النظام القانوني لسحب القرارات الإدارية

دراسة مقارنة

دكتور

عمر محمد عبدالله أبوعوف

دكتوراه في القانـــــون العـــام

كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية

مقدمة

تعد القرارات الإدارية إحدى أهم التصرفات القانونية الصادرة عن الإدارة بإرادتها المنفردة، وتمارس من خلالها جل نشاطها وينتج عنها آثاراً قانونية. تعدل أو تنشأ مراكز قانونية بما ترتبه من حقوق وتفرضه من التزامات.

وقد يحدث أن تصدر الإدارة قراراً إدارياً معيباً، مخالفاً للقانون أو متعارضاً مع المصلحة العامة، أو متنافياً مع ما استقر عليه من مبادئ قانونية استقرت في القضاء أو أعراف إدارية ثابتة تعد مصدر من مصادر المشروعية، مما يستدعي إعادة النظر فيه حيث يسمح للإدارة بغير طعن سابق، ودون حكم لاحق سحبه أو إلغائه.

وتتردد سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية بين إطلاق وتقييد. فمن ناحية تبدو دلائل الإطلاق في أنه إذا ثبت عدم مشروعية قرار إداري فإن ذلك يمنح الإدارة الحق في سحبه، بل يرتب عليها التزام بذلك. كل ما هنالك أنها مقيدة زمانياً في ذلك، حيث يلزم اتخاذها قرار السحب خلال مدة محددة لا يمكن تجاوزها. أما مظاهر التقييد في سلطة الإدارة. فتكمن في عدم قدرة الإدارة على سحب القرارات المشروعة إلا طبقاً لبعض الاستثناءات.

وعلى ذلك، فإن سلطة الإدارة بشأن السحب تضيق، كما أن سلطتها في رحابه تتسع في حالات أخرى، وبين حالات الانطباق، وهذا الضيق والسعة ترتسم معالم السحب، وتتجلى ضوابط إعماله.

وعلى قدر أهمية السحب في إحداث أثره المنهي للقرار الإداري، فإن المشرع لم يعره بالنص اهتماماً، سائراً في ركاب حال القوانين في فرنسا، والتي مضت صامتة حيناً عن تفصيل أحكامه، وظل القضاء يبتدع شروطه وأحكامه. حتى تلقف المشرع هذه السوابق القضائية وأصدر المرسوم رقم 1341 في 23 أكتوبر عام 2015م حيث قنن بموجبه السحب والإلغاء الإداري. ولم يدخل حيز التنفيذ إلا في الأول من يونيو عام 2016م. والذي بمقتضاه أضيف الباب الرابع من الكتاب الثاني[1] من قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة بعنوان: خروج القرارات الإدارية من حيز التنفيذ. ويشمل المواد من 240 إلى 243.

على خلاف هذه الحال. كان الوضع في مصر. فهو إن تماثل في البدء من حيث النشأة القضائية. إلا أنه مازال على حاله قضائياً. لم ينل حظاً من التقنين صراحة.

إذن يتأسس السحب في فرنسا على نص مرجعه القضاء، ويستقر في مصر، على قضاء بغير نص. هو إذن في الحالين قضائي النشأة، ولعلنا في غير حاجة لتعقب

[1] حيث جاء الكتاب الثاني من القانون بعنوان: القرارات التي تصدر عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة.

هذه النشأة. فذاك مما لا نفع منه يرجى، مادام قد استقر وجوده بالنص في فرنسا، وبما تواتر عليه القضاء الإداري في مصر.

ورغم نبل الاعتبارات التي قام عليها السحب حين قام، إلا أنه قد تتخذه الإدارة ذريعة للنيل من حقوق الأفراد بسحبها لقراراتها الإدارية، مما يجعله صدعاً كبيراً في صرح سيادة القانون، وسياجاً واقياً لامتياز مستتر لإهدار حقوق الأفراد. ونظراً لما لهذا الموضوع من أهمية في إنهاء القرار الإداري وما يثيره من التوفيق بين حق الإدارة في إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية، وبين وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة عليه وعدم المساس بالحقوق المكتسبة وإشاعة الثقة والطمأنينة في نفوس الأفراد. مما يجعله جديراً بالدراسة نظراً لما يثيره من مشكلات قانونية وعملية تتطلب الحسم.

ماهية سحب القرارات الإدارية

يمكن تجلية هذه الماهية، من خلال الوقوف علي مفهوم القرار الإداري الذي يكشف عن سماته من ناحية، ثم نلج للحديث عن مفهوم سحب القرارات الإدارية من ناحية أخري.

أولا: تعريف القرار الإداري

أفضى الفراغ التشريعي في تحديد مفهوم القرار الإداري، إلى أن يجتهد الفقه والقضاء الرأي في المسألة. فاجتهد الفقه ليضع مفهوما للقرار الإداري، يعين

القاضي علي تلمس الخطي في إعمال الرقابة القضائية علي إعمال الإدارة، واجتهد بدوره مجلس الدولة أيضا في وضع أطر آنيه لهذا المفهوم. بما يستلزمه ذلك من إعمال الرقابة القضائية ليتكون من خلال ذلك تصور لما يعنيه القرار الإداري، وما يستنبط منه، من عناصر يستدل من توافرها علي توافره. فيقتضي الوقوف علي مفهوم القرار الإداري أن نحدد بداية آراء الفقهاء، وما استقر عليه قضاء مجلس الدولة بشأن تعريفه.

ويري بعض الفقه في مصر [1] بأن القرار الإداري هو إفصاح عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية بسند قانوني ويرتب آثاراً قانونية ويعرفه البعض الآخر [2] بأنه هو تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين وأخيراً يري بعض الفقه [3] أن القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة .

---

[1] د/ ماجد راغب الحلو – دعاوي القضاء الإداري – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2020م – ص 54 .

[2] د/ محمود سامي جمال الدين – الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء – الإسكندرية – منشأة المعارف – 1990م – ص 49 .

[3] د/ محمد رفعت عبدالوهاب – مبادئ القضاء الإداري – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2019م – ص 23

وقد استقر قضاء مجلس الدولة علي أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضي القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني ابتغاء تحقيق مصلحة عامة يتغياها القانون [1] .

وفي فرنسا، أبدى الفقيه الفرنسي فيدال رأيه [2] حيث عرف القرار الإداري علي أنه عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة من قبل الإدارة ويكون من شأنه تعديل الأوضاع القانونية بما يفرضه من التزامات وما يمنحه من حقوق ، كما عرفه بونار [3] بأنه كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة .

ورغم تعدد التعريفات للقرار الإداري إلا أنها تفضي إلى ذات المعني أو المفهوم، كما أنها تكشف عن السمات الأساسية للقرار الإداري وخصائصه، وهو أن القرار

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1 نوفمبر 2003م – الطعن رقم 441 لسنة 41 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – من أول أكتوبر سنة 2003م إلى آخر سبتمبر 2004م – السنة 49 ق – ص 77 .

وقد انتقد بعض الفقه هذا التعريف ووصفه بأنه معيب وتنقصه الدقة ويعيبه أمران أولهما أنه يدخل في تعريف القرار الإداري شروط صحته التي يجب أن تخرج عن ماهية القرار في ذاته . والآخر أن هذا التعريف يقصر أثر القرار أو محله فقط علي إحداث مركز قانوني . انظر د/ محمد رفعت عبدالوهاب – مبادئ القضاء الإداري – المرجع السابق – ص 23.

[2] Vedel G : Droit administratif, P.U.F.Paris, 1968, P33 .

[3] مشار إليه د/ حمدي ياسين عكاشة – القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – الإسكندرية – منشأة المعارف – 1987م – ص 170 .

الإداري يجب أن يكون عمل قانوني والذي يتمثل في الإفصاح أو التعبير عن الإرادة بقصد ترتيب أثر قانوني معين، وهو ما يعني أن إعمال الإدارة المادية سواء كانت إرادية أم لا إرادية لا تعتبر قرارات إدارية، كما يجب أن يصدر القرار الإداري عن سلطة إدارية سواء كانت مركزية أم لا مركزية، فضلا عن أن القرار الإداري يصدر بالإرادة المنفردة وهو في ذلك يتميز عن العقد الإداري الذي ينشأ عن تلاقي إرادة الإدارة مع إرادة أخري بشروط معينة .

ثانيا: تعريف سحب القرارات الإدارية

احتدم الجدل في الفقه عند البحث عن معيار يمكن من خلاله الاهتداء إلى مفهوم سحب القرارات الإدارية، ولعل ما ساهم في إذكاء هذا الخلاف تعدد الزوايا التي ينظر منها كل منهم إلى موضوع السحب، فبعضهم ينظر إلى السحب من خلال السلطة مصدرة القرار بغض النظر عن طبيعة القرار نفسه، والبعض الآخر ينظر إلى الطبيعة القانونية دون إغفال السلطة مصدرة القرار الإداري [1] .

[1] د/ سالم بن سلمان الشكيلي – نظرية سحب القرارات الإدارية – القاهرة – دار النهضة العربية – الطبعة الأولي – 2016م – ص 48 .

يري بعض الفقه [1] في مصر أن سحب القرار الإداري هو إعدام آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل بحيث يعتبر القرار كأنه لم يولد إطلاقا . كما يذهب البعض الآخر [2] أن السحب هو إنهاء أو تجريد للقرارات الإدارية من قوتها القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي . ويتبين من هذه التعريفات إغفالها تحديد الجهة التي يحق لها سحب القرار الإداري سواء كانت قاصرة علي الجهة مصدرة القرار أم تشمل الجهة الرئاسية لها أيضا .

في حين يذهب بعض الفقه [3] إلى تعريف السحب أنه عملية قانونية تمكن السلطة الإدارية من إعادة النظر في القرار الذي أصدرته بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي . وهذا التعريف يقصر سحب القرار الإداري علي السلطة المصدرة له.

وأخيرا يري بعض الفقه [4] أن السحب هو رجوع الإدارة سواء مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها في قرار أصدرته بالمخالفة للقانون ويكون السحب بأثر رجعي

---

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – القاهرة – دار الفكر العربي – 2006م – ص 653 .

[2] د/ طعيمة الجرف – القانون الإداري – دون ذكر للناشر – طبعة 1963 ، 1964م – ص 387 .

[3] د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة – 1964م – ص 36 .

[4] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – دون ذكر للناشر – طبعة ثانية مزيدة ومنقحة – 2008م – ص 278 .

. وبالنظر إلى هذا التعريف نجد أنه اتسع ليشمل السحب سواء من الجهة مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها.

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا أن السحب هو إعدام القرار الإداري وإهدار قيمته القانونية وكأنه لم يصدر بداءة [1] . كما ذهبت بمناسبة الحديث عن التظلم إلى ان الحكمة من التظلم الوجوبي السابق علي رفع دعوي الإلغاء، هي إتاحة الفرصة لجهة الإدارة لمراجعة مشروعية قراراتها، سواء أكان التظلم قد رفع إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أم إلى الجهة الرئاسية التابعة لها، ان كانت هي التي تملك سحبه أو الرجوع فيه [2] .

ومن كل ما تقدم نخلص إلى أن التعريفات السابقة وان استخدمت اصطلاحين كل منهما مغاير للآخر – السحب والرجوع – إلا إنها جميعا تتفق في المعني حيث ساقت مفهوما يحقق النتيجة ذاتها. وما يعكسه من أن السحب هو رجوع الإدارة فيما أصدرته من قرار بحيث يزول منذ صدوره بأثر رجعي .

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 13 يناير 1993م – الطعن رقم 1446 لسنة 32ق .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 5 مارس 1966م – الطعن رقم 1301 لسنة 7 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة الخمسة عشر عاما من 1965 حتي 1980م – الجزء 2 – 1982م – البند 60 – ص 1189 .

وفي فرنسا. ثمة رأي يري [1] السحب بأنه العمل الذي ينهي القرار من قبل الجهة الإدارية التي أصدرته واعتباره كأن لم يكن ، ويقول البعض [2] أنه محو القرارات الإدارية الفردية المعيبة بأثر رجعي إلى تاريخ صدورها بواسطة الإدارة المختصة . ويعلق البعض الآخر [3] قائلا أن السحب هو محو القرارات الفردية المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها . وقد عرف قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة في المادة 1/240 البند 2 منها أن سحب القرار هو محوه بالنسبة للماضي والمستقبل [4] .

ووضع تعريف محدد للسحب على هذا النحو يفضي إلى وضع حد لاستخدام تعبير السحب في الأحكام القضائية أو في النصوص القانونية في جميع الظروف بما في ذلك التصرفات التي يمكن أن يطلق عليها إبطال، كما أنه يضع حد لاستخدام

---

[1] Bounard-Rouger : precis de droit administratif, librairie général de droit, Paris, 1943, P275.

[2] Vedel G : droit administratif, T1. P.U.F. ed8. Themis. Paris, 1982, P272.

[3] André de Laubadere, Gaudem et yves et venezia jean-claude,Traité de droit administratif, 13 édition, Paris, 1994, P375-294.

[4] Article L240-1: 2° Retrait d'un acte : sa disparition juridique pour l'avenir comme pour le passé.

تعبيرات أخرى للإشارة إلى سلطة الإدارة في سحب قرار معين حيث أن بهذه التعريفات تم وضح حد للنطاق الزمني لإنهاء القرار الإداري من قبل الإدارة[1].

ونخلص مما سبق أن سحب القرارات الإدارية سواء في مصر أو فرنسا هو قرار إداري يصدر عن الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المعيب أو الجهة الرئاسية التي تعلوها للرجوع في القرار بأثر رجعي منذ تاريخ صدوره، واعتباره كأن لم يكن وإزالة كافة الآثار المترتبة عليه في الماضي والمستقبل.

ذاتية سحب القرارات الإدارية

لسحب القرار الإداري سمات تعكس طبيعته الذاتية، وتكشف عن معالم تميزه عن غيره من الوسائل القانونية المنهية للقرارات الإدارية، سواء كانت هذه الوسائل تجريها الإدارة، كالإلغاء الإداري والقرار المضاد، أم كانت قضائية، كحكم الإلغاء، وهم يفترقون عن السحب في بعض الأمور، ويوافقونه في بعضها الآخر.

لنري، إذن، من نبأ ذلك، ما يمكن معه تلمس أوجه تمايز السحب عنهم. تجلية لما له من ذاتية. تعكس في ذات الآن. خصائصه.

[1] Gweltaz Eveillard: La codification des règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux, AJDA, N 44 – 2015, p.2475.

أولا: السحب والإلغاء القضائي

من المعلوم، بداية، أن حكم الإلغاء هو إعدام قرار إداري مخالف للقانون يصدر من المحكمة المختصة بناء علي دعوى قضائية يرفعها صاحب الشأن أمام القضاء الإداري.

ويطابق السحب الإلغاء في مواضع، ويغايره في أخرى. فمن الناحية الأولى يتماثل الاثنان في أمران. **أولهما:** الأثر. لما يؤدي إليه كل منهما من إنهاء للقرار الإداري بأثر رجعي علي نحو لا يرتب أي آثار بالنسبة للماضي أو المستقبل. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا مقتضي تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري إعدام القرار ومحو آثاره من وقت صدوره [1] .

والآخر. يماثل السحب حكم الإلغاء في الميعاد. إذ أنه يجوز سحب القرار أو رفع دعوى الإلغاء خلال ستون يوما في مصر. وبانقضاء موعده يصير القرار نهائيا لا يجوز بعدها سحبه أو الطعن عليه بالإلغاء. وأثر هذا الأخير لا يعني غير النزول عن حق الطعن وقبول صاحب الشأن للقرار .

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2014/10/12م – الطعن رقم 205 لسنة 25ق – مجلة هيئة قضايا الدولة –السنة 2016م – العدد الرابع – ص 132 ، وجلسة 1966/1/21م – الطعن رقم 1520 لسنة 7ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة خمسة عشر عاما 1965–1980م – الجزء 3 – 1984م – البند 31 – ص 2074 .

ولكن هذه المماثلة في الأثر والميعاد، لا تعني المطابقة في الذاتية. **فمن ناحية أولي،** قرار السحب هو قرار إداري يصدر عن الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها ، بينما حكم الإلغاء هو حكم قضائي يصدر عن جهة قضائية في خصومة قائمة.

ومن جهة ثانية، إذا كان السحب، كالإلغاء، يفضي إلى إنهاء القرار الإداري، فإنه يحقق هذا الأثر بناء علي تظلم يقدم إلى السلطة الإدارية، أو تم بمبادرة منها كنوع من الرقابة الإدارية الذاتية علي أعمالها [1]. فلها حرية إجراء السحب في ضوء ما تراه بينما حكم الإلغاء يحقق هذا الأثر كجزاء لعدم مشروعية القرار الإداري ويكون بناء علي طعن مقدم من صاحب المصلحة وبمجرد صدوره فإن الإدارة لا تملك دفعا لهذا الحكم.

ومن جهة ثالثة. القاضي الإداري يراقب مشروعية القرار، أما سحب القرار فهو أكثر اتساعا. إذ تراقب فيه الإدارة المشروعية والملاءمة علي حد سواء [2].

---

[1] د/ عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة – القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة – الإسكندرية – منشاة المعارف – 2007م – ص 297.

[2] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 274 .

ومن جهة رابعة لم يكن ميعاد سحب القرار الإداري في مصر من نشأة المشرع، وإنما كان من صنعة القضاء، في حين أنه جاء نص المادة 24 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م ليحدد ميعاد رفع دعوي الإلغاء. **وأخيراً** حكم الإلغاء كغيره من الأحكام يكتسب حجية الشيء المقضي به، أما السحب الإداري لا يكتسب حجية الشيء المقضي به [1].

ثانيا: السحب والإلغاء الإداري

الإلغاء الإداري هو عمل قانوني يصدر عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد إنهاء آثار قرار إداري بالنسبة للمستقبل دون المساس بآثاره في الماضي.

ويتفق قرار السحب وقرار الإلغاء، في بعض الأمور. **أولها**. أن كليهما يتماثلان في صدورهما من الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، ويتطابقان في أن كل منهما قد يكون كليا أو جزئيا. صريحا أو ضمنياً.

والآخر. يماثل قرار السحب قرار الإلغاء إذ أنهما يفضيان في حال تمامهما إلى إنهاء القرار. وعدم إعمال أثره.

[1] د/ عدنان عمرو – القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها – الإسكندرية – منشأة المعارف – الطبعة 2 – 2004م – ص 129 .

والثالث. أن كلا القرارين يصدران لتصحيح وضع مخالف للقانون ويخضعان للقاعدة العامة القائمة علي عدم الزام الجهة الإدارية بتسبيب قراراتها الإدارية ما لم يلزمها القانون بذلك صراحة [1].

وأخيرا قرار السحب يلزمه ميعاد معين يتم فيه. هو ذاته ميعاد قرار الإلغاء، ويجري عليه ما يجري من أحكام علي ميعاد الطعن [2]، ولما كان هذا الأخير له ميعاد – أربعة أشهر في القانون الفرنسي وستون يوماً في القانون المصري – فان حاصل ذلك تقيد السحب والإلغاء بذات الميعاد والا كانوا غير مقبولين لتحصن القرار، وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري أما القرارات الفردية الإدارية فلا يجوز سحبها ولو كانت مشوبة بعيب إلا خلال ستين يوما من تاريخ صدورها بحيث إذا انقضي هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة نهائية تعصمه من الإلغاء أو التعديل [3] .

بيد أن مواطن الاتفاق السابقة، لا تحجب مظاهر المغايرة بينهما. إذ أنهما يفترقان في عدة أمور. **من أهمها الأثر.** إذا كان السحب كالإلغاء، يفضي إلى إنهاء القرار

---

[1] د/ عبدالفتاح حسن – التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري – مجلة العلوم الإدارية – العدد 2 – 1966م – ص 169 .

[2] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 528 .

[3] محكمة القضاء الإداري – جلسة 12 ديسمبر 1954م – القضية رقم 814 لسنة 6 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – السنة التاسعة – البند 94 – ص 120 .

الإداري وعدم إعمال أثره فالسحب يرتد بأثره إلى الماضي. فيلغي ما قد نفذ من القرار، كما يمتد أثره إلى المستقبل أيضا. وعلي خلاف ذلك قرار الإلغاء الذي لا يكون له غير أثر مستقبل. بمعني أنه لا تأثير له علي الماضي. أي ما جري من تنفيذه قبل إصداره. فلا يسري بأثر رجعي. وهو ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري حيث قضت بأنه ان قرار وزير الصحة بإلغاء قيد المدعي علي الدرجة الثاني لا يعتبر سحبا لقرار القيد فان السحب لا يرد إلا علي قرار باطل وأثره يستند إلى الماضي، أما هنا فقرار القيد صدر صحيحا وإلغاء الوزير لهذا القرار يقتصر أثره علي المستقبل [1] .

وفي فرنسا قد فرقت المادة 1/240 من قانون العلاقة بين الإدارة والجمهور بين الإلغاء والسحب حيث عرفت الأول بأنه محو القرار بالنسبة للمستقبل بينما الثاني هو محو القرار بالنسبة للماضي والمستقبل [2].

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 20 ديسمبر 1949م – القضية رقم 652 لسنة 2 ق – السنة الرابعة – ص 90.

[2] Article L240-1: 1° Abrogation d'un acte : sa disparition juridique pour l'avenir ;

2° Retrait d'un acte : sa disparition juridique pour l'avenir comme pour le passé.

والآخر. يتعلق بالمبادئ القانونية التي تحكم كلا التصرفين حيث أن القواعد التي تحكم السحب تختلف عن تلك التي تحكم الإلغاء إذ بينما يحكم الإلغاء مبدأ عدم جواز المساس بالمراكز الفردية المكتسبة فان قواعد السحب يحكمها إلى جانب المبدأ السابق الذي يتعلق بالمستقبل مبدأ آخر يتعلق بالماضي إلا وهو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية [1].

والأخير يتجلى في نطاق ممارسة الإدارة لسلطتها. إذ لا يقتصر إعمال الإلغاء علي المصلحة العامة فحسب وإنما قد يشمل أيضا تغير الظروف أو انتفاء الحاجة إلى استمرار تطبيق قرار معين، فنطاق الإلغاء أوسع من السحب.

فإلغاء القرار الإداري مسألة أقل تعقيداً من السحب لما يتطلبه ذلك من محو آثاره بالنسبة للمستقبل فقط، ودون أن يمس الآثار المتولدة في الماضي، وبالتالي يكون في منأى من الاصطدام بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية [2].

ثالثا: السحب والقرار المضاد

---

[1] د/ ثروت بدوي – تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية – القاهرة – دار النهضة العربية – 2007م – ص 118 ، 119 .

[2] د/ حسام مرسي – أصول القانون الإداري – الإسكندرية – دار الفكر الجامعي – 2012م – ص 579 .

القرار المضاد هو إجراء إداري يتم بمقتضاه إلغاء أو تعديل قرار سليم بالنسبة للمستقبل [1]، ويعرفه البعض [2] أنه عبارة عن قرار إداري ينصب علي قرار إداري فردي سليم فيحدث فيه تعديلاً لبعض بنوده أو تغييرا له بأكمله ويقتصر أثره علي المستقبل فقط .

ويلتقي قرار السحب والقرار المضاد في أمرين **أولهما** من حيث كونهما قراراً إداريا **وثانيهما**. ان كليهما يفضي إلى إنهاء قرار سابق.

غير أنهما يفترقان في أوجه عديدة. **أولها** أن القرار المضاد نظمه المشرع وحدد له الإجراءات الواجب اتباعها عند إصداره، بينما قرار السحب لم يكن من نشأة المشرع وإنما كان من صنعة القضاء [3].

والآخر هو أن نطاق تطبيق القرار المضاد مقصور علي القرارات الإدارية السليمة إما إلغاءً أو تعديلاً، دون أن يكون في مواجهة المبادئ القانونية ومنها مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية، في حين أن قرار السحب يتسع نطاق

---

[1] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 605 .

[2] د/ عبدالعليم عبدالمجيد مشرف – الوجيز في القانون الإداري – دون ذكر للناشر – 2001م – ص 241 .

[3] Paul isoart : manual et de droit public et administratif, L.G.D.J Paris, 1971, P224.

تطبيقه ليشمل القرارات غير المشروعة والمنعدمة والصادرة بناء علي غش وهو بذلك أوسع نطاقا من القرار المضاد [1] .

والثالث. قيد المشرع سلطة الإدارة وحدد نطاقها بنصوص قانونية حال إصدارها للقرار المضاد فان حادت عنها اتصف قرارها بعدم المشروعية لكون القرار المضاد قرار جديد ومستقل، بيد أن هذا التقييد لا يجري إعماله علي سلطة الإدارة وهي تسحب القرار الإداري فسلطتها أوسع نطاقا لكون القرار الأول غير مشروع أو غير ملائم أو المصلحة العامة اقتضت الرجوع عنه.

والرابع ان كان القرار المضاد ينهي قرارا صحيحاً، إلا انه يقتصر أثره الإنهائي علي المستقبل، دون أن يرتد إلى الماضي، أي إلى وقت صدوره ، فالقرار الصادر بفصل الموظف لا أثر له علي كافة الإعمال التي قام بها الموظف قبل قرار الفصل، وتظل هذه الأعمال سليمة وملزمة للموظف الذي يعين خلفا له وللإدارة كلها. والقرار الصادر بإلغاء الترخيص بفتح محل عام لا يمس العلاقات التي تكون

[1] د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – الكتاب الثالث – دون ذكر للناشر – ص 90 ، 91 .

قد تمت قبل صدور القرار الأخير [1]. وذلك علي خلاف قرار السحب الذي ينصرف أثره علي الماضي والمستقبل.

والأخير. القرار المضاد تحكمه قاعدة تقابل الأشكال وتوازي الاختصاصات التي صدر بها القرار الصحيح المراد إنهاء أثره أو كما يذهب بعض الفقه [2] أن هذه القاعدة يجب إعمالها علي الأقل في شقها المتعلق بتوازي الاختصاصات [3]. أما قرار السحب فيرى جانب من الفقه أنه يصدر باستقلالية عن شروط وإجراءات القرار المعيب. فلا يتقيد بقاعدة تقابل الأشكال أو توازي الاختصاصات وفي ذلك يقول بعض الفقه [4] أن قاعدة تقابل الأشكال ليس من اللازم توافرها إلا عند إصدار التصرف المقابل أي القرار المضاد وليس في حالة سحب القرار. وفي فرنسا يذهب " أندريه " [5] إلى أن سحب القرار لا يخضع لشكلية معينة سبق أن

---

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 692 .

[2] د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 91 .

[3] غير أن مجلس الدولة الفرنسي ألزم الإدارة باتباع هذه القاعدة بالنسبة للقرارات التنظيمية.

[4] د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 123 .

[5] مشار إليه د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 91 .

تطلبها القرار المسحوب، ويكفي أن تعلن السلطة المختصة قرار السحب بصورة واضحة لا لبس فيها .

أما من حيث التسبيب فإن القاعدة العامة في مصر لكلا التصرفين هي لا الزام علي الإدارة بتسبيب قراراتها بغير نص قانوني، وهناك بعض النصوص التي تشترط تسبيب بعض القرارات الإدارية والتسبيب في هذه الحالة يعد عنصرا شكليا جوهريا من عناصر القرار الإداري، إذا اشترط تسبيب قرار السحب ولم تسببه الإدارة. كان القرار معيبا بعيب الشكل [1]، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد خرج علي هذه القاعدة فأوجب تسبيب القرار المضاد وذلك كضمانة وحماية للأفراد [2]. حيث أن القرار المضاد يلغي قرارا مشروعا، فالغالب في القرار المضاد هو تلتزم الإدارة بتسبيبه [3]. كما أن قانون العلاقة بين الإدارة والجمهور ألزم الإدارة صراحة بتسبيب قرارات السحب حيث تكون الإدارة ملزمة ببيان الأسباب التي حدت بها إلى

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1973/5/2م – القضية رقم 713 لسنة 26 ق ، و جلسة 1973/6/27م – القضية رقم 937 لسنة 26ق – مشار إليهم د/ حمدي ياسين عكاشة – القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – المرجع السابق – ص 513 .

[2] انظر د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 92 ، د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 692 .

[3] د/ عصمت عبدالله الشيخ – مبادئ ونظريات القانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 1998م – ص 142 .

الرجوع في القرار المنشئ لحق. ومن ثم يترتب على عدم الالتزام به تعيب القرار مما يؤدي إلى إلغائه قضائياً.

أهمية السحب

تبدو أهمية سحب القرارات الإدارية في أن القرار الصادر من الإدارة قد يكون مخالفاً للقانون أو مبدأ المشروعية ويفضي ذلك إلى أن يضر بحق من حقوق الأفراد. فتنفيذ هذا القرار قد يكون من شأنه المساس بحق مكتسب أو مركز قانوني للفرد وهنا يحدث التعارض بين تنفيذ القرار الإداري وبين حقوق الأفراد واجبة الاحترام.

لذلك فتحقيقاً للصالح العام والرغبة في حماية الحقوق المكتسبة يتطلب الأمر إباحة الطعن ضد قرارات الإدارة المعيبة حماية من جور وتعسف الإدارة أو الاعتراض عليها والتظلم منها بهدف سحبها أو تعديلها.

في ضوء ذلك تبرز أهمية سحب القرارات الإدارية في أنها تعتبر وسيلة لرقابة الإدارة على أعمالها كما أنها وسيلة لتجنب الطعن بالإلغاء وذلك على النحو التالي:

أولا: السحب وسيلة لرقابة الإدارة لأعمالها

الرقابة قد تكون عن طريق تظلم صاحب الشأن، وقد تكون رقابة ذاتية تراقب فيها الإدارة نفسها بنفسها، وكل ما تتقيد به الإدارة في هذا الشأن هو اتخاذ قرار السحب

خلال المدة المحددة للطعن بالإلغاء في مصر. **فالأولى** يتم فيها تقديم تظلم أو شكوى إما إلى الجهة مصدرة القرار أو إلى السلطات الرئاسية لهذه الجهة وذلك بقصد إعادة النظر في القرار الإداري الذي أضر بهم.

وقد نصت المادة 24 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م في معرض حديثها عن ميعاد رفع الدعوى بأن ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل ستين يوماً من تاريخ تقديمه. وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة .

والأصل أن التظلم يكون اختياري لصاحب الشأن أن يقدمه أو يطعن مباشرة في القرار أمام القضاء غير أنه توجد بعض الحالات قد يكون التظلم فيها إجباريا على صاحب الشأن تقديمه قبل رفع دعوى الإلغاء وعدم تقديمه يفضي إلى الحكم بعدم قبول الدعوى [1].

وبالرغم من أن هذا الطريق يمكن من خلاله حل كثير من المنازعات بطريقة ودية دون تدخل القضاء. ومن ثم سحب الإدارة لقرارها أو تعديله. إلا أنه من الوجهة

[1] د/ ماجد راغب الحلو – دعاوى القضاء الإداري – المرجع السابق – ص 99 .

المقابلة هذا معناه أن الإدارة في شأن السحب تكون خصماً وحكما في آن واحد، وذلك أمر أظهر من أن ندلل على قدر خطورته، ومدى عدم فاعليته. ثم ما الذي يحول دون اعتساف الجهة الإدارية أو الجهة الرئاسية لها في الفصل في الشكوى أو التظلم فلا تعبأ بها ولم تلق لمقدمها بالاً؟.

والأخرى أن تقوم الإدارة بإعمال رقابتها الذاتية أو التلقائية على ما تصدره من قرارات من تلقاء نفسها فتقوم بسحب قراراتها غير المشروعة أو إلغائها أو تعديلها، على النحو الذي يمليه القانون ويقتضيه، وهذه الرقابة قد تكون من الموظف مصدر القرار كما قد تكون من رئيسه. فمبادرة الإدارة إلى سحب القرار المطعون فيه يعتبر تصرفاً يكشف عن حسن نيتها ويبعدها عن إساءة استعمال السلطة [1].

هذا ويلاحظ أن رقابة الإدارة لأعمالها عن طريق التظلم كانت أو من تلقاء نفسها على السواء. تكون شاملة لمشروعية القرارات وملاءمتها لمقتضيات المصلحة العامة، وذلك يفضي إلى أن الإدارة إذا أصدرت قرار غير مشروع أو غير ملائم لها الحق بإلغائه أو سحبه أو تعديله حسب الأحوال [2].

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1979/3/29م – القضية رقم 271 لسنة 32 ق – السنة 33 – غير منشور .

[2] د/ إبراهيم عبدالعزيز شيحا – القضاء الإداري – الإسكندرية – دون ذكر للناشر – 2019م – ص 231 .

ثانيا: السحب وسيلة لتوقي الطعن بالإلغاء

قد يسلك ذو الشأن طريق القضاء حيث يكون له الحق في الطعن على القرار الصادر بقصد إلغاءه. وما يترتب عليه من آثار. متفادياً بذلك الضرر الذي قد يلحقه. لما كان ذلك كذلك، فقد أبيح لجهة الإدارة سحب قراراتها وأن تصحح بنفسها خطأها حتى تتجنب أن يقوم القضاء بهذه المهمة. وفي ذلك توفير لجهد القضاء. إذ به نتفادى إشغال القضاء وتكدس الدعاوى، ويحمل القاضي أخيراً ما لا ينوء بحمله. وتدليلاً على ذلك تقول محكمة القضاء الإداري أن للإدارة الحق في سحب أو إلغاء قرارها الباطل مادام ميعاد الطعن القضائي بإلغائه ممن له مصلحة في ذلك قائماً [1]. كما قضت أيضا بأن القرار المعيب قد يكون قابلاً للإبطال، إما عن طريق الطعن فيه بالإلغاء خلال المواعيد المقررة قانونا، أو بقيام جهة الإدارة بسحبه خلال الميعاد تفادياً للطعن فيه قضاءً ... [2]. وذكرت أنه إن الحكمة في تجويز سحب القرارات، هي أن القرار المخالف يبقى فترة من الزمن معرضاً للإلغاء بالطريق القضائي، فمن المنطق أن يكون لجهة الإدارة التي أصدرت هذا القرار أن

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1952/11/4م – القضية رقم 41 لسنة 6 ق – السنة 7 – ص 8 .

[2] محكمة القضاء الإداري الدائرة الاستئنافية – جلسة 1977/11/26م – الطعن رقم 244 لسنة 7 ق – السنة 9 – غير منشور .

تتجنب حكم القضاء بإلغائه فتسبق هي القضاء وتصلح بنفسها شوائب القرار وعيوبه [1].

ولا يستتبع القول بأن السحب وسيلة لتفادي الإلغاء القضائي أنه يجب لإمكان السحب أن يكون القرار مهدداً بإلغاء قضائي [2].

- خطة البحث

القاضي الإداري بحكم اتصاله المستمر بمنازعات الإدارة يكون أقدر على أن يتصدى بحكم ملائم لما قد يستجد من واقعات. فالقاضي الإداري بما له من دور إنشائي يساهم به مع المشرع في صياغة نظام السحب وذلك من خلال أحكام مجلس الدولة الصادرة– كما هو الحال في فرنسا حيث أن قانون السحب والإلغاء ما هو إلا تقنين للسوابق القضائية – قد شيد نظاماً للسحب. جدير بالبحث والتمحيص. مهمة البحث تجليته بعد خفاء، وجمعه من شتات، وإعمال الرؤى فيه. قدر منال الجهد وسعة الطاقة. لتقديم تصور آني لما عليه حال سحب القرارات الإدارية. حيث وضع من الضوابط ما خصص به عمومه، وقيد مطلقه، تخصيصاً يجلو جانباً من شروط انطباقه، وتقييداً يبين عن معالمه الإجرائية. وتحقيق عدداً

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1951/12/13م – السنة 4 ق – ص 153 .

[2] د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 8 .

من الاعتبارات مستهدفاً بذلك سيادة القانون وحماية حقوق الأفراد وألا تسئ الإدارة بسلطتها إلى القرارات الإدارية فتهدر ما تقرره من مراكز قانونية.

وإن شئنا – استهداء بذلك جميعه – أن نضع تنظيماً يلملم شعث تفرق هذا النظام على نحو ييسر البحث فيه، فإنه يمكن القول بأن أصوله تتضامم إلى بعضها في نسق يمكن من خلاله تصنيفها إلى نوعين: شروط لازمة لسحب القرارات الإدارية، وإجراءات واجبة الإتباع لتمامه وتنفيذه.

لنرى إذن تفصيل ما قد سلف من خلال الفصلين التاليين:

1- شروط سحب القرارات الإدارية.

2- إجراءات سحب القرارات الإدارية.

الفصل الأول

شروط سحب القرارات الإدارية

تعكس هذه الشروط، ما ينبغي أن يكون عليه القرار المسحوب حتي يمكن سحبه، وما يجب توافره في قرار السحب ليرتب آثاره، ويصح إعماله لنتائجه. من هذا المنظور، إذن، ثمة نوعين من الشروط. شروط تتعلق بالقرار المسحوب. وهو ما سنعرض له في مبحث أول. وأخري تتصل بقرار السحب ذاته. وهو ما نفصل حديثه في مبحث ثاني.

المبحث الأول

الشروط المتعلقة بالقرار المسحوب

وفق منطق هذه القرارات. ليس كل قرار إداري يمكن سحبه، لهذا وجب أن نحدد شروطا وأوصافا لهذه القرارات استجابة من ناحية لما نقصده من هذا النظام، وتحوطاً من ناحية أخري من الإسراف في الالتجاء إليه. بشكل يصرف القاضي عن إفراغ الجهد في خصومات أولي بعنايته من جهة، ويمثل حائلا دون السير المنتظم للنشاط الإداري من جهة ثانيه.

في ضوء ذلك، نفصل الحديث عن سحب القرارات المعيبة، في مطلب أول. ثم نثني بالحديث عن سحب القرارات المشروعة. وذلك في مطلب ثان.

المطلب الأول

سحب القرارات الإدارية غير المشروعة المعيبة

ليس اتصاف القرار المسحوب بوصف غير المشروع أو المعيب، كافياً لاعتباره من القرارات القابلة للسحب. وإنما يجب حتي يكون من بينها، أن يواجه القرار الإداري المسحوب معايب تنال من صحته. أو يعارض فيه مثالب تقدح في سلامته. حتي يمكن سحبه.

في ضوء هذا التصوير، يثير القرار الإداري غير المشروع تساؤلين، يدور أولهما حول ماهيته، ويبين الثاني عن الحالات التي يمكن فيها سحبه. وهو ما نعرض له في فرعين متتالين.

الفرع الأول
ماهية القرارات الإدارية غير المشروعة

تتبدي ماهية القرارات غير المشروعة من خلال التعرف علي مفهومها من جهة. وبيان الأساس الذي يرتكز عليه دورها الهام في تحديد نطاق السحب. من جهة ثانية.

أولا: مفهوم القرار الإداري غير المشروع

المقصود بعدم مشروعية القرار هو أن يعيب القرار عيب من العيوب التي يترتب عليها الحكم بإلغائه عن طريق القضاء، وهي عيوب عدم الاختصاص والشكل والمحل وعيب الانحراف بالسلطة، وهي المعروفة بأوجه الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة.

والمتأمل في النظام القانوني للسحب، فيما يصاغ له من أحكام نصاً وقضاءً. يتبدى منه، ان الأصل في سحب القرارات الإدارية. أن السحب لا يصح إلا إذا كان القرار المسحوب معيباً. فالقاعدة بالنسبة لهذه القرارات، وخلافاً للقرارات الإدارية السليمة،

أنه يحق للإدارة سحبها متي أدركت بنفسها وجه عدم المشروعية فيها وذلك احتراماً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون [1].

وبإنعام النظر في قضاء مجلس الدولة، ندرك قدر رسوخ القاعدة. إذ يعتبرها المجلس واحدة من الأصول الجامعة في مجال السحب. تحتجب خلفه الجهة الإدارية في سحبها للقرارات غير المشروعة. ولعلنا نستبين قدر ذلك، مما ذكرته المحكمة الإدارية العليا في أحكامها قائلة انه ان قضاء هذه المحكمة جري علي أن حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وتصحيح الأوضاع المخالفة للقانون أصل مسلم به احتراما لمبدأ المشروعية وسيادة القانون [2] كما قضت بأن القرارات الباطلة لمخالفتها القانون يجوز للإدارة الرجوع فيها وسحبها بقصد إزالة آثار البطلان وتجنب الحكم بإلغائها قضائياً [3] .وهو ما سارت عليه

---

[1] د/ محمد فؤاد عبدالباسط – الأعمال الإدارية القانونية – الكتاب الأول – القرار الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 2012م – ص 776 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1991/12/1م – الطعن رقم 1941 لسنة 33ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1993/1985م – الجزء 35 – قاعدة 366 – ص 1053 .

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1967/12/17م – الطعن رقم 1556 لسنة 8 ق – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2067 ، وجلسة 1968/3/2م – الطعن رقم 268 لسنة 11 ق – ص 2069.

محكمة القضاء الإداري حيث قضت بأن السحب لا يرد إلا علي قرار باطل وأثره يستند إلى الماضي [1].

وقد ذهب البعض [2] إلى أن أول شروط تطبيق نظرية سحب القرارات الإدارية هو أن يكون القرار المراد سحبه مخالفا للقانون أو موصوماً بعيب عدم المشروعية.

فتمكن الإدارة من سحب هذه القرارات المعيبة يهدف إلى احترام سيادة القانون ، فجهة الإدارة تتدخل وتصحح الوضع متي استبان لها مخالفة القرار للقانون. وتعبر المحكمة الإدارية العليا عن أن إتاحة إمكانية السحب للإدارة لتعيد سيادة القانون إلى التطبيق السديد ولكي تعيد بالتالي الحقوق إلى نصابها الصحيح [3]. فبالسحب إذن – سبيلاً مقصودا به مفاداة الإلغاء القضائي [4]

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 20 ديسمبر 1949م – القضية رقم 652 لسنة 2 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – السنة الرابعة – 1951م – البند 28 – ص 90 .

[2] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 296 .

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1992/4/26م – الطعن رقم 553 لسنة 34ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1993/1985م – الجزء 35 – قاعدة 367– ص 1056،1057 .

[4] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1959/5/21م – الطعن رقم 58 لسنة 4 ق – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات – الجزء 2 – ص 1766 .

ثانياً: أساس اعتبار القرار الإداري غير مشروعاً قابلاً للسحب

يعكس عدم مشروعة القرار الإداري، كإطار لنطاق سحب القرارات الإدارية، أسباباً، تفسر سبب قابليته للسحب. فأسباب الطعن بالإلغاء هي نفس الأسباب التي تبرر سحب القرار من قبل الإدارة في خلال المواعيد المقررة للسحب قانوناً وهي عيوب عدم الاختصاص أو عدم اتباع الشكل المقرر قانوناً أو انعدام السبب أو أن يكون القرار شابه عيب في المحل أو الانحراف بالسلطة.

وهذه العيوب يمكن أن تحظي بحديث مفصل. إلا أننا نجتزئ من نبأه ما يفي بغرضه [1].

1- عيب عدم الاختصاص: يشوب القرار عيب عدم الاختصاص إذا صدر من موظف ليس له سلطة إصداره طبقا للقوانين أو اللوائح النافذة. أو صدوره من موظف يمتلك تلك السلطة إلا انه خالف مقتضاها من حيث موضوع القرار أو نطاق تنفيذه المكاني والزماني [2].

[1] نود أن نشير إلى أننا لا نعرض في هذا المقام لتفصيل العيوب أو الأسباب التي تلحق بالقرار الإداري غير المشروع.

[2] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – القاهرة – دار الفكر العربي – 1984م – ص 283 .

2- عيب الشكل: وهو يعني صدور القرار الإداري دون مراعاة الإدارة للشكليات أو الإجراءات التي نص عليها القانون سواء أن الإدارة تجاهلت تماماً تلك الشكليات أو الإجراءات أو أنها نفذتها بطريقة ناقصة وغير مكتملة [1].

3- عيب السبب: يكون القرار معيبا في سببه متي لم تقم حالة واقعية أو قانونية تستند إليها الإدارة في إصداره وتبرر هذا الإصدار.

4- عيب المحل: محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار أو هو التغيير الذي يحدثه القرار في المراكز القانونية ولابد لصحة القرار الإداري في محله أن يكون الأثر المقصود إحداثه بهذا القرار ممكناً من الناحية الواقعية وجائزاً من الناحية القانونية.

5- عيب إساءة استعمال السلطة: يكون القرار معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا استهدفت الإدارة من إصدار قرارها غاية بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة أو إذا استهدفت غاية أخري تختلف عن الغاية التي حددها القانون لقرارها [2].

ولا يلزم في القرار غير المشروع، أن تتعدد الأسباب أو العيوب التي تجيز للإدارة سحبه، وإنما يكفي سبب أو عيب واحد أو أكثر من بينها لسحبه. وهو ما انتهت

---

[1] د/ محمد رفعت عبدالوهاب – مبادئ القضاء الإداري – المرجع السابق – ص 159 .

[2] د/ محمد رفعت عبدالوهاب – مبادئ القضاء الإداري – المرجع السابق – ص 207 .

إليه المحكمة الإدارية العليا فيما قضت به من أنه يكون القرار الإداري غير مشروع لعيب من العيوب المنصوص عليها [1].

والقرارات غير المشروعة تتنوع بالنظر إلى جسامة مخالفة الجهة الإدارية للقواعد القانونية المقررة، إلى قرارات تنطوي علي عيب يصل لدرجة الانعدام وأخري تنطوي علي عيب بسيط لم يصل لدرجة الانعدام.

ولعلنا نستبين تلك التفرقة، مما ذكرته الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بقولها لما كان عيب عدم الاختصاص الذي شاب القرار، اقتصر علي مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة العامة، بممارسة سلطة أعلي لاختصاص سلطة أدني، فإن هذا العيب ليس من الجسامة بحيث يصل إلى اغتصاب السلطة الذي يؤدي إلى انعدام القرار وإنما عيب اختصاص بسيط، يتحصن القرار المشوب به ضد السحب والإلغاء بمضي ستين يوما علي صدوره [2] .

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم حديث له أنه إذا كان لابد من اتخاذ إجراءات إدارية وفقاً للشكل والإجراءات المنصوص عليها في القوانين واللوائح فإن

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 14 يونيه 1964م – الطعن رقم 1529 لسنة 6ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – السنة التاسعة – 1965م – البند 115 – ص 1238 .

[2] فتوي الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع رقم 95 – ملف رقم 714/4/86 في 1980/1/20 – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع من أكتوبر 1979م إلى سبتمبر 1980م – ص 116 .

العيب الذي يؤثر على إجراء إداري سابق ليس من شأنه أن يصم القرار بعدم المشروعية إلا إذا كان من الممكن أن يؤثر على معنى القرار أو يحرم الأطراف المعنية من حقوقهم أو ضماناتهم ويترتب على ذلك أن القرار الذي أنشأ حقوقاً وأفسده عيب لم يكن يؤثر على معناه ولم يحرم الأطراف المعنية من ضماناتهم، لا يمكن اعتباره غير قانوني أو غير مشروع، ولا يمكن بالتالي سحبه أو إلغاؤه من قبل الإدارة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب طرف ثالث حتى في غضون أربعة أشهر التالية لصدور القرار [1].

[1]C.E **7 février 2020, N° 428625**.

الفرع الثاني
حالات سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

يمكن تصنيف القرارات الإدارية تبعا لمحل أو موضوع القرار الإداري وتقسم فيه القرارات إلى فردية وأخري تنظيمية أو لائحية.

أولا: سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة

يقصد بالقرار الفردي هو القرار الذي يتعلق بشخص بذاته أو الذي يواجه حالة بعينها، يستنفذ قوته بمجرد تطبيقه عليها [1]. ويثور التساؤل عن مدي جواز سحب القرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً؟ وهل يختلف الوضع في هذا الشأن، تبعاً لما إذا كانت هذه القرارات تولد حقوقاً أو مركزاً شخصيا؟ ليس ثمة منكر بأن صدور القرار الفردي معيباً يجيز لجهة الإدارة سحبه. تحقيقا لمبدأ المشروعية وسيادة القانون. سواء ترتب علي هذا القرار حقوقاً للأفراد أو لم يترتب عليه أي حقوق لهم. وهو ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري بقولها للجهة الإدارية سحب القرارات

[1] د/ محمد باهي أبويونس – الوجيز في أصول الإدارة العامة – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 1995م – ص 133 .

الإدارية التي صدرت منها أو إلغاؤها إذا شابتها مخالفة قانونية، حتي ولو ترتب علي هذه القرارات حق للغير .. [1].

غير أن هذا لا يعني الترخيص لجهة الإدارة سحب القرار الإداري وقتما تشاء، بغير اعتداد بميعاد معين، فالقرارات المعيبة ليست صالحة للسحب أو قابلة له دون التقيد بميعاد. إذ أن صلاحيتها له ترتهن بأن يتم السحب خلال الفترة التي يجوز فيها الطعن بالقرار.

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا .... القرارات الفردية غير المشروعة فالقاعدة فيها عكس ذلك إذ يجب علي جهة الإدارة أن تسحبها التزاماً منها بحكم القانون إلا أن دواعي المصلحة العامة تقتضي أنه إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقاً فأن هذا القرار يجب أن يستقر بعد فترة معينة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري علي القرار الصحيح الذي يصدر في الموضوع ذاته وقد اتفق علي هذه الفترة بستين يوما من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه، بحيث إذا انقضت هذه الفترة اكتسب القرار حصانة تعصمه من السحب أو الإلغاء [2].

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1948/11/17م – القضية رقم 163 لسنة 2ق – السنة 3 – البند 11 – ص 59 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 14 مارس 1992م – الطعن رقم 256 لسنة 34 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – السنة 37 – العدد الثاني من أول مارس 1992م إلى آخر

كما قضت ان الترقيات التي تتم بناء علي القواعد التي تضمنتها قرارات الرسوب الوظيفي، هي ترقيات تتم بقرار من السلطة المختصة تترخص فيها بسلطتها التقديرية، وفقا للقواعد المقررة قانونا في هذا الشأن، وبالتالي فإنها تتحصن بفوات مواعيد السحب والإلغاء [1].

وفي فرنسا وفقاً لنص المادة 1/242 من قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة بشأن السحب والإلغاء فإنه [2] لا يجوز للإدارة إلغاء أو سحب أي قرار يتولد عنه حقوق سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الغير، إلا إذا كان القرار غير مشروع، وكان الإلغاء أو السحب تم خلال أربعة أشهر تالية على صدور القرار . وتشمل هذه المادة جميع القرارات التي تنشئ حقوق سواء كانت صريحة أم ضمينة [3].

سبتمبر 1992م – ص 1030 . وجلسة 2004/2/25م – الطعن رقم 465 لسنة 49ق – الدائرة السادسة .

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1979/1/21م – الطعن رقم 407 لسنة 23ق – السنة 24 – المبدأ 50 .

[2] Article L242-1 : L'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatric de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision.

[3] Gweltaz Eveillard: Op, Cit, p.2479.

وتنص المادة 3/242 على أنه [1] وبناء على طلب المستفيد من القرار فإن الإدارة تلتزم بسحب الأحوال بإلغاء أو سحب قرار منشأ لحقوق إذا كان غير مشروع وأن يتم السحب أو الإلغاء خلال مدة أربعة أشهر تالية لصدور القرار

كما نصت في المادة 3/243 على أنه [2] لا يجوز لجهة الإدارة سحب القرارات اللائحية أو غير اللائحية الغير منشأة لحقوق الغير إلا إذا كانت غير مشروعة، وأن يصدر قرار السحب خلال مدة الأربعة أشهر التالية على صدوره .

يتبين من ذلك أنه يشترط لسحب أي قرار إداري أن يكون غير مشروع وأن يتم السحب خلال مدة الأربعة أشهر التالية لصدور القرار المراد سحبه سواء ترتب على ذلك القرار حقوقاً للغير أم لم يترتب وسواء كان هذا السحب بناء على طلب المستفيد من القرار أو من الغير أو أن تقوم به الإدارة من تلقاء نفسها.

---

[1]Article L242-3 : Sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration Est tenue de procéder, selon le cas, à l'abrogation ou au retrait d'une décision créatrice de droits si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait peut intervenir dans le délai

de quatre mois suivant l'édiction de la decision.

[2]Article L243-3 : L'administration ne peut retirer un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits que s'il est illégal et si le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant son édiction.

غير أن المادة 1/243 [1] من القانون المشار إليه أجازت لجهة الإدارة عدم التقيد بميعاد معين وذلك عند إلغائها وليس سحبها للقرارات اللائحية وغير اللائحية التي لم يتولد عنها حقوق حيث يجوز لها دون التقيد بأي شرط متعلق بالمدد أن يتم تعديلها أو إلغاؤها وذلك وفقاً للإجراءات الواردة في المادة 6/221.

وقد يعن للبعض أن يتساءل عن مدي إلزام جهة الإدارة بسحب القرار غير المشروع؟ جرياً علي ما استقر عليه الفقه والقضاء. لم يقف سحب القرارات الإدارية غير المشروعة عند مجرد اعتباره حقا للإدارة يجوز لها ممارسته ، بل تعدي ذلك إلى جعله واجباً والتزاماً علي الإدارة بسحبها [2]. وهو ذاته ما جاءت أحكام مجلس الدولة، تؤكده. من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أنه من المقرر أن القرارات المخالفة للقانون يجب علي الإدارة الرجوع فيها بقصد إزالة آثار المخالفة

---

[1] Article L243-1 : Un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits peut, pour tout motif et sans condition de délai, être modifié ou abrogé sous réserve, le cas échéant, de l'édiction de mesures transitoires dans les conditions prévues à l'article L. 221-6

[2] انظر د/ محمد فؤاد عبدالباسط – الأعمال الإدارية القانونية – المرجع السابق – ص 777 ، د/ سالم بن سلمان الشكيلي – نظرية سحب القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 80 ، د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 695 .

وتجنب الحكم بإلغائها قضائيا [1]. كما قضي أيضا ... وأنه بخصوص هذه القرارات يجب علي جهة الإدارة أن تسحبها التزاماً منها بحكم القانون وتصويباً للأوضاع المخالفة له [2]. وذكرت أنه ... وبذلك يجب علي جهة الإدارة نزولاً علي أحكام القانون أن تتدخل وتصحح الوضع متي استبان لها مخالفة قرار التعيين للقانون ... [3]. وتقول في حكم آخر القرارات الفردية غير المشروعة يجب علي جهة الإدارة أن تسحبها التزاماً منها بحكم القانون وتصحيحاً للأوضاع المخالفة له [4] وهذا يترتب عليه أن عملية سحب القرار غير المشروع لا تتوقف علي تظلم ذوي الشأن، وعلي ذلك يكون لجهة الإدارة صاحبة الاختصاص الحق في سحب القرار غير المشروع متي استبان لها عدم مشروعيته وهذا ما تعبر عنه المحكمة الإدارية

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1991/2/31م – الطعن رقم 134 لسنة 34ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1993/1985م – الجزء 35 – قاعدة 268.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1989/12/17م – الطعن رقم 444 لسنة 26ق – قاعدة 257 – ص 1021 .

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1969/4/19م – الطعن رقم 924 لسنة 12 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – السنة 14 – الجزء 2 – ص 610 .

[4] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 23 مارس 1985م – الطعن رقم 1586 لسنة 28 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – السنة 30 – العدد الثاني من أول مارس 1985م إلى آخر سبتمبر 1985م – ص 837 ، ولمزيد من الأحكام جلسة 1999/12/19م – الطعن رقم 1756 لسنة 43 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – السنة 45 – ص 293، وجلسة 2001/9/5م – الطعن رقم 6450 لسنة 45 ق – السنة 46 – الجزء 3– البند 332 – ص 2848 .

العليا بقولها .... ذلك أنه لمصدر القرار المشوب أن يسحبه من تلقاء نفسه دون انتظار لتظلم ذي الشأن [1].

ثانيا: سحب القرارات التنظيمية اللوائح غير المشروعة

ليس ثمة خلاف في الفقه، علي أن اللوائح يمكن إلغاؤها في كل وقت لأنها تضع قواعد عامة مجردة [2]، فاللائحة طائفة من قواعد عامة ومجردة، لا تنشأ حقوقاً مكتسبة لأحد تفضي إلى الاحتجاج بها قبل الإدارة [3]. وهو ذاته ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أن القرارات التنظيمية ذات طابع تشريعي، تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق علي عدد غير محدد من الأفراد، معينين بأوصافهم لا بذواتهم، كثر هذا العدد أو قل – تولد هذه القرارات مراكز قانونية عامة مجردة ... [4]. **ويثور التساؤل عن مدي جواز سحب اللوائح المعيبة؟**

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1948/11/17م – الطعن رقم 163 لسنة 2 ق .

[2] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 330 .

[3] د/ محمد فؤاد عبدالباسط – القانون الإداري – الإسكندرية – دار الفكر الجامعي – 1998م – ص 769.

[4] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2002/1/26 – الطعن رقم 4532 لسنة 47 ق – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن من 1991/10/1م إلى 2016/9/30م – مجموعة 2002/1 – 2002/3 – المبدأ رقم 70 – ص 64 .

علي نحو ما استقر عليه في الفقه والقضاء ، سواء في مصر أم فرنسا ، يجوز سحب اللوائح المعيبة. في مصر لا خلاف في الفقه [1] علي أن الإدارة تستطيع أن تسحب اللائحة المعيبة في خلال مدد التقاضي، فتعدمها بأثر رجعي، أما إذا انقضت تلك المدد، وطبقت اللوائح تطبيقات فردية، فإنه يسري عليها ما يسري علي اللوائح السليمة، من حيث جواز إلغائها بالنسبة إلى المستقبل في كل وقت. ويضيف البعض الآخر [2] أن اللوائح المعيبة التي لم تطبق علي حالات فردية، فلجهة الإدارة ولاية إلغائها في أي وقت وبالنسبة للمستقبل ويقول أن هذا القول يتفق مع المنطق القانوني والواقع العملي أيضا.

وبإنعام النظر في أحكام محكمة القضاء الإداري، يتبين أنه في أوليات أحكامها، قد استقر قضاؤها وجرت أحكامها علي قبول السحب دون التقيد بميعاد معين، وآية ذلك ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري، إذ تقول: بأن للإدارة الولاية الكاملة

---

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 694 . وانظر أيضا د/ صلاح الدين فوزي – المبسوط في القانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 2010م – ص 706.

[2] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 332 .

في سحب قراراتها التنظيمية الباطلة في أي وقت وهذا السحب يرجع بأثره إلى تاريخ صدور تلك القرارات [1].

وفي قضاء آخر لذات المحكمة عدلت عن ما استقر عليه سابقا وتواترت الأحكام بعد ذلك مؤكدة تقييد السحب بميعاد معين، حيث ذهبت إلى أنه إذا كان المقصود رفع درجة وظيفة مدير مستشفى السويس نفسه بصرف النظر عن شخص شاغلها أي قرار تنظيمي عام ومن ثم فلا صحة لما يتزعمه المدعي من ان إلغاء قرار رفع الدرجة الوظيفية التي يشغلها قد أهدر حقاً ذاتياً اكتسبه برفعها لأنه لم يكن قد اكتسب حقاً بعد، ولأن الوزارة عندما تبين لها خطأ توزيع درجات التعزيز طبقاً للقاعدة التنظيمية العامة التي وضعتها، بادرت بتصحيح هذا الخطأ خلال الستين يوماً التي يجوز لها فيها الرجوع عن قرارها الخاطئ [2].

وفي فرنسا استقر الفقه علي جواز سحب القرارات التنظيمية المعيبة وتقييدها بميعاد معين حيث ذهب Romeuf إلى القول إن أثر الإلغاء ينصب علي المستقبل ولا

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1953/1/27م – السنة 7 – ص 379 ، ولمزيد من الأحكام في هذا المعني انظر حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1949/5/4م – السنة 3 – ص 715 ، وجلسة 1950/4/11م – السنة 4 – ص 564 .

[2] مشار إليه د/ شريف يوسف حلمي خاطر – القرار الإداري – المنصورة – دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع – 2011م – ص 103 .

ينسحب علي الماضي، إلا في حالة سحب اللائحة المعيبة في خلال المدة المقررة للطعن بالإلغاء القضائي [1].

وهو ذاته ما عبر عنه مجلس الدولة الفرنسي في قضية ponnard حيث قرر برأي قاطع حق الإدارة في سحب لوائحها المعيبة وإهدار آثارها بأثر رجعي، وقيد سلطة الإدارة بالسحب في هذا الشأن بالمواعيد المقررة للطعن بالإلغاء القضائي، فإذا لم ينقض ميعاد الطعن القضائي، فلجهة الإدارة حق سحب اللائحة، أما إذا انقضت تلك المواعيد فإنه يمتنع علي جهة الإدارة سحبها [2].

وهذا الاتجاه على نحوه، تردد أصداؤه في قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة بشأن السحب والإلغاء حيث أن المادة 3/243 منه قيدت حق الإدارة حتي في حالة

---

[1] مشار إليه الباحث / إبراهيم طارق شهاب – مدي تقييد حرية الإدارة في الرجوع في قراراتها – رسالة ماجستير – كلية الحقوق جامعة الإسكندرية – 2018م – ص 110 .

[2] C.E 14 Nov 1958, R.D.P. 1959, P348 .

ولمزيد من الأحكام

Déc 1953, Confédération nationale des associations de famille, Rec, C.E 12 P545 . C.E 5 Mars 1954 Union national caissers centrals des cases centrals de la mutualité Agricole Rec, P725

مشار إليهم د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 330 .

سحب القرارات اللائحية أو غير اللائحية التي لم ينشأ عنها حقوق للغير بأن تكون غير مشروعة وأن يتم السحب خلال أربعة أشهر تالية لصدور القرار.

نخلص مما سبق، أنه يجوز سحب القرارات التنظيمية اللائحية المعيبة، غير أن ذلك مقيد بميعاد معين، يجب أن يجري فيه حتي يرتب آثاره ويصح إعماله لنتائجه، فيلزم أن يتم السحب في المدد المقررة للطعن بالإلغاء القضائي في مصر، وخلال أربعة أشهر تالية لصدور القرار في فرنسا، أما إذا انقضت تلك المدد فإنه يسري عليها ما يسري علي اللوائح السليمة من أحكام، ولا سبيل سوي إلغائها – والسحب ليس كالإلغاء وفق ما سبق بيانه – بالنسبة إلى المستقبل في كل وقت.

المطلب الثاني

سحب القرارات الإدارية المشروعة السليمة

الأصل أنه لا يجوز سحب القرار الإداري المشروع أو السليم. فهو باعتباره صدر مطابقاً للقانون فلا سبيل لسحبه. وهو أصل تأسس علي مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وحماية الحقوق المكتسبة [1]. مفاده لزوم انصراف القرار الإداري السليم للمستقبل وعدم انصرافه للماضي – والسحب يمتد بآثاره للماضي – وعدم الإخلال بما رتبه من مراكز قانونية وحقوق مكتسبة. ومرد هذا الأصل إلى أن مشروعية سحب القرارات الإدارية تقدم أساساً علي تمكين الجهة الإدارية من تصحيح خطأ وقعت فيه وذلك يقتضي أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون. أما إذا قام القرار علي سبب صحيح مستوفياً شرائطه القانونية، فإنه يمتنع علي الجهة الإدارية سحبه [2].

غير أن هذا لا يعني أن جميع القرارات السليمة لا يمكن سحبها. فقد ورد علي هذا الأصل عدة استثناءات تقتضيها العدالة.

---

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 372 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1968/6/29م – الطعنان 1492 و 1494 لسنة 13 ق – مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2057 .

تبيان ذلك، يقتضي إذن، أن نعرض لماهية القرار المشروع بداية، ثم نلج إلى الحديث عن الحالات التي يمكن فيها سحبه ثانية.

الفرع الأول
ماهية القرارات الإدارية المشروعة السليمة

يمكن تجلية ماهية القرارات المشروعة، من خلال الوقوف علي معناها، وأساسها.

أولا: مفهوم القرار الإداري المشروع

القرار الإداري المشروع أو السليم هو ذلك الذي يصدر من السلطة المختصة ويكون مستوفياً لأركانه، وليس مشوباً بأي من العيوب التي جعلها مبرراً لإلغاء القرار الإداري.

وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا عن قاعدة مشروعية القرار الإداري وأنه يفترض فيه أن يكون مشروعاً وعللت ذلك بأن القرار الإداري يفترض فيه أن به ضمانات تعين علي ذلك، كحسن اختيار الموظفين الذين يساهمون في إعداده وفي إصداره، وتسليط الرقابة الرئاسية عليهم في ذلك، ولأن القرار الإداري قد يجتاز مراحل تمهيدية قبل أن يصبح نهائياً [1].

والعبرة في تحديد مشروعية القرار الإداري بتاريخ صدوره، أي أن القاعدة العامة في هذا الشأن أن مشروعية القرار الإداري وعدمها تقدر وقت إصداره، وعلى القاضي

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1958/12/14م – الطعن رقم 1768 لسنة 2 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1987/1986م – الطبعة الأولي – الجزء التاسع عشر – القاعدة رقم 318 – ص 511 .

الإداري أن يراجع تاريخ إصدار القرار ليتحقق من توفر عيب من عيوبه في ذلك التاريخ.

وعلى ذلك متي صدر القرار صحيحا مشروعاً – وفق ما سلف – لا يجوز لجهة الإدارة أن تسحبه. وهو ما تؤكده محكمة القضاء الإداري بقولها أن القرارات الصحيحة لا يجوز سحبها أو تعديلها [1] وتقول في حكم آخر من قواعد الفقه الإداري أن القرارات الصحيحة المحدثة لأثرها القانوني تبقي نافذة بمجرد صدورها ولا يجوز سحبها بأي حال من الأحوال [2] وذكرت أنه السحب يقع باطلاً إذا انصب علي قرار صحيح لا يجوز سحبه [3] كما قضت أيضا في حكم حديث لها ... إذ أنه من المقرر أن القرارات الإدارية التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متي صدرت سليمة [4].

---

[1] مشار إليه د/ حمدي ياسين عكاشة – موسوعة القرار الإداري – القاهرة – دار الفجر للطباعة – 2010م – ص 1682 .

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1951/2/20م – القضية رقم 340 لسنة 3 ق – السنة الخامسة – 1951م – ص 613 .

[3] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1951/12/12م – القضية رقم 1425 لسنة 5 ق – السنة 8 – ص 1349 .

[4] محكمة القضاء الإداري – جلسة 2010/2/15م – الطعن رقم 23 لسنة 10 ق – مجموعة المبادئ القانونية 2010/2009م – المكتب الفني – ص 198 . وانظر أيضا جلسة

وهو ما أيدته المحكمة الإدارية العليا بقولها ان القرار الإداري السليم لا يجوز سحبه إعمالاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ذلك أن القرار الساحب – فيما لو أبيح سحب القرارات الإدارية السليمة – سيكون رجعياً من حيث إعدامه لآثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير، احتراماً لما يرتبه القرار الصحيح من مركز قانوني أصبح حقاً مكتسباً لمن صدر القرار في شأنه الأمر الذي يمتنع علي آية سلطة إدارية المساس به [1]. كما قضت في حكم حديث لها أنه لا يجوز للجهة الإدارية سحب أو إلغاء القرار الإداري الصادر وفق صحيح حكم القانون ... [2]

2005/3/26م – الطعن رقم 31 لسنة 4 ق – مجموعة المبادئ القانونية 2006/2005م – المكتب الفني – ص 112 .

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1992/4/11م – الطعن رقم 1464 لسنة 33 ق – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – المجموعة 37 – الجزء 2 – المبدأ 132 – ص 1224.

واستظهرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بمجلس الدولة في فتواها رقم 773 بتاريخ 28 /1995/10م جلسة 1995/10/4م – ملف رقم 471/6/86 أن القرار الساحب متي وقع علي قرار صحيح يتأبى قانوناً علي السحب، يكون موصوما القرار الساحب بعيب في محله، وهذا العيب علي درجة من الجسامة من شأنها إهدار ركن المحل بالقرار، وهو من الأركان التي ينعدم القرار بفقدانها.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2015/5/27م – الطعن رقم 19764 لسنة 55 ق – المجموعة 60 – الجزء 2 – المبدأ 91/ د – ص 945 ، وجلسة 2000/1/20م – الطعن رقم

وعلي هذا الرأي سار الفقهاء سيرة مجلس الدولة، بالقول أن الرجوع في القرار الإداري غير المخالف للقانون هو ذاته قرار إداري مخالف للقانون يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري بطريق الإلغاء بل يجوز الرجوع في هذا القرار من الجهة الإدارية التي صدر منها الرجوع الأول [1].

خلاصة القول إذن، أن القرار الإداري متي استجمع مقوماته وسماته وصدر مستوفياً أركانه يعد نافذاً من تاريخ صدوره ولا يجوز لجهة الإدارة سحبه.

ثانياً: أساس اعتبار القرار الإداري مشروعاً – إحالة

الأصل أن كل عمل إداري يهدف إلى تحقيق غاية معينة والقرار الإداري ما هو إلا وسيلة لتحقيق هذه الغاية التي يجب أن تكون مصلحة أو منفعة عامة. فحتي يبلغ القرار الإداري مدارج المشروعية، لابد أن تتوافر فيه عدة عناصر وأركان هي أساس وجوده وصحته، وبجماعها يصبح قائماً وصحيحاً، وبتخلف إحداها يكون معيباً غير مشروعاً.

1299 لسنة 44 ق – المجموعة الأولي 2001/2000م – الجزء الأول – المبدأ 34 – ص 238 .

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – القاهرة – مطبعة جامعة عين شمس – 1986م – ص 621 ، د/ هاني علي الطهراوي – قواعد وآثار سحب القرار الإداري – مجلة الحقوق جامعة الكويت – العدد الثالث – السنة الثامنة والعشرون – 2004م – ص 94 ، م/ عبده محرم – مجلة مجلس الدولة – السنة الأولي – يناير 1950م – ص 16.

فيجب أن يصدر القرار ممن هو مختص بإصداره مستنداً لسبب مشروع يراعي الشكليات والإجراءات المتطلبة، يهدف إلى الصالح العام، وأن يكون محل القرار ممكنا من الناحية القانونية والواقعية، وذلك وفق ما سبق بيانه.

الفرع الثاني
حالات سحب القرارات المشروعة السليمة

ذكرنا أن لا خلاف في الفقه، ولا في قضاء مجلس الدولة علي عدم جواز سحب القرارات المشروعة، غير أنه يثور التساؤل عن مدى كفاية وصف القرار بالسليم للقول بعدم جواز السحب أم يستلزم ذلك كونه ولد حقاً، وهل تدق المسألة حال التمييز بين القرارات الإدارية تبعاً لمحل ما ترد عليه، فالسحب يرد علي قرار قد يكون فردياً، وقد يجئ لائحياً؟

في ضوء ذلك. اجتهد الفقه ليضع معياراً يمكن من خلاله التقرير بجواز السحب من عدمه، واجتهد بدوره الخلاق مجلس الدولة أيضاً في وضع أطر آنية للحكم بصحة السحب من عدمه، وهو ما يمكن أن نتبينه من خلال الحديث عن مدي جواز سحب القرار الفردي السليم، والكلام عن مدي جواز سحب القرار التنظيمي السليم.

أولاً: مدي جواز سحب القرارات الفردية المشروعة

الأصل أنه لا يجوز سحب القرار الفردي السليم متي ترتب عليه مراكز قانونية، فإن كان القرار الفردي قد صدر مطابقاً للقانون ومولداً لحقوق معينة، اكتسب تبعاً لذلك حصانة بمجرد صدوره ضد السحب.

ويذهب بعض الفقه [1] إلى انه في حالة القرارات الفردية يستحيل الرجوع سواء كان القرار سليم أم غير مشروع وذلك تأسيساً علي أن الحالة القانونية للفرد تتمتع بصفة كبيرة جداً من الاستقرار، وآثارها في المستقبل لا يمكن إيقافها إلا بصعوبة، والآثار المتولدة في الماضي لا يمكن المساس بها فالقرار الفردي المشروع لا يمكن الرجوع فيه أو المساس به. وهذه الحصانة يحكمها بالإضافة إلى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية، وهذا المنع المفروض علي الجهة الإدارية، والحصانة التي يتمتع بها القرار الفردي السليم، لا يقتضيها التطابق مع المنطق فقط، بل تفرضها الضرورة الطبيعية، فقرار تعيين أحد الموظفين بصورة مشروعة يترتب عليه منح هذا الموظف كافة القدرات المشروعة التي يتضمنها قانون الوظيفة، ولا يمكن بالتالي استبعاد هذا الموظف من الخدمة إلا بالطرق القانونية المحددة في القانون كالفصل أو الإحالة علي التقاعد طبقاً لفكرة القرار المضاد، أما الرجوع بهذا القرار فيعتبر تصرف غير مشروع يجب إلغاؤه.

[1] د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 196،197 . وفي هذا المعني انظر د/ حمدي ياسين عكاشة – القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – المرجع السابق – ص 685.

ويقول البعض الآخر [1] إن احترام المراكز الخاصة التي تنشأ من القرارات الفردية، هو من الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية كاحترام المشروعية سواءً بسواء. ويذهب البعض [2] إلى القول إنه إذا صدر قرار مطابق للقانون لا يجوز سحبه إذا ترتبت عليه مزية، وهذه المزية لا تترتب إلا من القرار الفردي. ويضيف البعض[3] ان كان القرار الإداري صحيحاً امتنع سحبه سواء أكان منتجاً لآثار قانونية أم غير منتج أي إن رتب حقوقاً أم لم يرتب أي حق سواء كان صادراً بناءً علي سلطة مطلقة أم سلطة مقيدة.

وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا عن ذلك بقولها القاعدة المستقرة هي أن القرارات الإدارية التي تولد حقا أو مركزا شخصيا للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متي صدرت سليمة، وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقتضي استقرار تلك

---

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 663 .

[2] رأي المستشار/ عبده محرم – مشار إليه ا/ محمود عيد علي الزبيدي – مدي سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة – رسالة ماجستير – كلية الحقوق جامعة المستنصرية – 2008م – ص 143.

[3] د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 238،239 . وفي هذا المعني انظر د/ محمود حلمي – سريان القرار الإداري من حيث الزمان – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة – 1962م – ص 359 .

الأوامر [1]. كما قضت أيضاً إن القرارات الإدارية التي تولد حقا أو مركزا شخصيا للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متي صدرت سليمة ... [2]. كما قررت أنه إذا ما خالفت الإدارة هذه القاعدة وقامت لسحب القرار الإداري السليم ولو خلال الستين يوما التالية لصدوره، فان قرارها الساحب قد جاء علي خلاف المبادئ القانونية المقررة مشوباً بالبطلان حقيقاً بالإلغاء [3].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1985/3/23م – الطعن رقم 1586 لسنة 28 ق – السنة 30 – الجزء 2 – البند 126 – ص 842.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2004/2/25 – الطعن رقم 465 لسنة 46 ق – الدائرة السادسة .

ولمزيد من الأحكام انظر المحكمة الإدارية العليا – جلسة 5 سبتمبر 2001م – الطعن رقم 6450 لسنة 45 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة 46 – الجزء الثالث من يونيه سنة 2001م إلى آخر سبتمبر 2001م – ص 2843 ، وجلسة 11 إبريل 1992م – الطعن رقم 1464 لسنة 33 ق – السنة 37 – العدد الثاني من أول مارس 1992م إلى آخر سبتمبر 1992م – ص 1224، وجلسة 14 مارس 1992م – الطعن رقم 256 لسنة 34 ق – السنة 37 – العدد الثاني من أول مارس 1992 إلى آخر سبتمبر 1992م – ص 1030 .

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1993/3/2م – الطعن رقم 1230 لسنة 35 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة 1993/1985م – الجزء 35 – القاعدة 362 – ص 1045،1044 ، وجلسة 18 إبريل 1965م – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة العاشرة – العدد الثاني من أول فبراير 1965م إلى آخر مايو 1965م – ص 1080.

كما ذهبت محكمة القضاء الإداري في هذا الصدد إلى القول إذا ما استنفدت الجهة الإدارية سلطتها التقديرية في إصدار القرار ولم يتضمن ما يشوب إصداره امتنع عليها بعد ذلك الرجوع فيه، فالقرار يعتبر صحيحاً ومطابقاً للقانون ومن ثم يمتنع سحبه [1].

وفي فرنسا استقر الفقه والقضاء الفرنسي علي عدم جواز سحب القرارات الإدارية السليمة وعبر عن ذلك البعض [2] أن امتداد آثار سحب هذه القرارات إلى الماضي يتضمن مساساً بحقوق الأفراد المكتسبة ويخالف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. ويقول آخر [3] ان القرار الإداري متي صدر سليماً امتنع علي الإدارة الرجوع فيه وبالتالي لا يمكن المساس بالحالة الفردية القانونية، والقرار الذي ينشئها يكون بمنأى عن الرجوع، والرجوع في هذا القرار باطل وغير منتج لأي أثر.

وهو ما قضت به المحكمة الإدارية لباريس في قضية Syndicat général du autres livre et وأكده مجلس الدولة الفرنسي حيث قضي بأن قرار المحافظ في مديرية جيروندي القاضي بإيقاف أحد العمد عن العمل لمدة شهر بسبب إهماله وعدم القيام بواجباته في أثناء فترة الانتخابات. هذا القرار كان سليماً، ولذلك لا

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1970/3/26م – القضية رقم 1332 لسنة 21 ق – ص 281.

[2] De Laubadère : Traité de droit administratif, T.I, 1973, P323 .

[3] Jeze G : Du retrait des actes juridiques RDP, 1913, P265 .

يمكن الرجوع فيه لأسباب خارجة عن مشروعيته، وبالتالي يكون قرار المحافظ بالرجوع في القرار الأول حرياً بالإلغاء [1]. كما قضى بأن القرارات المنشئة لحقوق ومزايا لا يجوز سحبها إلا لعيب عدم المشروعية [2]. وفي حكم آخر يقول أن الإدارة لا تستطيع الرجوع في القرار لأنه ولد حقوقاً لصاحب الشأن أولا، ولأنه كان سليماً ثانياً [3]. وهو ما نصت عليه المادة 1/242 بشأن السحب والإلغاء من قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة من عدم جواز سحب أي قرار ينشأ عنه حقوق إلا إذا كان غير مشروع.

ولئن كان الأصل أنه لا يجوز سحب القرار الفردي السليم، إلا أنه قد ورد عليه عدة استثناءات تقتضيها قواعد العدالة واعتبارات إنسانية أولى بالرعاية. وفق ما يفصل تباعاً.

---

[1] CE 10/11/1916 Ader R.441 – CE 29/6/1945 Dame Vv. Corby R.144.

[2] C.E 12 janv 1977 agence national pour l'amélioration de l'habital c/Dalobs, P19 T.A de Paris 7 juin 1977, Rec, P590 – 23 juill 1974, A.I.D.A, P546.

[3] CE 13/11/1981 Commune de Houilles, **N° 27805** . AJDA, 1982, P100.

ولمزيد من الأحكام :

CE 22 Juillet 1953 Boyer R.388 – CE 7/10/1960 Delle Jacob R.521.

1- مدي جواز سحب القرارات الإدارية السليمة التي لا تولد حقوقاً

الأصل، كما ذكرنا، أن الجهة الإدارية حال سحبها للقرارات الإدارية، تلتزم بالخضوع لما استقر عليه الفقه والقضاء، خضوعاً يوجب عليها عدم سحب القرارات الإدارية السليمة المولدة حقوقاً، غير أنه قد يصادف أن القرار الإداري المراد سحبه لم يتولد عنه أي حقوق. **وهنا يثور التساؤل، هل يمكن سحب هذه القرارات؟**

من الفقهاء من صح عنده أنه يجوز دائما سحب القرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً لأحد [1]، ويبرر البعض [2] ذلك بقوله أن اتساع الرجوع في القرار السليم لم يتقرر إلا حماية للحقوق التي يكتسبها الأفراد من القرار السليم الذي صدر. لذلك فإن هذا الامتناع يفقد حكمته إذا لم يكن للسحب مساس بمثل هذه الحقوق ، وقد ذهب البعض الآخر [3] إلى أن الإدارة إذا كانت لا تملك حرية الرجوع في القرار المشروع الذي اكتسب حقاً استناداً إلى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية فإنه لا يستثني من ذلك – في حال لم يولد القرار حقاً – إلا ما يتعلق بالجزاءات التأديبية. ويقول

---

[1] د/ طعيمة الجرف – القانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 1985م – ص 194 ، وفي ذات المعني انظر ا/ محمد طاهر عبدالحميد – أثر نظرية تغير الظروف في القرارات الإدارية – مجلة مجلس الدولة – السنة الثانية عشرة – 1964م – ص 173 ، د/ محمد مدني – مسئولية الدولة عن إعمالها المشروعة – رسالة دكتوراه – 1952م – ص 288 ، د/ فؤاد العطار – مبادئ القانون الإداري – الطبعة الثالثة – دون ذكر للناشر – 1976م – ص 629.

[2] د/ عبدالفتاح حسن – القانون الإداري الكويتي – دون ذكر للناشر – 1969م – ص 425 .

[3] د/ توفيق شحاته – مبادئ القانون الإداري – الطبعة الأولي – 1955/1954م – ص 698 .

البعض [1] أن القرارات الفردية قد تنشأ عنها مزايا أو مراكز أو أوضاع قانونية، وهذه الحالة لا يجوز للإدارة سحبها، لأن القيود لا تفرض علي الإدارة في سحب القرارات، إلا إذا أنشأت هذه القرارات أوضاعاً لمصلحة الأفراد، لا يمكن حرمانهم منها.

ومن الفقهاء من ذهب مخالفاً لما ارتآه أنصار الرأي الأول بمقولة انه لا يجب التوسع في سحب القرارات التي من هذا النوع، ففكرة عدم رجعية القرارات الإدارية لا تستند إلى مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية، بل تقوم علي اعتبارات أخري تتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون، وأن ممارسة الاختصاص إنما تكون بالنسبة إلى المستقبل، ولو فتحنا هذا الباب علي مصراعيه، فإننا نخشي المحسوبية، بأن يجئ في أي وقت من الأوقات رئيس إداري أو هيئة إدارية تكون لها وجهة نظر معينة، فتسحب مثلاً العقوبات الموقعة علي موظف لمجرد تمكينه من الترقية رغم ما تكون تلك العقوبات قد قامت عليه من أسباب جدية تبررها وانتهي صاحب هذا الرأي إلى أن عدم إباحة الرجعية في هذه الحالات إلا في أضيق الحدود. ويكفي لإصلاح الآثار التي تترتب علي القرار

---

[1] د/ محمود حلمي – سريان القرار الإداري من حيث الزمان – المرجع السابق – ص 194 . وفي ذات المعني م/ عبده محرم – سحب القرارات الإدارية الفردية – مجلة مجلس الدولة – السنة الأولي – 1950م – ص 106 ، د/ محمد كامل ليلة – نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة – 1962م – ص 537 .

المراد سحبه إصدار قرار جديد وفقاً للأوضاع القانونية السليمة، وبأثر مبتدأ في الحالات التي يجوز فيها ذلك.

وذهب البعض الآخر [1] بمناسبة حديثه عن مدي جواز سحب الجزاءات التأديبية إلى أنه لا يجوز سحب الجزاءات التأديبية متي صدرت صحيحة سواء رتبت حقوقا أو أوضاعاً قانونية أو لم يترتب عليها شيء من ذلك، يمتنع علي الإدارة أن تنال منها بالسحب والإلغاء، غير أنه أباح السحب في حالة صدور الجزاء معيباً مخالفاً للقانون.

ويري البعض [2] أن مبدأ عدم الرجعية يمنع السحب بأثر رجعي، يستوي في ذلك القرار الفردي والقرار التنظيمي، والقرار المنشئ للحق وغير المنشئ لها.

وقد استقر مجلس الدولة علي جواز سحب القرارات الإدارية السليمة التي لا تولد حقاً حيث قضت محكمة القضاء الإداري بأن وزارة الداخلية سارت منذ عهد بعيد علي قاعدة منح رتب محلية لضباط البوليس ممن يؤدون إعمالاً ممتازة أو بسبب ندبهم للقيام بإعمال وظائف أعلي من الوظائف المقررة لرتبهم الأصلية، فتمنح

---

[1] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 305 .

[2] رأي الدكتور/ ثروت بدوي مشار إليه د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 234 . وفي ذات المعني د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 238،239 .

الفريق الأول من الضباط رتبة محلية تشجيعاً لهم علي المثابرة في القيام بإعمالهم ومكافأة لهم علي ما يقومون به من إعمال ممتازة للأمن، وتمنح الفريق الثاني رتبة محلية نتيجة لندبهم للقيام بإعمال وظائف أعلي من وظائفهم، وفي كلتا الحالتين لا يكسب منح الرتب المحلية للضباط أي حق في الترقية قبل حلول دورهم الطبيعي في الترقية ولا يتحتم في منح الرتب المحلية لضباط البوليس مراعاة أقدمية الضباط في رتبة أو تمنح الرتب المحلية دون التقيد بالأقدمية ويبقي الضابط بها إلى أن يحل دور ترقيته الطبيعي، وللوزراء سلطة سحب الرتب المحلية من الضباط في أي وقت تشاء فطالما أن هذه الرتب شرفية جري العرف الإداري علي منحها فلا تكسب صاحبها ولا يستفيدون منها غير المظهر، وبالتالي يمكن سحبها في كل وقت [1]

وفي مجال القرارات التأديبية قضت محكمة القضاء الإداري بأن القرارات الإدارية الفردية التي لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعا قانونية بالنسبة للغير، هذه القرارات يكون من حق جهة الإدارة سحبها في أي وقت لأن القيود التي تفرض علي جهة

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1954/6/9م – القضية رقم 1691 لسنة 6 ق – المجموعة الثانية – ص 1506 . وقد انتقد بعض الفقه هذا الحكم باعتبار أن هذه الرتب تعتبر مزية من حيث المظهر رغم عدم ترتيبها أي أثار من حيث الأقدمية أو الترقية ، فأصحاب الشأن استفادوا مزايا معنوية، والحق لا يقيم ماديا فقط لذلك لا يكون الرجوع في مثل هذه الرتب الشرفية مطلقا، إلا لو كان هناك أسباب أدت إلى ذلك كارتكاب أعمالا تحط من قدر الوظيفة. انظر د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 236

الإدارة في سحب القرارات الفردية إنما تكون في حالة ما إذا أنشأت هذه القرارات مزايا أو أوضاعا أو مراكز قانونية لمصلحة فرد من الأفراد لا يكون من المناسب حرمانهم منها، ولا شبهة في أن القرار الصادر بتوقيع جزاء علي الموظف، لم تتعلق به مصلحة لأحد الأفراد، كما أنه لم يتولد عنه لجهة الإدارة مركز ذاتي يمتنع عليها بوجوده سحبه إذا رأت عدم مشروعيته، ورأت من المصلحة عدم إقرار ما وقع علي الموظف من ظلم إذ ليس بسائغ القول بأن جهة الإدارة ترتب لها مركز ذاتي في الإبقاء علي عقوبة توقعت بغير سبب قانوني، ومن ثم يجوز للإدارة سحب هذا القرار في أي وقت دون التقيد بميعاد [1].

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا ذات القضاء في أحكامها حيث قضت بمناسبة تصديها لطعن على قرار فصل أحد الموظفين بأن القرار الإداري الذي يصدق عليه هذا الوصف – الذي يمتنع سحبه – هو الذي ينشئ مركزاً ذاتيا يتعلق به حق ذي الشأن فيه [2] .

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 10 إبريل 1955م – القضية رقم 4392 لسنة 8 ق – السنة التاسعة – ص 404 ، وجلسة 25 فبراير 1957م – السنة 11 – ص 233 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 28 ديسمبر 1957م – الطعن رقم 547 لسنة 3 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة الثالثة – العدد الأول من أول أكتوبر سنة 1957 إلى آخر يناير سنة 1958 – ص 449

ويتبين من ذلك أن الاتجاه السائد في قضاء المحكمة الإدارية العليا هو جواز سحب القرارات الإدارية التي لا تولد حقاً واعتبرت من بينها القرارات التأديبية.

غير أن المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها خرجت عن المستقر وذهبت إلى القول بأن مشروعية سحب القرارات التأديبية تقوم أساساً علي تمكين جهة الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون، أما إذا قام الجزاء التأديبي علي سبب صحيح مستوفياً شرائطه القانونية فإن جهة الإدارة يمتنع عليها سحبه لتوقيع جزاء أشد منه [1].

وانظر جلسة 1983/4/13م – الطعن رقم 894 لسنة 27 ق – مشار إليه د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 658 .

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 29 يونيه 1968م – الطعن رقم 1492 و 1494 لسنة 13 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – السنة 13 – العدد الثاني من منتصف فبراير 1968م إلى آخر سبتمبر 1968م – ص 1137 .

وفي ذات المعني ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع حيث أفتت أن مشروعية سحب القرارات التأديبية التي تصدر من وكلاء الوزارات ورؤساء المصالح – في فهم القانون الإداري – تقوم أساساً علي تمكين جهة الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون، أما إذا قام الجزاء التأديبي علي أسباب صحيحة مستوفياً شرائطه القانونية فإنه يمتنع علي جهة الإدارة أن تنال منه سواء بالسحب أو الإلغاء أو التعديل لانتفاء العلة التي شرعت من أجلها قواعد السحب وذلك احتراما للقرار واستقرارا للأوضاع، وتحقيقا للمصلحة العامة التي تتطلب أن يكون الجزاء التأديبي زجراً لمن وقع عليه، وعبرة لغيره من الموظفين الفتوي رقم 173 لسنة 1955 – مجموعة الفتاوي السنة العاشرة ، غير أن قسم الرأي لم يلتزم بهذا المذهب باستمرار حيث ذهب إلى أن لما كان الأصل في القرارات

ويتبين من ذلك أن المحكمة الإدارية العليا حين قيدت سلطة الإدارة في سحب القرار التأديبي كان في حالة توقيع جزاء أشد منه أما غير ذلك من أحكام صدرت عنها فيفهم منه أنها أجازت سحب القرار التأديبي في أي وقت دون التقيد بميعاد محدد.

وفي فرنسا ذهب الفقه المؤيد إلى جواز سحب القرار الإداري غير المولد للحقوق أو غير المولد لمزية لشخص ما أو مركزاً قانونياً لأن سحبه لن يمس حقاً لأحد وستكون رجعية القرار مجرد رجعية ظاهرية وشكلية ليست حقيقة [1]. وفي معرض تعليقه علي أحد الأحكام ذهب الفقيه " فالين " إلى القول أن القرارات التأديبية لا تنشئ حقوقاً أو مزايا للغير، للجهة الإدارية سحبها دائما وفي أي وقت لعدم المشروعية ولاعتبارات الملاءمة بمحو آثارها بأثر رجعي [2]. ويضيف البعض أنه

التأديبية أنها لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعا بالنسبة إلى الأفراد، فإنه يجوز سحبها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين، إلا إذا ترتب علي هذه القرارات في حالات استثنائية نادرة مزية أو مركز لأحد الأفراد فلا يجوز سحب القرار التأديبي إلا خلال ميعاد رفع دعوي الإلغاء. فإذا رفعت الدعوي جاز السحب طوال مدة التقاضي في حدود طلبات الخصم في دعوي الإلغاء الفتوي رقم 416 الصادرة 1957/8/8 – السنة 11 – ص 93 – وهذا المسلك هو الذي يعتنقه القضاء الإداري وتؤيده المحكمة الإدارية العليا مشار إليهم د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 302.

[1] Paul Isoart : manual et de droit public et administratif, I.g.d.j Paris, 1971, P224.

[2] C.E. 29/11/1974, Barras, R.D.P. 1975, P1124, note Waline.

يمكن سحب هذه القرارات في كل وقت ولأي سبب من قبل جهة الإدارة [1]، كما قرر البعض [2] أن القرار الفردي إذا لم يولد حقوقا، يمكن سحبه في كل وقت دون النظر فيما إذا كان هذا القرار مشروعا أم لا.

وقد انتقد بعض الفقه هذا الاتجاه وأسس الغالبية فيه مذهبهم علي أن الرجوع في القرار بحجة أنه غير منشئ لحق. يؤدي إلى إفراغ مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من جزء من محتواه أو مفهومه [3].

ومجلس الدولة الفرنسي لا تخلو أحكامه من اضطراب وتردد فتارة يقرر جواز سحب القرارات التأديبية التي لا تنشئ حقوقاً أو مزايا للغير، ويجوز للإدارة سحبها

---

[1] Rivero J : Droit Adm. 1977, P107 .

[2] Louis-Locas : le retrait des actes Adm, D.1952 Chron, P107 Soto-Kloss E: L'Application des Actes adm. Dans le temps thése Paris 1968, P285.

[3] Demichel M: droit adm. 1978, P113 .

Zalma-Gilles : l'autorité adm. Liée par ses propres actes unilatéraux RDP 1980, P1141.

Peiser G: droit adm, 1979, P39 .

في أي وقت [1]، وهذا يعني أن القرارات التأديبية التي قد تترتب عليها مزايا أو أوضاع قانونية تنطبق في شأنه القواعد المقررة في شأن سحب القرارات الإدارية.

وتارة أخري أقر المجلس بعدم قابلية القرار التأديبي للرجوع إلا إذا كان غير مشروع، فإذا ما أصدر المحافظ قرار بمجازاة أحد العاملين، وكان هذا القرار سليما فإن الرجوع فيه سيكون خروجا عن مبدأ المشروعية ويوجب الإلغاء [2]. وهو ما قضي به المجلس في أحكام أخري [3].

وقد ميز قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة فيما يتعلق بالسحب والإلغاء بين القرارات التي لا تنشئ حقوقاً أو مزايا للغير بصورة عامة وبين القرارات التأديبية التي لا تنشئ حقوقاً أو مزايا للغير حيث نص على عدم جواز سحب الأولى إلا إذا كانت غير مشروعة وفي مدة الأربعة أشهر التالية لصدور مثل تلك القرارات حيث تنص المادة 3/243 منه على أنه لا يجوز لجهة الإدارة سحب القرارات اللائحية أو غير اللائحية التي لم تنشأ حقوقاً للغير إلا إذا كانت غير مشروعة، على أن يكون قرار السحب تم خلال مدة الأربعة أشهر التالية على صدوره .

---

[1] C.E 6/2/1948, Delle mollet, Rec, P62 .

C.E. 23 juill 1974, Ministre de l'intérieur c/Cay, A.I.D.A, 1974, P534.

[2] C.E 10/11/1916 Maler. R.442 .

[3] C.E 31/1/1936 Bouzy R.148 – C.E 23/4/1948 Veillard R.175.

وقد أجاز سحب الثانية كاستثناء من هذه المادة حيث أجاز سحب القرارات التأديبية أو الإجراءات والتدابير الجزائية أو العقابية الصادرة عن جهة الإدارة في أي وقت وذلك وفقاً لنص المادة 4/243[1]. وعلى ذلك يجوز لجهة الإدارة سحب القرارات التأديبية سواء كانت مشروعة أم غير مشروعة، ودون التقيد بميعاد محدد.

وجدير بالذكر أن سحب القرارات التي لا تولد حقاً وفقاً لنص المادة 3/243 أصبح يخضع لنفس قواعد القرارات التي تنشئ حقوق من ناحية ضرورة عدم شرعيتها، و أنه يجب أن يكون قرار السحب في خلال أربعة أشهر التالية لصدور القرار. هذا من ناحية أخرى. لذلك أصبح التمييز بين القرارات التي تنشئ الحقوق وتلك التي لا تنشئ حقوقاً بلا جدوى حيث أن نفس القواعد قابلة للتطبيق من حيث المبدأ على جميع القرارات [2].

والباحث من جانبه يؤيد الرأي القائل بعدم جواز سحب القرارات التأديبية السليمة لأن في إطلاق يد جهة الإدارة في سحب القرارات التأديبية كيفما تشاء قد يفضي إلى أن يساء استغلال ذلك فضلا عن أنه سيؤدي إلى الانحراف في استعمال السلطة وتتغلغل المحسوبية والمحاباة فلو تم سحب القرارات لاعتبارات شخصية

---

[1] Article L243-4 : Par dérogation à l'article L. 243-3, une mesure à caractère de sanction infligée par l'administration peut toujours être retiree.

[2] Gweltaz Eveillard: Op, Cit, p.2480.

حسب الأهواء والرغبات الذاتية والتحكم سينتشر الفساد الإداري ويتم فقد الثقة بفاعلية العقوبة التأديبية التي تعتبر الوسيلة المناسبة لمواجهة التسيب والقصور داخل الجهات الإدارية بما يفضي ذلك إلى الإخلال بحسن سير المرفق بانتظام واضطراد وفقد الثقة بالقرار الإداري الذي يقصد منه بالأساس تحقيق مصلحة عامة وليست ذاتية، خاصة أنه يمكن سلوك طريق إلغاء هذا القرار لو كان مخالفاً عن طريق التظلم أو الطعن فيه بالإلغاء في خلال المواعيد المحددة، حيث أتاح القانون الطريق لإلغاء مثل هذه القرارات .

2- قرارات فصل الموظفين

كاستثناء علي الأصل العام في عدم جواز سحب القرارات السليمة، أجاز مجلس الدولة المصري والفرنسي سحب قرارات فصل الموظفين السليمة – ولاسيما المعيبة – فهذا الاستثناء يتأسس في فرنسا ويستقر في مصر علي اعتبارات إنسانية تقوم علي العدالة والشفقة إذ يمكن، وعلي حد تعبير محكمة القضاء الإداري، سحب القرار الصادر بفصل المدعي سواء كان صحيحاً أو غير صحيح، فهو جائز في كلتا الحالتين حيث تقول ان قرار الفصل إذا اعتبر مطابقا للقانون فالسحب جائز استثناء، مع أن الأصل في السحب أنه لا يتم إعمالا 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 وأنه يجب لإعادته إلى الخدمة صدور قرار جديد بالتعيين، ولكن قد يحدث خلال فترة الفصل أن تتغير

شروط الصلاحية للتعيين، وقد يغدو أمر التعيين مستحيلاً، أو قد يؤثر الفصل تأثيرا سيئا في مدة خدمة الموظف أو في أقدميته، ومن جهة أخري قد تتغير الجهة التي تختص بالتعيين فتصبح غير تلك التي فصلت الموظف، وقد لا يكون لديها الاستعداد لإصلاح الأذى الذي أصاب الموظف بفصله أو غير ذلك من اعتبارات العدالة التي توجب علاج هذه النتائج الضارة [1].

ودلالة علي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا جري قضاء هذه المحكمة علي جواز إعادة النظر في قرارات الفصل من الخدمة، سواء اعتبر قرار الفصل صحيحا أو غير صحيح، فسحبه جائز لاعتبارات إنسانية تقوم علي العدالة والشفقة، إذ المفروض أن تنفصم صلة العامل بالوظيفة بمجرد فصله، ويجب لإعادته إلى الخدمة أن يصدر قرار جديد بالتعيين، كما يجب حساب المدة التي قضاها خارج الوظيفة في أقدميته، وأن يتم كل ذلك وفقاً للقيود والأوضاع التي فرضها القانون [2].

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1953/1/7 – القضية رقم 472 لسنة 5 ق – السنة 7 – البند 175 – ص 282 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1970/3/21م – الطعنان رقم 430 و 914 لسنة 13 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2058 ، وجلسة 1964/3/1 – الطعن رقم 1136 لسنة 7 ق – ص 742 ، وجلسة 1959/5/23 – الطعن رقم 587 لسنة 4 ق – مجموعة المحكمة في عشر سنوات – الجزء 2 – ص 1766 ، وجلسة 1974/2/3م – الطعن رقم 157 لسنة 16 ق – ص 129 .

ولعل ثمة تساؤلاً جدير بالطرح. مفاده مدي جواز سحب قرار الفصل في حالة ترتب حقوقاً ومراكز قانونية للغير، أو عينت الإدارة موظفاً جديداً محل الموظف المفصول؟ يجب أن نفرق بين أمرين: أولهما يجري وفق أصل واستثناء يرد عليه. أما الأصل فهو ان قرارات فصل الموظفين لا ترتب مراكز أو أوضاع قانونية للغير وتبعاً لذلك يجوز سحبها دون التقيد بميعاد سواء كانت هذه القرارات سليمة أم معيبة وهو ما انتهي إليه القضاء الإداري وهذا الفرض لا يثير أي مشكلة. والاستثناء ما إذا ترتب علي هذه القرارات حقوقاً أو مراكز قانونية للغير. نقول ان الحقوق التي ترتبت في خلال تلك الفترة تعد من قبيل الحقوق الاحتمالية فإذا لم يتم سحب هذه القرارات من قبل الإدارة أو إلغائها من جانب القضاء خلال مواعيد الطعن بالإلغاء اتصفت بالنهائية، وهذا الحق يصبح مكتسبا كما أن في تجريده من هذه المزايا زعزعة للمراكز القانونية فيشترط عدم المساس بأي مركز قانوني قد تحقق لأي شخص. فإذا تم السحب خلال مواعيد الطعن بالإلغاء فلا يجوز للغير التمسك بميزة ترتبت له من قرارات الفصل. وذلك وفق ما هو مسلم به في شأن سحب القرارات التأديبية السليمة.

والآخر في حالة تعيين موظف آخر محل الموظف المفصول. علي نحو المستقر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وما تواترت عليه أحكامه واضطردت أنه يشترط لإعادة الموظف إلى وظيفته، ألا تكون الإدارة قد عينت في الوظيفة الشاغرة موظفاً آخر تعيينا سليما. فما هو الوضع في مصر؟ أصدرت الجمعية العمومية لقسمي

الفتوي والتشريع فتوي تتعلق بسحب قرار فصل معيب وهو ما يمكن أن نقيس عليه ونطبقه في حالة سحب قرار الفصل السليم استجابة لنفس الاعتبارات الإنسانية التي أجاز القضاء من شانها سحب قرار الفصل كاستثناء وهذه الفتوي جاء فيها إن تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرار الفصل هو إعادة الموظف بإلغاء قرار فصله إلى ذات وظيفته السابقة، إلا إذا كانت الوظيفة مشغولة بآخر، فإن تنفيذ الحكم في هذه الحالة يقتضي إعادة المحكوم لصالحه إلى وظيفة مماثلة لوظيفته السابقة من حيث المستوي والمرتب دون أن يكون له الحق في التمسك بإعادته لوظيفته الأولي، أساس ذلك أن اختصاصات الوظيفة ليست حقاً شخصيا للموظف يخضع للمطالبات القضائية أو غيرها، ذلك أن من حق الجهة الإدارية نقل الموظف في أي وقت طبقا لمقتضيات المصلحة العامة [1].

وجدير بالذكر أن المحكمة الإدارية العليا نحت غير ذات المنحى، فرفضت التوسع في هذا الاستثناء وقياس الاستقالة عليه وتدليلاً علي ذلك قضت بأنه لا يسوغ لجهة الإدارة سحب القرار الصادر بإنهاء الخدمة استناداً إلى الاستقالة الصريحة أو الضمنية ولا يجوز في هذه الحالة القياس علي ما هو مقرر بالنسبة للقرارات الصادرة بالفصل. ذلك أن إعادة الموظف المفصول إلى الخدمة إنما هو استثناء من أصل. فلا يجوز التوسع في هذا الاستثناء وقياس الاستقالة عليه. هذا

[1] الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع – الفتوي رقم 248 في 1975/5/8م – ملف رقم 20/3/86 – السنة 29 – ص 122 وما بعدها.

بالإضافة إلى وضوح الفارق بين الاستقالة والفصل، فالاستقالة صريحة كانت أو ضمنية إنما تستند إلى إرادة الموظف الصريحة أو الضمنية. والقرار الإداري الصادر بإنهاء خدمة الموظف استناداً إلى الاستقالة الصريحة إنما يصدر بناء علي طلب صريح من الموظف برغبته في إنهاء خدمته، وهذه الرغبة الصريحة تمثل ركن السبب في القرار الإداري الصادر بإنهاء الخدمة. كما أن الاستقالة الضمنية والتي فرضها المشرع بسبب الانقطاع عن العمل تعبر هي الأخرى عن إرادة الموظف الضمنية في إنهاء خدمته، وهذه الإرادة تمثل ركن السبب في قرار إنهاء الخدمة، ومن ثم لا يجوز سحبه لأن مبناه في الحالتين إرادة الموظف في إنهاء خدمته. أما الفصل فيتم بإرادة الجهة الإدارية وحدها ويكون سحبه استثناء من الأصل [1] .

والحق أن مجلس الدولة الفرنسي كان أسبق إلى الانتهاء إلى هذا الاستثناء من نظيره المصري. فقد سبق لمجلس الدولة أن قضي بذلك. ففي إحدى القضايا التي تتلخص وقائعها بأن صدر قرار بفصل السيد/ فرانكو لعدم رضائه عن وظيفته وغيابه ثم عاود الندم ورجا إعادته إلى وظيفته ثانية، الأمر الذي دعا الإدارة إلى

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1970/3/21م – الطعنان رقما 430 و 914 لسنة 13 ق – وفتوى قسم الرأي مجتمعا في 1951/11/17م – السنة 2 – ص 164 مشار إليه د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 221 ، 222 .

سحب قرار فصله وبعده عن الوظيفة، وبعد ذلك صدر مرسوم جديد مستحدثا شروطا جديدة للتعيين لم تكن مقررة من قبل وبالتالي لا تنطبق تلك الشروط علي حالته، فطعن بعض أقرانه من موظفي الكادر الذي ينتمي إليه في قرار السحب، والنعي عليه باعتباره قرار تعيين صادرا بغير توافر الشروط المتطلبة وفقا للمرسوم المنوه به، إلا أن المجلس قضي برفض الطعن واستند في ذلك إلى أن المدعو فرانكو يجب اعتباره في وظيفته لم يتركها في أية لحظة وأن مدة خدمته متصلة غير منقطعة، ومن مقتضى ذلك أن إعادته إلى وظيفته إنما كان سحبا لقرار الفصل الذي اعتبر بسحبه كأن لم يكن [1].

غير أن المجلس وقد أباح سحب قرار الفصل السليم دون التقيد بميعاد معين إلا أنه أورد علي ذلك شرط وهو ألا تكون الإدارة قد عينت موظف آخر محل الموظف المفصول، وخلاف ذلك يعني فصل الموظف الذي عين عقب قرار فصل الموظف الأول وهو ما لا يجوز لمساسه الحقوق المكتسبة للموظف الجديد والإخلال بحسن سير المرفق العام، إلا أن المجلس قد تشدد في حالة سحب قرار الفصل المعيب

---

[1] C.E. 23/2/1908 Franco, P178 .

C.E. 12/3/1909 Sauquet P270, R.D.P, 1909, P52.- 4 janv 1928, Belleon, Rec, P60 – 10 mai 1957, Metivier, Rec, P303. – 4 mai 1949 Sieur Maunier R.196 .

وقرر لزوم إعادة الموظف لوظيفته أو وظيفة مماثلة [1] حتي لو أفضي ذلك إلى استبعاد الموظف الذي عين مكانه وطرده من وظيفته [2].

3- سحب التراخيص السليمة

يصادف المتأمل في نظام التراخيص، نوعين من صنوف التراخيص: تراخيص دائمة، وأخري مؤقتة. فأما عن التراخيص الدائمة، كممارسة إحدى المهن كالطب والمحاماة أو فتح محل تجاري [3] وبناء منزل، فهي تخضع للقواعد في سحب وإلغاء القرارات الإدارية من لزوم احترام الحقوق المكتسبة وعدم رجعية آثار القرارات الإدارية. وهذا ما تؤكده المحكمة الإدارية العليا بقولها ان الموافقة علي موقع المحل تصدر بقرار إداري نهائي في موضوعه من الجهة الإدارية المختصة، بما لها من سلطة بمقتضى القانون بالموافقة علي طلب الترخيص وتستتبع هذه الموافقة

---

[1] C.E. 10/11/1967, minstre de l'education national c/ Delle Robdeau, A.I.D.A, 1968, P470 ets – 8/2/1961, Rousset, P85 – 13/3/1957 Mégre, P318 .

[2] C.E. 18/2/1955, Duboucher D, 1955, P224.

[3] حيث قضي بعدم سريان الاشتراطات بأثر رجعي علي المحال الصادر لها رخصة دائمة انظر حكم المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2008/2/16 – الطعن رقم 1593 لسنة 49 ق – الدائرة الخامسة – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة الثالثة والخمسون – الجزء الأول – من أول أكتوبر 2007 إلى آخر مارس 2008 – ص 627.

إعلانه بالاشتراطات الواجب توفرها في المحل وذلك لتنفيذها في المواعيد المقررة قانوناً بحيث إذا أتمها صرف إليه الترخيص، ولما كان الأمر كذلك وكان من شأن القرار الصادر بالموافقة علي موقع المحل أن ينشئ مركزاً قانونياً ذاتياً لطالب الترخيص يكسبه حقاً لا يجوز المساس به إلا في حدود القانون فإن تنكرت جهة الإدارة لهذا الحق والمساس به بقرار لاحق دون مقتضي من قانون يعتبر اعتداء غير مشروع يبرر طلب إلغائه لمخالفته للقانون والتعويض عن الأضرار التي تنجم عنه [1].

وأما عن التراخيص المؤقتة، فإن في سحبها شأناً آخر. فهي تعد من التصرفات الوقتية بحكم كونها لا ترتب حقاً ثابتاً كحق الملكية، بل تخول المرخص له مركز قانوني مؤقت يرتبط حقه في التمتع به وجوداً وعدماً بأوضاع وظروف وشروط وقيود يترتب علي تغييرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل أوصاف هذا الترخيص أو سقوط الحق فيه بتخلف شرط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع به أو زوال سبب منحه أو انقضاء الأجل المحدد له، أو تطلب المصلحة العامة إنهائه وهو بهذا يفترق الترخيص عن القرار الإداري، الذي يكتسب حصانة عامة، ولو كان خاطئاً، حصانة معصومة من السحب أو الإلغاء متي صار نهائيا بمضي وقت معلوم واستقر به مركز قانوني أصبح غير جائز الرجوع فيه أو

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1969/4/12م – الطعن رقم 1126 لسنة 10ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء العاشر – ص 839.

المساس به، وأنه إذا كان المال العام قد أعد بطبيعته لينتفع به الأفراد انتفاعاً خاصاً بصفة مستقرة وبشروط معينة – فإن الترخيص به يتم من الجهة الإدارية المنوط بها الإشراف علي المال العام ويحكم الترخيص في هذه الحالة الشروط الواردة فيه والقواعد القانونية التي تنظم هذا النوع من الانتفاع وهي ترتب حقوقاً للمنتفع من المال العام تختلف في مداها وقوتها بحسب طبيعة الانتفاع وطبيعة المال المقررة عليه في نطاق الغاية المحددة من الترخيص بأن يقوم المنتفع بالوفاء بالالتزامات الملقاة علي عاتقه وتلتزم الإدارة باحترام حقوق المرخص له في الانتفاع وذلك ما لم تقم اعتبارات من المصلحة العامة تقتضي إنهاء تخصيص المال لهذا النوع من الانتفاع ودون إخلال بها للجهة الإدارية من حقوق في اتخاذ الإجراءات التي تجدها كفيلة لصيانة الأمن والنظام في أي وقت ولو تعارض ذلك مع المصلحة الشخصية للمنتفعين [1].

وعليه فهذه التراخيص تعد ذات طابع مؤقت لا ترقى لأن تؤسس لمركز قانوني ذاتي دائم ولا تعطي للأفراد حقاً مكتسباً في التمسك باستمرارها، فاستمرارها وإلغائها أو سحبها رهن بالصالح العام وللإدارة إلغاءها متى شاءت، ولعل ذلك ما أكدته

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1993/4/11م – الطعون أرقام 1233 ، 1242 ، 1243 لسنة 38 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة الثامنة والثلاثون – الجزء الثاني – من أول مارس سنة 1993 إلى آخر سبتمبر 1993م – ص 927.

المحكمة الإدارية العليا بقولها قرار وزير التموين بحرمان أحد الأفراد من توزيع المواد التموينية بإحدى المناطق وهو قرار صادر في حدود اختصاصه، وسبق صدور ترخيص لا يمنع وزير التموين من سحبه إذا توفرت الأسباب المبررة لذلك وأساس ذلك اختلاف الترخيص عن القرار الإداري وجواز سحب الترخيص تبعياً في أي وقت [1]

كما أنه يلزم أن تتوافر ثمة شروط تكون مسوغاً لمنحها – التراخيص – وإسباغ المشروعية على إصدارها، شأنها في ذلك شان القرارات الإدارية. ولا تعدو هذه الشروط أن تكون سبلاً للاستدلال علي استمرار العمل بها. فسحبها يجب أن يخضع لضمانات السحب ذاتها في القرارات الإدارية، بأن يكون السحب وفقا لمقتضيات المصلحة العامة التي لا ينبغي الخروج عنها والمتمثلة في حماية النظام العام وتحقيق المنفعة العامة، فعدم توافر ذلك يكون مسوغ لإلغاء السحب بالطعن عليه أمام القضاء، بما انطوي عليه من انحراف في استعمال السلطة.

فالترخيص لا يمكن الرجوع فيه إلا لأسباب محددة هي: عدم تنفيذ الشروط الواردة في الترخيص، وحفظ الطريق العام وتحقيق المصلحة العامة، وتنفيذ أشغال عامة [2]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1963/12/21 – الطعن رقم 1022 لسنة 7 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء العاشر – ص 897 .

[2] د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 202 .

. وتدليلاً علي ذلك قضي بأن سلطة الإدارة في الرجوع في الترخيص ليست مطلقة، والقضاء يراقب صحة الأسباب التي تستند إليها الإدارة في الرجوع في الترخيص وأن تكون المصلحة العامة رائدها في ذلك لا غير. فإذا ما خلت أوراق الدعوي من أي دليل يؤيد أن المدعي ممن يتجرون في المخدرات ولا تعدو الأسباب التي تذرعت بها الحكومة أن تكون قولاً مجرداً من الدليل، وبالتالي تكون هذه الأسباب غير صالحة كأساس للقرار الصادر بسحب الترخيص، بإحراز السلاح الممنوح للمدعي [1]. وهذا ما حرصت علي تأكيده المحكمة الإدارية العليا حيث ذكرت أنه جرى قضاء هذه المحكمة علي أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تقدير اعتبارات المصلحة التي تبرر منح أو رفض أو سحب الترخيص، أساس ذلك أن الانتفاع مؤقت وقابل للإلغاء في أي وقت وهو مرهون وجوداً وعدماً بالمصلحة العامة التي لا تتوازى مع المصالح الفردية بأي حال من الأحوال ولا يحد من سلطة جهة الإدارة في هذا الشأن إلا قيد إساءة استعمال السلطة [2].

ويثور التساؤل عن مدى قيام مسئولية الإدارة عن الأضرار التي تحدث من سحبها للتراخيص؟ يجب أن نفرق بين أمرين. أولهما أن يتم سحب الترخيص للإخلال

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1956/5/15م – القضية رقم 789 لسنة 7 ق – المجموعة العاشرة لأحكام محكمة القضاء الإداري – ص 333 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1983/4/16 – الطعن رقم 967 لسنة 27 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء العاشر – ص 799 .وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري – جلسة 1970/1/27م – القضية رقم 507 لسنة 21 ق – ص 209 .

بشروط إصداره فلا يفضي ذلك إلى تحمل الإدارة أي مسئولية أو تعويض لصاحب الشأن. والآخر ما إذا تم السحب وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة فيترتب علي ذلك قيام مسئولية الإدارة وتعويض صاحب الشأن [1]. وتجدر الإشارة إلى انه يمكن سحب التراخيص لأسباب تقتضيها الصحة العامة [2].

صفوة القول إذن ، أنه يجوز سحب التراخيص السليمة وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، أو مخالفة صاحب الشأن لشروط إصدار الترخيص. وهو ما استقر عليه القضاء. وفق ما سبق حديثه.

4- مدى جواز سحب القرارات الإدارية السليمة لاعتبارات عدم الملاءمة الخطأ في التقدير

بإنعام النظر في أحكام مجلس الدولة. نلحظ أن محكمة القضاء الإداري ترفض سحب القرارات الإدارية لعيب عدم الملاءمة أو الخطأ في التقدير. من ذلك ما

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1969/1/4م – الطعن رقم 598 لسنة 12ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة الرابعة عشرة – العدد الأول من أول أكتوبر سنة 1968 إلى منتصف فبراير سنة 1969 – ص 212 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1999/8/1م – الطعن رقم 249 لسنة 42 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – السنة 44 – من أول أكتوبر 1998م إلى آخر سبتمبر 1999م – ص1067.

C.E. 1/2/1980 M .Jean-Rigal AJDA 1981, P43

قضت به من أن القرار الإداري المطابق للقانون ليس لجهة الإدارة سحبه بحجة أنها أخطأت في تقدير الظروف التي أدت إلى إصداره، وأن سلطة السحب لا تكون إلا بالنسبة للقرارات المخالفة للقانون [1]. وذكرت في حكم آخر أن ... للوزير تقدير أثر الجزاء في التخطي في الترقية، فإن ارتأى أن للتخطي محلاً أصدر به قراراً، فإذا ما أصدر قراراً بترقية الموظف دون نظر للجزاءات السابقة علي قرار الترقية، فإنه يكون قد استنفد السلطة المخولة ولم يجز له بعد ذلك سحب الترقية استناداً إلى هذه الجزاءات السابقة إذ أن السحب لا يكون إلا بالنسبة للقرارات المخالفة للقانون، وليس لجهة الإدارة أن تسحب قراراً مطابقاً للقانون بحجة أنها أخطأت في تقدير الظروف التي أدت إلى إصداره [2].

فالسلطة التقديرية للإدارة، تتوقف عند حد إصدار القرار، ولا تتجاوز هذا المدي. لتجيز لها سحبه، ودلالة علي ذلك قضي إن كانت م 49 من لائحة البعثات تنص علي عدم مجاوزة سن الطالب 28 سنة في أكتوبر التالي لاختياره، فإن للجنة البعثات حق الاستثناء في ذلك، وقد أعلنت اللجنة فعلا حقها في الاستثناء باختيار المدعي بقرارها رغم كبر سنه ومن ثم لا يجوز لها أن تسحب ذلك القرار أو تعدل

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1954/3/1م – القضية رقم 9120 لسنة 6 ق – السنة 8 – ص 799 .

[2] محكمة القضاء الإداري – القضية رقم 118 لسنة 6 ق – السنة 6 – ص 122 ، وفي هذا المعني انظر حكم محكمة القضاء الإداري – جلسة 1970/3/26م – القضية رقم 1332 لسنة 21 ق – السنة 21 ق – ص 281.

فيه أو تلغيه، مادام أنه لم يجد من الأسباب الجوهرية ما يدعو إلى العدول عن هذا الاختيار [1].

وتؤيد المحكمة الإدارية العليا هذا النظر حيث قضت بأنه إن خطأ الإدارة وهي بصدد استعمال اختصاص تقديري لا يمكن أن يكون مبرراً لها بسحب القرار [2]. ولعل ذلك ما حرصت علي تأكيده في حكم حديث لها [3].

وعلي هذا الرأي سار الفقهاء سيرة مجلس الدولة بالقول أن الإدارة تملك سحب القرار غير المشروع لتلافي الطعن والإلغاء القضائي وتصحيح الأخطاء وان كان الأمر كذلك فإنها تحل محل التصحيح القضائي للأوضاع وبالتالي يمتنع عليها ما يمتنع علي القاضي الإداري الذي يفحص المشروعية دون الملاءمة فإن اكتشفت الإدارة إنها أخطأت في وزن ملابسات الموضوع أو أخطأت في توقيت القرار أو

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1953/6/1م – القضية رقم 192 لسنة 6 ق – السنة 7 – ص 1391 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1974/6/25م – الطعن رقم 834 لسنة 16 ق – السنة 20 – ص 422 .

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2015/5/13م – الطعن رقم 57258 لسنة 60 ق – المجموعة 60 – الجزء 2 – المبدأ 85/ د – ص 884 . وفي هذا الحكم أكدت المحكمة ذات المبدأ الذي سبق وان استقرت عليه .

اختيار مناسبته فإنها لا تملك الرجوع عنه لهذه الأسباب [1]. إضافة إلى أن السحب ما أجيز للإدارة إلا بالنسبة للقرار الباطل، لأنه لا ينشئ حقاً لأحد فسحبه هو إعلان انعدام أثره، ويملك من أصدره الرجوع فيه، أما إذا كان القرار صحيحاً وظهر للإدارة إنها أخطأت في تقدير الظروف التي أدت إلى صدور القرار، فإنها لا تستطيع سحبه اعتماداً علي هذا السبب وهو خطؤها في تقدير الظروف، إذ لا يصح أن تسعي بنفسها إلى نقض ما تم علي يدها، شأنها في ذلك شأن المتعاقد الذي يكون طرفا في عقد صحيح قانوناً [2].

وفي فرنسا علي نحو المستقر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي من إعماله لذات المبدأ. ان جهة الإدارة ليس لها سلطة سحب القرار لعيب عدم الملاءمة أو بحجة أنها أخطأت في التقدير. أو علي نحو ما أعلنه صراحة في حكم Depienne بإلغاء قرار السحب المستند إلى اعتبارات الملاءمة اعتباراً بان القرار الساحب قد شابه عيب تجاوز السلطة [3]. ولقد لاقى هذا الاتجاه قبولاً من الفقه. أخصها ما ذكره البعض قولاً بأن قيام السحب علي اعتبارات التقدير والملاءمة يشكل تجاوزاً للسلطة حقيقاً بالإلغاء. وهو ذاته ما ذهب إليه البعض الآخر معبراً أن سلطة الإدارة

---

[1] د/ محمود سامي جمال الدين – الرقابة علي أعمال الإدارة – الإسكندرية – منشأة المعارف – دون سنة نشر – ص 223 .

[2] م/ عبده محرم – سحب القرارات الإدارية الفردية – المرجع السابق – ص 115 .

[3] C.E. 19/2/1971 Depienne, Rec, P145 .

مقصورة علي سحب قراراتها المعيبة، أي المخالفة لوجه القانون والمشروعية وليس علي مجرد اعتبارات التقدير والملاءمة [1]. ويضيف البعض أن عدم الملاءمة ليست سببا كافية لممارسة سلطة الرجوع في القرار [2].

غير أنه متي وجد نص قانوني يعطي للإدارة الحق في سحب القرار الإداري. إذن يمكن الاستناد إليه وسحب القرار لعدم الملاءمة. فالمرسوم الصادر في 1959/1/7م المادة الرابعة منه أعطت لوزير العمل سلطة إنهاء أو تعديل قرارات مفتش العمل سواء تم ذلك بناء علي تظلم مقدم أمامه، أو مبادرة منه بشرط أن يتم ذلك خلال أربعة أشهر. وتطبيقا لذلك سمح مجلس الدولة الفرنسي بأن ترجع الإدارة في قراراتها في حالة عدم الملاءمة. مستنداً في ذلك لبعض النصوص القانونية التي تجيز للإدارة ذلك [3].

نخلص إلى القول إلى أنه لا يجوز لجهة الإدارة سحب القرارات الإدارية السليمة والمطابقة للقانون لعدم الملاءمة أو لخطأ في التقدير عند إصدار القرار، فالقرار لا

---

[1] مشار إليه د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 325

[2] مشار إليه د/ إرحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة – 1986م – ص308 .

[3] C.E. 29/3/1968 Manufature francaise des pneumatiques michelin AJDA, P336 .

يجوز سحبه إلا لعدم مشروعيته. وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء في مصر وفرنسا وهو ما تم تقنينه في فرنسا وفق ما سبق بيانه. غير أنه يجوز السحب بناء علي نص قانوني وفق ما سبق بيانه، والباحث من جانبه يري أنه يمكن سحب القرارات بناء علي التظلم من صاحب الشأن، فالجهة الإدارية استنفدت سلطتها بصدور القرار ولا وسيلة لها لتنظر فيه سوى التظلم شريطة أن يتم البت في القرار وإصدار قرار السحب خلال المواعيد المقررة لذلك.

5- سحب القرار السليم بناءً علي رغبة صاحب الشأن التنازل

استثناء آخر علي عدم جواز سحب القرارات السليمة، أتى به مجلس الدولة، يقتضي الحديث عنه التعرض لمسألتين: الأولى ما إذا كان التنازل ورد علي الحقوق المقررة قانوناً وقبول مزايا أدني، والأخرى. التنازل عن الحقوق الناشئة عن التعيين في إحدى الوظائف. فإن كانت الحالة الأولي فوفقاً لما هو مستقر من أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تحكمها القوانين واللوائح، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام [1]. قطع فيها مجلس الدولة برفض التنازل سواء كان صريحاً عن طريق إقرار يقدم للجهة الإدارية بالموافقة علي طلبها أو ضمنياً من خلال القبول بما عرض علي الموظف، لأن هذا التنازل لم يتم بمحض إرادة

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1977/6/12م – الطعن رقم 575 لسنة 17 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما 1980/1965م – ص 2294.

الموظف بل كان إكراهاً لحاجة واستغلالاً فهو وليد إكراه معنوي. واستدلالاً علي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري إشارة إلى عدم الاعتداد بالتنازل عن الحق المقرر للموظف قانوناً أنه لا يجب التمسك من قبل الإدارة بما يجري عليه من تنازل بشأنه، ذلك أن هذا التنازل صدر بدون مقابل أو سبب مشروع، وأن واجب الحكومة العمل علي وصول الحق لصاحبه لا المساومة عليه [1] كما قررت في حكم آخر لها أن قبول العامل التعيين في وظيفة أدني وكتابة إقرار بذلك لا يعتبر تنازلاً عن حق قرره له القانون [2].

فالمستفيد من القرار وحده هو الذي يملك التنازل ويدعو الإدارة إلى أن تمارس دورها في الرجوع في القرار سواء أكان هذا التنازل دون قيد أو شرط أم كان هذا التنازل قد تم بشرط الحصول علي ميزة أكثر، غير أنه لا يجوز الرجوع في القرار إذا كان ذلك سيفضي إلى إصدار قرار آخر يقرر ميزة أقل أو إجراءات أشد، لذلك قضى المجلس بعدم مشروعية القرار الجديد إذا كان أكثر قسوة علي صاحب الشأن الذي تقدم بطلب للحصول علي ميزة أكثر [3].

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1954/2/22م – الطعن رقم 380 لسنة 6 ق – السنة 8 – ص 755 .

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1973/2/21م – القضية رقم 1258 لسنة 4 ق .

[3] C.E. 1/3/1974 Cozette, P507.

وفي فرنسا فقد نصت المادة 4/242 من قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة على أنه [1] بناء على طلب المستفيد، لجهة الإدارة بحسب الأحوال ومن دون التقيد بمدة معينة إلغاء أو سحب أي قرار منشأ لحقوق حتى وان كان مشروعاً إذا كان إلغاؤه أو سحبه لا يترتب عليه المساس بحقوق الغير ويكون استبداله بقرار آخر ذو مصلحة أكبر للمستفيد . وعلى ذلك فإنه يجوز لصاحب الشأن طلب سحب القرار ولو كان مشروعاً شريطة أن يكون في ذلك منفعة له بأن يصدر قرار آخر أكثر منفعة أو ذو مصلحة أكبر له، وألا يترتب على ذلك السحب المساس بحقوق الغير.

أما عن الحالة الخاصة بالتنازل عن الحقوق والمزايا الناشئة عن التعيين من خلال رفض صاحب الشأن. فإذا كان من المسلم به، أن للإدارة دور متميز في إصدار القرارات الإدارية في نطاق العلاقات التي تنشأ في مجال القانون العام، غير أن من القرارات ما لا يكون نافذاً إلا بقبول الأفراد لها كالتعيين في الوظائف. فإرادة الشخص لا يمكن إهمالها، وأن قبول الشخص المعين للوظيفة شرط جوهري ليبدأ المركز القانوني الجديد في السريان، إذ أن أحداً لا يلزم رغم إرادته أن يكون موظفا

[1]Article L242-4 : Sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration peut, selon le cas et sans condition de délai, abroger ou retirer une décision créatrice de droits, même légale, si son retrait ou son abrogation n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des tiers et s'il s'agit de la remplacer par une décision plus favorable au bénéficiaire.

عموماً [1]. وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري أن التعيين في الوظيفة العامة يعتبر عملية مركبة تتحلل إلى صدور قرار بالتعيين وقبول المعين للوظيفة وتسليمه أعمال الوظيفة فعلاً، ويعتبر عدم قبوله الوظيفة شرطاً فاسخاً، يسقط قرار التعيين بأثر رجعي، من وقت صدوره تطبيقاً لنظرية الشرط الفاسخ [2]. فرضاء الموظف يلزم لتنفيذ القرار فقط ولا ينهض ركنا في إنشاء المراكز العامة [3]. فقرار التعيين يعتبر منتجا لأثره، ويولد حقوقاً من تاريخ صدوره [4].

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بذلك، حيث ذكر في أحد أحكامه أن الوزير يملك حرية الرجوع في قرار التعيين إذا ما رفض الموظف الالتحاق بالعمل [5]، كما أن

---

[1] د/ عبدالحميد حشيش – دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي – 1977م – ص 74 .

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1979/11/22م – القضية رقم 2101 لسنة 22 ق – ص 34.

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1959/12/12م – الطعن رقم 709 – ص 94 مشار إليه د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 226 .

[4] C.E. 19/12/1952, Mattei, P594 .

[5] C.E 18 mai 1917 Rutali, R.401

إفصاح أحد الأشخاص صراحة عن رغبته بعدم قبول التعيين يؤدي ذلك إلى الرجوع في قرار التعيين تنفيذا لرغبته [1].

فقرار التعيين لا يسقط تلقائياً، بل يتم من خلال تدخل الإدارة لإنهاء قرار التعيين الذي لم يقبله صاحب الشأن، وهذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها أن سحب قرار تعيين المدعي هو إعدام القرار بأثر رجعي، وبإعدام هذا القرار تعتبر صلته بوظيفته منقطعة، ويعتبر في حكم من لم يصدر قرار تعيينه [2].

إذن، هذا الاستثناء يقتصر تطبيقه على ما إذا كان التنازل في صالح الموظف كحصوله علي ميزة أكثر من تلك الموجودة في القرار المتنازل عنه، ولا يعتد بأي تنازل خلاف ذلك يؤدي بالإضرار بالموظف وحقوقه.

6- مدى جواز سحب القرارات الإدارية أثراً لتغير الظروف

تعني أن الوقائع المادية أو القانونية التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ القرار قد تغيرت عما كانت عليه من وقت إصدار القرار. ومن المسلم به أن أي قرار إداري إنما يستند في إصداره وتحديد مضمونه إلى مجموعة من الظروف القانونية والواقعية والتي تعتبر المعيار للوقوف على مدى مشروعية القرار. ولعل ثمة تساؤلاً يثيره أثر

---

[1] C.E 20/2/1924 Brandestetter, R. 194.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1965/2/23م – الطعن رقم 1259 لسنة 7 ق – مجموعة أبو شادي – الجزء الأول – ص 373.

تغير هذه الظروف. مفاده مدي جواز سحب القرارات الإدارية الفردية السليمة نتيجة تغير ظروف إصدار هذه القرارات؟ ومن الوجهة المقابلة، هل يختلف الوضع عما إذا كانت هذه الظروف واقعية أم قانونية؟

جرياً علي الأصول العامة، في مصر وفرنسا، لا تكون للظروف اللاحقة أثراً علي مشروعية القرار الإداري، وتبعاً لذلك لا يمكن إبطال قرار قد صدر صحيحا، أو تصحيح قرار قد صار باطلاً بفعل هذه المتغيرات، فالعبرة في تقدير صحة القرار هي وقت صدوره. دون أثر للظروف اللاحقة المستحدثة[1].

غير أن هذا لا يعني أن هذا الأصل يؤخذ علي إطلاقه، فالظروف المستحدثة تلعب دورا هاماً في استمرار القرار الإداري ووضع نهاية له، فأثرها لا يكمن في الابتداء وإنما في البقاء.

وفق هذا التصوير، نعرض لأثر تغير الظروف الواقعية من جهة، والقانونية من جهة أخري. علي مشروعية القرارات الإدارية وما تعكسه من مدى جواز سحبها.

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1962/11/10م – الطعن رقم 914 لسنة 6 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة –مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة السابعة – العدد الثالث من أول مايو سنة 1962 إلى آخر سبتمبر سنة 1962 – ص 1054

أ- أثر تغير الظروف الواقعية علي مشروعية القرارات الإدارية

يقصد بها أن مجموعة الأعمال المادية والواقعية الحالية والمستقبلية التي يشترط القانون توافرها حتى تتمكن الإدارة من إصدار القرار الإداري ملائما للظروف المحيطة [1].

وعلى نحو ما مضى الحديث. المستقر فقهاً وقضاءً. في مصر وفرنسا أن القرار الفردي متى صدر صحيحاً مشروعاً ورتب حقوق للغير لا يجوز لجهة الإدارة سحبه كأثر لتغير الظروف. غير أن المتأمل في قضاء مجلس الدولة يلاحظ من أحكامه ما انتهى فيها إلى القضاء، بإعطاء الحق للإدارة في سحب قراراتها الفردية المشروعة بناء علي تغير الظروف الواقعية. مثل ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري أن مديرية الرقابة والنشر قد أجازت نشر كتاب الدين والضمير بعد أن راجعت الكتاب قبل نشره بكامل صفحاته وختمته وبناء علي هذا القرار تم طبع الكتاب ووزع علي المكتبات، وما أن وزع حتي أحدث رد فعل قوي قامت الإدارة بمصادرته مستهدفة المصلحة العامة لحماية العقائد السماوية التي هي من النظام العام وحماية الآداب العام وتمضي المحكمة تبريراً لتصرف الإدارة في سحبها للقرار إلى القول انه يجب التفرقة بين نوعين من القرارات الخاصة بالنشر ابتداء وتتمثل

[1] د/ محمود سامي جمال الدين – القضاء الإداري والرقابة علي أعمال الإدارة – الإسكندرية – منشأة المعارف – 2004م – ص 107 .

في التصريح بالنشر من عدمه وقرارات خاصة بالمصادرة، ولكل من النوعين مجاله، فإذا ما صرحت الرقابة بالنشر ابتداء ثم ارتأت الحكومة أن الكتاب ماس بالأديان السماوية التي هي أحد عناصر النظام العام فلا يوجد ما يمنعها من تقرير مصادرته تحقيقاً للمصلحة العامة التي ترعاها وتحرص عليها، ولا يعتبر ذلك سحباً للقرار الأول أو عدولاً عنه. ومن ناحية أخري فإن ملائمة كتاب للنشر وصلاحيته للتداول هي مسألة واقع تختلف باختلاف الظروف ولا تقيد سلطة الدولة العليا وسيادتها في تقدير هذه الملائمة، وتلك الصلاحية سابقة لصدور التصريح بطبع مثل هذا الكتاب ذلك أن النظام العام في مجال الضبط الإداري يشمل الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وللحاكم أن يتدخل في كل وقت بسلطاته الكاملة طبقاً للقانون ولحفظ النظام العام في أي عنصر من عناصره الثلاثة تدخلا فوريا دون قيد على حريته في سبيل تحقيق هذه المصلحة العامة[1].

وفي حكم آخر أكثر حداثة لإحدى القضايا تتلخص وقائعها في أن جهة الرقابة علي المصنفات الفنية قد وافقت على الترخيص بالمعالجة السينمائية بموضوع أحد الأفلام بتاريخ 1983/7/19م، ورخصت للسيد " م " بعرض الفيلم، وقد تم عرضه في دور العرض اعتباراً من 1983/8/3م، وبتاريخ 1983/8/23م، أصدرت الرقابة على المصنفات قراراً بالرجوع عن الترخيص، مستندة في ذلك إلى نص

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1963/6/9م – القضية رقم 837 لسنة 14 ق – مجموعة مبادئ أحكام القضاء الإداري لخمس سنوات – ص 219.

المادة 9 من قانون رقم 430 لسنة 1955، والتي أجازت بالرجوع عن الترخيص بعد منحه إذا طرأت ظروف جديدة، تستدعي ذلك، وقد عللت الجهة الإدارية بأن هذه الظروف الجديدة قد تحققت بالانطباع السيئ، وموجة السخط العارم لدى الجماهير في الداخل وفي الخارج بعد عرض الفيلم. وقد أكدت محكمة القضاء الإداري حق الإدارة في سحب القرار بقولها إن الترخيص بعرض الأفلام هو قرار إداري نظم القانون رقم 430 لسنة 1955م شروطه وإجراءاته، وحدد أسبابه وغاياته، فإذا كان قد استقر في القانون الإداري مبدأ عدم جواز الرجوع عن القرار الإداري الصحيح فإن القانون رقم 430 لسنة 1955 قد أفرد حكماً خاصاً في المادة 9 للرجوع عن الترخيص بقرار مسبب إذا طرأت ظروف جديدة تدعو لذلك فلم يحدد النص تلك الظروف، ترك للإدارة سلطة تقديرها، وقد تحققت لدى جهة الإدارة ظروف استدعت الرجوع في قرار ترخيص الفيلم وهي موجة الاستياء العارم لدى الجماهير بعد عرض الفيلم [1].

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا النظر حيث ذهبت إلى أن الحكم الصادر بمنع عرض الفيلم قد جاء متفقاً وأحكام القانون بعد أن لاحظت الرقابة على المصنفات استياء جمهور المشاهدين مما احتواه الفيلم من مشاهد فاضحه وعبارات

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1983/12/13م – مشار إليه ا/ محمود عيد علي حميد الزبيدي – مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة – المرجع السابق – ص 98 .

سيئة، الأمر الذي جعل منه معولاً لهدم القيم الأصلية للمجتمع، وبذلك يكون قد تحقق لجهة الإدارة مبرر للرجوع عن قراراها للترخيص [1].

هذه الأحكام جاءت تعبر صراحة عن أثر تغير الظروف على القرارات الإدارية الفردية السليمة والمولدة للحقوق، بما ينعكس ذلك علي إقرار حق الإدارة في سحب قراراتها.

وفي فرنسا، يعمل مجلس الدولة الفرنسي أثر تغير الظروف اللاحقة على صدور القرار الفردي السليم، فأقر في حالات نادرة واستثنائية لجهة الإدارة حق إعادة النظر في القرار الفردي السليم بسبب المتغيرات حيث ذهب في قضية تتلخص وقائعها في أن نصيب السيد " بكدو " قد تحدد في النفقات اللازمة لصيانة المجرى المائي بمقدار 150 فرنكاً في السنة علي أن يعاد النظر في التقدير كل ثلاثين سنة وذلك بموجب المرسوم الصادر في 1907/12/3م، وما إن قامت الحرب العالمية الأولي حتي تدهورت قيمة الفرنك الفرنسي وعندها أصدرت الحكومة مرسوماً بتاريخ

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1984/5/21م – الطعن رقم 751 لسنة 30 ق – كذلك تقرير مفوض الدولة في هذه القضية الذي ذهب إلى أن تطهير المنبع قبل المصب هو المبدأ الذي يجب أن يحكم عمل الرقابة وإذا وجدت هذه الجهة أن ترخيصها بعرض الفيلم في 1983/7/19م لا يمس الآداب العامة فمن غير المعقول القول بأن الظروف تغيرت بعد شهر وأصبح الترخيص يسئ إلى الآداب العامة بتاريخ 1983/8/28م . مشار إليه د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص152 .

1924/14/4م أعادت بموجبه النظر في قيمة ما يدفعه السيد " بكدو " من نفقات وأن يعاد النظر في هذه القيمة كل خمس سنوات. وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي قرار الحكومة الأخير بقوله أن صدور القرار الأول قبل اشتعال الحرب لا يعني عدم احتفاظ الحكومة بحقها في تعديله إذا ما ظهرت حالة جديدة تبرر إجراء هذا التعديل وهو ما تحقق بظروف الحرب.

وقد أشار الفقه على أننا بصدد قرار إداري فردي سليم ذي طبيعة مالية وقد أنشأ حقوقاً لصالح السيد " بكدو " وبالتالي يحظر علي الجهة الإدارية المساس به تعديلاً أو رجوعاً، وإذا ما أشار المجلس إلى إمكانية الرجوع أو التعديل قبل انتهاء المدة المقررة بسبب المعطيات الجديدة وحتى تكون المبالغ الجديدة متناسبة فعلاً مع القيمة الحقيقة للأعمال التي تؤديها الدولة لخدمة المجري، فإن ذلك لا يمكن أن يكون إلا استثناء من النظرية التقليدية في عدم جواز الرجوع في القرار الفردي السليم، ولا يمكن إسناد ذلك إلى نظرية الظروف الطارئة [1].

وفي هذا الصدد قضى أيضا مجلس الدولة الفرنسي بأن تغير الظروف الواقعية أو القانونية أو تغير المركز المالي تعتبر مبرراً لرجوع الوزير في موافقته علي الأشكال النمطية الخاصة بالتحصيل والتي تعتبر قراراً غير تنظيمي أنشأ حقوقاً لصالح

[1] C.E 10/2/1928 Pechdo, Sirey, 1929, note Alpier, P113.

الاتحاد وذلك في قضية الاتحاد المتعلق بتحصيل أقساط الضمان الاجتماعي والإعانات العائلية[1].

والباحث من جانبه يرى أنه إذا كانت هناك من الأحكام ما خرج بها مجلس الدولة في مصر وفرنسا عن الأصل المستقر وهو عدم جواز سحب القرارات الإدارية السليمة التي تنشئ حقوقاً. فإن ذلك يبقى في إطار ضيق تحقيقاً للمصلحة العامة وتعتبر من قبيل الاستثناءات.

ب – أثر تغير الظروف القانونية على مشروعية القرارات الإدارية

يقصد بتغير الظروف القانونية هو بحث أثر تغير القوانين على مشروعية القرارات الإدارية النافذة بموجبها، وإن القرارات الإدارية يجب أن تكون متفقة مع القانون عند إصدارها وأن تظل كذلك طوال مدة سريانها، وإلا فللإدارة سحبها أو إلغاءها لمخالفتها أهم الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية. فصدور تشريع جديد أحكامه تكون متعارضة مع قرار سابق سيؤدي إلى إنهاء القرار بالسحب أو الإلغاء ولو

[1]C.E 8/1/1971, union pour le recouvrement de catisation de securite,P14 .

بصورة ضمنية. وقد تكون الظروف القانونية مصدرها دستور أو قانون أو عرف أو مبدأ من مبادئ القانون العامة أو قاعدة تنظيمية [1].

وكان في فكرة تغير الظروف القانونية أثرها في أحكام مجلس الدولة حيث قضت محكمة القضاء الإداري في قضية تتلخص وقائعها في أن وزارة المعارف قد أصدرت قرارا بتاريخ 1947/8/2م بمنح علاوة الماجستير للسيد " ع " ومقدراها ثلاثة جنيهات واستمر الصرف حتي 1948/12/31م حين صدور قرار بالرجوع في العلاوة وتحصيل ما سبق صرفه بعد أن تبين للوزارة أن المدعي رقي إلى الدرجة الخامسة اعتباراً من 1946/5/1م عملا بقواعد التنسيق بمقتضي القرار الوزاري الصادر في 1947/11/17م وأصبح معدودا من وقت حصوله على الماجستير بتاريخ 1947/4/10م في درجة أعلي من الدرجة المقررة لمؤهله الدراسي الأمر الذي يترتب عليه عدم استحقاقه لعلاوة الماجستير المذكورة طبقا للقواعد الواردة بكتاب وزارة المالية الدوري في 1947/10/4م والتي يجري نصها بأنه إذا حصل الموظف علي دبلوم ممتاز أو شهادة إضافية وهو في درجة أعلي من الدرجة المقررة لشهادته فلا يمنح العلاوة الإضافية.

[1] د/ عصام عبدالوهاب البرزنجي – السلطة التقديرية والرقابة القضائية – القاهرة – دار النهضة العربية – 1971م – ص 259.

ومن حيث انه يخلص مما تقدم أن القرار الصادر بتاريخ 1947/8/2م بمنح العلاوة وإن كان وقت صدوره مطابقاً للقانون إلا أن ترقية المدعي بعد ذلك في القرار الصادر في 1947/11/17م أي الدرجة الخامسة اعتبارا من 1946/5/1م قد انشأ له مركزا قانونيا جديدا لم يكن له وقت صدوره. ذلك القرار من شأنه أن يجعل للحكومة الحق في تسوية حالته على ضوء المركز الجديد طبقا للقواعد المالية المعمول بها، وهي تقضي بعدم استحقاقه لعلاوة الماجستير التي منحت له نتيجة لذلك المركز القانوني الذي أنشأته تلك الترقية التي نالها، ولا يصح أن يوصف قرارها في ذلك بأنه سحب غير جائز للقرار الصادر بمنح تلك العلاوة، ذلك أنه ليس كل إلغاء أو عدول من جانب الحكومة عن قراراتها الإدارية النهائية بعد فوات ميعاد الطعن فيها بالإلغاء يعتبر سحبا غير جائز قانونا، إذ عدم جواز السحب مقصور على تلك الحالات التي لا يجد فيها لأصحاب الشأن في تلك القرارات مراكز قانونية جديدة تقتضي تعديلاً في حالتهم بما يطابق القانون، ففي تلك الحالات لا يجوز للحكومة أن تنقض قراراتها السابقة بعد فوات مواعيد الطعن فيها بالإلغاء لما في ذلك من إخلال في الحقوق المكتسبة لأصحاب الشأن فيما يعد مخالفة قانونية، أما إذا ترتبت لهؤلاء مراكز قانونية جديدة تقتضي حسب القانون تعديل ما كسبوه منها بمقتضي قرارات إدارية سابقة فان ذلك لا يعد سحبا لتلك القرارات وإنما هو تصرف إنشائي تجريه الحكومة على ضوء الوقائع الجديدة في حدود القانون فهي إذا ألغت القرار الصادر بمنح المدعي علاوة الماجستير لم تسحب القرار الصادر بمنحها إليه وإنما طبقت عليه القانون تطبيقا صحيحا على

ضوء المركز القانوني فانعدم أساسه وأصبح باطلا وهي إذا فعلت ذلك لم تجانب القانون في شيء ويكون قرارها صحيحا لا غبار عليه [1].

وفي حكم آخر طبقت محكمة القضاء الإداري القاعدة العامة ورفضت إعمال فكرة تغير الظروف وأيدت قرار إبعاد أحد الأجانب من البلاد بسبب ارتكاب أفعال جنائية مجرمة بسبب تعامله مع قوات الاحتلال وما لبثت الدولة أن عقدت اتفاقاً مع دولة الاحتلال، مما يترتب عليه اعتبار تلك الأعمال المجرمة غير معاقب عليها قانوناً، وبالتالي أصبح القرار الصادر بالإبعاد غير مشروع، في ظل الأوضاع القانونية الجديدة، إلا أن المحكمة التزمت بصحة القرار وقت صدوره وأقرت الإدارة علي إبعاد الأجنبي [2].

خلاصة القول إذن. ان كانت هناك تطبيقات قضائية في كل من مصر وفرنسا تقر فكرة تغير الظروف إلا أنه ليس اتجاها استقر أو مبدأ سار عليه القضاء، فهو استثناء من الأصل العام.

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1950/6/15م – القضية رقم 349 لسنة 3 ق – مجموعة عاصم السنة السابعة والثامنة والتاسعة – 1950 ، 1951م – ص 536.

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1956/10/16م – القضية رقم 506 لسنة 9 ق – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لخمسة عشرة سنة 1946/ 1961م – ص2314 .

ثانيا: مدى جواز سحب القرارات التنظيمية اللائحية المشروعة

يمثل سحب هذه القرارات نقطة بحث هامة في نطاق نظام السحب، إذ بطبيعتها يترتب عليها طائفة من القرارات الفردية المتخذة تطبيقاً للائحة والصادرة بناء عليها. وبإنعام النظر في أحكام مجلس الدولة. يتبين أن قضاءه متردد، **فتارة** يجيز سحب القرارات التنظيمية عن طريق إطلاق حرية الإدارة في سحبها لهذه القرارات. وهذا الاتجاه يتسم بالغموض وعدم الوضوح كما أنه لا يخلو من الارتباك. وهذا ما يستشف مما قالته محكمة القضاء الإداري بأنه يجوز للإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالإلغاء أو التعديل في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة ... [1]. وهذا الاتجاه هو ما اعتنقه قسم الرأي بمجلس الدولة من

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1949/5/4م – القضية رقم 672 لسنة 2 ق – السنة الثالثة – الجزء الأول – ص 715 .

ولمزيد من الأحكام انظر محكمة القضاء الإداري – جلسة 1948/1/21م – القضية رقم 305 ، وجلسة 1954/12/12م – القضية رقم 814 – المستشار / حمدي ياسين عكاشة – موسوعة القرار الإداري – الجزء 3 – ص 1704 ، وجلسة 1950/4/11م – السنة الرابعة – ص 564 .

خلال فتواه حيث ورد فيها أن هناك نوعين من القرارات منها التنظيمية العامة وهذه قابلة للسحب في كل وقت تبعاً لمشيئة السلطة التي أصدرتها [1].

وعلى الرغم من تنوع مواطن الافتراق بين السحب والإلغاء، وتباين الحدود الفاصلة بينهما، إلا أنه مازالت شائبة من خلط بينهما قائمة في جانب من أحكام القضاء سالفة الذكر. ولعل ذلك يتبدى من قول المحكمة بجواز الرجوع ... سواء بالإلغاء أو التعديل فالسحب ليس كالإلغاء من حيث الأثر. فالأول يسري بأثر رجعي والآخر يكون أثره إلى المستقبل فقط ولا يتعدى إلى الماضي.

ومن الفقهاء من نحى هذا النحو، مؤيداً إطلاق حرية الإدارة في سحب القرارات التنظيمية، ويؤسس مذهبه علي أن القرارات التنظيمية لا تولد حقوقاً وبالتالي فيحق للإدارة سحبها – أي القرارات التنظيمية المشروعية – في أي وقت ويستند في ذلك لفكرة الصالح العام [2].

---

[1] فتوى قسم الرأي بمجلس الدولة – رقم 2043 – جلسة 1950/12/5 – المكتب الفنى – مجموعة مجلس الدولة لفتاوى قسم الرأي السنتين الرابعة والخامسة – أكتوبر 1949 – سبتمبر 1951– ص 998 .

[2] د/ طعيمة الجرف – القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم نشاط الإدارة العامة – القاهرة – دون ذكر دار نشر – 1973م – ص 511 .

Auby : L'abrogation des acts administratifs, A.J.D.A, 1967, P131.

وقد انتقد البعض [1]هذا الاتجاه حيث ذهب إلى أن القرار التنظيمي السليم لا يخرج الأمر بالنسبة إليه عن أحد فرضين: الأول: أن تكون اللائحة قد طبقت تطبيقاً فرديا وبالتالي استمد الأفراد في ظلها حقوقاً شخصية أو مراكز شخصية سليمة لا يجوز المساس بها، وحينئذ لا يمكن سحب اللائحة السليمة، أي لا يجوز سحبها بأثر رجعي، لأن السحب معناه إعدام اللائحة من يوم صدورها، وبالتالي يتعين إعدام القرارات الفردية التي صدرت تطبيقاً لها، وهو ما لا يجوز بلا خلاف. والآخر: ألا تكون اللائحة قد طبقت، ويكون أثرها مقصوراً على مجرد إنشاء مراكز قانونية عامة لم يستفد منها الأفراد، وحينئذ يكون من غير المفهوم سحبها بأثر رجعي، إذ لا تظهر فائدة الرجعية، ويكون السحب بمثابة الإلغاء بالنسبة للمستقبل، ولهذا نقول باستحالة سحب اللوائح السليمة، أي بمنع سحبها بأثر رجعي، ويكون حق الإدارة في تعديل اللوائح السليمة وفي إلغائها، واستبدالها مقصوراً على المستقبل ولا ينسحب إلى الماضي.

وهذا النقد السابق سانده بعض الفقه [2] حيث يقول إن الإدارة تتمتع أحياناً بحرية كاملة فيما يتعلق بسحب قراراتها التنظيمية لأنها بحكم طبيعتها لا تنشئ مراكز

---

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 663 .

[2] د/ محمد كامل ليلة – الرقابة علي أعمال الإدارة – القاهرة – دار الفكر العربي – 1973م – ص 140 .

قانونية ذاتية بل عامة وليس من شأنها أن ترتب حقوقاً مكتسبة لأحد وعلى ذلك فأنه من حق الإدارة السحب في أي وقت وفقاً لمقتضيات الصالح العام، ولكن يلاحظ إن سحب مثل هذه القرارات يكون أمراً نظرياً في الواقع في حالة صدور قرارات فردية استناداً إليها وتنفيذاً لها، لأننا نخرج في هذه الحالة من دائرة السحب في القرار التنظيمي إلى نطاق سحب القرارات الفردية وللسحب في هذا النطاق أحكامه الخاصة، وينتهي الأمر بالنسبة للوائح إلى اقتصار أثر السحب على المستقبل، أي من تاريخ صدور قرار السحب بحيث لا يشمل إلغاء الآثار الماضية التي نشأت عن اللائحة فلا يكون للسحب أثر رجعي في هذه الحالة.

وتارةً أخرى لم يجز سحب القرارات التنظيمية صراحة أو عن طريق تقييد المجلس حرية الإدارة في سحب القرارات التنظيمية بعدم المساس بالحقوق المكتسبة. وتبعاً لذلك عدم إمكانية الرجوع في القرار التنظيمي. حيث قضت محكمة القضاء الإداري أن الجهة الإدارية وقد أصدرت قراراً إدارياً نهائياً باختيار موقع الوحدة المجمعة هو من القرارات العامة التي لا يترتب عليها مراكز ذاتية ويجوز تعديلها في كل وقت دون التقيد بميعاد محدد أو وجود عيب كلما كانت هناك مصلحة تقتضي ذلك، غير أن المحكمة ترى في خصوصية هذه الدعوى قد ترتب على قرار اختيار الوحدة المجمعة بأرض المدعي بعد تبرعه بالأرض ومبلغ من المال مركز ذاتي لا يجوز المساس به وجوهر ذلك المركز هو الشرف الذي يناله المدعي من قبول تبرعه لدى مواطنيه فيرفع مكانته ونفوذه بينهم، ومن ثم ما كان يجوز للجهة

الإدارية أن تعدل عن قرارها المذكور مادام قد صدر صحيحاً وترتب عليه مركز ذاتي للمدعي [1]. كما ذكرت أنه من المقرر قانوناً أن الجهة الإدارية إذا وضعت قاعدة تنظيمية، فإن من حقها أن تلغيها أو تعدلها بقاعدة تنظيمية أخري في سبيل المصلحة العامة، علي ألا تسري هذه القاعدة الجديدة إلا من تاريخ صدورها [2].

وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا هذه القاعدة بقولها أن قرارات مجلس الوزراء التي أغفل القانون رقم 371 لسنة 1953م الخاص بالمعادلات الدراسية النص على إلغائها، هي قرارات تنظيمية عامة، تتضمن مزايا مالية وأدبية للموظفين وقد تحققت لهم في ظلها مراكز قانونية ذاتية، فلا يمكن إهدارها بأثر رجعي من وقت صدور القرارات التنظيمية العامة التي تحققت في ظلها تلك المراكز القانونية إلا بنص خاص في قانون يقرر ذلك [3]. وقضت أيضاً بأنه إذا كانت علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تحكمها القوانين واللوائح، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت فإن كل تنظيم جديد مستحدث لا يسري على الموظف إلا بأثر حال ومباشر من تاريخ العمل به، ولا يسري بأثر رجعي فيما

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1959/10/27م – القضية رقم 613 لسنة 9 ق – مجموعة أحكام القضاء الإداري للسنة الرابعة عشر – ص 114 .

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1949/11/22م – القضية رقم 65 لسنة 2 ق – السنة 4 – البند 9 – ص 31

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1957/6/1م – السنة الثانية – ص 1098.

من شأنه إهدار المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت لصالح الموظف نتيجة لتطبيق التنظيم القديم عليه قانوناً أو لائحة إلا بنص خاص في القانون وليس أداة أدني منه كاللائحة [1].

وقد استقر غالبية الفقه [2] على عدم جواز سحب القرارات التنظيمية المشروعة. طبقت أم لم تطبق على السواء، فإذا لم تكن قد طبقت بعد، فتبعاً لذلك لم يترتب عليها أي آثار في الماضي حتي تثور مشكلة سحبها بأثر رجعي، وإنما يقتصر الأمر فقط على عدم تطبيقها بالنسبة للمستقبل. وعليه يكون للإدارة إلغاءها وليس سحبها. أما إذا كانت قد طبقت بالفعل، فاللائحة بحكم اتصافها بالعمومية والتجريد وبالتالي عدم ترتيبها أي حقوق مباشرة لأحد، غير أن ما يصدر من قرارات فردية

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1977/6/12م – الطعن رقم 575 لسنة 17 ق – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر سنة 1980/1965م – الجزء الثالث – ص 2294، وفي هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2002/5/4م – الطعن رقم 6313 لسنة 45 ق .

[2] د/ محمد فؤاد مهنا – القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني – دون ذكر دار نشر – 1967م – المجلد الثاني – ص 1059، د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 663 سبق الإشارة إليه، وفي هذا المعنى د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 238،239 والذي يرجع سبب إباحة بعض الفقهاء لسحب القرارات التنظيمية إلى الخلط في الألفاظ بين الإلغاء والإبطال والنقض، د/ محمود حلمي – نهاية القرار الإداري – المرجع السابق – ص 258 ويعتبر الرجوع في هذا القرار هو ذاته قرار مخالف للقانون.

أخذاً بهذه اللائحة وبناء عليها تكسب الأفراد حقوقاً مباشرة يمتنع المساس بها مادامت قد اكتسبت وفقاً للقانون، ويفضي ذلك إلى عدم أحقية الإدارة في سحب اللائحة لما في ذلك من مخالفة لمبدأ عدم رجعية القرار الإداري وعدم المساس بالحقوق المكتسبة.

وفي فرنسا فإن القاعدة التي وضعها قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة فيما يتعلق بسحب اللوائح وفقاً لنص المادة 3/243 أنه لا يمكن سحب اللائحة إلا إذا كانت غير مشروعة وأن يتم السحب خلال أربعة أشهر من تاريخ صدورها. وبذلك فإن هذه المادة في صياغتها الآنية تعترف بقواعد السحب المطبقة على القرارات التي لا تنشئ حقوقاً والتي من بينها اللوائح كما أنها من ناحية أخرى تعترف بنظام السحب في حالة كانت اللائحة قد طبقت بالفعل حيث بمرور فترة الأربعة أشهر لا يمكن سحب اللائحة بعدها [1].

– أثر تغير الظروف على شرعية القرارات التنظيمية ومدى جواز سحبها

يثور التساؤل عن مدى جواز سحب القرارات التنظيمية السليمة أو المشروعة كأثر لتغير الظروف؟ نقول أنه إذا كانت القرارات التنظيمية تتصف بالعمومية. فذلك يوجب عليها أن تكون على قدر من المرونة والواقعية لما لها من دور رئيسي في تسيير المرافق العامة. وأن تساير المتغيرات التي تطرأ علي الحياة الإدارية التي

[1]Gweltaz Eveillard: Op, Cit, p.2481.

تتسم بالسرعة بما ينعكس ذلك علي النشاط الإداري. فإن كان ذلك كذلك، فإنه يحق للإدارة التدخل بالتعديل أو الإلغاء للائحة حتى تصبح أكثر ملاءمة مع ما يستجد من ظروف، واقعية كانت أو قانونية، وقد تكون مجبرة في حالات أخري على هذا التدخل. وبإنعام النظر في معالجات القضاء الإداري في مصر لتلك المسألة نجد ندرتها. لذلك سنسلط الضوء، اهتداء بما عليه الحال، على قضاء مجلس الدولة الفرنسي في تناوله لتلك المسألة وفق ما بلوره في أحكامه أو من خلال حكمه في قضية Despujoi الذي أرسى فيه قواعد هامة تتعلق بأثر تغير الظروف الواقعية والقانونية الذي ورد فيه أنه إذا ما زالت الظروف التي بررت إصدار اللائحة فلكل صاحب مصلحة أن يقدم طلباً في أي وقت يطلب فيه إلغاء أو تعديل اللائحة، وفي حالة رفض الطلب يطعن قضائياً في قرار الرفض لكن الإلغاء بصورة مباشرة لن يتأتى إلا في الميعاد القانوني وهو شهر من تاريخ نشر اللائحة أو القانون الذي خلق حالة قانونية جديدة [1].

وتطبيقاً لذلك، وبناء على طلب ذي الشأن وأخذاً في الاعتبار تغير الظروف الواقعية، على الإدارة أن تقوم بإلغاء اللائحة أو تعديلها للمستقبل، فإذا ما رفض هذا الطلب، كان له أن يطعن في قرار الرفض بالإلغاء أمام القضاء. ويتبين من ذلك أن الطعن لا يكون مباشرة على اللائحة ولكن بطريق غير مباشر عن طريق

[1] C.E 10/1/1930, Despujoi, Sirey, 1930, P41.

الطعن في قرار الرفض الصادر من الإدارة. وهذا ما عبر عنه الفقيه " أوبي " بقوله أن التعديل الذي يطرأ على السبب الذي تتطلبه قاعدة القانون يفرض على مصدر القرار التزاما بتعديله أو إلغائه فإن رفض تنفيذ هذا الالتزام أمكن إحالة الرفض إلى القضاء [1].

أما في حالة تغير الظروف القانونية، وهي ما يطرأ من تغيير علي النصوص القانونية التي صدر القرار في ظلها، ويرتبط بها، واتخذها سنداً له. ففي هذه الحالة يحق للمستفيد أن يطعن مباشرة في اللائحة أمام مجلس الدولة في خلال شهرين من تاريخ نشر القانون أو اللائحة الجديدة.

ويرى " أودن " أن الطعن لا يجب أن يثار ضد اللائحة بصورة مباشرة، ولكن بمناسبة التطبيق لها أو من خلال رفض طلب التعديل أو الإلغاء، فسواء كانت المتغيرات واقعية أو قانونية، فإن الطعن لا يتم إلا بصورة غير مباشرة . في حين ينتقد " أوبي " الحل الذي جاء به حكم " ديسبوجول " بالنسبة للمتغيرات القانونية ويرى أن ذلك يعني خضوع مشروعية القرار لا للظروف المعاصرة لصدوره فقط، بل للظروف اللاحقة كذلك، وأن إعطاء صاحب الشأن الحق في الطعن باللائحة بصورة مباشرة بسبب الحالة القانونية الجديدة يعني إحياء ميعاد جديد سبق أن

[1]Auby: L'Influnce du changement de circonstances sur la validité des actes adm. Unilateraux RDP, 1959, P431.

انتهي ولا يمكن إحياؤه، كما أن الإلغاء القضائي يكون بأثر رجعي على خلاف الإلغاء الإداري الذي لا يكون إلا للمستقبل وينتهي إلى أنه لا أثر للظروف على ما تم في الماضي من تطبيق [1].

ويذهب الفقيه Hosteing إلى جواز سحب القرار التنظيمي بأثر رجعي بسبب تغير الظروف حيث يرى أن حكم " ديسبوجول " أعطى الإدارة حرية الرجوع في اللائحة التي أمست غير مشروعة بسبب تغير الظروف متجنبة بذلك حكم إلغائها قضائياً[2].

وعلى خلاف ذلك يوجد اتجاه آخر أكثر واقعية ومنطقية. يذهب إلى أن تغير الظروف يفضي إلى إلغاء القرار التنظيمي للمستقبل فقط، فالقرار الصادر تنفيذا للائحة. صدر مشروعاً مطابقاً للقانون ولا تأثير لتغير الظروف إلا على استمرار هذه المشروعية وبقاء هذا القرار للمستقبل. وهو ما أكده بعض الفقهاء [3] بالقول ان تغير الظروف الواقعية والقانونية ليست ذات أثر رجعي، لذلك لا يمكن إنهاء اللائحة إلا للمستقبل فقط. وهو ما أكده " أوبي " بقوله ان انعدام الأسباب بفعل

---

[1] مشار إليه د/ إرحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 256 .

[2] Histeing pierre : le delali de recours pour excés de pouvoir, th. Paris, 1939, P143.

[3]Long – Weil – Braubant : les grands arrets de la jurisprudance adm, 1978, P200.

تغير الظروف لا يعني أن القرار التنظيمي سيفقد قيمته القانونية بأثر رجعي، إلا إذا نص المشرع صراحة أن يكون التعديل أو الإلغاء بأثر رجعي. وهذا سيفضي إلى فقدان القرار أساسه القانوني وشرعيته السابقة، وسيسحب القرار بأثر رجعي [1].

وتطبيقاً لذلك قضي بأنه إذا ما ألغى المشرع لائحة تحديد السن لمجموعة من الموظفين، وأحل لائحة جديدة ونص فيها أنها تسري بأثر رجعي، فإن القرار الصادر بإحالة أحد الموظفين على المعاش طبقاً للائحة السابقة تلتزم الإدارة بسحبه بأثر رجعي، فانعدام الأساس القانوني للقرار يفضي إلى التأثير في مشروعيته. ومن ثم تلتزم الإدارة بالرجوع فيها [2].

والقضاء السابق لحقه قضاء آخر أكثر تقييداً وتضييقاً وتشدداً لإعمال فكرة تغير الظروف الواقعية والقانونية وأثرها علي مشروعية القرارات التنظيمية ومن ثم إلغائها. ويتبين ذلك من خلال قضية وزير الزراعة ضد السيد " سيمونيه " والذي كان بمثابة تأكيد لفكرة تغير الظروف الواقعية وأثرها في شرعية القرارات التنظيمية. حيث فرض القضاء مجموعة من الضوابط لإعمال هذه الفكرة فيما يتعلق باللوائح ذات الطابع الاقتصادي وحصرها في حالات نادرة وذلك للحفاظ على استقرار العمل الإداري

---

[1] Auby: Op, Cit, P449.

[2] C.E 5/11/1948, Marican, P408,

وفي هذا المعني انظر أيضاً:

C.E 22/10/1958, Goutre, P520 .

حيث اشترط أن يكون التغيير في الظروف الواقعية علي قدر كبير من الأهمية من شأنه قلب الأوضاع التي تنظمها اللائحة، وأن تكون هذه المتغيرات مستقلة عن إرادة مصدر القرار، وغير متوقعة، وأن تفضي إلى انعدام الأساس القانوني للائحة[1].

أما حكمه بشأن تغير الظروف القانونية والذي صدر في قضية النقابة العامة لكوادر المكتبات ضد وزير الثقافة الوطنية. فقد أكد المجلس فيه قضاءه السابق بشأن تغير الظروف القانونية غيرانه أجاز لصاحب الشأن أن يطلب من الجهة الإدارية إلغاء أو تعديل اللائحة التي أمست غير متلائمة مع الحالة القانونية الجديدة، إلا أن هذا الطلب يجب أن يقدم خلال شهرين من نشر القانون أو اللائحة الجديدة [2] ، أي أن الطعن لن يكون مباشراً كما ورد في حكم " ديسبوجول " بل بصورة غير مباشرة من خلال اختصام قرار الرفض المحتمل لعدم تعديل أو إلغاء اللائحة التي أمست غير متلائمة مع الظروف القانونية الجديدة. فمجلس الدولة في

---

[1] C.E "Ass" 10/1/1964 Ministre de l'agriculture c/simonnet R.19

وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه اللاحقة مؤثراً استقرار العمل الإداري وعدم تعرضه للهزات انظر أحكام مجلس الدولة الفرنسي C.E 25/5/1973, Cabanié, P366

C.E 30/1981, Min. du travail c/soc. Afrique europe transaction…. , P477.

[2]C.E 'Ass' 10/1/1964 Syndicat n. des cadres des biblothéques .., P17.

هذا القضاء لم يأخذ بفكرة إحياء الميعاد مرة أخري، بل طرح وسيلة غير مباشرة لاختصام القرار بسبب تغير الظروف.

ويشير " أوبي " إلى أنه يمكن الاستفادة من الحكمين سالفي الذكر في أنه يمكن إلزام الإدارة بإلغاء اللوائح التي أمست غير مشروعة بسبب تغير الظروف [1]. وهذا الرأي على نحوه، تتردد أصداؤه في المادة 2/243 من قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة التي نصت عليه في صياغتها الآنية [2] بأن جهة الإدارة تكون ملزمة بالإلغاء الصريح لأي قرار لائحي غير مشروع أو منعدم المحل سواء كانت تلك الحالة من عدم المشروعية أو انعدام المحل ملازمة للقرار من وقت صدوره أو نتجت عن ظروف قانونية أو واقعية تالية على صدوره ، ما لم تنتهي حالة عدم المشروعية. كما ألزمت جهة الإدارة بالإلغاء الصريح للقرارات غير اللائحية التي لم

---

[1] مشار إليه د/ إرحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 262 .

[2] Article L243-2 : L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édiction ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.

L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édiction, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.

تنشئ حقوقاً متى أصبحت غير مشروعة أو منعدمة المحل بسبب الظروف القانونية أو الواقعية التالية على صدروه، ما لم تنتهي حالة عدم المشروعة.

نخلص مما سبق، أن أثر تغير الظروف الواقعية أم القانونية على السواء، لا يترتب عليه سحب القرارات التنظيمية بأثر رجعي وإنما إلغاؤها في أضيق الحدود وذلك بوضع حد لمفعول اللائحة وبقاءها ومشروعيتها بالنسبة للمستقبل فقط، وهذا الإلغاء أحاطه قضاء مجلس الدولة بمجموعة من القيود والضوابط حفاظا علي استقرار العمل الإداري وألا يكون عرضه للإلغاء والزعزعة في كل وقت بما يؤثر علي حسن سير المرفق بانتظام واضطراد. فإذا كانت الإدارة حرة في اختيار الوسائل لتكييف لوائحها مع المتغيرات الجديدة، فذلك لا يعني إنهاء كل وجود لها منذ صدورها.

المبحث الثاني
الشروط المتعلقة بالقرار الساحب

تجسدت في احترام المبادئ القانونية فضلاً عن عدم استنفاد الإدارة لسلطتها هذه الشروط. التي بها تكون الإدارة ملزمة باحترامها عند صدور أي قرار إداري لا سيما قرار السحب. ولعل هذا ما جعلها بمثابة ضمانة من ضمانات الأفراد في مواجهة الإدارة بامتيازاتها، وسلطاتها. فتجابه هذه الضمانات تحايل الإدارة وعدم اكتراثها بحقوق موظفيها التي قد تضيع بين إجراءات مكتبية عقيمة معقدة. هي إذن ضمانات تؤازر الأفراد، في ألا تضار مصلحتهم بقرارات الجهة الإدارية. وإن كان قد اختلف الفقه الإداري حول قوتها الملزمة، إلا أنه قد جمعته أن مخالفة الإدارة لها يفضي إلى افتقار قراراها الساحب إلى المشروعية.

وهذه الضمانات تستقر في مصر علي قضاء بغير نص، فتستمد وجودها بما تواتر عليه القضاء الإداري الذي وضع تفاصيلها وبين حدودها ومداها ولا يجوز الخروج عنها. والقضاء في نشأة هذه الضمانات، لم يبتدعها عبثاً، ولم يقرها تحكماَ، وإنما لتنظيم علاقة الجهات الإدارية فيما بينها أو فيما بينها وبين الأفراد. فهي ذات قيمة قانونية، فباستقرارها وتكرارها في أحكام القضاء. يصبح لها قوة القانون المكتوب، وتلتزم الإدارة باحترامها ليس فقط في قراراتها الفردية بل وفي لوائحها وقراراتها التنظيمية. وما أثير حول هذه الضمانات في أحكام القضاء ورؤى الفقهاء وتغليب

أحدها علي الآخر عند سحب القرارات الإدارية [1] هو ما يلفت نظرنا ويستوقفنا ويدعونا إلى ضرورة عرضها ودراستها.

كما تمثل المصلحة العامة أيضاً إحدى الضمانات التي يهدف إليها قرار السحب، ولكنها تختلف عن سابقتها في أنه رغم نبل الاعتبارات التي قامت عليها حين قامت، إلا أنه قد تتوارى خلفها محاولات الإدارة للنيل من حقوق الأفراد. فهي لها إيجابيات حيث من المفترض ألا تكون تحقيقاً لمصلحة خاصة أو رغبة شخصية، كما قد يكون لها سلبيات، فقد تتخذ ذريعة يمثل بقاؤها صدعاً كبيراً في صرح سيادة القانون، وسياجاً واقياً لامتياز مستتر بإهدار حقوق الأفراد.

نسوقها جميعاً بشيء من التفصيل باعتبارها مقدمة، وعاملاً هاماً يحكم سحب القرارات الإدارية. وهكذا تتجسد الشروط المتعلقة بالقرار الساحب في أمرين: وجوب احترام المبادئ القانونية ، ونعرض له في مطلب أول. عدم استنفاد الإدارة لسلطتها، ونتناوله في مطلب ثان.

---

[1] وعن صعوبة التوفيق بين المبادئ التي تحكم سحب القرارات الإدارية يقول البعض إن نظرية سحب القرارات الإدارية موضوع شائك يعد من أعقد مشاكل القانون الإداري وذلك لأننا نجد أنفسنا بصدد مبدأين متعارضين لا يمكن التوفيق بينهما، إلا إذا ضحينا بأحدهما لحساب الآخر، والمبدآن هما مبدأ المشروعية ومبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة ولما كان المبدآن من المبادئ الرئيسية التي لا يمكن أن يتخلى عنها أي نظام قانوني، فإنه قلما يتفق إثنان علي الحل الواجب الإتباع انظر د/ ثروت بدوي – تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية – دون ذكر للناشر – 1970م – ص 119.

المطلب الأول
وجوب احترام المبادئ القانونية

وتتمثل هذه المبادئ التي تحكم سحب القرارات الإدارية في ضرورة احترام مبدأ المشروعية، وهو ما نعرض له في فرع أول. عدم رجعية القرارات الإدارية، ونتناوله في فرع ثان. احترام الحقوق المكتسبة، ونتحدث عنه في فرع ثالث. وأخيراً تحقيق المصلحة العامة، ونعالجها في فرع أخير.

الفرع الأول
ضرورة احترام مبدأ الشرعية

مبدأ المشروعية: يمكن تناوله من خلال التعرض له باعتباره ضمانة للأفراد وقيد على جهة الإدارة من ناحية. ومن الوجهة المقابلة الوقوف علي مدى اعتباره أساساً يحق للإدارة بناءً عليه أن تسحب قراراتها الإدارية المعيبة، من عدمه.

أولاً: مبدأ المشروعية كضمانة للأفراد

يعني ذلك، خضوع الدولة للقانون بكافة سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية. فلا تصح تصرفات هذه السلطات ولا ترتب آثارها وتعمل نتائجها في مواجهة المخاطبين بها، إلا بقدر مطابقاتها للقانون، وبمخالفته يفضي ذلك إلى عدم مشروعية هذه التصرفات [1].

ويقصد بالقانون كل قاعدة قانونية ملزمة أياً كان مصدرها، الدستور أو التشريع العادي أو قرارات لائحية وتنظيمية أو أي مصدر قانوني آخر [2].

---

[1] د/ إبراهيم عبدالعزيز شيحا – القضاء الإداري – المرجع السابق – ص 7،8 .

[2] د/ محمد رفعت عبدالوهاب ، د/ أريج محمود عويضة – القضاء الإداري مبدأ المشروعية أو سيادة القانون – الاختصاص القضائي لمجلس الدولة – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2020م – ص 13.

فالهدف الأول لمبدأ المشروعية هو إلزام السلطة التنفيذية بصفة عامة، وعند قيامها بالوظيفة الإدارية بصفة خاصة بالخضوع لأحكام القانون والالتزام به وعدم الخروج عليه [1] فهو يهدف إلى حماية الحقوق والحريات العامة. فالمقصود بمبدأ المشروعية في مجال القانون الإداري هو خضوع جميع الأعمال القانونية والمادية الصادرة عن السلطة التنفيذية ممثلة بالإدارة، للقواعد القانونية القائمة أياً كان شكلها أو مصدرها [2] . وهذا الخضوع يكون في إطار تدرج القواعد القانونية من حيث القيمة أو المرتبة القانونية، وذلك يفضي أنه عند تزاحم تلك القواعد عند التطبيق وقيام نوع من التعارض بينها، يتم تغليب القاعدة الأعلى على القاعدة الأدنى وفقاً لترتيب كل قاعدة ودرجتها.

وتمتاز قاعدة المشروعية المطبقة في مجال أعمال الإدارة أنها لا تقتصر فقط علي قواعد من صنع المشرع بل تتسع لتشمل القرارات اللائحية والتعليمات التي تصدرها الإدارة، كما تشمل قواعد استنبطها القضاء الإداري مستمدة من المبادئ العامة

[1] د/ أحمد يوسف محمد علي – النظام الإداري في ضوء الفقه والقضاء – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2011م – ص 22 .

[2] د/ رمضان محمد بطيخ – القضاء الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 1998م – الطبعة الثانية – ص 17 .

للقانون وروح العدل والإنصاف والإدارة ملزمة باحترامها [1] في جميع تصرفاتها الإيجابية والسلبية دون أن تحيد عنها أو تخرج على مقتضاها.

فالإدارة يكون عليها التزام سلبي بأن تمتنع عن إصدار أي أعمال أو قرارات تخالف صريح القانون أو روحه، كما يقع عليها التزام إيجابي بأن تكون كافة أعمالها وتصرفاتها صادرة استنادا لأحكام القانون سواء كانت هذه الأحكام قاعدة مكتوبة أم قاعدة عرفية أم مبدأ قانونياً عاماً [2]. فإن خالفت ذلك اعتبرت تصرفاتها غير مشروعة تستوجب الإلغاء .

وتطبيقاً لذلك قضي بأن النظام الذي تقرره جهة الإدارة في صدد أمر معين وتسير علي سنته هو بمثابة القانون أو اللائحة من حيث وجوب احترامه والعمل به إلى أن يحصل تغييره بإجراء عام. فعدم اتباعه في الوقت الذي يكون سارياً فيه يكون من جانب الإدارة مخالفة للقانون [3]. كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن اضطراد العمل على مخالفة القانون لا يسبغ الشرعية على هذه المخالفة بل تظل رغم ذلك

---

[1] د/ علاء إبراهيم محمود – حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري دراسة مقارنة – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2018م – ص 177 .

[2] د/ محمود حافظ – القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن – دون ذكر للناشر – 1993م – ص 25 ، د/ أنور أحمد رسلان – وسيط القضاء الإداري – الكتاب الأول المشروعية والرقابة القضائية – دون ذكر للناشر – 1997م – ص 21 .

[3] محكمة القضاء الإداري – السنة الثانية – البند 62 – ص 356.

انحرافاً ينبغي تقويمه. كما أن المسلم به أن العرف – وان جاز أن يعدل أو يغير من القواعد القانونية المفسرة أو المكملة لإرادة الطرفين – فإنه لا يجوز أن يخالف نصاً آمراً، والنصوص الإدارية جميعاً قواعد آمرة لا يستساغ أن ينشأ عرف على خلافها يحول دون مجازاة من ارتكبوه، وهذه نتيجة ظاهرة الفساد [1]. فالعرف لا يجوز له أن يخالف قاعدة تنظيمية إدارية مكتوبة أي لائحة إدارية [2].

إذن، هذا المبدأ يمثل ضمانة حقيقية للأفراد تجاه السلطة التنفيذية. التي يفترض صحة تصرفاتها وقراراتها حتي يثبت العكس وتتضح أهميته، كقيد على سلطة الإدارة، عند تمتعها بامتيازات السلطة العامة كالتنفيذ المباشر لقراراتها، وما تملكه من قوة جبرية تنفذ بموجبها قراراتها فهو يمثل صمام أمان ضد عسف واستبداد هذه السلطة إذا ما عن لها الاعتداء على حقوق وحريات الأفراد أو النيل منها [3].

لذلك أفرد دستور 2014م الباب الرابع منه لسيادة القانون حيث نصت المادة 65 منه على أن سيادة القانون أساس الحكم في الدولة وأن استقلال القضاء أحد الضمانات الأساسية لحماية الحقوق والحريات.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1965/5/8م – مجموعة أبو شادي – البند 148 – ص 264.

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1957/1/17م – السنة الحادية عشرة – البند 106 – ص 151 .

[3] د/ إبراهيم عبدالعزيز شيحا – القضاء الإداري – المرجع السابق – ص 20 .

وهكذا، فجهة الإدارة تعتبر تجسيد للدولة وسلطاتها أكثر من أي سلطة أخري. لما كان ذلك كذلك، فكانت تلح الحاجة إلى وجود وسيلة للرقابة علي أعمال الإدارة نضمن بها خضوعها للقانون بكافة مصادره المختلفة. لحماية حقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة واستبدادها. فبغير رقابة فعالة تكون قواعد المشروعية حبراً علي ورق. ولا يتم تطبيقها أو الالتزام بها.

والرقابة نوعان: قضائية، وأخرى إدارية. فالرقابة علي أعمال الإدارة بواسطة القضاء هو الأسلوب الفعال لضمان احترام السلطات الإدارية للقانون. فالقضاء يراقب أعمال وقرارات الإدارة ويوقع جزاء الإلغاء في حالة خروجها علي القانون [1]. وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها أن القرار الإداري يخضع للرقابة التي تمارسها محاكم القضاء الإداري تجاهه بواسطة دعوى الإلغاء[2]. فهو يمثل الضمانة الحقيقية لاحترام المشروعية أو سيادة القانون. فلا فائدة من وجود ضوابط دستورية أو تشريعية تلتزم بها الإدارة بدون وجود جهة قضائية تراقب احترامها وتنفيذها التنفيذ الأمثل. غير أنه يجب أن تكون تلك الرقابة علي قدر من الفاعلية التي تتحقق

[1] د/ محمد رفعت عبدالوهاب ، د/ أريج محمود عويضة – القضاء الإداري – المرجع السابق – ص 17 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2006/12/23م – الطعن رقم 5779 لسنة 46 ق – موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام 1955م حتي عام 2010م – ص 5199.

بالسماح للأفراد بالطعن ضد أعمال الإدارة وقراراتها لاسيما الطعن بالإلغاء ضد القرارات غير المشروعة.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا على أهمية هذه الرقابة حيث قضت بأن إن مبدأ الشرعية وسيادة القانون، وهو المبدأ الذي يوجب خضوع سلطات الدولة للقانون والتزام حدوده في كافة أعمالها وتصرفاتها هذا المبدأ لن ينتج أثره إلا بقيام مبدأ آخر يكمله ويعتبر ضرورياً مثله، لأن الإخلال به يؤدي بمبدأ المشروعية ويسلمه إلى العدم، ذلك هو مبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين من جهة، وعلى مشروعية القرارات الإدارية من جهة أخرى، لأن هذه الرقابة القضائية هي المظهر العملي الفعال لحماية الشرعية، فهي التي تكفل تقييد السلطات العامة بقواعد القانون كما تكفل رد هذه السلطات إلى حدود المشروعية إن هي تجاوزت تلك الحدود. وغنى عن البيان أن أي تضييق في تلك الرقابة ولو اقتصر هذا التضييق على دعوى الإلغاء سوف يؤدي حتماً إلى الحد من مبدأ الشرعية وسيادة القانون، ولذا يتعين أن تقف سلطة المشرع إزاء حق التقاضي عند حد التنظيم فلا تجاوزه إلى الحظر أو الإهدار [1].

أما الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة ذاتها علي أعمالها للتحقق من مدى مشروعيتها أي مدى مطابقتها للقانون، وأحياناً تكون غاية رقابة الإدارة

[1] المحكمة الدستورية العليا – جلسة 1976/4/3م – الطعن رقم 11 لسنة 5 ق . ع .

لأعمالها ليس فقط التحقق من مشروعيتها بل أيضاً التحقق من مدى ملاءمتها للمصلحة العامة. وهكذا الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية، فالإدارة تراقب نفسها بنفسها. وتفضي إلى إما تأكيد القرار وصحته، وإما سحبه أو إلغاؤه أو تعديله نظراً لعدم مشروعيته أو عدم ملاءمته.

والرقابة الإدارية تتحقق في أغلب الأحوال بناء علي تظلم يقدم من ذي الشأن للإدارة. مثال ذلك موظف يتظلم من قرار ترقية بمقتضاه قامت الإدارة بترقية زملائه دون أن ترقيه هو برغم أنه يتساوى معهم في الأقدمية إن لم يكن أكثر أقدمية منهم، وبالتالي فيقوم هذا الموظف بتقديم تظلم للإدارة ضد هذا القرار الذي فوت عليه حقه في الترقية مع زملائه. وقد يتم إنشاء لجنة إدارية خاصة لإعمال هذه الرقابة فيتم فحص هذه التظلمات في هذه اللجان. وذلك لإبعاد الشبهة ولضمان الحيدة والنزاهة.

كما أن الإدارة تستطيع من تلقاء نفسها وبدون تظلم أن تسحب قراراتها غير المشروعة أو تلغيها أو تعدلها حتى تتفق مع صحيح القانون. وتكون ملزمة بذلك. ويكون ذلك عن طريق الموظف مصدر القرار أو رئيسه الأعلى. وأن يتم ذلك خلال المواعيد المحددة للطعن القضائي [1].

[1] د/ محمد رفعت عبدالوهاب ، د/ أريج محمود عويضة – القضاء الإداري – المرجع السابق – ص 79

وهذا هو ما أكدته محكمة القضاء الإداري بقولها إن من حق الإدارة مراجعة نفسها في القرارات التي تصدر منها إذا كانت مخالفة للقانون، لأن الصالح العام يقتضي تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون احتراما لأحكامه [1]. كما قضت بأن مبادرة الإدارة إلى سحب القرار المطعون فيه يعتبر تصرفاً يكشف عن حسن نيتها ويبعدها عن إساءة استعمال السلطة [2].

فالرقابة الإدارية تكون الإدارة فيها الخصم والحكم في نفس الوقت. مما يفضي إلى عدم فعاليتها أو ضعف دورها. لذلك كان في الرقابة القضائية الملجأ حيث يمثلها قاضي مستقل عن الإدارة بما يتمتع به من حيدة ونزاهة وحرصه علي تطبيق القوانين والمشروعية. فأعمال الإدارة علي تنوعها من قرارات أو عقود أو أعمال مادية يجب أن تخضع لرقابة فعالة خاصة القرارات الإدارية نظراً لما تتمتع به الإدارة ممثلة في الموظفين العموميين الذين يعملون باسمها ويمثلونها من سلطة إصدار هذه القرارات التي تمس المراكز القانونية للأفراد. فدور هذه الرقابة هي التحقق من مدى مطابقة هذه القرارات للقانون. وتوقيع الجزاء على مخالفتها. الذي

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1956/2/5م – القضية رقم 667 لسنة 7 ق – السنة العاشرة – البند 204 – ص 189 .

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1979/3/29م – القضية رقم 271 لسنة 32 ق – السنة 33 – غير منشور.

قد يتمثل في إلغاء القرار غير المشروع أو تعديله أو سحبه، هذا فضلاً عن التعويض عن الأضرار التي سببها هذا القرار غير المشروع للأفراد.

وبإعمال الإدارة رقابتها واتخاذها قرار السحب تتجلى العلاقة بين مبدأ المشروعية وسحب القرار الإداري، بحيث إن الإدارة تبادر بسحب قرارها رغبة منها في تصويبه وإضفاء المشروعية عليه لصدوره مخالف وغير مشروع. وهي تقوم بذلك – كشأن الحال في إصدار القرارات – لا يجوز لها الخروج عن المشروعية. فكما أن الإدارة يجب عليها أن تتقيد بهذا المبدأ عند إصدار أي قرار فهي ملزمة بالتقيد به عند إصدار القرار الساحب أيضاً. والقاضي الإداري يراقب مشروعية القرار الإداري الساحب الذي يشترط فيه أن يكون مشروعاً من حيث الموضوع والإجراءات وذلك باعتباره قرار إداري جديد يحل محل القرار الأول منذ صدوره بأثر رجعي. وإذا ما صدر القرار مشروعاً من الأساس مطابقاً للقانون يمتنع علي الإدارة سحبه.

وعلى ذلك فإن هذا المبدأ يعتبر قيداً على سلطة الإدارة عند سحب القرار ولا يمكن أن يكون وحده كافياً أو أساساً لإعطاء الإدارة الحق في سحب القرار الإداري على نحو ما يرد حديثه لاحقاً.

صفوة القول إذن، إن مبدأ المشروعية يعد من أهم ضمانات الأفراد في مواجهة الإدارة بسلطاتها وبامتيازاتها، فالإدارة ملزمة وهي بصدد سحب قراراتها الإدارية أن

تراعي مبدأ المشروعية أياً كان مصدره: دستور أو تشريع أو قرارات فردية وتنظيمية أو العرف أو أحكام قضائية التي استقرت وتواترت.

ثانيا: مدى اعتبار مبدأ المشروعية أساساً لسحب القرارات الإدارية

يذهب الفقيه الفرنسي Duguit [1] إلى تأسيس حق الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المعيبة على مبدأ المشروعية حيث يرى أن هذا المبدأ يقتضي أن تلتزم الإدارة به عند إصدار قراراتها الإدارية، ويجب إعماله في كافة تصرفاتها. فإن هي لم تفعل ذلك، كان لزاماً عليها أن تسحب قراراتها المخالفة للقانون دون التقيد بميعاد معين.

وقد انبرى يذود عن هذا الاتجاه بقوله إن 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، وأنه 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 حق التعويض، وأنه يرى في مسلك مجلس الدولة الفرنسي – بالمبالغة في العطف على الأفراد – قد جاوز سلطاته عندما قرر أن السحب الإداري للقرار غير المشروع لا يمكن إعماله إلا في خلال مدة الطعن القضائي أو مادام أن الحكم في دعوى الإلغاء لم يصدر بعد.

---

[1] Duguit Leon : Traité de droit constitutionnel, T3, 3éd, P783.

وانتهى إلى أن مبدأ المشروعية يجب أن تكون له الغلبة عند تعارضه مع مبدأ المساس بالمراكز الفردية المكتسبة واستند في ذلك إلى أن القرار الباطل لا يولد حقاً وتبعاً لذلك يمكن سحبه دون التقيد بميعاد معين تحقيقاً لمبدأ المشروعية، والقول بغير ذلك يفضي إلى تعرض هذا المبدأ للخطر، وهو ما لا يمكن قبوله.

وإلى هذا الرأي أيضاً، ذهب الفقيه " De Laubadére" حيث يقول أن سحب القرار غير المشروع هو الجزاء الحقيقي لعدم مشروعيته، وهو إجراء يمكن العضو الإداري من أن ينزل به ما سوف ينزل به قاضي الإلغاء إذا ما حانت الفرصة وتصدى له.

وقد نحي بعض الفقه في مصر هذا النحو فيقول [1] إن سحب الإدارة لقراراتها المعيبة، ما هو إلا أحد العناصر التي لا يكتمل مبدأ المشروعية إلا بتوافرها ذلك أن هذا يعني بالنسبة للإدارة أن تكون أعمالها متسقة والقانون، غير خارجة على أحكامه، ذلك أنه إذا انبنى عنها عمل مخالف للقانون فيجب أن تمكن في كل وقت

[1] د/ عمر عمرو – سحب القرارات الإدارية – مجلة إدارة قضايا الحكومة – السنة الرابعة – العدد الثالث – دار القاهرة للطباعة – يوليو/ سبتمبر 1960م – ص 13، 14 .

من تصحيحه. ويعبر البعض الآخر [1] عن ذلك بقوله والصحيح أن حق الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة يستند إلى مبدأ المشروعية.

ولقد لاقى هذا الاتجاه معارضة من الفقه حيث أن رأي " دلوبادير" يجافي ما استقر عليه القضاء من عدم تلازم السحب والإلغاء القضائي وفق ما سلف بيانه. وأن أسباب السحب أوسع من أسباب الإلغاء.

كما أن ما ذهب إليه الفقيه " ديجي " من إنكاره على مجلس الدولة الفرنسي ابتداع قيد السحب بمدة معينة هي مدة الطعن القضائي، واعتباره مجلس الدولة قد تجاوز سلطاته في هذا الخصوص بغير نص، دون أن يأخذ في الاعتبار أن مجلس الدولة هو الذي ابتكر كبريات نظريات القانون الإداري، سواء في جوانبه الموضوعية أم الإجرائية. وبما ابتدعه في شأنها من مبادئ كبرى تمثل علامات تهتدي بها الإدارة في تصريف شئونها، وتلزمها في عملها اليومي. فبلغها ابتداعاً قبل أن يصلها المشرع تقنيناً، فكان بمثابة المشرع الحقيقي لها. وهذه المبادئ أصبحت اليوم جزءً لا يتجزأ من مبدأ المشروعية واستقرار العمل الإداري والعلاقات القانونية بين الإدارة والأفراد، فالحفاظ علي القرار غير المشروع وتحصنه بعد فوات الميعاد أمر تقتضيه

[1] د/ محمود حلمي – نهاية القرار الإداري – مجلة العلوم الإدارية – العدد الأول – 1964 – ص 283.

المصلحة الاجتماعية للحفاظ علي حسن سير المرفق بانتظام واضطراد وعدم زعزعة المراكز القانونية [1].

يتبين من ذلك أن سحب القرارات الإدارية يثير نزاعاً بين مبدأين أساسيين في العلاقات الإدارية وهما مبدأ المشروعية ومبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية. فالتمسك بمبدأ المشروعية في جميع الظروف يؤدي إلى مطابقة تصرفات الإدارة للقانون مما يجعلها سليمة خالية من أي عيب، وبالمقابل يفضي إلى عدم استقرار المراكز القانونية وزعزعة العلاقات القانونية بين الإدارة والأفراد وعدم الثقة في تصرفات الإدارة.

أما مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية، فيفضي عند إعطاؤه الأولوية إلى خروج الإدارة عن دائرة المشروعية وتبعاً لذلك مخالفة القانون، غير أن الحقوق التي ترتبت قد تكون في حالة استقرار ولكنها تخالف المشروعية.

اقتضى هذا التنازع سالف البيان، إلى ظهور اتجاه يتبني حل وسط وهو ما يؤيده الباحث وتمثل هذا الاتجاه في إعطاء الإدارة حق سحب القرارات المعيبة بشرط أن يكون ذلك في خلال مدة معينة يمتنع بعدها السحب ويتحصن القرار وتستقر

---

[1] د/ محمد محمد عبداللطيف – مبدأ الأمن القانوني – بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية – العدد 36 – 2004م – ص 114 ما بعدها .

Rivero J : Précis de droit Adm, 1977, 8éd, P107.

الأوضاع، وقد حدد مجلس الدولة الفرنسي – قبل عدوله عن هذا الاتجاه وتقنين السحب وتقييده بمدة أربعة أشهر – والمصري هذه المدة قياساً علي ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء، وفي حالة كان هناك دعوى أمام القضاء يمتد هذا الميعاد ويكون السحب ممكناً دائماً ما لم يصدر الحكم، غير أنه يتقيد بحدود الطلبات الواردة في عريضة الدعوي [1]. فمبدأ المشروعية، ومبدأ استقرار الأوضاع القانونية. أحدهما يكمل الآخر. فالإخلال بالعلاقات القانونية سيفضي إلى اضطراب العلاقات الإدارية وزعزعتها. وما وجد القانون إلا لضبط هذه العلاقات وتنظيمها. لذلك كان لزاما عدم التضحية بأوضاع استقرت من الناحية العملية في سبيل مبادئ نظرية يجب أن تعايش الواقع المطروح[2].

وقد أكد مفوض الحكومة Labetoulle في مذكرته التي قدمها في قضية السيد Buissiére [3] عام 1976م علي أن اتجاه قضاء مجلس الدولة في شأن سحب القرارات الإدارية، يقوم بصفة أساسية على احترام مبدأ ضمان استقرار المراكز القانونية للأفراد.

---

[1] د/ ثروت بدوي – تدرج القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 122.

[2] د/ إرحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها – المرجع السابق – ص 94 .

[3] Labetoulle : Conclusions sur arret Buissiére, 20/10/1976. P727.

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري أنه إذا تحقق بناء على القرار مراكز قانونية فردية تستلزم مصلحة العمل واستقرار وانتظام العاملين وحسن سير المرافق العامة التي تتولاها الإدارة، أن تستقر تلك المراكز القانونية وتتحصن مادامت قد فاتت على الإدارة فرصة تصحيحها خلال مدة الطعن القضائي [1].

نخلص مما سبق، أن مبدأ المشروعية لا يمكن أن يكون أساساً كافياً لإعطاء الإدارة الحق في سحب قراراتها. فلا يمكنها الرجوع في القرار بالرغم من عدم مشروعيته. فالإدارة مقيدة بمبدأ آخر وهو مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية التي هي أحق بالرعاية وأولى بالتقديم، ومن مقتضاها كفالة وتوفير الطمأنينة لحفظ المراكز القانونية وجعلها بمنأى من الزعزعة والاضطراب ولو كانت مشوبة، بعد فوات الوقت الذي عينه القانون للطعن عليها من جانب ذي الشأن عن طريق دعوى الإلغاء [2] وذلك يسهم في حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1969/12/19م – الدعوى رقم 1791 لسنة 20 ق – السنة 24 ق – ص 158

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1954/5/25م – الدعوى رقم 356 لسنة 7 ق – السنة 8 – ص 1483. وانظر أيضا حكم المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2001/9/5م – الطعن رقم 6450 لسنة 45 ق – السنة 46 – الجزء الثالث – ص 2843.

الفرع الثاني
عدم المساس بالحقوق المكتسبة

يعد هذا المبدأ أحد القيود التي تحد من سلطة الإدارة في سحبها للقرارات الإدارية. ويعتبر وجهاً من أهم الأوجه للحماية المقررة للأفراد في مواجهة الإدارة إلى جانب مبادئ المشروعية وعدم الرجعية.

واحترام الحق المكتسب يعني الحفاظ على المركز القانوني الذي نجم عن تصرف قانوني معين، فهو يهدف إلى حماية المراكز القانونية التي تولدت في الماضي. وذلك يفرض عدم المساس بالأعمال المنتجة لهذه المراكز المذكورة. فاكتساب أحد الأفراد مركزاً قانونياً ذاتياً نتيجة قرار إداري، يفضي إلى عدم جواز المساس به [1]. فالإدارة تلتزم قانوناً بالإبقاء على المراكز التي تكونت. غير أن هذا لا يعني أن المراكز الناشئة عن هذه القرارات نهائية لا يمكن المساس بها مطلقاً وإنما يمكن ذلك وفقاً للأحوال والشروط التي ينص عليها القانون. حيث قد يصدر قانوناً تتحرر الإدارة بمقتضاه من التزامها بالإبقاء على هذه المراكز.

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – 561 .

وقد عرف بعض الفقه في مصر [1] الحق المكتسب بأنه مركز واقعي " مصلحة مادية أو أدبية " يضفي عليه القانون حمايته، والمساس بهذا الحق أو المركز القانوني يولد لصاحبه مصلحة تبرر له حق اللجوء للقضاء لاستيفاء حقه أو رد الاعتداء عنه.

وفي فرنسا يعرفه البعض [2] بأنه المحافظة على القرار الإداري الذي كان سبباً لنشوء هذا الحق أو المركز القانوني. أما مجلس الدولة الفرنسي فقد عرف الحقوق المكتسبة بأنها تلك الحقوق المتولدة عن القرارات الإدارية الفردية والنهائية. وقد استقر علي أنه مادام القرار الإداري صدر صحيحاً وقد ولد حقوقاً فلا يجوز للإدارة سحبه [3].

والفقه في تسليمه بمبدأ احترام الحقوق المكتسبة وعدم المساس بها يرى أن الإدارة إن قامت بسحب القرار المنشئ للحقوق المكتسبة فإنها بذلك تكون قد تجاوزت سلطاتها ويفضي ذلك إلى أن قرارها يكون مشوباً بالبطلان وتكون ملزمة وفقاً

---

[1] د/ فتحي وإلى – الوسيط في قانون القضاء المدني – القاهرة – دار النهضة العربية – 1981م – ص 70 .

[2] Y.Boulos : La notion de droit acquis en droit administratif francais, L.G.D.J, 1977. P11.

[3] مشار إليه د/ محمد عبدالحميد أبوزيد – المرجع في القانون الإداري – بدون ذكر دار نشر – 2007م – ص 391 ، د/ حمدي أبوالنور عويس – مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري – الإسكندرية – دار الفكر الجامعي – 2011م – ص 12 .

للقانون والمحافظة على استقرار الأوضاع أن تقوم بتصحيح تصرفاتها واتخاذ الإجراءات اللازمة وإصدار القرارات المناسبة وإعادة الوضع علي ما كان عليه كأن القرار الساحب المعيب لم يصدر [1]. أما القرار غير المشروع فعلى الإدارة أن تسحبه خلال مدة الطعن القضائي فإن لم تفعل استقر واكتسب حصانة القرار السليم ويعامل معاملته ويحرم على الإدارة سحبه ان كان قد تعلق به حق مكتسب للأفراد [2].

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى استخدام تعبير مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للأعمال القانونية الصحيحة الذي يكون من مقتضاه احترام الآثار التي أنتجتها القرارات الإدارية الصحيحة، ولا يجب التعرض لتلك الآثار إلا طبقاً للأشكال والاشتراطات الموضوعة لذلك. وقد أفصح مجلس الدولة الفرنسي عن هذا المبدأ صراحة في حكمه الصادر عام 1968م [3]. وقد أقر الفقه الفرنسي هذا المبدأ

---

[1] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء– المرجع السابق – ص 466 .

[2] د/ حمدي أبو النور – مبدأ احترام الحقوق المكتسبة – المرجع السابق – ص 130 .

[3] C.E 29/3/1968 Manufature francaise des pneumatiques michelin P.215.

ومن بينهم الفقيه الكبير Jeze من خلال تأكيده على ضرورة استقرار الحالة القانونية للفرد في تعامله مع الإدارة [1].

ومجلس الدولة الفرنسي في إقراره لهذا المبدأ. استند على ضرورة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي أنشأها القرار الإداري الصحيح، ومن ثم لا يجوز للإدارة أن تسحب قراراتها الصحيحة، وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي علي الأخذ بهذا المبدأ مفضلة استخدام تعبير الحقوق المكتسبة [2].

ويرى بعض الفقه [3] أن مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية يكشف عن تباين بينه وبين مبدأ احترام الحقوق المكتسبة من حيث نطاق احترام الآثار التي أنتجتها القرارات الإدارية، فهذا المبدأ يتسم بالعمومية حيث أنه يسري علي القرارات المشروعة وغير المشروعة علي السواء. وخلافاً لذلك فإن مبدأ احترام الحقوق المكتسبة يضمن حماية الحقوق المترتبة علي القرارات والتصرفات المشروعة فقط. إلا أن ذلك يمكن الرد عليه بأن القرار الإداري غير المشروع يكون في حكم المشروع بعد تحصنه من الإلغاء بفوات المواعيد المحددة لرفع دعوى الإلغاء، وذلك يؤدي إلى خلق مراكز قانونية التي قد تكون مصدراً للحقوق

---

[1] Jeze : du retrait des actes juridiques R.D.P, 1913, P250.

[2] د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 314 وما بعدها.

[3] د/ عدنان عمر – القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها – المرجع السابق – ص 132.

المكتسبة [1]. ففوات الميعاد علي القرار الإداري المشوب بالبطلان دون أن يطعن ضده أصحاب المصلحة أو تلجأ الإدارة إلى الرجوع فيه أو إلغائه يعتبر بمثابة القرار الصحيح، وفوات هذا الميعاد يمنح القرار استقراراً ويزيل ما به من عيب ويعد سليماً في ذاته مرتباً لآثار القرار المشروع من لحظة صدوره، بينما لا حصانة للقرار المعدوم مهما مر عليه الوقت فهو لا يرتب أي آثار قانونية وللإدارة الرجوع فيه أو إلغاؤه مهما تقادم عليه الزمن[2].

والحق المكتسب قد ينشأ عن قرار إداري مشروع أو غير مشروع وقد فرق مجلس الدولة الفرنسي والمصري في سحب القرارات الإدارية التي تولد حقوقاً بين ما إذا كانت مشروعة أو غير مشروعة ووضع لكل منها ضوابط تحكمها.

وتطبيقاً لذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي بشأن سحب القرارات المشروعة بأنه يستحيل سحب القرار المشروع لمجرد اعتبارات الملاءمة متي أنشأ حقوقاً إلا في ثلاث حالات أولها إذا أجاز القانون ذلك، والأخرى أن يكون ضروريا لضمان تنفيذ إلغاء قضائي، وأخيراً ألا يوضع صاحب الشأن في مركز أدني ميزة، وألا تمس

---

[1] د/ طعيمة الجرف – القانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 1985م – ص 193.

[2] د/ رمزي طه الشاعر – تدرج البطلان في القرارات الإدارية – بدون ذكر دار للنشر – ط 3 – 1997م – ص 436 .

حقوق الغير [1]، وذهب المجلس إلى جواز سحب القرار المشروع متي لم ينشأ أي حق [2].

ولم يجز قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة الفرنسي سحب القرارات إلا إذا كانت غير مشروعة، واستثنى من ذلك حالات معينة أجاز فيها سحب القرارات المشروعة حيث نصت المادة 2/242 من البند 2 منها على جواز سحب القرار الصادر بمنح مساعدات إذا كانت الشروط التي على أساسها تم صدور قرار المنح لم يتم احترامها وذلك استثناء من نص المادة 1/242 ودون التقيد بشرط المدة [3]، كما أجازت المادة 4/242 من القانون أنه وبناء على طلب المستفيد من القرار لجهة الإدارة بحسب الأحوال ومن دون التقيد بمدة معينة إلغاء أو سحب أي قرار منشأ لحقوق حتى وإن كان مشروعا إذا كان إلغاؤه أو سحبه لا يترتب عليه اعتداء على

---

[1] C.E 23 juill 1974 Ministre de l'interieur

منشور في مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي – ترجمة د/ أحمد يسري – ص 212.

[2] C.E 27 juin 1947 Societe decbet

منشور في مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي – ترجمة د/ أحمد يسري – ص 212.

[3] Par dérogation à l'article L. 242-1, l'administration peut, sans Article L242-2 condition de délai :

2° Retirer une décision attribuant une subvention lorsque les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées.

حقوق الغير ويكون استبداله بقرار آخر يكون ذو مصلحة أو ميزة أكبر للمستفيد. وإذا كانت القرارات الصادرة غير منشأة لحقوق فلا يجوز سحبها ولكن يمكن إلغاؤها حيث نصت المادة 1/243 من القانون أنه يجوز إلغاؤها أو تعديلها سواء كانت لائحية أو غير لائحية ودون التقيد بمدة محددة شريطة اتباع الإجراءات الواردة في المادة 6/221. أما سحب القرارات غير المشروعة فلها شأناً آخر حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي أنه في حالة كان القرار غير منشئ لحقوق يمكن سحبه في أي وقت. أما إذا كان القرار منشئ لحقوق فلا يمكن سحبه إلا لأسباب عدم المشروعية وخلال ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء – أصبحت بعد صدور المرسوم خلال مدة أربعة أشهر تالية لصدور القرار – غير أنه بمجرد انقضاء ميعاد الطعن أو بصدور حكم القاضي يتحصن القرار ويصير نهائيا غير قابل للمساس به وتكون الحقوق نهائية [1].

غير أن المادة 3/243 من قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة جاءت مغايرة لما قضى به مجلس الدولة حيث نصت على أنه لا يجوز لجهة الإدارة سحب القرارات اللائحية أو غير اللائحية التي لم ينشأ عنها حقوق للغير إلا إذا كانت غير مشروعة، وعلى أن يكون قرار السحب تم خلال مدة الأربعة أشهر التالية على صدوره.

[1] انظر مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي – ترجمة د/ أحمد يسري – ص 213.

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي على إعمال هذه التفرقة في أحد أحكامه التي جاء فيها أنه بالنسبة للقرارات المنشئة للحقوق لا يقبل سحبها إذا كانت القرارات قانونية ما لم يكن هناك نص قانوني يقضي بذلك، وإن عدم مشروعيتها فقط هي التي تبرر سحبها، وأن القرار المنشئ للحقوق إن كان مشوباً بعدم المشروعية فإن للوزراء أن يقوموا بسحبه ولهم القيام بهذه المراجعة ما دامت مهل المراجعة القضائية مفتوحة ... ، ولكن إن انتهت هذه المدد فلا يمكن الإضرار بالحقوق المكتسبة بشكل نهائي لصالح الأفراد، حيث لا يمكن للإدارة أن تسحب القرار غير المشروع المنشئ للحقوق إلا خلال مهلة الطعن [1]. كما قضى أنه لا يجوز سحب قراراً فردياً منشئ لحقوق بعد مضي مهلة شهرين بعد التبليغ حتى لو كان هذا القرار غير قانوني [2].

وهذه التفرقة سالفة الذكر قامت بإعمالها المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأنه وان كان واجباً على جهة الإدارة أن تبادر إلى سحب القرارات الإدارية غير المشروعة التزاماً منها بحكم القانون إلا ان دواعي المصلحة العامة تقضي أيضاً أنه إذا صدر قرار من شأنه أن يولد حقاً أن يستقر هذا القرار عقب فترة من الزمن

---

[1] C.E 26/10/2001 Ternon, N' 197018.

منشور في مجموعة القرارات الكبرى في القضاء الإداري الفرنسي – مجموعة مؤلفين – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – بيروت – 2009م – ص 904 .

[2] C.E 24/11/1997, Dlaubier

منشور في مجموعة القرارات الكبرى في القضاء الإداري الفرنسي – مجموعة مؤلفين – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – بيروت – 2009م – ص 922 .

بحيث يسري عليه ما يسري على القرار السليم، وقد اتفق على تحديد هذه الفترة ستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه قياساً على مدة الطعن القضائي بحيث إذا انقضت هذه الفترة اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي سحب أو إلغاء ويصبح من رتب له القرار مركزاً قانونياً وحقاً لا يجوز المساس به بقرار لاحق وكل إخلال لاحق بقرار من شأنه أن يصم القرار الأخير بمخالفة القانون [1].

كما قضت أنه إذا صدر قرار ساحب لقرار إداري سليم أو قرار إداري مخالف للقانون فات ميعاد سحبه فإن القرار الساحب يكون باطلا [2]. وفي فتوى للجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بمجلس الدولة المصري جاء فيها أما بالنسبة للقرارات المعيبة، فقد استقر الرأي فقهاً وقضاءً وإفتاءً على حق الجهة الإدارية في سحبها خلال المدة المقررة قانوناً للطعن عليها أمام القضاء، فإذا انقضت هذه المدة ولم تقم الجهة بسحب قرارها المعيب خلالها امتنع عليها سحبه أو المساس به استقراراً للأوضاع التي ترتبت عليه [3].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1999/2/14م – الطعن رقم 2091 لسنة 44 ق – موسوعة القرار الإداري – م/ حمدي ياسين عكاشة – الجزء 2 – ص 1715 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1985/3/23م – الطعن رقم 1586 لسنة 28 ق – موسوعة القرار الإداري – م/ حمدي ياسين عكاشة – الجزء 2 – ص 1708 .

[3] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم 87 ملف 364/1/58 بتاريخ 2016/2/6م – مجلة هيئة قضايا الدولة – العدد الثاني – 2016م – ص 341.

الفرع الثالث
عدم رجعية القرارات الإدارية

ليس في حديث الفقهاء، ولا في أحكام القضاء في مصر وفرنسا على السواء، أي خلاف على هذا المبدأ، فقد أقره مجلس الدولة في مصر وفرنسا ويقصد به سريان القرارات الإدارية – الفردية واللائحية – كأصل عام بأثر فوري ومباشر من تاريخ نفاذها وعدم انسحابها على ما يتم من مراكز قانونية في الماضي أي قبل صدورها[1].

ويقتضي مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية عدم تطبيق أي تصرف قانوني كالقرار على الأعمال والوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانها [2]. فالمراكز القانونية السابقة على صدور القرار الإداري، لا يطالها أثر القرار، ولا تزول بنفاذه، وإنما تظل باقية مرتبة آثارها. وتأكيداً على هذا النظر، قضت محكمة القضاء الاداري إن المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي [3]. كما ذكرت أنه يقصد بكلمة القوانين في المادة 27 من الدستور

---

[1] د/ طعيمة الجرف – القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم نشاط الإدارة العامة – المرجع السابق – ص 355.

[2] د/ عبدالغني بسيوني عبدالله – القانون الإداري – دون ذكر للناشر – ص 505 .

[3] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1950/12/25م – القضية رقم 404 لسنة 3 ق – السنة الخامسة – المكتب الفني – 1951م – البند 3 – ص 30 .

– دستور 1923 – التي تقضي بعدم سريان أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها – القوانين بمعناها الأعم أي القوانين التي أقرها البرلمان وكذلك القرارات الإدارية التنظيمية التي تتضمن أحكاماً عامة لها قوة تشريعية [1]. في حكم آخر قالت أن الأصل في القوانين أنها لا تسري على الماضي حتى لا تمس الحقوق المكتسبة، واحترام الحقوق المكتسبة قاعدة تمتد جذورها إلى أعماق القانون الطبيعي والمبادئ الأساسية للعدالة .. ولا يجوز أن يتضمن غير القانون من القواعد التنظيمية كمرسوم أو قرار إداري نصاً على الأثر الرجعي وإلا كان هذا النص باطلاً، أما القانون فيجوز على سبيل الاستثناء، وبالقدر الذي تدعو إليه الضرورة، أن يشتمل على نص خاص بالأثر الرجعي كما تقرر المادة 27 من الدستور – دستور 1923م [2].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها حيث تسري بالنسبة للمستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة علي تاريخ صدورها وذلك احتراماً للحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية، ومن ثم فإنه لا يجوز على أي وجه تقرير أثر رجعي للقرارات الإدارية إلا

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1947/10/21م – السنة الثانية – البند 4 – ص 17 .

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1956/6/4م – السنة 11 – البند 320 – ص 1957 . وانظر أيضا حكم المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1984/6/23م – السنة 29 – البند 203 – ص 1274 .

لو نص القانون على ذلك .. [1]. وقضت أيضاً أن الأصل على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة والقاعدة هي عدم رجعية القرارات الإدارية .... وهذه القاعدة تصدق على القرارات الفردية واللائحية على حد سواء [2].

وقد استقر رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بمجلس الدولة علي أن الأصل في نفاذ القرارات الإدارية أن تقترن بتاريخ صدورها بحيث تسري بالنسبة إلى المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على تاريخ صدورها، وذلك احتراماً للحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية [3].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2002/5/4 – الطعن رقم 6313 لسنة 45 – غير منشور . وفي ذات المعني انظر حكم المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1977/6/12م – الطعن رقم 575 لسنة 17 ق – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما 1980/1965م – الجزء الثالث – ص 2294 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2005/2/2م – الطعن رقم 3256 لسنة 49 ق – غير منشور.

[3] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع – ملف رقم 766/3/86 – جلسة 1989/4/19م – م/ حمدي ياسين عكاشة – موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – المرجع السابق – ص 1370 ، كما أفتت أن القرارات الإدارية ، تنظيمية كانت أو فردية، لا يجوز أن يكون لها أثر رجعي. انظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررها قسم الفتوي والتشريع في خمس سنوات 1975/1970 المبدأ رقم 66 ملف رقم 134 لسنة 1971م – جلسة 1971/8/9م .

وعلى ذلك، يسري مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على القرارات الإدارية التنظيمية منها والفردية، وأن الإخلال بهذا المبدأ يفضي إلى بطلان القرارات الصادرة بأثر رجعي، فالقرار الإداري لا يرتب آثاراً إلا بالنسبة للمستقبل فقط، وللقاضي أن يلغي القرار عند صدوره بأثر رجعي دون نص صريح من القانون يجيز ذلك. ويعد هذا المبدأ من القواعد الآمرة التي لا تجوز مخالفتها، وفي حالة الشك يجب على القاضي ترجيح عدم الرجعية [1].

ولما كانت النصوص التشريعية التي نظمت موضوع عدم الرجعية في القوانين في مصر وفرنسا على السواء جاءت خلواً من الإشارة إلى موضوع رجعية القرارات الإدارية. فإن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يعد من المبادئ العامة المسلم بها من الفقه والقضاء سواء القرارات الإدارية أم التنظيمية. فإذا كانت القوانين تلتزم بهذا الأصل العام، فإنه يكون من المنطق أن تلتزم القرارات الإدارية بهذا الأصل العام فلا تسري كقاعدة عامة بأثر رجعي [2].

فهذا الاتجاه في إقراره لهذا المبدأ، جاء قياساً على قاعدة عدم سريان القوانين البرلمانية بأثر رجعي، إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة وهذه القاعدة نصت

---

[1] د/ سامي جمال الدين – اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية – الإسكندرية – منشأة المعارف – 1982م –ص 80.

[2] د/ صلاح الدين فوزي – المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 1998م – ص 182 .

عليها دساتير مصر المتعاقبة فقد قررها دستور عام 1923 في المادة السابعة منه، كما نصت عليها المادة 187 من دستور عام 1971م، وأخيرا قررها دستور 2014م في المادة 225 منه التي تنص على أن ... ولا تسرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية، النص في القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب .

يتبين من ذلك أن الدستور قد حصن المواد الجنائية والضريبية وأقر لها بمكانة المبادئ ذي القيمة الدستورية، فعصمها بذلك من أن تنالها حتى يد المشرع إهداراً أو انتقاصاً. والتي يفضي النص علي رجعيتها إلى الضرر الشديد الذي لا يمكن تداركه. وإن كان قد أباح الرجعية في مواضع أخرى إلا أنه أحاطها ببعض الضمانات والقيود التي تتمثل في موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. وقد عبرت عن ذلك المحكمة الإدارية العليا بقولها ... ومن ثم فإنه وفقاً لصريح هذه الأحكام لا يجوز على آية وجه تقرير أثر رجعي للقرارات الإدارية إلا لو نص القانون على ذلك استثناءً وبالشروط السالف بيانها، وعلى القضاء الإداري عدم الاعتداد بأي أثر رجعي للقرارات الإدارية اللائحية أو التنظيمية لانعدام أي حكم يقرر الأثر الرجعي لانطوائه على اغتصاب اختصاص السلطة التشريعية أو

للمخالفة الجسيمة للدستور [1]. كما قضت بأنه لا تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي حتى ولو نص فيها على هذا الأثر، وإذا كان ثمة استثناء لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية فإنه استثناء لقاعدة لا يخل بحكمة هذا الأصل وعلته [2].

وإذا كان من حق المشرع أن يقرر الأثر الرجعي للقانون، غير أنه ملتزم بالنص صراحة على ذلك، فلا يكفي في ذلك الإرادة الضمنية، وفي هذه الحالة لا يجوز التوسع في تفسير عباراته من قبل الجهات المنفذة له، كما لا يجوز القياس عليه أي حالات مماثلة.

ويرى بعض الفقه [3] أن العدالة تقتضي عدم سريان التشريع على ما سبق صدوره من التصرفات والوقائع، فليس من العدل في شيء أن يأتي الأفراد أفعالاً مباحة أو تصرفات أنشأوها وفق إرادتهم، مرتبين بمقتضاها معاشهم، فيأتي التشريع مقدراً عقوبة تسري في دائرة الأفعال المباحة أو لأحكام تخالف ما اتفقوا عليه منها.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1991/4/20م – الطعن رقم 781 لسنة 36 ق – م/ حمدي ياسين عكاشة – موسوعة القرار الإداري – الجزء 2 – ص 1363 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1965/11/21م – الطعن رقم 1050 لسنة 7 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – السنة 11 – ص 87 .

[3] د/ محمد أحمد المسلماني – نفاذ القرارات الإدارية ذات الأثر الرجعي دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2014م – ص 169.

فإذا كان للمشرع الحق بالنص صراحة على رجعية القوانين، إلا أن سلطته في ذلك مقيدة بتوفر حكمة تبرر الخروج على الأصل الذي يعد ضمانة دستورية، فلا يجوز للمشرع استخدام هذه الرخصة أو اللجوء إليها إلا ان كان التشريع يحقق نفعا للمجتمع دون الإضرار بأحد، أو أن يكون الصالح العام يقتضي سريان القانون على الماضي، أو أن التشريع الذي سيصدر لإقرار قاعدة قانونية عادلة أو لإلغاء قاعدة قانونية لا تتسم بالعدالة. كما أنه يستلزم لإقرار هذه الرجعية موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وفق نص الدستور سالف البيان.

فمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية دعت الحاجة إليه باعتباره ضمانة أكيدة لحماية حقوق الأفراد، وإرضاء للمنطق القانوني السليم وتحقيقاً للعدالة، والاستقرار في المعاملات [1].

فمن مقتضيات العدالة ألا نحاسب أشخاصاً على قانون لم يكن موجوداً، وإذا كان سبب القرار لا يظهر إلا عند إصداره، فإن النص على الرجعية يقتضي تطبيق القرار خلال فترة زمنية لم يكن سببه فيها قائماً، وهذا يتنافى مع المنطق [2].

---

[1] د/ رفعت عيد سيد – مبدأ الأمن القانوني – القاهرة – دار النهضة العربية – دون تاريخ النشر – ص 61 .

[2] د/ جورجي شفيق ساري – المبادئ العامة للقانون الإداري الكتاب الثاني – الطبعة 4 – القاهرة – دار النهضة العربية – 2004م – ص 314.

كما أنه إذا ما اكتسب الأفراد مركزاً قانونياً ذاتياً نتيجة قرار إداري، أو اتفاق مع الإدارة فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلا بالوسيلة القانونية، وهي قانون ذو أثر رجعي [1].

غير أن القضاء وإن أقام هذا الأصل، إلا أنه ليس أصلاً مطلقاً. إذ أورد عليه استثناءان: يستند أحدهما إلى نص قانوني، ويتأسس الآخر على حكم قضائي [2]. فالأول قد يرتب المشرع بمقتضي نص قانوني آثاراً. فيصير تنفيذه على الماضي، وتتحرر الإدارة بهذا النص القانوني من مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فلا يمكن مطالبة الإدارة بإعمال أثر القانون المتمثل في إلغاء كل القرارات الفردية أو اللائحية التي اتخذت تأسيساً على القرار الملغي من تاريخ نفاذه وعدم تطبيقه على الماضي. وهو ما قرره مجلس الدولة الفرنسي حيث ذهب إلى إباحة الرجعية إن أجازها القانون صراحة أو ضمناً [3].

---

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 561.

[2] د/ محمد رفعت عبدالوهاب ، د/ أريج محمود عويضة – القضاء الإداري – المرجع السابق – ص 60 .

[3] C.E 6/2/1953, Maurgeon.

منشور في مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي – ترجمة د/ أحمد يسري – ص 372.

أما الاستثناء الآخر يكون في حالة إصدار حكم قضائي بالإلغاء. إذ به ينعدم أي أثر للقرار يمتد للمستقبل أو ينسحب على الماضي. وتدليلاً على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الحكم بالإلغاء تحكمه قاعدة عامة مقتضاها أن يعود الحال إلى ما كان عليه، وأن يعود للطاعن مركزه القانوني قبل صدور القرار الملغي على اعتبار انه لم يصدر أصلا [1] أو قولها بأن مقتضي الحكم الصادر بإلغاء القرار المطعون فيه هو إعدام القرار ومحو آثاره من وقت صدوره [2]. كما أن الإدارة قد تصدر قرارات إدارية تنفيذاً لأحكام مجلس الدولة الصادرة بالإلغاء، وبطبيعتها تكون هذه القرارات ذات أثر رجعي[3].

ويضاف إلى ذلك بعض القرارات يقرر لها الفقه والقضاء الإداريين – بصفة عامة أثراً رجعياً دون أن تستند في ذلك إلى نص في القانون يجيز رجعيتها، ومن هذه القرارات ما يطلق عليه الفقهاء القرارات الرجعية بطبيعتها.

فقد تصدر الإدارة قراراً إدارياً ثم يتبين لها بعد ذلك أنها أصدرته على خلاف القواعد والأسس الشرعية سواء الإجرائية أو الموضوعية التي حددها المشرع بخصوص هذا

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2003/3/15م – الطعن رقم 831 لسنة 42 ق – غير منشور.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2005/4/17م – الطعن رقم 3601 لسنة 49 ق – غير منشور.

[3] C.E 27/5/1949, Veron reville, P246 .

القرار، فيجوز لها أن تقوم بتصحيح العيب الذي شاب القرار الذي أصدرته، ويكون لقرار التصحيح أثر رجعي يرتد إلى وقت صدور القرار المعيب. وهذا التصحيح يكون عن طريق إصدار الإدارة قراراً إدارياً تضفي به الصفة الشرعية على تصرفاتها فتصحح ما شابه من عوار وإهدار للقواعد القانونية [1].

كما أنه قد تتقرر الرجعية لمقتضيات سير المرافق العامة حيث تقوم الإدارة بتقديم الخدمات المهمة للأفراد وجمهور المتعاملين معها، التي لا يستطيعون الاستغناء عنها ولو لمدة بسيطة، لذلك كان من الواجب عدم وضع العراقيل في طريق سير هذه المرافق بانتظام واضطراد لإشباع الحاجات الضرورية للأفراد والمتجددة والمستمرة باستمرار الحياة، ولا شك أن قاعدة عدم الرجعية إذا تعارضت مع مقتضيات سير المرافق العامة أو كانت نتائجها تؤثر على المرفق، فهي بذلك تهدد سير المرفق العام بانتظام واضطراد وتهدد استمراره في أداء مهامه على الوجه الأمثل [2]. لذلك إذا ما تعارض مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية مع القرار الذي يتطلبه سير المرفق العام فإن المبدأ يهمل وينفذ القرار بأثر رجعي. وهذا ما طبقه

---

[1] د/ مصطفي كيري – نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 1964م – ص 307.

[2] د/ حسام مرسي – أصول القانون الإداري – دون ذكر دار نشر – 2013م – ص 550 .

مجلس الدولة الفرنسي حيث يستبعد المبدأ كلما تعارض مع مقتضيات سير المرافق العامة وقد سايره في ذلك مجلس الدولة المصري[1].

وهذا ما أفتت به الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع حيث تقول أنه وإن كان المسلم به أن القرارات الإدارية تنظيمية كانت أم فردية لا يجوز أن يكون لها أثر رجعي، إلا أنه يرد على مبدأ عدم الرجعية عدة استثناءات منها القرارات التي تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً كأن يتعلق ذلك بسير المرافق العامة .... حتى لا يتعطل المرفق أو تتقاعس المصلحة عن أداء عملها [2].

وفي فرنسا نصت المادة 2 من القانون المدني الفرنسي على أن لا يسري القانون إلا للمستقبل، وليس له أثر رجعي ، وهو ذاته ما جاءت أحكام مجلس الدولة الفرنسي، تؤكده، حيث قرر أن للقرارات الإدارية أثراً فورياً مباشراً، سواء كان القرار فردياً أم تنظيمياً من تاريخ صدورها، ولا تسري بأثر رجعي على ما استقر من

---

[1] د/ محمد السناري – نفاذ القرارات الإدارية دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة عين شمس – 1981م – ص 261.

[2] الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع – مجموعة المبادئ القانونية التي قررها قسم التشريع في خمس سنوات 1975/1970م – المبدأ رقم 66 – ملف رقم 134 لسنة 1971م – جلسة 1971/8/9م – ص 65 .

مراكز قانونية اكتملت قبل نفاذ القرار، وقد تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي واستقرت علي إعمال مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية [1].

ويعتبر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ العامة للقانون حيث يقول العميد " فيدل "ان هذا المبدأ يعتبر من المبادئ العامة للقانون المتفق عليه فقهاً وقضاءً [2] كما عبر عنه صراحة مجلس الدولة الفرنسي بقوله ... أما قرار السحب يصطدم مع المبدأ العام القاضي بعدم رجعية القرارات الإدارية [3].

وفي مصر ذهب بعض الفقه [4] إلى القول على أن الفقهاء في فرنسا ومصر، وإن لم يتفقوا علي قائمة موحدة للمبادئ العامة فإن عدم رجعية القرارات الإدارية باعتباره أحد المبادئ العامة يعتبر محل اتفاق معظم الفقهاء. وأكد على ذلك البعض الآخر

---

[1] C.E 11/8/1918, Amaud. Rec, P837 – 8/8/1924, Colson, Rec, P821 – 29/1/1971, emery, Varbier et Union des propriétaires de la Sarhte. Rec, P80, A.J 1971, P409.

[2] مشار إليه د/ محمد رفعت عبدالوهاب – المبادئ العامة للقانون – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – دون ذكر سنة النشر – ص 92 .

[3] حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر عام 2009م مشار إليه د/ أحمد عبد الحسيب عبدالفتاح – الأثر الرجعي في القضائين الإداري والدستوري دراسة مقارنة بين القانون والشريعة – القاهرة – دار النهضة العربية – 2011م – ص 73 .

[4] د/ محمود حلمي – سريان القرار الإداري من حيث الزمان – المرجع السابق – ص 122 .

[1] بقوله إن الأساس الحقيقي في تحريم الرجعية في اللوائح إنما يتمثل في اعتبار مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ القانونية العامة.

فقاعدة عدم الرجعية هي تعبير عن ابتكار مجلس الدولة سواء في مصر أو فرنسا وابتداعه للكثير من المبادئ العامة. أياً كان الأساس الذي يستند إليه في إقراره لهذه المبادئ، وهذه القاعدة تستوجبها ضرورة تأمين العلاقات القانونية بين الإدارة والجمهور[2] ويبرره البعض أنه يأتي حماية للحقوق المكتسبة واستقرار الأوضاع، ومراعاة لقواعد الاختصاص من الناحية الزمنية، لذلك تسري القرارات الإدارية بأثر مباشر، ولا تسري على الماضي بمعني تطبيق قاعدة عدم الرجعية في هذا المجال [3] . وهذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية بقولها القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها، بحيث تسري بالنسبة للمستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على تاريخ صدورها، وذلك احتراماً للحقوق المكتسبة أو

---

[1] د/ محمود سامي جمال الدين – اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية – الإسكندرية – منشأة المعارف – 1982م – ص 82 .

[2] Auby et Drago : traité de contentieux Adm, 1975, P339.

[3] د/ عبدالمجيد عبدالحفيظ سليمان ، د/ محمد أنس قاسم جعفر – أصول القانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 1989م – ص 392 .

المراكز القانونية الذاتية، ومن ثم فإنه لا يجوز على أي وجه تقرير أثر رجعي للقرارات الإدارية إلا لو نص القانون على ذلك[1].

صفوة القول إذن، إن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يمثل قيداً يحول دون سحب الإدارة لقراراتها إلا بضوابط محددة واستثناءات ضيقة وذلك حفاظا علي حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وحماية الحقوق المكتسبة وعدم إشاعة الفوضى وعدم الثقة في القرارات الإدارية. و يترتب على الإخلال بهذا المبدأ بطلان القرارات الصادرة بأثر رجعي.

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2002/5/4م – الطعن رقم 6313 لسنة 45 ق – مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام 1955م حتي عام 2010م – الجزء 9 – ص 5146.

الفرع الرابع
تحقيق المصلحة العامة

الغاية من صدور أي قرار إداري. قد تكفل بها مبدأ آخر من مبادئ القانون العام، مفاده المصلحة العامة مقدمة علي المصلحة الخاصة. فالإدارة تستهدف بما تقوم به من أعمال المصلحة العامة. وذلك مؤداه ألا تأتيها مدفوعة برغبة ذاتية أو هوى شخصي.

وقد اتخذ بعض الفقه الإداري [1] المصلحة العامة أساساً يحكم جميع روابط القانون العام ومن بينها سحب القرارات الإدارية وتصلح وحدها أساسا لمزاولة الإدارة لحق السحب واستند في ذلك إلى ما ذهب إليه العميد " هوريو " فيما يتعلق بحق الإدارة في سحب قراراتها بأن القرارات الإدارية إنما تصدر لتحقيق المصلحة العامة، فحتى لو أنشأت هذه القرارات مراكز قانونية لصالح الأفراد، فإن هذه المراكز لا تعتبر حقوقاً مكتسبة بالمعني القانوني المقصود لأن القرار الإداري يصدر بقصد تحقيق مصلحة عامة، فحينما يتضح للإدارة عدم صحة القرار الإداري، وتطبيقا منها لسلطتها التقديرية، تقوم بسحب القرار دون أن تلقي بالاً إلى ما يكون هذا القرار قد أنشأه من حقوق مكتسبة، مستندة إلى أن هذه المزايا والحقوق ليست لها صفة الاستقرار والثبات أمام مصلحة المرفق العام.

[1] د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 47 ، 64 .

والباحث من جانبه يرى أن هذا القيد – أي المصلحة العامة – واسعاً يصعب ضبطه، ولا يسهل تحديده، مما يغري الإدارة باتخاذه سبيلاً للنيل من القرارات التي تصدرها وسحبها تحت سمع القانون وبصره. فالمصلحة العامة قد تثير بعض المشكلات ذلك أنه، إذا كان حقاً الإدارة تمثل المصلحة العامة، فإنها ليست بالضرورة تستهدفها. فقد تجانبها بتصرفها إلى مصالح أخرى. وإلا لكانت كل الأحكام التي تصدر في دعاوى الإلغاء تصدر لصالح الإدارة. باعتبارها تتغيا بقراراتها المصلحة العامة صاحبة الغلبة على ما عداها. لهذا لا يمكن الاستناد لفكرة المصلحة العامة وحدها لتأسيس حق الإدارة في سحب القرارات، وإلا كان الثمن حق الإدارة في سحب القرارات في أي وقت والتضحية باستقرار المعاملات والعلاقات القانونية هذا فضلاً عن أن المصالح العامة ليست جميعها في سلم التدرج على سواء[1]. فمنها الأولى بالرعاية. ومنها دون ذلك.

كما أنه ليس في عدم المساس بالحقوق المكتسبة واستقرار المراكز القانونية للأفراد تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة أو تعطيل الصالح العام لحساب المصالح الخاصة. فتلك حجج واهية، لأن المصلحة العامة إذا كانت تأبى تغليب

---

[1] Dardlhon L : L'usage des referes a l'encontre des decisions d'exercice du droit de Preemption. A.J 2005. P2277 .

مشار إليه د/ محمد باهي أبويونس – وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2018م – ص 245 .

الصالح الخاص عليها، فإنها تتأذى وبذات القدر من إخلال الإدارة بالتزاماتها التي تعد مفترضاً أولياً لاستقرار الصالح العام ذاته. والحق أننا هنا لا نغلب مصلحة خاصة على أخرى عامة، وإنما نوازن بين مصلحتين عامتين: مصلحة عامة تستهدفها الإدارة بأعمالها من احترام مبدأ المشروعية، ومصلحة عامة أخرى لا تقل عنها عمومية تتمثل في عدم المساس بالحقوق المكتسبة واستقرار العلاقات القانونية وحسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد. والمفاضلة تفضي إلى تغليب الثانية. واستدلالاً على إجراء تلك المقارنة تقول المحكمة الإدارية العليا ... لا يكفي للقول بأن القرار الإداري غير مشروع أن يكون قد جانب غايات الصالح العام التي يحددها القانون، وإنما يكون كذلك غير مشروع إذا استند إلى غاية من غايات الصالح العام يكون ظاهراً ومؤكداً أنها أدنى في أولويات الرعاية من غايات وصوالح قومية أسمي وأجدر بالرعاية ... .

فتغليب مبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة واستقرار المراكز القانونية على مبدأ الشرعية واحترام القانون وعدم مخالفته، يجئ استقراراً للعلاقات الإدارية وعدم زعزعتها، والإخلال بها يؤدي إلى زعزعة ثقة المتعاملين مع الإدارة وما يعكسه ذلك من عدم سير المرفق العام بانتظام واضطراد. وقد ضحى مجلس الدولة الفرنسي في سبيل ذلك بأصل من الأصول القانونية الهامة وهو وجوب احترام القانون وعدم مخالفته.

والمستقر في القضاء الإداري والثابت في نظرية المصلحة العامة هو أن سحب القرارات الإدارية قد شرع لتمكين جهة الإدارة من تصحيح أخطاء قد وقعت بها، ويقتضي ذلك أن القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون، أما إذا صدر صحيحا مستوفيا للشروط القانونية، فإنه يمتنع على جهة الإدارة سحبه، لعدم وجود العلة التي شرعت من أجلها قواعد السحب، وذلك توقيراً للقرار، واستقراراً للأوضاع، وتحقيقاً للمصلحة العامة [1].

والفقه والقضاء في مصر وفرنسا علي السواء، قد أجمع على أن القرار غير المشروع يتحصن من السحب أو الإلغاء القضائي بانتهاء مدد الطعن القضائي – بعد تقنين السحب أصبحت أربعة أشهر في فرنسا – والتي بانقضائها يصبح القرار مشروعاً [2].

وتذهب محكمة القضاء الإداري إلى أن العلة في جواز سحب القرارات الفردية في ميعاد الستين يوماً ... هي وجوب التوفيق بين ما يجب أن يكون للإدارة من حق

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1968/6/6 – القضية رقم 9833 لسنة 19 ق – ص 141 ، وانظر حكم المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1998/1/4م – الطعن رقم 1769 لسنة 38 ق – السنة 43 – الجزء الأول – ص 941 .

[2] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – المرجع السابق – ص 285.

في إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية وبين وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري ... [1].

نخلص مما سبق ان معيار المصلحة العامة يجب وضع معايير ضابطه لإعماله، تتمثل في ضرورة كفالة السير المنتظم للمرفق العام، والحفاظ علي المراكز المكتسبة بالقرار المسحوب هذا فضلاً عن أن في احترام الحقوق المكتسبة مصلحة أقوى وأجدر بالرعاية من المصلحة التي تتغياها الإدارة من سحب القرار الإداري والمتمثلة في احترام مبدأ المشروعية لاسيما وأنه أيضاً سوف يؤدي إلى إشاعة الطمأنينة واستقرار الأوضاع ورسوخ ثقة المتعاملين مع الدولة، وضمان حقوقهم قبلها، كما أن في كفالة استقرار الحقوق وتوفير الطمأنينة للمراكز القانونية للأفراد، ضمان لانتظام وحسن سير المرافق العامة. وتلك مصلحة عامة لا تدانيها في القيمة مصلحة أخرى.

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1953/6/7م – القضية رقم 377 لسنة 6 ق – م/ حمدي ياسين عكاشة – موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – الجزء الثاني – ص 1661.

المطلب الثاني
عدم استنفاد الإدارة لسلطتها

يشترط حتى يمكن للإدارة سحب قرارها ويكون قرار السحب صحيحاً. ألا تكون الإدارة قد استنفدت سلطتها أو ولايتها بإصدار القرار المسحوب.

فيقصد باستنفاد الإدارة لسلطتها أن تغل يدها – كأصل عام – عن معاودة استعمال هذه السلطة مرة أخرى من تلقاء نفسها بعد سبق ممارستها [1]. فالأصل أن السلطة التقديرية التي خولها المشرع للإدارة في إصدار قراراتها ألا تمارسها عدة مرات فيما يتعلق بالقرار الواحد. فمن المستقر عليه أن القرار الإداري يصدر بعد روية وتدبير وتفكير من الجهة الإدارية واستخدمت ما لها من سلطة تقديرية في إصداره فلا يجوز لها إذن معاودة استعمال هذه السلطة ليس لأن قرارها صدر صحيحاً وإنما لأنها تكون قد استنفدتها بإصدارها القرار. فحتى لو تبين لها خطأ تقديرها فليس لها

[1] د/ خالد سيد محمد – حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية دراسة مقارنة – القاهرة – دار النهضة العربية – الطبعة الثانية – 2012م – ص409 ، مشار إليه د/ حسن عبد الزهرة موسى – السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء الإداري عليها دراسة مقارنة – القاهرة – مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع – الطبعة الأولى – 2019م – ص 138.

معاودة التقدير إلا بناء على طلب صاحب الشأن في مدة التظلم أو الطعن القضائي، ولا يجوز لها من تلقاء نفسها معاودة استعمال هذه السلطة [1].

ولعل ما أشارت إليه الأحكام القضائية في مجال أكثر قرباً من استنفاد الإدارة لولايتها أو سلطتها وهو استنفاد المحكمة لولايتها. على نحو يصح معه الاستدلال به في هذا المقام. بل إنه مما يسوغ جريانه على استنفاد الإدارة لسلطتها في بعض الجوانب. فمن المستقر عليه أن الحكم القضائي بعد صدوره لا يجوز لمن أصدره معاودة النظر فيه إلا بإجراءات يقوم بها الخصوم، فلا يجوز للقاضي من تلقاء نفسه معاودة النظر في الحكم ولو تبين له أن بالحكم خطأ، فللخصوم استخدام مكنتهم القانونية في طلب تصحيح الأخطاء المادية في الحكم، وطلب تفسير ما غمض من عبارات أو طلب إعادة النظر فيه، وفقاً للضوابط التي حددها المشرع. وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في معرض تطبيقها للمادة 191 من قانون المرافعات المدنية والتجارية بأن المحكمة تستنفد ولايتها بإصدار الحكم في النزاع، فلا يجوز لها العدول عما قضت به أو تعديل فيه أو الإضافة إليه، استثناء من هذه القاعدة يجوز للمحكمة تصحيح ما وقع في حكمها من أخطاء مادية أو كتابية أو حسابية، وذلك بقرار تصدره من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب من أحد الخصوم، القرار الصادر بالتصحيح يكون قابلاً للطعن عليه بطرق الطعن الجائزة في الحكم،

[1] د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 179 .

أما القرار الصادر برفض التصحيح، فإنه لا يجوز الطعن عليه مستقلاً عن الطعن على الحكم .... [1].

في ضوء ما سبق، سنعرض لجانب من تطبيقات استنفاد الإدارة لسلطتها أو ولايتها. سنتناول في الفرع الأول التظلم الإداري وأثره على استنفاد الجهة الإدارية لسلطتها، ثم نتحدث في الفرع الثاني عن القرارات الصادرة من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي. وأخيراً سنتكلم عن استنفاد الجهة الإدارية لسلطتها في مجال الوظيفة العامة.

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1997/2/30م – الطعن رقم 1805 لسنة 34 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – السنة 43 – الجزء الأول – ص 573.

الفرع الأول

التظلم الإداري وأثره على استنفاد الجهة الإدارية لسلطتها

من القرارات الإدارية ما لا تملك الجهة الإدارية التي صدر منها أن تعيد النظر فيها ولو كانت غير مشروعة، وذلك لأنه بإصدارها مثل هذه القرارات تكون قد استنفدت ولايتها ومن ثم لا يمكن الطعن في القرار إلا بالطريق الذي نظمه المشرع. وهذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها التظلم الوجوبي لا يكون إلا بالنسبة للقرارات القابلة للسحب – لا جدوى من هذا التظلم إذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاد ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئيسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته ... [1]. ففي هذه الحالة تستنفد جهة الإدارة ولايتها عليها بإصدارها، سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، وبالتالي لا يمكن الطعن عليها إلا بالطريق الذي نظمه المشرع للطعن ومن هذه القرارات التي لا تملك الجهة الإدارية التي أصدرتها أن تسحبها بمجرد صدورها. قرارات لجان العمد والمشايخ وقرارات لجان الجمارك وهذا ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا وآية ذلك قولها بالنسبة للأولى بأنه لجنة الشياخات – اختصاصها في شأن تأديب العمد والمشايخ – قرارها الذي تصدره في هذا الصدد تستنفد به سلطتها ويمتنع عليها إلغاؤه – لا

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1957/6/15م – الطعن رقم 151 لسنة 3 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة الثانية – العدد الثالث من أول يونيه إلى آخر سبتمبر سنة 1957 – ص 1173 .

ضرورة للتظلم من هذا القرار قبل رفع الدعوى بطلب إلغائه [1]. وما قضت به بشأن قرارات لجان الجمارك قولاً بأن خول المشرع مصلحة الجمارك وهي بسبيل تقدير قيمة البضاعة المستوردة سلطة تقديرية واسعة بغية الوصول إلى الثمن الحقيقي الذي تساويه في سوق منافسة في تاريخ تسجيل البيان الجمركي المقدم عنها – المصلحة وهي تباشر هذه المهمة غير مقيدة بما ورد من بيان بالفواتير التي يقدمها صاحب البضاعة أو بغيرها من مستندات أو عقود ولو قدمت بناء على طلبها ولها أن تعاين البضاعة وتتحقق من نوعها وتدقق في قيمتها وتتأكد من منشئها ومدى مطابقة ذلك لما ورد بشهادة الإفراج الجمركي والمستندات المتعلقة بها – أوجب القانون أن تتم معاينة البضائع داخل الدائرة الجمركية وأجاز إعادة المعاينة ما دامت البضاعة تحت رقابة مصلحة الجمارك – مؤدى ذلك – إذا قامت المصلحة بممارسة سلطتها التقديرية في معاينة البضاعة ومطابقتها للبيان الجمركي والتحقق من نوعها وقيمتها ومنشآتها إلى غير ذلك مما يمكنها من تقدير ثمنها وتحديد البند الجمركي الخاضعة له وقيمة الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة وتحصيلها

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1957/6/15م – الطعن رقم 151 لسنة 3 ق – سبق الإشارة إليه.

والإفراج عنها فإنها تكون قد استنفدت سلطتها بما لا يجوز لها من بعد معاودة النظر في تقدير قيمتها [1].

كما قضت أيضاً بأنه لا يجوز لمصلحة الجمارك أن تعاود النظر في تقدير قيمة البضاعة مرة أخرى والمطالبة بفرق رسوم جمركية بعد أن تكون قد استنفدت سلطتها التقديرية الواسعة في معاينة البضاعة ومطابقتها للبيان الجمركي والمستندات المتعلقة به والتحقق من نوعها وقيمتها ومنشأها إلى غير ذلك مما يمكنها من تقدير ثمن البضاعة وتحديد التعريفة الجمركية الخاضعة لها وتسوية الضريبة والرسوم الجمركية على أساس ذلك وتحصيل الضريبة والإفراج عن البضاعة إلا أن ذلك يجد حده في ألا تكون المصلحة قد فاتها عند التقدير حساب ما يكون مستحقاً على البضاعة من ضرائب مقررة قانوناً – أثر ذلك – حق المصلحة في المطالبة بأداء هذه الضرائب يظل قائماً ما لم يسقط هذا الحق بعدم المطالبة به في الميعاد المقرر قانوناً وهو خمس سنوات [2].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1997/8/10 – الطعن رقم 3395 لسنة 37 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة الثانية والأربعون – الجزء الثاني من أول مارس سنة 1997 إلى آخر سبتمبر 1997 – ص 1433 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2007/4/14م – الطعن رقم 10659 لسنة 46 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – الدائرة

ومفاد ما تقدم، أن مصلحة الجمارك تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في مجال تقدير الرسوم، وأن يتم التقدير وفقاً للضوابط القانونية مستهدفة في ذلك المصلحة العامة، غير أنها تستنفد سلطتها التقديرية بمجرد تحصيل الرسوم والضرائب والإفراج عن البضاعة، ولا يجوز لها إعادة النظر في تقدير القيمة إلا إذا فاتها ما يكون مستحقاً على البضاعة من ضرائب مقررة قانوناً.

ويرى بعض الفقه [1] أن هذه القرارات بمثابة الاستثناء من الأصل العام في جواز السحب، ولا يحبذ الإكثار منها، لأن الأصل أن تمكن الإدارة من أن تصلح بنفسها الخطأ الذي تقع فيه.

كما يوجد من القرارات التي لا تملك السلطة التي أصدرتها الحق في سحبها إذا نظم القانون طريقاً للتظلم منها أمام سلطة أعلى. فإذا تظلم الفرد من القرار الصادر بحقه إلى السلطة الإدارية الأعلى فصدر قرار من هذه السلطة بالتظلم، ففي هذه الحالة يخرج القرار المتظلم منه من اختصاص الجهة التي أصدرته، وبالتالي يمتنع عليها

الأولى – الجزء الثاني الفترة من أول إبريل حتى نهاية سبتمبر سنة 2007 م – القاعدة 11 – ص 224 .

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 715 .

أن تعقب على قرارات السلطة العليا [1]. وقد ينظم المشرع طرق التظلم من القرار تنظيماً يستفاد منه استنفاد سلطة مصدر القرار بإصداره، فيمتنع بذلك التظلم إليه، ويجب عرضه على السلطة الرئاسية الأعلى. كما قد يستفاد من نصوص التشريع تنظيم مدارج التظلم تنظيماً خاصاً، وبيان حجية القرار الصادر من كل درجة، وكيفية الطعن فيه على غرار التظلم القضائي، فيجب عندئذ التزام نصوص القانون.

والغاية من ذلك أنه في حالة وجوب استنفاد طريق التظلم الإداري قبل الطعن القضائي فإن القرار الذي يصدر من الجهة الإدارية بقبول التظلم يقوم مقام السحب أما إذا رفضته فذلك يعني تأييد قرارها الأول ورفض السحب. وفي كلتا الحالتين تكون استنفدت سلطتها ولا يكون من سبيل سوى الطعن القضائي [2].

وفي بعض الحالات عند استخدام الجهة الإدارية سلطتها التقديرية في إصدار القرار فلا يجوز لها معاودة استعمال هذه السلطة لأنها تكون قد استنفدتها إلا بناء علي تدخل من صاحب الشأن بتقديم تظلم أو الطعن القضائي وهذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها ... أن المشرع أجاز للسلطة المختصة بالتعيين تعيين العامل الذي تزيد مدة خبرته العملية عن المدة المطلوب توافرها لشغل

---

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 715 .

[2] م/ عبده محرم – سحب القرارات الإدارية الفردية – المرجع السابق – ص 128.

الوظيفة على الأسس الواردة بالنص، وخول المشرع سلطة التعيين في هذا الصدد سلطة تقديرية، وجعل وقت استعمال هذه السلطة هو لحظة إصدار قرار التعيين بحيث تستعمل اختصاصها المقرر في الضم من عدمه وقت إصدار قرار التعيين يتضمن القرار ضم مدة الخبرة السابقة، فإذا أصدرت الجهة الإدارية قرارها بالتعيين دون حساب مدة الخبرة العملية السابقة تكون قد استنفدت ولايتها فلا يجوز لها أن تعود إليها. ما لم يتم التظلم من قرار التعيين [1] .

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2006/12/17م – الطعن رقم 2153 لسنة 44 ق – الدائرة السابعة – غير منشور.

الفرع الثاني
القرارات الصادرة من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي

تعتبر هذه الجهات ذو طبيعة مزدوجة، فهي تحمل طرفاً من سمات الهيئات الإدارية، وآخر من صفات الجهات القضائية. فهي إدارية التشكيل. إذ يغلب على تشكيلها الطابع الإداري. اعتدادا بأن أكثر أعضائها من رجال الإدارة، وأقلهم من رجال القضاء. كما أنها قضائية الاختصاص. إذ ان نشاطها قضائي بحت يتمثل في الفصل في خصومة إدارية، اختصها القانون بها. اتباعاً لإجراءات تقاضي، تحيط الخصوم بذات الضمانات المقررة أمام جهات القضاء البحتة، وتكفل لهم سرعة البت فيها. بغلبة الاختصاص القضائي، لا بإدارية التشكيل [1].

ومثل هذه الجهات كاللجان القضائية للإصلاح الزراعي. فبالرغم من أن ما يصدر منها ليست أحكام قضائية وإنما قرارات إدارية – رغم نعت المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها هذه الجهات بالقضائية وإسباغ ما تصدره بوقف الأحكام – لا يجوز للجهة سحبها. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن سلطة مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي في التصديق على قرارات اللجان القضائية – سلطة تقديرية – عدم جواز سحب قرار التصديق إلا إذا بني على غش – القرار

[1] د/ محمد باهي أبويونس – وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية – المرجع السابق – ص 78.

الساحب للتصديق في غير حالة الغش يعتبر معدوماً – اعتبار قرار اللجنة القضائية ساري المفعول – أساس ذلك.

لما كان مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي هو الجهة المختصة قانوناً بالتصديق على القرارات الصادرة من اللجان القضائية فهو مختص بسحب القرارات التي تصدر منه ولكن بشرط أن يكون هذا السحب في إطار القواعد القانونية المتقدمة دون الخروج عليها.

ومن حيث أن مجلس إدارة الهيئة حين أصدر قراره في 4 من سبتمبر سنة 1962 بالتصديق على قرار اللجنة القضائية إنما كان في صدد استعمال سلطة تقديرية له فمن ثم فإنه انزالاً للقواعد المستقرة ما كان يجوز له سحب هذا القرار إلا إذا كان ثمة غش من جانب صاحب الشأن من شأنه أن يفسد إرادة الجهة إذ الغش يفسد كل شيء .... ومن حيث أن الأمر يخلص مما تقدم جميعه أن مجلس إدارة الهيئة حين أصدر قراره بالتصديق على قرار اللجنة القضائية كان يستعمل سلطة تقديرية وكان جميع عناصر النزاع أمامه ومن ذلك ورقة الهبة سالفة الذكر فإذا ما أصدر قراره بالموافقة على قرار اللجنة القضائية وكانت جميع الأوراق تحت يده وفي مقدوره الاطلاع عليها فإنه يكون قد استعمل سلطته التقديرية كاملة ويكون قد استنفد حقه وولايته في هذا المجال ولم يعد يملك بعد ذلك أن يعاود النظر في قراره إلا إذا كان ثمة غش من جانب المستفيد من القرار الأمر الذي انتفى ومن ثم فإن القرار الصادر من مجلس الإدارة بسحب قراره السابق جزئياً يكون صادراً ممن لا

ولاية له في إصداره وبالتالي فهو قرار معدوم لا يمثل أكثر من عقبة مادية فلا تلحقه الحصانة المنصوص عليها في المادة 13 مكرر المشار إليها وبالتالي يكون متعين الإلغاء وفي هذه الحالة يكون القرار المسحوب جزئياً والسابق صدوره من مجلس الإدارة في 4 من سبتمبر سنة 1963 بالتصديق على قرار اللجنة القضائية الصادر في 17 من يونيه سنة 1962م ساري المفعول بأكمله وبجميع آثاره ولا يمكن المساس به [1].

إلا أنه بعد صدور حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر عام 2002 بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة 13 مكرر" أ " من القانون رقم 178 لسنة 1952 بشأن الإصلاح الزراعي وذلك فيما تضمنته من توقف نهائية القرار الصادر في منازعات توزيع الأراضي على المنتفعين على تصديق مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي حيث قضت بأنه ... وكان الأصل أن المتقاضين في المنازعات التي تختص بها اللجنة القضائية للإصلاح الزراعي في مركز قانوني متماثل، وكانت تلك المنازعات وعلى ما سلف بيانه تتماثل من حيث طبيعتها تماثلاً قاد المشرع إلى توحيد الإجراءات أمامها وفي الطعن في قراراتها قبل إصداره

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1974/6/25م – الطعن رقم 834 لسنة 16 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة 19 – من أول أكتوبر 1973 إلى آخر سبتمبر 1974م – ص 421 وانظر في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1981/3/31م – الطعن رقم 503 لسنة 22 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – السنة 26 – ص 826.

القانون رقم 69 لسنة 1971 بتعديل بعض أحكام قانون الإصلاح الزراعي، وإذ اتجه المشرع في هذا القانون إلى تقرير حق الطعن مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا في القرارات الصادرة من اللجنة القضائية في شأن منازعات فحص ملكية الأراضي المستولى عليها، في حين أنه حظر ذلك في شأن القرارات الصادرة في منازعات توزيع تلك الأراضي واستوجب في نص المادة 13 مكرراً أ [1] المطعون عليها لإسباغ النهائية على تلك القرارات تصديق مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي، وبصرف النظر عن أنه حتى لم يحدد أجلاً لإتمام هذا التصديق، فإنه يكون بهذا التباين قد خلق تمييزاً لفئة من المتقاضين عن فئة أخرى في مجال الطعن على الأحكام بالرغم من تماثل مراكزهما القانونية واتفاق طبيعة المنازعات التي يتقاضون في شأنها، كما انطوى على إخلال بأصول القواعد

[1] وتنص الفقرة الأخيرة من المادة 13 مكرر على أن ويجوز لذوي الشأن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة في القرارات الصادرة من اللجان القضائية في المنازعات المنصوص عليها في البند 1 من الفقرة الثالثة ويرفع الطعن بتقرير يقدم خلال ستين يومًا من تاريخ صدور القرار وفقًا للأوضاع وبالشروط المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ القرار إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بذلك

وتنص الفقرة الأولى من المادة 13 مكرر أ على أنه فيما عدا القرارات الصادرة من اللجان القضائية في المنازعات المنصوص عليها في البند 1 من الفقرة الثالثة من المادة السابعة لا تكون القرارات الصادرة من اللجان المنصوص عليها في المادة 13 والمادة 13 مكرراً نهائية إلا بعد التصديق عليها من مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي وتحدد اللائحة التنفيذية الحالات التي يجب فيها استصدار قرار من مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي باعتماد ما انتهت إليه أعمال اللجان المنصوص عليها في المادتين 13، 13 مكررًا .

الإجرائية لحق التقاضي وهو ما يعد إخلالاً بمبدأ المساواة في مجال حق التقاضي بما يوقع النصين المطعون عليهما في حمأة مخالفة أحكام المادتين 40 و68 من الدستور وذلك في شأن ما تضمنه نص الفقرة الأولى من المادة 13 مكرراً أ من قانون الإصلاح الزراعي من توقف نهائية القرار الصادر من اللجان القضائية في شأن المنازعات الخاصة بتوزيع الأراضي المستولى عليها على تصديق مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي، وما اشتمل عليه نص الفقرة الأخيرة من المادة 13 مكرراً من القانون السالف من قصر حق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على القرارات الصادرة من اللجان القضائية المنصوص عليها في البند 1 دون المنازعات المنصوص عليها في البند 2 من الفقرة الثالثة من ذات المادة والمتعلقة بتوزيع الأراضي على المنتفعين ... [1].

وعلى ذلك أصبحت جميع القرارات الصادرة من اللجان القضائية للإصلاح الزراعي نهائية تنفذ مباشرة، بغير حاجة لتصديق أي جهة إدارية. تستنفد تلك الجهات ولايتها وسلطتها بمجرد إصدارها مثل هذه القرارات ولا يكون لها إعادة النظر مرة أخرى في القرار ويتم الطعن على ما تصدره من قرارات أمام محاكم مجلس الدولة

[1] المحكمة الدستورية العليا – جلسة 2002/4/14م – القضية رقم 2 لسنة 22 ق – أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء العاشر – من أول أكتوبر 2001م حتى آخر أغسطس 2003م – القاعدة رقم 41 – ص 238.

طبقاً لنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة ووفقاً لحكم المحكمة الدستورية العليا سابق الذكر.

وفيما يتعلق بمجالس التأديب فهي أيضاً تنفذ قراراتها مباشرة، بغير حاجة لتصديق أي جهة إدارية. وهو ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا حيث قالت بأن ... قضاء هذه المحكمة جرى على أن قرارات مجالس التأديب التي لم يخضعها القانون للتصديق من جهة إدارية، تعتبر قرارات نهائية، لا تسري عليها الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية. فلا يجوز التظلم منها أو سحبها. بل تستنفد تلك المجالس ولايتها بإصدار هذه القرارات، ويمتنع عليها سحبها أو الرجوع فيها أو تعديلها. وعلى ذلك فإن قرارات هذه المجالس أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية ولا توصف بأنها قرارات نهائية لسلطة تأديبية. وعلى ذلك يجري على هذه القرارات ما يجري على الأحكام التأديبية بالنسبة للطعن فيها، ومن ثم يطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا [1]

كما قضت بعدم جواز التعقيب على قرارات مجالس التأديب هذا من ناحية، واستنفاد المجلس سلطته من ناحية أخرى. حيث تقول لا يجوز لجهة الإدارة مصدرة القرار أن تلج سبيل القضاء للطعن على قرار أصدرته – السبيل إلى ذلك هو سحب

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2004/12/11م – الطعن رقم 844 لسنة 43 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة الخمسون – الجزء الأول – من أول أكتوبر سنة 2004 إلى آخر مارس سنة 2005 – ص 7 .

القرار في الحدود المقررة قانوناً – لا ينطبق ذلك على القرار التأديبي الصادر من مجلس التأديب – أساس ذلك: أن الهيئة التي أصدرته تكون قد استنفدت ولايتها بشأنه بمجرد إصداره فلا تملك سحبه ولا إلغائه ولا تملك الجهة الإدارية التابع لها العامل المقدم للمحاكمة سلطة سحب القرار لأنها ليست سلطة رئاسية للهيئة المشكل منها مجلس التأديب ولا وصاية لها عليه – لا يكون لرئيس الجامعة بالنسبة لقرارات مجالس تأديب العاملين من غير أعضاء هيئة التدريس ثمة اختصاص في تعديلها أو التعقيب عليها [1].

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1989/1/28م – الطعن رقم 3877 لسنة 31 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا – السنة الرابعة والثلاثون – الجزء الأول من أول أكتوبر سنة 1988 إلى آخر فبراير سنة 1989 – ص 488 .

الفرع الثالث

القرارات الصادرة في مجال الوظيفة العامة

استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على أنه لا يجوز معاقبة العامل عن ذات الفعل أو الجريمة مرتين وذلك لأن السلطة التأديبية بتوقيعها الجزاء الأول تكون قد استنفدت ولايتها. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا عدم جواز معاقبة العامل عن الذنب الإداري مرتين – مجازاة العامل بقرار رئيس مجلس إدارة الشركة في تاريخ سابق على تولي النيابة الإدارية التحقيق في ذات المخالفة بناء على طلب النيابة العامة – لا يجوز إقامة الدعوى التأديبية ضد العامل عن ذات الواقعة التي سبق أن جوزي عنها – لا يغير من ذلك أن تكون الشركة قد قررت سحب هذا الجزاء بعد إقامة الدعوى التأديبية وقبل صدور الحكم فيها ما دامت السلطة التأديبية الرئاسية قد استنفدت سلطتها التأديبية – لا ينتج السحب أي أثر في تصحيح بطلان رفع الدعوى التأديبية الصادر فيها الحكم المطعون فيه – يجوز للعامل أن يدفع أمام المحكمة التأديبية بعدم جواز نظرها لسابقة مجازاته عن ذات المخالفة التي أحيل بشأنها للمحاكمة التأديبية – لا يسقط حق العامل في إبداء هذا الدفع أن تكون السلطة التأديبية الرئاسية قد قامت بسحب الجزاء بعد إقامة الدعوى التأديبية

وقبل صدور الحكم فيها إذ يحق له أن يوجه طعنه عندئذ ضد القرار الساحب للجزاء باعتباره غير مشروع ولا يرتب أي أثر على الدعوى التأديبية [1].

وفي حكم آخر تقول إذا تضمن قرار النقل ذاته في شق منه جزاء تأديبي صريح عن جريمة تأديبية اقترفها العامل فإن السلطة التأديبية التي وقعت هذا الجزاء تكون قد استنفدت ولايتها ومن ثم فإنه لا يسوغ لذات السلطة التأديبية أو لسلطة تأديبية أخرى توقيع جزاء تأديبي عن ذات الجريمة مرة أخرى نزولاً على مقتضى الحظر المقرر بعدم جواز معاقبة العامل تأديبياً عن ذات الأفعال غير مرة واحدة ولذلك فإن الجزاء التأديبي المتكرر عن ذات الفعل لذات العامل يكون باطلاً ومنعدم الأثر سواء صدر من السلطة الرئاسية التأديبية أو من المحاكم التأديبية [2].

وذكرت فيما يتعلق بقرار نقل موظف من جهة إلى أخرى حيث قضت بعدم جواز سحبه من أي من الجهتين بعد أن تم استنفاد ولايتهما قانوناً حيث تقول ... ويكون

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1991/3/26م – الطعن رقم 4563 لسنة 35 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة السادسة والثلاثون – العدد الثاني من أول مارس سنة 1991 إلى آخر سبتمبر سنة 1991 – القاعدة رقم 99 – ص 958.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2007/2/3م – الطعن رقم 789 لسنة 45 ق – الدائرة الخامسة – غير منشور.

النقل نافذاً من تاريخ اعتماد السلطة المختصة لقرار آخر لجنة ما لم ينص في القرار على تاريخ مغاير لذلك.

ومن حيث أن الثابت من الأوراق أنه بناء على طلب الطاعن تم نقله من مديرية الشئون البيطرية بالمنوفية إلى الهيئة العامة للخدمات البيطرية بالقاهرة، والمكاتبات المتبادلة ما بين الجهتين في هذا الشأن، وافقت لجنة شئون العاملين بالهيئة العامة للخدمات البيطرية بجلستها المعقودة في 1997/1/12م على نقل الطاعن إلى الهيئة بدرجته المالية، واعتمد محضرها من السلطة المختصة في ذات التاريخ. كما وافقت لجنة شئون العاملين بمديرية الطب البيطري بالمنوفية بجلستها المعقودة في 1998/1/3م على نقل الطاعن بدرجته المالية إلى الهيئة المذكورة واعتمد محضرها من السلطة المختصة في 1998/1/13م وصدر بذلك القرار رقم 133 في 1998/2/8م. وتم إخطار الهيئة المذكورة به، وعليه يكون قرار النقل نافذاً من تاريخ اعتماد محضر لجنة شئون العاملين بمديرية الطب البيطري بالمنوفية أي بتاريخ 1998/1/13م. ولا يجوز والحالة هذه لأي من اللجنتين العودة للنظر في قرار النقل بعد أن تم استنفاد ولايتهما قانوناً في ذلك. وأي قرار لاحق على ذلك لا يعتد به لوروده على غير محل.... وصدور قرار بسحب قرار النقل يكون قد صدر

بالمخالفة للقانون لصدوره بعد تحصن قرار النقل قانوناً ونفاذه واستيفائه كافة الإجراءات التي تطلبها القانون ... [1].

وفيما يتعلق بالتعيين في الوظائف العامة فإن الأصل في التعيين في هذه الوظائف أن تترخص بها الإدارة في تقدير حاجات العمل ووفقاً لمقتضيات وأوضاع الميزانية، وذلك ما لم يقيدها القانون بنص خاص، أو ما لم تقيد هي نفسها بقواعد تنظيمية محددة، وهي تجري التعيين وفقاً لسلطتها التقديرية باعتبارها القوامة العامة على حسن سير المرافق العامة بلا تعقيب عليها، إلا في حالة الانحراف بالسلطة [2]. وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى غل يد جهة الإدارة عن التصرف بعد أن استنفدت سلطتها. إذ قضت بأن المادة الأولى من القانون رقم 73 لسنة 1976 بشأن منح الهيئة العامة لاستثمار المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة حق وضع اللوائح المتعلقة بنظم العاملين بها دون التقيد بالنظم والقواعد الحكومية – المادة 11 من لائحة نظام العاملين بالهيئة العامة للاستثمارات الصادرة بقرار وزير الاقتصاد رقم 154 لسنة 1980. منح المشرع مجلس إدارة الهيئة العامة للاستثمار سلطة وضع اللوائح المنظمة لشئون العاملين بها ومرتباتهم وأجورهم والمزايا والبدلات

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2002/2/12م – الطعن رقم 7169 لسنة 46 ق – مشار إليه د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 183.

[2] م/ حمدي ياسين عكاشة – موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – المرجع السابق – ص 1554.

الخاصة بهم دون التقيد في ذلك بالقواعد والنظم المقررة بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة – نظمت المادة 11 المشار إليها ضوابط التعيين وتحديد الأجور والمرتبات والمزايا ومن بينها سلطة تعيين من تزيد مدة خبرته العملية عن المدة اللازمة لشغل بعض الوظائف – إذا ما أعملت جهة الإدارة سلطتها التقديرية في هذا الشأن فلا يجوز لها بعد ذلك معاودة البحث في تحديد أقدمية العامل بعد صدور قرار تعيينه – أساس ذلك: أنه بصدور قرار التعيين تكون جهة الإدارة قد استنفذت سلطتها التقديرية في التعيين وتحديد الأقدمية وذلك ضماناً لاستقرار المراكز القانونية للعاملين بها – إذا أعملت جهة الإدارة سلطتها التقديرية في هذا الشأن وجب عليها تطبيق كافة الأحكام التي وردت بها ومن بينها تحديد المرتب وبداية مربوط الدرجة التي يعين عليها العامل الذي تزيد مدة خبرته العملية المكتسبة عن المدة اللازمة لشغل الوظيفة المعين عليها وذلك بأن تضاف علاوة من علاوات الوظيفة التي يعين عليها عن كل سنة خبرة زائد وبحد أقصى نهاية مربوط هذه الوظيفة [1].

نخلص من ذلك، أن الإدارة إذا أرادت التعيين لشغل وظيفة معينة، والقانون أعطى لها سلطة تقديرية في تحديد الأقدمية، ومن تزيد مدة خبرته العملية عن الحد اللازم،

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1993/12/25م – الطعن رقم 2896 لسنة 37 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة التاسعة والثلاثون – الجزء الأول من أول أكتوبر سنة 1993 إلى أخر فبراير سنة 1994 – القاعدة 45 – ص 479.

فالإدارة لا يجوز لها أن تقوم بذلك وقتما تشاء وإنما لها أن تستعمل سلطتها في تحديد الأقدمية عند صدور قرار التعيين. فإذا صدر قرار التعيين دون أن تراعي ذلك. تكون الإدارة استنفدت سلطتها التقديرية في التعيين بمجرد صدور القرار ولا يجوز لها معاودة البحث في تحديد أقدمية العامل.

ويعن التساؤل عن مدى جواز معاودة النيابة الإدارية التحقيق بعد حفظ الموضوع وإحالة الأوراق إلى الجهة الإدارية؟ قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الموضوع أحالت الأوراق إلى الجهة الإدارية – على تلك الجهة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء ويجب على الجهة الإدارية في هذه الحالة أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها في الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار – مؤدى ذلك: أن استنفاد النيابة الإدارية ولايتها وغل يدها لا يتأتى بمجرد أن تبلغ الجهة الإدارية بنتائج التحقيقات بل يتوقف ذلك على تصرف الجهة الإدارية في التحقيق تصرفاً نهائياً بصدور قرار بالحفظ أو بتوقيع الجزاء – إذا كانت الأوراق مازالت في حوزة الجهة الإدارية ولم تتصرف فيها بعد فإن للنيابة الإدارية الحق في إعادة النظر فيما انتهت إليه من رأي سابق ولها أن تتصدى بالفحص والتحقيق لما يطرح أمامها من أوراق ومستندات لم تكن تحت نظرها أول مرة – لا يجوز لذوي الشأن التحجج بسبق حفظ النيابة الإدارية للتحقيق – أساس ذلك: أن قرار النيابة الإدارية في هذا الصدد لا يحوز أية حجية ولا يمنع النيابة

الإدارية من العدول عن قرار الحفظ وإعادة التحقيق – حق النيابة الإدارية يظل قائماً في إعادة النظر فيما أبلغت به الجهة الإدارية طالما لم يتم إخطارها بقرار تلك الجهة خلال مدة الخمسة عشر يوماً التي أوجبها النص أو بعد انتهاء هذه المدة لأن الميعاد المذكور لا يعدو أن يكون ميعاداً تنظيمياً لا يترتب على مخالفته أي بطلان [1].

ويتبين مما سبق أن سلطة النيابة الإدارية في إعادة النظر فيما قررته تتوقف على ما إذا كانت الجهة الإدارية قد أخطرتها بتصرفها في التحقيق وقرارها النهائي فيما يتعلق به. فإن فعلت ذلك فإن النيابة الإدارية تستنفد سلطتها في إعادة التحقيق مرة أخرى، ولا يجوز لها سحب القرار، وإذا لم تخطرها الجهة الإدارية بقرارها جاز للنيابة الإدارية إعادة النظر في التحقيق.

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1990/2/6م – الطعن رقم 1798 لسنة 34 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة الخامسة والثلاثون – العدد الأول من أول أكتوبر سنة 1989 إلى آخر فبراير سنة 1990 – القاعدة 87 – ص 998 .

الفصل الثاني
إجراءات سحب القرارات الإدارية

لسحب القرار الإداري مراحل يمر بها اتخاذه، فما من قرار إلا وله طرائق تتبع وصولاً إلى غايته. ولئن كانت شروط سحب القرارات الإدارية – على تفصيلها المتقدم – يدل توافرها على أن ثمة حقاً للإدارة في اتخاذ إجراءات سحبها للقرارات الإدارية. فإن إجراءاتها، تجئ لتكمل حلقاتها، كخطى من المتوجب إتباعها قانوناً ليصح إعماله مرتباً لنتائجه وآثاره.

والقرار الصادر بالسحب يمكن أن نطلق عليه وصف الفرع باعتباره متفرعاً عن القرار الإداري، لأنه يعتبر بمثابة إصدار قرار إداري جديد، وهو وصف من أثره خضوعه لذات النسق الإجرائي لهذا الأخير. ومضيه بنفس الخطى الذي يمر بها. منذ إصداره، وحتى تمامه وترتيبه لآثاره ونتائجه.

بيد أن تفرع قرار السحب، عن القرار الإداري، على هذا النحو، لا يخفي ما له من ذاتية إجرائية، تقتضي إثارها بطائفة من الإجراءات لها من الخصوصية، ما يضفي عليها جوانب متباينة من التميز، وهكذا نصادف في إجراءات السحب، نوعين منها: إجراءات يشاطر فيها سحب القرار غيرها من القرارات، باعتباره تبعاً لها، أو فرعاً منها. وإجراءات يستأثر بها دون القرارات الأخرى. تعكس وجه تميزها الإجرائي الذي يعتبر نتاج أحكام قضائية، دائبة التغيير، دائمة التعديل، وهذا مؤداه أن

القضاء لم يترك أمرها فيما تمايزت به، إلى الإجراءات العامة لينتظم وفقاً لها سيرها، وإنما اختصها بفيض إجرائي يتفق وطبيعتها.

في ضوء ذلك، يمكن تجزئة الحديث عن إجراءات سحب القرارات الإدارية، وفق تقسيم مرحلي لمسار صدوره. يجد مستقره في التتابع المنطقي للخطى التي يسلكها، من قيام الإدارة باتخاذها قرار السحب وحتى تمامه وترتيبه لنتائجه وآثاره. وهو على هذا النحو، يجري على مرحلتين، مرحلة الحديث عن إجراءات صدور قرار السحب. ونخصها بمبحث أول. ومرحلة الكلام عن الآثار المترتبة على صدور قرار السحب. ونؤثرها بمبحث ثان.

المبحث الأول

إجراءات صدور قرار السحب

تعني هذه الإجراءات، لزوم أن يرد السحب في شكل يفصح عنه بياناً، أو آخر تطلب القانون أن يفرغ فيه، وأن يكون صادراً ممن يملكه، أي ذي صفة في إجرائه، وأن يرد السحب في الميعاد المقرر له. وذلك علي التفصيل التالي.

المطلب الأول
الشكل والإجراء في قرار السحب

تعكس صفة التبعية التي يتميز بها قرار السحب في علاقته بالقرار الإداري، الشكل الذي ينبغي أن يكون عليه عند صدوره. أي ما إذا كان مقتضي هذه التبعية أن يجئ قرار السحب مصطبغاً بشكل معين يتطلبه القانون أم يمكن أن يرد قرار السحب – تطبيقاً للقاعدة العامة – دون التقيد بصيغة أو شكل معين. فقرار السحب شأنه كشأن القرارات الإدارية، لا يفترق عنها شكلاً، ولا يغايرها إجراءً.

بيد أن هذا الأصل، وجريانه، لا يخفي أن هناك أموراً تعد مقتضيات لقرار السحب ذاته. أثارت لاسيما في الفقه والقضاء الإداري في مصر وفرنسا، جدلاً حول لزومها بالنسبة له من عدمه. حقيق أن نعرض لها، تقصياً لها من جهة. وبياناً لما عليه الحال في شأنها، في قضاء مجلس الدولة من جهة ثانية.

وهذه الأمور تثير عدداً من التساؤلات: هل يمكن أن تخضع قرارات السحب لنفس الشكل وذات الإجراءات التي أتى بها القرار المسحوب وهو ما يعرف بقاعدة تقابل الأشكال؟ ومن ناحية أخرى ما هو الشكل الذي يمكن أن يرد عليه قرار السحب أو بعبارة أخرى ما هي الصور التي يمكن أن يأتي عليها قرار السحب؟ وأخيراً ما مدى اشتراط التسبيب كشرط شكلي في قرار السحب؟ لنرى تفصيل ذلك تباعاً.

الفرع الأول
قاعدة تقابل الأشكال وقرار السحب

هذه القاعدة تتطلب توافر أمرين: الأول قاعدة تقابل الاختصاصات على نحو ما يرد حديثه لاحقاً. والآخر قاعدة تقابل الأشكال والإجراءات. ويقصد بالشكل في القرار الإداري المظهر الخارجي للقرار الذي يعبر عن إرادة الإدارة، أما الإجراءات فيقصد بها مجموعة الخطوات التي تقوم بها الإدارة تمهيداً لاتخاذ القرار الإداري، ومن ثم نعني بقاعدة تقابل أو توازي الشكل والإجراءات أن القرار الصادر بسحب أو إلغاء أو تعديل قرار سابق يجب أن يراعى فيه ذات الشكل والإجراءات التي اتبعت في القرار الأول.

وذهب بعض الفقه [1] إلى القول أن قاعدة توازي الأشكال صريحة تجاه الشق الأول توازي الاختصاص أما الشق الثاني والمتعلق بتوازي الشكل فإنه لا يراعى في كل الأحوال. وتدليلاً على ذلك قالت المحكمة الإدارية العليا أن ومن حيث أن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست – كأصل عام – هدفاً في ذاتها، أو طقوساً لا مندوحة من إتباعها تحت جزاء البطلان الحتمي وإنما هي إجراءات سداها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة، ويقدح إغفالها في سلامة القرار وصحته، وغيرها من

[1] د/ ثروت بدوي – تدرج القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 115 .

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 عنى 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 وضمانات ذوي الشأن واعتبارات المصلحة العامة الكامنة فيه، فإن الإجراء الذي جرى إغفاله لا يستوي إجراء جوهرياً يستتبع بطلاناً [1].

يتبين من ذلك أن الإدارة سلطتها غير مقيدة في سحبها للقرار الإداري باتباع نفس الإجراءات التي اتبعتها عند إصداره إلا إذا ألزمها القانون بذلك، أو كان إغفالها لهذا الإجراء يفضي إلى الإخلال بمصلحة عنى القانون بتأمينها.

كما قضت بأن القرار المكتوب لا يلغيه إلا قرار مكتوب أيضاً بقولها ... الأمر الإداري لا يلغيه إلا أمر إداري آخر بنفس أداة الأمر الأول وهي الكتابة [2]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1979/5/12م – الطعن رقم 571 لسنة 24 ق – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً 1980/1965م – ص 2043 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1965/4/24م – الطعن رقم 1267 لسنة 7 ق – السنة 10 – ص 1094 .

وفي حكم حديث ذكرت فيه المحكمة الإدارية العليا أن لجهة الإدارة أن تعدل عن قرارها بسحبه إذا كان قد شابه عوار، أو بإصدار قرار مضاد إذا قامت دواع تبرر ذلك – يجب أن تتوازى الأشكال القانونية في كل من القرار والقرار المضاد وإلا كان حرياً بالإلغاء [1].

ويؤيد بعض الفقه [2] الالتزام بقاعدة تقابل الأشكال كشرط لسحب القرار على الرغم من اعترافه بأن هذه القاعدة ليس من اللازم توافرها إلا عند إصدار القرار المضاد. وسحب التصرف الإداري ليس من هذا القبيل!.

وفي فرنسا أكد مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه على ضرورة احترام هذه القاعدة ومن ثم يجب اتباع الشكل والإجراء عند إصدار قرار الرجوع تماماً كما

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2001/3/31م – الطعن رقم 1620 لسنة 43 ق – المجموعة الأولى 2000–2001 – الجزء الأول – المبدأ 93 – ص 646 .

حيث قضت المحكمة أنه لما كان إنشاء القرى وتحديد نطاقها وتغيير اسمها وإلغاؤها يكون بقرار من المحافظ، بناء على اقتراح للمركز المختص، وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، فإن العدول عن هذا القرار يوجب اتباع الشكليات التي اتبعت عند إصدار القرار الأول، إعمالاً لقاعدة وجوب توازي الأشكال القانونية في كل من القرار والقرار المضاد – إذا صدر قرار عن المحافظ بجعل إحدى العزب قرية، ودخل هذا القرار حيز التنفيذ، فإن صدور قرار بالعدول عن القرار الأول مع خلو الأوراق من سبب مسوغ للعدول عنه تقتضيه المصلحة العامة، ودون اتباع الشكليات التي اتبعت عند إصدار الأول، من شأنه القضاء بإلغاء هذا القرار.

[2] د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 123 .

تطلب ذلك عند إصداره [1]. كما قضي بأن سحب القرار المخالف للقانون يتعين أن يصدر بنفس الشكل الذي صدر به القرار المسحوب [2].

غير أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب في أحكام أخرى إلى عدم التقيد بنفس الشروط الشكلية عند إصدار قرار السحب التي تحكم القرار المطلوب سحبه مكتفياً في ذلك بأن تفصح السلطة المختصة بطريقة واضحة دون لبس عن إرادتها في سحب القرار الإداري حيث جاء في الحكم أن القرار الذي تقوم بمقتضاه الإدارة بسحب القرار السابق لها لا يعتبر قراراً مضاداً لهذا القرار، ومن ثم فلا يطبق عليه قاعدة الإجراء الموازي، فلا تخضع الإدارة في سحبها لهذا القرار لنفس الإجراءات التي قد يستلزمها القانون في إصداره [3]. وفي حكم آخر قضى بأن السلطة المختصة بإصدار قرار السحب ليست ملزمة باحترام الأشكال والإجراءات المتبعة وقت إصدار القرار المسحوب [4].

وبإنعام النظر في أحكام مجلس الدولة الفرنسي نجد أنه استقر على أن جهة الإدارة عند سحبها للقرارات المعيبة تكون غير ملتزمة بمراعاة نفس الأشكال والإجراءات

---

[1] C.E. 19/5/1948 Semal, R.D.P, 1948, P488 .

[2] C.E. 29/11/1968, Ferray, P608.

[3] C.E. 28/3/1968, Société du Lotissement de la plage de Pampelonne, P112 .

[4] C.E 25/4/1958, Société laboratoires Geigy, Rec, P236.

التي اتبعت عند إصدار القرار المسحوب، وأن الأحكام التي تتطلب مراعاة الأشكال والإجراءات السائدة وقت إصدار القرار المسحوب، إنما تتطلب ذلك نزولاً على ما قضى به القانون أو اللائحة في هذا الخصوص، ويترتب على مخالفتها أو إغفالها بطلان القرار [1].

وقد يحلو للبعض أن يتساءل عما إذا كان القرار المسحوب لم يراعى عند إصداره الشكل أو الإجراء الواجب اتباعه أي معيباً في شكله أو إجرائه، فهل القرار الساحب يجب أن يراعى هذه الشكل أو الإجراء الواجب اتباعه عند سحبه لهذا القرار؟ مثال ذلك أن يصدر محافظ قراراً إدارياً دون أخذ رأي المجلس المحلي، في حالة من الأحوال، التي يتطلب أخذ رأيه فيها، فهل يستلزم سحب المحافظ لهذا القرار المعيب أن يأخذ رأي المجلس المحلي؟ يرى الباحث بعدم الحاجة لأخذ رأي المجلس المحلي عند سحب هذا القرار المعيب فالمحافظ لم يأخذ رأي المجلس المحلي عند الإصدار فالحال كذلك يكون عند السحب [2].

صفوة القول إذن، ان هذه القاعدة تعتبر بمثابة قيد على الإدارة في مواجهة تصرفاتها وإعمالها يحول دون إصدار الإدارة لقرارات متسرعة وارتجالية مما ينعكس إيجابا على حسن أداء المرفق لأعماله. كما تعتبر ضمانة للأفراد في أن القرارات

---

[1] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 436 .

[2] وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي .C.E. 23/10/1970, Peenaert, P615

الصادرة لصالحهم لن يكون من اليسير سحبها، غير أن هذه القاعدة تثير بعض المشكلات عند تطبيقها وهو ما دفع القضاء في بعض أحكامه إلى اتباع سياسة مرنة بشأنها وعدم تطلبها في قرار السحب. كما ذهب البعض [1] وبحق إلى أن هذه القاعدة إذا تم إعمالها في حالة إفصاح الإدارة صراحة عن إرادتها في الرجوع، فمن الصعب أن تجد مجالها للتطبيق في حالة الرجوع الضمني، ذلك أنه كما يجوز الرجوع في القرار صراحة فانه يجوز الرجوع فيه ضمنا . ويضيف البعض الآخر [2] أن قاعدة تقابل الشكليات هي قاعدة ليس من اللازم توافرها إلا عند إصدار القرار المضاد، وسحب التصرف الإداري ليس من هذا القبيل أو أنه لا يشترط للسحب أن يصدر بنفس الشروط الشكلية التي تحكم القرار المطلوب سحبه، اكتفاءً بأن تفصح السلطة المختصة بطريقة واضحة دون لبس عن إرادتها في سحب القرار الإداري.

ويرى الباحث ضرورة اتباع قاعدة تقابل الأشكال عند سحب الإدارة لقراراتها عند نص القانون على ذلك، غير ذلك يكون التزام الإدارة بهذه القاعدة حسب كل حالة على حدة فإذا كان الإجراء جوهري أو توجد اعتبارات تقتضيها المصلحة العامة

---

[1] د/ إرحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 789 .

[2] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 436 .

ففي هذه الحالة يجب على الإدارة التقيد بهذه القاعدة عند سحبها للقرار وتخضع الإدارة في ذلك لرقابة القضاء.

الفرع الثاني
صور قرار السحب

قرار السحب، وفق المحل الذي يرد عليه، قد يكون كلياً، يستغرق القرار المسحوب جميعه. وقد يكون جزئياً، يتعلق ببعض مما ورد فيه. حال يكون قابلاً للتجزئة، ومن حيث الشكل الذي يمكن أن يرد عليه، قد يكون صريحاً وقد يجئ ضمنياً وذلك على النحو الآتي.

أولا: السحب الكلي والجزئي

إذا سحبت الإدارة القرار الصادر منها سحباً كلياً، في هذه الحالة يصبح القرار المسحوب وكأنه لم يكن، أما في حالة سحبها للقرار سحباً جزئياً، يظل بموجب ذلك القرار المسحوب قائماً في بعض أجزائه التي لم يتناولها السحب [1]. أي يكون مقصوراً على بعضها مع الإبقاء على ما عداها إذا كان القرار قابل للتجزئة ويتشابه بذلك قرار السحب مع الإلغاء القضائي الذي قد يكون كلياً [2] أو جزئياً[1].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1965/4/18م – الطعن رقم 1714 لسنة 7 ق – السنة 10 – ص 1080 – وجلسة 1960/11/12م – الطعن رقم 534 لسنة 5 ق – السنة 6 – ص 95.

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1979/11/29م – القضية رقم 913 لسنة 28 ق – السنة 34 – غير منشور.

وقد فرق مجلس الدولة الفرنسي بين السحب الكلي والسحب الجزئي أو تعديل القرار، وفق معيار موضوعي. مؤداه إن التعديل أو السحب الجزئي بمثابة إصلاح للقرار في أحد جوانبه، لاسيما حال ينصب على أحد عناصر القرار، أو بعض من موضوعه، حين يقبل التجزئة. دون أن ينال منه كاملاً. أو بمعني آخر أنه إعادة لنفس معني القرار الأول باستثناء ما ورد عليه من تغيير [2]. إذن لا يمكن اعتباره سحباً كليا للقرار، ولا إلغاء له جميعا [3].

وعليه، يقتصر أثر السحب الجزئي على جزء من القرار مع الإبقاء على بقية الأجزاء الأخرى صحيحة مرتبة لآثارها، ويكون ذلك بسحب الجزء المشوب بعدم

---

[1] فتوى رقم 270 – جلسة 1963/11/17 – مجموعة أبو شادي – الفتوى والتشريع – الجزء 3 – ص 2171

وانظر أيضا الفتوى رقم 285 – جلسة 1963/3/16م – مجموعة أبوشادي – الفتوى والتشريع – الجزء 3 – ص 2205 حيث جاء فيها ... كما أن الإلغاء القضائي يختلف مداه بحسب الأحوال، فقد يكون شاملا لجميع أجزاء القرار وهذا هو الإلغاء الكامل، وقد يقتصر على جزء من القرار دون باقيه. وهذا هو الإلغاء الجزئي، فإن السحب الإداري شأنه في ذلك شأن الإلغاء القضائي يختلف مداه بحسب الأحوال وقد يكون كليا شاملا لجميع محتويات القرار وآثاره، وقد يكون جزئيا مقصورا على بعضها مع الإبقاء على البعض الآخر حسبما تتجه نية الإدارة فعلا، ومتى تكشف هذه النية للمحكمة وجب بمقتضاها تحديد مدى السحب وإنزال أثره القانوني .

[2] C.E, 6/3/2002 Mme. Besmbes et autres. A.J. 2002, P802, note. Crouzatier-Durand .

[3]Crouzaner-Durand F : note sous C.E 6/3/2002 Mme. Besmbes et autres. A.J. 2002.P804

المشروعية – في حالة كان القرار قابلا للتجزئة – من قرارها حتى لا يطعن في قرارها بالإلغاء أمام القضاء وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري حيث تقول ... إذا صدر القرار مخالفاً للقانون، ... وإذا تداركت الجهة الإدارية ما شاب قرارها الأول من عيوب فقامت بسحبه جزئياً .. ومن ثم تكون بمنأى عن الإلغاء [1]. كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه إذا ثبت أن الإدارة قد أصدرت قرارها بالترقية على النحو الخاطئ، فإن تصويب هذا القرار يقتضي رد الأمور إلى موضعها الصحيح فيه بأن استجابت إلى ترقية المدعي دون إرجاعها إلى تاريخ الحركة الأولى، فإنها قد تكون قد سحبته جزئياً، فيتعين والحالة هذه تصويب الوضع بإرجاع أقدمية المدعي إلى تاريخ تلك الحركة [2].

يتبين من ذلك أن السحب الجزئي شأنه في ذلك شأن السحب الكلي يكون بأثر رجعي وإعادة الأوضاع لما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب.

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1978/2/7م – القضية رقم 103 لسنة 31 ق – السنة 32 – غير منشور .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1960/11/12م – الطعن رقم 354 لسنة 5 ق – السنة 15 ق – ص 95 .

ويذهب بعض الفقه [1] إلى أنه في حالة السحب الجزئي يظل الجزء السليم بنفس القرار صحيحاً بعد إسقاط الجزء المعيب مما يبقي على الطبيعة القانونية للقرار دون تغيير، أما إذا أثر السحب على مضمون القرار، فإن السحب يغدو غير مشروع. ويقول البعض الآخر [2] إن السلطة مصدرة القرار لا تتمتع بسلطة تقديرية كاملة في شأن سحب قراراتها الإدارية وبالتالي فهي لا تتمتع بهذه السلطة وقت إجراء السحب الجزئي، فإذا تجاوزت الإدارة سلطتها – كأن أثر السحب الجزئي علي مضمون القرار – عد قرارها مشوبا بعيب المخالفة القانونية .

ثانياً: السحب الصريح والضمني

لابد أن يكون السحب صريحاً منصرفاً بيقين إلى صحيح إرادة الإدارة لإحداث أثر معين. ويرى بعض الفقه [3] بوجوب ورود السحب بعبارات قاطعات عليه أي أن قرار السحب يجب أن ينص علي السحب صراحة، فلا يكفي مثلا مجرد إصدار قرار مستوفي كل الإجراءات الشكلية للقول بأنه سحب للقرار الذي لم يكن مستوفيا

---

[1] د/ رمزي طه الشاعر – تدرج البطلان في القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 412 وما بعدها .

[2] Michel – Pierre Corbel: l’annulation partielle des actes admininstratifs, A.J.D.A, 1972,

P143 .

[3] د/ عثمان خليل – القانون الإداري الكتاب الثاني مجلس الدولة – دون ذكر دار النشر – 1950م – الطبعة 2 – ص 184.

هذه الإجراءات. غير أن إصدار الإدارة لقرار معين بعد أن كانت قد رفضت إصداره ضمنيا يعتبر سحبا في قضاء مجلس الدولة الفرنسي. الذي تطلب في حالات أخرى ضرورة أن تعبر الإدارة عن إرادتها صراحة نحو سحب القرار [1]. كما قضى مجلس الدولة الفرنسي في حالات أخرى بضرورة إصدار الإدارة صراحة قرار إداري آخر بعد سحبها لإحدى القرارات فقضى بأن سحب الجهة الإدارية لقرار رفض منح رخصة بالبناء لا يجعل مقدم التظلم أو الالتماس حائزاً لرخصة بناء ضمنية. بل يجب أن تصدر الجهة الإدارية قراراً مرة أخرى في الطلب [2].

والباحث من جانبه يرى أنه لا يعني قرار السحب الصريح أكثر مما يعنيه التعبير عن رغبة الإدارة صراحة في سحبها لقرارها المعيب. وليس بلازم أن ترد عباراته في صياغات مشتقة من لفظ السحب أو الرجوع . وإنما يغني عنها أي لفظ يفيدها صراحة. كأن تصدر الإدارة قراراً بتسكين شخص على الدرجة التي كان يطالب بها، أو تمنح الترخيص لشخص بعد أن كانت قد أصدرت قرارها برفض منحه. وليس ثمة طريق ألزم المشرع به الإدارة، ليجري السحب صراحة، إذ كل الطرق منتجة في ثبوته. طالما كان ورودها عن الإدارة، مقطوعاً في صحته.

[1] C.E 3/3/1950, Commune de corps, Gaz pala, 1974, P46.

[2] **C.E** 5 février 2020, N° 426160 .

بيد أنه لا يخل به أن يجئ ضمنياً، طالما أفصح الموقف الذي اتخذته الإدارة. عن حقيقة رغبتها في حدوثه. فهو يتحقق من خلال إصدار الإدارة قراراً لا يستقيم معه القول إلا أنه سحب للقرار غير المشروع.

وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا عن نوعي السحب بقولها من المقرر قانوناً، أنه ليس شرطاً كي تسحب الإدارة قراراً لها غير مشروع أن يكون السحب صريحاً، وإنما يكفي أن يكون ضمنيا بأن تتخذ الإدارة قراراً لا يقوم إلا على أساس الرجوع في القرار غير المشروع وسحبه وأن السحب الضمني له نفس الآثار القانونية للسحب الصريح مادام قد تم وأجرى خلال المدة القانونية للسحب من الوزير مصدر القرار المستهدف سحبه [1].

ويرى الباحث أن السحب الضمني يستنبط من فعل أتته الإدارة كإصدارها قرار يقطع في دلالته على أكيد رغبتها في سحب القرار غير المشروع ويكشف ذلك عن أن قوام السحب الضمني أمران: أولهما مادي: مفاده الفعل الصادر عن الإدارة بإصدارها قرار. أي أنه طرف من سلوك يتصف بالإيجابية. وهكذا يغاير السحب الضمني نظيره المفترض في أنه لا يستشف من موقف سلبي للإدارة. وعلى ذلك لا يمكن اعتبار السكوت سحباً للقرار. فهو موقف سلبي، لا ينم عن شيء، ولا يمكن

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1973/12/16م – الطعن رقم 649 لسنة 15 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2074 .

أن ينسب لصاحبه قول جرياً على الأصل أنه لا ينسب لساكت قول، ولكن السكوت في مقام الحاجة بيان. بل إن غلبة الظن الذي ينعت بها السكوت، تتنافى مع ما يتطلب في قرار السحب، من حيث قطعية دلالته عليه. فالسحب لا مجال فيه لإعمال الظن، ولا تعويل فيه على الحدس. لذا لابد من أن يعبر عنه بموقف له من المظاهر المادية ما فيه جزم على دلالته عليه. وعليه فإن سكوت الإدارة، لا يعني سحبها للقرار. إذ أن السكوت في هذا المقام لا يعد تصرفاً يعتد به، ولا يرتب تبعاً أثراً. ومن ثم يكون القرار الإداري صحيحا نافذا ولذي الشأن أن يطالبوا بكافة المزايا المترتبة عليه.

وأما الآخر معنوي. مفاده لزوم انصراف قصد الإدارة بقرارها الصادر إلى سحب القرار الآخر. ومثال السحب الضمني ما قررته محكمة القضاء الإداري بشأن إعادة مصلحة السكك الحديدية تعيين موظف – بعد أن أصبح غير لائق لوظيفته الأولى طبياً – في وظيفة أخري، واجباتها أخف، وتتفق وحالته الصحية الجديدة، فقضت أن ذلك .... يعتبر بمثابة سحب لقرار فصله، ولا يعتبر تعييناً جديداً، ومن ثم يتعين اعتبار مدة خدمته متصلة ... [1]. كما قضت ... أن تأشير الوزير على التظلم المقدم من صاحب المصنع بإعادة عرض الموضوع على لجنة الهدم لبحثه على ضوء الشكوى المقدمة يعتبر عدولاً منه عن القرار الأول، وسحباً له ... [2].

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1957/4/29م – السنة 11 – ص 409 .

[2] محكمة القضاء الإداري – 1958/10/28م – السنتان 12 و 13 – ص 146 .

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن القرار الصادر من مجلس الجامعة بالموافقة علي تعيين أستاذ مساعد بعد سبق صدور قرار منه بالرفض يحمل في طياته إفصاحاً عن نية المجلس في سحب قراره الأول واعتباره كأن لم يكن [1].

نخلص مما سبق، أن السحب قد يكون صريحا أو ضمنيا وأنهم على السواء من حيث الآثار المترتبة عليهم من سحب القرار وإهدار آثاره بأثر رجعي .

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1972/12/30م – الطعن رقم 228 لسنة 15 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 1 – ص 824 .

الفرع الثالث

التسبيب وقرار السحب

الأصل في القرار الإداري أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها. غير أن هذا الأصل يحتجب أحياناً بإمكان الخروج عليه بنص المشرع على وجوب تسبيب الإدارة لقراراتها[1]. مما يفضي إلى الزام الإدارة بالإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استندت إليها عند اتخاذ القرار الإداري. ويجب أن يكون التسبيب كافياً ومنتجاً في فهم النتيجة التي انتهى إليها القرار، وفي انزال حكم القانون على مقتضي هذه النتيجة [2].

وهذا التسبيب كما قد يتطلبه القانون وينص عليه، قد يكون قضائياً يستلزمه القضاء [3]، وقد يأتي تلقائياً تقوم به الإدارة ذاتها بأن تطلع أصحاب الشأن المخاطبين بالقرار الإداري عليه، غير أنه إذا لم تفصح جهة الإدارة عن السبب فيفترض أن قرارها قائم على سبب صحيح [4]. واستدلالاً على ذلك تقول المحكمة

---

[1] من ذلك ما ورد في قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م بالمادة 24 منه من أن الإدارة ملزمة في حالة رفض التظلمات التي يقدمها الأفراد أن يكون قرار الرفض مسبباً

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1954/2/17م – القضية رقم 1736 لسنة 6 ق – السنة 8 ق – ص 726 .

[3] G. Vedel : Droit administratif, P.U.F. Paris, 1968, P464 .

[4] د/ أشرف عبدالفتاح أبوالمجد – تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء – الإسكندرية – منشأة المعارف – 2007م – ص 97 .

الإدارية العليا أنه في الحالات التي لا يشترط في القانون وجوب قيام سبب أو أسباب معينة لإصدار القرار يكون للإدارة الحرية في اختيار السبب الذي تراه صالحاً لبناء قرارها. فعدم إعلان جهة الإدارة عن سبب إصدار قرار معين لعدم وجود نص يلزمها بذلك، افتراض أن القرار قام على سببه الصحيح ما لم يثبت من يدعي العكس أنه مشوب بعيب تجاوز السلطة [1]. وفي حالة أن نص القانون على وجوب التسبيب كما في حالة رفض الترخيص بحمل السلاح تقول المحكمة الإدارية العليا ... بضرورة أن يكون رفض الترخيص أو سحبه أو إلغائه مسبباً، ولا ريب أن هذا التسبيب يشكل ضمانة أساسية لصاحب الشأن حيث يؤدي تخلف تسبيب القرار الصادر في هذا الشأن أو عدم صحته إلى النيل من مشروعية القرار واستدعاء الرقابة القضائية [2]. وتقول أيضاً إن جهة الإدارة غير ملزمة بتسبيب

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1978/2/11م – الطعن رقم 133 لسنة 23 ق – السنة 23 – المبدأ 75 ، وانظر أيضا حكم محكمة القضاء الإداري الدائرة الاستئنافية – جلسة 1973/5/21م – الطعن رقم 303 لسنة 1 ق – السنة 3 ق – غير منشور – وهذا الطعن مقام من وزارة الداخلية ضد أحد الأشخاص .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2005/9/25م – الطعن رقم 8676 لسنة 46 ق – مجموعة المبادئ والأحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنتي 2007/2005 – م/ أمير فرج يوسف – الإسكندرية – مكتبة الوفاء القانونية – ص 244 . وانظر أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2002/1/18م – الطعن رقم 1834 لسنة 42 ق – موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام 1955 حتى عام 2010م – الجزء 9 – ص 5205.

قرارها ولكن إذا أبدت أسبابها فتكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتأكد من مدى مطابقتها للقانون وصحة القرار تتحدد بالأسباب التي قام عليها ومدى سلامتها [1].

والتسبيب وفق هذا التصوير يتمايز عن السبب وتتنوع مواطن الافتراق، وتتباين الحدود الفاصلة بينهما. فتسبيب القرار الإداري وفق تعريف المحكمة الإدارية العليا بأنه مجرد إفراغ السبب الذي يبرر القرار في شكل مكتوب، فالسبب ينتمي لموضوع القرار ذاته أما التسبيب فهو يتعلق بالمظهر الخارجي له [2] فالتسبيب يعد مجرد إجراء شكلي والسبب هو أحد عناصر صحة القرار الإداري فهو الحالة القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري وتؤدي به إلى تحقيق غرضه أما التسبيب هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي استند إليها القرار، سواء كان التسبيب واجباً قانونا أو بناء على تظلم أو ذكرته الإدارة تلقائياً [3].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2013/1/26م – الطعن رقم 12166 لسنة 51 ق – مجلة هيئة قضايا الدولة – العدد 3 – لسنة 2013م – ص 160 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1990/11/10م – مشار إليه ا/ رفعت عيد السيد – القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة – القاهرة – دار النهضة العربية – 2006م – ص 176 .

[3] ا/ أحمد برجس غرو – مدى اطلاق حرية الإدارة بالرجوع في قراراتها دراسة مقارنة – رسالة ماجستير – كلية الحقوق جامعة الإسكندرية – 2018م – ص 102، د/ علاء إبراهيم محمود – حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 138 .

فالسبب يعتبر ركن أساسي من أركان القرار الإداري، ولابد أن يستند أي قرار إداري إلى سبب قانوني بالشروط التي حددها المشرع، أما إذا لم يفرض المشرع على الإدارة سبباً بعينه، فلها سلطة تقديرية في اختيار السبب، ويجب أن يكون مشروعا في كل الأحوال، وغياب السبب يجعل القرار الإداري باطلاً [1]. أما التسبيب تقول المحكمة الإدارية العليا انه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها، فيفترض في القرار غير المسبب أنه قام على سبب صحيح، وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل عليه، إلا إنه إذا أفصحت جهة الإدارة عن سبب قرارها، أو كان القانون يلزمها بتسبيبه، فإن ما تبديه منه يكون خاضعا لرقابة القضاء الإداري [2]. كما قضت بأنه إن المستقر في قضاء هذه المحكمة أن جهة الإدارة إن أوردت سببا لقرارها فإن هذا السبب يخضع لرقابة القضاء الإداري للتحقق مما إذا كان يصح أن يكون سببا مقبولا لإصدار القرار محل المنازعة من عدمه..[3].

---

[1] د/ رضا عبدالله حجازي – الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة – 2011م – ص 14 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1990/11/10م – الطعن رقم 1150 لسنة 36 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء 35 – ص 922 .

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2007/3/17م – الطعن رقم 11684 لسنة 46 ق – موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام 1955 حتى عام 2010م – الجزء 9 – ص 5029 .

فالسبب هو أساس القرار الإداري وعنصر من عناصر الرقابة عليه، أما التسبيب فهو أساس الرقابة على القرار وعنصر في القرار، إذ يجب أن يستند القرار الإداري إلى سبب صحيح أو أكثر سواء كان التسبيب لازماً أم لا [1].

هذا كان ما عليه الحال في مصر أما في فرنسا فالوضع تغير بصدور قانون رقم 587 لسنة 1979م المعدل بالقانون رقم 76 لسنة 1986م بشأن تقرير التسبيب الوجوبي حيث أن الإدارة بموجب هذا القانون ملتزمة بتسبيب قراراتها [2].

أما فيما يتعلق بقرار السحب، من الفقهاء من صح عنده [3] أنه إذا نص القانون علي أسباب معينة لإجراء السحب أو نص القرار على أسباب السحب، ففي هذه الحالة يكون السبب جزءاً وأمراً لازماً لوجوده وصحته، ومخالفة هذه الأسباب تعتبر مخالفة للقانون، بل إنه حتى إذا لم تسبب الإدارة قرار السحب، فللمحكمة مراقبة هذه الأسباب لأنها في الواقع إنما تراقب تطبيق القانون. أما إذا لم ينص القانون أو القرار على أسباب معينة تجيز السحب فالإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، فإذا لم

---

[1] د/ أشرف عبدالفتاح أبوالمجد – تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء – المرجع السابق – ص 99 .

[2] غير أن المشرع الفرنسي قرر بعض الاستثناءات التي يكون بموجبها للإدارة أن تصدر قراراتها دون تسبيب منها مقتضيات السرية وفقا لنص المادة 4 من القانون المذكور وحالة الاستعجال المطلق من قبل الإدارة وكذلك في القرارات الضمنية.

[3] د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 106 وما بعدها .

تسبب الإدارة قرار السحب فلا رقابة للمحكمة على ملاءمة إصدارها هذا القرار، بل إن الإدارة تستقل بوزن قرارات السحب وتقدير ملاءمة إصدارها بما لا معقب عليها، اللهم إلا إذا تمكن صاحب الشأن من إثبات تعسف الإدارة [1]. أما إذا سببت الإدارة قرار السحب، فالقضاء يراقب مشروعية الأسباب التي دعت إلى سحب القرار الإداري.

ومن الفقهاء [2] من ذهب مخالفا لما ارتآه أنصار الرأي الأول بمقولة إن الإدارة ملزمة في سحب قراراتها غير المشروعة ببيان الأسباب التي دفعت بها إلى إجراء السحب وهذا يتفق والمنطق القانوني. ومقتضي ذلك ان الإدارة بتدخلها لسحب القرار المخالف للقانون. أساس ذلك واجب قانوني وليس مجرد اختصاص اختياري، وفي ضوء هذا الالتزام الذي مناطه تحقيق مبدأ المشروعية، فإن الإدارة ملزمة ببيان الأسباب التي حدت بها إلى سحب قرارها المعيب. ومن جهة أخرى فإن القاعدة في الفقه والقضاء الإداري أن سلطة الإدارة في سحب قراراتها المعيبة سلطة مقيدة وليست سلطة تقديرية، وأن مقتضى السلطة التقديرية أن يكون لجهة الإدارة في المسألة المعروضة عدة حلول، كل منها قانوني، ويكون لها أن تختار من بين هذه

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1950/6/15م – القضية رقم 21 لسنة 4 ق – السنة 4 – ص 904 .

[2] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 448

الحلول الحل الذي تراه أكثر ملاءمة لتحقيق المصلحة العامة. فقرارات السحب لا تندرج في هذا الاطار، وبالتالي لا تثار في هذه المحال مسألة الملاءمة، بل إن سلطة الإدارة في هذا النطاق مقيدة، وأن الإدارة ملزمة بتنفيذ ما يوجبه القانون.

ويذهب البعض الآخر [1] إلى التوسع في التسبيب بالزام الإدارة بتسبيب قرار السحب في كل حالة على حدة حتى إذا لم ينص القانون على ذلك.

وهذا الرأي الأخير هو ما يؤيده الباحث وذلك لأنه إن غاب التسبيب استحالت الرقابة، لذا فإن أهمية التسبيب تكمن في اعتباره، ممكن لرقابة القضاء على قرار السحب. إضافة لما يمليه من ضمانة جوهرية للأفراد. ويبدو أن هذه الأهمية لم تكن ماثلة في أذهان من ذهب إلى أن قرار السحب لا يسبب إلا إذا نص القانون على ذلك. عملاً بمنطق السوية بينه وبين غيره من القرارات الإدارية. فلا محل للتعلة بعدم تطلبه المشرع نصياً، فهو منطق غير سديد. فالتسبيب يجسد الاعتبارات التي أفضت بالإدارة إلى الانتهاء إلى سحب قراراتها. ويظهر ما إذا كان استخلاصها لهذه الاعتبارات سائغاً موافقاً لصحيح القانون من عدمه. ومن ثم ينبغي اتباعه، طالما لم يمنعه نص قانوني.

[1] د/ عادل سيد فهيم – القوة التنفيذية للقرار الإداري – دون ذكر لدار النشر – 1964م – ص 104 .

اقتضت أهمية التسبيب في قرار السحب، إلى أن المشرع الفرنسي أصدر قانون 1979/7/11م [1] الخاص بتسبيب القرارات الإدارية وألزم فيه الإدارة صراحة بتسبيب قرارات السحب حيث تنص المادة الأولى منه على أن الإدارة ملزمة ببيان الأسباب التي حدت بها إلى الرجوع في القرار المنشئ لحق. ومن ثم يترتب على عدم الالتزام به تعيب القرار مما يؤدي إلى إلغائه قضائياً.

[1] لهذا القانون انظر د/ إرحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 460 .

المطلب الثاني
الجهة المختصة بإصدار قرار السحب

بإنعام النظر في قضاء مجلس الدولة يتبين ان أحكامه انتهى فيها إلى القضاء باختصاص الجهة مصدرة القرار بالقيام بسحبه أو الجهة الرئاسية لها. وهذا ما تعبر عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها من المقرر أن السلطة التي تملك سحب القرار النهائي المشوب هي الجهة التي أصدرته أو الجهة الرئاسية بالنسبة إليها [1]. وأكدت ذلك في حكم آخر لها وذلك في معرض حديثها عن التظلم إذ قالت ... فالمادة 24 من القانون رقم 47 لسنة 1972م قد حددت صراحة الجهة التي يتعين أن يقدم التظلم إلىها وهي الجهة مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية، وحكمة ذلك ظاهرة إذ أن هذه الجهات هي التى تملك وحدها ودون غيرها أن تعيد النظر في قرارها بالسحب أو الإلغاء أو التعديل [2]. وهذا محض تطبيق لقاعدة تقابل الاختصاصات التي تقتضيها قاعدة تقابل الأشكال وتعتبر جزء منها.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1968/4/8م – الطعن رقم 1230 لسنة 9 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2071 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1987/6/14م – الطعن رقم 3222 لسنة 29 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1993/1985م – الجزء 35 – القاعدة رقم 376 – ص 1087 ، كما قضت محكمة القضاء الإداري إن الأصل العام هو قابلية القرار الإداري للسحب بقرار مماثل من نفس السلطة التي أصدرته وذلك ما لم يرد في القانون ما يحرم مصدر القرار من معاودة النظر فيه أو إلغائه ما دام لم يتحصن بانقضاء المواعيد المنصوص عليها في قانون

لما كان ذلك فهل يختلف الوضع في هذا الشأن، تبعاً لما إذا كان القرار المراد سحبه قراراً منعدماً؟

تبيان ذلك، يقتضي تقسمة هذا المطلب إلى ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: اختصاص الجهة مصدرة القرار بإصدار قرار السحب.

الفرع الثاني: اختصاص الجهة الرئاسية بإصدار قرار السحب.

الفرع الثالث: الاختصاص بسحب القرارات المنعدمة.

مجلس الدولة محكمة القضاء الإداري – جلسة 1967/4/26 – القضية رقم 3581 لسنة 19 ق – مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات – 1969/1966م – ص 131 وما بعدها.

الفرع الأول

اختصاص الجهة مصدرة القرار بإجراء السحب

تفضي تبعية قرار السحب للقرار الإداري المسحوب إلى أن ينعقد الاختصاص بالأول لمن اختص بإصدار الثاني. غير أن اختصاص الجهة مصدرة قرار السحب، ليس اختصاصاً نوعياً أصلياً، وإنما اختصاص نوعي تابع لاختصاصها بإصدار القرار المسحوب. باعتبار أن المختص بالأصل هو المختص بالفرع. ما لم ينص القانون على منع الجهة مصدرة القرار من سحبه أو تحديد جهة تكون مختصة بالسحب. وهذا أصل استقر عليه الفقه والقضاء في مصر وفرنسا [1] ودلالة على ذلك قضي بأنه لا يسوغ السحب إلا من ذات مصدر القرار المراد سحبه أو ممن يعلوه من السلطات المختصة ان وجد وليس من سلطة أدني [2]. كما يذهب بعض الفقه [3] إلى القول إن اختصاص الجهة مصدرة القرار بالسحب إن لم يكن

---

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 709 ، د/ توفيق شحاته – مبادئ القانون الإداري – المرجع السابق – ص 705 .

Jeze G : Retrait d'un acte administratif créateur de droit, RDP, 1944, P262 Jean Apfleton: Traité eléntaire du contentieux Adm, 1927, P.104 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2003/1/11م – الطعن رقم 8208 لسنة 46 ق – موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام 1955م حتى عام 2010م – الجزء 9 – ص 5178 .

[3] د/ عبدالفتاح حسن – القضاء الإداري قضاء الإلغاء – دون ذكر دار النشر – 1971م – ص 423 .

مقرراً بالنص، تمليه قاعدة توازي الاختصاص التي تقضي بأنه عند انعدام النص تختص الجهة مصدرة القرار بالتعقيب عليه سحباً أو إلغاء أو تعديلاً .

وهذه الجهة أو السلطة مصدرة القرار كما تملك سحب قراراتها المعيبة هي تختص كذلك بسحب قراراتها المشروعة لاعتبارات إنسانية أولى بالرعاية وما تقتضيه العدالة كما هو الحال في قرارات الفصل من الخدمة [1]. وفق ما سبق حديثه.

وسحب القرار قد يكون بناء على تظلم من ذي الشأن [2] أو من الإدارة نفسها في إطار فحصها لتصرفاتها ومدى مشروعيتها من عدمه. مما يفضي إلى سحب القرار في حال كان غير مشروع ومخالفاً للقانون وذلك في الميعاد المقرر قانوناً للسحب.

---

[1] د/ عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة – القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – دون ذكر دار النشر – 2008م – ص 318 .

[2] وقد قضت محكمة القضاء الإداري أن الحكمة من التظلم الإداري هي إعطاء جهة الإدارة فرصة مراجعة نفسها والتثبت من شرعية تصرفها ومدى مطابقته للقانون قبل مخاصمتها أمام القضاء حتى إذا ما رأت أن المتظلم على حق في تظلمه عدلت عن القرار المتظلم منه مما يقتضي أن يكون لجهة الإدارة مكنة العدول عن هذا القرار، تأسيسا على ذلك فإن سلطة البت في التظلم الإداري إنما تكون للجهة التي يدخل في اختصاصها سحب القرار المتظلم منه أو العدول عنه، سواء أكانت هي التي أصدرت القرار أم كانت هي الجهة الرئاسية بالنسبة للجهة التي أصدرته إذا كانت لها بحكم اختصاصها سلطة سحب القرار المتظلم منه أو العدول عنه جلسة 1967/4/26 – القضية رقم 3581 لسنة 19 ق – مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات من أول أكتوبر 1966م إلى آخر سبتمبر 1969 – ص 131 .

واختصاص الجهة مصدرة القرار بإصدار قرار السحب هو مما يقتضيه حسن سير العدالة، حيث يصدرهما ذات الجهة، كما أنه من الأجدى ومن مقتضيات العدالة إتاحة الفرصة للإدارة للنظر في مشروعية قرارها، وذلك لكونها أكثر معرفة بالقرار وموضوعه فتكون أقدر من غيرها على إعادة فحص القرار واستجماع كافة عناصره، لتبحثه من جديد بصورة أشمل، لتصدر قرارها إما بسحبه أو تأييده أو تعديله على مقتضى بحثها في الموضوع برمته.

غير أنه توجد بعض الحالات يفرض فيها على الجهة مصدرة القرار عدم المساس بالقرار الذي أصدرته كأن ينص القانون على نهائية القرار الصادر من الجهة الإدارية مما يفضي إلى استنفاد الجهة الإدارية سلطتها بمجرد إصدار القرار ولا تملك سحبه، ولا يكون من طريق لبحث مشروعيته سوى الطعن فيه أمام القضاء [1]. وهذا ما تعبر عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها إذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاذ ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته .. [2]. أو أن يكون قد تم تقديم تظلم للجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار وفصلت فيه فيكون بذلك خرج القرار عن نطاق سلطتها وأصبح منسوباً إلى السلطة أو الجهة الرئاسية.

---

[1] د/ محمد فؤاد عبدالباسط – الإعمال الإدارية القانونية – المرجع السابق – ص 857 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1957/2/15م – مشار إليه د/ محمود حلمي – سريان القرار الإداري من حيث الزمان – المرجع السابق – ص 362 .

هذا فضلاً عن أنه لا تملك سلطة دنيا أن تعقب على القرارات الصادرة من سلطة عليا [1]. وهذا ما عبرت عنه محكمة القضاء الإداري بقولها من المقرر أنه لا يجوز لسلطة دنيا أن تسحب أو تعدل قرار صادراً من سلطة عليا ... [2]. كما قضت بأنه لا تملك جهة إدارية دنيا تعديل أو وقف قرارات تنظيمية صادرة من جهة إدارية عليا إلا إذا أذنت لها الجهة العليا صراحة في ذلك [3]. ويترتب على مخالفة ذلك بطلان القرار الساحب وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي حيث سحب أحد الوزراء قراراً صادراً من رئيس الجمهورية، فطعن صاحب الشأن في قرار السحب أمام مجلس الدولة فقضي الأخير بإبطال هذا السحب، كما أنه يعتبر في هذه الحالة سحباً غير جائز امتناع السلطة الدنيا عن تنفيذ القواعد الصادرة من السلطة العليا لما في ذلك من تعديل لأحكام هذه القواعد من سلطة غير مختصة بذلك [4].

---

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 710.

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1950/2/9م – القضية رقم 135 لسنة 3 ق – السنة 4 – ص 354 ، وجلسة 1947/1/21م – القضية رقم 197 لسنة 1 ق – السنة 2 – ص 52 .

[3] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1947/1/21م – القضية رقم 197 لسنة 1 ق – السنة 2 – ص 250 .

[4] C.E, Petard, P106

د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 413 . وانظر محكمة القضاء الإداري 1949/6/2م – القضية رقم 504 لسنة 2 ق – السنة الثانية – ص 902

وتجدر الإشارة إلى أن تقنين السحب والالغاء الفرنسي الجديد عند تحديده للسلطة المختصة بالسحب قصر ذلك على الإدارة دون مزيد من التفاصيل فلم يقم بتحديد الجهة التي يحق لها سحب القرار الإداري سواء كانت قاصرة علي الجهة مصدرة القرار أم تشمل الجهة الرئاسية لها أيضا.

وثمة تساؤل حقيق إثارته لمن ينعقد الاختصاص بالسحب في القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية بعد أن تم التصديق عليها من الجهات المختصة هل يكون لهذه الهيئات أم لجهة التصديق؟ قضت محكمة القضاء الإداري بأنه لا وجه للنعي على التظلم بأنه غير منتج في وقف سريان الميعاد لعدم إمكان إلغاء قرار القومسيون البلدي بعد التصديق عليه وبأنه أصبح غير قابل للرجوع فيه – لا وجه لذلك لأن هذا التصديق ليس من شأنه أن يجعل القرار غير قابل للرجوع فيه ممن يملكه وإنما هو المرحلة الختامية التي يصبح بها القرار نهائياً. وطلب الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري لا يكون إلا عن أمثال هذه القرارات، على أن القرارات الصادرة من القومسيون البلدي حتى بعد التصديق عليها من وزير الداخلية – وقتها – قابلة للرجوع فيها من ذلك المجلس البلدي الذي له حق سحبها في الميعاد

وبالطريق القانوني ولا يمكن اعتبار ميعاد السحب قد فات مادام الأمر متصلاً بأشخاص آخرين ومازال ميعاد الطعن قائماً بالنسبة لهم [1].

هذا فضلاً عن أنه يجوز سحب أعمال السلطة الوصائية التي تصدق أو ترفض التصديق على مداولات هذه الهيئات، باعتبارها قرارات إدارية يجوز سحبها إذا كانت معيبة، كما لو صدق الوزير المختص على مداولة معيبة قانوناً لأحد المجالس المحلية وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها لما كان مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي هو الجهة المختصة قانوناً بالتصديق على القرارات الصادرة من اللجان القضائية، فهو مختص بسحب القرارات التي تصدر عنه ولكن بشرط أن يكون هذا السحب في إطار القواعد القانونية المتعلقة بالسحب دون الخروج عليها [2].

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1949/6/8م – القضية رقم 243 لسنة 2 ق – السنة 3 – ص 960 ، وجلسة 1978/12/14م – القضية رقم 1952 لسنة 31 ق – السنة 33 – غير منشور . في الدعوى المرفوعة من أحد الأشخاص ضد وزير الداخلية .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1974/6/25م – الطعن رقم 834 لسنة 16 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة 19 – من أول أكتوبر 1973 إلى آخر سبتمبر 1974م – ص 421 . وفي ذات المعني انظر فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع – الفتوى رقم 377 بتاريخ 1974/7/3 – ملف 27/1/100 – جلسة 1974/3/13م – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع – المكتب الفني لمجلس الدولة – السنة الثامنة والعشرون من أول أكتوبر سنة 1973 إلى آخر سبتمبر 1974م – ص 65 .

لما كان ذلك، وكانت السلطات المركزية بما تمارسه من سلطة وصاية إدارية على قرارات الهيئات اللامركزية ليس لها أن تسحب قرارات هذه الهيئات إلا إذا خولها المشرع ذلك صراحة وليس لتلك السلطات كمبدأ عام حق تعديل قرارات الهيئات اللامركزية [1]. فهذه السلطة لا تعدو أن تكون سلطة إشرافية يراعى عن طريقها تطبيق القانون [2].

إلا أنه يمكن القول وهو ما يقرره بعض الفقه أن نتيجة عدم التصديق تتساوى من الناحية العملية مع السحب لأن عدم التصديق يؤدي لإعدام القرار من يوم صدوره [3] . وهذا ما انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه [4] إذ يقول إن السلطة الوصائية لا تملك إلا إلغاء القرار غير المشروع أو تأييده، ولا تملك سلطة تعديله إلا وفقاً لنص صريح

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1948/15/15 – السنة 3 – ص 981 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1960/1/30م – السنة 5 – ص 309 . وفي هذا المعني انظر حكم محكمة القضاء الإداري – جلسة 1954/2/24م – القضية رقم 2 لسنة 5 ق – السنة 8 ق – ص 654 . وجلسة 1953/12/29م – القضية رقم 1197 لسنة 5 ق – السنة 8 – ص 341 .

[3] د/ سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 710 بالهامش.

[4] C.E. 8/5/1897 Cimetiere, Rec, P345 – 24/7/1903 Morand, Rec, P548.

نخلص إلى القول، أن الهيئات اللامركزية يجوز لها أن تسحب قراراتها حتي بعد التصديق عليها كما أن سلطة التصديق أو الوصاية تملك سحب القرارات الصادرة منها بالتصديق أو عدم التصديق كما أنه يمكن لها سحب قرار الهيئات اللامركزية الخاضعة لرقابتها وذلك عن طريق عدم التصديق على قرار هذه الهيئات مما يؤدي إلى عدم نفاذ هذه القرارات وإلغائها وسحبها كل ما هنالك أنه لا يجوز لها تعديل هذه القرارات إلا إذا نص القانون على ذلك. وهذا ما يتفق مع المنطق والواقع.

ويعن التساؤل عما إذا كانت الجهة مصدرة القرار غير تلك الساحبة له. هل يعتد بقرار السحب؟ يتجسد الرد على هذا التساؤل في أمرين: **الأول** في حالة ما إذا قامت جهة إدارية مختصة بسحب قرار أصدرته جهة أخرى غير مختصة، وهو ما يعرف بعيب عدم الاختصاص المتوازي، أي تجاوز الاختصاص الذي يقع من موظف على اختصاص موظف آخر موازي له في السلم الإداري، وقد قام مجلس الدولة الفرنسي بالتأصيل لهذه المسألة في حكمه بقضية dame Margerite بقوله ان الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل في إصدار القرار لها ولاية سحبه، إذا ما صدر عن جهة أخرى غير مختصة، وذلك خلال مدد الطعن القضائي [1] يتبين من هذا الحكم أنه يشترط لصحة السحب أن يجري من الجهة المصدرة للقرار أو من الجهة الرئاسية لها وليس جهة غير مختصة.

---

[1] C.E, 24/1/1964 Dame Margerite, P38.

وانظر حكمه C.E, 12/5/1976, Gillet, P754 .

ويرى البعض[1] في تعليقه علي هذا الحكم أنه يعالج حالة القرارات الفردية المنشئة لحقوق ومزايا، الصادرة من جهات غير مختصة، وتبعاً لذلك يكون لجهة الاختصاص الأصيل سحب هذه القرارات مقيدة في ذلك أن يتم السحب خلال مدد الطعن القضائي التي بفواتها يتحصن القرار ويمتنع سحبه أو إلغاؤه.

والآخر أن يتم سحب قرار جهة إدارية وهي المختصة بإصداره من جهة إدارية أخرى غير مختصة وهذا لا يجوز اللهم إلا كانت هذه الجهة هي الجهة الرئاسية لها أو السلطة الوصائية، ولكن هل يختلف الوضع إذا ما كانت هذه الجهة توازي الجهة مصدرة القرار في الاختصاص أو على نفس المرتبة في السلم الإداري فلا يجوز أيضاً سحبها لهذا القرار وقد أفتى قسم الرأي بمجلس الدولة في ذلك بقوله أنه لا يجوز لرئيس مجلس المديرية المنقول إليه الموظف أن يعدل جزاء وافق عليه رئيس المجلس الذي كان تابعاً له الموظف قبل هذا النقل، وذلك لأن لكل مجلس شخصية معنوية وهي مستقلة عن المجلس الآخر تمام الاستقلال، ورئيس المجلس لا سلطان له على موظفي المجلس إلا في حدود اختصاصه. فلا يصح أن يصدر رئيس مجلس تعليمات إلى موظفي مجلس آخر [2].

---

[1] C.E, 24/1/1964 Dame Margerite, P38, A.J.D.A, 1964, P490 ets note V.S.

[2] فتوى رقم 7901 بتاريخ 1947/12/1م – قسم الرأي لوزارة الصحة – مجموعة الفتاوي – السنة 2 – ص 28 وما بعدها.

وتضيف محكمة القضاء الإداري ... إن اعتراض جهة إدارية غير مختصة على قرار صادر من جهة إدارية مختصة، إن هذا الاعتراض وإن كان يلفت نظر الإدارة المختصة إلى ما قد شاب قراراتها من مخالفة القانون ويدعوها إلى إعادة النظر فيه، فإنه لا يمنح الجهة المعترضة سلطة سحب القرار ما لم تكن مختصة قانوناً بذلك ولا يحتم على الجهة المعترض لديها إعادة النظر فيما تراه هي إعادة هذا النظر [1]. أما إذا وصل الأمر للنزاع بين الجهتين وتضرر الجهة الأخرى من هذا القرار فقد كفل القانون الطريق الذي يمكن من خلاله حل النزاع وهو اللجوء إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة وذلك وفق صريح نص المادة 66 فقرة " د " من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م التي ينعقد لها الاختصاص في هذه الحالة ويكون رأيها ملزم للجانبين.

وجدير بالذكر أن قرار السحب الصادر من جهة غير مختصة يمكن أن يصير صحيحا مرتباً لآثاره ونتائجه في حالة إقرار الجهة المختصة له وإجازته له.

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1969/12/29م – السنة 20 – ص 158 .

الفرع الثاني
اختصاص الجهة الرئاسية بإصدار قرار السحب

الجهة الرئاسية بما لها من سلطة يتولاها كل رئيس في مواجهة من يرؤسهم تفضي إلى ارتباطهم به برابطة التبعية والخضوع [1]، وذلك في إطار ما يملكه من اختصاصات تم منحها له، فوجودها مسألة ضرورية لسير العمل الإداري.

وليس ثمة خلاف في الفقه والقضاء سواء في مصر أو فرنسا على أن سحب القرار الإداري [2] سواء كان مشروعاً – في إطار الحالات التي ذكرناها فيما سبق – أو غير مشروع تختص به الجهة الرئاسية كما هو مقرر للجهة مصدرة القرار وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها من المقرر أن السلطة التي تملك سحب القرار الإداري النهائي المشوب هي الجهة التي أصدرته أو الجهة الرئاسية بالنسبة إليها [3]. وهو ذاته ما جاءت أحكام مجلس الدولة الفرنسي تؤكده من ذلك ما قضى به من أن القواعد المتعلقة بشرعية الرجوع لا تطبق فقط، عندما يكون قرار الرجوع

---

[1] د/ محمد رفعت عبدالوهاب – النظرية العامة للقانون الإداري – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2009م – ص 133 .

[2] تجدر الإشارة إلى أن الفقه والقضاء الفرنسيين يطلق على سحب القرار من قبل السلطة الرئاسية إبطالا بينما سحبه من السلطة مصدرة القرار هو ما يعد سحباً. انظر د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 419 .

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1967/4/8م – السنة 12 – ص 884 .

صادراً من الجهة التي أصدرت القرار الأصلي بل كذلك عندما يكون قرار الرجوع صادرا من السلطة الرئاسية لمصدر القرار الأصلي[1]. والجهة الرئاسية في ممارستها لحقها في السحب يكون ذلك من تلقاء نفسها بما لها من سلطة الرقابة والتوجيه أو بناء على تظلم يقدم لها من أصحاب الشأن [2].

واختصاص السلطة الرئاسية بالسحب هو اختصاص أصيل تمارسه ما لم يكن هناك نص قانوني يمنعها من ذلك [3]. وهو ما أكدته محكمة القضاء الإداري بقولها إن حق السلطة الرئاسية في الرجوع حق مفترض، لأن مبدأ السلطة الرئاسية هو أصل من أصول النظام الإداري في مصر التي ترتكز على النظام المركزي، فالسلطة الرئاسية هي القاعدة العامة التي لا تنتفي الا عند النص الصريح [4]. ففكرة التدرج الإداري تفرض على الدرجات الدنيا تنفيذ ما يصدر لهم من توجيهات

---

[1] C.E. 9/3/1956 Chesne, R.D.P, 1956, P640 C.E. 4/12/1959 Comp. Générale de construction de fours, P654 .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1966/6/11 – الطعن رقم 1612 لسنة 8 ق – السنة 11 – ص 705 .

[3] د/ محمود عاطف البنا – الوسيط في القضاء الإداري – الإسكندرية – دار الفكر العربي – 1988م – ص 143.

[4] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1953/5/20م – القضية رقم 190 لسنة 6 ق – مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري للسنة الرابعة – ص 1234 .

وتعليمات وأوامر، إضافة إلى الرقابة على ما يصدر منهم من قرارات، وتعديلها أو سحبها إن لزم الأمر.

وهذه السلطة تتسم بالشمول حيث أنها تمتد إلى كافة الأعمال والتصرفات وما تمر به من مراحل وإجراءات، حتى تتوافر لها مقومات الصحة، فضلاً عن شمولها للمشروعية والملاءمة [1].

وقرار السحب أياً كانت الجهة التي أصدرته يخضع لنفس الأحكام ونفس الضوابط المقررة في صدد سحب القرارات المعيبة ولا يختلف السحب بواسطة السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها [2].

بقى أن نتساءل عن سلطة الوزير في سحب القرارات الإدارية باعتباره يتمتع بسلطة رئاسية تجاه الموظفين الخاضعين له هل تخوله سحب أو تعديل القرارات الصادرة من قبلهم؟ تنص المادة 82 فقرة 1 من قانون العاملين المدنيين الملغي رقم 47 لسنة 1978م والتي يقابلها المادة 62 فقرة 3 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016م على إعطاء الحق للسلطة المختصة والتي قد تكون ممثلة في الوزير

---

[1] د/ حسين عبدالعال محمد – الرقابة الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري – الإسكندرية – دار الفكر الجامعي – 2004م – ص 124 .

[2] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 421 .

[1] في التعقيب علي القرارات الصادرة من الرؤساء وذلك بسحب القرارات التأديبية عن طريق حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها وفق ما نظمه القانون .

ويظل للجهة مصدرة القرار التأديبي الحق في سحبه أو تعديله مادام الوزير لم يباشر سلطته في التعقيب على القرار الصادر خلال المدة القانونية.

ويتبين من ذلك أن القانون قيد سلطة الوزراء في السحب بالقرارات التي لا تولد حقوقاً ولا تمتد إلى غيرها من القرارات التي تولد حقوقاً [2] . ويفضي ذلك إلى أن السلطة الرئاسية تملك الرجوع في القرارات الصادرة من السلطات الأدنى لعدم الملاءمة، مثال ذلك إذا أصدر وكيل الوزارة قراراً بتوقيع جزاء تأديبي على أحد الموظفين بالإنذار أو الخصم من المرتب للوزير إمكانية الرجوع في هذا القرار لأنه لم يولد حقوقا [3].

وبذلك يتفق موقف القانون المصري مع القانون الفرنسي بشأن السلطة التي يتمتع بها الوزير في السحب وهو ما عبر عنه مجلس الدولة الفرنسي حيث قضى بأن

---

[1] حيث أن المادة 2 فقرة 1 من قانون الخدمة المدنية تحدد المقصود بالسلطة المختصة الذي يكون وزير أو محافظ أو رئيس مجلس إدارة هيئة بحسب الأحوال.

[2] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 428

[3] د/ عبدالفتاح حسن – القضاء الإداري قضاء الالغاء – المرجع السابق – ص 343 .

الوزير لا يملك الرجوع في القرارات التي تنشأ حقوقا أو مزايا لأصحاب الشأن وذلك انطلاقاً من مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية... [1]

[1] C.E, 29/3/1968, Rec, P215, concl Vught, A.J.D.A, 1968, P342 ets .

الفرع الثالث

الاختصاص بسحب القرارات المنعدمة

القرار المنعدم هو كل قرار لحقه عيب علي درجة كبيرة من الجسامة بحيث يفقده كيانه ويجرده من صفاته ومقوماته القانونية كتصرف منشئ لمراكز قانونية [1]. ومن صوره أن يصدر القرار من فرد عادي ليس له صفة الموظف أو إذا تدخلت هيئة خاصة لا تملك أصلاً حق مباشرة الاختصاصات الإدارية فتعتبر في هذه الحالة القرارات الصادرة قرارات منعدمة، أو أن يصدر من سلطة في شأن اختصاص سلطة أخرى كأن تتولي السلطة التنفيذية عملاً من أعمال السلطة القضائية أو التشريعية وهو ما يسمى بغصب السلطة أو عدم الاختصاص الجسيم. ومع ذلك فإنه توجد حالات رأى القضاء فيها ضرورة الحكم بانعدام القرار، وهي حالات تتصل بتعدي الجهات الإدارية بعضها على بعض.

وذكرنا فيما سبق أن للجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها الحق في سحب القرار المعيب، والقرار المنعدم شأنه في ذلك شأن القرارات المعيبة فيخضع لنفس القواعد المطبقة لسحبها فيجوز سحبه من الجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها وتبعاً لذلك يجوز للجهة مصدرة القرار المنعدم سحبه.

---

[1] د/ رمزي الشاعر – تدرج البطلان في القرارات الإدارية – القاهرة – دار النهضة العربية – 2000م – ص 25.

غير أنه يعن التساؤل عما إذا كان يجوز للجهة المختصة أصلا بإصدار القرار سحبه أم أن هذا الاختصاص منعقد للجهة التي أصدرته بالمخالفة لقواعد الاختصاص؟ يذهب بعض الفقه [1] إلى جواز السحب سواء من الجهة التي أصدرت القرار أو الجهة المختصة أصلا بإصداره فإتاحة الفرصة للجهة التي أصدرته في سحبه يكمن في أنها هي من أنشأت هذا القرار فعليها أن تزيل آثاره المادية من الوجود قياساً على قاعدة تقابل الأشكال والتي توجب لإلغاء القرار الإداري اتباع نفس الطريق الذي اتبع عند إصداره. وتؤيد المحكمة الإدارية العليا هذا النظر مثل ذلك ما قضت به من أن مأمور مركز منيا القمح لا يملك التعيين في الوظائف الحالية بالمجلس المجالس البلدية ، وأن ذلك من اختصاص المحافظ وحده وقرار توليه رئاسة المجلس لا ينصرف إلى تخويله سلطة التعيين في تلك الوظائف، ومن ثم يكون تعيين المدعي الصادر من رئيس مجلس منيا القمح قد صدر ممن لا يملكه مما يجعله معيبا معدوماً، ويحق للمحافظ باعتباره سلطة رئاسية سحبه، غير مقيد بالميعاد القانوني .. وبذلك فإن قرار السحب يكون قد صدر سليما ممن يملكه

---

[1]Jeze G: es principes généraux de droit administratif, 3éd, T ll, 1930, P646.

وانظر لهذا الرأي أيضا د/ عبدالقادر خليل – – نظرية سحب القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 180، د/ محمود حلمي – موجز مبادئ القانون الإداري – الطبعة الأولى – 1978/1977م – ص 207.

على أساس سليم من القانون [1]. غير أنه في حالة القرار المعيب لجهة الإدارة صاحبة الاختصاص أن تجيزه، أما القرار المنعدم فلا يجوز إجازته أو إقراره [2].

ويرى الباحث أنه إذا لم تقم الجهة الغير مختصة مصدرة القرار المنعدم بسحبه طواعية، ففي هذه الحالة يتم الطلب من الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل لتقوم بعملية السحب حيث من غير المقبول في حالة صدور القرار المنعدم من شخص غريب عن الإدارة أن يتم الطلب منه للرجوع في القرار الإداري حيث أنه في هذه الحالة يمارس عملاً إدارياً لا يملكه قطعاً. أو أنه يكفي إنكار القرار المنعدم عند التمسك به وعدم الاعتداد به [3]، فلا حاجة إلى أن يصدر بانعدامه قرار، وإن صدر به قرار فهو مجرد كاشف ومثبت لحالة الانعدام [4].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1964/6/28م – الطعن رقم 1531 لسنة 8 ق – مجموعة أبوشادي – الجزء الثاني – ص 1760 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2009/3/28م – الطعن رقم 3910 لسنة 48 ق – غير منشور.

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1968/11/23م – الطعن رقم 1191 لسنة 12 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2076.

[4] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1960/11/5م – الطعن رقم 640 لسنة 5 ق – مجموعة المحكمة في عشر سنوات – الجزء 1 – ص 857 .

المطلب الثالث

ميعاد سحب القرارات الإدارية المعيبة

ليس بمجرد توافر الشروط السابقة، يرخص لجهة الإدارة بسحب القرار الإداري، وإنما لابد من أن يتم السحب خلال فترة معينة. وذلك للموازنة بين مقتضيات سيادة مبدأ المشروعية وسيادة القانون الذي يستوجب إهدار كل قرار مخالف للقانون وإعدام كل أثر له مهما طال عليه الوقت لتسود سيادة القانون وبين مقتضيات الصالح العام الذي يحتم مراعاة حسن سير المرافق العامة وانتظامها وعدم تعرض مراكز المواطنين للزعزعة والإهدار وعدم الاستقرار لفترة طويلة من الزمان مما يثير القلق والاضطراب في حياة المجتمع ويهدد النشاط الاقتصادي والاجتماعي ويربك الجهاز الإداري ويثقل على السلطة القضائية [1].

فمن غير المقبول أن تبقي أعمال الإدارة عرضة للتغيير والسحب إلى ما لا نهاية لذلك يجب أن يكون للقرار حد تستقر عنده المراكز القانونية الناشئة عنه وتكتسب حصانة تعصمها من كل تغيير أو تعديل، لذا حدد المشرع في مصر وفرنسا موعداً لرفع دعوى الإلغاء بعده يتحصن القرار ضد الإلغاء وعد القضاء هذه المدة من النظام العام بحيث يجوز إثارتها في أي وقت أو أي مرحلة كانت عليها الدعوى وللقاضي أن يثيرها من تلقاء نفسه.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1992/4/26م – الطعن رقم 553 لسنة 34 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1993/1985م – الجزء 35 – القاعدة 367 – ص 1056 ، 1058 .

وبانقضاء الميعاد، لا يكون من المقبول أن يباح للإدارة اغتصاب هذه الحقوق أو المراكز القانونية بأي شكل كان، وذلك مهما يكن القرار مصدر هذه الحقوق خاطئاً أو مخالفاً للقانون ما لم تصل المخالفة لقواعد الشرعية بالقرار الإداري إلى حد الانعدام مما يفقده صفة القرار الإداري ويهبط به إلى مجرد الأعمال المادية التي لا تتمتع بشيء من الحصانة المقررة للقرارات الإدارية [1].

ولئن كانت القرارات السليمة لا يجوز سحبها – مع بعض الاستثناءات – وفق ما سلف بيانه، فذلك يفضي إلى عدم خضوعها للقواعد العامة للميعاد، ومن ثم يقتصر الحديث على ميعاد سحب القرارات الإدارية المعيبة.

في ضوء ذلك يتبين أن التقيد بميعاد سحب القرارات المعيبة يحكمه أصل، واستثناءات ترد عليه. فمتي يعمل الأصل؟ ومتي تعمل الاستثناءات. تبيان ذلك، يقتضي إذن، أن نعرض للميعاد المحدد لسحب القرارات المعيبة، ثم نلج إلى الحديث عن عوارض هذا الميعاد أو الاستثناءات الواردة عليه.

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1966/1/2م – الطعن رقم 1520 لسنة 7 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2061، 2062.

الفرع الأول
لزوم أن يرد السحب خلال الميعاد المحدد

أولا: الميعاد المحدد للسحب

في مصر لا اختلاف في ميعاد السحب عن ميعاد الطعن. إذ أن هذا الأخير موعده. فإن تأخر عنه، غدى قرار السحب معيباً وباطلاً. فميعاد سحب القرارات غير المشروعة يكون خلال ستين يوماً، وفي فرنسا مر ميعاد سحب تلك القرارات بعدة مراحل. ففي أوليات أحكام مجلس الدولة الفرنسي رفض تقييد سلطة الإدارة في سحب قراراتها المعيبة بميعاد محدد ، كحكمه في قضية Blanc الصادر عام 1912 [1] وحكمه في قضية Walliet الصادر 1912[2] ، حتى جاء حكم مجلس الدولة في قضية كاشيه Cachet الصادر عام 1922م [3]، والذي يمثل نقطة تحول في قضائه في هذا الشأن حيث قيد سلطة الإدارة في سحب القرارات المعيبة بميعاد الشهرين وربط مدة السحب بمدة رفع دعوى الإلغاء، وهذا الحكم هو بداية مرحلة الثبات والاستقرار لمجلس الدولة الفرنسي بالنسبة لقيد الميعاد وتواترت

---

[1] C.E. 16/2/1912, Blanc, P244.

[2] C.E. 14/6/1912, Wulliet, P659.

[3] C.E 3/11/1922, Dame Cachet, Rec. P790.

منشور في مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي – ترجمة د/ أحمد يسري – ص 209.

أحكامه بعد ذلك على الأخذ بقيد الميعاد. إلا أنه صدر حكم مثل عدولاً عن ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي حيث قيد جهة الإدارة في سحب القرارات الإدارية التي بها عيب من عيوب عدم المشروعية بمدة أربعة أشهر من تاريخ صدورها بدلاً من مدة الشهرين التي كان قد استقر عليها [1] ، وبفوات هذه المدة تتحصن القرارات من السحب وتنتج آثارها وتصير حقاً مكتسبا لأصحابها، شريطة ألا تكون صادرة بناء على غش أو تدليس قام به صاحب الشأن في سبيل صدور هذا القرار.

وقد صدر المرسوم رقم 1341 لسنة 2015م الذي عدل بموجبه قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة الفرنسي والذي تضمن الأحكام التي أتى بها هذا الحكم حيث قيدت المادة 1/242 منه حق الإدارة في سحب أو إلغاء أي قرار ينشأ عنه حقوق سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الغير، إلا إذا كان القرار غير مشروع وكان السحب أو الإلغاء تم خلال أربعة أشهر تالية لصدور القرار، كما نصت المادة 3/243 أنه لا يجوز لجهة الإدارة سحب القرارات اللائحية أو غير اللائحية التي لم ينشأ عنها حقوق للغير إلا إذا كانت غير مشروعة، على أن يكون قرار السحب تم خلال مدة الأربعة أشهر التالية على صدور القرار.

[1] C.E 26/10/2001 M. Ternon, Rec, N’ 197018.

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي برفض سحب أو إلغاء قرار إداري أنشأ حقاً لانقضاء فترة الأربعة أشهر التالية لصدور القرار [1].

وقد نحت المحكمة الإدارية العليا منحى مجلس الدولة الفرنسي قبل تغير موقفه وهو جواز السحب خلال مدة الستين يوماً وظلت سائرة في هذا الاتجاه ولم تعدل عنه كما هو الحال في فرنسا وعبرت عن ذلك بقولها إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن القرارات التي تلحقها الحصانة لفوات المواعيد فتعصمها من السحب أو الإلغاء هي تلك القرارات التي يشوب صدورها عيب من العيوب المقررة في القانون للقرار الإداري سواء في الاختصاص أو المحل أو السبب ... وقد حرص الشارع في قانون مجلس الدولة على أن يحدد للطعن في هذه القرارات ميعاداً مقيداً ومعقولاً يسوغ للجهة الإدارية فيه إعادة النظر في قراراتها المخالفة، فتعيد النظر فيها لسحبها لتعيد سيادة القانون إلى التطبيق السديد ولكي تعيد بالتالي الحقوق إلى نصابها الصحيح. فإذا ما فات الميعاد المقرر قانوناً لسحب القرار الإداري المخالف للقانون أو الطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة المختصة، اكتسب حصانة تعصمه من السحب أو الإلغاء وامتنع على كل من الإدارة وذوي الشأن استئناف النظر فيما يرتبه القرار من آثار قانونية. ويكون الميعاد المحدد للسحب أو الإلغاء بمضي

[1] C.E 26 mars 2018, N° 406356.

الستين يوماً المقررة قانوناً ... [1]. كما قضت بأنه إن ساغ القول بأن الخطأ لا يجوز إغفاله والإبقاء عليه، إلا أنه يقابل هذا المبدأ قاعدة أصلية أخرى من مقتضاها كفالة الاستقرار وتوفير الطمأنينة بحفظ المراكز القانونية وجعلها بمنجاة من الزعزعة والاضطراب ولو كانت مشوبة بعيب يبطلها، وذلك بعد فوات الوقت الذي عينه القانون بالاعتراض عليها من جانب ذوي الشأن بالطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء وهو ستون يوماً [2].

وهذا ما أفتت به الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بقولها ... إلا أن دواعي المصلحة العامة تقتضي أيضاً أنه إذا صدر قرار إداري معيب من شأنه أن يولد حقاً، فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترة معينة من الزمن فيسري عليه ما يسري على القرار الصحيح في الموضوع ذاته. وقد استقر القضاء الإداري على تحديد هذه الفترة – قياساً على مدة الطعن القضائي – بستين يوماً ... [3].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1992/4/26م – الطعن رقم 553 لسنة 34 ق – سبق الإشارة إليه .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1985/5/11م – الطعن رقم 1224 لسنة 28 ق – المجموعة – السنة 30 – الجزء 2 – البند 162 – ص 1058 .

[3] الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع – فتوى بتاريخ 1990/3/7م – ملف 764/3/86 – الموسوعة الإدارية الحديثة 1993/1985 – الجزء 35 – القاعدة 358 – ص 1033، 1034 .

وقد لاقى هذا الاتجاه قبولاً عند كثير من الفقهاء حيث ذكر البعض قولاً [1] أن في قيد الميعاد حلاً وسطاً وأرضية للتصالح بين مبدأي الشرعية واحترام الحقوق المكتسبة كما يقول البعض [2] أنه يؤثر مسلك مجلس الدولة الفرنسي، والذي أخذ به مجلس الدولة المصري حيث أن عدم التقيد بميعاد محدد للسحب سيؤدي للزعزعة وعدم الاستقرار.

وانتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أن إذا صدر قرار معيب من شأنه أن يولد حقاً للشخص تعين أن يستقر هذا القرار عقب فترة معينة من الوقت، بحيث يطبق عليه ما يطبق على القرار الصحيح – يجب احترام القرارات الإدارية التي تحصنت من السحب أو الإلغاء، والعمل بمقتضاها دون تعطيل لأحكامها أو الحد من آثارها، فلا يجوز قانوناً إصدار قواعد تشريعية مضادة، الهدف منها تقويض أحكامها، أو العمل على عدم تنفيذها، أياً كان الغرض من إنشائها، لأن إعلاء دولة القانون ليس

[1] د/ ثروت بدوي – تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية – المرجع السابق – ص 371.

[2] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 703 .

باحترام أحكام القضاء فحسب، بل باحترام القواعد التشريعية السابقة كذلك، مادام أنها سليمة موافقة لحكم القانون [1].

كما رتبت المحكمة الإدارية العليا جزاء البطلان إذا تم سحب القرار أو المساس بأي حق مكتسب بعد فوات المدة المحددة قانوناً بقولها ... وسحب هذا القرار بعد مضي تلك المدة لإزالة ما شابه من عيب يجعل القرار الساحب باطلاً لمخالفته للقانون [2]. كما قضت أيضاً .. وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمراً مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله [3] فالقرار الساحب يعتبر قراراً آخر خلاف القرار المسحوب، بحيث يمكن التظلم منه والطعن عليه بالإلغاء في الميعاد القانوني [4]، فإذا تم السحب بعد الميعاد القانوني – كشأن الحال في سحب القرار

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2013/4/24م – الطعن رقم 4524 ، 6033 ، 6248 لسنة 59 ق – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن من 1991/10/1م إلى 2016/9/30م – المجموعة 58 – المبدأ 48/ي – ص 598 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1975/1/5م – الطعن رقم 295 لسنة 16 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2060 .

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1989/12/17 – الطعن رقم 44 لسنة 36 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة 1993/1985م – الجزء 35 – القاعدة 357 – ص 1031 .

[4] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1976/6/13م – الطعن رقم 118 لسنة 16 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2072، 2073 .

السليم ولو تم في الميعاد – يؤدي إلى بطلانه، ومن ثم يتحصن بدوره بعدم الطعن عليه في الميعاد المقرر لذلك [1].

نخلص إلى القول إذن، أن المستقر في قضاء مجلس الدولة المصري هو أن ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة هو ستون يوماً وفي فرنسا هو أربعة أشهر وفقا للمرسوم السابق الإشارة إليه يترتب على انقضائها تحصين القرار من السحب أو الطعن عليه بالإلغاء. وسحب القرار بعد فوات هذه المدة يجعل القرار الساحب معيبا باطلا جديراً بالإلغاء.

ثانيا: بدء سريان ميعاد السحب وامتداده

1– **بدء سريان الميعاد** : بإنعام النظر في أحكام المحكمة الإدارية العليا، يتبين أن قضاءها متردد، فتارة يقرر بدء ميعاد السحب من تاريخ صدور القرار، وتارة أخرى يجعل بداية سريان الميعاد من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم به علماً يقينياً. وذلك على النحو التالي.

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها من المستقر أن القرارات الإدارية المشوبة ... يجوز لجهة الإدارة سحبها خلال المواعيد المقررة للطعن على هذه

[1] انظر المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1975/1/5م – الطعن رقم 295 لسنة 16 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2060.

القرارات بطلب إلغائها أي خلال الستين يوماً التالية لصدورها ... [1]. كما ذكرت أنه إن حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية غير المشروعة ... مرهون بأن تنشط الإدارة في ممارسته خلال ميعاد الطعن القضائي وهو ستون يوماً من تاريخ صدور القرار الإداري المعيب [2].

وعلى نحو ما قيل تبريراً لذلك، أن القرار يسري في حق الإدارة اعتباراً من هذا التاريخ ويولد حقوقاً وينشئ التزامات اعتباراً من ذلك، ومن ثم يكون من المنطق والعدالة أن تتمكن جهة الإدارة اعتباراً من هذا التاريخ تقرير مشروعية القرار والرجوع فيه، على ذلك فإن سحب القرار الإداري يجب أن يتم خلال ستين يوماً من تاريخ الإصدار [3].

وفي قضاء آخر لذات المحكمة ذهبت إلى أن بداية سريان الميعاد من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم به علماً يقينياً حيث قضت بأن ... إذا صدر قرار معيب من شأنه أن يولد حقاً فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترة معينة من الزمن

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1999/7/25م – الطعنان رقما 3330 و 3356 لسنة 42 ق – المجموعة – السنة 44 – البند 101 – ص 1034، 1035 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1968/3/2م – الطعن رقم 268 لسنة 11 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2069 . وانظر أيضاً في هذا الصدد فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع – الفتوى رقم 141 بتاريخ 1961/3/13 – مجموعة الفتاوى الصادرة عنها – الجزء الثالث – مجموعة أبوشادي – ص 2196.

[3] د/ أنس جعفر – القرارات الإدارية – القاهرة – دار النهضة العربية – 2005م – ص 214 .

وهي فترة الستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم به علماً يقينياً [1]. كما قضت أيضاً أن القرار المعيب يستقر عقب فترة معينة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح ، وقد اتفق علي تحديد هذا الفترة بستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه قياسا على مدة الطعن القضائي ..[2]. وذكر في حكم آخر أن يقدم التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به، ويقوم مقام ذلك علمه بالقرار بأية وسيلة علماً قانونياً شاملاً لجميع العناصر التي يمكن على أساسها أن يتبين حقيقة مركزه القانون بالنسبة إلى هذا القرار [3].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1997/6/14م – الطعن رقم 2393 لسنة 42 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1997/1993م – الجزء 49 – القاعدة 169 – ص 649، 650 .وانظر أيضاً فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع – فتوى بتاريخ 1990/3/7م – ملف 764/3/86 – الموسوعة الإدارية الحديثة 1993/1985 – الجزء 35 – القاعدة 358 – ص 1033، 1034 . سبق الإشارة إليها.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1989/12/17م – الطعن رقم 444 لسنة 36 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1993/1985م – الجزء 35 – القاعدة 357 – ص 1031 ، وجلسة 1996/6/14م – الطعن رقم 2393 لسنة 42 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1997/1993م – الجزء 49 ق – القاعدة 169 – ص 650 .

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2014/6/28م – الطعن رقم 17883 لسنة 50 ق – مجلة هيئة قضايا الدولة – العدد الثالث – 2015م – ص 133 .

وهذا الاتجاه حظى بقبول بعض الفقه [1] كما يرى الباحث أنه أولى بالاتباع. فبالرغم من أن علم الإدارة بمضمون القرار ومحتوياته متحقق من تاريخ صدور القرار بحكم أنها هي التي أصدرته، إلا أن ميعاد الطعن القضائي الذي قيس ميعاد السحب عليه غير مرتبط بتاريخ الإصدار، فقد يكون مطابقاً له إذا كان هذا التاريخ هو تاريخ علم صاحب المصلحة في الطعن مثل صدور قرار تأديبي في حضور صاحب الشأن، وقد يكون منفصلاً عنه إذا مضى وقت بين الإصدار والعلم المعتد به قانونا بالقرار [2]. كما أن في ذلك مراعاة للاتساق بين الميعاد الذي يجوز فيه لصاحب الشأن طلب الإلغاء بالطريق القضائي وبين الميعاد الذي يجوز فيه للإدارة سحب القرار تقريراً للمساواة في الحكم ومراعاة للمعادلة بين مركز الإدارة ومركز الأفراد إزاء القرار الإداري.

---

[1] د/ عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة – القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 307 ، د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 704.

[2] وتبريراً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أنه من حيث أن اعتراض الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة على القرارات الإدارية التي يجد فيها من مخالفة القانون ما يقتضي طلب إلغائها لا يبدأ الميعاد القانوني بالنسبة إليه إلا من تاريخ علم الجهاز بالقرار الإداري، ولا يبدأ ميعاد هذا الاعتراض من تاريخ صدور القرار الذي يبدأ منه ميعاد السحب المقرر لجهة الإدارة التي أصدرت القرار بما يتحقق لها من تمام الإحاطة بمحتواه وسنده القانوني من يوم تصدره، ولا يتاح لأحد من الجهاز من العلم بالقرار في ذلك اليوم لاستقلال الجهاز في الواقع والقانون عن مختلف جهات الإدارة وبعده عنها حين تصدر قراراتها انظر المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1979/5/20م – الطعن رقم 669 لسنة 20 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2071، 2072 .

ويبدأ سريان الميعاد فيما يتعلق بالقرارات الضمنية بانتهاء المدة المحددة للإدارة للتعبير عن إرادتها وإصدار قرارها رداً على الطلب أو الالتماس أو أي إجراء آخر قدمه الأفراد لها وكان القانون يلزم الإدارة بالرد عليه خلال مدة معينة [1].

وفي فرنسا حدد قانون العلاقة بين الجمهور والادارة بدء الميعاد بأربعة أشهر تالية لصدور القرار وذلك إذا كان القرار منشأ لحقوق سواء قامت بالسحب الإدارة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الغير أو بناء على طلب المستفيد من القرار وذلك إذا كان القرار غير مشروعاً. كما حدد بدء ميعاد سحب القرارات اللائحية أو الغير لائحية التي لم ينشأ عنها حقوق بمدة الأربعة أشهر التالية لصدور القرار الغير مشروع المراد سحبه.

2- امتداد ميعاد السحب

يفضي ارتباط مواعيد السحب بمواعيد الطعن القضائي إلى أنه كلما امتد ميعاد الطعن بالإلغاء لأحد الأسباب التي يقررها القانون امتد تبعاً له ميعاد السحب [1].

---

[1] د/ رفعت عيد سيد – القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة – القاهرة – المرجع السابق – ص 145.

[1] د/ طعيمة الجرف – القانون الإداري – المرجع السابق – 1973م – ص 513، 514.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بعدما ذكرت المدة السحب وتقيدها بمدة الستين يوماً المقررة للطعن القضائي أنه ... مع مراعاة ما قد يلحق تلك المدة من أسباب الانقطاع المحكمة

فيجوز سحب القرار الإداري بعد الميعاد وذلك ما إذا رفعت دعوى الإلغاء خلال المدة المحددة قانوناً ولم يصدر حكم في الدعوى وتدليلا على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه إن حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية غير المشروعة ... مرهون بأن تنشط الإدارة في ممارسته خلال ميعاد الطعن القضائي وهو ستون يوماً من تاريخ صدور القرار الإداري المعيب أو إلى ما قبل صدور حكم في دعوى طلب إلغائه [1]. فعدم صدور حكم في الدعوى يعني أن القرار مازال في طور من الزعزعة ومعرضا للزوال، وطالما لم يتم تحصينه من الزوال بحكم قضائي، فلا حصانه تعصمه من الزوال بواسطة الإدارة. غير أن الإدارة تتقيد في هذه الحالة بأن يكون السحب وفقاً لطلبات الطاعن في الدعوى [2] ، فنطاق السحب يتحدد بالأسباب التي أبداها الطاعن في دعواه فيشترط أن يكون القرار مبنيا على ذات

الإدارية العليا – جلسة 1981/5/25م – الطعن رقم 820 لسنة 20ق – المجموعة – السنة 26 – الجزء 2 – البند 138 – ص 1021.

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1968/3/2م – الطعن رقم 268 لسنة 11 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2069.

[2] د/ طعيمة الجرف – القانون الإداري – 1963م – ص 392 ، د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 706 ، د/ توفيق شحاته – مبادئ القانون الإداري – المرجع السابق – ص 700 .

الأسباب الواردة فيها. وتبعاً لذلك فإن ما لم يتم الطعن فيه بالإلغاء ولم يتم سحبه قبل انقضاء الميعاد المحدد يصبح نهائيا لا يجوز سحبه أثناء سير الدعوى [1].

فسحب القرار المطعون فيه، يعد بمثابة تسليم بالضمن بطلبات المدعي في خصومة الإلغاء. فالإدارة بالقرار الساحب، تكون قد استجابت لمطالب المدعي قضائيا بإلغاء القرار المسحوب. غير أنه يشترط لصحة ذلك ألا تعيد الإدارة إنتاج القرار بعد السحب بذات معناه حتى وإن غايرت في معناه وعليه قالت المحكمة الإدارة العليا إنه ومن حيث أنه لما كانت الخصومة في دعوى الإلغاء عينية، مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته، استهدافاً لمراقبة مشروعيته، ويترتب على سحب القرار بمعرفة الجهة الإدارية، ما يترتب على إلغائه قضائياً. إذ يعتبر القرار كأن لم يكن، وتزول آثاره من وقت صدوره. وقد استقر القضاء على أنه إذا استجابت الإدارة المدعي عليها إلى طلب المدعي بسحب القرار في تاريخ لاحق لرفع الدعوى، فإن الخصومة تبعاً لذلك، تغدو غير ذات موضوع. ويتعين من ثم الحكم باعتبار الخصومة منتهية [2].

---

[1] De Laubadère : Traité de droit administratif, T.I, 1973, P.326.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1990/5/26م – الطعنان رقما 2809 لسنة 31 ق ، 2375 لسنة 33 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة 35 – العدد الثاني من أول مارس 1990م إلى آخر سبتمبر 1990م

ولا يقدح في صحة هذا النظر، القول بأن تحصن القرار بفوات مدة الطعن فيه بالإلغاء، يحول دون قيام الإدارة بسحبه. مما يعني أن سحبها له أثناء الطعن فيه بالإلغاء، يكون غير ذي أثر، لتحقق السحب بعد نفاد موعده. فهذا القول، لا يمكن قبوله، لأن الطعن بالإلغاء، يرفع عن القرار حكم تحصنه، فيظل قابلا للسحب، مهما طالت مدته، مادام القضاء لم يفصل في دعوى إلغائه. لذا فإنه يمكن سحبه في أي وقت، ما بقى الطعن فيه قائما أمام القضاء [1]. وحتى لو كان من أقام الطعن غير ذي صفة [2]. أو تم رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة [3].

وفي فرنسا قد يمتد ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة إذا كان من اللازم أن يسبق الطعن على القرار المنشأ لحقوق عمل تظلم سابق عليه، وتم تقديم هذا التظلم قانوناً، فإن إلغاء أو سحب القرار بحسب الأحوال يكون ممكناً خلال الأجل

– ص 1807 . وجلسة 1975/1/18م – الطعن رقم 54 لسنة 25 ق – مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا – السنة 20 – ص 136 .

[1] C.E, 26/10/2001. M Tersen. R.F.D.AD, 2001, P1316. Note. Terneyre.

[2] C.E 10/2/1982. Angeletie, Rec, P82, D.1983, R.P234, observ. Delvolve.

[3] محكمة القضاء الإداري الدائرة الاستئنافية – جلسة 1980/1/9م – الطعن رقم 24 لسنة 11 ق – السنة 11 – غير منشور.

الممنوح للجهة الإدارية للفصل في التظلم الوجوبي أو الإلزامي السابق على الطعن[1].

وقد يحلو للبعض أن يتساءل عما قد يترتب على اتخاذ جهة الإدارة لموقف ينم عن عدولها عن سحب القرار بعد الحكم بانتهاء الخصومة؟ كأن تصدر قراراً بإلغاء الترقية التي منحته له إياها، استجابة إلى طلبه، أو خصم مبلغ التعويض الذي حكم بانتهاء الخصومة فيه، لتسليمها به. في هذه الحالة يعد قرار أو تصرف الإدارة مخالفا للحكم باعتبار الخصومة منتهية. الأمر الذي يجعله معدوماً، لمناهضته لحجية الأمر المقضي به. وعليه قضي بأنه ... إذا كانت محكمة القضاء الإداري قد قضت بانتهاء الخصومة، حيث أثبتت ما أجرته الجهة الإدارية من سحب قرارها المطعون فيه.. بعد إقامة الدعوى .. فهو حكم قطعي في موضوع الدعوى، حاز بعد صيرورته نهائياً على قوة الأمر المقضي به، ومن حيث أنه تبعاً لذلك لم يكن للجهة الإدارية أن تتعرض للقرار رقم 558 لسنة 1970م بالنسبة للمدعي بعد أن قضى نهائيا باعتباره قائما ومنتجا لآثاره. ولو سمح بذلك لما أمكن أن تقف

[1] Article L242-5 Lorsque le recours contentieux à l'encontre d'une décision de droits est subordonné à l'exercice préalable d'un recours administratif et qu'un tel recours a été régulièrement présenté, le retrait ou l'abrogation, selon le cas, de la décision est possible jusqu'à l'expiration du délai imparti à l'administration pour se prononcer sur le recours administratif préalable obligatoir.

المنازعة عند حد فيصبح لكل من الخصمين أن يجدد النزاع مرة بعد أخرى ... ودرءاً لكل ذلك فإن الحكم متى فصل في خصومة، كان لابد من الوقوف عنده والنزول على ما احتواه لوضع حد من الخصومات والمنازعات ... [1].

ويترتب على اعتبار القرار، بسحب قرار الجهة الإدارية بالتسوية الصادر بناء عليه حكم انتهاء الخصومة، قرارا منعدما، سريان الانعدام بشأنه التي من أخصها أنه لا يتحصن بما تتحصن به القرارات المعيبة، ولا يتقيد بمواعيد دعوى الإلغاء. إذ يظل باب الطعن عليه قائماً وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا ... ومن ثم يكون القرار، فضلا عن مخالفته لأحكام القانون مخالفة جسيمة، قد انطوى على غصب السلطة .. وإهدار لحجية الحكم الصادر من تلك المحكمة ... وانحدر إلى مجرد الفعل المعدوم الأثر قانوناً. ولا يزيل عيبه فوات مواعيد الطعن فيه، ويظل باب الطعن قائماً، ولا يتقيد بمواعيد دعوى الإلغاء ... [2].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1981/2/15م – الطعن رقم 869 لسنة 23 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة 26 – العدد الأول من أول أكتوبر 1980 إلى آخر فبراير 1981م – ص 551.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2002/12/28م – الطعن رقم 6927 لسنة 45 ق – مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا 2002،2004م – الجزء الأول – ص 318 .

وفيما يتعلق بأثر البدء في إجراءات سحب القرار خلال الميعاد، ثم صدور القرار الساحب بعد الميعاد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن ليس بلازم سحب القرار كليا أو جزئيا أثناء مدة السحب، بل يكفي أن تكون إجراءات السحب بإفصاح الإدارة عن إرادتها في هذا الخصوص قد بدأت قبل انتهاء هذا الميعاد، وهو ما يدخل القرار في طور من الزعزعة وعدم الاستقرار الذي لا يمكن أن يكسب أي مركز قانوني ثابت ومستقر، ويظل القرار هكذا طوال المدة التي تبحث فيها الجهة الإدارية مشروعية القرار، مادام أنها سلكت مسلكا إيجابيا نحو بحثه، وتوفرت دلائل على عدم مشروعيته – القول بغير ذلك ينطوي على تكليف للإدارة بما يجاوز السعة، ويؤدي إلى إسراعها على وجه مبتسر في إصدار قرار السحب الذي قد يتبين بعد ذلك عدم مشروعيته، وهو ما يتعارض مع مصلحة ذوي الشأن والمصلحة العامة في الوصول إلى المراكز القانونية الصحيحة التي يجب أن تتسم بالثبات والاستقرار، لا المراكز القانونية المبنية علي التسرع والتي تكون عرضة للإلغاء – تطبيقا لهذا: إذا كانت الجهة الإدارية قد بحثت مشروعية القرار المسحوب، وانتهت إلى عدم مشروعيته، وبدأت بالفعل في اتخاذ إجراءات سحبه بالعرض على لجنة شئون العاملين في الميعاد المقرر للسحب، فلا يعيب القرار الساحب أن يصدر في تاريخ لاحق لانتهاء المدة المقررة لسحب القرار الإداري [1].

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2005/11/26م – الطعن رقم 7835 لسنة 46 ق – الدائرة الثانية – غير منشور، وجلسة 1991/3/31م – الطعن رقم 134 لسنة 34 ق – الموسوعة

الفرع الثاني
عوارض ميعاد السحب

قد يصادف صدور القرارات الإدارية، من الأسباب، ما يحول دون أن تتقيد الإدارة بالميعاد المحدد عند سحبها، وهذه الأسباب رغم تعددها، إلا أن التطبيقات القضائية. عكستها واعتبرتها استثناءاً من القاعدة العامة في تقييد السحب بمدة الستين يوماً – أربعة أشهر في فرنسا – تمليه المصلحة العامة [1]، وتتمثل هذه الاستثناءات فيما إذا كان القرار المعيب معدوماً أو صدر نتيجة غش وتدليس ممن صدر لمصلحته أو نتيجة تسوية خاطئة أجرتها الإدارة خلاف القانون وأخيراً القرارات الصادرة بناء على اختصاص مقيد وفق ما يفصل تباعاً.

أولا: سحب القرارات المنعدمة والصادرة نتيجة غش أو تدليس

ان ثمة حالات للقرارات الإدارية، تعكس شروط إحداث أثرها في تحرر الإدارة من ميعاد سحبها. تأخذ حيناً شكل القرارات المنعدمة. وتتجلى حيناً آخر في القرارات الصادرة نتيجة الغش أو التدليس من جانب صاحب الشأن. ولعل هذا ما تقصدته

الإدارية الحديثة – 1993/1985 – الجزء 35 – القاعدة 368 – ص 1061، وجلسة 1976/2/1 – الطعن رقم 386 لسنة 16 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2068 .

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1968/3/2م – الطعن رقم 268 لسنة 11 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2069.

المحكمة الإدارية العليا بقولها إن القرار الإداري ... وجب على جهة الإدارة أن تسحبه خلال الميعاد المقرر قانوناً للطعن عليه بالإلغاء ... لا يخرج عن ذلك الأصل العام إلا أن يكون القرار الإداري معدوماً، أو صدر نتيجة غش أو تدليس من جانب صاحب الشأن أو بمشاركته، ففي هاتين الحالتين لا يتقيد سحب القرار الإداري بالميعاد المذكور – الغش يفسد كل شيء [1].كما قضت أيضاً بأن شروط سحب القرار الإداري بعد تحصنه، أولا إذا كان القرار معدوماً، وثانياً إذا بنى على غش [2]. وذكرت أن ثمة استثناءات من موعد الستين يوماً هذه تتمثل أولاً فيما إذا كان القرار المعيب معدوماً – أي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني لتنزل به إلى حد غصب السلطة وتنحدر به إلى مجرد الفعل المادي المنعدم الأثر قانوناً فلا تلحقه أي حصانة، وثانياً فيما لو حصل أحد الأفراد على قرار إداري نتيجة غش أو تدليس من جانبه إذ أن الغش يعيب الرضاء ويشوب الإرادة والقرار الذي يصدر من جهة الإدارة نتيجة هذا الغش أو التدليس يكون غير جدير بالحماية. فهذه الأحوال الاستثنائية تجيز سحب القرار دون التقيد

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2014/5/18م – الطعن رقم 11704 لسنة 59 ق – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن من 1991/10/1م إلى 2016/9/30م – المجموعة 59 – الجزء 2 – المبدأ 69/ ب – ص 808.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2008/12/13م – الطعن رقم 10195 لسنة 47 ق – مجلة هيئة قضايا الدولة – العدد الرابع – 2009م – ص 189.

بموعد الستين يوماً، ولجهة الإدارة أن تصدر قرارها بالسحب في أي وقت حتى بعد فوات هذا الموعد [1].

وهكذا، لا يصدق وصف القرار بالمنعدم إلا إذا لحقه عيب جسيم. فالقرار المنعدم يعكس مدى جسامة العيب الذي لحق القرار الإداري وقد عبرت عن ذلك المحكمة الإدارية العليا بقولها استقر قضاء هذه المحكمة بأن الذي ينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام هو مدى جسامة العيب: فكلما كان العيب الذي شاب القرار الإداري بسيطاً، كان القرار باطلا ويتحصن إذا لم يطعن عليه خلال المواعيد المقررة. أما إذا بلغ العيب درجة كبيرة من الجسامة، انحدر القرار إلى درجة الانعدام فلا يتحصن [2] فالقرار المنعدم هو الذي يبدو بصورة فاضحة عدم تجاوبه مع أي قانون أو لائحة [3].

وقد تحدثت المحكمة الإدارية العليا عن حالات الانعدام إذ تقول القرار الإداري لا يكون منعدما إلا في حالة غصب السلطة أو في حالة انعدام إرادة مصدر القرار،

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1989/12/17م – الطعن رقم 444 لسنة 36 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1993/1985م – الجزء 35 – القاعدة 357 – ص 1031،1032.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1996/6/26م – الطعن رقم 364 لسنة 35 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1997/1993 – الجزء 44 – القاعدة 63 – ص 274 .

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1960/9/21م – الطعن رقم 58 لسنة 2 ق – مجموعة المحكمة في عشر سنوات – الجزء 1 – ص 470.

غصب السلطة يكون في حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص محجوز للسلطة التشريعية أو السلطة القضائية – قرار إنهاء الخدمة إذا ما صدر من مدير عام التربية والتعليم بالمحافظة، دون أن يكون مفوضاً من المحافظ صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار قرارات إنهاء الخدمة فإن القرار في هذه الحالة يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص البسيط الذي يؤدي إلى بطلانه وليس انعدامه[1].

إذن فإن صدور قرار من شخص غير متمتع بصفة قانونية يعتبر مغتصبا للسلطة، كإصدار قرار بتوقيع عقوبة تأديبية على الموظف من فرد عادي فيكون قراراً منعدما، لكن ليس كل قرار معيب بعيب الاختصاص هو قرار معدوم، وإنما هنالك من القرارات المعيبة بعيب الاختصاص البسيط تكون قرارات باطلة قابلة للإلغاء وليست معدومة حيث لم تبلغ مخالفة المشروعية فيها حداً جسيماً.

أما فيما يتعلق بالقرارات الصادرة بناء على الغش أو التدليس فقد يتخذ صاحب الشأن المستفيد من الطرق الاحتيالية ما يوقع الإدارة في غلط، يشوب إرادتها في إصدار القرار الإداري ففي هذه الحالة يجوز لجهة الإدارة سحب القرار الإداري دون التقيد بالميعاد المحدد. وهو ما تؤكده المحكمة الإدارية العليا بقولها يعتبر التدليس عيباً من عيوب الإرادة إذا شاب التصرف أبطله وما يترتب عليه من آثار – أساس

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2002/1/19م – الطعن رقم 6292 لسنة 45 ق – مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا منذ نشأتها وحتى 2009م – الجزء 3 – ص 290 .

ذلك: إن الغش يفسد كل شيء – التدليس عمل قصدي يتوافر باستعمال صاحب الشأن طرقاً احتيالية بنية التضليل للوصول إلى غرض غير مشروع يدفع الإدارة فعلاً إلى إصدار قرارها – الطرق الاحتيالية إما أن تكون طرقاً مادية كافية لإخفاء الحقيقة أو عملاً سلبياً محضاً يتمثل في صورة كتمان صاحب الشأن عمداً بعض المعلومات الأساسية التي تجهلها جهة الإدارة ولا تستطيع معرفتها ويؤثر جهلها تأثيراً جوهرياً في إرادتها. مناط ترتيب التدليس أثره في إبطال التصرف أن يكون التدليس صادراً من المستفيد – يكفي في هذا الشأن ثبوت علم المستفيد بهذا التدليس أو أنه كان من المفروض حتماً أن يعلم به. أساس ذلك: ألا يضار المستفيد من فعل غيره – فكرة التدليس تقوم على معاقبة المدلس ذاته وحرمانه من الاستفادة من ناتج عمله [1].

كما يلزم لسحب القرار في هذه الحالة إقامة الدليل على وقوع غش من جانب المستفيد يعيب الإرادة، ويفسد القرار الصادر. ومثل ذلك تماماً كمثل تعيين الموظف بناءً على شهادة مزورة، ثم يتبين بعد إصدار القرار أنها كانت مجرد حيلة نسجت حول الإدارة لتضليلها. وهذا في ذاته غش أفسد الرضا، ويبطل القرار تبعاً. وتدليلاً على ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا ركن العمد هو العنصر الأساسي لقيام الغش في القرارات الإدارية التي يجوز لجهة الإدارة سحبها دون التقيد بميعاد

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1987/5/9م – الطعن رقم 2423 لسنة 27 ق – السنة 32 – الجزء 2 – البند 183 – ص 1206 .

الستين يوماً، لا يجوز لجهة الإدارة أن تقيم الغش في حق العامل دون توافر المظاهر الدالة على ذلك [1]. كما تقول الغش يعدم التصرف الذي بني عليه ولا يكسب من ارتكبه حقاً ولا يستقر أو يتحصن مركزه القانوني مهما استطالت المدة لأنه بحكم العدم ويجوز سحبه في أي وقت دون التقيد بميعاد[2].

وعلى ذلك في حالة الحصول على قرار إداري نتيجة غش أو تدليس من جانب من صدر لصالحه القرار، ففي هذه الحالة يجوز سحب القرار في أي وقت ولو بعد فوات ميعاد الطعن عليه بالإلغاء [3]. وهذ ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي وطبقه في أحكامه [4]. وهو ما تم تقنينه بمقتضى المرسوم رقم 1341 لسنة 2015م في قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة الفرنسي حيث نصت المادة 2/241 منه على أنه مع عدم التقيد بأحكام هذا الباب – المنظم للسحب والإلغاء – يجوز

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1985/12/8م – الطعن رقم 616 لسنة 29 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – المجموعة 31 – الجزء الأول – القاعدة 74 – ص 564 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1994/11/20م – الطعن رقم 1171 لسنة 40 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء 1 – القاعدة 166 – ص 637 .

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2008/1/5م – الطعن رقم 3902 لسنة 48 ق – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية منذ إنشائها وحتى 2009م – الجزء 3 – ص 292.

[4] C.E. 12/4/1935 Sarovitch Rec, P520.

سحب أو إلغاء أي قرار إداري صدر بناء على غش أو تدليس في أي وقت ودون التقيد بميعاد محدد [1].

ثانياً: سحب التسويات الخاطئة للمرتبات وما في حكمها

متى تبين للإدارة خطأ ما قامت به من تسويات، يجوز لها سحب القرارات الإدارية المتعلقة بتلك التسويات في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين، أساس ذلك أن الموظف يستمد حقه في التسوية من قاعدة تنظيمية عامة، وتبعاً لذلك فمن سويت حالته لا يستمد حقه من تلك التسوية ولكن يستمده من القانون مباشرة. فالتسوية لا تعدو أن تكون إجراءً تنفيذياً للقاعدة القانونية، لا ينتج عنها أي مزايا أو حقوق نهائية لا يجوز المساس بها إذا كانت مخالفة للقانون [2].

وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة قضاءً وإفتاءً حيث قضت المحكمة الإدارية العليا أنه مادامت هذه المراكز القانونية مراكز التسويات تنشأ بقوة القانون، فهي من الحقوق التي لا يسري عليها ميعاد السقوط المذكور – ميعاد الستين يوماً المنصوص عليه في قانون مجلس الدولة – وإنما تخضع لمدد التقادم المعتادة

---

[1] Article L241-2 : Par dérogation aux dispositions du présent titre, un acte administrative obtenu par fraude peut être à tout moment abrogé ou retire.

[2] د/ محمود حلمي – القرار الإداري – القاهرة – دار الاتحاد العربي للطباعة – 1970م – ص 272.

بالنسبة للجانبين، الموظف أو الحكومة. فيجوز للموظف أن يطالب بتسوية وضعه القانوني على مقتضاها خلال مدد التقادم، كما يجوز للإدارة خلالها إلغاء هذه التسويات إن كانت قد تمت على خلاف القانون بصرف النظر عن ميعاد الستين يوماً ... [1]. كما قضت بأنه متى ثبت أن التسوية التي أجرتها الإدارة قد تمت بالمخالفة للقانون، فإنها لا تتمتع بالحصانة ويحق لها الرجوع فيها دون التقيد بمواعيد السحب في القرارات الإدارية الباطلة، لأن من سويت حالته لا يستمد حقه من تلك التسوية وإنما يستمده مباشرة من القانون إن كان له أصل حق بموجبه [2]. وذكرت أيضاً من المعلوم أن التسويات المالية التي تقع خاطئة لا تكون بمنأى عن السحب أو الإلغاء في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين متى تبين للسلطات الإدارية وجه الخطأ فيها [3].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1956/3/31م – الطعن رقم 38 لسنة 2 ق – مجموعة المحكمة في عشر سنوات – الجزء 1 – ص 555.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1958/1/11م – الطعن رقم 250 لسنة 5 ق – المجموعة – السنة 3 – البند 62 – ص 529 .

وهو ما أفتت به الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع – انظر فتوى رقم 625 ملف 1042/3/86 – بتاريخ 2004/7/26م.

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1964/1/29م – الطعن رقم 1119 لسنة 9 ق – مجموعة المحكمة في عشر سنوات – الجزء 2 – ص 1737 .

ثالثا: سحب القرارات المبنية علي سلطة تقديرية أو مقيدة

ان المتأمل في النصوص المنظمة لسلطة الإدارة، يلحظ أن المشرع حين اعترف للإدارة بسلطة إصدار قرارات إدارية. مايز في هذا الشأن بين ما إذا كانت سلطتها تقديرية أم مقيدة. فجعل في الأولي للإدارة حرية العمل والاختيار في ممارسة الاختصاص. وقصر في الثانية تصرفها علي وجه معين حدده القانون وقيد حريتها [1] بدرجة لا تترك لها أي حرية في التقدير.

وتجلية لذلك يقول البعض [2] ان السلطة التقديرية هي الحالات التي يترك فيها القانون للإدارة حرية تقدير الظروف الواقعية التي تواجهها فيكون لها الحق في أن تتدخل بإصدار القرار أو لا تتدخل ولا تصدر أي قرار كما يكون لها إذا رأت أن تتدخل أو تختار بحرية نوعية القرار الذي تراه ملائماً لهذه الظروف، وهكذا فإن المرجع في وجود الإدارة في سلطة تقديرية هو نص القانون فإذا كان المشرع لا يلزمها بالتدخل في ظروف معينة ولا يلزمها حينما تتدخل أن يكون قرارها على نحو معين فإن الإدارة توجد في مثل هذه الحالة في نطاق سلطة تقديرية. أو كما يقول

---

[1] د/ ماجد راغب الحلو – القضاء الإداري – الإسكندرية – منشأة المعارف – 2004م – ص 51.

[2] د/ محمد رفعت عبدالوهاب – مبادئ وأحكام القانون الإداري – الإسكندرية – دار المطبوعات الجامعية – 2012م – ص 238.

الفقيه " بونار" [1] تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية عندما يمنحها القانون حرية في التدخل أو الامتناع ووقت هذا التدخل وشكله ومضمون القرار الذي تتخذه.

أما السلطة المقيدة فتعني أن يكون مسلك الإدارة في ممارسة اختصاصاتها قد تحدد سلفاً بقواعد القانون، فإذا فرض القانون علي الإدارة وسائل محددة وأوضاعاً معينة لتحقيق أهدافها، غدا اختصاصها مقيداً بما فرضه القانون، لا تستطيع الحياد عنه وإلا عدت تصرفاتها باطلة [2]. ويرى الفقيه " جيرو " [3] انه في حالة السلطة المقيدة

---

[1] مشار إليه د/ محمود خلف الجبوري – القضاء الإداري دراسة مقارنة – لبنان – مطبعة الأرز – الطبعة الأولي – 1998م – ص 36 .

[2] د/ طارق فتح الله خضر – القضاء الإداري – دون ذكر للناشر – 2005/2004م – ص 53.

[3] مشار إليه د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 31.

ويري بعض الفقه أن سلطة الإدارة في إصدار القرارات الإدارية تكون في معظم الأحيان أضيق من مجرد ممارسة اختصاص يخولها إياه المشرع، بل يصدر المشرع قواعد قانونية يترك للإدارة سلطة تحديد الشروط التفصيلية لتطبيقها ونكون حينئذ أمام تنفيذ القانون، أما تطبيق القانون، فمقتضاه أن يكون للإدارة أن تقرر انطباق القاعدة القانونية علي فرد معين وتتمتع الإدارة في التطبيق بسلطة تتسع وتضيق، فقد تترك القاعدة القانونية للإدارة حرية اختيار السبب الذي تبني عليه القرار وقت صدوره واختيار موضوعه، وقد لا يترك لها أي حرية فيصدر القرار بناءً علي سلطة مقيدة. انظر د/ محمود حلمي – نهاية القرار الإداري – مجلة العلوم الإدارية – السنة السادسة – العدد الأول – 1964م – ص 250 .

لا يترك القانون للإدارة أية حرية في التقدير، بل إنه يفرض عليها بطريقة آمرة التصرف الذي يجب عليه مراعاته.

وبإنعام النظر في أحكام مجلس الدولة، يتبين أن قضائه متردد، فتارة يتبع ما عليه الحال في شأن التمييز بين القرارات الإدارية الصادرة بناء علي سلطة تقديرية وتلك الصادرة بناء علي سلطة مقيدة، حيث أعفي المجلس الإدارة، حال سحبها للقرار المعيب، من شرط الميعاد. فأجاز سحب القرارات الصادرة بناء علي سلطة مقيدة في أي وقت، قاصراً شرط الميعاد علي سحب القرارات الإدارية المعيبة المبنية علي سلطة تقديرية، وتارة أخري لا يعتد بهذه التفرقة ويقيد سحب كافة القرارات بميعاد الطعن بالإلغاء. غير أن الأحكام والمبادئ الحديثة لمجلس الدولة أخذت بهذه التفرقة.

فقد سلكت محكمة القضاء الإداري بصدد سحب القرارات الإدارية المعيبة مسلكاً، يعتمد على التفرقة بين القرارات الإدارية الصادرة بناء علي سلطة مقيدة والصادرة بناء علي سلطة تقديرية.

إذ أعلنت ومنذ البداية عن جواز سحب القرارات الصادرة بناء علي سلطة مقيدة في أي وقت، واستقر قضاؤها على ذلك، بل ان أحكامها أضحت بالتواتر اتجاهاً مستقراً، وتبيان ذلك يقتضي التعرض لموقف محكمة القضاء الإداري في أوليات أحكامها في عام 1951م بشأن سحب قرارات باطلة للإعفاء من التجنيد. حيث

عبرت المحكمة عن إعمال هذه التفرقة بقولها ... لا وجه للتحدي بأنه ليس للإدارة حق سحب قراراتها الفردية بعد اكتسابها الحصانة من الطعن عليها بالإلغاء بعد ستين يوماً من تاريخ صدورها لأن القرار الصادر بالإعفاء قرار إداري مبني علي سلطة مقيدة لا علي سلطة تقديرية، والقرارات الباطلة المبنية علي سلطة مقيدة يجوز سحبها في أي وقت [1]

في قضاء آخر لذات المحكمة عدلت عن ما استقر عليه سابقاً من جواز سحب القرارات الصادرة بناء علي سلطة مقيدة في أي وقت والسابق الإشارة إليه آنفاً، حيث ذهبت إلى أن إذا كان القرار الصادر بالترقية قد انطوى على مخالفة لحكم المادة 106 من قانون التوظف، إلا أن ذلك لا يجرده من صفته الإدارية، ويصبح معصوماً من السحب خلال الستين يوماً التالية لصدوره [2]. وتقول في حكم آخر ... إن قرار القيد في أكثر من دبلوم في سنة واحدة قد تم بالمخالفة للقانون، وبالتالي يجوز سحبه أو إلغاؤه خلال مدة الستين يوماً التالية، فإذا انقضت هذه المدة أصبح القرار حصينا من السحب والإلغاء، ما لم يكن الأمر منطويا علي غش

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1951/4/3م – القضية رقم 558 لسنة 4 ق – السنة 6 – ص 801.

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1958/12/3م – مجموعة السنة 12،13 – ص 151.

أو تدليس من صدور القرار لصالحه، وهو ما لم يقم عليه دليل في هذه القضية ... [1]

وتكشف هذه الأحكام عدم اعتماد معيار السلطة المقيدة ومن ثم التقيد بالميعاد، وتحصين القرار المعيب من السحب. رغم مخالفته الصريحة لنصوص القانون، وذلك استجابة لاستقرار العمل الإداري والمراكز القانونية، وعدم تعرضها للزعزعة والاضطراب [2].

غير أن الأحكام التي لم تعتد بمعيار السلطة المقيدة تعتبر أحكام معدودة واتجاهاً شارداً في ظل تواتر أحكام محكمة القضاء الإداري القديمة منها والحديث على عدم التقيد بميعاد حال سحب القرارات الإدارية المعيبة الصادرة بناء علي سلطة مقيدة [3].

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1981/2/10 – القضية رقم 220 لسنة 31 ق .

[2] د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 413،414 .

[3] ولمزيد من الأحكام في شأن إعمال معيار السلطة المقيدة وتحرر سحب القرارات الإدارية المعيبة من الميعاد انظر: محكمة القضاء الإداري – جلسة 1952/5/15م – القضية رقم 1179 لسنة 5 ق – السنة 6 – البند 389 – ص 1008 ، وجلسة 1952/5/26م – القضية رقم 1244 لسنة 5 ق – السنة 6 – البند 427 – ص 1073 .

وانظر حكم محكمة القضاء الإداري – جلسة 1979/2/27م – الطعن رقم 1337 لسنة 30ق ، وجلسة 1980/2/6م – الطعن رقم 32 لسنة 10 ق – موسوعة القرار الإداري – م/ حمدي ياسين عكاشة – الجزء 3 – ص 1760.

وتؤيد المحكمة الإدارية العليا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري من اعتماد معيار السلطة المقيدة . من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا ... يبين أن سلطة جهة الإدارة في إجراء التسوية للعامل طبقاً لأحكام القانون هي سلطة خالية من عناصر التقدير ومجرد تطبيق للأحكام الواردة في القانون أي التحقق من توافر الشروط لاستحقاق رد الأقدمية أو الترقية الفرضية، فتجرد قرارها من صفة القرار الإداري المنشئ للمركز القانوني وتنزل به إلى مرتبة العمل التنفيذي وبالتالي تكون جهة الإدارة قد أصدرتها بمقتضي سلطتها المقيدة. وعليه، فيجوز سحب التسوية. مادام قد ثبت مخالفتها للقانون دون التقيد بميعاد الستين يوماً... [1].

على خلاف التحرر من شرط الميعاد ، خرجت المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها – القليل منها – علي هذا الاستقرار الذي وجد، فتحول قضاؤها من جواز سحب القرارات الإدارية الصادرة علي سلطة مقيدة في أي وقت إلى عدم جواز ذلك حيث تقول أما وقد صدر قرار بقبول استقالة المهندس في 1963/11/25م فإنه وان كان قرار قبول الاستقالة مخالفاً للقانون بناءً علي الحظر الوارد بالمادة الخامسة

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1981/5/24م – الطعن رقم 632 لسنة 24 ق – السنة 26 – الجزء 2 – البند 139 – ص 1025،1026.

من القانون رقم 296 لسنة 1956م الخاص بتكليف المهندسين، إلا انه قد تحصن بانقضاء المواعيد المقررة للسحب أو طلب الإلغاء وأصبح بمثابة القرار السليم [1].

وظلت المحكمة الإدارية العليا على قضائها بإعمال ذات التفرقة بين القرارات الإدارية الصادرة بناء علي سلطة تقديرية وتلك الصادرة بناء علي سلطة مقيدة وتواترت أحكامها واستقرت، وعبرت عن ذلك بقولها إن قضاء وإفتاء مجلس الدولة جرى على أن القرار الصادر من الجهة الإدارية بناء علي سلطتها المقيدة يقبل السحب دون التقيد بميعاد الستين يوماً المقررة قانونا لسحب القرارات الإدارية التي تصدر بناء علي سلطتها التقديرية ... فإذا ما أصدرت جهة الإدارة بموجب سلطتها المقيدة قرار بالمخالفة للقواعد الصحيحة من أحكام القانون، كان لها إذا ما انتهت إلى فساد القرار المادي أن تقوم بسحبه في أي وقت وليس للعامل محاجتها بحقوقه المكتسبة المترتبة علي ذلك [2] . كما قضي أيضا بأن القرارات الإدارية الصادرة

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 746– جلسة 1964/8/24م – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات 1955،1965م – ص 722 .مشار إليه د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 411 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1995/12/16م – الطعن رقم 421 لسنة 34 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – السنة 1997/1993م – الجزء 49 – القاعدة 168 – ص 644 .

عن سلطة مقيدة يجوز لجهة الإدارة سحبها متي بان وجه الخطأ فيها، دون التقيد بالميعاد المقرر للطعن القضائي [1] .

وقد اعتمد مجلس الدولة الفرنسي هذه التفرقة في حكم له تتلخص وقائعه في أن أحد المحافظين أصدر بتاريخ 1970/9/2م – قراراً بمنح السيد Lafarge تعويضا مستمراً يضاف إلى معاشه وذلك استناداً إلى التعديل الذي حصل بموجب المرسوم المؤرخ في 1969/11/17م، وبالرغم من عدم إفصاح الحكم عما إذا كان هذا القرار سليماً أو معيباً فإن الوقائع تشير إلى أنه صدر بصورة غير مشروعة، ومع ذلك فإن المحافظ لا يملك آية سلطة تقديرية بمنح أو رفض هذه التعويضات وبالتالي يمكن الرجوع في هذا القرار حتي بعد انتهاء مدة الطعن القضائي [2].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا جلسة 2007/1/17م – الطعن رقم 2162 لسنة 48 ق– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن من 1991/10/1م إلى 2016/9/30م – المجموعة 52 – المبدأ 42 – ص 287 ، وجلسة 2007/11/28م – الطعن رقم 19732 لسنة 52 ق – المجموعة السابقة – المجموعة 53 – الجزء 1 – المبدأ 36/ ب – ص 265 ، وجلسة 2014/5/24م – الطعن رقم 41389 لسنة 56 – المجموعة السابقة – المجموعة 59 – الجزء 2 – المبدأ 74/ ب – ص 865 ، وجلسة 1986/3/9م – الطعن رقم 1534 لسنة 26 ق – موسوعة القرار الإداري – م/ حمدي ياسين عكاشة – الجزء 3 – ص 1766 .

[2] مشار إليه د/ إرحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 657 .

ولم يحظ هذا الاتجاه القضائي بقبول الفقه، الذي يكاد ينعقد إجماعه علي معارضته، ويؤسس أصحاب هذا الرأي مذهبهم بالقول ان تعبير قرار إداري صادر عن سلطة مقيدة، وقرار صادر عن سلطة تقديرية. هو اصطلاح غير موفق، لتداخل التقدير والتقييد معاً في كل قرار إداري تقريبا. ومن ناحية ثانية فإن فقهاء القانون العام، ومجلس الدولة في فرنسا، يفرقون بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة توصلاً إلى معرفة مدى رقابة القضاء للإدارة في استعمالها لكل من السلطتين: فرقابة القضاء – وهي رقابة مشروعية – تهيمن علي تصرفات الإدارة المقيدة، لأن هذه التصرفات يجب أن تسير وتحيا في النطاق القانوني الذي رسمه المشرع. ولكن رقابة القضاء لا تمتد إلى ملاءمة التصرفات التقديرية إلا في نطاق محدود وهو عدم الانحراف بهذه التصرفات عن الهدف المرسوم. ولكن لم يرتب فقهاء القانون العام في فرنسا ولا قضاء مجلس الدولة الفرنسي على هذه التفرقة أية نتيجة فيما يتعلق بالسحب، فالقرار الذي تغلب علي عناصره فكرة التقييد، شأنه شأن القرار الذي تغلب علي عناصره فكرة حرية التقدير، يستقر بعد انقضاء مدد الطعن القضائية، فيما عدا الحالات الاستثنائية. بل إن أغلب تطبيقات نظرية السحب إلى مجال السلطة المحددة أقرب منها إلى مجال السلطة التقديرية [1].

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 736،737 .

ويضيف البعض [1] أن هذه التفرقة تتنافي مع الأساس الذي قامت عليه نظرية السحب، وأن القواعد التي أقامها مجلس الدولة الفرنسي بهذا الصدد إن هي إلا نوع من التوفيق بين مبدأ المشروعية ومبدأ احترام الحقوق المكتسبة. وهذا الأساس ليس من شأنه أن يجعل القواعد الخاصة بسحب القرارات المبنية على سلطة مقيدة مغايرة لتلك التي تتعلق بالقرارات المبنية على سلطة تقديرية لأن الحكمة من عدم جواز السحب في الحالتين واحدة.

كما ذهب البعض [2] أن الغالبية العظمي من القرارات تصدر بمقتضى نصوص قانونية، كما هي الحال في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، والقول بغير ذلك معناه إهدار قاعدة استقرار الحقوق والمراكز القانونية إذ تظل الأوضاع مزعزعة مدداً طويلة بالنسبة للأفراد.

وهو ذاته ما انتقده البعض الآخر [3] معتبراً هذه التفرقة لا مبرر لها، وتحدث زعزعة في المراكز القانونية، ينعكس أثرها حتى علي نفس العاملين، سواء المستفيدين من

---

[1] د/ ثروت بدوي – تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية – القاهرة – دار النهضة العربية – 1970م – ص 123 .

[2] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 396 .

[3] م/ عادل بطرس – تعليق على اتجاه مجلس الدولة قضاء وإفتاء إلى التفريق بين القرارات المبينة علي سلطة مقيدة، والقرارات المبينة علي سلطة تقديرية – مجلة مجلس الدولة – السنوات من العشرين إلى الخامسة والعشرين – 1975م – ص 235 .

تلك القرارات الذين يحسون أن حقوقهم عرضة للإلغاء أو التعديل في أي وقت، أو المضرورين من تلك القرارات الذين ينفسح المجال أمامهم للطعن فيها لمدد طويلة، وهو ما يتنافى مع العلة من تقرير ميعاد لرفع دعوي الإلغاء تنحسم من بعده الأمور وتستقر الأوضاع.

وانتهى أصحاب هذا الرأي إلى ضرورة خضوع كافة القرارات الإدارية سواء الصادرة بناء علي سلطة مقيدة أو تقديرية إلى ميعاد الطعن بالإلغاء وعدول مجلس الدولة عن إعمال هذه التفرقة في هذا الشأن. وبالرغم من هذه الانتقادات إلا أن المجلس ظل سائراً في هذا الاتجاه.

وبالرغم من هذا الإجماع إلا ان من الفقهاء [1] من انبري يذود عن اتجاه مجلس الدولة مبرراً بأن القرار المبني علي اختصاص سلطة مقيدة يسلب المشرع الإدارة صاحبة الحق في إصداره من كل سلطة تقديرية فتختلط بذلك ملاءمة إصدار القرار بمشروعيته، ويصبح وجهاً لوجه أمام هذه المشروعية، وفي هذا الخصوص لا يترك

[1] م/ محمد عبدالجواد حسين – سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد – مجلة مجلس الدولة – السنة الرابعة – ص 265 . وجدير بالذكر أن هذا التحليل تعرض للنقد ووصف بأنه غير دقيق لأنه من النادر أن تختفي جميع النواحي التقديرية في القرار، ثم إن القرار التقديري أيضاً قد يكون مخالفاً للقانون ومع ذلك فإنه يستقر، والحماية إنما جعلت للقرار المخالف للقانون، لأن القرار السليم ليس بحاجة إلى حماية. والواقع أن هذا الرأي يغفل الحكمة التي قامت عليها نظرية السحب . انظر د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 737 بالهامش .

لها أية حرية في إصدار القرار أو عدم إصداره في وقت معين، وبشكل معين وعلى وجه معين، أما إذا ترك المشرع للإدارة أية حرية في التقدير فإن القرار يعتبر قراراً إدارياً عادياً.

لا محاجة في أن الرأي المعارض لاتجاه مجلس الدولة أولى بالإتباع. لاتفاقه من ناحية مع مبدأ حماية الحقوق المكتسبة واستقرار المراكز القانونية. فضلاً عن توافقه مع العلة من تقرير ميعاد للسحب. والقول بغير ذلك يفضي إلى إهدار الحقوق وزعزعة المراكز القانونية التي استقرت وهو ما تأباه قواعد العدالة. بما ينعكس ذلك على الثقة في القرار الإداري. فقاعدة حق الإدارة في سحب القرارات غير المشروعة يقابلها قاعدة أصلية أخري هي أحق بالرعاية وأولي بالتقديم، من مقتضاها كفالة الاستقرار وتوفير الطمأنينة لحفظ المراكز القانونية وجعلها بمنجاة من الزعزعة والاضطراب، ولو كانت مشوبة، بعد فوات الوقت الذي عينه القانون للطعن عليها من جانب ذي الشأن. وهكذا ننتهي إلى لزوم التقيد بالميعاد حال سحب القرارات الإدارية الصادرة بناء علي سلطة مقيدة. بذات قدر ضرورته، في القرارات الصادرة بناء علي سلطة تقديرية، ونضيف كاستثناء من هذا الأصل جواز سحب القرار الصادر بناء علي سلطة مقيدة دون التقيد بالميعاد متي لم ينتج عنه أي أثر أو يترتب عليه أي حقوق لأحد.

المبحث الثاني
آثار سحب القرارات الإدارية

بصدور قرار السحب ينحسم وضع القرار المراد سحبه، ويطوي بتراكمه الإجرائي صفحاً ينتقل بعدها القرار الساحب إلى رحاب الواقع مرتباً جملة من آثار. يتماثل في شأنها مع غيره من أحكام الإلغاء. إذ أن كليهما يرتب ذات النتائج. ولعل ذلك ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها السحب الإداري والإلغاء القضائي كليهما جزاء لمخالفة عدم المشروعية يؤدي إلى إنهاء القرار بأثر رجعي اعتبارا من تاريخ صدوره[1].

وهذا ما تشير إليه محكمة القضاء الإداري حيث قضت ان مقتضى الحكم الصادر بالإلغاء – وهي ذات مقتضيات القرار الساحب – إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغي، على أن تمتنع الإدارة عن اتخاذ أي إجراء تنفيذي ينبني عليه ترتيب أثر لهذا القرار بعد إلغائه – أو بعد سحبه – وأن تتخذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى الحكم مع تطبيق نتائجه القانونية، على أساس افتراض عدم صدور القرار الملغي من بادئ الأمر وتسوية الحال على هذا الوضع، ومن ثم تستمر سلطتها في هذه الحدود في الإفصاح عن إرادتها لإحداث مراكز قانونية

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1966/1/2م – الطعن رقم 1520 لسنة 7 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 3 – ص 2074 .

حسبما لا يتعارض مع هذا الحكم [1]. وتقول في حكم آخر إن القاعدة في تنفيذ أحكام الإلغاء تقضي بتحمل الجهة الإدارية بإلتزامين: أحدهما سلبي بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء تنفيذي يترتب عليه حدوث أثر للقرار بعد إلغائه، والآخر إيجابي باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى الحكم مع تطبيق نتائجه القانونية، وذلك على أساس افتراضه عدم صدور القرار الملغي ابتداء [2].

إذن يفضي قرار السحب إلى إزالة وإنهاء القرار المسحوب من تاريخ صدوره، واعتباره كأن لم يكن مما يستتبع هدم كل ما يترتب على هذا القرار من آثار وهو ما يطلق عليه بالأثر الهادم لقرار السحب. كما أن هذا السحب قد يتطلب إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور قرار السحب وهذا ما يسمى بالأثر البناء لقرار السحب. وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر أكثر دلالة قالت ... ويترتب على السحب اعتبار القرار كأن لم يكن، وهذا السحب يستتبع العودة بالحالة وكأن القرار المسحوب لم يصدر قط، أو لم يكن له أي وجود قانوني، ومن

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1955/3/8م – الدعوى رقم 753 لسنة 7 ق – المكتب الفني – السنة 9 – الجزء الأول – ص 351 .

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1951/6/21م – الدعوى رقم 653 لسنة 4 ق – المكتب الفني – السنة 5 – الجزء الأول – ص 1094.

ثم يقتضي الأمر إهدار كل أثر للقرار المذكور من وقت صدوره وإعادة بناء مركز المطعون ضده... [1].

بيد أن هذا الأثر على قدر وضوحه، يثير تساؤلين: ماذا لو قامت جهة الإدارة بسحب القرار الإداري قبل أو بعد – أثناء سير الدعوى – رفع دعوى الإلغاء فما أثر ذلك على دعوى الإلغاء؟ كما أن قرار السحب قد تمتد فاعليته إلى مرحلة ما بعد صدوره، يلاحق الجهة الإدارية ذاتها في ذمتها المالية مما قد يؤدي إلى ترتيب مسئوليتها المالية. فهل مسئولية الإدارة تقوم وهي تمارس هذا الإجراء؟

تتركز إذن، آثار سحب القرارات الإدارية في أمور ثلاثة: الأثر الرجعي لقرار السحب، ونعرض له في مطلب أول. وآثار السحب على دعوى الإلغاء، ونتناولها في مطلب ثان. وأخيراً المسئولية المالية للجهة الإدارية، ونعالجها في مطلب أخير.

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1973/12/30م – الطعن رقم 838 لسنة 15 ق – السنة 19 – ص 830.

المطلب الأول
الأثر الرجعي لقرار السحب

على نحو ما ذكر من قبل، أول ما يفضي إليه القرار الساحب من أثر. إنهاء القرار الإداري بأثر رجعي إنهاءً يتجسد في إزالة القرار المسحوب من تاريخ صدوره وما يترتب عليه من آثار، واعتباره كأن لم يكن وإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور قرار السحب.

غير أن الأثر الرجعي لقرار السحب، على نحو ما تقدم، قد يكون غير مطلق، إذ توجد حالات يتم الحد فيها من الأثر الرجعي لقرار السحب. وهي حالات تتنوع غاياتها. إذ بعضها يراعي بتحققه اعتبارات معينة، كحسن نية الموظف وعدم صدور القرار بناء على غش أو تدليس من جانبه أو تحقيق مصلحة الغير حسن النية .

بيد أنه، وهو على هذه الحال، يثير عدة تساؤلات، نجتزئ منها، ما يدور حول نطاقه، وأثر الظروف التي تعاصره، في الحد من آثاره. وهكذا نعرض لكل منها بقدر يفي بتمام الإحاطة به.

الفرع الأول
نطاق الأثر الرجعي لقرار السحب

القرار الساحب في علاقته بالقرار المسحوب يفضى إلى إزالة هذا الأخير من الوجود بأثر رجعي واعتباره كأن لم يكن من تاريخ صدوره. وهو ذاته ما جاءت أحكام مجلس الدولة، تؤكده. من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أنه من المقرر قانوناً أن سحب أي قرار إداري يعني إعدامه من تاريخ مولده، وبمعنى آخر موته من تاريخ صدوره [1]. وتقول في حكم آخر أن القرار الساحب ... سيكون رجعياً من حيث إعدامه لآثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير [2] . وذكرت أنه يترتب على السحب زوال القرار المسحوب وكل ما يترتب عليه من آثار [3]. كما قضي أيضاً إن قرار مجلس الجامعة بالموافقة على تعيين المطعون ضده، يحمل في طياته إفصاحاً عن نية المجلس في سحب قراره الأول واعتباره كأن لم يكن، وهذا السحب يستتبع العودة بحالة المطعون ضده، وكأن القرار المسحوب لم يصدر قط، ولم يكن له أي وجود قانوني، ومن ثم يقتضي الأمر محو

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1990/1/13م – الطعن رقم 1446 لسنة 32 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1993/1985م – الجزء 35 – القاعدة 37 – ص 1067.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1992/4/11م – الطعن رقم 1464 لسنة 33 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1993/1985م – الجزء 35 – القاعدة 360 – ص 1040.

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1965/1/16م – الطعن رقم 1265 لسنة 7ق – مجموعة المحكمة في عشر سنوات – الجزء 1 – ص 335.

كل أثر للقرار المذكور من وقت صدوره وإعادة مركز المطعون ضده، وكأن القرار الصادر بالموافقة على تعيينه قد صدر اعتباراً من تاريخ صدور القرار المسحوب، وما يتبع ذلك من إعمال سائر الآثار المترتبة على السحب [1]. فالأثر الرجعي في هذا الشأن معناه تدخل الإدارة بقرار آخر جديد لسحب قرار سابق ولد معيباً من وقت صدوره [2].

ولا ينتهي أثر السحب عند سحب القرار المسحوب بأثر رجعي فحسب، وإنما يقع التزام على الجهة الإدارية بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب، وفي سبيل ذلك تصدر الإدارة ما تراه من قرارات وتتخذ كافة الإعمال التي من شأنها تحقيق هذا الهدف بإعادة الحال إلى كانت عليه [3]. فسحب القرار الصادر بفصل أحد الموظفين يقتضي إعادة ذلك الموظف إلى عمله كما لو كانت خدمته مستمرة ومتصلة ولم تنقطع. ومن ثم تلتزم الإدارة باتخاذ القرارات والإجراءات اللازمة كافة لتعيد وضعه إلى ما كان عليه في السابق، فيما يتعلق بالترقية والعلاوات والتقاعد.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1973/12/30م – الطعن رقم 838 لسنة 15 ق – المكتب الفني – السنة 19 – ص 83.

[2] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – المرجع السابق – ص 453.

[3] د/ حمدي ياسين عكاشة – موسوعة القرار الإداري – المرجع السابق – ص 1802.

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة القضاء الإداري بأنه يترتب على سحب القرار التأديبي الصادر من رئيس الدائرة بتوقيع جزاء بخصم خمسة أيام من راتب المدعي، صيرورة القرار التأديبي غير قائم وكأن لم يصدر أصلاً، فإذا ثبت أن قرار نقل المدعي مترتب على الجزاء التأديبي سالف الذكر، يتعين ترتيباً على ذلك سحب قرار النقل أيضاً .

غير أن الأثر الرجعي لقرار السحب قد يكون جزئياً في بعض الأحيان وليس كاملاً كاقتصار السحب على جزء من القرار غير المشروع وكان قابلا للتجزئة فيقتصر أثره على هذا الجزء دون أن يمتد إلى بقية القرار ويظل باقي القرار صحيحاً منتجا لجميع آثاره متى كان ذلك ممكناً وهذا ما تؤكده المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن سحب القرار الإداري قد يكون كليا شاملاً لجميع محتوياته وآثاره وقد يكون جزئياً مقصوراً على بعضها مع الإبقاء على بعضها الآخر، كل ذلك حسبما تتجه إليه نية الإدارة فعلاً، ومتى تكشفت هذه النية للمحكمة وجب على مقتضاها تحديد مدى السحب وإنزال أثره القانوني [1].

نخلص مما سبق، إلى أن سحب القرار الإداري يفضي إلى إزالة وإنهاء القرار من وقت صدوره، وهذا يعني هدم كل ما يترتب على هذا القرار من آثار، وهو ما

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1956/6/23م – الطعن رقم 856 لسنة 2 ق – المكتب الفني – السنة 1 – العدد الثالث – من يونيه 1956 إلى آخر سبتمبر 1956 – البند 116 – ص 958 .

يسمى بالأثر الهادم لقرار السحب، فضلاً عن ذلك هذا السحب قد يتطلب إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب، وهذا يعني وجوب إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب وهو ما يسمى بالأثر البناء لقرار السحب.

- سحب السحب

يثور التساؤل عن الأثر المترتب إذا صدر قرار ساحب،. وتم سحبه باعتباره محلا للسحب بدوره ؟

بإنعام النظر في أحكام المحكمة الإدارية العليا يتبين أنها أجازت سحب القرار الساحب وأعملت أثره حيث أقرت سحب قرار ساحب لترقية وأعملت أثره ورتبت نتائجه وتم العمل بقرار الترقية منذ تاريخ صدوره حيث عبرت عن ذلك بقولها إذا كان القرار الصادر بترقية بعض موظفي الجامعة قد اعتمد في 30 من إبريل سنة 1953 ممن يملك هذا الاعتماد، وهو مدير الجامعة، اعتبارا بأنها ترقية إلى الدرجة الخامسة وليس على ما هو أعلى منها، ثم استعمل وزير المعارف سلطته الإشرافية التي يمارسها بوقف القرار ثم إلغائه، وبوجه خاص لما اعتقده من أن الأمر يمس موظفي الجامعات الثلاث لا جامعة القاهرة وحدها، وهي سلطة يقتصر مداها على التحقق من مراعاة تطبيق القانون واستيفاء الأشكال والأوضاع التي قررها دون بحث القرار من الوجهة الموضوعية لتقدير ملاءمته أو عدم ملاءمته، فسحب هذا

القرار مؤقتا ريثما يتم فحص الأمر من النواحي القانونية لما أثير حول هذا القرار من شكاوى تتضمن تعييباً له بمقولة أنه مخالف في أساسه القانوني لما سبق أن قضت به محكمة القضاء الإداري بحكم يجعل الجامعة كلها وحدة مالية واحدة بالنسبة لترقية الموظفين من غير أعضاء هيئات التدريس. ولما تم فحص الأمر من الجهات القانونية المختصة وتبين أن هذا الحكم يعالج حالة خاصة بالترقيات التنسيقية، انتهى الرأي إلى تأكيد صحة قرار اعتماد الترقية، وبذلك عادت الحال إلى ما كانت عليه قبل هذا السحب المؤقت ويعتبر قرار مدير الجامعة الصادر في 30 من إبريل سنة 1953 قائماً، ومن ثم يستحق المدعون الترقية إلى الدرجة الخامسة اعتبارا من هذا التاريخ ... [1].

وفي حكم آخر أعملت المحكمة آثار قرار بسحب قرار فصل من الخدمة رغم كون القرار الساحب مخالفاُ للقانون، وذلك لأنه لم يتم سحب القرار الساحب. مما يفهم منه بجواز السحب حيث قضت بأنه قرار السحب ... لا يعدو أن يكون قرارا مخالفاً للقانون، ولإزالة الآثار المترتبة عليه، كان يجب أن يصدر قرار من السلطة المختصة بسحبه. فإلى أن يصدر هذا القرار أو ينقضي الميعاد الجائز فيه

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1960/1/30م – الطعن رقم 76 لسنة 5 ق – مجموعة المحكمة في عشر سنوات – الجزء 2 – ص 1779.

وإن لم تنضبط اصطلاحات هذا الحكم على نحو محدد من وقف وسحب مؤقت، إلا أن فكرته العامة تدور حول جواز السحب عما استبان الخطأ فيه . انظر د/ محمد فؤاد عبدالباسط – الإعمال الإدارية القانونية – المرجع السابق – ص 850.

السحب، فإن قرار السحب يكون منتجاً لآثاره القانونية. ومادام أنه لم يتبين ... صدور قرار بالعدول عن سحب القرار موضوع الطعن الحالي فإن القرار الذي أنبنى عليه فصل المدعية من الخدمة وقد سحب ... لم يعد له كيان قانوني، وبالتالي لم يعد منتجاً لآثاره التي رتبها هذا القرار، ومن ثم يكون فصل المدعية من الخدمة قد تم بناء على قرار عدل عنه بقرار السحب الذي تحصن بفوات المواعيد المقررة للسحب وهي ستون يوماً من تاريخ صدوره [1].

وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي حيث قضى بأن سحب القرار السليم يعتبر قراراً معيباً يجوز سحبه أو إلغاؤه خلال مدد الطعن القضائي [2].

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم حديث له بعد صدور قانون السحب والإلغاء الإداري بأنه يترتب على الأحكام المذكورة في المادة 1/242 من قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة وذلك بناء على المرسوم رقم 1341 لعام 2015م. أن للإدارة سحب قرار أنشأ حقوقاً خلال فترة أربعة أشهر من تاريخ صدوره. وعند قيامها بإصدار قرار السحب وتم الطعن عليه وصدر حكم بإلغاء هذا القرار الساحب، يعود القرار الأول إلى العمل به من تاريخ صدور القرار القضائي بإصدار

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1962/11/17م – مجموعة المحكمة في عشر سنوات – الجزء 2 – ص 1777.

[2] C.E 14/5/1968, Ministre affaires sociales c./dame Gasselin, P113 – 25/4/1948 Veillared P175.

هذا الإلغاء. من ناحية أخرى، لا يترتب على هذا الإلغاء فتح فترة جديدة مدتها أربعة أشهر لسحب القرار الأول، رغم أن هذا الأخير قد يحتوي على مخالفات يمكن أن تبرر قانوناً سحب القرار. ومع ذلك، عندما يتم سحب القرار المنشئ للحقوق في غضون المهلة الزمنية للإجراءات القانونية ثم إعادته بعد الإلغاء القضائي لسحب القرار، تبدأ المهلة الزمنية للإجراءات القانونية مرة أخرى حيث يمكن الطعن في القرار الأول فيما يتعلق بالأطراف الثالثة بداية من التاريخ الذي تم فيه استعادة القرار المنشئ للحقوق [1].

فقرار السحب شأنه شأن القرارات الإدارية، إذا كان قرار السحب معيباً يتعين سحبه في خلال مدد الطعن القضائي، وإلا صار القرار الساحب حصيناً من السحب أو الإلغاء. وهذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها إن القرار المطعون فيه صدر بسحب قرار باطل تحصن بفوات ميعاد الطعن فيه بالإلغاء فجاء قرار سحبه باطلاً متعيناً الحكم بإلغائه، ويكون غير صحيح ما قضى به الحكم المطعون فيه من صحة ذلك السبب [2]

فإذا كان قرار السحب صحيحا وقامت الإدارة مع ذلك بسحبه من جديد، كان قرار السحب الجديد معيباً بدوره، وعرضة لسحب ثالث خلال مدد الطعن القضائي

---

[1] C.E 26 juillet 2018, N° 419204 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1979/1/20م – الطعن رقم 229 لسنة 21 ق – السنة 25 – غير منشور .

بالإلغاء فإذا تم إلغاء القرار الساحب. يعتبر القرار المسحوب كأن لم يسحب، وينفذ من تاريخ سريانه، كما لم يصدر القرار بسحبه.

ويبدو أن المحكمة الإدارية العليا نحت غير ذات المنحى في حكم آخر لها فلم تجز سحب القرار الساحب، استناداً إلى أن الساقط لا يعود. أو هكذا قالت عدم جواز سحب القرار الساحب وعدم جواز ورود الإلغاء على الإلغاء دعوى من المقرر قانوناً أن سحب أي قرار إداري يعني إعدامه من تاريخ مولده وبمعنى آخر موته من تاريخ صدوره وإذا كان الأمر كذلك فإن سحب قرار السحب مسألة لا يقرها منطق ولا يقبلها عقل ذلك أنه بإعدام قرار ما يصير أي تصرف إداري عاجزاً عن أن يعيده إلى الحياة تطبيقاً لقاعدة عامة معروفة تقضي بأن الساقط لا يعود – هذا المبدأ يفرض نفسه على عالم القانون لفرط بداهته – إذا كان القرار المعدوم لا يمكن أن يبعث حياً لذا يصير القول بعدم جواز سحب قرار السحب مبدأ عقلانياً له قيمة المبدأ القانوني ويغدو من مقتضيات الشرعية تجنب إذا صدر قرار بسحب قرار السحب فإنه يتعين الالتفات عنه واعتباره كأن لم يكن – هذا القول لا ينطبق على السحب فقط وإنما يمتد نطاقه ليشمل الإلغاء – الإلغاء كذلك لا يجوز وليس من شأنه أن يبعث المعدوم حياً [1].

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1990/1/13م – الطعن رقم 353 لسنة 32 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة

وهذا قضاء منتقد فالحجج التي تسوقها المحكمة، تبريراً لعدم جواز سحب السحب تحتاج إلى وقفة متأنية. فمن جهة يرى البعض [1] أنه إذا كان قرار السحب يفترض تصحيحاً لخطأ وقعت فيه الإدارة وصدر بعد بحث وتمحيص ودراسة. فيصعب تصور وقوع الإدارة في خطأ آخر في قرارها الساحب. إلا أن ذلك لا يعني استحالة حدوث ذلك. والقول بغير ذلك يعني عدم اعتبار القرار الساحب قرار مستقل بذاته وقابل للطعن عليه بالإلغاء.

ومن جهة ثانية القول أن القرار المسحوب من السواقط التي لا تعود. قول تعوزه الدقة، لأن معناه عدم قابلية هذا القرار للطعن فيه قضاءً بالإلغاء. وهذا غير صحيح لأن القرار المسحوب قابل للطعن عليه وهو بذلك لم يصر بعد عدما ومن السواقط التي لا تعود. ولعل ذلك أيضاً يخالف ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا نفسها من أنه مادام أن سلطة السحب جائزة قام اختصاص رقابة المشروعية [2]. فمتى قامت رقابة المشروعية يستتبع ذلك إمكانية السحب من الإدارة.

الخامسة والثلاثون – العدد الأول من أول أكتوبر سنة 1989 إلى آخر فبراير سنة 1990 – المبدأ 66 – ص 782.

[1] د/ محمد فؤاد عبدالباسط – الأعمال الإدارية القانونية – المرجع السابق – ص 852 وما بعدها.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1989/4/29م – الطعن رقم 1917 لسنة 32 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة 1993/1985م – الجزء 35 – القاعدة 301 – ص 898.

ومن جهة ثالثة ان ما أوردته المحكمة من عدم جواز ورود الإلغاء على الإلغاء، هو تمثيل في غير موضعه لأن الإلغاء الإداري لا يرد إلا على قرار مشروع ويسري آثاره بالنسبة للمستقبل فقط، ومن ثم لا وجه لمقارنته بالسحب محلاً لأن السحب يكون على قرار غير مشروع. فيتعلق الأمر عندئذ بأحكام السحب وليس الإلغاء.

وأخيراً ما دمنا قد سلمنا أن القرار الساحب قرار مستقل قائم بذاته فيجب بالتالي ترك هذا القرار محكوما بما يحكم سائر القرارات الإدارية من قواعد السحب والإلغاء وينضبط بها أمره. وذلك إلا أن يتعلق الأمر بقرار معدوم والمقصود بالانعدام هنا ينصرف إلى فقدان القرار لأركان ومقومات وجوده في ذاته أو تعيبه بمخالفة جسيمة تفقده وصفه كتصرف قانوني لتنزل به إلى مرتبة الفعل المادي غصبا للسلطة. فإذا كان القرار المسحوب معدوماً أصلا وصدر لذلك قرار بسحبه، فهنا لن يمكن سحب القرار الساحب ويمكن بالفعل القول عندئذ بامتناع سحب السحب. لأن القرار المعدوم لم تكن له حياة أصلا حتى يمكن لأي إجراء بصفة عامة أن يعيده مرة أخرى إليها، ولذا لم تكن من حاجة لأن يصدر بالانعدام قرار وإن صدر فلا يعدو أن يكون مجرد قرار كاشف لحقيقة واقع ومثبت لمادية وجوده. وذكرنا من قبل أن المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص قضت بأن الإجراء المعدوم ليس بحاجة

لقرار إداري ليبطله، وإن صدر به قرار فلا يتعدى الأمر كونه إقراراً بحقيقة الواقع [1] .

ويرى بعض الفقه [2] أن تعدد القرارات الساحبة والمسحوبة يكشف عن فساد الجهاز الإداري وتضارب آرائه بالنسبة إلى أمر واحد، ومن ثم فصاحب هذا الرأي يؤيد ما يذهب إليه البعض من أنه إذا أرادت الإدارة أن تعيد قراراً إلى الحياة بإلغاء القرار الصادر بسحبه، فمن المستحسن أن تصدر قراراً جديداً مبتدأ متضمناً للآثار المراد إحياؤها.

ويذهب البعض [3] إلى أن تعدد القرارات الساحبة لا يعدو أن يكون أمراً مبالغاً فيه من الناحية النظرية ولا تتجاوز الفروض العملية في الواقع عن سحب لقرار السحب وهو أمر معقول. ولذلك يذهب رأي [4]– وبحق – إلى الإبقاء على القاعدة الأصولية التي من مقتضاها أن السحب ما هو إلا إعدام للقرار بأثر رجعي، بما يعكسه ذلك من إعادة المركز القانوني لصاحب الشأن إلى الحالة التي كان عليها قبل صدور

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1960/11/5م – الطعن رقم 640 لسنة 5 ق – مجموعة المحكمة في عشر سنوات – الجزء 1 – ص 857 .

[2] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 773.

[3] د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 573.

[4] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 464 .

قرار السحب، وهذا ضمان لاستعادة أصحاب الشأن لحقوقهم المغتصبة بقرار غير مشروع.

كما أنه في بعض الحالات يكون السحب هو الطريق الوحيد لتحقيق المصلحة العامة. وقد كشف القضاء الفرنسي عن ذلك في حكمه في قضية Dame de Seize [1]. وتتلخص وقائعها في أن قراراً قد صدر باعتبار سجادتين صنعتا في القرن الخامس عشر موجودتين في قلعة Chateau de Bort من الآثار، ثم صدر قرار بسحب القرار الأول، وكانت الغاية منه تمكين الألمان من الاستيلاء على السجادتين، ولما طرد الألمان صدر قرار ثالث بسحب قرار السحب، فاحتج مالك السجادتين على هذا القرار الأخير، باعتباره قد صدر دون موافقته، وهو ما يقضي به القانون الفرنسي، فقضى مجلس الدولة الفرنسي بأن قرار السحب ليس قراراً مبتدئاً حتى يشترط لإصداره موافقة المالك، ولكنه مجرد سحب لقرار غير مشروع تقتصر آثاره على إعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور قرار السحب.

خلاصة القول إذن، إن القرار الساحب شأنه شأن أي قرار إداري يجوز سحبه باعتبار ان السحب وسيلة رقابة ذاتية، تمكن الإدارة من مراجعة قراراتها والتأكد من مشروعيتها وتصحيح ما اعتراها من عيوب.

[1] C.E 4/6/1948 Dame de Seize, L.G.D.J, 1948, P486, note A. Gervais.

الفرع الثاني
مدى الالتزام بالأثر الرجعي لقرار السحب

الأصل، كما ذكرنا، ان الجهة الإدارية حال سحبها للقرار، تلتزم بإزالة القرار المسحوب بأثر رجعي. غير أن هناك من الظروف والحالات ما يحول دون تطبيق الأثر الرجعي بصورة مطلقة. وهو ما نفصل حديثه تباعاً.

أولاً: الحد من الأثر الرجعي فيما يتعلق بالمرتبات

ان سحب قرار فصل موظف من الخدمة قد يكون ذو أثر جزئي. حيث انه يفضي إلى عدم انقطاع الرابطة الوظيفية بين العامل وجهة العمل ليس فقط من تاريخ صدور قرار السحب وإنما منذ صدور قرار الفصل. إلا أنه لا ينطوي على أحقية العامل في صرف أجره عن الفترة ما بين الفصل والسحب لأن ذلك يحكمه قاعدة أخرى مقتضاها أن الأجر مقابل العمل. ففي حالة انعدام العمل يستتبع ذلك عدم استحقاق الأجر. مع عدم الإخلال بالحق في التعويض إذا توفرت شروطه وأحكامه [1]. واستدلالاً على ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا من حيث إن المستقر عليه وفقاً لقضاء المحكمة الإدارية العليا أن مقتضى إلغاء أو سحب قرار الفصل أن تصبح الرابطة الوظيفية وكأنها لا تزال قائمة بكافة آثارها، إلا أن ذلك ليس من شأنه أن يعود للعامل حقه في المرتب طوال مدة الفصل. ذلك أن الأصل في

[1] د/ محمد فؤاد عبدالباسط – الإعمال الإدارية القانونية – المرجع السابق – ص 860 .

المرتب أنه مقابل العمل، وينشأ للعامل الحق في التعويض عن الفصل غير المشروع إذا ما توافرت عناصره [1]. وهو ما ذهبت إليه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع فيما أفتت به حيث تقول ... فإن المستقر عليه في قضاء وإفتاء مجلس الدولة أن الأجر مقابل العمل فإذا لم يباشر العامل عملاً فإنه لا يستحق أجراً، وأن الراتب وملحقاته لا يستحق تلقائياً عن فترة إبعاد العامل عن وظيفته ... [2].

ويرى الباحث أنه من الأجدر توفير الحماية للموظف الذي تم فصله من عمله نتيجة قرار معيب بدون وجه حق. فيجب في هذه الحالة أن يحصل على راتبه وما كان يتقاضاه من أجر الذي حال بينه وبين صرفه القرار المعيب الصادر بفصله. حيث أن الموظف كان على استعداد للقيام بعمله وتحمل أعباء وظيفته لولا صدور القرار المعيب فلا يجوز حرمانه من راتبه خلال فترة الفصل. غير أن مجلس الدولة آثر إعمال مبدأ الأجر مقابل العمل وإعطاء الحق لمن تم فصله نتيجة قرار معيب في المطالبة بالتعويض.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1986/6/27م – الطعن رقم 318 لسنة 26 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1993/1985م – الجزء 35 – القاعدة 370 – ص 1066 .

[2] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع – رقم 87 بتاريخ 2016/2/6م – ملف رقم 364/1/58 – مجلة هيئة قضايا الدولة – العدد الثاني – عام 2016م – ص 121 .

ثانيا: مدى استرداد ما تم صرفه بدون وجه حق

وتدق المسألة، حال صرف فروق مالية للعامل ويثور التساؤل عن مدى استرداد ما تم صرفه للعامل في حالة تم سحب قرار غير مشروع؟ بإنعام النظر في أحكام المحكمة الإدارية العليا يتبين أنها ذهبت في أوليات أحكامها إلى استرداد ما تم صرفه دون تفريق بين أي من أحوال السحب. حيث تقول يترتب على سحب قرار الترقية إعدامه بأثر رجعي من تاريخ صدوره، ومن ثم يتعين إعادة حالة العامل إلى ما كانت عليه قبل الترقية واسترداد ما قامت الإدارة بصرفه بناء على قرار الترقية المخالف للقانون، إذ لا يكون هناك ثمة سند لاستحقاق العامل للآثار المالية المترتبة على هذا القرار لزوال سببها وهو القرار المسحوب [1].

وفي حكم لاحق سلكت المحكمة الإدارية العليا مسلكا مستحدثاً إذ ميزت بين ما إذا كان القرار المسحوب صدر بناء على غش أو تدليس من صاحب الشأن أو بناء على خطأ مادي أم كان نتيجة خطأ الإدارة في الفهم أو التقدير أو كان بسبب سوء فهم وتقدير من جانب العامل حسن النية. ففي الحالة الأولى يجب استرداد ما يكون قد صرف للعامل من مبالغ مالية بناء عليه، وفي الحالة الثانية لا يجوز استرداد ما تم صرفه وها هي تقول من حيث إن المقرر أنه بالنسبة لمدى جواز قيام الإدارة

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1986/3/9م – الطعن رقم 1534 لسنة 26 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1993/1985م – الجزء 35 – القاعدة 364 – ص 1050.

بتحصيل الفروق المالية الناتجة عن القرارات الإدارية الملغاة – فإن كانت الأولى، فلا جدال في وجوب مطالبة الموظف بالفروق المالية التي حصل عليها بغير حق منذ صدور القرار وحتى إلغائه دفعاً لغشه وسوء قصده وتفويتاً لباطل مسعاه أو تصويباً لواقع الخطأ المادي. وإن كانت الثانية، فإن مقتضيات العدالة الإدارية ترتب للموظف الحق فيما حصل عليه من فروق مالية نتيجة القرار الملغي، إذ لا شأن له فيما صاحب إصدار هذا القرار من خطأ في الفهم أو اختلاف في التقدير، أسوة بحائز الشيء حسن النية الذي يستجمع قانوناً الحق في جني ثمراته ولو ظهر فيما بعد أن الشيء يستحق لسواه، فضلاً عن أن مثل هذا الموظف يكون في الغالب قد رتب حياته وأستقام معاشه وأسرته على هذا الأساس. ومن غير المستساغ إلزامه برد ما صرفه بحسن نية. ومن حيث إن الثابت أن منح المطعون ضده العلاوة التشجيعية بموجب القرار رقم ... مرجعه إلى خطأ وقعت فيه جهة الإدارة وسوء تقدير منها ينأى عن الخطأ المادي، وكذلك خطأ من جانب المطعون ضده يتمثل في اعتقاده بحقه في الحصول على علاوة الماجستير مرة أخرى. ومن ثم لا يتأتى استرداد الفروق المالية المترتبة على منح تلك العلاوة بعد أن تقرر سحبها. ومن ثم يكون القرار المطعون فيه فيما تضمنه ... من استرداد الفروق المالية التي صرفت للمطعون ضده قد وقع مخالفاً للقانون، الأمر الذي يتعين معه القضاء بإلغائه [1].

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1999/11/20م – الطعن رقم 202 لسنة 40 ق – المجموعة – السنة 45 – البند 20 – ص 188،189 .

وهذا النظر كانت قد أفتت به الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع وتضيف أن الموظف إنما يكون في الغالب قد رتب حياته واستقام معاشه وأسرته على أساس ما ناله من ترقية، ومن غير المستساغ إلزامه برد ما قبضه بحسن نية مقترناً بإرجاع حالته إلى ما كانت عليه قبل الترقية، ولا غبن في ذلك على الخزانة العامة مادام أن مثل هذا الموظف قد قام بعمل الوظيفة المرقى إليها ونهض بمقتضياتها وتحمل التزاماتها ومظهرها طوال الفترة التي انقضت بين صدور قرار الترقية وإلغائها، وغنمت الحكومة من جراء ذلك ما أداه إليها من خدمات في الوظيفة المرقى إليها الأصل تعادلها مع سائر مزاياها المقررة تأسيساً على قاعدة الغرم بالغنم [1].

والخطأ المادي الذي اقترن بالقرار الإداري و يؤدي إلى استرداد المبالغ التي صرفت بغير حق يتحقق في حالة ما إذا قصدت السلطة الإدارية شخصاً أو حالة معينة، إلا أن الخطأ المطبعي أو الخطأ الإداري في نقل القرار قد ذكر شخصاً آخر.

واسترداد الإدارة للمبالغ التي صرفت بدون وجه حق محكوم بالمادة 187 من القانون المدني التي تسقط حق الإدارة في استرداد المبالغ التي صرفت بدون وجه

[1] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع – رقم ملف 844/3/86 – جلسة 1992/4/12م.

حق بانقضاء ثلاث سنوات من اليوم الذي تعلم فيه بحقها في الاسترداد [1]. أو خلال مدة التقادم الطويل في حالة عدم علمها حيث تنص على تسقط دعوى استرداد ما دفع بغير حق لانقضاء ثلاث سنوات من اليوم الذي يعلم فيه غير المستحق بحقه في الاسترداد وتسقط الدعوى كذلك في جميع الأحوال بانقضاء خمس عشرة سنة من اليوم الذي ينشأ فيه هذا الحق

كما أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع أيضاً بعدم جواز استرداد المبالغ التي تم صرفها للعاملين بالجهاز الإداري للدولة نتيجة تسوية خاطئة، مادام الخطأ من جهة الإدارة ولم تقترن هذه التسوية بسعي غير مشروع من جانبهم، أو مجاملة من القائمين على أمرهم بالجهة الإدارية، وذلك إعمالا لمقتضيات العدالة التي تحتل شأناً عظيماً في القانون الإداري، والمبادئ العامة التي تمليها ضرورات سير المرافق العامة وما تقتضيه رعاية عمالها وتأمينهم ضد المفاجآت التي تضطرب بها حياتهم، إذ لا شأن لهم فيما وقع فيه صاحب القرار من خطأ في الفهم أو اختلاف في التقدير.... ولا غرو أن ذلك كله منوط بتوفر حسن النية لدى العاملين والقائمين على أمرهم بالجهة الإدارية سداً لكل ذريعة نحو التحايل أو المجاملة، فإذا ما أفصحت الأوراق عن غش، أو تواطؤ أو مجاملة فينهض حق

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1964/12/6م – الطعن رقم 621 – مجموعة أبوشادي في عشر سنوات – ص 118. وانظر فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم 770 – ملف رقم 211/2/7 بتاريخ 2003/11/10م .

جهة الإدارة في الاسترداد من العامل برد قصده عليه تفويتاً لباطل مسعاه، فضلا عن المساءلة التأديبية للعامل ولمن شاركه هذا الإثم، قطعاً للسبيل أمام كل من تسول له نفسه أن يعطي أو يأخذ غير المستحق من أموال المرفق الذي يعمل به غشاً أو مجاملة .... [1].

وفي فرنسا ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن الشروط والمواعيد الخاصة بسحب القرارات الإدارية المعيبة وإلغائها بالطريق الإداري، لا تنطبق في شأن استرداد الماهيات أو المرتبات التي تكون قد صرفت للموظفين العموميين بغير موجب القانون أو الخطأ في تفسيره، وأن استرداد مثل هذه المبالغ جائز خلال خمس سنوات [2]. وقد استند القضاء إلى نص المادة 2277 من القانون المدني الفرنسي والتي تنص على بأن تتقادم بخمس سنوات فوائد الديون، وعلى وجه العموم جميع ما سبق دفعه دوريا أو سنويا أو في مدد أقل من سنة وقد استبعد القضاء إعمال نص المادة 2266 الخاصة بمدة التقادم الطويل وهي ثلاثون عاما. لما في ذلك تكليف بما يجاوز السعة فضلا عن أن في ذلك إرهاق للموظفين.

---

[1] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ملف رقم 1034/3/86 بجلسة 2004/1/14م ، وملف رقم 1129/3/86 بجلسة 2015/4/1م ، وفتوى رقم 931 ملف رقم 1200/3/86 بجلسة 2020/5/13م – غير منشورين.

[2] C.E 11/3/1927 Dame lehoux, D 13/3/1928 , note Appleton

مشار إليه د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – المرجع السابق – ص 366.

ويلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي أخذ بمدة التقادم الخمسي بينما مجلس الدولة المصري طبق مدد التقادم المنصوص عليها في المادة 187 من القانون المدني السابق الإشارة إليها.

وجدير بالذكر أن المشرع تدخل من قبل لحماية الموظفين الذين يضارون بحسن نية نتيجة للمسلك أو التوجه الجديد. ومن ذلك القانون رقم 55 لسنة 1962م في شأن التجاوز عن استرداد ما صرف إلى الموظفين والعمال من مرتبات وأجور ونص في المادة الأولى منه علي أنه يتجاوز عن استرداد ما صرف إلى الموظفين والعمال من مرتبات وأجور بناء على قرارات بالترقية أو تسويات صادرة من جهات الإدارة تنفيذاً لحكم أو فتوى صادرة من القسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة والإدارات العامة من ديوان الموظفين، وذلك إذا ألغيت أو سحبت تلك القرارات والتسويات كما نصت المادة الثانية منه علي أنه يعتبر صحيحاً ما سبق صرفه إلى الموظفين والعامل بالتطبيق لتلك القرارات والتسويات الملغاة ونصت المادة الثالثة منه علي أنه لا تسري أحكام المادتين السابقتين إلا على القرارات والتسويات التي تمت تنفيذاً للأحكام والفتاوى التي صدرت اعتباراً من أول يوليو سنة 1952 إلى تاريخ العمل بهذا القانون

كما صدر بعدها القانون رقم 96 لسنة 1986 والتي تنص المادة الأولى منه يتجاوز عن استرداد ما صرف بغير وجه حق حتى تاريخ العمل بهذا القانون من الحكومة أو وحدات الحكم المحلي أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو

هيئات القطاع العام وشركاته العاملين بصفة مرتب أو أجر أو بدل أو راتب إضافي إذا كان الصرف قد تم تنفيذاً لحكم قضائي أو فتوى من مجلس الدولة أو رأي للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو رأي لإحدى إدارات الشئون القانونية معتمد في هذه الحالة الأخيرة من السلطة المختصة. ثم ألغى الحكم أو عدل عن الفتوى أو الرأي. ويجوز بقرار من السلطة المختصة في غير الحالات المنصوص عليها في الفقرة السابقة، التجاوز عن استرداد المبالغ المشار إليها وتنص المادة الثانية لا يترتب على العمل بأحكام هذا القانون رد ما سبق تحصيله من المبالغ المشار إليها في المادة السابقة .

ويلاحظ أن المشرع قصر أثر هذه القوانين على فترات محددة تسبق صدورها، ولا يسرى على ما يصدر بعدها من أحكام أو فتاوى. فالعبرة بتاريخ صدور هذه الأحكام أو الفتاوى وليس بتاريخ صدور قرار الترقية أو إجراء التسوية [1].

ثالثا: القرارات الصادرة بناء على القرار المسحوب

ويرى البعض امتداد أثر قرار السحب إلى القرارات غير المباشرة التي بنيت علي القرار المسحوب مما يستتبع اعتبارها كأن لم تكن هي الأخرى [2]. وذهب مجلس

[1] د/ سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 769 .

[2] د/ إرحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 155.

الدولة الفرنسي في أحد أحكامه بأنه يقع على الإدارة التزام بأن ترجع في القرارات التي صدرت مستندة إلى القرار الذي رجعت فيه، وذلك لأن هذه القرارات لا تسقط تلقائياً [1].

ويذهب بعض الفقه [2] إلى أنه إذا تعلق الأمر بعملية قانونية واحدة فإن الإبطال يلحق مراحل العملية المعيبة كما يلحق تلك المراحل أو القرارات التي ترتبط بهذه المراحل المعيبة تمام الارتباط أو التي تعتبر منها بمثابة الأسباب لمسبباتها. من ذلك أن العقد الإداري يتم على مرحلتين، الأولى تتم فيها الأعمال التمهيدية، والثانية يتم فيها إبرام العقد، والأعمال التمهيدية من وضع شروط المناقصة والإعلان عنها وتلقي العطاءات المقدمة فيها وتحقيق شروط المناقصة ثم المفاضلة بين العطاءات، فإرساء المناقصة بعد ذلك تتم بقرارات إدارية تتخذها جهة الإدارة للإفصاح عن إرادتها. وكل ما يصدر من هذه القرارات يجب أن تسير فيه جهة الإدارة على مقتضى التنظيم الإداري المقرر لذلك، بمعنى أنه يشترط مثلا لصحة القرار الإداري أن يكون صادراً من سلطة إدارية لها الحق في إصداره ويعتبر الإخلال بذلك موجبا لإبطال القرار، فإذا أصدر أحد هذه القرارات الإدارية – كأن أرسى لمناقصة مثلاً موظف غير مختص – فإن مثل هذا الإرساء يكون معيبا

[1] C.E 26/2/1954 Zwillinger, P131.

[2] د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 226.

ومخولا للإدارة حق إبطاله، ويترتب على إبطال الإدارة له لا انهيار هذا القرار الإداري فحسب وإنما انهيار العقد الذي أبرم بمقتضاه.

أما إذا كان القرار الذي أبطلته الإدارة والقرار اللاحق لا يكونان جزئي عملية قانونية واحدة، فإن الأمر لا يعدو أحد أمرين: أما أن يكون القرار اللاحق مرتبط بهذا القرار الذي أبطلته الإدارة ارتباطا وثيقا فإنه لا شك في إبطاله هو الآخر. مثال ذلك أن تبطل الإدارة تعيين أحد الموظفين، ذلك أنه يترتب على هذا الإبطال إبطال جميع الترقيات التي تكون قد صدرت لصالح هذا الموظف، ومثله أيضا إبطال الإدارة لقرارها الصادر باعتبار أحد الأموال من المنافع العامة، فإنه يترتب علي هذا الإبطال سقوط جميع مراسيم نزع الملكية التي اتخذت من هذا القرار سنداً لها. أما إذا لم يكن هناك علاقة ارتباط بين القرار الباطل والقرار اللاحق فإن الإبطال لا يمس هذا القرار اللاحق. مثال ذلك أن تفصل الإدارة دون وجه حق أحد الموظفين، ثم تعين موظفاً آخر بدله، فإذا استبان لها عدم قانونية قرار الفصل فأبطلته، فإنه لا يترتب على هذا إبطال تعيين الموظف الذي عين على أثر فصل الموظف المعاد إلى الخدمة. وتطبيقا على هذه القاعدة القرارات اللاحقة لا يصيبها الإبطال في حالة كان القرار الذي صدرت على أساسه وأبطلته الإدارة باعتباره معيبا قد صدر صحيحاً.

ولو سلمنا بإعمال الأثر الرجعي بصورة مطلقة سنجد بعض الصعوبات العملية في إعمال هذا الأثر. فالرجوع في قرار التعيين. يؤدي إلى إعدام هذا القرار بأثر رجعي

مما يستتبع اعتبار صلة هذا الشخص بوظيفته منقطعة. واعتبار قرار التعيين كأن لم يكن. وذلك يفضي إلى إنهاء كل تعامل قام به الموظف أو إجراء اتخذه، هذا فضلاً عن إعادة ما كسبه نتيجة قرار التعيين المعيب الذي سحبته الإدارة.

وجدير بالذكر أن القانون قد ينص في بعض الحالات على سحب القرارات المترتبة على القرار المسحوب. من ذلك ما نصت عليه المادة 17 من قانون الجنسية رقم 26 لسنة 1975م من أنه يترتب علي سحب الجنسية ... زوالها عن صاحبها وحده، على أنه يجوز أن يتضمن قرار السحب سحبها كذلك عمن يكون قد اكتسبها معه بطريق التبعية كلهم أو بعضهم.

وقد انتقد جانب من الفقه إعمال الأثر الرجعي بصورة مطلقة [1]. بمقولة أن ذلك يصطدم بالواقع العملي الذي يبرر شرعية بعض التصرفات الناتجة عن القرار المعيب الذي تم سحبه. وعلي ذلك فقرار السحب لا يمتد إلى إبطال هذه التصرفات. حيث كان يجب التوفيق بين قرارات الإدارة وأثرها وبين حقوق المواطنين حسنوا النية الذين يجب أن يكونوا بمنأى عن النتائج المترتبة على قرارات السحب والقرارات الإدارية التي أصدرها الموظف المعين بصورة غير مشروعة حيث يجب اعتبارها نافذة بالنسبة لمن تعامل مع الإدارة في هذه الفترة . وذلك ما هو إلا

[1] د/ سالم بن سلمان الشكيلي – نظرية سحب القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 130 ، د/ ماجد راغب الحلو – نظرية الظاهر في القانون الإداري – مجلة الحقوق والشريعة – السنة الرابعة – العدد الأول – يناير 1980م – ص 54 .

محض تطبيق لنظرية الموظف الفعلي التي تبرر شرعية تصرفات الموظف الذي يعين بقرار معيب وأصدر جملة من القرارات والتصرفات القانونية.

فالأعمال الصادرة عن الموظف أو القرارات التي اتخذها الذي تم سحب قرار ترقيته تعتبر صحيحة غير أنها مقيدة في هذا الشأن بما تقتضيه نظرية الموظف الفعلي وذلك يتأسس على مبدأ العدالة الذي يقتضي مشروعية الحقوق والمراكز القانونية التي حصل عليها الأفراد بحسن نية من الموظف الفعلي، كما يتأسس على المصلحة العامة المتمثلة في حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وعدم زعزعتها عن طريق ترتيب البطلان على أي عمل صادر من الموظف جراء عيب في تعيينه. ولا شك أن هذا الرأي هو الصواب وذلك لما فيه من حماية للغير حسن النية الذي تعامل مع الإدارة بحيث لا تهدر حقوقه. كما أنه يؤدي إلى عدم فقدان الثقة في الإدارة.

أما فيما يتعلق بالمرتب والمزايا المالية التي حصل عليها فإنها لا ترد تطبيقاً لقاعدة الأجر مقابل العمل [1]. ويضيف آخر انه إذا لم يصدر القرار بناء على غش، والموظف حسن النية فهي حالة الموظف الظاهر فيعد مركزه كمركز الموظف

[1] د/ أنس جعفر – القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 245 .

الحقيقي فهنا له الحق في المرتب وجميع حقوقه [1]. كما أن الموظف المسحوب قرار تعيينه مارس أعمال وظيفته خلال الفترة التي تسبق قرار الرجوع، ولا شك أنه أفاد الإدارة بجهده وهذه الاستفادة أو الغنم تكون من وقته ولهذا سلم القضاء والفقه الإداري بأن بعض آثار قرار الرجوع تبقى قائمة استناداً إلى نظرية الغنم وهي تشبه النظرية المعمول بها في القانون المدني وهي نظرية الإثراء بلا سبب [2].

يضاف إلى ما سبق إلى أن الرجعية المترتبة على سحب القرارات الإدارية غير المشروعة قد تتنافى مع المنطق والواقع العملي في بعض الحالات. فسحب جهة الإدارة القرار الصادر بالترخيص في فتح صيدلية لا يتصور أن يؤدي إلى إلغاء وسحب كافة المعاملات التي تمت بين المرخص له ومن تعامل معه. وإنما يبقي ما تم من معاملات قائماً صحيحاً مرتباً لآثاره. ومن الوجهة المقابلة إذا أبرم مالك صيدلية مع آخر عقدا بنقل ترخيص إليه، فإن هذا العقد يكون غير ذي أثر فيما بينهم، وإذا تم سحب الاعتراف بالشخصية المعنوية، فإن العلاقات بين المتعاقدين

---

[1] د/ عبده محرم – سحب القرارات الإدارية الفردية – مجلة مجلس الدولة – السنة الأولي – يناير 1950م – ص 154.

[2] د/ إرحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها – المرجع السابق – ص 800 .

وبين الغير تبقى قائمة، ولا يترتب على سحب الاعتراف إلى إعدامها، ولكن يتم تصفية هذه الآثار وفق القواعد والمبادئ القانونية المطبقة في هذا الشأن [1].

وقد يقيد المشرع هو الآخر من الأثر الرجعي للسحب، أو يترك للإدارة الحرية في إعمال أو عدم إعمال الأثر الرجعي على الماضي. مثل ذلك ما نص عليه المشرع في المادة 19 من قانون الجنسية من أنه لا يكون للدخول في الجنسية المصرية أو سحبها أو إسقاطها أو استردادها أو ردها أي أثر في الماضي ما لم ينص على غير ذلك واستناداً إلى نص في القانون ففي هذه الحالة ترك المشرع للإدارة حرية تقدير الظروف التي يمكنها بموجبها إعمال الأثر الرجعي على أن يكون ذلك استنادا لنص قانوني. فإذا لم تقرر الإدارة الأثر الرجعي وسكتت عن الإشارة إليه فلا يكون للسحب في هذه الحالة أي أثر رجعي [2].

وفي فرنسا يتم التمييز بين إذا كانت القرارات المراد سحبها صادرة بناء علي قرارات تنظيمية أم فردية . ففي حالة سحب القرارات التنظيمية يثور التساؤل عن وضع القرارات المتخذة بناء عليه قبل صدور قرار السحب هل يتم سحبها؟ باعتبار أن القرار التنظيمي غير المشروع الذي تم سحبه اتخذ أساساً وتم الاستناد عليه لإصدار ما قد يلحقه من قرارات فطالما كان الأساس غير مشروع يستتبع ذلك أن

---

[1] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – المرجع السابق – ص 454.

[2] د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 269.

يكون ما استند إليه غير مشروع. فعلى نحو المستقر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي فيما إذا كان القرار الصادر تطبيقاً للقرار التنظيمي المعيب أنشأ حقاً، ولم يتم الطعن عليه في الميعاد المحدد قانوناً يترتب على ذلك عدم إمكانية سحب القرار التطبيقي. فسحب القرار التنظيمي لا يؤدي بالضرورة إلى سحب القرارات الفردية الصادرة تطبيقاً له طالما فات ميعاد الطعن عليها وهو ما يؤكده مجلس الدولة الفرنسي في قضية Caussidéry حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن إلغاء المرسوم الصادر بتاريخ 1945/9/20م من قبل مجلس الدولة، لا يؤدي إلى إنهاء القرارات الصادرة بالاستناد إليه طالما أصبحت نهائية لعدم الطعن فيها خلال الميعاد المقرر [1].

ولقد لاقى هذا الاتجاه معارضة من السيد Weil حيث ذهب إلى أنه تلتزم الإدارة في سحب كافة القرارات اللاحقة التي تم اتخاذها بناء على القرار المسحوب، سواء كانت هذه القرارات قد أنشأت حقوقا أو لا. حيث يرى الأخذ بالأثر الرجعي للسحب بصورة مطلقة.

[1]C.E 3/12/1954 Caussidéry et autre, P640. Note Weil, Dalloz, 1955, P201.

وبالرغم من هذه الانتقادات إلا أن المجلس ظل سائراً في هذا الاتجاه حيث قضى في حكم لاحق أنه في حالة إلغاء النص اللائحي لا يمكن بالتالي اختصام القرارات الفردية الصادرة بالاستناد إلى هذا النص اللائحي طالما أصبحت نهائية [1].

وعلى هذا الرأي سار الفقيه " كارباجو " سيرة مجلس الدولة بالقول ان الرجوع في القرار التنظيمي لا يعطي السلطة المختصة حق الرجوع في الحقوق النهائية، التي نشأت من القرارات الخاصة المتخذة تطبيقا للقرار التنظيمي. ويرى انه إذا كان القرار المطبق لم يولد حقاً فلا يوجد ما يمنع الإدارة من سحب هذه القرارات حيثما تشاء ولأي سبب تراه[2].

وتأييداً لذلك يقول الفقيه " De Laubadère " [3] أن القرارات الفردية التي صدرت من قبل بالتطبيق للائحة التي تم سحبها لعدم مشروعيتها تكون محصنة ضد الطعن أو السحب طالما فاتت المواعيد المقررة لذلك، لأن اللائحة تضع قواعد عامة مجردة ولا يترتب عليها مباشرة حقوق مكتسبة لأحد.

أما إذا كانت القرارات الفردية اللاحقة صادرة بناء على قرارات فردية ففي حالات عديدة يكون الرجوع في القرار الفردي مؤدياً إلى الرجوع في القرارات الفردية الأخرى

---

[1] C.E 1/4/1960 Queriaud, P245.

[2] د/ إرحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها – المرجع السابق – ص 802.

[3] De Laubadère : Traité de droit administratif, T.I, 1973, P327 .

التابعة له مثل سحب قرار الفصل المعيب يترتب عليه سحب قرار من تم تعيينه خلفاً له [1].أو صدور قرار يخص أحد الموظفين ويلحقه قرارات أخرى تعود بالنفع على زملاء هذا الموظف وبالتالي يهمهم عدم سحب الإدارة للقرارات اللاحقة فسحب القرار الصادر للموظف يترتب عليه سحب القرارات اللاحقة عليه. وأثر القرار الفردي قد يختلف من شخص لآخر فسحب قرار الفصل يكون أثره إعادة الموظف إلى عمله، ولكن سحب قرار بمنح ترخيص أو ميزة يترتب عليه اعتباره كأن لم يكن ولم يحصل على هذا الترخيص أو الميزة [2].

وبعض القرارات التي تصدر تنفيذا للائحة لا تسقط تلقائياً بسقوطها، ومع ذلك تضطر الإدارة إلى إصدار قرارات أخرى بسحبها وهي لا يمكنها إصدار مثل هذه القرارات إلا خلال مدة السحب المقررة. كشأن الحال بالنسبة للقرارات الفردية الصادرة بناء على قرار فردي تم سحبه، تحتاج هي الأخرى لإصدار قرارات بسحبها بعد زوال سندها الشرعي كما لو ثبت أنه قرار النقل الصادر للموظف مترتب على جزاء تأديبي تم سحبه يترتب على ذلك إلغاء قرار النقل أيضاً. ولا يجوز سحب القرارات المترتبة على القرار الفردي المسحوب إلا خلال المدة المقررة لسحب القرارات غير المشروعة. وهذا بخلاف سحب القرارات بناء على حكم الإلغاء الذي يزيل القرار من أصله ويزيل عنه كل أثر له ويترتب عليه ضرورة سحب القرارات

---

[1] C.E, 6/2/1948 Mollet , Sirey, 1948, P68.

[2] د/ إرحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها – المرجع السابق – ص 803.

المترتبة على القرار المحكوم بإلغائه حتى بعد مدة الطعن، ذلك أن ليس للسحب طبيعة الشيء المقضي به.

غير أنه يثور تساؤل عن حالة تأخر ظهور عدم مشروعية القرار الفردي المتخذ أساساً لغيره هل يترتب عليه سحب القرارات اللاحقة عليه بعد مواعيد السحب؟ قد يصدر قرار فردي بناء على قرار فردي آخر حكم ببطلانه. فيمكن في هذه الحالة سحب القرار اللاحق أو الطعن عليه بالإلغاء رغم فوات مواعيد الطعن فيه، لأن عدم مشروعيته لم تظهر إلا بعد الحكم بعدم مشروعية القرار الأول فأصبح التالي ما ترتب عليه غير مشروع وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا بقولها ... فإذا كان المدعي قد تظلم من قرار تقدير كفايته في خلال الميعاد المقرر قانوناً ورفع دعواه بإلغاء القرار الإداري بتقدير كفايته عن عام ... بتقدير جيد ... فإن ميعاد الطعن في قرار تخطيه في الترقية بالاختيار المترتب على هذا التقرير لا يغلق إلا بعد أن يتحدد مركزه القانوني بالنسبة إلى درجة الكفاية [1].

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1979/4/28م – الطعن رقم 10 لسنة 21 ق – مجموعة المحكمة في 15 سنة – الجزء 2 – ص 1220، 1221 .، وجلسة 1990/2/11م – الطعن رقم 2181 لسنة 33 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – 1993/1985م – الجزء 30 – القاعدة 64 – ص 204، 205 .

ويذهب بعض الفقه [1] إلى الاعتداد بمدة خدمة الموظف المسحوب قرار تعيينه أو ترقيته واحتسابها ضمن مدة خبرته الفعلية في حالة توافر الشروط الأخرى طالما القرار المسحوب لم يصدر بناء على غش أو تدليس ويرد صاحب هذا الرأي ذلك لأسباب عدة منها ان اكتساب الخبرة يتحقق بشغل الوظيفة وممارستها ومن ثم يعتد بمدة شغلها كمدة خدمة سابقة ويهدف ذلك إلى التحقق من الخبرة المكتسبة. ويضيف انه إذا كانت العدالة تقتضي أحقية الموظف الذي سحب قرار تعيينه أو ترقيته في مرتب الوظيفة التي شغلها فيكون من باب أولى الاعتداد بمدة خدمته لهذه الوظيفة. وأخيراً ان إعمال هذا الاستثناء يؤدي إلى الحد من آثار إعدام القرار المسحوب بأثر رجعي وما قد يتركه هذا السحب من أضرار شديدة بصاحب الشأن الذي يكون حسن النية.

وهذا الاتجاه أكدته الفتاوى الصادرة في هذا الشأن منها ما ورد فيه من أنه يكون قرار السحب مرتباً جميع نتائجه القانونية، فيعدم قرار قبول الاستقالة بأثر رجعي ويمنعه من أن ينتج أثره في الحياة الوظيفية لهذه السيدة مما تعتبر معه مدة خدمتها متصلة، وكأن لم تقبل استقالتها [2] كما أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى

---

[1] م/ عليوة مصطفي فتح الباب – القرار الباطل والقرار المعدوم – القاهرة – دار النهضة العربية – 1997م – ص 130، 131.

[2] فتوى رقم 122 بتاريخ 1965/2/6م – مجموعة أبوشادي لعشر سنوات 1970/1960 – ص 2109 .

والتشريع بأنه حساب مدة الفصل كأنها قضيت بالخدمة متى كان قرار الفصل غير صحيح، وتم سحبه، ولا وجه لاشتراط الوجود الفعلي بالخدمة لحساب المدة مضاعفة في المعاش [1].

بعد هذا التجوال في رؤي الفقهاء وأحكام القضاء وفتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع. صفوة القول إذن، الأثر الرجعي لقرار السحب ليس مطلقاً وإنما يرد عليه بعض القيود التي تحد من إعماله وسريانه على الماضي. كقاعدة الغرم بالغنم متمثلة في الأجر مقابل العمل ويقابلها في القانون المدني الإثراء بلا سبب، ونظرية الموظف الفعلي لحماية الغير حسني النية، وعدم سحب القرارات الصادرة بناء على قرار تنظيمي تم سحبه.

[1] فتوى رقم 303 بتاريخ 1981/3/31م – ملف رقم 537/3/86 – غير منشورة .

المطلب الثاني

آثار سحب القرار المعيب على دعوى إلغائه

هذه الآثار يمكن، على تنوعها، إجمالها في ثلاثة: انتهاء الخصومة، أو ما نسميه بالأثر الإنقضائي للخصومة. وغل يد القاضي عن التصدي للموضوع، أو ما نعرفه بالأثر الإجرائي للسحب. وأخيراً الحكم برسوم ومصاريف الدعوى. أو ما يمكن أن نطلق عليه بالأثر المالي للسحب.

الفرع الأول
الأثر الإنقضائي للخصومة

الأثر الأبرز لسحب الإدارة قرارها المعيب صراحة أو ضمناً أثناء نظر دعوى إلغاء القرار، والذي تتداعى تبعاً له، بقية نتائجه، هو إنقضاء الخصومة التي ورد بشأنها. لا فرق بين كونها خصومة أول درجة أم خصومة طعن. ولعل ما يميز الإنقضاء هنا، أن مرجعه – في حالة السحب – ليس الخصومة ذاتها، وإنما إلى حق المدعي عليه في الدعوى الذي انتهى بالسحب. إذ بعد أن سحب القرار المطعون فيه. يعد ذلك إقرار بصحة ما ادعاه خصمه، ونزولاً عن حقه في أن ينازعه فيما ادعاه. فينقضي بذلك النزول هذا الحق. وتنتهي تبعاً له الخصومة.

والممعن نظراً في أحكام مجلس الدولة الفرنسي، يجد أنه أقام تفرقة سائغة – وبنى عليها قضاؤه – قوامها انتفاء المصلحة السابق على رفع الدعوى، وزوالها أثناء سيرها. فالأول مدعاة للحكم بعدم القبول بغير خلاف. والآخر مبرر للحكم بألا محل أو انتهاء الخصومة، لصيرورة الخصومة، غير ذي موضوع [1]. كما أن مجلس الدولة لا يتردد في الحكم بألا محل أو انتهاء الخصومة. إذا تم سحب القرار

---

[1] Deal L: conclusions sur C.E 17/1/1986, sté. Dumes et st. Chanel. R.F.D. Ad. 1987, P81.

C.E 31/3/1970, Laugue, Rec, P192. – 15/10/1962, sieur Forasetto, Rec, P437. N'66940.

الإداري والتسليم بطلبات المدعي قبل إقامة الدعوى، ولكن لم يعلمه المدعي إلا بعد إقامتها، أو أثناء سيرها [1].

وعلى نحو المستقر في قضاء مجلس الدولة في مصر. إذا سحبت الإدارة قرارها المعيب صراحة أو ضمناً أثناء نظر دعوى إلغاء القرار يؤدي ذلك إلى انتهاء الخصومة وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها وقد استقر القضاء على أنه إذا استجابت الإدارة المدعي عليها إلى طلب المدعي بسحب القرار في تاريخ لاحق لرفع الدعوى، فإن الخصومة تبعاً لذلك، تغدو غير ذات موضوع. ويتعين من ثم الحكم باعتبار الخصومة منتهية [2]. كما قضي بأنه ... صدور قرار من رئيس الجامعة بعد رفع طلب الإلغاء. وقد تضمن القرار الأخير إلغاء قرار الوقف عن العمل، محل النزاع مع صرف مرتب المطعون ضده كاملاً عن الفترة السابقة. فمن ثم تزول كافة الآثار المترتبة على قرار الوقف، والمتمثلة في وقف صرف ربع المرتب، وذلك بأثر رجعي يرتد إلى تاريخ صدور قرار الوقف، بما يعد في حكم

---

[1] C.E 21/11/1986, De lafforest. Rec, P82.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1990/5/26م – الطعنان رقما 2809 لسنة 31 ق ، 2375 لسنة 33 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة 35 – العدد الثاني من أول مارس 1990م إلى آخر سبتمبر 1990م – ص 1807 . وجلسة 1975/1/18م – الطعن رقم 54 لسنة 25 ق – مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا – السنة 20 – ص 136 – سبق الإشارة إليهم .

السحب وتنتهي بذلك الخصومة في دعوى طلب الإلغاء لإجابة المطعون ضده إلى طلباته [1].

وفي تحديدها لمفهوم انتهاء الخصومة تقول المحكمة الإدارية العليا ... إن انتهاء الخصومة معناه أن جهة الإدارة المدعى عليها، أو المطعون ضدها، قد استجابت لطلبات المدعين أو الطاعنين في تاريخ لاحق لرفع الدعوى أو إقامة الطعن. ويتعين الحكم بانتهاء الخصومة [2].

وكأن المحكمة تتقصد من ذلك، القول بأن الحكم بانتهاء الخصومة لا يكون إلا حال يجري السحب والتسليم بالطلبات بعد إقامة الدعوى، فإن حدث قبلها يكون الحكم بعدم القبول. وإعمالا لمعيار التفرقة بين ما إذا كانت الاستجابة قد وقعت قبل إقامة الدعوى أم أثناء سيرها، الذي سبق في تطبيقه مجلس الدولة الفرنسي كما بينا سلفاً، لتحديد ما إذا كان القضاء بعدم القبول لانتفاء المصلحة، أم باعتبار الخصومة منتهية بسحب القرار والتسليم بطلبات المدعي، نقول إعمالا لهذا المعيار، قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه ... من حيث أن الثابت من حافظة المستندات المودعة من الجهة الإدارية المطعون ضدها بجلسة 2003/3/15م ...

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1995/3/11م – الطعن رقم 4354 لسنة 39 ق – مجموعة السنة الأربعين – الجزء الثاني – ص 1329.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2001/5/21م – الطعن رقم 1108 لسنة 45 ق – مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا 2001،2002 – ص 830 .

أن تلك الجهة قامت بتاريخ 1996/12/2م ... بتحرير شهادة ميلاد " صورة قيد ميلاد " للطاعنة بالاسم الصحيح الذي تطلب به. وذلك بناء على القرار الصادر من لجنة الأحوال المدنية في 1996/11/11م بتصحيح الاسم. ومن ثم فإن جهة الإدارة تكون قد أجابت الطاعنة إلى طلبها المرفوعة به الدعوى المطعون في حكمها قبل إقامتها هذا الطعن في 1995/8/5م، وبالتالي لم يعد للطاعنة ثمة مصلحة في الطعن على الحكم المذكور. الأمر الذي تقضي معه المحكمة بعدم قبول الطعن لانتفاء المصلحة ... [1].

غير أن إعمال هذا المعيار في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، يفترق عما يجري عليه تطبيقه في قضاء مجلس الدولة المصري. فالأول، على نحو ما ذكر قبل، يقضي بألا محل باعتبار الخصومة غير ذي موضوع. حتى ولو كان السحب سابقاً على إقامة الدعوى أو التقرير بالطعن، طالما ثبت عدم علم المدعي أو الطاعن بها إلا بعد إقامته دعواه أو التقرير بطعنه. بينما الحال في مجلس الدولة المصري تسير على وتيرة واحدة لا تخالفها، مفادها الحكم بعدم قبول الدعوى أو

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2003/6/14م – الطعن رقم 4545 لسنة 41 ق – مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا 2002،2004 – الجزء الأول – ص 364.

الطعن، لإنتفاء المصلحة. طالما جرت الاستجابة قبل إقامة الدعوى أو التقرير بالطعن، علم بها المدعي أو الطاعن أم لم يعلم[1].

ويترتب على الحكم بانتهاء الخصومة عدم جواز عدول المدعي عليه وهي الجهة الإدارية عن السحب بعد ثبوته. فقد قضي بأن ... الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ... حين قضت بانتهاء الخصومة، حيث ثبت لها ما أجرته الجهة الإدارية من سحب قرارها المطعون فيه. وإن هذا السحب تم بعد إقامة الدعوى ... فهو حكم قطعي في موضوع الدعوى حاز بعد صيرورته نهائيا على قوة الأمر المقضي به. فلا يجوز للجهة الإدارية إصدار قرار يمس ما تم الاتفاق عليه، وثبت بهذا الحكم ... [2].

وإذا حدث واتخذت الإدارة موقف ينم عن عدولها عن سحب القرار بعد الحكم بانتهاء الخصومة. ففي هذه الحالة يعد قرار أو تصرف الإدارة مخالفاً للحكم باعتبار الخصومة منتهية. الأمر الذي يجعله معدوماً، لمناهضته لحجية الأمر المقضي به. وعليه قضي بأنه ... إذا كانت محكمة القضاء الإداري قد قضت بانتهاء الخصومة، حيث أثبتت ما أجرته الجهة الإدارية من سحب قرارها المطعون

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1968/5/12 – الطعن رقم 257 لسنة 9 ق – مجموعة الخمسة عشر عاما 1965،1980م – الجزء الثاني – ص 1058 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1980/2/15 – الطعن رقم 869 لسنة 23 ق – مجموعة السنة السادسة والعشرين – الجزء الأول – ص 551.

فيه ... بعد إقامة الدعوى ... فهو حكم قطعي في موضوع الدعوى، حاز بعد صدوره على قوة الأمر المقضي به – المقصود حجية الأمر المقضي به – ومن حيث أنه تبعاً لذلك لم يكن للجهة الإدارية أن تتعرض للقرار رقم 558 لسنة 1970م بالنسبة للمدعي بعد أن قضى نهائيا باعتباره قائماً ومنتجاً لآثاره. ولو سمح بذلك لما أمكن أن تقف المنازعة عند حد ... ودرءً لكل ذلك فإن الحكم متى فصل في خصومة، كان لابد من الوقوف عنده والنزول على ما احتواه لوضع حد من الخصومات والمنازعات. ومن حيث أنه متى ثبت ذلك فإن القرار رقم 2021 لسنة 1971م، وقد تعمد المساس بالقرار رقم 588 لسنة 1970م الذي صارت المنازعة فيه محسومة بمقتضى الحكم رقم 534 لسنة 24 ق، يكون قد صار معدوماً لمساسه بحكم حائز لقوة الأمر المقضي [1].

ويترتب على اعتبار القرار، بسحب قرار الجهة الإدارية بالتسوية الصادر بناء عليه حكم انتهاء الخصومة، قراراً منعدماً، سريان أحكام الانعدام بشأنه التي من أخصها أنه لا يتحصن بما تتحصن به القرارات المعيبة، ولا يتقيد بمواعيد دعوى الإلغاء. إذ يظل باب الطعن عليه قائماً.

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1980/2/15م – الطعن رقم 869 لسنة 23ق – موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية 1980، 2001م البحث برقم الطعن.

بيد أنه إذا كان العدول عن السحب بعد التقرير به، غير جائز كأصل عام، إلا إنه يمكن الاعتداد به حالما يستبين للقاضي الإداري انتفاء شرط من شروط صحته. كأن تكون إرادة الجهة الإدارية المدعي عليها أو المحكوم عليها حال أتته معيبة بأحد عيوب الرضا، مما يجعل القرار الصادر به في ذاته غير مشروع [1].

ويعن التساؤل في حالة سحب الإدارة لقرارها وبالرغم من ذلك صدر حكم بإلغائه ما الحكم في هذه الحالة؟ ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول ... إن القضاء بالإلغاء يكون قد أنصب على قرار معدوم لا وجود له من الناحية القانونية، وإذا كان الهدف من دعوى الإلغاء مخاصمة قرار إداري معيب بقصد التوصل إلى إلغائه، ومن حيث إن القرار المطعون فيه أصبح غير قائم في أثناء نظر الدعوى، فقد كان يتعين على المحكمة أن تقضي بعدم قبول الدعوى لانتفاء شروط قبولها وهو الوجود القانوني للقرار المطلوب إلغاؤه، وغنى عن البيان، أنه يشترط قيام القرار المطلوب إلغاؤه، حتى صدور الحكم في الدعوى [2]

وفي فرنسا نحى مجلس الدولة الفرنسي هذا النحو حيث يقول إن آثار حكم الإلغاء تنسحب على الماضي، وبالطبع يتوقف القرار على إنتاج آثاره القانونية بالنسبة

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1996/1/4م – الطعن رقم 2573 لسنة 37 ق – موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية 2001/1980م – البحث برقم الطعن.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1965/5/23 – الطعن رقم 834 لسنة 8 ق – الجزء الثاني – ص 2462 وما بعدها.

للمستقبل، وأن سحب القرار المطعون فيه بالإلغاء من جانب الإدارة يجعل القرار غير ذي موضوع، وبالتالي لا يكون هناك وجه للفصل في الدعوى، لأنها تكون قد رفعت ضد قرار منعدم [1].

[1] C.E 28/1/1972, association pour l'intérét de la résidence a ecully, . R.D.P. 1942. P1531 N'81569.

الفرع الثاني
الأثر الإجرائي للسحب

يترتب على سحب القرار الإداري أثر إجرائي بالغ الأهمية، تتحدد وفقه معالم دور القاضي الإداري، حال سحب الإدارة لقرارها في الخصومة الإدارية. يتمثل في غل يده عن التصدي لموضوعها.

ذلك أن سحب جهة الإدارة أو تسليمها بطلبات المدعي يفضي إلى جعل الخصومة متجردة من موضوعها أو المحل الذي تلتقي، كمجموعة إجرائية، حوله، لا يجعل للقاضي سبيل ولوج للفصل فيها. بمعنى أن القاضي لا يجد أمامه موضوعاً، يعمل فيه رقابته، أو يخضعه للفصل فيه. لذا، فإنه إذا جاز له الفصل فيها، فكأنما هو جواز إعمال ما لا محل له. فيكون ذلك بمثابة أمر يرد على معدوم. وهو ما لا يقبل منطقاً وهذا هو ما أقامت المحكمة الإدارية العليا عليه قضائها [1].

وتجئ أحكام مجلس الدولة لتؤكد عدم جواز تصدي القاضي لموضوع الخصومة حال سحب الإدارة لقرارها مما يعد تسليماً بطلبات المدعي، على نحو أضحى هذا اتجاها مستقراً في قضائه. من ذلك ما قضى به من أنه ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة مستقر على أن المنازعة الإدارية ... قد تنتهي ... بتسليم المدعي عليه

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1956/11/24م – الطعن رقم 595 لسنة 2ق – مجموعة السنة الثانية – العدد الأول – ص 91.

بطلبات المدعي. وان دور المحكمة في هذه الحالة يقتصر على إثبات ... التسليم متى توافرت الشروط القانونية، دون التصدي للموضوع ... [1]. كما قضت بأن ... الخصومة .. تنقضي متى استجاب الخصم لطلبات خصمه التي أقام بها الدعوى ابتغاء القضاء له بها ... ويتعين على المحكمة – والحال كذلك – أن تقضي بانتهاء الخصومة فيها. إذ ليس لها أن تتعرض لموضوعها، أو تتصدى له رغم انتهاء النزاع أمامها .. [2].

وذلك كله مقصور على كون سحب الإدارة لقرارها جاء كاملاً. يستغرق كل ما طلب المدعي، حتى يتحقق أثره في إنهاء الخصومة، إذ حال يكون كذلك، فإنه يمنع المحكمة، كما سبق القول، من التصدي لموضوعها، وإلا كان حكمها معيبا، واجب الإلغاء [3]. غير أنه لا شيء يمنع أن يرد السحب جزئيا. غاية ما هنالك أنه لا يحقق أثره الانقضائي، في غل يد القاضي عن التصدي للموضوع، إلا في حدود القدر الذي كان محلاً له.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1995/8/1م – الطعن رقم 206 لسنة 35 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء السادس والأربعون – ص 535 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2002/5/12م – الطعن رقم 8830 لسنة 45 ق – مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا 2001،2002 – ص 18.

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1995/11/25م – الطعن رقم 3094 لسنة 34ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء السادس والأربعون – ص 537.

الفرع الثالث
الأثر المالي للسحب

يعني ذلك، الوقوف على الخصم الذي يتحمل رسوم ومصروفات الدعوى، حال إنقضاء الخصومة فيها بالحكم بإثبات السحب. فإذا كان الأصل يقضي بأن الذي يتحمل هذه المصروفات هو خاسر الدعوى. وهذا الأخير يدخل في مفهومه من رفعها بغير حق. مما يفضي إلى القضاء ضده. وإذا كانت أيضاً المادة 185 مرافعات تنص على أنه للمحكمة، ان تحكم بإلزام الخصم الذي كسب الدعوة بالمصاريف كلها أو بعضها، إذا كان الحق مسلماً به من المحكوم عليه. فإن كان ذلك كذلك ، فإن إعمال هذه الأحكام، في نطاق الخصومة الإدارية، على نحو يتفق مع طبيعتها يقتضي التمييز تبعا لوقت السحب، بين حالتين: الأولى أن يكون السحب قد وقع قبل إقامة الدعوى، والثاني أن يرد بعد رفعها، أو أثناء سيرها.

ففي حالة حدوث السحب قبل إقامة الدعوى يتحمل المدعي مصاريف الدعوى. إذ على الرغم أنه ليس بخاسرها. وإنما هو الذي كسب الدعوى باعتباره قد أجيب إلى ما طلب بسحب الإدارة المدعى عليها قرارها وتسليمها بما زعم أنه حق له. ومرد الخروج على الأصل الذي يقضي بأن خاسر الدعوى هو الذي يتحمل مصاريفها، إلى أنه كان سببا في تكبد هذه المصاريف، بتعجله في إقامة دعوى بغير مبرر

قانوني سائغ. إذ أنه رفع دعواه بحق لم يكن خصمه قد نازعه فيه [1]. وقد قضت محكمة القضاء الإداري في هذا الحالة بأنه في حالة سحب القرار المطعون فيه قبل إقامة الدعوى، فلا تكون للمدعي أصلا مصلحة في إقامتها، وبالتالي فإنه يتعين الحكم بعدم قبولها شكلاً، إذا أقامها، حيث أصبح القرار المطعون فيه كأن لم يكن بعد سحبه، ومن ثم لا مصروفات تلتزم بها الإدارة [2].

ولا يفرق الحكم بتحمل المدعي هذه المصروفات، بين ما إذا كان قد علم بأن الجهة الإدارية المدعي عليها قد استجابت لطلباته قبل رفع الدعوى، أم علم به أثناء سيرها. إذ العبرة في قضاء مجلس الدولة، ليست بعلمه بوقت حدوث السحب، وإنما بتحققه قبل إقامة الدعوى. وهذا على خلاف الحال في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، الذي يقضي بتحميل مصروفات الدعوى على المدعي عليه. إذا كانت الاستجابة وسحب القرار، قد حدثت قبل إقامة الدعوى، ولكن لم يعلم بها المدعي إلا أثناء سيرها. على نحو ما سلف حديثه.

أما في حالة وقوع السحب بعد إقامة الدعوى حيث يجري أثناء سير الدعوى. فهذا معناه أن جهة الإدارة هي التي تسببت بلجوء المدعي، بغير مسوغ أو سند قانوني

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1954/3/25م – القضية رقم 731 لسنة 6 ق – مجموعة السنة الثامنة – ص 551.

[2] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1980/2/14م – القضية رقم 123 لسنة 33 ق – السنة 34.

إلى سبيل اقتضاء حقه بطريق الدعوى. ولذا فإنه يتحمل مصروفاتها. ومن هنا تقول محكمة القضاء الإداري فلما كانت الإدارة قد أقرت بخطئها في إصدار القرار المطعون فيه، وقامت بسحبه بعد رفع الدعوى، فإنها تكون هي التي دفعت المدعي إلى سلوك الطريق القضائي وتتحمل بالتالي مصروفات الدعوى [1]. وتقول المحكمة الإدارية العليا بأنه متى ثبت أن المصلحة المدعى عليها، قد استجابت إلى طلب المدعي في تاريخ لاحق لرفع الدعوى، فإن الخصومة تبعاً لذلك ونتيجة له، تصبح غير ذات موضوع. ويتعين من ثم الحكم باعتبار الخصومة منتهية في هذا الطلب مع إلزام الحكومة بمصروفاته [2]. وفي حكم آخر قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه متى ثبت أن الإدارة قد سوت حالة المدعي، وفقاً لطلباته، قبل الفصل في الطعن المرفوع عن دعواه أمام المحكمة الإدارية العليا، فإن الخصومة تكون والحالة هذه قد أصبحت غير ذات موضوع، وتقضي هذه المحكمة باعتبار الخصومة منتهية، مع إلزام الحكومة بالمصروفات [3].

---

[1] محكمة القضاء الإداري – جلسة 1979/3/28م – القضية رقم 18 لسنة 30 ق – السنة 32.

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1968/5/12م – الطعن رقم 257 لسنة 9 ق – مجموعة الخمسة عشر عاما 1965،1980م الجزء الثاني – ص 1058 .

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1957/11/9م – الطعن رقم 1726 لسنة 2 ق – مجموعة السنة الثالثة – العدد الأول – ص 40 .

المطلب الثالث

المسئولية المالية للإدارة عن قرارات السحب

نعني بتلك المسئولية هنا المسئولية عن الخطأ التي تنظمها القواعد العامة في شأن دعوى التعويض. فالتعويض يمثل جزاء ينال من الشخص الاعتباري في ذمته المالية. فقد كان لزاماً لضمان فاعلية القانون في أداء هدفه واحترام الجهات الإدارية له. أن ينال من الإدارة، وأن يعرضها للعقاب باعتبارها سبباً في حدوث الخطأ ووقوع الضرر.

فمسئولية الإدارة قائمة على أساس الخطأ. تجري على سنن المسئولية عن الخطأ. إذن هي مسئولية وفق الأصل تقوم على الخطأ والضرر وعلاقة السببية. وهذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها مناط مسئولية الجهة الإدارية عن قراراتها أو أعمالها المادية هو ثبوت خطأ من جانبها، وأن يصيب ذوي الشأن ضرر من جراء تصرفها الخاطئ، وأن تنشأ علاقة سببية بين هذا الخطأ وذاك الضرر ... [1]. كما قضت بأن مناط مسئولية الإدارة عن قراراتها الإدارية الصادرة عنها هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار الإداري غير مشروع، أو مشوباً بعيب من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، وأن يلحق بصاحب

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2013/12/25م – الطعن رقم 22647 لسنة 58 ق – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن من 1991/10/1م إلى 2016/9/30م – المجموعة 59 – الجزء 1 – المبدأ 21/هـ – ص 260 .

الشأن ضرر مادي أو أدبي، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر – انتفاء أي ركن من هذه الأركان يرتب انتفاء مسئولية الإدارة، ولا يكون هناك مجال للحكم بالتعويض [1].

ويقصد بالخطأ كركن من أركان المسئولية الإدارية هو الإخلال بالتزام قانوني [2]. كأن تقوم الإدارة بإصدار قرار إداري مخالفاً لنصوص القوانين أو اللوائح التي كانت على الإدارة مراعاتها في نشاطها الإداري .

أما الضرر كركن من أركان المسئولية يقصد به المساس بمصلحة للمضرور، ويتحقق بالمساس بوضع قائم أو بالحرمان من ميزة، بحيث يصير المضرور في وضع أسوأ مما كان عليه قبل وقوع الخطأ، فلا يلزم أن يقع الاعتداء على حق للمضرور يحميه القانون، بل يكفي أن يخل بمصلحة للمضرور – الضرر الأدبي

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2016/5/11م – الطعن رقم 68306 لسنة 61 ق – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن من 1991/10/1م إلى 2016/9/30م – المجموعة 61 – الجزء 1 – المبدأ 81/ و – ص 1039 ، وجلسة 2015/4/18م – الطعن رقم 2408 لسنة 60 ق – المجموعة 60 – الجزء 1 – المبدأ 87 / هـ – ص 796 ، وجلسة 2008/3/1م – الطعن رقم 1678 و 6574 لسنة 45 ق – المجموعة 53 – الجزء 1 – المبدأ 102/ ب – ص 726

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2007/1/27م – الطعن رقم 10732 لسنة 48 ق – مجموعة المبادئ في ربع قرن – المرجع السابق – المجموعة الأولى 2007،2006م – الجزء 1 – المبدأ 45 – ص 330 .

يصيب المضرور في عاطفته أو شعوره أو كرامته أو شرفه أو أي معنى من المعاني التي يحرص الناس عليها [1]. فالضرر الذي قد يصيب المضرور قد يكون مادياً يصيبه في جسمه أو في ماله. وقد يكون أدبياً [2] وفق ما سبق بيانه. فلا يكفي لقيام مسئولية الإدارة أن يقع خطأ من جانبها فقط، بل يلزم أن يترتب على خطأ الإدارة ضرر. وهذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها وبانتفاء ركن الضرر تنتفي المسئولية المدنية للجهة الإدارية ويكون طلب المدعي بالتعويض غير قائم على سند صحيح من القانون وحقيقاً بالرفض [3]. ويستحق التعويض عن الضرر المحقق الذي وقع فعلاً أو سيقع حتماً. فلا تعويض عن الضرر الاحتمالي.

وفيما يتعلق بعلاقة السببية بين الخطأ والضرر باعتبارها الركن الثالث والأخير من أركان المسئولية الإدارية فمفاد هذا الركن أن يكون خطأ الإدارة هو الذي أدى إلى

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2015/1/18م – الطعن رقم 21198 لسنة 59 ق – مجموعة المبادئ في ربع قرن – المرجع السابق – المجموعة 60 – الجزء 1 – المبدأ 26/ ب – ص 250 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2007/1/27م – الطعن رقم 10732 لسنة 48 ق – مجموعة المبادئ في ربع قرن – المرجع السابق – المجموعة الأولى 2006– 2007م – الجزء 1 – المبدأ 45 – ص 330 .

[3] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2009/5/16م – الطعن رقم 9706 لسنة 49 ق – مجلة هيئة قضايا الدولة – العدد الرابع – 2009م – ص 176 .

وجود الضرر [1]. وقيام علاقة السببية على هذا النحو يعد شرطاً جوهريا وأساسياً لقيام مسئولية الإدارة القائمة على الخطأ. وتدليلاً على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه مسئولية جهة الإدارة عن قراراتها غير المشروعة مناطه أن يكون ثمة قرار مشوب بعيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة وأن يلحق بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم رابطة السببية بين الخطأ والضرر ... [2].

وهكذا، لا يتم تأثيم الإدارة وقيام مسئوليتها إلا بجماع ثلاث عناصر: أحدهما الخطأ. والثاني الضرر. والأخير علاقة السببية بين الخطأ والضرر. وبانتفاء أحدهم تنتفي مسئولية الإدارة ولا يكون هناك مبرر للتعويض.

ولئن كان هذا شأن مسئولية الإدارة عن الخطأ في قراراتها الإدارية، فماذا عن الحال عند قيام الإدارة بسحب قراراتها هل تطبق ذات القواعد أم تتحلل الإدارة من المسئولية؟ سحب الجهة الإدارية لقرارها. لا يحول دون أن يقيم الأفراد دعوى تعويض عن الأضرار التي لحقت بهم من جراء هذا القرار. فهذا السحب لا يكون من أثره إعفاء الإدارة من المسئولية إذ تظل رغمه مسئولة مسئولية مدنية تجاه

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2015/6/10م – الطعن رقم 20669 لسنة 58 ق – مجموعة المبادئ في ربع قرن – المرجع السابق – المجموعة 60 – الجزء 2 – المبدأ 94/ و – ص 981 .

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2002/1/9م – الطعن رقم 2639 لسنة 45 ق – موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام 1955 حتى عام 2010م – الجزء 9 – ص 5225.

الأفراد، لتعويضهم عما لحقهم من أضرار. وهذا ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن قيام جهة الإدارة بسحب القرار لا يحول دون قيام مسئوليتها عن الأضرار التي ترتبت على صدوره [1]. كما قضت بأن قيام الجهة الإدارية بسحب القرار المطعون فيه لا ينفي ركن الخطأ في جانبها، ولا يرفع كامل الضرر المادي والأدبي – السحب الإداري للقرار ليس أنفذ ولا أبلغ أثراً من الإلغاء القضائي من حيث أثره في المسئولية المدنية الموجبة للتعويض [2].

ومن هذا المنطلق، وعلى ضوء ذلك، سنتكلم عن التعويض عن قرارات السحب السليمة، في فرع أول. ثم نثني بالحديث عن التعويض عن قرارات السحب المعيبة، في فرع ثان. ونتعرض للتعويض عن قرارات السحب المعدومة، وذلك في فرع ثالث.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2001/7/4م – الطعن رقم 7154 و 7199 لسنة 44ق – مجموعة المبادئ في ربع قرن – المرجع السابق – المجموعة الأولى 2000 – 2001م – الجزء الثاني – المبدأ 70 – ص 457

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2011/11/23م – الطعن رقم 15436 لسنة 54 ق – مجموعة المبادئ في ربع قرن – المرجع السابق – المجموعة 57 – الجزء 1 – المبدأ 24/ج – ص 196 .

الفرع الأول
التعويض عن قرارات السحب السليمة

الأصل، كما ذكرنا، أن الجهة الإدارية تلتزم بسحب قراراتها المعيبة وفق الضوابط والشروط والمواعيد المنظمة لهذا الشأن. فالإدارة ملتزمة بالخضوع لمبدأ المشروعية خضوعاً يوجب عليها تصحيح وسحب قراراتها المعيبة وإعمال صحيح القانون. وتبعاً لذلك ينتفي حق صاحب الشأن في الادعاء أن ضرراً لحقه من جراء قرار السحب السليم. فالإدارة لا تسأل عن قراراتها السليمة المطابقة للقانون. فليس ثمة خطأ في جانبها يمكن أن تسأل عليه بما يؤدي إلى عدم استحقاق المدعي للتعويض لانتفاء الخطأ.

وبإنعام النظر في أحكام مجلس الدولة في مصر وفرنسا نجد أنه انتهى إلى أن الإدارة بإصدارها القرار الساحب تكون قد صححت قراراً معيباُ وتلافت خطأ كانت قد وقعت فيه، ومن ثم لا تثريب عليها فيما فعلت وتنتفي مسئوليتها ولا يمكن مطالبتها بالتعويض عما أحدثه قرارها من أضرار نتيجة هذا السحب لعدم وجود خطأ.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن القرار الإداري السليم لا يجوز إلزام الإدارة التعويض عن الأضرار التي تترتب عليه أياً كانت. لانتفاء ركن الخطأ في جانبها [1].

وتسلك المحكمة الإدارية العليا ذات الاتجاه في أحكام عديدة فرفضت الحكم بالتعويض عن سحب قرار مخالف للقانون حيث أن قرار السحب صدر صحيحاً وبالتالي ينتفي ركن الخطأ وتبعاً لذلك تتحلل الإدارة من المسئولية. حيث اعتبرت المحكمة شطب اسم أحد الطلبة من عداد طلاب الكلية الحربية أي سحب قرار القبول بالكلية لا ينطوي على خطأ من جانب الإدارة طالما أن قرار قبول الطالب في الكلية كان مرده مسعى الطالب نفسه، وإخفاء حالته المرضية رغم علمه بأن أصابته تعتبر سبباً من أسباب عدم لياقته الطبية. حيث قضت بأنه ... ومن ثم فإن خطأ الإدارة جاء نتيجة لخطأ الطالب المذكور، وبذلك لا يتحقق في جانب الجهة الإدارية الخطأ الموجب للمسئولية، كما يكون القرار الصادر بشطب اسم الطالب المذكور من عداد طلبة الكلية – بعد ان ظهرت أصابته – متفقاً والقانون، ومن ثم لا يستحق المدعي تعويضاً عن هذا القرار [2]. كما ذكرت أنه مسئولية

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2007/5/29م – الطعن رقم 10663 لسنة 47 ق – مجموعة المبادئ في ربع قرن – المرجع السابق – المجموعة 52 – المبدأ 110 – ص 732

[2] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1973/5/25م – الطعن رقم 860 لسنة 23 ق – مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاما 1980/1965م – الجزء الثالث – ص 2232.

الإدارة عن التعويض عن القرارات الإدارية رهينة بأن يكون القرار معيبا وأن يترتب عليه ضرر وأن تقوم علاقة سببيه بين عدم مشروعية القرار وبين الضرر الذي أصاب الفرد – إذا كان القرار سليماً مطابقاً للقانون فلا تسأل الإدارة عن نتيجته مهما بلغت الأضرار التي تلحق بالفرد من جراء تنفيذه [1].

غير أن المحكمة خرجت في بعض أحكامها عن ما استقرت عليه وقضت بالتعويض عن سحب الإدارة لقرارها المعيب رغم أن قرار السحب صدر صحيحاً، واستندت في ذلك إلى اعتبارات العدالة وفي ذلك تقول وإن كانت جامعة الإسكندرية، قد أصابت وجه الحق فيما بادرت إلى اتخاذه من سحب قرار تعيين الطاعن، بوظيفة معيد بقسم الهستولجيا بكلية الطب بعد أن ثبت لها من التحقيقات أنه خاطئ قائم على غير سببه، وهذا الإجراء الإداري اللاحق من جانب الجامعة صحيح قانوناً إلا أن هذا لا ينفي أن خطأ مرفقياً قد وقع من جانبها في سبب قرار التعيين على يد موظف التسجيل في كلية الطب، فيما قام بتدوينه بكشف الترشيح من بيانات خاطئة تخالف الحقيقة من التقديرات التي حصل عليها ثلاثة عشر مرشحا في مادة الهستولجيا التي هي مادة التخصص محل المفاضلة بين المتقدمين، ولا خلاف في أن الخطأ الذي وقع من موظف التسجيل يعتبر من قبيل الأخطاء المصلحية المنسوبة إلى المرفق العام ذاته، وبذلك يكون خطأ الجامعة

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1995/10/14م – الطعن رقم 568 لسنة 39 ق – الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء 51 – ص 410 .

على يد موظف التسجيل مندمجاً في سبب قرار التعيين الخاطئ، وعلى غير سند سليم، هو الذي سبب الضرر نتيجة تخلي المدعي عن وظيفته السابقة وفقدانه لها بسبب تعيينه الجديد في الكلية، دون أن يكون له ذنب في ذلك، مما يقتضي التعويض [1].

والمتأمل في أحكام مجلس الدولة الفرنسي يلاحظ أنه سار في هذا الشأن سيرة مجلس الدولة المصري حيث جرت أحكامه على رفض التعويض عن قرارات السحب السليمة. من ذلك حكمه في قضية Truillas حيث قضى بأن السحب المطابق للقانون، ورد على قرار مخالف للقانون، وتم إجراؤه خلال المواعيد المقررة قانوناً، فإن المدعي في هذه الحالة لا يستحق تعويضاً عن السحب لإنتفاء ركن الخطأ الذي يبرر الحق في التعويض [2]. وفي حكم آخر يقول بأن سحب الإدارة لقرار تعيين الآنسة Turin بسبب عدم حصولها على الدبلوم الواجب توافره في قرار

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1963/4/20م – الطعن رقم 159 لسنة 8 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة 8 – الجزء الثاني – من أول فبراير 1962 إلى آخر سبتمبر 1963م – المبدأ 100 – ص 1064.

[2] C.E, 12/3/1947, Truillas, P106.

التعيين، هذا السحب كان لقرار غير مشروع، وبالتالي لا يثير مسئولية الإدارة، ولا مجال للحكم بالتعويض طالما لم ترتكب الإدارة خطأ [1].

وخرج في أحكام أخرى عن ما قرره ليحكم بالتعويض في بعض حالات السحب الصحيحة التي يترتب عليها ضرر للأفراد. حيث أكد المجلس على مسئولية الإدارة بالرغم من صدور قرار السحب بطريقة سليمة، أي حتى لو كان تصرفها بالسحب مشروعاً لأن الأضرار التي تنجم خلال الفترة بين صدور القرار وسحبه، لا يمكن أن يتكبدها الفرد، احتراماً لحسن نية الفرد الذي وثق في قرارها بأنه سليم قبل أن تسحبه، وقد أسس ذلك الحكم على قواعد العدالة التي تفرض ألا يضار أحد بفعل آخر [2]. كما قضى في قضية Meric بأن السحب المشروع وفق الضوابط والشروط المقررة في هذا الشأن. فإذا صدر وفق ذلك فالسحب يكون مشروعاً ولا تعويض، أما إذا تأخرت الإدارة في إجراء السحب لمدة طويلة، فإن هذا التأخير سيؤدي إلى تفاقم الخسائر ويرتب مسئولية الإدارة عن تعويض الأضرار الناتجة عن هذا التأخير [3].

---

[1] C.E. 15/2/1963 Delle Turin, A.J.D.A, 1963, T2, P224.

[2] C.E. 4/1/1978, Ville de cayenne, Rec, N' 0446.

[3] C.E 16/6/1976, Meric, N' 97457

ويتبين من الحالات التي قرر فيها مجلس الدولة في مصر وفرنسا مسئولية الإدارة وألزمها بالتعويض. ليس بسبب قرار السحب ولكن بسبب قرارها المعيب الذي تم سحبه والذي صدر بسبب خطأ من جانبها دون دخل للأفراد فيه، الذين رتبوا حياتهم ومعاشهم بمقتضى هذا القرار قبل أن تكتشف الإدارة خطأها وتسحبه مما يؤدي إلى إلحاق ضرر بهم كان من العدالة تعويضهم عنه.

يضاف إلى ما سبق أن الحكم بانقضاء الخصومة لقيام الجهة الإدارية بتلبية طلبات المدعي وسحب القرار الإداري المعيب، لا يحول دون أن يقيم ذات المدعي، دعوى جديدة، عن نفس الوقائع. ولكن أن يكون سبب الدعوى الجديدة مغايراً لتلك التي قضي بانقضائها لسحب الجهة الإدارية قرارها. فسحب الجهة الإدارية المدعى عليها القرار المطعون فيه، لا يحول دون أن يقيم المدعي دعوى تعويض عن الأضرار التي لحقت به من جراء هذا القرار [1]. فبرغم صحة قرار السحب وأنه جاء تلبية لطلبات المدعي إلا أن التعويض يكون في حقيقة الأمر عن الأضرار التي ألحقها القرار المعيب الذي تم سحبه. فالإدارة مجبرة على تصحيح الخطأ الذي ارتكبته حقاً. غير أنها ملزمة بجبر الضرر الذي سببته والتعويض عما أحدثته.

[1] د/ محمد باهي أبويونس – التسليم بالطلبات والأحكام في المرافعات الإدارية – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2019م – ص 147 .

الفرع الثاني
التعويض عن قرارات السحب المعيبة

ليس لقرار السحب كأصل عام ما يستأثر به دون غيره من القرارات. فشأنه كشأنها. يعيبه ما يعيبها من حيث الاختصاص أو الشكل أو المحل أو السبب أو الغاية. فتقوم مسئولية الإدارة عن قرارات السحب المعيبة أو الغير مشروعة. وعدم المشروعية هذه تمثل ركن الخطأ، كأحد أركان المسئولية المدنية للإدارة، الموجبة للحكم عليها بالتعويض [1]. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا ان مناط مسئولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو أن تكون هذه القرارات معيبة، وأن يترتب عليها ضرر وأن تقوم علاقة سببية بين عدم المشروعية – أي بين خطأ الإدارة والضرر المترتب عليها، ولهذا فإن سحب الجهة الإدارية قرار تعيين العامل، لعدم اجتيازه الامتحان المقرر لشغل الوظيفة التي عين بها، وصدور حكم نهائي بإلغائه لمخالفته القانون، وذلك لورود السحب على قرار التعيين بعد تحصينه بمضي الميعاد المقرر قانوناً لسحبه، يثبت ركن الخطأ في جانب الإدارة، بإصدارها ذلك القرار المخالف للقانون، وتكون الإدارة مسئولة عن تعويض الضرر الناشئ عنها بقطع النظر عن الباعث على الوقوع في هذا الخطأ، ولا ينال من ذلك

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2002/12/18 – الطعنان رقما 492 ، 5038 لسنة 45 ق – مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا 2002 ، 2004 – الجزء الأول – ص 170.

أن القرار قد صدر في موضوع تباينت فيه الآراء واختلفت، لأن الخطأ في فهم الواقع أو القانون ليس عذراً مانعاً للمسئولية [1].

كما قضت أيضاً بأنه يشترط للحكم بالتعويض عن الضرر أن يكون قرار السحب مشوباً بعيب أو أكثر من العيوب التي تبرر إلغاء القرار عن طريق القضاء ... ان أساس مسئولية الحكومة عن القرارات الإدارية الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها، وأن يكون القرار غير مشروع، أو يشوبه عيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، وأن يلحق بصاحب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر ... ومن حيث أن قرار الجهة الإدارية الصادر في 29 يوليو 1961م بسحب قرار تعيين المدعية لعدم اجتيازها الامتحان المقرر لشغل الوظيفة التي تعينت فيها، وقد حكم نهائياً بإلغائه لمخالفته للقانون لورود السحب على قرار التعيين بعد أن كان الأخير قد تحصن بمضي الميعاد المقرر قانونا للسحب، ومن ثم يثبت ركن الخطأ في جانب الإدارة بإصدارها ذلك القرار المخالف للقانون، ومن حيث انه قد ثبت خطأ الإدارة في إصدار قرارها بسحب قرار تعيين المدعية وترتب على هذا الخطأ ضرر للمدعية يتمثل في إقصائها عن وظيفتها وحرمانها من مرتبها، وتأثر مركزها القانوني بانفصام رابطتها الوظيفية لمدة زادت على أربع سنوات، ومتى كان هذا الضرر نتيجة مباشرة لخطأ

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1978/1/28 – الطعن رقم 1147 لسنة 20 ق – غير منشور

الإدارة، ومن ثم يكون شروط مسئولية الإدارة قد توافرت، وبالتالي يكون طلب التعويض قائما على أساس سليم من القانون [1].

ونخلص مما سبق، أن مناط مسئولية الإدارة يخضع للقاعدة العامة من ضرورة توافر الخطأ والضرر وعلاقة السببية ويستتبع توافر ذلك التزام الإدارة بتعويض صاحب الشأن عما لحقه من أضرار. كما أن تحصن القرار المعيب بفوات الميعاد يكون في حكم القرار السليم فإذا قامت الإدارة بسحبه. يعتبر قرارها الساحب معيب وغير مشروع. والضرر المترتب عليه يقيم المسئولية ويترتب عليه التعويض.

ويثور التساؤل عن مدى جواز قيام الجهة الإدارية بتعويض المضرور من قرار السحب غير المشروع دون حاجة للجوء إلى القضاء؟ ذهبت إدارة الفتوى بالصحة في معرض إبدائها للرأي عن مدى استحقاق الموظف المفصول لراتبه عن مدة فصله من جانب الإدارة دون اللجوء للقضاء حيث تقول إن أولى واجبات الإدارة أن تحترم القوانين واللوائح فإذا ما قامت باتخاذ قرار غير مشروع فإنها تكون قد خرجت على أولى واجباتها بأن أتت عملاً ضاراَ .. وبالتالي يكون على هذا. الإدارة أن تبادر من تلقاء نفسها بتدارك خطئها بسبب هذا القرار غير المشروع، وأن تعوض الغير عن الضرر الذي لحقه نتيجة لذلك، وأنه ليس من الضروري أن يلجأ

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1978/5/20م – الطعن رقم 860 لسنة 23 ق. مشار إليه / حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – المرجع السابق – ص 469.

الموظف إلى القضاء مطالباً بحقه .. أو أن تلزمه الجهة الإدارية بإقامة دعوى أمام القضاء للمطالبة بحق من الحقوق تحقق مناطه ؟؟ إذ أن الجهة الإدارية ملزمة بأن تكون أعمالها في نطاق المشروعية ... ولا تثريب عليها إذ عادت من تلقاء نفسها إلى نطاق المشروعية بتعويض العامل المتضرر [1].

وبالبناء على ذلك، فلا مبرر لرفع المتضرر دعوى للمطالبة بحقه، مادامت الإدارة قد سلمت بحقه وأجبرت ضرره وعوضته، اللهم إلا إذا لم ينشأ على أساس تقدير هذا التعويض ما يستوجب اللجوء إلى القضاء.

وتسقط دعوى التعويض عن سحب قرار فصل أحد العاملين وإعادته لعمله بمضي خمسة سنوات. وهو ما تؤكده المحكمة الإدارية العليا بقولها أن دعوى التعويض عن حرمان الموظف من مرتبه بسبب فصله من الخدمة بدون وجه حق تسقط بمضي مدة التقادم المسقطة للراتب، وهى خمس سنوات طبقا لحكم المادة 50 من القسم الثاني من اللائحة المالية للميزانية والحسابات

وعلى نحو المستقر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، أن صدور قرار سحب غير مشروع يؤدي إلى قيام مسئولية الإدارة ونشوء حق الأفراد في الحصول على

[1] فتوى الصحة – الملف رقم 176 في 1980/1/22 – الفتوى المقامة من الهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية غير منشورة مشار إليها د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – المرجع السابق – ص 475.

تعويض. حيث انتهي إلى الحكم بالتعويض على الإدارة لسحبها القرار المعيب بعد تحصنه بفوات المدة المحددة لسحب القرارات الباطلة [1]. كما قضى بأن صدور القرار بصورة مشروعة أو اعتبر كذلك لتحصنه بفوات الميعاد، فسحب الإدارة لهذا القرار يفضي إلى أن القرار الساحب يكون غير مشروع يلزم الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي تنشأ عنه. فإذا تم منح أحد الأشخاص رخصة بناء بتاريخ 1973/6/18م وتم سحب هذه الرخصة بتاريخ 1974/7/9م من قبل المحافظ لعدم شرعيتها. فهذا السحب يعتبر معيباً وغير مشروع لصدوره بعد الميعاد، فقضي المجلس بإلغاء قرار السحب وتعويض أصحاب الشأن عن الأضرار التي لحقته جراء قرار السحب غير المشروع [2].

[1] C.E 13/4/1956, léontieffe, R.D.P, 1956, P918 .

[2] C.E 4/6/1982, ministre de l'environnement et du cadre de vie tendant, N' 23675.

الفرع الثالث

التعويض عن سحب القرارات المنعدمة

لئن كان أساس مسئولية الإدارة بالتعويض عن قرارات السحب، على نحو ما تقدم، يقطع بأن مجلس الدولة هو الذي ينعقد له الاختصاص بنظر دعوى التعويض، فإن التساؤل يثور عن المختص بنظر دعوى التعويض في حالة كان القرار الذي تم سحبه منعدماً. هل هو القضاء العادي باعتبار أن هذه القرارات تفتقد صفة القرار الإداري، أم مجلس الدولة؟

هذه القرارات تفتقد صفة القرار الإداري، ومن ثم تصير عملاً مادياً، وتبعاً لذلك فإن مسئولية الإدارة تحكمها قواعد القانون المدني، ويختص القضاء العادي بنظر دعاوى التعويض عن تلك القرارات، طبقاً للمادة 163 من القانون المدني [1]. فيكون للمضرور الرجوع على الإدارة للتعويض عن الأضرار التي لحقته، ويكون لجهة الإدارة الرجوع على الموظف المسئول عن صدور مثل تلك القرارات. فتدخل الإدارة وسحبها للقرار المنعدم وإنهاء كافة الآثار المترتبة عليه، لا ينفي عنها قيام مسئوليتها في التعويض عن الأضرار التي نجمت عنه قبل سحبه، فالعبرة في ترتيب المسئولية ليست بنوع التصرف، وإنما بالأثر الذي يحدثه في الغير.

[1] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – المرجع السابق – ص 473.

فالفرض هنا أن قرار السحب سليم غير أن الأضرار التي نجمت عن القرار المنعدم المسحوب تستوجب جبرها والتعويض عنها. وأساس مسئولية الإدارة في هذه الحالة لا يكون مناطه الخطأ لأن الإدارة لم تخطئ وهي تسحب القرار الذي يكون متجرداً من صفته الإدارية. فالفرد الذي تعامل مع هذا القرار على اعتبار أنه صادر من جهة إدارية تملك صلاحيات إصداره، كما أن تقدير مشروعيته مسألة يصعب على الفرد العادي التحقق منها، مما يستوجب على الإدارة تحمل مخاطر تصرفات من ينتسبون إلى جهازها، وذلك استناداً إلى اعتبارات العدالة، هذا من ناحية، وعلى قدرة الإدارة على رقابة ومتابعة من تصرف باسمها سواء عن قصد أو بحسن نية. من ناحية أخرى [1].

وتمتد مسئولية الإدارة عن التعويض حتى لو كانت الأضرار الناجمة عن القرار المنعدم المسحوب أدبية. وتدليلاً على ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا إن صدور قرار رئيس الجمهورية بسحب قرار إسقاط الجنسية المصرية عن المدعي لا يجبر الأضرار الأدبية التي لحقته وأسرته، ويجب بالتالي تعويض المدعي عن الأضرار

[1] د/ إرحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها – المرجع السابق – ص 838 .

الأدبية، وهي حرمان المدعي وأسرته من الانتماء السياسي والمصيري إلى مصر [1]

.

فقرار سحب الجنسية قرار منعدم يجوز سحبه في أي وقت دون التقيد بالمواعيد المقررة لسحب القرارات الإدارية غير المشروعة ولا يغنى المدعى عن حقه في التعويض عن هذه الأضرار الأدبية ولا يجبرها مجرد صدور قرار رئيس الجمهورية بسحب قرار إسقاط الجنسية المصرية عنه وما ترتب على ذلك من السماح للمدعى بالعودة إلى مصر مرة أخرى.

وللإدارة الحق في الرجوع بما دفعته من مبالغ كتعويض عن الأضرار الذي سببها القرار المنعدم على الموظف المسئول. فإذا ما ثبت أن القرار المنعدم المسحوب يرجع إلى خطأ الموظف وكان ذلك بمناسبة تأدية وظيفته أو بسببها فتسأل الإدارة في هذه الحالة على أساس مسئولية التابع عن إعمال المتبوع طبقاً للمادة 174 من القانون المدني وليست مسئولية شخصية طبقاً للمادة 163 من القانون المدني، وتعبر عن ذلك المحكمة الإدارية العليا بقولها يكون المتبوع مسئولاً عن الضرر

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1983/1/15م – الطعنان رقما 1432 ، 1435 لسنة 26 ق – المكتب الفني لمجلس الدولة – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة 28 ق من أول أكتوبر 1982 إلى آخر سبتمبر 1983 – المبدأ 63 – ص 417 .

الذي يحدثه تابعه متى كان واقعاً منه في حالة تأدية وظيفته [1]. وهذه المسئولية مقررة بحكم القانون لمصلحة المضرور، وتقوم على فكرة الضمان القانوني، هذا فضلا عن أن الخطأ إذا كان في جانب الإدارة فتتحمل المسئولية مباشرة دون الرجوع على الموظف، فسحب القرار المنعدم، وقرار السحب المنعدم، يرتبا المسئولية المالية في كل الأحوال [2].

والمسئولية هنا تكون شخصية، يقع عبؤها على الموظف الذي تسبب بخطئه في سحب القرار، ومسئولية الإدارة في هذه الحالة ليس إلا مسئولية مؤقتة في مواجهة المضرور اقتضتها العدالة حماية للأفراد من خطر إعسار الموظف المسئول عن دفع التعويض، فإن الإدارة تدفع التعويض ولكن لها حق الرجوع على الموظف طبقاً للمادة 175 من القانون المدني التي تنص على أن للمسئول عن عمل الغير حق الرجوع عليه في الحدود التي يكون فيها هذا الغير مسئولاً عن التعويض .

ويتبدى من النص لزوم ثبوت الخطأ في جانب الموظف، وأن تصرفات الموظف التي تفضي إلى سحب القرار المنعدم. وإحداث ضرر للغير، توجب إثارة مسئوليته، يستوي في هذا الشأن أن يكون تصرفه عمدياً أم غير عمدي. إذ لا يشترط هنا

---

[1] المحكمة الإدارية العليا – جلسة 2011/3/5م – الطعن رقم 12716 لسنة 50 ق – مجلة هيئة قضايا الدولة – العدد 3 – 2011م – ص 87 .

[2] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – المرجع السابق – ص 473.

توافر القصد لديه في إصدار قرار منعدم، وإنما يكون مسئولاً حتى لو ترتب على إهماله صدور مثل هذا القرار. فطالما أن الإدارة قامت بتعويض المضرور عن الضرر الذي لحقه جراء سحب القرار المنعدم فإن ذلك يترتب عليه إثارة مسئولية الموظف طالما أن النتيجة في النهاية واحدة وهي تحمل الجهة الإدارية بمبلغ التعويض.

ويشير بعض الفقه [1] إلى أن القرار المنعدم يثير مسئولية الشخص الذي أصدره، لأن المخالفات القانونية التي ارتكبها الموظف بصدده، تعد مخالفات جسيمة، تخرج القرار عن نطاق الوظيفة حكماً، وإن كان متصلاً بها مادياً، لقيام الموظف به في أثناء مباشرته لمهام وظيفته، ولهذا يكون القرار المعدوم مصدراً لمسئولية الموظف الشخصية، سواء قصد به تحقيق الصالح العام أو أغراضه السيئة.

ويذهب صاحب هذا الرأي [2] إلى انتقاد فكرة الخطأ كأساس تقوم عليه مسئولية الجهة الإدارية عن الأخطاء الشخصية للموظفين في مواجهة المضرور. أو هكذا قوله: يجب أن نستبعد نصوص القانون المدني كأساس لمسئولية الإدارة في مواجهة الأفراد، ولا محل لتشبيه العلاقة بين الإدارة والفرد بعلاقة السيد بتابعه، إذ إن مقتضى ذلك أن ترجع الإدارة على الموظف بجميع ما دفعته للمضرور ولو كان ما

[1] د/ رمزي طه الشاعر – تدرج البطلان في القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 318.

[2] د/ رمزي طه الشاعر – تدرج البطلان في القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص 140.

ارتكبه من خطأ لا يصل إلى مرتبة الخطأ الشخصي، حيث أن العدالة هي الأساس القانوني الذي تقوم عليه مسئولية الإدارة.

وإلى هذا الرأي أيضاً، ذهب البعض الآخر من الفقهاء [1] ويرد ذلك لأسباب عدة. منها القول أن المستقر عليه في فقه القانون الإداري، أن علاقة الموظف بالحكومة علاقة لائحية تنظيمية، لا علاقة تعاقدية تنظمها قواعد القانون الخاص، وقد استبعد الفقه أن تكون علاقة الموظف بالحكومة من علاقات القانون الخاص، إذن فالذي يحكم وينظم العلاقة بين الموظف والإدارة هي قواعد تنظيمية لائحية، ومرة أخرى يؤسس الفقه هذا النقد على أنه من الثابت أن جهة الإدارة تسأل عن أخطاء موظفيها التي لا تصل إلى مرتبة الخطأ الشخصي طبقاً للمعيار السائد فقهاً وقضاءً للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وأن الإدارة ترجع على الموظف بما دفعته للمضرور فما هي إذن القواعد المطبقة في هذا الخصوص؟ أهي قواعد القانون المدني أم قواعد أخرى؟ فالمنطق يقضي بأنه مادام قد استبعدنا قواعد القانون المدني في تنظيم العلاقة بين الحكومة والموظف، فإن القواعد الواجبة التطبيق هي قواعد العدالة التي توجب تقدير التعويض بقدر الضرر. وأخيراً فإنه وفقاً للمبادئ السابقة فلا محل لاختلاف طبيعة مسئولية الإدارة في مواجهة

[1] د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – المرجع السابق – ص 474، 475.

المضرور، عن التزام الموظف برد المبالغ التي دفعتها الإدارة للمضرور جبراً للضرر، وهي تقوم، على قواعد العدالة، كما أن مسئولية الإدارة في مواجهة المضرور تقوم على قواعد العدالة أيضاً.

صفوة القول إذن، إن تدخل الإدارة وسحبها للقرار المنعدم لا ينفي قيام مسئوليتها بالتعويض عن الأضرار التي نجمت عنه قبل سحبه، وان الإدارة هي من يتحمل مبلغ التعويض في مواجهة المضرور. وإن كان يحق لها الرجوع لاحقاً على من أصدر القرار بقيمة التعويض الذي دفعته.

الخاتمة

لئن كان للإدارة الحق في سحب القرارات الإدارية، إلا أنه لا يجري إعمال ذلك على إطلاقه، وإنما يتقيد بذات القيد الذي يحد التصرفات والأعمال الإدارية، وهو المشروعية، وبمعني آخر لابد أن يكون سحب القرار الإداري، متفقاً مع القانون، لذلك فإن البحث فرق بين سحب الإدارة لقراراتها المشروعة وغير المشروعة.

كما أن القرار الإداري قد يؤدي إلى الإفتئات على حق الأفراد، وحينما يحدث هذا فثم الحاجة إلى سحب هذا القرار، وحالما يزول ينتفي مبرره.

فمنطق سحب القرارات الإدارية، لا يمكن أن تضار المصلحة العامة به. إذ أن في عدم إعماله إرهاقاً لمرفق القضاء، وإصراراً على اتساع هوة الخلاف بين الخصوم فكلما تم اللجوء للقضاء، تنامى اللدد بين الأفراد والإدارة، فيلزم العودة للطرق الودية لفض النزاعات بين الإدارة والأفراد. فواجب الدولة في تحقيق الأمن القانوني لمواطنيها، لا يتأتى بالتجاء الأفراد إلى قاضيهم الطبيعي وإنما يجري باتساع المجال أمام الأفراد لفض منازعتهم ودياً، لا قضائياً عن طريق إعادة الإدارة النظر في قراراتها وسحبها إذا كانت غير مشروعة أو أنها اعتدت على حق للأفراد مشروع.

وضماناً لحقوق الأفراد المتولدة عن إصدار وسحب القرار الإداري وعدم تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في سحب القرارات الإدارية فإن البحث على مدار

فصليه أبان النظام القانوني لسحب القرارات الإدارية في مصر وفرنسا الذي يضع الضوابط والشروط التي بموجبها يمكن للإدارة سحب القرارات الإدارية . وفي ضوء ذلك ، فقد توصل الباحث لمجموعة من النتائج والتوصيات يمكن إجمالها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

1- يفضي قرار السحب إلى إزالة وإنهاء القرار المسحوب من تاريخ صدوره، واعتباره كأن لم يكن مما يستتبع هدم كل ما يترتب على هذا القرار من آثار وهو ما يطلق عليه بالأثر الهادم لقرار السحب. كما أن هذا السحب قد يتطلب إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور قرار السحب وهذا ما يسمى بالأثر البناء لقرار السحب.

2- لابد أن يكون القرار المسحوب معيباً حتى يمكن سحبه فلا يجوز سحب القرارات السليمة إلا في حدود بعض الاستثناءات الضيقة والمتأمل في قضاء مجلس الدولة في مصر وفرنسا يدرك قدر رسوخ ذلك وهو ما تم تقنينه في فرنسا.

3- تتقيد الإدارة في سحبها للقرارات المعيبة بميعاد محدد بانقضائه تتحصن هذه القرارات ويمتنع سحبها إلا في استثناءات محددة. ويفترق في مصر عن فرنسا هذا الميعاد. ففي مصر ليس ثمة اختلاف في ميعاد السحب عن ميعاد الطعن. إذ أن هذا الأخير موعده. فيكون ميعاد السحب ستين يوماً من تاريخ صدور القرار. أما

في فرنسا فهو يجري وفق قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة الذي حدد ميعاد السحب بأربعة أشهر تالية لصدور القرار. إذ لا يرتبط ميعاد السحب بميعاد الطعن. حيث تم الفصل بينهما.

4- تقييد سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية بميعاد محدد. العلة من ذلك هي التوفيق بين ما يجب أن يكون للإدارة من حق في إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية وبين وجوب استقرار الأوضاع القانونية وعدم المساس بالحقوق المكتسبة المترتبة على القرار الإداري.

5- تسبيب قرار السحب في مصر هو أمر جوازي وتبعاً لذلك لم تكن الإدارة ملزمة بتسبيب قرارات السحب إلا إذا نص القانون على ذلك، بينما في فرنسا فقد ألزم القانون الإدارة بضرورة تسبيب قراراتها الصادرة بالسحب.

6- القرار الفردي متي صدر صحيحاً مشروعاً ورتب حقوق للغير لا يجوز لجهة الإدارة سحبه كأثر لتغير الظروف سواء الواقعية أم القانونية. غير أنه هناك من الأحكام ما خرج بها مجلس الدولة في مصر وفرنسا عن هذا الأصل المستقر. إلا أنه ليس اتجاها استقر أو مبدأ سار عليه القضاء، فهو استثناء من الأصل العام يبقى في إطار ضيق تحقيقاً للمصلحة العامة. كما أن أثر تغير الظروف الواقعية أم القانونية علي السواء، لا يترتب عليه سحب القرارات التنظيمية بأثر رجعي وإنما إلغاؤها في أضيق الحدود وذلك بوضع حد لمفعول اللائحة وبقاءها ومشروعيتها

بالنسبة للمستقبل فقط، وهذا الإلغاء أحاطه قضاء مجلس الدولة الفرنسي بمجموعة من القيود والضوابط حفاظا علي استقرار العمل الإداري وألا يكون عرضه للإلغاء والزعزعة في كل وقت بما يؤثر علي حسن سير المرفق بانتظام واضطراد. فإذا كانت الإدارة حرة في اختيار الوسائل لتكييف لوائحها مع المتغيرات الجديدة، فذلك لا يعني إنهاء كل وجود لها منذ صدورها.

ثانيا: التوصيات

1- ضرورة تقنين قواعد سحب القرارات الإدارية، وأن يفرد المشرع نصوصا خاصة به تنظم موضوع السحب يكون مرجعه في ذلك إلى رؤي الفقهاء وما استقر عليه القضاء وتواترت عليه أحكامه. وأن يكون ذلك على أساس التوفيق بين مبدأ المشروعية ومبدأ استقرار الأوضاع القانونية وعدم المساس بالحقوق المكتسبة. مع الأخذ في الاعتبار ضرورة أن تتسم نصوص هذا التقنين بالبساطة والوضوح لأن تعقيد هذه القواعد والنصوص يمثل اعتداء على أبسط الضمانات القانونية للأفراد. وذلك على غرار فرنسا التي أصدرت المرسوم رقم 1341 لسنة 2015م والذي أضافت بموجبه في قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة المواد من 240 إلى 243 والتي نظمت ضوابط السحب والإلغاء الإداري. مما يساهم في حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

2- لزوم تسبيب قرارات السحب. فإلزام الإدارة بتسبيب قرارات السحب – التسبيب الوجوبي – يفضي إلى الشفافية والابتعاد عن الشبهات والتحايل على القانون. وعدم الانحراف في استعمال السلطة أو صدور قرارات السحب لاعتبارات شخصية حسب الأهواء والرغبات الذاتية والتحكم. وعدم فقد الثقة في القرار الإداري الذي يقصد منه بالأساس تحقيق مصلحة عامة وليست ذاتية. كما أن أهمية التسبيب تكمن في اعتباره ييسر رقابة القضاء علي القرار الساحب إضافة لاعتباره ضمانة جوهرية للأفراد. فالتسبيب يجسد الاعتبارات التي أفضت بالإدارة إلى الانتهاء لسحب قراراتها. ويظهر ما إذا كان استخلاصها لهذه الاعتبارات سائغاً موافقاً لصحيح القانون من عدمه. ومن ثم ينبغي اتباعه، طالما لم يمنعه نص قانوني.

3- ضرورة تعديل ميعاد السحب من ستين يوما إلى أربعة أشهر على غرار الميعاد في فرنسا وذلك لإعطاء الفرصة للإدارة لكي تتهيأ لدراسة قرارها، ما به من مناقب تحتم بقاءه، وما عليه من مثالب توجب سحبه أو إلغاءه، وتأخذ عدتها لسحبه تجنباً للمثالب. خاصة وإن من القرارات ما يحتاج إلى وقت معين لتشعب عنه بعض القرارات كما أن عملية دراسة سحب القرار قد تطول بين إجراءات مكتبية عقيمة ومعقدة.

4- ان معيار المصلحة العامة يجب وضع معايير ضابطه لإعماله، تتمثل في ضرورة كفالة السير المنتظم للمرفق العام، والحفاظ على المراكز المكتسبة بالقرار المسحوب هذا فضلاً عن أن في احترام الحقوق المكتسبة مصلحة أقوى وأجدر

بالرعاية من المصلحة التي تتغياها الإدارة من سحب القرار الإداري والمتمثلة في احترام مبدأ المشروعية لاسيما وأنه أيضاً سوف يؤدي إلى إشاعة الطمأنينة واستقرار الأوضاع ورسوخ ثقة المتعاملين مع الدولة، وضمان حقوقهم قبلها، كما أن في كفالة استقرار الحقوق وتوفير الطمأنينة للمراكز القانونية للأفراد، ضمان لانتظام وحسن سير المرافق العامة. وتلك مصلحة عامة لا تدانيها في القيمة مصلحة أخرى.

5- ضرورة عدول مجلس الدولة المصري عن ما استقر عليه حيث أثر إعمال مبدأ الأجر مقابل العمل وقصر الحق لمن تم فصله نتيجة قرار معيب على المطالبة بالتعويض. فيجب توفير الحماية للموظف الذي تم سحب قرار فصله من عمله نتيجة قرار معيب بدون وجه حق. فيجب في هذه الحالة أن يحصل على راتبه وما كان يتقاضاه من أجر الذي حال بينه وبين صرفه القرار المعيب الصادر بفصله. حيث أن الموظف كان على استعداد للقيام بعمله وتحمل أعباء وظيفته لولا صدور القرار المعيب فلا يجوز حرمانه من راتبه خلال فترة الفصل.

قائمة المراجـع

أولا: المراجع باللغة العربية

1- المؤلفات العامة

د/ إبراهيم عبدالعزيز شيحا

- القضاء الإداري – الإسكندرية – دون ذكر للناشر – 2019 .

- القضاء الإداري مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري – دون ذكر للناشر – 2019م .

د/ أحمد عبدالحسيب عبدالفتاح – الأثر الرجعي في القضائين الإداري والدستوري دراسة مقارنة بين القانون والشريعة – القاهرة – دار النهضة العربية – 2011م .

د/ أحمد يوسف محمد علي – النظام الإداري في ضوء الفقه والقضاء – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2011م .

د/ أشرف عبدالفتاح أبوالمجد – تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء – الإسكندرية – منشأة المعارف – 2007م .

د/ أنس جعفر – القرارات الإدارية – القاهرة – دار النهضة العربية – 2005م .

د/ أنور أحمد رسلان – وسيط القضاء الإداري – الكتاب الأول المشروعية والرقابة القضائية – دون ذكر للناشر – 1997م .

د/ توفيق شحاته – مبادئ القانون الإداري – الطبعة الأولي – 1955/1954م .

د/ ثروت بدوي

– تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية – القاهرة – دار النهضة العربية – 1970م .

– تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية – القاهرة – دار النهضة العربية – 2007م.

– تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية – دون ذكر للناشر – 1970م .

د/ جورجي شفيق ساري – المبادئ العامة للقانون الإداري الكتاب الثاني – الطبعة 4 – القاهرة – دار النهضة العربية – 2004م .

د/ حسام مرسي – أصول القانون الإداري – الإسكندرية – دار الفكر الجامعي – 2012م – ص 579 .

د/ حسن عبد الزهرة موسى – السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء الإداري عليها دراسة مقارنة – القاهرة – مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع – الطبعة الأولى – 2019م .

د/ حسني درويش عبدالحميد – نهاية القرار الإدارية عن غير طريق القضاء دراسة مقارنة – دون ذكر للناشر – طبعة ثانية مزيدة ومنقحة – 2008م .

د/ حسين عبدالعال محمد – الرقابة الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري – الإسكندرية – دار الفكر الجامعي – 2004م .

د/ حمدي أبوالنور عويس – مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري – الإسكندرية – دار الفكر الجامعي – 2011م .

د/ حمدي ياسين عكاشة

– القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – الإسكندرية – منشأة المعارف – 1987م.

– موسوعة القرار الإداري – القاهرة – دار الفجر للطباعة – 2010م .

د/ رفعت عيد السيد

– القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة – القاهرة – دار النهضة العربية – 2006م .

– مبدأ الأمن القانوني – القاهرة – دار النهضة العربية – دون تاريخ النشر .

د/ رمزي الشاعر

– تدرج البطلان في القرارات الإدارية – القاهرة – دار النهضة العربية – 2000م .

– تدرج البطلان في القرارات الإدارية – بدون ذكر دار للنشر – ط 3 – 1997م .

د/ رمضان محمد بطيخ – القضاء الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 1998م – الطبعة الثانية .

د/ سالم بن سلمان الشكيلي – نظرية سحب القرارات الإدارية – القاهرة – دار النهضة العربية – الطبعة الأولي – 2016م .

د/ سامي جمال الدين – اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية – الإسكندرية – منشأة المعارف – 1982م .

د/ سليمان محمد الطماوي

– النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – القاهرة – دار الفكر العربي – 2006م .

– النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – القاهرة – دار الفكر العربي – 1984م .

– الوجيز في القانون الإداري – القاهرة – مطبعة جامعة عين شمس – 1986م .

د/ شريف يوسف حلمي خاطر – القرار الإداري – المنصورة – دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع – 2011م .

د/ صلاح الدين فوزي

– المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 1998م .

– المبسوط في القانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 2010م .

د/ طارق فتح الله خضر – القضاء الإداري – دون ذكر للناشر – 2005/2004م.

د/ طعيمة الجرف

– القانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 1985م .

– القانون الإداري – دون ذكر للناشر – طبعة 1963 ، 1964م .

– القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم نشاط الإدارة العامة – القاهرة – دون ذكر دار نشر – 1973م .

د/ عادل سيد فهيم – القوة التنفيذية للقرار الإداري – دون ذكر لدار النشر – 1964م.

د/ عبدالحميد حشيش – دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي – 1977م .

د/ عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة

– القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – دون ذكر دار النشر – 2008م .

– القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة – الإسكندرية – منشاة المعارف – 2007م .

د/ عبدالعليم عبدالمجيد مشرف – الوجيز في القانون الإداري – دون ذكر للناشر – 2001م .

د/ عبدالغني بسيوني عبدالله – القانون الإداري – دون ذكر للناشر .

د/ عبدالفتاح حسن

– القانون الإداري الكويتي – دون ذكر للناشر – 1969م .

– القضاء الإداري قضاء الإلغاء – دون ذكر دار النشر – 1971م .

د/ عبدالمجيد عبدالحفيظ سليمان ، د/ محمد أنس قاسم جعفر – أصول القانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 1989م .

د/ عثمان خليل – القانون الإداري الكتاب الثاني مجلس الدولة – دون ذكر دار النشر – 1950م – الطبعة 2 .

د/ عدنان عمرو – القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها – الإسكندرية – منشأة المعارف – الطبعة 2 – 2004م .

د/ عصام عبدالوهاب البرزنجي – السلطة التقديرية والرقابة القضائية – القاهرة – دار النهضة العربية – 1971م .

د/ عصمت عبدالله الشيخ – مبادئ ونظريات القانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 1998م .

د/ علاء إبراهيم محمود – حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري دراسة مقارنة – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2018م .

د/ عليوة مصطفي فتح الباب – القرار الباطل والقرار المعدوم – القاهرة – دار النهضة العربية – 1997م .

د/ فؤاد العطار – مبادئ القانون الإداري – الطبعة الثالثة – دون ذكر للناشر – 1976م .

د/ فتحي وإلى – الوسيط في قانون القضاء المدني – القاهرة – دار النهضة العربية – 1981م .

د/ ماجد راغب الحلو

– القضاء الإداري – الإسكندرية – منشأة المعارف – 2004م .

– دعاوى القضاء الإداري – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2020م .

– **مجموعة مؤلفين** – مجموعة القرارات الكبرى في القضاء الإداري الفرنسي – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – بيروت – 2009م .

د/ محمد أحمد المسلماني – نفاذ القرارات الإدارية ذات الأثر الرجعي دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2014م .

د/ محمد باهي أبويونس – التسليم بالطلبات والأحكام في المرافعات الإدارية – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2019م .

د/ محمد باهي أبويونس

– الوجيز في أصول الإدارة العامة – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 1995م .

– وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2018م .

د/ محمد رفعت عبدالوهاب

– المبادئ العامة للقانون – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – دون ذكر سنة النشر.

– النظرية العامة للقانون الإداري – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2009م.

– مبادئ وأحكام القانون الإداري – الإسكندرية – دار المطبوعات الجامعية – 2012م.

– مبادئ القضاء الإداري – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2019م .

د/ محمد رفعت عبدالوهاب ، د/ أريج محمود عويضة – القضاء الإداري مبدأ المشروعية أو سيادة القانون – الاختصاص القضائي لمجلس الدولة – الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – 2020م .

د/ محمد عبدالحميد أبوزيد – المرجع في القانون الإداري – بدون ذكر دار نشر – 2007م .

د/ محمد فؤاد عبدالباسط

– الأعمال الإدارية القانونية – الكتاب الأول – القرار الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 2012م .

– القانون الإداري – الإسكندرية – دار الفكر الجامعي – 1998م .

د/ محمد فؤاد مهنا – القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني – دون ذكر دار نشر – 1967م – المجلد الثاني .

د/ محمد كامل ليلة – الرقابة علي أعمال الإدارة – القاهرة – دار الفكر العربي – 1973م .

د/ محمد ماهر أبوالعينين – ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – الكتاب الثالث – دون ذكر للناشر .

د/ محمد مدني – مسئولية الدولة عن أعمالها المشروعة – رسالة دكتوراه – 1952م .

د/ محمود حافظ – القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن – دون ذكر للناشر – 1993م .

د/ محمود حلمي

– القرار الإداري – القاهرة – دار الاتحاد العربي للطباعة – 1970م .

– موجز مبادئ القانون الإداري – الطبعة الأولى – 1978/1977م .

د/ محمود خلف الجبوري – القضاء الإداري دراسة مقارنة – لبنان – مطبعة الأرز – الطبعة الأولي – 1998م .

د/ محمود سامي جمال الدين

– الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء – الإسكندرية – منشأة المعارف – 1990م .

– الرقابة علي أعمال الإدارة – الإسكندرية – منشأة المعارف – دون سنة نشر .

– القضاء الإداري والرقابة علي أعمال الإدارة – الإسكندرية – منشأة المعارف – 2004م.

– اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية – الإسكندرية – منشأة المعارف – 1982م.

د/ محمود عاطف البنا – الوسيط في القضاء الإداري – الإسكندرية – دار الفكر العربي – 1988م.

د/ مصطفي كيري – نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري – القاهرة – دار النهضة العربية – 1964م .

2- الرسائل

ا**ا محمود عيد علي الزبيدي** – مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة – رسالة ماجستير – كلية الحقوق جامعة المستنصرية – 2008م .

ا**ا أحمد برجس غرو** – مدى اطلاق حرية الإدارة بالرجوع في قراراتها دراسة مقارنة – رسالة ماجستير – كلية الحقوق جامعة الإسكندرية – 2018م .

ا**ا إبراهيم طارق شهاب** – مدي تقييد حرية الإدارة في الرجوع في قراراتها – رسالة ماجستير – كلية الحقوق جامعة الإسكندرية – 2018م .

د/ إرحيم سليمان الكبيسي – حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة – 1986م .

د/ رضا عبدالله حجازي – الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة – 2011م.

د/ عبدالقادر خليل – نظرية سحب القرارات الإدارية – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة – 1964م .

د/ محمد السناري – نفاذ القرارات الإدارية دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة عين شمس – 1981م .

د/ محمد كامل ليلة – نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة – 1962م .

د/ محمود حلمي – سريان القرار الإداري من حيث الزمان – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة – 1962م .

3- المقـالات

د/ هاني علي الطهراوي – قواعد وآثار سحب القرار الإداري – مجلة الحقوق جامعة الكويت – العدد الثالث – السنة الثامنة والعشرون – 2004م .

د/ عادل بطرس – تعليق علي اتجاه مجلس الدولة قضاء وإفتاء إلى التفريق بين القرارات المبينة علي سلطة مقيدة، والقرارات المبينة علي سلطة تقديرية – مجلة مجلس الدولة – السنوات من العشرين إلى الخامسة والعشرين – 1975م .

د/ عبدالفتاح حسن – التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري – مجلة العلوم الإدارية – العدد 2 – 1966م .

م/ عبده محرم – سحب القرارات الإدارية الفردية – مجلة مجلس الدولة – السنة الأولي – يناير 1950م .

د/ عمر عمرو – سحب القرارات الإدارية – مجلة إدارة قضايا الحكومة – السنة الرابعة – العدد الثالث – دار القاهرة للطباعة – يوليو/ سبتمبر 1960م .

د/ ماجد راغب الحلو – نظرية الظاهر في القانون الإداري – مجلة الحقوق والشريعة – السنة الرابعة – العدد الأول – يناير 1980م .

د/ محمد طاهر عبدالحميد – أثر نظرية تغير الظروف في القرارات الإدارية – مجلة مجلس الدولة – السنة الثانية عشرة – 1964م .

د/ محمد عبدالجواد حسين – سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد – مجلة مجلس الدولة – السنة الرابعة .

د/ محمد محمد عبداللطيف – مبدأ الأمن القانوني – بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية – العدد 36 – 2004م .

د/ محمود حلمي

– نهاية القرار الإداري – مجلة العلوم الإدارية – السنة السادسة – العدد الأول – 1964م .

ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية

André de Laubadere, Gaudem et yves et venezia jean-claude,Traité de droit administratif, 13 édition, Paris, 1994 .

Auby : L'abrogation des acts administratifs, A.J.D.A, 1967.

Auby et Drago : traité de contentieux Adm, 1975 .

Auby: L'Influnce du changement de circonstances sur la validité des actes adm. Unilateraux RDP, 1959 .

Bounard-Rouger : precis de droit administratif, librairie général de droit, Paris, 1943 .

Dardlhon L : L'usage des referes a l'encontre des decisions d'exercice du droit dePreemption. A.J 2005 .

De Laubadère : Traité de droit administratif, T.I, 1973 .

Demichel M: droit adm. 1978 .

Duguit Leon : Traité de droit constitutionnel, T3, 3éd .

Gweltaz Eveillard: La codification des règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux, AJDA, N 44 – 2015

G. Vedel : Droit administratif, P.U.F. Paris, 1968 .

Histeing pierre : le delali de recours pour excés de pouvoir, th. Paris, 1939 .

Jean Apfleton: Traité eléntaire du contentieux Adm, 1927 .

Jeze G: es principes généraux de droit administratif, 3éd, T ll, 1930 .

Jeze G : du retrait des actes juridiques R.D.P, 1913 .

Jeze G : Retrait d'un acte administratif créateur de droit, RDP, 1944 .

Long – Weil – Braubant : les grands arrets de la jurisprudance adm, 1978 .

Louis-Locas : le retrait des actes Adm, D.1952 Chron .

Michel – Pierre Corbel: l'annulation partielle des actes admininstratifs, A.J.D.A, 1972 .

Paul Isoart : manual et de droit public et administratif, L.G.D.J Paris, 1971.

Peiser G: droit adm, 1979 .

Rivero J : Précis de droit Adm, 1977, 8éd .

Soto-Kloss E: L'Application des Actes adm. Dans le temps thése Paris 1968 .

Vedel G : Droit administratif, P.U.F.Paris, 1968 .

Vedel G : droit administratif, T1. P.U.F. ed8. Themis. Paris, 1982 .

Y.Boulos : La notion de droit acquis en droit administratif francais, L.G.D.J, 1977 .

Zalma-Gilles : l'autorité adm. Liée par ses propres actes unilatéraux RDP 1980 .