# وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها

## (دراسة مقارنة من واقع أحكام القضاء الإداري الكويتي والمصري والفرنسي)*

## مع التركيز على القرارات الصادرة عن جامعة الكويت

**الدكتور إبراهيم محمد الحمود**
**قسم القانون العام**
**كلية الحقوق ـ جامعة الكويت**

**تمهيد وتقسيم :**

وجد القرار الإداري كي يرتب آثاراً في مواجهة المخاطبين به بصفة نهائية ما لم يوجد نص يحكم بزواله فتنتهي مدة سريانه ونفاذه، فالمفروض إذن أن القرار يطبق إلى ما لا نهاية له من الزمن ما لم يصادف إجراء يضع له حداً بإرادة صريحة أو ضمنية(١).

ومن الممكن أن ينتهي القرار الإداري نهاية طبيعية، وذلك بتنفيذه، أو أن ينتهي بنهاية المدة المحددة لنفاذه(٢).

وكثيراً ما ينتهي القرار الإداري إذا تضمن بين ثناياه مدة سريانه بصورة صريحة، كالقرار الصادر عن مديرة الجامعة بتشكيل لجنة لاختيار عميد إحدى الكليات، فإن هذا القرار ينتهي عند إنجاز ذلك الموضوع. إن تلك الصورة وما يماثلها تعتبر صور

---

* لقد ركزنا في هذا البحث على أحكام القضاء في دراسة موضوع إلغاء القرارات الإدارية، لذلك قد جاء بحثنا دون ذكر الكثير من كتب الفقه التي عالجت هذا الموضوع بإسهاب. وغايتنا من ذلك هي إبراز الجانب العملي في معالجة الموضوع دون الاعتماد على المصادر الفقهية رغم أهميتها في هذا المجال.

(١) في الفقه العربي، سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، النظرية العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٥.

(٢) حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري، من واقع أحكام المحكمة الإدارية وآراء مجلس الدولة، الإسكندرية، ١٩٩٠، ص٩٣٩.

النهاية الطبيعية المألوفة للقرار الإداري، والتي لا تكاد تثير صعوبات قانونية أو فنية. لكن الذي يلفت انتباه القضاء والفقه في مجال البحث حول موضوع نهاية القرار الإداري تدخل الإدارة بعمل من جانبها أثناء سريان ونفاذ القرار لإنهائه، وإزالة آثاره، سواء بالنسبة للمستقبل والماضي معاً، أو بالنسبة للمستقبل فقط[1].

والأساس أن آثار القرار الإداري تستمر ما لم يكن القرار موضوعاً للإلغاء أو السحب، وهذه الوسائل التي تضع حداً لسريان القرار الإداري لا يمكن اللجوء إليها إلا وفقاً لمنهاج معين، وباتباع معايير ثابتة، هي محور حديثنا في هذه الدراسة وهي تتضح من خلال تقسيم الموضوع على النحو التالي:

١ ـ سحب القرار الإداري.

٢ ـ إلغاء القرار الإداري بإرادة الإدارة.

٣ ـ التظلم وأثره على مواعيد السحب والإلغاء.

# المبحث الأول
# سحب القرار الإداري

يعد السحب إلغاء للقرار الإداري منذ صدوره، متى كان مشروعاً، أي أن أثره

---

(١) في هذا الموضوع انظر في الفقه الفرنسي :

- J.CARBAJO, contribution al,application dans le temps des decisions administratives exectoires, Paris, Th., 1980 (dact.).

- R. Muzellec, Le Principe d,intangibilite des actes administratifs en droit francais, Th., Paris 1971 (dact.).

-J-M. Auby, Labrogation des actes administratifs, AJ, 1967, P.131.

وفي الفقه العربي انظر خصوصاً :

أ.د. عثمان عبدالملك الصالح، ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين، مجلة الحقوق السنة العاشرة العدد الرابع ١٩٨٦، ص١١ إلى ص١٤٢.

أ.د سليمان الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء الطبعة الخامسة، ١٩٧٦.

أ.د طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار القاهرة الحديثة، ١٩٦٣.

أ.د عادل الطبطبائي، قانون الخدمة المدنية دراسة تطبيقية لقرارات مجلس الخدمة المدنية . . . مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٣.

ماحق يستأصل بموجبه القرار من جذوره، فتمحى جميع آثاره القانونية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل، فيزول بذلك ما كان له من قوة القانون.

ونظراً للخطورة التي يرتبها فإنه يتأثر بفكرة الحقوق المكتسبة التي وجد القضاء فيها الحد الطبيعي لإعمال نظرية سحب القرارات الإدارية، فما هو مفهوم الحقوق المكتسبة.

## الفرع الأول
## مفهوم الحقوق المكتسبة

إن مفهوم الحقوق المكتسبة لا يمكن حصره، وإنما يعرف بآثاره التي تمنع في أحيان معينة إعادة النظر في هذه الحقوق، أي في القرارات التي أوجدت هذه الحقوق، ويقال إننا أمام حق مكتسب حيثما نكون أمام قرار إداري منشىء، وهذا الأخير هو الذي يحدث الحقوق المكتسبة، لذلك لا يمكن سحبه بعد فوات مواعيد معينة[1]. ولتوضيح فكرة الحقوق المكتسبة، فإننا نكون في واقع الأمر وحقيقته محتم علينا أن نستعرض حكم مجلس الدولة الفرنسي الشهير، الذي أوجد مصطلح الحقوق المكتسبة في ٤ نوفمبر ١٩٢٢، وهو حكم السيدة كاشيه.

(١) ذهبت محكمة القضاء الإداري إلي القول بأن: المراكز القانونية التي يفيد منها قدامى الموظفين بالتطبيق للمادة ٤٠ مكرر لا تنشأ بموجب قرار إداري يسقط حق الطعن فيه بالإلغاء، أو يمتنع سحبه بعد فوات ميعاد الستين يوماً، .. وإنما هي مراكز قانونية تنشأ بالقانون ذاته رأساً في حق صاحب الشأن إن توافرت شروطها. وهذا مستفاد من مدلول المادة ٤٠ مكرر، التي تقضي بأنه إذا توافرت في الموظف شروطها اعتبر مرقى إلى الدرجة التالية بصفة شخصية من اليوم التالي لانقضاء المدة الواجب توافرها، ما لم يكن التقريران الأخيران بدرجة ضعيف، وما دامت هذه المراكز القانونية تنشأ بقوة القانون، فهي من الحقوق التي لا يسري عليها ميعاد السقوط المذكور، وإنما تخضع لمدد التقادم المعتادة بالنسبة للجانبين: الموظف أو الحكومة، فيجوز للموظف أن يطالب بتسوية وضعه القانوني على مقتضاها خلال مدة التقادم، كما يجوز للإدارة خلالها إلغاء هذه التسويات إن كانت قد تمت على خلاف القانون بصرف النظر عن ميعاد الستين يوماً المشار إليه، وفي الحق فإن القرار الذي يصدر في هذا الخصوص لا يعدو أن يكون كاشفاً للمركز القانوني الذي يستحقه، أو لا يستحقه صاحب الشأن طبقاً للقانون..» المحكمة الإدارية العليا ـ الطعن رقم ٣٨/ ٢ق جلسة ٣١/ ٣/ ١٩٦٦ ـ س١ ص٦٣٣.

«إن السيدة كاشيه مالكة لقطعة أرض مؤجرة للدولة لزراعتها، وقد صدر القانون المقرر للتعويض لمن استأجرت الدولة أراضيهم لاستثمارها في ٩ مارس ١٩٨١.

ومن حيث إن السيدة كاشيه لا يشملها القانون الذي نظم التعويض، ذلك أن أرضها ليست بأرض استثمارية، ولكنها قد تقدمت إلى مدير الضرائب بطلب التعويض، حيث قرر لها المدير مبلغ ١٢١ فرنكاً وخمسون سنتيماً كتعويض عن الإيجار يدفع لها..

ومن حيث إن السيدة كاشيه قد تظلمت من هذا القرار بعد فوات المواعيد التي حددها المشرع بـ ١٥ يوماً من تاريخ الإعلان بالقرار الإداري، وقدمت هذا التظلم إلى وزير المالية الذي رأى ليس فقط عدم الاستجابة للتظلم، وإنما بعدم أحقية السيدة كاشيه بالتعويض أساساً، ومن حيث إن قرار مدير إدارة الضرائب يعد قراراً إدارياً تنفيذياً قد خلق حقاً، وعليه فإنه يتعذر سحبه بعد فوات ميعاد الـ ١٥ يوماً المبينة بالقانون .. ولما كان ذلك فإن السيدة كاشيه لها حق قد اكتسب بصورة نهائية في مبلغ التعويض، ولا يمكن بعد ذلك وضع هذا الحق في موضع الشبهات بسحب القرار الذي أوجده..».

فمن أجل تدعيم وجهة نظره، انطلق مجلس الدولة من فكرة مؤداها أن القرار الإداري الفردي لمدير إدارة الضرائب، وبرغم عدم مشروعيته ـ مخالفة ركن المحل ـ فإنه قد خلق حقاً للسيدة كاشيه، ومن ثم فإن إلغاء القرار بسحبه إجراء لا يمكن إعماله إلا أثناء ميعاد الطعن بالإلغاء، ففي غير تلك الحالة، ينطوي السحب على إهدار فكرة الحقوق المكتسبة، واستقرار المعاملات، ومن ثم الإحساس بالطمأنينة لدى المخاطبين بالقرارات الإدارية. وإذا كان القاضي الإداري نفسه لا يملك إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بعد فوات مواعيد الطعن، وهو حامي المشروعية الأصيل، فإن الإدارة من باب أولى لا يمكن لها أن تسحب قراراتها غير المشروعة طالما قد خلقت حقوقاً وفاتت مواعيد الطعن بالإلغاء القضائي[1].

ومن ذلك يتضح لنا جلياً أن الاختبار المعمق لكل قرار على حدة هو الذي

(١) in J.R Lachaume, Les grandes décisions de la Jurisprudence de droit administratif, PUF, 1991 C.E, 4 Nov, 1922, Dame Dachet, pp.304 et 55.

يكفل إضفاء الوصف الخالق عليه، أي أنه بالنظر إلى كل حالة على حدة نستطيع أن نقول إننا أمام قرار إداري منشىء أم لا [1].

(١) وقد ذهبت محكمة الاستئناف إلى القول: وحيث إنه عن شكل الاستئناف، فإنه لما كانت الدائرة الجزئية تجاري ومدني عاصمة (٢٥) قد أصدرت في ١٦/٢/١٩٨٩ حكمها في موضوع الشق المحال إليها في الدعوى، ويعتبر بذلك منهياً للخصومة كلها في تطبيق حكم المادة ١٢٨ مرافعات، فمن ثم يكون الاستئناف الماثل جائزاً ومقبولاً شكلاً.

وحيث إنه عن الموضوع، فلما كان الحكم المستأنف الصادر من الدائرة الإدارية في الدعوى رقم ١٤٤/١٩٨٨ بجلسة ٢٧/١٢/١٩٨٨ ـ وهو محل الاستئناف الماثل قد استند بحق في قضائه برفض مطالبة المستأنف بصفته للمستأنف عليهما ـ المدعى عليهما ـ بمبلغ ٤٥٩٢،٤٨٥ د.ك على أن إنهاء البعثة بقرار من وكيل الوزارة لا يصلح سنداً للمطالبة لصدوره من غير مختص، إذ إن الجهة المختصة بإنهاء البعثة هي لجنة البعثات المنصوص عليها في المادة ٣ من لائحة البعثات المشار إليها، وذلك على مقتضى حكم المادة ٢٢ من هذه اللائحة، وأيا ما كان الرأي بشأن ما أثاره المستأنف في صحيفة الاستئناف حول عدم تشكيل لجنة البعثات، أو جريان العمل على صدور قرارات إنهاء البعثات من وكيل الوزارة ـ بناء على تفويض من الوزير ـ فإن القدر المتعين والثابت من حافظة مستندات المستأنف المقدمة لهذه المحكمة بجلسة ٢٢/١/١٩٩٠، أن الوزارة استدركت الأمر، فشكلت لجنة البعثات الوارد ذكرها في نص المادة ٢ من لائحة البعثات المشار إليها، وعرضت عليها في اجتماعها رقم ١٣/١٩٨٩ المنعقد في ٢٢/١١/١٩٨٩ موضوع إنهاء بعثة المستأنف عليه الثاني، فقررت اللجنة إنهاء بعثته اعتباراً من ١/٦/١٩٨٦ لتغيير تخصصه الدراسي، ومطالبته بجميع المصاريف التي أنفقت عليه بعد ذلك التاريخ، وهو ما يمكن اعتباره قراراً جديداً صادراً من لجنة البعثات المختصة بإنهاء البعثة اعتباراً من ١/٦/١٩٨٦، ومطالبة المذكور برد ما صرف عليه بعد ذلك التاريخ، هذا وأنه ولئن كان الأثر الرجعي الذي تضمنه هذا القرار من إنهاء البعثة اعتباراً من ١/٦/١٩٨٦ غير جائز قانوناً، حتى ولو اعتبر تصحيحاً لقرار وكيل الوزارة السابق لها، هو مقرر كأصل عام من عدم جواز تضمين القرارات الإدارية حتى المصحح منها لقرارات معيبة (غير مشروعة) أثراً رجعياً إلا بنص خاص من القانون، إذ المفروض أن يصدر قرار إنهاء البعثة ـ وهو قرار منشىء ـ بأثر فوري ليسري من تاريخ صدوره لخلو اللائحة المشار إليها مما يجيز إسناد القرار إلى تاريخ سابق. ولئن كان ذلك، إلا أن البطلان الذي يشوب القرار في هذه الحالة هو بطلان جزئي ينصرف فقط إلى الأثر الرجعي دون المحل الأصلي للقرار، فتعتبر البعثة منتهية قانوناً من تاريخ صدور قرار اللجنة بذلك، غير أنه ـ وعلى أي حال فليس لهذا الأثر الرجعي الباطل أثر على المطالبة بالمبالغ المذكورة سواء في أصلها أو قيمتها، ذلك أن مفهوم المادة ٢١ من نظام البعثات سالف الذكر أن عضو البعثة ملزم أصلاً ـ وكذا ولي أمره ـ إن كان قد وقع تعهداً بالتزامه بسداد جميع ما تحملته الوزارة عن كامل مدة البعثة في حالة صدور قرار من اللجنة بإنهائها أيا كان تاريخ صدور هذا القرار أو إسناده الإنهاء إلى تاريخ رجعي سابق على تاريخ صدوره. فذلك كله لا يؤثر في قيمة المبالغ التي يتعين على المبعوث ردها، لأنه ملزم برد جميع المبالغ المصروفة عن كامل مدة البعثة.

ومع ذلك فإن البادي من مطالبة الوزارة المستأنفة أنها تقصر مطالبتها على رد المبالغ المصروفة للمستأنف عليه الثاني بعد ١/٦/١٩٨٦، برغم أن بعثته بدأت في ١٥/٢/١٩٨٤، مما لا يدع =

ولأجل التبسيط يذهب بعض الفقه وبعض أحكام القضاء إلى التقرير بأن القرارات التنظيمية لا تعد منشئة عموماً، في حين أن القرارات الفردية هي وحدها التي تصلح أن تكون منشأة (ولكن ليس بالضرورة دائماً)[1].

إننا لا نتفق وذلك الرأي، فالصحيح عندنا هو أنه أمام القرار التنظيمي لايستطيع أحد أن يعترض على الإنهاء أو التعديل، أو بمعنى آخر لا يستطيع أي فرد أن يتمسك بقرار تنظيمي. فلا يستطيع أن يعترض أحد أعضاء هيئة التدريس مثلاً على إصدار مجلس الجامعة للائحة جديدة للترقيات، أو أن يعترض أحد

= مجالاً للشك في أن المطالبة الماثلة لا تخرج عن نطاق أحكام المادة ٢١ من نظام البعثات المشار إليها، وتجد سندها في حكم المادتين ١٧، ٢٢ من ذلك النظام ـ لما كان ذلك، وكان الثابت من كشف حساب مديونية المستأنف عليه الثاني المودع حافظة مستندات الحكومة المقدمة أمام محكمة أول درجة بجلسة ١٩٨٨/١٢/٦، أنه مدين لها بمبلغ ٤٥٩٢،٤٨٥ ديناراً قيمة ما صرف له في البعثة اعتباراً من ١٩٨٦/٦/١، ولم يدفع المستأنف عليهما هذه المديونية بأي دفاع، ولم ينكرانها، فمن ثم يلزم القاضي بإلزامهما على سبيل التضامن، بأن يؤديا للمستأنف بصفته المبلغ المطلوب، والمصروفات المناسبة عن درجتي التقاضي وحكم محكمة الاستئناف رقم ٩١/٣ إداري مدني، بتاريخ ١٩٩٣/٤/٢٩ حكم غير منشور

(١) ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول بأن: «.. قضاء هذه المحكمة قد استقر على التفرقة بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة، وبين القرارات الإدارية الفردية، وأنه يجوز للإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالإلغاء أو التعديل في أي وقت تشاء حسبما تقتضيه المصلحة العامة. أما القرارات الإدارية الفردية فلا يجوز سحبها ولو كانت مشوبة خلال ستين يوماً من تاريخ صدورها، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد، اكتسب القرار حصانة نهائية تعصمه من أي إلغاء، أو تعديل، ويصبح عندئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمراً مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله، ومرد ذلك إلى وجوب التوفيق بين ما يجب أن يكون للإدارة من حق في إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية وبين وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري مع مراعاة الاتساق بين الميعاد الذي يجوز فيه لصاحب الشأن طلب إلغاء القرار الإداري بالطريق القضائي، وبين الميعاد الذي يجوز فيه للإدارة سحب القرار المذكور أو تعديله حتى يستقر أمره بعد مضي فترة واحدة..» محكمة القضاء الإداري ـ الدعوى رقم ١٤٥/٣ق ـ جلسة ١٩٤٩/٥/٤، س٣، ص٧١٥.
انظر في تفاصيل المقارنة بين القرار الفردي والقرار التنظيمي، الأستاذ الدكتور ماجد راغب الحلو القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، طبعة ١٩٨٤، ص٤٢٣، وما بعدها.

الطلبة على إعادة مديرة الجامعة لتنظيم الشئون الطلابية، أو أن يعترض أحد الموظفين على قيام مديرة الجامعة باستحداث وظائف جديدة في الجامعة[1].

وبرغم ذلك لا يمكننا أن ندعي بأن تلك اللوائح التي تكلمنا عنها لا يمكن أن يتعلق بها حق، فعضو هيئة التدريس المدرس الذي قدم أبحاثه للترقية بمقتضى اللائحة القائمة للترقيات، تمس حقوقه في حالة تعديلها قبل البت بترقيته، ومن ثم فإن سحب لائحة الترقيات أو تعديلها بتشديد الشروط اللازمة للترقية يقودنا إلى ذات النتائج المترتبة على سحب القرارات الإدارية المنشئة لحقوق إذا كانت القرارات فردية[2]. ومن ثم يبرز إلينا حكم مجلس الدولة في قضية السيدة كاشيه من جديد، لكي يجعلنا نعاود التفكير في المنهج الذي طرحناه للبحث. من أجل ذلك كان لزاماً علينا أن نبين قواعد سحب القرارات الإدارية.

---

(١) ذهبت محكمة الاستئناف إلى القول بأنه: «.. ولما كانت الفقرة «د» من المادة «٣» من لائحة تنظيم البعثات المشار إليها قد خولت اللجنة العامة للبعثات اختصاص تقرير مد البعثات لمدد استثنائية، وتقرير فصل المبعوثين المتعثرين في دراستهم وذلك بناء على توصية لجنة البعثات بالكلية المختصة، وفي ضوء ما تراه من القواعد التنظيمية، فمن ثم يبين أن قرار مدير الجامعة رقم ٨٩/٦١٣ الصادر في ٨٩/٦/٢٥، لا يعدو أن يكون قراراً تنفيذياً .. وهذه القرارات كلها والتوصيات صدرت استناداً إلى أحكام اللائحة المشار إليها مما ينفي عنها شبهات البطلان أو الانعدام ..»، حكم الاستئناف رقم ٩٣/٨٨، إداري مدني غير منشور.

كذلك انظر في نفس المعنى، المحكمة الكلية ـ الدائرة الإدارية، قضية رقم ١٢١/ ٨٥ جلسة ١٩٨٦/٢/١٠.

(٢) ذهبت محكمة الاستئناف إلى القول بأنه: «ولئن كان الأثر الرجعي الذي تضمنه هذا القرار في إنهاء البعثة اعتباراً من ١٩٨٦/٢/١ غير جائز قانوناً، حتى ولو اعتبر مصححاً لقرار وكيل الوزارة السابق لما هو مقرر كأصل عام من عدم جواز تضمين القرارات الإدارية حتى المصحح منها لقرارات معيبة ـ أثراً رجعياً إلا بنص خاص في القانون إذ المفروض أن يصدر قرار إنهاء البعثة، وهو لا شك قرار منشىء ـ بأثر فوري ليسري من تاريخ صدوره لخلو اللائحة المشار إليها مما يجيز إسناد القرار إلى تاريخ سابق .. مما يشوب القرار بناء على ذلك بالبطلان..».

(حكم الاستئناف رقم ٣٦/ ١٩٩١ مدني إداري، غير منشور).

## الفرع الثاني
## قواعد سحب القرارات الإدارية

إن النظام القانوني لسحب القرارات الإدارية يقوم على أساس التمييز بين القرارات الإدارية المنشئة والقرارات الإدارية غير المنشئة.

### أ ـ القرارات الإدارية غير المنشئة:

إن سحب هذا النوع من القرارات ممكن في جميع الأوقات بدون أي قيد أو شرط، وعلى ذلك فإن مديرة الجامعة تستطيع وفي أي وقت أن تسحب قرارها بتأديب أحد أعضاء هيئة التدريس، لأن هذا القرار لم ينشىء حقاً لأي شخص ولكن تتعقد الصورة التي ذكرناها إذا ترتب على قرار التأديب حق لعضو هيئة تدريس آخر، فإذا ما أصدرت مديرة الجامعة قراراً بتأديب رئيس قسم علمي مقررة عزله عن رئاسة القسم، وإسناد الرئاسة لعضو هيئة تدريس آخر، فإنها في هذه الحالة لا تستطيع سحب قرارها السابق بالعزل عن رئاسة القسم، ذلك لأنه قد تعلق حق عضو هيئة تدريس جديد بالمنصب، إذ يستطيع هذا الأخير أن يطعن بقرار المديرة لدى الغرفة الإدارية كي تقرر إلغاء قرار المديرة بسحب العقوبة التأديبية[1].

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا، والذي يقضي بأنه «يبين من الاطلاع على الأوراق أنه في ٣٠ من مايو ١٩٦٤، صدر قرار وزير العمل رقم ٦١ بترقية المدعي وآخرين إلى الدرجة الأولى بالاختيار اعتباراً من ٣٠ أبريل ١٩٦٤، وذلك بالتطبيق لأحكام المادة ٣٨ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٢ التي أوجبت إخطار المتخطين في الترشيح في الترقية إلى الدرجة الأولى وما يعلوها من الدرجات كي يتسنى لهم التظلم إلى الوزير خلال شهر من تاريخ ذلك الإخطار، .. ومن حيث إنه قد تظلمت المدعية في ٣١ من أكتوبر سنة ١٩٦٦ من القرار المشار إليه، وأقامت دعواها طالبة الحكم بإلغائه تأسيساً على المخالفة .. ومن حيث إنه ولئن كان القرار الإداري المعيب يكتسب حصانة تعصمه من السحب بمضي المدة القانونية المقررة لسحب القرارات الإدارية .. إلا أنه ليس من شأن البطلان في هذه الحالة أن ينحدر بهذا القرار إلى مرتبة العدم، ومن ثم فإنه متحصن بعدم الطعن عليه في الميعاد القانوني..». (المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٩٥/١٦ق ـ ٥/١/١٩٧٥ ـ ٢٠/٣٣/١٠٠). =

**ب ـ القرارات الإدارية المنشئة :**

وهذه القرارات على النقيض من سابقتها لا يمكن سحبها إلا بتوافر شرطين:

**١ ـ السحب لعدم المشروعية :**

يجب أن يكون سحب القرارات الإدارية المنشئة مبرراً بضرورة تصحيح ما شابها من عدم المشروعية أي أن يكون السحب بقدر إصابة القرار الإداري بعدم المشروعية، أما السحب لمجرد عدم الملاءمة، فإنه يكون باطلاً، ويحكم القضاء الإداري بإلغاء القرار المؤسس على عدم الملاءمة. فمديرة الجامعة تستطيع أن تسحب قرار تعيين نائبها لأنها اكتشفت بعد إصدارها للقرار عدم توافر شرط الأستاذ المساعد فيه، فالقرار بالتعيين هنا مشوب بعيب مخالفة القانون، ويحق للمديرة بل يتعين عليها وهي رئيسة السلم الإداري في الجامعة أن تسحبه، ولكن لا تستطيع مديرة الجامعة أن تسحب قرار تعيين نائبها، لأنها تأسف وتندم على تعيينه، لأنه لايؤيدها في تصوراتها، واتجاهاتها الفكرية. فقرار التعيين في هذه الحالة الأخيرة قد جاء مشروعاً من حيث أركان القرار الإداري السليم، وقد أنشأ حقاً لمن تعين بوظيفة نائب المدير، ولا يوجد من ثم مبرر قانوني لسحبه، وعدم الملاءمة لاتصلح كسبب لسحب قرار إداري، وإن كانت عدم الملاءمة تصلح كسبب لاتخاذ القرار ذلك أنه في مثالنا للمديرة سلطة تقديرية في تعيين نوابها، إلا أن ذلك الاختصاص يتقيد بمجرد اتخاذ القرار فلا يمكن إعمال السحب إلا إذا كان القرار غير مشروع[1].

---

= كذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول بأنه: «للجهة الإدارية العامة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها سحب القرارات الإدارية التي صدرت منها أو إلغاؤها إذا شابتها مخالفة قانونية حتى ولو ترتب على هذه القرارات حق للغير مادام السحب أو الإلغاء قد حصل في الميعاد المقرر قانوناً للطعن في هذه القرارات لمجاوزة حدود السلطة، ومن ثم فغير صحيح من الوجهة القانونية ما تقوله الحكومة من أن مثل هذا القرار المطعون فيه الصادر بترقية آخرين على خلاف القانون لا يجوز التظلم منه إدارياً..». (محكمة القضاء الإداري ـ الدعوى رقم ١٦٣/ ٢ق ـ ١٧/ ١١/ ١٩٤٨، س٣، ص٥٩).

(١) ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول بأن: «قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه يشترط لصحة الاستناد إلى الحصانة التي تكسبها القرارات الإدارية بفوات مواعيد طلب إلغائها أن تكون تلك القرارات منشئة لمراكز قانونية لأصحاب الشأن فيها، صادرة في حدود السلطة التقديرية المخولة للجهات الإدارية بمقتضى القانون. =

**٢ ـ السحب خلال مواعيد الطعن القضائي بالإلغاء :**

يجب أن يتم سحب القرار الإداري غير المشروع خلال مواعيد الطعن بالإلغاء وهي (٦٠) يوماً من تاريخ نشر القرار التنظيمي أو (٦٠) يوماً من تاريخ إعلان القرار الفردي، إذ يجب أن يتحقق الاتساق بين الميعاد الذي يجوز فيه لأصحاب الشأن طلب إلغاء القرارات الإدارية بالطريق القضائي، وبين الميعاد الذي يجوز فيه للإدارة سحب قراراتها حتى يتم الاستقرار بعد مضي زمن واحد، فإذا انقضت هذه الفترة، وهي (٦٠) يوماً التالية لنشر القرار أو إعلانه، اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل، ويصبح عندئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعتبر أمراً مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله[1]، وقد نظم المشرع الكويتي في القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ ميعاد الطعن القضائي الذي هو في ذات الوقت ميعاد سحب القرارات الإدارية، فيبدأ

---

= أما إذا كانت تلك القرارات ليست إلا تطبيقاً لقواعد آمرة مقيدة تنعدم فيها سلطتها التقديرية من حيث المنع أو الحرمان، فإنه لا يكون ثمة قرار إداري منشىء لمركز قانوني، وإنما يكون القرار مجرد تنفيذ وتقرير للحق الذي يستمد من القانون مباشرة، ومن ثم 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 على الجهة الإدارية المساس به.
(حكم محكمة القضاء الإداري ـ جلسة ١٩٥٣/١١/٢٩، س٨، ص١٣١).

(١) ففي حكم لها قررت محكمة الاستئناف العليا (حكم ١٩٩٣/٣١ إداري مدني) بأن:
(... إن قراري ترقية المدعي إلى الدرجتين الخامسة عشرة والسادسة عشرة، صدرا باطلين بمخالفتهما القانون حيث خالفا نص المادة ٥/ب من الفصل الثاني من الباب الثاني من لائحة نظام العاملين بمؤسسة البترول والمادة ٤ من العقد المبرم بين المدعي والمؤسسة فيما حدداه في مائة يوم بدءا من استلام العمل كفترة تجربة، يحق لكل من الطرفين فسخ العقد خلالها، وكذا المادة ١١ من الفصل الثاني من الباب الثالث من لائحة نظام العاملين بالمؤسسة فيما اشترطته للترقية من مضي ستة أشهر على الأقل من تاريخ منح آخر درجة إذ الثابت أن المدعي عين بالمؤسسة بالدرجة الرابعة عشرة في ١٩٩٠/٧/١٧ ورقي إلى الدرجة الخامسة عشرة في ١٩٩٠/٧/١٩، أي قبل انقضاء فترة التجربة وثبوت صلاحيته لأعمال وظيفته، كما رقي إلى الدرجة السادسة عشرة في ١٩٩١/٤/١٦، أي قبل انقضاء مدة الستة أشهر المنصوص عليها في المادة ١١ من لائحة نظام العاملين بالمؤسسة بمراعاة إسقاط فترة الغزو باعتبارها قوة قاهرة غلت يد جهة الإدارة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على حقوقها، **وهذا العيب الذي لحق بالقرارين المشار إليهما لا يعدمهما، وإنما يصمهما فقط** =

ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة في السريان بعلم صاحب الشأن إذا كان القرار فردياً، أو بالنشر إذا كان القرار تنظيمياً، كما يبدأ بطريق العلم اليقيني.

فللجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو للجهة الرئاسية لها سحب القرارات الإدارية التي صدرت منها، أو إلغاؤها إذا شابتها مخالفة قانونية، حتى ولو ترتب على هذه القرارات حق للغير مادام السحب أو الإلغاء قد حصل في الميعاد المقرر قانوناً للطعن في هذه القرارات لمجاوزة حدود السلطة، ومن ثم فإنه يصح من الوجهة القانونية الطعن في القرار غير المشروع بترقية بعض الموظفين لأن مثل هذه القرارات لا تصبح نهائية إلا إذا مضت مواعيد الطعن أمام المحكمة، فطالما أن هذه المواعيد قائمة، يجوز لكل ذي مصلحة التظلم منها إلى الجهة الإدارية المختصة، وطلب إلغائها لمجاوزة حدود السلطة، ولا يصح في هذه الحالة التحدي بالحقوق المكتسبة بالنسبة إلى الموظفين المطعون في ترقيتهم.

من الشرطين السابقين نستطيع أن نستنتج علة ميعاد سحب القرار الإداري فهي تقوم على اعتبارين :

**أولهما**: ضرورة التوفيق بين حق الإدارة في إصلاح ما انطوى عليه قرارها من مخالفة للقانون ووجوب استقرار الحالة القانونية المترتبة على هذا القرار استقراراً يعصمه من كل تغيير أو تعديل.

**وثانيهما**: مراعاة الاتساق بين الميعاد الذي يجوز فيه لأصحاب الشأن طلب إلغاء القرارات الإدارية بالطريق القضائي، وبين الميعاد الذي يجوز فيه للإدارة سحب قرارها حتى يتم الاستقرار بعد مضي زمن واحد.

أي أنه من حيث المبدأ، ومن أجل حماية الأمن القانوني، يجب أن نتمسك بصورة نهائية بالقرارات المنشئة للحقوق، إلا أنه من المفضل أن تخول الإدارة سلطة إلغاء قراراتها الإدارية غير المشروعة بمعرفتها، ولكننا لا يجب أن نعترف

---

= **بالبطلان، ومن ثم فإنه إذا انقضت مواعيد سحبهما يكتسب القراران حصانة تعصمهما من أي إلغاء أو تعديل، وإذا لم يثبت من الأوراق صدور قرار من المؤسسة بسحب هذين القرارين في المواعيد القانونية فإنهما يكونان محصنين من السحب والإلغاء.**

للإدارة بسلطات أوسع من تلك المقررة للقضاء، وهو الدرع الواقي والحصن العتيد لمبدأ المشروعية.

أي أن على الإدارة أن تحترم مواعيد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، وإلا ترتب على مخالفة ذلك تحصن القرار غير المشروع، وعدم إمكانية سحبه بعد ذلك إلا أن ثمة صعوبة يمكن أن تثور فيما يتعلق بالقرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي.

## الفرع الثالث

## سحب القرارات الإدارية الضمنية والسلبية

تدق التفرقة بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي، ولئن كان القرار السلبي هو تعبير عن موقف سلبي للإدارة تمتنع به عن اتخاذ موقف معين في موضوع يلزمها القانون باتخاذ موقف بشأنه[1]، وفقاً لحكم الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ في شأن إنشاء الدائرة الإدارية، ووفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء. إلا أن القرار الضمني هو ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال ـ دون إفصاح ـ على أن الإدارة تتخذه حيال أمر معين[2]. ويظهر

(١) ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول بأنه: «.. يتحقق القرار السلبي عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون، ومن ثم فإنه يتعين لقيام القرار السلبي أن يكون ثمة إلزام على الجهة الإدارية باتخاذ قرار معين ـ إذا لم يكن مثل هذا القرار واجباً عليها فإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قراراً سلبياً مما يقبل الطعن عليه بالإلغاء..» المحكمة الإدارية العليا ـ الطعن رقم ٢٢٢/٢٨ق ـ جلسة ٤/ ٥/ ١٩٨٥، س ٣٠، حكم غير منشور.

(٢) ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول بأنه: «.. لا محل لقول الحكومة بأنه كان واجباً على المدعي رفع دعواه خلال الستين يوماً التالية لفوات أربعة أشهر دون الرد على التظلم باعتبار ذلك قراراً ضمنياً برفضه ينفتح به ميعاد طلب الإلغاء ما دام أن الوزارة قد استجابت إلى التظلم، واتخذت في شأنه إجراءات إيجابية من شأنها تأييد وجهة نظر المدعي وزملائه الذين تظلموا منه مما ينفي قيام قرار الرفض الضمني المستفاد بحكم القانون بعد سكوت السلطة الإدارية عن الإجابة عن التظلم المقدم إليها ويجعل ميعاد طلب الإلغاء مفتوحاً طالما أنها تعمل على إجابة التظلم، ولم تخطر مقدمه برفضه، ولذلك يكون الدفع بعدم قبول الدعوى غير قائم على أساس من القانون متعيناً رفضه..»، محكمة القضاء الإداري ـ الدعوى رقم ٢٢٣/ ٥ق ـ جلسة ٢٧/ ١١/ ١٩٥٢ ـ س٧، ص٦٠.

القرار الضمني في أجلى صوره في حالة التظلم، أو التقدم بطلب إلى جهة الإدارة فتحجم عن الإجابة عنه سواء بالقبول أو الرفض، وتلتزم الصمت، ويعتبر المشرع - عادة - سكوت الإدارة رفضاً إذا مضت عليه فترة معينة، ومثال ذلك عدم إجابة الإدارة عن تظلم مقدم إليها عن قرار أصدرته.

ومن صور القرار الضمني تلك الصورة التي نصت عليها المادة السابعة من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١، بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية بقولها «ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها المصالح الحكومية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه علماً يقينياً . . وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً. ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني حسب الأحوال»[1].

أي أنه بالنسبة للقرار الضمني لابد أن يكون هناك قرار صادر من جهة الإدارة وتظلم صاحب الشأن من هذا القرار، وسكوت من جانب السلطة المختصة عن الإجابة عن هذا التظلم، ومضي ستين يوماً من تاريخ التظلم، فحينئذ نكون بصدد قرار إداري ضمني بالرفض.

كذلك يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض ما نصت عليه المادة (١٥) من القانون رقم (٣) لسنة ١٩٦١ بإصدار قانون المطبوعات والنشر بقوله: «يبلغ الترخيص في

(١) ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول بأنه: «ما دام أن الحكومة لم تنازع في أن المدعي تظلم من القرار المطعون فيه، ولم تقدم دليلاً على علمه بهذا القرار قبل تاريخ التظلم الذي ترتب عليه قطع سريان ميعاد رفع الدعوى، وقد انقضت على تقديمه مدة تزيد على الأربعة أشهر دون رد من الجهة الإدارية، مما يعد في حكم قرار حكمي - ضمني - برفض التظلم فيبدأ بعد انقضاء هذه الفترة ميعاد رفع الدعوي، والثابت أن المدعي قد أقام دعواه خلال الأربعة أشهر، فمن ثم تكون الدعوى قد رفعت في الميعاد القانوني، ويكون الدفع بعدم قبولها على غير أساس متعيناً رفضه»، محكمة القضاء الإداري - الدعوى رقم ١٢١٨/ ٥ق ٨/ ١٩٥٣/٢ س٧، ص٤٤٥.

إصدار الجريدة إلى صاحبها بإخطار رسمي، خلال ثلاثين يوماً من وقت تقديم الطلب. وإذا لم يبلغ الترخيص خلال هذه المدة، اعتبر الطلب مرفوضاً». فسكوت وزير الإعلام في شأن الرد بإخطار رسمي خلال ثلاثين يوماً من وقت تقديم طلب الترخيص يعد قراراً إدارياً ضمنياً برفض الطلب، إلا أنه لا يعتبر بهذه الصورة قراراً سلبياً، حيث إن وزير الإعلام لم يمتنع عن اتخاذ قرار إداري كان من الواجب عليه اتخاذه، فالقانون رقم (٣) لسنة ١٩٦١، قد خير السلطة المختصة في قبول الطلب أو عدم قبوله صراحة، كما وقد خول ذات السلطة الحق في عدم الرد بإخطار رسمي على الطلب المقدم للحصول على ترخيص إصدار جريدة، ومن ثم فإنه لا إلزام على وزير الإعلام في اتخاذ قرار إداري في مواجهة طلب مقدم من أصحاب الشأن، أي أن سكوته لا يعتبر رفضاً، أو امتناعاً عن اتخاذ قرار إداري كان من الواجب عليه اتخاذه[1].

إلا أنه وفقاً لنص المادة (١٦) من القانون نفسه فقرة (٢)، فإن على وزير الإعلام أن يبت في التظلم المرفوع إليه خلال أسبوعين من وقت تقديمه، ويقدم التظلم لوزير الإعلام من قبل صاحب الشأن خلال عشرة أيام من وقت إعلان رفض إصدار ترخيص الصحيفة، أو من انقضاء الثلاثين يوماً.

ففي حالة امتناع وزير الإعلام عن إصدار قراره في التظلم خلال أسبوعين من وقت تقديمه سواء أكان رده بقبول التظلم أم برفضه فإنه يكون قد أصدر قراره السلبي بالرفض، حيث إنه يكون قد امتنع عن اتخاذ أمر أوجب عليه القانون اتخاذه. وهذا القرار السلبي يكون محلاً للطعن به بالإلغاء متى توافرت الشروط كما يكون للوزير سحبه أو إلغاؤه خلال المواعيد المقررة لذلك. والقرار الضمني كما

(١) ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول: «إن المدعية وقد تظلمت من القرار الإداري في تاريخ معين، تكون قد علمت به من هذا التاريخ على الأقل، ومن ثم يبدأ من هذا التاريخ ميعاد الأربعة الأشهر الذي يعتبر فواتها بمثابة الرفض الضمني ما لم تصدر الإدارة قراراً صريحاً في التظلم يبدأ من تاريخ العلم به ميعاد الستين يوماً».
(محكمة القضاء الإداري ـ الدعوى رقم ٨٩٥/٦ق ـ ١٨/ ٣/ ١٩٥٤).

يمكن أن يكون بالرفض قد يكون بالموافقة كالقرار الضمني بالموافقة الذي نصت عليه المادة التاسعة من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٢ في شأن الأندية وجمعيات النفع العام بقولها: «لوزارة الشئون الاجتماعية والعمل رفض تسجيل الجمعية أو النادي خلال شهر واحد من تاريخ تقديم المستندات المنصوص عليها في المادة السابقة، مع بيان أسباب الرفض ولها أن تدخل على اللائحة الداخلية من التعديلات ما تراه ضرورياً للمصلحة العامة..».

فبالنسبة لهذا النوع من القرارات، فإن السكوت من جانب وزارة الشئون الاجتماعية والعمل عن الرد بالرفض صراحة على طلب تسجيل الجمعية أو النادي خلال شهر واحد من تاريخ تقديم المستندات المطلوبة، يعتبر قراراً ضمنياً بالموافقة على تسجيل الجمعية، أو النادي، ذلك أن وزارة الشئون الاجتماعية والعمل لم ترفض أو تمتنع عن اتخاذ قرار إداري كان من الواجب عليها اتخاذه[1].

وعلى ذلك، فإن القرار السلبي يتمثل في حالة وحيدة فقط، وهي رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار إداري كان من الواجب عليها اتخاذه وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بقولها: «ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح»، أي أن القرار السلبي هو الذي يستخلص من امتناع الإدارة عن إصدار القرار الذي كان واجباً عليها اتخاذه.

---

(١) من ذلك أيضاً ما جاء في المادة (٢٢) من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ في شأن بلدية الكويت، والتي نصت على أنه «لمجلس الوزراء الاعتراض على أي قرار يصدره المجلس البلدي، وذلك خلال أسبوعين من تاريخ صدوره..»، ومن ثم فإن سكوت مجلس الوزراء خلال أسبوعين من تاريخ صدور قرار المجلس البلدي يعتبر قراراً إدارياً ضمنياً بالموافقة ذلك أنه ليس هناك ثمة التزام على مجلس الوزراء في أن يصدر قراراً إدارياً صريحاً بصدد قرارات المجلس البلدي، وبمعنى آخر أن مجلس الوزراء لم يرفض أو يمتنع عن اتخاذ قرار إداري بالرد على قرارات المجلس البلدي، كان من الواجب عليه اتخاذه وفقاً لحكم القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢.

والقرار السلبي يكون دائماً بالرفض على خلاف القرار الضمني الذي يكون بالرفض أحياناً، وبالموافقة أحياناً أخرى على الوجه الذي رأيناه[1].

ومن أمثلة القرار السلبي امتناع وزير التعليم العالي عن منح درجة الليسانس لخريج إحدى الكليات النظرية بناء على قرار المجلس الأعلى للجامعة بمنح هذه الشهادة، فالوزير في هذه الحالة قد امتنع عن اتخاذ قرار إيجابي. حيث توجب عليه المادة (٣٨) من القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦ بشأن التعليم العالي اتخاذه. وعليه فإن وقوف وزير التعليم العالي موقفاً سلبياً يستفاد منه قرار سلبي بالرفض. ولا شك في أن امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان يتعين عليها اتخاذه تنفيذا للقانون أو اللوائح دون وجه حق يعتبر قراراً إدارياً سلبياً مخالفاً للقانون.

كما أنه يعتبر من القرارات السلبية غير المشروعة ـ بالرفض ـ امتناع جامعة الكويت عن تنفيذ حكم بغير حق، واستمرار امتناعها عن تنفيذه، كامتناع مجلس الجامعة عن إصدار قرار بترقية عضو هيئة تدريس إلى درجة أستاذ مساعد كان قد حكمت له المحكمة بحقه في الترقية، ففي هذه الحالة يكون لصاحب الشأن حق في التعويض عما يلحقه بسبب هذا القرار السلبي من أضرار، ولا شك في أن التعويض يشمل في مثل هذه الحالة ما أصابه من أضرار مادية وأدبية[2].

ويعتبر كذلك من ضمن القرارات السلبية رفض عميد إحدى الكليات تمكين

---

(١) من أمثلة القرار السلبي بالرفض امتناع السلطة التنفيذية عن تقديم مشروع الميزانية العامة إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل. فالحكومة ملزمة وفقاً لنص المادة (١٤٠) من الدستور بتقديم مشروع قانون الميزانية العامة للدولة إلى مجلس الأمة قبل نهاية السنة المالية بشهرين على الأقل، ومن ثم فإن فوات هذه المواعيد دون تقديم المشروع لمجلس الأمة يعد رفضاً أو امتناعاً عن إصدار قرار إداري ـ مرسوم بتقديم المشروع ـ يوجب القانون ـ الدستور ـ اتخاذه، فالقرار السلبي هنا يستخلص من امتناع الحكومة عن إصدار القرار الذي كان واجباً عليها اتخاذه. إلا أنه يجب أن ننوه هنا بأن قرار الحكومة ـ المرسوم ـ إنما هو عمل من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء، ولكنه على كل حال قرار إداري من حيث الموضوع.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا ـ الطعن رقم ١٤٧٤/ ١٢/ ق ـ ٢٥/ ٥/ ١٩٦٨ـ ١٣/ ١١/ ١٩٧٧.

عضو هيئة تدريس من القيام بإلقاء المحاضرات والتمرينات العملية عن طريق رفض توزيع جدول دراسي عليه فالمادة (٢٧) من قانون التعليم العالي رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦ تنص على أن «أعضاء هيئة التدريس يتفرغون للقيام بالدروس والمحاضرات والتمرينات العملية»، فعميد الكلية في هذه الحالة يرفض ويمتنع عن إصدار قرار - توزيع الجدول الدراسي على عضو هيئة التدريس - كان واجباً عليه إصداره بحكم القانون، ومن ثم يكون تصرفه بهذه المثابة تصرفاً إدارياً سلبياً مستكملاً لجميع العناصر التي تجعل منه قراراً إدارياً قابلاً للطعن بطريق الإلغاء[١].

ورغم ذلك فإنه قد يمثل سكوت الإدارة في حد ذاته قراراً سلبياً بالموافقة من ذلك ما جاء في نص الفقرة الأخيرة من المادة (٦٥) من الدستور بقولها: «ويعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة نظره..»، فعدم اعتراض رئيس الدولة (الأمير) على القانون المقر من قبل مجلس الأمة لا يخرج عن كونه قراراً إدارياً بالامتناع عن الاعتراض على القانون، ورئيس الدولة بتصرفه هذا يكون قد امتنع عن الاعتراض الذي كان له أن يبينه صراحة خلال المدة المقررة، إذا كان يريد عدم التصديق على القانون ومن ثم يكون سكوته على هذا النحو مشكلاً لقرار سلبي بالموافقة[٢].

كذلك يعتبر قراراً سلبياً الحكم الوارد في مشروع قانون التعليم العالي والذي ينص على أن: «القرارات التي يتخذها مجلس المؤسسة العلمية تعتبر نافذة ما لم

---

(١) انظر حكم محكمة القضاء الإداري - الدعوى رقم ٥٩/٦ق - ١٣/١١/١٩٥٢- ٧/٢/٢٦.

(٢) وقرار رئيس الدولة يعتبر في هذه الحالة من أعمال السيادة أي أنه لا يخضع لرقابة القضاء ولكنه على الرغم من ذلك قرار إداري يخضع للسحب من قبل مصدره كما يكون لمصدره إلغاؤه.
ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول: «إن اختصاص مجلس الدولة - بهيئة قضاء إداري - بنظر الطعون في القرارات الإدارية السلبية منوط بأن يكون من الواجب على الجهة الإدارية قانوناً اتخاذ القرار، فإذا لم يكن ذلك واجباً، وكان متروكاً لمحض تقديرها، فإن سكوت الجهة الإدارية عن اتخاذ مثل هذا القرار لا يشكل الامتناع المقصود من نص المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة - وهي المادة المقابلة للمادة الرابعة من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ الكويتي - ولا يكون ثمة قرار إداري يمكن الطعن فيه».
(المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٠٦٦/١٠ق ٢٣/١٢/١٩٧٦- السنة ١٣، ص٣٢١).

يعترض عليها الوزير بقرار منه خلال عشرة أيام من تاريخ رفعها إليه..»، وعلى ذلك فإن سكوت الوزير وعدم إصداره لقرار بالرفض أي أن يمتنع عن إصدار قرار - بالرفض - أوجب القانون اتخاذه يعتبر قراراً سلبياً بالموافقة متى مرت مدة الأيام العشرة المنصوص عليها في القانون[1].

ولقد حسم القضاء الإداري مسألة سحب القرارات الإدارية وفقاً لقواعد نفاذها وهي ٦٠ يوماً من تاريخ النشر أو الإعلان، ومن ثم فإنه بنشر تلك القرارات - الضمنية أو السلبية - لا تثور المشكلة، وهذا بطبيعة الحال لا يمكن تحققه حيث إن تلك القرارات لا تنشر ولا تعلن، وعليه فإن المعضلة تتضح هنا لعدم نشر أو إعلان القرارات الإدارية الضمنية أو السلبية سواء تلك التي تعد بالموافقة أو بالرفض فقبول فكرة السحب في هذه الحالة يعني الاعتراف للإدارة بحقها في أعمال السحب الإداري إلى ما لا نهاية، ذلك أن مواعيد السحب مرتبطة على نحو ما رأينا بمواعيد الإلغاء القضائي التي لا تسري بدورها إلا من تاريخ نشر القرار غير المشروع أو إعلانه أو العلم به علماً يقينياً بحسب الأحوال.

ولا شك في أن هذا الحل يخالف منطوق النص الذي أجاز للإدارة بأن تصدر قرارها - غير المصدر صراحة - خلال موعد محدد، لذلك فإن القضاء الإداري استقر به المطاف في التأكيد على أن سكوت الإدارة المعتبر قراراً إدارياً بالموافقة

(١) ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول بأنه: «.. وإن كان القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالمحاماة أمام المحاكم الوطنية لم يحدد للجنة قبول المحامين ميعاداً للبت في طلبات القيد التي تقدم إليها، إلا أن الموقف السلبي الذي تتخذه السلطة الإدارية إزاء تصرف إداري يدخل في اختصاصها يعتبر رفضاً، إذا استطال هذا الموقف دون مبرر معقول.
ولما كانت اللجنة لم تبين سبباً مقبولاً لتأجيل البت في طلب المدعي زهاء ثلاث سنوات، كما أن المحكمة لم تستبن من ظروف المدعي أن هناك ما يدعو لهذا التأجيل الطويل، إلا أن يكون المدعي في نظر اللجنة غير مستكمل لشرط المدة اللازمة للقبول للمرافعة أمام محكمة النقض، فإن تصرف اللجنة هذا يعد قرينة قاطعة على أن هناك قراراً نهائياً برفض طلبه إلى أن تستكمل المدة اللازمة لقبوله للمرافعة أمام محكمة النقض فتجيبه إلى طلبه، ولا شك أن هذا التصرف من جانبها هو ستار كريم لقرارها النهائي برفض طلبه، يجوز للمدعي المطالبة بإلغائه، وعلى ذلك يتعين قبول الدعوى».
(محكمة القضاء الإداري - الدعوى رقم ٦٧٠٤/٨ق - السنة ٩/ ٤/ ١٩٥٧، س١١، ص٣٤١).

تنتهي مواعيد سحبه بانتهاء الأجل المحدد للإدارة في إصداره صراحة. أي أن القرارات الإدارية الضمنية أو السلبية بالموافقة تتحصن من السحب بمجرد انتهاء المواعيد التي كان للإدارة خلالها حق إصدار قراراتها بصورة صريحة[1].

## المبحث الثاني

## الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية (الإنهاء)*

الإنهاء هو إزالة الآثار القانونية للقرارات الإدارية بمعرفة الإدارة بالنسبة للمستقبل، أي أن آثاره أقل خطورة عن تلك التي يقررها السحب، وعلى ذلك فهو أسهل منه في العمل. ومع ذلك فإنه ثمة شروط لابد من احترامها لإمكانية اللجوء إلى هذا الإجراء، وبعض هذه الشروط يتعلق بقواعد الاختصاص والشكل في حين تتعلق الشروط الأخرى بقواعد الموضوع.

### الفرع الأول

### قواعد الاختصاص والإجراءات في الإلغاء الإداري للقرارات

من حيث المبدأ، يجب أن يتقرر الإلغاء الإداري من قبل ذات السلطة مصدرة القرار محل الإنهاء، وبنفس الشكل الذي صدر به القرار، وهذا ما يسمى بقاعدة الاختصاص الموازي في الشكل[2].

---

(١) C.E. 14 Nov, 1969, Eve, Rec., 498 Concl. BERTRAND.

* سوف نستخدم في بعض الأحيان مصطلح الإنهاء لتمييز الإلغاء الإداري عن الإلغاء القضائي برغم أن الفقه العربي قد درج على استعمال مصطلح الإلغاء في هذه الحالة. انظر على وجه الخصوص أ.د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء مرجع سابق.

(٢) ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول بأنه: «.. من المقرر أن السلطة التي تملك إلغاء القرار الإداري النهائي هي الجهة التي أصدرته، أو الجهة الرئاسية بالنسبة إليها، فلا وجه للنص على القرار بالإلغاء الصادر من ذات الجهة التي أصدرت قرار الحفظ، بأنه مشوب بعدم الاختصاص بمقولة إن الفصل في التظلمات بالنسبة إلى موظفي وزارة التربية والتعليم من اختصاص وكيل الوزارة .. ذلك أن لمصدر القرار المشوب أن يلغيه من تلقاء نفسه دون انتظار لتظلم ذوي الشأن منه» (المحكمة الإدارية العليا الطعن ١٢٣٠/ ٩ق - ٨/ ٤/ ١٩٦٧ـ ١٢/ ٩٥/ ٨٨٤) (٢٧).
انظر في دعوى الإلغاء على وجه الخصوص أ.د. سعاد الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٠.

أي أن الإلغاء يتم من ذات السلطة مصدرة القرار الأصلي، فالقرار الصادر عن مديرة الجامعة بإنشاء مركز من مراكز البحث العلمي بالجامعة لا يمكن إلغاؤه إلا بقرار مماثل يصدر عن مديرة الجامعة، كذلك فإن القرار الصادر عن مجلس الجامعة بإلحاق قسم العلوم السياسية بكلية العلوم الإنسانية، لا يمكن إلغاؤه إلا بقرار صادر عن مجلس الجامعة ذاته، فإن صدر قرار عن عميد كلية التجارة بإلغاء هذا القرار كان قراره منعدماً.

ويجب كذلك لإعمال قرار الإنهاء، أن يصدر هذا القرار بذات الشكل الذي صدر به القرار الملغي، فالقرار التنظيمي لا يمكن إلغاؤه بقرار فردي حتى ضمنياً وعلى ذلك فإن قرار مديرة الجامعة بتنظيم اختيار نوابها واشتراط قرارها أن يكون النائب بدرجة أستاذ مساعد على الأقل لا يمكن إلغاؤه بقرار، وإن كان صادراً عن المديرة بتعيين نائب لها بدرجة مدرس بحجة أن قرارها الأخير قد ألغى قرارها اللائحي ضمنياً بتعيينها عضو هيئة تدريس بدرجة مدرس في وظيفة نائب لها. بل يتعين في هذه الحالة أن تصدر مديرة الجامعة قراراً لائحياً آخر تعدل فيه شروط شغل وظيفة نوابها ثم تتبع هذا القرار بقرار فردي تعين فيه عضو هيئة تدريس بدرجة مدرس في هذه الوظيفة[1].

ومع ذلك، فإن هذا المبدأ الذي قد يبدو سهلاً من الناحية النظرية، تصادفه صعوبات عملية جعلت القضاء الإداري يخفف من غلوائه، فقد ذهب القضاء إلى اعتبار أن مبدأ الاختصاص الموازي لا يتعين إعماله إذا كان الشكل اللازم لاتخاذ القرار المراد إلغاؤه ليس له مبرر من حيث الواقع والقانون، وعليه فإن مديرة

(١) ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى القول بأن: «.. القرار الفردي الصادر عن المحافظ يجب أن يراعي القرار التنظيمي الصادر عن الوزير، ومن ثم فإنه لا يستطيع إلغاءه أو تعديله..»
(C.E, 27 Avril, 1945, Famille Marseillaise, R, 83).

كذلك ذهب مجلس الدولة إلى القول بأن «.. السلطة الإدارية العليا لا تملك إصدار لائحة تخالف بمقتضاها قراراً إدارياً فردياً في الحالة التي يكون فيها مصدر هذا القرار الأخير قد اتخذ قراره وفقاً لقواعد الاختصاص.
(C.E, 3 Jillet 1931, Ville de clamart). J.F Lachaume, Les frades décisons, op. cit.

الجامعة تستطيع أن تصدر قرارها بإعفاء أحد نوابها من شغل وظيفته، على الرغم من أن قرار تعيين نائبها قد سبقه اجتماع لجنة اختيار قدمت للمديرة توصية بأسماء المرشحين لشغل هذه الوظيفة. فهنا يكون الإلغاء دون حاجة إلى إعادة الإجراء الشكلي الذي كان لازماً لاتخاذ القرار محل الإلغاء.

إن هذا الاتجاه الذي تبناه القضاء لا يمكن تجاهله ما لم يوجد نص في القانون أو في اللوائح يلزم باتباع ذات الإجراءات التي كانت ضرورية لاتخاذ القرار المراد إلغاؤه[1].

## الفرع الثاني
## القواعد الموضوعية للإلغاء الإداري

يتعين علينا في واقع الأمر وحقيقته أن نميز في هذا الصدد بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية من خلال مدى كونها قرارات منشئة أو غير منشئة. فالقرارات الإدارية غير المنشئة سواء أكانت تنظيمية أم فردية يمكن إلغاؤها في أي وقت ودون الالتزام بأية مواعيد، أما القرارات المنشئة فإن إلغاءها يكون محكوماً بالآتي:

**أ ـ القرارات التنظيمية :**

يمكن إلغاء القرارات التنظيمية في كل وقت فهي وإن كانت قد أنشأت حقوقاً بالنسبة للماضي فهي لا تنشىء هذه الحقوق بالنسبة للمستقبل، ومن ثم يمكن إلغاؤها أو تعديلها في المستقبل، فالمراكز في مواجهتها تنظيمية، والإدارة لا يمكن أن تلزم نفسها بالنسبة للمستقبل في مواجهة لائحة[2].

---

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي، C.E.Didierjean ١٣ فبراير ١٩٤٨، مجموعة لوبون، ص٧٥

(٢) ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى القول بأن «.. الإدارة تستطيع في أي وقت تشاء أن تلغي أو تعدل بالنسبة للمستقبل القرارات الإدارية التنظيمية حتى ولو كانت مشروعة باستثناء الحالة التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك، وهي حالات نادرة في العمل..».

C.E.23 Mai, 1960, Confedration nationale de la boucherie. Francaise R, 353, AJDA, 1961, P 174.

ولكن مع ذلك يتأثر هذا المبدأ بقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية[1]. ذلك أن بعض القرارات الفردية المنشئة يمكن أن تكون قد صدرت بناء على لوائح، ومن ثم نتساءل عن مصير تلك القرارات الفردية بعد إلغاء القرارات التنظيمية الحاكمة لها ؟ كأن يقوم مجلس الجامعة بإلغاء لائحة ترقيات أعضاء هيئة التدريس بإدخاله تعديلات جوهرية على اللائحة القديمة، واشتراطه لمتطلبات إضافية لإمكانية الترقي من وظيفة أستاذ مساعد إلى وظيفة أستاذ، وهنا يمكن أن نتكلم عن مصير الأساتذة الذين تمت ترقيتهم بموجب اللائحة السابقة (أي القرارات الفردية بترقياتهم بناء على اللائحة السابقة). ويذهب القضاء الإداري في مثل هذه الحالة إلى اعتبار اللائحة الجديدة ماسة بالحقوق المكتسبة، ومن ثم متضمنة ما يهدر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وذلك في الحالة التي تنص على وجوب تمتع من تمت ترقياتهم بذات الشروط الواردة في اللائحة الجديدة كذلك تعتبر اللائحة الجديدة باطلة قانوناً لمخالفتها لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في حالة نصها على ضرورة تعديل الأساتذة المترقين بمقتضي اللائحة القديمة لأوضاعهم خلال فترة زمنية معينة، حتى يحصلوا على الشروط الواردة في اللائحة الجديدة[2].

كذلك تكون باطلة اللائحة الصادرة عن إحدى الكليات والتي تشترط على معيديها حتى من التحق منهم بالبعثة قبل صدورها، أن يحصلوا على إجازة

---

(١) ذهب مجلس الدولة إلى القول بأن: «.. القرار التنظيمي إذا ألغى قراراً تنظيمياً آخر، لا يمكن له أن ينتج آثاراً بالنسبة للماضي على القرارات الإدارية الفردية التي صدرت تنفيذاً للائحة الملغاة حيث إنه - وبدون نص في القانون - يكون قد أخل بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية..».

(CE, 25 Jain 1948, Societé de journal L'Aurore), J.R Lachaume.Op.cit.

(٢) ذهب أستاذنا الدكتور جون فرانسوا لاشوم إلى القول بأنه في مجال المرافق العامة تستطيع الإدارة أن تلغي قراراتها التنظيمية أو أن تعدلها بهدف تحقيق سير المرفق العام بانتظام واطراد إلا أنها لا تستطيع رغم ذلك أن تمس بالحقوق المكتسبة الناشئة عن قرارات فردية صدرت تنفيذاً لقراراتها التنظيمية.

- Jean - Francois La chaume, Les grandes decisions de la jarisprudence droit adminisgratif, PUF, 1991, P.103.

لممارسة المهنة في البلد الموفدين إليه، متى كانت قرارات التعيين في وظيفة معيد عضو بعثة، واللوائح الصادرة تنظيماً لهذه القرارات جاءت خالية من مثل هذه الشروط. ويذهب القضاء الإداري سواء في فرنسا أو مصر أو الكويت إلى اعتبار اللائحة الجديدة والقرارات التنفيذية لها في مثل هذه الحالة التي ذكرناها - معيبة بعيب مخالفة القانون لمساسها بالحقوق المكتسبة - ولكن ذلك لا يؤثر بطبيعة الحال على وضع اللائحة الجديدة بالنسبة للحالات الجديدة، ولا على القرارات الفردية التي تصدر تنفيذاً لها. بمعنى أن اللائحة تكون باطلة بجزء منها، وهو ذلك الجزء الذي يمس بالحقوق المكتسبة، فالتعديل والإلغاء ممكنان بالنسبة للائحة المنشئة ولكن يقتصر الأمر على المستقبل دون تأثيره على الحقوق المكتسبة التي ولدت في ظل اللائحة القديمة - وأصبحت غير قابلة للسحب أو الإلغاء[1].

**ب - القرارات الفردية :**

إن القرارات الفردية المنشئة لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها إدارياً إلا بتوافر الشروط التي بيناها أثناء حديثنا عن قواعد سحب القرارات الإدارية أو حيث ينص القانون، أو تقضي اللوائح بذلك.

وعلى ذلك، لا يمكن حرمان عضو هيئة تدريس من القيام بأعباء وظيفته بحجة عدم حصوله على التدريبات الإكلينيكية، أو إجازة ممارسة مهنة الطب في البلد الموفد له، ما دام أن القرار الصادر بتعيينه عن مدير الجامعة قد جاء مطابقاً للقانون، بل إنه لا يجوز لجهة الإدارة إلغاء هذا القرار أو تعديله بمجرد صدوره فالقرار الإداري الصحيح يحصن ضد أي إلغاء أو تعديل بمجرد صدوره[2].

**ج - الإلغاء الإداري وعدم المشروعية :**

على خلاف القواعد المطبقة في شأن سحب القرارات الإدارية، فإن عدم

---

(١) انظر حكم مجلس الدولة :

(C.E, 24 Janvier 1962, chiesa, R, 53, Rdp, 1962. 796)

(٢) محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم ٨/٧٥٣١ ق - جلسة ١٩٥٥/٦/٢٧- س٩، ص ٤٥١.

مشروعية القرار لا تعد شرطاً لإمكانية إلغائه إدارياً سواء أكان القرار المراد إلغاؤه منشئاً أم غير ذلك متى كان تنظيمياً[1].

فالقرار الإداري المنشىء يمكن إلغاؤه لعدم الملاءمة، وذلك أثناء مواعيد الإلغاء القضائي، أما القرار الإداري غير المنشىء فيمكن إلغاؤه سواء أكان فردياً أم تنظيمياً.

بقى أن نتعرف على المسألة التي نكون خلالها في مواجهة قرار إداري غير مشروع وغير منشىء، نعتقد هنا بأن للإدارة الحق في إلغاء مثل هذا القرار، بل إن الواجب يحتم عليها أن تقوم بإلغاء القرارات غير المشروعة لا سيما إن كانت غير منشئة. وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر في ١٢ مايو ١٩٧٦ إلى حد القول بأن مصدر اللائحة غير المشروعة أو رئيسه الإداري يتحتم عليهما النطق بالإلغاء سواء قدم إليهما الطلب من أصحاب الشأن، أو لم يقدم، أي على الإدارة أن تتدخل تلقائياً لإلغاء القرارات غير المشروعة. وتسري ذات القواعد على القرارات الفردية غير المنشئة متى كانت غير مشروعة.

## الفرع الثالث

## نظرية تغير الظروف وأثرها على الإلغاء الإداري

إن القرارات الإدارية يمكن تعديلها حتى تستجيب لفكرة تغير الظروف، ذلك أن تغير الظروف قد يصحبه صعوبة إن لم تكن استحالة في تطبيق القرارات الإدارية، فتغير الظروف يؤدي إلى تفريغ القرارات الإدارية من فحواها ويجعلها غير

(١) ذهب مجلس الدولة في حكمه الشهير (Vannier) إلى القول بأن: «.. الإدارة حرة في إلغاء قراراتها الإدارية التنظيمية تطبيقاً لفكرة مواءمة تطور المرافق العامة .. وعلى ذلك فهي تملك وفي أي وقت تشاء أن تلغي أو تعدل في قراراتها الإدارية مما يفتح لها المجال في ممارسة سلطتها الإدارية على الوجه الصحيح».

(CE, 27 Janvier 1961, Vannier, R, 60, concl-Kahn, AJDA 1961, 75, chi, Galabert et Gentot).

حقيقية[1]. وعلى ذلك فإن التمسك بقرار تعيين أعضاء هيئة التدريس من خريجي الجامعات الفرنسية بضرورة حصولهم على شهادة دكتوراة الدولة قرار لا يستجيب وتغير الظروف في الجامعات الفرنسية، وإلغاء هذه الشهادة والاستعاضة عنها بدكتوراة النظام الجديد.

وإذا كان انقضاء مواعيد الطعن بالإلغاء يوصد في وجه الإدارة إمكانية سحب هذه القرارات، فإن اللجوء من خلال فكرة الإلغاء يفتح للإدارة باب تعديل قراراتها، حتى تستجيب وفكرة الظروف الجديدة في الواقع.

وهنا يتعين علينا أيضاً أن نميز بين القرارات التنظيمية، وتلك الفردية على النحو الآتي:

**أ ـ القرارات التنظيمية:**

أقر القضاء الفرنسي منذ عام ١٩٣٠ بالحق لكل مستفيد (صاحب مصلحة) بأن يلجأ إلى مصدر القرار، أو رئيسه بطلب تعديل القرارات أو إلغائها متى اصطدمت تلك القرارات بفكرة تغير الظروف، فإن رفضت الإدارة تعديل القرار أو إلغاءه كان لصاحب المصلحة الحق في اللجوء إلى قاضي الإلغاء عن طريق دعوى الانحراف في استعمال السلطة للوصول إلى إلغاء القرار الإداري المصطدم بالظروف المتغيرة وللإدارة أن تعدل القرار أو تلغيه مع ذكر الأسباب الموجبة للتعديل أو الإلغاء[2].

---

(١) يذهب مجلس الدولة إلى حد القول بأنه: «إذا كان قرار تنظيمي قد صدر مستكملاً أركانه صحيحاً في القانون يجب نفاذه والتقيد به، فإنه من الممكن أن يصادف في حياته ما يجعله غير مشروع بسبب صدور قانون مخالف، إلا أن عدم مشروعية هذا القرار قد تنجم نتيجة لتغير الظروف التي أدت إلى اتخاذ القرار..».

(C.E, A, 3 Ferrier 1989, Canpagnie Alitalia, R, 44).

(٢) ذهب مجلس الدولة إلى القول بأنه: «.. هناك التزام على مصدر القرار التنظيمي ـ في حالة الطلب منه بواسطة صاحب المصلحة ـ أن يجعل قراره متسقاً وتغير الظروف، ففي الحالة التي يتغير فيها القانون الذي على ضوئه صدرت اللائحة، فإن لصاحب الشأن أن يطلب من الإدارة إلغاء قرارها التنظيمي دون التقيد بمواعيد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وعلى الإدارة أن تستجيب لهذا الطلب تحت رقابة قاضي الإلغاء».

(CE, Sect., 10 Janvier 1930, R, 30, S, 1930, 3, 41, note Aliber).

ب ـ القرارات الفردية:

إن تطبيق نظرية تغير الظروف يجب أن يتحدد بمبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة، ومع ذلك يمكن إعمال نظرية تغير الظروف في كل الأحوال ـ بالنسبة للقرارات الفردية غير المنشئة[1]. إذ تستطيع إدارة الأمن والسلامة في الجامعة مثلاً أن تلغي قرارها بالسماح لأحد الطلبة بالوقوف في مواقف أعضاء هيئة التدريس تبعاً لنظرية تغير الظروف كازدياد عدد أعضاء هيئة التدريس، أو قلة المواقف أو من أجل منع انتشار التلوث والحد من الضوضاء.

## المبحث الثالث

## التظلم وأثره في مد مواعيد السحب والإلغاء

إنه بفوات مدة الستين يوماً المحددة للطعن في القرار المعيب يصبح حصيناً بمنأى عن الإلغاء أو السحب هذا من جانب الإدارة، وهي نفس القاعدة بالنسبة إلى الأفراد، إلا أن هذه المدة قد تقطع بفعل المخاطب بالقرار وحينئذ يبدأ بحساب مدة جديدة تبدأ في السريان من تاريخ هذا القطع، ويكون للإدارة خلالها سحب القرار المعيب، وهذا الإجراء هو التظلم الذي جعله المشرع وجوبياً في حين، واختيارياً في حين آخر، قبل إمكانية الطعن القضائي[2].

ويكون التظلم وجوبياً من القرارات الإدارية غير المشروعة المتعلقة بالوظيفة العامة عدا المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات

(١) انظر في القرار الصادر عن مجلس الدولة المذكورة أعلاه.

(٢) ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول بأنه: «.. إذا كان الثابت أن المدعي قد تظلم من قرار الترقية، فيما تضمنه من تخطيه، ثم تلا ذلك صدور قرار تضمن صراحة سحب قرار الترقية المتظلم منه، فإن ذلك مؤداه أن القرار الساحب يعتبر قراراً جديداً أنشأ مراكز قانونية جديدة فيحق للمدعي أن يتظلم منه، إذا تضمن مساساً بمركزه القانوني، وإذا ذهب الحكم المطعون فيه مذهباً مخالفاً فإنه يكون قد جانب الصواب وأخطأ في تأويل القانون وتطبيقه حرياً بالإلغاء وذلك فيما قضى به من عدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد».
(المحكمة الإدارية العليا ـ الطعن رقم ١١٨/١٦ق ـ ١٣/٥/١٩٧٦ ـ ٢١/٧٦/٢٠٢).

المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم، ولقد جاء في نص المادة الثانية من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بأنه: «..لا تقبل طلبات الإلغاء المنصوص عليها في البنود ثانياً وثالثاً ورابعاً من المادة الأولى عدا القرارات الصادرة من مجالس تأديبية قبل التظلم منها إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم».

وحددت مواعيد البت بالتظلم بستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويجب أن يكون القرار برفض التظلم مسبباً وإلا اعتبر القرار منعدماً لمخالفته لركن الشكل في القرار الإداري، ويعتبر فوات ميعاد الستين يوماً دون الإجابة عن التظلم من السلطات المختصة بمثابة قرار برفض التظلم ضمنياً، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال[1].

وعلى ذلك فإنه بمجرد تقديم صاحب الشأن لتظلمه خلال المواعيد (ستون يوماً) من تاريخ نشر القرار التنظيمي أو من تاريخ إعلان القرار الفردي، يبدأ بحساب مواعيد جديدة، لرفع دعوى الإلغاء كما ويكون للإدارة الحق في سحب قراراتها غير المشروعة، وهكذا تمتد المواعيد حتى تصل إلى مائة وسبعة وسبعين يوماً.

## الفرع الأول

## امتداد المواعيد إلى ١٧٧ يوماً

لقد بينا آنفاً بأن الإدارة تستطيع أن تسحب قراراتها غير المشروعة، بشرط أن يتم السحب خلال مواعيد الطعن بالإلغاء القضائي، فإن لم يتقدم صاحب الشأن برفع تظلمه من القرار غير المشروع، فإن الإدارة تستطيع من تلقاء نفسها أن تسحب القرار المعيب خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار، إن كان تنظيمياً أو إعلانه إن

(١) انظر حكم محكمة الاستئناف رقم ٨٨/ ٩٣ إداري مدني - حكم منشور، سبقت الإشارة إليه.

كان فردياً[1]. أما إذا تقدم صاحب الشأن بتظلمه لمصدر القرار، أو لرئيسه الإداري، فإن من شأن هذا التظلم أن يقطع المواعيد كي تبدأ من جديد بعد ذلك مواعيد جديدة من تاريخ رد الإدارة الصريح أو الضمني على التظلم، وبذلك يستطيع صاحب الشأن أن يرفع دعواه في أي وقت يشاء خلال ميعاد جديد قدره ٦٠ يوماً من تاريخ إعلان الإدارة لقرارها الصريح بالرفض، أو بعد انتهاء فترة الستين يوماً اللازمة لرد الإدارة على التظلم.

ولما كانت المواعيد في الكويت نصف حرة فلصاحب الشأن أن يرفع تظلمه في اليوم الأول من تاريخ نشر القرار أو إعلانه به أو في اليوم التاسع والخمسين فإن رفع التظلم في هذا اليوم الأخير، بدأ ميعاد رفع دعوى الإلغاء من جديد لمدة ستين يوماً، وهذا يعني أن ميعاد السحب يمتد للإدارة لمدة ستين يوماً أخرى من تاريخ تسجيل كتاب التظلم أو تقديمه بحسب الأحوال وللإدارة في هذه الحالة أن تسحب قرارها محل التظلم خلال ستين يوماً، أو أن تلتزم الصمت أو أن ترفضه صراحة، وفي الحالتين الأخيرتين يكون لصاحب الشأن أن يرفع دعوى الإلغاء سواء بمجرد إعلانه بقرار الرفض أو بعد فوات المواعيد المتعين على الإدارة الرد خلالها ويكون ميعاد رفع دعوى الإلغاء هنا ستين يوماً من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني، ولصاحب الشأن إما أن يرفع دعوى الإلغاء في اليوم الأول أو في اليوم التاسع والخمسين من تاريخ الرفض الصريح، أو الضمني للتظلم. ويكون للإدارة تبعاً لذلك الحق ـ خلال نفس المدة ـ في سحب قرارها غير المشروع محل التظلم وبذلك يمتد ميعاد سحب القرار الإداري غير المشروع، إلى ثلاثة أضعاف المدة الأصلية المقررة لسحب القرار الإداري، بل إن الميعاد يمتد لأكثر من ذلك ما دام

(١) ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول بأن: «.. السلطة التي تملك سحب القرار الإداري النهائي ـ المشوب ـ هي الجهة التي أصدرته أو الجهة الرئاسية لها في ميعاد الستين يوماً، والعبرة في حساب الميعاد بتاريخ القرار المسحوب، لا بالتاريخ الذي أرجعت إليه الترقية، ومن ثم فإن قرار السحب يكون صحيحاً، ولا محل لطلب إلغائه.. ».
(محكمة القضاء الإداري ـ الدعوى رقم ١٩٥٢/٦ق ـ ١٥/١/١٩٥٤ ـ س٥٨، ص٥٠٦).

القاضي لم يصدر حكمه بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، فالحكمة في إجازة سحب القرارات الإدارية هي أن القرار الإداري المخالف للقانون يبقى فترة من الزمن معرضاً للإلغاء بالطريق القضائي، فمن المنطق أن يكون لجهة الإدارة التي أصدرته أن تتجنب حكم القضاء بالإلغاء فتسبقه وتصلح بنفسها شوائب القرار وعيوبه.[1] فيجب لإمكان السحب أن يكون القرار مهدداً بالإلغاء القضائي وهو يكون كذلك ما دام ميعاد الطعن فيه مفتوحا حتى يستغلق ولو انقطع بالتظلم أو إذا ما قدم الطعن فإلي أن يصدر الحكم فيه[2].

## الفرع الثاني

## إجراءات تقديم التظلم والبت فيه

يكون التظلم من القرارات الإدارية إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهات الرئاسية لها، بطلب يقدم أو يرسل بكتاب مسجل بعلم الوصول، ومعنى ذلك أن صاحب الشأن في القرار الصادر من مجلس الجامعة يستطيع أن يقدم تظلمه إلى مجلس الجامعة مباشرة باعتباره مصدر القرار المتظلم منه أو إلى وزير التعليم العالي باعتباره الرئيس الأعلى للجهة مصدرة القرار المتظلم منه، أي الجهة الرئاسية لمجلس الجامعة[3].

ويتعين على المتظلم أن يشمل تظلمه ببيان اسمه ووظيفته وعنوانه، ثم يبين تاريخ صدور القرار المتظلم منه، وتاريخ نشره أو إعلانه، أو علمه به علماً يقينيا ولعل أهم بيان يجب أن يشمله التظلم هو موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بنى عليها التظلم، فعلى المتظلم أن يحدد بصورة موجزة العيوب المتصلة بالقرار الإداري محل التظلم كعيب الشكل وعدم الاختصاص، ومخالفة المحل، وعيب

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ١١٨/ ١٦ق ـ ١٣/ ٦/ ١٩٧٦ـ ٢١/ ٧٦/ ٢٠٢.

(٢) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ٢٩٣/ ٤ق ـ ١٣/ ١٢/ ١٩٥١ ـ س٦، ص١٥٣.

(٣) انظر حكم محكمة الاستئناف رقم ٨٨/ ٩٣ السابق الإشارة إليه، حيث قام المدعي برفع تظلمه إلى السيد مدير الجامعة مصدر قرار الفصل من البعثة، انظر كذلك في بعض التظلمات التي وصلت للسيد وزير التعليم العالي باعتباره الرئيس الأعلى لجامعة الكويت.

السبب والانحراف في استعمال السلطة. ويكفي في رأينا أن يتعرض صاحب الشأن للعيوب التي لا تتعلق بالنظام العام كعيب السبب والمحل، والانحراف في استعمال السلطة، أما العيوب المتعلقة بالنظام العام فيمكن إثارتها أمام قاضي الإلغاء ولو لم يشر إليها في تظلم ابتدائي بل إنه من الممكن إثارتها لأول مرة أمام محكمة الاستئناف، وفي كل الأحوال يتعين على القاضي أن يتعرض للعيوب المتعلقة بالنظام العام، ولو لم يثرها صاحب الشأن في طعنه، ومن أهم هذه العيوب تلك المتعلقة بقواعد الاختصاص، والتي يوصف القرار المتضمن لها بالانعدام، وعليه يكون منعدماً القرار الذي يصدره عميد إحدى الكليات بمنع تعيين عضو هيئة تدريس في كليته، أو حرمانه من التدريس وحضور اجتماعات القسم العلمي الذي ينتمي إليه، مادام قد صدر قرار مدير الجامعة بتعيين هذا العضو ضمن الهيئة التدريسية، فقرار العميد في مثالنا يعد منعدماً لصدوره من غير مختص أصلاً لمخالفته قواعد الاختصاص التي ضمنها القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦ في شأن التعليم العالي[١].

وللمتظلم أن يرفق بتظلمه جميع المستندات التي يرى تقديمها، وتقوم جهة الإدارة التي تتلقى التظلم بقيده في سجل خاص - برقم مسلسل - يبين فيه تاريخ

(١) إن القرار المنعدم يجوز سحبه دون التقيد بميعاد الطعن القضائي، ذلك أن القرار المنعدم يولد فاقداً لكيانه، متجرداً من صفاته ومقوماته القانونية، ولا يعد والحال كذلك تصرفاً قانونياً منشئاً لمراكز قانونية لما شابه من مخالفة جسيمة تجعله والعدم سواء، لا يتمتع بما تتمع به القرارات الإدارية السليمة أو المعيبة من الحصانة، وقد ذهب القضاء الكويتي إلى جواز سحب القرارات المنعدمة في أي وقت دون التقيد بأي ميعاد لكونها لا ترتب حقاً، ولا يمكن أن يتولد عنها ثمة أثر قانوني مهما طالت مدة بقائها، ومن ثم لا يتحصن بفوات ميعاد الطعن القضائي، راجع حكم محكمة الاستئناف رقم ٣١/ ١٩٩٣ (إداري مدني)، حكم غير منشور. ويذهب القضاء الإداري إلى حد القول بأن القرار المنعدم يفقد صفة العمل القانوني ويهبط إلى مجرد الأعمال المادية التي لا تتمتع بشيء من الحصانة المقررة للقرارات الإدارية عادة. (المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٥٢٠/ ٧ ـ ٢/ ١/ ١٩٦٦ ـ ١١/ ٣١/ ٢٦٣).
انظر في تأصيل وتحليل الآراء الفقهية حول نظرية انعدام القرارات الإدارية مؤلف الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف المعنون «مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون» القاهرة ١٩٦٣، دار القاهرة الحديثة، ص٢٠٦ وما بعدها. مرجع سابق.

تقديم التظلم ويسلم للمتظلم إيصال مبين فيه رقم التظلم، وتاريخ تقديمه، أو يرسل إليه بكتاب مسجل بعلم الوصول.

وعلى الجهة التي أصدرت القرار المتظلم منه أن تحرر مذكرة بوجهة نظرها في التظلم وأن ترسلها إلى ديوان الموظفين خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم التظلم مع صورة من القرار المتظلم منه، وجميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع.

ويقوم بعد ذلك ديوان الموظفين بإرسال التظلم مشفوعاً برأيه وبوجهة نظر الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المتظلم منه وجميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع إلى إدارة الفتوى والتشريع خلال عشرين يوماً من تاريخ ورود التظلم إليه. وتقوم إدارة الفتوى والتشريع بفحص التظلم وموافاة السلطة المختصة برأيها خلال عشرين يوماً من تاريخ وروده إليها. وعلى السلطة المختصة في التظلم (الإدارة مصدرة القرار المتظلم منه) أن تبت في التظلم بقبوله أو رفضه بناء على كل الآراء التي قدمت إليها خلال عشرة أيام من تاريخ ورود رأى إدارة الفتوى والتشريع إليها، ويبلغ المتظلم بكتاب مسجل بعلم الوصول بالقرار الصادر في تظلمه وفي الأسباب التي بني عليها إذا كان القرار قد جاء بالرفض[1].

ويجب التنويه أنه وإن كان القرار الإداري المعيب يكتسب حصانة تعصمه من السحب بمضي المدة القانونية المقررة بسحب القرارات، وأن سحب هذا القرار بعد مضي تلك المدة لإزالة ما شابه من عيب يجعل القرار الساحب باطلاً لمخالفته القانون، إلا أنه ليس من شأن البطلان في هذه الحالة أن ينحدر بهذا القرار إلى مرتبة العدم، ومن ثم فإنه يتحصن بعدم الطعن عليه في الميعاد القانوني[2]. وهذا يعني بأن القرار الساحب يعتبر قراراً جديداً منشئاً لمراكز قانونية جديدة توجب على

(١) انظر في تفصيل القواعد الخاصة بالتظلمات الإدارية في الفقه الفرنسي:
Guy Isacs, La procedure administrative non-contentieuses, th, paris, 1968.

(٢) المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٩٥/١٦ق ـ ١٥/١/١٩٧٥ ـ س٢٠، ص١٠٠.
انظر كذلك: أ.د سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ١٩٦٧، ص ٦٧٥ وما بعدها.

ذوي الشأن الطعن عليه في الميعاد المقرر قانوناً، أي أنه يتعين على صاحب الشأن أن يتظلم منه، ويتم الطعن على القرار الساحب في الميعاد المقرر قانوناً للتظلم والطعن القضائي، وإلا فإنه كالقرار المسحوب يكتسب حصانة القرار المعيب بفوات الستين يوماً المحددة للطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة[1].

## الخاتمة

## القيمة القانونية لحجية الأمر المقرر فيه

إن الحصانة التي يتمتع بها القرار الإداري من مغبة سحبه أو إلغائه بعد فوات المواعيد المقررة قانوناً، تجعلنا نتساءل عن الحجية التي تتمتع بها هذه القرارات وعن المراد بهذه الحجية وعن مدى ما تتمتع به من قيمة قانونية بالمقارنة بالحجية التي ترد على الأحكام القضائية النهائية.

إن القيمة القانونية التي يتمتع بها القرار الإداري يمكن النظر إليها في سبيل مقارنتها بالقيمة القانونية التي تحوزها الأحكام القضائية النهائية.

ولا شك في أننا نستطيع القول بداءة بأن القرارات الإدارية لا تتمتع بقيمة مماثلة لتلك التي تتمتع بها الأحكام القضائية النهائية.

فالحكم النهائي سواء أكان قد صدر عن محكمة التمييز أم قد استنفدت طرق الطعن به، ولو كان صادراً عن محكمة أول درجة يتمتع بحجية الأمر المقضي فيه أي أنه يتمتع بقوة الحقيقة غير القابلة للجدل، أو هو على حد تعبير القضاء عنوان الحقيقة، فلا يمكن تبعاً لذلك انتقاده، أو النيل منه، سواء بطريق مباشر، أو بطريق غير مباشر، ومع ذلك فإن هذه الحجية نسبية، أي أنها مقصورة على موضوع

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١١٨/١٦ق - ١٩٧٦/٦/١٣ ، س٢١، ص٢٠٢ كذلك الطعن رقم ١٩٩٨/٦ق - ١٩٤٦/٦/٢١، مجموعة أبو شادي - ج١ - ص١٠٧٠.

الحكم وأطراف الخصومة[1].

ومن الممكن أن يفكر أحدنا بأن القرار الإداري غير القابل للطعن بسبب فوات المواعيد يتمتع بتلك الحجية أي أنه يكون كالحكم النهائي عنواناً للحقيقة. إن هذا التفكير غير صحيح، فحجية الأمر المقرر فيه لا ترقى لحجية الأمر المقضي فيه وذلك على النحو الآتي:

١ ـ إن الحكم الحائز على حجية الأمر المقضي فيه لا يمكن سحبه أو إلغاؤه حتى من قبل القاضي الذي أصدره، أو من جهة قضائية أعلى في حين أن القرار الإداري يخضع لقواعد الإلغاء والسحب وفقاً للمنهج الذي تعرضنا له في هذا البحث.

٢ ـ إن الحكم الحائز على حجية الأمر المقضي فيه لا يمكن التشكيك فيما ورد فيه ولو بطريق غير مباشر، حيث إنه قد أصبح عنوان الحقيقة غير القابلة للجدل كذلك لا يمكن التعرض للحكم النهائي بمناسبة دعوى أخرى معروضة أمام القضاء، كما لا يستطيع قاضٍ آخر أن يتعرض لحيثياته، أو لمنطوقه بصورة تجعله محلاً للشك أو الريبة.

أما بالنسبة للقرار الإداري، فيمكن التعرض لما ورد فيه بمناسبة دعوى الإلغاء، كذلك يمكن التعرض للقرار الإداري المحصن بسبب فوات المواعيد بمناسبة دعوى إلغاء لقرار صدر تنفيذاً له، فاللائحة المنشئة، والتي لا يمكن التعرض لها بسبب فوات المواعيد، يمكن تناولها والنيل منها بصورة غير مباشرة وذلك بمناسبة الطعن بالإلغاء الموجه ضد قرار فردي قد صدر تنفيذاً لهذه اللائحة فيستطيع مثلاً عضو هيئة تدريس غير كويتي أن يطعن بقرار إنهاء التعاقد معه الصادر عن مديرة الجامعة متناولاً بالطعن كذلك لائحة تظلمات أعضاء هيئة التدريس

(١) ذهب مجلس الدولة إلى القول بأنه: «.. حيث يتم إلغاء القرار الإداري قضائياً، فإن هذا الإلغاء يتمتع بحجية مطلقة في مواجهة الإدارة والأفراد، إلا أن هذه الحجية تكون مطلقة بالنسبة للكافة، كذلك فالقرار الملغي قضائياً يعد غير موجود من حيث الواقع والقانون وبأثر رجعي منذ نفاذه..».

CE, A, 13 Juillet 1962, sieur Breart de Boisanger, R, 484, D, 1962, 664, concl. Henry: AJDA, 1962, 549, Chr, Galbert et Gentot.

لمخالفتها لقانون التعليم العالي رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦، وهكذا فإنه على الرغم من فوات مواعيد الطعن بالإلغاء في مواجهة لائحة تظلمات أعضاء هيئة التدريس يمكن للقاضي التعرض لها بشكل غير مباشر تأسيساً على قرار فردي غير مشروع صدر تنفيذاً لها[١].

كذلك فإن صاحب الشأن، وإن كان لا يستطيع الطعن بإلغاء قرار فردي لفوات المواعيد، يستطيع دائماً أن يطعن بعدم مشروعية القرار ذاته بطلبه التعويض عما أصابه من جراء اتخاذ الإدارة لقرارها غير المشروع، ومن ثم تقرير مسئوليتها. ويستطيع القاضي أن يحكم بالتعويض على هذا الأساس رغم عدم استطاعته إلغاء القرار غير المشروع لفوات مواعيد الطعن بالإلغاء.

من ذلك نستخلص أن فوات مواعيد الطعن بالإلغاء لا تؤثر إلا شكليا على القرار غير المشروع.

٣ ـ إن تنفيذ الحكم الحائز على حجية الأمر المقضي فيه يعتبر مسألة قانون، أي أن الحكم النهائي يتمتع بذات القوة التنفيذية التي تتمتع بها القوانين، ويتعين على جميع السلطات العامة احترام الحكم الحائز على حجية الأمر المقضي فيه وإعمال ما أتى به في حين أن تنفيذ القرارات الإدارية يخضع لقواعد خاصة يمكن إجمالها فيما يلي:

أ ـ إن القرار الإداري يفرض التزامات على الغير.

ب ـ إن القرارات الإدارية واجبة التنفيذ، ولا يمكن تأجيل نفاذها إلا بنص في القانون أو حيث يأمر القاضي بذلك.

ج ـ يمكن أن يصطحب تنفيذ القرار الإداري بالقوة الجبرية دون تدخل أولي من القاضي، وذلك متى نص القانون على ذلك، أو حيث لم يشترط القانون لإمكانية التنفيذ الحصول على أمر القضاء، وأخيراً في حالة الضرورة تحت رقابة القضاء.

---

(١) انظر حكم مجلس الدولة :

CE, 10 Decembre 1954, Cru, R, 659; D. 1955, 198, concl. Jacomet, note weil.