حالة تعيين شخص في وظيفة عامة حال كونه منتميًا إلى جنســية دولة أجنبية، ومن أمثلة الاســتحالة الواقعية حالة تعيين شخص في وظيفة عامة بعد موته.

الثاني: أنْ يكون هذا الأثر جائزًا قانونًا: ويقصـــد بذلك ألا يصـــطدم الأثر القانوني الذي يحدثه القرار بأي قاعدة قانونية أيًا كان مصدرها [2].

رابعا: القرار الإداري عمل يتمتع بالقوة التنفيذية الذاتية

إنَّ تلك الخاصـية من الخصـائص المهمة للقرار الإداري، والفريدة في الوقت ذاته. ويقصـد بهذه الخاصية أنَّ القرار الإداري يتمتع بالقوة التنفيذية – أي الصلاحية للتنفيذ– في مواجهة الكافة، بما في ذلك السلطة الإدارية التي أصدرته.

وترجع أهمية هذه الخاصـــية للقرار الإداري أنَّه أهم أدوات الســـلطات الإدارية التي تستخدمها في أداء وظائفها، لاسيما الوظيفة الأساسية – والثقيلة العبء– لهذه السلطات وهي إدارة المرافق العامة للدولة وإشـــباع الحاجات العامة للمقيمين على أرضـــها. ذلك أنَّه إذا كانت

---

[1] د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص495. وكذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص28.

[2] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص401 وما بعدها.

المرافق العامة دائمة التطور والحركة [1]، فإنَّ القرارات الإدارية – وهي إحدى أهم وسائل إدارة هذه المرافق– لابُدَّ وأنْ تتمتع بالسرعة والمرونة والفاعلية، ولا يمكن أنْ يتمتع القرار الإداري بهذه الصفات إلا إذا كانت له القوة التنفيذية الذاتية.

ويقصد بذاتية القوة التنفيذية للقرار الإداري – في نظرنا– أن تنبع هذه القوة من القرار ذاته، بمعنى إنَّ تنفيذه لا يتوقف على إرادة أحد، كما أنَّه لا يحتاج إلى إجراءات خاصة لتنفيذه [2]، كما أنَّ الطعن فيه لا يترتب عليه تلقائيًا وقف تنفيذه [3]. كذلك فإنَّ من معاني القوة التنفيذية الذاتية للقرار الإداري أنَّ جهة الإدارة تستطيع تنفيذ قراراتها بنفسها ودون حاجة إلى تدخل أي سلطة أخرى [4].

ويتمتع القرار الإداري بالقوة التنفيذية الذاتية في مواجهة الأفراد سواء قبلوا بالقرار أم لم يقبلوا [5]، بل ويتمتع القرار الإداري بهذه القوة في مواجهة السلطات الإدارية ذاتها، بما فيها السلطة الإدارية التي أصدرته.

وأخيرًا يتمتع القرار الإداري بالقوة التنفيذية فور صدوره بالنسبة للسلطات الإدارية وفور العلم القانوني به بالنسبة للأفراد.

---

[1] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة، مرجع سابق، ص312 وما بعدها. وكذلك د. عبد الغني بسيوني مرجع سابق، ص428 وما بعدها. وأيضًا د. محمد فؤاد بعد الباسط، القانون الإداري مرجع سابق، ص201 وما بعدها.

[2] وذلك على النقيض من الأحكام القضائية، والتي يلزم لتنفيذها المرور بإجراءات محددة، تبدأ باستصدار المحكوم له ما يُعرف بالصورة التنفيذية للحكم الصادر لصالحه، ثم اتخاذ إجراءات بمساعدة السلطة التنفيذية وتحت إشراف القضاء تُعرف بخصومة التنفيذ. انظر تفصيلاً: د. أسامة الروبي، التنفيذ الجبري في المواد المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص630 وما بعدها.

[3] ولكن إذا طلب الطاعن من المحكمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، جاز للمحكمة أنْ تأمر بوقف التنفيذ إذا توافرت شروطه.

[4] وهذا ما يعرف بحق التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، انظر. د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 467، وما بعدها.

[5] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق ص125.

خامسا: القرار الإداري عمل مفترض الصحة دائمًا

تعتبر هذه الخاصية – في نظر الباحثة– مكملة للخاصية السابقة عليها. ويقصد بهذه الخاصية أنَّ القرار الإداري يفترض فيه أنَّه صحيح ومستكمل لكل أركانه وشروطه وغير مخالف لأي نص قانوني، وعلى من يدعي خلاف ذلك أنْ يقيم الدليل على ما يدعيه. وهذه الخاصية تعرف اصطلاحًا بقرينة الصحة، فكل قرار إداري يصدر تسانده قرينة الصحة هذه، غير أنَّها قرينة بسيطة تقبل إثبات العكس دائمًا، وعبء هذا الإثبات يقع على عاتق من يدعي في القرار عيوبًا.

والعلة من هذه القرينة هي إكساب القرارات الإدارية حصانة [1] نسبية تكفل لها بعض الحجية والاحترام لدى الأفراد، وتمنع عبثهم بهذه القرارات والتراخي في تنفيذها.

ويترتب على قرينة الصحة آنفة الذكر نتيجة في غاية الأهمية هي أنَّ السلطة الإدارية مصدرة القرار لا تكلف بإثبات صحة قرارها حال الطعن فيه أمام القضاء، بل إنَّ الطاعن هو الذي يكلف – إنْ هو أراد إلغاء القرار المطعون فيه أو التعويض عنه– أنْ يثبت تعيب هذا القرار في أي ركن من أركانه أو شرط من شروط صحته.

ولا شك أنَّ هذه النتيجة سالفة الذكر تكلف من يطعن في القرار مشقة كبيرة في إثبات تعيب القرار، ذلك أنَّ كل ما يتعلق بالقرار من أوراق ومستندات يقع تحت يد السلطة الإدارية مصدرة القرار وليس الطاعن، غير أنَّ هذه المشقة يخفف من غلوائها بعض الملطفات، أهمها أنَّ القضاء قد استقر على أنَّ الطاعن يكفيه إثبات تعيب القرار في ركن واحد من أركانه، أو شرط واحد من شروط صحته ليصل إلى الحكم بإلغائه أو التعويض عنه، وأيضًا أنَّ القضاء قد جرى على إلزام الإدارة بتقديم ما تحت يديها من مستندات تتعلق بالقرار المطعون فيه، واعتبر أنَّ

[1] د. محمد عبد الحميد أبوزيد، منافع المرافق العامة، مرجع سابق، ص192.

امتناع الإدارة عن ذلك بمثابة قرينة على عدم صـــــحة القرار المطعون فيه، ومبرر كاف للحكم بإلغائه، وأخيرًا فإنَّ القضــاء الإداري قد جرى على عدم الالتزام بأوجه الطعن بالإلغاء التي أوردها الطاعن في صـحيفة طعنه، وإنما أخذ على عاتقه دراسـة مشـروعية القرار فيه في جميع جوانبها، ومن ثم الحكم بـإلغـاء القرار أو التعويض عنـه بنـاء على عيوب أخرى خلاف التي أوردهـا الطاعن[1].

[1] المسـتشـار حمدي ياسـين، القرار الإداري في قضــاء مجلس الدولة، مرجع سـابق الكتاب الثالث أركان الإداري وأوجه الطعن بالإلغاء، ص15 وما بعدها.

الفصل الأول

نهاية القرارات الإدارية عن طريق الإلغاء الإداري

إنَّ القرار الإداري– شأنه شأن كل شيء في هذا الوجود– عرضه للزوال، بل ولا نبالغ إذا قلنا بأنَّ لكل قرار إداري نهاية لا محالة، وذلك لعلة منطقية هي أنَّ القرارات الإدارية ما هي إلا أحد أوجه النشـاط الإداري[1]، وذلك النشـاط ولاشـك متجدد ومتغير ومتطور دائمًا، ومن ثم فإنَّ القرار الذي يصدر مناسبًا لظرف ما أو لمرحلة ما، قد يغدو بعد زمن ما– طال أو قصر– غير مناسب لهذا الظرف أو لتلك المرحلة، الأمر الذي يعني حتمية زوال هذا القرار كليًا، بإلغائه أو سـحبه، أو جزئيًا، بتعديله، هذا إذا لم يكن هناك أسبابًا أخرى لنهاية القرار كما سنرى بعد قليل.

والقرار الإداري قد ينتهي بواسـطة الإدارة ذاتها، من خلال قيام الإدارة بإلغاء القرار الإداري، إمَّا من خلال سـحب الإدارة للقرار الإداري، ونعرض في هذا الفصـل للإلغاء الإداري، وهذا الإلغاء يختلف بالنسبة للقرارات الإدارية المشروعة والقرارات الإدارية غير المشروعة.

وسـوف نقسـم هذا الفصـل إلى مبحثين، نتكلم في الأول عن الإلغاء الإداري للقرارات المشروعة، ونتناول في الثاني الإلغاء الإداري للقرارات غير المشروعة.

---

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، دار النشر الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص153 وما بعدها.

المبحث الأول

الإلغاء الإداري بالنسبة للقرارات المشروعة

سوف نعرض في هذا المبحث لمفهوم إلغاء القرار الإداري المشروع ومدى جواز إلغاء هذه القرارات الإدارية، ثم شروط إلغاء القرارات الإدارية المشروعة وطرق إلغاء هذا القرار، والآثار المترتبة على ذلك، وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم إلغاء القرار الإداري المشروع ومدى جواز إلغاءه

ذهب بعض الفقه [1] إلى تحديد مفهوم إلغاء القرار الإداري بأنَّه تجريد القرار من قوته الإلزامية بالنسبة للمستقبل فقط بحيث تبقى الآثار القانونية التي أنتجها القرار قائمة في الفترة ما بين صدور القرار وما بين إلغائه، وذهب فريق آخر من الفقه[2] إلى أنَّ المقصود بإلغاء القرار الإداري هو إزالة آثار القرار بالنسبة للمستقبل دون الماضي.

غير أنَّه يؤخذ على هذا التعريف الأخير أنَّه يركز على إزالة آثار القرار الإداري في المستقبل، دون النظر إلى وجود القرار ذاته كعمل قانوني قائم، فثمة فارق – في نظرنا– بين إزالة آثار العمل وبين بنيان العمل القانوني ذاته. وفضلاً عن ذلك، فإنَّه ليس دقيقًا – في نظرنا– استعمال مصطلح "إزالة آثار القرار في المستقبل"، ذلك أنَّ إزالة الآثار يعني أنَّ هذه الآثار قد نتجت فعلاً ثم يراد إزالتها، ولا يطبق ذلك على المستقبل، إذ الفرض أنَّ الآثار المستقبلية لم تترتب بعد، بما لا يسوغ معه القول بإزالتها، والأدق في نظرنا استعمال نقطة "وقف آثار القرار في المستقبل".

---

[1] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص758.

[2] د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص530.

وترتيبًا على ما تقدم يمكن للباحثة تعريف عملية إلغاء القرار الإداري بأنَّها "صـــدور قرار معادل في الشكل من السلطة المختصة بإنتهاء وجود قرار إداري مشروع وإيقاف آثاره المستقبلية".

وترى الباحثة أنَّ هذا التعريف هو الأقرب إلى حقيقة إلغاء القرار الإداري المشـروع، ذلك أنَّه يستوف ثلاثة عناصر أساسية لعملية إلغاء القرار الإداري المشروع، وهي:

أ. صدور قرار الإلغاء من السلطة المختصة.

ب. صدور قرار الإلغاء في ذات الشكل وبذات الإجراءات التي صدر بها القرار الملغي.

ج. إيقاف الآثار القانونية المستقبلية للقرار الملغي.

أولًا: مفهوم مشروعية القرار:

يقصـد بمشـروعية القرار الإداري أنْ يكون هذا القرار قد صـدر مسـتكملًا جميع أركانه ومسـتوفيًا جميع شـروطه، وبناء على ذلك فإنَّ القرار الإداري لا يكون مشـروعًا إلا إذا كان قد صـدر من السلطة المختصـة قانونًا بإصـداره، وأنْ يكون قد صـدر في الشـكل وبالإجراءات التي نص عليها القانون وفي المواعيد المحددة، إنْ كان القانون قد اسـتوجب صـدور القرار في موعد معين، ويلزم كذلك لمشروعية القرار الإداري أنْ يكون قد صدر مستندًا إلى سبب موجود ومشروع ومفهوم فهمًا صـــحيحًا من جانب جهة الإدارة[1]، وأنْ يكون القرار منطويًا على محل ممكن وجائز قانونًا، وأنْ يكون الدافع على إصـــداره هو تحقيق المصـــلحة العامة[2]، وبالجملة ألا يعتري القرار أي مخالفة لأي تشريع أعلى[3].

---

[1] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص181 وما بعدها.

[2] المستشار حمدي ياسين، المرجع السابق، ج1، ص867 وما بعدها.

[3] بدءً من اللوائح بجميع أنواعها، وصعودًا على درجات الهرم القانوني وصولًا إلى الدستور نفسه.

فإذا صدر القرار مستوفيًا لما سبق ذكره من أركان وشروط، كان هذا القرار مشروعًا، وكان على السلطة الإدارية إنْ أرادت إلغاءه أنْ تتقيد بالقيود القانونية لإلغاء القرارات الإدارية المشروعة. أما إذا افتقر القرار لأحد هذه الأركان والشروط، فإنَّ هذا القرار يكون غير مشروع، وعندئذ نخرج من نطاق إلغاء القرارات المشروعة إلى نطاق إلغاء القرارات غير المشروعة.

ثانيًا: مدى جواز إلغاء القرارات الإدارية المشروعة:

الأصل أنَّ القرار الإداري حين يصدر صحيحًا مستكملاً أركانه وشروط صحته، فإنَّه يكون مستهدفًا للصالح العام [1]. والأصل أنَّ القرار الإداري إذ يستهدف الصالح العام فإنَّه لا يكون هناك مدعاة لإلغائه. ولكن قد تقتضي المصلحة العامة إلغاء القرار رغم كونه قد صدر صحيحًا في بادئ الأمر، فكأن مصلحة إلغاء القرار قد غلبت على المصلحة التي كان يستهدفها حال صدوره، إذ لا يتصور أنْ يكون القرار الإداري قد صدر صحيحًا ومستهدفًا للصالح العام ثم تعمد الإدارة إلى إلغائه دون مصلحة تستوجب هذا الإلغاء.

وفي الأمر تفرقة مهمة – بصدد مدى جواز إلغاء القرارات الإدارية المشروعة– بين القرارات اللائحة والقرارات الفردية، وذلك على التفصيل التالي:

1. إلغاء القرارات اللائحية:

القرارات اللائحية هي قرارات إدارية من الناحية الشكلية، حيث تصدر هذه القرارات من سلطة إدارية وفي الشكل وبالإجراءات التي تصدر بها القرارات الإدارية، غير أنَّ هذه القرارات اللائحية تنطوي على قواعد عامة مجردة شأنها شأن القوانين[2]،

---

[1] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص231 وما بعدها.

[2] د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص511.

وبالنظر إلى أنَّ القرارات الإدارية اللائحية تنطوي على قواعد عامة مجردة، فإنَّها لا تولد إلا مراكز قانونية عامة [1]، ولا تنشئ بذاتها [2] حقوقًا شخصية أو فردية مكتسبة. وترتيبًا على ذلك فقد اتفق الفقه والقضاء على جواز إلغاء القرارات الإدارية اللائحية [3] بصفة عامة، ولا تتقيد السلطة الإدارية في إلغاء هذه القرارات اللائحية إلا بالشروط العامة لإلغاء القرارات الإدارية والتي سنتعرض لها بعد قليل.

ولكن ماذا لو ترتب على القرار اللائحي – بشكل غير مباشر – مراكز قانونية ذاتية، كما لو تم تعيين شخص في وظيفة عامة استنادًا إلى لائحة التوظيف في الجهة المعنية، ثم ألغت الإدارة هذه اللائحة بعد صدور قرار التعين؟

نقول – إجابة على هذا التساؤل– أنَّه لا مشكلة بهذا الصدد؛ ذلك أنَّه من ناحية أولى، فإنَّ إلغاء هذه اللائحة لا ينسحب على الماضي، بل يتقيد بالقاعدة العامة في شأن إلغاء القرارات الإدارية وهي اقتصار آثار الإلغاء على المستقبل فحسب. ومن ناحية ثانية، فإنَّ المركز القانوني الذي نشأ لهذا الشخص، وهو صفة الموظف العام، لم ينشأ مباشرة عن القرار اللائحي الملغي، بل نشأ عن قرار التعيين الذي ألحق هذا الشخص بالوظيفة العامة.

2. إلغاء القرارات الفردية:

القرارات الإدارية الفردية هي – على خلاف القرارات اللائحية أو التنظيمية– قرارات لا تنطوي على قواعد عامة مجردة ولا تنشئ مراكز قانونية عامة، بل تصدر هذه القرارات متعلقة بمراكز

---

[1] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص759.

[2] قد يصدر – بناءً على القرار اللائحي– قرارات فردية ينشأ عنها حقوق شخصية فردية مكتسبة.

[3] راجع في ذلك حكم محكمة القضاء الإداري، الدائرة الاستئنافية، في الدعوى رقم 848 لسنة 2ق.س، جلسة 1971/1/13، موسوعة د. محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ج1، ص759، حاشية رقم(1).

قانونية فردية أو ذاتية [1]. فالقرار الإداري الفردي هو قرار يصدر بشأن شخص محدد، سواء أنشأ له حقوقًا في مواجهة الإدارة، أو أنشـــأ للإدارة حقوقًا في مواجهته، أو الأمرين معًا. ومن أمثلة القرارات الإدارية الفردية القرار الصـــادر بمنح ترخيص. والقرار الإداري الفردي قد يصـــدر متعلقًا بمركز قانوني لشـــخص واحد، وقد يصـــدر متعلقًا بمركز قانوني لعدد من الأفراد، لكنهم محددين أيضًـــا، ويُعرف هذا النوع من القرارات الفردية بالقرار الجماعي، وهذا الأخير يعامل معاملة القرار الفردي من جميع الوجوه. [2]

وبصـــدد مدى جواز إلغاء القرارات الإدارية الفردية المشـــروعة يمكن للباحثة تقســـيم هذا النوع من القرارات إلى طائفتين: قرارات فردية تنشـــئ حقوقًا للفرد في مواجهة الإدارة، قرارات فردية تنشئ التزامات على عاتق الفرد في مواجهة الإدارة. وذلك على التفصيل التالي:

أ. القرارات الفردية المنشئة لحقوق فردية في مواجهة الإدارة:

القاعدة بالنسبة لهذا النوع من القرارات الإدارية أنَّه لا يجوز لجهة الإدارة إلغاءها، متى كانت هذه القرارات قد صدرت منذ البداية سليمة غير مشوبة بثمة عيوب، ذلك أنَّ هذه القرارات –وإنْ كانت فردية– إلا أنَّها تمثل مصـــدرًا للمشـــروعية [3]، ومن ثم يجب على الســـلطات الإدارية، بل وعلى الكافة، احترام مضمونها، ويحق لصاحب الشأن أنْ يتمسك بما اكتسبه من حق أو مركز قانوني في مواجهة الكافة، بما فيهم السلطات الإدارية ذاتها.

---

[1] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص300، وكذلك د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص403–404.

[2] عقيله بوحديد و خديجه سعيدي، نهاية القرار الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015، ص 61.

[3] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، شرعية أعمال السلطة وتقويم مسارها، مرجع سابق، ص37 وما بعدها.

ويستوي – بهذا صدد حظر إلغاء هذا النوع من القرارات الفردية– أنْ تكون مواعيد الطعن بالإلغاء قد مضت أم لم تمضِ، فالقرارات الإدارية السليمة تصدر حصينة منذ لحظة صدورها، ولا تحتاج مرور أي زمن لتحصـــنها، ومن ثم فلا يجوز إلغاؤها أو ســـحبها في أي وقت، وتلك هي القاعدة العامة.

ويرى بعض الفقهاء [1] – استثناءً من القاعدة العامة آنفة الذكر– أنَّه يجوز إلغاء القرارات الإدارية المشـــروعة ولو كانت، مرتبة لحقوق فردية، وذلك في الأحوال وبالشـــروط التي يقررها القانون. ويضـــرب بعض الفقهاء [2] مثالاً لمثل هذه الأحوال بالقرار الصـــادر بإحالة موظف إلى التقاعد وفقًا لأحكام القانون، أو قرار فصـــل الموظف من الخدمة وفقًا لأحكام القانون، حيث يرى هذا الجانب من الفقه أنَّ قرار الإحالة للتقاعد أو قرار الفصل من الخدمة وفقًا لأحكام القانون يُعدُّ في حقيقته بمثابة إلغاء لقرار التعيين، والذي هو في الأصل قرار مشروع.

وترى الباحثة من جانبها أنَّ إلغاء القرارات الإدارية المشـروعة والمنشـئة لحقوق فردية أو مراكز ذاتية هو في ذاته عمل غير مشـروع، ولا يتصـور – في نظر الباحثة– أنْ يكون مثل هذا الإلغاء مشروعًا إلا إذا كان مستندًا إلى قاعدة عامة مجردة وبأداة تشريعية أعلى من القرار الفردي –كقانون أو لائحة– وأنْ يرد النص الصـريح على الأثر الرجعي للقاعدة العامة التي يسـتند إليها هذا الإلغاء.

ب. القرارات الفردية المنشئة لالتزامات على عاتق الفرد في مواجهة السلطة الإدارية:

---

[1] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها، مرجع سابق، ص188. ولسيادته أيضًا: الطابع القضائي للقانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة العشري، بني سويف، 1984، ص161 وما بعدها.

[2] د. عبد الغني بسوني، المرجع السابق، ص521.

هذا النوع من القرارات الإدارية الفردية لا يُنشئ حقوقًا للأفراد في مواجهة الإدارة، بل على العكس يُنشئ للإدارة حقوقًا في مواجهة الأفراد، ومن أبرز الأمثلة على ذلك قرارات ربط الضريبة على الممول [1]، وقرارات الإخلاء الإداري للعقارات المملوكة للإدارة والمستأجرة من قبل الأفراد[2]، وقرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، ومثل هذا النوع من القرارات الإدارية يجوز للسلطة الإدارية إلغاؤه في أي وقت، لأنَّ هذا النوع من القرارات الفردية لا يُنشئ حقوقًا للأفراد، بل يُنشئ حقوقًا للإدارة، ولا شك أنَّه يجوز للسلطة الإدارية التنازل عن حقوقها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك[3].

المطلب الثاني: شروط إلغاء القرارات الإدارية المشروعة

انتهينا فيما سبق إلى أنَّه لا يجوز – كقاعدة عامة– إلغاء القرارات الإدارية المشروعة، وذلك لأنَّ هذه القرارات لا شك تستهدف الصالح العام [4]، وتُعدُّ بالتالي مصدرًا من مصادر المشروعية الإدارية[5]. وترى الباحثة أنَّه يلزم أنْ يقيد عملية إلغاء القرار الإداري المشروع بعدة قيود، وهذه القيود تتمثل في بعض الشروط الواجب توافرها مجتمعة لإلغاء القرار المشروع. وتلك الشروط تختلف باختلاف القرار المشروع المراد إلغاؤه، وذلك على التفصيل التالي:

1. شروط إلغاء القرارات اللائحية المشروعة:

يشترط لمشروعية إلغاء القرارات اللائحة المشروعة الشروط الآتية:

---

[1] حيث يلتزم الأفراد المخاطبون بهذه القرارات بدفع مبلغ الضريبة المربوطة عليهم.

[2] حيث يلتزم الأفراد المخاطبون بهذه القرارات بإخلاء العقارات التي تحت أيديهم وتسليمها للسلطات الإدارية المختصة.

[3] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة، مرجع سابق، ص189.

[4] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص231 وما بعدها.

[5] د. فؤاد محمد النادي، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دراسة مقارنة، بدون ناشر، الطبعة 1974، ص12 وما بعدها.

أ. شرط الاختصاص:

ركن الاختصاص في القرار الإداري هو صلاحية قانونية مقررة لموظف معين أو لجهة إدارية في إصدار قرار إداري معين ومحدد الموضوع والمكان والزمان [1].

ويشترط لصحة إلغاء القرار الإداري المشروع أنْ يتم هذا الإلغاء بمقتضى أداة قانونية صادرة عن سلطة مختصة. وترتيبًا على ذلك فإنْ كان القرار المشروع سيلغى بقرار إداري مثله فيجب إنْ يصدر هذا القرار الأخير من السلطة الإدارية المختصة، وذلك وفقًا للقواعد العامة للاختصاص في إصدار القرارات الإدارية، ونعني بها قواعد الاختصاص الموضوعي وقواعد الاختصاص الشخصي[2]، كما يجب أنْ يصدر قرار الإلغاء من سلطة معادلة لتلك التي أصدرت القرار المراد إلغاؤه، وفي المستوى المعادل للقرار المراد إلغاؤه "قرار فردي أو قرار لائحي".

ب. استيفاء الشكل القانوني:

تظهر أهمية هذا الشرط بالنسبة لحالات الإلغاء التي تتم بقرارات إدارية، حيث يجب أنْ يصدر القرار الذي يتضمن إلغاء قرار إداري آخر في ذات الشكل وبذات الإجراءات التي اتبعت في إصدار القرار المراد إلغاؤه، وذلك تطبيقًا لقاعدة مهمة في القانون الإداري تعرف بقاعدة توازي الأشكال[3]، وترتيبًا على ذلك فإنَّه إنْ كان القرار المراد إلغاؤه قد صدر بعد استشارة جهة أخرى، فإنَّ القرار الذي سيلغيه يجب أنْ يصدر بعد استشارة هذه الجهة، وإنْ كان القرار المراد إلغاؤه قد

---

[1] د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، 2015، ص 17.

[2] د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، ج1، مرجع سابق، ص195 وما بعدها.

[3] د. زهير أحمد قدوره، قاعدة توازي الأشكال وتطبيقاتها في الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا ومصر، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلد 36، عدد 3، 2012، ص 3 وما بعدها.

صدر بتصديق سلطة أخرى، فإنَّ القرار الذي سيلغيه يجب أنْ يحصل على ذات التصديق من ذات الجهة أو من جهة أعلى مختصة.

ج. شرط استهداف الصالح العام:

يرى جمهور الفقه أنَّ استهداف الصالح العام يُعدُّ ركنًا من أركان القرار الإداري، ويُعرف هذا الركن اصطلاحًا بركن الغاية [1]، وسواء كان استهداف الصالح العام ركنًا من أركان القرار الإداري – وفق ما يراه جمهور الفقه– أو كان شرطًا من شروط صحته– وفق ما تراه الباحثة– فإنَّ استهداف الصالح العام هو، في نظرنا، أهم شرط من شروط إلغاء القرارات الإدارية المشروعة. وترتيبًا على ذلك فإنَّه يجب – وبكل صرامة– لصحة إلغاء القرارات الإدارة المشروعة أنْ تقتضي دواعي الصالح العام هذا الإلغاء.

ويرجع السبب في أهمية هذا الشرط لصحة إلغاء القرارات الإدارية المشروعة إلى صفة المشروعية في هذه القرارات. ذلك أنَّ صفة المشروعية في القرار الإداري لا شك تكسبه حصانه تعصمه من الإلغاء، لأنَّ القرار والحال كذلك يمثل بذاته مصدرًا للمشروعية، ويمثل من ثم حجة في مواجهة السلطات الإدارية ويجب عليها احترام ما ورد فيه، وعليه يكون الأصل هو الإبقاء على مثل هذا القرار، والاستثناء هو إلغاؤه. وبالنظر إلى أنَّه – في نطاق تفسير القانون– لا استثناء إلا بنص [2]، فإنَّه لا يجوز – في نظر الباحثة– إلغاء القرار الإداري إلا إذا اقتضت ذلك دواعي المصلحة العامة، ليس هذا فحسب، بل يجب فضلاً عن ذلك– وفي نظر الباحثة أيضًا–

---

[1] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص422 وما بعدها. وكذلك د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص435 وما بعدها.

[2] د. عبد الحكم فوده، المرجع السابق، ص112 وما بعدها.

أنْ يكون لهذه المصلحة من الوجاهة والقوة ما يبرره إلغاء القرار المشروع. ولا شك أنَّ أفضل من يراقب مدى توافر هذه المصلحة هو القضاء [1].

المطلب الثالث: طرق إلغاء القرار الإداري المشروع

إنَّ السلطة الإدارية حين تقدم على إلغاء أحد قراراتها المشروعة قد تسلك أكثر من سبيل، فقد يكون إلغاء الإدارة لقرارها المشروع صريحًا، وقد يكون هذا الإلغاء ضمنيًا، وفيما يلي ننظر في كل فرض من هذه الفروض [2].

أولاً: الإلغاء الصريح للقرار الإداري المشروع

يقصد بالإلغاء الصريح للقرار الإداري المشروع أنْ تفصح السلطة الإدارية على إرادتها الملزمة – صراحة– بإلغاء القرار الإداري. ومن الطبيعي في هذا الصدد أنْ تصدر السلطة الإدارية قرارًا إداريًا جديدًا يصرح بإلغاء قرارها المشروع السابق. ويعتبر إصدار قرار إداري جديد بإلغاء قرار إداري سابق هو الشكل التقليدي لإلغاء القرارات الإدارية سواء كانت مشروعة أم غير مشروعة، إذ الفرض أنَّ أغلب الأعمال القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية –لاسيما القرارات الإدارية– تصدر في الشكل الصريح [3].

ويفترض الإلغاء الصريح للقرار الإداري أنْ يتخذ القرار الصادر بالإلغاء الشكل الكامل للقرارات الإدارية، ونعني بذلك أنْ يستجمع هذا القرار كافة أركان، وشروط صحة، القرارات الإدارية [4]. فيجب أنْ يصدر القرار من السلطة المختصة، ويجب أنْ يصدر في الشكل الذي يتطلبه القانون وفي ذات الشكل الذي صدر فيه القرار المراد إلغاؤه، وذلك وفقًا لقاعدة توازي

---

[1] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص5 وما بعدها.

[2] د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص507.

[3] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص780.

[4] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص181 وما بعدها.

الأشكال[1]، ويجب أنْ يكون هناك سبب لدى السلطة الإدارية يدفعها لإلغاء قرارها المشروع الذي سبق لها إصداره، ويجب أنْ يستجمع هذا السبب عنصرية الأساسيين، وهما الوجود المادي للواقعة أو الوقائع التي دفعت السلطة الإدارية لإصدار قرار الإلغاء، والتكييف السليم لهذه الوقائع[2]، ويجب أنْ يتوافر لقرار الإلغاء محلاً ممكنًا، وأنْ يكون الباعث على إصدار هذا القرار هو ابتغاء وجه الصالح العام. ويلزم التنويه هنا بصدد ركن المحل في قرار الإلغاء وشرط الغاية فيه إلى بعض الملاحظات.

ويجب لسلامة قرار الإلغاء أنْ تكون المصلحة التي تتغياها الإدارة من هذا الإلغاء مصلحة حقيقية، وعلى قدر من الجدية والأهمية يبرر إلغاء القرار الإداري المشروع، ذلك أنَّ هذا الإلغاء – وكما ذكرنا سلفًا– يمثل صدامًا مباشرًا مع مبدأ المشروعية، على اعتبار أنَّ القرارات الإدارية السليمة هي أحد مصادر المشروعية[3]، ولا شك أنَّ الخروج على الشرعية أيا كان مصدرها يُعدُّ أمرًا بالغ الخطورة باعتباره يمثل طعنه غائرة في قلب الدولة القانونية، ومن ثم فإنَّه يجب أنْ تكون المصلحة التي يبتغيها القرار الصادر بالإلغاء لها من القوة ما يبرر الخروج على شرعية قرار سابق إلى شرعية قرار جديد. ولا شك أنَّ القول بغير ذلك من شأنه أنْ يهيئ المناخ المناسب للانحراف في استعمال وإساءة استخدامها. وإذا كان محل القرار بصفة عامة هو المضمون الذي ينطوي عليه القرار، أو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار[4]، فإنَّ محل القرار الصادر بإلغاء قرار إداري مشروع هو إزالة وجود هذا القرار الأخير في الحاضر ووقف الآثار

---

[1] د. زهير أحمد قدوره، قاعدة توازي الأشكال، مرجع سابق، ص3.

[2] المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري، ج3، مرجع سابق، ص491 وما بعدها، وكذلك ص 585 وما بعدها.

[3] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص488 وما بعدها، وكذلك د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1979، ص32 وما بعدها.

[4] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص398.

التي يحدثها هذا القرار في المستقبل[1]، ويتفق الفقه والقضاء على أنَّه يشترط لصحة محل القرار الإداري بصفة عامة أنْ يكون هذا المحل ممكنًا[2]، وشرط الإمكان هذا هو شرط مهم بالنسبة لمحل القرار الصادر بالإلغاء، ذلك أنَّ القرار المراد إلغاؤه قد يحيط به من الظروف والملابسات ما يؤثر في إمكانيه إلغائه، فالقرار المراد إلغاؤه ربما يكون قد تم تنفيذه تنفيذًا كاملاً، ومن ثم يكون إلغاؤه ووقف آثار المستقبلية أمرًا عديم الفائدة أو حتى مستحيلاً، [3]. لذلك فإنَّه يلزم لصحة القرار الصادر بإلغاء قرار إداري مشروع أنْ يكون هذا القرار الأخير لا يزال قائمًا، ولا يزال منتجًا لآثاره القانونية.

ثانياً: الإلغاء الضمني للقرار الإداري:

الإلغاء الضمني للقرار المشروع هو حالة صدور قرار إداري من السلطة المختصة ينطوي في مضمونه على إيقاف آثار قرار آخر مشروع سابق عليه، وذلك دون تصريح بهذا الإيقاف، أو هو في عبارة أخرى صدور قرار من السلطة المختصة ينطوي على مضمون يناقض مضمون قرار آخر مشروع سابق عليه. أو هو –كما عرَّفه بعض الفقه [4]– أن تتخذ الإدارة قرارًا لا يقوم إلا على أساس الرجوع عن قرار سابق [5].

وهناك فرضان أساسيان يتصور فيهما الإلغاء الضمني للقرار الإداري المشروع، وهما حالة القرار الضمني، وحالة القرار المضاد، ونتناول فيما يلي هذه الفروض:

---

[1] انظر ما سبق بشأن تحديد الباحثة لمفهوم إلغاء القرار الإداري.

[2] انظر ما سبق في المبحث التمهيدي.

[3] انظر ما سيلي في الفصل الثاني من هذه الرسالة.

[4] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص780.

[5] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 649 لسنة 15ق. عليا، جلسة 1973/12/16، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر سنة 1965–1980، ج3، ص2074.

1- حالة القرار الضمني:

يعرف بعض الفقه[1] القرار الضمني بأنه ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال ــ دون افصاح ـــــــ على أن الإدارة تتخذه حيال أمر معين، ويستدل على هذا وجود هذا القرار من الظروف والملابسات التي تعتبر من القرائن القانونية أو القضائية الدالة على اتجاه معين لارادة الإدارة.

وحتي نكون أمام قرار ضمني لا بد من توافر قرائن وظروف وملابسات يستدل بها على اتجاه موقف الإدارة حيال مسألة معينة[2].

ومناط وجود القرار الضـــمني أن تكون الإدارة ملزمة قانونا باتخاذ اجراء ما، ولكنها مع ذلك تمتنع عن اتخاذه، وبالتالي فإذا لم تكن الإدارة ملزمة بشئ طبقا للقوانين واللوائح فإن سكوتها عن اتخاذ القرار الذي يطالبها به صـــاحب الشـــأن لا ينشـــئ قرارا ادرايا بالرفض مهما طال هذا السكوت، ومن ثم لا يكون الطعن بالالغاء في مثل هذا التصرف السلبي إلا محاولة من المدعي إلى إحلال القضاء محل الإدارة في ممارسة اختصاصاتها مما يتعين رفضه[3].

ومن أمثلة القرار الضمني القائم على موقف سلبي ما ورد بالفقرة الثانية من المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري، حيث نصت هذه الفقرة على أنَّه "..... ويعتبر مضي ستين يومًا على تقديم التظلم دون أنْ تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه"[4]، كذلك ما تنص عليه قوانين الخدمة المدنية في غالبية الدول – ومن بينها قطر ومصـــر– من أنَّ مضـــي ثلاثين

---

[1] د. رأفت فودخ. عناصر وجود القرار الإداري دراسة مقارنة. دار النهضة العربية ص 89.

[2] د. عمار بوضيف. دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية. جسور للنشر والتوزيع 2009 ص 74.

[3] د. محمود سامي جمال الدين. القضاء الإداري. منشأة المعارف بالإسكندرية 2006 ص 68 .

[4] مجلة المحاماة، نقابة المحامين المصرية، ملحق التشريعات، موسوعة التشريعات المصرية، ط2014، ص955.

يومًا على تقديم الموظف لاســـتقالته دون أنْ تبت الســـلطة المختصـــة فيها يعتبر بمثابة قبول للاستقالة.

حيث ذكرت المادة (109) من قانون الموارد البشرية القطري على (للموظف أنْ يستقيل من وظيفته، وتكون السلطة المختصة بقبول الاستقالة هي السلطة المختصة بالتعيين، ويشترط لقبول الاســـتقالة أنْ تكون مكتوبة وخالية من أي قيد أو شـــرط ومحددًا بها تاريخ انتهاء الخدمة. ويجب قبول الاســـتقالة خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تقديمها، وإلا اعتبرت مقبولة بحكم القانون. ومع ذلك، يجوز خلال هذه المدة تأجيل قبول الاســـتقالة لأســـباب تتعلق بمصـــلحة العمل لمدة مماثلة..) [1]

ومن الممكن أنْ تُقْدِم الســـلطة الإدارية على إلغاء قرار إداري مشـــروع من خلال قرار ضـــمني يفهم من موقف تتخذه [2]، كحالة إلغاء قرار الندب ضـــمنًا بقرار النقل والســـابق الإشـــارة إليها.

ولقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على جواز الطعن بالإلغاء في القرار الضمني، وذلك في ضـــوء النص الصـــريح في المادة (24) من قانون مجلس الدولة، والتي أقرت وجود القرارات الإدارية الضـــمنية وأجازت الطعن فيها بالإلغاء، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية:

"وحيث إنَّ كل من يرغب في الحصول على ترخيص بإلحاق مصريين للعمل في الخارج بتقديم طلب للإدارة العامة للهجرة والاستخدام الخارجي بوزارة القوى العاملة مشفوعًا بالمستندات

---

[1] الجريدة الرسمية، العدد 13، التاريخ 6/ 11/ 2016، قانون الموارد البشرية رقم (15) لسنة 2016.

[2] المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري، ج1، مرجع سابق، ص1002.

الموضحة بالمادة (2) من القرار رقم 100 لسنة 1982 بإصدار اللائحة التنفيذية لتنظيم إلحاق المصريين للعمل في الخارج، وبالتالي فإنَّ فوات شهرين على تقديم الطلب دون إخطار صاحب الشأن يعتبر قرارًا ضمنيًا بالرفض، لصاحب الشأن أنْ يتظلم من هذا القرار إلى الوزير المختص خلال خمسة عشر يومًا ويترتب على فوات هذا الميعاد دون تقديم التظلم الحكم بعدم قبول الدعوى"[1].

ولقد تواترت أحكام المحكمة الإدارية العليا على مبدأ جواز الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية الضمنية وأكدت على هذا المعنى في أحكام لا حصر لها [2]. وكذلك موقف محكمة التمييز القطرية "القرار الإداري قد يكون شفوياً أو مكتوباً صريحاً أو ضمنياً إيجابياً أو سلبياً" [3].

أما بالنسبة للإلغاء الجزئي للقرار الضمني فقد دأب مجلس الدولة المصري على احترام مبدأ الفصل بين السلطات [4] حال أدائه لمهمته الجليلة في حماية المشروعية ومراقبة أعمال السلطات الإدارية، وحرص المجلس المذكور، في سياق احترامه لهذا المبدأ، على عدم إلغاء القرارات الإدارية المعيبة إلا في الأجزاء المعيبة في هذه القرارات، أو فيما يخص حقوق الطاعن أو الطاعنين دون غيرهم.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 124 لسنة 31ق. عليا، جلسة 1985/13/21، موسوعة المستشار حمدي ياسين، مرجع سابق، ج1، ص1011.

[2] المستشار حمدي ياسين، المرجع السابق، ص1012 وما بعدها.

[3] حكم محكمة التمييز القطرية – تميز مدني– الطعنان رقم 253،273 لسنة 2016، بتاريخ 20 ديسمبر 2016.

[4] د. حكمت نبيل المصري، مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية، منشورات المركز الديمقراطي العربي، العدد 3، يناير 2017، ص13 وما بعدها.

ففي حالة الإلغاء الجزئي للقرار الضمني يجب النظر إلى ذلك الجزء الذي حُكم بإلغائه، فإنْ كان هذا الجزء هو الذي ينطوي على إلغاء القرار المشروع، فإنَّ إلغاء ذلك الجزاء من القرار الضمني يعني عودة القرار المشروع إلى الحياة على النحو الذي سبق إيضاحه، والعكس صحيح.

2- حالة القرار المضاد:

يعرف جانب من الفقه المصري[1]. القرار المضاد بأنه قرار جديد يخضع لأحكام مستقلة عن الحكام التي صدر بموجبها القرار الملغي، بمعني آخر هو قرار إداري جديد ومستقل بؤدي إلى الغاء القرار السليم وفقا للشروط التي يحددها القانون.

والقرار المضاد يتميز بأنَّه لا يرد إلا من خلال عمل قانوني إيجابي يصدر عن السلطة الإدارية، وغالبًا ما يكون هذا العمل القانوني هو قرار إداري آخر [2]، إلا أنَّه لا يتضمن التصريح بإلغاء القرار المشروع السابق عليه، وإلا كان هذا القرار المضاد بمثابة إلغاء صريح وليس إلغاءً ضمنيًا.

ومن الأمثلة الواضحة للقرار المضاد القرار الصادر بتعيين وكيل جديد لإحدى الجامعات بناءً على صدور قانون جديد، وذلك على الرغم من وجود وكيل للجامعة يشغل تلك الوظيفة بالفعل [3]. كذلك فإنَّ من أمثلة القرار المضاد القرار الصادر بإنهاء خدمة موظف عقب صدور قرار تعيينه.

---

[1] حول تعريف القرار المضاد أنظر على سبيل المثال: د. سليمان الطماوي. النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنةز دار الفكر العربي القاهرة 1984 ص 626. د. أحمد حافظ. القانون الإداري. الطبعة الأولي. دار الفكر العربي1981 ص 49، د. ثروت بدوي. تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية. 1970 ص 122.

[2] المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق، ج1، ص1092.

[3] المستشار حمدي ياسين، المرجع السابق، ص1095.

ويكون إلغاء القرار الإداري المشـــروع من خلال قرار مضـــاد بأنْ ينطوي هذا الأخير على محل يتناقض مع محل القرار المشـــروع المراد إلغاؤه، وفي عبارة معادلة أنْ يُرتب القرار المضـــاد آثارًا من شـــأنها وقف آثار القرار المراد إلغاؤه، أو يكون من غير الممكن أنْ يقوم القرار المضـــاد إلا على أساس الرجوع عن القرار المشروع المراد إلغاؤه [1].

وغني عن البيان أنَّ الإلغاء الضـمني- بصـوريته، الإلغاء الضـمني والقرار المضـاد – يتقيد بذات الشروط التي يتقيد بهما الإلغاء الصريح، وهي مراعاة الشكل والاختصاص واستهداف الصالح العام [2].

المطلب الرابع: آثار إلغاء القرار الإداري المشروع

يترتب على إلغاء القرار الإداري المشـــروع آثار عديدة، تنبع كلها من أثر واحد هو زوال القرار الإداري الملغي من الوجود. وفيما يلي نستعرض أهم هذه الآثار:

أولاً: زوال القرار الإداري الملغي

يترتب على إلغاء القرار الإداري إنهاء وجود هذا القرار، فعملية إلغاء القرار هي بمثابة إعدام له. ولكن ما هو التاريخ الذي يزول فيه القرار الإداري الملغي وينتفي وجوده؟

للإجابة على هذا التســـاؤل ينبغي التفرقة بين القرارات اللائحية والقرارات الفردية، كما ينبغي التفرقة بين القرارات الفردية المنشئة لحقوق للأفراد في مواجهة الإدارة، وتلك المنشئة لحقوق الإدارة في مواجهة الأفراد.

---

[1] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص780-781.

[2] أنظر ما سبق، شروط إلغاء القرار الإداري المشروع.

أ- بالنسبة للقرارات اللائحية:

تزول القرارات اللائحية الملغاة فور صدور الأداة القانونية التي ألغتها، فإنْ كان القرار اللائحي قد أُلغي بمقتضى قانون، فيجب أنْ تكون عملية إصدار القانون قد اكتملت [1]، أي أنْ يكون هذا القانون قد تم نشره في الجريدة الرسمية للدولة. وإنْ كان القرار اللائحي قد أُلغي بمقتضى قرار لائحي معادل، فقد يتبادر إلى الذهن أن زوال القرار اللائحي الملغي سيحدث فور صدور القرار اللائحي الجديد.

ب- بالنسبة للقرارات الفردية

إذا كان القرار الفردي الملغي منشئًا لحقوق للإدارة في مواجهة الفرد المخاطب بالقرار، كقرار ربط الضـــريبة أو قرار إنهاء عقد الإيجار الإداري وإخلاء العين المؤجرة، فإنَّ هذا القرار يزول فور صـــدور القرار أو اللائحة التي قررت الإلغاء. أما إذا كان القرار الفردي منشـــئًا حقوقاً للفرد في مواجهة الإدارة، أو منشئًا لحقوق متبادلة فيما بينهما، فإنَّ هذا القرار لا يزول إلا من تاريخ إعلان الفرد بصدور القرار أو اللائحة التي قررت الإلغاء [2]

والأصـل أنَّ السـلطات الإدارية حين تقرر إلغاء قرار إداري فإنما تقرر إلغاءه إلغاءً كليًا، بمعنى أنْ يزول القرار الملغي بجميع عناصـره وأجزائه. ولكن بعض الفقه يرى – بحق- أن إلغاء القرار الإداري المشـــروع قد يكون جزئيًا، بمعنى أنْ تزول بعض عناصـــر القرار الملغي وتبقى بعض عناصره، وذلك بالطبع لو كان هذا القرار يقبل التجزئة، ويكون القرار كذلك إنْ كان ينطوي

---

[1] تمر عملية إصـــدار القانون بعدة مراحل تبدأ بمرحلة الاقتراح، ثم مرحلة المناقشـــة، ثم مرحلة التصـــويت، ثم مرحلة الإصدار، ثم مرحلة النشر، ولا يعتبر القانون نافذًا إلا من تاريخ نشره. انظر تفصيلاً في هذا الصدد: د. خميس خضر، المدخل للدراسات القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص160 وما بعدها.

[2] نعود فنذكر هنا أنَّ الأصـل في القرارات الفردية المنشـئة لحقوق أو مراكز قانونية فردية أنه لا يجوز إلغاؤها ولا سـحبها، متى كانت مشروعة، إلا في أحوال استثنائية، انظر ما سبق.

على مضـمون مركب ويمكن فصـل بعض أجزائه عن باقي الأجزاء. ومن أبرز الأمثلة على ذلك القرار المشـروع الصـادر بالترخيص لصـاحب الشـأن بافتتاح مقهى، وبإشـغال جزء من الطريق العام، ثم ترى الإدارة بعد ذلك إلغاء هذا القرار فيما تضـمنه من شـغل جزء من الطريق العام، مع الإبقاء على ما يتضمنه من الترخيص بإنشاء المقهى [1].

ثانياً: إيقاف آثار القرار الملغي في المستقبل

إنَّ انتهاء وجود القرار نتيجة إلغائه يترتب عليه، بداهةً، أنْ تتوقف كافة الآثار القانونية التي يحدثها القرار في المسـتقبل [2]، إذ لا يتصـور أنْ يسـتمر القرار في إحداث آثاره القانونية بعد زواله. ويكون هذا التوقف من التاريخ الذي يزول فيه القرار الملغي، وذلك على النحو الذي أوضحنا منذ قليل.

وإيقاف الآثار المسـتقبلية للقرار الملغي لا يحتاج إلى عمل قانوني يقرره، بل ولا يحتاج حتى إلى النص عليه في القرار الصـادر بالإلغاء، ذلك أنَّ إلغاء القرار المشـروع يعني بشـكل تلقائي توقف آثاره في المستقبل، ودون حاجة إلى النص الصريح على ذلك.

ويترتب على ذلك أنَّه لا يجوز لصـاحب الشـأن أنْ يحتج بالقرار الملغي ولا بآثاره منذ لحظة إلغائه، ولا يجوز له أنْ يحتج به، لا في مواجهة السـلطات الإدارية، ولا في مواجهة غيره من الأفراد، وكما يمتنع على صاحب الشأن الاحتجاج بالقرار الملغي، يمتنع على السلطة الإدارية أنْ تحتج به أيضًا فيما لو كان يرتب لها حقوقًا.

---

[1] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق ص758.

وكذلك د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة، مرجع سابق، ص188.

[2] د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص520.

ثالثاً: بقاء كافة الآثار التي أحدثها القرار قبل الإلغاء

إنَّ القاعدة بصـــدد إلغاء القرارات الإدارية المشـــروعة بمعرفة الســـلطة الإدارية إنَّ هذا الإلغاء لا يحدث ثمة أثار بالنســـبة للماضـــي، حيث تبقى جميع الآثار التي أحدثها القرار الملغي في الفترة السـابقة على إلغائه، فلا يجوز بحال للسـلطة الإدارية المسـاس بالحقوق أو المراكز القانونية التي أنشـــأها القرار، كما لا يجوز لها المســـاس بأي أثر أحدثه القرار الملغي في الفترة الســـابقة على إلغائه، كما لا يجوز ذلك للأفراد من باب أولى. وترتيبًا على ذلك يجوز لصـاحب الشأن أنْ يحتج بآثار القرار الملغي – في الفترة السابقة على إلغائه– في مواجهة الكافة، بما فيهم السلطة الإدارية مصدرة القرار ذاتها.

والعلـة من هـذه القـاعـدة مرجعهـا إلى مبـدأ مهم من المبـادئ التي يقوم عليهـا القـانون الإداري– بـل ويقوم عليهـا النظـام القـانوني ككـل– وهي قـاعـدة عـدم رجعيـة القرارات الإداريـة. فالقاعدة في نفاذ القرارات الإدارية أنَّها تنفذ بالنســـبة للمســـتقبل فقط، فلا تنســـحب آثارها على الماضي [1]، ويستند مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلى مبررات عديدة أهمها ما يلي:

أ. مبدأ المشروعية

إنَّ مبدأ المشـــروعية يُعدُّ أحد دعائم الدولة القانونية في العصـــر الحديث، ومن أهم معاني هذا المبدأ هو احترام جميع الســـلطات في الدولة – وعلى رأســـها الســـلطة التنفيذية– للقانون بمعناه الواسع[2]، واستنادًا لهذا المبدأ يتعين على السلطات الإدارية احترام جميع القواعد القانونية بما فيها القرارات الصـــادرة منها نفســـها[3]، وترتيبًا على ذلك لا يجوز للســـلطة الإدارية أنْ تخالف قراراتها

---

[1] د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص520، وكذلك د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص45 وما بعدها.

[2] يشـــمل المعنى الواســـع للقانون جميع القواعد القانونية، ســـواء وردت في الدســـتور، أم في التشـــريعات العادية، أم في المعاهدات الدَّوْليّة، أم في اللوائح، أم في القرارات الفردية، أم في العرف بجميع أنواعه.

[3] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، شرعية أعمال السلطة، مرجع سابق، ص24 وما بعدها.

الإدارية المشـروعة، ولا شـك أنَّ هذا الالتزام يقوم على عاتق السـلطة الإدارية حتى ولو أباح لها القانون إلغاء قراراتها المشـــروعة لدواعي الصـــالح العام، ومن ثم فإنَّها إنْ قررت إلغاء أحد هذه القرارات فيجب عليها احترام ما ســبق أنْ أحدثه القرار المراد إلغاؤه من آثار قانونية ســابقة نظرًا لأنَّه كان – قبل إلغائه– عمل قانوني مشروع.

ب. مبدأ عدم جواز المساس بالحقوق الفردية

يُعدُّ هذا المبدأ من انعكاسات مبدأ المشروعية سالف الذكر، ذلك أنَّ السلطات الإدارية حين تلتزم باحترام، وعدم مخالفة، القواعد القانونية، فإنَّها – بداهة– لا تلتزم بهذه القواعد فحســـب، بل تلتزم بما ينشـأ عن هذه القواعد من حقوق مكتسـبة للأفراد [1]. وعليه فإنَّه إذا جاز للإدارة–على سـبيل الاستثناء– أنْ تلغي قرارًا إداريًا مشروعًا، وكان هذا القرار قد أنشأ لصـاحب الشأن حقًا أو مركزًا قانونيًا، فإنَّه لا يجوز للإدارة أنْ تصـــادر هذا الحق أو تلغي هذا المركز القانوني لأنَّه نشـــأ في الأصـــل مشـــروعًا ومطابقًا للقانون، ولا مراء في أن الحقوق المكتســبة أو المراكز القانونية التي نشأت مشروعة في ظل نظام قانوني معين لا يجوز المساس بهما بأثر رجعي إلا بمقتضـى نص قانون يقرر هذه الرجعية صراحة [2].

ج. احترام النطاق الزماني للاختصاص

إنَّ القرار الإداري، أيًا كان نوعه، يصـــــدر من موظف عام أيًا كان المســـــتوى الوظيفي لهذا الموظف. ولا شـــك أنَّ الموظف يجب أنْ يراعي في جميع أعماله – ومن بينها إصـــدار القرارات

وكذلك د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص15 وما بعدها.

[1] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، شـرعية أعمال السـلطة وتقويم مسـارها، مرجع سـابق، ص48. وكذلك د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، بدون ناشر، الطبعة الأولى، 1963، ص 46 وما بعدها.

[2] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص461–462.

الإدارية– قواعد اختصـــاصـــه الوظيفي، فلا يجوز للموظف أنْ يقوم بأي عمل خارج نطاق اختصـاصـه الوظيفي. والاختصـاص الوظيفي للموظف العام له حدود مكانية، وهي المسـاحة الجغرافية التي يحق للموظف ممارســة أعمال وظيفته في نطاقها [1] وحدود زمانية، وهي الفترة الزمنية التي يجوز للموظف ممارسة أعمال وظيفته خلالها [2].

وفيما يتعلق بالنطاق الزماني لاختصـــاص الموظف العام، فإنَّه لا يجوز لهذا الأخير أنْ يصـدر قرارًا إداريًا في فترة زمانية سـابقة على المدة الزمنية لتوليه وظيفته العامة [3]، لأنَّه في هذه الحالة سيكون معتديًا على اختصاص موظف سابق.

ومما لا شـــك فيه أنَّ إصـــدار القرار الإداري بأثر رجعي يمتد إلى الماضـــي، ومن ثم المسـاس بحقوق أنشـأها قرار سـابق مشـروع يمثل خرقًا للنطاق الزمني للاختصـاص الوظيفي للموظف العام مصـدر هذا القرار، لأنَّ ممارسـة الاختصـاصـات الوظيفية ليسـت أمراً أبدياً وإنما مؤقتة بمدة بقاء الموظف في الوظيفة، فكل قرار يقع باطلاً متى انتهت صـــلة الموظف بالوظيفة التي تخول لشاغلها إصدار القرار. [4]

رابعًا: موقف الآثار القانونية الممتدة

يقصـد بالآثار القانونية الممتدة للقرار الإداري ما ينشـأ عن القرار الإداري المشـروع من آثار في الحاضـــر مع اســـتمرار هذه الآثار في المســـتقبل، فهناك الكثير من صـــور القرارات الإدارية المشـروعة التي تُنشـئ للأفراد حقوقًا أو مراكز قانونية ذاتيه تثبت لهم فور نفاذ القرارات ويسـتمر

---

[1] المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق، ج1، ص287.

وكذلك د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة، مرجع سابق، ص100.

[2] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص101.

[3] د. حسن محمد عواضة، السلطة الرئاسية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1975، ص152 وما بعدها.

[4] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 20.

لهم حق التمتع بهذه الحقوق أو الاحتجاج بهذه المراكز في المستقبل، كالقرار الصادر بالترخيص بالبناء مثلاً، فمثل هذا القرار حين يصدر مشروعًا ومطابقًا للقانون، ويشيد صاحب الشأن – استنادًا لهذا القرار – المباني أو المنشآت المرخص بها، فإنَّه، لا شك، سيتملك تلك المباني وفقًا للقواعد العامة في أسباب كسب الملكية في القانون المدني[1]، ومن ثم سينشأ له مركز قانوني في مواجهة الكافة – بما فيهم السلطات الإدارية– هو مركز المالك بالنسبة لهذه المنشآت، وهو مركز قانوني سليم بلا شك، فإذا ما اقتضت المصلحة العامة إلغاء قرار الترخيص آنف الذكر، فماذا سيكون موقف هذه المباني، وكذلك موقف المركز القانوني الذي نشأ لصاحب هذه المباني كمالك؟

ترى الباحثة – إجابة على هذه التساؤلات– أنَّه ولأنْ كانت القاعدة العامة فيما يتعلق بآثار إلغاء القرارات الإدارية المشروعة هي وقف الآثار المستقبلية للقرار الملغي مع الإبقاء على جميع آثاره التي أحدثها في الماضي، إلا أنَّه استثناءً من هذه القاعدة، فإنَّ ما أنشأه القرار الإداري المشروع من حقوق للأفراد أو مراكز قانونية ذاتية لهم لا تبقى في الماضي فحسب، بل تظل ثابتة لهم في المستقبل، وذلك احترامًا لمشروعية هذه الحقوق والمراكز في أصل نشأتها[2]، تلك المشروعية التي تعصمها من أي مساس في المستقبل باعتبارها حقوقًا مكتسبة[3].

---

[1] د. عبد الرازق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، تنقيح المستشار محمد مدحت المراغي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ج9، ص233 وما بعدها.

[2] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الطابع القضائي للقانون الإداري، بدون ناشر، 1984، ص161 وما بعدها.

[3] د. زياد خالد المفرجي، الحق المكتسب في القانون الإداري، بدون ناشر، 2018 ص 3 وما بعدها.

المبحث الثاني : الإلغاء الإداري للقرارات غير المشروعة

سوف نعرض في هذا المبحث لمفهوم عدم مشروعية القرارات الإدارية، ثم شروط إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، وطرق إلغاء هذه القرارات والآثار المترتبة عليها، وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم عدم مشروعية القرار

يمكن للباحثة تحديد مفهوم عدم مشـــروعية القرار الإداري من خلال تعريف القرار الإداري المعيب، ذلك أنَّ كل قرار إداري معيب هو قرار غير مشـــروع، وفي عبارة معادلة فإنَّ عدم مشروعية القرار الإداري تعني أنَّه قرار معيب.

ويمكن للباحثة تعريف القرار الإداري المعيب بأنَّه قرار تعتريه مخالفة للقانون بمعناه الواســـع [1]. والفقه في عمومه يربط بين ســـلامة القرار أو تعيبه وبين ســـلامه أو تعيب أركانه الخمسة، وهي الشكل والاختصاص والمحل والسبب والغاية، بحيث توزن مشروعية القرار بميزان هذه الأركان الخمسة المذكورة، فالقرار –عند غالبية الفقه– يكون غير مشروع إنْ أصابه عوار في أي من أركانه سالفه الذكر [2]. ومع عدم معارضـه الباحثة لهذا التحليل، إلا أنني أرى أنَّ الأكثر

---

[1] هناك معنيان للقانون، أحدهما، القانون بالمعنى الضيق، وهو القانون الذي يصدر عن السلطة التشريعية المختصة في الدولة، سواء كانت هذه السلطة هي سلطة تشريع دستوري أم سلطة تشريع عادي، ولذا فإنَّ القانون بالمعنى الضيق تنحصر مصادره في المصادر المكتوبة فقط، وهي الدستور والقوانين العادية، والمعاهدات الدَّوْليّة، واللوائح، والقرارات الفردية، أما القانون بالمعنى الواسع فهو كل قاعدة قانونية أيًا كان مصدرها. ومصادر القانون بالمعنى الواسع تشمل – فضلاً عن المصادر المكتوبة سالفة الذكر – كلا من العرف وأحكام القضاء والمبادئ القانونية العامة. انظر في هذا الصدد: د. عبد المنعم فرج الصدة، المدخل إلى القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص62 وما بعدها.

[2] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة، مرجع ســـابق، ص98 وما بعدها، وكذلك د. محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص401 وما بعدها. وكذلك المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق، ج3، ص11 وما بعدها.

صـــوابًا هو تحديد مفهوم عدم مشـــروعية القرار الإداري بمخالفته للقانون، أيًا كان موقع هذه المخالفة من أركان القرار أو شروط صحته.

وبالرجوع إلى المفهوم الذي تتبناه الباحثة لعدم مشـــروعية القرار الإداري، وهو مخالفة القرار للقانون بمعناه الواسع، يمكنا تصور عدة حالات لعدم مشروعية القرار الإداري نتناولها فيما يلي:

1. مخالفة القرار للدستور:

قد يبدو مستبعدًا أنْ تقفز المخالفة في القرار الإداري إلى مستوى مخالفة القواعد الدستورية ذاتها، ذلك أنَّ القواعد الدســـتورية هي – كما ذكرنا– قمة الهرم القانوني في الدولة، بينما تقع القرارات الإدارية في قاعدة هذا الهرم، ومن ثم فإنَّه من المستبعد إنَّ يخالف القرار الإداري قواعد الدستور بشكل مباشر، ولكن مع ذلك فمن المقصور أنْ تبلغ المخالفة في القرار الإداري حد مخالفة قواعد الدستور مباشرة، ومن أبرز الأمثلة على ذلك صدور القرار بالمخالفة لأحد المبادئ التي يقررها الدستور، كمبدأ المساواة أو مبدأ تكافؤ الفرص.

وترتيبًا على ذلك فإنَّه إذا انطوى القرار الإداري على أي مخالفة لنص من نصـــوص الدستور أو مبدأ من مبادئه، فإنَّ هذا القرار يكون غير مشروع، بل يكون مثل هذا القرار في أشد حالات عدم المشروعية.

2. مخالفة القرار للتشريعات العادية

التشريعات العادية هي التشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية المختصة في الدولة، سواء صدرت هذه التشريعات في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية، وسواء صدرت من المجلس النيابي أم من رئيس الدولة في الأحوال التي يجوز له فيها ذلك [1].

فإذا صدر القرار الإداري مخالفًا لأي تشريع عادي، فإنَّه يكون قرارًا غير مشروع، وبصرف النظر عن موقع هذه المخالفة من أركان القرار أو شروط صحته.

3. مخالفة القرار الإداري للتشريعات الفرعية

التشريعات الفرعية أو الثانوية كما يسميها بعض الفقه [2] هي اللوائح، أو القرارات التنظيمية العامة، وقد أطلق عليها هذا الاصطلاح لأنَّها تصدر في شكل القرار الإداري، ولكنها تنطوي على قواعد عامة مجردة شأنها شأن التشريعات العادية. وإذا كانت مخالفة القرار للدستور أو التشريعات العادية تمثل عدم مشروعية واضحة، ولا تثير في تحديدها ثمة صعوبة، ذلك أنَّ الدستور والتشريعات العادية في مرتبة أعلى من القرارات الإدارية بجميع أنواعها، ومن ثم فإنَّ مخالفة القرار لأي منهما تمثل عدم مشروعية واضحة، ودون مشكلة. ولكن ماذا عن مخالفة القرار للتشريعات الفرعية، وهي اللوائح والقرارات التنظيمية؟

إنَّ أمر المشروعية هنا يتوقف على نوع القرار المخالف، ونوع القرار الذي وقعت مخالفته، و إذا صدر قرار لائحي منطويًا على مخالفة لقرار لائحي سابق عليه، فإنَّه لا يمكن القول بأن القرار اللائحي الجديد هو قرار غير مشروع، ذلك أنَّ القاعدة في نطاق تفسير

---

[1] د. مجد خضير، مصادر القانون، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، القاهرة، 2018، ص9 وما بعدها.

[2] د. محمد عبد الباقي، التشريعات القانونية، دليل صياغة التشريعات الثانوية، معهد الحقوق، جامعة بيروت، فلسطين، 2004، ص43 وما بعدها.

النصـوص التشـريعية أنَّه إذا تعارض تشـريعان متسـاويان في الدرجة، فإنَّ الأحدث صـدورًا يُعدُّ بمثابة تعديل للأقدم صدورًا [1].

وترتيبًا عل ذلك، فإنَّ صـدور القرار اللائحي بما يخالف مضـمون قرار لائحي سـابق – ولو كان هذا الأخير معيبًا– يصـح أنْ يقال عنه أنَّه تعديل للقرار اللائحي السابق، كما يصـح أنْ يقال بأنَّه إلغاء له. ويمكننا القول هنا بأنَّ الوصـف الدقيق لهذا الوضـع يتوقف على سـلامة القرار اللائحي الأقدم، بمعنى أنَّه إذا كان القرار اللائحي السـابق سـليمًا، فإنَّ القرار اللائحي اللاحق عليه والمخالف له يُعدُّ تعديلاً له، أمَّا إذا كان القرار اللائحي السـابق معيبًا، فإنَّ القرار اللائحي اللاحق عليه والمخالف له يُعدُّ إلغاءً له وليس مجرد تعديل. وفي كل الأحوال لا يمكن القول بعدم مشـروعية قرار لائحي لمجرد مخالفته لقرار لائحي سـابق عليه، اللهم إلا إذا كان القرار اللائحي الجديد مصـاب بعيوب أخرى، كصـدوره من غير مختص مثلاً، أو صـدوره في غير الشـكل أو بغير الإجراءات التي تطلبها القانون.

أمَّا إذا كانت مجرد مخالفة قرار لائحي لاحق لقرار لائحي سـابق عليه لا تجعل القرار اللائحي الجديد غير مشـروع، فإنَّ الأمر مختلف بالنسـبة للقرارات الإدارية الفردية، ذلك أنَّ مجرد مخالفة القرار الإداري الفردي لقرار لائحي سابق عليه تصف هذا القرار الفردي بعدم المشروعية، ذلك أنَّ القرار الفردي أقل في المرتبة –على سلم التدرج الهرمي لقواعد المشروعية [2]– من القرار اللائحي، ومن ثم فإنَّ أي تعارُض بينهما يجعل القرار الفردي غير مشروع.

---

[1] د. محمد المدني صالح، تفسير النصوص القانونية في ضوء التشريع والقضاء السوداني، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، مركز جيل البحث العلمي، الجزائر، العدد 217، نوفمبر 2018، ص11 وما بعدها.

[2] د. غلاي حياة، التدرج الهرمي لمصـادر المشـروعية المجسـد لدولة القانون، بحث منشـور بمجلة القانون والأعمال الدولية، جامعة الحسن الأول، المملكة المغربية، العدد الأول، ديسمبر 2015، ص14 وما بعدها.

4. مخالفة القرار الإداري الفردي لقرار إداري فردي سابق عليه

إنَّ التعارُض بين القرارات الفردية يجب أنْ يختلف في تفسيره عن التعارض بين القرارات اللائحية، ذلك أنَّ هذه الأخيرة لا تقرر حقوقًا شخصية أو مراكز قانونية ذاتية لأحد، وإنما تنطوي على قواعد عامة مجردة، ومن ثم فإنَّه عند التعارُض بينهما، يمكن بسهولة تطبيق قاعدة التشريع الأحدث يُعدُّ تعديلاً للتشريع الأقدم [1]. أمَّا بالنسبة إلى القرارات الفردية، فإنَّ الأمر يختلف، ذلك أنَّ القرار الفردي قد يقرر لصاحب الشأن حقًا شخصيًا أو مركزًا قانونيًا ذاتيًا، وفي مثل هذه الأحوال يُعدُّ القرار الفردي غير مشروع إنْ خالف قرارًا فرديًا سابقًا عليه متى كان هذا الأخير مشروعًا، ولم يكن لهذه المخالفة ثمة سند قانوني.

المطلب الثاني: شروط إلغاء القرارات غير المشروعة

إنَّ شروط إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة هي ذاتها شروط إلغاء القرارات المشروعة [2]، غير أنَّ إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة يتطلب شرطًا إضافيًا في غاية الأهمية هو شرط الميعاد، لاسيما بالنسبة للقرارات الفردية، ونظرًا للأهمية البالغة لشرط الميعاد في نطاق إلغاء وسحب القرارات الإدارية، فإنَّنا سنتكلم عنه بشيء من التفصيل فيما يلي:

1- أصل شرط الميعاد:

إنَّ شرط الميعاد لم يوضع في الأساس لتقييد سحب أو إلغاء القرار الإداري بمعرفة السلطات الإدارية، وإنما وضع هذا الشرط لتقييد الطعن القضائي فيها. وقد حدد المشرع الفرنسي ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري بشهرين من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تعتمدها المصالح الحكومية أو إعلان صاحب الشأن به.

---

[1] د. محمد المدني، المرجع السابق، ص 11 وما بعدها.

[2] انظر ما سبق في المبحث الأول من الفصل الأول.

حيث استقر القضاء الفرنسي على أنَّ سلطة الإدارة في إلغاء قراراتها المعيبة تتقيد بمدة الطعن القضائي والتي بانقضائها تكتسب القرارات الحصانة، وذلك بقصد تأمين استقرار المعاملات الإدارية ولن يأتي هذا الاستقرار إلا من خلال وضع قيد زمني على السلطة في إلغاء قرارها المعيب. [1]

ولقد أخذ المشرع المصري ذات الحكم السابق عن المشرع الفرنسي حيث نصت المادة (24) فقره أولى من قانون مجلس الدولة المصري الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972على أنَّ:

"ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به"[2].

أما عن المشرِّع القطري فإنَّه أورد مثل هذا النص في قانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية حيث نصت المادة (6) منه على (ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علمًا يقينيًا، وقد أصاب المشرِّع القطري هنا عندما حدد المدة بستين يوم على خلاف الفرنسي والذي حددها بشهرين فالشهور تختلف في عدد أيامها من شهر إلى آخر فاحتساب المدة بعدد الأيام أدق، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية، ويجب أنْ يبت في التظلم خلال ستين يومًا من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أنْ يكون مسبباً، ويعتبر فوات ستين يومًا

---

[1] عقيله بوحديد و خديجه سعيدي، المرجع السابق، ص 78.

[2] مجلة المحاماة المصرية، ملحق التشريعات، مرجع سابق، ص955.

على تقديم التظلم دون أنْ تجيب عنه السلطات المختصة، بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال).[1]

والعلة من اشتراط هذا الميعاد القصير بالنسبة للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية تتمثل في حماية هذه القرارات من مهاجمة الأفراد لها من خلال الطعن عليها أمام القضـــاء بعد فترة طويلة من صـدورها، وذلك بغية تحقيق مصـلحة بالغة الأهمية، هي اسـتقرار الأوضـاع القانونية، واستقرار المراكز القانونية [2].

2. مدة ميعاد الإلغاء الإداري للقرار وبدايته

بالنســبة للنظام القانوني الفرنســي فإنَّ مدة الميعاد الذي يجوز للإدارة خلاله إلغاء القرار الإداري المعيب هي شـهرين [3]. أما بالنسبة للنظامين القانونيين المصري والقطري فهي ستون يومًا، غير أنَّ ذلك لا يعني مطلقًا أنَّ السـلطة الإدارية تسـتطيع إلغاء قراراتها وقتما تشـاء وكيفما تشـاء، بل هي يحكمها دائمًا قواعد القانون واعتبارات الصـــالح العام، ومع ذلك فإنَّ الباحثة تنادي بضـــرورة النص القانوني على ميعاد سحب أو إلغاء القرارات الإدارية [4].

---

[1] الديداموني مصطفى أحمد، الفصل في المنازعات الإدارية في دولة قطر تعليق على أحكام القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، المجلة القانونية والقضائية، وزارة العدل، دولة قطر، العدد الثاني، السنة الثالثة، 2009، ص400.

[2] فالقرارات الإدارية – كما ذكرنا في المبحث التمهيدي لهذه الدراسـة– هي أهم الأدوات التي تسـتخدمها السـلطات الإدارية في أداء وظيفتها، ومن ثم فلابد أنْ يتوفر لهذه القرارات أكبر قدر ممكن من الثبات والاستقرار لما يترتب عليها من آثار بالغة الأهمية للأفراد وللمجتمع، وهذا ما يوجب على من يريد الطعن فيها أنْ يسارع إلى ذلك فور صدورها دون تراخي.

[3] د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984، ص199.

[4] يذهب بعض الفقه –بحق– إلى وجود قانون إداري بالمعنى الواســع وقانون إداري بالمعنى الضــيق، فالأول يقصــد به مجموعة القواعد القانونية التي تنظم عمل الســلطات الإدارية بصــفة عامة كقوانين الوظيفة العامة والقوانين المنظمة للأموال العامـة والقوانين المنظمـة لمرافق الـدولـة، وهـذا القـانون يوجـد في جميع الـدول المتمـدينـة في العـالم، إذ من المســتحيل أنْ تخلو دولـة متمـدينـة من مرافق عـامـة وموظفين عموميين وأموال عـامـة...الخ، أمـا الثاني وهو القانون الإداري بالمعنى الضـيق فيقصـد به مجموعة القواعد المتميزة والتي لا يوجد لها نظائر في القوانين الأخرى، والتي تحكم النشـاط الإداري وتعطي للإدارة سـلطات اسـتثنائية في مواجهة الأفراد أو تحملها بأعباء اسـتثنائية لصـالحهم، كالقواعد

والمتأمل لمدة الميعاد الذي يجوز خلاله إلغاء القرار الإداري غير المشـــروع في كل من قطر و مصر وفرنسا يجد أنَّ هذا الميعاد مدته في فرنسا شهران، ومدته في قطر و مصر ستون يومًا، وترى الباحثة – مؤيدة ما ذهب إليه بعض الفقه[1]– أنَّ الأفضل من الناحية التنظيمية هو حساب الميعاد بالأيام لا بالشهور، ذلك أنَّ حساب الميعاد بالأيام أكثر يسرًا وعدالة من حسابه بالشهور، فالشهرين قد يمثلان تسعة وخمسين يومًا، وقد يمثلان واحدًا وستين يومًا، وقد يمثلان اثنين وستين يومًا، وذلك بحسـب الأحوال وتاريخ نشـر القرار المطعون فيه أو إعلانه أو تاريخ صـدوره، بينما الستون يومًا تظل ثابتة دائمًا، الأمر الذي يكون معه من الأفضل حساب هذا الميعاد بالأيام.

وعلى الرغم من أنَّ ميعاد إلغاء القرارات الإدارية المعيبة مسـتمد أصـلاً من ميعاد الطعن القضـائي بالإلغاء، والذي يبدأ من تاريخ نشـر القرار أو إعلانه[2]، إلا أنَّ هذا الميعاد يسـتقل في بدايته عن ميعاد الطعن القضـــائي بالإلغاء، ذلك أنَّ العلة من أنَّ الطعن القضـــائي بالإلغاء يبدأ من تاريخ نشـــر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صـــاحب الشـــأن به، هي أنَّ الطاعن لا يســـتطيع العلم بالقرار إلا بإحدى هذه الوســـائل، بينما الإدارة لا تحتاج إلى نشـــر ولا إلى إعلان لتحيط بمضـــمون القرار، لكونها هي التي أصـــدرته، وترتيبًا على ذلك فإنَّ ميعاد إلغاء القرار المعيب بمعرفة السلطة الإدارية يبدأ من تاريخ صدور هذا القرار وليس من تاريخ نشره أو إعلانه.

المنظمة للعقود الإدارية، والقرارات الإدارية وغيرها. والقانون الإداري بالمعنى الضـــيق لا يوجد إلا في الدول التي يوجد بها قضاء إداري مستقل كمصر وفرنسا.

انظر في هذا الصدد تفصيلاً: د. ثروت بدوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص45 وما بعدها.

[1] د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص332.

[2] المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرارات الإدارية، مرجع سابق، ج3، ص851 وما بعدها.

وإذا انقضـــى ميعاد إلغاء القرار الإداري المعيب ولم تقم الســلطة الإدارية المختصـــة بإلغائه، ولم يكن ذو المصـلحة قد طعن فيه أمام القضـاء، فإنَّ القرار يتحصـن، فلا يجوز لجهة الإدارة إلغاء هذا القرار.

ويقصـد بتحصـن القرار الإداري المعيب معاملة هذا القرار على أنَّه سـليم قانونًا بكل ما يترتب على معنى الســـلامة من آثار قانونية، فلا يجوز للإدارة إلغاء هذا القرار أو ســـحبه أو إصدار قرار مضاد له إلا في الحدود التي يجوز للإدارة فيها إلغاء القرار السليم.

3- استثناء القرارات المنعدمة والقرارات الصادرة بناء على سلطة مقيدة من شرط الميعاد:

القرار المنعدم هو القرار المعيب بعيب جسـيم وصـارخ يفقده صـفة القرار الإداري [1]. ولقد ذكرنا فيما سبق أنَّ القرارات المنعدمة يجوز الطعن فيها في أي وقت، وذلك بسبب العيب الجسيم الذي اعتراها فجعلها هي والعدم سـواء [2]. وبالنظر إلى أنَّ القرارات المنعدمة يجوز الطعن فيها قضـاءً حتى بعد فوات المواعيد القانونية، فإنَّه – وعلى ســبيل القياس أيضًـــا- يجوز للســـلطة الإدارية سحب القرار المنعدم حتى بعد فوات المواعيد القانونية.

أما القرارات الصـادرة بناء على سلطة مقيدة هي تلك القرارات التي تلتزم السلطة الإدارية بإصدارها تنفيذًا لنص قانوني، دون أنْ يكون لديها مجال للتقدير في هذا الإصدار، كقرارات تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة [3].

والقرارات الإدارية الصـــادرة بناءً على ســلطة مقيدة اســتقر قضـــاءً محاكم مجلس الدولة المصـري على تسـويتها – بصـدد ميعاد إلغائها أو سـحبها أو الطعن القضـائي عليها- بالقرارات

---

[1] د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص483.

[2] راجع ما سبق. ص 15 حاشية رقم (1) من هذه الرسالة.

[3] المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرارات الإدارية، مرجع سابق، ج2، ص1048 وما بعدها.

المنعدمة، حيث يجوز الطعن عليها قضـــاء في أي وقت، كما يجوز إلغاؤها في أي وقت، ودون التقيد بالمواعيد القانونية.

ولقد حاول القضـــاء الإداري تبرير إفلات القرارات الصـــادرة بناءً على ســـلطة مقيدة من مواعيد الإلغاء والسحب والطعن القضائي، وقد استنتج الفقه المبررين الآتيتين:

المبرر الأول: نفي صفة القرار الإداري عن القرار المبني على سلطة مقيدة:

يقوم هذا التبرير على أنَّ القرار الإداري المبني على ســـلطة مقيدة لا يُعدُّ في حقيقته قرارًا إداريًا، وذلك لأنَّه لا يُنشـئ مركزًا قانونيًا ولا يعدل في مركز قانوني قائم، بل إنَّ المركز القانون ينشـأ أو يعدل بموجب القاعدة القانونية الأعلى التي صدر القرار بناء عليها دون ما أي مجال للتقدير لدى جهة الإدارة [1]، ومن ثم فإنَّ السـلطة الإدارية ليس لها ثمة إرادة ذاتية تفصـح عنها، وإنما هي لا تفعل أكثر من إقرار وتأكيد نشأة أو تعديل المركز القانوني [2].

المبرر الثاني: اعتبار القرار المبني على سلطة مقيدة عنصر دعوى التسوية [3]:

يقوم هذا التبرير على أنَّ القرار الإداري الصـــادر بناءً على سـلطة مقيدة لا يعدو أنْ يكون عملاً تنفيذيًا لقاعدة قانونية أعلى، وأنَّ صاحب الشأن يستمد حقه من تلك القاعدة الأعلى، فالقرار بذلك يتشابه مع التسويات المالية أو الزمنية، ويخرج بذلك عن معنى القرار الإداري وهذا ما يجعله حرًا

---

[1] د. سـليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سـابق، ص737 وما بعدها. وأيضًـا د. حسـني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ، ص420 وما بعدها.

[2] المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرارات الإدارية، مرجع سابق، ج2، ص1090.

[3] دعاوى التسوية هي منازعات تدور حول عمليات حسابية مادية تتعلق بصرف الرواتب أو غيرها من المستحقات المالية الخاصـة بالموظفين، أو تتعلق بتسوية الحالات الوظيفية للموظفين كالأقدميات وما يشـابه ذلك. انظر في هذا الصـدد: المستشار حمدي ياسين موسوعة القرارت الإدارية، مرجع سابق، ص 1097

من الارتباط بالمواعيد القانونية، سواء في الغاية بمعرفة السلطة الإدارية، أو في الطعن عليه أمام القضاء [1].

المطلب الثالث: طرق إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة والآثار المترتبة عليها

أولاً: طرق إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة

إنَّ طرق إلغاء القرار الإداري غير المشـــروع لا يمكن أنْ تختلف عن طرق إلغاء القرار الإداري المشروع، ذلك أنَّ عملية الإلغاء واحدة، وهي إعدام وجود القرار في المستقبل ووقف جميع الآثار التي رتبها، ويكون ذلك بالنسـبة للمسـتقبل فقط دون الماضـي. وترتيبًا على ذلك فإنَّ طرق إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة ستكون هي ذاتها طرق إلغاء القرارات الإدارية المشروعة، وهي الإلغاء الصـريح والإلغاء الضـمني، والتي سـبق معالجتها تفصـيلًا عند الكلام عن إلغاء القرارات المشروعة، ومن ثم فإنَّنا نُحيل إلى ذلك منعًا للتكرار [2].

والأصـل – أنَّ تقاعس الإدارة عند تنفيذ القرار الإداري المشـروع لا يمكن أنْ يفسـر على أنَّه إلغاء لهذا القرار. أمَّا بالنســـبة للقرار الإداري غير المشـــروع فإنَّه ينبغي التفرقة بين القرار الباطل والقرار المنعدم.

وامتناع أو تقاعس الإدارة عن تنفيذ القرار الباطل لا يُعدُّ بمثابة إلغاء له، بل تظل الإدارة ملتزمة بتنفيذ هذا القرار – مادام قائمًا ولم يلغَ– وإلا كانت الإدارة بامتناعها ذاك خارجة عن المشروعية [3]. بل إنَّه إذا استمر تقاعس الإدارة عن تنفيذ القرار الباطل، وفي نفس الوقت لم تلغه صـراحة أو ضـمنًا، فإنَّ هذا القرار يتحصـن ويعامل معاملة القرار السـليم، ويمتنع على السـلطة

---

[1] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص752 وما بعدها.

[2] انظر ما سبق ذكره في المطلب الثالث من المبحث الأول للفصل الأول من هذه الرسالة.

[3] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، شرعية أعمال السلطة وتقويم مسارها، مرجع سابق، ص46 وما بعدها.

الإدارية إلغاؤه إلا وفقًا لشروط إلغاء القرار الإداري السليم. أما القرار المنعدم فلا شك أنَّ السلطة الإدارية يجوز لها – بل يجب عليها– الامتناع عن تنفيذ القرار المنعدم. وترتيبًا على ذلك فإنَّ امتناع السلطة الإدارية عن تنفيذ القرار المنعدم، إنْ لابسه سكوت من صاحب الشأن عن المطالبة بتنفيذ القرار، يُعدُّ بمثابة إلغاءً ضمنيًا لهذا القرار. كما أنَّ تقاعس الإدارة عن تنفيذ القرار المنعدم مهما طالت مدته لا يحول بينها وبين إلغائه إلغاءً صريحًا.

ثانياً: آثار إلغاء القرار الإداري غير المشروع

لا تختلف آثار إلغاء القرار غير المشروع عن آثار إلغاء القرار المشروع، وذلك باعتبار أنَّ العملية القانونية واحدة، وهي عملية إعدام القرار في المستقبل ووقف جميع آثاره في المستقبل فقط دون الماضي، ومن ثم فإنَّ كل ما قيل بشأن آثار إلغاء القرار المشروع، يقال هنا بشأن آثار إلغاء القرار غير المشروع.

أما بشأن التعويض عن إلغاء القرارات التنظيمية المعيبة بعيب عدم المشروعية في خلال مدد الطعن القضائي، الإدارة لا تسأل عن الأضرار المترتبة على إلغاء قرارتها وذلك لانتفاء ركن الخطأ الذي يبرر حق التعويض.

أمَّا القرارات التي تحصنت بفوات مدد الطعن القضائي فإنَّ إلغاؤها يترتب مسؤولية الإدارة إذا نشأ في ظلها حقوق أو مزايا لأصحاب الشأن.

أما فيما يتعلق بالتعويض عن إلغاء القرارات المشروعة هو أنَّه لا تعويض من جراء إلغائها أو تعديلها. [1]

[1] عقيله بو حديد و خديجة سعيدي، المرجع السابق، ص 82.

الفصل الثاني

نهاية القرارات الإدارية عن طريق السحب

نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، نتكلم في الأول عن مفهوم سحب القرار الإداري وشروطه، ونتكلم في الثاني عن سحب القرارات الفردية، أمَّا المبحث الثالث نتكلم فيه عن آثار سحب القرار الإداري.

المبحث الأول : مفهوم سحب القرار الإداري وشروطه

نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتكلم في الأول عن مفهوم سحب القرار الإداري، ونتكلم في الثاني عن شروط سحب القرار الإداري.

المطلب الأول: مفهوم سحب القرار الإداري

يقصد سحب القرار الإداري إزالة آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل ومن ثم يصبح القرار كأن لم يكن [1]، وإنَّ الإحاطة بمفهوم سحب القرار يقتضي التعرض لتعريف بسحب القرار الإداري، ثم المبادئ التي تقوم عليها نظرية السحب، ونتناول ذلك فيما يلي:

أولاً: تعريف سحب القرار الإداري

عرَّف بعض الفقه سحب القرار الإداري بإنَّه "تجريد القرار من قوته الإلزامية، ليس فقط بالنسبة لآثاره المستقبلية، وإنما بالنسبة للماضي والمستقبل معًا بحيث يصبح القرار كأن لم يكن"[2].

وعرَّفه فريق ثانٍ من الفقه بقوله " إنَّ السحب هو إلغاء للقرار بأثر رجعي"[3].

---

[1] د عبدالحفيظ الشيمي ود مهند نوح، المرجع السابق، ص 425.

[2] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص484.

[3] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص287، وكذلك د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي، بدون ناشر، ط 1967، ص1556.

وعرَّفه فريق ثالث من الفقه بأنَّه "رجوع الإدارة، سواء مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها، في قرار أصدرته بالمخالفة للقانون، ويكون ذلك بأثر رجعي"[1].

وهذا التعريف الأخير – رغم دقته– يُعاب عليه بأنَّه يقصر حالات سحب القرارات الإدارية على القرارات التي صدرت بالمخالفة للقانون، ولا شك أنَّ مثل هذا القصر لا يصح، ذلك أنَّ السحب لا يقتصر على القرارات غير المشروعة، بل من الممكن أنْ يرد السحب على قرارات مشرعة، كما سنرى لاحقًا.[2].

ويتضح من هذه التعاريف جميعًا أنَّها تتفق على أنَّ سحب القرار الإداري هو إزالة ما أحدثه القرار من آثار في الماضي والحاضر. غير أنَّ بعض هذه التعريفات قد قصر عن ذكر بعض العناصر المهمة التي يجب أنَّ ينطوي عليها تعريف عملية السحب كالسلطة المختصة بالقيام بهذه العملية، والأداة المستخدمة فيها، وكافة الآثار التي تحدثها.

ومن هذا المنطلق يمكن للباحثة تعريف سحب القرار الإداري بأنَّه إزالة وجود القرار الإداري وإزالة كافة الآثار التي ترتبت عليه في الماضي والحاضر ومنع ترتيب هذه الآثار في المستقبل، وذلك بمعرفة السلطة الإدارية التي أصدرت القرار أو السلطات الرئاسية لها وبمقتضى قرار معادل للقرار المسحوب أو بأداة قانونية أعلى كلائحة أو قانون.

ويتضح من هذا التعريف أنَّ عملية سحب القرار الإداري تتمثل في محو القرار المسحوب من الوجود كليةً وإزالة جميع الآثار التي أحدثها في الماضي والحاضر، فضلاً عن وقف ترتيب هذه الآثار في المستقبل، كما لو كان القرار لم يصدر من الأصل. ويتضح كذلك أنَّ سحب القرار

---

[1] د. حسني درويش، مرجع سابق، ص278.

[2] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة، مرجع سابق، ص189.

الإداري يجب أنْ يتم بمعرفة السلطة المختصة، وهذه السلطة إمَّا أنْ تكون هي ذات السلطة الإدارية التي أصدرت القرار المراد سحبة، أو السلطة الإدارية التي ترأسها وفقًا لأحكام القانون[1].

وفي النظام القضائي القطري وضح الجهة التي تصدر القرار والجهة التي ممكن أنْ تسحب القرار "القرار الإداري الصادر عن جهة إدارية لا من جهة قضائية لا يكون له حجية الأمر المقضي إذ يجوز للجهة الإدارية التي أصدرته أو جهة إدارية أعلى منها أنْ تسحبه" [2].

ثانيًا: المبادئ التي تقوم عليها نظرية سحب القرار الإداري

كان من جهود الفقه في هذا الصدد أنَّ وضع عدة مبادئ تحكم نظرية السحب، ونتناول هذه المبادئ فيما يلي:

1. السحب وسيلة لتوقي الطعن القضائي [3]

لا شك أنَّ القرار الإداري إذا صدر معيبًا، وكان ماسًا بحق أو مركز قانوني لشخص ما، فإنَّ مثل هذا القرار سيكون عرضة للطعن فيه أمام القضاء، إذ الفرض أنَّ ذي الشأن لن يسكت على المساس بحق من حقوقه بمقتضى قرار معيب، ولا شك أنَّ مثل هذا القرار المعيب إنْ طرح أمره على القضاء من خلال دعوى الإلغاء، فإنَّه سيلغى بحكم القضاء بسبب ما فيه من عيوب، وترتيبًا على ذلك يكون من الأفضل لجهة الإدارة أنْ تراجع نفسها بصدد مثل هذا القرار المعيب، وذلك بسحب هذا القرار وإعدام وجوده، أو على الأقل تلافي ما يعتريه من عيوب، وينتقد بعض

---

[1] د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص122 وما بعدها، وكذلك عبد الواحد بن صغير، السلطة الرئاسية في إطار النظام السياسي المركزي، مرجع سابق، ص60 وما بعدها.

[2] حكم محكمة الاستئناف، مدني – تجاري، استئناف رقم 1392، جلسة 4/ 10/ 1972

[3] إن هذا المبدأ يقوم على فكرة أساسية مؤداها أن السحب يرد على قرار إداري معيب، وأن هذا القرار– بسبب ما فيه من عيوب– عرضة للطعن القضائي، وعرضة من ثم للإلغاء، وأنَّ عملية سحب مثل هذا القرار تقي الإدارة من صدور أحكام قضائية ضدها، وما يستتبعه ذلك من التزامها بتعويض الأضرار الناشئة عن قرارها المعيب.

الفقه فكرة أنَّ السحب هو وسيلة لتوقي الطعن القضائي، مؤكدًا أنَّ السحب لا يمكن إنْ يكون مجرد وسيلة للوقاية من الطعن في القرار أمام القضاء، لأنَّ القول بذلك- والكلام لا يزال لهذا الجانب من الفقه[1]- من شأنه أنْ يلقي في الروع أنَّ السلطات الإدارية ما أعطيت حق سحب القرارات الإدارية إلا بسبب خضوعها لرقابة القضاء، في حين أنَّ الحقيقة غير ذلك، لأنَّ سلطة سحب القرارات الإدارية مرجعها إلى الرقابة التي تمارسها السلطات الإدارية على نفسها، وهو ما يُعرف بالرقابة الذاتية؛ فبمقتضى هذه الرقابة تصحح الإدارة أخطاءها، سواء طُلب منها ذلك أم لم يُطلب.

2. عدم التلازم بين السحب والإلغاء القضائي

إنَّ السحب والإلغاء القضائي غير متلازمين. ويقصد بذلك عدة معانٍ، أولها أنَّه لا يشترط لسحب القرار الإداري أنْ يكون هناك طعنًا قضائيًا قد أقيم من صاحب المصلحة بغية إلغاء هذا القرار، بل إنَّ الإدارة يجوز لها- بل يجب عليها- سحب القرار إنْ تبين لها أنَّه معيب ولو لم يُطعن فيه بالإلغاء، والمعنى الثاني لعدم التلازم المذكور أنَّ الإلغاء القضائي يرتبط دائمًا بالميعاد القانوني للطعن، بينما قد لا يرتبط السحب بهذا الميعاد[2]، والمعنى الثالث لعدم التلازم المذكور أنَّ الإلغاء القضائي يرتبط دائمًا بعدم المشروعية، إذ لا يمكن الحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه إلا إذا كان هذا القرار غير مشروع، أما سحب القرار فلا يقتصر على أحوال عدم مشروعية القرار

---

[1] د. عمر عمرو، ميعاد سحب القرار الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الرابعة، العدد الثاني، ديسمبر 1960، ص37.

[2] وذلك في الأحوال التي يجوز فيها سحب القرار بعد المواعيد، كحالات سحب القرارات التنظيمية المعيبة، وحالات سحب القرارات السليمة التي لا تتعلق بها حقوق فردية. انظر ما سيلي لاحقًا في هذا الصدد.

المسحوب، بل يجوز للسلطة الإدارية التي أصدرت القرار وللسلطات الإدارية التي ترأسها أنْ تسحب القرار لعدم ملاءمته، وذلك بصرف النظر عن مشروعيته[1].

3. السحب وسيلة لاحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون:

هذا المبدأ يتعلق بالقرارات الإدارية غير المشروعة، ويقصد به أنْ تبادر إلى تصحيح أخطائها القانونية والرجوع إلى جادة الصواب، وذلك احترامًا للمشروعية وسيادة القانون، ذلك أنَّ القرار الإداري إذا صدر معيبًا، فإنَّه يكون قد خرج على مبدأ المشروعية، فعدم مشروعية القرار تعني أنَّه مخالف لحكم من أحكام القانون[2]، الأمر الذي يعني أنَّ سحب مثل هذا القرار– سواء كان هذا السحب نهائيًا، أو كان من أجل إزالة عيوب القرار ثم معاودة إصداره خاليًا من العيوب–يمثل احترامًا من الإدارة لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، ويكشف عن حسن نية الإدارة وبعدها عن إساءة استعمال السلطة[3].

4. سحب القرار غير المشروع أمر ملزم للإدارة:

إذا كان مبدأ المشروعية يقصد به خضوع سائر سلطات الدولة لأحكام القانون، بحيث تكون تصرفات هذه السلطات محددة بسياج قانوني لا تستطيع أنْ تتعداه[4]، فإنَّ السلطات الإدارية تلتزم بأنْ تجعل كل تصرفاتها – بما فيها القرارات الإدارية– مطابقة للقانون[5]، ومن ثم فإنَّ السلطات

---

[1] يقصد بعدم ملاءمة القرار ألا يتناسب محل القرار مع الأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصداره، كصدور القرار بتوقيع جزاء إداري شديد من أجل مخالفة إدارية بسيطة. انظر تفصيلا: د. حسني درويش، المرجع السابق، ص274 وما بعدها.

[2] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة، مرجع سابق، ص98. وكذلك د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص401 وما بعدها، وكذلك د. حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق، ج3، ص11 وما بعدها.

[3] د. عمر عمرو، المرجع السابق، ص8. وكذلك د. حسني درويش، المرجع السابق، ص273.

[4] انظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد، شرعية أعمال السلطة، مرجع سابق، ص15.

[5] د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، مرجع سابق، ص17 وما بعدها.

الإدارية تلتزم منذ البداية بألا تصـــدر أي قرار مخالف للقانون، وإنْ صـــدر منها قرار مخالف للقانون –عمدًا أو خطأ– فإنَّه يتعين عليها تصـحيح مثل هذا الوضـع الخاطئ إنْ اسـتطاعت إلى ذلك سـبيلا، وترتيبًا على ذلك تغدو عملية سـحب القرار الإداري غير المشـروع أمرًا ملزمًا للإدارة ولا خيار لها فيه، وذلك احترامًا لمبدأ المشروعية آنف الذكر.

المطلب الثاني: شروط سحب القرار الإداري

بالنظر إلى أنَّ سـحب القرار الإداري وإلغاءه كلاهما يهدف إلى إنهاء وجود القرار، كما أنَّ كليهما عمل قانوني يصـدر من السـلطة الإدارية، فإنَّه من الطبيعي ألاْ تتوحد شـروط الإلغاء وشـروط سـحب القرار الإداري ولكن بالنظر إلى أنَّ السـحب لا يرد إلا على القرارات الإداريـة غير المشروعة، فإنَّ شروط سحب القرار الإداري سوف تتطابق مع شروط إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة.

وترتيبًا على ذلك فإنَّ شـروط سـحب القرار الإداري سـوف تتمثل في شـرط الاختصـاص، وشـرط الشـكل، وبالنظر إلى أننا سـبق أنْ تعرضـنا بالدراسـة لهذه الشـروط جميعًا عند دراسـتنا لشروط الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية في الفصـل السـابق، فإنَّ دراسـتنا لهذه الشـروط ثانية في هذا الموضـع من رسالتنا ستكون بالقدر اللازم لبيان ما هو جديد بشأنها بخصوص السحب، وذلك منعًا للتكرار.

أولاً: شرط الاختصاص

يمكن تعريف الاختصـــاص – في عمومه– بالصـــلاحية القانونية للقيام بالعمل [1]. وفي نطاق القرارات الإدارية فإنَّ الاختصاص هو الصلاحية قانونًا لإصدار القرار الإداري [2].

وللاختصاص عناصر ثلاثة هي:

1. الاختصاص الموضوعي

ويقصد به أنْ يختص القائم بالعمل بنوعيه العمل الذي قام به، وفي نطاق القرارات الإدارية يقصد بالاختصاص الموضوعي أمرين معًا:

الأول: أنْ يكون مصدر القرار مختصًا بإصدار القرارات الإدارية.

الثاني: أنْ يكون مصـدر القرار مختصًـا بإصـدار القرارات في الموضـوع أو المسـألة التي صـدر القرار بشـأنها [3]، فعلى سـبيل المثال – في نطاق القرارات الإدارية التأديبية– لا يكون مصـدر القرار مختصًـا بإصـداره إلا إذا كان مختصًـا بداءة بإصـدار القرارات التأديبية، ومختصًا كذلك بتوقيع العقوبة التأديبية التي ينطوي عليها القرار الذي أصدره.

2. الاختصاص الشخصي

يقصـد به أنْ يكون من أصـدر القرار الإداري مختصًـا شـخصـيًا بإصـدار القرار وتظهر أهمية الاختصـاص الشـخصـي في أحوال انتقال الاختصـاص من صـاحبه الأصـيل إلى غيره، كما في

---

[1] د. سـليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سـابق، ص291، وكذلك د. محمد فؤاد عبد الباسـط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ج1، ص195.

[2] المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق، ج3، ص282.

[3] د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص478 وما بعدها.

أحوال التفويض والحلول والإنابة [1]، حيث ينحصر الاختصاص بإصدار القرار في هذه الأحوال في شخص من فوض أو حل أو ناب عن صاحب الاختصاص الأصيل.

3. الاختصاص الزماني والمكاني

يقصد بالاختصاص الزماني في نطاق القرارات الإدارية أنْ يصدر رجل الإدارة القرار خلال الفترة الزمنية التي خوله فيها القانون إصدار القرارات الإدارية، ومن قبيل ذلك أنْ يصدر الموظف القرار خلال فترة تقلده للوظيفة المنوط بشاغلها إصدار القرارات الإدارية، أو خلال فترة تفويضه بذلك. أما الاختصاص المكاني فيقصد به الدائرة المكانية التي يصلح رجل الإدارة لأنْ يصدر قرار في دائرتها. كما هو الحال بالنسبة لمحافظ منطقة أو أمير منطقة، حيث لا يجوز له أنْ يصدر قرارات تتعلق بمنطقة أخرى [2].

وفي ضوء القواعد السابقة يشترط في القرار الصادر بالسحب أنْ يكون صادرًا من السلطة المختصة، وذلك وفق قواعد الاختصاص الموضوعي والشخصي والزماني والمكاني، حيث يلزم أنْ تتوافر عناصر الاختصاص آنفة الذكر مجتمعة فيمن يصدر قرار السحب، وإلا كان هذا القرار باطلاً.

ويرتبط بشرط الاختصاص – في نظر الباحثة– أنْ يكون القرار الصادر بالسحب صادرًا من سلطة معادلة، أو أعلى، من تلك التي أصدرت القرار المراد سحبه [3]، وأيضًا أنْ يكون قرار السحب قد صدر في مستوى معادل للقرار المراد سحبه، فلا يجوز سحب القرار التنظيمي أو اللائحي بقرار فردي.

---

[1] المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق، ص295 وما بعدها.

[2] المستشار حمدي ياسين، المرجع السابق، ص287.

[3] د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص125.

ثانيًا: شرط الشكل

يقصـــد بشـــكل القرار الإداري – كما عرَّفه الفقه– ذلك المظهر الخارجي الذي يتجســـده القرار الإداري للإفصاح عن إرادة الجهة الإدارية [1].

ويقصد بشكل القرار الإداري – في نظر الباحثة– القالب الذي يجب أنْ يفرغ فيه القرار، وكذا الإجراءات السابقة أو المعاصرة لصدوره.

والأصل أنَّ القرار الإداري لا يرتبط بأشكال معينة، فالسلطة الإدارية حين تصدر قراراتها لا تلتزم بإفراغها في قالب معين، ولا أنْ تتبع في إصـــدارها إجراءات معينة، وتلك قاعدة يتفق عليها الفقه والقضاء [2].

غير أنَّه، واستثناءً من هذا الأصل، إذ ألزم المشرِّع السلطة الإدارية بإفراغ القرار في شكل معين، أو ألزمها بأنْ تتبع في إصداره إجراءات معينة، صار هذا الشكل أو تلك الإجراءات ملزمًا للسلطة الإدارية، بل وصار ركنًا من أركان القرار عند جمهور الفقه [3].

وهكذا فإنَّ الأصل أنَّ القرار الساحب لا يرتبط بقالب معين يجب أنْ يفرغ فيه، ولكن إذا كان القرار المراد سحبه قد فرض القانون له شكلاً معينًا يصدر فيه، أو رسم له إجراءات معينة يصدر بإتباعها، فإنَّ القرار الساحب يجب أنْ يتقيد بهذا الشكل أو بتلك الإجراءات، وذلك تطبيقًا لقاعدة توازي الأشكال [4].

---

[1] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص181، وكذلك المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق، ج3، ص15.

[2] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص481.

[3] ترى الباحثة أنَّ الشكل والإجراءات ليست ركنًا من أركان القرار، بل هما من شروط صحته، وقد أوضحت ذلك في المبحث التمهيدي لهذه الدراسة، ويراجع أيضًا المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق، ج1، ص1103.

[4] د. زهير قدوره، المرجع السابق، ص3 وما بعدها.

ثالثًا: شرط استهداف الصالح العام

يشترط لسلامة القرار الساحب أنْ يكون هذا القرار مستهدفًا للصالح العام، أو ما يُعرف في الفقه بركن الغاية [1].

وبالنظر إلى أنَّ السحب لا يرد –كأصل عام– إلا على القرارات الإدارية المعيبة، فإنَّ شرط استهداف الصالح العام، أو ركن الغاية، في القرار الصادر بالسحب سيكون له بعدًا يختلف عن ركن الغاية بالنسبة للإلغاء الإداري للقرار، ذلك أنَّ الإلغاء الإداري كما يرد على القرارات المعيبة فإنَّه يرد على القرارات السليمة أيضًا، وترتيبًا على ذلك، وكما ذكرنا عند الكلام عن شروط إلغاء القرارات الإدارية المشروعة، فإنَّ الإدارة تلتزم ببيان وجه الصالح العام الذي تبتغيه من وراء إلغاء القرار الإداري المشروع، وذلك التزام صارم يقع على عاتقها، بينما في قرارات السحب تتمتع السلطة الإدارية بقرينة الصحة الثابتة للقرارات الإدارية [2]، ذلك أنَّ الفرض أنَّ القرار الساحب إذ يعدم وجود قرار غير مشروع، فإنَّه يفترض فيه أنَّه يبتغي دائمًا وجه الصالح العام لأنَّه يُعيد المشروعية إلى نصابها ويزيل – بسحبه للقرار المعيب– آثار مخالفة القانون.

وترتيبًا على ما تقدم فإنَّ شرط استهداف الصالح العام يكون بالنسبة للقرار الساحب أمرًا مفترضًا فالقرار الساحب إذ يستهدف القضاء على قرار إداري معيب وإزالة آثاره، فإنَّه ولا شك يستهدف الصالح العام، وعلى من يدعي خلاف ذلك أنْ يثبت إدعاءه، وهذا الإثبات غير ممكن – في نظري– إلا بإثبات سلامة القرار المراد سحبه وبراءته من كل عيب.

---

[1] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص422.

[2] يقصد بقرينة الصحة في القرارات الإدارية افتراض أنَّ القرار الإداري صحيح ومستكمل لأركانه وشروط صحته وعلى من يدعي خلاف ذلك أنْ يثبت إدعاءه، فلا تكلف الإدارة بإثبات صحة قراراتها. انظر تفصيلاً في هذا الصدد: خالد ماهر صالح، أثر قرينة صحة وسلامة القرار الإداري في إجراءات دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2017، ص11 وما بعدها.

رابعًا: شرط الميعاد

لقد تعرضنا بالتفصيل لشرط الميعاد عند الكلام عن شرط الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية غير المشروعة، حيث استعرضنا الأصل التاريخي لشرط الميعاد في التشريع الفرنسي وفي التشريع المصري، وموقف المشرِّع القطري في هذا الصدد [1]، وذكرنا في هذا الموضوع ما يتعلق بهذا الميعاد من حيث مدته وبدايته والاستثناءات عليه، بما يغنينا عن معاودة ذكر ذلك بخصوص سحب القرارات الإدارية المعيبة، حيث يخضع السحب لشرط الميعاد بكل تفاصيله.

خامسًا: شرط عدم المشروعية

يقصد بعدم مشروعية القرار أنْ يصدر القرار مخالفًا لقاعدة قانونية تعلوه درجة في بنيان الهرم القانوني [2]. والقرار الإداري غير المشروع – كما سبق أنْ عرفناه عند دراستنا للإلغاء الإداري للقرارات غير المشروعة– هو قرار إداري معيب، وفي عبارة معادلة، وكما يرى الفقه في عمومه، فإنَّ القرار غير المشروع، أو القرار المعيب هو ذلك القرار الذي أصابه عوار في أحد أركانه الخمسة، وهي الشكل والاختصاص والمحل والسبب والغاية. فأي عوار يصيب أحد هذه الأركان الخمسة يجعل القرار معيبًا أو غير مشروع [3]. ولن نسترسل في الكلام عن مفهوم عدم

---

[1] انظر ما سبق في المطلب الثاني من المبحث الثاني في الفصل الأول من هذه الرسالة، ص 56 وما بعدها.

[2] يقصد بالتدرج القانون ذلك التدرج الموضوعي والشكلي لمختلف القواعد القانونية، سواء من حيث قوتها الموضوعية أم من حيث إجراءات إصدارها، وتأتي قواعد الدستور على قمة هذا الهرم، ثم يليه القوانين الأساسية ، ثم يلي ذلك التشريعات العادية والمعاهدات الدَّوْليّة عند النظم القانونية التي تجعل المعاهدات الدَّوْليّة في مستوى التشريعات العادية، ثم يلي ذلك التشريعات الفرعية أو اللوائح. وهذا التدرج ليس مجرد ترتيب نظري للقواعد القانونية، بل هو فضلًا عن ذلك تدرج في القوة الإلزامية بين هذه القواعد، بحيث لا يجوز لأي قاعدة في هذا التدرج أنْ تخالف القاعدة التي تعلوها. انظر في هذا الصدد تفصيلاً د. محمد عبد الحميد أبو زيد، شرعية أعمال السلطة وتقويم مسارها، مرجع سابق، ص37 وما بعدها، وكذلك د. عبد المنعم فرج الصده، مرجع سابق، ص62 وما بعدها.

[3] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافع العامة وحتمية استدامتها، مرجع سابق، ص98 وما بعدها. وكذلك د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص401 وما بعدها.

المشروعية أكثر من ذلك في موضعنا هذا اكتفاء بما سردناه تفصيلاً عند دراستنا للإلغاء الإداري للقرارات غير المشروعة.

و الأصل أنَّ شرط عدم المشروعية يسري على سحب القرارات اللائحية، بحيث يشترط لسحب هذه القرارات أنْ تكون غير مشروعة، وهذا ما يتفق مع الأساس القانوني لفكرة سحب القرارات الإدارية وفلسفتها، إذ ترتكز نظرية سحب القرارات الإدارية بصفة أساسية على فكرة حق الإدارة في تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون [1]، ومن ثم فإنَّ المنطق القانوني يقتضي أنْ يكون شرط عدم المشروعية عامًا، بالنسبة لكل قرار يراد سحبه، سواء كان فرديًا أم لائحيًا.

غير أنَّ الفقه ومعه القضاء الإداري قد جرى على التخفف من شرط عدم المشروعية بالنسبة للقرارات اللائحية، بحيث يمكن للسلطة الإدارية سحب هذه القرارات، سواء كانت مشروعة أم غير مشروعة [2].

ولا شك أنَّ شرط عدم المشروعية هو شرط أساسي من شروط سحب القرارات الفردية، وهو يمثل مع شرط الميعاد القانوني الجدار الذي يحمي القرارات الفردية من أي مساس بها من قبل السلطات الإدارية. وهذا الشرط هو شرط صارم بالنسبة للقرارات الفردية، فلا يجوز – كأصل عام– سحب القرارات الفردية إلا إذا كانت غير مشروعة. وسنتكلم بالتفصيل في المطلب التالي عن سحب القرارات الفردية.

---

[1] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص284 وما بعدها.

[2] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص330 وما بعدها.

المبحث الثاني: سحب القرارات الفردية

لقد آثرت الباحثة إفراد مبحث مستقل لأحكام سحب القرارات الفردية لأهمية هذه المسألة من الناحية القانونية والعملية، تلك الأهمية التي ترجع إلى أنَّ القرارات الفردية غالبًا ما تتعلق بحقوق الأفراد ومصالحهم ومراكزهم القانونية، ولا شك أنَّ سحب القرارات الفردية – بالنظر إلى الأثر الرجعي للسحب– من شأنه أنْ يقضي على هذه الحقوق والمراكز القانونية، وتلك مسألة جداً خطيرة وترتبط ارتباطًا وثيقًا بالمشروعية الإدارية، وذلك على خلال القرارات التنظيمية، والتي رأينا أنَّ الفقه والقضاء في كل من قطر و مصر وفرنسا يجيز سحبها حتى ولو كانت سليمة ومضت عليها المواعيد القانونية إذا اقتضت ذلك دواعي الصالح العام، وذلك بالنظر إلى أنَّ هذه القرارات لا تُنشئ – بشكل مباشر– حقوقًا أو مراكز قانونية فردية.

المطلب الأول: شروط سحب القرار الفردي

يشترك السحب مع الإلغاء الإداري للقرار في ثلاثة شروط هي الاختصاص والشكل واستهداف الصالح العام، وقد تكلمنا عن هذه الشروط الثلاثة في الفصل السابق بما يغني عن معاودة الكلام عنها في هذا الموضع. وإلى جانب هذه الشروط الثلاثة يجب للسحب شرطين آخرين في غاية الأهمية هما شرط عدم المشروعية وشرط الميعاد. ولقد سبق الكلام عن هذين الشرطين أيضًا في الفصل السابق، ولن نتكلم عن هذين الشرطين في هذا الموضع إلا في حدود ما يتعلق بالسحب مما يخص هذين الشرطين:

1. شرط عدم المشروعية

القاعدة أنَّ القرار الإداري السليم لا يجوز سحبه، ويستوي في هذا الصدد أنْ يكون القرار سليمًا من الأصل، بمعنى أنْ يكون قد صدر سليمًا خاليًا من العيوب، أو أنْ يكون القرار معيبًا من الأصل لكنه تحول إلى قرار سليم "تحصن" بفوات المواعيد القانونية على صدوره دون قيام السلطة الإدارية بأي إجراء في سبيل إلغائه أو سحبه.

ويمكن تبرير القاعدة آنفة الذكر بمبررات عديدة، أهمها، في نظرنا، ثلاث مبررات، هي مبدأ المشروعية، وعدم رجعية القرارات الإدارية، وفكرة الأمن القانوني.

أما عن مبدأ المشروعية ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فقد سبق التعرض لهما عند الكلام عن مدى جواز إلغاء القرارات الإدارية المشروعة، بما يغني عن معاودة طرحهما ثانية في هذا الموضع [1]، ويبقى لنا في نقطة البحث الماثلة أنْ نتكلم – بالإيجاز اللازم– عن فكرة الأمن القانوني كمبرر لقاعدة عدم جواز سحب القرارات الفردية السليمة.

أ- فكرة الأمن القانوني

إنَّ فكرة الأمن القانوني هي فكرة بالغة الأهمية بالنسبة للمجتمعات الحديثة والمتمدينة، بل إنَّ هذه الفكرة تمثل أحد الأعمدة التي تقوم عليها الدول القانونية.

وفكرة الأمن القانوني لا تقتصر على نطاق القانون فحسب، بل إنَّ لها انعكاساتها المهمة في المجال الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والدَّوْليّ [2].

---

[1] راجع ما سبق صفحة 28 وما بعدها من هذه الرسالة.

[2] د. عبد المجيد غميجة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، بحث مقدم للمؤتمر الثالث عشر للمجموعة الأفريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء، المملكة المغربية، 2008، ص1.

وقد حاول الفقه أنْ يضـــع تعريفًا جامعًا لفكرة الأمن القانوني، فذهب البعض إلى تعريفه بقوله "يقصـــد بفكرة الأمن القانوني وجود نوع من الثبات النســـبي للعلاقات القانونية، وحدٍّ أدنى من الاســتقرار للمراكز القانونية لغرض إشــاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقة القانونية بغض النظر عما إذا كانت أشـخاص قانونية خاصــة أم عامة، بحيث تسـتطيع هذه الأشـخاص ترتيب أوضاعها وفقًا للقواعد القانونية القائمة وقت مباشرتها لأعمال دون أنْ تتعرض لمفاجآت أو أعمال لم تكن بالحسبان، صادرة عن إحدى سلطات الدولة الثلاث، ويكون من شأنها هدم ركن الاستقرار أو زعزعة روح الثقة والاطمئنان بالدولة وقوانينها"[1].

و تؤكد الباحثة على إنَّ ســحب القرار الإداري بما يترتب عليه من آثار خطيرة تتمثل في القضاء على القرار الإداري ومحو جميع آثاره في الماضي والحاضر والمستقبل كما لو كان القرار لم يصــدر قط، هذا الســحب بآثاره المذكورة يمثل إخلالاً جسـيمًا بمبدأ الأمن القانوني وضــربة موجعة له، فمن غير المقبول أنْ يصدر القرار الفردي مرتبًا حقوقاً للمخاطب به، أو منشئًا لمركز قانوني أو معدلاً لهذا المركز لصـــاحب الشـــأن، ويتعامل الفرد مع الغير ويتقلب في أمور حياته فيبرم التصـرفات أو يُنشـئ الروابط القانونية مع الغير من أشـخاص عامة أو خاصــة أو كليهما، ويكتسب الحقوق، ويتحمل بالالتزامات، ثم يُفاجأ بعد هذا كله بزوال القرار الصادر بشأنه، ومن ثم زوال ما نشأ له بناء على هذا القرار من حق أو مركز قانوني.

وترتيبًا على ذلك تغدو عملية ســحب القرار الإداري المشــروع أو المتحصــن بمثابة هدم للثقة في قوانين الدولة وقراراتها، وزعزعة لاســـتقرار المعاملات، الأمر الذي يوجب أنْ تكون هذه العملية بمثابة الأمر الاستثنائي دائمًا الذي لا يجوز اللجوء إليه إلا وفق ضوابط وشروط صارمة

---

[1] د. عامر زغير محيسن، الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ عدم رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية، منشورات جامعة ميسان، 2010، ص3.

يأتي على رأسها كون القرار المراد سحبه غير مشروع، وأن عملية السحب تتم خلال فترة وجيزة من صدور القرار. ولقد أدرك القضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا فكرة الأمن القانوني وعرفها وطبقها في نطاق سحب القرارات، وإنْ كان يطلق عليها مصطلح استقرار المراكز القانونية، فقد كرست المحكمة الإدارية العليا المصرية هذه الفكرة في العديد من أحكامها حيث قضت بأنه" "لا يجوز سحب القرارات الإدارية الفردية التي تولد خطأ أو مركزًا شخصيًا للأفراد في أي وقت، وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقضي باستقرار تلك المراكز، فإذا كانت هذه القرارات غير مشروعة تعين على جهة الإدارة سحبها التزامًا بحكم القانون وتصحيحًا للأوضاع المخالفة، وذلك خلال الفترة المحددة للطعن على القرار بدعوى الإلغاء، فإن انقضت هذه الفترة اكتسب القرار غير المشروع حصانة تعصمه من السحب أو الإلغاء ويصبح لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمرًا مخالفًا للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله[1].

كما قضت المحكمة بأن "القرارات الإدارية السليمة والتي ترتب مراكز قانونية لأصحاب الشأن تتحصن منذ صدورها، فلا يجوز للإدارة سحبها"[2]، وكذلك قضت المحكمة بأنَّ "القاعدة المستقرة هي أنَّ القرارات الإدارية التي تولد حقًا أو مركزًا شخصيًا للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقتضي استقرار تلك الأوامر"[3].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3902 لسنة 48 ق جلسة 2008/1/5 .

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1230 لسنة 35ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج35، قاعدة رقم 362، ص1044.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1586 لسنة 28 ق جلسة 1985/3/23، مجموعة أحكام السنة الثلاثين، ج2، ص842.

ب-السحب لعدم الملاءمة:

يقصـــد باعتبارات الملائمة ذلك التناســـب بين محل القرار الإداري أو مضـــمونه أو الأثر الذي يحدثه، وبين الأســـباب التي دعت الإدارة إلى إصـــداره، وكذالك التناســـب بين محل القرار أو مضــمونه وبين الظروف والملابســات المحيطة بإصــداره، بحيث يكون القرار مناســبًا لأســبابه ولظروف إصداره [1].

والأصــل أنَّ ملاءمة القرار – بمعناها آنف الذكر- لا تختلط بمشــروعيته، بمعنى أنَّه لا يشترط – كأصل عام- لمشروعية القرار أنْ يكون ملائمًا، فقد يكون القرار مشروعًا بالنظر إلى سلامة أركانه وتوافر شروط صحته، ومع ذلك لا يكون ملائمًا.

وبالنظر إلى أنَّ الملائمة ليســت عنصــرًا من عناصــر مشــروعية القرار الإداري فإنَّه لا يجوز – كأصـــل عام- الطعن في القرار الإداري لكونه غير ملائم، كما أنَّ القضـــاء الإداري لا يبسط رقابته على مدى ملاءمة القرار الإداري لأسباب وظروف إصداره.

ولقد استقر القضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا، يؤازره في ذلك جمهور الفقه، على نوعين من القرارات الإداريـة تختلط فيهـا ملاءمـة القرار الإداري بمشـــروعيتـه، وهمـا: القرارات التأديبية الصـــادرة في شـــأن الموظفين العموميين، والقرارات الإدارية المقيدة للحقوق والحريات العامة "قرارات الضبط الإداري"[2].

---

[1] د. عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، بدون ناشر، طبعة 2018، ص10 وما بعدها.

[2] د. نعيم عطية، الضــبط الإداري، محاضــرات ألقيت على طلاب الدراســات العليا، قســم العلوم الإدارية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العام الجامعي 1999، بدون ناشر، ص73 وما بعدها.

والقرارات التي تكون ملاءمتها عنصرًا من عناصر مشروعيتها تنبسط عليها رقابة القضاء، ويجوز لذوي المصـــلحة الطعن فيها بالإلغاء اســـتنادًا لعدم ملاءمتها ويجوز للقاضـــي الحكم بإلغائها إنْ تحقق من عدم ملاءمتها [1].

ويثور تساؤل: هل يجوز للسلطة الإدارية سحب القرارات السليمة استنادًا لعدم ملاءمتها، وبعبارة أدق: هل يجوز للســلطة الإدارية ســحب قرار إداري ســليم لكونه قد غدا غير ملائم نظرًا لتغيير الظروف الملابســة لإصــداره؟ ومبعث هذا التســاؤل أنَّ القرار الإداري قد يكون مشــروعًا ولكنه يفتقد لاعتبارات الملاءمة، أو صـــار غير ملائم لتغير الظروف المصـــاحبة أو الملابســـة لإصـداره، فهل يجوز للإدارة سـحبه رغم كونه لا يزال قرارًا مشـروعًا؟ لقد تفرق الفقه والقضـاء في صدد الإجابة على هذا التساؤل إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول

وهو الاتجاه الراجح في كل من فرنسـا ومصـر وفي قطر، ويرفض سـحب القرار الفردي المشـروع لأي سـبب، بما في ذلك اعتبارات الملاءمة، فالقرار المشـروع، عند أنصـار هذا الاتجاه، لا يجوز المساس به لا وفقًا لاعتبارات الملاءمة ولا لتغير الظروف ولا لأي سبب آخر [2].

وهذا الاتجاه هو ما يتبناه مجلس الدولة المصـــري مدعومًا برأي غالبية الفقه، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في العديد من أحكامها، ومن قبيل ذلك ما قضت من أنَّه:

---

[1] د. رشا محمد جعفر، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، ص125 وما بعدها. وكذلك آمال يعيش تمام، التطورات القضائية في الرقابة على الملاءمة بين قضاء الإلغاء وقضـاء التعويض، رسـالة ماجسـتير، منشـورات مجلة الاجتهاد القضـائي، الجزائر، العدد 2، أكتوبر 2019، ص183، وما بعدها.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 556 لسنة 2ق جلسة 1949/3/21، مشار إليه لدى: د.حسني درويش، المرجع السابق، ص325.

"إذا ما خالفت جهة الإدارة هذه القاعدة، وقامت بسحب القرار الإداري السليم، ولو خلال الستين يومًا التالية لصـــدوره، فإنَّ القرار الســـاحب يكون قد جاء على خلاف المبادئ القانونية المقررة مشوبًا بالبطلان حقيقيًا بالإلغاء"[1].

ويؤيد بعض الفقه المصـري ما اسـتقر عليه قضـاء المحكمة الإدارية العليا، حيث يقرر الفقه أنَّه لا يجوز لجهة الإدارة إعادة النظر في قراراتها الإدارية الســـليمة مســـتخدمة في ذلك سـلطتها التقديرية واعتبارات الملاءمة، لأنَّ سـلطتها مقصـورة على سـحب القرارات التي يعتريها عيب عدم المشروعية، ويؤسس الفقه رؤيته تلك على أنَّ سلطة الإدارة حيال قراراتها المشروعة لا تختلف عن سـلطة القضـاء، فإذا كان ذلك، وكان القضـاء ممنوع – بلا خلاف– عن التعرض لبحث ملاءمة أو عدم ملاءمة القرار الإداري، فإنَّ الإدارة يمتنع عليها ذلك أيضًـا، ويمتنع عليها من ثم سحب القرار المشروع استنادًا إلى سلطتها التقديرية[2].

الاتجاه الثاني

وهذا الاتجاه يؤيده قلة من الفقه المصـري [3]، ويرى أنصـاره بأنَّ "للإدارة الحق في سـحب قراراتها غير الملائمة بشـرط ألا يكون في ذلك السـحب تعسـف وإسـاءة لاسـتخدام سـلطتها، ويمكن للفرد الذي يضار من جراء السحب في هذه الحالة أنْ يطالب بالتعويض عن الحقوق التي كسبها والتي

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1230 لسنة 35ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج35، ص1045.

[2] د. سمير صادق، المبادئ العامة في القضاء الإداري، مكتبة مصر، 1958، ص585.

[3] يتزعم هذا الاتجاه في مصـر الأسـتاذ الدكتور/ محمد كامل ليله – رحمه الله– حيث نادى به في رسـالته للدكتوراه والتي سنشير إليها تاليًا.

ألغيت بسبب السحب، وهذا يعتبر قيدًا على الإدارة وضمانًا كافيًا لمواجهتها، ويمكن فوق ذلك الطعن في القرار الساحب إذا شابه عيب الانحراف بالسلطة"[1].

وقد استند بعض الفقه المؤيد لهذا الاتجاه [2] في تبريره له إلى أنَّ الإدارة يحق لها سحب قرارها السليم إذا اتضح لها أنَّها أخطأت في تقدير ملاءمة إصداره، ويستطرد هذا الفقيه بقوله "ولا غرابة في ذلك، فالإدارة التي منحت سلطة تقديرية في إصدار القرار، لاشك يكون لديها السلطة التقديرية في سحبه"[3].

وترى الباحثة أنَّه من الخطورة بمكان منح الإدارة سلطة سحب قراراتها المشروعية على سند من اعتبارات الملاءمة، وذلك لما قد تمثله هذه السلطة من خطورة بالغة على الحقوق الفردية والمراكز القانونية واعتبارات الأمن القانوني، فضلًا عن أنَّ هذه السلطة قد تفتح بابًا واسعًا للتعسف في استعمال السلطة والانحراف بها. أضف إلى ذلك أنَّ الإدارة يمكنها إنْ تغيرت الظروف التي صدر في ظلها القرار الفردي أنْ تراعي في قراراتها المستقبلية الصادرة بشأن الحالات الفردية المماثلة ما قد استجد من ظروف جديدة، أو أنْ تراعي في شأن هذه القرارات ما يجب أخذه في الاعتبار من مقتضيات الملاءمة.

2. شرط الميعاد:

يشترط لصحة سحب القرارات الفردية غير المشروعة أنْ يتم هذا السحب خلال المواعيد لجهة الإدارة، وهي في النظامين القانونين القطري والمصري ستون يومًا من تاريخ صدور القرار بالنسبة

---

[1] د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر للقرار الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1962، ص550.

[2] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص328.

[3] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص329.

لجهة الإدارة وفي النظام القانوني الفرنسي شهران من هذا التاريخ. ولقد تكلمنا عن شرط الميعاد بالتفصيل عند دراسة شروط إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة بما يغنينا عن معاودة الكلام عن هذا الشرط بصدد سحب القرارات غير المشروعة، تأسيسًا على أنَّ شرط الميعاد واحد في الحالتين[1].

ولقد وضع القضاء الإداري، يدعمه في ذلك الفقه، بعض الاستثناء على شرطي الميعاد وعدم المشروعية كشرطين لازمين لإلغاء وسحب القرارات الإدارية غير المشروعة، وأجاز بمقتضى هذه الاستثناءات إلغاء أو سحب القرار الإداري سواء كان مشروعًا أو غير مشروع، وسواء وقع السحب خلال الميعاد القانوني أو بعد انقضائه، وهذه الاستثناءات تتمثل فيما يلي: حالة القرار الإداري المنعدم، وحالة القرار الإداري الصادر بناء على سلطة مقيدة، وحالة القرارات الفردية غير المنشئة لحقوق الأفراد، وحالة قرارات الفصل من الخدمة بالنسبة للموظفين العموميين، وحالة القرارات التأديبية بالنسبة للموظفين العموميين.

وبالنسبة للقرارات المنعدمة والقرارات الصادرة بناءً على سلطة مقيدة، فقد سبق الكلام عنها عند الكلام عن شروط إلغاء القرارات غير المشروعة [2]، بما يغني عن معاودة الكلام عنهما في هذا الموضع، ويبقى لنا الآن الكلام عن حالات القرارات الفردية غير المنشئة لحقوق للأفراد، والقرارات التأديبية وقرارات الفصل من الخدمة بالنسبة للموظفين العموميين، وذلك على النحو التالي:

---

[1] أنظر ما سبق من تفاصيل شرط الميعاد في المطلب الثاني من المبحث الثاني في الفصل الأول صفحة 56 وما بعدها من هذه الرسالة.

[2] أنظر ما سبق، في المبحث الثاني من الفصل الأول ، ص 52 وما بعدها.

أ. القرارات الفردية غير المنشئة لحقوق للأفراد:

القرارات الفردية التي لا تُنشئ للمخاطب بها حقوقًا، بل تحمل عليه التزامات في مواجهة السلطة الإدارية، كالقرار الصادر بربط الضريبة وتحصيلها من الممول، فهذه القرارات جرى الفقه والقضاء على جواز سحبها بصرف النظر عن مشروعيتها، وبصرف النظر عن وقوع السحب خلال المواعيد القانونية [1].

وتتمثل العلة من هذا الاستثناء في أنَّ هذا النوع من القرارات الإدارية الفردية لا يُنشئ حقًا مكتسبًا للفرد ولا مركزًا قانونيًا ذاتيًا له، بل على العكس من ذلك يُنشئ حقوقًا للإدارة في مواجهة المخاطب بالقرار، ومن ثم فإنَّ الإدارة لها– إن قدرت أنَّ ذلك يتفق مع الصالح العام– أنْ تتنازل عما أثبته لها القرار من حقوق في مواجهة الفرد، ولها نتيجة لذلك أنْ تسحب القرار الفردي ولو كان مشروعًا أو كان قد تحصن بفوات المواعيد القانونية. فالإدارة، على سبيل المثال، حيث تصدر قرارًا فرديًا بمنع شخص ما من السفر، يجوز لها في أي وقت، وسواء كان هذا القرار مشروعًا أو غير مشروع، أنْ تسحبه [2].

على أنَّه يلزم الملاحظة هنا أنَّ سلطة الإدارة في سحب هذا النوع من القرارات الإدارية الفردية ليست مطلقة، إذ لا يجوز للإدارة أنْ تسحب مثل هذه القرارات وفقًا لأهوائها، بل يجب على الإدارة دائمًا ألا تستهدف من وراء سحب مثل هذه القرارات إلا الصالح العام. فإنْ استهدفت الإدارة من عملية السحب أغراضًا أخرى خلاف الصالح العام، كان قرارها الصادر بالسحب غير مشروع.

---

[1] د. حسني درويش، مرجع سابق، ص301.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2216 لسنة 44ق، جلسة 2002/1/19، غير منشور. وكذلك حكمها في الطعن رقم 625 لسنة 11ق، جلسة 1967/10/21، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج19، ص555.

ب. القرارات التأديبية:

القرار التأديبي هو قرار إداري يصدر ضد الموظف العام متضمنًا توقيع أحد الجزاءات التأديبية المنصوص عليها قانونًا عليه نتيجة مخالفة للقانون أو اللوائح أو النظم المتعلقة بوظيفته العامة [1]. والقرار التأديبي، بمعناه آنف الذكر، يمثل رد فعل جهة الإدارة حيال الموظف العام الذي يخرق نظم الوظيفة العامة ويرتكب المخالفات التأديبية [2].

والتساؤل يثور هنا عن مدى جواز سحب مثل هذا القرار دون التقيد بشرط عدم المشروعية أو بالمواعيد القانونية.

وللاجابة على التساؤل آنف الذكر رصد الفقه [3] موقف القضاء الفرنسي في هذا الصدد، حيث أجاز القضاء المذكور للسلطة الإدارية أنْ تسحب قراراتها التأديبية غير المنشئة لحقوق للغير، ولو كانت هذه القرارات مشروعة، أو وقع السحب بعد تحصن القرار بفوات الميعاد القانوني لسحبه.

والذي يبدو للباحثة أنَّ العلة من جواز سحب القرارات التأديبية السليمة أو المتحصنة هي ذات العلة آنفة الذكر، وهي أنَّ القرار لا يُنشئ ثمة حق للغير، بل يُنشئ حقًا للإدارة في معاقبة الموظف المخطئ، ومن ثم يجوز لها أنْ تتنازل عن هذا الحق – بسحب القرار التأديبي– إنْ

---

[1] محمد سلطان الكعبي، الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية، 2018، ص12 وما بعدها.

[2] محمد سلطان الكعبي، المرجع سابق، ص14.

[3] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص302.

قدرت أن السحب محققًا للصالح العام. ولقد أيد بعض الفقه الفرنسي موقف القضاء في هذا الصدد لذات العلة [1].

ويمكن للباحثة القول بأنَّ القضاء الإداري المصري في عموم أحكامه قد اتخذ موقفًا مغايرًا لما جرى عليه القضاء الفرنسي بشأن إباحة سحب القرارات التأديبية المشروعة، حيث تمسك القضاء المصري بالقاعدة العامة في سحب القرارات الإدارية فيما يتعلق بسحب القرارات التأديبية وهي عدم جواز سحب هذه القرارات إلا إذا كانت غير مشروعة، وبشرط أنْ يتم السحب خلال المواعيد القانونية [2]. وهذا ما أخذت به أيضًا الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري [3]. ورغم هذا الاتجاه العام لأحكام وفتاوى مجلس الدولة المصري، إلا أنَّ محكمة القضاء الإداري قد سلكت مسلكًا مغايرًا في أحد أحكامها المتفردة، حيث قضت هذه المحكمة بأنَّ:

"القرارات الإدارية الفردية التي لا تُنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعًا قانونية بالنسبة للغير، يكون من حق جهة الإدارة سحبها في أي وقت، لأنَّ القيود التي تفرض على جهة الإدارة في سحب القرارات الفردية إنما تكون في حالة ما إذا أنشأت هذه القرارات مزايا أو أوضاعًا أو مركز قانوني لمصلحة فرد من الأفراد لا يكون من المناسب حرمانه منها، ولا شبهه في أنَّ القرار الصادر بتوقيع جزاء على الموظف لم تتعلق به ثمة مصلحة لأحد، كما لم يتولد عنه مركزًا ذاتيًا

---

[1] أيد الاستاذ فالين هذا الاتجاه القضائي بقوله "إنَّ القرارات التأديبية غير المنشئة لحقوق أو مزايا للغير يجوز لجهة الإدارة سحبها دائمًا وفي أي وقت، سواء لعدم المشروعية أم بعدم الملاءمة بمحو آثارها بأثر رجعي" انظر د. حسني درويش، المرجع السابق، ص302 في المتن وفي الحاشية رقم 1 من الصفحة ذاتها.

[2] وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة 1968/6/29، مجموعة أحكام السنة الثالثة، ص1227.

[3] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع الصادر في 1957/7/8، ملف رقم 416، السنة الحادية عشرة، ص93.

لجهة الإدارة، ومن ثم يجوز للإدارة ســحب هذا القرار في أي وقت دون التقيد بميعاد"[1]. وقد أيد بعض الفقه المصري هذا الاتجاه الاستثنائي لمحكمة القضاء الإداري [2].

ج. قرارات الفصل التأديبي:

يقصد بالفصل بالطريق التأديبي أنْ يصدر قرار الفصل من الخدمة لارتكاب الموظف لمخالفة أو جريمة تأديبية جسيمة، والمخالفة أو الجريمة التأديبية هي كل خرق من قبل الموظف العام لقوانين الوظيفة العامة أو لوائحها أو نظمها [3]. والفصل بالطريق التأديبي يصدر القرار به عقب مساءلة الموظف تأديبيًا، سواء عن طريق الإدارة أم عن طريق القضاء [4].

والفصـــــل بغير الطريق التأديبي هو إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف العام وجهة الإدارة لأسباب لا ترجع لاقترافه جرائم تأديبية.

والفصـــــل بغير الطريق التأديبي يتم بقرار إداري، غالبًا يكون قرارًا جهوريًا، ويتم دون مساءلة تأديبية، وغالبًا ما ترجع أسباب هذا الفصل إلى الدواعي السياسية أو الأمنية [5].

ونتساءل عن موقف الفقه والقضاء من سحب قرارات فصل الموظفين العموميين.

---

[1] حكم محكمة القضـاء الإداري في الدعوى رقم 4392 لسـنة 8ق، جلسـة 1955/4/3، مجموعة أحكام السـنة التاسـعة، ص404.

[2] د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة وأهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1976، ص391.

[3] محمد سلطان الكعبي، المرجع السابق، ص7 وما بعدها.

[4] المقصود بالقضاء هنا هو المحاكم التأديبية في النظم القانونية التي بها قضاء إداري مستقل كالنظام القانون المصري.

[5] من الأمثلة التشـريعية على حالات الفصـل بغير الطريق التأديبي في النظام القانوني المصـري القانون رقم 10 لسـنة 1972، والذي حدد أربعة حالات للفصل بغير الطريق التأديبي هي:

أ. الإخلال بواجبات الوظيفة الذي يؤدي إلى الإضرار الجسيم بالإنتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة.

ب. إذا قامت بشأن الموظف دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها.

ج. إذا فقد أسباب الصلاحية للوظيفة لغير الأسباب الصحية وكان من شاغلي وظائف الإدارة العليا.

د. إذا فقد الثقة والاعتبار وكان من شاغلي وظائف الإدارية العليا.

ويكون الفصل بقرار جمهوري، انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص370.

ترى الباحثة أنَّه يتعين التفرقة بصـــدد الإجابة على هذا التســـاؤل بين قرارات الفصـــل بالطريق التأديبي وقرارات الفصل بغير الطريق التأديبي، وذلك على النحو التالي:

1. قرارات الفصل بالطريق التأديبي:

بداية نؤكد على أنَّ قرارات الفصـــل بالطريق التأديبي تخضـــع للقاعدة العامة في شـــأن ســـحب القرارات الإدارية، حيث يجوز دائمًا لجهة الإدارة – بل ويجب عليها– أن تسحب قرار الفصل إنْ كان غير مشروع، شريطة أنْ يتم السحب خلال الميعاد القانوني. غير أننا نتكلم في هذا الموضع من الدراسة عن مدى جواز سحب قرار الفصل المشروع أو المتحصن "المعيب الذي مضت عليه المواعيد القانونية". لقد تكفل القضـــاء الفرنســـي بالإجابة على هذا التســـاؤل منذ بدايات القرن العشرين، حيث أقر المجلس المذكور مسلك جهة الإدارة حين سحبت قرار مشروع بفصل موظف يدعى فرانكو – في قضـية سـميت باسـمه بعد ذلك[1]– نتيجة كثرة تغيبه عن العمل وعزوفه عن وظيفته، حيث اسـتجابت جهة الإدارة إلى الالتماس المقدم من الموظف المذكور، والذي أبدى فيه ندمه على ما فعل ورغبته في العودة إلى وظيفته، فأصـدرت قرارها بسـحب القرار الصـادر بفصـله وبإعادته إلى وظيفته [2].

وبالنسـبة للقضـاء المصـري فإنَّ مجلس الدولة المصـري قد سـاير قضـاء مجلس الدولة الفرنسـي في صـدد جواز سـحب قرارات الفصـل المشـروعة، وكذلك غير المشـروعة التي مضـى عليها الميعاد القانوني، وذلك لذات الاعتبارات أو المبررات التي أوردها القرار الفرنســـي، وهي دواعي الشفقة والإنسانية، وهذا ما سار عليه قضاء مجلس الدولة المصري [3].

---

[1] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص307.

[2] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص308.

[3] د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص767 وما بعدها.

وترى الباحثة بهذا الصـــدد: أنَّه يجب على جهة الإدارة – وعلى القضـــاء الإداري كذلك– توخي الحذر عند إعمال مبدأ جواز ســحب قرارات الفصـــل الســليمة أو المتحصـــنة، حيث يلزم – في نظري– عدم تعميم هذا المبدأ على نحو دائم، بل الأفضـــل أنْ ينظر لكل حالة على حدة، وذلك للأسباب الآتية:

أولاً: إنَّ الفصـــــل بالطريق التأديبي لا يكون إلا نتيجة ارتكاب الموظف لمخالفات إدارية بالغة الجســـــامة لدرجة قدرت معها جهة الإدارة أنَّه يتعين عليها إعدام هذا الموظف وظيفيًا وإنهاء علاقته بالوظيفة العامة، ولا شـــك أنَّ المفترض في مثل هذا الموظف أنَّه قد فقد أهليته للبقاء في الوظيفة العامة بعد فعلته التي اقترفها، لاسيما وأنَّ المشرِّع – في غالبية الدول– ينص في قوانين الوظيفة العامة على عقوبات تأديبية تتدرج في الشدة من الأدنى إلى الأشد[1]، بحيث يكون أمام جهة الإدارة مساحة لاختيار للعقوبة، ومن ثم فإنَّ السلطة الإدارية كان يمكنها – إنْ قدرت أنَّ الموظف المرتكب للخطأ الجســـيم لا يزال يؤمل في صلاحه– أنْ توقع عليه جزاءً تأديبيًا أقل من الفصل، أمّا وأنَّ السلطة الإدارية قد اختارت فصل مثل هذا الموظف، فإنَّ سحب قرار فصله بعد ذلك –لاسيما وأنَّ هذا القرار مشروع – يكون أمرًا غير مقبول.

ثانيًا: أنَّه يجب دائمًا النظر بعين الاعتبار إلى تاريخ الموظف المفصـــول وســـوابقه في مخالفة القانون وخرق نظم الوظيفة العامة، بحيث لا يتســـاوى الموظف الذي يقترف الخطأ لأول

---

[1] غالبًا ما تتدرج العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الشدة، فتبدأ بالتنبيه، ثم الإنذار، ثم الخصم من الراتب، ثم تأجيل الترقية أو الحرمان منها، ثم تأجيل العلاوة أو الحرمان منها كاملة أو من جزء منها، ثم تخفيض الدرجة الوظيفية إلى الدرجة الأدنى مباشـرة، ثم الإحالة للتقاعد، ثم الفصـل من الخدمة، انظر لمزيد من التفاصـيل: د. أنور أحمد رسـلان، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص298 وما بعدها.

مرة، مع ذلك الذي اعتاد على مخالفة القانون، كذلك لا يتســـاوى الموظف حديث العهد في الوظيفة العامة، وذلك الذي مضى عليه في شغل الوظيفة زمن طويل.

ثالثًا: أنَّ دواعي الصالح العام وحسن سير المرافق العامة تقتضي ألا يبقى في الوظيفة العامة إلا أهل الأمانة والثقة والانضـــباط من الموظفين العموميين، فهؤلاء هم أداة الإدارة في أداء وظيفتها المهمة في إدارة المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع.

رابعًا: أنَّ فتح الباب على مصراعيه أمام السلطة الإدارية لسحب قرارات الفصل المشروع قد يفسح المجال للمجاملة والمحاباة والوساطة والانحراف بالسلطة.

2. قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي:

تختلف قرارات الفصــل بغير الطريق التأديبي عن قرارات الفصــل بالطريق التأديبي في أمر مهم، وهو سـبب الفصـل، إذ يرجع سـبب الفصـل بغير الطريق التأديبي غالبًا إلى أسـباب سـياسـية أو أمنية، أو حتى أسباب تنظيمية [1].

والملاحظ أنَّ الاتجاه القضــائي الفرنســي والمصــري الذي يجيز ســحب قرارات الفصــل السليمة أو المتحصـنة إنما يتعلق – من خلال دراسـة الحالات التي تعرض لها القضـاء– بقرارات الفصل بالطريق التأديبي [2]، أما قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي فلا يمكن – بسبب ندرتها– الجزم بموقف القضـــاء حيالها. وبالنظر إلى أنَّ العلة من إباحة ســحب قرارات الفصــل الســليمة والمتحصـنة، والتي تتمثل في اعتبارات الشـفقة والإنسـانية، هذه العلة تتوافر أيضًـا بالنسـبة قرارات الفصـــل بغير الطريق التأديبي، ومن ثم فإنَّه وفقًا لاعتبارات القياس القانوني من المفترض أنْ

---

[1] كحالة إنهاء خدمة الموظف بسبب إلغاء الوظيفة.

[2] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص308.

يتجه الرأي إلى القول بجواز سحب هذا النوع من قرارات الفصل أيضًا ولو كانت سليمة، قياسًا على جواز سحب قرارات الفصل بالطريق التأديبي.

غير أنَّ الباحثة لا ترى ذلك، بسبب الفارق الكبير السابق ذكره بين أسباب قرارات الفصل بالطريق التأديبي عن قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي، إذ تتعلق الطائفة الأولى من قرارات الفصل بخطأ موظف أثناء أدائه لأعمال وظيفته، مهما كان الخطأ جسيمًا، أما الطائفة الثانية من قرارات الفصل فتتعلق بأمور أكثر أهمية وخطورة، وهي الأمور السياسية والأمنية والتنظيمية، الأمر الذي لابُدَّ أنْ يفضي إلى عدم إمكانية القول بتطبيق قاعدة جواز سحب قرارات الفصل المشروعة على قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي.

المبحث الثالث: آثار سحب القرار الإداري

يقصد بآثار سحب القرار الإداري تلك النتائج القانونية والعملية التي تترتب على زوال القرار المسحوب واعتباره كأن لم يكن بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل.

وفيما يلي نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتكلم في الفرع الأول عن آثار سحب القرارات اللائحية، ونتكلم في الفرع الثاني عن آثار سحب القرارات الفردية.

المطلب الأول: آثار سحب القرارات اللائحية

إنَّ القاعدة العامة بشأن آثار سحب القرارات الإدارية هي – من وجهة نظر الباحثة – زوال القرار المسحوب واعتباره كأن لم يصدر قط، ومن ثم زوال كافة الآثار التي أحدثها القرار في الماضي والحاضر، ووقف إنتاج هذه الآثار في المستقبل، وذاك هو معنى سحب القرار الإداري [1]. وفيما

---

[1] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص287، وكذلك د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص484.
وكذلك د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 521.

يلي نتناول آثار سحب القرارات اللائحية المشروعة، ثم نتناول عقب ذلك آثار سحب القرارات اللائحية غير المشروعة.

أولاً: آثار سحب القرارات اللائحية المشروعة:

إنَّ القرارات اللائحية –كما ذكرنا من قبل– هي قرارات إدارية من الناحية الشكلية لكنها تنطوي في مضمونها على قواعد عامة مجرد شأنها شأن القوانين، وهي بذلك لا تولد إلا مراكز قانونية عامة [1]، ولا تُنشئ بذاتها حقوقًا مكتسبة للأفراد، ونتيجة لذلك فقد اتفق الفقه والقضاء على جواز إلغاء القرارات اللائحية ولو كانت مشروعة [2].

أمَّا فيما يتعلق بالأثر المترتب على سحب القرارات اللائحية المشروعة فهو ذات الأثر العام لسحب القرارات الإدارية في عمومها، وهو زوال القرار المسحوب نفسه في الماضي والحاضر والمستقبل، وزوال الآثار التي أحدثها القرار اللائحي المسحوب في الماضي والحاضر، ووقف هذه الآثار في المستقبل.

1. زوال القرار اللائحي المسحوب:

إنَّ أول الآثار المترتبة على سحب القرار اللائحي هو زوال هذا القرار من الوجود، وعلى حد تعبير المحكمة الإدارية العليا المصرية "يترتب على السحب اعتبار القرار كأن لم يكن، وهذا السحب يستتبع العودة بالحالة وكأن القرار المسحوب لم يصدر قط، أو لم يكن له وجود قانوني، ومن ثم يقتضي الأمر إهدار كل أثر للقرار المذكور"[3].

---

[1] د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص759.

[2] د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص759.

[3] حكما المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 838 لسنة 15ق، جلسة 1973/12/30، مجموعة أحكام السنة التاسعة عشرة، ص830.

فالقرار اللائحي المسحوب يعتبر كأن لم يكن، أو كأن لم يصدر قط. ويترتب على ذلك أنَّ جميع القواعد القانونية التي كان ينطوي عليها القرار المسحوب تزول، ومن ثم فلا يجوز للأفراد المطالبة بأية حقوق أو مراكز قانونية استنادًا إلى القواعد القانونية التي كانت واردة في القرار اللائحي المسحوب، كما لا يجوز لجهة الإدارة ذاتها أنْ تعتمد في تصرفاتها القانونية على هذه القواعد أو تتصرف على أساس وجود القرار المسحوب.

2. وقف الآثار التي يرتبها القرار اللائحي المسحوب في الحاضر والمستقبل:

بالنظر إلى أنَّ سحب القرار اللائحي يترتب عليه زوال هذا القرار واعتباره كأن لم يكن، فإنَّه من الطبيعي أنْ تزول كافة الآثار التي يحدثها هذا القرار. ولا مشكلة بالنسبة للآثار المستقبلية للقرار المسحوب، حيث يترتب على السحب وقف إنتاج هذه الآثار، فعلى سبيل المثال، لو كان القرار اللائحي المسحوب هو عبارة عن لائحة شؤون التوظيف في جهة إدارية ما [1]، فإنَّه لا يجوز لجهة الإدارة بعد سحب هذه اللائحة، أنْ تصدر قرارات تعيين أو ترقية أو نقل أو قرارات تأديبية تخص موظفيها استنادًا إلى القواعد القانونية الواردة بتلك اللائحة.

3. حكم الآثار التي رتبها القرار اللائحي المسحوب في الماضي:

إن مقتضى الأثر الرجعي لسحب القرارات الإدارية أنْ تزول جميع الآثار التي أحدثها القرار المسحوب في الماضي، وذلك تأسيسًا على أنَّ القرار المسحوب يعتبر كأن لم يصدر من الأصل، ومن ثم فإنَّ المنطق الطبيعي أنَّ كل حق نشأ بناءً على القرار اللائحي المسحوب يزول، وكل

وكذلك حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في الدعوى رقم 1084 لسنة 32ق، جلسة 1980/6/30، مجموعة أحكام السنة الرابعة والثلاثين، ص459.

[1] هناك جهات إدارية في بعض الدول – كمصر مثلاً– تنظم شؤون موظفيها لوائح خاصة مستقلة عن قوانين التوظف في الدولة، وهذه اللوائح غالبًا ما تصدر بقرارات أو مراسيم من قبل رئيس الدولة، انظر في هذا الصدد: د. محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص65.

مركز قانوني تكوّن بناءً على هذا القرار ينقضـــي. ولكن بالنظر إلى أنَّ مثل هذه النتائج تمثل خطورة بالغة على حقوق المواطنين وحرياتهم ومراكزهم القانونية، فإنَّه ينبغي التفرقة بصدد الحقوق والمراكز القانونية الناشــئة عن القرار اللائحي المســحوب بين الحقوق التي نشــأت لجهة الإدارة ذاتها، وبين تلك التي نشأت للأفراد، وذلك على النحو التالي:

أ. الحقوق التي نشأت للإدارة ذاتها بناء على القرار المسحوب:

قد ينشـأ لجهة الإدارة حق اسـتنادًا إلى لائحة ثم يصـدر القرار من الجهة المختصـة بسـحب هذه اللائحة، ومن الأمثلة على ذلك: أنْ يرتكب موظف عام مخالفة تأديبية تتمثل في ســلوك أو فعل حظرته اللائحة المنظمة لشـئون الموظفين في هذه الجهة فينشـأ لهذه الجهة الحق– طبقًا لأحكام اللائحة المذكورة– في معاقبة هذا الموظف تأديبًا[1]، ولكن قبل تفعل الجهة الإدارية ذلك يصـــدر القرار من السلطة المختصـة بسحب اللائحة، أو أنْ ينشأ لجهة الإدارة حق مالي في مواجهة أحد المواطنين – كرسوم جمركية مثلاً– في ظل لائحة تنظم أحكام الإفراج الجمركي، ثم يصدر القرار من السلطة المختصـة بسحب اللائحة المذكورة قبل أنْ تستوفي الإدارة حقها المالي من المواطن. ففي مثل هذه الأحوال يجوز لجهة الإدارة أنْ تتنازل عن حقوقها التي نشأت لها استنادًا إلى القرار اللائحي المسحوب تطبيقًا لفكرة الأثر الرجعي للسحب.

ب. الحقوق والمراكز القانونية التي نشأت للأفراد استنادًا إلى القرار اللائحي المسحوب:

قد ينشـأ للأفراد حقوق أو مراكز قانونية اسـتنادًا إلى القرار اللائحي المشـروع الذي تم سـحبه، فما هو موقف مثل هذه الحقوق أو المراكز القانونية؟

---

[1] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص196 وما بعدها.
وكذلك: محمد سلطان الكعبي، المرجع السابق، ص6 وما بعدها.

ترى الباحثة، إجابة على هذا التســـاؤل، أنْ يتعين التفرقة بين الحقوق أو المراكز القانونية التي نشـأت مباشـرة عن القرار اللائحي المسـحوب، وبين تلك التي صـدر بها قرارات فردية لصـالح الأفراد:

1- الحقوق والمراكز القانونية التي نشأت للأفراد مباشرة عن القرار اللائحي:

الأصل – من وجهة نظر الباحثة– أنَّ القرارات اللائحية لا تُنشئ بذاتها حقوقًا شخصية أو مراكز قانونية ذاتية للأفراد، وذلك لكونها تنطوي على قواعد عامة مجردة كالقوانين، ولكن قد يحدث في حالات كثيرة أنْ يســـتمد الأفراد بعض الحقوق أو المراكز القانونية من القرار اللائحي مباشـــرة، وليس هذا بمســـتغرب، فهناك الكثير من الحالات التي يســـتمد فيها الأفراد حقوقهم من القانون مباشـرة، واللائحة، كما قدمنا –كالقانون من حيث مضـمونها، ومن الأمثلة على ذلك لائحة بدل السـفر في نطاق الوظيفة العامة، حيث يحصـل الموظفون على بدلات مالية عن سـفرهم لأداء مهام خارج مقار أعمالهم، وهم يستمدون حقوقهم في بدل السفر من اللائحة مباشرة[1].

ولا شـك لدى الباحثة في عدم جواز المسـاس بالحقوق أو المراكز القانونية الفردية الناشـئة مباشرة عن القرار اللائحي المشروع الذي جرى سحبه، حيث تبقى هذه الحقوق والمراكز القانونية ثابتة لأصـحابها ولا تتأثر بسـحب القرار اللائحي، وتفسـير ذلك واضـح وميسـور، ذلك أنَّ هذه الحقوق والمراكز القانونية هي في ذاتها مشروعة لكونها نشأت بناءً على لائحة مشروعة، ومن ثم فإنَّ المساس بها هو مخالفة لمبدأ المشروعية، وإذا كان للإدارة أنْ تسحب اللائحة باعتبارها قرارًا تنظيميًا عامًا مما يجوز ســـحبه في أي وقت[2]، فإنَّ عليها أنْ تحترم ما نشـــأ عن هذا القرار

---

[1] د. محمد علي مرعي، شـرح لائحة بدل السـفر والانتقال، مطابع عابدين للطبع والنشـر، القاهرة، 1968، ص24 وما بعدها.

[2] د. محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص1006.

التنظيمي من حقوق مشـــروعة، وذلك احترامًا لمقتضـــيات الأمن القانوني واســـتقرار المراكز القانونية[1]. ولذلك فإننا نؤكد على ما قلناه من قبل من أنَّ الإدارة من الأفضل لها أنْ تستخدم أداة الإلغاء لا أداة الســحب إذا عنّ لها أنْ تتخلص من قرار تنظيمي عام "قرار لائحي"، لاســيما إذا كان هذا القرار التنظيمي قد تم تنفيذه لبعض الوقت [2].

2- الحقوق والمراكز القانونية التي نشــأت للأفراد بمقتضــى قرارات فردية مســتندة إلى القرار اللائحي المسحوب:

الأصـل أنَّ هذه الحقوق والمراكز القانونية تخضـع لذات القاعدة السـابقة، حيث لا يجوز المسـاس بها نظرًا لأنها حقوق مشروعة ونشأت استنادًا إلى قرار لائحي مشروع.

ولكن بالنظر إلى أنَّ هذه الحقوق والمراكز القانونية لم تنشـأ مباشـرة عن القرار اللائحي، وإنما نشأت بقرارات فردية صـدرت بها، فإنّهَ يجوز إلغاء هذه الحقوق والمراكز القانونية الفردية إذا كانت القرارات الفردية التي صـدرت بها هي في ذاتها معيبة بصـرف النظر عن مشـروعية القرار اللائحي المســتندة إليه، كما لو كانت هذه القرارات الفردية قد صــدرت من غير مختص أو في غير الشــكل أو بغير الإجراءات التي حددها القانون، حيث يجوز ســحب هذه القرارات الفردية، ومن ثم زوال ما قررته من حقوق بسبب عدم مشروعيتها هي وليس بسبب سحب القرار اللائحي المشروع. أما إذا كانت هذه القرارات الفردية في ذاتها مشروعة، فلا يجوز سحبها أو المساس بها حتى ولو كان القرار اللائحي قد سُحب.

---

[1] د. عبد المجيد غميجه، المرجع السابق، ص 7 وما بعدها. د. مصطفى بنشريف، د. مزيد بنته، المرجع السابق، ص4 وما بعدها.

[2] د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص775.

ثانيًا: آثار سحب القرارات اللائحية غير المشروعة:

القرارات اللائحية غير المشـروعة هي تلك القرارات التي صـدرت بالمخالفة لتشـريع أعلى منها مرتبة كالقانون أو الدسـتور أو أحد المبادئ العامة للقانون، وعدم مشـروعية القرار اللائحي له – في نظر الباحثة– صـورتان هما: القرار اللائحي المخالف للقانون منذ صـدوره، والقرار اللائحي المعيب نتيجة تعديل القانون المستند إليه أو إلغاؤه، وفيما يلي نتأمل هاتين الصورتين:

1. آثار سحب القرار اللائحي المعيب منذ صدوره:

إنَّ مثل هذا القرار اللائحي هو قرار غير مشروع منذ لحظة صدره، لأنَّه صدر، منذ هذه اللحظة، مخالفًا للقانون. ولا شك أنَّ مثل هذا القرار يجوز للإدارة دائمًا أنْ تسحبه، بل إنَّ ذلك واجب عليها بحسبانها ملتزمة باحترام المشروعية وسلامة تطبيق القانون.

ويجب التنبيه هنا إلى أنَّ القرار اللائحي رغم انطوائه على قواعد عامة مجردة كالقوانين تمامًا، إلا أنَّه يظل دائمًا قرارًا إداريًا، لأنَّه صدر في شكل القرارات الإدارية، وصدر من السلطة التنفيذية، وهي بحسـب الأصـل لا تصـدر إلا القرارات الإدارية[1]، ومن ثم فإنَّ القرار اللائحي المعيب يخضـع في سـحبه لقيد المواعيد القانونية، حيث يلزم لسـحبه أنْ يتم هذا السـحب خلال المواعيد القانونية، وإلا فإنّهَ يتحصن ويعامل معاملة القرار السليم، ومن ثم يخضع في شأن سحبه والآثار المترتبة على هذا السحب لما سبق ذكره بشأن آثار سحب القرارات اللائحية المشروعة.

وإذا سـحبت الإدارة القرار اللائحي غير المشـروع، ووقع هذا السـحب خلال المواعيد القانونية فإنّهَ يترتب على ذلك زوال القرار اللائحي بأثر رجعي، ويعتبر هذا القرار كأن لم يكن،

---

[1] قد يحدث في الظروف الاستثنائية أنْ تصدر السلطة التنفيذية قوانين، وذاك أمر منصوص عليه في دساتير العديد من الدول، كالدسـتور الفرنسـي الحالي في المادة (16) منه، انظر في هذا الصـدد تفصـيلاً: د. جميلة الشـربجي، الاختصـاصـات التشـريعية لرئيس الجمهورية في ظل دسـتور 1973، دراسـة تحليلية، مجلة جامعة دمشـق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الأول، 2013، ص8 وما بعدها.

أو كان لم يصـــدر قط، وتزول جميع القواعد القانونية التي ينطوي عليها ولا يجوز لأحد المطالبة بأي حق أو مركز قانوني استنادًا لهذا القرار.

وعلى خلاف سـحب القرار اللائحي المشـروع، فإنَّ سـحب القرار اللائحي غير المشـروع يترتب عليه زوال جميع الحقوق والمراكز القانونية التي نشـــأت عنه مباشـــرة، وكذا زوال جميع الحقوق والمراكز القانونية الفردية التي صـــدرت بها قرارات فردية، ولو كانت هذه القرارات الفردية سليمة في ذاتها، وذلك تطبيقًا لقاعدة "ما يترتب على الباطل فهو باطل.

2. آثار سحب القرار اللائحي المعيب نتيجة تعديل أو إلغاء القانون المستند إليه:

الفرض هنا أنَّ القرار اللائحي قد صدر منذ البداية سليمًا، لكنه كان يستند في صدوره إلى قانون، ثم حدث بعد أنْ صـــــدر القرار اللائحي أنْ أُلغي هذا القانون أو عُدل، على نحو يجعل القرار اللائحي يغدو مخالفًا للقانون بعد أنْ كان موافقًا له.

وترى الباحثة أنَّ مثل هذا القرار اللائحي يغدو بعد السـلامة معيبًا بعيب مخالفة القانون، ويكون عندئذ غير مشـروع ويجوز للسـلطة الإدارية سـحبه. غير أنَّ الباحثة ترى أنَّ الإدارة يجب عليها حال سـحب هذا القرار اللائحي أنْ تحترم الفترة التي كان فيها مشـروعًا، وترتيبًا على ذلك فإنَّ الأحكام السـابق ذكرها بشـأن أثر سـحب القرار اللائحي المشـروع، خاصـة احترام الحقوق والمراكز القانونية الفردية التي نشأت مباشرة عن القرار المسحوب، وكذلك تلك التي نشأت بقرارات فردية صدرت استنادًا أو تنفيذًا للقرار اللائحي المسحوب.

المطلب الثاني: آثار سحب القرارات الفردية غير المشروعة

تنوه الباحثة هنا إلى أننا لن نتكلم عن آثار سحب القرارات الفردية المشروعة، ثم سحب القرارات الفردية غير المشروعة، على غرار ما فعلناه بشأن القرارات اللائحية، ذلك أنَّ هذه الأخيرة يتجه الرأي الراجح في الفقه والقضاء إلى جواز سحبها وإن كانت مشروعة[1]، بينما القرارات الفردية المشروعة فإنّهَ لا يجوز سحبها باتفاق الفقه والقضاء، وعليه سيقتصر كلامنا في هذا الفرع عن آثار سحب القرارات الفردية غير المشروعة.

سبق أنْ قلنا أنَّ القرار الفردي هو ذلك القرار الذي يصدر في شأن فرد معين بذاته أو عدد محدد من الأفراد [2]، ويترتب له حقوقًا أو يحمل عليه التزامات، أو يجمع له بين هذا وهذا. ويكون القرار الفردي غير مشروع إنْ أصابه أي عوار في ركن من أركانه أو شرط من شروط صحته.

وغني عن البيان هنا أنَّ المقصود بسحب القرار الفردي غير المشروع ذلك السحب الذي يتم خلال الميعاد القانوني، ذلك أنَّ القرار غير المشروع إنْ مضت عليه المواعيد القانونية دون سحبه، أو على الأقل البدء في إجراءات سحبه، فإنّهَ يتحصن ويعامل معاملة القرار السليم، ومن ثم لا يمكن سحبه.

ويترتب على سحب القرار الفردي غير المشروع ذات الآثار العامة التي تترتب على سحب القرارات الإدارية عمومًا، وهي زوال القرار واعتباره كأن لم يكن، أو كأن لم يصدر قط، ومن ثم توقفه عن ترتيب آثاره في الحاضر والمستقبل، وزوال ما ترتب عليه من آثار في الماضي، ومن

---

[1] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص378 وما بعدها.

[2] وهذا ما يعرف بالقرارات الجماعية، ومن أمثلتها القرار الذي ينطوي على حركة ترقيات لعدد محدد من المواطنين.

تاريخ صدوره. فإذا كان القرار الفردي قد رتب لصاحب الشأن حقًا فإنّهَ يفقد هذا الحق ولا يجوز له التمسك به، وإنْ كان قد أنشأ له مركزًا قانونيًا فلا يجوز له أنْ يتمسك أو يحتج بهذا المركز، لا في مواجهة الإدارة ولا في مواجهة الغير. ويجب على الإدارة – وفق ما يراه بعض الفقه[1] أنْ تسعى من جانبها إلى إزالة آثار القرار الفردي وأنْ تتخذ في سبيل ذلك كافة الإجراءات القانونية اللازمة.

ولقد جرت أحكام القضاء الإداري المصري على أنَّ سحب القرار الفردي المعيب هو حق للإدارة متى أدركت وجه عدم المشروعية فيه، كما أنَّ تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون والتي نشأت بناءً على القرار الفردي المشروع هو أصل مسلم به احترامًا لمبدأ المشروعية وسيادة القانون [2].

غير أنَّه، وعلى الرغم من القواعد السابقة قد تضطر الإدارة– والناس معها– إلى احترام بعض الآثار غير المباشرة التي رتبها القرار الفردي المعيب في الفترة السابقة على سحبه، وذلك لمصلحة أكبر من مصلحة إزالة آثار القرار المسحوب، هي احترام حقوق الغير حسن النِّيّة الذي يجهل ما في القرار الفردي المسحوب من عيوب، ومن أبرز الأمثلة على ذلك حالة سحب قرار تعيين الموظف العام إنْ كان معيبًا، فعلى الرغم من أنَّ السحب يزيل كافة الآثار التي رتبها قرار

---

[1] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص453.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1941 لسنة 33ق، جلسة 1999/12/1، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج35، ص1053.

وكذلك حكمها في الطعن رقم 1556 لسنة 8ق، جلسة 1967/12/17، مجموعة المحكمة في خمس عشرة سنة، ج3، ص2067، وكذلك حكمها في الطعن رقم 268 لسنة 11ق، جلسة 1968/3/2، المجموعة السابقة، نفس المجلد، ص2069.

التعيين المعيب، إلا أنَّ الأعمال الصـــحيحة التي قام بها هذا الموظف لاســـيما ما يمس منها مصالح الناس يظل صحيحًا ونافذًا، وذلك وفقًا لأحكام نظرية الموظف الفعلي[1].

كذلك فإنّهَ لا تأثير على كافة المعاملات التي أبرمها المخاطب بالقرار الفردي غير المشـروع في الفترة السـابقة على سـحبه، حيث تفلت هذه المعاملات من الأثر الرجعي لسـحب القرارات الإدارية، ومثالاً لذلك فلو كان القرار الفردي المعيب يتضـــمن الترخيص لأحد التجار بافتتاح محل تجاري، وكان هذا القرار غير مشـروع، فإنَّ سـحب هذا القرار لا تأثير له على ما أبرمه التاجر مع الغير من معاملات بشرط أنْ يكون هذا الغير حسن النِّية يجهل ما يعتري القرار سالف الذكر من عيوب، وذلك وفقًا لأحكام نظرية الأوضاع الظاهرة [2].

---

[1] د. أنور رسلان، المرجع السابق، ص297 وما بعدها.

[2] د. عاطف نصر مسلمي، نظرية الأوضاع الظاهرة في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1998، ص82 وما بعدها.

الفصل الثالث

نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق الإدارة

إن القرارات الإدارية كما قد تنتهي بعمل تقوم به السلطة الإدارية، كسحب القرار أو إلغائه، قد تنتهي أيضًا بعمل تقوم به سلطة أخرى خلاف السلطة الإدارية، سواء كانت هذه تشريعية أم قضائية، بل إنَّ القرار الإداري قد ينتهي من تلقاء نفسه دون تدخل أي سلطة. وفيما يلي نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، نحدد في الأول مفهوم نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق الإدارة، ونستعرض في الثاني صور نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق الإدارة.

المبحث الأول : مفهوم نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق الإدارة

أولاً: مفهوم نهاية القرار الإداري:

إنَّ جوهر القرار الإداري ومضمونه، وروحه وكيانه، هو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار. فالقرارات الإدارية لا يمكن أنْ تصدر عبثًا، وإنما الهدف دائمًا من إصدار القرار هو إحداث مثل هذا الأثر. وترتيبًا على ذلك يمكننا القول بأنَّ القرار الإداري يكون موجودًا ما ظل ينتج آثاره القانونية أيًا كان نوع هذه الآثار، فإنْ توقفت مثل هذه الآثار، فإنَّ ذلك يعني – في نظرنا– انتهاء القرار الإداري، والذي يؤكد هذه الرؤية أنَّ انعدام محل القرار الإداري[1]، يترتب عليه انعدام القرار الإداري ذاته[2]، وتلك مسألة لا خلاف عليها فقهًا ولا قضاء، فإذا كان ذلك، وكان محل القرار هو المحتوى أو المضمون الذي ترد عليه آثار القرار، وإذا كان انعدام المحل يعني انعدام القرار

---

[1] محل القرار الإداري هو الموضوع أو المضمون الذي ترد عليه آثار القرار.

[2] وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في العديد من أحكامها، ومن قبيل ذلك: حكمها الصادر بجلسة 1962/1/17 وحكمها الصادر بجلسة 1966/1/13، وحكمها الصادر بجلسة 1971/1/21. انظر في تفاصيل هذه الأحكام موسوعة المستشار حمدي ياسين، المرجع السابق، ج1، ص1130 وما بعدها.

الإداري، فإنَّ الآثار القانونية التي يحدثها القرار تكون هي مناط الحكم على بقاء القرار أو انتهائه.

وترتيبًا على ذلك يمكننا القول بأنَّ نهاية القرار الإداري تعني زوال الآثار القانونية التي يحدثها القرار.

وقد ينتهي القرار الإداري بزوال الآثار القانونية التي يحدثها زوالاً نهائيًا في الماضي والحاضر والمستقبل، كما هو الحال بالنسبة لسحب القرار [1]، حيث يعامل القرار الإداري في مثل هذه الأحوال كما لو كان لم يصدر من الأصل على الإطلاق [2]، كشجرة اجتُثت من فوق الأرض وما لها من قرار.

كذلك قد ينتهي القرار الإداري بتوقف الآثار التي يحدثها في المستقبل فقط، مع بقاء الآثار التي أحدثها القرار في الماضي دون زوال، كما هو الحال بالنسبة لإلغاء القرار الإداري بمعرفة السلطة الإدارية [3]، حيث تتوقف الآثار القانونية التي يحدثها القرار الملغي في المستقبل فقط، مع بقاء كافة الآثار التي أحدثها هذا القرار في الماضي دون زوال.

ويمكن للباحثة تصور عدة فروض لنهاية القرار الإداري، في ضوء قاعدة أنَّ نهاية القرار الإداري تعني زوال أو توقف الآثار القانونية التي يحدثها القرار، وذلك على التفصيل التالي:

---

[1] انظرفي الفصل الثاني ص 68 وما بعدها من هذه الرسالة، وكذلك د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص484.

وكذلك د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص287 وما بعدها.

وأيضًا د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص521 وما بعدها.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 838 لسنة 15ق جلسة 1973/12/30، مجموعة أحكام السنة التاسعة عشرة، ص830.

[3] د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص45.

وكذلك د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص520.

1. نهاية القرار الإداري بزواله كليةً:

إنَّ القرار الإداري في هذا الفرض تنتهي آثاره، ويزول هو ذاته من الوجود كلية، وكأنَّه شـــجرة انتُزعت من جذورها، فلا يبقى لها ظل ولا أثر. وهذا الفرض هو الصـــورة المثلى لنهاية القرار الإداري، حيث لا يبقى القرار ولا تبقى آثاره.

2. نهاية القرار الإداري دون زواله كليةً:

نعني بهذا الفرض أنْ تتوقف الآثار القانونية التي يحدثها القرار في المستقبل مع بقاء الآثار التي أحدثها في الماضـــي على حالها. فالقرار الإداري في هذا الفرض لا يُنتزع من جذوره، بل تتوقف فقط آثاره المستقبلية مع بقاء القرار على حاله بالنسبة للماضي.

ومن الأمثلة على هذا الفرض حالة القرارات الإدارية المؤقتة، أو محددة المدة، حيث تنتهي هذه القرارات بنهاية مدتها، فتتوقف عن إحداث آثارها في المســـتقبل، مع بقاء كافة الآثار التي أحدثها القرار في فترة سريانه، ومن قبيل هذه القرارات القرار الصادر بمنح ترخيص باستغلال بعض مناطق الصـــيد أو بعض مناطق الثروات الطبيعية لبعض الوقت أو الموافقة على إقامة أجنبي مدة محددة ، فبانتهاء المدة المحددة لســـريان القرار تتوقف كافة الآثار التي يحدثها القرار في المستقبل، مع بقاء ما أحدثه القرار في الماضي على حاله.

3. نهاية القرار الإداري بتجاهل تنفيذه من ذوي الشأن:

قد يصـدر القرار الإداري مانحًا بعض الحقوق أو المزايا لبعض الناس، ثم لا ينشـط المسـتفيدون من هذا القرار إلى استعمال الحقوق أو الانتفاع بالمزايا التي منحها لهم هذا القرار، ويبقى الوضـع على ذلك لفترة من الزمن يُســـتوثق بمرورها من أنَّ ذوي الشـــأن قد رغبوا عن القرار وزهدوا في الحقوق أو المزايا الممنوحة لهم بمقتضـــاه، ومن قبيل ذلك حالة صـــدور القرار الإداري بتعيين

شـخص ما في إحدى الوظائف العامة، ثم امتناع هذا الشـخص عن اسـتلام عمله بالوظيفة التي عُين عليها[1]. ففي مثل هذه الحالة ينتهي القرار الإداري بتجاهل تنفيذه من قبل المســتفيدين منه أو المخاطبين به.

4. نهاية القرار الإداري بالعمل على غير مقتضاه من ذوي الشأن:

في هذا الفرض يصدر القرار الإداري بمنح ترخيص ما للمخاطبين به، أو بالموافقة على نشاط ما للمخاطبين به، ولكن يجري ســلوك المخاطبين بالقرار على نحو مناقض لما صــرح لهم به هذا القرار. ومثال ذلك أنْ يستصـدر ذو الشـأن قرارًا إداريًا من السـلطة المختصـة بالترخيص له ببناء عقار لغرض السـكنى على أرض مملوكة له، ثم يتبرع بهذه الأرض لجهة الإدارة لبناء مسـتشـفى عليها. ففي هذا الفرض ينتهي القرار الصــادر بمنح الترخيص بإقامة المبنى الســكني فور التبرع بالأرض الصــادر بشـأنها قرار الترخيص المذكور إلى الجهة المنوط بها بناء المسـتشـفى، وذلك لكون الأثر الذي يحدثه قرار الترخيص آنف الذكر لن يتحقق بأي حال.

ثانيًا: مفهوم نهاية القرار عن غير طريق الإدارة:

لكي نكون بصدد حالة انتهاء للقرار الإداري عن غير طريق الإدارة يجب أنْ تكون الآثار القانونية التي يحدثها القرار قد زالت أو توقفت لسبب لا يرجع لسلوك الإدارة.

وترتيبًا على ذلك يشــترط للقول بانتهاء القرار الإداري عن غير طريق الإدارة ألا يكون هناك سـلوك ما منسـوب إلى السـلطة الإدارية هو الذي تسـبب في إزالة أو وقف الآثار القانونية التي يحدثها القرار، ففي مثل هذه الحالة يكون السـلوك المنسـوب للسـلطة الإدارية هو الذي أنهى

[1] د. سليمان سليم بطارسه، الوظيفة العامة، النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر، الأردن، ط2017، ص129 وما بعدها.

القرار الإداري، ومن ثم فإننا لا نكون بصـدد حالة انتهاء القرار الإداري عن غير طريق الإداري، بل عن طريقها.

والسـلوك الإداري المتسـبب في إنهاء القرار قد يكون إيجابيًا وقد يكون سـلبيًا، فأما عن السـلوك الإيجابي المتسـبب في إنهاء القرار، فهو كل عمل قانوني أو مادي يصـدر عن جهة الإدارة ويترتب عليه زوال أو وقف الآثار القانونية التي يحدثها القرار، سـواء كان هذا العمل صـريحًا أم ضـمنيًا، وسـواء كان زوال أو وقف الآثار القانونية للقرار مقصـودًا أم غير مقصـود. فالإدارة قد تصدر أعمالاً قانونية صريحة تقصد من ورائها إلى إزالة أو وقف الآثار القانونية التي يحدثها أحد قراراتها السـابقة، كأن تصـدر قرارها بسـحب أو إلغاء قرار إداري سـابق على نحو ما ذكرنا سـابقًا، أو أنْ يصـدر عن الإدارة عمل قانوني يسـتفاد منه ضـمنًا تجاه إرادتها إلى إزالة أو وقف الآثار القانونية التي يحدثها أحد قراراتها السابقة [1].

وأما عن السـلوك الإداري السـلبي المتسـبب في إنهاء القرار الإداري فيتمثل في كل حالة امتناع غير مشـروع من قبل الإدارة عن أداء عمل يفرضـه عليها القانون [2]، إذا أسـفر هذا الامتناع عن إزالة أو وقف الآثار القانونية التي يحدثها قرار إداري سـابق. فمثل هذا الامتناع يعد بمثابـة إنهـاء للقرار الإداري طـالمـا أنَّـه يرتـب إزالـة أو وقف آثـار هـذا القرار، ولو لم يكن ذلـك مقصودًا بذاته.

وثمة تسـاؤل يثور بهذا الصـدد عن حكم السـلوك الإداري- السـلبي أو الإيجابي- الذي يترتب عليه الوقف المؤقت لآثار قرار إداري سـابق، هل يُعدُّ مثل هذا السـلوك بمثابة إنهاء من الإدارة لهذا القرار؟ كما لو أغلقت السـلطة الإدارية، بشـكل مؤقت، إحدى محطات قطار الأنفاق،

---

[1] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 685 وما بعدها.

[2] انظر تفصيلاً: د. سعيد إبراهيم، النظام القانوني للقرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص95 وما بعدها.

مما ترتب عليه توقف الآثار القانونية لكافة القرارات السـابقة بالترخيص بممارسـة العديد من الأنشطة التجارية التي كان مصرحًا بها للأفراد في هذه المحطة.

ترى الباحثة أنَّ الإجابة على التساؤل السابق هي بالنفي، ذلك أنه لا يمكن القول بانتهاء القرار الإداري –سـواء عن طريق الإدارة أم عن غير طريقها– إلا إذا كان إزالة أو وقف آثار القرار نهائية، بحيث لا يمكن، أو لا يجوز، أن تعود هذه الآثار إلى السريان مستقبلاً، أمَّا إنْ كان هذا الوقف مؤقتًا وكانت آثار القرار سـتعود إلى سـريان مسـتقبلاً، فإنَّ الأمر لا يعدو أنْ يكون تعطيلاً لسريان القرار وليس إنهاءً له.

المبحث الثاني : صور نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق الإدارة

ذكرنا آنفًا أنَّ المقصـود بنهاية القرار الإداري عن غير طريق الإدارة هو زوال أو وقف الآثار القانونية التي يحدثها القرار دون أي تدخل من جانب السـلطات الإدارية. والآن نتناول ما تيسـر لنا رصـده من صـور لنهاية القرار الإداري عن غير طريق الإدارة، وهي صـور كثيرة. والواقع أننا من خلال رصـدنا لصـور نهاية القرار الإداري عن غير طريق الإداري يمكنا نقسـم هذه الصـور إلى طائفتين، إحداهما صـور نهاية القرار الإداري دون تدخل أي سـلطة، والأخرى صـور نهاية القرار الإداري بتدخل سلطة أخرى.

وفيما يلي نعالج كل من هاتين الطائفتين في مطلبين متتاليين ينقسم إليهما هذا المبحث.

المطلب الأول: صور انتهاء القرار الإداري دون تدخل أي سلطة

في هذه الصـور لنهاية القرارات الإدارية، ينتهي القرار الإداري بشـكل تلقائي، أو على حدّ تعبير بعض الفقه[1]، نهاية طبيعية، حيث لا تتدخل – أو بالأحرى لا تتسبب– في إنهائه أية سلطة في الدولة، لا السـلطة التشـريعية، ولا السـلطة القضـائية، ولا السـلطة التنفيذية بطبيعة الحال. ولقد رصدت الباحثة صورًا عديدة لانتهاء القرار الإداري دون تدخل أي سلطة، ومن أهم هذه الصور، تمام تنفيذ القرار، وانتهاء مدة القرار، وتحقق الشـرط الفاسـخ الذي عُلق عليه القرار، والتنازل عن القرار من قبل المسـتفيدين منه، وترك تنفيذ القرار أو إهماله، واسـتحاله تنفيذ القرار، وزوال محل القرار، وفيما يلي نتناول بالبيان كل صورة من هذه الصور.

أولًا: تمام تنفيذ القرار الإداري:

يترتب على تمام تنفيذ القرار الإداري انتهاء هذا القرار من الناحية القانونية، فبتمام تنفيذ القرار يفترض أنَّ الأثر القانوني الذي أرادته السـلطة ينتهي أثره. فمثلاً، القرار الصـادر بإحالة موظف عام للتقاعد لبلوغه السـن القانونية تبتغي الإدارة من إصـداره إحداث أثر رئيس هو إنهاء الرابطة الوظيفية التي تربطها بهذا الموظف، فمثل هذا القرار ينتهي بتحقق أثره، والمتمثل في زوال صـفة الموظف العام عن المخاطب بالقرار، وتحوله إلى شـخص من آحاد الناس لا ينتمي إلى الوظيفة العامة.

وقد يبدو للقارئ من الوهلة الأولى أنَّ مسـألة تمام تنفيذ القرار الإداري هي مسـألة سـهلة ولا تنطوي على ثمة تفاصـيل يمكن أنْ تثير المشـاكل، ولكن الحقيقة غير ذلك، إذ أنَّ هناك أكثر

---

[1] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص11.

ومن الفقه الذي اسـتخدم هذا المصـطلح أيضًـا: د. محمود حلمي في مؤلفه، القرار الإداري، الطبعة الأولى، 1970، ص255، وكذلك في رسـالة له للدكتوراه حول: سـريان القرار الإداري من حيث الزمان، كلية الشـريعة والقانون، جامعة الأزهر، 1962، ص345.

من نقطة يجب دراستها بعناية بخصوص مسألة تنفيذ القرار الإداري وما يترتب عليها من انتهاء القرار الإداري، وأهم هذه النقاط – في نظرنا– ثلاثة، هي التميز بين القرار الإداري الوقتي أو الفوري والقرار الإداري المستمر، وذلك لتحديد أي هذين النوعين من القرار ينتهي بتمام تنفيذه، والنقطة الثانية هي التعريف بتنفيذ القرار، والنقطة الثالثة هي صور تنفيذ القرار الإداري، ونتناول فيما يلي هذه النقاط الثلاثة:

1. التمييز بين القرار الوقتي والقرار المستمر:

القرار الإداري الوقتي أو الفوري هو القرار الذي لا يستغرق تنفيذ آثاره فترة زمنية ممتدة، حيث يحدث هذا القرار أثره في الواقع العملي ويتم هذا الأثر بشكل كامل في فترة زمنية وجيزة، ولا يتكرر حدوث هذا الأثر ثانية. ومثال ذلك القرار الصادر بفصل موظف عام من الخدمة، حيث يُحدث هذا القرار أثره، المتمثل في إنهاء الرابطة الوظيفية بشكل فوري، ولا يستغرق تنفيذ هذا الأثر سوى فترة زمنية وجيزه [1]، ولا يتكرر حدوث هذا الأثر ثانية، وأيضًا القرار الصادر بهدم عقار، حيث يحدث هذا القرار أثره المتمثل في اتخاذ الإجراءات والأعمال المادية اللازمة لإزالة هذا العقار.

أما القرار الإداري المستمر فهو القرار الذي لا يستنفذ موضوعه بمجرد صدوره أو بمضي فترة معينة بعد صدوره، بحيث يحدث أثره بصفة متجدده وقائمة إلى أن ينتهي بطريق أو بأخر من طرق انقضاء القرارات الإدارية المقررة قانونا. وأبرز الأمثلة على القرار الإداري المستمر هو قرار المنع من السفر، حيث يحدث هذا القرار أثره، والمتمثل في منع المخاطب بالقرار من مغادرة

---

[1] هذه الفترة لا تتجاوز الإجراءات الداخلية التي تتخذها السلطة الإدارية لإنهاء الرابطة الوظيفية، كرفع اسم الموظف المفصول من سجلات وأوراق الجهة الإدارية وصرف ما عساه يكون مستحقًا له من حقوق مالية لدى جهة الإدارة، أو نحو ذلك من الإجراءات.

البلاد، طوال الفترة التي حددها القرار للمنع[1]، أو لفترة غير محددة، إذا كان القرار لم يحدد فترة، كما أنَّ أثر هذا القرار يتكرر في كل مرة يحاول فيها المخاطب به مغادرة البلاد[2]. ومن أمثلته كذلك القرار الإداري السلبي بلامتناع، القرارات المقيدة للحرية كالاعتقال، والقرار الصادر بحظر الانتماء إلى أحزاب سياسية....إلخ.

ولا فارق بين القرار الوقتي والقرار المستمر في صدد قاعدة انتهاء القرار بتمام تنفيذه، حيث تنطبق القاعدة على كلا النوعين، كل ما هنالك أنَّه يلزم الانتباه إلى عملية تنفيذ القرار ذاتها، ففي القرارات الوقتية يكون تنفيذ القرار مرة واحدة، ومن ثم ينتهي، ويحق للأفراد عندئذ، بل ولجهة الإدارة ذاتها، التمسك بنهاية القرار، أمَّا في حالة القرارات المستمرة. فإنَّ القرار لا ينتهي بمجرد تنفيذ لمرة واحدة أو أكثر، بل يظل القرار قائمًا حتى تنتهي حالة الاستمرار، سواء بانتهاء مدتها، أو بزوال أسباب المنع أو بصدور عمل قانوني يزيل القرار كلية.

2. التعريف بتنفيذ القرار الإداري:

يقصد بعملية تنفيذ القرار الإداري ما تتخذه السلطة الإدارية – أو صاحب الشأن– من أعمال قانونية أو مادية لإحداث الآثار القانونية التي يرتبها القرار في الواقع العملي. فمثلاً، عملية تنفيذ القرار الصادر بهدم عقار هي مجموعة الأعمال المادية التي تتم من أجل هدم هذا العقار وإزالة وجوده.

وتختلف عملية تنفيذ القرار بمعناها آنف الذكر. عن نفاذ القرار، فنفاذ القرار الإداري هو صلاحية القرار للتنفيذ، أمَّا تنفيذ القرار فهو الأعمال التي تجري على أرض الواقع لتحقيق آثار

---

[1] من أمثلة قرارات المنع من السفر المحدد الفترة، قرار منع المتهم من السفر طوال مرحلة التحقيق.

[2] المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق، ص1032 وما بعدها.

القرار، ســـواء كانت هذه الأعمال قانونية أو مادية. وبعبارة أخرى فإنَّ نفاذ القرار هي مســـألة قانونية، وتنفيذ القرار هي مسألة واقعية.

ونفاذ القرار الإداري هي مســـألة قانونية تثبت لكل قرار إداري أيًا كان نوعه أو جهة إصـداره، وهذه الميزة أو الصـلاحية تثبت للقرار الإداري فور اكتمال مراحل صـدوره، وهي تُعرف بالقوة التنفيذية للقرار الإداري[1]، وهذه القوة تثبت للقرار بمقتضـــى القانون، وذلك بصـــرف النظر عن أي تنفيذ مادي له[2].

ولا شك أنَّ الذي يعنينا بصدد انتهاء القرار الإداري بتمام تنفيذه هو عملية تنفيذ القرار[3]، وليس نفاذ القرار أو قوته التنفيذية، فبهذه العملية وحدها ينتهي القرار الإداري.

3. صور تنفيذ القرار الإداري:

يمكن للباحثة رصـــد صـــورتان لتنفيذ القرار الإداري، وذلك من زاوية مدة تنفيذ القرار، ومن زاوية القائم بهذا التنفيذ، وذلك على النحو التالي:

أ. من زاوية مدة تنفيذ القرار، هناك التنفيذ الفوري والتنفيذ المستمر:

أمَّا التنفيذ الفوري فيخص القرارات الوقتية أو الفورية ســـالفة الذكر، وهذه القرارات – وكما ذُكر سلفًا– لا يستغرق تنفيذها مدة طويلة من الزمن، كما أنَّها تُنفذ مرة واحدة ولا يتكرر تنفيذها.

وأما عن التنفيذ المسـتمر فيخص القرارات المسـتمرة والسـالف ذكرها أيضًـا، وهي قرارات يتكرر تنفيذها على مدار فترة من الزمن، سواء كانت هذه الفترة محددة أم غير محددة.

---

[1] د. عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص110 وما بعدها.

[2] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص17.

[3] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص19.

ب. ومن زاوية القائم بتنفيذ القرار الإداري:

هناك التنفيذ بمعرفة الإدارة وحدها، وهناك التنفيذ بمعرفة المخاطبين بالقرار وحدهم، وهناك التنفيذ المشترك بين كل من الإدارة والمخاطبين بالقرار أو المستفيدين منه:

أمَّا عن التنفيذ بمعرفة الإدارة وحدها، فيقصد به قيام السلطة الإدارية مصدرة القرار، بنفسها بعملية تنفيذ هذا القرار[1]، ومثال ذلك حالة قيام السلطة الإدارية بتنفيذ قرارها السابق لها إصداره بمجازاة أحد موظفيها بالخصم من راتبه، حيث تتولى الإدارة بنفسها عملية الاستقطاع من راتب هذا الموظف بمقدار الخصم المنصوص عليه في القرار التأديبي.

وبالنظر إلى أنَّ القرارات الإدارية هي أهم الأدوات التي تستخدمها السلطات الإدارية في أداء وظائفها[2]، فقد أعطى المشرِّع للإدارة ميزة أو سلطة مهمة في صدد تنفيذ قراراتها هي سلطة التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، وهي سلطة بمقتضاتها تستطيع الإدارة أنْ تنفذ قراراتها بنفسها ودون حاجة للجوء إلى القضاء[3]، وبناء على هذه السلطة تستطيع الإدارة أنْ تبادر إلى تنفيذ قراراتها بنفسها إنْ توافرت الشروط التي وضعها المشرِّع للتنفيذ بهذا الأسلوب[4]. ويستوي في هذا الصدد أنْ تكون عملية تنفيذ القرار الإداري منوطة بالإدارة وحدها لا يشاركها في ذلك أحد، كحالة تنفيذ القرارات التأديبية، أو أنْ تكون هذه العملية مشتركة بين الإدارة وغيرها.

وأما عن تنفيذ القرار بمعرفة المخاطبين به، فيقصد به قيام المخاطب بالقرار – سواء كان فردًا واحدًا أو أكثر– بتنفيذ القرار الإداري الصادر في شأنه ومن الأمثلة على ذلك حالة

---

[1] د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ج1، ص723.

[2] د. محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص7 وما بعدها.

[3] د. ياسر محمد حمدي الجبوري، وسائل تنفيذ القرار الإداري، مجلة جامعة الكويت للعلوم الإنسانية، العدد العاشر، أكتوبر 2008، ص499.

[4] د. ياسر الجبوري، المرجع السابق، ص500 وما بعدها.

القرار الصادر بربط ضريبة على أحد الممولين، فيتقدم هذا الممول لجهة الإدارة المختصة ويسدد مبلغ الضريبة المستحقة عليه، والقرار الصادر بإغلاق محل تجاري أو صناعي في ساعة محددة من اليوم[1]، فيقوم صـــاحب المحل المذكور أو من يتولى إدارته بإغلاق المحل في الســـاعة المحددة يوميًا.

ففي مثل هذه الأحوال ينشـط الأفراد لتنفيذ القرارات الإدارية الصـادرة بشـأنهم، أيًا كانت دوافعهم إلى هذا التقيد الطوعي. ويبقى للســـلطات الإدارية دائمًا الحق – إن تخلف هذا التنفيذ الطوعي– أنْ تُبادر إلى تنفيذ القرار عن طريق القضـــاء، أو بمعرفتها إنْ توافرت إحدى حالات التنفيذ المباشر.

وأمَّا عن التنفيذ المشـترك للقرار الإداري، فيقصـد به أنْ تكون عملية تنفيذ القرار الإداري مشتركة بين السلطة الإدارية مصدرة القرار وبين المخاطب أو المخاطبين به، وأبرز الأمثلة على ذلك القرار الصـادر بترسـية المناقصـة وإسـناد الأعمال موضـوع العقد الإداري المزمع إبرامه إلى أحد مقدمي العطاءات، حيث يقتضـي تنفيذ القرار المذكور، سواء في شقه المتعلق بإبرام العقد أم في شقه المتعلق بالتنفيذ، إلى نشاط مشترك من كل من المتقدم بالعطاء ومن جهة الإدارة، حيث يجب أنْ يتقدم المقدم للعطاء إلى جهة الإدارة لإبرام العقد واستلام موقع الأعمال، كما يجب على الإدارة من ناحيتها أنْ توقع العقد معه وتسلمه الموقع المذكور[2].

---

[1] عبد المنعم غنيم المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2011، ص42 وما بعدها.

[2] د. مفتاح خليفة، العقود الإدارية، دار النشر الجماعية، الإسكندرية، 2008، ص75 وما بعدها.

وهكذا نخلص مما تقدم أنَّ تنفيذ القرار الإداري تنفيذًا واقعيًا – بالمعنى السالف بيانه تفصيلًا– أيًا كانت صـورة هذا التنفيذ، يمثل – متى كان هذا التنفيذ كاملاً– الصـورة الأولى من صـور انتهاء القرار الإداري دون تداخل أي سلطة.

ثانيًا: انتهاء مدة القرار:

هناك العديد من أنواع القرارات الإدارية التي تصـــدر منطوية على تحديد مدة معينة لســـريانها، بحيث يزول القرار وتتوقف الآثار التي يحدثها بمجرد انتهاء المدة المحددة لسـريانه[1]. فهذا النوع من القرارات – والذي يمكن، في نظرنا، أنْ نطلق مصطلح القرارات الإدارية المؤقتة– له محدودية زمنية من حيث إحداثه لآثاره، فلا يحدث القرار المؤقت ثمة أثر خارج النطاق الزمني المحدد له.

والأمثلة على القرارات المؤقتة كثيرة، فمن قبيل هذه القرارات القرار الصـــادر بالترخيص المؤقت بالانتفاع بالمال العام، وقرارات منح الإقامة للأجانب في إقليم الدولة[2]، وكذلك القرار الصـــادر بمنح الموظف العام إجازة خاصـــة بدون راتب، والقرار الصـــادر بإعارة الموظف لجهة أخرى داخل أو خارج الدولة، والقرار الصـــادر بندب الموظف للقيام بأعمال وظيفة أخرى خلاف وظيفته الأصلية[3].

و السند القانوني للتأقيت في القرارات المؤقتة هو الإرادة الملزمة للسلطة الإدارية، ومن ثم فإنَّ السلطة الإدارية حين تحدد مدة معينة يسري خلالها قرارها، فإنما تفصـح عن إرادتها الملزمة

---

(1) د. حسني درويش، المرجع السابق، ص30.

(2) د. مصطفى إبراهيم عبد الفتاح، سلطة الدولة في تنظيم إقامة الأجانب وإبعادهم والرقابة القضائية عليها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2003، ص276 وما بعدها.

(3) د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص283 وما بعدها

في أنْ تقتصر المساحة الزمنية التي ينتج القرار خلالها آثاره على المدة المحددة فيه، تلك الإرادة التي هي في الأصل سند مشروعية القرار وقوته الإلزامية، متى كانت غير مخالفة للقانون[1].

وبانتهاء المدة الزمنية المحددة لسريان القرار سينتهي هذا القرار تلقائيًا، وتتوقف جميع الآثار التي ينتجها. ولكن توقف إنتاج القرار لآثاره لا يكون إلا بالنسبة للمستقبل فقط، ذلك المستقبل الذي يتمثل في اليوم التالي لانتهاء مدة القرار وما بعد ذلك، أمَّا عن فترة سريان القرار ذاتها فإنَّ آثار القرار تترتب بالكامل، ويحق لكل ذي مصلحة أنْ يتمسك بوجود القرار وبآثاره خلال هذه الفترة. بل ولا نتردد في القول بأنَّ ذوي الشأن يحق لهم التمسك بالآثار القانونية وكذالك بالمراكز القانونية التي أنشأها القرار خلال فترة سريانه حتى بعد انتهاء هذه الفترة.

ويحدث كثيرًا أنْ يستمر المنتفعون بالقرار الإداري المؤقت في تنفيذه، أو بالأحرى في الاستفادة من الحقوق أو المزايا أو المكنات التي يعطيها لهم حتى بعد انتهاء المدة المحددة لسريان القرار، ويكثر مثل هذا الوضع بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة بمنح التراخيص المؤقتة، كالترخيص بافتتاح مطعم أو مقصف أو مقهى في أحد المرافق العامة، أو الترخيص بالصيد مؤقتًا في منطقة بحرية معينة، فما حكم الاستمرار في تنفيذ القرار بعد نهاية مدته؟ وبداية فإنَّ الترخيص يقصد به سماح الجهة الإدارية بأنْ يشغل المرخص له جزءًا من المال العام بقصد استعماله أو الانتفاع به لفترة مؤقتة[2].

وإذا استمر المرخص له في استعمال الجزء المرخص به المال العام رغم انتهاء مدة الترخيص فإنَّ الفقه والقضاء في فرنسا قد ذهبا إلى أنَّ بقاء المرخص له واضعًا يده على المال

---

[1] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، شرعية أعمال السلطة وتقويم مسارها، المرجع السابق، ص 59.

[2] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص 39.

العام رغم انتهاء مدة الترخيص يُعدُّ عملًا غير مشروع[1]. ولقد تأسس هذا الرأي – وبحق– على أنَّ سند مشروعية وضع المرخص له يده على المال العام والانتفاع هو القرار الصادر بالترخيص، فإذا انتهى هذا القرار بانتهاء مدته زال كل أثر له في إباحة وضع اليد على المال العام، وعادت للمال العام حرمته[2]، والتي تمثل قاعدة عامة، وغدا استمرار المرخص له بوضع يده على هذا المال عملًا غير مشروع.

ويتفق الفقه العربي[3] مع ما ذهب إليه الفقه الفرنسي من عدم مشروعية بقاء المرخص له واضعًا يده على المال العام بعد انتهاء مدة الترخيص، بل واعتبر الفقه العربي – وبحق– أنَّ هذا الوضع يمثل اعتداءً على المال العام تنطبق بشأنه الأحكام المدنية والجنائية الخاصة بحماية المال العام[4].

الرأي الشخصي للباحثة:

تري الباحثة ترى أنَّه لكي يمكن الحكم على هذا التكييف وتطبيق الحكم المترتب عليه، يجب التفرقة بين فرضين أساسيين هما:

الفرض الأول: بقاء المرخص له منتفعًا بالمال العام – رغم انتهاء الترخيص– على سبيل التسامح من جانب جهة الإدارة.

---

(1) د. حسني درويش، المرجع السابق، ص39، حاشية رقم 1، 2، حيث أشار سيادته إلى ما قال به العميد أوبي، والأستاذ دي لوبادير في هذا الصدد.

(2) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الخامسة، 1963، ص564. د. توفيق شحاته، المرجع السابق، ص54. د. حسني درويش، المرجع السابق، ص 41.

(3) د. حسني درويش، المرجع السابق، ص42.

(4) انظر د. عبد الغني بسوني، القانون الإداري، المرجع السابق، ص611.

وفي هذا الفرض يظل المرخص له منتفعًا بالمال العام، وواضعًا يده عليه بالطبع، رغم انتهاء مدة الترخيص، وتتركه الإدارة على وضعه هذا على سبيل التسامح معه. وهذا الفرض ليس مجرد حديث نظري، بل هو واقع نلمسه في المعاملات من هذا النوع بين الأفراد وجهة الإدارة، بل وهو واقع يؤيده المنطق، ذلك أنَّ انتهاء مدة القرار الصادر بالترخيص، ومن ثم انتهاء القرار ومعه الترخيص، لا يمكن أنْ يعني مغادرة المرخص له للمال العام ورفع يده عنه في اليوم التالي مباشرة، نعم إنَّ هذا هو الوضع الطبيعي، ونعم أيضًا أنَّ المفترض أنَّ المرخص له يعلم بتاريخ نهاية الترخيص، وكان يمكنه توفيق أوضاعه في ضوء ذلك، لكن الأمر ليس بهذه البساطة، إذ قد يحتاج المرخص له بعض الوقت لنقل أغراضه من مكان الترخيص، تلك الأغراض التي قد تنطوي على آلات يلزم بعض الوقت لنقلها، أو أدوات يلزم بعض الوقت لتفكيكها، بل وأهم من ذلك تنويه المرخص له إلى عملائه بأنَّه سيغادر هذا المكان، لاسيما إذا تعلق الأمر بالاسم التجاري أو السمعة التجارية، وتلك أمور بالغة الأهمية بالنسبة للتجار[1]، والإدارة قد تتفهم هذا كله، فتترك المرخص له شاغلًا للمال العام للفترة اللازمة للمغادرة دون تضرر، سواء حملته بمقابل الانتفاع عن هذه الفترة أو أعفته منه.

وترى الباحثة أنَّه لا يمكن في مثل هذا الفرض القول بأنَّ بقاء المرخص له واضعًا يده على المال العام يمثل اعتداءً منه على هذا المال، بل هو لا يعدو أنْ يكون شغلًا مؤقتًا للمال العام من أجل توفيق الأوضاع لا أكثر.

---

[1] د. محمود مختار، القانون التجاري، ج1، نظرية العمل التجاري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص367 وما بعدها.

الفرض الثاني: بقاء المرخص له منتفعًا بالمال العام – رغم انتهاء الترخيص– دون سند:

الفرض هنا أنَّ المرخص له يظل منتفعًا بالمال العام رغم انتهاء الترخيص، ليس على سبيل التسامح من جانب جهة الإدارة على النحو السابق، بل دون سند من القانون.

وقبل الكلام عن حكم هذا الفرض ننوه هنا إلى أنَّه لا يوجد أي دليل أو قرينة تفيد أنَّ بقاء المرخص له في المال العام هو على سبيل التسامح، بل العكس هو الصحيح، إذ تدل ظروف الحال على بقاء المرخص له شاغلًا للمال العام دون سند، ومن قبيل هذه الظروف أنْ يستمر المرخص له – رغم انتهاء الترخيص في ممارسة نشاطه دون أي تغيير، وعدم اتخاذه أي مظهر من مظاهر المغادرة أو رفع يده عن المال العام.

وفي صدد حكم هذا الفرض فإنَّه يلزم التفرقة بين احتمالين:

الاحتمال الأول: أنْ يظل المرخص له منتفعًا بالمال العام – رغم انتهاء الترخيص– ولكن دون علم جهة الإدارة، أو بعلمها ولكن دون دليل على رضاها. وفي هذه الحالة يكون وجود المرخص له في المال العام بمثابة العمل غير المشروع، بل والاعتداء على المال العام، الأمر الذي يوجب اتخاذ كافة الإجراءات الحمائية ضده، ولا يمكن بأي حال أنْ ينشأ للمرخص له أي حق على المال استنادًا إلى تقاعس جهة الإدارة وقعودها على أداء واجبها في حماية المال العام، لاسيما وأنَّ هذا المال لا يمكن اكتساب أية حقوق عليه استنادًا إلى وضع اليد[1].

الاحتمال الثاني: أنْ يظل المرخص له منتفعًا بالمال العام – رغم انتهاء الترخيص– بعلم ورضا جهة الإدارة. وفي هذا الفرض فإننا نرى أنَّه إذا وجدت قرائن تدل على علم ورضى جهة

[1] د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص615 وما بعدها.

الإدارة بوجود المرخص لـه منتفعًا بـالمـال العـام رغم انتهـاء الترخيص[1]، كقبول جهـة الإدارة الاســتمرار في تحصــيل مقابل الانتفاع الوارد بقرار أو بعقد الترخيص، وتعاملها القانوني مع المرخص له على أســاس وجوده شــاغلًا للمال العام، ففي مثل هذه الحالة نرى أنَّ هذا الوضــع يُعدُّ بمثابة تجديد للترخيص آنف الذكر، وأن ســلوك الإدارة في هذا الصدد يُعدُّ بمثابة قرار إداري ضمني بهذا التجديد[2].

وهكذا نخلص مما تقدم أنَّ انتهاء مدة القرار الإداري تعني انتهاءه وتوقف الآثار التي يحدثها في المستقبل، إلا إذا ثبت من الاستمرار في تنفيذ القرار وظروف الملابسة لهذا الاستمرار أنَّ الإدارة ترغب في تجديد مدته.

ثالثًا: تحقق الشرط الفاسخ الذي علق عليه القرار:

الشـرط الفاسـخ – كما عرفه فقهاء القانون المدني– هو أمر طارئ غير محقق الوقوع يترتب على تحققه زوال الالتزام بأثر رجعي [3].

وبالنظرة إلى أنَّ القرار الإداري هو أهم الأدوات التي تســتخدمها الســلطات الإدارية في أداء وظيفتها[4]، وبالنظر أنَّ تعليق القرار الإداري على شــرط فاســخ يعني احتمال زوال القرار الإداري بكل ما أحدثه من آثار بأثر رجعي إذا تحقق الشــرط، فإنّهَ من المســتبعد – ومن غير المسـتحب أيضًـا– تعليق القرار الإداري على شـرط فاسـخ، وذلك لما يحدثه مثل هذا الشـرط من آثار سلبية على استقرار المراكز القانونية واعتبارات الأمن القانوني.

---

[1] وعبء الإثبات هنا يقع على عاتق من يدعي وجود هذه القرائن وفقًا للقواعد العامة.

[2] المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرارات الإدارية، مرجع سابق، ج1، ص1011 وما بعدها.

[3] د. عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق ص5 وما بعدها.

وكذلك د. حسن عبد الباسط جميعي، النظرية العامة للالتزام، ج1، أحكام الالتزام، دار النهضة العربية، 2014، ص199.

[4] د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، ج1، القرار الإداري، مرجع سابق، ص7.

ولكن على الرغم من الأثر الخطير المترتب على تعليق القرارات الإدارية على شـرط فاسـخ، فإنَّ القضـاء الإداري القطري والمصـري، وكذلك الفرنسـي، يعرّفان بعض صـور القرارات الإدارية التي يمكن تعليقها على شرط، سواء كان هذا الشرط واقفًا أو فاسخًا، وفي هذا نقول المحكمة الإدارية العليا في مصر: " إنَّ القرارات المعلقة على شرط واقف أو فاسخ يكون تحقق آثارها مرهونًا بتحقق – أو تخلف– الشرط الذي عُلق عليه القرار "[1].

ومن الأمثلة على القرار المعلق على شـــرط فاســـخ، القرارات الإدارية التي تحدد علاقة الموظف العام بالدولة والتي تنتهي حكما ببلوغ الموظف سن التقاعد، ومن أمثلتها كذلك قرار منح ترخيص بفتح محل في منطقة حدد القرار سكانها بعدد معين فإذا حصل وأن قل عدد السكان عن العدد المحدد فإن القرار يعتبر هنا منتهيا لتحقق شرط فاسخ.

وهكذا فإنّهَ إذا كان القرار الإداري معلقًا على شـرط فاسـخ فإنْ تحقق هذا الشـرط يترتب عليه انتهاء القرار الإداري ومن ثم توقفه عن إحداث آثاره القانونية.

لكن ثمة تسـاؤل مهم بهذا الصـدد، وهو: هل تنطبق القاعدة العامة للشـرط الفاسـخ وهي الأثر الرجعي لهذا الشرط[2]، بحيث لا يتوقف القرار فقط عن إحداث آثاره في المستقبل، بل تزول كافة الآثار التي أحدثها في الماضي، كما لو كان القرار لم يصدر قط؟

يذهب بعض الفقه[3] إلى أنَّه إذا عُلق القرار الإداري على شـــرط فاســـخ، وتحقق هذا الشـرط، فإنَّ أحكام الشـرط الفاسـخ– المعروفة في القانون المدني– تنطبق بالكامل، وعلى رأسـها الحكم الخاص بالأثر الرجعي للشرط، وبناء على ذلك فإنَّ تحقق الشرط الفاسخ يترتب عليه زوال

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1996/3/26 في الطعن رقم 1692 لسنة 36ق.

[2] د. عبد الرازق السنهوري، المرجع السابق، ص34 وما بعدها.

[3] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص59–60.

القرار الإداري بأثر رجعي منذ لحظة صدوره، ومن ثم زوال كافة آثاره التي أحدثها في الماضي، فضلاً عن توقفه عن إحداث هذه الآثار في الحاضر والمستقبل.

وترتيبًا على هذا الحكم لا يجوز لأحد أنْ يتمسك بآثار القرار مطلقًا بعد تحقق الشرط الفاسخ لا في الماضي ولا في الحاضر ولا في المستقبل، حيث يكون الوضع كما لو كان القرار لم يصدر من الأصل قط.

وبتأمل النتيجة المترتبة على تحقق الشرط الفاسخ نجد أنَّ هذه الحالة تقترب من حالة سحب القرار الإداري، ذلك أنَّ سحب القرار الإداري – وكما ذكرنا من قبل– يترتب عليه زوال القرار وما أحدثه من آثار بأثر رجعي، كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط.

ولكن مع هذا التقارب – من حيث الأثر– بين السحب وتحقق الشرط الفاسخ، يبقى هناك فوارق مهمة بينهما، ويأتي على رأس هذه الفوارق ارتباط السحب بعدم مشروعية القرار، خاصة القرارات الفردية، إذ الأصل أنَّه لا يجوز سحب القرار الفردي إلا إذا كان معيبًا غير مشروع، بينما لا يرتبط تحقق الشرط الفاسخ بمشروعية القرار، إذ يترتب على تحقق الشرط الفاسخ زوال القرار وآثاره بأثر رجعي سواء كان القرار مشروعًا أو غير مشروع. كذلك فإنّهَ بالنسبة لسحب القرارات التنظيمية المشروعة فإنّهَ ولأنْ كان سحب هذه القرارات يفضي إلى زوالها وزوال آثارها بأثر رجعي، إلا أنَّه يجوز لكل من نشأ له حق أو مركز قانوني بناء على القرار التنظيمي المسحوب أثناء سريانه أنْ يتمسك بهذا الحق أو المركز القانوني[1]، وليس الأمر كذلك بالنسبة لتحقق الشرط الفاسخ، حيث لا يجوز التمسك بآثار القرار مطلقًا. وأخيرًا فإنَّ سحب القرارات

[1] راجع ما سبق بشأن آثار سحب القرارات الإدارية في المبحث الثاني من الفصل السابق.

الفردية غير المشـــروعة يتقيد بالمواعيد القانونية، بينما لا يكون هناك علاقة بين تحقق الشـــرط الفاسخ وبين هذه المواعيد.

رابعًا: التنازل عن الحقوق أو المراكز القانونية التي يُنشئها القرار:

الأصـــل أنَّ القرار الإداري هو عمل قانوني ملازم للكافة، بما فيهم جهة الإدارة المصـــدرة للقرار ذاتها[1]، إذ يلتزم الجميع بالمضـمون الذي ينطوي عليه القرار الإداري، لاسـيما المخاطبين به من الأفراد، وترتيبًا على ذلك فإنّهَ لا يجوز – كأصل عام– للأفراد المخاطبين بالقرار، ولا للإدارة التي أصـــدرته، الامتناع عن تنفيذه دون مســـوغ قانوني[2]. ولكن ليس الأمر على ذلك دائمًا، ذلك أنَّ القرار الإداري –لاسـيما القرار الفردي– قد يعطي حقًا، أو يرتب مركزًا قانونيًا للمخاطب بأحاكمه، فهل يجوز لهذا الأخير أنْ يتنازل عن الحق أو المركز القانوني الذي منحه له القرار؟ وما الأثر القانوني المترتب على هذا التنازل إنْ كان جائزًا؟

يقصـد بالتنازل عن القرار أنْ يُعرب ذو الشـأن عن إرادته الصـريحة في عدم اكتسـاب الحقوق أو الانتفاع بالمزايا التي قررها له القرار.

ويعد التنازل بمثابة التصرف الصادر عن الإرادة المنفردة للمتنازل[3]، ويسري هذا التنازل فور صـــدوره من المتنازل، ودون توقف على قبول شـــخص آخر. ويترتب على هذا التنازل زوال الحقوق موضع التنازل اعتبارًا من تاريخ الإعلان الصريح عنه.

---

(1) المستشار حمدي ياسين، الموسوعة السابقة، ج1، ص34، وكذلك د. محمد فؤاد، المرجع السابق، ص719.

(2) كحالة صـدور الحكم من القضـاء بوقف تنفيذ القرار، المسـتشـار حمدي ياسـين، الموسـوعة السـابقة، ج4، ص281 وما بعدها.

(3) د. حسني درويش، المرجع السابق، ص177، حيث أشار إليه في الحاشية رقم (1) بذات الصفحة إلى رسالة الدكتوراه المقدمة من الأســـتاذ/ جراماتيكا بعنوان "النظرية العامة للتنازل في القانون المدني الفرنســـي"، جامعة باريس، 1970، ص81.

والأصـــل أنْ يكون التنازل صـــريحًا وبعبارات تدل دلالة صـــريحة على معناه. غير أنَّ التنازل قد يكون ضـمنيًا أيضًـا يفهم من سـلوك المخاطب بالقرار، كأن يمتنع المسـتفيد من القرار عن اســـتعمال الحقوق أو المزايا أو المركز القانوني الذي أنشـــأه له القرار، وهنا ما يعرف بترك تنفيذ القرار.

والتنـازل لا يكون إلا عن القرارات الفرديـة، وذلـك بـاعتبـار أنَّ هـذا النوع من القرارات الإدارية هو الذي يُنشـئ للأفراد حقوقًا خاصـة أو مراكز ذاتية مما يجوز التنازل عنه. أما القرارات اللائحة فالأصل أنها ليست محلاً للتنازل، لأنها لا تُنشئ – كقاعدة عامة– حقوقًا فردية أو مراكز ذاتية[1] مما يجوز التنازل عنها.

ومن الأمثلـة على التنـازل عن الحق أو المركز القانوني الذي يرتبـه القرار الإداري حالـة التنازل عن قرار الترخيص باستيراد سلعة معينة الصـادر لأحد المستوردين، أو ما يعرف بالموافقة الاســـتيراديـة، حيث يترتـب على التنـازل عن الحق الوارد في مثل هذا القرار أنْ ينتهي القرار المذكور من تاريخ صـدور هذا التنازل[2]. وكذلك حالة التنازل عن الترخيص الصـادر باسـتعمال جزء من مرفق عام أو مال عام، كحالة التنازل عن الترخيص الصـــادر لمقهى بوضـــع بعض الطاولات والمقاعد على الممشى المجاور للمقهى.

و يترتب على التنازل عن الحقوق أو المراكز القانونية التي أنشـــأها القرار الإداري أنْ ينتهي هذا القرار وتزول آثاره اعتبارًا من تاريخ إعلان صـاحب الشـأن عن رغبته في التنازل عن تلك الحقوق.

---

[1] د. عبد الغني بسوني، المرجع السابق، ص 511.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصـرية في الطعن رقم 786 لسـنة 32 ق عليا، مجموعة أحكام السـنة الثانية والثلاثين، المكتب الفني، ج2، ص174.

والتنازل عن الحق أو المركز القانوني الذي يرتبه القرار الإداري لا يكون له – في نظر الباحثة– إلا الأثر الفوري، حيث يترتب على هذا التنازل انتهاء القرار وزوال آثاره في المستقبل فقط، أما الآثار التي أحدثها القرار في الماضي فتبقى كما هي بلا زوال، وبعبارة أخرى فإنَّ استعمال صاحب الشأن للحق أو المركز القانوني الذي أنشأه له القرار خلال فترة ما قبل التنازل يكون صحيحًا ومنتجًا لآثاره.

خامسًا: ترك التمسك بالقرار "التنازل الضمني":

يقصد بترك التمسك بالقرار – أو على حدّ تعبير بعض الفقه[1] إهمال القرار– عزوف المستفيد أو المستفيدون من القرار عن التمسك بما قرره لهم القرار من حقوق أو بما أنشأه لهم من مراكز قانونية.

وترى الباحثة أنَّ ترك ذوو الشأن التمسك بحقوقهم الناشئة عن القرار هو في حقيقته ضرب من التنازل عن هذه الحقوق، غير أنَّه تنازل ضمني وليس صريحًا، ولا مانع من ذلك بالطبع، ذلك أنَّ القاعدة العامة في التنازل عن الحقوق أنَّ هذا التنازل قد يكون صريحًا وقد يكون ضمنيًا[2].

ويفرق بعض الفقه[3] بين ترك الأفراد لحقوقهم الناشئة عن القرار، وبين ترك الإدارة ذاتها التمسك بتطبيق قرارها أو إهمال هذا القرار، حيث يرى هذا الجانب من الفقه أنَّ إهمال القرار من قبل الأفراد المستفيدين منه هو من قبيل التنازل الضمني، أمَّا إهمال السلطة الإدارية للقرار

---

[1] د. حسني درويش، المرجع السابق، ص247.

[2] إلا إذا اشترط المشرع في بعض الحالات أنْ يكون التنازل عن الحق صريحًا، كما هو الحال بالنسبة للتنازل عن الأحكام القضائية. نقض مدني، الطعن رقم 611 لسنة 63 ق، جلسة 1997/3/2، مجلة المحاماة، ملحق التشريعات، المرجع السابق، ص 328.

[3] د. حسني درويش، المرجع السابق، الإشارة السابقة.

الصـادر منها، فهو من قبيل التخلي عن تطبيق القرار، ويرتب على كلا النوعين من إهمال القرار انتهاؤه.

والباحثة من جانبها ترى أنَّ إهمال الســـلطة الإدارية للقرار –على حدّ تعبير هذا الجانب من الفقه– إنْ ترتب عليه انتهاء القرار الإداري، فإنَّه يخرج عن نطاق نقطة البحث الماثلة، لأنَّه يُعدُّ صـورة من صـور انتهاء القرار لأسـباب ترجع إلى السـلطة الإدارية، هذا إذا تجاوزنا اختلافنا مع هذا الجانب من الفقه حول اعتبار إهمال الإدارة للقرار سببًا لانتهائه.

على أنَّه يلزم التنبيه هنا إلى أنَّه يجب أنْ تدل ظروف الحال دلالة قاطعة على أنَّ ترك تمســـك الأفراد بالحقوق التي قررها لهم القرار المقصـــود به التنازل عن هذه الحقوق، إذ أنَّ عدم تنفيذ القرار – سواء كان ذلك لأسباب ترجع إلى الأفراد أو لأسباب ترجع إلى الإدارة – لا يترتب عليـه، كقاعـدة عامـة، انتهاء هذا القرار وزوالـه[1]. والقول بغير ذلك يؤدي إلى نتيجـة لا يمكن قبولها، وهي أنَّ كل من ابتغى التخلص من القرار الإداري ما عليه إلا أنْ يجد طريقة ما لعدم تنفيذه.

ومن أهم القرائن الدالة على قصـــد الأفراد التنازل عن القرار بإهماله أو ترك تنفيذه قرينة الزمن الطويل، ومؤداها أنْ يصدر القرار منشئًا لحق أو لمركز قانوني لصاحب الشأن، ثم يمضـي زمن طويل دون أنْ يتمســك صـــاحب الشـــأن – ولو لمرة واحدة– بحقه أو مركزه الذي أنشـــأه القرار[2]. كذلك فإنَّه من القرائن القوية على أنَّ ترك التمسـك بالقرار يفضـي إلى انتهائه أنْ يكون

---

[1] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص681.

[2] د. ســـليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع ســـابق، ص683، حيث يقول ســـيادته "إنَّ مرور المدة الطويلة وغير المعقولة قد تخول حق الاعتراض على تنفيذ القرار الذي تراخى المستفيد في تنفيذه خلال هذه المدة".

هذا القرار من طائفة القرارات المؤقتة، ثم تمضي مدة تأقيت القرار دون أنْ يتمسك المستفيد بما رتبه له القرار من حقوق.

سادسًا: استحالة تنفيذ القرار:

يقصد باستحالة تنفيذ القرار العجز المطلق عن تنفيذ القرار رغم رغبة الفرد أو الإدارة أو كليهما في هذا التنفيذ. ويستوي في هذا الصدد أن تكون استحالة تنفيذ القرار هي استحالة قانونية أم استحالة مادية، ومن أمثلة الاستحالة القانونية حالة صدور القرار بتعيين شخص في إحدى الوظائف العامة حال كونه قد تجنس بجنسية دولة أجنبية وانتقل إلى إقليمها للإقامة فيه. ومن أمثلة الاستحالة المادية حالة صدور القرار بتعيين شخص في إحدى الوظائف العامة ثم وفاته المنيه بعد صدور القرار وقبل تنفيذه.

وتُعدُّ استحالة تنفيذ القرار كسبب لانتهائه بمثابة التطبيق الإداري لفكرة زوال الالتزام لاستحالة تنفيذه، والمعروفة في نطاق القانون المدني[1].

سابعًا: زوال محل القرار:

بداية نقول بأنَّ كتابات العديد من الفقهاء تجري على أنَّ محل القرار هو الآثار القانونية التي يحدثها القرار[2]، والباحثة من جانبها لا تتفق مع هذه الرؤية على إطلاقها، بل إنَّ محل القرار هو – في نظرنا– المادة أو الموضوع أو المحتوى الذي تتحقق فيه الآثار القانونية التي يحدثها القرار، ولنضرب لذلك بعض الأمثلة، فالقرار الصادر بتعيين شخص في وظيفة عامة أثره هو تحويل هذا الشخص من مجرد فرد من آحاد الناس إلى موظف عام، أما محل هذا القرار فهو الشخص المخاطب بالقرار نفسه. وأيضًا القرار الصادر بهدم عقار لتصدعه، أثره هو ضرورة

---

[1] د. عبد الرازق السنهوري، ، مرجع سابق، ج3، ص875 وما بعدها.

[2] د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص494.

وكذلك د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص401.

إزالة هذا العقار حتى سطح الأرض، ومحله هو العقار المذكور ذاته، والدليل على رؤية الباحثة، أنَّه في المثال السابق، لو تهدم العقار الصادر بشأنه قرار الإزالة فلا يمكن القول – في نظرنا– بزوال الآثار القانونية التي يحدثها القرار، فآثار القرار موجودة وهي وجوب إزالة العقار، ولكن المادة أو الموضوع الذي يجب أنْ ترد عليه هذه الآثار هو الذي زال.

وفي ضوء المعنى آنف الذكر لمحل القرار الإداري، فإنَّ زوال هذا المحل يفضي إلى انتهاء القرار الإداري ذاته، فمثلاً ينتهي القرار الصادر بترميم عقار متصدع إذا تهدم هذا العقار، وذلك بسبب زوال محل هذا القرار بتهدم العقار المذكور. كذلك ينتهي القرار الصادر بندب موظف عام للقيام بأعمال وظيفة أخرى إذا كانت هذه الوظيفة قد زالت بإلغائها[1]، أو كان الموظف المنتدب قد أحيل إلى التقاعد لبلوغه السن القانونية لترك الخدمة.

المطلب الثاني: انتهاء القرار الإداري بتدخل سلطة أخرى

إنَّ الدولة – بطبيعة الحال– لا تقتصر على السلطة الإدارية "التنفيذية" وحدها، وإنما هناك إلى جانب هذه السلطة سلطتان أخرتان هما السلطة التشريعية والسلطة القضائية، ومن هذه السلطات الثلاث تتكون الدولة [2].

والقرار الإداري قد ينتهي بتدخل سلطة أخرى من سلطات الدولة، ونعني بذلك السلطة التشريعية والسلطة القضائية، ويكون ذلك بعمل قانوني يصدر عن إحدى هاتين السلطتين ويترتب عليه إنهاء القرار الإداري سواء كان هذا الإنهاء مقصودًا أم غير مقصود.

---

[1] آلاء محمد عثمان، إلغاء الوظيفة كسبب لإنهاء خدمة الموظف العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسراء، الأردن، 2014، ص16 وما بعدها.

[2] د. ثروت بدوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1974، ص 29 وما بعدها. وكذلك د. محمود عاطف البنا، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 16 وما بعدها.

وفيما يلي نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتكلم في الأول عن انتهاء القرار الإداري بتدخل السلطة التشريعية، ونتكلم في الثاني عن انتهاء القرار الإداري بتدخل السلطة القضائية.

الفرع الأول:انتهاء القرار الإداري بتدخل السلطة التشريعية:

السلطة التشريعية هي السلطة المختصة بإصدار القوانين، وغالبًا ما تتخذ هذه السلطة شكل المجلس النيابي في النظم القانونية [1]، وذلك أيًا كان المسمى الذي يطلق على هذا المجلس النيابي، سواء أطلق عليه برلمان أم مجلس أمة أم مجلس شعب أم مجلس شورى أم أي مسمى آخر.

وبالنظر إلى أنَّ الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية هو صناعة القوانين بالمعنى الضيق[2]، فإنَّ الصورة الأساسية للعمل الذي يصدر عن السلطة التشريعية، ويترتب عليه انتهاء القرار الإداري، هي القانون، وبعبارة معادلة يكون تدخل السلطة التشريعية من خلال إصدار قانون يترتب عليه انتهاء القرار الإداري.

وينتهي القرار الإداري بصدور القانون إذا تضمن هذا الأخير أحكامًا تناقض مضمون القرار بحيث لا يمكن تصور استمرار تنفيذ القرار بعد العمل بهذا القانون. ومن الأمثلة على ذلك حالة صدور قانون يمنع استيراد سلعة معينة فيترتب على صدوره انتهاء القرار التنظيمي الذي ينظم أحكام سداد الضريبة الجمركية السابق ربطها على هذه السلعة.

والسبب في انتهاء القرار الإداري نتيجة صدور قانون يتعارض معه هو أنَّ القرار الإداري أدنى مرتبة من القانون في التدرج القاعدي للقواعد القانونية، أو ما يعرف بالهرم القانوني، حيث

---

[1] د. نعمان الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2018، ص346 وما بعدها.

[2] القانون بالمعنى الضيق أو الفني هو التشريع الذي يصدر عن السلطة التشريعية في الدولة وفق القواعد والإجراءات الواردة في دستورها. انظر: د. عبد المنعم فرج الصده، المرجع السابق، ص73 وما بعدها.

يأتي الدستور على قمة هذا التدرج ثم يليه القوانين الأساسية أو المكملة للدستور، ثم القوانين العادية، ثم القرارات التنظيمية "اللوائح"، ثم القرارات الفردية، وبالنظر إلى أنَّ التدرج القاعدي المذكور هو تدرج في القوة الإلزامية، فإنَّه لا يجوز لأي قاعدة في هذا التدرج أنْ تخالف القاعدة التي تعلوها[1]، ومن ثم فإنَّه لا يجوز للقرار الإداري أنْ يخالف قانونًا، فإنْ وجدت مثل هذه المخالفة فقد وجب تنحية الأحكام التي يتضمنها القرار لصالح الأحكام التي يتضمنها القانون.

ولقد ذكرنا في موضع سابق من هذه الرسالة[2] أنَّ القرار الإداري إذا صدر مخالفًا للتشريعات العادية "القوانين" فإنَّه يكون غير مشروع، ولكن الوضع في نقطة البحث الماثلة هو الوضع العكسي، إذ لم يصدر القرار مخالفًا للقانون، بل صدر القانون مخالفًا لقرار سابق عليه، وهنا يكون القرار قد صدر مشروعًا من الأصل ولكن تحتم وقف آثاره وإنهاء العمل به احترامًا للنص القانوني الذي صدر مناقضًا له.

والأصل أنْ يكون انتهاء القرار الإداري بسبب صدور قانون لاحق عليه ومناقض له انتهاء بأثر فوري بمعنى أنْ يتوقف القرار عن إحداث آثاره في المستقبل فقط، أمَّا ما أحدثه القرار في الماضي من آثار قانونية فيظل قائمًا ولا يزول، إذ الفرض أنَّ القرار قد صدر سليمًا من الأصل، ومن ثم فقد كان طبيعيًا أنْ يُحدث هذا القرار آثاره فور صدوره، وهذه الآثار تكون في ذلك الوقت سليمة ولا عيب فيها. ولكن قد يحدث أنْ يصدر القانون –المناقض للقرار– منطويًا على النص الصريح على تطبيقه بأثر رجعي، وفي مثل هذه الحالة لا يكون هناك بُدٌّ من زوال القرار وزوال جميع آثاره، وبأثر رجعي منذ تاريخ صدوره.

---

[1] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، شرعية أعمال السلطة وتقويم مسارها، مرجع سابق، ص37.

[2] راجع ما سبق بشأن مفهوم عدم مشروعية القرار الإداري، ص 53 وما بعدها من هذه الرسالة.

ويستوي بهذا الصدد أنْ يكون انتهاء القرار الإداري، نتيجة صدور القانون، مقصودًا أم غير مقصود، ففي الحالتين ينتهي القرار فور صدور القانون.

والأصل أنَّ القانون ينفذ فور اكتمال مراحل صدوره [1] وآخرها مرحلة النشر في الجريدة الرسمية، حيث يدخل القانون حيز النفاذ منذ اليوم التالي لتاريخ نشره، فمن هذا التاريخ يبدأ العمل بالقانون، ومن ثم – وفي خصوص نقطة البحث الماثلة– يتوقف القرار عن إحداث آثاره.

ولكن قد يحدث أنْ يرتأي المشـرِّع تأخير دخول القانون حيز النفاذ، فينص صراحة في صلب القانون على أنْ يبدأ العمل به بعد مدة من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية[2]، وفي مثل هذا الفرض، فإنَّ المنطق القانوني يقتضي أنْ يظل القرار الإداري المناقض للقانون ساريًا، ومن ثم محدثًا لجميع آثاره، حتى حلول تاريخ العمل بالقانون، فإذا حل هذا التاريخ انتهى العمل بالقرار، وتوقف بالتالي عن إحداث آثاره.

الفرع الثاني : انتهاء القرار الإداري بتدخل السلطة القضائية

الأصل أنَّ السلطة القضائية لا تتدخل في عمل السلطة التنفيذية، والعكس صحيح، وتلك مسألة أصبحت مستقرة تمامًا في وجدان الفقه والقضاء باعتبارها تمثل أحد انعكاسات مبدأ من أقدس المبادئ التي تقوم عليها الدولة القانونية، ونعني به مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك المبدأ الذي أصبح راسخًا ومستقرًا كأحد الأعمدة الأساسية للدولة القانونية[3].

---

[1] مراحل إصدار القانون –في غالبية النظم القانونية– هي الاقتراح، ثم المناقشة، ثم التصويت، ثم الإصدار، ثم النشر. انظر د. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، دار النشر الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2015، ص86 وما بعدها.

[2] وتلك نص الصورة العكسية لحالة تطبيق القانون بأثر رجعي، فبدلاً من أن يرجع تطبق القانون إلى الزمن الماضي، يتراخى هذا التطبيق إلى الزمن المستقبل.

[3] د. نعمان الخطيب، المرجع السابق، ص163 وما بعدها.

وإذا كنا قد قبلنا بسهولة فكرة انتهاء القرار الإداري نتيجة صدور قانون من السلطة التشريعية دون أنْ يصطدم ذلك بمبدأ الفصل بين السلطات، فما ذلك إلا لأنَّ القانون هو أعلى مرتبة من جميع أنواع القرارات الإدارية، وذلك قولاً واحدًا ودون خلاف، ولكن الأمر ليس بهذه السهولة بالنسبة للأعمال القانونية الصادرة عن السلطة القضائية، إذ لا يمكنا القول بأنَّ الأحكام القضائية أعلى مرتبة من القرارات الإدارية، بل إنَّ التدرج القاعدي لقواعد القانون – أو الهرم القانوني[1] كما يطلق عليه اصطلاحًا –لا يوجد به الأحكام القضائية كأحد مصادر القاعدة القانونية، ومن ثم فإنَّ الأحكام القضائية، وهي الأعمال الأساسية الصادرة عن السلطة القضائية، لا يمكن أنْ يترتب عليها انتهاء القرار الإداري إلا بقدر ما تحوزه هذه الأحكام من حجية وفقًا لأحكام القانون[2].

وبالنظر إلى أنَّ الأصل أنَّ حجية الأحكام القضائية هي حجية نسبية تقتصر على أطراف الدعوى التي صدر فيها الحكم وفي حدود الوقائع التي فصل هذا الحكم فيها، فإنَّ حجية الأحكام القضائية لا يمكن أنْ يترتب عليها انتهاء القرار الإداري – إنْ تصادمت آثار القرار مع حجية الحكم– إلا في العلاقة بين أطراف الدعوى التي صدر فيها هذا الحكم، بينما يظل القرار ساريًا ومرتبًا لجميع آثاره خارج نطاق حجية الحكم المذكور.

غير أنَّ هناك طائفة من الأحكام القضائية تتمتع بحجية مطلقة وفي مواجهة الكافة، وهي الأحكام الصادرة من القضاء الإداري في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، في النظم القانونية التي

---

[1] انظر في تدرج الهرم القانوني، ما سبق في هذه الرسالة ص80، حاشية رقم (1).

[2] د. عيد محمد القصاص، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجاري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2010، ص883 وما بعدها.

لديها قضاء إداري مستقل[1]، حيث ينص المشرِّع في هذه النظم على أنَّ الأحكام الصادرة بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه تكون حجة على الكافة[2].

ولا شك أنَّ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري – بحكم أنَّها حجة على الكافة– حين تقضي بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه بمقتضى دعوى الإلغاء الإدارية [3]، فإنَّها تعدم وجود هذا القرار، ليس بالنسبة لأطراف الدعوى فحسب، بل وبالنسبة للكافة أيضًا، وذلك أمر منطقي، إذ لا يصح أنْ يكون القرار معيبًا وغير مشروع – وهذا هو سبب الحكم بإلغائه– بالنسبة لطرفي الدعوى، ويكون سليمًا ومشروعًا بالنسبة لغيرهم.

فإذا صدر الحكم بإلغاء القرار الإداري فإنَّ هذا الحكم يترتب عليه انتهاء الآثار التي يحدثها القرار الإداري، ليس هذا فحسب، بل ويترتب على هذا الحكم زوال القرار الإداري كلية وبأثر رجعي من تاريخ صدوره، كما لو كان القرار لم يصدر من الأصل[4]، فالحكم بالإلغاء يتساوى في هذا الصدد مع سحب القرار بمعرفة السلطة الإدارية[5].

وهكذا يكون الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري ممثلاً للصورة المثلى لانتهاء القرار الإداري بتدخل السلطة القضائية، وذلك على اعتبار أنَّ هذا الحكم يصدر عن المحكمة الإدارية المختصة، والتي تمثل جزءً من السلطة القضائية في الدولة.

---

[1] كالنظام القانوني القطري و المصري والنظام القانوني الفرنسي.

[2] كما هو الحال في النظام القانوني المصري، حيث تنص المادة (52) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على ذلك.

[3] انظر تفصيلاً بصدد هذه الدعوى: المستشار حمدي ياسين، الموسوعة السابقة، ج2، ص 51 وما بعدها.

[4] انظر المستشار حمدي ياسين، المرجع السابق، ص95.

[5] راجع ما سبق بشأن سحب القرارات الإدارية، ص 68 وما بعدها من هذه الرسالة.

خاتمة الرسالة ونتائجها

تبين لنا من هذه الرسالة أنَّ انتهاء القرار الإداري أمر طبيعي ومنطقي، إذ لا شيء مخلد في هذه الحياة. وتبين لنا كذلك أنَّ القرار الإداري قد ينتهي عن طريق الإدارة ذاتها، وقد ينتهي عن غير طريق الإدارة، سواء كان ذلك بغير تدخل سلطة أخرى، أو بتدخل سلطة أخرى. فأمَّا عن انتهاء القرار الإداري عن طريق الإدارة ذاتها فقد تبين لنا أنَّ له صورتان، إحداهما صورة إلغاء القرار والأخرى صورة سحب القرار.

وقد تبين لنا من دراسة الإلغاء الإداري للقرار أنَّه عبارة عن صدور قرار معادل في الشكل من السلطة المختصة بإزالة وجود قرار إداري سابق، سواء كان هذا القرار مشروعًا أم غير مشروع. كما يتبين لنا من هذه الرسالة أنَّ الإلغاء الإداري للقرار كما يرد على القرارات الإدارية غير المشروعة يرد أيضًا على القرارات الإدارية المشروعة إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة. أمَّا عن القرارات الإدارية المشروعة فقد تبين لنا من هذه الدراسة أنَّ الأصل هو عدم جواز إلغائها، لأنَّ القرار المشروع يصدر حصينًا منذ صدوره، كما أنَّه يمثل وجهًا من أوجه المشروعية الإدارية. ومع ذلك فقد أعملنا تفرقة مهمة بين القرارات اللائحية والقرارات الفردية في صدد مدى جواز إلغاء القرارات المشروعة، حيث أسفرت هذه التفرقة عن جواز إلغاء القرارات الإدارية اللائحية وإنْ كانت مشروعة إذا اقتضت المصلحة العامة هذا الإلغاء، وذلك بالنظر إلى أنَّ القرارات اللائحية تنطوي على قواعد عامة مجردة، ولا تُنشئ بذاتها حقوقًا شخصية أو مراكز قانونية ذاتية للأفراد. أمَّا القرارات الإدارية الفردية المشروعة فقد أسفرت هذه الدراسة عن أنَّ الأصل العام أنَّه لا يجوز إلغاء هذه القرارات لكونها تُنشئ حقوقًا شخصية للأفراد، ولا يستثنى من ذلك إلا القرارات الفردية التي تحمل على الفرد التزامات لصالح الإدارة دون أنْ تُرتب له حقوقًا، حيث يجوز للإدارة إلغاء

هذه القرارات إذا اقتضـــت المصـــلحة العامة ذلك. ولقد رأينا من هذه الرســـالة أنَّ لإلغاء القرارات الإدارية المشروعة طرقًا كثيرة، فهناك الإلغاء الصريح، والذي يتمثل في إصدار السلطة الإدارية لقرار جديد يصرح بإلغاء قرار سابق، وهناك الإلغاء الضمني، والذي يتخذ عدة صور، منها اتخاذ موقف يتضح منه أنَّ السلطة الإدارية ترغب في إلغاء أحد قراراتها السابقة، وكذلك الإلغاء بالقرار المضاد.

وكذلك تبين لنا أنَّ إلغاء القرار الإداري، فرديًا كان أم لائحيًا، يترتب عليه زوال القرار الملغي وتوقفه عن إحداث آثاره القانونية في المستقبل، أمَّا ما أحدثه القرار في الماضـي من آثار فيبقى كما هو دون زوال، ومن ثم عدم جواز المســـاس بالحقوق الفردية التي ترتبت على وجود القرار في الفترة الســـابقة على إلغائه. أمَّا عن القرارات الإدارية غير المشـــروعة فقد تبين لنا أنَّ الإدارة يجوز لها إلغاء هذه القرارات، بل ويجب عليها ذلك احترامًا لمبدأ المشروعية. وبصدد عدم مشـروعية القرار فقد تبين لنا من هذه الدراســة أنَّ القرار الإداري يكون غير مشـروع إنَّ صـدر مخالفًا لقاعدة قانونية تعلوه كالدستور والقوانين العادية والمعاهدات الدَّوْليّة واللوائح.

وقد تبين لنا من هذه الرسالة أنَّ الإدارة وإنْ كان يجوز لها أنْ تلغى القرارات الإدارية غير المشـروعة، فإنَّها تتقيد في ذلك بشـرط بالغ الأهمية، وهو شـرط الميعاد، حيث يجب على جهة الإدارة إنْ قررت إلغاء أحد قراراتها غير المشروعة أنْ تبدأ في إجراءات هذا الإلغاء خلال الميعاد القانوني، وهو في التشـــريع الفرنســـي شـــهران من تاريخ العلم القرار، وفي التشـــريعين القطري المصـري سـتون يومًا من هذا التاريخ، فإنْ مضـى هذا الميعاد دون أنْ تبدأ الإدارة في إجراءات إلغاء القرار غير المشـروع فإنَّ هذا القرار يتحصـن ويعامل معاملة القرار المشـروع، ومن ثم لا يجوز إلغاؤه.

وقد تبين لنا من هذه الرسالة كذلك أنَّ سحب القرار الإداري يمثل صورة من صورتي الإلغاء الإداري للقرار، وقد تبين لنا أنَّ سحب القرار هو أشد خطورة من إلغائه، لأنَّه يعدم وجود القرار في الحاضر والمستقبل، كما يزيل آثار القرار في الماضي، لأنَّ السحب له أثر رجعي، على خلاف الإلغاء.

ولقد رأينا أنَّ السحب لا يرد إلا على القرارات المعيبة، لاسيما القرارات الفردية، وأنَّ السحب يجب أنْ يتم خلال المواعيد القانونية وإلا فإنَّ القرار يتحصن ويعامل معاملة القرار المشروع، فلا يجوز سحبه. ومع ذلك فقد تبين لنا من هذه الرسالة أنَّ هناك عدة حالات أجاز فيها كل من القضاء المصري والفرنسي سحب القرار المعيب بعد تحصنه، وهي القرارات المنعدمة، والقرارات الصادرة بناءً على سلطة مقيدة، وقرارات الفصل من الخدمة بالنسبة للموظفين العموميين، والقرارات التأديبية بالنسبة لهم أيضًا. أمَّا عن القرارات اللائحية، فقد تبين لنا من هذه الرسالة أنَّه يجوز سحبها ولو كانت مشروعة، بشرط ألا يترتب على هذا السحب المساس بالحقوق الشخصية أو المراكز القانونية الذاتية التي ترتبت للأفراد بناءً على القرار اللائحي.

وأمَّا عن انتهاء القرارات الإدارية عن غير طريق الإدارة، فقد تبين لنا من هذه الرسالة أنَّ القرارات الإدارية قد تنتهي نهاية طبيعية دون تدخل أي سلطة، وقد تنتهي بتدخل سلطة أخرى، فأمَّا عن النهاية الطبيعية للقرار الإداري دون تدخل سلطة أخرى فلها صور عديدة هي تمام تنفيذ القرار، وانتهاء مدة القرار، وتحقق الشرط الفاسخ، والتنازل عن الحقوق أو المراكز القانونية التي ينشئها القرار، وترك التمسك بالقرار، واستحالة التنفيذ، وزوال محل القرار. وأمَّا عن انتهاء القرار بتدخل سلطة أخرى فله صورتان هما: انتهاء القرار بتدخل السلطة التشريعية، وذلك من خلال قانون تصدره يتعارض مع مضمون القرار، وانتهاء القرار بتدخل السلطة القضائية، وذلك من خلال حكم قضائي يصدر منها، أمَّا عن مفهوم انتهاء القرار نفسه، سواء كانت هذه النهاية

طبيعية أم بتدخل سـلطة أخرى، فقد تبين لنا من هذه الرسـالة أنَّ توقف الآثار القانونية التي يحدثها القرار في المستقبل أو زوال هذه الآثار كلية في الماضي والحاضر والمستقبل.

توصيات الدراسة

1. توصي الباحثة بضرورة إنشاء قضاء إداري مستقل في قطر وعدم الاكتفاء بالدوائر الإدارية بالمحاكم المدنية، سواء اتخذ هذا القضاء شكل مجلس الدولة على غرار التجربة المصرية، أم اتخذ شكل محاكم إدارية قائمة بذاتها ومتخصصة على غرار التجربة الفرنسية ، ذلك أنَّ النطاق الإداري في المعاملات قد غدا في هذه الأيام أمرًا بالغ الأهمية لاتساع نشاط الإدارة وتدخلها الكبير في المجالات الاقتصادية وتطور المرافق العامة، ومن ثم تعدد المنازعات الإدارية بشكل كبير جدًا وتعقدها أيضًا بشكل كبير جدًا.

2. توصي الباحثة بأنْ تكون عملية سحب القرارات الإدارية، حتى ولو كانت غير مشروعة، في أضيق نطاق ممكن، وذلك لما يحدثه الأثر الرجعي للسحب من نتائج خطيرة على استقرار المعاملات وفكرة الأمن القانوني، وبذلك عدم جواز سحب القرار الإداري إلا إذا أصابه غش أو تدليس أو به عيب جسيم.

3.توصي الباحثة بالتوسع في فكرة القرار المضاد واستعمال هذه الفكرة كحل بديل ، بحيث يمكن للسلطة الإدارية إذا ارتأت أنَّ المصلحة العامة تقتضي إلغاء القرار أنْ تصدر قرارًا إداريًا مضادًا تتلاشى به العيوب التي شابت القرار المراد إلغاؤه، أو تواجه به الظروف الجديدة التي تدعو إلى إلغاء القرار، وبذلك تتلاشى الإدارة مثالب وعيوب إلغاء القرارات الإدارية .

قائمة المراجع

أولا: المراجع العامة:

د. أنور أحمد رسلان، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

د. ثروت بدوي، القانون الإداري، ج2، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.

د. حسن عبد الباسط جميعي النظرية العامة في الالتزامات، ج1، أحكام الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.

د. خميس خضر، المدخل للدراسات القانونية، ج1، نظرية القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.

د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.

د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.

د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993.

د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.

د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.

د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ج1، المقدمة العامة، ونظرية المركزية واللامركزية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.

المستشار/ سمير صادق، المبادئ العامة في القضاء الإداري، مكتبة مصر، 1958.

د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.

د. طيعمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.

د. عبد الحكيم فوده، تفسير العقد، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2002.

د. عبدالحفيظ الشيمي – د مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، كلية القانون– جامعة قطر، 2017.

د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، تحقيق المستشار/ محمد مدحت المراغي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.

د. عبد المنعم فرج الصده، المدخل الى الدراسات القانونية، ج1، نظرية القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.

د. عزيزة الشريف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.

د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، القاهرة، 1963.

د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار النشر الجامعية، الإسكندرية، 1998.

د. مازن راضي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، 2015.

د. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، دار النشر الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2015.

د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1981.

د. محمد شكري سرور، المدخل للدراسات القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017.

د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار النشر الجامعية، الإسكندرية، 2007.

د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي، القاهرة، 1967.

د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979.

د. محمود مختار، القانون التجاري، ج 1 ، نظرية العمل التجاري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، دار النشر الجامعية، الإسكندرية، 1995.

د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، لا يظهر الناشر، 1979.

د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار وائل للنشر، الأردن، 2018.

ثانيا: المراجع المتخصصة:

د. أسامة الروبي، التنفيذ الجبري في المواد المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

د. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008.

المستشار حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري، دار أبو المجد للطباعة والنشر، 2018.

المستشار حمدي ياسين، موسوعة شرح قوانين المناقصات والمزايدات، دار أبو المجد للطباعة، الجيزة، مصر، ط2018، الجزء1 .

د. حكمت نبيل المصري، مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية، منشورات المركز الديمقراطي العربي، العدد 3، يناير 2017

د. رشا محمد جعفر، الرقابة على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017.

د. رفعت عيد، دراسة تحليلية لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

د. زياد خالد المفرجي، الحق المكتسب في القانون الإداري، لا يظهر الناشر، 2018.

د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984.

د. سعيد إبراهيم عطية، النظام القانوني للقرار الإداري السلبي، دار الحقانية للطبع والنشر، القاهرة، 2005.

د. سليمان سليم بطارسه، الوظيفة العامة، النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر، الأردن، ط2017.

د. عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، 1996.

د.عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، لا يظهر الناشر، 2018.

د.عاطف نصر مسلمي، نظرية الوضاع الظاهرة في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018.

د. عامر زغير محيسن، الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ عدم رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية، منشورات جامعة ميسان، فلسطين، 2019.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، 2015.

د. عيد محمد القصاص، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2010.

د. محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.

د. محمد عبد الباقي، التشريعات القانونية، دليل صياغة التشريعات القانونية، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2004.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الطابع القضائي للقانون الإداري، مطبعة العشري، بني سويف، 1984.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها، مطبوعات العشري، بني سويف، مصر، ط2012.

د. محمد علي مرعي، شرح لائحة بدل السفر والانتقال، مطابع عابدين للطبع والنشر، القاهرة، 1968.

د. محمد فؤاد عبد الباســـط، الأعمال الإدارية القانونية، ج1، القرار الإداري، دار النهضـــة العربية، القاهرة، 2012.

د. محمود عاطف البنا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1974.

د. محمود حلمي، القرار الإداري، الطبعة الأولى، لايظهر ناشر، 1970.

د. مفتاح خليفه، العقود الإدارية، دار النشر الجماعية، الإسكندرية،2008.

ثالثا: البحوث والمقالات:

الديداموني مصـطفى أحمد، الفصـل في المنازعات الإدارية في دولة قطر تعليق على أحكام القانون رقم (7) لســـنة 2007 بشـــأن الفصـــل في المنازعات الإدارية، المجلة القانونية والقضائية، وزارة العدل، دولة قطر، العدد الثاني، السنة الثالثة، 2009.

د. جميلة الشـوربجي، الاختصـاصـات التشـريعية لرئيس الجمهورية في ظل دسـتور 1973، دراسـة تحليلية، مقال منشـور بمجلة جامعة دمشـق للعلوم الاقتصـادية والقانونية، المجلد 29، العدد الأول، 2013.

د. حكمت نبيل المصـــري، مبدأ الفصـــل بين الســـلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية، منشورات المركز الديمقراطي العربي، العدد الثالث، يناير 2017.

د. زهير أحمد قدورة، قاعدة توازي الأشكال وتطبيقاتها في الفقه والقضـاء الإداريين في فرنسـا ومصر، مقال منشور بمجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد 46، العدد الثالث، 2012.

المستشـار عبده محرم، سـحب القرارات الإدارية، مقال منشـور بمجلسـه مجلس الدولة، السـنة الأولى، العدد الأول، 1950.

المستشار عمر عمرو، ميعاد سحب القرار الإداري، مقال منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الرابعة، العدد الثاني، ديسمبر 1960.

د. غلاي حياة، التدرج الهرمي لمصادر المشروعية المجسد لدولة القانون، بحث منشور بمجلة القانون والأعمال الدولية، جامعة الحسن الأول، المملكة المغربية، العدد الأول، ديسمبر 2015.

د. مجد خضير، مصادر القانون، مقال منشور بالمجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، القاهرة، 2018.

د. عبد الحميد غميجة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، بحث مقدم للمؤتمر الثالث عشر للمجموعة الأفريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء، المغرب، 2008.

د. محمد المدني صالح، تفسير النصوص القانونية في ضوء التشريع والقضاء السوداني، مقال منشور بمجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، مركز جيل البحث العلمي، الجزائر، العدد 2017، نوفمبر 2018.

د. ياسر محمد حمدي الجبوري، وسائل تنفيذ القرار الإداري، مجلة جامعة الكويت للعلوم الإنسانية، العدد العاشر، أكتوبر 2008.

رابعا: الرسائل العلمية:

الاء محمد عثمان، إلغاء الوظيفة كسبب لإنهاء خدمة الموظف العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسراء، الأردن، 2014.

آمال يعيش تمام، التطورات القضائية في الرقابة على الملاءمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، رسالة ماجستير، الجزائر، 2019.

د. حسن محمد عواضه، السلطة الرئاسية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1975.

خالد ماهر صالح، أثر قرينة صحة وسلامة القرار الإداري في إجراءات دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2017.

عبد المنعم غنيم المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2011.

عبد الواحد بن صغير، السلطة الرئاسية في النظام الإداري المركزي، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016.

عقيله بوحديد و خديجه سعيدي، نهاية القرار الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015

د. محمد أحمد عبد العزيز، علاج اختلال توازن العقد الناجم عن التعاقد باستخدام الوسائط الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2008.

د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر للقرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1962.

محمد سلطان الكعبي، الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة الإمارات العربية، 2018.

د. محمود حلمي، سريان القرار الإداري من حيث الزمان، كلية الشريعة والقانون،رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر، 1962.

د. مصـــــطفى إبراهيم عبدالفتاح، ســـلطة الدولة في تنظيم إقامة الأجانب وإبعادهم والرقابة القضائية عليها، رسالة دكتوارة، جامعة عين شمس، 2003.

د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة وأهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1976.

خامساً: موسوعات الأحكام القضائية والتشريعات:

موسوعة المستشار حمدي ياسين، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، 2017.

الموســـوعة الإدارية الحديثة في مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية منذ عام 1946 حتى 1985، الدار العربية للموسوعات، 1986.

مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمس عشرة سنة من 1965-1980.

موسوعة التشريعات المصرية، نقابة المحامين المصرية، 2014.

سادسا: القوانين:

القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

قانون الموارد البشرية رقم (15) لسنة 2016.

قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

سابعا: الأحكام القضائية:

حكم محكمة الاستئناف، مدني – تجاري، استئناف رقم 1392، جلسة 4/ 10/ 1972

حكم محكمة التمييز القطرية – تمييز مدني – الطعن رقم 189 لسنة 2010 جلسة 2011/1/4.

حكم محكمة التمييز القطري – تمييز مدني – الطعن 215 لسنة 2010 جلسة 15 فبراير 2011.

حكم محكمة التميز القطرية، تميز مدني، الطعن رقم 66 لسنة 2013 قضائية، بتاريخ 21-5-2013.

حكم محكمة التمييز القطرية، تميز مدني، الطعن رقم 224 لسنة 2013 تمييز مدني، بتاريخ 21_ يناير_ 2014.

حكم محكمة التمييز القطرية – تميز مدني ¯ الطعن رقم 2 لسنة 2015- جلسة 17/ مارس/ 2015.

حكم محكمة التمييز القطرية – تميز مدني- الطعنان رقم 253،273 لسنة 2016، بتاريخ 20 ديسمبر 2016.