قواعد وآثار سحب القرار الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل العليا الأردنية(*)

الدكتور هاني علي الطهراوي
أستاذ مساعد /كلية الحقوق
جامعة الزرقاء الأهلية
المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

يقصد بسحب القرار الإداري قدرة السلطة الإدارية على اجتثاث قرار صادر عنها بأثر رجعي وكأنه لم يكن. وبسبب خطورة النتائج والآثار المترتبة على هذا الإجراء، فلا بد من خضوعه لقواعد وضوابط معينة تهدف إلى تقييد سلطة الإدارة في استعماله، بحيث تتغيا أصلا تصويب مخالفة قانونية وقعت فيها برجوعها عن قرارها الخاطئ التزاما منها بمبدأ المشروعية.

ولا ريب في أن هذا التصرف يتعارض مع مبدأ آخر هو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية الذي يستهدف المحافظة على الحقوق المكتسبة وعدم المساس بها. وتكمن أهمية هذا البحث في إزالة التعارض بين المبدأين.

مقدمة:

القرار الإداري كالكائن الحي يولد ليستمر ويبقى نافذا إلى أن ينتهي بصورة طبيعية أو مبتسرة. فقد ينتهي بانقضاء المدة المحددة لنفاذه، أو بتحقق شرط فاسخ كان معلقا عليه، أو بانقضاء الغرض الذي صدر من أجله. وقد ينتهي قبل إتمام تنفيذه بحكم قضائي عن طريق دعوى الإلغاء، أو بقرار إداري إما بإلغائه وإما بسحبه(١).

(*) أجيز البحث بتاريخ ٣/٥/٢٠٠٣م.

(١) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة،١٩٩٣، ص ٤١٥.

ويقتصر هذا البحث على دراسة سحب القرار إداريا، وهو إجراء تنفرد به السلطة الإدارية يخولها الرجوع عن قرارات سبق صدورها عنها. ولا ريب في أن هذا الأسلوب يختلف عن الإلغاء الإداري للقرار.

إذ يقصد بإلغاء القرار إدارياً: إنهاء القرار وإزالة آثاره بالنسبة للمستقبل فقط، بحيث يصبح القرار الملغي غير منتج لأي أثر قانوني من تاريخ إلغائه.

في حين أن السحب يعني: تجريد القرار من قوته القانونية ومحو آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل أي بأثر رجعي وكأنه لم يولد قط[١].

وهكذا تتجلى لنا خطورة هذا الإجراء، ذلك أن السحب لا يقتصر أثره على المستقبل فحسب، بل يمتد إلى الماضي ليجتث القرار من جذوره، أي منذ ذلك التاريخ الذي صدر فيه ابتداء لا من وقت سحبه، فيصبح وكأنه لم يكن. يضاف إلى ذلك أن الإدارة هي التي أصدرت القرار أصلاً لتحقيق غرض معين خدمة للصالح العام، فكيف يجوز لهذه السلطة سحب قرارها؟

يجيب الفقه[٢] عن هذا التساؤل بأن الحكمة من منح الإدارة السلطة التي تمكنها من العودة عن قرارها وسحبه، تتمثل في أنها قد تستشعر خطأ أو مخالفة قانونية من جانبها، وقد تطرأ بعض الظروف أو تستجد بعض المعطيات التي تدفعها إلى تغيير رأيها فتلجأ إلى سحب قرارها رعاية وتحقيقاً للمصلحة العامة. وبناءً عليه فإن الهدف الأساسي من تقرير حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية هو احترام حكم القانون، والحفاظ على فاعلية القرار الإداري. فالإدارة ليست منزهة عن الخطأ ومن حقها أن تغير رأيها إما لتدارك المخالفة

---

(١) د. محسن خليل، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مطبوع على الآلة الكاتبة، مطبعة عزيزية اخوان، بيروت، ١٩٧٣، ص ٣٣٣.
د. علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان ١٩٩٨، ص ٣٦٧.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص٥٤٤-٥٤٥.

القانونية التي شابت قرارها، وإما لتضع في الاعتبار ما استجد من عناصر لم تكن تحت نظرها حين أصدرت القرار المنوي سحبه، فأعمال الإدارة دائمة التطوير والتغيير، وسحب القرار يمكن الإدارة من مراقبة نفسها بنفسها"[١].

وهكذا تتضح لنا طبيعة هذا الإجراء باعتباره أهم أدوات الرقابة التي تمارسها السلطة الإدارية على مشروعية قراراتها، بهدف تصويب ما صدر عنها من قرارات مخالفة للقانون إعمالاً لمبدأ المشروعية، بل إن بعض الفقه يعتبر ذلك واجبا عليها وليس مجرد رخصة[٢].

وإذا كان الرأي السابق يستند إلى فكرة المصلحة العامة، وإلى مبدأ المشروعية، فقد ذهب بعض الفقه إلى أن الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها إما أن يستند إلى قابلية القرار الإداري المعيب للإلغاء القضائي خلال مدة الطعن، أو إلى حق السلطة الرئاسية المختصة في التعقيب على أعمال المرؤوسين، علما بأن الرأي الراجح فقها يرد هذا الحق إلى مبدأ المشروعية الذي يوجب خضوع الإدارة للقانون وتقيدها بأحكامه، ويؤدي ذلك إلى ضرورة قيام الإدارة بسحب قرارها المخالف للقانون[٣].

ولا ريب في أن الإقرار للإدارة بهذا الحق أمر تحفه المخاطر، فالحجة التي سبق ذكرها لتبرير حق الإدارة في سحب قراراتها لتدارك ما قد يقع منها من مخالفات قانونية إعمالا لمبدأ المشروعية، تصدم بمبدأ آخر في غاية الأهمية يتلخص في ضرورة حماية مصالح الأشخاص الذين حصلوا على مزايا وترتبت لهم حقوق مكتسبة بناءً على تلك القرارات المراد سحبها. وتأسيساً على ذلك

---

(١) د. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، طباعة معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤١٤ هـ، ١٩٩٤ م، ص ٣٦٧.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، القاهرة، ١٩٨٤، ص٦٩٩.

(٣) انظر: د. ماجد الحلو، المرجع السابق، ص ٥٤٤ – ٥٥٠.

فإن القرار الساحب يخل بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وبما يتطلبه هذا المبدأ من استقرار للأوضاع والمراكز القانونية[١].

لذا يمكن القول بأن سحب القرارات الإدارية ليس بالأمر الهين أو اليسير بل "هو موضوع شائك يعد من اعقد موضوعات القانون الإداري، لأننا نجد أنفسنا بين مبدأين متعارضين لا يمكن التوفيق بينهما إلا إذا ضحينا بأحدهما لحساب الأخر. والمبدآن هما: مبدأ المشروعية، ومبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة. ولما كان المبدآن من المبادئ الرئيسة لأي نظام قانوني، فقلما يتفق الفقه على الحل الواجب الاتباع"[٢].

وإذا كانت الصعوبات التي تحيط بسلطة الإدارة في سحب قراراتها لها ما يبررها، فإن ذلك يقودنا إلى التساؤل عن القواعد التي تحكم هذه السلطة، أي هل يجوز للإدارة سحب قراراتها غير المشروعة فقط بحجة وقوع مخالفة قانونية، في حين يحرم عليها سحب قراراتها المشروعة؟ ومن جانب آخر هل هذه القواعد مطلقة أم أنها تخضع لضوابط معينة، وترد عليها بعض الاستثناءات؟ وأخيرا ما الآثار التي تترتب على سحب القرار الإداري؟

وتتجلى أهمية هذا البحث في الإجابة عن هذه التساؤلات، والتوفيق بين الاعتبارات المتقابلة والمبادئ المتعارضة المتعلقة بإجراء السحب. وسنعرض لدراسة هذا الموضوع على الوجه التالي:

- المبحث الأول: سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.
- المبحث الثاني: سحب القرارات الإدارية المشروعة.
- المبحث الثالث: آثار سحب القرار الإداري.

---

(١) ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٥٤٥ – ٥٤٦.

(٢) د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ١١٨ – ١١٩.

المبحث الأول
سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

القرار الإداري غير المشروع هو القرار المشوب بأحد العيوب القانونية، كعيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل والإجراءات، أو إساءة استعمال السلطة، أو مخالفة القانون، أو عيب السبب[١].

وسنحاول فيما يلي بيان الضوابط والأحكام التي يخضع لها سحب هذا النوع من القرارات.

المطلب الأول
ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

الأصل انه يجوز للإدارة سحب قرارها غير المشروع، فإذا أصدرت قرارا معينا فبإمكانها أن تتدارك ما وقعت فيه من خطأ بإبطال مفعول هذا القرار عن طريق سحبه، أي إزالته بأثر رجعي، بحيث يمتد هذا الأثر إلى لحظة صدوره فيُعدُّ كأن لم يكن، وتزول جميع الآثار القانونية التي أنشأها القرار المسحوب.

ويرجع حق الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة إلى فكرة مفادها أن القرار المخالف للقانون يبقى فترة من الزمن عرضة للطعن فيه والمطالبة بإلغائه قضائيا، لذا فمن المنطقي بل من باب أولى أن يكون لمصدر القرار القدرة على استباق هذا الطعن أو استباق حكم القضاء بالسماح له بتصحيح

---

(١) يذهب جانب الفقه وعدد من أحكام القضاء الإداري إلى أن عيب مخالفة القانون يشمل عيب المحل، وعيب السبب.
انظر: د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، من دون ذكر دار النشر، ١٩٩٩، ص ٢٤٧-٢٤٨.
انظر أيضا: الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا، في القضية رقم ٧٦/٤٨، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٧٧، العددان (٥،٦)، ص ٦٢٩.

الخطأ الذي وقع فيه بنفسه، عن طريق سحبه لقراره الخاطىء[١]. ومن الواضح أن هذا الرأي يقيد حق الإدارة في سحب قرارها المعيب بميعاد الطعن القضائي، علماً بأن بعض الفقه ينكر وجود ميعاد أصلاً،[٢] ويرى آخرون الاعتداد بمدد التقادم العادية دون التقيد بميعاد الطعن[٣]. لكن غالبية الفقه ترى ضرورة تقيد الإدارة بالميعاد المقرر قانوناً في حالة إقدامها على سحب قرارها المعيب.

وقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية سحب القرارات الإدارية لهذه الغاية، حيث أقر للإدارة بالحق في الرجوع عن قرارها المعيب، حتى ولو ترتب عليه مزيّة أو حق للآخرين ما دام أن هذا القرار قد صدر مخالفاً للقانون بصورة تعرضه للطعن والإلغاء القضائي.

لكن أحكام المجلس بدأت غامضة في هذا المجال، مثال ذلك حكمه في قضية (frassi) بتاريخ ١٩١٩/٨/١، فعلى الرغم من أنه أجاز للإدارة الرجوع عن قرارها غير المشروع وسحبه حتى لو انشأ مركزاً قانونياً للأفراد، لكونه مخالفاً للقانون. فإن المجلس لم يعرض في هذا الحكم لمسألة الفترة الزمنية التي يجوز للإدارة خلالها سحب قرارها غير المشروع[٤]. مما أثار التساؤل عن مدى سلطة الإدارة في هذا الخصوص، وبعبارة أخرى هل يجوز للإدارة سحب قرارها المعيب متى شاءت وفي أي وقت، بحيث يكون حقها في ذلك مطلقا من كل قيد زمني؟

---

(١) د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري، الكتاب الثاني، (النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، مكتبة عين شمس، القاهرة،١٩٧٨، ص ١٧٥.
د. محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٧٧، ص ٢١١.

(٢) د. السيد محمد مدني، مسئولية الدولة عن أعمالها المشرعة، القاهرة، ١٩٥٢، ص ١٧٥.
د. محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، بيروت، طبعة ١٩٧٠، ص ١٤٨.

(٣) د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، القاهرة، ص ٤٤٤.

(٤) الأستاذ عبده محرم، مقاله "سحب القرارات الإدارية الفردية"، مجلة مجلس الدولة، السنة الأولى، يناير، سنة١٩٥٠، ص١٠٧.
أيضا: د. محسن خليل، المرجع السابق، ص ٣٣٦.

أجاب مجلس الدولة الفرنسي عن هذا التساؤل في حكمه الصادر في القضية المشهورة كاشية (cachet) بتاريخ ٤ نوفمبر سنة ١٩٢٢، ومما جاء فيه:

"إن سحب القرار الإداري المعيب لا يكون صحيحا إلا إذا وقع خلال المدة المحددة للطعن به أمام القضاء، أو بعد مضي هذه المدة إذا كان قد طعن به قضائيا وإلى أن يصدر المجلس حكمه في هذا الطعن"[١]. وهكذا تمكن مجلس الدولة من التوفيق بين الاعتبارين المتضادين في هذه الحالة، (الأول) احترام القانون بسحب القرارات المخالفة لأحكامه، (والثاني) استقرار الأوضاع القانونية والحقوق المكتسبة التي تترتب على تلك القرارات بعد انقضاء هذه الفترة الزمنية. ويعلق بعض الفقه[٢] على الحكمة من تحديد فترة زمنية للسحب بأن للإدارة مصلحة في سحب قرارها المخالف للقانون خلال هذا الميعاد، إذ يكون عرضة للطعن به قضائيا، فسحبها لهذا القرار يجنبها تبعات إلغائه قضائيا. "لذا يجب أن يتحقق الاتساق بين الميعاد الذي يجوز فيه لأصحاب الشأن طلب إلغاء القرار الإداري بالطريق القضائي، وبين الميعاد الذي يجوز فيه للإدارة سحب قراراتها المعيبة، حتى يتم الاستقرار بعد مضي زمن واحد. فإذا انقضت هذه الفترة الزمنية اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل، ويصبح عندئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه هذا القرار، وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعتبر أمرا مخالفا للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله"[٣]. وقد حدد المشرع الفرنسي هذه المدة بشهرين[٤]، أما المشرعان

---

(١) C. E. Nov. 1922. DameCachet. R. D. P. 1923. P. 55.
انظر تفاصيل هذه القضية: د. إبراهيم محمد الحمود، وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها، بحث منشور في "مجلة الحقوق"، جامعة الكويت، السنة الـ ١٨، العدد الرابع، ديسمبر ١٩٩٤، ص ١٧٣ – ١٧٤. ويشير إلى:
J .R . Iachaume . Les grandes decisions de La jurisprudencce droit administratif. PuF. 1991. PP 341, et 355.

(٢) انظر: M. waline: Droit Administrative. paris. 1950 p. 373.

(٣) د. إبراهيم محمد الحمود، المرجع السابق، ص ١٨٠.

(٤) Article (1): Decret no. 29-65. duII Janvier. 1965.

المصري[١] والأردني[٢] فحدداها بستين يوما، إذ عدَّ المشرع هذا الميعاد فترة معقولة وكافية يكتسب القرار الإداري بعد انقضائها حصانة تحميه من الإلغاء والسحب أيضا، ويعود ذلك لسببين، أولهما: أن القرار قد يصدر ضارا بأحد الأشخاص فيكون له خلال هذه الفترة حق الطعن فيه، وثانيهما: أن المشرع عدَّ انقضاء هذه المدة مبررا كافيا لاستقرار المراكز القانونية والحقوق المترتبة على هذه القرارات، فأكسبها حصانة ضد الطعن بها قضائيا، ومن ثم ضد سحبها[٣].

وهكذا أرسى مجلس الدولة الفرنسي هذه القاعدة عندما أجاز للسلطة الإدارية سحب قراراتها المعيبة خلال ميعاد الطعن القضائي وإلا فإنها تفقد حقها في اتخاذ هذا الإجراء. وقد تابعه في ذلك مجلس الدولة المصري، حيث قضى بأنه "لا يجوز للسلطة الإدارية بعد انقضاء هذه المدة سحب قراراتها الفردية بحجة مخالفتها للقانون، لأن القرار بمضي هذه المدة يكتسب حصانة تعصمه من الإلغاء أو التعديل، إذ يصبح المركز القانوني المترتب عليه حقاً مكتسباً لصاحبه لا يجوز المساس به إلا بقانون ينص فيه على سريانه بأثر رجعي، أو بحكم قضائي بإلغاء هذا القرار بناء على طلب صاحب المصلحة الذي سبق وأن تقدم بدعواه في الميعاد المحدد للطعن"[٤]. كما تقرر محكمة القضاء الإداري بأنه "إذا أصدرت الإدارة قراراً بترقية عدد من الموظفين، ومضت مدة ستين يوماً، ثم تبين لها فيما بعد أن قرارها مخالف للقانون، فلا يجوز لها سحبه رغم عدم مشروعيته، لأنه قد أصبح محصناً من الإلغاء القضائي وبالتالي من السحب بمضي هذه المدة"[٥]. وتؤكد المحكمة الإدارية العليا في مصر على

---

(١) المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٢) المادة (١٢/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.

(٣) انظر: د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ٣١٨-٣١٩.

(٤) محكمة القضاء الإداري، حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٠/٣/٣٠، مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري للقضاء الإداري، س ٤، ص ٥٣٦.

(٥) محكمة القضاء الإداري، حكمها بتاريخ ١٩٧٥/١/١٥، س٢٠، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، ص ١٠٠.

ضرورة الالتزام بهذا القيد مبينة مبرراته بقولها: "إن نظرية سحب القرارات الإدارية المعيبة إنما تدور على محورين: أولهما حق الإدارة في تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون ورد تصرفاتها إلى حظيرة القانون إعمالاً لمبدأ المشروعية، والثاني وجوب استقرار الأوضاع الإدارية. وللتوفيق بين هذين الأمرين استقر القضاء على أن القرار المعيب متى كان من شأنه أن يولد حقا بالمعنى الواسع، فإن حق الإدارة في سحبه يقتصر على الفترة التي يكون فيها مهدداً بالإلغاء القضائي، وأساس ذلك أن انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء يجعله في حكم القرار المشروع، فيصبح لنفس السبب مصدرا يعتد به قانونا لمراكز قانونية وحقوق مكتسبة لذوي المصلحة، بحيث لا يكون من المقبول أن يباح للإدارة اغتصاب هذه الحقوق بأي شكل كان، مهما يكن القرار خاطئا أو مخالفا للقانون"(١).

وقد سارت محكمة العدل العليا في الأردن على ذات النهج، ومن أوائل أحكامها في هذا الصدد قولها: "يجوز للإدارة سحب القرار المبني على خطأ، طالما أن هذا القرار معرض للإلغاء أمام المحاكم الإدارية"(٢). كما تقرر "أن السلطة الإدارية التي أصدرت القرار الخاطئ تملك حق سحبه ضمن مدة الطعن"(٣).

وبناء عليه فإن انقضاء هذه المدة وفوات هذا الميعاد يؤدي إلى سقوط حق الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة. وتقر محكمة العدل العليا بهذه

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، حكمها في القضية رقم ١٥٢٠، لسنة ٧ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في عشر سنوات، ص ٢٣٦.

(٢) عدل عليا، حكمها في القضية رقم ٥٦/٥، مجلة نقابة المحامين، س ٤، العدد (١٠)، ص ٦٠٨.

(٣) عدل عليا، حكمها في القضية رقم ٥٩/٤١، مجلة نقابة المحامين، س ٧، العدد (٣)، ص ١٠٨.

القاعدة بكل وضوح بقولها "إن القرار الإداري بعد أن يصدر وتمضي مدة الطعن به، لا يجوز للإدارة سحبه حتى ولو كان مخالفا للقانون"[١].

وإذا كانت القاعدة المتبعة في هذا الشأن هي جواز سحب القرارات الإدارية المعيبة خلال ميعاد الطعن القضائي، فتجدر الإشارة إلى أن هذه الفترة الزمنية قد تمتد للأسباب نفسها الموجبة لامتداد الميعاد، كأن يرفع صاحب الشأن دعوى لدى القضاء مطالبا بإلغاء القرار، فيجوز لجهة الإدارة سحبه ما دامت الدعوى منظورة أمام المحكمة، أي مادام أنه لم يصدر حكم بها، ويفترض أن يكون السحب في هذه الحالة بحدود الطلبات الواردة في لائحة الدعوى، فلا يتعداها إلى ما يتضمنه القرار من نقاط وموضوعات أخرى لم يطلب الطاعن إلغاءها قضائيا[٢]. كما ينقطع هذا الميعاد في حالة التظلم من القرار الإداري، بحيث يبدأ ميعاد جديد للطعن بالقرار الساحب في حالة رفض الجهة الإدارية للتظلم المقدم من صاحب المصلحة. وقد يكون التظلم اختياريا، أو إجباريا، وذلك باشتراط حصوله قبل رفع الدعوى والمطالبة بإلغاء القرار الإداري، سواء أكان التظلم ولائيا للسلطة مصدرة القرار، أم رئاسيا، أي للسلطة الرئاسية[٣].

ويعلق بعض الفقه على ذلك بقوله[٤]: "يعتد القضاء الإداري في فرنسا ومصر باعتبار التظلمات بنوعيها الإجبارية والاختيارية أسبابا لامتداد الميعاد،

---

(١) عدل عليا، حكمها في القضية رقم ٦٥/١٤٦، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٤، عدد (٣)، ص ٣٢٩.

(٢) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية كاشية (cachet)، سبقت الإشارة إليه.

(٣) انظر: د. عمر فؤاد بركات، مبادئ القانون الإداري، شركة سعيد رأفت للطباعة، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٥٠٥. ويشير إلى: M. Waline: Droit Adminstratit. Paris. 1957. p. 82.

(٤) د. احمد الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، دار الطيف للمطبوعات، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٥٤–٢٥٥ ويشير إلى عدد من أحكام المجلس منها:

C. E. 16. Mai. 1984. Commune de vigneux - sur - sein. Rec. P. 182.
C. E. 4. 5. 1984. Societe du dittasionet autwe. Rec. P. 161.

والقاعدة المستقرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أن التظلم الإداري سواء أكان إجباريا أم اختياريا فمن شأنه أن يحتفظ لصاحب المصلحة بميعاد الطعن بالإلغاء، إذا قدم هذا التظلم في الميعاد، وفي حالة التظلم الوجوبي فعلى صاحب المصلحة أن يسلك هذا الطريق، فإذا طعن مباشرة أمام القضاء فإن طعنه لا يقبل، كما حدد المشرع المصري مسائل التظلمات الوجوبية التي تتعلق بالموظفين، حيث يصبح التظلم السابق منها شرطا لقبول دعوى الإلغاء".

أما محكمة العدل العليا الأردنية فيبدو أنها لا تعتد بهذا الأثر إلا في حالة التظلم الإجباري كمبرر لانقطاع الميعاد، وهو التظلم الذي نظمه القانون، ففي حكمها الصادر بتاريخ ١٣/٥/١٩٧٩ تقرر "إن التظلم الذي يوقف الميعاد هو التظلم المنصوص عليه في القانون"(١). وتؤكد على ذلك بقولها: "استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن التظلم الذي يقطع الميعاد هو الذي يقع ضد قرارات إدارية قابلة للتظلم بحكم القانون، ولم يتضمن قانون إدارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤ أي نص يجيز التظلم من قرارات الحاكم الإداري التي يصدرها بخصوص المجالس القروية"(٢).

من الملاحظ أن قضاء محكمة العدل العليا يخالف ما جرى عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر في اعتبار التظلم بنوعيه سبباً لانقطاع الميعاد، ونرى أن احتجاج هذه المحكمة بالقانون وأنه قد نظم التظلم الإجباري فقط، لا يُعد في مكانه، وليس في ذلك ما يمنع المحكمة من الاعتداد بالتظلم الاختياري كمبرر لانقطاع الميعاد، لذا فمن الصواب أن تعدل المحكمة عن موقفها بهذا الخصوص وتتبع قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، لكونه اكثر تحقيقا لمصلحة

(١) عدل عليا، رقم ٧٨/١٣٦، مجلة النقابة، س ٢٧، العدد (٨)، ص ١١٥٦.

(٢) عدل عليا، رقم ٨٣/٧٠، مجلة النقابة، سنة ١٩٨٣، الأعداد (١٠،١١،١٢)، ص ١٤٠٧. انظر أيضاً: مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا في ٢٥ عاما (١٩٧٢-١٩٩٧)، إعداد: د. نعمان الخطيب، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة ٢٠٠١، ص ٦١٤.

الأفراد وحرصاً على حقهم في الاحتفاظ بميعاد الطعن إذا ما تقدموا بتظلمات اختيارية للسلطة الإدارية، شريطة تقديمها خلال الميعاد المحدد أصلاً للمطالبة بإلغاء القرار قضائياً[١].

المطلب الثاني
الاستثناءات من قاعدة عدم جواز السحب بعد فوات الميعاد

أجاز القضاء الإداري للسلطة الإدارية المختصة في حالات معينة سحب قراراتها أو تصرفاتها المعيبة دون التقيد بمدة زمنية محددة، وفيما يلي بيان ذلك:

أولاً – القرار المنعدم

وهو القرار المشوب بعيب جسيم يفقده صفته وخصائصه كقرار إداري وينحدر به إلى درجة العمل المادي. كالقرار الصادر من فرد عادي، أو من موظف ليس من صلاحياته أو واجباته الوظيفية إصداره، وكذلك القرار الصادر عن هيئة غير مختصة بإصداره أصلاً، أو عن سلطة في أمور هي من اختصاص سلطة أخرى[٢]. مثال ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا "بأن صلاحية إغلاق المحلات المرخصة بمقتضى قانون الحرف والصناعات تعود إلى متصرف اللواء بناءً على طلب طبيب الصحة، فإذا أصدر مدير الشرطة أو مدير الأمن قراراً بإغلاق هذه المحلات، فيكون القرار منعدماً يجوز الطعن به في كل وقت دون التقيد بميعاد، وذلك لصدوره عن سلطة لا تملك حق إصداره"[٣].

---

(١) انظر: د. أحمد الغويري، المرجع السابق، ص ٢٥٨–٢٥٩.

(٢) عدل عليا، رقم ٩٩/١٦٩، مجلة نقابة المحامين، س ٤٨، العددان (٣،٤) ص ٨٤٦.

(٣) عدل عليا، رقم ٦٦/١٢٣، مجلة نقابة المحامين، س ١٥، العدد (٢)، ص ١٢٩. ورقم ٦٨/٩١، مجلة نقابة المحامين، س ١٧، الأعداد (٤–٦)، ص ٣٢٩.

وبناءً على هذا الأساس قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن "القرار الإداري المنعدم يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم، ولا يمكن الاعتداد به لأنه لا يعتبر تطبيقا لقانون أو نظام ولا يترتب عليه أي اثر، لذا يجوز للإدارة سحبه في أي وقت"(١).

وهذا هو موقف القضاء الإداري المصري، إذ يقرر "أن القرار المطعون فيه الصادر عن سكرتير عام مصلحة السكة الحديد بفصل المدعي، ينطوي على نوع من اغتصاب السلطة، لذلك فإن قرار إعادة المدعي إلى الخدمة ما هو إلا قرار صادر من الجهة الإدارية بسحب قرارها السابق القاضي بفصله، ولا يعترض على ذلك بأن ميعاد السحب قد انقضى، لأن القرار المسحوب هو قرار معدوم، والقرارات المعدومة يجوز الطعن فيها وسحبها دون التقيد بالميعاد"(٢).

وقد أقرت محكمة العدل العليا بهذا الاستثناء في العديد من أحكامها، كقولها: "يعتبر القرار الإداري المخالف للقانون مخالفة جسيمة لدرجة يتعذر معها القول بأنه يعد تطبيقا لقانون أو نظام، من القرارات المنعدمة التي لا يتقيد الطعن فيها بميعاد"(٣). ومن الملاحظ أن المحكمة قد استخدمت في هذا الحكم عبارات مشابهة لما ورد في حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي سبق ذكره.

وتؤكد محكمة العدل العليا على هذا الاتجاه بقولها: "من القواعد التي استقر عليها الفقه والقضاء أنه لا يجوز سحب القرارات الفردية بعد انقضاء ميعاد الطعن ما لم تكن تلك القرارات منعدمة، فالقرار المشوب بمخالفة قانونية جسيمة، يكون من حق اللجنة أن تسحبه في أي وقت دون التقيد بميعاد معين"(٤).

---

(١) C. E 3. Fevrier. 1956. De Fontbonne. R. D. P. 1956. p 859. Note Waline C. E. 10 Mars. 1976. Baillet. R. D. P. 1976. p. 1373.

(٢) محكمة القضاء الإداري، الحكم الصادر بتاريخ ٥/١/١٩٥٤، مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري للقضاء الإداري، س ٨، ص ٣٧٤.

(٣) عدل عليا، رقم ٢٢/٩، مجلة نقابة المحامين س ١١، العدد (١١)، ص ٩٦٣.

(٤) عدل عليا، رقم ٦٥/٣٧، مجلة نقابة المحامين، س ١٤، العدد (١٢)، ص ١٣٧.

ثانيا – القرار الإداري الصادر بناء على سلطة مقيدة

ذهب القضاء الإداري المصري والأردني (دون الفرنسي) إلى التمييز بين القرارات الصادرة بناء على سلطة تقديرية، وتلك الصادرة عن اختصاص وسلطة مقيدة، ويقصد بالسلطة التقديرية حق السلطة الإدارية في إعمال إرادتها وتمتعها بحرية الاختيار في ممارسة الاختصاص المنوط بها. أما السلطة المقيدة فتعني ضرورة تصرف الإدارة على نحو معين يلزمها القانون به، بحيث تنعدم حريتها في ممارسة اختصاصها، وتكون تصرفاتها مجرد تقرير لحالة أو حق معين يستمد من القانون مباشرة(١).

ووفقا لهذا الفارق بين السلطتين أو الاختصاصين لا يتحصن بمرور ميعاد الطعن القضائي إلا القرارات الصادرة استنادا إلى سلطة تقديرية، لأن من شأنها أن تنشىء أو تعدل أو تلغي مراكز قانونية للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين، لذا لا يجوز للإدارة سحبها حتى لو استبان لها مخالفتها للقانون إلا خلال المدة المحددة للطعن بها قضائياً(٢).

أما القرارات الصادرة بناءً على سلطة مقيدة فإنها ليست سوى مجرد تطبيق لقواعد آمرة تنعدم فيها سلطة الإدارة التقديرية، وبناءً عليه فإن هذه القرارات لا تنشئ بذاتها حقوقاً أو مراكز قانونية، بل تقتصر على تنفيذ مضمون القواعد القانونية، فدورها هو تبيان وتقرير للحق الذي يستمده الشخص من القانون مباشرة. وبناءً على هذا الأساس يجوز للسلطة الإدارية سحبها في أي وقت متى اتضح لها مخالفتها للقاعدة القانونية. وآية ذلك أن قرارها لم يكن تطبيقاً سليماً لحكم القانون، فيجوز لها سحبه، إذ لم ينشأ قرار إداري صحيح حتى يمكن أن تترتب عليه مراكز قانونية أو حقوق مكتسبة(٣).

---

(١) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص ٣٣٨.
(٢) الأستاذ عبده محرم، المرجع السابق، ص ١٤٢.
(٣) د. ماجد الحلو، المرجع السابق، ص ٥٥٤.

وقد استندت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى هذا التفسير أو التبرير لتقضي بإجازة سحب القرارات الإدارية المعيبة الصادرة استناداً إلى سلطة مقيدة في أي وقت ودون التقيد بميعاد. ومما جاء في حيثيات أحد أحكامها قولها: "يشترط لصحة الاستناد إلى الحصانة التي تكسبها القرارات الإدارية بفوات مواعيد طلب إلغائها، أن تكون تلك القرارات منشئة لمراكز قانونية لأصحاب الشأن، صادرة في حدود السلطة التقديرية المخولة للجهات الإدارية. أما إذا كانت تلك القرارات ليست إلا تطبيقاً لقواعد آمرة تنعدم فيها سلطتها التقديرية من حيث المنح أو الحرمان، فإنه لا يكون ثمة قرار إداري منشئ لمركز قانوني، وإنما يكون القرار مجرد تنفيذ وتقرير للحق الذي يستمده الموظف من القانون مباشرة. لذا يجوز للسلطة الإدارية سحب قراراتها التي من هذا القبيل في أي وقت متى استبان لها مخالفتها للقانون، إذ ليس هناك حق مكتسب في هذه الحالة يمتنع عليها المساس به"(١). وبناءً على هذا النهج سارت المحكمة الإدارية العليا ومما قضت به أنه "يجوز سحب الترخيص بفتح صيدلية إذا لم تستكمل الشروط المطلوبة، لأن الأمر يتعلق بسلطة مقيدة بشروط معينة لا يمكن التحلل منها"(٢).

وقد اتبعت محكمة العدل العليا هذا الأسلوب في التفرقة بين السلطتين لتقضي بعدم جواز سحب القرارات الصادرة استنادا إلى سلطة تقديرية وإن كانت مخالفة للقانون، إلا خلال الميعاد المحدد، لأن هذه القرارات تتحصن بفوات الميعاد، فلا يرد عليها السحب بعد انقضائه. مثال ذلك قولها: "إن سحب القرار الإداري المعيب هو تصحيح لوضع غير مشروع، وإزالة لما يترتب عليه من

(١) محكمة القضاء الإداري، حكمها في القضية رقم ١١٧٩، تاريخ ١٩٥٢/١/١٤، مجموعة المجلس لأحكام القضاء الإداري، س ٦، ص ١٠٠٨. حكمها أيضاً بتاريخ ٧ يونيو سنة ١٩٧٠، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، س ٢٤، ص ٣٩٦.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، حكمها بتاريخ ١٣ يناير سنة ١٩٦٢، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، س ٧، ص ٢٣٧.

آثار، وحق الإدارة في سحب القرار غير المشروع مقيد بأن يتم خلال مدة الطعن وهي ستون يوما من تاريخ صدور القرار، فإذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار الإداري حصانة تعصمه من الإلغاء والسحب، ذلك لأن القرار قد صدر استنادا إلى سلطة تقديرية، لذا لا يجوز للإدارة سحبه إلا خلال مدة الطعن متى استبان لها أنه مخالف للقانون"[١].

وفي المقابل تجيز هذه المحكمة استثناء القرارات الإدارية المعيبة الصادرة بناء على (سلطة مقيدة) من القاعدة المقررة بهذا الشأن، إذ تقر بجواز سحبها رغم فوات الميعاد المحدد للطعن فيها أمام القضاء. ومما قضت به في هذا الصدد قولها: "إذا كان اختصاص الإدارة مقيدا فلا يكتسب القرار المعيب أية حصانة ضد الإلغاء، بحيث يجوز للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بمدد معينة، ودون أن يحتج تجاهها بالحقوق المكتسبة، لأن القرار في هذه الحالة يكون كاشفا عن الحق ومسجلا له، لا منشئا له"[٢]. وتردد المحكمة ذات العبارات تقريبا في حكمها الصادر في القضية رقم ٨٢/١٥[٣].

نلاحظ أن محكمة العدل العليا توضح المقصود بالقرارات الصادرة بناء على سلطة مقيدة، بأنها قرارات كاشفة عن الحق، وليست منشئة له، وفي هذا دليل على الترادف بين مصطلحي القرار الكاشف والسلطة المقيدة، والقرار المنشئ والسلطة التقديرية. وهو الأمر الذي تنبه إليه بعض الفقه مؤكداً على ترادف هذه المصطلحات والتبريرات[٤].

---

(١) عدل عليا، رقم ٢٢٨ /٩٧، تاريخ ١٩٩٧/٩/٢٤، المجلة القضائية، (يصدرها المعهد القضائي الأردني)، السنة الأولى، المجلد الأول، أيلول (سبتمبر) ١٩٩٧، العدد (٣)، ص ٤٩٧-٤٩٨.

(٢) عدل عليا، رقم ٨٠/٤١، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨١، العدد (٢)، ص ١٦٧.

(٣) عدل عليا، رقم ٨٢/١٥، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٢، العدد (٩)، ص ١٢٣٢.

(٤) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٧٤٩.

وبمطالعة الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا فيما يتعلق بسحب القرارات الإدارية، نلمس أن غالبيتها تستند إلى هذه التفرقة، من حيث إجازتها للإدارة باللجوء إلى هذا الإجراء إذا كان القرار صادراً بناءً على سلطة مقيدة كقولها: "لما كان المستدعي ضده مجلس التعليم العالي قد استند في إصدار قراره المطعون فيه لسلطة مقيدة وليس لسلطة تقديرية، فإن في مقدوره سحب قراره هذا في أي وقت دون التقيد بميعاد الستين يوماً"(١).

إلا أن ما يلفت الانتباه هو احتجاج المحكمة واستشهادها في عديد من أحكامها (بأن الفقه والقضاء قد استقرا على هذا النهج)، مثال ذلك قولها: "إذا تبين بعد إعطاء المستدعي جواز السفر أنه لم يكن أردنياً فإن من حق مدير الجوازات العام سحب قراره واسترداد جواز السفر منه، ولا يرد القول بأن المدير العام لا يملك صلاحية سحب قراره بعد انقضاء ميعاد الطعن، وذلك لأن صلاحيته في إعطاء جوازات السفر هي صلاحية مقيدة بأن يكون الطالب أردني الجنسية. (وقد استقر الفقه والقضاء) على أن القرار الصادر بناءً على سلطة مقيدة يجوز سحبه في أي وقت، إذا تبين أنه قرار خاطئ لعدم توافر الشروط التي نص عليها القانون"(٢).

وكذلك قولها: "يشترط لصحة الاستناد إلى الحصانة التي تكسبها القرارات الإدارية بفوات مواعيد طلب إلغائها، أن تصدر تلك القرارات في حدود السلطة التقديرية للإدارة. أما القرارات التي تصدرها وفق سلطتها المقيدة فيحق لها سحبها في أي وقت متى استبان لها مخالفتها للقانون وفقاً لما هو مُستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين"(٣).

---

(١) عدل عليا، رقم ٩٧/٨٠، المجلة القضائية، ١٩٩٧، المجلد الأول، أيلول (سبتمبر)، العدد (٣)، ص ٤٩٥.

(٢) عدل عليا، رقم ٧٢/١٢٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٣، العددان (٦،٥)، ص ٧٦١. ورقم ٨٢/ ٨٠، مجلة النقابة، ١٩٨١، العدد ٧، ص ١٢٧٣.

(٣) عدل عليا، رقم ٩٤/٣٤، مجلة نقابة المحامين، السنة ٤٢، ١٩٩٤، العددان (٥،٤)، ص ٧٦٨ وما بعدها.

وما نود التعقيب عليه هو قول المحكمة (بأن الفقه والقضاء قد استقرا) على أن القرار الصادر بناءً على سلطة مقيدة يجوز سحبه في أي وقت متى استبان للإدارة أنه قرار خاطئ ومخالف للقانون. فهذا الاحتجاج عرضة للنقد من أوجه عدة، أولا: لأن القضاء الإداري الفرنسي لم يقر بهذا الاستثناء، ولم يستند إلى سلطة الإدارة المقيدة ليجيز لها سحب قراراتها المعيبة[١]. وثانيا: لأن الفقه لم يستقر على هذا الاتجاه ولم يتفق ويجمع على هذا الاستثناء. بل لقد اختلفت آراء الفقهاء في هذا الصدد على النحو الذي سيلي بيانه مباشرة.

وبناءً عليه فإن احتجاج المحكمة (بأن الفقه والقضاء قد استقرا على الأخذ بهذه التفرقة) هو قول تعوزه الدقة ويفتقر إلى الدليل. وبدلا من ذلك يمكنها القول: بأن بعض الفقه وكلا من القضائين الإداريين المصري والأردني – دون الفرنسي يقر بهذا الاستثناء.

موقف الفقه من التفرقة بين سلطتي الإدارة المقيدة والتقديرية في مجال سحب القرارات الإدارية

ذهب جانب من الفقه[٢] إلى تأييد هذه التفرقة والاعتراف للإدارة بحقها في سحب قراراتها المعيبة الصادرة استنادا إلى سلطة مقيدة، دون التقيد بميعاد زمني معين. وعدم إجازة ذلك بالنسبة للقرارات الصادرة بناءً على سلطة تقديرية. حتى قال بعضهم معللاً رأيه: "نؤيد بشدة قضاء محكمتنا الإدارية بأن القرارات الباطلة المبنية على سلطة مقيدة، يجوز للإدارة سحبها في أي وقت. لسبب بسيط وهو أن القرار المبني على اختصاص مقيد يعني أن المشرع يسلب الإدارة عند إصداره من كل سلطة تقديرية، فتختلط بذلك ملاءمة إصدار

(١) انظر: د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مكتبة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩١، ص ٥١٢، إذ يقول: "وهذا ما قرره القضاء الإداري المصري، على خلاف ما يسير عليه مجلس الدولة الفرنسي الذي لا يفرق بين الحالتين".

(٢) ومنهم: د. السيد محمد مدني، مسؤولية الدولة عن أعمالها المشرعة، ١٩٥٢، ص ١٧٥. د. محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ١٩٧٠، ص ١٤٨.

القرار بمشروعيته، ونصبح وجهاً لوجه أمام هذه المشروعية، وهنا ينادي القرار بمخالفته للقانون"[١]. كما ذهب بعض الفقه إلى "أن اتجاه مجلس الدولة المصري بهذا الخصوص هو اتجاه محمود، لأن القرار غير المشروع الذي ليس للإدارة سلطة تقديرية في إصداره يخالف القانون مخالفة صارخة، ويكاد يشتبه بالقرار المعدوم. إذ إن القرار المعيب في هذه الحالة ليس له أساس من القانون يستند إليه، ذلك القانون الذي يحرم الإدارة من السلطة التقديرية ويلزمها بإصدار القرار على نحو معين لا خيار لها فيه"[٢].

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى نقد هذه التفرقة[٣] وعدم الإقرار بها في هذا المجال معتبرا أن هذا الاتجاه معيب وليس في مكانه، إذ سيؤدي إلى عدم استقرار الأوضاع القانونية عندما يجيز للإدارة سحب قراراتها الصادرة بناء على اختصاص مقيد في أي وقت دون التقيد بميعاد معين. ومن جهة أخرى فإن السلطتين التقديرية والمقيدة تتداخلان معا وباستمرار، ولا يمكن أن تكون سلطة الإدارة تقديرية بالنسبة لكل عناصر القرار الإداري، لأن منها

---

(١) الأستاذ محمد عبد الجواد حسين، سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد، بحث منشور، مجلة مجلس الدولة، السنة الرابعة، ١٩٥٣، ص ١٠٢.

(٢) د. ماجد الحلو، المرجع السابق، ص ٥٥٤-٥٥٥. ومن أنصار هذا الاتجاه أيضاً: د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٤٦٨. ومن الفقه الأردني: د. خالد الزعبي، إذ يقول: "يجوز للإدارة في مثل هذه الحالة (القرارات الصادرة استنادا إلى سلطة مقيدة) إصدار قرار ساحب في أي وقت..."، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق " دراسة مقارنة " الطبعة الأولى، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان ١٩٩٣، ص ٢٣٢.

(٣) ومنهم: الأستاذ عبده محرم، المرجع السابق، ص ١٥٠-١٥١.
د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٧٤٣ وما بعدها.
د. محسن خليل، المرجع السابق، ص ٣٤٠ وما بعدها.
د. ثروت بدوي، المرجع السابق، ص ١٢٥، إذ يقول: "ونرى أن هذه التفرقة بين السلطتين التقديرية والمقيدة أو بين القرارات المنشئة والكاشفة تتنافى مع الأسس التي قامت عليها نظرية السحب".

عناصر مقيدة بصورة دائمة وهي عناصر الاختصاص والشكل الجوهري والغاية. ومن ثم يمكن القول بأنه من المستحيل أن يكون القرار تقديريا في جميع عناصره، وكذلك فمن المستبعد إلى حد ما أن تكون كل تلك العناصر مقيدة، والغالب أن تكون سلطة الإدارة مقيدة بالنسبة إلى بعضها أو غالبيتها، تقديرية بالنسبة إلى بعضها.

يضاف إلى ذلك أن فقهاء القانون في فرنسا يستندون إلى هذه التفرقة لغاية أخرى هي التوصل إلى معرفة مدى رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة في مباشرتها لكل من السلطتين المقيدة والتقديرية...، لكنهم لم يتطرقوا إلى هذه التفرقة ولم يستندوا إليها فيما يتعلق بسحب القرارات الإدارية(١).

ويعلق بعض الفقه على أحكام القضاء الإداري التي تعتد بهذه التفرقة بخصوص سحب القرارات الإدارية، منكرا ذلك بقوله: "والحقيقة أن اتجاه القضاء السابق هو اتجاه معيب، لذا أرى أنه يتعين عدم الاستناد إلى فكرة السلطة التقديرية والاختصاص المقيد في هذا المجال. فالقرار الإداري غير المشروع مهما كانت حرية الإدارة في إصداره يجب أن يتقيد بمدة معينة في سحبه، وذلك ضمانا لاستقرار الأوضاع القانونية المترتبة عليه، وهو ما يسير عليه مجلس الدولة الفرنسي باطراد"(٢).

رأينا في هذه التفرقة

باستعراض حجج الفريقين فيما يتعلق بالتفرقة بين سلطتي الإدارة التقديرية والمقيدة في مجال سحب القرارات الإدارية، نلاحظ أن أنصارها يستندون إلى معيار معين هو أن الإدارة تتمتع بحرية وسلطة واسعة عند ممارستها لاختصاصاتها التقديرية، في حين أنها مجرد منفذ لأمر المشرع

(١) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٧٤٣.

(٢) د. إبراهيم شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني "دراسة مقارنة"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣، ص ٤٢٩-٤٣٠.

ونهيه عندما تتصرف استنادا إلى سلطتها المقيدة، إذ يجب عليها الالتزام بشكل صارم بشروط القاعدة القانونية. وبناءً على هذا الأساس لا يجوز لها سحب القرار الخاطئ الصادر بناء على سلطة تقديرية إلا خلال ميعاد الطعن، وعلى العكس من ذلك يجوز لها سحب القرار غير المشروع الصادر استنادا إلى سلطة مقيدة في أي وقت.

وبتحليل هذا التبرير وتمحيص هذه الحجة، يمكن طرح التساؤلات التالية:

١ – إذا كانت حكمة السحب والغاية المتوخاة منه هي إتاحة الفرصة للإدارة لإزالة المخالفة القانونية التي لحقت بقرارها غير المشروع وتصويب خطئها، فلماذا نفرق بين القرارات المعيبة سواء صدرت بناء على سلطة تقديرية أو سلطة مقيدة من حيث المدة الزمنية التي يجوز للإدارة خلالها سحب القرار الإداري بهذا الخصوص؟

٢ – إذا كانت الغاية التي استهدفها المشرع من تحديد ميعاد معين للطعن بالقرارات الإدارية أمام القضاء، تتلخص في ضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، وعدم المساس بالحقوق المكتسبة المترتبة على هذه القرارات بعد انقضاء هذا الميعاد، فهل تنتفي هذه الغاية إذا كان القرار صادرا بناء على سلطة تقديرية أو سلطة مقيدة؟

إن الإجابة عن هذين الاستفسارين ستحدد موقفنا من هذه التفرقة، ونرى أن الحكمة والعدالة تقتضي المساواة بين سلطة الإدارة في سحب قراراتها سواء أكانت صادرة بناء على اختصاص تقديري أم مقيد، ما دام أن الغاية التي توخاها القضاء الإداري هي إفساح المجال أمام الإدارة لسحب قراراتها غير المشروعة والمخالفة للقانون.

كما أن ما قصده المشرع من تحديد ميعاد معين للطعن بالقرار الإداري، هو إقرار وتأكيد لمبدأ مهم يقضي بوجوب استقرار المعاملات والأوضاع القانونية، وعدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة بعد مضي هذه المدة. ولا ريب

في أن هذه الغايات والأهداف لا تتأثر بكون القرار قد صدر استنادا إلى سلطة تقديرية أو سلطة مقيدة.

وعلى ضوء ذلك نرى عدم صواب هذه التفرقة، وأنها تفتقر إلى أسانيد مقنعة تبررها، بل لقد أدى الاستناد إليها إلى قيام الإدارة بسحب قراراتها المعيبة بعد فترة زمنية تمتد لسنوات طوال في بعض الأحيان بحجة صدورها بناء على سلطة مقيدة. مما يؤدي إلى الإخلال بالأوضاع والمراكز القانونية المستقرة، وبالحقوق المكتسبة المترتبة عليها، وفي ذلك إهدار لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

لذا نرى عدم الإقرار بهذه التفرقة، وأن من واجب الإدارة التحقق من مشروعية قرارها ومراجعة مضمونه وإعادة النظر فيه خلال فترة زمنية معينة وهي ذات المدة التي حددها المشرع لصاحب المصلحة لكي يطعن في القرار الإداري. ففي هذه الحالة نكون أمام مساواة حقيقية بين من شرع ميعاد الطعن لصالحه من الأشخاص، والإدارة نفسها مصدرة القرار. أما إذا انقضت تلك المدة دون أن تتنبه الإدارة لوقوع خطا أو مخالفة قانونية من جانبها، فتكون قد قصرت في أداء واجبها، ومن المفروض أن تتحمل تبعة ذلك. إذ ليس من المنطق أو العدل أن يفاجأ الغير حسن النية بتغير مركزه القانوني والإخلال بأوضاعه التي استقرت زمنا طويلا، لأن الإدارة فطنت أو تنبهت بعد سنوات إلى أن قرارها الصادر بناء على سلطة مقيدة مشوب بمخالفة قانونية فقررت سحبه.

ثالثا – القرار المشوب بغش أو تدليس

أي القرار الذي تصدره السلطة الإدارية نتيجة عمل من أعمال الغش أو التزوير من جانب الشخص الذي صدر القرار لصالحه. ومن المبادئ المتفق عليها فقهاً وقضاءً "أن الغش يفسد كل شئ"، لأن التدليس يفسد الرضا ويعيب الإرادة. ومن ثم فإن القرار الذي تصدره السلطة الإدارية إثر خداعها وبعد تضليلها يكون غير جدير بالحماية[1]، لذا يجوز لها سحبه في أي وقت فهي

(١) انظر: د. عمر بركات، المرجع السابق، ص ٥٠٩.

ليست ملزمة بالتقيد بميعاد معين، لأن ما بني على الغش والتدليس لا يمكن أن يرتب حقوقا تستحق الرعاية أو المحافظة عليها.

ومن أشهر تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الصادر بتاريخ ١٢ إبريل سنة ١٩٣٥ في قضية "sarovitch"[(١)]: وتتلخص وقائعها: في أن أحد الأجانب في فرنسا تمكن من الحصول على الجنسية الفرنسية، بناء على تزوير أوراق وحقائق شخصية، وإخفاء ماضيه عن السلطة المختصة، حيث صدر مرسوم بمنحه الجنسية بتاريخ ٩ يونيو سنة ١٩٢٦. ثم اكتشف هذا الغش بعد بضع سنوات، فصدر مرسوم آخر في أول إبريل سنة ١٩٣١ بسحب قرار منح الجنسية السابق، ولما طعن في قرار السحب، رفض مجلس الدولة الفرنسي الطعن بسبب واقعة الغش التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها، فكان من الجائز للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بميعاد.

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي أيضاً " بأن حسن نية المستفيد من القرار هي التي تبرر عدم جواز سحبه بعد مضي مدة زمنية معينة، فإذا لم يكن الشخص حسن النية بلجوئه إلى أفعال تعتبر غشا أو تدليسا انتفت الحكمة من حماية القرار، ومن ثم جاز للإدارة سحبه بقرار لاحق في أي وقت حتى بعد فوات ميعاد الطعن"[(٢)].

وقد اعتد القضاء الإداري المصري بهذا الاستثناء، وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري: "إن الإدارة العامة وإن قصرت في التحري عن الملف الأصلي للمدعي، الثابت به قرار إبعاده، ولم تستطلع في منح الإقامة رأي إدارة جوازات الإسماعيلية أو مديرية الشرطة التي يقيم المدعي في دائرة اختصاصها. إلا أن هذا الأخير قد سلك من ناحيته طريقا غير قويم في الحصول على مد إقامته، ولا يجوز له أن يفيد من ذلك فيتخذ منه دليلا على عدول السلطة الإدارية عن

(١) C. E . du 12 avril. 1935. Recueil lebon. p. 520. أشار إليه: د. عبد المنعم محفوظ، المرجع السابق، ص ١٧٩.

(٢) C. E. 10. Mars. 1976. Baillet. R. D. P. 1976. P. 1373.

قرار إبعاده. فقرار الإبعاد واجب النفاذ ولا يؤثر في ذلك فوات وقت طويل دون نفاذه بعدما تبين أن تعطيل نفاذه كان بفعل المدعي"[١]. ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا بهذا الخصوص قولها: "إن قرار تعيين المدعي هو قرار باطل بطلاناً مطلقاً، ليس فقط لمخالفته أحكام القانون مخالفة جوهرية، وإنما لأنه قرار مبني على الغش، ولا يجوز أن يستفيد الشخص من غشه وسوء نيته، ومثل هذا القرار لا يكتسب حصانة مهما مضى عليه من زمن، ويجوز سحبه في أي وقت"[٢].

وتتبنى محكمة العدل العليا هذا الاتجاه، لكنها كما سيتضح من حيثيات أحكامها تخلط بين أثر الغش والتدليس من ناحية، وأثر السلطة المقيدة من ناحية أخرى، لتخلص في النهاية إلى إجازة سحب القرار الإداري المعيب دون التقيد بميعاد، مثال ذلك قولها: " إن سلطة مجلس العمداء في الجامعة الأردنية في منح الدرجات العلمية، هي سلطة مقيدة بنصوص آمرة، بحيث لم يُترك لهذا المجلس أي حرية في التقدير. فإذا أخطأت الإدارة في تطبيق القانون عند ممارسها لسلطتها المقيدة، أو ثبت فيما بعد أن عملها كان معيباً، فإنه يجوز لها سحب قرارها أو إبطاله في أي وقت دون التقيد بالميعاد القانوني لسحب القرارات الإدارية. وبناءً على ذلك فإن قرار مجلس العمداء بإبطال شهادة البكالوريوس في الهندسة المعطاة للمستدعي هو قرار يتفق وأحكام القانون، ما دام أنه حصل عليها بصورة غير مشروعة ونتيجة تضليل وتدليس". لكن المحكمة تضيف قائلة: "ولا يقبل من المستدعي الاحتجاج بالحقوق المكتسبة، (لأن القرارات الصادرة تطبيقا لقواعد آمرة تنعدم فيها سلطة الإدارة التقديرية)، إذ لا يكون ثمة قرار إداري منشىء لمركز قانوني، وإنما يكون القرار مجرد

(١) محكمة القضاء الإداري، حكمها الصادر بتاريخ ١٢ مارس سنة ١٩٥٣، مجموعة أحكام مجلس الدولة للقضاء الإداري، س ٧، ص ٦٥٨.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، حكمها الصادر بتاريخ ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٥، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، س١٠، ص٧٢٦.

تنفيذ وتقرير للحق الذي يستمده الفرد من القانون مباشرة. لذا يحق للسلطة الإدارية سحب قراراتها في أي وقت متى استبان لها مخالفتها للقانون، لأن القرار الخاطئ لا ينشئ حقا"[١].

وتكرر المحكمة ذات المسلك في كثير من أحكامها، فقد قضت بأن " من صلاحية مدير الجوازات العامة سحب قراره الذي أعطي بموجبه لوالد المستدعي جواز سفر أردني خلافا لأحكام القانون، بعد أن انهدم الأساس القانوني الذي حصل استناداً إليه على جواز السفر (باستعماله الغش والتزوير)، وهذه الصلاحية لا تتقيد بميعاد (نظراً لأن اختصاص المدير العام بصرف جواز السفر يستند إلى سلطة مقيدة) بأن يكون الطالب أردني الجنسية"[٢].

تعقيب: من الجدير بالذكر أن محكمة العدل العليا برغم تأكيدها في الحكمين السابقين على أن صدور القرار كان نتيجة غش وتزوير للمستندات والوثائق الرسمية المطلوبة، فإنها لم تستند إلى هذا السبب باعتبار أن واقعة الغش والتزوير تمثل في حد ذاتها أحد الاستثناءات المهمة التي تجيز للإدارة سحب قرارها المعيب دون التقيد بميعاد زمني معين. بل وجدنا أنها تستند إلى سبب آخر وهو (أن صلاحية مجلس العمداء في الحكم الأول – وصلاحية مدير الجوازات في الحكم الثاني – تستند إلى سلطة مقيدة). ومن نافلة القول إن كلا من هذين السببين الغش والتدليس، والسلطة المقيدة، يُعد سببا واستثناء مستقلا عن غيره. وبتأمل حيثيات هذين الحكمين وغيرهما من الأحكام المماثلة الصادرة عن المحكمة في هذا النطاق، نلاحظ أنها تكرر الموقف نفسه، فهي لا تستند إلى أعمال الغش والتزوير التي لولاها لما صدر القرار الإداري – لتقضي بإجازة سحبه دون التقيد بميعاد كاستثناء من الأصل العام. بل تحتج المحكمة في نهاية

---

(١) عدل عليا، رقم ٨٧/١٤٦، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٩، العددان (٩،١٠)، ص ١٥٨٥.

(٢) عدل عليا، رقم ٩٣/١٩، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٩٣، الأعداد (١-٣)، ص ١١- ١٣.

المطاف بصدور القرار الإداري عن سلطة مقيدة، الأمر الذي قد يفهم منه أنه لولا صدور هذه القرارات بناء على اختصاص مقيد لما جاز سحبها.

وبمفهوم المخالفة نتساءل: إذا كان القرار الإداري قد صدر نتيجة غش وتدليس، إلا أن الإدارة كانت تمارس اختصاصا تقديريا وليس مقيدا، فهل يعني ذلك أن مثل هذا القرار أصبح حصينا من الطعن به أو سحبه بمضي المدة؟ ونرى أن الإجابة ستكون بالنفي، استنادا إلى القاعدة المتفق عليها في هذا الشأن وهي: إن الغش يفسد كل شيء، وإن ما بني على الباطل فهو باطل. وبناءً عليه نفضل أن تستند المحكمة لإجازة سحب مثل هذه القرارات (دون التقيد بميعاد معين)، إلى صدورها نتيجة غش وتدليس، باعتبار ذلك سببا مستقلا ومبررا كافيا لاستثنائها من القاعدة العامة المتعلقة بسحب القرارات الإدارية غير المشروعة والتي تشترط أن يجري السحب خلال فترة زمنية محددة.

ومن باب الإنصاف فإن محكمة العدل العليا قد استندت في أحد أحكامها الحديثة نسبيا إلى إباحة سحب القرار الإداري دون التقيد بميعاد الطعن، بسبب لجوء المستفيد منه إلى عمل من أعمال الغش والتدليس. ونعرض لفقرات هذا الحكم الصادر بتاريخ ١/١٠/١٩٩٩، ومما جاء فيه[(١)]: "أثبتت البينات المقدمة في هذه الدعوى ومن جملتها ملف العلامة التجارية تانج (TANG) أن هذه العلامة مملوكة للشركة الأمريكية – كرافت جنرال مودز – وإنها مسجلة لحسابها في الأردن منذ عام ١٩٥٩ لغايات إنتاج شراب منعش غير كحولي، وهي ماركة ذات شهرة عالمية. كما أثبتت البينة أن صاحب الشركة المستأنفة السابق... كان وكيلا للشركة الأمريكية لتوزيع منتجاتها من شراب "التانج" بالأردن. وقد انتهت هذه الوكالة بوفاة الوكيل المذكور. ويتضح من البينات المقدمة أن الشركة المستأنفة أرادت استغلال العلامة التجارية وتسجيلها باسمها

(١) عدل عليا، رقم ٩٨/٢٦٨، المجلة القضائية (يصدرها المعهد القضائي الأردني)، السنة الثالثة، ١٩٩٩، العدد (٢)، ص٨٥١-٨٥٣. وكان موضوع الطعن المستأنف لدى المحكمة هو قرار مسجل العلامات التجارية المتضمن سحب قراره السابق بالموافقة على تسجيل العلامة.

لغايات إنتاج مرطبانات زجاجية محفور ومنقوش عليها نفس العلامة التجارية (TANG)، وذلك لتعبئتها بشراب مصنوع محليا، وإلا ما الفائدة من طباعة العلامة التجارية على المرطبانات الزجاجية إذا كانت لغير هذه الغاية؟ ومن الذي سيقوم بشرائها فارغة؟". ثم تقرر المحكمة " وبما أن مثل هذا التسجيل لو تم، لأدى حتما إلى غش الجمهور المستهلك، لذا فإن قرار مسجل العلامات التجارية بقبول الاعتراض ورفض تسجيل العلامة التجارية، يتفق ونصوص القانون.

ولا يرد الاحتجاج بأن مسجل العلامات التجارية كان قد أصدر شهادة تسجيل تحت الرقم ٦٩٠١ تاريخ ١٩٩٦/٢/٢٧، لأن الثابت أن المسجل عاد وأبطل هذه الشهادة بعد أن تبين له وجود اعتراض على تسجيل العلامة لم يبت به، ومن حق المسجل أن يعود عن قراره الخاطئ وأن يسحبه، طالما أنه كان عند إصداره متوهما أنه ليس هناك أي اعتراض على تسجيل هذه العلامة".

لقد أصابت المحكمة من حيث اعتدادها بأعمال الغش والتزوير التي أقدم عليها المستفيد من القرار باعتبارها سببا مستقلا يكفي في حد ذاته لتبرير حق الإدارة في سحب قرارها المعيب دون التقيد بميعاد الطعن.

ومن الجدير بالذكر أن قانون العلامات التجارية رقم ٣٣ لسنة ١٩٥٢ المعدل بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٩[١] يَعُد قرارات المسجل بأنها قرارات إدارية نهائية، لا يجوز له الرجوع عنها أو تصحيحها إلا في حالات معينة،

(١) منشور في الجريدة الرسمية رقم ٤٣٨٩، تاريخ ١٩٩٩/١١/١.
وتنص المادة (١٥) من هذا القانون على أنه (إذا قبل الطلب المقدم لتسجيل علامة تجارية، ولم يكن قد اعترض عليه، وانقضت المدة المعينة للاعتراض، أو اعترض على الطلب وصدر قرار برد الاعتراض، يقوم المسجل بتسجيل تلك العلامة... إلا إذا كان الطلب قد قبل بطريق الخطأ). ونعتقد أن هذا النص يصلح لحكم ملابسات القضية المذكورة أعلاه لأن تصحيح العلامات المدونة فيه يكون أصلا عن طريق الطعن لدى محكمة العدل العليا. راجع نص (٢٥) من القانون المذكور، فقد جاء فيها (يجوز للمسجل في حالة وجود تزوير في تسجيل أي علامة تجارية مسجلة... أن يقدم طلبا إلى محكمة العدل العليا).

وغالبا ما يشترط وجود اعتراض من صاحب المصلحة، وينيط هذا القانون بمحكمة العدل العليا النظر في الطعون بالقرارات الصادرة عن مسجل العلامات التجارية.

رابعا- التسويات الخاطئة

أي القرارات المتعلقة بالحقوق المالية كالحقوق التقاعدية أو المعاشات والمرتبات، ويجري قضاء مجلس الدولة المصري على جواز سحبها والمطالبة بها دون تقيد بمدد التقاضي، ومما قضى به: "أن التسويات الخاطئة التي تصدر في شأن الرواتب جائزة الرجوع فيها لا خلال الستين يوما، وإنما خلال خمس سنوات، وهي المدة التي يجوز فيها للموظف المطالبة بهذه الرواتب. ويجب تقريرا للمساواة بين الحكومة والموظف أن يباح للحكومة الرجوع في تلك التسويات خلال المدة ذاتها"(١).

ومن أحكام محكمة العدل العليا في هذا الصدد قولها: "استقر اجتهاد المحكمة على جواز الطعن بقرار لجنة التقاعد من أحد الورثة المستحقين بالأصالة عن نفسه وبالنيابة عن باقي الورثة. ولكن لا تسمع دعوى المرتبات والمعاشات بانقضاء خمس سنوات على تركها بغير عذر شرعي عملا بالمادة (٤٥٠) من القانون المدني"(٢).

وفيما يتعلق بالمرتبات والحقوق المالية فإنها لا تتقادم كقاعدة عامة إلا بمرور خمسة عشر عاما، ومما قضى به مجلس الدولة المصري قوله: "إن النزاع بين الطرفين لا يعدو أن يكون نزاعا في تقدير معاش المدعى عليه. وقد

(١) محكمة القضاء الإداري، حكمها الصادر بتاريخ ١٠ مايو سنة ١٩٥١، مجموعة أحكام مجلس الدولة للقضاء الإداري، السنة الخامسة، ص ٩٣٨.

(٢) عدل عليا، رقم ٨٩/٨، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٩، العددان (٧،٨)، ص ١٢٢٨. أيضاً: مجموعة المبادىء القانونية لمحكمة العدل العليا، من عام ١٩٨٧-١٩٩٠، إعداد المحامي محمد خلاد، ص ١٣٦.

استقر قضاء هذه المحكمة على أن القرارات الصادرة في مثل هذا النزاع لا يسقط الحق في الطعن بها بمضي ٦٠ يوما بل يبقى قائما لمدة ١٥ عاما. وما دام هذا الحق قائما للمدعى عليه، فيكون للإدارة بطريق التقابل الحق بسحب هذه القرارات إذا تبين خطؤها أو مجافاتها للقانون"[(١)].

(١) محكمة القضاء الإداري، حكمها الصادر بتاريخ ٢٧ يونيو سنة ١٩٥٤. مجموعة أحكام مجلس الدولة للقضاء الإداري، السنة الثامنة، ص ١٥٩٤. لمزيد من التفاصيل انظر: د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٧٥٢. ومن الفقه الأردني: د. خالد الزعبي، المرجع السابق، ص ٢٣٤.

المبحث الثاني
سحب القرارات الإدارية المشروعة

القاعدة المسلم بها هي عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة التي ولدت حقوقا مكتسبة، إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة بل يرد عليها بعض الاستثناءات، وفيما يلي بيان ذلك.

المطلب الأول
قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة

إذا صدر القرار الإداري متفقا وأحكام القانون، فالأصل هو عدم جواز سحبه، لأن الرجوع عنه وسحبه يحتاج إلى إصدار قرار آخر يمتد أثره إلى الماضي، وفي ذلك إهدار لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومن ثم الإخلال بما رتبه القرار السليم المسحوب من مراكز قانونية وحقوق مكتسبة. ومرد هذا التأويل أن السحب وسيلة من وسائل إنهاء القرارات الإدارية المعيبة وغير المشروعة، تقررت لتصحيح ما اكتنف القرار الإداري من عيوب وأخطاء قانونية أو مادية تتعلق بمشروعيته. وبناءً على هذا الأساس فلا يسوغ السماح للإدارة بسحب قرارها إذا كان سليماً خالياً من العيوب، وإلا عُدَّ القرار الساحب مخالفا للقانون(١). وقد أفصح مجلس الدولة الفرنسي عن ذلك في عديد من أحكامه، ومنها حكمه الصادر في قضية (Blanc) بتاريخ ١٦ فبراير سنة ١٩١٢، حيث قرر المجلس الموافقة على طلب إلغاء قرار بالسحب، لأن القرار المسحوب كان سليماً ولم تشوبه أي مخالفة قانونية، وسيؤدي سحبه إلى الإخلال بالحقوق المكتسبة التي رتبها هذا القرار(٢).

---

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم ١٤٩٢، تاريخ ١٩٦٨/٦/٢٩، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، س ١٤، ص ١١٣٧.

(٢) أشار إليه الأستاذ عبده محرم، المرجع السابق، ص ١٠٧. وقد صاغ عبارته على النحو التالي: "ولم يرفض المجلس طلب إلغاء قرار بالسحب كان قد أخل بوضع مكتسب، إلا بناءً على أن القرار المسحوب لم يكن مخالفا للقانون".

وقضاء المجلس مستقر في هذا الصدد، مثال ذلك حكمه الصادر في قضية (Villard) بتاريخ ٢٣ إبريل سنة ١٩٤٨، وخلاصته أنه لا يجوز للإدارة سحب القرار السليم، لما في ذلك من إخلال بالمركز القانوني والحق المكتسب المترتب عليه(١).

كما أخذ القضاء الإداري المصري بهذا المبدأ، ومما جاء في حيثيات أحد الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري قولها: "بما أن القرار قد صدر مطابقا لأحكام القانون ولا مطعن عليه، فلا تملك أي سلطة سحبه أو إلغاءه، إذ أصبح حصيناً وترتب على مقتضاه مركز قانوني معين، وهو حق مكتسب لا يجوز للسلطة الإدارية المساس به ما لم تجد وقائع تؤثر في مركز المستدعي"(٢). وهذا هو موقف المحكمة الإدارية العليا، فقد قضت "بأن التقارير السرية متى تمت صحيحة شكلاً وموضوعاً، يستقر لذوي الشأن بصددها مراكز قانونية لا يجوز المساس بها، ومن ثم لا يجدي الطعن عليها، ولا يسوغ سحبها"(٣). وكذلك قولها: "من المسلمات أن القرار الإداري متى صدر صحيحاً امتنع سحبه كليةً"(٤).

وقد أقرت محكمة العدل العليا الأردنية بهذه القاعدة بكل وضوح بقولها: "من المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان، أنه لا يجوز سحب القرار الإداري السليم"(٥).

---

(١) ذكر هذا الحكم: د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٦٥٩، ويشير في الهامش إلى مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي لسنة ١٩٤٨، ص ١٧٥.

(٢) محكمة القضاء الإداري، حكمها بتاريخ ١٩ يوليو سنة ١٩٦٠، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، س ١٥، ص ٣٨٠.

(٣) إدارية عليا، حكمها بتاريخ ١٧ يونيو سنة ١٩٦١، مجموعة المبادئ، س ٦، ص ١٢٥٦.

(٤) إدارية عليا، حكمها بتاريخ ٢١ يونيو سنة ١٩٦٩، مجموعة المبادئ، س ١٤، ص ٨٢٥.

(٥) عدل عليا، رقم ٣٩/٨٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٦، العددان (٤،٥)، ص ٤٥٩.

ومما قضت به في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٩٦/١/٢١ أنه " لا يجوز للإدارة سحب قراراتها الصحيحة الصادرة وفقا للقانون، ومن حيث الموضوع وعن أسباب الطعن، فإننا لدى الرجوع إلى تعليمات تسمية المساجد في المملكة الأردنية الهاشمية رقم ٥ لسنة ١٩٩٤، نجد أنه قد ورد في المادة (٤/أ) بأن تُختار أسماء المساجد من قائمة تعدها الوزارة لهذه الغاية.. وتتضمن هذه القائمة أسماء الله الحسنى وصفاته العليا، وأسماء الصحابة الكرام. كما نصت المادتان (٥، ٦) من هذه التعليمات على أن لا تسمى المساجد بأسماء منشئيها الأحياء. لذا فإن قرار الأمين العام لوزارة الأوقاف المتضمن تسمية المسجد باسم الصحابي الجليل الورد بن خالد، هو قرار سليم، وقد أصبح محصناً بعد أن انقضت فترة الطعن به وهي ستون يوما، ولا يملك الأمين العام سحبه، طالما وأن هذا القرار قد صدر صحيحا وموافقا للتعليمات "[(١)].

تعقيب: من الملاحظ أن محكمة العدل العليا تقر بقاعدة عدم جواز سحب القرار الإداري السليم، لتعارضه مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وإخلاله بالحقوق المكتسبة، وهي بهذا تتفق وتنسجم مع أحكام القضاء الإداري في هذا المجال، وهو موقف جدير بالتقدير وأمر يحمد لها. لكن ما يثير التساؤل هو قول المحكمة في حكمها السابق (إن قرار الأمين العام قد أصبح محصنا – بعد أن انقضت فترة الطعن به وهي ستون يوما ولا يملك سحبه، طالما وأن هذا القرار قد صدر صحيحا وموافقا للتعليمات). فهل يفهم من ذلك أنه يجوز للأمين العام سحب قراره السليم خلال ميعاد الطعن به والمحدد في قانون محكمة العدل العليا بستين يوما؟

القاعدة المستقرة لدى الفقه والقضاء تقضي بعدم جواز سحب الإدارة لقرارها المشروع، وبما أن القرار في الحالة التي نحن بصددها قد صدر صحيحا موافقا للقانون والتعليمات، فلا يجوز سحبه سواءً أكان هذا السحب في فترة الطعن أم بعد انقضائها.

---

(١) عدل عليا، رقم ٩٥/٣٤٣، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٦، العددان (٤،٥)، ص ٨٠٠ وما بعدها.

هل يجوز سحب القرار الإداري المشروع بسبب عدم ملاءمته؟

يقتضي المقام التنوية إلى مسألة مهمة اختلفت فيها اجتهادات الفقهاء، تتعلق بسحب القرار الإداري المشروع "لعدم الملاءمة". ويقصد بذلك أن الإدارة قد يتبين لها بعد إصدار قرار مشروع أنها أخطأت في وزن ملابساته، أو بتوقيته، أو مناسبة إصداره، فهل يجوز لها الرجوع عنه وسحبه بحجة عدم ملاءمته، رغم صدوره صحيحا وسليما من الناحية القانونية؟

ذهبت غالبية الفقه[١] إلى عدم جواز سحب القرار السليم حتى ولو استبان للإدارة أنه غير ملائم للواقعة أو الحالة التي صدر بشأنها، ويبررون رأيهم بالحجة السابقة نفسها التي استند إليها الفقه والقضاء، ذلك أن سحب القرار الإداري السليم المتفق مع أحكام القانون، لعدم ملاءمته، يعني إبطاله بأثر رجعي منذ لحظة صدوره، لهذا يُعد القرار الساحب غير مشروع بسبب مخالفته لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. وبصورة أدق لما سيترتب على هذا السحب من مساس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة التي نشأت بناءً على القرار المسحوب.

وبرغم وضوح هذه الحجة فإن بعض الفقهاء[٢] يذهب إلى القول بجواز سحب القرارات الإدارية المشروعة بسبب عدم الملاءمة.

ومن وجهة نظرهم أن المصلحة العامة قد تقضي بتخويل الإدارة في بعض الأحيان نقض قراراتها السليمة والرجوع عنها إذا استبان لها فيما بعد عدم ملاءمتها. لكننا نرى أن أصحاب هذا الرأي (الأخير) لا يستندون إلى

---

(١) ومنهم: د. سليمان الطماوي: المرجع السابق، ص ٧٠٢ وما بعدها.
د. ماجد الحلو، المرجع السابق، هامش ص ٥٥٠.
د. عبد الفتاح حسن، مبادىء القانون الاداري الكويتي، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٩، ص ٤٢٠.
د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ٣٢٧-٣٢٨.
د. إبراهيم محمد الحمود، المرجع السابق، ص ١٧٩.

(٢) ومنهم: د. محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الإسكندرية، ١٩٧٠، ص ١٥٥-١٥٧.
د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٣٤٠.

أساس واضح، وأن مجرد الادعاء بأن المصلحة العامة تبرر للإدارة سحب قرارها الصحيح والمشروع، هو ادعاء في غير محله، ويتعذر القبول به كحجة مقنعة لتبرير هذا الإجراء الخطر، والخروج على الأصل المقرر في هذا الشأن. فالقاعدة هي عدم جواز سحب القرار الإداري السليم المتفق وأحكام القانون ولا يجوز الإخلال بهذه القاعدة حتى وإن استبان للإدارة بعد فترة من الزمن طالت أو قصرت عدم ملاءمة قرارها. وأن مجرد الزعم بأن المصلحة العامة قد تقضي بذلك ليس حجة كافية. فمشروعية القرار أو عدم مشروعيته هي المعيار والفيصل من وجهة نظرنا في هذه الحالة، وإلا فإن القرار الإداري السليم سيكون عرضة لسحبه والرجوع عنه في معظم الأحيان، وستتذرع الإدارة بأن المصلحة العامة تقضي بسحبه بحجة عدم ملاءمته.

وسيؤدي ذلك إلى الإخلال بالحقوق المكتسبة، وهو أمر يتناقض مع مبدأ عدم الرجعية.

وبناءً عليه نرى أن المصلحة العامة لا تقضي بإجازة السحب إذا كان القرار الإداري سليماً ومشروعا، بل تتطلب استقرار الأوضاع والمراكز القانونية. لهذا فإننا نتفق مع الرأي الذي ذهب إليه غالبية الفقه، أي "الرأي الأول" الذي لا يقر للإدارة بسحب قراراتها المشروعة في هذه الحالة، انسجاماً مع المبدأ القانوني القاضي بعدم إجازة الرجعية في القرارات الإدارية. فإذا أقدمت الإدارة على مخالفة هذا المبدأ وسحبت قرارها السليم متذرعة بالمصلحة العامة، وذلك لعدم ملاءمته، فإن القرار الساحب يكون معيباً وعرضة للبطلان.

وباستقراء أحكام القضاء الإداري نلاحظ أنه قد رجح هذه الأسس والاعتبارات، فقد قضى "بأن القرارات التي تولد حقاً مكتسباً أو مركزاً شخصياً لأحد الأفراد، لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة حتى ولو جاءت مخالفة لمقتضيات ملاءمة إصدارها"[(١)].

(١) المحكمة الإدارية العليا، قضية رقم ٤٠، تاريخ ١٩٧٦/٦/٢٩، لسنة ١٨، ق، مجموعة المبادئ، س ٢١، ص ٢٦٧.

ونعتقد أن محكمة العدل العليا تسير على هذا النهج، فقد قضت بما يلي:

"القاعدة أنه لا يجوز للإدارة سحب القرار الإداري السليم، فإذا كان قرار إحالة العطاء على المستدعية موافقاً لأحكام نظام اللوازم، فلا يجوز لهذه اللجنة ولا للوزير الذي وافق على قرارها سحبه لمجرد أنه يمكن الحصول على مواد أفضل وبسعر أقل، بعد أن تم اتباع الإجراءات القانونية وقدمت عُروض تزيد على ثلاثة، وقبلوا بالأسعار المبينة في عرض الشركة المستدعية"(١). يتضح لنا من هذا الحكم أن السلطة الإدارية أصدرت قراراً بإحالة عطاء على إحدى الشركات، بعد اتباع الأصول والإجراءات القانونية، ثم تبين لها أنه لم يكن ملائماً وأن بإمكانها الحصول على مواد أفضل وبسعر أقل، فأقدمت على سحب هذا القرار بحجة عدم ملاءمته، رغم صدوره سليماً من الناحية القانونية. ولما طُعن في قرار السحب قضت المحكمة ببطلانه وإلغائه، مستندة إلى المبدأ المقرر بهذا الشأن بقولها: "القاعدة أنه لا يجوز للإدارة سحب القرار الإداري السليم ولو تبين للجنة العطاءات وللوزير الذي وافق على قرارها أنه يمكن الحصول على مواد أفضل وبسعر أقل.." . وقضاء محكمة العدل العليا مستقر على هذا الاتجاه، كقولها: "يعتبر رجوع لجنة الضمان الاجتماعي عن قرارها بأن إصابة المستدعي هي إصابة عمل وفق أحكام المادة الثانية من قانون الضمان الاجتماعي، واعتبار الحادث الذي تعرض له قد وقع منه أثناء فترة إجازته المرضية – سحبا للقرار الأول، وإهداراً لحق المستدعي المكتسب الذي أنشأه ذلك القرار باعتبار الإصابة إصابة عمل. لقد استقر الفقه والقضاء على أن الإدارة لا تملك سحب قرار صدر عنها سليماً متفقاً وأحكام القانون، مهما كانت الدوافع والأسباب، إذا أنشأ القرار حقاً مكتسباً لذي الشأن، وذلك حفاظاً على الأوضاع التي استقرت، والتي تقضي المصلحة العامة عدم المساس بها"(٢).

(١) عدل عليا، رقم ٨٢/١٤٥، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٨٣، العدد (٤)، ص ٥١٥.

(٢) عدل عليا، رقم ٩٣/٩٨، تاريخ ١٩٩٣/٥/١١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٣، العدد (١٢)، ص ٢٣٤٨ وما بعدها.

المطلب الثاني
الاستثناءات على قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة

برغم متانة هذه القاعدة وقوة الحجة التي ترتكز إليها، فإنها ليست مطلقة تماماً، بل يرد عليها بعض الاستثناءات لأسباب وعلل خاصة بكل منها، فقد أجاز القضاء الإداري الخروج عليها وتجاوزها في الحالات التالية:

أولاً – القرارات الإدارية السليمة التي لا تولد حقا:

إذا كانت الحجة الرئيسة التي تبرر القاعدة التي تقضي بعدم السماح للإدارة بسحب قراراتها السليمة، ترجع إلى تعارضها مع مبدأ عدم الرجعية صوناً للمراكز القانونية والحقوق المكتسبة التي ينالها الأفراد من هذه القرارات المشروعة، فقد استند القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن إلى ذات الحجة لإجازة سحب القرار الإداري السليم إذا لم يكن مولداً لمزية أو مركز قانوني ذاتي أو مصلحة لأحد، لأن سحبه في هذه الحالة لن يمس بحق مكتسب مترتب عليه. وستكون رجعية القرار الساحب مجرد رجعية ظاهرية وشكلية وليست رجعية حقيقية(١). مثال ذلك القرارات التأديبية، فالقرار الصادر بتوقيع جزاء تأديبي على الموظف لا يترتب عليه في معظم الأحوال حق أو مصلحة لأحد، لذا يجوز لجهة الإدارة سحبه في أي وقت(٢).

وبناءً على هذا الأساس جرى اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي في عدد من أحكامه، ومعظمها يتعلق بإجازة سحب قرارات تتضمن عقوبات تأديبية بحق الموظفين. كحكمه في قضية "Goualard"(٣)، وحكمه في قضية "Baffoux"(٤).

---

(١) انظر: د. عمر فؤاد بركات، المرجع السابق، ص ٤٠٠.

(٢) انظر: د. محسن خليل، المرجع السابق، ص ٣٣٥.
د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٧، ص ٤٦٧.

(٣) حكمه الصادر بتاريخ ٢٧ مايو سنة ١٩٢٣، مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي، ص ٥٢٠.

(٤) حكمه الصادر بتاريخ ١٩ نوفمبر سنة ١٩٤٨، مجموعة أحكامه، ص ٤٣٥. أشار إليهما: د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٦٦١.

وبهذا الاتجاه أخذ القضاء الإداري المصري، فقد قضى بأنه "لا شبهة في أن القرار الصادر بتوقيع جزاء على الموظف لم تتعلق به مصلحة لأحد من الأفراد، ولم يتولد عنه لجهة الإدارة مركز ذاتي يمتنع عليها بوجوده سحبه، إذا رأت أن من المصلحة عدم إقرار ما وقع على الموظف من ظلم. ولا يسوغ القول بأن جهة الإدارة قد ترتب لها مركز ذاتي في الإبقاء على عقوبة تم إيقاعها بغير سبب قانوني. ومن ثم يجوز لجهة الإدارة سحب مثل هذا القرار في أي وقت دون التقيد بميعاد الستين يوماً، لأن التحدي بذلك لا يكون إلا في شأن القرارات المنشئة لمراكز قانونية لصالح الأفراد. والجزاء التأديبي لا ينشىء مركزاً لصالح أحد بل على العكس من ذلك إنما يقوم على أساس المصلحة العامة وحدها وضمان سير العمل، فإذا رأت الإدارة أن الجزاء التأديبي الذي أوقعته على الموظف لم يكن قائماً على سبب يبرره، فإن المصلحة العامة والحالة هذه تقضي بسحبه"(١). ويرى بعض الفقه الأردني(٢) أن محكمة العدل العليا قد أقرت بهذا الاستثناء، حيث أجازت للإدارة سحب قراراتها السليمة في المجال التأديبي على أساس أن هذه القرارات لا تولد حقاً لأحد.

وباستعراض أحد الأحكام الصادرة عن هذه المحكمة يمكن التوصل إلى استنتاج آخر، فقد جاء فيه: "إن قرار مجلس الوزراء بالمصادقة على قرار العزل الباطل يعتبر باطلا بدوره ويجوز سحبه، عملاً بالقاعدة القانونية القائلة ما بني على الباطل فهو باطل"(٣).

يتضح من عبارات المحكمة أنها لا تتحدث عن قرار تأديبي (سليم) يجوز سحبه، فالحكم صريح ببطلان القرار وعدم مشروعيته.

---

(١) محكمة القضاء الإداري، حكمها الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٩٥٥، مجموعة أحكام مجلس الدولة للقضاء الإداري، س ٩، ص٤٠٤.
انظر أيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ ٢٨ديسمبر ١٩٥٧، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة س٢، ص ٤٤٩.

(٢) انظر: د. علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٣٧٠، إذ يشير إلى أرقام عدد من أحكام محكمة العدل العليا الصادرة بهذا الخصوص.

(٣) عدل عليا، رقم ٧٦/٨٢، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٧٧، العددان (٤،٣)، ص ٤٠٨.

موقف الفقه من هذا الاستثناء

تذهب غالبية الفقه[١] إلى تأييد اتجاه القضاء الإداري فيما يتعلق باستثناء القرارات التأديبية من القاعدة العامة التي تقضي بعدم جواز سحب القرارات الإدارية (السليمة)، ويستندون في ذلك إلى أن هذه القرارات لا يترتب عليها مركز قانوني أو مصلحة ذاتية لأحد. إلا أن هذا الاتجاه لم يسلم من النقد، فعلى الرغم من نبل الدوافع والاعتبارات التي تقف وراء وجهة النظر السابقة فإن جانبا من الفقه[٢] لا يفضل السماح للإدارة بسحب قراراتها في هذه الحالة، تحاشيا للتوسع في سحب هذا النوع من القرارات خشية المحسوبية التي قد تمارسها السلطات الإدارية، فقد يتغير الرؤساء وتختلف وجهات النظر، وتسحب القرارات المنظمة لإيقاع عقوبات تأديبية بحق الموظفين على أساس من التحيز، رغم سبق قيامها على أسباب جدية تبررها.

كما يرون أن هذا الاستثناء منتقد أيضاً لأن ما خلص إليه القضاء الإداري في أحكامه المشار إليها آنفا يحتاج إلى تحليل وتمحيص، فالقول "بأن القرار الصادر بتوقيع جزاء تأديبي لا يتعلق به حق أو مصلحة لأحد، لذا يجوز سحبه

---

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٥٤٩.
د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٧، ص ٤٦٧.
د. حسين عثمان، القانون الإداري، (أعمال الإدارة العامة)، الدار الجامعية، الطبعة الأولى، بيروت ١٩٨٨، ص ١٨٦-١٨٧. إذ يقول: "من الممكن في أحوال معينة سحب القرارات الإدارية السليمة كالقرارات التي لا تولد حقوقاً للأفراد...".
ويشير إلى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٠ إبريل سنة ١٩٥٥، مجموعة مجلس الدولة، السنة الأولى. ص ٤٠٤.

(٢) ومنهم: د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٦٦٢.
د. عمر بركات، المرجع السابق، ص ٥٠٠. ومن الفقه الأردني:
د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص ٣٧١، إذ يقول: "لا يجوز الاستناد إلى اعتبارات العدالة والإنسانية لتبرير الخروج على قواعد المشروعية، ناهيك بما ينطوي عليه هذا الاستثناء من فتح باب الانحراف في استعمال السلطة...".

في أي وقت" هو قول تعوزه الدقة، فهناك طائفة من القرارات التأديبية قد يتولد عنها مصالح أو مراكز قانونية للغير، أي لموظفين آخرين تتعلق بالأقدمية والترفيع على سبيل المثال، وسحب هذه القرارات يؤدي إلى المساس بهذه المصالح والمراكز القانونية التي ترتبت للآخرين.

ونرى أن تحليل هذه الأحكام وبخاصة الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري يقودنا إلى استنتاج آخر ذي شقين، فقد جاء في هذا الحكم " إذا رأت الإدارة عدم إقرار ما وقع على الموظف من ظلم...، وأن الجزاء التأديبي الذي أوقعته على الموظف لم يكن قائما على سبب يبرره، فإن المصلحة العامة والحالة هذه تقضي بسحبه".

يمكننا القول بأنه إذا كان القرار التأديبي قد ألحق ظلما بالموظف وأن الجزاء لم يكن قائما على سبب يبرره، فإن المصلحة العامة تقضي بسحبه، وفي هذا الجانب نتفق مع المحكمة فيما توصلت إليه من حيث إجازة السحب، لكننا نختلف معها كلياً في السند المبرر للسحب، فهو في هذه الحالة (مخالفة القرار للقانون أو للنظام التأديبي) أي عدم مشروعيته، لكون هذا القرار قد ألحق الظلم بالموظف، ولأنه قد تبين للإدارة أن هذا القرار غير قائم على سبب يبرره، ومن البدهي بل من المنطق والعدل أنه لا يجوز إيقاع جزاء تأديبي دون سبب، لذا فإن مثل هذا القرار يخضع لقاعدة أخرى، وهي تلك (القاعدة التي تقضي بسحب القرارات الإدارية غير المشروعة) والتي ما شرع السحب أصلا إلا بشأنها، فالواضح من عبارات المحكمة أننا أمام قرار "غير مشروع" وبناءً عليه فلسنا بصدد استثناء متعلق (بقرار سليم).

لذا فإننا نرى إضافة هذه الحالة إلى تلك الاستثناءات الواردة على سحب القرارات الإدارية (غير المشروعة) من حيث عدم تقيدها بميعاد الطعن وإجازة سحبها في أي وقت، شريطة أن يثبت للإدارة عدم مشروعية القرار التأديبي.

أما الشق الثاني من وجهة نظرنا فيتعلق بالحالة التي يكون فيها القرار التأديبي سليما ومشروعا، فهنا نرى أن الإقرار للإدارة بالحق في سحبه استنادا إلى انه لم تتعلق به مصلحة لأحد سيؤدي إلى تحكم النزعات والأهواء، إذ ليس

من العدل في شيء أن تسحب الإدارة قرارها التأديبي (السليم) في بعض الحالات بحجة أنه لم تتعلق بهذه القرارات مراكز أو مصالح للآخرين، لأن الأمر سيكون متروكاً لتقدير الإدارة، وقد تلجأ إلى هذه السلطة التقديرية بصورة غير موضوعية ولحسابات ضيقة تصطدم مع سير المرفق العام والمصلحة العامة.

وبناءً عليه فإننا نتفق مع ذلك الجانب من الفقه الذي يتخوف من منح الإدارة سلطة سحب مثل هذه القرارات التأديبية (بدعوى أنها لا تولد حقاً أو مصلحة لأحد)، وذلك خشية استخدامها كذريعة لإنهاء قرارات إدارية صدرت بصورة سليمة ومشروعة، مع العلم بأن النظام التأديبي ما شرع إلا لغاية مهمة تتصل بحسن سير المرافق العامة.

ثانياً – القرارات الصادرة بفصل الموظفين:

تستند إباحة سحب القرارات الإدارية المشروعة التي تتضمن عقوبة الفصل من الخدمة الوظيفية، إلى دوافع إنسانية تقوم على اعتبارات العدالة، استثناءً من القاعدة المقررة التي تقضي بعدم جواز سحب القرارات الإدارية السليمة. وعلى سبيل المثال قد تتغير شروط التعيين عقب اتخاذ الإدارة قراراً بفصل أحد الموظفين، فإذا رغبت في إعادته إلى الخدمة فإن تعيينه مجدداً يغدو أمرا متعذراً أو مستحيلاً، وقد يؤثر قرار الفصل بصورة سلبية حادة في مدة خدمة الموظف واقتراب موعد حصوله على حقه في التقاعد(١).

وبناءً على ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي أن "إرجاع الموظف المفصول وإعادته إلى وظيفته لاعتبارات إنسانية، يقتضي إجازة سحب قرار الفصل، لما يتضمنه هذا الإجراء من أثر رجعي، بحيث تعتبر عودة الموظف مجرد استمرار لعمله السابق"(٢).

---

(١) انظر: د. عبد المنعم محفوظ، المرجع السابق، ص ١٧٢.
د. علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص ٣٧٠–٣٧١.

(٢) راجع: حكم مجلس الدولة الفرنسي، في قضية (frenco)، الصادر بتاريخ ٢٨ فبراير سنة ١٩٠٨، مجموعة أحكامه، ص١٨٧.

كما اعتدّت محكمة القضاء الإداري بذلك، بقولها: "إن القرار الصادر بفصل المدعي سواءً أكان صحيحاً أو غير صحيح فسحبه جائز على أي من الحالتين. لأنه إذا اعتبر مطابقاً للقانون، فالسحب هنا جائز استثناءً لاعتبارات تتعلق بالعدالة، فالمفروض أن تنقطع صلة الموظف بعمله بمجرد فصله، ويجب لإعادته إلى الخدمة صدور قرار جديد بالتعيين، وقد لا يكون لديها الاستعداد لإصلاح الأذى الذي أصاب الموظف بفصله، أو غير ذلك من اعتبارات العدالة التي توجب علاج النتائج الضارة"(١).

وهذا هو موقف المحكمة الإدارية العليا أيضاً، فقد قضت بما يلي: "جرى قضاء هذه المحكمة على جواز إعادة النظر في قرارات الفصل من الخدمة، سواء اعتبر قرار الفصل صحيحاً أو غير صحيح، فسحبه جائز لاعتبارات إنسانية تقوم على العدالة والشفقة"(٢).

وقد أقرت محكمة العدل العليا باستثناء قرارات الفصل من الوظيفة لهذه الاعتبارات ومما قضت به "إذا كان مدير الأمن العام قد أصدر قرارا بإنهاء خدمة المستدعي نظرا لتجاوزه مدة الإجازة، إلا أنه عاد وأصدر قرارا جديدا يتضمن سحب القرار المذكور والرجوع عنه، ويترتب على ذلك أن قرار إنهاء خدمة المستدعي (أي قرار الفصل) أصبح لاغيا وكأنه لم يكن"(٣).

ويشترط القضاء الإداري لإجازة سحب قرارات الفصل الوظيفي، ألا تكون السلطة الإدارية قد عينت في وظيفة الموظف المفصول شخصا آخر بصورة قانونية، إذ يترتب على قرار السحب في هذه الحالة فصل الموظف المعين، وفي

---

(١) محكمة القضاء الإداري، حكمها الصادر بتاريخ ٧ يناير سنة ١٩٥٣، مجموعة أحكام مجلس الدولة، س٧، ص ٢٨١.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٠/٧/٢١، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، س ١٥، ص ٢٣٠.

(٣) عدل عليا، رقم ٧٢/٨٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٢، العددان (١١،١٢)، ص ١٤٧٠.

هذا مساس بالمركز القانوني والحق المكتسب لهذا الموظف والناشئ عن قرار تعيينه[١].

وتجدر الإشارة إلى أن هذا الاستثناء مقصور على إجازة سحب القرارات الصادرة بفصل الموظفين تحقيقا لاعتبارات العدالة، وأنه محكوم بدوافع إنسانية، لذا لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه. كما في حالة الاستقالة مثلا، لوضوح الفارق بين الفصل والاستقالة، فالاستقالة صريحة أو ضمنية إنما تنسب إلى إرادة الموظف، والقرار الصادر بإنهاء خدمته إنما يصدر بناء على طلب صريح أو ضمني هو ركن السبب في القرار الاداري، ومن ثم لا يجوز سحبه، لأن مبناه في الحالتين إرادة الموظف نفسه ورغبته في إنهاء خدمته. أما الفصل فيتم بإرادة الجهة الإدارية وحدها[٢].

وعلى الرغم من إجازة القضاء الإداري وتأييد الفقه لهذا الاستثناء، فإننا نرى ضرورة تقييد سلطة الإدارة في هذا الشأن، بوضع معيار أو ضابط معين، فإذا أجيز للإدارة سحب القرار الصادر بفصل الموظف المخطئ لدوافع إنسانية واعتبارات تتعلق بالعدالة، فإن العدالة ذاتها هي التي تقضي بفصل الموظف المخطئ في حالات معينة، وذلك لأن وجوده على رأس عمله يكون ضاراً بالوظيفة العامة وبحسن سير المرفق العام. لذلك نقترح أن يشترط لإجازة السحب ألا يكون قرار الفصل قد اتخذ بسبب ارتكاب الموظف لمخالفة جسيمة كتلك التي تتعلق بالشرف أو إساءة الائتمان.

---

(١) راجع الأحكام التالية:

C. E. 6.3. 1948. Dolle Mollet et Salvan. S. 1948. 3. p. 66.

محكمة القضاء الإداري، تاريخ ١٩٥٤/١٢/٦، مجموعة أحكام مجلس الدولة للقضاء الإداري، س ٩، ص ١٢٠.

المحكمة الإدارية العليا، تاريخ ١٩٥٤/٥/٢٣، مجموعة المبادىء التي قررتها المحكمة، س ٥، ص ١٣٠٩.

(٢) انظر: د. عمر بركات، المرجع السابق، ص ٥٠١-٥٠٢.

ثالثا – سحب القرارات الإدارية التنظيمية:

اتجه القضاء الإداري في مصر والأردن (دون نظيرهما في فرنسا) إلى التفرقة بين الأنظمة (اللوائح)، أي القرارات الإدارية التنظيمية التي تتضمن قواعد عامة مجردة، ومن ثم لا تنشأ عنها مراكز شخصية بل مراكز عامة، وبين القرارات الإدارية الفردية التي تولد حقوقا ومراكز ذاتية للأفراد. وتأسيساً على هذه التفرقة أجيز للإدارة سحب القرارات التنظيمية في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة. بعكس القرارات الفردية المشروعة التي لا يجوز كقاعدة عامة سحبها، لما يترتب عليها من حقوق ذاتية مكتسبة لا يجوز المساس بها بأثر رجعي.

وقد أقر مجلس الدولة المصري بهذه التفرقة في كثير من أحكامه ومنها قوله: "يجب التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية كاللوائح، وبين القرارات الإدارية الفردية، إذ بينما يجوز للإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواءً بالإلغاء أو التعديل في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة، فإنه لا يجوز لها سحب القرارات الفردية المشروعة"(١).

كما أقرت محكمة العدل العليا الأردنية بهذه التفرقة، ومما ورد في حيثيات أحد الأحكام الصادرة عنها قولها: "استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن للإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواءً بالإلغاء أو التعديل في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة. وعليه فإن مجلس الوزراء الذي له سلطة إصدار الأذن بتطبيق قانون التقسيم رقم (١١) لسنة ١٩٦٨ ضمن مناطق البلديات، له أيضا إلغاء الإذن بالتطبيق بأثر رجعي، إذا تبين له أن تطبيقه في منطقة معينة لن يحقق الغايات التي استهدفها المشرع من وضعه، ولا يحد من

(١) محكمة القضاء الإداري، حكمها بتاريخ ١٩٤٨/٢/٢١، مجموعة أحكام مجلس الدولة الإداري، س٣، ص٣٥٥، وتردد المحكمة ذات العبارات تقريبا في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٤٩/٥/٤، القضية رقم ١٤٥، مجموعة أحكام مجلس الدولة للقضاء الإداري، س٤، ص ٧١٥.

سلطته هذه إلا قيد التعسف في استعمال السلطة"[١]. ومن الجدير بالذكر أن أحد قضاة المحكمة قد اعترض على هذا الحكم، ومما ذكر في قرار المخالفة المعطى منه: "أن ثمة مخالفة في القرار الطعين تكمن في الرجعية التي نص عليها عندما قرر تنفيذه من تاريخ صدور قراري الإذن السابقين بالتقسيم. والقاعدة المستقرة أنه لا يجوز للإدارة وهي تصدر قرارها أن يكون له أثر رجعي وإنما ينسحب نفاذه إلى مرحلة ما بعد صدوره، لا أن يصدر لينفذ بتاريخ صدور القرار المسحوب، لأن إعمال الرجعية لا يكون إلا بقانون، وذلك نزولا على حكم الدستور الذي جعل تقرير الرجعية رهيناً بنص في القانون ، لذا يكون المستدعي ضده (مجلس الوزراء) قد تجاوز حدود سلطته، ويكون قراره تبعا لذلك باطلاً. وتأسيساً على ما ذكر فإن القرار المطعون فيه يكون جديرا بالإلغاء"[٢].

موقف الفقه من التفرقة بين سحب القرارات التنظيمية والفردية

اختلف الفقه بصدد هذه التفرقة، فذهب بعض الفقه[٣] إلى تأييد موقف القضاء الإداري في أحكامه المشار إليها آنفا بإجازة سحب القرارات التنظيمية في أي وقت، حتى ولو كانت مشروعة، لأنها لا تولد بذاتها حقوقا مكتسبة أو مراكز قانونية لأحد، ذلك أن هذه الحقوق إنما تنشا عن القرارات الفردية لا عن القرارات التنظيمية.

---

(١) عدل عليا، رقم ٩١/١١، تاريخ ١٩٩١/٩/١، مجلة نقابة المحامين، السنة الأربعون، ١٩٩٢، العددان (١٠،١١)، ص ١٦١٩ – ١٦٢٣ (قرار صادر عن الهيئة العامة بالأكثرية).

(٢) قرار المخالفة المعطى من القاضي فهد أبو العثم، في القضية المشار اليها، المرجع نفسه، ص ١٦٢٣ – ١٦٢٥.

(٣) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٥١١. ومن الفقه الفرنسي المؤيد لهذا الاتجاه:
Auby: L abrogation des acts administratifs. A. J. D. A. 1967. P.131.
أشار إليه: د. عمر بركات، المرجع السابق، ص ٥٠٣.

في حين ذهب فريق آخر وهم غالبية الفقه[١] إلى نقد الاتجاه السابق، فليس من السائغ سحب اللوائح (الأنظمة) بأثر رجعي، فهذه اللوائح وإن كانت تتضمن قواعد عامة مجردة فقد وضعت لتطبق على الوقائع التالية لصدورها، وبناءً عليه يكون حق الإدارة في تعديلها أو إلغائها مقصوراً على المستقبل ولا يمتد إلى الماضي. ومن جهة أخرى فإن القضاء الإداري الفرنسي لم يأخذ بهذه التفرقة بين القرارات التنظيمية والفردية فيما يتعلق بالسحب[٢].

يتضح لنا أن عدم جواز سحب الأنظمة أو اللوائح لا ينفي حق السلطة الإدارية في تعديلها أو إلغائها بأثر مستقبلي وفقا لمقتضيات الصالح العام، لأن مثل هذا الإجراء لا يتعارض مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وذلك لأن أثره لا ينسحب إلى الماضي، ومن ثم لن يمس الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية[٣].

---

(١) ومنهم: د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٦٦٨.
د. ثروت بدوي، المرجع السابق، ص ١٢٠-١٢١.
د. ماجد الحلو، المرجع السابق، ص ٥٤٩.
د. على شطناوي، المرجع السابق، ص ٣٧٠.
د. محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص ٣٠٠، بل إن هذا الفقيه يصل إلى حد القول: "هناك إجماع في الفقه على أنه لا يجوز سحب القرارات التنظيمية السليمة"، ونرى أن هذا التعبير تعوزه الدقة، فقد لاحظنا أن بعض الفقه وهم أصحاب الرأي الأول، يذهبون إلى جواز سحب القرارات التنظيمية.

(٢) انظر: د. ماجد الحلو، المرجع السابق، ص ٥٤٩.

(٣) انظر: د. إبراهيم محمد الحمود، وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها، مجلة الحقوق، الكويت، المرجع السابق، ص ١٩١-١٩٣.

المبحث الثالث
آثار سحب القرار الإداري

تتعدد وتتنوع الآثار التي تترتب على سحب القرار الإداري، ويمكن تلخيصها على النحو التالي:

أولا – زوال القرار المسحوب بأثر رجعي

الأثر الرئيس للسحب هو إنهاء القرار المسحوب منذ لحظة صدوره، بحيث يُعد كأنه لم يولد قط. وعلى هذا الأساس تزول جميع الآثار المترتبة عليه بما في ذلك سقوط جميع القرارات التي تستند في وجودها إلى القرار المسحوب. وذلك للارتباط الوثيق بينها أو باعتبارها جميعاً تدخل في عملية قانونية واحدة "مركبة" فتتساقط بالتبعية بسبب فقدانها لسندها القانوني، كأن يصدر قرار بتعيين موظف ثم يسحب فيسقط هذا القرار وكل ما يكون قد انبنى عليه كقرارات الترقية أو الندب أو الإعارة(١).

وبسبب رجعية أثر القرار الساحب فإن ذلك يقتضي إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه، وتؤكد محكمة القضاء الإداري على هذا الأثر بقولها: "إذا كان القرار الساحب صحيحا فمن مقتضاه اعتبار القرار المسحوب بخصوص فصل المدعي كأنْ لم يكن، ويعتبر كأنّ خدمته لم تنقطع. ويكون القرار الصادر بعد ذلك بتعيينه في الخدمة تعيينا جديدا قرارا باطلا، ومن ثم يتعين إلغاؤه، باعتبار أن المدعي ما زال في الخدمة ولم يفصل عنها، مع ما يترتب على ذلك من آثار مالية، وتحديد وضعه في الأقدمية بين أقرانه"(٢).

---

(١) انظر: د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٤١٨ وما بعدها.
د. محمود حلمي، المرجع السابق، ص ٢١٣.

(٢) محكمة القضاء الإداري، حكمها الصادر بتاريخ ٤ يونيو ١٩٤٨. ذكره: د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٧٨٣.

وغالبا ما يستدعي الأمر قيام الإدارة بإصدار القرارات اللازمة لتحقيق هذه النتيجة، وتقر بذلك محكمة العدل العليا بقولها: "إذا حكم بإلغاء قرار إداري فإن الإدارة تلتزم بأن تعيد الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقا مهما كانت تلك النتائج، وذلك لأن ولاية الإلغاء تنطوي على إنهاء الوجود القانوني للأمر المشكو منه، بحيث يترتب على الإدارة التزامان: أولهما إيجابي يقتضي من الإدارة اتخاذ جميع الإجراءات التي من شأنها إعادة الحالة إلى ما كانت عليها قبل صدور القرار الإداري الملغي"(١).

ثانيا – الأثر الرجعي لقرار السحب وعلاقته بنظرية الموظف الفعلي

إذا كان الأصل أن القرار الساحب يترتب عليه زوال القرار المسحوب بأثر رجعي، بل تساقط جميع القرارات التي صدرت استناداً إليه. فإن هذا الأثر قد اصطدم باعتبارات عملية يفرضها الواقع، وهي الاعتبارات نفسها التي اصطدمت بها أحكام الإلغاء أيضا في حالات معينة. ومرد هذه الصعوبات أن القرار المسحوب قد ترتب عليه في بعض الأحيان آثار تقضي العدالة والمصلحة العامة بالإبقاء عليها، وذلك استناداً إلى أصول قانونية أخرى تحول دون تطبيق الأثر الرجعي للسحب. "وهناك مثال كثير الوقوع من الناحية العملية وهو سحب القرار الصادر بتعيين موظف (لأنه لم يكن معينا بصورة قانونية سليمة)، فهذا الموظف كان يمارس أعمالا وظيفية، ويصدر قرارات إدارية، ويقبض مرتبا، ويمثل الدولة في بعض المهام ، فلو طبق الأصل العام للسحب، أي زوال القرار المسحوب بجميع آثاره المترتبة عليه، لأدى ذلك إلى بطلان كل الأعمال والتصرفات التي مارسها هذا الموظف، وقد تكون أحكاما قضائية إذا كان قاضيا.."(٢).

---

(١) عدل عليا، رقم ٢٣٣ / ٨٨، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٩، العددان (٥،٤)، ص ٦٤٤. انظر أيضا: حكمها في القضية رقم ٨٥/٨٦، مجلة نقابة المحامين، العدد (٦)، ص ٧٥٩.

(٢) المستشار سمير صادق، المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، القاهرة، من دون ذكر سنة الطبع، ص ٥٨.

وبسبب تعذر القبول بهذه النتائج والآثار، وأمام هذه الصعوبات سلم مجلس الدولة الفرنسي ومن بعده القضاء الإداري، بأن بعض الآثار التي نتجت عن قرار التعيين الباطل المسحوب تبقى قائمة، عملا بنظرية الموظف الفعلي، واستنادا إلى مبدأ مهم هو حماية الغير حسن النية، وتجنيبه نتائج السحب التي قد تلحق الضرر به. فقرارات الموظف الذي يبطل أو يلغى قرار تعيينه لا بد أن تبقى نافذة وتعد صحيحة، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالأفراد أو الأشخاص الذين تعاملوا معه بحسن نية، وترتبت لهم بناء على هذه القرارات حقوق أو مراكز قانونية(١).

ثالثا – إجازة الطعن في القرار الساحب

قرار السحب كأي قرار إداري يجوز لصاحب المصلحة الطعن به والمطالبة بإلغائه قضائيا لدى المحكمة الإدارية المختصة. ولا ريب في أن القضاء الإداري يقضي بإلغاء قرار السحب إذا تبين له عدم مشروعيته لكونه مشوباً بأحد العيوب التي قد تصيب القرار الإداري، أو أنه مخالف للقواعد المقررة بشأن سحب القرارات الإدارية.

---

(١) للاطلاع على تفاصيل هذه النظرية، انظر: د. ماجد الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص ٤٢٨ وما بعدها، إذ يقول بشأن الموظفين الفعليين: (ومع ذلك يعتبر القضاء تصرفاتهم خلال فترة ممارستهم الفعلية لأعمال هذه الوظائف صحيحة حفاظا على مبدأ دوام سير المرافق العامة، واستنادا إلى فكرة الظاهر وحماية المواطنين الذين تعاملوا مع هؤلاء الموظفين بحسن نية لعدم وضوح حقيقة أمرهم)، ص ٤٢٩.

ويعلق د. سليمان طماوي على سحب القرارات الإدارية بقوله: "ومع ذلك فهذه القرارات والأعمال تبقى نافذة في الحدود التي تقتضيها نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي"، المرجع السابق، ص ٧٨٠.

ومن الفقه الأردني انظر: د. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، مطابع الدستور التجارية، ١٩٩٣، ص ٣٤٣ وما بعدها.

ومما قضت به محكمة العدل العليا قولها: "بما أن الفقه والقضاء مستقران على أن الإدارة لا تملك سحب القرار الإداري السليم أو إلغاءه، فيكون القرار الطعين قد صدر مخالفا لما استقر عليه الاجتهاد ومستوجبا الإلغاء"[١].

ومن البدهي القول إن الحكم الصادر بإلغاء قرار السحب يحوز حجية الأمر المقضى به، ولا يجوز الطعن به إلا بالطريق المقرر قانوناً إن وجد، ففي مصر مثلاً "يجوز ذلك عن طريق التماس إعادة النظر او الاستئناف أمام محكمة القضاء الإداري، أو الطعن لدى المحكمة الإدارية العليا بالشروط المقررة"[٢].

أما في الأردن فإن الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا بما في ذلك الحكم بإلغاء القرار الساحب لا يقبل الطعن فيه بأي وجه سواء بالاستئناف أو التمييز (النقض) لأن هذه المحكمة هي جهة القضاء الإداري الوحيدة، وهو أمر منتقد، لذلك فإننا نطالب بتعدد درجات التقاضي إداريا في الأردن، لأن ذلك يحقق مزيدا من الدقة والعدالة بمراجعة الأحكام، ويوفر الشعور بالطمأنينة لدى أطراف الدعوى.

رابعا – أثر السحب على دعوى الإلغاء

إذا طعن صاحب المصلحة في القرار الإداري لدى القضاء مطالباً بإلغائه، فيحق للسلطة الإدارية استباق صدور الحكم بسحب قرارها المطعون فيه. بل إن هذا هو أحد الأسباب والمبررات الرئيسة التي أجيز للإدارة من أجلها سحب القرار الإداري المعيب، وذلك تجنباً للحكم بإلغائه وما يلحق بهذا الإلغاء من تبعات.

ويترتب على سحب القرار في هذه الحالة انتهاء الخصومة، وتوقف المحكمة عن الاستمرار في نظر الدعوى. وتقر محكمة العدل العليا بهذا الأثر

---

(١) عدل عليا، رقم ٩٨/١٧٦، تاريخ ١٩٩٨/١٢/٢٠، المجلة القضائية، ١٩٩٨، العدد (١٢)، ص ٣٠٩.

(٢) انظر: د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٧٨١–٧٨٢.

بقولها: "إن سحب القرار الإداري هو تسليم بصحة الدعوى المرفوعة لإلغائه في الأصل، مما يقتضي معه إلزام الخزينة بالرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة"(١). كما قضت "بأن سحب قرار الترخيص يجعل الدعوى بالنسبة للمستدعي غير ذات موضوع"(٢).

نستنتج من هذه الأحكام أن سحب القرار الإداري المطعون به ينهي الدعوى المقامة لدى المحكمة الإدارية لانتفاء المصلحة أو العلة التي أجيز من أجلها الطعن به. ما دام أن السلطة الإدارية قد رجعت عن قرارها وقامت بسحبه.

لذلك فإذا رفعت الدعوى بعد سحب القرار الإداري، فإن المحكمة تقضي بعدم قبولها وردها، وتبرر محكمة العدل العليا أسباب الرد بقولها: "إذا ألغت لجنة العطاءات العطاء فإن ذلك يؤدي إلى سحب قرار إحالة العطاء على المستدعي ضده، وبالتالي فلا يقبل طعن في قرار غير موجود، على أساس أن القرار المسحوب لم يعد قائماً"(٣).

وكذلك قولها: "إذا أقيمت الدعوى بعد سحب القرار فتكون حقيقة بالرد"(٤). أما إذا كان القرار الساحب يتضمن مجرد تعديل لسابقه، أو اكتفت الإدارة بتصحيح الخطأ الذي وقعت فيه بإصدار قرار آخر بدلا من سحب قرارها المعيب، فإن هذا التعديل أو التصحيح لا يحول دون استمرار نظر الدعوى المرفوعة، وسير إجراءات التقاضي وفصل المحكمة بصحة القرار المطعون فيه. لأن القرار التالي ربما لا يحقق النتائج المرجوة من المطالبة بإلغاء القرار الطعين، كما أنه قد يحدث تعديلاً أو تغييراً ضاراً بحقوق ذوي الشأن.

وبناءً عليه فقد قضت محكمة العدل العليا بأنه "إذا تناول القرار الثاني تعديلاً لما ورد في القرار الأول فإن هذا التعديل ينشئ حقاً لذي الشأن للطعن

---

(١) عدل عليا، رقم ٧٢/٦٩، مجلة نقابة المحامين،١٩٧٢، العددان (٨،٧) ص ٦٩٦.
(٢) عدل عليا، رقم ٨١/٦٢، مجلة نقابة المحامين،١٩٨١، العدد (١٢)، ص ٢٠١٣.
(٣) عدل عليا، رقم ٨٢/٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٢، العدد (٧)، ص ٩٥٦.
(٤) عدل عليا، رقم ٨٣/١٨٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٤، العدد (١)، ص ٣٠.

فيما أحدثه هذا التعديل من مساس بحقوقه، ولا يمنعه من الاستمرار بطعنه ضد القرار الأول ما دام أن القرار الثاني لم يحقق له الغاية التي توخاها من طعنه "[١].

خامساً – جواز سحب القرار الساحب

ما دام أن قرار السحب لا يعدو كونه قراراً إداريا، لذا فإنه يجوز للسلطة الإدارية المختصة أن تقوم بسحبه أيضا شريطة الالتزام بالقواعد والضوابط المقررة بهذا الشان. وفي هذه الحالة يُعد القرار الأول المسحوب كأنه لم يسحب، ويستمر نفاذه من التاريخ الذي صدر فيه ابتداءً على اعتبار أنه لم يصدر قرار بسحبه.

والأصل أن الإدارة لا ترجع عن قرار السحب إلا إذا كان خاطئاً وغير مشروع كصدوره دون اتباع الإجراءات الجوهرية أو بعد انقضاء مدة الطعن، ففي هذه الحالات يجوز للسلطة الإدارية المختصة سحب قرار السحب، بمراعاة الأصول والضوابط اللازمة. ومما قضت به محكمة العدل العليا بهذا الخصوص قولها: "يحق للإدارة الرجوع عن قرار السحب، لصدوره بعد انقضاء مدة الطعن بالإلغاء، ويعتبر قرار الرجوع صحيحا إذا وقع خلال المدة القانونية للطعن بقرار السحب "[٢].

وذهب رأي[٣] إلى أن تعدد القرارات الساحبة والمسحوبة يكشف عن ضعف الجهاز الإداري وتضارب آرائه وقراراته، فإذا أرادت السلطة الإدارية أن

---

(١) عدل عليا، رقم ٧٥/٧٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٦، العددان (١١،١٢)، ص ١٧٨٣.

(٢) عدل عليا، رقم ٧١/٤٩، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٧٣، العددان (١،٢)، ص ١٢٣.

(٣) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٧٨٣، ويشير إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في قضية "Deme de seve" بتاريخ ٤ يونيو ١٩٤٨، مجلة القانون العام، ١٩٤٨، ص ٤٨٦.

تعيد إلى الحياة قراراً فلا يستحسن أن يكون ذلك عن طريق إلغاء القرار الساحب أو سحبه، لأن بإمكانها أن تصدر قراراً جديداً مبتدءاً متضمناً للآثار المراد إحياؤها. ومع ذلك فلا مانع من اللجوء الى سحب القرار الساحب في الحالة التي يكون فيها هذا الإجراء هو الطريق الوحيد لمواجهة الموقف وعودة الأمور إلى نصابها.

ونتفق مع هذا الرأي، فمن واجب الإدارة أن تتروى حين إصدار قرارها، وأن تبذل قصارى جهدها في دراسة موضوعه وملابساته ليصدر بصورة سليمة متفقاً مع القواعد القانونية ومستهدفاً المصلحة العامة. وإذا كان الخطأ من طبيعة البشر وأن الإدارة ليست معصومة من ذلك، فإن بإمكانها الرجوع عن قرارها الخاطئ المخالف للقانون عن طريق سحبه، ولكن دون أن يصل الأمر إلى العودة مرة ثانية إلى سحب القرار الساحب، فذلك يعني أن هناك تخبطاً في اتخاذ القرار الإداري، وأن إجراءات إصداره تفتقر إلى الدقة والموضوعية.

سادساً – تحصين القرار الساحب بانقضاء الميعاد

من القواعد المقررة أن هناك مدة محددة يجوز خلالها لذوي الشأن الطعن في القرارات الإدارية لدى القضاء. فإذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار الإداري حصانة تعصمه من السحب الإداري والإلغاء القضائي.

وينطبق هذا القيد على قرار السحب باعتباره قراراً إداريا، أي أن فوات الميعاد المحدد للطعن يعني أن القرار الساحب قد أصبح بدوره حصيناً، فلا يجوز لصاحب المصلحة أن يطعن فيه قضائياً، وكذلك لا يجوز للإدارة سحبه. ونظرية كسب القرار الإداري للحصانة بعد انقضاء الميعاد تستند إلى علة قوية هي وجوب استقرار الأوضاع القانونية، والحقوق المكتسبة بعد حين، أي بعد مضي هذه الفترة الزمنية التي حددها المشرع.

وقد طبق القضاء الإداري هذه الأسس، ومما جاء في أحد الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري قولها: "إذا كان القرار الأول قد أنشأ للمدعي مركزاً قانونياً إيجابيا هو ترقيته للدرجة الرابعة، إلا أن القرار الأخير

بسحب هذه الترقية قد أنشأ بدوره بالنسبة إلى المدعي مركزاً سلبياً هو زوال هذه الترقية. والعبرة في حق المدعي إنما تكون بالقرار الأخير إذا كان قد تحصن من الإلغاء.

ولئن كان هذا القرار الأخير وهو الساحب للقرار الأول قد صدر بعد الميعاد الذي يجوز للإدارة أن تجري السحب فيه وهو ستون يوماً من تاريخ صدور القرار الأول، إلا أنه كان يتعين على المدعي أن يطعن في القرار الثاني بالإلغاء قضائياً أمام هذه المحكمة في الميعاد القانوني، فإذا فوت على نفسه هذا الميعاد أصبح القرار الثاني حصينا من أي إلغاء "(١).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا "بأن القرار الصادر بسحب قرار صحيح، يعد قراراً مخالفاً للقانون ينبغي سحبه خلال المواعيد الجائز فيها السحب، وإلا ظلّ منتجاً لآثاره القانونية "(٢).

وعلى هذا النهج جرى قضاء محكمة العدل العليا، فانقضاء الميعاد يترتب عليه تحصين القرار الإداري ولو كان مخالفا للقانون، ومما قضت به "أن القرار الإداري المخالف للقانون والذي يكسب حقا للغير، يصبح قطعيا إذا لم يطعن به أو لم يلغ أو لم يسحب خلال مدة الطعن"(٣). وقولها: "إن عدم تمكن المستدعية من تصديق شهادة الثانوية العامة التي حصلت عليها من الجهة الإدارية في البلد الصادرة عنه، لا يجعل المستدعية وكأنها غير حائزة على هذه الشهادة لأن التصديق ما هو إلا إجراء شكلي.

---

(١) محكمة القضاء الإداري، حكمها الصادر بتاريخ ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٥٢، مجموعة من أحكام مجلس الدولة للقضاء الإداري، س٧، ص ٢١١.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، حكمها الصادر بتاريخ ١٧ نوفمبر سنة ١٩٦٢، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، س ٨، ص ٥٧.

(٣) عدل عليا رقم ٤٩ / ٧٣، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٧٣، العددان (٥،٦)، ص ٦٩١.

لذا فإن القرار الصادر بقبول المستدعية في دار المعلمات قبل أن تتوافر هذه الشكلية، قد تحصن وأصبح قطعيا، ما دام أنه لم يسحب خلال مدة الطعن، مما يكسب المستدعية الحق في الدراسة في معهد المعلمات"[١].

سابعا – الحق في طلب التعويض عن قرار السحب غير المشروع

لصاحب الشأن إضافة إلى حقه في رفع دعوى الإلغاء، أن يطالب أيضا بالتعويض عما أصابه من ضرر ناجم عن قرار السحب المعيب. وبالطبع فإن القضاء لا يحكم بالتعويض إلا إذا توافرت شروطه وهي: الخطأ الذي ارتكبته الإدارة بسحب قرارها، والضرر الذي لحق بالمدعي نتيجة لذلك، وعلاقة السببية التي تربط بين الخطأ والضرر[٢].

وليس بلازم الحكم بالتعويض عن كل قرار معيب قضت المحكمة ببطلانه وإلغائه، بل يشترط القضاء الإداري أن يكون خطأ الإدارة جسيما، أي مؤثرا في موضوع القرار[٣].

ويعقب بعض الفقه على جسامة الخطأ بقوله: "والواقع أنه ليس بالأمر الهين وضع حدود فاصلة بين الخطأ الجسيم والخطأ اليسير، ذلك أن تحديد درجة جسامة الخطأ مسألة نسبية وإن كان يعتد لتحديد هذه الجسامة بقدرة الموظف المتوسط الكفاية الذي يوجد في ظروف مماثلة، وبطبيعة النشاط، فمن الواضح أن كل ذلك يترك للقاضي سلطة تقديرية واسعة"[٤].

---

(١) عدل عليا، رقم ٩٨ / ٧٤، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٧٥، العددان (٣،٤)، ص ٣٥٧. انظر أيضا: مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاما. إعداد د. نعمان الخطيب، سنة ٢٠٠١، المرجع السابق، ص ٦٠١.

(٢) انظر: د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٣٧٣ (أركان المسؤولية: خطأ وضرر وعلاقة سببية) ثم يشرح تفصيلا هذه الأركان، ص ٣٧٤ وما بعدها.

(٣) انظر: د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، من دون ذكر دار النشر، عمان ١٩٩٩، ص ١٦٤ وما بعدها.

(٤) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٣٨٨.

وبناءً على هذا الأساس فإذا قدر القضاء أن خطأ الإدارة كان يسيرا أو أن العيب الذي شاب قرارها كان شكليا، فإنه في معظم أحكامه لا يقضي بالتعويض في مثل هذه الحالات، وتؤكد محكمة العدل العليا على ذلك بقولها: "إن مسؤولية مصدر القرار عن التعويض لا تتحقق بمجرد إلغاء القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص أو الشكل، فمثل هذا العيب لا يصلح حتما وبالضرورة أساسا للتعويض ما لم يكن العيب مؤثرا في موضوع القرار وجوهره. بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كعيب مخالفة القانون وعيب إساءة استعمال السلطة"(١).

وكذلك قولها: "وتطبيقا للمبادئ التي صاغتها محكمتنا نرى أن عيب الشكل لا يصلح سببا لمسؤولية الإدارة بالتعويض، فهو خطأ يسير لم يبلغ مبلغ الخطأ الجسيم المؤثر في موضوع القرار، ولم ينل من صحته، فبوسع لجنة العطاءات المركزية مصدرة القرار المطعون فيه تصحيح هذا القرار بتدارك ما فاتها من استيفاء الشكل"(٢).

يتضح لنا من هذه الأحكام ان التعويض لا يترتب تلقائيا وبصورة حتمية على كل قرار خاطئ. وقد صاغت محكمة العدل العليا هذه النتيجة بعبارة مشهورة غالبا ما ترددها في كثير من أحكامها الصادرة بهذا الخصوص بقولها: "لا يعتبر القضاء بالتعويض من مستلزمات القضاء بالإلغاء"(٣). وما تجدر الإشارة إليه أن طلب التعويض لا يتقيد بميعاد الإلغاء القضائي وهو ستون

---

(١) عدل عليا، رقم ٣٧ / ٩٤، تاريخ ٩٤/٣/٢٩، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٩٤، العددان (٥،٤) ص ٧٨٨.

(٢) عدل عليا، رقم ١٤٦ / ٩٤، تاريخ ٩٤/٦/٢٩، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٩٥، العددان (٢،١)، ص ١٦٠،
انظر أيضا: عدل عليا، رقم ٩٥/٩٠، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٩٦، العددان (٨،٧)، ص ١٦٠٩ – ١٦١٢.

(٣) انظر على سبيل المثال: حكمها في القضية رقم ٩٤/١٤٦، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٩٥، العددان (٢،١) ص ١٠٦.

يوما، بل يخضع تحديده للقواعد العامة. "لذا يجوز طلب التعويض عن القرار المعيب رغم تحصنه من الطعن بالإلغاء بانقضاء الميعاد، لأن دعوى التعويض مدتها أطول من مدة دعوى الطعن بالإلغاء"[١].

وتؤكد محكمة العدل العليا على ذلك بقولها: "إن طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات الإدارية المنصوص عليها في المادة (٩/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، لا تخضع لمدة الطعن بإلغاء القرار الإداري. وعليه يكون الدفع بأن الدعوى مقامة بعد انقضاء المدة مستوجباً الرد"[٢].

وتختلف هذه المدة بحسب الحالات والموضوعات التي تعالجها القواعد القانونية المختلفة، أي أن الحق في رفع دعوى التعويض يتقادم بتقادم الحق المدعى به. وكقاعدة عامة فإن هذا الحق لا ينقضي إلا بمضي خمسة عشر عاماً من تاريخ الاستحقاق[٣].

ومما قضت به محكمة العدل العليا بشأن تعليلها لامتداد هذا الميعاد قولها: "إن مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون، لا تنسب إلى الفعل الضار، وإنما تنسب إلى المصدر الخامس من مصادر الالتزام وهو القانون، باعتبار أن هذه القرارات هي تصرفات قانونية، فلا تسقط مساءلة الإدارة عنها بطريق التعويض إلا بالتقادم العادي. واستناداً الى هذا التفسير فان دعوى التعويض عن الأضرار التي ترتبها القرارات الإدارية غير المشروعة لا تسقط إلا بمضي خمس عشرة سنة"[٤].

نخلص من ذلك إلى أن إقدام الإدارة على سحب قرارها بصورة خاطئة قد يرتب مسؤوليتها في التعويض.

---

(١) د. عبد المنعم محفوظ، المرجع السابق، ص ١٨٣.

(٢) عدل عليا، رقم ٩٤/١٤٠١، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٩٥، العددان (٤،٣)، ص ٩١٦ – ٦٢٢.

(٣) انظر: د. نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص١٦٧. راجع أيضا: ص ٢٨ من هذا البحث (التسويات والحقوق المالية ومدد التقادم الخاصة بها).

(٤) عدل عليا، رقم ٩٤/٣٦٦، تاريخ ١٩٩٥/٤/١١، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٩٥، العددان (٨،٧) ص ١٨٢٧.

الخاتمة

من خلال استعراضنا لموضوع هذا البحث اتضحت لنا أهمية سحب القرار الإداري، وخطورة النتائج المترتبة عليه، ويمكن تلخيص أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها بهذا الخصوص على النحو التالي:

١ – يرتبط السحب بالوظيفة الإدارية، حيث تراقب الإدارة نفسها بنفسها فتسحب قرارها المعيب احتراما للقانون والتزاما بمبدأ المشروعية، وتلجأ الإدارة إلى اتخاذ هذا الإجراء من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم مقدم ممن له مصلحة في ذلك، لأن الشارع أقام إلى جانب طريق الطعن القضائي حق التظلم إلى السلطة الإدارية لترجع عن قرارها فتكفي الطاعن مؤنة التقاضي بشأنه. ويقر القضاء الإداري للسلطة الإدارية المختصة بهذا الحق، ومن أحكامه في هذا الصدد " للجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها، سحب قراراتها المعيبة التي صدرت عنها أو إلغاؤها إذا شابتها مخالفة قانونية، حتى لو ترتب عليها حق للغير، ما دام أن السحب او الإلغاء قد حصل في الميعاد القانوني "(١). "تملك السلطة الإدارية حق سحب القرار الخاطئ الذي أصدرته ضمن مدة الطعن "(٢).

٢ – بناءً على ما سبق فإن صدور القرار الساحب من جهة غير مختصة يجعله عرضة للبطلان، بل قد يكون في عداد القرارات المعدومة في حالات معينة. وعلى هذا الأساس قضت محكمة العدل العليا بأنه: "لا يجوز للحاكم الإداري سحب الرخصة، أو عدم تجديدها، لأن هذه الصلاحية تعود لوزير المالية "(٣).

---

(١) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١٦٣، لسنة ٢ق، تاريخ ١٩٤٨/١١/١٧، مجموعة أحكام القضاء الإداري، س ٣، ص٥٩.

(٢) عدل عليا، رقم ٥٩/٤١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٩، العددان (١،٢)، ص ١٠٨.

(٣) عدل عليا، رقم ٨١/٨٢، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٢، العدد (٣)، ص ٣٠٤.

٣ – لا تملك السلطة الإدارية التي أصدرت القرار حق سحبه إذا كان القانون قد رسم طريقا آخر للاعتراض عليه أو الطعن فيه، لأن هذه الجهة تكون قد استنفدت ولايتها بإصداره، كالقرارات الصادرة عن لجان الجمارك ولجان تقدير الضرائب، ومجالس التأديب. ومما قضت به محكمة العدل العليا قولها: "إذا نظم القانون طريقا للتظلم من القرارات الإدارية، فإن الجهة التي أصدرت القرار لا تملك النظر فيه ولو كان باطلا، لانتهاء ولايتها بإصداره"(١).

٤ – ومن جهة أخرى فإن سلطة الإدارة في السحب ليست سلطة أصيلة، بل هي سلطة استثنائية ترد على قاعدة عدم جواز رجعية القرارات الإدارية، مما يقتضي التفسير الضيق لهذه السلطة من حيث عدم جواز التوسع فيها أو القياس عليها.

٥ – الأصل أن يتم السحب بالطريقة نفسها التي اتبعت عند إصدار القرار المسحوب، ويطلق على هذا الشرط (قاعدة توازي الأشكال أو الإجراءات). كأن يتطلب القانون وجود تنسيب أو أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار القرار. وقد ذهب بعض الفقه إلى القول بأنه "يترتب على مخالفة هذه القاعدة بطلان القرار الساحب بطلانا مطلقا، أي اعتباره كأن لم يكن"(٢). ومن نافلة القول إن هذا الشرط يهدف إلى توفير الضمانات المقررة قانونا لحماية حقوق أصحاب الشأن. ومما قضى به مجلس الدولة الفرنسي "إن سحب ترخيص إذاعة لا سلكية، لا بد وأن تراعى فيه ذات الإجراءات التي اتبعتها الإدارة عند إصدار الترخيص"(٣). وتؤكد محكمة العدل العليا على ذلك بقولها: "إذا

---

(١) عدل عليا، رقم ٤٤/٥٩، مجلة نقابة المحامين، س ٨، ١٩٥٩، العدد (١)، ص ١٠ وما بعدها.

(٢) د. محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص ٣١٢.

(٣) C.E. 18 Novembere. 1938. Societe languedocienne de. T.S.F. Rec. P. 864.
انظر: د. الدايدموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٣٠٢–٣٠٥، حيث أشار إلى عدد من أحكام مجلس الدولة الفرنسي.

فرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد أو هيئة من الهيئات فإنه يتعين عليها القيام بهذه الشكلية ولو كان الرأي في حد ذاته غير ملزم للإدارة، وأن إغفاله يشكل إهدارا للضمانات التي قررها المشرع لصالح الأفراد ويبنى على ذلك بطلان القرار الإداري"[١].

٦ – قد يكون سحب القرار الإداري كلياً إذا كان غير قابل للتجزئة كقرار تعيين موظف أو منح ترخيص، وقد يكون السحب جزئيا إذا كان القرار قابلا للتجزئة، وفي هذه الحالة يقتصر أثر السحب على هذا الجزء فقط، وتؤكد المحكمة العليا على هذا المعنى بقولها: "إن سحب القرار الإداري قد يكون كليا شاملا لجميع محتوياته وآثاره، وقد يكون جزئيا مقصورا على بعضها مع الإبقاء على بعضها الأخر، كل ذلك حسبما تتجه إليه نية الإدارة فعلاً"[٢].

٧ – على السلطة الإدارية التأني والتريث وعدم التسرع في إصدار قراراتها الساحبة لتكون سليمة مشروعة تستهدف المصلحة العامة. فإذا أقدمت الإدارة على سحب قرارها غير المشروع بعد انقضاء مدة الطعن، أو سحب قرار سليم ترتبت عليه حقوق للآخرين، فإنها تكون قد ارتكبت مخالفة قانونية. وقد يطعن صاحب المصلحة مطالبا بإلغاء القرار الساحب والتعويض عما أصابه من ضرر. فتضطر الإدارة إما إلى سحب قرار السحب وإما إلى تحمل تبعات تصرفاتها قضائياً. وفي هذا دليل على عدم كفاءة الجهاز الإداري وتضارب قراراته الساحبة والمسحوبة.

٨ – نتفق مع ذلك الجانب من الفقه[٣] الذي يرى عدم جواز التفرقة بين سلطة الإدارة في سحب قراراتها سواء صدرت بناء على سلطة مقيدة أو تقديرية من حيث خضوعها لذات القيد المتعلق بالمدة التي يجوز خلالها اتخاذ هذا

---

(١) عدل عليا، رقم ٨٢/٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٣، العدد (٢)، ص ١٨١.

(٢) إدارية عليا، حكمها الصادر بتاريخ ٢٣ يونيو سنة ١٩٥٦، مجموعة أحكامها، السنة الأولى، ص ٩٥٨.

(٣) سبقت الإشارة إليه، راجع: ص ١٨ – ٢٠، من هذا البحث.

الإجراء بأن يتم السحب خلال ميعاد الطعن، حتى لا يفاجأ أصحاب الشأن بعد سنوات من استقرار أوضاعهم بصدور قرار ساحب بحجة أن القرار السابق الخاطئ كان صادراً استناداً إلى سلطة مقيدة.

٩ – كما نرى عدم جواز سحب القرارات الإدارية التنظيمية السليمة، أي اللوائح أو الأنظمة التي صدرت صحيحة متفقة مع أحكام القواعد القانونية، إذا جرى تطبيقها والعمل بها. لما يترتب على ذلك من مساس بالحقوق المكتسبة، ومن ثم الإخلال بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية الصادرة سنداً إليها.

وفي المقابل فإن للسلطة الإدارية الحق في تعديل هذه اللوائح (الأنظمة) أو إلغائها بأثر مستقبلي بما يتفق والمصلحة العامة.

١٠– إن إعمال مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بهدف استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، لا يعني غل يد السلطة الإدارية وحرمانها من إعادة النظر في قرار سبق لها اتخاذه، فإذا تعذر عليها السحب لعدم توافر شروطه، فإن بإمكانها اللجوء إلى أسلوب القرار المضاد[١] إذا رأت أن المصلحة العامة تقضي بذلك، على أن تلتزم بالشروط والقيود التي حددها القانون. وعلى سبيل المثال فإن قرار التعيين حتى وإن صدر سليماً يقابله قرار الفصل في حالات معينة نصت عليها قوانين الوظيفة العامة وأنظمة الخدمة المدنية، كارتكاب الموظف لإحدى الجرائم أو المخالفات التأديبية الجسيمة التي تستلزم إصدار قرار بفصله بعد إدانته من الجهة المختصة، رغم أنه لا يجوز للإدارة في مثل هذه الحالة سحب قرار التعيين.

(١) انظر: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٦٨٧، أيضا ٦٩٥ (أحكام القرار المضاد).