



القرار الإداري المضاد كوسيلة لإنهاء القرارات الإدارية السليمة

د. فؤاد صالح عمر البوعيشي

جامعة الزاوية / كلية القانون

f.omar@zu.edu.ly

<https://orcid.org/0009-0008-6717-2153>

Administrative Decision as a Means to Terminate Valid The Counter Administrative Decisions

Dr. Fouad Saleh Omar Al-Buaishi

Zawiya University / Faculty of Law

تاريخ الاستلام: 2026/07/13 - تاريخ المراجعة: 2026/07/23 - تاريخ القبول: 2026/08/21 - تاريخ النشر: 2026/9/12

ملخص :

القرار الإداري المضاد هو وسيلة الإدارة التي عن طريقها تملك إنهاء قرار إداري فردي سليم عند توافر شروطها، بحيث يكون القرار المضاد معاكس للقرار الأول، حيث خلصت هذه الدراسة إلى إيضاح ماهية القرار المضاد ونطاقه بتحديد أنواع القرارات التي يشملها، وتلك التي تخرج عنه، وتم تحديد ضماناته لتوفير أكبر قدر من الحماية للأفراد من تعسف الإدارة عند استخدامها لهذه الوسيلة.

الكلمات المفتاحية : القرار الإداري، القرار المضاد، السحب، الإلغاء، القرار السليم.

Abstract:

The counter-administrative decision is a mechanism enabling the administration to terminate a valid individual administrative decision when specific conditions are met; the counter-decision effectively reverses the initial decision. This study clarifies the nature and scope of the counter-decision by identifying the types of decisions it encompasses and those excluded from its application. Furthermore, it outlines the safeguards designed to provide maximum protection for individuals against administrative arbitrariness in the use of this mechanism.

Keywords: Administrative decision, counter-decision, withdrawal, annulment, valid decision.

أولاً - المقدمة :

من المسلم به في الفقه والقضاء الإداري؛ أنه لا يجوز إلغاء وسحب القرارات الإدارية السليمة أي المطابقة للقانون. وقد بني ذلك على مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية، على أنه ينبغي في هذا الإطار التمييز بين القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية، فالقرارات الإدارية التنظيمية تملك جهة الإدارة أن تلغيها أو تعدلها في أي وقت وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، أما فيما يتعلق بالقرار الفردي إذا صدر مشروعاً ومولد لحق فإنه يكتسب حصانة تعصمه من الإلغاء والسحب ومن ثم لا يمكن المساس به إلا بموجب قرار جديد، هو القرار المضاد أو القرار العكسي للقرار الأول.

غير أن هذا الاجراء الجديد له أحكام وأوضاع خاصة، وشروط محددة، أي أن سلطة الإدارة في اتخاذه ليست تقديرية بل سلطة مقيدة، مشروطة بما يفرضه القانون في هذا الخصوص، وهي سلطة لا تتسع لكل القرارات الإدارية فهناك قرارات لا يشملها نطاق هذه الفكرة أو النظرية.

ثانياً - أهمية موضوع البحث:

على الرغم من أنه توجد دراسات كثيرة لفكرة القرار المضاد، إلا إن الملاحظ أنه لا توجد دراسات تعنى بنطاق تطبيق القرار المضاد أي القرارات التي تدخل في نطاق النظرية وتلك التي تخرج من نطاقها. وبالتالي فإن أهمية هذه الدراسة تكمن فيما يلي :

1- إن من حق الأفراد الحصول على الضمانات اللازمة لاستقرار أوضاعهم القانونية في مواجهة سلطة الإدارة في إصدار القرارات المضادة كوسيلة تستعين بها لإنهاء قراراتها الإدارية السليمة، لأن بقاء هذه السلطة بدون حدود معينة، سيؤدي إلى ضياع للحقوق، ويعد إهداراً للعدالة.

2- يترتب على القرار المضاد أثر خطير جداً وهو إلغاء قرار إداري رغم مشروعيته، وهذا يترتب مسؤولية كبيرة تتمثل في تحديد نطاق هذه النظرية .

بناء على هذه النقاط تظهر أهمية البحث المائل في تسليط الضوء على هذه النظرية، من خلال بيان ماهيتها و ضماناتها وصولاً إلى نطاق تطبيقها.

ثالثاً - إشكالية الدراسة:

إذا كان القرار الإداري المضاد وسيلة لإنهاء القرارات السليمة، وفق ضوابط محددة، فهل وجدت ضمانات محددة لإعمال هذه النظرية؟ وهل يمكن للإدارة أن تنتهي جميع القرارات السليمة المولدة لحق الصادرة عنها بهذه الوسيلة؟، أما أن هناك قرارات لا تشملها هذه النظرية ؟ وبالتالي تظهر إشكالية هذه الدراسة والمتمثلة في الإجابة على التساؤلات التالية:

1- ما هي الضمانات العملية التي تقف وراء هذه النظرية ؟

2- ما هو نطاق تطبيق هذه النظرية ؟

رابعاً - أهداف الدراسة :

1- بيان المقصود بالقرار الإداري المضاد، وتمييزه .

2- بيان وتحديد نطاق هذه الفكرة، والضمانات المقررة لها.

خامساً - منهج الدراسة:

اقتضت طبيعة الدراسة المائلة إتباع المنهج الاستقرائي بعنصريه التحليلي والاستنباطي، والمقارن من خلال دراسة وتحليل النصوص القانونية، والأحكام القضائية، والآراء الفقهية من هذه الفكرة، وذلك لبيان ضماناتها، وتحديد نطاقها.

سادساً - خطة البحث:

بناء على أهمية هذا الموضوع، وما يثيره من إشكاليات فقد قسمنا دراستنا له إلى مبحثين يتناول الأول ماهية القرار الإداري المضاد، أما المبحث الثاني فقد تناول نطاق انطباق القرار الإداري المضاد، وأنهينا بحثنا بخاتمة أوضحنا فيها خلاصة دراستنا، والمقترحات التي أمكن التوصل إليها، من خلال هذا البحث.

المبحث الأول

ماهية القرار الإداري المضاد

تمهيد وتقسيم :

القرار الإداري كتصرف قانوني قد ينتهي نهاية طبيعية، أو نهاية إدارية، ويكون ذلك عندما تقوم الإدارة بسحبه، أو إلغائه لعدم مشروعيته، وإذا لم تقم الإدارة بسحب قرارها رغم ما لحقه من عيب، فإنه قد ينتهي بواسطة القضاء حيث يقضي بإلغائه بناء على طلب أصحاب الشأن من خلال دعوى الإلغاء عند توافر شروطها، أما إذا كان القرار سليم فإنه قد ينتهي بصور قرار آخر تصدره الإدارة المختصة ليجرد القرار الأول من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، وهو ما يطلق عليه القرار المضاد، والذي نتعرض لدراسته في هذا المبحث على التفصيل التالي :

المطلب الأول : مدلول القرار الإداري المضاد وتمييزه.

المطلب الثاني : ضمانات تطبيق القرار المضاد.

المطلب الأول

مدلول القرار الإداري المضاد وتمييزه

إن مسألة إنهاء القرار الإداري السليم عن طريق قرار مضاد أو عكسي مسألة في غاية الأهمية، لأنه لا يجوز للإدارة إلغاء قرار إداري مشروع صادر عنها بأثر رجعي، لأن مبدأ عدم الرجعية من المبادئ الراسخة في القانون، فالقرارات الصحيحة مفترض فيها السلامة من تاريخ صدورهما إلى أن يثبت العكس، غير أن هذه الحصانة التي يتمتع بها القرار الإداري ليست مطلقة، فيمكن للإدارة إنهاء قرارها السليم بواسطة قرار مضاد تراعي في اتخاذه الاجراءات التي يحددها القانون، ويكون ذلك للمستقبل، مع بقاء آثاره التي أحدثها في الماضي سليمة. ونتعرض فيما يلي لتعريف هذا القرار وتمييزه عن القرارات الأخرى، وذلك وفق الترتيب التالي:

أولاً - تعريف القرار الإداري المضاد وسلطة الإدارة في اتخاذه.

ثانياً - تمييز القرار الإداري المضاد.

أولاً: تعريف القرار الإداري المضاد وسلطة الإدارة في اتخاذه:

أ - تعريف القرار الإداري المضاد:

يعرف القرار الإداري المضاد بأنه إجراء إداري يتم بمقتضاه إلغاء أو تعديل قرار سليم بالنسبة للمستقبل¹ على أن تراعى فيه الأشكال والإجراءات التي ينص عليها القانون، ويظل القرار المضاد منفصلاً ومتميزاً عن القرار الأول².

ويعرف مجلس الدولة الفرنسي القرار المضاد بأنه القرار الذي تصدره الإدارة وفقاً لشروط محددة بالقانون، أو اللائحة ويضع نهاية لحالة أنشأها قرار فردي³.

وبذلك يتضح أن القرار المضاد يحل محل القرار السابق مع انحصار أثره بالنسبة للمستقبل، وبقاء كافة الآثار التي ولدها القرار الملغي سليمة، ومنتجة لآثارها، فالقرار الصادر بفصل موظف لا أثر له على كافة الأعمال التي قام بها هذا الموظف قبل قرار الفصل حيث تظل هذه الأعمال سليمة، وملزمة للموظف الذي يعين خلفاً له بل ولإدارة كلها، سواء كان هذا القرار صادراً من السلطة التي أصدرت القرار الأول أو غيرها، مع مراعاة الشروط والاجراءات التي نص عليها القانون⁴.

ب - سلطة الإدارة في اتخاذ القرار المضاد:

من خلال عرض التعريفات التي قدمت للقرار المضاد؛ يتضح أنه يعد أحد أهم الوسائل التي يمكن من خلالها للإدارة أن تنتهي قرار سليم صادر عنها، وتكون سلطتها في إصدار هذا القرار (المضاد) سلطة مقيدة؛ وليست تقديرية⁵. فلا يحق لها استخدام هذه المكنة في كل حين لتنتهي بها آثار قرار سليم غالباً ما يكون قد تحصن، ولأن في ذلك اعتداء على فكرة تحصين القرارات الإدارية بمضي المدة، ويمثل اعتداءً صارخاً على فكرة عدم المساس بالقرارات التي صدرت سليمة⁶.

ولأنه إذا ما منحت الإدارة الحرية في إنهاء قراراتها في أي وقت تشاء، فإن ذلك سيؤدي إلى زعزعة ثقة الأفراد في تصرفات الإدارة، ويلحق الضرر بمبدأ الطمأنينة القانونية الذي لا تستقيم الحياة الاجتماعية بدونه⁷. يتضح هنا إن الموظف المختص لا يتصرف بما له من سلطة تقديرية، فيعدل طبقاً لهواه عن قراره الأول الذي على أساسه يجب أن يصدر قراره الجديد والمخالف للقرار الأول، فسلطته هنا مقيدة بما يفرضه عليه القانون، وإلا لحق تصرفه عيب إساءة استعمال السلطة. وهذا يقودنا إلى القول أن القرار المضاد : " هو الذي تصدره السلطة العامة بالإرادة المنفردة بناء على اختصاص مقيد، بهدف إنهاء أو تعديل قرار فردي مشروع، بحيث تنصرف آثاره إلى المستقبل فقط⁸.

فقرار التعيين لأحد الموظفين لا يمكن أن يتأثر نتيجة تغير الشروط القانونية اللازمة للتعيين في الوظيفة العامة، حتى لو فقد الموظف بعد تعيينه بعض الشروط المتطلبية لشغل الوظيفة، فإذا ما أرادت السلطة الإدارية إنهاء تعيين هذا الموظف فإنها لا تلجأ إلى وسيلة سحب قرار التعيين بل إلى إصدار قرار مضاد كالعزل والإحالة إلى التقاعد، وذلك في الحالات، وطبقاً للشروط المنصوص عليها قانوناً⁹.

فالمشرع بالنسبة لنوع معين من القرارات ينظم كيفية إلغائه وأسباب ذلك الإلغاء والاختصاص به. ولكي تتضح الصورة نضرب المثال التالي: إذا ما صدر قرار فردي (سليم) بتعيين أحد الأفراد في وظيفة معينة، فإنه يجب أن يستقر، حتى تنتهي آثاره نهاية طبيعية، وإذا ما أرادت الإدارة أن تنتهي هذا القرار بعمل من جانبها فإنها لا تستطيع أن تفعل ذلك بعمل من جانبها وفقاً لما تريد، ومتى تراءى لها ذلك، لكن تستطيع أن تصدر قراراً آخر بإنهاء قرار التعيين وفقاً للحالات المنصوص عليها في المادة 172 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل الفصل لعدم الكفاية، وغيرها من الأسباب الأخرى المنصوص عليها، والإدارة هنا لا تستطيع أن تنتهي قرار التعيين هذا إلا في الحالات المنصوص عليها في هذا القانون، أو للأسباب التي قد ترد في قوانين أخرى، ولا يكون للإدارة أن تفصل الموظف في غير تلك الحالات، وبتباعد الإجراءات المنصوص عليها وإلا كان قرارها معيباً¹⁰.

ولا تملك الإدارة إتباع هذه الوسيلة في كل الأحوال، فلا يجوز أن يكون القرار المضاد مخالفاً للقانون، أو مستحيلاً من الناحية العملية، وإلا كان قراراً باطلاً .

فإذا أصدرت الإدارة قراراً بترقية أحد الموظفين إلى وظيفة أعلى، فإنه لا يجوز لها إصدار قرار مضاد بإنزال ذلك الموظف إلى الوظيفة الأدنى مرة أخرى، إذ لا يجوز قانوناً تخفيض الدرجة الوظيفية للموظف كقاعدة عامة، فالقرار المضاد بهذه الوضعية هو قرار جديد يخضع لشروط وقواعد جديدة، قد تكون مختلفة عن القواعد والشروط التي يخضع لها القرار الأول، إضافة إلى أنه قد يدخل في اختصاصات سلطة جديدة تختلف عن سلطة إصدار القرار الأول، وفي جميع الأحوال يخضع القرار المضاد لرقابة القضاء الإداري من خلال الطعن فيه بالإلغاء خلال المواعيد التي تبدأ من تاريخ صدوره¹¹ .

هذا وقد تقتصر مهمة القرار المضاد على إعدام القرار الإداري بالنسبة للمستقبل كلياً أو جزئياً، دون أن تحل محله قرار آخر، وهو ما يعرف قانوناً **بالإلغاء المجرد**، كصدور قرار بإلغاء الترقية، أو إلغاء الترخيص والوقوف عند هذا الحد، أي دون إحلال قرار آخر جديد محل القرار السابق، ويكون **الإلغاء ضمناً أو غير مجرد** عندما تقوم الإدارة بإلغاء القرار الفردي وإحلال قرار جديد محله، بحيث يترتب على القرار الثاني إلغاء القرار الأول جزئياً، أو كلياً، ومثاله تعيين موظف جديد في وظيفة موظف سابق، فإن ذلك يقتضي إلغاء القرار الصادر بتعيين الموظف الأول الذي تقرر فصله¹².

ويمكن إيراد بعض الأمثلة للقرار المضاد، فلو أصدرت الإدارة قرار تعيين سليم من الناحية القانونية هنا تستطيع الإدارة لإنهاء هذا القرار إصدار قرار مضاد بإنهاء الخدمة، سليم أيضاً من الناحية القانونية عند توافر أحد شروط الإنهاء - الاستقالة، أو الاستقالة الحكيمة - أو قرار أصيل بمنح ترخيص لمزاولة مهنة معينة، يقابله قرار إداري مضاد بعدم تجديد الترخيص، أو إنهاء القرار الأول¹³.

يتضح من تعريف القرار المضاد، وتحديد سلطة الإدارة في إصداره أنه يشترط فيه :

- 1 - أنه يرد على قرار إداري فردي سليم ونهائي.
- 2 - أنه يرد على قرار منشئ ومؤثر في المراكز القانونية للمخاطبين به.
- 3 - سلطة الإدارة في إصدار القرار المضاد هي سلطة مقيدة، من خلال إتباع الاجراءات والضوابط المحددة لذلك¹⁴.

ثانياً - تمييز القرار الإداري المضاد:

قد يتقارب القرار الإداري المضاد مع قرار السحب، ومع الإلغاء الإداري، إلا أن للقرار المضاد أحكام تميزه عنهما، **فالقرار المضاد** يقتصر على تعديل أو إلغاء القرار السليم كلياً أو جزئياً بالنسبة للمستقبل مع استمرار القرار السابق نافذاً إلى وقت صدور القرار المضاد، وتبقى الآثار السابقة على صدور القرار المضاد سليمة، بينما يترتب على **قرار السحب** إزالة آثار القرار بأثر رجعي من وقت صدوره، ويعتبر كأنه لم يصدر قط. كما أن انصراف أثر القرار المضاد للمستقبل فقط يجعله يتشابه مع حالة **الإلغاء الإداري**، الذي يمنع القرار من أن ينتج آثاراً جديدة، دون المساس بما رتبته من آثار في الماضي.

غير أن هناك أوجه خلاف أساسية بين **الإلغاء الإداري**، و**القرار المضاد**، حيث يلغي القرار المضاد القرار السليم الذي انشأ حقوقاً لصاحب الشأن، بينما يتسع نطاق الإلغاء الإداري ليشمل القرارات التنظيمية سواء كانت سليمة، أو معيبة، والقرارات الفردية المعيبة، والقرارات التي لا تنشئ حقوق¹⁵.

نلخص من كل ما تقدم أن القرار المضاد وسيلة ينص عليها القانون لوضع حد لقرار فردي سابق وسليم مرتب لحقوق لصالح المعنيين به، وبالتالي لا يمكن المساس به لا بطريق السحب ولا بالإلغاء، لذلك يتدخل القانون ويمنح الإدارة صلاحية لإلغاء هذا القرار رغم أنه سليم ومرتب لحقوق.

المطلب الثاني

ضمانات تطبيق القرار المضاد

بالنظر للخطورة المترتبة على اتخاذ القرار المضاد، والمتمثلة في مساسه بالأوضاع والمراكز القانونية، فكان من الواجب تقييد إصداره بالعديد من الضمانات التي من شأنها حماية أصحاب المراكز القانونية من تعسف السلطة الإدارية، حيث تتمثل الضمانات اللازمة لتطبيق هذه الفكرة في التالي :

أولاً - خضوع القرار الإداري المضاد لقاعدة تقابل الشكليات :

يقصد بقاعدة توازي الإجراءات والأشكال أنه يتوجب على الإدارة عند اتخاذها قراراً ما اتبعت فيه إجراءات وأشكال معينة، أن تراعي هذه الإجراءات والأشكال عند اتخاذها لقرار سحب أو تعديل أو إلغاء هذا القرار¹⁶. وهذه القاعدة تفرضها البديهة والمنطق؛ إذ كيف يعقل أن تكون القرارات الصادرة عن سلطة معينة تحت رحمة سلطة أخرى، مالم تكن هذه السلطة الأخيرة هي الرئيس الأعلى للسلطة التي أصدرت القرار الأول. وماذا تعني الضمانات المقررة للأفراد إذا ما سمح بإهدار الأشكال، أو بمخالفة الإجراءات التي صدر بمقتضاها قرار معين بواسطة قرار جديد، دون اتباع الأشكال والإجراءات التي اتبعتها القرار الأول¹⁷.

والحكمة من وراء تقرير هذه القاعدة هي حماية الضمانات المقررة للأفراد أصحاب الشأن، فإذا كانت الإجراءات والأشكال في القرار الأول قد اتخذت لمصلحة صاحب الشأن، فإن قاعدة توازي الأشكال والإجراءات تظهر كضمانة محققة لأصحاب الشأن عندما يتم إجراء سحب أو إلغاء أو تعديل على هذا القرار، لأنهم في حاجة لكي يستدلوا على صحة القرار لضمانات أكبر في لحظتي الإلغاء، والسحب، كما هو الحال في لحظة إصدار القرار الأصلي¹⁸.

ويجري القضاء الإداري عند تطبيقه لهذه القاعدة على التفرقة بين أمرين : أولهما القواعد التي تحدد الجهة الإدارية المختصة، وثانيهما القواعد التي تحدد الإجراءات والأشكال التي يصدر بمقتضاها القرار والقرار المضاد . وبالنسبة للأمر الأول تكون قاعدة تقابل الأشكال مطلقة وجامدة، وذلك لأن القضاء يشترط أن تكون سلطة إلغاء القرار هي ذاتها السلطة المختصة بإصداره، كأن تكون السلطة المختصة بفصل أو إلغاء قرار التعيين هي نفسها السلطة المختصة بالتعيين¹⁹.

أما من حيث الإجراءات والأشكال، فإنها ليست لازمة الاتباع دائماً، إلا في حالة كون هذه الإجراءات والأشكال ضمانات للفرد فإنه يلزم اتباعها، على سبيل المثال لا تراعى هذه القاعدة في حالة فصل الموظفين، إذ إن تعيين الموظف قد يتطلب إجراءات مطولة وليس من المنطق أن تشترط ذات الإجراءات لقرار الفصل الذي له إجراءات مختلفة عن التعيين تستلزم التحقق من خطأ الموظف، أو إهماله (إجراءات التأديب) هذه الإجراءات مختلفة تماماً عن إجراءات التعيين²⁰.

وبالنسبة للقرار المضاد فإنه يتم أعمال قاعدة تقابل الشكليات بشقيها خصوصاً توازي الاختصاصات، فإذا لم يحدد القانون السلطة المختصة باتخاذ القرار المضاد، فإن الاختصاص بإصداره ينعقد للسلطة التي أصدرت القرار الأول وبنفس الإجراءات، أو السلطة القائمة وقت إصدار القرار المضاد ذلك أن الجهة الأولى قد تكون تغيرت ومنحت لسلطة أخرى، ويذهب البعض إلى إن السلطة المختصة بإصدار القرار المضاد هي السلطة الرئاسية وليست السلطة التي أصدرت القرار الأول (الأصلي)، وذلك لضمان عدم انحراف السلطة الأولى أو تعسفها في اتخاذ هذا القرار بما يتعارض والصالح العام وبالشكل الذي يضر بمصالح الأفراد، باعتبار أن السلطة الرئاسية هي الأقدر على تقييم الأمور تقييماً صائباً بالشكل الذي يتوافق مع الصالح العام²¹.

أما بالنسبة للشق الثاني من القاعدة أي تقابل الأشكال والإجراءات، فإن أحكام القضاء تبدي شيئاً من المرونة في أعمالها؛ إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك²²، أما في الحالات التي يكون اتخاذ القرار (الأول) من الاختصاص المطلق للمرئوس فإنه لا يكون للرئيس في هذه الحالة اختصاص، فقد يجعل المشرع الاختصاص في إصدار القرار المضاد لهيئة مستقلة عن الهيئة التي أصدرت القرار الأول، ومثال ذلك سلطة إلغاء قرار التعيين، والترقية، تكون لمجالس التأديب، أو المحاكم التأديبية²³.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي تطلبت تطبيق هذه القاعدة بالنسبة للقرار المضاد، حكمه الصادر بتاريخ 19/1/1968²⁴ والذي أكد فيه أن منح إعانة مالية لإنتاج فيلم سينمائي لا يمكن إلغاؤه أو تعديله إلا بقرار من السلطة المختصة بمنحه، وبذات الإجراءات المتبعة عند إصداره.

وقضى بأن سحب الترخيص الخاص بأدوية معينة يتعين أن يتبع بشأنها الإجراءات التي اتبعت عند الترخيص بهذه الأدوية²⁵.

وهو ما تؤكدته محكمة القضاء الإداري في مصر مقررته : " أن السلطة التي تملك التعيين أو العزل، تملك قبول الاستقالة "²⁶. فعلى سبيل المثال إذا أصدر مجلس الوزراء قرار بإيفاد أحد الطلاب للدراسة بالخارج غير مستوفي للشروط التي نوجبها لائحة الدراسة بالخارج، وكانت هذه اللائحة لا تسمح بأي استثناء على أحكامها ، فإن هذا القرار غير مشروع ولا يقبل من مجلس الوزراء القول أنه أراد تعديل اللائحة على اعتبار أن من يملك الأكثر يملك الأقل، فالسبيل الوحيد لتعديل اللائحة هو إصدار لائحة تنظيمية عامة أخرى بنفس الإجراءات، وهذا ما يعرف بالقرار المضاد²⁷.

وبذلك فإن إلغاء وتعديل المركز الناشئ عن القرار السليم لا يكون إلا بقرار من نوع جديد يسمى القرار المضاد وفقاً للشروط والإجراءات التي نص عليها القانون²⁸.

غير أنه من الملاحظ أنه وفي الغالب ما تختلف السلطة المختصة بإصدار القرار المضاد عن تلك التي تختص بإصدار القرار الأول، أما في الحالة التي تتحد فيها السلطتين (سلطة اتخاذ القرار الأول، والقرار المضاد)، فإن القرار الثاني لا يعد مجرد إلغاء للقرار الأول، بل هناك اختصاصان مستقلان ومتميزان، يخضع كل منهما لشروط تدخل في نطاق رقابة القضاء الإداري²⁹.

من كل ما تقدم يتضح أن توازي الاختصاص يقتضي في حالة عدم وجود نص يحدد السلطة المختصة بإصدار القرار المضاد أن يكون إصدار القرار المضاد من السلطة التي أصدرت القرار الأول أو من السلطة القائمة وقت إصدار القرار المضاد، ويصح أن يصدر من السلطة الرئاسية لضمان عدم تعسف وانحراف السلطة الأولى عند إصدار القرار المضاد. أما فيما يتعلق بمبدأ توازي الأشكال والإجراءات فإنه لا يراعى في كل الأحوال.

ثانياً - خضوع القرار المضاد للتسبيب وضرورة احترام حق الدفاع

يعد التسبيب أحد أهم الضمانات التي نأمل أن تصاحب جميع القرارات الإدارية لتحقيق الشفافية في المجال الإداري، وهذا يجعل الإدارة حذرة عند إصدار تصرفاتها القانونية، كما أن التسبيب يسهل رقابة القضاء على أعمال الإدارة، ويعزز ثقة الأفراد في تصرفات الإدارة، ويأتي بعد هذه الضمانة حق الدفاع الذي يكملها من حيث تمكين أصحاب الشأن من الدفاع عن حقوقهم وهو جوهر دولة القانون وأساسها، عليه نتناول فيما يلي هذه الضمانات بشي من التفصيل، وذلك على النحو التالي :

أ - تسبيب القرار المضاد

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إذ يفترض أن القرار قد بني على سبب صحيح وعلى من يدعي العكس إثبات ما يدعيه³⁰. إلا إن المشرع الفرنسي خرج عن هذا الأصل حيث ألزم الإدارة بضرورة تسبيب القرارات الإدارية السليمة³¹، وذلك من خلال إصداره لقانون التسبيب رقم 587 الصادر بتاريخ 11/7/1979 بشأن تسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور³² والملغاة أحكامه والمستبدلة بالقانون الخاص بالعلاقة بين الجمهور والإدارة الصادر بالمرسوم رقم 1314 لسنة 2015³³ حيث نصت المادة

211 - فقرة 1 منه أن : " للأشخاص الطبيعية والمعنوية الحق في أن يتم إعلامهم بدون أي تأخير بكل سبب من أسباب القرارات الإدارية التي تخصهم والصادرة ضد مصالحهم " ³⁴.

وبذلك يتضح أن هذا القانون شكل قفزة نوعية إلى الأمام بتقريره التزام الإدارة بتسبب قراراتها، ولا شك أن الزام الإدارة بذكر سبب تدخلها يعتبر من الضمانات الهامة للأفراد لأنه يسهل مهمة القضاء الإداري في تحقيق رقابته على مشروعية أعمال الإدارة، ويوضح بشكل قاطع مدى صحة وقانونية البواعث التي دفعت الإدارة إلى التصرف، وعلى ذلك فإن القرار الإداري المضاد لابد أن يكون مسبباً، وأنه في حالة عدم تسببه يصبح غير مشروع . ونأمل من المشرع الليبي أن يقرر على غرار المشرع الفرنسي إلزام الإدارة بالتسبب في حالة القرار المضاد لأن التسبب يعد " من الشروط الشكلية في القرارات الإدارية، كما أنه من أنجع الضمانات للأفراد، ففي حالة القرار المضاد على الإدارة أن تلتزم بتسبب قراراتها، وتبرير هذا القول هو على أساس حماية حقوق الأفراد، ولأن اختصاص الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية السليمة هو اختصاص مقيد، أي لا يتم إلا لأسباب محددة سلفاً، فمن المصلحة العامة أن توضح الإدارة تلك الأسباب في قرارها حتى تسهل مهمة الرقابة القضائية" ³⁵.

لكن باستقراء النصوص القانونية سواء في مصر وليبيا نجد أنه توجد نصوص تستلزم تسبب القرار المضاد منها على سبيل المثال ما نصت عليه م (112) من القانون رقم (49) لسنة 1972 بشأن تنظيم الجامعات في مصر والتي نصت على أنه : " لرئيس الجامعة توقيع عقوبتي التنبيه واللوم المنصوص عليها في المادة 110 على أعضاء هيئة التدريس الذين يخلون بواجباتهم أو بمقتضيات وظائفهم، وذلك بعد سماع أقوالهم وتحقيق دفاعهم، ويكون قراره مسبباً ونهائياً". وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا مقررته أنه : " يشترط لصحة التسبب في القرار التأديبي أن يرد في صلبه وأن يكون سائغاً ومستخلصاً من أصول موجودة أثبتتها السلطة التأديبية" ³⁶.

وفي ليبيا نجد أن المشرع أوجب أيضاً تسبب القرار التأديبي حيث نصت المادة 91 من قانون الخدمة المدنية ومن بعدها المادة (32) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (6) لسنة 1992 على أنه : " يجب أن يشتمل قرار المجلس (التأديبي) على الأسباب التي بني عليها، ويبلغ به الموظف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره، ويكون قرار المجلس نهائياً".

ولعل الحكمة التي ابتغاها المشرع الليبي من ضرورة تسبب القرارات التأديبية هي : " أن تكون الأسباب مرآة صادقة لما يختلج في نفس جهة الإدارة عند إصدارها للقرار الواجب التسبب فتفصح عن دوافع إصداره وتضفي الاطمئنان على نفوس المتنازعين وبذلك يتوافر رابط منطقي وثيق بين منطوق القرار وأسبابه ويرتفع القرار عن مضنة الشك والشبهات" ³⁷.

يتضح مما تقدم أن تسبب القرار الإداري المضاد قاصر في ليبيا على القرارات التأديبية فقط؛ وأنه بالتالي لا يمتد إلى جميع القرارات الإدارية التي تمس حقوق الأفراد ومراكزهم القانونية المتولدة من القرارات المشروعة، وذلك على خلاف ما أوجبه المشرع الفرنسي الذي تطلب تسبب القرارات الإدارية كخطوة هامة لتحقيق العدالة الإدارية، وتحسين العلاقة بين الإدارة وجمهور المتعاملين معهم.

ب - وجوب احترام حقوق الدفاع :

ولعل أهمية هذا الاشتراط تبرز بالنسبة للقرارات التأديبية، فلقد أشرنا أعلاه إلى إن فكرة القرار المضاد ترتبط بالقرارات المشروعة، التي ترتب آثار قانونية، لذلك كله اشترط الفقه، والقضاء، في القرارات الإدارية التي تسري عليها نظرية القرار المضاد أن تكون نهائية ومشروعة ³⁸.

هذا ويعد حق الدفاع من الحقوق الأساسية، والضمانات الهامة للموظف العام وهو في غير حاجة لنص قانوني يقره، ومع ذلك نجد الإعلان الدستوري (م31) في ليبيا قد نص على مقتضياته مقررًا أنه : " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص ، والمتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة عادلة تكفل له فيها الضمانات الضرورية للدفاع عن نفسه، ولكل مواطن الحق في اللجوء للقضاء وفقا للقانون" . كما أن المشرع الليبي قد نص على ضرورة ومقتضيات هذا الحق، وذلك وفق المادة 156 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل التي نصت على أنه : " لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ومع ذلك يجوز للأمين المختص أو الكاتب العام أو لرئيس المصلحة أو مدير الإدارة عند توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم أن يجري التحقيق مع الموظف شفاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة، كما يجوز دون اللجوء إلى التحقيق أن يوقع أيا من العقوبتين المشار إليهما إذا كان شاهد وقوع المخالفة بنفسه أو كانت ثابتة من واقع الأوراق والمستندات " .

كما أن القضاء الليبي من جهته أكد على هذا المبدأ حيث قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1970/6/14 بأن : " إغلاق باب التقاضي دوت أي مواطن أمر مخالف لكل دساتير العالم في نصوصها المكتوبة وغير المكتوبة في مفهومها وروحها ، على أنه إذا خلا أي دستور مكتوب من النص على حق كل مواطن في الالتجاء إلى قضاء تؤمن له فيه حقوق الدفاع، فإن هذه القاعدة مستمدة من أوامر العلي القدير ومن الحقوق الطبيعية للإنسان منذ أن خلق"³⁹ .

خلاصة القول أنه في حال قررت الإدارة إلغاء قرار مشروع عن طريق قرار معاكس له (مضاد) فإن مثل هذا الإجراء لابد أن يكون محاط بسياسات من الضمانات، والمتمثلة في مراعاة قواعد الشكل، والاختصاص، والتسبيب، واحترام حقوق الدفاع، بالنظر لشدة الأثر المترتب على القرار المضاد، وهو إلغاء آثار قرار فردي سليم منشئ لحقوق.

المبحث الثاني

مجال تطبيق القرار الإداري المضاد

تمهيد وتقسيم :

إن القرار الإداري السليم الصادر ضمن الشروط والضوابط القانونية بأن كان صادراً عن جهة مختصة، وفي الشكل الذي يوجب القانون، ولأسباب تبرره، وكان الغرض منه ابتغاء مصلحة عامة، فإن مثل هذا القرار لا يجوز المساس به بحسب ما هو مستقر عليه في الفقه،⁴⁰ وفي أحكام القضاء،⁴¹ وإذا كان هذا هو الأصل العام الذي يتطلبه حسن عمل الإدارة، وطبيعة الحياة الإدارية إلا أن حصانة القرارات المشروعة المولدة لحق ليست مؤكدة فالمقصود بحصانة هذه القرارات أنه لا يمكن المساس بها تعديلاً وإلغاءً إلا بواسطة قرار إداري مضاد لا يمكن إصداره إلا وفقاً للإجراءات التي ينص عليها القانون، وفي الحالات التي يسمح فيها بذلك،⁴² والملاحظ أن القرار المضاد لا ينطبق على كل القرارات الإدارية؛ فهو يختص بقرارات محددة، وبالتالي توجد الكثير من القرارات التي تخرج من نطاق انطباقه، وسيتم تناول هذا الموضوع وفق التقسيم التالي :

المطلب الأول : القرارات التي تشملها فكرة القرار المضاد .

المطلب الثاني : القرارات المستبعدة من نطاق فكرة القرار المضاد.

المطلب الأول

القرارات الإدارية التي تشملها فكرة القرار المضاد

فكرة القرار الإداري المضاد لا تنطبق على القرارات المنعقدة، والقرارات الكاشفة أو المقررة، الأمر الذي يجعل تطبيقها قاصراً على القرارات الفردية النهائية المشروعة أي المتوافرة على كافة مقومات وأركان القرار الإداري، عليه نتعرض لتحديد معنى أو مفهوم القرار السليم، وتوضيح المقصود بصفة النهائية في القرار الإداري السليم الخاضع لفكرة القرار المضاد، ومن ثم نتعرض لتحديد القرارات المتحصنة لفوات مواعيد الطعن فيها، محددين هل تعد من القرارات الإدارية السليمة الخاضعة لفكرة القرار المضاد أم لا؟، وذلك على النحو التالي :

أولاً: مفهوم القرار الإداري النهائي السليم كمحل لتطبيق القرار المضاد:

القرار المضاد هو عبارة عن قرار إداري ينصب على قرار إداري فردي سليم، فيحدث فيه تعديلاً لبعض بنوده، أو تغييراً له بالكامل، مع اقتصار أثره بالنسبة للمستقبل؛ وبذلك يتضح أن فكرة القرار المضاد ترتبط بالقرار الفردي السليم، فإذا كانت الإدارة تملك سلطة تعديل وتغيير القرارات التنظيمية وفقاً لاعتبارات الصالح العام، فإنها لا تملك هذه السلطة فيما يخص القرارات ذات الطابع الفردي.

فالقرارات التنظيمية يمكن تمييزها بمحتواها العام وغير الشخصي، فصفات العمومية والتجريد تجعل منها عرضة للتعديل والإلغاء في كل وقت من جانب الإدارة، وذلك على خلاف القرارات الفردية التي لا يمكن تعديلها أو تغييرها متى صدرت سليمة إلا في الأحوال، وبالشروط التي يقررها القانون، وهذا هو جوهر مهمة القرار الإداري المضاد⁴³.

بناء على ذلك نتعرض فيما يلي لتعريف القرار الإداري السليم، وبحث مدى إمكانية تطبيق القرار المضاد على القرار الإداري المتحصن لانقضاء الميعاد، وذلك على النحو التالي :

أ - تعريف القرار الإداري :

لا يوجد في التشريع الليبي؛ أو المصري ولا في أغلب التشريعات تعريف جامع ومانع للقرار الإداري، لذلك أنتقل عبء تعريف القرار الإداري للقضاء والفقه حيث استقرت أحكام القضاء على تعريفه بأنه : " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، إدارية وطنية بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني"⁴⁴.

كما تعرض الفقه لتعريف القرار الإداري حيث عرفه أحدهم بأنه : " إفصاح عن إرادة منفردة لسلطة وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة "⁴⁵. وعرف بأنه : " تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد أحداث أثر قانوني معين "⁴⁶. وفي هذا السياق نفسه تعددت تعريفات الفقه الفرنسي للقرار الإداري ومن أشهرها تعريف العلامة Houriou للقرار الإداري بأنه : " إعلان جهة الإدارة عن إرادتها في الشكل الذي يضع هذا القرار محل التنفيذ بغاية إحداث أثر قانوني تجاه المخاطبين به"⁴⁷.

وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى إن جميع هذه التعريفات سواء التي أوردها الفقه، أو القضاء في شأن القرار الإداري هي تعريفات للقرار الإداري السليم الذي لا يشوبه أي عيب من عيوب المشروعية، والقرار الإداري حتى لو صدر مخالف للقانون فإنه يتمتع بقرينة المشروعية من لحظة صدوره وهي قرينة تلازم القرارات الإدارية إلى أن يطعن عليها بالإلغاء، ويتحقق القضاء من عدم مشروعيتها، أما إذا لم يطعن فيها بالإلغاء فإنها تكتسب حصانة من الطعن عليها وتصبح في حكم القرارات السليمة واجبة النفاذ رغم عدم مشروعيتها⁴⁸، التي قد تكون ظاهرة للعيان.

ويشترط في القرار الإداري أن يكون ذا صفة إدارية أي صادراً من سلطة إدارية وطنية، وعلى ذلك فإن القرار المضاد لا ينطبق على القرار الصادر من سلطة إدارية أجنبية، ولو تعلق بموظف يحمل جنسية الدولة،

مادام أنه يعمل في خدمة دولة أو منظمة أخرى، لأن العبرة ليست بجنسية الموظف وإنما بمصدر السلطة التي يستمد منها الموظف ولاية إصدار القرار⁴⁹.

ويقوم القرار الإداري السليم على خمسة عناصر أساسية، تقابلها خمسة عيوب، إذا لحقت بالقرار فإنه يوصف بعدم المشروعية وهي:

الاختصاص - عيب عدم الاختصاص.

الشكل - عيب الشكل أو الإجراءات.

المحل - عيب مخالفة القانون.

السبب - عيب السبب.

الغاية - عيب إساءة استعمال السلطة.

فإذا صدر القرار الإداري ضمن الشروط، والضوابط القانونية بأن كان صادراً عن جهة مختصة، وفي حدود الشكل الذي يتطلبه القانون، ولأسباب تبرره، وكان الغرض من إصداره ابتغاء الصالح العام، فإن هذا القرار هو قرار مشروع لا يمكن سحبه، أو الطعن عليه قضائياً بالإلغاء، ويدخل في ذات المعنى القرار المعيب بعيب بسيط من عيوب المشروعية؛ ومضت عليه مواعيد الطعن، والسحب دون طعن، أو سحب، فإن هذا القرار؛ والقرار السليم من البداية يدخلان في إطار فكرة القرار الإداري المضاد.

خلاصة ما تقدم أنه يشترط وفي جميع الأحوال أن يكون ثمة قرار إداري مكتمل العناصر، سواء كان صريحاً أو ضمناً. أما إذا اقتصررت الإدارة على مخالفة القرار السليم بتصرفات مادية من جانبها، فإن ذلك لا أثر له على سلامة القرار الأول⁵⁰. ولا يعد بالتالي قراراً مضاداً.

ب مدى انطباق القرار المضاد على القرار المتحصن لفوات المواعيد المقررة للطعن فيه بالإلغاء وسحبه

:

تؤكد أحكام القضاء الإداري على أن القرار المعيب الذي مضت عليه مدة الطعن دون طعن، ودون سحب من جانب الإدارة يأخذ حكم القرار السليم⁵¹ مما يدخله في إطار أو نطاق فكرة القرار المضاد، والجدير بالذكر وفي هذا الإطار أن خلافاً في الفقه الفرنسي قد ثار فيما يتعلق بقدرة القرار غير المشروع الذي تحصن لفوات الميعاد على إنشاء حقوق شأنه شأن القرار السليم، حيث أنقسم هذا الفقه إلى ثلاث اتجاهات :

الاتجاه الأول - يرى أن هذه القرارات مولدة لحقوق وهو يتفق بذلك مع أحكام القضاء ومن انصاره الفقهاء فيدل وأودنت ، في حين يرى **الاتجاه الثاني** الذي يمثله دي لو بادير أن القرار غير المشروع لا يولد حقاً ، ويرى **الاتجاه الثالث -** للفقيه دو سوتو القرار غير المشروع لا يولد حقاً كقاعدة عامة، ولكن مرور وقت معقول على بقاء القرار المعيب يولد ثقة مشروعة لدى الأفراد في الوضع المترتب عليه، ويحوّله من مجرد حالة واقعية إلى حالة قانونية تولد حقوقاً مشروعة، فيكون ثمة نوع من التقادم المسقط لعب المشروعية، أو من التقادم المكسب لبقاء القرار غير المشروع⁵².

والذي يراه الباحث هو صحة الاتجاه الأول لأنه يتفق مع النتيجة الطبيعية لتحصيل القرارات الإدارية المعيبة بمضي المدة، ولأن القرار المتحصن قد ولد حقوقاً وأوضاعاً للأفراد لا بد من المحافظة عليها، وإلا لما كان لمبدأ الحصانة نتيجة تذكر، فنتيجة الحصانة أن القرار المعيب يصبح سليماً، والقول بغير ذلك يعني إفراغ قاعدة الحصانة من مضمونها.

فالقرار المتحصن يرتب آثار القرار السليم، فمن غير المقبول أن يستخلص من فوات الميعاد اختفاء العيب، فأثر انقضاء الميعاد ينحصر فقط في أنه ومن ذلك الحين لا يوجد إجراء قانوني (إلغاء، أو سحب)،

يؤدي إلى إلغاء القرار رغم عدم مشروعيته، وأساس ذلك هو التوفيق بين الصالح العام لحماية المشروعية، والمصالح الخاصة للمخاطبين بالقرار⁵³.

لكن يجب ملاحظة أن تطبيق هذه الفكرة (القرار المضاد) لا يشمل القرار الإداري المعيب خلال المدة المقررة للسحب أو الإلغاء، حيث يكون القرار خلال هذه المدة قابلاً للسحب أو الإلغاء، أما في حالة فوات الميعاد، فإن القرار المعيب يكتسب حصانة، تعصمه من السحب، والإلغاء، ويصبح شأنه شأن القرار الإداري السليم، فيندرج بذلك في إطار ونطاق تطبيق فكرة القرار الإداري المضاد بقيودها، وضماناتها التي سبق ذكرها⁵⁴.

خلاصة القول أن القرار الإداري إما أن يكون مشروعاً مطابقاً للقانون، وأما أنه أصبح مشروعاً لفوات مواعيد الإلغاء، والسحب بدون إلغائه، أو سحبه، حيث ينتقل الحق الذي يترتب عليه القرار من حالة الشك والزعزعة خلال الميعاد لإمكان إلغائه أو سحبه، إلى حالة الاستقرار والثبات لعدم إمكانية المساس به سواء من جانب القضاء، أو الإدارة. إلا أنه يدخل في إطار أو نطاق القرار المضاد، الذي يعد وسيلة لإنهاء القرار السليم، فعدم إمكانية مجابهة هذا القرار بالسحب، أو الإلغاء لا يمنع من انطباق فكرة القرار المضاد عليه.

ثانياً - المقصود بالنهائية كشرط في القرار السليم :

يجب أن يكون القرار الإداري سليماً، صادراً عن سلطة إدارية وطنية، متمتعاً بصفة النهائية، غير أن هذا الوصف الأخير (النهائية) الذي أوجده المشرع عند تحديده لاختصاص دوائر القضاء الإداري، حيث أشرت في القرار المراد الطعن فيه أن يكون نهائياً⁵⁵ قد أثار اختلافاً في الفقه، وفي اتجاهات القضاء، وتعرض لموقف الفقه، والقضاء من تحديد المقصود بالنهائية في القرار الإداري، وذلك على النحو التالي :

1 - موقف الفقه :

- الاتجاه الأول : القرار النهائي هو القرار التنفيذي :

يفضل بعض الفقه استخدام مصطلح القرارات التنفيذية بدل النهائية حيث ينتهي أحدهم⁵⁶ إلى القول : " ولهذا فإننا نفضل أن نستعير عن كلمة النهائية بكلمة التنفيذية لأن قبول الطعن منوط بكون القرار المطعون فيه قابلاً للتنفيذ. أما قبل ذلك فلا تظهر مصلحة رافع الدعوى". وبالتالي فإن المشرع حسب رأيه لم يكن موفقاً في استعماله لعبارة النهائية : " إذ إن القرار قد يكون نهائياً بالنسبة لسلطة معينة، وغير نهائي بالنسبة لغيرها، فالقرارات الصادرة عن مجلس التأديب الابتدائي تحتاج إلى تصديق سلطة أعلى، فهي قرارات نهائية بالنسبة للسلطة التي أصدرتها، ولكنها غير نهائية في دعوى الإلغاء"⁵⁷.

كما أن جانب من الفقه الفرنسي⁵⁸ يعرف القرار الإداري ويسميه (بالقرار التنفيذي) بأنه العمل الذي تقوم به الإدارة من خلال البدء بتنفيذ هذه القدرة في التعبير من طرف واحد للمراكز القانونية.

- الاتجاه الثاني : القرار النهائي هو القرار الذي أكتمل في مدارج العمل الإداري :

المقصود بالقرار الإداري النهائي حسب هذا الاتجاه : " هو الذي يصدر بقصد تحقيق أثره فوراً ومباشرةً بمجرد صدوره، وإلا تكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه. فلا يكفي أن يكون القرار واجب التنفيذ مباشرةً وفوراً لكي يكتسب الصفة النهائية، لأن هناك قرارات واجبة التنفيذ بمجرد صدورها ولكنها لا تكون موضوعاً للطعن بالإلغاء مثل القرار بتوزيع الموظفين في الوزارة على الإدارات، لا يدخل ضمن القرارات الإدارية، رغم أنه قرار واجب التنفيذ بمجرد صدوره"⁵⁹.

ونحن نرى صحة هذا الاتجاه الأخير ونفضل الإبقاء على كلمة النهائية، فقد يكون القرار متصفاً بالصفة التنفيذية أي نهائي، لكنه ليس مما يجوز تنفيذه تنفيذاً مباشراً⁶⁰ وعلى ذلك فإن اشتراط أن يكون القرار

نهائياً، يعني صدوره من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون أن تكون هناك حاجة إلى تعقيب سلطة إدارية أعلى منها، أو بعبارة أخرى هو القرار الذي يكون نافذاً إثر صدوره دون حاجة إلى تصديق سلطة أخرى⁶¹. وقد أنبأت المحكمة العليا الليبية عن المراد من نهائية القرار الإداري، وذلك بأن يكون : " قراراً إدارياً تنفيذياً، بمعنى أن يكون صادراً عن سلطة إدارية مختصة بإصداره ولا يتعلق وجوده على تصديق سلطة إدارية أخرى "62 .

المطلب الثاني

القرارات المستبعدة من تطبيق فكرة القرار المضاد عليها

لا تنطبق فكرة القرار المضاد على القرار المنعقد، ولا على القرارات الكاشفة والمقررة، وبالتالي فإن تطبيق هذه الفكرة يكاد أن يكون قاصراً على القرارات الفردية السليمة، والقرارات المعيبة التي مضت عليها مواعيد الإلغاء، والسحب دون إلغاء، أو سحب (القرارات المتحصنة)، وعليه نتناول بشيء من التفصيل القرارات التي تخرج من نطاق تطبيق هذه الفكرة، وذلك على النحو التالي :

أولاً - القرارات الكاشفة أو المقررة (الغير منشئة لحق)

نتعرض فيما يلي لتعريف القرارات غير المنشئة لحق لتحديد سبب عدم دخولها في نطاق فكرة القرار المضاد:

أ - تعريف القرارات غير المنشئة لحق :

يقصد بالقرارات الكاشفة (الغير منشئة لحق) تلك التي تصدرها الإدارة لا بقصد إنشاء مراكز قانونية جديدة، أو التأثير في المراكز القائمة، وإنما لإثبات واقع قانوني قائم بذاته ومحقق لكافة آثاره القانونية مثل قرار فصل موظف لسبق إدانته في جريمة رتب القانون على ارتكابها فقد الوظيفة، فالقرار هنا لم ينشئ مركزاً قانوني وإنما اقتصر دوره على تقريره أو الكشف عنه. وبهذا يتضح أن القرار الكاشف لا ينشئ أمراً من عدم، وإنما يقرر ويكشف عن ما هو قائم بالفعل، وبذلك فإن أثر المركز القانوني الذي كشف عنه يترتب من تاريخ نشأته، وليس من تاريخ صدور القرار⁶³. وذلك على العكس من القرار المنشئ الذي يترتب عليه إنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديل في المراكز القانونية القائمة بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء وأياً كانت طبيعة هذه المراكز⁶⁴.

والجدير بالذكر أنه ليس صحيح الربط بين القرار المنشئ والسلطة التقديرية وبين القرار الكاشف وممارسة الاختصاص المقيد. فهذا الربط ليس مطلق لأن من القرارات المنشئة ما يتضمن ممارسة اختصاص مقيد، كتعيين الأول في المسابقة، وترقية الأقدام في مجال الترقية بالأقدمية⁶⁵.

ب - سبب استبعاد القرارات الكاشفة من نطاق القرار المضاد:

يجوز للإدارة سحب قرارها السليم إذا لم يكن مولداً لمزية أو مركز قانوني، والمثال على ذلك القرارات الكاشفة أو المقررة غير المنشئة لحقوق فهذه القرارات لا يتمتع على الإدارة المساس بها، فالحقضاء يعتبر هذه القرارات تقرير لحالة واقعية لا قرارات إدارية فيجوز العدول عنها في أي وقت، دون أن يعد ذلك رجوع واردة على قرار إداري⁶⁶، ولأن الرجعية في هذه الحالة ظاهرية أكثر منها حقيقية⁶⁷، وبالتالي فإنه لا يتم إعمال فكرة القرار المضاد لإنهاء القرار غير المولد لحق لأن الإدارة تملك سحبه دون التقيد بمدة محددة، وذلك لأن الأسباب التي قامت عليها عدم رجعية القرارات الإدارية وهي احترام الحقوق المكتسبة، والمراكز الشخصية التي يكتسبها الأفراد في ظل قوانين سابقة، غير متوافرة بالنسبة للقرارات الكاشفة، وأنه بانتفاء السبب تنتفي النتيجة⁶⁸.

ثانياً: القرارات المعيبة بعيب جسيم (حالتى الانعدام والغش) :

نتعرض فيما يلي لبيان معنى الانعدام، والغش، والأسباب وراء عدم خضوعها للإلغاء من خلال فكرة القرار المضاد، وذلك على النحو التالي:

أ - مفهوم القرار المنعدم، والقرار الصادر بناء على غش:

يلزم علينا تحديد معنى القرار المنعدم، والقرار الصادر بناء على غش، وذلك على النحو التالي :

1 - مفهوم الانعدام:

القرار المنعدم؛ أو المعدوم هو قرار معيب في وجوده حيث أن العيب قد بلغ فيه مبلغاً جسيماً يجرده من صفته الإدارية ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما تتمتع به الأعمال الإدارية من حصانة. فهذا القرار مشوب " بمخالفة جسيمة تؤدي بركن أو أكثر من أركانه وبدرجة يتعذر معها القول بأن القرار الإداري يعتبر تطبيقاً لقانون أو لائحة أو مظهر لممارسة اختصاص تملكه جهة الإدارة بما يخرجها من دائرة التنظيم الخاص بالطعن على القرارات الإدارية في المواعيد التي حددها القانون"⁶⁹. وأنه متى ثبت انعدام القرار الإداري فإنه " يعتبر كأن لم يكن ولا تلحقه أية حصانة ولا يزيل انعدامه فوات ميعاد الطعن فيه إذ لا يتقيد الطعن فيه بالإجراءات والمواعيد القانونية المقررة لدعوى الإلغاء " ⁷⁰.

وبذلك فإن القرار المنعدم هو قرار قد صدر بالفعل، وله وجوده المادي، ولكنه من الناحية القانونية لأحقت به مخالفة جسيمة للقانون من شأنها أن تجرده من صفته الإدارية، وتهبط به إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانوناً⁷¹. ومن الأمثلة البارزة للقرارات المنعومة القرارات التي يشوبها عيب جسيم في ركني الاختصاص، والشكل، كأن يصدر قرار من الإدارة في حين إن إصداره من صميم اختصاص السلطة القضائية، أو التشريعية، أو أن يصدر القرار من فرد عادي مجرد من سلطة اتخاذ القرار.

هذا ويلاحظ أن القضاء الإداري توسع في حالات الانعدام، واعتبر في حالات كثيرة القرارات المخالفة للقواعد الإجرائية، والشكلية الجوهرية منعدمة. ويترتب على انعدام القرار الإداري آثار ونتائج تميزه عن القرار المعيب بعيب عدم المشروعية البسيط منها أنه لا يتقيد الطعن على القرار المنعدم بميعاد الستين يوماً المقررة لدعوى الإلغاء، ويختص القضاء العادي والإداري بتقرير انعدامه⁷².

2 - مفهوم القرار الصادر بناء على غش :

تأتي القرارات الصادرة بناء على غش أو تدليس في المرتبة الثانية بعد القرارات المنعومة بالنظر لما تنطوي عليه من خطورة خاصة عند صدورهما، فعندما يحصل أحد الاحتيال والتدليس ، من خلال إيهام الإدارة عمداً لإصدار القرار، فإن ذلك من شأنه انعدام الحجة التي توجب تحصين القرارات الإدارية خلال مدى زمني محدد، فأعمال الغش أضفت وبفعل المستفيد على القرار عيباً خطيراً، وزرعت بذرة الفساد مع صدوره ، فأفسدت كل ما ترتب عليه⁷³ . فالعلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها يجب أن تقوم على حسن النية، والثقة المتبادلة ، وبالتالي فإن استعجال صاحب المصلحة في استصدار القرار والحصول على المزايا التي يرتبها، عن طريق تقديم أوراق ومستندات مزورة وغير صحيحة لإيهام الإدارة وحملها قصراً على إصدار القرار، في هذه الحالة يجب معاملته بنقيض مقصود، فيفتح المدى الزمني أمام الإدارة لإنهاء مثل هذا القرار واعتباره كأن لم يكن، لأن الغش لا يكسب أحداً حقاً، وأن ما بني على باطل فهو باطل.

ويشترط لتطبيق النتائج السابقة على القرار المبني على غش توافر شرطين :

1 - أن تكون أعمال الغش صادرة عن المستفيد.

2 - أن تكون هذه الأعمال الصادرة من المستفيد هي التي حدثت بالإدارة إلي إصدار القرار⁷⁴.

وأفضل ما يختم به الحديث عن موضوع الغش، وآثاره، هو كلام الله عز وجل، وكلام خير المرسلين النبي المصطفى عليه السلام، حيث يقول الله عز وجل : " والذين يؤذون المؤمنين والمؤمنات بغير ما اكتسبوا فقد احتملوا بهتاناً وإثماً مبيناً " . (الأحزاب : 58) ، وعن النبي الكريم أنه قال : " من حمل علينا السلاح، فليس منا، ومن غشنا فليس منا " . رواه مسلم⁷⁵ .

ب - سبب استبعاد القرارات المنعقدة، والقرارات الصادرة بناء على غش، من نطاق القرار المضاد :
عند البحث في ماهية القرار الإداري المضاد اتضح أنه يعد وسيلة من الوسائل التي عن طريقها تضع الإدارة حداً أو نهاية لقرار إداري سليم صادر عنها، أو أنه أصبح سليماً لفوات مواعيد الطعن فيه دون طعن أما فيما يخص القرارات المنعقدة، والصادرة بناء على غش من المستفيد منها، فإنها لا تخضع للحماية المرتبطة بتحسين القرارات الإدارية المعيبة لفوات المواعيد، بالنظر لجسامة العيب الذي لحق بها، والذي جردها من صفتها الإدارية، وجعلها مجرد أعمال مادية لا تتمتع بالحصانة المقررة للقرارات الإدارية.
وبالتالي فإن استثناء هذه الطائفة من القرارات من الخضوع لفكرة القرار الإداري المضاد يرجع في نظرنا إلى سببين :

1 - أنها لا تعد أصلاً من قبيل القرارات الإدارية، فالقرار الإداري يجب أن يستند باستمرار إلى قاعدة قانونية، فإذا انقطعت الصلة نهائياً بينه وبين القاعدة القانونية، غدا عملاً مادياً صرفاً، وفقد صفته الإدارية وما يترتب على هذه الصفة من أحكام⁷⁶ . ومنها عدم الخضوع للميعاد " فالقرار المردود لا تلحقه أي حصانة، فيجوز سحبه أو إلغاؤه في أي وقت"⁷⁷ . والأمر نفسه ينطبق على القرار الصادر نتيجة غش فالغش لا يكسب أحد حق مهما طال الزمن، فالقرار هنا في حكم العدم ويمكن إنهائه في أي وقت، وهذا يعني أننا في مثل هذه الأحوال لسنا في مواجهة قرار إداري يمكن أن تنطبق عليه فكرة القرار المضاد.

2 - أما السبب الآخر؛ فيمكن في أن القرار الصادر في كلتا الحالتين تملك الإدارة سحبه في كل وقت، ويملك الأفراد مخاصمته في كل وقت، أمام جهتي القضاء الإداري، والعادي، فلا حاجة بالتالي للنيل منه عن طريق القرار المضاد .

الخاتمة:

وبعد أن فرغنا من دراسة هذا الموضوع (القرار الإداري المضاد كوسيلة لإنهاء القرار السليم) فإنه قد توصلنا إلى النتائج والتوصيات التالية :

أولاً- نتائج الدراسة :

1 - اتضح لنا أن القرار المضاد يعد من أهم الوسائل التي عن طريقها تضع الإدارة حداً لقراراتها السليمة، أو تلك التي مضت عليها مواعيد الطعن، والسحب، دون طعن أو سحب فتأخذ بالتالي حكم القرار السليم، مما يدخلها في إطار فكرة القرار المضاد.

2 - اتضح لنا أن الحصانة التي يتمتع بها القرار السليم، أو القرار الذي أصبح في حكم القرار السليم لعدم إمكانية سحبه، أو مخاصمته قضائياً، لا تعني خلوه إلى الأبد، فالحصانة التي يضفيها القرار لا تكون دائمة بل تخضع للمراجعة، والتعديل، والإلغاء عن طريق القرار المضاد، وفقاً لشروطه، وأحكامه، وإجراءاته التي نص عليها القانون، فالقرار المضاد مستقل تماماً عن القرار الأول عن طريقه تملك الإدارة إنهاء القرار السليم.

3 - اتضح لنا أن سلطة الإدارة في إصدار القرار المضاد هي سلطة مقيدة، وليست تقديرية، كما أنه توجد العديد من الضمانات التي يجب الالتزام بها قبل إصدار القرار المضاد، لما لها من دور في تحقيق الثقة والاطمئنان لدى المتعاملين مع الإدارة.

ثانياً- التوصيات :

- 1- نوصي المشرع الليبي بوضع نظام تشريعي متكامل، ومحكم لنظرية القرار الإداري المضاد لمواجهة النقص التشريعي المتعلق بالقرار المضاد من حيث تعريفه، تنظيمه، وحالاته، وشروطه.
- 2- العمل على خلق القاضي المتخصص من خلال إدخال نظام التخصص في القضاء الإداري في ليبيا لأن ذلك سيكون من شأنه المساهمة في خلق رقابة قضائية فاعلة على هذا النوع من القرارات، وذلك لتعزيز ثقة المخاطبين بالقرارات الإدارية، ومنحهم ضمانات تحميهم من تعسف وجور الإدارة.
- 3- نأمل من المشرع الليبي أن يحذوا حذو المشرع الفرنسي؛ ويصدر قانون يلزم به الإدارة بتسبيب قراراتها لضمان احترام الإدارة للقانون، وتحقيق مبدأ الشفافية فيما تصدره الإدارة من قرارات.

هوامش البحث :

- ¹ د . حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة ، ط1 ، 1976 ، ص601.
- ² راجع د . أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، ط2، 2005، ص104.
- ³ ورد التعريف على النحو التالي : " La decision qui dans les conditions strictement posées par les lois et les règlements , met fin pour l' avenir à une situation créée par un acte individuel. – C . E , 20 Nov. 1981 , Adm , Association pour la protection de la Vallée de L' Ubaye. Dr . Adm ., 1981 , No . 392.
- ⁴ د . سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط5 ، 1984 ، ص 638 .
- ⁵ تتلخص فكرة السلطة المقيدة والاختصاص التقديري في أن الإدارة إذا مارست اختصاصاً حدده القانون بدرجة لا يترك لها أية حرية في التقدير محدد لها الشروط والوقائع التي يجب عند توافرها اتخاذ التصرف هنا يكون اختصاصها مقيداً بحيث أنها لا تملك حرية الاختيار بين عدة حلول وإنما يجب عليها اتباع حل واحد، فإذا تعدته إلى سواه كان تصرفها غير مشروع، مثالها عندما يحدد القانون شروط الإجازة العلمية أو منح التراخيص، في مقابل ذلك يكون اختصاص الإدارة في إصدار قرارها تقديري في كل مرة لا يحدد فيها المشرع مسبقاً الظروف والوقائع المادية التي تبرر تدخلها ولا يحدد لها حلاً معين، تاركاً لها حرية في الاختيار بين عدة حلول جميعها مشروعة. مثالها قرارات نقل الموظفين أو إعارتهم وندبهم، واختصاصها بنزع الملكية للمنفعة العامة، في جميع هذه الحالات تستقل الإدارة بتقدير ملائمة إصدار القرار الإداري من عدمه. راجع د . محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعية للطباعة والنشر، ط6، 2019، ص242.
- ⁶ د . أنس جعفر، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص104
- ⁷ د . خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، منشورات الجامعة الليبية بنغازي، كلية الحقوق، 1971، ج2، ص282.
- ⁸ د . جمال عبدالله عبد الحليم، نظرية القرار المضاد، "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، فرع بني سويف، ص 17 .
- ⁹ د . أرحيم سليمان الكبسي ، حرية الإدارة في سحب قراراتها، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص49.
- ¹⁰ راجع د . سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط5، 1984، ص618.

- ¹¹ د - أحمد حافظ نجم ، القانون الإداري ، ط 1 ، دار الفكر العربي ، 1981 ، ص 50.
- ¹² د - طارق عبد الرؤف صالح رزق، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، ط3، 2014، ص329.
- ¹³ د - أنس جعفر، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 105.
- ¹⁴ راجع أ - محمد عمر الجذاع، القرار المضاد، مجلة الحق، العدد السابع، ديسمبر، 2018، ص134.
- ¹⁵ راجع د - فهد يوسف عبدالله الجمعة، سحب القرارات الإدارية في القانون الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017 ، 136.
- ¹⁶ د - الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992 ، 303.
- ¹⁷ راجع د - ثروت بدوي ، تدرج القرارات الإدارية ، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، 1969/1986 ص112.
- ¹⁸ الديداموني مصطفى أحمد ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 303.
- ¹⁹ د - فهد يوسف عبدالله الجمعة، سحب القرارات الإدارية، مرجع سابق ذكره، ص 394 .
- ²⁰ د - ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية، مرجع سابق ، ص113.
- ²¹ راجع د - دعاء عبد المنع شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد، رسالة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، 2000، ص166.
- ²² د - أرحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها، مرجع سابق ذكره ، ص 52 .
- ²³ سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ص627.
- ²⁴ C . E ., 19/2/1968 Chembre syndicat de la production cinema – tographique , p . 43.
- ²⁵ راجع هذا الحكم وغيره من الأحكام الأخرى مؤلف د - الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق، ص304.
- ²⁶ راجع حكمها في الطعن رقم 37، لسنة 54 ق، جلسة 1953 /2/26 ، مجموعة السنة السابعة ، ص564، وراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1267، لسنة 7ق، جلسة 1965/4/2، 1064. والذي قررت فيه : " أن القرار المكتوب لا يلغيه إلا قرار مكتوب".
- ²⁷ راجع د - محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، منشورات المكتبة الجامعة للطباعة والنشر، ط6، 2019، ص265.
- ²⁸ د - ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص120.
- ²⁹ د - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1973، ص 196.
- ³⁰ راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4/3 لسنة 1ق، جلسة 1960/2/26، مجموعة المحكمة في عشر سنوات، ج2، ص 1749 ، وراجع حكمها في الطعن رقم 1513 لسنة 34ق ، جلسة 1993/6/27، الموسوعة الإدارية الحديثة 1985 / 1993، ج35، ص999. والذي قررت فيه أنه : " كلما ألزم المشرع صراحة في القوانين واللوائح جهة الإدارة بتسبب قراراتها وجب ذكر الأسباب التي بني عليها القرار ". ولعلنا نشير إلى حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 31 لسنة 40ق، مجلة إدارة القضايا، العدد الرابع 2003 ، ص 215، والذي أكدت فيه على أن : " الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها مالم يشترط المشرع ذلك ".

- ³¹ راجع د - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص197.
- ³² Loi n. 79 – 587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.
- ³³ Ordonnance n° 2015 – 1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration.
- ³⁴ Art 211-2 du code des relations entre le public et l'administration " Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.
- ³⁵ د - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص691.
- ³⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الإداري رقم 3454، لسنة 42ق، جلسة 2004/7/10، الدائرة الخامسة.
- ³⁷ راجع حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 1، لسنة 18 ق، مجلة المحكمة العليا، العدد الأول، ص41.
- ³⁸ د - عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، دار النهضة العربية، ط1، 1997، ص401.
- ³⁹ طعن دستوري رقم 14/1 قضائية، بتاريخ 1970/6/14، مجلة المحكمة العليا، السنة السابعة، العدد الأول، ص9.
- ⁴⁰ راجع د - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص594.
- ⁴¹ راجع حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 8، لسنة 37ق، جلسة 1991/1/13 مجلة المحكمة العليا العدادان الثالث، والرابع، ص25.
- ⁴² د - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص196.
- ⁴³ د - محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مطبعة العشري، مرجع سابق ذكره، ص395.
- ⁴⁴ راجع في تعريف القرار الإداري : حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 6، لسنة 31ق، جلسة 1986/11/16، العدادان الثالث والرابع، السنة الخامسة والعشرون، 1989، ص16. وراجع حكمها في الطعن 57، لسنة 5ق، جلسة 2006/1/15، مجلة المحكمة العليا، س 41، ص35، وراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 26969، لسنة 55ق، جلسة 2010/6/5، المجموعة، س56/55، ص540، وراجع حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 4576، لسنة 59ق، جلسة 2005/1/11، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في منازعات الاستثمار في الفترة من 2002/10/1، وحتى 2005/6/30، ص282.
- ⁴⁵ د - سمير يوسف البهي، دفع وعوارض الدعوى الإدارية، بدون ناشر، ط4، 2012، ص18.
- ⁴⁶ د - سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري، 2013، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، ص247.
- ⁴⁷ (Maurice Hauriou >> est une déclaration de volonté en vue de produire un effet de droit vis-à-vis des administrés émise par une autorité administrative, est-à-dire dans une forme qui entraîne exécution d'office).
- ⁴⁸ د - محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سابق ذكره، ص188.
- ⁴⁹ راجع د - مازن ليو راضي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية اسكندرية، 2003، ص135.

- ⁵⁰ د - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 626.
- ⁵¹ رجع حكم المحكمة العليا في الطعن رقم 28، لسنة 4ق، الأحد 9 ربيع الأول الموافق 1373 (2005)، موسوعة أحكام المحكمة العليا، د - عبد الرحمن أبو توتة، ص 290/291.
- ⁵² د - د - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 683.
- ⁵³ د - محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات الرقابة القضائية على مشروعيات قرارات الضبط، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2006، ص 30.
- ⁵⁴ د - عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، دار النهضة العربية، ط 1، 1997، ص 281، وراجع تفاصيل أكثر د - حسني درويش عبد الحميد نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 1، 1976، ص 560 وما تلاها.
- ⁵⁵ راجع المادة من القانون رقم (88) لسنة 1971 في شأن القضاء الإداري، وراجع المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري (الفقرات 9/8/6/5).
- ⁵⁶ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، 1971، ص 295 (الهامش).
- ⁵⁷ راجع د - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) 1976، ص 321/332.
- ⁵⁸ Jean Rivero, Droit administratif, Précis, 22 eme édition, Dalloz, 2011, p233.
- ⁵⁹ راجع د - ربيع أنور فتح الباب، قضاء الإلغاء، بدون ناشر، ط 2008، ص 104.
- ⁶⁰ د - طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، بدون طبعة، بدون سنة نشر، ص 282.
- ⁶¹ د - محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق ذكره، ص 298.
- ⁶² راجع حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 1، لسنة 3ق، مجلة المحكمة العليا، السنة السادسة العدد الثالث، ص 64.
- ⁶³ د - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، دار محمود للنشر والتوزيع القاهرة، 2007، ص 222.
- ⁶⁴ د - إبراهيم محمد علي، القانون الإداري، (النشاط الإداري)، دار النهضة العربية، بدون سنة طبع، ص 223.
- ⁶⁵ د - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 672.
- ⁶⁶ د - حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج 2، بدون ناشر، 2001، ص 1733.
- ⁶⁷ د - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ذكره، ص 596.
- ⁶⁸ أ - أحمد محمد أحمد، نهاية القرار الإداري المعيب، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، 1985، ص 55.
- ⁶⁹ طعن إداري رقم 12، لسنة 27ق، مجلة المحكمة العليا، السنة الحادية والعشرون، العدد الأول، ص 20.
- ⁷⁰ راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الإداري رقم 923، لسنة 23ق، جلسة 1982/5/22، المجموعة، ص 27، بند 87، ص 27، ص 623.
- ⁷¹ د - مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء والتسوية، منشأة المعارف الاسكندرية، 2005، ص 156.
- ⁷² راجع د - محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص 206.
- ⁷³ د - رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها، مرجع سابق، ص 543.

⁷⁴ د - صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، ص480 ود - عمر محمد السيوي، الرقابة الإدارية، ص 468.

⁷⁵ وفي رواية له أن النبي صلى الله عليه وسلم مر على صبرة طعام، فأدخل يده فيها، فابتلت أصابعه بلل، فقال : ما هذا يا صاحب الطعام ؟ قال أصابته السماء يا رسول الله قال : أفلا تجعله فوق الطعام حتى يراه الناس، من غشنا فليس منا ". أنظر رياض الصالحين من كلام سيد المرسلين، للإمام النووي، دار الحديث القاهرة، ص438.

⁷⁶ د - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص348.

⁷⁷ راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الإداري رقم 1586، لسنة 28ق، جلسة 1985/3/23، المجموعة، السنة 30، ج2، بند 126، ص844 .