نـهايـة القرار الاداري
بغير طريق القضاء

الدكتور

محمود خليل خضير

المقدمـــة

يتنـاول البحـث بيـان مبسـط عـن طـرق نهايـة القـرار الإداري بغيـر طريـق القضـاء واثـر انتهـاء كـل طريقـة فـي المركـز الشخصـي للفـرد عمومـاً ، مـؤثرين قصـر البحـث فـي طريـق الانتهـاء ذات الطبيعـة الاعتياديـة، وتلـك التـي تكـون نتيجـة لاسـباب خارجـة عـن الإرادة، وحـالات تنـازل مـن نشـأت لـه الحقـوق بموجـب هـذه القـرارات، مـع تقريـر كيفيـة إتمـام التنـازل، مـروراً بحـالات إمكانيـة الإدارة بإنهـاء القـرارات بإرادتهـا المنفـردة، وانتهـاء بنهايـة القـرار الإداري بالإهمـال أو التـرك لعـدم مراعاة مستلزمات تطبيقه.

وامـلا فـي تحقيـق شـمولية البحـث وتقصـيه لجميـع جوانبـه، آثرنـا التقـديم بتعريـف القـرار الإداري ، وماهيـة أركانـه الأساسـية، ثـم اسـتعراض وبيـان القـرار الإداري بشـيء مـن الإيجـاز، وصـولاً لمـادة البحـث الرئيسـية، نهايـة القـرار الإداري بغيـر طريـق القضـاء ، بشـيء مـن التفصـيل لمفرداتـه والمواضـيع التـي يشـتمل عليهـا، وحاولنـا أن نبتعـد عـن الـدخول بالتفاصـيل والأسـس، فكان البحث فقط لبيان النقاط الرئيسية.

والله نسأل أن يكون التوفيق والعون سمة لنا منه.

الفصل الأول
القــرار الإداري

ان البحث في نهاية القرار الاداري بغير طريق الالغاء يتطلب اولاً التعريف بالقرار الاداري والحديث عن اركانه وهو ما سنتطرق اليه في هذا الفصل.

المبحث الأول
تعريف القرار الإداري

لا يزال مفهوم القرار الإداري وبالتحديد ما يتعلق بإيجاد تعريف جامع ومانع للقرار الإداري محل خلاف وتباين بين فقهاء وشراح القانون الإداري بوجه خاص والقانون العام بوجه عام.

لقد عرفه الفقيه هوريو بأنه ((إعلان للإرادة بقصد أحداث اثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر))[١] .

وحيث أن هذا التعريف اشترط في القرار أن تنحصر أثاره بالأفراد فقط وكونه يصدر في صورة تنفيذية فقد انتقد لان القرارات لا ينحصر أثرها بالأفراد فقط وانما تتعلق بمجال الإدارة كذلك لا يشترط أن يكون القرار مما يجب تنفيذه ، جبراً على الأشخاص . وعرف القرار أيضاً مجلس الدولة المصري، بأنه ((إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد أحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة)) [٢]. هذا التعريف الذي أقرته المحكمة العليا الإدارية في مصر والذي تعرض أيضاً للانتقاد من قبل د. فؤاد مهنا ذلك انه لا يقف فقط على تحديد مفهوم القرار الإداري بل يتعرض لشروط صحته وإمكانيات تنفيذه ، مع أن القرار الإداري يعتبر موجوداً ولو شابه عيب يجعله مستحقاً للإلغاء ولو كان تنفيذه ، غير ممكن على حد قول الدكتور مهنا.[٣]

ولعل من المفيد هنا أن نبرز التعريف الذي حوته رسالة الماجستير الموسومة التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية دراسة مقارنة باسم (محمود خلف حسين) الصفحة ٤٥، والتي تعرف

---

[١] د.محمد فؤاد مهنا ، القرار الاداري في القانون الاداري المصري والفرنسي، بحث منشور في مجلة الحقوق ، السنة الرابعة ، ٥٧ ، ١٩٥٨ ، العدد الثالث ، مطبعة جامعة الاسكندرية ، ١٩٥٩ ، ص٣.

[٢] د. الطماوى/ الوجيز في القانون الإداري ١٩٦٧ ص ٥٠٨.

[٣] د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، بغداد ،١٩٨٠ ،ص٩٦.

القرار بأنه تصرف قانوني يصدر صراحة أو ضمنياً بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية أو أية هيئة عامة أو خاصة يخولها القانون ذلك بقصد أحداث اثر قانوني ينشئ أو يعدل أو يلغي مركزاً قانونياً.

والذي وجدنا فيه وبحق تصويراً دقيقاً لما يراد بالقرار ويحمل في ذات الوقت المفهوم الحديث والمتطور للإدارة ، فهو لا يقصرها على ميدان الهيئات العامة (الحكومية) وانما يدخل تحت نطاقها الهيئات الخاصة ذات النفع العام وتحقيق الصالح العام وخيراً فعل إذا أن التطور الحديث يتطلب إنشاء هيئات خاصة لها كيانها المستقل ويعترف لها القانون بالشخصية المعنوية، ومن ناحية أردنا بذلك أن نبرز وجوهاً جديدة لتعريف القرار لا التي اعتدنا أن نلحظها دائماً وفي جميع كتب شراح القانون. ومن المناسب هنا أيضاً أن نذكر ما ذهب إليه أستاذنا الدكتور شاب توما[1] حول اعتباره القرار إدارياً أن يكون صادراً من إحدى السلطات الإدارية في الدولة، مركزية كانت أم لا مركزية. ومع تقديرنا لرأيه فأننا وبالإضافة إلى التعريف الذي أبرزناه نتسأئل ما هي قيمة القرارات الصادرة من مجالس النقابات الخاصة والتي أنشأت بموجب القانون والمتعلقة بإدارة شؤون منتسبيها وبالأخص ما يتعلق منها بحجب حق معين أو تعديله أو إلغاؤه.

ونجيب على ذلك بأنها تعد قرارات تنظيمية يلتزم أعضاء النقابة بالتقييد بها (كنقابة المحامين والأطباء على سبيل المثال) عند مزاولة المهنة .

ونخلص مما تقدم أن القرار يتميز بما يلي:

١- انه عمل قانوني ، طالما انه إفصاح عن إرادة الإدارة بقصد أحداث اثر قانوني.

٢- عمل قانوني يصدر من سلطة إدارية: القرار بهذا المعنى يعتبر كذلك عندما يصدر من سلطة تمارس عملاً إدارياً.

٣- تصرف فردي (أحادى) بمعنى أن يصدر من جانب واحد هو السلطة الإدارية .

بعد أن عرفنا القرار الإداري وبينا المميزات التي يمتاز بها ولكي يكون المفهوم القانوني له واضحاً ارتأينا أن ننحى إلى تفصيل وجيز نبين فيه أركان القرار الإداري التي هي مجمل المفردات المكونة ليس فقط لصياغته وانما لما يجب أن يتوافر فيها من مشروعية سبباً وشكلاً واختصاصاً محلا وغاية.

---

[1] د. محمود حلمي ، القرار الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الاتحاد العربي ، ١٩٧٠ ،ص٦.

المبحث الثاني
أركان القرار الإداري

للقرار أركان التي هي الأسس المفترض وجودها فيه افتراضاً ومن خلالها يحكم على القرار ما إذا كان مشروعاً أم غير مشروع وهذه الأركان هي :

١- السبب.
٢- الإفصاح عن الإرادة بالشكل الذي يتطلبه القانون.
٣- الاختصاص.
٤- المحل.
٥- الغاية.

المطلب الأول
السـبب

في مفهوم القانون الخاص يختلف تمام الاختلاف عن مفهومه بالقانون الإداري وعلى وجه الدقة عن مفهومه كأحد أركان القرار الإداري. فهو بالقانون الخاص يدل على الغرض المباشر الذي يقصد الملتزم الوصول إليه من وراء التزامه.[١]

أما معناه ومفهومه هنا فهو لا يخرج عن الحالة التي تحصل فتحمل رجل الإدارة إلى التدخل بما توحي له هذه الحالة من دوافع وما تحمل من فكرة معينة لا تكون ابتداء في ذهن رجل الإدارة بل هي دائماً تتعلق بأمر خارجي ومستقل تمام الاستقلال عنه، هذه الحالة استقر على تسميتها بالسبب . وقد اقر مجلس الدولة المصري هذه التسمية في اغلب أحكامه واعتمدت كذلك من قبل المحكمة الإدارية العليا التي عرفته (بأنه حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وان يتخذ قراراً ما) [٢] .

والعميد دوجي يرى إن السبب هو تلك الحالة الواقعية التي تولدت في رجل الإدارة احتمال إرادة عمل معين . [٣] فهو حينما يستعرض مجمل الأعمال الإدارية ومهما كان مصدرها فانه

---

[١] الدكتور عبد الرزاق السنهوري. مصادر الحق في الفقه الإسلامي ، الجزء الرابع ، نظرية السبب ونظرية البطلان، ص٧.

[٢] د. الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٦ ، ص ١٩٤

[٣] المصدر نفسه اعلاه ،ص١٩٥ .

يجب (على حد تعبيره) ان هناك واقعة سابقة على العمل الإرادي هذه الواقعة التي كانت المحرك لنشاطه الإداري الهمت رجل الإدارة الفكرة وكانت الدافع لنشاطه الصادر عنه بهيئه قرار . او انه الوقائع التي ينبغي وجودها مقدما لتبرر قانونا القرار المتخذ . وعدم وجودها يعني ان القرار قد وقع معيبا بعيب عدم صحة سببه القانوني .

ومن الامثله التي يعلل بها ما ذهب إليه دوجي ، صدور قرار بقبول إحالة الموظف على التقاعد بناءاً على تقديمه الطلب المتضمن رغبته في الإحالة بينما نرى ان توافر الاستحقاق القانوني للإحالة كان هو السبب في صدور القرار فلو لم يتوفر هذا الاستحقاق وصدور القرار بالإحالة ، هل نكون أمام قرار إداري صحيح.

المطلب الثاني

الإفصاح عن الإرادة بالشكل الذي يتطلبه القانون

القرار وهو عمل قانوني لابد له من مظهر خارجي يتجسد فيه مضمونه ، فلإدارة حين تعلن عن إرادتها فلابد لهذا الإعلان من هيكل كي يستطيع الأفراد ومن خلاله التعرف على ماهيته ذلك ان القرارات تصدر بقصد إلزامهم بعمل او بالامتناع عنه أو لتحقق بالنسبة لهم أثراً قانونياً محدداً فكان من الأولى أن تكون لتلك القرارات مظهراً خارجياً حتى يتعرف عليها الجميع وان يكون المظهر الخارجي متفقاً مع ما أراده القانون.

وان أهمية الشكل تكمن في إنها تحول دون اتخاذ قرارات متسرعة وفي ذلك تحقيق لمصلحة الأفراد وتحقيق لحسن سير المرافق العامة والنشاط الإداري على حد سواء .

المطلب الثالث

الاختصاص

لقاعدة الاختصاص أهمية معينة إذ أنها تبين الأشخاص أو الهيئات الذين يملكون الحق في اتخاذ القرارات وهو من الأمور المنطقية لمبدأ فصل السلطات في الدولة وبيان جهة إصدار القرارات حتى في الهيئة الواحدة أو السلطة الواحدة.

وهذه القاعدة تشابه إلى مدى بعيد قواعد الأهلية في القانون الخاص وان الفيصل بينهما أن الأولى ترمي إلى تحقيق مصلحة عامة والثانية تسعى إلى تحقيق مصلحة خاصة.[1]

فالاختصاص، كما أسلفنا مناطه دائماً المصلحة العامة التي يدور في فلكها مصلحة الفرد الجزء الحيوي من تشكيلة النظام الاجتماعي. كما أن اقتصار عمل ما أو أجراء معين على موظف أو هيئة إدارية يبرز نواحي الإبداع في هذا التصرف في كثير من الاحيان نظراً للممارسة الطويلة، مما ينتج عنه سرعة إنجاز العمل.

بالإضافة إلى أنها تساعد الأفراد إلى معرفة الجهة التي قامت بالتصرف وماهية حدود اختصاصها لامكان التظلم لديها أو مخاصمتها أمام القضاء تبعاً للأحوال المقررة.

لذا فان قواعد الاختصاص تعد من النظام العام مما يترتب على عدم إمكان التنازل عنها أو الاتفاق على مخالفتها أو التوسع في تفسيرها وبالتالي فان الإجازة اللاحقة على تصرف سابق ومن جهة غير مختصة لا تبطل اثر عيب الاختصاص في القرار.

وقواعد الاختصاص تتجسد في العناصر التالية:

أ. عنصر شخصي : أي أنها تحدد الموظفين أو الهيئات الإدارية الذين يجوز لهم إصدار القرارات الإدارية.

ب. عنصر موضوعي : تحديد نوع القرارات التي تستطيع الهيئات المحددة أو الموظفين المعنيين في إصدارها.

ت. عنصر زماني : بيان السقف الزماني الذي تستطيع تلك الهيئات الإدارية أو الموظف الإداري من إصدار القرار خلاله.

ث. عنصر مكاني : هو بيان الدائرة المكانية التي يستطيع في حدود مجالها للموظف الإداري أو الهيئات الإدارية ممارسة نطاق الاختصاص فيها.

المطلب الرابع

المحل

هو الأثر القانوني الذي يترتب على صدور القرار ما ينتج عنه مباشرة وفي الحال ويكون مادة القرار (حسبما يذهب إليه الفقيه بونار).[2]

---

[1] د. الطماوى، النظرية العامة للقرارات، ص٢٩٠، ط٣، نقلاً عن الاستاذ فالين دراسة حول فكرتي الاختصاص والاهلية مؤلفه رقابة القضاء لاعمال الإدارة، ص١٣١.

[2] د. الطماوى، المصدر اعلاه، ص٣٢٩.

فـالقرار حينمـا يصـدر فانـه يتضـمن قواعـد أو أوامـر أو حقـوق أو يكـون لاغيـاً لهـا أو معـدلاً لهـا فهـو دائمـاً يتضـمن مراكـز قانونيـة يريـد مصـدر القـرار تحقيقهـا وتحقيـق الأثـر القـانوني الـذي يترتـب عليهـا. فـالقرارات الإداريـة لـيس محلهـا فـي جميـع الأحـوال أحـداث مراكـز قانونيـة خاصـة بـل قـد تكـون قـرارات تنظيميـة تحـوى علـى قواعـد عامـة مجـردة تمـنح حقوقـاً أو ترتـب التزامـات معينـة فهـذه تتصـل أثارهـا المباشـرة بكـل مـن تتـوفر فيـه شـروط تطبيقهـا والأثـر المباشـر الـذي يـنجم عنهـا هـو إنشـاء مراكـز قانونيـة عامـة[1] لـذلك فـان الفـرق بينـه وبـين العمـل المـادي تكمـن فـي أن الأخيـر يكون دائماً نتيجة واقعية مادية.

وعليـه فـان الآثـار التـي ترتبهـا القـرارات تجعلنـا أمـام نـوعين منهـا الأول وهـو القـرارات الفرديـة حينمـا تكـون الآثـار القانونيـة التـي يسـعى لتحقيقهـا رجـل الإدارة أو إنشـائها تتعلـق بفـرد معـين كـالقرار الصـادر بتعيـين موظـف معـين أو فصـله مـن الوظيفـة والنـوع الثـاني منهـا تلـك التـي تتـوفر فيهـا صـفة العموميـة وهـي مـا تعـرف بـالقرارات التنظيميـة التـي مـن شـأنها أن تنشـأ مراكـز قانونيـة عامة تضم كل من تتوفر فيه الصفات والشروط المطلوبة بتلك القواعد العامة.

المطلب الخامس

الغايــة

وهـي المحطـة النهائيـة أو النقطـة النهائيـة التـي يبغـي مصـدر القـرار الوصـول إليهـا أو بلوغهـا . وبعبـارة أخـرى فـان الغـرض هـو النتيجـة النهائيـة التـي يسـعى رجـل الإدارة إلـى تحقيقهـا عـن طريـق الأثـر المباشـر المتولـد عـن عملـه . فاتخـاذ القـرار يبـدأ بالسـبب ويمـر بالمحـل وذلـك توصـلا للغـرض المعـين . فـالغرض الـذي يمثـل النتيجـة النهائيـة للقـرار يقابـل علـى الناحيـة الأخـرى السـبب الذي يسبق القرار .

ومـن المسـلم بـه أن السـبب هـو الحالـة الماديـة الواقعيـة الملهمـة لرجـل الإدارة التـي لـولا حصـولها لمـا تقدم علـى نحـو التـدخل وبنـاء علـى مـا لـه مـن سـلطة تقديريـة ومـا لـه أيضـا مـن سـلطة قانونيـة وفـي حـدود اختصاصـه لإصـدار قـرار معـين ووفـق تصـوره للنتـائج التـي يمكـن الوصـول إليهـا. فالغايـة أذن مردهـا التقـدير الشخصـي لرجـل الإدارة. لكنـه وفـي هـذا التصـور يكـون خاضـعاً في جميع أعماله وتصرفاته لتحقيق الصالح العام.[1]

---

[1] المصدر نفسه ، ص٣٣٧.

[1] نفس المصدر اعلاه – ص٣٤٢.

فالمصلحة العامة هي جوهر الغاية من القرار أو التصرف الإداري ، فإذا ثبت أن القرار أو التصرف سواء كان صادراً من هيئة إدارية أو موظف أداري لا يتضمن أعمالاً لقواعد المصلحة العامة وابتغاءً لها فان القرار يكون محل طعن لانتفاء هذا الركن الأساسي وهو الغاية التي قررت لحماية مصالح الأفراد والهئيات سواء بسواء. فالإدارة لم يسوغ لها إصدار قراراتها وقت ما تشاء وانما فقط حين تقتضي المصلحة العامة اتخاذ ما يوجب لحمايتها.

بعد هذا البيان الموجز عن تعريف القرار والذي أوجزنا فيه المفهوم المراد عن معنى القرار من انه عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة لأحداث أثار قانونية معينة.[٢] وما له من خصائص أو مميزات أجملناها في كونها عملاً قانونياً وان يكون صادراً من إحدى الجهات الإدارية وبالإرادة المنفردة لتلك الجهات ، ثم وضحنا الأركان الأساسية للقرار من سبب وشكل واختصاص ، ثم محل وغاية. وبينا المراد بكل ما يتعلق بمفهومها بشكل مبسط. وحاولنا جهد الإمكان أن نبين المعنى المتعلق بكل ركن من أركانه بدون أن نتدخل بالتفاصيل الدقيقة حيث أن الغاية من إيرادها في هذا البحث هو فقط ان ندلل على ما يعنيه القرار كي نتعرض بعد ذلك إلى طرق انتهاءه وحتى يكون البحث متكاملاً بعض الشيء، لذا فان القادم من صفحات البحث ستكون ممهدة للدخول بجوهره عن طريق موجز عن محتوى مفردات طرق انتهاء القرار الإداري.

الفصل الثاني
صور نهاية القرار الإداري

عرفنا من خلال تعرضنا للقرار الإداري تعريفاً وبياناً لأركانه بشكل موجز أن القرار هو وسيلة الإدارة في بلوغها لغايتها بمناسبة قيامها بأداء وظيفتها الإدارية المتعددة والمتشعبة، رأينا أنها ومن خلاله تعبر

---

[٢] من محاضرات الدكتور عصام البرزنجي القيت على طلبة الدراسات العليا (الماجستير) – كلية القانون / جامعة بغداد– سنة ١٩٨٩.

عن إرادتها بما لها من سلطة منحها لها القانون وبالشكل الذي أوجب صدوره وضمن الاختصاصات التي تملكها كل سلطة إدارية أو موظف أداري لأحداث اثر قانوني محدد سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء ووفق ما تقتضيه المصلحة العامة التي ينشدها مصدر القرار.

وفي جميع تلك الأحوال يوجد القرار وتوجد معه الحصانة ويفترض أن يكون القرار سليماً لا تشوبه شائبة، وعلى من ينازع في صحته أن يلجأ إلى القضاء طالباً إلغاءه متحملاً عبء إثبات ادعائه وذلك أن افتراض السلامة قرينة أوجدت كي لا يتعرض مبدأ استقرار المعاملات الإدارية إلى عدم الاستقرار الأمر الذي يتنافى مع مسايرة التطور في النواحي الوظيفية للسلطات الإدارية.

ولما لم تكن دعوى الإلغاء الطريق القضائي للطعن بالقرارات هي جوهر بحثنا فأننا سوف لن نتعرض لها بل مقصرين الدراسة على الطرق التي ينتهي بها القرار وبالشكل الطبيعي عندما ينتهي الأجل المحدد لنفاذه أو انتهائه عن طريق استنفاذ فحواه كذلك فان القرار ينتهي عندما يقترن بأجل فاسخ أو شرط فاسخ ويصدف أن يتحقق ذلك الأجل أو هذا الشرط فينتهي معهما القرار. وفي مواقع أخرى تكون نهايته بسبب تغيير الظروف الواقعية أو القانونية التي أوجبت صدوره وكانت الأساس الذي دفع رجل الإدارة في إصداره وبزوالها أو تغيرها يتدخل رجل الإدارة مرة أخرى، أما بإلغائه فينتهي، أو بتعديله حسبما تدفعه عوامل المصلحة العامة والغاية المطلوبة المتفقة مع سلطته المخصصة بالقواعد العامة القانونية وما له من سلطة تقديرية ، ذلك أن القرار هو الوسيلة التي تحقق بها الإدارة غايتها المنشودة وهي ابتغاء المصلحة العامة. وفي أحوال أخرى ينتهي القرار بتنازل من تولدت له حقوق بموجبه عن تلك الحقوق ومصادقة الإدارة على هذا التنازل عن طريق سحبه،و أحياناً تقوم السلطة الإدارية وبدافع المصلحة العامة (وهذا افتراض مسلم به ما لم يثبت عكسه) في إنهاء القرار وإزالة ما ترتب عليه من أثار من وقت نشوءه ويكون القرار وكأن لم يكن وتسمى هذه الطريقة ((بسحب القرار)).

والجدير بالإشارة هنا هو أن القرار حتى يكون خاضعاً لطرق الانتهاء التي أردناها فلا بد وان يكون قراراً إدارياً سواء فردياً أو تنظيمياً تتوفر فيه جميع الأركان المطلوب توافرها ومكتمل وانه حاز على شهادة الميلاد وذلك بالإفصاح عنه من قبل الإدارة وبإرادتها الملزمة وبالشكل الذي يقرره القانون، أما إذا كان قراراً معيباً لم تتوفر فيه أسباب الحياة القانونية ابتداءاً فلا يخضع لطرق انتهاء القرار. لذلك ستنصب دراستنا في هذا البحث على العوامل التي ينتهي بها القرار وعلى الوجه الذي تعرضنا إليها.

المبحث الأول

النهاية الطبيعية للقرار الإداري

ويشتمل:

١- تنفيذ القرار الإداري

٢- نهاية المدة المحددة لنفاذ القرار الإداري

٣- تعليق القرار الإداري على شرط فاسخ أو اقترانه بأجل فاسخ.

المطلب الأول

تنفيذ القرار الإداري

إذا ما اتخذ القرار أصبح قابلا للتنفيذ ((بمجرد صدوره سليماً))، وانه يرتب آثاره القانونية بعد إعلانه .ولكن كيف يتم تنفيذه ، فمن القرارات ما يمكن تنفيذها بذاتها وما تملكه من قوة تنفيذية [١] ومرد ذلك إلى السلطة التي أصدرته وما ضمنته من امتيازات أوصلته إلى هذه القوة. ومن القرارات ما يحتاج إلى تنفيذها طرق قسرية تلجأ إليها الإدارة أو السلطة التي أصدرت القرار. علماً أن الإدارة تلجأ في أحوال معينة إلى استعمال الأجراء الضروري لتنفيذ القرار بوسائلها الخاصة، كأجراء هدم الأبنية الآيلة للسقوط وبعد صدور القرار بذلك باستعمال ما لديها من معدات ومكائن لتنفيذ القرار مادياً. وهنا يتم التنفيذ الكامل للقرار ويستنفذ فحواه، والقرارات كما هو معروف تنشأ حقوقاً أو مراكز قانونية وهي تنتهي بمجرد تنفيذها وقد تكون وبالصفة هذه مرتكزاً لمشروعية قرارات لاحقة.[٢] ومن القرارات ما يبقى آثرها مستمراً ومع أنها قد تم تنفيذها وتمثل لكل حالة بما يلي :

فالقرار الصادر بتعيين موظف ينتهي هذا القرار بمجرد التعيين. ولكنه يبقى أساساً لقرارات أخرى كحقه في الإحالة على التقاعد بعد استحقاقه لهذا المركز أو القرارات المتعلقة بمنح إجازة تأسيس لمعمل لا ينتهي اثر هذا القرار ما دام المعمل مستمراً بنشاطه.

ولذا فأن تنفيذ القرارات تأخذ صورتين:-

الأولى : القرارات الإدارية ذات الأثر المباشر : وهي القرارات التي تنفذ بمجرد صدورها وليس هناك من فاصل زمني يذكر بين مرحلة الصدور والتنفيذ ومن صورها قرارات تعيين أو قرارات الترقية. وكذلك القرار الصادر بهدم عقار آيل للسقوط . فأنها تنتهي بمجرد تنفيذها.

الثانية : القرارات الإدارية التي يستمر تنفيذها مدة طويلة أو يكون التنفيذ فيها مستمراً ، وهي تلك القرارات التي تحوي في الأغلب على قواعد عامة مجردة لتنظيم حالة معينة وقد تصدر هذه القرارات ولا

---

[١] محمود خلف – التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير، بغداد – ١٩٧٩ ، ص٧٥ ،و د. محمد كامل ليله – نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري – دار الفكر العربي – ١٩٦٢ ، ص ٢٢٠ و د . عبد الفتاح حسن – القانون الإداري الكويتي – ١٩٦٩ ،ص٣٩٩ .

[٢] د. حسين درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، سنة ١٩٧٨ ،ص٣٣

يوجد لها محل وانما تصبح نافذة بالنسبة لحالات تتم في المستقبل ومثالها القرارات الصادرة بشأن إلزام أي فرد ينشأ عمارة من عدة طوابق، فإذا زادت طوابقها عن عدد معين فهو ملزم ببناء ملجأ تتوفر فيه الشروط المطلوبة.

عليه يتضح معيار التفريق بالنسبة لتنفيذ القرارات ، ففي الحالة الأولى ينتهي القرار بمجرد صدوره وتنفيذه، ويعتمد هذا التنفيذ على القوة التنفيذية الذاتية الكامنة فيه. وفي الثانية فأن الإدارة تسعى إلى تطبيقه على الحالات التي تتوفر فيها شروط تطبيقه وأيضاً يستمد القرار قوته التنفيذية من مكمن ذاته. وإلا لجأت الإدارة وفي كلا الحالتين إلى استعمال وسائلها سواء المادية أو القسرية في التنفيذ.

والذي يهمنا من الأمر أن القرار الإداري الذي ينتج آثاره مباشرة بالتنفيذ ينتهي بمجرد تنفيذه ، أما القرارات المستمرة فتبقى منتجة لأثارها على كل حالة تتوفر فيها شروط القواعد العامة التي تضمنها القرار ولا ينتهي هذا النوع من القرارات إلا بعد قيام الإدارة باتخاذ الإجراءات المناسبة لسحبها.

المطلب الثاني

انتهاء القرار بانتهاء المدة المحددة لنفاذه

ومن القرارات التي تصدرها الإدارة وتحدد لسريانها وقت محدداً فان هذا النوع من القرارات ينتهي عند استنفاذ المدة المحددة. فالتصريح الذي تمنحه الدولة لاقامة الأجنبي في البلاد، ولمدة محددة ينتهي القرار المتضمن عليه بحلول الأجل وكذلك إجازة البناء التي تمنحها الإدارة إلى أحد الأشخاص لبناء دار خلال مدة سنة تنتهي بمجرد انتهاء الأجل المحدد. ولكن هل يستطيع من رتب القرار له الحق في أجراء معين وخلال فترة معينة مباشرة الحق قبل حلول الأجل المضروب بالقرار؟

إذا كانت القاعدة تقتضي بأن القرار ينتهي بمجرد سريان المدة ونفاذها وان إهمال تنفيذه بعد نهاية المدة بفترة طويلة يعطي الحق للادراة الاعتراض على تنفيذ القرار بالشكل المتأخر[1]، فأن رأينا هو عدم السماح لمن صدر له الحق في قرار معين بتنفيذه قبل حلول بدء سريان المدة، ذلك أن الإدارة وكما أسلفنا عندما تصدر قراراً ما فأنها تعمل قواعد المصلحة العامة، ولذا فأن تحديد فترة نفاذ القرار كان متروكاً لقواعد هذه المصلحة من ناحية وما للسلطة الإدارية من سلطة تقديرية في هذا التحديد لاعتبارات أخرى تقدرها هي وفق التصور العام من ناحية أخرى.

---

[1] د. الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الثالثة/ ص٥٩١.

المطلب الثالث

تعليق القرار الإداري على شرط فاسخ أو اقترانه بأجل

أن الشرط بصورة عامة هو أمر مستقبلي وغير محقق الوقوع ويترتب على وقوعه وجوب الالتزام[٢] وهو أما أن يكون شرطاً واقفاً أو شرطاً فاسخاً فالشرط الواقف هو الذي يتحقق الالتزام بوجوده، والشرط الفاسخ هو الذي يزول الالتزام بتحققه. لذا فأن القرار المعلق على شرط فاسخ يكون نافذاً من تاريخ صدوره ومرتباً لجميع آثاره ويزول بتحقق الشرط الفاسخ بأثر رجعي[٣]، ويكون زوال القرار منذ تاريخ صدوره لا من تاريخ تحقق الشرط الفاسخ. وقد استقر هذا الرأي في مصر في الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا.[٤]

والإدارة كثيراً ما تلجا ولاعتبارات معينة ان تصدر قرارات تكون نافذه ولكن تعلق زوالها بتحقق الشرط الفاسخ. ويجب التفريق هنا في حالة كون القرار الصادر والمعلق على شرط فاسخ هو قرارا فردي أو تنظيمي.

ففي الحالة الأولى تمنح الإدارة ترخيصاً بموجب قرار ويستمر هذا الترخيص سارياً ومرهوناً على حالة واقعية أو قانونية وبهذا المذهب اخذ الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه النظرية العامة للقرارات الإدارية إذ أعطى لهذه الحالة أمثلة قال فيها أن منح ترخيص بفتح محل في منطقة حدد القرار سكانها بعدد معين فإذا حصل وان قل عدد السكان عن العدد المحدد فأن القرار هنا يعتبر منتهياً لتحقق شرط فاسخ ، وهو عدد السكان.وفي صدد اقتران اللوائح أي القرارات التنظيمية فقد ثار الخلاف حول إمكان تضمينها شرط فاسخ أو واقف وذهب بعضهم إلى أنها قواعد عامة مجردة لا يمكن أن تتضمن هذا النوع من الشرط.

بينما يؤيد الدكتور سيلمان الطماوي وكذلك الدكتور حسين درويش[١] أن تحوى القرارات التنظيمية على شرط فاسخ أو واقف، وان كان هذا نادر الوقوع ولكن شرط أن تكون هناك ضرورة تستلزم ذلك.

وفيما يتعلق بالأجل ، فان معناه انه أمر يتعلق بالمستقبل ومحقق الوقوع وهو نوعان، فأما أن يكون واقفاً أو فاسخاً [٢] ، فإذا صدر القرار وكان سريانه معلقاً على حلول الأجل كان واقفاً، أما إذا صدر القرار وكان زواله وانتهاؤه معلق على حلول الأجل كان الأجل فاسخاً.

---

[٢] د. عبد الرزاق الشهوري الوسيط ، الجزء الثالث، ص٢٨ وما بعدها.

[٣] د. لبيب شنب، دروس في نظرية الالتزام (إثبات أحكام الالتزام) ص٧٤، ص٣٠٦ نقلاً عن نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء د. حسين درويش، ص٧٦.

[٤] المرجع السابق، ص ٣٠٦.

[١] د. حسسين درويش، نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء، ص ٧٩.

[٢] السنهوري – الوسيط ، الجزء الثالث ، ص ٧٤ وما بعدها.

ولكن ما هو الفرق بين القرارات التي تعلق على شرط فاسخ وبين القرارات التي تعلق على اجل واقف. أن سريان القرار يعتبر في هذه الحالة بالنسبة للقرارات المعلقة على شرط فاسخ أن تسري من وقت صدورها، والقرارات التي تعلق على اجل واقف فأنها تسري من وقت حلول الأجل ، فهي لا تسري بأثر رجعي إلى تاريخ صدورها.

وفي جميع الأحوال فان اقتران القرار بشرط سواء كان واقفاً أو فاسخاً يجب أن يكون هذا الشرط مشروعاً وفي حالة كونه شرط غير مشروعاً فالقرار هنا يبقى سارياً ويبطل الشرط المخالف وذلك في حالة ما إذا كان القرار هو أيضاً متفقاً والمبادئ القانونية العامة. أما إذا كان القرار برمته غير متفق مع مبادئ القانون العامة وان الإدارة ما كانت لتصدر هذا القرار من غير أن تضمنه الشرط المخالف فعندها يبطل القرار بطلاناً مطلقاً.

وقبل أن نتنقل للصورة الثانية من نهاية القرار لاسباب خارجة عن إرادة الإدارة، فحرى بنا أن نستذكر للمتتبع لهذا البحث عن جوهر الطرق الطبيعية التي ينتهي القرار فيها، وهو تنفيذ القرار الذي رأينا كيف يتم سواء بما يحويه من قوة تنفيذية أو أن السلطة تلجأ أحياناً إلى استعمال وسائل مادية معينة لتنفيذه وهو في كل الأحوال ينتهي بمجرد استنفاذ مضمونه. إضافة إلى ذلك فان الإدارة تقوم أحياناً بتحديد مدة محددة لنفاذ القرار يقتضي أن ينفذ خلالها واستخلصنا من ذلك رأينا حول عدم السماح بتنفيذ القرار قبل حلول اجل تنفيذه وبينا ان ذلك ربما يكون لحكمة ابتغتها الادارة بما لها من سلطة تقديرية. بعد ذلك وجدنا ومن الطرق التي ينتهي فيها القرار طبيعياً اقترانه بشرط فاسخ أو أجل يزول القرار وينتهي بتحقق ذلك الشرط وفي حالة اقترانه بالأجل فانه ينفذ من وقت حلول الأجل.

المبحث الثاني

نهاية القرارات لاسباب خارجة عن إرادة الإدارة

ومن اوجه نهاية القرار الإداري هو وقوع أسباب خارجة عن إرادة الإدارة تؤدي بالنتيجة إلى نهاية القرار وهذه الأسباب لا دخل لارادة الإدارة فيها، ويكون دورها فقط بعد ظهور حالات واقعية أو قانونية تدفعها إلى التدخل وذلك بوضع حد للآثار المترتبة على القرار سواء بأثر رجعي أو بأثر مستقبلي ومن صور نهاية القرار بهذا الاتجاه ما يتعلق بتغيير الظروف الواقعية أو القانونية واثر تلك في بقاء القرار الإداري أو زواله أولاً. وتنازل صاحب الشأن عن الحق الذي تولد له بموجب القرار ثانياً أو عدم تطبيق القرار بالترك أو الإهمال ثالثاً. وسنبحث كل من هذه الاتجاهات تباعاً.

المطلب الأول

تغيير الظروف الواقعية أو القانونية

القرار الإداري يصدر ضمن ظروف معينة كانت السبب الذي دفع رجل الإدارة إلى اتخاذه ويحصل آن تتغير الظروف فهل يبقى القرار سارياً وما هي نتيجة سريانه ، الفقه الإداري وكذلك القضاء الإداري في فرنسا ينظران إلى شرعية القرار من خلال الظروف الواقعية التي صدر في ظلها[١] ، وان سلطة الإدارة تكاد تكون مطلقة في ترتيب تصرفاتها القانونية تبعاً لتغيير الظروف وهذا الإطلاق نجده في اللوائح التنظيمية اكثر من الإطلاق في القرارات الفردية . على أساس أن الأخيرة تؤدي إلى أيجاد حقوق ومراكز قانونية تتعلق بعنصر الشخص الذاتي. ثم أن القرارات التنظيمية ينظر إليها ليس من خلال القواعد والظروف التي نشأت فيها وانما في ظل القواعد والظروف المستجدة ذلك إنها عبارة عن تصرف دائم وأنها لا تولد حقوقاً ، بل تهدف إلى تنظيم حالات مستقبلية ، وفي هذا الصدد يقول الدكتور سيلمان الطماوي ((أما اللائحة فأنها وفقاً لطبيعتها الإدارية تتغير وفقاً لمستلزمات الحياة الإدارية ومقتضيات سير المرافق العامة))[٢]

أما القرارات الفردية فانها كقاعدة لا يجوز التعرض لها إذا تولدت عنها حقوقاً واصبح أمر استقرارها مفروغاً فيه بعكس تلك التي لا تولد حقاً لفرد ما فان الإدارة لها كل الحرية في سحبها تبعاً لتغيير الظروف. ذلك أن سحب القرار الفردي والذي لم يولد حقوقاً لا يتعارض مع مبدأ عدم رجعية القرارات لاحترام الحقوق المكتسبة. أما كون حالة الرجعية هنا حالة ظاهرية وليست حقيقة[٣] وهو ما ذهب إليه الدكتور الطماوى، فنرى أن هذا التبرير تعوزه الدقة ، فالرجعية تحصل سواء كانت ظاهرية أم غير ظاهرية، وان عدم تعارضها مع المبدأ في رأينا هو خلو القرار من أي حق ، سيما وان الدكتور الطماوي يدلل قوله بأحد القرارات القضائية الصادرة في ١٠ أبريل سنة ١٩٥٥ التي تقول أن القرارات الإدارية الفردية التي لا تنشأ مزايا أو مراكز أو أوضاعاً قانونية بالنسبة للغير هذه القرارات يكون من حق الإدارة سحبها في أي وقت. لان القيود تفرض على جهة الإدارة في سحب القرارات الفردية في حالة ما إذا أنشأت هذه القرارات مزايا أو أوضاع أو مراكز قانونية لمصلحة الفرد فلا يكون مناسباً حرمانهم منها.

وفي جميع الأحوال فان سحب القرار يحكمه التطابق الفعلي و الحقيقي للظروف والمستجدات التي تحصل بعد صدوره وكون السحب اصبح ضرورة لا مجال للحياد عنها.

المطلب الثاني

نهاية القرار الإداري نتيجة تنازل من تولدت له حقوق بموجب القرار

---

[١] د. حسين درويش، نهاية القرار عن غير طريق القضاء ، ص ٩٧.

[٢] د.الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ط٣ ، ص٤٥٧.

[٣] د. الطماوى، المصدر اعلاه، ص ٥٧١، ط٢.

في هذا الجانب نستعرض جانبين من الموضوع، نوردهما على هيئة تساؤل ثم نستنتج على ضوء الإجابة عليهما رأينا في التشابه بين القرار الكاشف وقرار الإنهاء وتساؤلنا هو ما اثر التنازل عن الحق الوارد بالقرار على القرار ذاته؟

وفي حالة تضمن القرار لحقوق تخص اكثر من فرد وتنازل أحدهم عن حقه فيه فما اثر التنازل هذا بالنسبة للآخرين؟

كقاعدة عامة أن القرارات التي تنشأ سليمة وتتضمن حقوقاً فردية لا يمكن للإدارة أن تسحبها ذلك أن السحب معمول به فقط للقرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً ، أو يكون معمولاً به بالنسبة للقرارات التي فيها عيب أو ليست مشروعة، وان يتم السحب في المدد المحددة لدعوى الإلغاء فكيف يمكن أذن العمل بمبدأ السحب بالنسبة للقرارات المولدة لحقوق فردية، وخارج المدة المقررة.

أن أثر التنازل عن الحقوق التي يولدها القرار يجعل من ذلك القرار غير منشئ لحق[١]، فالتنازل عن الحق بالقرار لا يعني بالتأكيد إزالة وإنهاء القرار ما لم تتدخل الإدارة بإرادتها وتنهي القرار استناداً إلى ذلك التنازل. وإذا تضمن القرار الحقوق لاكثر من فرد فان المتنازل لا يستطيع بتنازله أن ينهي القرار، إذ يبقى سارياً بالنسبة للآخرين الذين لم يتنازلوا عن حقوقهم.[٢]

أما القرارات التنظيمية التي تصدرها الإدارة لغرض إدارة المرافق الإدارية المختلفة فأنها تخرج عن نطاق ولاية التنازل التي للأفراد لعدم احتوائها أساساً على حقوق ومزايا فردية تبعاً لذلك فيجوز للإدارة أن تسحبها في أي وقت تشاء وحسب ما تقرره المصلحة العامة.

فالتنازل والسحب يرتبط كل منهما بالآخر فالأول يعتبر تصرفاً تحضيرياً وتمهيدياً والثاني هو الطريق الكاشف من انتهاء القرار وفي رأينا أن ثمة العلاقة التي ترتبط كل منهما وبالوجه الذي بيناه والمستمد من الحقائق التي توفرت لدينا تقول أن إنهاء الإدارة لهذا القرار يعتبر بحد ذاته قراراً كاشفاً عن واقعة التنازل وبالتالي يكشف الإنهاء عن قرار جديد وهو إلغاء الحقوق المقررة للفرد المتنازل وبأثر رجعي من وقت تقريرها.

حيث أن الإدارة حينما تقرر التنازل وتنهي القرار بجميع أثاره كما أسلفنا فأنها تفصح عن قرار جديد يكشف حقيقة ما تقره، طالما أن طبيعة القرارات الكاشفة لا تستحدث جديداً في عالم القانون، بل يقتصر عملها على إثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل وتحققه بذاتها للآثار القانونية[٢]، ذلك أن قبول التنازل

---

[١] وجهة نظر الفقه الفرنسي التي تبناها للتوفيق بين عملية سحب القرار وكون القرار صدر سليماً د. حسين درويش نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، ص ٢٢٠.

[٢] المرجع اعلاه ، ص ٢٧١.

[١] الطماوى/ النظرية العامة للقرارات، الطبعة الثالثة، ص٤٤٦.

من قبل الإدارة عن الحق المتنازل عنه وصدور قرار الإدارة الجديدة بإلغاء القرار (أي إلغاء الحق المتنازل عنه) يعني أنها أفصحت عن الحق المقرر بالأساس وقبلت التنازل عنه سيما وان السحب وقع على قرار مشروع وسليم.

المطلب الثالث

نهاية القرار بالترك أو الإهمال بعدم التطبيق

يحدث كثيراً أن تصدر قرارات إدارية سواء تنظيمية أو فردية ولكن يصاحبها وبعد نشوءها إهمال أو ترك في تطبيقها سواء من الإدارة وبالأخص فيما يتعلق بالتنظيمية أو من الفرد بالنسبة للقرارات الفردية التي ترتب حقوقاً معينة، فهل يعتبر ذلك بمثابة إسقاط لها ؟

هذا ما سنحاول أن نلقي عليه نوع من التوضيح. فبالنسبة للقرارات التنظيمية ذهب الدكتور سليمان الطماوى بقوله ((أن إهمال الإدارة في تطبيق لائحة معينة لا يمكن أن تؤدي بحال من الأحوال إلى سقوطها بل يكون للإدارة في كل وقت أن تطبقها، ولذي المصلحة أن يطالب الإدارة بتطبيقها إذا ما كانت له مصلحة بذلك))[1] لذا فأن القرار التنظيمي أو اللائحة التنظيمية تبقى محتفظة بقوتها التنفيذية ما دامت هي باقية لم تلغى بموجب قانون أو يلغى القانون الذي صدرت بموجبه وفي هذا الصدد وجدنا من يقول ((للإدارة أن تطبق اللائحة في أي وقت وان للأفراد أن يطلبوا من الإدارة تطبيقها على حالاتهم فإذا امتنعت الإدارة عن تطبيق اللائحة على مراكز الأفراد.... يعد عملاً غير مشروع ويعرض قراراتها الصريحة أو الضمنية بالرفض للطعن بالإلغاء.....))[1].

فإذا كان الحق للأفراد في التصدي للوائح التنظيمية عن تغيير الظروف فمن غير المعقول أن يهدر حقهم في المطالبة بتطبيقها في الظروف المناسبة طالما كانت هذه اللوائح لم تلغى بنص قانوني أو يلغى القانون الذي أسست عليه.

على أننا وجدنا عكس هذا التوجه، فمن شراح القانون الإداري من يذهب إلى أن ((إهمال الإدارة في تطبيق قرار معين أو عدم تنفيذه ، مدة طويلة يؤدي إلى نهاية القرار أو زواله وذلك بشرط أن يكون الامتناع عن التطبيق بعلم الجهة المختصة بالإلغاء وأنها سكتت عن التطبيق مدة طويلة واستقر في اعتقادها أنها ملزمة بعدم التطبيق بحيث يمكن أن يقال ، أن هناك قاعدة عرفية قد نشأت مخالفة للقرار ،

---

[٢] الطماوى / المصدر اعلاه ، ص٥٨٩ وما بعدها.

[١] د. حسين درويش – نهاية القرار الإداري المصدر السابق ، ص ٢٦٨.

أما إذا كان عدم التطبيق على سبيل التسامح أو نتيجة إهمال السلطات المنوط بها التنفيذ دون علم أو موافقة السلطة المختصة بإصدار القرار وبإلغائه فلا تنشأ قاعدة مضادة لهذا القرار))[٢]

ومع احترامنا لهذا الرأي ألا أننا نميل إلى الأخذ بالرأيين السابقين الذين لا يكون إهمال الإدارة بموجبها بعدم التطبيق سبباً لنهاية اللوائح الإدارية هذا بالإضافة إلى التناقض الذي وجدناه في مجمل الرأي الثالث. إذ يعزى عدم التطبيق ولمدة طويلة أن يكون مرده إلى نشوء قاعدة عرفية مخالفة للقرار.

وفي رأينا أن القاعدة العرفية لا يتوفر لها عنصر الإلزام إذا كان النص القانوني لا يزال سارياً والذي بناءا عليه صدرت اللوائح أو القرارات ، حتى في حالات وجود قواعد عرفية، فإذا كانت مخالفة للقرار أو بالأحرى للقانون الذي أسس عليه القرار فلا تكون بهذا الوصف لأنها تصبح مخالفة للقانون وهو الأعلى مرتبة منها.

أما القرار الفردي فان إهمال المستفيد من التمتع بالحقوق المقررة له مدة طويلة يعطي للإدارة الحق في الاعتراض على تنفيذه وقد سبق لنا وان أشرنا إلى ذلك في مواقع متقدمة من هذا البحث. فيكون للإدارة هنا فقط التحقق من توافر الشروط المطلوبة والتي بموجبها اتخذتها الإدارة سبباً لإصدار القرار، وفي هذا الاتجاه وجدنا أن احترام الخلف الإداري لسلفه يتحتم على الأخير عدم التعرض واعتداء على السلطة المنوحة للأول من جهة واستقراراً للتعامل واحتراماً للحقوق المكتسبة. ومع أن البعض يعتبر امتناع الفرد عن تنفيذ القرار لصالحه اختياراً [١]، يكون بمثابة قرينة على موافقته الضمنية على حق الإدارة في إلغاء هذا القرار.

وأننا نؤيد حق الإدارة في حالة تراخي الفرد في عدم التنفيذ ولمدة طويلة، أن تتحقق من الشروط المطلوبة في تنفيذ القرار وما يجب أن يتوافر بالفرد من مستلزمات لغرض تنفيذ القرار كي يواكب التعامل الإداري التطور المطلوب ولا يكون ذلك امتهان لحقوق الأفراد طالما كانت هناك السبل الكفيلة لحماية الحقوق بصورة عامة. وقبل أن ننتقل إلى نهاية القرار الإداري بعمل الإدارة ووفق إرادتها المنفردة لا بد لنا وان نستعيد مجمل النقاط الجوهرية التي تم بحثها، ممهدين بعدها للانتقال إلى الجانب الأخير في هذه الدراسة والتي أشرنا إليها أعلاه.

حيث وضحنا أن الإدارة تكون أمام أسباب خارجة عن إرادتها تدفعها للتدخل لتجعل من القرار الصادر اكثر انسجاماً مع الظروف المستجدة وان هذا التدخل هو أمر طبيعي لعملية تسيير المرافق العامة ومما للإدارة من سلطة مطلقة بالنسبة للوائح التنظيمية في هذا المجال لأنها قواعد مستقبلية

---

[٢] د. محمود حلمي، نهاية القرارات الادارية، مجلة العلوم الادارية، العدد الأول ، ١٩٦٤، ص٦ ، ص٣٣٣.

[١] الطماوى، النظرية العامة للقرارات ، المصدر السابق، ص٥٩٠.

تستوعب جميع الحالات بالتنظيم لذا كان يجب أن تكون متلازمة مع الظروف ومتغيراتها. وان الإدارة محددة في عملية التدخل بالنسبة للقرارات الفردية التي ترتب حقوقاً متعلقة بالعنصر الشخصي للفرد، لذا فأنها تتعرض فقط في هذا المجال للقرارات التي لا تولد حقوقاً. ثم تناولنا بعد ذلك نهاية القرار نتيجة تنازل من تولدت له حقوق بموجب القرار، وبينا كيف أن التنازل والسحب هما وجهان يتمم بعضهما بعضاً ذلك أن تنازل الأفراد عما لهم من حقوق بالقرار لا يؤدي إلى نهايته ما لم تقم الإدارة من جانبها بالإفصاح عن هذا التنازل وذلك بسحبه. واستنتجنا من هذا السحب أي الإفصاح ما يؤدي إلى أن يكون القرار "المفصح" هو قراراً كاشفاً.

وفي أخر المطاف تناولنا كيف يكون للترك أو الإهمال تأثيرها في إنهاء القرارات، حيث أوجزنا ما للقرارات التنظيمية من قوة تنفيذية بالرغم من إهمال الإدارة في تطبيقها ولا يؤدي هذا إلى سقوطها ما لم يكن هناك نص قانوني مغاير لتلك القرارات. وان ترك الأفراد للقرارات الفردية وعدم تمتعهم بالحقوق الواردة فيها يعطي الحق للإدارة في الاعتراض على التمتع بتلك الحقوق لمضي فترة طويلة وفي هذا الاتجاه اعتبرنا حسب رأينا من الأمور التي تتماشى مع حسن تطور التعامل الإداري.

بعد هذه الخاتمة البسيطة ننتقل إلى الجانب الأخير المهم في عملية انتهاء القرار الإداري بعملية الإدارة ووفق سلطان إرادتها الذي نبين فيه فقط المبادئ العامة التي تجيز للإدارة حق إنهاء قراراتها والمعايير التي تحكم هذا التصرف دون التفاصيل الدقيقة.

المبحث الثالث

نهاية القرار الإداري بعمل الإدارة وفق إرادتها المنفردة

من الأمور المسلم بها ووفق سياق العمل الإداري أن تنفرد الإدارة في إلغاء وسحب قراراتها الإدارية لاسباب تتوخاها، في قصور تلك القرارات عن توخي المصلحة العامة. فالإلغاء يعتبر من الوسائل التي تمكن الإدارة بواسطته من التعرض للقرارات التنظيمية ويجرده من قوته القانونية قياساً للمستقبل فقط ، كما يكون له ذات الأثر بالنسبة للقرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً[١] ، وفي مواقع من هذا البحث قلنا أن سلطة الإدارة تكون غير محددة في التعرض لهذا النوع من القرارات عكس التي تولد حقوقاً للأفراد ، لذا فأننا سوف نبين الحالات التي تبيح للإدارة حق سحب قراراتها الفردية التي يشوبها عيب وكونها حققت من حيث أثارها حقوقاً فردية، فالإدارة يكون لها الحق في سحب القرار الفردي الذي يشوبه عيب خلال فترة الطعن بالقرار "بدعوى الإلغاء" وان حكمة السحب هذه هي للتوفيق بين مبدأين متعارضين.[٢]

١- أن تستطيع إصلاح ما انطوي عليه قرارها من أخطاء.

٢- الاستقرار الواجب توخيه في القرارات التي تولد حقوقاً.

الأصل أن يكون للإدارة الحق أن تجعل قراراتها الصادرة وفقاً للقواعد القانونية أي خالية من أي شائبة وفي الحالات الكثيرة فان القرارات هذه تحوى في مضامينها على حقوق يقضي مبدأ الاستقرار عدم التعرض لها بعد مرور فترة زمنية معينة ، وهذه الفترة التي اعتبرها بعض شراح القانون هي التي أضفت على القرار قاعدة الاستقرار وليس مردها فقط إلى الحقوق الواردة فيه ((فالحق – كما ورد برأيهم – لا يولد من قرار غير مشروع مباشرة ولكن من مرور المدة المعقولة التي يتعين بعدها أن تستقر الأوضاع))[٣]

وبالرغم من استقرار الحقوق الناشئة عن القرارات الفردية الغير سليمة فقد وردت حالات استثنائية يجوز فيها السحب دون التقيد بالمدة على أن السحب هنا ينهي القرار بأثر رجعي[٤] ، فيحق للإدارة سحب القرارات التي يكون العيب فيها جسيماً وبالتالي يجردها من كونها عملاً إدارياً إضافة إلى القرارات

---

[١] د. حسين درويش – نهاية القرار الإداري ،المصدر السابق، ص ٢٧٧.

[٢] اسعد سعد برهان الدين – إنهاء القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية – رسالة ماجستير – بغداد – ١٩٧٧ ،ص١١٣ وما بعدها .

[٣] د. الطماوي– النظرية العامة للقرارات الادارية، الطبعة الثانية، ص٦٨٧ وما بعدها.

[٤] د. الطماوى، الوجيز في القانون الإداري، ط١٩٧٤، ص٣٧٨.

التي يحصل عليها المستفيد نتيجة غش أو تدليس أو عدم توافر مبدأ حسن النية في دفع الإدارة إلى إصدار قرارها المعيب.[١]

وحكمة هذا الاتجاه هو عدم جعل هذا المستفيد من القرار جدير بالحماية الواردة في مبدأ الاستقرار الواجب توخيه في القرارات التي تولد حقوقاً.

نخلص مما تقدم إن سحب القرار في القانون الإداري يشابه الفسخ في القانون المدني ، لان سحب القرار يترتب عليه زوال اثر القرار المسحوب منذ وقت صدوره ويعتبر كأنه لم يولد إطلاقا. فالسحب لا يترتب عليه إنهاء اثر القرار بالنسبة للمستقبل فقط كما هو الحال في الإلغاء بل يرجع أثره إلى الماضي كذلك .

---

[١] د. الطماوى، النظرية العامة للقرارات الادارية ، الطبعة الثانية، ص٦٢٩ وما بعدها و د. فؤاد العطار – القانون الاداري – الطبعة الثالثة – دار النهضة العربية – دون سنة طبع – ص٦١١ .

الخاتمــة

بعد هذا البسط الموجز للمبادئ العامة لطرق نهاية القرار عن غير طريق القضاء، التي حاولنا خلالها من التعرف على ماهية أركان القرار وتعريفه باعتباره المادة الأساسية ليس للبحث وانما لما ستتناوله الطرق الخاصة بانتهائه ، سواء الطبيعية منها والمشتملة على تنفيذه ، وأنواع طرق التنفيذ ونهايتها المرتبطة بنفاذ المدة الضرورية لتطبيق القرار وكذلك تعليقه على شرط فاسخ أو اقترانه بأجل فاسخ فجميع هذه المنافذ وجدنا أنها ترتسم بالطابع الطبيعي لنهاية القرارات الإدارية. ورأينا أيضاً كيف ينتهي القرار بأسباب لا تكون للإدارة أي دخل في حدوثها وانما دورها يكون فقط كاشفاً عن هذه الأسباب سواء ما تعلق منها بتغيير الظروف الواقعية أو القانونية وهذا الدور للإدارة هو إفصاحها عن نهاية القرار كما يبدو ذلك واضحاً عندما وجدنا أن التنازل عن الحقوق الواردة بالقرار لا يكون ذي اثر فيه إلا بعد أن تسحب الإدارة القرار، التي ادركنا من خلال تعرضنا لهذا الجانب انهما متلازمان لعملية إنهاء القرار (التنازل والسحب) ، إضافة إلى ما لاحظناه عن اثر الترك أو الإهمال في نهاية القرار المتروك أو المهمل سواء كان هذا بفعل الأفراد أو الإدارة، وما إذا كان القرار فردياً أو تنظيمياً وخلصنا القول إلى بقاء هذه القرارات محتفظة بقوتها التنفيذية طالما أنها لم تلغى بموجب نص قانوني وبالذات ما يتعلق بجانب كونها قرارات تنظيمية (لوائح).

وما يكون للإدارة وبفعل سلطانها المستمد من القانون وجدنا أنها تستطيع أن تنهي القرار بإرادتها المنفردة وبالذات قراراتها الغير سليمة، وخلال فترة الطعن التي تسري من إعلان القرار. ورأينا كيف لها أن تلجأ إلى إلغاء القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً في أي وقت تشاء.

المصـادر

١- اسعد سعد برهان الدين – إنهاء القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية – رسالة ماجستير – بغداد – ١٩٧٧ .
٢- حسين درويش – نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء- ١٩٧٨.
٣- د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – الطبعة الثانية والثالثة والرابعة – ١٩٧٦ .
٤- د. سليمان محمد الطماوي – الوجيز في القانون الاداري- ١٩٦٧ .
٥- د. سليمان محمد الطماوي – الوجيز في القانون الاداري- ١٩٧٤ .
٦- د. شاب توما منصور – القانون الاداري – الكتاب الثاني – بغداد – ١٩٨٠ .
٧- د. عبد الرزاق السنهوري – الوسيط – الجزء الثالث.
٨- د. عبد الرزاق السنهوري – مصادر الحق في الفقه الإسلامي – الجزء الرابع – نظرية السبب ونظرية البطلان.
٩- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي – القرارات الإدارية – محاضرات ألقيت على طلبة الدراسات العليا – الماجستير – سنة ١٩٨٩.
١٠- د. عبد الفتاح حسن – القانون الإداري الكويتي – ١٩٦٩ .
١١- د. فؤاد العطار – القانون الإداري – دون سنة طبع .
١٢- د. محمد كامل ليله – نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري – ١٩٦٢ .
١٣- د. محمد فؤاد مهنا – القرار الإداري في القانون الإداري المصري والفرنسي – ١٩٥٩ .
١٤- د. محمود حلمي – نهاية القرارات الإدارية – مجلة العلوم الإدارية – العدد الأول – سنة ١٩٦٤.
١٥- د. محمود حلمي – القرار الإداري – ١٩٧٠ .
١٦- د. محمود خلف حسين – التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة – بغداد –١٩٧٩ .