إنهاء القرار الإداري بفعل الإدارة

دراسة مقارنة

Termination of the Administrative Decision by the Administration

A comparative study

اعداد الطالب

محمد نشأت ابراهيم الطراونة

اشراف الدكتور

مهند نوح

قدمت هذة الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

جامعة عمان العربية للدراسات العليا

كلية القانون- قسم القانون العام

2012

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

بسم الله الرحمن الرحيم

(وَلَوْ أَنَّمَا فِي الْأَرْضِ مِنْ شَجَرَةٍ أَقْلامٌ وَالْبَحْرُ يَمُدُّهُ مِنْ بَعْدِهِ سَبْعَةُ أَبْحُرٍ مَا نَفِدَتْ كَلِمَاتُ اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ)

(لقمان:27)

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أنا محمد نشأت الطراونة أفوض جامعة عمان العربية للدراسات العليا بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات والمؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبها

الأسم: محمد نشأت الطراونة

التوقيع:

التاريخ:

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها **إنهاء القرار الإداري بفعل الإدارة- دراسة مقارنة**

وأجيزت بتاريخ ٢٠١٣/٢/٢٠٠٠

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
أ.د.هاشم الحافظ	رئيساً	٢٠١٣/٢/٢٠٠٠
أ.د.محمد وليد العبادي	عضواً	
د.مهند نوح	مشرفا وعضواً	٢٠١٣/٢/٢٠٠٠

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الاهداء

إلى من نذرت عمرها في أداء رسالة، صنعتها من أوراق الصبر، وطرزتها في ظلام الدهر، على سراج الأمل، بلا فتور أو كلل رسالة تعلم العطاء كيف يكون العطاء، وتعلم الوفاء كيف يكون الوفاء، إليك أمي أهدي هذه الرسالة، وشتان بين رسالة ورسالة، جزاك الله خيراً.. وأمد في عمرك بالصالحات، فأنت زهرة الحياة ونورها

إليك أماه.. قطرة في بحرك العظيم.. حباً وطاعة وبرا

إلى من كلل العرق جبينه.. وشققت الأيام يديه

إلى من علمني أن الأعمال الكبيرة لا تتم إلا بالصبر والعزيمة والإصرار

إلى والدي أطال الله بقاءه، وألبسه ثوب الصحة والعافية، ومتعني ببره ورد جميله، أهدي ثمرة من ثمار غرسه

الى شقائق روحي وعمري، الى الأزهار التي لا تذبل والنجوم التي لا تأفل...الى أخوتي وأخواتي الأعزاء

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على رسوله محمد الامين وعلى اله الطيبين الطاهرين واصحابه الغر الميامين .

اما وقد انتهيت من اعداد مشروع دراستي، لايسعني الا ان اتقدم بالشكر الجزيل والامتنان الكبير إلى استاذي الجليل *الدكتور مهند نوح* لتفضله بالاشراف على رسالتي وللجهود العلمية الطيبة التي بذلها من خلال الملاحظات القيمة والانتقادات البناءة وترجمة المصادر مما كان له الاثر الواضح في انجاز الرسالة اسأل الله العلي القدير ان يمن عليه بالصحة والموفقية الدائمة .

كما يطيب لي ان اتقدم بوافر الشكر والعرفان للاستاذ الفاضل الدكتور مصطفى عبد العزيز الطراونة رئيس قسم القانون العام، لما افاض به من مساعدة علمية ورعاية كريمة ذللت لنا الكثير من المصاعب .

الباحث: محمد الطراونة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفهرس

الاهداء ..... هـ

شكر وتقدير ..... و

الفهرس ..... ز

الملخص ..... ط

الفصل الاول مقدمة الدراسة وأهميتها 1

اولاً المقدمة 1

ثانيا: مشكلة الدراسة: 4

ثالثا:عناصر مشكلة الدراسة: 5

خامسا:اهمية الدراسة: 6

سادسا: منهج الدراسة: 6

سابعا:اهداف الدراسة: 7

ثامنا: الدراسات السابقه: 7

تاسعاً: محددات الدراسة: 8

عاشرا: التعريف بالمصطلحات 8

الفصل الثاني سحب وإلغاء القرارات الإدارية 10

المبحث الأول ماهية سحب القرار الإداري 10

المطلب الأول: مفهوم سحب القرار الإداري 11

المطلب الثاني: الأساس القانوني لحق الإدارة في السحب 12

المطلب الثالث: المبادئ التي تحكم الإدارة في السحب 12

المبحث الثاني حالات سحب القرار الإداري 22

المطلب الثالث: سحب القرارات الإدارية المشروعة 45

المبحث الثالث نتائج سحب القرار الإداري 50

المطلب الأول : زوال القرار المسحوب والآثار المترتبة عليه 50

المطلب الثاني: تحصن القرار الساحب بانقضاء مدد الطعن 53

المطلب الثالث: التعويض عن قرارات السحب 54

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثالث الإلغاء الإداري..... 56
المبحث الأول إلغاء القرارات الإدارية الفردية..... 57
المطلب الأول:القرارات السلبية 58
المطلب الثاني: القرارات الولائية..... 59
المطلب الثالث:القرارات التمهيدية 60
المطلب الرابع: القرارات التي لا تنشئ إلا وضعا وقتيا 60
المبحث الثاني إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية..... 61
المطلب الأول: طرق إلغاء القرارات التنظيمية 65
المطلب الثاني: تطبيقات إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية:..... 67
المطلب الثالث: إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية المعيبة 70
الفصل الرابع القرار المضاد 72
المبحث الأول مفهوم القرار المضاد ونطاق تطبيقه 73
المطلب الأول: مفهوم القرار المضاد..... 74
المطلب الثاني : القرارات التي لا ينطبق عليها القرار المضاد 76
المطلب الثالث: نطاق تطبيق القرار المضاد: 79
المبحث الثاني الضمانات المتعلقة بإصدار القرار المضاد..... 81
المطلب الأول: الأصول الإدارية الخاصة بالقرار المضاد..... 81
المطلب الثاني: تسبيب القرار المضاد..... 86
المطلب الثالث :ضمان احترام حقوق الدفاع:..... 87
المبحث الثالث آثار القرار المضاد..... 88
المطلب الأول: اقتصار آثار القرار المضاد على إنهاء آثار القرار السابق بالنسبة للمستقبل 89
المطلب الثاني:عدم انسحاب آثار القرار المضاد على الماضي..... 90
الفصل الخامس الخاتمة..... 93
قائمة المراجع: 100

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إنهاء القرار الإداري بفعل الإدارة

إعداد الطالب

محمد نشأت إبراهيم الطراونة

إشراف الدكتور

مهند نوح

الملخص

جميع الأعمال في إطار القانون لها مجال زمني معين تحدث أثرها خلاله ومن ثم تزول حيث يستحيل عقلا أبدية أي عمل قانوني ، ومنها الأعمال الإدارية، لا بل نستطيع القول إن هذه الأعمال تكون أكثر من غيرها عرضة للتبدل والتغير على اعتبار إن النشاط الإداري تحكمه المرونة استجابة لمتطلبات المصلحة العامة التي يهدف إلى تحقيقها المرفق العام من خلال أدائه لمهامه ، لهذا فالقرار الإداري بوصفه الميدان الأهم من النشاط القانوني للإدارة له حياة في عالم القانون تبدأ من لحظة صدوره من السلطة ألمختصة وقد ينتهي القرار بتدخل من السلطة الإدارية وضمن ذلك يقتضي التمييز بين القرارات المشروعة والقرارات غير المشروعة فبالنسبة للأخيرة للإدارة سحبها استعمالا لسلطة تقديريه أما بالنسبة للقرارات ألمشروعة فيقتضي أيضا التمييز ضمن نطاقها بين القرارات التنظيمية وغير التنظيمية، فبالنسبة للقرارات التنظيمية فيمكن الغاؤها في أي وقت لعدم توليدها حقوقاً ذاتيه وهذا ينسحب أيضا على القرارات الفردية غير المنشئة لحقوق لوحدة العلة التي تجمعها مع القرارات التنظيمية، أما بالنسبة للقرارات الفردية المنشئة لحقوق فإنها متى صدرت سليمة فينبغي أن تظل سارية منتجة لجميع آثارها حتى تنتهي نهاية طبيعية نظرا لما يترتب عليها من حقوق ذاتية لا يمكن المساس بها بصورة عامه لكن هذا لا يعني في أي حال من الأحوال جمودها وبما يتنافى مع طبيعة العمل الإداري ومقتضيات ألتطور وإنما يراد بذلك إن انهاء هذه القرارات لا يتم إلا باستعمال سلطة مقيدة في أغلب الحالات، وإتباعا لضمانات قانونية او قضائية، وأن يكون ذلك بأثر يمتد للمستقبل ، أي عن طريق فكرة القرار الإداري المضاد.

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

Termination of the Administrative Decision by the Administration

A comparative study

Prepared By

Mohammed Nashat Ibrahim Al-Tarawneh

Suprevised By

Dr. Mohanned Noah

Abstract

Activities within the Legal Framework have a time frame to occur its impacts and eliminated where the continuation of Legal acts becomes illogical، such acts are the Administrative acts. Indeed, Administrative acts are more revocable or replaceable due to the flexibility towards the requirements of the Public interest which Public Sector aims to achieve assuming its mission. Thus، the life cycle of the Administrative decision as the critical field of Administration Legal activities starts at its issuance by the concerned authority and might eliminated through the intervention from the Administrative Authority, meanwhile, the distinction between legitimate and illegitimate decisions becomes crucial whereas the illegitimate decisions are repealed by the authority, however,

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

the legitimate decisions are distinguished on the base of regulatory or non-regulatory basis. The regulatory decisions are repealed at any time where it introduce non individual rights، such principle is applicable for the individual decisions based upon the Causality with the regularity decisions، moreover, the effects of the legitimate individual decisions which introduced rights are considered abiding unto naturally eliminated inasmuch of the prejudice to the acquired rights، hence، this does not meant to produce inacted decisions that contradict with either Administrative activity nature or the evolution requirements، indeed, this includes that such decisions are repealed by restricted authority to insure Legal and Judicial guarantees as the impacts shall be affecting the future, which introduce the principle of the counter decision.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الاول

مقدمة الدراسة وأهميتها

اولاً المقدمة

القرار الإداري يمثل في ذاته أهم امتيازات الإدارة التي تستمدها من القانون العام وهو وسيلتها المفضلة، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص إنشاء حقوق أو فرض التزامات، إذ يساعدها فـي القيام بوظائفها المتعددة والمتجددة في الوقت الحاضر لما تحققه مـن سرعة وفاعليه في العمل الإداري، وإمكانية البت من جانبها وحدها في أمر مـن الأمور دون حاجه إلي الحصول على رضـا ذوي الشأن أو معاونتهم وذلك بإنشاء حقوق للإفراد أو ترتيب التزامات عليهم، هذا بالإضافة إلى قدره الإدارة على تنفيذها تنفيذاً مباشراً وبالقوة الجبرية، لكنّ القرارات الإدارية ليست ذات طبيعةٍ واحدة فهي مختلفة من حيثُ الآثار أو الشكل أو من حيثُ مدى خضوعها للرقابة القضائية. ولمّا كان الاختلاف بين هذه القرارات وفقاً للاعتبارات المذكورة فقد أدى ذلك إلى اختلاف الأحكام والقواعد التي تستند عليها، و تقسم القرارات الإدارية بالاستناد إلى آثارها في المراكز القانونية إلى قرارات تنظيمية تتناول المراكز القانونية العامة وقرارات فردية تتناول المراكز القانونية الخاصة بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، ويتبع هذا التقسيم اختلاف في أحكام كل منهما، وأنّ تقسيم القرارات الإدارية إلى تنظيمية وفردية يعدّ أهم تقسيم للقرارات الإدارية نظراً لما يترتب عليه من نتائج مهمة في النظام القانوني، فالقرارات الإدارية التنظيمية هي قرارات تتضّمن قواعد موضوعية ذات صفة عامة مجردة تتعلق بعدد غير محدد من الأفراد تخاطبهم بأوصافهم لا بذواتهم (القـيسي، 1998م، ص 300) كما أنها تطـبق على عدد غيـر محدد من الحالات(بدير، 1970، ص 389) متى توافرت أحكام تطبيق القرار، ونحو ذلك الأنظمة والتعليمات الخاصة بالمرور (علاوي، 1991م-ص 152) أو حماية البيئة من التلوث، أو الحفاظ على النظام العام، كذلك فإنّ القرار قد يُخاطب طائفةً معّينة(القباني، القانون الإداري، بدون سنة نشر،ص416) ونحو ذلك القرارات الصادرة عن نقابة المحامين في شأن من شؤون أعضائها، وقد يتعلق القرار بفرد واحد فقط، لكنه معين بصفته لا بذاته، ومثال ذلك القرار الصادر بمنح المحافظ صلاحيات معينة (حلمي، 1970م، ص9).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أما القرارات الإدارية الفردية فهي قرارات تتعلق بفرد أو أفراد معينين بذواتهم، بحالة أو بحالات معينة، ولا يهم عدد المخاطبين في هذه القرارات وإنما المهم هو أن يكون الأفرادُ معروفين بذواتهم وصفاتهم (Bonnard P.111 ،1932،) و مثال ذلك صدور قرار إداري بقبول طالب في كلية القانون معيّن بالاسم، أو صدور قرار يتضمن تعيين مجموعة من الأسماء في وظائف عامة، ففي كلتا الحالتين نكون أمام قرار إداري فردي، كذلك فأن القرارات الفردية قد تتعلق بحالة أو حالات معينة ومثال ذلك صدور أمر من الشرطة بتفريق مظاهرة معينة (حافظ، القرار الإداري، سنة النشر، ص178) أو منع عدة أفلام سينمائية معينة بالاسم من العرض. إن القرارات الإدارية الفردية تتميز غالباً باستنفاذها بمجرد تطبيقها فهي على عكس القرارات التنظيمية، ذلك أنّ الأخيرةَ تتضمن قواعد عامة مجردة، أما القرارات الفردية فإنها تقوم بتطبيق القواعد العامة المجردة سواء أكانت صادرة بقانون أم بقرار تنظيمي على أفراد معينين، أو حالات معينة فيستنفذ القرار أثره عند تطبيقه على الأفراد أو الحالات التي صدر من أجلها.

وتتميز القرارات الإدارية التنظيمية عن القرارات الفردية من الناحيتين الموضوعية والشكلية. فمن الجانب الموضوعي فإنّ القرار التنظيمي يؤدي إلى إنشاء مراكزَ قانونيةٍ موضوعية بينما يؤدي القرار الفردي إلى التأثير في المراكز القانونية الخاصة أو الذاتية التي تنشأ من خلال تطبيق القواعد القانونية أو التنظيمية. و حيث كان ذلك فإن القرار الفردي المخالف للقرار التنظيمي الذي يستند عليه يكون مشوباً بعدم المشروعية، وللقضاء إلغاؤه أو الامتناع عن تطبيقه على أقل تقدير، فالقرار التنظيمي أسمى من القرار الفردي في التدرج القانوني، وذلك استناداً للمعيار الموضوعي المطبق في هذه الحالة لاتحاد جهة إصدار كلا القرارين، وهي السلطة الإدارية ولا يغير من الأمر صدور القرار الفردي من جهة إدارية أعلى من الجهة التي أصدرت القرار التنظيمي، ولو كانت هذه الجهة واحدة في الحالتين(بدوي، 1970، ص 83،95).

أما من الناحية الشكلية فإنّ القرار التنظيمي يتميز عن القرار الفردي من حيثُ سريانه في مواجهة المخاطبين به، إذ أنه يوجب إجراءات خاصة لبدء نفاذه وعادة ما يكون النشر في الجريدة الرسمية أو أي طريقة أخرى ينص عليها القانون. أما القرار الفردي فإن نفاذه يتم بإجراءات التبليغ سواء بصورة مباشرة أو عن طريق البريد المسجل إلى ذوي الشأن، إلّا أنه في حالات معينة لا يقتصر أثره في المخاطب به، بل يتعدى إلى غيره فيصار عندئذ إلى وجوب اتباع إجراءات النشر لكي يسري في حق الآخرين، ومثال ذلك قرار ترقية موظف، فهو وإن كان يخاطب الموظف المرقّى إلا أن أثره يمتد إلى الآخرين لذا يجب نشره (الحلو، 1999، ص317).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

القرار الإداري هو أكثرُ مرونةً وأقل استقراراً من الأعمال القانونية في مجال القانون الخاص، وذلك وفقا لمقتضيات حسن سير المرافق العامة، وبالتالي فإنّ القرار الإداري هو أمر موقوت ليس خالداً فهو إلى زوال ونهايته، قد تتم بصوره طبيعيه، أو بإرادة من كان سبباً في خروجه إلى حيز الواقع (الكبيسى، 1986-ص1).

وتختلف الوسائل التي يزول بها القرار الإداري، ومهما اختلفت وتعددت فهي تهدف إلى زوال أثار القرار من التنظيم الإداري، فمن ناحية يكون زوال القرار طبيعياً بانتهاء الأجل المحدد لسريانه، أو باستنفاذ مضمونه، أو نتيجة تحقق شرط كان معلقاً عليه ، وقد يكون الزوال نتيجةَ تغير الظروف الواقعية أو القانونية التي صدر القرار على أساسها (عواضه، 1997، ص 146)، وقد يكون زوال القرار مترتبا على تنازل ذوي المصلحة عن الحقوق والمراكز القانونية التي تولدت لهم من القرار (اسماعيل، 2009،ص300)، ومن ناحية أخرى يكون زوال القرار بعمل من جانب الإدارة، إذ يمكن للإدارة أن تضع حدا لآثار القرارات الإدارية بإزالتها والقضاء عليها نهائيا بما لها من امتيازات السلطة العامة وذلك سواء مراعاة لمبدأ الملائمة، أو تكيفا مع مقتضيات المصلحة العامة وتلبية للاحتياجات الجمهور أو احتراما لمبدأ المشروعية(عبد الحميد ، 1981، ص 91). ولا بد من الإشارة إلى أن المصلحة العامة تعتبر أساس لكل من فكره السحب والإلغاء والقرار المضاد، ولتجنب التكرار في سردها في كل فصل، فسيتم التطرق إليها هنا بشكل موجز.

إن المدلول القانوني للمصلحة العامة وبصورة أكثر تحديدا يتمثل بكل ما تقوم به الإدارة ويكون من شانه تحقيق النفع لعموم الأفراد أو فئة معينة على نحو العموم والتجريد (زغير، 2001، ص 88)، فالمصلحة العامة هي غاية العمل الإداري وحول هذه الفكرة تدور مشروعية أو عدم مشروعية تصرفات الإدارة بصورة عامة والقرار الإداري بصورة خاصة، ويمكننا القول بصورة عامة أن المصالح العامة التي توجب إلغاء القرار المتعارض معها تأتي من دوافع عديدة، أهمها المحافظة على الصحة العامة والسكينة العامة وسير المرفق العام بانتظام (الطماوي، 2006، ص672)، وهذا يتطلب من الإدارة مراعاة حدود هذه المصلحة بدقة وإلا ترتب على مخالفتها عدم مشروعية القرار، حيث أن المشرّع غالبا ما يتطلب من الإدارة وهي بصدد إنهاء قراراتها السليمة تخصيص الصالح العام.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان المقارنان (فرنسا ـ مصر، الأردن) على أنه للإدارة العامة أن تنهي قراراتها الإدارية سواء عن طريق إلغائها أو سحبها، على أن يتم ذلك في إطار الموازنة بين المصلحة العامة (التي تمثلها الإدارة) والمصلحة الخاصة للأفراد المخاطبين بالقرارات الإدارية، وهو الأمر الذي يجعل سلطة الإدارة العامة في إلغاء وسحب قراراتها سلطة مقيّدة وتمارس هذه السلطة مع مراعاة لجملة من الاعتبارات تأخذ في الحسبان مدى مشروعية وسلامة القرارات الإدارية المراد إنهاؤها (مشروعة وسليمة أو غير مشروعة ومعيبة) من ناحية، وطبيعة تلك القرارات (تنظيمية أم فردية) من ناحية أخرى، وبناء على ما تقدم سوف تكون دراستنا في هذا البحث تعالج السحب والإلغاء الإداري والقرار المضاد.

ثانيا: مشكلة الدراسة:

يمكن للإدارة العامة أن تضع حدا لآثار القرارات الإدارية بإزالتها والقضاء عليها نهائيا بما لها من إمتيازات السلطة العامة مراعاة لمبدأ الملائمة أو تكيفا مع مقتضيات المصلحة العامة أو تلبية لإحتياجات الجمهور أو احتراما لمبدأ المشروعية، من حيث تصحيح أخطائها والرجوع عنها الامر الذي يثير العديد من التساؤلات التي تستدعي الوقوف على اجابتها خاصه فيما يتعلق بمدى تاثر المخاطبين بقرارات الادارة الملغية بفعل الادارة من جهه.

ومن جهة اخرى يستدعي البحث في مدى قانونية سعي الادارة الى نقض ما تم على يديها وما هو ملزم لها حيث ان الادراة عندما تصدر قرارا إداريا فان الاصل ان تكون ملتزمة بذلك القرار وأن لا تخرج عن مضمونه او تخالفة فكيف للادارة ان تلغي ما تم على يديها وهو ملزم لها.

إن النظام القانوني للقرارات الإدارية لا يتوقف على قواعد تكوينها أو تطبيقها بل أيضا قواعد إنهائها وهناك ثلاثة طرق لانهاء القرارات الإدارية عن طريق ارادة الادارة وهي تخضع لمبادئ تحكمها وهذا يستدعي تسليط الضوء على مدى التزام الادارة بالمبادئ العامه في القرارات الإدارية ومدى تحقيق القدر الكافي من الضمانات الممنوحة للمتأثرين بالقرارات الإدارية حيث لا يخفى ان اساءة استخدام السلطه بالنسبة للادارة تتحقق عندما تتخذ موقفا ايجابيا في اصدار القرارات الإدارية وتتحق ايضا باتخاذ موقف سلبي بانهاء القرارات الإدارية .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثالثا:عناصر مشكلة الدراسة:

تتمثل عناصر مشكلة الدراسة في التساؤلات التالية:

1- هل للادارة انهاء القرارات الإدارية الصادرة من قبلها؟

2- ما المقصود بسحب القرار الإداري وهل يجوز سحب القرار الإداري السليم وما هي المدة التي يجوز فيها السحب ؟؟

3- ماهي الحالات الاستثنائيه التي يجوز فيها السحب دون التقيد بمدة؟

4- ما هي شروط تطبيق نظرية السحب؟

5- ما المقصود بإالغاء القرار الإداري ؟

6- هل يجوز إالغاء القرار الإداري السليم؟

7- ما هو مفهوم القرار المضاد وما هو نطاق تطبيقة؟

رابعا:فرضيات الدراسة :

الفرضيه الاولى: ان للادارة انهاء بعض ما تصدرة من قرارات إداريه استجابة لمقتضيات حسن سير المرافق العامة

الفرضية الثانية: ان للادارة إالغاء بعض القرارات الفردية السليمة بالنسبة الى المستقبل لكن سلطة الادارة في هذة الحالة سلطة مقيدة تنعدم فيها سلطتها التقديرية

الفرضيه الثالثه: ان الاساس القانوني لحق الادارة في سحب قراراتها المعيبة تستند الى مبدأ المشروعية

الفرضية الرابعة: اسباب سحب القرارات اوسع من اسباب الطعن بالإالغاء فهي علاوة على احتوائها على الاسباب التقليدية للطعن بالإالغاء فانها تتضمن السحب وفقا لمقتضيات المصلحه العامة

الفرضية الخامسة: انهاء القرار الإداري عن طريق سحب يعني، انهاء القرار وزوال آثاره من وقت نشأته باثر رجعي اما انهاء القرار الإداري بالإالغاء يتمثل في زوال اثار القرار بالنسبه الى المستقبل

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

خامسا:اهمية الدراسة:

من الناحية النظرية:

1- ان انهاء القرارات الإدارية لا بد ان يخضع لضوابط من اجل ضمان توفير استقرار المراكز القانونية التي تنشئها القرارات الإدارية حيث ستبين الدراسة الضوابط التي تخضع لها الادارة في انهاء قرارها

2- ان دراسة انهاء القرار الإداري تستوجب بيان اشكال القرارت الإدارية من حيث القرارات التنظيمية والقرارات الفردية والقرارات السليمة والقرارات المعيبة

3- مدى استقرار الاثار القانونية للقرارات الإدارية

4- بيان حالات التي يجوز فيها سحب القرار الإداري السليم

5- التفرقة بين السحب والإلغاء من ناحية الاثار ومن ناحية الشروط الموضوعية لكل منهما

6- بيان مفهوم القرار المضاد ونطاق تطبيقه وآثاره

7-وان أهمية دراسة موضوع الإنهاء تتجلى بصورة رئيسة في إنهاء القرارات الفردية السليمة لما يثار آزائها من تساؤلات وما ينبغي أن يراعى فيه من قيود

من الناحية العلمية :

وتتمثل اهمية الدراسة من الناحية العلمية من خلال تحديد الجهات التي قد تستفيد من هذه الدراسة وهي على الاخص وليس على وجه التحديد الباحثون القانونيون والقضاه والمحامون ورجال الادارة وهيئات التشريع والتنظيم.

سادسا: منهج الدراسة:

تعتمد هذة الدراسة لبحث مواضيع مدار الرسالة المناهج التالية:

1- المنهج التحليلي: وذلك من خلال قيام الباحث بمسح جميع الدراسات المتعلقة بالقانون الإداري بشكل عام وبانهاء القرار الإداري بشكل خاص، سواء اكانت هذه الدراسات على الصعيد المحلي ام على الصعيد الاقليمي كمصر او على الصعيد الدولي كفرنسا التي تعد السباقه في احياء القانون الإداري وايجاد القواعد الخاصة به

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المنهج المقارن: عن طريق عرض الاطار القانوني والفقهي السائد في الدول الثلاث (فرنسا،مصر،الاردن) بقصد التعرف على مواطن الاختلاف والاتفاق بين تلك الدول، فمن خلال المقارنة نستطيع الوصول الى مواطن القصور، ومواطن النجاح.

2- المنهج الاستقراءي والاستنباطي: وذلك من خلال دراسة الاحكام القضائية والقواعد العامة والاراء الفقهيه والوصول الى نتائج والكشف عنها، فمن خلال ذلك نستطيع معرفة متى يمكننا القياس، او الاستدلال، او التقدير، للتوصل الى الحلول التي تتوافق وكل حالة محل المناقشة.

سابعا:اهداف الدراسة:

تهدف هذة الدراسة الى:

1- التوصل الى ايجاد المبادئ التي تقود الى احداث تقنين عام للقرارات الإدارية
2- معرفة كيفية انهاء القرار الإداري بفعل الادارة
3- معرفة الضوابط التي تحكم الادارة في انهاء قراراتها، لحماية حقوق الافراد عامة والموظفين خاصة.
4- معرفة طرق انهاء القرار الإداري بفعل الادارة
5- معرفة مفهوم سحب وإالغاء القرار الإداري والقرار المضاد والاثار المترتبة عليها
6- الموازنه بين مبدا المشروعية ومبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية للافراد
7- معرفة نطاق كل من السحب والإالغاء والقرار المضاد

ثامنا: الدراسات السابقه:

- الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي،2006، القاهره، وقد بين الدكتور الطماوي القرار الإداري وكل ما يتعلق به من اصدار وانهاء وقد تطرق لأنهاء القرار الإداري بشكل عام وموجز.
- الدكتور رحيم سليمان الكبيسي، حرية الادارة في سحب قراراتها،رسالة دكتوراه، 1986، جامعة القاهرة، اذ اقتصرت رسالتة على سحب القرار الإداري دون التطرق الى الوسائل الاخرى التي تملكها الادارة لانهاء قراراها، من إالغاء وقرار مضاد.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- الدكتور حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء،1981 دار الفكر العربي، وعالج الدكتور حسني درويش في رسالته جميع الطرق التي ينتهي بها القرار الإداري دون طريق القضاء، فقد تطرق للأنتهاء الطبيعي والأنتهاء غير الطبيعي للقرار الإداري.
- اما هذه الدراسة فقد اقتصرت على وسائل الأدارة في انهاء القرار الإداري، لما تتضمنة هذه الوسائل من اهمية في الحياه العملية، كما تتضمن خطورة على حقوق الافراد لذا فضلنا ان نخصص هذه الدراسة فقط لانهاء القرار الإداري بفعل الإدارة.

تاسعاً: محددات الدراسة:

1- ان موضوع هذه الدراسة يتناول انهاء القرار الإداري بفعل الادارة، وبالتالي يخرج عن نطاق هذه الدراسة بقية الوسائل التي ينتهي بها القرار الإداري.
2- التحديد الزماني: سيتم تناول هذا الموضوع من وقت وضع القواعد الفقهية والأحكام القضائية الخاصة بأنهاء القرار الإداري.
3- التحديد المكاني: سيتم تناول هذا الموضوع في القانون والقضاء الاردني مقارنة بالقضاء الفرنسي والمصري.

عاشرا: التعريف بالمصطلحات

1- القرارات الإدارية التنظيمية هي قرارات تتضمن قواعد موضوعية ذات صفة عامة، مجردة تتعلق بعدد غير محدد من الأفراد تخاطبهم بأوصافهم لا بذواتهم كما أنها تطبق على عدد غير محدد من الحالات أيضاً، وذلك متى توافرت أحكام تطبيق القرار.
2- القرارات الإدارية الفردية وهي قرارات تتعلق بفرد أو أفراد معينين بذواتهم، بحالة أو بحالات معينة، ولا يهم عدد المخاطبين في هذه القرارات وإنما المهم هو أن يكون الأفراد معروفين بذواتهم وصفاتهم.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

3- المصلحة العامة: كل ما تقوم به الإدارة ويكون من شانه تحقيق النفع لعموم الأفراد أو فئة معينة على نحو العموم والتجريد.

4- السحب: هو قرار إداري يتضمن إنهاء قرار سابق بأثر رجعي صادر عن السلطة مصدرة القرار المسحوب أو السلطة الرئاسية لها ضمن ضوابط يتوجب على الإدارة مراعاتها في قرار السحب.

5- القرار المنعدم: هو القرار الذي بلغ فيه العيب حدا جسيما يجرده من صفته الإدارية، ويجعله مجرد عمل مادي، لا يتمتع بما تتمتع به الأعمال الإدارية من حصانة.

6- الإلغاء الإداري: هو إنهاء الآثار القانونية للقرار الإداري بالنسبة للمستقبل وذلك اعتبارا من تاريخ أقدام الإدارة على هذا الإجراء وبهذا تظل الآثار القانونية للقرار سارية بالنسبة للفترة السابقة.

7- القرارات التمهيدية: هي التي يكون موضوعها وآثارها مرتكزة على تهيئة صدور القرار اللاحق، فهذه الفئات من العمل الإداري هي بالغالب، تكون مفتقدة لعنصر القوة التنفيذية، رغم صدورها عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة.

8- القرارات الكاشفة: هي القرارات التي لا يتولد عنها مركز قانوني جديد ولا تحدث تغييراً في المراكز القانونية بالتعديل أو الإلغاء وإنما تكون قاصرة على تأكيد مركز قانوني موجود أو الكشف عنه.

9- المرفق العام: هو عبارة عن مشروع يستهدف النفع العام بانتظام وباضطراد ويخضع لإشراف الدولة.

10 القرار السلبي: هو ذلك القرار الذي لا يصدر في شكل الإفصاح الصريح عن إرادة جهة الإدارة بإنشاء المركز القانوني أو تعديله أو إنهائه، بل تتخذ الإدارة موقفاً سلبياً من التصرف في أمر كان الواجب على الإدارة أن تتخذ أجراءً فيه طبقاً للقانون واللوائح.

11 القرار الإداري المُضاد: هو القرار الذي تصدره الإدارة، بموجب القانون، ليحل محل قرار إداري سابق فالقرار الإداري المضاد ينهي أو يعدل آثار قرار إداري سابق عليه ويكون ذلك بالنسبة إلى المستقبل فقط، إذ القرار الإداري الجديد لا يرتد بأثر رجعي، وإنما يخلف ويلي قرار قام بتعديله.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثاني

سحب وإلغاء القرارات الإدارية

سحب القرار الإداري، فكره ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي،(الكبيسى،1986، ص12)، وهي فكرة قديمة تستمد أصولها منذ العام الثالث للثورة الفرنسية، وكانت ترتدي ثوب نظرية الوزير القاضي حينذاك (خليل، 1964، ص28)، فهي ليست أمراً حديثا كما يظنه البعض، إذ لم تظهر في ثوبها الجديد، الذي هي عليه ألان إلا مطلع القرن العشرين حيث تلقفها جهابذة القانون العام في فرنسا بالتحليل والتأصيل مدة تناهز نصف قرن، بوضع شروطها وأحكامها وتفسير الغامض منها، ونظرا للإخطار التي يمثلها هذا الإجراء بالنسبة لحقوق المواطنين، فإنه يخضع لشروط أكثر تعقيدا وتقييدا (طلبه، 2000، ص 270).

ولدراسة نظرية سحب القرار الإداري لابد من الإجابة على عدة تساؤلات حول القواعد التي تحكم هذه النظرية، ثم هل يجوز للإدارة سحب قراراتها غير المشروعة فقط، ثم هل هذه القواعد مطلقة أم أنها تخضع لضوابط معينة، وترد عليها بعض الاستثناءات ثم ما هي الآثار التي تترتب على سحب القرار الإداري، وكيفية الرقابة على قرار السحب، هذا ما سوف نعالجه في هذا الفصل من خلال ما يلي:

المبحث الأول: ماهية سحب القرار الإداري

المبحث الثاني: أحوال سحب القرار الإداري

المبحث الثالث: أثار سحب القرار الإداري

المبحث الأول ماهية سحب القرار الإداري

سحب القرار الإداري موضوع أثار العديد من المشاكل بسبب تعارض المبادئ التي تحكمه وأهمية كل مبدأ على حِدة، لذلك سوف نبحث هذا الموضوع باستعراض معنى السحب لتحديد ماهية سحب القرار الإداري كما ورد في كتابات الفقه وأحكام القضاء في مطلب أول، ثم نبين الأساس القانوني لسحب القرار الإداري في مطلب ثاني، واهم المبادئ التي تحكم سحب القرارات الإدارية في مطلب ثالث.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول: مفهوم سحب القرار الإداري

سحب القرار- قرار إداري - ولكن أختلف الفقه، في وضع تعريف لسحب القرار الإداري، وذلك الاختلاف يرجع إلي اختلاف الزاوية التي ينظر كل منهم إلى موضوع سحب القرار الإداري منها، فمنهم مـن يبين مفهوم السحب مـن زاوية السلطة التي أصدرت القرار بغض النظر عن طبيعة القرار نفسه في حين ينظر جانب أخـر عند تعريفه لسحب القرار الإداري إلـى الطبيعة القانونية للسحب بجانب السلطة مصدرة القرار.

ويعرفه جورج فوديل: بأنه إنهاء القرار منذ صدوره ومحو نتائجه المستقبلية والماضية بصورة قانونية(فوديل، 2008م، ص255).

أما الفقه الإداري المصري نجد الدكتور سليمان الطماوي يعرف السحب بأنه إلغاء بأثر رجعي " إي الإلغاء بالنسبة إلى المستقبل والإلغاء بأثر رجعي " وهذا التعريف يمتاز بالسهولة والوضوح (الطماوي، 1967م، ص542)، أما الدكتور طعيمة الجرف يعرف السحب بأنه "إنهاء القرارات الإدارية وتجريدها من قوتها القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل إي بأثر رجعي" أي زوال القرار وآثاره من تاريخ صدوره وكأنه لم يصدر أصلا، (الجرف، 1973م، ص511)، كما عرف الدكتور عبد القادر جليل السحب بقوله "أن السحب هو عملية قانونية تمكن السلطة الإدارية من أعادة النظر في القرار الذي أصدرته بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي"(خليل،1964م، ص12)، ونجد أن الدكتور حسني درويش عبد الحميد يرى أن السحب رجوع الإدارة سواء مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها في قرار أصدرته بالمخالفة للقانون ويكون السحب بأثر رجعي" لكن هذا التعريف اقتصر على سحب القرارات غير المشروعة فقط وغفل عن سحب القرار السليم في بعض الحالات (عبد الحميد،1981م، ص295)، أما الدكتور محسن خليل عرفه على أنه تجريد القرار من قوته القانونية بأثر رجعي من وقت صدوره، أي إزالة كافة الآثار القانونية التي تترتب على القرار بالنسبة للماضي وللمستقبل بحيث يصبح وكأنه لم يصدر، ويكون ذلك بمقتضى قرار تصدره السلطة الإدارية المختصة(خليل، 1973م، ص333) وبالتالي نجد أن كل التعريفات الفقهية السابقة وأن اختلفت في ألفاظها، فهي تتفق بالمضمون على بعض النقاط التي نستنتجها من التعريفات السابقة وهي أن السحب هو محو للقرار الإداري، وإلغاء الآثار المترتبة عليه فيما يتعلق بالماضي، وكذلك التي يمكن أن تترتب بالمستقبل، وإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه، ويرى الباحث ان السحب هو قرار إداري يتضمن إنهاء قرار سابق بأثر رجعي صادر عن السلطة مصدرة القرار المسحوب أو السلطة الرئاسية لها ضمن ضوابط يتوجب على الإدارة مراعاتها في قرار السحب.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني: الأساس القانوني لحق الإدارة في السحب

تبدو أهمية تحديد الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب القرار الإداري فيما يترتب على هذا الحق من نتائج مهمة تؤثر في تنظيم هذا الحق وتحديد نطاقه، فمنهم من استند إلى عدم تمتع القرارات الإدارية بالحجية الإدارية القانونية مما يتيح للإدارة الرجوع عنها(خليل،1964م، ص37) في حين ذهب آخرون بأن القرار غير المشروع يكون مهدداً بالإلغاء القضائي، وقال غيرهم بأن الأساس القانوني يتمثل في حق السلطات الرئاسية بتصحيح وتوجيه أوامر إلى السلطات الأدنى تسلسلاً (محرم، 1950م، ص112).

وأخيرا اتجه رأي إلى أن الأساس القانوني لحق الإدارة في السحب يستند على فكرة المصلحة العامة وحدها بالإضافة إلى مبدأ المشروعية (خليل، 1964م، ص118).

ويرى الباحث أن الرأي الصائب من هذه الآراء ما ذهب إليه بعض الفقه من أن الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب القرارات الإدارية هو مبدأ عدم المشروعية فهنا يكون واجب على الإدارة تصويب قراراتها غير المشروعة وردها إلى حظيرة القانون، ويعد قرار السحب جزاء يقع على الإدارة لخروجها عن القانون في إصدار قراراتها، مع مراعاة الحقوق المكتسبة واستقرار المعاملات وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء في الوقت الحالي.

المطلب الثالث: المبادئ التي تحكم الإدارة في السحب

أن سحب القرارات الإدارية تعد عمليه معقدة وشائكة، وهي من اعقد المشاكل التي تقع بها الإدارة، وذلك لوجود مبدأين متعارضين ومدى إمكانية التوفيق بينهما، ولذلك اختلف الفقهاء والقضاء حول تحديد شروط سحب القرارات، والمبدأين هما مبدأ المشروعية ومبدأ استقرار الحقوق وعدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة(بدوي، 1968م، ص118)، إضافة إلى مبدأ عدم الرجعية الذي يحد من إمكانية السحب في كثير من الأحيان(الخوري، 1987م، ص59)، وبناء عليه، سوف نعالج هذه المبادئ بشيء من التفصيل.

الفرع الأول: مبدأ المشروعية كأساس لسحب القرارات الإدارية

مبدأ المشروعية من المبادئ الهامة التي تحتل مكان الصدارة في الفكر القانوني، ويقصد بمبدأ المشروعية هو خضوع الإدارة في تصرفاتها للقانون أي خضوع الإدارة فيما تصدره من قرارات إدارية للقانون، لذلك يتعين أن تتم تصرفات الحكام والمحكومين ضمن حدود القانون بمعناه العام،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبغض النظر عن مصدر القاعدة العامة سواء أكانت مكتوبة أو غير مكتوبة فيتوجب أن تكون جميع تصرفات الإدارة متطابقة مع مجموع القواعد القانونية التي يتضمن القانون الشكلي معظمها(شطناوي، 2011م، ص26) ومن هنا يمكننا القول أن السحب واجب على الإدارة وذلك لأن واجب الإدارة الأساسي أن تعمل على سيادة حكم القانون(LEON Duguit p783.1928) وأن تكون تصرفاتها في نطاقه، فإذا خالفت القانون بحسن نية أو بسوء نية فعليها أن ترجع إلى حظيرة القانون بتصحيح إعمالها غير المشروعة وإزالة ما يترتب عليها من أثار، ويرى العميد دوجى أن الأساس القانوني لممارسة الإدارة حق السحب هو مبدأ الشرعية، وقد وصل دوجى في دفاعه عن هذا المبدأ درجة ذهب فيها إلى أن هذا المبدأ ليس له ولا يمكن أن يكون له، ولا يجب أن يكون له أي استثناء (p732.1928,LEON Duguit) فمقتضى هذا المبدأ أن الإدارة كما يجب عليها أن تتقيد في قراراتها بالقانون، فإن عليها من باب أولى إذا هي خالفته وحادت عنه أن تحترمه، وذلك بأن تسحب القرارات المخالفة للقانون، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في البداية إلى تخويل الإدارة سحب القرارات غير المشروعة في أي وقت ومهما مضى عليها من زمن، لكن هذا يهدم مبدأ استقرار الحقوق ويخلق الكثير من المشاكل في أعمال الإدارة وقد تستغلها الإدارة بشكل يسوء فيه استعمال سلطاتها، لكن وفي وقت لاحق عدل مجلس الدولة الفرنسي عن ذلك، وقيد حق الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة أن يتم خلال مدة معينة، فإذا انقضت المدة يعامل القرار غير المشروع معاملة القرار السليم (طماوي، 2006، ص700).

وفي مصر أكد القضاء الإداري والفقه المصري أن الإدارة ملزمة بإزالة القرار المعيب وما يترتب عليه من أثار لأنه من حق الإدارة وواجب عليها سحب قراراها المشوب بأحد عيوب المشروعية المتمثلة في عدم الاختصاص، أو عدم إتباع الشكل المقرر قانوناً، أو انعدام الأسباب أو شابة عيب في المحل أو الانحراف بالسلطة (خليفة، 2007م، ص301)، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في حكمها حيث تقول " أن سحب القرار الإداري غير المشروع هو تصحيح لوضع مشروع وإزالة ما يترتب عليه من أثار"، (العدل العليا الأردنية رقم (1997/228) تاريخ 1997 /9/24 المجلة القضائية،ص497)،

نخلص مما تقدم أن سحب القرار الإداري غير المشروع واجب على الإدارة، فعليها العودة دائما إلى جادة القانون والالتزام بمبدأ المشروعية الذي يشكل ضمانا أساسيا يحمي الأفراد من تعسف الإدارة وتحكمها عند ممارسة نشاطها ويضفي طابع الدولة القانونية على تصرفاتها، وأن سحب القرار المخالف للقانون ما هو إلا تدارك للخطأ الذي وقعت فيه الإدارة أثناء ممارستها لسلطتها في تطبيق القانون.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثاني : مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

من المسلم به في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، أن القرارات الإدارية سواء أكانت تنظيمية عامه، أم قرارات فردية، لا يجوز أن تتضمن أثرا رجعيا، وقضاؤه في هذا الخصوص مستقر ومطرد (الطماوي، 1967، ص559)، فالأصل هو عدم الرجعية إلا إذا أجاز القانون ذلك استثناءاً (الحلو،1999، ص540) وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي مبدأ عدم الرجعية في القرن التاسع عشر(p402.1997,yannakopoulos)، وطبق هذا المبدأ بداية على اللوائح فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه لا تسري اللوائح إلا بالنسبة للمستقبل (مارسو لون، 1984، ص371)، ثم مد بعد ذلك نطاق تطبيق هذا المبدأ إلى كل القرارات لائحية أو فردية (يسري، 1991، ص 90)، وفي مصر فإن أحكام القضاء الإداري المختلفة تشير دائما في صدد عدم رجعية القرارات الإدارية إلى النصوص الدستورية المقررة لعدم رجعية القوانين كأصل عام لا يستثنى منه إلا بشروط معينه، وتكمن الحكمة من ترسيخ مبدأ عدم رجعية القرار الإداري في ضرورة احترام الحقوق المكتسبة وضمان استقرار المعاملات(عبدالباسط، القرار الإداري، سنة نشر، ص401)، وأغلب الدول تحرص علي تحريم الرجعية في القرارات الإدارة إلا في أضيق الحدود و اعتبر القضاء الإداري في الأردن أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ العامة للقانون التي تفرض نفسها على جهة الإدارة والتي لا تحتاج إلى نص قانوني صريح يقررها، وقد أقرت محكمة العدل العليا الأردنية مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في أحكامها ومنها ما ذهبت إليه في حكمها عام 2000 حيث تقول " بما أن القرار المطعون فيه صدر بتاريخ 29/ 12/ 1999 وعلى أن يكون نافذا من تاريخ 1/ 12/ 1999 أي بأثر رجعي فإنه يكون مخالفا للقانون ومستوجب الإلغاء من حيث الرجعية(العدل العليا الأردنية رقم(2000/91) لعام 2000،المجلة القضائية رقم 10 ص426)، فقد جاء حكم محكمة العدل العليا واضحاً وصريحاً، فمن مقتضيات العدالة والمنطق أن لا يطبق القرار بأثر رجعي أي أن يصدر بتاريخ معين، ويكون نافذ بتاريخ سابق لإصداره، فهذا الأمر يعتبر في غاية الخطورة ويشكل تهديدا على المراكز والحقوق التي أنشأت في السابق، فالقاعدة القانونية بصورة عامة هي أمر أو تكليف بسلوك معين وبالتالي فمن غير المنطق أن يوجه الأمر أو التكليف إلى ما هو فات وإنما إلى ما هو آت.

ويرى الباحث من تقرير مبدأ عدم رجعية القرار الإداري حماية للحقوق المكتسبة، وبث الثقة والاستقرار في المعاملات، ومن غير المنطق أن يطبق القرار في وقت لم يكن فيه صادرا، فالأفراد لا يعرفون من يحكم غدا، وبإمكانه التشريع للماضي، لذلك نصت الدساتير ومن ضمنها الدستور الأردني على عدم رجعية القرارات الإدارية، ولتوضيح مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية سوف نبحث الاعتبارات التي يستند عليها هذا المبدأ، وثانيا أساس هذا المبدأ، ثم نناقش مدى أمكانية وجود استثناءات على هذا المبدأ.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أولا: الاعتبارات التي يستند عليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية تتمثل بما يلي

أ- عدم المساس بالحقوق المكتسبة: المسلم به أن الأفراد إذا ما اكتسبوا حقاً في ظل نظام قانوني معين فأنه يمتنع المساس بهذا الحق إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية التي تم في ظلها اكتساب ذلك الحق فإذا ما رتب القرار مركزا قانونيا ذاتيا لشخص فأنه لا يجوز المساس بهذا المركز القانوني إلا بالوسيلة المشروعة التي يحددها القانون ذو الأثر الرجعي (الطماوي، 2006، ص562)، باختصار وجوب احترام الآثار التي أنتجتها القرارات الإدارية الصحيحة وعدم التعرض إليها إلا طبقا للإشكال والشروط الموضوعة لذلك، وقضائياً عرف مجلس الدولة الفرنسي الحق المكتسب في احد إحكامه بالقول(بأنها الحقوق المتولدة عن القرارات الإدارية الفردية والنهائية) (يكن، التنظيم الإداري، بدون سنة نشر، ص 239).

وقد اخذ مجلس الدولة الفرنسي يصرح بهذه الفكرة في قضائه واتضح ذلك بصورة جلية في حكم لمجلس الدولة الفرنسي عام1861، والذي ألغى بموجبه قرار لمدير تضمن سحب موافقته على بيع تم بطريقة ممارسة لمال من أموال الدولة واستند في ذلك إلى فكرة الحقوق المكتسبة، وكان مجلس الدولة الفرنسي يعلل قضائه بهذا الخصوص بضرورة احترام المركز الناشئ عن القرار الصحيح والذي عادَ بفائدة معينه على رافع الدعوى (خليل،1964م، ص321،320).

ومن تطبيقات هذا المبدأ فيما يتعلق بأمور الموظفين، حيث أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح في هذا الشأن، فمركز الموظف في هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت، ويتفرع على ذلك أن كل تنظيم جديد يسري على الموظف بأثر حال ومباشر من تاريخ العمل به، دون أن يسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار مركزه القانوني الذاتي الذي تحقق لصالحه نتيجة تطبيق قانوني أو نظام قديم إلا إذا كان هذا التنظيم قد صدر بموجب قانون خاص وليس في أداة أدنى من القانون كالنظام أو القرار(العدل العليا الأردنية رقم (1982/66) مجلة نقابة المحامين لسنة 1982،ص456).

ب- ضمان استقرار المعاملات والمراكز القانونية : عرف الفقه المركز القانوني بأنه الحالة التي يوجد فيها الفرد إزاء القانون(الشويكي،2001م، ص133/المرصفاوي،1964م، ص616)، أما قضائيا فقد عرفته محكمة القضاء الإداري في مصر في احد أحكامها عام 1947 بأنه "الحالة التي تتحقق عند انطباق القاعدة التي يقوم عليها المركز القانوني العام بالنسبة لشخص بذاته، والذي يعنينا أبرازه في هذا المجال المركز القانوني المتكامل الذي يتكون بعد اكتمال مراحل تكوينه لا مجرد الأمل في اكتسابه ذلك أن المساس بالأول يعيب القرار بعيب عدم المشروعية

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إما المساس بالأخير فلا يؤدي بالقرار إلى عدم المشروعية حيث أن الرجعية في القرارات الإدارية تعيب القرارات التي تكاملت عناصرها لا التي لم تكتمل (مهدي، 2001، ص23)، فالتنظيم إنما يكون بالنسبة إلى المستقبل، مع ترك الآثار التي تمت في الماضي سليمة(طماوي،2006م،ص563)، لأن المصلحة العامة تقتضي أن لا يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم التي استقرت في زمن مضى وانقضى، وهذا ما أقرت به محكمة العدل العليا الأردنية في حكمها لعام 1982 " استقر الفقه والقضاء على أن القرارات الإدارية والأنظمة الصادرة تنفيذا للقوانين لا يجوز أن تتضمن أثرا رجعيا خصوصا إذا ما مست هذه القرارات الحقوق المكتسبة، ذلك أن القانون الطبيعي يوجب احترام هذه الحقوق كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم(العدل العليا الأردنية رقم (1981/66) مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1982/1/1م، ص 456).

ثانيا: أساس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

ذهب الفقيه "ODEN" إلى أن مبدأ عدم رجعية القوانين الذي تضمنته المادة الثانية من القانون المدني، قد انتقل إلى القانون العام من خلال مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية (اودون، 1980م، ص1751)، أما الفقيه "AUBY" يرى أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية تعتبر من مبادئ القانون العامة التي تنير الدرب للقاضي، وهي لذلك لا تجد أساسها في المادة الثانية من القانون المدني، التي لا تتعلق إلا برجعية القوانين، فقاعدة عدم الرجعية تقتضيها الضرورات الأجتماعية، للواقع الحضاري والسياسي، وهي تفرض بقوه دون حاجة إلى نص مكتوب، فهي تجد أساسها في وجوب تأمين العلاقات القانونية بين الإدارة والمواطنين وضرورة تأمين النظام العام، ويشير " Letourneur " إلى أن قاعدة عدم الرجعية تجد أساسها في الرغبة في تأمين احترام الأخلاق الإدارية تلك الرغبة التي لم تكن بعيدة عن قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فالاتجاه الغالب في الفقه الفرنسي لا يعتبر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية تطبيقا للمادة الثانية من القانون المدني، التي لا تتعلق إلا بالقوانين (الكبيسى،1986م، ص70).

ويرى الباحث أن هذه القاعدة هي قاعدة عامة ويجب التقيد بها دون الحاجة لوجود نص قانوني، وأن هذه القاعدة تجد مبرراتها بالالتزام باحترام قاعدة الاختصاص ألزماني، إذ لا يجب أن تتعدى سلطه لاحقة على مراكز قانونية أحدثتها سلطه سابقة وهذا ما استقر الفقه والقضاء الإداري عليه. وحتى تكون هناك رجعية يجب توافر شرطان :

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أولا- أن يكون ثمة مركز قانوني ذاتي (شخصي) قد تكاملت عناصره في ظل نظام قانوني معين، وبالتالي فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إذا تم تغيير الأوضاع القانونية بعد ذلك، فهذه المراكز الفردية وحدها التي تتمتع بثبات نسبي يحول دون المساس بها بقرار رجعي، وعليه فلا بد أن يكون الفرد قد استفاد من المركز القانوني العام إذا وجد بصدور قرار فردي بتطبيق أحكام المركز العام عليه، كقرار تعيين أو ترفيع أو منح زيادة أما مجرد البدء والشروع باتخاذ إجراءات معينه لغاية إصدار القرار الذي لم يصدر بشكل نهائي لينشأ المركز القانوني الذاتي، فإذا كان موظف قد استوفى شروط الترقية وفقا لنظام قانوني معين، وشرعت الإدارة في ترقيته فإنه لا يعتبر قد اكتسب المركز القانوني الذاتي إلا بتمام الترقية، أما قبل ذلك فإن كل تعديل في النظام القانوني للترقية، ولو بالإنقاص من المزايا القديمة، يسري عليه بأثر مباشر(طماوي، 2006م، ص567).

ثانيا- أن يكون من شأن الرجعية المساس بالمراكز الشخصية التي تكاملت عناصرها قبل صيرورة القرار نافذا(الزعبي، 1993م، ص205)، والعبرة في هذا الصدد بتاريخ صدور القرار كما تم توضيحه.

وهذه القاعدة سهله التطبيق بالنسبة للقرارات البسيطة التي تصدر من شخص أو هيئة واحدة دون مشاركة شخص أو هيئة أخرى تنازع إفصاح الإدارة المختصة عن إرادتها النهائية ليصبح القرار قابلا للتنفيذ وعادة لا يعتد بالخطوات التمهيدية التي تسبق القرار النهائي، أما سريان هذه القاعدة قد يثير بعض الاستفسارات بالنسبة للقرارات الصادرة من السلطات اللامركزية والتي تحتاج إلى تصديق من السلطة المركزية فمن أي تاريخ تبدأ أثار القرار؟ هل من تاريخ صدور القرار من السلطة اللامركزية؟ أم من تاريخ التصديق عليه من سلطة الوصاية(الزعبي، 1993م، ص206)؟

تتوقف الإجابة على هذا السؤال على تكييف عملية التصديق الصادر من السلطة المركزية، فالرأي السائد هو الفصل بين القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية، والقرارات الصادرة من سلطة الوصاية، فكل من القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، والقرار الصادر بالمصادقة عليه له كيانه الذاتي، ولكن القرار الأول يصدر معلقا على شرط واقف، هو ضرورة مصادقة هيئة الوصاية فإذا تمت المصادقة سرت أثار القرار من يوم صدوره من الهيئة اللامركزية (طماوي، 2006م، ص207).

ثالثا: الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم الرجعية :

المسلم به في الفقه الفرنسي أن قاعدة عدم رجعية القرارات هي قاعدة أمرة وفي حالة الشك يجب على القاضي أن يرجح عدم الرجعية لأن جزاء الرجعية هو البطلان (طماوي،2006م، ص564) إلا أن قاعدة عدم الرجعية ليست مطلقة بل هي أصل عام، يمكن أن ترد عليها استثناءات لا تخرج القاعدة عن جوهرها أو يحول بينها وبين تحقيق هدفها، وهذه الاستثناءات هي كالتالي :

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

1.حالة وجود نص تشريعي يسمح بالرجعية :

أجاز الدستور أن يخرج المشرع على مبدأ عدم الرجعية في القانون ومن ثم فإن للمشرع تخويل الإدارة اتخاذ قرارات إدارية ذات اثر رجعي وهذه الأجازة قد تكون صريحة ترد بنص صريح أو ضمنية(p65. marie،Jean،1991)، على أن يكون ذلك بصورة واضحة غير مبهمة، وقد أكد المجلس الدستوري في فرنسا هذا الاستثناء عام 1981 عندما أشار إلى أن الرجعية غير مفروضة على المشرع إلا في المسائل الجنائية أما في المجالات الأخرى فيمكن للمشرع أن يقرر الرجعية على أن تكون بأجازة من المشرع أي بناءً على نص، كما أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا المعنى في العديد من أحكامه أهمها ما جاء في أحداها بالقول أنه (يجوز الرجوع في القرار الإداري السليم إذا وجد نص قانوني) (الكبيسى،1986م،ص74)، وفي اتجاه أكثر صراحة عام 1974 أكد المجلس الفرنسي (استحالة سحب القرار المشروع المنشئ لحق إلا في ثلاثة فروض، إذا أجاز نص القانون ذلك أو كان ضروريا لتنفيذ حكم قضائي أو إذا طلبه صاحب الشأن نفسه)(يسري، 1991م، ص 212)، إذاً يجوز للمشرع بمقتضى القانون أن يسمح للإدارة تضمين قرارات إدارية معينة أثار رجعية، وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي بحق إصدار قرارات معينة بأثر رجعي(طلبه،2000، ص256).

وقد أكد مجلس الدولة المصري(الطماوي،2006م، ص572)، ذلك بقوله " لا تسري أحكام القرارات الإدارية إلا على ما يقع من تاريخ صدورها ولا يترتب عليها اثر فيما وقع قبلها إلا في حالتين الأولى أن تكون هذه القرارات واللوائح صادرة تنفيذاً لقوانين ذات اثر رجعي ....." وهذا ما استقرت عليه محكمة العدل العليا الأردنية إذ حكمت بأنه " إذا تضمن القرار الطعن نقل اسم المستدعي من سجل المحامين المزاولين إلى سجل المحامين غير المزاولين اعتبارا من تاريخ إقامته خارج الأردن إي أن القرار قد صدر بأثر رجعي . وبما أنه على ما استقر عليه قضاء المحكمة بأنه لا رجعية للقرار الإداري إلا بنص يجيز ذلك....."(العدل العليا الأردنية رقم (1990/256) لسنة 1991 منشورات مركز عدالة)، فالقرارات التي تصدر من هيئة إدارية خولها القانون سلطة إصدار قرارات تسري خلال فترة معينة، فإذا لم يلزم المشرع تلك السلطة بضرورة إصدار تلك القرارات قبل بداية الفترة المحددة، فإن صدورها في تاريخ لاحق، خلال تلك الفترة، لا يجعلها باطلة، بل تسري من تاريخ بداية الفترة حتى نهايتها، فتكون متضمنة بالضرورة أثراً رجعياً، (الطماوي،1967، ص542).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتفويض المشرع للإدارة قد يكون صريحاً ومباشراً كأن يتضمن النص القانوني تخويل الإدارة تضمين قرارات معينة أثرا رجعيا حتى تاريخ معين يحدده القانون، كإعادة الموظفين الذين فقدوا وظائفهم بسبب ظروف الحرب مع تعديل أوضاعهم منذ قيام الحرب، أو سحب نوع معين من القرارات ابتداء من تاريخ معين في الماضي. كما يكون النص على الرجعية غير صريح بل تملية طبيعة الاختصاص كما لو صدر قانون يخول الإدارة سلطة إعادة النظر في جميع القرارات الصادرة من سلطة معينة ابتداء من تاريخ معين(الطماوي،2006، ص567).

وقد ورد بالدستور المصري لسنة 1971 في المادة (179) منه، ما يبيح الرجعية، إلا أنه أحاطها بضمانة استثنائية، هي موافقة أغلبية مجلس الشعب. حيث ورد في النص: ".....ومع ذلك يجوز في المواد غير الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية مجلس الشعب".

وقد أحال الدستور الأردني في المادة (93) منه إلى النصوص الخاصة التي ترد في القوانين المختلفة إذا لم يسر مفعولها حسبما هو مبين في هذه المادة. وقد فسرت محكمة العدل العليا الأردنية نص المادة (93) من أنه يجيز الرجعية حيث ورد في احد أحكامها: " أن الأثر الرجعي في القانون يعتبر جائزاً بمقتضى الفقرة الثانية من المادة (93) من الدستور"(العدل العليا الأردنية، رقم(84/63) مجلة نقابة المحامين العددان (9،10) لسنة 1985، ص 1412)، وعليه فأنه لا يمكن أن ينصرف القرار الإداري بأثره إلى ما قبل صدوره إلا إذا استند إلى نص قانوني، فالإدارة وحدها لا تملك إصدار قرار يمس حقوقاً مكتسبة لأشخاص إلا استناداً لنص قانوني(حسن، 1969م، ص411)."وقد نازع "دوجي" في شرعية هذه القوانين على أساس أن الرجعية هي رخصة يمارسها المشرع نفسه وبالتالي فليس له أن يفوض فيها الإدارة(الطماوي، 2006م،ص575).

ويرى الباحث أن منح الإدارة صلاحية إصدار قرارات ذات اثر رجعي من خلال بعض القوانين يشكل خطورة إذ قد تحول الإدارة عن الأهداف التي أجازت بها هذه النصوص الرجعية، فلا بد من أن تكون هذه الرجعية محاطة بضمانات استثنائية، الأمر الذي يحول دون المساس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة بأثر رجعي، ومن هذه الضمانات كما ورد في الدستور المصري بأن يحظى القانون بموافقة أغلبية الشعب.

2: حالة الرجعية تنفيذا لحكم الإلغاء:

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إذا قام القضاء الإداري بإصدار حكم بإالغاء قرار إداري مخالف لمبدأ المشروعية، فيعد القرار الإداري الملغي في حكم المنعدم من يوم صدوره (طلبه، 2000، ص257) ومقتضى ذلك زوال كل الآثار القانونية التي رتبها القرار الملغي، وزوال كل ما انبنى عليه من أعمال قانونية أخرى، والتي تتمثل في القرارات الإدارية التي صدرت مستندة إليه.وقد نصت المادة (52) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 على أنه" تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه، على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة"، وتنفيذ حكم الإلغاء واجب على الإدارة (السناري، 1994م، ص307)، وقد نصت على ذلك المادة (54) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 حيث أوجبت أن تكون الصيغة التنفيذية للأحكام الصادرة بالإلغاء مشمولة بالصيغة الآتية " على الوزراء ورؤساء المصالح المختصة تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه".

أما النص الوارد بهذا الشأن في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (11) لسنة 1989 في المادة (26) فقرة (ب) والمتضمن :"يكون حكم المحكمة في إي دعوى تقام لديها قطعيا لا يقبل إي اعتراض أو مراجعة بأي طريقة من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها وإذا تضمن الحكم بإالغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور الحكم بإلغائه"، وعليه فإالغاء القرار الإداري من قبل القضاء، يعني إعدام القرار، وعده كأنه لم يصدر، وبالتالي تلتزم الإدارة بكل ما يقتضيه الحكم، ومنها إصدار قرارات إدارية ذات اثر رجعي تنفيذا لحكم الإالغاء.

3:إذا كان القرار يقضي بسحب قرار إداري سابق غير سليم.

4:القرارات الإدارية التي تتضمن بالضرورة أثراً رجعيا، ومنها:

أ- القرارات التي تصدر بأثر رجعي نظراً لتعارض مبدأ عدم الرجعية مع مقتضيات سير المرافق العامة، يهمل المبدأ وينفذ القرار بأثر رجعي(بركات، 1975، ص541). إذ يستبعد مجلس الدولة الفرنسي تطبيق قاعدة عدم الرجعية كلما تعارضت مع مقتضيات سير المرافق العامة أو كانت نتائجها غير مقبولة، ومن هذا القبيل رجعية قرارات تعيين بعض الموظفين إذا ما تأخر صدور القرار عن يوم تسلمهم العمل(طلبه،2000، ص257).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ب- القرارات المؤكدة والمفسرة والموضحة لقرارات سابقة: فالقرار المؤكد إنما يكشف عن حقيقة مركز قانوني سبق أن تحددت وتكاملت مقوماته (عبد الباسط، القرار الإداري، ص407)، فهي تدخل ضمن فئة القرارات الكاشفة التي لا تحدث تغيرا في المراكز القانونية العامة أو الخاصة (إسماعيل، 2009،ص424)، والرجعية في هذه القرارات معترف بها لأن القرار المؤكد لا يضيف شيئاً إلى الوضع القانوني، الذي تخلف عن القرار الأول، ومن ثم فإن القرار المؤكد ينطوي على رجعية ظاهرية(الطماوي،2006، ص589،588).

كذلك فإن القرار التفسيري والموضح إنما يعد متمما ومكملاً للقرار الذي يفسره ويوضحه، فسريانه من تاريخ صدور القرار الأول لا يخالف في حقيقة الأمر مبدأ عدم الرجعية، إذ يعتبر والقرار المُفسَر كلاً واحدا (عبد الباسط، القرار الإداري، ص407)، وعليه فإن القرار المفسر يكون تاليا لقرار إداري سابق لم يكن واضحاً للأفراد بسبب غموض جهالة اعترته(السناري، 1994، ص301). وبالتالي يجب أن يقف كل من القرارين المؤكد والمفسر عند دورهما الطبيعي فيقتصر الأول على مجرد توكيد الأحكام التي وردت في القرار الأول دون أن يضيف إليها جديدا، وأن يقف القرار المفسر عند توضيح ما غمض أو أبهم من معاني القرار الأول(الطماوي، 2006، ص598).

ج- القرارات الدورية أو الوقتية:

يقصد بالقرار الوقتي، القرار الذي يرتب وضعا مؤقتا لتخلف شرط لازم لأستمراره، ويستدل على وقتية القرار بعدة طرق فقد يتم عن طريق نص القرار صراحة أو من طبيعته ومن أمثلته القرار الصادر برخصة أشغال طريق عام لغرض وقتي وكذلك القرار الوقتي الصادر بالمداولة الخاضعة للأعتماد من سلطة وصائية(الطماوي، 1959، ص 914)، فيحدث أحيانا أن يمنح المشرع الإدارة صلاحية تخولها إصدار قرارات إدارية دورية قابلة للتطبيق في فترة زمنية معينة، فتملك الإدارة إصدار تلك القرارات وتطبيقها منذ بداية تلك الفترة إذا لم يتضمن القانون ما يوجب إصدارها مسبقا منذ بداية تلك المدة، ولذا لا يعد غير مشروع إصدار القرار بتاريخ لاحق وتطبيقه على وقائع حدثت مسبقا، كأن يصدر قرارا بتحديد أجرة العاملين في موسم زراعي معين، فيطبق ذلك القرار منذ بداية ذلك الموسم(شطناوي، 1998م، ص336).

هذه هي الحالات التي يجوز فيها إصدار قرارات بأثر رجعي، وهذه الاستثناءات على المبدأ، يبررها أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، من خلق القضاء، والاعتبارات العملية تتطلب وضع حلول طبقا للمستجدات، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى أن سير العملية الإدارية وطبيعة بعض الأمور تتطلب أعمال الرجعية(الكبيسى،1986م، ص74)

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني حالات سحب القرار الإداري

بما ان الأصل ان للادارة سحب قراراتها غير المشروعة، فإننا نتساءل عن الضوابط والأحكام التي يخضع لها سحب هذا النوع من القرارات، وهذا ما سوف نبينه في هذا المبحث:

المطلب الأول : سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

القرار الإداري غير المشروع هو القرار المشوب بأحد العيوب القانونية، كعيب عدم الأختصاص، أو عيب الشكل والإجراءات، أو إساءة استعمال السلطة، أو عيب مخالفة القانون، أو عيب السبب (كنعان، 1999، ص247)، إذ للإدارة أن تبطل القرار الإداري غير المشروع، عن طريق سحبة أي أبطالة بأثر رجعي (جمال الدين، 2004، ص628)، فالقاعدة المسلم بها في هذا الشأن سواء من الفقه أو القضاء هو حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية غير المشروعة ويستوي في ذلك القرارات التنظيمية والقرارات الفردية(السناري، 1994، ص373)، فإذا قامت الإدارة بإصدار قرار معيب في أحد أركانه فإن هذا القرار يعد غير مشروع ويحق إلغاؤه أمام جهة القضاء الإداري، لذلك فإنه يباح للإدارة بأن تفعل بنفسها ما يفعله قاضي الإلغاء فتقوم بسحب قرارها المعيب.

على أن مقتضى احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون لم يقف عند مجرد الحق في سحب القرارات غير المشروعة أو إجازته، بل تعدى ذلك إلى فرض التزام بسحبها على عاتق الإدارة(عبدالباسط، القرار الإداري، ص450)، لكن يوجد ضوابط وأحكام يخضع لها سحب هذا النوع من القرارات، كما يجب التمييز في هذه الحالة بين القرار غير المشروع الذي يولد حقوقاً وذلك الذي لا ينشأ حقوقاً، وهذا ما سوف نبينه في هذا المطلب:

الفرع الأول: ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

إذا كان الأصل حق الإدارة سحب قراراتها غير المشروعة إلا أن القضاء الإداري في فرنسا (من أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن حكمة بتاريخ 1979/2/2 حيث قضى بعدم جواز سحب القرار الإداري بعد فوات مواعيد الطعن القضائي المنشور في المجموعة، ص10)، ومصر(شحاته، 1954، ص704)، والأردن(العدل العليا رقم 72/147 مجلة نقابة المحامين العددان 3 و4 لسنة 1973، ص388)، قيد هذا الحق بضرورة أن يتم السحب خلال مدة الطعن القضائي في القرار المطلوب سحبه،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والتي بفواتها دون سحب تتحصن تلك القرارات وتغل يد الإدارة عن المساس بها بالسحب أو الإلغاء(عبد الحميد ، 2008، ص398)، ويرجع حق الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة هو أن القرار غير المشروع يبقى فترة من الزمن عرضة للطعن فيه قضائيا، لذا من باب أولى أن يكون لمصدر القرار القدرة على استباق هذا الطعن أو استباق حكم القضاء بالسماح له بتصحيح الخطأ الذي وقع فيه بنفسه عن طريق سحبه لقراره الخاطئ (محفوظ، 1978، ص 175)، ولا شك أن إلغاء القرار المخالف للقانون عن طريق سحبه بواسطة الإدارة أسهل وأيسر من إلغائه عن طريق الالتجاء إلى القضاء (مهنا، 1965، ص 1010)، ولتوضيح ما سبق نعرض موقف الفقه والقضاء من سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، وميعاد سحبها وفقا للآراء الفقهية والأحكام القضائية في هذا الصدد.

الفرع االثاني: موقف الفقه والقضاء من سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

ذهب مجلس الدولة الفرنسي في أول الأمر إلى أنه يجوز للإدارة سحب القرارات غير المشروعة مهما مضى عليها من زمن(شحاته، 1954، ص699)، وسند القضاء فيما ذهب إليه هو أن القرار الباطل لا يتولد عنه حقوق أو مزايا للغير، فلا مطعن على الإدارة إذا هي بادرت من تلقاء نفسها إلى سحب تلك القرارات المعيبة دائما وفي كل وقت، فتعيد الأمور إلى نصابها الصحيح، ولكنه عدل عن هذا الإتجاه، إذ أعلن منذ عام 1920 عن رأيه صراحة، وقضى " بأن سحب القرار الإداري المعيب لا يجوز أن يقع من جانب الإدارة إلا في الميعاد نفسه المقرر لرفع دعوى الإلغاء، أو في أثناء نظر هذه الدعوى إذا ما رفعت فعلا إلى القضاء"، (عبد الحميد ،1981، ص361).

فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في قضية Dama cachet "،(تتحصل الوقائع من أن السيدة "كاشيه" كانت قد حصلت على تعويض مقداره (121.5 فرنك فرنسي) وذلك من خلال قرار مدير المنطقة التابعة لها، وقد صدر القرار بالاستناد إلى قانون 1918/3/9 الذي ينظم التعويضات عن الخسائر التي يتعرض لها المؤجرون، حيث تنص المادة الثالثة من القانون على أن مدير المنطقة، وبتفويض من الوزير يحدد مبلغ التعويض في خلال شهرين من تقديم الطلب إليه، ويجب أن يعلن قرار المدير هذا في خلال خمسة عشر يوما، إلى صاحب الشأن، الذي يستطيع بدوره التظلم لدى الوزير من قرار المدير، وعلى الوزير أن يبت في الموضوع في خلال شهر، ويمكن الطعن قضائيا في قرار الوزير، والسيدة كاشيه

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والتي كانت تملك سكنا وحديقة بقول، مؤجرة لأحد الفلاحين الذي حصل بدوره على إعفاء دفع الإيجار، تقدمت السيدة بطلب إلى مدير المنطقة الذي منحها بتاريخ 1920/11/30 تعويضا يتناسب مع الخسارة التي تعرضت لها من إيجار المسكن، أما الحديقة فقد اعتبرت أملاك ريفيه وبالتالي لا ينطبق القانون المذكور، فتقدمت السيدة كاشيه بتظلم لدى وزير المالية في خلال الخمسة عشر يوما المحددة، وذلك بهدف الحصول على تعويض كامل للخسارة التي تعرضت لها إلا أن الوزير لم يرفض إعطاءها الزيادة فقط، بل رجع في قرار المدير، باعتباره غير مشروع، وأمر باسترجاع التعويض المعطى للسيدة كاشيه وقرار السحب الذي أصدره الوزير كأن موضع طعن أمام مجلس الدولة الفرنسي).

وأن كان للوزير بصفة عامة حق إبطال أي قرار إداري منشئ لحقوق ذاتية، من تلقاء نفسه، بسبب أنه مشوب بعيب يقتضي الإلغاء القضائي، إلا أنه لا يملك هذا الإبطال إلا إذا كان الأجل المحدد للطعن القضائي لم ينته بعد، أما إذا كان الأجل قد انتهى، وكانت الدعوى رفعت، فيجوز للوزير أن يبطل من تلقاء نفسه القرار المطعون فيه، وذلك فيما يتعلق بموضوع الطعن، وبقصد الإصلاح، ولكن ليس له ذلك إلا في حدود ما طلب الطالب إلغاؤه، دون المساس بالحقوق التي اكتسبت فعلا في جزء القرار الذي لم يطعن فيه، ولم تبطله الإدارة في الأجل المحدد(بروسيير في ، 1984، ص209)، ويرى العميد "هوريو" أن قيد المدة الذي فرضه مجلس الدولة الفرنسي على حرية الإدارة في الرجوع نتاج قدرة المجلس على الخلق والإبداع، كما أن فكرة استقرار العمل الإداري، وعدم إعطاء الإدارة، سلطة تحكمية بالرجوع في القرار سيؤدي إلى عدم تعرض العلاقات الاجتماعية للخطر، وبالتالي استقرار الأوضاع القانونية(هوريو، تعليق على حكم السيدة (كاشيه)، 1925، ص9)، وبناء على ما انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي، نجد أنه قيد سلطة الإدارة في سحب قراراتها المعيبة بالقيود التالية(عبد الحميد ، 1981، ص362):

1- أن يتم السحب خلال المدة المحددة لقبول دعوى إلغاء القرار المعيب أمام القضاء أو أثناء نظر دعوى الإلغاء إذا كانت قد رفعت، فإذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تعصمه من السحب أو الإلغاء(مهنا، 1965، ص1009)، أن سحب القرار الإداري غير المشروع ليس مجرد أمر جوازي للإدارة، بل يتحتم عليها سحبه، وامتناعها عن السحب يعتبر إساءة استعمال السلطة(شحاته، 1954، ص 700)، فالقرار الذي يصدر برفض طلب سحب القرار المعيب في الميعاد يقع باطلا ومستحقا للإلغاء(مهنا، 1965، ص1010).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

2- طرح فكرة ميعاد الرجوع في القرار الإداري قياساً على ميعاد الطعن القضائي شهران في القانون الفرنسي حتى إذا ما انقضت هذه المدة امتنع على الإدارة ممارسة حقها في الرجوع، إلا إذا طعن في القرار قضائيا فيمتد هذا الميعاد إلى أن يحكم القضاء في الموضوع، ولكن حرية الإدارة في هذه الحالة محددة بالطلبات المطروحة في الدعوى(الكبيسي،1986، ص335)، أي يجب أن يكون السحب لنفس الأسباب وفي الحدود المبينة في الطعن بالإلغاء.

قد حدد مجلس الدولة الفرنسي بهذا الحكم شروط سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، والقيود التي ترد عليها، إذ يمكن القول أن حكم السيدة كاشيه وضع حجر الأساس لسحب الإدارة قراراتها غير المشروعة، وأضحت من المبادئ العامة الثابتة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وبذلك تمكن مجلس الدولة الفرنسي من التوفيق بين المبدأين المتعارضين، الالتزام بمبدأ المشروعية بسحب القرارات غير المشروعة، واستقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي تترتب على تلك القرارات بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي.

وعلى ذلك سار القضاء في كل من قضاء مجلس الدولة المصري، ومحكمة العدل العليا الأردنية، إذ استقر كلاهما على تطلب ميعاد محدد لتصحيح الإدارة الخطأ الذي شاب قراراتها، وبالتالي تقييد حرية الإدارة بالرجوع في القرار المعيب خلال فترة الطعن القضائي، وعلى غرار ما انتهجه المشرع الفرنسي بتحديد مدة الطعن القضائي (شهران في القانون الفرنسي) فإننا نجد المشرعين المصري(مادة(24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972م)، والأردني (مادة (12) من قانون محكمة العدل العليا وتعديلاته رقم (12) لسنة 1992م)، قد حددا مدة الطعن بالقرارات الإدارية غير المشروعة قضائيا بستين يوما، إذ يرى المشرع هذا الميعاد فترة معقولة، يكتسب القرار الإداري غير المشروع بعد انقضائها حصانة، تحميه من الإلغاء والسحب أيضا.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها (لا يجوز للإدارة سحب القرار الإداري المخالف للقانون إلا إذا جرى السحب خلال مدة الطعن بالإلغاء، فقرار السحب الصادر بعد انقضاء مدة الطعن يكون مخالفا للقانون)(العدل العليا الأردنية رقم 1974/112 المنشور مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1975/1/1م، ص 883)، وفي حكم اخر لها (من المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان أن للإدارة حق سحب قرارها الباطل ما دام ميعاد رفع الدعوى أمام القضاء مفتوحا)، (العدل العليا الأردنية رقم (2000/89)، لسنة 2000، منشورات مركز عدالة)،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إذ نجد أن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية في العديد من أحكامه، أكد على جواز سحب القرارات الإدارية المخالفة للقانون، لأن من حق الإدارة تصحيح أخطاءها ورد تصرفاتها إلى جادة القانون، لكن بشرط أن يتم السحب خلال مدة الطعن القضائي، وذلك لاستقرار المراكز القانونية والمعاملات الإدارية وأن لا تكون عرضه للتعديل والتغيير مدة طويلة.

ومن استقراء الإحكام السابقة، يتبين لنا بوضوح أن القضاء مستقر على مبدأ ضرورة اســتقرار الأوضاع والمركز القانونية للإفراد، مع الوضع في الاعتبار ضرورة عدم إهمال مبدأ المشروعية واحترام القانون، فوضع ميعاد للطعن فـــي القرار المعيب أو التظلم منه يعتبر بلا شك توفيق بين الاعتبارات المختلفة، فالإدارة بسحبها القرار المعيب تسمح لنفسها بأن تتصرف كما يفعل القاضي الإداري، فيما لو طعن بالقرار المعيب أمامه، وكأن السحب ليس سوى بديلا عن الإلغاء القضائي(مسكوني ،1974،ص638)، ونجد أن القضاء الإداري أكد على أمرين أساسيين، أولهما حق الإدارة في تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون وردها إلى جادة القانون أعمالا بمبدأ المشروعية، والثاني وجوب استقرار المعاملات والمراكز القانونية.

الفرع الثالث: سريان ميعاد السحب

أولا: في فرنسا

إشرنا فيما سبق أن القرارات الإدارية المخالفة للقانون، تلتزم الإدارة بإنهائها سواء بمبادرة منها، أو بناء على طلب أصحاب الشأن، وقضاء مجلس الدولة الفرنسي يشير إلى أن سحب الإدارة للقرارات المعيبة، لا يتم إلا خلال ميعاد الطعن القضائي(راجع حكم السيدة كاشيه في هذه الرسالة). حيث يرى جانب من الفقه أن ميعاد السحب يبدأ من تاريخ صدور القرار، فلا يمكن الرجوع في القرارات الإدارية المعيبة إلا خلال الشهرين التاليين لصدورها (p574.1954,Clavel-Dalloz)، بينما يرى آخرون أن ميعاد السحب يبدأ بالسريان بنفس الأسباب التي يبدأ بها سريان ميعاد الطعن القضائي، ويستند البعض إلى حكم السيدة كاشيه بالقول بهذا التماثل، وبالتالي تكون بداية ميعاد السحب هي نفسها بداية ميعاد الطعن القضائي، حيث يكون الإعلان بداية الميعاد إذا كان القرار فرديا، ويكون النشر بداية الميعاد إذا كان القرار تنظيميا.

وطالما أن القرار الإداري يكتسب عناصر ومقومات وجوده فور توقيعه من قبل السلطة الإدارية المختصة، فهو يدخل حيز التنفيذ منذ إصداره،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وطالما أن الحقوق التي تترتب على صدوره تنشأ بمجرد ثبوت توقيعه من قبل المرجع المختص لإصداره، إلا أن ميعاد السحب بالنسبة للقرارات الفردية لا يسري من حيث المبدأ في مواجهتهم إلا من تاريخ علمهم به على وجه قانوني أصولي (p622.1999,laubadère)، ويتحقق ذلك بعلم صاحب الشأن بالنسبة للقرارات الفردية، أو النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية وأخيرا طريق العلم اليقيني، (p358.1999,laubadère)، وهذا ما أكده المشرع الفرنسي بالأمر الصادر في 31/يوليو 1945 م الذي أعاد تنظيم مجلس الدولة إذ حدده بشهرين من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تعتمدها المصالح أو إعلام صاحب الشأن به (المتيوتي، 1994، ص 208) إلا أن تطوراً قضائيا في فرنسا تم بموجبه الفصل بين مهلة سحب القرارات غير المشروعة ومهلة الطعن القضائية، هذا التطور لم يحصل بصورة مفاجئة بل أننا نجد خطواته الأولى (p108,130. 2001,Vincent)، في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية EVE (P683.1969,SIEURE) فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية باستبعاد أمكانية سحب القرارات الإدارية الضمنية، لأن تلك القرارات لا يمكن أن تكون محلا لأي نشر، وبالتالي كيف تبدأ مدة السحب بالسريان بسبب عدم الإعلان، وبالتالي هل الإدارة تستطيع السحب في أي وقت؟ لكن وبهدف تجنب السرية بالنسبة للمستفيدين من القرار، فإن مجلس الدولة الفرنسي قرر في هذا الحكم قبول حل جذري باستبعاد أمكانية سحب القرارات الإدارية الضمنية، لكن قانون رقم(321) تاريخ 12 نيسان لعام 2000 في المادة(23) ثبت القواعد المتعلقة بسحب القرارات الضمنية في إطار القانون العام، حيث ذكر أن السحب ممكن خلال مدة الطعن القضائي، أو خلال مدة المرافعة القضائية، في حال كان الطعن رفع ولم يصدر حكم بعد، ويكون السحب خلال مهلة الشهرين والتي تبدأ من تاريخ صدور القرار، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي ترك هذا الحل في حكم Ternon حيث قضت الجمعية العامة في مجلس الدولة الفرنسي بموجب حكم Ternon بأنه"مع مراعاة النصوص القانونية والتنظيمية المخالفة، وخارج حالة قبول طلب المستفيد، فإن الإدارة لا تستطيع سحب قرار فردي صريح منشئ لحق إذا كان غير مشروع، إلا ضمن مهلة الأربعة أشهر التي تلي صدور القرار (p77.2002,Ternon- seners)، تعليقا على حكم Ternon نجد أنه يشكل أسهاما أساسياً في التطور الحاصل في نظام سحب القرارات غير المشروعة والمنشئة للحقوق.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبحسب هذا الحكم فإن مهلة الأربعة الأشهر لسحب القرار غير المشروع والمنشئ للحق، تبدأ بالسريان من تاريخ صدور القرار وليس من تاريخ تبليغه(p108.130.2001,J.Y. Vincent)، كما يمكن أن تمتد مهلة الأربع أشهر لسحب القرار الإداري إذا كان هذا القرار محلاً لمراجعة أبطال قضائية، وفي هذه الحالة يعود للإدارة أن تسحب قرارها غير المشروع طيلة فترة المراجعة القضائي(p166.C.E/14/juin/2004-scl saint –lazare)، وهكذا نجد أن حكم Ternon كرس الطبيعة الخاصة لسحب القرار فقد قرر بأن مهلة السحب هي مهلة مستقلة، عن مهلة الطعن القضائي، وأيضا ما يتعلق بنقطة انطلاق المهلة فقد عد هذا الحكم أن المهلة تبدأ السريان من تاريخ اتخاذ القرار وليس من تاريخ تبليغه، فالحل الذي طرحه حكم Ternon أكد على استقرار الأوضاع القانونية، وتحقيق التوازن بين الضمانة القانونية وحقوق الأفراد.

ثانيا: في مصر

أن قضاء مجلس الدولة المصري، ومنذ نشأته اخذ بقيد الميعاد كشرط لأعمال نظرية السحب، مقتفيا بذلك اتجاه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، لكن بخصوص بدءِ ميعاد السحب نرى أن أحكام مجلس الدولة المصري غير واضحة بهذا الشأن (الكبيسي،1986، ص388)، إذ تشير بعض أحكام قضاء المحكمة الإدارية العليا على أنه "يبدأ ميعاد سحب القرارات الإدارية في السريان بعلم صاحب الشأن إذا كان القرار فرديا أو بالنشر إذا كان القرار تنظيميا كما يبدأ بطريق العلم اليقيني (المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (20/699ق)، 1979 مبدأ 113، مذكور عند عكاشه، 1987م، ص932)، وفي حكم أخر تقول "إذا صدر قرار فردي معيب شأنه أن يولد حقا، فإن هذا القرار يجب أن يستقر بعد انقضاء فترة زمنية معينة، بحيث يسري علية ما يسري على القرار الصحيح، وعلى ذلك لا يجوز سحب مثل هذه القرارات المعيبة إلا خلال ستين يوما من تاريخ صدورها" (العطار، القضاء الإداري، بدون سنة نشر، ص522)، لكن في حكم أخر نجد أن القضاء الإداري المصري قد اشترط العلم اليقيني صراحة وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرار لها ذلك حيث جاء فيه "أن الأصل أن ميعاد سحب القرارات الإدارية يسري من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به، إلا أنه يقوم مقام الإعلان علم صاحب الشأن علماً يقينياً لا ضنياً ولا افتراضياً، وأن يكون شاملاً لجميع العناصر التي يمكن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة إلى هذا القرار، ولا يحسب سريان الميعاد في حقه إلا من اليوم الذي يثبت فيه قيام هذا العلم اليقيني الشامل"، (محكمة القضاء الإداري،القضية رقم 672 لسنة 1949، مذكور عند الكبيسي،1986،ص388).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ونجد أن الفقه المصري لم يكون واضحا بهذا الشأن أيضا، فمنهم من ذهب إلى أن ميعاد السحب يبدأ من تاريخ صدور القرار، ومنهم من اعتبر ميعاد السحب يبدأ من تاريخ إعلان القرار، ومنهم من تردد بين الاتجاهين فتاره يذهب إلى تاريخ صدور القرار لبدء ميعاد السحب، وتارة يقول أن ميعاد السحب يبدأ من تاريخ العلم بالقرار، إذ نجد الدكتور توفيق شحاته يقول، القرارات الفردية غير المشروعة لا يجوز سحبها إلا خلال الستين يوما من تاريخ صدورها، (شحاته، 1954، ص704)، ويقول عبده محرم، أن الإعلان هو الوسيلة الوحيدة لإنهاء حالة عدم الاستقرار الناشئة عن احتمال السحب الإداري، ومثيلتها الناجمة عن احتمال الإلغاء القضائي معا وفي وقت واحد (محرم، 1950، ص150)، أما الدكتور الطماوي قد تردد بين الاتجاهين، إذ يقول للإدارة أن تسحب القرار المعيب خلال ستين بوما من تاريخ صدوره (الطماوي،1959م، ص194)، في حين يخالف قولة في مؤلفة الأخر بقوله أن القرار الإداري غير المشروع يجب أن يستقر في خلال المدة العامة، لكل من السحب والإلغاء القضائي، وهي ستون يوما من تاريخ علم ذي المصلحة بالقرار المراد سحبة (الطماوي،2006، ص643)

لكن الاتجاه الأغلب ذهب إلى التمييز بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية لتحديد بدءِ سريان ميعاد الطعن، إذ اعتبر النشر لبدء سريان القرارات التنظيمية، والإعلان بالنسبة للقرارات الفردية، وأن العلة في تحديد ميعاد جواز سحب القرارات الإدارية في ميعاد الستين يوما المنصوص عليها في المادة(12) من القانون رقم (9) لسنة 1949 الخاص بمجلس الدولة المصري إي في الميعاد المقرر قانونا للطعن في هذه القرارات في الأحوال التي يجوز فيها السحب هي وجوب التوفيق ما بين يجب أن يكون للإدارة من حق في إصلاح ما ينطوي عليه قراراها من مخالفة قانونية وبين وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري مع مراعاة الاتساق بين الميعاد الذي يجوز فيه لصاحب الشأن طلب إلغاء القرار الإداري بالطريق القضائي وبين الميعاد الذي يجوز فيه للإدارة سحب القرار المذكور وللمساواة بين طرفي القرار في هذا الشأن.(عكاشة، 1987، ص933)

ثالثا: في الأردن

سار القضاء الإداري الأردني على نفس النهج، حيث تكون مدة سحب القرارات الإدارية غير المشروعة من جانب الإدارة هي نفس مدة الطعن بالقرارات الإدارية المعيبة قضائيا، حيث أشار في أحكامه " لا يجوز سحب القرار الباطل إذا اكسب حقا للغير إلا إذا تم السحب أو الإلغاء خلال مدة الطعن(العدل العليا الأردنية رقم 2000/439 تاريخ 2001/5/8، المجلة القضائية عدد 5، ص432)، إما بخصوص بدء سريان ميعاد السحب، تنص المادة(12/أ)

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

من قانون محكمة العدل العليا على "مع مراعاة أحكام الفقرتين (ب) و (جـ) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال 60 يوما من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن، وقضت محكمة العدل العليا بأنه " أن ميعاد رفع الدعوى إلى محكمة العدل العليا هو ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن(العدل العليا الأردنية رقم 1964/107 مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1965/1/1 ص1056)، وعلية فيكون بدء سريان مدة السحب على النحو التالي، بالنسبة للقرارات التنظيمية من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية، أما القرارات الفردية يجري ميعاد الطعن فيها من تاريخ تبليغها لذوي الشأن، وقد أضاف القضاء الإداري وسيله أخرى يمكن أن تحل محل النشر، والتبليغ وينتج الآثار القانونية نفسها وهي العلم اليقيني بصدور القرارات الإدارية (شباط، 1999م، ص186)، فإذا تم العلم بالقرار عن هذا الطريق، ومضت المدة، استحال طلب إالغاء القرار إداريا واستحال سحبه عن طريق الإدارة.

يرى الباحث من خلال استعراض الأحكام القضائية والآراء الفقهية، أن المهلة يجب أن تبدأ من تاريخ صدور القرار، وليس من تاريخ تبليغه، وذلك لأن الحق المكتسب ينشأ من تاريخ صدور القرار، بحيث تقدر الإدارة مشروعية القرار من تاريخ صدوره، وما أن تتأكد من عدم مشروعيته حتى ترجع فيه دون الانتظار لنقله إلى معرفة الآخرين.

الفرع الرابع: وسائل امتداد ميعاد السحب

رأينا أن مدة السحب مرتبطة بميعاد الطعن القضائي، حيث يخضع هذا الميعاد لما يطرأ على ميعاد دعوى الإالغاء من تغيرات سواء في ذلك من حيث بدأ الميعاد وامتداده عن طريق الوقف أو الانقطاع، ويمكن أجمال وسائل امتداد ميعاد السحب فيما يلي:

أولا: التظلم الإداري

التظلم الإداري هو طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية يطلب فيها إعادة النظر في القرار الإداري بسحبه أو تعديله وذلك قبل الالتجاء إلى القضاء (خليل، 1973م، ص234)، فالتظلم الإداري يعنى ببساطة عدم رضاء صاحب الشأن بالقرار الذي علم به بواسطة النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، فبادر بكتابة هذا على شكل تظلم وأرسله للإدارة مصدرة القرار أو لرئيسها طالباً إعادة النظر فيه وسحبه أو إلغاؤه. فمصدر القرار من حقه

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

حال علمه بعدم مشروعية قراره - أن يصحح قراره ويطهره من العيوب التي لحقته، بل يعد ذلك أفضل من إلغاء القرار قضائياً؛ إذ أنه بذلك قد أظهر احترامه للقانون، وتقديره لوقت القضاء فغناه البحث في شرعية قراره، وأعاد للمتضرر حقوقه دون إجباره على الذهاب إلى القضاء، وهذا هو المفروض أصلاً في مصدر القرار، وهذا الحق ليس مطلقاً، وإنما مقيد بذات مواعيد الطعن بالإلغاء لنفس الأسباب التي سبق أن أشرنا إليها، ويتعلق بذات القرارات التي خص المشرع الطعن فيها بمواعيد قصيرة قوامها ستون يوما، أيضاً ما يملكه مصدر القرار فهو معترف به لرئيسه، فالسلطة الرئاسية تعطى للرئيس الإداري بالإضافة إلى السلطات التي يباشرها حيال أشخاص المرؤسيين وسلطات يباشرها حيال أو بصدد أعمالهم، إذ له حق سحبها أو إلغائها أو تعديلها وذلك حسب طبيعة الاختصاص الممنوح للرئيس.

القاعدة المستقرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، أن التظلم الإداري سواء أكان إجباريا، أم اختياريا، فمن شأنه أن يحتفظ لصاحب المصلحة بميعاد الطعن بالإلغاء، إذا قدم هذا التظلم في الميعاد المقرر (بركات،1985، ص 505)، ويجب على السلطة المختصة أن تبت في التظلم قبولا أو رفضا، قبل مضي ستين يوما من تاريخ تقديمه إليها، ويعتبر مضي مدة الستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطة بمثابة رفض له، ويظل ميعاد البت في التظلم قائما إذا اتخذت الجهة الإدارية مسلكا ايجابيا واضحا، في سبيل الاستجابة لطلب التظلم ومن المقرر أن قرار رفض التظلم صراحة يجب أن يكون مسببا(الوكيل، 2008، ص100).

وهذا ما أكده المشرع المصري بشكل صريح في قانون مجلس الدولة المصري إذ اعتبر التظلم وسيلة لامتداد مدة الطعن القضائي والسحب الإداري، وأوجب المشرع المصري أن يتم البت في التظلم قبل مضي ستين يوما من تاريخ تقديمه للجهة المختصة، وفي حال صدور قرار صريح بالرفض وجب أن يكون مسببا، ويعتبر مضي ستين يوما من تاريخ تقديم التظلم، دون أن تجيب عليه السلطة المختصة بمثابة رفضه(راجع المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم(47) لعام 1972م).

وفي الأردن سلك القضاء والمشرع الأردني نفس النهج(العدل العليا الأردنية رقم 1979/137، مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1480/1/1،ص1980)، واعتبر التظلم الإداري من وسائل امتداد السحب، لكن حدد المشرع الأردني مدة البت في التظلم بثلاثين يوما من تاريخ تقديم التظلم للجهة المختصة، واعتبر مضي مدة الثلاثين يوما من تاريخ تقديم التظلم، دون أن تجيب عليه السلطة المختصة بمثابة رفضه ويبدأ سريان مدة السحب

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بعد انقضاء الثلاثين يوما، من تاريخ تقديم التظلم للجهة صاحبة الاختصاص، اذ تنص الفقرة (ب) من المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا رقم(12) لسنة 1992 على ما يلي" في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقا لما هو مبين في المادة (11) من هذا القانون تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بعد انقضاء (30) يوما من تاريخ تقديم المستدعي طلبا خطيا لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار").

وهنالك شروط يجب توافرها في التظلم أو الطعن الإداري حتى ينتج أثره في امتداد السحب، واهم هذه الشروط هي :

1-يجب أن يقدم التظلم الإداري بعد صدور القرار، إذ لا فائدة من تقديم التظلم ضد القرار الإداري وهو في مراحله الإعدادية أو التحضيرية، فلا يعد هذا الطلب تظلما إداريا بالمعنى القانوني، ولا يترتب عليه بالتالي أي نتيجة من نتائج التظلم الإداري(شطناوي، 2011، ص 461).

2-أن يتعلق بتظلم إداري حقيقي، أي أن يقدم عبارات قاطعة واضحة محددة، فلا تكفي فيها العبارات العامة، ولا مجرد خطاب احتجاج، وإذا نظم القانون طريقا معينا له فيتعين إتباعه(سارى،2005، ص397).

3-أن يقدم خلال المدة المقررة لرفع الدعوى، فإن تقدم بعد انقضائها لا يكون له اثر في امتداد الميعاد(أبو العثم، 2005م، ص281).

4-يجب أن يقدم التظلم الإداري ضد قرار قابل للتظلم، أما إذا كانت القوانين تنص على أن القرار قطعي بحيث لا تملك الإدارة العدول عنه، فإن ميعاد الطعن القضائي يسري في هذه الحالة من تاريخ نشر القرار أو إعلانه لصاحب الشأن ولا يجدي التظلم الإداري في قطع الميعاد(طلبه، 1999م، ص 243)، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها" أما إذا كان القرار نهائيا بنص القانون فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مُجدِ ولا مُنتج(العدل العليا رقم 1978/45 18 مجلة نقابة المحامين تاريخ 1979/1/1م، ص 18).

5- يجب أن يقدم التظلم من صاحب الشأن (عيد، 1974م، ص 235)، أي من نفس الشخص الذي يريد أن يرفع دعوى الإلغاء، في حالة رفض طعنه الإداري، فغيره لا يستفيد بقطع الميعاد بسبب تظلمه هو(سارى، 2005م، ص 396).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

6-يجب أن يكون التظلم مجديا، أي يمكن أن يؤدي إلى نتيجة ايجابية (عبد الوهاب، 2002م، ص82)، وعليه لا يعد الطلب المقدم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار تظلما إداريا، إذا كانت هذه الجهة قد استنفذت ولايتها بمجرد إصدارة، فيفقد التظلم جدواه وفائدته، إذا كانت الجهة التي أصدرت القرار لا تملك سحبه أو تعديله أو إلغاؤه (شطناوي،2011م، ص 463).

7-يجب أن يقدم التظلم إلى السلطة المختصة، أي السلطة التي أصدرت القرار أو السلطة التي تعلوها_أي السلطة الرئاسية_ فهما الجهتان الإداريتان المختصتان بنظر التظلم الإداري والبت فيه (عيد، 1974، ص237)، نخلص مما تقدم إلى أن التظلم وسيلة لامتداد ميعاد السحب في القرار الإداري المعيب في كل من فرنسا ومصر والأردن، حيث يعد التظلم بمثابة حصانة لصالح الأفراد أرادها المشرع، ورغبة في التقليل من المنازعات أمام المحاكم بإنهائها في مراحلها الأولى.

ثانيا: امتداد ميعاد االسحب بسبب الطعن القضائي

كأن يرفع صاحب الشأن دعوى لدى القضاء مطالبا بإالغاء القرار، فيجوز لجهة الإدارة سحبه ما دامت الدعوى منظورة أمام المحكمة، أي ما دام لم يصدر حكم بها(الطهراوي، 2004، ص70).

ثالثا: امتداد الميعاد بسبب القوه القاهرة

وتعتبر القوة القاهرة سببا موقفا لمهلة المراجعة، أي أنها توقف سريان هذه المهلة من تاريخ حدوثها حتى تاريخ زوالها، بحيث أن المدة المنقضية قبل حدوثها تظل قائمة وتدخل في حساب المهلة التي تعود إلى السريان من جديد بعد زوال تلك القوة تكملة للمدة السابقة (عيد، 1974، ص226) وعلة ذلك أن الجزاء الذي يقرره الشارع لفوات ميعاد الطعن القضائي لا يوقع على صاحب الشأن إلا إذا أهمل أو قصر في تقديم الدعوى في الميعاد القانوني(الجرف، 1977، ص220)، وأن مناط القوة القاهرة هو وجود المستدعي في حالة استحالة مطلقة، تمنعه من التصرف وبذا يتحقق القضاء الإداري من مدى الأستحالة التي يدعيها صاحب الشأن، (شطناوي، 2011، ص466)، وعليه فإن هذه الاستحالة تنطوي على قوة قاهرة، تحول دون ممارسة الإدارة لواجباتها، وهذا ما أكده مجلس الدولة المصري فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بهذا الصدد " أن احتلال مدينة بور سعيد أثناء العدوان الثلاثي عام 1956 يعد من الظروف القاهرة التي من شأنها ايقاف مد الطعن"(الحلو، 1999، القضاء الإداري، ص 345)

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

رابعا: امتداد ميعاد السحب إذا اعترضت جهة الإدارة على قرار أصدرته جهة إدارية مختصة خلال المدة المقررة لسحب القرار، كما هو مقرر للموظف أن يطيل المدة المقررة للإلغاء عن طريق التظلم.

خامسا:امتداد ميعاد السحب برفع دعوى التعويض

ذهب رأي إلى أن ميعاد السحب يمتد طيلة مدة دعوى التعويض التي ترفع قبل تمام ميعاد السحب، وأنه إذا رفعت دعوى التعويض بعد تمام ميعاد السحب، فإن الميعاد يحيا من جديد بحيث يعود للإدارة حقها في السحب، وهذا لا يتنافى والاعتبارات التي بررت الأخذ بنظرية السحب، وما تقوم عليه من اعتبارات، أو تستهدفه من غايات (عبد الحميد ، 1981، ص373-374).

بعد أن درسنا ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وحالات امتداد هذا الميعاد، يطرح السؤال حول اثر فوات ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة؟

إذا كان يحق للجهة الإدارية سحب قراراتها غير المشروعة، إلا أن استعمالها لهذا الحق مؤقت بميعاد محدد، هو ذاته ميعاد الطعن بالإلغاء، فإذا مضى هذا الميعاد استحال عليها سحب القرار. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها "أن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين أنه لا يجوز سحب أو إلغاء القرار الإداري الباطل إذا اكسب حقا للغير ألا في أثناء مدة الطعن، بمعنى أن القرار الباطل يتحصن من الطعن بعد مضي المدة وهي في هذه الدعوى ستون يوما عملا بالمادة (12) من قانون محكمة العدل العليا"(العدل العليا الأردنية رقم (2000/351) المجلة القضائية عدد (12) بتاريخ 2000/1/1،ص323).

استقر الفقه والقضاء أن القرار المعيب الذي لا يصل عيب المشروعية فيه إلى حد الإنعدام، فإنه يعد قرارا باطلا، ويجوز سحبه في خلال مدة الطعن القضائي، فإذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تعصمه من السحب والإلغاء، فمجرد انقضاء الميعاد يمتنع على الإدارة الرجوع في القرار المعيب، ويصبح القرار المعيب محصناً كالقرار السليم، ويرتب كافة آثاره، وقد قضت محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها أن سحب القرار المعيب بعد مضي مدة الطعن القضائي ينطوي على تجاوز للسلطة (العدل العليا الأردنية رقم (1995/76) مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1997/1/1، ص4241)، وعلية فإن الأثر المترتب على انقضاء ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة هو تحصين القرار ضد السحب،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما لو كان قرارا إداريا سليماً ويعد أساساً صالحاً لإصدار كافة القرارات الأخرى المتعلقة به متى تحصن بمرور مدد التقاضي ومدد السحب، فقرار الترقية الباطل الذي تصدره جهة الإدارة، يتحصن بعد مضي مدة السحب والطعن القضائي دون سحبه أو إلغائه، ويمكن أن يكون هذا القرار الذي أصبغت علية الحصانة أساسا لمنح الموظف العلاوات التي تنشأ عن الترقية، كما يمكن أن يكون أساسا لترقية الموظف إلى الدرجة التالية، (الشاعر، 2000م، ص 493)

وبناء على ما تقدم، نجد أن انقضاء ميعاد سحب القرار المعيب ينهي فترة الشك التي ترافق القرار بعد صدوره، ويحظر على الإدارة الرجوع فيه، وإلا اعتبر قرار الرجوع مخالفا للقانون، إذ يغدو القرار المعيب كالقرار المشروع، يرتب كافة الآثار المتولدة عنه، وتلتزم الإدارة بتنفيذه، كما التزامها بتنفيذ القرار السليم.

المطلب الثاني: الحالات التي يجوز فيها سحب القرار الإداري غير المشروع دون التقيد بالميعاد

رأينا سابقا أن سلطة الإدارة في سحب القرار الإداري المعيب مقيدة بميعاد محدد، وهو ميعاد الطعن القضائي، فإن مضى ميعاد الطعن وهو ستون يوما، دون أن تقوم الإدارة بسحب القرار المعيب، يتحصن القرار وبالتالي لا يجوز للإدارة سحبه وإلا اعتبر قرار السحب مخالفا للقانون، لكن وخروجا عن الأصل هناك حالات محددة يجوز للإدارة سحب القرار الإداري ولو بعد انقضاء ميعاد السحب.

وسوف نبين الحالات التي يجوز فيها للإدارة أن تسحب قراراتها المعيبة، دون التقيد بمدة زمنية محددة، والتي تتمثل في:

الفرع الأول: القرار المنعدم

القرار المنعدم هو والعدم سواء، وهو غير موجود من جهة الواقع في نظر القانون، بعكس القرار الباطل، فهو قرار قائم موقوف في مشروعيته خلال الفترة المقررة لسحب القرارات الإدارية غير المشروعة وهي ستون يوما (الشيخ، 2003م، ص126)، فالقرار المنعدم هو القرار الذي بلغ فيه العيب حدا جسيما يجرده من صفته الإدارية، ويجعله مجرد عمل مادي، لا يتمتع بما تتمتع به الأعمال الإدارية من حصانة (الطماوي،1967م، ص542) وقد اجمع الفقه والقضاء الإداري على أنه يكون القرار منعدماً في الأحوال التالية:

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أولا: في فرنسا

يرى العميد دوجى أن القرار المشوب باغتصاب السلطة منعدما، ويعتبر كأنه لم يوجد، فاعتداء رجل الإدارة على اختصاص السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، يعتبر تصرفه مجرد واقعة مادية، ولا يتمتع بأي صفة قانونية، وللأفراد أن يعتبروا مثل هذا القرار وكأنه لم يصدر(p767.1928,LEON Duguit)، كذلك الحال عند صدور القرار من شخص لا يتمتع بأية صفة إدارية، تخوله الحق في اتخاذ تصرفات تتصل بالوظيفة الإدارية، أما لعدم تقلده الوظيفة أصلا، وأما لأن القرار قد صدر في وقت كانت صفته كموظف عام قد زالت عنه لسبب من الأسباب(الشاعر، 2000م، ص 173).

ثانيا: في مصر:

يتفق الفقه المصري مع ما انتهى إليه الفقه والقضاء الفرنسي، على أن حالات الانعدام، هما صدور القرار الإداري من فرد عادي لا صلة له بالإدارة مطلقا، وأن يتضمن القرار اعتداء على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية(طماوي،2006، ص428،427).

وقد توسع مجلس الدولة المصري في فكرة الانعدام، إذ أتجه القضاء الإداري المصري إلى التوسع في تطبيق فكرة اغتصاب السلطة واعتبار القرار الإداري منعدما في حالات يجمع الفقه والفقهاء على كونها تمثل عدم اختصاص بسيط يجعل القرار الإداري غير مشروع. وقد أضاف لحالات اغتصاب السلطة التقليدية حالات جديدة حيث لم تحصر حالات الانعدام بركني المحل والاختصاص وتم شملها لكل أركان القرار الإداري الأخرى حيث أعتبر الانعدام بقضاء مجلس الدولة المصري مرادفا للمخالفة الواضحة والظاهرة، ومن صور توسع القضاء الذي يجافي قضاء مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص، حالة الانعدام نتيجة التفويض الباطل(المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1691 في 28 يونيه 1964-مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات،ص1760)، وحالة الانعدام نتيجة اعتداء سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى، والأنعدام لاختلال ركن المحل أو السبب(المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 518 لسنة 1977،مذكور عند الشاعر،2000، ص196)، وحالة الانعدام لفقدان النية في القرار، وحالة الانعدام نتيجة لاعتداء سلطة تأديبية على اختصاص سلطة تأديبية أخرى (أبو العنين، 1998م، ص109)، وقد انتقد الدكتور رمزي طه الشاعر هذا التوسع بقوله" فمجلسنا كان متوسعا لدرجة ملحوظة في فكرة الانعدام إلى بعض القرارات الإدارية التي يشوبها عيوب ليست من الجسامة بحيث تعدم القرار الإداري(الشاعر، 2000، ص 204).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثالثا:في الأردن

سار القضاء الإداري الأردني، على نفس النهج الذي اخذ به قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، إلى تقرير انعدام القرارات الإدارية في الحالات الأنفة الذكر(حالة صدور قرار من فرد عادي لا صلة له بالإدارة مطلقا، وحالة الاعتداء على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية) فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية" من المستقر عليه فقهاً وقضاءاً أن تعريف القرار الإداري المنعدم بأنه القرار الصادر من فرد عادي لا صلة له بالإدارة، أو أحد رجال الإدارة ممن ليست لهم سلطة إصدار القرارات الإدارية، وكذلك إذا صدر من أحد رجال الإدارة الذين يتمتعون بسلطة إصدار القرارات الإدارية ولكنه اعتدى به مصدره على اختصاصات إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية" (العدل العليا الأردنية رقم (2000/301) تاريخ 2001/3/29، منشورات مركز عدالة)، ونلاحظ أن القضاء الإداري الأردني ذكر حالات انعدام القرارات الإدارية في العديد من أحكامه، وهي صدور قرار من فرد عادي لا صلة له بالإدارة مطلقاً، أو من هيئة ليس لها أن تزاول هذا الاختصاص، أو من موظف لا يملك سلطة إصدار قرارات إدارية، أو أن يتضمن القرار اعتداء على اختصاص السلطتين التشريعية والقضائية. ففي هذه الحالات يعتبر القرار منعدماً أما إذا شابه عيب اخر فيكون قابلا للأبطال والإلغاء إذا قدم خلال المدة القانونية.

من خلال ما تقدم نرى اتفاق الفقه والقضاء الإداري الفرنسي والمصري والأردني على أن القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم، يرتب انعدام القرار، ويعتبر وكأنه لم يكن، ولا تلحقه أية حصانة، ولا يزيل انعدامه فوات ميعاد الطعن فيه، وواجب على الإدارة سحب القرارات الإدارية المنعدمة من أصلها، ولا يحتاج سحبها إلى نص تشريعي يجيز ذلك، فالقرار المعدوم لا وجود له، وبالتالي لا يرتب حقا للأفراد، ولا يمكن التذرع لأي كان بالحق المكتسب (طماوي،2006، ص377).

ويرى الباحث إذا كان الأصل معدوما ولا وجود له، فمن غير المتصور أن يكون له أثار أو ينشأ حقوقاً، بل أن الأفراد غير ملزمين باحترام القرارات المعدومة، بل لهم كامل الحق في تجاهلها وترتيب تصرفاتهم كما لو كانت تلك القرارات غير موجودة (طماوي،2006، ص374)، كما أن الدعوى ضد القرار المنعدم لا تخضع للتقادم (الجرف، 1961م، ص76)، حيث يمكن سحبة وإلغاؤه في أي وقت، فالطعن به لا يتقيد بمدة ولا يقتصر على مجرد إلغائه وإنما يقرر انعدامه، بالإضافة إلى أنه لا يصحح بالإجازة أو التصديق (صبحي، 1972م، ص57)، فالقرار المعدوم لا يصبح مشروعا مهما طالت عليه المدة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويرى الباحث أن التوسع في حالات انعدام القرار، من شأنه هدم فكرة الاستقرار القانوني، والمراكز والأوضاع الثابتة، لذلك نرى تحديد حالات الانعدام والتضييق في أعمال فكرة التوسع حتى لا تزعزع الثقة بالقرار الإداري، الذي يشكل عمد الحياة القانونية.

الفرع الثاني: القرار المشوب بغش أو تدليس

يقصد بالغش في هذا الخصوص صدور القرار نتيجة قيام احد الأفراد بطرق احتيالية من شأنها أن تؤدي إلى عدم مشروعية القرار، وهو صورة من صور القرارات الإدارية غير المقيدة بميعاد طعن، ولا يكتسب حصانة فيظل ميعاد الطعن تجاهه مفتوحاً،لانتفاء علة تحصن القرار إذ أنه وفقا لقاعدة أن الغش يفسد كل التصرفات، فإن القرار الذي يصدر عن الإدارة نتيجة الغش أو تدليس صاحب الشأن عليها، لا يتقيد الطعن بإلغائه بميعاد، حيث يجوز الطعن فيه بالإلغاء وسحبه في أي وقت، وذلك حتى لا يستفيد المدلس من غشه أو تدليسه، نظرا لأن هذا القرار غير جدير بالحماية القضائية (المحكمة الإدارية العليا، مجموعة أحكام السنة التاسعة عشر1976م، ص421). ذلك أنه إذا كان تمتع القرارات الإدارية المعيبة بالحصانة في حالات معينة أمر تستدعيه الضرورات العملية كما تستدعيه حسن نية المستفيد من القرار الإداري المعيب، فإن مثل هذه الحكمة تنعدم إذا ثبت غش هذا المستفيد وخداعة، وهذه القاعدة يسير عليها مجلس الدولة الفرنسي والمصري على السواء(عبد الباسط، القانون الإداري، ص 292).

ومن أشـــهر تطبيقات مجلس الدولة الفرنسيــ حكمة في قضـــية sarovitch حيث أن المدعو حصـــل على الجنسية الفرنسية بطريقة معيبة وإجراءات خادعة، ومنها إخفاء حقيقة ماضية وبالنتيجة فإن هذا الغش لا يكسب المذكور حقا مكتسباً للتجنس بالجنسية الفرنسية، ويكون سحب الإدارة لمرسوم التجنس سليما، بسـبب واقعة الغش التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها، فكان من الجائز للإدارة سحبة في أي وقت دون التقيد بميعاد(-p520.C.E - 12/4/1935 saovitch-rec).

ومن جانب القضاء الإداري المصري نجد أنه سار على نفس النهج الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي فقد قضت المحكمة الإدارية العليا" أن صدور القرار من جهة الإدارة نتيجة غش أو تدليس من جانب المستفيد، فإن هذا الحق غير جدير بالحماية التي يسبغها القانون على المراكز القانونية السليمة، ولا يمكن أن يستفيد من غشه طبقا للقاعدة المعموله في الفقه أن الغش يفسد كل شيء، فهذه الحالة توجب سحب القرار دون التقيد بموعد الستين يوما فتصدر جهة الإدارة قرارها بالسحب في أي وقت حتى بعد فوات هاذ الموعد(المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم 18/14ق، 1976 مذكور عند عكاشة،1987ص981).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد سار القضاء الإداري الأردني على نفس الاتجاه، وكانت أكثر التطبيقات في قضايا التجنس وإصدار جوازات السفر، حيث قضت محكمة العدل العليا" أن من صلاحية مدير الجوازات العامة سحب قراره الذي أعطى والد المستدعي بموجبه جواز سفر أردني خلافا لإحكام القانون، باستعماله التزوير والغش وهذه الصلاحية لا تتقيد بميعاد"(العدل العليا الأردنية رقم 1996/91 تاريخ 1996/5/26، منشورات مركز عدالة).

ونخلص مما تقدم إلى أنه في حال حصل شخص ما على قرار إداري نتيجة غش أو تدليس، بهذه الحالة تنعدم حسن النوايا لدى المستفيد من القرار ويكون الغش والتدليس الذي قام به هذا الفرد الدافع للإدارة لإصدار هذا القرار، وبهذه الحالة يجوز للإدارة أن تسحب هذا القرار دون التقيد بمدة معينة فللسلطة حق الرجوع عن العمل القانوني والإداري الذي صدر عنها دون التقيد بمدة معينة، لأن هذا العمل الإداري وقع منها بناء على الحيلة التي قام بها المستفيد من هذا القرار والحيلة تفسد كل شيء والحق هنا بسحب القرار الإداري الناشئ عن الغش والتدليس هو للسلطة التي أصدرته أو للسلطة الرئاسية لها، إذ يجوز للإدارة في أي وقت إبطال هذا القرار إدارياً دون التقيد بميعاد، عندما تستبين الغش والتدليس الذي قام بها الشخص (خليل، 1964، ص481)، ونجد الفقه والقضاء متفق على أن واقعة الغش ملزمة للإدارة في الرجوع عن قراراها في أي وقت، وذلك ردعا لمن يتصرف بطرق احتيالية تحمل إلى الإدارة لإصدار القرار، ولقيام هذه الحالة يتطلب تحقق عدة شروط، وهي أن تكون هناك طرق احتيالية، وأن تكون الطرق الاحتيالية صادرة من المستفيد أو بعلم المستفيد، وأن تكون الطرق الاحتيالية صادرة عن سوء نية وليس عن خطا أو غلط، وأن تقوم العلاقة السببية بين الغش وعدم المشروعية، أي أن القرار الإداري قد صدر كنتيجة مباشرة لغش المستفيد، وبالتالي إذا ما تحققت حالة الغش بهذا المعنى والشروط وصدر القرار الإداري على أساسها فإنها تؤدي إلى عدم مشروعية القرار ويكون للإدارة سحبه أو إلغاؤه دون التقيد بميعاد، وتبقى غير جديرة بحماية القانون وأن ولدت حقوقاً.

الفرع الثالث :القرارات الصادرة استنادا لسلطة مقيدة

يقصد بالصلاحية المقيدة الحالة التي يتعين فيها على الإدارة اتخاذ قرارات إدارية محددة سلفا دون أن يكون لها دور في التقدير أو التأثير على مضمون هذه القرارات بمعنى أن الإدارة ملتزمة بممارسة صلاحيتها واتخاذ قراراتها على النحو والشكل الذي حدده القانون (ابو العثم، 2005، ص287)،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فيتعين عليها اتخاذ القرار الإداري المحدد، فليس لها سلطة أختيار القرار المناسب من بين عدة قرارات إدارية، فمسلكها محدد مسبقا بالقاعدة القانونية ذاتها، وينبني على ذلك أنه يتعين على الإدارة التصرف وفق الشكل الذي حدده القانون صراحة، واتخاذ عين القرار الإداري الذي بينه وحدده إذا توافرت الشروط القانونية المحددة واللازمة لذلك، ولا تملك الإدارة في حالة الاختصاص المقيد الامتناع عن القيام بالعمل أو أن تعمل خلاف ما بينه القانون من أوضاع معينة لمباشرة هذا العمل، وألا عد عملها باطلاً وغير مشروع، وعرضه للإلغاء والسحب في أي وقت دون التقيد بميعاد معين(شطناوي، 1998م، ص202).

وتتلخص الفكرة التي جاء بها مجلس الدولة المصري في هذا الصدد والتي لا مقابل لها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي- في أن الإدارة إذا مارست اختصاصا حدده القانون بدرجة لا تترك للإدارة حرية في التغير، فإنه يكون لها أن ترجع في قراراتها كلما أخطأت في تطبيق القانون دون التقيد بالمدة وعلى العكس من ذلك إذا مارست الإدارة اختصاصا تقديريا، فإنه لا يجوز لها أن ترجع في قرارها المعيب إلا خلال المدة (الطماوي،2006، ص547،548)، ومن الأحكام التي رددتها محكمة القضاء الإداري على سبيل المثال" أن مناط التفرقة بين القرارات الإدارية التي تتحصن بفوات مواعيد السحب أو الإلغاء وتلك التي لا تتحصن بفوات المواعيد المذكورة، هي أن القرارات الصادرة بناء على سلطة مقيدة، تقبل السحب دون التقيد بمواعيد السحب متى كانت معيبة، وتفقد جهة الإدارة سلطتها التقديرية في ملائمة إصدارها على نحو معين، وأن مجرد توافر شروط معينة أو قيام حالة واقعية أو قانونية محددة يوجب عليها أنزال حكم المشرع فتتخذ القرار الذي فرضه عليها، فإذا جاء قرارها مخالفا لهذه الأحكام المفروضة، وتنبهت إلى ذلك وجب عليها سحبه دون التقيد بمواعيد السحب، وذلك لأن القرار الصادر استنادا إلى سلطة مقيدة لا يكتسب حصانة بفوات مواعيد السحب لأنه مجرد تنفيذ الحق.... "(محكمة القضاء الإداري-الطعن رقم 174-11/188ق مذكور عند عكاشة، ص 1001)

أما القضاء الإداري الأردني، فقد سلك ذات المسلك الذي سلكه القضاء الإداري المصري، ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الصدد" يحق للسلطة الإدارية سحب القرار الإداري المخالف للقانون الصادر استناداً إلى صلاحية مقيدة دون التقيد بميعاد، لأن تصرفات الإدارة الصادرة بناءً على سلطة مقيدة تكون مشروطة بقانونية هذه التصرفات، فإذا أخطأت الإدارة في تطبيق القانون أو استبان لها فيما بعد أن تصرفها كان خاطئاً ومخالفاً لنص القانون، فلها سحب القرار أو إلغاؤه في أي وقت دون التقيد بميعاد إذ لا يكتسب القرار المعيب أي حصانة ضد السحب،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما لا يُحتج تجاهه بالحقوق المكتسبة ذلك أن القرار الخاطئ لا ينشأ حقاً "(العدل العليا الأردنية رقم 2008/98 تاريخ 2008/6/9 منشورات مركز عدالة)، ولقد كانت أكثر تطبيقات القضاء الأردني بهذا الصدد قرارات التجنس وجوازات السفر ومن أحكامها أيضا " لا يعطى جواز السفر الأردني إلا للأردنيين وأن من صلاحية مدير الجوازات سحب قراره بصرف جواز سفر المستدعي وكذلك إالغاء قيده إذا أنهدم الأساس القانوني الذي صرف الجواز بالاستناد إليه وبما أن صلاحية مدير الجوازات بصرف جوازات السفر تستند إلى سلطة مقيدة فإن استعماله لهذه الصلاحية بسحب قراره المخالف للقانون لا تتقيد بميعاد، وهذا ما استقر على ذلك قضاء هذه محكمة العدل العليا، وبالتالي فإن قرار مدير الجوازات بإالغاء القيد المدني نتيجة سحب جواز السفر وإفساح المجال للمستدعي لتقديم وثائق صحيحة تثبت حقه في الحصول على جواز السفر ليس فيه مخالفة للقانون " (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1998/206 تاريخ 1998/10/25 منشورات مركز عدالة).

وعليه نلخص أسلوب السلطة المقيدة بأنه اشتراط المشرع للإدارة شروط ممارسة الاختصاص، وحدوده ويلزمها بطريقة إمره بوجوب التصرف على نحو مسلك معين يجب أن تسعى إلى تحقيقه، كما ويحدد الأوضاع التي تتخذها الإدارة للوصول إليه بحيث لا تمارس سلطاتها إلا بتوافر تلك الشروط والأوضاع المعينة وبالوقت المحدد الذي تمارس فيه عملها وفي مثل هذه الحالة ستكون سلطتها و اختصاصها مقيدا.

ويرى الباحث أن مسلك القضاء بهذا الاتجاه هو مسلك سليم، إذ أن سمو القانون وتطبيقه أولى من الاحتجاج بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة، إذ أن مصدر القرار فقط أداه لتنفيذ إرادة المشرع، فإن حاد عن هذه الإرادة التي ابتغاها المشرع، كان أولى عليه سحب القرار في أي وقت، وذلك لخروجه عن الطريق التي حدده المشرع للإدارة.

وبخصوص السلطة المقيدة والسلطة التقديرية يرى الباحث أنه لا يوجد قرار إداري تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية كاملة، إذ ليس مفروضاً بتصرفات أو سلطات الإدارة أن تكون تقديرية أو مقيدة بشكل كامل، فسلطة الإدارة قلما تصل من الناحية العملية إلى إحدى الصورتين بالدرجة المطلقة(الشويكي،2001م، ص 69)، فهناك منها ما يكون في جزء منها بنسبة متفاوتة قدرا" من السلطة التقديرية والاختصاص المقيد معا(Droit p232. Vedel.)، مع اختلاف في مدى كل منهما، دون أن ينفي أحدهما الأخر، وهذا يعني إمكانية المصاحبة (Coexister) في القرار نفسه(فهمي، 1999م، ص758)،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فهي عملية مشتركة تعود إلى إرادة المشرع أو إلى الممارسة العملية لسلطات الإدارة في ظل الرقابة القضائية، ولا يفهم من المصاحبة معنى التعادل والتوازن بين العناصر التقديرية والعناصر المقيدة في التصرف كما لا تعني أن يكون فيها من عناصر التقدير أكثر من عناصر التقييد أو العكس وأن كانت التفرقة بين القرارات الإدارية المبنية على سلطة مقيدة وتلك المبنية على سلطة تقديرية أمر مهم من ناحية قاعـدة تحصين القرارات الإدارية(الفهداوي، 2000، ص 16)، ومثال ذلك القرار التأديبي فلا شك أن الإدارة ليس لها اتخاذه إلا إذا كان الموظف الموقع عليه قد ارتكب فعلاً من الأخطاء ما يبرره ألا أنها (الإدارة) تتمتع بالوقت ذاته بحرية تقدير العقوبة التي توقعها على الموظف وكذلك الأمر في قرار منح الرخصة فلا بد أن الإدارة بالإضافة إلى التأكد من وجود وصحة شروط منح الرخصة لها أن تختار الوقت المناسب مع مراعاة الشروط التي حددها القانون وحتى في مثل الترقية بالاقدمية المطلقة يقرر القضاء أن للإدارة حرمان الموظف من الترقية إذا كان غير صالح لها لأن الصلاحية هي مناط كل ترقية.

الفرع الرابع :سحب التسويات الخاطئة للمرتبات وما في حكمه

انطلقت فكرة هذا الموضوع من الرواتب المدفوعة بلا مسوغ قانوني، كما صورها مجلس الدولة الفرنسي، وقد ابتدعت هذه النظرية حديثا، في محاولة لإضفاء طابع الحماية على أموال الدولة (الكبيسي،1986،ص597) ومن باكورة أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الإطار، حكمة في قضية السيدة Dama Lehouxبتاريخ 1927/3/11 "(عبد الحميد ، 1981، ص394،393) بأن الشروط والمواعيد الخاصة بسحب القرارات الإدارية المعيبة وإلغائها بالطريق الإداري لا تنطبق في شأن استرداد الماهيات والمرتبات التي تكون قد صرفت للموظفين العموميين بغير موجب القانون أو الخطأ في تفسيره، وأن استرداد مثل هذه المبالغ جائز خلال خمس سنوات من تاريخ صرفها" وقد استند القضاء إلى نص المادة 2277 من المجموعة المدنية الفرنسية التي تقضي " بأن تتقادم بخمس سنوات فوائد الديون، وعلى وجه العموم جميع ما سبق دفعه دوريا أو سنويا أو في مدد اقل من سنة"، إلا أن المجلس في قضائه الحديث أشار إلى أن جهة الإدارة حق تصحيح الأخطاء التي تقع في التسويات المالية في أي وقت .

وقد أخذت محكمة القضاء الإداري المصري بهذه الفكرة، ومن أحكامها بهذا الصدد " من المسلمات في الفقه والقضاء الإداريين أن التسويات الخاطئة لا تلحقها حصانة تعصمها من السحب الإداري، أو الإلغاء القضائي بحيث يجوز لجهة الإدارة أن تسحب التسويات الخاطئة دون التقيد بمواعيد سحب القرارات الإدارية، بل أن ذلك واجبا مفروضاً عليها"(خليفة، 2007، ص317).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وهذا ما سار عليه القضاء الإداري الأردني، حيث اعتبر هذه التسويات لا يسري عليها ميعاد السحب، وإنما تخضع لمدة التقادم المعتادة باعتبار أن المنازعة لا تخرج عن كونها منازعة في مقدار الراتب مما يختص به القضاء الإداري بحكم اختصاصه الكامل (ابو العثم،2005، ص531) حيث قضت محكمة العدل العليا بقولها " تعتبر المنازعات بدعاوي التسوية في حقيقتها منازعة بحق مالي وليست دعوى إلغاء بالمعنى المقصود في قانون محكمة العدل العليا، وبما أن المدة التي يجوز الادعاء بها غير محددة بمدة الطعن الواردة في دعوى الإلغاء، فتبقى مسموعة ما لم تسقط بمرور الزمن، وينطبق ذلك على الإدارة التي تملك تعديل التسوية في أي وقت وإنزال حكم القانون دون التقيد بمواعيد السحب...(العدل العليا الأردنية رقم (92/123) 1961 مجلة نقابة المحامين، ص 94).

نستخلص أنه يجوز سحب التسويات الخاطئة في إي وقت دون التقيد بميعاد، ذلك لأن الأفراد لا يستمدون حقهم من التسويات الخاطئة وإنما يستمدون حقهم مباشرة من القانون، كما أن التسوية ما هي إلا مجرد عملية مادية حسابية لا تقصد الإدارة من ورائها أنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، وهي بهذا لا تولد حقوقاً أو مزايا يمتنع المساس بها.

الفرع الخامس: سحب القرارات التي تعارض حجية الأمر المقضي به

من المسلم في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري أن الحكم الصادر بالإلغاء يكون ذا حجية مطلقة ويمتد أثره إلى الغير ويعتبر عنوان الحقيقة فيما به (المصري، 2007م، ص560)، ويترتب على الإلغاء القضائي زوال القرار من قوته القانونية، وزوال آثاره المترتبة على صدوره معيبا واعتباره كأن لم يكن ويتعين على الإدارة أن تتولى سحب القرارات التي تسقط نتيجة الحكم بإلغائها (الشيخ، 2003، ص134)، وتجسيدا لذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر عام 1955 إلى أن (القرار المحكوم بإلغائه والقرارات المترتبة عليه يجوز سحبها دون التقيد بميعاد الستين يوما)(عكاشه، 1987، ص1015).

وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في الأردن، حيث قضت محكمة العدل العليا بقولها" أن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء، تكون لها الحجية المطلقة على الكافة، وبالنسبة للمحاكم والسلطات الإدارية جميعها، يترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره، وتلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، كما لو لم يصدر هذا القرار أطلاقاً مهما كانت النتائج (العدل العليا الأردنية رقم (1977/122) مجلة نقابة المحامين، 1987، ص1104)، وعليه تكون الإدارة ملزمة بتنفيذ حكم الإلغاء بسحب القرار الملغي، وإزالة جميع الآثار التي رتبها القرار، وسحب الإجراءات التبعية جميعها التي صدرت استنادا لقرار الحكم.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع السادس : سحب القرارات الإدارية الكاشفة للحقوق

أن القرارات الإدارية المولدة للحقوق هي وحدها التي تتحصن بمرور مدد التقاضي، بينما لا تتقيد القرارات الإدارية الكاشفة للحقوق بالميعاد المقرر لسحب القرارات الإدارية وأساس ذلك أنه ليس هناك حق مكتسب في حالة القرارات الكاشفة يمتنع على الجهة الإدارية المساس به (المصري،2007،ص555)، ويرى الباحث أن القرارات الكاشفة مجرد تقرير لحالة واقعية لا قرارات إدارية، فيجوز العدول عنها في أي وقت دون أن يعتبر ذلك سحباً للقرار الإداري.

فقضاء مجلس الدولة المصري قد استقر على أنه يشترط لصحة الاستناد إلى الحصانة التي تكسبها القرارات بفوات مواعيد طلب إلغائها أن تكون تلك القرارات منشئة لمراكز قانونية لأصحاب الشأن فيها، صادرة في حدود السلطة التقديرية المخولة للجهات الإدارية بمقتضى القانون، أما إذا كانت تلك القرارات ليست إلا تطبيقا لقواعد أمره مقيدة تنعدم فيها سلطتها التقديرية من حيث المنح أو الحرمان، فإنه لا يكون ثمة قرار إداري منشئ لمركز قانوني، وإنما يكون القرار مجرد تنفيذ وتقرير للحق الذي يستمد من القانون مباشرة، ومن ثم يجوز للسلطة الإدارية سحب قراراتها التي من هذا القبيل في أي وقت متى استبان لها مخالفتها للقانون، إذ ليس هناك حق مكتسب في هذه الحالة يمتنع على جهة الإدارة المساس به(المصري، 2007م، ص560).

وهذا ما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا الأردنية في العديد من قراراتها، حيث ذهبت إلى أن القرارات الكاشفة لا تولد حقوقاً وإنما يكون القرار كاشفا لحق ومسجلا له لا منشئ له، بحيث يجوز للإدارة سحبه دون التقيد بميعاد(عدل عليا رقم(140 / 79) سنة 1980،ص 1216).

وتطبيقا لذلك فإذا أنقطع الموظف عشر أيام دون عذر فأعملت الإدارة بشأنه حكم المادة 134 من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وذلك بأن أصدرت الإدارة قرارا بفصله، كان هذا القرار صحيحا لا يؤثر في قيامه أن تعود جهة الإدارة وتصدر قرارا باحتساب مدة انقطاع الموظف عن عملة إجازة بغير راتب، ولا تأثير لذلك إذ أن هذا القرار الأخير لا يعتبر سحبا للقرار الأول بالفصل لأن قرار الفصل كشف عن مركز قانوني تقرر بحكم القانون وهو اعتبار الموظف مستقيلاً من بدء انقطاعه عن العمل وهو قرار صحيح قائم على أساس سليم من القانون لا يجوز للإدارة سحبه، وباختصار نجد أن القرارات الكاشفة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

هي القرارات التي لا يتولد عنها مركز قانوني جديد ولا تحدث تغييراً في المراكز القانونية بالتعديل أو الإلغاء وإنما تكون قاصرة على تأكيد مركز قانوني موجود أو الكشف عنه، وهذا ما اكدته محكمة العدل العليا بقولها(ان سلطة مجلس عمداء الجامعة الاردنية فيما يتعلق بترقية اعضاء الهيئة التدريسية هي سلطة مقيدة تطبق قواعد امره تنعدم فيها سلطته التقديرية من حيث الترقية والحرمان منها ، فلا يكون ثمة قرارات إدارية منشئة لمركز قانوني وانما يكون القرار مجرد تنفيذ وتقرير للحق الذي يستمده الفرد من القانون مباشرة ، فاذا توافرت الشروط القانونية التي يتطلبها القانون للترقية فلا يملك مجلس العمداء رفض هذه الترقية، اما اذا لم تتوافر الشروط فلا يملك منحها سواء كان هناك تنسيب من لجنة التعيين والترقية ام لا اذ ان قرارات مجلس العمداء كاشفة للحق لا منشئة له" (قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم (1998/98) تاريخ 1998/9/13 المجلة القضائية رقم 9 بتاريخ 1998/1/1، ص 365)

المطلب الثالث: سحب القرارات الإدارية المشروعة

القاعدة العامة أنه لا يجوز سحب القرارات المشروعة بأثر رجعي، فمتى صدر القرار مطابقا للقانون لم يكن جائزا سحبه، ويقع القرار الصادر بسحبة مخالف للقانون(الشيخ،2003م، ص122)، فالأصل أنه لا يجوز للإدارة سحب قرار سليم إذا كان قد اكسب حقوقاً، وأساس هذه القاعدة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، الذي تناولناه، ذلك أن سحب قرار إداري يعتبر هو نفسه إصدار قرارا إداري، ويقضي المنطق أنه إذا اتخذت الإدارة قرارا مشروعا فلا يمكنها أن تسحبه، إذا ما تعلقت به حقوق للإفراد (شحاته، 1954، ص 698).

وعليه فإن القرار المشروع هو الذي لا يكون مشوباً بعيب من العيوب التي يترتب عليها الحكم بإلغائه (حبيب، 1996، ص324)، وبالتالي إذ ترتب عن هذه القرارات حقوقاً مشروعة للآخرين، فإن قوة المقاومة اللاصقة بهذه الحقوق تقف عقبه في وجه تعديل أو سحب هذه القرارات، لأن إنهاء هذه القرارات لا يتم إلا عن طريق القرار المضاد الذي يخضع لشروط شكلية وموضوعية مختلفة، أو على الأقل مستقلة عن القرار الأصلي(الكبيسى، 1981، ص110).

وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، حيث قرر بأن القرار الصادر بتاريخ 1908/12/16 بتعيين السيد PICQUET كعضو باللجنة الإدارية في مكتب المحافظة كان سليماً، وبالتالي يكون السحب فيه بتاريخ 1909/1/16 من قبل المحافظ معيباً، وحرياً بالإلغاء (Rec picquet ;C.E 13/1/1911 .p13)، وهذا ما سار علية القضاء الإداري المصري، حيث قررت محكمة القضاء الإداري بهذا الصدد أنه " أن سحب القرارات الإدارية

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قد شرع لتمكين الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه صدر مخالفاً للقانون، أما إذا قام القرار الإداري على أسس صحيحة مستوفياً شرائطه القانونية فإنه يمتنع على جهة الإدارة سحبه لانتفاء العلة التي شرعت من اجلها قواعد السحب وذلك احتراما للقرار واستقرار للأوضاع وتحقيقا للمصلحة العامة(محكمة القضاء الإداري، رقم 6/920ق –1954/3/1 ص 799 مذكور عند المصري، 2007، ص 538).

وسار القضاء الإداري الأردني بذات الاتجاه الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي، والمصري، إذ قضت محكمة العدل العليا الأردني بأنه " لا يجوز سحب القرار السليم إذا أنشأ حقاً مكتسباً لذوي الشأن وهذا ما استقر عليه اجتهاد محكمة العدل العليا، وبما أن قرار تعيين المستدعي رئيسا لقسم الأجهزة الطبية اكسبه حقاً وصدر صحيحاً سليماً ومن جهة مختصة بإصداره فلا يجوز سحبه الأمر الذي يترتب عليه إالغاء القرار المطعون فيه "(العدل العليا الأردنية رقم 1999/200 تاريخ 1999/10/18 المجلة القضائية رقم 10 بتاريخ 1999/1/1، ص324)، وكما قضت أيضا في حكم اخر " إذا سجل المستدعي في درجة الدكتوراه في جامعة اليرموك/كلية الآداب وحصل على درجة الدكتوراه قبل صدور أسس السماح لأعضاء هيئة التدريس ومشرفي المختبرات والموظفين بدارسة الدكتوراه وما تضمنته من شروط فإنها لا تسري بحق المستدعي، وأن القرار الصادر عن مجلس العمداء المتضمن تعيين المستدعي محاضراً متفرغاً براتب أستاذ مساعد في مركز اللغات/جامعة آل البيت هو قرار فردي قد صدر سليماً ولا يجوز سحبه كونه قد أنشأ حقاً مكتسباً للمستدعي، وأنه وفقاً لما جرى به قضاء محكمة العدل العليا لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة وأن القرار المطعون فيه يكون قد صدر مخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء (العدل العليا الأردنية رقم (2007/532) (هيئة خماسية) تاريخ 2008/2/28منشورات مركز عدالة).

نخلص مما تقدم، إلى أنه إذا صدر القرار سليما وتولد عنه حق شخصي أو مركز قانوني، منع على جهة الإدارة سحبه، ويعتبر قرار السحب مخالفا للقانون وجدير بالإلغاء (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2007/532 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/2/28منشورات مركز عدالة)، وذلك لعدة اعتبارات منها احترام الحقوق المكتسبة، واستقرار المعاملات، لكن هذه القاعدة ليست مطلقه بل يرد عليها بعض الاستثناءات، لأسباب وعلل خاصة بكل منها، فقد أجاز القضاء الإداري الخروج عليها وتجاوزها في الحالات التالية:

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الاول: القرارات الإدارية السليمة التي لم يتولد عنها حق مكتسب

رأينا أن السحب هو إلغاء بأثر رجعي، وأن من الأسباب التي قامت عليها قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، احترام الحقوق المكتسبة أو المراكز الشخصية التي يكتسبها الأفراد في ظل تشريعات سابقة(طماوي، 2006، ص661)، أما القرار الذي لم يكسب حقوقاً ،ولم ينشأ عنه مراكز شخصية، بإمكان السلطة الإدارية سحبه، وبالتالي أجاز القضاء الإداري سحب القرارات السليمة التي لا يتولد عنها حقوق للأفراد، ولم يتعلق بها مصلحة لأحد، ويؤكد مجلس الدولة الفرنسي إمكانية سحب القرار السليم غير المشئ للحقوق، إذ جرى اجتهاد مجلس الدولة الفرنسيـ في العديد من أحكامه على جواز سحب القرار السليم الذي لم يولد حقاً، كسحب قرار يقضي بإجراء مسابقة، وسحب قرار يقضي برفض منح إجازة بشغل الطريق العام، كما أجاز سحب قرارات تتضمن عقوبات تأديبية بحق الموظفين(مجلس الدولة الفرنسيـ تاريخ 1947/6/27م، قضية Societe Duchet et cie مذكورة عند العجلاني، 1959م، ص 326).

وتطبيقا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن " القرارات الإدارية الفردية التي لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعا قانونية بالنسبة للغير، هذه القرارات يكون من حق جهة الإدارة سحبها في أي وقت لأن القيود التي تفرض على جهة الإدارة في سحب القرارات الفردية أنما تكون في حالة إذا ما أنشأت هذه القرارات مزايا أو أوضاعا أو مراكز قانونية لمصلحة فرد من الأفراد لا يكون من المناسب حرمانهم منها، ولا شبهة في أن القرار الصادر بتوقيع جزاء على الموظف، لم تتعلق به مصلحة لأحد الأفراد كما أنه لم يتولد عنه لجهة الإدارة مركز ذاتي، يمتنع عليها بوجوده سحبه إذا رأت عدم مشروعيته، ورأت من المصلحة عدم أقرار ما وقع على الموظف من ظلم إذ ليس بسائغ القول بأن جهة الإدارة ترتب لها مركز ذاتي في الإبقاء على عقوبة توقعت بغير سبب قانوني ومن ثم يجوز للإدارة سحب هذا القرار في أي وقت دون التقيد بميعاد"(موسى، 2006م، ص707)، لأن القرارات التأديبية لا تنشئ حقوقاً (سيوفي، 1967م، ص98)، لكن العميد الطماوي رغم تسليمه بنبل الاعتبارات التي تجيز سحب القرارات السليمة كما رأينا، إلا أنه لا يحبذ التوسع في سحب القرارات التي من هذا النوع، حيث يقول أن فكرة عدم رجعية القرارات الإدارية لا تستند إلى مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية، بل تقوم على اعتبارات أخرى تتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون، وأن ممارسة الاختصاص تكون بالنسبة إلى المستقبل، ولو فتحنا هذا الباب على مصراعيه،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فإننا نخشى ـ المحسـوبية، بأن يجيء في إي وقت من الأوقات رئيس إداري أو هيئة إدارية تكون لها وجهة نظر معينـة، فتسـحـب مثلا العقوبـات الموقعـة على موظف لمجرد تمكينـه من الترقية رغم ما تكون تلك العقوبات قد قامت عليه من أسـباب جدية تبررها، كما ويرى عدم إباحة الرجعية في هذه الحالات إلا في أضيق الحدود(الطماوي، 2006، ص 658).

ونخلص إلى أن الإدارة تملك حق سحب القرارات السليمة التي لم تولد حقوقاً مكتسبة، ولم تنشئ مراكز قانونية، وذلك لأن مبدأ عدم الرجعية لن يكون موضع تسأل لأن هذا المبدأ وضع لحماية الأفراد والحفاظ على حقوقهم المكتسبة.

الفرع الثاني:القرارات الإدارية الخاصة بفصل الموظفين:

أجاز القضـاء الإداري في مصر ـ وفرنسـا، سحب القرارات الخاصة بفصل الموظفين لاعتبارات تتعلق بالعدالة والشفقة بالموظفين(الشيخ، 2003، ص122)، ذلك أن الإدارة قد يتبين لها بعد إصدار قرار الفصل، أن القرار رغم مشـروعيتـه لم يكن ملائمـاً، وبالتالي ترغب في إعادته إلى وظيفته، ووفقا لمبدأ عدم الرجعية، لا يجوز سـحب قرار الفصـل ما دام سـليما، ولإمكان إرجاع الموظف المفصـول إلى عمله يلزم صـدور قرار جديد بالتعيين، ولكن قد تكون شروط القابلية للتعيين في هذه الوظيفة قد تغير منذ صـدور قرار الفصـل، وقد يكون الموظف الجديد غير مسـتوف للشـروط الجديدة، ومن ثم لا يمكن تعيينه، ومن ناحية أخرى فإن الجهة التي بيدها سـلطة التعيين قد تكون مغايرة للجهة التي بيدها سـلطة الفصـل، وقد تكون الأولى غير راغبة في استدراك خطأ الثانية، لذلك خرج مجلس الدولة الفرنسي على القاعدة العامة وأجاز للإدارة سحب قرار الفصـل بشرط إلا يكون قد تعلق بهذه الوظيفة حق لشـخص أخر(بدوي، 1968، ص121)، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي أن " إرجاع الموظف المفصول وإعادته إلى وظيفته لاعتبارات إنسانية، يقتضي إجازة سـحب قرار الفصـل، لما يتضـمنه هذا الإجراء من اثر رجعي، بحيث تعتبر عودة الموظف مجرد اسـتمرار لعملة السـابق، إلا أنه اشـترط لسـحب قرار الفصـل السـليم إلا تكون الإدارة قد عينت في وظيفة الموظف المفصـول شـخصـا أخر تعيننا صـحيحاً، لأن السـحب في هذه الحالة يعني فصل الموظف الجديد وهو ما لا يجوز قانوناً لما فيه من اغتصاب غير مشروع لحقه المكتسب(C.E franco, 1908. p187) .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وهذا ما إخذ به مجلس الدولة المصري، إذ قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن" القرار الصادر بفصل المدعى، سـواء كان صـحيحاً أو غير صـحيح فسـحبه جائز على أي الحالتين، لأنه إذا اعتبر مطابقا للقانون فالسـحب هنا جاء استثناء إذ الأصل أن السحب لا يتم أعمالاً لسلطة تقديرية إلا أنهم أجازو إعادة النظر في قرارات فصـل الموظفين وسـحبها لاعتبارات تتعلق بالعدالة(حكم محكمة القضـاء الإداري المصرية س7 مذكور عند السناري،1994، ص371-372).

وإلى ذلك المعنى ذهب سـمير ابو شـادي في مجموعته من أن لقرار السـحب خصـائصـه وآثاره ويكون من مقتضـاه اعتبار القرار المسـحوب الخاص بفصـل المدعي كأن لم يكن ويتعين اعتبار خدمة الموظف المدعي متصلة غير منقطعة(ابو شادي،، مجموعة المبادئ القانونية، بدون سنة نشر، ص620).

وقد طبق هذا الاستثناء في الأردن لكن على نطاق ضيق جدا، وأن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الاستثناء نادرة، ومن إحكامها التي تشير إلى هذا الاستثناء " إذا كان مدير الأمن العام قد اصدر قرارا بإنهاء خدمة المستدعي نظرا لتجاوزه مدة الإجازة الممنوحة له، إلا أنه عاد خلال مدة الطعن بالإلغاء واصدر قرارا جديدا بإلغاء قراره المذكور... فأنه يترتب على ذلك، أن قرار إنهاء خدمة المستدعي أصبح لاغيا وكأنه لم يكن(العدل العليا الأردنية رقم (1972/89) مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1972/1/1م،ص 1470).

وفي هذا الصدد يثور عدة تساؤلات، هل نستطيع قياس سحب قرار الفصل على حالة الإحالة إلى التقاعد؟، وهل نستطيع قياسها على حالة الاستقالة؟ وقد أجاب القضاء الإداري على هذه التساؤلات إذ جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي على التفرقة بين القرارات الصادرة بالعزل والقرارات الصادرة بالإحالة إلى التقاعد، فأجاز للإدارة سحب قرارات الفصل ولم يجز لها ذلك بالنسبة إلى قرارات الإحالة إلى التقاعد لأنه متى صدر مطابقا للقانون تنشأ عنه حقوق للأفراد ويترتب عليه كسب الموظف المحال إلى التقاعد مركزا قانونيا خاصاً لا يجوز المساس به من جانب الإدارة ومن ثم لا يجوز لها سحب هذا القرار بتقديم هذا الشخص إلى المحكمة التأديبية مثلا، إلا أنه ليس هناك ما يمنع قانونا من سحب قرار إحالة موظف إلى التقاعد بناء على طلبه(المصري،2007، ص 540).

أما بخصوص سحب قرار الاستقالة، فأجاب القضاء الإداري المصري بقوله" أن إعادة الموظف المفصول إلى الخدمة أنما هو استثناء من أصل، فلا يجوز التوسع في هذا الاستثناء وقياس الاستقالة عليه، هذا إلى وضوح الفارق بين الاستقالة والفصل، فالاستقالة صريحة أو ضمنية أنما تستند إلى إرادة الموظف الصريحة أو الضمنية، والقرار الإداري الصادر بإنهاء خدمة الموظف استنادا إلى الاستقالة الصريحة أو الضمنية، أنما يصدر بناء على طلب صريح أو ضمني هو ركن السبب في القرار....

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن ثم لا يجوز سحبه، لأن مبناه في الحالتين إرادة الموظف في إنهاء خدمته، أما الفصل فيتم بإرادة الجهة الإدارية وحدها (المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 777-لسنة 36ق-بجلسة 1994/3/29- مذكور عند الدكتور الطماوي، 2006،ص661)، ويتفق الباحث مع ما ذهب اليه القضاء المصري بخصوص سحب الاستقالة، اذ جواز سحب قرار الأستقالة يجعل من الوظيفة العامة أداة بيد الموظف العام.

إذاً نخلص مما ذكر بالأحكام المشار إليها، أن للإدارة سحب قرار فصل الموظفين وذلك لاعتبارات تتعلق بالعدالة، واعتبارات إنسانية، ولا يقاس ذلك الاستثناء على حالة قرار الإحالة إلى التقاعد أو قرار الاستقالة، كما ويشترط لسحب قرار الفصل إلا تكون الإدارة قد عينت في وظيفة المفصول موظفا أخر تعيننا سليما، لأن السحب في هذه الحالة فصل الموظف المعين.

المبحث الثالث نتائج سحب القرار الإداري

السحب كالإلغاء القضائي يعدم القرار منذ ولادته، فيترتب على السحب اعتبار القرار كأن لم يكن، وهذا السحب يستتبع العودة بالحالة وكأن القرار المسحوب لم يصدر قط، أو لم يكن له إي وجود قانوني، ومن ثم يقتضي الأمر إهدار كل اثر للقرار المذكور من وقت صدوره.

والأصل أن يتم السحب صراحة أي بصدور قرار ساحب مـن مصدر القرار المسحوب أو من رئيسه، ولكن لما كان القرار الإداري هـو مجرد إفصاح عـن إرادة الإدارة دون حاجه لأن تفرغ هـذه الإرادة في صوره معينه، فإن السحب قد يتم فـي صوره ضمنيه بأن يصدر من الجهة التي تملك السحب ما يدل علي عدولها عن قراراها السابق .

سنتناول فـي هـذا المبحث أن شاء الله الحديث عـن الآثار المترتبة عـن سحب الإدارة لقراراتها وذلك في ثلاثة مطالب كالتالي:

المطلب الأول : زوال القرار المسحوب والآثار المترتبة عليه

من أبرز آثار القرار الساحب زوال أثر القرار المسحوب من وقت صدور القرار الأخير أي بأثر رجعي، فالسحب لا يترتب عليه إلغاء القرار المسحوب بالنسبة إلى المستقبل فحسب بل يرجع أثره إلى وقت صدور القرار المسحوب، ويعيد الأمور إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المذكور(محرم، 1950، ص 151)

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فالسحب كالإلغاء القضائي، يعدم القرار منذ ولادته، ولما كان السحب يرجع إلى مخالفة القرار المسحوب القانون، فإنه يأخذ في العمل إحدى صورتين، السحب الكامل الذي يتناول القرار جميعه إذا كان القرار غير قابل للتجزئة، والسحب الجزئي إذا كان القرار قابلا للتجزئة ولم يخالف القانون إلا جزئيا، فحينئذ يجوز أن يرد السحب على جزئيته المخالفة للقانون(الطماوي، 1967م، ص 765)

رأينا أن الأثر الرئيسي للسحب هو إنهاء القرار المسحوب منذ لحظة صدوره، بحيث يعد كأنه لم يولد قط، وعلى هذا الأساس تزول جميع القرارات التي تستند في وجودها إلى القرار المسحوب وذلك للارتباط الوثيق بينها أو باعتبارها جميعا تدخل في عملية قانونية واحدة "مركبة" فتتساقط بالتبعية بسبب فقدانها لسندها القانوني، كأن يصدر قرار بتعيين موظف ثم يسحب فيسقط هذا القرار وكل ما يكون قد أنبني عليه كقرارات الترقية أو الندب أو الإعارة(حسن،1969م، ص420)وهذا ما أكده القضاء الإداري الأردني، إذ قضت محكمة العدل العليا أنه " تملك السلطة الإدارية التي تقدم لها التظلم الإداري سحب القرار بأثر رجعي من تاريخ صدوره واعتباره كأن لم يكن شريطة احترام القواعد والمبادئ التي تحكم سحب القرارات الإدارية(العدل العليا رقم (1986/7/4) مجلة نقابة المحامين،1987،ص 508)

ذكرنا فيما سبق أن السحب كالإلغاء القضائي، إلا أن السحب يختلف عن الإلغاء القضائي في مسألة أساسية، وهي أن الإلغاء في الحالة الثانية أنما هو حكم تترتب عليه آثاره التي يقيمها القانون على هذا المعنى، ويعنينا منها عدم جواز الطعن فيه إلا بالطريق القضائي المرسوم، أم السحب فهو يتم بقرار إداري، يخضع للقواعد العامة التي تحكم القرارات الإدارية، بمعنى أنه إذا كان القرار الساحب سليما فإنه لا يجوز الرجوع فيه، فإذا ما كان معيبا فإنه لا يمكن الرجوع فيه إلا خلال مدد الطعن(الطماوي، 1954م، ص 249).

إذا كان الأصل في السحب هو إنهاء الوجود القانوني للقرار المسحوب، إلا أن هذا الأصل قد اصطدم باعتبارات عمليه بمثل ما أصطدمت به أحكام الإلغاء من تلك الاعتبارات، فكل ما يثار من اعتراضات حول الأثر الرجعي للإلغاء القضائي يقوم بالنسبة إلى السحب، فالصعوبات العملية التي يصطدم بها ذلك الأصل ترجع إلا أن القرار قد ترتب عليه أثار تقضي المصلحة والعدالة باستبقائها استنادا إلى أصول قانونية أخرى يحول تطبيقها دون تطبيق أثار السحب، ومن أكثر الصعوبات العملية نظرية الموظف الفعلي، أي سحب القرار الصادر بتعيين موظف،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فهذا الموظف يمارس أعمال الوظيفة التي عين فيها ويصدر قرارات إدارية ويقبض مرتبا ويمثل الدولة في بعض الإعمال، فإذا طبق الأصل المتقدم لأدى ذلك إلى بطلان كل الإعمال التي مارسها وقد تكون أحكاما قضائية إذا كان قاضياً ولكن عليه رغماً عن أدائه أعمال الوظيفة أن يرد للدولة ما استولى عليه بالكامل من مرتبات وملحقاتها، وأمام هذه الصعوبات سلم مجلس الدولة الفرنسي والفقه الإداري بأن بعض الآثار التي نتجت عن قرار التعيين الباطل تبقى قائمة(الحلو،1999م، ص428)رغم أن التطبيق الدقيق لقواعد المشروعية كان يقتضي عدم الاعتراف بصحة هذه التصرفات، وذلك ليس فقط على أساس الحفاظ على مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، وإنما كذلك استنادا إلى فكرة الظاهرة وحماية المواطنين الذين تعاملوا مع هؤلاء الموظفين الظاهرين بحسن نية لعدم وضوح حقيقة أمرهم(الحلو،1980م، ص45)فقرارات الموظف الذي يبطل أو يلغى قرار تعيينه لابد أن تبقى نافذة وتعد تصحيحية، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالأفراد الذين تعاملوا معه بحسن نية وترتبت لهم بناء على هذه القرارات حقوقاً أو مراكز قانونية.

نخلص مما تقدم أن القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والأردن مستقر على أن أثار سحب القرار الإداري تؤدي إلى أعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدوره، وكأنه لم يصدر أصلا، وبالتالي إزالة كل الآثار المترتبة على القرار المسحوب، ويوضح ذلك الدكتور الطماوي عندما ميز بين صورتين للرجعية:

- الرجعية الهادمة: وغايتها إعدام كل اثر تولد عن القرار الملغي في الماضي لا عن ذات القرار الملغي فحسب، ولكن عن كل قرار أخر صدر وربطته بالقرار الملغي صلة.
- الرجعية البناءة: والتي تقوم بإعادة الوضع القانوني إلى ما كان عليه، قبل صدور القرار المحكوم بإلغائه، ويتعين على الإدارة في كثير من الأحيان أن تتخذ قرارا ايجابيا بإصدار القرارات اللازمة لإعادة الوضع إلى ما كان عليه (طماوي،2006، ص578) وفي هذا المعني تقول المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 1960/1/30 "أن سحب القرار الصادر بإلغاء الترقية يترتب عليه عودة الحال إلي ما كانت عليه، فيصبح القرار الأصلي بالترقية قائما منذ تاريخ صدوره"(حكم المحكمة الإدارية العليا مذكور عند الدكتور عكاشه، 1987، ص1034)

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني: تحصن القرار الساحب بانقضاء مدد الطعن

أن القرار الساحب يعتبر قرارا إداريا يخضع للقواعد المقررة بشأن القرارات الإدارية، وأن من أهم هذه القواعد أن هناك مدة محددة للطعن في هذه القرارات الإدارية لدى القضاء، وسحبه من قبل الإدارة المصدرة له، وبعد انقضاء هذه المدة تكتسب القرارات حصانه فلا يجوز لذوي الشأن الطعن في هذه القرارات، كما لا يجوز للإدارة سحبها حتى لو كانت هذه القرارات مخالفة للقانون.

ولقد استقر القضاء الإداري الفرنسي- (القانون الصادر في فرنسا بتاريخ 1956/6/7 والخاص بتحديد مدد رفع وكذلك فعل المرسوم الصادر في 1965/1/11م)، والمصري (حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1298، لسنة 1966)، والأردني على تحصين القرار الإداري بانقضاء الميعاد المحدد للطعن فيه ولو كان ذلك القرار مخالفا للقانون، إذ جاء في احد قرارات محكمة العدل العليا(يترتب على انقضاء الأجل اكتساب القرار الإداري حصانة ضد السحب والإلغاء ولا سبيل بعد ذلك للطعن القضائي ولو كان القرار معيبا)(العدل العليا الأردنية رقم (1981/54) مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1982/1/1م، ص 94)

ويتفق الباحث إلى ما ذهب إليه القضاء الإداري بتحصين القرار الإداري من الإلغاء القضائي، والسحب الإداري بعد فوات الميعاد، وأن كان القرار الذي اكتسب الحصانة مخالفاً للقانون، مراعاةً لاستقرار المعاملات.

والسؤال المطروح هل تستطيع الإدارة سحب القرار خلال مراحل الدعوى المنظورة أمام القضاء؟

من حق السلطة الإدارية أن ترجع في القرار خلال مراحل الدعوى(الكبيسى، 1980، ص796)، فإذا رفعت الدعوى بطلب إلغاء القرار الإداري غير المشروع فإن للإدارة أن تسحب القرار في أي وقت قبل صدور الحكم في الدعوى، ولكن حق الإدارة في هذه الحالة يتقيد بطلبات الخصم في الدعوى فلا تستطيع الإدارة أن تمس القرار إلا بالقدر الذي يملكه مجلس الدولة عن طريق الإلغاء(طماوي،2006، ص706)، ويترتب على سحب القرار غير المشروع خلال مراحل دعوى الإلغاء وقبل صدور الحكم إنه لا يكون ثمة محل للحكم في الدعوى وتتحمل الإدارة مصاريف رفعها(الطهراوي، 2004م، ص113).

يرى الباحث أنه ما دام تملك الإدارة الحق في سحب قرارها المعيب قبل الطعن به قضائيا، فمن الجائز أن تسحبه خلال مراحل الدعوى، إذ يعتبر رفع الدعوى امتداد لمدة سحب القرار الإداري، كما للإدارة أن تصحح قرارها المعيب إثناء مراحل الدعوى، وذلك بإصدار قرار أخر بدلاً من سحب قراراها المعيب، فإن التصحيح لا يحول دون رفع الدعوى والسير في إجراءات التقاضي وفصل المحكمة بصحة القرار المطعون فيه.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثالث: التعويض عن قرارات السحب

الأصل المستقر عليه في القضاء الإداري، أن الإدارة لا تسأل عن القرارات التي تصدر منها إلا في حالة وقوع خطأ من جانبها بأن تكون القرارات غير مشروعة، فيشترط لمسؤولية الإدارة عن قرارات السحب المعيبة بأن يكون القرار معيبا بعيب من العيوب المنصوص عليها قانوناً، وأن يترتب عليه ضرر وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعية وقرار السحب، إي بين خطا الإدارة وبين الضرر الذي أصاب الفرد فإذا كان قرار السحب سليما مطابقا للقانون فلا تسال الإدارة عن نتائجه مهما ترتب على القرار من اثر ضار بالأفراد(خليل، 1964، ص64)، وقد أكد القضاء الإداري المصري على الأصل المستقر في هذا الشأن، فقد قضى " أن الإدارة لا تسأل عن القرارات التي تصدر منها إلا في حالة وقوع خطأ من جانبها بأن تكون هذه القرارات غير مشروعة أو مشوبة بعيب أو أكثر من العيوب، وهي عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو مخالفة القانون واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها و تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بشرط أن يتحقق الضرر الناجم عنها وأن تقوم رابطة السببية بين الخطأ والضرر، فإذا برئت من هذه العيوب كانت سليمة مشروعة مطابقة للقانون، فلا تسأل الإدارة عن نتائجها مهما بلغت جسامة الضرر المترتب عليها لانتفاء ركن الخطأ، إذ لا ضير أن يتحمل الأفراد في سبيل المصلحة العامة نتائج نشاط الإدارة المشروع إي المطابق للقانون(حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1150 لسنة 9ق، مذكور عند يوسف، 2003م، ص530)، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في حكمها، إذ تقول " أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانبها وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة وقوع هذا الخطأ وأن تقوم هناك علاقة سببية بين الخطأ والضرر، ولا تتحقق مسؤولية الإدارة بمجرد سحب أو إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الشكل أو الاختصاص، ومن باب أولى فالقرار الذي يصدر سليما في مضمونه محمولا على أسباب تبرر إصداره فلا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة التي أصدرت القرار عن التعويض (العدل العليا الأردنية رقم (1995/90) (هيئة خماسية) تاريخ 1995/7/9منشورات مركز عدالة)، بناء على هذا الأساس نجد أن القضاء أعطى لصاحب الشأن الحق في أن يطالب بالتعويض عن الضرر الذي أصابه من قرار السحب المعيب، وبالطبع فإن القضاء لا يحكم بالتعويض إلا إذا توافرت شروطه، وهي الخطأ الذي ارتكبته الإدارة بسحب قرارها، والضرر الذي لحق بالمدعي نتيجة لذلك، وعلاقة السببية التي تربط بين الخطأ والضرر(الطهراوي، 2004، ص118)

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

، وتجدر الإشارة إلى أن طلب التعويض لا يتقيد بميعاد الإلغاء القضائي وهو ستون يوما، بل يخضع تحديده للقواعد العامة، لذا يجوز طلب التعويض عن القرار المعيب رغم تحصنه من الطعن بالإلغاء بانقضاء الميعاد، لأن دعوى التعويض مدتها أطول من مدة دعوى الطعن بالإلغاء، وبالنتيجة نستطيع القول أنه إذا كان القرار سليما، ومطابقا للقانون من جميع نواحيه، فإن الإدارة لا تسأل عن الأضرار التي تترتب عليه ولكن متى ثبت عدم مشروعية القرار تعين الحكم بالتعويض.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثالث

الإلغاء الإداري

الإلغاء الإداري هو إنهاء الآثار القانونية للقرار الإداري بالنسبة للمستقبل وذلك اعتبارا من تاريخ أقدام الإدارة على هذا الإجراء وبهذا تظل الآثار القانونية للقرار سارية بالنسبة للفترة السابقة (ابو زيد، 1999، ص390)، فالإلغاء الإداري يهدف إلى إلغاء القرار بالنسبة للمستقبل فحسب، إذ ينشأ القرار الإداري صحيحا ثم يشوبه عيب لاحق من حيث القانون أو الملائمة، فتقوم جهة الإدارة بإلغائه وإنهاء أثارة القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، مع الإبقاء على آثاره بالنسبة للفترة السابقة للإلغاء.

أن سرعة تطور الحياة الإدارية وتغيرها يؤدي إلى ضرورة تطور القرارات الإدارية وتغيرها في كل وقت، لتساير هذا التطور وتتجاوب مع الأوضاع المتغيرة، ولذلك تقوم سلطة الإدارة بإالغاء غير المناسب كلما رأت لزوماً لذلك(الشيخ، 2003، ص135)، فالإلغاء ما هو إلا وسيلة قانونية بيد الإدارة تحقق مصلحة المرافق العامة في ضوء المتغيرات والظروف الجديدة، بجانب ذلك يمكن الإدارة من جعل تصرفاتها متفقة ومطابقة للقانون ومن ثم احترامها لمبدأ المشروعية، والإلغاء يعني زوال العمل الملغي من المجال القانوني، وعدم قابليته بالتالي فور إلغائه لأحداث آثر قانوني وذلك بصورة نهائية، ويتميز الإلغاء عن تعديله أو تعليق تنفيذه اللذان يبقيان على هذا القرار، كما يتميز الإلغاء عن زوال القرار بفعل السقوط لعدم التطبيق، بحيث أن عدم تطبيق عمل إداري لا يؤدي إلى زواله.

ويتميز الإلغاء عن سحب القرار الإداري، فسحب القرار الإداري لا يمكن استعماله إلا بالمعنى الضيق والمتعلق باتخاذ تدابير بأثر رجعي، أما الإلغاء فيوجد عندما يصدر قرار إداري أو تشريعي ويزيل قرارا سابقا دون المساس بالآثار التي أوجدها سابقا، فبالرغم من وضوح فكرة الإلغاء بهذه الصورة وتميزها عن السحب، فإن البعض يخلط بين السحب والإلغاء(عبد الحميد ، 1981، ص523)، في حين أن القواعد التي تحكم السحب تختلف عن التي تحكم الإلغاء، إذ يحكم قواعد الإلغاء مبدأ عدم جواز المساس بالمراكز الفردية المكتسبة، فإن قواعد السحب يحكمها إلى جانب المبدأ السابق الذي يتعلق بالمستقبل مبدأ أخر يتعلق بالماضي، إلا وهو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية(بدوي، 1968، ص121).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يرى الباحث أن النقطة الجوهرية للتمييز بين سحب وإالغاء القرارات الإدارية، من ناحية الأثر المترتب على كل منهما، فإذا كان رجعيا ينصرف إلى السحب، أما إذا كان مقتصرا على المستقبل فقط فيكون إالغاء، والإالغاء قد يكون كليا أو جزئيا، وبناء عليه سوف نعالج في هذا الفصل كالتالي: المبحث الأول: إالغاء القرارات الإدارية الفردية، المبحث الثاني: إالغاء القرارات الإدارية التنظيمية.

المبحث الأول إالغاء القرارات الإدارية الفردية

القرارات الإداريـة الفرديـة هي قرارات تتعلق بفرد أو أفراد معينين بـذواتهم، وهـذه القرارات لا يجوز إلغاؤها إذا كانت مشرـوعه وتولد عنها حق مكتسـب للأفراد (العجلاني، 1959م، ص323)، إذ يترتب على القرارات الفرديـة السـليمة مراكز قانونية ذاتية للمخاطبين بها، وبالتالي يمتنع على الإدارة إالغاءها حماية للمراكز القانونية التي أنشـأتها والتي تشـكل حقوقاً مكتسـبة لمن صـدر القرار بشـأنهم (اسماعيل، 2009، ص266)، فالقاعدة المسـتقر عليها فقهاً وقضـاءاً أنه لا يجوز إالغاء القرار الفردي السـليم متى أنشـأ حقاً مكتسـباً لفرد من الأفراد، ذلك أن المراكز الخاصـة التي تنشـأ عن القرارات الإدارية الفردية، تطبيقا لقواعد تنظيمية سـليمة لا يمكن المسـاس بها أو تعديلها إلا برضـاء من نشـأت لصـالحهم، ولهذا فإن المسلم به أن القرارات اللائحيـة لا يمكن أن تنـال من القرارات والمراكز الفردية، لأن لكل منها حياته المسـتقلة، كما أن هـذه النتيجـة القانونية تسـتلزمها ضرورة اسـتقرار المعاملات، ولذا يقرر الفقهاء أن احترام هذه المراكز الخاصة من الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية كالمشروعية سواء بسواء(الطماوي، 1967م، ص539)، فالقاعدة في القضـاء الإداري الفرنسي- والمصرـي هي عدم جواز إالغاء القرارات الفردية السـليمة الصـادرة طبقا للقانون، وذلك ضـمانا لاسـتقرار المعاملات(الحلو ، 1999م، ص540)، وهذا ما اسـتقر عليه قضـاؤنا الإداري الأردني، إذ جـاء في حكم لمحكمـة العـدل العليـا " أنـه لا يجوز إالغـاء القرارات الإداريـة الفرديـة السـليمة متى أنشـأت حقاً مكتسـباً لذوي الشـأن إلاَّ في حالات محدَّدة بينها الفقه والقضـاء(العدل العليا الأردنيـة رقم (2009/239) تـاريخ 2009/7/20، منشـورات مركز عدالة)، وكل ما يمكن القطع به في هذا الخصوص في النظر إلى القضاء الإداري أن الأصل في القرارات الإدارية الفردية إنها تولد حقاً بالمعنى الواسع وبالتالي تسـتقر بمجرد صـدورها، ولا يخرج من هذا القبيل إلا أنواع خاصـة من القرارات الفردية، تعد على سـبيـل الاسـتثنـاء غير مولدة لحق، بل تخول منفعة أو ميزة لا تحول دون حق الإدارة في إلغائها بحرية (طماوي، 2006، ص668).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والسؤال هنا ما هي أنواع القرارات الفردية غير المولدة لحق، والتي يقع عليها الإلغاء، هذا ما سوف نعالجه من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول:القرارات السلبية

القرار السلبي يعني امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار إداري، وهذا القرار أما أن يكون اتخاذه واجبا على الإدارة فتكون سلطة الإدارة إزاءه مقيدة أو أن يكون اتخاذه متروكاً للإدارة فتكون سلطة الإدارة تقديرية إزاءه، والامتناع في الحالة الأخيرة لا يشكل في جميع الأحوال قرارا سلبيا ألا إذا كان منطويا على انحراف السلطة(مهدي، 2001، ص66)، فالقرار السلبي هو ذلك القرار الذي لا يصدر في شكل الإفصاح الصريح عن إرادة جهة الإدارة بإنشاء المركز القانوني أو تعديله أو إنهائه، بل تتخذ الإدارة موقفاً سلبياً من التصرف في أمر كان الواجب على الإدارة أن تتخذ أجراءً فيه طبقاً للقانون واللوائح، فسكوت الإدارة عن الإفصاح عن أرادتها بشكل صريح يعد بمثابة قرار سلبي بالرفض، وهذا القرار لا يرتب حقوقاً أو مزايا للأفراد ويجوز إلغاؤه في أي وقت، مثل قرار الإدارة برفض منح رخصة لأحد الأفراد لمزاولة مهنة معينة.

فالقرار السلبي يتمثل في حالة وحيدة فقط، وهي رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار إداري كان من الواجب عليها إتخاذه (الحمود، 1994م، ص185) والقرارات السلبية وفقا لما انتهى إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي لا يترتب عليها كقاعدة عامة حقوقاً أو مزايا للإفراد، وللإدارة سحبها في أي وقت لاعتبارات الملائمة، ومن صور القرارات السلبية قرار رفض ترخيص فتح محل عام، أو رفض الترخيص بحمل سلاح (عبد الحميد ، 1981، ص541) والجدير بالذكر أن حكمة اشتراط امتناع الإدارة أو سكوتها كشرط لقيام القرار السلبي تقوم على أساس أن هذا الامتناع يعتبر نوعا من أنواع التعبير عن الإرادة (العنزي، 2010، ص250)، وهذا ما سار عليه القضاء الإداري المصري والأردني، حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها "سكوت الإدارة مدة ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الطلب إليها لتصدر قرار ملزمة بإصداره بمقتضى التشريعات المعمول بها ودون أن تصدر قرارا بالطلب هو في حكم القرار السلبي المتضمن رفض الطلب شريطة أن تهمل الإدارة الطلب ولا تبحث فيه، وأن تسكت حياله سكوتا ينم عن نيتها في رفضه (العدل العليا الأردنية رقم (2000/384) تاريخ 2000/10/18 منشورات مركز عدالة)، ونجد محكمة العدل العليا الأردنية اشترطت لقيام القرار السلبي، ان تهمل الإدارة الطلب ولا تبحث فيه، وأن تسكت حياله سكوتا ينم عن نيتها في رفضه.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بناء على ما تقدم نخلص الى أن القرار السلبي، لا يولد حقوقاً أو مزايا، وإذا كانت الإدارة تتمتع بصدده بسلطة تقديرية واسعة في تقدير المنح أو الرفض، فيجب دائما عليها أن تأخذ باعتبارها ضرورات المصلحة العامة، وإلا شاب قراراتها عيب الانحراف بالسلطة.

المطلب الثاني: القرارات الولائية

وهي القرارات التي تخول الأفراد مجرد رخصة من الإدارة لا تترتب عليها أي أثار قانونية أخرى مثل منح أحد الموظفين أجازة مرضية في غير الحالات التي يحتملها القانون، فهذا القرار لا يمكن اعتباره حقاً مكتسباً وبالتالي تملك الإدارة إلغاؤه في أي وقت.

فالقرار ألولائي مجرد جميل أو معروف لا يولد أي أثار قانونية، ولا يترتب عليه بالتالي أية حقوق، ومن ثم فإن مصدره يستطيع إلغاءه في أي وقت (طماوي، 2006، ص668)، وبصورة عامة استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على أن القرارات الولائية لا تنشئ حقاً بل وضعاً وقتيا (باز، 1981م، ص156).

وهذا المبدأ طبق في القضاء الإداري المصري، بخصوص إقامة الأجانب وإبعادهم، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية" أن لكل دولة سلطتها المطلقة على أراضيها وأن المواطنين وحدهم دون غيرهم الذين لهم حق الإقامة على أراضي هذه الدولة أما الأجانب فإقامتهم لا تكون كقاعدة عامة إلا على سبيل التسامح بقرار من السلطة المختصة، ومن ثم فإن هذه السلطة لها الحرية المطلقة في الإذن للأجنبي بدخول البلاد أو الإقامة على أراضيها فإنه إذا قررت السلطة المختصة ثمة خطورة على الأمن العام والنظام العام والآداب العامة في الإذن للأجنبي بدخول البلاد أو الإقامة فيها فإنه يفترض أن القرار الصادر في هذا الشأن قد قام على سببه ولا يتدخل إلقضاء في تقدير هذه الخطورة أو التثبت منها(حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 3531 لسنة 47 ق مذكور عند ابو العنين،1998، ص703)، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية بحكمها" أن قرار رئيس الوزراء بمنح أو رفض رخص الاستيراد هو قرار ولائي يصدر بناء على سلطة تقديرية، لا بناء على سلطة مقيدة، ولا يكسب الترخيص صاحبه أي حق يمتنع معه على الإدارة سحبه أو إالغاءه أو تعديله أو الحد منه طبقا لسلطتها التقديرية ووفقا لموجبات المصلحة العامة وبغير تعسف(العدل العليا الأردنية رقم (1966/103) مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1966/1/1، ص1349)، ويرى الباحث أن القرارات الفردية الولائية التي تصدر من جهات الإدارة بمنح الأفراد تراخيص أو تنازلات ليس لهم فيها حقوق طبقاً للقوانين، واللوائح، يجوز إلغاؤها دائماً بشرط أن تكون الظروف التي منحت فيها هذه التراخيص قد تغيرت، حتى يستقيم القول بأن الإلغاء لا يقوم على تعسف في استعمال السلطة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثالث:القرارات التمهيدية

تعرف هذه القرارات بأنها القرارات الإدارية التي موضوعها وآثارها مرتكزة على تهيئة صدور القرار اللاحق، فهذه الفئات من العمل الإداري هي بالغالب، تكون مفتقدة لعنصر القوة التنفيذية، رغم صدورها عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة(اسماعيل، 2009، ص404) فهي لا تحدث تغييراً أو تعديلاً في الأوضاع أو المراكز القانونية، وبالتبعية لا تولد حقوقاً مؤثرة في مراكز أو حقوق أصحاب الشأن أو الغير(عبد الحميد ،1981، ص 538)، وتطبيقا لذلك عد القضاء الإداري المصري القرار الصادر من مجلس إحدى كليات الجامعة بترقية احد مدرسيها إلى درجة أستاذ، مجرد اقتراح وليس قرارا إداريا نهائيا، لأن الأثر الذي يتولد عنه أنما يكون باعتماد هذا القرار من مجلس الجامعة(حكم محكمة القضاء الإداري المصري رقم 17- السنة الخامسة- ص83 مذكور عند طلبه، 2000، ص213) وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية" أن القرار الذي يخضع للطعن هو القرار الصادر عن جهة إدارية وطنية ومن شأنه أن يحدث بذاته أثرا قانونيا دون حاجة لتصديق سلطة أعلى، أما إذا كان لا يحدث هذا الأثر إلا بصدور قرار عن سلطة أعلى فهو قرار تمهيدي لا يخضع لدعوى الطعن بالإلغاء، أن الإجراء الذي تقوم به لجنة التنظيم اللوائية هو تقديم تقرير بخصوص الاعتراض والاقتراح وتواصي اللجنة المحلية وأن رأيها بهذا الخصوص لا يشكل قرارا إداريا ذا أثر قانوني خاضع للطعن بالإلغاء وإنما القرار الذي يصدره مجلس التنظيم الأعلى هو القرار الذي يحدث الأثر القانوني"(العدل العليا الأردنية رقم (1984/177) 1985، منشورات مركز عدالة).

وبناء على ما تقدم، نرى أن القرار الإداري تسبقه في الغالب إجراءات معينة تمهد لصدوره، وتتخذ هذه الإجراءات صوراً عديدة فقد تكون في صورة إبداء رأي من مرجع إستشاري أو القيام باستفتاء أو إحصاء يتعلق بموضوع القرار فإن مثل هذه القرارات لا تولد مركزا قانونيا ذاتيا، ولا تولد حقاً مكتسباً للإفراد، الأمر الذي يكون معه للإدارة الحق في إلغائه في ضوء مقتضيات الصالح العام.

المطلب الرابع: القرارات التي لا تنشئ إلا وضعا وقتيا

يقصد بالقرار الوقتي، القرار الذي يرتب وضعا مؤقتا لتخلف شرط لازم لاستمراره، ويستدل على وقتية القرار بعدة طرق فقد يتم عن طريق نص القرار صراحة أو من طبيعته ومن أمثلته القرار الصادر برخصة أشغال طريق عام لغرض وقتي كما ظهر في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Compaynie Parisienne deforce Motrice (الطماوي، 1959، ص914)،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وكذلك القرار الوقتي الصادر بالمداولة الخاضعة للإعتماد من سلطة وصائية قبل أن ترفع إلى تلك السلطة، وقد تُضمن الإدارة القرار صراحة حقها في إلغائه في أي وقت، كقرار التعيين بالوكالة، إذ من حق الإدارة إنهاء خدمته في أي وقت كان، والمستفاد من ذلك أن القرارات الوقتية في صورها المتعددة تجمعها صفه مشتركة مؤداها أنها تنشئ وضعاً أو ميزة مؤقتة، ولا تكسب صاحبها وصفاً نهائياً، يمتنع على الإدارة سحبه أو إلغاؤه، بل تستطيع الإدارة إنهاؤه دائما وفي كل وقت(عبد الحميد ، 1981، ص 538). وهذا ما اكدته محكمة العدل العليا بحكمها " الندب هو تكليف الموظف لمدة مؤقتة بمهام وظيفة اخرى غير وظيفته التي يباشر مهامها سواء اكان ذلك بالاضافة لوظيفته او التفرغ بالقيام بمهام الوظيفة التي انتدب للقيام باعبائها وبالتالي فلا يعتبر انهاء قرار الندب قرارا بالفصل من الوظيفة ولا تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيه(العدل العليا الاردنية رقم 1990/155 (هيئة عامة) تاريخ 1991/3/30منشورات مركز عدالة)

لكن من استقرائي لأحكام محكمة العدل العيا وخاصة لحكمها الذي جاء فيه " من المبادئ المتفق عليها قضائيا انه وان كان يجب احترام القرارات السليمة السابقة بحيث تبقى سارية المفعول حتى تنتهي نهايتها الطبيعية، الا انه لا يمتنع على الادارة في بعض الحالات ان تخرج عن هذه القاعدة وان تضع حدا للقرارات الفردية ولو كانت سليمة حينما تقف عقبة في سبيل الصالح العام وتلغيها اذا لم يكن من الممكن التوفيق بين المصلحة الفردية والمصلحة العامة (قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1978/47 (هيئة خماسية) مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1979/1/1، ص24)، ويرى الباحث انه كان من باب اولى على محكمتنا ان تُضمن في حكمها الوسيلة الواجب اتباعها لأنهاء مثل هذه القرارات (القرارات الفردية السليمة) وهي وسيلة اصدار القرار المضاد التي تملكها الإدارة لأنهاء القرارات الفردية السليمة، ضمن الضوابط القانونية والتي سنبحثها في الفصل الاحق من هذة الرسالة، دون ان تعطي الادارة الحرية المطلقة لألغائها.

المبحث الثاني إالغاء القرارات الإدارية التنظيمية

وهي تلك الطائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة تنطبق على عدد من الحالات أو الأشخاص غير المحددين بذواتهم وتمتاز بخاصية العمومية والتجريد والثبات النسبي ومن هذا القبيل، اللوائح الإدارية بجميع أنواعها (اللوائح التنفيذية، اللوائح المستقلة، اللوائح الضرورية ولوائح التفويض) لأنها تتضمن قواعد تطبق على كل من تتوافر فيه شروط معينة أو يوجد في ظروف معينة، والشرط الأساسي لاعتبار القرار تنظيمياً أن يكون الأفراد الذين يخاطبهم غير معينين بذواتهم

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فـإذا كـان القرار يخاطب أفراد معينين بذواتهم أي يتعلق بأفراد معروفين بأســـمائهم وذواتهم فإنه يعتبر قراراً فرديـا ولو تعـدد هؤلاء الأشـــخاص فالمعيار المعتمد هنا هو معيار نوعي ليس كمي (p117.1982, G.vedel Droit)

يكاد لا يخلو نظام قانوني من القرارات الإدارية التنظيمية حتى في ظل أشد الدساتير صرامة في تطبيق الفصل المطلق بين السلطات كدستور الثورة الفرنسية عام1791(الحلو، 1999، ص525)، وأن الأمور العملية حتمت على جميع الدول إصدار هذه القرارات، وتتمثل هذه الأمور(جمال الدين،1982م، ص9،10)، في أن المشرع مهما بلغ من الدقة في وضع القواعد القانونية فإنه لن يستطيع أن يلم بتفاصيل الموضوع الذي يقوم بتنظيمه، إذ أن السلطة التنفيذية هي الأقدر على ذلك نظراً لاحتكاكها شبه اليومي بالجمهور، الأمر الذي يولد معرفة واسعة باحتياجاتهم(خليل، 1973 ص208)، وتحقيق متطلبات المصلحة العامة ومتغيراتها.

وبعد أن ساد مذهب الدولة التدخلية وأصبحت أجهزتها تنظم مختلف أوجه النشاط الإنساني وبعد التطور التكنولوجي الهائل في كافة ميادين الحياة، ظهر كثير من الموضوعات ذات الطابع الفني التي تحتاج إلى تنظيم من قبل الدولة، الأمر الذي يتطلب متخصصين في ذلك، والسلطة التنفيذية هي الأقدر على القيام بهذه المهمة لأنها تملك الإمكانيات والخبرات في مثل هذه الموضوعات على عكس السلطة التشريعية التي يغلب على أعضائها الطابع السياسي وقليلاً ما يوجد فيها متخصصون في مسائل فنية(الحلو، 1999، ص525)، ولتحقيق ذلك تقوم السلطة التنفيذية بإصدار القرارات التنظيمية.

ولغرض تحقيق الاستقرار في النظام القانوني فإنه يجب أن تتسم القوانين بالثبات وهذا لا يتحقق إلا عند ترك المشرع المسائل المتعلقة بشروط التنفيذ إلى القرارات الإدارية التنظيمية لأن تلك الشروط في تغيير مستمر الأمر الذي لا تستطيع القوانين مجاراته بإجراءاتها البطيئة والمعقدة(متولي،1937، ص86) من اقتراح، ومناقشة، وتصويت، وإصدار، ومما لا خلاف فيه أن نشاط الإدارة يتمثل في إدارة المرافق العامة والحفاظ على النظام العام والآداب العامة وهو ما يعرف بالضبط الإداري، ولكي تتمكن الإدارة من ممارسة نشاطها فإنها يجب أن تتمتع بسلطة إصدار قرارات إدارية تنظيمية تحقيقاً لهذه الأهداف(الظاهر،1997، ص195).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والقاعدة المستقرة بالنسبة لهذه القرارات، أنه يجوز للإدارة في كل وقت أن تعدل اللوائح، أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقا لمقتضيات الصالح العام، ومرجع هذه القاعدة إلى الأحكام التي تخضع لها المراكز النظامية، فاللوائح أنما تنشئ مراكز نظامية عامة، وهذه المراكز النظامية العامة تخضع لقاعدة التغيير والتبديل في كل وقت (طماوي، 2006، ص664)، فالقرارات التنظيمية ينبغي أن تتفق مع الظروف والمتغيرات الجديدة ويكون لجهة الإدارة الحق في أن تتدخل لإجراء المواءمة بين الظروف والأوضاع الجديدة وتلك القرارات، فالقرار التنظيمي هو الأنموذج الأصلي للقرارات غير المنشئة للحق. فهي لا تنشئ بذاتها حقوقاً مكتسبة من مراكز قانونية خاصة يمكن أن يحتج بها على الإدارة، بل أن هذه الحقوق أنما تنشأ عن القرارات الصادرة بالتطبيق للقرارات اللائحية العامة(عبد الباسط، القانون الإداري، ص482) فالإدارة أن تحمل القرار التنظيمي التعديلات التي أظهرت الظروف الجديدة ضرورتها.

لكن إلغاء القرارات التنظيمية يجب أن لا يمس بالأوضاع القانونية المنشأة في ظل القانون القديم، حيث يتوجب على الإدارة ممارسة اختصاصها أخذة بعين الاعتبار الأوضاع القانونية الحالية وليس أبدا القديمة، وإذا خالفت هذه القاعدة تكون قد تجاوزت قاعدة الاختصاص الزمني(اسماعيل، الإلغاء الاجباري، بدون سنة نشر، ص94) لأن إي إلغاء لعمل إداري سابق بعمل إداري لاحق، لا يمكن أن ينال من وضع قانوني شخصي اكتسبه صاحب العلاقة نتيجة تطبيق العمل الملغي يوم كان لا يزال نافذا، والقول بعكس ذلك، يعني أعطاء العمل الإداري الجديد مفعولا رجعيا خلافا لمنطوق ابسط قواعد القانون العام التي ترعى النشاط الإداري(خوري، 1987م، ص54)، وتهدف الإدارة من إلغاء قراراتها، تحقيق مصلحة المرفق العام، فإذا كان تصرف الإدارة محققاً لهذا الوجه، كان تصرفها مطابقا للقانون ولا غبار عليه(عبد الحميد ، 1981، ص 557) فإذا هي غفلت أو تغافلت عن هذا الواجب حق لكل ذي مصلحة، أن يتقدم إلى الإدارة بطلب تصحيح الوضع، فإذا أجابت الإدارة بالرفض أو امتنعت عن الإجابة تقدم إلى القضاء الإداري في خلال المدة بطلب إلغاء قراراها الصريح أو الضمني بالرفض(الطماي، 1996، ص563) وهذا يظهر مبدأ إلزام الإدارة بالتدخل لإلغاء أو تعديل اللائحة، إذا ما استجدت ظروف قانونية أو واقعية، يكون من شأنها التأثير في شرعية اللائحة واستمرارها (الكبيسى، 1981، ص268) وعليه سنبحث هذا الموضوع بشيء من التفصيل.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

رأينا أن القرارات التنظيمية هي عبارة عن قواعد عامه مجردة وموضوعية وتسري على جميع الأفراد الذين تتوافر فيهم الشروط اللازمة لتطبيق هذه القواعد، وهذه الأنظمة عرضة للإلغاء عندما ترى السلطة المختصة، أن ذلك الإلغاء ضروري، فهذه الأنظمة لا تنشئ بذاتها حقوقاً مكتسبة يمكن أن يحتج بها على الإدارة، لكن في الواقع العملي ثارت العديد من القضايا وكان أهمها الهيكلة أي هيكلة الدوائر الحكومية وذلك بإالغاء أنظمة المؤسسات المستقلة وأخضعها لنظام الخدمة المدنية، إذ ارتأت الإدارة في تطبيق الهيكلة تحقيق الصالح العام والعدالة بين موظفي الدولة، كما ترتب على إلغاء هذه الأنظمة إلغاء التعليمات الصادرة بمقتضاها كتعليمات الدوام وتعليمات صناديق الادخار.

أن إلغاء أو تعديل القرارات التنظيمية أمر ضروري، فهو مبدأ يشمل كل الأنظمة الإدارية دون استثناء، ولا يجوز للسلطة الإدارية التنازل عن حقها في هذا المجال، ويتفق الباحث إلى ما ذهب إليه بعض الفقهاء بأن الأساس القانوني لمبدأ قابلية الأنظمة للتعديل والتغيير، قاعدة عدم نشوء الحقوق المكتسبة عن الأنظمة الإدارية، فإذا تغيرت الظروف ولم تعد هذه الأنظمة متلائمة مع الأوضاع الجديدة مما يعيق تحقيق المصلحة العامة، كان من الواجب على الإدارة تغيير الأنظمة لكي تحقق الغاية المرجوة، لكن لابد من التنويه إلى أنه يجب على الإدارة عند إلغاء قرار تنظيمي أن تصدر قرارا جديد يأخذ مكانه.

عندما تصدر الإدارة قرار لاحق يزيل القرار التنظيمي السابق، لا يجوز له أن يمس الآثار القانونية التي نتجت عن القرار التنظيمي الملغي، إذ لا يمكن تحديد تاريخ سريان الإلغاء بتاريخ سابق على صدور قرار الإلغاء لأنه يتحول في هذه الحالة إلى سحب للقرار، والإلغاء لا يسري إلا للمستقبل، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري، فقد جاء في احد أحكامه " مركز الموظف هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت، ويتفرع عن ذلك أن كل تنظيم جديد يستحدث يسري على الموظف أو العامل الحكومي بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به، ولكنه لا يسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت لصالح الموظف نتيجة لتطبيق القديم عليه قانونا كان أو لائحة إلا بنص خاص في قانون، وليس في أداة ادنى منه كلائحة "(حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، 1956، مذكور عند الطماوي،2006، ص665) وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري الأردني، إذ قضت محكمة العدل العليا بأنه " أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن وتعديل أحكام هذه العلاقة والتغيير

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فيها بحسب الظروف إجراء عام متى كانت المصلحة العامة مقتضية ذلك ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في إي وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون أن يكون له حق الطعن بالقرارات المتعلقة بتنظيم المرفق الذي ينتمي إليه أو التحدي بالتنظيم القديم ما دام لم يكتسب في تطبيق هذا النظام القديم في حقه مركزا قانونيا ذاتيا وذلك لأن هذا التنظيم مقصود به الصالح العام وليس صالح الموظف، والقاعدة أن الموظف يجب أن يؤدي واجبات وظيفته على النحو الذي تحدده القوانين والقرارات وكل ما للموظف هو أن يحتفظ له بالمركز القانوني من حيث الدرجة والراتب"(العدل العليا الأردنية رقم 1986/120 تاريخ 1988/2/17منشورات مركز عدالة)، وفي حكم أخر لها " انه وان كانت علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية الا ان شانه كشان باقي الافراد لا يسري عليه باثر رجعي اي تنظيم جديد يكون من شانه اهدار مركزه القانوني الذاتي الذي تحقق لصالحه نتيجة تطبيق قانوني او نظام قديم"(" قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1981/66 (هيئة خماسية) مجلة نقابة المحامين، 1982/1/1، ص456).

ويتفق الباحث بما ذهب إليه كل من الفقه القضاء الإداري المصري والأردني من أحكام في هذا الشأن، إذ منح الإدارة حرية تعديل وإلغاء قراراتها التنظيمية في أي وقت وذلك بهدف تحقيق الصالح العام، لكنه اشترط أن لا يكون قد ترتب على قرار الإلغاء مساس بالحقوق المكتسبة، وأن يقتصر الإلغاء على المستقبل فقط لا على الماضي، وهنا سيتناول الباحث هذا المبحث في ثلاثة مطالب، نتناول في المطلب الأول طرق إلغاء القرارات التنظيمية، وفي المطلب الثاني تطبيقات إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية، وفي المطلب الثالث، إلغاء القرارات التنظيمية المعيبة:

المطلب الأول: طرق إلغاء القرارات التنظيمية

الفرع الأول :الإلغاء الصريح: يكون الإلغاء صريحا عندما ينص النظام الإداري الجديد صراحة وبدون أي التباس على إلغاء النصوص والأحكام المشمولة به، والتي تضع حدا لمفعولها كليا أو جزئيا (اسماعيل ، الإلغاء الاجباري، بدون سنة نشر ص258) فالإلغاء الصريح يتحقق عندما يصدر من السلطة الإدارية التي أصدرت اللائحة، قرارا أخر بإلغاء القرار الأول(عبد الحميد ، 1981، ص 565)، وأن الإلغاء يكون بتشريع جديد مماثل للتشريع القديم أو أقوى منه، إي القانون يلغى بقانون والنظام يلغى بنظام، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري المصري في حكمة " التشريع لا يلغى إلا بتشريع لاحق مماثل له أو أقوى منه(حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم0272 لسنة،1972 ص971)

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وهـذا مـا أكـدتـه محكمة العدل العليا الأردنية بقولها " النظام لا يعدل ولا يلغى بالتعليمات، وإنما يعدل ويلغى بنظام مثله"(العدل العليا الأردنية رقم (1999/332)المجلة القضائية رقم 2 بتاريخ 2000/1/1م،ص 232)، وأقوى مثـال على ذلـك حلول نظـام الخـدمـة المـدنيـة محـل الأنظمـة الخاصـــة التي كانت تنظم المؤسـسـات المستقلة، بعد تطبيق قرار الهيكلة عليها. وبالتالي نستخلص من هذه الأحكام أن إلغاء النظام يخضع لضوابط تتمثل في ما يسمى قاعدة الاختصاص وتقابل الشكليات:

أولا: قاعدة تقابل الشكليات: مفادها أنه يجب أن يتم إلغاء القرار التنظيمي بقرار تنظيمي أخر، ومن ثم لا يجوز أن يتم هذا الإلغاء بقرار فردي، وعلة ذلك أن القاعدة التنظيمية ما لم تلغ بإجراء عام مثلها فهي واجبة التطبيق على الكافة، وأن أي قرار فردي يخرج عن القرار التنظيمي يكون باطلا، ولو صدر من الجهة التي أصدرت القرار التنظيمي أو جهة أعلى منها.

ثانيا: قاعدة الاختصاص: تعني أنه يجب أن يصدر القرار التنظيمي الملغي للقرار التنظيمي الأول من الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الأول أو من جهة أعلى منها، ويتفرع من ذلك أنه يجوز إلغاء القرار التنظيمي الصادر من جهة دنيا بقرار مماثل يصدر من جهة إدارية عليا(العطار، القضاء الإداري ، ص38) وهنا يثار التساؤل حول هل يجوز لجهة إدارية دنيا أن تلغي قراراً تنظيمياً صادراً من جهة إدارية عليا؟

الأصل أنه لا يجوز، ألا أنه وفي حالات محدده يجوز لجهة إدارية دنيا أن تلغي قرارا تنظيميا صادرا من جهة إدارية عليا، إذا فوضت هذه الجهة الإدارية الدنيا من الجهة التي تملك هذا الإلغاء أصلاً، أو من القانون، وهذا ما أكده القضاء الإداري المصري في حكمة" من المقرر أنه لا يجوز لسلطة أدنى في مدارج التشريع أن تلغى أو تعدل نصاً تشريعياً وضعته سلطة أعلى أو أن تضيف إليه أحكاماً جديدة إلا بتفويض خاص من هذه السلطة العليا أو من القانون وفي حدود هذا التفويض (حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1972،0181 ص 601).

الفرع الثاني:الإلغاء الضمني: ويقع الإلغاء الضمني في إحدى حالتين التاليتين:

أ-أن يشمل التشريع اللاحق على نص يتعارض مع نص التشريع القديم، أي إذا تعذر تطبيق النصين في أن واحد والعمل بهما كليهما، فيعتبر النص اللاحق قد ألغى ضمنا النص القديم، أما إذا أمكن التوفيق بين النصين فلا يعتبر أن النص اللاحق قد ألغى السابق وإنما يطبق كل منهما بالنسبة للحالات التي تناولها في أحكامه.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ب-أن ينظم التشريع اللاحق من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده التشريع القديم، إذ يعتبر اللاحق في هذه الحالة قد حل محل التشريع القديم وألغاه وأن لم ينص صراحة على هذا الإلغاء ويلاحظ في اغلب الأحيان أن التشريع اللاحق الذي يصدر لينظم من جديد الموضوع يتضمن عادة نصا صريحا بإلغاء التشريع القديم، ومثال ذلك نص المادة (92) من قانون الاتصالات الأردني إذ نصت على إلغاء كل من قانون التلغراف ألاسلكي لسنة 1934، وقانون مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم(29) (المادة (92) من قانون الاتصالات وتعديلاته رقم (13) لسنه 1995)، كما يدخل في مجال الإلغاء الضمني حالة التعارض بين النص الخاص والنص العام، وهنا نستطيع القول ان النص العام لا يمكنه ان يلغي النص الخاص ضمناً، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري ان الخاص يقيد العام.

وينطوي الإلغاء الضمني على عدم الوضوح لكونه يستنتج من نص يعالج موضوعا معينا(خوري،1987، ص22)، والإلغاء الضمني لا يفترض افتراضاً، بل يجب أن يكون النص الجديد قد رمى فعلا إلى وضع حد لمفعول النص القديم، وهذا لا يكون إلا إذا كان هناك تعارض حقيقي بينهما، وعليه يمكننا القول بوجود إلغاء ضمني لتشريع معين، لابد من توافر أمرين، أولهما تعارض قاعدة جديدة مع قاعدة قديمة، والأمر الثاني تنظيم ذات الموضوع من جديد تنظيما كاملا، وهذا ما اكدته محكمة العدل العليا بقولها" لا يجوز إلغاء نص تشريعي الا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء او يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم او ينظم من جديد الموضوع الذي سبق ان قرر قواعد ذلك التشريع" (قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1985/41 (هيئة خماسية) تاريخ 1985/10/30، منشورات مركز عدالة)

المطلب الثاني: تطبيقات إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية:

الفرع الاول:إلغاء المرافق العامة

المرفق العام عرفه الدكتور المتولي بأنه (مشروع يستهدف النفع العام بانتظام وباضطراد ويخضع لإشراف الدولة)(المتولي، 2004م، ص9)، ومن المستقر في فقه القانون الإداري أنه ليست هناك إي قاعدة تفرض استمرار قيام المرفق العام، فإلغاء المرفق العام هو وضع حد لنشاطه، لاعتراف الهيئات الحاكمة بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمراره (الطماوي،1967، ص217) والقاعدة العامة في هذا الشأن أن السلطة التي تملك الإنشاء تملك الإلغاء في إي وقت وفقا لمتطلبات المصلحة العامة(نصر، 2002، ص401)

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فالإدارة هي وحدها تستطيع تقدير المصلحة العامة في إبقائه أو عدم إبقائه(شباط، 2011، ص 35) وطريقة إالغاء مرفق عام هي بعينها طريقة إنشائه، بمعنى أن المرفق الذي أنشئ بقانون لا يمكن إلغاؤه إلا بقانون(الطماوي،1967، ص217) أما إذا أنشئ المرفق العام بقرار فيجوز أن يلغى بقرار(نصر،2002، ص401) ويترتب على إالغاء المرفق العام إالغاء الوظائف المترتبة على قيامه، ولكن ليس ذلك بالمطلق، لأن إالغاء وظيفة دائمة، وحذف الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة، لا يترتب عليه فصل الموظف أو إنهاء خدمته، بل تلتزم الإدارة بنقله إلى عمل في وظيفة خالية وشاغرة في سلكه ورتبته وراتبه(أيوب، 1999، ص 1031)، ويوجد الكثير من تطبيقات إالغاء المرافق العامة في الأردن، ومن أمثلتها إالغاء وزارة التموين والتي ألغيت بموجب قانون الصناعة والتجارة رقم (18) لسنة 1998م.

الفرع الثاني: إالغاء الوظائف العامة

تلغى الوظيفة من التشكيلات وسجلات الوظائف والميزانية لأسباب تنظيمية موضوعية لعدم قيام الحاجة لها في الجهاز التنفيذي فإذا كانت الوظيفة الملغاة مشغولة بشخص ما نقل شاغلها لوظيفة أخرى تتوفر فيه شروط شغلها أو تنهى خدماته، فمركز الموظف هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في إي وقت بالنظر إلى أن الموظفين هم عمال المرافق العامة التي يجب أن يخضع نظامها القانوني للتعديل أو التغيير وفقا لمقتضيات المصلحة العامة فقد استقر القضاء الإداري المصري في حكمة " إالغاء الوظيفة العامة هو سبب من أسباب إنهاء خدمة الموظف وعلة ذلك أن المصلحة العامة يجب أن تعلو على المصلحة الخاصة، فيفصل الموظف متى اقتضت ضرورات المصلحة العامة الاستغناء عن الوظيفة، إلا أن ذلك منوط بأن يكون ثمة إالغاء حقيقي للوظيفة التي كان يشغلها الموظف، كما أن القانون من جهة أخرى يلحظ الموظف الذي ألغيت وظيفته بعين الرعاية، فيبقى عليه في الوظيفة العامة بقدر الإمكان وعلى حسب الظروف والأحوال، و هو من باب التوفيق بين المصلحة العامة ومصلحة الموظف حتى لا يصيبه ضرر من الممكن تفاديه، ذلك أن إالغاء الوظيفة ضرورة قد تقتضيها المصلحة العامة ولكن الضرورة تقدر بقدرها " (حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 0245 لسنة 1959م، ص79) وهذا ما أكده القضاء الإداري الأردني، إذ قررت محكمة العدل العليا بحكمها " أن إالغاء الوظيفة لا يستتبع حتما اعتبار خدمة الموظف منتهية، إلا إذا صدر قرار من المرجع المختص بإنهاء خدمته في هذه الحالة، ذلك أن الأصل في الموظفين الذين تلغى وظائفهم أن ينقلوا إلى وظائف أخرى إلا إذا تعذر نقلهم"(قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2001/49،2000، المجلة القضائية رقم 1، ص518) نستنتج من الإحكام السابقة أن هناك عدة ضوابط تتبع في حال إالغاء الوظيفة وذلك كما نصت عليه أيضا المادة 136 من القانون رقم (50) لعام 2004 :

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

1-ينقل العامل إلى وظيفة شاغرة تتوفر فيه شروط شغلها معادلة لوظيفته في ملاكه كما يجوز نقله إلى مثل هذه الوظيفة في إي ملاك أخر .

2-عند عدم وجود وظيفة شاغرة معادلة في ملاكه أو عدم نقله إلى ملاك أخر يعطى العامل حق الخيار خلال شهر يبدأ من تاريخ إالغاء الوظيفة بين قبول وظيفة أدنى مع احتفاظه باجره وبحقه في شغل أول وظيفة في ملاكه معادلة لوظيفته الملغاة وبين التسريح وتصفية حقوقه وفق القوانين النافذة.

3-يتم التسريح بصك من الجهة التي تمارس حق التعيين خلال مدة أقصاها /30/ يوما تبدأ اعتبارا من تاريخ اختيار العامل التسريح (أنظر المادة/136/من قانون العاملين الأساسي رقم/50/ لعام 2004).

يرى الباحث أن ما نص عليه القانون المصري هو أفضل حل في حال إالغاء الوظيفة العامة، إذ اقر حق السلطة الإدارية في إالغاء الوظيفة العامة شريطة أن يكون ذلك إالغاء الوظيفة ضرورة تقتضيها المصلحة العامة، وفي نفس الوقت أوجد حلول يضمن فيها حق الموظف الذي ألغيت وظيفته، إذ بداية نص على نقل الموظف إلى وظيفة أخرى معادلة لوظيفته التي ألغيت ضمن نفس دائرته، فإن لم يكن هناك وظيفة شاغرة بنفس الدائرة معادلة لوظيفته الملغاة وتعذر نقله لدائرة أخرى، يخير من ألغيت وظيفته بين قبول وظيفة أدنى مع احتفاظه باجره وبحقه في شغل أول وظيفة في دائرته معادلة لوظيفته الملغاة، وبين التسريح وتصفية حقوقه وفق القوانين، وأن مثل هذا النص يحد الكثير من الخلافات التي يمكن أن تنشئ من إالغاء الوظائف العامة، أما ما نص عليه نظام الخدمة المدنية الأردني (أنظر المادة (174) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته حتى تاريخ 2012/7/1) بهذا الشأن جاء مبهما، فلم يبين في حال نقل الموظف إلى وظيفة أخرى في نفس الدائرة أو دائرة أخرى، ما هي درجة هذه الوظيفة هل هي معادلة لوظيفته الملغاة أم لا إذ كان من الأولى أن ينص صراحة على ذلك، كما أنه لم يضمن صراحة للموظف الذي ألغيت وظيفته في حال تعذر نقله حق الخيار بين وظيفة أدنى أو التسريح فإن رضي بالوظيفة الجديدة يبقى له الحق في شغل إي وظيفة معادلة لوظيفته التي ألغيت، وفي رأينا أن الضمانات التي نص عليها المشرع المصري للموظف الذي ألغيت وظيفته أفضل مما نص عليه المشرع الأردني.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثالث: إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية المعيبة

رأينا أن العمل التنظيمي السليم يمكن دائماً أن يلغى بدون صعوبة لأنه لا يؤدي لخلق حقوق فردية فليس هناك حق مكتسب لشخص ما، وعليه يجوز للسلطة الإدارية أن تعدل أو تلغي القرار التنظيمي وفقا لمتطلبات ومقتضيات الصالح العام وفي حدود الأوضاع والإجراءات القانونية المقررة دون التقيد بأي وقت(رشيد، 2005م، ص 98) وذلك استنادا إلى أن القرارات الإدارية التنظيمية واللائحية تولد مراكز قانونية عامة وموضوعية ولا تنشئ مراكز قانونية ذاتية وشخصية وتبعا لذلك فإن إلغاء وتعديل القرارات الإدارية التنظيمية لا يمثل اعتداء أو اغتصاباً لحق مكتسب والقيد الوحيد الذي يقيد سلطة الإلغاء الإداري في هذا النوع من القرارات هو مقتضيات المصلحة العامة(محيو، 1996م، ص96)، وبالتالي إذ كانت السلطة الإدارية تتمتع بصلاحية إلغاء القرارات التنظيمية السليمة في إي وقت، فمن باب أولى أن تقوم الإدارة بإلغاء القرارات التنظيمية المعيبة، إذ أنضمَّ حديثاً إلى قائمة المبادئ القانونية العامة، مبدأ جديد هو إلزام الإدارة بإلغاء النظام الإداري غير المشروع، سواء أكانت عدم المشروعية تصيب القرار منذ صدوره أو بفعل ظروف قانون أو واقع لاحقة عليه وذلك في الحالة التي يقدم إليها طلب بهذا المعنى.(p17.1964, C.E.Cons.d'Ét) . وتبرز أهمية هذا المبدأ، في أنه سلاح حقيقي لإزالة جميع النصوص غير المشروعة من النظام القانوني، ولم يكن لمبدأ إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة أن يلاقي الترحيب والاعتراف لو لم يكن مرتبطاً بمبدأ أساسٍ في النظام القانوني، هو مبدأ المشروعية، وتتجلَّى فوائد تطبيق هذا المبدأ بتشدد الاجتهاد في رقابة المشروعية، وتنبيه الإدارة إلى وجوب مراعاة مسألة التوافق مع النصوص القانونية عند صياغة النظام الإداري، كما أصبحت الإدارة معنية بإعادة النظر بالأنظمة القائمة، للتدقيق في ما إذا كانت متوافقة وقواعد المشروعية. وأصبح لهذا المبدأ فعالية كبيرة ناتجة عن الدور الذي يلعبه، بصفته نقطة الارتكاز الذي تدور في فلكه وحِماه العديد من النظريات القانونية. نخلص مما تقدم أن الإدارة تملك سلطة إلغاء القرارات التنظيمية السليمة أو المعيبة، في إي وقت دون التقيد بميعاد وذلك وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، إذ للإدارة في إطار مهامها أن تقوم بتعديل أو إلغاء القرار التنظيمي كلما دعت الحاجة لذلك نظرا لتغير الظروف، ويرى الباحث بخصوص الأنظمة غير المشروعة أن يتخذ المشرع في اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية مسلكاً أخر بخصوص هذه الأنظمة إذ اقتصر دور محكمة العدل العليا في قرارها على النحو التالي "

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لا تختص محكمة العدل العليا بإالغاء الأنظمة على ما هو صريح نص المادة التاسعة من قانونها رقم 12 لسنة 1992 حيث ينحصر اختصاصها بالنسبة للأنظمة بوقف العمل بها إذا كانت مخالفة للقانون أو الدستور"(العدل العليا الأردنية رقم 2001/390، 2002منشورات مركز عدالة) وهذا المسلك يتناقض مع مبدأ المشروعية الذي يعتبر حجر الأساس للدولة الحديثة، فكان من باب أولى واحتراماً لمبدأ المشروعية إلزام الإدارة بإالغاء الأنظمة المخالفة للقانون سواء بطلب من الأفراد أو بالدفع أمام القضاء، لا أن يقتصر دورها فقط بوقف العمل بها، أو الدفع بها عن طريق غير مباشر وذلك بالاعتراض على القرارات التي تصدر بموجب هذه الأنظمة المعيبة، كما جاء بقرارها " أن محكمة العدل العليا لا تملك صلاحية إلغاء الأنظمة المخالفة للقوانين وإنما تقتصر صلاحيتها فيما يختص بذلك على إبطال الإجراءات التي تصدر بموجب هذه الأنظمة"(العدل العليا الأردنية رقم 1956/105 مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1957/1/1م، ص1).

ونلخص هذا الفصل في أن الإلغاء هو إنهاء الأثر القانوني للقرار الإداري بالنسبة للمستقبل بحيث يصبح القرار الملغي غير منتج لأي أثر قانوني منذ تاريخ إلغائه ويتم ذلك بقرار إداري صادر من السلطة المختصة، ويشمل الإالغاء القرارات التنظيمية السليمة والمعيبة على السواء ولا قيد على الإدارة إزاءها إلا عدم المساس بالحقوق التي تكون قد اكتسبت في ظل القاعدة التنظيمية، أو تكون قد طبقت تطبيقا فرديا، ثم وسع الفقه والقضاء نطاق فكرة الإالغاء لتشمل القرارات الفردية التي لا تولد حق لعدم إحداثها أثرا في المراكز القانونية، كما أن ما يميز الإالغاء عن السحب هو الأثر الرجعي، فالإالغاء يقتصر أثره على المستقبل فقط، أما السحب فيمتد أثره بالنسبة للماضي والمستقبل وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها " أن إلغاء القرار بأثر رجعي هو في حقيقته سحب للقرار"(العدل العليا الأردنية رقم 1980/14، مجلة نقابة المحامين، 1980م، ص1609) إي أنه اذا الغي القرار وكان بأثر رجعي نكون بصدد سحب للقرار، اما اذا ألغي القرار واقتصر أثره على المستقبل نكون بصدد إلغاء إداري.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الرابع

القرار المضاد

القرار المضاد أو العكسي هو المخرج الذي تمارس السلطة العامة من خلاله إنهاء تصرفها السليم الذي انشأ حقوقاً للآخرين، فالقرار السليم الذي نشأت عنه حقوق لا يمكن اللجوء إلى إلغائه، وإنما تلجأ الإدارة إلى وسيلة القرار المضاد، فالقرارات الفردية المولدة للحقوق، متى صدرت مطابقة للقانون، فأنها تكتسب حصانة تامة من الإلغاء، ولا تستطيع الإدارة إلغاءها إلا بموجب قرار إداري جديد، هو القرار المضاد، أما القرارات التنظيمية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية، لا تكون مصدرا لإكساب أفراد بذواتهم حقوقاً شخصية، فهي لا تنشئ حقوق بصفة أصليه، لأنها ليست معدة لإنشاء أو خلق حقوق، فهي لذلك تخرج من إطار فكرة القرار المضاد، فتلك القرارات تملك السلطة أن تلغيها أو تعدلها في أي وقت، وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، أما القرار الفردي السليم الذي يولد حقوقاً، فالسبيل الوحيد لإنهاء آثاره القانونية للمستقبل لا يكون إلا عن طريق القرار المضاد، وهذا السبيل الذي تلجأ إليه الإدارة لإنهاء قراراتها السليمة، يجب أن يكون وفقا للشروط والإجراءات التي نص عليها القانون، فالقرار المضاد الذي يوقف آثار القرار الأول لا يصدر إلا طبقا للشروط المقررة وبحسب القواعد القانونية التي تنظم إصداره، لان القرار المضاد هو قرار جديد مستقل تماما عن القرار الأول، وبه تستطيع الإدارة إنهاء أو تعديل المركز القانوني، فإذا ما أرادت السلطة الإدارية إنهاء تعيين الموظف فإنها تلجأ إلى إصدار قرار مضاد كالعزل، وذلك طبقا للشروط المنصوص عليها في القانون، بمعنى أن سلطة الإدارة في ممارسة سلطتها بإصدار القرار المضاد محكومة بالنصوص القانونية التي تحدد هذا الإجراء، وطبقا لاجراءات تشكل ضمانه للإفراد حتى لا تتعرض الحقوق للإهدار، ذلك أن قاعدة تقابل الأشكال يجب توافرها عند إصدار القرار المضاد، وهذه القاعدة تعد من ضمانات القرار المضاد، إضافة إلى تسبيب القرار المضاد الذي غالبا ما تلتزم الإدارة به، والذي يشكل ضمانه أخرى لحماية الأفراد، ونشير إلى مبدأ حق إبداء الدفوع قبل صدور القرار المضاد، والذي يشكل ضمانه ضد تعسف الإدارة، والمجال الخصب لأعمال هذا الضمان، حقل الوظيفة العامة، حيث الجزاءات التأديبية التي تصل إلى حد الفصل من الوظيفة، وننوه إلى أن القرار المضاد ينصرف أثره إلى المستقبل فقط، مع بقاء كافة الآثار التي ولدها القرار الملغي سليمة ومنتجه لآثاره، وبناء على ما تقدم سوف نقسم هذا الفصل الى المباحث التالية:

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول مفهوم القرار المضاد ونطاق تطبيقه

من المبادئ المسلم بها قانوناً أن السلطة الإدارية لا تستطيع أن تضع حداً للقرارات الإدارية "الفردية"، سواء الإيجابية أو السلبية، وسواء بالنسبة للمستقبل أو بأثر رجعي. حيث يلعب مبدأ "الاستقرار القانوني للمراكز القانونية" دوراً مهماً في تقييد سلطة الإدارة في تعديل القرارات المنشئة لتلك المراكز بالنسبة للمستقبل، وكذلك يقيدها في اتخاذ قرارات لها أثر رجعي، أي أن الإدارة تلتزم قانوناً بالإبقاء على المراكز التي نشأت وبعدم فرض التزامات جديدة تطبق بأثر رجعي.

ويعتبر مبدأ "عدم المساس بالآثار الفردية" للقرارات الإدارية من المبادئ العامة التي أقرها القضاء الإداري ويعني هذا المبدأ ضرورة احترام الإدارة للآثار التي ترتبت على القرارات الإدارية، بحيث لا يجوز التعرض لها إلا طبقاً للشروط والأشكال التي يحددها القانون، وقد اكدت محكمة العدل العليا في العديد من احكامها على هذا المبدأ اذ حكمت" ان ما تم من اوضاع في ظل القواعد القانونية القديمة يكون محكوما بتلك القواعد وان القانون الجديد لا يمس ما توافر قبل نفاذه من تمام تكوين مركز قانوني او من قيام بعض عناصر هذا التكوين على اعتبار ان هذا المساس رجعية غير جائزة "(قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1975/13 مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1976/1/1 ، ص79).

وهذا المبدأ يجد أساسه في ضرورة ثبات الأوضاع القانونية ضماناً لاستقرار المعاملات وحمايةً للمراكز القانونية المتولدة عن القرارات الإدارية، ليس فقط لحماية الأفراد وإنما أيضاً لتحقيق الأستقرار الاجتماعي، فاستقرار العمل القانوني هو بعينه إستقرار للحياة السياسية والأجتماعية لأن القانون هو الأداة التي على ضوئها تسير الحياة في مجتمع ما. وهذا المبدأ من المبادئ العامة للقانون التي تطبق في مجال القانون الإداري دون حاجة إلى نص يقررها، لذا فلا يجوز للإدارة أن تخرق هذا المبدأ وإلا كان تصرفها غير مشروع. ومن ثم فالتصرف القانوني الذي يؤدي إلى آثار فردية لا يمكن إلغاؤه أو تعديله، أي لا يمكن وضع نهاية لآثاره، إلا في الأحوال المنصوص عليها قانوناً.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

رأينا أنه لا يجوز الرجوع عن القرار الإداري الفردي، متى صدر سليما ومطابقا للقانون، لكن ذلك لا يعني خلود هذا القرار الإداري، فالحصانة التي يكتسبها القرار لا تكون تامة بل تخضع للإلغاء، والتعديل عن طريق القرار المضاد (يسري، 1991م، ص49)، فالقواعد القانونية يمكن أن تعطي الصلاحية للسلطة الإدارية لوضع حد لهذا القرار رغم ما تولد عنه من حقوق، ويتم ذلك عبر قرار معاكس ومستقل عن القرار الأول (اسماعيل، الإلغاء الاجباري، بدون سنة نشر ، ص166) على أن المرجع الإداري المختص لا يتمتع إطلاقا بسلطة تقديريه في هذا المجال، فسلطته مقيدة بأحكام وأصول قانونية صريحة لا يحق له تجاوزها وهو يمارسها تحت رقابة القضاء (خوري، 1987، ص43) والقرار الإداري المضاد كأي قرار إداري أخر هو عمل قانوني مكتمل العناصر، ويترتب على ذلك نتيجة مهمة بالنسبة للقرار المضاد وهي أن التصرفات المادية التي تقوم بها الإدارة مهما بلغت من الأهمية لا يكون من شأنها إنهاء القرارات الإدارية الفردية السليمة وفقا لفكرة القرار المضاد، بل لابد أن يكون ذلك عن طريق قرار إداري مضاد مستوفٍ لجميع شروطه الشكلية والموضوعية (طماوي،2006، ص602)، وان يصدر من جهة إدارية بإرادتها المنفردة، دون حاجة إلى موافقة المعنيين بالقرار، إذ تتمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة في توجيه أوامر ونواهي للأفراد تمنح بموجبها حقوقاً وواجبات يلتزم الأفراد بطاعتها طالما أنها مشروعة (طماوي، 2006، ص602)، وبناء على ما تقدم سوف نبحث في هذا المبحث المطالب التالية :

المطلب الأول: مفهوم القرار المضاد

اتفق الفقهاء الفرنسيون على تعريف القرار المضاد، فقد عرفه الفقيه الفرنسي Basset بأنه القرار الذي يصدر بموجب نص قانوني، ويسعى إلى تعديل أو إلغاء قرار فردي سليم ونهائي بالنسبة للمستقبل (p17. 1967,Basset) ويشير الفقه المصري إلى تعريف القرار المضاد بأنه إجراء إداري يتم بمقتضاه إلغاء أو تعديل قرار سليم بالنسبة للمستقبل، أو إنه إلغاء أو تعديل المركز الناشئ عن القرار السليم، ولا يكون إلا بقرار من نوع جديد يسمى القرار المضاد، ووفقا للشروط والإجراءات التي نص عليها القانون.(بدوي، 1968، ص691).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويمكن القول أن القرار الإداري "المُضاد" هو: القرار الذي تصدره الإدارة، بموجب القانون، ليحل محل قرار إداري سابق. فالقرار الإداري "المضاد" ينهي أو يعدل آثار قرار إداري سابق عليه، ويكون ذلك بالنسبة إلى المستقبل فقط، إذ أن القرار الإداري الجديد لا يرتد بأثر رجعي، وإنما يخلف ويلي قرار قام بالغائه.

ويوضح الدكتور الطماوي بأنه إذا كان المشرع قد حدد إجراء معيناً لإصدار القرار المضاد فيجب إتباعه، فإذا لم يحدد المشرع إجراء معيناً فلا مناص من تطبيق القاعدة العامة وهي أنه لا قيد على حرية الإدارة في التعبير عن إرادتها مع مراعاة عدم مساس القرار بقرار آخر من قوته، ولكن العكس هو الغالب، لأن أسباب الإلغاء أو إصدار القرار المضاد تحدد غالبا على سبيل الحصر، فيتعين إتباع الإجراءات المقررة لكل سبب، كالتأديب، ونزع الملكية، والاستيلاء وتخصيص المال للنفع العام أو رفع التخصيص(طماوي،2006، ص691)، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في مصر في احد أحكامها عام 1953 عندما ذهبت إلى (أن القرار المكتوب لا يلغيه إلا قرار مكتوب أيضا)(حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية -1267ل7-1965/4/24 السنة العاشرة، الكبيسي، 1986، ص53).

أما عن موقف القضـاء الإداري، فيمكننا القول بادئ ذي بدء أن فكرة القرار الإداري المضـاد في القانون الإداري الفرنسي هي مبدأ غير مكتوب، ويعود الفضل في أبرازها إلى القضاء المتطور لمجلس الدولة الفرنسي الذي تناولها بالتعريف والتحليل، ويبدو أن القضـاء الفرنسي في تطبيقه لهذه الفكرة قد اعتمد مبدءاً قديما اسـتندت إليه فكرة القرار المضـاد ويسـمى باللاتينية (L'actus Contrairus) ومقتضى ـ هذه الفكرة أن القرار المضـاد لا يكون بالضرـورة صـادرا عن الجهة التي صـدر عنها القرار الأول ولا حتى من حيث الشكل الذي جاء به القرار الأول (p1.1967,Basset) .

وبصورة عامة نستطيع القول أن مجلس الدولة الفرنسي اعتمد نظرية القرار المضاد بصورة صريحة في قرار له بتاريخ 27 كانون الثاني عام 1956 الذي جاء بصدد تنزيل درجة فندق سياحي عندما ذهب إلى أن إجراء تنزيل الفندق يعتبر مشروعا طبقا لفكرة القرار المضاد (p41.1456, C. E27 janvier) ، وقد مثل هذا الحكم وما تلاه الحجر الأساس للعديد من الأحكام القضائية التي تناولت القرار المضاد بصورة أكثر وضوحا مسلطةً الضوء على مفهومه وطبيعته القانونية وشروط إصداره، ومن قبالة ذلك ما جاء في حكم لمجلس الدولة الفرنسي في عام1981 متضمنا تعريف القرار المضاد بالقول: Decision qui dans Les reglement Fin Pour L'avenir aune Conditions Strictement Posses Par les Lois et Situation Crée Un act individuel (كبيسي، 1986، ص51)

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومعناه أن القرار الذي خضع إلى شروط محددة لإصداره استنادا إلى القوانين والأنظمة يصنع نهاية لمركز خُلق بواسطة قرار فردي مستقبلا.

المطلب الثاني : القرارات التي لا ينطبق عليها القرار المضاد

تستبعد بعض القرارات الإدارية من نطاق نظرية القرار المضاد، وهذه أما أنها لا تتوافر بالنسبة لها المقومات اللازمة لإصدار القرارات السليمة، وأما أن يبلغ عيب عدم المشروعية فيها حدا من الجسامة بحيث يفقدها صفتها الإدارية، وقد حصر الفقه تلك الحالات على الوجه الأتي: (عبد الحميد ، 1981، ص617).

الفرع الاول:القرارات الإدارية المنعدمة

القرارات المنعدمة: هي القرارات المشوبة بعيب عدم المشروعية الجسيم، وفي أي لحظه يمكن للسلطة الإدارية سحبها، فالقرارات الإدارية المنعدمة تخالف مبدأ المشروعية مخالفة جسيمة، تجردها من صفتها كقرارات إدارية وتنزل بها إلى مرتبة العمل المادي البحت، السناري، ، دعوى الإلغاء، بدون سنة نشر، ص335) وعليه، فإن القرار المنعدم يستبعد نهائيا من نطاق القرار المضاد بسبب النتائج التي تترتب على اعتبار القرار منعدما، حيث أن هذا القرار لا يتمتع بالحماية التي يقررها القانون للقرارات الإدارية (الزعبي، 1993م، ص231).

وبناء على ما تقدم نجد أن القرارات المنعدمة تخرج من مجال القرار المضاد، ذلك أن الوسيلة التي تعمد إليها الإدارة في هذا المجال هو سحبها وإعلان انعدامها في إي وقت.

الفرع الثاني:القرارات الكاشفة

يقصد بالقرارات الكاشفة، القرارات التي لا يتولد عنها مركز قانوني جديد ولا تحدث تغييراً في المراكز القانونية بالتعديل أو الإلغاء وإنما تكون قاصرة على تأكيد مركز قانوني موجود أو الكشف عنه، ومن أمثلتها القرار الصادر بفصل موظف للحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف، وكذلك القرار المفسر لقرار سابق دون إضافة عنصر جديد.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ووفقاً لهذا المفهوم تختلف القرارات الكاشفة عن القرارات المنشئة ويترتب على هذا الاختلاف عدة نتائج: أولها يتعلق بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فأثر القرارات الكاشفة يعود إلى تاريخ إنشاء المركز القانوني الذي أتت كاشفة عنه، بينما تقترن القرارات المنشئة بتاريخ صدورها، وثانيها يتعلق بسحب القرارات الإدارية، حيث يجوز للإدارة سحب قراراتها الكاشفة بحرية تامة دون التقيد بميعاد معين ولا يجوز لها سحب قراراتها المنشئة بنفس الحرية إذ يجوز لها سحب بعضها على ان تتقيد الإدارة بخصوص ذلك بميعاد الطعن والإلغاء (حافظ ، 1985م، ص172).

أخيراً نضيف خروج القرارات الكاشفة من نطاق فكرة القرار المضاد، كونها لا تولد حقوقاً، لا في المعنى الدقيق ولا في المعنى الواسع في حين تمثل القرارات المنشئة الميدان الواسع لتطبيق القرار المضاد "عبد الحميد ، 1981، ص618)

الفرع الثالث: القرارات الصادرة بناء على غش أصحابها

وهو القرار الذي يصدر عن الإدارة نتيجة الغش أو تدليس صاحب الشأن عليها، ومثل هذه القرارات لا يتقيد الطعن بإلغائه بميعاد، حيث يجوز الطعن فيه بالإلغاء وسحبه في أي وقت، وذلك حتى لا يستفيد المدلس من غشه أو تدليسه، وهذه القرارات غير جديرة بالحماية القضائية والقانونية، وهذا ما أكده قضاؤنا الإداري الأردني" يكون المستدعي قد حصل على جواز السفر الأردني بطريق الغش والتزوير وبذلك يكون الأساس القانوني الذي أعطاه الحق بالحصول على جواز السفر الأردني قد إنهدم"(العدل العليا الأردنية رقم 1998/206 تاريخ 1998/10/25منشورات مركز عدالة)، وبناء على ذلك، فهذه القرارات تستبعد نهائيا من فكرة القرار المضاد (عبد الحميد ، 1981، ص618).

الفرع الرابع:القرارات الإدارية غير المشروعة (قبل مضي مدة الطعن عليها)

استبعد الفقه الفرنسي القرارات الإدارية غير المشروعة من نطاق تطبيق القرار المضاد، لكن استبعاد القرار المعيب من نطاق القرار المضاد يحتاج إلى توضيح، ذلك إننا في حالة القرار المعيب نكون أمام مبدأين متعارضين، هما مبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة المترتبة على مرور المدة على القرار المعي

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ب دون الطعن فيه، ومبدأ المشروعية الذي يتطلب إالغاء وسحب القرارات الصادرة بالمخالفة له (بدوي، 1968، ص123). ولغرض إجراء الموازنة بين هذين المبدأين تم الاتجاه إلى حل وسط، وهو تقييد حق الإدارة في إالغاء وسحب قراراتها بمدة زمنية معينة، ذلك أن القرار المعيب إذا انقضت مدة الطعن فيه بالإالغاء فإنه يأخذ حكم القرار المشروع، ويعد مصدرا للحقوق، وإن كان الأساس فيه أنه لا يولد حقا، لكن مرور وقت معقول على بقاء القرار المشروع يولد ثقة مشروعة لدى الأفراد في الوضع المترتب عليه ويحوله من مجرد حالة واقعية إلى حالة قانونية تولد حقوقاً مشروعة فيكون ثمة نوع من التقادم المسقط لعيب عدم المشروعية أو نوع من التقادم المكسب لبقاء القرار غير المشروع، فالحق هنا لا يتولد عن القرار غير المشروع مباشرةً ولكن من مضي المدة المعقولة لاستقرار الأوضاع (منصور، 1978م، ص26).

ولما كان القرار المعيب يصـــبح مولدا لحق بعد انقضـــاء مدة الطعن فيه فإنه يدخل في نطاق فكرة القرار المضـاد في هذا الفرض، وأما اسـتبعاده من أطار هذه الفكرة لا يعدو أن يكون وقتياً خلال فترة الطعن فيه بالإالغاء وبعدها يكتسـب حصـانة تعصمه من الإالغاء، وهذه الحصانة تكون نافذة في حق الإدارة والأفراد على حد ســواء لوحدة العلة التي تجمعها مع القرارات الســليمة والمتعلقة باســتقرار الأوضــاع القانونية الناشـئة عن الحق الذي يولده القرار المعيب، وهذا ما اجمع عليه الفقهاء في فرنسـا ومصرـ (عبد الحميد ، 1986، ص622،621) ومن ثم فإن المساس به سوف لا يكون إلا استعمالا لقرار مضاد.

مما تقدم نصـل إلى نتيجة مفادها أن القرار المضاد يصدر في مواجهة القرارات الفردية السليمة أو في حكم الســليمة، أي المعيبة المحصــنة بفوات ميعاد الطعن ومن ثم فإن اســتبعاد القرار المعيب في هذا المجال سيكون قاصرا على مدة الطعن.

الفرع الخامس: القرارات التي تتعارض مع حجية الامر المقضي فيه

استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على ان للادارة انهاء القرارات الفردية التي تتعارض مع حجية الشئ المقضيـ فيه ولا تتقيد بهذا الخصـوص في المواعيد المقررة لإنهاء القرارات الإدارية، وتجسـيداً لذلك ذهبت محكمة القضــاء الإداري في مصرــ عام 1955 الى ان (القرار المحكوم بالغائه والقرارات المترتبة عليه يجوز ســحبها دون التقيد بميعاد الســتين يوما) وفي حكم اخر لها بتاريخ 1964 ذهبت الى ان (القرار الســاحب يترتب عليه ســحب القرارات الفردية المترتبة عليه)(عكاشــة، 1987 ، ص 1015) لهذا وبناء على ما تقدم تخرج هذه القرارات من باب اولى من نطاق القرار المضاد(p133.1967, Basset).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما يستبعد من تطبيق فكرة القرار المضاد، القرارات التي لا تدخل حيز التنفيذ وذلك نتيجة لعدم توفر الأركان والشرائط المتطلبة لإصدار القرار، أو لعدم استكمال المراحل التي يمر بها القرار قبل صدوره مثال ذلك الإجراءات التحضيرية والقرارات التمهيدية وهي لا تزال متجردة من صفة القرار الإداري، ومن ثم فهي لا تنشئ حقوقاً مكتسبة لأحد (عبد الحميد ، 1981، ص618)، ويستبعد من نطاق تطبيق القرار المضاد أيضا الأعمال اللاحقة لصدور القرار ويقصد بها مجموعة الأعمال التي تأتي لاحقاً بعد صدور القرار الإداري وتتعلق به، وهذه الأعمال لا تعتبر قرارات إدارية ومن ثم لا يرد عليها القرار المضاد لكن مما ينبغي الالماح إليه هنا أن هذه الأعمال تعتبر قرارات إدارية متى ما أضافت أحكاما جديدة للقرار التي أتت لاحقة له (حسن علي، 1983م، ص125، 126)، وتستبعد أيضا القرارات الولائية فهي لا تنشئ حقاً بل وضعاً وقتياً (باز،1981، ص156).

كما استقر مجلس الدولة الفرنسي- على استبعاد القرارات الوقتية من نطاق فكرة القرار المضاد من خلال استقراره على عدم تمتع هذه القرارات بالحماية المقررة للقرارات الفردية، وهذا ما اكده بمناسبة حكمه في قضية Monldivo عام 1970 اذ قضى (بان القرارات الوقتية لا تنشئ حقا وانما ترتب وضعا وقتيا) ، وهذا ما انتهى اليه القضاء الإداري المصري(الطماوي، 1959، ص 914)

المطلب الثالث: نطاق تطبيق القرار المضاد:

حاول الفقه الفرنسي أن يحدد مجال تطبيق القرار المضاد، فقد ذهب إلى أن نطاق تطبيق القرار المضاد مقصور على إلغاء القرارات الفردية السليمة والنهائية، وتقتصر آثار الإلغاء للمستقبل، والإدارة ليس لها أية سلطة تقديرية إلا وفق الاختصاص المحدد في القانون، إذ يكون مجال القرار المضاد في حالة النص على اختصاص سلطة مختلفة عن السلطة التي أصدرت القرار الأول، أو إذا النص اوجب إتباع إجراءات خاصة مختلفة عن المطبقة في القرار الأول، أو إذا قرر النص بأن القرار المضاد لا يمكن اتخاذه إلا ضمن حالات محددة (p99.1967, Basset).

أما الفقه العربي يؤكد على أنه إذا كان القرار قد نشأ عنه حقوقاً فلا يمكن اللجوء إلى الإلغاء، وإنما نلجأ إلى القرار المعاكس، أي بإحلال قرار آخر محل القرار الأول، بحيث يكون من شأن القرار الثاني إلغاء القرار الأول كليا أو جزئيا، أما إذا كنا أمام قرار إداري لم يتولد عنه حقوقاً كحالة الأنظمة الإدارية فلا نكون إلا أمام الإلغاء (اسماعيل، الإلغاء الاجباري، بدون سنة نشر، ص166)،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

دون الحاجة للجوء إلى إصدار قرار مضاد، والأصل في القرارات الفردية أن تكون مولدة لحقوق ويستوي في هذه الحقوق أن تكون ناتجة عن قرارات شرطية أو شخصية حيث أن مبدأ استقرار الأوامر الفردية للقرارات الإدارية يشملهما معا، ولعل مرد ذلك يكمن في أن القرارات الفردية شخصية كانت أو شرطية متى صدرت سليمة يتولد عنها حقا بالمعنى الواسع مما يتعذر على الإدارة المساس بها إلا بسلوك سبيل القرار المضاد (الطماوي، 1956 ، ص282)، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في احد أحكامه بالقول (إن القرار المنشئ لحق لا يمكن أن يلغى إلا بقرار مماثل من نفس السلطة وتحت نفس الإجراء) (Crand ,1999.p234) Arrêts.

ويوضح الفقيه باسيت (Basset,1967.p83) هذه القرارات، عندما يميز بين صورتين للقرار المضاد:

الصورة الأولى: القرارات الشخصية التي تلغى عن طريق القرار المضاد والتي لا يحكمها نص في القانون، والقرارات التي من هذا النوع تنشأ مراكز قانونية لشخص معين بالذات أو لأشخاص معينين بذواتهم بآثارها الايجابية والسلبية.

الصورة الثانية: القرارات الشرطية التي تلغى عن طريق القرار المضاد بموجب نص في القانون.

ففي الصورة الأولى لا يستلزم وجود نص في القانون لإلغاء القرارات الشخصية، ويتم الإلغاء بموجب القرار المضاد، أما بالنسبة للصورة الثانية، فيستلزم وجود نص في القانون يحكم إلغاء القرارات الشرطية، وينتقد باسيت الآراء التي مالت إلى توحيد إلغاء نظام القرارات الفردية (الشخصية والشرطية) في إطار نظام قانوني واحد، من خلال توسيع نطاق القرار المضاد، لان ذلك يؤدي إلى تلاشي الفكرة التقليدية للقرار المضاد وإلى قطع العلاقة بين القرار المضاد ومبدأ تقابل الشكليات(Basset, 1967.P94).

يتضح مما تقدم أن مجال تطبيق القرار المضاد مقصور على القرارات الإدارية الفردية السليمة، سواء كانت منذ صدورها سليمة وغير مشوبة بعيب، أو القرارات المعيبة التي تحصنت بفوات ميعاد الطعن بها، كما لابد أن تكون هذه القرارات نهائية، وان تكون منشأه لحق أي أن تنتج آثارها في مواجهة أصحاب الشأن والآخرين، ومن ثم تخرج من نطاق فكرة المضاد القرارات السلبية، والقرارات الوقتية، والأعمال التحضيرية، والقرارات الكاشفة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني الضمانات المتعلقة بإصدار القرار المضاد

يتجه الفقه في فرنسا إلى أن إصدار القرار الإداري المضاد يحاط بثلاث ضمانات أساسية، تتمثل الأولى بقاعدة توازي الشكل والإجراءات، والثانية بمبدأ احترام حق الدفاع والثالثة بالتسبيب، إذ ترتكز الضمانات التي يقوم عليها القرار المضاد على احترام قواعد إصداره، من ناحية قاعدة تقابل الاختصاصات، ومن ناحية أخرى قاعدة تقابل الشكليات التي يجب إعمالها بالنسبة للقرار المضاد (الكبيسى، 1981، ص56)، فكل ضمانة لها أهميتها كوجوب تسبيب القرار المضاد الذي يكفل الاطمئنان إلى صحة الوقائع المستوجبة لإصدار القرار المضاد، فالقضاء الإداري الفرنسي وغالبية الفقه اتجه إلى وجوب تسبيب الإدارة لقراراتها المضادة، وهذا أصل مستقر عليه، ونشير أيضا إلى ضمانة حق الدفاع في مواجهة الجزاءات التأديبية فإنه يمثل ضمانة إجرائية لا غنى عنها في سبيل إصدار القرار المضاد، إذ تشكل حماية من تعسف الإدارة، وسوف نعالج هذه الضمانات في المطالب الآتية:

المطلب الأول: الأصول الإدارية الخاصة بالقرار المضاد

إن الالتزام بالأصول الإدارية عند إصدار القرار المضاد ينطوي على التمييز بين قاعدة تقابل الاختصاصات، وقاعدة تقابل الأشكال والإجراءات.

الفرع الاول: قاعدة تقابل الاختصاصات: وهذه القاعدة مفادها أنه إذا وجد نص يحدد لجهة إدارية معينة اختصاص إصدار قرار معين ثم سكت عن بيان الجهة التي تملك تعديله أو إلغاءه فإن هذا الاختصاص يكون لنفس الهيئة الإدارية التي تملك إصدار القرار ابتداءً (البرزنجي، 1993م، ص419)، وبناء عليه، يمكن أن يصدر القرار المضاد من نفس السلطة التي أصدرت القرار الأول ويتبع في إصداره نفس الإجراءات التي تبعت في إصدار القرار الأول، وفي هذه الحالة تتحد السلطتان، السلطة مصدرة القرار الأول والسلطة مصدرة القرار المضاد (عبد الحميد ،1981، ص624)، وتتحقق صورة القرار المضاد الذي يحكمه النص أو القاعدة التنظيمية، عندما يحدد القانون السلطة المختصة بإصدار القرار، كما تبين الإجراء الواجب إتباعه عند إصداره (p182.1967, Basset) وهذا ما أكده حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1897 في قضية Aeauet Dame وجاء فيه (أن الموظفين العموميين المعينين بقرار من السلطة التنفيذية يمكن إلغاء وظائفهم عن طريق نفس السلطة وبذات الإجراءات التي اتبعت عند التعيين) (شحاذه، 2001م، ص449)،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وسلطة إصدار القرار المضاد مقررة عادة للسلطة التي أصدرت القرار الأول، أو السلطة الرئاسية بالنسبة إليها، إلا في الحالات التي يكون إصدار القرار من الاختصاص المطلق للمرؤوس، فحينئذ لا يكون للرئيس اختصاص، وهذا المبدأ مقرر كقاعدة عامة، وفي حكم لمحكمة القضاء الإداري المصري، والذي جاء فيه " ....أن السلطة التي تملك التعيين أو العزل تملك قبول الاستقالة...."(حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، ق37 لسنة 54 جلسة 26/ فبراير/1953 س7 ص 564).

وهذا ما استقر عليه قضاؤنا الإداري، إذ قررت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه " من القواعد المسلم بها في الفقه والقضاء الإداريين أن صاحب الصلاحية بإنهاء خدمة الموظف هو صاحب الصلاحية بالتعيين ما لم يرد نص على خلاف ذلك وعليه فيكون القرار الصادر عن رئيس مجلس إدارة مؤسسة المواصلات بإنهاء خدمات المستدعي دون أن يكون مفوضا من مجلس الإدارة صاحب الصلاحية بالتعاقد وإنهاء خدمات الموظفين مخالفا للقانون"(العدل العليا الأردنية رقم 1991/128 (هيئة خماسية) تاريخ 1991/10/29 منشورات مركز عدالة)، إلا أن المشرع قد يجعل اختصاص إصدار القرار المضاد لهيئة أخرى مستقلة عن الهيئة التي أصدرت القرار الأول، وأوضح مثال على ذلك القرارات الصادرة بالتعيين أو الترقية، فإن سلطة إلغائها تكون لمجالس التأديب بحسب الأحوال (طماوي،2006، ص690).

ويتضح لنا أن تحديد الاختصاص في القرار المضاد يخضع لفرضين:

أولا: تحديد القانون للسلطة المختصة: وفي هذا الفرض ينعقد الاختصاص للسلطة التي يحددها القانون وبالتالي إذا قامت سلطة أخرى بالتعدي على هذا الاختصاص فإن تصرفها يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص (زغير، 2001، ص89) وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها " لا يستتبع إلغاء الوظيفة حتماً اعتبار خدمة الموظف منتهية، إلا إذا صدر قرار من المرجع المختص بإنهاء خدمته في هذه الحالة، ذلك أن الأصل في الموظفين الذين تلغى وظائفهم أن ينقلوا إلى وظائف أخرى، إلا اذا تعذر نقلهم على ما يقضي به صريح نص المادة 157/أ من نظام الخدمة المدنية التي تتحدث عن إلغاء الوظائف، حيث اشترطت في نهايتها أن يصدر قرارا من الوزير بالتسريح/إنهاء الخدمة على أثر إلغاء الوظيفة"(العدل العليا الأردنية رقم 2000/104 تاريخ 2001/1/31 منشورات مركز عدالة)، وقد تكون السلطة المختصة غير السلطة التي أصدرت القرار الاول، وهذا ما بيناه سابقا.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثانيا: عدم تحديد القانون السلطة المختصة: عندما لا يحدد القانون السلطة المختصة بإصدار القرار المضاد وهي الحالة الغالبة تجد قاعدة توازي الاختصاص مجال تطبيقها حيث أن السلطة المختصة بإصدار القرار الأول هي التي تملك إالغاء القرار(p254,255. 1973, De Laubadèr Droite,)، ولكن هذا الكلام ليس مطلقاً، ففي حالة غياب السلطة التي اتخذت القرار الأول لأي سبب تكون السلطة القائمة وقت إصدار القرار المضاد هي المختصة (عبد الحميد ، 1981، ص641،642)، حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه " من المبادئ العامة في القانون الإداري وعملاً بقاعدة تقابل الأشكال تقضي بأن من يملك صلاحية تعيين الموظف يملك صلاحية إنهاء خدماته عندما لا يحدد المشرع صاحب الصلاحية في الإنهاء"(العدل العليا الأردنية رقم 2000/104 ، تاريخ 2001/1/31 منشورات مركز عدالة).

وعلى أي حال تبقى قواعد توازي الاختصاصات ضمانة هامة للموظفين ضد تعسف الإدارة، فكلما زادت اشتراطات المشرع فيما يتعلق بطرق إخراج الموظف من وظيفته كلما زادت ضمانات الموظفين (خليل، 1964، ص320)

الفرع الثاني:قاعدة تقابل الشكليات: يشير الفقيه باسيت إلى إنه من الضروري في سياق النظام القانوني وجود مبدأ توازي الأشكال لأنه يعوض عن أوجه القصور في القانون المكتوب، فالإدارة عند ممارستها سلطة إصدار القرار المضاد عليها احترام الإجراءات القانونية والإشكال عملاً بمبدأ توازي الإشكال(p180.1967,Basset)، والأصل أن الإدارة لا تتقيد في إصدار القرار الإداري بشكل معين، فأي تعبير عن إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة لأحداث أثر قانوني معين يعتبر قراراً إدارياً صحيحاً إلا أنه مع ذلك فإن القانون قد يلزم الإدارة باتخاذ إجراءات معينة أو إتباع شكل محدد عند إصدار القرار الإداري كأن يشترط صدور القرار كتابة، أو يستوجب إجراء تحقيق من قبل لجنة تحقيقيه قبل إصدار قرار تأديبي بحق الموظف، وعليه يقصد بالشكل في القرار الإداري المظهر الخارجي للقرار الذي يعبر عن إرادة الإدارة (نجم، 1981م، ص14)، أما الإجراءات فيقصد بها مجموعة الخطوات التي تقوم بها الإدارة تمهيدا لاتخاذ القرار الإداري (حسن علي، 1983م، ص28)، ومن ذلك نعني بقاعدة توازي الشكل والإجراءات أن القرار الصادر بإالغاء قرار إداري سابق يجب أن يراعى فيه ذات الشكل والإجراءات التي اتبعت في القرار الأول.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومما يقتضي الالماع إليه ابتداءً أن قواعد الشكل والإجراءات في القرار الإداري بصورة عامة والقرار المضاد بصورة خاصة ليست مجرد امر روتيني أو عقبات غير ذات فائدة وإنما تحتل أهمية خاصة في القانون العام عبر عنها الفقيه لافاريير بالقول(يجب النظر إلى شكليات القرار ليس على أساس كونها مجرد إجراءات شكلية وإنما على أساس أن لها أهمية خاصة في القانون العام)، وعلى قدر تعلق الأمر بموضوعنا تتجسد هذه الأهمية من خلال كون مراعاة هذه القاعدة يعتبر مؤكداً ومكملاً لمبدأ المشروعية، حيث لا يكتفي هذا المبدأ بما يقرره مبدأ المشروعية من وجوب توافق القرار الإداري الأدنى مع القرار الإداري الأعلى وإنما يفرض على مصدر التصرف الالتزام بذات الإجراءات التي صدر فيها القرار الأول وفيما يتعلق بموضوع الأموال العامة.

وتعتبر قاعدة توازي الشكل والإجراءات بمثابة قيود مفروضة على الإدارة في مواجهة تصرفاتها غير الرشيدة، خاصة وان الإدارة تدير أموالا لا تملكها ملكية شخصية.

وأخيرا فإن مراعاة هذه القواعد يحقق المصلحتين العامة والخاصة في آن واحد، فبالنسبة للمصلحة العامة فإنه يحول دون إتباع الإدارة لقرارات متسرعة وارتجالية مما ينعكس إيجابا على حسن أداء المرفق لأعماله فضلا عن أهمية ذلك في القرار المضاد والإدارة تمارس اختصاصاً مقيدا.

أما من حيث المصلحة الخاصة فإن مراعاة توازي الشكل يمثل ضمانة إجرائية للأفراد في مواجهة سلطات الإدارة الواسعة وأكد على هذا المعنى د.ثروت بدوي بالقول (ماذا تعني الضمانات المقررة للأفراد إذا كان إهدار الأشكال والإجراءات التي صدر بمقتضاها قرار معين بواسطة قرار جديد دون إتباع الأشكال والإجراءات التي اتبعها القرار الأول) (شطا، 1984م، ص120) ، والقصد من وراء تقييد الإدارة بأصول وإجراءات معينة، عدم تمكين الإدارة من الرجوع عن قراراها إلا ضمن الأصول والإجراءات المنصوص عليها، وإذا ما أرادت السلطة إن تنهي تعيين الموظف فلا بد لها من إتباع ما قرره القانون في هذا الصدد، ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري " القرار المكتوب لا يلغيه إلا قرار مكتوب" (حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، رقم 1267، 1965/2/24 س10 ص 1094).

وهذا ما أكده القضاء الإداري الأردني في هذا الشأن " وبما أن لجنة التحقيق ومن بعدها المستدعى ضده لم يُحدِّدا المسؤوليات والصلاحيات - المنوطة بالمستدعية -

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والتي أخلَّت بها، وبما أنه يجب على الإدارة أن تُصدر قراراتها وفقاً للإجراءات التي حدَّدها المشرع وفي الشكل المرسوم لها، ذلك أنه من المقرر فقهاً وقضاءً أن الأصل في قواعد الشكل والإجراءات في إصدار الأعمال الإدارية أنها مقررة للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وبما أن القاعدة المستقرة تقضي بأن مخالفة تلك القواعد والإجراءات تستتبع بطلان القرار الإداري وذلك باعتبار أن هذه الشكليات والإجراءات تُمثِّل ضمانه للأفراد ومخالفتها تشكل إخلالاً بهذه الضمانة، وعليه يكون القرار المشكو منه باطلاً لمخالفته للنظام وعدم مراعاة الشكل الذي رسمه نظام الخدمة المدنية لإصداره، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه" (العدل العليا الأردنية رقم (2007/517) لسنة 2008/2/27، منشورات مركز عدالة)، أما إذا لم يحدد المشرع إجراء معيناً، فلا مناص من تطبيق القاعدة العامة وهي أنه لا قيد على حرية الإدارة في التعبير عن إرادتها(طماوي،2006، ص691)، أي أنه ليس ضروريا أن يتطلب في إالغاء القرار إتباع ذات الإجراءات التي سبق اتخاذها في القرار الأول(p99.1967,Basset).

وقد يفرض القانون على جهة الإدارة قبل أن تصدر قرار معين اخذ رأي فرد أو هيئة معينة وعندئذ يجب على الإدارة أن تقوم باحترام هذه الشكلية قبل إصدار القرار، وإلا كان قرارها معيبا بعيب الشكل (السناري، ، دعوى الإالغاء، دون سنة نشر، ص385)، وقد استقر الفقه والقضاء الإداري على أنه إذا فرض المشرع على الإدارة قبل إصدارها قرار معين استشارة فرد أو هيئة من الهيئات فإنه يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار، ولو كان الرأي بحد ذاته غير ملزم للإدارة، وان إغفاله يشكل هدرا لضمانات كفلها القانون كإيجاد رأي بجانب رأي الوزير ليستعين به كضمانة من الضمانات التي قررها المشرع لصالح الأفراد وعليه "فيعتبر قرار وزير الداخلية القاضي برفض طلب المستدعين بتسجيل جمعية قبل الاستئناس برأي المحافظ عملا بنص المادة 6/ 2 من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم 33 لسنة 1966 المعدل بموجب القانون رقم 9 لسنة 1971 وتوصيات الأمين العام للوزارة المنصوص عليها بالمادة 7/ 2 من ذات القانون باطلا لعدم مراعاته الشكليات المطلوبة قانونا"(العدل العليا الأردنية رقم (1993/247) لسنة 1993 منشورات مركز عدالة).

ومن خلال ما تقدم، نجد أن قاعدة توازي الأشكال تهدف إلى إيجاد الحماية والضمانه لأصحاب المصلحة، عند إالغاء القرار الإداري الذي صدر لمصلحتهم، وذلك بإتباع الإجراءات التي اتبعت عند إصداره، إي أن احترام قاعدة توازي الأشكال تشكل حماية لمصالح الأفراد وضمانة لهم.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني: تسبيب القرار المضاد

قد يدخل في مفهوم الشروط أو الأوضاع الشكلية للقرار الإداري حالة تسبيب القرارات الإدارية، فقد يتدخل القانون وينص على إلزام الإدارة بتسبيب بعض القرارات الإدارية فيتحول التسبيب في هذه الحالة إلى شكل جوهري في القرار الإداري، وتسبيب القرار الإداري يراد به أن يذكر في صلبه الأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها(حسن علي،1983، ص203)، وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى اعتبار التسبيب شكلاً أساسياً في القرار الإداري حتى إذا لم ينص القانون عليه، وذلك إذا كانت طبيعة الأشياء تتطلب قيام الإدارة بتسبيب قراراتها (p775.1997,Jacques Moreau) وساير القضاء الإداري المصري القضاء الفرنسي في هذا الاتجاه حيث اتجه إلى إلزام الإدارة بتسبيب جميع القرارات التأديبية (عبد الحميد ، 1982م، ص 186).

كما أن التسبيب غير السبب في القرار الإداري، فالأخير ركن موضوعي ومستقل من أركان القرار الإداري أما التسبيب فهو يدخل ضمن ركن الشكل بالإضافة إلى أن السبب يجب أن يكون موجودا حقيقةً أو حكماً وهذا أمر يتطلبه القانون أما التسبيب فهو يعني الكشف عن الأسباب التي بني عليها القرار وهو غير لازم (مصطفى، 1968م، ص259)، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية بشأن وجوب تسبيب القرار وتفرقة سبب القرار عن تسبيبه بقولها " إذا اوجب المشرع في القرار أن يكون مسببا فالسبب والحالة هذه يصبح ركنا من أركان القرار وشرطا لازما لصحته لما في ذلك من ضمان لحقوق الأفراد، وهنا يجب التفريق بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي لازما إلا حيث يوجبه القانون أما السبب فيجب أن يكون قائما وصحيحاً سواء أكان لازما أم غير لازم، لما في ذلك من إتاحة الفرصة لتمكين المحكمة من مراقبة مشروعية القرار وبسط هيمنتها على صحته والتحقق من أن مثل هذا القرار قد استمد شرعيته من الأسباب التي بني عليها طالما أن القانون قد أراد من هذه الأسباب أن تكون صخرة تبنى عليها المشروعية وذلك لضمان عدم الانحراف والزوغ عن الجادة التي ارسي قواعدها الثابتة قانون ساري المفعول، وذلك إعمالا لما استقر عليه الفقه والقضاء" (عدل عليا الاردنية رقم 1987/64 تاريخ 1988/5/28 مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1989/1/1م، ص1629)، من هنا تظهر أهمية إحاطة من يخاطبه القرار علما بالأسباب التي بني عليها، والتي دفعت الإدارة إلى إصداره لان ذلك، يجعله في وضع أفضل، عند الطعن في القرار بالإلغاء أو عند المطالبة بالتعويض عنه(ايوب، 1999م، ص713).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

نخلص مما تقدم أن الإدارة ملزمة بذكر الأسباب التي دفعتها إلى إنهاء القرار السليم، والتزام الإدارة هذا قد تحدد قانوناً سواء في فرنسا أم في مصر أم في الأردن، ولا سيما في نطاق الجزاءات التأديبية، لذلك تكون مخالفة الإدارة لهذا الالتزام مخالفة للقانون، لذلك نجد أن الاتجاه الفقهي مال إلى التوسع في تسبيب القرارات الإدارية(طماوي،2006، ص267)، لان تسبيب القرار من أفضل ضمانات الأفراد، لأنه يسمح لهم وللقضاء على السواء مراقبة مشروعية تصرف الإدارة.

المطلب الثالث :ضمان احترام حقوق الدفاع:

الدفاع حق مقدس ومكفول في المحاكمات كافة خاصة منها ما تتميز بطابع العقاب كالمحاكمات الجزائية والتأديبية (بركات 1979م، ص292)، وتعتبر حقوق الدفاع من الأمور المسلم بها حتى في حالة غياب النص فتمثل مبدأ قانونيا عاما، بل أن حق الدفاع هو الضمانة النواة التي تجد فيها الضمانات الأخرى أساسها(عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، بدون سنة نشر، ص294)، وينطوي هذا الحق باعتباره من المبادئ العامة للقانون على ثلاثة مظاهر أساسية: أولها وجوب إخطار صاحب الشأن عند اتخاذ إجراء تأديبي ضده ووجوب أخطار صاحب الشأن بالاتهامات المنسوبة ضده، وأخيرا يجب أن يكون قبل مدة معقولة قبل توقيع الجزاء(يسري، 1991 ،ص337)، وفيما يتعلق بالقرار المضاد فقد طبق القضاء الإداري الفرنسي هذا المبدأ في مجال الجزاءات التأديبية كما اتجه الفقه أيضا إلى أن المجال الواسع لتطبيق هذا الحق يظهر في مجال الوظيفة العامة وبالأخص القرارات المقرره لحقوق، ويعد تقرير ذلك أمر طبيعي على اعتبار أن احترام حق الدفاع في مجال القرارات المنشأة للحقوق يعتبر ضمانة إجرائية لإصدار القرار المضاد(عبد الحميد، 1982، ص172 وما بعدها)، ومما تجدر الإشارة إليه أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن قد درج على احترام هذا الحق كضمانة للموظفين من خلال تأكيده على مبادئ هامة تكفل توفير هذا الحق للموظفين، كإعلان الموظف بشكل واضح والسماح له بالاطلاع على ملفه على أن يكون الاطلاع على الملف ينبغي أن يكون قبل وقت كافٍ، ففي فرنسا اتجه مجلس الدولة الفرنسي في قرارين له بتاريخ 1935/7/31 و1957/7/3 عندما قضى بان الاطلاع على الملف قبل وقت كافي لكي يستطيع الموظف تحضير دفاعه(مهدي، 2001م، ص70).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد سار القضاء المصري على ما ذهب إليه نظيرة الفرنسي إذ قضت المحكمة الإدارية العليا في احد إحكامها بتاريخ 1983/11/22 إلى (أنه من الأصول العامة التي تستلزمها نظم التأديب ضرورة إجراء التحقيق مع من تجري محاكمته تأديبيا وان تتوافر لهذا التحقيق جميع المقومات الأساسية واخصها ضرورة توفير الضمانات التي تكفل له الإحاطة بالاتهام الموجه إليه وتمكنه من إبداء دفاعه وتتيح له مناقشة جميع الأدلة التي يستند إليها الاتهام وما إلى ذلك من وسائل تحقيق الدفاع إثباتا ونفيا)(عبد الباسط، القرار الإداري، ص152). وأخيرا القضاء الأردني هو الأخر سار على احترام هذا الحق حيث ذهبت محكمة العدل العليا بقولها " يتعين قبل توقيع العقوبة على المستدعي استدعاءه ومواجهته بما هو مأخوذ عليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه ومناقشة ما اخذ عليه من مخالفات وإتاحة الفرصة له بدفع التهمة أو تبريرها، وبما أن المستدعى ضده أوقع هذه العقوبة دون أن يراعي هذه الضمانة الأساسية فيكون قراره المطعون به حقيقا بالإلغاء مع أن المستدعى ضده يملك إيقاع العقوبة التي فرضها على المستدعي"(العدل العليا الأردنيه رقم 1985/75 تاريخ 1986/7/8 منشورات مركز عدالة)، ونخلص إلى أن الإدارة كقاعدة عامة يجب عليها أن تتيح لأصحاب الشأن ممارسة حقهم في الدفاع قبل إصدار أي إجراء مضاد من شأنه المساس بمراكزهم القانونية.

المبحث الثالث آثار القرار المضاد

أثر القرار المضـاد إنما ينصرف إلى المستقبل مع بقاء كافة الآثار التي ولدها القرار الملغي في الماضي سليمة، ومنتجة لجميع آثارها (طماوي،2006، ص692)، فآثار القرار المضاد تبتعد عن آثار السحب الذي يزيل آثار القرار بأثر رجعي من وقت صـدوره كأنه لم يصـدر قط، فالقرار المضاد والسحب يلتقيان من خلال كونهما يمثلان تعبيرا عن إرادة الإدارة المنفردة في إنهـاء قراراتهـا، إلا إنهما يختلفـان في جوانـب عديدة إذ سـلطة الإدارة في القرار المضـاد غالبا مقيدة بالاسـباب التي يحددها المشرـع أما في السـحب فسلطة الإدارة تكون أوسـع على اعتبار إنها تمارسـها وفقا لمبدأ المشرـوعية، ومن حيث النطاق يتحدد نطاق فكرة القرار المضاد بالقرارات الإدارية السليمة أو في حكم السليمة النهائية المنشئة لحقوق في حين يتحدد نطاق فكرة السحب بالقرارات الإدارية الفردية التي شـابها عيب أو أكثر من عيوب عدم المشرـوعية على اعتبار أن السحب هو جزاء اللامشروعية (عبد الحميد ، 1981، ص470 ، 599)، أما بالنسبة لآثار الإلغاء الإداري فإنها تقترب من آثار القرار المضـاد، إذ تتحد فكرة القرار المضـاد مع فكرة الإلغاء الإداري في أمرين، الأول يتمثل في أن كلا الفكرتين تمثل وسيلة الإدارة لإنهاء قرارها بإرادتها المنفردة،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أما الأمر الثاني فيتمثل في اقتصار أثر القرار المضاد والإلغاء إلى المستقبل مع بقاء الآثار التي تمت في الماضي سليمة(p99.1967, Basset)، بالرغم من هذا التقارب بين الإلغاء الإداري والقرار المضاد إلا أن ثمة أوجه خلاف أساسية بين الإلغاء الإداري والقرار المضاد، إذ يقتصر نطاق القرار المضاد على القرارات الفردية السليمة (عبد الحميد ، 1981، ص 523).أما الإلغاء فيشمل في الأساس القرارات التنظيمية السليمة والمعيبة على السواء، ولا قيد على الإدارة إزاءها إلا عدم المساس بالحقوق التي تكون قد اكتسبت في ظل القاعدة التنظيمية، أو تكون قد طبقت تطبيقا فرديا، ثم وسع الفقه والقضاء نطاق فكرة الإلغاء لتشمل القرارات الفردية التي لا تولد حقاً لعدم إحداثها أثرا في المراكز القانونية (عبد الحميد ، 1981، ص658)، وبناء على ما تقدم سوف نعالج في ها المبحث ما يلي:

المطلب الأول: اقتصار آثار القرار المضاد على إنهاء آثار القرار السابق بالنسبة للمستقبل

القرار المضاد سواء صدر بإالغاء القرار الأول صراحة أو ضمنا، فإن أثره ينصرف إلى المستقبل مع بقاء كافة الآثار التي ولدها القرار الملغي سليمة، ومنتجة لجميع آثارها، فالقرار الملغي بموجب القرار المضاد يتوقف عن إنتاج آثاره القانونية بالنسبة للمستقبل، وتبقى آثاره في الماضي سليمة، فالقرار الصادر بفصل موظف لا أثر له على كافة الأعمال التي قام بها الموظف قبل قرار الفصل، وتظل هذه الأعمال سليمة وملزمة للموظف الذي يعين خلفا له وللإدارة كلها (طماوي، 2006، ص692)، فالقرار المضاد يسري بأثر مستقبلي ابتداءً من تاريخ صدوره (نجم، 1981، ص50)، وهذا ينسجم مع ما يقرره مبدأ الأثر المباشر للقانون بصورة عامة والقرارات الإدارية بصورة خاصة(الصدة، 1983م، ص248)، وهذا يعني عدم المساس بالآثار التي ترتبت في الماضي، وبالتالي يمتنع على الإدارة أن تنال منها في المستقبل، فمبدأ عدم المساس غير مماثل لمبدأ عدم الرجعية، واستقلالية مبدأ عدم المساس تكون قطعا للآثار التي نشأت في الماضي ولا يجوز تعديلها في المستقبل(p98.1967,Basset)، لان أساس هذا المبدأ يكمن في الحاجة لتوفير الاستقرار للعلاقات في المجال الإداري (p137.1967,Auby A.J.D.A)، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية التي ترتبت في الماضي سليمة(p96.1967,Basset)،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وهذا ما انتهى إليه الفقه الفرنسي من القول أن مبدأ استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية في شأن القرار المضاد يغدو مبدأ نسبيا فيما يتعلق بإنهاء الآثار الفردية للمستقبل، بينما يبقى المبدأ مطبقا بصورة مطلقة فيما يتعلق بعدم المساس بالآثار الفردية التي ترتبت في الماضي سليمة، ويمتنع على الإدارة أن تنال منها في المستقبل(p93,95.1967,Basset) من هنا يقضي التمييز بين نهاية القرار الإداري، ونهاية تطبيقه ونهاية آثاره من جهة، وبين النتائج المترتبة عنه، فعندما يزول القرار الإداري لا يعود بمقدوره أن ينتج مفاعيل جديدة، ولكن المفاعيل والنتائج التي تسبب بها وانبثقت عنه طيلة فترة وجودة ونفاذه، لا تزول ولا تنتهي بالضرورة معه، لا بل يمكن أن يستمر العمل بها بالرغم من ذلك، تبعا لسبب وطريقة زوال هذا العمل(خوري، 1987، ص13).

وتعد قضايا فصل الموظفين وإحالتهم على التقاعد، هي الميدان الأكثر تطبيقا في فكرة الأثر المستقبلي للقرار المضاد (p78.1994,Patrick) فالموظف المعين بقرار سليم يكتسب مركز قانوني لا يجوز المساس به بأثر رجعي، وليس للإدارة سبيل في ذلك إلا بإصدار قرار إداري مضاد، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في حكمه" أن القرار المنشئ لحق لا يمكن إلغاءه إلا بقرار جديد يخضع للشروط التي يتطلبها القانون وبالتالي لا يمكن سحب قرار التعيين إلا بقرار عزل الموظف أو إحالته على المعاش"(يسري، 1991، ص 21).

وقد سار القضاء الإداري المصري على ما سار عليه القضاء الفرنسي فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها جاء فيه "إن كل تنظيم جديد يسري بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به ولكنه لا يسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية التي تكون قد تحققت لصالح الموظف"(الكبيسي، 1986، ص51) وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية بقولها " الأفراد إذا ما اكتسبوا حقوقاً في ظل نظام قانوني معين فلا يصح المساس بهذه الحقوق"(العدل العليا الأردنية رقم 1997/327 تاريخ 1997/12/15 المجلة القضائية رقم 6 بتاريخ 1997/1/1م، ص365)، وبناء على ما تقدم نجد أن القرار المضاد يتم بموجبه إلغاء الآثار القانونية للقرار الفردي السليم بالنسبة للمستقبل فقط.

المطلب الثاني:عدم انسحاب آثار القرار المضاد على الماضي

رأينا سابقا أن القرار المضاد ينتج آثاره بالنسبة للمستقبل فقط، ولا تنسحب آثاره على الماضي، ومن المبادئ التي يخضع لها اثر القرار الإداري المضاد هو مبدأ عدم رجعية أثر القرار المضاد إلى الماضي الذي يحكم عادة جميع القرارات الإدارية، وذلك احتراما لقواعد المشروعية من جهة واستقرار المراكز القانونية والحقوق المكتسبة من جهة أخرى،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فالقرار المضاد يطبق على القرارات الشخصية والشرطية وهي قرارات مولدة للحقوق، فالقرارات الإدارية الشخصية منشأه لحقوق شخصية، ولا يجوز المساس بها سواء في الماضي أو في المستقبل، وكل تعديل يمس آثار هذه القرارات الشخصية يعتبر أجراء غير شرعي قابلا للطعن القضائي(خليل، 1964، ص 318) أما القرارات الشرطية فهي التي تمنح شخصاً معيناً مركزا معينا عاما موضوعيا، كالأمر الصادر بالتعيين في وظيفة، فإذا كان كل من القرار الشرطي والقرار الشخصي يعتبر عملا ذا اثر فردي، إلا أن الفرق بينهما أن العمل الشخصي ينشأ مركزا قانونيا شخصيا جديدا، بينما العمل الشرطي لا ينشأ هذا المركز لأنه موجود بالفعل، فهذه القرارات لا يمكن إنهاء آثارها إلا بواسطة قرار جديد يتخذ طبقاً للأشتراطات الشكلية والموضوعية الخاصة بهذه الفئة من القرارات (خليل، 1964، ص319،320).

فالقرار المضاد يحل محل القرار الأول الذي تم إالغاءه، وتقتصر آثاره للمستقبل ولا ينسحب على الماضي (p52, 59. 1967,Basset)، إذ لا يعني أن هذه الحقوق مؤبدة لا تستطيع الإدارة أن تضع حدا لنهايتها وإنما ممكن إنهاؤها بالنسبة للمستقبل فقط بواسطة القرار المضاد (الخاني، القانون الإداري، بدون سنة نشر، ص509).

أي أن عدم إمكانية إالغاء القرارات المولدة لحقوق مكتسبة لا يعني بقاء هذه القرارات على حالها بصفة نهائية وقطعية، فالذي يمتنع هنا هو أن تقوم الإدارة بإنهاء أثار القرار الفردي المكسب لحق لاعتبارات الملائمة وإنما تتقيد سلطتها في ذلك بسبب من الأسباب التي حددها القانون فعلى سبيل المثال إذا كانت الإدارة لا تستطيع أن ترجع عن قرارها الصادر بتعيين موظف بإالغاء القرار الصادر بهذا التعيين لمجرد الملائمة فإنها تستطيع أن تنهي آثاره بقرار مضاد بفصل الموظف أو إحالته على الاستيداع(p327.1973, .(De,Laubadér

ونخلص إلى أنه لا ينسحب أثار القرار المضاد إلى الماضي، إذ أن القول بأن القرار المضاد قرار مستقل ومنفصل عن القرار الأول يقتضي منطقيا عدم رجعية أثر القرار المضاد إلى الماضي، وذلك لاعتبارات العدالة واستقرار المعاملات والقرار المضاد بهذا الأثر يقوم على عدة اعتبارات، وهي العدالة واستقرار المعاملات، واحترام الحقوق المكتسبة، وقد أكد القضاء الإداري الأردني على عدم انسحاب آثار القرار المضاد على الماضي، إذ قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها" لا يجوز قانونا أن يكون للقرارات الإدارية بفصل الموظفين اثر رجعي"(العدل العليا الأردنية رقم 1965/45 مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1965/1/1م، ص1308).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي حكم آخر لها قضت بأنه " لا يجوز أن تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي وإنما يتوجب سريانها من تاريخ صدورها إذ أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقوم على أساس عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد في ظل أوضاع استقرت عند صدورها، وعليه فإن اعتبار القرار المطعون فيه والمتضمن إحالة المستدعي على الاستيداع ساريا بأثر رجعي وليس من تاريخ صدوره الواجب اعتباره تاريخا لنفاذه بحق المستدعي يجعل القرار مستوجب الإلغاء في هذا الجانب"(العدل العليا الأردنية رقم 1997/472 (هيئة خماسية) تاريخ 1998/10/20 منشورات مركز عدالة).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الخامس

الخاتمة

بعد أن فرغنا من دراسة مواضيع هذا البحث" انتهاء القرار الإداري بفعل الإدارة" وهي من المواضيع التي تحظى باهتمام الباحثين والدارسين للقانون الإداري، خاصة وان القرارات الإدارية هي وسيلة الإدارة المفضلة للقيام بوظائفها المتعددة والمتجددة في الوقت الحاضر، إذ أن هذه القرارات التي تصدرها الإدارة تعتبر الأسلوب النموذجي لنشاط الإدارة حيث أن السلطة العامة تظهر من خلالها بكل جلاء، كما إن اتخاذ هذه القرارات تفرضه ضرورات تحقيق المصلحة العامة وحسن سير مرافقها، لكن بقاء هذه القرارات إلى ما لا نهاية يخالف مقتضيات تطور الحياة الإدارية، ومما لا شك فيه في زمننا الحاضر أصبح للقرار الإداري أهميه واضحة وذلك لتوسع نشاط الإدارة في كافة المجالات، خاصة ونحن نعيش يومياً (أفراداً وموظفين) ضمن دائرة من القرارات الإدارية، ومن هنا تظهر أهمية الرسالة، بحيث عرضت الأساليب التي تملكها الإدارة لإنهاء قراراتها الإدارية، وبينت الضوابط التي تخضع لها الإدارة في ممارسة هذا الحق، حتى لا تحيد عن الغاية التي منحتها سلطة إنهاء قراراتها، والتي تتمثل بتحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام، وتحقيق المشروعية، فقد كانت الغاية من البحث التوصل للحلول، والخروج بنتائج تشكل خطوات لوضع تقنين متكامل يندرج تحته وسائل انتهاء القرار الإداري بفعل الإدارة.

النتائج:

1. القرارات الإدارية ليست ذات طبيعة واحدة فهي مختلفة من حيث الآثار، أو الشكل أو من حيث مدى خضوعها للرقابة القضائية ولما كان الاختلاف بين هذه القرارات على وفق الاعتبارات المذكورة أدى ذلك إلى اختلاف الأحكام والقواعد التي تستند عليها، ومن هذه التقسيمات تلك التي تقسم، استناداً على آثارها في المراكز القانونية، إلى قرارات تنظيمية تتناول المراكز القانونية العامة وقرارات فردية تتناول المراكز القانونية الخاصة بالإنشاء أو بالتعديل أو بالإلغاء، ويتبع هذا التقسيم اختلاف في أحكام كل منهما، وإن تقسيم القرارات الإدارية إلى تنظيمية وفردية يعدّ أهم تقسيم للقرارات الإدارية نظراً لما يترتب عليه من نتائج مهمة في النظام القانوني.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

2. القرار الإداري هو أكثر مرونة واقل استقرارا من الأعمال القانونية في مجال القانون الخاص وذلك وفقاً لمقتضيات حسن سير المرافق العامة وبالتالي فإن القرار الإداري هو أمر مؤقت ليس خالدا فهو إلى زوال ونهايته قد تتم بصوره طبيعيه، أو بإرادة من كان سببا في خروجه إلى حيز الواقع.
3. للإدارة العامة أن تنهي قراراتها الإدارية سواء عن طريق إلغائها أو سحبها، على أن يتم ذلك في إطار الموازنة بين المصلحة العامة (التي تمثلها الإدارة)، والمصلحة الخاصة للأفراد المخاطبين بالقرارات الإدارية، وهو الأمر الذي يجعل سلطة الإدارة العامة في إلغاء وسحب قراراتها سلطة مقيدة وتمارس هذه السلطة مع مراعاة لجملة من الاعتبارات :" تأخذ في الحسبان، مدى مشروعية وسلامة القرارات الإدارية المراد إنهاؤها (مشروعية وسليمة أو غير مشروعة ومعيبة) من ناحية، وطبيعة تلك القرارات (تنظيمية أم فردية)
4. إن سحب القرار الإداري غير المشروع واجب على الإدارة، فعليها العودة دائما إلى حظيرة القانون والالتزام بمبدأ المشروعية الذي يشكل ضمانا أساسيا يحمي الأفراد من تعسف الإدارة وتحكمها عند ممارسة نشاطها ويضفي طابع الدولة القانونية على تصرفاتها، وان سحب القرار المخالف للقانون ما هو إلا تدارك للخطأ الذي وقعت فيه الإدارة أثناء ممارستها لسلطتها في تطبيق القانون، وان امتناع الإدارة عن سحب قرارها غير المشروع يعتبر إساءة استعمال السلطة
5. إن قاعدة عدم الرجعية هي قاعدة عامة ويجب التقيد بها دون الحاجة لوجود نص قانوني ، وان هذه القاعدة تجد مبرراتها بالالتزام باحترام قاعدة الاختصاص ألزماني، إذ لا يجب أن تتعدى سلطه لاحقة على مراكز قانونية أحدثتها سلطه سابقة، كما إن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هي قاعدة أمرة إلا أنها ليست مطلقة بل هي أصل عام ، يمكن أن ترد عليها استثناءات لا تخرج القاعدة عن جوهرها أو يحول بينها وبين تحقيق هدفها.
6. إن مدة السحب مرتبطة بميعاد الطعن القضائي، حيث يخضع هذا الميعاد لما يطرأ على ميعاد دعوى الإلغاء من تغيرات سواء في ذلك من حيث بدأ الميعاد وامتداده عن طريق الوقف أو الانقطاع، وان القاعدة السابق ذكرها والتي تقضي بتقيد الإدارة بميعاد الطعن القضائي لتصحيح قراراتها المعيبة، ترد عليها حالات يجوز فيها للإدارة أن تسحب قراراتها أو تصرفاتها المعيبة، دون التقيد بمدة زمنية محددة، كالقرار المنعدم، والقرار المبني على غش أو تدليس.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

7. إن القرار الإداري السليم والذي تولد عنه حق شخصي أو مركز قانوني، منع على جهة الإدارة سحبه، ويعتبر قرار السحب مخالفاً للقانون وجدير بالإلغاء، وذلك لعدة اعتبارات منها احترام الحقوق المكتسبة، واستقرار المعاملات، لكن هذه القاعدة ليست مطلقه بل يرد عليها بعض الاستثناءات، لأسباب وعلل خاصة بكل منها، فقد أجاز القضاء الإداري الخروج عليها وتجاوزها.
8. إن الأثر الرئيس للسحب هو إنهاء القرار المسحوب منذ لحظة صدوره، بحيث يعد كأنه لم يولد قط، وعلى هذا الأساس تزول جميع القرارات التي تستند في وجودها إلى القرار المسحوب وذلك للارتباط الوثيق بينها أو باعتبارها جميعا تدخل في عملية قانونية واحدة "مركبة" فتتساقط بالتبعية بسبب فقدانها لسندها القانوني، كأن يصدر قرار بتعيين موظف ثم يسحب فيسقط هذا القرار وكل ما يكون قد أنبني عليه
9. إن القرار الساحب يعتبر قرارا إداريا يخضع للقواعد المقررة بشأن القرارات الإدارية، وان من أهم هذه القواعد أن هناك مدة محددة للطعن في هذه القرارات الإدارية لدى القضاء، وسحبه من قبل الإدارة المصدرة له، وبعد انقضاء هذه المدة تكتسب القرارات حصانه فلا يجوز لذوي الشأن الطعن في هذه القرارات، كما لا يجوز للإدارة سحبها حتى لو كانت هذه القرارات مخالفة للقانون
10. يجوز للإدارة أن تسحب قراراتها خلال مراحل الدعوى، إذ تعتبر رفع الدعوى امتداد لمدة سحب القرار الإداري، كما للإدارة أن تصحح قرار المعيب أثناء مراحل الدعوى، وذلك بإصدار قرار أخر بدلا من سحب قرارها المعيب.
11. إن الإدارة لا تلزم بالتعويض عن القرارات التي تصدر منها إلا في حالة وقوع خطأ من جانبها بأن تكون القرارات غير مشروعة، فمسؤولية الإدارة عن قرارات السحب المعيبة بأن يكون القرار معيبا بعيب من العيوب المنصوص عليها قانونا، وان يترتب عليه ضرر، وان تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعية وقرار السحب، أي بين خطا الإدارة وبين الضرر الذي أصاب الفرد.
12. إن القواعد التي تحكم السحب تختلف عن التي تحكم الإلغاء، إذ يحكم قواعد الإلغاء مبدأ عدم جواز المساس بالمراكز الفردية المكتسبة، فإن قواعد السحب يحكمها إلى جانب المبدأ السابق الذي يتعلق بالمستقبل مبدأ أخر يتعلق بالماضي، ألا وهو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

13. الأصل أنه لا يجوز إلغاء القرار الفردي السليم متى انشأ حقا مكتسبا لفرد من الأفراد، ذلك إن المراكز الخاصة التي تنشأ عن القرارات الفردية، تطبيقا لقواعد تنظيمية سليمة لا يمكن المساس بها أو تعديلها إلا برضاء من نشأت لصالحهم، ولهذا فإن المسلم به إن القرارات اللائحية لا يمكن أن تنال من القرارات والمراكز الفردية، لأن لكل منها حياته المستقلة، لكن هناك استثناء على هذا الأصل، فهناك أنواع خاصة من القرارات الفردية، تعد على سبيل الاستثناء غير مولدة لحق، بل تخول منفعة أو ميزة لا تحول دون حق الإدارة في إلغائها بحرية، كالقرارات السلبية و القرارات الولائية والقرارات التمهيدية.

14. إن الإدارة تملك سلطة إلغاء القرارات التنظيمية السليمة أو المعيبة، في أي وقت دون التقيد بميعاد وذلك وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، إذ للإدارة في إطار مهامها أن تقوم بتعديل أو إلغاء القرار التنظيمي كلما دعت الحاجة ولذلك نظرا لتغير الظروف، لكن يشترط أن لا يكون قد ترتب على قرار الإلغاء مساس بالحقوق المكتسبة، وان يقتصر الإلغاء على المستقبل فقط لا على الماضي، حيث يتوجب على الإدارة ممارسة اختصاصها أخذة بعين الاعتبار الأوضاع القانونية الحالية وليس أبدا القديمة، وإذا خالفت هذه القاعدة تكون قد تجاوزت قاعدة الاختصاص الزماني.

15.إن القرار المضاد هو عمل قانوني ذو مدلولين: الأول: هو قرار إداري يشترط فيه ما يشترط في القرارات الإدارية الأخرى من عناصر شكلية وموضوعية، والثاني هو وسيلة إنهاء للقرارات الإدارية الفردية السليمة.

16.إن مجال تطبيق القرار المضاد مقصور على القرارات الإدارية الفردية السليمة، سواء كانت منذ صدورها سليمة وغير مشوبة بعيب، أو القرارات المعيبة التي تحصنت بفوات ميعاد الطعن بها، كما لابد أن تكون هذه القرارات نهائية، وان تكون منشئه لحق أي أن تحدث آثارها في مواجهة أصحاب الشأن والآخرين، وان الأثر المترتب على القرار المضاد يتماشى مع الأصل العام المقرر بشان عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي ويتسم بالنسبية فيما يتعلق بأثره المستقبلي.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

17.تتحد فكرة القرار المضاد مع فكرة الإلغاء الإداري في أمرين: الأول يتمثل في أن كلا الفكرتين تمثل وسيلة الإدارة لإنهاء قرارها بإرادتها المنفردة، أما الأمر الثاني فيتمثل في اقتصار اثر القرار المضاد والإلغاء إلى المستقبل مع بقاء الآثار التي تمت في الماضي سليمة، ومع ذلك تنهض عدة فروق بين الفكرتين تتمثل في إن القرار المضاد لا يعد إلغاء للقرار الأول، وإنما هو قرار جديد ومستقل عن القرار الأول يخضع لشروط وقواعد جديدة، وان نطاق القرار المضاد على القرارات الفردية السليمة، أما الإلغاء فيشمل في الأساس القرارات التنظيمية السليمة والمعيبة على السواء ولا قيد على الإدارة إزاءها إلا عدم المساس بالحقوق التي تكون قد اكتسبت في ظل القاعدة التنظيمية، أو تكون قد طبقت تطبيقا فرديا، ثم وسع الفقه والقضاء نطاق فكرة الإلغاء لتشمل القرارات الفردية التي لا تولد حق لعدم إحداثها أثرا في المراكز القانونية.

التوصيات:

سوف نقدم جملة من التوصيات نرجو أن تكون صائبة، ومما يمكن الأخذ بها:

1. نقترح وضع قواعد تشريعية تحدد الأسس والمبادئ التي يقوم عليها موضوع القرارات الإدارية، لان في ذلك صيانة للحقوق، وسمو لمبدأ المشروعية.
2. نقترح ضرورة أن يتجه مشرعنا إلى رسم قواعد السحب والإلغاء الإداري بصورة واضحة، من خلال تعريفهما وبيان أحكام كل منهما وبما يؤمن تجنب الخلط والتداخل بينهما، ونقترح أن يكون ذلك من خلال جعل السحب قاصرا على القرارات التنظيمية والفردية المعيبة، والإلغاء تجاه القرارات التنظيمية السليمة والفردية غير المولدة لحقوق، والقرار المضاد تجاه القرارات الفردية المنشأه للحقوق.
3. نقترح الأخذ بما انتهى إليه تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي، من ناحية التفريق بين مهلة السحب ومهلة الطعن القضائي، بوضع مهلة السحب أربعة أشهر بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة المنشأه للحقوق، بدلا من ستين يوم، لأن ذلك يساهم في تقوية دعائم المشروعية، ويحقق التوازن بين الضمانة القانونية والمشروعية الإدارية، إضافة إلى أن المهلة يجب أن تبدأ بالسريان من تاريخ اتخاذ القرار

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ليس من تاريخ تبليغه، لان الحق المكتسب ينشأ من تاريخ توقيع القرار وحتى قبل تبليغه، بحيث تقدر الإدارة مشروعية القرار من تاريخ صدوره، وما أن تتأكد من عدم مشروعيته حتى ترجع فيه دون الانتظار لنقله إلى معرفة الآخرين.

4. نقترح على مشرعنا تعديل نص المادة 174 في نظام الخدمة المدنية والتي تتضمن تسريح الموظف والأخذ بما ذهب إليه المشرع المصري، بهذا الخصوص إذ يشكل ضمانه اكبر للموظفين.
5. نقترح الأخذ بما توصل إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي من أن إالغاء القرار التنظيمي المعيب التزام مفروض على الإدارة في كل وقت، أما الاكتفاء بالامتناع عن التطبيق فهذا يتنافي مع مبدأ سمو المشروعية، ودولة القانون، فلو امتنع القضاء عن تطبيقه في حاله معينة، فقد يطبقه في حاله أخرى جديدة.
6. نقترح على القضاء الإداري الأردني أن يزيل التمييز بين القرار المبني على سلطة مقيدة، والقرار المبني على سلطة مطلقة، لأنه لا يوجد قرار أو عمل إداري تتمتع فيه الإدارة سلطة تقديريه كاملة، فالغالبية العظمى من القرارات الإدارية تتجاوز فيها السلطة التقديرية مع السلطة المقيدة في شتى عناصر القرار الإداري بحيث يستحيل القول بوجود عمل أو قرار إداري يحتوي على سلطة تقديرية مطلقة أو اختصاص مقيد كامل وبالتالي لا علاقة بين فكرة السلطة التقديرية والسلطة المقيدة واستقرار بعض القرارات الإدارية غير المشروعة، وذلك لان السلطة التقديرية والسلطة المقيدة تتداخلان معا وباستمرار.
7. نقترح إزالة الخلط بين السحب والإالغاء، لأننا نستطيع التمييز بين السحب والإالغاء، وذلك من ناحية الأثر المترتب على كل منهما، فإذا كان رجعيا ينصرف إلى السحب، أما إذا كان مقتصرا على المستقبل فقط فيكون إالغاء.

8. نظرا لعدم شمولية التعريفات الفقهية والقضائية تجاه إعطاء مفهوم وافٍ لمدلول فكرة القرار المضاد اقترحنا تعريفه بالقول (القرار المضاد قرار إداري جديد متكامل العناصر، ينهي بصوره صريحة أو ضمنية أثار قرار إداري سليم كليا أو جزئيا بأثر يمتد للمستقبل عن طريق إتباع قاعدة توازي الشكل والإجراءات عند عدم وجود نص)

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

9. نقترح على مشرعنا الاتجاه مع طائفة الدول التي تجعل الأصل في القرارات الإدارية أن تكون مسببة، وبما يؤدي إلى دقة العمل الإداري وطمأنة الأفراد على حقوقهم وتسهيل مهمة القضاء في الرقابة.
10. ضرورة أن يتجه قضاؤنا إلى التمييز بين الشكل والإجراء في القرار الإداري من خلال اعتبار مخالفة الإجراءات في القرارات الإدارية جوهرية دائمـــا.
11. إذا كان تطور الحياة وتغير الظروف هو مناط المصلحة العامة الداعية إلى إنهاء القرارات الإدارية فإن ذلك قد يضر بحقوق الأفراد خاصة في القرارات الفردية السليمة، لهذا نقترح على إداراتنا وهي تتصدى لإنهاء القرارات الفردية السليمة أن تقرر التعويض للإفراد نتيجة لحرمانهم من مزايا القرارات المتعلقة بامتداد أثره للمستقبل وإذا لم يتحقق ذلك عن طريق الإدارة، نقترح أن يقرر القضاء ذلك عن طريق إجابة طلب الأفراد .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قائمة المراجع:

اولا: الكتب والمجلدات والرسائل:

- ابو زيد، محمد عبد الحميد ابو زيد، 1999، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ابو شادي، احمد سمير ابو شادي، دون سنة نشر ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى بمجلس الدولة المصري.
- ابو العثم، فهد ابو العثم، 2005، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- ابو العنين، محمد ماهر ابو العنين، 1998، دعوى الإلغاء امام القضاء الإداري، الكتاب الاول، دار الكتب القانونية، مصر.
- اسماعيل، عصام نعمة اسماعيل، 2009، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، رسالة دكتوراه منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، بيروت.
- اسماعيل، عصام نعمة اسماعيل، دون سنة نشر ، الإلغاء الاجباري للانظمة الإدارية غير المشروعة، سلسلة القانون العام.
- اودون، القضاء الإداري، 1980، الجزء الخامس، بدون دار نشر.
- ايوب، علي مرهاج ايوب، 1999، الوظيفة العامة في لبنان واجبات وحقوق، المجلد الاول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- باز، جان باز، 1981، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، مطبعة فؤاد بيبيان، لبنان.
- بدير، علي محمد بدير، 1970، أنواع القرارات الإدارية ، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة البصرة، العددان (3-4)، السنة الثانية.
- بركات، زين العابدين بركات، 1975، مبادئ القانون الإداري، بدون دار النشر.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- بركات، عمر فؤاد بركات، 1985، مبادئ القانن الإداري، شركة رأفت سعيد للطباعة، القاهرة.
- بركات، عمر فؤاد احمد بركات ، 1979، السلطة التأديبية ، مكتبة النهضة ، القاهرة .
- بدوي، ثروت بدوي، 1968، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، الناشر دار النهضة العربية .
- البرزنجي، عصام البرزنجي وآخرون، 1993، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، القاهرة.
- بروسيرفي، مارسو لون بروسيرفي، 1984، احكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة الدكتور احمد يسرى منشأة المعارف بالاسكندرية.
- الجرف، طعيمة الجرف،1961، نظرية انعدام التصرفات القانونية وتطبيقها على القرارات الإدارية، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الاول.
- الجرف، طعيمة الجرف، 1973، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة.
- الجرف، طعيمة الجرف، 1977، قضاء الإلغاء، دار النهضه العربي، القاهرة.
- جمال الدين، سامي جمال الدين، 2004، اصول القانون الإداري، منشأه المعارف، الاسكندرية.
- حافظ، محمود محمد حافظ دون، سنة نشر ، القرار الإداري (دراسة مقارنة) الجزء الأول، الناشر دار النهضة العربية - القاهرة -
- حبيب، محمود ابو السعود حبيب، 1996، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التأديب، دار الثقافة الجامعية، جامعة عين شمس.
- حسن، عبد الفتاح حسن، 1969، مبادئ القانون الإداري، منشورات الجامعة.
- الحمود، ابراهيم محمد الحمود، 1994، وسائل الادارة في إنهاء قراراتها، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت العدد الرابع.
- حلمي، محمود حلمي، 1970، القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الاتحاد العربي للطباعة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- الحلو، ماجد راغب الحلو، 1980، نظرية الظاهر في القانون الإداري، مجلة الحقوق والشريعة، الكويت، العدد الاول.
- الحلو، ماجد راغب الحلو، 1999، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- الحلو، ماجد راغب الحلو، 1999، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، اسكندرية.
- الخاني، عبد الاله الخاني، القانون الإداري، القضايا الإدارية، المجلد الثالث، بدون دار وسنة نشر.
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، 2007، القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.
- خليل، محسن خليل،1973، القانون الإداري، الجزء الاول، المكتبة العربية للطباعة والنشر، بيروت.
- خليل، عبد القادر خليل،1964، رسالته نظرية سحب القرار الإداري، دون دار نشر.
- الخوري، يوسف سعدالله الخوري، 1987، زوال العمل الإداري بفعل الإلغاء او الاسترداد، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث.
- رشيد، خلوفي رشيد، المنازعات الإدارية،2005، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر، الطبعة الثانية.
- الزعبي، خالد سمارة الزعبي، 1993، القرار الإداري، الطبعة الاولى، المركز العربي.
- زغير، عامر زغير، 2001، سلطة الإدارة في إنهاء القرارات السليمة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين.
- ساري، جورجي شفيق ساري، 2006/2005، قواعد واحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، بدون دار نشر.
- السناري، محمد عبد العال السناري، 1994، القرارات الإدارية، معهد الادارة العامة.
- السناري، محمد عبد العال السناري، بدون تاريخ نشر ، دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، مطبعة الاسراء.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- سيوفي، نعوم سيوفي، 1967، الحقوق الإدارية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب.
- الشاعر، رمزي طه الشاعر، 2000، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، التيسير للطباعة، القاهرة.
- شباط، يوسف شباط، 1999، موعد الطعن في دعوى الإلغاء ودوره في توطيد سيادة القانون، المجلد الاول ، مجلة جامعة دمشق.
- شحاته، توفيق شحاته، 1954، مبادئ القانون الإداري، الجزء الاول، دار النشر للجامعات المصرية.
- شطا، حماد شطا، 1984، تطور وظيفة الدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، القاهرة.
- شطناوي، علي خطار شطناوي،2011، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الاول، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- شطناوي، على خطار شطناوي، 1998، دراسة في القرارات الإدارية، عمادة البحث العلمي.
- الشويكي، عمر الشويكي،2001، القضاء الإداري، ، دراسة مقارنة ،الطبعة الاولى.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز شيحا، 1996، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مجلس شورى الدولة، الدار الجامعية، بيروت.
- الشيخ، عصمت عبدالله الشيخ، 2003، مبادئ ونظريات القانون الإداري، جامعة حلوان.
- صالح، معمر مهدي صالح، 2001، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد.
- صبحي، محمد متولي صبحي ،1972، سحب القرارات الإدارية، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، العدد (1).
- الصدة، عبد المنعم فرج الصدة، 1983، اصول القانون، دار النهضة العربية، القاهرة.
- طلبه، عبدالله طلبه، 2000، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق.
- طلبه، عبدالله طلبه، 1999، الرقابة القضائية على اعمال الادارة، الطبعة السادسة، منشورات جامعة دمشق.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- الطماوي، سليمان الطماوي، 1954.، نهاية القرارات الإدارية، مجلة مجلس الدولة، السنة الخامسة.
- الطماوي، سليمان الطماي،1996، القضاء الإداري، الكتاب الاول، قضاء الإلغاء دار الفكر العربي.
- الطماوي، سليمان الطماوي، 1967، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي.
- الطماوي، سليمان محمد الطماوي، 1959، مبادىء القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي ، القاهرة.
- الطماوي، سليمان محمد الطماوي، 2006، النظرية العامة للقرارات الإدارية،دار الفكر العربي، القاهرة.
- الطهراوي، هاني علي الطهراوي،2004، قواعد واثار سحب القرار الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق.
- عبد الباسط، محمد فؤاد عبد الباسط، بدون سنة نشر ، القرار الإداري، دار الفكر العربي، الاسكندرية.
- عبد الباسط، محمد فؤاد عبد الباسط، بدون سنة نشر.، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية
- عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، دون سنة نشر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، مطبعة دار التأليف.
- عبد الحميد، حسني درويش عبد الحميد،1981، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه دار الفكر العربي، القاهرة.
- عبد الحميد، حسني درويش عبد الحميد، 1982، حدود سلطة الادارة في إلغاء القرار الإداري الفردي السليم، مجلة العلوم الإدارية، العدد (1).
- عبد الوهاب، محمد رفعت عبد الوهاب2002، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- العجلاني،عدنان العجلاني،1959، الوجيز في الحقوق الإدارية، الطبعة الاولى، مطبعة جامعة دمشق.
- العطار، فؤاد العطار ، بدون سنة نشر ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهره.
- عكاشه، حمدي ياسين عكاشه،1987، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- علاوي، ماهر صالح علاوي، 1991، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر.
- علي، ليث حسن علي،1983، النظام القانوني للشكل والإجراءات في القرار الإداري، دراسة مقارنة، كلية القانون، جامعة بغداد.
- العنزي، سعد الشتيوي العنزي، 2010، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، بحثة منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الاول.
- عواضه، حسن محمد عواضه، 1997، المبادئ الاساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى لبنان.
- عيد، ادوار عيد، 1974، القضاء الإداري، الجزء الاول، مطبعة باخوس وشرتوني، بيروت.
- فوديل، جورج فوديل، 2008، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسه الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الاولى.
- الفهداوي، علي حسين الفهداوي، 2000 ، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد.
- فهمي، مصطفى أبو زيد فهمي،1999، القضاء الإداري، مجلس الدولة، الطبعة الثالثة، القاهرة.
- القباني، بكر القباني، القانون الإداري، دون سنة نشر ،الناشر دار النهضة العربية، القاهرة.
- القيسي، اعاد حمود القيسي، 1998، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الأولى، دار الأوائل للطباعة والنشر ، عمان.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- الكبيسي، رحيم سليمان الكبيسى،1986، حرية الادارة في سحب قراراتها، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- كنعان، نواف كنعان، 1999، القضاء الإداري في الاردن، الطبعة الاولى.
- مارسو لون، بروسيرفي، جي بريبان، 1984، احكام المبادئ في القضاءالإداري الفرنسي، مجموعة القانون العام.
- المتولي، محمد المتولي، 2004، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة.
- المتيوتي، صالح ابراهيم احمد المتيوتي،1994، شروط الطعن امام محكمة القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد.
- المرصفاوي، سمير صادق المرصفاوي، 1964، المبادىء العامة في القضاء الإداري المصري، دار الفكر الحديث للطباعة والنشر، القاهرة.
- محرم، عبده محرم، 1950، سحب القرارات الإدارية الفردية، مجلة مجلس الدولة، العدد الاول، السنة الاولى.
- محفوظ، عبد المنعم محفوظ، 1978، القانون الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الاولى، مكتبة عين شمس، القاهرة.
- محيو، أحمد محيو،1996، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية.
- المصري، زكريا المصري، 2007، اسس الادارة العامة، التنظيم الإداري، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، القاهرة.
- مصطفى، حامد مصطفى، مبادىء القانون الإداري، شركة الطبع والنشر الآهلية، بغداد، 1968.
- مسكوني، صبيح بشير مسكوني، 1974، مبادئ القانون الإداري، المكتبة الوطنية ، بنغازي.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- منصور، شاب توما منصور، 1978، السلطة المختصة باتخاذ القرار الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون جامعة بغداد.
- موسى، عبد الغفار موسى، 2006، الموسوعة الشاملة للدفوع امام مجلس الدولة في ضوء احكام النقض، مطابع شتات.
- مهدي، غازي فيصل مهدي، 2001، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي، مطبعة العزة، بغداد.
- مهنا، محمد فؤاد مهنا ، 1965، القانون الإداري العربي، الطبعة الثانية، دار المعارف.
- نصر، ماهر جيد نصر، 2002، الاصول العامة للقانون الإداري، مكتبة الجلاء، المنصورة
- نجم، احمد حافظ نجم،1981، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة.
- الوكيل، ابراهيم خيري الوكيل،2008، التظلم الإداري ومسلك الادارة الايجابي، دار الفكر العربي، الاسكندرية.
- يكن، زهدي يكن، التنظيم الإداري، دار الثقافة، بيروت، بدون سنة نشر.
- يسري،احمد يسري،،1991 احكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، منشاة المعارف، الاسكندرية.

ثانيا: المجلات والدوريات

- المجلة القضائية الأردنية.
- مجلة نقابة المحامين الأردنية.
- مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت.
- مجلة مجلس الدولة المصري.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثالثا: المراجع القضائية:

- **احكام مجلس الدولة الفرسي**
- **احكام مجلس الدولة المصري والمحاكم الإدارية المصرية**
- **احكام محكمة العدل العليا الاردنية**

رابعا: القوانين:

- **قانون العاملين الأساسي(المصري) رقم(50) لعام 2004**
- **القانون رقم (9) لسنة 1949 الخاص بمجلس الدولة المصري**
- **قانون محكمة العدل العليا رقم(12) لسنة 1992**
- **نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007**
- **قانون الاتصالات وتعديلاته رقم (13) لسنه 1995**
- **قانون الصناعة والتجارة رقم (18) لسنة 1998م**

خامسا: المراجع الفرنسية:

- Andrè de laubadère –JEAN-Clayde venezia-yves Gaudemey-Traité de droit Administratif-tome1-15edition-1999
- Basset (M) ، Le principe de L' acte Contraire en droit administratif Français، Thèse Toulouse، 1967
- Jacques Moreau : Droit Public Tom 2 ، 3 adition économic ، paris 1997

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- Jean‹marie‹ Droit administratif. Paris‹ 1991
- GEORGES DUPUIS-Marie José Guédon-droit administratif- paris-2002
- Vedel.G‹ Droit administratif ‹ themis ‹P.U.F‹ paris.
- Vincent Jean- Yves-application dans Le temps de l'acte administatif-J-C-A-2001
- Patrick‹ course de droit administratif‹ presses universitaires de lyon‹ 1994.
- LEON Duguit-traité de droit constitutionnel-tome 3 edition-1928
- yannakopoulos La nation de droits-acquis en droit administratif française-L.G.D.J-PARIS-.

www.manaraa.com