

موضوع القرار الإداري من أكثر المواضيع أهمية وحيوية في القانون الإداري، فهو الأسلوب الأكثر شيوعاً في أعمال الإدارة، ولا نظير له في مجال القانون الخاص، فمن شأنه إحداث آثار قانونية على عاتق المخاطبين به دون أن يتوقف ذلك على قبولهم. وفي هذا الجزء من الدراسة نجد أنه من المناسب التمييز بين القرار الإداري وأعمال الدولة الأخرى، ونبين أركانه أو عناصره وأنواعه والشروط اللازم توافرها في القرار الإداري ليكون صحيحاً وسليماً من الناحية القانونية وأخيراً نبحث في نهاية القرارات الإدارية.

وفي هذا السبيل سنقسم هذا الباب إلى:

الفصل الأول: تمييز القرار الإداري من أعمال الدولة الأخرى.

الفصل الثاني: مفهوم وعناصر القرار الإداري.

الفصل الثالث: تصنيف القرارات الإدارية.

الفصل الرابع: النظام القانوني للقرارات الإدارية.

الفصل الخامس: نهاية القرارات الإدارية.

## الفصل الأول: تمييز القرار الإداري من أعمال الدولة الأخرى

تمارس الدولة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ثلاث مهام أو وظائف هي الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية والوظيفة التنفيذية، فالوظيفة التشريعية تتضمن مهمة وضع القواعد السلوكية العامة والمجردة وتختص بممارستها السلطة التشريعية، أمّا الوظيفة القضائية فتتضمن الفصل في المنازعات وتختص بها السلطة القضائية.

أمّا الوظيفة التنفيذية فتختص بها السلطة التنفيذية التي تمارس أعمالاً مختلفة منها الأعمال المادية كبناء المنشآت العامة وتعبيد الطرق أو بناء الجسور، كما تصدر أعمالاً قانونية وهذه الأخيرة منها ما يصدر بإرادتها المنفردة دون مشاركة الأفراد وهذه القرارات الإدارية، ومنها الأعمال القانونية التعاقدية التي تصدر باتفاق أرائين.

ومن ثمّ فإنّ تمييز القرار الإداري ليس بالأمر السهل، فالفصل بين السلطات لا يعني الفصل التام إذ تقتصر كل هيئة على ممارسة وظيفة خاصة، إنّما تمارس بعض الأعمال الداخلة أصلاً في نشاط الهيئات الأخرى<sup>(١)</sup>.

فالسلطة التشريعية تمارس عملاً إدارياً عندما تصدر الميزانية والسلطة التنفيذية قد تفصل في خصومة عن طريق المجالس الإدارية ذات الاختصاص القضائي، بينما يمارس القضاء بعض الاختصاصات الإدارية المتعلقة بموظفي الهيئات القضائية فضلاً عن وظيفته الأصلية في الفصل في المنازعات.

لذلك كان من الواجب تمييز القرار الإداري عن أعمال السلطة التشريعية والسلطة القضائية، ثمّ نبحت في تمييز القرار الإداري عن العمل المادي.

(١) د. محمد كامل ليله - النظم السياسية - الدولة والحكومة - دار الفكر العربي - ص ٥٦٥.

## المبحث الأول: القرارات الإدارية والأعمال التشريعية

القرارات الإدارية تقبل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري وعلى العكس من ذلك فإن القوانين لا يمكن الطعن فيها إلا بالطريق الدستوري المقرر، ويؤمن الفقه التقليدي في فرنسا بأن القانون يقوم على فكرتين أساسيتين هما فكرتا المراكز القانونية والأعمال القانونية<sup>(١)</sup>.

(١) يقصد بالمراكز القانونية الحالة التي يوجد فيها الفرد إزاء القانون وتقسم إلى قسمين:

أ. المراكز القانونية العامة أو الموضوعية: وهو كل مركز يكون محتواه واحد بالنسبة لطائفة معينة من الأفراد، فترسم حدوده ومعالمه قواعد مجردة متماثلة لجميع من يشغلون هذا المركز ومثله مركز الموظف العام في القانون العام والرجل المتزوج في القانون الخاص.

ب. المراكز القانونية الشخصية أو الفردية: وهي المراكز التي يحدد محتواها بالنسبة لكل فرد على حده، وهي بهذا تختلف من شخص إلى آخر ولا يمكن أن يحدد القانون مقدماً هذه المراكز لأنها تتميز بأنها خاصة وذاتية ومثله مركز الدائن أو المدين في القانون الخاص ومركز المتعاقد مع الإدارة في القانون العام.

أما الأعمال القانونية فتمتاز بأنها متغيرة ومتطورة بحسب الحاجة ويتم هذا التغيير أما بإرادة المشرع أو بإرادة شاغلها ويقسم (دوجي) هذه الأعمال إلى ثلاثة أقسام:

أ. أعمال مشرعة: وهي كل عمل قانوني ينشئ أو يعدل أو يلغى مركزاً قانونياً عاماً أو موضوعياً من هذه الأعمال القوانين المشرعة واللوائح والأنظمة، والتي تتضمن قواعد تنظيمية عامة وغير شخصية.

ب. أعمال شخصية أو ذاتية: وهي الأعمال القانونية التي تنشئ أو تتعلق بمراكز شخصية لا يمكن تعديلها إلا بإرادة أطرافه وأوضح مثال على هذه الأعمال العقود.

ج. أعمال شرطية: وهي الأعمال الصادرة بصدد فرد معين وتسنده إليه مركزاً عاماً، فهي تجسد لقاعدة عامة على حالة أو واقعة فردية، ومثاله في القانون العام قرار التعيين في وظيفة عامة، فهذا القرار يعد عملاً شرطياً لأنه لا ينشئ للموظف مركزاً شخصياً، لأن هذا المركز كان قائماً وسابقاً على قرار التعيين.

وبهذا المعنى فإن العمل التشريعي عند (دوجي) هو الذي يتضمن قاعدة عامة موضوعية (قوانين أو اللوائح) بغض النظر عن الهيئة أو الإجراءات المتبعة لإصداره، في حين يعد إدارياً إذا اتسم بطابع الفردية وهذا يصدق على القرارات والأعمال الفردية والأعمال الشريطية.

للمزيد ينظر: د. ليون دوجي - دروس في القانون العام - ترجمه: د. رشدي خالد - منشورات مركز البحوث القانونية - بغداد ١٩٨١.

بينما يتردد الفقه الحديث بين معيارين لتحديد صفة العمل التشريعية أم إدارية<sup>(١)</sup>.  
 أولاً: المعيار الشكلي: وفقاً للمعيار الشكلي أو العضوي يتم الرجوع إلى الهيئة التي أصدرت العمل أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره دون النظر إلى موضوعه فإذا كان العمل صادراً من السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي، أمّا إذا كان صادراً من إحدى الهيئات الإدارية بوصفها فرعاً من فروع السلطة التنفيذية فهو عمل إداري.  
 ومن ثمّ يمكن تعريف العمل الإداري وفق هذا المعيار بأنه كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها.

فهذا المعيار يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يتعدى ذلك إلى طبيعة العمل ذاته، وهو معيار سهل التطبيق لو التزمت كل سلطة بممارسة نشاطها وأخذت بمبدأ الفصل التام بين السلطات، إلا أن طبيعة العمل تقتضي في أحيان كثيرة وجود نوع من التداخل والتعاون بين السلطات ممّا دعى بالفقه إلى البحث عن معيار آخر للتمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية.

ثانياً: المعيار الموضوعي: يعتمد المعيار الموضوعي على طبيعة العمل وموضوعه بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة فأنشأ مركزاً قانونياً عاماً اعتبر عملاً تشريعياً أمّا إذا تجسد في قرار فردي يخص فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً إدارياً<sup>(٢)</sup>.  
 ويتنقد أنصار هذا الاتجاه المعيار الشكلي لأنه يقف عند الشكليات وعدم الاهتمام بطبيعة العمل وجوهره، ويأتي في مقدمة أنصار الاتجاه الموضوعي الفقيهاء دوجي وبونار وجيز<sup>(٣)</sup>.

(١) د. سليمان محمد الطماوي - القضاء الإداري - الكتاب الثاني - ص ٢٨٩.

(٢) Andere de Laubader - Traite elementaire de droit administrative T1 - 1973 - P 226.

(٣) للمزيد ينظر: د. محمود محمد حافظ - القرار الإداري - دار النهضة العربية - ١٩٩٣ - ص ١٥ =

ويبدو أن المشرع والقضاء الفرنسيان يأخذان بالمعيار الشكلي فالأصل أن لا يقبل الطعن بالإلغاء ضد أعمال السلطة التشريعية سواء في القوانين أو القرارات الصادرة من البرلمان، واعتمد المشرع على ذلك في الأمر الصادر في ٣١/٧/١٩٤٥ المنظم لمجلس الدولة، إذ نص على أن محل الطعن بسبب تجاوز السلطة هو الأعمال الصادرة من السلطات الإدارية المختلفة.

إلا أن القضاء الفرنسي لجأ في بعض الحالات إلى الأخذ بالمعيار الموضوعي للتمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال التشريعية قابلاً للطعن بالإلغاء في أعمال البرلمان المتعلقة بتسيير الهيئة التشريعية كاللوائح الداخلية للبرلمان والقرارات الصادرة بتعيين موظفيه، لا سيَّما بعد صدور الأمر النظامي في ١٧/١١/١٩٥٨ الذي سمح لموظفي المجالس برفع المنازعات ذات الطابع الفردي إلى القضاء الإداري<sup>(١)</sup>.

وهو الاتجاه الذي اعتمده القضاء الإداري المصري فهو وأن اعتمد المعيار الشكلي قاعدة عامة في الكثير من أحكامه إلا أنه اعتبر في أحكام أخرى القرارات الصادرة من مجلس الشعب بإسقاط عضوية أحد أعضائه عملاً إدارياً يقبل الطعن فيه بالإلغاء<sup>(٢)</sup>.

## المبحث الثاني: القرارات الإدارية والأعمال القضائية

يشترك القضاء مع الإدارة في سعيهما الحثيث نحو تطبيق القانون وتنفيذه على الحالات الفردية، فهما ينقلان حكم القانون من العمومية والتجريد إلى الخصوصية والواقعية وذلك بتطبيقه على الحالات الفردية<sup>(٣)</sup>.

= وما بعدها.

(١) د. صبيح بشير مسكوني - المصدر السابق - ص ٢٩٦.

(٢) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في ٩/٤/١٩٧٧ مجموعة المبادئ ص ٢١٨٣ وحكم الصادر في ٢٨/١/١٩٧٨ مجموعة المبادئ ص ٢٢٠٤.

(٣) د. رمزي الشاعر - المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية - مجلة العلوم القانونية =

ويظهر التشابه بينهما أيضاً في أن الإدارة شأنها شأن القضاء تسهم في معظم الأحيان بوظيفة الفصل في المنازعات من خلال نظرها في تظلمات الأفراد وفي الخالتين يكون القرار الإداري الصادر من الإدارة والحكم القضائي الصادر من السلطة القضائية أداة لتنفيذ القانون.

ومع هذا التقارب سعى الفقه والقضاء إلى إيجاد معيار للتمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري لخطورة النتائج المترتبة على الخلط بينهما، فالقرارات الإدارية يجوز بصورة عامة إلغاؤها وتعديلها وسحبها، أمّا الأحكام القضائية فطرق الطعن فيها محددة تشريعياً على سبيل الحصر.

وبرزت في مجال التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية نظريات عدة يمكن حصرها في ضمن معيارين:

أولاً: المعيار الشكلي: يقوم هذا المعيار على أساس أن العمل الإداري هو ذلك العمل أو القرار الذي يصدر عن فرد أو هيئة تابعة لجهة الإدارة بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل أو القرار ذاته، بينما يعد العمل قضائياً إذا صدر عن جهة منحها القانون ولاية القضاء وفقاً لإجراءات معينة، بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل.

وهذا المعيار منتقد من حيث إنه ليس جل الأعمال القضائية أحكاماً، بل أن منها ما يعد أعمالاً إدارية بطبيعتها، ومن جانب آخر نجد أن المشرع كثيراً ما يخول الجهات الإدارية سلطة الفصل في بعض المنازعات فيكون لهذه الجهات اختصاص قضائي.

وعلى هذا الأساس فإن المعيار الشكلي لا يكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن الأحكام القضائية.

ثانياً: المعيار الموضوعي: المعيار الموضوعي أو المادي يقوم على أساس النظر في موضوع وطبيعة العمل نفسه دون اعتبار للسلطة التي أصدرته، واعتمد هذا المعيار عناصر عدة

= والاقتصادية - س ١١ ع ٢ يوليو ١٩٦٩ - ص ٧.

يتم من خلالها التوصل إلى طبيعة ومضمون العمل، فيكون العمل قضائياً، إذا تضمن على: «أدعاء بمخالفة القانون، وحل قانوني للمسألة المطروحة يصاغ في تقرير، وقرار هو النتيجة الحتمية للتقرير الذي انتهى إليه القاضي»<sup>(١)</sup>.

في حين يكون العمل إدارياً إذا صدر من سلطة تتمتع باختصاص تقديري وليس من سلطة تتمتع باختصاص مقيد كما في أحكام القضاء، وأن يصدر بشكل تلقائي وليس بناءً على طلب من الأفراد وأن يكون الغرض من العمل إشباع حاجات عامة. ولا شك أن هذه العناصر لا تكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن أعمال القضاء، لأن الكثير من قرارات الإدارة إنما يصدر عن اختصاص مقيد، وكثيراً منها لا يصدر إلا بطلب من الأفراد.

والإدارة عندما تفصل في المنازعات باعتبارها جهة ذات اختصاص قضائي إنما يقترب نشاطها من نشاط القضاء ويهدف إلى حماية النظام القانوني للدولة. إزاء ذلك نشأ معيار مختلط يقوم على أساس المزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي إذ ينظر إلى طبيعة العمل من ناحية، والشكل الذي يظهر فيه العمل والإجراءات المتبعة لصدوره من ناحية أخرى.

والمتبع لأحكام مجلس الدولة في فرنسا يجد أنه يأخذ في الغالب بالمعيار الشكلي لتمييز العمل القضائي عن القرار الإداري إلا أنه يتجه في بعض الأحيان إلى المعيار الموضوعي فهو يمزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي لأن العمل القضائي الذي لا يعد قراراً إدارياً ولا يخضع للطعن أمام القضاء الإداري لا يشمل حتماً كل ما يصدر عن الجهة القضائية<sup>(٢)</sup>. ، يبدو أن القضاء الإداري المصري قد واکب هذا الاتجاه فقد قضت محكمة القضاء

(١) د. هاشم خالد - مفهوم العمل القضائي في ضوء الفقه وأحكام القضاء - مؤسسة شباب الجامعة - ١٩٩٠ - ص ١٧.

2 De laubadere - Traite droit administrptif - OP - Cit - P 223.

الإداري: «أن شراح القانون العام قد اختلفوا في وضع معايير التفرقة بين القرار الإداري والقرار القضائي فمنهم من أخذ بالمعيار الشكلي، ويتضمن أن القرار القضائي هو الذي يصدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء، ومنهم من أخذ بالمعيار الموضوعي وهو ينتهي إلى أن القرار القضائي هو الذي يصدر في خصومة لبيان حكم القانون فيها وبينما رأى آخرون أن يؤخذ بالمعيارين معاً - الشكلي والموضوعي - وقد اتجه القضاء في فرنسا ثم في مصر إلى هذا الرأي الأخير وعلى أن الراجح هو الأخذ بالمعيارين معاً مع بعض الضوابط، وبيان ذلك أن القرار القضائي يفترق عن القرار الإداري في أن الأول يصدر من هيئة قد استمدت ولاية القضاء من قانون محدد لاختصاصها مبين لإجراءاتها وما إذا كان ما تصدره من أحكام نهائياً أو قابلاً للطعن مع بيان الهيئات التي تفصل في الطعن في الحالة الثانية وأن يكون هذا القرار حاسماً في خصومة، أي في نزاع بين طرفين مع بيان القواعد التي تطبق عليه ووجه الفصل فيه»<sup>(١)</sup>.

### المبحث الثالث: القرارات الإدارية والأعمال المادية

العمل المادي مجرد واقعة مادية غير مؤثرة في المراكز القانونية التي تتصل بها، فإذا كان وجود الأثر القانوني هو معيار القرارات الإدارية، فإن غيبة هذا الأثر تصبح هي معيار الأعمال المادية<sup>(٢)</sup>.

والأعمال المادية أما أن تكون أفعالاً إرادية أراقتها الإدارة وتدخلت لتحقيقها، مثل الإجراءات التنفيذية التي لا تسمو لمرتبة القرار الإداري كهدم المنازل الآيلة للسقوط تنفيذاً لقرار الإدارة بالهدم.

وقد تكون أفعالاً غير إرادية تقع بطريق الخطأ والإهمال مثل حوادث السير التي

(١) حكمها رقم ٣٩٤٠ لسنة ٧ في ١٣/٢/١٩٥٤ المجموعة ١ لسنة ٩ بند ١٠١ ص ١٢٨...

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط - القرار الإداري - دار الفكر الجامعي - بدون سنة طبع - ص ٩٤.

د. عبد الغني بسيوني - المصدر السابق - ص ٤٤٢.

يسببها أحد موظفي الإدارة.

والأعمال المادية لا تعتبر من قبيل الأعمال القانونية الإدارية لأنها لا ترتب آثاراً قانونية مباشرة وتخرج هذه الأعمال عن نطاق الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري. وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: «محل العمل المادي الذي لا يختص به القضاء الإداري يكون دائماً واقعة مادية أو إجراءً مثبّتها لها دون أن يقصد به تحقيق آثار قانونية إلا ما كان منها وليد إرادة المشرع مباشرة لا إرادة جهة الإدارة»<sup>(١)</sup>. وبهذا يتميز محل العمل القانوني عن العمل المادي الذي يكون دائماً نتيجة مادية واقعية. وعلى الرغم من ذلك فإن عدم اعتبار العمل المادي قراراً إدارياً وأن كان يمنع الطعن فيه بالإلغاء، فإنّه يصح أن يكون محلاً لمنازعة إدارية تمس مصالح الأفراد فيكون محلاً لطلب التعويض على أساس دعوى القضاء الكامل. ومن المستقر في القضاء الإداري أن كل قرار لم يصدر عن إرادة الإدارة في إحداث أثر قانوني سلبياً كان أم إيجابياً لا يعد قراراً إدارياً صالحاً للطعن فيه بالإلغاء ولا يعدو أن يكون إجراءً تنفيذياً أو عملاً مادياً.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١١/١/١٩٦٩ القضية ٢٤٠ لسنة ١٤ ق المجموعة ١ السنة ١٤ ص ٢٤٩.

## الفصل الثاني: مفهوم القرار الإداري وعناصره

في هذا الجزء من الدراسة نبحث في تعريف القرار الإداري والعناصر اللازمة لوجوده صحيحاً وسليماً من الناحية القانونية.

### المبحث الأول: تعريف القرار الإداري

نال موضوع القرار الإداري عناية الكثير من الفقهاء، كما أسهم القضاء الإداري في الكشف عن الكثير من ملامحه، ومع اختلاف تعريفات الفقه والقضاء للقرار الإداري من حيث الألفاظ فإنه ينم عن مضمون واحد.

فقد عرفه العميد (دوجي) بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة.

وعرفه (بونار) بأنه كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة<sup>(١)</sup>.  
وعرفه (رفيرو) بأنه العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة<sup>(٢)</sup>.

أمّا في الفقه العربي، فقد عرفه الدكتور (سامي جمال الدين) بأنه تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين<sup>(٣)</sup>.

أمّا في العراق فقد جاء في تعريف الدكتور (شباب توما منصور) بأن القرار الإداري

(١) د. حمدي ياسين عكاشة - القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة - منشأة المعارف الإسكندرية - ١٩٨٧ - ص ١٧٠.

(٢) د. محمد كامل ليله - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٧٠ - ص ٩٤٨.

(٣) د. سامي جمال الدين - الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري - منشأة المعارف - ١٩٩٠ - ص ٤٩.