أثر عيوب الإرادة
على مشروعية القرارات الإدارية

د. خالد وحيد إسماعيل

مدرس بقسم القانون العام، بكلية الشريعة والقانون بالقاهرة، جامعة الأزهر، جمهورية مصر العربية؛ وأستاذ مساعد بقسم القانون بكلية الشريعة والقانون، جامعة الجوف، بالمملكة العربية السعودية.

(ISSN: 2537 - 0758)

أثر عيوب الإرادة على مشروعية القرارات الإدارية

د. خالد وحيد إسماعيل ضاحي

ملخص البحث:

تناول البحث الحديث عن أثر عيوب الإرادة على مشروعية القرارات الإدارية، وذلك من خلال فصلين: تحدثت في الفصل الأول عن التعريف بإرادة الأشخاص الاعتبارية العامة ودورها في إصدار القرارات الإدارية؛ كما تم التعرض لشروط وجود الإرادة اللازمة لإصدار القرارات الإدارية، والتي تتمثل في: الإفصاح عن الإرادة المنفردة للإدارة في النطاق الذي تتمتع فيه بالأهلية القانونية لتحقيق أثر قانوني، وبيان الأثر المترتب على تخلف هذه الشروط. وتم التعرض في الفصل الثاني لسلامة الإرادة من العيوب، وبيان المقصود بعيوب الرضا، وأساس عدم مشروعية القرارات المعيبة بأحد عيوب الرضا. كما تم التعرض لأثر عيوب الرضا المتمثلة في الغلط والغش والتدليس والإكراه على مشروعية القرارات الإدارية.

الكلمات المفتاحية: عيوب الإرادة– عيوب الرضا– أهلية الإدارة– غلط الإدارة– إكراه الإدارة– التدليس على الإدارة– عوارض أهلية الإدارة.

Abstract:

This research included talking about The impact of will defects on the legality of the administrative decision، This is through two chapters، The first chapter deals with the definition of the will of public legal persons and their role in issuing administrative decisions، Then the conditions for having the will necessary to issue administrative decisions were discussed، Which is the disclosure of the unilateral will of the administration within the scope in which it has the legal capacity to achieve legal effect, and the impact of the failure of these conditions.

The second chapter deals with the integrity of the will from defects, the explanation of what is meant by defects of consent, and the basis for the illegality of defective decisions with one of the defects of consent. Then the impact of the defects of satisfaction represented in error, fraud and coercion on the legitimacy of administrative decisions was exposed.

key words: defects of will- Disadvantages of satisfaction- Management eligibility- management error- Management coercion- Management fraud- Management eligibility symptoms.

مقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، وخاتم النبيين، ورحمة الله للعالمين، سيدنا محمد النبي الأمي العربي الكريم، وعلى آله وأصحابه ومن تبعه وسار على نهجه بإحسان إلى يوم الدين... ثم أما بعد

يعتبر إصدار القرارات الإدارية من أهم الامتيازات الإرادية المقررة لجهة الإدارة، والتي تستطيع من خلالها إلزام المخاطبين بالقرار بأثر قانوني معين تتجه إليه إرادة الإدارة المنفردة؛ ولا يمكن القول بأن هناك قرار إداري قد صدر، وأن هذا القرار منتج لآثاره، إلا إذا كانت هناك إرادة موجودة مستوفية لشرائط وجودها.

وذلك مع ملاحظة أن هناك فرق بين وجود الإرادة وصحتها؛ فوجود الإرادة يستلزم أن يتم الإفصاح عنها من ذي أهلية بقصد إحداث أثر قانوني معين؛ وتعتبر الإرادة بعد استيفاء هذه الاشتراطات موجودة غير أنه لا يلزم من وجودها أن تكون سليمة، لأن سلامة الإرادة لا تتحقق إلا حيث تكون الإرادة خالية من عيوب الرضا المتمثلة في الغلط، أو الغش والتدليس، أو الإكراه.

ولما كانت الجهات المنوط بها إصدار القرارات الإدارية هي أشخاص معنوية لا تستطيع أن تعبر عن إرادتها بنفسها، فإنه يتم التعبير أو الإفصاح عن إرادتها عن طريق من يمثلونها قانوناً بحكم اختصاصاتهم الوظيفية.

وإذا كنا نقول بأن القرارات الإدارية تعتبر أعمالاً إرادية، فإن هذا يعني أنها لابد أن تتم عن اختيار سليم، بحيث تكون الإرادة خالية من جميع عيوب الرضا المتمثلة في الغلط والغش والإكراه، بحيث تتأثر إرادة الشخص المعنوي العام بما قد تتعرض له إرادة ممثليه من العيوب التي قد تعدم الإرادة أو تعيبها.

وذلك مع ملاحظة أن عيوب الرضا ليست على درجة واحدة من حيث تأثيرها على القرار الإداري، حيث يتنازع مصير القرار الإداري المعيب بعيب من عيوب الرضا أمران: يتمثل أحدهما في حماية مبدأ المشروعية، الذي يستوجب انعدام القرار المعيب بعيوب من عيوب الرضا، ويتمثل الثاني في استقرار المراكز القانونية التي تستوجب تحصين القرار بعد مضي مدة زمنية معينة، ويتوقف مصير القرار على تغليب أحد الأمرين على الآخر؛ فيكون القرار منعدماً حين يتم تغليب الاعتبار الأول، ويتم تحصين القرار بعد فترة زمنية معينة حين يتم تغليب الاعتبار الثاني، وتغليب أحد الأمرين على الآخر مرتبط بعدة اعتبارات، منها: مدى جسامة العيب الذي يصيب الإرادة؛ وما إذا كانت سلطة الإدارة في المجال الذي صدر فيه القرار تقديرية أم مقيدة؛ وهل كان

(ISSN: 2537 - 0758)

للمستفيدين من القرار دخل في العيب الذي لحق إرادة الإدارة، أم أن هذا العيب مرجعه وجود خطأ من جانب الجهة الإدارية وحدها؛ وبناء على هذه الاعتبارات يتقرر مصير القرار الإداري بطريقة تحقق التعادل بين مصلحة الإدارة في سحب قرارها المعيب بعيب من عيوب الإرادة، وبين مصلحة المستفيد من القرار في استقرار مركزه القانوني.

أهمية البحث:

إن الحديث عن موضوع أثر عيوب الإرادة على مشروعية القرارات الإدارية له أهمية بالغة، باعتبار أن الإرادة تعتبر هي الركن الأساسي في القرار الإداري، بل لقد ذهب بعض الفقه إلى أنها تعتبر الركن الوحيد وما عداها لا يعدو أن يكون داخلاً في شروط صحتها؛ وهو ما يعني أن الإرادة اللازمة لصدور القرار الإداري لابد أن تكون موجودة مستكملة لشرائط وجودها، سليمة من عيوب الرضا، بحيث يترتب على تخلف شرائط الإرادة أو وجودها مشوبة بعيب من العيوب، انعدام القرار الإداري، غير أن القضاء الإداري قد استقر على عدم تقرير الانعدام في بعض الحالات تغليباً لاستقرار المراكز القانونية؛ وتتجلى أهمية البحث في كونه يفصل كل ما يمكن أن يعرض لإرادة الإدارة وأثره على مشروعية القرار الإداري، بحيث يتحدد على أساس ذلك موقف الإدارة ومدى قدرتها على سحب القرار من عدمه، كما يتحدد على أساس ذلك موقف أصحاب المصلحة ومدى إمكانية قيامهم بالطعن على القرار بعد انتهاء مدة الطعن من عدمه.

أسباب اختيار الموضوع:

١- الرغبة في إبراز ركن الإرادة لأهميته، وتأثيره الواضح على القرار الإداري.

٢- الرغبة في إضافة بحث مفصل يتم من خلاله تجميع كل ما يتعلق بإرادة الإدارة اللازمة لإصدار القرارات الإدارية، وأثر العيوب والعوارض التي قد تلحق بها على مشروعية القرار الإداري.

٣- كثرة وتكرر عيوب الإرادة التي قد تلحق بالقرارات الإدارية، واختلاطها في كثير من الأحيان بعيب السبب مع اختلاف الآثار المترتبة على كل منهما.

أهداف البحث:

١- التعريف بإرادة الأشخاص الاعتبارية العامة، ودور الإرادة في إصدار القرارات الإدارية.

٢- توضيح الشروط اللازمة لوجود الإرادة كركن أساسي في القرارات الإدارية

٣- التعرف على حدود الأهلية القانونية المعترف بها للإدارة في إصدار القرارات الإدارية، ومدى إمكانية تأثرها بعوارض أو موانع الأهلية.
٤- توضيح الآثار المترتبة على العيوب التي تلحق إرادة الإدارة عند إصدار القرارات الإدارية.

إشكالية البحث:

يقوم هذا البحث على مناقشة كيفية التوفيق بين سلطة الإدارة في سحب القرارات المعيبة بعيب من عيوب الإرادة حماية لمبدأ المشروعية، وبين الحاجة إلى تحصين هذه القرارات تحقيقاً لاستقرار المراكز القانونية؛ بالإضافة إلى وجود إشكالية تتعلق بمدى إمكانية قيام عيوب الرضا مستقلة، أم أن هذه العيوب تدخل في عيب السبب، مع ما يترتب على ذلك من آثار تتعلق بكون القرار في حال إصابته بعيب من عيوب الرضا منعدماً أم قابلاً للبطلان.

تساؤلات البحث:

١- هل توجد إرادة للأشخاص الاعتبارية العامة؟
٢- ما هي الشروط اللازم توافرها لوجود الإرادة اللازمة لإصدار القرارات الإدارية، وما هو الأثر المترتب على تخلفها؟
٣- ما هي حدود أهلية الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، وهل يمكن أن تتعرض أهلية الإدارة لعوارض أو موانع الأهلية، وما هي آثار هذه العوارض أو الموانع- في حال حدوثها- على مشروعية القرارات الإدارية؟
٤- هل يمكن أن تكون عيوب رضا لدى مصد القرار سببًا مستقلاً لإلغاء القرار الإداري؟
٥- ما هي آثار عيوب الرضا على مشروعية القرارات الإدارية؟

صعوبات البحث:

١- عدم وجود تقنين للقانون الإداري- كما هو الحال في القانون المدني- يوضح أثر عيوب الإرادة على مشروعية القرارات الإدارية، بالإضافة إلى تردد واختلاف الفقه والقضاء حول اعتبار عيوب الرضا عيوباً مستقلة، والاختلاف حول تكييفها.
٢- صعوبة الوقوف على عيوب الإرادة التي تلحق إرادة الإدارة، باعتبار أن هذه الأخيرة شخص معنوي، مما يعني الانتقال إلى إرادة من يمثله عند النظر إلى عيوب

(ISSN: 2537 - 0758)

الإرادة، وهنا تظهر صعوبة التمييز بين ما يؤثر وما لا يؤثر على أهلية الشخص الاعتباري وإرادته مما قد يعرض للموظف العام الذي يمثله.

الدراسات السابقة:

بالبحث عن الدراسات السابقة للموضوع تبين أن بعض فقهاء القانون الإداري قد تعرض للموضوع بمعرض حديثه عن أركان القرار الإداري، وقد تمت الإشارة إلى الموضوع في جزئيات متناثرة في بعض كتب القانون الإداري، والقرار الإداري، ولم أعثر على دراسة قامت بتفصيل الموضوع وجمع المتناثر فيه، وإفراده بالبحث كموضوع مستقل؛ ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أنه كان من أكثر المراجع استيعاباً للعديد من جزئيات هذا البحث، هو كتاب "النظرية العامة للقرارات الإدارية" للفقيه الأستاذ الدكتور/ سليمان محمد الطماوي ١٩٥٧م، دار الفكر العربي؛ وأيضاً كتاب "عناصر وجود القرار الإداري دراسة مقارنة" للأستاذ الدكتور/ رأفت فودة، ٢٠١٠م، دار النهضة العربية.

منهج الباحث في هذا البحث:

استخدم الباحث المنهج التأصيلي (الاستقرائي) عن طريق تجميع الجزئيات التي يمكن من خلالها التوصل إلى قاعدة عامة، بالإضافة إلى المنهج التحليلي (الاستنباطي)، الذي يقوم على ربط المقدمات بالنتائج، وربط الأشياء بعللها على أساس المنطق والتأمل الذهني، حيث يبدأ بالكليات ليصل منها إلى الجزئيات؛ مع اتباع المنهج التاريخي فيما يحتاج لسرد السوابق القضائية، وذلك بالتعليق على كل جزئية قدر المستطاع بالأحكام القضائية والاستفادة منها في كل موضع بحسبه.

وقام الباحث بكتابة بيانات المرجع كاملة عند رجوعه إليه في المرة الأولى، وعند رجوعه إليه مرة أخرى، كان يكتفي بالإشارة إليه بعبارة "مرجع سابق"، وبدأ باسم المؤلف بالنسبة للمراجع القانونية لكون المراجع القانونية مشهورة بأسماء مؤلفيها، بينما بدأ بعنوان الكتاب عند التعرض للمعاجم لكونها مشهورة بعناوينها.

خطة البحث:

تم تقسيم البحث إلى مقدمة ومبحث تمهيدي وفصلين وخاتمة على النحو التالي:

- **المقدمة:** وتم التعرض فيها لأهمية الموضوع، وأسباب اختياره، وأهدافه، وتساؤلاته، وصعوباته، وإشكالية البحث ومنهج الباحث فيه، وخطته، والدراسات السابقة حوله.

المبحث التمهيدي: التعريف بإرادة الأشخاص الاعتبارية العامة ودورها في إصدار القرارات الإدارية. **وفيه مطلبين:**

المطلب الأول: التعريف بإرادة الأشخاص الاعتبارية العامة.

المطلب الثاني: التعريف بالإرادة اللازمة لإصدار القرارات الإدارية.

الفصل الأول: شروط وجود الإرادة اللازمة لإصدار القرارات الإدارية وأثر تخلفها؛ **وفيه مبحثين:**

المبحث الأول: الإفصاح عن إرادة الإدارة المنفردة لتحقيق أثر قانوني.

المبحث الثاني: صدور الإرادة عن جهة ذات أهلية.

الفصل الثاني: سلامة الإرادة وأثر عيوب الرضا على مشروعية القرارات الإدارية؛ **وفيه مبحثين:**

المبحث الأول: المقصود بعيوب الرضا وأساس عدم مشروعية القرارات المعيبة بها؛ **وفيه مطلبين:**

المطلب الأول: المقصود بعيوب الرضا في القرارات الإدارية.

المطلب الثاني: أساس عدم مشروعية القرارات المعيبة بأحد عيوب الرضا.

المبحث الثاني: أثر عيوب الرضا على مشروعية القرارات الإدارية؛ **وفيه ثلاثة مطالب:**

المطلب الأول: أثر عيب الغلط على مشروعية القرار الإداري؛ **وفيه فرعين:**

الفرع الأول: أثر عيب الغلط على القرار التقديري.

الفرع الثاني: أثر الغلط على القرار الناتج عن اختصاص مقيد.

المطلب الثاني: أثر عيب الغش على مشروعية القرار الإداري.

المطلب الثالث: أثر عيب الإكراه على مشروعية القرار الإداري.

الخاتمة: تعرضت فيها لأهم النتائج والتوصيات.

(ISSN: 2537 - 0758)

المبحث التمهيدي
التعريف بإرادة الأشخاص الاعتبارية العامة
ودورها في إصدار القرارات الإدارية

إن الحديث عن أثر عيوب الإرادة على مشروعية القرار الإداري يتطلب منا في البداية التعرض لمفهوم الإرادة، وبيان الشروط الواجب توافرها في الإرادة الصحيحة للأشخاص الاعتبارية العامة، ودور الإرادة في إصدار القرارات الإدارية؛ حتى نتعرف من خلال ذلك على العيوب التي يمكن أن تصيب الإرادة، وأثر تلك العيوب على مشروعية القرار الإداري، وسوف يتم تناول المقصود بإرادة الأشخاص الاعتبارية العامة، وشروط الإرادة الصحيحة في هذا المبحث من خلال مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: التعريف بإرادة الأشخاص الاعتبارية العامة.

المطلب الثاني: التعريف بالإرادة اللازمة لإصدار القرارات الإدارية.

المطلب الأول
التعريف بإرادة الأشخاص الاعتبارية العامة

لقد ذكر ابن منظور في لسان العرب أن الإرادة يقصد بها في اللغة: المشيئة[١] بينما أشار البعض إلى أن (المشيئة) أخص من الإرادة[٢]. والإرادة هي "اسم لنزوع النفس إلى شيء مع الحكم فيه أنه ينبغي أن يُفعل أو أن لا يُفعل"[٣]، كما أشار البعض إلى أن الإرادة هي: "تصميمٌ واعٍ على أداء فعل معين"[٤].

---

[١] لسان العرب: محمد بن مكرم بن على، أبو الفضل، جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعى الإفريقى (٧١١هـ)، الطبعة الثالثة- ١٤١٤ هـ، دار صادر- بيروت، جـ٣، ص١٩١.

[٢] معجم ديوان الأدب: أبو إبراهيم إسحاق بن إبراهيم بن الحسين الفارابي، (٣٥٠هـ): تحقيق: دكتور أحمد مختار عمر، مراجعة: دكتور إبراهيم أنيس، طبعة: مؤسسة دار الشعب للصحافة والطباعة والنشر، القاهرة، ١٤٢٤هـ- ٢٠٠٣م، جـ٤، ص٢١٨. مختار الصحاح: زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي (٦٦٦هـ)، المحقق: يوسف الشيخ محمد، المكتبة العصرية- الدار النموذجية، بيروت- صيدا، الطبعة الخامسة، ١٤٢٠هـ/ ١٩٩٩م، ص١٧١.

[٣] الكليات معجم في المصطلحات والفروق اللغوية: أيوب بن موسى الحسيني القريمي الكفوي، أبو البقاء الحنفي (١٠٩٤هـ)، المحقق: عدنان درويش- محمد المصري، مؤسسة الرسالة- بيروت، ص٧٤.

[٤] معجم اللغة العربية المعاصرة: د أحمد مختار عبد الحميد عمر (١٤٢٤هـ) بمساعدة فريق عمل، الطبعة الأولى، ١٤٢٩هـ- ٢٠٠٨م، عالم الكتب، جـ٢، ص٩٥٨.

وإذا كانت الإرادة تصميم واعٍ على أداء فعل معين على هذا النحو، فإن هذه الإرادة تمر بعدة مراحل حتى تظهر لحيز الوجود، وأكثر تلك المراحل تكون داخليةً كامنة في العقل، إلى أن يتم الوصول إلى المرحلة الأخيرة حيث يتم التعبير عن تلك الإرادة تعبيراً خارجياً ظاهراً، وفي ذلك أشار صاحب الفروق اللغوية إلى أن "دواعي الإنسان إلى الفعل من خير أو شر... تكون على مراتب: السانح ثم الخاطر ثم الفكر ثم الإرادة ثم الهم ثم العزم. فالهم اجتماع النفس على الأمر والإزماع عليه، والعزم هو القصد على إمضائه[٥]، **ولفظة القصد يقصد بها:** "إرادة الفعل حال إيجاده فقط، فإذا تقدّمت الإرادة الفعل بأوقات لم يسمَّ قصداً"[٦]، والفرق بين لفظ القصد ولفظ الإرادة: أن الإرادة تطلق في الشاهد والغائب جميعًا، أما لفظة القصد فلا تطلق إلا في الإرادة الحادثة[٧].

وتجدر الإشارة أيضاً إلى المقصود بالنية وعلاقتها بالإرادة؛ حيث إن النية هي توجُّه النَّفس نحو العمل مع إرادة ورغبة وتصميم على القيام به[٨]، أو هي عزم القلب وتوجهه وقصده إلى الشيء[٩] وقد أشار صاحب الفروق اللغوية إلى أن النية هي إرادة متقدمة للفعل بأوقات، فسميت بها الإرادة التي بَعُدَ ما بينها وبين مرادها؛ ولا يفيد قطع الروية في الإقدام على الفعل[١٠].

ويتبين لنا من خلال العرض السابق أن الإرادة- كتصميم واع على عمل معين- تعتبر في أساسها ظاهرة نفسية يعبر عنها صاحبها؛ وأنها تمر بعدة مراحل أولها: مرحلة التصور: وفيها يتم تصور مضمون الإرادة عن طريق العقل، ثم مرحلة التدبر: وفيها تتم الموازنة بين مختلف الاحتمالات التي يمكن أن تتجه إليها الإرادة لاختيار واحد منها، ثم مرحلة التصميم أو الانفعال الإرادي: وهو جوهر الفعل الإرادي، ويمكن أن نطلق على

---

[٥] الفروق اللغوية: أبو هلال الحسن بن عبد الله بن سهل بن سعيد بن يحيى بن مهران العسكري (٣٩٥هـ)، حققه وعلق عليه: محمد إبراهيم سليم، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة- مصر، ص١٢٦.

[٦] الكليات: مرجع سابق، ص٩٦١.

[٧] الكليات: مرجع سابق، ص٧٥.

[٨] معجم اللغة العربية المعاصرة: مرجع سابق، جـ٣، ص٢٣١١.

[٩] تاج العروس من جواهر القاموس: محمّد بن محمّد بن عبد الرزّاق الحسيني، أبو الفيض، الملقّب بمرتضى، الزَّبيدي (١٢٠٥هـ)، المحقق: مجموعة من المحققين، دار الهداية، جـ٤٠، ص١٣٩.

[١٠] الفروق اللغوية: مرجع سابق، ص١٢٤.

(ISSN: 2537 - 0758)

هذه المرحلة أنها مرحلة العزم؛ والعزم في اللغة جزم الإرادة بعد التردد[١١]، أو هو إرادة يقطع بها المريد رويته في الإقدام على الفعل أو الإحجام عنه ويختص بإرادة المريد لفعل نفسه، لأنه لا يجوز أن يعزم على فعل غيره[١٢]، ثم مرحلة التنفيذ وفيها ينقل صاحب الإرادة تصميمه الداخلي إلى الحيز الخارجي عبر طريق التعبير عنه[١٣].

وفي الاصطلاح القانوني يمكن القول بأن الإرادة الصحيحة بصفة عامة هي: إفصاح كامل الأهلية عن ما اتجهت إليه نيته وقصده الصحيح بهدف تحقيق أثر قانوني معين.

ومن ثم فإن إرادة الجهة الإدارية يقصد بها: إفصاح جهة الإدارة بواسطة من يمثلها عن نيتها وقصدها الصحيح في المجال المعترف لها فيه بالشخصية الاعتبارية قانوناً بهدف تحقيق أثر قانوني معين.

ويتضح من هذا التعريف أن إرادة الجهة الإدارية تستلزم ما يلي:

١- أنه لا بد من إبراز الإرادة إلى الحيز الخارجي عن طريق الإفصاح عنها.
٢- أن إرادة الإدارة- كشخص معنوي- يتم التعبير عنها عن طريق من يمثلها قانوناً.
٣- أن الإرادة حتى يعتد بها وتنتج أثرها لابد أن تكون صحيحة أو سليمة بمعنى أن تكون خالية من عيوب الإرادة كالغلط والإكراه والتدليس.
٤- أن تكون صادرة عن جهة إدارية تتمتع بالأهلية القانونية في المجال الذي تعبر فيه عن إرادتها، باعتبار أن أهلية الشخص الاعتباري- كما سيأتي- محددة بالإطار الذي يحدده القانون دون غيره.
٥- أن تتجه الإرادة إلى إحداث أثر قانوني معين.

المطلب الثاني

التعريف بالإرادة اللازمة لإصدار القرارات الإدارية

يعتبر إصدار القرارات الإدارية من أهم الأعمال القانونية لجهة الإدارة؛ ونظراً إلى أن المشرع لم يضع تعريفاً للقرار الإداري- ولعل مرجعه في ذلك إلى طبيعة القانون الإداري

---

[١١] الكليات: مرجع سابق، ص٧٢.

[١٢] الفروق اللغوية: مرجع سابق، ص١٢٤.

[١٣] د. سامح عبد السلام محمد: مقال بعنوان "ما المقصود بالإرادة؟" منشور على الرابط التالي: https://www.alukah.net/social/0/83068/#ixzz6nK0qYfYl

وكونه قانون مرن ومتطور[١٤]– وترك هذه المهمة للفقه والقضاء، فقد حدث خلاف كبير بين الفقه والقضاء حول تعريف القرار الإداري. وهو خلاف مبني على الاختلاف حول أركان القرار الإداري وشروط صحته، فبينما تناولت بعض التعريفات (الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية) على أنها أركان لازمة لوجود القرار الإداري؛ ذهبت بعض الاتجاهات الفقهية الأخرى إلى أنها شروط لصحته وليست أركان لوجوده، وبالتالي فإن تخلف بعض هذه الشروط لا ينفي وجود القرار الإداري، وإن كان القرار في هذه الحالة يعد قراراً معيباً إلا أنه رغم عيبه يعتبر موجودًا[١٥]. بل ربما يتحصن رغم العيب الذي أصابه بمضي مدة الطعن القضائي دون أن يتم الطعن عليه؛ ولذلك كان لزاماً أن يتم التمييز بين الأركان اللازمة لوجود القرار وبين شروط صحته، بحيث يقتصر تعريف القرار الإداري على أركان وجوده التي يتحقق بوجودها وجود القرار الإداري بغض النظر عن صحته وسلامته من عدمه.

وبمطالعة العديد من أحكام القضاء الإداري– للتعرف من خلالها على أركان القرار الإداري– والوقوف من ثم على أهمية الإرادة بالنسبة لإصدار القرارات الإدارية، نجد أن هذه الأحكام لم تستقر على صيغة معينة في تعريف القرار الإداري، حيث ترددت بين إدخال بعض العناصر في بعض الأحكام القضائية، وإخراجها في أحكام قضائية أخرى؛ فتارة ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن القرار الإداري هو: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزاً قانونًا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"[١٦]؛ وتارة في حكم آخر تذهب إلى تعريف القرار الإداري دون إشارة إلى كونه ممكناً وجائزاً قانوناً، **فتعرفه بأنه:** "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة"[١٧]؛ وفي

---

[١٤] د. رأفت فودة: عناصر وجود القرار الإداري "دراسة مقارنة"، ٢٠١٠م، دار النهضة العربية، ص٢٥

[١٥] د. محمد فؤاد مهنا: القرار الإداري في القانون الإداري المصري والفرنسي، بحث منشور بمجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، السنة السابعة، ١٩٥٨م، العدد ٤،٣، ص٧.

[١٦] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٤٢ لسنة ٩ ق– ١٩٦٦/٢/١٢م. موسوعة مصر للأحكام (أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٥٥ حتى عام ٢٠١٠م، دكتور مجدي محمود محب حافظ، دار محمود للنشر والتوزيع، جـ٩، ص٥١٣٣.

[١٧] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٧٤ لسنة ١٢ ق– ١٩٧٦/٩/٢م. موسوعة مصر

(ISSN: 2537 - 0758)

حكم آخر تشير إلى عنصر الشكل والاختصاص فتعرف القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة"[١٨]؛ وتارة أخرى تغفل الإشارة إلى الشكل وتشير إلى تقييد الغاية من القرار بالمصلحة العامة التي يتغياها القانون، فتعرف القرار الإداري بأنه: "إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني ابتغاء تحقيق مصلحة عامة يتغياها القانون"[١٩].

وقد انتقد العديد من الفقهاء تعريف القرار الإداري على النحو السابق، وذلك على أساس أن هذه التعريفات وإن اشتملت على أركان وجود القرار الإداري، إلا أنها اشتملت فوق ذلك على عناصر مشروعيته؛ ولعل مرجع الاختلاف السابق بين أحكام القضاء الإداري في صياغة تعريف القرار الإداري– بحق– إلى طبيعة عمل القاضي واختلاف نظرته للمصطلح عن نظرة الفقه، حيث إن القاضي الإداري يتولى تعريف القرار بما ينبغي أن يكون عليه القرار المشروع، آخذاً في اعتباره العيب الذي أصاب القرار محل الدعوى المنظورة أمامه، لينطلق من ذلك إلى الحكم على القرار محل الدعوى بالمشروعية من عدمه، ولذلك يحرص على أن يذكر في التعريف من عناصر مشروعية القرار ما يناسب الدعوى المعروضة عليه[٢٠].

في حين أن تعريف القرار الإداري يجب أن ينصب على الأركان اللازمة لوجوده، لأنه إذا انعدم وجود القرار الإداري، فلا مجال للحديث عن دعوى الإلغاء، فقد قضت

للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٣٣.

[١٨] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤١٣ لسنة ٣٣ ق– ١٩٨٨/١١/٢٦م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٣٤. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧١٠٤ لسنة ٤٧ ق– ٢٠٠٥/٢/٥م. مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخمسون– الجزء الأول– من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٤ إلى آخر مارس سنة ٢٠٠٥– ص ٥٤٠

[١٩] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٤١ لسنة ٤١ ق– ٢٠٠٣/١١/١م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٣٥.

[٢٠] د. رأفت فودة: مرجع سابق، ص٢٩.

المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا انتفى وجود القرار الإداري تخلف مناط قبول دعوى الإلغاء"[٢١].

وبناءً على ذلك فقد ذهب بعض الفقه إلى تعريف القرار الإداري بأنه: "تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين"[٢٢]؛ **كما عرفه البعض بأنه:** "إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين"[٢٣]. **ومثل ذلك أيضاً تعريف بعض الفقه للقرار الإداري بأنه:** "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"[٢٤].

ويتفق مفهوم القرار الإداري بالمعنى السابق مع ما أشار إليه بعض الفقه الفرنسي من أن القرار الإداري هو "إعلان للإرادة من جانب واحد، ينبثق من هيئة حكومية تعمل تحت سلطة عامة، لغرض تنفيذ مهمة إدارية، لها آثار قانونية خارجية لحالة فردية وملموسة"[٢٥]. **كما عرفه بعض الفقه الفرنسي بأنه:** "عمل تظهر فيه سلطة إدارية من جانب واحد إرادتها في إنتاج آثار قانونية تسري على الرعايا"[٢٦].

وما يعنينا هنا هو الإشارة إلى أنه على الرغم من الخلاف السابق حول ما ينبغي أن يشتمل عليه تعريف القرار الإداري، بسبب الخلاف حول ذكر بعض أركان أو شروط صحة القرار الإداري، ومدى لزوم إدخال بعض العناصر في التعريف أو إخراج البعض الآخر من التعريف؛ إلا أن المجمع عليه بين الفقه والقضاء في جميع تعريفات القرار الإداري هو (ركن الإرادة) بوصفه ركناً أساسياً لا يقوم القرار الإداري بدونه.

---

[٢١] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٧٦ لسنة ٤٥ ق– ٢٠٠٢/١/٢٦م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٥٨.

[٢٢] د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)، ١٩٩٣م، بدون دار نشر، ص٢٥١.

[٢٣] د. رأفت فودة: مرجع سابق، ص٤٩.

[٢٤] د. محمد فؤاد مهنا: مرجع سابق، ص٨.

[25] André Pànchaud:La décision administrative, Etude comparative, p 678.

[٢٦] جورج فوديل– بيار دلفولفيه: القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، ١٤٢٩هـ– ٢٠٠٨م، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، جـ١، ص٢٠١.

(ISSN: 2537 - 0758)

وإذا كان بعض الفقه يعتبر أن الأركان اللازمة لوجود القرار تتمثل في التعبير الإرادي، وصدوره عن جهة إدارية، بإرادة الإدارة المنفردة، ووجوب إحداث أثر قانوني[٢٧]؛ فقد انتهى بعض الفقه– وهو الرأي الذي أرجحه– إلى أن الإرادة هي الركن الوحيد للقرار الإداري، وما عداها لا يخرج عن كونه من شروط الإرادة وأوصافها[٢٨]. ويؤكد ذلك أن القرار الإداري هو في حقيقته عمل قانوني؛ وكما ذكر الفقيه السنهوري أن "الإرادة التي تتجه إلى إحداث أثر قانوني معين تعتبر بهذا التحديد هي العمل القانوني"[٢٩]، وبالتالي تكون الإرادة هي الركن الأساسي للقرار الإداري، وما عداها من التعبير عن إرادة الإدارة المنفردة، بهدف الإلزام بأثر قانوني معين هي شروط في ركن الإرادة[٣٠].

وما يعنينا هنا هو الإشارة إلى أن النتيجة في النهاية هي أن الإجماع منعقد على أن الإرادة هي الركن الأساسي في القرار الإداري؛ **وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه** "إذا فقد القرار الإداري أحد أركانه الأساسية فإنه يعتبر معيباً بخلل جسيم ينزل به إلى حد الانعدام، والاتفاق منعقد على أنه سواء اعتبر الاختصاص أحد أركان القرار الإداري أم أحد مقومات الإرادة التي هي ركن من أركانه، فإن صدور القرار الإداري من جهة غير منوط بها إصداه قانونًا يعيبه بعيب جسيم ينحدر به إلى حد العدم"[٣١]؛

وتجدر الإشارة إلى أن هذا هو ما انتهى إليه القضاء الإداري المصري، حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن "القرار الإداري كتصرف قانوني إرادي هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة، فإن **المركز القانوني الذي يحدثه القرار الإداري يترتب بمجرد إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها**، ويكتمل بذلك نشوء هذا المركز، سواء

---

[٢٧] د. رأفت فودة: مرجع سابق، ص٤٥.

[٢٨] د. سامي جمال الدين: مرجع سابق، ص٢٥١.

[٢٩] د. عبد الرزاق أحمد السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ١٩٥٢م، دار إحياء التراث العربي، بيروت– لبنان، ص١٧٢.

[٣٠] يراجع في تفاصيل ذلك: د. سامي جمال الدين: مرجع سابق، ص٢٦٢.

[٣١] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٦٥ لسنة ١٢ق– ١٩٦٩/١١/٢٩م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٦١.

جاء ما ترتب من مركز متوافقًا مع مراد ذوي الشأن، أو مجافيًا لمقصودهم، وسواء كان القرار بما رتبه من مركز متفقًا وصحيح حكم القانون أو مجافيًا صائب حكمه"[٣٢].

فهذا الحكم يوضح بجلاء دور الإرادة في إصدار القرار الإداري، وأنها الركن الأساسي للقرار الإداري، بحيث ينشأ المركز القانوني بمجرد إفصاح الإدارة عن إرادتها المستوفية لشروطها كما سيأتي.

ويمكن تعريف الإرادة بوصفها الركن الأساسي في القرار الإداري بأنها: "إفصاح منفرد لجهة الإدارة بواسطة من يمثلونها قانوناً عن نيتها وقصدها الصحيح بقصد الإلزام بأثر قانوني معين في المجال المعترف لها فيه بالشخصية الاعتبارية".

فهذا التعريف يوضح أن الإرادة الصحيحة كركن أساسي للقرارات الإدارية يشترط فيها ما سبقت الإشارة إليه من اشتراطات الإرادة في سائر التصرفات القانونية وهي:

- أن يتم الإفصاح عنها من إحدى الجهات الإدارية بواسطة ممثليها بهدف الإلزام بأثر قانوني معين في المجال المعترف لها قانوناً بذلك.
- وأن تكون سليمة خالية من عيوب الرضا.

ويضاف إلى ذلك بالنسبة للقرار الإداري، أن الإرادة كركن في القرار الإداري على وجه الخصوص لابد أن تكون إرادة منفردة[٣٣] تصدر من جانب واحد فقط هو جانب الإدارة، بحيث يلتزم المخاطبين به دون أن تكون لإرادتهم دخل في وجوده[٣٤]، وذلك تمييزاً للقرار الإداري عن العقد الإداري.

وفيما يلي سيتم تفصيل الحديث عن شروط وجود إرادة إصدار القرارات الإدارية، وشروط سلامتها من خلال الفصلين التاليين على النحو التالي:

الفصل الأول: شروط وجود الإرادة اللازمة لإصدار القرارات الإدارية وأثر تخلفها

الفصل الثاني: سلامة الإرادة وأثر عيوب الرضا على مشروعية القرارات الإدارية

---

[٣٢] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩١٥٥ لسنة ٥٦ القضائية عليا. ٢٠١١/٥/٢١م. مجلس الدولة- المكتب الفني- مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا في شأن الأحزاب السياسية والطعون الانتخابية (في الفترة من ٢٠١٠/١/١ إلى ٢٠١١/٦/٣٠)- ص٦٩.

[٣٣] د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ١٩٥٧م، دار الفكر العربي، ص١٦٧.

[٣٤] د. سامي جمال الدين: مرجع السابق، ص٢٥٠.

(ISSN: 2537 - 0758)

الفصل الأول
شروط وجود الإرادة اللازمة لإصدار القرارات الإدارية وأثر تخلفها

إذا كانت الإرادة هي الركن الأساسي في القرار الإداري كعمل قانوني يصدر عن الإدارة– على النحو السابق الإشارة إليه– فإن هذه الإرادة لا يمكن أن تكون موجودة إلا إذا تم الإفصاح عنها من جانب الإدارة وحدها بهدف تحقيق أثر قانوني معين؛ وعلى أن يكون ذلك في النطاق الذي تتمتع فيه الإدارة بالأهلية القانونية، باعتبار أن الإرادة لابد أن تكون صادرة من ذي أهلية، وأن الإرادة الصادرة من فاقد الأهلية لا وجود لها[٣٥].

وسوف يتم الحديث فيما يلي عن الشروط اللازم توافرها لوجود الإرادة والأثر المترتب على تخلفها، باعتبار أن تخلف هذه الشروط يعني أن الإرادة لم توجد أو لم تكتمل لها عناصر الوجود، وذلك من خلال مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: الإفصاح عن إرادة الإدارة المنفردة لتحقيق أثر قانوني

المبحث الثاني: صدور الإرادة عن جهة ذات أهلية.

المبحث الأول
الإفصاح عن إرادة الإدارة المنفردة لتحقيق أثر قانوني

سبقت الإشارة إلى أن الإرادة كركن أساسي في القرار الإداري يلزم فيها الإفصاح عن الإرادة المنفردة لجهة الإدارة بهدف تحقيق أثر قانوني معين، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الإفصاح عن الإرادة:

يشترط في الإرادة كركن أساسي في القرار الإداري أن يتم الإفصاح عنها، ولا يمكن للإرادة أن تكتمل مراحل وجودها إذا بقيت كامنة في النفس، بل لابد من إبرازها إلى حيز الوجود الخارجي؛ وبالتالي فإن عدم الإفصاح عن إرادة الإدارة بواسطة من يمثلها قانوناً يعني تخلف مرحلة القصد التي سبقت الإشارة إليها، ومن ثم انعدام الإرادة وعدم وجودها، وبالتالي نكون أمام عمل مادي لا يصلح أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء، وإن كان من الممكن أن يكون محلاً للمطالبة بالتعويض عما قد يترتب عليه من ضرر[٣٦]. خصوصاً إذا وضعنا في الاعتبار أن المعول عليه هو الإرادة الظاهرة التي يتم الإفصاح

[٣٥] د. عبد الرزاق أحمد السنهوري: مرجع سابق، جـ١، ص١٧٢.

[٣٦] د. رأفت فودة: مرجع سابق، ص٤٩.

عنها، لأنها هي التي يرتب الأفراد أمورهم على أساسها لاستحالة إحاطتهم بنوايا الإرادة الباطنة؛ ولا يمكن أن يبحث القاضي في إرادة الإدارة الباطنة، باستثناء حالة الانحراف بالسلطة حيث يقبل من الأفراد إثبات الغرض الحقيقي للإدارة عند اختلافه عن الهدف الذي يريده القانون[٣٧].

ولا يلزم في تعبير الإدارة أو إفصاحها عن القرار الإداري شكل معين، فيمكن أن يكون القرار صريحاً أو ضمنياً، شفوياً أو كتابياً[٣٨]. كما يمكن أن يكون إيجابياً في حال التصريح بالقرار، أو سلبياً حيث يفترض المشرع أن الإدارة قد أفصحت عن إرادتها حتى في حالة سكوتها[٣٩]، وأن صفة العمد قد ظهرت من خلال الموقف الذي اتخذته الإدارة للإفصاح عن إرادتها سواء كان الإفصاح إيجابياً أو سلبياً[٤٠]. وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "ولئن كان الأصل في تقديم العامل الاستقالة والعدول عنها وتعبير الجهة الإدارية عن إرادتها إنما يتم في صورة ورقة مكتوبة، إلا أن ذلك لا يحول دون التعبير عن الإرادة لظروف الحال في مواضع عدة، منها: العدول عن الاستقالة، وذلك بأن يسلك العامل وجهة الإدارة مسلكاً إيجابياً يستشف منه أنهما عدلا عن طلب الاستقالة المقدم من العامل..."[٤١].

وتجدر الإشارة إلى أن الإرادة يجب أن تتطابق مع القواعد القانونية المطبقة لحظة إفصاح الإدارة عن القرار حتى توصف بالمشروعية، **فقد قضت المحكمة الإدارية العليا**

---

[٣٧] د. سليمان الطماوي: مرجع سابق، ص ١٧٠.

[38] Matthieu Houser- Virginie Donier- Nathalie Droin: Référence précédente, p 81.

[39] Matthieu Houser- Virginie Donier- Nathalie Droin: Référence précédente, p 81.

والمعنى نفسه: د. سليمان الطماوي: مرجع سابق، ص١٥٥. **ويراجع في ذلك أيضاً** أستاذنا الدكتور فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، ١٤٤٠/١٤٤١هـ- ٢٠١٩/٢٠٢٠م، بدون دار نشر، ص٤٠٣- ٤٠٤.

[٤٠] د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، ١٩٩٩م، دار المطبوعات الجامعية، ص٤٩٧ و٥٠٨. د. سامي جمال الدين: مرجع السابق، ص٢٥٥.

[٤١] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٠ لسنة ٣٨ ق- ١٩٩٤/١/٤م. مجلس الدولة- المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة التاسعة والثلاثون- الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٣ إلى أخر فبراير سنة ١٩٩٤)- ص٥٨٣.

(ISSN: 2537 - 0758)

بأن: "من الأمور المستقرة أن شروط التعيين في أي وظيفة من الوظائف يلزم توافرها لحظة إفصاح الإدارة عن إرادتها المتمثلة في التعيين في هذه الوظيفة، وباعتبار هذه الشروط هي المكونة لركن السبب في قرار التعيين فإنه بحكم الضرورة واللزوم يجب أن تكون معاصرة ومتزامنة مع إرادة مصدر قرار التعيين"[٤٢].

ثانياً: أن تكون إرادة الإدارة منفردة:

يجب أن تكون الإرادة التي يتم الإفصاح عنها لإصدار القرار الإداري هي إرادة الإدارة المنفردة، دون أن تشترك معها إرادة أخرى، باعتبار أن القرار الإداري كمظهر من مظاهر السلطة العامة يصدر من جانب واحد بإرادة الإدارة وحدها بغض النظر عن موافقة أو عدم موافقة المخاطب بهذا القرار، والقرار الصادر بإرادة الإدارة المنفردة–على هذا النحو– هو وحده الذي يصلح أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري[٤٣]، وبهذا يتميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يتم بتلاقي إرادتين، ويكون الطعن عليه بدعوى العقد التي تعتبر ضمن دعاوى القضاء الكامل للمطالبة بالتعويض متى كان له مقتضى.

ولا يؤثر في كون القرار صادراً عن الجهة الإدارية بإرادتها المنفردة تعدد المشاركين في إصداره، باعتبار أن العبرة في تحديد الإرادة المنفردة تكمن في إرادة الشخص المعنوي العام وهي إرادة واحدة بغض النظر عن عدد الأفراد الممثلين له بحسب اختصاصاتهم الوظيفية[٤٤].

---

[٤٢] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ٣٣ ق– ١٩٩٢/٤/١١م. مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة السابعة والثلاثون– العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٢ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٩٢)– ص١٢٢٤.

[٤٣] د. علي محمد بدير– د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، ٢٠١١م، المكتبة القانونية ببغداد، ص٤١٧. أستاذنا الدكتور فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٠٣. د. مازن راضي ليلو: القانون الإداري، ٢٠٠٨م، منشورات الأكاديمية العربية بالدانمارك، ص١٦٠. د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، ٢٠١٢م، دار الجامعة الجديدة، ص٥٣٠.

[٤٤] د. رأفت فودة: مرجع سابق، ص٢٥٧. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص٥٣١.

وإذا كانت هناك بعض الحالات التي يتوقف فيها صدور القرار على إرادة صاحب الشأن السابقة على صدور القرار مثل تقدمه بطلب سابق، أو إرادته اللاحقة مثل قبوله للقرار، إلا أن ذلك لا يعني أن إرادة صاحب الشأن تشترك مع إرادة الإدارة في إصدار القرار، حيث يظل القرار في هذه الحالة صادراً بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة؛ أما طلب صاحب الشأن فإنه لا يصل إلى درجة المشاركة في وجود القرار، وإنما يشكل عنصر السبب الذي ينبني عليه إصدار الإدارة للقرار بإفصاحها عن إرادتها المنفردة لتحقيق أثر قانوني معين في حق المخاطب بالقرار؛ وغاية الأثر المترتب على إرادة صاحب الشأن أن يكون لها أثر على تنفيذ القرار، أو سلامة القرار باعتبار عيوب الرضا التي قد تشوب إرادة مقدم الطلب سيكون لها أثرها على سلامة القرارات الإدارية التي تصدر استناداً إلى الطلب المعيب[٤٥].

وفي ذلك جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا بالنسبة للاستقالة– على سبيل المثال– على أن "طلب الاستقالة هو ركن السبب فى القرار الإداري الصادر بقبولها، وأنه يلزم لصحة هذا القرار أن يكون الطلب قائمًا لحين صدور القرار مستوفيًا شروط صحته الشكلية والموضوعية، ومنها أن طلب الاستقالة باعتباره مظهرًا من مظاهر إرادة الموظف اعتزال الخدمة يجب أن يصدر برضاء صحيح، ومن ثم يفسده كل ما يفسد الرضا من عيوب، وأهمها الإكراه إن توافرت عناصره، بأن يقدم الموظف الطلب تحت سلطان رهبة تبعثها الإدارة فى نفسه دون حق، أو أن تقوم هذه الرهبة على أساس بأن تكون ظروف الحال تصور له خطرًا جسيمًا محدقًا يهدده هو أو غيره في النفس أو الجسم أو الشرف أو المال، على أن يراعى فى تقدير هذا الإكراه جنس من وقع عليه وسنه وحالته الاجتماعية والصحية، وكل ظرف آخر من شأنه أن يؤثر فى جسامته، والمرجع في هذا التقدير إلى القضاء في حدود رقابته على القرارات الإدارية ووزنها بميزان المشروعية، بحسبان أن الإكراه يؤثر فى صحة القرار الإداري بقبول الاستقالة في هذه الحالة"[٤٦].

---

[٤٥] د. سليمان الطماوي: مرجع سابق، ص١٦٨. **والمعنى نفسه:** د. رأفت فودة: مرجع سابق، ص٢٦٥– ٢٦٦. د. سامي جمال الدين: مرجع سابق، ص٢٥٧.

[٤٦] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ٧٤٣٥ لسنة ٤٧ق عليا و٩٢٨٢ لسنة ٤٨ق عليا و١١٠٤٤ لسنة ٤٨ ق عليا، جلسة يوم الأحد الموافق من سنة ١٤٢٦ هجرية والموافق ٢٠٠٥/٥/٢٢

(ISSN: 2537 - 0758)

ومثال ذلك أيضاً: تقدم الموظف بطلب التعيين في وظيفة معينة، وتحقق الرضا لديه باستلام العمل في هذه الوظيفة– باستثناء حالات التكليف– حيث يعتبر رضا صاحب الشأن وطلبه سبباً صحيحاً لمشروعية القرار الصادر بالتعيين في الوظيفة، غير أن رضا طالب الوظيفة هنا لا يغير من حقيقة أن قرار التعيين هو قرار صادر بإرادة الإدارة المنفردة، وأن رضا طالب الوظيفة العامة لا يعدوا أن يكون سبباً قد يؤدي تخلفه إلى بطلان القرار[٤٧].

ثالثاً: أن تتجه الإرادة إلى الإلزام بأثر قانوني معين:

يجب في التصرفات القانونية أن تتجه الإرادة إلى ترتيب أثر قانوني معين؛[٤٨] ولما كان القرار الإداري هو أحد الأعمال القانونية الإرادية للإدارة، فإنه يلزم في الإرادة كركن أساسي لوجوده "أن يكون القصد منها الإلزام بأثر قانوني معين" بذاتها، سواء بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، أو تقرير الإبقاء على مركز قانوني قائم كي يظل كما هو دون تغيير كما هو الحال بالنسبة للقرارات السلبية؛ فإذا لم تستهدف إرادة الإدارة المنفردة بذاتها إلزام المخاطبين بالقرار بأثر قانوني معين، وكذلك الحال إذا كانت الإدارة لم تقصد الأمر الذي حدث[٤٩]؛ فإننا لا نكون أمام قرار إداري، وإنما مجرد عمل مادي[٥٠].

وقد ذكرت المحكمة الإدارية العليا في بعض تعريفاتها للقرار الإداري أنه يعني: "اتجاه إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة إلى إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، طالما أن المشرع لم يحدد شكلاً معيناً يجب أن ينصب فيه القرار محل النزاع"[٥١]. كما قضت بأن مجرد خطأ الإدارة "في الكتابة والنقل لا يدل بذاته على إرادة ملزمة لجهة الإدارة ولا ينتج عنه إنشاء أية مراكز قانونية، فهو خطأ مادي يجوز

ميلادية.

[٤٧] د. محمود عاطف البنا: مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، بدون تاريخ، دار الفكر العربي، ص١٥٦– ١٥٧.

[٤٨] د. عبد الرزاق أحمد السنهوري: مرجع سابق، جـ١، ص١٧٢.

[٤٩] د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري، بغداد ٢٠٠٩م، بدون دار نشر، ص١٥٧.

[٥٠] د. سامي جمال الدين: مرجع سابق، ص ٢٥٠ و٢٦١.

[٥١] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٩٦٤ لسنة ٥٢ ق– ٢٠٠٧/٩/١م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٣٦.

تصحيحه في كل وقت، وبالتالي سحبه من جانب الإدارة دون التقيد بميعاد الطعن أو السحب"[٥٢]. حيث يفيد هذا الحكم الأخير أن عدم اتجاه الإرادة إلى إحداث أثر قانوني معين يعني عدم وجودها من الأساس، ولا يعدو أن يكون عملاً مادياً.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى ما سبق الحديث عنه من أن الأثر القانوني للقرار يبدأ في السريان من تاريخ إفصاح الإدارة عن إرادتها وليس من تاريخ التنفيذ الفعلي، وبالتالي فإن ما قد يعقب هذا الإفصاح من أعمال تنفيذية مثل تسليم الرخصة بناءً على القرار الصادر بالموافقة على منحها، فإنه لا يعدو أن يكون عملاً مادياً تنفيذياً[٥٣]. **وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن:** "المركز القانوني الذي يحدثه القرار الإداري يترتب بمجرد إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها"[٥٤].

المبحث الثاني
صدور الإرادة عن جهة ذات أهلية

يقصد بالأهلية: قدرة الشخص على إصدار إرادة يعتد بها قانوناً، أو هي قدرة الشخص على مباشرة التصرفات القانونية بنفسه[٥٥].

ووفقاً لهذا التعريف فإنه إذا كانت مباشرة التصرفات القانونية بما ترتبه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات رهينة بتحقق الأهلية القانونية، وكان التمتع بالأهلية القانونية من أهم نتائج تحقق الشخصية الاعتبارية؛ كان لزاماً أن يتم الاعتراف للجهات الإدارية العامة بالشخصية القانونية الاعتبارية، حتى تتمتع بالأهلية القانونية التي تمكنها من

---

[٥٢] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٢٤ لسنة ٢٨ ق– ١٩٨٥/٥/١١م. مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثلاثون– العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٨٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٥)– ص ١٠٥٢.

[٥٣] د. سليمان الطماوي: مرجع سابق، ص١٦٩– ١٧٠.

[٥٤] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩١٥٥ لسنة ٥٦ القضائية عليا ٢٠١١/٥/٢١م. مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا في شأن الأحزاب السياسية والطعون الانتخابية (في الفترة من ٢٠١٠/١/١ إلى ٢٠١١/٦/٣٠)– ص٦٩.

[٥٥] معجم القانون: القاهرة– جمهورية مصر العربية، مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٤٢٠هـ– ١٩٩٩م، ص٦٢.

(ISSN: 2537 - 0758)

مباشرة التصرفات القانونية التي تحتاج إلى مباشرتها من إبرام العقود، وإصدار القرارات الملزمة بإرادتها المنفردة؛ أو بعبارة أخرى تكون إرادة الإدارة نابعة من ذي أهلية معتبرة قانوناً، باعتبار أن الإرادة الصادرة من غير ذي أهلية لا وجود لها.

ومن المعلوم– طبقاً للمبادئ المقررة في هذا الشأن– أن الشخصية الاعتبارية لا تفترض وإنما يلزم لقيامها ورود نص صريح بثبوتها[٥٦]؛ حيث تنشأ الشخصية الاعتبارية بموجب الاعتراف القانوني بوجودها، ولذلك فقد حرص الدستور المصري على الاعتراف في صلبه بتمتع الدولة والوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية على النحو الذي ينظمه القانون؛ **حيث نصت المادة (١٧٥) من دستور ٢٠١٤م على أن:** "تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها: المحافظات، والمدن، والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. ويراعى عند إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية أو تعديل الحدود بينها، الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك كله علي النحو الذي ينظمه القانون". كما أكد القانون المدني على تمتع الجهات الإدارية بالشخصية المعنوية حيث أكدت المادة ٥٢ من القانون المدني على أن الدولة والمديريات والمدن والقرى تتمتع بالشخصية الاعتبارية بالشروط التي يحددها القانون، وكذلك الإدارات والمصالح وغيرها من المنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية.

ووفقاً لهذا النص تتمتع الدولة بسلطاتها الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية بالشخصية المعنوية؛ ومن ثم فإن السلطة التنفيذية التي تحوي السلطات الإدارية، سواء السلطات المركزية ابتداءً من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء والوزارات بما فيها من رئاسات إدارية، وما يتبعها من إدارات عامة وفروع، بالإضافة إلى الأشخاص اللامركزية الإقليمية (المحافظات والمدن والقرى والمراكز والأحياء)، وكذلك الأشخاص المرفقية (الهيئات أو المؤسسات العامة)، تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة[٥٧].

وقد أوضحت المادة ٥٣ من القانون المدني النتائج المترتبة على التمتع بالشخصية الاعتبارية، وبينت أن الشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً

[٥٦] د. محمد رفعت عبد الوهاب: مرجع سابق، ص١١٦.

[٥٧] د. محمد رفعت عبد الوهاب: المرجع السابق، ص١٠٠.

لصفة الإنسان الطبيعية، وذلك في الحدود التي قررها القانون، من التمتع بالذمة المالية المستقلة، والحق في التقاضي، والموطن المستقل؛ ويعتبر من أبرز النتائج المترتبة على التمتع بالشخصية الاعتبارية والتي تعنينا هي التمتع بالأهلية باعتبارها الأساس الذي تقوم عليه ممارسة التصرفات القانونية، وأيضاً أن يكون للشخص الاعتباري نائب يعبر عن إرادته. وإذا كانت جميع النتائج السابقة تشترك فيها الأشخاص المعنوية المعنوية العامة والخاصة على حد سواء، إلا أن هناك بعض النتائج التي تنفرد بها الأشخاص المعنوية العامة، **أهمها:** أن لها بموجب شخصيتها الاعتبارية الحق في إصدار القرارات الملزمة في حق الأفراد[٥٨]؛ وهي قرارات تصدر بإرادرة الإدارة المنفردة، وتنتج آثارها في حق المخاطبين بها دون التوقف على إرادتهم أو موافقتهم[٥٩].

وتجدر الإشارة بالنسبة للأهلية إلى أن الأهلية التي تتمتع بها الأشخاص المعنوية ليست مثل أهلية الأشخاص الطبيعين تسمح لهم باكتساب جميع الحقوق وتحمل جميع الالتزامات (أهلية الوجوب)، وممارسة جميع التصرفات القانونية (أهلية الأداء)؛ وإنما تتمتع الأشخاص المعنوية بأهلية وجوب وأداء مقيدة، تتقيد بالحدود التي يرسمها القانون أو يحددها سند إنشائها، بحيث يجب عليها أن تلتزم حدود الغرض الذي أنشأت من أجله؛ وحيث تكون لها أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وممارسة التصرفات في الإطار المحدد لها سلفاً، وليس لها أهلية قانونية فيما سوى ذلك؛ حيث تعتبر أهلية جميع الأشخاص المعنوية العامة محددة بالمبدأ المعروف "بمبدأ التخصص"[٦٠]. ولذلك تمارس السلطة المركزية الوصاية الإدارية على الأشخاص المعنوية العامة المستقلة بهدف ضمان عدم تجاوزها لغرضها المحدد قانوناً أو خروجها على السياسة العامة للدولة[٦١].

---

[٥٨] أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٢٤. د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص١٢٥.

[59] Matthieu Houser- Virginie Donier- Nathalie Droin: Le droit administratif, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2015, p 71.

[٦٠] جورج فوديل– بيار دلفولفيه: مرجع سابق، جـ٢، ص٣٠٠.

[٦١] د. علي محمد بدير– د. عصام عبد الوهاب البرنجي وآخرون: مرجع سابق، ص١٠٠. د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، ٢٠٠٠م، دار المطبوعات الجامعية، ص٩٨. د. محمد رفعت عبد الوهاب: مرجع السابق، ص١٢٧. د. محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، بدون طبعة، بدون دار نشر، ص٩٠.

(ISSN: 2537 - 0758)

مدى تأثر أهلية الأشخاص الاعتبارية العامة بالوصاية الإدارية:

إذا كان الشخص الطبيعي تثبت له الشخصية القانونية بمجرد ولادته، وتثبت له أهليه وجوب تجعله صالحاً لاكتساب جميع الحقوق وتحمل جميع الالتزامات دون تأثر بسنه أو مرضه أو إدراكه أو قدرته على التمييز؛ بينما تثبت له أهلية أداء تعطيه القدرة على مباشرة تصرفاته بنفسه، ولكن تختلف حدود أهلية الأداء بحسب مراحل سنه[٦٢]؛ بحيث يخضع الشخص الطبيعي في بعض تلك المراحل للوصاية في إدارة شئونه أو تعتبر تصرفاته موقوفة على إجازة؛ فإنه يثور التساؤل هنا حول ما إذا كانت الوصاية في القانون المدني تتشابه مع الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الأشخاص اللامركزية من عدمه؟

وللإجابة على هذا التساؤل يمكن القول في البداية أنه يوجد اختلاف بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية من حيث الهدف، حيث إن الوصاية المدنية تهدف إلى حماية مصلحة عديم أو ناقص الأهلية نفسه والقيام على شئونه؛ أما الوصاية الإدارية فإنها تهدف إلى حماية الوحدة السياسية للدولة، وضمان حسن سير المرافق التي تتولاها الهيئات اللامركزية، وحماية مصالح الأفراد ضد تعسف الهيئات اللامركزية[٦٣].

وإذا كانت قواعد القانون المدني تميز بخصوص أهلية الأداء بين ثلاثة مراحل: وهي مرحلة الأهلية المنعدمة، والأهلية الناقصة، والأهلية الكاملة؛ فإننا **نجد بالنسبة لمرحلة انعدام الأهلية** أن هناك اختلاف بين القانون المدني والقانون الإداري، باعتبار أن عديم الأهلية في القانون المدني لا يملك في هذه المرحلة القيام بالتصرفات ما لم يبلغ مرحلة المأذون له، وإنما يقوم الوصي مقام القاصر في القيام على مصالحه وتمثيله؛ في حين أنه لا وجود لهذا الأسلوب في ظل الوصاية الإدارية، لأن القاعدة أنه إذا كان الشخص المعنوي عديم الأهلية بالنسبة لتصرفات معينة، فهذا يعني أنه ليس له الحق قانوناً في ممارستها، وأن هذه التصرفات تدخل في ولاية واختصاص جهة أخرى بشكل أصيل، وبالتالي لا مجال للقول هنا بوجود وصاية.

---

[٦٢] يراجع في تفاصيل ذلك: د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، مرجع سابق، جـ١، ص٢٧٢.

[٦٣] يراجع في تفاصيل ذلك: د. علي محمد بدير– د. عصام عبد الوهاب البرنجي وآخرون: مرجع السابق، ص١٣٤.

وأما في مرحلة الأهلية الناقصة فإنه يوجد تشابه بين نظام الولاية أو القوامة في القانون المدني والوصاية الإدارية؛ فإذا كان القيم هو من يقوم على بعض شئون القاصر المأذون له، فلا تصح بعض تصرفات المأذون له إلا إذا أجازها قيمه، فإنه في إطار الوصاية الإدارية نجد على سبيل المثال: أن مجلس المحافظة وإن كان يملك التصرف في إدارة شئون المحافظة، إلا أن بعض تلك التصرفات أو القرارات لا تأخذ شكلها النهائي إلا بعد تصديق السلطات المركزية عليها[٦٤].

وأما بالنسبة لمرحلة الأهلية الكاملة التي تبيح القيام بجميع التصرفات فهذه يمكن القول بأنها تختلف في القانون الإداري عن القانون المدني، لأنه لا يمكن من ناحية أن يتمتع الشخص الاعتباري بأهلية أداء كاملة تسمح له بجميع التصرفات بشكل مطلق، وإنما يتمتع من الأهلية القانونية بقدر ما يحقق أهدافه التي تم الاعتراف به لأجلها، بحيث تتحدد أهليته بالحدود التي يحددها القانون أو يرسمها سند إنشائه، مع مراعاة مبدأ تخصص الشخص الاعتباري السابق الإشارة إليه، ويعتبر فاقد الأهلية خارج هذه الحدود. كما أنه لا يتصور من ناحية أخرى بالنسبة للأشخاص اللامركزية الإقليمية أو المحلية أن تتمتع بالأهلية الكاملة بحيث تخرج عن الوصاية الإدارية، لما في ذلك من تهديد للوحدة السياسية للدولة[٦٥].

هذا وتجدر الإشارة إلى وجود اختلاف بين سلطة الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية– على النحو السالف الإشارة إليه– على السلطات اللامركزية، والسلطة الرئاسية التي تمارسها السلطة المركزية على مرؤوسيها والأجهزة الإدارية التابعة لها؛ باعتبار "أن السلطة الرئاسية أوسع وأعمق من السلطة الوصائية؛ حيث تتضمن السلطة الرئاسية حق الإلغاء والسحب والتعديل لقرارات المرؤوس والحلول محله فيها، وتأديب المرؤوسين، بينما لا تملك السلطة المركزية تعديل قرارات السلطات اللامركزية بموجب

---

[٦٤] يراجع في تفاصيل ذلك: د. علي محمد بدير– د. عصام عبد الوهاب البرنجي وآخرون: مرجع السابق، ص١٣٤.

[٦٥] د. علي محمد بدير– د. عصام عبد الوهاب البرنجي وآخرون: مرجع السابق، ص١٢٤. د. نبيل إبراهيم سعد: المدخل إلى القانون (نظرية الحق)، الطبعة الأولى، ٢٠١٠م، منشورات الحلبي الحقوقية، ص٢٠٩.

(ISSN: 2537 - 0758)

السلطة الوصائية أو الحلول محلها فيها، وإن كانت تملك الإذن السابق أو التصديق اللاحق أو إلغاء القرارات في حدود القانون"[٦٦].

ويترتب على ما سبق القول بأن أهلية الأشخاص الاعتبارية العامة تتحدد بالحدود التي يضعها سند إنشائها، وليس بحسب مراحل العمر كما هو الحال بالنسبة للأشخاص الطبيعين؛ ولا مجال للنظر هنا إلى المرحلة العمرية لمن يمثل الشخص الاعتباري، لأن قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة تشترط فيمن يشغلون الوظائف العامة شروطاً متعددة منها ما يتعلق بالسن، حيث تشترط المادة ٨/١٤ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م ألا يقل سن من يتولى الوظائف العامة عن ثمانية عشر عاماً مما يعني أنه وصل إلى مرحلة الأهلية الكاملة؛ وبالتالي لا يمكن لغير المستوفي لهذا الشرط أن يتولى الوظيفة العامة فضلاً عن تمثيل الشخص الاعتباري العام. وإن كنت أرى أخذاً بالأحوط أن يصبح الحد الأدنى للسن إحدى وعشرون عاماً بالنسبة لحملة المؤهلات العليا. وثمانية عشر عاماً للمؤهلات المتوسطة.

مدى تحقق عوارض وموانع الأهلية بالنسبة للأشخاص الاعتبارية العامة:

إذا كانت قواعد القانون المدني تشير إلى أنه قد يرد على أهلية الشخص الطبيعي ما يعدمها كالجنون والعته، أو ينقصها مثل عوارض السفه والغفلة؛ وقد يكون الإنسان كامل الأهلية ولكن تتسبب بعض الظروف المادية أو الطبيعية أو القانونية في عدم قدرته على مباشرة التصرفات القانونية، مثل الغيبة أو العجز الجسماني أو السجن؛ وهنا يثور التساؤل عن مدى إمكانية وجود عوارض أو موانع لأهلية الشخص الاعتباري العام، ومدى إمكانية تأثره بالعوارض السالف الإشارة إليها؟

وللإجابة على هذا التساؤل يمكن القول بأنه ينبني على ما سبق ذكره من أن الشخص الاعتباري يستمد سند وجوده من اعتراف القانون به، ويتحدد نطاق أهليته من حيث قدرته على مباشرة التصرفات، بالحدود الواردة في سند إنشائه، أنه لا تزول عنه الشخصية القانونية إلا بنفس أداة إنشائه؛ وبالتالي فإن أي تعديل على أهليته إنما يتم بموجب القانون، كما لو تم تعديل غرضه وتخصصه؛ كما أن انعدام أهلية الشخص الاعتباري أيضاً لا يتم إلا بموجب القانون، كما لو تم دمج الشخص الاعتباري في غيره، أو تم إلغاؤه نهائياً بنص قانوني[٦٧]. وهو ما يعني أنه من الممكن أن تحدث بعض

---

[٦٦] د. ماجد راغب الحلو: المرجع السابق، ص٩٨.

[٦٧] د. محمد رفعت عبد الوهاب: المرجع السابق، ص١٢٨ وما بعدها. د. نبيل إبراهيم سعد: مرجع سابق،

العوارض أو الموانع التي تحد أو تعدم أهلية الشخص الاعتباري غير أنها عوارض أو موانع تتناسب مع طبيعة الشخص الاعتباري، وهي أنه مجرد حيلة قانونية يتحكم القانون في الاعتراف لها بالأهلية وإلغائها وتعديلها، وقد يحدد مداها الزمني، كما يحدد لها النطاق الموضوعي الذي تتمتع فيه بالأهلية، بحيث تنعدم أهليتها في غير هذا النطاق؛ أما العوارض والموانع التي لا تناسب طبيعة الشخص المعنوي مثل الجنون العته وغيرها، فهذه يستحيل أن تعرض للشخص الاعتباري.

ولما كان الشخص الاعتباري هو مجرد حيلة قانونية– على النحو السالف الإشارة إليه– لا يستطيع التعبير عن إرادته بنفسه، وإنما يعبر عن إرادته عن طريق نواب ينوبون عنه، ويتصرفون باسمه ولحسابه؛ وهم الموظفون بحسب اختصاصاتهم المحددة قانوناً؛ ونظراً إلى أن من يمثلون الشخص الاعتباري العام هم في الحقيقة أشخاص طبيعيون تنصرف آثار تصرفاتهم كنواب عن الشخص الاعتباري العام إلى الشخص الاعتباري العام؛ ويمكن أن تعرض لهم عوارض وموانع الأهلية السابق ذكرها، مثل: الجنون، والعته، والسفه، والغفلة، والعجز الجسماني، والغيبة، والسجن، فهنا يثور تساؤل آخر مؤداه: هل يمكن أن يتأثر الشخص المعنوي العام بالعوارض أو الموانع التي تصيب أهلية من يمثلونه؟

وللإجابة على هذا التساؤل فإننا نتناول: **أولاً:** أثر العوارض أو الموانع التي تحدث لممثلي الشخص الاعتباري العام على أهلية الشخص الاعتباري العام؛ ثم نتناول **ثانياً:** أثر العوارض أو الموانع التي تحدث لممثلي الشخص الاعتباري العام على مشروعية القرارات والأعمال الصادرة من الشخص الاعتباري العام أو باسمه ولحسابه عن طريق هؤلاء الممثلين الذين تعرضت أهليتهم للانعدام أو النقصان:

أولاً: بالنسبة لأثر العوارض أو الموانع التي تحدث لممثلي الشخص الاعتباري العام على أهلية الشخص الاعتباري العام، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتأثر أهلية الشخص الاعتباري العام بما قد يعرض لممثليه من العوارض أو الموانع، خصوصاً وأن الشخصية القانونية المعترف بها للشخص الاعتباري تستقل قانوناً عن الشخصية القانونية لمن يمثلونه هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه لا يمكن أن تتأثر أهلية الشخص الاعتباري إلا بنفس أداة إنشائه، وهي النص قانوني على النحو السابق الإشارة إليه، وبالتالي فإنه إذا عرض لممثلي الشخص الاعتباري العام من العوارض

ص٢٠٠ وما بعدها.

(ISSN: 2537 - 0758)

والموانع ما يحول دون استمرارهم في تمثيله، فإن القانون ينظم استبدالهم بغيرهم، دون أن يكون لنقصان أهليتهم أو انعدامها أثر على أهلية الشخص الاعتباري العام، إذ تبقى الشخصية القانونية ثابتة للشخص الاعتباري العام بغض النظر عمن يمثلونه.

ثانياً: بالنسبة للنقطة الثانية والمتعلقة بالتساؤل عن أثر العوارض أو الموانع التي تحدث لممثلي الشخص الاعتباري العام على مشروعية القرارات والأعمال الصادرة من الشخص الاعتباري العام أو باسمه ولحسابه عن طريق هؤلاء الممثلين الذين تعرضت أهليتهم للانعدام أو النقصان؛ خصوصاً وأنه على الرغم من عدم تأثر أهلية الشخص الاعتباري العام بما قد يعرض لمن يمثلونه على النحو السابق، إلا أن ذلك لا ينفي أنهم هم الذين يتصرفون في الواقع، وقد تصدر عنهم بالفعل بعض الأعمال والقرارات حال تعرضهم لهذه العوارض والموانع، فهل يكون لهذه العوارض والموانع أثر على صحة الأعمال التي قاموا بها؟ وللإجابة على هذا التساؤل فإنه طالما أن الشخص الاعتباري العام له نواب يمثلونه وينوبون عنه– كما سبق– وهم الذين ينظر إلى إرادتهم التي يتم التعبير عنها باسم ولحساب الشخص المعنوي العام، فإنه يترتب على ذلك أن تصرفاتهم سوف تتأثر بالعوارض والموانع التي تصيب أهليتهم. خصوصاً وأن تصرفاتهم لا تتم بصفة شخصية، وإنما بمناسبة ممارستهم لأعمالهم الوظيفية باسم ولحساب الشخص المعنوي العام الذي يمثلونه بموجب القانون[٦٨].

فبالنسبة للعوارض التي تعدم الأهلية كالجنون والعته[٦٩]، فإنه على الرغم من أن يصعب القول بوجود مجنون أو معتوه يشغل وظيفة عامة، ويمثل شخصاً معنوياً عاماً، إلا أن الفقه والقضاء لم يتجاهلا إمكانية حدوث ذلك– ولو بصورة نادرة– بشكل طارئ.

وقد تقرر لدى الفقه أنه "لو ثبت أن مصدر القرار الإداري كان مجنوناً عند إصداره، فإن القرار الإداري في هذه الحالة يكون معدوماً، لأن القرار الإداري هو تعبير عن إرادة، ولما كان المجنون غير أهل للتعبير عن إرادته، فإن القرار يكون معدوماً

---

[٦٨] د. علي محمد بدير– د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون: مرجع السابق، ص٨١. د. محمد رفعت عبد الوهاب: مرجع السابق، ص٩٥–٩٦.

[٦٩] **والجنون: هو مرض يصيب العقل ويفقده التمييز فلا يعتد بأقواله وأفعاله؛ أم العته: فهو نقصان العقل واختلاله ويجعل الشخص قليل الفهم مختلط الكلام دون أن يصل إلى مرتبة الجنون؛ وقد سوى القانون بين المجنون والمعتوه في الحكم.** (د. توفيق حسن فرج: المدخل للعلوم القانونية، بدون تاريخ، مؤسسة الثقافة الجامعية، ص٢٤٥).

بالتبعية"[٧٠]؛ بل لقد أشار البعض إلى أنه على فرض أن القرار الذي أصدره الموظف المجنون كان قراراً سليماً من الناحيتين الموضوعية والشكلية– وهو أمر غير متصور باعتبار أن الموظف المجنون لا يمكن أن يصدر قراراً سليماً على هذا النحو– فإنه على فرض حدوث ذلك جدلاً، فإن القرار في هذه الحالة لا وجود له، لأن المجنون عديم الإرادة أصلاً، ولا يمكن نسبة الإرادة إليه، ومن ثم لا يمكن نسبة هذه الإرادة إلى الجهة الإدارية بالتبعية[٧١].

وقد أكد القضاء الإداري على أنه لا يمكن أن يترتب على تصرفات الموظف العام في فترة انعدام أهليته أية آثار قانونية؛ باعتبار أن الإرادة المعدومة لا يمكن أن تولد أثراً، **ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا:** "بأن المرض هو سبب خارج عن إرادة الموظف فلا يجوز أن يكون مانعاً من ترقيته ما دام أنه كان أهلاً في ذاته لتلك الترقية، والأهلية للترقية هي بطبيعتها ذاتية، ومن ثم لا يجوز ترك الموظف في الترقية إذا كان مرد ذلك إلى عدم إنتاجه بسبب مرضه، فإذا جاءت تقارير الكفاية في فترة تثبت منها يقيناً انعدام أهلية الموظف بسبب تدهور حالته النفسية والعقلية، فهو إذاً في حكم المنقطع عن ممارسته اختصاصاته ... إن هذه التقارير أثناء المرض الذي أفقد الطاعن أهليته مما يعدمها ويجعلها كأن لم تكن، والفاقد المعدوم لا يولد أثراً ولا يرتب نتيجة، فإذا كانت هذه التقارير هي بمثابة السبب للنتيجة التي هي تخطيه في الترقية فكلاهما يدور مع الآخر وجوداً وعدماً مما يصم القرارات الصادرة بتخطي الطاعن في الترقية... بالانعدام فلا تلحقها حصانة، وهي بهذا الوصف عقبة مادية يستطيع ذي الشأن طلب إزالتها في أي وقت دون التقيد بميعاد، فقيد المواعيد يرد على القرارات الإدارية المشوبة بعيوب قانونية مما يبطلها، أي: القابلة للإبطال وليس منها يقيناً القرارات المعدومة. ومن حيث إن المدعي– وهو في عافية– كانت تقاريره السرية لا تثريب عليها مما تؤهله للترقية بالأقدمية في القرارات محل الطعن"[٧٢] فقد أكد هذا الحكم على أن فترة انعدام أهليته بسبب الحالة النفسية والعقلية لا يترتب عليها أي أثر.

---

[٧٠] د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص٢٥٣.

[٧١] د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم: القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة، ١٤٢٤هـ– ٢٠٠٣م، معهد الإدارة العامة (مركز البحوث)، ص٧٥.

[٧٢] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٠ لسنة ٢٠ ق– ١٩٨١/٢/٢٢م. مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والعشرون– العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٨٠ إلى آخر فبراير سنة ١٩٨١)– ص٦١٠.

(ISSN: 2537 - 0758)

ويلاحظ أننا نتحدث هنا عن افتراض قيام الموظف المصاب بمرض عقلي بإصدار قرار فعلاً، لكن هذه الحالة لا يمكن الاستمرار عليها بعد اكتشافها، إذ لا بد لجهة الإدارة من إنهاء خدمته بسبب حالته، **وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن** "سبق دخول الشخص لمستشفى الأمراض العقلية مرتين، وتعرضه لأمراض جنونية من وقت إلى آخر تقعده في منزله، وهو ما تأيد بكتاب مستشفى الأمراض العقلية، ووجود شواهد تفيد بأن حالة المدعي غير طبيعية. يجعل استخلاص اللجنة أن حالة المدعي العقلية مريضة وتؤثر على سمعته، فلا تمكنه من أداء واجبات وظيفته على الوجه الأكمل، يعتبر استخلاصاً سائغاً قائماً على سببه الصحيح[٧٣].

وبالنسبة لعارض الغفلة[٧٤]– وهو ليس من العوارض التي تعدم الأهلية– فإنه تجدر الإشارة إلى أنه إذا كان من الواجبات المفروضة على الموظف العام أن يتصرف بحرص وتبصر ويقظة، وأن يحافظ على المال العام، ولا يتصرف فيه عبثاً، حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا أنه من المقرر أن الدقة والأمانة المتطلبة من الموظف العام تقتضيه أن يبذل أقصى درجات الحرص على أن يكون أداؤه للعمل صادراً عن يقظة وتبصر، بحيث يتحرى في كل إجراء يقوم باتخاذه ما يجب أن يكون عليه الرجل الحريص من حذر وتحرز، فإذا ثبت في حق الموظف أنه قد أدى عمله باستخفاف أو غفلة أو لا مبالاة، كان خارجاً بذلك عن واجب أداء العمل بدقة وأمانة، ومن ثم يكون مرتكباً لمخالفة تأديبية تستوجب المساءلة بسبب إغفال أداء الواجب الوظيفي على الوجه المطلوب[٧٥].

ومن ثم فإذا صدر عن هذا الموظف بعض القرارات المبنية على الغفلة، والتي ألحقت الضرر بالمال العام فإن هذا الموظف يكون مرتكباً لجريمة تأديبية يعاقب عليها تأديباً، بسبب تقصيره في الحرص والتبصر، كما قد يعاقب رئيسه الإداري أيضاً إذا سكت عن هذا القرار وأقره لإخلاله بواجب المتابعة والإشراف والتنسيق مع مرؤوسيه،

---

[٧٣] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٦٠ لسنة ٦ ق– ١٩٦٢/٢/٣م. مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة– العدد الثاني (من أول فبراير سنة ١٩٦٢ إلى آخر إبريل سنة ١٩٦٢)– ص ٣٠١.

[٧٤] **وذو الغفلة هو "شخص لا يحسن التمييز بين الرابح والخاسر من التصرفات فيخدع في معاملاته بسهولة ويغبن"**؛ د. توفيق حسن فرج: مرجع سابق، ص٢٤٦.

[٧٥] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقم (٩٠٠٩٢)، لسنة ٦٢ق عليا؛ الجلسة المنعقدة يوم السبت الموافق ٦ من ربيع الأول سنة ١٤٣٩هـ– ٢٠١٧/١١/٢٥م.

خصوصاً وأن السلطة الرئاسية– كما سبقت الإشارة– أوسع وأعمق من السلطة الوصائية؛ حيث تتضمن السلطة الرئاسية حق الإلغاء والسحب والتعديل لقرارات المرؤوس والحلول محله فيها.

ومن ثم فإنه إذا افترضنا إمكانية تعرض الموظف العام لعارض الغفلة فإنه قبل صدور قرار الحجر عليه يتم التعامل مع قراراته وفقاً للقواعد العادية، خصوصاً وأن أن قرار الحجر للسفه أو الغفلة– وعلى ما جرى به نص المادة ١١٥ من القانون المدني ليس له أثر إلا من تاريخ صدوره ولا ينسحب على التصرفات السابقة عليه ما لم تكن قد حصلت بطريق الإستغلال أو التواطؤ–[٧٦] وبالتالي فإنه إذا قام بالفعل رغم عارض الغفلة بإصدار بعض القرارات قبل أن يصدر قرار الحجر عليه، فإن طالما كان عارض الغفلة والسفه لا يعدم الأهلية وإنما ينقصها، حيث لا يعتبر المغفل فاقد الوعي والتمييز وإنما يدرك تصرفاته غير أنه قد لا يحسن التصرف، فإنه يطبق على القرار الصادر منه القواعد العامة العادية في السحب والإلغاء، حيث يتم التمييز هنا في البداية بين ما إذا كان القرار الصادر هو محض خطأ وغفلة من جانب هذا الموظف دون أن يكون للمستفيدين من القرار دخل أو علم بهذا الخطأ، وفي هذه الحالة تطبق على القرار القواعد العامة في سحب وإلغاء القرار من جانب الإدارة– كما سيأتي– وذلك بحسب مشروعية القرار من عدمه، وبحسب ما إذا كان القرار قد رتب حقوقاً للغير وانقضت مدة التحصين من عدمه، علماً بأن السحب والإلغاء يمكن أن يتم عن طريق الرئيس الأعلى لهذا الموظف بما له من سلطة رئاسية على الموظف يستطيع من خلالها أن يعقب على قرارات مرؤوسيه، بل يكون مرتكباً لمخالفة تأديبية قوامها التقصير في الإشراف على مرؤوسيه ومتابعتهم إذا أخل بهذا الواجب.

أما إذا كان هناك دخل للمستفيد من القرار في التدليس على مصدر القرار وغشه بسبب حالته، فإن القرار في هذه الحالة لا يمكن أن يتحصن بأي حال من الأحوال. وسيأتي الحديث عن أثر الغلط والغش على القرارات الإدارية تفصيلاً فنحيل عليه منعاً للتكرار.

---

[٧٦] حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٢٧٥ لسنة ٥٥ قضائية، جلسة ١٩٩١/١١/١٤م؛ مكتب فنى سنة ٤٢– قاعدة ٢٥٥– صفحة ١٦٣٤.

(ISSN: 2537 - 0758)

ونظراً إلى أن عارض السفه والغفلة قد يؤدي إلى الحجر على الفرد، حيث يعتبر قرار الحجر قرينة على نقصان أهليته، فإنه إذا تم الحجر عليه فإنه لابد في هذه الحالة من نقله إلى وظيفة أخرى تناسب حالته أو إنهاء خدمته، حماية للمصلحة العامة، ومنعاً للغير من استغلال حالته في أخذ ما ليس من حقه؛ وذلك على أساس أن ناقص الأهلية المحجور عليه لسفه أو غفلة لا يستطيع أن يدير أمور نفسه، حيث يشترك السفه والغفلة بوجه عام في معنى واحد هو ضعف بعض الملكات الضابطة في النفس، إلا أن الصفة المميزة للسفه هى أنها تعترى الإنسان فتحمله على تبذير المال وإنفاقه على خلاف مقتضى العقل والشرع، أما الغفلة فإنها تعتبر صورة من صور ضعف بعض الملكات النفسية ترد على حسن الإدارة والتقدير[٧٧]؛ وإذا كان وضعه على هذا النحو في أموره الخاصة فمن باب أولى ألا يتم تمكينه من إدارة أمور غيره من خلال الوظيفة العامة، إلا إذا أمكن الاستفادة منه في بعض الأعمال التي تناسب ظروفه وحالته بحسب تقرير المجلس الطبي المختص.

ولا نستطيع أن نقول هنا بأن يستمر الموظف في ممارسة أعمال وظيفته وإصدار القرارات على ألا تكون نافذة إلا بإجازة رئيسه، لأن ذلك يعني أن رئيسه سيقوم بمراجعة كل كبيرة وصغيرة، بطريقة تتجاوز حدود الإشراف والمتابعة والتنسيق مع المرؤوسين إلى القيام بجميع الأعمال المطلوبة منهم.

أثر موانع الأهلية:

إذا كانت قواعد القانون المدني تشير إلى أن موانع الأهلية قد تكون موانع ذاتية كالصم والعمى، أو موانع مادية كالغيبة، وموانع قانونية كالسجن؛ فإنه تجدر الإشارة بداية إلى أن قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة تشترط فيمن يشغلون الوظائف العامة شروطاً تجعل من غير الممكن للأشخاص الطبيعين تمثيل الأشخاص المعنوية العامة إلا بعد التأكد من استيفائهم للاشتراطات المطلوبة قانوناً، وهي شروط متنوعة تشمل الكفاءة الصحية والأدبية...إلخ؛ ومن ثم فإنه على سبيل المثال في حالة وجود عجز جسماني فإن ذلك يراعى في بداية شغل الوظيفة العامة بحيث يتم وضعه في المكان الذي يناسبه على حسب حالته الصحية.

---

[٧٧] حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٥ لسنة ٢٧ قضائية، جلسة ١٩٥٨/٥/١٥م، مكتب فنى سنة ٩، قاعدة ٦٠، صفحة ٥٠١.

ومع ذلك فقد أوضح قانون الخدمة المدنية كيفية التصرف إذا طرأت هذه العوارض والموانع بعد شغل الموظف لوظيفته؛ حيث تعرضت المادة ٦٩ من قانون الخدمة المدنية لبيان الحالات التي يتم فيها إنهاء الخدمة، مما يترتب عليه زوال الصفة في تمثيل الشخص المعنوي العام، وأشارت من بينها إلى الموانع الذاتية بانتفاء اللياقة الصحية، كما أشارت إلى الموانع المادية كالغيبة مثل إنهاء خدمة الموظف لانقطاعه عن العمل خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثون يوماً غير متصلة؛ كما يتصدى القانون لبيان أحكام الحلول والتفويض والإنابة في حالة غياب المختص قانوناً بممارسة اختصاص معين– أياً كان سبب غيابه– خصوصاً وأن تمثيل الشخص المعني العام ليس مقصوراً على شخص بعينه، وإنما يمكن أن ينوب عنه أكثر من شخص؛ وبالتالي ينظم القانون الأحكام المتعلقة بمن سيحل محل المختص قانوناً في حالة غيابه، أو عدم قدرته على مباشرة صلاحياته لأي سبب من الأسباب؛ وبالإضافة إلى ذلك فإنه بالنسبة للسجن– كمانع قانوني للأهلية– جعل القانون من بين أسباب إنهاء خدمة الموظف الحكم عليه بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار؛ ومن ثم فإن تعرض الموظف العام لأي من هذه العوارض أو الموانع يرفع عنه صفته الوظيفية على النحو الذي ينظمه القانون، وانتفاء صفته الوظيفية على هذا النحو ينزع عن كل ما يصدر عنه صفة القرار الإداري التي لا يمكن أن تصدق إلا على ما يصدر عن السلطة المختصة.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا زالت عن الموظف صفته الوظيفية مما يعني أنه لم يعد أهلاً لإصدار القرارات الإدارية، إلا أنه إذا باشر أعمال وظيفته على الرغم من ذلك فإن نظرية الموظف الفعلي تتصدى لحماية الغير حسن النية؛ كما تضفي المشروعية–على سبيل الاستثناء– على أعمال غير المعينين بالجهة الإدارية إذا قاموا بها في حالة غياب الموظف المختص بسبب قوة قاهرة حالت بينه وبين الوصول إلى مقر عمله لمباشرة مهام وظيفته، حيث يعترف القانون بتصرفاته حماية لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

(ISSN: 2537 - 0758)

الفصل الثاني
سلامة الإرادة وأثر عيوب الرضا على مشروعية القرارات الإدارية

إن الواجب علينا أن نميز بين وجود الإرادة، والعيوب التي يمكن أن تصيب الإرادة، فقد تكون الإرادة موجودة بعد استكمال الشروط السابق الإشارة إليها في الفصل السابق– والمتمثلة في الإفصاح الصادر من ذي أهلية عن الإرادة المنفردة بقصد الإلزام بأثر قانوني معين– لكنها معيبة بعيب كالغلط أو التدليس أو الإكراه، مما يعني أنها عندما وجدت لم يكن صاحبها حر فيها أو على بينة كافية من أمره، ومن ثم فإنه على الرغم من أن الإرادة في هذه الحالة قد تعلقت تعلقاً حقيقياً بمحلها بمعنى أنها موجودة، إلا أنها لم تكن لتتعلق بهذا المحل لو كانت مختارة أو على هدي من أمرها[٧٨].

وفيما يلي الحديث عن سلامة الإرادة من عيوب الرضا، ومصير القرار المشوب بعيب من عيوب الرضا، من خلال مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: المقصود بعيوب الرضا وأساس عدم مشروعية القرارات المعيبة بها

المبحث الثاني: أثر عيوب الرضا على مشروعية القرارات الإدارية

المبحث الأول
المقصود بعيوب الرضا وأساس عدم مشروعية القرارات المعيبة بها

فيما يلي الحديث عن المقصود بعيوب الرضا وأساس عدم مشروعية القرارات المعيبة بها من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: المقصود بعيوب الرضا في القرارات الإدارية.

المطلب الثاني: أساس عدم مشروعية القرارات المعيبة بأحد عيوب الرضا.

المطلب الأول
المقصود بعيوب الرضا في القرارات الإدارية

سبقت الإشارة إلى أن الإرادة بما تعنيه من اتجاه نية الجهة الإدارية إلى الإلزام بأثر قانوني معين تعتبر الركن الأساسي في القرار الإداري، وبالتالي فإن القرار لا يمكن أن ينتج آثاره القصدية إلا إذا كان متطابقاً مع مضمون الإرادة.

فكل ما يتم التعبير أو الإفصاح عنه يجب أن يكون نابعاً من إرادة الإدارة ونيتها، بحيث يكون معبراً عن رضاها وقصدها إلى تحقيق الأهداف المنشودة أو الآثار القانونية المقصودة[٧٩].

---

[٧٨] د. عبد الرزاق السنهوري: مرجع سابق، جـ١، ص٢٨٩.

[٧٩] د. رأفت فودة: مرجع سابق، ص١١٧.

وحدوث التطابق بين القرار ومضمون الإرادة يعني أن القرار قد صدر بناء على اختيار الإدارة؛ باعتبار أن القرار الإداري يعد عملاً إرادياً يصدر تعبيراً عن إرادة الإدارة، وكل عمل إرادي لابد أن يتم عن اختيار[٨٠].

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الجهة الادارية أصدرت القرار "عن إرادة صريحة سطرتها بعبارات واضحة فى نص القرار وعن إرادة لما سطرته به، ولم يثبت وقوع ثمة غش أو تدليس فى هذا الصدد، وهو ما يكفى لتحقق ركن النية وانصراف إرادة الإدارة إلى كل ما سطرته بالقرار حال صدوره"[٨١].

إلا أنه قد يحدث اختلال في إرادة الإدارة بفعل بعض العوامل التي قد تؤدي إلى حدوث الاختلاف بين مضمون إرادة الإدارة والقرار الصادر عنها، مما يخل بسلامة الاختيار؛ وهذه العوامل هي التي تسمى بعيوب الرضا التي تفسد إرادة الإدارة.

ويقصد بعيوب الرضا: الأمور التي تخرج الرضا عن حال السلامة كالغلط والغش والتدليس والإكراه[٨٢].

وتجدر الإشارة إلى أن عيوب الرضا– مثل الغلط والإكراه والتدليس– التي قد تؤثر سلباً على سلامة الإرادة إنما ينظر فيها إلى إرادة نائب الأشخاص المعنوية العامة، باعتبار أنه من الناحية الواقعية هو الذي يتصرف باسمها ولحسابها[٨٣].

والغلط: هو حالة تقوم بالنفس تحمل على توهم غير الواقع[٨٤] ويمكن تعريف الغلط الذي قد تقع فيه جهة الإدارة عند إصدار القرارات الإدارية بأنه: وهم يقوم في ذهن من يمثل الإدارة فيدفعه إلى إصدار القرار؛ وقد يحدث الغلط في فهم القانون حين يحدث توهم في فهم القانون على خلاف حقيقته، وقد يحدث الغلط في الوقائع حين يتم توهم واقعة على خلاف حقيقتها، كأن يتوهم حدوث واقعة لم تحدث، أو عدم حدوث واقعة حدثت.

---

[٨٠] د. سليمان الطماوي: المرجع السابق، ص١٤٣.

[٨١] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٣٧٨ لسنة ٤٥ق– عليا. السبت الموافق ٢٠٠٥/٢/١٩ الموافق ١٠ من المحرم ١٤٢٦هـ.

[٨٢] معجم القانون: مرجع سابق، ص٦٢.

[٨٣] د. عبد الرزاق السنهوري: مرجع سابق، جـ١، ص١٩٣.

[٨٤] د. عبد الرزاق أحمد السنهوري: مرجع سابق، جـ١، ص٢٨٩.

(ISSN: 2537 - 0758)

والغش يقصد به: الخروج على حسن النية في التعامل عمداً[٨٥] أما التدليس: فيمكن القول بأنه: استعمال الطرق الاحتيالية عمداً لدفع الإدارة إلى إصدار قرار ما كانت لتصدره بغير هذه الطرق الاحتيالية[٨٦].

أما الإكراه فقد ذكر السنهوري– رحمه الله– أن الإكراه الذي يعيب الرضا في العقود: هو ضغط تتأثر به إرادة الشخص فيندفع إلى التعاقد[٨٧]؛ وبناءً على ذلك يمكن القول بأن الإكراه الذي يعيب إرادة الإدارة عند إصدار القرارات الإدارية: هو الضغط على إرادة الإدارة بما يولد لديها الرهبة التي تدفعها إلى إصدار القرار[٨٨].

المطلب الثاني
أساس عدم مشروعية القرارات المعيبة بأحد عيوب الرضا

إذا كانت عيوب الإرادة تفسد إرادة الإدارة على النحو السالف الإشارة إليه، فإنه يثور التساؤل هنا عن الأساس الذي يقوم عليه القول بعدم مشروعية القرار المعيب بعيب من عيوب الرضا، وهل عدم مشروعية القرار المعيب بعيب من عيوب الرضا يرجع إلى عنصر السبب، أم أن اختلال الإرادة بأي عيب من عيوب الرضا يمكن أن يكون عيباً مستقلاً يصيب القرار الإداري؟

وقد أثارت الإجابة على هذا التساؤل جدلاً فقهيًا واسعاً أسفر عن وجهتي نظر في الموضوع؛ وقبل عرض وجهتي نظر الفقهاء في الإجابة على التساؤل السابق، تجدر

---

[٨٥] معجم القانون: مرجع سابق، ص١١٩.

[٨٦] وتجدر الإشارة إلى نص المادة (١٢٥) من القانون المدني المصري بخصوص التدليس الذي يعيب الرضا في العقود أنه: "١– يجوز إبطال العقد للتدليس إذا كانت الحيل التي لجأ إليها أحد المتعاقدين أو نائب عنه من الجسامة بحيث لولاها لما أبرم الطرف الثاني العقد. ٢– ويعتبر تدليسا السكوت عمدا عن واقعة أو ملابسة من إذا ثبت أن المدلس عليه ما كان ليبرم العقد لو علم بتلك الواقعة أو هذه الملابسة".

[٨٧] د. عبد الرزاق السنهوري: مرجع سابق، جـ١، ص٣٣٤.

[٨٨] وتجدر الإشارة إلى نص المادة (١٢٧) من القانون المدني المصري بخصوص الإكراه الذي يعيب إرادة التعاقد أنه "١– يجوز إبطال العقد للإكراه إذا تعاقد شخص تحت سلطان رهبة بعثها المتعاقد الآخر في نفسه دون حق وكانت قائمة على أساس ٢– وتكون الرهبة قائمة على أساس إذا آانت ظروف الحال تصور للطرف الذي يدعها أن خطرا جسيما محدقا يهدده هو أو غيره في النفس أو الجسم أو الشرف أو المال. ٣– ويراعي في تقدير الإكراه جنس من وقع عليه الإكراه وسنه وحالته الاجتماعية والصحية وآل ظرف أخر من شأنه أن يؤثر في جسامة الإكراه.

الإشارة إلى أن الجدل حول هذه المسألة ليس من قبيل الترف الفكري، وإنما لكل وجهة نظر ما يترتب عليها من الآثار؛ وتتجلى أهمية الإجابة على هذا التساؤل في أننا لو اعتبرنا أن عيوب الرضا من عيوب الإرادة فإنها سوف تصيب القرار بالانعدام–باستثناء بعض الحالات التي يتحصن فيها القرار كما سيأتي عند الحديث عن عيب الغلط في القرار التقديري– باعتبار أن الإرادة كما سبق هي الركن الأساسي الذي تقوم عليه القرارات الإدارية، وبالتالي فإن اختلالها يعني انعدام القرار، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "القرار الإداري لا يكون منعدماً إلا في حالة غصب السلطة أو في حالة انعدام إرادة مصدر القرار"[٨٩]؛ أما إذا اعتبرنا أن عيوب الرضا تلحق عنصر السبب فإنها في هذه الحالة تجعل القرار قابلاً للإبطال ويمكن أن يتحصن بمضي المدة، خصوصاً وأن تخلف السبب في القرار الإداري يؤدي إلى البطلان وليس الانعدام في قول أغلبية الفقه؛[٩٠]. وفيما يلي عرض وجهتي نظر الفقه القانوني في المسألة، مع سرد الأسانيد التي استند إليها كل رأي:

الرأي الأول: **ذهب أنصار هذا الرأي إلى أن عيوب الرضا ليست مستقلة، وقد استند هذا الرأي إلى الأسانيد التالية:**

أولاً: **أن عيوب الرضا تندرج تحت عيب السبب**:

ذهب أنصار هذا الرأي إلى أن عيوب الإرادة ليست مستقلة لأنها تندرج تحت عيب السبب، وبالتالي فإنه إذا كان إصدار القرار الإداري مصحوباً بعيب من عيوب الرضا فإن القرار في هذه الحالة يكون غير مشروع، وأساس عدم مشروعيته أنه معيب بعيب السبب؛ وقد ذكر بعض الفقه– تعليقاً على حكم للمحكمة الإدارية العليا بانعدام قرار الإدارة نتيجة الغلط الذي لحق نيتها بترقية موظف على اعتقاد استيفائه للأقدمية المطلوبة قانوناً رغم عدم استيفائه لها– أنه "يثور التساؤل حول ما إذا كان الحكم يضيف ركناً جديداً إلى أركان القرار الخمسة المعروفة وهو ركن النية، أي نية إصدار القرار على نحو معين، ونرى أن الأمر لا يتعلق بركن جديد تبلغ أهميته مبلغاً تجعل تخلفه مؤدياً إلى انعدام القرار الإداري كما قد يتبادر إلى الذهن. ومثل هذه النية لا تتصل رغم

---

[٨٩] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٢٩٢ لسنة ٤٥ ق– ٢٠٠٢/١/١٩م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٨٢.

[٩٠] يراجع في تفصيل ذلك: د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص٢٥٢.

(ISSN: 2537 - 0758)

التقارب اللغوي بركن الغاية أو الهدف من القرار وهو تحقيق المصلحة العامة، وإنما ترتبط بركن السبب وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع إلى إصدار القرار"؛ وبناءً على ذلك انتهى هذا الرأي الفقهي إلى أن "اعتبار القرار منعدماً في هذا الصدد ينطوي على نوع من المبالغة، ولا يتسق مع قضاء المحكمة المستقر على أن عدم وجود السبب– وهو أوقع من الغلط فيه– يجعل القرار معيباً أو باطلاً دون أن يصل إلى حد الانعدام"[٩١].

ثانيًا: الطبيعة التنظيمية لعلاقة الموظف بالدولة:

فإذا كان الموظف هو الذي يعبر عن إرادة الشخص الاعتباري العام، وقد استقر الرأي فقهاً وقضاءً على تكييف علاقة الموظف بالدولة على أنها علاقة تنظيمية، حيث يشغل الموظف مركزاً تنظيمياً أو لائحياً مستمداً من أحكام القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة، وهو مركز تتحدد واجباته باستقلال عمن يشغله، باعتبار أن قرار التعيين لا ينشئ مركزاً ذاتياً، أو حقاً شخصياً للموظف، وإنما يتضمن إسناد الوظيفة له ليباشر مسئولياته وفقاً لما تقرره القوانين واللوائح في هذا الشأن[٩٢]. وبناءً على ذلك فإن العبرة بالنسبة للقرارات التي تصدر عن الموظف العام تكون بمدى موافقة القرار للقانون بغض النظر عن إرادة مصدره فإذا كان القرار موافقاً للقانون كان سليمًا ولو كانت إرادة مصدره معيبة؛ أما إذا أدى عيب الرضا إلى مخالفة القرار للقانون فإن القرار في هذه الحالة يكون غير مشروع ليس بسبب عيب الرضا ولكن بسبب المخالفة الموضوعية للقانون[٩٣]. وبالتالي لا يمكن تعليق مشروعية القرار من عدمه على إرادة مصدر القرار، مع أن إرادة مصدر القرار "ليست حرة في تحقيق ما تشاء من الآثار كما هو الشأن بالنسبة للأفراد، ولكنها مقيدة بشروط موضوعية تضمن تحقيق تلك الإرادة لما يريده المشرع من آثار"[٩٤].

---

[٩١] د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، ١٩٩٥م، دار المطبوعات الجامعية، ص٤٣٥.

[٩٢] د. أنور أحمد رسلان: وسيط القانون الإداري (٢) (الوظيفة العامة)، بدون تاريخ، بدون دار نشر، ص٥٤: ٥٦. د. محمود عاطف البنا: مرجع سابق، ص١٥١ وما بعدها.

[٩٣] يراجع في تفصيل أسانيد هذا الرأي: د. سليمان الطماوي: مرجع سابق، ص ١٦٣ روما بعدها. د. محمد عبد العال السناري: القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، الإدارة العامة للبحوث، معهد الإدارة العامة– الرياض، ١٤١٤هـ– ١٩٩٤م، ص٩٧.

[٩٤] يراجع في تفصيل أسانيد هذا الرأي: د. سليمان الطماوي: مرجع سابق، ص ١٦٤.

ثالثاً: **تحقيق استقرار الأوضاع القانونية**:

ومرجع ذلك إلى أن القول بأن عيوب الإرادة معتبرة كعيوب مستقلة لا يمكن أن يؤدي إلى استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، حيث يترتب على ذلك التشكيك الدائم في إرادة مصدر القرار، ويفتح المجال للمطالبة بانعدام القرارات الإدارية حتى بعد انتهاء مدة الطعن، لكون عيب موجه إلى الركن الأساسي للقرار الإداري وهو ركن الإرادة، وهذا يترتب عليه عدم استقرار المراكز القانونية.

رابعاً: **قرينة السلامة في القرارات الإدارية**:

حيث يفترض بموجب قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس تسمى (قرينة السلامة) أنه– في غير حالات القرارات المنعدمة– يعتبر القرار سليم، وعلى من يدعي العكس عبء إثبات ذلك، باعتبار أن العمل الإداري محاط بضمانات شكلية وإجراءات معينة تستهدف سلامته[٩٥]، ولذلك نجد أنه في حال عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراها، فإن هذا القرار من حيث المبدأ يحمل على قرينة الصحة من حيث أسبابه، إلا إذا أمكن إثبات العكس[٩٦]. والقول باعتبار عيوب الرضا عيوباً مستقلة يتنافى مع قرينة السلامة، حيث يؤدي ذلك إلى فتح الباب لعيوب مستمدة من إرادة ممثل الإدارة، في حين أن قرينة السلامة تفترض سلامة القرار.

الرأي الثاني: **ذهب إلى أن عيوب الرضا كثيراً ما تبرز مستقلة، وتعامل معاملة خاصة على هذا الأساس.**

وقد ذكر بعض أنصار هذا الاتجاه أن هذا الاستقلال يتحقق إذا كان عيب الرضا جسيماً[٩٧]؛ بينما عبر البعض بأن هذا الاستقلال يتحقق حين تنعدم الإرادة؛ والتعبيرين بمعنى واحد، باعتبار أن عيب الإرادة إذا كان جسيماً وصل بها إلى درجة الانعدام. **وقد استند هذا الرأي إلى الأسانيد التالية:**

أولاً: أن اعتبار عيوب الرضا عيوباً مستقلة هو الذي يضمن إمكانية التوصل إلى انعدام القرارات المعيبة بعيب من عيوب الرضا، بناءً على أن العيب في هذه الحالة قد أصاب الركن الأساسي الذي يقوم عليه القرار وهو ركن الإرادة؛ أما إذا اعتبرنا عيوب

---

[٩٥] د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص٤٤٨.

[٩٦] د. علي محمد بدير– د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون: مرجع السابق، ص٤٣٦.

[٩٧] وممن ذهب إلى هذا د.سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص١٦٤.

(ISSN: 2537 - 0758)

الرضا ملحقة بعيب السبب وليست مستقلة فإنه يؤدي إلى نتيجة غير منطقية، حيث يعني ذلك إمكانية تحصن القرار بعد انقضاء مدة الطعن على الرغم من وجود العيب، وبالتالي لو صدر القرار بناء على الغش أو التدليس فإنه يتحصن رغم استصداره بعمل احتيالي إجرامي تضليلي يعدم إرادة الإدارة، وهو وضع لا يمكن قبوله أو التسليم به، فضلاً عن كفالة التحصين والحماية القانونية له، وبالتالي فهو غير جدير بالنظر إلى استقرار المراكز القانونية من عدمها[٩٨].

ثانياً: أنه عند رفع الدعوى فإن كانت الإرادة معيبة فلا مجال بعد ذلك للبحث في عنصر السبب، حيث إن فحص ركن الإرادة يكون في المرحلة الأولى من مراحل الدعوى عند بحث الاختصاص بنظر الدعوى، وانتفاء الإرادة الصحيحة غير المعيبة يعني انتفاء القرار الإداري، ومن ثم عدم اختصاص المحكمة بالفصل في الدعوى كون محلها ليس قراراً إدارياً، أما عنصر السبب فلا يتم فحصه إلا بعد الحكم باختصاص المحكمة بنظر الدعوى ثم قبولها شكلاً"[٩٩].

رأي الباحث: يرى الباحث ترجيح الرأي الثاني الذي ذهب إلى اعتبار عيوب الرضا عيوباً مستقلة تلحق بالإرادة، وليست مندرجة تحت عيب السبب لقوة أدلته، مع ملاحظة القيد الذي ذكره أصحاب هذا الرأي، وهو أن يصل العيب من الجسامة إلى درجة تعدم الإرادة، باعتبار أنه ليست جميع عيوب الرضا ترتب انعدام القرار الإداري وتمنع تحصينه، فقد يتحصن القرار بعد مدة الطعن رغم كونه معيباً بعيب من عيوب الرضا وسيأتي تفصيل ذلك عند الحديث القرار المعيب بالغلط عند ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية.

وقد تأكد استقلال عيوب الرضا عن عيب السبب بحكم المحكمة الإدارية العليا الذي جاء فيه أن: "الأصل أن القرار لا يكون معدوماً إلا في حالة غصب السلطة أو في حالة انعدام إرادة مصدر القرار، والأصل أن اغتصاب السلطة إنما يتكون في حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص محجوز للسلطة التشريعية أو السلطة القضائية، أما إذا كانت الإدارة تتصرف داخل النطاق المقرر لها، وكان المحل قابلاً لتعرض الإدارة له، فإنه لا يصح القول بأن الإدارة غادرت النطاق الإداري بسبب انحرافها عن السبب،

---

[٩٨] د. رأفت فودة: مرجع سابق، ص١٣٠ وما بعدها.

[٩٩] د. طارق بن هلال البوسعيدي: انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا وعمان، منشور بمجلة الحقوق– جامعة الكويت، مجلد ٣٢– عدد ٤، ديسمبر ٢٠٠٨م، ص٢٣٢.

فالسبب يفسد فقط ولكنه لا ينعدم لأنه لازمة سيكولوجية لا تغادر الوعي، ولا يتصور أن يتجرد منه إلا أن يكون القرار قد صدر تحت ضغط يعدم إرادة مصدر القرار أو في حالة من عدم الوعي، **وفي هذه الحالة يرد السبب إلى تلاشي الإرادة بأكملها وليس السبب فحسب**، فطالما أن مصدر القرار يتصرف عن وعي، فلا بد أن يكون لتصرفه سبب سواء كان هذا السبب حقيقياً أو وهمياً أو كاذباً أو لم يكن متفقاً مع الصالح العام، ففي هذه الأحوال جميعاً يكون السبب موجوداً وإن لم يكن صحيحاً مما يؤدي إلى بطلان القرار لا إلى انعدامه"[١٠٠]. فهذا الحكم يؤكد على أن السبب لازمة سيكولوجية يمكن أن يفسد لكنه لا ينعدم، وغاية ما يترتب عليه بطلان القرار لا انعدامه، أما عيوب الرضا– كالإكراه في الحكم السابق– فإنه يلحق الإرادة ويعدم القرار.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا أيضاً بأنه إذا كانت "القاعدة التي وضعها القضاء الإداري في مصر وفرنسا تقضي بوجوب استقرار الأوامر الإدارية المعيبة بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي، إلا أن هذا القضاء استثنى حالات خاصة أجاز فيها للإدارة سحب القرار دون التقيد بمدة معينة، وأخص هذه الحالات حالة انعدام القرارات الإدارية. **وقد سحب القضاء فكرة الانعدام إلى فقدان القرار ركن النية** ورتب على ذلك آثار الانعدام من حيث جواز سحب القرار دون التقيد بمدة ما[١٠١].

المبحث الثاني
أثر عيوب الرضا على مشروعية القرارات الإدارية

يتم التعرض فيما يلي لأثر عيوب الرضا المتمثلة في الغلط أو الغش أو الإكراه على مشروعية القرارات الإدارية من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: أثر عيب الغلط على مشروعية القرار الإداري.

المطلب الثاني: أثر عيب الغش على مشروعية القرار الإداري.

المطلب الثالث: أثر عيب الإكراه على مشروعية القرار الإداري.

---

[١٠٠] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٢٩ لسنة ٣٨ ق– ١٩٩٥/٣/٢٨م. مجلس الدولة– المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الأربعون– الجزء الثاني (من ٧ مارس سنة ١٩٩٥ إلى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٩٥)– ص١٤٩٥.

[١٠١] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٢٤ لسنة ٢٨ ق– ١٩٨٥/٥/١١م. مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثلاثون– العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٨٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٥)– ص ١٠٥٢.

(ISSN: 2537 - 0758)

المطلب الأول
أثر عيب الغلط على مشروعية القرار الإداري

لقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن "القرارات التي تولد حقًا أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة"[١٠٢]، ومن المسلم به أن سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية لا تتناول إلا القرارات الإدارية غير المشروعة؛ فإذا وقعت الإدارة في الخطأ، فإنه يتعين التفرقة أولاً بخصوص إمكانية سحب القرار من عدمه بين "الخطأ المادي" وبين "الخطأ القانوني"، فبالنسبة للخطأ المادي فإنه لا يعدو أن يكون "مجرد خطأ في الكتابة أو النقل فلا يدل بذاته على إرادة ملزمة بقصد إنشاء مركز قانوني ... وبالتالي يجوز لجهة الإدارة أن تصحح هذا الخطأ في أي وقت لأنه لا يوجد قرار إداري بالمعنى القانوني يقع عليه السحب[١٠٣]، أما الخطأ القانوني فهذا له آثاره التي تختلف باختلاف نوعه، ومدى صلاحيات الإدارة فيه.

فإذا كانت القرارات التي أصدرتها الجهة الإدارية قد صدرت معيبة بعيب كعيب "الغلط"، والغلط قد يكون في فهم القانون ويقصد به: "توهم فهم القانون على خلاف حقيقته"؛ وقد يكون الغلط في فهم الوقائع ويقصد به: "توهم واقعة على خلاف حقيقتها"[١٠٤]. فإننا ننظر في هذه الحالة إلى صلاحية الإدارة؛ ومن ثم نفرق بين ما إذا كانت تتمتع في مجال إصدار هذا القرار بسلطة تقديرية، أم أن اختصاصها في هذا المجال اختصاصاً مقيداً، وعلى ضوء ذلك يتحدد مصير القرار الإداري، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "يتعين التمييز بين القرارات التي تصدر عن سلطة مقيدة، وبين تلك التي تصدر عن اختصاص تقديري، فهذه الأخيرة هي التي تخضع لقاعدة

---

[١٠٢] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٥٦ لسنة ٨ ق– ١٩٦٧/١٢/١٧م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٨٣. حكم المحكمة الإدارية العليا في **الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٦ القضائية، ٢٩ من مارس سنة ١٩٩٤**، مجلس الدولة– المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة والثلاثون– الجزء الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٤ إلى ١٥ سبتمبر سنة ١٩٩٤)– ص ١١٥١.

[١٠٣] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٢٤ لسنة ٢٨ ق– ١٩٨٥/٥/١١م. مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثلاثون– العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٨٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٥)– ص ١٠٥٢.

[١٠٤] معجم القانون: مرجع سابق، ص١١٩.

التحصين بفوات الميعاد"[١٠٥]؛ وفيما يلي نتعرض للقرار التقديري المعيب بعيب الغلط، والقرار المقيد المعيب بعيب الغلط، **وذلك من خلال فرعين على النحو التالي:**

الفرع الأول: أثر عيب الغلط على القرار التقديري.

الفرع الثاني: أثر الغلط على القرار الناتج عن اختصاص مقيد.

الفرع الأول
أثر الغلط على القرار التقديري

إذا وقعت الجهة الإدارية في الغلط، وكان اختصاصها في الموضوع الذي حدث فيه الخطأ اختصاصاً تقديرياً، فإن تحديد مصير القرار في هذه الحالة يحتاج إلى تحقيق قدر من التوازن بين حق الإدارة في سحب قرارها بسبب عيب الغلط الذي أثر على إرادتها، وبين حق الأفراد المخاطبين بالقرار في استقرار مراكزهم القانونية، خصوصاً وأن عيب الإرادة هنا ناتج عن غلط الإدارة دون وجود غش أو سوء نية من جانب المخاطب بالقرار.

ولذلك يتم معالجة هذا الموقف بالسماح لجهة الإدارة بسحب قرارها خلال مدة الستين يوماً فقط، ولا يمكن للغلط الذي وقعت فيه الإدارة أن يبرر سحب القرار بعد انقضاء مدة الستين يوماً، باعتبار أن الخطأ في استعمال السلطة التقديرية لا يؤثر في صحة القرار[١٠٦]، فسحب القرار يجب أن يكون لتصحيحه بما يتفق مع القانون وليس لمجرد اعتبارات الملاءمة[١٠٧]، فعلى سبيل المثال يمكن أن يبرر سحب تعيين موظف بكونه لم يبلغ السن القانونية للتعيين، وليس لأن الإدارة تأسف لاختيارها[١٠٨]. وبالتالي يكون لجهة

---

[١٠٥] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٢٤ لسنة ٢٨ ق– ١٩٨٥/٥/١١م. مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثلاثون– العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٨٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٥)– ص ١٠٥٢

[١٠٦] د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٥٠٦.

[١٠٧] ويلاحظ أن "**سحب القرارات الإدارية لا يكون سليماً ومشروعاً ومنتجاً لآثاره إلا إذا تم في إطار النظام القانوني المقرر لاتخاذ هذا الإجراء بأن يجري السحب بالطريق الذي رسمه القانون وبالأداة القانونية للسحب أو الإلغاء ممن يملك ذلك قانوناً– فلا يسوغ السحب إلا من مصدر القرار المراد سحبه أو ممن يعلوه من السلطات المختصة– إن وجدت– وليس من أي سلطة أدنى (حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٢٠٨ لسنة ٤٦ ق– ٢٠٠٣/١/١١م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٨٧).**

[١٠٨] جورج فوديل– بيار دلفولفيه: القانون الإداري، مرجع سابق، جـ١، ص٢٥٨.

(ISSN: 2537 - 0758)

الإدارة الحق في سحب قرارها المخالف للقانون في أثناء مدة الستين يوماً فقط، ولا يمكن القول في هذه الحالة بأن السحب أثناء هذه المدة يشكل اعتداءً على حقوق مكتسبة للأفراد إذا كان الأمر يتعلق بقرار غير مشروع، باعتبار أن القرار غير المشروع ليس من شأنه أن يرتب حقاً لأحد[١٠٩]؛ كما أن السماح للإدارة بسحب القرار يجعل مركز الإدارة متعادلاً مع مركز الأفراد باعتبار أن الأفراد لهم الحق خلال هذه المدة في الطعن على القرار خلال هذه المدة فيكون للإدارة هي الأخرى سحب قراراها بسبب الغلط خلال هذه المدة. خصوصاً إذا وضعنا في الاعتبار أن "سحب القرار الإداري والإلغاء القضائي كليهما جزاء لمخالفة مبدأ المشروعية يؤدي إلى إنهاء القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره"[١١٠].

أما بعد انقضاء الستين يوماً فإن القرار في هذه الحالة يتحصن؛ **ويمكن تبرير ذلك بأمرين: الأمر الأول:** وهو المتعلق بتغليب مصلحة استقرار المراكز القانونية[١١١] طالما لم يكن هناك تقييد من جانب المشرع، وبالتالي فإن تحصين القرار في هذه الحالة لن يمثل خروجاً على المشروعية باعتبار أن القانون بطبيعة الحال يعترف للإدارة بالسلطة التقديرية ولا يلزمها بالتصرف على نحو معين.

الأمر الثاني: هو مراعاة المستفيد من القرار حسن النية، حيث إن هذا الأخير إما أنه لم يعلم بعيوب القرار، أو على الأقل كان موقفه سلبياً حيث لم يدفع الإدارة إلى إصداره معيباً بتصرف من جانبه، ولذلك كان على الإدارة أن تتحمل نتيجة خطأها في حال انقضاء الستين يوماً على صدور القرار دون سحب أو إلغاء من جانبها[١١٢].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن المرجع فيما سبق هو أنه "إذا كانت القاعدة بالنسبة للقرارات الفردية غير المشروعة أنه يجب على جهة الإدارة أن تسحبها

---

[١٠٩] د. ماجد الحلو: مرجع سابق، ص٥٥٠.

[١١٠] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٢٠ لسنة ٧ ق– ١٩٦٦/١/٢م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٩٦.

[١١١] **ويلاحظ أن هناك أمران يتحكمان في مسألة تحصين القرار، أو انعدامه وعدم تحصينه، وهما: حماية مبدأ المشروعية من ناحية، واستقرار المراكز القانونية من ناحية أخرى، بحيث ينبني القول بتحصين القرار أو انعدامه على تغليب أحد الأمرين على الآخر، فيقال بتحصين القرار تغليباً لاستقرار المراكز القانونية في بعض الأحوال، ويقال بانعدام القرار تغليباً لحماية مبدأ المشروعية في أحوال أخرى.**

[١١٢] د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٥٢٦.

التزاماً منها بحكم القانون، إلا أن دواعي المصلحة العامة تقتضي أنه إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقاً فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترة معينة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح الذي يصدر في الموضوع ذاته"[١١٣]؛ وذلك استقراراً للأوضاع، وتحقيقًا للصالح العام الذي يقتضي[١١٤]" التوفيق بين ما يجب للإدارة من حق في إصلاح انطوى عليه قرارها من مخالفة قانونية وبين ضرورة استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري؛ من مراعاة الاتساق بين الميعاد الذي يجوز فيه لصاحب الشأن طلب إلغاء القرار بالطريق القضائي وبين الميعاد الذي يجوز فيه للإدارة سحب القرار تقريراً للمساواة في الحكم ومراعاة للمعادلة بين مركز الإدارة ومركز الأفراد إزاء القرار الإداري حتى يكون للقرار حد تستقر عنده المراكز القانونية الناشئة عنه حصانة تعصمها من كل تغيير أو تعديل[١١٥].

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يلزم أن يتم السحب كلياً أو جزئياً خلال المدة المقررة له، وإنما يكفي لتحقيق مقتضى الحكم المتقدم بأن تكون إجراءات السحب قد بدأت خلال الميعاد، فيدخل القرار بذلك في طور من الزعزعة وعدم الاستقرار، ويظل بهذه المثابة طوال المدة التي يستمر فيها فحص الإدارة لشرعيته طالما أنها سلكت مسلكاً إيجابياً نحو التحقق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون إلى أن تحدد موقفها منه نهائياً، والقول بغير هذا النظر ينطوي على تكليف الإدارة بما يجاوز السعة، ويؤدي إلى إسراعها- على وجه مبتسر تفادياً لنتائجه- إلى سحب القرار دون استكمال البحث الصحيح مما يتعارض مع مصلحة ذوي الشأن بل ومع المصلحة العامة"[١١٦]؛ ومن أمثلة ذلك كما لو

---

[١١٣] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٦٤ لسنة ٤٤ ق- ٢٠٠٢/٢/٩م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٧٧.

[١١٤] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٦٠٢ لسنة ٤٦ ق- ٢٠٠٥/٤/٥م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٧٩.

[١١٥] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٥٦ لسنة ٨ ق- ١٩٦٧/١٢/١٧م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٨٣. حكم المحكمة الإدارية العليا في **الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٦ القضائية، ٢٩ من مارس سنة ١٩٩٤**، مجلس الدولة- المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة والثلاثون- الجزء الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٤ إلى ١٥ سبتمبر سنة ١٩٩٤)- صـ ١١٥١.

[١١٦] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٥٦ لسنة ٨ ق- ١٩٦٧/١٢/١٧م. موسوعة مصر

(ISSN: 2537 - 0758)

قامت خلال المدة ببحث التظلم بحثاً جدياً للتأكد من مدى شرعية قرارها محل التظلم فإنها بذلك تكون قد سلكت مسلكاً إيجابياً نحو التحقق من مشروعيته إلى أن تحدد موقفها منه نهائياً[١١٧]؛ إلا أنه ينبغي مع ذلك أن يتم حسم الأمر والانتهاء منه في وقت معقول حرصًا على استقرار المراكز القانونية لذوي الشأن دون تراخي بلا مبرر، لأن فتح هذا الباب قد يؤدي إلى طول المدة دون مبرر بحجة أن الإدارة قد اتخذت موقفاً إيجابياً من الموضوع أثناء مدة الطعن.

وتطبيقاً لما سبق قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: إذا انقضت مدة الستين يوماً دون سحب أو إلغاء للقرار الصادر بترقية موظف دون قضائه المدد البينية اللازمة للترقية، فإنه لا يجوز لجهة الإدارة في هذه الحالة سحب القرار بعد تحصنه بانقضاء المدة بحجة انعدام ركن النية فى القرار المسحوب، لأنه هو قرار ذات الجهة الإدارية وهى التى أصدرته وهى التى قررت بعد أن قدرت وبحوزتها البيانات والوقائع؛ والعلم بالقانون الذى تقوم بتطبيقه هو علم مفترض فى جانبها، وقد قصدت من القرار إفصاح صريحًا عن إرادتها المنفردة الملزمة بإحداث مراكز قانونية يحمى القانون الحقوق المكتسبة لمن اتصلت بهم هذه المراكز، ومضى عليها المدد التى قدرها القانون بستون يوماً دون سحب أو إلغاء، فالجهة الإدارية هى مصدرة القرار المسحوب عن بصر وبصيرة وعن قصد بإرادتها المنفردة، ولم يثبت فى جانب المطعون ضده أنه أوقعها فى تجهيل أو جهالة أو عدم احتراز بغش أو تدليس منه، وتبعاً لذلك ليس يسوغ لها أن تبرر خطأها الواقع بإرادتها المنفردة بمقولة انعدام نيتها على خلاف الواقع الثابت وأحكام القانون[١١٨]. والأمثلة التطبيقية على ما سبق كثيرة في قضاء المحكمة الإدارية العليا فقد

للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٨٣. حكم المحكمة الإدارية العليا في **الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٦ القضائية، ٢٩ من مارس سنة ١٩٩٤**، مجلس الدولة– المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة والثلاثون– الجزء الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٤ إلى ١٥ سبتمبر سنة ١٩٩٤)– صـ ١١٥١.

[١١٧] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٨٦ لسنة ١٦ ق– ١٩٧٦/٢/١م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٨٥.

[١١٨] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٢٥٠ لسنة ٤٩ ق– ٢٠٠٧/٣/١٠م. مجلس الدولة– المكتب الفنى– مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثانية والخمسون– من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠٠٧– صـ ٥٢٣.

قضت– على سبيل المثال– بأنه إذا تبين أن الترقية كانت بالاختيار وليس بالأقدمية، مما يعني أن صلاحية الإدارة بالنسبة للقرار كانت صلاحية تقديرية وليست مقيدة، فإن القرار في هذا الحالة يتحصن بانقضاء الستين يوماً، فإذا تبين أن الإدارة وقعت في غلط عند إصدارها لهذا القرار، فقامت بسحبه بعد انقضاء الستين يوماً فإنها تكون قد جانبت الصواب، باعتبار أن قرار الترقية قد تحصن وأصبح بمنأى من السحب أو الإلغاء خاصة وأنه صدر دون غش أو تدليس من جانب المطعون ضده[١١٩]؛ كما قضت بأنه إذا كانت الجهة الإدارية قد قامت بسحب قرارها أثناء مدة الستين يوماً– في حال كانت تتمتع بالسلطة التقديرية– فإن سحب القرار في هذه الحالة يكون صحيحاً، باعتبار أن رجوع الإدارة بسبب الغلط قد تم خلال مدة الستين يومًا[١٢٠] وبالإضافة إلى ذلك أيضاً فإنه "ليس شرطاً كي تسحب الإدارة قراراً لها غير مشروع أن يكون السحب صريحاً، وإنما يكفي أن يكون ضمنياً بأن تتخذ الإدارة قراراً لا يقوم إلا على أساس الرجوع في القرار غير المشروع وسحبه"[١٢١].

الفرع الثاني
أثر الغلط على القرار الناتج عن اختصاص مقيد

إذا قام المشرع بتقييد سلطة الإدارة وحدد حقوق الأفراد بشكل دقيق ووضع شروط اكتساب الأفراد لهذه الحقوق بطريقة محكمة، فإن الجهة الإدارية في هذه الحالة يجب عليها أن تلتزم– عند تطبيق النص القانوني بالتصرف– على نحو معين وفقاً لما ورد في النص القانوني، **وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن:** "القرارات المبنية على سلطة مقيدة... ليست إلا تطبيقاً لقواعد آمرة مقيدة تنعدم فيها سلطة الإدارة التقديرية"[١٢٢]؛ وهذا

---

[١١٩] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١٥٨ لسنة ١ ق– ٢٠٠٢/٣/١٩م.

[١٢٠] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٥٦ لسنة ٨ ق– ١٩٦٧/١٢/١٧م. مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثالثة عشرة– العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٦٧ إلى منتصف فبراير سنة ١٩٦٨)– ص٣٠٤.

[١٢١] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٤٩ لسنة ١٥ ق– ١٩٧٣/١٢/١٦م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٩٥.

[١٢٢] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٢٤ لسنة ٢٨ ق– ١٩٨٥/٥/١١م. مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثلاثون– العدد

(ISSN: 2537 - 0758)

المسلك من مجلس الدولة المصري- في بعض أحكامه- دفع بعض الفقه إلى القول بأن ما يصدر عن الإدارة تنفيذاً لنص قانوني لا يوصف بأنه من القرارات الإدارية[١٢٣]؛ بحيث يبدو عمل الإدارة في هذه الحالة كما لو كان مجرد تطبيق للنص القانوني.

إلا أن تقييد سلطة الإدارة على النحو السابق لا يمكن أن ينفي أن ما يصدر بموجب هذه السلطة المقيدة للإدارة يعتبر قراراً إدارياً، حيث إن تدخل الإدارة في تلك الحالات لا يخرج عن كونه عملاً إرادياً، حيث يظهر دور الإدارة في مثل هذه الحالات في التأكد من مدى استيفاء الشروط والضوابط على من يدعي استحقاقه لتلك الحقوق المقرر في القوانين واللوائح[١٢٤] فضلاً عن أن القوانين واللوائح لا تنشيء إلا مراكز عامة، وبالتالي لا يمكن إنشاء وتعديل وإلغاء المراكز الفردية إلا بموجب القرارات الإدارية[١٢٥]. ولذلك نجد المحكمة الإدارية العليا توضح أنه في هذه الحالة "يكون تدخل الإدارة ضرورياً لتطبيق هذه القواعد وإعمال حكمها عند تحقق شروطها"[١٢٦].

فإذا أصيب قرار الجهة الإدارية بعيب الغلط كأحد عيوب الإرادة، وكان اختصاصها في الموضوع الذي حدث فيه الخطأ اختصاصاً مقيداً، فإن الخطأ في هذه الحالة يبرر سحب القرار دون التقيد بمدة زمنية معينة، باعتبار أن الخطأ في استعمال السلطة المقيدة يؤثر في صحة القرار[١٢٧]، ولا يمكن أن يكتسب حصانة مهما مضى عليه من الزمن[١٢٨]؛ وذلك لأن الحق المستمد من القانون، يجب أن تتم الاستفادة به وفقاً للشروط

الثاني (من أول مارس سنة ١٩٨٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٥)- ص ١٠٥٢.

[١٢٣] يراجع في تفاصيل هذا الرأي والردود عليه: د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٥٣٩ وما بعدها.

[١٢٤] د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٩.

[١٢٥] د. سامي جمال الدين: مرجع سابق، ص٣٧٨- ٣٧٩. د. محمد فؤاد مهنا: مرجع سابق، ص٦١.

[١٢٦] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٣١ لسنة ١١ ق- جلسة ١٩٦٧/٢/١٨م، مجلس الدولة- المكتب الفني- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثانية عشرة- العدد الثاني (من منتصف فبراير سنة ١٩٦٧ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٧)- ص٦٤٠.

[١٢٧] د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص٥٢٨.

[١٢٨] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٢٤ لسنة ٢٨ ق- ١٩٨٥/٥/١١م. مجلس الدولة- المكتب الفني- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثلاثون- العدد

والضوابط التي يحددها نص القانون، وبالتالي تتقيد سلطة الإدارة عند إصدار قرارها تنفيذاً لهذا النص بما ورد فيه من شروط أو ضوابط بحيث يقف دورها عند مجرد التأكد من استيفاء تلك الشروط؛ وبالتالي لا يمكن أن يستفيد شخص من نص قانوني لا يعطيه حق معين بسبب خطأ القائمين على تنفيذ هذا القانون، فيكون من حق الإدارة– في حال وقوعها في الخطأ– بالنسبة لهذا النطاق المقيد أن تسحب قرارها دون التقيد بفترة زمنية معينة؛ حيث يعتبر القرار المعيب في هذه الحالة ليس له أساس من القانون الذي يحرم الإدارة من السلطة التقديرية في مجاله، ويلزمها بإصداره على نحو معين لا خيار لها فيه[١٢٩]، مما يعني حرص المشرع على حتمية الالتزام بالنص القانوني، وبالتالي لا يستساغ القول بتحصن القرار رغم ذلك بسبب مضي مدة الطعن.

ويتعادل حق الإدارة في ذلك مع حق الأفراد؛ باعتبار أن حق الإدارة في سحب قراراها الصادر في نطاق مقيد بسبب ما وقعت فيه من الخطأ، يقابل حق الأفراد في المطالبة بالحقوق المقررة لهم بنص القانون في كل وقت في حدود المدد العادية لتقادم الحقوق، في حال إذا لم تحترم الإدارة تلك الشروط القانونية[١٣٠].

وبالتالي فإن تقييد الإدارة بشروط معينة يجعل نية الإدارة أو إرادتها متجهة فقط إلى إحداث الأثر القانوني بالنسبة لمن استوفى هذه الشروط دون غيره، فيكون ركن الإرادة متحقق بالنسبة لمن استوفى الشروط، ومنعدم بالنسبة لغيره، وطالما كان ركن الإرادة منعدم بالنسبة لغير المستوفين للشروط فهذا يعني أن القرار في حقهم يعتبر منعدمًا لا يتحصن بمضي أي مدة؛ **وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على ذلك حيث ذهبت إلى أنه** "لما كان القرار الصادر قد صدر إعمالاً لسلطة مقيدة فإنه يجوز سحبه متى استبان وجه الخطأ فيه دون التقيد بالميعاد المقرر للطعن القضائي"[١٣١].

وطبقت المحكمة الإدارية العليا هذه القاعدة– أي عدم تحصن القرار المعيب بعيب بالخطأ أو الغلط كأحد عيوب الإرادة في حال كانت سلطة الإدارة مقيدة– في العديد من الأحكام، **حيث قضت** "بأن جهة الإدارة حين تصدر قرارها بإعلان النتيجة فإنها تكشف

الثاني (من أول مارس سنة ١٩٨٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٥)– ص ١٠٥٢.

[١٢٩] د. ماجد الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص٥٥٥.

[١٣٠] د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٥٤٦، ٥٥٠.

[١٣١] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٣١ لسنة ١١ ق– ١٩٦٧/٢/١٨م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٧٠.

(ISSN: 2537 - 0758)

عن حق الطلاب المستمد من القانون، والقائم على أساس واقع إجابات الطالب ودرجاته الفعلية التي حصل عليها في المواد المختلفة، فهي لا تملك في هذا الشأن أية سلطة تقديرية، وبالتالي يكون قرارها كاشفاً لحق الطالب، فإن جاء القرار في كشفه للمركز القانوني مجانباً للصواب جاز سحبه في أي وقت[١٣٢].

ومن التطبيقات القضائية لذلك في مجال الترقية ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أنه إذا كانت جهة الإدارة "قد حددت من قبل نيتها فيمن تتجه إليه هذه النية بإحداث الأثر القانوني، فاشترطت في المرقى أن ترجع أقدميته في الدرجة الثامنة إلى ٦ من فبراير سنة ١٩٤٤، أو بعبارة أخرى يكون تحديد النية من قبل بحسب هذا الشرط هو الأساس لإصدار القرار بتعيين أشخاص المرقين بذواتهم- فلا يعدو القرار الأخير والحالة هذه أن يكون إجراءاً تطبيقياً لنية من قبل، ومن ثم فإذا رقي الشخص بدون حق على فهم أنه يتوافر فيه شرط الأقدمية بينما هو فاقده، فإن قرار الترقية بالنسبة إليه يكون في الواقع من الأمر قد فقد ركن النية على وجه ينحدر به إلى درجة الانعدام، فلا يكتسب أي حصانة ولو فات الميعاد المحدد للطعن بالإلغاء أو السحب، بل يجوز الرجوع فيه وإلغاؤه في أي وقت[١٣٣].

وبنفس الطريقة- في مجال التعيين- **قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:** "متى كانت هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية قد حددت من قبل من تتجه إليه نيتها للتعيين فى وظائف ملاحظي المراجعة، فاشترطت في المعين أن يكون حاصلاً على شهادة

---

[١٣٢] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٢٤ لسنة ٢٨ ق- ١٩٨٥/٥/١١م. مجلس الدولة- المكتب الفني- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثلاثون- العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٨٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٥)- ص ١٠٥٢.

[١٣٣] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٤١ لسنة ٥ ق- ١٩٥٩/٢/٢١م. مجلس الدولة- المكتب الفني- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة- العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٥٩ إلى آخر يناير سنة ١٩٦٠)- ص٦٠. **والمعنى نفسه:** حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٣٠ لسنة ١٣ق- ١٩٧١/١٢/١٩م. موسوعة مصر للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٧٠. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٥٩ لسنة ٣٥ق- ١٩٩٦/٢/١٦م. مجلس الدولة- المكتب الفنى لرئيس مجلس الدولة- مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية والأربعون- الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٦ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٧)- ص١٤٣.

الدراسة الثانوية أو ما يعادلها، أو بعبارة أخرى كان تحديد النية من قبل بحسب هذا الشرط هو الأساس لإصدار القرار بتعيين أشخاص المعينين بذواتهم. فلا يعدو إذن أن يكون قرار التعيين إجراءًا تطبيقيًا لنية حددت من قبل. ومن ثم فإنه إذا تضمن قرار التعيين شخصًا عين على فهم أنه يتوافر فيه شرط المؤهل على حين أنه فاقده. وجب اعتبار قرار التعيين بالنسبة إليه فاقدًا ركن النية على وجه يهبط به إلى درجة الانعدام، فلا يكتسب أية حصانة ويجوز سحبه أو إلغاؤه في أي وقت"[١٣٤].

المطلب الثاني

أثر عيب الغش على مشروعية القرار الإداري

سبقت الإشارة إلى أن الغش يقصد به: الخروج على حسن النية في التعامل عمداً؛ وأن التدليس يعني استعمال الطرق الاحتيالية عمداً لدفع الإدارة إلى إصدار قرار ما كانت لتصدره بغير هذه الطرق الاحتيالية.

وقد أشار الفقه الفرنسي إلى أن الغش هو "أن يتنكر المواطن في وضعه الواقعي أو القانوني من أجل تحريض الإدارة عن طريق الخطأ والحصول منها على قرار إيجابي لا يمكنه عادة المطالبة به"[١٣٥]. وصدور القرار بناء على الغش والتدليس والذي يعد بمثابة الانتهاك الخفي للقانون، لا يمكن أن ينشئ حقوقاً[١٣٦]. وبالتالي فإنه إذا حدث أن حصل أحد الأفراد على قرار إداري نتيجة الغش والتدليس من جانبه، فإن القرار في هذه الحالة يكون غير جدير بالحماية، ولا يتحصن بمضي أي مدة، ويجب على الإدارة في هذه الحالة أن تقوم بسحب القرار في أي وقت دون التقيد بمدة الستين يوماً.

ومرجع ذلك إلى أن الغش يعيب الرضا ويشوب الإرادة[١٣٧]؛ فوجود الغش يفسد كل شئ، وإذا كانت حماية المستفيد من القرار حسن النية هي التي تبرر تحصين القرار بعد فوات مواعيد الطعن، فإن انتفاء حسن النية يفوت الحكمة من حماية القرار[١٣٨].

---

[١٣٤] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٩٣ لسنة ٨ ق– ١٩٦٦/٦/١٢م. مجلس الدولة– المكتب الفنى– مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا السنة الحادية عشرة– (من أول أكتوبر سنة ١٩٦٥ الى آخر يونيه سنة ١٩٦٦)– ص ٧١٥.

[135] Stéphanie Renard, Docteur en droit public, enseignant-chercheur à l'université de Bretagne-Sud Institut de recherche sur les entreprises et les administrations (EA 4251)،p2.

[١٣٦] جورج فوديل– بيار دلفولفيه: القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٥٦.

[١٣٧] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٣٤ لسنة ١٦ ق– ١٩٧٤/٦/٢٥م. موسوعة مصر

(ISSN: 2537 - 0758)

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "قد بات مسلماً فى قضاء هذه المحكمة أن قاعدة "الغش يبطل التصرفات" هى قاعدةٌ سليمةٌ ولو لم يجرِ بها نصٌ خاصٌ فى القانون، وتقوم على اعتبارات خُلُقية واجتماعية فى محاربة الغش والخديعة والاحتيال، وعدم الانحراف عن جادة حسن النية الواجب توافره فى التصرفات والإجراءات عمومًا؛ صيانةً لمصلحة الأفراد والمجتمع، وإذ كان استخلاص عناصر الغش من وقائع الدعوى وتقدير ما يَثبُتُ به هذا الغش وما لا يثبت به يدخل فى السلطة التقديرية لقاضى الموضوع، ما دامت الوقائع تسمح به، ولذا يبطل التصرف إذا ثبت أن المستفيد منه قد وجهه بطريقة تنطوي علي غش رغم استيفائه ظاهريًا لأوامر القانون تطبيقاً للقاعدة الأصولية التى تقول إن "الغش يفسد كل شيء" والتى باتت من القواعد الأساسية الحاكمة للقانون المصرى ولكل الشرائع، ولا يجوز أن يفيد منه فاعله منعاً للفساد، ودعماً لحسن النية والشرف، وتنزيها لساحات المحاكم أن تتخذ سبيلاً للانحراف إذا ما صدر التصرف بناءً على غش"[١٣٩].

شروط الغش الذي يعيب القرار الإداري:

يشترط في الغش الذي يعيب الإرادة في القرارات الإدارية الشروط التالية:

١- صدور عمل من أعمال الغش والتدليس:

لقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "نية إدخال الغش أمر خفى لا تدرك بالحس، وإنما تكشف عنها الظروف والملابسات المحيطة بالدعوى، وتؤكدها الأمارات والمظاهر الخارجية والأفعال التى قام بها من اقترف واقعة إدخال الغش على جهة الإدارة، حيث يظهر من خلال تلك الأفعال ما يضمره فى نفسه[١٤٠]، ومن ثم فإنه لابد أن يكون قد تم بالفعل ارتكاب عمل من أعمال الغش.

للأحكام، المرجع السابق، جـ٩، ص٥١٧٣. وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١٥٨ لسنة ١ق- ٢٠٠٢/٣/١٩م.

[١٣٨] د. سليمان الطماوي: مرجع سابق، ص٥٢٦. د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص٥٥٣.

[١٣٩] حكم المحكمة الادارية العليا- الدائرة الثالثة فى الطعن رقم: ٤٤٠٨٧ لسنة ٦٢ قضائية عليا، جلسة ٢٦-٦-٢٠١٨م.

[١٤٠] حكم المحكمة الادارية العليا- الدائرة الثالثة فى الطعن رقم: ٤٤٠٨٧ لسنة ٦٢ قضائية عليا، جلسة ٢٦- ٦- ٢٠١٨ م.

وتتعدد صور أعمال الغش والتدليس التي تتسبب في انعدام القرار الإداري إلى صور كثيرة ومتنوعة: فقد يأخذ الغش والتدليس صورة تصرف إيجابي مثل إعطاء معلومات أو بيانات كاذبة لجهة الإدارة، أو تقديم مستندات ووثائق مزورة؛ وقد يأخذ صورة تصرف سلبي بالتستر والإخفاء لبعض المعلومات حتى يظل محتفظاً بميزة معينة، وقد يأخذ صورة القيام بأعمال مادية معينة يترتب عليها استصدار قرار ما كان ليصدر بغير هذه الأعمال، أو منع إصدار قرار كان سيصدر في حال عدم القيام بهذه الأعمال. وقد تأخذ صورة اتباع إجراءات قانونية تعتبر مشروعة في حد ذاتها، إلا أنه تم اتباعها للحصول على ميزة قانونية أو إعاقة تطبيق قاعدة قانونية، أو التحلل من بعض القيود[١٤١].

٢- أن تكون أعمال الغش والتدليس صادرة من المستفيد:

إذا كان المستفيد من القرار المبني على الغش والتدليس هو الذي سيتحمل عواقب غشه وتدليسه معاملةً له بنقيض قصده، حيث يتم سحب هذا القرار ولا تلحقه حصانة مهما مضى من الوقت، فإنه يجب لذلك أن تكون أعمال الغش والتدليس التي تشوب القرار قد صدرت "من المستفيد أو يثبت أنه كان يعلم به أو من المفروض حتماً أن يعلم به، بحيث لا يضار المستفيد إن تخلف ركن العلم، وأساس ذلك: معاقبة المدلس ذاته وحرمانه من نتيجة عمله"[١٤٢].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن قيام الوالد بتسهيل التحاق ابنه بالمدرسة عن طريق تقديم شهادة ميلاد مزورة لا يتحمل عواقبه الإبن، متى كان الإبن تلميذ فى سن لا تؤهله آنذاك للمسئولية المدنية أو الجنائية حيث كان عند دخوله المدرسة الابتدائية غير مميز، وعند التحاقه بالمدرسة الثانوية ناقص الأهلية، ولم يصدر منه أي عمل مادى يفيد المشاركة في واقعة الغش، وكان وضعه الصغير لا يؤهله لواقعة العلم أو الإدراك لما يترتب على هذه الأعمال من خطورة، فإنه ورغم استفادته من واقعة الغش، إلا أنه لم

---

[١٤١] للمزيد من التفاصيل:

Stéphanie Renard, référence précédente، p3.

[١٤٢] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٦٩ لسنة ٣٨ ق- ١٩٩٨/١/٤م. ٥١٧٣. مجلس الدولة- المكتب الفنى لرئيس مجلس الدولة- مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثالثة والأربعون- الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٧ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٨)- صـ ٦٤١.

(ISSN: 2537 - 0758)

يصدر منه ما يحول دون تطبيق القواعد المقررة بشأن نظرية الغش أو التدليس على حالته، وبالتالي تنتفى مسئولية التلميذ عن أعمال والده حتى ولو كان مستفيداً منها"[١٤٣].

٣- أن يكون العمل الصادر من المستفيد قصدياً:

يجب أن يكون العمل الصادر من المستفيد عملاً قصدياً يلجأ فيه صاحب الشأن إلى طرق احتيالية، وقد اتجهت نيته إلى تضليل الإدارة للوصول إلى غرض غير مشروع[١٤٤]؛ فلا يمكن أن ينتج الاحتيال أثره إلا بإرادة المستفيد من القرار العمدية المتجهة إلى الغش والتضليل. أما الأخطاء المرتبطة بالجهل أو الإهمال البسيط للفرد فلا يمكن أن يقع تحت الاحتيال[١٤٥].

والأمر متروك للسلطة الإدارية لتقديم دليل على النية الاحتيالية، وإثبات أن الخطأ عقيدة المواطن هي الأصل الوحيد للقرار. حيث إن "من المبادئ المستقرة أن الغش لا يفترض بل لا بد من وجود قرائن أو دلائل قوية تؤكده"[١٤٦].

أما إذا كانت المخالفة تُعزى كليًا أو جزئيًا إلى السلطة الإدارية، فلا يمكن اعتبار الفعل قد تم الحصول عليه عن طريق الاحتيال[١٤٧].

---

[١٤٣] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٦٩ **لسنة ٣٨ قضائية عليا، جلسة ٤ من يناير سنة ١٩٩٨م**، مجلس الدولة- المكتب الفنى لرئيس مجلس الدولة- مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثالثة والأربعون- الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٧ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٨)- ص٦٤١.

[١٤٤] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٦٩ لسنة ٣٨ ق- ١٩٩٨/١/٤م. ٥١٧٣. مجلس الدولة- المكتب الفنى لرئيس مجلس الدولة- مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثالثة والأربعون- الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٧ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٨)- صـ ٦٤١.

[145] Stéphanie Renard, référence précédente، p٤.

[١٤٦] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن **رقم ٢٤٢٣ لسنة ٢٧ القضائية، جلسة ٩ من مايو سنة ١٩٨٧**، مجلس الدولة- المكتب الفني- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا السنة ٣٢- الجزء الثاني (أول مارس ١٩٨٧- ٣٠ سبتمبر ١٩٨٧)- ص ١٢٠٣.

[١٤٧] للمزيد من التفاصيل:

Stéphanie Renard, référence précédente، p3.

٤- أن يصاحب التدليس مراحل إصدار القرار ويدفع إلى إصداره:

يجب أن تكون أعمال الغش والتدليس المصاحبة لمراحل إصدار القرار كانت هي الدافع الحقيقي لجهة الإدارة كي تصدر هذا القرار[١٤٨]. بحيث إذا لم تكن أعمال الغش والتدليس موجودة ما كان لجهة الإدارة أن تصدر هذا القرار الذي صدر.

المطلب الثالث

أثر عيب الإكراه على مشروعية القرار الإداري

سبقت الإشارة إلى أن الجهات الإدارية لا تستطيع التعبير عن إرادتها إلا من خلال من يمثلونها قانوناً بحسب اختصاصاتهم الوظيفية؛ ولذلك فإن عيوب الرضا التي قد تشوب الإرادة يمكن تصور حدوثها على رجال الإدارة، خصوصاً وأنهم هم الذين يصدرون القرار من الناحية الواقعية.

والإكراه كأحد عيوب الإرادة بما يعنيه من الضغط على إرادة الإدارة بما يولد لديها الرهبة التي تدفعها إلى إصدار القرار لا يختلف عن سابقه وهو الغش والتدليس من حيث تأثيره على إرادة الإدارة، حيث إن صدور القرار بناءً على ضغط يعدم إرادة مصدر القرار، يؤدي إلى انعدام القرار الإداري بناء على ذلك[١٤٩]. حيث لم يصدر القرار بناء على إرادة سليمة، وبالتالي فإنه إذا أكره أحد رجل الإدارة على إصدار قرار معين فإن هذا القرار يكون باطلاً[١٥٠]؛

وقد أشار بعض الفقه إلى أن العبرة بإرادة مصدر القرار لحظة صدوره، ونظراً إلى أنه في حالة الإكراه تنعدم الإرادة كلية، وبالتالي فإن "القول بأن الإكراه سوف يكون وقتياً، وأن رجل الإدارة يمكنه سحب القرار الذي أصدره رغم إرادته، هذا القول ينظر إلى إرادة مصدر القرار في وقت آخر غير الوقت الذي صدر فيه القرار، والمنطق يقتضي أن

---

[١٤٨] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٦٩ لسنة ٣٨ ق- ١٩٩٨/١/٤م. ٥١٧٣. مجلس الدولة- المكتب الفنى لرئيس مجلس الدولة- مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثالثة والأربعون- الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٧ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٨)- صـ ٦٤١.

[١٤٩] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٢٩ لسنة ٣٨ ق- ١٩٩٥/٣/٢٨م. مجلس الدولة- المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الأربعون- الجزء الثاني (من ٧ مارس سنة ١٩٩٥ إلى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٩٥)- ص١٤٩٥

[١٥٠] د. سليمان الطماوي: مرجع سابق، ص١٦٤.

(ISSN: 2537 - 0758)

ننظر إلى وجود القرار، ثم إلى صحته لحظة صدوره، ولاشك أنه في حالة الإكراه لا وجود للإرادة ومن ثم لا وجود للقرار الإداري، أما إمكانية سحبه بعد ذلك فلا أثر لها على عدم وجوده لحظة صدوره"(١٥١).

وإذا كان الإكراه يمكن أن يكون معنوياً ويمكن أن يكون مادياً، فإن الأثر المترتب عليه وهو انعدام الإرادة، ومن ثم انعدام القرار لا يختلف في الحالتين، أي سواء كان الإكراه مادياً أو معنوياً، حيث يؤدي كلاهما في النهاية إلى تحقق نفس النتيجة المتمثلة في صدور قرار لا عن إرادة واختيار، وإنما عن تهديد وإجبار.

وقد أشارت محكمة النقض المصرية في بعض أحكامها إلى أن "الإكراه المبطل للرضا إنما يتحقق وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة، بتهديد المكره بخطر جسيم محدق بنفسه أو بماله، أو باستعمال وسائل ضغط أخرى لا قبل له باحتمالها أو التخلص منها ويكون من نتيجة ذلك حصول رهبة تحمله على الإقرار بقبول ما لم يكن ليقبله اختياراً؛ وقد يكون الإكراه مادياً، أو نفسياً (معنوياً)؛ والإكراه النفسي لا يستلزم انعدام الرضا انعداماً كلياً لأن ذلك لا يكون إلا في الإكراه المادي، أما الإكراه النفسي فيكفي فيه حصول الرهبة والرغبة في تفادي ما تصوره المكره من خطر جسيم في ماله أو شرفه، والإكراه النفسي كما يحدث باستعمال وسائل غير مشروعة لتحقيق أغراض غير مشروعة، فإنه يتم أيضاً باستعمال وسائل مشروعة لتحقيق أغراض غير مشروعة"(١٥٢).

كما أشارت المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها إلى الإكراه المعنوي وأنه يعني "أن تكون ظروف الحال تصور له خطر جسيمًا محدقًا يهدده هو أو غيره في النفس أو الجسم أو الشرف أو المال، على أن يراعى في تقدير هذا الإكراه جنس من وقع عليه وسنه وحالته الاجتماعية والصحية، وكل ظرف آخر من شأنه أن يؤثر في جسامته، والمرجع في هذا التقدير إلى القضاء في حدود رقابته على القرارات الإدارية ووزنها بميزان المشروعية، بحسبان أن الإكراه يؤثر في صحة القرار الإداري"(١٥٣).

---

(١٥١) د. محمد فؤاد موسى: مرجع سابق، ص٧٦.

(١٥٢) حكم محكمة النقض في **الطعن رقم ٣٦٥ لسنة ٣٨ القضائية، جلسة ٢ من يناير سنة ١٩٧٤،** أحكام النقض– المكتب الفني– مدني السنة ٢٥– صـ ٢٠٨.

(١٥٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم **٢٠٤١ لسنة ٤٧ قضائية. جلسة ٦ من مارس سنة ٢٠٠٥م،** مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الخمسون– الجزء الأول– من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٤ إلى آخر مارس سنة ٢٠٠٥– صـ ٧٢٥.

وإذا كان الإكراه المعنوي يمكن تصوره بتهديد مصدر القرار بإلحاق الأذي بطريقة تحدث في نفسه الرهبة كما سبق، فإنه يمكن تصور صدور القرار بناءً على الإكراه المادي، كأن يقوم المكره بالإمساك بيد رجل الإدارة وإجباره على التوقيع على القرار تحت تهديد السلاح، ولا يخفى أن هذا النوع يعدم الإرادة، وبالتالي يعتبر القرار الصادر بناءً عليه منعدماً، فضلاً عما سيتعرض له من يمارس الإكراه على رجل الإدارة من العقوبات الجنائية المقررة في قانون العقوبات بسبب التعدي– بنوعيه المادي أو المعنوي– على الموظفين العموميين، أو إجبارهم باستعمال القوة أو العنف أو التهديد، وحملهم بغير حق على أداء عمل من أعمال الوظيفة أو على الامتناع عن أداء عمل معين.

وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم، والحمد لله رب العالمين

الخاتمة

أتعرض من خلال هذه الخاتمة لأهم النقاط التي وردت في البحث لاستخلاص أهم النتائج والتوصيات ونوجزها فيما يلي:

أولاً: نتائج البحث:

- يقصد بإرادة الجهة الإدارية: إفصاح جهة الإدارة بواسطة من يمثلها عن نيتها وقصدها الصحيح في المجال المعترف لها فيه بالشخصية الاعتبارية قانوناً بهدف تحقيق أثر قانوني معين.
- تعتبر الإرادة هي الركن الوحيد للقرار الإداري، وما عداها لا يخرج عن كونه من شروط الإرادة وأوصافها.
- يمكن تعريف الإرادة بوصفها الركن الأساسي في القرار الإداري بأنها: "إفصاح منفرد لجهة الإدارة بواسطة من يمثلونها قانوناً عن نيتها وقصدها الصحيح بقصد الإلزام بأثر قانوني معين في المجال المعترف لها فيه بالشخصية الاعتبارية".
- لا يمكن أن تكون الإرادة موجودة إلا إذا تم الإفصاح عنها من جانب الإدارة وحدها بهدف تحقيق أثر قانوني معين؛ في النطاق الذي تتمتع فيه الإدارة بالأهلية القانونية.
- عدم الإفصاح عن إرادة الإدارة بواسطة من يمثلها قانوناً يعني تخلف مرحلة القصد، ومن ثم انعدام الإرادة وعدم وجودها، وبالتالي نكون أمام عمل مادي لا يصلح أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء، وإن كان من الممكن أن يكون محلاً للمطالبة بالتعويض

(ISSN: 2537 - 0758)

عما قد يترتب عليه من ضرر. علماً بأن مشروعية القرار تستلزم مطابقة الإرادة للقواعد القانونية المطبقة لحظة إفصاح الإدارة عن القرار.

- يجب أن تكون إرادة القرار الإداري هي إرادة منفردة لجهة الإدارة، دون أن تشترك معها إرادة أخرى، وإلا نكون أمام عقد إداري لا يصلح أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء.
- عدم اتجاه الإرادة إلى إحداث أثر قانوني معين يعني عدم وجودها من الأساس، ولا يعدو موقف الإدارة في هذه الحالة أن يكون عملاً مادياً. ويبدأ الأثر القانوني في السريان بمجرد إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها.
- تتحدد أهلية الأشخاص الاعتبارية العامة بالحدود التي يضعها سند إنشائها، وتعتبر فاقدة الأهلية فيما سوى ذلك، وفقاً للمبدأ المعروف "بمبدأ التخصص"، وبالتالي لا تتحدد الأهلية وفقاً للسن كما هو الحال بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، خصوصاً وأنه لا يمثل الشخص الاعتباري العام إلا أشخاص طبيعيين كاملي الأهلية.
- يعتبر التمتع بالأهلية من أبرز النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية الاعتبارية، حيث تسمح بممارسة التصرفات القانونية– ومنها إصدار القرارات الملزمة في حق الأفراد بإرادة الإدارة المنفردة– عن طريق نواب الشخص الاعتباري الذين يعبرون عن إرادته.
- لا يمكن أن تتأثر أهلية الشخص الاعتباري العام بما قد يعرض لممثليه من العوارض أو الموانع، لأن الشخصية القانونية المعترف بها للشخص الاعتباري تستقل قانوناً عن الشخصية القانونية لمن يمثلونه، كما أن أهلية الشخص الاعتباري لا يمكن أن تتأثر إلا بنفس أداة إنشائه، وهي النص قانوني.
- لو ثبت أن مصدر القرار الإداري كان مجنوناً عند إصداره، فإن القرار الإداري في هذه الحالة يكون معدوماً، لأن القرار الإداري هو تعبير عن إرادة، ولما كان المجنون غير أهل للتعبير عن إرادته، فإن القرار يكون معدوماً بالتبعية.
- إذا تعرض الموظف العام لعارض السفه والغفلة الذي ينقص الأهلية، فإنه قبل صدور قرار الحجر عليه يتم التعامل مع قراراته وفقاً للقواعد العادية في السحب والإلغاء؛ أما بعد صدور قرار الحجر عليه فإنه ينبغي أن يتم نقله إلى وظيفة أخرى أو إنهاء خدمته حسب تقرير المجلس الطبي المختص باعتبار أن من لا يملك إدارة أمور نفسه لا يملك إدارة أمور غيره من باب أولى.

- إذا كانت قواعد القانون المدني تشير إلى أن موانع الأهلية قد تكون موانع ذاتية كالصم والعمى، أو موانع مادية كالغيبة، وموانع قانونية كالسجن؛ فإن قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة تشترط فيمن يشغلون الوظائف العامة شروطاً تجعل من غير الممكن للأشخاص الطبيعيين تمثيل الأشخاص المعنوية العامة إلا بعد التأكد من استيفائهم للاشتراطات المطلوبة قانوناً، وهي شروط متنوعة تشمل الكفاءة الصحية والأدبية وغيرها، ويلزم أن يظلوا محتفظين بهذه الاشتراطات، ومن ثم فإن تعرض الموظف العام لأي من هذه العوارض أو الموانع يرفع عنه صفته الوظيفية على النحو الذي ينظمه القانون، وانتفاء صفته الوظيفية ينزع عن كل ما يصدر عنه صفة القرار الإداري التي لا يمكن أن تصدق إلا على ما يصدر عن السلطة المختصة.
- لابد أن نميز بين وجود الإرادة الذي يحدث بالإفصاح الصادر من ذي أهلية عن الإرادة المنفردة بقصد الإلزام بأثر قانوني معين، والعيوب التي يمكن أن تصيب الإرادة كالغلط والتدليس والإكراه.
- كل ما يتم التعبير أو الإفصاح عنه يجب أن يكون نابعاً من إرادة الإدارة ونيتها، بحيث يكون معبراً عن رضاها وقصدها إلى تحقيق الأهداف المنشودة، وبالتالي يجب أن يكون سليماً من عيوب الرضا التي تخرج الرضا عن حالة السلامة كالغلط والتدليس والإكراه.
- انقسم الفقه إلى رأيين بخصوص مدى استقلال عيوب الإرادة من عدمه إلى رأيين: حيث يرى البعض أن عيوب الإرادة ليست مستقلة لأنها تندرج تحت عيب السبب، ولأن علاقة الموظف بالدولة ذات طبيعة تنظيمية، وتحقيقاً لاستقرار الأوضاع القانونية، وإعمالاً لقرينة السلامة في القرارات الإدارية، بينما ذهب الرأي الثاني إلى أن عيوب الإرادة يمكن أن تبرز مستقلة، وتعامل معاملة خاصة على هذا الأساس تفادياً لإمكانية تحصن القرار بعد انقضاء مدة الطعن على الرغم من وجود الرضا؛ والراجح هو الرأي الثاني لقوة أدلته وتأييده بأحكام القضاء الإداري.
- الغلط المادي يجوز تصحيحه في أي وقت ولا يتحصن بمضي الزمن.
- بالنسبة للقرارات المعيبة بعيب الغلط يتعين التمييز بين القرارات التي تصدر عن سلطة مقيدة وبين تلك التي تصدر عن اختصاص تقديري، حيث يمكن سحب

(ISSN: 2537 - 0758)

الأولى في أي وقت دون تقيد بمدة زمنية، بينما الأخيرة هي التي تخضع لقاعدة التحصين بفوات الميعاد.

- إذا كان القرار معيب بعيب الغش فإنه يكون غير جدير بالحماية، ولا يتحصن بمضي أي مدة، معاملة للمستفيد من القرار بارتكاب الغش والتدليس عمداً بنقيض قصده، طالما كانت أعمال الغش هي التي أدت إلى إصدار هذا القرار.
- يؤدي الإكراه- بصورتيه المادي والمعنوي- إلى انعدام القرار الإداري، حيث يؤدي كلاهما في النهاية إلى تحقق نفس النتيجة المتمثلة في صدور قرار لا عن إرادة واختيار، وإنما عن تهديد وإجبار.

ثانياً: أهم التوصيات:

- ضرورة اشتراط ألا يقل الحد الأدنى للسن اللازم لشغل الوظائف العامة عن إحدى وعشرون سنة بالنسبة لحملة المؤهلات العليا، والاكتفاء بثمانية عشر عاماً على حملة المؤهلات المتوسطة، أخذاً بالأحوط حتى يتم شغل الوظائف العامة بمن تتحقق فيهم متطلبات القيام بها على الوجه الأكمل، باعتبار أن الغالب في حملة المؤهلات العليا أنهم يشغلون وظائف تحتاج في شاغلها أن يكون قد وصل إلى درجة اكتمال النضج، ويتحقق ذلك ببلوغه سن الرشد، فضلاً عن أن هذا هو ما يتناسب مع المدى الزمني اللازم لانتهائهم من دراستهم.
- ضرورة وجود تنسيق مستمر بين إدارات الموارد البشرية بالجهات الحكومية، والجهات الصحية المختصة للوقوف المستمر على تطورات الحالة الصحية لشاغلي الوظائف العامة، بحيث يتم على أساس ذلك إعادة النظر في وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، أو إنهاء خدمة من لا تسمح حالته العقلية والنفسية لشغل الوظيفة، بما يضمن عدم تمثيل الشخص المعنوي العام من شخص تعرض لعوارض الأهلية.
- عدم الاقتصار في أداء أي خدمة عامة على شخص بعينه، وضرورة الاهتمام بتوفير البدائل، حتى تتمكن الإدارة من مواجهة تعرض أي موظف لأي عارض يحول دون استمراره في أداء واجبات وظيفته على الوجه الأكمل.
- ضرورة الاهتمام باتخاذ كل ما يلزم نحو تقليل نسبة وقوع الجهات الإدارية في الغلط سواء عن طريق عقد الدورات التدريبية، أو الاستفادة من التقنيات الحديثة والبدائل

الالكترونية التي تساهم بقوة في الحد من الوقوع في الغلط، بالإضافة إلى إحاطة القرارات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية بالمزيد من التدقيق والمراجعة باعتبار أن هذه القرارات قد تتحصن إذا انقضت مدة الطعن دون أن تسحبها الإدارة.

- ضرورة تشديد العقوبة الجنائية على من يستصدر قراراً إدارياً بناءً على أعمال الغش والتدليس الاحتيالي على الجهات الإدارية.
- اعتبار ترشيد المال العام ضمن معايير تقويم أداء شاغلي الوظائف العامة بحسب اختصاصاتهم الوظيفية، منعاً للإسراف والتبذير، وتصدياً لأي حالة من حالات السفه والغفلة.

قائمة بأهم المصادر والمراجع

أولاً: كتب قانونية:[١٥٤]

- **أنور أحمد رسلان:** وسيط القانون الإداري (٢) (الوظيفة العامة)، بدون تاريخ، بدون دار نشر.
- **توفيق حسن فرج:** المدخل للعلوم القانونية، بدون تاريخ، مؤسسة الثقافة الجامعية.
- رأفت فودة: عناصر وجود القرار الإداري "دراسة مقارنة"، ٢٠١٠م، دار النهضة العربية.
- **سامي جمال الدين:** أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)، ١٩٩٣م، بدون دار نشر.
- **سليمان الطماوي:** النظرية العامة للقرارات الإدارية، ١٩٥٧م، دار الفكر العربي.
- **عبد الرزاق أحمد السنهوري:** الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ١٩٥٢م، دار إحياء التراث العربي، بيروت– لبنان.
- **علي محمد بدير– د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون:** مبادئ وأحكام القانون الإداري، ٢٠١١م، المكتبة القانونية ببغداد.
- **فؤاد محمد النادي:** القانون الإداري، ١٤٤٠/١٤٤١هـ– ٢٠١٩/٢٠٢٠م، بدون دار نشر.

[١٥٤] الكتب القانونية مرتبة ترتيباً أبجديًا حسب اسم المؤلف.

(ISSN: 2537 - 0758)

- **فؤاد محمد موسى عبد الكريم:** القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة، ١٤٢٤هـ- ٢٠٠٣م، معهد الإدارة العامة (مركز البحوث).
- **ماجد راغب الحلو:** القانون الإداري، ٢٠٠٠م، دار المطبوعات الجامعية.
- **ماجد راغب الحلو:** القضاء الإداري، ١٩٩٥م، دار المطبوعات الجامعية.
- **مازن راضي ليلو:** القانون الإداري، ٢٠٠٨م، منشورات الأكاديمية العربية بالدانمارك.
- **ماهر صالح علاوي الجبوري:** مبادئ القانون الإداري، بغداد ٢٠٠٩م، بدون دار نشر
- **محمد الشافعي أبو راس:** القانون الإداري، بدون طبعة، بدون دار نشر.
- **محمد رفعت عبد الوهاب:** النظرية العامة للقانون الإداري، ٢٠١٢م، دار الجامعة الجديدة.
- **محمد عبد العال السناري:** القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، الإدارة العامة للبحوث، معهد الإدارة العامة- الرياض، ١٤١٤هـ- ١٩٩٤م.
- **محمود عاطف البنا:** مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، بدون تاريخ، دار الفكر العربي.
- **مصطفى أبو زيد فهمي:** القضاء الإداري ومجلس الدولة، ١٩٩٩م، دار المطبوعات الجامعية.
- **نبيل إبراهيم سعد:** المدخل إلى القانون (نظرية الحق)، الطبعة الأولى، ٢٠١٠م، منشورات الحلبي الحقوقية.

ثانياً: كتب المعاجم:[١٥٥]

- الفروق اللغوية: أبو هلال الحسن بن عبد الله بن سهل بن سعيد بن يحيى بن مهران العسكري (٣٩٥هـ)، حققه وعلق عليه: محمد إبراهيم سليم، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة- مصر.
- الكليات معجم في المصطلحات والفروق اللغوية: أيوب بن موسى الحسيني القريمي الكفوي، أبو البقاء الحنفي (١٠٩٤هـ)، المحقق: عدنان درويش- محمد المصري، مؤسسة الرسالة- بيروت.

[١٥٥] **مرتبة ترتيباً هجائياً حسب عنوان الكتاب.**

- تاج العروس من جواهر القاموس: محمّد بن محمّد بن عبد الرزّاق الحسيني، أبو الفيض، الملقّب بمرتضى، الزَّبيدي (١٢٠٥هـ)، المحقق: مجموعة من المحققين، دار الهداية.
- لسان العرب: محمد بن مكرم بن على، أبو الفضل، جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعى الإفريقى (٧١١هـ)، الطبعة الثالثة- ١٤١٤هـ، دار صادر- بيروت.
- مختار الصحاح: زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي (٦٦٦هـ)، المحقق: يوسف الشيخ محمد، المكتبة العصرية- الدار النموذجية، بيروت- صيدا، الطبعة الخامسة، ١٤٢٠هـ / ١٩٩٩م.
- معجم القانون: القاهرة- جمهورية مصر العربية، مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٤٢٠هـ- ١٩٩٩م.
- معجم اللغة العربية المعاصرة: د. أحمد مختار عبد الحميد عمر (١٤٢٤هـ) بمساعدة فريق عمل، الطبعة الأولى، ١٤٢٩هـ- ٢٠٠٨م، عالم الكتب.
- معجم ديوان الأدب: أبو إبراهيم إسحاق بن إبراهيم بن الحسين الفارابي، (٣٥٠هـ): تحقيق: دكتور أحمد مختار عمر، مراجعة: دكتور إبراهيم أنيس، طبعة: مؤسسة دار الشعب للصحافة والطباعة والنشر، القاهرة، ١٤٢٤هـ- ٢٠٠٣م.

ثالثاً: بحوث ومقالات:

- **سامح عبد السلام محمد:** مقال بعنوان "ما المقصود بالإرادة؟" منشور على الرابط التالي: https://www.alukah.net/social/0/83068/#ixzz6nK0qYfYl
- **طارق بن هلال البوسعيدي:** انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا وعمان، منشور بمجلة الحقوق- جامعة الكويت، مجلد ٣٢- عدد ٤، ديسمبر ٢٠٠٨م.
- **محمد فؤاد مهنا:** القرار الإداري في القانون الإداري المصري والفرنسي، بحث منشور بمجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، السنة السابعة، ١٩٥٨م، العدد ٣، ٤.

(ISSN: 2537 - 0758)

رابعاً: **مجموعات الأحكام**:

- مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا
- مجموعة أحكام محكمة النقض المصرية.
- موسوعة مصر للأحكام (أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٥٥ حتى عام ٢٠١٠م)، دكتور مجدي محمود محب حافظ، دار محمود للنشر والتوزيع.

خامساً: **المراجع الاجنبية**:

- André Pànchaud: La décision administrative, Etude comparative .
- GEORGES VEDEL– PIERRE DELVOLVE: Droit administrative
- ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، ١٤٢٩هـ–٢٠٠٨م، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- Matthieu Houser- Virginie Donier- Nathalie Droin: Le droit administratif, Direction de l’information légale et administrative, Paris, 2015.
- Stéphanie Renard, Docteur en droit public, enseignant-chercheur à l'université de Bretagne-Sud Institut de recherche sur les entreprises et les administrations (EA 4251).