نطاق سريان القرار الإداري
فى ضوء الاتجاهات الحديثة لقضاء مجلس الدولة

د - رجب حسن عبد الكريم

أستاذ القانون العام المساعد

بكلية الحقوق - جامعة مدينة السادات

المقدمة وأهمية البحث :

المستقر أن القرارات الإدارية تعد مظهراً أساسياً من مظاهر أساليب الإدارة ، كثيراً ما تلجأ إليه ، ونظراً لعدم وجود ما يمثلها ، أو يقابلها فى القانون الخاص ، فإن القرارات الإدارية تحتل مكانة كبرى فى دراسات القانون الإداري [١]

يمثل القرار الإداري محور العمليات الإدارية اليومية المهمة والحيوية، وهو الوسيلة الأساسية لتحقيق الجهة الإدارية لأهدافها ، ويتعلق فى الوقت نفسه بحقوق الأفراد وحرياتهم ومراكزهم القانونية ، وفي سبيل تحقيق التوازن بين سلطة الدولة من ناحية وحقوق الأفراد من ناحية أخرى وتسييرها بحيث يحتفظ للأولى بقدر من حرية العمل بهدف النهوض بالمرافق العامة وتسيرها على أكمل وجه ، ويتوافر للأفراد من الضمانات ما يكفل لهم الذود عن حقوقهم ودفع تغول جهة الإدارة على حرياتهم وأموالهم ، وهذه الملاءمة تقتضي عدم التضحية بالحقوق والحريات الفردية ، وفي نفس الوقت عدم غل يد الجهة الإدارية أو شل نشاطها فى تسيير المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة للمواطنين[٢].

ودراسة القرارات الإدارية ونفاذها بصفة عامة دراسة متشعبة وواسعة تثير العديد من المشكلات . تعتريها صعوبة حقيقية مردها أن النصوص المنظمة لها ليست

---

(١) د.ثروت بدوى - القانون الإداري - دار النهضة العربية طبعة ٢٠٠٦ ص ٦٠٢ .

(٢) د/ أنس جعفر، القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ص ٦، حيث يرى أن موضوع القرار الإداري من الموضوعات ذات الطبيعة المهمة والحيوية ، ويضيف فقه القانون العام إلى ذلك بقولهم: « إن دراسة موضوع القرار الإداري من أدق وأهم موضوعات القانون الإداري، إن لم يكن أدقها على الإطلاق ». والمشكلات التي تثيرها فى الحياة النظرية والعملية تكاد لا تنتهي ويكشف القضاء بصفة شبه يومية عن جوانب جديدة من تطبيقات القرار الإداري تغير الأفكار التي ينظر إليها من قبل على أنها عنوان الحقيقة المستقرة » ، راجع فى ذلك د/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربى بالقاهرة، طبعة ٢٠٠٦، مراجعة وتنقيح د/ محمود عاطف البنا ص ٦، ود/ مجدى مدحت النهري: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة ٢٠٠٢ ص٢، ود / ثروت بدوى: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية ، دار النهضة العربية، القاهرة ص٨، حيث أشار إلى أن دراسة القرار الإداري دراسة متشعبة واسعة ومهمة تثير العديد من المشكلات وتتضمن موضوعات على درجة كبيرة من العمق.

وليدة الأفكار والظروف والتقاليد المصرية، ولكنها تكاد تكون منسوخة حرفيا من القوانين الفرنسية والقواعد التي استقر عليها مجلس الدولة الفرنسي، وقد أدى ذلك إلى أن الفقه الإداري المصري تتبع الحركة القانونية والقضائية فى فرنسا وقام بالاسترشاد بها فى مصر، بل أن بعض الفقهاء ذهب إلى وجوب الرجوع إلى القانون والقضاء الفرنسي لسد مواطن النقص وإيضاح ما غمض من نصوص القانون المصري ، وقد ترتب على ذلك أن جاء القياس فى كثير من الأحوال عليلاً، لأن القضاء الإداري الفرنسي قد نشأ فى كنف جهة الإدارة قبل أن يستقل بذاته.

وتعد القرارات الإدارية الأداة الفعلية والفاعلة لإنجاز نشاط جهة الإدارة فى المجتمع فى غالب مجالات نشاطها، ونواحي العمل الإداري اليومي، كما أنها تمثل مظهراً مهماً من مظاهر امتيازات السلطة العامة المقررة للإدارة الذي سبق – من الناحية التاريخية – جميع المظاهر الأخرى لامتيازات السلطة ، وذلك لأن الإدارة هي الحركة الحية اللازمة لحياة الدولة المادية ، بل هي أهم عناصر حياة الدولة نفسها، وهي المظهر الحي للإدارة[١] والذي يتعامل معه الأفراد بصفة يومية.

وإذا كانت القرارات الإدارية هي إحدى وسائل الإدارة لتسيير أعمال ، بل هي جوهر عمل المسئولين فى المصالح الإدارية المختلفة[٢] ، فإنها يجب أن تهدف فى كل تصرفاتها إلى تحقيق المصلحة العامة[٣].

ويلزم التنبيه الى أن القرارات الإدارية التى نحن بصدد دراستها هى تلك القرارات التي تصور بالإرادة المنفردة للجهة الإدارية وتحدث تعديلاً فى المراكز القانونية بأن تنشئ أو تلغي أو تعد التزاما أو مركزا قانونياً ، ويكون هذا القرارا الإداري هو المصدر المنشئ للمركز القانونى أو الالتزام .

وللإدارة الحق فى تأكيد سلطتها عن طريق التصرفات القانونية المنفردة - القرارات الإدارية - والتي لها فى ذاتها قوة تنفيذية خاصة تتجسد فى التغيير الذي ترتبه

(١) د/عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري . دراسة تحليلية بقصد تحديد ماهية التصرف المنفرد من جانب الإدارة وعلى الأخص القرار التأديبي . الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ص٩٣ ، ويذكر المؤلف فى ذات الصفحة ، أن فى ذلك شبه بحياة الإنسان ، فهي لا تسير بالفكر والإرادة . وإنما هي قبل كل شئ حركة وتنفيذ . وقد ظلت الوظيفة التنفيذية للدولة هي أوسع مظاهر نشاط الدولة . بل كانت تتجه إلى الاستئثار بمضمون السلطة العامة ذاتها ، ثم تلي ذلك أسبقية وظيفة السلطة القضائية لوظيفة السلطة التشريعية فى مجال التطور والاتجاه نحو الدولة القانونية ..

(٢) د/عبد العليم عبد المجيد مشرف ، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٤ ص١.

(٣) د/عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري فى أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف بالاسكندرية ص٨.

تلك القرارات فى المراكز القانونية للأفراد ، بإنشاء حقوق لهم أو فرض التزامات عليهم بمجرد صدورها ، وذلك دون حاجة إلى موافقتهم أو رضاهم فى كثير من الحالات.

هذه القوة القانونية هي التي أطلق عليها الفقيه الفرنسي موريس هوريو اصطلاح (القوة التنفيذية) La force exécution[1] أو امتياز القرار السابق Le Privilège de Préalable، وإن كان الفقه يرى أفضلية استخدام تعبير قرينة المشروعية، أي مطابقة القرار للقانون بدلاً من القوة التنفيذية[2].

ولما كان القرار الإداري بطبيعته تصرفاً ملزماً للمخاطبين بأحكامه وأيضاً للجهة الإدارية التي أصدرته فإنه يتعين علينا بيان حدود هذا النفاذ وضوابطه والمقصود بنفاذ القرار الإداري ونطاقه من حيث الزمان والأشخاص المخاطبين بأحكامه.

وسوف نعالج هذه المسائل ونجيب على هذه التساؤلات فى هذه الدراسة الذي رأينا تقسيمها إلى مبحث تمهيدي نخصصه لتحديد مفهوم سريان القرار الإداري ، ونتناول فى المبحث الأول تحديد النطاق الزمني لنفاذ القرارات الإدارية، ونوضح فى المبحث الثاني النطاق الشخصي لسريان القرارا الإداري وذلك بشيء من التفصيل .

---

(١) د/عادل سيد فهيم، المرجع السابق، ص١١٠، ود/ عصمت عبد الله الشيخ : مبادئ ونظريات القانون الإداري ٢٠٠٢-٢٠٠٣ ص٨٨ وفي ذات الصفحة يذكر الدكتور/عصمت ، أن القوة التنفيذية للقرار الإداري هي قوة نابعة من طبيعة القرار واعتباره مجرد تطبيق للقانون . ومن ثم يكون له قوة القانون الذي يجسده فى الحالات الفردية، ويشير فى هامش ص١ إلى د/عادل سيد فهيم: القوة التنفيذية للقرار. المرجع السابق ص١٠١.

(٢) وفي بيان سبب التفضيل يذكر الفقه أن تعبير القوة التنفيذية أو القوة الإلزامية la force obligatoire يوحي بمعنى القرار الأمر L'acte imperative الذى ليس سوى واحد من التصرفات المنفردة التي تقوم بها الإدارة، ويضاف إلى ذلك أن تعبير قرينة المشروعية له قيمة أسمى باعتباره تعبيراً محايداً، فهو يعني أن أثر القرار مؤقت من جهة ، ثم يبين حدود الامتياز الذى تتمتع به الإدارة من جهة أخرى ، ثم إن قرينة المشروعية إذ تقبل إثبات العكس فإنها تختلف عن حجية الشيء المحكوم به . وهذا فى الواقع ما يفصل بين حجية القرار الإداري وحجية القرار القضائي، وقد أوضح ذلك العميد جورج فيدل بقوله (لما كان القرار الإداري يتمتع بقوة قانونية تفوق التصرفات المنفردة الخاصة بالأفراد، ولكنها تقل عن قوة الشئ المحكوم فيه التي للأحكام، فإن القرار الإداري يتمتع بما أسماه قوة الشئ المقرر l'autorité de chose decide وهذه القوة تلحق بالقرار الإداري بمجرد صدوره"، راجع فى ذلك د/عادل سيد فهيم: القوة التنفيذية للقرار الإداري، المرجع السابق ص ١٢٢ وما بعدها.

مبحث تمهيدي

مفهوم سريان القرارات الإدارية

من الأهمية بمكان أن نوضح أن فارقاً أساسياً بين سريان القرار فى ذاته وبين تنفيذه الفعلي فى مواجهة المخاطبين به[١] فالنفاذ صفة ملازمة للقرار الإداري منذ صدوره، وهو مختلف عن التنفيذ الذي يتم لاحقاً بأعمال تنفيذية[٢]، قد تتوقف على اعتبارات أخرى خارجة عن القرار نفسه، وأن القوة التنفيذية للقرار الإداري هي التي تجعل القرار التنفيذي من أبرز امتيازات الجهة الإدارية، إذ يكون لها بمقتضاه سلطة ترتيب حقوق لصالح الغير أو فرض التزامات عليه دون رضائه ، وذلك بإرادتها المنفردة التي تتمثل فى القرار التنفيذي[٣].

وسوف نزيد الأمر إيضاحاً من خلال تحديدنا المقصود بسريان القرار الإداري فى المطلب الأول ونخصص المطلب الثاني لبيان الحدود الفاصلة والتمييز بين سريان القرار الإداري وبين تنفيذه من ناحية وبين سريان القرار وبين حجية الأمر المقضي به التي تثبت للأحكام القضائية وحجية هذه الأحكام.

---

(١) د/ مصطفي محمود عفيفي: الوسيط فى مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة فى تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الكتاب الثاني، الطبعة الرابعة ص٢٠٢.

(٢) د/عصمت عبد الله الشيخ: مبادئ ونظريات القانون الإداري، المرجع السابق ص٨٩ من الجزء الثاني ويضيف فى ذات الصفحة بشأن التمييز بين النفاذ والتنفيذ: أن تنفيذ القرار عنصر خارجي عن القرار الإداري. أما النفاذ (ويستخدم للتعبير عنه لفظ القوة التنفيذية) فهو عنصر داخلي فى القرار الإداري، ويرى أن هذا هو مجمل التمييز بين القوة التنفيذية للقرار أي النفاذ وتنفيذ القرار.

(٣) راجع بخصوص القرار التنفيذي: M. le Febure: les j'ouvoir d'action umlaterale de l'administration, en droit anglis et Français, paris ١٩٦١. P. ٨١.. وانظر فى الرأي المعارض لفكرة القرار التنفيذي فى الفقه الفرنسي: فرانسيس بنوا فى مؤلفه القانون الإداري الفرنسي طبعة ١٩٦٨، ص٥٢٦ وما بعدها – مشار إليه لدى د. محمد كامل ليلة – المرجع السابق. ص٩٥١.

المطلب الأول

المقصود بسريان القرار الإداري

ومن المستقر أن القاعدة العامة أن القررات الإدارية تنفذ منذ صدورها من السلطة التى تملك إصدارها ، ولكنها لا تسرى فى حق الأشخاص المخاطبين بها إلا إذا علموا بها عن طريق إحدى وسائل العلم المقرر قانوناً .[١]

ويقصد بسريان القرار الإداري تحديد الفترة الزمنية لهذا السريان والنفاذ وبيان الأثر القانوني المترتب عليه منذ إصداره وسريانه وتطبيقه على أرض الواقع، لأن صدور القرار الإداري شئ ونفاذه شئ آخر، كما أن نفاذ القرار الإداري يختلف عن تنفيذه، فكل هذه وتلك مراحل فاعلة فى حياة القرار الإداري، فقد يصدر القرار الإداري ولكن لا تتحقق آثاره حالاً ومباشرة، وقد يتراضى هذا النفاذ لأسباب تستقل عن القرار نفسه، وقد يتم إرجاء تنفيذ القرار الإداري لأسباب تتعلق بذات القرار أو بغيره، وقد يتوقف ذلك على إرادة المخاطب بالقرار أو إلى إرادة جهة الإدارة المنوط بها تنفيذه.

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا فى هذا الشأن وتواتر على أن «القرار الإداري باعتباره إفصاح الجهة الإدارية فى الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادة ملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة، إن القرار الإداري بهذه المثابة لا يولد أثره حالاً ومباشرة إلا حيث تتجه إرادة جهة الإدارة لإحداثه على هذا النحو، كما أن أثر القرار الإداري لا يتولد على هذا الوجه إلا إذا كان ممكناً وجائزاً قانوناً أو متى أصبح كذلك ، وهذا كله مستمد من طبيعة القرار الإداري»[٢].

والقرار الإداري خاصة الفردي كما ذهب بعض الفقه[٣] تكون له قيمة قانونية وقوة تنفيذية ذاتية، بحيث يكون لجهة الإدارة سلطة إنشاء أو تعديل أو إنهاء مراكز قانونية للأفراد وإنشاء الحقوق وفرض الالتزام عليهم أو على الغير، وتنفيذ هذه

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك د/ سليمان الطماوي – المرجع السابق ص ٥٣٨ وما بعدها وقد ذكر سيادته رأي الفقه الفرنسي مثل مؤلف المطول لفالين طبعة ١٩٦٢ وبعض أحكام قضاء مجلس الدولة الفرنسي .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٩٥٥ لسنة ١١ق بجلسة ١٩٦٦/١٢/٤، وحكمها فى الطعن رقم ٢٠٦ لسنة ١ق جلسة ١٩٥٥/١١/٢٦ - مشار إليهما فى موسوعة القرار الإداري – الجزء الثاني للمستشار/ حمدي ياسين عكاشه – طبعة ٢٠١٠ ص ١٣١٤ وما بعدها.

(٣) د/ محمد كامل ليلة – المرجع السابق، ص٥٩٠ وما بعدها وقد أورد سيادته موقف ورأي كل من الفقهاء فيدل وفالين وريفيرو وورينو فى فرنسا وذكر التعقيب على هذه الأراء.

القرارات تنفيذا مباشرا دون الاستعانة بالقضاء ودون حاجة إلى رضاء الأفراد أو قبولهم، وبهذه المثابة فإن القرار الإداري التنفيذي يعتبر من أهم امتيازات الإدارة، وأنه إذا لم تكن القرارات الإدارية تنفيذية فلا تكون لها قيمة فى الواقع، وإنما قيمة هذه القرارات تكمن فى أنها تنفيذية، وهذا هو الأمر الذي يميز مركز جهة الإدارة عن مركز الأفراد، ويمكن جهة الإدارة من مباشرة نشاطها وأداء وظيفتها فى سرعة ويسر وبالصورة اللازمة لسد الاحتياجات العامة للأفراد وتلبية متطلبات الصالح العام[١].

ومن ناحية أخرى فإنه لا يصح الخلط بين القوة التنفيذية أو القيمة القانونية للقرار الإداري وبين تنفيذ القرار تنفيذاً جبرياً، فالقوة التنفيذية للقرار الإداري تعني أن القرار الإداري إلى جانب تمتعه بالقيمة القانونية يكون قابلاً للتنفيذ الجبري بذاته ، وذلك حرصاً على حماية قيمته القانوينة وتأكيدها وذلك دون حاجة إلى تصرف آخر أو اللجوء للقضاء، لأن تدخل القضاء يكون لاحقاً فى الترتيب الزمني لتاريخ صدور القرار الإداري.

ومن ناحية أخرى فإنه يرتب على قاعدة نفاذ القرارات الإدارية فى حق جهة الإدارة منذ صدورها أنه يجوز للأفراد المخاطبين بالقرارات الإدارية الاستفادة منها حتى قبل تمام نشرها أو العلم بها ، ولكن بتتبع أحكام قضاء مجلس الدولة الفرنسي نجد أنه يميز بين القرارات اللائحية والقرارات الفردية ، فقد أجاز للأفراد الاستفادة من القرارات الفردية التى تصدر لصالحهم حتى قبل نشرها أو إعلانها أى من تاريخ صدورها ، أما القرارات اللائحية أو التنظيمية فإنها لا ترتب للأفراد حقوقاً قبل نشرها .[٢]

(١) انظر مقال الفقيه فالين – بمجلة القانون العام سنة ١٩٦٢، ص٧٢١ بعنوان فكرة القرار الإداري – مشار إليه بمؤلف الدكتور/ محمد كامل ليلة – المرجع السابق، هامش ص٩٥١.

(٢) د. سليمان الطماوي – المرجع السابق ص ٥٤١ – ٥٤٢ وانظر أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي أشار اليها سيادته

المطلب الثانى

تمييز سريان القرار الإداري

القرار الإداري باعتباره تصرفاً قانونياً صادراً بالإرادة المنفردة للإدارة أي من جانب واحد يرتب آثاراً معينة فى مجال التنظيم القانوني لا مقابل لها بالقياس إلى تصرفات الأفراد التي تقوم على التراضي وترتيب الالتزامات والحقوق بتطابق إرادتين أو أكثر [1].

فالقرار الإداري يتسم بالطابع التنفيذي بصرف النظر عن تنفيذه من الناحية المادية الذي يتم فى تاريخ أو مرحلة لاحقة، أي أنه بمجرد صدور القرار الإداري وبحكم هذا الوجود ينتج الأثر القانوني له، ويتمثل فيما يحدثه هذا القرار من إنشاء أو إنهاء أو تعديل فى المراكز القانونية القائمة للمخاطبين به ، فهو مظهر لامتيازات جهة الإدارة يقصد به ترتيب التزامات أو حقوق قانونية، هذه الآثار تتعلق بجهة الإدارة أو بالأفراد أو بالغير.

ولا مراء فى أن سريان القرار الإداري ونفاذه سواء فى حق جهة الإدارة أو فى حق المخاطبين به يختلف عن تنفيذ هذه القرار فى الواقع الفعلى هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإنه يختلف عن الحجية التى تثبت للأحكام القضائية ، وبالتالى فإننا سوف نتناول ذلك بشيء من التفصيل فى الفرعين التاليين .

---

(١) يراجع فى تفصيل ذلك د. سليمان الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - دار الفكر العربي طبعة ١٩٧٦ ص ١٧٦ وما بعدها ، د.محمد محمد عبد اللطيف - قانون القضاء الإداري - الكتاب الثانى دعوى الإلغاء طبعة ٢٠٠٢ ص ٥٦ ، د. محمد عاطف البنا - الوسيط فى القضاء الإداري - دار الفكر العربى طبعة ١٩٩٠ ص١٢٩ . د. عبد الفتاح حسن - قضاء الإلغاء طبعة ١٩٨٧ مكتبة الجلاء الجديدة ص١٦٥ .

الفرع الأول

تمييز سريان القرار الإداري عن تنفيذ القرار

سريان القرار الإداري أو القوة الذاتية للقرار الإداري فى ذاته أمر يختلف عن تنفيذه ، فسريان القرار الإداري يتعلق بأثره القانوني وسريانه قانوناً، وإنشاء الحقوق والالتزامات التي يرتبها القرار الإداري، أي تحقيق آثاره، وهذا النفاذ الذاتي له يثبت للقرار من تاريخ صدروه متكاملاً فى أركانه ومستوفياً لشروطه، مصدقاً عليه ممن يملك سلطة إصداره[١].

ويكون القرار الإداري نافذاً فى ذاته دون حاجة إلى اقترانه باتخاذ أي إجراء آخر، إذ أن وجوده القانوني وترتيب آثاره القانونية يكون قد اكتمل، وتحقق منذ لحظة صدوره[٢]، وبعبارة أخرى سريان القرار الإداري عمل قانوني[٣] يتم بالصدور والشهر[٤]، أما تنفيذ القرار الإداري فإنه عمل مادي يأتي فى مرحلة لاحقة على سريان القرار أو يتراخى إلى ما بعد لحظة صدور القرار[٥]، بمعنى إخراج القرار الإداري من المجال النظري إلى حيز الواقع والعمل بإظهار آثاره وتحويله إلى واقع مطبق لكي يحقق الغاية من إصداره[٦].

ويمكن القول أن التنفيذ هو الحركة ولا حياة بدون حركة وعمل وتفاعل كما أن تحقيق المصلحة العامة هو مسوغ التنفيذ الذي تباشره الدولة، وقد لايتم ذلك التنفيذ إلا بعد مرور فترة من الزمن لسبب أو لآخر[٧]، ومرد ذلك أن القرار الإداري

(١) د/ محمد فؤاد مهنا، القرار الإداري فى القانون الإداري المصري والفرنسي؛ المرجع السابق ص ٧٥، ود/ فتوح محمد عثمان؛ أصول القانون الإداري طبعة ١٩٨٧ ص ٣١١، وانظر أيضا د/ داوود الباز – نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي – ٢٠٠٧ مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت ص ١١١.

(٢) د/ مصطفي محمود عفيفي، الوسيط فى مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة فى تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الكتاب الثاني، الطبعة الرابعة، مطبعة جامعة طنطا، ص ٣٠١ وما بعدها.

(٣) د/ سامى جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق ٧١٢.

(٤) د/محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق ص ٤١٣.

(٥) د/ مصطفي محمود عفيفي، الوسيط فى مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الكتاب الثاني، الطبعة الرابعة ص ٣١٢، ود/محمد عبد الحميد أبو زيد، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري، دراسة مقارنة ٢٠٠٦، ص ١١٤، ود/السيد خليل هيكل، ود/ثروت عبد العال احمد، ود/عبدالمحسن سيد ريان، القانون الإداري المصري ١٩٩٧، ص ٣٥٨.

(٦) د/ بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ص ٤٨٣، ود/ محمد عبد الحميد أبوزيد، المرجع فى القانون الإداري، دار النهضة العربية ١٩٩٩ ص ٣٣٧، ود/عصمت عبد الله الشيخ مبادئ ونظريات القانون الإداري ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣ ص ٨٩، وحكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٨٧/١٢/١٢، الموسوعة الإدارية الحديثة للدكتور نعيم عطية وحسن الفكهانى، جزء ٢٥ ص ٩٦٨.

(٧) د/ سامى جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق ص ٧١٢، ود/محمد فؤاد عبد الباسط؛ القرار الإداري المرجع السابق، ص ٤١٣.

عندما يكون نافذا فإنه يكون منتجا آثاره من تاريخ ذلك النفاذ بصرف النظر عن تنفيذه من قبل ذوي الشأن من عدمه[١].

ويضرب الفقه[٢] بعض الأمثلة التي توضح التمييز بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه ، فمثلا القرار الذي يستلزم نفاذه وجود اعتماد مالي فهذا القرار يكون نافذا من تاريخ صدوره من الجهة الإدارية ، لكن تنفيذه قد يتراخى لحين توفير أو تدبير الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه[٣].

ومن الأمثلة أيضا للقرارات الإدارية التي تظهر تمييز نفاذ القرار الإداري عن تنفيذه، القرار الذي يصدر بتعيين أحد الموظفين العموميين فى إحدى الوظائف العامة ، فهذا القرار يعد نافذا فى حق الإدارة من تاريخ صدوره، وفي مواجهة من تم تعيينه بمجرد علمه بالقرار وموافقته عليه[٤]، بيد أن تنفيذه يكون معلقا على شرط واقف هو قبول الموظف المرشح لشغل الوظيفة، واستلامه للعمل ، أي مباشرته لأعمال وظيفته ، وهذا الاستلام قد يتراخى فيه المرشح، أو يرجئه لوقت آخر، ومن ثم يتأخر تنفيذ القرار[٥]، رغم تمتعه بالقوة التنفيذية أو النفاذ منذ صدوره.

ومن ناحية أخرى فقد يصاحب النفاذ القانوني للقرار الإداري تنفيذ مادي له من أجل تحقيق التطابق بين الواقع والقانون، وإضفاء فاعلية كاملة على القرار الإداري[٦]، فالقرار الصادر بنقل موظف إلى منطقة أخرى لا يتحقق الغرض منه إلا بانتقال الموظف إلى هذه المنطقة واستلام عمله، والقيام بأعباء الوظيفة فى الجهة المنقول إليها، ومعنى ذلك أن تنفيذ القرار الإداري هو نتيجة حتمية للقوة التنفيذية الذاتية التي يتمتع بها القرار الإداري[٧]، ولكن هذا التنفيذ للقرار قد يتراخى لبعض الوقت.

والأصل فى تنفيذ القرارات الإدارية أن يتم طواعيه وإختياراً من جانب أطرافها[٨]، ولا تثار مشكلة بهذا الصدد بالنسبة للإدارة ، إذ من الصعب تصور إصدارها لقرار لا

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع فى القانون الإداري، المرجع السابق ص٣٢٧، ولنفس المؤلف،تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري، المرجع السابق، ص١١٤.

(٢) د/ فتوح عثمان، أصول القانون الإداري، طبعة ١٩٨٧ ص ٣١١.ود/ محمد ميرغنى خيرى، المبادئ العامة للقانون الإداري، الطبعة الثالثة ١٤٠٢-١٩٨٢، ص٢٩٨.

(٣) د/ عمرو فؤاد بركات، مبادئ القانون الإداري طبعة ١٩٩٠، ص٤٨٩.

(٤) د/ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري،المرجع السابق، ص ٧١٢.

(٥) د/ فؤاد النادي، المرجع السابق، ص٤٣٠.

(٦) راجع مؤلف الدكتور/عصمت عبد الله الشيخ، القانون الإداري، المرجع السابق، الجزء الثاني ص٩٠، وفي ذات الصفحة يذكر المؤلف أن بعض القرارات الإدارية يكفي فى شأنها النفاذ (القوة التنفيذية) ولا تحتاج إلى تنفيذ مادي مثل: القرار التأديبي الصادر بتوقيع عقوبة الإنذار على الموظف العام.

(٧) د/ عصمت عبد الله الشيخ، القانون الإداري، المرجع السابق ص٨٩.

(٨) د/ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق ص٧١٢.

ترغب فى تنفيذه ، لكن المشكلة تثار بالنسبة للأفراد إذا رفضوا الامتثال لمقتضى القرار، لأنهم ملتزمون من ناحيتهم باحترام القرار الإداري وتنفيذه، والإدارة من جانبها مسئولة عن كفالة هذا الإحترام[١].

ومن ثم وجدت الوسائل التي من خلالها يمكن للإدارة تنفيذ قرارها، والتي قد تكون عن طريق وسائل غير مباشرة تتمثل فى لجوء جهة الإدارة إلى القضاء للحصول على حكم قضائي مؤيد لقرارها وتنفيذه، أو بوسائل مباشرة بأن تلجأ بموجبها جهة الإدارة نفسها وبنفسها إلى أسلوب التنفيذ الجبري المباشر، مستخدمة فى ذلك امتيازاتها كسلطة عامة[٢] وفقاً للقانون، ودون الحاجة إلى حكم مسبق من القضاء، وتقوم بتنفيذ قرارها جبراً وبالقوة وتحت مسؤوليتها.

وغالباً ما تلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب المباشر لسهولة إجراءاته بالنسبة لها وفاعليته لديها[٣]، ومؤدى ما تقدم كله هو أنه ينبغي التمييز بين القوة التنفيذية للقرار الإداري أو نفاذه ، أي ما يترتب على إنشائه من أثر قانوني، وبين تنفيذه تنفيذاً مادياً فى الواقع الفعلي الملموس.

(١) د/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق ص ٥٥٤.

(٢) د/ مصطفي محمود عفيفي، الوسيط فى مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق ص ٣١٢.

(٣) د/ سامى جمال الدين، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ص ٧١٣، ود/ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق ص٢٣٥، ود/ عصمت الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، المرجع السابق ص٩٠.

الفرع الثاني

تمييز سريان القرار الإداري عن حجية الحكم القضائي

يختلف سريان القرار الإداري أو نفاذه عن قوة الشئ المقضي به (أو حجية الأحكام القضائية) فى أنه لا يمكن أن تقوم قوة الشئ المقضي به إلا إثر صدور حكم قضائي نهائى ، أي حكم فصل فى خصومة قضائية بين طرفين او أكثر، بينما يصدر القرار الإداري بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة.

من جهة أخرى فإن قوة الشيء المقضي به تكسب الحكم القضائي النهائي قوة الحقيقة القانونية باعتباره عنوان الحقيقة ، بمعنى أنه لا يمكن إعادة النظر فى الموضوع الذي صدر بشأنه حكم قضائي نهائي وبات لا بطريق مباشر ولا غير مباشر، بينما القرار الإداري حتى إذا كان نهائياً فلا تلحق به قوة الحقيقة القانونية ، بل لا يكتسب هذه القوة حتى إذا انتهت مواعيد الطعن بالإلغاء ، فيجوز إلغاء أو سحب القرار الإداري غير المشروع حتى بعد إنهاء المواعيد بشروط معينة ، إذا لم يكن فى هذا إخلال بالحقوق المكتسبة.

ومن ناحية أخرى فإنه حتى بعد انتهاء المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء ، يجوز فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية الطعن فيها بطريق غير مباشر فى أي وقت عند تطبيقها على الحالات الفردية ، أي بطلب إلغائها، على أساس بطلانها لمخالفتها للقانون ، وذلك عند نظر المنازعات التي تتعلق بالقرارات الإدارية الصادرة تطبيقاً لهذه القواعد التنظيمية على ذوي الشأن من الأفراد ، وذلك بصرف النظر عما إذا كان ميعاد الطعن قد انقضى بالنسبة لها أم لا يزال قائماً[1]، كما أن فوات ميعاد الطعن لا يسقط حق الأفراد فى المطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة على صدور قرار إداري غير مشروع، فإن هذا الحق يخضع لمواعيد التقادم العادية.

وأخيراً فإن سريان القرار الإداري يختلف عن قوة الشئ المقضي به التي تلحق الحكم القضائي النهائي والبات، فى أن القرارات الإدارية التي تتخذ بشأن موضوعات تشبه من بعض النواحي الأعمال القضائية، لا تفرض طاعتها على وجه مطلق، فإذا صدر قرار إداري – على سبيل المثال - بتوقيع عقوبة تأديبية على موظف، وكانت الجريمة التأديبية تنطوي على أركان تجعل منها جريمة جنائية أيضاً، فإن القاضي

(١) قضاء محكمة القضاء الإداري مطرد على تطبيق هذه القاعدة التي أكدتها دوائرها المجتمعة. انظر على سبيل المثال حكمها فى ٣١ مايو سنة ١٩٥٢ (المجموعة السنة ٧ ص ١٣٧٨). وفي ٢ ديسمبر سنة ١٩٥٣ (المجموعة السنة ٨ ص ١٦٥).

الجنائي ليس مقيدا بتقدير الإدارة للوقائع، بل ليس مقيدا بما تكون الإدارة قد أثبتته من وقائع مادية.

وإذا كان له أن يستمد من ملف الدعوى الإدارية بعض العناصر التي قد تساعده على تكوين عقيدته، فإنه ليس مقيداً على الإطلاق بما قد يكون للقرار من قوة الأمر المقرر فيما يتعلق بمادية الوقائع، بينما الأحكام الجنائية فعلى العكس من ذلك لها، سواء بالنسبة للوقائع أو الأسباب التي بني عليها الحكم الحجية وقوة الشئ المقضي به، حتى بالقياس إلى الدعوى التأديبية.

ومن ناحية أخرى فإذا كان نفاذ القرار الإداري لا يصل إلى مرتبة قوة الشئ المقضي به التي تلحق بالحكم القضائي، فإن الآثار المترتبة على صدور القرارا الإداري قد تتجاوز آثار أي قرار يصدر من الأفراد.

فالقرار الذي يصدر من الأفراد لا يعدو أن يكون مجرد ادعاء، بينما القرار الإداري على العكس من ذلك إذ أن من شأنه أن يعدل التنظيم القانوني للأفراد وتؤثر فى المراكز القانونية القائمة، وينبغي على كل فرد وعلى كل سلطة قضائية اعتباره صحيحاً طالما لم يصدر قرار آخر أو حكم قضائي بإلغائه أو ببطلانه لتمتعه بقرينة الصحة والسلامة.

والتظلم الإداري من القرار لا يوقف تنفيذه، كما أن الطعن القضائي لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه[١]، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه مؤقتاً إذا طلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة جدية أسباب الطعن وأنه يترتب على استمرار تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها، ويلاحظ بهذا الصدد أن مجلس الدولة الفرنسي لا يصدر حكماً بوقف التنفيذ إلا فى أحوال نادرة جداً[٢]، على خلاف الحال فيما يتعلق بقضائنا الإداري فى مصر.

---

(١) نصت المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه « لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه، إذا طلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها »، كما نصت المادة (٥٠) منه على « لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك ..... ألخ ».

(٢) أورد أحد الفقهاء الفرنسيين إحصاء بين فيه أنه خلال المدة من سنة ١٨٢٢ حتى سنة ١٩٤٩ . أي خلال ١٢٧ عاما . أصدر مجلس الدولة الفرنسي ٢٤ حكماً بوقف التنفيذ . أي بمعدل حكم كل ٥ سنوات . انظر:

LAVAU – Du caractere non – suspensif des recours devant les tribunaux administratifs, R. D. P., 1950, p. 777.

على أنه ومن ناحية أخرى فإن قوة النفاذ والسريان التي تثبت للقرار الإداري مفروضة على الإدارة نفسها، إذ أن عدولها عن قراراتها وسحبها لها ليس متروكاً لسلطتها التقديرية، ولا يمكن أن يتم إلا طبقاً لضوابط وأوضاع معينة.

وأخيراً تتمثل القوة الذاتية للقرار الإداري أو نفاذه فى أن هذا القرار يعتبر سنداً تنفيذياً يسمح للإدارة فى حالة الاعتراض من جانب الأفراد أن تستعين بالقوة الجبرية لتنفيذه دون ضرورة للإلتجاء إلى القضاء فى بعض الأحيان، إذا قدرت هي نفسها استعمال هذه الرخصة المقررة لها قانوناً كسلطة عامة.

المبحث الأول

النطاق الزمني لسريان للقرار الإداري

نقصد بالنطاق الزمني لسريان القرار الإداري تحديد الفترة الزمنية التي ينفذ خلالها القرار الإداري ويرتب آثاره، لأن الأصل أن القرارات الإدارية تصبح نافذة وتنتج آثارها القانونية بمجرد صدورها من الجهة الإدارية فى الشكل وبمراعاة الإجراءات التي حددها القانون، ولكنها لا تنفذ فى حق المخاطبين بها إلا من تاريخ علمهم بها، وبالتالي يجوز للأشخاص أن يتمسكوا فى مواجة الجهة الإدارية بالقرارات التي تصدر عنها حتى ولو لم يتم نشرها، غير أنها لا تسري فى مواجهة الأفراد إلا بعد ما يصل علمهم بها بالطرق القانونية[1].

والأصل أن القرارات الإدارية تسري بالنسبة للمستقبل فقط أي أن آثار القرار الإداري تترتب بأثر فوري على الأشخاص والوقائع اللاحقة على صدور هذا القرار، ولكن هناك بعض الحالات التي يطبق فيها القرار بأثر رجعي، كما توجد بعض الإستثناءات على هذا الأثر الرجعي الذي قد يترتب على بعض القرارات الإدارية، وهو الأمر الذي نرى معه تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول فى المطلب الأول لبيان ضوابط الأثر الرجعي للقرار الإداري ، ونخصص المطلب الثانى الأثر الفوري للقرار الإداري.

(١) وبناء على ذلك إذا صدر قرار من جهة الإدارة بتعيين أحد الأفراد فى وظيفة عامة، فبمجرد صدور قرار التعيين يجوز لكل ذي مصلحة حق الطعن فى هذا القرار حتى ولو لم يعلن القرار لصاحب الشأن.، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بجلسة ١٩٥٢/١٢/١٩ - منشور بمجلة القانون العام طبعة ١٩٥٤ص ٨٠١..

المطلب الأول

الأثر الرجعي للقرار الإداري

يقصد بالأثر الرجعي للقرار الإداري هو نفاذ القرار وسريانه ليس بالنسبة للمستقبل فحسب ولكن على الماضي، أي تطبيق القرار على وقائع تمت قبل صدوره.

والمستقر كمبدأ أساسي هو عدم رجعية القرارات الإدارية، أي يتعين سريان القرار الإداري بأثر مباشر من تاريخ نفاذه، وعدم تطبيقه على المراكز القانونية التي تمت قبل صدور القرار وسريانه، ولا فرق فى ذلك بين القرار التنظيمي والقرار الفردي[١].

وقد نصت المادة (٢٢٥) من دستور ٢٠١٤ على أنه « تنشر القوانين فى الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويُعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر. ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز فى غير المواد الجنائية والضريبية، النص فى القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. »[٢].

وقد استقر الفقه وتواترت أحكام القضاء على مبدأ عدم رجعية القواعد القانونية ومنها بالطبع القرارات الإدارية فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأن « الأصل فى تطبيق القاعدة القانونية أنها تسري على الوقائع التي تتم فى ظلها، أي خلال الفترة من تاريخ العمل بها حتى تاريخ إلغائها، فإذا ألغيت هذه القاعدة وحلت محلها قاعدة قانونية أخرى، فإن القاعدة الجديدة تسري من الوقت المحدد لنفاذها، ويقف سريان القاعدة القديمة من تاريخ إلغائها، وبذلك يتحدد النطاق الزمني

---

(١) أنس جعفر - القرارات الإدارية طبعة ٢٠١٧ دار النهضة العربية ص١٧٢ وما بعدها .

(٢) يقابلها المادة (٢٧) من دستور ١٩٢٣ ونصها، « لا تجري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها ما لم ينص على ذلك بنص خاص».

كما يقابلها المادة (٢٧) من دستور ١٩٣٠ ونصها، « لا تجري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها ما لم ينص على خلاف ذلك بنص خاص».

والمادة (١٨٦) من دستور ١٩٥٦ ونصها، « لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز فى غير المواد الجنائية النص فى القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الأمة».

والمادة (٦٦) من دستور ١٩٥٨ ونصها، « لا تسري أحكام القانون إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز فى غير المواد الجنائية النص فى القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الأمة».

ويقابلها كذلك المادة (١٦٣) من دستور ١٩٦٤ ونصها، « لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها. ومع ذلك - يجوز فى غير المواد الجنائية - النص فى القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الأمة».

- يقابلها المادة (١٧٨) من دستور ١٩٧١ على أنه « لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما قبلها. ومع ذلك يجوز فى غير المواد الجنائية بنص فى القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب».

لسريان كل من القاعدتين، ومن ثم فإن المراكز القانونية التي نشأت وترتبت آثارها فى ظل القانون القديم تخضع لحكمه وحده »[١].

وقد استقر قضاء مجلس الدولة فى فرنسا ومصر على هذا المبدأ، فقد قضت محكمة القضاء الإداري فى مصر فى باكورة أحكامها بأنه « لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح الإدارية إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها »[٢].

والمستقر أيضاً أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ليس مطلقاً[٣]، بل ترد عليه بعض الاستثناءات تمليها اعتبارات السير الطبيعي للأمور، وحسن العدالة، منها عدم المساس بالحقوق المكتسبة والمراكز التي استقرت، وفي حالة وجود نص صريح، وكذا فى حالة صدور حكم بإلغاء القرار الإداري فإن هذا الحكم يكشف عن عدم مشروعية القرار المطعون فيه منذ صدوره، وأيضاً فى حالة تفسير القرار وحالة سحبه إذا توافرت شروط ذلك.

وسوف نقصر هذا المطلب من هذه الدراسة على تناول حالتين فقط هما، الحقوق المكتسبة واستقرار الأوضاع وذلك فى الفرع الأول، ونتبعه بتناول النص على الأثر الرجعي بنص خاص فى الفرع الثاني.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ١٣١ لسنة ٦ق دستورية بجلسة ١٩٧٨/٥/١٦.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة ١٩٤٨/٣/١٠ لسنة ٢ ص٤٤ - مشار إليه بمؤلف المستشار/ حمدي عكاشة، المرجع السابق، ص١٣٥٥.

(٣) د/ محمد أنس قاسم جعفر، ود/ جمال عثمان جبريل - النشاط الإداري، طبعة ٢٠٠٦، ص١٠٩.

الفرع الأول
الحقوق المكتسبة

تعتبر قاعدة عدم المساس بالحقوق المكتسبة والأوضاع المستقرة عودة إلى الأصل وهو عدم رجعية القرارات الإدارية.

ومفاد ذلك أنه وإن كان يجوز تطبيق بعض القرارات الإدارية بأثر رجعي استثناء، فإن هذا الأثر الرجعي يتعين أن يراع الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي استقرت فلا يسري عليها القرار بأثر رجعي.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن «الأصل على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة والقاعدة هي (عدم رجعية القرارات الإدارية) حيث إن الأصل فى نفاذها يقترن بتاريخ صدورها بحيث تسري على المستقبل، ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على تاريخ صدورها، وذلك حفاظاً على الحقوق المكتسبة للأفراد والمراكز الذاتية لهم، واستقراراً للمعاملات فى المجتمع، وهذه القاعدة تصدق بالنسبة للقرارات الفردية واللائحية على حد سواء»[١].

ويقصد بالحق المكتسب هو مركز واقعي «مصلحة مادية أو أدبية» يضفي عليه القانون حمايته[٢]، والمساس بهذا الحق أو المركز القانوني يولد لصاحبه مصلحة تبرر له حق اللجوء للقضاء لاستيفاء حقه أو رد الاعتداء عنه.

وقد انتقد العميد / ديجي تسمية الحقوق بالمكتسبة[٣]، وذلك فى محاضرة ألقاها فى ١٢ فبراير سنة ١٩٢٦ على محامي محكمة مصر المختلطة، أعاد الأستاذ الفقيه على مستمعيه ما كان سبق له أن كتبه فى مطوله القَيِّم فى القانون الدستوري من انتقاده المذكور الموجه إلى العبارة التي تنعت بها هذه الحقوق، ومما قاله فى ذلك ما يأتي «أني لأعرف ما هو الحق، وإن لم أكن على يقين مما أعلمه عنه، ولكني لم أدر قط ما هو «الحق المكتسب»، فإما أن يكون للإنسان حق، أو لا يكون له شيء من ذلك، وليس من شأن كلمة «المكتسب» أن تضيف شيئاً إلى مدلول كلمة «الحق»، ويتعين لذلك نبذ عبارة «الحق المكتسب» نبذاً تاماً، لأنها عديمة المعنى.

---

(١) الطعن رقم ٣٣٥٦ لسنة ٤٩ق بجلسة ٢٠٠٥/٢/٢ الدائرة السادسة عليا - حكم غير منشور.

(٢) د/ فتحي والي- الوسيط فى قانون القضاء المدني - طبعة ١٩٨١ - دار النهضة العربية ص٧٠.

(٣) مشار اليه فى رسالة دكتوراة للدكتور/ محمد زهير جرانة - الأمر الإداري ورقابته - المرجع السابق ص١٨٦.

وأضاف «وأرجو أن تسمحوا لي بهذه المناسبة أن أذكر لكم أصل عبارة «الحقوق المكتسبة» هذه، فقد وجد عهد كانت تؤدي فيه معنى خاصا، وذلك فى القرنين السابع عشر والثامن عشر حين سادت ما كانوا يسمونه بنظريات القانون الطبيعي وقانون الشعوب التي كان الفقيه «جروتيوس» من أشهر دعاتها، وكانوا يفرقون إذ ذاك بين الحقوق الأصلية والحقوق المكتسبة، وعنوا بالحقوق الأصلية تلك التي تلازم طبيعة الإنسان باعتباره إنساناً، كما أنهم أرادوا بالحقوق المكتسبة تلك التي يحوزها باعتباره فرداً فى المجتمع، ويخولها المجتمع له[1]».

ومع تسليمنا بأن هذا الانتقاد صائب ولا نزاع فى ذلك، فوصف «المكتسب» لا يزيد كلمة الحق مدلولا جديداً، إلا أن عبارة «الحق المكتسب» قد شاع مع ذلك استعمالها شيوعاً أصبح من العسير معه العدول عنها إلى سواها، لذلك يكون من الأفضل استبقاؤها؛ جرياً على القول المأثور من أن «الخطأ المشهور خير من الصحيح المهجور».

ولما كان الحق المكتسب، كما قدمنا، يقوم على تعيين المراكز القانونية التي يحميها الشارع، فإنه من المؤكد أن الاحتمالات المستقبلة لا يمكن أن تعتبر من الحقوق المكتسبة، لتعذر تحديد هذه المراكز القانونية، وفي هذه الحدود يصح لنا أن نسلم مع القائلين بأنه يشترط فى الحق أن يكون حالاً ومحقق الوجود.

ويتحصل لنا مما تقدم جميعه أنه إذا كان تعريف الحق المكتسب قد يبدو لأول وهلة قاصراً عن تحديد مدلول هذه العبارة، وغير شاف فى تمييز الحق عن المصلحة، إلا أن هذا التعريف يوضح لنا الخصائص التي تؤدي إلى هذا التمييز وتعين عليه.

وقد استقر رأي الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة على أنه «الأصل فى نفاذ القرارات الإدارية أن تقترن بتاريخ صدورها بحيث تسري بالنسبة إلى المستقبل، ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على تاريخ صدورها، وذلك احتراماً للحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية[2]».

---

(١) «ديجي»، Leçons de Droit public général، باريس سنة ١٩٢٦، ص٢٠٨ وما بعدها. وقد سبق له إبداء هذا الرأي فى مطولة فى القانون الدستوري الجزء الثاني، ص٢٠٨ وما بعدها - مشار إليه فى رسالة دكتوراة للدكتور/ محمد زهير جرانة - المرجع السابق ص١٨٧.

(٢) فتوى الجمعية ملف رقم ٧٦٦/٢/٨٦ بجلسة ١٩٨٩/٤/١٩ مشار إليها بمسودة القرار الإداري للمستشار/ حمدي ياسين عكاشة - الجزء الثاني - مرجع سابق، ص١٣٧٠.

الفرع الثاني
وجود نص على الأثر الرجعي

كما سبق أن أوضحنا فإن القاعدة أو الأصل هو عدم رجعية القرارات الإدارية ، إلا أنه استثناء من هذا المبدأ يجوز للمشرع لاعتبارات يقدرها وبمراعاة الإجراءات التي نصت عليها المادة (٢٢٥) من دستور ٢٠١٤ [١] أن يخول الجهة الإدارية بنص صريح فى القانون أن تصدر قراراً إدارياً بأثر رجعي بحيث يطبق على وقائع سابقة على صدوره، وفي هذه الحالة يرجع الأثر الرجعي للقرار الإداري إلى الإجازة القانونية وتنفيذاً للقانون.

ومؤدى ما تقدم فإن القرارات الإدارية سواء كانت فردية أو لائحية إذا تضمنت تطبيقها بأثر رجعي دون سند أو نص صريح فى قانون على تخويلها ذلك، فإنها تكون غير مشروعة.

وقد استقرت أحكام محكمة القضاء الإداري منذ باكورة أحكامها على أنه « لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله إلا فى حالتين: الأولى : أن تكون هذه القرارات واللوائح صادرة تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعي، والثانية : أن تكون هذه القرارات واللوائح صادرة تنفيذاً لأحكام صادرة من مجلس الدولة بإلغاء قرارات إدارية وقعت مخالفة للقانون لما يترتب على الإلغاء من أثره فى الحوادث السابقة[٢] ».

وهذا المبدأ استقر عليه قضاء مجلس الدولة ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه « ومن حيث أن الدستور قد حظر النص على أي أثر رجعي للقوانين إلا استثناء وفي غير المواد الجنائية، وبنص صريح وبموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب، أي بموافقة أغلبية خاصة غير الأغلبية العادية المقررة لسن القوانين، كما نص صراحة فى المادة ١٨٧ منه على أن القوانين لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب على أحكامها أي فيما وقع قبلها، ومن ثم فإنه وفقاً لصريح هذه الأحكام

(١) نصت المادة (٢٢٥) من دستور ٢٠١٤ على أنه « تنشر القوانين فى الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إصدارها، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالى لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر. ولا تسرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز فى غير المواد الجنائية والضريبية ، النص فى القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثى أعضاء مجلس النواب. »

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري فى الدعوى رقم ٩٦ لسنة ١ ق جلسة ١٩٤٨/٣/١٠ - ٤٤٠/٧٨/٢ - مشار إليه بمؤلف المستشار/ حمدي ياسين عكاشة - موسوعة القرار الإداري - الجزء الثاني طبعة ٢٠١٠، ص١٣٥٧، وانظر أيضاً فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ملف رقم ٨٦/٤/١١١٠ جلسة ١٩٨٧/٢/٩ - مشار اليها بالمرجع السابق، ص١٣٦٦-١٣٦٧.

لا يجوز على أي وجه تقرير أثر رجعي للقرارات الإدارية إلا لو نص القانون على ذلك واستثناء وبالشروط السالف بيانها، وعلى القضاء الإداري عدم الإعتداد بأي أثر رجعي للقرارات الإدارية اللائحية أو التنظيمية، لانعدام أي حكم يقرر الأثر الرجعي لإنطوائه على اغتصاب إختصاص السلطة التشريعية أو للمخالفة الجسيمة للدستور[1]».

ومفاد ما تقدم أن قاعدة عدم رجعية القوانين والقرارات الإدارية ليست مطابقة ، بل هي أصل عام يرد عليها بعض الاستثناءات بضوابط معينه لا تخرج القاعدة عن جوهرها ولا يحول بينهما وبين تحقيق الهدف منها ، ومن هذه الاستثناء صدور قانون يمنح جهة الادارة حق إصدار قرارات إدارية بأثر رجعي فى بعض الحالات وطبقاً للضوابط الدستورية والقانونية .[2]

المطلب الثانى

الأثر المباشر لسريان القرار الإداري

الأصل أن القرار الإداري باعتباره من أبرز امتيازات السلطة العامة المقررة لجهة الإدارة، والتي تتمتع بها وحدها، وصدوره بالإرادة المنفردة لها، ودون توقف – كقاعدة عامة - على رضاء أو موافقة ذوي الشأن من المخاطبين بالقرار الإداري يتمتع بالقوة التنفيذية منذ صدوره مستوفياً لشروطه، وينفذ فى مواجهة الجهة الإدارية من تاريخ صدوره عنها، ويسري فى مواجهة ذوي الشأن من تاريخ علمهم به.

ويقصد بالأثر المباشر لسريان القرار الإداري هو أن تطبيق القرار الإداري يكون بالنسبة للحاضر والمستقبل، أي يسري القرار الإداري على الوقائع والأحداث التي تقع بعد صدوره بأثر حال، وعدم سريانه بالنسبة للماضي، بمعني تطبيق القرار الإداري بأثر فوري ومباشر وحال وليس بأثر رجعي.

ومؤدى ما تقدم أن القرار الإداري بمجرد صدوره وبحكم وجوده يرتب أثره القانوني الفوري وهو ما يحدثه هذا القرار من إنشاء أو تعديل أو إلغاء لمراكز قانونية قائمة، أي يحدث تغييراً فى التنظيم القانوني أو فى مجموعة القواعد والمراكز القانونية القائمة وقت صدوره، وذلك لافتراض صحة وسلامة القرار الإداري.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٧٨ لسنة ٣٦ ق عليا جلسة ١٩٩١/٤/٢٠، غير منشور.

(٢) راجع د. أنس جعفر – القرارات الإدارية – طبعة ٢٠١٧ دار النهضة العربية ص١٧٢ وما بعدها .

والحقيقة وإن كان مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية لم ينص عليه صراحة سواء فى الدساتير أو القوانين سواء فى فرنسا أو مصر، حيث اقتصرت النصوص الدستورية والقوانين على قصر ذلك على القوانين[١]، ولكن القضاء فى فرنسا ومصر قد استقر على هذا المبدأ بإعتباره من المبادئ القانونية العامة التي تتسم بها جميع القواعد القانونية ومنها القرارات الإدارية.

ولكن يثور التساؤل حول تحديد أساس هذا المبدأ من ناحية وتمييز الأثر المباشر للقرار الإداري عن التنفيذ المباشر له، وهو ما سنتناول فى الفرعين التاليين.

الفرع الأول

تمييز الأثر المباشر عن التنفيذ المباشر

القرار الإداري كما سلف أن أوضحنا يصدر من الجهة الإدارية بإرادتها المنفردة، أي من جانب واحد، ولا يتوقف إصداره أو نفاذه أو تنفيذه – بحسب الأصل – على قبول الأشخاص للقرار، فهو عمل قانوني قائم بذاته مكتمل الأركان بمجرد إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها فى الشكل والنطاق الذي رسمه القانون، ويتمتع القرار الإداري منذ صدوره بالقوة التنفيذية أو النفاذ التلقائي، ويرتب آثاره القانونية بصورة فورية ومباشرة، لكونه نافذاً فى ذاته دون حاجة إلى إقترانه بإتخاذ إجراء آخر، إذ أن وجوده القانوني وترتيب آثاره القانونية يكون قد اكتمل وتحقق منذ لحظة صدوره[٢]، أما تنفيذ القرار فهو عمل مادي يأتي فى مرحلة لا حقة على نفاذ القرار، أو يتراخى إلى ما بعد لحظة صدوره[٣].

وتنفيذ القرار الإداري قد يكون طواعية واختياراً من جانب المخاطبين به[٤]، ولكن فى حالة رفض الأفراد أصحاب الشأن التنفيذ الاختياري، فإنه يحق لجهة الإدارة اللجوء للقضاء لتنفيذ قرارها، أو أن تستعمل سلطتها فى اللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر للقرار الإداري مستخدمة فى ذلك امتيازات السلطة العامة، وذلك دون حاجة إلى إذن قضائي سابق من القضاء.

---

(١) نصت المادة (٢٧) من دستور ١٩٢٣ المصري على أن « لا تجري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله. ما لم ينص على ذلك بنص مما ثل ». وقد تواتر هذا النص فى الدساتير المصرية اللاحقة. انظر فى تفصيل ذلك ما ورد بالفرع الثاني من هذا المبحث – هامش (٢).

(٢) د/ مصطفى عفيفي – الوسيط فى مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن – الكتاب الثاني ص٣٠١ وما بعدها.

(٣) د/ مصطفى عفيفي – المرجع السابق ص٣١٢.

(٤) د/ سامي جمال الدين – أصول القانون الإداري – المرجع السابق ص٧١٢.

فالتنفيذ المباشر يعتبر وسلية لتنفيذ القرار الإداري بمعرفة الجهة الإدارية ذاتها دون اللجوء للقضاء، وذلك على خلاف الأصل العام الذي يحظر التنفيذ المباشر لاقتضاء الحقوق، وتجد هذه الوسيلة تبريرها فى مبدأ الصحة والسلامة الذي يتمتع به القرار الإداري، وهي قرينة مقررة لصالح جهة الإدارة تعفيها من عبء الإثبات، ولكنها قرينة تقبل إثبات العكس.

ومؤدى ما تقدم فإن التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية يعد وسيلة وسلطة استثنائية تملكها الإدارة فى تنفيذ قراراتها التي تصدر عنها بنفسها تنفيذاً جبرياً إذا لم ينفذها الأفراد اختياراً، دون اشتراط أن تلجأ إلى القضاء، حتى ولو كان تنفيذ هذه القرارات يرتب التزامات على عاتق الأفراد[1]، خاصة وأنه وإن كانت بعض القرارات الإدارية لا تحتاج إلى أن تنفذ تنفيذاً مادياً، فإن معظمها يحتاج إلى التنفيذ المادي، بل إلى استعمال القوة أحياناً فى تنفيذها، مثال ذلك تنفيذ قرارات الضبط الإداري أو قرار بنزع الملكية أو بالإستيلاء فى حالة إعتراض أصحاب الشأن على التنفيذ، ولا شك فى أن هذه السلطة الاستثنائية تعتبر من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة وتجعلها فى مركز تتفوق فيه على الأفراد إلى حد بعيد.

ففي نطاق روابط القانون الخاص لا يجوز للأفراد استيفاء حقوقهم بأيديهم، بل لا بد من تدخل القضاء لإرغام الملتزمين على تنفيذ التزاماتهم، بينما يختلف موقف الإدارة فى الأحوال المماثلة، طبقاً لسلطة التنفيذ المباشر، أي أنها تستطيع فى أحوال معينة وبضوابط محددة أن تنفذ بنفسها ودون اللجوء إلى القضاء ما تعتبره حقاً من حقوقها.

فإذا أرادت الإدارة أن تعين مثلاً حدود أموالها العامة ، فإنها لا ترفع الدعوى الخاصة بذلك كما يفعل الأفراد ، بل تصدر قراراً تعين فيه حدود هذه الأموال العامة.

وحين تكون الإدارة دائنة فإنها تستطيع فى بعض الأحوال أن تصدر قراراً وتنفذه على أموال مدينها، ويبدو هذا بصفة خاصة فى الحجز الإداري على الديون الضريبية.

---

(١) ينبغي التنبيه إلى اختلاف مدلول « التنفيذ المباشر » فى القانون الإداري عنه فى قانون المرافعات. ففي القانون الإداري يقصد بهذه العبارة، التنفيذ بطريق مباشر أي دون الالتجاء إلى القضاء، أما فى قانون المرافعات فالتنفيذ المباشر يقصد به قهر المدين على الوفاء بنفس ما التزم به سواء كان التزاما بالقيام بعمل. أو بالامتناع عنه. فتنفيذ الالتزام بتسليم عين ما يكون بإكراه الملتزم على تسليمها للدائن. وتنفيذ الالتزام ببناء حائط مثلاً يكون بإقامة البناء على نفقة المدين، وتنفيذ الالتزام بهدم البناء فى أرض معينة يكون بهدم ما تم من البناء. راجع فى ذلك – قواعد تنفيذ الأحكام والعقود الرسمية فى قانون المرافعات الجديد – للدكتور رمزي سيف. الطبعة الثالثة ١٩٥٤-١٩٥٥، ص٨، وأيضا د/ أسامة أحمد شوقي المليجي - الإجراءات المدنية للتنفيذ الجبري فى قانون المرافعات المصري طبعة ٢٠١٢ – دار النهضة العربية ص١٢.

كما يجوز للإدارة أن تفسخ العقد الإداري الذي تبرمه سواء أكان عقد التزام أو أشغالا عامة أو توريدا وذلك بإرادتها المنفردة بأن تصدر قرارا من جانبها وحدها دون أن تضطر إلى اللجوء إلى القضاء.

على أنه لا يستفاد من ذلك أن امتياز التنفيذ المباشر من شأنه أن يحصن أعمال الإدارة من الخضوع لرقابة القضاء ، بل قد يغير الوقت الذي يتدخل فيه القضاء ، فبدلاً من أن يتدخل قبل التنفيذ، يتدخل بعد التنفيذ ، ذلك أن للأفراد الحق دائماً فى الطعن بإلغاء القرارات الإدارية، على أن موقف الأفراد فى هذه الحالة سيكون فى موقف المدعي بدلاً من أن يكون فى موقف المدعى عليه، ويترتب على ذلك أن عبء الإثبات يكون على عاتق الأفراد وليس على عاتق الإدارة.

الفرع الثانى

قرينة سلامة القرار الإداري

القاعدة أن كل قرار إداري نفترض سلامته لحين إثبات عكس ذلك، ويبرر البعض[١] هذه القرينة بأن العمل الإداري يحاط بضمانات خاصة، كحسن اختيار الموظفين وخضوعهم للرقابة الإدارية الذاتية والمستمرة، واشتراط مراعاة إجراءات وأشكال ومواعيد معينة عند إصدار القرارات فضلاً عن ضرورة احترام قواعد الاختصاص، وقد ترتب على وجود هذه الضوابط إلزام الأفراد باحترام هذه القرارات حتى ولو خامرهم الشك من حيث صحتها، وهذه القاعدة تسري بالنسبة للقرارات السلبية وأيضاً القرارات المعيبة حتى تلغي أو يحكم بعدم مشروعيتها.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا فى هذا الشأن بأن «القرار الإداري يفترض أن يكون محمولاً على الصحة ، ما لم يقم الدليل على عكس ذلك، بفضل ما يحاط به من ضمانات تعين على ذلك، كحسن اختيار الموظفين الذين يسهمون فى إعداده وفى إصداره ، وتسليط الرقابة الرياسية عليهم فى ذلك ، لأن القرار الإداري قد يجتاز مراحل تمهيدية قبل أن يصبح نهائياً»[٢].

ومفاد ذلك أن قرينة الصحة أو السلامة تعتبر الأساس أو المبرر لتقرير مبدأ الأثر الفوري للقرار الإداري، الذي يتمتع منذ لحظة صدوره بهذه القرينة ذات القيمة القانونية التي تلحق به وهي قرينة السلامة المفترضة أو الصحة أي مشروعيته وموافقته المسبقة للقانون[٣] إلى أن يثبت العكس[٤].

ومؤدى هذه القرينة أن القرار الإداري يتمتع بقوة ذاتية ويكون واجب النفاذ، وتفترض صحة ماتضمنه من أحكام، ومبني على سبب صحيح يسوغه ويهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

---

(١) د/ سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – الطبعة الرابعة سنة ١٩٧٦ ص٦٣٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٤ ديسمبر سنة ١٩٥٧ – السنة الثالثة ص٣٦٠ – مشار إليه بالمرجع السابق هامش ص٦٣٣. وانظر حكمها فى الطعن رقم ٤١٧٦ لسنة ٥٧ ق.عليا جلسة ٢٠١٠/١١/٢٣ مشار اليها بمؤلف المستشار الدكتور / محمد ماهر أبو العينين - مرجع سابق ص٩٧٤ وما بعدها .

(٣) د/ ماجد الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٩٨ص ٥٥٤.

(٤) د/ بكر القباني، القانون الإداري، طبعة دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ ص ٤٨٣، ود/ محمد عبد الحميد أبوزيد، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري، المرجع السابق ص ١٢٢، ود/ إبراهيم محمد على، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٢٥، ود/ السيد هيكل وآخرون، القانون الإداري المصري، المرجع السابق، ص ٢٦١.

ومن ثم فإنه يظل نافذ المفعول ومنتجا لآثاره القانونية فى حق الأفراد بمجرد نشره أو إعلانه[١] بإعتباره سليماً ومفترضاً صحته من تاريخ صدوره حتى تاريخ انتهاء العمل به، بإلغائه أو سحبه أو تعديله[٢].

ولذلك يتحمل الأفراد بما يفرضه عليهم القرار من التزامات وتحقيق ما يتطلبه من واجبات دون توقف على رضائهم أو موافقتهم، على تلك القرارات، وإلا تعرضوا للتنفيذ الجبري المباشر لها[٣].

ومرد ذلك أنه يجب على الأفراد فى الدولة الحديثة أن يبذلوا جل جهدهم من أجل معاونة الإدارة فى تحقيق رسالتها بتنفيذ قراراتها الإدارية ، حتى ولو ظهر فى بعض الأحيان قيام تعارض بين ذلك التنفيذ ومصالحهم الخاصة[٤].

ويستفاد من ذلك وجود صلة قوية بين النفاذ التلقائي أوالفوري للقرار الإداري وبين قرينة المشروعية أو الصحة، فبدون افتراض صحة القرار سيزول - نتيجة للارتباط - النفاذ التلقائي للقرار الإداري، ويفقد هذا النفاذ المباشر للقرار سنده بزوال قرينة السلامة أو المشروعية[٥].

ويؤكد ما تقدم ويعززه أن قرينة الصحة أو السلامة تثبت للقرارات الإدارية على اختلاف أنواعها سواء أكانت قرارات صريحة أو ضمنية، سلبية أو إيجابية، مسببة أو غير مسببة.

وهذه القرينة بافتراض صحة القرار الإداري قرينة بسيطة يمكن إثبات عكسها.

وتأكيداً لذلك فقد استقر قضاء مجلس الدولة على أن « القرارات الإدارية يفترض فيها الصحة، وأن الجهة الإدارية غير ملزمة – بحسب الأصل – بالإفصاح عن الأسباب التي تبني عليها قراراتها الإدارية إلا إذا ألزمها القانون، أو ألزمت هي نفسها بذلك، فإن هي فعلت وذكرت سبباً لقرارها فإنه يخضع لرقابة القضاء الإداري للوقوقف على مدى مطابقته لأحكام القانون »[٦].

---

(١) د/ سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٥ ص٢١٤.

(٢) د/ أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات فى القانون الإداري ١٩٧٧ ص ٧٢.ود/ هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري فى الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٢ ص٨٣.

(٣) د/ سامى جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة المرجع السابق، ص ٢١٤.

(٤) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص

(٥) د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص ١١، وفي هامش (من ذات الصفحة يذكر عبارة موريسى فوريو بشأن ذلك الارتباط والتي جاءت على النحو الآتى:

Cést dan le benefice du préalable que consiste le principe d'autorité.

(٦) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٦٧٥ لسنة ٤٦ق. عليا جلسة ٢٠٠٢/١٢/٧ - الدائرة السابعة - حكم غير منشور.

وقضت أيضا بأن « الأصل هو صحة القرار الإداري ومشروعيته وقيامه على سببه الصحيح، وعلى مدعي العكس إثباته »[١].

وتفترض قرينة السلامة فى القرار الإداري أنه سليم ومشروع - على نحو ما أوردنا من قبل - وعلى من يدعى عكس ذلك، أو ينازع فى صحة القرار ومشروعيته أو يرى أن القرار قد شابه عيب يبطله أن يلجأ إلى القضاء الإداري طاعناً عليه بوقف التنفيذ والإلغاء[٢] وإثبات عدم مشروعيته بتوضيح العيب الذى لحق به، وتجد هذه القرينة تبريرها فى أسباب كثيرة منها: أن الجهة الإدارية هي المنوط بها بتحقيق الصالح العام، ومن ثم يفترض فى أعمالها ألا تكون مخالفة للقانون، بل يفترض فيها الصحة والسلامة، إلى أن يثبت خلاف ذلك ممن يدعيه[٣]. وبعبارة أخرى فإنه نظراً لما يصاحب عملية إصدار القرار من ضمانات خاصة تتمثل فى حسن اختيار الموظفين الذين يقومون بإصداره، ومباشرة رؤسائهم للسلطة الرئاسية عليهم، ووجوب اتباعهم لأشكال وإجراءات معينة عند إصدارهم لهذه القرارات، فإنه يفترض سلامة الأحكام التي تضمنتها القرارات الإدارية الصادرة عنهم وصحتها على أن يثبت العكس[٤]، فضلاً عن أن الحياة الإدارية تختل تماماً بدون افتراض قرينة الصحة والسلامة في القرارات الإدارية، كما تعجز الإدارة عن ممارسة نشاطها فى توفير الخدمات العامة وتقديمها للأفراد بشكل منتظم ومطرد، والسهر على تحقيق الصالح العام للمجتمع[٥]، كما أن قرينة الصحة توفر السرعة فى الأعمال الإدارية، وتحمي الإدارة من كثرة إعتراضات الأفراد التي تعطل مزاولة الإدارة لنشاطها فى إشباع الحاجات العامة للجمهور، وتوفير الضبط الإداري، إلى جانب أن قرينة السلامة تستبعد اعتراضات الأفراد على القرارات، والتي تعيق مزاولة الإدارة لسلطاتها العامة[٦].

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٢٩١ لسنة ٤٧ق. عليا جلسة ٢٠٠٣/١١/٢٢ - الدائرة الخامسة - غير منشور.

(٢) د/ عبد الغني بسيوني، المرجع السابق ص ٨.

(٣) د/ محمد فؤاد عبد الباسط. وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق ص ١١. ود/ محمد عبد الحميد أبوزيد. المرجع فى القانون الإداري، السابق ص ٣٣٦.

(٤) د/ هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري فى الإثبات. دار النهضة العربية. القاهرة ٢٠٠٢ ص ١٤٤.

(٥) د/ سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة، المرجع السابق ص ٢١٤.

(٦) د/ محمد عبد الله حمود الديلمي، تحول القرار الإداري، المرجع السابق ص ٥٠ حيث ذكر « لكن إذا لجأ الأفراد إلى القوة لمقاومة نفاذ القرارات الإدارية أو امتنعوا عن تنفيذها، فإن الجهة الإدارية تستطيع أن توقع عليهم جزاءات إدارية علاوة على ما يتعرضون له من عقوبات جنائية، والسبب فى ذلك أن القرارات الإدارية تحوز قوة الشيء المقرر قياسا على قوة الشيء المقضي به بالنسبة للأحكام القضائية. وبذلك تلحقه حصانة شبيهة بحصانة الأحكام القضائية هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن الإدارة يمكنها أن تلجأ للقضاء عندما يمتنع الأفراد عن تنفيذ القرار فى الحالات التي يوجد فيها نص قانوني يقرر توقيع عقوبات جنائية على من يخالف تنفيذ القرار». وانظر فى ذلك أيضا د/ محمد عبد الحميد أبوزيد، المرجع السابق. ص ٢٥٥. ومثال ذلك نص المادة ٢٩٥ من قانون العقوبات المصري التي تنص على معاقبة من خالف أحكام اللوائح العمومية أو المحلية الصادرة من جهات الإدارة العمومية أو البلدية أوالمحلية ويجازى بالعقوبات المقررة فى تلك اللوائح بشرط ألا تزيد على العقوبات المقررة للمخالفات. فإذا كانت العقوبات فى اللوائح زائدة عن هذه الحدود وجب حتما إنزالها إليها. فإذا كانت اللائحة تنص على معاقبة من يخالف أحكامها بدفع غرامة لا تزيد على خمسة وعشرين قرشا مصريا. راجع فى ذلك د/ محمد عبد الحميد أبوزيد، المرجع السابق ص ٣٢٥. هامش ٢ وقد ذكر فى ذات الصفحة « أن طريق إلزام الممتنع عن تنفيذ القرار الإداري هو إقامة الدعوى الجنائية ضده ».

ويرى الاتجاه الغالب فى الفقه أن قرينة السلامة للقرارات الإدارية تعد فى مقدمة الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة[١]، حيث تقف الإدارة موقف المدعى عليه فى دعوى الإلغاء التي ترفع ضد قرار إداري يتمتع بقرينة السلامة، وهو موقف أفضل وأيسر فيما يتعلق بعبء الإثبات من موقف المدعي الذي يخاصم القرار الإداري، إذ يتعين عليه إثبات عكس قرينة السلامة، وتقديم الأدلة على عدم صحة أو مشروعية القرار المطعون فيه[٢]، وهو موقف جد صعب وعسير.

ومن ناحية أخرى فإن قضاء مجلس الدولة المصري تخفيفاً من هذا العبء الذي يقع على الأفراد فقد استقر على أن « نكول جهة الإدارة عن تقديم المستندات وسائر الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع متى طلب منها ذلك، ينفي قرينة الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية »[٣].

وفى بعض الأحكام الحديثة للمحكمة الإدارية العليا اتجهت المحكمة إلى التخفيف من حدة قرينة صحة القرار الإداري ، فقضت بأنه « وإن كان اختيار من يعنون بالهيئات القضائية – على اختلافها – قد نيط بالمجالس العليا لهذه الهيئات والتي يتبوأ أعضاؤها ذروه سنام هذه الهيئات ، وأن المحكمة تقدر ما لهم من قدرة على وزن الأمور ، وما يتمتعون به من بسطة فى السلطة والتقدير ، فإنه لا جدال فى أن هذه السلطة تجد حدها فى ضرورة الانصياع لما أوجبته المواثيق الدولية والدساتير والقوانين من المساواة بين الأفراد وعدم التمييز بينهم بغير مبرر موضوعي ، وأن يجازي المرء على قدر سعيه لقول الله تعالى : (وَأَنْ لَيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَى) سورة النجم (٣٩).

وأضافت المحكمة « .... حيث تبسط المحكمة رقابتها عليه فتمحصه تمحيصاً وتزنه بميزان الحق وزناً يستريح به ضميرها راحة من أدى الأمانة – التي تطوق عنقه – على وجهها فإن نكلت الجهة الإدارية – وأغرضت ونأت بجانبها عن تقديم المبرر الذي استبعدت بموجبيه من بدا تفوقه وتمييزه فى المؤهل اللازم لحمل أمانة القضاء ظاهراً ، قامت عليها الحجة ، وغدا تخطيها لمن كان تفوقه ملحوظاً بغير سند خليقاً بالإلغاء »[٤]

---

(١) يرى البعض أن قرينة السلامة لا تعد فى حقيقتها من امتيازات الإدارة، لأن وقوفها فى مركز المدعى عليه أمام القاضي الإداري لا يعتبر ميزة، بل هو موقف صعب وثقيل فى ظل إجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، حيث يقوم القاضي بدور إيجابي يتعلق بتحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها بما من شأنه جمع عناصر وأدلة الإثبات ومعاونة الطرف الضعيف، وهو الفرد فى سبيل الوصول للحقيقة، فالقاضي الإداري يستطيع إلزام الإدارة بتقديم المستندات الأساسية من واقع الملفات الموجودة بحوزتها، كما يقع عليها عبء إثبات بعض الوقائع، مما يجعل المدعي لا يتحمل عبء الإثبات كاملاً، بخلاف الحال بالنسبة للإجراءات الادعائية المتبعة فى التقاضي أمام القاضي المدني. انظر فى ذلك د/أحمد كمال الدين موسى. المرجع السابق ص ٧٨.

(٢) د / أحمد كمال الدن موسى، المرجع السابق، ص ٧٨.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٥٢١ لسنة ٤٢ق عليا –الدائرة الثانية بجلسة ٢٠٠٢/٤/٢٠ غير منشور.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٥٦٦٦ لسنة ٥٣ ق.عليا لجلسة ٢٠١١/٤/٢٣ وحكمها فى الطعن رقم ٢٣٩٠٢ لسنة ٥٥ ق.عليا بجلسة ٢٠١١١/٤/١٦ مشار اليها بمؤلف المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين –المبادئ القضائية الحديثة للمحكمة الإدارية العليا فى مصر طبعة ٢٠١٥ –دار روائع القانون ص ٩٧١ وما بعدها .

المبحث الثانى

النطاق الشخصي لسريان القرار الإداري

نقصد بالنطاق الشخصي لنفاذ القرار الإداري تحديد نطاق سريان وألية وكيفية ذلك سواء بالنسبة لجهة الإدارة أو الأشخاص الذين يعتبر القرار حجة عليهم.

فالأصل أن القرار الإداري لا يرتب آثاره القانونية إلا إذا نما إلى علم المخاطبين به، كما أن أحكامه لا تطبق إلا بالنسبة للمستقبل فقط ، فيما عدا الحالات التي يجيز فيها المشرع صراحة سريانه على الماضي.

والمستقر فقها وقضاءً أن نفاذ القرار الإداري فى مواجهة الجهة الإدارية مصدرة القرار ينفذ من تاريخ صدوره ، ولكنه لا يسري فى حق الأشخاص إلا من تاريخ علمهم عن طريق إعلانهم به.

وقد استقرت أحكام مجلس الدولة المصري على أنه « ولئن كانت القرارات الإدارية التي يعمل بها من تاريخ صدورها تنفذ فى مواجهة الجهة الإدارية فور صدورها عنها إلا أنها لا تسري بالنسبة للموظفين المخاطبين بها إلا من تاريخ إبلاغهم بهذه القرارات، حتى يمكن ترتيب الآثار المترتبة عليها بمعنى أن القرارات الإدارية التي تتضمن إلزام مُصْدِرَهَا إنما تسري فى حقه من تاريخ توقيعها، أما غيره من العاملين بالجهة الإدارية فإنه يتعين لسريانها إتاحة الفرصة لعلم العاملين بهذه القرارات، وإثبات إخطارهم أو علمهم بها حتى يمكنهم إعمالها، ومن ثم فإن مؤدى ذلك ولازمه عدم تحقق علم هؤلاء العاملين فى ذات تاريخ صدور القرارات المتضمنة لمثل ذلك الأمر، وبالتالي فإن القول بإنفاذها فور صدورها يكون غير متفق مع صحيح حكم القانون، ويرتب بالتالي نتيجة غير منطقية، خاصة إذا ترتب على ذلك تعديل أو إلغاء أو إكتساب مراكز قانونية أو صدور أحكام قضائية »[1].

وأضافت المحكمة تأسيساً لحكمها المذكور بأنه «أن المشرع تجنباً لذلك الأمر وحسماً لأي منازعات فى هذا الخصوص وضع قاعدة نصت عليها المادة (١٥) من قانون المرافعات المدنية والتجارية مؤداها : أنه إذا تطلب القانون لحصول إجراء مقدر بالأيام أو الشهور أو السنين فلا يحسب منه يوم حدوث الأمر المعتبر فى نظر القانون مجرياً للميعاد، ومن ناحية أخرى فإن الأصل هو قيام قرينة الصحة فى القرار الإداري

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٢٨٢ لسنة ٤٣ق عليا - الدائرة الخامسة بجلسة ٢٠٠٢/٢/١٣، غير منشور.

ومشروعيته، وعلى من يدعي عكس ذلك إقامة الدليل على عدم مشروعية القرار، وعلى ضوء ذلك فإنه لا يمكن زعزعة هذه القرينة إلا استنادا لأسباب واقعية تقوم على الجزم واليقين وليس على مجرد الشك والتخمين».

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول فى المطلب الأول سريان القرار الإداري فى مواجهة الأفراد ، ونخصص المطلب الثاني لبحث سريان القرار الإداري فى مواجهة الجهة الإدارية.

المطلب الأول

سريان القرار الإداري فى مواجهة الأفراد

ذكرنا آنفا أن القرار الإداري مصدر لحقوق الأفراد ، ومادام القرار الإداري ذا تأثير ويغير فى المركز القانونى للمخاطب بحكمه ، فلا يمكن الاحتجاج به فى مواجهته مالم يصل إلى علمه.

ومن ثم يكون نفاذ القرار الإداري فى حق الأفراد يبدأ من تاريخ علمهم بها[١]، وذلك حتى يمكنهم أن يرتبوا أمور حياتهم وأوضاعهم طبقاً لمقتضياته، بعبارة أخرى فإن القرارات الإدارية لا تسري فى حق الأفراد، ولا تلزمهم ولا يحتج بها عليهم إلا بعد نشرها، أي وصولها إلى علمهم[٢] بإحدى وسائل العلم المقررة فى القانون، لأن النشر ليس مقرراً لمصلحة الإدارة، وإنما لمصلحة الأفراد[٣] وسوف نتناول كل وسيلة من هذه الوسائل فى فرع مستقل على النحو التالي:

الفرع الاول

إعلان القرار الإداري

يعتبر الإعلان كقاعدة عامة هو الوسيلة الأساسية للعلم بمضمون القرارات الإدارية الفردية[٤] التي توجه إلى فرد معين بالذات أو أفراد معينين بذواتهم، وتمنحهم حقوقاً مكتسبة[٥].

---

(١) ويرى الدكتور/ توفيق شحاتة «أن سريان القرار فى حق الأفراد الذين يطبق عليهم هو الذي يبدأ من تاريخ علمهم به، أما نفاذ القرار فيكون من تاريخ صدوره»، وراجع مؤلفه، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق ص ٦٥٧.

(2)DE LAUBADERE, Dr . ad .op .cit p298.

(٣) محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية، المرجع السابق ص ٢٧٤.

(٤) د/ إبراهيم محمد على - القرار الإداري، المرجع السابق ص ٢٢٧، ود/ عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق ص ٢٥٤.

(5) rené chapus. Droit administratif général. 1 15 e éd, Montchrestien, paris p, 1141

ويعنى الإعلان إبلاغ الأفراد بمضمون القرار الإداري بواسطة الإدارة المختصة بالوسيلة التي تختارها مادامت تكفل وصوله إلى صاحب الشأن, أو إخطاره به على حده بطريقة وافية ومؤكدة[١]، وذلك ما لم يلزم المشرع جهة الإدارة بطريقة معينة للإعلان بالقرار الإداري.

وقد يكون هذا الإعلان بالتبليغ أو الإخطار عن طريق البريد بخطاب رسمي ومسجل بعلم الوصول موجه من الإدارة إلى صاحب الشأن, وهي الطريقة التي تتم فى الغالب, أو الإعلان على يد محضر, أو عن طريق أى موظف عام آخر[٢]، أو بتسليم القرار إلى صاحب الشأن وتوقيعه بما يفيد استلامه الأصل, سواء على صورة من القرار, أو فى سجل خاص بذلك[٣] مثل: ما يطلق عليه فى العمل لفظ السركي, وقد يتم بأصل القرار أو بصورة منه[٤]، ولا مانع من أن يتخذ الإعلان شكل برقية تلغرافية، أو مكالمة تليفونية، أو رسالة هاتفية، أو على البريد الإليكتروني ما دام ذلك ممكناً[٥] كما يتوسع القضاء[٦] فى معنى الإبلاغ، فيكفي أن يتسلم الإعلان حارس المبنى أو أي تابع لصاحب الشأن.

وينتج الإعلان أثره القانوني من تاريخ وصوله إلى صاحب الشأن, لا من تاريخ إرساله إليه[٧], ولا يعطل تحقيق الإعلان لأثره القانوني رفض أصحاب الشأن استلامه والتوقيع بذلك حسبما قرره مجلس الدولة الفرنسي.

وغني عن البيان أن من صدر عنه القرار لا يحتاج إلى إعلانه به، لأن القرارات الإدارية نافذة دائماً فى مواجهة مصدرها بمجرد صدورها عنه، بصرف النظر عن علم أو عدم علم الأفراد بصدورها، حتى لو تضمنت قواعد تنظيمية عامة، مما يجعل الإدارة ملزمة بتنفيذ هذه القرارات ولو لم تنشر، لأن النشر يهدف إلى إعلام المخاطبين بمضمون القرار, وهو متحقق لمن أصدرها بفضل صدورها عنه[٨].

---

(١) د/ بكر القباني - القانون الإداري, المرجع السابق ص٤٧٩ود/ رمزي الشاعر بالاشتراك مع د/ عبدالعظيم عبد السلام . الوجيز فى القانون الإداري, المرجع السابق ص ٤٣٥.

(٢) د/ مجدي مدحت النهري - مبادئ القانون الإداري فى دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة طبعة دار الأصدقاء بالمنصورة طبعة ٢٠٠٦ ص ٢٢٠.

(٣) د/ جورجي شفيق ساري - المبادئ العامة للقانون الإداري, المرجع السابق ص ٨٢٤.

(4) rene chapus, droit administrative, t . 1 . Montchrestien, Paris 1985, P. 741

(٥) ويمكن تصور ذلك فى حالة ما إذا ترك صاحب الشأن للإدارة رقم تليفونه الخاص أو بريده الاليكتروني، ولم تكن الإدارة تعرف عنوانه الذي يمكن مخاطبته عليه، لكن عبء الإثبات هو الذي يكون محل خلاف فى كل وسيلة للإعلان - راجع د/ الد يداموني مصطفي: المرجع السابق ص٤٧.

(6) C.E 29 oct .1965 , Demoislle Bourret , R .D . P .1966 P .350

(٧) د/ عصمت الشيخ, مبادئ ونظريات القانون الإداري, المرجع السابق ص ٧٩.

(٨) د/ بكر القباني, القانون الإداري, المرجع السابق ص ١٧٩.

كما أن عدم إعلان القرار الفردي لا يترتب عليه بطلان القرار، وانما يجعله فقط عدم سريانه بالنسبة للأفراد الذين ينطبق عليهم[١] ولا يحتج عليهم به.

ويمكن القول بأن النشر أو الإعلان، أو علم المخاطبين بالقرار يعد بمثابة شرط واقف لترتيب الآثار القانونية للقرار الإداري[٢] فى حق المخاطبين به، وفكرة الشرط الواقف مألوفة فى مجال القانون الإداري، وترتيباً على ذلك فإن عدم نشر القرار الفردى أو إعلانه لا يمكن أن تترتب عليه الآثار القانونية المتوخاة منه بطريقة فعالة.

وفي هذه النقطة يلتقى القانونان المصرى والفرنسي, حيث قرر كلاهما أن النشر يعادل الإعلان من حيث قوة كليهما فى إثبات حصول علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه، وفي بدء نفاذه فى مواجهته[٣] وليس معنى ذلك مساواة النشر بالاعلان تماماً، إن الاعلان هو الأصل بالنسبة للعلم بالقرارات الإدارية الفردية ، أما النشر فهو استثناء، بحيث لا يكفي النشر حيث يكون الإعلان ممكناً[٤] ؛ لأن القضاء الإداري فى فرنسا يفرق بين القرارات الإدارية اللائحية أو التنظيمية، وجعل وسيلة العلم بها هي النشر ، بينما جعل الإعلان هو وسيلة الإعلان بالقرارات الإدارية الفردية.

وأخيراً فإن عبء إثبات حدوث النشر أو الإعلان يقع على عاتق الإدارة ، إذا ادعى الغير عدم علمه بالقرار، وتستطيع الإدارة إثبات العلم بالقرار بكل الوسائل القانونية المتاحة لها[٥].

وتأكيداً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه «وفي جميع الأحوال فإن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة»[٦].

وأضافت المحكمة فى ذات الحكم «وإن كان النص على أن النشر كالإعلان وسيلة لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه، إلا أن هذه المساواة بين الوسيلتين ليست كاملة، إذ يبقى الإعلان بالقرار هو الأصل، أما النشر فهو الاستثناء، بحيث لا يكفي النشر حيث يكون الإعلان ممكناً، وفي هذا الصدد يتعين التفرقة بين قرارات الإدارة التنظيمية

(١) د/ مصطفى أبو زيد فهمى، الوسيط، المرجع السابق ص ٨٠٠.

(٢) د/ الديدموني مصطفي أحمد، المرجع السابق ص٢١٣.، وعلى هذا الأساس فإن القرار الإداري يعتبر قرارا كاملاً حتى قبل نشره أو إعلانه.، راجع فى ذلك د/ توفيق شحاتة، المرجع السابق ص٦٥٩.

(٣) د/ طعيمة الجرف، القانون الإداري، المرجع السابق ص٥٧٠.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٧٤/٢/٢٤ في القضية رقم ٢٠١ لسنة ١٨ق والمنشور فى المجموعة، السنة١٩ ص ١٤٣.

(٥) د/ جورجي شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، المرجع السابق ص ٨٣٦.

(٦) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٦٦٤١ لسنة ٤٦ق. عليا - الدائرة الأولى جلسة ٢٠٠٢/١١/١- غير منشور.

وقراراتها الفردية، فإذا كانت الأولى بحكم عموميتها وتجريدها لا يتصور حصر الأشخاص الذين تحكمهم مما لا يكون معه محل للالتزام بوسيلة الإعلان بالنسبة إليها، فإن الوسيلة الثانية إذ تتجه بالعكس إلى أشخاص معينين بذواتهم، ومعلومين سلفاً لدى الإدارة، فإنه لا محل للاكتفاء بوسيلة النشر، بل يكون قرينة على وصول القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن، إلا أنه يشترط أن يتم النشر والإعلان بالشكل الكافي للتعريف بالقرار ومحتوياته الجوهرية حتى يكفي فى تحقق العلم بالقرار».

وقضت أيضاً بأن «القرارات الإدارية الفردية لا يكفي للعلم بها مجرد نشرها فى الجريدة الرسمية ، وإنما يتعين إعلان صاحب الشأن بها أو ثبوت علمه اليقيني بمضمونها ومحتواها على نحو يمكنه من تحديد مركزه القانوني إزاءها»[1].

ومؤدى ما تقدم كله فإن الإعلان هو الوسيلة الأساسية للعلم بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٦٢٤٨ لسنة ٤٧ق. عليا - الدائرة الأولى جلسة ٢٠٠٤/١/٣. غير منشور.

الفرع الثانى

نشر القرار الإداري

النشر هو الوسيلة الأساسية لإعلان القرارات الإدارية اللائحية ، ويقصد به مجموعة الإجراءات التي تتخذها جهة الإدارة بهدف إعلام الأفراد على نحو عام بمضمون القرار ومحتوياته كاملا على نحو يسمح لذي الشأن أن يلم بمضمونه تماماً[١]، وإذا رأت الجهة الإدارية أن يكون النشر مقصوراً على ملخص القرار، فيجب أن يكون الملخص وافياً يغني عن نشر القرار بكامله[٢]، وأن يكون خالياً من العبارات المجملة أو الغامضة، بحيث يتسنى لصاحب الشأن تحديد موقفه من القرار بدقة[٣]، والنشر بهذه المثابة هو أنسب وسيلة لإشهار وإعلام ذوي الشأن بمضمون القرارات التنظيمية التي تحتوي على قواعد عامة ومجردة[٤]، وتخاطب أفراداً يتعذر حصرهم[٥]، لكن هذه القاعدة ليست مطردة، ففي بعض الأحيان يتطلب مجلس الدولة الفرنسي نشر بعض القرارات الفردية وخصوصاً المتعلقة بالموظفين، كقرارات التعيين والترقية، من أجل التأكد من وصول هذه القرارات إلى علم ذوي الشأن[٦].

والغالب أن يحدد القانون وسيلة النشر، كالجريدة الرسمية مثلاً، وفي هذه الحالة يجب نشر القرار التنظيمي وفقاً لهذه الطريقة[٧]، وإلا كان النشر باطلاً مع ما يترتب على ذلك من آثار[٨].

لكن إذا لم يحدد القانون وسيلة معينة للنشر فإن الإدارة تتمتع بحرية واسعة فى اختيار وسيلة النشر المناسبة[٩] سواء كانت الصحف اليومية[١٠] أو النشرات التي تصدرها المصالح العامة[١١].

---

(١) إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، الطبعة الأولى ١٩٨٨ص ٨٥٣ ود/ مجدي مدحت النهري، القرار الإداري، المرجع السابق ص ١٧٨.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى جلسة ١٩٦٥/١٢/٣ والمنشور فى مجموعة الأحكام التي أصدرتها السنة ١١ ص ١١٥.

(٣) د/ إبراهيم محمد على : القانون الإداري، المرجع السابق ص ٣٢٦.

(4) rené chapus. Droit administratif général. T.1 15 e éd, Montchrestien, paris p, 1141.

(٥) د/ إبراهيم طه الفياض، المرجع السابق ص ٣٨٥، ود/ جورجي شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، المرجع السابق ص ٨٢٤، ود/ السيد هيكل بالاشتراك مع د/ ثروت عبد العال ود/ عبد المحسن وبان، القانون الإداري المصري ١٩٩٧ ص ٣٥٩.

(٦) د/ عصمت الشيخ ـ المرجع السابق ص ٨٠.

(7) A.DE LAUBADERE , OP . cit .p . 298 .

(٨) د/ عمرو فؤاد بركات : مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ص ٤٩٠.

(٩) د/ سامى جمال الدين : أصول القانون الإداري ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ص ٧٠٩ .

(10) JEAN RIVERO ET JEAN WALINE , DROIT ADMINISTRATIF , 16E éd, Dalloz , 1996 ,p.95 (La publicité prend des fores diverses: pour les décisisions régle,entqires, publication soit au journal official , soit dans un bulletin administrative, soit par affiche ou dans La presse .....)

(١١) د/ رمزي الشاعر ود/ عبد العظيم عبد السلام ،الوجيز فى القانون الإداري، المرجع السابق ص٤٢، ومن هنا تختلف وسيلة نشر القرارات التنظيمية عن وسيلة نشر القوانين فهذه الأخيرة يجب نشرها فى الجريدة الرسمية، أما الأولى فيجوز نشرها فى الجريدة الرسمية أو فى النشرات المصلحية.. راجع د/ عصمت الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، المرجع السابق ص ٨٠، ود/ السيد هيكل، القانون الإداري المصري، المرجع السابق ص٣٦٠.

ومن هنا تأتي أهمية هذه النشرات ومتابعة ما ينشر فيها[١] أو بالتعليق فى الأماكن وداخل اللوحات المعدة لذلك فى مقار العمل، أو فى أماكن أخرى يقدر القاضي فى ضوئها متى يعتبر القرار قد نشر[٢]، أي أن وسائل النشر التي تتخذها جهة الإدارة تخضع لرقابة القضاء.

ولا جدال فى أن عدم نشر القرار التنظيمي يؤدي إلى عدم الاحتجاج به على الأفراد، وعدم جواز تمسك الأفراد بآثاره تجاه الإدارة[٣].

الفرع الثالث

العلم اليقيني كوسيلة للعلم بالقرار الإدازي

يقصد بالعلم اليقيني إبلاغ الأفرد بمضمون القرار الإداري ومحتوياته وعلمهم به علماً حقيقياً يقينياً نافياً للجهالة، وبطريقة مؤكدة بعيدة عن الإدارة[٤]، ويشترط فى العلم اليقينى لكي يقوم مقام النشر والإعلان أن يكون يقنياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وأن يكون شاملاً لجميع محتويات القرار وعناصره الرئيسية[٥]، حتى يستطيع صاحب المصلحة أن يتبين حقيقة أمره بالنسبة للقرار، ومركزه تجاهه ومبلغ تأثيره فى حقه، وهل مس مصلحة له أم لا[٦]؟ بحيث يكون صاحب الشأن ملماً بحقيقة الأمر[٧].

ومن أمثلة حدوث العلم اليقيني أن يصدر القرار فى حضور صاحب الشأن وفي مواجهته حتى ولولم يبلغ له، أو يخطر به رسمياً[٨]، أو اعتراف صاحب الشأن بالعلم بالقرار صراحة[٩]، أو أن يتخذ موقفاً أو إجراء يقطع بعلمه بالقرار كالتظلم منه، وقد عدل مجلس الدولة الفرنسي عن الأخذ بنظرية العلم اليقيني بعد أن طبقها ردحاً من الزمن، وأصبح يتطلب العلم الرسمي بالقرار لذي الشأن، ومن النادر أن يلجأ للعلم

(١) د/ مصطفي أبوزيد فهمي، الوسيط فى القانون الإداري، المرجع السابق ص٧٩٩.

(٢) د/ عبد الفتاح حسن، القانون والقرار الإداري فى الفترة مابين الإصدار والشهر، المرجع السابق ص٨٣.

(٣) د/ صلاح الدين فوزي، المبسوط فى القانون الإداري، المرجع السابق ص ٨٩٩ وفي هامش (١) يشير إلى حكم صادر عن مجلس الدولة الفرنسي فى هذا الشأن فى ١٨/٧/١٩٩٢.

(٤) د/ رمزي الشاعر بالاشتراك مع د/ عبد العظيم عبد السلام: الوجيز فى القانون الإداري، المرجع السابق ص٤٢٥، ود/ إبراهيم محمد على، القانون الإداري، المرجع السابق ص٣٢٨.

(٥) د/ عصمت الشيخ، المرجع السابق ص ٨١.

(٦) د/ مجدي النهري - القرار الإداري، المرجع السابق ص١٣٢.

(٧) د/ محمد عبد الحميد أبوزيد - تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري، دراسة مقارنة، طبعة ٢٠٠٦، ص ١١٩.

(٨) د/ جورجي شفيق - المرجع السابق ص ٨٣٦.

(٩) د/ محمد السيد عبد المجيد البيدق، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها فى حق الأفراد، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة ٢٠٠٢ ص ١٣٣.

اليقينى إلا فى بعض الحالات المحدودة، بشرط أن يكون العلم بالقرار قد تم على نحو مؤكد لا يعتريه الشك.

أما مجلس الدولة المصري فقد أخذ بالعلم اليقيني وإن كان قد وضع شروطا وضوابط لذلك تدور مجملها حول القطع بحدوث العلم على نحو مؤكد[١]، ويقع عبء إثبات العلم اليقيني بالقرار على عاتق الإدارة، كما هو الحال فى النشر أو الإعلان[٢] وللإدارة أن تلجأ إلى كل الوسائل فى الإثبات[٣] من خلال أية واقعة أو قرينة تفيد العلم اليقيني[٤]، ويتشدد القضاء الإداري[٥] فى اشتراط ضرورة إثبات العلم اليقيني من أجل حماية مصالح الأفرد[٦].

وتزخر مؤلفات القضاء الإداري بالحديث عن العلم اليقيني فيما يتعلق بتحديد بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء، وهي ليست محلاً لهذ البحث، مما يجعلنا نكتفي بهذا القدر بشأن العلم اليقيني.

(١) د/ محمد السيد البيدق، المرجع السابق ص ١٣٣ ود/ جورجي شفيق - المرجع السابق ص٨٣٧.

(٢) د/ عصمت الشيخ، المرجع السابق ص٨١.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٨٢/١/١٠، الموسوعة الإدارية الحديثة، جزء ١٥ ،ص ١٤٠.

(٤) د/ محمد السيد البيدق، المرجع السابق ص١٣٨.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٧٤/٢/١٦. مجموعة أحكام المحكمة فى خمسة عشر عاماً ص ١٢٠٥.

(٦) د/ مجدي النهري، مبادئ القانون الإداري فى دولة الإمارات العربية المتحدة، دار الأصدقاء للطباعة والنشر بالمنصورة ٢٠٠٦ ص ٢٢١ ومؤلفه أيضا، القرار الإداري، المرجع السابق ص ١٣٣.

المطلب الثانى

سريان القرار الإداري فى مواجهة الجهة الإدارية

القاعدة العامة أن القرار الإداري باعتباره صادراً بالإرادة المنفردة للإدارة ومظهرا لامتيازات السلطة العامة، ينفذ فى مواجهة جهة الإدارة - طالما استكمل مقوماته الذاتية[١] - بمجرد صدوره أي من تاريخ صدوره[٢] من جانب السلطة الإدارية المختصة، أي التي يصدر عنها[٣]، دون حاجة لرضاء الأفراد الذين يتعاملون معها ودون أن يتوقف ذلك على علمهم[٤]، فالإدارة تستطيع من خلال القرار الإداري أن تزيد من التزامات الأفراد أو تقلل من حقوقهم[٥]، أي يمكنها أن تعدل فى المراكز القانونية للأفراد حتى دون رضائهم[٦]، ودون حاجة إلى إذن من القضاء، لأنها هي التي تصدر هذا العمل بنفسها[٧].

وبناءً عليه يكون أساس نفاذ القرار فى حق جهة الإدارة هو علمها أو افتراض علمها بقراراتها منذ صدورها عنها[٨].

---

(١) د/ محمد أنور حمادة : القرارات الإدارية ورقابة القضاء. دار الفكر الجامعي. الإسكندرية ٢٠٠٤. ص٥٠.

(٢) د/ إبراهيم محمد على: القانون الإداري. النشاط الإداري. ص٣٢٢. ود/ توفيق شحاتة : مبادئ القانون الإداري. الجزء الأول. الطبعة الأولى. دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة ١٩٥٤-١٩٥٥ ص ٦٥٧. وقد استقرت على ذلك أيضاً أحكام القضاء الإداري فى كل من فرنسا ومصر. ومن الأحكام التي صدرت عن المحكمة الإدارية العليا فى هذا الشأن حكمها الصادر فى الطعن رقم ٦٧٤٨ لسنة ٤٢ ق جلسة ١١ مارس ٢٠٠١ والذي قررت فيه أن (المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن الاصل فى نفاذ القرارات الإدارية تنظيمية أو فردية أن يقترن بتاريخ صدورها ....) وراجع:

C . E .19 Décembre 1954, Delle Mattei , Rec. . P . 594

(3) () ANDRE DE LAUBADERE: Droit administrative, sixié, éd.LG.D J , paris,1973 ,p,29

وقد جاءت عبارته فى هذا الشأن كما يلى:

(L'acte administrative entre en vigueur du fait et partir de son émission par latérite administrative ....)

(٤) د/ رمزى الشاعر. ود /عبد العظيم عبد السلام، الوجيز فى القانون الإداري- التنظيم - النشاط الإداري. الولاء للطبع والتوزيع. شبين الكوم طبعة ١٩٩٣ ص ٤٣٣.

(٥) وقد رأى بعض فقه القانون الخاص ترتيب مصادر الالتزام بتقسيمها إلى مصادر إدارية وأخرى غير إدارية، وجعل القرار الإداري فى الترتيب الثالث بعد العقد والقانون. انظر فى ذلك د/ سمير تناغو. القرار الإداري مصدر للحق. المرجع السابق. ص ١٠١. وفي ذات الصفحة ينتهي المؤلف إلى « ضرورة التسليم بأن القرار الإداري مصدر من مصادر الحق، وأن ذلك يتفق مع الدور الكبير الذى تضطلع به السلطة الإدارية فى المجتمع. كما أنه ينسجم مع اعتبارات السياسة التشريعية، وما يجب أن تسلكه السلطة الإدارية فى سبيل تحقيق المصلحة العامة ».

(٦) د/ مصطفي أبو زيد فهمى: الوسيط فى القانون الإداري. الجزء الثاني. دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ٢٠٠٠ ص ٧٦٤.

(٧) د/ عبد الله طلبه: مبادئ القانون الإداري. الجزء الثاني. المرجع السابق. ص ٢٥٢.

(٨) د/ عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري ٢٠٠٢-٢٠٠٣. ص ٧٧.

ولا ينال من هذا النفاذ مخاصمة القرار أمام القضاء بدعوى الإلغاء، وهو ما يطلق عليه مبدأ الأثر غير الموقف للطعن[١] أسوة بالأحكام القضائية النهائية التي لا يوقف تنفيذها سلوك طريق الطعن عليها[٢]، وبعبارة أخرى فإن التظلم أو مجرد رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية النهائية لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرارات المطعون عليها[٣]، وإنما تظل تلك القرارات محتفظة بكامل قوتها التنفيذية إلى أن تقضي المحكمة بوقف تنفيذ القرار أو يفصل القاضي الإداري فى موضوع الطعن، اعتماداً على فرض صحة ومطابقة أعمال الإدارة للقانون[٤]، أي قرينة السلامة فى قراراتها الإدارية.

ومؤدى ذلك أن مجرد رفع دعوى إلغاء ضد القرار الإداري يدعي فيها الطاعن عدم مشروعية القرار لا يمنع من نفاذ هذا القرار، بل تستطيع جهة الإدارة أن تلزم الأفراد بتنفيذ القرار على الرغم من الطعن عليه أمام القضاء الإداري، إلا إذا طلب الطاعن وقف التنفيذ واستجابت المحكمة لطلبه[٥]، وإلا ترتب على ذلك شل نشاط الإدارة الذى يقوم أساساً على القرار الإداري، الذي يعد من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة فى مباشرة نشاطها وأكثرها فاعلية على الإطلاق[٦].

وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا[٧]فى مصر أن (..... مخاصة القرار الإداري أمام محاكم مجلس الدولة فى حد ذاتها لا توقف التنفيذ ....).

---

(١) د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعى، الإسكندرية ص٣. وفي صفحة ٦ أورد (أن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء مقتضاه أن رفع دعوى إلغاء ضد قرار إدارى لا توقف تنفيذه، بل يجب أن يستمر حتى يقضي بإلغائه أو تقوم الإدارة بسحبه إذا كان غير مشروع وهذا المبدأ مقرر فى قانون مجلس الدولة المصرى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢. فى الفقرة الأولى من المادة ٤٩ والتي جاء نصها على النحو الآتى: (لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه). وانظر أيضا د/ جورج شفيق ساري، الاختصاص بإشكالات التنفيذ ونفاذ أحكام مجلس الدولة فى مصر، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٢، ص٥٥.

(٢) د/ محمد أبو زيد، المرجع فى القانون الإداري، المرجع السابق، ص٣٣٦.

(٣) د/ محمد عبد العال السنارى، القرارات الإدارية، المرجع السابق ص٣٢٧ ويرى بعض الفقه أنه «ولو كان الطعن فى قرارات الإدارة أمام القضاء يوقف تنفيذها لترتب على ذلك فتح الباب أمام الأفراد على مصراعيه لرفع دعوى الإلغاء بسبب وبغير سبب، مما يترتب عليه تعطيل مصالح الدولة ومرافقها العامة. وهذا أمر يرهق الجمهور ويصيبه من أمره سرا فى حالة ما إذا توقفت مرافق الدولة والمصالح الحكومية عن تقديم خدماتها الأساسية لجمهور المنتفعين منها والذى أصبح يعول على وجودها بصفة مطردة ومستمرة». راجع فى ذلك د/ محمد أنس جعفر، القضاء الإداري طبعة ١٩٨٧ ص ٤٢٢، ود/ سعاد الشرقاوى، دروس فى دعوى الإلغاء، طبعة ١٩٨٠، ص ١٢٤.

(٤) د/ عادل سيد فهيم، المرجع السابق، ص ١١١.

(5) G. lavau: De caractere non suspensif des recours devant les trbunaux administratifs. revue du droit public, 1950,p,777.

(٦) د/ سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، الطبعة الأولى، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢١٣.

(٧) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى أول ديسمبر ١٩٩٠ والمنشور فى الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء ٣٣، ص ٩٣٦.

ويستخدم العميد/ موريس هوريو[١] تعبير القرار النافذ للدلالة على الفكرة السابقة. ويعرف القرار النافذ بأنه كل تعبير عن إرادة لإحداث أثر قانوني تجاه الأفراد صادر عن سلطة إدارية.

فالقرار النافذ هو عمل أحادي صادر بالإرادة المنفردة لجهة إدارية تعبر به عن إرادتها فى إحداث آثار قانونية تسري فى مواجهة الأفراد. ولأنه نافذ فى ذاته، فإنه يؤدي إلى العمل به استناداً إلى ما تتمتع به الإدارة من امتيازات تتيح لها إصداره وإنتاجه لآثاره القانونية بصورة مباشرة[٢]، لاسيما وأن هناك إجماعاً فى الفقه على القول بأن سلطة إصدار التصرفات المنفردة هي قمة السمو فى القانون الإداري[٣].

لكن التحليل الذي يسانده الفقه انتهى إلى القول بأن القرارات النافذة هي حقاً أعمال إدارية أحادية الجانب، ولكن الأعمال الإدارية الأحادية الجانب ليست كلها قرارات نافذة[٤]، ويبين من ذلك أن القرار الإداري النافذ – بحسب تعريفه السابق – له قوة نفاذ ذاتية.

وبعبارة أخرى فإن نفاذ القرار الإداري يعني قابليته للتنفيذ فى حق المخاطبين به على الفور دون الحاجة إلى حكم قضائي مسبق أو اللجوء إليه مقدماً، ومفاد ما تقدم كله أن معنى النفاذ عند إطلاقه ينصرف إلى قوة التنفيذ التلقائية التي يتمتع بها القرار الإداري[٥].

ويقصد بقوة التنفيذ[٦] إحداث الأثر القانوني للقرار بمجرد صدوره من الإدارة دون الحاجة إلى موافقة الأفراد، وأن الإدارة يمكنها أن تتخذ تلقائياً الإجراءات التي

(١) انظر مؤلفه، الوجيز فى القانون الإداري الطبعة الحادية عشر ص ٣٥٨، وانظر عرض هذه الفكرة لدى هوريو وريفيرو وشابيى ودلفولفيه فى بحث الدكتور عصمت الشيخ بعنوان Débat sur l' expression et la signification juridique de l'unilatéralité, op, p ٢٦ et s..

(٢) راجع فى ذلك جورج فودال وبيار دلفولفيه، القانون الإداري الجزء الأول ترجمة منصور القاضي الطبعة الأولى ٢٠٠١ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت لبنان ص٢٠١.

(٣) د/ عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري المرجع السابق، ص ١٠، ويذكر فى هامش ص ٢ من ذات الصفحة أن «الدافع إلى ما قال به الفقه هو ما أدى إليه التشابه الضني بين التصرف المنفرد والقرار التنفيذي من إخفاء حقيقة أن الأسلوب الضني الصادر عن الإرادة المنفردة ليس مقصوراً على السلطات الإدارية بل هو مستخدم كذلك فى مجال القانون الخاص».

(٤) فالقرار الذي لا يؤدي إلى التعديل فى وضع قانوني أو واقعي كما كان موجوداً من قبل لا يعد قراراً نافذاً دون أن ينتهي عنه طابع العمل الإداري الأحادي الجانب حسبما قرره مجلس الدولة الفرنسي فى حكمه الصادر فى ٢٣فبراير ١٩٧٠، وكان الأمر يتعلق بالإبقاء على قرار المفتش الإقليمي للصحة وهو طبيب فى الوقت ذاته برفض تصنيف طلاب الطب المؤهلين وتسميتهم داخليين على قرار عميد كلية الطب الذي رفض أن يضطلع الطلاب على درجاتهم لأن الإطلاع (لا يؤدي إلى أي تعديل فى الوضع القانوني أو الواقعي للطلاب)، انظر فى ذلك/ جورج فودال وبيار دلفوفيه، المرجع السابق، ص ٢٠١.

(٥))د/ عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ٢٥٢.

(٦) راجع فى ذلك د/ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص٢٠٠ وفي ص ٢٠٣ يفرق بين القوة التنفيذية للقرار وبين تنفيذ القرار. فالأولى تتعلق بأثر القرار أو التصرف الإداري، أما الثانية فمناطها عمليات خارجية عن القرار وتعني قدرة الإدارة على تنفيذ قراراتها ولو بالقوة عند رفض الأفراد احترامها دون أن تلجأ للقضاء.

من شأنها أن تعطي للقرار فاعلية كاملة دون أن يسبق التنفيذ استئذان القضاء أو رفع الأمر إليه، وهو مايسمى بامتياز المبادأة أو السبق لقرارات الإدارة[١].

ويقترح الفقيه جان ريفيرو استخدام مصطلح التنفيذ التلقائي[٢] للدلالة على ذلك المعنى، ومن ناحية أخرى فإنه من الخطأ الاعتقاد بأن القرار الإداري النافذ فوراً فى حق الإدارة يمكن أن ينفذ بالقوة[٣]، وتعد القرارات الفورية هي المجال الطبيعي لتطبيق القاعدة العامة فى نفاذ القرار الإداري[٤].

ومؤدى ما تقدم كله أن القرار الإداري يسري فى حق الجهة الإدارية التي صدر عنها القرار منذ صدوره، أما باقي الجهات الإدارية فإن القرار يسري فى حقها بنشره أو علمها به، ولذلك فإن تاريخ صدور القرار هو مناط نفاذه، وهو الأمر الذي يستوجب علينا بحث هذا الشق بشيء من التفصيل فى الفرعين التاليين.

الفرع الأول

أهمية تحديد تاريخ صدور القرار الإداري

إن تحديد تاريخ إصدار القرار الإداري له أهمية كبيرة، فهو الذي يبدأ منه سريان القرار فى حق جهة الإدارة[٥] بمجرد تصديقها عليه، أي صدوره عنها ومن ثم يترتب على تحديد تاريخ إصدار القرار نتائج وآثار قانونية كثيرة منها أنه يعول على هذا التاريخ دون غيره من اللحظات التالية له[٦] للحكم على صحة ومشروعية القرار الإداري بخصوص عناصرها الشكلية والموضوعية وتحديد مدى الاختصاص، أي مدى مطابقة القرار للشروط القانونية السارية فى ذلك التاريخ والظروف القائمة آنذاك، والتي كانت الباعث على صدور القرار[٧]، وذلك لأنه بالرجوع إلى تاريخ الصدور يمكن

---

(١) د/ مصطفي أبو زيد فهمي، الوسيط فى القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ٢٠٠٠ ص ٨٩٩ ويضرب مثلاً لذلك بأن نتخيل موظفاً يعمل فى جامعة ما نسب إليه أنه أتلف جهازاً علمياً بخطأ، فإن الجامعة تقدر قيمة خسارتها المالية، وتصدر قراراً تأديبياً بمجازاة الموظف وخصم قيمة الخسارة المالية التي لحقتها من جراء إتلاف الجهاز وتنفذ الإدارة قرارها بالخصم من مرتب الموظف فوراً ومن المنبع دون اللجوء إلى القضاء أواستئذانه.

(٢) أشار إليه د/ عادل سيد فهيم، المرجع السابق، ص١٣٤.

(٣) جورج فودال وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٦٨.

(٤) انظر فى ذلك د/ محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٢٦٣.

(٥) د/ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة بين علم الإدارة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه قدمت إلى كلية الحقوق - جامعة عين شمس، بدون تاريخ ص ٢٩ود / إبراهيم محمد على، القانون الإداري، المرجع السابق ص ٣٢٢.

(6) C. E, 24 Fevr. 967, de Maistre, Rec. P.2.91

(٧) د/ طعيمة الجرف - القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٨ ود/ بكر القباني، القانون الإداري، المرجع السابق ص٤٧٧ ود/ عبد الفتاح حسن، المرجع السابق ص ٨٢ ود/ مصطفي عفيفي - الوسيط فى مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق ص ٣٠٠ ود/ فتوح محمد عثمان، أصول القانون الإداري، المرجع السابق ص ٢١١ ود/ عصمت الشيخ، المرجع السابق ص ٧٨.

تحديد النطاق الزمني لاختصاص مصدر القرار، ومدى احترام الآجال المحددة قبل إصدار القرار، لكن ذكر تاريخ صدور القرار لا يعتبر من مقومات مشروعيته[١].

وإلى جانب ما تقدم فإنه منذ لحظة صدور القرار الإداري تلتزم الجهة التي أصدرته الإدارية بتطبيقه دون أن تحتج بعدم النشر أو الإعلان[٢] بل وحتى لو كان الأفراد لم يعلموا به، ومرد ذلك هو علم أو افتراض علم جهة الإدارة بقراراتها منذ صدورها[٣]، ولا سيما إذا كانت القرارات صادرة عن مجلس الوزراء مثلاً، إذ أنها تقع نافذة ومحدثة لآثارها بمجرد صدورها دون توقف على إبلاغها للوزارات والمصالح المختصة لإمكان سريان أحكامها، بل المفروض أن كل وزير يعتبر عالما بها ، ويطبقها فى وزارته[٤] بمجرد موافقة مجلس الوزراء عليها بحكم اشتراكه فى مداولاته، وأنه ملزم بتنفيذها عندئذ باعتباره الرئيس الأعلى فى وزارته هذا من جهة[٥]، ومن جهة أخرى فإن عدم نشر القرارات الصادرة عن الإدارة لا يؤدي إلى المساس بمشروعيتها[٦]، أي لا يعتد بتاريخ نشر القرار للحكم على مشروعيته[٧]، لأن النشر عمل مادي ، أما صدور القرار بالتوقيع عليه ممن يملكه يكون عملاً قانونياً[٨]، لكن الإدارة تستطيع أن ترجئ تنفيذ القرار الإداري لأجل لاحق ؛لأن التنفيذ رخصة مخولة للإدارة تترخص فى إجراءاته بحسب مقتضيات المصلحة العامة[٩].

كما أن تاريخ صدور القرار هو المعول عليه فى تحديد وترتيب أقدمية حقوق الأفراد فى مواجهة الإدارة والآثار التي تنشأ عن القرارات الإدارية[١٠]، وهو يعتد به فى حساب مواعيد سحب وإلغاء القرار الإداري من قبل الإدارة إذا ما رغبت فى ذلك[١١]،

(١) د/ أبراهيم طه الضياض، القانون الإداري، المرجع السابق ص ٣٨١.

(٢) د/ طعيمة الجرف، القانون الإداري، المرجع السابق ص ٥٧٠ ود/ توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق ص ٦٦٠.

(٣) د/ عصمت الشيخ، المرجع السابق ص ٧٧(وراجع كذلك C .E, ١٦ avril ١٩٤٨ .S. ١٩٤٨ .prod .ind .Usin ٣,٥٥.

(٤) وقد يصدر الوزير تعليمات أو توجيهات إدارية وكذلك منشورات إلى المستويات الإدارية الأقل لإعلامها بمضمون القرارات . لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع انظر: د/ سعد أنور سعد قنديل، إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة ورقابة القضاء ، دراسة مقارنة فى النظامين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه قدمت إلى كلية الحقوق - جامعة المنصورة ١٩٩١، ود/ محمد عبد الله محمد نصار، تدابير الإدارة الداخلية ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه قدمت إلى كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية عام ١٩٨٧.

(٥) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٤مارس ١٩٥٣في الدعوى رقم٩٢٠ لسنة٥ قضائية (٥٩٧/٣٥٥/٧) مذكور فى مؤلف المستشار/ حمدى ياسين عكاشة . موسوعة القرار الإداري فى قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني طبعة ٢٠٠١ ص ١٢٩٥

(٦) د/ عبد الفتاح حسن، القانون والقرار الإداري فى الفترة مابين الإصدار والشهر، المرجع السابق ص ٨٧ و د/ صلاح الدين فوزي ، المبسوط فى القانون الإداري ، دار النهضة العربية ١٩٩٨ ص ٨٩٨.

(٧) ((انظر فى ذلك د/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة السادسة ١٩٩١مطبعة جامعة عين شمس ص ٥٢٣ ود/ عبد الفتاح حسن، القانون والقرار الإداري فى الفترة مابين الإصدار والشهر، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية ١٩٧٠ص ٨٠ و٨٢.

(٨) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ١١ ديسمبر ١٩٥٢ ، السنة السابعة ص ١٣١ مشار إليه لدى المستشار/ حمدي ياسين عكاشة . موسوعة القرار الإداري فى قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني، طبعة ٢٠٠١ص ١٢٩٣.

(٩) د/ أنس جعفر - القرارات الإدارية ، المرجع السابق ص ١١٢.

(١٠) د/ بكر القباني - القانون الإداري ، المرجح السابق ص ٤٧٧ود/ طعيمة الجرف ، القانون الإداري، المرجع السابق ص ٥٧٠.

(١١) د/ أنس جعفر - المرجح السابق ص ١١٢.

بمعني أنها تتقيد فى حساب المدة المحددة للإلغاء أو السحب بتاريخ الصدور، كما يعتد بتاريخ صدور القرار فى حساب ميعاد التظلم منه بالنسبة للأفراد ، وكذلك ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار غير المشروع أمام القضاء.

والغالب أن يتضمن القرار تاريخ صدوره[١] ، ومن ثم فلا يجوز إغفال ذكر تاريخ صدور القرار فى صلبه ، أو أن يكون التاريخ لاحقا لصدور القرار، فإذا تبين أن القرار لا يحمل تاريخاً فإن صاحب الشأن يمكنه تحديد ذلك التاريخ ، إما من خلال تاريخ نشر القرار، أو إعلان صاحب الشأن به ، أو من خلال الاعتماد على واقعة أخرى لتحديد تاريخ الإصدار.

أما إذا كان القرار الإداري ضمنياً ، فإن تاريخ القرار يحدد على أساس انتهاء الأجل المضروب للإدارة دون أن ترد على صاحب الشأن ، ويجري مجلس الدولة الفرنسي فى هذا الصدد على أن عدم ذكر تاريخ الصدور فى صلب القرار ، لا يعد فى ذاته عيبا يؤدي إلى إبطال القرار، وإنما يثير الشك فى صحته ، فإذا تبين أن التاريخ الذى يتضمنه القرار لا يتطابق مع تاريخ صدوره ، فإن المرجع فى سلامة القرار يعتمد على مدى ولاية الهيئة التي أصدرت القرار وقت صدوره[٢].

وبالإضافة إلى ما تقدم فإن إصدار القرار الإداري يتم ويكتمل كيانه بمجرد التصديق أو التوقيع عليه من الجهة المختصة[٣]، أي أن توقيع القرار الإداري يكون مندمجاً مع صدوره ، كما أن هذا التوقيع هو الذي يحدد لحظة صدوره ، ومن ثم فإن صدور القرار الإداري يتم من لحظة التوقيع عليه[٤]، سواء كان القرار تنظيمياً[٥] أم فردياً .

---

(١) د/ عمر حلمي فهمي ود/ محمد سعيد أمين ، مبادئ القانون الإداري ٢٠٠٤ص ٢٥٥.

(٢) د/ عمر حلمي ود/ محمد سعيد أمين/ مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق ص ٢٥٥.

(٣) د/ حسين عبد العال محمد. المرجع السابق ص ٢٩، ود/ محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق ص ٣٧١.

(٤) راجع فى ذلك د/ الد يدموني مصطفي أحمد، الإجراءات والأ شكال فى القرار الإداري، دراسة مقارنة فى النظام الفرنسي. والمصري والعراقي. طبعة الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر ١٩٩٢ ص ٢٠٩ وما بعدها.

(٥) فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية فإن التوقيع على القرار التنظيمي هو الذي يحدد لحظة صدوره، ومن ثم إمكانية الاستناد إليه كأساس قانوني لقرارات أخرى. ومن التطبيقات التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية فى هذا الشأن، حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٦/٤ والمنشور بمجموعة المبادئ التي قررتها، السنة السابعة ص ١٤٤٦ والذي ورد فيه (..... أن القرارات التي تنتج أثرها ويعمل بها من يوم صدورها ولو لم تنشر وهذا على الأ قل بالنسبة للسلطة التنفيذية التي لا يجوز لها الاحتجاج بعدم النشر للتحلل من أحكام القرارات التي تصدرها). أما القرار الفردي فإن الإدارة يمكنها سحبه اذا كان معيباً خلال ستين يوماً تحسب من تاريخ التوقيع. لكن القرار إذا كان سليماً أو معيباً وانتهت مدة الستين يوماً المقررة للطعن عليه ، فإن القرار يتحصن ويقيد مصدره من لحظة التوقيع على. انظر فى ذلك د/الديداموني مصطفى أحمد. الإجراءات والأشكال فى القرار الإداري. المرجع السابق ص ٢١٠وما بعدها.

الفرع الثانى

تاريخ صدور القرار الإداري

تبدأ حياة القرار الإداري فى السريان من تاريخ صدوره ، فهذا التاريخ هو الذي يبدأ منه نفاذ القرار فى مواجهة الجهة الإدارية كقاعدة عامة[١]، ومن المسلم به أن القرار الإداري يتم تكوينه وإحداث أثره القانوني بمجرد صدوره، وتتوافر له القوة التنفيذية بغير حاجة إلى نشره أو إعلانه ، إلا إذا كان النشر أو الاعلان عنصراً أساسيا فى تكوين القرار الإداري ووجوده[٢].

ومؤدى ما تقدم يكون سريان القرار مرتبطاً كقاعدة عامة بتاريخ صدوره، ويكون نافذاً بأثر مباشر[٣] فيبدأ فى إنتاج آثاره بالنسبة للإدارة من وقت محدد هو تاريخ إتمام عملية صدوره من الجهة الإدارية المختصة[٤] وهو مستوف لعناصر وجوده ، وهي الأركان التي يلزم توافرها فيه مجتمعة حتى نكون بصدد قرار إداري.

فلحظة اكتمال توافر هذه العناصر هي ذاتها وبنفسها لحظة ميلاد القرار الإداري[٥] الذى يكتمل بتوقيعه ممن أصدره، ويقتصر أثر نشره على نفاذه وجعل

---

(١) د/ عمر حلمي فهمي ود/ محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري طبعة ٢٠٠٤ ص ٢٥٥، ود/عبدالمنعم محفوظ: القانون الإداري، الكتاب الثاني فى النشاط الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة عين شمس، بدون تاريخ ص ١٥٠ وهو ما قررته المحكمة الإدارية العليا بقولها(الأصل فى نفاذ القرارات الإدارية تنظيمية أو فردية أن يقترن بتاريخ صدورها بحيث تسري بالنسبة للمستقبل .....) حكمها الصادر فى ٢١ مارس ٢٠٠١ في القضية رقم ٦٧٤٨ لسنة ٤٢ قضائية.

(٢) د/حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه قدمت إلى كلية الحقوق - جامعة عين شمس ١٩٨١ ص٧٢ ومن ثم يجب على الإدارة أن تنقل القرار بتمامه إلى علم الأفراد بوسيلة العلم المحددة قانوناً، بأن تنشر القرار بتفاصيله وبأسبابه إذا كان من القرارات التي يجب تسبيبها، كالقرار الصادر بتوقيع جزاء تأديبي، كما يجب على الإدارة أن تبلغ الأفراد بالقرار كاملاً فى حالة القرارات الفردية مثل تعيين موظف ومنحه مدة معينة لاستلام الوظيفة، انظر فى ذلك د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مراجعة وتنقيح د/ محمود عاطف البنا، طبعة دار الفكر العربي٢٠٠٦ص ٦٢٠.

(٣) انظر فى ذلك د/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة ١٩٩١، مطبعة جامعة عين شمس ص٥٢٣،ود/ عبد الفتاح حسن: القانون والقرار الإداري فى الفترة مابين الإصدار والشهر، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية عشرة، العدد الثالث ديسمبر ١٩٧٠ ص ٧٩ .د/ أنس جعفر: القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٤ ص١١٢، وهناك استثناءان يردان على هذا الأصل هما: مدى جواز إصدار القرار الإداري بأثر رجعي، ويراجع فى شأن عدم رجعية القرار الإداري تفصيلاً د/ علاء عبد المتعال، مدى جواز الرجعية وحدودها فى القرارات الإدارية، دار النهضة العربية ٢٠٠٤، ود/ صلاح الدين فوزي، المبسوط فى القانون الإداري، دار النهضة العربية ١٩٩٨ ص ٩٠٠ ومدى جواز إرجاء آثار القرار إلى تاريخ لاحق على صدوره ، تطبيقه فى المستقبل ، بشقيه (١) إضافة القرار إلى أجل (٢) تعليقه على شرط، وهذا الشق الأخير هو الذي يعنينا لتعلقه وارتباطه بموضوع بحثنا وهومحوره الذي يدور حوله. راجع فى ذلك. والمستشار/ عليوه مصطفى فتح الباب: القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٩٧ ص ٩٠.

(٤) د/ حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص ٢٩، ود/ محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٣٧١.

(٥) د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق ص ٥٢٣ود/ رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٩ص ١٦. ويجب أن يذكر ، عناصر صحة القرار الإداري هي التي بتحققها يكون القرار الموجود من قبل قد ولد صحيحاً خالياً من العيوب. أي أنها عناصر تتصل بصحة القرار وسلامته من العيوب التي تصمه بعدم المشروعية ولا تتعلق لا بوجوده ولا بإنشائه؟ ولذلك خلو القرار من أحد عناصر الصحة يترتب عليه وجود قرار إداري ، ولكنه مشوب بأحد العيوب ، ومن ثم فإنه غير سليم ولا مندوحة من إلغائه أمام القاضي الإداري لتخلف عنصر من عناصر صحته».

القرار حجة فى مواجهة الغير فقط، إذ أن النشر قد نقل إلى علم هذا الغير مضمون القرار ومحتواه[١].

ويترتب على ذلك أن هناك تاريخين لترتيب آثار القرار الإداري هما : تاريخ الصدور، وتاريخ وصوله إلى علم المخاطبين به بالنسبة لمن سيطبق عليهم القرار.

(١) د/ عبد الفتاح حسن - القانون والقرارالإداري فى الفترة مابين الإصدار والشهر، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية عشرة، العدد الثالث ديسمبر ١٩٧٠ ص ٧٩وبخ ص ٨٠ يذكر، أن هذا هو الراجح فى الفقه وما جرى عليه القضاء ما عدا قلة رأت أن القرار الإداري يبقى عملاً نفسيا لا يكتسب أهمية من الناحية القانونية سواء بالنسبة للأفراد أو للإدارة إلا بشهره.

الخاتمة

بعد أن رصدنا واستعرضنا موقف الفقه والقضاء من تحديد ماهية سريان القرار الإداري، وبيان نطاقه ، فإننا نخلص من هذه الدراسة إلى أن القرار الإداري له قوة ذاتية تلحق به منذ صدوره مستوفياً لشرائطه، وتجعل نفاذ هذا القرار منجزاً، وقد قمنا بتحليل بعض أحكام القضاء فى هذا الشأن واتضح لنا أن قضاء مجلس الدولة يؤيد هذا الاتجاه بالاعتراف بسريان ونفاذ القرار الإداري منذ صدوره.

ومن ناحية أخرى فقد كشفنا عن الفرق بين القوة الذاتية لسريان القرار الإداري وبين تنفيذ القرار الإداري سواء فى مواجهة الجهة الإدارية التي أصدرته ، أو فى مواجهة الأفراد المخاطبين به ، وطرق علمهم بالقرار وموقف القضاء من كل وسيلة من وسائل هذا العلم.

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فقد ميزنا بين القوة الذاتية لسريان القرار التي يتمتع بها القرار الإداري منذ صدوره وبين تنفيذ هذا القرار على أرض الواقع، ورأينا أن تنفيذ القرار قد يتوقف على إرادة الجهة الإدارية التي تحدد توقيت التنفيذ وكيفية هذا التنفيذ وآليته طبقاً لسلطتها التقديرية ما لم يلزمها المشرع فى هذا الشأن بالتنفيذ فى موعد معين أو بطريقة معينة، كما أن تنفيذ القرار الإداري قد يتراخى إلى وقت لاحق لأسباب عديدة منها ما قد يرجع إلى جهة الإدارة نفسها أو الغير أو إلى الظروف المحيطة بمكان التنفيذ نفسه أو محله.

والى جانب ما تقدم فقد ناقشنا النطاق الزمني لسريان القرار الإداري، ورأينا أن القاعدة هي تطبيق القرار باثر فوري وعدم جواز تطبيقه بأثر رجعي، والاستثناءات التي ترد على هذه القاعدة وموقف الفقه والقضاء منها، وأوضحنا أنه لا يجوز للقرار الإداري المساس بالمراكز القانونية التي استقرت وضرورة احترام الحقوق المكتسبة واستقرار الأوضاع، ورصدنا أهم أحكام قضاء مجلس الدولة المصري «محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا، ورأي وفتاوى الجمعية العامة لقسمي الفتوى والتشريع»، وكذا أهم أحكام مجلس الدولة الفرنسي فى هذا الشأن، وأوردنا رأي الفقه واتجاهاته المتعلقة بهذا الموضوع ، وقد ذكرنا أهم القرارات وموقف الفقه والقضاء منها قدر المستطاع ؛ لأن مهمة تتبع جميع أحكام القضاء مهمة جد عسيرة ، لذا فقد آثرنا التعرض لأهم هذه الأحكام والمبادئ بشيء من التفصيل والتحليل.

وكلنا أمل أن تكون هذه الدراسة تحت بصر أساتذتنا أساتذة القانون العام، وأيضا أمام المتخصصين وقضاة مجلس الدولة حتى تعم الفائدة ، ولا أدعي أنني قد وفيت الموضوع حقه من البحث ، ولعلي أكون قد أسهمت بلبنة فى بناء المكتبة القانونية حتى يجد فيها الباحث بغيته، وأذكر عبارة مونتسكيه فى مؤلفه روح القوانين « لا ينبغي أن يتم المرء موضوعاً إتماماً كاملاً بما لا يدع للقارئ شيئاً يفعله ، فليست الغاية أن تجعل الآخرين يقرأون، بل تجعلهم يفكرون ».

وأختم بقوله تعالى « ربنا لا تؤاخذنا إن نسينا أو أخطأنا » وقوله عز وجل « وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين ».

والله ولي التوفيق،،،

دكتور

رجب حسن عبد الكريم

المراجع

أولاً: مراجع باللغة العربية:-

١. د/ أنس جعفر "القرارات الإدارية" - دار النهضة العربية - القاهرة - طبعة ٢٠١٧.

٢. د/ عادل سيد فهيم "القوة التنفيذية للقرار الإداري" - الدار القومية للطباعة والنشر.

٣. د/ عبد العليم عبد المجيد مشرف "القرار الإداري المستمر" - دار النهضة العربية - القاهرة - طبعة ٢٠٠٤.

٤. د/ عبد الغني بسيوني "وقف تنفيذ القرار الإداري فى أحكام القضاء الإداري" - منشأة المعارف بالإسكندرية - طبعة ٢٠٠٤.

٥. د/ عصمت عبد الله الشيخ "مبادئ ونظريات القانون الإداري" - طبعة ٢٠٠٢-٢٠٠٣.

٦. د/ محمد كامل ليلة - الرقابة على أعمال الإدارة - دار النهضة العربية - القاهرة - طبعة ١٩٦٧/١٩٦٨.

٧. د/ محمد فؤاد مهنا - بحث فى "القرار الإداري فى القانون الإداري المصري والفرنسي" - مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية - السنة السابعة ١٩٥٧-١٩٥٨ - مطبعة جامعة الإسكندرية العددان الثالث والرابع.

٨. د/ فتوح محمد عثمان "أصول القانون الإداري" - طبعة ١٩٨٥، بدون دار نشر.

٩. د/ داوود الباز "نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي" - جامعة الكويت - مجلس النشر العلمي طبعة ٢٠٠٧.

١٠. د/ سامي جمال الدين "أصول القانون الإداري" - دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية - الكتاب الثاني - طبعة ١٩٩٦.

١١. د/ محمد فؤاد عبد الباسط "القرار الإداري" - دار الفكر الجامعي، جامعة الإسكندرية.

١٢. د/ محمد عبد الحميد أبوزيد "تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري" - دراسة مقارنة - طبعة ٢٠٠٦، ٣

١٣. د/ السيد خليل هيكل، ود/ ثروت عبد العال أحمد، ود/ عبد المحسن سيد ريان " القانون الإداري المصري" – طبعة جامعة أسيوط – طبعة ١٩٩٧.

١٤. د/ محمد ميرغني خيري " المبادئ العامة للقانون الإداري" – الطبعة الثالثة – طبعة ١٩٨٢.

١٥. د/ عمرو فؤاد بركات "مبادئ القانون الإداري المغربي" – الطبعة الثالثة – طبعة ١٩٨٣.

١٦. د/ فؤاد محمد النادي "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة" – دار أبو المجد للطباعة – طبعة ١٤١٤هـ - ١٩٩٤م.

١٧. د/ ماجد راغب الحلو "القانون الإداري" – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية – طبعة ١٩٩٨.

١٨. د/ توفيق شحاتة "مبادئ القانون الإداري" – الجزء الأول، الطبعة الأولى – دار النشر للجامعات المصرية – طبعة ١٩٥٤-١٩٥٥.

١٩. د/ عمرو حسبو "القانون الإداري" دراسة مقارنة – دار النهضة العربية – القاهرة طبعة ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

٢٠. د/ طعيمة الجرف "القانون الإداري" دار النهضة العربية – القاهرة – طبعة ١٩٧٨.

٢١. د/ جورجي شفيق ساري "المبادئ العامة للقانون الإداري" – الطبعة الرابعة – دار النهضة العربية – القاهرة طبعة ٢٠٠٤.

٢٢. د/ أحمد كمال الدين موسى "نظرية الإثبات فى القانون الإداري" – مطبوعة فى هيئة كتاب – بدون دار نشر – طبعة ١٩٧٧.

٢٣. د/ هشام عبد المنعم عكاشة "دور القاضي الإداري فى الإثبات" دار النهضة العربية – القاهرة طبعة ٢٠٠٣.

٢٤. د/ محمود عاطف البنا – الرقابة القضائية للوائح الإدارية – دار النهضة العربية طبعة ٢٠٠٥.

٢٥. د/ محمد أنس جعفر، ود/ جمال عثمان جبريل "النشاط الإداري" – طبعة ٢٠٠٦ بدون دار نشر.

٢٦. د/ محمد زهير جرانة "الأمر الإداري ورقابة المحاكم القضائية له فى مصر – رسالة دكتوراه مقدمة لحقوق القاهرة سنة ١٩٣٥.

٢٧. المستشار/ حمدي ياسين عكاشة "موسوعة القرار الإداري فى قضاء مجلس الدولة" – الجزء الأول والثاني – دار الفجر للطباعة والنشر – طبعة ٢٠٠٠ وطبعة ٢٠١٠.

٢٨. د/ محمد أنور حمادة "القرارات الإدارية ورقابة القضاء" – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية طبعة ٢٠٠٤.

٢٩. د/ رمزي طه الشاعر، د/ عبد العظيم عبد السلام "الوجيز فى القانون الإداري – التنظيم – النشاط الإداري" – الولاء للطبع والتوزيع – شبين الكوم – طبعة ١٩٩٣.

٣٠. د/ سمير عبد السيد تناغو "القرار الإداري مصدر للحق" – منشأة المعارف بالإسكندرية طبعة ١٩٧٢.د/ مصطفى أبو زيد فهمي "الوسيط فى القانون الإداري" – الجزء الثاني – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية طبعة ٢٠٠٠.

٣١. د/ حسني درويش عبد الحميد "نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء" – رسالة دكتوراه مقدمة لحقوق عين شمس وتم طبعها بدار الفكر العربي – القاهرة طبعة ١٩٨١.

٣٢. د/ سليمان محمد الطماوي "النظرية العامة للقرارات الإدارية" – مطبعة جامعة عين شمس – الطبعة السادسة – طبعة ١٩٩١.

٣٣. د/ عبد الفتاح حسن، بحث فى القانون والقرار الإداري فى الفترة ما بين اصدار والشهر – منشور فى مجلة العلوم الإدارية – السنة ١٢ – العدد ٣ – ديسمبر ١٩٧٠.

٣٤. د/ صلاح الدين فوزي "المبسوط فى القانون الإداري" – دار النهضة العربية – القاهرة – طبعة ١٩٩٨.

٣٥. د/ سعيد أبو سعد قنديل "إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة ورقابة القضاء" – دراسة مقارنة فى النظامين المصري والفرنسي – رسالة قدمت إلى كلية الحقوق – جامعة المنصورة عام ١٩٩١.

٣٦. د/ مجدي مدحت النهري "مبادئ القانون الإداري فى دولة الإمارات العربية المتحدة" – دار الأصدقاء للطباعة والنشر – المنصورة طبعة ٢٠٠٦.

٣٧. د/ الديدموني مصطفى أحمد "الإجراءات والأشكال فى القرار الإداري" – دراسة مقارنة – الهيئة المصرية العامة للكتاب – القاهرة طبعة ١٩٩٢.

٣٨. د/ محمد السيد عبد المجيد البيدق "نفاذ القرارات الإدارية وسريانها فى حق الأفراد" – رسالة دكتوراه قدمت إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة – طبعة ٢٠٠٢.

٣٩. د/ أحمد يسري – ترجمة أحكام المبادئ فى القضاء الإداري الفرنسي – منشأة المعارف بالإسكندرية – ١٩٩١.

٤٠. د/ رأفت فودة – عناصر وجود القرار الإداري – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٩.

٤١. د/ ثروت بدوي – تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية – دار النهضة العربية.

٤٢. د/ مصطفى محمود عفيفي – الوسيط فى مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن – الكتاب الثاني – الطبعة الرابعة – جامعة طنطا.

٤٣. د/ توفيق شحاتة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – دار النشر للجامعات المصرية ١٩٥٤/١٩٥٥.

٤٤. د/ عمرو حسبو – القانون الإداري – دار النهضة العربية ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

٤٥. د/ جورجي شفيق ساري – المبادئ العامة للقانون الإداري – دار النهضة العربية ٢٠٠٢.

٤٦. د/ رمضان محمد بطيخ – الوسيط فى القانون الإداري – دار النهضة العربية ١٩٩٧.

٤٧. د/ ثروت عبد العال – الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية – رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق – جامعة أسيوط.

٤٨. د/ السيد خليل هيكل، ود/ ثروت عبد العال أحمد، ود/ عبد المحسن سيد ريان "القانون الإداري المصري" – طبعة جامعة أسيوط – طبعة ١٩٩٧.

ثانياً: مراجع باللغة الفرنسية:-

1. Lavau: Decaractere non suspensif des recours devant les tribunaux administratifs, Revue du droit Public, 1950
2. Andre de Laubadere: Droit administrative, sixieme, ed. L.G. D.J, Paris 1973.
3. Rene chapus: Droit adminstratif general t. 1.15e ed, montchrestien, Paris.
4. Auby: L'inex istence des actes administratifs, Paris 1951, P. 286.
5. Auby –Drago: Traite de Cantentieux administrative, Paris, 1962.
6. Vedel: Drois administrative, Paris, 3ed, 1968.
7. Rivera: le juge administrative un juge qui gauverne, Paris, 1951.
8. Andre de Laudadere: Troite des contrates administratifs, 2'eme ed, L.G.D.J, Paris, 1984.
9. Droit administrative, sixienme, ed, L.G.D.J., Paris, 1973.
10. M. Lefebure: Le pouvoir d'action unilaterale de l'administration, en droit anglais et frandais, paris, 1961.
11. F. vincent: Le pouvoir de decision unilaterale des autoritesadministratives, 1966.
12. F. benoit: finances publiques , cujas, 1983.
13. Marcel waline: Droit adminstratif, ge edition, Editions Sirey, 1963.
14. Jean Rivera: Droit administrative, Precis Dallaz, 3e edition, 1965.
15. Michel Rousset: L'idea de puissance publique en droit adminstratif, Paris, Librarie Dalloz. 196.

ملخص

يتناول هذا البحث دراسة نظام سريان القرار الإدارى ونفاذه وتحديد مرحلة هذا النفاذ سواء بالنسبة لجهة الإدارة مصدرة القرار ، أو فى مواجهة باقى الجهات أو الأشخاص المخاطبين بهذا القرار ، وأوضحنا وسائل هذا العلم وهى الإعلان أو النشر بالإضافة الى وسيلة العلم اليقينى بالنسبة للأشخاص المخاطبين بهذا القرار والذى سيتم تنفيذه فى مواجهتهم ، وبينا النطاق الشخصى لسريان القرار الإدارى ، وكذا النطاق الزمنى لهذا النفاذ للقرار الإدارى ، وتتبعنا أراء الفقه ، وتتبعنا أهم الإتجاهات القضائية فى هذا الشأن بشى من التحليل والتمثيل وانتهينا الى أهمية دراسة وبحث هذا الموضوع لان هذه المرحلة منذ صدور القرار الإدارى تخضع لنظام قانونى يختلف عن المرحلة السابقة على صدور القرار الإدارى أو مرحلة نهاية هذا القرار .

Scope of application of the administrative decision In light of the recent trends of the State Council judiciary

Dr. Rajab Hassan Abdel Karim

Summary

This research deals with the study of the legal framework for the temporary suspension from work - an applied study on faculty members in Egyptian universities, determining the definition and distinction of the precautionary moratorium from work, its definition and distinction from others, its similar regulations, and its legal controls. In the second chapter of the research, the justifications for the decision to suspend a temporary work stoppage are explained, we explained the position of the legislator and the jurisprudence of its conditions, and we followed the directions of the State Council's judiciary regarding them. As for resignation and promotion.

key words :

Discipline

Reserve suspension from work

Public servant

Faculty member