سحب القرار الإداري كأحد صور إنهاء القرار

د. مهاب محمد محمد زيدان

دكتوراة في الاقتصاد والمالية العامة

دكتوراة في علوم الشرطة والعلوم الإدارية

(ISSN: 2537 - 0758)

سحب القرار الإداري كأحد صور إنهاء القرار

د. مهاب محمد محمد زيدان

ملخص

تُعدُّ القرارات الإدارية من أهم مظاهر الامتيازات التي تتمع بها السلطة الإدارية، كما تُعدُّ وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة والمتجددة في الوقت الحاضر؛ لما تحققه من سرعة وفاعلية في العمل الإداري، وإمكانية البت من جانبها وحدها في أمر من الأمور دون حاجة إلى الحصول على رضا ذوي الشأن، أو حتى معاونتهم، وذلك بإنشاء حقوق للإفراد أو التزامات عليهم، هذا بالإضافة إلى قدرة الإدارة على تنفيذها تنفيذًا مباشرًا وبالقوة الجبرية.

ويمكن تعريف القرار الإداري بأنه إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة، بمقتضي القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان جائزًا وممكنًا قانونًا؛ ابتغاء تحقيق مصلحة عامة.

ويعترف القانون الإداري بسلطة تقديرية أو بقدر من حرية التصرف للإدارة العامة في مباشرة معظم اختصاصاتها ومسئوليتها القانونية باعتبارها الأمينة على المصلحة العامة، وتطبيقًا من المشرع لهذه السلطة التقديرية التي منحها للإدارة، فقد أعطاها الحق في سحب بعض ما تصدره من القرارات، إذا كانت هذه القرارات غير مشروعة قانونًا، أو كانت قرارات غير ملائمة؛ ابتغاءً للصالح العام وحسن سير المرافق العامة، وللتخفيف من على عاتق القضاء.

ومما لا خلاف عليه أنه يجوز للجهة الإدارية سحب القرارات المعيبة بعيب عدم المشروعية، وذلك مثل القرارات الإدارية التي لا تولد حقوقًا أو لاعتبارات عدم الملاءمة، أمَّا بالنسبة للقرارات الإدارية المشروعة، فهل يجوز للجهة الإدارية مصدرة القرار أن تسحب هذا القرار المشروع؟ استقر قضاء مجلس الدولة المصري ونظيره الفرنسي على أنه لا يجوز سحب القرار الإداري السليم إلا وفقًا للحدود المقررة في القانون في هذا الشأن، وهذه القاعدة مبنية على أساس عدم رجعية القرارات الإدارية غير المشروعة، فقد صغيت في صورة نظرية متكاملة ذات قواعد وشروط، صاغها مجلس الدولة الفرنسي، ونقلها عنه مجلس الدولة المصري.

ويُعتبر سحب القرار الإداري غير المشروع نوعًا من الجزاء الذي توقعه الإدارة على نفسها بنفسها؛ نتيجة إصدار قرار غير مشروع، توفر به على نفسها تلقي ذلك العقاب

من القاضي الإداري، فيما لو طعن أحد الأفراد أمامه بعدم مشروعية ذلك القرار، بما يجعله قاضيًا بإلغائه لا محالة.

وقد خُلصت الدراسة إلى عدم التوسع في سحب القرارات الإدارية المشروعة، ليس فقط تعارض هذا النهج مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، الذي يقوم على اعتبارات احترام لحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية، وانما لتعلق هذه الفكرة بممارسة الاختصاصات الإدارية؛ لأن من شأن ذلك فتح الباب على مصراعيه وترسيخه كعرف إداري يلجأ إليه الرؤساء للبحث عن الشعبوية والبقاء وخاصة القرارات التنظيمية فيها، حتى ولو لم تطبق بصورة فردية.

Withdrawal of administrative decision as a form of its termination

Dr. Mohab Muhammad Muhammad Zaidan,
Ph.D. in Economics and Public Finance,
Ph.D. in Police and Administrative Sciences

Abstract:

Administrative decisions are one of the most important manifestations of the administrative authority's privileges, It is also its preferred means of carrying out its multiple and renewed functions at present; For its speed and effectiveness in administrative work, The possibility of deciding solely on matters without having to obtain the consent of the stakeholders, or even their assistance, by establishing rights or obligations for individuals, in addition to the ability of the administration to implement them directly and by force.

The administrative decision can be defined as the disclosure of the administration's will in the form required by law of its own will and binding on its public authority, under laws and regulations, This is intended to create legal status when it is permissible and legally feasible; In order to achieve a public interest.

Administrative law recognizes discretion or some degree of discretion of public administration in the direct conduct of most Its jurisdiction and legal responsibility as the custodian of the public

(ISSN: 2537 - 0758)

interest, In application of this discretion by the legislator granted to the administration, has given it the right to withdraw some of its decisions, if these decisions are illegal by law, or they are inappropriate decisions; In the interest of the public interest and the proper functioning of public utilities, and to alleviate the burdens of the judiciary.

It is undisputed that the administrative body may withdraw defective decisions due to the illegality, such as administrative decisions that do not generate rights or considerations of inappropriateness. As for legitimate administrative decisions, is it permissible for the administrative body that issued the decision to withdraw this legitimate decision? The judiciary of the Egyptian State Council and its French counterpart have settled that a sound administrative decision may not be removed except in accordance with the limits established by law in this perspective. This rule is based on the non-retroactivity of illegal administrative decisions, as it was formulated in the form of an integrated theory with rules and conditions, formulated by the State Council. French, and quoted by the Egyptian State Council.

The withdrawal of the illegal administrative decision is considered a kind of penalty imposed on itself by the administration. As a result of issuing an illegal decision, it saves itself from receiving that punishment from the administrative judge, if an individual appeals before him the illegality of that decision, which makes him a judge to cancel it inevitably.

The study concluded to not expand withdrawal of legitimate administrative decisions, this approach doesn't only contradict the principle of non-retroactivity of administrative decisions, which is based on considerations of respect for acquired rights and personal positions, but also because this idea is related to the practicing of administrative competencies; Because this would open the door wide and establish it as an administrative custom that presidents resort to in search of populism and survival, especially organizational decisions, even if they are not applied individually.

مقدمة

تسعى الإدارة من أجل تحقيق المنفعة العامة، لإصدار عدة تصرفات قانونية في إطار نشاطها المألوف، سواءً انصبت هذه التصرفات في شكل عقود أو قرارات. ويُقصد بالأعمال الإدارية مجموعة الأعمال أو التصرفات الصادرة عن الإدارة العامة التي تهدف إلى تحقيق غايات المنفعة أو المصلحة العامة، والتي تنقسم إلى نوعين: أعمال إدارية مادية، وأعمال إدارية قانونية، على أن الاختلاف بينهما يكون من حيث الأثر المترتب، فالأولى لا تحدث آثاراً قانونية بخلاف الثانية التي غايتها الأساسية إحداث آثار قانونية (سواء من خلال التغيير في المراكز القانونية، أو تغطية الحاجات العامة للجمهور).

فتعتبر المهمة الأساسية للدولة، هي تحقيق المصلحة العامة، وهي وظيفة اجتماعية كبرى لا يتم بلوغها إلا في نطاق دولة الحق والقانون والمؤسسات، فإذا كان دور الدولة قديمًا يتمثل في ضمان الاستقرار والأمن داخل المجتمع، فإنها اليوم وعلى عكس ذلك، وتقديرًا لجسامة المهام الملقاة على عاتقها، تحتاج إلى مجموعة من الوسائل تستعين بها للقيام بهذه المسؤولية، على أحسن وجه، فهذه الوسائل قد تكون ذات طابع مؤسساتي، وقد تكون ذات طابع إنساني يتكون من مجموعة من الأشخاص، وقد تكون ذات طابع قانوني تمكنها من القيام ببعض التصرفات والأعمال، وقد تكون قرارات إدارية أو عقوداً إدارية.

وبعبارة أخرى، فالقانون عهد للسلطة الإدارية امتيازات مهمة تتمثل أساسًا في إصدار القرارات الإدارية، تنظيمية كانت أم فردية، ترمي إلى تحقيق أهداف القانون في المجتمع، وهي العدالة والمصالح العامة للجماعة، وأيضًا المصالح الخاصة للأفراد حسب الأحوال.

فهذه الامتيازات تخوّل للإدارة درجة أعلى من الفرد، وغير متساوية له بحيث تنفذ قراراتها طواعية أو إكراهاً، كحقها في نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، والاستيلاء المؤقت على العقارات، وحقها في الالتجاء القهري والمباشر دون السعي إلى المحاكم وانتظار صدور حكم، بالإضافة إلى تنفيذ القوانين والمحافظة على النظام العام.

والقرارات الإدارية هي الأعمال القانونية التي تتدخل الإدارة بواسطتها، وذلك بهدف تنظيم الحياة داخل المجتمع، تحدوها في ذلك غاية أسمى تتمثل في تحقيق المصلحة العامة، وتتميز هذه القرارات بكونها وسيلة تستعملها انطلاقًا من إرادتها المنفردة؛ حيث تقوم بسن أعمال بمحض إرادتها وتترتب عليها حقوق وواجبات، ولا يتطلب دخولها حيز التنفيذ توافر رضا الأفراد أو الجماعات المعنية بها، وذلك نظرًا لكونها تقوم على أساس ما يخوله التشريع للإدارة من صلاحيات غير مألوفة في القانون العادي.

(ISSN: 2537 - 0758)

بيد أن أوجه تحقيق هذا النشاط لا ينحصر فقط في تلك الامتيازات التي تعطي للإدارة الحرية في التقدير بمحض اختيارها، فالمصلحة العامة قد تقتضي تدخلها من عدمه، وفي حالة تدخلها وفق أي الوسائل تقوم بذلك، وتمتد– كذلك– لتشمل ما يفرضه المشرع على الإدارة من قيود ترد على حريتها في تحديد أساليب ممارسة نشاطها فتحرم بعض الأساليب عليها، وتشترط بصدد موضوع ما اتخاذ إجراءات معينة لا تستطيع أن تحيد عليها، وهي قيود يقصد المشرع منها الحد من حرية الإدارة وسلطاتها وبين حقوق وحريات الأفراد، علاوة على حماية الأفراد من تحكم الإدارة واستبدادها وتحيزها. وبالتالي فالقرارات الإدارية خاضعة للسلطة التقديرية والاختصاص المقيد اللذين يجب التوفيق بينهما لتحقيق الصالح العام.

ويجمع الفقه في هذا الخصوص أنه لا يوجد قرار إداري تنفرد الإدارة بتحديد وتقدير مجمل عناصره، بل هناك بعض الجوانب التقديرية المختلفة باختلاف موضوع القرارات الإدارية الخاضعة لتقدير ورقابة القضاء، لأنه يخشى أن تتجاوز الإدارة دائرة حدودها فتتجاوز في استخدام امتيازاتها لغير صالح الأفراد، ومن هنا بدت الضرورة على مراقبة نشاط الإدارة حتى لا تنصرف عن حدود سلطتها واختصاصاتها، وذلك تأسيسًا على مبدأ المشروعية الذي أصبح من المبادئ الأساسية لإقامة دولة الحق والقانون، ويعتبر هذا المبدأ ضربًا من ضروب التفكير النظري المجرد ما لم تتوافر الضمانات الكفيلة لحمايته، ومن أهمها رقابة القضاء على القرارات الصادرة عن الإدارة.

فالفرد عليه ألا يلتزم الصمت عن كل قرار إداري مضر بمركزه القانوني؛ لأن ذلك يكرس انعدام المشروعية ويشجع رجل الإدارة– الذي يعتبر المستفيد الوحيد من هذه الوضعية– في الاستمرار في تعنته وشططه، ولهذا فمن مصلحة الفرد المتضرر أن يكون واعياً بحقوقه، وأن يرفع دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة عندما يصاب بضرر من شأنه إعدام القرار غير المشروع.

ومن واجب القاضي– أيضًا– أن يحرص كل الحرص أن تستهدف الإدارة من وراء القرار المتخذ تحقيق المصلحة العامة بل قد يتحمل مسؤولياته في إقامة عدالة موازية بين امتيازات الإدارة من جهة وحقوق الأفراد وحرياتهم من جهة أخرى.

ولقد رافق هذا الوضع، صدور عدة اجتهادات قضائية وفقهية أكسبت القرارات الإدارية التي تعتبر امتداداً للقانون الإداري، مضمونًا واسعًا، ازداد تطورًا بفعل مستجدات الأحداث القانونية واجتهاد المحاكم الإدارية.

أولاً: أهمية الدراسة

لقد وقع اختيارنا على موضوع "سحب القرار الاداري كأحد صور إنهاء القرار"؛ نظرًا لأهميته النظرية والعملية التي تبرز في:

١- أن السحب كفكرة قانونية هدفها الوصول إلى احترام القانون من خلال التوفيق بين اعتبارين متناقضين:

أ) مؤداه تمكين جهة الإدارة من إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية.

ب) وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري؛ لذلك فإن السحب سلطة خطيرة من حيث الآثار المترتبة عنها.

٢- تميز الموضوع بمصادره التي يستقى منها مادته، وهي بصفة خاصة الفقه والقضاء وخصوصاً القضاء الغزير لمجلس الدولة الفرنسي.

٣- يُعَدُّ موضوع شكل وإجراءات سحب القرار الإداري والإحاطة بها من الموضوعات المهمة التي تؤدي إلى تأصيل وبيان سحب القرار الإداري بشكل سليم.

٤- إبراز مبدأ مهم في القانون الإداري وهو أن سحب القرار الإداري وإن كان مما يمكن أن يصدر عن الإدارة، غير أنه في الوقت ذاته يخضع لمبدأ السلامة في الشكل والإجراءات.

٥- نشر الوعي القانوني لدى الإدارة بأن قراراتها التي تُشاب بأحد عيوب القرار الإداري بالإمكان تداركها من خلال سحب القرار، لكنه خاضع لمبدأ السلامة القانونية أصوليًّا وإجرائيًّا من حيث الشكل والإجراءات.

ثانياً: مشكلة الدراسة

استقر الفقه والقضاء الإداري أن الإدارة مصدرة القرار تتمتع بسلطة تقديرية في شكل وإجراءات القرار الصادر عنه ما لم يلزمها المشرع بشكل أو إجراءات معينة، فعندئذ يجب على الإدارة أن تلتزم بهذا الشكل أو الإجراء.

وتكمن مشكلة الدراسة فيما إذا أرادت الإدارة سحب قرارها هذا، فهل يتوجب عليها في قرارها الساحب الالتزام بذات الشكل والإجراء الذي اتخذته في قرارها المسحوب أم لا؟ وعليه تتمثل مشكلة الدراسة في السؤال التالي: ما هو شكل وإجراءات سحب القرار الإداري؟

ثالثاً: محددات الدراسة

١- **سحب القرار الإداري:** عرف الدكتور سليمان الطماوي سحب القرار الإداري بأنه: إلغاء بأثر رجعي.

(ISSN: 2537 - 0758)

٢- **الشكل والإجراءات في سحب القرار الإداري:** هو الشكل والإجراءات المحددة التي تفصح فيه الإدارة عن إرادتها بقرار تنشؤه أو تسحبه، باتباع شكل خاص لقرار معين، وحسب نوع القرار إمَّا مكتوبًا كما قد يكون شفويًا، ويتبع ذلك حسب تحديد القانون، فمتى ما حدد القانون إجراءات معينة أو شكلاً محدداً وجب على جهة الإدارة التقيد بها، كالتوقيع والختم والتصديق وإعطاء الرقم تحت طائلة البطلان عند مخالفة تلك الإجراءات.

٣- **القرار الإداري الساحب:** هو قرار تصدره الإدارة ويكون رجعيًا من حيث إعدامه لآثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير.

٤- **القرار الإداري المسحوب:** هو القرار الذي تم تجريده من قوته بأثر رجعي من وقت صدوره واعتبار القرار كأنه لم يكن.

رابعاً: أدوات الدراسة

استعان الباحث بمجموعة من الدراسات الأكاديمية تمثلت في كتب ومراجع علمية متخصصة في مجال دراسة سحب القرار الاداري كأحد صور إنهاء القرار، كما استعان الباحث بالبحوث السابقة والمتعلقة بهذا المجال. وتنقسم أدوات الدراسة إلى أدوات رئيسية وأخرى ثانوية:

١ – الأدوات الرئيسية

- بعض رسائل الدكتوراه والبحوث والدراسات السابقة المتصلة بموضوع الدراسة.
- المؤلَّفات العلمية في سحب القرار الإداري كأحد صور إنهاء القرار.
- الكتب العلمية والمؤلَّفات في سحب القرار الإداري كأحد صور إنهاء القرار.

٢ – الأدوات الثانوية

- بعض المؤتمرات والندوات العلمية التي تناولت جوانب مهمة من هذه الدراسة.
- الدوريات المُحكَّمة والنشرات التي تضمنت موضوعات ذات صلة بموضوع الدراسة.
- بعض مواقع الإنترنت العالمية التي اهتمت بموضوع الدراسة.

خامساً: منهج الدراسة

يُعَدُّ استخدام مناهج البحث العلمي في كافة المجالات من المسلمات؛ إذ من خلالها تتحدد مشكلة البحث وقد استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي.

سادساً: خطة الدراسة

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري وأركانه:

- المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري.

- المطلب الثاني: أركان القرار الإداري.

المبحث الثاني: ماهية سحب القرارات الإدارية:

- المطلب الأول: مفهوم السحب.
- المطلب الثاني: الرقابة القضائية على القرار الإداري الساحب.

المبحث الأول
مفهوم القرار الإداري وأركانه

تمهيد وتقسيم

تملك الإدارة امتيازات السلطة العامة، ومن أهم مظاهر هذه الامتيازات، إقدام الإدارة على استخدام سلطتها في أن تفرض بإرادتها المنفردة قرارات تُرتب لها حقوقًا والتزامات في مواجهة الغير، دون حاجةٍ إلى الحصول على رضائهم أو موافقتهم، فهذه السلطة في التصرف الإداري من جانبٍ واحد، تُعتبر من أهم مظاهر السلطة العامة للإدارة، وتُعَدُّ أحد الفوارق الجوهرية بين أساليب النشاط أو التصرفات القانونية في مجال القانونين العام والخاص.

فالأصل العام في مجال القانون أن الإرادة المنفردة لا ترتب آثارًا إلا في حق من أصدرها، ومن ثَمَّ يُعدُّ العقد هو الصورة الأساسية للتصرفات القانونية الإرادية في مجال القانون الخاص. أمَّا في مجال القانون العام فإن المظهر الجلي والواضح من مظاهر امتيازات السلطة العامة، هو منح الإدارة إصدار القرارات الإدارية التي لها قوة مُلزمة قانونًا، بإرادتها المنفردة، لدرجة أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبرها القاعدة الرئيسية للقانون العام.

وتُشكل دراسة القرار الإداري أهمية مميزة، من جهتين، من حيث إن القرارات الإدارية تُشكل أحد أركان ودعائم القانون الإداري، وتُعد من أنجح الوسائل في ممارسة الإدارة لنشاطها.

كما أنه من جهةٍ أخرى تُشكل القرارات الإدارية مجالاً رحبًا لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، بل كانت وما تزال القرارات الإدارية تُشكل محورًا لمعظم المنازعات والقضايا المعروضة على القضاء الإداري، وتُعتبر مصدرًا ثريًا وغنيًا لاجتهادات القضاء الإداري.

(ISSN: 2537 - 0758)

وفي ضوء ما سبق سوف نتناول مفهوم القرار الإداري وأركانه من خلال مطلبين على النحو التالي:

- المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري.
- المطلب الثاني: أركان القرار الإداري.

المطلب الأول
مفهوم القرار الإداري

تمتلك الإدارة العديد من الامتيازات التي تختص بها السلطة العامة، ومن أهم المظاهر الخاصة بتلك الامتيازات هو قدرة الإدارة على استخدام سلطتها حتى تفرض إرادتها المنفردة، لتقرر مجموعة من القرارات التي ترتب لها الحقوق والالتزامات في مواجهة الغير ودون حاجة الإدارة للحصول على رضا الغير أو موافقاتهم، فالقرار الإداري يُعَدُّ من القرارات التي تصدر بالإدارة المنفردة، لأنه أحد مظاهر السلطة العامة للإدارة.

مهمة فالقانون عهد للسلطة الإدارية امتيازات مهمة تتمثل أساسًا في إصدار القرارات الإدارية، تنظيمية كانت أم فردية، ترمي إلى تحقيق أهداف القانون في المجتمع، وهي العدالة والمصالح العامة للجماعة، وأيضًا المصالح الخاصة للأفراد حسب الأحوال(١).

إن الهدف من تحديد القرار الإداري هو معرفة طبيعة النشاط الذي تمارسه الإدارة باعتباره عملاً تلعب فيه هذه الأخيرة دورًا رئيسيًا، فالإدارة لا تقتصر مهمتها على القيام بنوع معين من الأعمال، ذلك أن نشاطها يتنوع حسب الأهداف والمجالات، وكذلك حسب الأطراف المعنية بهذا النشاط، وهذا التنوع في النشاط الإداري ينعكس بالضرورة على القرارات التي تتخذها الإدارة، وذلك من حيث طبيعتها، وكذا نظامها القانوني(٢).

وانطلاقًا من هذا التنوع، يمكن القول بأنه إذا كانت القرارات الإدارية تتميز بكونها قرارات نافذة؛ نظرًا لما تتمتع به من صفة الانفرادية التي يضفي عليها طابع السلطة العمومية التي تتوافر عليها الإدارة، فإن هذه الصفة قد تغيب بخصوص بعض الأعمال التي تقدم عليها هذه الأخيرة، ومن ثَمَّ أمكن القول بأن الأعمال التي تقوم بها الإدارة منها ما يتوفر على الطابع الانفرادي، ومنها ما يفتقد لهذا الطابع.

أولاً: تعريف القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري جزءًا من أعمال الإدارة، ويفترض أن يكون صدوره بشكل سليم، وهذا دور هذه الإدارة التي أصدرته، لكن قد ترى هذه الإدارة لسبب ما أن تقوم بسحب

وإنهاء هذا القرار، وتتمثل الحكمة الأساسية من منح المشرع للجهة الإدارية مصدرة القرار الحق في سحب هذا القرار، هي الوصول إلي احترام القانون، وذلك من خلال التوفيق بين تمكين الجهة الإدارية من إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية، ووجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة علي القرار الإداري، والسحب بهذه الصورة يحفظ لمبدأ المشروعية قوته وفاعليته بإزالته القرارات التي تصدر بالمخالفة له وتدفع الأفراد إلى احترامه.

فالقرارات الإدارية هي الأعمال القانونية التي تتدخل الإدارة بواسطتها، وذلك بهدف تنظيم الحياة داخل المجتمع، تحدوها في ذلك غاية أسمى تتمثل في تحقيق المصلحة العامة، وتتميز هذه القرارات بكونها وسيلة تستعملها انطلاقًا من إرادتها المنفردة؛ حيث تقوم بسن أعمال بمحض إرادتها وتترتب عليها حقوق وواجبات ولا يتطلب دخولها حيز التنفيذ توافر رضا الأفراد أو الجماعات المعنية بها، وذلك نظرًا لكونها تقوم على أساس ما يخوله التشريع للإدارة من صلاحيات غير مألوفة في القانون العادي.

بيد أن أوجه تحقيق هذا النشاط لا ينحصر فقط في تلك الامتيازات التي تعطي للإدارة الحرية في التقدير بمحض اختيارها، فالمصلحة العامة قد تقتضي تدخلها من عدمه، وفي حالة تدخلها وفق أي الوسائل تقوم بذلك، وتمتد كذلك لتشمل ما يفرضه المشرع على الإدارة من قيود ترد على حريتها في تحديد أساليب ممارسة نشاطها فتحرم بعض الأساليب عليها، وتشترط بصدد موضوع ما اتخاذ إجراءات معينة لا تستطيع أن تحيد عليها، وهي قيود يقصد المشرع منها الحد من حرية الإدارة وسلطاتها وبين حقوق وحريات الأفراد، علاوة على حماية الأفراد من تحكم الإدارة واستبدادها وتحيزها[٣].

وبالتالي فالقرارات الإدارية خاضعة للسلطة التقديرية والاختصاص المقيد اللذين يجب التوفيق بينهما لتحقيق الصالح العام.

وقد اختلف الفقه الإداري، ولكن هذا الاختلاف لا يعدو كونه في إطار الجزئيات، أما ما يتعلق بجوهر ماهية القرار الإداري فإنه لا يبدو أن هنالك من فرقٍ بينهما.

فيُعرف "العميد هوريو" القرار الإداري النافذ بأنه: "تصريحٌ وحيد الطرف عن الإرادة، صادرٌ عن سلطة إدارية مختصة بصيغة النفاذ، بقصد إحداث أثر قانوني[٤].

(ISSN: 2537 - 0758)

بينما يُعرفه "الأستاذ فالين" بأنه كل عمل حقوقي وحيد الطرف صادر عن رجل الإدارة المختص، بوصفه هذا، وقابلٌ بحد ذاته أن يُحدث آثاراً حقوقية(٥).

بينما يُعرفه "سليمان الطماوي" بأنه كل عملٍ صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها(٦).

وعرَّف "عبد الغني بسيوني عبد الله"، القرار الإداري بأنه عملٌ قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة وتترتب عليه آثار قانونية معينة(٧).

ويرى "عبد الله طلبة" بأنه "إفصاحٌ عن إرادة منفردة يصدر عن سلطةٍ إدارية ويرتب آثاراً قانونية"(٨).

ويُعرِّف "فؤاد مهنا" القرار الإداري: "أنه عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"(٩).

ولقد عرفته محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: "إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنًا وجائزاً قانونًا؛ ابتغاء مصلحة عامة"(١٠).

ومن التعريفات السابقة نجد أن كلاً من الفقه والقضاء الإداريين قد استقرا على تعريف القرار الإداري– أيًا كان نوعه– على أنه عمل قانوني نهائي صادر بالإدارة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين متى كان ذلك ممكنًا أو جائزًا قانونًا، وابتغاء المصلحة العامة(١١).

ويتضح مما سبق أن القرارات الإدارية خاضعة للسلطة التقديرية والاختصاص المقيد اللذين يجب التوفيق بينهما لتحقيق الصالح العام.

ويجمع الفقه في هذا الخصوص أنه لا يوجد قرار إداري تنفرد الإدارة بتحديد وتقدير مجمل عناصره، بل هناك بعض الجوانب التقديرية المختلفة باختلاف موضوع القرارات الإدارية الخاضعة لتقدير ورقابة القضاء، لأنه يخشى أن تتجاوز الإدارة دائرة حدودها فتتجاوز في استخدام امتيازاتها لغير صالح الأفراد، ومن هنا بدت الضرورة على مراقبة نشاط الإدارة حتى لا تنصرف عن حدود سلطتها واختصاصاتها، وذلك تأسيسًا على مبدأ المشروعية الذي أصبح من المبادئ الأساسية لإقامة دولة الحق والقانون، ويعتبر هذا

المبدأ ضربًا من ضروب التفكير النظري المجرد ما لم تتوافر الضمانات الكفيلة لحمايته ومن أهمها رقابة القضاء على القرارات الصادرة عن الإدارة. والفرد عليه ألا يلتزم الصمت عن كل قرار إداري مضر بمركزه القانوني؛ لأن ذلك يكرس انعدام المشروعية، ويشجع رجل الإدارة الذي يعتبر المستفيد الوحيد من هذه الوضعية في الاستمرار في تعنته وشططه؛ ولهذا فمن مصلحة الفرد المتضرر أن يكون واعيًا بحقوقه، وأن يرفع دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة عندما يُصاب بضرر من شأنه إعدام القرار غير المشروع.

ثانياً: خصائص القرار الإداري

تقوم الإدارة العامة بأعمال مختلفة في سبيل أداء وظيفتها والقيام بنشاطها. وتنقسم أعمالها إلى نوعين: **الأول:** أعمال مادية، وهي مجريات العمل اليومي للإدارة من دون أن تقصد منها أي تغيير في المراكز القانونية للأفراد، أي أنها تختص بالعمل المادي كالأدوات والأعمال التي تحتاج لجهد معين من بناء جسور وشق الطرق والأنهار. **والثانى:** هي الأعمال القانونية، وهي أعمال تجري يوميًا. أيضًا، في ممارسة عمل إداري، وتقصد الإدارة منها إحداث تغيير في المراكز القانونية (تعديل أو إلغاء أو إحداث) وهذه الإعمال القانونية تكون على شكلين: إمَّا بصورة القرارات الإدارية أو بصورة العقود الإدارية(١٢).

فقد عرف مجلس الدولة المصري القرار الإداري– كما أسلفنا من قبل– بأنه (إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة).

ومن تعريف القرار الإداري يتبين أن القرار الإداري يتصف بالخصائص الآتية(١٣):

١– أنه عمل قانوني.

٢– يصدر عن السلطة الإدارية.

٣– يصدر بالإرادة المنفردة للسلطة.

(١) القرار الإداري عمل قانوني

يُعدُّ القرار الإداري عملاً أو تصرفًا قانونيًا: إذ يعد عملاً من الأعمال القانونية الصادرة بإرادة الإدارة وحدها بقصد ترتيب أثر قانوني معين، وهذا الأثر قد يكون بإنشاء مركز قانوني عام أو فردي أو إجراء تعديل لهذا المركز أو إلغاء له، وكون

(ISSN: 2537 - 0758)

القرار عملاً قانونيًا، يعني عدم جواز الطعن بالإلغاء في الأعمال المادية التي تصدر عن الإدارة، لأن العمل المادي لا تترتب عليه آثار قانونية، وبالتالي لا يقبل الطعن فيه بالإلغاء، أيًا كانت الآثار الضارة التي تترتب عليه، كالأعمال التمهيدية والمنشورات والأوامر المصلحية(١٤).

(٢) يصدر عن السلطة الإدارية

هنا ينظر إلى مصدر العمل، فإذا كان جهة إدارة، كان العمل ذا طابع إداري ويخضع لأحكام القانون العام، وتختص محاكم القضاء الإداري بنظر المنازعات التي تثور بشأنه، فإذا ما صدر القرار من شخص عام فهو يتصف بالوصف الإداري(١٥). هذا ما يميز القرار الإداري عن غيره من الأعمال التي تقوم بها السلطات أو الهيئات العامة المختلفة في الدولة، عملاً بالمعيار الشكلي، أي تحديد الجهة التي تصدره عن غيرها من هيئات الدولة. فالمعيار الشكلي أو العضوي في تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال في هيئات الدولة هو تحديد الشكل أو العضو المصدر لهذا العمل، فيكون القرار إداريًا أو العمل إداريًا إذا صدر من جهة إدارية تابعة للهيئة التي تمارس الوظيفة التنفيذية، ويكون تشريعياً إذا صدر من الهيئة التي تمارس الوظيفة التشريعية، ويكون قضائياً إذا صدر من الهيئة التي تمارس الوظيفة القضائية؛ إذ إن معيار التمييز هو مصدر العمل نفسه.

(٣) يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة

وهو العنصر المميز للقرار الإداري، لأنه يصدر من جانب واحد، وهو الجهة الإدارية وهذا ما يميزه عن العقد الإداري لكون الأول يصدر عن إرادة منفردة واحدة، أما العقد الإداري فيجب أن يصدر عن إرادتين معاً، هما إرادة الإدارة وإرادة الفرد المتعاقد معها. إذاً يمكن الطعن في الأول أمام القضاء الإداري فيكون موضوع الدعوى الإلغاء والتعويض.

ويتعين أن يصدر القرار الإداري عن سلطة إدارية وطنية عامة تتمتع بامتيازات معينة تتمثل في سلطة إصدار القرار الإداري، وبالتالي لا يعد العمل أو التصرف الصادر عن سلطة عامة أخرى غير إدارية قرارًا إداريًّا مثل ما يصدر عن السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، وبالإضافة إلى ذلك لا يعد العمل أو التصرف الصادر عن هيئة أهلية كالهيئات الخاصة ذات النفع العام، كالمؤسسات الصحفية و المدارس والمستشفيات الخاصة، قرارًا إداريًا(١٦).

وقد اعتبر مجلس الدولة المصري أن شركات القطاع العام من الأشخاص العامة بل عدّها من أشخاص القانون الخاص ولم يمنحها امتيازات السلطة العامة؛ وبالتالي لا تعد قراراتها قرارات إدارية، ولا تعد قرارات إدارية أيضًا القرارات الصادرة من جهات إدارية عامة خارج حدود سلطتها العامة؛ وبمقتضى صفة أخرى غير صفتها العامة(١٧).

مثال ذلك: أن القضاء المصري لم يعد القرار الصادر من وزارة الأوقاف والخاص بإدارة مال شخص معنوي خاص (كالوقف) قرارًا إداريًا؛ لأنه صادر عن وزارة الأوقاف بصفتها ناظرة على الوقف المتنازع على ريعه؛ وبالتالي لا يعدو أن يكون إجراءً من إجراءات التحفظ التي تقتضيها واجبات ناظر الوقف، ومن ثم يكون هذا الإجراء خارجاً عن اختصاص محكمة القضاء الإداري(١٨).

ثالثًا: الغاية من القرار الإداري(١٩)

ويمكن تحديد الغاية من القرار الإداري وفقاً لثلاثة اعتبارات:

(١) استهداف المصلحة العامة

السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها، إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة، فإذا حادت الإدارة عن هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية لا تمت للمصلحة العامة بصلة كمحاباة الغير أو تحقيق غرض سياسي أو استخدام السلطة بقصد الانتقام، فإن قراراتها تكون معيبة وقابلة للإلغاء.

(٢) احترام قاعدة تخصيص الأهداف

على الرغم من أن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة– دائماً– فقد يحدد المشرع للإدارة هدفاً خاصاً يجب أن يسعى قراراها لتحقيقه، وإذا ما خالفت هذا الهدف فإن قرارها يكون معيبًا بإساءة استعمال السلطة، ولو تذرعت الإدارة بأنها قد قصدت تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف، ومثال ذلك: قرارات الضبط الإداري التي حدد لها القانون أهدافاً ثلاثة لا يجوز للإدارة مخالفتها وهي المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة، والصحة العامة، فإذا خالفت الإدارة هذه الأهداف في قرارات الضبط الإداري فإن قرارها هذا يكون معيبًا وجديراً بالإلغاء(٢٠).

(٣) احترام الإجراءات المقررة

يتعين على الإدارة احترام الإجراءات التي بينّها القانون لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه، فإذا انحرفت الإدارة في الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه فإن تصرفها هذا يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة في صورة الانحراف بالإجراءات.

(ISSN: 2537 - 0758)

نستخلص مما سبق خصائص القرار الإداري التي تميزه عن غيره من الأعمال الإدارية على النحو التالي:

١- **إن القرار الإداري تصرف قانوني، وهو كل تعبير عن إرادة يرتب عليه القانون أثراً معيناً**، وبالتالي لا تدخل الأعمال المادية ضمن هذا المضمون؛ حيث إن هذه الأعمال لا تنشئ ولا تعدل ولا تلغي مراكز قانونية قائمة، بل إن هذه الأعمال المادية التي تقوم بها إحدى الجهات الإدارية إمَّا أن تكون أعمالاً غير مقصودة مثل: الأخطاء التي يرتكبها العاملون أثناء قيامهم بوظائفهم المختلفة، أو أن تصدر عن عمد دون أن تكون تعبيراً عن إرادة الإدارة كالأعمال الفنية التي يقوم بها العاملون لدى الإدارة بحكم قيامهم بوظائفهم، والأعمال التنفيذية للقوانين والقرارات.

وقد ذكرت المحكمة الإدارية العليا الفرق بين القرار الإداري، والعمل المادي من خلال تعريفها للقرار الإداري السابق ذكره، فقالت: "ويفترق القرار الإداري بذلك عن العمل المادي الذي لا تتجه فيه الإدارة بإرادتها الذاتية إلى إحداث آثار قانونية وإن رتب القانون عليها آثاراً معينة؛ لأن مثل هذه الآثار تعد وليدة الإرادة المباشرة للمشروع وليس وليد إرادة الإدارة الذاتية"(٢١).

والتعبير عن الإرادة قد يكون صريحاً بالكتابة أو بالقول والغالب أن يكون التعبير بالكتابة، ويمكن أن يكون- أيضًا- التعبير عن الإرادة ضمنياً يُستفاد من سكوت الإدارة، ومن تطبيقاته: قبول الاستقالة التي مضى على تقديمها أكثر من ثلاثين يوماً دون صدور قرار صريح بذلك بقبولها أو رفضها أو إرجاء البت فيها، وكذلك رفض التظلم الذي مضى على تقديمه ستون يوماً دون الإجابة عليه من السلطة المختصة، وكقاعدة عامة يُعَدُّ في حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة عن اتخاذ قرار كان يجب وفقاً للقانون.

٢- **صدور القرار الإداري من جهة إدارية**، فالقرار الإداري يتخذ هذه الصفة ويتحدد بالنظر إلى شخص من أصدره، والإدارة هي التي تصدر القرارات، وبناءً عليه يعد كل شخص من أشخاص القانون العام تنطبق عليه صفة الإدارة يمكن أن يصدر قرارًا إداريًا. أمَّا غيرها من الأشخاص الذين لا تنطبق عليهم هذه الصفة فلا يمكنهم ذلك.

٣- **يصدر القرار الإداري بإرادة منفردة دون اعتداد برضا المخاطبين**، وهذه أهم ميزة للقرار الإداري تميزه عن العقد الإداري؛ إذ إن القرار الإداري ينشأ ويكتسب صفته الإلزامية بمجرد التعبير عن إرادة الإدارة دون اعتداد بإرادة الطرف الآخر، مثال

ذلك: قرار إداري بهدم منزل آيل للسقوط وتنفيذه– أحياناً– بالقوة المادية عند رفض مالك العقار.

٤- **وإذا كان القرار يُعَدُّ تعبيراً عن إرادة الإدارة**، فيجب صدوره ممن يملك التعبير عن إرادة الإدارة من أصحاب الاختصاص، طبقاً للقوانين واللوائح.

٥- **ويجب أن يترتب على القرار الإداري آثار قانونية**، وتتمثل هذه الآثار في إنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية، فيكتسب المخاطبون فيها حقوقاً أو يلتزمون بواجبات، سواء كان القرار الإداري قرارًا تنظيمياً كلائحة المرور ولوائح الضبط أو قرارًا فردياً يخص فرداً أو أفراداً معنيين بذواتهم، فينشئ لهم حقاً أو يفرض عليهم التزاماً كقرار تعيين موظف أو منح ترخيص بناء عقار.

وعادة ما يفسر القضاء الإداري(٢٢) فكرة ترتيب الآثار القانونية على صدور القرار الإداري تفسيراً واسعاً. فيكفي أن يمس القرار الإداري مصالح الأفراد أو يؤثر عليهم بطريقة أو أخرى، فالقرار الصادر بتوقيع جزاء الإنذار على فرد، فقد قضت محكمة القضاء الإداري في أوضح أحكامها بقولها إنه: "يشترط في القرار القضائي أياً كانت السلطة التي تصدره توافر شروط ثلاثة: **الأول** قيام خصومة بين طرفين، **والثاني** أن تقوم هذه الخصومة على مسألة قانونية، **والثالث** أن يكون للقرار عند الفصل في الخصومة قوة الشيء المقضي فيه، وبمعنى أوضح أن يعد عنوان الحقيقة فيما قضى به".

وعلى الأساس السابق عدَّ مجلس الدولة المصري أعمالاً قضائية لا يختص بها، الأحكام القضائية، سواء صدرت من جهة قضائية عادية أو استثنائية.

أما بالنسبة للأعمال القضائية التي تصدر من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فإن مجلس الدولة قد أخذ في شأنها بالمعيار الشكلي، وبالتالي عدها بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد إلى أن مجلس المراجعة المنصوص عليه في القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤م في شأن الضريبة على العقارات المبنية: "هو جهة إدارية ذات اختصاص قضائي تصدر قرارات نهائية في التظلمات المقدمة إليها(٢٣).

كما ذهبت إلى أن "لجنة مخالفات الرأي لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي"(٢٤).

غير أن مجلس الدولة المصري في بعض الأحكام، هجر المعيار الموضوعي المجرد والمعيار الشكلي المجرد فمزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي، وقد تجلى

(ISSN: 2537 - 0758)

ذلك في حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ١٣-١٢-١٩٥٤ الذي قررت فيه: "إن شراح القانون العام قد اختلفوا في وضع معايير للتفرقة بين القرار القضائي والقرار الإداري، فمنهم من أخذ بالمعيار الشكلي، ويتضمن أن القرار القضائي هو الذي يصدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء، ومنهم من أخذ بالمعيار الموضوعي، وهو ينتهي إلى أن القرار القضائي هو الذي يصدر في خصومة لبيان حكم القانون فيها.

بينما يرى آخرون أن يؤخذ بالمعيارين معاً- الشكلي والموضوعي- وقد اتجه في فرنسا ثم في مصر إلى هذا الرأي الأخير، وإن الراجح هو الأخذ بالمعيارين معاً مع بعض الضوابط، وذلك أن القرار القضائي يختلف عن القرار الإداري في أن الأول يصدره من هيئة استمدت ولاية القضاء من قانون محدد لاختصاصها مبين لإجراءاتها، وما إذا كان ما تصدر من أحكام نهائية أو قابلة للطعن، مع بيان الهيئات التي تفصل في الحال الثانية، وأن يكون هذا القرار حاسماً في خصومة أي نزاع بين طرفين، مع بيان القواعد القانونية التي تنطبق عليها ووجه الفصل فيها"(٢٥).

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري هذا المعنى في أحكام عدة حين قالت ".. قد استقر رأيها على الأخذ بالمعيارين الشكلي والموضوعي للتفريق بين القرار القضائي والقرار الإداري"(٢٦).

المطلب الثاني
أركان القرار الإداري

الركن هو ما لا يقوم الشيء إلا به، مما يعنى إذا تخلف هذا الركن في شيء أو أمر يكون في حكم العدم ولا وجود له في الحقيقة والواقع، وهكذا بالنسبة للقرار الإداري فحتى يوصف بالتصرف أو العمل فلا بد من توافر عدة أركان له، ويتميز القرار الإداري بمجموعة من الأركان المميزة حتى يصبح القرار مطابقاً للقانون ومشروعاً فلا بد أن يكون صحيحاً ومكتملاً لجميع أركانه ولا تشوبه أي شائبة، وتنقسم أركان القرار الإداري إلى فئتين؛ حيث نناقش في المطلب الأول: الأركان الشكلية للقرار الإداري: وفى المطلب الثاني: الأركان الموضوعية للقرار الإداري.

أولاً- الأركان الشكلية للقرار الإداري

تتشابه الأركان الشكلية للقرار الإداري في القانون المصري وغيره من الدول العربية كالقانون الكويتي؛ حيث تتماثل في ركن الاختصاص وركن الشكل أو الإجراءات(٢٧).

(أ) ركن الاختصاص

يعرف ركن الاختصاص بأنه الصلاحية التي تتمتع بها السلطة الإدارية لاتخاذ إجراء أو القيام يعمل من الأعمال القانونية، وبالتالي لا تستطيع السلطة الإدارية اتخاذ قرار إداري بدون أن يكون هذا القرار داخلاً في اختصاصها، ويعد ركن الاختصاص من أهم أركان القرار الإداري ويلزم لمشروعيته أن يصدر القرار ممن يملك الصلاحية والاختصاص في إصداره، فإذا لم يصدر القرار عن السلطة المختصة به يصبح باطلاً ومشوبًا بعيب عدم الاختصاص(٢٨).

ولكى يصبح القرار الإداري صحيحاً ومشروعاً لا بد أن يصدر ممن يملك الاختصاص بإصداره من أعضاء السلطة الإدارية، فإذا صدر القرار من غير مختص بإصداره يكون معيبًا بعيب عدم الاختصاص ومعرضاً للإلغاء بمجرد الطعن فيه، ويعد عيب عدم الاختصاص من أول العيوب التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي للطعن بالإلغاء، وسار مجلس الدولة المصري على نهجه.

يُعد ركن الاختصاص هو الركن الوحيد من أركان القرار الإداري المتعلق بالنظام العام، مما يقصد أنه من حق القاضي الإداري التعرض له من تلقاء نفسه في حالة الطعن على القرار، ولو لم يقم الفرد المدعى بإثارته في صحيفة دعواه.

ولقد قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها أن "إذا فقد القرار أحد أركانه الأساسية يعتبر قرارًا معيبًا سواء اعتبر الاختصاص أحد أركانه أو أحد مقومات الإرادة التي هي ركن من أركانه– مؤدى ذلك فإن صدور القرار من جهة غير منوط بها إصداره قانونًا أو غير مفوضة في إصداره يصمه بعيب عدم الاختصاص، لما في ذلك من افتئات سلطة على سلطة أخرى، وهذا العيب من النظام العام، وللمحكمة أن تقضى به من تلقاء نفسها"(٢٩).

إذن الاختصاص هو سلطة إصدار القرار الإداري، وحتى يكون القرار سليماً يجب أن يصدر عن الموظف صاحب السلطة في إصداره وإلا كان معيبًا بعيب عدم الاختصاص.

ويمكن تحديد فكرة الاختصاص بالعناصر التالية(٣٠):

أ) عنصر شخصي يتعلق بتحديد أعضاء الإدارة، الذين يختصون بإصدار القرارات الإدارية المختلفة.

(ISSN: 2537 - 0758)

ب) عنصر زماني يتعلق بزمان إصدار القرارات الإدارية وزمان سريانها.
ج) عنصر مكاني يتعلق بالنطاق الإقليمي الذي تنطبق فيه القرارات الإدارية.

(ب) ركن الإجراءات

يُقصد بالشكل في القرار الإداري ضرورة أن تتقيد الإدارة بصورة واضحة ومعروفة عند إصدار قراراتها بشكل معين، وأن تلتزم بإجراءات معينة حددها القانون، ولكن كأصل عام الإدارة ليست ملزمة بالتقيد بشكل معين تفصح من خلاله عن إرادتها إلا إذا نص القانون على ذلك.

فإذا كان القرار الإداري هو تعبير عن إرادة الإدارة الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين. فإن ذلك يجب أن يتم بالشكل الذي يتطلبه القانون. وتحدد الشكليات بالنصوص التشريعية والتنظيمية ويسهم القضاء بدوره في وضعها مستلزمًا المبادئ العامة للقانون.

يعتبر عيب الشكل ليس من العيوب المتعلقة بالنظام العام ما لم ينص القانون على غير ذلك؛ حيث إن المحكمة لا تثير عيب الشكل في القرار الإداري أو تتصدى له من تلقاء نفسها، وإنما لا بد أن يثيره أحد الخصوم في صحيفة الدعوى(٣١).

انقسم الفقه الإداري في مصر من تحديد المقصود بالشكل في القرار الإداري:

الرأي الأول:

يرى الفقهاء في هذا الرأي أن نطاق الإجراءات الإدارية يخرج من الشكل، وأن المقصود بشكل القرار الإداري هو مظهره الخارجي أو طريقة تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة في القرار الصادر، في حين أن الإجراءات هي الخطوات التي يجب أن يتبعها القرار الإداري في مرحلة التحضير والإعداد قبل صدوره إلى العالم الخارجي، وأن ماهية الإجراءات تختلف عن ماهية الشكل في القرار الإداري(٣٢).

الرأي الثاني:

يرى أصحاب هذا الرأي أن الإجراءات الإدارية التي يمر بها إصدار القرار الإداري تندرج ضمن الشكل، وأن عيب الشكل يتحقق في حالة عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القوانين واللوائح المنظمة لإصدار القرارات الإدارية سواء بإهمال القواعد كلها أو مخالفتها جزئياً، وأنه لا يوجد مجال للفصل بين الإجراء المتبع لإصدار القرار وشكله(٣٣).

ولقد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية في تأييدها لهذا الرأي: "أن نقل الموظفين لغاية الدرجة الأولى يجب أن يكون طبقاً للمادتين (٢٧) و(٢٨) من قانون الموظفين بعرضه على لجنة شئون الموظفين بالمصلحة، وإن كان رأيها استشارياً فإن ذلك لا يبرر إغفال هذا الإجراء الذى أوجبه القانون لأغراض تتعلق بالمصلحة العامة، ومن ثمة فإن إجراء النقل بدون عرضه على لجنة شئون الموظفين يعد عيباً شكلياً يعيب القرار".

ثانياً: الأركان الموضوعية للقرار الإداري

تتمثل الأركان الموضوعية للقرار الإداري في المحل والغاية والسبب:

(أ) المحل

محل القرار الإداري هو موضوع القرار، وهو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة، ويكون ذلك بالتغيير في المركز القانوني، سواء بالإنشاء أو بالتعديل أو الإلغاء[٣٤].

ويُقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار أو الأثر القانوني الذى ينشأ عنه، وذلك يكون على حسب طبيعة القرار الصادر، ويعد محل القرار الإداري هو جوهره ومادته، وهذا هو ما يميز القرار الإداري كعمل قانوني عن العمل المادي الذى يكون محله، ويتمثل بنتيجة من الواقع.

ولقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية المحل بأنه: "المركز القانوني الذى تتجه إليه إرادة مصدر القرار" لإحداثه والأثر القانوني الذى يترتب عليه مباشرته، وفى الحال وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاؤه"[٣٥].

وعيب المحل في القرار الإداري يستوعب جميع العيوب التي تصيب القرارات الإدارية وتجعلها باطلة؛ لأن مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون أو الخروج عن الشكل المقرر له أو إساءة استعمال السلطة والانحراف بها عن هدفها يُعد في جميع الأحوال مخالفة للقانون، إذن فمحل القرار الإداري يكمن في موضوعه أو الأثر القانوني الناشئ عنه والمتمثل بإنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه.

حتى يكون القرار الإداري ركن المحل فيه صحيحاً ويكون تنفيذه ممكناً وجائزاً قانونًا فإنه يشترط[٣٦]:

(ISSN: 2537 - 0758)

١ – أن يكون محل القرار الإداري ممكنًا:

يكون محل القرار الإداري ممكنًا إذا كان يوجد مجال لتنفيذه من الناحية الواقعية والقانونية، وهذا الشرط يتمخض في أن يكون الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري ليس مستحيلاً وغير ممكن، مثل أن يصدر القرار بتعيين أحد الموظفين ثم يتضح أن التعيين قد تم على وظيفة مشغولة.

٢ – أن يكون محل القرار الإداري مشروعاً وجائزاً:

المقصود أن ما يترتب على القرار الإداري يجب ألا يكون مخالفًا للنظام العام والآداب، أو مخالفًا لأحكام القانون.

(ب) الغاية:

يُقصد بالغاية الهدف النهائي الذي يستهدف مصدر القرار الإداري تحقيقه من إصدار القرار(٣٧).

ركن الغاية أو الباعث يعرف بأنه النتيجة التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، أو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة الى تحقيقها بواسطة الأثر المباشر المتولد عن عمله(٣٨). وركن الغاية هو النتيجة النهائية التى يسعى رجل الإدارة الى تحقيقها أو الهدف الذي يستهدف تحقيقه القرار الإداري، وكمثال على ذلك نجد أن الهدف من إصدار قرارات الضبط الإداري هو حماية النظام العام بعناصره: الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة(٣٩).

يجب أن تكون غاية القرار الإداري دائمًا المصلحة العامة، فإذا ثبت أن الإدارة تسعى الى تحقيق مصلحة شخصية خاصة لمصدره أو غيره بناء على طلبه أو الإضرار بشخص آخر للانتقام، يعتبر القرار معيبًا بعيب إساءة استعمال السلطة.

(ج) السبب:

يعرِّف الدكتور "سليمان محمد الطماوي" السبب بأنه: "حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إدارته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرارًا ما"(٤٠).

يعد ركن السبب في القرار الإداري هو مجموعة من الحالات القانونية والمادية السابقة على اتخاذ القرار والدافعة للجهة الإدارية لاتخاذه، ولذلك لا يمكن للجهة الإدارية اتخاذ القرار إلا إذا ما توافر سبب قانوني أو واقعى، أو مجموعة أسباب تدفع جهة

الإدارة لإحداث أثر قانوني من خلال إصدار قرار إداري، فالقرار الإداري يعد عملاً قانونيًا يجب أن يقوم على سبب صحيح يبرره ويمثل علة لإصداره[٤١].

✍ ولقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية انعدام السبب المعقول المبرر للقرار الإداري وانطواء تصرف الإدارة تمييز بعض الناس على حساب البعض الآخر دون مسوغ مقنع وأساس من الصالح العام- صورة من صور مشوبة القرار الإداري بالانحراف- مثال:

- أن الترخيص للأفراد بالانتفاع بجزء من المال العام يختلف في مداه وفيما يخوله للأفراد من حقوق على المال العام بحسب ما إذا كان هذا الانتفاع عاديًا أو غير عادي ويكون الانتفاع عادياً إذا كان متفقاً مع الغرض الأصلي الذي خصص المال من أجله كما هو الشأن بالنسبة إلى أراضي الجبانات وأراضي الأسواق العامة وما يخصص من شاطئ البحر لإقامة الكبائن والشاليهات، ويكون الانتفاع غير عادي إذا لم يكن متفقاً مع الغرض الأصلي الذي خصص له المال العام كالترخيص بشغل الطريق العام بالأدوات والمهمات والأكشاك، ففي الانتفاع غير العادي يكون الترخيص للأفراد باستعمال جزء من المال العام من قبيل الأعمال الإدارية المبينة على مجرد التسامح، ويكون الاختصاص بمنحه عادة لجهات الشرطة وتتمتع الإدارة بالنسبة إلى هذا النوع من الانتفاع بسلطة تقديرية واسعة فيكون لها إلغاء الترخيص في أي وقت بحسب ما تراه متفقاً مع المصلحة العامة، باعتبار أن المال لم يخصص في الأصل لمثل هذا النوع من الانتفاع، وأن الترخيص باستعماله على خلاف هذا الأصل عارض موقوت بطبيعته ومن ثم يُعد قابلاً للإلغاء أو التعديل في أي وقت لداعي المصلحة العامة. أما إذا كان المال قد أعد بطبيعته لينتفع به الأفراد انتفاعاً خاصاً بصفة مستقرة وبشروط معينة فإن الترخيص به يتم من الجهة الإدارية المنوط بها الإشراف على المال العام، ويصطبغ الترخيص في هذه الحالة بصبغة العقد الإداري وتحكمه الشروط الواردة فيه والقواعد القانونية التي تنظم هذا النوع من الانتفاع وهي ترتب للمنتفع على المال العام حقوقاً تختلف في مداها وقوتها بحسب طبيعة الانتفاع وطبيعة المال المقررة عليه على أنها في جملتها تتسم بطابع من الاستقرار في نطاق المدة المحددة في الترخيص أمَّا إذا لم تكن ثمة مدة محددة فإن هذه الحقوق تبقى ما بقى المال مخصصاً للنفع العام وبشرط أن يقوم المنتفع بالوفاء بالالتزامات الملقاة على عاتقه وتلتزم الإدارة باحترام حقوق المرخص له في الانتفاع فلا يسوغ لها إلغاء الترخيص كلياً أو جزئياً طالما كان المنتفع قائماً بتنفيذ التزاماته،

(ISSN: 2537 - 0758)

وذلك ما لم تقم اعتبارات متعلقة بالمصلحة العامة تقتضي إنهاء تخصيص المال لهذا النوع من الانتفاع ودون إخلال بما للجهة الإدارية من حقوق في اتخاذ الإجراءات التي تكفل صيانة الأمن والنظام ولو تعارض ذلك مع مصلحة المنتفعين، وجلي أن ترتيب هذه الحقوق لصالح المنتفعين بالنسبة إلى هذا النوع من الانتفاع مرده إلى أن الانتفاع في هذه الحالة يكون متفقاً مع ما خصص له المال العام فيتحقق النفع العام عن طريق تحقق النفع الخاص(٤٢).

المبحث الثاني
ماهية سحب القرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم:

أجمع الفقه والفقهاء على عدم رجعية القرار الإداري، وأنه لا أثر رجعي للقرار الإداري سواء كان تنظيميًّا أو فرديًّا، فالقرار الإداري نافذ من لحظة وتاريخ صدوره ويسري بمواجهة الأفراد من تاريخ نشره أو تبليغه، ذلك مبدأ قانوني أجمع عليه الفقه والقضاء الإداريان، حيث يهدف "مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية" لاستقرار المعاملات القانونية وحمايتها وعدم المس بحقوق الأفراد المكتسبة واحترامها، وعدم المس بالمراكز القانونية التي تكاملت واستقرت.

ويقصد بسحب القرار الإداري: قدرة السلطة الإدارية على اجتثاث قرار صادر عنها بأثر رجعي، وكأنه لم يكن. وبسبب خطورة النتائج والآثار المترتبة على هذا الإجراء، فلا بد من خضوعه لقواعد وضوابط معينة تهدف إلى تقييد سلطة الإدارة في استعماله، بحيث غاياتها تصويب مخالفة قانونية وقعت فيها برجوعها عن قرارها الخطأ التزامًا منها بمبدأ المشروعية– ولا ريب في أن هذا التصرف يتعارض مع مبدأ آخر هو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية الذي يستهدف الحفاظ على الحقوق المكتسبة وعدم المساس بها– وتكمن أهمية هذا البحث في إزالة التعارض بين المبدأين، ولذلك تعتبر القرارات الإدارية الأداة أو الوسيلة التي تفصح فيها الإدارة عن إرادتها، وذلك بمقتضى ما تملكه هذه الإدارة من سلطة عامة بموجب القوانين والأنظمة هادفة من خلال هذه القرارات إلى تحقيق مصلحة عامة.

وفي إطار المصلحة العامة التي تهدف إليها الإدارة غالبًا، لا تكون بحاجة إلى رضا ذوي الشأن عند إصدارها لقراراتها، سواء أكانت هذه القرارات، تنظيمية أم فردية، إلا أنها وفي بعض الاحيان قد تلجأ إلى سحب هذه القرارات، ويستوي في ذلك السحب طبيعة سلطة الإدارة، مقيدة كانت أو تقديرية .

وفي ضوء ما سبق سوف نتناول ماهية سحب القرارات الإدارية من خلال مطلبين على النحو التالي:

- المطلب الأول: مفهوم السحب.
- المطلب الثاني: الرقابة القضائية على القرار الإداري الساحب.

المطلب الأول
مفهوم السحب

تُعَدُّ عملية سحب القرارات الإدارية بمثابة تعبير عن إرادة الإدارة؛ بغية التخلص من القرار المعيب بعيب عدم المشروعية على اعتبار أن القرار الإداري السليم يكون من المتعذر على الإدارة سحبه إلا بحدود ضيقة للغاية، ووفقًا لما رسمه القانون، وذلك انطلاقًا من القاعدة الراسخة في فقه القانون العام وتحديداً القانون الإداري وهي قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية؛ حفاظاً على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي وجدت في ظل سريان مفاعيل القرار الإداري .

ولقد تعددت الاصطلاحات التي استعملها الفقه والقضاء الفرنسي[٤٣] للدلالة على عملية سحب القرار الإداري، والتي انعكست على الترجمة العربية بإصلاح السحب أو الاسترداد للدلالة على الرجوع في القرار.

وسحب القرار الإداري هو بحد ذاته قرار إداري من كافة الوجوه، يتوجب أن تتوافر فيه كافة عناصر وأركان القرار الإداري، وحيث إن السحب يجرد القرار الإداري من قوته القانونية بأثر رجعي من وقت صدوره لا من وقت سحبه.

أي أن ذلك يعمل على إزالة كل الآثار القانونية المترتبة على القرار المسحوب بالنسبة للمستقبل وللماضي (كأنه لم يكن منذ صدوره، وذلك بمقتضى قرار تصدره السلطة الإدارية المختصة).

وعملية سحب القرار الإداري هذه لا تكون بمنأى عن الرقابة بشكليها: الإدارية والقضائية، وذلك بهدف الحفاظ على توازن المصالح بين الإدارة والأفراد، وللحيلولة دون أن تتعسف أو تُسيء استعمال السلطة؛ لأنها إذا ما فعلت ذلك فستكون مسؤولة وملزمة بالتعويض.

أولاً: ماهية سحب القرارات الإدارية

استقرت أحكام القضاء والفقه الإداريين على أحقية الإدارة في سحب القرارات الإدارية، حيث كثرت المصطلحات والمسميات لهذا الإجراء. فمنهم من أطلق عليه (طي القرار الإداري)، وبعضهم الآخر (الرجوع عنه). لكن مهما اختلفت هذه التسميات

(ISSN: 2537 - 0758)

فالمضمون واحد، وهو أن السحب يعني إزالة القوة القانونية للقرار الإداري غير المشروع بأثر رجعي، أي إنهاء آثاره بالنسبة إلى المستقبل والماضي معاً، وكأن هذا القرار لم يكن قد ولد ميتاً. وبالتالي فإن قرار السحب هو قرار إداري جديد لا بد أن تتوافر فيه شرائط صحته، لكونه الوسيلة القانونية التي تمارسها السلطة الإدارية بغية الرجوع عن القرار الإداري المسحوب من أساسه، وكل ما ترتب عليه من آثار متى كان ذلك ممكناً شرعاً.

(أ) التعريف اللغوي للسحب:

- السحب: هو سل الشيء وانتزاعه من شيء آخر.
- يُقال: سَحَبَ، يَسْحَبُ، اسْحَبْ، سَحْباً: الشيء جره على الأرض.
- ويعني السحب أيضًا استرداد، استرجاع، رجوع عن الأمر(٤٤).

وقد ورد هذا المصطلح في القرآن الكريم قى قوله تعالى: ﴿**إِذِ الْأَغْلَالُ فِي أَعْنَاقِهِمْ وَالسَّلَاسِلُ يُسْحَبُونَ**﴾(٤٥)، ويفيد في هذه الحالة السحب معنى الجر، أما في قوله تعالى: ﴿**رَبَّنَا أَبْصَرْنَا وَسَمِعْنَا فَارْجِعْنَا نَعْمَلْ صَالِحًا إِنَّا مُوقِنُونَ**﴾(٤٦)، فهنا يفيد الرجوع معنى الأثر الرجعي.

(ب) التعريف الاصطلاحي:

السحب في القاموس القانوني: "هو عملية إعدام آثار القرار بالنسبة إلى الماضي والمستقبل، بحيث يعتبر القرار كأنه لم يولد إطلاقاً(٤٧).

ويعرف كذلك في القاموس الإداري(٤٨):

Le Retrait D'un Acte Administrative Équivaux Á L'annulation De Cet Acte Par L'autorité Operant:(Ab Initio, Il Anéanti L'acte Dés L'origine Et Supprime Ses Effets Aussi Bien Passes Que Futurs, L'acte Retitré Ou Rapporté De L'ordonnance Juridique, Disparait Totalement).

(ج) التعريف الفقهي:

لقد جاءت عدة تعريفات فقهية لتحديد مفهوم سحب القرارات الإدارية، نذكر منها:

- دلوبادير André De laubadére: السحب هو محو القرارات الفردية المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها(٤٩).
- شارل ديباش Charles Debbash: سحب القرار الإداري يقوم عند إلغاء كل الآثار الناجمة عنه منذ صدوره(٥٠).
- سليمان محمد الطماوي: السحب هو إلغاء بأثر رجعي(٥١)، كما عرفه أيضًا: أنه إعدام للقرار ومحو آثاره بأثر رجعي عن طريق مصدره أو من السلطة الرئاسية(٥٢).

- الظاهر خالد: إن السحب أي إنهاء الوجود القانوني للقرار الإداري ويزيل آثاره من لحظة صدوره فيصبح كأنه لم يصدر ولم ينتج أي أثر(٥٣).
- عمار عوابدي: السحب الإداري للقرارات الإدارية هو إنهاء وإعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي، كأنها لم توجد إطلاقاً أي القضاء على الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل، ويضيف: عملية قلع لجذور الآثار القانونية للقرارات الإدارية نهائيًا (٥٤).

نلاحظ من خلال هذه التعريفات أن السحب الإداري يشبه إلى حد ما مجموعة من الأساليب الأخرى، لهذا وجب التمييز بينها.

ثانياً: حالات وأنواع القرارات الإدارية من حيث مدى جواز سحبها:

تجدر الإشارة إلى أن السلطة الإدارية في السحب تختلف بحسب حالة القرار سليمًا، أو معيبًا، أو معدومًا.

١- سحب القرارات الإدارية السليمة: يُقصد بالقرارات الإدارية السليمة هي القرارات التي تقوم على توافر أركانها من السبب والغاية والاختصاص والشكل والمحل، وتدخل تحت مبدأ المشروعية، والذي يعني خضوع الإدارة فيما تصدره من قرارات وما تأتيه من تصرفات وأفعال للقانون سواء كانت هذه قرارات فردية أو عامة وفيما تبرمه من عقود إدارية(٥٥)، وأساس السلامة في القرار الإداري تمتعه بالتوازن الصحيح، وفقاً لما تضمنته أحكام القانون وبقيمة قانونية ملزمة لا تتوقف حتى إثبات العكس(٥٦). فالقاعدة المستقرة فقهاً وقضاءً من حيث المبدأ هو أنه لا يجوز للإدارة أن تقوم بسحب القرارات الإدارية الفردية السليمة التي رتبت حقوقًا مكتسبة للأفراد ما دامت مطابقة للقانون، حفاظاً على استقرار الآثار التي ترتبت عليها.

يستثنى من هذه القاعدة حالة فصل الموظفين عندما ترى الإدارة أنه بعد إصدار قرار الفصل رغم مشروعيته لم يكن ملائماً، وبالتالي ترغب في إعادته إلى وظيفته الأصلية السابقة. يجوز في هذه الحالة سحب قرار الفصل شريطة ألا تكون الإدارة قد عينت موظفاً آخرَ في وظيفته تعييناً سليماً، وذلك لأن معنى السحب في هذه الحالة هو فصل الموظف المعين حديثاً، هو ما لا يجوز؛ لأن ذلك سيؤدي إلى اضطراب وإخلال بحسن سير المرفق العام. علماً بأن القضاء قد أجاز سحب قرارات فصل الموظفين السليمة في أي وقت من دون التقيد بميعاد معيَّن.

ولقد رد الفقه والقضاء هذا الاستثناء إلى اعتبارات العدالة والشفقة بالموظف

(ISSN: 2537 - 0758)

المفصول وإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليها قبل قرار الفصل، واعتبار الموظف المفصول قائماً على رأس عمله من أجل الحفاظ على أقدميته ووضعه الوظيفي بين أقرانه.. إلى غير ذلك من الآثار التي توجب علاجها رحمة وشفقة بالموظف المفصول، ولن يكون ذلك إلاَّ إذا تم اعتبار مدة خدمته متصلة وغير منفصلة[٥٧].

وتجدر الإشارة أنه يحق للإدارة– أيضًا– سحب قراراتها الإدارية الفردية السليمة في أي وقت من دون التقيُّد بميعاد الستين يوماً إذا لم يتولد عنها حقوق مكتسبة؛ لأنها لا تكون بهذه الحالة قد مست بحقوق الغير. أما بخصوص سحب القرارات الإدارية التنظيمية السليمة فهو غير جائز لسببين رئيسيين:

أ) إذا طبق القرار التنظيمي تطبيقاً فردياً، وبالتالي نشأت حقوق شخصية مكتسبة للأفراد فإنه يمتنع على الإدارة أن تقوم بعملية السحب، لأن في ذلك مساساً بالحقوق والمراكز الشخصية، وهذا لا يجوز قانونًا.

ب) إذا لم يطبق القرار التنظيمي على الأفراد، فهذا يعني أنه لم يولد حقوقاً شخصية، بل مراكز قانونية عامة، فتكتفي الإدارة في هذه الحالة بإلغائها بالنسبة إلى المستقبل وليس ثمة حاجة إلى سحب القرار لأنه يعد من قبيل اللغو.

٢– **سحب القرارات الإدارية المعيبة:** القرار الإداري المعيب هو القرار المعيب بعيب من العيوب التي يترتب عليها الحكم بإلغائه عن طريق القضاء، وهي عيوب الاختصاص والشكل والمحل وعيب الانحراف بالسلطة وعيب السبب، وهي العيوب المعروفة بأوجه الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة[٥٨].

لقد أبيح للإدارة أن تقوم بسحب القرارات الإدارية غير المشروعة طالما أنها مهددة بالإلغاء القضائي، وأن تقوم بتصحيح أخطائها بنفسها، ويكون هذا الأمر بناءً على تظلم مقدم من قبل صاحب المصلحة إلى السلطة الإدارية مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية، بهدف العودة عن قرارها المعيب بعيب المشروعية، وإعادة الحقوق إلى أصحابها، هذا من جهة، أو بناء على رقابة ذاتية من خلال مراقبة الرئيس لأعمال مرؤوسيه أو اكتشاف عدم مشروعية القرار من قبل الإدارة التي أصدرته من جهة أخرى.

وبالتالي يحق لها تصحيح المسارات القانونية لقراراتها، وتراجعها عن القرار غير المشروع بأثر رجعي، من خلال سحبها لهذا القرار بقرار إداري صحيح يطابق أحكام القانون واستقرار الحقوق والمراكز القانونية التي تؤدي إلى الطمأنينة في نفوس أصحاب الحقوق، وخدمة لضمان انتظام المرفق العام وحسن سيره، وتلافياً لإجراءات الطعن

القضائي الطويلة شريطة أن يكون السحب الإداري للقرار غير المشروع خلال مدة الطعن القضائي أو خلال سير الدعوى وقبل صدور الحكم.

فإذا انقضى ميعاد الطعن أو صدر حكم قضائي بذلك لا يجوز للإدارة سحبه. وهذا يدل على حسن نية الإدارة، ومد جسور الثقة بدورها القانوني الذي يهدف على الدوام إلى الحفاظ على المصلحة العامة من خلال احترامها لمبدأ الشرعية. ومن الجدير بالذكر أن سريان ميعاد السحب يرتبط ارتباطاً وثيقاً بميعاد الطعن القضائي وهو ستون يوماً من تاريخ إعلان صاحب الشأن بالنسبة إلى القرارات الإدارية الفردية، أو من تاريخ النشر بالنسبة إلى القرارات التنظيمية.

لكن بالمقابل إذا انقضت مدة الطعن وتحصن القرار الإداري غير المشروع من السحب الإداري لا يمنع الفرد المتضرر رفع دعوى تعويض عن الأضرار كلها التي لحقت به من جراء هذا القرار الإداري غير المشروع، وإمكانية الدفع بعدم مشروعية القرار التنظيمي إذا أريد تطبيقه على الأفراد؛ لأن الدفع لا يتقادم، علماً بأن السحب الإداري للقرار غير المشروع هو جزاء لعدم المشروعية، وبالتالي يجب على الإدارة العمل على تصحيح قراراتها وما يترتب على ذلك من آثار[٥٩].

٣- **سحب القرارات الإدارية المنعدمة**[٦٠]: لقد أجاز القضاء والفقه الإداريان للإدارة سحب القرارات الإدارية التي شابها عيب جسيم جرَّد هذه القرارات من صفتها الإدارية، وهبط بها إلى درجة الانعدام، وإنها بهذه الحالة تكون قد فقدت حصانتها بوصفها قرارات إدارية وتحوَّلت إلى مجرد أعمال مادية بحتة يجوز سحبها من قبل الإدارة، وإعلان انعدامها في أي وقت من دون التقيُّد بميعاد الطعن بالإلغاء القضائي. وهذا يعني أن هذه القرارات لا تولّد آثاراً قانونية مهما طالت مدة بقائها، ولا يترتب أي مسؤولية على الأفراد الذين يمتنعون عن تنفيذ هذه القرارات، لأن طاعتها ليست واجبة على أحد، لكون التصرف المنعدم لا يمثل أي حقيقة قانونية. إضافة إلى أن انعدام القرار الإداري ليس بحاجة إلى من يقرره؛ إذ يستطيع صاحب الشأن أن يتمسك به بأية وسيلة كانت وفي كل الأوقات، ولا يمكن تصحيح الانعدام بأي حال من الأحوال؛ لأن التصحيح يجب أن يرد على شيء موجو والتصرف المنعدم هو تصرف غير موجود بالأصل، لذلك فجميع القرارات الإدارية المتخذة تطبيقاً للقرار المنعدم تعدُّ قرارات منعدمة أيضًا وليس ثمة حاجة إلى إلغائها، وأهم حالتين- **لا يثور بشأنهما خلاف فقهي أو قضائي**- لتطبيق نظرية انعدام القرارات الإدارية، هما:

(ISSN: 2537 - 0758)

- صدور قرار من فرد عادي لا صلة له بالإدارة مطلقاً.
- أن يتضمن القرار اعتداءً على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية.

إن هاتين الحالتين تدلان على اغتصاب السلطة من قبل فرد لا اختصاص له على الإطلاق، أو صدوره من موظف إداري بدلاً عن السلطة التشريعية والقضائية. فعندما تقوم الإدارة بتنفيذهما تكون قد مارست عملاً مادياً لا قانونياً، يعود الفصل فيه قضائياً للقضاء العادي. ويجوز سحبه من قبل الإدارة المختصة أصلاً باتخاذ القرار ابتداءً وليس من قبل الجهة التي أصدرته والتي لم تكن أهلاً لإصداره؛ لأنه لا يجوز للجهة المختصة أن تقوم بإجازة لاحقة للقرار المنعدم بل يجب عليها إعدامه مادياً دون التقيد بميعاد معيَّن، ومثال ذلك: أن يصدر قرار بنقل الموظف من مكان إلى آخر بحجة المصلحة العامة. وبتعيين آخر في مكان ولم يكتشف سر نقل الموظف الأول الذي يكمن في تعيين الثاني على أساس رابطة النسب، إلا بعد انتهاء مواعيد الطعن، فإن إبطال قرار نقل الموظف مثلاً يسمح بسحب القرار الصادر بتعيين خلفه رغم انتهاء مواعيد الطعن في هذا القرار.

المطلب الثاني
الرقابة القضائية على القرار الإداري الساحب

أولاً– مفهوم الرقابة القضائية على قرار السحب

(أ) تعريف الرقابة على قرار السحب

لا تتم سلامة القرار الإداري إلا بوجود رقابة عليها وعلى قراراتها؛ حيث عرفت السلطات القانونية المخولة للجهات القضائية والتي بمقتضاها يكون لها سلطة البث فيما يدخل في اختصاصاتها من مسائل تكون الإدارة بوصفها سلطة عامة طرفاً فيها[٦١]، وعرفت أيضًا الرقابة القضائية بأن يتحقق القضاء من مدى مشروعية هذه الأعمال في مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون بمعناه الواسع؛ إذ لا يمكن للرقابة الإدارية أن تفي بالغرض المرجو من ضمان سيادة مبدأ المشروعية؛ لأن مرجع القرار قد يرفض الاعتراف بالخطأ، وقد يجاريه رئيسه[٦٢].

تعريف الرقابة على قرار السحب: وأمَّا تعريف الرقابة على قرار السحب فتعتبر عملية سحب القرار الإداري هي من مضمون ومما تشتمل عليه الرقابة القضائية باعتباره جزءاً من أعمال الإدارة، وعليه فيمكن تعريف الرقابة على قرار السحب: أنه قيام سلطة القضاء الإداري بالحكم بمطابقة قرار السحب من قبل الإدارة للقانون أو عدم مطابقته للقانون، ومن ثَمَّ إمَّا بقبوله لقرار السحب أو إلغائه[٦٣].

ولهذا فإن رقابة الإدارة في كيفية ممارسة نشاطها يجب أن يعهد بها إلى القضاء الإداري والمحاكم الإدارية، وعلى هذا الأساس فإن الرقابة القضائية هي من أكثر صور الرقابة على أعمال الإدارة أهمية؛ ذلك لأن القضاء هو الجهة المؤهلة لحماية مبدأ المشروعية من انحراف الإدارة وتعسفها وتجاوزها حدودها أحيانًا.

(ب) القيمة القانونية للرقابة القضائية على قرار السحب:

إن كفالة الرقابة القضائية على مشروعية الأعمال التي تقوم بها الإدارة لتحقيق المصلحة العامة وما يصدر عنها من تصرفات يُعد من سمات الدولة الديمقراطية وفي هذا الشأن نجد أن هذه الرقابة إما تمارس من خلال أنظمة القضاء المزدوج حيث يباشر مثل هذه الرقابة قضاء مستقل يختص بنظر المنازعات الإدارية والفصل فيها، أو أن تكون الدولة قد اعتمدت في منظومتها القضائية على نظام القضاء الواحد، إلا أنها تمد ولاية هذا القضاء ليشمل الاختصاص بنظر المنازعات التي تكون بين الإدارة والأفراد(٦٤).

إن القضاء هو الجهة الرقابية المختصة لضمان التزام الإدارة بالسلطات الممنوحة لها وحدودها التي منحها إيَّاها المشرع بموجب القانون، وبما يكفل حماية وصون حقوق الأفراد المكفولة بموجب الدستور والقانون من أي تعسف وإساءة لاستعمال السلطة أو انحراف الإدارة عند مخالفتها للقوانين والأنظمة، ويمنع مخالفتها للقواعد القانونية وتجاوزها لحدود السلطة الممنوحة لها خلافًا لقواعد المشروعية بما تمتلكه، وتتمتع به من امتيازات السلطة العامة فيما قد تتخذه بمواجهة الأفراد من قرارات لا تلتزم فيها بصحيح القانون وتخالف بها القواعد القانونية، وذلك من خلال مباشرة القضاء لسلطته فيما يعرض عليها من منازعات وما تصدره بشأنها من أحكام، ويجعل عند ثبوت التجاوز أو المخالفة من جانب الإدارة تعرضها للمساءلة وبأن تكون الأعمال أو القرارات الصادرة من الإدارة معرضة للإبطال والإلغاء من جهة القضاء، وتثبت حق الفرد بالمطالبة بالتعويض(٦٥).

ونجد أنه عند وجود مثل هذه الآلية للرقابة بشكلها الأمثل المطلوب سيحقق كفالة ضمان الأفراد لحقوقهم وحرياتهم، وتعمل على أن تلتزم الإدارة بتطبيق صحيح أحكام القانون والالتزام به لتجنب المساءلة القضائية، وأيضًا المسائل البرلمانية من خلال الصلاحيات الدستورية والأدوات الرقابية والسياسية التي يملكها أعضاؤه في مواجهة

(ISSN: 2537 - 0758)

السلطة التنفيذية، وفي ذات الوقت– أيضًا– ستجعل من يملك ويقوم بإصدار القرارات الإدارية أيضًا ملتزم بمراعاة القانون بما يدل على كفاءته في مباشرة أعمال السلطة والتزامه بالقانون، وعليه فقد أصبح لزامًا لتمكين القضاء من تحقيق هذا الأمر وتعزيز وإرساء مبدأ المشروعية للتصرفات الإدارية أن تسخر له كل التدابير التشريعية والتنفيذية التي تمكن القضاء من خلالها من أداء المسؤولية المناطة به(٦٦).

ثانياً: محل الرقابة القضائية عند سحب القرار الإداري

(أ) الرقابة على السحب للقرارات السليمة

ذكرنا سابقًا أن الثابت لدى القضاء المصري عدم جواز سحب القرارات السليمة، سواء أكانت لائحية أم فردية؛ إذ إن السحب بما له من أثر يمتد إلى الماضي لا يتفق وقاعدة عدم رجعية القرار الإداري(٦٧)، فالقرارات الفردية؛ حيث استقر القضاء الإداري على" القرارات الإدارية التي تولد حقاً أو مركزً شخصيًا للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة، وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقتضي استقرار تلك الأوامر(٦٨)، فالقاعدة العامة هي عدم رجعية القرارات الإدارية، فالأصل أن آثار القرار الإداري السليم تمتد إلى المستقبل ولا تنصرف إلى الماضي. وذلك حماية للمراكز القانونية التي كانت قائمة قبل صدور القرار(٦٩).

وذهب اتجاه فقهي في تأصيل هذه القاعدة إلى القول " إن القرار الإداري السليم لا يمكن سحبه تأسيسًا على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وذلك أن القرار الساحب فيما لو أبيح له سحب القرارات الإدارية السليمة سيكون رجعيًا من حيث إعدام آثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير، وليس هناك من سبب معقول لتحريم الرجعية في حالة القرارات التي تنشئ أو تعدل مراكز قانونية، وإباحتها بالنسبة إلى القرارات التي تلغي مراكز قانونية(٧٠)، وتقول محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها "من حيث إن سحب القرارات الإدارية قد شرع لتمكين جهة الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه صدر مخالفاً للقانون. أما إذا قام القرار الإداري على أسس صحيحة مستوفيًا شرائطه القانونية فإنه يمتنع على جهة الإدارة سحبه لانتفاء العلة التي شرعت من أجلها قواعد السحب، وذلك احترامًا للقرار واستقرارًا للأوضاع تحقيقًا للمصلحة العامة(٧١).

لكن في حالة إعادة سحب القرار المسحوب، فإنه يعتمد على مقدار ضرورة إعادة الأوضاع إلى سابق عهدها من الاستقرار والحيلولة دون العبث بالقرارات؛ حيث إن مشروعية سحب القرار الإداري كانت بما تستتبعه من أثر رجعي مناطه بالتحديد "تمكين الجهة الإدارية من تصحيح خطأ وقعت فيه" وتعيب به القرار الصادر عنها، فلا محل له إذن ما دام القرار قد صدر صحيحاً مستوفياً لكافة شرائطه القانونية(٧٢). وبالتالي فإن أساس فكرة السحب هي فكرة عدم المشروعية وليس عدم الملاءمة "الأصل في السحب أو الرجوع في القرارات الإدارية إلا يقع أيهما إعمالاً لسلطة تقدير أو لاعتبارات الملاءمة(٧٣)".

والسماح بإعادة سحب القرار السليم ينطلق من قاعدة مفادها أن السلطة التقديرية إذا رأت أن هذا القرار المسحوب مخالف للقانون، فذلك يعتبر تطبيقًا لمبدأ السلطة التقديرية التي منحها المشرع للإدارة، وتحقيقًا لمبدأ المشروعية، وإمعانا من المشرع فى السمو بمبدأ المشروعية، والحفاظ علي حقوق الأفراد والوقوف أمام طغيان الإدارة، فقد أعطى لكل ذي شأن الحق في الطعن في القرارات الإدارية المعيبة، وحدد المشرع طرق هذا الطعن في طريقتين هما: التظلم الإداري، والطعن القضائي(٧٤).

وحتى عند الطعن على القرار الإداري الساحب، يقول الدكتور سليمان الطماوي "إن السحب الإداري يتم بقرار إداري يخضع لكافة القواعد والأحكام المنظِّمة للقرارات الإدارية. فالقرار المسحوب إذا كان سليمًا لا يجوز الرجوع فيه إلا وفقًا للحدود المقررة في هذا الخصوص، فإذا كان غير مشروع فإنه لا يمكن الرجوع فيه إلا من خلال مدد الطعن(٧٥)، غير أن القاعدة لا تجري على إطلاقها، ذلك أن قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة لم تتقرر إلا حماية للحقوق التي نشأت واكتسبها الأفراد من جراء تطبيقه، ومن الناحية المنطقية إذا ترتب على القرار أية حقوق أو ميزات فلا تعد هناك جدوى من التمسك بتطبيق هذه القاعدة ومن ثم جاز سحبها في أي وقت، ومن أمثلة ذلك(٧٦):

أ) القرارات التنظيمية التي لم تنفذ بقرارات فردية تكسب الأفراد حقوقًا معينة.

ب) القرارات الفردية التي لم تترتب عليها حقوق مكتسبة للأفراد، كسحب قرار إداري صدر بإبعاد أجنبي عن البلاد، وسحب القرار الإداري الذي صدر بفرض عقوبة انضباطية على موظف مادام لا يمس حقًا مكتسبًا منه لموظف آخر.

(ISSN: 2537 - 0758)

ج) القرارات الإدارية الخاصة بفصل الموظفين:

لاعتبارات تتعلق بالعدالة أجاز القضاء الإداري سحب قرار فصل الموظف، على ألا يؤثر قرار السحب على حقوق الأشخاص المكتسبة جراء تنفيذ قرار الفصل، كما لو تم تعيين موظف أخر لشغل الوظيفة.

وهناك اتجاه فقهي ينبه إلى خطورة التوسع والمبالغة بكثرة قرارات السحب وإن أجازها القانون والقضاء، وان استقر القضاء الإداري في شأنها على حق الجهة الإدارية في سحبها في أي وقت؛ تأسيسًا على أن مثل هذه القرارات لا تولد حقوقًا أو مزايا للغير(٧٧).

(ب) الرقابة القضائية على استمرار المراكز القانونية المسحوبة بقرارات سحب معيبة

مفهوم المركز القانوني: يعرَّف المركز القانوني بأنه مجموعة الحقوق والالتزامات التي يتمتع أو يتحمل بها شخص معين كالمركز القانوني الذي يشغله الموظف في القانون العام(٧٨).

والمراكز القانونية تكون على صورتين، وهي **أولا:** المراكز القانونية النظامية، ويُطلق عليها بالمراكز القانونية الموضوعية أو التنظيمية للدلالة على عمومية مضمون هذه المراكز، وتتميز بأن مضمونها واحد ومتجانس لجميع الأفراد الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية المطلوبة لاكتسابها؛ لأن مضمون المراكز القانونية محدد بإجراء قانوني عام كالقوانين والأنظمة، مثالها: المركز القانوني الذي يشغله الموظف العام. وأمَّا **الثانية:** مراكز قانونية فردية، يطلق عليها بالمراكز القانونية الشخصية للدلالة على طابعها الشخصي، وبهذا تتميز هذه المراكز بأن مضمونها واحد، ومختلف من شخص لآخر، مثالها: المركز القانوني الذي يشغله المتعاقد في العقود الإدارية(٧٩).

إن الأثر الذي يترتب على هذين النوعين من المراكز، أن المراكز النظامية يجوز تعديل مضمونها؛ لأن هذه المراكز تستمد وجودها من القوانين والأنظمة التي تحدد فحواها؛ لهذا تؤدي القوانين والأنظمة إلى تعديل مضمون هذه المراكز وسريان هذا التعديل على جميع الأشخاص الذين يشغلون هذه المراكز دون إمكانية الاحتجاج بفكرة الحقوق المكتسبة، بينما لا تتأثر المراكز الشخصية بتعديل القوانين والأنظمة وإلغائها؛ لأن مضمون هذه المراكز محددة بصورة فردية وليس بإجراءات قانونية عامة كالقوانين والأنظمة؛ لهذا يقال بأن المراكز الشخصية غير قابلة للمساس بها؛ حيث ينشأ الحق

المكتسب من مصدرين: هما القرارات غير المشروعة المتحصنة، والقرارات المشروعة التي ترتب حقوقاً مكتسبة(٨٠).

وتتنوع القرارات من حيث تأثيرها على المراكز القانونية إلى نوعين فإمَّا أن تكون القرارات الإدارية المنشئة، وذلك عندما يكون القرار الإداري منشئًا ومقررًا لمركز قانوني، إذا ترتب على صدوره إنشاء مركز قانوني جديد قرار التوظيف)، أو تعديل مركز قانوني قائم (قرار التحويل) أو إلغاء مركز قانوني قديم (قرار العزل) ولا يرقى إلى درجة القرار الإداري العمل الذي يصدر عن سلطة إدارية ولا يمس بمركز قانوني. وللقرار الإداري المنشئ أثر فوري بمجرد تبليغه، إذا كان القرار فرديًا، أو نشره إذا كان تنظيميًا، ويقع على عاتق الطاعن عبء إثبات أن القرار الإداري مس بحقوقه(٨١).

وهناك نوع آخر للقرارات من حيث تأثيرها على المركز القانوني وهي القرارات الإدارية الكاشفة، وهي تلك التي لا تؤدي إلى إحداث تأثير على المراكز القانونية، سواء كانت المراكز فردية أو عامة؛ إذ لا يتعدى دورها تفسير أو تأكيد المراكز القانونية الموجودة، وتكون كاشفة. وللقرار الكاشف أثر رجعي على المراكز القانونية، طالما أنه أكد حقًا موجوداً(٨٢).

فأمَّا القرارات المعيبة فقد ينشأ الحق المكتسب فيها من خلال مضي المدة وإن كان قرارًا غير مشروع، وكما هو معلوم فإن القرار غير المشروع يتحصن بمضي المدة المحددة للطعن وهي مدة ستين يومًا من تاريخ صدور القرار الإداري المخالف للقانون أو المعيب.

وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية، حيث ذكرت بقولها: "إن انقضاء المدة وهي فترة الستين يومًا لنشر القرار وإعلانه يكسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل، ويصبح عندئذٍ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعتبر مخالفًا للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله(٨٣).

والقرارات الإدارية غير المشروعة التي ينشأ عنها الحق المكتسب هي القرارات الإدارية الباطلة دون المنعدمة؛ لأن الأخيرة هي قرارات ليس لها وجود قانوني ومن ثم لا ينتج عنها أي أثر قانوني بالرغم من وجودها من الناحية المادية باعتبارها محررات لها مظهر القرارات الإدارية(٨٤).

وإذا كان من الثابت أن القرار غير المشروع لا يولّد حقًا كقاعدة عامة إلا أن هناك وجهة نظر أخرى من حيث إن مرور وقت معقول على بقاء القرار المعيب يولّد ثقة

(ISSN: 2537 - 0758)

مشروعة لدى الأفراد في الوضع المترتب عليه ويحوله من حالة واقعية إلى حالة قانونية تولّد حقوقًا مشروعة، فيكون ثمة نوع من التقادم المسقط لعيب المشروعية أو نوع من التقادم المكسب ببقاء القرار غير المشروع(٨٥).

والذي يبدو أن نشوء الحق المكتسب من القرارات غير المشروعة ينتج بمجرد مضي المدة المحددة للطعن في تلك القرارات وهي ستون يومًا؛ حيث إن لحظة ولادة الحق المكتسب تبدأ من لحظة انتهاء المدة المقررة للطعن.

إن الحكمة من تحديد هذا الميعاد كون القرارات الإدارية المعيبة قد يتولَّد عنها من الآثار القانونية ما يمس مصالح بعض الأفراد، ومن ثَمَّ يجب العمل على استقرار المراكز والأوضاع القانونية بأسرع ما يمكن حتى لا تكون معلقة إلى ما لا نهاية بحجة عدم مشروعية القرارات التي ولدت هذه المراكز.

وبناءً عليه، فإن مدة الطعن الممنوحة للإدارة لكي تمارس حقها في سحب قراراتها هي بمثابة فرصة للإدارة لمراجعة قراراتها إذا كانت مخالفة للقانون، كون هذه المدة من المحتمل أن يكون القضاء الإداري خلالها قد ألغى هذه القرارات بدعوى الإلغاء، وحتى يتولد حقًا مكتسبًا من القرار الإداري غير المشروع ينبغي أن يكون المنتفع منه حسن النية، وإذا خلت النية الحسنة لدى المنتفع، وهو من دفع الإدارة لإصدار القرار المعيب بسبب غش أو تدليس، فإنه لا ينبغي له حق في توفير الحماية لحقه بسبب أن الغش يفسد كل شيء(٨٦)، وتبدو رقابة القضاء على المحافظة على المراكز القانونية عند سحب القرارات المعيبة، وذلك من خلال أمرين:

١- زوال القرار المسحوب وآثاره القانونية بأثر رجعي:

تزول بسحب القرار المعيب الذي تم سحبه كل الآثار المترتبة عليه منذ لحظة صدوره، ويجرد من قوته القانونية، ذلك أن مقتضى الواجب واللازم على الإدارة عند صدور قرارها المعيب أن تتدخل بقرار آخر جديد لسحب القرار السابق المعيب منذ صدوره(٨٧).

٢- إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار:

يُعتبر القرار المسحوب كأن لم يكن من تاريخ صدوره؛ وذلك لأن "السحب الإداري والإلغاء القضائي كليهما جزاء لمخالفة مبدأ المشروعية يؤدى إلى إنهاء القرار بأثر

رجعى اعتبارًا من تاريخ صدوره[٨٨]، وحيث جرى قضاء المحكمة الإدارية العُليا المصرية على ذلك حيث قالت إن: "الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية: مناطها اختصام القرار الإداري ذاته استهدافاً لمراقبة مشروعية، ويترتب على سحب القرار بمعرفة الجهة الإدارية ما يترتب على إلغائه قضائيًا، إذ يُعتبر كأن لم يكن وتزول آثاره من وقت صدوره فإذا استجابت الجهة الإدارية المدعي عليها إلى طلب المدعي في تاريخ لاحق لرفع الدعوى، فإن الخصومة تبعاً لذلك، ونتيجة له تصبح غير ذات موضوع، ويتعين من ثَمَّ الحكم باعتبار الخصومة منتهية[٨٩].

وجرى قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على ذلك؛ حيث قالت :الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته، استهدافًا لمراقبة مشروعيته، ويترتب على سحب القرار بمعرفة الجهة الإدارية، ما يترتب على إلغائه قضائيًّا، إذ يعتبر كأن لم يكن، وتمحى آثاره من وقت صدوره، وقد استقر القضاء على أنه إذا استجابت الجهة الإدارية المدعى عليها إلى طلب المدعى في تاريخ لاحق لرفع الدعوى، فإن الخصومة تبعًا لذلك ونتيجة له، تصبح غير ذات موضوع، ويتعين من ثَمَّ الحكم باعتبار الخصومة منتهية في هذا الطلب مع إلزام الحكومة بالمصروفات[٩٠]، وأن سحب القرار الإداري قد يكون كليًا شاملاً لجميع محتوياته وآثاره، وقد يكون جزئيًا مقصورًا على بعضها مع الإبقاء على بعضها الآخر، كل ذلك حسبما تتجه إليه نية الإدارة فعلاً، ومتى تكشفت هذه النية للمحكمة وجب عليها بمقتضاها تحديد مدى السحب وإنزال أثره القانوني[٩١].

ومن المسلم به أن سحب القرار الإداري، يؤدي إلى إعدام القرار بالنسبة للمستقبل والماضي، أي إلغاء القرار بأثر رجعي، بحيث يصبح وكأنه لم يوجد إطلاقًا، ويستتبع هذا بالضرورة تدخل الإدارة لتنفيذ القرار الساحب، وذلك بإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغي، مهما طالت الفترة فيما بين صدور القرار، وصدور القرار الساحب أو حكم الإلغاء، فلا يجب أن يضار ذوي الشأن من بطء إجراءات التقاضي أو طول فترة السحب[٩٢].

ومما لا شك فيه أن إعمال هذه القاعدة كثيرًا ما يتسبب عنها مضايقات شديدة لجهة الإدارة، فإنها مضطرة لإعادة النظر في كثير من القرارات التي صدرت مستندة إلى

(ISSN: 2537 - 0758)

القرارات الملغية، وأيضًا إعادة النظر في جميع الآثار التي ترتبت في الماضي، والتي تستند إلى القرار الملغي، وللإدارة في هذا السبيل أن تصدر قرارات ذات أثر رجعي؛ لأن تغدو ضرورية لتنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء أو القرار الساحب(٩٣).

ومن المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن، أن الجهة الإدارية تتحمل مسؤوليتين حيال القرار الساحب أو حكم الإلغاء، فمن جانب سلبي بالامتناع عن ترتيب أي أثر للقرار المسحوب، وجانب إيجابي باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى الحكم أو القرار الساحب، وفي هذا المعني تقول محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها:" إن القاعدة في تنفيذ أحكام الإلغاء تقضى بتحمل الجهة الإدارية بالتزامين: أحدهما سلبي بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء تنفيذى يترتب عليه حدوث أثر للقرار بعد إلغائه، وثانيها إيجابي باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى الحكم مع تطبيق نتائجه القانونية وذلك على أساس افتراض عدم صدور القرار الملغي ابتداء(٩٤).

ونخلص مما سبق أنه يترتب على القرار الذي تم سحبه نتيجتان:

١- **نتيجة هادمة:** وتكمن آثار هذه النتيجة في أن القرار الإداري الجديد، وهو القرار الساحب يعدم القرار المسحوب، وكأنه لم يصدر من خلال تجريده من قيمته القانونية من لحظة صدوره، والعمل على محو آثاره المترتبة عليه أي إلغاؤه بأثر رجعي(٩٥).

٢- **نتيجة بناءة** :وتعني إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب، وهذا يتطلب من الإدارة إصدار القرارات التي تعيد الأوضاع إلى ما قبل صدور القرار المسحوب واعادة الأحوال والأوضاع إلى الحال الأصلية قبل صدور القرار المسحوب(٩٦).

وهو ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية من أن القرار الساحب يزيل أي أثر ترتب على القرار المسحوب، ويعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب؛ حيث تقول "إن سحب القرار الصادر بإلغاء الترقية يترتب عليه عودة الحال إلى ما كانت عليه، فيصبح القرار الأصلي بالترقية قائماً منذ تاريخ صدوره(٩٧).

خاتمة

وهكذا يتبين مما سبق أن القرارات الإدارية تعتبر من الامتيازات المهمة التي عهد بها القانون للسلطة الإدارية، وذلك لأداء واجباتها تجاه المواطنين، والقانون لما خول الإدارة هذه الامتيازات كان يهدف إلى تحقيق غاية معينة، وبالتالي فالقرار الإداري ما هو إلا وسيلة لتحقيق هذه الغاية التي تكون دائمًا مصلحة عامة أو منفعة عامة، والمخاطبون به ملزمون بتنفيذه طواعية أو إكراهًا، إلا أن هذه السلطة التي أقرها القضاء والفقه الإداري المقارن للإدارة جاءت محاطة بمجموعة من الضوابط والقيود، هذا ما استنتجناه من خلال بحثنا، وقد تمثلت عمومًا في الأحكام والمبادئ العامة لسلطة سحب القرارات الإدارية، فمن حيث مجال تطبيق سلطة الإدارة في سحب قراراتها فنجدها تتسع وتضيق لتشمل بعض القرارات دون الأخرى، فسلطة الإدارة عند سحب قراراتها سلطة مقيدة وليست تقديرية؛ لأن أساس السلطة التقديرية هو أن يكون لجهة الإدارة في المسألة المعروضة عدة حلول كل منها قانوني، ويكون لها أن تختار من بين هذه الحلول، الحل الذي تراه أكثر ملاءمة لتحقيق المصلحة العامة، فقرارات السحب لا تدخل في هذا الإطار ولا تثور بشأنها مسألة الملاءمة، إنما يجب أن تقوم فقط على أساليب عدم المشروعية.

لقد تم تناول موضوع الدراسة "سحب القرار الاداري كأحد صور إنهاء القرار" من خلال دراسة مفهوم القرار الإداري والانحراف بالسلطة في إصداره، حيث تم تناول ذلك من خلال إلقاء الضوء على مفهوم القرار الإداري، وأركان القرارات الإدارية، ثم تناولنا ماهية سحب القرارات الإدارية من خلال توضيح مفهوم السحب والرقابة القضائية على القرار الإداري الساحب.

(ISSN: 2537 - 0758)

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج

ومن خلال ما سبق، يُستخلص من هذا البحث النتائج التالية:

١- توصلت الدراسة إلى أن نظرية سحب القرارات الإدارية شرعت لتمكين الجهة الإدارية من تصحيح الأخطاء التي تشوب قرارها الإداري والذى قد يترتب عليه نتيجة هذه الأخطاء عدم مشروعيته، وبالتالي تنأى بالإدارة عن فقدان هيبتها القانونية، وكذلك تنأى عن مس القرار من الالتجاء إلى القضاء الإداري، وتوفر الوقت والجهد والمال الذي تحتاجه دعوى الإلغاء أمام المحاكم.

٢- إن سلطة الإدارة عند سحب قراراتها سلطة مقيدة وليست تقديرية؛ لأن أساس السلطة التقديرية هو أن يكون لجهة الإدارة في المسألة المعروضة عدة حلول، كُلٌّ منها قانوني، ويكون لها أن تختار من بين هذه الحلول الحل الذي تراه أكثر ملاءمة لتحقيق المصلحة العامة.

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

٤- قد يكون سحب القرار كاملا، أي يشمل جميع بنوده، إذا كان القرار غير قابل للتجزئة، وقد يكون السحب جزئيًّا، أي يشمل بعض بنوده دون البعض الآخر، وذلك إذا كانت المخالفة تمس بعض بنوده فقط، وكان القرار قابلاً للتجزئة.

٥- الأصل أن تقوم الإدارة بسحب القرار الإداري غير المشروع سحباً صريحاً، أي بصدور قرار إداري صريح بالسحب سواء من السلطة مصدرة القرار أو من السلطة الرئاسية بالنسبة لها، إلا أنه من الجائز أن يتم السحب بطريقة ضمنية.

٦- يُعتبر سحب القرار الإداري قرارًا إداريًا جديداً، وهو في ذلك يخضع لكل ما تخضع له القرارات الإدارية من قواعد وأحكام، بما فيها قابليته للتظلم منه، والطعن فيه قضائيًّا.

٧- إن سحب القرار في القانون الإداري يشبه الفسخ في القانون المدني؛ لأن سحب القرار يترتب عليه زوال أثر القرار المسحوب منذ وقت صدوره، ويعتبر كأنه لم يولد إطلاقاً.

٨- توصلت الدراسة إلى أن نظرية السحب للقرارات الإدارية غير المشروعة صيغت في صورة نظرية متكاملة ذات قواعد وشروط؛ نظرًا لأهميتها في القانون الإداري، وقد صاغها مجلس الدولة الفرنسي ونقلها عنه مجلس الدولة المصري، وأصبحت راسخة في موضوعاته.

٩- إن انقضاء المدة القانونية على القرار غير المشروع دون سحبة إداريًّا، أو إلغائه قضائيًّا، وبالتالى تحصنه لا يؤدي إلى إغلاق الباب نهائيًّا في وجه المضرورين من القرار لعلاج ما أصابهم من ضرر، ولكن يظل أمامهم أكثر من طريق، وذلك مثل حقهم في طلب التعويض.

ثانياً: التوصيات

توصي الدراسة بالآتي:

١- عدم التوسع في سحب القرارات الإدارية المشروعة ليس فقط لتعارض هذا النهج مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، الذي يقوم على اعتبارات احترام الحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية وإنما لتعلق هذه الفكرة بممارسة الاختصاصات الإدارية؛ لأن من شأن ذلك فتح الباب على مصراعيه وترسيخه كعرف إداري يلجأ إليه الرؤساء للبحث عن الشعبوية والبقاء، وخاصة القرارات التنظيمية فيها حتى ولو لم تطبق بصورة فردية.

٢- يجب على الإدارة أن تنهي القرار بإرادتها المنفردة وبالذات قراراتها غير السليمة.

٣- ضرورة تدخل القضاء الإداري ليفرض على الإدارة في كثير من الحالات التزامات لم ترد في حرفية النصوص المقررة للشكل والإجراءات وذلك عن طريق التوسع في تفسير هذه النصوص تارةً أو عن طريق القياس حينًا أو استنادًا لروح القانون تارة أخرى، وذلك حماية للأفراد.

٤- ضرورة اعتبار الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة إذا ما تم إغفالها سببًا من أسباب إلغاء القرار الإداري، كون الشكل والإجراء مقرراً للصالح العام، والصالح العام ليس

(ISSN: 2537 - 0758)

الإدارة بمفردها إنما هو صالح الأفراد أيضًا، كما ان هذا المسلك لا ينسجم مع طبيعة دعوى الإلغاء من حيث كونها دعوى عينية تستهدف مخاصمة القرار في ذاته دون النظر إلى صالح الخصوم في الدعوى.

٥- القرار الإداري ما هو إلا وسيلة لتحقيق غاية تكون دائمًا مصلحة عامة أو منفعة عامة، والمخاطبون به ملزمون بتنفيذه طواعية أو إكراهاً، إلا أن عليهم عدم التزام الصمت عن كل قرار إداري مضر بمركزهم القانوني؛ لأن ذلك يكرس انعدام المشروعية.

٦- يجب على الفرد المتضرر من القرار أن يلجأ إلى القضاء لرفع دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة، عندما يُصاب بضرر من شأنه إعدام القرار غير المشروع، فإذا كانت القرارات غير مشروعة ومست حقًا من حقوق الأفراد، ونالت بحرية من حرياتهم، فإنها تخضع في هذه الحالة لمراقبة القضاء الذي يتولى رعاية حقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة، وذلك عن طريق إلغائها أو التعويض عنها، أو هما معًا.

هوامش ومراجع البحث:

(١) وليد جودة إبراهيم العطار: عيب الانحراف بالسلطة كمسوغ للتعويض عن القرار الإداري المعيب، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة حلوان، ٢٠١٨م، ص أ.

(2) May, Hammoud:L'administration Récalcitrante Face Aux Décisions Administratives, Journal Of Law And Political Science, College Of Law And Political And Administrative Sciences - l'Université Libanaise, 2019, P149.

(٣) وليد جودة ابراهيم العطار: عيب الانحراف بالسلطة كمسوغ للتعويض عن القرار الإداري المعيب، المرجع السابق، ذات الموضع.

(٤) ختير مسعود: النظرية العامة لجرائم الامتناع، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ٢٠١٤م، ص٢١١م.

(٥) محمد طه: تعريف القرار الإداري وعناصره، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، السنة التاسعة، العدد الأول، ٢٠١٧م، ص٥١٣.

(٦) سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، ط٧، ١٩٦٥م، ص ٨٧٢.

(٧) شريف أحمد بعلوشة: إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري "دراسة تحليلية مقارنة"، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨م، ص٣٩٤. نقلاً عن: عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون

الإداري "دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص٤٦٤.

(٨) عبد الله طلبة: مبادئ القانون الإداري، ج٢، دمشق ١٩٨٩م، ص ٢٢٨.

(٩) عمار عوابدي: القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٦م، ص ٢٣٩-٢٤٠.

(١٠) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ١/١ قضائية، جلسة ١٩٤٧/٣/١٩م، س١، ص٣٤.

(١١) محمد مرغيني خيري: الوجيز في القانون الإداري المغربي، مطبعة دار المغرب، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠م، ص ٢٤١.

(١٢) شريف أحمد بعلوشة: مرجع سبق ذكره، ص٥١٥.

(١٣) رشا عبدالرازق جاسم الشمري: صفة النهائية في القرار الإداري "دراسة مقارنة"، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م، ص٤٩.

(١٤) نسار عبد القادر أحمد الجباري: عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه "دراسة تحليلية مقارنة"، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٨م، ص٣٠.

(١٥) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص٥٠٥.

(١٦) نواف طلال فهيد: ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثارة القانونية على العمل الإداري "دراسة مقارنة ما بين القانونيين الإداريين الأردني والكويتي"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٢م، ص٣٠. نقلاً عن، نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ط١، ١٩٩٦م، ص ٢٣٩.

(١٧) محمد رفعت عبدالوهاب، عاصم أحمد: أصول القانون الاداري، مطبعة النهضة، القاهرة، ١٩٨٤م، ص٢٢٢.

(١٨) محمد رفعت عبدالوهاب، عاصم أحمد: المرجع السابق، ص١٥١.

(١٩) عاطف عبدالله المكاوي: القرار الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٢م، ص٥٩.

(٢٠) علي عثماني: ركن الغاية في القرار الإداري، مجلة الفقة والقانون، المملكة المغربية، ٢٠١٤م، ص١٧١.

(٢١) مجموعة المبادئ القانونية العامة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عامًا ١٩٦٥-١٩٨٠، القضية رقم ٩٣٠ لسنة ١١ قضائية، ص ٢٠٢٣.

(ISSN: 2537 - 0758)

(٢٢) حكم محكمة القضاء الإداري (جلسة ١٥-٦-١٩٨٤م، مجموعة مجلس الدولة، س٢ ص٤٥١). نقلاً عن: حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠١٨م، ص٤٤.

(٢٣) حكم المحكمة العليا في ٢٤ أبريل سنة ١٩٦٥، س١٠، ص١١٣٢، نقلاً عن سليمان الطماوي، النظرية العامة القرارات الإدارية، بدون سنة نشر، ص١٩٤م.

(٢٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١١ يونيه ١٩٦٦، س١١، ص٦٩٦، نفس المرجع السابق والصفحة.

(٢٥) حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٣-١٢-١٩٥٤، مجموعة المجلس س٩ ص١٢٧، نقلاً عن حمدي عكاشة: القرارات الإدارية، ص٤٦.

(٢٦) حكم محكمة القضاء الإداري- جلسة ٢٤-١-١٩٥٥- مجموعة المجلس س ٩ ص٢٠٦، نفس المرجع السابق ونفس الصفحة.

(٢٧) رائد محمد يوسف: نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد "دراسة مقارنة بين الأردن ومصر"، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الوسط، ٢٠١٢م، ص٢٢.

(٢٨) صلاح جبير البصيصي: النظرية العامة للقرار السلبي، "دراسة مقارنه"، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠١٧م، ص٧٣.

(٢٩) الطعن رقن ٥٧٦٦ لسن ٤٤ قضائية جلسة ٢٠٠١/٥/٢م.

(٣٠) خميس السيد إسماعيل: الدعوى الإدارية فقهًا وقضاءً، دار محمود للنشر، الطبعة الأولي، القاهرة، ٢٠١٦م، ص٦٧-٦٩.

(٣١) الزين عزرى: الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ٢٠١٠م، ص١٩.

(٣٢) سعيداني ياسين: ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور، الجزائر، ٢٠١٦م، ص٣٢.

(٣٣) سعيداني ياسين، ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٣٣.

(٣٤) زهير مصطفى: ركن المحل في القرار الإداري "دراسة مقارنة"، مجلة الباحث للدراسات القانونية والقضائية، الناشر محمد القاسمي، المملكلة المغربية، العدد٢٣، ٢٠٢٠م، ص٣١.

(٣٥) أحمد سلامة أحمد بدر: تحول تصرفات الإرادة الباطلة إلى تصرفات قانونية صحيحية "القرار الإداري- العقد ألإداري"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، العدد الثاني، الجزء الأول، السنة التاسعة والخمسون، يوليو، ٢٠١٧م، ص٥٣٧. راجع أيضًا، سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٦٢.

(٣٦) التركماني، عمر حمزة: عدم مشروعية الشكل والإجراءات والمحل في القرار الإداري، مجلة جامعة الإسراء للعلوم الإنسانية، جامعة الإسراء، فلسطين، ٢٠١٦م، ص١٩٢.

(٣٧) محمد طه حسين، تعريف القرار الإداري وعناصره، مجلة المحقق المحلى للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل كلية القانون، المجلد التاسع، العدد الأول، ٢٠١٧م، ص ٥٢٥.

(٣٨) أحميد هنية: عيوب القرار الإداري "حالات تجاوز السلطة"، مجلة المنتدى القانوني، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، ٢٠٠٨م، ص٥٩.

(٣٩) أحميد هنية،عيوب القرار الإداري " حالات تجاوز السلطة"، مرجع سبق ذكره، ص٦٠

(٤٠) نويري سامية: الرقابة القضائية علي السلطة التقديرية للإدارة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، ٢٠١٣م، ص٧٦. نقلاً عن، سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٩١م، ص٢٠٠.

(٤١) أكرم مساعدة: القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة بين مصر والأردن، دار وائل للنشر، ١٩٩٢م، ص٨١.

(٤٢) القضية ١٣٦٢ لسنة ١٠ القضائية، جلسة ١٩٦٦/١١/٢٦م.

(٤٣) يستعمل الفقهاء في فرنسا اصطلاح Retrait **أو** Rapporter للدلالة على الإلغاء بأثر رجعي مع تخصيص اصطلاح Revocation **أو** Abrogation للدلالة على الإلغاء بالنسبة للمستقبل.

(٤٤) القاموس فرنسي– عربي، المنهل، دار الأدب، سهيل إدريس، ط١٦، بيروت، سنة ١٩٩٥، ص٢٥٤.

(٤٥) سورة غافر، الآية ٧١.

(٤٦) سورة السجدة، الآية ١٢.

(٤٧) إبراهيم نجار، أحمد زكي بدوي، يوسف شلال: القاموس القانوني، لبنان، ص٢٥٤.

(٤٨) سلاطينة خير الدين: سحب القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري، محمد خيضر– بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٤/٢٠١٥م، ص٥.

(49) André De Laubadére, Jean Claude, Venizia Yves Gaudemet, Traité De Droit Administrative, T1, Dalloz, Paris, 1984, P. 375.

(50) Charles Debbash, Droit Administrative General, T1, 6eme Éd, 1995, P. 551.

(٥١) سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سبق ذكرة، ص٦٤٦.

(٥٢) سليمان محمد الطماوي: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١م، ص٢٩٤.

(ISSN: 2537 - 0758)

(٥٣) محمد علي الخلايلة: القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٢م، ص٢٥٢.

(٥٤) عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، ٢٠٠٣م، ص١٧٠.

(٥٥) فهد عبدالكريم أبو العثم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ط١، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١م، ص٥١.

(٥٦) سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة في القرارات الإدارية، مرجع سبق ذكرة، ص٦١٢؛ السيد محمد إبراهيم: رقابة القضاء في دعوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية، السنة ١٢، العدد ٢، ١٩٧٠م، ص٧٧. وقد نص حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٩٥٧/١/١٤ على: أن القرار الإداري يفترض أن يكون محمولاً على الصحة، ما لم يتم الدليل عكس ذلك.....، لأن القرار الإداري قد يجتاز مراحل تمهيدية قبل أن يصبح نهائياً وسليماً.

(٥٧) حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار أبو المجد للطباعة، ٢٠٠١م، ص٩٣١.

(٥٨) حسني درويش عبدالحميد: نهاية القرار الإداري، غير موثق الطبعة وسنة النشر، ص٣١٤.

(٥٩) عمار بوضياف: القرار الإداري "**دراسة تشريعية قضائية فقهية**"، جسور النشر والتوزيع، ط١، ٢٠٠٧م، ص٢٣٢.

(٦٠) شريف الطباخ: الوسيط الإداري "**موسوعة المسئولية الإدارية**"، ناس للطباعة والإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥م، ص١٤٩.

(٦١) مليكة الصروخ: القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجديدة، الرباط، المغرب، ١٩٩٢م، ص٣.

(٦٢) نواف كنعان: القضاء الإداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩م، ص٢٩٨.

(٦٣) صلاح إبراهيم الرواشدة: الشكل والإجراءات في قرارات السحب في النظام القانوني الأردني "دراسة مقارنة بالنظام القانوني المصري"، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠٢٠م، ص٨٢.

(٦٤) سالم سلمان الشكيلي: نظرية سحب القرارات الإدارية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦م، ص٤٧

(٦٥) رمضان محمد بطيخ: شروط قبول دعوى التعويض، مؤتمر القضاء الإداري- الإلغاء والتعويض، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الرياض، السعودية، ٢٠٠٨م، ص١٧٦.

(٦٦) محمد البيانوني: ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة من الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ١٩٨٥م، ص٢٠.

(٦٧) علاء عبدالمتعال: مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية، مطبعة كلية علوم بني سويف، ٢٠٠٤م، ص١٧.

(٦٨) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم ٨٣٤ لسنة ١٦ق بتاريخ ١٩٧٤/٦/٢٥، ص٤٢١، وأشار إليه مجدي محمود حافظ: مرجع سبق ذكره.

(٦٩) أحمد حافظ نجم: القانون الإداري مقارنة لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الجزء الثاني، أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، ١٩٨١م، ص٤٥.

(٧٠) سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية" دراسة مقارنة"، مرجع سبق ذكره، ص٦٦٣.

(٧١) أشار لهذا الحكم، حمدي ياسين عكاشة، مرجع سبق ذكره، ٢٠١٨م، ص٩٥١-٩٥٢.

(٧٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٤٧١٣ لسنة ٤٩ تاريخ الجلسة ٢٠٠٦/٣/١٨، مكتب فني ٥١، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٥٧٣، وأشار إليه مجدي محمود حافظ: موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عامًا من عام ١٩٥٥-٢٠٠٥، دار محمود للنشر والتوزيع.

(٧٣) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعنان رقما ٤٣٠-٩١٤ لسنة ١٣ ق بتاريخ ١٩٧٠/٣/٢١، ص٢٠٨٥ وأشار إليه مجدي محمود حافظ: موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عامًا من عام ١٩٥٥-٢٠٠٥، دار محمود للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥م.

(٧٤) حسن السيد بسيوني: دور القضاء في المنازعات الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية، مصر وفرنسا والجزائر، ط١، عالم الكتب، القاهرة،١٩٨١م، ص٧٧٧.

(٧٥) سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٣٧٨.

(٧٦) رأفت فودة: عناصر وجود القرار الإداري" دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩م، ص٣٥٤.

(٧٧) سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص٦٦٢، وأشار إليه حسني درويش عبدالحميد: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سبق ذكره، ص٥٠٥.

(٧٨) زياد خالد المفرجي: الحق المكتسب في القانون الإداري، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، العددان ١٦ و١٧، ٢٠١١م، بدون صفحة.

(٧٩) مصطفى عبدالغني أبو زيد: الحقوق المكتسبة للموظف العام بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٦م، ص٣٦.

(٨٠) صالح حسين علي عبدالله: سلطة الإدارة في سحب القرار الإداري، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٦م، ص١٦٤.

(٨١) عباس العادلي: القرار الإداري بين السحب والإلغاء في ضوء تغير الظروف الواقعية والقانونية، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٨م، ص٨٤.

(ISSN: 2537 - 0758)

(٨٢) أحمد محمد فارس النوايسة: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة: فرنسا، مصر، الأردن، دار الحامد، عمان، ٢٠١٢م، ص٩٢.

(٨٣) القرار رقم٤ بتاريخ١٩٧٦/٦/٢٩ أشار إليه نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ج٢، ص٣٠٧

(٨٤) حسني درويش عبدالحميد: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سبق ذكره، ص٥٠٩.

(٨٥) عبدالقادر خليل: نظرية سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي والإيطالي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤م، ص١٤٤.

(٨٦) سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف،٢٠٠٤م، ص٦٣٠.

(٨٧) حسني درويش عبدالحميد: نهاية القرار الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٤٩٠.

(٨٨) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٥٢٠ لسنة ٧ق، تاريخ الجلسة ١٩٦٦/١/٢، مكتب فني ١١، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ٢٦٣، مجدي محمود حافظ: موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عامًا من عام ١٩٥٥-٢٠٠٥، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٥م.

(٨٩) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٨٦٧ لسنة ٤٨ ق تاريخ الجلسة ٢٠٠٦/١٢/٢٣، مجدي محمود حافظ: مرجع سبق ذكره.

(٩٠) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٢٨١٧ لسنة ٤٣ق، تاريخ الجلسة ٢٠٠٥/٤/٢٣، أشار إليه مجدي محمود حافظ: مرجع سبق ذكره.

(٩١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٥٦، لسنة ٢ق تاريخ الجلسة ١٩٥٦/٦/٢٣، مكتب فني ١، رقم الجزء ٣ن رقم الصفحة ٩٥٨، أشار إليه مجدي محمود حافظ: مرجع سبق ذكره.

(٩٢) ماجد الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص٤٦٢.

(٩٣) حسني درويش عبدالحميد: نهاية القرار الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٤٩٣.

(٩٤) محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم ٦٣٥ لسنة٤، تاريخ الجلسة ١٩٥١/٦/٢١، مكتب فني ٥، رقم الجزء ١، رقم الصفحة ١٠٩٤. وأشارت إليه شبكة قوانين العرب Https://Site.Eastlaws.Com

(٩٥) أحمد محمد فارس النوايسة: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة: (فرنسا، مصر، الأردن)، دار الحامد، عمان، ٢٠١٢م، ص٩٦.

(٩٦) حمدي عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨م، ص١٠٣٣.

(٩٧) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٦، لسنة ٥ق، تاريخ الجلسة ١٩٦٠/١١/٣٠، أشار إليه مجدي محمود حافظ: مرجع سبق ذكره.