United Arab Emirates University
Scholarworks@UAEU

Public Law Theses | Public Law

4-2019

القرار الإداري على ضوء قضاء المحكمة الاتحادية العليا

مريم زايد المزروعي

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses

 Part of the Law Commons

Recommended Citation

2019) "القرار الإداري على ضوء قضاء المحكمة الاتحادية العليا" (المزروعي, مريم زايد). *Public Law Theses*. 34.
https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses/34

This Thesis is brought to you for free and open access by the Public Law at Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Public Law Theses by an authorized administrator of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact fadl.musa@uaeu.ac.ae.

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

جامعة الإمارات العربية المتحدة
United Arab Emirates University

UAEU

جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

قسم القانون العام

القرار الإداري على ضوء قضاء المحكمة الاتحادية العليا

مريم زايد المزروعي

أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

إشراف أ.د مجدي عبد الحميد شعيب

أبريل 2019

إقرار أصالة الأطروحة

أنا **مريم زايد المزروعي**، الموقعة أدناه طالبة دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدمة الأطروحة الجامعية بعنوان "***القرار الإداري على ضوء قضاء المحكمة الاتحادية العليا***"، أقر رسمياً بأن هذه الأطروحة هي العمل البحثي الأصلي الذي قمت بإعداده تحت إشراف **أ.د مجدي شعيب، الأستاذ الدكتور في كلية القانون**. وأقر أيضاً بأن هذه الأطروحة لم تقدم من قبل لنيل درجة علمية مماثلة من أي جامعة أخرى، علماً بأن كل المصادر العلمية التي استعنت بها في هذا البحث قد تم توثيقها والإستشهاد بها بالطريقة المتفق عليها. وأقر أيضاً بعدم وجود أي تعارض محتمل مع مصالح المؤسسة التي أعمل فيها بما يتعلق بإجراء البحث وجمع البيانات والتأليف وعرض نتائج و/أو نشر هذه الأطروحة.

توقيع الطالب: _____ التاريخ: 5/5/2019

إجازة أطروحة الماجستير

أجيزت أطروحة الماجستير من قبل أعضاء لجنة المناقشة المشار إليهم أدناه:

1) المشرف (رئيس اللجنة): أ.د/ مجدي شعيب

الدرجة: أستاذ

قسم القانون العام

كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع: _____ التاريخ: ٢٠١٩/٤/٢٥

2) عضو داخلي: د/ طارق فتحي السيد

الدرجة: أستاذ مساعد

قسم: القانون العام

كلية: القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع: _____ التاريخ 25/04/2019

3) عضو خارجي : د/ شعبان أحمد رمضان

الدرجة: أستاذ مشارك

أكاديمية شرطة دبي

التوقيع: _____ التاريخ: ٢٠١٩/٤/٢٥

اعتمدت الأطروحة من قِبل:

1) عميد كلية القانون: الأستاذ الدكتور / محمد حسن على محمد

التوقيع: _____ التاريخ : ١٤/١٠/٢٠١٩

2) عميد كلية الدراسات العليا بالإنابة الدكتور/ على المرزوقي

التوقيع: Ali Hamm _____ التاريخ : 12/5/2019

النسخة رقم 7 من 7

حقوق النشر © 2019 مريم زايد المزروعي
حقوق النشر محفوظة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الملخص

يمثل القرار الإداري أهم مظهر لاتصال الإدارة بالأفراد، حيث يجسد سلطة الإدارة وبإرادتها المنفردة بإصدار أوامر ملزمة للأفراد يجب الالتزام بالخضوع لها، ويتميز بأنه عمل قانوني يصدر من جانب الإدارة بإرادتها المنفردة كما انه يصدر عن الإدارة باعتبارها سلطة إدارية وطنية وأنه يرتب أثار قانونية معينة.

ويعتبر القرار الإداري ساريا (نافذاً) في حق الإدارة، بمجرد صدوره، إذا كان صادراً ممن يملك إصداره مستوفياً شروط صحته، ولكن لا يسري في حق الأفراد إلا من تاريخ العلم به بإحدى وسائل العلم المعترف بها قانوناً. إذا كان التعويل على قدر محدود لاستقرار وثبات القرار الإداري حق للأفراد ليتمكنوا من تريب أوضاعهم، إلا أن ذلك لايرد على إطلاقه بحيث لا يرقى هذا الثبات إلى درجة الجمود، حيث لابد من نهاية للقرارات الإدارية وزوالها ووضع حد لأثارها.

وقد أرست المحكمة الاتحادية العليا في شأن القرار العديد من الأسس والمبادئ التي تهدف لحماية الحقوق المكتسبة، وعدم المساس بها في ضوء الأمن القانوني الذي يوجب استقرار المعاملات. وقد تطرقت إلى هذه المبادئ من خلال هذه الدراسة ببيان مفهوم القرار في ضوء المحكمة الاتحادية العليا، وما أرسته من مبادئ متعلقة بأركانه، ونهايته. كما بينت الدراسة ما يتعلق بدعوى إلغاء القرار الإداري في ضوء المحكمة الاتحادية العليا.

كلمات البحث الرئيسية: القرار الإداري، المحكمة الاتحادية العليا، دعوى إلغاء القرار الإداري.

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

Administrative Decision at the Federal Supreme Court

Abstract

The administrative decision represents the most important aspect of the administration's contact with individuals. It embodies the authority of the administration and its individual will to issue binding orders to individuals that must be complied with. It is characterized as a legal act issued by the administration on its own volition and issued by the administration as a national administrative authority.

The administrative decision shall be valid in the right of the administration, once it is issued, if it is issued by the owner of the issuance of it in fulfillment of the conditions of its validity, but shall not apply to the rights of individuals except from the date of knowing it by one of the legally recognized means of law. If reliance on a limited amount of stability administrative decision For individuals to be able to try their situation, but that does not respond to the launch so as not to rise this stability to the point of inertia, where the end of the administrative decisions and their demise and put an end to the effects.

The Federal Supreme Court has established several principles and principles for the protection of acquired rights and their inviolability in light of the legal security that requires stability of transactions. These principles have been addressed in this study by clarifying the concept of the decision in the light of the Federal Supreme Court, and the principles it has laid down concerning its members and its end. The study also pointed to the alleged cancellation of the administrative decision in the Federal Supreme Court.

Keywords: Administrative decision, federal supreme court, the decision to cancel the administrative decision.

www.manaraa.com

شكـــر وتقدير

اللهم لك الحمد حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه عدد خلقك ورضى نفسك وزنة عرشك ومداد كلماتك اللهم لك الحمد ولك الشكر حتى ترضى ولك الحمد ولك الشكر عند الرضى ولك الحمد ولك الشكر دائماً وأبداً على نعمتك. بعد رحلة البحث والجهد تكللت بإنجاز هذا البحث. ومن خلاله كانت التجربة مفيدة، فقد طورت مهاراتي وتعرفت من خلالها أساليب البحث العلمي.

أتوجه بخالص الشكر والتقدير لكل من أسهم في تقديم يد العون لإنجاز هذا البحث، وبخاصة الأساتذة الذين كانوا لي عوناً خلال سنوات دراسة الماجستير، كما أتقدم بخالص الشكر والعرفان للأستاذ الدكتور/ مجدي شعيب، الذي أضاء لي الطريق وزلل الصعاب، وقدم لي المساعدة من خلال نصائحه وإشرافه على الرسالة. كما أتوجه بالشكر والعرفان إلى أعضاء لجنة المناقشة، لتفضلهما بقبول مناقشة هذه الأطروحة.

وكذلك نشكر كل من ساعد على إتمام هذا البحث وقدم لنا العون ومد لنا يد المساعدة وزودنا بالمعلومات اللازمة لإتمام هذا البحث.

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

الإهــداء

أهدي هذا البحث

إلى والدي يا صاحب القلب الكبير،

كل الكلمات لا تفي ولو بحق من حقوقك على،

ولا تصف ولو جزءً من جميلكَ طيلة حياتي..

أبي أنتَ مثلي الأعلى بالحياه منك وحدك تعلمت كيف أكون إنسانه منجزة وفاعلة.

إلى القلب الكبير..أمــي الغالية .. يارحمة الرحمان ..ورزق الرزاق..

ياراحتي ..يانور عيوني.. يانهر العطاء .. يانبع الحنان.. ياكل الأمان..

حبيبتي ..ياأجمل النساء... وأروع الكلمات....

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

قائمة المحتويات

العنوان i
إقرار أصالة الأطروحة ii
حقوق الملكية والنشر iii
إجازة أطروحة الماجستير iv
الملخص vi
العنوان والملخص باللغة الإنجليزية vii
شكـــر وتقدير viii
الإهـــداء ix
قائمة المحتويات x
المقدمة 1
المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري وأركانه 5
المطلب الأول: تعريف القرار الإداري وتمييزه 5
الفرع الأول: تعريف القرار الإداري وخصائصه 5
الفرع الثاني: تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال القانونية الأخرى 12
المطلب الثاني: أركان القرار الإداري ووسائل العلم به 16
الفرع الأول: أركان القرار الإداري 16
الفرع الثاني: نفاذ القرار الإداري (وسائل العلم بالقرار الإداري) 31
المبحث الثاني: نهاية القرار الاداري 37
المطلب الأول: إنهاء القرار الإداري 38
الفرع الأول: إنهاء القرار الإداري بمعرفة الإدارة 38
الفرع الثاني: سحب القرار الإداري 42
المطلب الثاني: دعوى إلغاء القرار الإداري 47
الفرع الأول: ماهية دعوى إلغاء القرار الإداري وشروطها 47
الفرع الثاني: ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري 53
الخاتمة 56
المراجع والمصادر 58

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث

تمثل سلطة الإدارة المظهر الرئيسي والأساسي لوسائل الإدارة في مباشرة أوجه نشاطها، من خلال إصدارها للقرارات الإدارية، ولاتستطيع السلطة الإدارية الاستغناء عنها باعتبارها الوسيلة والأداة الفعَّالة التي تستخدمها الإدارة للحصول على وسائلها الأخرى.

وتعتبر القرارات الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة للتعامل مع أفراد المجتمع في حياتهم اليومية وفي أعمالهم وأموالهم ومصالحهم وحرياتهم في بعض الأحيان(1).

ويعد القرار الإداري أبرز مظهر يتجسد فيه سلطان الإدارة، فهي تستطيع عن طريقه وبإرادتها المنفردة أن تصدر أوامراً ملزمة للأفراد لعمل شيء أو الإمتناع عن شيء، فيلتزمون بالخضوع لهذه الأوامر طواعية أو كرهاً، وتعد وسيلتها المفضلة للقيام بوظائفها المتعددة والمتجددة في الوقت الحاضر لما تحققه من سرعة وفاعلية في العمل الإداري، وغاية البت من جانبها وحدها في أمر من الأمور دون حاجة للحصول على رضا ذوي الشأن، أو حتى معاونتهم، وذلك من خلال إنشاء حقوق للأفراد أو ترتيب التزامات عليهم، هذا بالإضافة إلى قدرة الإدارة على تنفيذها تنفيذاً مباشراً وبالقوة الجبرية.

لذا يعتبر القرار الإداري أهم مظهر لاتصال الإدارة بالأفراد عن طريق إفصاحها عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، على أن يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة. وهو المحور الذي تدور حوله معظم نظريات ومبادئ القانون الإداري، إذ لايكاد يوجد موضوع من موضوعات القانون الإداري إلا ويثير فكرة القرار الإداري، كما أن القرارات الإدارية تعتبر من مظاهر السلطات

(1) د. أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، مكتبة الفلاح، القاهرة، الطبعة الأولى، 2013، ص323.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، "والتي تستمدها من القانون العام، وتعتبر وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة والمتجددة في الوقت الحاضر لما تحققه من سرعة وفعالية في العمل الإداري"[2].

وإذا كانت هذه القرارات تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة وتنفذ جبراً، فإنها بطبيعية الحال معرضة للخطأ، الأمر الذي قد يمس حقوق وحريات الأفراد أو الجماعات، وبالتالي أخضعها المشرع للرقابة من جهة مختصة، ونصَّ على آليات معينة للطعن فيها، شأنها شأن الأحكام القضائية تتيح لصاحب المصلحة أن يطعن فيها.

ومازالت معظم المنازعات القضائية المطروحة أمام القضاء الإداري تدور حولها، حيث أتيحت الفرصة لقيام القضاء بابتداع كثير من المبادئ والقواعد المتعلقة بالقرارات الإدارية، سواء بالنسبة لتعريفها ومشروعيتها أو أنواعها وكيفية نفاذها ووقف تتنفيذها والطعن فيها بالإلغاء عند مخالفتها للقانون عن طريق دعوى إلغاء القرار الإداري، كوسيلة هامة للدفاع عن مبدأ المشروعية بما تكفله من إعدام للقرارات الإدارية الخارجة عليه، وفيما تنطوي عليه من مخالفة للقانون تكمن في صدورها عن غير مختص أو في غير الشكل الذي تطلبه القانون أو عدم إمكانية ترتيب إثرها من الناحيتين القانونية أو الواقعية.

ثانياً: مشكلة البحث

تعتبر القرارات الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تمكن الإدارة من ممارسة أنشطتها لتحقيق الصالح العام، وإذا كانت هذه القرارات تصدر بالإرادة المنفردة، وتنفذ جبراً، فإنها بطبيعية الحال معرضة للخطأ، الأمر الذي قد يمس حقوق وحريات الأفراد أو الجماعات، فقد ترتكب في كثير من المناسبات بعض الأخطاء دون رؤية أو على عجل، أو أن تتجاهل بعض القواعد التي سنها المشرع حماية لمصلحة الأفراد، والتي كان من الواجب مراعاتها، وعندئذٍ تقوم بالرجوع فيما

(2) د. عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى 2012، ص9.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أصدرته من قرارات، فوسيلتها إلى ذلك سحب القرار الذي اتضح مخالفته القانون أو لعدم ملاءمته، فتسحب من تنظيماتها ما لم يعد متماشياً مع الظروف الواقعية والقانونية، وبالتالي أخضعها المشرع للرقابة من جهة مختصة، ونصَّ على آليات معينة للطعن فيها، شأنها شأن الأحكام القضائية، تتيح لصاحب المصلحة أن يطعن فيها. من خلال ذلك يثور التساؤل الآتي: ما التطبيق القضائي للقرار الإداري وأحكامه وآليات الطعن عليه وفقاً للموقف القضائي في المحكمة الاتحادية العليا؟

ثالثاً: أهمية البحث

يتمتع موضوع القرارات الإدارية بأهمية كبيرة في نطاق القانون الإداري، لسببين: الأول؛ نظري يتمثل في أن القرارات الإدارية هي الأساس التي ترتكز عليه أعمال الإدارة، وهو الأداة لتحقيق أهداف المصلحة العامة، والثاني عملي؛ فالقرار الإداري من أهم وسائل الإدارة في مباشرتها لنشاطها الإداري لما يحققه من فاعلية وسرعة في إنجاز العمل الإداري، فهو يصدر من جانب الإدارة وحدها، ولا يتوقف تنفيذه على إرادة المخاطبين به من الأفراد، إضافة إلى أن القرارات الإدارية هي المرتكز الذي يمكِّن السلطة القضائية من ممارسة الرقابة، ولهذا تحظى دراسة القرارات الإدارية بعناية فقهاء القانون العام.

كما تعد القرارات الإدارية من أهم مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية والتي تستمدها من القانون العام، وأيضاً وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة والمتجددة في الوقت الحاضر، لما تحققه من سرعة وفاعلية في العمل الإداري، وغاية البت من جانبها وحدها في أمر من الأمور، دون حاجة إلى الحصول على رضا ذوي الشأن، أو حتى معاونتهم، وذلك بإنشاء حقوق للأفراد أو التزامات عليهم، هذا بالإضافة إلى قدرة الإدارة على تنفيذها تنفيذاً مباشراً وبالقوة الجبرية.

رابعاً: تساؤلات البحث

انطلاقاً من المشكلة البحثية لهذه الدراسة، فإنه يكون من المفيد طرح عدد من التساؤلات البحثية، والسعي للإجابة عنها من خلال الدراسة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

حيث يهدف البحث إلى الإجابة على هذه التساؤلات، والتي تتمثل في الآتي:

أولاً: ما المقصود بالقرار الإداري؟

ثانياً: ماهي أركان القرار الإداري ووسائل العلم به؟

ثالثاً: ماهي الوسائل القانونية المتاحة لأجل سحب القرار الإداري المعيب؟

رابعاً: ما هو النظام القانوني لدعوى إلغاء القرار الإداري؟

خامساً: منهجية البحث

سوف نعتمد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي للبحث، وتحليل مختلف الآراء القانونية، والاجتهادات القضائية، والآراء الفقهية، ومقارنة آراء الفقه، ومحاولة تحليل تلك الآراء للواقع القانوني العملي، وبما يتلائم مع مقتضيات القرارات الإدارية.

سادساً: خطة البحث

رغبة في الإحاطة الكاملة بموضوع مفهوم القرار الإداري على ضوء قضاء المحكمة الاتحادية العليا، فقد رأينا ضرورة تقسيم هذا البحث إلى مبحثين.

وبناء على ما سبق فإن دراسة هذا الموضوع سوف تكون على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري وأركانه

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري وتمييزه

المطلب الثاني: أركان القرار الإداري ووسائل العلم به

المبحث الثاني: إنهاء القرار الإداري ودعوى إلغائه

المطلب الأول: إنهاء القرار الإداري

المطلب الثاني: دعوى إلغاء القرار الإداري

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري وأركانه

تعد القرارات الإدارية جوهر عمل المسئولين في المصالح والهيئات الحكومية، ولاسيما في الدول الحديثة، التي كثرت مرافقها وتشعبت اختصاصاتها، وازداد عدد الموظفين فيها، مما يتطلب صدور قرارات إدارية مؤثرة وفعالة. وتمثل سلطة الإدارة في إصدار القرارات المظهر الرئيسي والأساسي لوسائل الإدارة في مباشرة أوجه نشاطها، حيث لاتستطيع السلطة الإدارية الاستغناء عنها بحسبانها الوسيلة والأداة الفعالة التي تستخدمها الإدارة لتحقيق الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وسنتناول في دراستنا لهذا المبحث من خلال (مطلبين) منفصلين وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري وتمييزه

المطلب الثاني: أركان القرار الإداري ووسائل العلم به

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري وتمييزه

سنعرض في هذا المطلب لتعريف القرار الإداري وخصائصه (الفرع الأول)، ولتمييزه عن غيره (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري وخصائصه

أولاً: التعريف الفقهي والقضائي للقرار الإداري

لم يضع المشرع تعريفاً محدداً للقرار الإداري، نظراً لكونه فكرة متطورة ومتغيرة تتنافى مع الثبات والجمود، تاركاً ذلك لاجتهادات الفقه والقضاء، وقد تعددت التعريفات الفقهية وتنوعت في محاولة وضع تعريف جامع للقرار الإداري.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فالقرار الإداري، يعد وفقاً للبعض بأنه عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة، وتترتب عليه آثار قانونية معينة[3]. وذهب البعض الآخر للقول: بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدورها وكما تكون في لحظة معينة[4].

ويرى بعض الفقه بأنه: " تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية في إحداث أثر قانوني معين"[5] أو هو " إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة، بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان جائزاً وممكناً قانوناً ابتغاء تحقيق مصلحة عامة"[6].

ومن جانبها عرّفت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة وفقاً لما تقتضيه أحكام القانون من إنشاء مركز قانوني أو إلغائه أو تعديله، وذلك بقصد تسيير مرفق عام، ومن المقرر في قواعد القضاء الإداري أنه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل معين أو صيغة محددة، وإنما يكفي أن يصدر عن المرجح

(3) د. محمد على الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 2015، ص178. بينما يرى البعض الآخر: بأنه "إعلان للإرادة، يقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد، يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية، أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر، وصدوره من جهة إدارية غير منوط بها إصداره قانوناً يعيبه بعيب جسيم ينحدر به إلى العدم". أ. إيمان حسين الرباطي، رسالة ماجستير، بعنوان تسبيب القرارات الإدارية دراسة مقارنة، مقدمة في جامعة الشارقة 22010ص15.

(4) د. محمد ماهر أبو العينين دعوى الإلغاء أمام القضاء شروط دعوى الإلغاء، الكتاب الأول، دار الكتب القانونية، مصر 1998ص18.

(5) محمود سامي جمال الدين، المبادئ الأساسية في القانون لدولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة، دار القلم للنشر والتوزيع، دبي الإمارات، الطبعة الأولى، 1990ص130.

(6) د. عاطف عبد الله المكاوي، مرجع سابق، ص9.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانوناً، وأن يكون مستوفياً لمقومات القرار الإداري"[7].

كما أكدت المحكمة الاتحادية العليا على هذا التعريف للقرار الإداري في حكم آخر لها بقولها: "إن القرار الإداري هو عمل إرادي، يجب أن يتجسد ككل عمل قانوني في مظهر خارجي ذي دلالة قاطعة على صدور إعلان من جانب الإدارة، تعبر عن إرادة ملزمة لها تستهدف بها تحقيق أثر قانوني معين بالنسبة للأفراد"[8].

وفي ذات السياق أكدت المحكمة الاتحادية العليا على مسلكها في حكم حديث لها قائلة: " من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن القرار الإداري الذي يتمتع بالشرعية والحصانة، هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر أو مركز قانوني معين، متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، والباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة..."[9].

(7) اتحادية عليا في الطعن 146 لسنة 6ق – جلسة 11/13 /1985، مجموعة الأحكام الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، الكتاب الأول في القرار الإداري خلال الفترة من 1975 وحتى 2005 م، مطبوعات جامعة الإمارات ووزارة العدل، الطبعة الأولى، 14272006 م ص:76 . وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في حكم لاحق قائلة بأن سلطة جهة الإدارة فيما تبرمه من تصرفات أو تصدره من قرارات إدارية. شرطه – أن تكون متفقة مع أحكام القانون إعمالاً لمبدأ المشروعية. القرار الإداري، ماهيته -إفصاح الإدارة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين. وجوب أن يكون مستندًا إلى سبب يبرر إصداره، باعتبار أن السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى إصدار هذا القرار، مثال ذلك: قضى فيه الحكم صحيحاً بإلغاء قرار إحالة المطعون ضدها إلى التقاعد لعدم استناده إلى أحد الأسباب الواردة حصراً في المادة 127 من لائحة شئون موظفي هيئة الإذاعة والتلفزيون الصادر بها قرار مجلس الوزراء رقم 4/1984، واعتمدها مجلس إدارة الهيئة بقراره رقم 57/ 1999، ولا يجدي الطاعنة قولها أن قانون إنشاء الهيئة مع رئيس مجلس إدارة الهيئة السلطات التي تكفل تطوير العمل الإعلامي، لأنه مقيد في ذلك بإطار المشروعية، المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 177 لسنة 27 القضائية، مطبوعات جامعة الإمارات العربية، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا من دوائر المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والشرعية، السنة الثامنة والعشرون (2006 م)، العدد الثاني من أول أبريل حتى 21 مايو.

(8) اتحادية عليا في الطعن رقم 2 ق،ع،م تاريخ 1975/7/9م، مجموعة أحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، الكتاب الأول في القرار الإداري خلال الفترة من 1975 وحتى 2005 .

(9) اتحادية عليا في الطعن رقم 147 لسنة23 نقض شرعي مدني، بتاريخ 2 ذي الحجة /1424هـ الموافق 2004/1/24، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، الكتاب الأول في القرار الإداري خلال الفترة من 1975 وحتى 2005.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والملاحظ في تعريف المحكمة الاتحادية العليا للقرار الإداري، بأنها لم تقتصر في تحديد مدلول القرار الإداري على بيان عناصره، بل بينت كذلك شروط مشروعيته[10]، في حين كان يجب أن تخرج هذه الشروط عن ماهية القرار الإداري في ذاته، ويتضح من التعاريف السابقة، أن العنصر المجمع عليه فقهاً وقضاء هو عنصر الإرادة باعتباره ركناً لاغنى عنه لوجود القرار الإداري وانعقاده، وهو ما لا يتدخل القانون باشتراط أي شرط فيه، وماعدا ذلك من عناصر، فهي شروط صحة أو مشروعية للقرار حين يشترط فيها اتفاقها مع القانون، وإلا كانت قابلة للإبطال، أما إذا لم يتدخل القانون بشأنها فإن الإدارة تتمتع في هذه الحالة بسلطة تقديرية إزاءها[11].

ويستفاد مما سبق، أن جميع التصرفات التي تصدر عن جهة الإدارة ليست دائماً قرارات إدارية[12]، " فالقرار الإداري في الأصل عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة، وهذا العنصر هو أساس التفرقة بين القرار الإداري والعقد الإداري"[13]، "ذلك أن العمل القانوني في العقد لا يظهر أثره إلا إذا تلاقت إرادة الإدارة وإرادة الفرد أو الجهة المتعاقدة معها، في حين أن العمل القانوني في القرار الإداري يظهر أثره دون تدخل من جانب الأفراد، وبإرادة الإدارة وحدها، سواء رضي الأفراد

(10) وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا قائلة: أنه ولئن كان للإدارة أن تبرم التصرفات وتصدر القرارات بما يمكنها ويساعدها على أداء دورها وتحقيق أهدافها المرسومة، إلا أن نشاطها محكوم بأن يكون متوافقاً مع القانون، وإلا جاء معيباً بشائبة عدم المشروعية، وأن المقرر في قضاء هذه المحكمة، أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح عن إرادتها الملزمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين، وأن سبب القرار هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى إصداره. لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه خلص إلى إلغاء قرار إحالة المطعون ضدها إلى التقاعد، تأسيساً على أن إنهاء خدمتها لم يكن مستنداً إلى أحد الأسباب الواردة حصراً في المادة (127) من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 1984 بشأن إصدار لائحة شئون موظفي هيئة الإذاعة والتلفزيون التي اعتمدها مجلس إدارة الطاعنة بقراره رقم 57 لسنة 1999، وهي اللائحة التي تحكم الواقعة، وأن القرار قد خلا من بيان الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت بمصدره إلى إصداره أو أوجه المصلحة العامة التي ابتغى تحقيقها من ورائه. ولا يجدي الطاعن نفعاً من الاعتصام بأن قانون إنشائها منح رئيس مجلس إدارتها سلطة تفويضية في اقتراح الخطط التي تكفل تطوير العمل الإعلامي، ذلك أن أعمال هذه السلطة مقيد بأن يتم في إطار المشروعية، ولما كان الذي خلص إليه الحكم المطعون فيه صحيحاً ولا يخالف القانون. المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 177 لسنة 27 القضائية مطبوعات جامعة الإمارات العربية مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا من دوائر المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والشرعية، السنة الثامنة والعشرون (2006 م) العدد الثاني، من أول أبريل حتى 21 مايو.

(11) د.محمود سامي جمال الدين، مرجع سابق،، ص132.

(12) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى 2007 ص37.

(13) د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، ركن الاختصاص في القرار الإداري، دراسة مقارنة وتطبيقية في فرنسا مصر والإمارات مطبوعات جامعة الشارقة 2012، ص18.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أم لم يرضوا"[14]. ومن الملائم الإشارة إلى أن العبرة إذن هي أن يصدر القرار الإداري بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة؛ فالقرار الإداري هو عمل تلقائي تصدره الإدارة تعبيراً عن إرادتها وحدها، وهذه الإرادة المنفردة تلزم ذا الشأن، وترتب الآثار القانونية في حقه سواء، بغض النظر عن قبوله من عدمه، وسواء كان قد طلب صدور مثل هذا القرار أم لم يطلبه، فلا يعتد بإرادة ذوي الشأن في هذا الخصوص كعنصر في وجود القرار الإداري أو كعنصر في نفاذه.

وترى الباحثة أن تعريف القرار الإداري يجب أن يشتمل على عناصر الوجود وعناصر الصحة المتمثلة في التعبير الإرادي الصادر من جهة إدارية (شخص من أشخاص القانون العام) وبالإرادة المنفردة بقصد إحداث أثر قانوني.

ثانياً: الخصائص التي تميز القرار الإداري

يستفاد من تعريف المحكمة الاتحادية العليا للقرار الإداري وكذلك التي قال بها الفقه بأن هذا الأخير يتميز بكونه عملاً قانونياً يصدر بشكل أساسي عن إرادة منفردة، هي إرادة السلطة الإدارية، كما أنه يرتب عليه آثار قانونية معينة. يضاف لما سبق بأن القرار الإداري وإن كان يصدر من سلطة إدارية، فهذه السلطة يجب أن تكون سلطة وطنية. وقد تفصح هذه السلطة عن إرادتها سواء كان ذلك صريحاً أو ضمنياً. ولكي يتسم القرار بالمشروعية فمن الضروري أن يصدر من مختص يقوم بإصداره وبأن يكون نهائياً. وبناء عليه فإن خصائص القرار الإداري تتمثل في:

1. تصرف قانوني يصدر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة:

يقصد بالتصرف القانوني كما يعرفه فقهاء القانون بأنه: موقف معبر عن إرادة معينة يرتب عليها آثار محددة[15]. وليس معنى ذلك ضرورة صدور القرار الإداري من شخص واحد، بل قد

(14) د. نواف سالم كنعان، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مطبوعات جامعة الشارقة، الإمارات، الطبعة الاولى، 2004، ص 183.
(15) د. سليمان الطماوي، مبادي القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة العاشرة، 1979، ص144.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يصدر من هيئة مكونة من أكثر من شخص، كما هو الشأن بالنسبة للقرارات التي تصدر عن المجالس الإدارية[16].

وقد يصدر القرار الإداري بصورة صريحة، وفي هذه الحالة يمكن أن يكون مكتوباً أو غير مكتوب، كما قد يصدر بصورة ضمنية، كما هو الحال عند امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ القرار الإداري ورفض التعبير عن إرادتها صراحة بشأن موضوع كان من الواجب عليها قانوناً اتخاذ قرار فيه[17].

ويتميز القرار الإداري بأنه قصدي تتجه إليه نية الإدارة في شكل تصرف قانوني، وفي نفس الوقت يكون بإرادة منفردة ولا يشارك فيه أحد، ويشترط لاعتبار التصرف الصادر عن جهة الإدارة قراراً إدارياً بأن يرتب أثاراً قانونية، وهذه قد تتمثل في إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل في مركز قانوني قائم أو إلغائه، فإذا لم يرتب ذلك العمل تأثيراً بهذا الشكل في المراكز القانونية، فإنه لا يعد قراراً إدارياً، وهذا العنصر هو الذي يميز القرار الإداري عن العقد الإداري، فهذا الأخير لا يكون بالإرادة المنفردة بل لابد من تلاقي الإرادتين[18].

وترتيباً على ما تقدم، فإن الأعمال المادية والعقود الإدارية تخرج من نطاق القرارات الإدارية، ويقصد بالأعمال المادية، تلك الأعمال التي تصدر عن الإدارة دون أن تقصد من وراء إصدارها ترتيب أثر قانوني عليها، أي دون أن تقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء وضع معين كما هو الشأن بالنسبة للقرار الإداري، ونتيجة لذلك، فإنه لايجوز الطعن عليها بالإلغاء، ويمكن تحريك المسئولية الإدارية إن كان لذلك محل. وينبغي أن يصدر القرار ممن يختص بإصداره في جهة الإدارة، سواء

(16) د. محمد على الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 2015، ص179.
(17) د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص19.
(18) د. نواف سالم كنعان، مرجع سابق، ص 183.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

من حيث الاختصاص الموضوعي، أي ممن يملك قانوناً إصداره، أو من حيث الاختصاص المكاني والزماني، أي احترام النطاق المكاني والزماني لإصدار القرار[19].

2. يصدر عن سلطة إدارية وطنية:

يلزم لثبوت صفة القرار الإداري الذي يجوز الطعن عليه بالإلغاء أمام القضاء، أن يصدر من جهة وطنية إدارية مختصة، سواء أكانت صادرة عن الدولة أو أحد مؤسساتها أو هيئاتها المركزية أو اللامركزية المرفقية أو المصلحية، كالمحافظات أو المراكز أو الأحياء أو القرى أو السلطات الاتحادية أو السلطات المحلية، كالإمارات والهيئات والمؤسسات العامة التابعة لها، أو أي جهة تتمتع بالشخصية المعنوية العامة[20].

وترتيباً لما سبق، تستبعد من عداد القرارات الإدارية الأعمال الصادرة من غير السلطات الإدارية، كالسلطة القضائية والسلطة التشريعية[21]. وينبغي أن تكون السلطة الإدارية مصدرة القرارات، سلطة وطنية، ويجب أن تستمد جهة الإدارة سلطتها من القانون عند إصدارها للقرار الإداري[22]. ويقتضي هذا العنصر من عناصر القرار الإداري بأن يكون القرار صادراً عن السلطة الإدارية المختصة في حدود اختصاصها الإداري، فلا يعتبر القرار إدارياً الصادر من أحد موظفي الإدارة الذين ليست لهم سلطة إصدار القرارات، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأن صدور القرار من جهة إدارية لا يجعل في كل الأحوال وبحكم اللزوم وصف القرار الإداري، وإنما يلزم حتى يتحقق له هذا الوصف، بأن يكون كذلك بحسب موضوعه وفحواه، فإذا ما دار القرار حول مسألة من مسائل القانون الخاص أو تعلق بإدارة شخص معنوي خاص خرج من عداد القرارات الإدارية أياً كان مصدره ومهما كان موقعه في مدارج السلم الإداري.

(19) د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص 334-335.
(20) د. محمد على الخلالية، مرجع سابق، ص 178.
(21) أ. إيمان حسين الرباطى، مرجع سابق، ص28.
(22) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص42.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

3. ضرورة أن يترتب على القرار أثر قانوني:

يتعين أن يترتب على القرار أثر قانوني يتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، سواء أكان فردياً أم تنظيمياً، ويعبر عادة عن القرار الإداري الذي يرتب هذا الأثر القانوني باصطلاح "القرار النهائي".

ويقصد بالقرار النهائي وفقاً لما تواترت عليه أحكام القضاء الإداري، القرار الذي يصدر عن الجهة المختصة بإصداره بصفة نهائية دون حاجة إلى تصديق سلطة أعلى.

والقرارات الإدارية لا ترتب أثراً قانونياً، إلا إذا كانت نهائية، والمقصود بالنهائية أنه يمكن للجهة بأن تصدره دون أن تحتاج إلى موافقة جهة أعلى منها[23]. ويلزم لأن تكون القرارات الإدارية نهائية وقابلة للتنفيذ وجوب أن تستنفد جميع المراحل التحضيرية لإصداره.

الفرع الثاني: تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال القانونية الأخرى

أولاً: تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي

العمل التشريعي هو ذلك العمل الصادر عن البرلمان بالمعنى الواسع الذي يشمل جميع الإجراءات التي نص عليها الدستور لسن القوانين، وقد جرى الفقه والقضاء على التفرقة بين القرار الإداري والعمل التشريعي وفق معيارين هما: المعيار الشكلي، أو المعيار الموضوعي[24].

أ- المعيار الشكلي:

ويقصد به الرجوع في وصف كل عمل إلى الشكل الخارجي الذي يتخذه وبخاصة إلى السلطة التي تجرى التصرف[25]. ويعتمد هذا المعيار في تحديد العمل على مركز القائم به والسلطة التي

(23) د. محمد جمال ذنيبات، ود. حمدي محمد العجمي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد، الطبعة الاولى، 2010، ص221.
(24) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص126-127.
(25) د. عثمان محمد فتوح، أصول القانون الإداري لإمارة دبي دراسة مقارنة، القيادة العامة لشرطة دبي، كلية شرطة دبي، الطبعة الأولى، 1996ص456.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أصدرته؛ فإذا كان العمل صادراً عن البرلمان فهو عمل تشريعي، وأما إن كان صادراً عن إحدى الهيئات الإدارية فهو عمل إداري. ويمكن تعريف العمل الإداري استناداً لهذا المعيار بأنه: " كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها"[26].

ويمكن التسليم بالمعيار الشكلي في التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي، فلو اقتصرت كل سلطة على أعمالها التي استلزمها مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن الفصل المرن بين السلطات الذي يسمح بأن تتعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية في تسيير وظيفة كل منها، جعل من الضروري الاعتماد على معيار أخر إلى جانب المعيار الشكلي ألا وهو المعيار الموضوعي[27].

ب- المعيار الموضوعي:

ويقصد به البحث عن العناصر التي يتألف منها، وكيفية تكوينه وتنظيمه، وعن طبيعته الداخلية، أي عن جوهر العمل وعن الآثار القانونية المترتبة عليه، بغض النظر عن الهيئة التي أصدرته[28].

يتم التمييز بمقتضى المعيار الموضوعي بين القرار الإداري والعمل التشريعي، وفقاً لجوهر العمل ذاته، وذلك بالنظر إلى هيكل الدولة القانوني الذي يتكون من مجموعة من المراكز القانونية العامة والخاصة أو الفردية، إلى جانب الأعمال القانونية التي تصدرها سلطات الدولة المختلفة التي تكون البناء القانوني بشكل عام، ويضم البناء القانوني للدولة نوعين من المراكز الموجودة فيه وهما:

1. **المراكز القانونية العامة**: ويقصد بالمركز القانوني العام هو كل مركز يكون مضمونه واحد بالنسبة لطائفة معينة من الأفراد، فتتحدد معالمه بمقتضى قواعد مجردة متماثلة لجميع من

(26) د.خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 1999، ص 23.
(27) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص127.
(28) د. محمد علي الخلايلة،، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثانية، 2015، ص186.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يشغلون هذا المركز، ومثال ذلك مركز الموظف العام في القانون العام أو المركز الذي يثبت للرجل المتزوج في القانون الخاص.

2. **المراكز القانونية الخاصة**: يقصد بالمركز القانوني الخاص تلك المراكز التي يتحدد مضمونها بصدد كل فرد أو حالة على حدة، ومثالها المراكز التي تنشأها العقود الإدارية، فهي تختلف في أوصافها وفي مقدار الحقوق والواجبات المستحقة لكل فرد.

يعتمد المعيار الموضوعي على طبيعة العمل وموضوعه، بغض النظر عن الجهة التي أصدرته، أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره، فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة وأنشأ مركزاً قانونياً عاماً، اعتبر عملاً تشريعياً، أما إذا تجسد في قرار فردي يخص فرداً أو أفراداً معينين بذاتهم، فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً إدارياً[29].

ثانياً: تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي

يصعب التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي، ومرجع ذلك وفقاً لرأي الفقه، تشابه الهدف مع كل منهما، وذلك باعتبار أن كلاهما تطبيق أو تخصيص للقاعدة الواردة في القانون، فضلاً عن أن كل منهما ينقل حكم القانون من حالة العمومية والتجريد إلى حالة الخصوصية والتجسيد، وذلك من خلال تطبيقه على الحالات الفردية التي يوجهها كل من القضاء والإدارة. بيد أن العمل القضائي يشترط فيه أياً كانت السلطة التي تصدره توافر ثلاثة شروط: قيام خصومة بين طرفين، وقيام هذه الخصومة على مسألة قانونية، وأن يكون عند الفصل في الخصومة للقرار قوة الشيء المقضي به.

ويتردد الفقه بين معايير ذات طبيعة شكلية وأخرى ذات صبغة موضوعية، وذلك للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي.

(29) د. محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص186.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

1. المعيار الشكلي:

لتمييز القرار الإداري عن العمل القضائي، فإن هذا المعيار يعتمد على الهيئة التي يصدر عنها، فيكون العمل قضائياً إذا كان صادراً عن السلطة القضائية "المحاكم بمختلف أنواعها"، ويعد العمل قضائياً حتى ولو لم يتضمن الفصل في خصومة بل صدر عن القاضي بمقتضى سلطته الولائية، كتعيين أحد الأوصياء. وعلى العكس من ذلك فإن القرارات التي تصدر عن الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي تعد قرارات إدارية وليست قضائية، اعتماداً على صدورها عن سلطة إدارية، بالرغم من أنه في مضمونها تفصل في خصومة.

ولم يصمد هذا المعيار أمام النقد، إذ أنه انتقد على اعتبار أن هنالك أعمال تصدر عن السلطة القضائية، ولا تعتبر أحكاماً قضائية، ومنها ما يكون إداري، كما أن القانون قد يمنح بعض الجهات الإدارية سلطة إصدار أحكام لها الصبغة القضائية. كما هو الحال بالنسبة للقرارات التي تصدر عن مجالس التأديب[30] أو القرارات الصادرة عن بعض اللجان الإدارية التي لها اختصاص قضائي بموجب القانون.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في المادة (1/28) من القانون الاتحادي رقم 18 لسنة 1981 بشأن تنظيم الوكالات التجارية، والتي صدر القرار المطعون عليه في ظلها قبل تعديلها بالقانون رقم 14 سنة 1988 فقد نصت على اختصاص لجنة الوكالات التجارية التي يصدر بها قرار من وزارة الاقتصاد والتجارة، وذلك بالنظر في أي نزاع ينشأ بسبب الوكالات التجارية، وبالتالي فإن هذه اللجنة وإن كانت لجنة إدارية، إلا أنها إذا فصلت في نزاع بين الوكيل والموكل، ناشئة عن الوكالات التجارية، فإنها تكون قد فصلت في نزاع قضائي، ويكون القرار الصادر بشأنه

(30) ا. جاسم عبدالله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص 29.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

هو قرار قضائي، أما إذا أصدرت قراراً لا يفصل في نزاع قضائي بين الخصوم، فإن القرار يعتبر قراراً إدارياً اتحادية عليا[31].

2. **المعيار الموضوعي:**

بمقتضى المعيار الموضوعي يتم الاعتداد بجوهر العمل للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي؛ فيعتمد هذا المعيار لتحديد طبيعة العمل على جوهره وفحواه، بغض النظر عن الجهة التي أصدرته، وبغض النظر عن الإجراءات التي اتبعت في إصداره. فيعد العمل أو التصرف إدارياً أو قضائياً بحسب جوهر العمل وفحواه، وليس بحسب الجهة التي صدر عنها هذا العمل. فوفقاً للمعيار الموضوعي يعتبر العمل ذا طبيعة قضائية عندما يصدر في خصومه لبيان حكم القانون فيه[32].

المطلب الثاني: أركان القرار الإداري ووسائل العلم به

سنعرض في هذا المطلب لأركان القرار الإداري في الفرع الأول منه، ووسائل العلم به في الفرع الثاني.

الفرع الأول: أركان القرار الإداري

أولاً: ركن الاختصاص

تعتبر فكرة الاختصاص من الأفكار الرئيسية المعروفة في نطاق القانون العام، بل هي تعد وفقاً لرأي الدكتور سليمان الطماوي أساسه، وهي مشروطة لمصلحة الإدارة نفسها لكي يكون بمكنة رجل الإدارة أن يتفرغ لنوع من الأعمال، بحيث يجيده بمضي الزمن، فيتحقق بذلك سرعة إنجاز

(31) الطعنان رقم 54، 47لسنة15ث – جلسة 1994/10/23- مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص160.

(32) د.على الدين زيدان، أ. محمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري، الجزء الثالث، القرارات الإدارية، المكتب الفني للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1995، ص975.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الأعمال الإدارية، وهي أيضاً مشروطة لمصلحة الأفراد، وذلك لتحديد المسئولية وسهولة توجيه الأفراد في أقسام الإدارة المختلفة[33].

أ. تعريف ركن الاختصاص:

يعرف الاختصاص بأنه "السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره من الناحية النوعية والزمنية والمكانية"[34].

أو هو " التأهيل القانوني الذي يتمكن بمقتضاه موظف أو جهة إدارية جماعية من إجراء بعض التصرفات القانونية باسم الشخص المعنوي العام، ولصالحه ونيابة عنه "[35].

وتتعدد صور ركن الاختصاص فقد يكون موضوعياً (نوعياً) أو شخصياً أو مكانياً أوزمنياً كما قد يكون اختصاصاً مقيداً أو اختصاصاً تقديرياً.

ويمكن القول بأن فكرة تحديد اختصاصات معينة لرجال الإدارة تعد نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات، لأن هذا المبدأ يستتبع إلى جوار توزيع وظائف الدولة على سلطات ثلاث، أن يتم توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة.

ويعتبر ركن الاختصاص أحد أهم العناصر الرئيسية في القرار الإداري، وهو يؤدي إلى تحقيق مصلحة جهة الإدارة نفسها، كي يستطيع رجل الإدارة إتقان الأعمال التي يكلف بأدائها هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تحديد مسؤولية الموظف في حالة الخطأ أو الإهمال. ولكي يكون القرار الإداري مشروعاً يجب أن يكون صادراً ممن يملك الاختصاص في إصداره، وأن تلتزم الجهة الإدارية بإصدار القرار في حدود الاختصاص على النحو الذي ينص عليه في القوانين واللوائح،

(33) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص148.
(34) د. غازي كرم، القانون الإداري، الآفاق المشرقة ناشرون، عمان، الأردن،، الطبعة الأولى 2010، ص217.
(35) د. على خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري (الجزء الثاني)، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2004، ص689

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فإذا تجاوز الموظف وأصدر قراراً خارج اختصاصه، وكان هذا من اختصاص غيره، فإن هذا القرار يعد مشوباً بعيب عدم الاختصاص، حتى وإن كان هذا القرار من القرارات التي تدخل في ولاية الجهة الإدارية التابع لها من أصدره.

ولقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا على المعنى المتقدم قائلة: " يجب أن يصدر القرار الإداري من الهيئة التي حددها المشرع، أي من جهة مختصة بإصداره، تتوافر لها الصلاحية القانونية للتعبير عن إرادة الدولة، والقيام بما عهد إليها وأن تطلع بهذه الصلاحية في إطار الحدود التي بينها القانون وفي الدائرة التي حددها"[36]. ويلاحظ أن عيب عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام، بل هو العيب الوحيد من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية، وتجعلها قابلة للإلغاء المتعلق بالنظام العام.

ب. صور الاختصاص في القرار الإداري

1. الاختصاص الموضوعي

يقصد بالاختصاص الموضوعي أن يصدر القرار عن السلطة التي تستطيع وفق القانون أن تتصدى لموضوع القرار من خلال تحديد المشرع للاختصاصات التي تتمتع بها هذه الجهة، والحدود التي يجب أن لا تتجاوزها. وفي هذا السياق قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن "قضاء هذه المحكمة استقر على أنه يشترط لصحة القرار الإداري أن يصدر ممن يملك إصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له، وإلا كان القرار معيباً وفاقداً لركن الاختصاص. ولما كان ذلك، وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه ناقش دفاع الطاعن بخصوص اختصاص مصدر القرار، وخلص بأسباب سائغة لها أصلها الثابت بالأوراق وصحيحة قانوناً، بأن تعيين الطاعن قد تم بقرار من المطعون ضده (مدير الجامعة) عملاً بالمادة (15) من اللائحة وأنه هو المختص بإنهاء الخدمة، كذلك عملاً بالمادة (29) من ذات اللائحة، ومن ثم فإن النعي بهذا السبب يكون في غير محله"[37].

(36) الطعن المحكمة الاتحادية العليا، القضية رقم 387 لسنة 2 ق عليا، جلسة 1979/7/9.
(37) المحكمة الاتحادية العليا [الطعن رقم 152 لسنة 2010 نقض إداري، جلسة 2010/6/16].

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وترتيباً على ذلك يجب أن تكون السلطة الإدارية مخولة باتخاذ بعض القرارات الإدارية، وبالامتناع عن اتخاذ البعض الآخر، على أن تتولى النصوص القانونية تحديد الموضوعات أو المسائل التي تدخل في اختصاص كل جهة. ونكون بصدد عدم الاختصاص الموضوعي. عندما يصدر أحد أعضاء السلطة الإدارية قراراً في مسألة أو موضوع معين يدخل في اختصاص عضو آخر، ويضرب مثالاً على ذلك أنه عندما يمنح القانون المرؤوس حق إصدار بعض القرارات الإدارية دون تعقيب من الرئيس الإداري، فيمتنع في هذه الحالة على الرئيس أن يصدر هذه القرارات بدلاً من المرؤوس فإن لم يراعِ ذلك وأصدر القرار، فإن هذا القرار يعد معيباً بعيب عدم الاختصاص[38].

ولا يقتصر مسلك المشرع على تحديد اختصاصات الأشخاص والهيئات الإدارية المختلفة بل يحدد أيضاً لكل جهة الأعمال والتصرفات التي يجب ممارستها دون غيرها، مع وجوب الالتزام بما يحدده المشرع تحت طائلة بطلان التصرفات التي تصدر عن رجل الإدارة بخصوص ما أوكل إلى غيره[39].

وبناء على ما تقدم فإن الحدود التي قررها القانون لرجل الإدارة يجب أن تكون محددة ويجب عليه أن يعمل في حدودها، وإلا كان تصرفه باطلاً. فضلاً عن ذلك فإنه يجب أن يلتزم بموضوع الاختصاص وما تم تحديده وفقاً للتشريع[40].

2- الاختصاص الشخصي:

يقصد بالاختصاص الشخصي، أن يحدد القانون الأفراد الذين يجوز لهم دون غيرهم أن يباشروا الأعمال الإدارية، أي أن المشرع إذا أناط بفرد أو هيئة اختصاصاً معيناً فيجب أن تباشره بنفسها، وفي حال تجاوز حدود هذا الاختصاص فإنه يجعل القرار معيباً.

(38) د. شحاده موسى مصطفى، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 53.
(39) د. محمد على الخلايلة، مرجع سابق ص204.
(40) د. مجدي مدحت النهري، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، مصر 2003، ص67.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولقد حرصت المحكمة الاتحادية العليا على التأكيد على ضرورة مراعاة الاختصاص الشخصي قائلة: " إن القرار الإداري ما هو إلا تصرف قانوني، تقوم به الإدارة بقصد إنشاء مركز قانوني أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، ولا يكون للقرار مثل هذا الأثر ما لم تكن الإدارة متخذه القرار مختصة بإصداره في إطار الحدود التي بينها القانون، فإن تجاوزت حدود اختصاصها وقع قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص. لما كان ذلك وكان الثابت من الأوراق أن المطعون ضده من موظفي الطاعنة الثانية (وزارة الصحة) ومن شاغلي الحلقة الثانية، وكانت المادة (2/7) من القانون الاتحادي رقم 8 لسنة 1973 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته تعطي للوزير المختص سلطة التعيين في وظائف الحلقتين الثانية والثالثة. كما تقضى الفقرة الأخيرة من المادة (89) من القانون المذكورة بأن السلطة المختصة بإنهاء خدمة الموظف هي السلطة المختصة بتعيينه، ومن ثم فإن قرار إنهاء خدمة المطعون ضده قد صدر عن مجلس الخدمة المدنية يكون باطلاً لصدروه من جهة غير مختصة قانوناً"[41]، ولا يجوز التفويض في الاختصاص أو الحلول فيه إلا وفقاً للقانون.

3- الاختصاص المكاني:

يقصد بالاختصاص المكاني أن يحدد القانون النطاق الإقليمي الذي يجوز فيه لجهة الإدارة أن تباشر فيه الاختصاصات الموكولة لها وبعبارة أخرى النطاق الإقليمي أو المكاني الذي يمكن للإدارة أن تباشر فيها نشاطها كما هو الحال في الإدارات المركزية أو اللامركزية [الإقليمية]، كالبلديات حيث تنحصر اختصاصاتها في نطاق مكاني محدد، وعلى هذا الأساس فإن جميع المنتمين للإدارة يجب عليهم الالتزام بنطاق اختصاصاهم المكاني، سواء على المستوى المحلى أو على مستوى السلطات الاتحادية بالدولة أو الإمارات الأعضاء أو الهيئات أو الموسسات العامة أو الإدارات أو

(41) "الطعن رقم 144 لسنة 19 قضائه عليا مدني، جلسة 1997/12/16.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الأقسام أو الوحدات الإدارية، كما في دولة الإمارات العربية المتحدة، وبذلك تكون القرارات الإدارية غير مشروعة إذا صدرت من أحد موظفي السلطة الإدارية متجاوزاً نطاق عمله المكاني.

4- الاختصاص الزمني:

قد يتعين لثبوت مشروعية القرار الإداري ضرورة أن تصدره السلطة المختصة بإصداره في خلال المدة المحدة لإصداره. فالاختصاص الزمني يحدد إذن المدة أو الفترة التي يمكن إصدار القرار الإداري خلالها، وتنحصر هذه المدة غالباً بين تاريخ الدخول في الخدمة وتاريخ نهايتها أي انتهاء صلاحية مباشرة مهامه. ومفاد ذلك ممارسة الموظف الإداري اختصاصه خلال المدة الزمنية التي يثبت فيها هذا الاختصاص طبقاً للقانون ولذلك يتعين على الموظف أن يصدر قراره أثناء تقلده مهام وظيفته وخلال المدة الزمنية المحددة لإصداره[42].

ويعد القرار الإداري معيباً بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان، إذا صدر من الموظف في وقت لا يكون مختصاً بإصداره، مثل إصداره القرار قبل تولي مهام الوظيفة رسمياً، أو بعد إحالته للتقاعد، أو بعد قبول استقالته.

ويترتب على عدم مراعاة الأحكام المتعلقة بركن الاختصاص وصف القرار بعدم المشروعية التي قد تودي إلى انعدام القرار، حيث أن الإدارة وهي بصدد ممارستها لوظيفتها الإدارية، قد يلزمها نص القانون بإصدار قرار معين في وضع أو حالة معينة، وعندما يخاطب القرار فرداً بعينه أو أفراداً بعينهم، يكون القرار الإداري في هذه الحالة قراراً فردياً، وعندئذٍ فإن القرار الإداري يلبس ثوب القرار الفردي، وهذا هو الأصل، مثال ذلك قرار تأديب موظف معين بإيقافه عن العمل. ويوصف القرار بكونه قراراً تنظيمياً عندما يخاطب الشخص أو الأشخاص المعنيين بصفاتهم وليس بأسمائهم. كما قد يكون الاختصاص بإصدار القرار الإداري اختصاصاً فردياً، أي يعهد بصلاحية

(42) د. أشرف عطوة، مرجع سابق، ص336.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إصداره لموظف محدد، كما قد يكون اختصاصاً مشتركاً وذلك عندما يشترك في إصداره أكثر من موظف أو أكثر من جهة إدارية، وذلك تحقيقاً لمقاصد موضوعية يهدف المشرع إلى تحقيقها، فيفرض على جهة الاشتراك مع جهة أو جهات إدارية معنية بإصدار قرار إداري واحد، بصدد مسألة واحدة، كما هو الشأن مثلاً بالنسبة لقرارات التوظيف، والترقية، والفصل من الوظيفة، وقبول الاستقالة(43).

ثانياً: ركن المحل

أ. تعريف ركن المحل:

يقصد بركن المحل في القرار الإداري موضوعه، أي الأثر القانوني الذي يترتب عليه(44). وبمعنى أخر الموضوع الذي ينصب عليه هذا التصرف وقد يتمثل هذا الأثر في إنشاء مركز قانوني جديد أوتعديل مركز قانوني قائم أو في إلغائه(45). وينبغي أن يكون لكل تصرف قانوني محل معين وهو الأثر القانوني الذي يحدثه التصرف مباشرة ويكون ذلك عن طريق تحديد الحقوق والالتزامات الناشئة عنه، فالمحل هو الذي يميز التصرف القانوني(46).

ب. شروط ركن المحل:

يشترط في محل القرار الإداري الآتي:-

1- يلزم أن يكون محل القرار الإداري جائزاً قانوناً، أي أن الأثر القانوني الذي يحدثه القرار يجب أن يكون من الجائز إحداثه طبقاً لأحكام القانون، أي لا يتعارض مع أحكام القانون أياً كان مصدر ذلك القانون.

2- يجب أن يكون القرار الإداري ممكناً من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية، فإذا استحال هذا المحل قانوناً أو واقعاً، فإن القرار الإداري يصبح قراراً منعدماً أي لا وجود له. ومثال

(43) د. على الدين زيدان، د.محمد السيد احمد، مرجع سابق، ص 984.
(44) د. أشرف عطوة، مرجع سابق، ص346.
(45) د.حمدي أبو النور السيد، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى2013، ص314.
(46) أ. جاسم عبدالله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص36.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ذلك: القرار الصادر بإبعاد مواطن عن البلاد، يكون محله غير مشروع لأن الدستور يمنع إبعاد المواطنين، وبالتالي فإن قرار الإبعاد يوصف في هذه الحالة بعدم المشروعية.

ثالثاً: ركن السبب

يقصد بالسبب الحالة القانونية أو الواقعية التي أدت إلى إصدار القرار الإداري. ولقد استقر الفقه والقضاء عموماً وقضاء المحكمة الاتحادية العليا على ضرورة أن يقوم القرار الإداري على سبب يؤسس عليه ويكون الدافع لإصداره. وفي هذا السياق قضت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة في حكم حديث لها بأنه " من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره، وأن السبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تؤدي إلى تدخل الإدارة بإصدار القرار، ولما كانت محكمة الموضوع قد انتهت بما لها من سلطة تقديرية في فهم وتحصيل الواقع في الدعوى، فإن القرار المطعون بصحته يعدو مفتقراً إلى سببه المبرر له، ومن ثم يكون النعي بهذا السبب في غير محله"[47].

أ. تعريف ركن السبب:

يعرف السبب بأنه "الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".

(47) الطعنان رقم 81 و129 السنة 2013 اداري الموافق 30 ديسمبر 2007. وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في حكم سابق قائلة أن سلطة جهة الإدارة فيما تبرمه من تصرفاته أو تصدره من قرارات إدارية. شرطه – أن تكون متفقة مع أحكام القانون إعمالاً لمبدأ المشروعية. القرار الإداري. ماهيته -إفصاح الإدارة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين. وجوب أن يكون مستندًا إلى سبب يبرر إصداره باعتبار أن السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى إصدار هذا القرار. مثال ك قضى فيه الحكم صحيحاً بإلغاء قرار إحالة المطعون ضدها إلى التقاعد لعدم استناده إلى أحد الأسباب الواردة حصراً في المادة 127 من لائحة شئون موظفي هيئة الإذاعة والتلفزيون الصادرة بها قرار مجلس الوزراء رقم 4/1984 واعتمدها مجلس إدارة الهيئة بقراره رقم 57/ 1999 ولا يجدي الطاعنة قولها أن قانون إنشاء الهيئة مع رئيس مجلس إدارة الهيئة السلطات التي تكفل تطوير العمل الإعلامي لأنه مقيد في ذلك بإطار المشروعية. المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 177 لسنة 27 القضائية مطبوعات جامعة الإمارات العربية مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا من دوائر المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والشرعية، السنة الثامنة والعشرون (2006 م) العدد الثاني من أول أبريل حتى 21 مايو.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وللقضاء أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني، إلا أن للإدارة حرية تقدير أهمية هذه الحالة، أو الخطورة الناجمة عنها، وتقدير الجزاء الذي تراه مناسباً في حدود النصاب القانوني المقرر.

ولهذا فإن كل قرار يجب أن يقوم على سبب صحيح، ويستند إلى قاعدة قانونية، أو حالة معينة سابقة على القرار وخارجه عنه(48). واستخلاص سبب القرار الإداري وتقدير صحة عناصره هي من المسائل الموضوعية التي تستقل بها محكمة الموضوع عند نظرها، دعوى الإلغاء متى كان استخلاصها وتقديرها سائغاً ومقبولاً وله أصل ثابت بالأوراق.

ولقد عبرت المحكمة الاتحادية العليا عن ضرورة أن يقوم القرار الإداري على سبب مشروع بقولها " لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد خلص مويداً الحكم المستأنف – إلى صحة قرار الطرد لقيامه على سببه غير المشروع، المتمثل في واقعة ارتشاء الطاعن، التي تثبت من خلال التحقيقات التي أجرتها هيئة التحقيق المختصة بحضور الطاعن ومثوله أمامها، وعدم الطعن على إجراءاتها في حينها بالطرق المقررة، وكان هذا الذي أستند اليه الحكم المطعون فيه في استخلاص سبب القرار جاء صحيحاً وسائغاً ومقبولاً وله أصله الثابت في الأوراق، ومن ثم فإن النعي بهذا السبب يدخل إلى جدل موضوعي فيما لمحكمة الموضوع من سلطة تقديرية فيه، مما لا يجوز إثارته أمام المحكمة الاتحادية العليا ومن ثم يكون النعي خليقا بالرفض"(49).

ب. شروط ركن السبب

يشترط لصحة سبب القرار الإداري شرطان:-

1. ينبغي التحقق من وجود وقائع تستند إليها السلطة الإدارية وتدفعها إلى إصدار قرارها الإداري، أي أن يتوافر في القرار الوصف الذي يتطلبه القانون، فإذا اتضح أن الوقائع التي

(48) د.عمر عبد الله، القضاء الإداري وخصوصيته، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، عدن، اليمن، الطبعة الأولى، 2001 ص 141.
(49) الطعن رقم 18 لسنة 2011 أداري جلسة الاربعا11 مايو 2010.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها لاوجود لها أو كانت غير صحيحة، فإن القرار يقع باطلاً لخطأ في الحالة الواقعية التي استند عليها القرار[50] كما هو الحال عندما تصدر السلطة الإدارية قراراً بإنهاء خدمة أحد الموظفين، مشيرة إلى أن هذا الإنهاء قد تم بناء على طلبه، ثم يتضح فيما بعد أنه لم يتقدم بمثل هذا الطلب؛ ففي هذه الحالة تكون الجهة الإدارية قد استندت في قرارها على واقعة مادية ليس لها وجود[51]. يلزم أن تستند جهة الإدارة عند إصدار قرارها إلى سبب مشروع، أي سبب صحيح له ما يبرره، سواء من حيث الواقع أو القانون[52]؛ كأن يحدد المشرع أسباباً يجب على جهة الإدارة أن تستند عليها عند صدور القرار الإداري، وفي حالة عدم استناد الإدارة إلى الأسباب التي حددها المشرع، فإن قرارها يعد معيباً ويتسم بعدم المشروعية من الناحية القانونية. وينبغي التنويه إلى ضرورة عدم الخلط بين السبب والتسبيب، فالسبب في القرار الإداري هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الإدارة لاتخاذ القرار، أما التسبيب فهو ذكر أو بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري، وهو يرتبط بهذا المفهوم بركن الشكل في القرار الإداري خاصة في القرارات التي تصدر كتابة.

(50) وهو أمر أكدته المحكمة الاتحادية العليا قائلة أنه يجب أن يكون سبب الطعن بالنقض واضحاً ومحدداً يكشف بذاته عن العيب الذي يعزوه الطاعن إلى الحكم المطعون فيه وأثره في قضائه. وإذ لم تبين الطاعنة في نعيها ماهية أعمال السيادة التي يحظر على القضاء فرض رقابته عليها، ولم تكشف عن أساس حصانة القرار الإداري ومصدر هذه الحصانة ونطاقها وحدودها، أو تفصح عن أوجه النيل الذي ناله الحكم المطعون فيه من القرار الإداري المقضي بإلغائه، كي ما تتمكن المحكمة الاتحادية العليا من بسط رقابتها القانونية على صحة وسلامة قضاء الحكم المطعون فيه فيما خلص إليه، فإن النعي يكون مجهلاً ومن ثم غير مقبول. المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 177 لسنة 27 القضائية مطبوعات جامعة الإمارات العربية مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا من دوائر المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والشرعي السنة الثامنة والعشرون (2006 م) العدد الثاني من أول أبريل حتى 21 مايو.

(51) د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص484.

(52) د. أشرف عطوة، مرجع سابق، ص343.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

رابعاً: ركن الغاية

أ. تعريف ركن الغاية:

يقصد بركن الغاية في القرار الإداري الهدف النهائي الذي يبتغي مصدر القرار الإداري تحقيقه من وراء إصدار القرار[53]. فالقرار ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق هدف معين، فالغاية من وراء قرار نقل موظف من إدارة لأخرى، هو ضمان حسن سير المرفق العام وفقاً لمقتضيات العمل واحتياجاته وظروفه.

وكثيراً ما يحدث خلط في العمل بين ركني السبب والغاية، على الرغم من أن كلاهما مستقل عن الآخر. حيث إن ركن السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تنشأ وتتم بعيداً عن إرادة رجل الإدارة، بينما يمثل ركن الغاية الجانب الشخصي في القرار، ذلك أن من له صلاحية إصدار القرار عندما يواجه حالة واقعية معينة، ويرى أنه قد سنحت له فرصة التدخل واستعمال اختصاصاته، كما أن تدخله يكون وفقاً لتقديراته وتصوراته للنتائج الناجمة عن تدخله، فإذا ما هدأ ووضح له الغرض الذي يجب تحقيقه فإنه يتدخل ويتخذ قراره[54].

ب. غاية القرار الإداري يتم تحديدها وفقاً للاعتبارات الآتية:

1. إن الإمتيازات التي تتقرر لجهة الإدارة ومن بينها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية، ينبغي أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة، وترتيباً على ذلك، فإن غياب النصوص القانونية التي تحدد أهداف التصرفات القانونية لايعني حرية الإدارة في اختيار الهدف من جراء تصرفها، بل ينبغي عليها أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة، فإذا حادت الإدارة عن هذا الهدف وسعت إلى

(53) د. عمر عبد الله، مرجع سابق، ص145.
(54) د. جواد مطلق محمد العطي، القرار الإداري السلبي وأحكام الطعن فيه، المنصورة، الطبعة الاولى، 2015، ص87.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تحقيق مصالح شخصية لا تمت للمصلحة العامة بصلة، كمحاباة الغير، أو تحقيق غرض سياسي، أو استخدام السلطة بقصد الانتقام، فإن قراراتها تكون معيبة وقابلة للإلغاء[55].

2. إذا قام المشرع وحدد أهداف معينة للقرارات الإدارية، فينبغي على الجهة الإدارية أن تلتزم بتحقيق هذه الأهداف، وذلك وفقاً لتطبيق قاعدة تخصيص الأهداف. فالإدارة تلتزم بالهدف من إصدار هذه القرارات الأهداف المخصصة والمحددة لها وفقاً للنصوص القانونية. وبناء على ما تقدم لا يجوز لجهة الإدارة أن تبتغي هدفاً آخر حتى لو كان يندرج في نطاق المصلحة العامة، وهو الأمر الذي يطلق عليه، قاعدة تخصيص الأهداف[56].

3. كما ينبغي على جهة الإدارة، التي هي بصدد السعي لتحقيق الهدف المرجو من وراء إصدار القرار الإداري، مراعاة الإجراءات المحددة قانوناً؛ فيتعين عليها احترام الإجراءات التي بيَّنها القانون لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه. فإذا لم تتبع جهة الإدارة الإجراءات الإدارية الواجب مراعاتها لإصدار قرار معين، واستبدلتها بإجراءات أخرى، لتحقيق الهدف الذي تسعي إليه، فإن تصرفها هذا يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وهو العيب الذي يطلق عليه عيب الانحراف بالإجراءات.

وتتمتع القرارات الإدارية بقرينة قانونية، تفترض أنها تستهدف المصلحة العامة، أو الهدف المخصص لها في القانون، ومن ثم يجب على من يدعي عكس ذلك إثبات ما يدعيه، وهو أمر قد يتسم بقدر من الصعوبة في أغلب الأحوال، وذلك لاتصال عنصر الغاية من القرار الإداري بمقاصد ونواياً من أصدره. ولا يخفي على أحد الصعوبات وما يثيره البحث في النواياً والدوافع. وفي هذا السياق قضت المحكمة الاتحادية العليا بأبوظبي على " أن عدم قبول استقالة الموظف تأسيساً إلى ما تقتضيه المصلحة العامة وهو ما يدخل في نطاق سلطتها التقديرية، وليس للقضاء الإداري فرض

(55) د. حمدي أبو النور السيد، مرجع سابق، ص317.
(56) د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص39.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

رقابته عليها إلا إذا تجاوزت التقدير في في هذه السلطة، ويقاس هذا التجاوز بمقدار النفع والضرر الذي يعود على الوظيفة، أي بمقدار حاجة المرفق بقاء الموظف على رأس عمله أو بمفارقته لها، ومن ثم متى كانت رغبة الموظف في ترك الوظيفة يحدث اضطراباً في سير المرفق العام ويربك نظام العمل فيه ويحمل جهة الإدارة نفقات غير مرصدة أو غير ذلك من الأمور الضارة، فإن جهة الإدارة تترخص في رفض طلب الاستقالة باعتبار أن ذلك من صميم سلطتها التقديرية التي تمتلكها بهدف تحقيق مصلحة عامة، ولايمكن للقضاء مراقبة هذه السلطة إلا إذا تنكبت الإدارة هذه المصلحة التي يجب أن يبتغيها قرارها، فإن هي أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة بصلة كان قرارها في هذه الحالة فاقداً لركن الغاية، وبالتالي فإنه يكون مشوباً بعيب استقلال الصلة أو الانحراف بها، وهو عيب من عيوب القرار الإداري القصدية في السلوك الإداري التي تبرر إلغاء القرار، إلا أن ذلك منوط بإقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض ذلك"[57].

خامسا: ركن الشكل والإجراءات

أ. تعريف ركن الشكل والإجراءات:

قد يتطلب القانون ضرورة أن يصدر القرار الإداري وفقاً لشكلية معينة. ويقصد بركن الشكل، المظهر الخارجي الذي تسبغه جهة الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها والإجراءات التي تتبعها لإصداره[58]. وترتيباً على ذلك إذا أصدرت الإدارة القرار دون مراعاة الشكليات التي ينص عليها القانون، أو دون مراعاة الإجراءات المحددة قانوناً، فإن هذا القرار يعد معيباً بتخلف ركن الشكل ويجعله قابلاً للبطلان.

والقاعدة العامة بأن القرار الإداري لايخضع في إصداره لشكليات معينة ما لم يستلزم القانون اتباع شكل محددأو إجراءات خاصة لإصداره. وهذا المعنى تم التأكيد عليه من قبل القضاء. فمن

(57) المحكمة الاتحادية الطعن رقم 292 لسنة 2014، جلسة الاربعاء 2014/10/22.
(58) د. حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية " دراسة مقارنة مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض الطبعة الأولى 1432 هجرية، ص32.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

جانبها قضت المحكمة الاتحادية العليا بأبوظبي أنه " لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل معين، أو وضعية محددة، وإنما يكفي أن يصدر عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانوناً، وأن يكون مستوفياً لمقومات القرار الإداري"[59].

ونتيجة لما تقدم يمكن القول بأنه في غير حالة تقييد جهة الإدارة من قبل المشرع بوجوب مراعاة إجراءات معينة أو التزام شكل معين، فإن الإدارة تتمتع بحرية إفراغ القرار في الشكل الذي يحلو لها[60]. ولا يشترط إلزام الإدارة بالإفصاح عن إرادتها في شكل معين، ولذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوباً أو شفوياً وقد يكون إيجابياً أو سلبياً حين تسكت الإدارة أو تمتنع عن اتخاذ قرار كان يجب عليها اتخاذه فإذا ترتب على ذلك أثراً قانونياً كان بمثابة قرار إداري[61].

وهذا عين ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا قائلة أنه: " لايشترط في القرار الإداري أن يصدر بصيغة معينة أو بشكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجرى حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة، دون أن تكون مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن هذه الإرادة ما لم يحتم القانون إتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين، ولذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوباً كما قد يكون شفهياً"[62] وتمتاز قواعد الشكل في القرار الإداري بأنها تحقق مصلحتين، مصلحة عامة، تتمثل في تجنب الإدارة إصدار قرارات متسرعة وغير مدروسة، أما المصلحة الخاصة، فتتمثل في الشكليات التي يقررها القانون كثيراً ماتهدف إلى تحقيق ضمانات لهم، كما أن الإدارة عند اتباعها والتزامها بالشكليات كونها نابعة من القانون والنظام العام أو المبادئ العامة للقانون أو المبادئ القضائية، أو العرف الإداري[63].

(59) المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم 678 لسنة 2015.
(60) د. جاسم عبد الله محمد عمير، مرجع سابق ص33.
(61) د. محمود سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص138.
(62) اتحادية عليا في الطعن رقم 191 لسنة (29) أدارى الصادر في 27\01\2008.
(63) المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم 116 لسنة 2010 إداري جلسة الاربعا 16/ يونيو /2010 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويتحقق تخلف ركن الشكل عندما تخالف جهة الإدارة القواعد الإجرائية الواجبة الاتباع في إصدار القرارات الإدارية. ومفاد ذلك أن يصدر القرار الإداري دون مراعاة الإدارة للشكليات أو الإجراءات التي نص عليها القانون(64). ولا يكون عيب الشكل والإجراء سبباً لبطلان القرار إلا إذا كان جوهرياً، وذلك وفقاً لما قررته المحكمة الاتحادية العليا. ففي هذا السياق قضت المحكمة الاتحادية بأبوظبي بأنه " ولايبطل القرار الإداري لعيبٍ شكلي إلا إذا نصَّ القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء أو كان هذا الإجراء جوهرياً في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها، ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه، أما إذا كان الإغفال متداركاً من سبيل لأخر دون المساس بمضمون القرار الإداري وسلامته موضوعياً وضمانات ذوي الشأن واعتبارات المصلحة العامة الكامنة فيه، فإن الإجراء الذي تم جراء إغفاله فإنه لا يستوي إجراءً جوهرياً يستتبع البطلان".

ب. التمييز في نطاق ركن الشكل بين الإجراءات والشكليات:

يتضمن ركن الشكل في القرار الإداري أنواع متعددة من الشكليات والإجراءات، وأصبح الفقه يميز بين قسمين مختلفين منهما؛ أولهما الشكليات التي تسبق إصدار القرار ويشتمل على كافة الإجراءات التي ينبغي القيام بها قبل إصدار القرار، وإلا عُدَّ القرار غير مشروع، ويطلق على هذا القسم مصطلح "الاجراءات". أما القسم الثاني؛ فهو يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار، بحسبانه وسيلة للتعبير عن إرادة الجهة الإدارية، ويطلق على هذا القسم مصطلح "الشكليات". وتقوم التفرقة بين القسمين آنفي الذكر على أساس أن الشكل يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار، كالتوقيع، أو تاريخ صدور القرار، أما الإجراء فإنه يتعلق بإغفال أو مخالفة إجراء من الإجراءات التي يجب اتباعها في إعداد القرار، كالإطلاع على الملف أو مواجهة المتهم أوغيرها من الإجراءات فيما إذا كانت القواعد

(64) د.عبد الوهاب عبدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي، نموذج القرار الإداري، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت 21-2011/6/22.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإجرائية أو الشكلية قد تقررت لمصلحة الأفراد[65]. "هنا يعتبر الإجراء أو الشكل جوهري"، ومن الأمثلة على ذلك: إذا استلزم القانون أخذ رأي فرد أو هيئة قبل إصدار القرار، فيجب على جهة الإدارة أن تقوم بهذا الإجراء، وإلا كان القرار باطلاً..ومثال آخر: إذا عقد اجتماع لهيئة معينة دون تواجد رئيسها أو من ينوب عنه في الرئاسة، فإن هذا الاجتماع لا يعد صحيحاً، وبالتالي فإن القرارات الصادرة عنه تعتبر باطلة.

الفرع الثاني: نفاذ القرار الإداري (وسائل العلم بالقرار الإداري)

يسري القرار الإداري في مواجهة جهة الإدارة من تاريخ إصداره، بينما يسري في مواجهة الأفراد من تاريخ علمهم به، ويتم ذلك عبر نشره أو إعلانه أو من تاريخ العلم اليقيني به.

أولاً: نشر القرار الإداري

النشر هو الطريقة التي يتم من خلالها إعلام المخاطبين بالقرار الإداري، ويتم إعلام الأفراد بالقرارات الإدارية ذات الطابع التنظيمي عن طريق نشرها في الجريدة الرسمية، أو في الطريقة التي قد يحددها القانون. والقرارات التنظيمية هي تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد الذين يصعب معه إعلام المخاطبين بها بغير طريق النشر[66].

فالنشر إذن هو " وسيلة رسمية فرضها المشرع على الإدارة مصدر القرار وذلك بقصد إعلام الناس بها، و قد أسموه بالعلم الرسمي للقرار"[67].

(65) د. حمدي محمد العجمي، مرجع سابق، ص33.
(66) د. حمدي محمد العجمي، مرجع سابق، ص123.
(67) د. رأفت فوده، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1998، ص96.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وإصدار التشريع هو مصدر القوة التنفيذية للقانون، فهو بمثابة أمر إلى الأجهزة المعنية في الدولة بوضع القانون موضع التنفيذ، فهو ليس تنفيذاً للقانون وإنما جعل القانون نافذاً.

ويتم النشر في الجريدة الرسمية ما لم ينص القانون صراحة على وسيلة أخرى للنشر(68). ويتم نشر الأنظمة باختلاف أنواعها بالجريدة الرسمية، بالنظر لما تتضمنه من قواعد عامة ومجردة. بيد أن ذلك لا يحول دون نشر بعض القرارات الفردية قي الجريدة الرسمية، فقد يتطلب المشرع في بعض الأحيان نشر بعض القرارات الإدارية الفردية في الجريدة الرسمية. ويمكن القول أنه إذا لم يحدد القانون طريقة معينة للنشر، فيجب " أن يكون النشر في جريدة أو نشرة معدة للإعلان، ومن خلال شخص أو جهة تختص بذلك"، والمقصود بذلك وسائل النشر الرسمية، فإذا كان النشر في صحيفة سيارة فإنه "لا يحقق علم صاحب الشأن به، كما أنه لا يغني مع النشر في الجريدة الرسمية". والمسلم به أنه إذا نصَّ القانون على طريقة معينة للنشر، فيجب على الإدارة اتباع تلك الطريقة، ولايعتبر علم الأفراد بذلك بالقرار إلا إذا تم نشره بالطريقة المقررة(69).

والقاعدة العامة تقضي بعدم خضوع القرارات الإدارية من حيث نشرها لقاعدة واحدة أو لأسلوب موحد، وتكمن الحكمة من وراء نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية، لاطلاع وإعلام الجمهور على مضمون القرار، ولا يترتب على النشر إنشاء مركز قانوني للأفراد، بل تقتصر آثاره على إعلام الجمهور بالقرار الإداري، ويؤدي تخلفه إلى تجريد القرار من آثاره القانونية(70).

وإذا كان النشر هو الوسيلة التي يتم اللجوء إليها لإعلام الأفراد بمضمون القرارات الإدارية ذات الطابع التنظيمي أو اللائحي، فإن القرارات الإدارية ذات الطابع الفردي، يتم إعلام أصحاب الشأن بها عن طريق الإعلان، كما سنرى لاحقاً. وتعتمد التفرقة بين النشر والإعلان على طبيعة

(68) د. نواف سالم كنعان،، مرجع سابق، ص 183.
(69) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص159-160.
(70) د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء شروط دعوى الإلغاء، الكتاب الأول، دار الكتب القانونية، مصر، 1998، ص18.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تقسيم القرارات إلى تنظيمية أو فردية؛ فيسري ميعاد الطعن على القرارات التنظيمية من تاريخ النشر، بينما يسري من تاريخ الإعلان بالنسبة للقرارات الفردية[71].

ولكي يؤدي النشر مهمته، فيجب أن يكشف عن مضمون القرار، ويتم ذلك عندما يتضمن كافة محتوياته؛ فينبغي على جهة الإدارة أن تُضمن القرار جميع البيانات الضرورية، بحيث يعلمه الأفراد علماً تاماً. ويمكن للإدارة أن تقوم بنشر ملخص عن القرار، كون هذا الملخص يغني عن نشر القرار بأكمله، مع ضرورة أن يحتوي على كافة عناصر القرار الإداري، حتى يتسنى لأصحاب الشأن تحديد مواقفهم من القرار[72].

ثانياً: الإعلان

يقصد به تبليغ الأفراد بالقرار عن طريق الإدارة[73]. ويتم اللجوء للإعلان عندما تكون القرارات الإدارية ذات طابع فردي. فالإعلان إذن هو الوسيلة الواجب اتباعها لتبليغ القرارات الفردية الصادرة بصدد فرد معين بالذات، أو أفراداً معينين بذواتهم، أو بخصوص حالة أو حالات معينة، كما هو الشأن بالنسبة لقرار تعيين موظف، أو منح رخصة مزاولة مهنة معينة، ومقتضى ذلك عدم الاعتداد بنشر القرار لافتراض العلم به[74].

ويجدر التنويه إلى أن مصطلح الإعلان، يشمل التنبيه والإخبار والتبليغ والإخطار والإنذار والأعذار[75]. وعلى ضوء ما تقدم، فإن الإعلان يعد الوسيلة الطبيعية لتبليغ القرارات الإدارية الفردية، ويوجه إلى صاحب الشأن نفسه أو إلى شخص ينوب عنه قانوناً[76].

---

(71) د. محمود سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص131.
(72) د. ماهر الجبوري، القرار الإداري، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، إربد، عمان، الطبعة الأولى 2012، ص211
(73) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص201.
(74) د. محمد على الخلايلة، مرجع سابق 2015، ص240.
(75) د . عبد الحميد المنشاوي، التعليق على قانون المرافعات، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2007، ص51.
(76) د. مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، منشأة المعارف الإسكندرية، طبعة 2012، ص56.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وينبغي لكي يحقق الإعلان أثره أن يشتمل على كافة عناصر القرار الإداري، وأن يتحقق في مقومات الإعلان الصحيح، من حيث الجهة الإدارية الصادرة منها والشخص أو الأشخاص الموجهة إليهم، وغير ذلك من البيانات الأساسية، وبعبارة أخرى لكي يحقق التبليغ الفردي الأثر المرجو منه فيلزم أن يكون واضحاً، حتى يتمكن الأشخاص المعنيون بالقرار من فهم مضمونه واستيعابه كاملاً، من أجل ذلك فإنه يجب على القضاء الإداري أن يتأكد من كل حالة على حدة، وبأن الإدارة قد نقلت مضمون القرار وبكافة عناصره إلى علم صاحب الشأن(77).

ويقع عبء إثبات النشر أو الإعلان على عاتق الإدارة، طبقاً لما استقر عليه القضاء الإداري، وذلك لأن وسيلة إثبات الإعلان تكتنفها صعوبة إثبات النشر، فقد استقر القضاء على قبول كل وسيلة تؤدي إلى حصول هذا الإعلان، فقد يكون مستمداً من توقيع صاحب المصلحة على أصل القرار أو صورته بالعلم، أو من محضر التبليغ الذي يحرره الموظف المنوط به إجراء التبليغ، ويجوز قبول إيصال البريد إذا ما أرسل التبليغ عن طريق البريد وأخفق صاحب الشأن في أثبات عدم حصوله(78).

ثالثاً: العلم اليقيني بالقرار الإداري

يقصد بالعلم اليقيني " العلم بصدور القرار الذي يترتب عليه بدء سريان ميعاد الطعن بالنسبة لأولئك الذين توافر لديهم العلم بمضمون القرار الإداري"(79). وبعبارة أخرى يقصد بالعلم اليقيني أن يصل القرار إلى علم الأفراد بطريقة يقينية ولا تحتمل الشك عن غير طريق الإدارة(80).

ويتم التثبت من حدوث العلم اليقيني من خلال أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة معينة للإثبات. ويتولى القضاء التثبت من قيام أو عدم قيام هذه القرينة والتحقق من كفايتها

(77) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص356.
(78) د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص355-356.
(79) د. مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص56.
(80) أ. رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الشرق الأوسط، ص57 2012، ص40.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

من عدمه. ولايبدأ سريان مدة الطعن إلا من اليوم الذي يثبت فيه هذا العلم اليقيني[81]. وترتيباً على ما تقدم فإن العلم اليقيني لاينصرف في حقيقته إلى وسيلة مستقلة وقائمة بذاتها، إذ أن غاية شهر القرار الإداري أياً كانت وسائله، هي بالتحديد تحقيق العلم اليقيني به، وما النشر أو الإعلان إلا وسائل مقصدها الأساسي تحقيق هذا العلم[82]، ولن يتحقق هذا العلم على الوجه الصحيح المعتبر قانوناً إلا إذا تخلف النشر أو الإعلان أو لم يتحقق ما يقطع على وجه اليثبن علم صاحب الشأن بالقرار[83].

ومقتضى ما تقدم، فإن البحث عما إذا كان صاحب الشأن قد علم على وجه اليقين بالقرار الإداري، فإنه لا يتم اللجوء إليه إلا في حالة عدم نشر أو إعلان القرار الإداري كما ينبغي لكي يعتد به أو أن يكون العلم بالقرار علماً يقينياً لا ظنياً وبصورة ثابتة وليست افتراضية، وأن يكون شاملاً لكافة محتوياته وجميع عناصر المركز القانوني الجديد.

ولقد أخذ القضاء الإماراتي بنظرية العلم اليقيني على النحو السابق بيانه. ولكي يحقق أثره فيجب أن يكون هذا العلم علماً يقيناً لا ظنياً ولا افتراضياً، بحيث يقوم مقام التبليغ أو الإعلان. ولا يكاد يخلو حكم من أحكام المحكمة الاتحادية العليا يتعرض لموضوع سريان ميعاد الطعن في القرارات الإدارية، إلا ويؤكد على أن علم صاحب الشأن بالقرار الإداري علماً يقينياً يقوم مقام النشر والإعلان، وبالتالي يحسب من تاريخه ميعاد سريان هذا الميعاد.

واستقر القضاء الإماراتي على أن علم صاحب الشأن بالقرارات الإدارية، سواء كان عن طريق النشر أو الإعلان أو بأي وسيلة تقطع على وجه اليقين العلم الكافي بمضمون القرار الإداري، يؤدي إلى بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء. غير أن المحكمة الاتحادية العليا اشترطت لكي يعتد

(81) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2005 ص234.

(82) د. محمد فوزي نويجي، العلم اليقيني بالقرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى 2008، ص 19.

(83) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، الطبعة الأولى 2005م، ص 397.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بالعلم الذي يقوم مقام التبليغ والنشر أن يكون علماً يقيناً لا ظنياً ولا افتراضياً، وأن يكون علماً يقينا بكل محتويات القرار من أسبابه وعلته.

وقد أخذ القضاء الإماراتي بنظرية العلم اليقيني بصورة شاملة، واشترطت بأن يكون هذا العلم علماً يقيناً لا ظنياً ولا افتراضياً، بحيث يقوم مقام التبليغ أو الإعلان. ولا يكاد يخلو حكم من أحكام المحكمة الاتحادية العليا يتعرض لموضوع سريان ميعاد الطعن في القرارات الإدارية إلا ويؤكد أن العلم اليقيني الذي يحصل عليه صاحب الشأن يقوم مقام النشر والإعلان، وبالتالي يحسب من تاريخ ميعاد سريان هذا الميعاد(84).

(84) د.إبراهيم عبيد آل علي، دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير القانون الإداري، " نموذج دعوى الإلغاء "، بحث منشور في مجموعة أوراق بحثية أعدت بمناسبة العيد الأربعون للمحكمة الاتحادية العليا، أبوظبي، 2013 ص199.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني: نهاية القرار الاداري

يقضي المنطق بضرورة مراعاة استقرار المراكز القانونية، والذي مفاده أن يعول للأفراد على قدر محدود من ثبات واستقرار القرارات الإدارية، ولكي يرتبوا أمور حياتهم على هديها، لكن هذا الثبات ينبغي ألا يرقى بحال من الأحوال إلى درجة الجمود؛ نظراً لأن ذلك يتعارض مع سنة الحياة ومقتضيات سير عمل الإدارة، ولهذا فقد تقتضي الحاجة إلى ضرورة إنهاء القرارات الإدارية ووضع حد لآثارها.

وقد تنتهي القرارات الإدارية كقاعدة عامة نهاية طبيعية دون تدخل من أي جهة إدارية أو تشريعية أو قضائية إذا ما تم تنفيذها واستنفدت أغراضها التي صدرت من أجلها، كما قد تنتهي القرارات الإدارية إذا كانت محددة المدة، ومتى حل الأجل المحدد لسريانها أو إذا كانت معلقة على شرط فاسخ، اقترن به القرار وتحقق هذا الشرط.

ومن المعلوم أن جهة الإدارة تتمتع بسلطة إنهاء القرارات الإدارية لأسباب تتوخاها، قد تتمثل في قصور تلك القرارات عن تحقيق المصلحة العامة، فالإلغاء يعتبر من الوسائل التي تمكن الإدارة بواسطتها من التعرض للقرارات التنظيمية، ويجرده من قوته القانونية قياساً للمستقبل فقط. وسنخصص هذا المبحث لبيان إنهاء القرار الإداري ودعوى إلغائه، من خلال مطلبين منفصلين بالتقسيم التالي:

المطلب الأول: إنهاء القرار الإداري

المطلب الثاني: دعوى إلغاء القرار الإداري

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول: إنهاء القرار الإداري

سنعرض في هذا المطلب إلى فرعين ينصبا على إنهاء القرار الإداري بالإلغاء من قبل الإدارة، ويتعلق ثانيهما لسحب القرار الإداري.

الفرع الأول: إنهاء القرار الإداري بمعرفة الإدارة

يترتب على سرعة تطور الحياة الإدارية وتغيرها ضرورة تطور القرارات وتغيرها كلما اقتضت الضرورة، ذلك لكي تساير هذا التطور وتتجاوب مع الأوضاع المتغيرة.

وتلجأ الإدارة في كثير من الأحيان إلى وضع حد لتطبيق قراراتها غير المناسبة وذلك بإلغائه. والإلغاء بهذا المعنى هو العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة متضمناً إنهاء أثر القرار الإداري بالنسبة للمستقبل مع ترك آثاره التي رتبها منذ لحظة صدوره وحتى إلغاءه. ويختلف الإلغاء الإداري الذي يقتصر أثره على الآثار المستقبلية عن الإلغاء القضائي، حيث يشمل هذا الأخير المستقبل والماضي معاً، شأنه في ذلك شأن السحب(85).

والمبدأ العام يقضي بأن يتم الإلغاء بقرار صادر من الجهة التي أصدرت القرار الأصلي، أو السلطة الرئاسية لها ما لم ينص المشرع على منح هذا الحق سلطة أخرى. ويلزم كذلك لكي يكون الإلغاء صحيحاً أن يتخذ قرار الإلغاء نفس وشكل وإجراءات صدور القرار الأصلي؛ فإذا كان الأخير

(85) استقر قضاء هذه المحكمة من أن الحكم بإلغاء القرار الإداري القاضي بإنهاء خدمة الموظف، يترتب عليه إنهاءه بأثر رجعي من تاريخ صدوره وعودته إلى المركز القانوني الذي كان يشغله قبل إصداره، مما يترتب على ذلك آثار وظيفية من بينها صرف مستحقاته المالية. وإذ التزم الحكم المطعون فيه هذا النظر فإنه يكون قد أعمل صحيح القانون. وقد استقر قضاء هذه المحكمة منذ أمد بعيد على أنه لا يجوز التحدي أمام دوائر النقض بالمحكمة الاتحادية العليا بدفاع لم يسبق طرحه أو التمسك به أمام محكمة الموضوع، إلا إذا كان منصباً على سبب قانوني يتعلق بالنظام العام وكانت عناصره الواقعية مطروحة عليها، وإذ كان البيّن من الأوراق أن الطاعنة لم تتمسك بهذا الدفاع أمام محكمة الموضوع بدرجتيها، بما يعد تنازلاً ضمنياً منها عملاً بالمادة (488/ 2) من قانون المعاملات المدنية الاتحادي، ومن ثم فإن ما تثيره بسبب النعي يكون سبباً جديداً، لا يجوز التحدي به لأول مرة أمام محكمة النقض. المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 177 لسنة 27 القضائية، مطبوعات جامعة الإمارات العربية، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا من دوائر المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والشرعية، السنة الثامنة والعشرون (2006 م)، العدد الثاني، من أول أبريل حتى 21 مايو.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مكتوباً، فيجب أن يكون قرار الإلغاء مكتوباً أيضاً، ويختلف حق الإدارة في إلغاء قراراتها الإدارية باختلاف قراراتها، سواءً كانت تنظيمية أم فردية(86).

- **إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية** يقصد بالقرارات التنظيمية أو اللائحية، تلك القرارات التي توجه إلى المخاطب بها بصفاتهم وليس بأسمائهم، ولما كانت هذه القرارات تنشئ مراكز عامة لا ذاتية، فإنه بمقدور جهة الإدارة أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها في كل وقت، وفقاً لمقتضيات الصالح العام. وليس لأحد أن يحتج بوجود حق مكتسب. وإذا كان إلغاء القرارات التنظيمية يتم على هذا النحو الذي يتسم بقدر من المرونة، فليس معنى ذلك عدم إلزامية القواعد التنظيمية، فهذه القواعد ملزمة لكل السلطات العامة في الدولة بما فيها السلطة التي أصدرتها، كما أن مخالفة أحكامها في التطبيقات الفردية أمر غير جائز، إلا إذا تقرر ذلك في القاعدة التنظيمية ذاتها. ويجدر التنويه إلى أن إلغاء القرار التنظيمي أو تعديله لا يتم إلا بمقتضى قرار تنظيمي مماثل، مع مراعاة ضرورة عدم المساس بالقرارات الفردية التي اتخذت بالتطبيق للقرار التنظيمي الملغى حيث تظل نافذه ومنتجة لأثارها.

- **إلغاء القرارات الفردية** ينبغي التفرقة في هذا الصدد بين القرارات الفردية التي ترتب حقوقاً للأفراد وتلك التي لا تولد حقوقاً.

أ- القرارات التي ترتب حقوقاً للأفراد:

وفقاً لما هو مستقر عليه، فإن القاعدة العامة تقضي بأن القرارات الإدارية الفردية إذا ما صدرت سليمة مستوفيه للشروط التي يتطلبها القانون، وترتب عليها حق شخصي أو مركز خاص، فإن الإدارة لاتملك المساس بها إلا في الحالات التي يجيزها القانون(87).

(86) د. محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص251-252.
(87) د . محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص243.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويتفق الفقه على أن احترام المراكز الخاصة التي تنشأ عن القرارات الإدارية الفردية يعد شأنه في ذلك شأن مبدأ المشروعية من أسس الدولة القانونية.

بيد أن القاعدة العامة التي نحن بصددها لا تجري على إطلاقها، فالإدارة تملك أحياناً أن تلغي قراراً ترتبت عليه حقوقاً مكتسبة، كما هو الشأن بالنسبة للقرار الصادر بتعيين شخص في وظيفة عامة، فهذا القرار وإن أكسب هذا الشخص حقاً في تقلده الوظيفة العامة، فإن الإدارة تستطيع فصل الموظف في حالة ارتكابه خطأ يبرر هذا الجزاء.

هذا فيما إذا كان القرار الفردي مشروعاً، أما إذا كان القرار الفردي المنشئ لحقوق مكتسبة غير مشروع، فإن الإدارة تملك أن تلغيه أو تعدل عليه، وإلغائها له يمثل جزاء لعدم مشروعيته.

ويجدر التنويه إلى أن جهة الإدارة لا تستطيع أن تجرى هذا الإلغاء أو التعديل في أي وقت، فقد استقرت أحكام القضاء على أن القرار الإداري غير المشروع يتحصن ضد رقابة الإلغاء القضائية بفوات مدة الطعن المحددة قانوناً، وليس من المقبول أن يباح لجهة الإدارة ما لا يباح للقضاء، الأمر الذي يعني حرمان الإدارة من سلطة إلغائه بفوات مدة الطعن اعتباراً من تاريخ صدروه[88].

ب- القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقاً للأفراد:

تستطيع جهة الإدارة أن تلغي أو تعدل القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقاً للأفراد، ويتفق الفقه على أن بمكنة الإدارة أن تلغي أو تعدل هذه القرارات والتي يدخل في عدادها الأنواع التالية:

- **القرارات الوقتية**: وهي القرارات التي لا تنشئ حقوقاً بالمعنى القانوني لتعلقها بأوضاع مؤقتة ولو لم ينص على سريانها لمدة معينة، كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الصادرة بندب موظف عام أو بمنح تراخيص مؤقتة.

(88) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص183 وما بعدها .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- **القرارات الولائية**: وهي القرارات التي تخول بمقتضاها الأفراد مجرد رخصة دون أن تحملهم أي التزام أو عبء، ويضرب الفقه مثالاً لها في فرنسا منح أحد الموظفين أجازة مرضية في غير الحالات التي يحتمها القانون، فهذا القرار لايمكن اعتباره حقاً مكتسباً، ويمكن لجهة الإدارة إلغائه وقتما تشاء.

-**القرارات السلبية**: يمكن القول بأن القرار السلبي هو الذي لا يصدر في شكل الإفصاح الصريح عن إرادة جهة الإدارة بإنشاء المركز القانوني أو تعديله أو وضع نهاية له، بل تتخذ الإدارة موقفاً سلبياً من التصرف في أمر كان الواجب على الإدارة أن تتخذ فيه إجراءً طبقاً للقانون واللوائح. فسكوت الإدارة وعدم الإفصاح عن إرادتها بشكل صريح يعد بمثابة قرار سلبي بالرفض، وهذا القرار لا يرتب حقوقاً أو مزايا للأفراد، ويجوز إلغاؤه في أي وقت، مثال ذلك قرار الإدارة برفض منح رخصة لأحد الأفراد لمزاولة مهنة معينة(89).

- **القرارات غير التنفيذية**: وهي القرارات التمهيدية التي تصدر بقصد الإعداد لإصدار قرار معين، كما هو الشأن بالنسبة للقرار الذي يصدر عن جهة الإدارة بإيقاف موظف عن عمله، بهدف إحالته إلى المحاكمة التأديبية، وكذلك القرارات التي تحتاج إلى تصديق من السلطة الرأسية، فجميع القرارات يمكن للإدارة العدول عنها وإلغائها في المستقبل في أي وقت دون التقيد بميعاد معين(90).

وينبغي التنويه إلى أن سلطة الإدارة في إلغاء قرارتها غير المشروعة ليست مطلقة، وإنما هي مقيدة بمواعيد الطعن القضائي للإلغاء، وذلك لأن فوات ميعاد الطعن القضائي يجعل القرار محصناً لا يجوز الطعن القضائي عليه، ويقصد بذلك أن القرار الإداري غير المشروع بعد فوات مدة الطعن القضائي يصبح في حكم القرار الإداري المشروع محصناً ضد الإلغاء.

(89) د. ماهر الجبوري، مرجع سابق، ص231.
(90) د. سليمان محمد الطماوى، مرجع سابق، ص468.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثاني: سحب القرار الإداري

أولاً: مفهوم سحب القرار الإداري

يقصد بسحب القرار الإداري تجريده من آثاره القانونية، ويتم هذا التجريد بالنسبة للمستقبل والماضي معاً، بحيث يعتبر القرار المسحوب كأن لم يكن. وتختلف السلطة التي تتمتع بها جهة الإدارة في سحب القرارات الإدارية بحسب ما إذا كان القرار مشروعاً أو غير مشروع أو معدوماً[91].

ونظرية سحب القرار الإداري تجد تطبيقاتها في نطاق القرارات الإدارية الفردية (سواء أكانت ذاتية أم شرطية)؛ لأنها وحدها هي التي تولد حقاً، أما بالنسبة لقرارات اللائحة؛ فإنها لاتولد بذاتها حقاً، ولهذا فإن الإدارة تملك حرية تامة في ذلك، ولا يثار النزاع بخصوص فكرة السحب إلا بشأن القرارات الفردية التي تكون قد صدرت تطبيقاً لتلك اللوائح، بصرف النظر عما إذا كانت هذه اللوائح سليمة أو معيبة، فنظرية السحب مقصودة إذاً على القرارات الفردية، وتتلخص في أن الإدارة إذا كان الأصل أنه يحق لها، فيجب عليها أن تصحح الأوضاع المخالفة للقانون، كما أن دواعي الاستقرار تقتضي أنه إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقاً – بالمعنى الواسع – فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح الذي يصدر في ذات الموضوع مقصورة عن القرارات الإدارية[92].

ثانياً: القواعد العامة التي تحكم سحب القرار الإداري

1. يعد السحب وسيلة لتلافي الطعن القضائي، فمن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن القرار الإداري غير المشروع قد يتم إلغاؤه قضائياً لتجاوزه ومخالفته للقانون، لذلك أجيز لجهة الإدارة أن تصحح خطأها بنفسها لتتجنب قيام القضاء بإلغاء القرار فيما إذا طلب صاحب الشأن ذلك[93].

(91) د. غازي كرم، مرجع سابق، ص246.
(92) د. محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص252.-254.
(93) د. محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص253.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

2. عدم التلازم بين السحب والإلغاء القضائي: ليس من الصواب اعتبار السحب يدور في فلك الإلغاء القضائي[94] فقد يظهر منذ اللحظة الأولى أن هناك تلازماً بين السحب والإلغاء القضائي، ومرجع هذا الخلط في أن ميعاد سحب القرارات الفردية هي مدة الطعن القضائي (ستون يوماً)[95]، وتشابه آثار السحب والإلغاء القضائي والتي تتمثل في إعدام القرار الإداري بأثر رجعي من وقت إنشائه.

3. يعد سحب القرار الباطل أمراً ملزماً لجهة الإدارة، ولايعد مجرد اختصاص اختياري، ومرجع ذلك أن الالتزام بسحب القرار الإداري هو نتيجة طبيعية للأخذ بمبدأ المشروعية، والذي يعني أن الإدارة ملزمة باحترام القواعد القانونية، وعليه ينبغي عليها أن تصحح الأوضاع المخالفة لها.

ثالثاً: سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية

استقر الفقه والقضاء على أن لجهة الإدارة سلطة سحب قراراتها التنظيمية الباطلة في أي وقت تشاء، وهذا السحب يرجع بآثار إلى تاريخ صدور تلك القرارات.

وتجد سلطة الإدارة في سحب القرارات المعيبة سندها من خلال مبدأين أساسين هما[96]:

1. سحب القرار المشروع:

أ. حق الإدارة في تصحيح الوضع القانوني المخالف وإدخاله إلى نطاق مبدأ المشروعية ليرتب الآثار القانونية المنشودة منه.

ب. وجوب استقرار الأوضاع والمراكز القانونية المترتبة على القرار الإداري.

(94) د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص370.
(95) د. عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص306.
(96) أ. ميثاق قحطان الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2015، ص24-25.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وإذا كانت القاعدة العامة تقضي بعدم جواز سحب القرار الإداري السليم أو المشروع، أياً كانت الطبيعة التي تثبت له سواء أكانت تنظيمية (لائحياً) أم فردية، وسحب القرار المشروع أو السليم يتم بمقتضى قرار آخر يصدر بأثر رجعي، وهذا يتعارض مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، إلا أنه استثنى من هذه القاعدة عدة قرارات منها:

أ. القرارات التي لا يتولد عنها حقوق للأفراد، فيجوز لجهة الإدارة سحبها حتى وإن كانت مشروعة، كما هو الشأن بالنسبة للقرار الصادر بتوقيع جزاء تأديبي.

ب. القرارات الصادرة بفصل الموظفين، فلقد أجاز القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر لجهة الإدارة أن تسحب هذه القرارات لاعتبارات اجتماعية تخص الموظف، و قيد القضاء ذلك بضرورة ألا يؤثر السحب في هذه الحالة على الحقوق المكتسبة للأفراد.

2. سحب القرار غير المشروع:

القاعدة العامة تقضي بأنه يجوز لجهة الإدارة أن تسحب قراراتها التي تصدر بالمخالفة لأحكام القانون، كجزاء لعدم المشروعية، وقد يكون هذا السحب سحباً كلياً، ويتم ذلك عندما تلحق عدم المشروعية القرار كله، وقد يكون سحباً جزئياً إذا كانت عدم المشروعية قد لحقت جزءاً من القرار، وكان القرار قابلاً للتجزئة وكانت الإدارة فعلياً تريد سحب الجزء غير المشروع فقط[97]. فإذا كان للإدارة أن تصدر أوامر ملزمة للأفراد تحقيقاً لأداء رسالتها، فإن المشرع يمنحها تكملة هذا الحق ويجعلها في حرية كبيرة في التقدير وتسمح لها بالتصرف أو عدم التصرف، وكذلك الوقت الذي تتصرف فيه وهذه الحرية هي التي نسميها السلطة أو الاختصاص التقديري[98].

فعندما يمنح المشرع جهة الإدارة سلطة معينة، فإنه من العادة يسلك أحد خيارين: فإما أن يحدد لها بطريقة آمرة الهدف المعين الذي ينبغي أن تسعى إلى تحقيقه، وقد يحدد لها الأوضاع التي

(97) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص377.
(98) د. غازي كرم، مرجع سابق، 245.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تجب عليها لتحقيق هذا الهدف، وتكون سلطتها في هذه الحالة سلطة مقيدة، ويصبح عملها كعمل القاضي مقصوراً على تطبيق القانون على الحالات التي تستوفِ شروط هذا التطبيق، كمنح ترخيص لفرد استوفى جميع الشروط في حالة إذا ما كان القانون يحتم منح هذا الترخيص لكل من استوفى هذه الشروط.

أما الخيار الثاني فبمقتضاه يترك المشرع للإدارة قدراً من الحرية لتقرر بمحض إرادتها فيما إذا كان من الملائم أن تتدخل أو تمتنع، فإذا تدخلت فلها أن تختار الوسائل التي يمكن اللجوء إليها لتحقيق الهدف المنشود.

وهذا التمييز فيما بين سلطات الإدارة منها ما كان متروكاً لتقديرها، وما هو مفروض عليها، يدخل ذلك في عداد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري. وهذان النوعان من السلطة لازمان لحسن سير الإدارة، فعندما تتصرف الجهة الإدارية بمقتضى سلطتها المقيدة، تكون حريات الأفراد في مأمن من اعتداء جهة الإدارة التي تلتزم بتطبيق صحيح القانون، وإلا فإنه يمكن إلغاء قراراتها بمعرفة قاضي المشروعية[99].

رابعاً: من له حق السحب

تختلف الجهة التي تملك سحب القرارات الإدارية بحسب نوع القرار وذلك على النحو التالي:

أ- بالنسبة للقرار الإداري النهائي، فإن السلطة التي تملك سحبه هي السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها[100]. بيد أن ذلك لا يمنع من التقرير بأنه يوجد طائفة من القرارات الإدارية النهائية لا تملك الجهة التي أصدرتها أن تعيد النظر فيها حتى ولو اتسمت هذه القرارات بعدم المشروعية؛ نظراً لأنه بمجرد إصدار الهيئات لتلك القرارات تستفد ولايتها. ولا يجوز الطعن في مثل هذه القرارات إلا بمقتضى الطريق الذي حدده المشرع، ومثال ذلك قرارات الجهات الإدارية

(99) د. غازي كرم، مرجع سابق، ص248.
(100) د. أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص371.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ذات الاختصاص القضائي مثل لجان الجمارك، ولجان تقدير الضرائب، والقرارات الصادرة من مجالس التأديب[101].

ب- وفيما يتعلق بالقرارات الخاضعة للتظلم، فقد نظم المشرع لها طريقاً محدداً للتظلم إلى سلطة أعلى، والمبدأ المستقر عليه في القضاء في هذا الصدد، هو أنه ما لم يتطلب القانون المنظم لطريقة التظلم الإداري استنفاد هذا الطريق قبل الطعن أمام القضاء الإداري، فإن هذا الطعن الأخير يكون دائماً مقبولاً حتى ولو لم يستنفد طريق التظلم، وبناء على هذا المبدأ فيمكن للجهة الإدارية سحب قراراتها الباطلة كلما كان الالتجاء إلى القضاء ممكناً قبل استنفاد طريق التظلم الإداري والعكس[102].

وترتيباً على ما تقدم، فإذا سلك الفرد سبيل التظلم الإداري وأصدرت السلطة الرئاسية العليا قراراً بخصوص هذا التظلم، فإنه يمتنع على السلطة الإدارية الدنيا أن تتعرض لا من قريب ولا من بعيد لهذا القرار، نظراً لاستنفادها السلطة، ويصير منسوباً إلى السلطة العليا، وعليه لا يحق للجهة الإدارية التي تحتل مكانة أقل في التدرج الهرمي للإدارة أن تنظر في القرارات الصادرة عن سلطة تعلوها.

خامساً: نطاق نظرية سحب القرار الإداري

يلزم التمييز فيما يخص سحب القرارات الإدارية بين القرارات السليمة والمعيبة. ووفقاً للقاعدة العامة، فإنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تسحب القرارات الإدارية المشروعة، يستوي في ذلك القرارات الفردية أو التنظيمية، وذلك لحماية مبدأ المشروعية وضمان الحقوق المكتسبة للأفراد، وتطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، أخذاً بعين الاعتبار أن السحب له أثر رجعي وبخلاف الإلغاء الإداري. وخروجاً على القاعدة العامة، فقد أجاز القضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا سحب

(101) د. مجدي مدحت النهري، مرجع سابق، ص123.
(102) أ. ميثاق قحطان الدليمي، مرجع سابق، ص26.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بعض القرارات المشروعة، كما هو الشأن بالنسبة لقرارات فصل الموظفين، وذلك لاعتبارات إنسانية واجتماعية، ويلزم لتطبيق هذا الاستثناء عدم المساس بالحقوق المكتسبة للغير، كما لو تم تعيين موظف آخر لشغل الوظيفة التي كان يقوم بها الموظف المفصول.

وعلى العكس في حال القرارات الإدارية غير المشروعة، فإنه يجوز لجهة الإدارة سحبها، وفي مسلكها هذا تعضيدٌ لاحترام القانون، علاوة على أن هذه القرارات لا تنشئ حقوقاً مكتسبة للأفراد، ومن ثم فإنه يجوز إعدام آثارها سواء للماضي والمستقبل. ويجدر التنويه إلى أنه وإن كانت جهة الإدارة تملك كأصل عام سحب قراراتها غير المشروعة، فإن ذلك قد يتقيد بموعد محدد. إذ ينبغي التوفيق في هذا الشأن بين مبدأ المشروعية واحترام الإدارة للقانون من ناحية، وضرورة استقرار الحقوق والمراكز القانونية القائمة من ناحية أخرى. ويقتضي التوفيق بين المبدأين سالفي الذكر أن يحدد مدة يجوز خلالها لجهة الإدارة أن تسحب القرارات الإدارية المعيبة، بحيث يتحصن بعدها القرار من السحب وهي المدة التي يجوز فيها الطعن بالإلغاء أمام القضاء.

المطلب الثاني: دعوى إلغاء القرار الإداري

يقتضي التعرف على دعوى الإلغاء أن نعرض لماهية هذه الدعوى وشروطها في الفرع الأول ثم التعرض لميعادها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: ماهية دعوى إلغاء القرار الإداري وشروطها

أولاً: مفهوم دعوى إلغاء القرار الإداري

أدلى الفقه بدلوه في تعريف دعوى الإلغاء حيث عرفها البعض على أنها " خصومة قضائية يرفعها كل ذي مصلحة، ويطالب بإلغاء قرار إداري غير مشروع"[103]. كما عرفها جانب آخر من

(103) د. منصور إبراهيم العتوم، بحث بعنوان أثر زوال المصلحة في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن، دراسة تحليلية تأصلية مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، كلية القانون، ص 172.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفقه بأنها "دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون"[104]. وتبرز هذه التعاريف الطبيعة القضائية لهذه الدعوى، ومن شأن ذلك بيان أن هذه الدعوى لم تعد مجرد تظلم إداري. ولقد حرص جانب فقهي آخر على التركيز على أنواع المصالح التي ترتبط بهذه الدعوى. ونشير في هذا الخصوص للتعريف الذي قال به بعض الفقه على أن هذه الدعوى هي تلك التي " يقيمها أحد الأفراد أو إحدى الهيئات أمام القضاء الإداري يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون"[105]. وفي ذات السياق عرفها البعض الأخر بأنها "دعوى قضائية يرفعها أحد أصحاب الشأن من الموظفين أو الأفراد إلى القضاء الإداري طالباً إعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون"[106].

ويتفق الفقه في مجمله على أن دعوى الإلغاء هي دعوى مشروعية، موضوعها بحث مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه أمام المحكمة. بيد أنه يعاب على التعريفات السابقة بكونها تتسم بعدم الدقة فيما يتعلق بتحديد من لهم المصلحة في رفع هذه الدعوى، وعلى ضوء ما تقدم يمكن تعريف هذه الدعوى على أنها تلك الدعوى التي يقيمها أحد الأفراد أو أحد الموظفين أو إحدى الهيئات أمام القضاء يطلب فيها إعدام قرار إداري لاتسامه بعدم المشروعية.

ثانياً: خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى إلغاء القرار الإداري بمجموعة من الخصائص تتلخص فيما يلي:

1. **أنها دعوى قضائية**: تتسم دعوى الإلغاء بكونها دعوى قضائية، ذلك أن جهة القضاء الإداري تتمتع بالاستقلال عن جهة الإدارة، فالجهتان "مستقلتان في اختصاصهما الوظيفي، فمن المفروض أن القرار الإداري يستنفذ جميع مراحله في درجات السلم الإداري حتى يصبح نهائياً قبل

(104) د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص78.
(105) د. عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص311.
(106) د. رافت فودة، مرجع سابق، ص89.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب إلغائه أو وقف تنفيذه، وهذا الطلب هو في حقيقته دعوى مبتدئة بالنسبة إلى القرار الإداري"[107].

2. **أنها دعوى عينية (موضوعية):** تعد دعوى الإلغاء دعوى قضائية حيث تنصب الخصومة على قرار إداري بغية بيان مدى مشروعيته من عدمه؛ فهي لا تمثل خصومة تتعلق بحقوق شخصية، كما أنها لا تثير منازعة بين دائن ومدين، وإنما تسعى لحماية مراكز قانونية عامة، ومن ثم توصف هذه الدعوى بأنها دعوى موضوعية أو عينية، أما غيرها من الدعاوى الإدارية كدعاوى التعويض، أو الدعاوى المدنية فتوصف بأنها دعاوى شخصية، لأنها تتجه نحو حماية مراكز شخصية للمدعين[108].

3. **دعوى مشروعية**: تستند دعوى الإلغاء على فكرة المشروعية، وتدور إجراءاتها حول فحص مشروعية القرار المطعون فيه بالإلغاء، وما إذا كان هذا القرار سواء أكان فردياً أم لائحياً مشوباً بعيب أو أكثر من العيوب التي تجعله غير مشروع، أم أنه قرار سليم وغير مخالف للقانون. وتقتصر سلطة قاضى الإلغاء على المقابلة بين القرار المطعون فيه والتشريعات النافذة ذات الصلة به، وذلك لمعرفة ما إذا كانت جهة الإدارة قد راعت تطبيق القواعد القانونية تطبيقاً سليماً من عدمه. فإذا تبين للقاضي أن القرار المطعون فيه غير مشروع، فإن سلطته تقتصر على مجرد الحكم بإلغاء القرار جزئياً أو كلياً[109].

4. **دعوى من النظام العام**: وتتضح هذه الخاصية بأنها لا تحتاج للكثير من العناء لإدراكها؛ فهذه الدعوى تخضع لأحكام القانون الإداري، وتدور حول منازعة إدارية تتعلق بالدفاع عن مركز موضوعي، كما أنها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة عن طريق حماية مبدأ المشروعية.

---

(107) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر رقم 1789 لسنة 2 قضائية، جلسة 6/8 /1957، مجموعة أبو شادي لأحكام المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، الجزء الثاني، 782.
(108) د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص80.
(109) د. مجدي مدحت النهري، مرجع سابق، ص136.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وترتيباً على ذلك لا يجوز التنازل عن رفع هذه الدعوى مقدماً، ويعد باطلاً أي تصرف من هذا القبيل.

ثالثاً: شروط قبول دعوى الإلغاء

يشترط لقبول دعوى الإلغاء مجموعة من الشروط بعضها يتعلق بالقرار الإداري محل الطعن، وبعضها يتعلق برافع الدعوى، وبعضها يتعلق بالمدة(110).

أما فيما يتعلق بمحل الدعوى، فإنه يلزم أن ينصب على قرار إداري صادر عن إحدى الجهات الإدارية في الدولة يؤثر في مركز الطاعن وذلك وفقاً لما هو عليه المسلك القضائي والفقهي(111).

أ- الشروط المتعلقة بالقرار محل الطعن:

يلزم لقبول دعوى الإلغاء أن يكون القرار موضوع الطعن إدارياً صادراً عن الإدارة باعتبارها سلطة عامة، ويجب أن يكون هذا القرار نهائياً(112). ولا يقتصر مدلول عبارة (الجهة الإدارية) على السلطة الإدارية المركزية فحسب، بل يشمل أيضاً الأشخاص العامة الإقليمية والمؤسسات والهيئات التي تقوم على إدارة مرفق أو مرافق عامة، وهي بذلك تعتبر من أشخاص القانون العام(113).

ولكي تقبل دعوى الإلغاء يجب أن يكون القرار المطعون فيه مؤثراً في المركز القانوني للطاعن، وحتى يتحقق هذا الأمر يشترط أن يكون من شأن القرار موضوع الطعن أن يولد آثاراً قانونية، كما يشترط أن يكون هذا القرار مولداً للآثار القانونية بذاته. وترتيباً على ذلك فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن موافقة مجلس الوزراء على إحالة الطاعن للتقاعد يعد جزء من

(110) راجع في هذا الشأن مجدي شعيب، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء، مكتبة الرواد، 2007،
(111) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 2005، ص234.
(112) د. رمضان محمد بطيخ، ورقة عمل بعنوان شروط قبول دعوى الإلغاء، ندوة القضاء الإداري،، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الرباط المغرب، 11-15/يوليو2005، ص3.
(113) د. عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، 315.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإجراءات الواجب اتباعها لإتمام إصدار مرسوم الإحالة للتقاعد، ومن ثم فإن الموافقة التي تصدر عن مجلس الوزراء لا ترتب أثراً قانونياً في تغير المركز الوظيفي للطاعن، فلا تعد قراراً إدارياً يعبر عن إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة، ومن ثم فإن الطعن عليها استقلالاً لايحقق نفعاً للطاعن(114). ويعني هذا الشرط أنه في حالة دخول القرار الإداري في عملية إدارية مركبة فحينئذ توجه الدعوى إلى القرار ذي الصلة المباشرة بالآثار القانونية المراد إلغاؤها(115).

ب – الشروط المتعلقة بالطاعن "شرط المصلحة":

تتمثل شروط قبول دعوى الإلغاء المتعلقة برافع الدعوى في المصلحة؛ فالطاعن لا يمكن أن يثبت له مصلحة في الدعوى، إلا إذا كان له حق تم الاعتداء عليه.

ولقد أخذ المشرع الإماراتي بالقاعدة المعمول بها في قانون الإجراءات المدنية، والتي مفادها أنه لا دعوى حيث لا مصلحة. ولم يضع المشرع المعايير اللازمة لتحديد المصلحة، حيث ترك تقدير ذلك الأمر للفقه والقضاء. ولا شك أن هذا المسلك التشريعي يعد مسلكاً محموداً؛ إذ إن تحديد المصلحة في الدعوى يعد من المسائل الموضوعية التي تختلف باختلاف طبيعة النزاع والظروف، وباختلاف موقف ذوي الشأن فيه، يجب أن تترك القاضي ليعمل فيها بموجب سلطته التقديرية.

ولما كانت دعوى الإلغاء تعد من الدعاوى الموضوعية التي تهدف إلى تحقيق الاحترام الواجب لمبدأ الشرعية، فإن ذلك يعني بالضرورة أن يتسع مدى موضوع هذه الدعوى، كون رافعوا الدعوى يقومون بدور من شأنه أن يحقق سيادة حكم القانون. بيد أن الأخذ بهذا المبدأ على إطلاقه قد يؤدي إلى أن تصبح دعوى الإلغاء دعوى حسبة تسمح للأفراد بمراقبة تصرفات جهة الإدارة، ولتفادي حدوث هذا الوضع يتطلب من القضاء قبول الدعوى، ضرورة أن يكون الطاعن في دعوى الإلغاء له مصلحة، وذلك تطبيقاً للقاعدة التي مفادها حيث لا تكون مصلحة لا تكون دعوى. فلا

(114) المحكمة الاتحادية العليا رقم 300 لسنة 2010 إداري، جلسة 26 /1 / 2011
(115) د سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق ص 462-463.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يشترط لقبول دعوى الإلغاء بأن يكون للطاعن حقاً تم الاعتداء عليه، وإنما يكتفي بأن يكون له مصلحة، وذلك بعكس الحال في دعاوى التعويض التي تتطلب أن يكون هناك حق لرافعها تم الاعتداء عليها، بحيث يكون قد لحقه ضرر من جراء هذا الاعتداء، ويكفي لقبول طلب إلغاء القرار الإداري توافر شروط المصلحة الشخصية المباشرة في الإلغاء مهما كانت صفة رافع الدعوى .

صفوة القول وعلى حد تعبير البعض، فإن المصلحة في دعوة الإلغاء من الصعب تحديد مفهومها وتحليلها نظرياً بمعزل عن أحكام القضاء، ولذلك فإن الفقه ينصرف إلى الحلول القضائية ليستخلص منها الأحكام العامة والمصالح التي اعتمدتها(116).

وإذا كان الفقه والقضاء قد اتفقا على أن المصلحة تعد شرطاً أساسياً لقبول دعوى الإلغاء، إلا أنهما اختلفا بشأن بيان فيما إذا كان يشترط لاستمرار وجود المصلحة إلى حين البت في الدعوى من عدمه.

فيرى جانب من الفقه(117) أنه لا يكفي لقبول دعوى الإلغاء وجوب توافر شرط المصلحة وقت رفعها، بل يلزم أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها، ويرى هذا الجانب الفقهي أنه إذا انتفت المصلحة أثناء نظر الدعوى بعد أن توافرت عند رفعها، فإن على المحكمة أن تحكم بعدم قبول الدعوى لعدم قيام سبب لها. ولقد تبنى جانب آخر من الفقه موقفاً مغايراً للموقف الذي يدافع عنه الاتجاه السابق، بحجة أن تخلف هذا الشرط بعد ذلك لا يعني وجوب زوال الدعوى، لأن المصلحة تقتضي إعلاء حكم القانون من خلال إلزام جهة الإدارة بالتصرف على مقتضى القانون، ولن يتم ذلك دون إلغاء القرارات غير المشروعة.

وفيما يخص الأثر المترتب على رفع دعوى إلغاء القرار الإداري على تنفيذ هذا القرار، فإن المحكمة الاتحادية العليا قد أرست مبدأً هاماً، مفاده أن رفع الدعوى لايترتب عليه وقف تنفيذ الحكم،

(116) د. محمد فواد عبد الباسط، مرجع سابق، 238.
(117) د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص6.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

حيث قضت بأن " تقديم دعوى إلغاء القرار إداري كمبدأ عام لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار الإداري، وبالمقابل فإن تنفيذ القرار واستنفاد محله لايحول واستمرار نظر طلب دعوى إلغائه والحكم في موضوعها؛ إذ تستهدف هذه الدعوى باعتبارها دعوى عينية في صحة القرار ذاته، للتأكد من مدى مشروعيته واتفاقه مع الأصول المقررة في القانون "[118].

الفرع الثاني: ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري

يكمن الهدف الأساسي الذي تسعى إلى تحقيقه دعوى الإلغاء في أنها تعدم القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ الشرعية، ونظراً لكون المنطق القانوني يقضي بأن لايستمر التصرف غير المشروع، فهذا يقتضي ضرورة عدم تقييد دعوى الإلغاء بفترة زمنية معينة. بيد أن الواقع العملي يجري على خلاف ذلك، حيث أنه لا يمكن أن نعرض الإدارة للاضطراب وعدم الاستقرار، نتيجة إبقاء القرارات والأعمال الإدارية مهددة بالإلغاء في كل لحظة، الأمر الذي جعل المشرع يقيد دعوى الإلغاء بمدة زمنية معينة، يلزم أن ترفع الدعوى خلالها إلى القضاء[119] وقبل ذلك كله لابد أن يستبق رفع الدعوى إجراء التظلم الإداري كوسيله ابتدائية في إلغاء القرار الإداري[120].

لذلك يلزم لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية أن ترفع الدعوى خلال مدة معينة، تعرف بميعاد رفع الدعوى، وهي عادة ما تكون مدة توفيقية تهدف إلى مراعاة مصلحتان متعارضتان، مصلحة ذوو الشأن في إتاحة الفرصة الكافية لهم للطعن في قرار الإدارة الذي يمس مباشرة مراكزهم القانونية، ومصلحة المجتمع في تحقيق الاستقرار للقرارات الإدارية، وعدم تركها لفترة طويلة مهددة بالإلغاء، ولتحقيق ذلك فقد نصت معظم التشريعات على تحديد هذه المدة بستين يوماً من تاريخ نشر

(118) المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم 138 لسنة 2016 إداري، الأربعاء 22 /فبراير /2017
(119) راجع في هذا الشأن مجدي شعيب، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء، مكتبة الرواد، 2007.
(120) د.إبراهيم عبيد آل على، دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير القانون الإداري، " نموذج دعوى الإلغاء "، بحث منشور في مجموعة أوراق بحثية أعدت بمناسبة العيد الأربعون للمحكمة الاتحادية العليا، أبوظبي، 2013 ص198

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

القرار أو إعلانه أو العلم اليقيني به[121]. وهو ذات المسلك الذي سلكه المشرع الإماراتي بمقتضى نص المادة(84) مكرر من قانون الإجراءات المدنية الإماراتي المعدل عام 2014[122].

ولقد أرست المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية عدداً من المبادئ القانونية المستمدة من النصوص القانونية المعمول بها في شأن القرارات الإدارية، يلزم مراعاتها من جانب الإدارات الحكومية للحفاظ على حقوق الأفراد، وهو ما يشكل ضمانه كبيرة للأفراد وحماية لهم من القرارات الإدارية التي تفتقر إلى المشروعية والتي يشوبها أحياناً عيب من عيوب عدم المشروعية[123].

والقاعدة العامة تقضي بسريان المدة المحددة للطعن بالإلغاء، ابتداءً من اليوم الذي أصبح فيه القرار المطلوب إلغاؤه معلوماً بشكل رسمي من قبل أصحاب العلاقة، وترتيباً على ذلك فإن مدة الطعن بالنسبة للقرارات التنظيمية تبدأ من تاريخ النشر وتسري هذه المدة بالنسبة للقرارات الفردية من تاريخ الإبلاغ. ويجدر التنويه إلى أن هناك بعض القرارات الفردية التي تنصرف آثارها بصورة مباشرة إلى فرد أو أفراد بعينهم، إلا أنها قد ترتب آثاراً غير مباشرة تلحق أفراداً آخرين، الأمر الذي يقضي بثبوت الحق لهؤلاء في طلب إلغاء هذه القرارات متى أضرت بمصالحهم؛ سواء أكانت مادية

(121) ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية إعداد القاضي/ د.عبد الوهاب عبدول رئيس المحكمة الاتحادية العليا الإمارات العربية المتحد، بيـــروت / لبنان.

(122) تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا ما كان طلب الإحالة المتمثل في العدول عن المبدأ الذي قررته أحكام صادرة عن الدوائر المدنية والإدارية، والذي استقر فيه اجتهادها على إخضاع ميعاد سماع دعوى إلغاء القرار الإداري للتقادم الطويل المحدد بخمس عشر سنة عملاً بالمادة (473) من قانون المعاملات المدنية الاتحادي واستبدال هذا الميعاد بميعاد قصير أخذاً بالقوانين المقارنة التي حددت ميعاد سماع دعوى إلغاء القرار الإداري بستين يوما من تاريخ نشر القرار أو العلم اليقيني به - فإن الهيئة تشير إلى قضاء سابقتها (الجمعية العمومية للمحكمة قبل تعديل قانون المحكمة)، استقر على أنه إذا ما أحالت إحدى دوائر المحكمة موضوع العدول عن مبدأ مستقر يتصل بالنزاع المطروح في الطعن، فإن الهيئة (الجمعية السابقة) لاتعيدها إلى الدائرة التي أحالتها لتلتزم في قضائها بالرأي الذي انتهت إليه، بل عليها أن تتصدى للفصل في الطعن أو الدعوى المحالة إليها بعد أن تقول كلمتها في موضوع طلب الإحالة الطعن رقم 244 لسنة 2009 إداري المقيدة برقم 4 لسنة 2009 هيئة عامة في الجلسة العلنية المنعقدة يوم الاثنين الموافق 2010/3/29.

(123) د.محمد بطي ثاني الشامسي، تنظيم دعوى الإلغاء في ضوء الأحكام والقوانين الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور في مجموعة أوراق بحثية أعدت بمناسبة العيد الأربعون للمحكمة الاتحادية العليا، أبوظبي، 2013 ص198.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أم أدبية. ولا تسري المدة بحق هؤلاء من تاريخ إعلان القرار إلى ذوي المصلحة المباشرين، بل يبقى ميعاد الطعن على هذه القرارات الفردية سارياً لمدة معقولة قبل أن يغلق[124].

وفيما يتعلق بحساب الميعاد ابتداء من تاريخ العلم اليقيني، تحرص المحكمة الاتحادية العليا وهي في معرض تحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة الفرد في هذا الشأن على عدم الاعتداد بالعلم اليقيني، إلا إذا توافرت قناعتها بقيام الدليل عليه، كما لا تقف عند حد إنكار صاحب المصلحة له، حتى لاتهدر المصلحة العامة المبتغاة من تحصين القرارات الإدارية، ولا تزعزع استقرار المراكز القانونية الذاتية التي اكتسبها أربابها بمقتضى هذه القرارات[125].

ومن نافلة القول التنويه إلى أن الأحكام الخاصة بدعوى إلغاء القرار الإداري لاتنطبق على دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، فهذه الأخيرة يجوز رفعها طالما أن الحق في رفعها لم يسقط طبقاً للأصول العامة. ومرجع هذا التمايز بحسب رأي بعض الفقه[126] يكمن في أن طلب التعويض منوط بحلول الضرر، وهذا لايرتبط بالضرورة بإعلان القرار الإداري أو نشره، بل قد يتحقق على إثر تنفيذ القرار، فلو قيدت دعوى التعويض بميعاد دعوى الإلغاء لأوجب ذلك ضرورة رفعها حتى ولو لم يلحق بصاحب الشأن ضرر، وهو أمر يتعارض مع المنطق القانوني، فضلاً عن أن الحكمة التشريعية لقصر رفع طلبات الإلغاء على ستين يوماً تكمن في الحفاظ على استقرار المراكز القانونية[127].

(124) دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي نموذج القرار الإداري " ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، إعداد القاضي/ د.عبد الوهاب عبدول، رئيس المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة، بيروت / لبنان، 2011/6/22.

(125) د. منصور إبراهيم العتوم، بحث بعنوان أثر زوال المصلحة في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن، دراسة تحليلية تأصلية مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، كلية القانون، ص 172.

(126) د. عبد العزيز خليفة مرجع سابق، ص273.

(127) د. محمد جمال ذنيبات، ود. حمدي محمد العجمي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد، الطبعة الأولى،2010، ص221.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الخاتمة

يعتبر القرار الإداري وفقاً لما هو مقرر في قضاء المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة، بأنه تصرف قانوني، تقوم به الإدارة بقصد إنشاء مركز قانوني أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، ويكون للقرار مثل هذا الأمر مادامت جهة الإدارة المتخذة له مختصة في إصداره في الحدود التي يلبيها القانون.

وتعتبر القرارات الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تباشر بها الإدارة نشاطها الهادف إلى تحقيق الصالح العام، وحتى يكون القرار الإداري صحيحاً لابد من توافر شروطه، فإذا انتفى شرط من هذه الشروط، أو شابه عيب، كان القرار معيباً وبات من الضروري إلغاء ما رتبه هذا القرار من آثار نظامية، أو التعويض عنها، وهو الدور الأساسي للرقابة القضائية على القرار الإداري. وللقرار الإداري أركان لها أهمية بالغة لتحديد مشروعيته، وهي ركن الاختصاص والشكل والإجراءات وركن المحل والسبب والغاية، ومن الضروري توافرها جميعاً.

يعتبر القرار الإداري من أهم الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية، وهو المحورالذى تدور حوله معظم نظريات ومبادئ القانون الإداري، والقرارات الإدارية تعتبر من مظاهر السلطات والامتيازات التي تتمتع بها الإدارة. وقد أرست المحكمة الاتحادية العديد من المبادئ القانونية المتعلقة بأركان القرار الإداري، والشروط الواجب توافرها فيه، وقد تم تناولها في سياق البحث بالتفصيل.

حيث أن للقرارات الإدارية جانب أخر من الأهمية، تبرز أمام القضاء الإداري في رقابته على أعمال الإدارة العامة، فكانت ومازالت معظم المنازعات القضائية المطروحة أمام القضاء الإداري تدور حولها، حيث أتيحت الفرصة لقيام القضاء بابتداع الكثير من المبادئ والقواعد المتعلقة بالقرارات الإدارية، سواء بالنسبة لتعريفها ومشروعيتها، أو أنواعها وكيفية نفاذها ووقف تنفيذها والطعن فيها، فالقرارات الإدارية جوهر عمل المسئولين في المصالح والهيئات الحكومية، ولاسيما في الدول الحديثة التي كثرت مرافقها وتشبعت اختصاصاتها وازداد عدد الموظفين فيها، مما يتطلب

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

صدور قرارات إدارية مؤثرة وفعالة. وتمثل سلطة الإدارة في إصدار القرارات المظهر الرئيسي والأساسي لوسائل الإدارة في مباشرة أوجه نشاطها، حيث لا تستطيع السلطة الإدارية الاستغناء عنها في أي من باعتبارها الوسيلة والأداة الفعالة التي تستخدمها الإدارة للحصول على وسائلها الأخرى.

توصلنا إلى التوصيات ضرورة نشر الأحكام القضائية الإدارية الحديثة أولاً بأول ليستفيد منها الباحثون في مجال القانون الإداري بصورة عامة. وكذلك نوصي بعدم إطلاق حرية إثبات العلم اليقيني والتشدد في ذلك دون إجحاف لصاحب المصلحة. ونوصي بتفعيل دور القضاء في مراقبة القرارات القضائية المتعلقة بالإدارة بمنحه سلطة الاتصال بالإدارة في خصوص ما يتعلق بتنفيذ الأحكام.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المراجع والمصادر

أولاً: المراجع العامة

1. أ.د. أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية طبقاً لأحدث التشريعات في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى 2013.
2. د. حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية " دراسة مقارنة، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، الطبعة الأولى، 1432 هجرية.
3. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة العاشرة، 1979.
4. د. عبد الحميد المنشاوي، التعليق على قانون المرافعات، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2007.
5. د. عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، الطبعة الأولى، 2003.
6. د. عثمان محمد فتوح، أصول القانون الإداري لإمارة دبي دراسة مقارنة، القيادة العامة لشرطة دبي، كلية شرطة دبي، الطبعة الأولى، 1996.
7. د.على الدين زيدان، أ. محمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري، الجزء الثالث القرارات الإدارية، المكتب الفني للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1995.
8. د.محمد على الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 2015.
9. د. على خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري (الجزء الثاني)، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2004.
10. د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، الطبعة الأولى 2001.
11. د. غازي كرم، القانون الإداري، الآفاق المشرقة، ناشرون، عمان، الأردن، الطبعة الأولى 2010.
12. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت. الطبعة الأولى 2005.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

13. د.محمود سامي جمال الدين، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة، دار القلم، بيروت، الطبعة الثانية 1990.

14. د.موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2012.

15. د. نواف سالم كنعان، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مطبوعات جامعة الشارقة، الإمارات، الطبعة الأولى، 2004.

ثانياً: المراجع المتخصصة

1. جاسم عبد الله محمد بن عمير، ركن الاختصاص في القرار الإداري، دراسة مقارنة وتطبيقيه في فرنسا ومصر والإمارات مطبوعات جامعة الشارقة 2012.

2. د.خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 1999.

3. د. رأفت فوده، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1998.

4. د. شحادة موسى مصطفى، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.

5. د. عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى 2012.

6. د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، 2007.

7. د.عمر عبد الله، القضاء الإداري وخصوصيته، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، عدن، اليمن، الطبعة الأولى، 2001.

8. . ماهر الجبوري، القرار الإداري، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، إربد، عمان، الطبعة الأولى 2012.

9. مجدي شعيب، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء، مكتبة الرواد، مصر، 2007.

10. د. مجدي مدحت النهري، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، مصر 2003.

11. د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء شروط دعوى الإلغاء، الكتاب الأول، دار الكتب القانونية، مصر 1998.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

12. د. مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، منشاة المعارف الإسكندرية، طبعة 2012.

13. د. محمد فوزي نويجي، العلم اليقيني بالقرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى 2008.

14. د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، الطبعة الأولى 2005.

15. د محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة للبحوث، الرياض، الطبعة الأولى 1994.

16. د. محمد جمال ذنيبات، ود. حمدي محمد العجمي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد، الطبعة الأولى، 2010

ثالثاً: البحوث العلمية وأوراق العمل

1. د. إبراهيم عبيد آل علي، دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير القانون الإداري، " نموذج دعوى الإلغاء"، بحث منشور في مجموعة أوراق بحثية أعدت بمناسبة العيد الأربعون للمحكمة الاتحادية العليا، أبوظبي، 2013.

2. ميثاق قحطان الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2015.

3. د. منصور إبراهيم العتوم، بحث بعنوان أثر زوال المصلحة في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن، دراسة تحليلية تأصلية مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، كلية القانون.

4. د. رمضان محمد بطيخ، ورقة عمل بعنوان شروط قبول دعوى الإلغاء، ندوة القضاء الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الرباط المغرب، 11-15/يوليو2005.

5. القاضي/ د.عبد الوهاب عبدول، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت / لبنان.

6. د.محمد بطي ثاني الشامسي، تنظيم دعوى الإلغاء في ضوء الأحكام والقوانين الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور في مجموعة أوراق بحثية أعدت بمناسبة العيد الأربعون للمحكمة الاتحادية العليا، أبوظبي، 2013.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

رابعاً: الرسائل العلمية

1. أ. إيمان حسين الرباطي، رسالة ماجستير بعنوان تسبيب القرارات الإدارية دراسة مقارنة مقدمة في جامعة الشارقة 2010.

2. أ. رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الشرق الأوسط، 2012.

جامعة الإمارات العربية المتحدة
United Arab Emirates University
UAEU
UAEU Libraries
DigitizationDepatment
United Arab Emirates

Digitally signed by Shrieen
DN: cn=Shrieen, o=UAEU, ou=Libraries Deanship, email=shrieen@uaeu.ac.ae, c=AE
Date: 2019.09.12 09:33:59 +04'00'

www.manaraa.com