

القرار الإداري المضاد

أ.محمد عمر الجداع

محاضر مساعد / قسم العلوم الإدارية /المعهد العالي للعلوم والتقنية

بنات - طرابلس

ملخص البحث

بالنسبة لمفهوم القرار المضاد، فالفقه وإن تعددت تعريفاته واختلفت، فإنها تدور في النهاية حول توضيح أن القرار المضاد قرار مستقل ومنفصل عن القرار الأصلي، وهدفه إلغاء أو تعديل قرار إداري فردي نهائي وسليم، بالنسبة للمستقبل.

أما في الفقه الليبي فلم نجد لهذا القرار أي تعريف فقهي محدد، أو تطبيقات قضائية مباشرة، ما عدا ما تم استنتاجه ضمناً.

إن الاختصاص في إصدار القرار المضاد هو للسلطة القائمة وقت إصدار القرار المضاد، وليس للسلطة التي أصدرت القرار الملغى، لأن السلطات قد تتغير.

القرار الإداري المضاد ينطبق على القرارات الإدارية النهائية التي تنشئ حقاً، وترجع الحكمة من ذلك، إلى أن الإلغاء ينصب على القرار في ذاته، وليس على شخص من ينطبق عليه، مع خروج القرارات الإدارية غير النهائية، والقرارات الإدارية غير المشروعة خلال مدة السحب والطعن القضائي.

كما أن نطاق تطبيق القرار المضاد مقصور على القرارات الفردية، ويرجع ذلك إلى أنه بالنسبة للقرارات التي لا تولد حقوق، منها القرارات التنظيمية لا تؤدي إلى نشوء حقوق مكتسبة لأحد، وعلة ذلك أنها تتضمن قواعد عامة موضوعية (أي غير شخصية)، ولذلك لا تكون مصدراً لإكساب أفراد بذواتهم حقوقاً، فتلجأ القرارات يمكن إلغاؤها أو تعديلها في أي وقت عن طريق إنهاء آثارها القانونية بالنسبة للمستقبل.

كما إن آثار القرار الإداري المضاد إنما تسري على المستقبل فقط، دون أن يكون له أي أثر على الماضي.

المقدمة:

القرار الإداري يمثل في ذاته أهم امتيازات الإدارة، تمارس من خلاله جل نشاطها، وعن طريقه ترتب الحقوق وتفرض الالتزامات بإرادتها المنفردة والملزمة.

ومن المعلوم أن القرار الإداري يمر بثلاث مراحل: وهي مرحلة الإصدار، ومن ثم مرحلة نفاذه وسريانه، وأخيراً مرحلة زواله وانقضائه، وهذا ما تحتمه مقتضيات الحياة الإدارية التي تتميز بالتطور والتغير المستمر، ويجب على كافة الأجهزة الإدارية، أن تواكب هذا التطور وتسايره، بل هي مطالبة بالنظر إلى المستقبل بشكل أوسع من كافة أجهزة المجتمع، بما لها من إمكانيات فنية وعلمية، وبالتالي القدرة على التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له.

والقرار الإداري مثله مثل باقي الظواهر القانونية، مؤقَّت الأثر، ومهما طال مدة سريانه ونفاذه، فإن لهذا النفاذ حداً ينتهي إليه ويزول القرار، وزوال القرار يعني توقف جميع آثاره القانونية واختفائه من النظام القانوني، وتختلف الوسائل التي تحقق هذا الزوال، إلا أنه مهما اختلفت هذه الوسائل وتعددت فهي تهدف في نهاية المطاف إلى زوال آثار القرار من النظام القانوني.

ونهاية القرار الإداري قد تكون نهاية طبيعية، بانتهاء الأجل المحدد لسريانه، أو بنفاذه باستنفاد مضمونه، أو نتيجة تحقق الشرط الفاسخ أو الأجل الفاسخ إن اشتمل عليه القرار، وقد يكون نتيجة تغير الظروف الواقعية أو القانونية التي صدر القرار على أساسها، أو زوال المبررات التي أدت إلى إصداره، مما يدفع بالإدارة إلى التدخل لإلغاء القرار أو تعديله في ضوء تلك الظروف، وفي حالات أخرى، يكون زوال القرار نتيجة لتنازل أصحاب المصلحة على الحقوق، والمراكز القانونية التي تولدت لهم من القرار. وقد تكون نهاية القرار الإداري نهاية غير طبيعية، أي إنهاء آثار القرار قبل انقضائها بطريقة طبيعية، وذلك إما بعمل من جانب الإدارة، أو بواسطة القضاء عن طريق لجؤ صاحب الشأن إلى القضاء، بغية إلغاء القرار إذا شابه عيب يبرر ذلك.

وهذا الطريق الأخير يؤدي إلى انقضاء القرار الإداري، بأثر رجعي من لحظة صدوره، (طريق القضاء الإداري) الذي يلجأ إليه صاحب المصلحة بطريق دعوى الإلغاء، والتي شرعها القانون لحماية لحقوق الأفراد ومصالحهم.

أما نهاية القرار الإداري بعمل من جانب جهة الإدارة (النهاية الإدارية)، فتتمثل في ثلاث حالات

هي: -

الحالة الأولى / وفيها ينتهي القرار، ويزول أثره من وقت نشأته بأثر رجعي، فتمحى آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل، ويعتبر القرار كأن لم يصدر قط (وهو ما يطلق عليه السحب الإداري).

الحالة الثانية/ وهنا ينتهي القرار وتمحى آثاره بالنسبة للمستقبل فحسب (وهذا ما يسمى بالإلغاء الإداري).

الحالة الثالثة/ وهي الحالة التي تتدخل فيها الإدارة وتنهى قراراً فردياً صدر سليماً، بإصدار قرار جديد مستقل عن القرار الأول (ويعرف هذا الطريق بالقرار المضاد) وهو عبارة عن قرار إداري، يهدف إلى تعديل أو إلغاء قرار إداري فردي سليم ونهائي بالنسبة للمستقبل.

وهذه الحالة الأخيرة التي يتم فيها إنهاء قرار إداري فردي سليم بإصدار قرار مضاد من جانب الإدارة، هي محل بحثنا بعنوان القرار الإداري المضاد، والذي يدور مضمونها حول سلطة الإدارة في إلغاء القرار الإداري الفردي السليم، بتصرف أحادي الجانب من جهة الإدارة وإصدارها قراراً مضاداً لإلغاء أو تعديل قرارها الفردي السليم السابق.

فالقرارات الإدارية المنشئة للحقوق، متى صدرت مطابقةً للقانون، فإنها تكتسب حصانة تامة من الإلغاء، والطريق الوحيد أمام الإدارة لإلغائها هو إصدارها لقرار إداري جديد مضاد للقرار الأول (عكس القرار الأول)، وذلك طبقاً للإجراءات والأوضاع المحددة قانوناً لإصدار القرارات الإدارية.

وهذا ما سيتم تناوله وفق الخطة المنهجية التالية:

المبحث الأول / ماهية القرار الإداري المضاد.

المطلب الأول / مفهوم القرار الإداري المضاد.

المطلب الثاني / نطاق تطبيق القرار الإداري المضاد.

المبحث الثاني / آثار إصدار القرار الإداري المضاد.

المطلب الأول / آثار إصدار القرار الإداري المضاد بالنسبة للمستقبل.

المطلب الثاني / آثار إصدار القرار الإداري المضاد بالنسبة للماضي.

المبحث الأول / ماهية القرار الإداري المضاد

ينتهي القرار الإداري، وتزول قوته القانونية من جانب الإدارة سواء بالسحب أو الإلغاء الإداري، أو بقرار آخر تصدره السلطة المختصة ليجرد القرار الأول من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، وهذا ما يسمى بالقرار المضاد، لذلك يتناول هذا المبحث الآتي: -

المطلب الأول / مفهوم القرار الإداري المضاد

لا شك أن مفهوم (القرار المضاد) هو مركب من كلمتين (القرار) و (المضاد)⁽¹⁾ ومن هنا يقتضي الأمر التعرف (أولاً) على كل كلمة بمفردها، وحيث إن كلمة قرار هي الاسم في هذا المركب، وكلمة المضاد جاءت وصفاً لها، وعليه يقتضي الأمر بيان مفهوم القرار الإداري المضاد في اللغة والاصطلاح.

أولاً: مفهوم القرار الإداري المضاد في اللغة.

إن مفهوم القرار الإداري المضاد، مركب من ثلاث كلمات، لهذا يقتضي الأمر التعرف على كل كلمة بمفردها.

فالقرار لغة / ما قر (أي تبث) عليه الرأي من الحكم في مسألة، ويقال قر قراراً، وقروراً، وقرأ، وتقرراً وتقر في المكان أو على الأمر تبث وسكن، قره في المكان أو على العمل تبثه فيه.

القرار والقرارة المستقر والثابت المطمئن في الأرض، صار الأمر إلى قراره، أي انتهى وتبث⁽²⁾. والإداري فهو نسبة إلى الإدارة، وأصل الكلمة من مادة (د.و.ر)، وأصلها في اللغة أدار يدير إدارة، يقال أدرت فلاناً على الأمر إذا حاولت إلزامه إياه وأدرته عن الأمر إذا طلب منه تركه⁽³⁾.

وعندما يقتزن القرار بصفة (الإداري) فتتحدد صفة القرار، ويصبح قراراً إدارياً، وبهذا الاقتزان يحدث نوع من الحصر والتحديد، ذلك لأن كلمة قرار قبل مجيء كلمة إداري كانت عامة، ومطلقة تحتل أكثر من نوع آخر من القرارات. فجاءت كلمة الإداري، فمنعت التعميم والإطلاق، وبهذا الاقتزان (القرار الإداري) فإنه يصبح دلالة على (اتجاه إرادة الإدارة، واستقرارها على أمر ما لإحداث تغيير في الوضع القانوني بإرادتها المنفردة).

(1) كما يطلق عليه اصطلاح القرار العكسي أي عكس القرار السابق وهو في اللغة من أصل مادة (ع.ك.س) - عكسه عكسا من باب ضرب : (ردّ أوله على آخره) . عكس : العكس : قلب الكلام ونحوه وردّ آخر الشيء إلى أوله . أنظر في ذلك ، الطاهر أحمد الزاوي الطرابلسي ، مختار الصحاح .. مطبعة عيسى البابي الحلبي وشركاه ، سنة 1964 ، ص 432 . 433 .

(2) الصحاح في اللغة والعلوم / إعداد وتصنيف ندم وأسامة مرعشلي .. دار الحضارة العربية : بيروت، سنة 1974 .. المجلد الثاني ، ص 291.

(3) محمد كرم بن منظور، لسان العرب ، ط1 .. دار صادر ، سنة 1300 .. ج4 ، ص235 وما بعدها.

أما كلمة المضاد فهي من أصل مادة (ض.د) والضد، هو النظير والكف، والجمع (أضداد) وقال أبو عمرو: الضد مثل الشيء، والضد خلافه - وضاده مضادة والمتضادان اللذان لا يجتمعان كالليل والنهار، بمعنى ينسخ أحدهما الآخر ويحل محله⁽¹⁾.

وضادّه - خالفه وكان له ضدّاً وبين الشئين، جعل أحدهما ضدّ الآخر، والمتضادّان، اللذان لا يجتمعان وقد يرتفعان، كالسواد والبياض⁽²⁾.

وعندما يقتزن (القرار الإداري) مرة أخرى بكلمة المضاد، فهو بهذا الاقتزان يصبح أكثر تحديداً، لأنه تحول من صفة العموم بالنسبة للقرارات الإدارية إلى الصفة الخاصة به، باعتباره أحد أنواع القرارات الإدارية.

وتطبيق هذا المفهوم اللغوي على القرار الإداري المضاد، فيعني أن يكون القرار المضاد - ضد قرار سابق لا يمكن أن يبقيا معاً فيلغي اللاحق السابق ويحل محله لأنه يضاده في القوة والشرعية الإدارية. لهذا فإن القرار المضاد هو قرار لاحق يتعارض مع مضمون قرار سابق، ومن ثم فإن هذا القرار اللاحق أو الجديد هو قرار يصدر ضد قرار سابق.

ثانياً / مفهوم القرار الإداري المضاد في الاصطلاح⁽³⁾:

لم يتعرض التشريع والقضاء في ليبيا والأنظمة المقارنة، لمفهوم القرار الإداري المضاد بشكل صريح ومباشر، بعكس الفقه الذي اهتم بتحديد نطاقه وبيان معالمة الرئيسة، إلا أنه يمكن أن يفهم ضمناً من خلال بعض النصوص والأحكام القضائية التي تعرض لها من خلال تناول مفهوم القرار الإداري المضاد في الفقه.

فقد عرفه الفقيه (بونار) بأنه: "قرار بمقتضاه يحل محل قرار سابق ويقتصر أثره بالقياس للمستقبل"⁽⁴⁾. باعتباره قراراً معيناً ومحدداً وفقاً للاختصاصات والأشكال، ليحل محل قرار آخر، ويقتصر أثره على المستقبل.

(1) أحمد بن محمد بن علي المفري الفيومي، المصباح المنير .. مطبعة مصطفى الباي الحلبي وأولاده. ج 2، كتاب الضاد، ص 4.

(2) إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط .. القاهرة: مجمع اللغة العربية، ج 1، ص 538.

(3) إن المصطلح الدارج في الفقه والقضاء الفرنسي هو القرار المضاد، إلا أنه قد يستعمل بعض الفقه مصطلح القرار العكسي أو المقابل في بعض الأحيان.

(4) مشار إليه . حسني درويش عبد الحميد، بحث بعنوان (حدود سلطة الإدارة في إلغاء القرار الإداري الفردي السليم - دراسة مقارنة) مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة 24، العدد الأول (يونيو 1982) ص 141.

وذهب الفقيهان " أوي، ودراجو" في تعريف القرار الإداري المضاد على أنه " قرار يتم بمقتضاه إنهاء (إلغاء) أو تعديل قرار فردي سليم، ويقتصر أثره بالنسبة للمستقبل".

وذهب الفقيه " Basset" في تعريفه للقرار الإداري المضاد وهو يحاول أن يحدد مجال تطبيق القرار المضاد فيعرفه – بأنه "القرار الذي ينهي أو يعدل آثار قرار سابق كلياً كان أم جزئياً بالنسبة للمستقبل" (1).

أما مجلس الدولة الفرنسي، فيرى في القرار المضاد، أنه القرار الصادر من الإدارة طبقاً لشروط محددة بالقانون، أو اللائحة ويضع نهاية لحالة أنشأها قرار فردي.

فالقرار المضاد (إذاً يخضع لشروط شكلية وموضوعية مختلفة ومستقلة عن القرار الأصلي، وبسبب تميزه واستقلالته عن القرار الأصلي، فإنه يحدث تعديلاً في النظام القانوني، معاكساً تماماً لما أحدثه القرار الأول، فالقرار الذي يقضي بفصل أحد الموظفين هو القرار المضاد لذلك الذي عين على أساسه في وظيفته) (2).

كما ذهب الدكتور " سليمان الطماوي " في تعريفه للقرار المضاد بأنه " إحلال قرار آخر محل القرار الأول، بحيث يكون من شأن القرار الثاني إلغاء القرار الأول كلياً أو جزئياً، وهذا هو الإلغاء الضمني". وتوضيح ذلك، أنه قد يكون إلغاء القرار الفردي إلغاءً مجرداً، بأن تقتصر الإدارة على مجرد إعدام القرار بالنسبة للمستقبل كلياً أو جزئياً، دون أن تحل محله قرار آخر كالاقتصار على مجرد إلغاء الترقية أو التراخيص، وقد يكون الإلغاء بإحلال قرار محل القرار الأول، فالقرار الصادر بفصل موظف أو بتعيين آخر في وظيفته يقتضي إلغاء قرار التعيين (3).

ويعرفه المستشار " حمدي ياسين عكاشة " بأنه القرار الصادر من الإدارة بإلغاء قرار إداري فردي سليم قبل نهايته الطبيعية".

(1) مشار إليه. د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (رسالة دكتوراه)، مقدمة إلى كلية الحقوق – جامعة عين شمس). ط1. دار الفكر العربي: القاهرة، سنة 1981، ص 604 – 605.

(2) مشار إليه. رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها. دراسة مقارنة في النظامين الفرنسي والمصري، والنظام العراقي (رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق. جامعة القاهرة)، ب ط، سنة 2000، ص 51.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 7. القاهرة: دار الفكر العربي. سنة 2006، ف، ص 689-690.

ووفقاً للقواعد التشريعية وقواعد القانون العام يمكن للإدارة أن تنهي القرار الفردي السليم قبل نفايته الطبيعية، وفقاً لشروط خاصة محددة، والقرار الإداري الصادر من الإدارة بإلغاء القرار الفردي هو ما يسمى (القرار المضاد)⁽¹⁾.

أما الدكتور " ثروت بدوي " فيذهب إلى أنه ليس معني مبدأ عدم جواز إلغاء القرار السليم الذي أنشأ حقوقاً أو مزايا لمصلحة فرد من الأفراد أن المركز الناشئ من هذا القرار يبقى دون إمكان المساس به إلى الأبد ، وإنما مؤدى ذلك أن إلغاء أو تعديل هذا المركز لا يكون إلا بقرار من نوع جديد ، يسمى (القرار المضاد) وفقاً للشروط والإجراءات التي نص عليها القانون، فمثلاً تعيين موظف إذا كان سليماً لا يمكن إلغاؤه ، ولكن رابطة التوظيف يمكن إنهاؤها بالفصل بسبب إلغاء الوظيفة أو بالعزل أو بالإحالة إلى المعاش في الأحوال ، ووفقاً للإجراءات التي ينص عليها القانون ولكن ذلك لا يكون بإلغاء التعيين في ذاته⁽²⁾.

ويعرف القرار المضاد الدكتور " حسني درويش " على أنه: "إجراء إداري يتم بمقتضاه إلغاء أو تعديل قرار سليم بالنسبة للمستقبل"⁽³⁾.

ويذهب الدكتور " رحيم الكبيسي وهو من الفقه العراقي " إلى أن القرار المضاد "هو وسيلة الإدارة لإنهاء قرارها السليم أو الذي أعتبر سليماً، بصورة كاملة أو جزئية، طبقاً للضوابط القانونية واتباعاً لضمائم إجرائية وذلك بالنسبة للمستقبل فقط"⁽⁴⁾.

أما عن الفقه الليبي فإن مفهوم القرار الإداري المضاد، فلم يتم التعرض له بصفة مباشرة، لا من الفقه الليبي ولا من شراح القانون الإداري الليبي، وإن كانت هناك إشارة للقرار الإداري المضاد، فتكون قد جاءت كنتيجة منطقية لدراسة موضوع نهاية القرارات الإدارية.

إلا أنه يمكن الوقوف على بعض الآراء والمحاولات الفقهية في تعريف القرار الإداري المضاد والتي تتمثل في الآتي: .

أ . تعرض الدكتور " محمد عبد الله الحراري " لفكرة القرار الإداري المضاد عندما تحدث عن صور النهاية غير الطبيعية للقرارات الإدارية في صورة الإلغاء الإداري وميز بين إلغاء القرارات الإدارية اللاتحجية والقرارات الفردية.

(1) د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ب ط .. منشأة المعارف: الإسكندرية، سنة 1987 م ، ص 327.

(2) د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية: القاهرة، سنة 2007م، ص 121.

(3) د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء(رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس) القاهرة : دار الفكر العربي، سنة 1981م .. ص 605.

(4) د. رحيم سليمان الكبيسي ، حرية الإدارة في سحب قراراتها(الرسالة السابق ذكرها).. ص 54-55.

بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية أو (اللوائح) كقاعدة عامة يجوز لجهة الإدارة أن تعدل في أحكامها أو أن تلغيها بالنسبة للمستقبل، أو تستبدلها بغيرها، وفقاً لمقتضيات الصالح العام.

أما بالنسبة للقرارات الفردية السليمة كقاعدة عامة لا يجوز لجهة الإدارة إلغاؤها بالنسبة للمستقبل، لأن جملها يكسب حقوقاً ومراكز قانونية شخصية للأفراد، مثل قرارات التعيين والترقية، ومنح التراخيص المهنية، فإلغاؤها يعتبر إهداراً لمبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية.

إلا أن هذا المبدأ لا يعني تحصيل القرارات الفردية السليمة في مواجهة الإدارة، وبقاؤها مفروضة عليها، إلى ما لا نهاية، إذ تستطيع الإدارة تعديلها أو إلغاؤها بالنسبة للمستقبل بشرط اتباع الإجراءات والضوابط القانونية المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية المضادة.

فيجوز مثلاً إلغاء قرار التعيين بإصدار قرار آخر يقضي بفصل الموظف وإلغاء قرار الترقية بإصدار قرار آخر بتأديب الموظف وإنزال ترقيته⁽¹⁾.

ب - وذهب أحد شراح القانون الإداري الليبي⁽²⁾: وهو يطلق على الإلغاء (الإبطال) إلى أن الإدارة قد تقوم بإبطال القرار أو سحبه.

والإبطال / هو إنهاء مفعول القرار بالنسبة للمستقبل فقط، وقد يكون ضمناً، وذلك عندما تستبدل به الإدارة قراراً آخر يتعارض معه تماماً، فيستنتج الأبطال عندئذ ضمناً من تعارض أحكام القرار الجديد مع أحكام القرار القديم، وقد يكون الإبطال صريحاً، وذلك بأن تصدر الإدارة قراراً ينهي مفعول قرارها السابق صراحة.

والقرار لا يمكن أن يبطل إلا بقرار آخر يصدر من نفس السلطة التي أصدرت القرار المبطل، وبالشكل الذي صدر به ذلك القرار - وهذا ما يسمى بقاعدة الأشكال المتقابلة.

واختصاص الإدارة في إجراء الإبطال مقيد، لأنها إذا منحت الحرية في إنهاء مفعول قرارها أو إعدامها في أي وقت تشاء، فإن ذلك قد يؤدي إلى التعسف، كما أن إطلاق الحرية للإدارة في إنهاء المراكز القانونية التي أنشأتها سيؤدي إلى حرمان الأفراد من الطمأنينة القانونية، التي تعتبر ضرورية لكل حياة اجتماعية⁽³⁾.

(1) هذه القاعدة استقرت كذلك في فرنسا ومصر. أنظر سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (المصدر السابق ذكره) - ص 665 وما بعدها. كما أن الدكتور محمد الحراري، قد استقر رأيه على عدم إخراج القرارات التنظيمية من نطاق قاعدة تقابل الشكليات. انظر مؤلفه، أصول القانون الإداري الليبي .. ط5، طرابلس: المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، سنة 2003. ج 2، ص 202201.

(2) شراح القانون الإداري الليبي هم الفقهاء العرب، وهو شرح الفقيه العراقي الدكتور خالد عبد العزيز عريم.

(3) د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي .. ب ط، بنغازي: منشورات الجامعة الليبية. كلية الحقوق، سنة 1971 .. ج 2، ص 282 وما بعدها.

ج . ويذهب رأي آخر إلى أن القرار المضاد هو إلغاء الإدارة لقرارها الفردي السليم بطريقة محددة، وإعدام لآثار القرار بالنسبة للمستقبل كلياً أو جزئياً دون أن يبدل بقرارٍ جديدٍ كإلغاء ترقيةٍ أو ترخيصٍ، وقد يكون ذلك بإحلال قرار جديد محل القرار الأول، مثل حالة فصل موظف وتعيين موظف جديد مكانه.

والقرار الإداري المضاد لا يقوم إلا بصدور قرار إداري تتوفر فيه جميع العناصر والأركان، أما إذا خالفت الإدارة القرار الفردي السليم بأعمال مادية، فهذا لا يؤثر على القرار السليم حتى إذا طال ذلك، وتكون الإدارة ملزمة بتسبب القرار الذي أصدرته في مواجهة القرار السليم⁽¹⁾.

وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري الليبي، حيث ذهبت المحكمة العليا إلى أن (القضاء الإداري قد استقر على التدخل في تقدير أسباب فصل الموظف بالطريق غير التأديبي ، تأسيساً على أنه وإن كان المراد بالحق المطلق للحكومة في فصل موظفيها بلا حاجة إلى محاكمة تأديبية، هو تفرد الحكومة بتقدير صلاحية الموظف واستمرار استعانتها به ، أو عدم استمرارها ، إلا أن هذا ليس معناه أن تستعمله على هواها ، لأن هذه السلطة التقديرية وإن كانت مطلقة من حيث موضوعها إلا أنها مقيدة من حيث غايتها التي يلزم أن تقف عند حد تجاوز هذه السلطة والتعسف في استعمالها، ولئن كانت الحكومة غير ملزمة ببيان أسباب الفصل إلا أنه متى كانت هذه الأسباب ظاهرة من القرار الصادر به ، فإنها تكون خاضعة لتقدير القضاء ، ورقابته ، فإذا ما تبين أنها لا ترجع إلي اعتبارات تقتضها المصلحة العامة ، ولا هي من الأسباب الجدية القائمة بذات الموظف المستغنى عنه أو المنازع في صحتها ، كان ذلك عملاً غير مشروع⁽²⁾.

وفي الفتوى الصادرة بشأن استطلاع الرأي حول ما إذا كان قرار تعيين الموظف – مديراً عاماً للشركة – يعتبر إنهاء لخدمته كموظف بالمؤسسة العامة – وتعيين جديد بالشركة.

فقد قضت بأن (القرارات الادارية قد تُلغى بعمل مضاد من جهة الادارة وهو ما يسمى بإلغاء القرارات الادارية بطريق القرار المضاد، وهذا الإلغاء قد يكون صريحاً، وذلك بأن ينص القرار اللاحق (المضاد) على إلغاء القرار السابق وقد يكون ضمناً، وذلك بأن يتضمن القرار اللاحق حكماً يتعارض مع ما تضمنه القرار السابق، أو ينضم من جديد وضماً من الأوضاع سبق أن نظم بقرار سابق، ولو لم يكن

(1) د. عمر محمد السيوي، الرقابة الإدارية .. مجلة دراسات قانونية ، السنة الرابعة ، المجلد الرابع ، بنغازي : منشورات جامعة بنغازي . كلية الحقوق، سنة 1974 ف، ص 488 .

(2) طعن إداري رقم 10 لسنة 11 قضائية – جلسة بتاريخ 1965/3/6 ف . عمر عمرو، المجموعة المفهرسة (المبادئ الدستورية والإدارية والانتخابية في عشر سنوات (1964-1974) . . طرابلس: دار مكتبة النور، ج1، بند 268، ص 355.

متعارضا معه. وبناء على ذلك فإن صدور قرار بتعيين موظف في وظيفة معينة على درجة معينة، ثم صدور قرار بتعيين ذات الموظف في وظيفة أخرى فإن هذا القرار الأخير يعتبر إلغاء ضمنا لقرار التعيين الأول...⁽¹⁾.

لذلك إذا أرادت الإدارة أن تنهي قرار التعيين بعمل من جانبها، فإنها لا تستطيع أن تفعل ذلك وفقا لما تريد ومتى ما رأت ذلك، ولكن عليها أن تصدر قراراً آخر بإنهاء قرار التعيين في إحدى الحالات التي نصت عليها المادة (42) من القانون رقم (12) لسنة 2010 م، بشأن علاقات العمل والتي تنص على "تنتهي خدمة العامل أو الموظف لأسباب محددة"⁽²⁾.

ومعني هذا النص أن الإدارة لا تستطيع أن تنهي قرار التعيين بعمل مضاد من جانبها، إلا في الحالات المنصوص عليها في المادة (42) وبالتالي لا يمكن للإدارة أن تفصل الموظف في غير تلك الحالات، وإلا كان قرارها معيباً.

كما يفهم من نص المادة السابقة أن سلطة الإدارة في إصدار القرار المضاد، هي سلطة مقيدة بما يفرضه عليها القانون من إجراءات، فهي ليست تقديرية تستطيع استعمالها متى تشاء وفي أي وقت، ولكنها مقيدة بنصوص القانون، فهي مثلا لا تملك سلطة إنهاء خدمة الموظف، إلا إذا توافرت حالة من الحالات المنصوص عليها في المادة السابقة.

وعلى ضوء العرض السابق لمفهوم القرار الإداري المضاد يمكن تعريفه: "بأنه قرار إداري يصدر عن السلطة الإدارية، بما لها من سلطة عامة، بقصد إلغاء أو تعديل قرار إداري فردي سليم ونهائي بالنسبة للمستقبل وذلك في حدود الشروط والإجراءات التي ينص عليها القانون".

ومن أوضح الأمثلة على القرار المضاد: إذا صدر قرار بتعيين أحد الأفراد في وظيفة عامة، فليس للإدارة الحق في إلغائه متى صدر سليماً، طبقاً للقانون، ولكنها تستطيع إصدار قرار يسمي بالقرار المضاد لإنهاء خدمة الموظف. بذلك نكون أما قرارين:

- قرار أصلي بالتعيين، سليم من الناحية القانونية.
- قرار مضاد بإنهاء خدمة الموظف، سيتم أيضاً طبقاً للقانون.

(1) إجماع أحمد بيري، القوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بالوظيفة العامة والموظف. رابطة الموظفين: ليبيا، الجزء الثاني، يوليو سنة 1978 م، ص 891. 892.

(2) تتمثل هذه الأسباب في الآتي :- 1- بلوغ السن المقررة قانوناً لانتهاء الخدمة. 2- عدم اللياقة الصحية.

3 - الاستقالة. 4- الحكم عليه بعقوبة جنائية ... 5- الوفاء.

ومن خلال هذا التعريف يتضح أنه لإصدار القرار الإداري المضاد يجب توافر مجموعة من الشروط يمكن إجمالها في الآتي: -

- 1- أن يرد الإلغاء على قرار إداري فردي سليم ونهائي.
- 2- أن يكون القرار المراد إلغاؤه منشئ لحقوق ومؤثر في المراكز القانونية.
- 3- أن ينصرف أثر القرار المضاد إلى المستقبل فقط، دون أن يكون له أي أثر على الماضي.
- 4- أن تكون سلطة الإدارة في إصدار القرار المضاد مقيدة، بإلغاء أو تعديل القرار الأول، وفقاً للشروط والضوابط المحددة.

المطلب الثاني / نطاق تطبيق القرار الإداري المضاد

إن القرار المضاد - هو قرار إداري تصدره السلطة الإدارية بما لها من سلطة عامة بقصد إلغاء أو تعديل قرار إداري فردي سليم أنشأ حقوقاً أو مزايا لمصلحة أفراد معينين بدواتهم، وذلك وفقاً للشروط والإجراءات المحددة قانوناً.

وبهذا الوصف يصطدم بمبدأ أساسي، وهو استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية، ويمنع القرار من أن ينتج آثاره بالنسبة للمستقبل.

لذلك تقتضي دراسة هذا الموضوع تحديد إطار هذا القرار عن طريق تحديد نطاقه، بحيث لا يتعداه إلى غيره من القرارات التي لا تشملها.

وقد استقر الفقه بالنسبة للقرارات التي تدخل في نطاق التطبيق أن تتوافر لها صفة القرارات الإدارية، أي يشترط لها مقومات القرارات بصفة عامة وأن يترتب عليها آثار قانونية قائمة بذاتها، حيث يشترط فيها أن تكون قرارات تامة ونهائية نتج عنها حقوق مكتسبة. وذلك على النحو الآتي: -

الفرع الأول / القرارات النهائية المشروعة

لقد اشترط الفقه بالنسبة للقرارات التي تدخل في نطاق تطبيق القرار الإداري المضاد أن تكون نهائية ومشروعة ونافذة في مواجهة الأفراد. بمعنى أن تتوافر لها جميع مقومات وأركان القرارات الإدارية.

لذلك يقتضي الأمر توضيح معني النهائية في القرارات الإدارية في الفقه والقضاء الإداري على النحو التالي: -

أولاً: معني النهائية في الفقه.

استقر الفقه⁽¹⁾ وأجمع على ضرورة توافر شرط النهائية في القرار الإداري حتى يكون قابلاً للطعن فيه بالإلغاء.

كما أن الفقه متفق حول معني النهائية وإن اختلفت الألفاظ المؤدية إليها التي يستخدمها في كتاباته.

(1) الفقه الفرنسي والمصري والليبي.

فالنهائية يقصد بها بصفة عامة، أن يكون القرار الإداري قابلاً للتنفيذ اتجاه الأفراد، ومنتجاً لآثار قانونية تمس المراكز القانونية للأفراد المخاطبين به.

فيذهب جانب من الفقه في تعريف نهائية القرار إلى أنه القرار الذي ينشئ حالة قانونية جديدة، أو يعدل في حالة قانونية سابقة، أو يرفض طلب تعديل حالة قانونية سابقة، أو ينهي هذه الحالة، بمعنى القرار الذي يحدث أثراً قانونية بصورها المختلفة.

كما إنه لا يقصد بالنهائية، استنفاد كل جهة من الجهات الإدارية لولايتها على حدة، وإنما استكمال القرار للخصائص اللازمة لوجوده قانوناً، فالمناطق فيما يعتبر نهائياً أو لا يعتبر كذلك، هو بانتهاج المرحلة التي يتولد عنها الأثر القانوني المعين، فالقرارات التي تحتاج لتصديق لا تعد نهائية، وإنما قرار التصديق هو المرحلة الأخيرة المحدثة للأثر القانوني⁽¹⁾.

وعرف الدكتور "عبد الغني بسيوني" نهائية القرار في صدوره من الجهة الإدارية المختصة قابلاً للتنفيذ، وبعد استنفاد جميع مراحل الإصدار، أي أن يكون قابلاً للتنفيذ بدون أي إجراء لاحق⁽²⁾.

لذلك فإن جميع القرارات التي تحتاج إلى تصديق أو اعتماد أو موافقة، أو تعقيب من سلطة أعلى من السلطة المصدرة في التدرج الإداري لا تعتبر قرارات إدارية نهائية.

والمناطق في نهائية القرارات الصادرة من الجهة الإدارية المختصة، حسب المعنى الذي استقر عليه الفقه والقضاء، هو عدم خضوع قراراتها لتصديق جهة إدارية أخرى، بمعنى آخر أن هذه القرارات لدى صدورها تحمل بذاتها عناصر قوتها التنفيذية الواجبة التطبيق، وتتعدى بذلك مرحلة الاقتراح والتحضير إلى مرحلة إنتاج الأثر القانوني تماماً ومباشراً⁽³⁾.

ويعرف القرار الإداري النهائي (بأنه القرار الذي يحدث أثراً قانونية تكون نافذة دون حاجة إلى تصديق من سلطة أعلى)⁽⁴⁾.

(1) د. رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري. دراسة مقارنة .. القاهرة: دار النهضة العربية، سنة 1999 .. ص 376. 373.

(2) د. ماجد الحلو، القضاء الإداري .. ط1 .. دار المطبوعات الجامعية: الإسكندرية، سنة 1977، ص230.

(3) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة 2005، .. ص25. 26.

(29) - انظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري. ط1. القاهرة: دار الفكر العربي، سنة 2008 ف، ص52. حيث يرى بأن القرار الإداري النهائي: هو القرار الأخير الصادر من الإدارة في الموضوع والذي ينفذ بغير حاجة إلى صدور قرار آخر تصدره سلطة أعلى، فهو إذا ذلك القرار الذي لا يحتاج نفاذه لتصديق أو اعتماد من سلطة تعلق جهة إصداره.

ويُعرف الدكتور " محمد عبد الله الحراري " النهائية في القرار الإداري (بأنها تكمن في قابلية القرار للتنفيذ تجاه الأفراد، وذلك بعد استكمال جميع المراحل اللازمة لوجوده.

والقرار الإداري يكون قابلاً للتنفيذ إزاء الأفراد، إذا لم يشترط القانون اعتماده أو التصديق عليه من جهة إدارية أعلى من الجهة التي أصدرته، أو إذا تم اعتماده والتصديق عليه في الحالات التي يشترط فيها القانون ذلك).

لذلك فإن القرار الإداري يكون نهائياً وقابلاً للتنفيذ في حالتين: -

الأولى / بمجرد صدوره إذا كان لا يحتاج إلى تصديق أو اعتماد جهة إدارية أعلى من الجهة التي أصدرته.
الثانية / بمجرد اعتماده والتصديق عليه إذا كان يحتاج لمثل هذا الإجراء⁽¹⁾.

ويذهب الدكتور " نصر الدين مصباح القاضي " إلى أن المقصود بالقرارات الإدارية النهائية: (بأنها القرارات الإدارية القابلة للتنفيذ، والتي لا تحتاج إلى تصديق من جهات إدارية عليا، أو تم التصديق عليها، وتؤثر في المركز القانوني للطاعن، بحيث تصير له مصلحة شخصية مباشرة في إغائه)⁽²⁾.

ولكي يكون القرار إدارياً، يجب أن يترتب آثاراً قانونية، وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، فإذا لم يترتب على العمل الإداري ذلك فإنه لا يعد قراراً إدارياً⁽³⁾.

غير أن وصف القرار الإداري بأنه نهائي يجب ألا يخرج عن إحدى المدلولات التالية:

1. أن العمل الإداري لا يجوز الرجوع فيه.
2. أن العمل الإداري هو عمل مركب تتحقق نهائيته بتصديقه.
3. وتعني نهائية القرار الإداري أخيراً: أن القرار صادر من سلطة إدارية ذات اختصاص مانع بحيث لا يخضع لمراجعة السلطة الرئاسية.

خلاصة القول: أن المقصود بالنهائية، أن يكون القرار قد استنفذ جميع المراحل اللازمة لوجوده القانوني، غير أنه لا يكفي أن يكون القرار الإداري نهائياً، وإنما يجب أن يكون مؤثراً في المركز القانوني لصاحب الشأن⁽⁴⁾.

(1) د. محمد عبد الله الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري) .. ط3 ..

المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية : طرابلس ، سنة 1999ف ، ص151.

(2) انظر د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة التأديب في الوظيفة العامة (رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس، سنة 1997م) القاهرة: دار الفكر العربي، سنة 2002م، ص497.

(3) د. مازن ليلو راضي ، القانون الإداري الليبي، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعة، سنة 2005م.. ص358 .

(4) د. صبيح بشير مسكوبي ، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية . دراسة مقارنة . منشورات جامعة بنغازي :

كلية الحقوق ، سنة 1974ف ، ص 313. 309.

والخلاصة التي يمكن الخروج بها بعد عرض الآراء الفقهية في تحديد المقصود بالنهائية في القرار الإداري، أنها لم تضع تعريفاً جامعاً مانعاً وفقاً للمنهج المعروف في تحديد المفاهيم، إلا أنها جاءت تعاريف متقاربة، واتفقت على أن النهائية تكون متوافرة في القرار الإداري في حالات معينة وهي: -

الحالة الأولى: إذا كان القرار الإداري يولد بذاته آثاراً قانونية.

الحالة الثانية: إذا كان القرار الإداري من شأنه التأثير في المراكز القانونية.

الحالة الثالثة: صدور القرار من جهة إدارية دون حاجة إلى اعتماد أو تصديق جهة أخرى. أو إذا تم التصديق عليه، إذا كان في حاجة لهذا الإجراء.

ثانياً: معنى النهائية في القضاء الإداري.

بعد تناول معنى النهائية في الفقه، نتناول موقف القضاء الإداري على النحو التالي: .

يشترط مجلس الدولة الفرنسي لكي تقبل دعوى الإلغاء، أن يكون القرار مؤثراً في المركز القانوني لرافع الدعوى، أي من شأن القرار إلحاق أذى به، ويستلزم أن يكون من شأن القرار المطلوب إلغاؤه أن يولد آثاراً قانونية، بحيث لا يجوز توجيه دعوى الإلغاء ضد القرارات التي لا تحدث آثاراً قانونية، لأنها لا تعد في الواقع قرارات إدارية بحسب تعريف القرار الإداري في هذا المجال، كما يستلزم أن يكون القرار مولداً للآثار بدأتها⁽¹⁾.

لذلك فإن (نهائية القرار الإداري في النظام الفرنسي، تعتبر من شروط قبول الدعوى، لأن اختصاص المحاكم الإدارية في فرنسا ... هو اختصاص عام وشامل لجميع المنازعات الإدارية، إلا ما استثني بنص خاص، أما في مصر فإن الأمر يختلف، إذ أن محكمة القضاء الإداري هي محكمة ذات اختصاص محدود بنصوص القانون،)⁽²⁾.

ولقد حرص القضاء الإداري على تفسير شرط النهائية، وفقاً لصحيح القانون في كثير من أحكامه، واستقر على تعريف القرار الإداري النهائي. بأنه القرار الذي يصدر متخذاً صفة تنفيذية دون حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، وصفة النهائية في القرارات الإدارية تنتفي إذا ما أوجب القانون الالتجاء بشأنها إلى سلطة أعلى، ولكنها لا تنتفي إذا أجاز القانون المنظم لها الالتجاء إلى نفس مصدر القرار أو سلطة أعلى للتظلم منه.

(1) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري .. ط2 .. القاهرة: دار الفكر العربي، سنة 1999 م، ص270.

(2) طعن إداري رقم 12042 لسنة 8 قضائية، بجلسة 1955/3/27 ف، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً (1946-1961 م) .. القاهرة: (المكتب الفني لمجلس الدولة): الشركة المصرية للتوزيع والنشر، سنة 1971 .. ج3، ص2312.

فالقرار النهائي هو القرار الذي لا يجب بحكم القواعد المنظمة له استئنافه أو مناقشته أمام سلطة إدارية أعلى، ولا يمنع من نهائية القرار أن يكون في استطاعة الجهة التي أصدرته أن تسحبه، أو أن يكون القرار موقوفاً، إذ أنه قد ينفذ في أي وقت دون حاجة إلى تصديق من سلطة أعلى، إذ أن القرار حينئذ لا يزال نهائياً بما يغدو معه توافر مصلحة حقيقية للطاعن في مهاجمته. ولا يمنع من النهائية أن يكون القرار ليس نهائياً عند رفع الدعوى، طالما اكتسب صفة النهائية أثناء سير الدعوى⁽¹⁾.

وقد حددت محكمة القضاء الإداري شرط النهائية في صدور القرار من جهة إدارية دون معقب عليها، حيث تقرر في الطعن الإداري رقم 1023 لسنة 6 قضائية بجلسة 1904/1/7 ف، (بأن العبرة في نهائية القرارات الإدارية هو بصورها من جهة إدارية يخولها القانون سلطة البث في أمر بغير حاجة لتصديق سلطة أعلى، والتظلم الإداري من القرار ليس شرطاً لازماً لقبول طلب إلغائه)⁽²⁾. ففي البداية نجد أن المشرع قد اشترط في القرار الإداري القابل للإلغاء أن يكون قراراً نهائياً، حيث نصت (المادة الثانية) من قانون رقم 88 لسنة 1971 م في شأن القضاء الإداري في فقرتها الخامسة على اختصاص دوائر القضاء الإداري . بالطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

وقد أشارت المحكمة العليا في العديد من أحكامها إلى أن قابلية القرار للتنفيذ هو معيار نهائيته في مجال دعوى الإلغاء.

وقد أكدت هذا المعنى في حكمها الصادر بتاريخ 8 / 3 / 1970 م، حيث قضت بأن (معنى نهائية القرار الإداري: عدم تعليق وجود القرار على تصديق سلطة أعلى، وتوقيت القرار أو احتمالته لا يمنعان من نهائيته. مثال: تعيين الموظف تحت الاختبار قرار نهائي رغم توقيته، قرار إدارة التجنيد بوضع شخص تحت الطلب نهائي، ولو أنه يقبل التأقيت والاحتمال . قرار فرض الحراسة قرار نهائي)⁽³⁾.

(1) د. حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري أمام مجلس لدولة (المصدر السابق ذكره) .. ص 25 وما بعدها. حيث أشار إلى العديد من الأحكام المتضمنة لقرارات نهائية.

(2) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري ، (المصدر السابق ذكره) .. ج 3 ، ص 2303 . كذلك قضية الطعن الإداري رقم 1507 لسنة 5 قضائية بجلسة 1953/3/9. حيث تقرر أن العبرة في نهائية القرار الإداري هو صدوره من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى.

(3) طعن إداري رقم 1 لسنة 3 قضائية . عمر عمرو ، المجموعة المفهومة لكافة المبادئ الدستورية والإدارية والانتخابية والشرعية والجنائية والمدنية التي قررتها المحكمة العليا بالجمهورية العربية الليبية في عشر سنوات (1964 . 1974).

وفي حكم آخر تقرر (يكفي لاعتبار القرار الإداري نهائياً قابلاً للطعن أن يكون قراراً تنفيذياً صادراً من سلطة إدارية مختصة بإصداره، ولا يتعلق وجوده على تصديق سلطة إدارية أعلى)⁽¹⁾. فهي تشترط في القرار الإداري أن يكون نهائياً لا يحتاج إلى إجراء آخر، وتنفيذياً أي قابلاً للتنفيذ تجاه الأفراد، فهي تربط صفة النهائي بالتنفيذي. أن يكون قراراً إدارياً نهائياً تنفيذياً. وتذهب المحكمة العليا إلى أن القضاء الإداري قد استقر على أن القرار الإداري الذي يجوز طلب إلغائه، (هو القرار الإداري النهائي الذي يؤثر في المركز القانوني لصاحب الشأن، فيجعل له مصلحة شخصية مباشرة للطعن فيه بهذا الطريق)⁽²⁾.

الخلاصة هي أن القضاء الإداري قد استخدم وصف النهائية في بعض أحكامه واستخدام في أخرى وصف النهائية مقروناً بوصف التنفيذ، لهذا فإن القضاء الإداري يأخذ بوصف " النهائي والتنفيذي" على أنهما مترادفان، وقد عرف النهائية في القرارات الإدارية في بعض الأحكام: بصورها ممن يملك إصدارها بدون معقب، وفي أحكام أخرى عرفها: بإحداث القرار للأثر القانوني بالإنشء أو التعديل أو الإلغاء للمراكز القانونية، وذلك كله بغية فصل القرار الإداري النهائي التنفيذي عن الأعمال السابقة واللاحقة عليه والإجراءات الداخلية.

الفرع الثاني / القرارات التي تنشئ حقوقاً مكتسبة

إن إلغاء القرارات التي تنشئ أو تولد حقوقاً، يكون عن طريق قرار مضاد منصوص عليه قانوناً، علي العكس من القرارات التي لا تولد حقوقاً، والتي يتم إلغاؤها عن طريق قرار مضاد غير منصوص عليه قانوناً، وهي بالتالي لا تندرج في نطاق القرار الإداري المضاد، والحكمة من ذلك تقوم علي أساس أن القرارات التي تنشئ حقوقاً ومزايا لأصحاب الشأن، جديدة بالحماية بعدم التعرض لها أو النيل منها، وإلا أدى ذلك إلي زعزعة المراكز والأوضاع القانونية المكتسبة بطريق مشروع، وبالتالي فقد الثقة والمصدقية بين الأفراد والإدارة، ذلك لأن الاستقرار القانوني هدف يسعى إليه كل نظام يرغب في تحقيق السكينة لأفراد المجتمع. لذلك فإن المشرع نص على ضرورة إلغائها بأسلوب القرار المضاد ومراعاة الضمانات المقررة في هذا الشأن.

لذي يتناول هذا الفرع تحديد مفهوم الحقوق المكتسبة ومصادرها، وكذلك الحكمة من خضوعها للقرار المضاد على النحو التالي: -

(1) طعن إداري رقم 1 لسنة 3 قضائية بجلسة 8 / 3 / 1970 م مجلة المحكمة العليا، السنة السادسة، الأعداد الأول والثاني والثالث، ص 64.

(2) طعن إداري رقم 4 لسنة 39 قضائية 6 / 11 / 1993 ف. حكم غير منشور، نقلاً عن الدكتور نصر الدين القاضي، النظرية العامة للتأديب (الرسالة السابق ذكرها) .. ص 497.

أولاً: مفهوم الحقوق المكتسبة.

إن مفهوم الحقوق المكتسبة لا يمكن حصره، وإنما يعرف بآثاره التي تمنع في أحيان معينة إعادة النظر في هذه الحقوق، أي القرارات التي أوجدت هذه الحقوق، ويقال إننا أمام حق مكتسب حينما نكون أمام قرار إداري منشئ، وهذا الأخير هو الذي يحدث الحقوق المكتسبة⁽¹⁾.

وذهب الفقيه ديجي⁽²⁾ إلى تحديد أصل عبارة الحقوق المكتسبة في محاضرة له ألقاها في 12 فبراير سنة 1926 م على محامي محكمة مصر حيث يقول (فقد وجدَّ عهد كانت تؤدي فيه معني خاصاً ، وذلك في القرنين السابع عشر والثامن عشر حيث سادت ما كانوا يسمونه بنظريات القانون الطبيعي وقانون الشعوب التي كان الفقيه جروتوس من أشهر دعايتها) وكانوا يفرقون آنذاك بين الحقوق الأصلية والحقوق المكتسبة ، حيث تعني **الأولي** : تلك التي تلازم طبيعة الإنسان باعتباره إنساناً ، **والثانية** : تلك الحقوق التي يجوزها الإنسان باعتباره فرداً في المجتمع ويحولها المجتمع له .

ويقصد بمبدأ الحقوق المكتسبة ، عدم المساس بالآثار التي رتبها القرارات الإدارية للأفراد ، وهذا المبدأ يقتضيه استقرار الأوضاع والمراكز القانونية ، فما دام قد صدر قرار من الإدارة أكسب الأفراد حقوقاً معينة ، فينبغي على الإدارة احترام تلك الحقوق ، التي لا يقصد بها حقوق شخصية بالمعنى الدقيق ، أو مراكز قانونية ذاتية ، بل المقصود منها الحقوق بالمعنى الواسع ، سواء منها ما نشأ عن أعمال شرطية أو أعمال ذاتية ، أي أن القرارات الإدارية الفردية سواء اتخذت صورة الأعمال الشرطية أو الذاتية فهي تنشئ مراكز قانونية، وبالتالي ترتب حقوقاً للأفراد . مثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف، فهذا العمل الشرطي يكسب الموظف الحقوق والمزايا المتعلقة بالوظيفة، كذلك القرار الصادر بالترخيص بالبناء فإنه يكسب صاحب الشأن حقاً في البناء طبقاً للمواصفات والرسوم التي وافقت عليها الإدارة⁽³⁾.

(1) د. إبراهيم محمد الحمود ، وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها (مجلة الحقوق: الكويت، السنة الثامنة عشر، العدد الرابع) سنة 1994م .. ص173.

(2) لقد انتقد (ديجي) في مؤلفه المطول في القانون الدستوري ، باريس ، سنة 1926 ، ج 2 ، ص 308. عبارة الحقوق المكتسبة حيث قال ما نصه (أني لأعرف ما هو الحق، وإن لم أكن علي يقين مما أعلمه عنه، ولكنني لم أدر قط ما هو (الحق المكتسب) فإما أن يكون للإنسان حق أو لا يكون له شيء من ذلك ، وليس من شأن كلمة (المكتسب) أن تضيف شيئاً إلى مدلول كلمة (الحق) ويتعين لذلك نبد عبارة الحق المكتسب نبداً تاماً ، لأنها عديمة المعنى. انظر في هذا النقد. د. محمد زهير جرانه، الأمر الإداري ورقابة المحاكم القضائية في مصر (رسالة دكتوراه، كلية الحقوق . الجامعة المصرية، سنة 1935 م) .. ص187.

(3) د. توفيق شحاته ، مبادئ القانون الإداري (ط1- القاهرة: دار النشر للجامعات المصرية، سنة 1954-1955- (ج 1 ، ص 693 وما بعدها .

ولما كانت الحقوق المكتسبة تنشأ عن نصوص مشروعة صادرة في شكل خاص، وبمراعاة إجراءات معينة، فإنه يجوز للسلطة العامة أن تلغيها أو تعدلها، بإصدارها نصوصاً مشروعة لاحقاً من نفس نوع النصوص التي تولدت عنها هذه الحقوق.

ويتحدد مصدر الحق من خلال القواعد القانونية التي تنشئ وتحدد نطاقه، ويترتب على ذلك نتيجتان:

-

الأولي: أن الحق لا يوجد خارج دائرة القانون، ولكي يبلغ المركز المادي مراتب الحقوق، يجب أن تحتويه قاعدة قانونية تنص على الأحكام الخاصة به. **الثانية:** أن تولد الحق عن القواعد القانونية، لا يجعل تحديد نطاقها تحديداً جامعاً مانعاً أمراً مستطاعاً. فقد تُرتب بعض النصوص القانونية في أحوال خاصة حقوقاً تعتبر في غيرها مصالح مجردة عن كل حق.

لذلك فإن القرارات الإدارية التي تنشئ وتولد حقوقاً بالمعنى الواسع، يجوز للسلطة العامة في حدود المصلحة العامة أن تعدلها، أو تلغيها، وفقاً للأحكام والقواعد الخاصة بها.

ثانياً: الحكمة من خضوعها للقرار المضاد.

إن القرارات التي لا تنشئ ولا تولد حقوق مكتسبة هي قرارات غير نهائية، ولا تزال تخضع لأحكام القضاء، فهي لا يترتب عليها أي تعديل أو إلغاء في المركز القانوني لأصحاب الشأن، لأنها مجردة من القيمة القانونية، مثل القرارات المنعومة والقرارات المعلقة علي شرط فاسخ تتجرد من كل قيمة قانونية بتحقيق الشرط الفاسخ وتنزل آثاره.

وعلى هذا الأساس، فإن إلغاء القرار السليم لا يكون إلا وفقاً للقرار المضاد المنصوص عليه، لذا فإن وجود الحق المكتسب، ودوامه مرتبط بوجود النص القانوني أيضاً.

والقاعدة المسلم بها في فقه القانون العام، (هي عدم جواز المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية، متى صدرت سليمة، سواء كانت شرطية أم شخصية، وذلك احتراماً لفكرة الحقوق المكتسبة المتولدة عن القرارات، حيث تكون قد تترتب على تلك القرارات حقوق ومراكز قانونية لبعض الأفراد، ومع ذلك يجوز إلغاء أو تعديل هذه القرارات التي تولدت عنها حقوق مكتسبة لأصحاب الشأن، وفقاً لنص القانون وبإتباع الإجراءات المحددة بشأن إصدار هذه القرارات)⁽¹⁾.

وهذا يعني أن القانون هو الذي ينص على ذلك، وفقاً للإجراءات والأشكال المحددة بالنسبة للقرار الأول، فإذا صدر القرار، فإنه يكون قد تعلق به حق بالنسبة لأصحاب الشأن بالمعنى الواسع، ولا يجوز المساس به بالإلغاء أو التعديل إلا وفقاً لأحكام القرار المضاد.

(1) انظر د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، (المصدر السابق ذكره) .. ص 666.

بذلك تتضح الحكمة من خضوع القرارات التي تنشئ حقوقاً مكتسبة للقرار الإداري المضاد، حيث يترتب عليها حقوق، فلا يجوز إلغاؤها أو تعديلها إلا وفقاً لنصوص معينة تحدده، وذلك احتراماً لمبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية، ومبدأ المشروعية، وكذلك مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

والمعول عليه في الإلغاء هو القرار في ذاته وليس على آثاره، بمعنى أن الإلغاء بطريق القرار المضاد ينصرف إلى القرارات الإدارية الفردية السليمة.

المبحث الثاني / آثار إصدار القرار الإداري المضاد

إن فكرة القرار الإداري المضاد، تتعارض مع فكرة الحقوق المكتسبة، أو مع مبدأ استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل، فالآثار التي رتبها القرار في الماضي تبقى سليمة وقائمة قانوناً، وينصرف أثر القرار المضاد بالنسبة للمستقبل، وهذا ما يتعارض مع مبدأ الحقوق المكتسبة للأفراد التي اكتسبوها بموجب قرارات إدارية سليمة، لذلك يقتضي الأمر توضيح آثار القرار الإداري المضاد بالنسبة للمستقبل والماضي، وذلك على النحو التالي: -

المطلب الأول / آثار القرار الإداري المضاد بالنسبة للمستقبل

يتفق الفقه الإداري على أن آثار القرار الإداري المضاد، تقتصر على المستقبل فقط. كما أنه من المستقر أن القرار الإداري المضاد يقتصر على تعديل أو إلغاء القرار السليم، كلياً أو جزئياً بالنسبة للمستقبل، بمعنى أن آثار القرار المضاد، تتجه إلى المستقبل، أما آثاره في الماضي تبقى سليمة. فقد أشار العميد "بونار" إلى هذه القاعدة التي تحكم آثار القرار المضاد بقوله: (إن القرار السابق على القرار المضاد يستمر نافداً ومنتجاً لآثاره كاملةً إلى وقت صدور القرار المضاد، وتبقى الآثار التي تمت قبل صدور القرار الأخير سليمة وقائمة قانوناً).

وقد ذهب الأستاذ "جيز" إلى أن كل تعديل يمس آثار القرارات الشخصية، يعتبر إجراء غير شرعي قابلاً للإلغاء القضائي، فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار سحب قرار منح معاش للمتطوع البحري مستنداً إلى عيب الاعتداء على حق شخصي⁽¹⁾.

إن ارتباط فكرة الحق المكتسب في القانون الإداري بمبدأ عدم المساس والذي يتمثل في أن أي تصرف يؤدي إلى إنشاء آثار فردية لا يمكن إلغاؤها أو تعديله، إلا في إطار الأحوال المنصوص عليها قانوناً بقرار مضاد، ليس لإلغاء القرار الأول ولكن لوقف آثاره.

(1) مشار إليه. د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية (رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة، سنة 1986م) طبعة سنة 2000م. ص 316.

وعمقتضى هذا المبدأ يجب احترام الآثار التي أنتجتها القرارات الإدارية الصحيحة، ولا يجب التعرض لتلك الآثار إلا طبقاً للأشكال والإجراءات الموضوعية لذلك⁽¹⁾.

فآثار القرار المضاد تقترب من آثار الإلغاء، وتبتعد عن آثار السحب الذي يزيل آثار القرار بأثر رجعي من وقت صدوره، ويعتبر كأنه لم يصدر قط⁽²⁾، وقد يكون إلغاء القرار الفردي السليم إلغاءً مجرداً، بأن تقتصر الإدارة على مجرد إعدام القرار بالنسبة إلى المستقبل كلياً أو جزئياً، دون أن تحل محله قراراً آخر، كالاقتصار على إلغاء الترقية أو الترخيص، وقد يكون الإلغاء بإحلال قرار آخر محل القرار الأول، بحيث يكون من شأن القرار الثاني إلغاء القرار الأول كلياً أو جزئياً، وهذا هو الإلغاء الضمني، فالقرار الصادر بفصل موظف أو بتعيين آخر في وظيفته، يقتضي إلغاء قرار التعيين، والقرار الصادر بنزع ملكية عقار يلغي القرار الصادر بالاستيلاء على ذات العقار. وفي جميع الأحوال يجب أن يكون ثمة قرار إداري مكتمل العناصر سواء كان صريحاً أم ضمناً⁽³⁾.

حيث أنه بصدور القرار المضاد تزول الآثار القانونية للقرار السابق إلى المستقبل، وقد يكون هذا الإلغاء مباشراً إذا تناول القرار برمته، وقد يكون غير مباشر إذا نتج عنه تعديل للقرار، فكل تعديل للقرار يتضمن إلغاء له، إذ أن التعديل سواء أكان كلياً أم جزئياً، من شأنه أن يلغي آثار القرار في مجموعه، أو في جزء منه، وأن ينشئ آثاراً جديدة تحل محلها⁽⁴⁾.

حيث يرى الفقيه "جيز" أن القرار المضاد باعتباره تصرفاً قانونياً، يتم بمقتضاه إلغاء الآثار القانونية التي تولدت من قرار مشروع بالنسبة للمستقبل، فإنه مما يخالف المنطق القانوني، إجازة إلغاء آثار القرار التي تولدت في الماضي سليمة، ولذلك تتجه آثار القرار المضاد للمستقبل.

فالقرار الملغى بموجب القرار المضاد، يتوقف على أن ينتج آثاره القانونية بالنسبة للمستقبل، وتبقى آثاره في الماضي سليمة، وهذا مما يدل على عدم المساس بالآثار التي رتبها القرار في الماضي، وعلى العكس إمكانية المساس بالآثار التي سيرتبها القرار في المستقبل.

وقد انتهى الفقيه "باسيت" إلى القول: بأن مبدأ استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية في شأن القرار المضاد يغدو مبدأ نسبياً فيما يتعلق بإنهاء الآثار الفردية للمستقبل، ويبقى المبدأ مطبقاً في صورته المطلقة،

(1) د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي (ثلاث كتب) مطبعة كلية الحقوق: جامعة القاهرة، سنة 2007م.. الكتاب الأول، ص 550.

(2) د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء (الرسالة السابق ذكرها).. ص 658.

(3) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (المصدر السابق ذكره).. ص 689 - 690.

(4) د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري (مقدمة عامة) - القاهرة: دار الفكر العربي (بدون سنة نشر).. ص 46.

فيما يتعلق بعدم المساس بالآثار الفردية التي رتبها القرار في الماضي سليمة، ويمتنع على الإدارة المساس بها في المستقبل⁽¹⁾.

فالقرار المضاد، هو عبارة عن قرار إداري ينصب على قرار إداري فردي سليم فيحدث فيه تعديلاً لبعض بنوده أو تغييراً له بأكمله، ويقتصر أثره بالنسبة للمستقبل، وبذلك يحل القرار المضاد محل القرار السابق مع انحصار أثره سواء في الإلغاء أو التعديل بالنسبة للمستقبل⁽²⁾.

كما يقصد بالقرار المضاد وضع حد لآثار القرار الإداري مستقبلاً، فيقصد بالإلغاء الذي يحدثه القرار المضاد، وقف القرارات الإدارية المشروعة عن إنتاج آثارها القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، دون المساس بالآثار القانونية التي رتبها في الماضي، لهذا يتوقف القرار الإداري الملغى عن إنتاج آثاره القانونية مستقبلاً، وبذلك يتميز بانصراف آثاره التي رتبها القرار في الماضي.

ويتميز باختفاء القرار الملغى وزواله من النظام القانوني كلياً، فلا يمكن للقرار الاستمرار في إنتاج آثاره القانونية، فيتوقف بصفة نهائية عن إنتاج آثاره القانونية، فيتم بمقتضى قرار جديد غير القرار الأول الذي كان محلاً للإلغاء، فهو قرار جديد ولاحق للقرار الإداري الأول الملغى، لذا يأتي الإلغاء المستقبلي نتيجة لعمل قانوني آخر⁽³⁾.

وبذلك فإن القرار المضاد، سواء صدر لإلغاء القرار الأصلي صراحةً أو ضمناً، فإن أثره إنما ينصرف إلى المستقبل فقط، مع بقاء كافة الآثار التي ولدها القرار الملغى، سليمة ومنتجة لجميع آثارها، فالقرار الصادر بفصل الموظف لا أثر له على كافة الأعمال التي قام بها الموظف قبل قرار الفصل، وتظل هذه الأعمال سليمة وملزمة للموظف الذي يعين خلفاً له وللإدارة كلها، والقرار الصادر بإلغاء الترخيص بفتح محل عام لا يمس العلاقات التي تكون قد تمت قبل صدور القرار الأخير⁽⁴⁾.

فالقرار المضاد بناء على ذلك يترك جميع الآثار التي سبق أن أنشأها القرار الأول دون مساس، وبهذا يفترق القرار المضاد عن قرار السحب الذي يمتد أثره إلى الماضي، وينهي كافة الآثار التي ولدها القرار الأصلي، واعتبارها كأنها لم تكن، فالصفة الرجعية لقرار السحب تختلف عن الأثر المستقبلي الذي ينطوي عليه القرار المضاد، وانصراف أثر القرار المضاد إلى المستقبل فقط، يشبه في هذه الحالة الإلغاء الإداري الذي يمنع القرار من أن ينتج آثاراً جديدةً دون أن يمس ما أنتجه من آثار في الماضي⁽⁵⁾.

(1) مشار إليه. د. حسني درويش عبد الحميد، نهایة القرار الإداري عن طريق القضاء، (الرسالة السابق ذكرها). ص 659.

(2) د. محمد عبد الحميد أبوزيد، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري. دراسة مقارنة.. سنة 2006، ص 188.

(3) د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري.. ط1: دار وائل للنشر، سنة 2003، ص 680.

(4) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (المصدر السابق ذكره).. ص 692.

(5) د. رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها (الرسالة السابق ذكرها).. ص 58.

والقرار المضاد يشبه إلغاء القرار الإداري من حيث أن آثار أي منهما ينصرف للمستقبل فقط لا إلى الماضي، إلا أن الإلغاء ينصب على القرارات التنظيمية السليمة أو المعيبة على السواء، كذلك القرارات الفردية السليمة أو المعيبة التي لا تولد حقوقاً، بينما القرار المضاد ينصب بصفة أساسية على القرارات الفردية السليمة التي تولد حقوقاً أو مزايا للأفراد أصحاب الشأن⁽¹⁾.

ولما كان القرار المضاد يستند إلى واقعة إلغاء أو تعديل القرار الإداري السليم الذي أنشأ حقوقاً أو مزايا لمصلحة الأفراد، فإن محله هو إلغاء أو تعديل هذه الحقوق أو المزايا دون أن يكون له أي أثر منشئ، لأنه قرار يتعرض لقرار سابق أو يتضاد معه، وبالتالي إما أن يلغيه نهائياً أو يدخل عليه بعض التعديلات وذلك وفقاً لأحكام القانون.

الخلاصة هي أن القرار المضاد يتعارض مع فكرة الحقوق المكتسبة، ومبدأ استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية بالنسبة إلى المستقبل، لذلك وللتوفيق قيد القانون سلطة الإدارة في إصدار القرار الإداري، بأن تكون غايتها من إصداره هي تحقيق المصلحة العامة، فالآثار التي تنشئها القرارات الإدارية الفردية السليمة، تظل مشروعةً وقائمةً قانوناً إلى وقت صدور القرار المضاد، أما القرارات التي لا تولد حقوقاً مكتسبة فلا يكون للقرار المضاد أي تأثير، سواء بالنسبة للمستقبل أو الماضي.

لدى فإن إلغاء أو تعديل الآثار الفردية للقرارات الإدارية تتم في صورة قرار جديد (قرار مضاد) وبمقتضاه يمحو أثرها كلياً أو جزئياً مستقبلاً.

كما إن هناك أسباب عامة تخول الإدارة إلغاء القرارات الإدارية الفردية السليمة، بإصدار قرار مضاد لتلك القرارات دون تحمل الإدارة لأي آثار قد تنتج عن ذلك الإلغاء، تتمثل في الحالات الآتية:-

أولاً / تشريعات تبيح للإدارة الإلغاء المستقبلي.

أ- التشريع العام:

قد يصدر المشرع قانوناً للإدارة، يحدد فيه الأسباب والحالات والظروف التي تبرر للإدارة إلغاء القرار الإداري السليم بالنسبة للمستقبل.

ب- التشريع الخاص:

مثل هذه التشريعات تنظم أموراً عامة، ولكن يرد في نصوصها ما يفيد صراحة إمكانية إلغاء القرارات الإدارية السليمة، التي تصدرها الإدارة تطبيقاً لهذا التشريع الخاص، ومن أمثلة ذلك، تقييد حق الإدارة في إلغاء قرار تعيين الموظف، بأسباب معينة يجب توفرها، حتى تستطيع الإدارة إنهاء خدمة الموظف. من ذلك نص المادة (42) من قانون علاقات العمل.

(1) د. عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري - إمتيازات الإدارة العامة. . القاهرة: دار النهضة العربية، سنة 1999، ص 140.

ثانيا / رضاء صاحب المصلحة.

إن رضاء الأفراد - كقاعدة عامة - غير ذي أهمية كبيرة في علاقات القانون العام، وبالتالي فإن القضاء غالبا ما يلغي قرارات إدارية تصدر برضاء من وجهة إليهم، لأنها مخالفة للقانون.

ثالثا / عدم احترام المستفيد للالتزامات المفروضة عليه بمقتضى القرار (الإخلال بالالتزامات الإدارية).

المركز القانوني الذي يرتبه القرار الإداري قد يتضمن حقوقاً أو بعض الالتزامات، فكما للمستفيد الحق في المطالبة بحقوقه عليه تنفيذ الالتزامات، فإذا أحل بالتزاماته، فإن ذلك يعطي الحق للإدارة لأن تلغي القرار بالنسبة للمستقبل⁽¹⁾ فإذا تضمن القرار الصادر لصالح أحد الأفراد شروطاً أو التزامات معينة، فإن شرعية هذا القرار تكون معلقة صراحة أو ضمناً على احترامه لتلك الشروط وتنفيذه لتلك الالتزامات.

ومثال ذلك القرارات الصادرة بتحويل الأفراد فتح المجال العامة أو بمنحهم التراخيص بالبناء... الخ.

رابعا / تغيير الظروف المادية التي على أساسها صدر القرار.

إن السبب الأساسي لإلغاء القرار الإداري، هو تغيير الظروف المادية التي صدر فيها، فتضطر الإدارة إلى إلغائه أو تعديله لي مطابق للظروف الجديدة، فبقاء الظروف المادية التي صدر فيها شرط لبقائه⁽²⁾.

خامسا / عدم مطابقة القرار للقانون.

إن خضوع الإدارة للقانون ، من أهم المبادئ العامة ، وأحد العناصر الأساسية للدولة القانونية كما أن القاعدة هي خضوع القرار للتشريع الساري وقت إصداره لذلك فإنه من الضروري أن تكون القرارات الإدارية متفقة مع القانون عند إصدارها، كما يجب أن تظل متفقة مع القانون طيلة مدة سريانها ، فإذا صدر القرار غير متفق مع القانون ، وجب سحبه خلال المدة المقررة لسحب القرارات الإدارية ، وإذا تعذر سحبه بسبب فوات مدة السحب ، فيجب على الإدارة أن تصدر قراراً بإلغائه للمستقبل ، وإذا صدر القرار متفقاً مع القانون ، ثم تغير القانون بعد ذلك ، بحيث أصبح غير متفق معه بعد تعديله ، فإن من واجب الإدارة أن تلغي القرار لعدم مشروعيته⁽³⁾ (وهذا ما يعرف بتبديل السند القانوني للقرار بعد إصداره)⁽⁴⁾.

(1) د. عبد الحكيم فوده ، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية: الإسكندرية، سنة 2005م ، ص 508 .

- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 684.

(2) د. محمود حلمي ، سريان القرار الإداري من حيث الزمان (رسالة دكتوراه . كلية الحقوق . جامعة القاهرة ، سنة 1962 م) .. ص 424 .

(3) نفس المرجع السابق .. ص 123.

- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 685.

(4) د. عبد الحكيم فوده ، الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص 310 .

سادسا / الإلغاء المستقبلي من أجل المصلحة العامة.

إن دواعي المصلحة العامة التي يجوز من أجلها إلغاء القرارات الإدارية السليمة بالنسبة للمستقبل عديدة: فقد تكون المحافظة على الصحة العامة، أو السكنية العامة، أو الأمن العام، أو الاقتصاد القومي أو سلامة المال العام.

سابعا / جواز إلغاء القرار الإداري لأي سبب آخر يحدده المشرع.

تستطيع الإدارة إلغاء أي قرار إداري في الحالات التي يسمح المشرع فيها بذلك، سواءً أكان هذا الإلغاء بأثر رجعي أو بأثر مستقبلي، وهذه الرخصة قد تكون صريحة ، بأن ينص في التشريع مثلا على تحويل الإدارة إلغاء جميع التراخيص الممنوحة للأفراد بمزاولة مهنة معينة ، بقصد تنظيمها من جديد ، وقد يكون التفويض ضمناً ، لأن ممارسة الاختصاص الجديد تقتضي بطبيعته إلغاء بعض القرارات الفردية القائمة ، وإعادة تخطيط حي من الأحياء تخطيطاً كاملاً يقتضي بطبيعته إعادة النظر في جميع القرارات السابقة والمتضمنة تراخيص بالبناء، أو بفتح محال عامة.

المطلب الثاني / آثار القرار الإداري المضاد بالنسبة للماضي

تقتصر آثار القرار المضاد على المستقبل، وبالتالي لا تنسحب آثاره على ما رتبته القرار الملغى في الماضي، ويتربط على إلغاء القرار الإداري اختفاؤه من النظام القانوني، وتوقفه عن إنتاج آثاره القانونية بالنسبة إلى المستقبل، فلا تملك الإدارة الاحتجاج بالقرار الملغى، أو تطبيقه، أو حتى الاستناد إليه لإصدار قرار إداري جديد، لهذا يتحلل الأفراد من التزامهم القانوني باحترام القرار الملغى ويتجرد هذا القرار من قيمته القانونية.

ويتعين على الإدارة في المقابل احترام جميع الآثار القانونية التي رتبها القرار الملغى في الماضي، فالإلغاء ينصرف إلى المستقبل فقط دون الماضي⁽¹⁾.

ويذهب الفقيه جيز إلى أن (سبب عدم انطباق أو انسحاب القرار الإداري المضاد على الماضي، يرجع إلى القرار ذاته، أي أن آثار القرار لا يمكن أن تنشأ وتتولد على الماضي، حيث أن القرار المضاد قرار بديل عن القرار الملغى ومنفصل عنه بصورة مطلقة).

وقد ذهب الفقيه باسيت إلى أن (القرار المضاد يحل محل القرار الأول الذي تم إلغاؤه أو تعديله ، وتقتصر آثاره للمستقبل ولا ينسحب على الماضي ، ذلك أن مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية ، يطبق بصورة مطلقة فيما يتعلق بالآثار التي تولدت في الماضي سليمة ، وهذه النظرة تطبق في

(1) د. علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الإداري (المصدر السابق ذكره).. ص 684.

شأن القرارات الفردية والشرطية⁽¹⁾، إلا أنه فيما يتعلق بالقرارات الشرطية فيرد عليها استثناءات تمس الآثار الفردية، التي ترتبت في الماضي سليمة، وذلك إذا ما ترتبت عليها مصلحة لصاحب الشأن، فعلى سبيل المثال: سحب قرارات فصل الموظفين والسحب الرجعي للقرار السليم بالإحالة إلى المعاش، ففي تلك الحالات تعدم الإدارة آثار قرارات الفصل أو إحالته إلى المعاش بأثر رجعي، ويعود الموظف إلى وظيفته الأولى، ويعتبر كأنه لم ينفصل عنها في أية لحظة، بصرف النظر عن هذه الاستثناءات، فالقاعدة أن احترام مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية المشروعة، وهذا المبدأ مطلق فيما يتعلق بالآثار التي ترتبت في الماضي من خلال أعمال مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية⁽²⁾.

ومفهوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية: هو ذلك المبدأ الذي يقضي بعدم جواز سريان آثار التصرفات القانونية على الماضي، لعدم جواز مساس تلك الأعمال بالحقوق التي اكتسبها أصحابها في ظل عمل قانوني معين.

لذلك فإن القرار الإداري الذي يحدث مركزاً قانونياً معيناً، لا يجوز المساس به ما دام قد نشأ عنه مركز قانوني فردي، فقرار ترقية أحد الموظفين هو قرار فردي يسري تاريخ الترقية فيه من تاريخ صدوره⁽³⁾.

ويذهب الدكتور "محمود حلمي" إلى وصف الرجعية قائلاً: (إن القرار يوصف بالرجعية إذا ما عدل في الآثار الماضية لواقعة سابقة، أما إذا عدل القرار من الآثار المستقبلية لوقائع سابقة أو إذا رتب آثاراً مستقبلية لوقائع سابقة على صدوره فلا تكون هناك رجعية)⁽⁴⁾.

ويستند مبدأ عدم الرجعية إلى عدة اعتبارات:

أ- فكرة احترام الحقوق المكتسبة، ذلك أن الأفراد إذا ما اكتسبوا حقاً في ظل نظام قانوني معين، فإنه يتمتع المساس بهذا الحق إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية التي تم في ظلها اكتساب ذلك الحق، فإذا ما اكتسب أحد الأفراد مركزاً قانونياً ذاتياً نتيجة قرار إداري، أو اتفاق مع الإدارة، فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلا بالوسائل المشروعة.

ب- فكرة استقرار المعاملات، والتنظيم إنما يكون بالنسبة إلى المستقبل، مع ترك الآثار التي تمت في الماضي سليمة⁽⁵⁾.

(1) القرارات الفردية الذاتية (الشخصية): وهي تلك القرارات التي تخاطب فرداً أو أفراداً معينين بذاتهم، بمعنى يتولد عنها مراكز شخصية. القرارات الشرطية: هذه القرارات لا يتولد عنها حق شخصي، وإنما تسند مركزاً قانونياً عاماً إلى فرد من الأفراد.

(2) د. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء (الرسالة السابق ذكرها) ص 660.

(3) الأستاذ. معمر مهدي صالح الكبيسي، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية - دراسة مقارنة (رسالة ماجستير - كلية الحقوق - جامعة بغداد)، سنة 2000 ف، ص 13.

(4) د. محمود حلمي، سريان القرار الإداري من حيث الزمان (الرسالة السابق ذكرها) ص 69.

(5) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، (المصدر السابق ذكره)، ص 561 - 562.

فمؤدى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، أن القرارات الفردية تصير نافذة من وقت صدورها، ولا تنسحب على الماضي، وهذا المبدأ يقوم على فكرة استقرار المعاملات ومنطق العدالة، وهو بذلك مبدأ من المبادئ العامة للقانون.

لذلك فإن أي قرار إداري يمس بالمراكز القانونية الفردية التي تمت واستقرت في ظل القوانين السابقة، إنما ينطوي على رجعية توهم القرار عندها بعيب عدم المشروعية.

ويذهب اتجاه إلى أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يضم مبدأ استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية، وأنه من الأهمية بمكان التأكيد على الضمان القانوني لمبدأ استقرار المعاملات، ومن أبرز النتائج المترتبة على تطبيق مبدأ عدم الرجعية، عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات أو التصرفات القانونية المشروعة التي تمت في الماضي، فهذا المبدأ الأخير مبدأ ضروري ومطلق آثاره التي ترتبت في الماضي سليمة (1).

وقضت المحكمة الإدارية العليا في ذلك بقولها: (أن المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقاً للأوضاع الدستورية، حتى ولو كانت تلك الحقوق مستمدة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة بما لها من سلطة عامة في حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين، ولم تكن تلك الحقوق مستمدة مباشرة من نصوص القوانين، لأن الأصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة، فهذا ما تقضي به العدالة الطبيعية، ويستلزمه الصالح العام، إذ ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق، كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم، لذلك كانت الأوضاع الدستورية مؤكدة، لذلك الأصل الطبيعي من حيث عدم جواز انعطاف أثر القوانين على الماضي) (2).

وقضت المحكمة الإدارية العليا أيضاً: (أن الأصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة، فهذا ما تقضي به العدالة ويستلزمه الصالح العام، إذ ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق، كما لا يتفق والصالح العام أن يفقد الناس حقوقهم، لذلك جاء الدستور مؤكداً هذا الأصل العام، فحظر المساس بالحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية إلا بقانون، بأن جعل تقدير الرجعية رهيناً بنص خاص في القانون، أي جعل هذه الرخصة التشريعية من اختصاص السلطة التشريعية وحدها، لما يتوافر فيها من ضمانات، ومن ثم لزم بحكم هذا الأصل ألا تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي، حتى ولو نص فيها

(1) د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء (الرسالة السابق ذكرها) .. ص 660-661.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 9 أبريل 1960 ف، س 5، ص 649. مشار إليه. المستشار حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (المراجع السابق ذكره) .. ص 651.

على هذا الأثر، وإذا كان ثمة استثناء لقاعدة عدم الرجعية، فإنه استثناء لا يخل بحكمة هذا الأصل وعلته، فإذا كانت من المستثنيات حالة ما، فإذا كان القرار الإداري صادراً تنفيذاً لقانون، فإنه يشترط في هذه الحالة أن يكون هذا القانون قد نص فيه على الأثر الرجعي أو على الترخيص للإدارة بتقرير الرجعية⁽¹⁾.

الخلاصة هي أن أي تصرف قانوني يصدر من الإدارة، فإن الغاية منه هي تنظيم الحالات والوقائع التي تحدث بعد صدوره، والقرار الإداري كأني تصرف قانوني آخر يسري على الأوضاع التي تحدث بعد صدوره من الجهة المختصة بذلك، ولا يسري على الوقائع والتصرفات التي نشأت وتكاملت عناصرها في الماضي، وعلى هذا الأساس بنيت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، التي اعتبرها الفقه أحد المبادئ العامة للقانون⁽²⁾، وذلك احتراماً للحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية، واستقرار المعاملات. ومتى ما صدر القرار الإداري فإنه يكون قابلاً للنفذ، إلا أن نفاذه يكون بالنسبة للمستقبل فقط، دون المساس بالوقائع والمراكز القانونية السابقة، والقرار المضاد ينطبق على القرارات الشخصية الفردية، والقرارات الشرطية التي يترتب عليها مركز قانوني عام، حيث أنه يجوز إلغاء أو تعديل القرار الفردي الشخصي أو الشرطي بقرار مضاد للقرار السابق، وتنصرف آثاره للمستقبل فقط، وعدم انسحاب آثاره على الماضي، وترجع الحكمة في ذلك إلى مبدأ استقرار وثبات الآثار الفردية للقرارات الإدارية، حيث يترتب عليها حقوق ومزايا لأصحاب الشأن، وذلك حفاظاً على فكرة استقرار المعاملات وضماناً لحقوق الأفراد.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الإداري رقم 1050 لسنة 7 قضائية، بجلسة 21 نوفمبر، س1، ص17.

مشار إليه، د. حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (المرجع السابق ذكره)، ص655.

(2) كما أن أساس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يجد أصله في المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي والتي تنص على أن القوانين لا تسري إلا للمستقبل وليس لها أثر رجعي. د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية (المصدر السابق ذكره)، ص2، ص453 وما بعدها.

الخاتمة:

إن الأساس القانوني لحق الإدارة في إلغاء القرار الإداري الفردي السليم الذي أنشأ حقوقاً ومزايا لمصلحة الأفراد، وإصدار القرار الإداري المضاد، يكمن في فكرة السلطة العامة بصفة خاصة، بالإضافة إلى امتيازات القانون العام إلى جانب فكرة الصالح العام، واحتياجات المرافق العامة، باعتباره قراراً يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة العامة، دون حاجة إلى موافقة الأفراد الذين يعينهم القرار، فالإدارة تعمل في هذا المجال عن طريق الامتيازات الممنوحة لها، باعتبارها الأمينة على المصلحة العامة.

وحيث إن القرار المضاد من القرارات الإدارية الماسة بالحقوق المكتسبة وهو الوسيلة القانونية لإلغاء أو تعديل القرار الإداري الفردي النهائي السليم الأمر الذي يتطلب من الإدارة التروي عند اتخاذ مثل هذا النوع من القرارات (القرار المضاد)، بحيث يكون الهدف منه هو المصلحة العامة، مع تحري جدية السبب الذي دعها إلي إصداره، حتى لا تتعرض حقوق الأفراد للإهدار دون وجه حق، وأن تكون قراراتها مدروسة مبنية على دراسة سليمة دون تسرع حتى توافق صحيح القانون، والالتزام بضرورة تسيب القرارات الإدارية ، خصوصاً تلك القرارات الضارة بالأفراد، فالتسيب له دور مهم في توجيه القرار للصالح العام، كما يجب على الإدارة حماية واحترام قواعد الشكل والإجراءات حيث يترتب عليها ضمان وحماية لأصحاب الشأن.

وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب

قائمة المراجع

● الكتب العامة:

- 1- توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري (ط1- القاهرة: دار النشر للجامعات المصرية، سنة 1954-1955). ج 1.
- 2- د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية. القاهرة: دار النهضة العربية، سنة 2007 م.
- 3- د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ب ط، منشأة المعارف: الإسكندرية، سنة 1987 م، ص 327.
- 4- د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي. بنغازي: منشورات الجامعة الليبية. كلية القانون، سنة 1971 م.
- 5- د. سليمان محمد الطماوي، النظري العامة للقرارات الإدارية. القاهرة: دار الفكر العربي، سنة 2006 م.
- 6- د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية. منشورات جامعة بنغازي. كلية القانون، سنة 1974 م.
- 7- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري. دار وائل للنشر، سنة 2003 م.
- 8- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، سنة 2008 م.
- 9- د. عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية، سنة 1998-1999 م.
- 10- د. عبد الحكيم فوده، الخصومة الإدارية. دار المطبوعات الجامعية: الإسكندرية، سنة 2005 م.
- 11- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، سنة 1977 م.
- 12- د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، طرابلس: المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، سنة 1999 م.
- 13- د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي (الجزء الثاني)، طرابلس: المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، سنة 2003 م.
- 14- د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، سنة 1999 م.
- 15- د. محمود فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر: الإسكندرية، سنة 2005 م.
- 16- د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، القاهرة: دار الفكر العربي (بدون سنة نشر).

- 17-د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري الليبي، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2005م.
- 18-د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي (ثلاثة كتب). مطبعة كلية الحقوق: جامعة القاهرة، سنة 2007 م.
- الرسائل العلمية:
- 19-د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (رسالة دكتوراه). كلية الحقوق. جامعة عين شمس). القاهرة: دار الفكر العربي، سنة 1981 م.
- 20-د. رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها (رسالة دكتوراه). كلية الحقوق. جامعة القاهرة، سنة 1986 م). طبعة سنة 2000 م.
- 21-د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية (رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة)، سنة 1964م.
- 22-د. محمود حلمي، سريان القرار الإداري من حيث الزمان (رسالة دكتوراه). كلية الحقوق. جامعة القاهرة، سنة 1962 م).
- 23-د. محمد زهير جرانة، الأمر الإداري ورقابة المحاكم القضائية له في مصر (رسالة دكتوراه). كلية الحقوق. الجامعة المصرية، سنة 1935 م).
- 24-الأستاذ. معمر صالح الكبيسي، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية (رسالة ماجستير، كلية الحقوق. جامعة بغداد، سنة 2000 م).
- 25-د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة (رسالة دكتوراه). كلية الحقوق. جامعة عين شمس، سنة 1997). القاهرة: دار الفكر العربي، سنة 2002 م.
- البحوث العلمية:
- 26-د. إبراهيم محمد محمود، بحث بعنوان (وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها) مجلة الحقوق: الكويت، السنة الثامنة عشر، العدد الرابع، سنة 1994 م.
- 27-د. حسني درويش عبد الحميد، بحث بعنوان (حدود سلطة الإدارة في إلغاء القرار الإداري الفردي السليم. دراسة مقارنة). مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الرابعة والعشرون، العدد الأول، يونية 1982م.
- 28-د. عمر محمد السيوي، الرقابة الإدارية. مجلة دراسات قانونية، السنة الرابعة، المجلد الرابع، بنغازي: منشورات جامعة قاريونس. كلية القانون، سنة 1974 م.
- الأحكام القضائية والقوانين:

- 29- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاما (1946).
1961 م). الجزء الثالث. المكتب الفني مجلس الدولة: الشركة المصرية للتوزيع والنشر: القاهرة، سنة
1971 م.
- 30- عمر عمرو، المجموعة المفهومة (المبادئ الدستورية والإدارية والانتخابية في عشر سنوات (1964-
1974)). طرابلس: دار مكتبة النور، ج1، بند 268، ص 355.
- 31- قضاء المحكمة العليا من تاريخ إنشائها في 10 نوفمبر 1953 إلى غاية 14 يونية 1958 م).
القضاء الإداري والدستوري - القضاء المدني (الجزء الأول والثاني) - الطبعة الثانية. المكتب الفني، سنة
1967 م.
- 32- مجلة المحكمة العليا.
- 33- القوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بالوظيفة العامة والموظف. رابطة الموظفين، الجزء الثاني،
شعبان 1398 هـ - يوليو سنة 1978 م. إعداد: محمد أحمد بيري - رئيس مجلس إدارة رابطة الموظفين.
- 34- الجريدة الرسمية.