

## سلطة الإدارة في إنهاء القرارات الإدارية السليمة

## د. محفوظ علي تواتي

يعتبر القرار الإداري أهم وسائل الإدارة القانونية، والتي من خلالها تقوم بممارسة عملها اليومي، وتقديم خدماتها للأفراد الذين أوجدت المرافق العامة لخدمتهم، ولما كان ذلك فإن الإدارة تصدر العديد من القرارات يوميا وفي مختلف المجالات ولأهداف متعددة تصب في بوتقة واحدة وهي تحقيق الصالح العام، ولما كان ذلك فإن القضاء قد استقر على أن الأصل في القرارات الإدارية نفاذها بمجرد صيرورتها نهائية واستنفاذ كافة مراحل الصدور، وهو أمر استقر عليه قضاء المحكمة العليا الليبية والقضاء المقارن، ومنه ما جاء في قضاء المحكمة العليا التي قضت بأن (( الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ فور صدورها ومجرد رفع دعوى بطلب إلغاء قرار معين بحجة عدم مشروعيته لا يمكن أن ينال من نفاذ القرار وإلا انتهينا إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها وهي شلّ نشاط الإدارة تماماً لأن نشاطها يصدر في صورة قرارات إدارية؛ ولهذا تمتعت القرارات الإدارية بقرينة السلامة؛ حتى يثبت العكس، وذلك ضمناً لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطّراد لمصلحة المجموع<sup>(1)</sup>). ومن هنا تبرز أهمية الموضوع في أن القرارات الإدارية وباعتبارها وسيلة لتسيير المرافق العامة وجب أن تصان من أي تعد أو تجاوز من أي كان، وذلك لكي لا تكون عرضة للإلغاء أو السحب بما يؤثر على سير المرافق العامة بانتظام واطّراد ويشكل خطراً على المراكز القانونية التي تترتب على القرار الإداري، ومن هنا تكمن أهمية هذا البحث والذي من خلاله نتعرف على أحكام إنهاء القرارات الإدارية السليمة.

وعليه فإن إشكالية هذا البحث تتركز في دراسة مدى إمكانية الإدارة في إنهاء قراراتها الإدارية التي تصدرها وتتصف بالسلامة القانونية سواء كان ذلك بالسحب أو الإلغاء وأحكام هذه الممكنة، خاصة أن هذه القرارات تلزم مصدرها بتنفيذها بمجرد صيرورتها نهائية، وتحدث آثارها كاملة في مواجهة الجميع؟ خاصة وإن إنهاء القرار الإداري بالسحب يترتب عليه إعدام آثار القرار ويصبح كأن لم يكن؟! ولدراسة هذه الإشكالية ارتأينا أن نتبع منهجا علميا يجمع بين الوصف والتحليل وذلك لاستنباط وبيان الأحكام والقواعد الحاكمة لمسألة قيام الإدارة بإنهاء القرارات الإدارية السليمة، وذلك وفقا للخطة التالية:

(1) حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 22/12 ق الصادر بتاريخ 1976/02/26، م.م.ع، ص 12، ع 4، ص 49

- المبحث الأول/ سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري السليم بالنظر إلى طبيعة القرار الإداري  
المطلب الأول/ إنهاء القرارات الإدارية السليمة الفردية  
المطلب الثاني/ إنهاء القرارات الإدارية السليمة اللائحية  
المبحث الثاني/ سلطة الإدارة في إنهاء القرارات الإدارية السليمة بالنظر إلى تغير الظروف القانونية  
المطلب الأول/ إنهاء القرار الإداري لتعارضه مع التشريعات الأعلى  
المطلب الثاني/ إنهاء القرار الإداري لإلغاء السند القانوني قضائيا

## المبحث الأول/ سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري السليم بالنظر إلى طبيعة القرار الإداري

لما كانت القاعدة العامة في سلطة الإدارة في إنهاء القرارات الإدارية السليمة -وكما أسلفنا سابقاً- هي أن القرارات الإدارية وفور صدورها وصيرورتها نهائية تتمتع بقريئة المشروعية والسلامة، وبالتالي فعلى الجميع أفراداً أم جماعات، وكذا مصدر القرار، الالتزام بها وبأحكامها سواءً كانت القرارات فردية أم لائحية. فالقرارات السليمة إذلاً لا يجوز للإدارة أن تقوم باتخاذ أي إجراء تجاهها؛ وذلك حفاظاً على حسن سير المرافق العامة، هذه القاعدة العامة بشأن عدم جواز سحب أو إلغاء القرارات السليمة تقوم في الواقع على مبدئين:

- مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية (مبدأ الحقوق المكتسبة).
- مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية<sup>(1)</sup>

فهذه القاعدة تقوم على أن القرارات الإدارية التي تُكسب حقوقاً ومراكز قانونية لا يجوز لجهة الإدارة سحبها أو إلغائها بالنسبة للماضي أو المستقبل؛ لأن في ذلك إهداراً للحقوق التي تكون قد اكتسبت استناداً على القرار الإداري، وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا في حكمها في الطعن الإداري رقم 8 / 11ق، والذي جاء فيه ((إن إلغاء ترخيص الجريدة لا يقتصر ضرره أو مساسه بمركز صاحب الجريدة المرخص له بإصدارها بل يمتد إلى قراء الجريدة وحرية الصحافة التي يقدّسها الرأي العام ويرى فيها منبراً لمشاعره ومنفذاً لوجدانه))<sup>(2)</sup>، على هذا الأساس فإنه لا يجوز إلغاء القرارات الإدارية السليمة كأصل عام؛ لأنها تكون قد ولدت حقوقاً مكتسبة بعد صدورها سليمة ومشروعة<sup>(3)</sup>، ومن هذا المبدأ ظهر مبدأ آخر أكثر نطاقاً واتساعاً وهو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. فمن المسلّم به فقهاً وقضاءً أن القرارات الإدارية أياً كانت فردية أم لائحية لا يجوز تضمينها أثراً رجعيّاً، ذلك أن ((المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي...، حتى ولو كانت تلك الحقوق مستمدة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة بما لها من سلطة عامة في حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين؛ لأن الأصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة، فهذا ما تقضي به العدالة

(1) د. محمد عبدالله الحاربي - أصول القانون الإداري الليبي، منشورات المكتبة الجامعة، الزاوية - ليبيا، ط6، 2010، ص626، 627

(2) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 11/8 ق الصادر بتاريخ 1970/02/8، م.م.ع، س6 ع 1، 2، 3، ص49

(3) د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، الكتاب الثالث، حماية القرارات الإدارية، ص706

الطبيعية، ويستلزمه الصالح العام، إذ ليس من العدل في شيء أن تهدد الحقوق كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم<sup>(1)</sup>، وعلى هذا الأساس فإن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقصد به ((عدم جواز سريان آثار القرار الإداري على المراكز القانونية التي تكاملت عناصرها قبل صدوره وصورته نافذاً))<sup>(2)</sup>، وعلى هذا الأساس استقر قضاء المحكمة العليا الليبية على ذات ما استقر عليه القضاء المقارن من أن القرار الإداري يجب أن يُحدث آثاره بالنسبة للمستقبل دون أن يمس بالحقوق والمراكز التي أحدثتها القرارات السابقة، وهو ما جاء في عديد من أحكام المحكمة العليا الليبية، ومنها حكمها في الطعن الإداري رقم 16/8 ق والذي قضت فيه بأن ((قرار وقف التعيينات ومنع ملء الوظائف والدرجات الخالية لا ينسحب على الماضي ولا يمس الحقوق المكتسبة لمن عينوا قبل صدوره))<sup>(3)</sup>.

ويفسر البعض<sup>(4)</sup> هذا المبدأ باستقرار المعاملات والحفاظ على الحقوق المكتسبة، وفي هذا الإطار استقر القضاء الإداري على أن القرار الصادر مخالفاً لهذا المبدأ يقتضي إلغاؤه كلياً أو جزئياً، فإذا كان القرار لا يقبل التجزئة يلغى بأكمله، وإن كان يقبل التجزئة فيلغى الأثر الرجعي فقط<sup>(5)</sup>.

استناداً على ما سبق فإن القاعدة العامة هي أن القرارات الإدارية السليمة لا تخضع لأي ميعاد فهي قرارات محصنة كأصل عام بطبيعتها بمجرد صدورها وصورتها نهائية، ولكن باعتبار أن العمل الإداري يمتاز بالسرعة والتطور ومجاعة الواقع، فإن هذه القاعدة غير ثابتة دائماً إذ تخرج بعض القرارات السليمة عنها وتخضع هي ذاتها لمدة قانونية يجب على الإدارة احترامها عند قيامها باتخاذ أي تصرف تجاهها. فإذا كانت القاعدة العامة التي أسلفناها سابقاً تقوم على عدم جواز إنهاء القرارات الإدارية السليمة سحياً أو إلغاءً فإن هذه القاعدة لا يجب أن تُؤخذ على إطلاقها، ذلك أن هناك استثناءات يجب أن تراعى وتؤخذ بنظر الاعتبار، فكما لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة فإنه من دواعي المصلحة العامة لا

(1) حكم مجلس الدولة بدوائر مجتمعة الصادر في 1950/12/25، نقلاً عن د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، 2006، ص 558. 559

(2) مُجَد الحراري. مرجع سبق ذكره، ص 615

(3) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 16 / 8 ق، الصادر بتاريخ 1970/2/22، م.م.ع، ص 6، ع 32.1، ص 60

(4) مُجَد الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان- الأردن، 2012، ص 244

(5) مُجَد الخلايلة، نفس المرجع السابق.

يجوز أن تُقيّد الإدارة بقرارات إلى الأبد بحيث لا تستطيع معها مسaire التطورات التي تصاحب وترافق عملها، وعليه فقد استقر القضاء على إيراد عدة استثناءات بخصوص جواز سحب أو إلغاء القرارات الإدارية السليمة، وهذه الاستثناءات يصاحبها أيضاً استثناء يتعلق بالميعاد الذي تتحصن فيه القرارات من أي مساس قانوني بها، وهو ما نبينه فيما يلي:

### المطلب الأول/ إنهاء القرارات السليمة الفردية

تعرف القرارات الفردية بأنها القرارات التي تتوجه بخطابها إلى فرد معين أو إلى أفراد محددين بذواتهم بأن تنشئ أو تعدل أو تلغي مركزاً قانونياً شخصياً متعلقاً بهم. فإذا كانت القاعدة المسلّم بها فقهاً وقضاءً هي أن القرارات الفردية السليمة التي لا يجوز سحبها أو إلغاؤها هي القرارات التي تولّد حقاً مكتسباً، فهذه القرارات وكما سبق القول وبمجرد صدورها تكتسب حصانة من السحب ومن الإلغاء، أما بالنسبة للقرارات الفردية التي لا تولّد بطبيعتها حقوقاً للأفراد فيجوز سحبها وإلغاؤها، لا بل إن القضاء الليبي ذهب أبعد من ذلك لما أجاز سحب القرار الفردي السليم حتى ولو تولّدت عنه حقوق للغير بشرط موافقته على هذا السحب وهو ما قضت به المحكمة العليا بأن ((من المسلّم به فقهاً وقضاءً أن القرارات الإدارية الفردية السليمة لا يجوز سحبها متى ما أنشأت حقاً مكتسباً لفرد من الأفراد، وذلك لأن المراكز الخاصة التي تنشأ من القرارات الفردية تطبيقاً لقواعد تنظيمية سليمة لا يمكن المساس بها أو تعديلها إلا برضا من نشأت لصالحهم))<sup>(1)</sup>.

ولكن السؤال الذي يطرح في هذا المجال هو ما المقصود بالحقوق المكتسبة في القرارات الإدارية السليمة التي لا يجوز المساس بها سحباً أو إلغاءً؟

في هذا المجال يسهب الفقه في بيان ذلك بقوله بأن فكرة القرار الإداري الذي يولّد حقاً لا يقصد بها الحق الشخصي بالمعنى الدقيق؛ لأن استقرار الأوامر الإدارية المشروعة ينطبق على القرارات الشخصية وغيرها، فليست كل ميزة يستمدّها الأفراد من القرارات الإدارية تكفي لإضفاء صفة الثبات على القرار الإداري السليم، وبالتالي فليس هناك معيار محدد وقاطع لتحديد قرارات بعينها تقيد حرية الإدارة في الإنهاء تجاهها، وإنما ينبغي إعمال قاعدة قانونية مفادها ((أن القرارات الفردية السليمة تولّد حقاً، وتستقر بمجرد صدورها ولا يخرج عن هذه القاعدة سوى أنواع خاصة من القرارات وعلى سبيل الاستثناء باعتبارها تحوّل المخاطب بها منفعة لا تحوّل دون الإدارة في إنهاءها متى رأت مصلحة في

(1) حكم المحكمة العليا الليبية، طعن إداري رقم 37/8 ق الصادر بتاريخ 1991/1/13، م.م.ع، س 25 ع 3، 4، ص 27

ذلك))<sup>(1)</sup>، ولكن المحكمة العليا الليبية حددت أن القرارات الفردية السليمة التي لا يجوز المساس بها هي تلك التي تولد حقوقاً من قرار صادر استناداً على سلطة تقديرية أما إذا كان الحق متولداً من قرار فردي سليم ناشئ عن سلطة مقيدة فيجوز إنهاؤه وقضت في هذا بأن ((علاقة الموظفين بالإدارة ليست علاقة تعاقدية يحكمها اتفاق الطرفين وإنما هي علاقة لائحية تنظمها القوانين واللوائح والنظم السارية وأنه من المقرر أن التمسك بالحقوق المكتسبة من القرارات الفردية مشروط بأن تكون تلك القرارات منشئة مراكز قانونية لأصحاب الشأن فيها وصادرة في حدود السلطة التقديرية المخولة للجهات الإدارية بمقتضى القواعد القانونية أما إذا كانت تلك القرارات ليست إلا تطبيقاً لقواعد أمرة مقيدة تنعدم فيها سلطة الإدارة التقديرية من حيث المنح أو المنع فإنه لا يكون ثمة قرار إداري منشئ لمركز قانوني وإنما يكون القرار مجرد تنفيذ وتقرير للحق الذي يجب أن يستمد من القاعدة القانونية مباشرة...)<sup>(2)</sup>.

وبالتالي فإن مشروعية إنهاء القرار الإداري السليم من قبل الإدارة لا يكون إلا من قبل قاضي الموضوع، والذي له أن يكيف القرار وفقاً لما يترأى له من تطبيق للقاعدة السابقة. وقد اجتهد الفقه<sup>(3)</sup> في تحديد حالات يمكن معها بيان بعض القرارات الفردية السليمة التي يجوز إنهاؤها (بالسحب أو الإلغاء)، وهذه الحالات هي:

1. القرارات التي تحول المخاطب بها رخصة دون أن تحمله أي التزام أو عبء.
  2. القرارات التي تنشئ وضعاً وقتياً، وبالتالي فهذه الوضعية الوقتية تمنح الإدارة حق الرجوع عن هذا القرار وإنهائه في أي وقت ودون التقيد بأي مدة أو ضابط سوى ضابط المصلحة العامة.
- وفي هذا الإطار قضت المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 21/3 ق بأنه ((متى كان إذن البلدية للطاعن باستعمال المقصف وهو استعمال خاص لمال عام قد تمّ في صورة ترخيص أي أمر صادر في الإدارة بمفردها وليس في صورة عقد، فإن الترخيص الممنوح في هذه الحالة إنما هو ترخيص عارض تتمتع الإدارة بالنسبة له بسلطة واسعة ولها أن تسحبه في أي وقت بناءً على مقتضيات الصالح العام ودون أن تكون ملزمة بأي تعويض كما أنها تفيد منحه بشروط يلتزم المنتفع باحترامها وسلطة

(1) د. الطماوي. مرجع سبق ذكره، ص 668 وما بعدها.

(2) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 6/16 الصادر بتاريخ 1961/01/21، م.م.ع.أ/ج2، ص 72.

(3) نفس المرجع

الإدارة في سحب الترخيص لا تعدو أن تكون سلطة تقديرية تمارسها تحت رقابة القضاء من حيث التأكد من قيام دواعي الصالح العام<sup>(1)</sup>.

فكل قرار صادر من الإدارة وكان بحكم طبيعته مؤقتاً يجوز للإدارة إنهاءه ومنها قرارات الندب والإعارة ومن هذا ما قضت به محكمة استئناف بنغازي في الدعوى الإدارية رقم 15 لسنة 6 ق والصادر بجلسة 1979/2/24م بأن ((وحيث إن...فيما سبق أن المركز القانوني الذي يتضرر منه الطاعن وهو إنهاء ندبه لوظيفة الأمين المساعد للشؤون الصحية، إنما نشأ مباشرة من قانون الخدمة المدنية، وهو عمل من إطلاقات سلطة الإدارة.

فالندب هو بطبيعته القيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى ويظل يتجدد تلقائياً حتى تقرر جهة الإدارة عدم تجديده، وإنهاء الندب لا يختص القضاء الإداري بطلب إلغائه لخروجه من المسائل المحددة التي نصت عليها المدة الثانية من قانون 88 لسنة 1971...، ذلك لأن قرار الندب بطبيعته من الإجراءات الوقتية حتى ولو تجدد سنوياً صراحة أو ضمناً، ويكون عرضة للإلغاء في أي وقت من جهة الإدارة حسب الصلاحيات المعطاة لها بموجب القانون ودون قيد بحسب تنظيم العمل واحتياجاته، الأمر الذي يجعل قرار إنهاءه بهذه المثابة خارجاً عن اختصاص دائرة القضاء الإداري<sup>(2)</sup>.

3. القرارات ذات الصبغة غير التنفيذية/ فهذه القرارات تعتبر قرارات تمهيدية غير نهائية وبالتالي فهي لا ترتب أثراً بذاتها في مواجهة الأفراد ولا يترتب عليها أي حقوق مكتسبة، وعليه فيجوز للإدارة سحبها أو إلغاؤها دون أن تنقيد بشرط أو ميعاد محدد ولا تخضع لضابط الميعاد المقرر لسحب أو إلغاء القرارات الإدارية، وهو ما أشارت إليه المحكمة العليا في حكمها في الطعن الإداري رقم 7/19 ق والذي جاء فيه (إنه وإن كان من المقرر في فقه القانون الإداري أن الطعن القضائي لا يقبل إلا في القرار النهائي إلا أنه مع ذلك إذا كان القرار من قبيل الأعمال التمهيدية أو التحضيرية فإن الطعن فيه يكون مقبولاً إذا ما صدر القرار النهائي المبني على القرار التمهيدي أو التحضيري المطعون فيه قبل الحكم في الدعوى<sup>(3)</sup>).

(1) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 3/21 ق الصادر في 13/2/1975، م.م.ع، س11، ع2، ص57

(2) نقلاً عن د.مُحَمَّد عبدالله الحراري. مرجع سبق ذكره، ص419، 420.

(3) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 7/19 ق والصادر بتاريخ 24/03/1962، م.م.ع، ج2/أ، ص148.

الباحث فيمبادئ المحكمة العليا، الاصدار الاول.

4. القرارات المتعلقة بتأديب الموظف العام/ اتفق الفقه والقضاء الليبي والمقارن على أن للإدارة إنهاء قراراتها الإدارية السليمة إذا ما تعلق بتأديب الموظف العام، ويفسر هذا الاستثناء على جواز إنهاء القرار التأديبي للموظف العام بالرغم من سلامته على مبدأ العدالة والشفقة<sup>(1)</sup>. وفي هذا قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأن ((..القرار الصادر بفصل المدعي لم تتعلق به مصلحة لأحد الأفراد كما أنه لم يتولد عنه لجهة الإدارة مركز ذاتي يمنع عليها سحب هذا القرار إذا رأيت عدم مشروعيته))<sup>(2)</sup>، ولكن وجب التنبيه إلى أن هذا الاستثناء محكوم بضابطين أحدهما موضوعي والآخر زمني.

### الضابط الأول:

الضابط الموضوعي وهو يتعلق بكون القرار التأديبي السليم لم يرتب مركزاً قانونياً للغير كأن تقوم الإدارة بتعيين موظف آخر بدلاً عن الموظف المفصول، ذلك أن مبدأ العدالة والشفقة غير متوفر، فليس من العدالة أن يتم فصل الموظف المعين حديثاً من أجل إرجاع موظف آخر مفصول.

### الضابط الثاني: الضابط الزمني :

في هذا الشأن يميز القضاء بين أمرين<sup>(3)</sup>:

الأول/ بالنسبة للقرارات التأديبية السليمة التي يتولد عنها حقوق للغير، فقد استقر القضاء والفقه المصري على أنه يجوز للإدارة سحبها خلال مدة الستين يوماً، ويرى البعض أن ذلك راجع إلى كون الحقوق التي تنشأ خلال هذه الفترة هي من الحقوق الاحتمالية ولا تتصف بالنهائية إلا بعد فوات الميعاد<sup>(4)</sup>.

ولعلنا في هذه الجزئية نرى أن القضاء المصري والفقه قد جانبه الصواب ذلك أن العبرة في تحصن القرار السليم الذي يولد حقاً للغير مترتب على أمرين: سلامة القرار باعتباره متوافق مع مبدأ المشروعية من جهة، وحقوق الغير التي اقتترنت بهذه السلامة من جهة أخرى، ثم إن اعتبار الحقوق احتمالية أمر غير

(1) د. مُجَد الطماوي، نظرية القرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 660، د. مُجَد الحراري، مرجع سبق ذكره، ص 628

(2) حكم المحكمة ق 956 ل في جلسة 1957/2/25، س 11، ص 233، نقلاً عن: مُجَد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 468.

(3) نفس المرجع.

(4) نفس المرجع السابق.

مقبول ذلك أنه وطالما صدر القرار نهائياً وكان سليماً في أصله فكل ما تعلق به أخذ حكمه، والاستثناء وهو جواز السحب هو الأمر المحتمل وليس العكس.

ثانياً: بالنسبة لقرارات فصل الموظفين السليمة والتي لا يترتب عليها حقوق للآخرين، فهذه القرارات ووفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء يجوز سحبها وإنهاؤها في أي وقت ودون التقيد بميعاد وذلك لما سبق القول فيه من اعتبارات العدالة والشفقة.

هذه هي الاستثناءات بالنسبة للقرارات السليمة والتي يجوز إنهاؤها برغم سلامتها ودون التقيد بميعاد، ولكن بعض الفقه<sup>(1)</sup> ينتقد -وبحق- هذه الاستثناءات وينبني هذا الرأي على اعتبارات تتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون، وأن ممارسة الاختصاص إنما تكون بالنسبة إلى المستقبل، إضافةً إلى الخشية من المحسوبة بأن يجيء في أي وقت من الأوقات رئيس إداري أو هيئة إدارية تكون لها وجهة نظر معينة؛ ومن ثم فإن الرأي الذي نرجحه هو عدم إباحة الرجعية في هذه الحالات إلا في أضيق الحدود، ويكفي لإصلاح الآثار التي تترتب على القرار المراد سحبه إصدار قرار جديد وفقاً للأوضاع القانونية السليمة. وبأثر مبتدأ في الحالات التي يجوز فيها ذلك، واستند هذا الرأي على فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في 19/6/1955 بأنه ((لا يجوز سحب القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء ((فمشروعية سحب القرارات التأديبية التي تصدر من وكلاء الوزارات ورؤساء المصالح تقوم أساساً على تمكين جهة الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون، أما إذا قام الجزاء التأديبي على أسباب صحيحة مستوفياً شرائطه القانونية، فإنه يمتنع على جهة الإدارة أن تنال منه سواء بالسحب أم بالتعديل لانتفاء العلة التي شرعت من أجلها قواعد السحب والتنظيم وذلك احتراماً للقرار، واستقراراً للأوضاع وتحقيقاً للمصلحة العامة التي تتطلب أن يكون الجزاء التأديبي زجراً لمن وقعت عليه، وغيره لغيره من الموظفين))<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني/ إنهاء القرارات السليمة اللاتحجية

اللوائح وبرغم كونها تحتوي على قواعد عامة ومجردة، ذلك أنها عبارة عن : قواعد قانونية عامة مجردة، تصدرها عادة هيئات السلطة التنفيذية لغرض تنفيذ القوانين أصلاً<sup>(3)</sup>، إلا أن القضاء استقر على

(1) سليمان الطماوي، نظرية القرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 658.

(2) نقلاً عن الطماوي، نفس المرجع السابق.

(3) د. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، دراسة مقارنة، (ب-م)، ط 1982، ص 3، ص 56.

اعتبارها نوعاً من القرارات الإدارية، وهو ما أكده قضاء المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 46/15 ق والصادر بتاريخ 2003/1/19 والذي جاء فيه ((لما كانت المادة الثامنة من القانون رقم 1971/88 بشأن القضاء الإداري قد حددت ميعاد الطعن في القرارات الإدارية بستين يوماً من تاريخ نشر القرار، أو إعلان صاحب الشأن به، ولم تفرق بين قرار إداري وآخر، وكان من المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين أن اللوائح لا يقبل الطعن فيها إلا خلال المدة المحددة للطعن في القرارات الإدارية، ولا يستثنى من ذلك إلا حالتين: الأولى إذا أصدر قانون جديد أصبحت معها اللائحة مخالفة له، والثانية إذا تغيرت الظروف التي دعت إلى إصدار اللائحة))<sup>(1)</sup>.

هذه اللوائح وبالرغم من أنها تعتبر قرارات إدارية إلا أنها تختلف عن القرارات الفردية بكونها ونظراً لطبيعتها فهي تولد قواعد عامة مجردة لا تحول الأفراد ولا تمنحهم أية حقوق إلا في حالة تطبيق اللائحة تطبيقاً فردياً عليهم.

وعليه فإن إنهاء هذه اللوائح مما يجيزه القضاء والفقه، ولكن وجب التمييز هنا بين أمرين بالنسبة لطرق الإنهاء<sup>(2)</sup>:

**الأولى /في حالة السحب:** اتفق الفقه والقضاء بأن سحب اللوائح كأصل عام غير جائز باعتباره يتضمن إعداماً للقرار بأثر رجعي وفي هذا الإطار وجب التمييز في هذا المجال بين أمرين:  
**الأول:** أن تكون اللائحة قد طبقت في مواجهة أحد الأفراد وترتب على هذا التطبيق حقوقاً أو مراكز قانونية سليمة، وفي هذه الحالة لا يجوز سحب اللائحة لأن السحب سيترتب عليه إلغاء أي تصرف قانوني مستند على هذه اللائحة باعتباره سيصبح في حكم العدم، وهو ما لا يجوز باعتبار القرارات السليمة الفردية لا يجوز، وكما سبق البيان سحبها أو إلغاؤها كأصل عام.

(1) حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 46 / 15 ق بتاريخ 2003/1/14، م.م.ع، س، 37 ، 38 ، ص68، وفي هذا الإطار عرفها بعض من الفقه المصري بأنها (قرارات إدارية تنشئ قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة تطبيق على عدد غير محدد من الحالات والأفراد)، انظر د.سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، رسالة دكتوراه ""اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية""، جامعة الإسكندرية، مارس 1981، منشأة المعارف، (ب-ط)، (ب-ت)، ص16.

(2) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق ذكره، ص663.

**الثاني:** ألا تكون اللائحة قد طبقت وفي هذه الحالة فإن سحبها لا فائدة منه وذلك لعدم ترتب أي مراكز قانونية خاصة بالاستثناء على هذه اللائحة، وعليه في هذه الحالة يتفق السحب والإلغاء من حيث الأثر.

وعلى هذا الأساس استقر الفقه والقضاء على عدم جواز سحب القرارات اللائحية السليمة في أي حال من الأحوال ويكون في المقابل حق الإدارة في تعديل اللوائح السليمة كما أن استبدالها مقصور على المستقبل ولا ينسحب على الماضي.

**ثانياً: الإلغاء:** كما هو معروف عن الإلغاء فإنه تصرف إداري ينهي آثار القرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل، وعلى هذا الأساس فإن إلغاء القرار اللائحي السليم يترتب عليه إعدام آثار اللائحة بالنسبة للمستقبل دون الماضي، وعلى هذا الأساس فإن إلغاء اللائحة لا يثير أية إشكالية، بل إن الإدارة ومن باب مسايرة التغيرات المتسارعة في العمل الإداري لها الحق في تعديل وإلغاء القرارات اللائحية السليمة؛ لأن هذه القرارات تنشئ مراكز قانونية عامة ومجردة، ولكن وجب التنبيه هنا أن إلغاء القرارات اللائحية يقتصر أثره على المستقبل فقط دون مساس بالماضي، والقول بغير ذلك يكبل الإدارة من أي تصرف تدعو إليه ضرورة التطوير ومسايرة التغيرات، ويفسر البعض ذلك بأن نشأة القرار هي مولده وإلغاءه هو نهايته، فالآثار الناشئة بين النشأة والإلغاء تظل سليمة ويقتصر أثر الإلغاء على إهدار آثار القرار بالنسبة للمستقبل فقط، وفي هذا شبه بحياة الفرد الطبيعي التي تبدأ بمولده وتنتهي بوفاته، فالأعمال التي تمت في حياته تظل سليمة ولا غبار عليها<sup>(1)</sup>. وفي هذا الإطار قضى مجلس الدولة المصري بأنه (تجب التفرقة بين المراكز القانونية العامة والمراكز القانونية الذاتية، فبينما يجوز تغيير الأولى في كل وقت بحيث يسري عليها القانون أو القرار التنظيمي الجديد، فإنه لا يجوز المساس بالثانية إلا بنص خاص، ذلك لأنه وإن كانت علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح... يجوز تغييرها في كل وقت بالتنظيم القديم، إلا أنه إذا كان الموظف قد اكتسب النظام القديم في حقه مركزاً قانونياً ذاتياً، فإنه يجوز المساس به بالتنظيم الجديد، إذ هذا لا يجوز إلا بقانون ينص صراحة على سريانه بأثر رجعي)<sup>(2)</sup>، وإلى ذات المعنى ذهبت المحكمة العليا الليبية في حكم لها بخصوص علاقة الموظف العام بالإدارة حيث قضت بأن (علاقة الموظفين بالإدارة ليست علاقة تعاقدية يحكمها اتفاق الطرفين وإنما

(1) د. حسني درويش، حماية القرار الإداري عن طريق القضاء، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1982، ص 590.

(2) نقلا د. سليمان الطماوي، مرجع سبق ذكره، ص 665، 664.

هي علاقة لائحية تنظمها القوانين واللوائح والنظم السارية وإنه من المقرر أن التمسك بالحقوق المكتسبة من القرارات الفردية مشروط بأن تكون تلك القرارات منشئة لمراكز قانونية لأصحاب الشأن فيها وصادرة في حدود السلطة التقديرية المخولة للجهات الإدارية بمقتضى القواعد القانونية أما اذا كانت تلك القرارات ليست إلا تطبيقاً لقواعد أمره مقيدة تنعدم فيها سلطة الإدارة التقديرية من حيث المنح أو المنع فإنه لا يكون ثمة قرار إداري منشئ لمركز قانوني وإنما يكون القرار مجرد تنفيذ وتقرير للحق الذي يجب أن يستمد من القاعدة القانونية مباشرة ومن ثم فلا على الإدارة إن هي طرحت قراراتها التي من هذا القبيل في أي وقت متى استبان لها مخالفتها للقاعدة واجبة الاتباع، إذ ليس هناك حق مكتسب في هذه الحالة يمتنع على الجهات الإدارية المساس به<sup>(1)</sup>.

بالاستناد على ما سبق يمكن القول بأن القرارات اللائحية السليمة والتي تنشئ مراكز عامة يمكن للإدارة إلغاؤها أو تعديلها في أي وقت ودون قيد زمني محدد وفقاً لمقتضيات الصالح العام ومبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتغيير، على أن يتم ذلك بقرار لائحي مماثل ومن ذات السلطة التي أصدرته، وتبقى القرارات الفردية التي اتخذت استناداً للقرار الملغى نافذة ومنتجة لآثارها<sup>(2)</sup>، ولكن الإدارة لا تملك بأي حال من الأحوال سحب القرار اللائحي؛ لأن ذلك يترتب عليه إنهاء أي وجود للقرار الإداري.

(1) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 6/16 الصادر بتاريخ 1961/01/21، م.م.ع، السنة، ج2، ص72.

(2) مجلّد الخلايلة، مرجع سبق ذكره، ص251.

## المبحث الثاني/ سلطة الإدارة في إنهاء القرارات السلمية بالنظر لتغير الظروف القانونية

من المسلّم به قانوناً أن مشروعية القرار الإداري تكون إذا ما صدر القرار تطبيقاً لمجموع القواعد القانونية القائمة وقت صدور القرار بمختلف مسمياتها وتدرجاتها، فقاعدة المشروعية التي تخضع لها الدولة الحديثة تؤدي إلى ضرورة خضوع التشريع الأدنى للتشريع الأعلى، ولهذا يجب أن يكون القرار الإداري مطابقاً وباستمرار للتشريعات النافذة ليس فقط عند صدور القرار بل حتى تلك اللاحقة لصدوره<sup>(1)</sup>.

واستناداً على ذلك فإن القرار الإداري لا يتأثر فقط بالقواعد القانونية النافذة وقت صدوره بل إنه يتأثر أيضاً بالتغيرات القانونية التي تحدث في المستقبل وتمس بالقرار الإداري، ولكن ما المقصود بالقواعد القانونية التي يرد في شأنها التغيير ويتأثر بذلك القرار الإداري؟

## المطلب الأول/ إنهاء القرار لتعارضه مع التشريعات الأعلى منه

إن القرار الإداري وأياً كان نوعه يجب أن يلتزم بمبدأ تدرج القواعد القانونية والتي تقضي وكما سبق القول باحترام الأدنى للأعلى، وبالتالي فإن أي مخالفة لذلك يترتب عليها عدم مشروعية القرار، وفي هذا قضت المحكمة العليا بخصوص الأثر المترتب على مخالفة هذا المبدأ بأن ((للتشريع في الدولة ثلاث درجات يمثل التشريع الأساسي فيها المقام الأعلى، ويتلوه في المرتبة التشريع العادي أو الرئيسي وهو ما يُعرف بالقانون، ثم يأتي التشريع الفرعي وهو ما يُسمى باللوائح من تنفيذية وتنظيمية ولوائح ضبط في المرتبة الأدنى وأن هذا التدرج بين التشريعات في القوة يقتضي خضوع الأدنى منها للأعلى؛ ذلك أن كل تشريع يستمد قوته من مطابقته لقواعد التشريع الذي يعلوه، فإن صدر مخالفاً لأحكامه عد ما ورد فيه من مخالفة لاغياً، فالتشريع العادي . أي القانون . يجب ألا يعارض التشريع الأساسي والتشريع الفرعي أو اللائحي ينبغي ألا يخالف القانون وإنه كما لا يحق للتشريع الأدنى أن يتضمن من الأحكام ما يخالف التشريع الذي يعلوه لا يحق له أيضاً أن يأتي بما يقيد مطلق ذلك التشريع أو يخصص عامه أو يضع استثناءً عليه، أو ينسخ حكماً ورد فيه فإن تضمن شيئاً من ذلك كانت القوة والقابلية للتطبيق لما يرد بالتشريع الأعلى دون إعطاء أي قوة قانونية لما يحويه التشريع الأدنى من أوجه المعارضة أو المخالفة أو التقييد أو الإطلاق))<sup>(2)</sup>.

(1) محمود حمدي عباس عطية، أثر تغيير الظروف في القرار الإداري والطعن فيه، دار أبوالمجد للطباعة، القاهرة، 2011، ص 215.

(2) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 31/45 ق الصادر بتاريخ 1986/2/4، م.م.ع، س 24، ع 1. ص 198.

ولما كان الأمر أن القرار الإداري يتحدد مشروعيته بلحظة صدوره وصيرورته نهائياً، فإنه كأصل عام لا يؤثر تغيير قواعد المشروعية والتي صدر القرار الإداري استناداً عليها على ما رتبته القرار الإداري من آثار في الماضي، فلا يقوم هذا التغيير سبباً لإبطال تلك الآثار<sup>(1)</sup>، وعلى هذا الأساس فإن القاعدة مستقرة على أن صدور قانون جديد لا يؤثر على شرعية قرار سابق إلا إذا تضمن القانون الجديد النص على الأثر الرجعي وحالة كون القرار مستمراً أو إذا أبطل القانون الذي صدر القرار مستنداً عليه.

### 1. النص على رجعية تطبيق نصوص القانون

إذا كانت القاعدة العامة وكما سبق الأمر فإن الإدارة وبالنسبة للقرارات الإدارية السليمة لا تستطيع إنائها باعتبارها تتحصن بمجرد صدورها وصيرورتها نهائية، إلا إن صدور تشريع جديد وينص فيه على رجعية تطبيق أحكامه يترتب عليه اعتبار كافة القرارات الإدارية الصادرة بناءً على التشريع القديم غير مشروعة لتعارضها مع أحكام التشريع الجديد، ويرى الفقه<sup>(2)</sup> في هذا الإطار أن على الإدارة أن تقوم بسحبها لتصبح متفقة مع أحكام التشريع الجديد وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القانون الجديد، هذا القول الفقهي في الواقع مؤيد بقضاء المحكمة العليا الليبية، والتي قضت في الطعن الإداري رقم 22 / 14 ق بأن ((صدر قرار من مجلس قيادة الثورة بتاريخ 1972/8/8 بتعديل التاريخ الذي يتخذ أساساً للاعتداد بالتصرفات الصادرة من الإيطاليين وجعله يوم 1970/7/21 بدلاً من 1969/11/20 والنص على العمل به اعتباراً من تاريخ العمل بقرار مجلس قيادة الثورة الصادر بتاريخ 1971/11/19 من شأنه أن يصبح كل قرار إداري صادر بعدم الاعتداد بالتصرف استناداً إلى أنه لم يثبت في محرر رسمي قبل 1969/11/20 مخالفاً للقانون إعمالاً للأثر الرجعي للتشريع الجديد ولو كان القرار الإداري قد صدر قبل العمل بالتشريع الجديد وينفتح للمستفيد من أحكامه ميعاد جديد للتظلم منه، وإذا كان قد صدر حكم نهائي برفض دعواه فإن حجية هذا الحكم لا تمنع من تجديد الدعوى استناداً إلى التشريع الجديد المعدل للتشريع السابق والذي أنشأ سبباً جديداً للدعوى لم يكن مقررًا من قبل، وللقضاء الإداري أن يسلط رقابته على القرار المطعون فيه متى أصبح مخالفاً للقانون بمقتضى التشريع الجديد، كما يجب على الجهة الإدارية أن تبادر إلى سحبه وذلك لأن التشريع الجديد الذي يقوم على أساس قانوني مغاير للتشريع القديم من شأنه أن ينشئ مركزاً قانونياً جديداً للمتصرف إليه لم

(1) محمد حمدي عطية، مرجع سبق ذكره، ص 224.

(2) د. محمد الحراري، مرجع سبق ذكره، ص 631.

يكن مقررًا له من قبل بما يجعل لدعواه سبباً جديداً مصدره قرار مجلس قيادة الثورة الصادر في 1972/8/8 المشار إليه أعلاه والذي يسري بأثر رجعي<sup>(1)</sup>.

هذا الحكم ينطبق على جميع القرارات السليمة سواءً كانت فردية أم لائحية، وهذا الأمر يستند على القاعدة المستقرة في الفقه والقضاء وهي قاعدة تدرج القواعد القانونية، فلا يتصور أن ينص أي قانون على سريانه بأثر رجعي وتبقى القرارات المخالفة له سارية، فالمشروع ويتدخله ونصه على السريان بأثر رجعي يهدف إلى تصحيح أوضاع مراكز قانونية معينة، وبالتالي فعدم إعمال الرجعية لا يحقق هدف المشروع، وهنا من وجهة نظرنا تكمن الأسباب وراء ما تضمنه الحكم السابق.

## 2. التعارض بين القرار وتشريع لاحق

قد تصدر الإدارة قرارات إدارية يستمر تنفيذها فترة من الزمن ولا تنتهي بمجرد القيام بتطبيق أحكامها، ومن أبرز هذه القرارات هي القرارات اللائحية والتي تتضمن قواعد قانونية عامة، يتم تطبيقها على حالات محددة، هذه اللوائح دائماً ما يستمر العمل بها فترة من الزمن، وبالتالي فاستمراريتها مرهونة ليس فقط بمشروعيتها يوم صدورها بل باستمرار هذه المشروعية متى ما ظلت هذه اللوائح سارية، وعليه فإن أي تغيير في قواعد المشروعية يترتب عليه بالضرورة تغيير في القواعد التي تتضمنها اللوائح سواءً كان هذا التغيير بالإلغاء الكلي أو التعديل الجزئي، وهو ما أشارت إليه المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 18/3 ق والذي جاء فيه بأنه ((إذا ما نص المشرع في قانون ما على حكم موضوعي كشرط اتحاد طبيعة الوظيفة التي ينقل منها وطبيعة الوظيفة التي ينقل لها ثم أوردت اللائحة التي صدرت تنفيذاً لهذا القانون هذا الشرط ثم بدا للمشرع بعد ذلك تغيير أحكام هذا القانون فاستبدل به قانوناً جديداً وأسقط منه هذا الشرط قصداً، سقط بالتبعية هذا الشرط من اللائحة إذ أن اللوائح التنفيذية تستمد قوتها التشريعية من تفويض المشرع من القانون ولأن مهمة اللوائح تنظيم وتنفيذ الأحكام الموضوعية التي شرعها الشارع لا ابتداء الأحكام وذلك تطبيقاً لنظرية تدرج التشريعات من حيث قوتها.

هذا فضلاً عن أن المشرع عند إصدار قانون الخدمة المدنية الجديد رقم 19 لسنة 64 احتاط للأمر ولم يتركه للبحث والاجتهاد بل نصّ صراحة في قانون الإصدار على أنه إلى أن يتم وضع لوائح جديدة

(1) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 22/14 ق الصادر بتاريخ 1976/12/16، م.م.ع، س، 13، ع3، ص49.

لتنفيذ هذا القانون يستمر العمل باللوائح القائمة وقت صدوره بالقدر الذي لا تتعارض فيه مع أحكامه<sup>(1)</sup>.

ولكن ينبغي الإشارة هنا إلى أن هذه الحالة وهذا التغيير لا ينتج أثره إلا بالنسبة للمراكز والحقوق بالنسبة للمستقبل دون أن يمس هذا التغيير بالمراكز والحقوق المكتسبة في الماضي، ذلك أن الحقوق المكتسبة تمت في ظل وجود نص لائحي مشروع، ولا يغير من ذلك إلا إذا احتوى النص التشريعي (القانون) على ما يشير إلى سريانه بأثر رجعي وهو ما أكده قضاء المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 23/37ق والذي قضت فيه بأن ((القضاء الإداري له أن يسلط رقابته على القرار المطعون فيه متى أصبح مخالفا للتشريع الجديد كما يجب على الجهة الإدارية أن تبادر إلى سحبه ذلك لأن التشريع الجديد يقوم على أساس قانوني مغاير للتشريع القديم من شأنه أن ينشئ مركزا قانونيا جديدا للمتصرف إليه لم يكن مقررا له من قبل بما يجعل لدعواه سببا جديدا مصدره التشريع الجديد والذي سرى باثر رجعي ولا حجة فيما تذهب إليه إدارة قضايا الحكومة من أن قرار وزير الزراعة كان صحيحا عندما صدر لأن ذلك مردود بأنه بصدور التشريع الجديد غدا القرار مخالفا للقانون أعمالا للأثر الرجعي للتشريع الجديد وإعمال القرار الجديد لا يتطلب تظلم من صاحب الشأن وإنما الخطاب في القانون موجه إلى جميع أجهزة الدولة للعمل بمقتضاه ومن بينها وزير الزراعة واللجان التي عهد إليها المشرع بتنفيذه وإذا صدر قرار وزير الزراعة المطعون فيه بعدم الاعتداد بالتصرف استنادا إلى أنه لم يثبت في محضر رسمي قبل 20-11-69 فإنه يكون قد خالف القانون وإذ قضى الحكم بإلغائه فإنه يكون قد أصاب الحق في قضائه وبهذا جرى قضاء هذه المحكمة<sup>(2)</sup>

### المطلب الثاني/ إنهاء القرار الإداري لإلغاء السند القانوني قضائيا

من المسلم به فقها وقضاء أن أحكام الإلغاء تكون ذات حجية مطلقة ويمتد أثرها إلى الغير وبالتالي زوال الأثر القانوني للتصرفات القانونية الصادرة باعتبارها كأن لم تكن، هذه الحجية تأتي من طبيعة الأحكام القضائية سواء تعلقت أحكام الإلغاء بالقضاء الدستوري في حال إلغاء قانون غير دستوري من قبل المحكمة العليا أو في حالة صدور حكم الإلغاء من قبل القضاء الإداري بخصوص قرار أو لائحة

(1) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 18/3 ق الصادر بتاريخ 1971/6/20، م.م.ع، س، ع، 8، ع1، ص62.

(2) حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 23/27 ق الصادر بتاريخ 1977/03/10، م.م.ع، س، ع، 13، ع4، ص18.

غير مشروعة، كل هذه الأحوال يترتب عليها إزالة الآثار المترتبة عليها وهو ما قضى به قضاء المحكمة العليا الليبية والمقارن والعلّة في ذلك كون أن إلغاء القواعد القانونية التي يستند عليها القرار عند صدوره يترتب حجية مطلقة تؤدي لإنهاء أثر القاعدة القانونية منذ وجودها وتصبح كأن لم تكن وبالتالي فإن القرارات التي صدرت من الإدارة وإن كانت مشروعة عند بداية صدورها إلا أنها وبإلغاء القاعدة المستند عليها في إصدارها تكون بالتالي فقدت سند مشروعيتها وتكون بالتبعية باطلة وغير مشروعة، وهذا الأمر هو ما استقر عليه القضاء وأكده ومن ذلك ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 22/383 ق الصادر بتاريخ 1982/1/16 والذي قضت فيه بأن ((المحكمة الدستورية العليا حكمت في القضية رقم 3 لسنة 8 ق "دستورية" بجلستها المعقودة في 1978/3/4 بعدم دستورية المادة التاسعة من القانون رقم 80 لسنة 1947 بتنظيم الرقابة على عمليات النقد معدلة بالقانون رقم 111 لسنة 1953 فيما نصت عليه من أنه في حالة عدم الإذن في رفع الدعوى يجوز لوزير المالية أو لمندوبه مصادرة المبلغ موضوع المخالفة وذلك اعتباراً من تاريخ نفاذ الدستور في 11 من سبتمبر سنة 1971...، وحيث إنه قد ثبت أن الإدارة العامة للنقد قد صادرت المبالغ المضبوطة استناداً إلى السلطات المخولة بمقتضى أحكام المادة التاسعة من القانون رقم 80 لسنة 1947، وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة التاسعة في خصوصية ما نصت عليه من أنه في حالة عدم الإذن برفع الدعوى يجوز لوزير المالية أو لمندوبه مصادرة المبلغ موضوع المخالفة وذلك اعتباراً من تاريخ نفاذ الدستور في 11 سبتمبر 1971.

لذلك يكون القرار محل الطعن وقد صدر في 1972/5/20 قد هوى فاقداً لأساسه ومجرداً من مقوماته حيث لا سند للإدارة فيما تمادت إليه من مصادرة المبالغ التي ضبطت مع الطاعن بعد أن زالت الصفة التشريعية للمادة التاسعة في الحدود المبيّنة اعتباراً من 1971/9/11 ويكون قرارها في ظل العمل بأحكام المادة 36 من دستور 1971 والتي تنص على أن (المصادرة العامة للأموال محظورة ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي) قد انطوى على غضب السلطة وانحدر إلى مرتبة العدم حيث لا حصانة ولا عاصم من أن تمتد إليه الرقابة القضائية دون أن تنقيد بالمواعيد المقررة لإقامة دعوى الإلغاء<sup>(1)</sup>، ويستوي في أعمال هذه القاعدة بالنسبة لجواز إنهاء القرارات الإدارية سواء كان القرار فردياً

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 383 لسنة 22 ق نقلاً عن محمود حمدي عطية، مرجع سبق ذكره، ص 285.

أم لائحيا، بل إن القاعدة تمتد كذلك إلى وجوب سحب القرارات الفردية المترتبة على القرار الملغي أو المسحوب استنادا على إلغاء سنده القانوني قضائيا، وفي هذا الإطار وجب توضيح أنه إذا ما صدر قرار إداري تبعي استنادا على قرار آخر أعلى منه في الدرجة التشريعية، فإن قيام القضاء بإلغاء القرار الأصلي سيترتب عليه حتما إنهاء القرار التبعي، والمقصود بالإنهاء في هذا المجال هو السحب ذلك أن السند القانوني إذا ما ألغي قضائيا أو سحب إداريا فإنه سيترتب عليه اعتباره كأنه لم يكن، وبالتالي سيترتب عليه زوال كافة الآثار المترتبة عليه والتي منها القرار التبعي والذي ما كان ليكون أو يصدر لولا صدور السند القانوني له تشريعا كان أم قرارا على عكس الحال لو أن السند القانوني قد عدل أو ألغي من الجهة التي أصدرته إلا حال كونه تشريعا ونص على سريان الإلغاء باثر رجعي، فلو فرضنا أن لائحة صدرت لتنظيم مسألة قانونية معينة ثم صدرت استنادا على هذه اللائحة العامة عدة لوائح وقرارات فردية تبعية استنادا على اللائحة العامة، ثم صدر حكم بإلغاء اللائحة الأصلية التي صدرت هذه اللوائح والقرارات استنادا عليها فما هو الأثر المترتب على هذا الإلغاء؟

إعمالا للقاعدة السابقة التي بينها في هذا المطلب فإنه يمكننا القول بأن القرارات الصادرة استنادا على لوائح تم إلغاؤها لمخالفتها لمبدأ المشروعية أي بطلانها يترتب بالتبعية بطلان اللوائح والقرارات الصادرة استنادا عليه، وذلك تطبيقا للقاعدة العامة بأن ما بني على باطل فهو باطل، وفي رأينا أنه لا يغير من ذلك كون أن بعض القرارات الفردية قد رتب حقوقا للأفراد فهذه الحقوق إنما استندت على أساس غير مشروع وبالتالي فهي غير مشروعة أيضا، ويكون على الإدارة في هذه الحالة أن تتدخل من تلقاء ذاتها لسحب هذه القرارات وإلا كانت عرضة للإلغاء طالما طعن فيها علما بأن سحب مثل هذه القرارات لا يتقيد بميعاد السين يوما المقررة لسحب القرارات الإدارية السليمة، فتغير الظروف القانونية التي بنيت عليها هذه القرارات بإلغاء سندها قضائيا يقلبها قرارات غير مشروعة واجب على الإدارة إلغاؤها بالسحب دون الإلغاء، وهو ما استقر عليه القضاء المصري في كثير من أحكامه والتي منها، فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع الصادرة بجلسة 1963/11/17 والتي جاء فيها (أن الأصل في نفاذ القرارات الإدارية أن يقتزن بتاريخ صدورها بحيث تسري بالنسبة للمستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على صدورها، احتراماً للمراكز القانونية التي نشأت قبل هذا التاريخ، ويرد على هذا الأصل بعض الاستثناءات فيجوز صدور بعض القرارات بأثر رجعي ومنها القرارات التي

تصدر تنفيذا لأحكام صادرة من جهات القضاء الإداري بإلغاء قرارات إدارية<sup>(1)</sup>، وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن الإداري رقم 3/15ق والذي جاء فيه ((لا اعتداد بما ينعاه المدعي على القرار المطعون فيه بقوله إنه بمثابة سحب القرار المطعون فيه تم بعد انقضاء ميعاد الستين يوما المقررة لطلب الإلغاء مما يشوبه ويجعله عرضة للطعن فيه من كل ذي شأن، لا اعتداد بذلك ما دام القرار المذكور في واقع الأمر ليس سحبا لقرارات سابقة بالمعنى المقصود من السحب الإداري، إنما قد صدر نزولا على ما قضت به هذه المحكمة في دعاوى عدة مماثلة فهو تنفيذ لهذه الأحكام)<sup>(2)</sup>، وفي حكم آخر قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن ((سحب القرار الإداري يترتب عليه سحب القرارات الإداري المترتبة عليه بعد مضي المواعيد المقررة في هذا الشأن))<sup>(3)</sup>.

(1) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع الصادرة بجلسة 1963/11/17، نقلا عن حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، بدون ناشر، 2010، ص 1781.

(2) نقلا عن نفس المرجع.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الإداري رقم 8/1853ق الصادر بجلسة 1964/06/28، مجموعة ابوشادي، الجزء الثاني، ص 1769، نقلا عن ذات المرجع.

## الخلاصة

إن الإدارة وهي تمارس نشاطها فهي تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة بصرف النظر عن المستفيد طالما توافرت فيه الشروط القانونية والمادية، إلا أنه ولما كان العمل الإداري يتصف بالمرونة والقابلية للتعديل والتغيير، وبالتالي فإن الشروط والعوامل التي تبنى عليها بعض القرارات قد تتغير وتتبدل وهو ما يجبر الإدارة على تغيير بعض قراراتها وتعديلها بل حتى إلى إنهاؤها سواء كان ذلك بالنسبة للماضي أو للمستقبل فقط، ولكن وحتى يتم الحفاظ على المراكز القانونية بعيدا عن الإخلال والمساس بالحقوق المكتسبة قيد حق الإدارة في المساس بالقرارات الإدارية السليمة بعدة ضوابط قانونية يقع باطلا كل تصرف يتم بالمخالفة لها، وفي هذا الإطار فإنه وإن كانت سلطة الإدارة مرنة بخصوص إنهاء قراراتها غير المشروعة ولا يقيد بها في ذلك سوى القيد الزمني، إلا أن سلطتها في إنهاء قراراتها السليمة مقيدة بعدة ضوابط موضوعية وزمنية تقوم على تحقيق التوازن بين الحاجة لمواكبة التغييرات المستمرة في العمل الإداري لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد والحفاظ على الحقوق المكتسبة للأفراد الناشئة عن هذه القرارات.

ولعلنا ختاماً نأمل من القضاء الليبي زيادة في تأصيل الأحكام القضائية في حق الإدارة في إنهاء قراراتها السليمة وفي رأينا أن عمل القضاء الليبي في هذا المجال لن يكتمل إلا بإقامة قضاء ليبي مختص ومتخصص يقوم على وجود جهاز قضائي خاص بالمنازعات الإدارية ويشغل من ذوي الاختصاص في القانون الإداري.

والله ولي التوفيق

## قائمة المراجع

- 1- د. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1982.
- 2- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، بدون ناشر، 2010.
- 3- د. سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، رسالة دكتوراه "اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية"، جامعة الإسكندرية، مارس 1981، منشأة المعارف، (ب-ط)، (ب-ت).
- 4- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، 2006.
- 5- د. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، دراسة مقارنة، (ب-م)، ط3، 1982.
- 6- د. مُجَدَّ عبدالله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي، منشورات المكتبة الجامعة، الزاوية . ليبيا، ط6، 2010.
- 7- د. مُجَدَّ ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، الكتاب الثالث، نهاية القرارات الإدارية، بدون ناشر، بدون سنة.
- 8- مُجَدَّ الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان - الأردن، 2012.
- 9- <sup>1</sup> محمود حمدي عباس عطية، أثر تغيير الظروف في القرار الإداري والظعن فيه، دار أبوالمجد للطباعة، القاهرة، 2011، ص215.

## أحكام المحكمة العليا:

- 1- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 22/12 ق الصادر بتاريخ 1976/02/26، م.م.ع، س12 ع4، ص49
- 2- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 11/8 ق الصادر بتاريخ 1970/02/8، م.م.ع، س6 ع1 ، 2 ، 3، ص49
- 3- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 8 / 16 ق، الصادر بتاريخ 1970/2/22، م.م.ع، س6، ع32.1، ص60
- 4- حكم المحكمة العليا الليبية، طعن إداري رقم 37/8 ق الصادر بتاريخ 1991/1/13، م.م.ع، س25 ع3 ، 4، ص27
- 5- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 6/16 ق الصادر بتاريخ 1961/01/21، م.م.ع، أ/ج2، ص72.
- 6- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 3/ 21 ق الصادر في 1975/2/13، م.م.ع، س11، ع2، ص57
- 7- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 7/19 ق والصادر بتاريخ 1962/03/24، م.م.ع، ج2/أ، ص148. الباحث في مبادئ المحكمة العليا، الاصدار الاول.
- 8- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 15 / 46 ق بتاريخ 2003/1/14، م.م.ع، س37 ، 38 ، ص68
- 9- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 6/16 ق الصادر بتاريخ 1961/01/21.
- 10- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 31/45 ق الصادر بتاريخ 1986/2/4، م.م.ع، س24، ع1.2، ص198.
- 11- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 22/14 ق الصادر بتاريخ 1976/12/16، م.م.ع، س13، ع3، ص49.

- 12- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 18/3 ق الصادر بتاريخ 1971/6/20، م.م.ع، س8، ع1، ص62.
- 13- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 23/27 ق الصادر بتاريخ 1977/03/10، م.م.ع، س13، ع4، ص18.