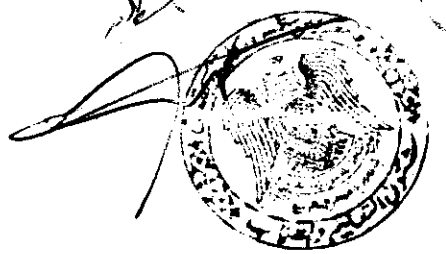
٢٤١٥
(ق ٨٧)



نفاذ القرارات الإدارية

٢٨٥٥

رسالة مقدمة من

محمد عبد العال السناري

لنيل درجة الدكتوراة في القانون

٣٤٧,٠١٢
م٠٠٤

١٩٨١

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله الذي هدانا
لهذا وما كنا لنهتدي لولا
أن هدانا الله .

صدق الله العظيم

اهـــــــداء

الـــــى أمـــــى وأبـــى رحمـــــــة
اللـــــه عليهمـــــا ٠

الـــــى خالـــــى الـــذى كـــــان
مثـــــلا يحتـــــذى فى البـــــذل والعطـاء
وانكـــــــار الـــــذات ٠

محبـــــة واعـــــزاز واجـــــــــلال
وعرفـــــــان بالجميـــــل ٠

مقدمة وخطة البحث

ان القرارات الادارية من أهم ، وأكثر وسائل الادارة فاعلية فى تحقيق أهدافها ، فهى تعتبر الأداة الرئيسية التى تستطيع الادارة بواسطتها القيام بواجباتها وانجاز الأعمال المنوطة بها .

والقرارات الادارية تعتبر من أهم مظاهر اتصال الادارة بالأفراد، فمن أكثر امتيازات الادارة أهمية ، حقها فى اصدار قرارات ادارية ملزمة للأفراد . فالقرارات الادارية تتميز بطابع استثنائى ، اذ من شأنها أن تنشىء حقوقا للأفراد لم تكن قائمة لهم من قبل ، أو تعدل حقوقا كانت قائمة لهم فعلا بصفة أخص ترتب التزامات على عاتق أفراد يعتبرون من الغير بالقياس الى التصرف القانونى الصادر من جانب واحد .

ففى القانون الخاص لا يجوز لفرد من الأفراد أن يقرر حقوقا للغير أو يفرض عليه التزامات بعمل صادر من جانبه وحده ، واذا ترتب على الارادة المنفردة بعض الآثار فى مجال القانون الخاص فان تلك الآثار عادة ما تكون مشروطة ، بصدور قبول من أصحاب الشأن ، فالوصية مثلا لا اثر لها بالنسبة للموصى اليهم الا بالقدر الذى يقبلون فيه هذه الوصية .

أما فى مجال القانون العام فانه يجوز للادارة أن تصدر من جانبها وحدها قرارات ادارية ملزمة ، تتعدى آثارها الى الغير

من الأفـــراد ، فتنشـــئ لهم حقوقـا ، أو ترتب على عاتقهـــم التزامـات حتى ولو لم يصـــدر قبول لهـــذا التصرف مـــــن جانبهـــم .

والقـرارات الاداريـة بالاضافة الى ما سبق ذكره، مزودة بقرينـة الصحـة أو السلامـــة ، وهـذه القرينة تظل عالقة بها بحيث تعتبر القرارات الادارية بمقتضاهـا ، حجـة على صحـة ما تضمنت من أحكام ولها قيمة قانونية لحين اثبات العكس[1] وهذه القرينة تظهر بوضوح فى الكثير من أحكـام مجلس الدولـــة الفرنســـى[2]

---

(١) راجع الدكتور أحمد كمال الدين موسى . رسالته بعنـــوان " نظريـة الاثبات فى القانون الادارى " جامعة القاهـــرة ١٩٧٧ ص ٧٢ .

(٢) راجع أحكام مجلس الدولة الفرنسى التالية :

- حكمه بتاريخ ١٩٥٠/٥/٥ فى قضية "Dalloz" مجموعة دالوز ١٩٥٠ - القسم الثانى - ص ٧٥٧ - تعليق "Rolland"

- وحكمه بتاريخ ١٩٥٥/٣/٤ فى قضية "Athias" منشـور فى مجلة القانون العام الفرنسية ١٩٥٥ ص ٧٢٥ تقرير المفوض "Jacomet"

- وحكمه بتاريخ ١٩٥٥/٩/٣٠ فى قضية "[illegible]" منشـور فى مجلة القانون العام الفرنسية ١٩٥٦ ص ٨٠ - تقرير المفوض "Bandron"

والمصرى [1] على السواء .

فالنظام القانونى للقرار الادارى ، يجعل منه سلطة خارقة فى يد الادارة ، وهو أكثر وسائلها فاعلية فى الوصول الى الأهداف التى تسعى الى تحقيقها ، وهذه القوة التى يتمتع بها القرار الادارى يطلق عليها سلطة البت أو التقرير ، ويطلق عليها العميد فيدل "G. Vedel" [2] تعبير قوة الشىء المقرر ، وذلك على غرار قوة الشىء المقضى به التى تتمتع بها الأحكام القضائية [3] .

---

(١) راجع أحكام المحكمة الادارية العليا التالية :
- حكمها بتاريخ ١٩٥٧/١٢/١٤ فى القضية رقم ١٧٦٨ س ٢ ص ١٥٥ .
- وحكمها بتاريخ ١٩٦٧/١١/١١ فى القضية رقم ١٠٨ س ١٢ ص ٤٥ .
- وحكمها بتاريخ ١٩٧٣/١٢/٣٠ فى القضية رقم ١٤٩٠ س ١٤ ص ٨١ .

(٢) G. Vedel, Droit Administratif, Paris, I973 P I20 .

(٣) راجع الدكتور توفيق شحاته . مؤلفه بعنوان " القانون الادارى " الطبعة الأولى . ١٩٥٤ حيث قارن بين قوة الأمر المقرر التى يتميز بها القرار الادارى ، وبين قوة الشىء المقضى به التى تتميز بها الأحكام القضائية ، المرجع السابق من ص ٦٧٩ - ص ٦٨١ .

ولقد جرى قضاء مجلس الدولة المصري[1] وجاراه في ذلك الفقهاء المصريين[2] على تعريف القرار الاداري

---

(١) راجع أحكام المحكمة الادارية العليا الآتية :
— حكمها بتاريخ ٢٤/ ٢/ ١٩٦٨ في القضية رقم ٩٣٠ س ١١ ص ٥٤٤ .
— وحكمها بتاريخ ٣/٥/١٩٦٩ في القضية رقم ٤١٣ س ١٤ ص ٦٦١ .
— وحكمها بتاريخ ٢٧/١/١٩٧٩ في القضية رقم ٤٣٢ س ٢٣ لم ينشر بعد .
راجع أحكام محكمة القضاء الاداري التالية :
— حكمها بتاريخ ٢٣/١٢/١٩٦٤ في القضية رقم ١٥٤٧ س ١٧ ص ٤٤٣ .
— وحكمها بتاريخ ٢١/١٢/١٩٦٥ في القضية رقم ٢٩ س ١٨ ص ٥٠٠ .
— وحكمها بتاريخ ١٥/٤/١٩٦٩ في القضية رقم ٩١٩ س ٢٥ ص ٥٨ .

(٢) راجع :
— أستاذنا العميد سليمان الطماوي — الوجيز في القانون الاداري ١٩٦٧ ص ٥٠٨ ، ص ٥٠٩ .
— الدكتور فؤاد العطار — القانون الاداري — الطبعة الثالثة ١٩٧٦ ص ٦١١ .
— الدكتور ثروت بدوي . مؤلفه بعنوان " تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية " ١٩٧٠ ص ٦ .
— راجع الدكتور توفيق شحاته . المرجع السابق . ص ٥٨ حيث وضع سيادته تعريفا للقرار الاداري يختلف في الصياغة عن تعريف مجلس الدولة المصري وهذا التعريف الذي أتى به الدكتور توفيق شحاته ينص على أن القرار الاداري هو " افصاح الادارة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ويكون من شأنه انشاء أو تعديل أو انهاء

بأنه " افصاح الادارة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد احداث مركز قانونى معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة " .

ولكن مفهوم القرار الادارى قد تطور حاليا بصورة كبيرة(١) مما جعل بعض الفقهاء ينتقدون التعريف السابق للقرار الادارى

= مركز قانونى معين وأنه يصدر من جانب الادارة وحدها وأن الآثار القانونية المترتبة عليه تنشأ بغض النظر عن أى موافقة من جانب الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يطبق عليهم القرار من حيث انشاء الحقوق أو ترتيب الالتزامات على عاتقهم " .
ولقد أخذ الدكتور طعيمة الجرف بهذا التعريف الأخير أيضا .
— راجع مؤلفه بعنوان " القانون الادارى " ١٩٦٣ — ص٣٥٣.

(١) ان تعريف مجلس الدولة للقرار الادارى لم يعد يساير التطور الذى حدث فى مجال النشاط الادارى ، ويرجع ذلك الى أن التعريف بوضعه الحالى مازال يربط بين فكرة القرار الادارى وفكرة السلطة الادارية، متجاهلا سلطة البت والتقرير التى منحها المشرع للنقابات والهيئات والجمعيات ذات النفع العام والتى يجب أن تخضع لرقابة القضاء الادارى ، والا لانتهينا الى نتيجة لا يمكن التسليم بها ألا وهى ، أن سلطة البت والتقرير تخضع لرقابة القضاء حين تمارسها سلطة ادارية بينما لا تخضع لتلك الرقابة فى حالة ممارستها بمعرفة النقابات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام .
— راجع موقف مجلس الدولة الفرنسى، وتطوره بالنسبة لسلطة البت والتقرير التى منحها المشرع للنقابات المهنية والجمعيات الخاصة ذات النفع العام فيما يلى :
Christian Lavialle, L' evolution de la conception de la decision exécutoire en droit

administratif francais, thèse, Paris , 1974 .

— راجع أيضا حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ١٩٤٢/٧/٣١ فى قضية "Monpeurt " منشور فى مجلة القانون العام الفرنسية ١٩٤٣ ص ٥٧ مع تعليق بونار .

— وحكمه بتاريخ ١٩٤٣/٢/٢ فى قضية "Beuguen" منشور فى مجلة دالوز ١٩٤٤ ص ٥٢ .

وفى الحكمين السابقين اعترف مجلس الدولة الفرنسى لأول مرة بصفة القرارات الادارية للقرارات الصادرة من النقابات المهنية والجمعيات الخاصة ذات النفع العام، ولكنه لم يتعرض لطبيعة النقابات والجمعيات الخاصة من حيث كونها من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص.

— راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ١٩٦١/١/١٣ فى قضية "Magniér" منشور فى مجلة القانون العام الفرنسية ١٩٦١ ص ١٠٥ .

— وحكمه بتاريخ ١٩٦١/١٠/١٦ فى قضية "Groupement national des produits aleagineux " . منشور فى مجلة القانون العام الفرنسية مع تعليق Waline ص ٢١٣

وفى هذين الحكمين اعترف مجلس الدولة الفرنسى بصفة قاطعة أن بعض القرارات التى تصدر عن بعض أشخاص القانون الخاص تعد قرارات ادارية قابلة للطعن فيها بالالغاء أمام مجلس الدولة. ومن ثم فان مجلس الدولة الفرنسى ينعت القرارات الصادرة من النقابات المهنية والهيئات الخاصة الاقتصادية والدينية والجمعيات ذات النفع العام بصفة القرارات الادارية وبالتالى يخضعها لرقابة القضاء الادارى .

— ومن أحكام محكمة التنازع الفرنسية الحديثة نسبيا فى هذا الشأن والتى تؤيد اتجاه مجلس الدولة الفرنسى السالف الذكر — حكمها بتاريخ ١٩٦١/٦/١٢ فى قضية Rolan المجموعة ص ٨١٦ .

لأنه لم يعد يساير التطور الحالى للحياة الاجتماعية والاقتصادية بالاضافة الى أنه يخلط بين شروط الوجود وشروط الصحة فى القرار الادارى ، ولقد اقترح هؤلاء الفقهاء تعريفا جديدا للقرار الادارى يتناسب مع مالحق بالحياة الاجتماعية والاقتصادية من تطور (١) .

= - حكمها بتاريخ ١٥/١/١٩٦٨ فى قضية " Borbier " منشور فى مجلة دالوز ١٩٦٩ ص ٢٠٢ .

(١) راجع الدكتور محمد اسماعيل علم الدين - بحث بعنوان " تطوير فكرة القرار الادارى " مجلة العلوم الادارية - السنة العاشرة - العدد الثانى - أغسطس ١٩٦٨ ص ١٣٨ وما بعدها .

حيث يعيب الدكتور محمد اسماعيل علم الدين على تعريف مجلس الدولة للقرار الادارى، بأنه تعريف يخلط بين شروط الانعقاد وشروط الصحة فى القرار الادارى، فى حين أن تعريف مجلس الدولة للقرار الادارى يقيد فى تحديد اختصاص المجلس بنظر نزاع معين أو عدم اختصاصه، وفى تلك المرحلة يكون المطلوب هى شروط الانعقاد دون شروط الصحة ، هذا بالاضافة الى أن تعريف القرار الادارى لم يعد يساير التطور الذى لحق النشاط الادارى فى الوقت الحاضر والذى يجب بناء عليه أن تخضع سلطة البت والتقرير لرقابة القضاء الادارى ، بغض النظر عن طبيعة الهيئة التى تمارسها، سواء كانت تلك الهيئة من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص. وهذا هو الاتجاه الذى يأخذ به مجلس الدولة الفرنسى فى الوقت الحاضر كما سلف البيان . ونحن أيضا نؤيد هذا الرأى ، ومن الفقهاء المصريين الذين يؤيدونه أيضا الدكتور ثروت بدوى، حيث يرى وجوب انطباق القانون الادارى على الهيئات والمنظمات الخاصة ذات النفع العام طالما كانت تتمتع بامتيازات السلطة العامة . =

ونظرا لأهمية القرارات الادارية — كما سلف البيان — فقد أظهر الكثير من الفقهاء أهمية دراستها فيقول أستاذنا العميد سليمان الطماوى * ان موضوع القرارات الادارية يعتبر من أدق موضوعات القانون الادارى ان لم يكن أدقها على الاطلاق ،

---

* — راجع مؤلفه بعنوان " مبادىء القانون الادارى " — الجزء الأول • أصول القانون الادارى وأسسه وخصائصه — طبعة ١٩٦٦ ص ٢٥٥ ، ٢٥٦ •

— ولقد اقترح الدكتور محمد اسماعيل علم الدين تعريفا جديدا للقرار الادارى فى صورته المتطورة فقال : ان القرار الادارى هو ممارسة سلطة البت أو التقرير بصفة قاطعة من جانب واحد والتى تمارسها الادارة بمقتضى وظيفتها فى المحافظة على الصالح العام وادارة المرافق العامة أو يمارسها شخص من أشخاص القانون الخاص بناء على نص قانونى للقيام بمهمة تتعلق بالصالح العام •

— ونحن نؤيد الدكتور محمد اسماعيل علم الدين فى التعريف الذى أتى به وندعو مجلس الدولة المصرى الى النظر نحو القرار الادارى نظرة متطورة وأن يهجر فكرته الخاصة بالربط بين فكرة القرار الادارى والسلطة العامة وأن يعترف بصفة القرار الادارى للقرارات الصادرة من الهيئات الاقتصادية والجمعيات ذات النفع العام طالما أنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة •

والمشاكل العملية والنظرية التى يثيرها لا تكاد تنتهى ، وكل يوم يكشف القضاء فيه عن جوانب جديدة قد تغير من الأفكار التى كان ينظر اليها فى وقت من الأوقات على أنها عنوان الحقيقة الخالدة "(١) .

ويمكن القول بصفة عامة أن موضوع القرارات الادارية سواء من الناحية العلمية أو من الناحية العملية لا تخفى أهميته ، فمن الناحية العلمية تعتبر القرارات الادارية أحد الأركان أو الدعائم التى يقوم عليها القانون الادارى ، وحول المرافق العامة والقرارات الادارية تدور معظم مبادئ ونظريات القانون الادارى نظرا لما تتميز به من طابع خاص يختلف عن الطابع الذى تتسم به أوجه نشاط الأفراد ، ومن الناحية العملية تعتبر القرارات الادارية من المجالات الرئيسية لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الادارة وكانت ولا تزال محورا لمعظم المنازعات والقضايا المعروضة على القضاء الادارى ، وحولها ثار كثير من مشكلات القانون الادارى ويصدد هذا ابتدع القضاء الادارى كثيرا من نظرياته ومبادئه (٢) .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى — النظرية العامة للقرارات الادارية طبعة ١٩٧٦ — المقدمة ص ١٢ .

(٢) راجع الدكتور محمود محمد حافظ — القرار الادارى " دراسة مقارنة " الطبعة الأولى ١٩٧٦ — ملازم لقسم الدراسات العليا بجامعة القاهرة ص ٧ .

ومن أجل هذا فاننى آثرت أن يكون موضوع الرسالة متعلقا بالقرارات الادارية ، ولما كان نفاذ القرارات الادارية من أهم الموضوعات التى يمكن دراستها، والتى لها تأثير فعال على حقوق الأفراد ، فقد اخترت أن يكون موضوع الرسالة هو " نفاذ القرارات الادارية " . فنفاذ القرار الادارى، أو سريانه يعتبر أهم جانب من جوانب القرار الادارى حيث يترتب على هذا النفاذ انشاء حقوق جديدة للأفراد أو تعديل أو انهاء حقوق كانت قائمة لهم من قبل ، أو فرض التزامات على عاتقهم .

خطة البحث :

لما كان القرار الادارى منذ انشاء مجلس الدولة المصرى فى عام ١٩٤٦ قد حظى باهتمام كبير فى الفقه والقضاء ، على أساس أنه محور دعوى الالغاء ، فاننا فى بحثنا " لنفاذ القرارات الادارية " سوف لا نتعرض لكافة جوانب القرار الادارى والتى كانت موضوع الكثير من رسائل الدكتوراة (١) بل سوف يقتصر بحثنا على كل ما يتعلق بنفاذ القرارات الادارية فحسب .

---

(١) لقد كان القرار الادارى وكذا النظريات المتعلقة به موضوع الكثير من رسائل الدكتوراة ومنها مايلى :
— راجع : د . محمود حلمى — سريان القرار الادارى من حيث الزمان . رسالة دكتوراة — القاهرة ١٩٦٢ .
— د . عبد القادر خليل — نظرية سحب القرارات الادارية (دراسة مقارنة) رسالة . القاهرة ١٩٦٥ .
— د . محمد حسنين عبد العال — فكرة السبب فى القرار الادارى ودعوى الالغاء — رسالة . القاهرة ١٩٧١ .