

النهاية الإدارية للقرار الإداري النهائي السليم

■ محمد عمر الجداع *

ملخص البحث:

يُعد القرار الإداري من أهم الوسائل التي تتصل بها الإدارة بالأفراد، كونه يصدر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة، دون أي تدخل من الأفراد المخاطبين بأحكامه، وبذلك يعتبر القرار الإداري أبرز مظهر يتجسد فيه سلطان الإدارة، فعن طريقه تستطيع الإدارة إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، تحقيقاً للمصلحة العامة.

ونهاية القرار الإداري قد تكون نهاية طبيعية، بانتهاء الأجل المحدد لسريانه، أو زوال المبررات التي أدت إلى إصداره، مما يدفع بالإدارة إلى التدخل لإلغاء القرار أو تعديله في ضوء تلك الظروف، 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.

والنهاية الإدارية بعمل من جانب الإدارة تكون بقيام جهة الإدارة بوضع حد لسريان القرار، وذلك إما بسحب القرار بأثر رجعي من تاريخ صدوره وإما تعديله أو إلغائه بالنسبة للمستقبل، وحيث إن السحب والإلغاء الإداري لهما شروط وضوابط محددة ومدة زمنية معينة، وبالتالي يخرجان عن نطاق نهاية القرار الإداري النهائي السليم.

وإذا كانت القاعدة أن القرارات الإدارية النهائية السليمة لا يجوز لجهة الإدارة إلغائها بالنسبة للمستقبل تقييداً بمبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد، إلا إن ذلك لا يعني تحصين القرارات الإدارية السليمة وعدم جواز المساس بها إلى مالا نهاية، إذ تستطيع الإدارة تعديلها أو إلغائها بالنسبة للمستقبل بشرط اتباع الإجراءات والضوابط القانونية المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية المضادة، فيجوز لها إلغاء قرار التعيين بإصدار قرار لاحق يقضي بفصل الموظف وذلك عند توافر الشروط المحددة قانوناً لتطبيق هذه العقوبة كالغياب عن العمل مثلاً.

* عضو هيئة تدريس بقسم العلوم الإدارية بكلية طرابلس للعلوم والتقنية

المقدمة:

تعتبر القرارات الإدارية، من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الجهات الإدارية، وعن طريق هذه الامتيازات، تتمكن من التعبير عن سلطتها الأمر، بإرادتها المنفردة الملزمة، لإحداث أثر قانوني سواء كان إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه تحقيق المصلحة العامة.

فمهمة الإدارة هي تنفيذ القانون، وقيامها بهذه المهمة تتطلب القيام بتصرفات قانونية، وأهم هذه التصرفات، إصدار القرارات الإدارية، ومن خلال هذه القرارات تحدث الإدارة تغييراً في المراكز القانونية القائمة، أو تنشئ مراكز قانونية جديدة دون التوقف على رضا من يوجه إليهم القرار، وهذه القرارات متى ما صدرت من الجهة المختصة، فإنها تكون قابلة للنفاذ، إلا إن نفاذها يكون بالنسبة للمستقبل فقط، دون المساس بالوقائع والمراكز القانونية السابقة.

والقرار الإداري متى صدر من الجهة المختصة، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون ولأسباب تبرره، وكان الغرض من إصداره ابتغاء مصلحة عامة، فإنه يكون حصيناً من السحب أو الإلغاء، وبالمقابل إذا انتفت المصلحة العامة من إصدار القرار أو استمرار نفاذه، فإن ذلك يدفع بالإدارة إلى إنهائه تحقيقاً للمصلحة العامة، وغني عن البيان أن المصلحة العامة هي هدف عام تسعى الإدارة إلى تحقيقه في كل تصرفات من تصرفاتها القانونية، وإلا كان تصرفها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

إلا إن ذلك لا يعني تحصين القرارات الإدارية السليمة في مواجهة الإدارة، وبقاؤها مفروضة عليها، إلى ما لا نهاية، إذ تستطيع الإدارة تعديلها أو إلغاؤها بالنسبة للمستقبل بشرط اتباع الإجراءات والضوابط القانونية المحددة.

ونهاية القرار الإداري السليم تعني زوال الآثار القانونية المترتبة عليه بالنسبة للمستقبل دون أن يكون لهذا الإنهاء أي أثر على الماضي ضمناً لمبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة. وهذا ما سيتم تناوله وفق الخطة المنهجية التالية:

المبحث الأول / ماهية القرار الإداري النهائي السليم.

المطلب الأول / مفهوم النهائية في الفقه والقضاء.

المطلب الثاني / التفرقة بين إنهاء القرارات الإدارية اللائحية والقرارات الإدارية الفردية السليمة.

- المطلب الثالث / أسباب عامة تخول الإدارة إنهاء القرار الإداري السليم.
المبحث الثاني / الضمانات القانونية لإنهاء القرار الإداري النهائي السليم.
المطلب الأول / التسبيب.
المطلب الثاني / احترام حقوق الدفاع.
المطلب الثالث / احترام قاعدة تقابل الشكليات.
المبحث الأول / ماهية القرار الإداري النهائي السليم.

في هذا المبحث يقتضي الأمر توضيح معنى النهائية للقرارات الإدارية في الفقه والقضاء الإداري (مطلب أول) والتفرقة بين إنهاء القرارات الإدارية النهائية اللائحة والفردية السليمة (مطلب ثان) والأسباب العامة التي تخول الإدارة سلطة إنهاء القرارات الإدارية السليمة (مطلب ثالث)، وذلك على النحو التالي:
المطلب الأول / مفهوم النهائية في الفقه والقضاء.

حتى يكون القرار الإداري نافذاً في مواجهة المخاطبين بأحكامه، يجب أن يكون نهائياً، لذلك يقتضي الأمر تحديد مفهوم النهائية في الفقه (أولاً) ومفهوم النهائية في القضاء (ثانياً)، على النحو التالي:
أولاً: النهائية في الفقه.

استقر الفقه وأجمع على ضرورة توافر شرط النهائية في القرار الإداري حتى يكون قابلاً للطعن عليه بالإلغاء. فالنهائية يقصد بها بصفة عامة، أن يكون القرار الإداري قابلاً للتنفيذ اتجاه الأفراد، ومنتجاً لآثار قانونية تمس المراكز القانونية المخاطبين بأحكامه.
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 آثاراً قانونية بصورها المختلفة.
وبالتأكيد لا يقصد بالنهائية، استنفاد كل جهة من الجهات الإدارية لولايتها على حدة، وإنما استكمال القرار للخصائص اللازمة لوجوده قانوناً، فالمناط فيما يعتبر نهائياً أو لا يعتبر كذلك، هو بانتهاء المرحلة التي يتولد عنها الأثر القانوني المعين، فالقرارات التي تحتاج لتصديق لا تعد نهائية، وإنما قرار التصديق هو المرحلة الأخيرة المحدثة للأثر القانوني¹.

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 لاحق².

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 إن هذه القرارات لدى صدورهما تحمل بذاتها عناصر قوتها التنفيذية الواجبة التطبيق، وتتعدى بذلك مرحلة الاقتراح والتحضير إلى مرحلة إنتاج الأثر القانوني تاماً ومباشراً². ويعرف القرار الإداري النهائي (بأنه القرار الذي يحدث أثراً قانونية تكون نافذة دون حاجة إلى تصديق من سلطة أعلى)³.

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 بعد اعتماده والتصديق عليه إذا اشترط القانون ذلك).

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

■ بمجرد صدوره إذا كان لا يحتاج إلى تصديق أو اعتماد جهة إدارية أعلى من الجهة التي أصدرته.

■ بمجرد اعتماده والتصديق عليه إذا كان يحتاج لمثل هذا الإجراء⁴.

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 إلغاءه)⁵.

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

1 - إن العمل الإداري لا يجوز الرجوع فيه.

2. إن العمل الإداري هو عمل مركب تتحقق نهائيته بتصديقه.

والخلاصة التي يمكن الخروج بها بعد عرض الآراء الفقهية في تحديد المقصود بالنهائية في القرار الإداري، هي أن النهائية تكون متوافرة في القرار الإداري في حالات معينة هي: -

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: النهائية في القضاء الإداري.

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 بدأته⁶.

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 إن محكمة القضاء الإداري هي محكمة ذات اختصاص محدود بنصوص القانون،...)⁷.

ولقد حرص القضاء الإداري الليبي والمقارن 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 اللجوء بشأنها إلى سلطة أعلى، ولكنها لا تنتفي إذا أجاز القانون المنظم لها اللجوء إلى نفس مصدر القرار أو سلطة أعلى للتظلم منه.

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 إنه 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.

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)⁸.

ففي البداية نجد أن المشرع قد اشترط في القرار الإداري القابل للإلغاء أن يكون قراراً نهائياً، حيث نصت (المادة الثانية الفقرة الخامسة) من القانون رقم 88 لسنة 1971 م بشأن القضاء الإداري 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 1970/3/8م، 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)⁹.

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)¹⁰.

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)¹¹.

الخلاصة هي أن القضاء الإداري قد عرف النهائية في القرارات الإدارية في بعض الأحكام: بصورها ممن يملك إصدارها بدون معقب، وفي أحكام أخرى عرفها: بإحداث القرار للأثر القانوني بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء للمراكز القانونية، وذلك كله بغية

فصل القرار الإداري النهائي التنفيذي عن الأعمال السابقة واللاحقة عليه والإجراءات الداخلية.

المطلب الثاني/ إنهاء القرارات الإدارية اللائحية والفردية السليمة.

إن فكرة الإلغاء بالنسبة للمستقبل هي فكرة عامة تثور بالنسبة إلى القرارات الإدارية جميعاً، أما فكرة السحب فإنها مقصورة أساساً على القرارات الإدارية المعيبة. كما إن إنهاء آثار القرار الإداري السليم يكون بالنسبة للمستقبل دون المساس بالآثار التي تكون قد نتجت عن تنفيذ القرار في الماضي.

لذلك يقتضي الأمر التفرقة بين القرارات الإدارية اللائحية (اللوائح) والقرارات الإدارية الفردية التي تنشئ حقوقاً للأفراد، على النحو التالي:

أولاً/ القرارات الإدارية اللائحية:

القرارات اللائحية أو التنظيمية تتضمن قواعد تنظيمية عامة، أي أنها تصدر مجردة عن الاعتبار الشخصية فهي لا تخاطب الأشخاص بذواتهم وإنما بصفاتهم، لكونها تتفق مع التشريع العادي في عموميتها وتجريدها وتختلف عنه في جهة الإصدار السلطة التنفيذية.

وقد استقرت القاعدة على أن اللوائح الإدارية، يجوز في كل وقت للإدارة أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفق ما تقتضيه المصلحة العامة باعتبارها قرارات إدارية عامة تنظيمية¹².

والقرارات الإدارية اللائحية كقاعدة عامة يجوز لجهة الإدارة أن تعدل في أحكامها أو أن تلغيها بالنسبة للمستقبل، أو تستبدلها بغيرها، وفقاً لمقتضيات الصالح العام، وأساس ذلك أن هذا النوع من القرارات يستوي مع التشريع من حيث كونها تتعلق بمراكز قانونية عامة ومجردة، تخضع للتعديل والإلغاء دون أن يكون من حق أي أحد الاحتجاج بحق مكتسب تجاهها.

كما أن جهة الإدارة مصدرة القرارات الإدارية اللائحية، لا تستطيع تعديلها أو إلغاء حكم من أحكامها إلا بمقتضى قرارات لائحية لاحقة¹³.

وتتنوع القرارات اللائحية (اللوائح) إلى ثلاثة أنواع هي¹⁴:

1 - اللوائح التنفيذية: وهي اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية تنفيذاً للقوانين، ببيان الأحكام التفصيلية للقواعد الأساسية الواردة بالقوانين.

2 - اللوائح المستقلة: وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية دون أن تستند إلى قانون سابق يجيزها. وهي على نوعين: اللوائح التنظيمية تصدرها الجهة المكلفة بالتنفيذ لغرض تنظيم المصالح والمرافق العامة، ولوائح الضبط وهي عبارة عن قواعد توضع من الجهة المختصة بالتنفيذ لحفظ الأمن وتوفير السكينة والطمأنينة وحماية الصحة العامة من أمثلتها لوائح المرور.

3 - لوائح الضرورة: وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية عند قيام الظروف الاستثنائية التي تهدد وجود الدولة أو أمنها أو سلامتها.

ثانياً/ القرارات الإدارية الفردية.

استقر الفقه الإداري على التمييز بين القرارات الإدارية الفردية التي تولد حقوقاً للمخاطبين بها، والقرارات الإدارية الفردية التي لا تولد حقوقاً للمخاطبين بأحكامها، وذلك على التفصيل التالي:

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

إلا إن هذا المبدأ لا يعني تحصين 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 ترقيته¹⁵.

كما أن إبطال القرار يعني إنهاء مفعول القرار بالنسبة للمستقبل فقط، وقد يكون ضمناً، وذلك عندما تستبدل به الإدارة قراراً آخر يتعارض معه تماماً، فيستتج الإبطال 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

قراراتها 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 اجتماعية¹⁶.

والقرارات الفردية لا يجوز إلغاؤها متى ترتب عليها اكتساب حقوق، غير أنه لا يفهم من ذلك أن المراكز الناشئة عن القرارات الفردية، تعتبر مراكز ثابتة لا يجوز إلغاؤها أو تعديلها، إنما المقصود هو أن تعديل هذه المراكز أو إلغاؤها لا يتم إلا في أحوال معينة، وفقاً للشروط التي ينص عليها القانون، بمعنى أن مصدر القرار لا يتمتع بسلطة تقديرية تبيح له هذا التعديل، أو الإلغاء في كل وقت، ولكنه يمارس في هذه الحالة سلطة مقيدة، مثلاً في حالة فصل الموظف بعد تعيينه بقرار إداري مشروع، يجب أن يتم ذلك بمقتضى القانون كاتباع قواعد التأديب أو الغياب أو الإحالة إلى التقاعد¹⁷.

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 إن هذا ليس معناه أن تستعمله على هواها، لأن هذه السلطة التقديرية وإن كانت مطلقة من حيث موضوعها إلا إنها 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 إنه متى كانت هذه الأسباب ظاهرة من القرار الصادر به، فإنها تكون خاضعة لتقدير القضاء، ورقابته، فإذا ما تبين أنها لا ترجع إلى اعتبارات تقتضيها المصلحة العامة، ولا هي من الأسباب الجدية القائمة بذات الموظف المستغنى عنه أو المنازع في صحتها، كان ذلك عملاً غير مشروع)¹⁸.

الخلاصة هي أن للإدارة الحق في إلغاء القرارات الإدارية الفردية السليمة واختصاصها في ذلك مقيد بالشروط والضوابط والإجراءات التي يحددها القانون تحقيقاً للمصلحة العامة.

2 - القرارات الإدارية الفردية التي لا تولد حقوقاً للأفراد: هناك أنواع من القرارات الإدارية التي لا تولد حقوقاً، بل تخول مجرد منفعة أو ميزة لا تحول دون حق الإدارة في إلغائها بحرية، وقد استقر الفقه¹⁹ على أنها قرارات لا تولد ولا تنشئ حقوقاً وهي القرارات الولائية والقرارات الوقتية والقرارات السلبية.

أ/ القرارات الولائية: وهي القرارات التي تخول الفرد مجرد رخصة أو تسامح دون أن تحمله أي التزام أو عبء، مثل منح أحد الموظفين إجازة مرضية في غير الحالات التي يحتم فيها القانون منح هذه الإجازة، وإلا اعتبرت حقاً، فهي مجرد جميل أو معروف من الإدارة لا يترتب عليها أثر قانوني أو حقوق مكتسبة، ومن ثم تستطيع الإدارة إلغاؤها في جميع الأحوال²⁰.

ب/ القرارات الوقتية: وهي نوع من القرارات الفردية، ولا تنشئ حقوقاً بالمعنى القانوني، بل هي لا تنشئ إلا أوضاعاً وقتية، وهي لا تتمتع بالحماية المقررة للقرارات الفردية المنشئة لحقوق²¹ وتحدد الصفة الوقتية للقرار بعدة وسائل هي:

■ النص على ذلك صراحة في القانون الذي يخول الإدارة إصدار مثل هذه القرارات.

■ قد تُضمن الإدارة القرار صراحة حقها في إلغاؤه في أي وقت.

■ قد يكون ذلك راجعاً إلى القرار ذاته، وأوضح مثالا لذلك: التراخيص التي تصدرها الإدارة باستعمال الأفراد للمال العام لأسباب تتصل بالمصلحة العامة، فهي بطبيعتها يجوز سحبها في كل وقت²¹.

فيجوز للإدارة إلغاء أو سحب مثل هذه القرارات وفقاً للنظرية العامة لإلغاء القرارات الإدارية، دون أن يترتب عليه أثر قانوني معين، فالقرارات الوقتية عكس القرارات النهائية، لا يترتب عليها آثار ونتائج نهائية باتة، مثال ذلك القرارات الصادرة بندب موظف عام، أو بمنح تراخيص مؤقتة.

ج/ القرارات السلبية: أورد الفقه والقضاء تعريفات عدة للقرار السلبي، فيصفه جانب من الفقه بأنه امتناع الإدارة عن إصدار القرارات الواجب عليها إصدارها طبقاً للقانون، أي ألا يكون إصدارها من ملاءمات الإدارة²².

وهذا ما أشارت إليه (المادة الثانية) من قانون (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري بقولها: "يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح".

وكذلك ما ورد في (المادة الثامنة) من قانون القضاء الإداري، التي نصت على الآتي: (ويعتبر في حكم قرار بالرفض، فوات وقت يزيد عن ستين يوماً دون أن تصدر السلطات الإدارية قراراً في التظلم المقدم إليها...). كالقرار الصادر برفض الترخيص لأحد الأفراد بمزاولة عمل معين أو مهنة معينة، كرفض الترخيص بحمل السلاح أو فتح محل عام.

المطلب الثالث/ أسباب عامة تخول الإدارة إنهاء القرار السليم.

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، وهي: -

أولا / 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: 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 القانون رقم (12) لسنة 2010 م، بشأن علاقات العمل والتي تنص على «تنتهي خدمة العامل أو الموظف لأسباب محددة». تتمثل هذه الأسباب في الآتي:

- 1 - بلوغ السن المقررة قانوناً لانتهاء الخدمة .
- 2 -عدم اللياقة الصحية .
- 3 - الاستقالة .
- 4 -الحكم عليه بعقوبة جنائية ...
- 5 -الوفاة).

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

ثانيا / رضاء صاحب المصلحة.

إن رضاء الأفراد - كقاعدة عامة - غير ذي أهمية كبيرة في علاقات القانون العام، وبالتالي فإن القضاء غالباً ما يلغي قرارات إدارية تصدر برضاء من وجهة إليهم، لأنها مخالفة للقانون، ومن ذلك ما جرى عليه مجلس الدولة المصري، فقبول الموظف من أن يعامل خلافاً للقانون باطل وأن مثل هذا الإدعاء (لا يؤثر على حقه في المطالبة بتصحيح وضعه طبقاً للقانون، وذلك لأن العلاقة التي تربط الموظف بالحكومة ليست علاقة تعاقدية ينظمها العقد، وإنما هي علاقة قانونية تنظمها القوانين واللوائح... ولا يجوز الاتفاق على ما يخالفها نظراً لتعلقها بالصالح العام)²³.

ولكن قد تكون الموافقة ضمنية، كدعوة موظف لتأديته اليمين لتسليم العمل فيتخلف لأكثر من مرة، الأمر الذي يقطع برضائه الضمني بإلغاء قرار تعيينه.

كذلك رضا الموظف على إلغاء قراره، قد يكون في غير صالحه، ومخالفة للقانون، لأنه يسقط حقوقه، الأمر الذي يعني أن هذه الموافقة لا تتفق وصحيح القانون، ومن ثم للقضاء الإداري التدخل وإلغاء هذه القرارات المضادة²⁴.

بيد أن هناك بعض القرارات الإدارية يكون الدافع الأول على إصدارها مصلحة الفرد، وحينئذ يكون من الجائز للإدارة إلغاؤها بالاتفاق مع صاحب الشأن، ومن ذلك القرارات الصادرة بمنح التراخيص للمواطنين، فيجوز لسبب أو لآخر أن تتفق الإدارة معهم على إلغائها²⁵.

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 أخل بالتزاماته، فإن ذلك يعطي الحق للإدارة لأن تلغي القرار بالنسبة للمستقبل²⁶ 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 المحال العامة أو بمنحهم التراخيص بالبناء²⁷.

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 لبقائه²⁸.

وقد يرد هذا الشرط صراحة في القرار، فيعتبر تغيير الظروف المادية، متى تحقق، من قبيل الشروط الفاسخة التي تنهي القرار نهاية طبيعية، ولكن تغيير الظروف المادية التي على أساسها صدر القرار، يخول الإدارة حق إلغائه في بعض الحالات، حتى ولو لم ينص على ذلك صراحة في صلب القرار، ومن تلك الحالات أن يكون السبب في إصدار القرار قيام حالة معينة، ومثال ذلك أن تسمح الإدارة لأحد الأفراد بفتح محل عام، لأن المنطقة

مأهولة بالسكان، فإذا ما هجرت تلك المنطقة بعد مدة معينة، فإنه يحق للإدارة أن تلغي ذلك الترخيص.

وقد يكون استمرار الحالة المادية شرطاً لسلامة القرار، ومن ذلك أن ينص القانون مثلاً على أنه لا يجوز منح ترخيص بإقامة كشك أو بفتح محل عام، إلا في المناطق التي يزيد عدد سكانها عن رقم معين، فإذا منح ترخيص على هذا الأساس، فإن من حق الإدارة أن تلغي ذلك الترخيص في حالة نقص العدد المحدد²⁹.

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 (وهذا ما يعرف بتبديل السند القانوني للقرار بعد إصداره)³⁰.

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 السكينة العامة، أو الأمن العام، أو الاقتصاد القومي أو سلامة المال العام.

فالقاعدة أن استقرار الأوامر الإدارية إنما تقتضيه المحافظة على المصالح الخاصة، وعند التعارض بين المصالح الخاصة والمصالح العامة، يجب ترجيح المصلحة العامة، على الأقل إذا لم يمكن التوفيق بين المصلحتين وهذا هو هدف الضبط الإداري الذي يسعى إلى تحقيق مقاصد محددة تتمثل في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام، السكينة العامة، والصحة العامة³¹.

وإذا كانت المصلحة العامة هي الهدف من كل قرار إداري سواء كان منشئاً أو معدلاً لمركز قانوني، أو منهيها له، فإن إلغاء القرار الإداري بعد إصداره يدعو إلى التساؤل عن سبب هذا الإلغاء، وكيف تحول مقتضى الصالح العام فأصبح داعياً إلى إنهاء المركز

القانوني بعد أن كان داعياً إلى إنشائه، لذلك كان من الواجب أن يكون قرار الإلغاء مسبباً، مع أن الأصل أن يكون للقرار الإداري سبب مشروع ولا تلتزم الإدارة بذكره إلا إذا أُلزمها القانون بذلك، وذلك حتى يتبين وجه التغيير في الأسباب التي دعت على إلغاء القرار³².

ومما لا شك فيه، أنه إذا تعارضت المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة، فإنه يتعين تغليب الأولى، فهي الأولى بالرعاية، فإذا كان إلغاء القرار الإداري أمراً تتطلبه المصلحة العامة، فإن ذلك يغلب على مصلحة المستفيدة منه، الذي وقع عليه الإذعان من أجل المصلحة العامة، وإن كان حقه في التعويض قائماً إذا سبب له ذلك الإلغاء ضرراً.

ولكن يجب الاحتياط من هذا المبرر (الصالح العام) إذ تستطيع الإدارة أن تتذرع بهذا المبرر لإلغاء القرارات الإدارية السليمة، وهنا يأتي دور الرقابة القضائية لحماية الأفراد من تعسف الإدارة³³.

ذلك لأن فكرة الصالح العام فكرة فضفاضة، ويجب ألا يترك تقديرها بصفة عامة للإدارة، وإلا لأهدرنا استقرار الأوامر السليمة، ومن ثم فإن الإدارة لا تستطيع أن تلغي قراراً إدارياً سليماً قبل نهايته الطبيعية، بقصد الصالح العام المجرد، بل يجب أن يكون الصالح العام في هذه الحالة مخصصاً، فالتصريح الصادر لأحد الأفراد ببيع نوع معين من الأدوية، يجوز إلغاؤه، ولكن يجب أن يكون المقصود من ذلك المحافظة على الصحة العامة، إذا ثبت أن هذا الدواء خطر، والترقية التي تمنح لأحد الموظفين يجوز إلغاؤها، ولكن بشرط أن يكون الدافع إلى ذلك هو تأمين النظام في نطاق الوظيفة العامة لارتكاب الموظف ما من شأنه أن يخل بذلك النظام.

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 مثلاً على تخويل 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.

وحق الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية السليمة، والتي ترتب حقا أو مركزاً خاصاً في

جميع الحالات السابقة، لا أثر له فيما، يتعلق بالتعويض، ذلك أن الإدارة قد يكون من حقها إلغاء قرار سابق، أو إنهاء آثاره بقرار لاحق، ومع ذلك يحكم القضاء عليها بالتعويض³⁴. والقرارات الإدارية هي بطبيعتها قابلة للإلغاء والسحب، باستثناء الحالتين الاتيتين:-
أ-إذا حرم التشريع إلغائها.
ب-إذا كان الإلغاء يتعارض مع المراكز القانونية التي يجب حمايتها طبقاً للقواعد التي يقرها القضاء الإداري.

والقرار الإداري يحدث في واقع الأمر أثراً قانونياً مؤقتاً نابعاً من عدم تمتع القرار الإداري، بحجية الشيء المحكوم به، وإن كان يتمتع بقريئة شرعية تقبل إثبات العكس، سواء من جانب الأفراد، عندما يلزم الفرد بإثبات عكس هذه القريئة في إثبات ما يدعيه من عدم شرعية، أو عدم ملاءمة القرار، أو من جانب الإدارة حين يتضح لها عدم شرعية أو عدم ملاءمة القرار فتقوم بسحبه³⁵.

المبحث الثاني/ ضمانات ممارسة الإدارة لحقها في إنهاء القرار الإداري السليم.

يتفق الفقه والقضاء الإداري على ضرورة تسبب القرارات الإدارية الماسة بحقوق الأفراد، حيث تمثل ضمانات أساسية وجوهرية لإلغاء أو تعديل القرار الإداري، وكذلك ضرورة احترام حقوق الدفاع، حيث لا يجوز إلغاء أو تعديل القرار الإداري دون احترام حقوق الدفاع، فإذا تم إلغاء أو تعديل القرار دون مراعاة الضمانات فإن القرار يصبح غير مشروع وجدير بالإلغاء، وأخيراً الالتزام بقاعدة تقابل الشكليات، لذلك نتناول ضمانات إنهاء القرار الإداري النهائي السليم على النحو التالي:

المطلب الأول/ التسبب.

الأصل أن لكل تصرف قانوني سبب يهدف إلى تحقيقه، وسبب القرار الإداري هو وقائع مادية أو قانونية، كانت هي الدافع الذي حرك جهة الإدارة لاتخاذ القرار وسبب القرار الإداري ليس هو غايته أو هدفه، ذلك لأن السبب سابق على القرار في حين أن الغاية من القرار لاحقة لصدوره ونتيجة من نتائجه، لذلك يقتضي الأمر تحديد مفهوم تسبب القرارات الإدارية، والحكمة أو الفائدة من التسبب.

أولاً / مفهوم تسبب القرارات الإدارية وتحديد نطاقه

التسبب هو ذكر أو بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري، ويعد من البيانات الشكلية في القرار الإداري وبصفة خاصة في القرار المكتوب³⁶.

والأصل العام أن الإدارة غير ملزمة بأن تفضح للأفراد عن السبب الذي تدخلت بناءً عليه، إلا إذا ألزمها القانون بذكر الأسباب، وفي هذه الحالة يصبح التسبب شرطاً شكلياً في القرار الإداري، يترتب على إغفاله عدم مشروعية القرار حتى ولو كان للقرار سبب صحيح. وإلزام الإدارة بذكر سبب تدخلها، من أنجع الضمانات للأفراد، لأنه يسهل مهمة القضاء الإداري في رقابته على مشروعية أعمال الإدارة، وخاصةً إذا تعلق الأمر بإلغاء أو تعديل قرار إداري سليم³⁷.

لذلك يجب أن يكون التسبب مباشراً للقرار، إذا تضمن القرار ذاته الأسباب التي بني عليها، ولا يفترض فيه صياغة معينة، وبذلك يستبعد تسبب القرار الشفوي، كما يجب أن يكون التسبب معاصراً للقرار، بمعنى يجب أن يكون القرار مسبباً لحظة إصداره، فإذا ما صدر القرار غير مسبب في صورة أو في أخرى كان معيباً في شكله.

كما يجب أن يكون التسبب محدداً كافياً أي أن يحدد مصدر القرار الاعتباري القانونية التي استند إليها، والتي تكون الأساس القانوني للقرار، وهي أساساً النصوص التشريعية أو اللائحية أو المبادئ القانونية العامة التي قصد مصدر القرار تطبيقها على حالة المخاطب بالقرار.

ويلعب السبب دوراً هاماً في توجيه القرار نحو تحقيق الشرط المفترض، وهو الصالح العام، سواء كان هناك التزام على الإدارة بموجب نص القانون أو لم يكن هناك نص في ذلك³⁸.

ويشترط لكفاية التسبب أن يتضمن الاعتبارات القانونية والواقعية، وكقاعدة عامة فإن الأسباب يجب أن يطلع عليها ذوا الشأن، في الوقت نفسه، الذي يطلعون فيه على القرار الذي أسس عليها، وهذا يعني أن التسبب يجب أن يوجد في الوثائق ذاتها، التي تحتوي على القرار الإداري، بمعنى يجب أن يرد في القرار ذاته الأسباب التي دعت رجل الإدارة لاتخاذ هذا القرار، وأن يتم إخطار ذوي الشأن بهذه الأسباب بالإجراءات نفسها لإخطارهم بالقرار الإداري، وبهذا المعنى ينتمي التسبب إلى المشروعية الخارجية للقرار، والتي تشمل المسائل المتعلقة بالاختصاص والإجراءات والشكل³⁹.

كما أنه هام جداً لطمأنينة المتقاضين من ناحية، ولأعمال رقابة جهات القضاء من ناحية أخرى، ولهذا فإن المشرع نفسه قد سحب ضمانات التسبب إلى القرارات الإدارية في مجال التأديب، استثناء من الأصل العام الذي يعفي جهات الإدارة من تسبب قراراتها، حيث اشترط المشرع في جميع قوانين العاملين الحكوميين أو في القطاع العام أن يكون

القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً.

وإذا كانت القاعدة العامة هي أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، إلا إذا ألزمتها القانون بذلك، بنص صريح، وحينئذٍ يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرار، يترتب على إهماله بطلان القرار، حيث تذهب المحكمة العليا إلى أنه: (لما كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح عن أسباب قرارها إلا إذا ألزمتها القانون ببيان الأسباب، وفي هذه الحالة يصبح التسبب شرطاً يترتب على إغفاله بطلان القرار، ولو كان له سبب صحيح في الواقع)⁴⁰.

وفي حكم آخر تقول: (من المتفق عليه فقهاً وقضاً أن القانون إذا لم يشترط صراحة تسبب القرار الإداري، فإنه لا تثريب على جهة الإدارة إن هي أغفلت بيان الأسباب التي بني عليها قرارها)⁴¹.

وإذا كانت هذه هي القاعدة العامة بشأن تسبب القرارات الإدارية بصفة عامة، فإنها لا تحول دون أن يلزم القاضي الإدارة بذكر السبب الذي استندت إليه في إصدار القرار، وخاصةً إذا كانت هناك ضرورة تدعو إلى ذلك، ومسألة وجود ضرورة من عدمها مسألة تقديرية متروكة لقاضي الموضوع، فإذا امتنعت الإدارة عن تلبية هذا الطلب، فإن ذلك يعد مؤشراً على أن القرار غير قائم على سبب صحيح، وتكون ادعاءات المدعي صحيحة⁴².

أما القضاء الإداري المصري، فقد ألزم الإدارة بتسبب القرارات التأديبية، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: (إذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تسببه إلا إذا نص القانون على وجوب هذا التسبب، فإن القرار التأديبي على النقيض من ذلك وهو قرار ذو صبغة قضائية، إذ يفصل في الموضوع، مما يختص به القضاء أصلاً يجب أن يكون مسبباً)⁴³.

فضمنة التسبب من الضمانات الجوهرية والأساسية التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار التأديبي، ولقد استقر القضاء الإداري الليبي على ضرورة اتباع هذه الإجراءات والمبادئ المتعلقة بالتسبب، وهي من الإجراءات الشكلية التي تخص ركن الشكل في القرار الإداري وليس ركن السبب فيه⁴⁴.

وقد خرج مجلس الدولة الفرنسي على القاعدة العامة في التسبب، وألزم الإدارة بتسبب جميع القرارات الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية السليمة⁴⁵.

أما فيما يتعلق بالفقه الفرنسي، فجانب منه أيد القاعدة التي انتهى إليها القضاء،

والبعض الآخر أعمل القاعدة العامة، فالفقيه «دلوبادير» ذهب إلى أن إلغاء القرار السليم يجب أن يكون مسبباً دائماً، وقد برر الفقيه رأيه بقوله «أن القاضي لا يتردد في إلغاء القرار إذا كانت الأسباب غير كافية، ولا تبرره قانوناً، فیتعين والحالة هذه إعادة بحث الأسباب الموضوعية للقرار الملغى، ومثال لذلك سحب الترخيص السليم، لا يكون ممكناً إلا إذا كانت الظروف الجديدة التي جدت تبرر السحب».

أما العميد «أوبي» فقد تبنى اتجاهاً مغايراً، مؤداه: إن القول بأن إلغاء القرار السليم يجب أن يكون مسبباً لا يتمشى مع اتجاه القضاء، واستبعد إلزام الإدارة بتسبب قراراتها المضادة. وقد ذهب الدكتور «سليمان الطماوي» إلى أن القاعدة العامة لا تحتم على الإدارة تسبب قراراتها إلا إذا ألزمتها المشرع بذلك صراحةً، والغالب في حالة القرار المضاد أن تلتزم الإدارة بتسببها⁴⁶.

مما تقدم يتضح أن التسبب يكون ضرورياً، ولو لم يشترط القانون على الإدارة ذلك، في الحالات الآتية⁴⁷:

- أ - في القرارات الصادرة بإلغاء قرارات إدارة سابقة، أو بإنهاء مراكز قانونية موجودة. ذلك أن المصلحة العامة هي الهدف من كل قرار إداري، سواء كان منشئاً أو معدلاً لمركز قانوني أو منهياً له، كما أن إلغاء القرار الإداري السليم يجب أن يكون مبرراً، أي كيف تحول مقتضى الصالح العام فأصبح داعياً إلى إنهاء المركز القانوني بعد أن كان داعياً إلى إنشائه، لذلك كان من الواجب أن يكون قرار الإلغاء مسبباً.
- ب - يجب تسبب القرار في حالة ما إذا عدلت الإدارة عن اتجاه معين إلى اتجاه آخر في تفسير القانون، وعلى الأخص إذا كان الاتجاه الجديد في غير مصلحة صاحب الشأن الموجه إليه القرار.
- ج - يجب تسبب القرار إذا ما أخذت الإدارة برأي يخالف رأي جهة استشارية، يشترط القانون أخذ رأيها قبل إصدار القرار.
- د - كما تلتزم الإدارة بتسبب قراراتها إذا اشترط القانون لصدور القرار سبباً معيناً أو أسباباً محصورة، ففي هذه الحالة يجب ذكر السبب الذي دعا الإدارة إلى إصدار القرار.
- هـ - وأخيراً يجب تسبب كل قرار ضار بصاحب الشأن الموجه إليه، ولو لم يشترط القانون ذلك.

ثانياً / الحكمة والفائدة من تسبب بعض القرارات الإدارية

يعتبر التسبب من أهم الوسائل الفنية التي تتضمن تحقيق الوضوح الإداري، والتسبب هو أساس الرقابة القضائية، فمن خلاله يستمد القاضي الإداري معلوماته عن الظروف، وملابسات اتخاذ القرار الإداري، وبالتالي يستطيع الوقوف على مدى صحة القرار أو عدم صحته، فالتسبب هو خير عون للقاضي عند ممارسته لرقابته على السبب، وإساءة استعمال الإجراءات والسلطة، وللتسبب آثار إيجابية بالنسبة للفرد، ولجهة الإدارة، بمعنى أنه يحقق فوائد كثيرة لكل المتعاملين أو المتصلين بالقرار الإداري، سواء أكانوا أفراداً مخاطبين به أو تتعلق به مصالحهم ومراكزهم القانونية أم جهات قضائية تراقب هذه القرارات، وحتى الإدارة ذاتها مصدرة القرار تستفيد من التسبب وذلك على النحو التالي:-

I / فائدة التسبب بالنسبة للإدارة:

أ - يعد التسبب بمثابة المرجع أو الأرشيف الذي تستطيع الإدارة الرجوع إليه لمعرفة الأسلوب الذي تم به من قبل مواجهة الظروف والملابسات المعروضة أمامه ويحدد بالتالي موقفه من اتخاذ القرار أو العدول عنه.

ب - ينبه الإدارة أن تضع نصب أعينها أن مهمتها الأساسية، هي تحقيق الصالح العام مع مراعاة تحقيق ذلك في إطار من الوضوح الإداري كقيمة دستورية مفروضة على الإدارة⁴⁸.

ج - يقوم التسبب بنفس الوظيفة التي يقوم بها تسبب الحكم بالنسبة للقاضي، فهو مدعاة للتأني والروية، وضمانة للسلامة في لحظات الغضب، ومدعاة لصحة التصرف ومطابقته لمقتضى الحال.

د - إن التسبب يضمن تناسق سلوك الإدارة في المواقف المشابهة، ذلك أنها متى سببت قرارها، فإنها تكون إلى حد كبير قد ألزمت نفسها بإصدار القرار ذاته إذا ما ظهرت مستقبلاً ذات الأسباب.

هـ - التسبب يجعل الإدارة تراقب نفسها بنفسها، الأمر الذي يترتب عليه تجنب اتخاذ قرارات زائفة.

و - يُعرف بالأسباب الحقيقية التي دفعت إلى إصدار القرار، فيمنع بذلك مظنة الشك حول هذه الأسباب⁴⁹.

2 / فائدة التسبب بالنسبة لصاحب الشأن:

تتمثل فائدة التسبب لذوي الشأن، باعتباره ضماناً من الضمانات الأساسية المقررة على الوجه التالي: -

أ - فهو ضمان مهم لا يمكن التنازل عنها، لأنه يقدم لذوي الشأن، توضيحاً كافياً لظروف وملابسات اتخاذ القرار، ويحيطه علماً بالعناصر القانونية والواقعية التي دفعت الإدارة لاتخاذ القرار.

ب - إتاحة الفرصة لصاحب الشأن بأن يحدد موقعه من القرار، فيما أن يقتنع به، أو أن يطعن فيه، بعد معرفته لمواطن العيب الذي يصيب القرار عن طريق التسبب⁵⁰.

ج - كما أن صاحب الشأن يهتم معرفة السبب، حتى يستطيع معالجته في المستقبل، فعلى سبيل المثال، المرشح الذي رفض تعيينه في إحدى الوظائف العامة، يعنيه أن يعرف سبب هذا الرفض، حتى يتفاداه مستقبلاً.

د - وعلم صاحب الشأن بأسباب القرار، يسهل له مهمة الإثبات والدفاع عن نفسه عند الطعن في القرار، قضاءً بغية إلغائه أو طلب التعويض عنه، أما عدم التسبب، فيترك الفرد في شك ومتاهة لا يستطيع أن يجد لنفسه فيها نقطة ارتكاز يبدأ منها الدفاع عن نفسه⁵¹.

3 / فائدة التسبب بالنسبة للقاضي:

هو الوسيلة التي تسهل له القيام بوظيفته في الرقابة على مشروعية القرار الإداري، وبالتالي يكون للتسبب بالنسبة للقاضي أهمية مباشرة وأخرى غير مباشرة على النحو التالي: -

تظهر فائدة التسبب المباشرة بالنسبة للقاضي، عندما يتعرض لبسط رقابته على القرار الإداري، بمناسبة دعوى التعويض أو دعوى الإلغاء، فعرض الأسباب يساعده على تركيز رقابته، وبالتالي إحكامها⁵².

كما إن للتسبب أهمية غير مباشرة بالنسبة للقاضي، فعندما تذكر الإدارة أسباب القرار الذي أصدرته ويطلع عليه صاحب الشأن، فقد يقتنع بها، وبالتالي تهدأ نفسه وتستقر، الأمر الذي لا يدفعه إلى رفع دعوى قضائية، على عكس القرار غير المسبب، ويكون من شأن ذلك التخفيف من الوارد من القضايا وتحقيق العدالة السريعة، فلا يصل إلى المحاكم إلا القضايا الجديرة بالبحث⁵³.

ولا شك أن التسبب يساعد القاضي في تحديد الانحراف بالإجراءات، فحيث تشير الإدارة إلى السند القانوني في قرارها، فإنه يكون في استطاعة القاضي تحديد ما إذا كان الهدف الذي تسعى إليه الإدارة، يمكن تحقيقه بواسطة النص، أم يجب اتباع نص قانوني آخر.

والحكمة التي تستدعي المشرع اشتراط تسبب بعض القرارات الإدارية هي (لكي تكون الأسباب مرآة صادقة لما يخلج في نفس جهة الإدارة عند إصدارها للقرار الواجب التسبب، فتفصح عن دوافع إصداره، وتضفي الاطمئنان على نفوس المتنازعين، وذلك بتوافر رباط منطقي وثيق بين منطوق القرار وأسبابه، وبذلك يرتفع القرار عن مظنة الشك والشبهات)⁵⁴.

هذا بالنسبة لضمانة تسبب القرارات التي تلتزم الإدارة فيها بذكر الأسباب التي دفعتها إلى إصدار القرار، فالتسبب بذلك يكون معاصراً للحظة إصدار القرار، فمن خلاله تبرر الإدارة قرارها وتقنع أصحاب الشأن به، ومن ثم الحكم على صحة تصرفها من عدمه، وهذا الإعلان عن الأسباب يتيح لذوي الشأن فرصة معرفتها حتى يستطيعوا تحديد مواقفهم تجاه هذه القرارات، وبالتالي تنتقل إلى الضمانة اللاحقة لصدور القرار، وهي التي تمنح الحق لكل من رأى أن القرار قد أضر به أن يدافع عن نفسه من أجل حماية حقوقه، وهذه الضمانة هي احترام حقوق الدفاع.

المطلب الثاني/ احترام حقوق الدفاع.

من المتفق عليه فقهاً وقضاً وتشريعاً، أن حق الدفاع هو حق طبيعي مقدس لكل إنسان في جميع مراحل التحقيق والاتهام والمحاكمة، وعلى وجه الخصوص في التحقيقات أو المحاكمات التي تنتهي بإنزال عقوبة معينة في حالة ثبوت الإدانة، كالتحقيقات والمحاكمات الجنائية أو التأديبية.

ومن هنا تحرص كل التشريعات المعاصرة على وضع الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع⁵⁵، لذلك يقتضي الأمر توضيح مضمون ونطاق مبدأ حق الدفاع، على النحو التالي:- تأتي حقوق الدفاع في مقدمة الضمانات الأساسية المقررة للمتهم، وأكثرها أهمية، إذ تدور في فلكها كافة الضمانات الأخرى، وترتد إليها، وذلك باعتبارها الضمانة الأم، التي تولدت عنها ونشأت في أحضانها معظم ضمانات التأديب الأخرى⁵⁶.

وقد عرّف الدكتور «عبد الفتاح عبد البر» حق الدفاع، وذلك لتمييزه عما يختلط به من ضمانات إجرائية، بأنه حق المتهم في الرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة⁵⁷.

ويقصد بحق الدفاع: (تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه وإبداء ملاحظاته⁵⁸، وذلك بأن يعلن بصفة جلية بالتهمة الموجهة إليه، وأن يعطي له مهلة لتحضير دفاعه، وأن يمهد له السبيل في أن يدفع عن نفسه التهمة بكافة طرق الإثبات، سواء بنفسه، أو بوكيل عنه، لأنه من الجائز أن لا يجيد الدفاع بنفسه)⁵⁹.

هذا وقد بينت أحكام القضاء ما يعتبر من مقتضيات حق الدفاع، أو ما يعتبر إخلالاً بحق الدفاع، وأن الإخلال بحق الدفاع يترتب عليه البطلان، دون وضع تعريف محدد أو بيان لماهية حق الدفاع بشكل واضح وصريح.

ومن ذلك ما قضت به محكمة النقض المصرية في أحد أحكامها بأن (الإخلال بحق الدفاع هو حرمان المتهم من إبداء أقواله بكامل الحرية، أو إهمال الفصل في طلب صريح من طلبات التحقيق، أو الدفوع الفرعية التي يبديها، أو دفاع صريح خاص بعذر قانوني من الأعذار المبيحه أو المانعة من العقاب)⁶⁰.

كما أكدت المحكمة الدستورية على ضمانات الدفاع، وجاء إقرارها لأهميته واضحاً وقاطعاً، وذلك عندما قررت أن حق الدفاع غداً مرتبباً بالقيم التي تؤمن بها الأمم المتحضرة، مؤكداً الخضوع للقانون، ناهياً عن التسلط والتحامل، وإن إنكار ضمانات الدفاع أو إنقاصها، لا يعدو أن يكون إخلالاً بالحق المقرر دستورياً لكل مواطن.

هذا وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على تأكيد ضمانات حق الدفاع، إذ وسع من نطاق تطبيق حق الدفاع على كل إجراء يتخذ ضد الشخص، أيأ كانت طبيعته (مدنياً أو إدارياً أو جنائياً أو تديبيراً ضبطياً).

كما يقصد بضمانات الدفاع، حق الموظف المتهم في الرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة⁶¹.

كما نص المشرع صراحةً على هذا المبدأ في المادة (156) من القانون رقم 12 لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل، بأنه: (لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه وكتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه)، كما تقرر المادة (150) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 م المذكور، على أنه (من حق الموظف أن يحضر جلسات المحاكمة وأن يناقش الشهود وأن يدافع عن نفسه كتابةً أو شفويًا وله أن يوكل أحد المحامين أو يعين ممثلاً له يختاره من بين الموظفين يتولى الدفاع عنه).

كما قرر المشرع الليبي في القانون رقم 20 لسنة 2013 م، بإنشاء هيئة الرقابة

الإدارية، حيث نصت المادة (37) على أنه: (يخطر المتهم بالتحقيق قبل بدئه بثلاثة أيام على الأقل ويجوز له أن يحضر جميع مراحل التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى في غيبته).

وقد استقر القضاء الليبي على ضرورة توافر ضمانات الدفاع وكفالة اطمئنان الموظف وإتاحة الفرصة له، للاطلاع على التهم المنسوبة إليه وإعداد دفاعه، فقد أوضحت المحكمة العليا ذلك في حكمها بتاريخ 1970/5/3 ف، في الطعن الإداري رقم 9 لسنة 15 قضائية، مضمون حق الدفاع بقولها: (إن كفالة حق الدفاع يكون بتعريف المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه وترك الفرصة له للرد عليها)، كما تقرر في نفس الحكم بأن الإجراءات التي تسبق المحاكمة التأديبية هي (إجراءات جوهرية يتحقق باتباعها الضمان المقرر في المحاكمة بالأحكام على أحد إلا بعد إعلانه الذي يتيح له فرصة الدفاع عن نفسه، فإذا تمت المحاكمة بغير هذا الإعلان، كان ذلك إخلالاً صريحاً بحق الدفاع يترتب عليه البطلان)⁶².

وقضت في حكم آخر في الطعن الإداري رقم 7 لسنة 19 قضائية بجلسة 10 يناير 1974 ف:

(إن التحقيق والتأديب الإداري له أصول وضوابط تُمليها قاعدة أساسية هي ضرورة تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان والأمان للموظف موضوع المسألة الإدارية، فلا تجوز مساءلته إلا بعد تحقيق تكون له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح، وكفالاته و ضماناته، من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات، وسماع من يريد الاستشهاد بهم من شهود النفي، وغير ذلك من مقتضيات الدفاع وهو أمر تقتضيه العدالة والأصول العامة، كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى نص)⁶³.

وهذا المبدأ ينطبق في شأن القرارات التي تولد حقوقاً، وتلك التي لا تولد حقوقاً للأفراد أصحاب الشأن من جراء تطبيق القرارات على حالتهم، وينطبق أيضاً على القرارات التي تنشئ حقوقاً أو مزايا للغير، ومن أبرز صور احترام حقوق الدفاع في القرارات الأخيرة هي الجزاءات التأديبية، أيأ كان هذا الجزاء، يجب ألا يخل بحق الدفاع، فالجزاء الذي يتيح للفرد التمتع بضمانات حق الدفاع يوجد في مجالات مختلفة ونطاقه الذي يبرز فيه هو مجال الموظفين العموميين، وإن كان ليس مقصوراً عليهم، بل يشمل غيرهم، فالقرار الصادر بفصل موظف، كالجزاء الصادر بفصل طالب، ويشترط أن يكون

قرار الفصل تقتضيه المصلحة العامة، وليس مجرد وسيلة للتخلص من الشخص المفضل، موظفاً أم طالباً لأنه في هذه الحالة الأخيرة يخضع القرار لرقابة القضاء⁶⁴، كل هذه الجزاءات قرارات إدارية مقابلة لقرارات سابقة، وبالتالي يمنح الحق للتمتع بضمان عدم الإخلال بحق الدفاع.

أما حالات الضرورة والاستعجال أو الظروف الاستثنائية، فإن عدم احترام مبدأ حقوق الدفاع لا يبطل القرار، لأن هذه الحالات الثلاث هي بمثابة استثناء على مبدأ حقوق الدفاع من القواعد العامة⁶⁵ التي تخول الإدارة سلطة التحرر مؤقتاً من قواعد المشروعية، بالقدر اللازم لمواجهة تلك الظروف.

لذلك يكون مبدأ حق إيداء الدفع، ضماناً ضد عسف الإدارة، والمجال الخصب لأعمال هذا الضمان، هو حقل الوظيفة العامة، حيث الجزاءات التأديبية التي تصل إلى حد الفصل من الوظيفة⁶⁶.

هذا فيما يتعلق بمبدأ حق الدفاع الذي يعتبر من أهم الضمانات المكفولة بمقتضى القانون لكل فرد، ومن ثم ننتقل إلى الضمانة الأخيرة والمتعلقة بقاعدة تقابل الشكليات.

المطلب الثالث/ قاعدة تقابل الشكليات:

إن قاعدة تقابل الشكليات، تتكون من شقين، هما: قاعدة تقابل الاختصاصات، وقاعدة تقابل الشكليات والإجراءات، على النحو التالي:

تعني قاعدة تقابل الشكليات وفقاً للتصور التقليدي أن إلغاء أو تعديل القرار، يخضع لنفس الأشكال والإجراءات المتبعة في إصدار القرار الأول ومن نفس السلطة.

إلا إن هذا التصور التقليدي لقاعدة تقابل الشكليات بالمعنى الواسع (الاختصاص والإجراء أو الشكل) يجايف المنطق والعقل، لذلك فإن قاعدة تقابل الاختصاصات تعني أن الاختصاص بإلغاء القرار، يكون للسلطة الحالية القائمة وقت إصدار القرار المضاد، وليس للسلطة التي كانت موجودة وقت إصدار القرار الأول، إذ قد تتغير السلطات وتبديل الاختصاصات، وقد تتحد السلطان سلطة إصدار القرار وسلطة إلغائه.

أما قاعدة تقابل الأشكال والإجراءات فقد أشار الفقيه «⁶⁷ basset (إلى أنه ليس ضرورياً أن يتطلب في إلغاء القرار اتباع ذات الإجراءات التي سبق اتخاذ القرار الأول في ضوءها.

وضرب لذلك مثلاً بالتعيين في الوظيفة العامة بناء على المسابقة وحلف اليمين، أو

التعيين بعد اجتياز فترة تمرين أو اختبار، فهذه المراحل لا يتطلب اتباعها عند إصدار القرار المضاد، والقول بغير ذلك يخالف المنطق السليم).

وقاعدة تقابل الشكليات تهدف إلى حماية المصلحة العامة والخاصة على حد سواء، بل إلى حماية العمل الإداري نفسه. فقاعدة تقابل الشكليات من الضمانات التي يجب أن تراعى بالنسبة لإلغاء القرارات التي تولد حقوقاً للأفراد.

وتظهر أهمية هذه القاعدة في "عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية التي تولد حقوقاً مكتسبة إلا وفقاً للقانون، وهذه القاعدة تهدف إلى حماية مصالح الأفراد واحترامها كضمان جوهري لهم.

وهي قاعدة مقررة لمصلحة الإدارة ذاتها، فهي تبين مدى التزام الإدارة بالقانون واتباع الإجراءات المقررة، فالسلطة المختصة غير ملزمة باتباع ومراعاة نفس الأشكال والإجراءات التي صدر القرار الملغي في ضوءها، كأخذ رأي جهة معينة عند إصدار القرار الأول، فليس هناك من ضرورة إلى اتباعه عند إصدار القرار المضاد إلا إذا ألزمها القانون بذلك".

وبالعكس يرى الأستاذ "لويس دلبيز" أن قاعدة تقابل الشكليات تهدف إلى إيجاد الحماية والضمان لأصحاب الشأن، فيجب اتباع ذات الإجراءات والأشكال التي اتبعت عند إصدار القرار الأول.

كما يرى البعض أن هذه القاعدة تهدف إلى ضمان حقوق الأفراد لحظة إلغاء القرار باتباع ذات الإجراءات التي اتبعت في إصداره⁶⁸.

ويوضح الدكتور "سليمان الطماوي" (أن قواعد الشكل بالإضافة إلى قواعد الاختصاص، على جانب كبير من الأهمية، فهي تقوم كحاجز موازن لسلطات الإدارة الخطيرة في مجال القرارات الإدارية، فإذا كانت الإدارة تتمتع في هذا الخصوص بامتيازات خطيرة، فإن عليها أن تسلك بدقة السبيل الذي ترسمه القوانين واللوائح لإصدار تلك القرارات، وبهذا تكون قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرارات الإدارية، مقصود بها حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وذلك بتجنيب الإدارة مواطن الزلل والتسرع، ومنحها فرصة معقولة للتروي والتفكير ودراسة وجهات النظر المختلفة فتقلل بالتالي القرارات الطائشة والمتسرفة)⁶⁹.

وقد استقر القضاء الإداري الليبي على تحديد الاختصاص بإصدار بعض القرارات

الإدارية لجهات محددة وصدورها في شكل معين، محاولةً منه لضمان حقوق الأفراد، فقد ذهبت المحكمة العليا إلى أن (عقوبة الفصل من الخدمة في ظل قانون الخدمة المدنية ولوائح الجزاءات من اختصاص مجلس التأديب...) ⁷⁰.

الخلاصة هي أن قاعدة تقابل الشكليات تفرض احترام ومراعاة الإجراءات المنصوص عليها بموجب القانون واللوائح لإنهاء آثار قرار إداري سليم، وهذا في حد ذاته ضمان لحقوق الأفراد، فإذا ما خالفت الإدارة هذه القواعد والأشكال، كان تصرفها معيباً جديراً بالإلغاء.

الخاتمة:

تعتبر القرارات الإدارية بشكل عام من أهم مظاهر اتصال الإدارة بالأفراد، بل إنها الوسيلة الفعالة التي تستطيع الإدارة بواسطتها القيام بواجباتها وتحقيق أهدافها. وتستند الإدارة عند إصدارها لقرارها الإداري على فكرة السلطة العامة، وامتيازات القانون العام والصالح العام، بالإضافة إلى احتياجات المرافق العامة.

كما إن التصرفات القانونية التي تجريها الإدارة سواء كانت عقداً أو قراراً إدارياً تستطيع تعديلها أو إنهاءها بالإرادة المنفردة، وسلطاتها في الإنهاء، تستند إلى فكرة السلطة العامة فهي الأداة التي تتسلح بها لإنهاء تصرفاتها بمراعاة الشروط وتوافر الأسباب التي يحددها القانون.

وتستمد الإدارة سلطتها في إنهاء القرار الإداري السليم من القانون بوصفها سلطة عليا، تسعى إلى تحقيق الصالح العام طبقاً للمبادئ العامة للقانون، فهي في مركز متميز عن مركز الأفراد، وغرضها الوحيد تحقيق المصلحة العامة التي هي أساس العمل الإداري، وإن خرجت عن ذلك تكون قد ارتكبت عيب الانحراف بالسلطة.

والنتيجة التي يمكن الخروج بها هي جواز إنهاء القرارات الإدارية النهائية السليمة من جانب الإدارة إذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك، مع مراعاة ضمانات إصدار قرارات الإنهاء المقررة.

كما نوصي بضرورة النص على تسبب القرارات الإدارية، خصوصاً تلك القرارات الضارة بالأفراد، فالتسبب له دور مهم في توجيه القرار للصالح العام. واحترام مبدأ حقوق الدفاع، كما يجب على الإدارة حماية واحترام قواعد الشكل والإجراءات حيث يترتب عليها ضمان وحماية لأصحاب الشأن.

قائمة الهوامش:

- (1) د. رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري دراسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية، سنة 1999. ص 373. 376.
- (2) د. ماجد الحلو، القضاء الإداري - ط1 - دار المطبوعات الجامعية : الإسكندرية ، سنة 1977، ص 230.
- (3) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري - الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة 2005 - ص 25. 26.
- (4) نظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري.. ط1 - . القاهرة: دار الفكر العربي، سنة 2008 ف، ص 52. 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 تعلو جهة إصداره.
- (5) د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري) - ط3 - المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية : طرابلس ، سنة 1999 ف ، ص 151.
- (6) 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، ص 497.
- (7) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري. ط2 - . القاهرة: دار الفكر العربي، سنة 1999 م، ص 270.
- (8) طعن إداري رقم 12042 لسنة 8 قضائية، بجلسة 1955/3/27م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً (1946/ 1961م). القاهرة: (المكتب الفني بمجلس الدولة): الشركة المصرية للتوزيع والنشر، سنة 1971. ج3، ص 2312.
- (9) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، (في خمسة عشر عاماً 1946 - 1961) - ج 3، المكتب الفني مجلس الدولة، سنة 1971 ص 2303. كذلك قضية الطعن الإداري رقم 1507 لسنة 5 ق 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.
- (10) 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).

- (11) طعن إداري رقم 1 لسنة 3 ق بجلسة 8 / 3 / 1970م مجلة المحكمة العليا، السنة السادسة، الأعداد الأول والثاني والثالث، ص64.
- (12) 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) - ص497.
- (13) سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 2007م، ص 869.
- (14) محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي .. ط6، منشورات المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، سنة 2010م، ص625.
- (15) صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، الشركة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، سنة 1978م، ص457.
- (16) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي (المصدر السابق)، ص 626.
- (17) د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي - ب ط، بنغازي: منشورات الجامعة الليبية - كلية الحقوق، سنة 1971 . ج 2، ص 282 وما بعدها.
- (18) د. السيد محمد مدني ، القانون الإداري الليبي - ب ط - القاهرة : دار النهضة العربية سنة 1964- 1965 ، ص 389 . (وهو من فقهاء القانون العام المصري ومن شراح القانون الإداري الليبي).
- (19) طعن إداري رقم 10 لسنة 11 قضائية - جلسة بتاريخ 6/3/1965 ف. عمر عمرو، المجموعة المفهرسة (المبادئ الدستورية والإدارية والانتخابية في عشر سنوات (1964-1974). - طرابلس: دار مكتبة النور، ج1، بند 268، ص 355.
- (20) د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية: القاهرة، سنة 2007م، ص123.
- (21) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية-القاهرة: دار الفكر العربي، سنة 2006م. - ص668. كما يعرف الأستاذ « اليبير » القرار الولائي: بأنه مجرد جميل أو معروف لا يولد أية آثار قانونية، ولا يترتب عليه بالتالي أية حقوق، ومن ثم فإن مصدره يستطيع إلغاءه في أي وقت، مثال ذلك سماح عميد إحدى الكليات لطالب منتسب بالاستماع إلى المحاضرات رغم أن مركزه كطالب منتسب لا يخوله ذلك الحق، فإن من حق هذا العميد إلغاء ذلك القرار في أي وقت دون أن يستطيع الطالب الادعاء بأنه اكتسب حقاً من ذلك القرار. انظر د. عبد القادر خليل، (رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة، سنة 2006م، ص378 - 379. انظر كذلك د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة، سنة 1964 ف، ص389.
- (22) د. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس) - القاهرة: دار الفكر العربي، سنة 1981م - ص534.

- (23) د. الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، (المرجع السابق ذكره)، ص 669.
- (24) د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري - دراسة مقارنة، مجلة الحقوق الكويتية، سنة 2005 ف، ص 335.
- (25) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في 29 ديسمبر سنة 1949 م، السنة الرابعة، ص 140. مشار إليه. الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 682. كذلك حكم المحكمة العليا الليبية طعن مدني رقم 27 لسنة 4 قضائية، قضاء المحكمة العليا، القضاء المدني، ج 2، ص 21. وأيضا المحكمة العليا الليبية، طعن إداري رقم 16 لسنة 6 قضائية - قضاء المحكمة العليا - القضاء الإداري والدستوري، ج 2، مرجع سابق، ص 73.
- (26) د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية - دار المطبوعات الجامعية: الإسكندرية، سنة 2005م، ص 308-309.
- (27) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 683.
- (28) د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص 508.
- (29) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 684.
- (30) د. محمود حلمي، سريان القرار الإداري من حيث الزمان (رسالة دكتوراه - كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 1962م). ص 424.
- (31) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 684.
- (32) نفس المرجع السابق، ص 685. وكذلك انظر د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص 310.
- (33) د. نصر الدين مصباح القاضي، أصول القانون الإداري - القاهرة: دار الفكر العربي، سنة 2008م، ص 50 وما بعدها.
- (34) د. محمود حلمي، سريان القرار الإداري من حيث الزمان (الرسالة السابق ذكرها). ص 422.
- (35) د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية (المصدر السابق ذكره)، ص 312.
- (36) انظر د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي، مطبعة كلية الحقوق: جامعة القاهرة، سنة 2007م - ج 2، ص 695.
- (37) د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية (المصدر السابق ذكره) - ج 3، ص 40.
- (38) د. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري (رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة، سنة 1987 م) - الهيئة المصرية للكتاب، سنة 1992 م - ص 162 - 163.
- (39) د. محمود حلمي، القرار الإداري أركانه وشروط صحته مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة

- المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة التاسعة، العدد الثاني، أغسطس 1967م، ص124 .
- (40) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء (رسالة دكتوراه - مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة عين شمس). منشأة المعارف: الإسكندرية، سنة 2007، ص57 وما بعدها. - د. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، (الرسالة السابق ذكرها). ص167-168 .
- (41) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء ((رسالة دكتوراه - مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة عين شمس). منشأة المعارف: الإسكندرية، سنة 2007م. ص97 - 98 .
- (42) طعن إداري رقم 40 لسنة 23 قضائية بجلسة 17/3/1973 ف، مجلة المحكمة العليا، السنة الثالثة عشر: العدد الرابع، ص41. كذلك الطعن إداري رقم 23 لسنة 16 قضائية، بجلسة 25 / 6 / 1966 ف، عمر عمرو، المجموعة المفهومة (المبادئ الدستورية والإدارية والانتخابية في عشر سنوات (1964-1974) طرابلس: دار مكتبة النور، ج1، بند 280، ص266 .
- (43) طعن إداري رقم 15 لسنة 25 ق، بجلسة 3/6/1984م، مجلة المحكمة العليا، السنة الحادية والعشرون: العدد الرابع، ص14 .
- (44) د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في أساليب النشاط الإداري ووسائله، القاهرة: دار الفكر العربي، 1979م، ص352 وما بعدها .
- (45) طعن إداري رقم 791 لسنة 20 قضائية بجلسة 16/12/1978 ف، مجدي محب حافظ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، مجدي محمود محب حافظ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عاما (من عام 1955 حتى عام 2005م) - خمسة أجزاء، القاهرة: دار محمود للنشر والتوزيع، سنة 2007 2008 - م.ج4، ص2403 .
- (46) نقلاً عن. د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، (الرسالة السابق ذكرها)، ص738 .
- (47) مشار إليه. د. رحيم الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها (رسالة دكتوراه - كلية الحقوق: جامعة القاهرة، سنة 1986م) سنة 2000 ص57 .
- (48) د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المصدر السابق ذكره ، ص 691
- (49) د. محمود حلمي ، بحث بعنوان - القرار الإداري أركانه وشروط صحته (المصدر السابق ذكره) - ص125 - 126 .
- (50) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء (رسالة دكتوراه - مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة عين شمس). منشأة المعارف: الإسكندرية، سنة 2007م، ص113 .
- (51) د. عبد الفتاح حسن ، بحث بعنوان (التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري) ، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 30/3/1963 ف ، مجلة العلوم الإدارية ، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، السنة الثامنة ، العدد الثاني (أغسطس 1966م) - ص175 .

- (52) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء (الرسالة السابق ذكرها).. ص 112 .
- (53) د. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، (الرسالة السابق ذكرها)، ص 190 – 191 .
- (54) د. عبد الفتاح حسن، بحث بعنوان (التسبب كشرط شكلي في القرار الإداري) تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1963/3/30م، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الثامنة، العدد الثاني (أغسطس 1966م)، ص 176 .
- (55) د. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري (الرسالة السابق ذكرها).. ص 191 .
- (56) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، (المصدر السابق ذكره)، ص 572 .
- (57) د. نصر الدين القاضي، النظرية العامة للتأديب (الرسالة السابق ذكرها).. ص 532 .
- (58) د. ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المسائلة التأديبية وضمانها لأعضاء هيئة التدريس، دار النشر والتوزيع بجامعة أسيوط، ص 302 .
- (59) مشار إليه. الاستاذ. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ط 3، سنة 2007، ص 550 .
- (60) د. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (الرسالة السابق ذكرها).. ص 649 .
- (61) د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب (الرسالة السابقة).. ص 104 .
- (62) مشار إليه. د. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية (المرجع السابق)، ص 548 – 549 .
- (63) وقد عرف الدكتور محمد حسن علوب، حق الدفاع بأنه: (حق المتهم في محاكمة عادلة مؤسسة على إجراءات مشروعة).
- نقلا عن د. خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام، بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، سنة 1997م.. ص 293 .
- (64) مجلة المحكمة العليا، السنة السادسة، العدد الرابع، يناير 1970 ص 42 وما بعدها .
- (65) مجلة المحكمة العليا، السنة العاشرة، العدد الثالث، يناير 1974 ص 70 .
- (66) د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين (الرسالة السابق ذكرها).. ص 171 .
- (67) د. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (الرسالة السابق ذكرها).. ص 654 .
- (68) د. رحيم الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها (الرسالة السابق ذكرها).. ص 58 .
- (69) د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (الرسالة السابق ذكرها).. ص 630 .

- (70) د. حسني درويش، بحث بعنوان حدود سلطة الإدارة في إلغاء القرار الإداري الفردي السليم، مجلة العلوم الإدارية، السنة 24، العدد 1، يونيه، سنة 1974م ص 159.
- (71) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (المرجع السابق ذكره).. ص 253.
- (72) مجلة المحكمة العليا، السنة السادسة والعشرون، العددان الأول والثاني، ص 27.