



كلية الحقوق  
الدراسات العليا

# الاستقالة بين سلطة الوزارة التقديرية والرقابة القضائية في ضوء قانون قوة الشرطة والأمن

بحث ضمن مقتضيات الحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث

خليفة علي حمد ضبعون

إشراف

الأستاذ الدكتور / وليد محمد الشناوي

أستاذ القانون العام  
وعميد كلية الحقوق-جامعة المنصورة

٢٠٢٣م

## الاستقالة بين سلطة الوزارة التقديرية والرقابة القضائية

### في ضوء قانون قوة الشرطة والأمن

#### المقدمة:

إن الاستقالة وسيلة؛ لإنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف، وجهة الإدارة، سواء كانت استقالة صريحة أم ضمنية، ولكن الحق في الاستقالة ليس حق مطلق من كل قيد، فيحكمها في المقام الأول، مبدأ دوام سير المرفق بانتظام واطراد، وخاصة إذا كان الحديث عن الاستقالة في مجال الأعمال المتعلقة بالأمن، وفي المقام الثاني مصلحة الموظف، وحقه في ترك العمل.

وبناء على ذلك فإن الاستقالة قد تؤثر بشكل سلبي على الوظيفة العامة، إذا حدثت في وقت غير مناسب، وقبل أن تستعد الإدارة في شغل الفراغ الذي يتولد عنها، ولذلك لا يجوز للموظف أن ينهي علاقته بالإدارة بإرادته المنفردة، بل كل ماله هو أن يبدي رغبته في ذلك، مع استمراره في العمل، حتى تقرر الإدارة قبولها أو رفضها، لأن مبدأ استمرار سير المرافق العامة من أهم المبادئ التي تحكم المرافق العامة.

#### - أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف، نلخصها فيما يلي:

• دراسة ماهية الاستقالة، من حيث: مفهومها، وأنواعها، وشروطها، في ضوء القانون الاتحادي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ في شأن قوة الشرطة والأمن، ومرسوم بقانون اتحادي رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ في شأن الخدمة المدنية في وزارة الداخلية.

• معرفة نطاق السلطة التقديرية لوزارة الداخلية في قبول الاستقالة.

• دراسة الرقابة القضائية للمحكمة الاتحادية العليا على قرار وزارة الداخلية بشأن الاستقالة.

#### - تساؤلات البحث:

يثير موضوع الاستقالة الكثير من التساؤلات التي تطرح على طاولة البحث، ولعل أبرزها ماهية الاستقالة، وصورها؟ وما ضوابط، وأركان قبول الاستقالة من قبل وزارة الداخلية في ضوء النصوص القانونية، والأحكام القضائية؟ وما مدى نطاق السلطة التقديرية لوزارة الداخلية في رفض الاستقالة؟ وهل يخضع قرار وزارة الداخلية بشأن رفض الاستقالة للرقابة القضائية للمحكمة الاتحادية العليا؟ ولعل هذه التساؤلات، وغيرها تدفعنا لاختيار الموضوع، والذي تتبدى أهميته من خلال الآتي.

#### - أهمية البحث:

أهمية البحث تتبع من فكرة نهاية الحياة الوظيفية، وتأثيرها المباشر على المرفق العام، ولكون العلاقة هي علاقة تنظيمية، وليست علاقة

عقدية؛ لذلك وجب طرح الأمر بحرص شديد؛ لتبيان الفارق بين الحق في الاستقالة، واعتبارات الوظيفة العامة، ونطاق سلطة وزارة الداخلية في قبول أو رفض الاستقالة في ظل القانون الاتحادي (١٢) لسنة ١٩٧٦ في شأن قوة الشرطة والأمن، والمرسوم بقانون اتحادي (١) لسنة ٢٠٠٨ في شأن الخدمة المدنية في وزارة الداخلية.

#### - منهج البحث:

تعتمد هذه الدراسة على المنهج التحليلي؛ والذي يقوم على تحليل النصوص القانونية، والآراء الفقهية، واستخلاص النتائج العلمية من أدلتها التفصيلية، وقد اعتمدنا كذلك على المنهج التطبيقي، المتمثل في أحكام المحكمة الاتحادية العليا، وذلك لتعزيز المواقف النظرية بالمواقف العملية، مما يثري موضوع الدراسة.

#### - خطة البحث:

ولمعالجة الموضوع فقد قسم إلى مبحثين:

- المبحث الأول: ماهية الاستقالة.
- المطلب الأول: مفهوم الاستقالة، وصورها.
- المطلب الثاني: أركان الاستقالة.
- المبحث الثاني: مظاهر السلطة التقديرية لوزارة الداخلية في شأن قرار الاستقالة، والرقابة القضائية عليها.

• **المطلب الأول: سلطة الوزارة التقديرية في الأركان الخارجية لقرار الاستقالة.**

• **المطلب الثاني: سلطة الوزارة التقديرية في الأركان الداخلية لقرار الاستقالة.**

• **المطلب الثالث: الرقابة القضائية للمحكمة الاتحادية العليا على قرار وزارة الداخلية بشأن رفض الاستقالة.**

وسوف ينتهي البحث بخاتمة، تحتوي النتائج، وأهم التوصيات.

## **المبحث الأول**

### **ماهية الاستقالة**

"إن العلاقة الوظيفية، هي علاقة تنظيمية، ذلك أن القانون هو الذي يتولى تنظيمها، ويحدد مضمونها، ومحتواها، إذ لا يجوز لأفراد هذه العلاقة، ولا للإدارة نفسها، الاتفاق على ما يخالفها، ومؤدى ذلك أن إنهاء رابطة العمل منوطة بتحقيق أحد الأسباب التي تنتهي بها هذه العلاقة، ووفق الشروط، والضوابط التي يحددها القانون"<sup>١</sup>، وقد نصت المادة (٨٨) من قانون الشرطة والأمن على أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية بمنتسبيها،<sup>٢</sup>

---

<sup>١</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٦٦٨ لسنة ٢٠١٤ إداري، صادر بتاريخ ٢٠١٥/٠٤/٠٨ م.

<sup>٢</sup> نصت المادة (٨٨) من قانون اتحادي، رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦ بشأن قوة الشرطة والأمن. الصادر بتاريخ ١٩٧٦/١٢/٠١ م، المعدل بقانون اتحادي رقم (٦) لسنة ١٩٨٩، بتاريخ ١٩٨٩/١١/٠٧ م، على أنه: "تنتهي خدمة منتسبي القوة بأحد الأسباب الآتية: (أ) الوفاة أو الحكم بثبوت الغيبة المنقطعة. (ب) إسقاط أو سحب جنسية الدولة منه. (ج) بلوغ سن الستين ويجوز بقرار من الوزير مد الخدمة ثماني سنوات أخرى إذا اقتضت

وكذلك المادة (٥٩) من المرسوم بقانون اتحادي في شأن الخدمة المدنية في وزارة الداخلية،<sup>١</sup> ومن هذه الأسباب: الاستقالة، وهي محل هذا البحث، وعليه سنتناول في هذا المطلب تعريف الاستقالة، وصورها، وأركانها، وفقاً للتقسيم الآتي:

- المطلب الأول: مفهوم الاستقالة، وصورها.
- المطلب الثاني: أركان الاستقالة.

## المطلب الأول

### مفهوم الاستقالة وصورها

لم تضع مختلف التشريعات تعريفاً محدداً للاستقالة، تاركة مهمة تحديد مدلول الاستقالة للفقهاء، والقضاء، فظهرت العديد من التعريفات، والتي تختلف بحسب نوع الاستقالة من استقالة صريحة، واستقالة ضمنية، وعليه

---

المصلحة العامة ذلك. (د) انتهاء مدة عقود المتعاقد معهم أو مدة إعارتهم. (هـ) الاستقالة. (و) ثبوت عجزهم عن القيام بمهام الوظيفة لأسباب صحية طبقاً لما تقرر للجنة الطبية المختصة. (ز) عدم الكفاءة وفقاً لما هو مقرر في هذا القانون. (ح) الطرد من الخدمة بناءً على قرار مجلس التأديب أو الحكم على المنتسب في جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة. (ط) الإحالة إلى التقاعد قبل بلوغ السن المقررة في (ج) من هذه المادة".<sup>١</sup> نصت المادة (٥٩) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (١) لسنة ٢٠٠٨، في شأن الخدمة المدنية في وزارة الداخلية، الصادر بتاريخ ١٣/٠٧/٢٠٠٨م، على أنه: "تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية (١) الإحالة على التقاعد. (٢) بلوغ سن (٦٠) ستون سنة ميلادية، ويجوز بقرار من الوزير مد الخدمة لمدة لا تتجاوز خمس سنوات. (٣) عدم اللياقة الصحية للخدمة وثبتت بقرار من اللجنة الطبية. (٤) الاستقالة. (٥) سقوط جنسية الدولة عنه أو سحبها منه. (٦) الحكم النهائي عليه بعقوبة عدا الغرامة في جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ويكون الفصل جوازياً للسلطة المختصة بالتعيين إذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة، أو إذا صدر عفو عنه من السلطة المختصة. (٧) الفصل من الخدمة بقرار تأديبي أو صدور حكم قضائي بالعزل من الوظيفة. (٨) الوفاة".

فإننا سنتناول في هذا المطلب تعريف الاستقالة في الفقه، والقضاء، ومن ثم صور الاستقالة على النحو الآتي:

- الفرع الأول: مفهوم الاستقالة.
- الفرع الثاني: صور الاستقالة.

## الفرع الأول

### مفهوم الاستقالة

سنتطرق في هذا الفرع إلى بعض التعريفات الفقهية، والقضائية للاستقالة، حيث عرف البعض الاستقالة بأنها: "ترك الموظف الخدمة بإرادته قبل بلوغه السن القانوني"<sup>١</sup>، وينتقد هذا التعريف على سند من القول بأنه تناول طلب الاستقالة، وليس قرار الاستقالة؛ لأن الاستقالة تقوم على ركنين أساسيين وهما: تقديم طلب الاستقالة، وقبول الإدارة لهذا الطلب.

وهناك تعاريف أخرى لم تختلف في مضمونها عن التعريف السابق حيث قيل بأن الاستقالة هي: "رغبة الموظف في أن يترك العمل نهائياً"، وعرفت كذلك بأنها: "ترك الموظف لوظيفته بإرادته، واختياره"<sup>٢</sup>، وفي تعريف آخر قيل بأن الاستقالة هي: "ترك الموظف لوظيفته بإرادته، وبصفة

---

<sup>١</sup> د. سليمان الطماوي، د. عثمان خليل، موجز القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٥١م، ص ١٩٥.

<sup>٢</sup> د. فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري، دار نشر الثقافة، مصر، ١٩٤٦م، ص ٨٢.

نهائية"<sup>١</sup> ويعاب على هذه التعاريف كذلك، بأنها تجاهلت إرادة الإدارة في قبول الاستقالة.

وعرفت كذلك بأنها: "ترك الموظف لوظيفته بحريته، وبصفة نهائية، وذلك بموجب طلب مقدم من الموظف إلى جهة الإدارة يعرب فيه عن رغبته في ترك الخدمة بصفة نهائية"<sup>٢</sup> ويأخذ على هذا التعريف أنه تطرق للاستقالة الصريحة، ولم يتضمن الاستقالة الضمنية.

وعلى ما يبدو أن التعريف الفقهي الراجح، هو الذي عرف الاستقالة بأنها: "تعبير عن الإرادة الصريحة أو الضمنية للموظف في ترك العمل الوظيفي، ولا ينتج هذا التعبير أثره إلا بموافقة الإدارة، ومن تاريخ هذه الموافقة"<sup>٣</sup> وذلك لأنه تضمن أركان الاستقالة وصورها.

ونلاحظ وبحق أن الفقه يتطور مع تغيير الزمان، ولذلك كان الفقهاء الأوائل يعرفون الاستقالة دون إبراز دور جهة الإدارة، ثم تطور؛ بعد ذلك ليتكلم عن الاستقالة الصريحة، ثم ظهر أخيراً الحديث عن الاستقالة الضمنية مع التطور التشريعي.

أما المحكمة الاتحادية العليا، فقد عرفت الاستقالة بأنها: "عمل إداري يعبر به الموظف في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادته، وباختياره ترك

<sup>١</sup> د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، ١٩٧٠م، ص ٣٢٩.

<sup>٢</sup> د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠م، ص ٢١٥.

<sup>٣</sup> د. حمدي عطية مصطفى، أحكام الموظف العام، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، ٢٠١٥م، ص ٦٠٧.



الوظيفة، واعتزاله لها بصفة نهائية"،<sup>١</sup> وفي حكم آخر قالت المحكمة بأن الاستقالة هي: "طلب يتقدم به الموظف، يعبر بها عن رغبته بإرادته المنفردة وفق الشكل الذي يتطلبه القانون في ترك وظيفته"،<sup>٢</sup> وكذلك ينتقد تعريف المحكمة الاتحادية العليا، لاقتصاره على الاستقالة الصريحة دون الاستقالة الضمنية، ولم يعط إرادة الإدارة في قبول الاستقالة أي وزن برغم من أنه ركن من أركان الاستقالة.

وبناءً على ما سبق يمكن تعريف الاستقالة بأنها: تعبير عن الإرادة الصريحة أو الضمنية للموظف في ترك العمل الوظيفي نهائياً، وقبول الإدارة لهذا الطلب صراحةً أو حكماً، وعليه يتضح من التعريف السابق أن للاستقالة صورتان، وهما: الاستقالة الصريحة، والاستقالة الضمنية، وهو ما سوف يتم تناوله في الفرع الآتي، وكذلك تقوم الاستقالة الصريحة على ركنين، وهما: تقديم طلب الاستقالة، وقبول الإدارة لهذا الطلب، وهو ما سوف يتم تناوله في المطلب الثاني من المبحث الأول.

## الفرع الثاني

### صور الاستقالة

حرصت قوانين التوظيف العامة في دولة الإمارات على النص على الاستقالة كسبب من أسباب انتهاء الخدمة في الوظيفة العامة، ومن خلال

---

<sup>١</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٤ إداري، صادر بتاريخ ١٦/٠٤/٢٠١٤م.

<sup>٢</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٥٥٠ لسنة ٢٠١٢ إداري، صادر بتاريخ ٠٦/٠٣/٢٠١٣م.

التعريفات السابقة توصلنا إلى هناك صورتين من الاستقالة، وهما: الاستقالة الصريحة، والاستقالة الضمنية، وعليه سوف يتم تناول صور الاستقالة، على النحو الآتي:

### أولاً: الاستقالة الصريحة:

الاستقالة الصريحة، هي: "إنهاء خدمة الموظف بناءً على الطلب الذي يتقدم به الموظف معبراً عن رغبته في ترك الوظيفة بصفة نهائية"<sup>١</sup>، أو هي: قيام الموظف بمطالبة الجهة الإدارية المختصة صراحة بإنهاء خدمته"<sup>٢</sup>.

وقد نظم قانون الشرطة والأمن في المادة (٩٠)، والمرسوم بقانون اتحادي في شأن الخدمة المدنية في وزارة الداخلية في المادة (٦١) منه الاستقالة الصريحة، وسوف يتم تناولها بالشرح في المطلب الثاني المتعلق بأركان الاستقالة.

---

١ د. أبعاد حمود القيسي، القانون الإداري، أكاديمية شرطة دبي، الإمارات، ٢٠٠٨م، ص ٢٩٧.

٢ د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، دون سنة نشر، ص ٧٠٠.

## ثانياً: الاستقالة الضمنية:

الاستقالة الضمنية، هي: "استقالة مفترضة غير صريحة، تقوم على أساس اتخاذ موقف معين من جانب الموظف بحيث يؤدي بذاته إلى اعتبار هذا الموظف مستقياً بقوة القانون"،<sup>١</sup> أي أن يتخذ الموظف موقفاً معيناً يعد القانون بمثابة تقديم الاستقالة،<sup>٢</sup> وهذا الموقف ليس دليلاً أكيداً على رغبة الموظف في الاستقالة، وإنما قد يحدث نتيجة إهمال أو بسبب عذر، يصعب إثباته، ومع ذلك يفترض المشرع مراعاة لمصلحة الإدارة، ودوام سير مرافقها بانتظام، واضطراد أن الموظف باتخاذ لهذا الموقف مقدماً استقالته، ويجب عدم الخلط بين الاستقالة الضمنية بهذا المعنى بين القبول الضمني للاستقالة المستفاد من سكوت الإدارة عن الرد على طلب الاستقالة خلال مدة معينة.<sup>٣</sup>

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه: "لما كانت المادة ٤/١١٩ من قرار مجلس الوزراء رقم ٢٨/٢٠٠١ بشأن لائحة شؤون موظفي الهيئة العامة لرعاية الشباب والرياضة، تنص في المادة ٤/١١٩ منها على انتهاء خدمة الموظف بالاستقالة الصريحة والحكمية، وأن المادة ٩٤ من ذات اللائحة تنص على اعتبار الموظف الذي ينقطع عن عمله أو لا يعود إليه

<sup>١</sup> د. بكر القباني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠٠.

<sup>٢</sup> د. أعاد حمود القيسي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

<sup>٣</sup> د. ماجد راغب الحلوة، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ١٩٩٦م، ص ٣٧٥.

بعد انتهاء إجازته بتلثين يوماً مستقيماً بحكم القانون من تاريخ الانقطاع أو انتهاء الإجازة؛ أي أن هذه المادة ساوت صراحة بين الانقطاع عن العمل هذه المدة، وبين من لا يعود إليه بعد انتهاء إجازته- في اعتباره مستقيماً بحكم القانون".<sup>١</sup>

وقد أحسن المشرع الإماراتي في قانون الشرطة والأمن، والمرسوم بقانون اتحادي في شأن الخدمة المدنية في وزارة الداخلية، على عدم تبنى الاستقالة الضمنية،<sup>٢</sup> إلا أن دائرة الفتوى والتشريع الإماراتية ترى بأن انقطاع الموظف المنتسب لوزارة الداخلية عن العمل بعلم الإدارة، يعد استقالة ضمنية بحيث قالت بأنه: "قد استقر الرأي في الفقه، والقضاء الإداري المقارن على أن إنهاء الخدمة بمعرفة جهة الإدارة للانقطاع لمدة معينة لا يعد جزاءً تأديبياً، وإنما هو بمثابة استقالة ضمنية، وحيث إن العبرة في تكييف القرارات هي بالمقاصد، والمعاني، وليس بالألفاظ والمباني"،<sup>٣</sup> وهذا الرأي لا يمكن قبوله، وبالخصوص في وظيفة تتعلق بحفظ الأمن والأمان، مما يترتب عليه الخلط في سير العمل بانتظام، واطراد في وزارة منوط بها الحفاظ على الأمن الداخلي للدولة، وعليه يجب أن لا يعد الموظف

---

<sup>١</sup> المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم ٧٣٣ لسنة ٢٤ مدني، صادر بتاريخ ٣٠/٠١/٢٠٠٥م.

<sup>٢</sup> قد تبنى قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية في المادة (٦١) رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١ الملغي في سنة ٢٠٠٨م الاستقالة الضمنية، بحيث نصت المادة على أنه: "يعتبر الموظف الذي ينقطع عن عمله، أو لا يعود إليه بعد انتهاء إجازته بدون عذر أكثر من خمسة عشر يوماً مستقيماً بحكم القانون من تاريخ الانقطاع أو انتهاء الإجازة".

<sup>٣</sup> دائرة الفتوى والتشريع، رأي رقم ٢٣١٦، صادر بتاريخ ٢٩/١٢/٢٠٠١م.

مستقبلاً حكماً، في حالة انقطاعه عن العمل بغير إذن مسبق، وإنما يعدّ فاراً من الخدمة.

وتأسيساً على ما سبق يمكن القول بأن الاستقالة لها صورتين، وهما: الاستقالة الصريحة، والاستقالة الضمنية، وأن المشرع الإماراتي في قانون الشرطة والأمن، والمرسوم بقانون اتحادي في شأن الخدمة المدنية في وزارة الداخلية لم يتبنّ الاستقالة الضمنية، مكتفين بالاستقالة الصريحة، والاستقالة الصريحة لها ركنان، وهما تقديم طلب الاستقالة، وقبول الإدارة لهذا الطلب، وهو ما سوف يتم تناوله في المطلب الآتي.

## المطلب الثاني

### أركان الاستقالة

نصت المادة (٩٠) من قانون الشرطة والأمن على أركان الاستقالة الصريحة بحيث قالت بأن: "للمنتسب أن يستقيل من الخدمة، وتكون الاستقالة بإشعار كتابي، وخالية من أية شروط، وعلى المستقيل أن يقدم استقالته قبل الميعاد المحدد لانتهاؤ خدمته، بمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر، إذا كان من رتبة ضابط. ولا تقل عن شهر، إذا كان من رتبة تفضل عن ذلك، وفي جميع الأحوال يجوز للوزير أن يقبل مدة أقل. ويصدر القرار بقبول الاستقالة من الوزير أو من يفوضه، وذلك خلال المدد المشار إليها في

الفقرة السابقة وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بقوة القانون. ولا تجوز الاستقالة من القوة في حالات الحرب، أو إعلان الأحكام العرفية، أو الطوارئ".

وكذلك نصت المادة (٦١) من المرسوم بقانون اتحادي في شأن الخدمة المدنية في وزارة الدخيلة على أن "الموظف أن يستقيل من وظيفته، وتكون الاستقالة مكتوبة، ولا تنتهي خدمة الموظف إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة، ويتم الرد على الاستقالة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها، وإلا اعتبرت مرفوضة، ويجب على الموظف أن يستمر في عمله إلى أن يبلغ بقرار قبول الاستقالة".

وعليه فإنه يتضح من المادتين السابقتين أن هناك أركان لصحة الاستقالة الصريحة، ويمكن حصرها في ركنين أساسيين، الركن الأول خاص بالموظف، والثاني يتعلق بالإدارة، وسوف يتم تناولهما على النحو الآتي:

- الفرع الأول: تقديم طلب الاستقالة.
- الفرع الثاني: قبول الاستقالة.

## الفرع الأول

### تقديم طلب الاستقالة

بادئ ذي بدء لا يجوز للموظف تقديم طلب الاستقالة في حالات الحرب، أو إعلان الأحكام العرفية، أو الطوارئ، وفي غير هذه الأحوال يجوز بشرط توفر العناصر الآتية:

العنصر الأول من عناصر الاستقالة، هو: تقديم طلب، يوضح فيه الموظف رغبته في ترك الوظيفة، وإنهاء الرابطة الوظيفية مع الوزارة، والطلب المقدم من الموظف بالاستقالة يعد ركن السبب في القرار الصادر بقبول الاستقالة، وإنهاء الخدمة، وإذا صدر القرار باستقالة الموظف دون تقديم طلب منه، فإن قرار قبول الاستقالة يعد غير مشروع؛ إذ قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه: إذا لم يكن هناك طلباً من المطعون ضده بالاستقالة، ورتب على ذلك أن قرار إنهاء خدمته بالاستقالة جاء باطلاً؛ لافتقاده السبب الذي يضيف عليه وصف المشروعية<sup>١</sup>.

ويشترط كذلك أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً، لأن الاستقالة الشفوية لا يعتد بها، وذلك لسهولة إثباتها، ولتبييه الموظف إلى خطورة ما يقدم عليه، إذا كان مدفوعاً تحت نزوة طائشة، أو غضبة، ويجب أن يكشف طلب الاستقالة بوضوح عن رغبة الموظف في ترك الخدمة نهائياً<sup>٢</sup>، إلا أنه لا يشترط في الاستقالة أن تكون في شكل معين، أو في قالب محدد، وهذا ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا، بحيث قالت بأنه: يجب أن تكون الاستقالة بطلب مكتوب وغير متوقفة على شرط ودون أن يرسم لها القانون

---

<sup>١</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠٠٩ إداري، صادر بتاريخ ١٠/٢/٢٠١٠م.

<sup>٢</sup> د. حمدي عطية مصطفى، أحكام الموظف العام، مرجع سابق، ص ٦٠٩.

شكلاً محددًا يقتضي أن تفرغ فيه، وأن المطعون ضده عبر عن إرادته الصريحة بترك الوظيفة، واعتزله لها".<sup>٢</sup>

وكذلك يجب أن تكون الاستقالة صادرة عن إرادة حرة، أي أن تكون خالية من كل ضغط، وإكراه مادي، وأن لا تكون مشوبة بعيب من عيوب الرضا، أما الإكراه الأدبي أو المعنوي البسيط، فلا يؤثر دائماً في سلامة الاستقالة؛ لأن الأمر يتعلق بعمل الموظف، ومصدر رزقه، وهو أعظم من مجرد الخجل، أو الإفراط في احترام الآخرين، أو الرضوخ لتأثير إكراههم الأدبي.<sup>٤</sup>

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: "الإكراه المبطل للرضا لا يتحقق إلا بتهديد الشخص المكره بخطر جسيم محقق بجسمه، أو ماله، أو باستعمال وسائل ضغط أخرى لا قبل له باحتمالها، أو التخلص منها، ويكون من نتيجة ذلك حصول رهبة تحمله على الإقرار بقبول ما لم يكن يتقبله اختياريًا، ويجب أن يكون الضغط الذي تتولد عنه الرهبة في نفس الشخص غير مستند إلى حق. ولما كان ذلك فإن نقل المستأنف من وظيفته إلى وظيفة أخرى أقل منها - أيًا كان وجه الرأي بشأن مشروعية قرار النقل أو عدم مشروعية - لا يتحقق به الإكراه بمعناه القانوني، ذلك أن قرار النقل، لا ينطوي على تهديد بخطر محقق بنفس الطاعن، أو بماله أيًا كانت الوظيفة

---

<sup>٢</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٤ إداري، صادر بتاريخ ١٦/٤/٢٠١٤م.

<sup>٤</sup> د. حمدي عطية مصطفى، أحكام الموظف العام، مرجع سابق، ص ٦١٠.



التي نقل إليها، الأمر الذي ترى معه المحكمة أن قرار قبول استقالة  
المستأنف قد صدر صحيحاً، ومتفقاً مع أحكام القانون".<sup>٥</sup>

ويجب كذلك أن تكون الاستقالة غير محتوية على أية شروط، أو  
مقترنة بأية قيود، وتعد الاستقالة المعلقة على شرط كأن لم تكن، لأن تعلق  
الاستقالة على شرط لا يعدو أن يكون محاولة من جانب الموظف إلى حث  
الإدارة؛ لتلبية طلباته، وبالتالي فإن تعليق الاستقالة على شرط يثير الشكوك  
حول جدية رغبة الموظف في ترك الوظيفة، ويؤدي بالإدارة إلى المنازعة  
حول جدية هذه الطلبات، وهو ما رأى المشرع أن ينزه الإدارة عنه.<sup>٦</sup>

وقد ذهب رأي في الفقه إلى أنه يجوز أن يكون طلب الاستقالة  
معلقاً على شرط، فإذا رأت جهة الإدارة قبول الاستقالة بشروطها كان  
قرارها الصادر بقبول الاستقالة المشروط صحيحاً، أما إذا قبلت الاستقالة  
دون تلبية الشروط التي علق عليها، فإن قرارها باطلاً، ذلك لأن الاستقالة  
المشروطة، يعني أن الموظف قد جعل أمر الاستقالة متوقفاً على قبول  
شروطه، فإن لم تتحقق هذه الشروط فإن الاستقالة تكون هي الأخرى غير  
موجودة، لورودها على غير محل.<sup>٧</sup>

---

<sup>٥</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٣٩ لسنة ٢٠١١ إداري، صادر بتاريخ ٢٥/٠٥/٢٠١١م.

<sup>٦</sup> د. عبداللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة، دار الكتاب القانونية، مصر، ٢٠٠٩م، ص ١٦٦.

<sup>٧</sup> أ. عبدالعزيز سعد العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط،  
قسم القانون العام، كلية الحقوق، الأردن، ٢٠١٢م، ص ٩١.

إلا أن المشرع الإماراتي نص صراحةً على عدم مشروعية الاستقالة المشروطة، في المادة (٩٠) من قانون الشرطة والأمن، والمادة (٦١) من المرسوم بقانون اتحادي في شأن الخدمة المدنية في وزارة الداخلية، بحيث اشترط في طلب الاستقالة أن يكون خالياً من كل شرط أو قيد، وعليه تعد الاستقالة المعلقة على شرط، كأنها لم تكن.

وهناك شرط متعلق بتوقيت تقديم طلب الاستقالة للعسكريين فقط، حيث نصت المادة (٩٠) من قانون الشرطة والأمن على أنه يجب أن يتقدم الموظف بالاستقالة قبل الميعاد المحدد لانهاء خدمته،<sup>٨</sup> بمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر، إذا كان من رتبة ضابط، ولا تقل عن شهر إذا كان من رتبة صف الضباط، والأفراد، واستثناءً لوزير الداخلية أن يقبل مدة أقل.

ولما كانت خدمة الموظف لا تنتهي بالاستقالة إلا بعد قبول الوزارة لطلب الاستقالة المقدمة منه، فإن الموظف المستقيل يلتزم بالاستمرار في أداء عمله حتى صدور القرار الإداري بقبول استقالته، ولا يجوز له أن ينهي علاقته الوظيفية بإرادته المنفردة، أو يقطع عن عمله بعد تقديم استقالته.<sup>٩</sup> وبالتالي لا تنتهي العلاقة الوظيفية بالاستقالة، إلا من تاريخ قبول الاستقالة التي سوف يتم تناولها في الفرع الآتي.

---

<sup>٨</sup> نصت المادة (٢٢) والمادة (٢٨) من قانون الشرطة والأمن على أن خدمة الضباط، وصف الضباط، والأفراد خمس سنوات، وتجدد تلقائياً لمدد مماثلة.

<sup>٩</sup> د. عبداللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٣٤.

## الفرع الثاني

### قبول الاستقالة

لكل موظف أن يستقيل من وظيفته إذا شاء، لكن القاعدة في كثير من البلاد أن الاستقالة من الوظيفة لا تحدث أثرها، ولا تخلى بين الموظف والوظيفة إلا بعد قبولها من الجهة المختصة، وما دامت الاستقالة لم تقبل فيعد مقدم الاستقالة باقياً في وظيفته، ويجب أن يستمر في أداء أعماله، وواجباته كالمعتاد حتى يتم هذا القبول، وأحياناً حتى يتعين من يخلفه في عمله، ويتسلم العمل منه، ولو قلنا بغير ذلك، وسمحنا لكل موظف أن يترك الوظيفة التي ينتمي إليها، والأعمال المكلف بها، بمجرد تقديم الاستقالة من جانبه في أي وقت شاء، وبدون انتظار قبول الاستقالة، لترتب عليه الإخلال بسير العمل.<sup>١٠</sup>

ويشترط لقبول استقالة الموظف أن لا يكون الموظف قد أحيل للتحقيق، أو للمحاكمة، حيث نصت المادة (٩١) من قانون الشرطة والأمن على أن "لا تجوز استقالة أي من منتسبي القوة أثناء التحقيق معه، أو محاكمته حتى يتم البت فيما نسب إليه"، ونصت كذلك المادة (٥٤) من المرسوم بقانون اتحادي في شأن الخدمة المدنية في وزارة الداخلية على أنه "لا تحول استقالة الموظف دون السير في إجراءات مساءلته تأديبياً، ولا يجوز قبول الاستقالة قبل انتهاء التحقيق معه، وصدور قرار في شأنه"،

<sup>١٠</sup> د. وحيد فكرى رأفت، مذكرات في القانون الإداري، مطبعة العلوم، مصر، ١٩٣٧م، ص ٢٤٤.

وعليه إذا كانت مثل هذه الإجراءات قد بدأت، فلا تقبل الاستقالة، إلا إذا انتهت بغير الفصل من الخدمة، والحكمة من ذلك، هو: ألا يفلت الموظف من العقاب بالاستقالة، إذا كانت المخالفة التأديبية جسيمة، حيث تستحق عقوبة الطرد من الخدمة.<sup>١</sup>

ويتضح من المادة (٥٤) من المرسوم بقانون اتحادي في شأن الخدمة المدنية في وزارة الداخلية بأن المقصود بالتحقيق، والمحاكمة، هو: التحقيق، والمحاكمة التأديبية، وليس المحاكمة الجزائية، وعليه نوصي المشرع في تعديل المواد السابقة، حيث لا تقبل استقالة الموظف المحال إلى المحاكم الجزائية التي يترتب على الحكم فيها أثراً إدارياً، ومن ذلك الجرائم التي يقضى قانون العقوبات بالعزل من الوظيفة كعقوبة تبعية أو تكميلية، وذلك لأن المشرع ساوى بين الآثار القانونية المترتبة من الطرد من الخدمة، بسبب القرار التأديبي، والعزل من الوظيفة بسبب الحكم الجزائي، حيث نصت المادة (٣٦) من المرسوم بقانون اتحادي في شأن معاشات ومكافآت التقاعد للعسكريين،<sup>٢</sup> على أنه يحرم العسكري من معاش التقاعد،

---

<sup>١</sup> د. حمدى عطية مصطفى، أحكام الموظف العام، مرجع سابق، ص ٦١١.

<sup>٢</sup> مرسوم بقانون اتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٨٤ في شأن معاشات، ومكافآت التقاعد للعسكريين، الصادر بتاريخ ١٩٨٤/٠٨/٠٧م، المعدل بمرسوم بقانون اتحادي رقم (١) لسنة ١٩٨٥، الصادر بتاريخ ١٩٨٦/٠٢/١٠م، والمعدل بمرسوم بقانون اتحادي رقم (١) لسنة ١٩٨٨، الصادر بتاريخ ١٩٨٨/٠٧/٠٣م، والمعدل بمرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ١٩٩٢، الصادر بتاريخ ١٩٩١/٠١/١٣م، والمعدل بمرسوم بقانون اتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٩١، الصادر بتاريخ ١٩٩١/٠٨/١٥م، والمعدل بمرسوم بقانون اتحادي رقم (٢) لسنة ١٩٩٤، الصادر بتاريخ ١٩٩٤/٠٨/٠٣م، والمعدل بمرسوم بقانون اتحادي رقم (٣) لسنة ١٩٩٤،

ومكافأة نهاية الخدمة في حالة صدور قرار تأديبي بطرد الموظف العسكري من الخدمة، أو في حالة صدور حكم نهائي بإدانتته في جريمة من الجرائم التي تمس أمن الدولة، أو جريمة اختلاس، أو سرقة أموال عامة، أو رشوة، أو الاتجار في المخدرات.

إلا أن المحكمة الاتحادية العليا قضت بعدم دستوريته المادة (٣٦) من المرسوم بقانون اتحادي في شأن معاشات، ومكافآت التقاعد للعسكريين،<sup>١</sup> وعليه نرى من العدالة أن يتم تعديل نص المادة السابقة، بحيث يتم حرمان الموظف من معاش، ومكافأة نهاية الخدمة إلا أنه يجب رد ما استقطع منه من مبالغ لحساب التقاعد، وذلك بهدف التوفيق بين مصلحة الوظيفة ومصلحة الموظف، إذ ليس من العدالة المساواة في الآثار المالية بين الموظف المستقيل، والموظف الذي تم إنهاء خدمته، بقرار

---

الصادر بتاريخ ١٢/٠٩/١٩٩٤م، والمعدل بقانون اتحادي رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧، الصادر بتاريخ ٣٢/٠١/٢٠٠٧م.

<sup>١</sup> قد قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية الفقرة (٦) من المادة (٣٦) من المرسوم بقانون اتحادي في شأن معاشات، ومكافآت التقاعد للعسكريين، بحيث قالت بأن: حرمان الموظف العسكري من معاش التقاعد، أو مكافأة نهاية الخدمة "ينطوي على مصادرة، لحق في حقيقته جزء من مستحقات الراتب الذي ينقضاه نظير العمل، الذي ادخر له بعد انتهاء فترة خدمته، والحرمان، تعد على ملك خاض يمس العيش الكريم للموظف، ويدفعه إلى الترددي في وهاد الفقر، والفاقة، ولمن يعوله بعد موته، كما يؤدي حرمان الموظف العسكري إلى التمايز بينه، وبين أقرانه من الموظفين المدنيين العاملين في القطاعين العام والخاص والتي خلت التشريعات الخاصة بهم بشأن معاشات التقاعد، ومكافأة نهاية الخدمة، من حرمان من طرد منهم من المعاش التقاعدي، أو مكافأة نهاية الخدمة، وكل منهما يؤديان وظيفة عامة، فيتعين مساواتهما في الحقوق، والواجبات، وإلا كان ضيماً، وحيث نال الموظف العسكري دون سواه من الموظفين العموميين، وهو ما من شأنه أن يخرق أهم القواعد الدستورية، ومبادئ العدالة". المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٢ لسنة ٢٠١٣ دستوري، صادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٥م.

تأديبي، أو بحكم جزائي، ومن ناحية أخرى لا يجوز مصادرة أموال الموظف بغير وجه حق.

إلا أن تعليق الاستقالة على قبولها، قد يدفع جهة الإدارة إلى التعنت، والاضرار بالموظف عن طريق عدم البت فيها مدة طويلة، ولذلك اتجه المشرع الإماراتي إلى حماية الموظف الراغب بالاستقالة، بأن أوجب على الوزارة أن تبت في طلب الاستقالة خلال مدة زمنية معينة،<sup>١</sup> وتتفاوت هذه المدة بالنسبة للعسكريين من ضباط، وصف الضباط، والأفراد، وعن المدنيين، بحيث يجب على الوزارة أن تبت في طلب الاستقالة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تقديمها بالنسبة للضباط، وشهر بالنسبة لفئة صف الضباط، والأفراد المنتسبين لوزارة الداخلية،<sup>٢</sup> وثلاثين يوماً بالنسبة للمدنيين،<sup>٣</sup> وهذا الشرط يستهدف التوفيق بين مصلحة الإدارة التي تتمثل في ضرورة استمرار الموظف على رأس عمله، رغم تقديمه استقالته، ولحين البت فيها، والمصلحة الخاصة بالموظف، والذي يتمثل في احترام حريته في الاستمرار في الخدمة من عدمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد على الموظف،

---

<sup>١</sup> أ. عبدالعزيز سعد العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف، مرجع سابق، ص ٩٨.

<sup>٢</sup> نصت المادة (٩٠) من قانون الشرطة والأمن على أن الموظف: "...يقدم استقالته قبل الميعاد المحددة لانتهاء خدمته بمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر إذا كان من رتبة ضابط. ولا تقل عن شهر إذا كان من رتبة تظل عن ذلك...ويصدر القرار بقبول الاستقالة من الوزير أو من يفوضه وذلك خلال المدد المشار إليها في الفقرة السابقة وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بقوة القانون".

<sup>٣</sup> نصت المادة (٦١) من المرسوم بقانون اتحادي في شأن الخدمة المدنية في وزارة الداخلية على أن "...يتم الرد على الاستقالة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها، وإلا اعتبرت مرفوضة...".

وفادته بما يتخذ من إجراءات، فإن الاستقالة تكون مقبولة حكماً بالنسبة للعسكريين، ومرفوضة حكماً بالنسبة للمدنيين، وهذا تمييز لا مبرر له، وعليه نرى وجوب تعديل أثر صمت الوزارة عن الرد على الاستقالة بالنسبة للمدنيين، والعسكريين، بحيث تعد الاستقالة مرفوضة حكماً لكليهما.

وبالتالي قبول أو رفض استقالة الموظف قد يكون صريحاً عن طريق إصدار قرار إداري بقبولها، أو رفضها، وقد تكون ضمنية بأن جعل المشرع مضي مدة زمنية، على تاريخ تقديمها دون البت فيها قرينة على قبولها، أو رفضها، وبذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: الاستقالة لا تنتج بذاتها أثرها القانوني في فسخ العلاقة الوظيفية، وإنما يتوقف حدوث هذا الأثر المنهني للخدمة على القرار الذي تصدره جهة الإدارة المختصة بقبولها صراحة، أو على مضي المدة التي يحددها القانون، والتي تعد بعدها مقبولة حكماً، إلا أنه متى اقترن قبول الإدارة بإيجاب الموظف بطلب استقالته من عمله، ترتب على ذلك انتهاء رابطة العمل بينهما من تاريخ قبول الإدارة للاستقالة".<sup>١</sup>

وكذلك يجب أن لا يرجع الموظف عن طلب الاستقالة من وقت تقديمها إلى حين قبولها، فإذا صدر القرار بقبول الاستقالة بعد رجوع الموظف عن طلبه، فإن قرار الوزارة يكون باطلاً لعدم قيامه على سبب

---

<sup>١</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٥٢٥ لسنة ٢٠١٢ إداري، صادر بتاريخ ٠٦/٠٣/٢٠١٣ م.

بيبره،<sup>١</sup> وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا، حيث قالت بأن: "الموظف أن يقدم استقالته في أي وقت، فإن له كذلك أن يعدل عنها بإرادته، ويكون ذلك بطلب مكتوب، غير أن هذا العدول لا ينتج أثره إلا إذا اتصل بعلم الجهة الإدارية، قبل قبول استقالته، لأن العدول عن الاستقالة يستوجب قيام هذه الاستقالة، فإن كان قد تعلق بها القبول، انتهت خدمة الموظف، ولا يكون ثمة استقالة قائمة يمكن أن يرد عليها السحب، أو العدول، والعكس صحيح، فإذا سحب الموظف استقالته قبل قبولها، فلا يكون ثمة موضوع معروض على الجهة الإدارية لتصدر فيه قرارها، فإن أصدرت رغم ذلك قرارها بقبول الاستقالة بعد أن كان الموظف قد سحبها، فإن قرارها يكون مخالفاً للقانون، لقيامه على طلب غير قائم في الواقع".<sup>٢</sup>

وإذا كان لا يجوز تعليق طلب الاستقالة على قيد، أو شرط كما تم بيانه في الفرع الأول المتعلق بتقديم طلب الاستقالة، فإنه يجوز أن يعلق قبول الاستقالة على شرط، حيث نصت المادة (٤) من قرار وزير الداخلية في شأن الترخيص بالإجازات الدراسية لمنتسبي قوة الشرطة والأمن بوزارة الداخلية،<sup>٣</sup> على أن لا تقبل استقالة الموظف الذي تم تفرغته للدراسة، إلا بعد إرجاع كل المخصصات المالية التي تم تخصيصها له أثناء الدراسة، وذلك

---

<sup>١</sup> د. حمدي عطية مصطفى، أحكام الموظف العام، مرجع سابق، ص ٦١١.

<sup>٢</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٦٤٣ لسنة ٢٠٠٨ إداري، صادر بتاريخ ١٨/٢/٢٠٠٩م.

<sup>٣</sup> قرار وزير الداخلية رقم (١٩٣) لسنة ١٩٨٠ في شأن الترخيص بالإجازات الدراسية لمنتسبي قوة الشرطة والأمن بوزارة الداخلية الصادر بتاريخ ١٨/١١/١٩٨٠م.



في حالة إعلان رغبته بعدم الاستمرار في الخدمة، ولم تكن مدة خدمته في وزارة الداخلية مساوية لمدة دراسته، ويجوز لوزير الداخلية إعفاءه من هذا الشرط والقيود، وبذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: "المطعون ضده، كان بالخيار منذ تقدمه بطلب تجنيده في ٠٦/٠٩/١٩٩٨م، الذي وافقت عليه الطاعنة، والتعهد الصادر منه في ٠٨/٠٩/١٩٩٨م، بين الاستمرار في الخدمة بعد تخرجه، أو دفع تكاليف الدراسة، أو نسبة منها، في حالة إعلان رغبته بعدم الاستمرار في الخدمة، ولا يكون للطاعنة سوى الحق في استرداد هذه التكاليف منه، ولا يجوز لها في هذه الحالة الاحتجاج قبله بتعهده بالخدمة لديها بعد إنهاء دراسته فقط".<sup>١</sup>

## المبحث الثاني

### مظاهر السلطة التقديرية لوزارة الداخلية في شأن قرار الاستقالة والرقابة القضائية عليها

بعد تناول شروط قبول الاستقالة في مبحث التمهيد، يقتضي البحث في سلطة وزارة الداخلية في رفض الاستقالة، إذ أن لقرار الاستقالة خمسة أركان لا يتكامل وجوده، ولا تستمر حياته إلا بتوافر هذه الأركان مجتمعة، وعلى الوجه الذي يرسمه القانون، ومن هنا كان من الضروري التعرف على سلطة الوزارة التقديرية في قرار رفض الاستقالة، في كل ركن من

---

<sup>١</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٢٩٧ لسنة ٢٨ إداري، صادر بتاريخ ٢٦/١١/٢٠٠٨م.

هذه الأركان، خاصة إذا ما عرفنا أن أي عيب في أي ركن من هذه الأركان يجعل قرار الاستقالة كله معيباً.<sup>١</sup>

وقد حددت المحكمة الاتحادية العليا هذه الأركان، حيث قضت بأنه: "يشترط لصحة القرار الإداري: أن يصدر عن المختص بإصداره، وضمن الحدود، والصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون، وأن تتوافر حالة واقعية، أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث الأثر القانوني، وأن يكون له محل، وأن يكون الباعث عليه، أو الغاية منه تحقيق مصلحة عامة".<sup>٢</sup>

ومن خلال هذا الحكم يمكن القول بأن للقرار الإداري أركاناً خارجية (وهي: ركن الاختصاص، وركن الشكل)، وأركاناً داخلية (وهي: ركن المحل، وركن الغاية، وركن السبب)، وبناء على ما سبق فإن تحديد العناصر المقيدة، والتقديرية في كل ركن من هذه الأركان، يحسم مشكلة السلطة التقديرية، والسلطة المقيدة في قرار الاستقالة، ومن ثم يتم تسليط الضوء على رقابة المحكمة الاتحادية العليا للسلطة التقديرية للإدارة في قرار رفض الاستقالة، وعليه سوف يتم تناول هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

---

<sup>١</sup> د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٧.

<sup>٢</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ إداري، صادر بتاريخ ١٧/٦/٢٠٠٧م.

- **المطلب الأول: سلطة الوزارة التقديرية في الأركان الخارجية لقرار الاستقالة.**
- **المطلب الثاني: سلطة الوزارة التقديرية في الأركان الداخلية لقرار الاستقالة.**
- **المطلب الثالث: رقابة المحكمة الاتحادية العليا للسلطة التقديرية للإدارة في قرار رفض الاستقالة.**

## المطلب الأول

### سلطة الوزارة التقديرية في الأركان الخارجية لقرار الاستقالة

المشروعية الخارجية، هي: التي تتعلق بالأركان الخارجية، أو الشكلية للتصرف الإداري، فتشمل الموظف المختص في إصدار القرار الإداري، كما تشمل قواعد الشكل، والإجراءات التي يجب اتباعها في إعداد القرار الإداري، وسوف يتم تناولهم في الفرعين الآتيين وذلك على النحو الآتي:

- **الفرع الأول: مظاهر التقدير في ركن الاختصاص.**
- **الفرع الثاني: مظاهر التقدير في ركن الشكل.**

## الفرع الأول

### مظاهر التقدير في ركن الاختصاص

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات أن تباشر كل سلطة الاختصاص المسند إليها وفقاً لأحكام الدستور، فلا تعتدي سلطة في مزاولتها نشاطها على

اختصاص سلطة أخرى، وكذلك داخل السلطة الواحدة، يجب أن يمارس كل شخص اختصاصه المنوط به، ولا يعتدي على اختصاص غيره، والاختصاص، هو: الصلاحية، أو القدرة القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره؛ للقيام بعمل معين، وقد عمد بعض الفقهاء إلى تشبيه الاختصاص في القانون العام بالأهلية في القانون الخاص.<sup>١</sup>

ويمتاز ركن الاختصاص بأنه من أهم أركان القرار الإداري؛ لارتباطه بالنظام العام، وبالتالي يعد القرار باطلاً أو منعدماً في حالة صدوره من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً، لما في ذلك من اعتداء سلطة على سلطة أخرى، أو جهة على جهة إدارية أخرى.<sup>٢</sup>

وعليه فالإدارة لا تملك بالنسبة لعنصر الاختصاص أية تقدير، أي لا محل للسلطة التقديرية في ركن الاختصاص، بل يجب على الإدارة أن تحترم قواعد اختصاصه،<sup>٣</sup> وعليه فإن الاختصاص في قبول أو رفض الاستقالة من الاختصاصات المقيدة بحيث لا يجوز لأي موظف غير المختص أن يبت في قرار الاستقالة، وقد نص قانون الشرطة والأمن في المادة (٩٠)، والمرسوم بقانون اتحادي في شأن الخدمة المدنية في وزارة

---

<sup>١</sup> د. أعاد القيسي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٥٤.

<sup>٢</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٦٤ لسنة ٢٠١٣ إداري، صادر بتاريخ ١/٥/٢٠١٣م.

<sup>٣</sup> أ. سامر رزق الله، رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، جامعة عمان

العربية، قسم القانون العام، الأردن، ٢٠١٤م، ص ١٠٥.

الداخلية في المادة (٥٩) على أن قرار قبول، أو رفض الاستقالة من اختصاص وزير الداخلية، أو من يفوضه فقط.

وإذا صدر قرار الاستقالة من شخص غير مختص يعد القرار باطلاً، وهذا ما استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا، حيث تقول بأن: "تحديد الاختصاص هو عمل المشرع، والأصل فيه أنه شخصي يجب أن يمارسه الموظف، أو الهيئة التي يحددها القانون، ويترتب على مخالفة قواعد الاختصاص بطلان القرارات الإدارية كقاعدة عامة، واستثناء من ذلك، فقد فرضت الاعتبارات العملية، والمصلحة العامة، الأخذ بنظام التفويض في الاختصاص، ويقصد به أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه، سواء في مسألة معينة، أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر، ولا يكون التفويض مشروعاً، إلا إذا أجازها القانون، فلا تفويض إلا بنص".<sup>٤</sup>

## الفرع الثاني

### مظاهر التقدير في ركن الشكل والإجراءات

يقصد بالشكل في القرار الإداري المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار، والإجراءات التي تتبع في إصداره، وتهدف الشكليات إلى ضمان حسن سير الإدارة من ناحية، وضمان صيانة حقوق الأفراد من ناحية

---

<sup>٤</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ١٩١ لسنة ٢٩ إداري، صادر بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٨م.

أخرى،<sup>٥</sup> والاصل أنه "لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة، أو بشكل معين، بل ينطبق هذا الوصف، ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة، دون أن تكون مقيدة بشكل معين، وكذلك قد يكون القرار الإداري مكتوباً كما قد يكون شفويًا".<sup>٦</sup>

وبالتالي فالأصل ألا يخضع إصدار القرار الإداري لشكل معين، إلا أنه استثناء من هذا الأصل، قد تكون الإدارة ملزمة تشريعياً بإصدار قرارها بشكل معين، وإذا لم تتبع الإدارة هذه الأشكال أو الإجراءات، يكون قرارها مشوباً بعيب في الشكل،<sup>٧</sup> والعكس صحيح، فإذا لم يشترط القانون شكلاً، أو إجراءً معيناً، لإصدار القرار الإداري، فلا يبطل لعيب الشكل.<sup>٨</sup>

وقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا في التفريق بين الأشكال الجوهرية التي يؤدي تجاهلها إلى إلغاء القرار، والأشكال الثانوية التي لا تؤثر في مشروعية القرار، حيث قالت إن: "قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفاً في ذاتها أو طقوساً لا مندوحة من اتباعها، تحتم جزاء البطلان، وإنما إجراءات حداها المصلحة العامة، ومصالحة الأفراد على السواء، يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تتال من تلك

---

<sup>٥</sup> د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥١٦.

<sup>٦</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ١٩١ لسنة ٢٩ إداري، صادر بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٨م.

<sup>٧</sup> د. عبد العزيز بالمنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتبة الجامعية الحديثة، مصر، ٢٠١٢م، ص ١٠١.

<sup>٨</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٢ إداري، صادر بتاريخ ١٤/١١/٢٠١٢م.

المصلحة، ويقدم إغفالها في سلامة القرار، وصحته، وغيرها من الشكليات الثانوية، وعليه لا يبطل القرار الإداري لعيب شكلي، إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء، أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته، يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي على القانون بتأمينها، ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه، أما إذا كان الإغفال متداركاً من سبيل آخر دون مساس بمضمون القرار الإداري، وسلامته موضوعياً، وضمائناً ذوي الشأن، واعتبارات المصلحة العامة الكافية فيه، فإن الإجراء الذي جرى إغفاله لا يستوي إجراءات جوهرياً يستتبع بطلاناً".<sup>٩</sup>

وعليه فقد نص قانون الشرطة والأمن في المادة (٩٠) على أن "يصدر القرار بقبول الاستقالة من الوزير أو من يفوضه"، وهو ما يعني ضمناً ضرورة صدور ذلك القرار في الشكل الكتابي، لأنه من الأشكال الجوهرية في ذاته، ويترتب على إغفاله تفويت مصلحة الموظف، وتأثيره على مستحقاته المالية، بحيث لا يمكن الجزم بتاريخ انتهاء الرابطة الوظيفية، إلا إذا كان قرار قبول الاستقالة مكتوباً، وقد نص المرسوم بقانون اتحادي في شأن معاشات، ومكافآت التقاعد للعسكريين في المادة (١٧) على أن "يبدأ حق العسكري في معاش التقاعد اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ انتهاء خدمته"، وبالتالي يجب أن يصب قرار الوزارة في شأن الاستقالة في قالب

---

<sup>٩</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٥٣١ لسنة ٢٩ إداري، صادر بتاريخ ٢٠٠٨/٢/١٧ م.

كتابي، يؤدي دوره كشكل للقرار الإداري، وعليه فإن سلطة الوزارة في الشكل سلطة مقيدة.

## المطلب الثاني

### سلطة الوزارة التقديرية في الأركان الداخلية لقرار الاستقالة

المشروعية الداخلية، هي: التي تتعلق بالأركان الموضوعية، أو الداخلية في القرار الإداري، فتشمل كل من ركن السبب الذي استتدت إليه الإدارة في إصدار القرار الإداري، وركن المحل في إصدار القرار الإداري، وكذلك ركن الغاية من القرار الإداري، وعليه سوف يتم دراستها على النحو الآتي:

- الفرع الأول: مظاهر التقدير في ركن السبب.
- الفرع الثاني: مظاهر التقدير في ركن الغاية.
- الفرع الثالث: مظاهر التقدير في ركن المحل.

## الفرع الأول

### مظاهر التقدير في ركن السبب

يعد ركن السبب في القرار الإداري ركناً رئيسياً، وأساسياً، من أركانه؛ لأن القرار الإداري، هو: تصرف قانوني، لا يقوم دون أن ينهض سبب يبرر إصداره، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بقولها: "إن لكل قرار إداري سبباً مشروعاً"<sup>١٠</sup> ويعرف ركن السبب في القرار الإداري بأنه:

---

<sup>١٠</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ١٦ لسنة ٢٠١١ إداري، صادر بتاريخ ٢٥/٥/٢٠١١م.



"مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على إصدار القرار"،<sup>١</sup> ولا يكفي لصحة القرار الإداري أن يستند سبب القرار الإداري إلى حالة قانونية، أو واقعية تدفع الإدارة إلى التدخل لإصدار القرار، بل يجب أن يتوافر في هذا السبب ثلاثة شروط، تنحصر في ضرورة قيام السبب حتى تاريخ إصدار القرار الإداري، وأن يكون مشروعاً، ومحددًا.<sup>٢</sup>

ويخضع ركن السبب إلى الرقابة القضائية من خلال رقابة الوجود المادي للوقائع، وبعدها رقابة التكييف القانوني لهذه الوقائع، ثم وصلت في النهاية إلى رقابة ملاءمة القرار الإداري للوقائع التي استند إليها،<sup>٣</sup> وهذا ما استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا، فقد حددت نطاق الرقابة في ثلاث صور، وهي: "الوجود المادي لسبب القرار، وتكييفه، ومدى ملاءمة القرار لذلك السبب".<sup>٤</sup>

وعليه تنعدم سلطة الوزارة التقديرية، فيما يتعلق بالوجود المادي لوقائع الاستقالة، وتكييفها، المتمثلة في تقديم طلب الاستقالة، والتكييف القانوني لهذا الطلب، إذ قالت المحكمة الاتحادية العليا بهذا الشأن بأنه: "لم يكن هناك طلباً من المطعون ضده بالاستقالة، ورتب على ذلك أن قرار

---

<sup>١</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ١٢٧ لسنة ٢٠١٠ إداري، صادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٠م.

<sup>٢</sup> د. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتبة الجامعية الحديثة، مصر، ٢٠١٢م، ص ١٣٢.

<sup>٣</sup> د. عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٣٠.

<sup>٤</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٤٧٠ لسنة ٢٠١٢ إداري، صادر بتاريخ ٩/١٣/٢٠١٣م.

إنهاء خدمته بالاستقالة جاء باطلاً، لافتقاده السبب الذي يضيف عليه وصف المشروعية".<sup>١</sup> وقضت كذلك بأن: "المشرع حدد على سبيل الحصر أسباب انتهاء خدمة منتسبي القوة، وبين كيفية الإنهاء، والحقوق المالية المترتبة على ذلك، ومن ثم فإن إنهاء خدمة أي من هؤلاء يجب أن يستند إلى أحد الأسباب التي ذكرت على سبيل الحصر في المادة ٨٨ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦".<sup>٢</sup>

أما بالنسبة لملاءمة قرار الاستقالة، فالأصل أن دور القاضي الإداري ينحصر في الرقابة على وجود الوقائع، وعلى صحة تكييفها من الناحية القانونية، فليس له تقدير مدى أهمية الوقائع، وتناسبها مع القرار الصادر بناء عليها، بل تتولى الإدارة وحدها بحث، وتقدير ملاءمة القرار للوقائع التي دفعت إلى إصداره،<sup>٣</sup> ولكن بشرط أن لا يخرج عن مقتضيات المصلحة العامة.

## الفرع الثاني

### مظاهر التقدير في ركن المحل

يقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار، أو فحواه المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة؛ وذلك بالتغيير في المراكز

---

<sup>١</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٤٨٩ لسنة ٢٠٠٩ إداري، صادر بتاريخ ١٠/٢/٢٠١٠م.

<sup>٢</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ١٥٢ لسنة ١٣ مدني، صادر بتاريخ ٣١/١٢/١٩٩١م.

<sup>٣</sup> د. مصطفى أبو زيد فهمي، د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٥م، ص ٢١٠.

القانونية، سواء بالإنشاء، أو التعديل، أو الإلغاء، والقاعدة العامة أنه يجب أن يكون لكل تصرف قانوني محل معين، وهو الأثر القانوني الذي يحدثه التصرف مباشرة؛ وذلك بتحديد الحقوق، والالتزامات الناشئة عنه، وهذا ما يميز القرار الإداري عن العمل المادي،<sup>١</sup> حيث ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الشأن إلى أن: "القرار الإداري ما هو إلا تصرف قانوني، تقوم به الإدارة بقصد إنشاء مركز قانوني، أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم"،<sup>٢</sup> ومحل قرار الاستقالة، هو: قبول الاستقالة، أو رفضها.

ولصحة ركن المحل في القرار الإداري، يجب أن تتوافر فيه ثلاثة شروط، أولاً: أن يكون محل القرار الإداري ممكناً تحقيقه من الناحية القانونية، أو من الناحية الواقعية، ثانياً: أن يكون محل القرار الإداري جائزاً قانوناً، بمعنى أن يكون من الجائز تحقيقه في ظل الأوضاع القانونية القائمة، ثالثاً: أن يكون محل القرار الإداري محدداً، أو قابلاً للتحديد.<sup>٣</sup>

وإن الإدارة لها سلطة تقديرية في ركن المحل، والتي تتمثل في ثلاث عناصر:<sup>٤</sup>

---

<sup>١</sup> د. عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٣م، ص ٤٩٤.

<sup>٢</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ١٦ لسنة ٢٠١١ إداري، صادر بتاريخ ٢٥/٥/٢٠١١م.

<sup>٣</sup> د. مصطفى أبو زيد فهمي، المحل في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، دون دار نشر، ٢٠١٢م، ص ٣٧.

<sup>٤</sup> سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، رجعه ونقحه د. محمود عاطف البناء، دار الفكر العربي، مصر، ط٧، ٢٠٠٦م، ص ٦١ وما بعدها.

١- حرية الإدارة في أن تتدخل أو تمتنع، ويكون ذلك عندما لا يلزم  
المشرع الإدارة بأن تتدخل إذا تحققت أسباب معينة، فإن مجرد تحقق  
أسباب تجيز تدخل الإدارة لا يلزمها بالتدخل.

٢- اختيار وقت التدخل، ويعنى ذلك أنه إذا لم يفرض المشرع على  
الإدارة أن تتدخل خلال فترة معينة، فإنها حرة في اختيار وقت  
تدخلها.

٣- اختيار مضمون القرار، في هذه الحالة تكون الإدارة سلطة تقديرية  
كاملة، بحيث يكون لها حرية التصرف، وفقاً لكل حالة، وباختيار  
التنظيم الذي تريده.<sup>١</sup>

وعليه فإن سلطة وزارة الداخلية في التدخل، ووقت التدخل  
في قرار الاستقالة غير مطلقة، بحيث يجب على الوزارة أن ترد على  
طلب الاستقالة، فإذا صممت عن الرد مدة تزيد ثلاثة أشهر بالنسبة  
للضباط، وشهر واحد بالنسبة لصف الضباط، والأفراد، تعد الاستقالة  
مقبولة حكماً، وفقاً لما نصت عليه المادة (٩٠) من قانون الشرطة  
والأمن، أما بالنسبة لمنتسبي الوزارة من المدنيين، فإن لم تتدخل  
الوزارة، وترد على طلب الاستقالة لمدة تزيد عن ثلاثين يوماً يعد  
رفض لطلب الاستقالة حكماً، وفقاً لما نصت عليه المادة (٦١) من  
المرسوم بقانون اتحادي، بشأن الخدمة المدنية في وزارة الداخلية،

---

١ أ. سامر رزق الله، رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص ١١٠.

وهنا نناشد المشرع بالتعديل للمادة (٩٠) من قانون الشرطة والأمن، بحيث تعد الاستقالة مرفوضة حكماً في حالة عدم رد وزارة الداخلية على طلب الاستقالة في المدة المقررة في القانون.

أما بالنسبة لمضمون القرار، تتمتع الوزارة بسلطة تقديرية في قبول أو رفض الاستقالة، بشرط عدم التعسف في استعمال هذا الحق، وهذا ما استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا، حيث قضت بأن: "جهة الإدارة ترخص برفض طلب الاستقالة لما يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي تملكها بهدف تحقيق مصلحة عامة".<sup>١</sup>

### الفرع الثالث

#### مظاهر التقدير في ركن الغاية

إن السلطات المخولة للإدارة، ومنها سلطة إصدار القرارات الإدارية، ليست غاية في ذاتها، وإنما هي وسائل مقررّة؛ لتحقيق غاية وحيدة، وهي تحقيق المصلحة العامة، ولهذا فإن القرار الإداري الذي تهدف الإدارة من إصداره، لتحقيق مصلحة خاصة لجهة المصدر للقرار، أو لغيره بناء على طلبه أو للإضرار بشخص ما، لأغراض شخصية، يُعدُّ قراراً مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، أو الانحراف به.<sup>٢</sup>

---

<sup>١</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٤١ لسنة ٢٠١٤ إداري، صادر بتاريخ ١٦/٤/٢٠١٤م.

<sup>٢</sup> د. غازي كرم، القانون الإداري، الآفاق المشرقة ناشرون، الأردن، ٢٠١٠م، ص ٢١٣.

وبالإضافة إلى أن غاية كافة القرارات الإدارية تتمثل في تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، فإن المشرع قد لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين، وهذا ما يسمى بتخصيص الأهداف<sup>١</sup> وتأخذ حالات الانحراف بالسلطة ثلاث صور: أولاً: الانحراف في استعمال السلطة، ثانياً: مخالفة قاعدة تخصيص الهدف، ثالثاً: الانحراف في استعمال الاجراء<sup>٢</sup>.

وبهذا قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: "جهة الإدارة تترخص في رفض طلب الاستقالة، باعتبار أن ذلك هو من صميم سلطاتها التقديرية التي تمتلكها، بهدف تحقيق مصلحة عامة، ولا يمكن للقضاء مراقبة هذه السلطة إلا إذا تنكبت الإدارة هذه المصلحة التي يجب أن يتغياها قرارها، فإن هي أصدرت القرار ببيع لا يمت لتلك المصلحة بصله، كان قرارها في هذه الحالة فاقداً لركن الغاية، وبالتالي يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف"<sup>٣</sup>، وقضت كذلك بأنه: "إذا لم يكن مسلك الإدارة محدداً أو منصوصاً عليه مقدماً بالقانون، فيكون لها السلطة التقديرية، وهي كحق لها ترتبط بفكرة الملاءمة المتروك تقديرها للإدارة في ظل سلطة القضاء في

---

<sup>١</sup> د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٩٠م، ص ٢١٤.

<sup>٢</sup> د. أعاد القيسي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦٤.

<sup>٣</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٢٩٢ لسنة ٢٠١٤ إداري، صادر بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٤م.

فحص مشروعية عمل الإدارة، إلا أنها تخضع مثل كافة الحقوق الإدارية لمبدأ عدم التعسف في استعمال السلطة".<sup>١</sup>

وبالتالي يتضح بأن الإدارة ليست حرة في اختيار الغاية من تصرفاتها، بل عليها أن تلتزم الغرض الذي وضعه المشرع لكل اختصاص، يضعه بين يدي الإدارة، فإذا ما تجاوزت الإدارة هذا الهدف إلى سواء، ولو كانت حسن النية، أصبحت قراراتها مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، ولهذا فإن القاعدة في هذا الخصوص تنص على أنه لا حرية في تحديد الغرض، والهدف من القرار الإداري سوء المصلحة العامة.<sup>٢</sup>

### المطلب الثالث

## الرقابة القضائية للمحكمة الاتحادية العليا على قرار وزارة الداخلية بشأن رفض الاستقالة

إذا كان مبدأ حرية العمل يقضي بأنه لا يجبر الشخص على ممارسة عمل لا يريده، فإن هذا المبدأ يقضي كذلك بأن من حق الموظف أن يترك العمل الذي يلتحق به، بمعنى أن الاستقالة حق للموظف يعبر بها عن رغبته بإرادته المنفردة في ترك وظيفته،<sup>٣</sup> ولكن ممارسة هذا الحق، يجب أن يكون منظماً، ومقيداً حتى لا يعوق سير المرفق العام، ولا يهدد انتظامه، ودوامه.

<sup>١</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ١٥٢ لسنة ٢٤ مدني، صادر بتاريخ ١٩/١٢/٢٠٠٤م.

<sup>٢</sup> سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٣.

<sup>٣</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٥٢٥ لسنة ٢٠١٢ إداري، صادر بتاريخ ٠٦/٠٣/٢٠١٣م.

ولذلك استقرت المحكمة الاتحادية العليا على أن رفض الإدارة لاستقالة الموظف يدخل في نطاق سلطاتها التقديرية، حيث قضت بأن: "عدم قبول استقالة الموظف من جهة الإدارة تأسيساً على ما تقتضيه المصلحة العامة، هو مما يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة"،<sup>١</sup> وقضت كذلك بأن: "جهة الإدارة تترخص في رفض طلب الاستقالة، باعتبار أن ذلك من صميم سلطاتها التقديرية التي تمتلكها، بهدف تحقيق مصلحة عامة".<sup>٢</sup>

إلا أن سلطة الإدارة التقديرية في رفض الاستقالة غير مطلقة، وإنما مقيدة باعتبارات الصالح العام، ولأن فكرة الصالح العام فكرة نسبية، فلا يمكن تقديرها، وبالتالي تقييمها، إلا إذا أحاط القضاء بكافة عناصرها، ومن ثم الموازنة بين العناصر الإيجابية، والسلبية فيها، وقد استقرت المحكمة الاتحادية العليا على إلزام الإدارة على وجوب الإفصاح عن ماهية هذه المصلحة، وذلك بأن تبين سبب رفضها للاستقالة، وإذا امتنعت الإدارة عن بيان المصلحة المراد تحقيقها من رفض الاستقالة، يعد هذا الصمت قرينة على عدم مشروعية قرارها، إذ قالت بأن: "الإدارة لم تكشف في جوابها عن الأسباب الواقعية، أو القانونية التي دفعتها لرفض طلب الاستقالة المقدم من المطعون ضده، ولم تبين وجه المصلحة التي تتغياها منه، وخصوصاً وأنه

---

<sup>١</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٤١ لسنة ٢٠١٤ إداري، صادر بتاريخ ١٦/٠٤/٢٠١٤م.

<sup>٢</sup> المحكمة الاتحادية العليا طعن رقم ١٤١ لسنة ٢٠١٤ إداري صادر بتاريخ ١٠/٠٦/٢٠١٥م.



من مبادئ قانون الخدمة، أو الوظيفة العامة، أنه لا يجبر موظف على البقاء في وظيفة ما، إذ القول بخلاف ذلك، يعدّ وجهاً من وجوه السخرة، وهو ما لا تقره القواعد الدستورية الحديثة،<sup>١</sup> وقضت كذلك بأنه: "لا يجدي الإدارة نفعاً أن تتذرع بالقول بأن الصالح العام، هو سبب القرار، فهذا القول لا يستقيم باعتبار أن المصلحة العامة لا تصلح بذاتها أن تكون سبباً للقرار، فإنها لم تبين وجه المنفعة أو الفائدة التي تكشف عن وجه الضرر الذي يمكن أن يصيب هذه المصلحة من بقاء المذكور في الوظيفة، وترتيباً على ما تقدم يكون ما تمسكت به الجهة من دفاع في هذا الشأن، قائماً على غير أساس"،<sup>٢</sup> وقضت كذلك بأنه: "إذا لم تبين الإدارة السبب المبرر، لإصدار القرار، وأوجه المصلحة التي ابتغت تحقيقها من ورائه، فإن ذلك يزحزح قرينة الصحة المفترضة في القرار، مما يصمه بعدم المشروعية التي تستوجب القضاء بإلغائه".<sup>٣</sup>

وأما إذا أفصحت جهة الإدارة عن المصلحة المستهدفة من قرار رفض الاستقالة، كان على القاضي مراقبة مدى ملاءمة هذه المصلحة المراد تحقيقها، ولمراقبة مدى ملاءمة قرار رفض الاستقالة، تبنت المحكمة الاتحادية العليا في حكم حديث نظرية الموازنة بين المنافع والمضار، وهو قياس النفع، والضرر الذي يعود على الوظيفة من رفض الاستقالة، حيث

<sup>١</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٥٢٩ لسنة ٢٠١٣ إداري، صادر بتاريخ ١٥/١/٢٠١٤م.

<sup>٢</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٤٧٦ لسنة ٢٠٠٩ إداري، صادر بتاريخ ٢٠/١/٢٠١٠م.

<sup>٣</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٧٧٢ لسنة ٢٥ مدني، صادر بتاريخ ١٩/١٢/٢٠٠٤م.

قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: "عدم قبول استقالة الموظف من جهة الإدارة، تأسيساً على ما تقتضيه المصلحة العامة، هو مما يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة، وليس للقضاء الإداري فرض رقابته عليها إلا في حالة تجاوز الإدارة لسلطتها في التقدير، ويقاس هذا التجاوز بمقياس النفع، والضرر الذي يعود على الوظيفة، أي بمقدار حاجة المرفق إلى بقاء الموظف فيها، أو بمفارقتها لها، فمتى كان ترك الموظف الوظيفة يخل بحسن السير العام للمرفق، أو يربك انتظام العمل فيه، أو يكلف جهة الإدارة نفقات غير مرصودة، أو غير ذلك من الأمور الضارة، فإن جهة الإدارة تترخص برفض طلب الاستقالة، لما يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي تملكها، بهدف تحقيق مصلحة عامة، فإذا تكبت جهة الإدارة هذه المصلحة التي يجب أن يتغيها قرارها، وأصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة بصلة، كان القرار فاقداً لركن الغاية، ومشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، أو الانحراف بها، وهو من العيوب القصدية في السلوك الإداري التي تبرر إلغاء القرار".<sup>١</sup>

وكذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بمشروعية قرار رفض استقالة الموظف، وذلك اعتماداً على تقدير النفقات التي سوف تتكبدها الإدارة من هذا القرار، حيث قالت بأن: الموظف قد خضع لعدة دورات

---

<sup>١</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٤١ لسنة ٢٠١٤ إداري، صادر بتاريخ ١٦/٤/٢٠١٤م. وطعن رقم ٢٥٥ لسنة ٢٠١٤ إداري، صادر بتاريخ ١/١٠/٢٠١٤م. وطعن رقم ٢٩٢ لسنة ٢٠١٤ إداري، صادر بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٤م. وطعن رقم ٥٤٢ لسنة ٢٠١٤ إداري، صادر بتاريخ ٣٠/١١/٢٠١٥م.

تكوينية، وحصل على رخصة النقل الجوي من أكاديمية الفجيرة للطيران، ورخصة الطيران من الهيئة العامة للطيران المدني، وأنفقت عليه الطاعنة مبالغ مالية كبيرة حتى أضحى من ذوي الخبرات المتراكمة، يحتاجه المرفق في الوقت الحاضر، نظراً للمعلومات التي يتوفر عليها في مجال أجهزة قيادة الطائرات، وقد تبلورت أسباب عدم الاستغناء عنه بكتاب مدير القوى البشرية للطاعنة ... الذي تضمن اعتذاراً عن قبول طلب استقالة المطعون ضده؛ لندرة تخصصه، وأهمية هذا التخصص، وعدم وجود كادر بديل له، ولما يتطلبه من تأهيل، وإعداد، والذي قد يستغرق زمناً طويلاً، لتشغيل هذا التخصص، وندرة الدورات التخصصية في هذه المهام؛ نظراً لانتهاء العقود التي كانت القوات المسلحة قد ارتبطت مع أطرافها في التأهيل، والإعداد الذي يصعب إيجاد أطراف ترتبط بها".<sup>1</sup>

والقاضي عندما يطبق نظرية الموازنة بين المنافع، والأضرار يستعين ببعض المعايير، لكي يتمكن من التحقق من المزايا، والعيوب التي تسفر عن عملية إصدار القرارات الإدارية، وأهمها: المعيار المالي، والذي يأخذ في حسابه التكاليف المالية التي ستتحملها الإدارة من قرار قبول، أو رفض الاستقالة، ومعيار الحق الخاص، وهو: مقارنة بين الأضرار التي يمكن أن تصيب حق الموظف في ترك الوظيفة، وبين الفوائد التي قد

---

<sup>1</sup> المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم ٢٧٢ لسنة ٢٠١٤ إداري، صادر بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٤م. وطعن رقم

٢٥٥ لسنة ٢٠١٤ إداري، صادر بتاريخ ١/١٠/٢٠١٤م.

تترتب عن قرار رفض الاستقالة، والمعيار الاجتماعي، ويقصد به الآثار الاجتماعية التي قد يتسبب بها قرار رفض الاستقالة، سواء بالأفراد، أو بإطار الحياة الاجتماعية بصفة عامة.<sup>١</sup>

وإن كانت نظرية الموازنة بين المنافع، والأضرار من النظريات الحديثة التي ابتكارها وأنشأها مجلس الدولة الفرنسي، والذي ينحصر تطبيقها على المنازعات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة،<sup>٢</sup> إلا أن الشريعة الإسلامية قد سبقت مجلس الدول الفرنسي في تقرير هذا المبدأ من خلال فقه الموازنة بين المصالح، والمفاسد بأربعة عشر قرناً، بحيث يتفرع من هذه القاعدة الفقهية العديد من القواعد الفقهية، ومنها أن المصلحة العامة مقدمة على المصلحة الخاصة، وهذا القاعدة الفقهية أشمل في التطبيق من مبدأ الموازنة بين المنافع، والأضرار، بحيث تتحكم في سائر وجوه النشاط الإنساني، فيما بين الأفراد، والمجتمع، وبين المجتمع، والدولة وبين الدول

---

١ أ. مايا محمد أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١م، ص ١٠٦ وما بعدها.

٢ قد قام مجلس الدولة الفرنسي بالأخذ بهذا المبدأ في سنة ١٩٧٠م في قضية تتلخص وقائعها في أن الإدارة كانت ترغب في عمل مشروع عام، يستهدف إعداد منطقة جامعية جديدة، وهذا يتطلب نزع ملكية عدد كبير من المنازل المسكونة، وكان الكثير منه قد شيد من وقت قريب، إذ قال المجلس: يجب الموازنة بين المنافع والأضرار، والترجيح بينهما، فإذا انتهت الموازنة إلى ترجيح المزايا، أعلن القاضي مشروعية القرار، أما إذا كانت الأضرار هي المرجحة، تعين عليه الحكم بإلغاء هذا القرار؛ لعدم المشروعية. مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرار الإداري، مرجع سابق، ص ٨٣.

مع بعضها، كل ذلك في شتى المجالات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والعسكرية، وغيرها.<sup>1</sup>

وتأسيساً على ما سبق يجب أن يستهدف قرار رفض الاستقالة، المصلحة العامة، ويجب على جهة الإدارة أن تبين ماهية هذا المصلحة، وإذا لم تفصح الإدارة عن المصلحة المراد تحقيقها من رفض الاستقالة، يعد امتناعها قرينة على عدم مشروعية قرارها، أما إذا بينت في قرارها ماهية هذه المصلحة، يخضع لرقابة الملاءمة من خلال نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار، التي تعود على الوظيفة، وعليه نوصي المشرع الإماراتي على وجوب تسبيب قرار رفض الاستقالة، وتبين ماهية المصلحة المراد تحقيقها من رفض الاستقالة، لما في ذلك من تحقيق المصلحة العامة، وصون لحقوق الأفراد.

## الخاتمة

أفضت بنا دراسة موضوع "الاستقالة بين سلطة الوزارة التقديرية، والرقابة القضائية في ضوء قانون قوة الشرطة والأمن"، إلى أن المقصود بمفهوم الاستقالة، هو: تعبير عن الإرادة الصريحة، أو الضمنية للموظف في ترك العمل الوظيفي نهائياً، وقبول الإدارة لهذا الطلب صراحةً أو حكماً.

---

<sup>1</sup> د. القرشي عبدالرحيم، الموازنة بين المصالح والمفاسد والمضار، مجلة جامعة القرآن الكريم والعلوم الإسلامية، السودان، س ٣، ع ٦، ٢٠٠٠م، ص ٥٥ وما بعدها.

وقد اتضح لنا بأن هناك نوعين من الاستقالة، هما: الاستقالة الصريحة، والاستقالة الضمنية، وقد تبنت تشريعات وزارة الداخلية الاستقالة الصريحة دون الاستقالة الضمنية.

وتقوم الاستقالة الصريحة على ركنين، وهما: تقديم طلب الاستقالة من قبل الموظف، وقبول وزارة الداخلية لهذا الطلب، ويجب أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً، وخالياً من أية شروط، أو قيود، وأن يتقدم به الموظف بإرادته دون إكراه، أو ضغط، ولا يقبل هذا الطلب، إذا كانت هناك إجراءات تأديبية قد بدأت ضد الموظف، وعلى الوزارة أن تبت بهذا الطلب في مدة زمنية معينة، أو تُعد الاستقالة مقبولة حكماً بالنسبة للعسكريين، ومرفوضه حكماً بالنسبة للمدنيين.

وكما تبين بعد الدراسة أن سلطة وزارة الداخلية بشأن قرار الاستقالة مقيدة، بالنسبة لركن الاختصاص، وركن الشكل، بحيث يجب أن يصد قرار الاستقالة من وزير الداخلية أو من يفوضه، ويجب أن تكون الاستقالة مكتوبة، وبعبارة أخرى، لا تتمتع وزارة الداخلية بسلطة تقديرية في أركان القرار الإداري الخارجية، إما بالنسبة لأركان قرار الاستقالة الداخلية، وباستثناء ركن الغاية الذي يجب أن يستهدف القرار دائماً المصلحة العامة، فهي الميدان الحقيقي للسلطة التقديرية، سواء في ركن المحل المتمثل في رفض، أو قبول الاستقالة، أو السبب المتمثل في ملاءمة قرار الاستقالة.

ومن خلال الاطلاع على أحكام المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بالاستقالة، نجد بأن قرار رفض الاستقالة يجب أن يستهدف المصلحة العامة دائماً، ويجب على جهة الإدارة أن تبين ماهية هذا المصلحة، وإذا لم تفصح الإدارة عن المصلحة المراد تحقيقها من رفض الاستقالة، يعد امتناعها قرينة على عدم مشروعية قرارها، أما إذا أفصحت عن المصلحة المراد تحقيقها من رفض الاستقالة، تمتد رقابة المحكمة الاتحادية العليا إلى رقابة ملائمة هذا القرار من خلال نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار، التي تعود على الوظيفة.

ومن خلال ما تقدم، فإنه قد تم التوصل إلى جملة من النتائج، والتي على ضوءها، تم تقديم بعض التوصيات، وذلك على النحو الآتي:

١. لقد فرق المشرع الإماراتي في الأثر القانوني المترتب على سكوت وزارة الداخلية على طلب الاستقالة بين العسكريين، والمدنيين المنتسبين لوزارة الداخلية، إذ يعد السكوت بمثابة قبول استقالة العسكريين، بينما جعل عدم الرد على طلب الاستقالة بالنسبة للمدنيين، بمثابة قرار برفض الاستقالة.
٢. نص المشرع الإماراتي على عدم جواز قبول استقالة الموظف أثناء التحقيق معه أو محاكمته تأديباً، حتى يتم البت فيما نسب إليه، ولم يتناول المشرع أثر طلب استقالة الموظف أثناء إحالته إلى المحاكمة الجزائية.
٣. استقرت المحكمة الاتحادية العليا على أن قرار البت في طلب الاستقالة، يدخل في نطاق السلطة التقديرية لوزارة الداخلية، بشرط أن يستهدف المصلحة العامة.

٤. يخضع قرار رفض الاستقالة للمصلحة العامة للرقابة القضائية للمحكمة الاتحادية العليا، من خلال نظرية الموازنة بين المنافع والاضرار.

### التوصيات:

١. يقترح الباحث على المشرع الإماراتي، بأن يعدل من نص المادة (٩٠) من قانون الشرطة والأمن، وذلك باعتبار الاستقالة مرفوضة حكماً في حالة عدم البت على طلب الاستقالة في فتره زمنية معينة.

٢. يقترح الباحث على المشرع الإماراتي، بأن ينص على حق وزارة الداخلية في رفض، أو قبول الاستقالة، وأن يكون قرارها مكتوباً، ووجوب تسبيب قرار رفض الاستقالة تسبيحاً صحيحاً، وواضحاً، حتى يتم التأكد من أن القرار مبني على أسباب تستلزمها اعتبارات الصالح العام، وضرورات سير المرافق العامة، وذلك لتجنب مغبة إلغاء قرار رفض الاستقالة.

٣. يقترح الباحث على المشرع الإماراتي، إضافة نص لا يجوز فيه قبول استقالة الموظف المحال إلى المحاكمة الجنائية في جنائية، أو جنحة مخلة بالشرف، والأمانة، أو الجرائم التي يترتب فيها المشرع العزل من الوظيفة العامة كعقوبة تكميلية، أو تبيعية، وذلك لتحقيق الحكمة التي تغياها المشرع من وراء تخويل المحكمة سلطة الحكم بالعزل في تلك الجريمة.

٤. يقترح الباحث على المشرع الإماراتي، إضافة نص في المرسوم بقانون اتحادي في شأن معاشات، ومكافآت التقاعد للعسكريين،



مضمونه رد ما تم استقطاعه من الموظف من مبالغ لحساب التقاعد  
في حالة إنهاء خدمة الموظف بحكم جزائي أو بقرار تأديبي.

## قائمة المصادر والمراجع:

### الكتب:

١. د. أعاد حمود القيسي، القانون الإداري، أكاديمية شرطة دبي، الإمارات، ٢٠٠٨م.
٢. د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، دون سنة نشر.
٣. د. حمدي عطية مصطفى، أحكام الموظف العام، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، ٢٠١٥م.
٤. د. سليمان الطماوي، د. عثمان خليل، موجز القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٥١م.
٥. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، رجعه ونقحه د. محمود عاطف البناء، دار الفكر العربي، مصر، ط٧، ٢٠٠٦م.
٦. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، ١٩٧٠م.
٧. د. عبداللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة، دار الكتاب القانونية، مصر، ٢٠٠٩م.
٨. د. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتبة الجامعية الحديثة، مصر، ٢٠١٢م.

٩. د. عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٣م.
١٠. د. غازي كرم، القانون الإداري، الأفق المشرقة ناشرون، الأردن، ٢٠١٠م.
١١. د. فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري، دار نشر الثقافة، مصر، ١٩٤٦م.
١٢. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ١٩٩٦م.
١٣. أ. مايا محمد أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، المؤسسة الحديثة للكتب، لبنان، ٢٠١١م.
١٤. د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٩٠م.
١٥. د. مصطفى أبوزيد فهمي و د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٥م.
١٦. د. مصطفى أبو زيد فهمي، المحل في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، دون دار نشر، ٢٠١٢م.
١٧. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠م.

١٨. د. وحيد فكري رأفت، مذكرات في القانون الإداري، مطبعة العلوم، مصر، ١٩٣٧م.

### الأبحاث:

١. أ. سامر رزق الله، رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، قسم القانون العام، الأردن، ٢٠١٤م.

٢. أ. عبدالعزيز سعد العنزي، النظام القانوني لانتهاج خدمة الموظف، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، قسم القانون العام، كلية الحقوق، الأردن، ٢٠١٢م.

٣. د. القرشي عبدالرحيم، الموازنة بين المصالح والمفاسد والمضار، مجلة جامعة القرآن الكريم والعلوم الإسلامية، السودان، س٣، ٦٤، ٢٠٠٠م.

### القوانين:

١. قانون اتحادي، رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦ بشأن قوة الشرطة والأمن. الصادر بتاريخ ١٢/١٢/٠١م ١٩٧٦م.

٢. مرسوم بقانون اتحادي رقم (١) لسنة ٢٠٠٨، في شأن الخدمة المدنية في وزارة الداخلية، صادر بتاريخ ١٣/٠٧/٠٨م ٢٠٠٨م.

٣. مرسوم بقانون اتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٨٤ في شأن معاشات ومكافآت التقاعد للعسكريين، الصادر بتاريخ ٠٧/٠٨/٨٤م ١٩٨٤م.