مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية ISSN 2616-2148 IUGJSLS
Vol 26, No 2, 2018, pp 103-148

تاريخ الإرسال (2017-10-09)، تاريخ قبول النشر (2017-01-16)

سحب القرارات الإدارية في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية دراسة تحليلية مقارنة

د. باسم صبحي بشناق [1,*]
أ. اياد ابراهيم المزين [2]

1 قسم الشريعة والقانون - كلية الشريعة والقانون - الجامعة الإسلامية - فلسطين

* البريد الالكتروني للباحث المرسل:
E-mail address: bboshnaq@iugaza.edu.ps

الملخص:

تناول البحث بشيء من التفصيل سحب القرارات الإدارية في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية. فقد ترتكب الإدارة في كثير من الأحيان بعض الأخطاء دون روية أو تريث، أو أن تتجاهل بعض القواعد والمبادئ التي فرضها القانون لحماية المراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد من تغول الإدارة وتعسفها، فعندما ترى الإدارة أن القرار الذي أصدرته معيباً بأحد العيوب القانونية التي توجب إلغائه، فيكون سحبها لهذا القرار هو الإجراء الذي يجب عليها اتخاذه تصحيحاً للوضع الذي نجم عن صدوره. وقد اعتمد الباحثين خلال الدراسة المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن وذلك من خلال العمل على تحليل النظريات الفقهية والقواعد والنصوص القانونية المقارنة لكل من فلسطين وجمهورية مصر العربية المتعلقة بسحب القرارات الإدارية. وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج؛ أهمها: أن المشرع الفلسطيني لم ينظم قواعد وأحكام سحب القرارات الإدارية في صورة نظرية مستقلة مقننة، وإنما تم تطبيق بعض القواعد والأحكام المستقرة في القضاء الإداري. وقدمت مجموعة من التوصيات أهمها: ضرورة قيام المشرع الفلسطيني بتنظيم قواعد وأحكام ومبادئ سحب القرارات الإدارية، وتقنينها في صورة نظرية متكاملة مستقلة، مستعيناً في ذلك بما استقر عليه العمل، ومستهدياً بأحكام المحاكم الإدارية وأراء الفقهاء.

كلمات مفتاحية: القرارات الإدارية – محكمة العدل

The Administrative Decisions Withdrawal in the Jurisdiction of the Palestinian High Court of Justice

Abstract

The study deals in some detail with the administrative decisions withdrawal in the jurisdiction of the Palestinian High Court of Justice. The administration may often commit some errors without knowing or ignoring some of the rules and principles imposed by the law to protect the legal centers and the acquired rights of individuals from mismanagement and arbitrariness. When the administration considers that the decision it has made is defective, This decision is the action that must be taken to correct the situation that resulted from its issuance.

The researcher adopted the analytical descriptive approach and the comparative approach by analyzing the Analysis of jurisprudential theories, rules and comparative legal texts of both Palestine and the Arab Republic of Egypt concerning the Withdrawal of administrative decisions. The most important results was the study concluded that the Palestinian legislator did not legislate the rules and provisions of the withdrawal of administrative decisions in the form of an independent theory codified. Rather ،the rules acquired from the administrative court were implemented. That. And The most important recommendations that there is need for the Palestinian legislator to control the rules and conditions of the administrative decision withdrawal. This should be arranged in a comprehensive way that draws from the normally practiced rules ،in addition to the verdicts of administrative courts and the opinions of jurists.

Keywords: Administrative Decisions - Jurisdiction of the Palestinian

مقدمة:

القرار الإداري كأي عمل قانوني آخر لا بد له من بداية يبدأ بها ونهاية يؤول إليها؛ فقد ينتهي القرار الإداري نهاية طبيعية وتزول قوته بتنفيذه أو بانتهاء الأجل المحدد لسريانه، أو بزوال الحالة الواقعية أو القانونية التي تعلق عليها استمرار نفاذ القرار الإداري، أو قد ينتهي باستحالة تنفيذه؛ وقد ينتهي القرار الإداري نهاية غير طبيعية، وذلك بلجوء صاحب الشأن إلى القضاء عن طريق دعوى الإلغاء فيصدر حكماً قضائياً بإلغاء القرار، وقد يجرد القرار من قوته القانونية من قبل الإدارة وإزالة ما ينتجه من آثار قانونية بالنسبة للماضي والمستقبل، وهذا ما يعرف بحالة سحب القرار الإداري. (1)

تعد نظرية سحب القرار الإداري من النظريات التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي، وهي فكرة قديمة تستمد أصولها منذ العام الثالث للثورة الفرنسية، وكانت ترتدي ثوب نظرية الوزير القاضي حينذاك، فهي ليست أمراً حديثاً كما يظنه البعض، إذ لم تظهر في ثوبها الجديد الذي عليه الآن إلّا مطلع القرن العشرين، حيث تلقفها جهابذة القانون العام في فرنسا بالتحليل والتأصيل مدة تناهز نصف قرن، بوضع شروطها وأحكامها وتفسير الغامض منها. (2)

ويقتصر هذا البحث على دراسة سحب القرار إدارياً، وهو إجراء تنفرد به السلطة الإدارية يمنحها الرجوع عن قرارات سبق لها وأن أصدرتها، لتصحيح وتصويب تصرفاتها الخاطئة لتتفق مع القانون.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في معرفة ما إذا كان المشرع الفلسطيني قد نظم قواعد وأحكام نظرية سحب القرارات الإدارية بصورة واضحة يبين فيها حدود سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية غير المشروعة، وكذلك كيفية الوصول إلى التوفيق والموازنة بين احترام مبدأ المشروعية، وبين مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة للأفراد.

أسئلة البحث

1- ما هو مفهوم سحب القرار الإداري؟ وما هي المبادئ الأساسية التي تحكمه؟
2- هل يجوز للإدارة سحب القرارات الإدارية المشروعة التي أنشأت مراكز قانونية وحقوق مكتسبة للأفراد؟ وما هو شأن القرارات السليمة التي لم ترتب حقوقاً؟
3- هل تملك الإدارة الحق في إنهاء القرارات الإدارية غير المشروعة؟
4- ما هي المدة الزمنية التي يجوز فيها سحب القرار الإداري في التشريع الفلسطيني؟ ومن هي الجهة التي تملك عملية السحب؟
5- ما هي شروط تطبيق نظرية السحب؟
6- ما هي العلاقة التي تربط بين سحب القرار الإداري وإلغاؤه؟ وهل يجوز للإدارة إلغاء القرارات الفردية والتنظيمية؟
7- ما هي الحالات الاستثنائية التي يجوز فيها السحب دون التقيد بمدة معينة في التشريع الفلسطيني؟

(1) القيسي، الوجيز في القانون الإداري (ص313).

(2) عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء(ص 282).

8- ما هي آثار سحب القرار الإداري؟ وهل يترتب على الإدارة مسئولية تعويض المتضرر عن قرار السحب المعيب في التشريع الفلسطيني؟

أهداف البحث: يهدف هذا البحث إلى:

1- بيان مدى الحاجة إلى وجود نظرية مستقلة ومقننة تنظم قواعد وأحكام سحب القرارات الإدارية في فلسطين.

2- محاولة الوصول إلى وضع ضوابط وقيود تحول دون تعسف الإدارة في سحب قراراتها الإدارية غير المشروعة.

3- كما يهدف البحث إلى التوفيق والموازنة بين احترام مبدأ المشروعية باعتباره من أهم المبادئ العامة للقانون، وذلك بأن تكون تصرفات الإدارة في إطار القانون، فإذا تجاوزنه وجب عليها التدخل لإصلاح ما ينطوي عليها قرارها من مخالفة لمبدأ المشروعية، ومن الوجه الآخر وجوب حماية الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة التي تولدت من القرار وإشاعة الثقة والاطمئنان في نفوس الأفراد.

أهمية البحث: تتجلى أهمية هذا البحث في الآتي:

1- تأثر المراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد بشكل سلبي نتيجة سحب الإدارة لقراراتها الإدارية.

2- سحب القرارات الإدارية يتعارض ويتناقض مع مبدأ آخر من المبادئ القانونية، ألا وهو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، الذي يستهدف الحفاظ على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد، وكذلك الحفاظ على استقرار المعاملات والعلاقات القانونية بين الأفراد، مما يتعين إزالة التعارض واللبس والغموض بين المبدأين المتناقضين.

منهجية البحث

سنعتمد في هذا البحث على كلٍ من المنهج الوصفي التحليلي في تحليل القواعد والأحكام القضائية وآراء الفقه المتعلقة بسحب القرارات الإدارية، لا سيما تحليل النصوص القانونية ذات الصلة والتي وردت في قانون المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016م) والمطبق في قطاع غزة، وكذلك القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003م).وكذلك المنهج المقارن من خلال تسليط الضوء على النصوص القانونية وأحكام محاكم القضاء الإدارية في النظم القانونية المقارنة فيما يتعلق بسحب القرارات الإدارية، بقصد التعرف على مواطن الاتفاق والاختلاف بين تلك النظم، ومقارنة ذلك بما هو عليه الحال في فلسطين، وبما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري في فلسطين.

هيكلية البحث

مقدمة:

المبحث الأول: سحب القرار الإداري والمبادئ الأساسية التي تحكمه.

المطلب الأول: ماهية سحب القرار الإداري.

المطلب الثاني: المبادئ الأساسية التي تحكم سحب القرار الإداري.

المبحث الثاني: شروط سحب القرار الإداري وآثاره.

المطلب الأول: شروط سحب القرار الإداري.

المطلب الثاني: آثار سحب القرار الإداري.

خاتمة: نتائج وتوصيات

المبحث الأول

سحب القرار الإداري والمبادئ الأساسية التي تحكمه

عندما تدرك الإدارة أن القرار الصادر عنها قد صدر بصورة غير صحيحة وليس طبقاً للقوانين والأنظمة، فإن لها حق سحبه واعتباره لاغياً بوصفه قراراً إدارياً غير مشروع، وهذه تمثل طريقة من طرق الرقابة الإدارية تقوم بها بنفسها لمراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو ملاءمتها للظروف المحيطة بها، فتكتشف بعد إصدارها لقرارات معينة أنها ارتكبت بعض الأخطاء، أو أنها شعرت أن قرارها سيكون مصيره الإلغاء القضائي ولا يحسن بها أن توصم بعيب مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة، عند ذلك تتجه الإدارة للرجوع عن هذه القرارات وإبطالها بقصد احترام القانون، فهذه الصورة من الرقابة الإدارية إنما تستجيب لدواعي المرونة التي يقتضيها الحرص على سير المرافق العامة وتحقيق الصالح العام، حتى أضحت من أهم الأسس التي يقوم عليها قواعد القانون الإداري.

المطلب الأول: ماهية سحب القرار الإداري

نتناول ماهية سحب القرار الإداري في الفقه الإداري من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: مفهوم سحب القرار الإداري.

نال موضوع سحب القرار الإداري عناية الكثير من الفقهاء، كما أسهم القضاء الإداري في الكشف عن الكثير من ملامحه، حيث اختلف الفقهاء في وضع تعريف محدد لسحب القرار الإداري؛ فمنهم من عرفه بأنه " إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي"، أي الإلغاء يكون للماضي والمستقبل وبأثر رجعي. (1)

كما اتجه بعض الفقه إلى تعريفه بأنه " تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بأثر رجعي بقرار صادر عن السلطة الإدارية المختصة، ويترتب عليه إزالة كافة آثار القرار في الماضي والمستقبل واعتباره كأن لم يكن". (2)

ويرى الباحثينأن سحب القرار الإداري هو عبارة عن " عملية قانونية تمكن الجهة الإدارية مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية من إعدام القرار الإداري بأثر رجعي، وإزالة كافة الآثار القانونية المترتبة عليه بالنسبة للماضي والمستقبل وكأنها لم تكن إطلاقاً، وذلك ضمن ضوابط وقواعد معينة يتوجب على الإدارة مراعاتها في قرار السحب".

الفرع الثاني: تمييز السحب عن بعض التصرفات القانونية الأخرى.

يختلف سحب القرار الإداري عن غيره من التصرفات القانونية الأخرى كالإلغاء الإداري، والإلغاء القضائي، والفسخ في القانون الخاص، سواءً من حيث الجهة التي تصدره والآثار القانونية التي تترتب عليه، لذلك لا بد من التمييز بينهم وإظهار أهم الفوارق بينهم، وهذا ما سأتناوله في هذا المطلب على النحو التالي:

(1)الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (ص 576).

(2) مهنا، القانون الإداري العربي (ص 104).

أولاً: تمييز السحب عن الفسخ في القانون الخاص.

الفسخ في القانون الخاص هو إرجاع الشيء ورده إلى أصله، فإذا حكم القاضي بفسخ العقد، أو تراضى الطرفان المتعاقدان على الفسخ، سواءً أتم ذلك بموجب شرط موجود في العقد، أو بموجب اتفاق لاحق للعقد، فإن العقد ينحل لا من وقت الفسخ فحسب، بل من وقت نشوء العقد، أي أن للفسخ أثر رجعي، فيعتبر العقد المفسوخ كأن لم يكن ويسقط أثره في الماضي ما بين المتعاقدين والغير. (1)

وفي الحقيقة، أن هذا التشابه والتوافق بين الفسخ والسحب في الآثار المترتبة على كل منهما، إلّا أنه يوجد ثمة اختلاف بينهما من حيث الآتي: (2)

1- الفسخ يرد على عقد ملزم للجانبين، في حين أن السحب لا يرد إلّا على قرار إداري، أي على عمل قانوني من جانب واحد.
2- الفسخ في الغالب لا يستطيع أحد طرفي العقد الانفراد به، فهو يتم نتيجة اتفاق الطرفين أو يتم بحكم قضائي، بينما يتم سحب القرار بالإرادة المنفردة للإدارة.
3- الفسخ سواءً تم بالتراضي أو بالتقاضي فهو بمثابة جزاء لعدم وفاء أحد المتعاقدين بما في ذمته من التزام، بينما السحب إجراء لتصحيح وتصويب الأخطاء التي ترتكبها الإدارة.
4- العقد القابل للفسخ يولد صحيحاً، ويلحقه الفسخ بعد ذلك بسبب عدم تنفيذ الالتزامات الملقاة على أحد المتعاقدين، في حين لا يرد السحب إلّا على قرارٍ معيبٍ منذ نشأته.

ثانياً: تمييز السحب عن حكم الإلغاء القضائي.

حكم الإلغاء القضائي يشبه السحب الذي تصدره السلطة الإدارية والذي ينطوي على إنهاء رجعي للقرار. هذا التماثل في الأثر الرجعي والأجل المحدد لكل منهما قد حذا بالبعض إلى اعتبار قرار السحب يصول ويجول في فلك الإلغاء القضائي وأن هناك تلازماً بين الإجراءين، بحيث تدور سلطة السحب وجوداً وعدماً مع الحالات وطبقاً للشروط التي يجوز فيها الطعن بالإلغاء.

ويختلف السحب الإداري عن الإلغاء القضائي في النقاط التالية:(3)

1- سحب القرار الإداري هو إعدام القرار وإزالة كافة آثاره القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل، ويكون بمبادرة من الإدارة أو بناءً على تظلم من صاحب الشأن، أما الإلغاء القضائي (4) فهو الحكم الصادر عن قاضي الإلغاء بإعدام

(1) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، النظرية العامة للالتزامات "نظرية العقد" (ج679/1).

(2) عمرو، مبادئ القانون الإداري (ص 127)؛ عياد، سحب القرار الإداري في الاجتهاد القضائي المغربي (ص 155).

(3) عياد، سحب القرار الإداري في الاجتهاد القضائي المغربي (ص 156)؛ نبيل عبه، آلية سحب القرار الإداري (ص ص 18-20)؛ عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري (ج325/2-328).

(4)حيث قررت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأنه "استقر في القضاء الإداري على أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يترتب عليه انعدام القرار الإداري من يوم صدوره واعتباره كأن لم يكن، وعلى الإدارة أن تعيد الحالة إلى ما كانت عليه، كما لو لم يصدر هذا القرار اطلاقاً مهما كانت النتائج.

قرار إداري ومحو آثاره بأثر رجعي وكأنه لم يصدر قط بموجب دعوى قضائية عينية – دعوى الإلغاء [1] –يرفعها أحد الأشخاص الذي له مصلحة في إبطال قرار إداري.

2- حكم الإلغاء القضائي يحوز على حجية الشيء المقضي به ويكتسب قوة الحقيقة القانونية وينطوي على إعدام القرار الإداري في مواجهة الكافة، وقرينة الحقيقة التي يعبر عنها الحكم لا تقبل الدليل العكسي [2]، أي أن الإلغاء القضائي لا يمكن الطعن فيه عقب صدور الحكم إلّا عن طرق التماس إعادة النظر أو النقض أمام المحكمة الإدارية العليا، في حين لا يتمتع قرار السحب بهذه الخاصية، حيث أن السحب يتم بقرار إداري صادر من جهة إدارية بناءً على سلطتها العامة، ويخضع للقواعد العامة التي تحكم القرارات الادارية، أي بمعنى إذا كان القرار الساحب سليماً، فإنه لا يجوز الرجوع فيه، أما إذا كان معيباً فلا يمكن الرجوع فيه إلّا خلال مدد الطعن القضائي [3]. والجهة التي تملك السحب هي الجهة الإدارية سواءً مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها، أي لا يكتسب حجية الشيء المقضي به.

3- أسباب سحب القرار الاداري أوسع من أسباب الإلغاء القضائي؛ فهي علاوة على احتوائها على الأسباب التقليدية للطعن بالإلغاء، فإنها تتضمن السحب بالإلغاء وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، ويرجع ذلك إلى أن الإدارة لا تتقيد في السحب بحدود الطعن القضائي، فحق الإدارة في سحب قراراتها لا تقتصر فقط على مشروعية وقانونية القرار؛ بل وأيضاً لعدم ملاءمته، أما قاضي الإلغاء فهو يراقب قانونية القرار ويبطل القرار الإداري لعدم مشروعيته دون عدم ملاءمته.

4- ميعاد السحب الإداري ذو نشأة قضائية؛ إذ ابتدعه قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي أظهره في حكم السيدة "كاشي"، بينما ميعاد الطعن القضائي قد تم تنظيمه تشريعياً، حيث نظمه المشرع الفلسطيني من خلال قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001. [4]

قرارها رقم 1998/10، جلسة 2003/12/16. نصر الله، وجرادة، العدل العليا في عشرين عاماً، المبادئ التي أرستها محكمة العدل العليا الفلسطينية في الفترة من 1995–2015 في الضفة الغربية وقطاع غزة (ص 113).

(1) تجدر الإشارة إلى أن دعوى الإلغاء في فلسطين هي دعوى قضائية عينية تُرفع إلى محكمة العدل العليا (محكمة القضاء الإداري)، من كل ذي مصلحة أضير من جراء صدور قرار إداري نهائي عن إحدى الجهات الإدارية الوطنية العامة،وأثر في مركزه القانوني، مستهدفاً مخاصمة هذا القرار وإلغاءه، ومن ثم إصدار أمر للإدارة بالعودة إلى ما كان عليه الحال قبل صدور هذا القرار. الأغا، القضاء الإداري في فلسطين (ص 111).

(2)قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها على أن "القرار القضائي الذي تصدره محاكم القضاء الإداري بالإلغاء له حجية مطلقة". قرارها رقم 1998/10، جلسة 2003/12/16. نصر الله، وجرادة، العدل العليا في عشرين عاماً، المبادئ التي أرستها محكمة العدل العليا الفلسطينية في الفترة من 1995–2015 في الضفة الغربية وقطاع غزة (ص 113).

(3) الطماوي، مبادئ القانون الإداري (ص 652).

(4)حيث نصت المادة (284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001 على أنه"يكون ميعاد تقديم الاستدعاء إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب =الشأن، وفي حالة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب إليها.

ثالثاً: تمييز السحب عن حكم الإلغاء الإداري.

يقصد بالإلغاء الإداري هو العمل القانوني الصادر عن السلطة الإدارية المختصة متضمناً إنهاء أثر القرار الإداري بالنسبة للمستقبل، مع بقاء الآثار المتولدة عنه سارية المفعول منذ لحظة صدوره وحتى إلغاؤه، فهو يأخذ بعين الاعتبار الأوضاع التي تحققت قبل صدوره، فقد يصدر القرار مخالفاً للقانون، أو تقرر الإدارة أن القرار أصبح غير ملائم، فتقوم بإلغائه دون المساس بالأوضاع التي تم اكتسابها. (1)

ويتضح في هذا الإطار، أن السحب والإلغاء الإداري وإن كان كل منهما صادراً عن الإدارة، إلّا أنه يوجد فارقاً جوهرياً يتعلق بالمبادئ القانونية التي تحكم كلا التصرفين.(2)

فالقواعد والمبادئ التي تحكم السحب تختلف تماماً عن تلك التي تحكم الإلغاء الإداري، وبالتالي فإن الذي يحكم قواعد الإلغاء هو مبدأ عدم جواز المساس بالمراكز الفردية والحقوق المكتسبة للأفراد، أما قواعد السحب يحكمها إلى جانب هذا المبدأ السابق الذي يتعلق بالمستقبل، مبدئاً آخراً يتعلق بالماضي، ألا وهو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

رابعاً: تمييز السحب عن القرار المضاد.

يعتبر القرار المضاد من أهم الوسائل القانونية التي تمارس السلطة الإدارية من خلاله إنهاء كافة تصرفاتها السليمة المنشئة للمراكز الفردية والمولدة للحقوق المكتسبة للأفراد؛ فالقرارات الإدارية الفردية إذا ما صدرت سليمة ومستوفية للشروط التي يتطلبها القانون وترتب عليها حق شخصي أو مركز خاص، فإنها تكتسب حصانةً تامةً من الإلغاء، ولا تستطيع الإدارة سحبها أو إلغاؤها إلّا بموجب قرار إداري جديد ألا وهو القرار المضاد.(3)

فالقرار المضاد " هو قرار إداري جديد ومستقل صادر من جانب الإدارة بما لها من سلطة ملزمة بمقتضى القوانين واللوائح، يتم بموجبه تعديل أو إلغاء قرار سليم أنشأ حقوقاً مكتسبةً للأفراد، فهو بذلك قرار إداري مستقل يحل محل قرار إداري سابق؛ بمعنى أن القرار المضاد ينهي أو يعدل آثار قرار إداري سابق عليه عن طريق إتيانه بمضمون مخالف لمضمون هذا القرار السابق ويكون ذلك بالنسبة للمستقبل فقط، فلا يخضع للسلطة التقديرية للإدارة، بل للشروط والإجراءات التي نص عليها القانون.(4)

---

(1) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، "قضاء الإلغاء" (ج1/286)؛ ساري، جورجي، المبادئ العامة للقانون الإداري(ج2/324)؛ الحلو، القانون الإداري (ص 390 وما بعدها)؛ عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري (ج2/325)؛ عويس، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة (ص 120).

(2) بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية (ص 118).

(3) الحسيني، صادق محمد علي، ذاتية القرار الإداري المضاد (ص95). **ومن الجدير ذكره أن** القرارات التنظيمية التي تتضمن قواعد عامة ومجردة وتطبق على جميع الأفراد الذين تتوافر فيهم الشروط التي وردت فالقاعدة، لا تعتبر مصدراً لإكساب الأفراد حقوقاً شخصية، فهي بذاتها لا ترتب حقوقاً ولا تخلق مراكز قانونية للأفراد، وبالتالي تخرج هذه القرارات من فكرة القرار المضاد، فتلك القرارات تملك الإدارة الحق في تعديلها أو إلغائها في أي وقت دون أن يكن لأحد الحق بالتمسك بحقوق مكتسبة. أما القرار الإداري السليم الذي يرتب حقوقاً مكتسبة للأفراد، فالسبيل الوحيد لإنهاء آثاره القانونية لا يكون إلا عن طريق القرار المضاد.

(4) نجم، القانون الإداري (ص 49)؛ بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية (ص 691).

ويمكن تمييز السحب عن القرار المضاد من خلال النقاط الآتية:[1]

1- إذا كان السحب والقرار المضاد هما تعبيران عن إرادة السلطة الإدارية من جانب واحد، فإن القرار المضاد لا يمكن أن يصدر إلّا طبقاً للإجراءات والشروط والأوضاع المنصوص عليها في القانون، في حين أن قرار السحب مرتبط بالمبادئ والقواعد التي أسبغها القضاء الإداري.

2- مجال تطبيق فكرة القرار المضاد أضيق من مجال تطبيق قرار السحب؛ فالقرار المضاد قرار إداري مكتمل العناصر يصدر لإلغاء أو تعديل قرار إداري صدر سليماً ودخل حيز التنفيذ، ليحل محل قرار إداري سابق عليه، أي أن إعمال فكرة القرار المضاد مقصورة فقط ومحصورة على القرارات الإدارية السليمة التي تنشئ مراكز قانونية جديدة، وكذلك القرارات الفردية المعيبة التي تحصنت بمضي مدة الطعن القضائي، دون سحبها أو إلغائها إدارياً أو قضائياً، وبالتالي فإن القرارات المعيبة أو القرارات المنعدمة أو تلك التي صدرت بناءً على غش أو تدليس، كلها تستبعد من نطاق تطبيق القرار المضاد؛ في حين أن قرار السحب يصدر بسبب كون القرار غير مشروع، أي أن مجال تطبيقه ينحصر في القرارات غير المشروعة والمنعدمة، والمبنية على غش وتدليس، واستثناء القرارات الإدارية السليمة. [2]

3- القرار المضاد يحل محل القرار الأول الذي تم إلغاؤه، وتقتصر آثاره بالنسبة إلى المستقبل فقط، ولا تنسحب آثاره على الماضي، حيث إن القرار المضاد قرار مستقل ومنفصل عن القرار الأول يقتضي منطقياً عدم رجعية أثر القرار المضاد إلى الماضي، بينما قرار السحب تنسحب آثاره بأثر رجعي، أي بالنسبة للماضي والمستقبل.

4- القرار المضاد محكوم بقاعدة تقابل أو توازي الأشكال والاختصاصات، أما قرار السحب فلا يخضع للالتزام بهذه القاعدة إلّا إذا نص القانون على غير ذلك، أي أنه ليس بالضرورة اتباع نفس الإجراءات في قرار السحب، كتلك التي اتبعت في الإصدار، إلّا إذا وجد نصاً قانونياً يقضي بذلك. [3]

---

(1) أبا حسين، القرار الإداري المضاد في النظام السعودي (ص ص 130-160)؛ الكبيسي،حرية الإدارة في سحب قراراتها (ص 55 وما بعدها)؛ عياد، سحب القرار الإداري في الاجتهاد القضائي المغربي
(ص 155 وما بعدها).

(2) عويس، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة (ص 118).

(3)**تجدر الإشارة** إلى أن قاعدة تقابل أو توازي الاختصاصات مفادها أن إلغاء أو تعديل القرار الإداري من جانب الإدارة يكون بقرار إداري آخر صادر من ذات السلطة التي أصدرت القرار الأول وبإتباع ذات الأشكال والإجراءات التي اتبعت عند إصداره، وفي هذه الحالة تتحد السلطتان، السلطة مصدرة القرار الأول، والسلطة مصدرة القرار المضاد. وتتحقق صورة القرار المضاد الذي يحكمه النص أو القاعدة التنظيمية، عندما يحدد القانون السلطة المختصة بإصدار القرار، كما تبين الإجراء الواجب اتباعه عند إصداره. وتطبيقاً لذلك. فإنه إذا عيّن موظفاً بمرسوم أو بقرار جمهوري، فإنه يتعين لسحب أو إلغاء هذا القرار، أن يكون بذات الإدارة التي أصدرت القرار وهي قرار جمهوري، والقرار الصادر من وزير لا يمكن المساس به بقرار من وكيل الوزارة، وإذا كان تصديق جهة إدارية على عمل إداري صادر من جهة أخرى لازماً لوجوده، فإنه لا يجوز سحب أو إلغاء هذا القرار إلا بموافقة الجهة التي صدقت على القرار المسحوب أو الملغي. والحكمة من هذه القاعدة حماية الضمانات المقررة للأفراد أصحاب الشأن، فإذا كانت الإجراءات والأشكال اتخذت لمصلحة صاحب الشأن في القرار الأول، فإن قاعدة توازي الإجراءات والأشكال تظهر كضمانة لأصحاب الشأن عند إجراء سحب أو تعديل أو إلغاء هذا القرار، ولا سيما وإن الاستدلال على الصحة بالنسبة لصاحب الشأن، يمكن أن يكون بحاجة إلى ضمانات أكثر في لحظة

المطلب الثاني: المبادئ الأساسية التي تحكم سحب القرار الإداري

في الحقيقة، أن سحب القرارات الإدارية ليس بالأمر الهين أو اليسير، بل هو موضوع شائك يعد من أعقد وأصعب موضوعات القانون الإداري، وذلك لوجود مبدأين متعارضين ومدى إمكانية التوفيق بينهما، والمبدأين هما: مبدأ المشروعية الذي يفرض على الإدارة أن تكون تصرفاتها في دائرة القانون ولا تجاوزه وإلّا عدّت تصرفاتها مشوبة بعيب مخالفة القانون. ومبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية للأفراد، وهذا المبدأ تفرضه المصلحة الاجتماعية التي تهدف إلى توفير الحماية والاستقرار للمراكز القانونية بمنع المساس بها إلّا في أضيق الحدود، إضافة إلى مبدأ عدم الرجعية الذي يحد من إمكانية السحب في كثير من الأحيان.[1] وفي هذا المطلب سيتم تناول أهم المبادئ الأساسية التي تحكم عملية سحب القرار الإداري.

الفرع الأول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

ويقصد به " سريان القرار بأثر حال ومباشر من تاريخ نفاذه والعمل به، وعدم انسحابه على ما تم من مراكز قانونية وحقوق مكتسبة قبل ذلك".[2]

والقاعدة العامة أن القرارات الإدارية سواءً أكانت فردية أم تنظيمية لا تنصرف آثارها إلّا بالنسبة إلى المستقبل فقط، ولا تسري بأثر رجعي على الماضي، وذلك استناداً إلى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية؛ فالإدارة لا تستطيع أن تطبق القرار الإداري على الأعمال والوقائع القانونية التي تمت قبل بدء نفاذه، وإنما يقتصر سريان القرار على الأعمال والوقائع بعد تاريخ إصداره بالنسبة للإدارة، وبعد تاريخ نشره بالنسبة للأشخاص المخاطبين به. وذلك احتراماً للحقوق المكتسبة وضمان استقرار المعاملات.

ومن هنا نجد أن، أحكام القضاء الإداري المختلفة تشير دائماً في صدد عدم رجعية القرارات إلى النصوص الدستورية والتشريعية المقررة لعدم رجعية القوانين –كأصل عام–لا يستثنى منه إلا بشروط معينة، حيث تبين تلك النصوص إلى أن أحكام القوانين لا تطبق إلا بالنسبة للمستقبل، ولا يجوز أن يكون لها أثر رجعي. وتأكيداً لذلك، فقد نصت المادة (117) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 على الأثر الرجعي للقوانين بقولها " لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ويجوز عند الاقتضاء في غير المواد الجزائية النص على خلاف ذلك ".

وتتجلى علاقة هذا المبدأ بسحب القرار الإداري، من خلال اعتباره قيداً على حق الإدارة في سحب قراراتها الإدارية، ويحمي العلاقات القانونية من الاضطراب والفوضى؛ فالإدارة ليست معصومة ومنزهة عن الخطأ، ومن حقها أن تغير رأيها وترجع عن قراراها وتسحبه، إما لتدارك المخالفة القانونية التي شابت قرارها، وإما لتضع في الاعتبار ما استجد من عناصر لم تكن في حسبانها حينما أصدرت القرار المراد سحبه، بيد أن إقرار هذا الحق للإدارة أمر تحفه المخاطر، لأنه وبلا شك يتعارض ويصطدم مع مبدأ في غاية الأهمية يتلخص في ضرورة حماية مصالح الأشخاص الذين حصلوا على مزايا وترتبت

السحب أو الإلغاء، كما هو الحال في لحظة إصدار العمل الأصلي. رشوان، أشرف، القرار الإداري المضاد، http://egyptian-html03/blog-post_10/2009awkaf.blogspot.com/.الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري (ص 303).

(1) بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية (ص 117).

(2) العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد (ص 93).

لهم حقوق مكتسبة بناءً على تلك القرارات المراد سحبها، وتأسيساً على ذلك، فإن القرار الساحب سيخل بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وبما يتطلبه هذا المبدأ من استقرار للأوضاع والمراكز القانونية للأفراد.[1]

ومن الأهمية بمكان، فإن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقوم على عدة اعتبارات عديدة تتمثل فيما يلي: [2]

1- احترام الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية.

من المعلوم بالضرورة، إذا ما اكتسب الأفراد حقوقاً في ظل نظام قانوني معين، فإنه يحرم المساس بهذه الحقوق إذا ما تم تغيير أو تعديل الأوضاع القانونية التي تم في ظلها ترتيب هذه الحقوق واكتسابها قانوناً، ولذلك فإذا ما تحقق للفرد مركز قانوني ذاتي نتيجة قرار إداري، فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز القانوني إلّا بنص خاص يحدده القانون، ويسري هذا التعديل أو التغيير في هذا المركز بأثر حال ومباشر من تاريخ العمل به وليس بأثر رجعي.

وتأييداً لذلك، فقد طبقت أحكام القضاء الإداري في فلسطين قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية المقررة لحقوق مكتسبة أو مراكز قانونية ذاتية، حيث قضت محكمة العدل العليا بأنه "لا يجوز المساس بالمراكز القانونية المكتسبة بأسباب صحيحة إلا بقانون ينص صراحة على الأثر الرجعي ".[3]

وقد ذهبت المحكمة إلى أنه " لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة مطلقاً، وإن كان يجوز التغيير في القوانين والأنظمة ذات العلاقة ".[4]

ويرى الباحثين أن اتجاه المحكمة في هذا الشأن أمر محمود لما فيه من حماية لمصالح الأفراد، واستقرار للمراكز القانونية والأوضاع التي رتبت حقوق مكتسبة، وتحقيقاً لغايات استقرار معاملاتهم واحتراماً لقواعد الاختصاص، مما يؤدي إلى الحفاظ على ديمومة العمل الإداري وضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد بما يحقق الصالح العام.

2- استقرار المعاملات بين الأفراد.

في الحقيقة، إن استقرار المعاملات هو الحكمة الأساسية والغاية الرئيسية من ترسيخ مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فإذا ما أبيحت الرجعية فإنها ستشكل مدعاة لخلق الفوضى في الحياة الاجتماعية، وللاضطراب في المعاملات القانونية، بدلاً من أن تكون وسيلة لحفظ النظام العام وتوطيد الاستقرار في المعاملات.

فالمصلحة العامة تقتضي ألّا يسري قرار جديد على الماضي حتى لا تضطرب المعاملات بين الأفراد، ويفقد الناس الثقة والاطمئنان على حقوقهم ومراكزهم الذاتية التي تمت نتيجة لتطبيق أوضاع قانونية سابقة، وعكس ذلك يؤدي إلى الفوضى وتعطيل لدولاب الأعمال، فضلاً عن إضعاف لسلطان القانون في نفوس الأفراد نتيجة فقدان ثقتهم فيه.[5]

---

(1) الحلو، القانون الإداري (ص 545 وما بعدها).

(2) الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (ص ص 203-207)؛ النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية (ص ص 35-42)؛ الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية(ص ص545-548).

(3) قرارها رقم 2010/48، جلسة 2010/10/5، نصر الله وجرادة، مبادئ محكمة العدل العليا 2006-2013 (ص126).

(4) قرارها رقم 2011/68، جلسة 2012/3/13، المرجع السابق، ص127.

(5)حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري (ص 97).

الفرع الثاني: مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية.

من المعلوم بالضرورة أن الافراد في علاقاتهم مع الإدارة يعتبروا هم الطرف الأضعف، وبالتالي فإن القانون يسبغ عليهم حمايتهم، فيحفظ لهم حقوقهم ومراكزهم القانونية التي اكتسبوها من القانون أو من القرارات التي تصدرها الإدارة بشأنهم، ويمنع هذه الإدارة من الاعتداء على هذه الحقوق والمراكز المكتسبة، أو التعسف فيها أو العبث بها، وذلك إعمالاً للاستقرار اللازم للحقوق والمراكز القانونية.

ويعتبر مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية من أهم أسس الدولة القانونية، ومن أحد المبادئ الأساسية الهامة للقوانين الحديثة والتي لا يمكن أن يعيش مجتمع متمدن بدونه؛ حيث يعني هذا المبدأ احترام الآثار القانونية الناجمة عن العمل القانوني والمتعلقة بفرد أو بأفراد محددين بذواتهم. وبالرغم من حداثة هذا المبدأ إلا أن القضاء الإداري سبق وأن أشار إليه ضمناً في أحد أحكامه، كما أن الفقه أقر هذا المبدأ من خلال تأكيده على استقرار الحالة القانونية للفرد في تعامله مع الإدارة. [1]

وفي الحقيقة، فإن الأساس الذي يقوم عليه هذا المبدأ يكمن في الحاجة لتوفير الاستقرار للعلاقات القانونية في المجال الإداري، من خلال خلق الأمان والاطمئنان للأوضاع الناشئة وعدم تعرضها للزعزعة والقلق والاضطراب.

بيد أنه يتعين القول إلى أن هناك ثمة ترابط وتلازم دقيق بين مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية وبين مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ويرجع الأساس الذي بموجبه تم هذا الربط إلى فكرة الحقوق المكتسبة. ([2])

ويشكل مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية عائقاً أمام سلطة الإدارة في سحب قراراتها الفردية غير المشروعة، وبالتالي يؤدي إلى تقييد حريتها وغل يدها من إجراء أي تعديل على القرارات الإدارية الصادرة عنها بالنسبة للماضي أو المستقبل، فلا تستطيع أن تسحب قراراتها الفردية بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي لأنه يتحصن بفواته، إلا إذا كان القرار غير مشروع، وبلغت حدة عدم مشروعيته إلى الانعدام، فعندئذٍ يحق للإدارة سحبه أو إلغائه في أي وقت، ودون التقيد بمدة أو زمن معين.

---

(1) عمرو، مبادئ القانون الإداري (ص 131)؛ عياد، سحب القرار الإداري في الاجتهاد القضائي المغربي (ص 157 وما بعدها).

(2)تجدر الإشارة إلى أن فكرة الحق المكتسب تتقيد بشكل كبير بمبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية، فالحق المكتسب هو ذلك الحق الناشئ عن العمل أو التصرف القانوني الذي يحدث مركزاً قانونياً معيناً؛ والذي يعني أنه لا يمكن للإدارة المساس بالتصرف القانوني الذي ينشئ اثاراً قانونية فردية، سواءً بسحبه أو إلغائه أو تعديله، كما لا يجوز لها أن تضع نهاية لآثاره، إلا عن طريق تصرف قانوني مضاد، وذلك في الحالات التي يسمح بها القانون بذلك كما –أشرت سابقاً–في الحديث عن فكرة القرار المضاد. فهو بذلك يعتمد بصورة أساسية على فكرة ضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، واستقرار التصرفات المتعلقة بها. وبناء على ذلك، فإن الحقوق المكتسبة التي اكتسبها الأفراد بحكم القانون بسبب هذه القرارات الإدارية، لا يجوز المساس بها إلا بقانون خاص يتضمن الأثر الرجعي، وذلك حتى تستقر مراكزهم القانونية، ويتوافر لديهم الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم.عويس، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري (ص 10).

الفرع الثالث: مبدأ الأمن القانوني[1]

يعد الأمن القانوني من أكثر المفاهيم تداولاً في المجالين القانوني والقضائي حالياً، لا سيما عندما يتعلق الأمر بتقييم نظام قانوني أو قضائي معين، أو عند نقد مسار وضع القاعدة القانونية، سواءً من طرف المشرع أم من طرف الاجتهاد القضائي.

وتتضمن فكرة الأمن القانوني تطبيقات عدة؛ أهمها وضوح القاعدة القانونية وضرورة علم المخاطبين بها بيسر وسهولة، وضمان الثبات النسبي لهذه القواعد، واستقرار المراكز القانونية للأفراد، لذلك فإن كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث يقع عليها مسئولية تحقيق هذه الفكرة بما يتلاءم مع اختصاصها.

ويقصد **بفكرة الأمن القانوني** وجود نوع من الثبات النسبي للعلاقات القانونية، وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية لغرض إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية، بغض النظر عما إذا كانت أشخاص قانونية عامة أم خاصة، بحيث تستطيع هذه الأطراف ترتيب أوضاعها وفقاً للقواعد القانونية القائمة وقت مباشرتها لأعمالها دون أن تتعرض لمفاجئات أو أعمال لم تكن بالحسبان صادرة عن إحدى سلطات الدولة الثلاث، ويكون من شأنها إهدار ركن الاستقرار أو زعزعة روح الثقة والاطمئنان بالدولة وقوانينها.

ولقد ترسخ مبدأ الأمن القانوني في ألمانيا منذ سنة 1961م، حيث أكدت المحكمة الدستورية الفيدرالية بألمانيا دستورية المبدأ، وتم الاعتراف به دولياً من قبل محكمة العدل للمجموعة الأوروبية في قرارها لسنة 1962م، والذي ينص على أنه " بالنسبة للمواطن، فإن الأمن القانوني قبل شيء يتجلى في حماية الثقة"، وكذلك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان منذ 1981م أكدت على ضرورة التوقع القانوني كمطلب للأمن القانوني.

وفكرة الأمن القانوني تتمحور وتتبلور حول مبادئ أساسية ترتبط بها ارتباطاً وثيقاً لازماً منها: [2]

أولاً: عدم رجعية القوانين.

ويقصد بعدم رجعية القوانين عدم انسحاب القواعد القانونية على الماضي، واقتصارها على حكم الوقائع التي تقع ابتداءً من يوم نفاذها، وهذا يعني أن لسريان القانون الجديد من حيث الزمان وجهان، وجه سلبي وهو انعدام أثره الرجعي، ووجه إيجابي هو أثره المباشر.

ثانياً: احترام الحقوق المكتسبة.

ويعني هذا المبدأ أنه لا يجوز لأي من سلطات الدولة سلب أو انتهاك أو إهدار حقوق استمدها الأفراد بطرق مشروعة وبموجب القوانين والقرارات النافذة، متى كانت هذه الحقوق تتعلق بممارسة إحدى الحريات العامة أو الحقوق الأساسية التي ينص عليها الدستور، مثل حق الملكية والحق في التأمينات المعيشية والحق في الجنسية.

---

(1)غميجة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي (ص ص 55-60)؛ محيسن، الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعد الدستورية (ص ص 3-7).

(2) محيسن، الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعد الدستورية (ص ص 3-7).

ثالثاً: فكرة التوقع المشروع.

وتعني التزام الدولة بعدم مباغتة الأفراد أو مفاجئتهم بما تصدره من قوانين أو قرارات تنظيمية تخالف وتعارض توقعاتهم المشروعة، والمبنية على أسس موضوعية مستمدة من الأنظمة القانونية التي تتبناها سلطات الدولة. وتعد هذه القاعدة من القواعد القانونية الملزمة على صعيد الاتحاد الأوروبي بالنسبة للوائح والقوانين التي تصدر تطبيقاً للقانون الأوروبي، وتطبيقاً لذلك؛ أدانت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الحكومة الفرنسية في حكمها الصادر بتاريخ 1990/4/24م، لأن القواعد القانونية المتعلقة بمراقبة التلفونات في فرنسا لم تكن واضحة ودقيقة وفي متناول علم الافراد المخاطبين بأحكامها.

ويرى الباحثين، أن فكرة الأمن القانوني هي من الأفكار الرئيسية والهامة التي يسعى النظام القانوني إلى تحقيقها، فهي فالأصل فكرة تفرضها المصلحة العامة والصالح العام، والتي تعني إشعار الأفراد أن حقوقهم ومصالحهم المكتسبة ومراكزهم القانونية محل عناية ورعاية واهتمام من جانب السلطات العامة في الدولة، إلى الدرجة التي توفر الضمان النسبي، وتحقيق الأمن والاطمئنان بين أطراف العلاقة القانونية، وبشكل يعمق ثقة الأفراد بأجهزة الدولة، ويجعلهم بمنأى عن أي تصرف مباغت أو مفاجئ تلجأ إليه إحدى سلطات الدولة.

المبحث الثاني

شروط سحب القرار الإداري وآثاره

بالرغم من وجود العديد من النصوص والأحكام المتفرقة التي تنظم عملية سحب القرار الإداري ومواعيده بالنسبة لبعض القرارات الإدارية، إلا أن تلك النصوص والقواعد لا تجسد نظرية عامة مقننة لهذا الموضوع الشائك المعقد، الأمر الذي حذا بالقضاء الإداري أن يأخذ على كاهله مهمة إرساء وتنظيم القواعد العامة التي تنظم هذه المسألة، وذلك من أجل أن تقوم الإدارة بإعادة النظر في القرارات التي سبق لها أن أصدرتها وتصحيح وتصويب الأخطاء غير المشروعة والمخالفة للقانون.

المطلب الأول: شروط سحب القرار الإداري.

القاعدة العامة المستقرة فقهاً وقضاءً، أنّه لا يجوز لجهة الإدارة سحب قراراتها الإدارية المشروعة ما دام أنها قد صدرت صحيحة ومطابقة للقانون، وأنّ حقها في سحب القرارات غير المشروعة مقيد بالمدة التي يجوز فيها الطعن بالإلغاء أمام القضاء، أي خلال ستين يوماً من تاريخ صدورها بحيث إذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار الإداري حصانةً تعصمه من أي إلغاءٍ أو تعديل.

وإمعاناً من المشرع في منح الجهة الإدارية الحق في سحب قراراتها غير المشروعة، وذلك لتصحيح وتصويب أعمالها ذاتياً ومن دون تدخل جهة أخرى، لتتفق مع صحيح القانون وتحقيقا لمبدأ المشروعية واستقرار المراكز القانونية، فقد فرض القضاء الإداري على الإدارة شرطين أساسيين من دونهما لا يمكن أن تتم عملية سحب القرارات الإدارية؛ وعليه فإنه لا يمكن للإدارة التراجع عن قراراتها الإدارية دون هذين الشرطين وهما: أن يكون القرار المراد سحبه موصوماً بعيب عدم المشروعية، وأن يتم إجراء السحب في ميعاد معين قياساً على ميعاد الطعن بالإلغاء القضائي.

الفرع الأول: شرط عدم مشروعية القرار الإداري.

من الثابت في جميع الأحوال، أن أول شروط تطبيق نظرية سحب القرارات الإدارية هو أن يكون القرار الإداري المراد سحبه مخالفاً للقانون، أو موصوماً بعيب عدم المشروعية.

والمقصود بعدم مشروعية القرار هو" أن يكون القرار الإداري مشوباً بعيب من العيوب القانونية التي يترتب عليها الحكم بإلغائه بواسطة القضاء، كعيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل والإجراءات، أو عيب السبب، أو إساءة استعمال السلطة، أو عيب مخالفة القانون، وهي المعروفة بأوجه الطعن بالقرارات الإدارية غير المشروعة. [1]

وقد اشترطت محكمة العدل العليا الفلسطينية في القرار المراد سحبه أن يكون معيباً، وفي ذلك قررت المحكمة بأنه " يجوز للإدارة سحب قراراتها المعيبة خلال مدة الطعن ولا تثريب عليها من هذه الناحية، كما استقر على ذلك الفقه والقضاء الإداريين ". (2)

وقد ذهبت المحكمة إلى أنّ " للجهة الإدارية سحب أي قرار من قراراتها إذا خالف قوانين وأنظمة الدائرة التابعة لها ". [3]

ويستنتج من خلال الأحكام القضائية السابقة، أن عدم مشروعية القرار الإداري شرط أساسي لمنح جهة الإدارة الحق في سحب القرار؛ فالمبرر الذي يعطي الحق للإدارة في سحب القرار هو اتصاف القرار بعيب من العيوب القانونية والتي يمكن أن تلغيه قضائياً لو طعن فيه أمام القضاء، وبالتالي يتعين على الإدارة إعدام هذا القرار وإزالة آثاره القانونية، لتصحيح وتصويب الأخطاء التي تقع منها بشكل يومي، وذلك تحقيقاً لمبدأ المشروعية ولضمان استقرار المعاملات بين الأفراد، والحفاظ على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة مما يؤدي ذلك إلى تحقيق المصلحة العامة.

ومن ناحية أخرى، فقد استقر الفقه والقضاء الإداري الفرنسي والمصري على أن القرار الفردي السليم الصادر طبقاً للقانون لا يجوز سحبه إذا ترتب عليه مصلحة للفرد أو وضع قانوني معين، تأسيساً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. [4]

وقد أفصح مجلس الدولة الفرنسي عن ذلك في العديد من أحكامه، ومنها حكمه الصادر في قضية (Blanc) بتاريخ 16 فبراير سنة 1912، حيث قرر المجلس الموافقة على طلب إلغاء قرار بالسحب، لأن القرار المسحوب كان سليماً ولم تشوبه أيّ مخالفة قانونية، وسيؤدي سحبه إلى الإخلال بالحقوق المكتسبة التي رتبها القرار.[5]

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن " القرار الإداري المسحوب قد صدر صحيحاً ومتفقاً مع أحكام القانون، الأمر الذي لا يسوغ معه سحبه ".[1]

---

(1) كنعان، القضاء الإداري (ص 247).

(2) قرارها رقم 2011/96، جلسة 2012/2/27، نصر الله وجرادة، مبادئ محكمة العدل العليا 2006-2013 (ص 95).

(3)قرارها رقم 1999/183، جلسة 2000/11/19، نصر الله وجرادة، العدل العليا في عشرين عاماً (ص 170).

(4)الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (ص576).

(5) أشار إلى هذا الحكم الطهراوي، قواعد وآثار سحب القرار الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل الأردنية (ص 94).

وقد سارت محكمة العدل العليا في فلسطين بذات الاتجاه الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي، والقضاء الإداري المصري، فقد قررت المحكمة على هذه القاعدة بكل وضوح بقولها " لا يجوز للإدارة سحب القرار الإداري السليم الذي صدر صحيحاً وطبقاً للأوضاع القانونية عند صدوره". (2)

وقد ذهبت المحكمة إلى أنه "لا يجوز سحب القرار الإداري الذي صدر موافقاً للقانون إذا ترتب عليه حقاً مكتسباً للغير". (3)

ويستنتج من خلال الحكمين السابقين المشار إليهما أعلاه، أن محكمة العدل العليا في فلسطين قد أقرت وطبقت قاعدة عدم جواز سحب القرار الإداري السليم، لتعارضه مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وإخلاله بالحقوق المكتسبة، فهي بذلك تتفق وتنسجم مع أحكام القضاء الإداري في هذا المجال، وهو موقف جدير بالاحترام والتقدير وأمر يحمد لها.

وخلاصة ما تقدم، أن القرار الإداري إذا ما صدر صحيحاً وسليماً وموافقاً للقانون وترتب عليه مركزاً قانونياً أو حقاً شخصياً مكتسباً للأفراد، فإنه يمتنع على جهة الإدارة أن تنال من هذا القرار بالسحب، وبالتالي يعتبر قرار السحب مخالفاً للقانون وجديراً بالإلغاء، وذلك تأسيساً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية واحترام الحقوق المكتسبة وضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية الناشئة عن تلك القرارات.

بيد أنه يتعين القول، إذا كان من المقرر منح جهة الإدارة الحق في سحب قراراتها الإدارية المعيبة وغير المشروعة- كما أسلفت سابقاً-فإنه يكون من باب أولى منحها الحق في إلغاء هذه القرارات بالنسبة للمستقبل. **ويثار في هذا الصدد تساؤل عن مدى حق الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية السليمة،** خاصةً وإننا قد -أشرنا مسبقاً-أنه لا يحق للجهة الإدارية سحب القرارات الإدارية السليمة إلّا في أحوال استثنائية كما سنرى في موضعه.

في حقيقة الأمر، درج الفقه وأحكام القضاء الإداري على التفرقة بين القرارات التنظيمية(اللوائح) وبين القرارات الفردية التي ترتب حقوقاً للأفراد، وتلك القرارات التي لا تولد حقوقاً للأفراد، ومدى حق الإدارة في إلغاء كل منها، ومرد هذه التفرقة يرجع إلى اختلاف المراكز والأوضاع القانونية التي تتولد عن كل منهما عن المراكز القانونية التي تتولد عن الأخرى. (4)

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 20 يونيو سنة 1957م، س11، ص575، أشار إليه، فودة، الخصومة الإدارية (ص 284).

(2) قرارها رقم 2004/305،جلسة 2007/2/28، رام الله، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية للسنوات 2007-2008-2009 (ص 32).

(3)قرارها رقم 2005/37، رام الله، المرجع السابق (ص 165).

(4) زيدان وأحمد، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري (ص 1013 وما بعدها)؛ عبد الباسط، القانون الإداري (ص 770 وما بعدها)؛ ليله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (ص137)؛ السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية (ص ص 376-379)؛ الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (ص 577 وما بعدها).

فالقاعدة العامة والمستقرة في شأن القرارات التنظيمية هي أن الادارة تملك الحق في كل وقت أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقاً لمقتضيات الصالح العام، وليس لأحد أن يحتج بوجود حق مكتسب، باعتبار أن هذه القرارات تخلق مراكز عامة لا ذاتية، ولا تنشئ بذاتها حقوقاً مكتسبة.

أما بالنسبة للقرارات الفردية، فالقاعدة العامة التي استقر عليها القضاء في مصر وفلسطين هي أنه لا يجوز للجهة الإدارية إلغاء القرارات الفردية السليمة متى أنشأت حقاً مكتسباً لفرد من الأفراد، إلّا وفقاً للأوضاع التي يقررها القانون، لما يترتب على الإلغاء من المساس بالحقوق التي اكتسبها الأفراد من هذه القرارات. وبالتالي فإذا كان القرار الفردي مخالفاً للقانون فإنه يحق للإدارة أن تقوم بإلغائه تحقيقاً للعدالة والصالح العام.

وهذا ما أشارت إليه محكمة العدل العليا الفلسطينية بقولها " يجوز إلغاء القرار الإداري إذا لم يستند للقانون ولم تقره مبادئ العدالة". (1)

أما القرارات الفردية التي لا ترتب حقوقاً للأفراد، ولكن تمنح رخصة أو مزية، فإنه يكون من حق الإدارة إلغاؤها أو تعديلها رغم أنها قرارات سليمة، وتتمثل هذه القرارات فيما يلي: القرارات الولائية والقرارات الوقتية والقرارات السلبية والقرارات غير التنفيذية. (2)

ويقتضي التنويه في هذا المقام بأن غالبية الفقه ذهب إلى التسليم بأنه لا يجوز لجهة الإدارة إعادة النظر في قراراتها الإدارية السليمة حتى ولو استبان لها أنها غير ملاءمة للواقعة أو الحالة التي صدر بشأنها، وأن سلطتها مقصورة فقط على سحب القرارات التي تشوبها عيب عدم المشروعية.(3)

ويستند الفقه فيما ذهب إلى أن سحب القرار الإداري السليم المتفق مع أحكام القانون لعدم ملاءمته، يعني إعدام آثاره القانونية بأثر رجعي منذ لحظة صدوره، وبالتالي يعد هذا القرار المسحوب باطلاً لمخالفته لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مما يؤدي هذا السحب إلى المساس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد التي نشأت بناءً على القرار المسحوب.

ويؤيد الباحثين هذا الرأي الذي ذهب إليه غالبية الفقه الذي لا يجيز للإدارة سحب القرارات السليمة بحجة عدم الملاءمة، ويستند الباحثين في ذلك إلى أن حق الإدارة في عملية السحب تستند إلى مبدأ المشروعية وليس المصلحة العامة؛ فمشروعية القرار أو عدم مشروعيته هو المعيار الأساسي والفيصل من وجهة نظرنا في هذه الحالة، وإلّا فإن القرار الإداري السليم سيكون معرضاً للسحب في أيّ وقت، وستتذرع الإدارة بأن المصلحة العامة تقتضي سحبه بحجة عدم الملاءمة، مما يؤدي ذلك إلى الإخلال بالحقوق المكتسبة والمساس بالأوضاع والمراكز القانونية للأفراد، وهذا أمر يتعارض مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

---

(1)قرارها رقم 1964/75، جلسة 1965/2/14، الحايك (ج41/12).

(2)الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (ص 237 وما بعدها)؛الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (صص 649-654)؛ النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية (ص 76 وما بعدها)؛ السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية (ص 378 وما بعدها).

(3) الحلو، القانون الإداري (ص 202)؛ الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (ص 579 وما بعدها)؛
عبد الباسط، القانون الإداري (ص 773)؛ جمال الدين، نظرية العمل الإداري (ص 249 وما بعدها).

واستكمالاً لما سبق، فإنه وبالرغم من متانة هذه القاعدة وقوة الحجة التي ترتكز إليها–عدم جواز سحب القرارات الادارية السليمة–فإنها ليست مطلقة تماماً، بل يرد عليها بعض الاستثناءات لأسباب وعلل خاصة لكل منها؛ فقد أجاز القضاء الإداري سحب القرارات الإدارية الفردية السليمة استثناءً من الأصل العام الذي لا يجيز سحبها، وهذا الاستثناء ينصرف إلى القرارات لا تولد حقوقاً أو مزايا للغير أو للإدارة، ومثال ذلك القرارات التأديبية، فلجهة الإدارة الحق في سحبها في أيّ وقت. كما ينصرف هذا الاستثناء إلى قرارات فصل الموظفين السليمة، فقد استقر القضاء الإداري في شأنها على حق الجهة الإدارية في سحبها في أيّ وقت، كما ينصرف أيضاً إلى القرارات التنظيمية التي لا تنشئ مراكز شخصية، بل تضع قواعد عامة مجردة. (1)

أولاً: القرارات الإدارية السليمة التي لا تولد حقوقاً.

أشرنا سابقاً، إلى أن عملية السحب مقصورة على القرارات غير المشروعة والمخالفة للقانون، أما القرارات الإدارية السليمة والتي تولد عنها حقوقاً مكتسبة ومراكز قانونية للأفراد لا يجوز لجهة الإدارة أن تنال منها بالسحب أو الإلغاء، وهذه هي القاعدة العامة المستقرة فقهاً وقضاءً.

وعلى هذا الأساس، فإن الحجة الرئيسية التي تبرر القاعدة التي تقضي بعدم السماح للإدارة بسحب قراراتها السليمة، ترجع إلى تعارضها مع مبدأ عدم الرجعية حفاظاً على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة التي ينالها الأفراد من هذه القرارات المشروعة؛ ولذلك استند القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر إلى ذات الحجة لإجازة سحب القرار الإداري السليم إذا لم يكن مولداً لمزية أو مركز قانوني ذاتي أو مصلحة لأحد، لأن سحبه في هذه الحالة لن يمس بحق مكتسب مترتب عليه، وستكون رجعية القرار الساحب مجرد رجعية ظاهرية وشكلية وليست رجعية حقيقية. (2)

ومثال ذلك القرارات التأديبية؛ فالقرار الصادر بتوقيع جزاءً تأديبياً على الموظف لا يترتب عليه في معظم الأحوال حقاً مكتسباً أو مصلحةً لأحد، لذا يجوز للإدارة سحبه في أيّ وقت.(3)

فالأصل في القرارات التأديبية أنها لا يتولد عنها مراكز أو مزايا أو أوضاع بالنسبة للأفراد، ومن ثم تملك الجهة الإدارية سحبها في أيّ وقت دون التقيد بميعاد معين، أما إذا ترتب على هذه القرارات التأديبية أي مزايا أو مراكز قانونية للأفراد، فإنه لا يجوز للإدارة سحب القرار التأديبي إلّا في خلال مواعيد الطعن القضائي، ولا يجوز بأيّ حال المساس به أو التعرض له بالسحب أو الإلغاء.

ثانياً: سحب القرارات الخاصة بفصل الموظفين.

(1) الطهراوي، قواعد وآثار سحب القرار الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل الأردنية (ص 100)؛ عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (ص 321).

(2)الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (ص 638)،

(3)خليل، مبادئ القانون الإداري (ج2/335).

إذا كان الأصل العام هو عدم حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية السليمة والمطابقة للقانون، إلا أن الفقه والقضاء قد أجاز استثناءً من هذا الأصل سحب قرارات فصل الموظفين الصحيحة، أما بالنسبة لقرارات الفصل المعيبة، فإن الإدارة ملتزمة بالسحب خلال مدة الطعن القضائي.

وتأييداً لهذا الاتجاه، فقد أجاز كل من مجلس الدولة الفرنسي والمصري للإدارة سحب قرارات فصل الموظفين الصحيحة؛ وتستند فكرة إباحة سحب القرارات الإدارية المشروعة التي تتضمن عقوبة الفصل من الخدمة الوظيفية، إلى دوافع إنسانية تقوم على اعتبارات العدالة والشفقة بالموظف المفصول، وبمعنى أدق قيامها على اعتبارات إنسانية بحتة.[1]

فعلى سبيل المثال قد تتغير شروط التعيين عقب اتخاذ الإدارة قراراً بفصل أحد الموظفين، فإذا رغبت في إعادته إلى الخدمة فإن تعيينه مجدداً يغدو أمراً متعذراً أو مستحيلاً، بسبب اختلاف شروط التعيين الجديد، وقد يكون الموظف غير مستوفٍ للشروط الجديدة، ومن ثم لا يمكن تعيينه، وقد يؤثر قرار الفصل بصورة سلبية حادة في مدة خدمة الموظف واقتراب موعد حصوله على حقه في التقاعد.[2]

وقد سلكت محكمة العدل العليا الفلسطينية في العديد من أحكامها اتجاهاً مغايراً ومخالفاً لما انتهى إليه القضاء الإداري الفرنسي والمصري في هذا الشأن؛ فقد أشارت المحكمة في الكثير من أحكامها الصادرة عنها إلى حق الإدارة في سحب قرارات فصل الموظفين، لا على اعتبارات العدالة والشفقة، وإنما على أساس واعتبار أن هذه القرارات قد صدرت معيبة ومخالفة للقانون، لصدروها من جهة غير مختصة، أو لصدورها دون اتباع الأصول والإجراءات القانونية الواجب مراعاتها من الإدارة قبل إقدامها على إصدار قرارها بفصل الموظفين، كصدور قرارها دون إجراء التحقيق مع الموظف وسماع أقواله وتمكينه من الدفاع عن نفسه.

ومن الأحكام التي تؤكد هذا القول، حكمها الذي يقضي بأنه " طالما أن قرار سلطة النقد بفصل المستدعين لم يسبقه إجراء أي تحقيق إداري أو جزائي معهما، ولم يتم استدعاؤهما وأن هذا القرار قد تم بناءً على قيل وقال ليس إلا، وذلك خلافاً لنص المادة 65/د من نظام الموظفين في سلطة النقد الفلسطينية التي لا تجيز توقيع أي عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق

(1) السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية (ص 371)؛ الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (ص 641)؛ أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق (548).

(2) محفوظ، القانون الإداري، النشاط الإداري (ج2/ 172)؛ الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (ص 307). **وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي** قد توصل إلى هذه القاعدة من خلال حكمه في قضية (Franco)، والتي تخلص بأنه بتاريخ 1905/10/1م، صدر قراراً بفصل السيد فرانكو لعدم رضائه عن وظيفته وكثرة ثمله، ثم عاوده الندم ورجا إعادته إلى وظيفته ثانية، الأمر الذي حذا بالإدارة بتاريخ 1907/4/10مإلى سحب قرار فصله وبعده عن الوظيفة، وقد صدر بتاريخ 28 يوليو مرسوماً جديداً مستحدثاً شروطاً جديدةً لم تكن مقررةً من قبل، وبالتالي لا تنطبق الشروط على حالته، فقام بعض أقرانه بالطعن في قرار السحب، والاعتراض عليه باعتبار قرار تعيين صادر بغير توافر الشروط المطلوبة وفقاً للمرسوم المنوه عنه، إلا أن المجلس قد رفض الطعن واستند في ذلك إلى أن المدعو فرانكو يجب اعتباره في وظيفته لم يتركها في أي لحظة، وأن مدة خدمته متصلة غير منقطعة، ومن مقتضى ذلك أن إعادته إلى وظيفته إنما كان سحباً لقرار الفصل الذي اعتبر بسحبه كأن لم يكن. حكم محكمة مجلس الدولة الفرنسي في قضية (franco)، الصادر بتاريخ 28 فبراير سنة 1908م، أشار إليه، عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (ص 329).

معه وسماع أقواله ودفاعه، فتكون سلطة النقد لم تسلك الطريق القانوني في إصدار قرارها المطعون فيه، وذلك لتخلفه عن إجراء التحقيق الإداري .... إلى غير ذلك من مقتضيات الدفاع التي أوجبتها المادة سالفة الذكر، مما يجعل قرارها الصادر دون اتباعها لتلك الإجراءات فاقداً لسبب وجوده ومبرر إصداره مشوباً بمخالفة القانون والانحراف في استعمال السلطة، مما يتعين معه إلغاؤه وإلغاء كافة الآثار التي ترتبت عليه ونشأت عنه، مع صرف كامل مستحقاتهما الوظيفية أثناء مدة التوقيف عن هذه الواقعة ".[1]

وأكدت المحكمة في حكم آخر لها إلى أن " محكمة العدل العليا وبالجلسة المنعقدة لإصدار الحكم في الطلب المذكور أعلاه بتاريخ 2013/5/28م، حكمت المحكمة بإلغاء قرار المجازاة رقم م ت و/9678/3 الصادر عن رئيس ديوان الموظفين العام بتاريخ 2012/5/16م والمتضمن (إنذار بفصل المستدعي ونقله إلى وظيفة إدارية في إحدى مديريات التربية والتعليم وما ينتج عن ذلك من فقدان المسمى الوظيفي–رئيس قسم–مدير مدرسة–وما يتعلق به من ناحية مادية)، واعتبار القرار المذكور وما ترتب عليه من آثار كأنه لم يكن، لصدوره من جهة غير مختصة ".[2]

ويتضح لنا من خلال ما سبق، أن محكمة العدل العليا الفلسطينية أجازت سحب قرارات فصل الموظفين، ليس لاعتبارات الشفقة والعدالة، وانما أجازت سحب قرارات فصل الموظفين كونها غير مشروعة ومخالفة للقانون، لصدورها من جهة غير مختصة أو لصدورها دون اتباع الإجراءات القانونية؛ أما إذا كان قرار الفصل سليماً وقائماً على سبب صحيح ومستوفياً للإجراءات التي يتطلبها القانون، فإنه لا يحق للإدارة أن تنال منه بالسحب أو الإلغاء، فهي تخالف ما توصل إليه القضاء الفرنسي والمصري بهذا الشأن، وهذا أمر محمود لها **وهذا ما يؤيده الباحثان.**

ويرى الباحثين، أنه بالرغم من إجازة القضاء الإداري وتأييد الفقه لهذا الاستثناء، فإنه من الضرورة تقييد سلطة الإدارة في هذا الشأن، بوضع معيار أو ضابط معين، حيث يتوجب على الإدارة قبل أن تقدم على إصدار قرار الفصل بأحد الموظفين أن تتمهل وتتريث وتزن الأمور بميزان القانون، وأن ترجح العقل وتحكم المنطق في ذلك، فإذا ما ارتأت الإدارة في إصدار قرار الفصل، فيجب أن يكون له مبرراته وعناصره ومقوماته، وأن يكون مبنياً على أساس من القانون وغير مخالف لمبدأ المشروعية.

وتأييداً لذلك، فقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها إلى أنه " ينبغي أن يكون ثمة أسباب جدية وحقيقية لإنهاء عمل الموظف، وأن تتاح له الفرصة للدفاع عن نفسه، وإلّا كان القرار مشوباً بالتعسف في استعمال السلطة وإساءتها، وينطوي على مخالفة لأحكام القانون واللوائح المعمول بها ".[3]

(1) قرارها رقم 2004/141، جلسة 2005/7/14، غزة، نصر الله، وجرادة، العدل العليا في عشرين عاماً (ص 232).

(2) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية في الطلب رقم 2012/97، جلسة 2013/5/29، غزة، غير منشور.

(3)قرارها رقم 1995/76، جلسة 1996/3/11، غزة، نصر الله وجرادة، العدل العليا في عشرين عاماً (ص 242).

كما قررت المحكمة بأن " قرار الاستغناء عن الخدمة هو جزاء تأديبي يوقع على الموظف المذكور الذي تكرر مخالفته للتعليمات واللوائح، ويجب أن يسبقه تحقيق إداري صحيح يمكن الاطمئنان قانوناً إلى سلامته، وبوجه خاص تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه". (1)

أما إذا استبعدت الإدارة اللجوء إلى اتخاذ قرار الفصل فتكون قد جانبت الصواب في عدم إهدار حق الموظف في الحفاظ على حقوقه ومراكزه القانونية التي اكتسبها في ظل خدمته الوظيفية، لأن إجراء الفصل يترتب عليه أضراراً خطيرة وجسيمة تهدد حياة الموظف، وتسبب له العديد من الآثار النفسية والأدبية التي قد تلحق به من خلال الفصل.

وبناء على ذلك، فإذا منح الحق لجهة الإدارة بسحب قرارات فصل الموظف المخطئ لدوافع إنسانية واعتبارات تتعلق بالعدالة، فإن العدالة ذاتها هي التي تبرر بفصل الموظف المخطئ في حالات معينة، وذلك لأن وجوده على رأس عمله يكون ضاراً بالوظيفة العامة وبحسن سير المرافق العامة، فيعتبر قرار الفصل زجراً له وعبرةً لغيره من الموظفين.

لذلك **يبرر الباحثين** لجهة الإدارة بإجازة سحب بعض قرارات فصل الموظفين بشرط ألّا يرجع سبب الفصل إلى قيام الموظف المخطئ بإتيانه لأفعال سيئة، أو ارتكابه لمخالفة جسيمة دفعت الإدارة إلى فصله، كتلك المتعلقة بالشرف أو إساءة الائتمان.

ثالثاً: سحب القرارات الإدارية التنظيمية.

من المسلم به في القانون الإداري، أنه يحق للإدارة في كل وقت ودون التقيد بمدة أو ميعاد معين أن تعدل اللوائح أو تلغيها أو أن تستبدل بها غيرها وفقاً لمقتضيات الصالح العام، ولجهة الإدارة أن تلغي القرارات التنظيمية ليس فقط بسبب مخالفتها للقانون بل لمجرد عدم الملاءمة. (2)

وأساس هذه القاعدة، هو أن اللائحة لا تنشئ مراكز شخصية؛ بل تضع قواعد قانونية عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت فالقاعدة بالنسبة للمستقبل ولا تنسحب إلى الماضي، ومرد ذلك أن التنظيم خاص بالمستقبل، إلّا إذا نص على رجعية الأثر، وبالتالي فإن اللائحة إذا كانت تصدر بالنسبة للمستقبل، فإن إيقاف مفعولها يكون أيضاً بالنسبة للمستقبل، تأسيساً على أن اللائحة لا يشوبها عيب من العيوب، بل صدرت سليمة.

وقد أجمع غالبية الفقه المصري والفرنسي على عدم جواز سحب الإدارة للقرارات الإدارية التنظيمية بأثر رجعي إذا كانت سليمة، فهذه اللوائح وإن كانت تتضمن قواعد عامة ومجردة فقد وضعت لتطبق على القواعد التالية لصدورها، وبناء على ذلك. يتعين القول بأنه يستحيل سحب اللوائح السليمة، أي بمنع إلغائها بأثر رجعي، وبالتالي يكون من حق الإدارة في تعديلها أو

(1)قرارها رقم 2000/27، جلسة 2001/3/15، غزة، عويضة، أحكام محكمة العدل العليا 1995-2005 (ص 79).

(2) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (ص 645)؛ خاطر، القرار الإداري (ص 148)؛ مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري (ص 296).

الغائها بالنسبة للمستقبل لا إلى الماضي، وأن هذه القاعدة تنطبق أيضاً في شأن القرارات التنظيمية المعيبة التي لا تولد حقوقاً أو مزايا أو تقتصر على إنشاء مراكز عامة تهدف بها الإدارة إلى إعادة تنظيم أوجه نشاطها المختلفة. (1)

الفرع الثاني: شرط المدة الزمنية المقررة قانوناً لعملية سحب القرار الإداري.

أولاً: ميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

الأصل أنه يجوز للإدارة سحب قرارها غير المشروع، فإذا أصدرت قراراً معيناً فإنه من الممكن أن تتدارك ما وقعت فيه من خطأ وذلك بإبطال مفعول هذا القرار عن طريق سحبه، أي اعدامه بأثر رجعي، بحيث يمتد هذا الأثر إلى لحظة صدوره وكأنه لم يكن.

ويرجع حق الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة إلى فكرة مؤداها أن القرار المعيب والمخالف للقانون يبقى فترةً من الزمن معرضاً للطعن فيه والمطالبة بإلغائه قضائياً، لذلك فمن المنطق؛ بل ومن باب أولى أن يكون لمصدر القرار القدرة على استباق هذا الطعن أو استباق حكم القضاء بالسماح له بتصحيح الخطأ الذي وقع فيه بنفسه عن طريق سحبه لقراره الخاطئ. (2)

وقد اشترط القضاء الإداري الفرنسي والمصري في عملية سحب القرارات الإدارية أن تتم وفق مدة زمنية معينة ومقررة قانوناً، تتمكن الإدارة من خلالها من سحب قراراتها المعيبة خلال مدة الطعن القضائي، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة وضمان الحفاظ على استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد، ومع ذلك فإن هناك حالات أخرى تقوم فيها الإدارة بسحب قراراتها في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين، تحقيقاً لمبدأ المشروعية، وهي تعد بمثابة استثناءات من المواعيد المقررة قانوناً للسحب.

فقد كان العمل القضائي في فرنسا لا يقيد الإدارة بأجل معين بشأن سحب قرارها غير المشروع، ولكنه عدل عن هذا الاتجاه بعد صدور حكم مجلس الدولة الفرنسي المشهور في قضية السيدة "كاشيه"(3) حيث حدد ميعاد الرجوع في القرار

---

(1) بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية (ص120). الحلو، القانون الإداري (ص371)؛ الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (ص 645)؛ السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية (ص376). أبو يونس، القانون الإداري القسم الخاص (ص 237 وما بعدها).

(2) محفوظ، القانون الإداري، النشاط الاداري (ج2/175)؛ حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري (ص 175).

(3) تدور وقائع هذا الحكم أن السيدة "كاشيه" هي مالكة لقطعة أرض مؤجرة للدولة لزراعتها، وقد صدر القانون المقرر للتعويض لمن استأجرت الدولة أراضيهم لاستثمارها في 9 مارس 1981م، ومن حيث أن السيدة كاشيه لا يشملها القانون الذي نظّم للتعويض، ذلك بأن أرضها ليست أرضاً استثمارية، ولكنها قد تقدمت إلى مدير الضرائب بطلب التعويض، حيث قرر لها المدير مبلغ 121 فرنكا كتعويض عن الإيجار يدفع لها. ومن حيث أن السيدة كاشيهقد تظلمت من هذا القرار بعد فوات المواعيد التي حددها المشرع ب 15 يوماً من تاريخ الإعلان بالقرار الإداري، وقدمت هذا التظلم إلى وزير المالية والذي رأى ليس فقط عدم الاستجابة للتظلم، وإنما بعدم أحقية السيدة كاشيه بالتعويض أساساً. ومن حيث أن قرار مدير دائرة الضرائب يعد قرارا تنفيذياً قد ولد حقاً، وعليه فإنه يتعذر سحبه بعد فوات ميعاد ال 15 يوماً المبينة بالقانون... ولما كان ذلك فإن السيدة كاشيه لها حق قد اكتسب بصورة نهائية في مبلغ التعويض، ولا يمكن بعد ذلك وضع هذا الحق في موضع الشبهات بسحب القرار الذي أوجده. فمن أجل تدعيم وجهة نظره. انطلق مجلس الدولة الفرنسي من فكرة مؤداها أن القرار الإداري الفردي لمدير دائرة الضرائب، وبالرغم من عدم مشروعيته لمخالفته لركن المحل، فإنه قد خلق حقاً مقرراً للسيدة كاشيه، ومن ثم إن إلغاء القرار بسحبه إجراء لا يمكن إعماله إلا أثناء ميعاد الطعن بالإلغاء، ففي غير تلك الحالة، ينطوي السحب على

الإداري قياساً على ميعاد الطعن القضائي شهران تسري اعتباراً من تاريخ نشر أو إعلان القرار حسب الأصول، حتى ما إذا انقضت هذه المدة امتنع على الإدارة ممارسة حقها في الرجوع، إلا إذا طعن في القرار قضائياً، فيمتد هذا الميعاد إلى أن يحكم القضاء في هذا الموضوع، ولكن حرية الإدارة في هذه الحالة محددة بالطلبات المطروحة في الدعوى، أي يجب أن يكون السحب لنفس الأسباب وفي الحدود المبينة في الطعن بالإلغاء.[1]

وعلى غرار ما انتهجه المشرع الفرنسي بتحديد مدة الطعن القضائي (شهران في القانون الفرنسي) فإننا نجد المشرع المصري في المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972[2]والمشرع الأردني في نص المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل الأردنية وتعديلاته رقم (12) لسنة 1992[3]قد حددا مدة الطعن بالقرارات الإدارية غير مشروعة قضائياً بستين يوماً، إذ يرى المشرع المصري هذا الميعاد فترة معقولة، يكتسب القرار الإداري الفردي بعد انقضائها حصانةً تحميه من الإلغاء أو السحب. ويعود ذلك لسببين؛ **أولهما:** أن القرار قد يصدر ضاراً بأحد الأشخاص فيكون له خلال هذه الفترة حق الطعن فيه، **وثانيهما:** أن المشرع عدّ هذه المدة مبرراً كافياً لاستقرار المراكز القانونية والحقوق المترتبة على هذه القرارات، فأكسبها حصانةً ضد الطعن بها قضائياً، ومن ثم ضد سحبها.[4]

إهدار فكرة الحقوق المكتسبة، واستقرار المعاملات، ومن ثم الإحساس بالطمأنينة لدى المخاطبين بالقرارات الإدارية، وإذا كان القاضي نفسه لا يمكن إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بعد فوات ميعاد الطعن القضائي، وهو حامي المشروعية الأصيل، فإن الإدارة من باب أولى لا يحق لها أن تسحب قراراتها الإدارية غير المشروعة طالما قد خلقت حقوقاً وفاتت مواعيد الطعن بالإلغاء القضائي".أشار إلى هذا الحكم، الحمود، وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها (ص 174).

(1) الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها (ص335).

(2) حيث تنص المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972على أن "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به.وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضى ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضى ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه.ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة.

(3) حيث تنص المادة على " أ– مع مراعاة أحكام الفقرتين (ب) و (جـــ) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال 60 يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة.ب–في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين في المادة 11 من هذا القانون تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة –أ–من هذه المادة بعد انقضاء 30 ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار.جـــ–تقبل دعوى الطعن بالقرارات الادارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد.

(4) جمال الدين، نظرية العمل الإداري (ص 243 وما بعدها). **وتجدر الإشارة** إلى أن المشرع الجزائري قد حدد مدة الطعن في القرارات الإدارية أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، وذلك في نص المادة (829) من قانون أصول المحاكمات المدنية والإدارية، حيث نصت على " يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي او التنظيمي". وللاطلاع أكثر، راجع بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء (ص ص 129–161).

أما في فلسطين، فقد سار المشرع الفلسطيني بنفس الاتجاه الذي انتهى إليه القضاء الإداري المصري والأردني في تقييد سلطة الإدارة بسحب القرارات غير المشروعة بمدة الطعن القضائي؛ وبالتالي فإن المشرع الفلسطيني في المادة (5) من القانون رقم (3) لسنة (2016م) والخاص بالفصل في المنازعات الإدارية والمطبق في قطاع غزة، قد حدد مدة الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة بستين يوماً تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الفردي، ومن اليوم التالي لنشر القرار التنظيمي، وأنه بانقضاء هذه المدة يتحصن القرار الإداري من السحب والإلغاء. [1]

وتأييداً لذلك، فقد قررت محكمة العدل العليا الفلسطينية إلى أن " 1-المشرع الفلسطيني اشترط لقبول دعوى الإلغاء أن تقدم ضمن مهلة معينة وهي ستون يوماً من تاريخ نشر و/أو تبليغ صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه، وذلك حسب ما تقضي به المادة 284/1 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لسنة 2001. 2-أن القرار الطعين المحصن لا يقبل الطعن فيه".[2]

وذهبت المحكمة إلى أن " للإدارة حق سحب القرار الذي أصدرته خلال ستين يوماً من تاريخ صدوره، فإذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانةً تعصمه من أي إلغاء أو تعديل، ويصبح لصاحبه حقاً مكتسباً فيما تضمنه هذا القرار". [3]

وقررت المحكمة بأنه " لا يجوز سحب القرار الإداري المخالف للقانون والذي رتب حقاً مكتسباً إلا خلال المدة القانونية للطعن إلا إذا كان القرار المسحوب منعدماً أو صدر نتيجة غش أو تدليس أو صدر عن سلطة مقيدة".[4]

ويتضح لنا من خلال الأحكام القضائية المشار إليها أعلاه، أن قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية قد أكد على حق الإدارة في جواز سحب القرارات الإدارية غير المشروعة والمخالفة للقانون، لأن من حقها تصحيح وتصويب أخطائها ورد تصرفاتها إلى حظيرة القانون، إلّا أن استعمالها لهذا الحق مقيد بميعاد محدد هو ذاته ميعاد الطعن بالإلغاء وهو ستون يوماً، فإذا

---

(1) تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفلسطيني أصدر القانون الجديد رقم (3) لسنة (2016م) والخاص بالفصل في المنازعات الإدارية والمطبق في قطاع غزة. ومن خلال هذا القانون أصبح التقاضي والنظر في المنازعات الإدارية قائم على درجتين: (المحكمة الإدارية باعتبارها محكمة أول درجة ومحكمة العدل العليا باعتبارها محكمة ثاني درجة) بعد أن كانت محكمة العدل العليا أول وآخر درجة. وبالتالي أنشأت بموجب أحكام هذا القانون محكمة إدارية تختص بالنظر في إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة وأصبحت الطلبات والاستدعاءات تقدم إلى هذه المحكمة-المحكمة الإدارية- بدلاً من محكمة العدل العليا وذلك خلال ستين يوماً، حيث نصت المادة (5) من القانون رقم (3) لسنة 2016 على أنه " 1- يقدم الاستدعاء لدى المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري الفردي للمستدعي، ومن اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري التنظيمي في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الالكترونية إذا كان التشريع يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة. 2-يعتبر في حكم التبليغ علم المستدعي بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً".

(2)قرارها رقم 2008/101، جلسة 2009/2/23، رام الله، المجلة القانونية، مجلة نقابة المحاميين الفلسطينيين، العدد الخامس، تشرين الثاني، 2013، (ص 18).

(3) قرارها رقم 2004/30، جلسة 2005/6/4، غزة، عويضة، قطوف من أحكام محكمة العدل العليا في فلسطين (ص 121).

(4)قرارها رقم 2008/148، جلسة 2009/1/28، رام الله، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة العدل العليا للسنوات 2007-2008-2009 (ص 322).

انقضى هذا الميعاد، فإنه يتحصن القرار المعيب من أي تعديل أو إلغاء ويعتبر كأنه قرار سليم ولا يجوز الطعن فيه، فهو بذلك يوافق ويساير ما انتهى إليه القضاء الإداري المصري والأردني.

وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا الفلسطينية بأن " الحق الساقط لا يعود، وبما أن المستدعي قدم دعواه بعد فوات مدة الطعن فإن دعواه واجبة الرد شكلاً ". [1]

وذهبت المحكمة إلى أنه " من شأن احترام الإدارة للمواعيد المحددة للطعن في القرار الإداري، هو استقرار المراكز القانونية الناشئة بسبب هذا القرار، مما يساعدها في تحقيق العدالة وإرساء وترسيخ قواعد الحق".[2]

وإذا كانت القاعدة المتبعة في هذا الشأن هي جواز سحب القرارات الإدارية المعيبة خلال مدة الطعن القضائي وهي ستين يوماً، فإن هذه المدة الزمنية قد تمتد للأسباب نفسها الموجبة لامتداد ميعاد الإلغاء، أي بمعنى أن مدة السحب تخضع لما يطرأ على ميعاد دعوى الإلغاء من تغيرات، سواءً من حيث بدأ الميعاد وامتداده عن طريق الوقف أو الانقطاع[3]، ويمكن إجمال امتداد ميعاد السحب على النحو الآتي:

أ. التظلم الإداري.

التظلم الإداري هو طلب يقدم بأي صيغة من صاحب الشأن، وهو الذي صدر القرار في مواجهته إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية أو إلى لجنة التظلمات المختصة وفقاً للقانون، يلتمس فيه من الإدارة إعادة النظر في قرارها الإداري بسحبه أو تعديله وذلك قبل الالتجاء إلى القضاء. [4]

ولكي يكون التظلم الإداري مقبولاً ومنتجاً لآثاره يجب أن تتوفر فيه عدة شروط أهمها: أن يقدم التظلم من ذوي الشأن، أي من صاحب المصلحة في إلغاء القرار الاداري، وأن يوجه التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة سواءً مصدرة القرار

(1)قرارها رقم 2008/127، جلسة 2009/3/16، نصر الله وجرادة، العدل العليا في عشرين عاماً (ص 338).

(2)قرارها رقم 2000/44، جلسة 2000/4/15؛ وقرارها رقم 1999/1، جلسة 1999/6/6، غزة، عويضة، أحكام محكمة العدل العليا (ص 88).

(3)**تجدر الإشارة** إلى أن امتداد ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار الإداري إما يكون بالوقف أو بالانقطاع. ويقصد **بالوقف** هو عدم سريان مدة الطعن بعد بدئها بصفة مؤقتة بسبب مانع معين يحول بين صاحب الشأن وبين رفع دعوى الإلغاء، على أن يستأنف الميعاد سريانه بعد زوال هذا المانع، فيسري ما بقي من المدة استكمالاً لها، ويكون الوقف بسبب القوة القاهرة أو بسبب نص في القانون. أما **قطع الميعاد** فهو أن يقع أمراً معيناً أو تحدث واقعة محددة تؤدي إلى اسقاط المدة من حساب الميعاد، على أن يبدأ الميعاد كاملاً في السريان بعد انقضاء هذا الأمر أو الواقعة، وينقطع ميعاد دعوى الإلغاء في ثلاث حالات وهي التظلم الإداري، ورفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة، وطلب الإعفاء من الرسوم القضائية. فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء (ص 158)؛ للمزيد أكثر راجع: بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية (ص 150 وما بعدها)

(4) فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء (ص 167)؛ أبو سمهدانة، التظلم الإداري في فلسطين بين الوجوب والجواز، دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام محكمة العدل العليا (ص 32).

أو الجهة الرئاسية خلال الميعاد القانوني للطعن القضائي، والتظلم الذي يقطع ميعاد الدعوى هو التظلم الإداري الأول، ولا قيمة بأي تظلمات لاحقة على التظلم الذي قدم لأول مرة. (1)

والتظلم الإداري قد يكون اختيارياً أو وجوبياً، وأنه في الحالتين ينتج أثره في قطع سريان ميعاد رفع الدعوى، بحيث تبدأ مدة طعن جديدة من تاريخ رد الإدارة على المتظلم برفض طلبه، أو من تاريخ مضي ستين يوماً من تقديم طلب التظلم دون رد الإدارة، وهذا بشأن القرار الإداري الإيجابي.

أما في حالة **القرار السلبي**–أي رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه–فإن التظلم هنا يكون وجوبياً، ولا يقبل الاستدعاء أمام المحكمة الإدارية إلا بعد تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية، ويتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد على مقدم التظلم، اعتبر طلبه مرفوضاً، ويحسب ميعاد الاستدعاء من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني. (2)

وبالتالي يؤدى انقطاع الميعاد إلى غض النظر كليةً عن المدة التي جرت من الميعاد قبل تحقق سبب الانقطاع، بحيث لا تؤخذ في الاعتبار ولا يُعاد حسابها مع المتبقي من المدة بعد زوال هذا السبب، كما هو الحال بالنسبة إلى وقف الميعاد، وإنما يؤدى الانقطاع إلى بداية مدة طعن جديدة قدرها ستون يوماً تبدأ من اليوم التالي لزوال سبب الانقطاع. (3)

وقد أخذ المشرع الفلسطيني بأسلوب التظلم الاختياري، وبذلك أعطى المشرع الحرية الكاملة والمطلقة لصاحب الشأن لتقديم اعتراضه على القرار الإداري الصادر والمجحف بحقه، وعدم إجباره على التظلم الوجوبي.

والأصل أن يقدم التظلم من صاحب الشأن خلال الميعاد المقرر للطعن القضائي ما لم يشترط المشرع خلاف ذلك في حالات معينة، وأوجب المشرع على الإدارة أن ترد على هذا التظلم خلال مدة محددة وهي ذات مدة الطعن القضائي (ستون يوماً)، وفي حال امتناع الإدارة عن الرد خلال هذه المدة المحددة، فإن ذلك يعتبر بمثابة قرار ضمني بالرفض، وتبدأ مدة حساب ميعاد دعوى الإلغاء من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني حسب الأحوال.

---

(1) الجبوري، القضاء الإداري (ص 83)؛ خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (ص 752)؛ شطناوي، موسوعة القضاء الإداري (ج463/1)؛ الحلو، القضاء الإداري (ص 349).

(2)**تنص الفقرة (3) من المادة (5) من القانون رقم (3) لسنة (2016م)** والخاص بالفصل في المنازعات الإدارية والمطبق في قطاع غزة، على أنه " في حالة رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها، لا يُقبل الاستدعاء إلا بعد تقديم تظلم للجهة الإدارية، ويتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد على مقدم التظلم، اعتبر طلبه مرفوضاً، ويحسب ميعاد الاستدعاء من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني".**وتنص الفقرة (4) من المادة نفسها** على أنه " ينقطع سريان الميعاد المذكور في الفقرة (1) من هذه المادة في أي من الحالات التالية: " أ–التظلم الإداري للجهة المختصة خلال ميعاد =الطعن بالإلغاء، ويجب أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد تقديم الاستدعاء من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال".

(3) فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء (ص 166)؛ الجبوري، القضاء الإداري (ص84)؛ بسيوني، القضاء الإداري (ص554)؛ عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء (ص 80).

ومن ذلك نص المادة (105) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة (1998م) والتي جاء عنوانها بالتظلم من القرارات الإدارية على أنه " 1-للموظف أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به. 2-ويتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً. 3-للموظف اللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها في الفقرة (2) أعلاه.

ويتضح من هذه المادة أنها نظمت التظلم الاختياري للموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية، وحددت ميعاد تقديم التظلم والمدة التي يجب خلالها على جهة الإدارة الرد على التظلم، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا بأنه " من المسلمات أن تظلم الموظف العمومي من قرار إداري أصابه بحيف هو أمر اختياري عملاً بالمادة (1/105) من قانون الخدمة المدنية ".[1]

وبالتالي فإن التظلم الإداري يقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، ويمنح المتظلم مدة طعن جديدة تبدأ من اليوم التالي لرفض الإدارة لطلب المتظلم أو بعد مرور ستين يوماً من عدم رد الإدارة عليه.

وتجدر الإشارة إلى أنه يحق للمتضرر من القرار الإداري في فلسطين أن يتظلم للجهة الإدارية وفي نفس الوقت يتوجه إلى محكمة العدل العليا بدعوى إلغاء للقرار دون انتظار رد الإدارة على التظلم، إلا إنه في حال رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه وأجابته لطلبه، فإن دعوى الإلغاء ترد لانعدام المصلحة.[2]

ب. القوة القاهرة.

ويقصد بالقوة القاهرة " حدوث أسباب طارئة وظروف مفاجئة غير متوقعة وخارجة عن إرادة صاحب الشأن بشكل يستحيل ردها أو تجديدها نهائياً، تحول دون قيام المذكور بالطعن ضد القرار الإداري المعيب ضمن الموعد المقرر قانوناً ". كاعتقال صاحب العلاقة خلال موعد الطعن بصورة مفاجئة، أو نشوب حرب، أو وقوع كوارث أو زلازل أو فيضانات أدت إلى انقطاع المواصلات بين المدن وحالت دون وصول الشخص إلى المحكمة المختصة لتقديم دعواه في الموعد المحدد قانوناً.[3]

ويترتب على القوة القاهرة تجميد الميعاد ووقفه عن السريان، بحيث لا يعود هذا الميعاد مرةً أخرى لاستكمال مدته إلّا بعد زوال القوة القاهرة مهما طالت وانعدمت أسبابها كلياً، وهذا يعني أنه يتعين احتساب المدة السابقة على قيام القوة القاهرة ثم إكمالها بعد زوالها حتى نهاية الميعاد.[4]

(1) قرارها رقم 2010/41 ، جلسة 2011/4/20، عويضة، نصر الله وجرادة، العدل العليا في عشرين عاماً (ص 368).

(2)غانم، الوسيط في أصول القضاء الإداري في فلسطين (ص 315).

(3)الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (ص 486)؛ عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء (ص 83)؛ الجبوري، القضاء الإداري (ص 81)؛ شباط، مواعيد الطعن في دعوى الإلغاء ودوره في توطيد سيادة القانون (ص 193 وما بعدها).

(4)بسيوني، القضاء الإداري (ص 537).

وعلى ضوء ذلك، فإذا كانت القوة القاهرة تؤدي إلى وقف مدة الطعن بالإلغاء فلا تبدأ المدة بالسريان من جديد إلّا بعد زوال هذه القوة القاهرة التي تحول بين ذوي الشأن وبين رفع الدعوى، وبالتالي فإن هذه القوة تؤدي إلى إطالة مدة السحب إذا علمت بها الإدارة.[1]

ومن ناحية أخرى، فإن القوة القاهرة التي تحول بين الإدارة وسحب قرارتها المعيبة تؤدي أيضاً إلى وقف مدة السحب، بحيث يجوز السحب بعد زوال هذه القوة، حيث طبّق هذا المبدأ في فرنسا بالنسبة للقرارات الإدارية التي صدرت أثناء وجود الاحتلال، إذ اعتبرت غير مشروعة لما شاب صدورها من إكراه، ثم أجيز سحبها بعد انتهاء الاحتلال لما في وجود القوات المحتلة من أثر على منع الإدارة من سحبها.[2]

ويشترط في القوة القاهرة التي تبرر وقف سريان ميعاد الطعن في القرارات الإدارية المعيبة، أن تجعل صاحب الشأن في حالة (استحالة مطلقة) تمنعه من تقديم الطعن ضد هذه القرارات ضمن الموعد القانوني المحدد واستمرار هذه الحالة إلى ما بعد انقضاء هذا الموعد.[3]

وقد استقرت محكمة العدل العليا في فلسطين على الاعتداد بالقوة القاهرة كسبب لوقف ميعاد رفع دعوى الإلغاء، حيث قررت بأن " مدة الحبس تعتبر ظرفاً قاهراً وعذراً قانونياً يقطع مدة التبليغ ".[4]

كما أكدت المحكمة أن " عدم قيام المستدعية بتقديم طلبها أمام المحكمة زمن الاحتلال الإسرائيلي لا يمنع من تقديمه في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية ".[5]

ثانياُ: الاستثناءات التي ترد على عملية السحب.

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

أ: القرار المنعدم. [6]

القرار المنعدم هــو ذلك القرار الذي بلــغ فيــه العيب حــداً جسيماً يجرده من كيانه ومن صفته الإدارية ويجعله مجرد عمل مادي، لا يتمتع ما يتمتع به القرار الإداري–السليم أو المعيب–من حصانة، فهذا النوع من القرارات يكون مشوباً

(1)وتأكيداً لذلك، فقد نصت الفقرة (5) من المادة (5) من القانون رقم (3) لسنة 2016 الخاص بالفصل في المنازعات الإدارية والمطبق في قطاع غزة على أنه "يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة في حالة القوة القاهرة ".

(2)حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري (ص 176).

(3)شباط، موعد الطعن في دعوى الإلغاء ودوره في توطيد سيادة القانون (ص 194).

(4)قرارها رقم 2000/64، جلسة 2001/2/7، عويضة، أحكام محكمة العدل العليا (ص 88).

(5) قرارها رقم 1995/23، جلسة 1995/6/22، المرجع السابق،ص 29.

(6)**تجدر الإشارة** إلى أنه يوجد إلى جانب القرار المنعدم نوع آخر من القرارات الإدارية التي لا تتقيد بميعاد محدد للطعن فيها بالإلغاء، ألا وهي القرارات المستمرة، أي المتجددة الأثر مع الزمن، مثل قرارات الاعتقال أو المنع من السفر، وبالتالي لا ينتهي أثرها بانتهاء يوم معين، وإنما يظل ساري المفعول إلى أن ينتهي القرار نفسه، ويجوز الطعن فيها طالما بقيت هذه القرارات قائمة وذلك دون التقيد بميعاد رفع دعوى الإلغاء، الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء (ج1/558).

بعيب جسيم يحوله إلى مجرد عمل مادي، ولهذا يجوز سحبه في أي وقت، ويجوز الطعن فيه أمام القضاء دون التقيد بالميعاد المحدد للطعن بالإلغاء.[1]

وفي الحقيقة، إن أساس جواز سحب القرار الإداري المنعدم من قبل الإدارة دون التقيد بميعاد معين سببه هو أن هذه القرارات لا ترتب حقوقاً مكتسبة ولا يمكن لها أن تولد آثاراً قانونية مهما طالت مدة بقائها؛ ومرد ذلك إلى كون القرار الإداري المنعدم عملاً مادياً فاقداً لصفته كقرار إداري، وبالتالي لا يتحصن بفوات مدد الطعن القضائي، ويمكن رفع دعوى إثبات انعدامه في أي وقت، ولا يمكن للأفراد التمسك به واعتباره مرتباً لآثار قانونية، فضلاً على أن للإدارة إنكار وجود القرار المنعدم للمصلحة العامة، أسوةً بحق الأفراد بتجاهل وجود القرار المنعدم. [2]

وقد عرفت محكمة العدل العليا في فلسطين القرار الإداري المنعدم وبينت أحكامه؛ حيث قضت بأنه " استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن القرار المنعدم يكون في حالة اغتصاب السلطة، أو في حالة الخطأ الجسيم الذي تخرج فيه الإدارة عن نطاق الوظيفة الإدارية بحيث لا يمكن اعتبار عملها تنفيذاً مباشراً وغير مباشر للوظيفة الإدارية ".[3]

كما استقر اجتهاد المحكمة على جواز سحب القرار المنعدم في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين، حيث قضت المحكمة بأن " القرار المطعون فيه بعدم الاختصاص الجسيم يعتبر قراراً منعدماً لا يتقيد الطعن فيه بميعاد معين ".[4]

كما قررت المحكمة أن الاعتداء على اختصاصات مجلس الوزراء أو المجلس التشريعي أو السلطة القضائية هي قرارات منعدمة، وبالتالي لا تتقيد بميعاد معين؛ حيث قضت بأن " صلاحية إحالة الموظف الذي أكمل خمسة عشر سنة إلى التقاعد هي لمجلس الوزراء وليست من صلاحية وزير التربية والتعليم، وذلك استناداً لنص المادة 15 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959، وبالتالي فإن القرار الصادر من وزير التربية والتعليم بإحالة الموظف الذي أكمل خمسة عشر سنة إلى التقاعد هو قرار منعدم ولا يتقيد بميعاد للطعن، ويكون قد اغتصب سلطة مجلس الوزراء ".[5]

وذهبت المحكمة إلى أن " وزير الداخلية يملك صلاحيات إلغاء تسجيل جمعية وحلها إذا ما توافرت الأسباب الموجبة لذلك، وبعد اتخاذ الإجراءات التي رسمها القانون، ولكنه لا يستطيع أن يصدر قراراً بإغلاق الجمعية، لأن ذلك الأمر يجب أن

(1)الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (ص 696)؛ بسيوني، القانون الإداري (ص 225)؛ عبد الباسط، القانون الإداري (ص 779)؛ فوزي، المبسوط في القانون الإداري (ص 929).

(2)شريف، القرار الإداري المنعدم (ص 224 وما بعدها)؛ خاطر، القرار الإداري (ص 150)؛ فودة، الخصومة الإدارية (ج2/ 331).

(3)قرارها رقم 2005/164، جلسة 2008/4/22، رام الله، نصر الله، وجرادة، العدل العليا في عشرين عاماً (ص 270).

(4)قرارها رقم 2006/4 ، جلسة 2009/3/23، المرجع السابق، ص 283.

(5) قرارها رقم 2005/42، جلسة 2007/3/5، رام الله ، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة العدل العليا للسنوات 2007-2008-2009 2009 (ص 43).

يصدر من السلطة القضائية فقط، وإن قرار الإغلاق من قبل وزير الداخلية يكون قراراً منعدماً، وصادراً عن جهة لا يمكن إصداره".[1]

ويتضح لنا من الأحكام السابقة أن المحكمة اعتبرت كل اعتداء على اختصاصات مجلس الوزراء أو المجلس التشريعي أو السلطة القضائية هو غصب للسلطة، كما قررت أيضاً أن القرار المشوب بعيب الاختصاص الجسيم يترتب عليه انعدام القرار وكأنه لم يكن، وبالتالي لا يكتسب أي حصانة قانونية، فيحق للجهة الإدارية سحب هذا القرار في أي وقت تشاء ودون التقيد بميعاد معين، على اعتبار أن القرار المنعدم لا وجود ولا أساس له في الواقع، لأنه لا يترتب عليه أوضاعاً ومراكز قانونية للأفراد، ولا يمكن لأحد التذرع بالحق المكتسب الناشئ عنه.

ب. القرار الإداري المبني على غش أو تدليس.

من الثابت في جميع الأحوال، أن الغش والتدليس قد يكونا سبباً في إبطال العقود، على اعتبار أنهما يفسدا الرضا ويعيبا الإرادة، وهناك قاعدة معروفة مفادها أن " من سعى في نقض ما سعى إليه من جهته فسعيه مردود عليه". حيث أنه من المفترض على أي طرف في أي علاقة قانونية ألّا يخدع ويدلس الطرف الآخر أو يخفي عليه بعض الوقائع، التي لولا وجودها لما رضي ذلك الطرف بالإقدام على العملية العقدية لو علم بها مسبقاً.[2]

وهذا المفهوم ينطبق على القرار الإداري؛ فإذا صدر القرار الإداري بناءً على غش أو تدليس أو خداع من المستفيد من القرار الإداري، فإنه يحق للإدارة أن تسحب هذا القرار في كل وقت ودون التقيد بالمدة الزمنية المقررة للسحب، وذلك حتى لا يستفيد المدلس من غشه وتدليسه، لأن الغش والتدليس يتناقض كلياً مع فكرة الحقوق المكتسبة، وبالتالي فهو غير جدير بالحماية القضائية، وذلك تطبيقاً للقاعدة المستقرة في فقه القانون والتي تقضي بأن " الغش يفسد كل التصرفات".[3]

وعلى هذا الأساس، فإنه يشترط في القرار الصادر المبني على الغش والتدليس أن يكون المدلس على الإدارة هو صاحب الشأن–المستفيد من القرار–حيث أن المقصد من فتح ميعاد سحب القرار الإداري في هذه الحالة هو معاقبة المدلس على تصرفه الإيجابي أو السلبي الذي أدى إلى إصدار القرار الخاطئ. ومن هنا نجد أنه إذا قام شخص غير المستفيد بالقرار الإداري، فإنه من غير المعقول أن يضر المستفيد بتصرف لم يصدر عنه إلّا في حالة إذا كان المستفيد قد علم بذلك الغش الذي أدخله الغير على الإدارة، ورضي بالنتيجة المتمثلة في إصدار ذلك القرار، بدون إخبار الإدارة عن وقوع هذا القرار نتيجة الغش والخداع.[4]

كما ويشترط في المستفيد أن يكون سيء النية، وذلك بلجوئه إلى استعمال أساليب وطرق تدليسية أو احتيالية، بنية إيهام وتضليل الإدارة وحملها على إصدار القرار الإداري لصالحه. ويتعين أن تكون هذه الطرق الاحتيالية هي التي دفعت الإدارة

(1)قرارها رقم 2008/218، جلسة 2009/6/21، رام الله، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة العدل العليا للسنوات 2007–2008–2009 (ص458).

(2)الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (ص233).

(3)خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (ص 739).

(4) الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قرارتها (ص ص547–551).

إلى إصدار مثل هذا القرار، أي بمعنى أن القرار ما كان ليصدر بالمضمون الذي تضمنه لولا وجود الغش والتدليس والخداع من المستفيد من القرار، ومثال ذلك: قرار تعيين موظف على أساس تقديم شهادات خبرة مزورة.

وقد تكون الطرق الاحتيالية التي استخدمها المستفيد طرقاً ماديةً كافيةً للتضليل وإخفاء الحقيقة؛ مثل تقديم مستندات مزورة أو بيانات خاطئة أو رشوة الموظف، وقد تكون عملاً سلبياً محضاً في صورة كتمان صاحب الشأن عمداً بعض المعلومات الأساسية التي تجهلها جهة الإدارة ولا تستطيع معرفتها عن طريق آخر، ويؤثر جهلها تأثيراً جوهرياً في إرادتها مع علم صاحب الشأن بهذه المعلومات وأهميتها وخطرها.[1]

وقد طبقت محكمة العدل العليا في فلسطين هذه القاعدة؛ فقد قضت المحكمة بأنه " يجوز للسلطة الإدارية المختصة سحب القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة استنادا إلى الغش أو التدليس دون التقيد بميعاد، لأن فكرة الغش والتدليس تتناقض كلياً مع فكرة الحقوق المكتسبة ".[2]

ج. القرارات الصادرة استناداً إلى سلطة مقيّدة.

ذهب القضاء الإداري الفلسطيني إلى التمييز بين القرارات الصادرة بناءً على سلطة تقديرية، وتلك الصادرة عن سلطة مقيدة.

ويقصد **بالسلطة التقديرية** هي الحرية التي تتمتع بها السلطة الإدارية حينما تمارس اختصاصات وصلاحيات أنيطت بها، على أن يتم ذلك في إطار تطبيق القانون وحرية التقدير في ملائمة إصدار القرارات. فالمشرع يكتفي بوضع القاعدة العامة التي تتصف بالمرونة تاركاً للإدارة تقدير ملائمة التصرف، شريطة أن تتوخى الصالح العام في أي قرار تتخذه وألّا تنحرف عن هذه الغاية، وإلّا كان قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، مثال ذلك سلطة الإدارة في إصدار قرار الترقية بالاختيار على أساس الكفاءة.[3]

أما **السلطة المقيّدة** فهي الحالة التي يتعين فيها على الإدارة اتخاذ قرارات إدارية محددة سلفاً دون أن يكون لها دور في التقدير أو التأثير على مضمون هذه القرارات؛ أي بمعنى أن الإدارة ملتزمة بممارسة صلاحياتها واتخاذ قراراتها على النحو والشكل المقرر قانوناً، بحيث تنعدم حريتها في ممارسة اختصاصها، وتكون تصرفها مجرد تقرير لحالة أو حق معين يستمده من القانون مباشرة. [4]

(1) ليلو، الوجيز في القانون الإداري (ص 481)؛ الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (ص ص 704-708).

(2)قرارها الصادر في الدعوى رقم 2008/159، جلسة 2009/3/25، رام الله ، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة العدل العليا للسنوات 2007-2008-2009 (ص 384).

(3) علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه (ص 53)؛ ليلو، الوجيز في القانون الإداري (ص 255)؛ الحلو، القضاء الإداري (ص 50)؛ الطماوي، مبادئ القانون الإداري (ص 653).

(4)أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق (ص 287)؛ زيدان وأحمد، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري (ص 1027).

وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا في فلسطين على جواز سحب القرارات الإدارية المعيبة الصادرة بناءً على سلطة مقيدة، وذلك في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين، على اعتبار أن هذه القرارات لا تقرر حقوقاً ولا تنشئ مراكز وأوضاع قانونية معينة.

ومما قضت به في هذا الصدد " 1-إذا كان اختصاص الإدارة مقيداً ضمن نصوص قانونية وإجراءات إدارية إلزامية، فلا يكتسب القرار المعيب أي حصانة ضد الإلغاء، بحيث يجوز للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بمدد. 2-أن القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في حدود اختصاصها المقيد لا تنشئ حقاً وإنما تقرر حقاً يستمده صاحب الشأن من القانون مباشرة، بمعنى أنه من سويت حالته فلا يستمد حقه من تلك التسوية، وإنما يستمده مباشرة من القانون إن كان له أصل حق بموجبه، وليس للقرار حينئذٍ إلا كاشفاً عن الحق مسجلاً له لا منشئاً له. 3-إن القرار الصادر بناءً على سلطة مقيدة يجوز سحبه في أي وقت إذا تبين أنه قرار خاطئ، لعدم توفر الشروط التي نص عليها القانون ".[1]

ومن ناحية أخرى، فقد قضت المحكمة بعدم جواز سحب القرارات الإدارية الصادرة بناءً على سلطة تقديرية وإن كانت مخالفة للقانون، إلّا خلال الميعاد المحدد للطعن بالإلغاء، لأن هذه القرارات تتحصن بفوات ميعاد الطعن، فلا يرد عليها السحب بعد انقضائها.

حيث قررت المحكمة بأنه " يشترط لصحة الاستناد إلى تحصن القرارات الإدارية بفوات ميعاد طلب إلغاؤها، أن تكون صادرة في حدود السلطة التقديرية المخولة للجهات الإدارية بمقتضى القانون ". [2]

د. سحب التسويات الخاطئة للمرتبات وما في حكمها.

أي القرارات المتعلقة بالحقوق المالية كالحقوق التقاعدية أو المعاشات أو المرتبات، ولقد استقرت أحكام محكمة العدل العليا في فلسطين على أن الحقوق المالية التقاعدية أو المعاشات أو المرتبات الخاصة بالموظفين، إذا ما جرى النزاع حولها فإنها لا تتقيد بالمواعيد المقررة بالطعن القضائي وهي ستون يوماً، حيث قضت المحكمة بأن " من المستقر في القضاء المقارن أن حقوق الموظفين بمعاشاتهم ومرتباتهم أو مكافآتهم، إنما تستمد من القوانين مباشرة واللوائح المنظمة لها، وهي لهذا لا تحتاج إلى قرار إداري بالمنح أو الحرمان، فإذا ما جرى النزاع من حولها، فإن صاحب الشأن لا تقيده المواعيد المحددة ب (60) يوم الواردة في المادة 284 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2001/2 للطعن في القرارات الإدارية، لأن هذه الحقوق مقررة بنصوص القانون أو اللائحة ".[3]

ويتضح من السابقة أعلاه أن الحقوق المالية المتعلقة بالمعاشات والمرتبات والعلاوات والمكافئات والتعويضات هي مقررة بحكم القانون، ولا يجوز للإدارة أن تنال منها بالانتقاص منها أو تخطيها بالزيادة. وبناءً على ذلك، فإن التسويات المالية الخاصة بالموظفين تكون استناداً إلى سلطة الإدارة المقيدة في هذا الشأن، وبالتالي يجوز للإدارة سحبها في أي وقت ودون

(1) قرارها رقم 2008/75، جلسة 2009/3/25، رام الله، المجلة القانونية، مجلة نقابة المحاميين الفلسطينيين، العدد الخامس، تشرين ثاني، 3012، (ص 15).

(2)قرارها رقم 2002/74، جلسة 2002/4/29، نصر الله، وجرادة، العدل العليا في عشرين عاماً (ص 185).

(3)قرارها رقم 2006/96، جلسة 2010/5/25، نصر الله وجرادة، العدل العليا في عشرين عاماً (ص 303).

التقيد بميعاد الطعن القضائي، ومرد ذلك أن الموظف الذي تسوى حالته لا يستمد حقه من تلك التسوية، إنما يستمده مباشرة من القانون أو من القاعدة التنظيمية، والتسوية بحد ذاتها لا تعدو أن تكون إجراءً تنفيذياً كاشفاً للحق ومسجلة له لا مرتبة ومنشئة أثراً قانونياً.[1]

وهذا ما أقرت به المحكمة، حيث قضت بأنه " من سويت حالته فلا يستمد حقه من تلك التسوية، وإنما يستمده من القانون مباشرة، إن كان له أصل حق بموجبه، وليس للقرار حينئذٍ إلّا كاشفاً عن الحق مسجلاً له لا منشئاً له ".[2]

أما فيما يتعلق بحق الإدارة في استرداد المبالغ التي صرفت بدون وجه حق، فإن هناك العديد من الأحكام التي تؤكد أن الخلافات والنزاعات القائمة بين الموظف والإدارة بشأن الرواتب والأجور والمعاشات والحسابات التقاعدية، ينعقد الاختصاص فيها إلى المحاكم النظامية باعتبارها دعاوي حقوقية–دين عادي–ويسري عليها ما يسري على هذه الدعاوي من أحكام.

فقد قررت المحكمة بأن " النزاعات التي تقوم بين الموظف والخزينة حول الرواتب التي يستحقها عن فترة خدمته، هي نزاعات تدخل ضمن اختصاص المحاكم العادية كدعوى دين عادي، وتخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا ".[3]

وقضت المحكمة بأنه " إذا كان الخلاف بين المستدعي ووزارة المالية على إعادة مبالغ مستقطعة، فإن ذلك يكون من قبيل المنازعات حول الحقوق المالية التي تخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا، وتدخل في اختصاص المحاكم النظامية ".[4]

ه. سحب القرارات الإدارية الكاشفة للحقوق.

لقد استقرت أحكام محكمة العدل العليا في فلسطين على أن القرارات الإدارية الكاشفة تأخذ حكم القرارات الإدارية الصادرة بناءً على السلطة المقيدة، على اعتبار أن القرارات الكاشفة لا ترتب أثراً قانونياً ولا تولد حقوقاً للأفراد، وإنما تكون القرارات كاشفةً للحق ومسجلةً له لا منشئةً له، وبالتالي يجوز للإدارة أن تنال منها بالسحب في أي وقت ودون التقيد بميعاد الطعن القضائي.

---

(1)تنص المادة (103) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمتعلقة بنقل الموظفين إلى أن "
1- يحدد مجلس الوزراء قواعد وأحكام نقل الموظفين الموجودين في الخدمة المدنية وقت نفاذ هذا القانون ووفقاً لأحكامه إلى الفئات والدرجات الواردة في الجداول الملحقة به.2-تشكل بقرار من رئيس كل دائرة حكومية بالتنسيق مع ديوان الموظفين لجنة أو أكثر للنظر في نقل موظفيها وفقا للقواعد والأحكامالمشار إليها في الفقرة (1) أعلاه. 3-إذا تبين أن الراتب الذي يتقاضاه الموظف عند نقله وفقاً لأحكام الفقرتين السابقتين يزيد عن الراتب المستحق له في الدرجة المنقول إليها، يحتفظ براتبه الأصلي على أن يتم احتساب أية علاوات أو زيادات تستحق له ضمن تسوية راتبه براتب الدرجة الجديدة لحين استنفاد الفرق وذلك وفقاً للإجراءات التي يصدر بشأنها قرار من مجلس الوزراء.

(2)قرارها رقم 2008/75، جلسة 2009/3/25، رام الله، المجلة القانونية، مجلة نقابة المحاميين الفلسطينيين، العدد الخامس، تشرين ثاني، 3012، (ص 15).

(3)قرارها رقم 2006/42 ، جلسة 2007/4/9، رام الله، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة العدل العليا للسنوات 2007-2008-2009 (ص 53).

(4)قرارها رقم 2008/117، جلسة 2009/5/18، رام الله، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة العدل العليا للسنوات 2007-2008-2009 (ص 535).

وعلى هذا الأساس، فقد قررت المحكمة إلى أن " 1-القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في حدود اختصاصها المقيد لا تنشئ حقاً وإنما تقرر حقاً يستمده صاحب الشأن من القانون مباشرة، بمعنى أنه من سويت حالته فلا يستمد حقه من تلك التسوية، وإنما يستمده مباشرة من القانون إن كان له أصل حق بموجبه، وليس للقرار حينئذٍ إلّا كاشفاً عن الحق مسجلاً له لا منشئاً له. 2-إذا كان اختصاص الإدارة مقيداً ضمن نصوص قانونية وإجراءات إدارية إلزامية، فلا يكتسب القرار المعيب أي حصانة ضد الإلغاء، بحيث يجوز للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بمدد". [1]

كما وأكدت المحكمة إلى أن القرارات الكاشفة هي التي لا تحدث مركزاً قانونياً جديداً، بل تقرر حالة موجودة، أو تكشف عن مركز قانوني قائم مسبقاً، وذلك مثل القرار الصادر بفصل موظف، حيث قضت المحكمة بأن " القرار الذي يصدر من الإدارة بإنهاء خدمة الموظف لا ينشئ بذاته مركزاً قانونياً مستحدثاً، بل لا يعدو أن يكون إجراءً تنفيذياً لمقتضى الحكم الجنائي الصادر بحق المستدعي، والذي لا تعدى عن أعماله دون ترخص من جهة الإدارة.... وإن فصل الموظف بنتيجة الحكم عليه في جنحة مخلة بالشرف إنما يتم بقوة القانون، وما يصدر عن الإدارة بهذا الخصوص إنما هو إجراء تنفيذي لإرادة المشرع الذي فرض هذه العقوبة ".[2]

كما واعتبرت المحكمة أن القرارات المؤكدة أو المفسرة التي تتضمن التفسير أو الكشف عن قرار سابق، دون أن تضيف إليه شيء جديد، لا يجوز الطعن بها أمام محكمة العدل العليا، حيث يجوز سحبها في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين، على أنها لا تنشئ مراكز قانونية جديدة.

ويتبين من خلال الأحكام القضائية السابقة أن، محكمة العدل العليا قد أكدت على أن القرارات الكاشفة ينحصر دورها في تقرير وإثبات حالة موجودة من قبل، ولا يتعدى أثرها إلى إنشاء أو تعديل مراكز قانونية جديدة، فهي لا ترتب أثراً قانونياً ولا تولد حقوقاً للأفراد، وإنما تكون القرارات كاشفةً للحق ومسجلةً له لا منشئةً له، وبالتالي يجوز للإدارة أن تنال منها بالسحب في أي وقت ودون التقيد بميعاد الطعن القضائي. وهذا أمر محمود من المحكمة.

المطلب الثاني: آثار سحب القرار الإداري.

السحب الإداري كالإلغاء القضائي يعدم القرار الإداري منذ ولادته، أي إلغاء القرار بأثر رجعي بحيث يصبح وكأنه لم يوجد إطلاقاً، ويستتبع هذا بالضرورة إلى تدخل الإدارة وذلك بإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب، وكأنه لم يصدر قط، أو لم يكن له أي وجود قانوني، ومن ثم يقتضي الأمر إهدار كل أثر قانوني ترتب على القرار منذ صدوره. [3]

(1)قرارها رقم 2008/75، جلسة 2009/3/25، رام الله، المجلة القانونية، مجلة نقابة المحاميين الفلسطينيين، العدد الخامس، تشرين ثاني،2013، (ص 15).

(2)قرارها رقم 2008/98، جلسة 2009/4/5، رام الله ، المجلة القانونية، مجلة نقابة المحاميين الفلسطينيين، العدد الثاني، شباط-آذار-نيسان، 2013، (ص 47).

(3)حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن طعن رقم 1520 لسنة 7 ق.ع جلسة 2-1-1966، سنة المكتب الفني ""11" ص263، القاعدة رقم (31).

الفرع الأول: زوال القرار المسحوب وآثاره القانونية بأثر رجعي، وإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه.

الأثر الرئيسي للسحب هو إنهاء القرار المسحوب منذ لحظة صدوره، أي أن السحب يؤدي إلى محو القرار الإداري وكل ما يترتب عليه من آثار قانونية وذلك بأثر رجعي، أي بالنسبة للماضي والمستقبل، بما في ذلك سقوط جميع القرارات التي تستند في وجودها إلى القرار المسحوب، وذلك للارتباط الوثيق بينها، أو باعتبارها جميعاً تدخل في عملية قانونية واحدة " مركبة" فتتساقط بالتبعية بسبب فقدانها لسندها القانوني. كأن يصدر قرار بتعيين موظف ثم يتم سحبه، فيسقط هذا القرار وتنعدم آثاره وتزول كافة الأوضاع التي تولدت عن هذا القرار كالترقية أو الإعارة أو الندب. [1]

والقاعدة العامة هي أن مناط الاختصاص في قرار السحب ينعقد للجهة الإدارية التي اضطلعت بإصدار القرار الإداري أو من السلطة الرئاسية التي لها حق الإشراف أو التوجيه أو التعقيب ومراجعة قرارات الجهة الإدارية الدنيا للتحقق من مدى مطابقتها لأحكام ونصوص القانون.[2]

والقرار المسحوب يترتب عليه آثاراً هادمة وآثاراً بناءة، ونتناول كل واحدة منها بشيء من التفصيل في الفرعيين الآتيين، وذلك على النحو الآتي:[3]

أولاً: الآثار الهادمة للقرار الساحب.

حيث يترتب على القرار الساحب تجريد القرار المسحوب من قوته القانونية من وقت صدوره، ومحو آثاره التي تولدت عنه بأثر رجعي، وانتهاء كل أثر لأي قرار آخر صدر ويرتبط بالقرار المسحوب بدرجة كبيرة لا تسمح بوجوده مستقلاً.

ومن بين الأمثلة في هذا الصدد، ما يتعلق بالقرار الصادر بسحب تعيين أحد الموظفين في وظيفة معينة، يستتبع فقدان هذا الموظف وبأثر رجعي لكل المزايا التي ترتبت على هذا التعيين، واعتبار كافة الأعمال والتصرفات الصادرة عنه معدومة، لصدورها من غير مختص؛ فهذه رجعية غير مقبولة، ولا تتفق مع العقل ومنطق الأمور، لأن هذه التصرفات قد ترتب عليها حقوقاً ومراكز للغير، وتمت التصرفات والأعمال بحسن نية تحقيقاً للصالح العام وحسن سير المرافق العامة، فهذه تصرفات صحيحة وتبقى في الحدود التي تقتضيها نظرية الموظف الفعلي.

---

(1)حلمي، القرار الإداري (ص 213).

(2) حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة 1955/4/10 ، السنة 9، ص 405، المبدأ 388، أشار إليه، فودة، الخصومة الإدارية (ج345/2).
وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية أن " من يملك سلطة سحب قرار تعيين المستدعي الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية هو رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إذا ما توافرت الشروط القانونية التي تجيز له حق سحبه". قرارها رقم 2006/4، جلسة 2009/3/23، نصر الله، وجرادة، العدل العليا في عشرين عاماً (ص 283).

(3) عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (ص ص 493-497)؛ الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية (ص ص747-755)؛ عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (ص ص 1030-1033)؛ زيدان وأحمد، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري (ص 1025).

ثانياً: الآثار البناءة للقرار الساحب.

في الحقيقة أن قرار السحب لا يقتصر على إعدام القرار المسحوب بأثر رجعي فحسب، بل يتطلب أيضاً إعادة الأوضاع والأحوال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب وكأنه لم يصدر أصلاً.

وعلى هذا الأساس، فإن الإدارة تلتزم باتخاذ كافة الإجراءات وإصدار القرارات التي يقتضيها تحقيق الغاية السابقة؛ فمثلاً سحب القرار الصادر بفصل موظف يتطلب إصدار بعض القرارات التي تعيد لهذا الموظف مركزه القانوني وحقوقه المكتسبة كما لو لم يصدر قرار الفصل، كمنحه ترقياته وعلاواته بأثر رجعي، وإذا رفضت الإدارة منح الترخيص لأحد الأفراد، رغم أنه مستوفٍ للشروط القانونية المطلوبة، فحكم قرار إلغائها بالرفض، فإن تنفيذ هذا الحكم يتطلب أن تصدر الإدارة قراراً بمنح هذا الشخص الترخيص المطلوب من تاريخ تقديم الطلب الأصلي، مع ما يترتب على ذلك من آثار. [1]

وتطبيقاً لهذا الأثر، قضت محكمة العدل العليا في فلسطين بأن " فقه القانون الإداري يرى أنه يترتب على إعدام القرار الإداري إبطال جميع القرارات التي استند إلى وجود القرار الإداري الملغي، فإذا فصل موظف وعين آخر بدلاً منه، ثم ألغي قرار الفصل، يعاد الموظف المفصول إلى وظيفته ويلغى قرار التعيين".[2]

الفرع الثاني: تحصن القرار الساحب بانقضاء مدد الطعن القضائي.

قرار السحب شأنه كشأن أي قرار إداري يضمن لصاحب المصلحة الطعن فيه والاعتراض عليه والمطالبة بإلغائه قضائياً أمام المحكمة الإدارية المختصة.

ومن القواعد المقررة في القضاء الإداري، أنه توجد مدة زمنية معينة يجوز خلالها لذوي الشأن الطعن في القرارات الإدارية لدى القضاء، فإذا انقضى هذا الميعاد، اكتسب القرار الإداري حصانةً تعصمه من السحب الإداري أو الإلغاء القضائي.

وينطبق هذا القيد على القرار الساحب باعتباره قراراً إدارياً ويخضع للقواعد المقررة بشأن القرارات الإدارية، أي أن فوات ميعاد الطعن القضائي يترتب عليه حصانة القرار الساحب من السحب أو الإلغاء، فلا يجوز لذوي الشأن الطعن به قضائياً، ولا يحق للإدارة سحبه حتى ولو كان القرار مخالف للقانون.

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا في فلسطين على أن انقضاء مدة الطعن القضائي يترتب عليها تحصين القرار الإداري من السحب أو الإلغاء حتى ولو كان مخالفاً للقانون، ومما قضت به المحكمة أن " للإدارة حق سحب القرار الإداري الذي أصدرته خلال ستين يوماً من تاريخ صدوره، فإذا انقضى هذا الميعاد، اكتسب القرار حصانةً تعصمه من أي إلغاء أو تعديل، ويصبح لصاحبه حقاً مكتسباً فيما تضمنه هذا القرار".[3]

(1)عويس، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة (ص 87).

(2) قرارها رقم 1998/10، جلسة 2003/12/16، غزة، نصر الله، وجرادة، العدل العليا في عشرين عاماً (ص 113).

(3)قرارها رقم 2004/30، جلسة 2005/6/4، غزة، عويضة، قطوف من أحكام المحكمة العليا (ص 121).

وقد أكدت المحكمة بأن " تقديم المستدعية طلباً للإدارة لإلغاء قرار إداري صدر بحقها منذ ثلاث سنوات، لا يفتح ميعاد الطعن من جديد بالنسبة لهذا القرار الإداري".[1]

والحكم القضائي بإلغاء قرار السحب يحوز على حجية الأمر المقضي به، ولا يجوز الطعن به إلّا بالطرق المقررة قانوناً في هذا الشأن؛ ففي القضاء المصري يجوز الطعن به عن طريق التماس إعادة النظر أو الاستئناف أمام محكمة القضاء الإداري، أو الطعن بالنقض أمام المحكمة الإدارية العليا.[2]

أما في فلسطين، فإن حكم الإلغاء القضائي ذا حجية مطلقة ويحوز على حجية الأمر المقضي به، وهذا ما أشارت إليه محكمة العدل العليا، حيث قضت بأن " استقر القضاء الإداري على أن القرار القضائي الذي تصدره محاكم القضاء الإداري له حجية مطلقة".[3]

ويتعين القول في هذا المقام، أن القاعدة المستقرة في قضاء محكمة العدل العليا في فلسطين هي عدم جواز الطعن في الأحكام الصادرة عنها بأي حال من الأحوال، لأن هذه المحكمة هي درجة واحدة من درجات التقاضي، حيث قضت بأن " محكمة العدل العليا هي محكمة من درجة واحدة وردت اختصاصاتها في المادتين (33-34) (4) من قانون تشكيل المحاكم رقم (5) لسنة 2011، وهي محكمة مشروعية تسهر على تطبيق أحكام القانون بصورة صحيحة، حيث أنها بصدور حكمها ينتصر القانون ".[5]

وذهبت المحكمة إلى أنه" استقرت السوابق القضائية (التي هي أكثر من أن تحصى) على أنه لا يجوز الطعن في أحكام محكمة العدل العليا بأي حال من الأحوال ".[6]

---

(1)قرارها رقم 2008/101، جلسة 2009/2/23، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة العدل العليا للسنوات 2007-2008-2009 (ص 337).

(2)الطماوي، مبادئ القانون الإداري (ص 652).

(3)قرارها رقم 1998/10، جلسة 2003/12/16، نصر الله، وجرادة، العدل العليا في عشرين عاماً (ص 113).

(4)**تنص المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم رقم (5) لسنة 2011**، على أن " تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: 1- الطعون الخاصة بالانتخابات. 2-الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية. 3-الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع. 4-المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى =المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية. 5-رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها. 6-سائر المنازعات الإدارية. 7-المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة. 8-أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون.

(5)قراراها رقم 2012/36، جلسة 2012/12/23، نصر الله، وجرادة، مبادئ محكمة العدل العليا 2006-2013 (ص 18).

(6) قرارها رقم 2010/324، جلسة 2010/10/12، نصر الله، وجرادة، المرجع السابق، ص 28.

ويتضح من خلال الأحكام السابقة، أن محكمة العدل العليا قد سارت على نهج القضاء الإداري الأردني الذي يقرر أن الحكم القضائي الصادر عن المحكمة لا يقبل الطعن فيه بأي حال من الأحوال، على اعتبار أن هذه المحكمة هي جهة القضاء الوحيدة.

ولكن القضاء الإداري الفلسطيني قد عدل عن هذا الاتجاه السابق، وذلك بعد صدور القانون الجديد رقم (3) لسنة (2016م) والخاص بالفصل في المنازعات الإدارية والمطبق في قطاع غزة، ومن خلال هذا القانون أصبح التقاضي والنظر في المنازعات الإدارية قائم على درجتين: (المحكمة الإدارية ومحكمة العدل العليا) بعد أن كانت تُنظر على درجة واحدة. وبالتالي أنشأت بموجب أحكام هذا القانون محكمة إدارية تختص بالنظر في إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، وأصبحت الطلبات والاستدعاءات تقدم إلى هذه المحكمة–المحكمة الإدارية–بدلاً من محكمة العدل العليا وذلك خلال ستين يوماً، وبالتالي أصبحت الطعون والأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية تُستأنف أمام محكمة العدل العليا، حيث تنظر المحكمة في الطعون من الناحية الموضوعية والقانونية. [1] ومع ذلك بقى حكم محكمة العدل العليا محصناً من الطعن عليه ليس باعتبارها محكمة أول وأخر درجة وإنما محكمة الدرجة الثانية والأخير في سلم القضاء الإداري الفلسطيني حسب القانون الجديد.

ويرى الباحثين أن القضاء الإداري الفلسطيني قد أحسن صنعاً حينما جعل النظر في المنازعات الإدارية قائم على درجتين؛ حيث يحق لصاحب المصلحة والمتضرر من القرار الإداري أن يستأنف الحكم القضائي الصادر من المحكمة الإدارية أمام محكمة الدرجة الثانية وهي العدل العليا، لأن ذلك يعتبر من الضمانات الضرورية لحسن القضاء وتحقيق العدالة، فيتيح المجال لمراجعة وتصويب وتصحيح الأخطاء والأحكام الصادرة من قاضي أول درجة، مما يوفر الثقة والطمأنينة لدى أطراف الدعوى.

وإذا كان من حق جهة الإدارة سحب قراراتها الإدارية المعيبة خلال مدة الطعن القضائي إذا لم يطعن فيه من صاحب المصلحة، فإذا طعن صاحب الشأن في القرار الإداري الصادر بحقه لدى القضاء مطالباً بإلغائه، **فالسؤال المطروح هنا: هل تستطيع الإدارة سحب القرار الإداري خلال مراحل الدعوى المنظورة أمام القضاء؟ وإذا تم سحب القرار، فما هو مصير دعوى الإلغاء؟**

يمكن القول بأنه من حق السلطة الإدارية استباق صدور الحكم في الدعوى بسحب قرارها المطعون فيه؛ بل إنه يعتبر من أحد أهم الأسباب والمبررات الرئيسية التي أجيز للإدارة من أجلها سحب قرارها الإداري المعيب، وذلك تجنباً للحكم بإلغائه وما يلحق هذا الحكم من تبعات. [2]

فإذا رفعت الدعوى بطلب إلغاء القرار الإداري غير المشروع، فإنه يجوز للإدارة أن تسحب قرارها في أي وقت قبل صدور الحكم في الدعوى؛ فحق السحب يظل قائماً للإدارة خلال مراحل الدعوى، لأن القرار الإداري ما دام أمام قاضي

(1)**نصت المادة (2) من القانون رقم (3) لسنة 2016** والمطبق في قطاع غزة على أنه "تنشأ بموجب أحكام هذا القانون محكمة تسمى (المحكمة الإدارية) تخضع لإشراف المجلس الأعلى للقضاء. **ونصت المادة (17)** من القانون نفسه على أن " تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية، وتنظر في الطعون من الناحية الموضوعية والقانونية".

(2)الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قرارتها الإدارية (ص 796).

الإلغاء، فإنه ما زال في طور من الزعزعة وعدم الاستقرار، وما دام لم تلحقه حصانةً تعصمه من الزوال بواسطة القضاء، فلا حصانة تعصمه من الزوال بواسطة الإدارة. ولكن الإدارة تتقيد في هذه الحالة ويتقيد حقها في السحب بطلبات الخصوم في الدعوى، فلا تمس القرار إلّا بالقدر الذي يملكه القضاء عن طريق الإلغاء، وبالتالي كل ما لم يطعن فيه بالإلغاء يصبح نهائياً لا يجوز سحبه أثناء نظر الدعوى، وما دام لم يصدر قراراً بسحبه قبل ذلك. (1)

ويترتب على سحب الإدارة للقرار الإداري غير المشروع خلال مراحل الدعوى وقبل صدور الحكم، هو انتهاء الخصومة، وتتوقف المحكمة عن الاستمرار في نظر الدعوى.

وقد أقرت محكمة العدل العليا الفلسطينية بهذا الأثر بقولها " بناءً على ما صرح به رئيس النيابة العامة وحيث أن الإدارة قامت بسحب قرارها، الأمر الذي يستوجب معه رد الدعوى لكونها لم تعد ذي موضوع ". (2)

وذهبت المحكمة إلى أن " الذي نراه على ضوء ما صرح به كل من مساعد النائب العام ممثل المستدعى ضدهما والمستدعي، أن الدعوى أضحت غير ذي موضوع، مما يستوجب ردها، طالما أن القرار المطعون فيه قد تم سحبه والرجوع عنه ".(3)

ويتبين من خلال الأحكام القضائية سالفة البيان أنه من حق الجهة الادارية سحب القرار الإداري المطعون فيه خلال مرحلة الدعوى وقبل صدور الحكم، ويترتب على ذلك إنهاء ورد الدعوى المقامة لدى المحكمة الإدارية لانتفاء السبب والعلة والمصلحة التي أجيز من أجلها جواز الطعن به، طالما أن الجهة الإدارية قد تراجعت عن قرارها وقامت بسحبه قبل صدور الحكم.

وبالمقابل ومن جهة أخرى، فإذا أقيمت الدعوى بعد سحب القرار الإداري، فإن المحكمة تقضي بعدم قبولها وردها، فإذا ما أصدرت الإدارة قراراً يقضي بسحب القرار غير المشروع، فإن هذا القرار الأخير يصبح منعدماً ولا وجود له في الواقع، وبالتالي فإذا رفع المتضرر من القرار دعوى أمام القضاء مطالباً بإلغاء هذا القرار، فإن القاضي يرفض الدعوى ويردها شكلاً لانتفاء المصلحة، لأن المصلحة هي من أهم شروط دعوى الإلغاء، إذ لا دعوى بدون مصلحة.

وهذا ما أشارت إليه محكمة العدل العليا في فلسطين، حيث قضت بأنه " طالما تم سحب القرار المطعون فيه والرجوع عنه، فإن دعوى الإلغاء تصبح غير ذات موضوع مما يستوجب ردها". (4)

الفرع الثالث: التعويض عن قرار السحب غير المشروع.

القاعدة المستقرة في القضاء الإداري؛ أن مسئولية الإدارة عن قراراتها الإدارية الصادرة عنها، مناطها هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار الإداري غير مشروع، فيشترط لمسئولية الإدارة عن قرارات السحب المعيبة بأن يكون القرار مشوباً بعيب أو أكثر من العيوب القانونية التي تلحق بالقرار الإداري، وأن يترتب عليه ضرر يحيق بصاحب الشأن، وأن تقوم

(1)عبد الباسط، القانون الإداري (ص 778). الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (ص 229). فودة، الخصومة الإدارية (ج2/ 325).

(2)قرارها رقم 2008/352، جلسة 2009/10/26، رام الله، غير منشور. موقع قانون، تاريخ الزيارة 2016/9/11، س 12 م.

(3)قرارها رقم 1997/28، جلسة 1997/11/18، المرجع السابق.

(4)قرارها رقم 1997/28، جلسة 1997/11/18، رام الله، غير منشور. موقع قانون، تاريخ الزيارة 2016/7/26، س 10 م.

علاقة سببية بين الخطأ الذي ارتكبته الإدارة بسحب قرارها، وبين الضرر الذي أصاب المدعي نتيجة ذلك. أما إذا كان قرار السحب سليماً ومطابقاً للقانون فلا تترتب على الإدارة أية مسئولية قانونية ناتجة عن هذا القرار أو عن أي أضرار قد تلحق بالأفراد نتيجة ذلك القرار. [1]

والحكم بالتعويض لصاحب الشأن المتضرر ليس محتماً ولازماً عن كل قرار معيب بأحد العيوب القانونية السابقة والتي قضت المحكمة ببطلانه؛ بل يشترط القضاء الإداري أن يكون الخطأ التي ترتكبه الإدارة جسيماً، أي مؤثراً في موضوع القرار. فإذا كان القرار سليماً في مضمونه، محمولاً على أسبابه، فلا يكون ثمة وجه للحكم بالتعويض عن هذا القرار إذا كان مشوباً بعيب في الشكل أو الاختصاص، باعتبار أنه كان سيصدر حتماً وبذات المضمون لو أن الجهة الإدارية قد راعت قواعد الاختصاص والشكل، ولذلك فإنه يتعين الوقوف على طبيعة الخطأ الذي يرتب مسئولية الإدارة عن قراراتها.[2]

وخلاصة القول، أن الحكم بالتعويض يترتب تلقائياً وبصور حتمية على القرار الإداري المعيب متى كان خاطئاً وجسيماً ومشوباً بأحد العيوب القانونية التي تؤثر في موضوع القرار، أما إذا كان القرار الإداري سليماً وموافقاً للقانون من جميع جوانبه، فإن الإدارة لا تسأل عن الأضرار التي ترتبت عليه.

ومن الأهمية بمكان، فإن محكمة العدل العليا في فلسطين لا تختص بالنظر في طلبات التعويض الناشئة عن الأضرار المتعلقة بالقرارات الإدارية، باعتبارها محكمة إلغاء وليس تعويض؛ وإنما الذي كان يختص بالتعويض هي المحاكم العادية من صلح وبداية حسب قواعد الاختصاص القيمي.

وقد أشارت المحكمة في العديد من أحكامها الصادرة على ذلك، حيث قضت بأن " المطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة على القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية يخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا، ناهيك على أن التعويض يستلزم سبق وقوع الضرر وإثبات ذلك ".[3]

وقررت المحكمة بأن " المستقر والثابت بأن محكمة العدل العليا هي محكمة إلغاء وليس تعويض، عملاً بنصوص المادتين (33-34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م ".[4]

وأكدت المحكمة بأنه " من المعلوم بالضرورة أن محكمة العدل العليا لا تختص بقضايا التعويض ". [5]

---

(1)عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (ص 511-514).

(2)حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 8296 لسنة 44 ق.ع، جلسة 27-3-2005. كنعان، القضاء الإداري (ص 164). **ويعقب بعض الفقه** على جسامة الخطأ بالقول إلى أنه " ليس بالأمر الهين وضع حدود فاصلة بين الخطأ الجسيم والخطأ اليسير، ذلك أن تحديد درجة جسامة الخطأ هي مسألة نسبية، وإن كان يعتد لتحديد هذه الجسامة بقدرة الموظف المتوسط الكفاية الذي يوجد في ظروف مماثلة، وبطبيعة النشاط، فمن الواضح أن يترك للقاضي سلطة تقديرية واسعة". البنا، الوسيط في القضاء الإداري (ص 388).

(3)قرارها رقم 2008/74، جلسة 2010/4/13، نصر الله ، وجرادة، مبادئ محكمة العدل العليا 2006-2013(ص 12).

(4)قرارها رقم 2004/146، جلسة 2011/3/21، المرجع السابق، ص14.

(5) قراراها رقم 2012/36، جلسة 2012/12/23، المرجع نفسه، ص19.

ولكن المشرع الفلسطيني قد عدل عن هذا الاتجاه السابق وذلك بعد صدور القانون الجديد رقم (3) لسنة (2016م) والخاص بالفصل في المنازعات الإدارية والمطبق في قطاع غزة، والذي بموجبه أصبح التقاضي على درجتين (المحكمة الإدارية ومحكمة العدل العليا) حيث أصبحت المحكمة الإدارية –محكمة أول درجة–تختص بالنظر في طلبات التعويض المتعلقة بالمنازعات الإدارية، وقد أكد ذلك نص الفقرة (9) من المادة (3) من هذا القانون والتي تنص على أن " المحكمة الإدارية تختص بالنظر فيما يلي: .... 9–طلبات التعويض عن الأضرار المتعلقة بالمنازعات الإدارية سواء رفعت بصورة تبعية أو أصلية".

ويستفاد من نص المادة السابقة أن المشرع الفلسطيني قد أفرد لدعوى التعويض فقرة خاصة وذلك تمييزاً لها عن دعوى الإلغاء؛ ففي حين تنصب دعوى الإلغاء على طلب إلغاء قرار إداري غير مشروع، فإن دعوى التعويض تنصب بالمقابل على المطالبة بإصدار حكم يلزم الإدارة بأن تؤدي تعويضاً للمضرور عما أصابه من أضرار مادية أو أدبية من جراء تصرف الإدارة غير المشروع.

ويرى الباحثين أن المشرع الفلسطيني قد أحسن السلوك بإصداره القانون الجديد رقم (3) لسنة (2016م) والخاص بالفصل في المنازعات الإدارية والمطبق في قطاع غزة، والذي بموجبه أصبحت المحكمة الإدارية صاحبة الاختصاص والولاية بالفصل في قضايا التعويض عن الأضرار المتعلقة بالمنازعات الإدارية والتي تحدث ضرراً بصاحب الدعوى، فغاية وهدف المشرع في ذلك هو ضرورة استقرار المراكز والأوضاع القانونية للأفراد، والحفاظ على الحقوق المكتسبة التي تولدت عن تلك القرارات الإدارية.

وبالرغم من أن هذا القانون حديث النشأة والولادة، فلم يرد حتى هذه اللحظة عن المحكمة الإدارية أحكاماً قضائية خاصة بقضايا التعويض عن المنازعات الإدارية، وبالتالي فإن الباحث يوصي القضاء الإداري الفلسطيني بضرورة الإسراع بالفصل في طلبات التعويض الناجمة عن المنازعات الإدارية والمنظورة أمام المحكمة الإدارية، حتى يتسنى للمضرور اقتضاء حقه في التعويض عما فاته من كسب وما لحق به من خسارة من جراء القرار الإداري المعيب.

الخاتمة: نتائج وتوصيات

تناولنا في هذا البحث سحب القرارات الإدارية في التشريع الفلسطيني، حيث أن الإدارة تمارس حقها في سحب قراراتها الإدارية المعيبة خلال مدة الطعن القضائي، فإذا انقضت هذه المدة دون سحب الإدارة للقرار المعيب، اكتسب القرار الإداري حصانةً تعصمه من السحب أو الإلغاء، ويصبح كالقرار السليم لا يجوز سحبه أو إلغائه. وخلصنا من ذلك كله إلى مجموعة من النتائج وقدمنا مجموعة من التوصيات:

أولاً–النتائج:

1– لم ينظم المشرع الفلسطيني قواعد وأحكام سحب القرارات الإدارية في صورة نظرية مستقلة مقننة، وإنما تم تطبيق بعض القواعد والأحكام المستقرة في القضاء الإداري.

2- اعتنق القضاء الإداري في فلسطين مبدأ التقاضي والنظر في المنازعات الإدارية على درجتين (المحكمة الإدارية ومحكمة العدل العليا) وذلك بعد صدور القانون رقم (3) لسنة (2016م) الخاص بالفصل في المنازعات الإدارية والمطبق في قطاع غزة.

3- استقر قضاء محكمة العدل العليا في فلسطين على أنه يحق للجهة الإدارية سحب قرارها الإداري المطعون فيه أمام القضاء خلال مراحل الدعوى وقبل صدور الحكم، ويترتب على ذلك انتهاء الخصومة ورد الدعوى شكلاً لدى المحكمة الإدارية.

4- المشرع الفلسطيني بإصداره القانون الجديد رقم (3) لسنة (2016م) والخاص بالفصل في المنازعات الإدارية والمطبق في قطاع غزة، والذي بموجبه أصبحت المحكمة الإدارية صاحبة الاختصاص والولاية بالفصل في قضايا التعويض عن الأضرار المتعلقة بالمنازعات الإدارية والتي تحدث ضرراً بصاحب الشأن، خلافاً لما كان عليه الحال في السابق، حيث كانت محكمة العدل العليا لا تختص بالنظر في طلبات التعويض الناشئة عن الأضرار المتعلقة بالقرارات الإدارية، باعتبارها محكمة إلغاء وليس تعويض.

5- أجاز القضاء الإداري الفلسطيني " محكمة العدل العليا " سحب قرارات فصل الموظفين ليس لاعتبارات الشفقة والعدالة، وإنما على أساس واعتبار أن هذه القرارات قد صدرت معيبة ومخالفة للقانون، لصدورها من جهة غير مختصة أو لصدورها دون اتباع الإجراءات القانونية؛ أما إذا كان قرار الفصل سليماً وقائماً على سبب صحيح ومستوفياً للإجراءات التي يتطلبها القانون، فإنه لا يحق للإدارة أن تنال منه بالسحب أو الإلغاء، فهي تخالف ما توصل إليه القضاء الفرنسي والمصري والأردني بهذا الشأن.

6- تواترت أحكام محكمة العدل العليا في فلسطين على عدم جواز سحب القرار الإداري السليم، لتعارضه مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية؛ أما القرار الغير مشروع والمخالف للقانون، فإنه يحق للإدارة أن تنال منه بالسحب خلال ميعاد الطعن القضائي وهو ستون يوماً، فإذا انقضى هذا الميعاد، يتحصن القرار المعيب من أي تعديل أو إلغاء ويعتبر كأنه قرار سليم، ولا يجوز الطعن فيه.

7- نظرية سحب القرارات الإدارية ترتكز على محورين رئيسيين وهما: الأول وهو حق الإدارة في تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون ورد تصرفاتها إلى حظيرة القانون إعمالاً وتطبيقاً لمبدأ المشروعية. والثاني هو وجوب استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد المترتبة على القرار الإداري. وقد توصل القضاء إلى التوفيق بين المبدأين المتعارضين من خلال تمكين جهة الإدارة من سحب قرارتها المعيبة خلال فترة زمنية معينة، قياساً على المدة المقررة للطعن القضائي، والتي بانقضائها يكتسب القرار الإداري حصانة تمنعه من أي سحب أو إلغاء.

ثانياً-التوصيات.

1- قيام المشرع الفلسطيني بتنظيم قواعد وأحكام ومبادئ سحب القرارات الإدارية، وتقنينها في صورة نظرية متكاملة مستقلة، يبين فيها حدود سلطة الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة، مستعيناً في ذلك بما استقر عليه العمل، ومستهدياً بأحكام المحاكم الإدارية، وآراء الفقهاء، وبما يتماشى وظروف الإدارة في مجتمعنا الفلسطيني.

2- تقييد سلطة الإدارة في مجال فصل الموظفين، بوضع معيار أو ضابط معين، حيث يتوجب على الإدارة قبل أن تقدم على إصدار قرار الفصل بأحد الموظفين أن تتمهل وتتريث وتزن الأمور بميزان القانون، فإذا ما أوقعت قرار الفصل فيجب أن يكون له مبرراته وعناصره ومقوماته، وأن يكون مبنياً على أساس من القانون، ومتبعاً فيه الإجراءات القانونية.

3- نوصي القضاء الفلسطيني بضرورة الإسراع بالفصل في طلبات التعويض الناشئة عن المنازعات الإدارية، حتى يتسنى للمضرور تعويض ما فاته من كسب وما لحق به من خسارة وأضرار مادية وأدبية، من ناحية. ومن ناحية أخرى؛ فإن الحكم بالتعويض سيضطر بالإدارة أن تحد وتقلل من إصدار قراراتها المخالفة للقانون، لأنها سيترتب عليها تعويض المضرور مادياً وأدبياً، فيحتم عليها التأني والتريث قبل الشروع في إصدار القرارات، مما يكفل استقرار المراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد، والحفاظ على المرافق العامة بانتظام واضطراد.

4- نوصي المشرع الفلسطيني القيام بإلزام السلطات الثلاث العامة في الدولة بتحقيق وتطبيق فكرة الأمن القانوني بما يتناسب كل سلطة مع اختصاصها، بحيث يقع على عاتقها إصدار القواعد القانونية بوضوح، وضرورة علم المخاطبين بها بيسر وسهولة، مما يسهل على الأفراد ترتيب أوضاعهم ومراكزهم القانونية وفقاً لهذه القواعد العامة بشكل يعمق ثقة الأفراد بالدولة، ويجعلهم بمنأى عن أي تصرف مفاجئ ومباغت تلجأ إليه إحدى سلطات الدولة، يكون من شأنه إهدار ركن الاستقرار أو زعزعة روح الثقة والاطمئنان بالدولة وقوانينها.

5- نوصي السلطة الإدارية أن تسعي دائماً إلى تحقيق الاستقرار القانوني وعدم المساس بالأوضاع والمراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد، والعمل على توفير الضمانات والأمان والطمأنينة للمواطنين، لأن الاستقرار مطلوب في الحياة الاجتماعية، فعدم الاستقرار ينتج عنه حالة من الفوضى والاضطراب الاجتماعي والظلم والجور والطغيان.

6- نوصي بضرورة قيام الجهات المختصة في فلسطين–المكتب الفني لمحكمة العدل العليا–بجمع ونشر الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا وترتيبها بأسلوب علمي حديث، بحيث يسهل الرجوع إليها والاستفادة منها للباحثين والقضاة والمحامين على السواء، وإلى ضرورة فصل كل تخصص من هذه الأحكام على حدة في مرجع مستقل، كما هو معمول به في كثير من الدول وعلى سبيل المثال جمهورية مصر العربية.

قائمة المراجع

أولاً–التشريعات والقوانين:

القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003م).

القانون رقم (3) لسنة (2016م) والخاص بالفصل في المنازعات الإدارية والمطبق في قطاع غزة.

قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة (2001م).

قانون تشكيل المحاكم النظامية في فلسطين رقم (5) لسنة (2001م).

قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة (1998م).

قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة (1972م).

قانون محكمة العدل الأردنية وتعديلاته رقم (12) لسنة 1992م. نشر في الجريدة الرسمية رقم 3813: 1992/3/25، المملكة الأردنية الهاشمية.

المكتب الفني. (2013م). قرارات محكمة العدل العليا. المجلة القانونية "مجلة نقابة المحاميين النظاميين الفلسطينيين"، (5)، 18–20.

المكتب الفني. (2013م). قرارات محكمة العدل العليا. المجلة القانونية "مجلة نقابة المحاميين النظاميين الفلسطينيين"، (2)، 47–49.

ثانياً–الكتب:

الأغا، أمجد نعيم. (2011م). *القضاء الإداري في فلسطين*. (د.ط). (د.م): (د.ن).

بدوي، ثروت. (1968م). *تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية*. (د.ط). القاهرة: دار النهضة العربية.

بسيوني، عبد الغني. (1992م). *القانون الإداري*. (د.ط). بيروت: الدار الجامعية.

بسيوني، عبد الغني. (1993م). *القضاء الإداري*. (د.ط). بيروت: الدار الجامعية.

بعلي، محمد الصغير. (2005م). *الوجيز في المنازعات الإدارية*. (د.ط). القاهرة: دار العلوم للنشر والتوزيع.

البنا، محمود عاطف. (1999م). *الوسيط في القضاء الإداري*. ط2. (د.م): (د.ن).

بوضياف، عمار. (2011م). *الوسيط في قضاء الإلغاء*. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الجبوري، محمود. (1998م). *القضاء الإداري دراسة مقارنة*. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

جمال الدين، سامي. (2011م). *نظرية العمل الإداري*. (د.ط). الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

الحايك، وليد حلمي. (1996م). *مجموعة مختارة من قرارات محكمة العدل العليا 1951–1956م*. (ج14). (د.ط). غزة: مطابع منصور، غزة.

أبا حسين، محمد بن إبراهيم. (2010م). *القرار الإداري المضاد في النظام السعودي* (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، السعودية.

الحسيني، صادق محمد. (د.ت).ذاتية القرار الإداري المضاد. تاريخ الاطلاع: 15 يوليو 2016م، موقع بوابة البحوث بجامعة اهل البيت (http://abo.edu.ig)

حلمي، محمود. (1984م). *موجز مبادئ القانون الإداري*. ط2. القاهرة: دار الفكر العربي.

الحلو، ماجد راغب. (1988م). *القضاء الإداري دراسة مقارنة*. (د.ط). بيروت: الدار الجامعية.

الحلو، ماجد راغب. (2004م). *القانون الإداري*. (د.ط). الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر.

الحمود، إبراهيم محمد. (1994م). *وسائل الإدارة في انهاء* قراراتها (دراسة مقارنة من واقع احكام القضاء الإداري الكويتي والمصري والفرنسي). مجلة جامعة الحقوق بالكويت، 18 (4)، 25-50.

خاطر، شريف يوسف. (2007م). *القرار الإداري دراسة مقارنة*. ط1. القاهرة: دار النهضة العربية.

خليفة عبد العزيز عبد المنعم. (2004م). *دعوى الغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة الأسباب والشروط*. ط1. الإسكندرية: منشأة المعارف.

خليل، محسن. (1973م). *مبادئ القانون الإداري (ج2)*. (د.ط). بيروت: (د.ن).

الديب، سعيد محمود. (د.ت). *موسوعة احكام المحكمة الإدارية العليا بالسنوات من عام 1965-2009*. (د.ط). (د.م): (د.ن).

الديداموني، مصطفى احمد. (1992م). *الإجراءات والاشكال في القرار الإداري*. (د.ط). القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب.

راضي، مازن ليلو. (د.ت). *الوجيز في القانون الإداري*. نسخة إلكترونية متوفرة على الرابط (http://t1t.net/book/index.php?action=view&id=1566).

الزعبي، خالد سمارة. (1999م). *القرار الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة*. ط2. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

زيدان، علي الدين. واحمد، محمد السيد. (2001م). *الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري*. ط1. القاهرة: المكتب الفني للإصدارات القانونية.

ساري، جورجي شفيق. (د.ت). *المبادئ العامة للقانون الإداري الكتاب الثاني النشاط الإداري المظاهر الوسائل الرقابة*. (د.ط). (د.م): (د.ن).

أبو سمهدانة، عبد الناصر. (د.ت). *تقرير بعنوان التظلم الإداري في فلسطين بين الوجوب والجواز، دراسة تحليلية مقارنة في ضوء احكام محكمة العدل العليا*. ط1. (د.م): (د.ن)

السناري، محمد عبد العال. (1994م). *القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية*. (د.ط). الرياض: معهد الإدارة العامة.

السنهوري، عبد الرزاق. (1967م). *الوسيط في شرح القانون المدني(ج1) النظرية العامة للالتزامات "نظرية العقد"*. (د.ط). القاهرة: (د.ن).

شباط، يوسف. (1999م). *موعد الطعن في دعوى الإلغاء ودوره في توطيد سيادة القانون*. مجلة جامعة دمشق،1 (1)، 179-209.

شريف، محمد عبد الكريم. *(2014م). القرار الإداري المنعدم، دراسة مقارنة*. ط1. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

شطناوي، علي خطار. (2011م). *موسوعة القضاء الإداري (ج1)*. ط3. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الطماوي، سليمان. (1959م). *مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن*. ط3. القاهرة: دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان. (1991م). *النظرية العامة للقرارات الإدارية*. ط6. القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس.

الطماوي، سليمان. (1996م). *القضاء الإداري، قضاء الإلغاء*. (د.ط). (د.م): دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان. (1996م). *الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة*. (د.ط). القاهرة: دار الفكر العربي.

الطهراوي، هاني علي. (2004م). قواعد وآثار سحب القرار الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل الأردنية. *مجلة جامعة الحقوق بالكويت، 28* (2)، 13-57.

عبد الباسط، محمد فؤاد. (د.ت). *القانون الإداري، تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة*. (د.ط). القاهرة: دار الفكر الجامعي.

عبد الحميد، حسني درويش. (1981م). *نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء*. ط1. القاهرة، دار الفكر العربي.

عبه، نبيل. (2014م). *آلية سحب القرار الإداري* (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر.

العدوان، رائد محمد. (2013م). *نفاذ القرارات الإدارية بحق الافراد، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر* (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة الشرق الأوسط.

عفيفي، مصطفى محمود. (د.ت). *الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن*. ط4. (د.م). (د.ن).

عكاشة، حمدي ياسين. (1987م). *القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة*. (د.ط). الإسكندرية: منشاة المعارف.

علاونة، فادي نعيم. (2011م). *مبدا المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه* (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة النجاح، فلسطين.

عمرو، عدنان. (2004م). *القضاء الإداري، مبدا المشروعية دراسة مقارنة*. ط2. الإسكندرية: منشاة المعارف.

عمرو، عدنان. (2010م). *مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها*. ط2. (د.م): (د.ن).

عويس، السيد، وأبو النور، حمدي. (2011م). *مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري*. (د.ط). الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

عويضة، ناظم محمد. (2012م). *قطوف من أحكام المحكمة العليا في فلسطين*. (د.ط). فلسطين: (د.ن).

عويضة، ناظم محمد. (د.ت). *مجموعة مختارة من احكام محكمة العدل العليا 1995-2005م، غزة*. (د.ط). غزة: (د.ن).

عياد، أمينة. (2014م). *سحب القرار الإداري في الاجتهاد القضائي المغربي*. تاريخ الاطلاع: 23 أغسطس 2016م، الموقع: (www.platform.almanhal.com /article/preview.aspx?ID=34911).

أبو العينين، محمد ماهر. (1998م). *دعوى الإلغاء وفقا لأحكام وفتاوي مجلس الدولة حتى بداية القرن 21، الكتاب الثاني، أسباب الغاء القرارات الإدارية*. (د.ط). مصر: دار الكتب القانونية.

غانم، هاني. (2014م). *القضاء الإداري، الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، قضاء الإلغاء، الكتاب الثاني*. ط1. (د.م): مكتبة نيسان.

غانم، هاني. (2016م). *الوسيط في أصول القضاء الإداري في فلسطين*. ط1. (د.م): مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع.

غميجة، عبد المجيد. (2008م).مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي. *مجلة الحقوق المغربية*، (7)،33-62.

فودة، رأفت. (1998م). *النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة*. ط1. القاهرة، دار النهضة العربية.

فودة، عبد الحكم. (د.ت). *الخصومة الإدارية، بطلان وانعدام وسحب القرار الإداري، سلطة الإدارة في اصدار القرارات الإدارية والتعسف في استخدام السلطة*. (ج2). (د.ط). القاهرة: دار المطبوعات الجامعية.

فوزي، صلاح الدين. *(1998م). المبسوط في القانون الإداري*. (د.ط). القاهرة: دار النهضة العربية.

القيسي، أعاد حمود. *(1998م). الوجيز في القانون الإداري*. ط1. عمان: دار الأوائل للطباعة والنشر.

الكبيسي، رحيم سليمان. (2000م). *حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة في النظم الفرنسية والمصرية والعراقية* (رسالة دكتوراه غير منشورة). جامعة القاهرة، القاهرة.

كنعان، نواف. (2009م). *القضاء الإداري*. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

ليلة، محمد كامل. (1970م). *الرقابة القضائية على اعمال الإدارة*. ط1. بيروت: (د.ن).

محفوظ، عبد المنعم. (1978م). *القانون الإداري الكتاب الثاني (النشاط الإداري)*. ط1. القاهرة: مطبعة عين شمس.

محيسن، عامر زغير. (2010م). الموازنة بين فكرة الامن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية. *مجلة مركز دراسات الكوفة*، (18)، 199-229.

المكتب الفني برام الله. (2011م). *مجموعة المبادئ الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية للسنوات 2007-2008-2009*. (ج3). رام الله: المكتب الفني.

مهنا، محمد فؤاد. (1965م). *القانون الإداري العربي*. ط2. الإسكندرية: دار المعارف.

موسى، فؤاد محمد. (2000م). *القرارات الإدارية الضمنية دراسة مقارنة*. ط1. القاهرة: دار النهضة العربية.

نجم، احمد حافظ. (1981م). *القانون الإداري*. ط1. القاهرة: دار الفكر العربي.

نصر الله، أشرف، وجرادة، نضال. (2016م). *العدل العليا في عشرين عاما، المبادئ التي ارستها محكمة العدل العليا الفلسطينية في الفترة من 1995-2015، الضفة الغربية وقطاع غزة في مجال الوظيفة العامة والعاملين في المرافق العامة*. ط1. فلسطين: (د.ن).

نصر الله، أشرف، وجرادة، نضال. (2015م). *مبادئ محكمة العدل العليا 2006-2013م*. ط1. رام الله: المكتب الفني.

النوايسة، أحمد محمد. (2012م). *مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية دراسة مقارنة*. ط1. عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع.

أبو يونس، محمد باهي. (1996م). *أحكام القانون الإداري القسم الخاص*. (د.ط). الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.