الانحراف في مجال القرارات الإدارية
"دراسة تحليلية في ضوء أحكام القضاء الإداري"

الدكتـــــور
أحمد عبد الحسيب السنتريسي
أستاذ القانون العام المساعد
كلية الشريعة والقانون بالقاهرة
جامعة الأزهر

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الانحراف في مجال القرارات الإدارية
دراسة تحليلية في ضوء أحكام القضاء الإداري

أحمد عبد الحسيب السنتريسي
قسم القانون العام، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، جامعة الأزهر، القاهرة، مصر.
البريد الإلكتروني: ahmed.elcentrecy@azhar.edu.eg

ملخص البحث :

يجب أن تلتزم جهة الإدارة مبدأ المشروعية والأخلاق والشفافية والنزاهة حين ممارستها لأعمالها المادية أو القانونية، وأن عدم التزامها بذلك يمثل انحرافاً من جهتها عما يجب أن تلتزم به في تصرفاتها، وموضوع البحث يهدف إلى بيان أسباب وتطبيقات الانحراف الإداري في مجال الأعمال القانونية الصادرة من جهة الإدارة بإرادتها المنفردة وهي القرارات الإدارية، وذلك في جميع مراحل القرار الإداري التي من الممكن أن يوجد فيها الانحراف، سواء كان هذا الانحراف في مرحلة تكوين وإصدار القرار الإداري، أو في مرحلة نفاذه وتنفيذه، أو في مرحلة مخاصمة هذا القرار، أو مرحلة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بوقفه أو إلغائه. ولقد استخدمت المنهج التأصيلي والاستقرائي التحليلي، وذلك من خلال بحث الأسباب الدافعة للانحراف في مجال القرارات الإدارية، وكذلك استقراء وتحليل التطبيقات القضائية لهذا الانحراف.

وبناءً على ما تقدم تم تقسيم هذا البحث إلى مبحث تمهيدي وفصلين على النحو التالي :

المبحث التمهيدي : مفهوم الانحراف وأسبابه في مجال القرارات الإدارية.

الفصل الأول : مظاهر الانحراف في مرحلتي إصدار ونفاذ القرار الإداري.

الفصل الثاني : مظاهر الانحراف في مرحلتي مخاصمة القرار الإداري وتنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها.

ولقد خلص البحث إلى العديد من التوصيات أهمها: تحمل الموظف العام الذي يتسبب في الانحراف بسلطته عن عمد أو خطأ جسيم في مجال القرارات الإدارية من ماله الخاص ما قد يحكم به من تعويضات جراء انحرافه العمدي أو خطئه الجسيم، وكذلك عدم الإكثار من نظام اللجان الذي قد يؤدي إلى التأخير في إصدار القرار الإداري، وكذلك ضرورة الاستجابة للرأي القانوني الصادر

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

من الجهات القانونية الاستشارية، وعلى الأخص في حالة ما إذا كان الأمر متعلقاً بمسألة داخلة في نطاق السلطة المقيدة لجهة الإدارة.

الكلمات المفتاحية : مبدأ المشروعية- انحراف- النزاهة والشفافية- مراحل القرار الإداري- نفاذ القرار الإداري وتنفيذه- إساءة استعمال السلطة- الثقة المشروعة- تنفيذ الأحكام.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

The deviation in the field of administrative decisions
"An analytical studying view of administrative judicial"

Ahmed Abdel Haseeb Al-Centresy

Department of Public Law, Faculty of Sharia and Law in Cairo, Al-Azhar University, Cairo, Egypt.

Email: ahmed.elcentrecy@azhar.edu.eg

Abstract:

The administration must adhere to the principle of legality, ethics, transparency and integrity when performing its concrete or legal acts, and that its failure to comply with this considered as a deviation on its part from what it must abide by in its actions. The subject of the research aims to explain the causes and applications of administrative deviation in the field of legal acts issued by the administration with its own will which is administrative decisions, in all stages of the administrative decision in which there may be a deviation of the administration, whether this deviation is in the stage of formation and issuance of the administrative decision, or in the stage of its enforcement and implementation, or in the stage of contention with this decision, or the stage of execution of judgments issued to suspend or annul it. I have used the rooting and inductive analytical approach, by examining the reasons behind the deviation of the administration in the field of administrative decisions, as well as extrapolating and analyzing the judicial applications of this deviation.

Based on the foregoing, this research was divided into an introductory study and two chapters as follows:

Preface: the concept of deviation and its causes in the field of administrative decisions.

Chapter 1: The manifestation of the deviation in the two phases of issuing and implementing the administrative decision.

Chapter Two: The manifestations of the deviation in the two phases of litigating the administrative decision and executing the judgments issued in its regard.

The research concluded with many recommendations, the most important of which are: The public employee who causes the deviation of his authority intentionally or a serious mistake in the field of administrative decisions should bear from his own money what may be judged in terms of compensation as a result of his willful deviation or his grave mistake, as well as not to multiply the system of committees that may lead to delays in issuing the administrative decision, as well as the necessity of responding to the legal opinion issued by the legal advisory authorities,

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

especially in the case that the matter is related to an issue within the restricted authority of the administration.

Keywords : The Principle Of Legality- Deviation - Integrity And Transparency -Stages Of The Administrative Decision- Enforcement And Implementation Of The Administrative Decision-Abuse Of Power - Legitimate Trust - Execution Of Judgments.

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

مقدمة

تمهيد:

الحمد لله رب العالمين ، والصلاة والسلام على سيد المرسلين وخاتم النبيين ، نبينا محمد وعلى آله وأصحابه أجمعين ، ومن اهتدى بهداهم واتبع سنتهم وسلك سبيلهم إلى يوم الدين . .. أما بعد : فإن جهة الإدارة تقوم بالعديد من الأعمال سواء القانونية منها أو المادية، وينبغي خلال ممارستها لهذه الأعمال أن تتجرد عن الهوى وتلتزم القوانين واللوائح وأن تبتغي دائما الصالح العام وإلا وقعت في حبائل الانحراف الإداري الذي يعد ضرباً من ضروب الفساد الإداري .

والانحراف الإداري بشكل عام هو: "تصرف شاذ من جهة الإدارة ينتج عنه هدر لحقوق الأفراد، وأخذ من لا يستحق حقوق غيره وتقديم غير الأفضل على الأفضل".(١)

كما يعبر الانحراف الإداري عن: "مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين وأصول العمل الإداري ومسلكياته السليمة والهادفة إلى التأثير على الإدارة العامة، أو قراراتها، أو أنشطتها، بهدف الاستفادة المباشرة أو الانتفاع غير المباشر من الوظيفة، أو التراخي وعدم الانتماء والمسؤولية تجاه العمل العام".(٢)

ويمثل الانحراف الإداري أحد أهم مظاهر ونتائج التعثر في صنع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة، ويعد في ذات الوقت أحد أهم أسباب تعطيل برامج التنمية الإصلاحية، فالانحراف الإداري عرض ومرض في ذات الوقت، فهو عرض لتعثر عمليات صنع السياسات العامة وبرامج التخطيط القطاعي والإقليمي، وهو مرض يحول دون تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، وإدراك ما فات من فرص

---

(١) يراجع/ عبد الله بن ناصر آل غصاب : منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، الطبعة الأولى ، ١٤٣٢ هـ - ٢٠١١م، ص٤٩ .

(٢) يراجع/ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة الرابعة، فلسطين، ٢٠١٦، ص٢٥ .

منشور على شبكة المعلومات الدولية بصيغة (Pdf) على الموقع التالي :

https://www.amanpalestine.org/cached_uploads/download/migratedfiles/itemfiles/a3c017f867420a33612e724d8a4bd640.pdf

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

للنمو والتقدم، في عالم لا يعترف سوى بالقدرة على المنافسة، على أسس من الشفافية والمحاسبة والمساءلة والمشاركة على المستويين المحلي والدولي.(١)

والانحراف قد يقع من جهة الإدارة في جميع الأعمال التي تقوم بها، سواء كانت قانونية تصدر من جهتها فقط كالقرارات الإدارية، أو تصدر من جهتها وبمشاركة طرف آخر كالعقود الإدارية، أو اقتصرت فقط على مجرد عمل مادي يصدر منها بمناسبة نشاطاتها اليومية.

موضوع البحث وأهميته :

إذا كان انحراف جهة الإدارة من الممكن أن يكون في أعمالها المادية والقانونية على حد سواء، وإذا كانت القرارات الإدارية والعقود الإدارية تمثل الأعمال القانونية للإدارة، فإن موضوع البحث سوف يقتصر على الانحراف الإداري في مجال الأعمال القانونية الصادرة من جهة الإدارة بإرادتها المنفردة وهي القرارات الإدارية، وذلك سواء كان هذا الانحراف في مرحلة تكوين وإصدار القرار الإداري، أو في مرحلة نفاذه وتنفيذه، أو في مرحلة مخاصمة هذا القرار، أو مرحلة تنفيذ الأحكام الصادرة بوقفه أو إلغائه.

وبناءً على ما تقدم تتجلى أهمية هذا الموضوع في كون القرارات الإدارية أحد الأساليب الهامة في ممارسة جهة الإدارة لمهامها؛ لذلك ينبغي عليها أن تلتزم مبدأ المشروعية في جميع المراحل التي قد يمر بها القرار الإداري ، وأن يكون قرارها ملائمًا، وألا تنحرف بسلطتها لأي سبب من الأسباب إرساءً لقواعد المشروعية والعدالة التي يجب أن تهيمن على جميع أعمال الإدارة؛ وذلك بأن تقوم بإصداره على وفق القواعد القانونية وفي الوقت المناسب وبالصياغة الدقيقة التي لا لبس فيها ولا غموض حتى لا تختلف الأفهام بصدده ومن ثم يؤدى لعدم المساواة في تطبيقه، وأن تلتزم بالنزاهة والشفافية في مرحلة مخاصمة القرار الإداري وتنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها؛ الأمر الذي ينعكس في النهاية إلى حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة جهة الإدارة، مع المحافظة في ذات الوقت على دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

---

(١) د/ أحمد دسوقي محمد إسماعيل : تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد –الواقع –الإشكاليات –البدائل، مجلة مصر المعاصرة، ع٥٠٦، أبريل ٢٠١٢م، ص١١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إشكالية البحث :

إذا كان موضوع البحث يتحدد في الانحراف في مجال القرارات الإدارية، ونظراً لأن مظاهر هذا الانحراف متعددة بتعدد المراحل التي من الممكن أن يمر بها القرار الإداري، كما أن الأسباب التي من الممكن أن تُرد إليها هذه المظاهر قد تكون ظاهرة كما قد تكون خفية كامنة في نية مصدر القرار الإداري؛ لذا فإن إشكالية هذا البحث تبدو في بيان ماهية الأسباب التي يمكن رد انحراف جهة الإدارة إليها، وأثرها في تحديد مظاهر هذا الانحراف؛ ومن ثم كيفية مكافحة وعلاج هذا الانحراف في ضوء تطبيقاته في مجال القرارات الإدارية، والتي أفصح عنها القضاء الإداري في أحكامه المطردة.

أهداف موضوع البحث :

يهدف موضوع البحث إلى ما يلي :

١ - بيان مفهوم الانحراف والأسباب التي من الممكن أن يُرد إليها هذا الانحراف في مجال القرارات الإدارية.

٢ - تحديد مظاهر الانحراف في جميع المراحل التي يمر بها القرار الإداري.

٣ - التوصل للطرق التي من شأنها معالجة ومكافحة هذا الانحراف أو على الأقل الحد منه.

الدراسات السابقة :

توجد بعض الدراسات التي تناولت موضوع انحراف جهة الإدارة وتعسفها وإساءتها لاستعمال سلطتها، وهذه الدراسات ركزت على الغاية من القرار الإداري والانحراف بها من قبل جهة الإدارة، سواء الانحراف عن الهدف العام من القرار الإداري وهو المصلحة العامة، أو انحرافها عن قاعدة تخصيص الأهداف، وتطبيقات هذا الانحراف ورقابة القضاء عليه وكيفية إثباته، ومن هذه الدراسات، دراسة الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي بعنوان: "نظرية التعسف في استعمال السلطة"، والدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، بعنوان: "إساءة استعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري"، ودراسة الدكتور الكبار محمد بحر، بعنوان: "الانحراف بالسلطة و أثره في القرار الإداري : دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه كلية الشريعة والقانون جامعة أم درمان الإسلامية.

ويتميز هذا البحث عن الدراسات السابقة بأنه لا يتناول انحراف جهة الإدارة بشأن الغاية من القرار الإداري فحسب، بل يلقي الضوء على كل انحراف من قبل جهة الإدارة في جميع المراحل التي من الممكن أن يوجد فيها القرار الإداري، ابتداءً من المراحل التمهيدية التي يمر بها القرار الإداري حتى

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إصداره، ومروراً بمرحلة نفاذه وتنفيذه، وكذلك مرحلة مخاصمة القرار الإداري وتنفيذ الأحكام الصادرة بشأن هذه المخاصمة.

منهج البحث :

سوف أقوم ببحث موضوع الانحراف في مجال القرارات الإدارية معتمداً على المنهج التأصيلي؛ وذلك من خلال البحث عن الأسباب الدافعة للانحراف، والتي تُرد إليها مظاهر هذا الانحراف في مجال القرارات الإدارية في جميع مراحلها.

ولما كان هذا البحث سيعتمد على الدراسة التحليلية في ضوء أحكام القضاء الإداري؛ فمن ثم سأستخدم المنهج الاستقرائي التحليلي؛ وذلك من خلال استقراء تطبيقات الانحراف في مجال القرارات الإدارية، ثم تحليل الأحكام القضائية التي تناولت هذه التطبيقات؛ وذلك من أجل الوصول إلى تحديد مظاهر هذا الانحراف والأسباب التي أدت إليه وكيفية معالجته.

خطة البحث :

يتناول هذا البحث مفهوم وأسباب ومظاهر الانحراف في جميع المراحل التي من الممكن أن يمر بها القرار الإداري، سواء في مراحل تكوينه وإصداره ونفاذه، أو فيما يتعلق بالخصومة المتعلقة به وتنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها؛ وذلك مع تناول التطبيقات القضائية التي تبرز أسباب هذا الانحراف ومظاهره وسبل علاجه في جميع مراحل القرار الإداري.

وبناءً على ما تقدم : **سأقوم بتقسيم هذه البحث إلى مبحث تمهيدي وفصلين على النحو التالي** :

المبحث التمهيدي : مفهوم الانحراف وأسبابه في مجال القرارات الإدارية.

الفصل الأول : مظاهر الانحراف في مرحلتي إصدار ونفاذ القرار الإداري.

الفصل الثاني : مظاهر الانحراف في مرحلتي مخاصمة القرار الإداري وتنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث التمهيدي:
مفهوم الانحراف وأسبابه في مجال القرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم :

يجب أن تأتي جميع تصرفات الإدارة سواء كانت موضوعية أو إجرائية متفقة وقواعد المشروعية والعدالة، وإلا عُد تصرفها مخالفاً لهذه القواعد ويترتب عليه جزاءات معينة سواء كانت موضوعية أو إجرائية على حسب القاعدة التي تمت مخالفتها.

وسلوك الإدارة المخالف يعد في حد ذاته سلوكاً منحرفاً، ويجد مجاله الخصب في القرارات الإدارية، حيث يشير فقهاء القانون الإداري وكذلك أحكام القضاء الإداري إلى عيب الانحراف بالسلطة كأحد العيوب التي تصيب القرار الإداري وتؤدي إلى إلغائه.

ولا نعني بانحراف جهة الإدارة في مجال هذا البحث عيب الانحراف بالسلطة فحسب، وإنما كل خروج عمدي أو مبني على خطأ جسيم عما تقتضيه قواعد المشروعية ومبادئ العدالة، سواء كان متعلقا بالأهداف المبتغاه من القرار الإداري أو أي قاعدة موضوعية أو إجرائية حاكمة للقرار الإداري والخصومة المتعلقة به والأحكام الصادرة بشأن تلك الخصومة، وكذلك أي خروج على قواعد النزاهة والشفافية الواجب اتباعها من قبل جهة الإدارة بمناسبة ممارستها لأعمالها.

ومن ثم فإن عيوب القرار الإداري لا تمثل انحرافاً إلا إذا تعمدت جهة الإدارة المخالفة أو أن مخالفتها مثلت خطئاً جسيماً، أو اتسم فعلها بعدم النزاهة والشفافية.

والانحراف في مجال القرارات الإدارية بالمعنى المتقدم لا يرجع لسبب واحد، وإنما يرجع للعديد من الأسباب التي تكشف عن انحراف الإدارة الذي تُرد إليها جميع مظاهر هذا الانحراف.

وبناءً على ما تقدم سنتناول هذا المبحث في مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : مفهوم ونطاق الانحراف في مجال القرارات الإدارية.

المطلب الثاني: أسباب الانحراف في مجال القرارات الإدارية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول:
مفهوم ونطاق الانحراف في مجال القرارات الإدارية

تمهيد:

ذكرنا فيما سبق أن انحراف جهة الإدارة في نطاق هذا البحث له معنى عام شامل لجميع المراحل التي يمر بها القرار الإداري، وكذلك يشمل كل انحراف سواء كان متعلقاً بقاعدة موضوعية أو إجرائية.

ولتحديد نطاق الانحراف في مجال القرارات الإدارية، ينبغي أن نبين أولاً مفهومه، ثم نبين نطاقه، وبناءً على ذلك سأقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي :

الفرع الأول : مفهوم الانحراف في مجال القرارات الإدارية.

الفرع الثاني : نطاق الانحراف في مجال القرارات الإدارية.

الفرع الأول:
مفهوم الانحراف في مجال القرارات الإدارية

الانحراف لغة : من انحرف، أي مال وعدل[١] والانحراف عن الشيء هو "الميل عنه"[٢] وانحرف الشَّخصُ: (مال عن جادّة الصّواب، حاد عن الطّريق المستقيم "انحرفت غريزتُه").[٣]

والانحراف في اصطلاح علماء الاجتماع : "سلوك لا ينسجم مع معايير الجماعة أو المعايير الثقافية أو مع قوانين المجتمع".[٤]

---

(١) يراجع/ نشوان بن سعيد الحميرى اليمني (المتوفى: ٥٧٣هـ): شمس العلوم ودواء كلام العرب من الكلوم، دار الفكر المعاصر (بيروت – لبنان)، الطبعة: الأولى، ١٤٢٠ هـ - ١٩٩٩ م، ج٣، ص ١٤٢١.

(٢) يراجع/ جمال الدين بن منظور الأنصاري (المتوفى: ٧١١هـ: لسان العرب، دار صادر –بيروت، الطبعة الثالثة ١٤١٤هـ، ج٩، ص ٤٣؛ جمال الدين، محمد طاهر بن علي الصديقي الهندي الفَتَّنِي الكجراتي (المتوفى: ٩٨٦هـ: مجمع بحار الأنوار في غرائب التنزيل ولطائف الأخبار، مطبعة مجلس دائرة المعارف العثمانية، الطبعة: الثالثة، ١٣٨٧ هـ - ١٩٦٧م، ج١، ص٤٩١.

(٣) يراجع د/ أحمد مختار عبد الحميد : معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، الطبعة: الأولى، ١٤٢٩ هـ - ٢٠٠٨ م، ج١، ص٤٧٥.

(٤) يراجع د/ إبراهيم حمد محمد حمد : أثر العوامل الاجتماعية في جنوح الأحداث، مجلة جامعة الأزهر بغزة، سلسلة العلوم الإنسانية، ٢٠٠٨، مجلد ١٠، عدد ٢-A، ص١٠٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

صور الانحراف :

الانحراف نوعان: [١] انحراف في الفكر وانحراف في السلوك : أما الانحراف الفكري فهو "خطأ في الإدراك والتصور، بحيث لا يرى المرء الحق، أو يراه على خلاف ما هو عليه، وصاحبه يظن الصواب خطأ، والخطأ صوابًا، ويرى الحسن قبيحًا والقبيح حسنًا. وهذا النوع من الانحراف يؤثر في الاعتقادات والمفاهيم"

أما الانحراف الثاني: فهو انحراف ناشئ عن الشهوات والميل إليها، وهذا النوع من الانحراف هو ضعف في العزيمة والإرادة، يؤثر في الأخلاق والأعمال، مع بقاء المبادئ والمفاهيم صحيحة سليمة".

والانحراف الفكري: هو انحراف ناشئ عن **شبهة** والفهم الخاطئ للمبادئ، أما الانحراف السلوكي فهو انحراف ناشئ عن **شهوة**، والنوع الأول من الانحراف أخطر من النوع الثاني؛ لأن انحراف الأفكار والمبادئ يؤدي حتمًا إلى انحراف السلوك والأخلاق.

وانحراف جهة الإدارة بصفة عامة قد يكون انحراف في الفكر والمفاهيم، وذلك عندما تختلف الأفهام في تطبيق النص القانوني الذي يحتمل تفسيره أكثر من معنى، كما قد يكون انحرافها سلوكياً، وذلك كتعمدها مخالفة القوانين والميل عن العدالة أثناء ممارستها لتصرفاتها القانونية، كقبول موظف رشوة أو اختلاس مال عام، أو إصدار الإدارة قرارًا بالمخالفة للقوانين واللوائح، أو تحايلها إجرائياً أثناء الدعاوى القضائية أو تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها.

وعند إطلاق مصطلح الانحراف فيما يتعلق بالقرارات الإدارية يتبادر إلى الذهن عيب انحراف جهة الإدارة بالسلطة المتعلق بالهدف من القرارات الإدارية وذلك بابتغاء جهة الإدارة هدف غير المصلحة العامة أو الهدف الذي حدده القانون، وهو يعد عيباً من عيوب القرار الإداري إلى جوار العيوب

منشور على شبكة المعلومات الدولية بنظام (pdf) على الموقع التالي:
http://www.alazhar.edu.ps/journal/attachedFile.asp?seqq1=906

(١) يراجع الأستاذ/ بسطامي محمد سعيد خير: مفهوم تجديد الدين، مركز التأصيل للدراسات والبحوث، جدة – المملكة العربية السعودية، الطبعة: الأولى، ١٤٣٣ هـ – ٢٠١٢ م، ص٧٣.

منشور على شبكة المعلومات الدولية بصيغة (Pdf) على الموقع التالي :
https://ia601202.us.archive.org/3/items/ktb03_201610/c081.pdf

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الأخرى المتمثلة في عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، والإجراءات، وعيب مخالفة القانون، وعيب السبب.

ولذلك يعرف القضاء الإداري عيب الانحراف بالسلطة بأن "يكون لدى الإدارة قصد الإساءة أو الانحراف بحيث تهدف من القرار وصفاً آخر غير المصلحة العامة كالانتقام من شخص أو محاباة آخر على حسابه أو يكون باعثها لا يمت للمصلحة العامة بصلة".(١)

والانحراف بالمعنى المتقدم يعتبر **معناً ضيقاً** حيث يشمل انحراف جهة الإدارة فقط بالغاية من القرار الإداري والمتمثل في عيب الغاية، لكن الانحراف الذي نعنيه في هذا البحث هو الانحراف **بمعناه العام**، والذي يتمثل – كما ذكرنا – في كل انحراف عمدي أو خطأ جسيم يقع من جهة الإدارة بشأن القواعد الموضوعية والإجرائية المتعلقة بالقرار الإداري، وكذلك القواعد المتعلقة بمخاصمته وتنفيذ الأحكام الصادرة بشأن هذه المخاصمة.

وبناءً على ما تقدم فإن الانحراف في مجال القرارات الإدارية يعد نوعاً من أنواع الانحرافات التي قد تقع من قبل جهة الإدارة، ويعني : كل انحراف في الفكر أو السلوك يقع من جهة الإدارة بصدد القرارات الإدارية ينبئُ عن الفهم الخاطئ للقوانين واللوائح، أو تعمد مخالفتها والحيدة عن قواعد العدالة سواء تعلق الأمر بقواعد موضوعية أو إجرائية، وسواء تعلق بمرحلة تكوين القرار الإداري وإصداره، أو نفاذه وتنفيذه، أو مرحلة مخاصمته وتنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها.

الفرع الثاني:
نطاق الانحراف في مجال القرارات الإدارية

ذكرنا في الفرع السابق بأن المعنى العام للانحراف في مجال القرارات الإدارية هو المراد في نطاق هذا البحث، حيث لا يقتصر انحراف الإدارة هنا على الانحراف بالغاية من القرار الإداري والذي يمثله المعنى الضيق، وإنما يشمل بالإضافة إلى ذلك كل انحراف في قاعدة قانونية موضوعية أو إجرائية تدخل في نطاق تكوين القرار الإداري أو نفاذه وتنفيذه، كما يشمل كل انحراف في قاعدة إجرائية تتعلق بالخصومة القضائية للقرار الإداري أو تنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٦١٦ لسنة ٤٤ق، بتاريخ ٦/ ٢/ ٢٠٠١م، المجموعة مكتب فني س٤٦، ص٧٩٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فالقواعد التي يتضمنها القانون الإداري تتمثل في نوعين من القواعد، قواعد موضوعية وأخرى إجرائية، والقرار الإداري ينبغي أن تتوافر بشأنه الأركان والشروط التي إذا توافرت كنا أمام قرار إداري صحيح، كما أنه يجب لكون الخصومة المتعلقة بالقرار الإداري مقبولة أن تتوافر مجموعة من الشروط الشكلية والإجرائية التي قررها القانون والتي ينبغي على جهة الإدارة الالتزام بها هادفة بذلك تحقيق العدالة، كما يجب عليها أن تبادر إلى تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها بشأن وقف أو إلغاء القرارات الإدارية؛ حيث يمثل الخصومة والدفاع عن القرار الإداري أمام القضاء جهة الإدارة باعتبارها هى التي أصدرته، وعند تمثيل جهة الإدارة في الخصومة الإدارية المتعلقة بالقرار الإداري يجب أن تتحلي بالنزاهة والأمانة الإجرائية التي من شأنها المساعدة في إرساء قواعد العدالة ، وأن تقوم بتنفيذ الأحكام الصادرة بشأن هذه الخصومة ما لم توجد عقبات حقيقية مستجدة بعد الحكم تعرقل عملية تنفيذ هذه الأحكام، وإلا عُدّ تصرفها هذا انحرافاً يستوجب جزاءات موضوعية أو إجرائية على حسب تعلق انحرافها بقاعدة موضوعية أو إجرائية.

وبناءً على ما تقدم يتحدد نطاق الانحراف في مجال القرارات الإدارية في ميل الإدارة عن كل قاعدة قانونية موضوعية أو إجرائية أو ما تقتضيه قواعد العدالة في جميع الأوضاع التي من الممكن أن يوجد فيها القرار الإداري سواء في مرحلة تكوينه وإصداره ونفاذه وتنفيذه ، أو في مرحلة الخصومة المتعلقة به والأحكام الصادرة بشأنها.

أولاً : الانحراف المتعلق بالقواعد الموضوعية والإجرائية :

يقصد القواعد الموضوعية في القانون الإداري : تلك القواعد التي تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها باعتبارها سلطة عامة. (١)

وبناءً على ذلك تشمل القواعد الموضوعية في القانون الإداري تنظيم السلطة الإدارية وتكوينها وكيفية عملها، وكذلك كيفية إنشاء وتنظيم المرافق العامة، والوظائف العامة من حيث شروط شغلها وطرق اختيار الموظفين وحقوقهم وواجباتهم وتأديبهم ونقلهم وإنهاء خدمتهم، كما تشمل أساليب الإدارة في مباشرة مهامها سواء تمثلت في العقود الإدارية أو القرارات الإدارية.

---

(١) يراجع د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠م، ص٨ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أما القواعد الإجرائية في القانون الإداري فتشمل تنظيم القضاء الإداري والمحاكم والهيئات الأخرى التي يشملها واختصاصاتها، وإجراءات التقاضي ، والدعاوى المختلفة التي تدخل في نطاق القضاء الإداري، مثل دعوى إلغاء القرار الإداري ودعاوى القضاء الكامل كالدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوى التعويض نتيجة للخطأ أثناء ممارسة الجهة الإدارية لأعمالها.

والقواعد الموضوعية المتعلقة بالقرار الإداري: تتمثل بصفة عامة في الأركان والشروط التي يجب أن تتوافر في العمل القانوني الصادر من جهة الإدارة حتى يتصف بوصف القرار الإداري[1]، وهذه الأركان والشروط وإن اتفقت في مسماها إلا أنها تختلف في جوهرها وذلك باختلاف محل القرار الإداري ذاته، فالقواعد الموضوعية التي يجب أن تتوافر في قرار تعيين موظف عام، تختلف عن تلك القواعد التي ينبغي أن تتوافر بشأن قرار نقله أو ترقيته، وكذلك القواعد الموضوعية التي يجب أن تتوافر بشأن القرارات الصادرة في نطاق الأحوال العادية، تختلف عن القرارات التي تصدرها جهة الإدارة في الأحوال الاستثنائية، وتشمل القواعد الموضوعية المتعلقة بالقرار الإداري أيضاً مسألة نفاذه وتنفيذه، وفي جميع الأحوال يجب أن تلتزم جهة الإدارة هذه القواعد ولا تحيد عنها وإلا اتصف تصرفها بالانحراف، متى صدر منها هذا التصرف عن عمد تظهر فيه سوء نيتها، أو أن تكون قد وقعت في خطأ جسيم، أو أن تحيد في تصرفها عن قواعد النزاهة والشفافية واجبة الاتباع.

---

(١) تتمثل الأركان التي يجب أن تتوافر في القرار الإداري في التعبير عن الإرادة المنفردة لجهة الإدارة، والصدور من سلطة إدارية، ووجود السند القانوني، وأخيراً وجود الأثر القانوني.

أما شروط صحة القرار الإداري فتتمثل في الاختصاص، والمحل، والسبب، والشكل والإجراءات، والغاية، ويترتب على تخلف ركن من أركان القرار الإداري أن يضحى القرار منعدماً، بينما يترتب على تخلف شرط من شروط صحة القرار الإداري، أن يضحى القرار باطلاً.

يراجع في ذلك د/ ماجد راغب الحلو: الإرادة والنية في القرارات الإدارية، مجلة الحقوق – جامعة الكويت، ع١، س٤٣، مارس ٢٠١٩، ص٤٧٧ وما بعدها؛ وراجع أيضاً د/ فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، ٢٠١٩/ ٢٠٢٠م، بدون دار نشر، ص ٣٩٥ وما بعدها؛ وراجع للباحث : الوسيط في القانون الإداري،٢٠١٧/ ٢٠١٨م، بدون دار نشر ص٣٧٧ وما بعدها .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبالإضافة إلى القواعد الموضوعية سالفة الذكر توجد قواعد شكلية وإجرائية متعلقة بتكوين القرار الإداري وإصداره، وذلك كوجوب صدور القرار في شكل معين، أو ضرورة أخذ رأي جهة معينة قبل صدور القرار، مثل أخذ رأي لجنة معينة[١] أو مجلس معين[٢].

أما القواعد الإجرائية المتعلقة بخصومة القرار الإداري وتنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها: فتتمثل في القواعد الإجرائية واجبة الاتباع في دعوى إلغاء القرار الإداري والتعويض عنه ووقف تنفيذه، وتشمل هذه القواعد الشروط والإجراءات اللازم توافرها لقبول دعوى الإلغاء القرار الإداري أو وقف تنفيذه، وكذلك الإجراءات الواجبة الاتباع لرفع الدعوى أو الاستمرار في سريانها، وكيفية الطعن على الأحكام الصادرة بشأن هذه الدعوى وطرق الطعن فيها.

كما تشمل هذه القواعد على الإجراءات واجبة الاتباع في تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح أو ضد جهة الإدارة في دعوى إلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وكيفية هذا التنفيذ، وتنظيم إشكالات التنفيذ.

والمبدأ الذي يحكم القواعد الإجرائية في القانون الإداري بصفة عامة هو مبدأ الاقتصاد في الإجراءات "الذى يقوم في جوهره لتحقيق فاعليته على سرعة الحسم سواء في اتخاذ القرار الإداري أو في الفصل في المنازعة الإدارية".[٣]

والانحراف في نطاق القواعد الموضوعية أو الإجرائية – على النحو المتقدم – إنما مرده وجود الإدارة في العلاقة باعتبارها سلطة عامة؛ ومن ثم لا تتساوى المراكز القانونية بين جهة الإدارة والطرف الآخر من هذه العلاقة، فالقانون الإداري "تهدف قواعده إلي تنظيم مراكز قانونية عامة لا

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٥ لسنة ٤٠ق، بتاريخ ٢٨/ ١/ ٢٠٠١م، المجموعة مكتب فني س٤٦، ص٦٦٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢١٦ لسنة ٣٣ق، بتاريخ ٢٧/ ١/ ١٩٩٦م، المجموعة مكتب فني س٤١، ج١، ص٣٧٩؛ وحكمها في الطعن رقم ٢٨٤٦ لسنة ٤٦ق، بتاريخ ٨/ ٥/ ٢٠٠٣م.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٥٢ لسنة ٣٣ق، بتاريخ ١٤/ ٥/ ١٩٨٨م، المجموعة مكتب فني س٣٣، ص١٩ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تتوازى فيها المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة بل تعلو الأولي علي الثانية"[١]؛ ونظراً لذلك قد تنحرف جهة الإدارة موضعياً بأن تتعمد إصدار قرارات إدارية غير مشروعة بإرادتها المنفردة، أو أن تنحرف إجرائياً في نطاق الخصومة الإدارية المتعلقة بالقرار الإداري وتنفيذ الأحكام الصادرة بمناسبتها، وهنا يأتي دور القاضي الإداري ليعيد التوازن بين المصالح المتعارضة، والتي تتمثل في مصلحة جهة الإدارة والتي تمثل المصلحة العامة، ومصلحة الشخص المتعامل مع الإدارة، والذي يمثل المصلحة الخاصة.[٢]

ثانياً: الانحراف المتعلق بجميع مراحل القرار الإداري:

يشمل نطاق الانحراف في مجال القرارات الإدارية أيضاً جميع المراحل التي من الممكن أن يمر بها القرار الإداري؛ لذا فإن هذا النطاق يشمل مرحلة تكوين وإصدار القرار الإداري، حيث إن القرار الإداري له مراحل تمهيدية تنبئ عن إفصاح جهة الإدارة عن نيتها في إصداره[٣]، "ويُكَوِّن ذلك سلسلة واحد يجب أن تنتظم حلقاتها وتستقيم كل الآراء والقرارات المكونة لأجزائها خلال تلك المراحل"[٤]؛ ومن ثم إذا أسقطت جهة الإدارة مرحلة هامة من مراحل تكوين القرار أو إجراءً

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٠٨ لسنة ٣٨ق، بتاريخ ١٦/ ٤/ ١٩٩٥م، المجموعة مكتب فني س٤٠، ص٦١ .

(٢) د/ محمد عبد الحميد مسعود: إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف ٢٠٠٩م، ص٢٩.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٥٤ لسنة ٢٩ق، بتاريخ ٢/ ١٠/ ١٩٨٦م، المجموعة مكتب فني س٣٢، ج١، ص١٧٢ .

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٥٠ لسنة ٤٣ق، بتاريخ ٢٢/ ٨/ ١٩٩٨م، المجموعة مكتب فني س٤٣، ج٢، ص١٦٠٧ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

جوهرياً تطلبه المشرع، يضحى قرارها الصادر في هذا الشأن مخالفاً للقانون حرياً بالإلغاء[١]، أو التعويض إذا كان له مقتضى.[٢]

كما يشمل نطاق هذا الانحراف مرحلة نفاذه بعد إصداره وتنفيذه على أرض الواقع، والقاعدة في هذا الشأن أن القرارات الإدارية تنفذ في حق المخاطبين بها بأثر فوري من تاريخ العلم بها، كما يتم تنفيذها دون إرجاء[٣].

وبناءً على ما تقدم يعد انحرافاً من قبل جهة الإدارة اتيانها سلوكاً تُظهر فيه سوء نيتها وعدم حيدتها لمخالفة القواعد الموضوعية أو الإجرائية الحاكمة لهاتين المرحلتين؛ ومن ثم يشمل انحراف جهة الإدارة في هذه المراحل جميع عيوب القرار الإداري التي قد تلحق به جراء عدم التزام جهة الإدارة مبدأ المشروعية، وكذلك يشمل تراخي جهة الإدارة في إصداره على الرغم من التزامها قواعد المشروعية، كما يشمل مخالفة القواعد الموضوعية المتعلقة بنفاذ وتنفيذ القرار الإداري.

كما يشمل نطاق الانحراف في مجال القرارات الإدارية مرحلة الخصومة المتعلقة بالقرار الإداري سواء تعلقت بطلب وقف تنفيذه[٤] أو إلغائه[٥] أو التعويض عن الأضرار الناشئة عن عدم مشروعيته[٦]،

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٨٥٨ لسنة ٤٧ق، بتاريخ ١/ ٥/ ٢٠٠٨م، غير منشور .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٦٣٣ لسنة ٤٧ق، بتاريخ ٢٣/ ١/ ٢٠١١م، المجموعة ، ص٨٢٨.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠٧٤ لسنة ٢٩ق، بتاريخ ٢٩/ ٦/ ١٩٨٦م، المجموعة مكتب فني س٣١، ص١٩١٨ .

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٧٦١ لسنة ٢٩ق، بتاريخ ١٥/ ٣/ ١٩٨٦م، المجموعة مكتب فني س٣١، ص١٣٧٦؛ وحكمها في الطعن رقم ١١٠٩ لسنة ٤٥ق، بتاريخ ١٣/ ٥/ ٢٠٠١م، المجموعة مكتب فني س٣١، ص٤٦ .

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٨٣ لسنة ٣١ق، بتاريخ ١٨/ ١/ ١٩٨٦م، المجموعة مكتب فني س٣١، ج١، ص٨٩٨؛ وحكمها في الطعن رقم ٢٣٩٦ لسنة ٥٠ق، بتاريخ ٤/ ٣/ ٢٠٠٨م.

(٦) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤٢٤ لسنة ٣١ق، بتاريخ ١٥/ ١٢/ ١٩٨٧م، المجموعة مكتب فني س٣٢، ج١، ص٤٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما تشمل مرحلة تنفيذ الأحكام الصادرة بمناسبة الخصومة المتعلقة بالقرار الإداري، والتي تلتزم جهة الإدارة خلالها بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها دون أن "تتقاعس فيه على أي وجه نزولاً على حجية الأحكام وإعلاء لشأنها وإكباراً لسيادة القانون والنزول على مقتضياته"[١]؛ ومن ثم فإن أي مخالفة للقواعد الإجرائية الحاكمة لهاتين المرحلتين تمثل انحرافاً من قبل جهة الإدارة متى أنبأت عن عدم أمانتها[٢] ونزاهتها الإجرائية.

المطلب الثاني:
أسباب الانحراف في مجال القرارات الإدارية

تمهيد :

باستقراء أحكام القضاء الإداري يتبين لنا أن انحراف الإدارة بمخالفتها قاعدة موضوعية أو إجرائية في جميع المراحل التي قد تمر بها القرارات الإدارية من الممكن رده إلى عدة أسباب، هذه الأسباب تنم عن انحراف جهة الإدارة عن عمد عن الهدف الذي من أجله رُخص لها إصدار هذه القرارات، أو أنها تقاعست عن عمد أو إهمال جسيم عن أداء مهامها؛ الأمر الذي أوقعها في خطأ غير عادي بحيث يصل إلى أعلى درجاته بما يوصفه بالجسامة، أو أنها لم تلتزم الحيدة ومبدأ المساواة، الأمر الذي لا يتحقق معه العدالة التي تعد أساساً لنجاح أي عمل سواء أكان إدارياً أو غير إداري، أو أنها لا تلتزم معايير النزاهة والشفافية في إصدارها للقرارات الإدارية أو نفاذها، أو أن تتحايل إجرائياً في الخصومة المتعلقة بالقرار الإداري أو تنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها.

ومن ثم، تتمثل أساب الانحراف في جميع المراحل التي من الممكن أن تمر بها القرارات في الانحراف العمدي لإرادة جهة الإدارة، وارتكابها لخطأ جسيم، وعدم تمتعها بالحيدة وإهدارها لمبدأ المساواة، وعدم نزاهتها وشفافيتها بشأن مراعاتها للقواعد الموضوعية أو الإجرائية المتعلقة بالقرار الإداري.

وبناءً على ما تقدم سنتناول هذا المطلب من خلال أربعة فروع على النحو التالي :

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٨ لسنة ٣٨ق، بتاريخ ١٦/ ٥/ ١٩٩٨م، المجموعة مكتب فني س٤٣، ج٢، ص١٢٣٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٨٨ لسنة ٣٤ق، بتاريخ ١١/ ٢/ ١٩٨٩م، المجموعة مكتب فني س٣٤، ج١، ص٥٤٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الأول : سوء نية وإرادة الإدارة.

الفرع الثاني : الخطأ الجسيم.

الفرع الثالث : عدم الحيدة والمساواة.

الفرع الرابع: الإخلال بقواعد النزاهة والشفافية.

الفرع الأول:
سوء نية وإرادة الإدارة

ينبغي على جهة الإدارة عند ممارستها لمهامها ألا تبتغي من وراء أدائها لهذه المهام إلا تطبيق القانون وتحقيق المصلحة العامة أو المصلحة التي حددها القانون، ونية وإرادة مصدر العمل الإداري هي التي تكشف عما إذا كانت جهة الإدارة قد حرصت على تطبق القانون وابتغت المصلحة العامة أو الهدف المحدد قانوناً، كما تكشف أيضاً انحرافها عن هذا الهدف.

والإرادة بصفة عامة هي المشيئة وميل النفس إلى القيام بأمر معين، ومنه قوله تعالى : " وَقُلِ الحَقُّ مِن رَّبِّكُمْ ۖ فَمَن شَاءَ فَلْيُؤْمِن وَمَن شَاءَ فَلْيَكْفُرْ "[1] وهي شعور داخلي في القلب أو قوة كامنة في النفس، ومقدرة على اتخاذ القرار ومحاولة الانطلاق لتنفيذه، وهي حرية الاختيار بين البدائل مع تحمل مسئوليته، وتستلزم هذه الإرادة غاية مستهدفة، ووسائل مستخدمة، وعملاً تنفيذياً من صاحب الإرادة، لإدراك المقصود، إذا سمحت الظروف؛ وعلى ذلك فإن الإرادة تمر بمراحل عدة، فتبدأ بتحديد الأهداف مروراً بالتدبر والاختيار بين البدائل، ثم مرحلة الاختيار من بين البدائل المتاحة، وأخيراً مرحلة الإفصاح.[2]

---

(١) سورة الكهف من الآية (٢٩).

وأشار الأستاذ الدكتور ماجد الحلو في بحثه بأن البعض يذهب إلى أن الإرادة والنية بمعنى واحد، إلا أن الراجح أنهما يشتركان فقط في فكرة القصد والعزم على الفعل، ولكنهما يختلفان في عدة أمور تتمثل في أن الإرادة قريبة من الفعل المراد، أما النية فهي بعيدة عن الفعل المراد وسابقة على الإرادة، وهى مجرد عقد القلب على إمضاء الفعل إن تيسر. كما أن الإرادة تتعلق بالمقدور على فعله فقط، أما النية فتتعلق بالمقدور عليه والمعجوز عنه. وأخيراً فإن الإرادة تتعلق بأعمال الجوارح، أما النية تتصل باتجاهات القلوب. راجع ذات البحث، ص٤٧٣ وما بعدها.

(٢) د/ ماجد راغب الحلو: الإرادة والنية في القرارات الإدارية، مقال منشور بمجلة الحقوق – جامعة الكويت، ع١، س٤٣، مارس ٢٠١٩، ص٤٦٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبناءً على ما تقدم فإن جهة الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري فيفترض صحة الهدف المبتغى من إصدار القرار الإداري وعلى من يدعى عكس ذلك إثباته؛ وذلك لأن الإرادة مسألة داخلية لا تظهر إلا بالتعبير عنها بالقول أو الفعل، وهي تشبه في ذلك الغاية التي يستهدفها مصدر القرار، وهى مسألة نفسية يصعب إقامة الدليل عليها. (١)

ويعتبر الباعث الدافع النفسي الذي يحرك إرادة المنشيء للتصرف إلى تحقيق غرض ما، ويستدل على الباعث من اعتبارات ذاتية وليست موضوعية، حيث إن الباعث يتجه أساساً إلى النيات والإرادات التي ليس لها تشخيص مادي ملموس، وإنما تكون كامنة مستترة وراء الظواهر، ولا يتم الوقوف عليها إلا بالتصريح، أو القرائن والملابسات(٢) المصاحبة لإنشاء التصرف.

وانحرافها إرادة جهة الإدارة العمدي قد يُتعرف عليه من خلال معيار ذاتي؛ لأن انقياد رجل الإدارة للدوافع الذاتية وهو يمارس سلطته العامة أمر محتمل، وإن كان في ذلك أقل من الفرد العادي وهو يباشر حقوقه الخاصة، كما قد يتعرف على انحراف جهة الإدارة العمدي بسلطتها من خلال دوافع موضوعية ترجع إلى التصرف القانوني ذاته الذي يصدر عن جهة الإدارة، فمن الممكن أن ينسب إلى رجل الإدارة أنه قد قصد إلى غايات شخصية انتقاماً أو كيداً أو هوى(٣)، كما أنه من الممكن أن ينسب

وأشار الأستاذ الدكتور ماجد الحلو في بحثه بأن البعض يذهب إلى أن الإرادة والنية بمعنى واحد، إلا أن الراجح أنهما يشتركان فقط في فكرة القصد والعزم على الفعل، ولكنهما يختلفان في عدة أمور تتمثل في أن الإرادة قريبة من الفعل المراد، أما النية فهي بعيدة عن الفعل المراد وسابقة على الإرادة، وهى مجرد عقد القلب على إمضاء الفعل إن تيسر. كما أن الإرادة تتعلق بالمقدور على فعله فقط، أما النية فتتعلق بالمقدور عليه والمعجوز عنه. وأخيراً فإن الإرادة تتعلق بأعمال الجوارح، أما النية تتصل باتجاهات القلوب. راجع ذات البحث، ص٤٧٣ وما بعدها.

(١) المرجع السابق ص٤٧٠.

(٢) د/ عبد العزيز بن سطام بن عبد العزيز آل سعود: اتخاذ القرار بالمصلحة، رسالة دكتوراه، المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ٢٠٠٥م، ص٦٤٣.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٩٨ - لسنة ٩ ق - بتاريخ ١١/ ٤/ ١٩٦٤م، مكتب فني ٩ - ج ٢ - ، ص ٩٣٠.

وقد فرق هذا الحكم بين دور الدوافع الذاتية والدوافع الموضوعية التي تؤدي إلى الانحراف بالسلطة في نطاق مباشرة الفرد العادي لحقوقه، وفي نطاق ممارسة رجل الإدارة لسلطته الإدارية، وكذلك في نطاق ممارسة السلطة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إليه مخالفة التصرف للقواعد القانونية التي يجب أن تراعي عند إصدار العمل القانوني دون أن يقصد تحقيق غايات شخصية، كما قد تختلط الدوافع الشخصية والموضوعية التي تؤدي إلى انحراف جهة الإدارة عند إصدارها للتصرف القانوني، كأن تخالف القانون في إصدارها لهذا التصرف أو تطبيقه بدافع شخصي.

ويظهر سوء استخدام السلطة في الحالات التي يقوم بها الموظف الحكومي باستخدام سلطته لتحقيق هدف آخر غير المصلحة العامة، أو غير الهدف المحدد قانوناً. وذلك مثل استخدام موظف

التشريعية لمهمتها التشريعية، وأكد هذا الحكم أن للدوافع الموضوعية مجال في الانحراف بالسلطة سواء بالنسبة للأفراد العاديين أو رجل الإدارة أو السلطة التشريعية، أما الدوافع الذاتية فتتدرج طبقاً لتنوع السلطات، فلهذه الدوافع تأثير كبير بخصوص انحراف الأفراد بالسلطة أثناء مباشرة حقوقهم، ثم يقل هذا التأثير بخصوص انحراف رجل الإدارة بسلطته الإدارية، وتتلاشي نهائياً بخصوص انحراف السلطة التشريعية عند قيامها بسن التشريعات، ولقد قرر هذا الحكم المبادئ سالفة الذكر فقضى بأن :

"الانحراف في استعمال السلطة التشريعية إذا صح أنه يصلح سبباً لبطلان القانون دستورياً، بيد أنه ولئن ساغ اتخاذ معيار ذاتي موضوعي للانحراف في استعمال السلطة الإدارية ، لأن انقياد رجل الإدارة للدوافع الذاتية وهو يمارس سلطته العامة أمر محتمل – و إن كان في ذلك أقل من الفرد وهو يباشر حقوقه الخاصة – إلا أنه في نطاق الانحراف في استعمال السلطة التشريعية لا يسوغ أن يقبل إلا معياراً موضوعياً محضاً لا يداخله أى عنصر ذاتي ، إذ الواجب أن يفترض في الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية – و هى تسمو في النزاهة والتجرد عن الفرد وهو يباشر حقوقه الخاصة وعلى رجل الإدارة وهو يمارس سلطته الإدارية – الواجب أن يفترض فيها أنها لا تراعى في جميع التشريعات إلا المصلحة العامة وإذ كان سائغاً أن ينسب إلى رجل الإدارة أنه قد قصد إلى غايات شخصية – انتقاماً أو كيداً أو هوى – فليس بسائغ أن تنسب هذه الغايات الشخصية إلى الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية فالمفروض دائماً أن هذه الهيئة إنما تعمل لتحقيق المصلحة العامة ولا غاية لها غير ذلك . كما أن المفروض دائماً أن التشريعات التي تقرها الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية لا تنتسب إلى من اقترحها، وإنما تنسب إليها وحدها فكيفما كان القدح فيمن اقترحها من أنه قصد من اقتراحها إلى غايات شخصية، فإن إقرار الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية لهذه التشريعات، يلغى وجود من اقترحها، فلا يكون مخالفاً لهذه التشريعات إلا الهيئة المذكورة؛ وبالتالى فلا تقوم قائمة لما عزى إلى من اقتراحها من العمل لغايات شخصية"

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

سلطته بشكل انتقامي ومتعمد بقصد إيقاع الأذى بالآخرين لأسباب خاصة، سياسية أو أيديولوجية، أو لتحقيق مصالح خاصة.[١]

وانحراف إرادة جهة الإدارة عن الهدف من القرار الإداري قد يكون لتحقيق مصلحة خاصة بمصدر القرار أو لغيره، أو الانحراف انتقاماً من الغير.

فالقرار الإداري "متى أشفّ عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد، إلى إشفاء غل، أو إرضاء هوى في النفس، فإنّه يكون منحرفاً عن الجادة، مشوبا بإساءة استعمال السلطة".[٢]

وقد يكون انحراف إرادة جهة الإدارة المتعمد عن الهدف الذي حدده القانون مخالفة عمدية للقانون وروحه وذلك في حالة تعذر التفرقة بين القانون وأهدافه.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأن: "سوء استعمال السلطة نوع من سوء استعمال الحق، والموظف يسئ استعمال سلطته كلما استعمل نصوص القانون ونفذها بقصد الخروج علي أغراض القانون وأهدافه، فهذا استعمال للقانون بقصد الخروج عن القانون، وبهذه المثابة تكون إساءة استعمال السلطة ضرباً من تعمد مخالفة القانون مع التظاهر باحترامه، فهى لا تخرج عن كونها مخالفة متعمدة لأهداف القانون بل وللقانون ذاته لتعذر التفرقة بين نصوص القانون وأهدافه".[٣]

وبناءً على ما تقدم: يكون انحراف الإدارة بإرادتها العمدية عند إنشائها للتصرفات القانونية، أو في مراحل سريانها وتطبيقها، ويظهر ذلك في نطاق القرارات الإدارية في انحرافها عن عمد بمخالفتها القانون، أو تعمد إساءة استعمال سلطتها وحيدتها عن الهدف المحدد قانوناً أو عدم مراعاتها للمصلحة العامة عند إصدارها للقرار الإداري أو تطبيقه؛ ومن ثم نكون أمام انحراف إداري راجع إلى

---

(١) يراجع/ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٦١٦ لسنة ٤٤ق، بتاريخ ٦/ ٢/ ٢٠٠١م، مكتب فني س٤٦، ص٧٩٥؛ وحكمها ٦٩١٩ لسنة ٤٧ق، بتاريخ ٢٢/ ٥/ ٢٠٠٥م.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١١٥٠ لسنة ٦ق ـ بتاريخ ١٩/ ٥/ ١٩٥٤م، المجموعة مكتب فني س٨ ص١٤٦٢.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٦٥٠١ لسنة ٢ق ـ بتاريخ ٦/ ٧/ ١٩٤٩م، المجموعة مكتب فني س٣ ص٩٣؛ ويراجع أيضاً حكم محكمة جرائم الفساد الفلسطينية، القضية رقم ٤ لسنة ٢٠٢٠ "استئناف جنايات" بتاريخ ٢٦ أكتوبر ٢٠٢٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إرادة جهة الإدارة العمدية، كشف عنه تصريح الإدارة بمخالفتها القانون أو حيدتها عن الهدف الذي يجب أن تلتزم به. أو تعمدها عدم الأمانة الإجرائية في الخصومة المتعلقة بالقرار الإداري، أو تحايلها نحو تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بمناسبة القرار الإداري.

الفرع الثاني:
الخطأ الجسم

قد لا تتعمد جهة الإدارة الانحراف بسلطتها أثناء مباشرتها لأعمالها القانونية؛ ومن ثم ينتفي قصدها واتجاه إرادتها إلى المخالفة الإدارية، لكن من جهة أخرى قد يرتكب رجل الإدارة خطئاً ينم عن عدم تبصره واتخاذه الحيطة اللازمة بما يؤدي حتماً إلى المخالفة الإدارية؛ الأمر الذي يوصف معه هذا الخطأ بالجسامة أو يوصف بكونه خطئاً عمدياً يَصِل إهمال رجل الإدارة فيه إلى حد من الجسامة.

والخطأ الجسيم : "هو الخطأ الذى ينطوي على أقصى ما يمكن تصوره من الإهمال في أداء الواجب، وهو في سلم الخطأ أعلى درجاته، ويكون ارتكاب هذا الخطأ نتيجة غلط فادح ما كان ليساق إليه لو اهتم بواجباته الاهتمام العادى، أو لسبب إهماله إهمالاً مفرطاً يعبر عن خطأ فاحش".[(١)]

فعندما يبلغ الخطأ درجة من الجسامة، فإن هذا الخطأ يُشبَه بالخطأ القصدي، ففظاظة الخطأ تفترض قصد الإيذاء، على الأقل حتى إثبات العكس؛ لأن الخطأ الجسيم معادل للغش.[(٢)]

ويقرر بعض الفقه الفرنسي بأن الخطأ الجسيم ليس هو الخطأ الخطير، وإنما هو الخطأ الذي نتج عنه آثاراً خطيرة[(٣)]، ولا يمكن قبول هذه المقاربة من الناحية القانونية؛ لأنها تستند بالفعل إلى خطورة

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٣٠ لسنة ٣٩ ق، بتاريخ ٢٦/ ٦/ ١٩٩٣م، مكتب فني، س ٣٨، ج٢، ص ١٤٤١؛ وحكمها في الطعن رقم ٣٤١٩ - لسنة ٣٧ ق، بتاريخ ١٠/ ٥/ ١٩٩٧م، مكتب فني س ٤٢، ج ٢، ص ٩٨١.

(٢) د/ طلال عامر المهتار : مسئولية الموظفين ومسئولية الدولة في القانون المقارن، دار إقرأ، بيروت –لبنان، ١٩٨٢م، ص٢٥٠.

(٣) J-F Couzinet: "La notion de faute lourde administrative" R.D.P. 1977, P. 327.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الخطأ وخطورة الضرر، ذلك أن أهمية الأضرار وحدها لا تكشف عن وجود خطأ جسيم. إلا أنه يمكن أن يكون الخطأ جسيماً تبعاً للقاعدة التي تنتهكها الإدارة، فإذا أوجب القانون على الموظف القيام بأمور معينة، فإن أي انتهاك للقواعد القانونية التي تقرر هذه الواجبات يعتبر خطئاً جسيماً بشكل آلي، فمثلا التعرض التعسفي للحرية، يشكل خطئاً جسيماً، كما أن تكرار الأخطاء البسيطة يشكل خطئاً جسيماً يلامس التدليس.(١)

ومن ثم، يعتبر الخطأ جسيماً إذا كان شخصياً يرجع إلى الموظف الإداري وينبىء عن سوء نيته وأنه ارتكب هذا الخطأ لهدف شخصي وليس بهدف المصلحة العامة أو المصلحة التي حددها القانون؛ ومن ثم ينبىء عن انحراف رجل الإدارة لسوء نيته، ويسأل عنه الموظف في ماله الشخصي، أما إذا ابتغى الموظف الإداري المصلحة العامة أو المصلحة التي حددها القانون وحدث الخطأ؛ فلا يكون هذا الخطأ شخصياً ينبىء عن وجود انحراف، وإنما يعد خطئاً مرفقياً يندمج في أعمال الوظيفة ولا ينبىء عن سوء نية الموظف الإداري، ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على ذلك فقضت بأنه : "يعتبر الخطأ شخصياً إذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع شخصي، يكشف عن الإنسان بضعفه وشهواته وعدم تبصره، وعن قصد النكاية أو الإضرار، أو تغيا المنفعة الذاتية للموظف، أما إذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي، وينم عن موظف معرض للخطأ والصواب؛ فإن الخطأ في هذه الحالة يكون خطئاً مرفقياً، ففيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي يكون بالبحث وراء نية الموظف، فإذا كان يهدف من القرار الإداري إلى تحقيق المصلحة العامة، أو كان قد تصرف لتحقيق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها؛ فإن خطأه يندمج في أعمال وظيفته، فلا يمكن فصله عنها، ويعتبر من الأخطاء المنسوبة إلى المرفق العام، أما إذا تبين أن الموظف لم يعمل للمصلحة العامة، أو كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية، أو كان خطؤه جسيماً؛ فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر خطئاً شخصياً، ويشترط لثبوت مسئولية العامل المدنية في ماله الخاص أن يكون ما ارتكبه من خطأ هو الذي أدى مباشرة إلى الضرر، وأن يكون هذا الضرر محدداً بما لا يدع مجالاً

---

(١) يراجع/ بنوا دولوناي: خطأ الإدارة، ترجمة د/ سليم حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١١م، ص٢٨١ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

للاحتمال فيه – أثر ذلك: يسأل الموظف في ماله الخاص عن خطئه الشخصي دون الخطأ المرفقي".[١]

وقضت المحكمة الإدارية العليا أيضاً في حكمها الصادر في ٢ مارس ٢٠٠٦م بأنه : "ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن المشرع قد جعل كل خروج على الواجب الوظيفى مرتباً لمسئولية العامل التأديبية، في حين لم يرتب المسئولية المدنية للعامل إلا إذا كان الخطأ الذي وقع منه شخصياً فيسأل عنه في ماله الخاص، ويعتبر الخطأ شخصياً إذا كان الفعل الضار مصطبغاً بطابع شخصى يكشف عن الإنسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره، أما إذا كان الفعل الضار ليس كذلك ويكشف عن مجرد موظف معرض للخطأ والصواب؛ فإن الخطأ في هذه الحالة يكون مصلحياً، فالعبرة هى بنية الموظف وقصده، فإذا كان تصرفه يهدف إلى تحقيق غايات الجهة الإدارية ومقاصدها، فإن خطأه يندمج في أعمال الوظيفة ويعتبر خطئاً مصلحياً، أما إذا تبين أنه لا يعمل للصالح العام أو كان مدفوعاً بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيماً، فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر خطئاً شخصياً يسأل عنه الموظف الذي وقع منه هذا الخطأ في ماله الخاص"[٢].

وبناءً على ما تقدم فإن الخطأ الجسيم لا ينتفي معه انحراف رجل الإدارة، حيث إنه ينبغي عليه أن يتخذ الحيطة الكاملة عند مباشرته للأعمال المكلف بها، والمعيار الذي يحدد ذلك هو معيار نية الموظف ومقصده، فإن كان مقصده تحقيق المصلحة العامة أو المصلحة التي حددها القانون وعلى الرغم من ذلك تحقق الخطأ؛ فإنه يكون خطئاً مرفقياً ولا يسأل عنه في ماله الخاص، أما إذا كان مقصده تحقيق مصالح شخصية، فإن خطأه يعتبر خطئاً شخصياً يسأل عنه في ماله الشخصي.[٣]

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١٣٨ لسنة ٤٦ ق، بتاريخ ٧/ ٥/ ٢٠٠٨م، مكتب فني، س٥٣ ، ج٢، ص١١٩٨؛ وحكمها في الطعن رقم ٦٣٨ لسنة ٢٩ق، بتاريخ ٢٦/ ١٢/ ١٩٨٧م، المجموعة مكتب فني س٣٣، ج١، ص٤٩٠.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥١١٠- لسنة ٤٦ ق، بتاريخ ٢/ ٣/ ٢٠٠٦م، - مكتب فني، س ٥١ ، ج ١، ص ٤٦٩؛ وحكمها في الطعن رقم ٨٧٦٥ لسنة ٥٢ بتاريخ ٢٠/ ٠١/ ٢٠١٣م.

(٣) يراجع/ بنوا دولوناي: خطأ الإدارة، مرجع سابق، ص ٤٥٦، ٤٥٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثالث:
عدم الحيدة والمساواة

ينبغي على جهة الإدارة أن تلتزم الحيدة والمساواة عند إجرائها لجميع تصرفاتها، فلما كانت الإدارة تتمتع بوسائل السلطة العامة؛ فمن ثم لا تتحقق المساواة بينها وبين المتعاملين معها؛ وعليه يجب أن تلتزم جهة الإدارة الحيدة مع المتعاملين معها سواء أكانوا أفراداً عاديين أم موظفين عموميين، وذلك بأن يكون هدفها دائماً تحقيق العدالة والمصلحة العامة، كما ينبغي عليها أن تساوي بين المتعاملين معها ولا تفاضل بينهم بما يؤدي إلى الإخلال بالمساواة بين المراكز القانونية المتماثلة. (١)

فمقتضى "المساواة الطبيعية بين المواطنين أن يكفل القانون عدم التمييز بين أصحاب المراكز المتماثلة في الحقوق وأن تكفل جهة الإدارة عند أدائها لواجبها ومباشرتها لاختصاصاتها عدم إجراء أي تمييز بينهم، وإلا كان قرارها الذي يكرس هذا التمييز مشوباً بمخالفة جسيمة تجعله منعدماً لمخالفته لمبدأ من المبادئ الأساسية الحاكمة للنظام العام الدستوري والقانون الإداري المصري هو مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون وفي الحقوق والواجبات العامة وهي مبادئ جوهرية يقوم عليها النظام العام الدستوري والقانون الإداري المصري". (٢)

والعدالة تعد أساساً لحيدة جهة الإدارة وتحقيقها للمساواة، فحيدة جهة الإدارة تعني عدم خضوعها لأية مؤثرات داخلية أو خارجية تجعلها لا تحقق العدالة بصدد تصرفاتها مع المتعاملين معها، فالحيدة هي ضمانة للأفراد، يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاصاً، وذلك فيما يصدر عنه من أعمال أو تصرفات. (٣)

ولقد حرص القضاء الإداري على تقرير مبدأ حيدة جهة الإدارة وضرورة تحقيقها لمبدأ المساواة في العديد من أحكامها، ومن أحكامها في هذا الصدد حكم محكمة القضاء الإداري في ٢٤ يونيه ١٩٥٣م، والذي قضت فيه بأنه : "لما كانت العدالة تقتضى المساواة بين المتنافسين على العُمدية في

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٧٠٧٢ لسنة ٦٦ بتاريخ ٢٠/ ١/ ٢٠٢١م، غير منشور.

(٢)حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٨٢٢١ لسنة ٦١ بتاريخ ٢٧/ ٠٨/ ٢٠١٧م غير منشور.

(٣) د/ عادل أحمد فؤاد : الحيدة كضمانة من ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥م، ص٧٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بحث ما لكل منهما وما عليه، وتقصى حقيقة مركزه في ذلك بروح مشبعة بالحيدة توخياً للصالح العام حتى يختار الأصلح منهما، فإن الانحراف عن هذه الحيدة والاهتمام غير المألوف في تقصى ما هو منسوب لأحد الطرفين حتى الهنات منها وحشد الأدلة ضده مع التراخي في الوقت ذاته في تحقيق ما هو منسوب للطرف الآخر وتلمس براءته مما أتهم به، كل أولئك ينم على الميل وعن الإخلال بمبدأ الحيدة والمساواة بين المتنافسين وهذا إساءة لاستعمال السلطة"[1].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في ١٨ يناير ٢٠٠٣م بأن : "وضع المشرع في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ضمانات معينة تبعد تقارير الكفاية وبيانات الأداء عن التأثر بالأهواء الشخصية والأغراض الخاصة لما لهذه التقارير والبيانات من أثر بالغ في حياة العاملين الوظيفية، ويقتضي تحقيق هذه الضمانات أن يتوافر فيمن يشترك في وضع التقرير أو بيان تقييم الأداء شرط الحيدة حتى يحصل الاطمئنان على عدالته وتجرده عن الميل والتأثر، فإذا قام به سبب يستنتج منه بحسب الأغلب الأعم أنه مما تضعف له النفس ويخشى أن يؤثر فيه بما يجعله يميل في رأيه إلى ما يقتضيه هذا السبب بحسب ما يثيره في النفس من نوازع من اتجاه إلى محاباة العامل أو الإضرار به، وجب عليه عدم الاشتراك في وضع التقرير أو بيان تقييم الأداء، ومن الأسباب التي تقتضي ذلك أن يكون بين العامل وبين الرئيس المباشر خصومة قائمة إذ في وجودها ما يستوجب تنحيه عن الاشتراك بأي وجه في وضع تقرير كفاية الأداء وبيان تقييم الأداء – الأمر كذلك حتى إذا لم يكن ثمة خصومة بينهما قضاءً ما دامت العداوة والبغضاء قد دبت بينهما إذ يجب عليه أن يشعر ما يسببه ذلك له وللعامل ذي الشأن من حرج فيتنحى من تلقاء نفسه، فإذا قام الرئيس المباشر بوضع التقرير أو بيان الأداء رغم وجود هذا المانع فإن عدم صلاحيته المترتبة على ذلك من شأنها أن تبطل تقرير الكفاية أو بيان تقييم الأداء".[2]

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٢٤٦ لسنة ٦ ق – بتاريخ ٢٤/ ٦/ ١٩٥٣م، مكتب فني س٧ ، ج ٣ ، ص١٧٧٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٢٩١ لسنة ٤٧ ق – بتاريخ ١٨/ ١/ ٢٠٠٣م، مكتب فني س ٤٨، ج١، ص ٣٦٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي ذات المعنى حكمها الصادر في ٢٦ مايو ٢٠٠١م، والذي قضت فيه بأنه : "المادة (٣٠) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ يقتضى تحقيق الضمانات الأساسية التي توخى المشرع توفيرها عند وضع تقارير الكفاية أن يتوافر فيمن يشترك في وضعها من شروط الحيدة حتى يحصل الاطمئنان إلى عدالته وتجرده عن الميل والهوى والتأثير ، فإذا ما قام به سبب يستنتج منه بحسب الأغلب الأعم أنه مما تضعف له النفس ويخشى ان تؤثر فيه بما يجعل تقديره وحكمه يميل عما يقتضيه الإنصاف والحق ويذهب إما إلى المحاباة للعامل أو الإضرار به ، وجب أن يتنحى الرئيس المكلف بوضع التقرير رغم ما قد يثبت في حقه وما قد يستمد من وقائع من أن الضمانة الأساسية لوضع التقرير وهى التجرد والحيدة مفتقدة في حقه، فإن عدم صلاحية واضع التقرير من شأنها أن تجعل التقرير باطلاً لإخلاله بضمانة جوهرية استلزمها القانون لصحته".[1]

وبناءً على ما تقدم إذا قامت الإدارة بإصدار قرارات متضمنة تمايزاً بين أصحاب المراكز المتماثلة، فإن ذلك يعد انحرافاً من قبلها في استعمال سلطتها؛ ومن ثم تعد غير مشروعة مما يستوجب الحكم بإلغاء مثل هذه القرارات لإخلالها بمبدأ المساواة. كما تعد القرارات غير مشروعة ومتسمة بالانحراف إذا لم تلتزم جهة الإدارة الحيدة عند إصدارها لقراراتها الإدارية مثل قراراتها الصادرة بالجزاء[2].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ١٤٨٩ ، ١٩٥١ لسنة ٤٤ ق، بتاريخ ٢٦/ ٥/ ٢٠٠١م، مكتب فني س٤٦ ، ج٢ ، ص١٩٣٩.

(٢)حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤٥٢٩ لسنة ٥٩ق، بتاريخ ١٨/ ٣/ ٢٠١٧م،غير منشور؛ وحكمها في الطعن رقم ٣٧٤٦ لسنة ٣٧ق، بتاريخ ١٣/ ١/ ١٩٩٦م، المجموعة مكتب فني س٤١، ج١، ص٢٩٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الرابع:
الإخلال بقواعد النزاهة والشفافية

تُعرف النزاهة لغة بأنها : الْبعد عَن السوء وَترك الشُّبُهَات. [١] واصطلاحاً : اكتساب الشئ دون مهانة ولا ظلم للغير. [٢]

والنزاهة في مجال الإدارة العامة تعني: مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بالسلوك القويم، ومبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة عليا على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح ّ قد ينشأ، بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبه. [٣]

ومصطلح النّزاهة "قد يتداخل مع بعض المصطلحات مثل مصطلح الأمانة، والأخلاق؛ إلا أنه أوسع منها بكثير، إذ تشتمل النّزاهة على قيم الكفاءة، والاحترام، والحفاظ على الالتزامات، وتظهر النّزاهة جلية لدى الفرد حين تصطدم قراراته وأفعاله بالمصلحة الشخصية". [٤]

والنزاهة في نطاق القرارات الإدارية تعني تحري جهة الإدارة الأمانة في إصدارها لهذا القرارات، وعدم ابتغائها شيئاً سوى المصلحة العامة أو المصلحة التي حددها القانون، وعدم تحايلها أو غشها في الخصومة القضائية المتعلقة بالقرارات الإدارية، أو بشأن تنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها.

أما الشفافية فتعني بصفة عامة: "ضرورة وضوح إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح عن شروط ومعايير وآليات الحصول على هذه الخدمات بشكل علني ومتساوي للمواطنين جميعهم، وكذلك القرارات الحكومية

---

(١) يراجع/ مجمع اللغة العربية بالقاهرة، إبراهيم مصطفى وآخرون : المعجم الوسيط، دار الدعوة، بدون سنة نشر ،ج ٢ ، ص ٩١٥.

(٢) يراجع / علي بن محمد بن علي الزين الشريف الجرجاني (المتوفى: ٨١٦هـ): التعريفات، دار الكتب العلمية بيروت –لبنان، الطبعة: الأولى ١٤٠٣هـ -١٩٨٣م ، ص٢٢٠.

(٣) يراجع/ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة– أمان: مرجع سابق، ص٥٣.

(٤) يراجع د/ ماجد بن سالم حميد الغامدي: النزاهة قيم وسلوك، بدون دار نشر، ١٤٣٨ هـ – ٢٠١٧م، ص٢٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المتعلقة بإدارة أي جانب من الجوانب العامة، مثل السياسات العامة المتبعة، والسياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام. (١)

وتعني الشفافية في مجال القرارات الإدارية: ضرورة تحري جهة الإدارة قواعد المصداقية والإفصاح والوضوح والمشاركة في إصدار القرارات الإدارية ونفاذها، ومراعاة المصداقية والإفصاح والوضوح أثناء سير الخصومة المتعلقة بالقرار الإداري أو أثناء تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بشأنها.

ويلزم للحكم على جودة العمل القانوني الذي تصدره جهة الإدارة أن تراعي فيه معايير النزاهة والشفافية، والتي تستلزم إعلاء مبدأ حسن النية والأمانة عند التعامل مع الأفراد سواء بشأن القواعد الموضوعية الحاكمة لإصدار ونفاذ القرارات الإدارية، أو بشأن الخصومة الإجرائية المتعلقة بهذه القرارات، وإلا اتسم تصرفها هنا بعدم النزاهة والشفافية سواء فيما يتعلق بالقواعد الموضوعية أو الإجرائية؛ وذلك على النحو التالي:

أولاً : عدم النزاهة والشفافية الموضوعية:

أدت جهود الأمم المتحدة الحثيثة في التصدي لظاهرة الفساد، إلى اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ٣/ ١٠/ ٢٠٠٣م لقرارها رقم (٥٨/ ٤)، والذي صادقت بمقتضاه على مشروع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد. وتكمن أهمية هذه الاتفاقية في أنها تمثل اتفاقاً رسمياً موقعاً من معظم دول العالم، وهذه الاتفاقية تمثل أداة وقائية، وتتضمن آليات مراجعة داخلية وخارجية، تمكن من تقويم نظام النزاهة في كل دولة من الدول المنضمة إليها. (٢)

ولما كانت مصر قد انضمت لهذه الاتفاقية بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٠٧ لسنة ٢٠٠٤ في ١١ سبتمبر ٢٠٠٤، ووافق عليه البرلمان بجلسته المعقودة في ٢٠ سبتمبر سنة ٢٠٠٤، وتم التصديق عليها بموجب قرار رئيس الجمهورية في ٢٣ ديسمبر ٢٠٠٤، ونشرت بالجريدة الرسمية

---

(١) يراجع/ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان: مرجع سابق، ص٦٠.

(٢) المرجع السابق، ص٧٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بتاريخ ٨ فبراير ٢٠٠٧[١] ؛ فمن ثم تكون مصر ملزمة بها وبمعايير النزاهة والشفافية التي من شأنها أن تمنع جهة الإدارة من الانحراف في أعمالها بصفة عامة وفي القرارات الإدارية – محل البحث – بصفة خاصة، وبما يؤدي إلى منع الفساد الإداري.

وتعمل هذه الاتفاقية – كما نصت المادة العاشرة منها – على تعزيز الشفافية في عمل الإدارة العامة، فعلى الدول الأعضاء في هذه الاتفاقية أن تتخذ من التدابير ما تعزز به النزاهة والشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها وأعمالها، وعمليات اتخاذ القرارات فيها، واعتماد إجراءات أو لوائح تمكن الأفراد من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية وأعمالها، وعمليات اتخاذ القرارات فيها. كذلك يجب على الدول تبسيط الإجراءات الإدارية؛ من أجل تيسير وصول الأفراد إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات.

كما تنص المادة ٦٥ من هذه الاتفاقية على أن : "تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما يلزم من تدابير، بما فيها التدابير التشريعية والإدارية، لضمان تنفيذ التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية".

وبناءً على ما تقدم تعتبر مصر من الدول الملزمة وفقاً لهذه الاتفاقية بأن تراعي عند إصدارها للقرارات الإدارية قواعد ومعايير النزاهة والشفافية والتي تتمثل في" المصداقية والإفصاح والوضوح والمشاركة".[٢]

فيجب على جهة الإدارة أن تراعي المصداقية عند إصدارها لقراراتها بأن تُبنى على حقائق ومعلومات مؤكدة وبناءً على دراسة وافية تُراعى فيها الأسس القانونية لإصدار مثل هذه القرارات، كما يجب عليها أن تضع آليات المشاركة في القرارات من قبل المرؤوسين ومن تطبق عليهم، حتى يتقبلون

---

(١) يراجع د/ أحمد الستريسي : الوجيز في الدعاوى الإدارية في ضوء النصوص التشريعية وأحكام القضاء، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى ٢٠١٨، ص٩٨.

(٢) يراجع د/ فارس بن علوش بن بادي السبيعي: دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد في القطاعات الحكومية، رسالة دكتوراه، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠١٠م، ص١٦.

منشورة على شبكة المعلومات الدولية بنظام (pdf) على الموقع التالي:

https://dspace.univouargla.dz/jspui/bitstream/123456789/1197/1/Laboudi_Ayoub.pdf

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

تطبيقها عليهم وبما يحقق ديموقراطية الإدارة، كما يجب عليها أيضاً الإفصاح عن الأسباب التي دفعتها لإصدار هذه القرارات، وكذلك الإفصاح عن تلك القرارات بوصولها في الوقت المناسب للمخاطبين بها، وهذا الإفصاح يقتضي أن تكون واضحة لا لبس فيها ولا غموض، حتى لا تحتمل غير معنى واحد فقط؛ ومن ثم لا تختلف فيها الأفهام.

ومن ثم إذا خالف جهة الإدارة معايير النزاهة والشفافية، عند قيامها بإصدار القرارات الإداري أو نفاذه، فإنها بذلك تكون قد انحرفت في قراراتها؛ الأمر الذي يؤدي إلى عدم مشروعيتها ومن ثم إمكانية الحكم بإلغائها، وذلك مثل إصدارها قرار إداري غير واضح المراد منه مما تختلف فيه الأفهام، أو ألا تقوم بالإفصاح عن الأسباب التي استندت إليها في إصدارها لهذا القرار.

ثانياً : الإخلال بقواعد النزاهة والشفافية الإجرائية :

يكون سبب انحراف جهة الإدارة متمثلاً في عدم نزاهتها وشفافيتها الإجرائية أثناء الخصومة القضائية وكذلك أثناء تنفيذها للأحكام الصادرة بشأن هذه الخصومة.

فجهة الإدارة يجب أن تلتزم النزاهة بالقانون الإجرائي كما أن عليها الالتزام "بمراعاة النزاهة والأمانة والصدق في كافة إجراءات التقاضي والتنفيذ من جانب كل من له صلة بالخصومة، سواء من أطرافها أو الأشخاص المكلفين بالفصل فيها، وعدم اللجوء إلى الغش أو التدليس أو سوء النية، بل يفرض قانون المرافعات عليهم ضرورة الالتزام بالأمانة والنزاهة والخلق في كل إجراءات الخصومة".[1]

فجهة الإدارة هى المعنية بالدفاع عن القرار الإداري أثناء مخاصمته، كما هي المعنية بتنفيذ الأحكام الصادرة بصدد هذه الخصومة، وينبغي على جهة الإدارة تلتزم معايير النزاهة والشفافية بألا تتحايل إجرائياً لإطالة أمد التقاضي كأن تطلب تأجيل جلسات نظر الدعوى دون داع، أو أن تمتنع عن إجابة المدعى إلى طلباته التي يقوم بطلبها من القاضي، كأن يطلب المدعي من القاضي إلزام جهة الإدارة بإحضار مستند تحت يدها يتوقف الفصل في الخصومة عليه، ولكن تمتنع عن إحضارها الأمر الذي يترتب عليه أن يحكم القاضي لصالح خصم الإدارة إعمالاً لقرينة الامتناع، وقد يكون هذا الحكم

---

(١) يراجع في ذلك د/ محمود محمد عبد العزيز الهجرسي: الأمانة الإجرائية في قانون المرافعات في التقاضي والتنفيذ، دراسة تأصيلية تطبيقية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠١٩، ص١ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ليس له سند في الواقع. كما قد تقوم جهة الإدارة بعدم الطعن على الحكم الصادر لصالح خصمها والذي يُرجح إلغاؤه ونقضه في محكمة الطعن.

فجميع صور انحراف جهة الإدارة في نطاق الخصومة القضائية المتعلقة بالقرارات الإدارية يكون هدفها إهدار العدالة كلية أو الانتقاص منها، حيث إن انحراف جهة الإدارة في هذا الشأن قد يكون لصالح خصمها بأن تتواطأ معه كي يصدر القاضي حكماً لصالحه، كما قد يكون الانحراف هنا ضد خصمها كتحايلها لإطالة أمد التقاضي، وفي جميع الأحوال يكون مرد الانحراف هنا عدم أمانة ونزاهة جهة الإدارة الإجرائية.

كما قد يتحقق عدم نزاهة وشفافية جهة الإدارة الإجرائية حال تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في نطاق الخصومة المتعلقة بالقرار الإداري، وذلك مثل اتجاه إرادة جهة الإدارة لعدم تنفيذ هذه الأحكام أو التنفيذ المنقوص لها، أو أن تقوم بعمل اشكال في التنفيذ لهذه الأحكام على الرغم من عدم وجود أي عقبات مادية أو قانونية تعرقل تنفيذ الحكم، أو أن تقوم بعمل هذا الاستشكال أمام محكمة غير مختصة ولائياً أو نوعياً.

وبناءً على ما تقدم يتضح لنا أن أسباب الانحراف في مجال القرارات الإدارية تنحصر في انحراف جهة الإدارة عمدياً بإرادتها لسوء نيتها؛ وذلك بمخالفتها القانون أو الهدف من القرار الإداري، أو أن يصدر منها خطئاً جسيماً، أو أن تصدر القرار الإداري وتقوم بتطبيقه على المخاطبين به وبتنفيذه دون مراعاة منها للحيدة والمساواة بين المراكز القانونية المتماثلة التي يحكمها القرار الإداري، وأخيراً عدم نزاهتها وشفافيتها الموضوعية أو الإجرائية فيما يتعلق بالقرار الإداري، وهذه الأسباب قد تلحق بالمراحل الأولى للقرار الإداري، كما قد تكون في مرحلة ما بعد إصداره وتطبيقه وأثناء سريانه، أو في مرحلة التقاضي المتعلقة بخصومة القرار الإداري وتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بشأنها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الأول:
مظاهر الانحراف في مرحلتي إصدار القرار الإداري ونفاذه

تمهيد وتقسيم :

يعبر القرار الإداري عما يجول في نية جهة الإدارة، ومن ثم فهو يعد في مراحله الأولى وليد فكرة رجل الإدارة الذي له سلطة إصدار القرار الإداري، هذه الفكرة تحركها أسباب ودوافع قانونية أو واقعية بعدها يمر القرار الإداري قبل خروجه إلى حيز الوجود بالعديد من الأعمال التمهيدية والتحضيرية، ثم بنائه من حيث ضرورة توافر أركانه و شروط صحته التي قد تؤثر في مجموعها على صحة هذا القرار.

وهذه المرحلة تُسمى بمرحلة التكوين والإصدار للقرار الإداري والتي تستلزم الخوض في نية مصدر القرار والبحث في الأعمال التمهيدية والتحضيرية ومدى توافر أركانه و شروط صحته، حتى نحكم بأن سلوك جهة الإدارة بخصوص هذا القرار يشوبه انحراف من عدمه.

وبعد تكوين وصدور القرار الإداري من جهة الإدارة، تأتي مرحلة نفاذ وتنفيذ القرار الإداري، والتي بمقتضاها يسري القرار الإداري في حق المخاطبين به، ويتم تنفيذه على أرض الواقع، مع الوضع في الاعتبار بأن التنفيذ للقرار الإداري قد يكون مصاحباً لنفاذه، كما قد يكون متأخراً عن هذا النفاذ.

وفي هذه المرحلة تبدو مظاهر الانحراف في القرارات الإدارية فيما تقوم به جهة الإدارة من مخالفة المبادئ المستقر عليها بشأن نفاذ القرارات الإدارية، أو تنفيذه بما يخالف مبدأ المساواة بين المراكز القانونية المتماثلة.

وبناءً على ما تقدم سوف أقوم بدراسة مظاهر الانحراف في مرحلتي إصدار القرار الإداري ونفاذه في مبحثين على النحو التالي :

المبحث الأول : مظاهر الانحراف في مرحلة تكوين وإصدار القرار الإداري.

المبحث الثاني : مظاهر الانحراف في مرحلة نفاذ وتنفيذ القرار الإداري.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول:
مظاهر الانحراف في مرحلة تكوين وإصدار القرار الإداري

تمهيد :

أعني بمرحلة تكوين وإصدار القرار الإداري: تلك المرحلة التي يتكون فيها القرار الإداري ويستجمع فيها مقوماته وعناصره الأساسية حتى يصدر بصفة نهائية من السلطة المختصة التي حددها القانون، ليكون مهيئاً لنفاذه في حق المخاطبين به وتنفيذه على أرض الواقع.

فإذا أرادت جهة الإدارة إصدار قرارات معينة، فيجب عليها أن تصدر هذه القرارات متفقة مع القواعد القانونية، سواء في نطاق سلطتها المقيدة أو التقديرية؛ ومن ثم إذا تعمدت جهة الإدارة مخالفة القوانين واللوائح الحاكمة لإصدار القرار الإداري بما ينبىء عن سوء قصدها؛ فإن عملها هذا يتسم بالانحراف الإداري.

كما يجب على جهة الإدارة أيضاً أن تلتزم الهدف الذي حدده لها القانون في حالة تخصيص هدف معين لإصدار القرار الإداري، أو أن تراعي هدف الصالح العام في حالة عدم تحديد هدف خاص لإصدارها القرار الإداري؛ ومن ثم إذا انحرفت جهة الإدارة عن الهدف الخاص أو العام المحدد لها، فإن ذلك يعد انحرافاً من جهتها. كما أنها إذا لم تفصح عن الأسباب التي دفعتها إلى إصدار القرار الإداري، فإنها بذلك تكون قد انحرفت بعدم ذكرها لهذه الأسباب لمخالفتها معايير النزاهة والشفافية في هذا الشأن.

وإذا كان على الإدارة أن تقوم بإصدار قرار إداري معين سواء بناءً على سلطتها المقيدة أو التقديرية، فينبغي على الإدارة أن تصدر هذا القرار في الوقت المناسب، وألا تتراخى في إصداره بهدف غير الصالح العام لتفويت المصلحة المرجوة من هذا القرار، أو عدم تحصيل هذه المصلحة على الوجه الأكمل، الأمر الذي يوصم عملها أيضاً بالانحراف الإداري.

وأخيراً، قد تقوم جهة الإدارة بإصدار القرار الإداري على وفق القوانين واللوائح، وابتغاء المصلحة التي حددها القانون أو المصلحة العامة، وفي الوقت المناسب لإصداره، إلا أنها تقوم بصياغة القرار صياغة مبهمة وغير واضحة، الأمر الذي يستتبع فتح الباب للفساد والانحراف الإداري لاختلاف الأفهام والتفسيرات عند التطبيق العملي لهذا القرار؛ بما يؤدي في النهاية إلى إفراغ القرار الإداري من مضمونه وعدم تطبيقه تطبيقاً صحيحاً على أرض الواقع.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبناءً على ما تقدم : سنقوم بدراسة موضوع مظاهر الانحراف في مرحلة تكوين وإصدار القرار الإداري من خلال خمسة مطالب على النحو التالي :

المطلب الأول : المخالفة العمدية للقوانين واللوائح في إصدار القرار الإداري.

المطلب الثاني : إساءة استعمال السلطة في إصدار القرار الإداري.

المطلب الثالث : عدم تسبيب القرارات الإدارية.

المطلب الرابع : التراخي في إصدار القرار الإداري.

المطلب الخامس : الصياغة المبهمة للقرار الإداري.

المطلب الأول:
المخالفة العمدية للقوانين واللوائح في إصدار القرار الإداري

تمهيد:

ينبغي على جهة الإدارة أن تلتزم القوانين واللوائح عند إصدارها للقرارات الإدارية، وإلا اعتبر قرارها مخالفاً للقانون، مما يستوجب القضاء بإلغائه.

ونرى أن مخالفة الإدارة للقانون في إصدارها للقرار الإداري لا تنم في جميع الأحوال على انحراف من قبلها، ولكن يتسم إصدارها للقرار الإداري بالانحراف لمخالفتها القوانين واللوائح إذا تعمدت الإدارة المخالفة. وذلك بأن تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية كلية وتتصرف على غير مقتضاها، كأن يعين الرئيس الإداري موظفاً وهو يعلم أنه غير مستوف لشرط أو أكثر من الشروط الواجب توافرها فيه قانوناً.(١)

وقد يقوم الموظف الذي يخالف القانون عن عمد بارتكاب مظاهر انحراف أخرى كقبوله الرشوة، أو التعدي على المال العام بالاختلاس مثلاً.(٢)

ومن صور انحراف الإدارة لمخالفتها العمدية للقوانين واللوائح ما يلي :

أولاً : التجاهل العمدي للقوانين واللوائح عند إصدار القرار الإداري :

وفقاً لتدرج القواعد القانونية فإنه يجب على الإدارة أن تصدر قراراتها على وفق القوانين واللوائح

---

(١) يراجع د/ داود الباز : القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١١م، ص ٢٧٠.

(٢) للمزيد يراجع د/ حسنين المحمدي بوادي : الفساد الإداري لغة المصالح ، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٨م، ص١٠٣ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المعمول بها[١]؛ ومن ثم إذا تعمدت الإدارة مخالفة القواعد القانونية السابقة للقرار الذي تصدره في التدرج؛ فإن هذا يُنبيء عن انحراف من قبل جهة الإدارة في إصدارها للقرار الإداري.

وتطبيقاً لذلك ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أن: "المشرع أجاز هدم المباني غير الآيلة للسقوط بشروط حددها دون أن يستثنى من الخضوع لأحكامه عقارات بعينها أو يفوض غيره في هذا الاستثناء؛ ومن ثم فلا يجوز بأداة أدنى تخصيص عمومه أو تقييد إطلاقه؛ وبالتالي فإن ما تضمنه قرار وزير الإسكان رقم ١٨٠ لسنة ١٩٩٦ من حظر هدم القصور والفيلات هو في حقيقته تحريم لما أباحه القانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٦١ وهذا غير جائز وفقاً لقواعد التدرج التشريعي".[٢]

والإدارة غير ملزمة بإصدار القرار الإداري في شكل معين، لكن إذا قرر القانون شكلاً محدداً أو قرر القضاء أن شكلاً معيناً يعد شكلاً جوهرياً لإصدار القرار الإداري؛ فإن هذا الشكل يوجب على الإدار اتباعه عند إصدارها لهذا القرار وإلا كان قرارها معيباً؛ الأمر الذي يستتبع الحكم بإلغائه أمام القضاء.

ومن الأمثلة على ذلك أيضاً بخصوص شكل القرار المتطلب قانوناً استلزام القانون استشارة جهة معينة قبل إصدار القرار الإداري حيث تكون نتيجة هذه الاستشارة هي السند القانوني لإصدار هذا القرار؛ ومن ثم يبطل القرار الإداري بتخلف هذا السند.

كما يجب أن تلتزم جهة الإدارة قواعد الاختصاص المحددة قانوناً، ومخالفة هذه القواعد رغم وضوحها تعبر عن انحراف جهة الإدارة لمخالفتها للقواعد القانونية المتعلقة بالاختصاص[٣] في

---

(١) يراجع في ذلك د/ ثروت بدوي : تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧م، ص٨ وما بعدها.

(٢) الفتوى رقم ٧٤٩ في ٣/ ١١/ ٢٠٠٣م، ملف رقم ٧/ ٢/ ٢٠٠٨، مشار إليها في مؤلف الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين : الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان في قضاء وإفتاء مجلس الدولة وقضاء النقض والدستورية العليا مع الإشارة للأساس الإسلامي لحقوق الإنسان، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية ٢٠١٣، ص١٣٠.

(٣) للمزيد عن الاختصاص في القرار الإداري يراجع د/ عادل السعيد أبو الخير : القانون الإداري – القرارات الإدارية – العقود الإدارية – ٢٠٠٤م، بدون دار نشر، ص١٠٢ وما بعدها؛ د/ خميس السيد إسماعيل : موسوعة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إصدار القرار الإداري، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٦ ديسمبر ٢٠٠٩م بأنه : "وحيث إنه من المقرر وفقاً لقاعدة التدرج التشريعي أنه لا يجوز للقاعدة التشريعية الأدنى من القانون أن تخالف أحكام هذا الأخير، فعلو النصوص القانونية على بعضها وفقآ لتلك القاعدة يؤدى بالضرورة إلى تدرجها وفق ترتيبها، فلا يكون أدناها مقيداً لأعلاها ولا متصادماً معه أو متجاوزاً له، بل يتعين دوماً أن يكون دائماً في حدوده وإطاره، فالأصل أن السلطة التنفيذية سواء صدر قرارها من قمة رئاستها ممثلة في رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو أي من المجالس العليا أو الهيئات أو اللجان لا تتولى التشريع، وإنما يقوم اختصاصها على إعمال أحكام القوانين وتنفيذ مقتضاها دون أن يكون لها الالتفات عن القاعدة القانونية واجبة التطبيق لتسن غيرها بأداة أدنى ثم تطبقها على ما يعرض عليها من أمور ضاربة عرض الحائط بالقاعدة القانونية الأعلى بدعوى تخلف تلك القاعدة عن مسايرة التطور الاقتصادي أو بتفسير اختصاص نيط بها على أنه يمنحها تنظيم المسألة على غير ما نظمها القانون، ذلك أن قرارات السلطة التنفيذية إن هي جنحت إلى أي مما تقدم إنما تصدر مشوبة بعيب عدم الاختصاص."[1]

كما يعد من قبيل المخالفة العمدية لجهة الإدارة تضمينها اللائحة شروط زائدة عن المقررة في القانون لإصدار القرار الإداري. أو استنادها إلى قواعد قانونية غير نافذة في إصدار القرار الإداري.[2]

القضاء الإداري – دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، دار محمود للنشر والتوزيع، بدون سنة نشر، ص١٢ وما بعدها.

(١) حكم محكمة القضاء الإداري – دائرة المنازعات الاقتصادية في الطعن رقم ٨٥٣٦ لسنة ٦٢ ق، بتاريخ ٢٦/ ١٢/ ٢٠٠٩م.

وجدير بالذكر أنه "إذا صدر القرار عن غير مختص دون تفويض كان قرارا معيبًا، لكن يجوز تصحيح هذا العيب بإصدار قرار جديد عن صاحب الاختصاص، أو باعتماده أو بإقراره القرار المعيب، مادام أن القرار بعد تصحيحه قد احتفظ بمضمونه دون تعديل". يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٣٨ لسنة ٤٣ق، بتاريخ ٥/ ١٢/ ١٩٩٩، غير منشور.

(٢) يراجع في ذلك د/ حسين عثمان محمد عثمان : الأسانيد غير المنتجة في الإجراءات الإدارية القضائية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥م، ص٦٤ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما يعد من قبيل هذه المخالفة أيضاً تعمد الجهة الإدارية صدورها للقرار الإداري دون العرض على لجنة الموارد البشرية في الحالات التي يلزمها القانون ضرورة العرض وأخذ رأي اللجنة قبل إصدارها للقانون بصفة نهائية؛ ومن ثم يعتبر القرار الصادر من السلطة المختصة دون العرض على لجنة الموارد البشرية منعدماً؛ لأنه في هذه الحالة يكون القرار قد فقد مرحلة هامة من مراحل تكوينه وهي العرض على اللجنة التي ناط بها القانون اختصاص المشاركة، ويجوز سحبه في أي وقت لمخالفته لصريح حكم القانون. (١)

ثانياً : تعمد جهة الإدارة مخالفة مقتضى الحكم بعدم دستورية القانون الصادر من القضاء الدستوري :

يدخل في نطاق الانحراف لمخالفة القوانين واللوائح الحاكمة للقرارات الإدارية، تعمد جهة الإدارة عدم تطبيق مقتضى الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا، فعلى الرغم من صدور حكم من المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية قانون ما، إلا أن الإدارة تتجاهل هذا الحكم وتصدر قراراتها على وفق القانون المقضي بعدم دستوريته.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ٧ يوليو ٢٠١٥ بأنه : "وحيث إنه عن الموضوع فإن المادة (٨٩) من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات كانت تتناول بالتنظيم جواز الترخيص لأعضاء هيئة التدريس بإجازة خاصة بدون مرتب لمرافقة الزوج المرخص له بالسفر إلى الخارج لمدة سنة على الأقل.

وقد صدر حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٣٣ لسنة ١٥ ق بجلسة ٢/ ١٢/ ١٩٩٥ بعدم دستورية نص المادة (٨٩) المشار إليها على سند من أن رفض منح الزوج أو الزوجة إجازة لمرافقة الزوج الذي يعمل في الخارج يؤثر سلبياً في ترابط الأسرة. (٢)

---

(١) يراجع في ذلك المستشار/ رجب عبد الحكيم سليم، موسوعة الخدمة المدنية، الطبعة الثانية، ٢٠١٨ بدون دار نشر، ص١٠٩.

(٢) استجابة للحكم الصادر بعدم دستورية نص المادة (٨٩) من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ، قامت السلطة التشريعية في مصر ممثلة في مجلس النواب بإجراء بعض التعديلات على هذه القانون عام ٢٠١٩ بالقانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠١٩، وكان من بين هذه التعديلات نص المادة (٨٩) سالفة الذكر حيث جعل إجازات مرافقة الزوج

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومفاد ما تقدم أن المادة (٨٩) المشار إليها المقضى بعدم دستوريتها أضحت كان لم تكن؛ ويتعين من ثم تطبيق أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة بحسبانه الشريعة العامة للعاملين في الدولة. وحيث إن قضاء هذه المحكمة جرى على أن المقرر وفقاً للمادة (٦٩) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه أن جهة الإدارة لا تتمتع بسلطة تقديرية في منح أحد الزوجين أجازة لمرافقة الزوج الأخر وأن العامل يستمد حقه في تلك الأجازة بقوة القانون بمجرد تقديمه لطلب الأجازة لجهة الإدارة مرفقاً به ما يفيد عمل الزوج الأخر في الخارج، وأن العلة من ذلك أن المشرع حفاظاً على القوى الوطنية للأسرة ولم شملها صوناً لأفرادها قرر أن تكون الأجازة لمرافقة الزوج وجوبيه دون تقدير لجهة الإدارة.

وحيث إنه ترتيباً على ما تقدم وكان الثابت أن المدعية تعمل بجامعة الأزهر بوظيفة مدرس بقسم الرياضيات بكلية العلوم بنات، وتقدمت إلى جهة عملها بطلب لمنحها أجازة خاصة لمرافقة زوجها بالخارج وذلك اعتباراً من ١/ ٧/ ٢٠١١م، وأرفقت بطبيعتها المستندات المؤيدة له، إلا أن جهة الإدارة رفضت طلبها دون مسوغ قانوني على الرغم من كونها لا تملك تقديراً في هذا الأمر، وكان يتعين عليها إجابة المدعية لطلبها إعمالاً للقانون؛ الأمر الذي يضحى معه القرار المطعون فيه قد وقع مخالفاً للقانون متعين القضاء بإلغائه، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها منح المدعية هذه الأجازة بقوة القانون اعتباراً من ١/ ٧/ ٢٠١١.". [1]

وفي ذات المعنى المتقدم قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ١٧ مارس ٢٠٠٩م بأنه : "ومن حيث إن المحكمة الدستورية العليا قد قضت بجلسة ٩/ ٩/ ٢٠٠٠ في الدعوى رقم ١٥١ لسنة ٢١ق بعدم دستورية الفقرة الأخيرة من المادة (٩٨) من قانون السلطة

لأعضاء هيئة التدريس وجوبية بعد أن كان النص عليها بأنها جوازية امتثالاً للحكم بعدم دستوريتها ؛ حيث نصت هذه المادة بعد تعديلها على أنه : " يجب منح عضو هيئة التدريس إجازة خاصة بدون مرتب لمرافقة الزوج المرخص له بالسفر إلى الخارج لمدة سنة على الأقل"، وبهذا يكون النص الأول لا وجود له في القانون بعد تعديله، وإن كان موجوداً قبل التعديل وبعد صدور الحكم بعدم دستوريته حيث إن الحكم بعدم الدستورية يوقف نفاذ النص القانوني ولا يلغيه ولا يعدله، ولكن المعنى بالإلغاء والتعديل هي السلطة التشريعية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٥٦٩٩ لسنة ٦٧ ق، بتاريخ ٧/ ٧/ ٢٠١٥م، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

القضائية الصادر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ التي تنص على أنه "..... ولا يمنع من الجلوس في هيئة مجلس التأديب سبق الاشتراك في طلب الإحالة إلى المعاش أو رفع الدعوى التأديبية."، كما قضت في الدعوى رقم ١ لسنة ٢٣ قضائية "منازعات تنفيذ" بالمعنى في تنفيذ حكمها المشار إليه، وشيدت المحكمة قضاءها في الحكم الأخير على أنه من حق صاحب الشأن إذا ما اعترض تنفيذ الحكم الصادر له بعدم دستورية نص تشريعي عوائق تحول تنفيذه تنفيذاً صحيحاً مكتملاً أن يلجأ إلى المحكمة الدستورية العليا مبتغياً إزاحة هذه العوائق وإنهاء الآثار القانونية الملازمة لها أو الناشئة عنها أو المترتبة عليها ولا يكون ذلك إلا بإسقاط مسبباتها ومسمياتها وإعدام وجودها لضمان العودة بالتنفيذ إلى حالته السابقة على نشوئها لينفتح المجال من جديد إلى إعمال الأثر الرجعي للحكم الصادر بعدم الدستورية لما لهذا الحكم من حجية عينية يتقيد بها الكافة بما في ذلك المحاكم بجميع أنواعها وبمختلف درجاتها .... وانتهت المحكمة إلى أن مقتضى الحكم الصادر في القضية رقم ١٥١ لسنة ٢١ قضائية دستورية هو إعادة المدعي إلى الحالة التي كان عليها عند طلب السير في إجراءات دعوى الصلاحية.

كما انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة ٢٤/ ٦/ ٢٠٠٦ في الطعن رقم ٧١ لسنة ٥١ قضائية عليا إلى أن مؤدى الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية الفقرة الأخيرة من المادة (٩٨) من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ هو عدم سلامة الإجراءات التي اتبعت في مساءلة العضو أمام مجلس التأديب مما يستلزم تدخل وزير العدل المنوط به تحريك الدعوى التأديبية ليعيد اتصال مجلس الصلاحية بالدعوى مجدداً والحكم فيها على هدى ما قضت به المحكمة الدستورية العليا في الدعويين رقمي ١٥١ لسنة ٢١ ق، ١ لسنة ٢٣ ق دستورية.

ومن حيث إنه هدياً بما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن مجلس الصلاحية الذي تمت محاكمة المدعي أمامه كان قد شكل وفقاً لحكم المادة (٩٨) من قانون السلطة القضائية سالفة البيان والتي لم تكن تمنع في فقرتها الأخيرة من أن يجلس في هيئة مجلس التأديب من سبق له الاشتراك في طلب الإحالة وقد قضى بعدم دستورية نص هذه الفقرة بالحكم الدستوري في الدعوى رقم ١٥١ لسنة ٢١ قضائية دستورية والذي قضى بشأنه المضي في تنفيذه مع ما يترتب على ذلك من آثار بموجب الحكم

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الدستوري الصادر في الدعوى رقم ١ لسنة ٢٣ قضائية "منازعة تنفيذ" ومن ثم يصبح مسلك الجهة الإدارية بالامتناع عن تنفيذ مؤدى هذين الحكمين في شأن المدعي والعودة به إلى الحالة التي كان عليها عند طلب السير في إجراءات دعوى الصلاحية ضده هو مسلك يخالف صحيح حكم القانون الذي يوجب على جهة الإدارة المبادرة إلى تنفيذ الأحكام الدستورية الواجبة النفاذ احتراماً للحجية المقررة لها ولكونها ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة إعمالاً لمبدأ سيادة القانون.

ومن حيث إنه لا يجدي جهة الإدارة نفعاً في هذا الشأن ما تمسكت به من استقرار المركز القانوني للمدعي بصدور حكم بات من مجلس الصلاحية في شأنه حيث إن ذلك مردود عليه بأنه ولئن كان المستقر عليه أن يستثنى من تطبيق الأثر الرجعي بالنسبة للحكم بعدم الدستورية الحقوق والمراكز التي تكون قد استقرت عند صدوره، إلا أنه يلزم أن يكون هذا الاستقرار بحكم حاز قوة الأمر المقضي وهو الأمر غير المتوافر في الدعوى الماثلة لكون الأحكام التي تصدر من مجلس الصلاحية تختلف عن الأحكام التي تصدرها المحاكم بالمعنى الضيق والتي يجوز الطعن فيها بطرق الطعن المقررة قانوناً، فأحكام مجلس الصلاحية لا يجوز الطعن فيها لدواع اقتضتها المصلحة العامة من ناحية، والتشكيل الخاص لمجلس الحكم من ناحية أخرى وعليه يقف حكم مجلس الصلاحية عند هذا المدى ولا يتعداه إلى أكثر من ذلك فلا ينسحب عليه كافة الآثار القانونية المقررة للحكم البات ولا يكون بالتالي سبباً موجباً لاستقرار المراكز القانونية التي يمتنع معها الاستفادة من الأثر الرجعي للحكم الدستوري.

ومن حيث إنه ترتيباً على ما تقدم يتعين الحكم بإلغاء القرار السلبي بامتناع الجهة الإدارية المدعى عليها عن تنفيذ مؤدى حكمي المحكمة الدستورية العليا الصادرين في الدعويين رقمي ١٥١ لسنة ٢١ قضائية دستورية، ١ لسنة ٢٣ قضائية دستورية "منازعة تنفيذ" مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها العودة بالمدعي إلى الحالة التي كان عليها عند طلب السير في إجراءات دعوى الصلاحية. "[1]

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ١٦٤٥ لسنة ٥٩ ق، بتاريخ ١٧/ ٣/ ٢٠٠٩م، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والمخالفة العمدية للقوانين واللوائح في إصدار القرار الإداري، علاوة على أنها تُنبيء عن انحراف من قبل جهة الإدارة، فإن هذه المخالفة أيضاً تكوِّن خطئاً شخصياً يسأل عنه الموظف المختص بإصدار هذا القرار.

والقضاء الإداري يعالج انحراف الجهة الإدارية لمخالفتها للقانون إما بإلغاء القرار الإداري والتعويض عن عن الأضرار الناشئة عنه، أو وقف تنفيذه إذا كان له مقتضى. كما أن لجهة الإدارة ذاتها أن تقوم بالإصلاح وذلك بقيامها بسحب أو إلغاء القرار الإداري التي خالفت فيه القانون بشرط ألا يكون قد رتب حقوقاً فردية للأفراد.

المطلب الثاني:
إساءة استعمال السلطة في إصدار القرار الإداري

تعد إساءة استعمال جهة الإدارة لسلطتها في إصدار القرارات الإدارية أو عدم إصدارها من مظاهر الانحراف الإداري، وهو من العيوب التي تصيب القرار الإداري بقصد جهة الإدارة الانحراف بالهدف المحدد لها قانوناً أو عدم تحقيق المصلحة العامة، ولقد أكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا فقالت : " إن عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية وقوامه أن يكون لدى الإدارة عند إصدارها قرارها قصد إساءة استعمال السلطة والانحراف بها"[١].

وإذا كانت إساءة استعمال السلطة من جهة الإدارة تنم عن انحراف جهة الإدارة على النحو المتقدم؛ فإن ذلك يعد دلالة على انحرافها بإصدارها القرار الإداري لتحقيق مآرب شخصية لها أو للغير.

وفكرة الانحراف في استعمال السلطة تعني ممارسة السلطة لاعتبارات لا تتعلق بالصالح العام، أو لتحقيق أغراض أخرى غير الأغراض التي أعطيت السلطة من أجلها.[٢]

ومن ثم؛ إذا كان متخذ القرار يميل إلى أحد الموظفين بسبب وجود علاقة شخصية بينهما، أو ضد آخر لتنافس أو عداوة بينهما، فالقرار في هذه الحالة يعتبر مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة.[٣]

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١٢٩ لسنة ٩ ق، بتاريخ ١٤/ ٢/ ١٩٦٠م، المجموعة، ص ٢٢٠.

(٢) يراجع د/ سليمان محمد الطماوي : نظرية التعسف في استعمال السلطة – دراسة مقارنة – الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، ١٩٦٦م، ص٣٩١ وما بعدها.

(٣) يراجع د/ عادل أحمد فؤاد : مرجع سابق، ص ٨١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن ثم قضت محكمة القضاء الإداري بأنه : "متى شف القرار الإداري عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد إلى شفاء غلة أو إرضاء هوى في النفس فإنه يكون منحرفاً عن الجادة مشوباً بإساءة استعمال السلطة ويحق للمضرور منه أن يطالب بالتعويض عما أصابه من جرائه".[١]

ويتحقق انحراف الإدارة في قراراتها بإساءتها لاستعمال سلطتها بخصوص حيادها عن الهدف الذي حدده القانون، كما في قرارات الضبط الإداري[٢]، وذلك مثل امتناع الإدارة عن إصدار قرار بغلق إحدى المحلات المقلقة للراحة لوجود صلة قرابة بين مصدر القرار وصاحب المحل[٣] فهنا لم تحقق الإدارة هدف الضبط الإداري المتمثل في الحفاظ على السكينة العامة لامتناعها عن اتخاذ قرار غلق المحل المقلق للراحة لهدف شخصي. وكذلك إذا قامت الجهة الإدارية بمنع أحد الأحزاب السياسية من التظاهر في أحد شوارع المدينة النائية عن المحلات المزدحمة لسبب ظاهري هو المحافظة على النظام والراحة العامة وعدم عرقلة السير، بينما ثبت أن الدافع الحقيقي لهذا المنع هو حرمان الحزب المعارض من إظهار استيائه من تدابير معينة اتخذتها الحكومة يعتقد المعارضون أنها ليست في مصلحة البلاد.[٤]

كما يتحقق انحراف جهة الإدارة أيضاً في حيدتها عن المصلحة العامة إذا لم يحدد القانون أهدافاً معينة لها. فقوام انحراف الإدارة تعيب القرار الإداري بإساءتها لاستعمال السلطة "أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها وهذا العيب يجب أن يشوب الغاية من القرار بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يتغياها القرار أو أن تكون أصدرت القرار

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ١١٥٠ لسنة ٦ ق، بتاريخ ١٩/ ٥/ ١٩٥٤م، مكتب فني س٨ ، ج٣، ص١٤٦١

(٢) يراجع د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة : قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٥٢ ، ٥٣؛ والدكتور/ عادل أبو الخير : الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥م، ص٤٧٤ وما بعدها.

(٣) يراجع د/ سعيد إبراهيم عطية هلال : النظام القانوني للقرار الإداري السلبي، دار الحقانية، القاهرة، ٢٠١٥م ، ص٣٧٨.

(٤) د/ طلال عامر المهتار : مرجع سابق، ص٢٥٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بباعث لا يمت لتلك المصلحة".[١] وذلك مثل إصدار جهة الإدارة لقرار لإلغاء مركز أمن، وكان يخفي في الحقيقة إقالة لموظف يراد إبعاده؛ مما يشكل تجاوزاً خاطئاً لحدود السلطة.[٢]

ولقد قرر القضاء الإداري بأنه على جهة الإدارة أن تبتعد بنفسها عن الهوى والمصالح الشخصية؛ ومن ثم إذا كان من بين أعضاء اللجنة أو القسم أو المجلس المختص بإصدار قرار إداري أو إبداء رأي له تأثير في خروج القرار الإداري إلى حيز الوجود، من لا تتوافر فيه الحيدة لأي سبب من الأسباب؛ فعليه أن يتنحى عن عضوية اللجنة بخصوص نظر موضوع القرار الذي لا يضمن حيدته في إبداء رأيه فيه؛ ومن ثم قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٧ يونيو ٢٠٠١م بأنه :

" تكون مهمة اللجنة العلمية التي تقوم بفحص الانتاج العلمى للمرشحين لشغل وظائف الأساتذة المساعدين والأساتذة هى التحقق من توافر شروط الكفاية العلمية لهم وتقرير ما إذا كان جدير بأن ترقى أبحاثه إلى المستوى المطلوب ويعرض هذا التقرير على مجلس القسم والكلية ـ يجب فيمن يشترك في عضوية اللجنة الدائمة أو مجلس القسم أو الكلية أو مجلس الجامعة أن يتوافر فيه شرط الحيدة حتى يتحقق الاطمئنان إلى عدالته وتجرده عن الميل والتأثير ويسلم رأيه فيصدر عن بينة وموضوعية مجرداً من شائبة الميل أو مظنة الهوى ـ إذا ما قام سبب يستنتج منه الأغلب الأعم إنه مما تضعف له النفس بما يعتريها من نوازع بشرية وجب عليه آلا يشترك في عضوية اللجنة أو المجلس المشار إليها فذلك أزكى وأقوم لصحة تشكيلها وسلامة قرارتها".[٣]

ومن جهة أخرى، إذا كان الأصل في كافة صور شغل الوظيفة العامة أن يكون الموظف قد استوفي اشتراطات شغلها، وأن محض استيفاء هذه الشروط وقيام أسباب الصلاحية للتعيين لا يكفي لاعتبار المرشح معيناً، إذ أن هذا التعيين لا ينشأ إلا بالقرار الإداري الذي يصدر بتعيينه من السلطة المختصة التي تملك إصداره، وإذ كانت الجامعات تتمتع بسلطة تقديرية كاملة في اختيار الوقت الملائم

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٠٣٥ لسنة ٢٩ق، ٢٣/ ١١/ ١٩٨٥، المجموعة، ص٣٣٥؛ وحكمها في الطعن رقم ٦٣٠٦ لسنة ٥٦ ق، بتاريخ ١٠/ ١٢/ ٢٠١١م، غير منشور.

(٢) C.E Sect, 30 Avril 1976, Siméon, N° 87973, Rec. P. 225.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٠٠ لسنة ٤٠ ق، بتاريخ ١٧/ ٦/ ٢٠٠١م، مكتب فني س٤٦، ج ٣ ، ص ٢١٧١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

للتعيين في الوظائف الجامعية طبقاً لاحتياجاتها والدرجات المالية المتاحة لديها، كما أنها غير ملزمة بإصدار قرار التعيين في وقت معين، بيد أنه إذا أفصحت جهة الإدارة عن نيتها في شغل الوظيفة وبدأت في اتخاذ إجراءات التعيين فيها بأن أعلنت عن حاجتها إلى شغلها؛ فمن ثم لا يسوغ لها من بعد أن تتوقف عن استكمال هذه الإجراءات إلا لأسباب موضوعية طرأت لديها تبرر ذلك، بحسبان أن إفصاحها عن نيتها ابتداءً في شغل الوظيفة جاء بركيزة من أسباب موضوعية قامت لديها؛ وبالتالي يكون عدولها عن ذلك أيضاً مستنداً لأسباب موضوعية حفظاً لمصداقيتها لدى المواطنين وتأكيداً لثقتهم في جدية ما تتخذه جهات الإدارة من إجراءات وتصرفات تنأى عن الأهواء والشطط باعتبارها القوامة على إدارة المرافق العامة على نحو يحقق المصلحة العامة. (١)

ومن كل ما سبق يتبين لنا: أنه يجب على جهة الإدارة أن تصدر قراراتها مبتغية المصلحة العامة أو المصلحة التي حددها لها القانون؛ ومن ثم إذا أصدرت قراراتها الإدارية على غير هذا الهدف العام أم الخاص، فإن ذلك يعد بمثابة انحراف إداري في تصرفها بخصوص إصدار هذه القرارات، الأمر الذي يخول للقضاء الحكم بإلغائه مع التعويض لذوي الشأن عن الأضرار التي تصيبهم نتيجة انحراف الجهة الإدارية بسلطتها. والمبدأ المقرر في حالة انحراف جهة الإدارة بسلطتها عن الغاية المستهدفة من القرار الإداري، هو مسئولية الإدارة، فعدم مشروعية الغاية، يترتب عليه دائماً المسئولية. (٢)

---

(١)حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم طعن رقم ٢٢٨٩٩ لسنة ٥٢ بتاريخ ١٩/ ٠٢/ ٢٠١٢م؛ غير منشور.

(٢) د/ خالد سيد محمد حماد: حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة ٢٠١١م، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ٢٠١٢م، ص٩٩٩، .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثالث:
عدم تسبيب القرارات الإدارية

السبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على إصدار القرار والتي دفعت الإدارة إلي إصداره.

فالسبب في القرار الإداري يعد عنصراً خارجياً يبرر للإدارة التدخل بإصدار القرار الإداري، وليس عنصراً نفسياً داخل من أصدر هذا القرار، وبهذا يختلف السبب عن الغاية في القرار الإداري، فإذا كان السبب هو الهدف الأول من وراء صدور القرار وهو عنصر موضوعي، فإن الغاية هي النتيجة النهائية التي تسعى جهة الإدارة إلى تحقيقها من وراء إصدارها القرار الإداري. فالسبب للذهاب إلى الطبيب هو المرض، لكن الغاية من هذا الذهاب هي علاج هذا المرض.

ومن ثم يعتبر السبب هو الدافع والمبرر لإصدار القرار الإداري. هذا وعلى الرغم من أهمية وجود السبب على اعتبار أنه أمر لازم وضروري لإصدار القرار، غير أن ذلك لا يفرض على الإدارة ضرورة اتخاذ القرار، فإن لها حرية اتخاذ أو عدم اتخاذ القرار حتى ولو توفر سببه ، فالأمر متروك في النهاية لتقدير جهة الإدارة وحدها ، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك وأوجب على الإدارة إصدار القرار في حالة توافر سببه وفي حالات معينة، وذلك مثل إلزام الإدارة بترقية الموظف بعد مرور الفترة الزمنية المحددة قانوناً للترقية.

وإذا كان عيب السبب قائماً بذاته وكافياً للحكم بإلغاء القرار الإداري، إلا أن هذا العيب قد ينبئ عن انحراف جهة الإدارة لتعمدها إصدار القرار الإداري دون وجود الأسباب التي حددها القانون لإصداره، أو أن تتبنى أسباباً غير التي حددها القانون لإصدار القرار الإداري، أو تخطئ خطئاً جسيما في تقدير هذه الأسباب.

وبناءً على ما تقدم: فإن تخلف السبب في القرار الإداري أو إفصاح الإدارة عن أسباب غير صحيحة يعد في حد ذاته انحرافاً من قبل جهة الإدارة، وتخلف السبب نهائياً مثل ترقية الموظف على الرغم من عدم مرور المدة القانونية اللازمة للترقية إلى الدرجة الأعلى. وكذلك كأن يتم تعيين موظف مع أن الدرجة التي عين عليها مشغولة بغيره، وكصدور قرار من الإدارة بمجازاة الموظف تأديبياً على واقعة تبين أنها لم تحدث في الواقع من الأساس. كما أن صدور قرار من الإدارة بمنع الدخول أو

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الخروج في بلدة معينة لظهور وباء فيها، ولم يكن من حيث الواقع وجود لهذا الوباء، ففي جميع هذه الحالات يكون السبب منعدماً مما يستوجب الحكم بإلغاء القرار الإداري.

ومثال عدم صحة السبب على الرغم من وجوده تحديد القانون للإدارة سبب ترقية الموظف بالأقدمية بأن تمر على شغله لدرجته الوظيفية مدة معينة، فتقوم الإدارة بترقية الموظف قبل اكتمال هذه المدة على أساس مهارته في العمل ونشاطه، فهنا يكون سبب الترقية غير مشروع و مخالف لما نص عليه القانون.

ويجب التمييز في نطاق هذا البحث بين السبب والتسبيب في القرار الإداري : فالسبب كما أوضحنا هو الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت رجل الإدارة إلى اتخاذ قرار معين، لكن التسبيب يعني إلزام القانون أو القضاء في بعض الحالات الإدارة بضرورة تسبيب قراراتها أو إلزام الإدارة نفسها بذلك، بمعنى ذكر سبب القرار في صلب القرار نفسه أي تعليل سبب صدوره ، ومن ثم فإن تخلف الإدارة عن تسبيب القرار الإداري يجعله معيباً بعيب الشكل، فالتسبيب يعبر عن الشكل الذي يجب أن يخرج القرار فيه بأن تذكر أسبابه في صلبه. أما تخلف شرط السبب، بأن أصدرت الإدارة قراراً غير مستندة لأي سبب، أو مستندة لسبب غير صحيح، فيعد القرار معيباً بعيب السبب؛ ومن ثم إذا أوجب القانون أو القضاء أو إذا ألزمت الإدارة نفسها بالإفصاح عن أسباب القرار ولم تقم بهذا الإفصاح؛ فإن ذلك يؤدي إلى انحراف جهة الإدارة في هذا الشأن.

والاتجاه التقليدي بشأن تسبيب القرارات الإدارية مفاده أن جهة الإدارة غير ملزمة بذكر أسباب القرار الإداري القانونية أو الواقعية والإفصاح عنها إلا إذا ألزمها القانون أو القضاء بتسبيب القرار الإداري، أو إذا ألزمت الإدارة نفسها بذلك. "فإذا لم يلزم المشرع جهة الإدارة بتسبيب قراراتها فإنه يفترض أن للقرار أسباباً مشروعة إلى أن يقوم الدليل على عكس ذلك". (١)

ولقد أكدت محكمة القضاء الإداري على أن : "المفروض في كل قرار إداري، حتى ولو صدر خلواً من ذكر أسباب أن يكون مستندا في الواقع إلى دواع قامت لدى الإدارة حين أصدرته وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركنا أساسيا هو سبب وجوده ومبرر إصداره، فإذا تكشفت هذه الدواعي بعد ذلك على

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٢٩ ، ١٣٢٠ لسنة٣٧ق – بتاريخ ١٥/ ٢/ ١٩٩٤م، س٣٩، ج١، ص٨٨١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أنها كانت هي السبب الذي دعا الإدارة إلى إصداره، وكان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى مبلغها من الصحة، فإن ظهر أنها غير صحيحة ولو ظنت الإدارة بحسن نية أنها صحيحة. فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه وكان مشوباً بعيب مخالفة القانون. أما إذا كانت الإدارة قد أصدرت القرار وهى تعلم أن هذه الأسباب غير صحيحة وإنما استهدفت غاية أخرى غير الصالح العام كان القرار مشوبا بالانحراف وإساءة استعمال السلطة إلى جانب مخالفة القانون" [(١)].

وبناءً على ما تقدم يلزم أن يقوم القرار الإداري على أسبابه، ولكن لا يلزم أن يشار إلى تلك الأسباب في صلب القرار الإداري (التسبيب)، وهذا هو الاتجاه التقليدي.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "الأصل أن جهة الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا ألزمها القانون بذلك، فإذا سببت قرارها خضع هذا التسبيب لرقابة القضاء الإداري للتأكد ما إذا كانت النتيجة التي خلصت إليها جهة الإدارة مستخلصة استخلاصًا سائغًا من أصول تنتجها ماديًا وقانونيًا، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها كان القرار فاقدًا لركن من أركانه، وهو ركن السبب، ووقع مخالفًا للقانون". [(٢)]

إلا أن الاتجاه المعاصر (التقدمى) يتجه نحو مبدأ عام لتسبيب القرارات الإدارية، ألا وهو وجوب تسبيب القرارات الإدارية الصريحة، والذي يفرضه مبدأ نزاهة شفافية الإدارة بشأن ضرورة الإفصاح عن الأسباب القانونية أو الواقعية التي استندت إليها جهة الإدارة لإصدارها القرار الإداري، وإلا عُد ذلك انحرافاً من جانبها لمخالفتها مبدأ نزاهة وشفافية الإدارة .

فإلزام جهة الإدارة بتسبيب قراراتها يقوى النزاهة والثقة العامة في الحكومة وإدارتها، كما أن التسبيب يعد مدعاة لاهتمام الإدارة بقراراتها وإصدارها بناءً على دراسة كافية ويجعلها أكثر حذراً قبل إصداره لتجنب الطعن عليه بالإلغاء، كما يعد التسبيب وسيلة أيضاً لتسهيل الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة، سواء كانت رقابة من جهة إدارية أو قضائية.

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ١٧٦ لسنة ٤ ق – بتاريخ ١٩/ ٣/ ١٩٥٢م، مكتب فني س٦، ج٢، ص٦٨٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٤٦٦ لسنة ٤٩ق – بتاريخ ١٦/ ٤/ ٢٠٠٨م، مكتب فني س٥٣، ج٢، ص١٠٦٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويعد التسبيب في مصر من الأمور الوجوبية منذ عام ٢٠٠٤م، وذلك بعد انضمام مصر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ بقرار رئيس الجمهورية رقم ٣٠٧ لسنة ٢٠٠٤م في ١١ سبتمبر ٢٠٠٤، ووافق مجلس الشعب على هذا القرار بجلسته المعقودة في ٢٠ ديسمبر سنة ٢٠٠٤م، والمصدق عليها بقرار رئيس الجمهورية ٢٣ ديسمبر ٢٠٠٤، حيث ألزمت هذه الاتفاقية الإدارة في الدول الأعضاء بتحري الشفافية والنزاهة في جميع أعمال الإدارة ومنها إصدار القرارات الإدارية، الأمر الذي يستوجب معه ضرورة تسبيب القرارات الإدارية الصريحة، إلا أن القضاء المصري مازال يتخذ الاتجاه التقليدي في التسبيب[1].

وبناءً على ما تقدم، إذا لم تقم جهة الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار الإداري تكون بذلك قد خالفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ وبالتالي مخالفة لمعايير النزاهة والشفافية التي تفرضها هذه الاتفاقية بالنسبة لأعمال جهة الإدارة ومن بينها القرارات الإدارية؛ الأمر الذي يمثل انحرافاً من جانبها ويؤدي إلى الفساد الإداري لتعسف من له سلطة إصدار القرار الإداري بإصداره قرارات دون أسباب قانونية أو واقعية.

ونرى أن القضاء المصري على الرغم من أن ظاهر أحكامه توحي بأنه لا يلزم جهة الإدارة بتسبيب قراراتها التي يلزمها القانون بتسبيبها، إلا أن المتفحص لهذه الأحكام يجد أن القضاء الإداري المصري يلزم جهة الإدارة بضرورة تسبيب قراراتها سواء ألزمها القانون بذلك أم لا؛ وذلك تمشياً تمشياً مع مبدأ النزاهة والشفافية الإدارية، ومن ثم إما أن تقوم جهة الإدارة بذكر الأسباب صراحة، أو يستشف القضاء الإداري هذه الأسباب من الأوراق، وإلا فإنه يلزمها بالإفصاح عنها، وإذا لم تلتزم فإن ذلك يعد انحرافاً من جانبها.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه : "ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها كإجراء شكلي ضمن صياغة القرار، فإن ذلك لا يعني أن القرار الإداري يصح بدون سبب – إذا خلت الأوراق مما يفيد توافر الحالة القانونية والواقعية المبررة لإصدار القرار، فإنه لا يجوز للجهة الإدارية أن تمتنع عن الإفصاح عن السبب القانوني المبرر لإصدارها القرار المطعون عليه أمام القضاء،

---

(١) تم نشر هذه الاتفاقية بالجريدة الرسمية – العدد رقم ٦ بتاريخ ٨/ ٢/ ٢٠٠٧، ص٣؛ يراجع في ذلك للباحث : الوجيز في الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص ٩٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والاقتصار في دفاعها على أنها ليست ملزمة بتسبيب قراراتها".[١] ولذلك يقوم القضاء الإداري بإلغاء القرار الإداري الذي لم تقم جهة الإدارة بالإفصاح عن سببه وخلت أوراق الدعوى من الإشارة إليه. أما إذا أفصحت عن سبب قرارها، فإن ما تبديه من أسباب يخضع لرقابة القضاء الإداري، للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون، وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار.[٢] والملاحظ من أحكام القضاء الإداري أنه لا يحكم بالتعويض في جميع الحالات التي يكون فيها القرار الإداري معيباً بعيب السبب، وإنما يحكم بالتعويض في حالة ما إذا كان هذا العيب على درجة كبيرة من الجسامة، تنم عن انحراف جهة الإدارة عند إصداره.[٣]

المطلب الرابع:
التراخي في إصدار القرار الإداري

قد تصدر الإدارة قراراتها الإدارية بالموافقة للقانون، كما لا تتعسف في استعمال سلطتها بأن تصدر هذه القرار متفقاً مع المصلحة العامة أو المصلحة التي حددها القانون؛ ومن ثم لا يتسم عملها بالانحراف من هذه الزاوية، ولكن قد تصدر الإدارة قرارها متراخية عن الوقت المناسب لإصداره، الأمر الذي قد يترتب عليه تفويت حق للمخاطب بالقرار الإداري مما يوصم تصرفها هذا بالانحراف.

وعندما تتراخى جهة الإدارة في إصدار قراراتها فينبغي ألا تستفيد من تراخيها، "إذ من غير السائغ منطقاً وقانوناً أن تستفيد – بما يتعارض وأحكام القانون وفكرة استقرار المراكز القانونية – من تراخيها في مباشرة دورها في حسن سير المرفق الذى تضطلع بإدارته وتسييره".[٤]

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٥٣٤ لسنة ٤٦ق، بتاريخ ٢٧/ ٤/ ٢٠١١م، مجموعة المكتب الفني س٥٥ ، ٥٦، ص٩٨٤.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٢٠٦٨ لسنة ٦٦ق، بتاريخ ١٧/ ٣/ ٢٠٢١؛ وحكمها في الطعن رقم ٧٥٩٩٩ لسنة ٦٥ق، بتاريخ ٢٣/ ١/ ٢٠٢١، غير منشور.

(٣) يراجع د/ خالد سيد محمد حماد: مرجع سابق، ص١٠٠١.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٧٦٧٢ لسنة ٦٣ بتاريخ ٢٣/ ٠٣/ ٢٠٢١م، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

"فإذا لم يفرض المشرع على الإدارة أن تتدخل بقرار خلال فترة معينة، فإنها تكون حرة في اختيار وقت تدخلها حتى ولو كانت ملزمة أصلا بإصداره على وجه معين، ذلك أن الوقت المناسب لإصدار القرار لا يمكن تحديده سلفا، غير أنه يحد حرية الإدارة في اختيار وقت تدخلها شأن أية سلطة تقديرية ألا تكون الإدارة مدفوعة في هذا الاختيار بعوامل لا تمت إلى المصلحة العامة أو ألا تحسن اختيار وقت تدخلها فتتعجل في إصدار قرار أو تتراخى في إصداره؛ بما يرتب أضراراً للأفراد نتيجة صدور القرار في وقت غير ملائم ، وعلى هذا الأساس فإن المشرع إذا كان قد عين لجهة الإدارة ميعاداً معيناً يتحتم عليها إصدار القرار فيه، وكانت قد أصدرت هذا القرار بعد الميعاد المعين لذلك، فإن مسلكها يكون مخالفاً للقانون، أما إذا لم يعين المشرع للإدارة ميعاداً معيناً يجب إصدار القرار فيه، فإن الإدارة تترخص في تعيين الوقت الملائم لإصدار هذا القرار بلا معقب عليها في هذا الشأن من محاكم مجلس الدولة مادام خلا قرارها من إساءة استعمال السلطة، فحرية الجهة الإدارية في اختيار الوقت الملائم لإصدار قراراها وإن كانت تقديرية في هذه الحالة، إلا أن هذا لا يعنى الإسراع ولا التراخي في استعمالها، ذلك أن حريتها تجد حدها الطبيعي في الوقت المعقول لكى تصدر فيه الجهة الإدارية قرارها المطلوب منها إصداره ".[1]

وانحراف جهة الإدارة لتراخيها في إصدار القرار الإداري له صور متعددة أظهرتها التطبيقات القضائية المختلفة بمجلس الدولة، ومن أهم هذه التطبيقات ما يلي :

أولاً : التراخي لعدم تنفيذ حكم القانون :

قد يلزم القانون جهة الإدارة ضرورة القيام بعمل معين أو تنظيم حالة معينة، إلا أنها قد تنحرف بسلطتها وتتأخر في إنفاذ حكم القانون، الأمر الذي يضر بالأفراد؛ ومن ثم قرر القضاء الإداري معالجة ذلك بعدم الإضرار بالأفراد لمجرد تأخر جهة الإدارة في إنفاذ حكم القانون حتى لا يتوقف ممارسة الأفراد لحقوقهم على محض إجراء يصدر من قبل الإدارة، وذلك مثل تراخي جهة الإدارة اتخاذها لإجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقانون؛ فإن هذا التصرف السلبي من قبلها قد يمثل انحرافاً من قبلها، ومن ثم لا ينبغي أن يضار ذوي الشأن من هذا التأخير.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٣٥٠ لسنة ٤٤ق، بتاريخ ٧/ ٢/ ٢٠٠٤م، المجموعة مكتب فني س٤٩، ص٣٤٤؛ وحكمها في الطعن رقم ٩٤٢ لسنة ٣٠ق، بتاريخ ٥/ ٤/ ١٩٨٦، المجموعة مكتب فني ٣١، ص١٥٢٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في ٢٨ مارس ١٩٨١، بأن : مؤدى نص المادة ٩٥ من قانون التعاون الإنتاجي الصادر بالقانون رقم ١١٠ لسنة ١٩٧٥ أن لكل ذي شأن حق التظلم والطعن القضائي في القرارات الصادرة من الجهات الإدارية ذات الاختصاص في بعض الشئون المتعلقة بالمنظمات التعاونية ومن بينها القرارات الخاصة برفض طلبات شهر هذه المنظمات على اختلاف أنواعها، ويجب على ذوي الشأن سلوك طريق التظلم قبل اللجوء إلى القضاء بطلب إلغاء تلك القرارات على أن يقدم التظلم في ميعاد معين إلى لجنة يتوافر في تشكيلها العنصر القضائي إلى جانب العناصر الفنية المتخصصة في المجال التعاوني، ويُعد التظلم أمام هذه اللجنة شرط للجوء إلى القضاء الإداري نوعاً من التظلم الوجوبي الذي شرطه الشارع لقبول دعوى الإلغاء؛ ومن ثم فإن عدم صدور قرار من سلطات الاختصاص بتشكيل اللجنة، يجعل صاحب الشأن يلتجئ إلى قاضيه الطبيعي رأساً للطعن في القرارات سالفة الذكر؛ حيث لا يُقصد من نص المادة ٦٨ من الدستور (١٩٧١) أن يكون حق التقاضي معلقاً على محض هوى الإدارة أو متوقف على مشيئتها واختيارها؛ حيث إن تراخي جهة الإدارة في إصدار قرار تشكيل اللجنة المختصة بنظر التظلمات من هذه القرارات ينطوي في حقيقة الأمر على مصادرة لحق التقاضي بإجراء من جانب جهة الإدارة وحدها والحيلولة بين ذوي الشأن وبين اللجوء إلى القضاء باعتباره الملاذ الطبيعي الذي يلجأ إليه الناس طلباً للإنصاف والحماية من المظالم؛ وعليه يختص مجلس الدولة بنظر دعاوى إلغاء هذه القرارات بصرف النظر عن عدم اتخاذ الإجراء الذي يوجبه القانون قبل رفعها وهو التظلم السابق لتعذره فعلاً وقانوناً.[1]

ويتبين من هذا الحكم أن جهة الإدارة عندما يلزمها القانون بأن تقوم بإجراء معين حتى يتمكن ذو الشأن من استعمال حقه المخول له بمقتضى القانون؛ فإن تراخيها عن القيام بهذا الإجراء لا يجب أن يكون عقبة في ممارسة ذوى الشأن لحقوقهم أو سبيل لمصادرتها.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٦ لسنة ٢٤ ق، بتاريخ ٢٨ / ٣ / ١٩٨١م، المجموعة ص٧٩٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومما تجدر الإشارة إليه أنه ينبغي على الإدارة أن تقوم بإصدار القرار الإداري متى ألزمها القانون بذلك، ولا يجوز لها أن تتحجج بعدم توافر الاعتماد المالي له وإلا يُعد ذلك انحرافاً من قبلها، "فمتى كانت الإدارة ملزمة بإصدار قرار بشأن استحقاق العاملين صرف بدل معين، فإن عدم توفر الاعتماد المالي لا يصلح سنداً لعدم إصداره، وعلى الإدارة إصدار القرار ثم السعي لتوفير الاعتماد المالي اللازم بإدراجه في موازنتها"(١).

ومن قبيل تأخر جهة الإدارة لعدم إنفاذ حكم القانون ما نص عليه القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ بشأن تنظيم وتوجيه أعمال البناء في المادة السابعة منه على أنه : " يعتبر بمثابة موافقة على طلب الترخيص، انقضاء المدد المحددة للبت فيه، دون صدور قرار مسبب من الجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم برفضه أو طلب استيفاء بعض البيانات أو المستندات أو الموافقات اللازمة أو إدخال تعديلات أو تصحيحات على الرسومات، ويلتزم طالب الترخيص في هذه الحالة بمراعاة جميع الأوضاع والشروط والضمانات المنصوص عليها في هذا القانون ولائحته التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذا له".

فهذه المادة تعالج فرض تراخي جهة الإدارة وعدم إصدارها قراراً بالموافقة على طلب الترخيص بالبناء أو عدم الموافقة عليه على الرغم من توافر شروط منح الترخيص، ففي هذه الحالة قررت المادة – سالفة الذكر – أن يعتبر ذلك بمثابة تصريح ضمني؛ ومن ثم إذا قام صاحب الشأن بالبناء مستنداً لهذا الترخيص الضمني فلا يجوز لجهة الإدارة أن تصدر قراراً بإزالة المبنى، وإلا عُدّ قرارها معيباً لانحرافها لعدم إنفاذها حكم القانون وحتى لا تستفيد من تراخيها أو عدم إصدارها لقرار كان من الواجب عليها إصداره وفقاً للقانون، وفي هذه الحالة إذا قامت جهة الإدارة بالإزالة على الرغم من توافر حالة الترخيص الضمني فإن هذا يمثل خطأ من جانب الإدارة يستوجب التعويض معالجة لهذا الانحراف، والخطأ هنا يعد من قبيل الخطأ الشخصي يتحمله المتسبب من ماله الخاص ولا تتحمله جهة الإدارة. أما إذا لم تتوافر شروط الترخيص الضمنى؛ فلا يعتبر فوات المدة بمثابة ترخيص

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٣١٦ لسنة ٤٣ق، بتاريخ ٦٠٦/ ٢٠٠٢م، المجموعة، ص١٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ضمنى؛ ومن ثم إذا قام طالب الترخيص بالبناء وقامت جهة الإدارة بإزالة هذا المبنى فلا يمثل ذلك انحرافاً من قبلها أو خطأ يستوجب التعويض.[١]

وهذا أيضا ما اتجه إليه مجلس الدولة الفرنسي، حيث قضى بمسئولية الإدارة لتأخرها أكثر من سنة دون مبرر في تسليم أحد الأفراد ترخيصاً بالبناء.[٢]

كما أن حق الموظف في الترقية بالأقدمية "هو حق مكتسب يستمده من القانون مباشرة، كان يتعين على الجهة الإدارية أن تبادر إليه من تلقاء نفسها، أما وإن تأخرت في ذلك إلى ما بعد صدور قرار ترقية أقرانه، فلا يصح اعتبار هذا التأخير مانعاً لعدم إجراء الترقية بالرفع، اتفاقاً مع قواعد العدالة والمنطق باعتبار أن قرار حساب مدة الخبرة العملية كاشفاً عن مركز قانوني للموظف، وحتى لا يكون خطأ الجهة الإدارية وتراخيها سبباً للإضرار بالموظف".[٣]

كما أكدت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع على أن سلوك جهة الإدارة يعد انحرافاً حالة ما إذا تم التخطي في التعيين أو امتنعت عن إصدار قرار بالتعيين لشخص ما بالمخالفة للقانون؛ ومن ثم فإنه: "إذا ما كان التراخي في التعيين راجعًا إلي خطأ من جانب الإدارة، يقتضي البحث فيما إذا كان ثمة قرار بالامتناع من تعيين المرشح في الوظيفة أم لا؟، فإذا وجد قرار من هذا القبيل كأن يكون المرشح قد استوفي شرائط التعيين كافة، وأصدرت الإدارة قرارًا بتعيين مرشح آخر لا تتوافر فيه الشروط، أو كان ممن يكونه في ترتيب النجاح مسابقة قانونية، ففي هذه الأحوال يكون القرار المخالف للقانون مستهدفًا للإلغاء أو السحب، فإذا تم الإلغاء أو السحب، فإنه لا يجوز إعادة الكشف الطبي مرة ثانية علي من تثبت صلاحيته وألغي القرار لصالحه"[٤]

---

(١) يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦٣٥ لسنة ٤٢ ق، بتاريخ ١٧/ ٥/ ١٩٩٨م، المجموعة مكتب فني س٤٣، ج٢، ص١٢٦١.

(٢) C.E, 6 Juill, 1973, Dalleau, Rec, p. 482.

(٣) يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٠٧٦ لسنة ٦٠ق، بتاريخ ٢٣/ ٠١/ ٢٠٢٠م، غير منشور.

(٤) يراجع فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦١ بتاريخ ٢/ ٢/ ١٩٦١م، بجلسة ٠٤/ ٠١/ ١٩٦١م، ملف رقم ١٠٢/ ١/ ٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثانياً : التراخي في تسليم العامل عمله :

من التطبيقات العملية أيضاً للانحراف بسبب التراخي في اتخاذ القرار الإداري، تراخي جهة الإدارة في تسليم العامل عمله على الرغم من وضع نفسه تحت تصرفها؛ الأمر الذي يضر بالمصلحة العامة المتمثلة في عدم قيام العامل بعمله، ويضر أيضاً بالمصلحة الخاصة للعامل لعدم تقاضيه راتبه طوال الفترة التي لم يتسلم فيها العمل، ومن التطبيقات القضائية في هذا الصدد ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٨ مارس ١٩٦٩ من أنه :

"إذا كان الثابت من الأوراق أنه لم يقم بالمدعية سبب من الأسباب الموجبة قانوناً للحيلولة بينها و بين أداء عملها، و من ثم فإن الإدارة إذ تراخت في تسليمها عملها طوال هذه الفترة من التاريخ الذى وضعت فيه نفسها تحت تصرف الجهة التي تعمل بها مع أنه ليس في الأمر أية مسألة قانونية يمكن أن يدور أو يختلف وجه الرأى فيها تكون بذلك قد تسببت بتراخيها هذا في حرمان المدعية من راتبها عن هذه المدة دون سند من القانون".(١)

ومعالجة لهذا الانحراف فيما يضر به من المصلحة الخاصة يقضي القضاء الإداري بالتعويض مقابل هذا التراخي مما يحقق مصلحة العامل دون المصلحة العامة حيث تتكفل الدولة بدفع مبالغ مالية كتعويض دون أن يقابلها عمل واقع بالفعل من قبل العامل؛ ومن ثم نجد الحكم السابق يقرر بأنه : "يكون الحكم المطعون فيه إذ قضى للمدعية بما يقابل هذا الراتب كتعويض لها عما أصابها من أضرار نتيجة خطأ الإدارة قد أصاب الحق في قضائه". ونرى أن يتحمل المتسبب في هذا التراخي من الموظفين في الجهة الإدارية باعتباره من قبيل الأخطاء الجسيمة التي يسأل عنها في ذمته المالية ولا تسأل عنه الإدارة، وفي ذلك رادع له ولغيره لعدم العودة لمثل هذا الخطأ الجسيم مرة أخرى .

ومن قبيل تراخي الإدارة في إصدارها للقرار الإداري أيضاً واستحقاق التعويض عن الأضرار الناشئة عن الخطأ في تراخيها في تسليم العامل لعمله، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أن : "الإفراج عن العامل بعد استبدال السجن بالغرامة يوجب على جهة الإدارة إعادته للعمل فور اتصال علمها بهذا الإفراج ووضع العامل نفسه تحت تصرفها؛ ومن ثم فإن تراخى الإدارة في تسليمه العمل

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥١٥ لسنة : ٩ ق، بتاريخ ٨ / ٣ / ١٩٦٩م، المجموعة مكتب فني س ١٤، ج٢، ص٤٣٤ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

دون مبرر معناه حرمانه من مرتبه دون سند من القانون – أثر ذلك : استحقاق العامل تعويضاً عادلاً يعادل مرتبه طوال فترة حرمانه من العمل بعد الإفراج عنه وصيرورته تحت تصرف الإدارة".[١]

ثالثاً : التراخي في إجراء التسويات :

كما يعد التراخي من جهة الإدارة في إجراء التسوية على الرغم من تقديم العامل للمستندات التي تؤيد استحقاقه لها من قبيل الانحراف الإداري الذي يرتب تعويضاً للعامل لإضراره بالمصلحة الخاصة له والمصلحة العامة على السواء، ومن ثم قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٤ يناير ١٩٧٠ بأن : "التعويض لا يكون عن مجرد التأخير في التسوية، إذ أن التأخير أو الإهمال في إجرائها لا يعتبر قراراً إدارياً، وما دام القانون لم يحدد وقتاً لإجرائها، فإن واجب الموظف أن يسعى في تقديم المستندات المؤيدة لطلب ضم مدة خدمته، وعندئذ يستطيع محاسبة جهة الإدارة على تراخيها وتقصيرها في ضم خدمته تقصيراً أدى مباشرة إلى تفويت حقه في الترقية عند إجرائها".[٢]

ويتبين من هذا الحكم أن القضاء لا يرتب التعويض عن مجرد التأخير في إجراء التسويات، وإنما يرتبه في حالة اتخاذ الموظف سلوكاً إيجابياً بتقديمه طلب التسوية والمستندات المؤيدة لهذا الطلب، في هذه الحالة فقط يعد تراخي جهة الإدارة انحرافاً من جانبها يستوجب التعويض عن الأضرار التي لحقت الموظف من تراخي جهة الإدارة في إجراء تسويته.

ولقد استقر إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع على إن القرارات الفردية التي تصدر بالتسوية بالتطبيق لقرارات تنظيمية، لا تعدو أن تكون قرارات تنفيذية لأوضاع نشأت بمقتضى

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٣ لسنة ٢٧ ق، بتاريخ ٢٦/ ١/ ١٩٨٦م، المجموعة س ٣١، ج١، ص٩٦٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٦٣ لسنة ١١ ق، بتاريخ ٢٤/ ١/ ١٩٧٠م، المجموعة س١٥، ج١، ص١٦٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

القرارات المشار إليها ولا يحول التراخي في إصدارها دون انعطاف أثرها إلى الوقت الذي كان يجب أن تسوى حالته بضم مدة الخدمة السابقة فيه. (١)

رابعاً : التراخي في إصدار القرار المركب :

القرار المركب هو الذي يمر بمراحل متعددة ويشترك في إصداره أكثر من جهة، وذلك مثل القرارات الصادرة بالتعيين أو بالترقية أو عدم الأحقية في الترقية لأعضاء هيئة التدريس، وضماناً للحيدة وعدم الانحراف الإداري وحرصاً على المصلحتين العامة والخاصة معاً ينبغي على كل جهة من هذه الجهات في كل مرحلة من مراحل إصدار هذه القرارات أن تنهي مهمتها في الوقت المحدد لها ضماناً لحيدتها وعدم تعسفها في استعمال سلطتها.

فمن المقرر في قضاء المحكمة الإدارية العليا أن التقرير الذي تضعه اللجنة المنوط بها فحص كفاية المرشحين من الناحية الفنية للتعيين في وظائف أعضاء هيئة التدريس هو مرحلة من مراحل صُنع القرار الإداري المتعلق بالتعيين، ولا يسلب مجلس الجامعة الحق في مناقشته؛ الذي يُباشر اختصاصه في اختيار أصلح الكفاءات في ضوء تقديره للجنة، فإن ما يُمارسه في هذا الشأن يعتبر من الملاءمات التقديرية التي تنأى عن رقابة القضاء ما دام هذا التقدير مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول مادية وقانونية وجاء خلواً من إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها. (٢)

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد بشأن قرارات ترقية أعضاء هيئة التدريس، حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٨ مارس ٢٠١٠م، والذي قضت فيه بأن : "الترقية إلى وظيفة (أستاذ) و(أستاذ مساعد) – المراحل التي تمر بها – القرار الذي يصدر في هذا الخصوص قرار مركب تشترك فيه أكثر من جهة ويمر بأكثر من مرحلة ويجب فيمن يشترك في أية مرحلة أن ينهض بما هو

---

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٣٢٠ لسنة ١٩٧٢ بتاريخ ٤/ ٤/ ١٩٧٢م، جلسة ٢٢/ ٠٣/ ١٩٧٢م.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦١٥٢٩ لسنة ٦٤ بتاريخ ٢٥/ ١/ ٢٠٢١، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

منوط به وفي الميعاد المحدد لذلك، وأن يتوفر فيه شرط الحيدة والموضوعية، وأن يكون المسلك في جميع المراحل متفقاً والقواعد، وغير مشوب بالتعسف في استعمال السلطة".[1]

ولقد أبدت المحكمة الحكمة من حث هذه الجهات أن تنهي ما كلفت به في المواعيد المحددة لها بخصوص الترقية لوظائف أعضاء هيئة التدريس، والتي تتمثل في أن "تعيين أعضاء هيئة التدريس بالجامعة يكون من تاريخ موافقة مجلس الجامعة " وعليه فأي تأخير من أي جهة في أي مرحلة يمر بها قرار الترقية من شأنه أن يضر عضو هيئة التدريس بتأخير قرار ترقيته مما يضر بالمصلحة الخاصة له وكذلك الإضرار بالمصلحة العامة من حيث عدم ترقيته إلى الدرجة الأعلى واستفادة الجامعة منه. فالتعيين في وظائف أعضاء هيئة التدريس بناءً على ما تقدم يكون "من تاريخ موافقة مجلس الجامعة، ومن ثم فإن القرار الذي يصدر في هذا الخصوص يكون قرارًا مركبًا تشترك فيه أكثر من جهة، ويمر بأكثر من مرحلة، ويكون ذلك كله سلسلة واحدة يجب أن تستقيم جميع حلقاتها ... وإن تراخي الإدارة في عرض الأبحاث على اللجنة إن كان يمثل خطأ من جانبها "[2] إلا أنه لا يوجب غير الحق في التعويض ولا مجال للاستناد إليه لإرجاع أقدمية عضو هيئة التدريس إلى تاريخ سابق على موافقة مجلس الجامعة على الترقية. وعليه فإن انحراف جهة الإدارة بتأخرها في إصدار القرار المركب في أي مرحلة من مراحله يمثل خطأ من جانب الإدارة يستوجب التعويض، ونرى أن التعويض في هذه الحالة يتحمله المتسبب في التأخير لا جهة الإدارة على اعتبار أن ذلك يدخل في عداد الخطأ الشخصي.

خامساً : التراخي لإحالة البت في القرار إلى لجنة أو مجلس معين :

قد تلجأ بعض الأجهزة الحكومية التي تعتمد بشكل متزايد على تشكيل اللجان بمختلف مسمياتها عند مواجهة مشكلة أو أزمة ما؛ وهو – كما يعتقد خبراء الإدارة – دليل على التهرب من تحمل

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٣٤٠٦٩ و ٣٤٠٩٧ لسنة٥٢ ق – بتاريخ ٢٨/ ٣/ ٢٠١٠م، مكتب فني س ٥٥ – ٥٦، ص ٤٠٥.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٦٣٣ لسنة ٤٧ ق – بتاريخ ٢٣/ ١/ ٢٠١١م، مكتب فني س ٥٥/ ٥٦، ص٨٢٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المسئولية، والتردد في اتخاذ القرار رغم وضوح الأنظمة واللوائح.[١]

ويظهر انحراف جهة الإدارة في هذا الخصوص بإساءتها استعمال سلطتها وابتغائها مصالح أخرى غير المصلحة العامة؛ ومن ثم تريد أن تعطل إصدار القرار الإداري أو على الأقل تؤخر صدوره بإحالته إلى لجنة لإبداء الرأي بصدد إصداره، وهذا إنما ينبع من البيروقراطية التي انغمست فيها الإدارة في الدول النامية.[٢]

"فالمشاكل التي تحدث في الدوائر الحكومية التي يُشكّل لها لجان تعود إلى عدم جدية المسئولين، والموظفين في تطبيق القانون، وكذلك عدم وجود شفافية؛ لذا تظهر الكثير من المشاكل في ذلك القطاع أو غيره. وتشكيل اللجان هو محاولة لاستدراك خطأ ما أو محاولة للوم الآخرين؛ ومن ثم فإن تزايد تشكيل اللجان ظاهرة سلبية؛ لأنها لا تحل المشاكل بل محاولة للالتفاف على القوانين واللوائح، وعلى اللجان حل المشكلات إذا ما أُقرت، ووضع الحلول المناسبة لها، وليس الدفاع عن المسئول، أو تغطية المشكلة بمبررات واهية".[٣]

فكثرة اللجان في القطاع الحكومي تأخذ شقين مهمين فقد تكون معوقة لسير العمل، وإهدار الوقت، وتمييع القضايا، وتشتيت الجهود، وتعطل انسيابية وسير العمل، ومصالح المواطنين؛ فنجد أن بعض المدراء بسبب قلة الخبرة أو الخوف أو الهروب من اتخاذ القرار يلجأ في حال وجود مشاكل لا يستطيع اتخاذ القرار فيها أو يرغب في "تعييمها"، ولتأخير البت فيها يلجأ إلى تكوين اللجان لتولي دراسة هذه المشاكل؛ ومن ثم تزويده بالقرار المناسب، وقد يستغرق اتخاذ القرار وقتاً طويلاً، وقد لا يبت فيه باجتماع واحد، وقد يهيمن شخص في فرض رأيه ويؤثر في حيادية وصحة القرار، هذا بالإضافة إلى إمكانية تدخل الوساطات، والتأثير على عمل اللجان في اتخاذ القرار

---

(١) شقران الرشيدي : تزايد تشكيل اللجان الحكومية..حل فاعل لمواجهة الأزمات أم هروب من تحمل المسئولية؟ ، مجلة التنمية الإدارية، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، العدد ١٣٢ .

منشور على موقع المجلة على شبكة المعلومات الدولية:

http://www.tanmia-idaria.ipa.edu.sa/Article.aspx?Id=854

(٢) يراجع/ هيئة الأمم المتحدة : الفساد في الحكومة، مرجع سابق، ص٥٩ وما بعدها.

(٣) يراجع / شقران الرشيدي : تزايد تشكيل اللجان الحكومية ، مقاله سابق الإشارة إليه.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المناسب، ومن جانب آخر قد تكون كثرة اللجان مساعدة في اتخاذ القرار، وحل المشاكل، وذلك حين يسعى بعض المدراء إلى الاستعانة بأشخاص مؤهلين من ذوي الخبرة والكفاءات، والتخصص يعملون في فريق عمل ويتوصلون إلى اتخاذ قرار بشكل صحيح ومناسب، وتكون هذه القرارات مدروسة ومتقنة وتنتج عن عمل جماعي وليس فرد.(١)

وبناءً على ما تقدم : ينبغي على جهة الإدارة ألا تلجأ إلى نظام اللجان وتحويل البت في إصدار القرار الإداري إليها، إلا إذا كان يحتاج إصدار هذا القرار إلى دراسة من متخصصين ليصدر صحيحاً ومناسباً، أو إذا ألزم القانون أخذ رأي هذه اللجنة أو مجلس ما قبل إصدار القرار الإداري؛ ومن ثم إذا لم يحتج صدوره إلى مثل هذه اللجان فلا داعي لضياع الوقت؛ لأن التأخر في إصدار القرار قد يضر بمن صدر القرار في مواجهته أو تفويت الغرض الذي من أجله صدر القرار؛ وهذا ينبئ عن انحراف جهة الإدارة وتعسفها حينما تتخذ اللجان تكأة للتأخر في إصدار القرار الإداري فتضيع الحقوق وتختل ثقة الأفراد في مواجهة الإدارة.

ولقد قرر القضاء الإداري بأنه : "إذا لم يفرض المشرع على الإدارة أن تتدخل بقرار خلال فترة معينة؛ فإنها تكون حرة في اختيار وقت تدخلها حتى لو كانت ملزمة أصلاً بإصدار قرار أو إصداره على وجه معين – أساس ذلك: – إن الوقت المناسب لإصدار القرار لا يمكن تحديده سلفاً في معظم الحالات – يحد حرية الإدارة في اختيار وقت تدخلها في شأن أية سلطة تقديرية ألا تكون مدفوعة في اختيارها بعوامل لا تمت إلى المصلحة العامة – مثال ذلك: – ألا تحسن الإدارة اختيار وقت تدخلها فتتعجل إصدار القرار أو تتراخى في إصداره مما يضر بالأفراد نتيجة صدور القرار في وقت غير ملائم ؛ ومن ثم فإن استطالة أمد التحقيق بسبب تعدد الجناة وتناول النيابة العامة للمسئولية الجنائية وبحث المسئولية الإدارية بمعرفة جهات الاختصاص ينفي إساءة استعمال السلطة بتراخي الإدارة في استصدار القرار المطعون عليه".(٢)

---

(١) نفس المرجع السابق.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٤٢ لسنة ٣٠ق، بتاريخ ٥/ ٤/ ١٩٨٦م، مكتب فني س ٣١، ج٢، ص١٥٢٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن جهة أخرى قد يكشف تأخر الإدارة في إصدار القرار الإداري عن انحرافها إذا تأخرت في عرض الأمر على جهة معينة؛ ومن ثم لا ينبغي ألا يُضار ذو الشأن من هذا التأخير، ولقد قررت هذا المبدأ محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ١٦ مايو ١٩٥١م، حيث قضت بأنه : "لا وجه للتحدي بأن موافقة مجلس الوزراء على شروط إعادة المدعية للخدمة قد تأخر أمرها حتى ٢ من سبتمبر سنة ١٩٤٧ وبعد أن تمت الترقيات التنسيقية، إذ لا شأن للمدعية في تراخي إجراءات عرض أمرها على مجلس الوزراء من ٦ يونيه سنة ١٩٤٦ حتى هذا التاريخ ومثل هذا التراخي لا يصح أن تضار به المدعية بحال من الأحوال".(١)

ومما تجدر الإشارة إليه أن السلطة المختصة في جهة الإدارة قد تعمد إلى إحالة البت في موضوع معين إلى لجنة ليس للتراخي في إصدار القرار الإداري فحسب، بل أيضاً لتتهرب من المسئولية حالة انتهاء هذه اللجنة إلى التوصية بإصدار قرار في هذا الموضوع بالمخالفة لمبدأ المشروعية.

والقضاء الإداري قرر في هذا الصدد بأن "أعضاء اللجان لا تتم مساءلتهم إلا في حدود تخصصاتهم الإدارية، ولا تتحقق المسئولية الجماعية لأعضاء اللجان إلا في المسائل التي لا تتطلب خبرة متخصصة أو في الوقائع الثابتة فيما قاموا بمعاينته وأثبتوا ما قاموا برؤيته في المحاضر الرسمية أو في المسائل والوقائع المفترض العلم بها بوصفها أموراً لا يعذر أحد بالجهل بها، وفي غير هذا النطاق لا يجوز مساءلة عضو اللجنة في أمور تخرج عن خبرته وتخصصه، وإلا كانت الإدانة عن مسئولية مفترضة، وهذا غير مسموح به إلا في نطاق نص قانوني يأذن بذلك".(٢)

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٢٠٨ لسنة ٤ق، بتاريخ ١٦/ ٥/ ١٩٥١م، مكتب فني س ٥، ج١، ص٩٥٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤١٩٤ لسنة ٥٣ بتاريخ ٠٩/ ٠٢/ ٢٠١٣م؛ وحكمها في الطعن رقم ٥١٩١ لسنة ٤٨ق، بتاريخ ٢٤/ ٣/ ٢٠٠٧م؛ وحكمها في الطعن رقم ٥٣٦٨ لسنة ٥٠ق، بتاريخ ٢٥/ ٢/ ٢٠٠٦م؛ ويراجع أيضاً حكمها في الطعن رقم ٦٥٥٥ لسنة ٤٢ق، بتاريخ ٢٦/ ٩/ ١٩٩٨م، مكتب فني ٤٣، ج٢، ص١٦٨٣؛ وحكمها في الطعون أرقام ٨٦٣١ لسنة ٤٥ ق.ع و٣٨١ و٣٨٢ و٤٥٢ لسنة ٤٦ق، بتاريخ ١٣/ ١/ ٢٠٠١م، مكتب فني ٤٦، ص٤٧٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبناءً على ما تقدم فإن مسئولية أعضاء اللجان ليست مفترضة وليست جماعية، وإنما يسأل كل عضو من أعضاء اللجنة في تخصصه الدقيق فقط، ولا تتقرر المساءلة الجماعية لأعضاء اللجان إلا في المسائل التي لا تتطلب خبرة متخصصة؛ وعليه إذا كان المعول عليه في إصدار القرار الإداري غير المشروع رأي أحد أعضاء هذه اللجان المتخصصين فهو الذي يسأل دون غيره من أعضائها، أما إذا كان الموضوع المعروض على لجنة معينة لا يحتاج للبت فيه إلى أعضاء متخصصين؛ فإنهم يسألون جميعاً ولا يمكن الاحتجاج في هذا الصدد بعدم مسئوليتهم الجماعية.

المطلب الخامس:
الصياغة المبهمة للقرار الإداري

ينبغي أن تصاغ القاعدة القانونية صياغة قانونية بعبارات لا تحتمل أكثر من معنى؛ وذلك حتى لا يختلف في تفسيرها عند التطبيق العملي لها.

وتعتبر القرارات الإدارية من قبيل القواعد القانونية التي ينبغي أن تلتزم بالصياغة القانونية السليمة والواضحة، بحيث لا تختلف الأفهام في التفسير عند تنفيذ هذه القرارات.

وتعمد الإدارة صياغة القرار الإداري صياغة مبهمة أو عدم اهتمامها بإخراج القرار الإداري بصياغة محددة، يعد من قبيل الانحراف الإداري من قبلها؛ لأن الصياغة المبهمة تستتبع تعدد التفسيرات للقرار الإداري، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى عدم تطبيقه تطبيقاً سليماً على أرض الواقع.

فالقرار الإداري مثله مثل التشريع ينبغي أن يصاغ بألفاظ متناقة مع سلامة اختيار الجمل المستخدمة في التعبير وصحة بنيانها، ووضع كل جملة في موضعها المناسب، وتجنب الفصل الطويل بين أجزاء الجملة الواحدة وتلافي الجمل الاعتراضية كلما كان ممكناً؛ ومن ثم يتعين أن يصاغ القرار باعتباره من بين القواعد القانونية بأسلوب يحقق سهولة فهم أحكامه، بحيث لا يحتاج هذا الفهم إلى علم قانوني على مستوى معين، ومعيار توافر هذه السهولة يتمثل في سرعة إدراك معاني نصوص التشريع ومضامينها كافة في يسر ودون جهد.[1]

---

(١) يراجع في ذلك د/ سري محمود صيام : صناعة التشريع –الكتاب الأول– دار النهضة العربية، ٢٠١٥م، ص١٦٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن ثم؛ يجب أن يصاغ القرار الإداري دون غموض أو لبس بحيث تتبين أحكامه بأقل جهد، وخاصة عند تطبيق هذا القرار في أرض الواقع، حيث ينغي الحد من الاحتمالات والاختلاف في تفسير نصوص القرار أو تأويلها بأن تكون واضحة المعني لا تحتمل إلا معناً واحد فقط مما يساهم في تحقيق مبدأ الأمن القانوني. ولتحقيق هذه النتيجة ينبغي أن يقوم بصياغة القرار الإداري من لديهم الخبرة بالعمل القانوني وفن صياغة القواعد القانونية.

والجهة الإدارية عند صياغتها للقرار الإداري لا تلتزم بصياغة معينة، ولكن يجوز لها أن تصيغ القرار الإداري بأي عبارات تدل على نهائية القرار الإداري بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني؛ ومن ثم قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٣ أغسطس ٢٠٠٣م بأنه : "ومن حيث إنه من المقرر أيضاً أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة ما لم يحتم عليها القانون اتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين قبل إصداره، ولذلك فقد يكون القرار مكتوباً، كما قد يكون شفوياً، ولا يشترط صياغة القرار الإداري بعبارات معينة، وإنما يجب أن تدل معانى العبارات المصوغ بها القرار على اتجاه إرادة جهة الإدارة بصيغة نهائية إلى إحداث أثر قانونى معين، سواء كان هذا الأثر هو إنشاء مركز قانونى جديد، أو تعديل مركز قانونى قائم أو إلغائه متى كان ذلك جائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وذلك حتى يكون تصرفها منطوياً على قرار إداري ".[1]

وإذا كانت الصياغة المبهمة للقرار الإداري قد تؤدي إلى انحراف الإدارة في حالة تعمدها الإضرار بذوي الشأن، إلا أن القضاء الإداري قرر عدم محاسبة الموظف تأديبياً في حالة اختلاف الرأي بشأن القرار الإداري الذي يحتمل تفسيره أكثر من رأي لصياغته المبهمة، أما إذا كانت الصياغة واضحة بحيث لا تحتمل غير معنى واحد؛ فإن الموظف هنا يسأل عن الخطأ في مخالفته صريح نص القرار الإداري، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "إبداء الرأي أو الأخذ به في مسألة فنية خلافية لا يستوجب المساءلة التأديبية أصاب الحقيقة أو الا، مادام العامل قد أبدى رأيه الفني على

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٨٥٧ لسنة ٤٨ ق، بتاريخ ٢٣/ ٨/ ٢٠٠٣م، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قدر اجتهاده وبدون نية سيئة أو جهل بين بالمبادئ والأصول المستقرة، أما إذا كان النص القانوني الذي يطبقة العامل واضحاً، فإن خطأه في تطبيقه لا يعد من حالات إبداء الرأي التي لا يسأل عنها".[١]

المبحث الثاني:
مظاهر الانحراف في مرحلة نفاذ وتنفيذ القرار الإداري

تمهيد :

تتعلق مسألة نفاذ القرار الإداري بسريانه في حق المخاطبين به من حيث الزمان، والقاعدة في هذا الشأن أنه لا يسري بأثر رجعي وإنما يسري بأثر مباشر وفوري من تاريخ علم المخاطبين به، ويسري من تاريخ صدوره في حق جهة الإدارة التي أصدرته، أما تنفيذ القرار الإداري فيعني تطبيق آثاره على أرض الواقع، وقد يكون تنفيذ القرار الإداري مصاحباً لنفاذه، وقد يكون التنفيذ في مرحلة لاحقة، كأن ينص القرار على إرجاء تنفيذه إلى تاريخ لاحق على نفاذه في حق المخاطبين به. كإرجاء تنفيذ قرار التعيين لحين توفير الاعتمادات المالية.[٢]

فإذا صدر القرار الإداري ونفذ في حق المخاطبين به، فإنه يلقي التزاماً على عاتق جهة الإدارة بأن تقوم بتطبيقه وفقاً للمبادىء القانونية المستقرة في تطبيق القاعدة القانونية، والتي من بينها التزام الإدارة بنفاذ القرار الإداري في الوقت المناسب في حق المخاطبين به، وكذلك مراعاة مبدأ المساواة عند التطبيق العملي للقرار الإداري، وغيرها من المبادىء التي ينبغي أن تراعيها جهة الإدارة أثناء تنفيذ القرار الإداري وتطبيقه على المخاطبين به.

والقضاء الإداري يقوم بعلاج مظاهر انحراف جهة الإدارة عند مخالفتها المبادىء المستقر عليها والتي يجب مراعاتها في مرحلة نفاذ وتنفيذ القرار الإداري، وذلك إما بإلغاء هذا القرار أو وقف تنفيذه في حالة الجدية والاستعجال، غير أن دعوى الإلغاء قد تستمر وقتاً طويلاً للفصل فيها من قبل القضاء

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٨١٥ لسنة ٤٦ق، بتاريخ ١٥/ ٤/ ٢٠٠١م، غير منشور.

(٢) يراجع أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، ٢٠١٩ / ٢٠٢٠م، بدون دار نشر، ص٤١٦؛ ويراجع أيضاً د/ محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري – الجزء الثاني – دار الهدى للمطبوعات – الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص١٧٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مما يضر بمصلحة من صدر القرار في مواجهته؛ الأمر الذي يترتب عليه تعويض ذوى الشأن عما يكون قد أصابهم من أضرار نتيجة هذا الانحراف.

فالإدارة تتمتع فيما تتصدره من قرارات بامتيازات عدة من بينها نفاذ هذه القرارات بمجرد صدورها وعلم ذو الشأن بها دون أن يكون للطعن بالإلغاء من أثر على القرار الإداري محل الطعن تطبيقاً لمبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء؛ غير أن تطبيق هذا المبدأ على إطلاقه من شأنه التضحية بمصالح الأفراد التي قد تعصف بها قرارات بينة العوار يصيبهم تنفيذها في الفترة ما بين الطعن عليها بالإلغاء والفصل في هذا الطعن أضراراً لن يصلحها القضاء بإلغاء القرار؛ ومن ثم قد يلجأ القضاء الإداري إلى التضحية بامتياز الإدارة في تنفيذ القرار الإداري المعيب موازنة منه بين حقوق الأفراد التي قد يهدرها تنفيذ القرار وغاية تفعيل العمل الإداري التي تقرر مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء لأجلها، وذلك بتقريره وقف التنفيذ كاستثناء على هذا المبدأ بضوابط و شروط خاصة ليحقق التوازن المنشود.[1]

كما قد يلجأ القضاء الإداري لمعالجة الانحراف في مرحلة تنفيذ القرار الإداري إلى الحكم بالتعويض إذا أصاب ذا الشأن ضرر جراء القرار الإداري غير المشروع، مع تحمل الموظف المتسبب في هذا الانحراف قيمة التعويض المحكوم به إذا كون ذلك خطئاً شخصياً، كما يسأل تأديبياً إذا كون هذا الفعل مخالفة تأديبية.

وبناءً على ما تقدم سنتناول في هذا المبحث مظاهر الانحراف في مرحلة نفاذ وتنفيذ القرار الإداري، مع بيان كيفية معالجة هذا الانحراف في كل مظهر على حدة، وذلك في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول : عدم نفاذ القرار الإداري في الوقت المناسب في حق المخاطبين به.

المطلب الثاني : عدم المساواة في تطبيق القرار الإداري على المراكز القانونية المتماثلة.

---

(١) يراجع د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة : قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق ، ص١١ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول:
عدم نفاذ القرار الإداري في الوقت المناسب في حق المخاطبين به

إذا صدر القرار الإداري مكتملاً أركانه و شروطه، فينبغي أن تقوم جهة الإدارة بإعلامه للمخاطبين به في الوقت المناسب وبالطريقة المناسبة ليتحقق علمهم بهذا القرار ليتمكنوا من تنفيذه أو الاعتراض عليه.

فقد يكون القرار الإداري واضحاً في مضمون عباراته ودقيقاً في صياغته، إلا أنه لا يسهل الوصول إليه من قبل المخاطبين به؛ ومن ثم يجب أن يحاط المخاطب بالقرار الإداري علماً بجميع جوانبه حتى يتثنى الامتثال له وبث الثقة فيه من قبل المخاطبين به تطبيقاً لمبدأ الثقة المشروعة أو التوقع المشروع للقاعدة القانونية.

وتتمثل مظاهر الانحراف المتعلقة بعدم نفاذ القرارات الإدارية في الوقت المناسب في حق المخاطبين بها في الآتي :

أولاً : سريان القرارات الإدارية في حق المخاطبين قبل علمهم بها :

إذا كان القرار الإداري يمر بمراحل متعددة ومتتابعة، فإنه لا يعتبر نهائياً نافذا إلا بعد انتهاذ آخر مرحلة من مراحله، ومن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن القرار الإداري ينفذ في حق المخاطبين به من تاريخ علمهم به، وهذا العلم يتحقق بالنشر بخصوص القرارات اللائحية، وبالإعلان بخصوص القرارات الفردية، وفي كل الأحوال يجب أن يتوافر العلم اليقيني للتحقق من نفاذ القرار في حق المخاطب به.[1]

ولقد قررت المبادئ السابقة المحكمة الإدارية العليا، ومن أحكامها في هذا الصدد حكمها الصادر في ١١ يونيه ١٩٦٦م بخصوص نفاذ القرارات اللائحية أو التنظيمية، والتي قضت فيه بأنه: "من المسلم أنه و لئن كان النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية، إلا أنها لا تنفذ في حق الأفراد إلا اذا علموا بها عن طريق نشرها على وجه من شأنه أن يكون كافياً لافتراض علمهم

(١) يراجع د/ إبراهيم محمد على: القانون الإداري – النشاط – دار النهضة العربية، ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩م، ص٣٢٦ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

اليقيني بأحكامها، وغنى عن البيان أنه اذا كان القرار الإداري اللائحى ذا طابع تشريعى فإنه لا ينفذ في حق الأفراد الا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ذلك أصل دستورى مقرر ."[١].

وقضت أيضاً في حكمها الصادر في ٢٦ يناير ٢٠٢٠م بأن : " أنه من المستقر عليه أن الأصل في نفاذ القرارات الإدارية تنظيمية أو فردية يقترن بتاريخ صدورها بحيث تسرى بالنسبة للمستقبل ولا تسرى بأثر رجعى إلا إذا نص القانون على ذلك تطبيقاً لمبدأ احترام الحقوق المكتسبة واستقرار المعاملات، وأكد الدستور هذا الأصل الطبيعي بحظر المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت إلا بقانون وذلك بأن جعل تقدير الرجعية رهنا بنص خاص في القانون، وأن القرار الإداري لا ينتج أثره إلا من تاريخ صدوره".[٢]

ويتفق الوضع في فرنسا مع الوضع في مصر من حيث إن وسيلة العلم بالنسبة للقرارات الفردية les actes individuels هى إعلان ذوى الشأن notification aux intéressés ، كما أنه يعتبر العلم اليقينى ويقوم مقام الإعلان إذا كان مؤكداً، ويسمح بالإلمام التام بمحتويات القرار، كما يتفق معه أيضا في أن وسيلة العلم بالقرارات اللائحية les decisions réglementaires هى النشر في الجريدة الرسمية le journal officiel أو في النشرات الإدارية، les bulletins administratifوقد وسع المشرع الفرنسى من نطاق وسائل علم الأفراد باللوائح من خلال إضافة طريق النشر بواسطة الملصقات par affiche وكذلك بواسطة الصحف اليومية la presse [٣].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٧٣٨ لسنة ٦٠ق، بتاريخ ٢٦/ ٠١/ ٢٠٢٠م؛ وحكمها في الطعن رقم ١٠٨٣ لسنة ٨ ق - بتاريخ ١١/ ٦/ ١٩٦٦م، مكتب فني س١١، ج١ ، ص ٦٧٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٩٠ لسنة ٢٢ق، بتاريخ ٢٣/ ٦/ ١٩٨٤م، مكتب فني س٢٩، ج ٢ ، ص ١٢٧٤.

(٣) Jean Rivero, et jean Waline : droit administratif, Dalloz , éd 17 , 1998 , P.110 ; voir aussi, Ph. Foillard, droit administratif, éd Paradigme, 2002, P. 206 .et suiv

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسى على ذلك فقضى في حكمه الصادر في ٣ مايو ٢٠٠٦ في قضية Mantin بأن القرارات الفردية لا تنفذ في حق المخاطبين بها إلا من تاريخ إعلانها(١).

وقضى أيضاً في حكمه الصادر في ٩ نوفمبر ٢٠٠٥ في قضية Meyet بأن النشر الالكترونى في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية يكون كافيا لنفاذ القوانين والقرارات التنظيمية، وغيرها من الأوامر التي تصدر من الحكومة المركزية، والمراسيم المتعلقة بميزانية الدولة، وجميع القرارات الأخرى التي لها قوة القانون(٢).

ومن مظاهر انحراف الإدارة في هذا الخصوص أن تقوم جهة الإدارة بإرجاع أثر القرار الإداري إلى الماضي في غير الحالات التي تباح فيها الرجعية، وذلك مخالفة للقاعدة المستقرة في نفاذ القرارات الإدارية وهي عدم رجعية نفاذها إلى الماضي.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٤ مايو ٢٠٠٢م بأن: " القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها، بحيث تسري بالنسبة للمستقبل، ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على تاريخ صدورها، وذلك احتراما للحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية، ومن ثم فإنه لا يجوز على أي وجه تقرير أثر رجعي للقرارات الإدارية إلا لو نص القانون على ذلك".(٣)

وقضت في حكمها الصادر في ٢١ يناير ٢٠٠٦م : " أنه من بين القواعد العامة الحاكمة للقرارات الإدارية تلك القاعدة الأصلية التي تقضي بعدم رجعية القرارات الإدارية، وإعمالا لهذه القاعدة لا يسوغ قانوناً سريان القواعد القانونية بما فيها القرارات التنظيمية العامة علي الماضي؛ ومن ثم لا يجوز بحسب الأصل تسرية القرارات الإدارية اللائحية علي الماضي".(٤)

---

(١) C.E, 3 mai 2006, n° 258449, Mantin, AJDA 2006 p. 1685.

(٢) C.E, 9 novembre 2005, n° 271713 Meyet, RFDA 2006 p. 535.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٣١٣ - لسنة ٤٥ ق، بتاريخ ٤/ ٥/ ٢٠٠٢م، مكتب فني س٤٧ ، ص٦٨٩.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٧٦١ - لسنة ٤٦ ق، بتاريخ ٢١/ ١/ ٢٠٠٦م، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة احترام توقعات الأفراد بعدم المساس بحقوقهم المكتسبة بناءً على التشريعات السابقة، وإن أي سريان للقواعد التشريعية على الماضي يعتبر مساساً بهذه الحقوق؛ الأمر الذي يجعل تطبيقها مجافياً للعدالة.(١)

وبناءً على ما تقدم يقوم القضاء الإداري بإلغاء كل قرار إداري قررت جهة الإدارة سريانه بأثر رجعي، ويحكم أيضاً بالتعويض عن الأضرار التي قد تصيب ذوي الشأن من جراء السريان غير المشروع للقرار الإداري بأثر رجعي.

وإذا توافرت شروط وقف تنفيذ القرار الإداري في القرار الذي انتهك مبدأ عدم الرجعية؛ فإن القضاء يعالج انحراف جهة الإدارة هنا بحكمه بوقف تنفيذ هذا القرار؛ وذلك مجابهة لتعمد جهة الإدارة مخالفة القوانين واللوائح فيما تصدره من قرارات بقصد الإضرار بالأفراد، معتمدة في تحقيق غايتها على بطء القضاء في الفصل في دعوى الإلغاء، والتي قد تستغرق أمداً قد يطول ما بعد تنفيذ القرار الإداري تنفيذاً كاملاً، مما يلحق بالمخاطب بالقرار الإداري أضراراً لا يزيلها الحكم بإلغائه، الأمر الذي يجعل منه حكماً مفتقداً لقيمته العملية مخيباً لآمال المدعي حيث لم يجن منه سوى إضاعة الوقت والجهد؛ ولأجل ذلك فإن وقف تنفيذ القرار الإداري ظاهر العوار والمطعون بإلغائه ضرورة لازمة لكبح جماح الإدارة بحملها على احترام مبدأ المشروعية فيما تصدره من قرارات لعلمها المسبق بأن حيادها عن ذلك سيقابل بوقف تنفيذ القرار، مما يفقدها هدفها منه، كما أن وقف التنفيذ له فائدة أخرى للإدارة التي أصدرت القرار الإداري، من حيث إنه سيجنبها تحمل المسئولية الإدارية عن قرارات صدرت بانحراف إداري يظهر نوازع هوى مصدرها بما يستتبعه من تعويض المضار من تنفيذ القرار حال القضاء بإلغائه.(٢)

---

(١) C.E, 11 décembre 1998, n° 170717, Ministre d'Etat, Garde des sceaux, ministre de la justice, Rec, P. 461 ; C.E , 19 ,ai 2009, n° 193.418 , Goslar, (Mme Michèle), AJDA 2009, P. 161.

(٢) يراجع د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة : قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، المركز القومي للإصدارات القانونية ٢٠٠٨م، ص١٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولتبرير القضاء الإداري نظام وقف التنفيذ للقرارات الإدارية الذي قرره المشرع نجد أن المحكمة الإدارية العليا ذهبت إلى أن المشرع "استهدف من ذلك تلافي النتائج الخطرة التي قد تترتب على تنفيذها مع الحرص في الوقت ذاته على مبدأ افتراض سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ "[١].

ثانياً: الإخلال بالثقة المشروعة للأفراد بتطبيق القرار الإداري بطريقة فجائية :

قد تلتزم جهة الإدارة بقواعد نفاذ القرار الإداري في حق المخاطبين به، ولا تقوم بتطبيقه بأثر رجعي عليهم، إلا أنها قد تطبق القرار الإداري على المخاطبين به بطريقة فجائية بما يخل بالثقة المشروعة التي يجب أن تتوافر لهم في القرارات الإدارية؛ الأمر الذي يمثل انحرافاً من جانبها.

فينبغي على السلطة الإدارية التي تصدر القرارات الإدارية أن تراعي في تطبيق القرارات الإدارية على الأفراد مبدأ التدرج في تطبيقها بما يؤمن توقعات وثقة المخاطبين بها؛ الأمر الذي يبعث الثقة فيها ويجعلها تتسم بالعدالة، وهذا يعني أن تقرر مراحل انتقالية لتطبيق تلك القرارات؛ ومن ثم يخل بالثقة المشروعة للأفراد تطبيق القرارات الإدارية عليهم بطريقة فجائية ودون استعداد لها من المخاطبين بها.

وبناءً على ما تقدم : ينبغي تقرير فترة انتقالية قبل تطبيق التنظيم القانوني الجديد والمفاجيء؛ لأن هذا ما يقتضيه احترام مبدأ الثقة أو التوقعات المشروعة، ومخالفته تؤدي، ليس فقط إلى المسئولية الإدارية، ولكن أيضاً إلى عدم مشروعية القرار اللائحي[٢].

وإذا كان ينبغي على جهة الإدارة عند إصدارها لقرار إداري جديد ألا تطبقه بطريقة فجائية وأن تراعي التدابير الانتقالية في تطبيقه على المخاطبين به، فإنه ينبغى عليها أيضاً أن تنص على تدابير انتقالية

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٨٦ لسنة ١٨ق، بتاريخ ٢٨/ ١٢/ ١٩٧٤م، المجموعة مكتب فني س٢٠، ص٨٢؛ وحكمها في الطعن رقم ٣١٠٤ لسنة ٣٤ق، بتاريخ ١/ ١٢/ ١٩٩٠م؛ وحكمها في الطعن رقم ١٨١٤ لسنة ٥٠ق، بتاريخ ٨/ ٧/ ٢٠٠٦م، غير منشور.

(٢) يراجع د/ وليد محمد الشناوي : التوقعات المشروعة والوعود الإدارية غير الرسمية في قانون الاستثمار، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون ، المنصورة، ٢٠١٣م ، ص١٨١ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تمكن الأفراد من الانتقال من اللائحة القديمة إلى اللائحة الجديدة، وبهذا لن يتفاجأ الأفراد باللائحة الجديدة.[١]

ومن ثم، يعد انحرافاً السريان للقرارات الإدارية في حق المخاطبين بها بطريقة فجائية دون اتخاذ التدابير الانتقالية التي تمكن الأفراد من الاستعداد لها وتضمن الحفاظ على حقوقهم المكتسبة ومراكزهم القانونية المستقرة؛ وبالتالي فإن ذلك يعد سبباً لمخاصمة القرار الإداري والقضاء بوقفه أو إلغائه، والحكم بالتعويض إذا كان له مقتضى.

ومن أحكام مجلس الدولة التي أكدت على ضرورة عدم مفاجئة المخاطبين بالقرارات الإدارية أو اللوائح المخاطبين بها حكم المحكمة الإدارية العليا في ٤ يونيه ٢٠٠٨ حيث قضت بأن : "علاقة الطالب بالكلية علاقة لائحية وتنظيمية، فيسري عليه التعديل الذي قد يطرأ على اللوائح أو نظم الدراسة، على أنه يتعين في هذه الحالة مراعاة المركز القانوني للطالب وعدم المساس به، بحيث إذا التحق للدراسة بإحدى الكليات في ظل لائحة داخلية بينت له مواد الدراسة بها ودرجات النجاح فيها وتوزيع مقرراتها على سنوات الدراسة، وأحاطته علماً بمحتوى تلك المقررات، فلا يجوز مفاجأته بعد اختياره الكلية والتحاقه بها بمقررات أو درجات أعلى من الدرجات المقررة لم تكن في اللائحة التي التحق بالكلية في ظلها ولا في دليلها، ولم يتم تدريس هذه المقررات له".[٢]

---

(١) يراجع د/ رفعت عيد سيد : مبدأ الأمن القانوني، دراسة تحليلية في ضوء أحكام القضاء الإداري والدستوري، شركة ناس للطباعة ٢٠١١م ، ص ١١٠ . ويراجع في الفقه الفرنسي :

- J osseline de CLAUSADE, et autre« la sécurité juridque et la complexité du droit » - études et docoments du conseil d'tat, - la documentation française, Paris 2006, P. 283. Il dit :
« Confiance légitime tend à limiter les possibilités de modification des normes juridiques, dès lors que des engagements ou leur équivalent ont été pris par les autorités compétentes. Garant d'une certaine prévisibilité dans l'application du droit …. Le principe de confiance légitime impose donc de ne pas tromper la confiance que les administrés ont pu, de manière légitime et fondée, placer dans la stabilité d'une situation juridique en modifiant trop brutalement les règles de droit ».

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠٥٨ لسنة ٥٣ ق، بتاريخ ٤/ ٦/ ٢٠٠٨م ، المجموعة، س٥٣، ج٢، من أول أبريل ٢٠٠٨ إلى آخر سبتمبر ٢٠٠٨م، ص١٣٢٩ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن قضاء مجلس الدولة أيضاً في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية بتاريخ ٢٧ سبتمبر ٢٠٢٠، حيث قضت بأن : "المدعي عُين في ظل العمل بقرار رئيس الجامعة الصادر بتاريخ ٧/ ٥/ ٢٠٠٩، والذي أجاز المد للمعيدين والمدرسين المساعدين مدة أقصاها ثلاث سنوات بموافقة المشرف ومجلس الكلية، وتلك المدة تُعطي للمدعي – وغيره من المعيدين – وقت أكثر للبحث والتروي قبل اختياره رسالة الماجستير، مما لا يجوز معه أن يفاجأ بعد ذلك بقصر مدة المد لعام واحد فقط، والقول بغير ذلك فيه إهدار للحقوق، كما لا يتفق والمصلحة العامة إذ يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم، كما يعد مصادماً للتوقع المشروع من جانب المدعي، ويعد نوعاً من المداهمة والمباغتة، مفتقراً لمبرراته".(١)

وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي القرارات التي تصدرها الإدارة بصفة مفاجئة تعسفاً في استعمال السلطة؛ حيث اعتبر قرار الإدارة بسحب الترخيص المفاجئ للشركة وأمرها بالتوقف والتخلي الكامل عن أعمالها غير مشروع واستعمالاً من الإدارة لسلطتها بصورة تعسفية.(٢)

ولقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مسئولية الإدارة عن الإخلال بالتوقعات والثقة المشروعة للأفراد، حيث قضى بتعويض الموظفين الذين يفصلون فجأة نتيجة لإلغاء الوظيفة إلغاءً قانونياً، حيث كان ينبغي على الإدارة أن تتخذ التدابير الانتقالية لإنهاء خدمتهم للإلغاء القانوني لهذه الوظيفة.(٣)

وبناءً على ما تقدم يتبين لنا : أن انحراف جهة الإدارة قد يتأتى من عدم إيصال الإدارة العلم بالقرار الإداري لذوي الشأن في الوقت المناسب الذي يمكنه من تحقيق مضمونه، كسريان القرار في حق المخاطبين به بأثر رجعي في غير حالات إباحة الرجعية، أو تأخر الإدارة في إبلاغ ذوي الشأن بمضمون القرار الإداري، أو إيصال المضمون بطريقة لا تمكن ذوي الشأن من العلم الكافي بالقرار الإداري، أو تطبيقه بطريقة فجائية على المخاطبين به بما يخل بثقتهم المشروعة في هذا القرار.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية بكفر الشيخ في الدعوى رقم ٢٩٨٣ لسنة ٤٧ ق، بتاريخ ٢٧/ ٩/ ٢٠٢٠م، غير منشور .

(٢) C.E, 22 Nov 1929, Cie des mines de Siguiri, Rec. P. 1022.

(٣) C.E, 11 Decembre, 1903, Villenave, Rec. p. 767.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والقضاء الإداري يعالج انحراف جهة الإدارة في هذا الشأن – كما قررنا – إما بوقف تنفيذ القرار الإداري أو إلغائه إذا كان لذلك مقتضى، بالإضافة إلى الحكم بالتعويض عن الأضرار التي قد تترتب على ذلك متى طلبه ذو الشأن.

المطلب الثاني:
عدم المساواة في تطبيق القرار الإداري على المراكز القانونية المتماثلة

يعد مبدأ المساواة أمام القانون من المبادئ الدستورية التي نصت عليها جميع الدساتير منذ دستور ١٩٢٣م وحتى دستور ٢٠١٤م الحالي، كما أكد عليه القضاء الدستوري في أحكامه المتعددة.

ومن ثم قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه : "من حيث إن الدساتير المصرية جميعاً بدءً من دستور ١٩٢٣ وانتهاءً بالدستور القائم، رددت جميعها مبدأ المساواة أمام القانون، وكفلت تطبيقه علي المواطنين كافة باعتباره أساس العدل والحرية السلام الاجتماعي، وأن القضاء الدستوري مستقر علي أن صور التمييز المجافية للدستور وإن يتعذر حصرها إلا أن قوامها كل تفرقة أو تقييد أو تفضيل أو استبعاد ينال بصورة تحكمية من الحقوق والحريات التي كفلها الدستور أو القانون، وذلك سواء بإنكار أصل وجودها أو تعطيل أو إنقاص آثارها بما يحول دون مباشرتها علي قدم المساواة الكاملة بين المؤهلين للانتفاع به".(١)

وقضت أيضاً بأن : "الإخلال بمبدأ المساواة أمام القانون يتحقق بأي عمل يهدر الحماية القانونية المتكافئة، تتخذه الدولة سواء من خلال سلطتها التشريعية أم عن طريق سلطتها التنفيذية، بما مؤداه أن أياً من هاتين السلطتين لا يجوز أن تفرض تغايراً في المعاملة ما لم يكن مبرراً بفروق منطقية، وأن تكافؤ المتماثلين في الحماية القانونية مؤداه إنه ينبغي أن تسعهم جميعاً فلا يقتصر مداها عن بعضهم ولا يمتد لغير فئاتهم، ولا يجوز بالتالي أن تكون هذه الحماية تعميماً مجاوزاً نطاقها الطبيعي، ولا أن يتم حجبها عن نفر ممن يستحقونها".(٢)

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١١ لسنة ١٦ ق "دستورية"، بتاريخ ٣/ ٧/ ١٩٩٥م، الجريدة الرسمية، العدد ٢٩ بتاريخ ٢٠/ ٧/ ١٩٩٥م، ص ١٠٦.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٨٧ لسنة ٢٠ق "دستورية"، بتاريخ ٦/ ٥/ ٢٠٠٠م، الجريدة الرسمية، العدد ٢٠ بتاريخ ١٨/ ٧/ ٢٠٠٠م، ص ٥٣٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي حكم حديث لها قضت بأنه : "وحيث إن الدستور قد اعتمد بمقتضى نص المادة (٤) مبدأ المساواة، باعتباره، إلى جانب مبدأى العدل وتكافؤ الفرص، أساسًا لبناء المجتمع وصون وحدته الوطنية، وتأكيدًا لذلك حرص الدستور في المادة (٥٣) على كفالة تحقيق المساواة لجميع المواطنين أمام القانون، وفى الحقوق والحريات والواجبات العامة، دون تمييز بينهم لأى سبب، إلا أن ذلك لا يعنى – وفقاً لما استقر عليه قضاء هذه المحكمة – أن تعامل فئاتهم على ما بينها من تفاوت في مراكزها القانونية معاملة قانونية متكافئة، كذلك لا يقوم هذا المبدأ على معارضة صور التمييز جميعها، ذلك أن من بينها ما يستند إلى أسس موضوعية ولا ينطوى بالتالى على مخالفة لنصى المادتين (٤ ، ٥٣) المشار إليهما، بما مؤداه أن التمييز المنهى عنه بموجبهما هو ذلك الذى يكون تحكميًّا، وأساس ذلك أن كل تنظيم تشريعى لا يعتبر مقصودًا لذاته، بل لتحقيق أغراض بعينها تعكس مشروعيتها إطارًا للمصلحة العامة التي يسعى المشرع إلى تحقيقها من وراء هذا التنظيم".[١]

وعند تطبيق القرارات الإدارية ينبغي أن تراعي الإدارة مبدأ المساواة في هذا التطبيق على المراكز القانونية المتماثلة، وذلك تطبيقاً لقواعد العدالة التي تقتضي ضرورة المساواة في تطبيق القاعدة القانونية على المراكز القانونية المتماثلة؛ ومن ثم فإن انحراف جهة الإدارة في هذا الخصوص يتأتى من عدم تحقيقها لمبدأ المساواة عند تطبيق القرار الإداري على المخاطبين به. الأمر الذي يهدد استقرار المجتمع على اعتبار أن مبدأ المساواة " أساس العدل والحرية والسلام الاجتماعي في الدولة".[٢]

ومن الحالات التي يظهر فيها انحراف جهة الإدارة لعدم التزامها بتحقيق مبدأ المساواة في تطبيق القرار الإداري ما يلي :

أولاً : تمايز الإدارة بين المراكز القانونية المتماثلة في تطبيق القرار الإداري الواحد :

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية ٥ لسنة ٣٧ ق"دستورية"، بتاريخ ٤/ ٥/ ٢٠١٩م ، الجريدة الرسمية العدد ١٩ مكرر، بتاريخ ١٢ مايو ٢٠١٩م، ص٥٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية لوزارة التربية والتعليم وملحقاتها ، الطعن رقم ١١٠٤ لسنة ٥١ ق، بتاريخ ٢٤/ ١٠/ ٢٠٠٥م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قد تصدر الإدارة قراراً معيناً سواء كان لائحياً أو فردياً إلا أنها تخل بمبدأ المساواة عند التطبيق العملي له الأمر الذي يوصم عملها هذا بالانحراف الإداري، ومن قبيل ذلك إصدار جهة الإدارة لقرار إداري ثم تقصر تطبيقه على البعض دون الأخر من أصحاب المراكز المتماثلة.

"فمن الواجب على السلطة الإدارية أن تسوى في المعاملة بين الناس إذا اتحدت ظروفهم فيما أعطاها المشرع من سلطان في تصريف الشئون العامة فلا تعطي حقاً لأحد من الناس ثم تحرم غيره منه متى كانت ظروفهما متماثلة. ".(١)

ومن ثم، قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١ يناير ١٩٦٦م بأنه : " من طبيعة الخدمة المرفقية حسبما هو مسلم أن تكون ميسرة للجميع مهيأة للكافة طبقاً للشروط التي يرسمها القانون، فلا يمكن قصرها على شخص أو أشخاص معينين بذواتهم وحرمان غيرهم ممن يتساوون معهم في الأحوال والظروف من الانتفاع بتلك الخدمة، فلا يسوغ ذلك لما تنطوى عليه التفرقة من إخلال لمبدأ المساواة في المعاملة إزاء الانتفاع بالمرافق العامة ."(٢).

وتأكيداً لذلك قضت أيضاً في حكمها الصادر في ٢٦ يونيه ٢٠٠١م بأن : "طبيعة الخدمة المرفقية أن تكون ميسرة للجميع مهيأة للكافة بشروط رسمها القانون؛ ومن ثم يتعين المساواة بين الموظفين إزاء الانتفاع بالمرافق العامة ممن يتساوى في الأحوال والظروف؛ وعليه فإن التفرقة هنا تنطوى على إخلال بمبدأ المساواة ".(٣)

ولما كان للمواطن الحق في إطار الشرعية وسيادة القانون ووفقا لأصول الإدارة السليمة والمنظمة لأجهزة الدولة أن يثق في التصرفات التي تجريها جهة الإدارة وأن يرتب أحواله وأوضاعه على ما

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٥٠٨ لسنة ٢ ق، بتاريخ ٩/ ٦/ ١٩٤٦م، مكتب فني س ٣ ، ج ٣ ، ص٩٨٥؛ ويراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧١٣٣ لسنة ٦٥ بتاريخ ٢٧/ ٠٣/ ٢٠٢١م، غير منشور؛ وحكمها في الطعن رقم ٧٨٠١٢ لسنة ٦٤ بتاريخ ١٧/ ٠٣/ ٢٠٢١م، غير منشور.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤١٢ لسنة ٧ ق - بتاريخ ١/ ١/ ١٩٦٦م، مكتب فني ١١ ، ج١ ، ص٢١٦.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٣٨٨ لسنة ٤٣ق، بتاريخ ٢٦/ ٦/ ٢٠٠١م، مكتب فني س٤٦ ،ج٣، ص ٢٣٠٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أجرته الجهة الإدارية من تصرفات أو توصيات في شأنه؛ الأمر الذي لا يجوز معه لجهة الإدارة أن تتنصل من تصرفها للنيل من المراكز القانونية المتماثلة مستندة إلى سلطتها التقديرية أو تفسير آخر مغاير لما سبق أن استنته وصاغته وأعلنت عنه وذلك حماية للمراكز القانونية للأشخاص المتعاملين معها؛ لأن من أهم الواجبات الملقاة على عاتق الجهات الإدارية صون واحترام مبدأ المساواة بين جميع المتعاملين معها والعمل على عدم زعزعة الثقة المشروعة للأفراد في تصرفاتها.[١]

ومن صور الانحراف للإخلال بالمساواة بين المراكز المتماثلة أثناء تنفيذ القرار الإداري، ضم جهة الإدارة لمدة الخدمة السابقة لبعض من تنطبق عليهم شروط ضمها، ورفضها بخصوص البعض الآخر على الرغم من توافر هذه الشروط في حقهم.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في ٣١ ديسمبر ١٩٦٠م بأن : "الراتب الذى كان يتقاضاه المدعى ... شهرياً يجاوز الدرجة الثامنة التي عين عليها فيما بعد وإذا كان التعادل يكفى لإجراء الضم فإن تجاوز الدرجة يكون من باب أولى كافياً لتحقق شرط التعادل بالنسبة للمدة التي يراد ضمها إلى المدة الجديدة كما أن لجنة شئون الموظفين قد وافقت على ضم المدة مما يؤخذ منه أن شرط التماثل في العمل الجديد والعمل القديم متوافر، وبما أن جميع الشروط الأخرى متوافرة في هذه المدة، فإنها تُضم إلى مدة عمل المدعى الجديد طبقاً لأحكام القرار الجمهورى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٨. ولا يكون من حق الإدارة متى توافرت هذه الشروط أن تمتنع عن إجراء هذه التسوية بمقولة أن هذا الأمر جوازى بالنسبة لها تعمله أو لا تعمله وفقاً لمشيئتها كما ذهب إلى ذلك الحكم المطعون فيه؛ لأن هذا النظر يؤدى إلى تعطيل حكم القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن ضم المدد السابقة طبقاً لشروط وأوضاع فوض السيد رئيس الجمهورية في إصدار قرار بها بناء على اقتراح وزير المالية والاقتصاد بعد أخذ رأى ديوان الموظفين، كما يؤدى إلى إهدار المساواة و الإخلال بالمراكز القانونية التي يتلقاها الموظفين من القانون مباشرة وما على الإدارة إلا تنفيذ القانون وتطبيقه في حق الموظفين على أساس من القواعد التنظيمية التي يصدر بها على أساس القانون والقرارات الصادرة في هذا الشأن ".[٢]

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٣٨٥١ لسنة ٥٤ق، بتاريخ ٢٠/ ٢/ ٢٠٢١م، غير منشور.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٨٧ لسنة ٥ق، بتاريخ ٣١/ ١٢/ ١٩٦٠م، مكتب فني س٦، ج ١، ص٤٤٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فهذا الحكم يقرر مبدأ مفاده أن جهة الإدارة تنتفي سلطتها التقديرية عندما يقيدها القانون بضرورة اتخاذ قرار معين في وقت معين أو عند توافر شروط أو ظروف معينة؛ ومن ثم إذا لم تصدر هذا القرار، أو أصدرته في حق بعض من تتوافر فيه شروط إصداره وفقاً للقانون دون البعض الآخر فيعد ذلك تمييزاً بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة دون مبرر قانوني؛ ومن ثم يعد ذلك انحرافاً من جانبها يوصم قرارها بعدم المشروعية.

كما لا يجوز لجهة الإدارة أن تصدر قراراً يميز بين الأفراد على حسب المقدرة المالية، وإلا اعتبر من قبيل الانحراف الإداري لانتهاكها مبدأ المساواة الذي يقتضي عدم التمييز بين المخاطبين بالقاعدة القانونية على أسس غير موضوعية.

ومن قبيل ذلك ما قررته الهيئة العامة للمطابع الأميرية من أن الاطلاع على التشريعات والقرارات على موقعها الالكتروني يكون بمقابل مادي، الأمر الذي يستتبع التمييز بين الأفراد حيث يتمكن الاطلاع فقط من يستطيع دفع هذا المقابل دون غيره ممن لا يقدر على دفع هذا المقابل؛ ومن ثم قررت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ٢٤ يونيه ٢٠١٤م بأنه :

"ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ذكرت في مذكرة دفاعها المقدمة بجلسة ١٥/ ١/ ٢٠١٣ أن الهيئة أنشأت موقعاً إلكترونياً على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) منذ عام ٢٠٠٨ وأنها تنشر على الموقع فهرس أعداد الجريدة الرسمية والوقائع المصرية يتضمن رقم العدد ورقم التشريع أو القرار وتاريخ إصداره وتاريخ نشره وعنوانه وعدد الصفحات، أما نشر التشريع أو القرار كاملاً فإنه يتاح مقابل اشتراك شهري أو ربع سنوي أو نصف سنوي أو سنوي ويتم إرسال صورة كاملة من العدد اليومي للوقائع المصرية والعدد الأسبوعي للجريدة الرسمية في يوم الصدور إلى المشتركين في الموقع الإلكتروني للهيئة.

ومن حيث إن نشر القوانين إلكترونياً على موقع الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية على شبكة المعلومات الدولية الانترنت لا يغني عن نشره في الجريدة الرسمية وعن إتاحة توزيع الأعداد الورقية للجريدة الرسمية للمخاطبين بأحكام القانون. باعتبار أن النشر في الجريدة الرسمية طبقاً لنص المادة (٢٢٥) من الدستور هو وسيلة العلم بالقوانين وشرط للعمل بها، ولم ينص الدستور على نشر القوانين إلكترونياً كوسيلة للعلم بها، ومن ثم فإن النشر الإلكتروني للتشريعات من قوانين ولوائح

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقرارات لا يعدو أن يكون خدمة عامة تقدمها الهيئة المدعى عليها للمواطنين بقصد إتاحة التشريعات للمواطنين.

ومن حيث إن القوانين واللوائح والقرارات التي تعرضها الهيئة المدعى عليها على موقعها الإلكتروني بمقابل لمن يدفع هي من الوثائق الرسمية للدولة والتي تعد ملكا للشعب وينطبق عليها نص المادة (٦٨) من الدستور المشار إليها والتي تكفل إتاحة المعلومات والوثائق الرسمية للمواطنين وأسندت إلى المشرع تنظيم ضوابط الحصول عليها وإتاحتها، ولم يصدر قانون بعد لتنفيذ الأحكام الواردة بتلك المادة يجيز للهيئة المدعى عليها الحصول على مقابل مادي ممن يرغب من المواطنين الاطلاع على التشريعات التي تنشرها الهيئة المدعى عليها على موقعها الإلكتروني على شبكة المعلومات الدولية "الانترنت". كما أن تحصيل الجهات الإدارية لرسوم عامة مقابل الخدمات العامة التي تؤديها للجمهور، ينبغي أن يتقيد بنص المادة (٣٨) من الدستور والتي تحظر تكليف أحد برسوم أو بأعباء مالية عامة – غير الضرائب العامة – إلا في حدود القانون، ولم يثبت من الأوراق صدور قانون ينظم تقديم الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية خدمة إتاحة التشريعات التي تنشرها الهيئة على موقعها الإلكتروني بمقابل للمخاطبين بأحكام تلك التشريعات، ويحدد الحد الأقصى للرسم الجائز تحصيله مقابل هذه الخدمة، ومن ثم فإن قرار الهيئة المدعى عليها بقصر الاطلاع على ما ينشر بالجريدة الرسمية والوقائع المصرية من قوانين ولوائح وقرارات على الموقع الإلكتروني للهيئة على شبكة المعلومات الدولية على من يدفع مقابلاً نقدياً وحرمان من لا يدفع الاطلاع على التشريعات المنشورة على الموقع هو قرار يخالف أحكام المادة (٣٨) من الدستور لقيام الهيئة بفرض رسم عام خدمة عامة دون سند قانون يجيز لها ذلك، كما يخالف نص المادة (٥٣) من الدستور لإخلاله بمبدأ المساواة بين المواطنين إذ يميز المواطنين على أساس مقدرتهم المالية فيتيح الاطلاع على التشريعات لمن يملك القدرة على دفع الاشتراك الذي حددته الهيئة. ويحرم غير القادرين على الدفع من الاطلاع على التشريعات وذلك دون سند قانوني يبرر تلك التفرقة، ويتعين الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه فيما يتضمنه من قصر الاطلاع على ما ينشر بالجريدة الرسمية والوقائع المصرية على الموقع الإلكتروني للهيئة على شبكة المعلومات الدولية "الانترنت" على المشتركين بمقابل نقدي مع ما يترتب على ذلك من آثار وأخصها إتاحة الاطلاع

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

على كل ما ينشر على موقع الهيئة من قوانين ولوائح وقرارات وغيرها مجاناً دون تحصيل أي مقابل. "[١]

ويتبين من هذا الحكم أنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تصدر قرارات إدارية تفرق فيها بين المواطنين على أساس المقدرة المالية، فمن استطاع انتفع بالخدمة ومن لم يستطع لا ينتفع بها، فالقوانين واللوائح وكل ما ينشر بالجريدة الرسمية والوقائع المصرية على موقع الهيئة العامة للمطابع الأميرية يجب أن يكون متاحاً للجميع دون مقابل؛ حيث إن تقرير مقابل على هذه الخدمة يؤدي إلى تمييز غير مشروع على أساس المقدرة المالية للمواطنين؛ الأمر الذي يعد انحرافاً من جهة الإدارة الذي يجد أساسه في الإخلال بمبدأ المساواة بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة.

ولا يبرر انحراف جهة الإدارة بإصدارها قرارات تتضمن تميزاً بين أصحاب المراكز المتساوية أن يكون لديها سبب دافعها لهذا التمييز بالمخالفة للأحكام التي قررتها القوانين واللوائح؛ ومن ثم قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ١٠ ديسمبر ١٩٥٢م بأنه :

"لا وجه لما تذهب إليه الحكومة من قيام القرار المطعون فيه على مراعاة تفضيل طائفة من الأطباء على غيرهم تشجيعاً لهم بسبب قلة الإقبال على التخصص في فنهم، إذ أن هذه الحجة لا تنهض سبباً سديداً يبرر حرمان من استحق الترقية على أساس القواعد التي وضعتها لجنة التنسيق الجامعية من ترقيته؛ لما تنطوى عليه من تمييز بلا مميز ومن إخلال بالمساواة في الحقوق والمزايا بين أفراد هيئة واحدة."[٢]

ويقوم القضاء الإداري بمعالجة انحراف جهة الإدارة بإخلالها بمبدأ المساواة في القرارات الإدارية إما بإلغاء هذه القرارات أو الحكم بوقف تنفيذها إذا توافرت شروطه، علاوة على الحكم بالتعويض إذا كان له مقتضى.

ثانياً : تطبيق الإدارة قرارين متغايرين بحكمان مراكز قانونية متماثلة :

قد تصدر جهة الإدارة في بعض الحالات بخصوص من يتواجدون في مراكز قانونية متماثلة قرارين إداريين ينظمان مسألة واحدة، ومن ثم تتغاير شروط تطبيق كل منهما، على المركز القانوني

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٦٣٠٨٩ – لسنة ٦٦ ق – بتاريخ ٢٤/ ٦/ ٢٠١٤م، غير منشور.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٤٧٦ لسنة ٥ق ، بتاريخ ١٠/ ١٢/ ١٩٥٢م، مكتب فني س٧، ج ١ ، ص ١١٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المتماثل على الرغم من تنظيمهما لذات المسألة، ومن هنا يتضح مدى انحراف جهة الإدارة بإصدارها هذين القرارين المنظمان لحالة واحدة، وتخاطب بهما مراكزاً قانونيةً متماثلة، فقد يحتوي أحد القرارين على قواعد أيسر لتطبيقه، بينما يحتوي الأخر على قواعد أشد فيخل بذلك بالمساواة بين أصحاب هذه المراكز على الرغم من تماثلها.

وتطبيقاً لما تقدم قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٤ سبتمبر ٢٠٠٨م بأن : "أعطى المشرع شيخ الأزهر الاختصاص بإصدار اللوائح الداخلية لكل كلية أو معهد تابع لجامعة الأزهر بناءً على اقتراح من مجلس الكلية أو المعهد وموافقة مجلس الجامعة، وتتضمن تلك اللوائح تحديد نظام الدراسة بالكلية أو المعهد، ووضع القواعد الخاصة بالامتحانات، ويجوز أن تختلف أحكام لائحة داخلية بكلية ما عن الأحكام التي تتضمنها أحكام لائحة كلية أخرى إذا كانت طبيعة وموضوعات الدراسة بهما مختلفتين، لكن الكليات المتماثلة في نطاق الجامعة الواحدة تحكمها لوائح موحدة، سواء تعلقت بالدراسات المنهجية أو الدراسات العليا، وتتماثل فيها المقررات والأقسام العلمية دون تمييز بين كلية وأخرى؛ ومن ثم فإن كليات الطب بجامعة الأزهر بنين وبنات وحدة واحدة من حيث المناهج والأقسام العلمية المتماثلة – ترتيباً على ذلك: لا يجوز إفراد أحكام خاصة تتعلق بتحديد نظام الدراسة والقواعد الخاصة بالامتحانات في قسم (الدكتوراه) باللائحة الداخلية لكلية الطب بنين بجامعة الأزهر تكون أكثر يسراً وتيسيراً من ذات القواعد في اللائحة الداخلية لكلية الطب بنات بذات الجامعة – أساس ذلك: عدم الإخلال بمبدأ المساواة المنصوص عليه دستورياً – مؤدى هذا : يتعين تطبيق ذات القواعد الميسرة الخاصة بامتحان درجة (الدكتوراه) الواردة في لائحة كلية الطب بنين بعد تعديلها على طالبات قسم (الدكتوراه) بكلية الطب بنات التي لم يتم تعديل لائحتها لتتضمن ذات القواعد ".[1]

وبناءً على ذلك الحكم فإن القضاء الإداري يكون قد عالج انحراف جهة الإدارة بتطبيقها قرارين مختلفين على المراكز القانونية المتماثلة، حيث إنه قرر سريان قرار واحد فقط على هذه المراكز وهو القرار الذي تكون قواعده أكثر تيسيراً لأصحاب هذه المراكز.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٨٢٦ لسنة ٥١ق - بتاريخ ٢٤/ ٩/ ٢٠٠٨م، مكتب فني س٥٣، ج ٢، ص١٥٨٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثاني:
مظاهر الانحراف في مرحلتي مخاصمة القرار الإداري وتنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها

تمهيد وتقسيم:

القاضي الإداري، بحكم تخصصه وإلمامه بمشاكل الإدارة وهموم صناع قراراتها، يراعي دوماً أن تصدر أحكامه محققة للصالح العام واستمرار نشاط المرافق العامة بانتظام واطراد ولصالح المتعاملين معها بحماية حرياتهم وأنشطتهم إعمالاً لسيادة القانون، ومن جهة أخرى يراعي مصالح الأشخاص المتعاملين مع الإدارة بحسبانهم الطرف الضعيف في الخصومة.(١)

ويجب أن تلتزم جهة الإدارة بمبدأ المشروعية عند إصدارها للقرارات الإدارية، وإلا أضحى قرارها غير مشروع، ويحق لذوي الشأن مخاصمته أمام القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً.

ولا شك في أن ذوي الشأن يقومون باختصام جهة الإدارة مصدرة القرار الإداري؛ لأنها هي الأجدر في الدفاع عنه، وقد تقوم جهة الإدارة في مرحلة مخاصمة القرار الإداري بسلوك قد يمثل انحرافاً من جانبها، هذا الانحراف يعتبر انحرافاً إجرائياً لتعلقه بخصومة القرار الإداري سواء المتعلقة بها قبل رفع الدعوى أو بعد رفعها.

كما قد تقوم الإدارة بسلوك من شأنه عرقلة تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري والمتعلقة بالقرارات الإدارية؛ الأمر الذي يمثل انحرافاً إجرائياً أيضاً من جانبها، ويخل بنزاهتها وأمانتها الإجرائية.

وبناءً على ما تقدم سأقوم بدراسة مظاهر الانحراف في مرحلتي مخاصمة القرار الإداري، وتنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها من خلال مبحثين على النحو التالي :

المبحث الأول : مظاهر الانحراف في مرحلة مخاصمة القرار الإداري.

المبحث الثاني : مظاهر الانحراف في مرحلة تنفيذ الأحكام الصادرة بمناسبة مخاصمة القرار الإداري.

---

(١) يراجع د/ محمد عبد الحميد مسعود: إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول:
مظاهر الانحراف في مرحلة مخاصمة القرار الإداري

تمهيد :

مرحلة مخاصمة القرار الإداري: هي تلك المرحلة التي لا يرتضي فيها ذو الشأن القرار الإداري؛ ومن ثم يقدم اعتراضه على هذا القرار أمام جهة الإدارة التي أصدرته في صورة تظلم، أو أمام القضاء الإداري في صورة دعوى قضائية.

والأصل أن القرار الإداري يتمتع بقرينة المشروعية، إلا أن المخاطب بالقرار الإداري قد لا يرتضي القرار الإداري ويقوم من ثم بمخاصمته، وهذه المخاصمة قد تكون بناءً على إجراء يقوم به ذو الشأن أمام جهة الإدارة التي أصدرت القرار الإداري ذاته، أو بإجراء أمام جهة أخرى سواء كانت هذه الجهة ذات طابع إداري أو قضائي، وفي كل الأحوال ينبغي على الإدارة في مرحلة مخاصمة القرار الإداري أن تلتزم الحيدة والنزاهة والأمانة الإجرائية مع الخصم؛ ومن ثم إذا حادت عن ذلك فإن تصرفها يتسم بالانحراف لقصدها الإضرار بالخصم.

وبناءً على ما تقدم قد يتمثل اعتراض ذوي الشأن على القرار الإداري في تظلم يرفعه لمصدر القرار الإداري، أو للسلطة الرئاسية لمصدره[1]، أو أن تقوم جهة الإدارة بتحويل التظلم إلى هيئة استشارية متخصصة لبحثة، أو أن يقدم ذوي الشأن طلباً للجنة فض المنازعات، أو أن يقوم برفع دعوى إلغاء ضد القرار الإداري، أو دعوى وقف تنفيذ وإلغاء والتعويض عن هذا القرار، وفي كل ما سبق ينبغي على جهة الإدارة أن تتحرى النزاهة والشفافية بأن تقوم بالاستجابة لذوي الشأن عند تبين عدم مشروعية القرار الإداري، أو أن تلتزم الأمانة الإجرائية في الخصومة المتعلقة بالقرار أمام القضاء الإداري.

وبناءً على ما تقدم سنتناول مظاهر الانحراف في مرحلة مخاصمة القرار الإداري، في ثلاثة مطالب على النحو التالي :

---

(١) يراجع د/ السيد خليل هيكل، ود/ رجب محمد الكحلاوي: الإخلال بمبدأ المشروعية أساس المسئولية الإدارية، ٢٠١٥م، بدون دار نشر، ص١٠٨ وما بدها؛ ويراجع أيضاً د/ السيد أحمد مرجان ، ود/ محمد عبد الله مغازي: القضاء الإداري والدستوري، ٢٠١٩/ ٢٠٢٠م، بدون دار نشر، ص١٨١ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول : عدم الاستجابة لتظلم ذوي الشأن من القرار الإداري غير المشروع.

المطلب الثاني : عدم الاستجابة للرأي القانوني الصادر من الجهات الاستشارية.

المطلب الثالث : عدم الأمانة الإجرائية في مرحلة التقاضي.

المطلب الأول:

عدم الاستجابة لتظلم ذوي الشأن من القرار الإداري غير المشروع

التظلم الإداري هو : طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى جهة الإدارة نفسها ليشكو أو يعبر فيه عن عدم رضائه بالقرار الذي أضر بمركزه القانوني بصورة مباشرة، بهدف أن ترجع الإدارة عن قرارها أو تقوم بسحبه. (١)

ويتميز التظلم الإداري بأنه يتيح الفرصة لجهة الإدارة مصدرة القرار لأن تعيد النظر لإصلاح القرار الإداري بأن تعيد إصداره على الوجه الصحيح أو تقوم بسحبه أو إلغائه؛ مما يوفر الوقت والجهد والنفقات أمام القضاء، حيث تمتاز رقابة الإدارة هنا بأنها رقابة مشروعية وملاءمة في ذات الوقت بعكس رقابة القضاء التي تعد رقابة مشروعية فحسب. (٢)

وإذا صدر القرار الإداري ولم يرتضيه من صدر في مواجهته؛ فإنه يجوز له التظلم ضد هذا القرار أمام الجهة الإدارية التي أصدرته، وينبغي على جهة الإدارة أن تبحث هذا التظلم وتراجع القرار الذي أصدرته وما إذا كان متوافقاً مع أحكام القانون أم لا؛ ومن ثم إذا ما تبين لها عدم مشروعيته لأي سبب من الأسباب، فينبغي عليها أيضاً أن تقوم بسحبه أو إلغائه حتى لا يستمر في الوجود قرار إداري تبينت عدم مشروعيته، لكن قد تتعنت الإدارة وتصر على بقاء قرارها على الرغم من تبين عدم مشروعيته بناءً على هذا التظلم؛ مما يدلل على سوء نيتها وقصدها الإضرار بذوي الشأن؛ الأمر الذي ينبىء عن انحراف جهة الإدارة وتعنتها كما يكشف عن سوء نيتها.

وهذا الانحراف ظاهرة واضحة في الدول النامية على وجه الخصوص، حيث يعتقد مصدر القرار أن التظلم ضد قراره ينطوي على مساس بذاته، وكأنه موجه إلى شخصه؛ الأمر الذي قد يدفعه إلى اتخاذ

---

(١) يراجع د/ محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٤م، ص٧٩.

(٢) يراجع د/ السيد أحمد مرجان ، ود/ محمد عبد الله مغازي: المرجع السابق، ص١٨١ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إجراءات أشد أو على الأقل عدم إجابة صاحب الشأن لطلباته رغم وضوح حقه؛ مما يدل على سوء نية مصدر القرار رغبة منه في التحلل من قيود مبدأ المشروعية.[١]

ويحق لذوي الشأن رفع تظلم ضد القرار الإداري الصادر في مواجهته، ولجهة الإدارة أن ترد على التظلم المقدم إليها من ذوي الشأن خلال ستين يوماً سواء بقبول هذا التظلم وتسليمها بطلبات المتظلم أو برفض التظلم وتمسكها بالقرار الذي أصدرته، أما بعد مرور هذه المدة؛ فيعد ذلك رفضاً ضمنياً من قبل جهة الإدارة للتظلم، ويُنبئ عن تمسكها بقرارها.

والقانون لم يرتب جزاءً على تعنت الإدارة لتمسكها بقرارها غير المشروع على الرغم من تظلم ذوي الشأن[٢]، غير أنه يجوز لذوي الشأن في خلال ستين يوماً من تاريخ الرد الصريح أو الضمني على التظلم رفع دعوى قضائية يُختصم فيها القرار الإداري غير المشروع أمام القضاء الإداري.

وقد يكون التظلم وجوبياً قبل رفع دعوى إلغاء القرار الإداري وقد يكون اختيارياً، ويعتبر التظلم ضد القرار الإداري من الأسباب التي تقطع مدة الطعن في القرار الإداري أمام القضاء، حيث يجب رفع هذا الطعن في خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الإداري سواء بالنشر للقرارات التنظيمية أو الإعلان للقرارات الفردية، وبتظلم ذوي الشأن في مدة الطعن القضائي تنقطع هذه المدة وتبدأ مدة جديدة بعد الرد على التظلم في خلال ستين يوماً من تقديمه.[٣]

وإذا قدم ذوي الشأن تظلماً في القرار غير المشروع الذي مس مركزه القانوني، فينبغي على جهة الإدارة أن تستجيب لهذا التظلم وتقوم بسحب قرارها غير المشروع تحقيقاً للعدالة وإعلاءً لمبدأ المشروعية، وإلا يعد ذلك انحرافاً من قبلها لأنها بذلك ترهق ميدان العدالة بقضايا لا طائل لها لعدم

---

(١) يراجع د/ محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٧م، ص١٤٠.

(٢) يراجع د/ محمد أنس قاسم جعفر: المرجع السابق، ص١٣٩.

(٣) يراجع في ذلك حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ١٤٠٢ لسنة ١٣ق، بتاريخ ٢٧/ ١١/ ٢٠٠٥م؛ وحكمها في الطعن رقم ٥٦٨٠٨ لسنة ٦٥ق، بتاريخ ٧/ ٧/ ٢٠١٥م؛ وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٣٩١ لسنة ٤٦ ق، بتاريخ ٢٥/ ٥/ ٢٠٠٢م، مكتب فني س٤٧ ، ص ٨٨١.

ويراجع في الفقه المصري د/ محمد عبد الحميد مسعود: مرجع سابق، ص٢٠١٦وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

استجابتها لتظلم ذوي الشأن، حيث "إن علة استلزامه تتمثل في مراجعة الجهة الإدارية نفسها قبل اللجوء إلى طريق الطعن القضائي فيقل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتتحقق العدالة الإدارية بطريق أيسر للناس وتنتهى المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه".(١)

ونرى أنه ينبغي أن تشكل في كل إدارة من إدارات الدولة لجنة قانونية محايدة تنظر التظلمات ضد القرارات الإدارية التي تصدرها، وتنتهي إلى الرأي القانوني في المسألة، وما إذا كانت الإدارة قد أصدرت القرار على وفق أحكام القانون أم لا، وينبغي على جهة الإدارة أن تنصاع للرأى الصادر من هذه اللجنة متى كان يدخل في سلطتها المقيدة، أما إذا كان يدخل في نطاق سلطتها التقديرية فلها أن تنزل على هذا الرأي شريطة ألا تسيء استخدام سلطتها؛ ومن ثم ينتفي أي تعنت من قبل جهة الإدارة وتظهر حسن نواياها بعدم تمسكها بقرار إداري غير مشروع.

ومما تجدر الإشارة إليه أن "استجابة الجهة الإدارية المدعى عليها إلى طلب المدعى في تاريخ لاحق لرفع الدعوى، فالخصومة تبعاً لذلك ونتيجة له تصبح غير ذات موضوع، ويتعين من ثم الحكم باعتبار الخصومة منتهية في هذا الطلب، وإذا كان ذلك ما يترتب على استجابة الإدارة إلى طلب المدعى بسحب القرار المطعون فيه، فإن ذات النتيجة تترتب في حالة ما إذا أفرغ القرار من مضمونه وأصبح لا محل له".(٢)

المطلب الثاني:
عدم الاستجابة للرأي القانوني الصادر من الجهات الاستشارية

قد تصدر الإدارة قرارات إدارية لا يرتضيها من صدرت في مواجهتهم؛ ومن ثم تلجأ الإدارة إلى أخذ رأي هيئة استشارية خولها القانون مكنة اللجوء إليها لبيان الرأي القانوني في الموضوع، أو أن تقوم جهة الإدارة من تلقاء نفسها بإحالة الموضوعات التي يلتبس عليها الأمر فيها إلى هذه الهيئة

---

(١) يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٦٠ لسنة ٤١ ق، بتاريخ ١٨/ ٧/ ١٩٩٨م، مكتب فني س٤٣، ج٢ ، ص ١٤٧٣.

(٢) يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١٦٣ لسنة ٣٥ ق ، بتاريخ ١٤/ ١/ ١٩٩٦م، مكتب فني٤١، ج١ ، ص ٦٠٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الاستشارية، أو أن يقوم ذو الشأن بتقديم طلب إبداء الرأي القانوني في موضوعه حال تخويل القانون له هذه المكنة.

ومن الجهات والهيئات الاستشارية إدارة الفتوى بمجلس الدولة، والمستشار القانوني للإدارة، ولجنة فض المنازعات الملحقة بكل جهة إدارية، والتي تطلب القانون اللجوء إليها قبل مقاضاة الجهة الإدارية أمام المحكمة المختصة في الحالات التي نص عليها القانون.

وإذا أحالت الجهة الإدارية موضوعاً ما إلى الهيئة القانونية الاستشارية لاستطلاع الرأي القانوني فيه، أو قدم ذو الشأن طلباً إلى لجنة فض المنازعات لتسوية النزاع وفضه قبل اللجوء إلى القضاء، ثم اتضح للجهة الإدارية الرأي القانوني في المسألة المطروحة، فإن هذا الرأي لا يلزم جهة الإدارة في الأخذ به، فلها أن تعتمده ولها أن تطرحه جانباً وتأخذ برأي مخالف له على الرغم من استبانة حكم القانون في المسألة؛ ومن هنا يثور التساؤل حول ما إذا كانت مخالفة الجهة الإدارية للرأي الصادر من الهيئات الاستشارية يعد من مظاهر الانحراف الإداري في القرارات الإدارية أم لا؟

يمكننا أن نفرق بين ثلاث حالات في هذا الصدد :

الحالة الأولى : إذا أفصح الرأي القانوني عن ضرورة إصدار الجهة الإدارية لقرار إداري أو إلغائه أو تعديله بناءً على سلطتها المقيدة، ففي هذه الحالة إذا خالفت الجهة الإدارية الرأي القانوني في هذا الشأن؛ فإن هذا التصرف من جانبها يُنبيء عن تعنتها وتعمدها مخالفة القانون، الأمر الذي يمثل انحرافاً إدارياً عمدياً ناتجاً عن عدم تطبيقها صحيح القانون على الرغم من بيان صحيح حكم القانون في المسألة المعروضة، ومن ثم يرتب مسئوليتها الإدارية.

ولقد استقر القضاء الإداري على أن القرار المبني على سلطة مقيدة يجب على جهة الإدارة أن تقوم بإصداره وليس لها سلطة تقديرية في هذا الشأن، فإذا ما استوفى ذوى الشأن المتطلبات والشروط التي يقررها القانون، فيجب أن تقوم جهة الإدارة بإصدار القرار الإداري[1]، وإلا عُدّ تصرفها هذا انحرافاً يستوجب مساءلتها.

---

(١) يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٣٧٢ لسنة ٣٨ ق، بتاريخ ٢/ ٤/ ١٩٩٤م، المجموعة، س٣٩، ص ١٢٠٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فالسلطة المقيدة تعد أكبر ضمانة لحرية الأفراد وحمايتهم من تعسف الإدارة وعنتها؛ ومن ثم فإن القوانين الحديثة توسع شيئاً فشيئاً من نطاق السلطات المقيدة حتى ترد غائلة الإدارة في بعض الاختصاصات التي أكثرت من التعسف فيها والانحراف بها عن الطريق السوي.[١]

الحالة الثانية : إذا أفصح الرأي القانوني عن كون إنشاء جهة الإدارة لقرار إداري أو تعديله أو إلغائه يدخل في نطاق سلطتها التقديرية، فإن جهة الإدارة لا تُلزم بهذا الرأي؛ لأن تصرفها هنا مناطه السلطة التقديرية؛ ومن ثم لها أن تأخذ به وتعتمده أو لا، وإذا لم تقم بتبني الرأي القانوني هنا فلا يتسم تصرفها بالانحراف الإداري، إلا إذا أساءت في استعمال سلطتها التقديرية.

ولقد قرر القضاء الإداري أنه في حالة ما إذا كانت سلطة جهة الإدارة تقديرية "فيتعين على جهة الإدارة أن تجرى تقديرها بروح موضوعية بعيداً عن التعسف أو إساءة استعمال السلطة ، وأن تضع نفسها وهى تقوم بإجرائه في أفضل الظروف والأحوال، وذلك انطلاقاً من مبدأ خضوع الدولة للقانون؛ وبالتالي يجب أن يكون القرار الصادر منها في هذا المجال له ما يبرره وقائماً على أسباب مقبولة ومنطقية، فلا يصح أن يكون مجرد استخدام السلطة التقديرية سبباً للرفض أو الامتناع عن إصدار القرار، متى تحقق في صاحب الشأن سائر الشروط والأوضاع التي يتطلبها القانون للحصول على الحق، وإلا لكان لجهة الإدارة في كل مرة تتحقق فيها هذه الشروط والأوضاع أن ترفض الاستجابة للطلب أو تستجيب لشخص وترفض لآخر، محتمية في ذلك بسلطتها التقديرية، وهو ما يخل بمبادئ العدالة والمساواة التي كفلها الدستور".[٢]

الحالة الثالثة : إذا صدر الرأي القانوني بخصوص أمر يقتضي التأويل القانوني مما تفترق فيه وجوه الرأي بحيث لا يمكن للإدارة القطع برأي معين؛ ففي هذه الحالة إذا لجأت الإدارة لأخذ الرأي القانوني من الجهة الاستشارية ونزلت على هذا الرأي وأصدرت قرارها؛ فلا يمثل ذلك انحرافاً من جهتها إذا ما تبين عدم صواب هذا الرأي. أما إذا صدر الرأي القانوني بخصوص أمر لا يقتضي التأويل

---

(١) يراجع د/ سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص٣٢.

(٢) يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٩٩٧ لسنة ٤٧ ق، بتاريخ ٩/ ١٢/ ٢٠٠٦م، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى – الجزء الأول، من أول أكتوبر ٢٠٠٦ إلى إبريل ٢٠٠٧ القاعدة رقم (١٩) ، ص ١٧٣ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وكان حكم القانون في المسألة واضحاً وعلى الرغم من ذلك خالفته الإدارة؛ فيعد ذلك إساءة استعمال سلطة من قبلها مما يوصم تصرفها هذا بالانحراف، علاوة على أنه يمثل خطئاً يستوجب مسئولية الإدارة؛ وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه :

"يتعين الوقوف على طبيعة الخطأ الذي يرتب مسئولية الإدارة عن قراراتها، فالخطأ في السلوك الإداري هو وحده الذي يرتب المسئولية كأن يصدر القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، فيكون بذلك خطئاً عمدياً وليد إرادة آثمة للإدارة، أو أن يصدر القرار دون دراسة كافية على نحو ينبئ عن رعونة الجهة الإدارية، أما إذا تعلق الأمر بالتأويل القانوني مما تتفرق فيه وجوه الرأي بحيث لا يمكن القطع بأصوب الآراء، فإنه لا تثريب على الجهة الإدارية إن هي أصدرت قرارها بناءً على مشورة ذوي الاختصاص المنوط بهم دراسة الحالة، وذلك أنه قد يشفع في إعفاء الإدارة من المسئولية وقوعها في خطأ في تفسير مدلول النصوص إذا كانت قد استطلعت رأي إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة، ونزلت على هذا التفسير حيث أصدرت قرارها الذي وصمه القضاء بعدم المشروعية".[1]

وقضت أيضاً في حكمها الصادر في ٢٨ يناير ١٩٧٨م بأنه : " ومن حيث إن قرار الجهة الإدارية الصادر في ٢٩ من يوليه سنة ١٩٦١ بسحب قرار تعيين المدعية لعدم اجتيازها الامتحان المقرر بشغل الوظيفة التي عينت بها قد حكم نهائياً بإلغائه لمخالفته للقانون لورود السحب علي قرار التعيين بعد أن كان هذا الأخير قد تحصن لمضي الميعاد المقرر قانوناً لسحبه؛ ومن ثم يثبت ركن الخطأ في جانب الإدارة بإصدارها ذلك القرار المخالف للقانون، ولا ينال من ذلك أن القرار المشار إليه قد صدر في موضوع تباينت فيه الآراء واختلفت، ذلك أن الخطأ هو واقعة مجردة قائمة بذاتها، متي تحققت أوجبت مسئولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها، بقطع النظر عن الباعث علي الوقوع في هذا الخطأ، إذ لا يتبدل تكييف الخطأ بحسب فهم مرتكبه للقاعدة القانونية وإدراكه فحواها، فالخطأ في فهم الواقع أو القانون ليس عذراً مانعاً للمسئولية . ولا حجة كذلك فيما ذهبت

(١) يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤٩ لسنة ٤ق، بتاريخ ١٢/ ٥/ ١٩٦٠م، المجموعة، ص٩٤٦؛ وحكمها في الطعن رقم ٨٢٩٦ لسنة ٤٤ق، بتاريخ ٢٧/ ٣/ ٢٠٠٥م، مكتب فني س ٥٠، ج١، ص٨٦٧؛ وحكمها في الطعن رقم ٨٠٦٠ لسنة ٤٥ق، بتاريخ ٢٧/ ١١/ ٢٠٠٥م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إليه جهة الإدارة من أنها أصدرت قرارها بعد أن استطلعت رأي الجهات القانونية المختصة، إذ أن ذلك كان ينفي عن الجهة الإدارية شبهة إساءة استعمال السلطة، إلا أنه لا ينفي عنها الخطأ في إصدار قرارها، ذلك أن الرأي الذي تبنته كان قد تفرقت فيه وجوه الرأي واختلف فيه وجهات النظر علي نحو لا يمكن معه القول بأن الرأي الذي اعتنقته جهة الإدارة عند إصدارها قرارها هو ما استقر بين رجال المهنة ولم يعد محلاً لمناقشتهم وأصبحت جمهرتهم تسلم به، وليس أدل علي ذلك من أن المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في الطعن رقم ١١٣٨ لسنة ٩ القضائية سالف الذكر قد أهدرت هذا الرأي ولم تأخذ به، بما مفاده أن الجهة الإدارية قد أخطأت فيما ذهبت إليه، ولا مناص والأمر كذلك من التسليم بهذا النظر والالتزام به احتراماً لحجية الأحكام ".[1]

المطلب الثالث:
عدم الأمانة الإجرائية في التقاضي

يقوم صاحب الشأن في مرحلة اختصام القرار الإداري أمام القضاء باختصام جهة الإدارة في الدعوى؛ لأنها هى التي أصدرت القرار الإداري، وهى أيضاً من تقوم بالدفاع عن وجوده أمام القضاء بخصوص دعوى الإلغاء المرفوعة ممن يمس القرار الإداري مركزه القانوني.

وينبغي على جهة الإدارة أن تكون خصماً محايداً في الدعوى فلا تتشبث بوجود القرار الإداري واستمراره متى تبين لها عدم مشروعيته؛ ومن ثم عليها أن تقدم في الدعوى ما يطلب منها من مستندات وأوراق تحت يدها بمقتضى وظيفتها، كما ينبغي عليها ألا تتلاعب في إجراءات الدعوى أو أن تقدم دفوعاً لا جدوى لها، أو كان لها جدوى لكنها تتراخى في تقديمها لتمديد أجل الدعوى؛ الأمر الذي يترتب عليه إهداراً للعدالة ويمثل انحرافاً من جانبها في هذا الخصوص.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٤٧ لسنة ٢٠ق، بتاريخ ٢٨/ ١/ ١٩٧٨م، مكتب فني س ٢٣، ج١، ص٥٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولقد عُرفت الأمانة الإجرائية في التقاضي بأنها : "قيام الخصم عند التقاضي باتباع ما ينبغي اتباعه من إجراءات وتصرفات رفعاً كانت أو دفعاً على وجهها المعتبر لها شرعاً وقانوناً دون زيف أو كيد أو تجهيل أو خديعة".[١]

وبناءً على ما تقدم إذا قامت جهة الإدارة بغش أو تحايل إجرائي أثناء سريان الدعوى القضائية المتعلقة بالقرار الإداري بما يمثل عدم نزاهة أو أمانة إجرائية من جانبها سواء كان ذلك بهدف تحقيق مصلحة لصالحها أو لصالح خصمها أو مجرد إهمال؛ فإن فعلها هذا يمثل انحرافاً إجرائياً.

ومن ثم يعبر الانحراف الإجرائي هنا عن "الميل بحق التقاضي عما شرع له من مصالح، على وجه يلحق ضررًا بالغير، أو يمثل تحايلًا على بلوغ غرض لم يشرع الحق لأجله".[٢]

ومن تطبيقات انحراف جهة الإدارة بشأن عدم نزاهتها الإجرائية، نكولها عن تقديم ما تحت يدها من أوراق تخص الدعوى، أو تعمدها تقديم دفوع لا جدوى منها لتعطيل المحكمة للفصل في الشق المستعجل للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري غير المشروع لترتيبه نتائج يصعب تداركها بتنفيذه.

وقد يقع الانحراف الإجرائي من قبل عمال الإدارة دون علم جهة الإدارة، مخالفين بذلك واجب الالتزام بالأمانة في أدائهم لعملهم [٣]، ومن التطبيقات العملية التي تنبئُ عن تواطؤ ممثل الدفاع عن الإدارة لحصول خصمها على ما ليس له حق فيه، التسليم من قبله لهذا الخصم بطلباته على الرغم من امتلاك الإدارة ما يجحدها، أو التسليم له ببيانات أو مستند غير صحيح، أو اصطناع مستند غير صحيح وتقديمه للمحكمة[٤]، أو عدم حضوره الجلسات المحددة لنظر الدعوى للدفاع عنها؛ الأمر الذي يدفع القاضي إلى التسليم لهذا الخصم بطلباته، ولو لم يكن له الحق فيها.

---

(١) د/ أحمد خليفة شرقاوي: الأمانة الإجرائية للخصم في التقاضي دراسة تأصيلية مقارنة ، دار الوفاء القانونية، ٢٠١٨، ص٧.

(٢) د/ ممدوح واعر عبد الرحمن مهنى: الانحراف بحق التقاضي، مظاهره وأحكامه في الفقه الإسلامي، مجلة الزهراء(كلية الدراسات الإسلامية والعربية بنات القاهرة – جامعة الأزهر)، عدد (٣١) ٢٠٢١، ص ١٠٥١ .

(٣) د/ إبراهيم محمد على: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠٩.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٢٨ لسنة ٤٩ق، بتاريخ ٥/ ٣/ ٢٠٠٥م،غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومما تجدر الإشارة إليه أن هذا التواطؤ على النحو المتقدم، وما يستتبعه من صدور الحكم بناءً على مستندات غير صحيحة لم يجحدها الخصم، لا يكفي لانعدام الحكم الصادر من المحكمة، "فالادعاء المجرد بصدور الحكم استنادًا إلى مستندات غير صحيحة طويت علي تدليس وغش يصل إلى درجة التزوير لا يكفي في حد ذاته إلى وصم الحكم بعيب ينحدر به إلى درجة الانعدام ؛ لأن للمحكمة أن تقدر صحة المستندات وسلامتها بمقتضى سلطتها التقديرية طالما أن المدعي لم يشكك في صحتها أو يدعي تزويرها طبقا للإجراءات المقررة قانونا في هذا الشأن".(١)

والقضاء الإداري يعالج انحراف جهة الإدارة بخصوص عدم نزاهتا مع خصمها أمام القضاء من عدة جوانب :

أولاً : التسليم بطلبات المدعي متى أنكرت الجهة الإدارية ما تحت يدها من أوراق :

يقع عبء الإثبات – في الأصل – على المدعي خصم جهة الإدارة، إلا أن القضاء الإداري قرر مبدأ مفاده أن جهة الإدارة إذا نكلت ما تحت يدها من مستندات وأوراق تخص الدعوى، فينتقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة؛ لأنه ليس في وسع المدعي تقديمها في الغالب، وبذلك يكون قد عالج انحراف جهة الإدارة وعدم أمانتها الإجرائية بتقريرها هذا الجزاء المتمثل في نقل عبء الإثبات على عاتقها والتسليم بطلبات المدعي.

ولقد قرر المبدأ السابق العديد من أحكام القضاء الإداري، فقضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٣٠ ديسمبر ١٩٨٩م، بأنه : "يقع عبء الإثبات أصلاً على المدعي – لا يؤخذ بهذا الأصل إذا نكلت جهة الإدارة عن تقديم ما تحت يدها من أوراق رغم طلب المحكمة – أثر ذلك : قيام قرينة لصالح المدعى تلقى عبء الإثبات على عاتق الإدارة".(٢)

وقضت أيضاً في حكمها الصادر في ٧ ديسمبر ٢٠٠٦م، بأنه : "ومن حيث إنه على هدى ما تقدم وكان الثابت بالأوراق أن جهة الإدارة قد نكلت عن تقديم المستندات اللازمة للفصل في الطعن أمام المحكمة التأديبية على مدى الجلسات التي تدوول فيها الطعن أمامها، واستمرت جهة الإدارة على

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٨٩ لسنة ٣٢ق، بتاريخ ٢٤/ ١٢/ ١٩٩٤م، المجموعة مكتب فني س٣٩، ص٦٦٧ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٠٨ لسنة ٣٠ ق، بتاريخ ٣٠/ ١٢/ ١٩٨٩م، مكتب فني س٣٥، ج١، ص٥٨٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مسلكها السلبي بعد إقامة طعنها الماثل، حيث تقاعست عن تقديم ما تحت يدها من مستندات لدى تحضير الطعن بهيئة مفوضي الدولة رغم تكليفها بذلك وأثناء تداوله أمام الدائرة السابعة (فحصاً وموضوعاً) وكذا أمام هذه المحكمة، الأمر الذي يقطع بأن جهة الإدارة قد عجزت عن تقديم الأوراق اللازمة لبيان وجه الحق في خصوص المنازعة التأديبية محل الطعن الماثل وتنصلت عن أداء واجبها وآثرت الاستمرار على مسلكها السلبي بما يدعم القرينة التي تحققت لصالح المطعون ضده بصحة ما يدعيه من مخالفة القرار المطعون فيه للواقع وصحيح حكم القانون على النحو الذي يستوجب القضاء بإلغاء هذا القرار".[1]

وإذا كانت قرينة النكول جاءت لتعالج انحراف جهة الإدارة وتعنتها لعدم تسليمها ما أمرت به المحكمة من أوراق ومستندات تخص الدعوى، إلا أنه من ناحية أخرى قد يتواطأ أحد الموظفين في الجهة الإدارية مع خصم الإدارة ويقدم مستندات غير حقيقة ويصدر الحكم بناءً عليها مما يشكل عدم أمانة إجرائية وانحراف إداري من أحد عمال الإدارة؛ **ومن ثم عالجت المحكمة الإدارية العليا هذا الأمر فقضت بأن** :

"إخلال أحد العاملين بالجهة الإدارية بما يفرضه عليه القانون من واجبات الأمانة والثقة وتقديمه بغير علم المختصين فيها أوراقاً وبيانات مخالفة للحقيقة لتضليل المحكمة تواطؤاً مع الخصوم لتحقيق أهداف شخصية تخرج عن هدف المرفق من تحقيق الصالح العام، يخول جهة الإدارة أن تلتمس إعادة النظر في الحكم الذي صدر بناءً على البيانات المضللة وتقديم المستندات الدالة على البيانات الحقيقية، وعلى المحكمة إن استوثقت من صدق المستندات الجديدة، وأن حكمها السابق قد بُني على ضلالة أن تراجع الحق فيه، فان الحق قديم لا يبطله شيء ".[2]

ثانياً : عدم التفات المحكمة لدفوع جهة الإدارة المعطلة للفصل في الشق المستعجل :

في حالة الدعوى المستعجلة من الممكن للمحكمة أن تطرح جانباً دفوع الإدارة التي كانت قد تراخت في تقديمها وترجئ هذه الدفوع للبت فيها أمام محكمة الموضوع لكي لا يفوت المقصود

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٧٠١ لسنة ٤٤ ق، بتاريخ ٧/ ١٢/ ٢٠٠٦م، مكتب فني س٥٢، ج١، ص١٤٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٢٨ لسنة ٤٩ ق، بتاريخ ٢٤/ ٤/ ٢٠٠٥م، مكتب فني ٥١، ج٢، ص١٠١٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

من الشق المستعجل، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:

"لمحكمة القضاء الإداري أن تطرح الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها والدفع بعدم قبولها لرفعها بعد الميعاد متى تبين أن الخصم المتمسك بأى منهما لم يشفع طلبه بما يثبته أو يؤيده – للمحكمة من باب أولى أن ترجئ البت في الدفع إلى مرحلة الفصل في الموضوع حتى لا يتعطل الفصل في الشق المستعجل من الدعوى لأسباب ترجع إلى تراخى جهة الإدارة في تقديم دفوعها على وجه يعتد به و في ذات الوقت لا تضيع على تلك الجهة فرصة إثبات دفوعها في مرحلة لاحقة من مراحل النزاع – أساس ذلك : – أن المحكمة كقضاء مستعجل لها أن تتلمس توافر شروط قبول الدعوى من ظاهر الأمور بما لا يقطع السبيل على كل صاحب مصلحة أن يثبت ما يخالف ذلك في مرحلة نظر الموضوع".(١)

وتأكيداً لما سبق قضت أيضاً في حكمها الصادر في ٢٣ مايو ١٩٩٣م، بأنه : "ينبغي الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري على وجه الاستعجال بوصفه طلباً مستعجلاً؛ ومن ثم لا يجوز قبول طلبات أو دفوع خارج نطاق الطلب المستعجل من شأن قبولها إعاقة الفصل فيه".(٢)

المبحث الثاني:
الانحراف في مرحلة تنفيذ الأحكام الصادرة بمناسبة مخاصمة القرار الإداري

تمهيد :

الأحكام القضائية القابلة للتنفيذ بشأن القرارات الإدارية هي تلك الأحكام الصادرة بإلغاء أو وقف تنفيذ القرار الإداري، أو الأحكام الصادرة بالتعويض عن إلغائه، وهذه الأحكام واجبة التنفيذ ولو كان الحكم قابلاً الصادر قابلاً للطعن فيه.

وينبغي على الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء وفقاً للحجية والقوة التنفيذية التي تتمتع بها هذه الأحكام؛ ومن ثم يدخل في نطاق انحراف جهة الإدارة في هذا الخصوص، تجاهلها تنفيذ هذه الأحكام كلية أو التنفيذ المنقوص لها، أو إساءة استخدام حقها في الإشكال في

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠٤٩ لسنة ٢٧ق، بتاريخ ٧/ ١٢/ ١٩٨٥م، المجموعة س٣١، ج١، ص٤٨٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٣/ ٥/ ١٩٩٣م، مجلة قضايا الدولة، العدد الثالث، ص٢٣٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تنفيذها، أو إصدارها للقرار الذي تم إلغاؤه مرة أخرى بعد تنفيذ حكم الإلغاء، أو أن تهمل أو تتواطأ الجهة المخول لها إعداد مذكرات التنفيذ مع خصم الإدارة وتقوم بتنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة من محكمة أول درجة أو في الشق المستعجل، وعندما يخسر خصم جهة الإدارة الطعن أمام محكمة الطعن، أو ترفض طلبه بإلغاء القرار الإداري في الشق الموضوعي، لا تقوم بتنفيذه لعدم المساس بمركز المدعي الذي اكتسبه بناءً على حكم أو درجة أو في الشق المستعجل.

وبناءً على ما تقدم، سنتناول في هذا المبحث مظاهر الانحراف في مرحلة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بمناسبة القرار الإداري في أربعة مطالب على النحو التالي :

المطلب الأول : عدم تنفيذ الحكم الصادر في منازعة القرار الإداري.

المطلب الثاني : التنفيذ المنقوص للحكم الصادر في منازعة القرار الإداري.

المطلب الثالث : الإشكال في تنفيذ الحكم الصادر في منازعة القرار الإداري.

المطلب الرابع : إعادة إصدار القرار المحكوم بإلغائه بعد تنفيذ حكم الإلغاء.

المطلب الأول:
عدم تنفيذ الحكم الصادر في منازعة القرار الإداري

إذا كان من واجبات جهة الإدارة أن تقوم بتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها، فإن امتناعها عن تنفيذ أو تعطيل هذه الأحكام يعكس انحرافها، الأمر الذي اعتبره المشرع جريمة جنائية، بل وسبب لعزل الموظف المتسبب في عدم تنفيذ الحكم من وظيفته، كما يعد أيضاً سبباً للتعويض عن الضرر الذي أصاب المحكوم له من جراء عدم تنفيذ جهة الإدارة للحكم الصادر لصالحه.

وعدم التنفيذ للحكم الصادر في منازعة القرار الإداري والذي يُمثل انحرافاً من قبل جهة الإدارة قد يكون بشأن الأحكام الصادرة ضدها أو الصادرة لصالحها، وذلك على النحو التالي :

أولاً: انحراف الإدارة بشأن عدم تنفيذها للأحكام الصادرة ضدها بإلغاء أو وقف تنفيذ القرار الإداري:

عندما يصدر القضاء الإداري أحكاماً ضد جهة الإدارة ولا تقوم بتنفيذها، فإن "هذا المسلك فضلاً عن عدم مشروعيته يعد مسلكاً غير مسئول يقوض الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية والمتمثل في إعلاء مبدأ سيادة القانون الذي يأتي في صدارة مقومات تحقيقه احترام أحكام القضاء وإعمال

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مقتضاها بموضوعية وشفافية ونزاهة، حتى لا تتزعزع عقيدة المواطنين في جدوى الالتجاء إلى القضاء وثقتهم في جدوى العدالة".[١]

ويعد عدم التنفيذ من جهة الإدارة للحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري أو وقف تنفيذه من عداد القرارات السلبية؛ ومن ثم يعد قراراً سلبياً بعدم تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها يحق لذوي الشأن رفع دعوى لإلغائه أو وقف تنفيذه أمام القضاء علاوة على طلب التعويض إن كان له محل.

ولقد قرر القضاء الإداري المصري الأحكام السابقة، ومن أحكامه في هذا الصدد ما قضت به محكمة القضاء الإداري في حكمها بتاريخ ١٨ أبريل ٢٠١٣ بأن : "تنفيذ الأحكام إنما هو أمر استلزمه الدستور واستوجبه القانون، وأن الجهة المنوط بها التنفيذ يجب أن تلتزم انصياعا لهذا الأمر بتنفيذ الحكم القضائي المطلوب منها القيام بتنفيذه ولها في ذلك أن تستعمل القوة متى طلب إليها ذلك، فإن هي نكلت عن هذا الواجب وأعرضت عن ذلك الأمر شكل مسلكها هذا – فضلاً عما ينطوي عليه من جرم جنائي – قرارًا سلبيًا غير مشروع ومخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية يكمن في الطمأنينة العامة وضرورة استقرار الأوضاع والحقوق استقرارا ثابتًا، الأمر الذي يجعل هذا القرار محلاً للإلغاء أو التعويض بحسب الأحوال .

وحيث إنه ومن ناحية أخرى ، فإنه من المظاهر الأساسية للمدنيات الحديثة خضوع الدولة في تصرفاتها لحكم القانون، حتى أن الدول تتباهى فيما بينها بمدى تعلقها بأهداب القانون ورضوخها لمبادئه وأحكامه، ولذلك فإن التزام الإدارة بالتنفيذ الكامل غير المنقوص للأحكام القضائية يعتبر عنوانًا للدولة المتمدينة وللدولة القانونية، ويعد امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الواجب النفاذ طبقًا لقانون مجلس الدولة أو تنفيذه تنفيذًا مبتسرًا مخالفة قانونية صارخة، إذ لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو أن تنحرف عن التنفيذ الصحيح لموجباته بغير وجه حق قانوني لما يرتبه هذا الانحراف من إشاعة للفوضى وفقدان للثقة في سيادة القانون، إذ لا قيام للدولة القانونية إلا بإعلاء مبدأ خضوع الدولة للقانون وإعلاء مبدأ المشروعية، ولا قيمة لهذا المبدأ الأخير ما لم يقترن بمبدأ تقديس واحترام أحكام القضاء ووجوب تنفيذها، فلا حماية قضائية إلا

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٦٣٩ لسنة ٥٨ق، بتاريخ ١٧/ ٠٥/ ٢٠١٥م غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بتمام تنفيذ الأحكام الصادرة من السلطة القضائية، ولا قيمة للقانون بغير تطبيق وتنفيذ وإعمال مقتضاه على الوجه الصحيح ... وعلى الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها، فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق وبغير سبب سائغ عن التنفيذ، اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يجوز لكل ذي مصلحة أن يستعدى عليه قضاء الإلغاء أو التعويض على حسب الأحوال".(١)

فالقرار الإداري المحكوم بإلغائه يعتبر كأن لم يكن ويجب على الإدارة أن تتخذ إجراءات التنفيذ اللازمة لوضع حكم الإلغاء موضع التنفيذ إذا تطلب التنفيذ تدخلاً إيجابياً من قبلها، وإلا اعتبر ذلك من قبيل الانحراف الإداري لعدم مشروعية عدم التنفيذ ويتيح لذوي الشأن رفع دعوي لإلغاء هذا القرار السلبي والتعويض عنه، أما إذا لم يتطلب هذا التنفيذ تدخلاً إيجابياً من قبلها فلا يعد ذلك انحرافاً من قبلها ولا يرجع عليها قضاءً.

ولقد قررت المحكمة الإدارية العليا هذه المبادىء، ومن أحكامها في هذا الصدد حكمها الصادر في ٢ أغسطس ١٩٨٦م والذي قضت فيه بأن : "امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر من القضاء هو بمثابة قرار سلبى خاطئ يتيح لذوى الشأن الطعن فيه بالإلغاء وطلب التعويض إن كان لذلك محل – الأصل أن يترتب على حكم الإلغاء العودة بالحال إلى ما كان عليه وكأن القرار الملغى لم يصدر ولم يكن له وجود قانونى – أساس ذلك : أن القرار الملغى يعتبر معدوماً من الناحية القانونية – بعض الحالات تتطلب تدخلاً من جانب الإدارة بإصدار قرار بتنفيذ حكم الإلغاء – إذا امتنعت جهة الإدارة عن إصدار مثل هذا القرار يكون امتناعها بمثابة قرار سلبى بالامتناع – مؤدى ذلك : – أنه إذا كان الحكم الصادر بالإلغاء قاطع الدلالة في إعدام القرار وإزالته من الوجود دون أن تكون جهة الإدارة ملزمة باتخاذ أى إجراء تنفيذي فلا تثريب عليها إن لم تصدر هذا القرار ويمتنع الرجوع عليها قضاء".(٢)

---

(١) يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٩٤١٧ لسنة ٦٦ق، بتاريخ ١٨/ ٤/ ٢٠١٣م؛ وحكم محكمة القضاء الإداري بالشرقية، في الدعوى رقم ١٢٨٤٠ لسنة ٢٤ق، الدائرة الحادية والثمانون تعيينات، بتاريخ ٢٧/ ٦/ ٢٠٢١م غير منشور.

(٢) يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٨٣٥ لسنة ٢٩ ق – بتاريخ ٨/ ٢/ ١٩٨٦م – مكتب فني س ٣١ ، ج١ ، ص١١٠٥؛ وحكمها في الطعن رقم ١١٠٩١ لسنة ٤٦ق، بتاريخ ١٣/ ٩/ ٢٠٠٣م، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا الحديثة في هذا الشأن حكمها الصادر في ٢٠ فبراير ٢٠٢١م، والتي قضت فيه بأنه: " يتعين على الجهة الإدارية المختصة أن تبارد إلى تنفيذ الحكم متى تم إعلانها بصورته المزيلة بالصيغة التنفيذية، ولا يحق لها تحت أي ادعاء الامتناع أو التقاعس عن تنفيذ مقتضي الحكم واجب النفاذ، كما لا يجوز لها المجادلة فيه أيا ما كانت المثالب التي استظهرتها عليه إلا عن طريق سلوك سبيل الطعن، ولا يوقف تنفيذ أحكام محكمة القضاء الإداري بمجرد الطعن عليها أمام المحكمة الإدارية العليا ما لم تأمر دائرة فحص الطعون بغير ذلك عملا بالمادة (٥١) من قانون مجلس الدولة المشار إليه آنفا، فإن تقاعست الجهة الإدارية عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها كان ذلك من جانبها بمثابة قرار سلبي مما يجوز مخاصمته إلغاء وتعويضا".[١]

وعدم تنفيذ جهة الإدارة للحكم تنفيذاً كاملاً يعتبر خطئاً من جانبها يستوجب التعويض؛ ومن ثم قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه : "ومن حيث إن المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة " أن الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة علي الكافة وتلك النتيجة لا معدى عنها إدراكا للطبيعة العينية لدعوى الإلغاء، ولكون الدعوى مخاصمة لقرار إداري في ذاته، فإذا ما حكم بالإلغاء؛ فإن الإدارة تلتزم بتنفيذ الحكم وإعادة الحال إلي ما كان عليه لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً دون إن يكون لجهة الإدارة أن تمتنع عن تنفيذه أو تتقاعس عنه علي أي وجه نزولا علي حجية الأحكام وإعلاء لشأنها وإكباراً لسيادة القانون ونزولا عند مقتضياته ؛ ومن ثم فإنه إعمالاً لما تقدم فإن عدم تنفيذ الجهة الإدارية للحكم المطعون فيه تنفيذاً كاملاً يشكل خطأ في جانبها" .[٢]

ونرى أنه إذا ثبت انحراف جهة الإدارة بامتناعها عن تنفيذ حكم صادر في مواجهتها، فإن ذلك يعتبر من قبيل الخطأ الشخصي الذي يتحمل التعويض عنه الموظف الذي امتنع عن تنفيذ الحكم في أمواله الخاصة، كما يعد هذا الامتناع سبباً لتوقيع عقوبة تأديبية عليه لتكوينه مخالفة تأديبية، علاوة على توقيع الجزاءين الجنائي والمدني المقررين في هذا الشأن.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٨٥٩٩ لسنة ٥٨ بتاريخ ٢٠/ ٠٢/ ٢٠٢١م، غير منشور.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٥٦٦ لسنة ٥١ ق، بتاريخ ١٠/ ٣/ ٢٠٠٧م، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثانياً: انحراف جهة الإدارة بشأن عدم تنفيذها للأحكام الصادرة لصالحها من محكمة الطعن أو في الشق الموضوعي :

من المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن أحكام القضاء الإداري الصادرة بوقف تنفيذ القضاء الإداري في الشق المستعجل أو الموضوعي والصادرة في مواجهة جهة الإدارة لصالح خصمها واجبة النفاذ بمجرد صدورها وإعلانها لجهة الإدارة، حيث إن تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري يكون واجب على جهة الإدارة ولا ينتظر حتى يتم الفصل في الشق الموضوعي، وكل ما هنالك أنه عند صدور الحكم الموضوعي يتأكد الحكم الصادر في الشق المستعجل، أو يزول ما له من حجية مؤقتة إذا قرر قاضي الإلغاء رفض الدعوى[1] .

كما يجب على جهة الإدارة أن تبادر بتنفيذ الحكم الموضوعي بإلغاء القرار الإداري حتى ولو تم الطعن فيه أمام محكمة الطعن.

وفي بعض الأحيان قد تقوم جهة الإدارة بالتواطؤ مع ذوي الشأن وتخفي الحكم الصادر لصالحها في الشق الموضوعي برفض دعوى إلغاء القرار الإداري ولا تقوم بتنفيذه، وذلك بعد أن قامت بتنفيذ الحكم الصادر في الشق المستعجل بوقف تنفيذ القرار الإداري، أو تقوم بتنفيذ أو الاستمرار في تنفيذ الحكم الموضوعي الصادر بإلغاء القرار الإداري، رغم صدور حكم من محكمة الطعن بنقض حكم محكمة أول درجة والقضاء مجدداً برفض الدعوى؛ الأمر الذي يعد انحرافاً من قبل جهة الإدارة التي أوجب عليها القانون إعلاء مبدأ المشروعية واحترام حجية الأحكام وضرورة تنفيذها.

وبناءً على ما تقدم : فإن صور الانحراف بشأن عدم تنفيذ الأحكام الصادرة من محكمة الطعن أو في الشق الموضوعي لصالح جهة الإدارة تتمثل فيما يأتي:

١ – الاستمرار في تنفيذ الحكم المستعجل بوقف تنفيذ القرار الإداري رغم صدور الحكم في الشق الموضوعي لصالح جهة الإدارة برفض الدعوى.

٢ – تنفيذ الحكم المستعجل بوقف تنفيذ القرار الإداري بعد صدور حكم في الشق الموضوعي برفض الدعوى.

---

(١) يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٢٣ لسنة ٤٢ق، بتاريخ ٧/ ١٢/ ١٩٩٧م، مكتب فني س ٤٣، ج١، ص٤٤٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٣- الاستمرار في تنفيذ حكم أول درجة والقاضي بإلغاء القرار الإداري رغم صدور حكم من محكمة الطعن بنقض هذا الحكم والقضاء مجدداً برفض الدعوى.

٤ - تنفيذ حكم أول درجة والقاضي بإلغاء القرار الإداري بعد صدور حكم محكمة الطعن بنقض هذا الحكم والقضاء مجدداً برفض الدعوى.

وانحراف جهة الإدارة على الوجه المتقدم قد يحدث نتيجة لإرادة السلطة المختصة في عدم تنفيذ الحكم الصادر لصالحها برفض دعوى إلغاء القرار الإداري وتنازلها عن تنفيذه، أو إخفاء الحكم الصادر لصالحها من قبل الإدارة القانونية المختصة بإعداد مذكرات تنفيذ الأحكام عن عمد أو إهمال جسيم.

ولقد أوجبت المادة (٢٢) من لائحة تنظيم العمل في الإدارات القانونية بالهيئات العامة وشركات القطاع العام على عضو الإدارات القانونية أن يعد "مذكرات بتنفيذ الأحكام المشمولة بالنفاذ الصادرة لصالح الهيئة أو الشركة التي يعمل بها ويتابع تنفيذها ويعد أوامر تنفيذ الأحكام المشمولة بالنفاذ الصادرة ضدها ويوقع علي أمر التنفيذ إلي جانب توقيع مدير الإدارة القانونية...".

كما تنص المادة (٢٣) من ذات اللائحة على أنه: "يتم حفظ ملف الدعوى أو التنفيذ بناءً علي مذكرة من عضو الإدارة تعتمد من مدير الإدارة القانونية بعد الاستيثاق من تمام اتخاذ الإجراءات الواجبة فيها".

وبناءً على ما تقدم فإن لائحة تنظيم العمل في الإدارات القانونية بالهيئات العامة وشركات القطاع العام أوجبت على عضو الإدارات القانونية أن يعد مذكرات التنفيذ للأحكام الصادرة ضد ولصالح جهة الإدارة؛ ومن ثم إذا لم يقم بواجبه هذا عمداً أو إهمالاً فإنه يخضع للتحقيق معه وتأديبه عن طريق التفتيش الفني بوزارة العدل، حيث تنص المادة رقم (٢١) من قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ على أنه : "... ولا يجوز أن تقام الدعوى التأديبية إلا بناءً على طلب الوزير المختص، ولا تقام هذه الدعوى في جميع الأحوال إلا بناءً على تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني".

وبناءً على ما تقدم إذا أخل عضو الإدارة القانونية بواجبه نحو تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح جهة الإدارة التابع لها؛ فإن ذلك يعد انحرافاً من جانبه يعرضه للمساءلة التأديبية بناءً على تحقيق يتولاه أحد

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أعضاء التفتيش الفني بوزارة العدل، علاوة على مسئوليته الشخصية تجاه جهة الإدارة عن الأضرار المترتبة على إهماله أو تعمده عدم تنفيذ الحكم الصادر لصالحها.

المطلب الثاني:
التنفيذ المنقوص للحكم الصادر في منازعة القرار الإداري

طبقاً لحجية الأحكام القضائية فإنه يجب على الإدارة أن تبادر بتنفيذ الحكم الصادر في الدعاوي المرفوعة قبلها تنفيذاً كاملاً غير منقوص، وإلا فإن ذلك يعد من قبيل انحراف جهة الإدارة بصدد عدم تنفيذ الأحكام القضائية؛ الأمر الذي يمثل قراراً سلبياً بعدم قيام الإدارة بتنفيذ حكم قضائي صادر في مواجهتها مثل حالة عدم التنفيذ الكامل.

ومن أمثلة التنفيذ المنقوص للحكم الصادر في مواجهة الإدارة بخصوص القرارات الإدارية، الحكم الصادر بإلغاء القرار الصادر بالتخطي في التعيين أو الترقية، وذلك عند تنفيذ الحكم بتعيين أو ترقية من تم تخطيه دون أن ترجع أقدميته في التعيين أو الترقية إلى وقت صدور القرار الذي تم فيه التخطي في التعيين أو الترقية، والحكم بالتعويض إذا طلبه ذوي الشأن وكان له محل.

ولقد قرر القضاء الإداري المصري الأحكام السابقة ، ومن أحكامه في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٦ مايو ١٩٩٥، حيث قضت بأنه : "إذا ما حكم بالإلغاء فإن الإدارة تلتزم بتنفيذ الحكم وإعادة الحال إلى ما كان عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً، دون أن يكون لجهة الإدارة أن تمتنع عن تنفيذه أو تتقاعس فيه على أي وجه؛ نزولاً على حجية الأحكام وإعلاء لشأنها وإكباراً لسيادة القانون والنزول على مقتضياته – إن مقتضى تنفيذ الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي الذي قضى بإلغاء القرار المطعون فيه هو إعدام هذا القرار ومحو آثاره من وقت صدوره في الخصوص وفى المدى الذي عينه الحكم، إن تنفيذ حكم الإلغاء يجب أن يكون كاملاً غير منقوص على الأساس الذي أقام عليه قضاءه وفى الخصوص وبالمدى الذي حدده – من هنا كان لزاماً أن يكون التنفيذ موزوناً بميزان القانون في تلك النواحي والآثار كافة حتى يعاد وضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح".[1]

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٨ لسنة ٣٨ ق، بتاريخ ١٦/ ٥/ ١٩٩٨م، مكتب فني س٤٣، ج٢، ص١٢٣٧؛ وحكمها في الطعن رقم ٢٣٨٩٥ لسنة ٥٩ق، بتاريخ ٢٨/ ٣/ ٢٠٢١م، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقضت أيضاً في حكمها الصادر في ٢٦ يناير ٢٠١٣م بأنه : "وحيث إن الطاعن يطلب الحكم بقبول الطعن شكلا وبإلغاء قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ٥/ ٧/ ٢٠٠٩ في الطعن رقم ١٢١٠٨ لسنة ٥٣ق. ع – تنفيذاً كاملاً – بإرجاع أقدميته في التعيين بوظيفة نيابة إدارية إلى تاريخ صدور القرار رقم ٤٨ لسنة ٢٠٠٧ المقضي بإلغائه فيما تضمنه من تخطيه في التعيين بوظيفة نيابة إدارية مع ما يترتب على ذلك من آثار. .. وأن حكم الإلغاء يحقق بذاته إعدام الأثر القانوني المباشر للقرار منذ تقريره دون أن يتوقف ذلك على تدخل جهة الإدارة بيد أنه جرى العمل على أن تصدر جهة الإدارة قراراً كإجراء تنفيذي بحت لإزالة القرار الملغي وهذا القرار لا يعدو أن يكون تأكيداً للأثر القانوني الذي تحقق سلفاً بمقتضى حكم الإلغاء ولا يضيف جديداً في هذا المجال فهو محض تأكيد لما تضمنه الحكم باعتبار أن المحكوم له إنما يستمد حقه مباشرة من ذات الحكم الحائز لقوة الشيء المحكوم فيه لا من القرار الصادر تنفيذاً له والتي لا تملك الجهة الإدارية سلطة تقديرية في صدوره وإنما تلتزم فيه بمنطوق الحكم وتقتصر فائدة هذا القرار على نقل مضمون حكم الإلغاء من نطاق القضاء إلى المجال الإداري ليتسنى العلم به من قبل الكافة ومن يعنيهم القرار المقضي بإلغائه؛ ومن ثم فلا مناص والأمر كذلك من القول بأن الأحكام الصادرة بالإلغاء إنما تكون نافذة بمجرد صدورها.

ومن حيث إنه وهديا على ما تقدم .... فإن مؤدى ذلك اعتبار الطاعن معيناً في هذه الوظيفة اعتباراً من تاريخ صدور القرار المقضي بإلغائه رقم ٤٨ لسنة ٢٠٠٧ سالف الذكر وذلك كأثر حتمي لانعدام هذا القرار ومحو آثاره من وقت صدوره بالنسبة لتخطي الطاعن في التعيين في هذه الوظيفة، وإذ أصدرت جهة الإدارة القرار رقم ٣٣٨ لسنة ٢٠٠٩ بتعيينه في تلك الوظيفة تنفيذاً للحكم الصادر لصالحه في هذا الخصوص دون إرجاع أقدميته في هذه الوظيفة إلى تاريخ صدور القرار المقضي بإلغائه فإن جهة الإدارة – والحالة هذه – لا تكون قد أوفت بالتزامها القانوني بتنفيذها الحكم الصادر لصالح الطاعن تنفيذاً كاملاً، الأمر الذي يتعين معه القضاء برد أقدميته في وظيفة معاون نيابة إدارية إلى تاريخ صدور القرار الجمهوري رقم ٤٨ لسنة ٢٠٠٧ المقضي بإلغائه مع ما يترتب على ذلك من آثار

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أخصها رد أقدميته إلى أقدمية زملائه المعينين بالقرار المشار إليه وفقا لدرجاته وتقديره وسنة تخرجه...".[١]

وإذا كانت الجهة الإدارية تلتزم بتنفيذ الحكم الصادر ضدها تنفيذاً كاملاً؛ فمن ثم لا يجوز لها أن تمتنع عن تنفيذ هذا الحكم بصفة كلية أو جزئية حتى ولو تم الطعن منها على هذا الحكم، إلا إذا أمرت محكمة الطعن بوقف تنفيذه.

وتطبيقاً لذلك، قضت المحكمة الإدارية العليا في الحكم الصادر في ٢٢ مايو ٢٠١٣م بأنه[٢] :

"...وإزاء تنفيذ الجامعة المستشكل ضدها حكم المحكمة الإدارية العليا المشار إليه تنفيذاً منقوصا بإصدارها شهادة تخرج للمستشكل مدون عليها عبارة "بناءً على حكم المحكمة الإدارية العليا"، فقد أقام المستشكل إشكاله الماثل للأسباب الآتية:- ١ - أن الجامعة عند تنفيذها حكم المحكمة الإدارية العليا أصرت على تدوين عبارة "بناء على حكم المحكمة الإدارية العليا" وهذا الإصرار هو نتيجة إنكار الجامعة على الطالب بنجاحه وأحقيته في منحه الشهادة بالدرجات التي حصل عليها بالمخالفة لحقيقة الواقع التي كشف عنها الحكم، الأمر الذي تعد معه الجامعة قد امتنعت عن تنفيذ الحكم تنفيذاً كاملاً، ويغدو طلب الاستمرار في تنفيذ الحكم تنفيذاً كاملاً قائماً على سند من القانون.

٢ - أن من الآثار المترتبة بحكم اللزوم على وقف تنفيذ القرارين المقضي بوقف تنفيذهما هو منح المستشكل بياناً بدرجته وتقديراته عن سنوات الدراسة بحيث أن الجامعة قد اقتصرت على منحه شهادة بنجاحه فقط، فإنه بذلك يكون قد امتنعت عن تنفيذ الحكم كاملاً ويضحى الإشكال في التنفيذ الماثل قائماً على سند صحيح من القانون.

ومن حيث إن المادة "٥٠" من قانون مجلس الدولة المشار إليه تنص على أن "لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك ".

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٣٦٨ لسنة ٥٦ ق، بتاريخ ٢٦/ ١/ ٢٠١٣م، غير منشور.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٣ لسنة ٥٩ ق، بتاريخ ٢٢/ ٥/ ٢٠١٣م، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومقتضى ذلك أنه في شأن تنفيذ الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، لم يترك المشرع أمرها سدي، وإنما أسبغ عليها –بعبارات صريحة الدلالة واضحة المعنى –القواعد الخاصة بحجية الأمر المقضي، وأوجب تنفيذها رغم الطعن عليه وقرر في صراحة ووضوح أنه لا يترتب على الطعن عليها أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذها ما لم تقض دائرة فحص الطعون بهذه المحكمة وقف التنفيذ.

ولما كانت الجهة الإدارية هي المنوط بها تنفيذ الحكم والملزمة بالنزول على مقتضاه خضوعاً وامتثالاً لما للأحكام من حجية هي من النظام العام بل هي في أعلى مدارجه وعلى القمة من أولوياته، ومن ثم يتعين عليها تنفيذ تلك الأحكام.

ومن حيث إنه بالتطبيق لما تقدم، وكان الثابت من الأوراق أن المحكمة الإدارية العليا قد أصدرت حكماً في الطعن رقم ٣٦٠٥٠ لسنة ٥٧ ق. ع قضى بإلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء مجدداً بوقف تنفيذ القرارين المطعون فيهما الأول: بإلغاء درجات التحسين الحاصل عليها المستشكل، والثاني: بالامتناع عن إعلان نتيجته واعتمادها ببرنامج التعليم المفتوح بكلية الحقوق – جامعة المنوفية مع ما يترتب على ذلك من أثار أخصها إصدار شهادة التخرج الخاصة به والتي تفيد حصوله على درجة الليسانس في الحقوق، وبناءً عليه تقدم المستشكل إلى الجامعة الحاصل عليه لتنفيذه، وبالفعل استجابت الجامعة لحكم المحكمة وقامت بتنفيذه وأصدرت شهادة بتخرجه إلا أنها ذكرت فيها عبارة أنه "تم إصدار هذه الشهادة تنفيذاً للحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا (الدائرة السادسة) في الشق المستعجل من الطعن رقم ٣٦٠٥٠ لسنة ٥٧ ق. ع بجلسة ١٤/ ١٢/ ٢٠١١ مع حفظ كافة حقوق الجامعة في هذا الشأن حتى يتم الفصل في الشق الموضوعي من الدعوى رقم ٢٧٣ لسنة ١٢ ق والمنظورة أمام محكمة القضاء الإداري بالمنوفية، ومن ثم يتضح أن جامعة المنوفية لم تقم بتنفيذ حكم المحكمة الإدارية العليا تنفيذاً كاملاً، بل علقت تنفيذه على صدور حكم في موضوع الدعوى التي ما زالت منظورة أمام محكمة القضاء الإداري بالمنوفية، فضلاً عن أن محل هذه العبارة يكون في سجلاتها وبياناتها الخاصة بدرجات الطاعن في الجامعة لا أن تدرج بشهادة تخرج تقدم كمسوغ للتعيين بالجهات الإدارية، حيث إن أحكام القضاء كاشفة للحقوق وليست منشئة لها، فنجاح الطالب وإعطاؤه شهادة بذلك لم يكن نتيجة للحكم الحاصل

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

عليه وإنما لدخوله الامتحانات واجتيازها بنجاح، وما كان حكم المحكمة إلا مجرد عمل كاشف عن مركز قانوني سبق واستقر، ويكون مسلك الجامعة المستشكل ضدها بإضافة العبارة السالف بيانها لشهادة المستشكل امتناع عن تنفيذ الحكم سالف الذكر، وهو ما يمثل خروجاً صارخاً على أحكام الدستور والقانون بحسبان أن الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا تصدر نافذة، الأمر الذي يعد التفافاً وإعراضاً منها عن إعمال حجية هذا الحكم وتنفيذ مقتضاه؛ ومن ثم فإنه يتعين القضاء بالاستمرار في تنفيذ الحكم المشار إليه".

ويتضح من هذا الحكم أن القضاء الإداري المصري انتقد مسلك جهة الإدارة بالتفافها وإعراضها عن إعمال حجية الأحكام بصفة عامة، وحجية حكم إلغاء القرار الإداري أو وقف تنفيذه بصفة خاصة، وذلك بعدم تنفيذها لهذه الأحكام بصفة كاملة أو تنفيذها تنفيذاً منقوصاً، ووصف عملها هذا بأنه غير مشروع، الأمر الذي يظهر بجلاء فساد الإدارة والكشف عن انحرافها بسلطتها وسوء نيتها في عدم تنفيذ الأحكام.

ومن كل ما تقدم يتبين لنا : أن عدم تنفيذ الإدارة للحكم الصادر في مواجهتها بشأن إلغاء أو وقف تنفيذ القرارات الإدارية تنفيذاً كلياً أو تنفيذا ناقصاً مشوهاً أو صورياً[1] يعبر عن انحرافها في تنفيذ هذه الأحكام ويعتبر قراراً سلبياً يمكن لصاحب الشأن الطعن فيه بوقف التنفيذ والإلغاء، كما يكون محلاً لدعوى التعويض باعتبار أن عدم التنفيذ للحكم يعد خطئاً شخصياً، أو جسيماً يسأل عنه الموظف الممتنع من ماله الخاص به، ما لم يكن الحكم غامضاً يحتاج إلى تفسير لكيفية تنفيذه فهنا لا يعد الخطأ شخصياً وإنما مرفقياً، يوجب مسئولية الإدارة التابع لها الموظف طبقاً للقواعد العامة.[2] علاوة

(١) يراجع د/ خميس السيد إسماعيل : موسوعة القضاء الإداري (دعوى الإلغاء) مرجع سابق، ص٣٦٢؛ ويراجع أيضاً المستشار/ سمير يوسف البهي : دفوع وعوارض الدعوى الإدارية، الطبعة الرابعة، ٢٠١٢م، بدون دار نشر، ص١٧٩.

(٢) يراجع د/ محمود حافظ : دروس في القانون الإداري ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، ١٩٥٦م، ص١٣٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

على تقرير المسئولية الجنائية للموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم طبقاً للمادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصري.[١]

المطلب الثالث:
الإشكال في الحكم الصادر في منازعة القرار الإداري

أولاً : المقصود بإشكالات التنفيذ في أحكام القضاء الإداري والمحكمة المختصة بنظره :

يقصد بإشكالات التنفيذ تلك "المنازعات التي تتعلق بإجراءات التنفيذ ويترتب على الحكم فيها أن يصبح التنفيذ جائزاً أو غير جائز، ومبناها دائماً وقائع لاحقة على صدور الحكم".[٢]

ويذهب رأي في الفقه إلى أن الإشكال المقدم من جهة الإدارة في تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها موقفاً لتنفيذ هذا الحكم، وتختص محكمة القضاء الإداري بنظر الإشكالات في التنفيذ في الأحكام الصادرة من إحدى محاكم مجلس الدولة، ولا يختص بها القضاء العادي إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون كما هو الوضع بالنسبة إلى التنفيذ على المال حالاً ومآلاً، وفي حالة ما إذا كان القرار منعدماً.[٣] وذلك بحسبان أن منازعة التنفيذ هنا منازعة إدارية، ومحكمة القضاء الإداري صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

إلا أن المحكمة الإدارية العليا قضت بأن : " المنازعات المتعلقة بتنفيذ الأحكام الصادرة من مجلس الدولة تخضع للقواعد المقررة في قانون المرافعات بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية وأن قاضي التنفيذ المختص بنظر هذه المنازعات هو محاكم مجلس الدولة كل في حدود

---

(١) تنص المادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصري على أنه : "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومى استعمل سلطه وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادره من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أوامر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة، كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومى امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضى ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف".

(٢) المستشار / سمير يوسف البهي : دفوع وعوارض الدعوى الإدارية، الطبعة الرابعة، ٢٠١٢م، بدون دار نشر، ص١٧٩.

(٣) يراجع د/ خميس السيد إسماعيل : موسوعة القضاء الإداري (دعوى الإلغاء) مرجع سابق، ص٣٩٧ و ٤٣٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

اختصاصها".[1] الأمر الذي يعني بأن المحكمة التي أصدرت الحكم المطلوب تنفيذه هي ذاتها المحكمة المختصة بنظر الإشكال في تنفيذه.

ولقد نصت على اختصاص مجلس الدولة المصري بمنازعات التنفيذ ومنها المنازعات في تنفيذ الأحكام الصادرة بوقف أو إلغاء القرار الإداري المادة (١٩١) من الدستور الحالي الصادر في ٢٠١٤، حيث نصت على أن : "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه...".

واتساقاً مع الدستور الحالي قام مجلس النواب بإعداد مشروع قانون بتعديل قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، بإضافة المادة (٥٠ مكرر)، حيث أضافت المادة الثالثة من مشروع قانون التعديل المادة ٥٠ مكرر والتي تنص على أن : "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بنظر إشكالات التنفيذ ومنازعات التنفيذ المتعلقة بالأحكام الصادرة منها ويرفع الإشكال إلى ذات المحكمة التي أصدرت الحكم ويترتب على رفع الإشكال الأول وقف تنفيذ الحكم المستشكل في تنفيذه وتفصل المحكمة في الإشكال خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إقامته دون أخذ رأى هيئة مفوضى الدولة ولا يترتب على رفع الإشكال أمام أية محكمة أخرى وقف تنفيذ الحكم".

ويتبين من نص المادة المضافة من مشروع القانون أنها تقصر اختصاص الفصل في منازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكام مجلس الدولة عليه دون غيره ، حيث قصرت الاختصاص بنظر إشكالات التنفيذ ومنازعات التنفيذ المتعلقة بالأحكام الصادرة من مجلس الدولة على المحاكم التي أصدرت الحكم دون غيرها، ورتبت على رفع الإشكال الأول وقف تنفيذ الحكم المستشكل في تنفيذه.

وأوجبت هذه المادة على المحكمة أن تفصل فيه خلال ٣٠ يوما من إقامته، وذلك دون أخذ رأي هيئة مفوضي الدولة، على أن يظل الأثر الواقف للإشكال منتجاً لآثاره حتى تفصل فيه المحكمة المختصة أو تصدر دائرة فحص الطعون المختصة بالمحكمة الإدارية العليا أو محكمة القضاء

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩ لسنة ٣٥ق، بتاريخ ٥/ ٥/ ١٩٩٠م، المجموعة س٣٥، عدد ٢، ص١٧١٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإداري- بحسب الأحوال- حكمها في طلب وقت تنفيذ الحكم المنظور أمامها، ولا يترتب على رفع الإشكال أمام أي محكمة أخرى وقف تنفيذ الحكم.[١]

ولما كان مشروع قانون التعديل لم يُقر من البرلمان حتى الآن؛ الأمر الذي نرى معه بأن محاكم مجلس الدولة دون غيرها هي المختصة بجميع منازعات التنفيذ المتعلقة بالأحكام الصادرة منه، ومن بينها اشكالات التنفيذ المقامة ضد تنفيذ هذه الأحكام سواء اختصت بها محكمة القضاء الإداري على اعتبار أنها صاحبة الولاية العامة في نطاق القضاء الإداري، أو المحاكم الإدارية على اختلاف اختصاصاتها التي أصدرت الأحكام المستشكل في تنفيذها وفقاً لما هو مستقر عليه قضاءً.

ثانياً : مظاهر الانحراف بخصوص الإشكال في الحكم الصادر في منازعة القرار الإداري :

قد تلجأ جهة الإدارة في سبيل عرقلة وتعطيل تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها بعمل إشكال في التنفيذ غير مبرر أو تتعمد تقديم الإشكال إلى محكمة غير مختصة بنظره مما يطيل أمد تنفيذ الحكم، الأمر الذي يمثل انحرافاً متعمداً بسلطتها لتقديمها إشكالاً غير قائم على أسباب جدية، أو انحرافها بتقديم الاستشكال أمام محكمة غير مختصة بنظره.

١- انحراف الإدارة والاستشكال القائم على أسباب غير قانونية :

إذا صدر حكم قضائي بوقف أو إلغاء القرار الإداري، فينبغي على جهة الإدارة أن تبادر إلى تنفيذه، إلا أنه لها الحق أيضاً في أن تقوم بعمل استشكال في الحكم بشرط أن يجد سببه في وقائع استجدت بعد صدور الحكم، باعتباره منصباً على إجراءات التنفيذ.

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ ١٧ يناير ٢٠٠٩م بأنه:

"وحيث إن منازعات التنفيذ المتعلقة بالأحكام الصادرة من محاكم مجلس الدولة تخضع للقواعد المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية الذي وضع شروط قبول هذه المنازعات والقواعد العامة والضوابط التي يقوم على أساسها الفصل فيها، وهو ما يسرى بالنسبة إلى منازعات التنفيذ المتعلقة بالأحكام الصادرة من القضاء الإداري، بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية ، إعمالا لنص المادة (٣) من مواد إصدار قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بتطبيق

---

(١) يراجع للباحث : الوجيز في الدعاوى الإدارية في ضوء النصوص التشريعية وأحكام القضاء، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى ٢٠١٨، ص١٢١ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص خاص إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي .

وحيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا جرى على أن الأصل في قبول الإشكال في التنفيذ سواء كان بطلب وقف تنفيذ الحكم أم بالاستمرار في تنفيذه أن يجد سببه بعد صدور الحكم، فهو باعتباره منصباً على إجراءات التنفيذ فإن مبناه يكون دائماً وقائع لاحقه على الحكم استجدت بعد صدوره، وليست وقائع سابقه عليه، وإلا أضحت حقيقة الإشكال طعناً في الحكم بغير الطريق الذي رسمه القانون . كذلك فإنه لا يجوز البتة أن يعاد من خلال الإشكال في التنفيذ طرح ما سبق أن فصل فيه الحكم المستشكل في تنفيذه لما فيه من مساس بما للحكم من حجية لا يتأتى المساس بها على أي وجه، إلا من خلال طريق من طرق الطعن المقررة؛ لذلك فإن إشكالات التنفيذ هي منازعات تتعلق بما أوجبه القانون من شروط يتعين توافرها لإجراء التنفيذ وليست تظلماً من الحكم المراد وقف تنفيذه؛ وبالتالي فلا يجدى الإشكال إذا كان مبنياً على وقائع سابقة على الحكم إذ المفروض أنه صححها بصورة صريحة أو ضمنية، وفى الحدود السابقة فإن قضاء المحكمة المقدم إليها الإشكال في تنفيذ الحكم الصادر منها إذا لم ينصب الإشكال على الشروط الواجبة لإجراء تنفيذ الحكم كان على هذه المحكمة أن تحكم برفض الإشكال".[1]

ويتضح من هذا الحكم أن جهة الإدارة قد تنحرف عما قرره القانون بتقديمها إشكالات ضد تنفيذ الأحكام الصادرة بإلغاء أو وقف تنفيذ القرار الإداري غير مبنية على أسس قانونية؛ وذلك بأن تقدم الإشكال غير مستند على أي أساس قانوني، أو قائمة على أسس قانونية سابقة على صدور الحكم المستشكل فيه، أو على أسس قانونية لاحقة على صدور الحكم المستشكل فيه لا تصلح لأن تكون سبباً للإشكال في التنفيذ فيه حتى وإن صلحت لأن تكون سبباً للطعن في هذا الحكم؛ لأن محلها حينئذ الطعن على الحكم ، والطعن على الأحكام لا يوقف تنفيذها.

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري – دائرة المنازعات الاقتصادية – الطعن رقم ٥٨٦٦ لسنة ٦٢ ق، بتاريخ ١٧/ ١/ ٢٠٠٩م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ووفقاً لما سبق إذا تم رفض الإشكال المقام ضد تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري أو إلغاؤه لعدم قيامه على أسباب أو لقيامه على أساب غير قانونية؛ فإن المشرع في المادة (٣١٥) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ قد عالج هذا الفرض، حيث تنص هذه المادة على أنه : " إذا خسر المستشكل دعواه جاز الحكم عليه بغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على ثمانمائة جنيه".

والجزاء المقرر في المادة سالفة الذكر غير كاف لمنع الإشكالات القائمة على أسباب غير قانونية؛ الأمر الذي نرى معه ضرورة توقيع جزاء رادع على جهة الإدارة حالة انحرافها بشأن رفع إشكالات التنفيذ في الأحكام الصادرة ضدها والقائمة على أسباب غير قانونية أو غير قائمة على أية أسباب من الأساس.

وإذا كان الإشكال في تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري أو وقف تنفيذه حق للإدارة، إلا أنها إذا أساءت استخدمته؛ فإنها بذلك تضر بذوي الشأن بتأخير التنفيذ بإلغاء أو وقف القرار الإداري الذي تبين للقضاء عدم مشروعيته أو جدية وقفه لحين الفصل في الموضوع؛ الأمر الذي نقترح معه ضرورة تقرير جزاء على الجهة الإدارية إذا تبين للمحكمة أنها أساءت استخدام حقها في الاستشكال في الحكم القضائي، مع تقرير نظرية المسئولية عن الخطأ الشخصي إذا كان لها محل، بأن يتحمل التعويض عن تعطيل التنفيذ الموظف الذي انحرف وتسبب في عمل الاستشكال غير المبرر.

٢ـ انحراف جهة الإدارة بتقديمها الإشكال أمام محكمة غير مختصة :

قررنا فيما سبق بأن المستقر عليه قضاءً بأن المحكمة التي أصدرت الحكم المراد تنفيذه هي ذاتها المحكمة المختصة بنظر إشكالات التنفيذ في الأحكام الصادرة منها؛ ومن ثم قد تتعمد جهة الإدارة الانحراف في استعمال سلطتها فتقوم بتقديم استشكال في التنفيذ أمام محكمة غير مختصة لتتهرب من تنفيذ الحكم الصادر ضدها من القضاء أو إطالة أمد تنفيذه؛ مما يضر بذوي الشأن ممن لهم مصلحة في تنفيذ الحكم في مواجهة الإدارة.

وفي الغالب تلجأ جهة الإدارة إلى رفع الإشكال في التنفيذ للأحكام الصادرة من القضاء الإداري أمام القضاء العادي، لعلمها بأن مجرد الإشكال يوقف تنفيذ الحكم ويظل الإشكال منتجاً لأثره حتى

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يحال هذا الإشكال إلى المحكمة المختصة ويصدر حكم فيه من هذه المحكمة[1]؛ ومن ثم يستطيل أمد تنفيذ الحكم مما يضر بالمحكوم لصالحه في مواجهة الإدارة.

وتطبيقاً لما تقدم : قضت المحكمة الإدارية العليا بأن عدم تنفيذ الجهة الإدارية واستشكالها في الحكم الصادر في مواجهتها أمام محكمة غير مختصة يعتبر تحايلاً وتعنتاً منها، وينبىء عن عدم احترامها للمشروعية والأحكام القضائية؛ ومن ثم قضت في حكمها الصادر في ٢٣ أبريل ٢٠٠٥م بأنه :

"أوجب المشرع حصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة في دائرته، فإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحد من المرشحين في الدائرة أعيد الانتخاب بين الأربعة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات على أن يكون نصفهم على الأقل من "العمال" و"الفلاحين "، ويعلن رئيس اللجنة العامة نتيجة الانتخاب وعدد ما حصل عليه كل مرشح من الأصوات في دائرته، ومقتضى ذلك أن الجهة الإدارية تلتزم بإعادة الانتخابات بين الحاصلين على أعلى الأصوات، وإذ تضمن القرار المطعون فيه إلغاء انتخابات الإعادة بعد أن أسفرت نتيجة الانتخابات التي جرت بتاريخ ١٨/ ١٠/ ٢٠٠٠ عن فوز المطعون ضدها وآخرين على أعلى الأصوات بالدائرة الثانية قسم شرطة الرمل بالإسكندرية، فإن هذا القرار يعد مخالفاً لأحكام القانون؛ وبالتالي يتوافر في طلب وقف التنفيذ ركن الجدية مع توافر ركن الاستعجال .

وإذ ذهب الحكم المطعون فيه هذا المذهب فإنه يكون متفقاً وصحيح حكم القانون، ويضحى الطعن عليه غير قائم على أساس سليم في القانون، ولا يغير من ذلك ما ساقته الجهة الإدارية من أن القرار المطعون فيه صدر تنفيذاً لحكم محكمة القضاء الإداري، ذلك أن الجهة الإدارية ضربت بهذا الحكم عرض الحائط وبادرت بإجراء الانتخابات يوم ١٨/ ١٠/ ٢٠٠٠، **واستشكلت في تنفيذ الحكم أمام محكمة مدنية غير مختصة بهدف التحايل على تنفيذ الحكم** ، فليس لها بعد ذلك التمسك بالحكم بعد أن أسفرت الانتخابات عن مركز قانوني للطاعنة مقتضاه حصولها على الأغلبية التي تبيح لها الاشتراك في الإعادة مع غيرها من الحاصلين على أعلى الأصوات، **وهذا**

(١) يراجع د/ خميس السيد إسماعيل : مرجع سابق الصفحات أرقام ٣٩٧ و٤٢٥ و ٤٣٣ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المسلك ينبئ عن تعنت الجهة الإدارية وعدم احترامها للمشروعية والأحكام القضائية، الأمر الذي يتعين معه وقف تنفيذ القرار المطعون فيه".[١]

ولقد أكد القضاء الإداري على أن انحراف جهة الإدارة وتعمدها عرقلة تنفيذ أحكام القضاء الإداري برفعها إشكال في تنفيذ الحكم إلى محكمة غير مختصة لا يؤدي إلى إيقاف تنفيذ الحكم لو أصدرت المحكمة غير المختصة بنظر الإشكال حكماً بوقف التنفيذ؛ ومن ثم قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ١٩ يوليو ٢٠٠٥م بأن : "... إلزام الجهة الإدارية المدعى عليها بتنفيذ هذا الحكم ما انفك قائماً امتثالاً لما للأحكام القضائية من حجية هى من النظام العام في أعلى مدارجه وقمة أولوياته، ولا ينال من هذا الإلزام واستمراره ما تثيره الجهة الإدارية من أن محكمة القاهرة للأمور المستعجلة قد أصدرت حكماً بجلسة ٣٠/ ١٢/ ٢٠٠٤ في الإشكال رقم ٣٣٠٦ لسنة ٢٠٠٤ تنفيذ القاهرة، قضى بوقف تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى رقم ٨٢٧٩ لسنة ٥٨ ق، ومرد ذلك إلى ... أن الحكم الذى استندت إليه جهة الإدارة هو في مستقر الفكر القانوني وقضاء المحكمتين الدستورية العليا والإدارية العليا هو والعدم سواء ، بحسبان أن الإشكال في تنفيذ أحكام القضاء الإداري سواء كمنازعة لوقف التنفيذ أو الاستمرار فيه، معقود الاختصاص بالفصل فيه للقضاء الإداري باعتباره قاضى الأصل في المنازعة، والحكم المشار إليه وما قام عليه من أسباب تمثل افتئاتا على اختصاص محكمة القضاء الإداري وتلحقه وأسبابه العدم، ولا يصلح قانوناً لوقف تنفيذ الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري". [٢]

وفي هذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه : "ومن حيث إنه من المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن المحكمة التي أصدرت الحكم المستشكل في تنفيذه هى صاحبة الولاية العامة في الفصل

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٧٢٨ لسنة ٤٧ ق ، بتاريخ ٢٣/ ٤/ ٢٠٠٥م، الدائرة الأولى، غير منشور.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٢١٦١٣ - لسنة ٥٩ ق، بتاريخ ١٩/ ٧/ ٢٠٠٥م، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

في الإشكال، وأن الإشكال أمام محكمة غير مختصة لا ينتج ولا يثمر أثراً سواء كان عدم الاختصاص ولائياً أو نوعياً".[١]

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٣ أكتوبر ٢٠١٠م، حيث قررت مبدأ مفاده أن: "جهة القضاء الإداري دون غيرها هي المختصة بالفصل في تنفيذ ما يصدر عنها من أحكام؛ ومن ثم فإن الحكم الصادر عن جهة القضاء العادي بوقف تنفيذ حكم صادر عن القضاء الإداري هو والعدم سواء بسواء، ولا يترتب عليه أي أثر قانوني".[٢]

والقضاء الإداري لا يعتبر رفع جهة الإدارة إشكالاً في التنفيذ إلى محكمة غير مختصة واستمرار الإدارة في الامتناع عن تنفيذ الحكم عقبة في التنفيذ تتيح لذوي الشأن رفع إشكال في التنفيذ؛ ومن ثم قضت المحكمة الإدارية العليا في ٦ يناير ١٩٩٠م بأنه :

"لا يعتبر الإشكال المرفوع من جهة الإدارة عن حكم صادر من محكمة القضاء الإداري ولو إلى محكمة غير مختصة ولائياً للاستمرار في الامتناع عن تنفيذه عقبة طارئة في تنفيذ الحكم تبرر قانوناً رفع الإشكال مقابل عن ذلك الإشكال".[٣]

وقضت أيضاً بأن : "المنازعة المتعلقة بتنفيذ حكم صادر من محكمة القضاء الإداري هي فرع من أصل المنازعة التي فصل فيها هذا الحكم – قاضي الأصل هو قاضي الفرع – نتيجة ذلك: لا تدخل هذه المنازعة في اختصاص قاضي التنفيذ بالمحاكم المدنية؛ ومن ثم، كون رفع الأشكال للمحكمة المدنية عديم الأثر في وقف تنفيذ الحكم – القاعدة في قبول الأشكال سواء كان بطلب وقف تنفيذ الحكم أو بطلب الاستمرار في تنفيذه أن يكون سببه قد جد بعد صدور الحكم أي أن يكون مبناه وقائع لاحقة لصدوره وليست سابقة عليه – رفع أشكال من المحكوم ضده ولو إلى محكمة غير

---

(١)حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥١٨ لسنة ٤٧ق، بتاريخ ١/ ١١/ ٢٠٠٠م، مشار إليه في مؤلف المستشار/ سمير يوسف البهي: المرجع السابق، ص١٨١.

(٢)حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ٥٥٤٥ ، ٥٧٤٢ ، ٢٩٤٩١ ، ٣٣٢٩٩ لسنة ٥٥ بتاريخ ٢٣/ ١٠/ ٢٠١٠م، المجموعة مكتب فني س٥٦، ص٦٨٠.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٥٨ – لسنة ٣٤ ق، بتاريخ ٦/ ١/ ١٩٩٠م، مكتب فني س٣٥ ، ص ٦٩٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مختصة لا يعتبر بذاته عقبة طارئة في سبيل تنفيذ الحكم تبرر رفع أشكال مقابل من جانب المحكوم له – امتناع أو رفض الجهة الإدارية المحكوم ضدها عن تنفيذ الحكم يشكل قراراً سلبياً يجوز طلب وقف تنفيذه وإلغائه والتعويض عنه".[1]

وبناءً على ما تقدم فإن على الإدارة ألا تتعنت في رفع إشكالها في تنفيذ الأحكام الصادرة قبلها برفعها إلى محكمة غير مختصة، وخاصة الأحكام الصادرة بشأن القرارات الإدارية، لما يستتبعه ذلك من تعطيل لتنفيذ الأحكام، وعدم احترام جهة الإدارة للقانون وهى مخاطبة في الأساس بتطبيق القانون وإنفاذ مقتضاه.

ومن ثم، قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٢ يونيه ٢٠٠٨م بأن : "الإشكالات في تنفيذ الأحكام الصادرة من قضاء مجلس الدولة على اختلاف درجاتها تختص بنظرها المحكمة التي أصدرت الحكم المستشكل في تنفيذه دون سواها من محاكم أخرى سواء كانت في مجلس الدولة أو القضاء العادي لأن أصل المنازعة عندما يخرج عن ولاية جهة القضاء العادي؛ فإنه يترتب على هذا الأمر ولازمه أن تخرج الإشكالات في تنفيذ الأحكام الصادرة في تلك المنازعات والصادرة من محاكم القضاء الإداري والمتمثلة في مجلس الدولة من ولاية محاكم القضاء العادي، وبحسبان أن الفرع يستتبع الأصل وإلا كان الأمر إذا تم خلاف ذلك يعد تعطيلاً وإهداراً للأحكام الصادرة لعدم تنفيذها وعلى غير سند من القانون مما يزعزع الثقة الواجبة في القضاء والاحترام الواجب للأحكام الصادرة منه، وأن الأولى بمراعاة هذا الأمر هي الجهات الإدارية باعتبارها ممثلة للجهاز الإداري والتنفيذي للدولة والمبرم باحترام القوانين وتنفيذ الأحكام دعماً للدولة وتقدمها واكتسابها المكانة الواجبة بين دول العامل والتي قاس تقدم الدول فيه باحترام القوانين وتنفيذ الأحكام القضائية، هذا بالإضافة إلى أن رفع المحكوم لصالحه إشكالاً مضمونه الاستمرار في التنفيذ لمجابهة امتناع المحكوم ضده عن تنفيذ الحكم هو أمر لا صلة له في الحقيقة بعقبات التنفيذ، وإنما هو في حقيقة جوهره يتغيا الإجبار على التنفيذ الذي يستهدف قهر إرادة

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩ لسنة ٣٥ق، بتاريخ ٥/ ٥/ ١٩٩٠م، سالف الإشارة إليه.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المحكوم ضده علي الامتناع عن التنفيذ وإجباره على التنفيذ نزولاً على حكم القانون، حيث إن تنفيذ الحكم والاستمرار في ذلك هما واجبان ثابتان بحكم القانون".[١]

ومما سبق يتضح لنا أن مجلس الدولة المصري عالج في قضائه انحراف جهة الإدارة برفعها الاستشكال إلى محكمة غير مختصة بأن قرر بأن هذا الإشكال لا ينتج أثره في وقف تنفيذ الحكم، وذلك معاملة لجهة الإدارة بنقيض مقصودها التي تعمل من ورائه على استطالة أمد تنفيذ الحكم دون مقتضى، بل وأن عدم تنفيذها للحكم في هذه الحالة يمثل قراراً سلبياً بالامتناع عن تنفيذ الحكم يستوجب إلغاءه والحكم بالتعويض لصالح من له طالب التنفيذ.

المطلب الرابع:
إعادة إصدار القرار المحكوم بإلغائه بعد تنفيذ حكم الإلغاء

قد تقوم الإدارة بتنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري أو تنفيذ الحكم بوقفه وذلك بإلغاء أو وقف نفاذ القرار الإداري محل الدعوى ، إلا أنها من ناحية أخر قد تتحايل وتقوم بإعادة إصدار القرار الملغي مرة أخرى، أو تقوم بإصدار قرار مماثل لذات القرار الذي تم وقفه أو إلغاؤه، الأمر الذي يمثل انحرافاً إدارياً بسلطتها يرتب مسئوليتها الإدارية.

ومن جهة أخرى، لا يعد مجرد إعادة إصدار جهة الإدارة للقرار الذي تم إلغاؤه انحرافاً إدارياً من جهتها بصفة مطلقة وآلية، ولكن يجوز للإدارة أن تعيد إصدار ذات القرار الإداري الملغي مرة أخرى بعد تصحيح العيب الذي لحقه وبشرط ألا يكون لهذا التصحيح أثر رجعي، وذلك في حالة ما إذا كان العيب الذي لحق القرار الإداري متعلقاً بالاختصاص أو الشكل، كما لا يترتب على إعادة جهة الإدارة لإصدار القرار الملغي في هذه الحالة مسئولية الإدارة.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٧ أبريل ٢٠٠٧م بأن : "التعليمات الصادرة من وزيرى الزراعة وقطاع الأعمال العام بتأجيل الارتباط على تصدير الأقطان المصرية حتى تتضح الرؤية الكاملة لحجم محصول القطن في موسم ٩٥/ ١٩٩٦ وإن كانت صادرة من غير مختص، إذ كان يجب إصدارها من وزير التموين والتجارة، إلا أنه من المقرر أن عدم مشروعية القرار الإداري لعيب شكلى أو بسبب عدم الاختصاص لا يتوافر معها الخطأ الموجب

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٥٧٠ لسنة ٥٤ق، بتاريخ ٢٢/ ٦/ ٢٠٠٨م، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لمسئولية الجهة الإدارية؛ لأن هذه الجهة تملك إعادة إصدار القرار من جديد بعد تصحيح عيب الشكل أو الاختصاص". [١]

وقضت أيضاً في حكمها الصادر في ١٤ يونيه ٢٠٠٨م بأنه : " ولا يغير من ذلك ما أثاره الطاعن من أن قرار الإزالة رقم ٣ لسنة ١٩٩٠ والذى استند إليه القرار رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ المطعون فيه، قد تم إلغاؤه بموجب الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣١٠١ لسنة ٥١ ق بجلسة ١/ ٦/ ٢٠٠٣، ذلك أن الثابت من الاطلاع على هذا الحكم أن الإلغاء مرده إلى مخالفة قواعد الاختصاص لصدور القرار من غير السلطة التي ناط بها القانون الاختصاص بإصداره والمتمثلة في محافظ القاهرة، ومما لا ريب فيه أن مثل هذه المخالفات لا تحول قانوناً دون تصويب القرار بإعادة إصداره من السلطة المختصة بذات المضمون". [٢]

أما إذا قامت جهة الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري تنفيذاً كاملاً، ثم قامت بعد ذلك بإصدار ذات القرار مرة أخرى فإن ذلك يعد انحرافاً من جهتها تتحايل من خلاله على استمرارية تنفيذ الحكم، وذلك مثل قيام جهة الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر قبلها بإلغاء القرار الإداري بتحويل أحد أعضاء الهيئة المعاونة إلى وظيفة إدارية وذلك بإعادته مرة أخرى في ذات وظيفته قبل التحويل، ثم تقوم بعد ذلك بإصدار قرار إداري بتحويله إلى وظيفة إدارية مرة أخرى دون سند من القانون. أو تقوم بإصدار قرار إداري مرة أخرى بنقل الموظف الذي حصل على حكم لصالحه بإلغاء قرار نقله من جهة لأخرى بعد تنفيذه؛ مما يعد مصادرة على تنفيذ الحكم الصادر لصالح خصم الإدارة؛ الأمر الذي يخول له رفع دعوى مطالباً بإلغاء هذا القرار وكذلك المطالبة بالتعويض إن كان له مقتضى.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٤٩٦ لسنة ٤٦ ق ، بتاريخ ٧/ ٤/ ٢٠٠٧م، المجموعة، ج٢، ص١٩٥؛ وحكمها في الطعن رقم ٦٥٩٤ لسنة ٤٧ ق، بتاريخ ١٨/ ٧/ ٢٠٠٦م، غير منشور.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٨٩٣ لسنة ٥٠ ق، بتاريخ ١٤/ ٦/ ٢٠٠٨م، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الخاتمة

من خلال استعراضنا لموضوعات البحث، واستقراءً لأحكام القضاء الإداري، في هذا الشأن نخلص إلى النتائج والتوصيات التالية :

أولاً : نتائج الدراسة :

ترتب عن تناول موضوع الانحراف في مجال القرارات الإدارية عدة نتائج، تتعلق بعضها بمفهوم هذا الانحراف وأسبابه ونطاقه ومظاهره، والبعض الآخر يتعلق تطبيقات القضاء الإداري التي قرر من خلالها معالجة هذا الانحراف، وذلك على النحو التالي :

أ- **النتائج المتعلقة بمفهوم أسباب ونطاق الانحراف في مجال القرارات الإدارية :**

١ - الانحراف في مجال القرارات الإدارية محل البحث يتمثل في كل انحراف يقع من جهة الإدارة بشأن القواعد الموضوعية والإجرائية المتعلقة بالقرار الإداري، وكذلك بشأن مخاصمته وتنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها.

٢ - إن الانحراف في مجال القرارات الإدارية قد يكون في مرحلة إصداره أي مرحلة تكوينه حتى يتم صدوره بصفة نهائية من جهة الإدارة، والانحراف في هذه المرحلة يكون سواء بالمخالفة العمدية من قبل جهة الإدارة للقوانين واللوائح الحاكمة لإصدار القرار الإداري، أو إساءتها استعمال السلطة في إصدارها لهذا القرار الإداري بما ينبىء عن انحرافها وسوء نيتها، أو تراخيها في إصدارها القرار الإداري بما يضر بمصلحة من صدر القرار في مواجهته أو يضر بالمصلحة العامة، وأخيراً قد يتمثل انحراف الإدارة في مرحلة إصدار القرار الإداري بصياغتها القرار الإداري صياغة مبهمة تختلف فيها الأفهام بما يؤدي إلى وجود أكثر من تفسير للقرار الإداري، الأمر الذي يؤدي حتماً إلى عدم المساواة في تطبيقه في مرحلة نفاذه وتنفيذه على المخاطبين به.

٣ - يظهر الانحراف في مرحلة نفاذ القرار الإداري في حق المخاطبين به، وتطبيقه على أرض الواقع، من خلال عدم نفاذ القرار الإداري في الوقت المناسب في حق المخاطبين به، وبالطريقة المناسبة التي تمكن الأفراد من العلم بمضمون القرار الإداري، تأكيداً لمبدأ التوقع المشروع للقاعدة القانونية، كما يظهر انحراف جهة الإدارة في هذه المرحلة أيضاً بإخلالها بالمساواة في تطبيق القرار الإداري على المراكز القانونية المتماثلة؛ الأمر الذي ينتج عنه إهداراً للعدالة التي ينبغي أن تتسم بها جميع القواعد القانونية في جميع مراحلها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٤- كما يظهر الانحراف في مرحلة مخاصمة القرار الإداري من عدة أوجه أهمها، عدم الاستجابة لتظلم ذوي الشأن من القرار الإداري غير المشروع إذا ما تبين للإدارة عدم مشروعية القرار الذي أصدرته، وعلى الرغم من ذلك تتمسك ببقائه وتطبيقه. وأيضاً عدم استجابتها للرأي القانوني الصادر من الجهات الاستشارية في حالة ما إذا كان النص القانوني مقيداً لجهة الإدارة بأن تصدر قرارها على نحو معين، وكان النص المقيد لها واضحاً لا يحتمل مفاهيماً أخرى. وأخيراً، قد يتمثل هذا الانحراف في مرحلة مخاصمة القرار الإداري في عدم الأمانة الإجرائية للإدارة في مرحلة التقاضي، وذلك كأن تنكر ما تحت يدها من أوراق ومستندات لازمة للفصل في القضية بعد طلبها من المحكمة، أو تقديمها دفوع من شأنها تعطيل البت في الشق المستعجل في الدعوى.

٥- من مظاهر الانحراف في مرحلة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بمناسبة القرار الإداري، عدم تنفيذ الحكم الصادر في منازعة القرار الإداري، سواء الحكم الصادر بوقفه أو إلغائه أو التعويض عن الأضرار التي يسببها القرار الإداري غير المشروع.

ومن مظاهر الانحراف أيضاً في هذه المرحلة التنفيذ المنقوص للحكم الصادر في منازعة القرار الإداري، بأن تقوم بتنفيذ بعض الآثار المترتبة على حكم إلغاء القرار الإداري دون الأخر.

ومن أوجه الانحراف في هذه المرحلة أيضاً، تقديمها إشكالات غير مبررة في تنفيذ الحكم الصادر في منازعة القرار الإداري، أو تقديم الإشكال إلى محكمة غير مختصة؛ وذلك للإضرار بالمحكوم لصالحه بتطويل أجل تنفيذ الحكم حتى يبت في الإشكال.

وأخيراً، فإن الانحراف في هذه المرحلة يظهر أيضاً في حالة إعادة الإدارة إصدار القرار المحكوم بإلغائه لعيب غير الشكل والاختصاص مرة أخرى بعد تنفيذ حكم الإلغاء؛ وذلك لإفراغ حكم الإلغاء من مضمونه.

٦- تبين لنا من خلال تناول موضوعات البحث أيضاً، أن مظاهر الانحراف في جميع المراحل المختلفة التي قد يمر بها القرار الإداري، إنما مرجعها وأساسها يعود إلى أسباب أربعة: الأول، ويتمثل في سوء نية وإرادة جهة الإدارة، والثاني، الخطأ الجسيم الذي يعد أقل درجات العمد وأعلى درجات الخطأ، الأمر الذي يوصف معه الخطأ بالجسامة ويتحمل التعويض عنه الموظف الذي صدر عنه هذا الخطأ في ماله الخاص. أما السبب أو الأساس الثالث، فيتمثل في عدم حيدة جهة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإدارة وعدم تطبيقها لمبدأ المساواة بين المتعاملين معها، والسبب الأخير يتمثل في عدم تحري جهة الإدارة للنزاهة والشفافية سواء على مستوى النطاق الموضوعي أو الإجرائي، والأسباب أو الأسس السابقة التي يُبنى عليها الانحراف في مجال القرارات الإدارية قد تجتمع في مظهر واحد من مظاهر الانحراف، كما قد يُرد المظهر الواحد من مظاهر هذا الانحراف إلى أساس واحد فقط.

ب- النتائج المتعلقة بسبل القضاء الإداري وتطبيقاته لمعالجة الانحراف في مجال القرارات الإدارية:

١ - القضاء الإداري له أهمية كبرى في علاج مظاهر الانحراف في مجال القرارات الإدارية، حيث يقوم تارة بوقف تنفيذ أو الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، كما قد يحكم بالتعويض عند توافر شروط مسئولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة.

٢ - الانحراف العمدي الناتج عن سوء نية الإدارة أو خطئها الجسيم يعدان معيارين يُحمّل بمقتضاهما القضاء الإداري الموظف الذي نحى نحو الانحراف في مجال القرارات الإدارية المبالغ التي قد يحكم بها تعويضاً لذوي الشأن جبراً للضرر الناتج عن هذا الانحراف. كما قد يُكَوِن السلوك المنحرف للموظف في هذا الشأن مخالفة تأديبية تقتضي مجازاته تأديبياً.

٣- يشترط القضاء الإداري لثبوت مسئولية العامل المدنية في ماله الخاص أن يكون ما ارتكبه من خطأ هو الذي أدى مباشرة إلى الضرر، وأن يكون هذا الضرر محدداً بما لا يدع مجالاً للاحتمال فيه؛ ومن ثم يسأل الموظف في ماله الخاص عن خطئه الشخصي دون الخطأ المرفقي.[1]

٤ - علاوة على ما تقدم قد يعالج القضاء الإداري انحراف جهة الإدارة بجزاء إجرائي، كنقله عبء الإثبات على عاتقها في حالة نكولها عن تقديم الأوراق التي تكون تحت يدها، أو عدم الالتفات إلى الدفوع المقدمة منها في دعوى الاستعجال متى كان الفصل في هذه الدفوع يستغرق وقتاً طويلاً بما يفوت المقصود من الاستعجال، أو عدم اعتداده بالحكم الصادر في الإشكال المرفوع إلى محكمة غير مختصة ولو كان صادراً بإيقاف التنفيذ.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١٣٨ لسنة ٤٦ق، بتاريخ ٥/ ٧/ ٢٠٠٨م، مكتب فني ٥٣، ج٢، ص١١٩٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٥- قد يكون الجزاء المقرر لعلاج انحراف جهة الإدارة مقرراً بالقانون، وذلك كالجزاء المقرر ضد الموظف العام الذي امتنع عن تنفيذ الحكم تنفيذاً كاملاً أو منقوصاً، حيث قرر القانون قبله جزاءً جنائياً وآخر مدنياً، علاوة على اعتبار ذلك إخلالاً بمقتضيات وظيفته الأمر الذي يمثل معه مخالفة تأديبية تستوجب توقيع جزاء تأديبي عليه.

ثانياً : التوصيات :

من خلال تناول موضوعات البحث توصلت إلى التوصيات الآتية :

١- تحمل الموظف العام الذي يتسبب في الانحراف بسلطته عن عمد أو خطأ جسيم في مجال القرارات الإدارية -على النحو المتقدم- من ماله الخاص ما قد يحكم به من تعويضات عن الضرر الذي قد يصيب ذوي الشأن جراء انحرافه العمدي أو خطئه الجسيم، وذلك تطبيقاً لما استقر عليه القانون وأحكام القضاء الإداري.

٢- يجب على الجهات الإدارية في الدولة عدم الإكثار من نظام اللجان؛ لما فيه من تعطيل العمل الإداري والتأخر في إصدار القرار الإداري، وعدم تفعيلها إلا في نطاق ضيق وفقاً لما تقتضيه الضرورة من استلزام سبق دراسات معينة قبل صدور القرار الإداري وبما ينعكس على جودة هذا القرار.

٣- ضرورة انصياع جهة الإدارة للرأي القانوني **الصادر** من الهيئات الاستشارية كلجان الفتوى بمجلس الدولة أو لجنة فض المنازعات أو المستشار القانوني لها، وعلى الأخص في حالة ما إذا كان الرأي القانوني متعلقاً بحالة تكون فيها سلطة الإدارة مقيدة وكانت النصوص القانونية واضحة لا تحتمل سوى معنى واحد، مع اعتبار مخالفتها لهذا الأمر -بعد تبينه- خطئاً شخصياً يتحمله الموظف المتسبب، وفي حالة ما إذا كانت سلطة إصدار القرار من مجلس يتكون من عدة أعضاء كمجلس الجامعة مثلاً، فيعتبر الخطأ شخصياً في حق من وافق على القرار الذي انحرف المجلس في إصداره دون من اعترض عليه، إلا إذا صدر القرار بإجماع الأعضاء فيتحمل الجميع التعويض عن الضرر الناتج عن القرار الذي أصدره المجلس.

٤- ضرورة تفعيل الجزاء الجنائي والإداري والمدني على أرض الواقع، والمقرر على من امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها، الأمر الذي يترتب عليه حرص المسؤلين على المبادرة بتنفيذ هذه الأحكام وعدم التحايل على تعطيل تنفيذها وإعلاء دولة القانون.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٥ – إذا كان الإشكال في تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري أو وقف تنفيذه حق للإدارة، إلا أنها إذا استخدمته مسيئة لهذا الاستخدام؛ فإنها بذلك تضر بذوي الشأن بتأخير التنفيذ بإلغاء أو وقف القرار الإداري الذي تبين للقضاء عدم مشروعيته أو جدية وقفه لحين الفصل في الموضوع؛ **الأمر الذي نقترح معه** ضرورة تقرير جزاء رادع على الجهة الإدارية إذا تبين للمحكمة أنها أساءت استخدام حقها في الاستشكال في الحكم القضائي، مع تقرير نظرية المسئولية عن الخطأ الشخصي إذا كان لها محل، بأن يتحمل التعويض عن تعطيل التنفيذ الموظف الذي انحرف وتسبب في عمل الاستشكال غير المبرر؛ حيث إن الغرامة المقررة في المادة (٣١٥) من قانون المرافعات المدنية والتجارية غير رادعة لمواجهة إساءة جهة الإدارة وانحرافها في استخدام الإشكالات في تنفيذ الأحكام.

٦ – مناشدة السلطة التشريعية بضرورة الإسراع بتفعيل نص المادة (١٩٠) من دستور ٢٠١٤ المصري؛ وذلك بسن قانون بشأن اختصاص مجلس الدولة المصري بمنازعات التنفيذ والإشكالات المرفوعة ضد الأحكام الصادرة من محاكم مجلس الدولة، وبصفة عامة سن قانون خاص بالمرافعات والإجراءات الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة.

ومن كل ما تقدم نرى أنه للحد من انحراف جهة الإدارة بصفة عامة، وفي مجال القرارات الإدارية بصفة خاصة، يجب أن تحرص جهة الإدارة على تطبيق القانون بمعناه الواسع بتجرد وحيدة وبعيداً عن الانحراف بسلطتها؛ لأن بتطبيقه تتحقق العدالة وبدون تطبيق القانون أو الانتقاص منه على أي وجه، تضيع الحقوق وتضيع هيبة القانون ويشيع الفساد حتى يصبح عادة.

فانعدام هيبة القانون هى الأساس في ذيوع الفساد الإداري، حيث يتصرف القائمون على الجهة الإدارية على اعتقاد أن القوة فوق الحق؛ ومن ثم يضربون بالقانون عرض الحائط فيعم الفساد وتفقد الدولة هيبتها مع النظام العام.[1]

---

(١) يراجع د/ حسنين المحمدي بوادي : الفساد لغة المصالح ، مرجع سابق، ص٩٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أهم المراجع

أولاً : معاجم اللغة العربية :

١ – جمال الدين بن منظور الأنصاري (المتوفى: ٧١١هـ: لسان العرب، دار صادر –بيروت، الطبعة الثالثة ١٤١٤هـ.

٢ – نشوان بن سعيد الحميرى اليمني (المتوفى: ٥٧٣هـ): شمس العلوم ودواء كلام العرب من الكلوم، دار الفكر المعاصر (بيروت – لبنان)، الطبعة: الأولى، ١٤٢٠ هـ – ١٩٩٩م.

٣ – جمال الدين، محمد طاهر بن علي الصديقي الهندي الفَتَّنِي الكجراتي (المتوفى: ٩٨٦هـ: مجمع بحار الأنوار في غرائب التنزيل ولطائف الأخبار، مطبعة مجلس دائرة المعارف العثمانية، الطبعة: الثالثة، ١٣٨٧ هـ – ١٩٦٧م.

٤ – أحمد مختار عبد الحميد : معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، الطبعة: الأولى، ١٤٢٩ هـ – ٢٠٠٨ م.

٥ – علي بن محمد بن علي الزين الشريف الجرجاني (المتوفى: ٨١٦هـ): : التعريفات، دار الكتب العلمية بيروت –لبنان، الطبعة: الأولى ١٤٠٣هـ –١٩٨٣م.

٦ – مجمع اللغة العربية بالقاهرة، إبراهيم مصطفى وآخرون : المعجم الوسيط، دار الدعوة، بدون سنة نشر.

ثانياً: المراجع العامة :

١- إبراهيم محمد على: القانون الإداري – النشاط – دار النهضة العربية، ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩م.

٢- أحمد السنتريسي : الوجيز في الدعاوى الإدارية في ضوء النصوص التشريعية وأحكام القضاء، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى ٢٠١٨م.

- الوسيط في القانون الإداري،٢٠١٧/ ٢٠١٨م، بدون دار نشر.

٣- السيد أحمد مرجان ، ومحمد عبد الله مغازي: القضاء الإداري والدستوري، ٢٠١٩/ ٢٠٢٠م، بدون دار نشر.

٤- السيد خليل هيكل، ورجب محمد الكحلاوي: الإخلال بمبدأ المشروعية أساس المسئولية الإدارية، ٢٠١٥م بدون دار نشر.

٥- داود الباز : القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١١م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٦- سليمان الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة" دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، الطبعة الثالثة، ١٩٧٨م.
٧- طلال عامر المهتار : مسئولية الموظفين ومسئولية الدولة في القانون المقارن، دار إقرأ، بيروت – لبنان، ١٩٨٢م.
٨- عادل أبو الخير : الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥م.
٩- عادل أبو الخير : القانون الإداري – القرارات الإدارية – العقود الإدارية – بدون نشر ٢٠٠٤م.
١٠- فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، ٢٠١٩/ ٢٠٢٠م، بدون دار نشر.
١١- ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠م.
١٢- محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٧م.
١٣- محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٤م.
١٤- محمد ماهر أبو العينين : الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان في قضاء وإفتاء مجلس الدولة وقضاء النقض والدستورية العليا ، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية ٢٠١٣م.
١٥- محمود حافظ : دروس في القانون الإداري ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، ١٩٥٦م.

ثالثاً : المراجع المتخصصة والمقالات:

١ – أحمد خليفة شرقاوي: الأمانة الإجرائية للخصم في التقاضي دراسة تأصيلية مقارنة ، دار الوفاء القانونية، ٢٠١٨م.
٢ – ثروت بدوي : تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧م.
٣ – حسنين المحمدي بوادي : الفساد الإداري لغة المصالح ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.
٤ – حسين عثمان محمد عثمان : الأسانيد غير المنتجة في الإجراءات الإدارية القضائية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥م.
٥ – سري محمود صيام : صناعة التشريع – الكتاب الأول – دار النهضة العربية، ٢٠١٥م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٦- سعيد إبراهيم عطية هلال : النظام القانوني للقرار الإداري السلبي، دار الحقانية، القاهرة، ٢٠١٥م.

٧- سليمان محمد الطماوي : نظرية التعسف في استعمال السلطة – دراسة مقارنة – الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، ١٩٦٦م.

٨- سمير يوسف البهي : دفوع وعوارض الدعوى الإدارية، الطبعة الرابعة، بدون دار نشر، ٢٠١٢م .

٩- عادل أحمد فؤاد : الحيدة كضمانة من ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥م.

١٠- عبد العزيز عبد المنعم خليفة : قضاء الأمور المستعجلة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨م.

١١- عبد الله بن ناصر آل غصاب : منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، الطبعة الأولى ، ١٤٣٢ هـ - ٢٠١١م.

١٢- ماجد بن سالم حميد الغامدي: النزاهة قيم وسلوك، بدون دار نشر، ١٤٣٨ هـ - ٢٠١٧م.

١٣- ماجد راغب الحلو: الإرادة والنية في القرارات الإدارية، مجلة الحقوق – جامعة الكويت، ع١، س٤٣، مارس ٢٠١٩.

١٤- محمد عبد الحميد مسعود: إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف ٢٠٠٩م.

١٥- ممدوح واعر عبد الرحمن مهنى: الانحراف بحق التقاضي، مظاهره وأحكامه في الفقه الإسلامي، مجلة الزهراء(كلية الدراسات الإسلامية والعربية بنات القاهرة – جامعة الأزهر)، عدد (٣١) ٢٠٢١م.

رابعاً: رسائل الدكتوراه :

١- محمود محمد عبد العزيز الهجرسي: الأمانة الإجرائية في قانون المرافعات في التقاضي والتنفيذ، دراسة تأصيلية تطبيقية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠١٩م.

٢- عبد العزيز بن سطام بن عبد العزيز آل سعود : اتخاذ القرار بالمصلحة، رسالة دكتوراه، المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ٢٠٠٥م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٣- فارس بن علوش بن بادي السبيعي: دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد في القطاعات الحكومية، رسالة دكتوراه، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠١٠م.

منشورة على شبكة المعلومات الدولية بنظام (pdf) على الموقع التالي:

https://dspace.univouargla.dz/jspui/bitstream/123456789/1197/1/Laboudi_Ayoub.pdf

خامساً: كتب مترجمة :

١ – بنوا دولوناي: خطأ الإدارة، ترجمة د/ سليم حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١١م.

سادساً: مقالات وأبحاث على شبكة المعلومات الدولية:

١- إبراهيم حمد محمد حمد : أثر العوامل الاجتماعية في جنوح الأحداث، مجلة جامعة الأزهر بغزة ، سلسلة العلوم الإنسانية، ٢٠٠٨، مجلد ١٠، عدد عدد ٢ –A.

منشور على شبكة المعلومات الدولية بنظام (pdf) على الموقع التالي:

http://www.alazhar.edu.ps/journal/attachedFile.asp?seqq1=906

٢- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة– أمان: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة الرابعة، فلسطين، ٢٠١٦م.

منشور على شبكة المعلومات الدولية بصيغة (Pdf) على الموقع التالي :

https://www.amanpalestine.org/cached_uploads/download/migratedfiles/itemfiles/a3c017f867420a33612e724d8a4bd640.pdf

٣- بسطامي محمد سعيد خير: مفهوم تجديد الدين، مركز التأصيل للدراسات والبحوث، جدة – المملكة العربية السعودية، الطبعة: الأولى، ١٤٣٣ هـ – ٢٠١٢.

منشور على شبكة المعلومات الدولية بصيغة (Pdf) على الموقع التالي :

https://ia601202.us.archive.org/3/items/ktb03_201610/c081.pdf

٤- شقران الرشيدي : تزايد تشكيل اللجان الحكومية..حل فاعل لمواجهة الأزمات أم هروب من تحمل المسئولية؟ ، مجلة التنمية الإدارية، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، العدد ١٣٢ ، منشور على موقع المجلة على شبكة المعلومات الدولية:

http://www.tanmia-idaria.ipa.edu.sa/Article.aspx?Id=854

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

سابعاً: مجموعات الأحكام القضائية والموسوعات :

١- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا.

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة – العدد الثانى (من اول فبراير سنة ١٩٦٠ إلى آخر مايو سنة ١٩٦٠م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة – العدد الثاني (من أول فبراير ١٩٦٤ إلى آخر مايو ١٩٦٤م.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الحادية عشرة – (من أول أكتوبر سنة ١٩٦٥ إلى آخر يونيه سنة ١٩٦٦م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشرة – العدد الثاني (من منتصف فبراير سنة ١٩٦٩ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٩م).
- مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة عشرة – العدد الأول (من أول اكتوبر سنة ١٩٦٩ إلى منتصف فبراير سنة ١٩٧٠م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة والعشرون – العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٨٤ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٤م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الحادية والثلاثون –العدد الثانى (من أول مارس سنة ١٩٨٦ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٦م).
- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة والثلاثون – الجزء الأول (أول أكتوبر ١٩٨٧ – أخر فبراير سنة ١٩٨٨م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة والثلاثون – العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٨٩ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٠م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة والثلاثون – العدد الثاني – (من أول مارس سنة ١٩٩٠ إلى آخر سبتمبر ١٩٩٠م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة والثلاثون – الجزء الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٣ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٩٣م).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة والثلاثون – الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٣ إلى أخر فبراير سنة ١٩٩٤م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة والثلاثون – الجزء الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٤ إلى ١٥ سبتمبر سنة ١٩٩٤م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الواحدة والأربعون – الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٥ إلى آخر مارس سنة ١٩٩٦م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية والأربعون – الجزء الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٧ إلى آخر سبتمبر ١٩٩٧م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة والأربعون – الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٧ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٨م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة والأربعون – الجزء الثانى (من أول مارس سنة ١٩٩٨ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٩٨م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والأربعون – الجزء الأول (من أول ١٥ أكتوبر سنة ٢٠٠٠ إلى آخر فبراير سنة ٢٠٠١م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والأربعون – الجزء الثانى (من أول مارس سنة ٢٠٠١ إلى آخر يونيه سنة ٢٠٠١م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والأربعون – الجزء الأول (من ١٥ أكتوبر سنة ٢٠٠٠ إلى آخر فبراير سنة ٢٠٠١م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والأربعون – الجزء الثالث (من يونيه سنة ٢٠٠١ إلى آخر سبتمبر ٢٠٠١م).
- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخمسون – الجزء الأول – من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٤ إلى آخر مارس سنة ٢٠٠٥م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخمسون – الجزء الثاني – من أول إبريل سنة ٢٠٠٥ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠٠٥م).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الحادية والخمسون – الجزء الأول – من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٥ إلى آخر مارس ٢٠٠٦م).
- مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى – الجزء الأول، من أول أكتوبر ٢٠٠٦ إلى إبريل ٢٠٠٧م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الأولى – الجزء الثاني (الفترة من أول إبريل حتى نهاية سبتمبر سنة ٢٠٠٧ م).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، في السنة الثالثة والخمسون – الجزء الثاني – من أول أبريل سنة ٢٠٠٨ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠٠٨م).
- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة والخمسين والسادسة والخمسين – من أول أكتوبر ٢٠٠٩ إلى آخر سبتمبر ٢٠١١م).

٢ـ مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري.

- مجموعة المكتب الفني السنة الثالثة، الجزء الثالث، ١٩٤٦م.
- مجموعة المكتب الفني السنة الخامسة، الجزء الأول، ١٩٥١م.
- مجموعة المكتب الفني السنة السادسة، الجزء الثاني، ١٩٥٢م.
- مجموعة المكتب الفني السنة السابعة، الجزء الأول، ١٩٥٢م.
- مجموعة المكتب الفني السنة السابعة، الجزء الثالث، ١٩٥٣م.
- مجموعة المكتب الفني السنة الثامنة، الجزء الثالث، ١٩٥٤م.

٣- خميس السيد إسماعيل : موسوعة القضاء الإداري – دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، دار محمود للنشر والتوزيع، بدون سنة نشر.

ثامناً : الجريدة الرسمية :

ـ الجريدة الرسمية، العدد ٢٩ بتاريخ ٢٠/ ٧/ ١٩٩٥م.
– الجريدة الرسمية، العدد ٢٠ بتاريخ ١٨/ ٧/ ٢٠٠٠م،
– الجريدة الرسمية العدد ١٩ مكرر، بتاريخ ١٢ مايو ٢٠١٩م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تاسعاً: المراجع باللغة الفرنسية :

1- J osseline de CLAUSADE, « la sécurité juridque et la complexité du droit » - études et docoments du conseil d'tat, - la documentation française, Paris 2006.

2- Jean Rivero, et jean Waline : droit administratif, Dalloz , éd 1 , 1998.

3- J-F Couzinet: "La notion de faute lourde administrative" R.D.P. 1977.

4- Ph. Foillard, droit administratif, éd Paradigme, 2002.

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

فهرس الموضوعات

مقدمة ٢٣٩٣
المبحث التمهيدي: مفهوم الانحراف وأسبابه في مجال القرارات الإدارية ٢٣٩٧
المطلب الأول: مفهوم ونطاق الانحراف في مجال القرارات الإدارية ٢٣٩٨
الفرع الأول: مفهوم الانحراف في مجال القرارات الإدارية ٢٣٩٨
الفرع الثاني: نطاق الانحراف في مجال القرارات الإدارية ٢٤٠٠
المطلب الثاني: أسباب الانحراف في مجال القرارات الإدارية ٢٤٠٦
الفرع الأول: سوء نية وإرادة الإدارة ٢٤٠٧
الفرع الثاني: الخطأ الجسم ٢٤١١
الفرع الثالث: عدم الحيدة والمساواة ٢٤١٤
الفرع الرابع: الإخلال بقواعد النزاهة والشفافية ٢٤١٧
الفصل الأول: مظاهر الانحراف في مرحلتي إصدار القرار الإداري ونفاذه ٢٤٢٢
المبحث الأول: مظاهر الانحراف في مرحلة تكوين وإصدار القرار الإداري ٢٤٢٣
المطلب الأول: المخالفة العمدية للقوانين واللوائح في إصدار القرار الإداري ٢٤٢٤
المطلب الثاني: إساءة استعمال السلطة في إصدار القرار الإداري ٢٤٣١
المطلب الثالث: عدم تسبيب القرارات الإدارية ٢٤٣٥
المطلب الرابع: التراخي في إصدار القرار الإداري ٢٤٣٩
المطلب الخامس: الصياغة المبهمة للقرار الإداري ٢٤٥١
المبحث الثاني: مظاهر الانحراف في مرحلة نفاذ وتنفيذ القرار الإداري ٢٤٥٣
المطلب الأول: عدم نفاذ القرار الإداري في الوقت المناسب في حق المخاطبين به ٢٤٥٥
المطلب الثاني: عدم المساواة في تطبيق القرار الإداري على المراكز القانونية المتماثلة ٢٤٦٢
الفصل الثاني: مظاهر الانحراف في مرحلتي مخاصمة القرار الإداري وتنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها ٢٤٧٠
المبحث الأول: مظاهر الانحراف في مرحلة مخاصمة القرار الإداري ٢٤٧١
المطلب الأول: عدم الاستجابة لتظلم ذوي الشأن من القرار الإداري غير المشروع ٢٤٧٢
المطلب الثاني: عدم الاستجابة للرأي القانوني الصادر من الجهات الاستشارية ٢٤٧٤
المطلب الثالث: عدم الأمانة الإجرائية في التقاضي ٢٤٧٨
المبحث الثاني: الانحراف في مرحلة تنفيذ الأحكام الصادرة بمناسبة مخاصمة القرار الإداري ٢٤٨٢
المطلب الأول: عدم تنفيذ الحكم الصادر في منازعة القرار الإداري ٢٤٨٣

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني: التنفيذ المنقوص للحكم الصادر في منازعة القرار الإداري ٢٤٨٩
المطلب الثالث: الإشكال في الحكم الصادر في منازعة القرار الإداري..... ٢٤٩٤
المطلب الرابع: إعادة إصدار القرار المحكوم بإلغائه بعد تنفيذ حكم الإلغاء..... ٢٥٠٣
الخاتمة..... ٢٥٠٥
أولاً : نتائج الدراسة : ٢٥٠٥
ثانياً : التوصيات : ٢٥٠٨
أهم المراجع ٢٥١٠
فهرس الموضوعات..... ٢٥١٨

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com