القانون الإداري

الكتاب الثاني

(النشاط الإداري)



الدكتور

محمد علي عبد السلام

مدرس القانون العام

كلية الحقوق _ جامعة حلوان

الفصل الأول

القـــرار الإداري

تقوم السلطة الإدارية في ممارسة نشاطها بأوجه مختلفة تتمثل في أعمال مادية وأخرى قانونية، فالأعمال المادية هي مجرد وقائع تصدر عن الإدارة بغير أن يصاحبها قصد ترتيب آثار قانونية، أما الأعمال القانونية فمناطها اتجاه إرادة الإدارة إلي إحداث آثار قانونية معينة مؤثرة في الحياة القانونية التي تعيشها ويعيشها معها الأفراد. وهذه الأعمال القانونية منها ما يتم بموجب إرادة منفردة كالقرارات، ومنها ما يتم بتلاقي إرادة أخرى مع إرادة الإدارة كما في حالة العقود الإدارية.

وموضوع القرار الإداري يعد من الموضوعات ذات الطبيعة الهامة والحيوية ذلك أن أغلب اختصاصات القضاء الإداري في البلاد العربية وفرنسا يكاد يكون قائماً على فكرة القرار الإداري، فالقرار الإداري أهم عناصر العملية الإدارية بل يعتبر جوهر عمل المسئولين في الحكومات المختلفة. لذلك سنتناول مفهوم القرار وتقسيماته، وأركانه وشروطه، ثم نهايته في مباحث ثلاث على التوالي.

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري وتقسيماته.

المبحث الثاني: أركان القرار الإداري وشروطه.

المبحث الثالث: نهاية القرار الإداري.

- ومن **حيث أثرها** ودورها في المراكز القانونية فتقسم إلى قرارات كاشفة وأخرى منشئة.

- ومن **حيث مداها** وعموميتها إلى قرارات تنظيمية وأخرى فردية(١).

- **من حيث تكوينها** إلى قرارات بسيطة وأخرى مركبة.

- ومن **حيث مدى رقابة القضاء الإداري** لها إلى قرارات تخضع لرقابة القضاء، وأخرى لا تخضع لهذه الرقابة كأعمال السيادة، والقرارات التي لا تخضع بنص المشرع صراحة على ذلك والأصل هو خضوع القرارات الإدارية للرقابة الإدارية بمظهريها معًا إلغاءً وتعويضًا أو بأحدهما معًا لأن هذا هو النتيجة الطبيعية للأخذ بمبدأ الشرعية ذلك المبدأ الذي يعتبر الطابع المميز للدولة الحديثة أو الدولة القانونية(٢).

- ومن **حيث البطلان** إلى قرار باطل وآخر منعدم أو متحول إذ يرى البعض(٣) تطبيق فكرة التحول على القرارات الإدارية العامة للانفصال عن العقد الإداري إذا توافرت بشأنها شروط التحول:

-وجود قرار إداري أصلي باطل.

-أن يتضمن القرار الباطل عناصر قرار إداري آخر صحيح" ركن التوافق".

-انصراف إرادة الإدارة المحتملة إلى هذا القرار الآخر(ركن الإرادة المفترضة).

---

١) لا يمكن التميز بينهما وفقًا للمعيار الشكلي لان الجهة الإدارية واحدة في كلتا الحالتين ، لذا يتم الالتجاء إلى المعيار الموضوعي فيتم دراسة كل حالة على حدة، فإذا تطق القرار بأفراد معينين بذواتهم كان القرار فرديًا، أما إذا كان القرار يتعلق بطائفة غير محدودة وغير معينة بأسمائها وذواتها فإنه يعتبر قرارًا تنظيميًا، كما ينبغي مراعاة أن القرار التنظيمي ينصرف إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام، في حين في القرارات الفردية تنصرف إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني خاص؛ يُراجع في تفصيلات ذلك.
Gilles Lebreton:Droit administratif général, ,2 éd, D. 2000,P.409.

٢) د. محمود محمد حافظ : القرار الإداري، دار النهضة العربية، د. ت ، ص ١٢٣.

٣) د. رأفت دسوقي محمود: فكرة التحول في القرارات الإدارية ، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٤، ص٢٩٣.

واهتداء بما سبق فإن منازعات القرارات الإدارية تشمل منازعات الموظفين، منازعات الأفراد والهيئات، منازعات التأديب، منازعات الضرائب والرسوم، منازعات الجنسية، وسنكتفي بتناول تقسيمين فقط لأهميتهما.

(أ) أعمال السيادة:

أعمال السيادة أو أعمال الحكومة كما يطلق عليها في فرنسا ليس لها تعريف محدد وواضح (١) وهي من أكثر الأمور إثارة للجدل الفقهي سواء من حيث تعريفها أو من حيث شرعيتها أو من حيث معيار تحديدها،خاصة وأن المشرع لم يضع تعريفًا لها مكتفيًا بالنص على عدم الاختصاص بنظر الطلبات المتعلقة بها.

فعلاقة أعمال السيادة بنطاق الاختصاص بالمنازعات الإدارية علاقة عكسية فكلما زادت الأعمال التي تعد من قبيل أعمال السيادة كلما قل نطاق المنازعات الإدارية والعكس أيضا صحيح(٢).

كما أن أعمال السيادة تتناسب عكسيا مع الديمقراطية وسيادة مبدأ المشروعية وتمثل المؤشر الحقيقي لمدى الضغط الذي تمارسه السلطة التنفيذية على السلطة القضائية فكلما زاد نطاق هذا الضغط كلما زاد نطاق الأعمال التي تعد من قبيل أعمال السيادة ولعل أهم دليل على ذلك هو اتساع نطاقها مع الأنظمة الدكتاتورية وقلتها في حالة نسيم الحرية السياسية. فقلة تلك الأعمال إنما هي دليل على مدى ما تتمتع به السلطة القضائية من استقلال كما أنها نسبية من حيث الزمان والمكان.

فالقاعدة العامة بصدد أعمال السلطة التنفيذية هي خضوع جميع أعمالها لرقابة القضاء إلا أنه يستثنى من ذلك أعمال السيادة.

---

١) يُراجع تفصيلات ذلك:

Virally: L` introuvable acte de gouvernement, R.D.P. 1952 ,p.339 ets

R.Chapus: L` acte de gouvernement monstre ou victime,D.fas.1,1958, P.71

٢) يُراجع المعايير المختلفة لتمييز أعمال السيادة تفصيلاً : د. حسام مرسي:أصول القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، ٢٠١٢، ص ٢٧٧وما بعدها.

وهي تعد نظرية قضائية حيث أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي لاعتبارات سياسية وعملية قوامها تحصين بعض أعمال السلطة التنفيذية بعدم إخضاعها لرقابته في مقابل إسباغ الصفة القضائية على أعمال مجلس الدولة بل والإبقاء عليه، والواقع أنها بالرغم من كل المبررات التي أعتمد عليها للقول بها تبقى وصمة في جبين القانون العام كما وصفها البعض بحق إذ تمثل خطرًا على حقوق وحريات الأفراد من ناحية فضلاً عن مخالفتها لمبدأ الشرعية من ناحية أخرى ومن ثم فلئن كانت المبررات السابقة قد تفسر تحصين أعمال السيادة ضد الإلغاء فإنه لا يقبل تحصينها ضد التعويض وبالتالي تقرير مسئولية الدولة عنها(١).

وفى فرنسا هاجم البعض النظرية وطالب بالعدول النهائي عنها بينما اكتفى البعض الآخر بالمطالبة بالتعويض عن أعمال السيادة إذا ترتب عليها نزع ملكية خاصة بصفة نهائية في حين يرى البعض الآخر تقرير التعويض بصفة عامة عن أعمال السيادة اتفاقًا مع مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة ومن ثم يتقرر التعويض على أساس الخطر وليس على أساس الخطأ (٢).

والرأي السائد في الفقه الآن هو تحديد قائمة قضائية بما يعد من أعمال السيادة إذ أنها نسبية من مكان لآخر ومن زمان لآخر كما أن الوضع القائم حديثا في فرنسا يتجه إلى الحد من أعمال السيادة سواء من حيث تضييق نطاق تلك الأعمال أو من حيث التوسع فيما يخص تقرير التعويض عن الآثار المترتبة عليها.

(ب) القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري:

إن فكرة القرار المنفصل عن العقد الإداري ليست مقصورة على العملية التعاقدية وإنما تدخل في كل عملية مركبة مثال ذلك الطعن بالإلغاء في قرار إداري يتعلق بالعملية الانتخابية، فهي قرارات مرتبطة بالعمليات

---

١) د. أنور رسلان : وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣ ، ص٦٦٤.

٢) يُراجع:

R. chapus :L' acte de gouvernement monstre ou victime,D. fas.1,1958.

المركبة وتتخذ خلالها، فالقرار الإداري النهائي لا يمكن إصداره إلا بعد اتخاذ عدة قرارات أخرى متتابعة وحتمية لتحقيق العملية التي يعتبر القرار النهائي العاقبة أو النتيجة له(١).

والعملية المركبة هي -في حقيقتها- عبارة عن سلسلة متصلة الحلقات تمثل الحلقات فيها القرارات التمهيدية أو المساعدة أو المؤازرة أو المعاونة التي تودي إلى القرار النهائي(٢).

وبالنسبة لمنازعات العقود فإن العقد يتم على مرحلتين الأولى تتم فيها الأعمال التمهيدية والثانية يتم فيها إبرام العقد، فالأعمال التمهيدية توضح شروط المناقصة والإعلان عنها وتلقي العطاءات المقدمة بشأنها وتحقيق شروط المناقصة ثم المفاضلة بين العطاءات فقرار الإرساء والبت، فجميعها قرارات إدارية تتخذها الإدارة إفصاحًا عن إرادتها دون غيرها بما لها من سلطة ملزمة وبالتالي فهي تخضع لقضاء الإلغاء لا قضاء العقود أي القضاء الكامل وشتان بينهما فالقرار محل قضاء الإلغاء يرد عليه وقف التنفيذ وميعاد الستين يومًا.

وقد تعددت تعريفات القرارات الإدارية المنفصلة في الفقه المصري، فنجد البعض يعرفها بأنها قرار يسبق إبرام العقد نظرًا لأنه يمهد لهذا الإبرام فهو لا يدخل في نطاق الرابطة التعاقدية مما يجيز الطعن عليه بالإلغاء استقلالاً عن العقد(٣) وعرّفها البعض الآخر بأنها عبارة عن تصرفات قانونية تصدر من جانب الإدارة بمفردها- أو السلطات العامة بصفة عامة- في إطار عملية مركبة مع إمكان تجنب هذه التصرفات لتمثل على حدة قرارات قائمة بذاتها وصالحة بترتيب أثر قانوني معين كتصرف قانوني فردي مكتمل ونهائي

---

١) يُراجع:
R. chapus : Cours du contentieux administratif : les cours du droit, 1979,P.248

٢) يُراجع:
R.odent: contentieux administratif : les cours du droit, paris, 1978,P.1101.

٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأسس العامة في العقود الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨ . ص ٣٥٧.

في حد ذاته دون أن يخل ذلك بما في المكونات الأخرى للعملية ودون أن يؤثر على كيان العملية ذاتها أو يعطل أو يحول دون ترتيب الآثار القانونية المرجوة من ورائها أي النتائج القانونية التي من أجلها قامت الإدارة بإتمام هذه العملية(١).

وقد ابتدع هذه الفكرة مجلس الدولة الفرنسي حتى يستطيع مد رقابته على بعض تصرفات الإدارة داخل العمليات المركبة دون انتظار لانتهاء تلك العمليات تجنبًا للآثار السلبية الأخرى مثل تأخر الفصل في بعض القرارات وبطء إقامة العدالة إذ إن الطعن على العملية ذاتها يدخل في اختصاص جهة قضائية أخرى أو إنه لا يجوز الطعن عليها على الإطلاق مثل أعمال السيادة.

كما إنه يشترط في طلب إلغاء القرار الإداري المنفصل عن العقد ذات شروط دعوي الإلغاء من حيث أن يكون القرار نهائيًا وقابلاً للتنفيذ وأن تقام الدعوي في الميعاد المقرر لها -ستين يوما- وأن يقدم الطلب على أساس عدم مشروعيته وليس على أساس مخالفة الإدارة لالتزاماتها التعاقدية فهي التزامات شخصية فضلاً عن أن يكون الطعن من قبل غير المتعاقد.

ومعيار تمييز القرارات القابلة للانفصال عن القرارات غير القابلة للانفصال هو معيار مركب من شقين(٢).

الشق الأول يتمثل في مدى صلاحية القرار في حد ذاته وبصرف النظر عن باقي العملية التي يدخل في تكوينها لترتيب آثار قانونية معينة.

أما الشق الثاني من المعيار فيتمثل في تأثير فصل القرار على العملية ذاتها من حيث قيامها وبنيانها وإتمامها وتماسك أجزائها وكمال مراحلها

---

٢) د. جورجي شفيق ساري: القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢،ص ٤٣، ٤٤.

٢) د. جورجي شفيق ساري: القرارات القابلة للانفصال ....، مرجع سابق، ص ٥٠ ، وفي الفقه الفرنسي يُراجع:

H. Charles:" actes rattachables"et ' actes détachables"En droit administratif français, L.G.D.J,paris,1968.

B.f.Macera: Les actes detachables dans le droit public français, Limoges : pulim, paris,2002.

وخطواتها وإجراءاتها وترتيب آثارها وتحقيق الهدف أو الأهداف التي قامت من أجلها، فإذا كان القرار صالحًا في حد ذاته لترتيب آثار قانونية معينة بمفرده ودون التوقف علي أجزاء أخرى من العملية دون انتظار لاكتمال العملية نفسها، أو إذا كان فصل هذا القرار لا يؤدي إلى التأثير علي أجزاء أخرى من العملية أو على العملية بأكملها ولا يعوق إتمام باقي أجزائها وخطواتها ومراحلها دون تعطيل ولا يحول دون استمرارها وتحقيق نتائجها الطبيعية. إذا كان كل هذا فإن القرار يكون قرارًا قابلاً للانفصال.

ثالثًا: نفاذ القرارات الإدارية:

من الطبيعي أن ينفذ القرار الإداري من تاريخ الإصدار بالنسبة للإدارة ولكن يختلف النفاذ بالنسبة للافراد المخاطبين بها فال تسري إلا من تاريخ العلم بها عن طريق إحدى طرق العلم المقررة قانونًا كالنشر والعلم اليقيني وتختلف طريقة نفاذ القرارات الإدارية حيب نوعها فإن كانت لائحية يكون النفاذ بالنشر وأن كانت فردية يكون النفاذ بالإعلان أو العلم اليقين، كما أنها تتقيد بمبدأ عدم الرجعية مثل القوانين، وهذا ما سنتناولة تباعاً.

(١) نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة

أ- الأصل أن القرار ينفذ في مواجهة الجهة الإدارية بمجرد صدوره، إلا أن هذا القول ليس صحيحًا على إطلاقه إذ أن القرار المعلق على شرط واقف لا ينفذ في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره بل بعد تحقق الشرط الواقف وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا بأحكامها.

- إن الأمر يختلف بصدد القرار المعلق على شرط فاسخ فالقرار يعد نافذًا بمجرد صدوره حتى تحقق الشرط الفاسخ.

ب- ويترتب على قاعدة نفاذ القرارات الإدارية بمجرد صدورها عدة نتائج تتمثل في:

١- إنه يتعين الرجوع إلى تاريخ صدور القرار للحكم على مشروعيته لا سيما من حيث اختصاص مصدر القرار.

٢- إنه بوسع الإدارة تنفيذ القرار منذ صدوره دون حاجة لنشره أوإعلانه، ولكن بالقدر الذي لا يلحق ضرر بالأفراد؛ لإن القرارات الإدارية لا تسري في حقهم إلا من تاريخ العلم بها.

٣- إنه يجوز للإفراد المطالبة بالاستفادة بالقرارات الإدارية منذ صدورها لأنها نافذة في حق الإدارة من هذا التاريخ.

بمجرد سريان القرار الإداري قد يتضرر من بعض الافراد مما يدفعهم للتظلم من القرار الإداري فما هو الأثر المترتب على التظلم من القرار الإداري؟

جـ- التظلم وأثره على وقف القرار:

القاعدة هي أن التظلم سواء كان وجوبي أو جوازي لا يؤثر على وقف نفاذ القرار، وأنه يتعين طلب وقف التنفيذ أمام المحكمة وهي صاحبة السلطة التقديرية في ذلك، إلا أنه ما يجب ملاحظة أن الحالات واجبة التظلم التي حدها قانون مجلس الدولة لا يجوز بشأنها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

ومما هو جدير بالتنويه أنه يثور التساؤل في حالة تعليق القرار الإداري على شرط غير مشروع ، وحالة تعليقه على توافر الاعتماد المالي.

- في حالة تعلق القرار على شرط غير مشروع فإن المسلم به في هذا الصدد هو بقاء القرار سليمًا مع بطلان الشرط الذي اقترن بالقرار.

- وفيما يتعلق بالإعتمادات المالية اللازمة لنفاذ القرارات الإدارية فانه وإن كان المسلم به أن.وجود المال أو عدمه لا أثر له على كثير من تصرفات الإدارة لا سيما العقود حيث لا يمس ذلك صحة العقد ولا نفاذه، وإنما قد يستوجب المسئولية السياسية كما في حالة عدم موافقة البرلمان على الاعتماد المالي، ويرى أحد الفقهاء أن عدم وجود الاعتماد المالي لا يكون مانعًا من نفاذ القرار الإداري إلا في حالة القرارات الإدارية التنظيمية التي يتولد

عنها مراكز نظامية عامة، أما بالنسبة للقرارات الفردية فإنها تعتبر نافذة من يوم صدورها بصرف النظر عن عدم وجود المال اللازم للنفاذ(١).

ب- قرارات فورية التنفيذ:

يرى بعض الفقهاء أن القرارات المتعلقة بالحالة الشخصية، مثل قرارات منح الجنسية، وقرارات التعيين أو الترقية أو الفصل، وقرارات منح الدبلومات الدراسية والمراسيم الصادرة بالمصادقة على الإعتراف بنسب الاطفال غير الشرعيين، الاعتراف بالشخصية المعنوية.....إلخ، وذلك ضمانًا لإستقرار المعاملات إلا أن أستاذنا الدكتور الطماوي يرى أن دواعي المصلحة العامة أيضًا قد تؤدي إلى الخروج على تلك القاعدة على سبيل الاستثناء، ومثال لذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٠ نوفمبر ١٩٥٤ والخاص بتعيين موظف مع تعليقه على شرط تقديم مسوغ التعيين(٢).

(٢) نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد:

إذا كانت القرارات الإدارية تنفذ منذ صدورها في مواجهة الإدارة مصدرة القرار، ولكنها لا تسري في مواجهة الأفراد المخاطبين بها إلا من تاريخ العلم بها عن طريق إحدى طرق العلم المقررة قانونًا كالنشر والعلم اليقيني وتختلف طريقة نفاذ القرارات الإدارية حيب نوعها فإن كانت لائحية يكون النفاذ بالنشر وأن كانت فردية يكون النفاذ بالإعلان أو العلم اليقين، كما أنها تتقيد بمبدأ عدم الرجعية مثل القوانين.

أ- النشر:

يقصد بالنشر إعلام الكافة بمسألة معينة وهي وسيلة جعلها القانون إحدى طرق العلم بالقرار الإداري وهو إما أن تتم في الجريدة الرسمية أو جريدة الوقائع المصرية أو في النشرات التي تصدرها المصالح ولا يعتد بالنشر بأي

---

١) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٩١، ص٥٣٤.

٢) المرجع السابق ص ٥٥٣.

وسيلة أخرى، وإن عدم نشر القرار الفردي أو إعلانه لا يمكن أن يرتب أثره في حق الغير بطريق فعال(١).

ويرى أستاذنا الدكتور جمال جبريل أن النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية في النشرات التي تصدرها المصالح العامة لا يكفي لأن توزيعها محدود كما أن اللوائح من حيث أنها بحسب الأصل عامة التطبيق على عدد محدد من الأفراد فلا يكفي للإعلام بمضمونها أن يتم النشر في نشرة مصلحية هي بطبيعتها نشرة خاصة بجهة إدارية معينة(٢).

ويلزم لقيام قرينة العلم بالقرار عن طريق هذه النشرات أن تنظم على وجه يكفل علم العامل بما نشر بانتظام وبدقة وبالشكل الكافي للتعريف بالقرار ومحتوياته الجوهرية، والأصل أن النشر يكون وسيلة للعلم باللوائح والقرارات العامة في حين أن العلم بالقرارات الفردية يكون بالإعلان ومع هذا فإن من القرارات الفردية ما يكتفي فيها بالنشر في الجريدة الرسمية كبعض القرارات الجمهورية الصادرة في شئون العاملين من مستوى الإدارة العليا.

إن نظرية العلم بالقرار الإداري أو إشهاره تدور في إطار الاحتجاج أو حجية التصرف(٣).

وأن مجلس الدولة الفرنسي وقبل أن يفكر المشرع في وسيلة النشر قد اعتمد وسيلة النشر تمشيًا مع منطق الأمور وطبيعة الأشياء وتمشيًا مع اتجاه المشرع وقصده إعلام كل من يهمه القرار الإداري لإتاحة الفرصة له للطعن فيه إن رأى وجهًا لذلك. وأدخل مبدأ تخصيص الإعلان للقرارات الفردية والنشر للقرارات اللائحية والقرارات الجماعية التي لا ترقى لمستوى اللائحة وجعل من

---

١) يُراجع:

René Hostiou,G.Dupuis: Procédure et formes de l'acte administratif unilateral en droit français,L.G.D.J,paris,1975,P. 209.

٢) يُراجع: الوسيط في القضاء الإداري..... ، مرجع سابق، ص٢٢٥، ٢٢٦.

٣) يُراجع:. J.Carbajo: L`application dans le temps des décisons administratif, 1980

النشر وسيلة لبدء سريان الميعاد سواء في مواجهة ذي الشأن أم الغير على قدم المساواة(١).

والقضاء يشترط العلانية في النشر فإذا انتفت العلانية- رغم إجراء النشر- فلا أثر لهذا النشر على سريان ميعاد الطعن بالإلغاء.

ويقع عبء الإثبات للنشر بشروطه كاملة على الإدارة إذ عليها أن تقدم العدد الذي تم نشر القرار فيه من الجريدة الرسمية أو النشرة المصلحية، كما يجب عليها أن تحدد تاريخ النشر حتى يمكن حساب سريان الميعاد ابتداءً منه.

ب- الإعلان la notification:

الإعلان كقاعدة عامة هو الوسيلة الأساسية للعلم بمضمون القرارات الفردية التي توجه إلى فرد معين بالذات أو أفراد معينين بذواتهم وتمنحهم حقوقًا مكتسبة(٢).

ويقصد بالإعلان الوسيلة التي عينها المشرع للعلم بالقرارات الفردية أي التي تتعلق بفرد أو مجموعة من الأفراد معنية بذواتهم ومعروفين بالنسبة للجهة مصدرة القرار ولذلك تطلب القضاء لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء في هذه القرارات إعلان صاحب الشأن بها ولم يكتف بالنشر حتى في الجريدة الرسمية كوسيلة تحتج بها الإدارة لفوات الميعاد، ويرجع التمسك بصدد هذه القرارات بوسيلة الإعلان لا النشر إلى قلة عددهم وبالتالي إمكان قيام الإدارة به دون كلفة أو جهد وحماية لحقهم في مقاضاة أعمال الإدارة الذين يقدرون عدم ملائمتها ومراكزهم القانونية(٣).

وإذا كان ذوو المصلحة أكثر من أي شخص، كأن يكون هناك شريكان في مشروع واحد فإن إعلان أحدهما بأي قرار يخص مشروعهما يقوم

---

١) د. رأفت فودة : النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص١٠٠.

٢) يُراجع: René chapus: droit administratif général , 15 éd,T.I, montchrestien, paris,2001, P.1144.

٣) د. رأفت فودة : المرجع السابق، ص١١٥.

مقام إعلان الآخر(١)، وليس للإعلان إجراءات أو شكليات معينة فيما عدا الحالات التي يستلزم فيها نص قانون معين ضرورة استيفاء الإعلان على شكل ما وفيما عدا ذلك فللإدارة الحرية الكاملة في اختيار شكل وطريقة الإعلان، فالأصل أن الإدارة ليست ملزمة بإتباع وسيلة معينة في تبليغ القرار.

ولا يشترط في الإعلان أن يكون قد تم بواسطة مُصدر القرار نفسه وإنما يكتف بتمامه من قبل الجهة التابع لها مُصدر القرار.

ويرى البعض(٢)أن موقف مجلس الدولة المصري المتشدد بصدد إجراءات وأشكال الإعلان أمر محمود بالنظر إلى تساهل مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن واستشهد على ذلك بأن المجلس أقر الاعتراف بالإعلان وأعمال أثره ولو كان شفاهة كما يمكن أن يأخذ الإعلان صورة خطاب يعلم فيه المسئول صاحب الشأن بالقرار الذي أنهى علاقته بالوظيفة ويسمح للإدارة بالخروج على النصوص المتضمنة للإعلان -حال وجودها- مادامت الوسيلة التي اختارها لإعلان صاحب الشأن تقدم ضمانات معادلة ومساوية للوسيلة التي تطلبها النص. ولا يعتد برفض صاحب الشأن تسلم الإعلان.

ونظرًا لعدم تطلب أي شكليات أو إجراءات معينة في الإعلان فإن إثباته من الأمور العسيرة على خلاف النشر كما رأينا وهو ما يلقي عبء الإثبات على عاتق الجهة الإدارية وهو أمر يخضع لتقدير المحكمة في ضوء الظروف والملابسات لكل حالة على حدة، ويمكن إثبات الإعلان بإيصال الخطاب المسجل الذي أرسل للمعلن إليه، أو تأشيرة صاحب الشأن على الإعلان بما يفيد إعلانه(٣).

جـ- العلم اليقيني La Connaissance Acquis:

---

١) د. سامي جمال الدين : الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص١٤١ .
٢) د. رأفت فودة: المرجع السابق، ص١٢.
٣) يُراجع: G.Vedel: droit administratif,5 éd, P.U.F, paris,1973, P . 194

نظرية العلم اليقيني(١) من ابتكار القضاء ليقوم مقام النشر أو الإعلان في حالة تخلفهما. فليس ثمة ما يمنع من ثبوت العلم بالقرار عن غير طريقهما مما يؤدي منطقيًا إلى القول ببدء سريان ميعاد إقامة الدعوى إذا ما قام الدليل على تحقق العلم اليقيني به، والعلم اليقيني الذي يبدأ منه سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو العلم بالقرار وبكافة عناصره علمًا يمكن الطاعن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه(٢).

ويقوم العلم اليقيني على ركنين هامين أولهما أن يكون شاملاً لجميع محتويات القرار جامعًا لكل عناصره كما هو الحال بشأن النشر والإعلان وأما الثاني فيتعلق بوجوب أن يكون علمًا يقينيًا لا ظنيًا ولا افتراضيًا.

ولا يتطلب القضاء في العلم اليقيني أن ينصب أيضًا على عيوب القرار إذ يكتفي بعلم صاحب الشأن بالقرار ومضمونه على وجه اليقين الذي لا يخالجه الشك وأن يثبت هذا العلم في تاريخ محدد حتى يمكن بدأ احتساب الميعاد اعتبارًا منه.

وإذا كان المدعي مقرًا بعلمه بصدور الأمر من تاريخ معين إلا أنه يقرر أيضًا في الوقت ذاته أنه تظلم منه بعريضة توقف ميعاد الستين يوماً المقررة لرفع الدعوى. وبالتالي فلا يمكن تجزئة إقرار المدعي بأخذ ما يضره وترك ما ينفعه، ومن ثم كان يتعين على الحكومة إثبات علم المدعي بصدور القرار بإحدى الطرق المنصوص عليها قانونًا(٣).

ومن تطبيقات نظرية العلم اليقيني في القضاء يتبين أن الأخذ بها يكون في حالتي إقرار الطاعن صراحة أو ضمنًا بالعلم بالقرار وكذلك في حالة تنفيذ القرار الإداري.

---

١) تراجع تلك النظرية التي ابتدعها القضاء في مصر وفرنسا ؛ د. محمد السيد عبد المجيد: نفاذ القرارات الإدارية وسريانه في حق الأفراد ،رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢،ص ١٢٣ وما بعدها.

٢) حكمي المحكمة الإدارية العليا رقمي ٤٠٩٦ لسنة ٤٥ ق ، جلسة ٢٠٠١/٢/١٧ ، ٢٢٢٣ لسنة ٤٣ ق،جلسة ٢٠٠٠/٥/١٩ ، موسوعة ال٦١ عامًا ،مرجع سابق، ص١٧٨٢ ، ص,١٧٨٩

٤) م. عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية ، دار الفكر العربي ، د.ت ، ص٥٠.

وعن موقف مجلس الدولة الفرنسي من نظرية العلم اليقيني:

فالقاعدة في حساب سريان الميعاد هي العلم الرسمي بالنشر أو الإعلان أما العلم الفعلي أو اليقيني فهو يطبقها في بعض الحالات التي يتأكد فيها أن الطاعن قد علم بالقرار بشكل أكيد وكاف. والمسالة متروكة لتقدير المجلس في كل حالة على حدة (١).

فالمجلس الفرنسي لا يعتمد أصلاً إلا على النص القانوني المنظم لمواعيد الطعن وتحديده لبدء هذه المواعيد بالنشر أو الإعلان واستثناءً يأتي بالعلم اليقيني ليتجنب بقاء بعض الدعاوى لفترات طويلة ويكون بقاؤها مرتبًا لأضرار تفوق بكثير المنافع التي ستعود على أصحابها فهي موازنة وتوازن بين مصلحة محمية ومصلحة أولى بالحماية (٢).

(٣) مبدأ عدم الرجعية:

مؤدى مبدأ عدم الرجعية أنه لا يطبق على ما اكتمل من وقائع قبل إعمال النص التشريعي وسريانه، فرجعية القرار يلزم لبحثها الوقوف على أمرين هما: تاريخ تكوين أو اكتمال المركز القانوني الذي أحدثه القرار القديم، والآخر هو تاريخ نفاذ القرار الجديد.

والمبدأ في حد ذاته وإن كان يمثل ضمانة هامة للأفراد فإنه في ذات الوقت يمثل قيدًا على السلطة المشرعة في ألا تقرر جزاءً جديدًا على وقائع تمت قبل نفاذ النص المقرر له، وهو مبدأ مسلم به في الفقه والقضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا(٣)، ويستوي في ذلك القرارات الفردية أو التنظيمية العامة.

وحكمة المبدأ تتمثل في ذات الحكمة المقررة بشأن عدم رجعية القوانين من أن الرجعية تتعارض مع اعتبارات المنطق والعدالة واستقرار المعاملات وضرورة احترام المراكز القانونية الذاتية المكتسبة.

---

١) د. جورجي شفيق ساري: قواعد وأحكام القضاء الإداري.... ، مرجع سابق، ص٣٨١، ٣٨٠.

٢) د. رأفت فودة : النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دار النهضة، ١٩٩٨، ص١٣٥، ١٣٤.

٣) راجع: Jean Auby: Droit de la Fonction Publique, Dalloz, 1991, P.207ets

فإعمال المبدأ بقدر ما يحقق الأمن والاطمئنان للمواطن يحقق أيضًا حماية والمصداقية للإدارة في أن ما تصدره من قرارات أثناء مباشرة سلطتها لا ينال منها ما قد تصدره الإدارة التالية لها من قرارات.

وقد اختلف الفقه(١) حول الأساس القانوني لتحريم الرجعية فمنهم من رأى أن مرجع ذلك هو النصوص الدستورية والتشريعية، في حين أسسه فريق ثان على قواعد الاختصاص من حيث الزمان، وذهب فريق آخر إلى المبادئ العامة للقانون كأساس له.

وفي الحقيقة أيًا ما كان الرأي حول أساس المبدأ فإن الوضع الحالي بالنص على المبدأ صراحة في كافة الدساتير عامة والقوانين المصرية بصفة خاصة أضحى معه هذا الخلاف من التاريخ.

فقد نص الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ المعدل في ٢٠١٤ بالمادة ٩٥ على "إن العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون".

ونصت المادة ٢٢٥ أيضًا من ذات الدستور على أن-" تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إصدارها ويعمل بها بعد ثلاثين يومًا من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعادًا آخر.

ولا تسري 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".

---

١)-جانب كبير من الفقه الفرنسي عزا مبدأ عدم الرجعية إلى نص المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي .

راجع:

R. Odent : Contentieux administratif T. 5, 1980, P.1751ets.

G.Vedel: Droit administratif, 1982,P.269.

فقد أجاز الدستور للمشرع أن ينص صراحة في القوانين على الأثر الرجعي عدا التشريعات الجنائية والضريبية شريطة أن يكون النص صريح وأن تتم الموافقة على تلك التشريعات بأغلبية خاصة هي ثلثي أعضاء مجلس النواب وليس بالأغلبية المطلقة أو بأغلبية ثلثي الأعضاء الحضور.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن " قاعدة سريان القانون من حيث الزمان لها في الحقيقة وجهان (وجه سلبي) يتمثل في انعدام أثره الرجعى (ووجه إيجابي) ينحصر فى أثره المباشر، فبالنسبة إلى عدم الرجعية فإن القانون الجديد ليس له أثر رجعي أي أنه لا يحكم ما تم في ظل الماضي سواء فيما يتعلق بتكوين أو انقضاء الوضع القانوني أو فيما يترتب من آثار على وضع قانوني فإذا كان الوضع القانوني قد تكون أو انقضى في القانون القديم فلا يملك القانون الجديد المساس بهذا الوضع، وفيما يتعلق بالآثار التي تستمر وقتاً طويلاً فما تم فيها في ظل القانون القديم لا تأثير للقانون الجديد عليه، وما لم يتم يخضعه القانون الجديد لأثره المباشر ولا يعد ذلك رجعية منه. أما بالنسبة للأثر المباشر فإنه وإن كان القانون الجديد ليس له أثر رجعي إلا أن تقرير هذا المبدأ وحده لا يكفي لحل التنازع بين القوانين في الزمان فالقانون الجديد بما له من أثر مباشر تبدأ ولايته من يوم نفاذه ليس فقط على ما سوف ينشأ من أوضاع قانونية في ظله ولكن كذلك على الأوضاع القانونية التي بدأ تكوينها أو انقضاؤها في ظل الوضع القديم ولم يتم هذا التكوين أو الانقضاء إلا في ظل القانون الجديد، وكذلك على الآثار المستقبلية لوضع قانون سابق تكون أو انقضى أي من الآثار التي تترتب على هذا الوضع ابتداء من يوم نفاذ القانون الجديد(١). وذات المعنى قررته وأكدته الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة.

---

١) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٤٠٤ لسنة ٤٦ ق. جلسة ٢٠٠٦/٣/١١ ، وفتوى الجمعية العمومية رقم ٨٦ -٣- ١٠٧٦ ، جلسة ٢٠٠٦/١٢/٢٠

والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو ما أساس المبدأ بصدد القرارات الإدارية، ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن الأصل هو عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت إلا بقانون وذلك يجعل تقرير الرجعية رهن بنص خاص في قانون ومقتضى ذلك ولازمه ألا تسرى القرارات الإدارية بأثر رجعى حتى ولو نص فيها غلى هذا الأثر(١).

الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم الرجعية:

١- القوانين الجنائية الأصلح للمتهم:

إن بعض التشريعات الجديدة قد يكون تطبيقها على الماضي فيه فائدة للمجتمع دون إضرار بأحد، فلا تتوافر بالنسبة لها حكمة التمسك بمبدأ عدم رجعية القوانين..ومثال ذلك التشريع الذي يصدر بإباحة فعل كان معاقبا عليه، أو بتخفيف عقوبة عن فعل كانت عقوبته مشددة من قبل.

وتطبيقا لذلك نصت المادة ٥ من قانون العقوبات على إنه " يعاقب على الجرائم بمقتضى القانون المعمول به وقت ارتكابها، ومع هذا إذا صدر بعد وقوع الفعل وقبل الحكم فيه نهائيًا قانون أصلح للمتهم فهو الذي يتبع دون غيره.

وإذا صدر قانون جديد بعد حكم نهائي يجعل الفعل الذي حكم على المجرم من اجله غير معاقب عليه يوقف تنفيذ الحكم وتنتهي آثاره الجنائية.

غير أنه في حالة قيام إجراءات الدعوى أو صدور حكم بالإدانة فيها وكان ذلك عن فعل وقع مخالفًا للقانون ينهي عن ارتكابه في فترة محددة فإن انتهاء هذه الفترة لا يحول دون السير في الدعوى أو تنفيذ العقوبات المحكوم بها".

فيشترط لإعمال هذا الاستثناء الشروط التالية "أن يكون القانون الجديد أصلح للمتهم، في حالة تخفيف العقاب أن يصدر القانون الجديد قبل صدور حكم نهائي في الدعوى، أن يكون القانون الجديد غير مؤقت"

---

١) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 3017 لسنة 40 ق.ع، جلسة 3-1-1998، ص ٦١٣ .

وفيما يتعلق بتطبيق مبدأ القانون الأصلح للموظف فقد قررت المحكمة الإدارية العليا في البداية رفضها القاطع من قبل بانطباق هذا المبدأ على الجزاءات الإدارية مستندة في ذلك إلى أن الجزاء التأديبي ينصرف أثره إلى المركز القانوني للموظف العام في مجال العلاقة الوظيفية – و يخرج بالتالي من نطاق الجزاء الجنائي(١).

٢- النص صراحة على سحب القانون على الماضي:

هذا الاستثناء نص عليه الدستور، والعلة في ذلك هي أن مصلحة المجتمع قد تقضي أحيانا بسحب التشريع على الماضي ولو أضر ذلك بمصالح الأفراد . طالما أن مصلحة المجتمع تحتم هذا الإجراء. وفيما عدا القوانين الجنائية الأصلح للمتهم السابق الحديث عنها، فإنه يجوز للمشرع النص على سحب أثر القانون على الماضي، لكن سلطة المشرع في ذلك مقيدة بقيدين:

قيد شكلي- وهو أن الدستور استلزم أن يكون ذلك عن طريق مجلس الشعب فقط، وان تكون موافقة المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم، وألا يتعلق موضوع التشريع بنص جنائي.

قيد موضوعي- وهو أن يكون هناك مصلحة عامة لا يمكن تحقيقها إلا بسريان القانون على الماضي، وتقدير هذه المصلحة متروك لمجلس الشعب.

٣- القوانين التفسيرية:

المشرع قد يصدر قانونا معينا ثم يجد عند تطبيقه أن المحاكم قد اختلفت في تفسيره، فيصدر قانونا يوضح فيه المقصود من هذا القانون، في مثل هذه الحالة يرجع تطبيق القانون التفسيري إلى تاريخ نفاذ القانون الأصلي.

---

١) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٠٤ لسنة ٢٥ ق ، جلسة ٢٤ /١/١٩٨٧ م.

فيطبق بأثر رجعي على وقائع تمت قبل صدوره فتطبقه المحاكم على الدعاوى المنظورة أمامها، مادام لم يتم الفصل فيها بحكم نهائي.

فالقانون التفسيري لا يعتبر قانونا جديدًا ولا يضيف حكما حديثًا بل كل مهمته هو توضيح غموض القانون القديم لإظهار قصد المشرع الحقيقي، حيث لو استطاعت المحاكم الوصول إلى غرض المشرع لما كان هناك حاجة إلى هذا القانون. فالقانون المفسر لا يتضمن أية أحكامًا موضوعية، بل يعتبر أنه صدر في نفس الوقت الذي صدر فيه القانون الأصلي.

٤- حالتي السحب الإداري والإلغاء القضائي:

إلى حد ما يوجد تماثل كبير بين قرار السحب من قبل الإدارة والإلغاء الصادر عن القضاء من حيث الأثر المترتب على كل منهما بإعادة الحال إلى ما كان عليه بأثر رجعي قبل صدور القرار على اعتبار انه لم يصدر قط(١).

٥- القرارات الإدارية الرجعية بطبيعتها:

تلك القرارات تشمل القرارات الإدارية المفسرة والمؤكدة، والقرارات المجيزة " الإجازة اللاحقة" والمصدقة والمصححة للأخطاء التي ترد بشأن النشر أو الإعلان، وأيضًا القرارات الضرورية لتسيير المرفق العام.

وفي الحقيقة أنه بقدر من التأمل نجد أن جميع الحالات السابق ذكرها لا تمثل استثناء على مبدأ عدم الرجعية سوى الحالتين الأولى والثانية فقط أما جميع الحالات الأخرى فما هي إلا تعبير حقيقي للقرار الأصلي وكاشف له دون أي جديد بشأنه وإلا كانت مخالفة للقانون؛ فهي لم تنشئ مركز قانوني جديد.

---

١) مع الأخذ في الاعتبار وجود فوارق هامة بينهما من حيث الاختصاص بإصداره وتمتع الحكم بقوة الأمر المقضي به بينما نسبية الاستقرار لقرار السحب، وأن قرار السحب يصدر بناء على رقابة ذاتية من الإدارة بينما الحكم يصدر بناء على رقابة قضائية خارجية، ورقابة الإدارة إنما هي رقابة مشروعية وملائمة بينما رقابة القضاء في الأصل رقابة مشروعية فقط فهي رقابة ضيقة مما يجعل أسباب السحب أوسع من أسباب الإلغاء القضائي.

المبحث الثاني
أركان القرار الإداري وشروطه

درج الفقه والقضاء قديمًا على سرد خمسة أركان للقرار الإداري منها أركان خارجية تتضمن ركن الاختصاص، وركن الشكل، وأركان داخلية تشمل المحل والسبب والغاية[1]. في حين نجد الفقه الحديث في مصر وفرنسا يجمع مع اختلاف فقط في التعبير على أن الركن الوحيد للقرار الإداري هو ركن الإرادة، وما ذكر من أركان قديمًا ما هي إلا شروط صحة أو مشروعية القرار، لذا تم تعريف القرار الإداري بأنه" تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث اثر قانوني".

أولاً: ركن القرار الإداري:

الركن الوحيد للقرار الإداري هو الإرادة مكتملة الأوصاف من حيث صدورها عن جهة إدارية، وبالإرادة المنفردة لهذه الجهة ، وبقصد إحداث أثر قانوني معين(٢).

ثانيًا: شروط صحة القرار الإداري:

(أ) الاختصاص Le compétence:

الاختصاص في القرار الإداري يمكن أن تعرفه بأنه:" الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة، شخص معين لينصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة.

ومن صور الاختصاص في القرارات الإدارية قد يكون اختصاصاً مقيداً وقد يكون اختصاصاً تقديرياً وقد يكون فردياً أو منفرداً.

أما عناصر الاختصاص فهي متعددة نذكر منها:

---

١) تحفل كتابات الفقه وأحكا القضاء بذكر أركان القرار الإداري وسرد خمسة أركان للقرار الإداري منها أركان خارجية تتضمن ركن الاختصاص، وركن الشكل، وأركان داخلية تشمل المحل والسبب والغاية.

٢) راجع استعراض الفقه المصري والفرنسي في هذا الشأن بمؤلف أستاذنا الدكتور. رأفت فودة : عناصر وجود القرار الإداري..، مرجع سابق، ص٣١ وما بعدها. وبعض الفقه يرى الاعتداد بالأثر القانوني كركن مستقل وليس وصفًا للإرادة وبالتالي أضافته كركن ثان للقرار الإداري منه د. منى رمضان بطيخ: الاتجاهات المتطورة ...، مرجع سابق.

العنصر الموضوعي: وهو تحديد الموضوعات وطبيعة الأعمال التي يجوز للشخص المختص أن يتخذ و يصدر بشأنها قرارات إدارية.

العنصر المكاني: وهو تحديد وحصر الحدود الإدارية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس في نطاقها.

العنصر الزمني: وهو تحديد البعد الزمني أو المدة المحددة للممارسة اختصاصها مثل: مدة ولاية المجالس الشعبية الولاية و البلدية.

(ب) الشكل Le forme :

المقصود بالشكل والإجراءات هو مجموعة الشكليات التي تكون الإطار الخارجي، والقاعدة العامة أنه لا يشترط شكل معين للقرار ما لم ينص القانون على ذلك صراحة.

غير أن القضاء وحرصاً منه على عدم شلل نشاط الجهات الإدارية وتخفيفاً من غلواء الأشكال وآثارها، فقد استقر على التفرقة بين الأشكال الجوهرية التي تؤثر في حقوق الأفراد وحرياتهم، وبين الأشكال غير الجوهرية التي لا تؤثر في الضمانات المقررة للأفراد؛ حيث رتب البطلان على الأولى دون الثانية.

وتعتبر هذه المسألة تقديرية تفصل فيها المحكمة وفق ظروف كل دعوى على حدة.

السؤال المطروح الآن: هل يجوز للإدارة أن تستكمل الشكل بعد أن أصدرت القرار الإداري؟

للإجابة عن ذلك، يجب التفرقة بين حالتين:

الحالة الأولى: إذا كان العيب الشكلي يرجع إلى **إغفال الإدارة لإجراء** نص عليه القانون، في هذه الحالة لا يجوز للإدارة بعد إصدار القرار أن تبادر إلى استكمال الشكل الذي نص عليه القانون؛ لأن ذلك يعتبر بمثابة تصحيح للقرار بأثر رجعي، وهذا غير جائز.

الحالة الثانية: إذا كان العيب الشكلي **مجرد إغفال بعض البيانات التي لا تؤثر في مضمون القرار**، ولا يترتب على إغفالها المساس بضمانة من الضمانات المقررة للأفراد أي مجرد خطأ مادي؛ في هذه الحالة يجوز للإدارة أن تقوم بتغطية عنصر الشكل بعد إصدار القرار.

ومما هو جدير بالتنويه أنه نظراً لأن الشكل أو الإجراء الذي ينص عليه القانون مقرر لحماية المصلحة العامة، فإن قبول صاحب الشأن لعيب الشكل غير جائز ولا يترتب عليه أي أثر.

(ج) السبب Le motif :

يتلخص تعريف سبب القرار الإداري أنه **الحالة الواقعية أو القانونية السابقة علي القرار التي تدفع الإدارة علي التدخل إلي إصدار القرار.**

و لكي يوجد ركن السبب في القرار الإداري لابد من توفر ما يلي:

١- عنصر الوجود المادي القانوني.

٢- عنصر التكييف القانوني السليم لهذه الوقائع المادية أو القانونية من طرف رجل السلطة الإدارية المختص وعنصر التقدير السليم.

٣- أن يكون السبب حقيقيا لا وهما أو صوريا، وأن يكون السبب محققا وقائما وحالا وقت صدور القرار الإداري.

الفرق بين السبب والتسبيب:

السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية المشروعة التي تجعل الإدارة تتدخل وتصدر القرار الإداري. في حين أن **التسبيب** وهو يعني أن يتضمن القرار الإداري ذكر أسبابه في صلبه فهو يتعلق بعنصر الشكل والإجراءات.

والقاعدة العامة: أن الإدارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها استنادًا إلى افتراض أن قراراتها **تصدر بناءً على سبب صحيح**، وعلى من يدعي عكس ذلك عليه عبء الإثبات، ولكن لا تثريب على الإدارة إن هي ذكرت السبب الذي جعلها تتدخل وتصدر القرار. وهنا تخضع الإدارة لرقابة القضاء للتحقق من مدى مطابقة أو عدم مطابقة السبب للقانون.

غير أن هناك حالات يلزم القانون فيها الإدارة أن تذكر سبب إصدار القرار، فهنا يجب على الإدارة أن توضح الأسباب التي بنت عليها اتخاذها للقرار، ومثال ذلك: نص القانون على عدم جواز توقيع الجزاء على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، فيجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببًا.

(د) المحل L' objet :

يقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار أو فحواه المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة وذلك بالتغيير في المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو إلغاء، ويشترط في محل القرار الإداري أن يكون ممكنا من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية فإذا استحال هذا المحل قانونا فإن القرار الإداري يصبح منعدما.

كما يشترط أن يكون محل القرار الإداري جائز إذ يجب أن يكون هذا المحل من الجائز إحداثه وتحقيقه في ظل الأوضاع القانونية القائمة أما إذا كان محل القرار الإداري غير جائز قانونا فيكون من المستحيل تحقيقه.

(هـ) الغاية من القرار الإداري Le but :

يعرف الغاية بأنه الأثر البعيد والنهائي وغير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قراره، والهدف دائمًا من القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة. وقد لا يكتفي المشرع بتحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع، بل قد يخصص هدف محدد لعمل إداري معين وهذا ما يسمى بتخصيص الأهداف، فإذا انحرفت الإدارة في استعمال سلطتها لتحقيق هدف آخر؛ كان قرارها مشوبًا بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف به(١).

ثالثًا: أهمية التمييز بين ركن القرار الإداري وشروط صحته:

---

١) لمزيد من التفاصيل راجع رسالة أستاذنا الدكتور سليمان الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة" دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ٢٠١٤.

(أ)- **عدم الخلط بين عناصر وجود القرار** ركن الإرادة بأوصاف المختلفة" وعناصر صحته فلحظة ميلاد القرار هي لحظة ميلاد عناصر الوجود لا الصحة. فالقرار يوجد بتوفر ركنه وإن تخلفت عناصر مشروعيته مجتمعة.

(ب)- **حسم الجدل الفقهي والقضائي حول وضع تعريف محدد وواضح للقرار الإداري**، فالتعريف لا بد أن يكون بمقتضى عناصر وجوده لا شروط صحته. وبالتالي التيسير في التمييز بين القرار الإداري والأعمال القانونية الأخرى كأعمال السلطة التشريعية وأعمال السلطة القضائية بل عن أعمال السلطة الإدارية الأخرى غير الإرادية.

(ج)- **إن تخلف عناصر وجود القرار "ركنه"** يستتبع حكم القاضي بعدم قبول دعوى الإلغاء باعتباره شرط أولي لقبول الدعوى وقبل الولوج إلى موضوع الدعوى، بينما الحكم في حالة تخلف عنصر من عناصر الصحة يكون بإلغاء القرار بعد مرحلة قبول الدعوى لا قبلها فهما شقين متتالين لا يسبق أحدهما الآخر.

المبحث الثالث

نهاية القرار الإداري

إن القرار الإداري يظل منتجًا أثاره طوال مدة سريانه إلى أن يتم إنهائه، ونهاية القرار يعني انعدام وانقضاء جميع الآثار القانونية له، وذلك سواء بفعل الإدارة ذاتها كما في حالتي السحب و الإلغاء ، أو بموجب الرقابة القضائية في حالة الإلغاء، كما تنقضي القرارات الإدارية أيضًا لأسباب خارجية مختلفة كأن يكون القرار منوط بتحقيق هدف معين وقد تحقق هذا الهدف، أو بانتهاء المدة المحددة للقرار، كما تنتهي أيضًا عن طريق القرار المضاد.

أولاً: نهاية القرار الإداري بفعل الإدارة " السحب والإلغاء الإداري":

إن الإدارة بما لها من امتيازات السلطة العامة لها الحق في إلغاء القرار أو سحبه Le retrait ؛ وفقًا لاعتبارات الملائمة واحترامًا لمبدأ المشروعية من حيث تصحيح الأخطاء والرجوع عنها.

فالإلغاء الإداري على خلاف الإلغاء القضائي تمتد آثاره إلى المستقبل فقط. أما السحب فهو إعدام القرار ومحو جميع آثاره في الماضي والمستقبل، ومن ثم فهو يتمتع بأثر رجعي استثناء من مبدأ عدم الرجعية، وتقوم الإدارة بسحب القرار أو إلغائه سواء من تلقاء نفسها أو بموجب تظلم يقدم من صاحب الشأن.

وتعبر الإدارة صراحة عن قبولها التظلم المقدم من ذوي الشأن وتقرر سحب القرار(١) فيما تضمنه من مساس بالمركز القانوني للموظف وسلطة سحب القرار تثبت للجهة الإدارية التي أصدرت القرار-التظلم الولائي- كما تثبت للجهة الرئاسية بالنسبة للجهة التي أصدرته -التظلم الرئاسي- مع

---

١) السحب للقرار الإداري بموجب التظلم هو إنهاء رجعي للقرار الإداري من جانب الإدارة التي أصدرته واعتباره كأن لم يكن يراجع في ذلك:
Martine Lombard, Gilles Dumont: Droit administratif, 4 éd ,D., 2001,P.208.

ملاحظة ما للسلطة الرئاسية من سلطة التعقيب على القرار كحق أصيل لها وحدها.

فالجهة الإدارية الرئاسية بما لها من سلطة التعقيب على القرار تملك أن تلغي القرار الصادر من مرؤوسيها، أو لها أن تعدله سواء بالتشديد أو بالتخفيف وذلك خلال مدة قانونية معينة يحددها القانون.

أما حق السحب فهو أمر ثابت للسلطة مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية معًا على أنه في حالة قيام السلطة مصدرة القرار بسحب القرار فإنه باعتبار أنها لا تمتلك التعقيب على القرار فهي لا تملك أن تعدل فيه بالتشديد.

ويرى الأستاذ فيدل أن الأساس القانوني في السحب هو أن القرار الإداري ليس حكمًا حتى يكتسب قوة الشيء المحكوم فيه ولا يجوز الرجوع فيه، ولا يعتبر عقد حتى يرتب حقوقًا مكتسبة، وبالتالي فإن حق السحب يرجع إلى طبيعة القرارات الإدارية(١).

بينما يعلل العميد هوريو حق الإدارة في سحب القرار الإداري إلى أنها تصدر بهدف تحقيق مصلحة عامة، حتى ولو أنشأت هذه القرارات مراكز قانونية لصالح الأفراد، وبالتالي فإن المراكز الذاتية للأفراد لا تعتبر حقوقًا ذاتية بالمعني القانوني الفني، لأن القرار الإداري يصدر بهدف تحقيق مصلحة عامة(٢).

وقبول الإدارة للتظلم من قبل صاحب الشأن قد يكون خلال الميعاد القانوني المقرر للإدارة أن تعبر خلاله عن رأيها -ستين يومًا- وقد يكون بعد هذا الميعاد ولا خلاف في الأثر سوى أنه في حالة قبول التظلم بعد الميعاد ولجوء صاحب الشأن إلى القضاء فإنه يتم إنهاء الخصومة مع تحميل صاحب الشأن المصاريف القضائية.

---

١) يُراجع:

G.Vedel : La omission de l' administration à la loi , cours de droit administratif, paris ,1967,P.84.

٢) يُراجع:

André. Hauriou: précis de droit administratif,12 éd, 1921,P.402.

ومما هو جدير بالتنويه أن الإدارة لا تملك الرجوع في القرار إلا إذا كان مخالفًا للقانون وأن يكون ذلك خلال الميعاد القانوني المقرر للسحب، إن خطأ الإدارة وهي بصدد استعمال اختصاص تقديري لا يمكن أن يكون مبررًا لها لسحب القرار(١).

وإن كان البعض(٢) يرى أن السحب يجوز بصفة عامة لاعتبارات تتعلق بالملائمة مادام لم يترتب عليه حق أو مركز ذاتي لصالح أحد، كما أن القرار الإداري الذي يمتنع سحبه إلا في الميعاد القانوني للسحب هو القرار الذي ينشئ مركزًا قانونيًا ذاتيًا يتعلق به حق ذي الشأن فيه، مادام أن القرار لم يصدر بناءً على غش أو تدليس من جانب المستفيد أو صاحب الشأن(٣).

إلا أنه خروجًا على الأصل المقرر في هذا الشأن فإن المحكمة الإدارية العليا قد قررت بشأن قرارات الفصل من الخدمة "جواز إعادة النظر في قرار الفصل من الخدمة سواء أكان قرار الفصل صحيحًا أو غير صحيح فسحبه جائز لاعتبارات إنسانية تقوم على العدالة والشفقة إذ المفروض أن تنفصم صلة العامل بالوظيفة بمجرد فصله ويجب لإعادته إلى الخدمة أن يصدر قرار جديد بالتعيين كما يجب احتساب المدة التي قضاها خارج الوظيفة في اقدميته أو يتم كل ذلك وفقًا للقيود والأوضاع التي فرضها القانون" (٤).

ولا يشترط في السحب أن تتم كافة إجراءات **السحب خلال الميعاد القانوني المقرر للسحب** بل يكفي في ذلك أن تكون إجراءات **السحب بإفصاح** الإدارة عن إرادتها في السحب قد بدأت خلال الميعاد المحدد للسحب.

والسحب قد يكون صريحًا وقد يكون ضمنيًا كأن تتخذ الإدارة قرارًا لا يقوم إلا على أساس الرجوع في القرار غير المشروع وسحبه وهو يرتب نفس الآثار القانونية للسحب الصريح مادام قد تم وأقر خلال المدة القانونية للسحب

---

١) د. أحمد يوسف محمد : التظلم الإداري ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة طنطا، د.ت ، ص ٣٠١.
٢) م. عبد الوهاب البنداري : طرق الطعن في العقوبات التأديبية ، مرجع سابق، ص٦١.
٣) م. محمد أبو العينين : الإلغاء ...، الكتاب الثاني ، مرجع سابق، ص ٣٣٦.
١) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٧٧٧ لسنة ٣٦ ق ، جلسة ١٩٩٤/٣/٢٩ ، مشار إليه بمؤلف م. محمد أبو العينين: الإلغاء ....، الكتاب الثاني ، مرجع سابق، ص ٣٣٣ .

من مصدر القرار الأول المستهدف سحبه(١)، ومما هو جدير بالتنويه في النهاية إنه لا يجوز أن يضار المتظلم بتظلمه فإذا كان للإدارة الحق في أن ترفض التظلم فإنه لا يجوز لها أن يتضمن قرار الرفض ما من شأنه تحقيق وضع أسوأ للمتظلم عما كان عليه وضعه قبل التظلم.

ثانيًا: نهاية القرار الإداري بموجب الرقابة القضائية" الإلغاء القضائي":

في حالة رفض التظلم من حق صاحب الشأن أن يلجأ إلى القضاء لإلغاء القرار خلال ستين يومًا، على أن يبدأ الميعاد من تاريخ الرفض، وعلى الإدارة أن تبلغ المتظلم بنتيجة تظلمه خلال ميعاد مقبول حتى يتسنى له الوقوف على حقيقة مركزه بعد بحث تظلمه والتصرف بشأنه خلال الميعاد القانوني المقرر له للطعن، وفي حال امتناع الإدارة عن الرد يعد قرار إداري سلبي يجوز الطعن عليه خلال ستون يوم وهو ما يسميه أحد الفقهاء السكوت الإداري[٢].

ثالثًا: القرار المضاد Act Contraire :

القرار المضاد كما يعرفه الفقه الفرنسي قراز يتم بمقتضاه إنهاء أو تعديل قرار فردي سليم ويقتصر أثره بالنسبة للمستقبل(٣)، ويجب مراعاة أن القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة واحدة تتدرج فيما بينها من حيث القيمة والقوة القانونية حسب درجة تعقيد الإجراءات المتبعة في إصدارها، وأنه باستثناء الحالة التي يولد فيها القرار حقًا مكتسبًا، يمكن تعديل أو إلغاء القرار بواسطة قرار آخر من نفس المرتبة صادر من نفس السلطة، وبإتباع ذات الأشكال التي اتبعها القرار الأول، أو على الأقل بإتباع الأشكال التي تعد جوهرية أو التي ينص القانون على ضرورة إتباعها(٤)

---

١) م. محمد أبو العينين : الإلغاء....، الكتاب الثاني ، مرجع سابق، ص٣٣٢.

٢) استاذنا الدكتور محمد جمال جبريل ، السكوت الإداري، دار النهضة ، صـ ١٠ وما بعدها.

٣) د. حسني درويش عبد الحميد: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه ، دار الفكر العربي، ١٩٨١، ص ٥٨٩ ، مشار إليها بمؤلف د. مصطفى عبد الغني أبو زيد: القرارات الإدارية بين الإنشاء والإنهاء- دراسة مقارنة،دار النهضة العربية،د.ت،ص ٢٠٨.

٤)د. ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧، ص١١٦.

٣-أن يكون القرار نهائيًا.

٤-أن يكون القرار من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن.

المفهوم الحديث للقرار الإداري:

المفهوم الحديث للقرار الإداري يقتصر على أركان وجوده دون شروط صحته، أي كونه عمل أو تصرف ينطوي على ركنين لا ثالث لهما وهما **الإرادة والأثر القانوني**، واضعًا بذلك حدًا بين هذين الركنين والمتعلقين بمسألة انعقاد القرار الإداري أو وجوده في ذاته، وبين شروط صحته أو عناصر مشروعيته، ولذا فقد انتهى إلى أن القرار الإداري هو "**تصرف قانوني يصدر من الإدارة بما لها من سلطة عامة ملزمة لينشئ مركزًا قانونيًا جديدًا أو يؤثر في مركز قانوني قائم**، بل وفي تطور لاحق، انتهى القضاء إلى أن ركن الإرادة ليس من الضروري أن يكون لسلطة عامة أو لجهة الإدارة، إذ من الممكن أن يكون لشخص من أشخاص القانون الخاص منحه القانون بعضًا من سلطات وامتيازات القانون العام(١).

ومن تطبيقات ذلك في مصر ما قرره المشرع بقانون الحجز الإداري من سلطة للبنوك التي تساهم بها الدولة في إصدار قرار حجز إداري استيفاءً لديونها، ولا شك أنه قرار إداري صادر عن شخص خاص" البنك"، ومع ذلك اعتبر قرار إداري

ثانيًا: تقسيم القرارات الإدارية:

تتعدد القرارات الإدارية ويمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى أنواع جمة إذ يكفي أن نغير الزاوية التي ننظر منها لنجد أنفسنا أمام تقسيم آخر.

- فمن **حيث المصدر** تنقسم إلى قرارات السلطة التنفيذية كالقرارات الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء وقرارات الوزارات وقرارات الهيئات اللامركزية محلية كانت أو مصلحية.

---

١) لمزيد من التفاصيل راجع: د. منى رمضان بطيخ: الاتجاهات المتطورة لمفهوم وذاتية القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري-دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، ٢٠١٣، د. رأفت فودة: عناصر وجود القرار الاداري- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية. د.ت.