نظرية سحب القرارات الإدارية في ضوءِ الفقه والقضاءِ

دراسة تحليلية ومقارنة

دكتور
يوسف شباط

الملخص

من خلال دراستي لهذا الموضوع أرى انه يجب إعطاء الإدارة الحق في سحب قراراتها أذا كانت غير ملائمة ، وذلك لان القضاء المصري لا يملك أن يراقب ملائمة القرارات الإدارية ، فهو حتى الآن يقف عند حدود المشروعية على عكس نظريه الفرنسي ، الذي بدأ يراقب إلى جانب المشروعية ، والقول بغير ذلك يؤدي إلى خروج تلك القرارات من الرقابة الإدارية والقضائية ، فتصبح حصينة من الإلغاء والسحب رغم ما بها من عيوب وهذا بالتأكيد ليس في صالح الصالح العام ، فيجب إعطاء الإدارة كما فعل نظيره الفرنسي ، وحتى لا تصبح هناك قرارات أداريه بمناي عن الرقابة بدعوى أن كل من الإدارة والقضاء لا يملكان القرار الإداري غير الملائم .

فلا يجوز أن تكون هناك قرارات أدارية حصينة من الإلغاء طبقا لنص المادة ٦٨ من الدستور المصري " ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرارا أداري من رقابة القضاء "

كما أرى انه يجب أن تكون الإدارة أثناء ممارستها لتلك السلطة مقيدة بثلاث قيود ، الأولألا يشوب قرارها الساحب إساءة استعمال السلطة كقيد أول ، والثاني أن يكون السحب هنا في حدود المدة المقررة للسحب ، والثالث أن يكون هدف الإدارة من السحب هو تحقيق احترام القانون ومبدأ المشروعية والمصلحة العامة.

ويترتب على سحب القرارات الإدارية، إلغاء كافة الآثار الناشئة عنه، سواء تلك التي ترتبت في الماضي، أو التي يمكن أن تترتب في المستقبل بالإضافة إلى التزام الإدارة بإعادة الحال إلى ما كان علية قبل صدور القرار.

وقد يكون سحب القرار كاملاً، أي يشمل جميع بنوده، إذا كان القرار غير قابل للتجزئة، ويمكن إن يكون السحب جزيئاً أي يشمل بعض بنوده دون البعض الأخر، وذلك إذا كانت المخالفة تمس بعض بنوده فقط، وكان القرار قابلاً للتجزئة.

أن الأصل أن تقوم الإدارة بسحب القرار الإداري غير المشروع سحباً صريحاً، أي بصدور قرار إداري صريح بالسحب سواء من السلطة مصدرة

القرار أو من السلطة الرئاسية بالنسبة لها، إلا أنه من الجائز إن يتم السحب بطريقة ضمنية.

ولا يجوز أن يؤدي سحب القرارات الإدارية غير المشروعة إلى توقف أو إعاقة السير المنتظم للمرافق العامة باضطراد بأي حال من الأحوال، فإذا وقع بين سحب قرار إداري غير مشروع وبين مبدأ انتظام وحسن سير المرافق العامة فإن الأولوية تكون للمبدأ الأخير.

هذا ويعتبر سحب القرار الإداري قراراً إدارياً جديداً، وهو ذلك يخضع لكل ما تخضع له القرارات الإدارية من قواعد وأحكام، بما فيها قابليته للتظلم منه والطعن فيه قضائياً.

وأخيرا إن انقضاء المدة القانونية على القرار غير المشروع دون سحبه إدارياً، أو إلغائه قضائياً، وبالتالي تحصنه لا يؤدي إلى إغلاق الباب نهائياً في وجه المضرورين من القرار لعلاج ما أصابهم من ضرر، ولكن يظل أمامهم أكثر من طريقة وذلك مثل حقهم في طلب التعويض.

المقدمة

إن القرارات الإدارية وبصفة عامة, تعتبر أكثر مرونة وأقل استقراراً من الأعمال القانونية في مجال القانون الخاص، ومن المسلم به في فقه القانون العام الحديث أن القرارات الإدارية تخضع لقواعد مغايرة تماماً عن تلك التي يعرفها القانون الخاص, وإن هذه القواعد تستجيب بمرونة لمقتضيات حسن سير المرافق العامة ذلك أن المرفق العام الذي ترجع إليه غالبية قواعد القانون الإداري الحديثة, يخضع لثلاث أسس عامة هي:

دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراد, وقابليته للتغيير والتبديل في كل وقت, ومساواة المنتفعين أمامه. ومن هذه الأسس الثلاثة اشتقت معظم أسس وقواعد القانون الإداري الحديث ومنها القواعد المتعلقة بامتيازات السلطة الإدارية.

وتعد القرارات الإدارية من أهم مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية والتي تستمدها من القانون العام وأيضا وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة والمتجددة في الوقت الحاضر لما تحققه من سرعة وفاعلية في العمل الإداري, وإمكانية البت من جانبها وحدها في أمر من الأمور , دون حاجه إلى الحصول على رضا ذوي الشأن, او حتى معاونتهم وذلك بإنشاء حقوق للأفراد أو التزامات عليهم, هذا بالإضافة إلى قدرة الإدارة على تنفيذها تنفيذاً مباشراً وبالقوة الجبرية.

يمكن تعريف القرار الإداري بأنه ((إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة, بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان جائزاً وممكناً قانوناً ابتغاء تحقيق مصلحة عامة)).

إن القانون الإداري يعترف للإدارة العامة بسلطة تقديرية أو بقدر من حرية التصرف في مباشرة معظم اختصاصاتها ومسئوليتها القانونية –باعتبارها الأمينة على المصلحة العامة– مثل هذه السلطة أو هذا القدر من حرية التصرف يعد بمثابة الشرط الأول لحياة وبقاء كل إدارة, خاصة بعد تعاظم الدور الذي أصبحت تضطلع به الإدارة العامة في الوقت الراهن نتيجة تشعب وتداخل مجالات ومسئوليات الدولة الحديثة.

وتطبيقا من المشرع لهذه السلطة التقديرية التي منحها للإدارة, فقد أعطاها الحق في سحب بعض ما تصدره من القرارات, إذا كانت هذه القرارات غير مشروعة قانونا أو كانت قرارات غير ملائمة ابتغاء للصالح العام وحسن سير المرافق العامة وللتخفيف من على عاتق القضاء الذي يسهر على رقابة مشروعية القرارات الإدارية بالإلغاء والتعويض, فمنح الإدارة سلطة سحب قراراتها ليقلل بذلك من حالات اللجوء للقضاء من أجل الطعن في هذه القرارات.

ويمكن التظلم من القرارات الإدارية المعيبة, ويكون المتظلم هنا بالخيار سواء بالتظلم إلى من أصدر القرار المعيب أو إلى رئيسه الأعلى.

ويسمى التظلم الأول بالتظلم الولائي أما التظلم الثاني بالتظلم الرئاسي, ويمتاز هذا الطريق بالسهولة واليسر كما أنه يحقق مبدأ المشروعية بالإضافة إلى أنه يحسم المراكز القانونية وهي في مهدها تفادياً للوصول بها إلى القضاء, ويعتبر القرار الصادر في التظلم قراراً إدارياً تفصح به الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة, والدليل على ذلك أنه يجوز للمظلوم من هذا القرار اللجوء للقضاء للطعن فيه بالإلغاء, كما يجوز للجهة مصدرة القرار(الجهة الإداري) سحب هذا القرار.

ومما لا خلاف عليه أنه يجوز للجهة الإدارية سحب القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم المشروعية, وذلك مثل القرارات الإدارية التي لا تولد حقوقاً أو لاعتبارات عدم الملائمة, أما بالنسبة للقرارات الإدارية المشروعة هل يجوز للجهة الإدارية مصدرة القرار أن تسحب هذا القرار المشروع, استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي ونظيره المصري على أنه لا يجوز سحب القرار الإداري السليم, إلا وفقاً للحدود المقرر في القانون في هذا الشأن, وهذه القاعدة مبنية على أساس عدم رجعية القرارات الإدارية.

ونظراً لأهمية موضوع سحب القرارات الإدارية غير المشروعة, فقد صيغت في صورة نظرية متكاملة ذات قواعد وشروط, صاغها مجالس الدولة الفرنسي ونقلها عن مجلس الدولة المصري.

ويرى الدكتور أحمد حافظ نجم أن سحب القرار الإداري غير المشروع يعتبر نوعاً من الجزاء الذي توقعه الإدارة على نفسها بنفسها نتيجة إصدار قرار غير مشروع, توفر به على نفسها تلقي ذلك العقاب من القاضي الإداري, فيما لو طعن أحد الأفراد أمامه بعدم مشروعية ذلك القرار, بما يجعله قاضيا بإلغائه لا محاله.[١]

وإذا كان كل من سحب القرار الإداري وإلغائه, يؤديان إلى نتيجة واحدة وهي التخلص من القرار المعيب, إلا أن أسباب سحب القرار الإداري أوسع من أسباب الطعن بالإلغاء , فهي علاوة على احتوائها على الأسباب التقليدية للطعن بالإلغاء, فإنها تتضمن السحب لاعتبارات ملائمة ووفقا لمقتضيات المصلحة العامة, بالإضافة إلى أن اللجوء إلى طريق التظلم من القرار الإداري المعيب توصلا إلى سحبه, هو طريق سهل وميسور على المضرور من هذا القرار لأنه يوفر عليه عملية اللجوء للقضاء.[٢]

وتتمثل الحكمة الأساسية من منح المشرع للجهة الإدارية مصدرة القرار الحق في سحب هذا القرار, هي الوصول إلى احترام القانون وذلك ممن خلال التوفيق بين اعتبارين متناقضين.

الأول: تمكين الجهة الإدارية من إصلاح ما ينطوي عليه قراراها من مخالفة قانونية.

الثاني: ويتمثل في وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري, والسحب بهذه الصورة يحفظ لمبدأ المشروعية قوته وفاعليته بخضوع القرارات التي تصدر بالمخالفة له وتدفع الأفراد إلى احترامه.[٣]

---

[١] – د. أحمد حافظ نجم القانون الإداري دراسة مقارنة بتنظيم نشاط الإدارة العامة – أساليب الإدارة العامة ووسائلها
و امتيازاتها – الطبعة الأولى ١٩٨١– ص٥١

[٢] – د. حسني درويش عبد الحميد –نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – دار الفكر العربي .ص٢٩٣

[٣] – د. حسني درويش عبد الحميد – المرجع السابق ص٢٩٣ .

ومن هذا المنطلق سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاث فصول, نتحدث في الفصل الأول منها عن ماهية سحب القرار الإداري وذلك من حيث تعريفه وبيان طبيعته القانونية والأساس القانوني لحق الجهة الإدارية في سحب قراراتها ثم نعقد مقارنة سريعة بين كلاً من السحب والإلغاء, وفي الفصل الثاني نتعرض بالحديث عن أنواع القرارات الإدارية من حيث مدى جواز سحبها ونفرق في هذا الشأن بين القرارات الإدارية المشروعة ومدى جواز سحبها والاستثناءات التي ترد عليها والقرارات الإدارية غير المشروعة, أما في الفصل الثالث فنتعرض فيه للآثار التي تترتب على سحب القرار الإداري.

المبحث الأول

ماهية سحب القرار الإداري

سنتناول في هذا المبحث تعريف سحب القرارات الإدارية, ثم نتناول بعد ذلك طبيعة قرار السحب, بالإضافة إلى الحديث حول الأساس القانوني لحق الجهة الإدارية في سحب ما يصدر عنها من قرارات, وأخيراً نتعرض بشيء من الإيجاز للتفرقة فيما بين سحب القرار الإداري وإلغاءه.

المطلب الأول

تعريف سحب القرار الإداري

اختلف الفقه الفرنسي والمصري حول تعريف سحب القرار الإداري, وذلك الاختلاف يرجع إلى اختلاف الزاوية التي ينظر كل منهم إلى موضوع سحب القرار الإداري منها, فمنهم من ينظر إلى السحب من زاوية السلطة التي أصدره القرار بغض النظر عن طبيعة القرار نفسه, في حين ينظر جانب آخر عند تعريفه لسحب القرار الإداري إلى الطبيعة القانونية للسحب بجانب السلطة مصدرة القرار.

يعرف الأستاذ دلوبادير سحب القرار الإداري: بأنه محو القرارات المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها.([1]) يعيب هذا التعريف أنه ينكر ما للسلطة الرئاسية من حق سحب القرارات المعيبة التي تصدر من السلطة الأدنى, فهو

[1] – أ.د. دلو بادير – اصول القانون الاداري lg.dj الطبعة الاولى– باريس ١٩٦٧

يقصر الحق في السحب على السلطة مصدرة القرار أي ما يعرف بالتظلم الولائي فقط, وهذا هو الاتجاه الغالب في الفقه والقضاء الفرنسي, ويرى الأستاذ حسني درويش عبد الحميد تعليقا من سيادته أنه يمكن تحليل هذا الموقف إلى أن الفقهاء يعتبرون أن السحب إذا صدر من جانب السلطة الرئاسية يعتبر إبطالاً وليس سحباُ.

في حين يتجه الفقه الفرنسي المعاصر إلى تعريف السحب بأنه إعدام للقرار ومحو آثاره بأثر رجعي عن طريق مصدره أو من السلطة الرئاسية([1])

أما بالنسبة لتعريف سحب القرار الإداري في الفقه المصري. ذهب الفقيه الكبير سليمان الطماوي إلى أن السحب هو إلغاء بأثر رجعي.([2]) ويمتاز هذا التعريف بالسهولة واليسر. فهو يبين أن السحب ينطوي على شقين, الأول هو الإلغاء أي إنهاء الوجود المادي والقانوني للقرار المسحوب, والشق الثاني يبين أن القرار المسحوب ينتهي وتنتهي كل آثاره سواء بالنسبة للمستقبل وكذلك الماضي, فيعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صور القرار.

يعرف الدكتور عبد القادر خليل سحب القرار الإداري بأنه هو عملية قانونية تمكن السلطة الإدارية من إعادة النظر القرار الذي أصدرته بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي.([3])

ويعرفه الدكتور حسني درويش عبد الحميد السحب بأنه رجوع الإدارة سواء مصدره القرار الإداري أو السلطة الرئاسية في قرار أصدرته بالمخالفة للقانون ويكون السحب بأثر رجعي.

ويعرفه الدكتور أحمد حافظ نجم بأنه إلغاء القرار بأثر رجعي منذ تاريخ صدوره وبالتالي إلغاء كافة الآثار التي ترتبت على صدوره في الماضي أو

---

[1] – أ.د. سليمان الطماوي– الوجيز في القانون الاداري– دار الفكر العربي ١٩٧٩– ص٣٧٨

[2] – د. حسني عبد الحميد – المرجع السابق ص٢٩٥

[3] – د. محسن خليل – مبادئ القانون الاداري – دار النهضة العربية– بيروت ١٩٧٨

التي يمكن أن تترتب مستقبلاً على صدوره. أي إن سحب القرار الإداري يؤدي إلى اعتبار ذلك القرار كأن لم يصدر أصلاً.([1])

ومن وجهة نظري أن سحب القرار الإداري ((هو قيام الجهة الإدارية بمحو القرار الإداري وإلغاء كافة آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل)).

ويتضح لنا إن كل التعريفات السابقة, تتفق في مضمونها على مجموعة من النقاط, وإن اختلفت أحيانا في ألفاظها فالعبرة كما تقول المحكمة الإدارية العليا بالمعاني وليست بالألفاظ والمباني, وهذه النقاط هي:

- إن السحب هو محور للقرار الإداري.
- إنه لابد وأن يترتب على السحب إلغاء الآثار المترتبة على القرار فيما يتعلق بالماضي, وكذلك التي يمكن أن تترتب في المستقبل.
- أن السحب يعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه.

المطلب الثاني

طبيعة سحب القرارات الإدارية

من الأمور المسلم بها قانوناً, أن المشرع قد أعطى الجهة الإدارية مصدره القرار في سحب هذا القرار طبقاً للإجراءات والقواعد التي يحددها القانون في هذا الشأن, إذ رأت أن هذا القرار مخالف للقانون أو أنه غير ملائم للظروف التي صدر في ظلها, وذلك يعتبر تطبيقاً لمبدأ السلطة التقديرية التي منحها المشرع للإدارة وتحقيقاً لمبدأ المشروعية.

وإمعاناً من المشرع في السمو بمبدأ المشروعية, والحفاظ على حقوق الأفراد والوقوف أمام طغيان الإدارة وجموحها الذي يتزايد, فقد أعطي لكل ذي شأن الحق في الطعن في القرارات الإدارية المعيبة, وحدد المشرع طرق هذا الطعن في طريقتين هما التظلم الإداري والطعن القضائي.

أولاً: التظلم الإداري:

[1] – د. احمد حافظ نجم – المرجع السابق– ص٥٥

كما ذكرنا فيما سبق أن هذا الطريق طريق سهل وميسور على المضرور, ويكون لذوي الشأن في هذا النوع من التظلم, أن يتقدم بتظلمه للجهة مصدرة القرار أو للسلطة الرئاسية, ويسمى النوع الأول بالتظلم الولائي, والنوع الثاني بالتظلم الرئاسي.

ثانيا: الطعن القضائي:

هذا هو الطريق الثاني أمام ذوي الشأن, وهو اللجوء للقضاء طالباً الحكم بإهدار القرار وآثاره القانونية من وقت نشأته وزوال آثاره بأثر رجعي, ويعيب هذا الطريق أنه وعر المسلك, شديد الوطأة, ويتميز بإجراءاته المعقدة وإطالة أمد التقاضي.([1])

ويتضح مما تقدم أن لصاحب الشأن, الحق في الاختيار فيما بين الطريق القضائي والطريق الإداري (وذلك فيما عدا حالات التظلم الإجباري), كما أن صاحب الشأن لا يحرم من حقه في التظلم الإداري إذا هو ولج الطريق القضائي, فإذا اختار صاحب الشأن طريق التظلم ولم يفلح في الحصول على حقه وطرحة الإدارة وجهة نظره واعتبرت أن قرارها متسق مع صحيح القانون, فإن له الحق في ولوج الطريق القضائي طالبا الحكم له في مسألته.

ويعتبر القرار الصادر في التظلم قراراً إدارياً تفصح به الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة في رفض تظلم ذوي الشأن, ويترتب على ذلك أن لذوي الشأن الحق في الطعن في هذا القرار أما القضاء, كما يحق للجهة مصدرة القرار أو للسلطة الرئاسية حق سحبه.

وتأكيداً للطابع الإداري للقرار الساحب, قد استقر القضاء الإداري المصري في شأن القرار التأديبي أنه ليس حكماً قضائياً بل هو قرار إداري يخضع لما تخضع له القرارات الإدارية من أحكام, وذلك على الرغم من أن الإجراءات التأديبية تسير على غرار الإجراءات المتبعة أمام المحاكم القضائية.

ويتضح لنا مما سبق أن طبيعة القرار الساحب هي طبيعة إدارية, فقرار السحب ما هو إلا قرار إداري يخضع وبصفة عامة إلى ما تخضع له القرارات الإدارية من أحكام وهذا ما استقر عليه الفقه في كلا من فرنسا ومصر, وذلك على

[1] – د. حسني عبد الحميد– المرجع السابق– ص٢٩٨–٢٩٩

خلاف الأحكام القضائية فهي تتمتع بحجية الشيء المقضي فيه, والتي لا يجوز الطعن فيها إلا وفقاً للطرق التي حددها القانون للطعن في الأحكام القضائية.
وفي هذا المعنى يقول العميد سليمان الطماوي ((إن السحب الإداري يتم بقرار إداري يخضع لكافة القواعد والأحكام المنظمة للقرارات الإدارية. فالقرار المسحوب إذ كان سليماً لا يجوز الرجوع فيه إلا وفقاً للحدود المقررة في هذا الخصوص, فإذا كان غير مشروع فإنه لا يمكن الرجوع فيه إلا في خلال مدد الطعن)).([1])
وفي هذا المعنى يقول أحد أحكام القضاء الإداري (الحكم القضائي هو الذي تصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين وتتعلق بمركز قانوني خاص أو عام, ولا ينشئ الحكم مركزاً قانونياً جديداً, وإنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق لأي من الخصمين أو عدم وجوده, فيعتبر عنوان الحقيقة فيما قضي به متى حاز قوة الشيء المقتضى به.([2])
وكما هو ظاهر فالحكم القضائي هو الذي يكتسب حجية الشيء المقضي به, وهذه صفة جوهرية تتصل بالأحكام القضائية وحدها أما قرارات السحب الصادرة من الإدارة فهي قرارات إدارية وليست قرارات قضائية, ويرجع ذلك إلى التباين في وظيفة كل من القرار الإداري والحكم القضائي.([3])
ونلخص من ذلك كله إلى أن قرارات السحب, سواء كانت صادرة من السلطة مصدّرة القرار أو من السلطة الرئاسية لها, ما هي إلا قرارات إدارية يجوز الرجوع فيها خلال المدة المقررة للسحب قانوناً, وأنه يلزم لصحتها الأركان المقررة قانوناً لصحة القرارات الإدارية, من حيث الاختصاص والسبب والشكل والغاية والمحل.

---

[1] – أ.د. سليمان الطماوي– المرجع السابق– ص٧٨٢
[2] – حكم محكمة القضاء الاداري (دائرة الاستئناف) ق٥٦٢ جلسة ١٩٨٠/٣/١٢
[3] – د. حسني درويش عبد الحميد– المرجع السابق– ص ٣٠١

المطلب الثالث

الأساس القانوني لحق الإدارة في السحب

من المسلم به أن المشرع لم يمنح الجهة الإدارية الحق في سحب ما تصدره من قرارات, إلا من أجل منحها فرصة لتصحيح الأوضاع المخالفة للقانون ورد تصرفاتها إلى نطاق المشروعية وتحقيق الصالح العام.

ولكن ما هو ذلك الأساس القانوني, الذي يعطي الحق للجهة الإدارية في سحب بعض ما تصدره من قرارات, هل هو تحقيق مبدأ المشروعية أم تحقيق الصالح العام أم الرغبة في ضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد, اختلفت الآراء الفقهية التي قيل بها لتبرير حق الإدارة في سحب قراراتها المعيبة فردّوها إلى عدة نظريات وذلك على النحو التالي:

***النظرية الأولى: نظرية المصلحة الاجتماعية:**

إن المستقر في القضاء الإداري أن سحب القرارات, قد شرع لتمكين الجهة الإدارية من تصحيح أخطاء وقعت فيه, ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون, أما إذا قام القرار الإداري على أسس صحيحة مستوفياً شروطه القانونية فإنه يمتنع على جهة الإدارة سحبه, لإنتفاء العلة التي من أجلها شرعه قواعد السحب وذلك احتراماً للقرار واستقراراً للأوضاع وتحقيقاً للصالح العام, وقد أجمع الفقه المصري والفرنسي على أن القرار المعيب يتحصن من السحب والإلغاء, بمرور مدد الطعن القضائي دون الطعن فيه بالإلغاء حيث يصبح القرار في هذه الحالة مشروعاً.(١)

ويرى الدكتور عبد القادر خليل, أن المصلحة العامة هي الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها الإدارية, فالمصلحة العامة هدف عام يجب أن تسعى الإدارة لتحقيقه أثناء مباشرة سلطتها وإدارتها للمرافق العامة, فإن تجاوزته فإن تصرفها يوصم بعيب الانحراف بالسلطة.(٢)

فأصحاب هذه النظرية, يذهبون إلى أن الأساس الذي من أجله منحت الإدارة الحق في سحب قراراتها, هو ضرورة استقرار المراكز والأوضاع القانونية

١- انظر الدكتور حسني درويش عبد الحميد المرجع السابق ص٣٠٤و٣٠٥و٣٠٦

٢ - أ.د. محسن خليل القضاء الاداري اللبناني ورقابته في اعمال الادارة- دراسة مقارنة- دار النهضة العربية -بيروت١٩٩٢

للأفراد لأن في ذلك وبلا شك تحقيقاً للصالح العام (أو المصلحة الاجتماعية للأفراد), فهم يغلبون مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية على مبدأ المشروعية واحترام القانون لأن في مراعاتها ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

***النظرية الثانية: نظرية احترام مبدأ المشروعية:**

يتزعم هذا الاتجاه العميد ديجي, فيذهب سيادته إلى أن الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها المعيبة هو مبدأ المشروعية. وعلى هذا المبدأ يجب على الإدارة أن تلتزم في إصدار قراراتها واحترام مبدأ المشروعية, وأن يكون هذا المبدأ هو المهيمن على كافة تصرفاتها, فإذا هي خالفته بالخروج عليه وجب عليها الرجوع في قراراتها المخالفة للقانون, ولا تثريب عليها إن هي عادت إلى حظيرة القانون في أي وقت.([1])

ويقول العميد ديجي أن هذا المبدأ ليس له, ولا يمكن أن يكون له, ولا يجب أن يكون له, أي استثناء وانطلاقاً من هذا المبدأ, فلجهة الإدارة حق الرجوع في قراراتها أو تصحيح الأخطاء القانونية التي تقع فيها في كل وقت وإنه ليس لأحد أن يشكو من سحبها لقراراتها الإدارية لأن هذه السلطة إذا تقررت فهي مقررة لمصلحة الأفراد, وأنه إذا أضر هذا السحب بأحد فيكفي أن يقرر له الحق في التعويض.

وانتهى العميد ديجي إلى أن مبدأ المشروعية يجب أن يكون هو الأعلى ومن ثم له الأولوية والغلبة دائماً, على مبدأ المساس بالمراكز الفردية المكتسبة كلما حدث تعارف بينهما وحجته في ذلك, لإن القرار الباطل لا يولد حقوقاً, وبناء على ذلك يرى إمكان سحب القرار الباطل في أي وقت, تحقيقاً لمبدأ المشروعية والقول بغير ذلك يعرض مبدأ المشروعية للخطر, وهو ما لا يمكن التسليم به.

وفي رأيي أن ما نادى به العميد ديجي لا يمكن التسليم به في كافة جوانبه, لأنه يغالي في الدفاع عن مبدأ المشروعية ويجعله أعلى من اعتبارات ضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد, فهو يرى أن من حق الجهة الإدارية الحق في السحب في أي وقت وغير مقيدة بمدة معينة ما دام أن القرار معيب. فهذا إن كان من شأنه أن يؤدي إلى احترام مبدأ المشروعية, إلا أنه

[1] – العميد ديجي– القانون الدستوري– الطبعة الثالثة– مكتبة فونت موان القديمة ١٩٢٧

سوف يؤدي إلى زعزعة استقرار المراكز والأوضاع القانونية للأفراد, ويؤدي إلى الاضرار بالصالح العام في النهاية.

***الأساس المقترح:**

في رأيي أنه لا يمكن التسليم بأي نظرية من هذه النظريات السابقة منفردة، لأن كل منها يدافع عن جانب دون الوضع في الإعتبار الجانب الآخر, فالرأي الأول يدافع عن مبدأ ضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية, وتغليبه على مبدأ المشروعية واحترام القانون أما الرأي الثاني فيدافع بقوة عن مبدأ المشروعية واحترام القانون, وإهدار مبدأ استقرار الأوضاع إذا تعارض مع المشروعية.

وأنه يكون من الأفضل الجمع بين المعيارين السابقين, ومحاولة التوفيق فيما بينهم كأساس قانوني سليم لحق الجهة الإدارية في سحب قراراتها المعيبة, فيكون الأساس كالآتي ((ضرورة استقرار المراكز والحقوق القانونية للأفراد مع الوضع في الإعتبار ضرورة العمل على احترام مبدأ المشروعية)).

ويؤيد مجلس الدولة في سوريا وجهة النظر هذه ((من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن سحب القرارات الإدارية لا يجوز حصوله بعد انقضاء ستين يوماً على صدورها, ولا اعتبار لما تدفع به الحكومة من أن المسألة لا تعدو أن تكون خطأ وقعت فيه عند حساب مدة خدمة المدعي بسبب عدم دقة الموظفين المختصين, فلما استبان لها هذا الخطأ أصلحته ورده الأمر إلى نصابه الصحيح أخذاً بالقاعدة الأصلية, إن الخطأ لا يجوز إغفاله والإبقاء عليه وهو لا يكسب أحد حقاً ويضفي عليه مركزاً قانونياً جدير بالإحترام, لأنه يقابل هذه القاعدة قاعدة أصلية أخرى, هي أحق بالرعاية وأولى بالتقديم ومن مقتضاها كفالة الاستقرار وتوفير الطمأنينة لحفظ المراكز القانونية وجعلها بمنأى عن الزعزعة والإضطراب ولو كانت مشوبة بعد فوات الوقت الذي عينه القانون للطعن عليها من جانب ذي الشأن عن طريق دعوى الإلغاء....)) ([1])

وفي حكم آخر لمجلس الدولة السوري "إذا تحقق بناءً على القرار مراكز قانونية فردية تستلزم صالح العمل واستقرار انتظام العاملين وحسن سير المرافق العامة

١- حكم محكمة القضاء الإداري ق٣٥٦ ل٧ جلسه ١٩٥٤/٥/٢٥ س٨ ص١٤٨٣ ومشار إلى هذا الحكم في مؤلف الدكتور حسني درويش عبد الحميد المرجع السابق في هامش ص٣١٠

التي تتولاها الإدارة, إن تستقر تلك المراكز القانونية وتتحصن ما دامت قد فاتت على الإدارة فرصة تصحيحها خلال مدة الطعن القضائي"

وفي حكم آخر "من المبادئ المقررة أنه لا يجوز لجهة الإدارة سحب قرار إداري أصدرته في حدود اختصاصها أو العدول عنه متى ترتب على هذا القرار حق للغير

إذا مضت المواعيد المقررة للطعن فيه بالإلغاء إذا بمضي هذه المواعيد يكتسب القرار الإداري حصانة لا يجوز بعدها سحبه أو إلغاؤه لأي سبب كان ولو كان خطأ أو مخالفاً للقانون.([1])

ومن استقراء الأحكام السابقة يتبين لنا بوضوح أن القضاء مستقر على مبدأ ضرورة استقرا ر الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد, مع الوضع في الاعتبار ضرورة عدم إهمال مبدأ المشروعية واحترام القانون, فوضع ميعاد للطعن في القرار المعيب أو التظلم منه يعتبر بلا شك توفيق بين الاعتبارات المختلفة.

المطلب الرابع

التفرقة بين السحب والإلغاء

سوف نتناول في هذا المبحث التفرقة فيما بين دعوى الإلغاء, والقرار الساحب وذلك في النقاط التالية:

أولا: من حيث التعريف:

سحب القرار الإداري ((هو قيام الجهة الإدارية بمحو القرار الإداري وإلغاء كافة آثاره, بالنسبة للمستقبل والماضي)), ومن التعريف يتبين لنا أن الجهة التي تملك سحب القرار الإداري, هي الجهة الإدارية سواء مصدره القرار أو السلطة الرئاسية لها.

أما دعوى الإلغاء ((هي الدعوى التي يرفعها صاحب الشأن أمام القضاء الإداري المختص, للمطالبة بإلغاء قرار إداري نهائي صدر مخالفاً للقانون))([2]), ومن التعريف يتبين لنا أن الإلغاء هي دعوى قضائية يرفعها ذوي الشأن لإلغاء القرار الإداري.

١- أ.د. يوسف شباط- موعد الطعن في دعوى الالغاء ودوره في توطيد سيادة القانون- مجلة جامعة دمشق- المجلد الاول – العدد الاول١٩٩٩

[2] – د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني و د. مدحت احمد غنايم – مبدأ المشروعية ٢٠٠٤ – ص٢٣٨

ثانيا: من حيث الطبيعة القانونية:

بالنسبة لقرار السحب فتعرفنا فيما سبق على أنه قرار إداري يخضع لما تخضع له تلك القرارات من أحكام, فيجوز للجهة الإدارية سحبه ونحيل إلى ما سبق.

أما دعوى الإلغاء, فهي دعوى قضائية موضوعة تنصب على القرار الإداري ذاته للمطالبة بإلغائه لعدم مشروعيته, والحكم الصادر فيها حكماً قضائياً يتمتع بما تتمتع به الأحكام من حجية الشيء المقضي فيه, فلا يجوز الرجوع فيه.

ثالثا: من حيث شروط قبول التظلم أو الطعن:

بالنسبة لقرار السحب, فيشترط لقبول التظلم المقدم من ذوي الشأن أن يكون القرار المراد سحبه مشوباً بعيب عدم المشروعية, وأن يتم إجراء السحب في الميعاد المقرر لذلك قانوناً.

أما دعوى الإلغاء, فيشترط لقبولها أن يكون محل الإلغاء قراراً إدارياً نهائياً وأن يتم رفع الدعوى في الميعاد المحدد لذلك قانوناً وإن تتوافر مصلحة مباشرة يقرها القانون لرافع الدعوى.([1])

رابعا: من حيث أسباب التظلم أو الطعن:

بالنسبة لقرار السحب, فأسباب سحب القرار الإداري أوسع من أسباب الطعن بالإلغاء فهي علاوة على احتوائها على الأسباب التقليدية للطعن بالإلغاء, فإنها تتضمن السحب للاعتبارات الملائمة, ووفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

أما أسباب الطعن بالإلغاء, فهي مقصورة على عيوب الاختصاص والشكل والمحل وعيب الانحراف بالسلطة.([2])

خامسا: من حي المواعيد:

بالنسبة لقرار السحب, للإدارة أن تسحب القرار المعيب خلال ستين يوما من تاريخ صدوره, وفي حالة رفع دعوى الإلغاء فيكون للإدارة الحق في أن تسحب القرار ما لم يصدر حكم في الدعوى, ولكن حق الإدارة في هذه الحالة الأخيرة

---

[1]- أ.د. سليمان الطماوي- مبادئ القانون الإداري المصري -دار النهضة العربية -القاهرة ١٩٦٤

٢- أ.د. ماجد راغب الحلو - القانون الاداري - دار المطبوعات الجامعية-منشأة المعارف - الاسكندرية ٢٠٠٤

٣- أ.د. يوسف شباط - المرجع السابق-

٤- د. محمد رفعت عبد الوهاب- القضاء الاداري- منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت٢٠٠٢

يتقيد بطلبات الخصم في الدعوى أي بالقدر الذي تملكه المحكمة "أي مجلس الدولة". (٣)

أما دعوى الإلغاء, تنص المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في فقرتها الأولى على أن "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات

الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به".(٤)

سادسا: من حيث طريقة رفع التظلم:

بالنسبة لقرار السحب, وهنا يكون ذوي الشأن بالخيار بين أن يقدم تظلمه إلى الجهة مصدرة القرار ويسمى التظلم في هذه الحالة بالتظلم الولائي, وأما أن يقدم تظلمه إلى الجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار ويسمى التظلم هنا بالتظلم الرئاسي, ويمتاز هذا الطريق بالسهولة واليسر, كما أنه يحقق مبدأ المشروعية بالإضافة إلى أنه يحسم المراكز القانونية وهي في مهدها تفادياً, للوصول بها إلى القضاء.

أما دعوى الإلغاء, فقد اشار اليها الدكتور يوسف شباط في كتابه القضاء الاداري والمتعلق باجراءات رفع الدعوى وهي "يقدم الطالب إلى قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محامي مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة, وتتضمن العريضة عدا البيانات العامة المتعلقة باسم الطالب ومن يوجه إليه الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار إن كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبيان بالمستندات المؤيدة للطلب ويرفق بالعريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه, ويعيب هذا الطريق أنه وعر المسك شدد الوطأة ويتميز بإجراءاته المعقدة وإطالة أمد التقاضي.(١)

---

١ – أ.د. يوسف شباط – القضاء الاداري العماني –ط١ – دار الكتاب الجامعي ٢٠١٦

المبحث الثاني

أنواع القرارات الإدارية من حيث مدى جواز سحبها

من المسلم به في القانون الإداري, أن الجهة الإدارية تملك الحق ف سحب ما يصدر عنها من قرارات, ولكن المشكلة التي تطرح نفسها على بساط البحث هي أي نوع من القرارات تملك الإدارة سحبها, فالقرارات الصادرة من الإدارة كما نعلم ليست على نفس الشاكلة فهناك القرارات السليمة, وهي التي صدرت متفقه مع أحكام القانون, وهناك القرارات المعيبة, التي أصابها عيب من عيوب عدم المشروعية, فهل تملك الجهة الإدارية سحب كل ما يصدر عنها من قرارات, أم أن هناك قرارات إدارية لا تملك الجهة الإدارية سحبها وإن كان الأمر كذلك فما هو السبب من منعها.

ومن هذا المنطلق سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين, نتحدث في الأول عن نهاية القرارات الإدارية السليمة, ثم ننتقل للحديث عن نهاية القرارات الإدارية المعيبة, وذلك في المبحث الثاني.

المطلب الأول

سحب القرارات الإدارية المشروعة

سوف نسرد الحديث في هذا المبحث عن القرارات الإدارية السليمة ومدى جواز سحبها وذلك من خلال ثلاث فروع, نجيب في الفرع الأول عن سؤال مؤداه هل يجوز سحب القرار الإداري السليم, وفي الفرع الثاني نتحدث عن مدى جواز سحب القرار الإداري السليم المبني على سلطة تقديرية للإدارة, وفي الفرع الثالث نتحدث عن مدى جواز سحب القرار التأديبي السليم لتوقيع جزاء أشد من الجزاء الصادر به القرار.

أولا- مدى جواز سحب الجهة الإدارية للقرار الإداري السليم

*هل يجوز سحب القرار الإداري السليم؟...

القاعدة العامة هي عدم رجعية القرارات الإدارية, فالأصل إن آثار القرار الإداري السليم تمتد إلى المستقبل ولا تنصرف إلى الماضي. وذلك حماية للمراكز القانونية التي كانت قائمة قبل صدور القرار.([1])

١- د. أحمد حافظ نجم المرجع السابق ص٤٥

وذهب العميد سليمان الطماوي في تأصيل هذه القاعدة إلى القول "أن القرار الإداري السليم لا يمكن سحبه تأسيساً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية, وذلك أن القرار الساحب فيما لو أبيح له سحب القرارات الإدارية السليمة سيكون رجعياً من حيث إعدام آثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير, وليس هناك من سبب معقول لتحريم الرجعية في حالة القرارات التي تنشئ أو تعدل مراكز قانونية"([1])

تقول محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها, "من حيث أن سحب القرارات الإدارية قد شرع لتمكين جهة الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه صدر مخالفاً للقانون, أما إذا قام القرار الإداري على أسس صحيحة مستوفياً شرائطه القانونية فإنه يمتنع على جهة الإدارة سحبه لانتفاء العلة التي شرعت من أجلها قواعد السحب, وذلك احتراماً للقرار واستقراراُ للأوضاع تحقيقاً للمصلحة العامة"

ونستخلص مما سبق إلى أن الفقه والقضاء مستقر في مصر وفرنسا على أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية السليمة, وذلك تأسيساً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية الناشئة عن تلك القرارات. ولكن هناك استثناءات أجازها الفقه والقضاء في هذا الشأن.

أول هذه الاستثناءات هي جواز سحب القرارات التأديبية, فلجهة الإدارة الحق في سحبها في أي وقت على أساس أنها لا تولد حقوق أو مزايا للغير أو للإدارة, إلا في حالات استثنائية نادرة وفي هذه الحالة تتقيد سلطة الإدارة في مباشرة سلطتها في السحب بالمواعيد المقررة قانوناً في هذا الخصوص.

وثاني هذه الاستثناءات هي القرارات المتعلقة بقرارات فصل الموظفين, فقد استقر القضاء الإداري في شأنها على حق الجهة الإدارية في سحبها في أي وقت, تأسيساً على إن مثل هذه القرارات لا تولد حقوقاً أو مزايا للغير.([2])

ويعلق الدكتور سلمان الطماوي على هذا الاستثناء بقوله "ونحن رغم تسلمنا بنبل الاعتبارات التي يصدر عنها هذا النظر, فإننا لا نحبّذ التوسع في سحب القرارات التي من هذا النوع, فلقد رأينا أن فكرة عدم رجعية القرارات الإدارية لا تستند إلى مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية, بل تقوم

[1] – د. سليمان الطماوي– النظرية العامة للقرارات الادارية –دراسة مقارنة– ص٣٥٩

[2] – انظر د. حسني درويش عبد الحميد – المرجع السابق–ص٣٢١

على اعتبارات أخرى تتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون, وأن ممارسة الاختصاص إنما تكون بالنسبة للمستقبل. ولو فتحنا هذا الباب على مصراعيه فإننا نخشى المحسوبية في أي وقت من الأوقات رئيس إداري أو هيئة إدارية تكون له وجهة نظر معينة, فتسحب مثلاً العقوبات الموقعة على موظف لمجرد تمكينه من الترفيه رغم ما تكون تلك العقوبات قد قامت عليه من أسباب تبررها. أو أن تسحب القرار الصادر برفض الترخيص لفرد بفتح محل عام لمنحه أولوية معينة مثلاً.. ومن ثم فإننا نرى عدم إباحة الرجعية في هذه الحالات إلا في أضيق الحدود, ويكفي لإصلاح الآثار التي تترتب على القرار المراد سحبه إصدار قرار جديد وفقاً للأوضاع القانونية السليمة وبأثر مبتدأ في الحالات التي يجوز فيها ذلك.([1])

وأنا من جانبي أوافق الدكتور/ سليمان الطماوي على هذا الرأي العظيم الذي يقاوم الرشوة المحسوبية, ويؤدي إلى حسن تسيير المرافق العامة والارتقاء بالصالح العام إلى أعلى المستويات.

وتأييداً لهذا الرأي أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة في ١٩ يونيو ١٩٥٥ الفتوى رقم ١٧٣ بأنه لا يجوز سحب القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء بقولها "إن مشروعية سحب القرارات التأديبية التي تصدر من وكلاء الوزارات ورؤساء المصالح – في فهم القانون الإداري – تقوم أساساً على تمكين جهة الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه, ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون, أما إذا قام الجزاء التأديبي على أسباب صحيحة مستوفياً شرائطه القانونية, فإنه يمتنع على جهة الإدارة أن تنال منه سواء بالسحب أو الإلغاء أو التعديل لانتفاء العلة التي شرعت من أجلها قواعد السحب والتظلم, وذلك احتراماً للقرار, واستقراراً للأوضاع وتحقيقاً للمصلحة العامة التي تتطلب أن يكون الجزاء التأديبي زجراً لمن وقع عليه, وعبره لغيره من الموظفين".([2])

كما أنه يجوز سحب القرار الإداري السليم في حالة أخرى, وهي الحالة التي لا يترتب فيها على القرار الإداري أي حقوق مكتسبة للأفراد. ففي هذه الحالة

---

[1] – راجع د. سليمان الطماوي – المرجع السابق– ص ٦٦٢–٦٦٣

[2] – راجع د. سليمان الطماوي – المرجع السابق– ص ٦٦٣

لا يتوقع أن يصاب الأفراد بأي ضرر من جراء سحب القرار. فتنتفي بالتالي العلة من عدم إجازة السحب.

*** هل يجوز إلغاء القرارات الإدارية السليمة بالنسبة إلى المستقبل؟**

للإجابة على هذا السؤال يجب أن نفرق بين نوعين من القرارات, وهي القرارات التنظيمية (اللوائح) والقرارات الفردية على النحو التالي.

١- القرارات التنظيمية(اللوائح):

من المسلّم به في القانون الإداري أن جهة الإدارة تتمتع بالحق في تعديل أو إلغاء قراراتها التنظيمية, وذلك دون التقيد بميعاد,([1]) فقد استقر الفقه والقضاء في فرنسا ومصر على تأكيد تلك القاعدة. باعتبار أن القرارات التنظيمية لا تكسب حقوقاً شخصية للأفراد, بل تنشئ مراكز قانونية عامة موضوعية مجردة,

ولا يجوز لشاغلي هذه المراكز الاحتجاج في مواجهة هذه الإدارة بنشوء حق مكتسب لهم من تلك القرارات, فالحقوق المكتسبة لا تنشأ من اللوائح بصورة مباشرة, وإن كان من الممكن أن تنشأ من القرارات الفردية الصادرة تطبيقاً لتلك اللوائح.

٢- القرارات الفردية:

القاعدة التي يسير عليها مجلس الدولة الفرنسي, والتي ننادي مجلسنا بالأخذ بها, أنه لا يجوز إلغاء قرار فردي سليم, متى أنشأ حقاً مكتسباً لفرد من الأفراد, إلا وفقاً للأوضاع التي يقررها القانون, ذلك أن المراكز الخاصة التي تنشأ عن تلك القرارات الفردية, تطبيقاً عن قواعد تنظيمية سليمة لا يمكن المساس بها أو تعديلها إلا برضاء لمن نشأت لصالحهم, (لهذا فإن القرارات اللائحية لا يمكن أن تنال من القرارات والمراكز الفردية, لأن لكل منها حياته المستقلة).([2]) لهذا يقرر الفقهاء أن احترام المراكز الخاصة من الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية كالمشروعية سواء بسواء.

---

[1] - راجع د. أحمد حافظ نجم المرجع السابق ص ٤٧ وفي هذا المعنى راجع مبادئ القانون الإداري للدكتور سليمان الطماوي ص١٨٦ والوجيز في القانون الإداري للدكتور سليمان الطماوي ص٦٢١ ونهاية القرار الإداري عن طري غير القضاء للدكتور حسني درويش عبد الحميد ص٣٥٢ وما بعدها

[2] - أ.د. سليمان الطماوي- الوجيز في القانون الاداري -ص ٦٢٢

ولكن الصعوبة كلها تكمن في تحديد مدى انطباق هذه القاعدة المسلّم بها في موضوعين, هما القرار الفردي الذي يولد حقاً, ومدى جمود أو حصانة هذه القرارات الفردية التي تولد حقاً, وسوف نتناول هذين الموضوعين فيما يلي.

أ- القرار الفردي الذي يولد حقاً:

من المسلم به في هذا الشأن, أن معظم القرارات الفردية سواء كانت شخصية(ذاتية) أو شرطية يتولد عنها – بالمعنى الواسع- حقوق للأفراد, وبالتالي لا يمكن إلغاؤها. ولا يخرج من هذا القبيل إلا أنواع خاصة للقرارات مثل القرارات الولائية, وهي التي تخول الفرد مجرد رخصة أو تسامح والقرارات الوقتية, وهي التي لا تنشئ إلا وضعاً مؤقتاً وكذلك ما جرى عليه العمل في أحكام مجلس الدولة المصري, من أن قيد الموظف على درجة أعلى لا يعدو أن يكون إجراءً تمهيدياً للترقية يجوز العدول به ولا يكسب حقاً.

ب مدى جمود أو حصانة القرارات الفردية التي تولد حقاً:

علمنا سابقاً أن من المبادئ الراسخة في مجال سحب القرارات الإدارية مبدأ ضروري لاستقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد ولكن هذا لا يعني أن تكون حصانة القرارات الفردية والمراكز خاصة مطلقاً, لهذا فإن المقصود بحصانة هذه القرارات والمراكز الفردية, أنه لا يمكن المساس بهذا إلا عن طريق قرار فردي مضاد, والذي يصدر وفقاً للإجراءات التي نص عليها القانون, وفي الحلات التي سمح بها.

فالطريق المعتاد لنهاية القرار الإداري السليم, هو طريق الإلغاء أي الانتهاء بالنسبة للمستقبل فقط. ويمكن حصر الحالات التي يمكن للإدارة العامة فيها أن تقوم بإلغاء قرارات إدارية فردية في ثلاث حالات: ([1])

١. عدم نشوء حقوق مكتسبة للأفراد نتيجة لصدور القرار الإداري .

٢. القرارات الإدارية ذات الطابع المؤقت بطبيعتها أو بنص قانون.

٣. إصدار قرار إداري مضاد فالحدود وبالشروط التي رسمها القانون.

[1]- في هذا المعنى راجع الدكتور سليمان الطماوي مبادئ القانون الإداري ص١٨٧-١٩٠ والدكتور أحمد حافظ نجم المرجع السابق ص٤٧-٥٠

وأما بالنسبة للقرارات التنظيمية, فقد أعطى القانون للإدارة حق لتعديل أو إلغاء قراراتها التنظيمية في أي وقت, ودون تقيد بميعاد هذه القاعدة مستقرة لدى الفقه والقضاء, وذلك نظراً لطبيعة هذه القرارات.

ثانيا- مدى جواز سحب القرار الإداري السليم المبني على سلطه تقديريه للإدارة

وضع مجلس الدولة المصري قاعدة في هذه الجزئية ، مؤداها أن الإدارة إذا مارست اختصاصا حدده القانون بدرجه لا تترك لها أي حرية في التقدير ، فأنه يكون لها أن ترجع في قراراتها كلما أخطأت في تطبيق القانون ، ودون التقيد بالمدة المحددة قانون للسحب ،(وعلى العكس من ذلك ، إذا مارست الإدارة اختصاصا تقديريا فأنه لا يجوز لها أن ترجع في قراراتها المعيب إلا خلال المدة) .([1])

ومن أحكام مجلس الدولة المصري في هذا الخصوص الحكم الصادر في ١٩٥١/٤/٣ ونصه " ومن حيث أنه لا يوجه للتحدي بأنه ليس للإدارة حق سحب قراراتها الفردية بعد اكتسابها الحصانة من الطعن عليها بالإلغاء بعد ستين يوما من تأريخ صدورها لان القرار الصادر بالإعفاء من الخدمة العسكرية نتيجة دفع البدل قبل بلوغ سن الإلزام قرار أداري مبنى على سلطة مقيده يجوز سحبها في أي وقت " .

وأيضا الحكم الصادر ١٩٥٣/٦/٢ والذي ينص على " أنه كانت المادة ٤٩ من لائحة البعثات تنص على عدم مجاوزة سن الطلب ٢٨ في أكتوبر الحالي إلا أن للجنة البعثات حق الاستثناء في ذلك وقد أعلمت اللجنة فعلا حقها في الاستثناء باختيار المدعي بقرارها رغم كبر سنه ومن ثم لا يجوز لها أن تسحب القرار أو تعدل فيه طالما أنه لم يجد من الأسباب الجوهرية ما يدعو إلى العدول عن هذا الاختيار ".

ويرى الأستاذ الكبير سليمان الطماوي أن فكرة السلطة المقيدة والسلطة التقديرية التي هي دعامة من دعامات القانون العام الحديث ، لا علاقة لها أطلاقا بفكرة السحب ، وقد قيل بها لبيان مدى حرية الإدارة في مواجهة القضاء

٢- .في هذا المعنى. د.سليمان الطماوي الوجيز في القانون الإداري ص٦٢٩

والإفراد كما سنرى، أما فكرة السحب فأنها تشمل القرارات الإدارية بنوعيها سواء كانت عناصر التقدير فيها غالبه أو معدومة بل لعل الطائفة الأخيرة من القرارات هي التي تكون معظم مجال فكرة السحب . ولهذا وجدنا قضاء مجلس الدولة المصري مع تمسكه بجوهر قضائه السابق ، قد بدأ يبرره بفكرة أخرى غير فكرة القرارات المبنية على السلطة التقديرية والسلطة المقيدة .

ولقد تناول هذه الفكرة المرحوم الأستاذ عبده محرم وكيل مجلس الدولة وصاغها على النحو التالي : هناك من القاعد التنظيمية ما ينشئ مراكز قانونية ويحدد بدقه شروط الانتفاع بهذه المرتكز ، ولكنه يعلق ذلك على صدور قرار من الإدارة ويكون تدخل الإدارة هتا ضروريا لتفهم حكم القاعدة وضبط حدودها ومراميها ، وتفسير الغامض منها أو لأسباب أخرى يرى الشروع معها إلا ينشأ المركز أو الوضع الفردي مباشرة نتيجة للقاعدة ، بل للقرار التنظيمي الذي يصدر تطبيقا لها وقد أطلق عليها تسمية القرارات الفردية التنظيمية .

وهناك قواعد تنظيميه أخرى تنشئ مراكز دون تعليق ذلك على صدور قرار فردي من الإدارة ، ويكون عمل الإدارة مقصور على مجرد تنفيذ الوضع أو المركز الفردي الذي أنشأ القاعدة القانونية مباشرة أو" على تسجيله وشهرة " وأطلق عليها القرارات التنفيذية ،([1]) وأن هذه القرارات التنفيذية ليست قراراتها إدارية بل أعمال ماديه ، لان العمل الإداري هو تصرف من جانب واحد أي عمل أداري تتجه في الإدارة لترتيب أثر قانوني هو في الأعمال الإدارية أنشاء وضع أو مركز ، وفي الإعمال المدنية أنشاء حق والعمل الذي يكزن مقصور الأثر على تنفيذ وضع نشأ عن قاعة قانونية مباشرة ولا ينشئه ولا يعتبر عملا قانونيا..

ويعلق العميد سليمان الطماوي على هذه الفكرة قائلا " ونحن لا نقر هذا التبرير الجديد ، الذي هو حقيقته رجوع إلى فكرة السلطة المقيدة والسلطة التقديرية ، فالقواعد التنظيمية ليست معده لإنشاء الحقوق ، وهذه الحقوق تنشئها القرارات الفردية ، وان لم تتضمن القواعد التنظيمية أسماء من تطبق عليها ، فهي في حاجه دائما باستمرار إلى تدخل الإدارة بقرارات فردية لتحديد من تنطبق عليهم القرارات التنظيمية ولا يمكن أن تهبط بعمل الإدارة في هذه الحالة إلى حد

[1] – راجع د. سليمان الطماوي – مبادئ القانون الاداري–من ص٢٠٣ إلى ٢٠٧

الأعمال المادية لمجرد أن القواعد التنظيمية قد تضمنت شروطا واضحة لم تترك للإدارة حرية في التقدير.

والقول بغير ذلك يؤدي إلى إشاعة عدم الاستقرار بتمكين الإدارة من الرجوع في القرارات المبينة على سلطه مقيده أو " القرارات التنظيمية " كما يسميها الأستاذ عبده محرم ولهذا فقد انتهى لأمر بالأستاذ عبد محرم إلى المناداة بضرورة وضع قاعدة عامة من مقتضيات استقرار الأوضاع المادية بعد فترة من الزمن شانها في ذلك شأن القرارات الإدارية .([1])

ويرى الدكتور سليمان الطماوي ، أن لا بد من أن تزول كل بنيت أو ألحقت من قريب أو بعيد بفكرة السلطة المقيدة أو التقديرية في مجال السحب فالقرار المعيب أيا كانت حرية إصدار يجب أن يستقر بمرور مدد التقاضي ، وهو ما يسير عليه مجلس الدولة الفرنسي.

إذا كانت سلطة الإدارة في التصديق على القرار الإداري هي سلطة تقديرية ، فهل يجوز في هذه الحالة سحب القرار الصادر بالتصديق في حدود السلطة التقديرية المخولة لها ..؟

يذكر المستشار حمدي ياسين عكاشة ، في الإجابة على هذا السؤال أنه وفقا للمبادئ التي قررتها محكمه القضاء الإداري جاءت المحكمة الإدارية العليا لتؤكد أنه مادامت الجهة الإدارية قد استنفذت سلطتها التقديرية وصدر قراراها صحيحا دون أن ينطوي على ثمة غش فانه لا يجوز لها سحبة بأي حال من الأحوال .

<u>* ولكن هل يجوز للإدارة سحب قرارها السليم إذا أخطأت في تقدير ظروف أصداره ؟</u>

أجابت محكمه القضاء الإداري على ذلك في حكمها الصادر في ١٩٥٤/٣/١ والذي قضت فيه " للوزير تقيد أثر الجزاء في التخطي في الترقية فان رأي أن للتخطي محلا أصدر به قرار بترقيه الموظف دون نظر للجزاءات السابقة على قرار الترقية فانه يكون قد استنفد السلطة المخولة له ولم يجز له بعد ذلك سحب قرار الترقية استنادا إلى هذه الجزاءات السابقة إذا أن السحب يكون إلا بنسبة

[1] – أ.د. سليمان الطماوي – المرجع السابق– من ص ٢٠٣ إلى ٢٠٧

للقرارات المخالفة للقانون وليس لجهة الإدارة أن تنسحب قرارا مطابقا للقانون بحجة أنها أخطأت في تقدير الظروف التي أدت إلى إصداره"

ويتبين لنا من هذا الحكم إن محكمة القضاء الإداري ، قد أرست مبدأ مؤداه انه لا يجوز للإدارة سحب قراراتها السليمة بحجة أنها أخطأت في تقديرها لظروف أصادرها ، لأنها كانت تملك السلطة التقدير والوقت الكافي لدراسة القرار إصدارة.

ثالثا- مدى جواز سحب القرار التأديبي السليم لتوقيع جزاء أشد من الجزاء الصادر به القرار

كما نعلم أن قانون التأديب لا يعرف مبدأ لا جريمة الا بنص ، لذلك فان السلطة الإدارية والتي لها اختصاصات أدبية ، لها سلطة تقديرية في اختيار الجزاء الذي تراه مناسبا للمخالفة التي تم ارتكابها بواسطة أحد عمالها .

هذه السلطة التقديرية التي تتم عبها الإدارة في مجال الجزاء المناسب للخطأ المرتكب، قد تم التأكيد عليها بواسطة القضاء الإداري وفي هذا المضمار أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكمة الصادر في ١٩٨٤/٧/١١ على أن الجزاء الذي تراه السلطة الإدارية مناسبا للعقاب على مخالفة تم ارتكابها من قبل أحد موظفيها ، لا يمكن أن يكون محل منازعه أمام القضاء .([1])

السؤال الذي يطرح نفسه ألان هل يجوز للإدارة أن تسحب قرارها التأديبي الصادر من سلطه تقديريه لتوقيع جزاء أشد على الموظف المخالف ؟ أجابت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في ١٩٨٦/٦/٢٩ على ذلك بالنفي حيث قضت بالتالي " أن المستفاد من الأوراق أن القرار رقم ٢٢٥ لسنه ١٩٦٥ بمجازاة المدعي بخصم خمسة عشر يوما من مرتبة قد صدر من نائب مدير المؤسسة لشئون المالية في حدود الاختصاص الذي فوضه فيه رئيس مجلس الإدارة وإذ صدر هذا القرار من رئيس مختص بإصداره وبما له من سلطه تقديريه في تحديد الجزاء المناسب لما سبت في حق المدعي من مخالفات، ودون أن يشوب هذا التقدير غلو في الشدة أو إفراط في اللين فان القرار المذكور يكون سليما ومطابقا للقانون ومن غير الجائز سحبه إذ أن مشروعية سحب القرارات التأديبية ن تقوم أساسا على تمكين الجهة الإدارية من

([1]) راجع الدكتور حمدي عمر والدكتور مجدي شعيب ص ١٧٨

تصحيح خطأ وقع فيه ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفا للقانون أما إذا قام الجزاء على سبب صحيح مستوفيا شرائطه القانونية فأن يمتنع على الجهة الإدارية سحبه لتوقيع جزاء أشد منه " .

ويعقب سيادة المستشار حمدي ياسين عكاشة على هذا الحكم بقولة " قام الحكم المتقدم على أساس استنفاذ الرئيس الإداري لسلطة التقديرية في تحديد الجزاء المناسب للذنب وبالتالي فان صدوره صحيحا يمنع الجهة الإدارية من سحبه لتوقيه جزاء أشد ويصدق ذلك المبدأ على حالة سحب القرار الإداري لتوقيع جزاء أخف إذ يمتنع عليها ذلك أعمالا لمبدأ استنفاذ السلطة التقديرية لجهة بإصدار قرارها المطابق لحكم القانون ".

ويرى الدكتور حسني درويش أن الجزاء التأديبي الذي يقوم على سبب صحيح ومستخلص من أصول ثابتة بالأوراق ، ومع مراعاة مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والذنب الإداري وبصرف النظر عما إذا كانت هذه العقوبة قد رتبت للغير مزايا أو أوضاعا قانونيا أو لم يترتب عليها شي من ذلك يمتنع الجهة الإدارية أن تنال منها بالسحب و الإلغاء.([1])

وسوف نتعرض لهذا الموضوع بالتفصيل في الطلب الأزل من المبحث الثاني عن طريق عرض أحكام القضاء المصري الفرنسي وما يجب الأخذ به في هذا المجال .

المطلب الثاني

سحب القرارات الإدارية المعيبة بعدم المشروعية

يجب قبل التعرض لموضوع سحب القرارات الإدارية المعيبة بعيب بعدم المشروعية ، التعرف على مسألة أولية مهمة وهي متى القرار غير مشروع أو ما هو القرار غير المشروع .

القرار غير المشروع هو ذلك القرار المعيب بعيب من العيوب التي يترتب عليها الحكم بإلغائه عن طريق القضاء ، وهي عيوب

[1] – راجع د. حسني درويش عبد الحميد – المرجع السابق–

الاختصاص والشكل والمحل وعيب الانحراف بالسلطة وهي العيوب المعروفة بأوجه الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة .([1])

ذكرنا فيما سبق كيفية الوصول إلى التخلص من القرارات الإدارية المعيبة ، وهي لا تخرج في مجملها عن أحدى طرق ثلاثة ، أما أن تقوم الإدارة من تلقي نفسها بتدارك ما أصاب قراراها من عيب فتقوم بسحبه أو تعديله بما يتفق مع صحيح القانون ، أو أن يتقدم صاحب الشأن إلى الإدارة عرضا عليه وجهة النظر وموضحا لها ما أصاب قراراها من عيب فأن استجابت إلى تظلمه فيها ونعم ، أما إذا تعنت لوجه نظرها فلا يكون أمام ذوي الشأن إلا اللجوء للقضاء عرضا مسألته عليه مطالبا بإلغاء ذلك القرار المعيب .

يجب التعرف ثانيا على السلطة التي تملك الحق في نظر التظلم ، ومن ثم تملك سلطة سحب القرار المعيب ، هذه السلطة أما أن تكون مصدره القرار أو السلطة الرئاسية لها .

***<u>هل يجوز للإدارة سحب قراراتها المعيبة في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين أم أن هنالك ميعاد تلتزم به الإدارة أثناء ممارسة سلطتها في السحب ....؟</u>**

ذكرنا فيما سبق الخلاف الفقهي حول الأساس القانوني لحق الجهة الإدارية في سحب قراراتها ، و انتهينا ألي أن القضاء والفقه أنتصر للاتجاه المنادي بضرورة تغيب مبدأ استقرار الأوضاع و المراكز القانونية للإفراد على مبدأ المشروعية واحترام القانون ، ويفترض هذا المبدأ ضرورة ميعاد لسحب القرارات المعيبة وبفوات ذلك الميعاد وتحصن تلك القرارات من السحب و الإلغاء ، وذلك بالفعل ما قرره كلا من مجلس الدولة الفرنسي والمصري ، حيث حدد المجلس الفرنسي ذلك الميعاد بشهرين ، وحدده المجلس المصري بستين يوما ، بعدها سيصبح القرار حصين ضد السحب أو الإلغاء .

[1] – د. حسني درويش عبد الحميد – المرجع السابق– ص٣١٤

اولا- سحب القرارات التي لا تولد حقوقها

أشرنا سلفا إلى أن السحب يقتصر على القرارات الإدارية المعيبة, أما القرارات السليمة فأنها تتمتع بالحصانة ضد السحب ، كما علمنا أن القرارات المعيبة تتحصن بانقضاء مده معينه تعامل بعدها معاملة القرارات السليمة ويتمتع سحبها أو إلغاؤها ، كما أشرنا في أكثر من موضع إلى أن القرار الإداري معيب فأن سلطة الإدارة تجاه سحبه تكون مقيدة . فبقي لنا أن نعالج الفرض إلي لا يتولد فيه عن القرار حقوق للغير ومدى سلطة الإدارة تجاهه.

يجب النظر إلى مسالة سحب القرارات الإدارية التي لا يتولد عنه حقوق للغير من خلال ضرورة التوفيق بين المبدأين ، الأول هو ضرورة استقرار الأوضاع و المراكز القانونية للإفراد وذلك يتقيد سلطة الإدارة في السحب ، و الثاني وهو ضرورة احترام مبدأ المشروعية عن طريق إلغاء القرارات المخالفة للقانون وذلك من خلال الفرضين التاليين :

الفرض الأول:

في حالة حدوث تعارض بينهم وهي الحالة التي يرتب فيها القرار المعيب حقوقاً للغير , وفي هذه الحالة فإنه يجب تغليب مبدأ استقرار الأوضاع وذلك حفاظا على حقوق الأفراد , وهذا ما قرره الفقه والقضاء ونص عليه المشرع , بأن نص على المدة التي بفواتها يتحصن القرار المعيب من الإلغاء .

الفرض الثاني :

يتحقق هذا الفرض في الحالة التي لا يترتب القرار فيها حقوقاً أو مزايا للغير ، ومن ثم لا يوجد من يتضرر من سحب ذلك القرار سواء معيباً أو مشروعاً وهنا يجب في وجهة نظري تغليب مبدأ المشروعية واحترام القانون على مبدأ استقرار الأوضاع فهذا ما يقتضي المنطق القانوني السليم .

ويعتبر المثال الحي على ذلك الفرض مسألة القرارات التأديبية وأني أرى أنه يجب النظر إلى تلك المسألة من خلال التفرقة بين القرار السليم والقرار المعيب وموقف كلا من مجلس الدولة الفرنسي والمصري من ذلك .

١- حالة صدور القرار التأديبي السليم من الناحية القانونية ، وعدم وجود مغالاة من جانب الإدارة في توقيع الجزاء ، فإن المنطق القانوني السليم يقتضي في هذه الحالة أن تكون تلك القرارات بمنآي عن السحب ، سواء تولد عليها حقوق للغير ، أو لم يترتب عليها حقوق أي ، أنه يجب في هذه الحالة الانتصار

لمبدأ احترام المشروعية ، وحتى يكون الجزاء التأديبي زجرا لمن وقع عليه وعبرة لغيره من الموظفين.

إني أرى أنه يجب تطبيق , هذا لأن ذلك ما تقتضيه مبادئ العدالة وروح القانون خاصة إذا ما أستشري الفساد داخل الإدارات الحكومية , فيكون الجزاء الرادع لإعادة الانضباط والالتزام داخل الإدارات والأجهزة الحكومية حتى يتحقق الصالح العام ونرقى بهذه الأمة إلى أرفع المستويات.

٢- وهي الحالة الخاصة بالقرار المعيب , أي صدور قرار إداري تأديبي مخالف للقانون , فإن العدالة تقتضي ألا تتحصن تلك القرارات من السحب بمرور المدة لما فيها من إهدار لحقوق الموظف المجازي ومخالفة للقانون , وحتى لا يبقى الموظف تحت رحمة السلطة الأعلى منه فيجب أن يكون الكل تحت رحمة القانون , وهذه من وجهة نظري من أكثر الحالات التي يجب أن تبقى تحت مظلة المشروعية طوال الوقت.

بقي لنا أن ننظر إلى موقف كلا من القضاء الفرنسي والمصري في تطبيقها لتلك الفروض:

<u>موقف القضاء الفرنسي:</u> (١)

القاعدة التي سادت القضاء الفرنسي مؤداها أن القرارات التأديبية لا تولد حقوقاً أو مزايا للغير ويحق لجهة الإدارة سحبها في أي وقت وهذا ما أشار إليه مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ١٩٧٤/٧/٢٣ حيث قضي بأن القرارات التأديبية لا تنشئ حقوقاً أو مزايا للغير ويجوز للإدارة سحبها في أي وقت وهذا يعني أن القرارات التي قد يترتب عليها مزايا أو أوضاع قانونية يجب أن ينطبق عليها القواعد المقررة بخصوص سحب القرارات الإدارية.

وبذلك يكون القضاء الفرنسي قد فرق بين حالتين , حالة القرارات التأديبية المنشئة حقوقاً للغير والقرارات التي لا يتولد عنها حقوقاً للغير , فالقرارات التي من النوع الأول هي التي ينطبق عليها القواعد العامة , والتي تقتضي بأنه يمتنع على جهة الإدارة سحبها إذا كانت سليمة , وإذا كانت معيبة فلا يجوز سحبها إلا في خلال المواعيد المقررة للسحب قانوناً.

(١) مشار اليه في المرجع السابق- د. حسني درويش المرجع السابق ص٣٢١

موقف القضاء المصري:

الواضح من الإطلاع على أحكام القضاء الإداري المصري وآراء القسم الاستشاري للفتوى بمجلس الدولة , عدم الاستقرار على مبدأ معين في شأن سحب القرارات التأديبية ففي الرأي الصادر من القسم الاستشاري للفتوى رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٥ نجده يقرر " إن مشروعية سحب القرارات التأديبية التي تصدر من وكلاء الوزارات ورؤساء المصالح في فهم القانون الإداري تقوم أساساً على تمكين جهة الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه , ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخلفاً للقانون , أما إذا قام الجزاء التأديبي على أسباب صحيحة مستوفياً شرائطه القانونية , فإنه يمتنع على جهة الإدارة أن تنال منه سواء بالسحب أو الإلغاء أو التعديل لانتفاء العلة التي شرعت من أجلها قواعد السحب والتظلم , وذلك احتراما للقرار , واستقرارا للأوضاع وتحقيقاً للمصلحة العامة التي تتطلب أن يكون الجزاء التأديبي زجراً لمن وقع عليه , وعبرة لغيره من الموظفين" . (١)

وفي هذا المعنى نجد الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في ٢٩ يونيو ١٩٦٨ يقرر أن مشروعية سحب القرارات التأديبية ,

تقوم أساساً على تمكين الجهة الإدارية من تصحيح خطأ وقعت فيه ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون أما إذا قام الجزاء على سبب صحيح مستوفياً شرائطه القانونية فإنه يمتنع على الجهة الإدارية سحبه لتوقيع جزاء أشد منه " .

ومما سبق يتضح أن القضاء , فرق بين القرارات السليمة والقرارات المعيبة مقرراً أنه في الحالة الأولى لا يجوز سحب القرار لصدوره مطابقاً للقانون , أما في الحالة الثانية نجده يعطي الحق للجهة الإدارية في سحب القرار ودون التقيد بالمدة .

في حين نجد الرأي رقم ٤١٦ لسنة ١٩٥٧ الصادر من القسم الاستشاري للفتوى يسلك مسلكاً وذلك حين يقول " لما كان الأصل في القرارات التأديبية أنها لا تنشئ مزايا أ مراكز أو أوضاعاً بالنسبة للأفراد فإنه يجوز سحبها في

(١) مشار إلى الفتوى في المرجع السابق للدكتور حسني درويش في هامش ص ٣٢٤

أي وقت دون التقيد بميعاد معين إلا إذا ترتب على هذه القرارات في حالات استثنائية نادرة ميزة أو مركز لأحد الأفراد فلا يجوز سحب القرار التأديبي إلا خلال ميعاد رفع دعوى الإلغاء" ([1])

بالإضافة إلى أن هناك أحكام تجمع بين المبادئ السابقة ففي حكم لمحكمة القضاء الإداري صادر في ١٩٥٥/٤/١٠ يقرر " إن القرارات الفردية لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعاً قانونية بالنسبة للغير , يكون من حق الجهة الإدارية سحبها في أي وقت , لأن القيود التي تفرض على جهة الإدارة في سحب القرارات الفردية إنما تكون في حالة ما إذا أنشأت هذه القرارات مزايا أو أوضاعاً أو مراكز قانونية لمصلحة فرد من الأفراد لا يكون من مناسب حرمانه منها , ولا شبهة إن القرار الصادر بتوقيع جزاء على موظف لم تتعلق به مصلحة لأحد الأفراد كما أنه لم تتولد عنه لجهة الإدارة مركز ذاتي يمتنع عليها بوجوده سحبه إذا رأت عدم مشروعيته ورأت من المصلحة عدم إقرار ما وقع عليه الموظف من ظلم , إذ ليس بسائغ القول بأن جهة الإدارة ترتب لها مركز ذاتي في على عقوبة وقعت بغير سبب قانوني , ومن ثم يجوز للإدارة سحبها في أي وقت ودون التقيد بميعاد ".

فهذا الحكم كما هو واضح , يتفق مع مبادئ القانون ومجريات الأمور لأنه تناول في أول الأمر التفرقة فيما بين القرارات التي تولد حقوقاً وتلك التي لا تولد حقوقاً ثم فرق بين القرارات السليمة والقرارات المعيبة حين ذكر عبارة

(إذا رأت عدم مشروعيته) وكلمة (ظلم) مقرراً التفرقة في السحب بين مجموعة من القرارات:

١. عدم جواز سحب القرارات السليمة التي يتولد عنها حقوق للغير .

٢. ضرورة التقيد بالميعاد المحدد للسحب إذا كان القرار معيب وتولد عنه حقوق للغير .

[1] – مشار اليه في المرجع السابق – د. حسني درويش – ص٣٢٢

٣. جواز سحب القرارات المعيبة التي لا يتولد عنها حقوق للغير دون التقيد بميعاد .

ومن وجهة نظري فأنا أتفق مع هذا الحكم الأخير . وأرى ضرورة أن يأخذ القضاء ما قرره ذلك الحكم من تفرقه , لأن ذلك يؤدي إلى حسن تطبيق القانون وتحقيق الصالح العام .

ثانيا- سحب قرارات فصل الموظفين

من البديهي أن جزاء الفصل من الخدمة الذي توقعه الإدارة على الموظف , يعتبر من أكثر الجزاءات شدة على الإطلاق , لذلك فلا تلجأ إليه الإدارة إلا إذا أقترف الموظف خطأ على قدر كبير من الجسامة يبرر تطبيق هذا الجزاء عليه لأنه يضع نهاية لحياته الوظيفية .

ذكرنا فيما سبق إن السحب يقتصر على القرارات الإدارية المعيبة بعيب من عيوب عدم المشروعية , أما القرارات الإدارية السليمة فالقاعدة مستقرة على أنه يجوز سحبها ولكن فيما يتعلق بمسألة فصل الموظفين من الخدمة فهل تنطبق عليها هذه النظرية أم أن هناك استثناءات , وإن كان هناك استثناءات ترد عليها فما هي الاعتبارات التي أدت إلى هذه الاستثناءات وما هو موقف القضاء الفرنسي والمصري في هذا الشأن كل هذه الأسئلة سوف نجيب عليها إن شاء الله من خلال الفقرات التالية .

باستقراء الأحكام المختلفة للقضاء الفرنسي والمصري , نجد أنها قد استثنت قرارات فصل الموظفين من تطبيق القواعد العامة للسحب عليها , حيث قررت أنه يجوز سحب قرارات فصل الموظفين سواء كانت تلك القرارات سليمة أم معيبة , ولكن كانت هناك بالتأكيد بعض التحفظات من قبل تلك الأحكام .

موقف القضاء والفقه الفرنسي:

القاعدة مستقرة في فرنسا , على أنه يجوز سحب القرارات الصادرة بفصل الموظفين سواء كانت هذه القرارات سليمة أم معيبة ودون التقيد بميعاد , وقد رد الفقه والقضاء هذا الاستثناء إلى اعتبارات العدالة والشفقة بالموظف المفصول , أي قيامها على اعتبارات إنسانية بحته .

وقد قيد قضاء مجلس الدولة الفرنسي سحب قرار الفصل السليم , بألا تكون الإدارة قد عينت في وظيفة المسؤول موظف آخر تعييناً سليماً وذلك معنى السحب في هذه الحالة فصل الموظف المعين بطريقة قانونية وبأداة مشروعة , ولما في ذلك من اضطراب وإخلال بحسن سير المرفق العام .

بالإضافة إلى ما سبق فإن القضاء الفرنسي مستقر في شأن عودة الموظف المفصول بطريقة غير مشروعة إلى استحقاقه تعويض عما أصابه من ضرر من جراء الفصل , فالتعويض يعتبر أقل ما يجب لجبر ما أصاب ذلك الموظف من ضرر .([1])

موقف القضاء المصري:

باستقراء أحكام قضائنا الإداري وتحليل أحكامه , نجد أنه ساير قضاء مجلس الدولة الفرنسي , حيث استقر على أن قرار الفصل سواء أعتبر صحيح أو غير صحيح فسحبه جائز على أي الحالين , لأنه إذا اعتبر مخالفاً للقانون فلا خلاف في جواز سحبه إذ أن السحب يكون مقصود به مفاداة الإلغاء القضاء , أما إذا كان القرار سليماً ومطابقاً للقانون فسحبه جائز استثناءا , وإذ ولو أن السحب لا يتم أعمالاً لسلطة تقديرية إلا أنه من الجائز إعادة النظر في قرارات فصل الموظفين وسحبها لاعتبارات تتعلق بالعدالة , لأن المفروض أن تنقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد فصله وإنه يجب لإعادته إلى الخدمة صدور قرار جديد بالتعيين , وذلك قد يحدث خلال فترة الفصل أن تتغير شروط الصلاحية للتعيين , وقد يغدو أمر التعيين مستحيلاً , أو قد يؤثر الفصل تأثيراً سيئاً في مدة خدمة الموظف أو في أقدميته , ومن جهة أخرى قد تتغير الجهة التي تختص بالتعيين فتصبح غير تلك التي فصله الموظف , وقد لا يكون لديها استعداد لإصلاح الأذى الذي أصاب الموظف بفصله أو غير ذلك من اعتبارات العدالة توجب علاج هذه النتائج الضارة .

ومن القواعد التي قررها القضاء الإداري في هذا الشأن إن إعادة الموظف إلى عمله بعد سحب قرار الفصل لا يعتبر تعيين جديد بل تصحيح لوضع خاطئ ومن الأحكام الصادرة في هذا الشأن الحكم الصادر في ١٩٥٤/٤/١٩ " متى ثبت إن قرار فصل المدعي قد ألغي اكتفاء بجزاء بالخصم يوقع عليه

[1] – راجع د.حسني درويش المرجع السابق ص٣٣١

فليس هناك محل لكف المدعي عن مباشرة عمله تنفيذاً لقرار لم يصبح له وجود بعد أن سحبته الجهة التي أصدرته وبالتالي فإن القرار الذي يقضي بإعادة المدعي إلى الخدمة لا يعتبر تعييناً جديداً ما دام أن فصله عن العمل قد أصبح سحبه غير قائم ويعتبر قرار إعادة المدعي إلى عمله تصحيحاً لوضع خاطئ ترتب على تنفيذ قرار بالفصل غير موجود ولم تنفصل به علاقة المدعي بوظيفته ولا يغير من هذا النظر ما نص في هذا القرار من إعادة المدعي لدرجة أقل من درجته ولا قبوله الإعادة على هذا الوضع".

إما إذا كان إعادة المدعي إلى عمله قد تم بعد ٦٠ يوما على صدور قرار صحيح بالفصل يعتبر تعييناً جديداً وفي هذا المعنى تقول محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ١٩٥٣/٤/٢٢ إن إعادة المدعي إلى العمل بعد مضي أكثر من ٦٠ يوماً على صدور قرار فصله الذي صدر صحيحاً لا يعتبر بمثابة سحب القرار لأنه أصبح حصينتا من السحب بمضي ٦٠ يوم على تأريخ صدوره وإنما تكون إعادته إلى الخدمة تعييناً جديداً ".

ومن المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري أن سحب قرار فصل إعادة الموظف إلى عمله لا يترتب عليه المساس براتبه ففي الحكم الصادر منها في ١٩٥٣/٦/٤ تقول " ما دام أن الحكومة لم تكن محقة في فصل المدعي من الخدمة بسبب عدم لياقته الطبية وهي إذا استجابت إلى مظلمته وسحبت قرار الفصل وإعادته إلى الخدمة فقد كان واجبا عليها تطبيقاً لقرار مجلس الوزراء سالف الذكر عدم المساس براتبه الذي كان يتقاضاه من قبل في وظيفته الأصلية ".

وأنا لا اقر تلك التفرقة التي يأخذ بها القضاء المصري , فيجب أن نطبق القواعد العامة في السحب قرار الفصل فلا يجب أن نغلب ذلك الأساس الذي يقول به القضاء وهو العدالة والشفقة علي مبدأ المشروعية , كما يجب أن يبقي الموظف المعزول عبره لغيره من الموظفين حتى لا يتهاونوا في قيامهم بوظائفهم ,وحيى لا تفتح الباب أمام الرشوة والمحسوبية والتي تضر في النهاية بالمصلحة العامة للمجتمع كله ونكون في ذلك متفقين مع ما قال به العميد سليمان الطماوي :

" ونحن رغم تسلمنا بنبل الاعتبارات التي يصدر عنها هذا النظر , فإننا لا نحبذ التوسع في سحب القرارات التي من هذا النوع ، فلقد رأينا إن فكرة عدم

رجعية القرارات الإدارية لا تستند إلي مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية ، بل تقوم علي اعتبارات أخري تتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون ،وان ممارسة لاختصاص إنما تكون بالنسبة إلي المستقبل . ولو فتحنا هذا الباب علي مصراعيه ، فإننا نخشى المحسوبية بان يجئ في أي وقت من الأوقات رئيس إداري أو هيئة أدارية تكون له وجهة نظر معينة ، فتسحب مثلا العقوبات الموقعة علي موظف لمجرد تمكينه من الترقية رغم ما تكون تلك العقوبات قد قامت عليه من أسباب تبررها . أو إن تسحب الإدارة القرار الصادر برفض الترخيص لفرد بفتح محل عام لمنحه والويه معينه مثلا ومن ثم فإننا نرى عدم أباحه الرجعية في هذا الحالات إلا في أضيق الحدود ، ويكفي لإصلاح الآثار التي تترتب علي القرار المراد سحبه إصدار قرار جديد وفقا للأوضاع القانونية السليمة وبأثر مبتدأ في الحالات التي يجوز فيها ذلك .

لذلك أري انه لابد من النظر الى المسالة نظرة موضوعية قانونية مجرد بعيدا عن اعتبارات الشفقة التي يطبقها القضاء ، وذلك بتحليل المسالة عن طريق التميز بين ثلاثة فروض كالتالي:

<u>الفرض الأول : صدور القرار سليما</u>.

إذا كان قرار فصل الموظف سليما من الناحية القانونية ، ولن عقوبة الفصل متناسبة مع ما أتاه الموظف المفصول أي ليس فيها غلو أو ظلم من جانب الإدارة ، ففي هذه الحالة يجب أن يكون هذا القرار حصينا من السحب (أي لا يجوز للجهة الإدارية سحبة تحت أي مسمي كان) وذلك حفاظا علي مبدأ المشروعية واحتراما للقانون وحتى يكون ذلك الجزاء زجرا لمن وقع عليه وعبره لغيره من الموظفين.

<u>الفرض الثاني : صدور القرار معيباً .</u>

أما إذا صدر القرار وقد شابه عيب من عيوب عدم المشروعية , أو كانت العقوبة المطبقة مغالي فيها من قبل الإدارة ولا تتناسب مع ما أتاه الموظف من أخطاء , ففي هذه الحالة يحق للجهة الإدارية سحب قرار الفصل , وفي أي وقت حتى لا نضر بالموظف , لأن في سحب ذلك القرار احتراما لمبدأ المشروعية أيضاً .

الفرض الثالث : صدور القرار معيباً ولكن هناك من عين مكان الموظف المفصول .

في هذا الفرض نواجه مشكلة على قدر من الأهمية , فقد يحدث أن تقوم الإدارة بعد فصل الموظف (بقراره المعيب) أن تقوم بتعيين آخر مكانه ففي هذه الحالة نكون أمام اعتباريين متناقضين كل منهم على قدر كبير من الأهمية، الأول هو أحقية الموظف المفصول في العودة إلى وظيفة، والثاني هو ضرورة الحفاظ على حقوق الموظف الجديد، ولحل هذه المشكلة أري أنه يجب التوفيق بين تلك الاعتبارات المختلفة، فلا يجب أن نضر بالموظف الجديد وما اكتسبه من مركز، بالإضافة إلى الحفاظ على حقوق ذلك الموظف الذي ألغي قرار فصله، وذلك يمكن أن يكون بإحدى طريقتين:

الأولى :إذا كانت الإدارة تملك وظائف خالية في نفس مركز الوظيفة السابقة للموظف المعاد إلى عمله فعلى الإدارة أن تقوم بتعينه فيها.

الثاني: إذا كانت الإدارة تملك وظيفة خالية وغير مناسبة للموظف المعاد ولكنها قد تكون مناسبة للموظف الجديد فعلى الإدارة تبديل الوظيفتين بينهما.

ثالثا- سحب القرارات الإدارية لاعتبارات الملائمة

قبل الخوض في الحديث عن مدى سلطة الجهة الإدارية في سحب ما يصدر عنها من قراراتها لاعتبارات الملاءمة، أجد من الضروري التعرض لشرح ماهية ملاءمة القرار الإداري.

ملاءمة القرار الإداري: هي كون هذا القرار مناسباً أو موافقاً أو صالحاً من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة.([1])

فبحث ملاءمة القرار الإداري هي إجراء موازنة بين ما يحققه القرار الإداري من منافع وما ينتج عنه من أضرار للتوصل إلى المعرفة ما أذا كان هذا القرار يحقق من الصالح العام أم لا، وبمعنى آخر أذا منافع التي تترتب من جراء تنفيذ القرار تفوق الأضرار التي يمكن تترتب عليه فيكون هذا القرار ملائم لمقتضيات الصالح العام، أما أذا كانت الأضرار المترتبة على تنفيذ القرار تفوق منافعه فهنا يكون القرار غير ملائم لمقتضيات الصالح العام.

[1] د. محمد صلاح عبد البديع الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة على ملائمة قرارات على نزع الملكية للمنفعة العامة ص٢٢

ننتقل الآن للإجابة على سؤال مؤداه هل تملك الجهة الإدارية سحب قراراتها محتجة في ذلك بأنها(أي القرارات الإدارية) غير ملائمة؟....

من خلال الاضطلاع على أحكام من القضاء الفرنسي والمصري في هذا الشأن نجد أن القاعدة مستقرة على أنه، وأن السلطة الإدارية مقتصرة على سحب القرارات المخالفة للقانون اي المعيبة بعيب عدم مشروعه وتكون مقيدة على في ممارسة هذه السلطة بالقيود التي يفرضها القانون بشأن المواعيد. كما أن الفقه الفرنسي والمصري يكونون شبه إجماع، على أنه لا يجوز للإدارة سحب قراراتها لأنها غير ملائمة مؤيدين بذلك ما عليه القضاء.

***من أحكام القضاء الفرنسي في هذا الشأن :**

١- حكم مجلس الدولة الصادر في ١٩٧١/٢/١٢ والذي قضى " بأن استناد جهة الإدارة في أصدر قرار السحب على اعتبارات الملاءمة فإن القرار الساحب يكون قد شابه عيب تجاوز السلطة .

٢- وفي حكم آخر قضى المجلس " بأنه لا يجوز لجهة الإدارة سحب قراراتها استنادا على خطأ في التقدير ".([1])

***ومن أحكام القضاء المصري :**

١- الحكم الصادر في ١٩٥٤/٣/١ والذي جاء فيه " أن القرار الإداري المطابق للقانون ليس لجهة الإدارة سحبه بحجه أنها أخطأت في تقدير الظروف التي أدت إلى إصداره وأن سلطه السحب لا تكون إلا بالنسبة للقرارات المخالفة للقانون ".([2])

٢- وكذلك الحكم الذي قضت فيه " للوزير تقدير الجزاء في التخطي في الترقية فأني أرى أن للتخطي محلا أصدر به قرارا فإذا ما أصدر قرار بترقية الموظف دون نظر للجزاءات السابقة على قرار الترقية فإنه يكون أستنفذ السلطة المخولة له ولا يجوز له بعد ذلك سحب قرار الترقية استنادا إلى هذه الجزاءات السابقة اذ أن السحب لا يكون إلا بالنسبة للقرارات المخالفة للقانون وليس لجهة الإدارة إن تسحب قرارا مطابقا للقانون بحجة أنها أخطأت في تقدير الظروف التي أدت إلى إصداره "

---

١ - الاحكام المشار إليها في المرجع السابق للدكتور حسني درويش ص٣٤٧\٣٤٨\٣٤٩

٢- الاحكام المشار إليها في المرجع السابق للدكتور حسني درويش ص٣٤٧\٣٤٨\٣٤٩

٣- والحكم الصادر في ١٩٧٤/٦/٢٥ والذي قالت فيه " أن الإدارة وهي بصدد استعمال اختصاص تقديري لا يمكن أن يكون مبرر لها بسحب القرار "

رغم توافر هذا الإجماع من قبل القضاء والفقه المصري والفرنسي إلا أن هناك أراء خالفته ، ويرى أصحاب تلك الآراء أنه يجوز للإدارة أن تسحب قراراتها الإدارية المعيبة بعيب عدم الملاءمة .

يرى الدكتور حسني درويش عبد الحميد " أن للإدارة سحب هذا النوع من القرارات أذا أتضح لها أنها أخطأت في تقدير مناسبة إصدارها ، ولا غرابة في ذلك فالإدارة التي منحت سلطة تقديرية في إصدار القرار يجب أن يكون لها نفس السلطة في سحبة والقيد الذي يرد عليها في هذه الحالة هو إلا تتعسف في استعمال السلطة وتميل مع الهوى في سحب قراراها ، و أن يتم السحب خلال المدة المقررة قانونا ، والتي بفواتها يتحصن القرار سواء أكان القرار غير مشروع أم غير ملائم ،

وللقضاء مراقبة تصرفات الإدارة إذا شابها تعسف أو انحراف ، كما أن الإدارة في هذا الخصوص ملزمه بتسبيب قرارات السحب" .

كما يرى الدكتور كامل ليلة " أن للإدارة الحق في سحب قراراتها غير الملائمة بشرط إلا يكزن في ذلك تعسف في ذلك و إساءة استخدام سلطتها ويمكن أن يكون الفرد الذي يضار من جراء السحب في هذه الحالة حق التعويض عن الحقوق التي أكتسبها والتي ألغيت بسبب السحب وهذا يعتبر قيدا على الإدارة وضمانا كافيا في مواجهتها ويمكن ذلك الطعن في القرار الساحب أذا شابه عيب الانحراف بالسلطة "

***الخلاصة:**

نستنتج مما تقدم أنه يجب إعطاء الإدارة الحق في سحب قراراتها أذا كانت غير ملائمة ، وذلك لان القضاء المصري لا يملك أن يراقب ملائمة القرارات الإدارية ، فهو حتى الآن يقف عند حدود المشروعية على عكس نظريه الفرنسي ، الذي بدأ يراقب إلى جانب المشروعية ، والقول بغير ذلك يؤدي إلى خروج تلك القرارات من الرقابة الإدارية والقضائية ، فتصبح حصينة من الإلغاء والسحب رغم ما بها من عيوب وهذا بالتأكيد ليس في صالح الصالح العام ، فيجب إعطاء الإدارة كما فعل نظيره الفرنسي ، وحتى

لا تصبح هناك قرارات أداريه بمناي عن الرقابة بدعوى أن كل من الإدارة والقضاء لا يملكان القرار الإداري غير الملائم .

فلا يجوز أن تكون هناك قرارات أدارية حصينة من الإلغاء طبقا لنص المادة ٦٨ من الدستور المصري " ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرارا أداري من رقابة القضاء "

ويجب أن تكون الإدارة أثناء ممارستها لتلك السلطة مقيدة بثلاث قيود ، الأول إلا يشوب قرارها الساحب أساءه استعمال السلطة كقيد أول ، و أن يكزن السحب هنا في حدود المدة المقررة للسحب ، وأن يكون هدف الإدارة من السحب هو تحقيق احترام القانون ومبدأ المشروعية والمصلحة العامة.