AIN SHAMS UNIVERSITY
مركز بحوث الشرق الأوسط
MIDDLE EAST RESEARCH CENTER
MERC

AIN SHAMS UNIVERSITY

مجلة
بحوث الشرق الأوسط

مجلة علمية مُحَكَّمَة
(مُعتمدة) شهريـًا

العدد الخامس والتسعون
(يناير 2024)

يصدرها
مركز بحوث
الشرق الأوسط

السنة الخمسون
تأسست عام 1974

الترقيم الدولي: (2536-9504)
الترقيم على الإنترنت: (2735-5233)

الأراء الواردة داخل المجلة تعبر عن وجهة نظر أصحابها وليست مسئولية مركز بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية

رقم الإيداع بدار الكتب والوثائق القومية : ٢٤٣٣٠ / ٢٠١٦

الترقيم الدولي: (Issn :2536 - 9504)

الترقيم على الإنترنت: (Online Issn :2735 - 5233)

ISSN 2536-9504

مجلة بحوث الشرق الأوسط

مجلة علمية مُحكَّمة
متخصصة
في شؤون الشرق الأوسط

مجلة مُعتمَدة من بنك المعرفة المصري

موقع المجلة على بنك المعرفة المصري

www.mercj.journals.ekb.eg

- معتمدة من الكشاف العربي للاستشهادات المرجعية (ARCI) . المتوافقة مع قاعدة بيانات كلاريفيت Clarivate الفرنسية.
- معتمدة من مؤسسة أرسيف (ARCIf) للاستشهادات المرجعية للمجلات العلمية العربية ومعامل التأثير المتوافقة مع المعايير العالمية.
- تنشر الأعداد تباعًا على موقع دار المنظومة.

العدد الخامس والتسعون - يناير 2024

تصدر شهريًّا

السنة التاسعة والأربعون - تأسست عام 1974

المطبعة
مطبعة جامعة عين شمس
Ain Shams University Press

مجلة بحوث الشرق الأوسط
(مجلة مُعتمدة) دوريَّة علميَّة مُحكَّمَة
(اثنا عشر عددًا سنويًّا)
يصدرها مركز بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية - جامعة عين شمس

رئيس مجلس الإدارة

أ.د. غادة فاروق

نائب رئيس الجامعة لشؤون خدمة المجتمع وتنمية البيئة

ورئيس مجلس إدارة المركز

رئيس التحرير **د. حاتم العبد**

مدير مركز بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية

هيئة التحرير

أ.د. السيد عبدالخالق، وزير التعليم العالي الأسبق، مصر

أ.د. أحمد بهاء الدين خيري، نائب وزير التعليم العالي الأسبق، مصر ؛

أ.د. محمد حسام لطفي، جامعة بني سويف، مصر ؛

أ.د. سعيد المصري، جامعة القاهرة، مصر ؛

أ.د. سوزان القليني، جامعة عين شمس، مصر ؛

أ.د. ماهر جميل أبوخوات، عميد كلية الحقوق، جامعة كفرالشيخ، مصر ؛

أ.د. أشرف مؤنس، جامعة عين شمس، مصر ؛

أ.د. حسام طنطاوي، عميد كلية الآثار، جامعة عين شمس، مصر ؛

أ.د. محمد إبراهيم الشافعي، وكيل كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر

أ.د. تامر عبدالمنعم راضي، جامعة عين شمس، مصر ؛

أ.د. هاجر قلديش، جامعة قرطاج، تونس ؛

Prof. Petr MUZNY، جامعة جنيف، سويسرا ؛

Prof. Gabrielle KAUFMANN-KOHLER، جامعة جنيف، سويسرا ؛

Prof. Farah SAFI، جامعة كليرمون أوفيرني، فرنسا؛

إشراف إداري

أ/ سونيا عبد الحكيم

أمين المركز

إشراف فني

د/ امل حسن

رئيس وحدة التخطيط و المتابعة

سكرتارية التحرير

أ/ ناهد مبارز	رئيس قسم النشر
أ/ راندا نوار	قسم النشر
أ/ زينب أحمد	قسم النشر
أ/ شيماء بكر	قسم النشر

المحرر الفني

أ/ رشا عاطف رئيس وحدة الدعم الفني

تنفيذ الغلاف والتجهيز والإخراج الفني للمجلة

وحدة الدعم الفني

تدقيق ومراجعة لغوية

د. هند رأفت عبد الفتاح

تصميم الغلاف أ/ أحمد محسن - مطبعة الجامعة

توجه المراسلات الخاصة بالمجلة إلى: د. حاتم العبد، رئيس التحرير merc.director@asu.edu.eg

• وسائل التواصل: البريد الإلكتروني للمجلة: technical.supp.mercj2022@gmail.com

البريد الإلكتروني لوحدة النشر: merc.pub@asu.edu.eg

جامعة عين شمس- شارع الخليفة المأمون- العباسية- القاهرة، جمهورية مصر العربية، ص.ب: 11566

(وحدة النشر - وحدة الدعم الفني) موبايل/ واتساب: 01555343797 (2+)

ترسل الأبحاث من خلال موقع المجلة على بنك المعرفة المصري: www.mercj.journals.ekb.eg

ولن يلتفت إلى الأبحاث المرسلة عن طريق آخر

الرؤيـــة

السعي لتحقيق الريادة في النشر العلمي المتميز في المحتوى والمضمون والتأثير والمرجعية في مجالات منطقة الشرق الأوسط وأقطاره .

الرسالـــة

نشر البحوث العلمية الأصيلة والرصينة والمبتكرة في مجالات الشرق الأوسط وأقطاره في مجالات اختصاص المجلة وفق المعايير والقواعد المهنية العالمية المعمول بها في المجلات المُحَكَّمَة دوليًّا.

الأهـــداف

- نشر البحوث العلمية الأصيلة والرصينة والمبتكرة .
- إتاحة المجال أمام العلماء والباحثين في مجالات اختصاص المجلة في التاريخ والجغرافيا والسياسة والاقتصاد والاجتماع والقانون وعلم النفس واللغة العربية وآدابها واللغة الانجليزية وآدابها ، على المستوى المحلى والإقليمي والعالمي لنشر بحوثهم وإنتاجهم العلمي .
- نشر أبحاث كبار الأساتذة وأبحاث الترقية للسادة الأساتذة المساعدين والسادة المدرسين بمختلف الجامعات المصرية والعربية والأجنبية ٠
- تشجيع ونشر مختلف البحوث المتعلقة بالدراسات المستقبلية والشرق الأوسط وأقطاره ٠
- الإسهام في تنمية مجتمع المعرفة في مجالات اختصاص المجلة من خلال نشر البحوث العلمية الرصينة والمتميزة .

مجلة بحوث الشرق الأوسط

- رئيس التحرير **د. حاتم العبد**

- الهيئة الاستشارية المصرية وفقًا للترتيب الهجائي:

• أ.د. إبراهيم عبد المنعم سلامة أبو العلا	رئيس قسم التاريخ - كلية الآداب - جامعة الأسكندرية - مصر
• أ.د. أحمد الشربيني	عميد كلية الآداب السابق - جامعة القاهرة - مصر
• أ.د. أحمد رجب محمد علي رزق	عميد كلية الآثار - جامعة القاهرة - مصر
• أ.د. السيد فليفل	عميد كلية الدراسات الأفريقية العليا الأسبق - جامعة القاهرة - مصر
• أ.د. إيمان محمد عبد المنعم عامر	أستاذ التاريخ الحديث والمعاصر - كلية الآداب - جامعة القاهرة - مصر
أ.د. أيمن فؤاد سيد	رئيس الجمعية المصرية للدراسات التاريخية - مصر
• أ.د. جمال شفيق أحمد عامر	كلية الدراسات العليا للطفولة - جامعة عين شمس - مصر
• أ.د. حمدي عبد الرحمن	عميد كلية الحقوق الأسبق - جامعة عين شمس - مصر
• أ.د. حنان كامل متولي	(قائم بعمل) عميد كلية الآداب - جامعة عين شمس - مصر
• أ.د. صالح حسن المسلوت	أستاذ التاريخ والحضارة - كلية اللغة العربية - فرع الزقازيق جامعة الأزهر - مصر وعضو اللجنة العلمية الدائمة لترقية الأساتذة
• أ.د. عادل عبد الحافظ عثمان حمزة	كلية الآداب - جامعة المنيا، ومقرر لجنة الترقيات بالمجلس الأعلى للجامعات - مصر
• أ.د. عاصم الدسوقي	عميد كلية الآداب الأسبق - جامعة حلوان - مصر
• أ.د. عبد الحميد شلبي	كلية اللغة العربية بالمنصورة - جامعة الأزهر - مصر
• أ.د. عفاف سيد صبره	كلية الدراسات الإنسانية بنات بالقاهرة - جامعة الأزهر - مصر
• أ.د. عفيفي محمود إبراهيم	كلية الآداب - جامعة بنها - مصر
• أ.د. فتحي الشرقاوي	نائب رئيس جامعة عين شمس الأسبق - مصر
• أ.د. محمد الخزامي محمد عزيز	عميد كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية - جامعة الجلالة - مصر
أ.د. محمد السعيد أحمد	كلية التربية - جامعة عين شمس - مصر
• لواء / محمد عبد المقصود	رئيس مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء - مصر
• أ.د. محمد مؤنس عوض	كلية الآداب - جامعة عين شمس - مصر
• أ.د. مدحت محمد محمود أبو النصر	كلية الخدمة الاجتماعية - جامعة حلوان قطاع الخدمة الاجتماعية بالمجلس الأعلى للجامعات ورئيس لجنة ترقية الأساتذة
• أ.د. مصطفى محمد البغدادي	كلية التربية - جامعة عين شمس - مصر
• أ.د. نبيل السيد الطوخي	رئيس قسم التاريخ - كلية الآداب - جامعة المنيا - مصر
أ.د. نهى عثمان عبد اللطيف عزمي	كلية السياحة والفنادق - جامعة مدينة السادات - مصر

- الهيئة الاستشارية العربية والدولية وفقًا للترتيب الهجائي:

- أ.د. إبراهيم خليل العَلاّف — جامعة الموصل- العراق
- أ.د. إبراهيم محمد بن حمد المزيني — كلية العلوم الاجتماعية - جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية- السعودية
- أ.د. أحمد الحسو — جامعة مؤتة- الأردن
  مركز الحسو للدراسات الكمية والتراثية - إنجلترا
- أ.د. أحمد عمر الزيلعي — جامعة الملك سعود- السعودية
  الأمين العام لجمعية التاريخ والآثار التاريخية
- أ.د. عبد الله حميد العتابي — كلية التربية للبنات - جامعة بغداد - العراق
- أ.د. عبد الله سعيد الغامدي — جامعة أم القرى - السعودية
  عضو مجلس كلية التاريخ، ومركز تحقيق التراث بمعهد المخطوطات
- أ.د. فيصل عبد الله الكندري — جامعة الكويت- الكويت
- أ.د. مجدي فارح — رئيس قسم الماجستير والدراسات العليا - جامعة تونس١ - تونس
- أ.د. محمد بهجت قبيسي — جامعة حلب- سوريا
- أ.د. محمود صالح الكروي — كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد- العراق

- *Prof. Dr. Albrecht Fuess* — Center for near and Middle Eastem Studies, University of Marburg, Germany
- *Prof. Dr. Andrew J. Smyth* — Southern Connecticut State University, USA
- *Prof. Dr. Graham Loud* — University Of Leeds, UK
- *Prof. Dr. Jeanne Dubino* — Appalachian State University, North Carolina, USA
- *Prof. Dr. Thomas Asbridge* — Queen Mary University of London, UK
- *Prof. Ulrike Freitag* — Institute of Islamic Studies, Belil Frie University, Germany

شروط النشر بالمجلة

- تُعنى المجلة بنشر البحوث المهتمة بمجالات العلوم الإنسانية والأدبية ؛
- يعتمد النشر على رأي اثنين من المحكمين المتخصصين ويتم التحكيم إلكترونيًّا ؛
- تقبل البحوث باللغة العربية أو بإحدى اللغات الأجنبية، **وترسل إلى موقع المجلة على بنك المعرفة المصري ويرفق مع البحث ملف بيانات الباحث يحتوي على عنوان البحث باللغتين العربية والإنجليزية واسم الباحث والتايتل والانتماء المؤسسي باللغتين العربية والإنجليزية، ورقم واتساب، وإيميل الباحث الذي تم التسجيل به على موقع المجلة ؛**
- يشار إلى أن **الهوامش والمراجع في نهاية البحث وليست أسفل الصفحة ؛**
- يكتب الباحث **ملخص باللغة العربية واللغة الإنجليزية** للبحث **صفحة واحدة فقط** لكل ملخص ؛
- بالنسبة للبحث باللغة العربية يكتب على برنامج "**word**" ونمط الخط باللغة العربية **"Simplified Arabic"** وحجم الخط **14** ولا يزيد عدد الأسطر في الصفحة الواحدة عن **25** سطر والهوامش والمراجع خط **Simplified Arabic** حجم الخط 12 ؛
- بالنسبة للبحث باللغة الإنجليزية يكتب على برنامج **word** ونمط الخط **Times New Roman** وحجم الخط **13** ولا يزيد عدد الأسطر عن 25 سطر في الصفحة الواحدة والهوامش والمراجع خط **Times New Roman** حجم الخط 11 ؛
- (**Paper**) مقاس الورق (**B5**) 17.6 × 25 سم، (Margins) الهوامش **2.3 سم** يمينًا ويسارًا، **2 سم** أعلى وأسفل الصفحة، ليصبح مقاس البحث فعلي **(الكلام)** 13×21 سم. (Layout) والنسق: (Header) الرأس 1.25 سم، (Footer) تذييل 2.5 سم ؛
- **مواصفات الفقرة للبحث :** بداية الفقرة First Line = 1.27سم، قبل النص= 0.00، بعد النص = 0.00)، تباعد قبل الفقرة = (6pt) تباعد بعد الفقرة = (0pt)، تباعد الفقرات (مفرد single) ؛
- **مواصفات الفقرة للهوامش والمراجع :** يوضع الرقم بين قوسين هلالي مثل : (1)، بداية الفقرة Hanging = 0.6 سم، قبل النص=0.00، بعد النص = 0.00)، تباعد قبل الفقرة = 0.00 تباعد بعد الفقرة = 0.00، تباعد الفقرات (مفرد single) ؛
- **الجداول والأشكال:** يتم وضع الجداول والأشكال إما في صفحات منفصلة أو وسط النص وفقًا لرؤية الباحث، على أن يكون عرض الجدول أو الشكل لا يزيد عن 13.5 سم بأي حال من الأحوال ؛
- يتم التحقق من صحة الإملاء **على مسئولية الباحث** لتفادي الأخطاء في المصطلحات الفنية ؛
- مدة التحكيم 15 يوم على الأكثر، مدة تعديل البحث بعد التحكيم 15 يوم على الأكثر ؛
- يخضع تسلسل نشر البحوث في أعداد المجلة حسب ما تراه هيئة التحرير من ضرورات علمية وفنية ؛
- المجلة غير ملزمة بإعادة البحوث إلى أصحابها سواء نشرت أم لم تنشر ؛
- تعبر البحوث عن آراء أصحابها وليس عن رأي رئيس التحرير وهيئة التحرير ؛
- **رسوم التحكيم للمصريين 650 جنيه، ولغير المصريين 155 دولار ؛**
- **رسوم النشر للصفحة الواحدة للمصريين 25 جنيه، وغير المصريين 12 دولار ؛**
- الباحث المصري يسدد الرسوم بالجنيه المصري (بالفيزا) بمقر المركز (المقيم بالقاهرة)، أو على حساب حكومي رقم : **(9/450/80772/8) بنك مصر** (المقيم خارج القاهرة) ؛
- الباحث غير المصري يسدد الرسوم بالدولار على حساب حكومي رقم : **(EG710001000100000004082175917)** (**البنك العربي الأفريقي**) ؛
- **استلام إفادة قبول نشر البحث في خلال 15 يوم من تاريخ سداد رسوم النشر مع ضرورة رفع إيصالات السداد على موقع المجلة ؛**
- **المراسلات :** توجه المراسلات الخاصة بالمجلة إلى: merc.director@asu.edu.eg

السيد الدكتور/ مدير مركز بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية، ورئيس تحرير المجلة
جامعة عين شمس– العباسية– القاهرة – ج. م.ع (ص. ب 11566)
للتواصل والاستفسار عن كل ما يخص الموقع : محمول / واتساب: **01555343797 (2+)**
(وحدة النشر merc.pub@asu.edu.eg) (وحدة الدعم الفني technical.supp.mercj2022@gmail.com)

- ترسل الأبحاث من خلال موقع المجلة على بنك المعرفة المصري: **www.mercj.journals.ekb.eg**

ولن يلتفت إلى الأبحاث المرسلة عن طريق آخر.

محتويات العدد 95

عنوان البحث الصفحة

- **الدراسات القانونية LEGAL STUDIES**

1. **الفئات المستثناة من حق التنظيم النقابي 3-62**
أحمد سعد محمد حسين

2. **منازعات التنفيذ أمام القضاء الدستوري الأمريكي 63-112**
محمد أحمد المهدي محمد المهدي

3. **سحب القرار الإداري «فقهًا وقضاءًا» 113-162**
علي الرشيدي

- **الدراسات التاريخية HISTORICAL STUDIES**

4. **عقيدة الإله آمون في طيبة «من خلال نقوش بروبيلون معبدي مونتو وخونسو والصرح الثانى بالكرنك» 165-186**
إيمان شوقي حسن عبدالله

5. **قضية مقتل الدكتور حاييم أورلوزروف رئيس الجناح السياسي للوكالة اليهودية في الصحافة العربية " يونيو 1933 – يوليو 1934" 187-284**
إيمان عبدالله التهامي محمد التلال

- **الدراسات الأثرية ARCHAEOLOGICAL STUDIES**

6. **تأريخ بعض المقابر غير المنقوشة في بني حسن وأهميتها التاريخية.... 287-312**
رحاب إسماعيل

- **الدراسات الاجتماعية SOCIAL STUDIES**

7. **التسويق الإلكتروني وعلاقته بالاستهلاك لدى الأسرة المصرية 315-364**
كرستين شوقى سامى ايوب

8. **انعكاسات تشويه مسرح الجريمة على تحقيق العدالة الجنائية (دراسة سوسيولوچية) 365-412**
مريم محمد أحمدأحمد عبدالنبي

- **دراسات إدارة أعمال BUSINESS ADMINISTRATION STUDIES**

9. **أثر أبعاد النموذج الأوروبي للتميز على الأداء الابتكاري للمنظمات 415-462**
محمد سعد محمد محمود

- **الدراسات الفنية ART STUDIES**

10. **دراسة تأثير المنظفات الكيميائية في إزالة بقع السجاد 465-504**
رشا علي رسول القزاز

افتتاحية العدد 95

يسر مركز بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية صدور العدد **(95 – يناير 2024)** من مجلة المركز « **مجلة بحوث الشرق الأوسط** ». هذه المجلة العريقة التي مر على صدورها حوالي 50 عامًا في خدمة البحث العلمي، ويصدر هذا العدد وهو يحمل بين دافتيه عدة دراسات متخصصة: (دراسات قانونية، دراسات تاريخية، دراسات أثرية، دراسات اجتماعية، دراسات إدارة أعمال ، دراسات فنية) ويعد البحث العلمي **Scientific Research** حجر الزاوية والركيزة الأساسية في الارتقاء بالمجتمعات لكي تكون في مصاف الدول المتقدمة.

ولذا تَعتَبر الجامعات أن البحث العلمي من أهم أولوياتها لكي تقود مسيرة التطوير والتحديث عن طريق البحث العلمي في المجالات كافة.

ولذا تهدف مجلة بحوث الشرق الأوسط إلى نشر البحوث العلمية الرصينة والمبتكرة في مختلف مجالات الآداب والعلوم الإنسانية واللغات التي تخدم المعرفة الإنسانية.

والمجلة تطبق معايير النشر العلمي المعتمدة من بنك المعرفة المصري وأكاديمية البحث العلمي، مما جعل الباحثين يتسابقون من كافة الجامعات المصرية ومن الجامعات العربية للنشر في المجلة.

وتحرص المجلة على انتقاء الأبحاث العلمية الجادة والرصينة والمبتكرة للنشر في المجلة كإضافة للمكتبة العلمية وتكون دائمًا في مقدمة المجلات العلمية المماثلة. ولذا نعد بالاستمرارية من أجل مزيد من الإبداع والتميز العلمي.

والله من وراء القصد

رئيس التحرير

د. حاتم العبد

سحب القرار الإداري

«فقهًا وقضاءًا»

علي الرشيدي

كليه الحقوق – جامعة عين شمس

aamrashidi99@gmail.com

www.mercj.journals.ekb.eg

الملخص:

يعد القرار الإداري مظهر من مظاهر السلطة العامة، إذ لا يمكن لأية دولة أن تنهض بأعباء السلطة العامة إلا به، فهو وسيلة الإدارة المفضلة في القيام بوظائفها المتعدد لما يحقق من سرعة وفعالية في العمل الإداري، ومرجع ذلك أن للقرارات الإدارية قوتها الملزمة وللإدارة تنفيذها بالطريق المباشر استنادًا لطابعها التنفيذي.

فالقرار الإداري يتيح للإدارة إمكانية البت من جانب واحد في أمر من الأمور دون الحاجة إلى الحصول على رضا ذوي الشأن, أو حتى معاونيهم فهو يتمتع بقدر من الحصانة يفترض فيه السلامة والمشروعية وعلى من ينازع في صحته اللجوء إلى القضاء طالبًا إلغائه وعليه عبء إثبات الدليل على العيب الذي يشوبة وهو قرينة بدونها تختل الحياة الإدارية، وهذا المسلك يعرف في القانون الفرنسي بامتياز القرار السابق، أي كون الإدارة مدعى عليها دائمًا، فالنظام القانوني للقرار الإداري يجعل منه سلطة في يد الإدارة لتحقيق أهدافها، وهذه القوة التي يتمتع بها القرار الإداري هي التي حدث بالعميد، فيدل إلى إطلاق تعبير "قوة الشيء المقررة " فالأفراد إزاء هذه السلطة في مركز خضوع مما يقتضي حمايتهم.

ويعرف القرار الإداري بأنه افصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني متى كان جائزًا وممكنًا قانونًا ابتغاء تحقيق مصلحة عامة.

والقرار الإداري لا ينشأ من فراغ ,لابد من توافر مقومات يرتكز عليها وتمده بأسباب الاستقرار والاستمرار، وهذه الشروط هي أركانه وشروط صحته

وإذا كانت الغاية من القرار الإداري هي إحداث إثار قانونية بإنشاء أو تعديل أوإلغاء وضع قانوني ما، فإن هذه الآثار لا تبقى على الدوام، فهي آيلة إلى الزوال باعتبار أن القرار الإداري مثله مثل باقي العمليات الأخرى يواكب التطور والتغير مهما

طالت مدة سريانه ونفاذه، فإن لهذه النفاذ حد ينتهي إليه ويزول به القرار الإداري، وهي المرحلة الأخيرة التي تمر بها حياة القرار الإداري والتي تعرف بنهاية القرار الإداري .

فقد ينتهي القرار نهاية طبيعية أو ينتهي بغير إرادة الإداري أو ينتهي عن طريق تدخل الإداري أو ينتهي بأثر رجعي.

وما يهمنا في بحثنا سحب القرار الإداري وهو أحد أسباب انقضاء القرارات الإدارية والذي يعتبر مظهرًا فريدًا من مظاهر سلطة الإدارة تتوخي من خلاله الموازنة بين احترام مبدأ المشروعية وبين مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية للأفراد التي لايجوز المساس بها إلا في أضيق الحدود، ووفقًا للقانون لتوفير الطمانينة في نفوس الأفراد ذلك أن الإدارة قد 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 وعندئذ ترغب الإدارة في إعادة التنسيق في أعمالها بأن تقوم بالرجوع فيما أصدرته من قرارات، فوسيلتها إلى ذلك سحب القرار الذي اتضح مخالفته القانون أو لعد ملائمته فتسحب من تنظيماتها مالم يعد متماشيًا مع الظروف الواقعية والقانونية.

Abstract:

The administrative decision is a manifestation of the public authority, as no state can assume the burdens of the public authority without it. .

decision allows the administration to decide unilaterally in a matter without the need to obtain the consent of the stakeholders, or even their assistants, as it enjoys a degree of immunity in which safety and legality are assumed. Which is tainted and is a presumption without which the administrative life is disrupted and this behavior is known in French law as the privilege of the previous decision, that is, the administration is always accused. “The power of the thing decided.” Individuals in relation to this power are in a position of submission, which necessitates their protection.

An administrative decision is defined as the administration’s disclosure in the form required by law of its binding will with its public authority in accordance with laws and regulations, with the intent of creating a legal effect when it is unjust and legally possible in order to achieve a public interest.

If the purpose of the administrative decision is to create legal effects by creating, amending or canceling a legal status, these effects do not remain permanently. It is the last stage in the life of the administrative decision, which is known as the end of the administrative decision.

What concerns us in our research is the withdrawal of the administrative decision, which is one of the reasons for the expiration of administrative decisions, which is considered a unique aspect of the authority of the administration through which it seeks to balance between respect for the principle of legality and the principle of stability

of rights and legal positions of individuals that may not be affected except in the narrowest limits and according to the law to provide reassurance in the souls Individuals, because the administration may, on many occasions, commit some mistakes without seeing or in a hurry, or by ignoring some of the rules enacted by the legislator to protect

In the interest of individuals, which should have been taken into account, and then the administration wants to re-coordination in its work to refer to the decisions it issued, its means to withdraw the decision that was found to be in violation of the law, or because it is not appropriate, so it withdraws from its organizations unless it is no longer in line with the realistic and legal conditions.

.

أهمية الموضوع:

يحتل القرار الإداري مكانة متميزة على صعيد العلوم القانونية عامة والقانون الإداري خاصة، فالإقرار الإداري بصدوره له من الأهمية بما كان في التأثير على المراكز المخاطبين به، فإن إنها هذا القرار سحبا يعد أشد خطرًا وتأثيرًا بما قد يرتبه من آثار على الأفراد، وما قد يلحق بهم من أضرار.

وتكمن الأهمية العلمية في مساهمة هذه الدراسة في بناء النظرية العامة للقرارات الإدارية وإلى توضيح مسالة مهمة من مسائل هذه النظرية ومرتكزاتها الأساسية أما من الناحية العلمية، فتساهم في توضيح الرؤية لدى القضاء وفك العديد من الإشكالات العلمية المتعلقة بهذه المسالة وخاصة مدى جواز سحب القرار المشروع, وهذه دفعنا إلى كتابة هذا الموضوع لمعرفة عن كثب آلية سحب القرار الإداري .

الهدف من الدراسة:

تهدف دراستنا هذه إلى معرفة الوسائل القانونية المتاحة لأجل سحب القرار الإداري، بحيث تتمكن الإدارة من استعمال آلية السحب لتصحيح تصرفاتها المعيبة لتدخل جهات أجنبة في تصحيح أعمالها في البحث أين ومتى تتوقف سلطة الإدارة في إتيان هذه الوسيلة القانونية ومعرفة ما يباح لها ويحضر عليها ومحاولة التوصل إلى الضوابط والقيود التي تحول دون تعسف الإدارة كذلك معرفة الوسائل القانونية التي أتاحها المشرع للمتضررين من القرار الإداري وكيفية سحبه قضائيًّا عن طريق ممارسة الآلية القضائية المتمثلة في دعوى الإلغاء التي تؤدي إلى اقتلاع القرار الإداري من جذوره وإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدوره.

أسباب اختيار الموضوع:

القرار وسيلة فعالة وناجحة في ممارسة الإدارة لتصرفاتها, فهو يحتل المساحة الأكبر في تصرفاتها، إذ لايمكن أن نتصور أي نشاط داري دونه، فإن كان القرار له من الأهمية بما كان في التأثير على مراكز وحقوق المخاطبين به، فإن سحب هذا القرار يعد أشد خطرًا وتأثير بما قد يرتبه من آثار على الأفراد وما يلحق بهم من أضرار، فأسباب اختياري لهذا الموضوع يعود إلى اعتبارين أولهما موضوعي يكمن في الدور الفعال الذي تخلفه عملية سحب القرار الإداري من خلال الحفاظ على قوة وفعالية مبدأ المشروعية، وذلك بإذلاله للقرارات الإدارية التي تصدر مخالفه له، وتدفع بالأفراد إلى احترامه وكيفية ممارسة الآلية القضائية عن طريق دعوى إلغاء التي تؤدي إلى سحب القرار الإداري كذلك.

أما الاعتبار الشخصي، فيتمثل في الرغبة في التعرف على الدوافع التي دفعت بالإدارة لسحب قراراتها رغم أنها تعتبر عن إدارتها الملزمة .

إشكالية البحث:

مما لاخلاف فيه أن القرار الإداري، أي كانت نشأته ثم استمراره، فهو آيل للزوال فضلا أن الحياة الإدارية تتميز بالتطور المتتابع وتكيفها مع الواقع، مما يجعل قراراتها تتسم بالاستقرار النسبي غير المطلق، إذ يتعلق أغلبيتها بالمرافق العامة، فيتطلب تطويرها بما يتفق مع مقتضيات المستجدة.

إلى أي مدى يمكن اللإدارة أثناء عملية سحب قراراتها التوفيق بين اعتبارات المشروعية والملائمة التي تقتضيها المصلحة العامة من جهة، وفكرة عدم المساس بالحقوق المكتسبة، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية الذي تطلبة المصلحة الشخصية من جهة ثانية.

وتتفرع عن هذه عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة

- إذ كان السحب مكنة الإدارة في سحب قراراتها فما هي شروطه؟ وما هي إجراءاته وما هي الآثار المترتبة؟
- كيف يمكن للقضاء أن يسحب القرار الإداري عن طريق دعوى الإلغاء؟ وما هي شروطها وإجراءاتها وما هي الآثار المترتبة عليها.
- **منهجية البحث:**
- للإجابة على إشكالية البحث، فإن المنهج البحث المعتمد في هذا البحث هو المنهج التحليلي مع الاستعانة بالمنهج المقارن بصورة عارضة.

التمهيد

إن القرارات الإدارية وبصفة عامة, تعتبر أكثر مرونة وأقل استقرارا من الأعمال القانونية في مجال القانون الخاص, ومن المسلم به في فقه القانون العام الحديث أن القرارات الإدارية تخضع لقواعد مغايره تمامًا عن تلك التي يعرفها القانون الخاص, وإن هذه القواعد تستجيب بمرونة لمقتضيات حسن سير المرافق العامة، ذلك أن المرفق العام الذي ترجعه إليه غالبيه قواعد القانون الإداري الحديثة, يخضع لثلاثة أسس عامة هي:

دوام سيره بانتظام واطراد, وقابليته للتغير والتبديل في كل وقت, ومساواة المنتفعين أمامه. ومن هذه الأسس الثلاثة اشتقت معظم أسس وقواعد القانون الإداري الحديث, ومنها القواعد المتعلقة بامتيازات السلطة الإدارية([1])

وتعد القرارات الإداريه من أهم مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية والتي تستمدها من القانون العام وأيضًا وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة والمتجددة في الوقت الحاضر لما تحققه من سرعه وفاعلية في العمل الإداري, وإمكانيه البت من جانبها وحدها في أمر من الأمور, دون حاجه إلى الحصول على رضا ذوي الشأن,أو حتى معاونتهم وذلك بإنشاء حقوق للإفراد أو التزامات عليهم, هذا بالإضافة إلي قدرة الإدارة علي تنفيذها تنفيذًا مباشرًا وبالقوة الجبرية.([2])

يمكن تعريف القرار الإداري بأنه ((إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة, بمقتضي القوانين واللوائح؛ وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان جائزًا وممكنًا قانونًا ابتغاء تحقيق مصلحة عامة)). أن القانون الإداري يعترف للإدارة العامة, بسلطة تقديرية أو بقدر من حرية التصرف في مباشره معظم اختصاصاتها ومسئوليتها القانونية – باعتبارها الأمينة على المصلحة العامة – مثل هذه السلطة أو هذا القدر من حرية التصرف يعد بمثابة الشرط الأول

لحياة وبقاء كل إدارة, خاصة بعد تعاظم الدور الذي أصبحت تضطلع به الإدارية العامة في الوقت الراهن, نتيجة تشعب وتداخل مجالات ومسئوليات الدولة الحديثة([3])

وتطبيقًا من المشرع لهذه السلطة التقديرية التي منحها للإدارة, فقد أعطاها الحق في سحب بعض ما تصدره من القرارات, إذا كانت هذه القرارات غير مشروعه قانونًا أوكانت قرارات غير ملائمة ابتغاء للصالح العام وحسن سير المرافق العامة, وللتخفيف من على عاتق القضاء ,الذي يسهر على رقابة مشروعية القرارات الإدارية بالإلغاء والتعويض, فمنح الإدارة سلطه سحب قراراتها ليقلل بذلك من حالات اللجوء للقضاء من أجل الطعن في هذه القرارات. ويمكن التظلم من القرارات الإدارية المعيبة, ويكون المتظلم هنا بالخيار سواء بالتظلم إلى من أصدر القرار المعيب أو إلى رئيسه الأعلى. ويسمي التظلم الأول بالتظلم الولائي أما التظلم الثاني بالتظلم الرئاسي, ويمتاز هذا الطريق بالسهولة واليسر كما إنه يحقق مبدأ المشروعية بالإضافه إلى أنه يحسم المراكز القانونية، وهي في مهدها تفاديًا للوصول بها إلى القضاء, ويعتبر القرار الصادر في التظلم قرارًا إداريًّا تفصح به الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة, والدليل على ذلك أنه يجوز للمضرور من هذا القرار اللجوء للقضاء للطعن فيه بالإلغاء, كما يجوز للجهة مصدره القرار (الجهة الإداري) سحب هذا القرار, ومما لا خلاف, عليه أنه يجوز للجهة الإدارية سحب القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم المشروعية, وذلك مثل القرارات الإدارية التي لا تولد حقوقًا أو لاعتبارات عدم الملائمة,أما بالنسبة للقرارات الإدارية المشروعة، هل يجوز للجهة الإدارية مصدره القرار إن تسحب هذا القرار المشروع,استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي ونظيره المصري على أنه لا يجوز سحب القرار الإداري السليم, إلا وفقًا للحدود المقررة في القانون في هذا الشأن, وهذه القاعدة مبنية على أساس عدم رجعيه القرارات الإدارية. ونظرًا لأهمية موضوع سحب القرارات الإدارية غير المشروعة, فقد صيغت في صورة نظرية متكاملة ذات قواعد وشروط, صاغها مجلس الدولة الفرنسي, ونقلها عنه مجلس الدولة المصري([4]).

ويرى الدكتور أحمد حافظ نجم أن سحب القرار الإداري غير المشروع يعتبر نوعًا من الجزاء الذي توقعه الإدارة علي نفسها بنفسها نتيجة إصدار قرار غير مشروع، توفر بـه على نفسها تلقي ذلك العقاب من القاضي الإداري, فيما لو طعن أحد الأفراد إمامه بعدم مشروعية ذلك القرار, بما يجعله قاضيًا بإلغائه لا محالة.([5])

وإذا كان كل من سحب القرار الإداري وإلغائه, يؤديان إلي نتيجة واحدة، وهي التخلص من القرار المعيب, إلا إن أسباب سحب القرار الإداري أوسع من أسباب الطعن بالإلغاء, فهي علاوة علي احتوائها على الأسباب التقليدية للطعن بالإلغاء, فإنها تتضمن السحب لاعتبارات الملائمة، ووفقًا لمقتضيات المصلحة العامة, بالإضافه إلى أن اللجوء إلى طريق التظلم من القرار الإداري المعيب توصلا إلى سحبه, هو طري سهل وميسور على المضرور من هذا القرار؛ لأنه يوفر عليه مؤنـه اللجوء للقضاء. ([6])وتتمثل الحكمة الأساسية من منح المشرع للجهة الإدارية مصدره القرار الحق فـي سحب هذا القرار, هي الوصول إلى احترام القانون، وذلك من خلال التوفيق بين اعتبارين متناقضين.

الأول: تمكين الجهة الإدارية من إصلاح ما ينطوي عليه قراراها من مخالفة قانونية

الثاني: ويتمثل في وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري,والسحب بهذه الصورة يحفظ لمبدأ المشروعية قوته وفاعليته بإذلالـه القرارات التي تصدر بالمخالفة له وتدفع الأفراد إلى احترامه.([7])

ومن هذا المنطلق سوف نقسم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث, نتحدث في المبحث الأول عن ماهية سحب القرار الإداري، وذلك من حيث تعريفه وبيان طبيعته القانونية والأساس القانوني لحق الجهة الإدارية في سحب قراراتها وفي الفصل الثاني نتعرض بالحديث عن أنواع القرارات الإدارية من حيث مدى جواز سحبها ونفرق في هذا الشأن بين القرارات الإدارية المشروعة، أما في المبحث الثالث، فنتعرض فيه للآثار التي تترتب على سحب القرار الإداري.

المبحث الأول

ماهية سحب القرار الإداري

نتناول في هذا المبحث الحديث عن تعريف سحب القرارات الإدارية, ثم نتناول بعد ذلك طبيعة قرار السحب, بالإضافه إلى الحديث حول الأساس القانوني لحق الجهة الإدارية في سحب ما يصدر عنها من قرارات.

المطلب الأول

تعريف سحب القرار الإداري

اختلف الفقه الفرنسي والمصري, حول تعريف سحب القرار الإداري, وذلك الاختلاف يرجع إلى اختلاف الزاوية التي ينظر كل منهم إلى موضوع سحب القرار الإداري منها, فمنهم من ينظر إلى السحب من زاوية السلطة التي أصدره القرار بغض النظر عن طبيعة القرار نفسه, في حين ينظر جانب آخر عند تعريفه لسحب القرار الإداري إلى الطبيعة القانونية للسحب بجانب السلطة مصدره القرار.

يعرف الأستاذ دلوبادير سحب القرار الإداري: بأنه محو القرارات المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها. يعيب هذا التعريف أنه ينكر ما للسلطة الرئاسية من حق سحب القرارات المعيبة التي تصدر من السلطة الأدنى, فهو يقصر الحق في السحب على السلطة مصدره القرار أي ما يعرف بالتظلم الولائي فقط, وهذا هو الاتجاه الغالب في الفقه والقضاء الفرنسي([8]).

ويرى الأستاذ حسني درويش عبد الحميد, تعليقًا من سيادته أنه يمكن تحليل هذا الموقف إلى أن الفقهاء يعتبرون إن السحب, إذا صدر من جانب السلطة الرئاسية يعتبر إبطالا وليس سحبًا , في حين يتجه الفقه الفرنسي المعاصر إلى تعريف السحب بأنه إعدام للقرار ومحو آثاره بأثر رجعي عن طريق مصدره أو من السلطة الرئاسية، أما

بالنسبة لتعريف سحب القرار الإداري في الفقه المصري, ذهب الفقيه سليمان الطماوي إلى أن السحب هو إلغاء بأثر رجعي ويمتاز هذا التعريف بالسهولة واليسر ([9]) .

فهو يبين إن السحب ينطوي على شقين: الأول: هو إلغاء أي إنهاء للوجود المادي والقانوني للقرار المسحوب, والشق الثاني: يبين أن القرار المسحوب ينتهي، وتنتهي كل أثاره سواء بالنسبة للمستقبل وكذلك الماضي, فيعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القراريعرف الدكتور عبد القادر خليل سحب القرار الإداري بأنه هو عملية قانونية تمكن السلطة الإدارية من إعادة النظر في القرار الذي أصدرته بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي. ويعرف الدكتور حسني درويش عبد الحميد السحب بأنه رجوع الإدارة سواء مصدره القرار الإداري أو السلطة الرئاسية في قرار أصدرته بالمخالفة للقانون، ويكون السحب بأثر رجعي.([10])

ويعرفه الدكتور أحمد حافظ نجم / بأنه إلغاء القرار بأثر رجعي منذ تاريخ صدوره وبالتالي إلغاء كافه الآثار التي ترتبت على صدوره في الماضي أو التي يمكن أن تترتب مستقبلا على صدوره. أي إن سحب القرار الإداري يؤدي إلى اعتبار ذلك القرار كأن لم يصدر أصلا ([11])

ويتضح لنا أن كل التعريفات السابقة تتفق في مضمونها علي مجموعة من النقاط, وإن اختلفت أحيانًا في ألفاظها، فالعبرة كما تقول المحكمة الإدارية العليا بالمعاني وليست بالألفاظ والمباني وهذه النقاط هي:.

1- إن السحب هو محو للقرار الإداري.

2- إنه لابد وأن يترتب علي السحب إلغاء الآثار المترتبة على القرار فيما يتعلق بالماضي, وكذلك التي يمكن أن تترتب في المستقبل.

3- إن السحب يعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه.

المطلب الثاني

طبيعة قرار السحب

من الأمور المسلم بها قانونًا أن المشرع قد أعطي الجهة الإدارية مصدره القرار الحق في سحب هذا القرار طبقًا للإجراءات والقواعد التي يحددها القانون في هذا الشأن, إذا رأت أن هذا القرار مخالف للقانون أو أنه غير ملائم للظروف التي صدر في ظلها, وذلك يعتبر تطبيقًا لمبدأ السلطة التقديرية التي منحها المشرع للإدارة وتحقيقًا لمبدأ المشروعية.

وإمعانًا من المشرع في السمو بمبدأ المشروعية, والحفاظ على حقوق الأفراد والوقوف أمام طغيان الادارة وجموحها الذي يتزايد, فقد أعطي لكل ذي شأن الحق في الطعن في القرارات الإدارية المعيبة, وحدد المشرع طرق هذا الطعن في طريقتين هما:

أولا التظلم الإداري:

كما ذكرنا فيما سبق أن هذا الطريق طريق سهل وميسور على المضرور, ويكون لذوي الشأن في هذا النوع من التظلم, أن يتقدم بتظلمه للجهة مصدرة القرار أو للسلطة الرئاسية, ويسمي النوع الأول بالتظلم ألولائي, والنوع الثاني بالتظلم الرئاسي.

ثانيًا الطعن القضائي:

هذا هو الطريق الثاني إمام ذوي الشأن, وهو اللجوء للقضاء طالبا الحكم بإهدار القرار وأثاره القانونية من وقت نشأته وزوال أثاره بأثر رجعي , ويعيب هذا الطريق أنه وعر المسك شدد الوطأة, ويتميز باجراته المعقدة وأطاله أمد التقاضي.([12])

ويعتبر القرار الصادر في التظلم, قرارًا إداريًا تفصح به الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة في رفض تظلم ذوي الشأن, ويترتب علي ذلك أن لذوي الشأن الحق في الطعن

في هذا القرار أمام القضاء, كما يحق للجهة مصدره القرار أو للسلطة الرئاسية حق سحبه.

وتأكيدًا للطابع الإداري للقرار الساحب, قد استقر القضاء الإداري المصري في شأن القرار التأديبي أنه ليس حكمًا قضائيًّا، بل هو قرار إداري يخضع لما تخضع له القرارات الإدارية من أحكام , وذلك على الرغم من أن الإجراءات التأديبية تسير على غرار الإجراءات المتبعة أمام المحاكم القضائية.

وفي هذا المعني يقول العميد سليمان الطماوي ((إن السحب الإداري يتم بقرار إداري يخضع لكافه القواعد والأحكام المنظمة للقرارات الإدارية. فالقرار المسحوب إذا كان سليمًا لا يجوز الرجوع فيه إلا وفقًا للحدود المقررة في هذا الخصوص, فإذا كان غير مشروع، فإنه لا يمكن الرجوع فيه إلا في جلال مدد الطعن)).

وفي هذا المعني يقول أحد أحكام القضاء الإداري (الحكم القضائي هو الذي تصدره المحكمة بمقتضي وظيفتها القضائية ويحسم علي أساس قاعدة قانونية خصومه قضائية تقوم بين خصمين وتتعلق بمركز قانوني خاص أو عام, ولا ينشئ الحكم مركزًا قانونيًّا جديدًا, وإنما يقرر في قوه الحقيقة القانونية وجود حق لأي من الخصمين أو عدم وجوده, فيعتبر عنوان الحقيقة فيما قضي به متى حاز قوة الشيء المقضي به.

وكما هو ظاهر فالحكم القضائي هو الذي يكتسب حجية الشيء المقضي به , وهذه صفة جوهرية تتصل بالإحكام القضائية وحدها أما قرارات السحب الصادرة من الإدارة، فهي قرارات إدارية وليست قرارات قضائية؛ ويرجع ذلك إلى التباين في وظيفة كل من القرار الإداري والحكم القضائي.([13])

أما المشرع العراقي، فقد سمح لموظفي المادة (11/خامسًا) حق الموظف المعاقب في الطعن بالعقوبة خلال مدة (30) يومًا من التبلغ بها أمام مجلس الانضباط

العام على أن يسبقه التظلم أمام الجهة التي فرضت العقوبة وعلى الإدارة الإجابة خلال مدة لاتتجاوز (30) يومًا، فإذا انقضت المدة دون إظهار (قبول أو رفض الإدارة)، فإنها تعد رافضة للطلب حكمًا، وهذا ماتناولته المادة (15) من القانون من المهم الذكر بأن مدد الطعن تعد من النظام العام بحسب القانون، وبالتالي عدم الاعتراض وفق هذه المدد يجعل قرار فرض العقوبة باتًا وإسقاطًا لحق الطعن بالعقوبة والساقط لايعود . وأن قرار مجلس الانضباط العام يمكن الطعن به أمام مجلس شورى الدولة خلال(30) يومًا من تاريخ التبليغ به وأن الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة تمارس اختصاصات محكمة التمييز في النظر بالطعون(14).

المطلب الثالث

الأساس القانوني لحق الإدارة في السحب

من المسلم بـه إن المشرع لم يمنح الجهة الإدارية الحق فـي سحب ما تصدره من قرارات, إلا من أجل منحها فرصه لتصحيح الأوضاع المخالفة للقانون، ورد تصرفاتها إلى نطاق المشروعية وتحقيق الصالح العام , ولكن ما هو ذلك الأساس القانوني, الذي يعطي الحق للجهة الإدارية في سحب بعض ما تصدره من قرارات, هل هو تحقيق مبدأ المشروعية أم تحقيق الصالح العام أم الرغبة فـي ضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد, اختلف الآراء الفقهية التي قيل بها لتبرير حق الإدارة في سحب قراراتها المعيبة فردوها إلي عـده نظريات

النظرية الأولى: نظرية المصلحة الاجتماعية:

إن المستقر في القضاء الإداري أن سحب القرارات, قد شرع لتمكين الجهة الإدارية مـن تصحيح خطاء وقعت فيه, ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفا للقانون , أما إذا قام القرار الإداري عـلى أسس صحيحة مستوفيًا شروطه القانونية، فإنه يمتنع على جهة الإدارة سحبه, لانتفاء العلة التي مـن أجلها شرعه قواعد السحب؛ وذلك

احترامًا للقرار، واستقرارا للأوضاع، وتحقيقًا للصالح العام , وقد أجمع الفقه المصري والفرنسي على أن القرار المعيب يتحصن من السحب والإلغاء, بمرور مدد الطعن القضائي دون الطعن عليه بالإلغاء، حيث يصبح القرار في هذه الحالة مشروعًا. ويرى الدكتور عبد القادر خليل, أن المصلحة العامة هي الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها الإدارية, فالمصلحة العامة هدف عام يجب أن تسعي الإدارة إلى تحقيقه أثناء مباشرة سلطتها وإدارتها للمرافق العامة, فإن تجاوزته، فإن تصرفها يوصم بعيب بالانحراف، فأصحاب هذه النظرية, يذهبون إلى أن الأساس الذي من أجله منحت الإدارة الحق في سحب قراراتها, هو ضرورة استقرار المراكز والأوضاع القانونية للأفراد؛ لأن في ذلك وبلا شك تحقيقًا للصالح العام (أو المصلحة الاجتماعية للأفراد) فهم يغلبون مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية على مبدأ المشروعية واحترام القانون؛ لأن في مراعاتها ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد([15]).

النظرية الثانية: نظرية احترام مبدأ المشروعية:

يتزعم هذا الاتجاه العميد ديجي، فيذهب سيادته إلى أن الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها المعيبة هو مبدأ المشروعية. وعلى هذا المبدأ، يجب على الإدارة أن تلتزم في إصدار قراراتها باحترام مبدأ المشروعية , وأن يكون هذا المبدأ هو المهيمن على كافه تصرفاتها, فإذا هي خالفته بالخروج عليه وجب عليها الرجوع في قراراتها المخالفة للقانون, ولا تثريب عليها إن هي عادت إلى حظيرة القانون في أي وقت.

ويقول العميد ديجي أن هذا المبدأ ليس له, ولا يمكن أن يكون له, ولا يجب أن يكون له, أي استثناء وانطلاقًا من هذا المبدأ , فلجهة الإدارة حق الرجوع في قراراتها أو تصحيح الأخطاء القانونية التي تقع فيها في كل وقت وأنه ليس لأحد أن يشكو من سحبها لقراراتها الإدارية؛ لأن هذه السلطة إذا تقررت، فهي مقررة لمصلحة الأفراد , وأنه إذا أضر هذا السحب بأحد، فيكفي أن يقرر له الحق في التعويض.

وانتهي العميد ديجي إلــى أن مبدأ المشروعية يجب أن يكون هو الأعلى، ومن ثم له الأولويه والغلبة دائمًا, على مبدأ المساس بالمراكز الفردية المكتسبة كلما حدث تعارض بينهما وحجته في ذلك إن القرار الباطل لا يولد حقوقًا, وبناء على ذلك يرى إمكان سحب القرار الباطل في كل وقت, تحقيقًا لمبدأ المشروعية والقول بغير ذلك يعرض مبدأ المشروعية للخطر, وهو ما لا يمكن التسليم به([16]).

المبحث الثاني

أنواع القرارات الإدارية من حيث مدى جواز سحبها

من المسلم به في القانون الإداري, أن الجهة الإدارية تملك الحق في سحب ما يصدر عنها من قرارات, ولكن المشكلة التي تطرح نفسها علي بساط البحث هي أي نوع من القرارات تملك الإدارة سحبها, فالقرارات الصادرة من الإدارة كما نعلم ليست على نفس الشاكلة، فهناك القرارات السليمة, وهي التي صدرت متفقة مع أحكام القانون, وهناك القرارات المعيبة, والتي أصابها عيب من عيوب عدم المشروعية, فهل تملك الجهة الإدارية سحب كل ما يصدر عنها من قرارات , أم أن هناك قرارات إدارية لا تملك الجهة الادارية سحبها وإن كان الأمر كذلك فما هو السبب من منعها .

ومن هذا المنطلق سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب, نتحدث في الأول عن تميز القرار الإداري الفردي عن أنواع القرارات الأخرى, ثم نتقل للحديث عن سحب القرارات الإدارية المشروعة ومدى جواز سحب الجهة الإدارية للقرار السليم, وذلك في المطلب الثاني ,فيما تطرق المطلب الثالث إلى سحب القرارات الإداري المعيبة بعدم المشروعية.

المطلب الأول

تميز القرار الإداري الفردي عن أنواع القرارات الأخرى

يقتضي تحديد ماهية القرار الإداري –بالإضافة إلى تعريفه– تمييزه عن الأعمال القانونية المختلفة التي تخضع لأنظمة قانونية خاصة بها، إذ إن مثل هذه الأعمال لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لصدورها من غير السلطة الإدارية ويترتب على تمييز القرار الإداري عن مثل هذه الأعمال القانونية، فضلا عن خضوعها أو عدم خضوعها

لرقابة القضاء الإداري تحديد الاختصاص للجهة التي تصدر عنها هذه الأعمال وبالتالي تحديد مسؤوليتها عنها([17]).

وسنعرض في هذا الفرع للتميز بين القرار الإداري وغيره من الأعمال الإدارية إضافة إلى القرار الإداري من جهة وكل من العمل التشريعي، والعمل القضائي، وأعمال السيدة من جهة أخرى، وذلك وفقًا للمعيارين الشكلي والموضوعي اللذين تفاوت الأخذ بهما في الفقه والقضاء.

أولا: من حيث غيره من الأعمال:

أ- القرار الإداري والعمل التشريعي:

تردد الفقه والقضاء الإداريين بين معيارين للتمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي هما المعيار الشكلي والموضوعي.

1- **المعيار الشكلي** : يقوم هذا المعيار على النظر إلى الجهة التي صدر عنها العمل أو التصرف بصرف النظر عن موضوع العمل ومضمونه، فالأعمال التشريعية بحسب المعيار الشكلي هي الأعمال الصادرة من البرلمان، بينما تعتبر الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية قرارات إدارية.

وبالرغم من بساطة هذا المعيار وسهولة تطبيقه في الواقع العملي، إلا إن هذا المعيار تعرض لبعض المأخذ التي تمثلت في أنه يعتمد أساسًا على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بتحديد وظيفة لكل من السلطات الثلاثة التشريعية–التنفيذية في حين أن الواقع العملي وطبيعة العمل الإداري المرنة والمتطورة تقتضي في أحيان كثيرة التداخل بين وظائف واختصاصات كل من السلطتين، وخاصة في الحالات التي تصدر فيها تشريعات عن السلطة التنفيذية. كما أن أعمال السلطة التشريعية لا تقتصر فقط على إصدار القوانين باعتبارها قواعد عامة مجردة، وإنما يوجد إلى جانب القوانين ما

يسمى بالأعمال البرلمانية، كالأعمال المتعلقة بالتنظيم الداخلي للبرلمان كالقرارات الخاصة بتعيين موظفي البرلمان وترقيتهم وعلاواتهم، والقرارات المتصلة برقابة البرلمان للسلطة التنفيذية سواء كانت ذات صبغة إدارية أو كانت ذات صبغة مالية أو ذات صبغة وصائية([18])

2- **المعيار الموضوعي** : ويقوم هذا المعيار على النظر إلى مضمون العمل أو التصرف نفسه، فإذا كان العمل أو التصرف منطويا على قواعد مكتوبة عامة ومجردة، اعتبر عملا تشريعيا بصرف النظر عن مصدر هذا العمل والشكل أو الصورة التي تجسد فيها والإجراءات التي اتبعت في إصداره، وهذا ينطبق على جميع القواعد القانونية العامة المجردة والموضوعية، سواء تلك التي يصدرها البرلمان؟ والأنظمة على اختلاف أنواعها التي تصدر عن السلطة التنفيذية وأن اختلاف بين هذين النوعين من التشريعات هو في القيمة القانونية أو مستوى الالتزام ومصدر كل منهما وإجراءات إصدارها.

إلا إن هذا المعيار يصعب تطبيقه في الواقع العلمي للتمييز بين العمل التشريعي والقرار الإداري، وذلك لصعوبة التمييز بين الأنظمة والقوانين، وفقًا لمضمونهما، إذ إن كلا منهما يتضمن قواعد عامة مكتوبة عامة ومجردة وملزمة، رغم اختلافهما في مصدر كل منهما، وهذا يعني العودة إلى المعيار الشكلي الذي يقوم أساسًا على النظر إلى جهة الإصدار وإجراءاته للتمييز بين العمل التشريعي والقرار الإداري.

ب- القرار الإداري والحكم القضائي:

اختلف الفقه الإداري، كما تردد القضاء الإداري في وضع معيار للتمييز بين القرار الإداري والحكم القضائي، وظهر في هذا المجال معيارين: معيار شكلي، ومعيار موضوعي.

1- **وفقا للمعيار الشكلي:** يكون العمل أو التصرف إداريا إذا صدر عن جهة إدارية، بينما يكون العمل قضائيًا متى كان صادرًا عن السلطة القضائية، بصرف النظر عن مضمون هذا العمل ومحتواه، فالمعيار الشكلي يقوم على أن حكم القضائي هو الذي يصدر من جهة منحها القانون ولأية القضاء.

2- **وفقا للمعيار الموضوعي** : يكون العمل أو التصرف إداريًا أو قضائيًا بحسب محتوى العمل وفحواه وليس بحسب الجهة التي يصدر عنها هذا العمل، فالمعيار الموضوعي يقوم على أن الحكم القضائي هو الذي يصدر في خصومه لبيان حكم القانون فيها[19]( )

ج- القرار الإداري وأعمال السيادة:

يقصد بأعمال السيادة الأعمال التي تتصل بالسياسة العليا للدولة، والإجراءات التي تتخذها الحكومة بما لها من سلطة عليا للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الداخل والخارج وعليه، فإن أعمال الحكومة العادية التي ليس لها من الأهمية الخطيرة –ما يرفعها إلى مرتبة الأعمال المتعلقة بالسياسة العليا للدولة فلا تعد من أعمال السيادة.

ثانيًا: من حيث الأعمال الإدارية الأخرى:

من المعلوم أن الأعمال الانفرادية الصادرة عن السلطات الإدارية لا تتوفر كلها على نفس القوة الحقوقية، ومن ثم ضرورة التمييز بين نوعين من الأعمال الإدارية، فمن جهة، هناك الأعمال الانفرادية التي تأخذ صفة القرار الإداري؛ لأنها تترجم إرادة السلطات الإدارية في التأثير على الأوضاع القانونية القائمة، سواء بالنسبة للأفراد أو بالنسبة للجماعات، ومن جهة أخرى، هناك الأعمال الانفرادية التي تشكل مجرد إجراءات داخلية، وهي الأعمال التي وإن كانت تصدر عن الإدارة بشكل انفرادي، إلا إنها تشكل نشاطات لا ترمي من ورائها ترتيب حقوق أو فرض التزامات، مما يجعلها تختلف عن

القرارات الإدارية بما في الكلمة من معنى، حيث إنها تظل مفتقرة لبعض الخصائص الأساسية التي تميز هذه الأخيرة، فهذه الأعمال لا ترتب أوضاعًا قانونية جديدة، أي إنها حسب تعبير الفقه الإداري لا تلحق أضرارًا نتيجة المس بالحقوق أو فرض التزامات.

ويمكن أن نطرح هذه الأعمال عبر مجموعتين رئيسيتين، المجموعة الأولى، وتتعلق بمجموع الإجراءات الداخلية التي وإن كانت تنعت بالقرارات الإدارية إلا إنها تظل مفتقدة لأهم الخصائص التي يقتضيها هذا النعت، أما المجموعة الثانية، فهي تهم الأعمال الانفرادية التي تعتبر مجرد إجراءات تنفيذية([20]).

أ- الإجراءات الداخلية التي لها صفة القرارات الإدارية :

هناك بعض الإجراءات الداخلية التي يكفها كل من الاجتهاد الفقهي والاجتهاد القضائي بكونها قرارات إدارية، لكنها لا تتمتع بنفس الوضعية القانونية التي تتمتع بها هذه الأخيرة، ويرجع ذلك أساس إلى كونها أعمال انفرادية ذات طابع مزدوج، فهي من جهة، قرارات إدارية؛ لأنها تهدف إلى التأثير على الأوضاع القانونية للأفراد أو الجماعات، لكن الاجتهاد القضائي يعتبر أن هذا التأثير هو غير ذي أهمية، ومن ثم فهو لا يستوجب خضوع هذا النوع من القرارات للطعن، ومن أمثلة على ذلك، يمكن الإشارة إلى القرارات التي تتخذها إدارات المؤسسات التعليمية في حق التلاميذ والرامية إلى تحقيق نوع من الانضباط داخل هذه المؤسسات، وذلك كفرض زي معين على التلاميذ أو منع زي معين عليهم. ومن جهة أخرى، فإن القرارات الإدارية ذات الطابع الداخلي، لها قاسم مشترك مع الإجراءات الداخلية الأخرى، إذ هي التي تهدف إلى خلق نوع من التنظيم الداخلي للإدارات المعنية، وبهذا المعنى، فهي تعمل على ضبط التفاعلات الداخلية لهذه الإدارات، حيث إنها تعكس على تعبير الفقيه موريس هوريو "نوعا من الحياة الداخلية للإدارة" على أساس أن الغاية منها هي تحقيق النظام الداخلي

للإدارات المعنية والموقف الذي تبناه الاجتهاد القضائي من خلال مجموعة من القرارات([21]).

ب- الإجراءات الداخلية ذات الصبغة التنفيذية :

إن ما نقصده بالإجراءات الداخلية ذات الصبغة التنفيذية، هي مجموع الأعمال الانفرادية التي تقوم بها الإدارة ليس بهدف إحداث آثار قانونية بل يهدف تفعيل القرارات الإدارية التي من شأنها إنشاء هذه الآثار بشكل مباشر، وقد تتنوع هذه الأعمال، حيث إن منها ما يظهر في شكل إجراء تمهيدي لإعداد القرارات الإدارية، وذلك مثل الرسائل التي توجهها الإدارة بخصوص مقررات تكون في طور التحضير وفيها ما يظهر في شكل إجراء لاحق، يمثل مجرد تأكيد على المقررات السابقة أو مجرد تأكيد بأحكام النصوص التشريعية أو التنظيمية، وذلك مثل المنشورات والتعليمات، ويدخل في عداد الصنف الأول الأعمال التحضيرية، أما الصنف الثاني فيهم المنشورات أو التعليمات.

جـ- الأعمال التحضيرية :

قبل إقدامها على اتخاذ قرار ما في موضوع معين، مثل الترخيص أو المنع، فإن الإدارة تلجأ إلى القيام بمجموعة من الأعمال ذات الصبغة التحضيرية، وذلك كأن تقوم بمراسلات للمعنيين بالأمر تخبرهم بها بما سوف تقدم عليه، أو تلجأ إلى طلب استشارات من بعض الجهات الإدارية الأخرى. فما نلاحظه من هذه الأعمال هو أنها مجرد أعمال تحضيرية ليس من شأنها أن تؤثر على الأوضاع القانونية القائمة، ومن ثم فإن ما تحتوي عليه من اقتراحات أو استعدادات لا يمكن أن يكون موضوعا للطعن بسبب الشطط في استعمال السلطة؛ لأنه لا يؤثر في الأوضاع القانونية للمعنيين بالأمر، وذلك بأن يلحق أضرار بمصالحهم.

إن هذا الموقف هو الذي تبناه الاجتهاد القضائي من خلال مجموعة من القرارات التي أصدرها في هذا الشأن ومن أهم هذه القرارات، نشير إلى القرار الذي اتخذته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى([22]).

د- الأعمال اللاحقة :

وهي الأعمال الإدارية التي لا تشكل في حد ذاتها قرارات إدارية، بل مجرد إجراءات داخلية تتخذها الإدارة لتنفيذ نشاطها، أي أنها مجموع الأعمال التابعة لنشاط أصلي تقوم به الإدارة، وبهذا المعنى، فهي ليست قرارات إدارية بما في الكلمة من معنى؛ لأنها لا ترمي إلى التأثير بصفة مباشرة على الأوضاع القانونية القائمة، وذلك بالعمل على تغييرها أو إلغائها، ومن ثم فهي لا تخضع للمعنى؛ بسبب الشطط في استعمال السلطة وهو ما أكده الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بمراكش في هذا الشأن.

هـ- المنشورات والتعليمات :

إن المنشورات أو التعليمات هي مجموع التدابير الإدارية ذات الطابع الداخلي التي تعمل السلطات الإدارية بمقتضاه على ممارسة بعض نشاطاتها، ويتعلق الأمر بالنشاطات التي ترتبط بسير الإدارة مما يجعل طبيعتها تختلف حسب الأهداف التي اتخذت من أجلها، فقد يكون الهدف من ممارسة هذه النشاطات هو تنظيم المرافق العامة للإدارة، كما قد يكون هو تفسير النصوص التشريعية أو التنظيمية التي لا يكون لها أي أثر بالنسبة للمواطنين، حيث إنها لا تهم إلا إدارة وموظفيها في إطار ما يسمى بالسلطة الرئاسية([23]).

وانطلاقًا من هذا التحديد يمكن القول بأن المنشورات أو التعليمات هي إحدى الوسائل القانونية المستعملة في ممارسة النشاط الإداري، لكن هذه الممارسة ترتبط أساسًا بما هو داخلي، حيث إن المنشورات أو التعليمات ستكون تلك الاتصالات التي بواسطتها يعمل المسؤول الإداري، وعلى الخصوص الوزير، على إخبار مرؤوسيه ببعض المسائل الإدارية على المستوى الداخلي، سواء تعلق الأمر بتنفيذ المرافق العمومية أو بتفسير التشريعات أو اللوائح المتعلقة بها([24]).

وبهذا المعنى فإن المنشورات أو التعليمات قد تتضمن مجموعة من المعطيات التي قد تأخذ شكل أوامر أو توجيهات أو شروحات أو وجهات نظر يوجهها الوزراء أو رؤساء المصالح إلى مرؤوسيهم، مما يجعلها لا تهم إلا ما يجري داخل المصالح الإدارية، ولا تهم العلاقات القائمة بين هذه الأخيرة والمواطنين.

انطلاقًا مما سبق، يمكن القول بأن المنورات أو التعليمات هي أعمال انفرادية؛ نظرًا لكونها تصدر عن الإدارة بمفردها، لكنها لا تعتبر قرارات إدارية بما في الكلمة من معنى، فالمنشور والتعليم يهدفان إلى تحقيق مجموعة من الأهداف لا علاقة لها بالأوضاع القانونية القائمة، فهما لا يمنعان حقوقًا ولا يفرضان واجبات([25]).

المطلب الثاني

سحب القرارات الإدارية المشروعة ومدى جواز سحب الإدارة للقرار السليم

سوف نسرد الحديث في هذا المطلب, عن القرارات الإدارية السليمة ومدى جواز سحبها وذلك من خلال ثلاثة فروع , نجيب في الفرع الأول عن سؤال مؤداه هل يجوز سحب القرار الإداري السليم ([26]).

القاعدة العامة هي عدم رجعية القرارات الإدارية, فالأصل إن آثار القرار الإداري السليم تمتد إلى المستقبل ولا تنصرف إلي الماضي. وذلك حماية للمراكز القانونية التي

كانت قائمة قبل صدور القرار.([27]) وذهب العميد سليمان الطماوي في تأصيل هذه القاعدة إلى القول." أن القرار الإداري السليم لا يمكن سحبه تأسيسًا على مبدأ عدم رجعيه القرارات الإدارية, وذلك أن القرار الساحب فيما لو أبيح له سحب القرارات الإدارية السليمة سيكون رجعيًّا من حيث إعدم أثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير, وليس هناك من سبب معقول لتحريم الرجعية في حالة القرارات التي تنشئ أو تعدل مراكز قانونية , وإباحتها بالنسبة إلي القرارات التي تلغي مراكز قانونية ".

تقول محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامه" من حيث أن سحب القرارات الإدارية قد شرع لتمكين جهة الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه صدر مخالفًا للقانون. أما إذا قام القرار الإداري على أسس صحيحة مستوفيًا شرائطه القانونية، فإنه يمتنع علي جهة الإدارة سحبه لانتفاء العلة التي شرعت من أجلها قواعد السحب؛ وذلك احترامًا للقرار واستقرارا للأوضاع تحقيقًا للمصلحة العامة "

ونخلص مما سبق إلى أن الفقه والقضاء مستقر في مصر وفرنسا على أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية السليمة؛ وذلك تأسيسًا على مبدأ عدم رجعيه القرارات الإدارية وضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية الناشئة عن تلك القرارات. ولكن هناك استثناءات أجازها الفقه والقضاء في هذا الشأن.

أول هذه الاستثناءات هي جواز سحب القرارات التأديبية, فلجهة الإدارة الحق في سحبها في أي وقت على أساس أنها لا تولد حقوق أو مزايا للغير ولا للإدارة, إلا في حالات استثنائية نادرة وفي هذه الحالة تتقيد سلطة الإدارة في مباشرة سلطتها في السحب بالمواعيد المقررة قانونًا في هذا الخصوص([28]).

وثاني هذه الاستثناءات هي القرارات المتعلقة بقرارات فصل الموظفين, فقد استقر القضاء الإداري في شأنها علي حق الجهة الإدارية في سحبها في أي وقت, تأسيسًا

على إن مثل هذه القرارات لا تولد حقوقًا أو مزايا للغير, ويعلق الدكتور سلمان الطماوي على هذه الاستثناء بقوله " ونحن رغم تسلمنا بنبل الاعتبارات التي يصدر عنها هذا النظر, فإننا لا نحبذ التوسع في سحب القرارات التي من هذا النوع , فلقد رأينا إن فكرة عدم رجعية القرارات الإدارية لا تستند إلى مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية, بل تقوم على اعتبارات أخرى تتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون, وأن ممارسة لاختصاص إنما تكون بالنسبة إلى المستقبل . ولو فتحنا هذا الباب على مصراعيه, فإننا نخشى المحسوبية بأن يجئ في أي وقت من الأوقات رئيس إداري أو هيئة إدارية تكون له وجهة نظر معينة, فتسحب مثلا العقوبات الموقعة على موظف لمجرد تمكينه من الترقية رغم ما تكون تلك العقوبات قد قامت عليه من أسباب تبررها . أو أن تسحب الإدارة القرار الصادر برفض الترخيص لفرد بفتح محل عام لمنحه أولوية معينة مثلا .([29])

كما أنه يجوز سحب القرار الإداري السليم في حاله أخرى, وهي الحالة التي لا يترتب فيها على القرار الإداري أي حقوق مكتسبه للأفراد . ففي هذه الحالة لا يتوقع أن يصاب الأفراد بأي ضرر من جراء سحب القرار . فتنتفي بالتالي العلة من عدم إجازة السحب.

هل يجوز إلغاء القرارات الإدارية السليمة

للإجابة على هذا السؤال، يجب أن نفرق بين نوعين من القرارات, وهي القرارات التنظيمية (اللوائح) والقرارات الفردية على النحو التالي.

أولا: القرارات التنظيمية اللوائح

من المسلم به في القانون الإداري, إن جهة الإدارة تتمتع بالحق في تعديل أو إلغاء قراراتها التنظيمية, وذلك دون التقيد بميعاد , فقد استقر الفقه والقضاء في فرنسا ومصر على تأكيد تلك القاعدة. باعتبار أن القرارات التنظيمية لا تكسب حقوقًا شخصية

للإفراد, بل تنشئ مراكز قانونية عامة موضوعية مجردة, ولا يجوز لشاغلي هذه المراكز الاحتجاج في مواجهة الإدارة بنشوء حق مكتسب لهم من تلك القرارات, فالحقوق المكتسبة لا تنشأ من اللوائح بصورة مباشرة, وإن كان من الممكن أن تنشأ من القرارات الفردية الصادرة تطبيقًا لتلك اللوائح ([30]).

ثانيًا: القرارات الفردية:

القاعدة التي يسير عليها مجلس الدولة الفرنسي, والتي ننادي مجلسنا بالأخذ بها, أنه لا يجوز إلغاء قرار فردي سليم , متي إنشاء حق مكتسب لفرد من الأفراد , إلا وفقا للأوضاع التي يقررها القانون, ذلك أن المراكز الخاصة التي تنشأ عن تلك القرارات الفردية, تطبيقًا لقواعد تنظيمية سليمة لا يمكن المساس بها أو تعديلها إلا برضاء من نشأت لصالحهم , لهذا فإن القرارات اللائحية لا يمكن أن تنال من القرارات والمراكز الفردية؛ لأن لكل منها حياته المستقلة, لهذا يقرر الفقهاء أن احترام المراكز الخاصة من الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية كالمشروعية سواء بسواء، ولكن الصعوبة كلها تكمن في تحديد مدى انطباق هذه القاعدة المسلم بها في موضوعين, هما القرار الفردي الذي يولد حقا, ومدى جمود أو حصانة هذه القرارات الفردية التي تولد حقا, وسوف نتناول هذين الموضوعين فيما يلي.

(أ)القرار الفردي الذي يولد حقًا:

من السلم به في هذا الشأن, أن معظم القرارات الفردية سواء كانت شخصية (ذاتية) أو شرطية يتولد عنها(بالمعني الواسع) حقوق للأفراد, وبالتالي لا يمكن إلغاؤها. ولا يخرج من هذا القبيل إلا أنواع خاصة من القرارات مثل القرارات الولائية, وهي التي تخول الفرد مجرد رخصة أو تسامح والقرارات الوقتية, وهي التي لا تنشئ إلا وضعًا مؤقتا وكذلك ما جري عليه العمل باستمرار في أحكام مجلس الدولة المصري, من أن

قيد الموظف علي درجة أعلى لا يعدو أن يكون إجراءً تمهيديًّا للترقية يجوز العدول عنه ولا يكسب حقًّا ([31]).

(ب)مدى جمود أو حصانة القرارات الفردية التي تولد حقا:

علمنا سابقا أن من المبادئ الراسخة في مجال سحب القرارات الإدارية, مبدأ ضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد، ولكن هذا لا يعني أن تكون حصانة القرارات الفردية والمراكز الخاصة مطلقًا, لهذا فإن المقصود بحصانه هذه القرارات والمراكز الفردية, إنه لا يمكن المساس بها إلا عن طريق قرار فردي مضاد, والذي يصدر وفقا للإجراءات التي نص عليها القانون, وفي الحالات التي سمح بها فالطرق المعتاد لنهاية القرار الإداري السليم, هو طريق الإلغاء أي الانتهاء بالنسبة للمستقبل فقط. ويمكن حصر الحالات التي يمكن للإدارة العامة فيها أن تقوم بإلغاء القرارات الإدارية الفردية في ثلاث حالات:

أولها عدم نشوء حقوق مكتسبه للأفراد نتيجة لصدور القرار الإداري , وثانيها القرارات الإدارية ذات الطابع المؤقت بطبيعتها أو بنص القانون، وأما الثالثة، فهي إصدار قرار إداري مضاد في الحدود وبالشروط التي رسمها القانون وأما بالنسبة للقرارات التنظيمية, فقد أعطي القانون للإدارة الحق في تعديل أو إلغاء قراراتها التنظيمية في أي وقت, ودون التقيد بمعاد وهذه القاعدة مستقرة لدي الفقه والقضاء؛ وذلك نظرًا لطبيعة هذه القرارات([32]).

المطلب الثالث

سحب القرارات الإدارية المعيبة بعدم المشروعية

يجب قبل التعرض لموضوع سحب القرارات الإدارية المعيبة بعيب بعدم المشروعية ,التعرف علي مسألة أولية مهمة وهـي متي يكون القرار غير مشروع أو ما هـو القرار غير المشروع.القرار غير المشروع هو ذلك القرار المعيب بعيب من العيوب التي يترتب عليها الحكم بإلغائه عن طريق القضاء, وهـي عيوب الاختصاص والشكل والمحل وعيب الانحراف بالسلطة وهي العيوب المعروفة بأوجه الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة **وفي العراق تنص (م- 7 /2/هـ) قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم 65 لسنة 1979 على ما يأتي** :- " **يعتبر من** أسباب الطعن بوجه خاص ما يأتي " :-

أولا : أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات.

ثانيًا : أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيبًا في شكله.

ثالثًا : أن يتضمن القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة".

قد نص المشرع الدستوري في دستور العراق لسنة 2005 في المادة (100) منه على أنه(يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن.) ، وهذا يعني إلغاء جميع الاستثناءات الواردة على ولاية القضاء الإداري سواء وردت في قانون مجلس شورى الدولة أو التي كانت تزخر بها القوانين العراقية، والتي قيدت نطاق الطعن إلى أبعد الحدود حتى أصبح الأصل هو عدم جواز الطعن والاستثناء جوازه ، مما يعني

أن الطعن بالقرار الإداري أصبح أمرًا متاحًا وممكنًا أيًّا كانت جهة إصداره ومهما علت مرتبة مصدره في الدولة([33]).

ذكرنا فيما سبق كيفيه الوصول إلى التخلص من القرارات الإدارية المعيبة, وهي لا تخرج في مجملها عن إحدى طرق ثلاثة, أما أن تقوم الإدارة من تلقاء نفسها بتدارك ما أصاب قرارها من عيب، فتقوم بسحبة أو تعديله بما يتفق مع صحيح القانون,أو أن يتقدم صاحب الشأن إلى الإدارة عارضًا عليها وجهة نظره وموضحًا لها ما أصاب قراراها من عيب، فإن استجابت إلى تظلمه فبها ونعم, أما إذا تعنت لوجه نظرها فلا يكون أمام ذوي الشأن إلا اللجوء للقضاء عارضا مسألته عليه مطالبا بإلغاء ذلك القرار المعيب , يجب التعرف ثانيًا على السلطة التي تملك الحق في نظر التظلم, ومن ثم، تملك سلطة سحب القرار المعيب ,هذه السلطة إما أن تكون السلطة مصدره القرار أو السلطة الرئاسية لها.

هل يجوز للإدارة سحب قراراتها المعيبة في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين أم إن هناك ميعاد تلتزم به الإدارة أثناء ممارسة سلطتها في السحب ؟.....

ذكرنا فيما سبق الخلاف الفقهي حول الأساس القانوني لحق الجهة الإدارية في سحب قراراتها, وانتهينا إلي أن القضاء والفقه انتصر للاتجاه المنادي بضرورة تغليب مبدأ استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد على مبدأ المشروعية واحترام القانون ,ويفترض هذا المبدأ ضرورة وضع ميعاد لسحب القرارات المعيبة وبفوات ذلك الميعاد وتتحصن تلك القرارات من السحب والإلغاء, وذلك بالفعل ما قرره كل من مجلس الدولة الفرنسي والمصري, حيث حدد المجلس الفرنسي ذلك الميعاد بشهرين, وحدده المجلس المصري بستين يوم, بعدها يصبح القرار حصينا ضد السحب أو الإلغاء([34]).

أولا: سحب القرارات التي لا تولد حقوقًا:

إن السحب يقتصر على القرارات الإدارية المعيبة, أما القرارات السليمة، فإنها تتمتع بالحصانة ضد السحب , كما علمنا أن القرارات المعيبة تتحصن بانقضاء مدة معينة تعامل بعدها معاملة القرارات السليمة، ويمتنع سحبها أو إلغاؤها, كما أشرنا في أكثر من موضع إلى أن القرار السليم الذي يترتب عليه حقوق للغير لا يجوز للجهة الإدارية سحبة, وإذا كان القرار الإداري معيبًا، فإن سلطة الإدارة تجاه سحبه تكون مقيدة . فبقي لنا أن نعالج الفرض الذي لا يتولد فيه عن القرار حقوق للغير ومدى سلطة الإدارة تجاهه.يجب النظر إلى مسالة سحب القرارات الإدارية التي لا يتولد عنه حقوق للغير من خلال ضرورة التوفيق بين مبدأين, الأول هو ضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد؛ وذلك بتقيد سلطة الإدارة في السحب, والثاني وهو ضرورة احترام مبدأ المشروعية عن طريق إلغاء القرارات المخالفة للقانون، وذلك من خلال الفرضين التاليين:

الفرض الأول:

في حالة حدوث تعارض بينهم, وهي الحالة التي يرتب فيها القرار المعيب حقوقًا للغير,وفي هذه الحالة، فإنه يجب تغليب مبدأ استقرار الأوضاع؛ وذلك حفاظًا على حقوق الأفراد ,وهذا ما قرره الفقه والقضاء ونص عليه المشرع, بأن نص على المدة التي بفواتها يتحصن القرار المعيب من الإلغاء.

الفرض الثاني:

يتحقق هذا الفرض في الحالة التي لا يرتب القرار فيها حقوقًا أو مزايا للغير, ومن ثم لا يوجد من يتضرر من سحب ذلك القرار سواء كان معيبًا أم مشروعًا, وهنا يجب في

وجهة نظري تغليب مبـدأ المشروعية واحترام القانون علـى مبـدأ استقرار الأوضـاع، فهذا مـا يقتضيه المنطق القانوني السليم. ([35])

أ:- حالة صدور القرار التأديبي سليم من الناحية القانونية , وعدم وجود مغالاة من جانب الإدارة في توقيع الجزاء, فإن المنطق القانوني السليم يقتضي في هذه الحالة أن تكون تلك القرارات بمنأى عن السحب, سواء تولد علنها حقوق للغير, أو لم يترتب عليها حقوق، أي إنه يجب في هذه الحالة الانتصار لمبدأ احترام المشروعية, وحتى يكون الجزاء التأديبي زجرًا لمن وقع عليه وعبرة لغيره من الموظفين.

ب- وهي الحالة الخاصة بالقرار المعيب, أي صدور قرار إداري تأديبي مخالف للقانون, فإن العدالة تقتضي إلا تتحصن تلك القرارات مـن السحب بمرور المدة لـما فيها مـن إهدار لحقوق الموظف المجازي ومخالـفة للقانون([36]) .

بقي لنا أن ننظر إلى موقف كل مـن القضاء الفرنسـي والمصـري فـي تطبيقها لتلك الفروض:

1- *موقف القضاء الفرنسي* :

القاعدة الـتي سادت القضاء الفرنسـي مؤداها أن القرارات التأديبية لا تولد حقوقا أو مزايـا للغير ويحق لجهة الإدارة سحبها فـي أي وقت، وهـذا ما أشار إليه مجلس الدولة الفرنسي فـي حكمة الصادر في 1974/7/23، حيث قضي بأن القرارات التأديبية لا تنشئ حقوقا أو مزايا للغير ويجوز للإدارة سحبها في أي وقت، وهـذا يعني أن القرارات التي قد يترتب عليه مزايـا أو أوضـاع قانونية يجـب أن ينطبق عليها القواعد المقررة بخصوص سحب القرارات الإدارية .

وبذلك يكون القضاء الفرنسي قـد فرق بين حالتين، حالة القرارات التأديبية المنشئة حقوقًا للغير والقرارات الـتي لا يتولد عنها حقوق للغير, فالقرارات التي مـن النوع الأول

هـــي الـتي ينطبق عليها القواعد العامة, والـتي تقتضي بأنه يمتنع على جهة الإدارة سحبها إذا كانت سليمة, وإذا كانت معيبة فـلا يجـوز سـحبها إلا فـي خلال المواعيد المقررة للسحب قانونًا ([37]).

2- *موقف القضاء المصري*:

الواضح مـن الاطلاع على أحكام القضاء الإداري المصري وآراء القسم الاستشاري للفتوى بمجلس الدولة, عـدم الاستقرار على مبدأ معين في شأن سحب القرارات التأديبية، ففي الرأي الصادر من القسم الاستشاري للفتوى رقم 173 لسنة 1955 نجده يقرر" إن مشروعية سحب القرارات التأديبية التي تصدر من وكلاء الوزارات ورؤساء المصالح فـي فهم القانون الإداري تقوم أساسًا على تمكين جهة الإدارة مـن تصحيح خطأ وقعت فيـه, ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قـد صدر مخالفًا للقانون, أما إذا قام الجزاء التأديبي علـى أسباب صحيحة مستوفيا شرائطه القانونية , فإنه يمتنع على جهة الإدارة أن تنال منه سواء بالسحب أو الإلغاء أو التعديل لانتفاء العلة التي شـرعت مـن أجلها قواعد السـحب والتظلم, وذلك احترامًـا للقرار, واستقرارا للأوضـاع وتحقيقا للمصلحة العامة الـتي تتطلب أن يكون الجزاء التأديبي زجـرًا لمن وقع عليه, وعبره لغيره من الموظفين" وفـي هذا المعني نجد الحكم الصادر مـن محكمة القضاء الإداري في 29يونيو1968 يقرر أن مشروعية سحب القرارات التأديبية , تقوم أساسًا على تمكين الجهة الإدارية مـن تصحيح خطأ وقعت فيه، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفًا للقانون، أما إذا قام الجزاء علـى سبب صحيح مستوفيًا شرائطه القانونية، فإنه يمتنع علـي الجهة الإدارية سحبه لتوقيع جزاء أشد منه "([38])

ثانيًا / سحب قرارات فصل الموظفين:

من البديهي إن جزاء الفصل من الخدمة الذي توقعه الإدارة على الموظف, يعتبر من أكثر الجزاءات شدة على الإطلاق , لذلك فلا تلجأ إليه الإدارة إلا إذا اقترف

الموظف خطأ على قدر كبير من الجسامة يبرر تطبيق هذا الجزاء عليه؛ لأنه يضع نهاية لحياته الوظيفية.إن السحب يقتصر على القرارات الإدارية المعيبة بعيب من عيوب عدم المشروعية, أمـا القرارات الإدارية السليمة، فالقاعدة مستقرة على أنـه لا يجوز سحبها، ولكن فيما يتعلق بمسالة فصل الموظفين من الخدمة فهل تنطبق عليها هذه النظرية أم أن هناك استثناءات , وإن كـان هناك استثناءات ترد عليها فما هـي الاعتبارات التي أدت إلي هذه الاستثناءات وما هو موقف القضاء الفرنسي والمصري في هذا الشأن كل هذه الأسئلة سوف نجيب عليها من خلال الفقرات التالية.باستقراء الأحكام المختلفة للقضاء الفرنسي والمصري, نجد أنها قـد استثنت قرارات فصل الموظفين مـن تطبيق القواعد العامة للسحب عليها, حيث قررت أنـه يجوز سحب قرارات فصـل الموظفين سـواء كانت تلك القرارات سليمة أم معيبة, ولكـن كـانت هناك بالتأكيد بعض التحفظات من قبل تلك الأحكام.

1- *موقف القضاء والفقه الفرنسي*:

القاعدة مستقرة في فرنسا, علـى إنـه يجوز سحب القرارات الصادرة بفصل الموظفين سواء كانت هـذه القرارات سليمة أم معيبة ودون التقيد بميعاد, وقـد رد الفقه والقضاء هذا الاستثناء إلى اعتبارات العدالة والشفقة بالموظف المفصول, أي قيامها علي اعتبارات إنسانية بحته.وقد قيد قضاء مجلس الدولة الفرنسي سحب قرار الفصل السليم, بألا تكون الإدارة قـد عينت فـي وضيفة المفصول موظف آخر تعيينًا سليمًا؛ وذلك لأن معني السحب فـي هذه الحالة فصل الموظف المعين بطريقة قانونية وبأداة مشروعة, ولما في ذلك من اضطراب وإخلال بحسن سير المرفق العام., بالإضافة إلي ما سبق، فـإن القضاء الفرنسي مستقر في شأن عوده الموظف المفصول بطريقة غير مشروعة إلى استحقاقه تعويض عما أصابه مـن ضرر مـن جراء الفصل, فالتعويض يعتبر أقل ما يجب لجبر ما أصاب ذلك الموظف من ضرر([39]).

2- *موقف القضاء المصري*:

باستقراء أحكام قضائنا الإداري وتحليل أحكامه, نجد أنـه ساير قضاء مجلس الدولة الفرنسي, حيث استقر على أن قرار الفصل سواء اعتبر صحيح أو غير صحيح فسحبة جائز على أي الحالين, لأنه إذا اعتبر مخالفا للقانون فـلا خلاف فـي جواز سحبه، إذ إن السحب يكون مقصود به مفاداة الإلغاء القضائي, أما إذا كان القرار سليما ومطابقا للقانون فسحبه جائز استثناءا, وإذ ولـو أن السحب لا يتم أعمالا لسلطه تقديريه إلا إنه من الجائز إعادة النظر في قرارات فصل الموظفين وسحبها لاعتبارات تتعلق بالعدالة؛ لأن المفروض أن تنقطع صله الموظف بالوظيفة بمجرد فصله، وأنه يجب لإعادته إلى الخدمة صدور قرار جديد بالتعين, وذلك قد يحدث جلال فتره الفصل أن تتغير شـروط الصلاحية للتعين, وقـد يغدو أمر التعين مستحيلا, أو قـد يوثر الفصل تأثيرًا سيئا فـي مدة خدمة الموظف أو في أقدميته, ومـن جهة أخرى، قـد تتغير الجهة التي تختص بالتعيين فتصبح غير تلك التي فصله الموظف , وقد لا يكون لديها الاستعداد لإصلاح الـذي أصاب الموظف بفصله أو غير ذلك من اعتبارات العدالة التي توجب علاج هذه النتائج الضارة. ([40])

أما في العراق، فقد نص المشرع العراقي على أن تشكل محكمة القضاء الإداري لنظر بالقرارات الإدارية فقد نصت المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة لسنه1990 على تشكيل المحكمة لنظر بالقرارات المعيبة، وهي تلك التي لا تستند إلى أي ركن من أركانه الخمسة، كما أن امتناع الموظف أو الهيئة في دوائر الدولة عن اتخاذ أي قرار أو أمر كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً يعد قراراً إداريًّا يستوجب الطعن به ومن ثم إجبارها على إفصاح إرادتها في إصدار القرار.

إلا إن صدور قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 نقل اختصاص الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري الى المحكمة الاتحادية العليا مستنداً في ذلك إلى نص المادة (الرابعة والأربعين) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي قضى بـ(تشكيل

المحكمة الاتحادية العليا وتحديد اختصاصها). غير ان دستور جمهورية العراق الذي عد نافذاً في 2006/5/23 حدد في المادة (92) منه اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ولم يكن من بين تلك الاختصاصات النظر في الطعون المقدمة على قرارات محكمة القضاء الإداري الأمر الذي يجعل من النظر في تلك الطعون من قبل المحكمة الاتحادية العليا محل نظر في ظل نفاذ النصوص الحالية. ولعدم وجود نصوص إجرائية للقضاء الإداري في الوقت الحاضر فأن محكمة القضاء الإداري تتبع الإجراءات المقررة في قانون المرافعات المدنية. كما إن القانون قضى بأن تمارس الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية عند النظر في قرارات محكمة القضاء الإداري، وبالتالي، فإن لها الحق في الفصل في الدعوى وفقاً لأحكام المادة (214) من قانون المرافعات المدنية إذا وجدت أن هناك حالة تستدعي نقض القرار والفصل فيه، ولا يزال نص البند (خامساً) من المادة (7) من القانون ساريًا والذي قضى بعدم اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بما يأتي:

أ- إعمال السيادة: وتعتبر من أعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية.

ب- القرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية.

ج- القرارات الإدارية التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن بها.

المبحث الثالث

آثار سحب القرار الإداري

السحب كالإلغاء القضائي بعدم القرار منذ ولادته, ولما كان السحب يرجع إلى مخالفة القرار المسحوب للقانون, فإنه يأخذ في العمل إحدى صورتين إما السحب الكلي والذي يتناول القرار جميعه إذا ما كان القرار غير قابل للتجزئة والسحب الجزئي إذا كان القرار قابلا للتجزئة ولم يخالف القانون إلا جزئيًّا فحينئذ يجوز إن يرد السحب على الجزء المخالف للقانون .

والأصل أن يتم السحب صراحة أي بصدور قرار ساحب من مصدر القرار المسحوب أو من رئيسه, ولكن لما كان القرار الإداري هو مجرد إفصاح عن إرادة الإدارة دون حاجة؛ لأن تفرغ هذه الإرادة في صورة معينه, فإن السحب قد يتم في صوره ضمنية بأن يصدر من الجهة التي تملك السحب ما يدل على عدولها عن قراراها السابق .

سنتناول في هذا المبحث الحديث عن الآثار المترتبة عن سحب الإدارة لقراراتها ،وذلك في ثلاثة مطالب كالتالي:

المطلب الأول

زوال القرار المسحوب وآثاره القانونية بأثر رجعي

من المسلم به أن السحب يؤدي إلي زوال القرار الإداري وكل ما يترتب علية من أثار وذلك بأثر رجعي, فالسحب يهدد القرار المعيب منذ صدوره ويمحو أثارة, وهو في ذلك يتفق مع الإلغاء القضائي , كما يترتب علي القرار الساحب تجريد القرار المسحوب من قوته القانونية من وقت صدوره ومحو أثاره التي تولدت عنه, ومقتضي الأثر الرجعي للسحب هو أن تتدخل الاداره بقرار أخر جديد لسحب القرار السابق الذي ولد معيبا من وقت صدوره وفي هذا المعني تقول المحكمة الاداريه العليا في حكمها

الصادر في 1966/1/2 "إن السحب الإداري والإلغاء القضائي كليهما جزاء لمخلفة مبدأ المشروعية يؤدي إلي إنهاء القرار بأثر رجعي اعتبارا من تاريخ صدوره" ([41]) .

وتقول محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في 1955/3/8"أن مقتضي الحكم الصادر بالإلغاء –وهي ذات مقتضيات السحب– إرجاع الحال إلي ما كان علية قبل صدور القرار الملغي, علي أن تمتنع الاداره عن اتخاذ أي إجراء تنفيذي ينبني علية ترتيب اثر لهذا القرار بعد إلغائه– أو بعد سحبه– وان تتخذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدي الحكم مع تطبيق نتائجه القانونية, علي أساس افتراض عدم صدور القرار الملغي من بادئ الأمر, وتسوية الحالة علي هذا الوضع, ومن ثم تسترد سلطتها في هذه الحدود في الإفصاح عن إرادتها لإحداث مراكز قانونية حسبما لا يتعارض مع هذا الحكم" ([42])وإذا كان السحب, بمعناه السابق يتمثل في إعدام القرار بأثر رجعي, يختلف عن التصرف الإنشائي الذي تجريه الاداره, ويتضمن تعديلا في المراكز القانونية القائمة, والتي تقتضي تدخل الاداره لإحداث ذلك الأثر, أو كما تقول محكمه القضاء الإداري في حكمها الصادر في 1950/6/15 "انه ليس كل إلغاء أو عدول من جانب الحكومة عن قراراتها الإدارية النهائية بعد فوات مواعيد الطعن فيها بالإلغاء يعتبر سحبا غير جائز قانونا, إذ عدم جواز السحب مقصور علي تلك الحالات التي لا يجد فيها لأصحاب الشأن في تلك القرارات مراكز قانونية جديدة تقتضي تعديلا في حالاتهم بما يطابق القانون, ففي تلك الحالات لا يجوز للحكومة أن تنقض قراراتها السابقة بعد فوات مواعيد الطعن فيها بالإلغاء, لما في ذلك من إخلال بالحقوق المكتسبة لأصحاب الشأن فيها– مما يجد مخالفة قانونية– أما إذا ترتبت لهؤلاء مراكز قانونية جديدة تقتضي علي حسب القانون تعديل ما كسبوه منها بمقتضي قرارات إدارية سابقة, فان ذلك لا يعد سحبا لتلك القرارات, وإنما هو تصرف إنشائي تجربه الحكومة في ضوء الوقائع الجديدة في ضوء القانون" ([43]).

المطلب الثاني

أعاده الأوضاع إلي ما كانت عليه قبل صدور القرار

مـن المسلم بـه أن سحب القرار الإداري كما ذكرنـا, يؤدي إلي إعدام القرار بالنسبة للمستقبل والماضي أي إلغـاء القـرار بأثر رجعي, بحيث يصبح وكأنـه لم يوجد إطلاقا, ويستتبع هذا بالضرورة إلي تدخل الاداره لتنفيذ القرار الساحب, وذلك باعاده الأوضاع إلي ما كانت علية قبل صدور القرار الملغي, مهما طالت الفترة فيما بين صدور القرار وصدور القرار الساحب أو حكم الإلغاء, فلا يجب إن يضار ذوي الشأن من بطء إجراءات التقاضي أو طول فتره السحب.

ومما لاشك فيه أن إعمال هـذه القاعدة كثيرا مـا يتسبب عنها مضايقات شديدة لجهة الاداره , فإنهـا مضطرة لإعادة النظر فـي كثير من القرارات التي صدرت مستندة إلي القرارات الملغية وأيضا إعادة النظر في جميع الآثار التي ترتبي في الماضي, والتي تستند إلي القرار الملغي, و للاداره في هـذا السبيل إن تصدر قرارات ذات اثر رجعي لان تغدو ضرورية لتنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء أو القرار الساحب. ومن المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في هـذا الشأن, إن الجهة الاداريه تتحمل بالتزامين حيال القـرار الساحب أو حكم الإلغاء, أولهما سلبي بالامتناع عن ترتيب أي اثر للقرار المسحوب, وثانيهما ايجابي باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدي الحكم أو القرار الساحب وفي هذا المعني تقول محكمة القضاء الإداري في احد إحكامها "إن القاعدة في تنفيذ أحكام الإلغاء تقضي بتحمل الجهة الاداريه بالتزامين: احدهما سلبي بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء تنفيذي يترتب علية حـدوث اثر للقرار بعد إلغائه, وثانيها ايجابي باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مـؤدي الحكم مـع تطبيق نتائجه القانونية وذلك علـي أساس افتراض عدم صدور القرار الملغي ابتداء"([44]).

ومما سبق يتضح لنا أن هناك اثرين للسحب, الأول هو الأثر الهادم, والثاني هو الأثر البناء .

أولا: الآثار الهادمة للقرار الساحب.

فالقرار الساحب يجرد القرار المسحوب من قوته القانونية من وقت صدوره ومحو أثاره التي تولدت بصدوره, أو بمعني أخر, هو إلغاء القرار المعيب بأثر رجعي , والأثر الرجعي في هذا الشأن معناه تدخل الاداره بقرار جديد لسحب قرار سابق ولد معيبا من وقت صدوره.ويرى الدكتور حسني درويش إن الرجعية في شان سحب القرارات الاداريه غير المشروعة قد تبدو غير مقبولة ولا تتفق مع منطق الأمور, ومثال ذلك سحب قرار الصادر بتعين موظف, يقتضي الأثر الرجعي للسحب اعتبار الإعمال الصادرة منه معدومة لصدورها من غير مختص, ومع ذلك تبقي في الحدود التي تقتضيها نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي

ثانيا: الآثار البناءة للقرار الساحب.

إن القرار الساحب لا يستهدف إلغاء القرار المسحوب بأثر رجعي فحسب, وإنما يتعين بحكم اللزوم إعادة الحال إلي ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب. وبالتالي فان جهة الاداره تلتزم بإصدار كافه القرارات التي يقتضيها تحقيق أعاده الحال إلي ما كانت عليه, فإذا القرار المسحوب قرار إداري صادر بفصل موظف فانه يتعين علي الاداره إصدار القرار باعاده الموظف إلى عمله كما لو كانت خدمته مستمرة وترتيب كافه الآثار التي تنجم عن ذلك([45]).

﴿ الخـــاتمة ﴾

تناولنا في الصفحات السابقة موضوع "سحب القرارات الاداريه", وذلك من خلال دراسة وتحليل أراء الفقهاء وأحكام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الاداريه العليا , وذلك من اجل إبراز أهمية ذلك الموضوع في مجال القانون العام.

فتعرضنا في بداية البحث للتعرف علي ماهية سحب القرارات الاداريه, وعرفنا سحب القرار الإداري بأنه " قيام الجهة الاداريه بمحو القرار الإداري وإلغاء كافة أثارة بالنسبة للماضي والمستقبل ". ورأينا أن الحكمة الاساسيه من منح المشرع للجهة الاداريه مصدره القرار الحق في سحب هذا القرار , هي الوصول إلي احترام القانون وذلك من خلال التوفيق بين اعتبارين متناقضين:

الأول: تمكين الجهة الاداريه من إصلاح ما ينطوي عليه قراراها من مخالفه قانونيه.

الثاني: ويتمثل في وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة علي القرار الإداري,

والسحب بهذه الصورة يحفظ لمبدأ المشروعية قوته وفاعليته بإذلاله القرارات التي تصدر بالمخالفة له وتدفع الأفراد ألي احترامه.

ثم انتقلنا فيما بعد لتحديد الطبيعة القانونية للقرار الساحب, وانتهينا إلي أن القرار الساحب ما هو إلا قرار إداري يخضع لما تخضع له القرارات الاداريه من أحكام , كما يجوز للجهة الإدارية سحبه, وهو في ذلك يختلف عن الأحكام القضائية "الحكم الصادر في دعوي الإلغاء" , لان تلك الأخيرة تتمتع بحجية الشيء المحكوم فيه.

ثم انتقلنا بالحديث إلي تحديد الأساس القانوني لحق الجهة الإدارية في سحب ما يصدر عنها من قرارات , ووجدنا أن هناك نظريتان تتنازعان في تحديد ذلك الأساس, وارينا إن النظرية الأولي كانت نظريه المصلحة الاجتماعية, والنظرية الثانية تلك التي نادي بها العميد ديجي, وهي ضرورة احترام مبدأ المشروعية, وانتهينا إلي القضاء عمل

علي التوفيق فيما بين النظريتين وذلك من خلال تحديد مده بعدها يتحصن القرار الإداري غير المشروع من الإلغاء.

وعندما انتقانا لدراسة سلطة الجهة الاداريه في سحب ما يصدر عنها من قرارات فرقنا فيما بين القرارات المشروعة , والقرارات غير المشروعة, ورائينا إن الفقه والقضاء في كلا من مصر وفرنسا, مستقر علي انه لا يجوز سحب للاداره قراراتها المشروعة, وان هذه القاعدة مبنية علي قاعدة أخري مؤداها عدم رجعية القرارات الادارية, أما بالنسبة للقرارات غير المشروعة, فان سلطة الإدارة في سحبها مقيدة بمدة الستين يوما, وهي المدة التي يجوز فيها لصاحب الشأن الطعن بالإلغاء, والتي بعدها يصبح القرار الإداري حصيننا من الإلغاء والسحب, ويعامل معاملة القرارات السليمة.

وفي نهاية البحث تعرضنا بالحديث عن الآثار المترتبة علي سحب القرارات الاداريه "القرار الساحب", وانتهينا إلي انه بمجرد سحب القرار الإداري يزول الوجود المادي والقانوني لهذا القرار, وتزول كافة أثاره القانونية بأثر رجعي, كما انه يجب علي الجهة الاداريه أن تعيد الأوضاع إلي ما كانت علية قبل صدور ذلك القرار المسحوب.

وأخيرا أود أن أقوم بسرد النتائج المترتبة علي سحب القرارات الاداريه والتي استخلصنها من بحثنا هذا وهي كالأتي :

أولا: يترتب على سحب القرارات الاداريه, إلغاء كافة الآثار الناشئة عنه, سواء تلك التي ترتبت في الماضي, أو التي يمكن أن تترتب في المستقبل, بالإضافة إلي التزام الادارهباعاده الحال إلي ما كان عليه قبل صدور القرار.

ثانيا: قد يكون سحب القرار كاملا, أي يشمل جميع بنوده , إذا كان القرار غير قابل للتجزئة, وقد يكون السحب جزئيا, أي يشمل بعض بنوده دون البعض الأخر , وذلك إذا كانت المخالفة تمس بعض بنوده فقط, وكان القرار قابلا للتجزئة.

ثالثا: الأصل أن تقوم الاداره بسحب القرار الإداري غير المشروع سحبا صريحا , أي بصدور قرار إداري صريح بالسحب سواء من السلطة مصدرة القرار أو من السلطة الرئاسية بالنسبة لها, إلا انه من الجائز إن يتم السحب بطريقة ضمنية.

رابعا: لا يجوز أن يؤدي سحب القرارات الاداريه غير المشروعة إلي توقف أو إعاقة السير المنتظم للمرافق العامة باطراد بأي حال من الأحوال , فإذا وقع بين سحب قرار إداري غير مشروع وبين مبدأ انتظام وحسن سير المرافق العامة , فان الأولوية لذلك المبدأ الأخير.

خامسا: يعتبر سحب القرار الإداري قرارا إداريا جديدا , وهو في ذلك يخضع لكل ما تخضع له القرارات الاداريه من قواعد وأحكام , بما فيها قابليته للتظلم منه والطعن فيه قضائيا.

سادسا: أن انقضاء المدة القانونية علي القرار غير المشروع دون سحبة إداريا, أو إلغائه قضائيا, وبالتالي تحصنه لا يؤدي إلي إغلاق الباب نهائيا في وجه المضرورين

من القرار لعلاج ما أصابهم من ضرر, ولكن يظل إمامهم أكثر من طريق وذلك مثل حقهم في طلب التعويض

وأخيرا فانه نظرا لأهمية هذا الموضوع, فاني أهيب بالمشرع بان يقوم بتقنينه في صوره نظرية متكاملة, مستعينا في ذلك بما استقر عليه العمل, ومستهديا بإحكام المحاكم الاداريه, وأراء الفقهاء, وبما يتماشى وظروف الاداره في بلدنا, وذلك من اجل الارتقاء بمستوي الاداره العامة, وحسن سير المرافق العمة, التي هي شريان الحياة في هذا العصر.

المصادر

1-احمد حافظ نجم , القانون الإداري دراسة مقارنه لتنظيم ونشاط الإدارة العامة أساليب الادارة العامة ووسائلها وامتيازاتها ,ج2, ط1, بلا , بلا.

2-حسني درويش عبد الحميد , نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء للدكتور , دار الفكر العربي ,بلا ,بلا.

3-حمدي ياسين عكاشة , القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة , دار النهضة العربية , بلا ,1998.

4-رضوان بوجمعة، المقتضى في القانون الإداري المغربي، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح 16-الجديدة، الدار البيضاء، 1999.

5-سعيد نكاوي , القانون الإداري والقضاء الإداري , ط1 , مطبعة المعارف , بلا, 2009.

6-سلمان الطماوي, النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة , ط4, دار الفكر العربي , بلا , 1976.

7- ----------, الوجيز في القانون الإداري, دار الفكر العربي, بلا, 1979 .

8- طعيمة الجرف, القانون الإداري ,مكتبة القاهرة الحديثة , بلا , 1964.

9-عبد العظيم عبد السلام عبدا لحميد , القانون الإداري (النشاط الإداري) , مكتبة الرواد , بلا , 2003.

10-عبد الغني بسيوني عبد الله , أصول علم الإدارة العامة , منشاة المعارف ' الإسكندرية , 2006.

11-عبد القادر خليل , نظرية سحب القرار الإداري دراسة مقارنة , دار النهضة العربية , القاهرة , 1964.

12-فاروق أحمد خماس, الرقابة على إعمال الإدارة في العراق دار الكتب , للطباعة والنشر , الموصل,1988 .

13- فؤاد العطار , القانون الإداري ط3, دار النهضة العربية , بلا ,بلا .

14- محمد أنور حمادة , القرارات الإدرية ورقابة القضاء, دار الفكر الجامعي ,الإسكندرية , 2003.

15–محمد صلاح عبد البديع السيد ,لاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة على ملاءمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة , دار النهضة العربية , القاهرة , 2006.

16–محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن ، دار النهضة العربية، القاهرة , 1999.

17–ملكية الصروخ , مشروعية القرار الإدارية, مطبعة النجاح , الدار البيضاء , 2011.

18–نواف كنعان , القانون الإداري , ج2 , مكتبة دار الثقافة , عمان , 2003.

المجلات العلمية:

1– مفتاح خليفة عبد الحميد , سحب القرار الإداري وآثاره , مجلة العلوم والدراسات الإنسانية مجلة إلكترونية , العدد الأول, المجلد الثاني لسنة 2014.

الهوامش

[1]– سليمان محمد الطماوي, النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة , ط4, دار الفكر العربي , بلا , 1976, ص257.

[2]– د.عبد العظيم عبد الســـلام عبد الحميد, القانون الإداري (النشـــاط الإداري) , مكتبة الرواد , بلا , 2003,ص 49.

[3]– محمد صلاح عبد البديع السيد ,لاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة علي ملاءمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة , دار النهضة العربية , القاهرة , 2006,ص 57.

[4]– أحمد حافظ نجم , القانون الإداري دراسة مقارنه لتنظيم ونشاط الإدارة العامة أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها, ج2 , ط1, بلا , بلا, ص51.

[5]– المصدر نفسه , ص 52.

[6]– حســـني درويش عبد الحميد , نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضـــاء للدكتور, دار الفكر العربي,بلا ,بلا, ص 50.

[7]– حسني درويش عبد الحميد, المصدر السابق ,ص 293.

[8]- د.سلمان الطماوي, الوجيز في القانون الإداري, دار الفكر العربي, بلا, 1979 ,ص 378 .

[9]– طعيمة الجرف, القانون الإداري ,مكتبة القاهرة الحديثة , بلا , 1964,ص 555.

[10]– حسني درويش عبد الحميد , المصدر السابق, ص295

[11]– أحمد حافظ نجم , المصدر السابق , ص 44.

[12]– حسني درويش عبد الحميد , المصدر السابق ,ص 100.

[13]– مفتاح خليفة عبد الحميد , سحب القرار الإداري وآثاره , مجلة العلوم والدراسات الإنسانية مجلة إلكترونية , العدد الأول, المجلد الثاني لسنة 2014, ص 89.

[14]- فاروق أحمد خماس , الرقابة على إعمال الإدارة في العراق دار الكتب , للطباعة والنشر , الموصل, 1988 , ص .85

[15]– عبد القادر خليل , نظرية سحب القرار الإداري دراسة مقارنة , دار النهضة العربية , القاهرة , 1964, 38.

[16]– ياسين عكاشة , القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة , دار النهضة العربية , بلا ,1998,ص 60.

[17]- د. رضوان بوجمعة، المقتضى في القانون الإداري المغربي، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1999، ص : 182.

[18]- د. رضوان بوجمعة , المصدر السابق , 184.

[19]- سليمان محمد الطماوي , النظرية العامة للقرارات الإدارية , المصدر السابق , ص 200.

[20]- نواف كنعان , القانون الاداري , ج2 , مكتبة دار الثقافة , عمان , 2003, ص 79.
[21]- محمد أنور حمادة , القرارات الإدرية ورقابة القضاء, دار الفكر الجامعي ,الإسكندرية , 2003 , ص 188.
[22]- محمد أنور حمادة , المصدر السابق , ص 200.
[23]- المصدر نفسه , ص 202.
[24]- عبد الغني بسيوني عبد الله , أصول علم الإدارة العامة , منشأة المعارف ' الإسكندرية , 2006,ص 59.
[25]- ملكية الصروخ , مشروعية القرار الإدارية, مطبعة النجاح , الدار البيضاء , 2011, ص 189.
[26]- حمدي ياسين عكاشة , المصدر السابق, 87.
[27]– د. أحمد حافظ نجم ,المصدر السابق ,ص45.
[28]– سلمان الطماوي, النظرية العامة للقرارات الإدارية, المصدر السابق , ص659.
[29]– حمدي ياسين عكاشة, المصدر السابق ص 954.
[30]- محمد انور حمادة , المصدر السابق,ص 58.
[31]– المصدر نفسه ,ص 59.
[32]–د. أحمد حافظ نجم ,المصدر السابق ,ص48.
[33]-سلمان الطماوي, النظرية العامة للقرارات الإدارية, المصدر السابق , ص659.
[34]– ينظر: حسني درويش عبد الحميد, المصدر السابق ,ص314.
[35]– فؤاد العطار , القانون الإداري ط3, دار النهضة العربية , بلا ,بلا,ص 500.
[36]– سعيد نكاوي , القانون الإداري والقضاء الإداري , ط1 , مطبعة المعارف , بلا, 2009,ص 79.
[37]– حسنى درويش , المصدر السابق , ص 322.
[38]- ـ د. محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن ، دار النهضة العربية، القاهرة , 1999,ص 77.
[39]-سليمان الطماوي , الوجيز في مبادئ القانون الإداري , المصدر السابق , ص 211.
[40]– سليمان الطماوي , الوجيز في مبادى القانون الاداري , المصدر السابق , ص 213.
[41]- مفتاح خليفة عبد الحميد , المصدر السابق ,ص96.
[42]– مفتاح خليفة عبد الحميد , المصدر السابق ,ص96.
[43]– المصدر نفسه , 98.
[44]- حسني درويش , المصدر السابق , ص 345..
[45]– حسني درويش , المصدر السابق , ص 355.

AIN SHAMS UNIVERSITY

AIN SHAMS UNIVERSITY
MIDDLE EAST RESEARCH CENTER
مركز بحوث الشرق الأوسط
MERC

Middle East Research Journal

Refereed Scientific Journal
(Accredited) Monthly

Vol. 95
January 2024

Issued by
Middle East
Research Center

Fifty Year
Founded in 1974

Issn: 2536 - 9504
Online Issn: 2735 - 5233