Open Access VOL 2 (2)

The Conditional Administrative Decision

(Comparative Study)

Sameh Saad

PhD in Public law

Faculty of Law, Alexandria University .

Samedsaad9876@gmail.com

Abstract: The administrative decision is often completed, and is effective against the administration from the date of its issuance by the competent authority, and is effective for those who are informed of its provisions. However, the administrative decision may be condition precedent or condition subsequent .The enforcement of the administrative decision differs from its implementation. The enforcement of the administrative decision follows a decision in effect, but the implementation phase is to take the administrative decision out of theoretical space into practice, which is a purely material idea.

The article discusses the issues related to the definition, general characteristics and the content of the condition subject to the administrative decision. These issues are extremely important from the point of view of the practice of applying administrative statutes and regulations for both public administration bodies and individuals. For this reason, considering the laconic content of the legal regulation, it is reasonable to refer to the doctrine and judicial case-laws in Egypt and consider the interpretation of the conditional administrative decisions.

Keywords: Public Law, Administrative decisions, Statutes, Egypt.

Citation: Sameh Saad, Securitization In Egypt, Between Challenges And Solutions, The International Journal of Advanced Research on Law and Governance, Vol. 2, Issue 2, 2020.

© 2020, Saad S., licensee The Egyptian Knowledge Bank (EKB). This article is published under the terms of the EKB which permits non-commercial use, sharing, adaptation of the material, provided that the appropriate credit to the original author(s) and the original source is properly given.

الطبيعة القانونية للقرار الإداري المعلق على شرط

دراسة مقارنة

الملخص:

يأتي القرار الإداري غالبا في صورة منجزة ، فيعتبر نافذا في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره من السلطة المختصة ، ونافذا بالنسبة للمخاطبين بأحكامه من تاريخ العلم به ، إلا أن القرار الإداري قد يأتي نفاذه معلقا على شرط سواء كلن الشرط واقفا أو فاسخا. ويختلف نفاذ القرار الإداري عن تنفيذه ، فتنفيذ القرار الإداري يسرى على قرار نافذ ، إلا أن مرحلة التنفيذ تكمن فى إخراج القرار الإداري من الحيز النظري إلى التطبيق العملي ، فهو فكرة مادية بحتة.

ويعتبر الشرط أمر عارض مستقبل غير محقق الوقوع ، إلا أنه يشترط فيه أن يكون ممكنا ومشروعاً. وعلى هذا فإن القرار الإداري المعلق على شرط يختلف عن غيره من الأمور التي تتشابه معه كالمركز القانوني للأفراد، والقرارات المؤكدة والمفسرة، أيضا إذا كان القرار المعلق على شرط فاسخ يتوقف على تحقق الشرط فإن إنهاء الإدارة للعقد الإداري يكون بإرادتها المنفردة. إلا أنه فيما يتعلق بالقرار الإداري المتوقف على وجود الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه فقد اختلف الفقه والقضاء حول طبيعة هذا القرار ، هل يعد قرار نافذا أم قراراً معلقا على شرط توفير الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه ، وإن كان الرأي الراجح فقها وقضاء يعتبره قراراً نافذا يتوقف تنفيذه على وجود الاعتماد المالي.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، الشرط الواقف، الشرط الفاسخ، القوانين، مصر.

مقدمة

تهدف الإدارة دائما تحقيق المصلحة العامة في إدارتها للمرافق العامة ، من خلال إصدار قراراتها، والقرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة إما أن تصدر فورية منجزة ومباشرة الأثر وهى الأصل العام في إصدار القرارات الإدارية ، حيث تسرى فى مواجهة الإدارة من تاريخ إصدارها وفي مواجهة المخاطبين بها من تاريخ نشرها أو تبليغها أو العلم بها ، وإما أن ترجى نفاذها لوقت لاحق ، وهى ما تسمي بالقرارات المعلقة على شرط ، أو القرارات المضافة إلى أجل.

ويختلف نفاذ القرار الإداري عن تنفيذه ، فإذا كان نفاذ القرار الإداري يعنى سريانه في مواجهة المخاطبين به وإنشاء الحقوق والالتزامات التي يرتبها القرار الإداري، فإن تنفيذ القرار الإداري هو مجرد عمل مادى يأتي في مرحلة لاحقة على نفاذ القرار الإداري، أو يتراخى إلى ما بعد صدور القرار [١] ويقصد به

[١] د/مصطفى محمود عفيفي : الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ، دراسة نظرية وتطبيقية في تنظيم ونشاط الإدارة العامة ، الكتاب الثاني ، الطبعة الرابعة ، مطبعة جامعة طنطا ، ص ٣٠١؛ د/ داود عبدالرازق الباز : نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي ، مجلس النشر العلمي ،جامعة الكويت ، ص ٢٣.

إخراج القرار الإداري من الحيز النظري إلى الحيز العملي بإظهار آثاره وتحويله إلى واقع مطبق لكى يحقق الغاية من إصداره[٢]

يعرض الباحث في هذا البحث للطبيعة القانونية للقرار الإداري المعلق على شرط وماهية الشرط وأنواعه ومقوماته والفرق بين القرار المعلق وبين غيره من القرارات المشابهة له ، ثم يتم العرض لتطبيقات القرار الإداري المعلق على شرط والتي نجد أغلبها في القرارات التي تمس العلاقة الوظيفية ، كذلك نجدها في القرارات التي تحتاج إلى التصديق والموافقة من السلطة المركزية، وأيضا التعليق لاتخاذ قرارات تحدد شروط تطبيق هذا القرار .

إلا أن الجانب الأهم في تعليق القرارات الإدارية على شرط يتمثل في مدى اعتبار القرار الإداري المرتبط بتوافر الاعتماد المالي قرارا معلقاً على شرط واقف ، تلك الفكرة التي أثارت خلافا كبيرا بين الفقه الإداري في كل من مصر والكويت ، أيضا كان الخلاف في ساحات القضاء بين درجات المحاكم المختلفة ، بل كان بين محاكم الدرجة الواحدة ، وذلك للوقوف على مدى تحلل الإدارة من التزاماتها بحجة عدم وجود الاعتماد المالي . ويتم عرض هذا البحث فى المباحث الأتية:

١. المبحث الأول : ماهية القرار الإداري المعلق على شرط.
٢. المبحث الثاني : تطبيقات القرار الإداري المعلق على شرط .
٣. المبحث الثالث : مدى نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي .
٤. المبحث الرابع : نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط .

المبحث الأول

ماهية القرار الإداري المعلق علي شرط

كما يلحق الشرط بالالتزام في نطاق أحكام الالتزام في القانون المدني ويرتب بعض الآثار ، فإنه يلحق أي إرادة ترتب أثراً قانونيا، ولما كان القرار الإداري تعبيراً عن إرادة ترتب أثراً قانونيا فإن الشرط يلحق به كذلك.

والقرار الإداري باعتباره تصرفاً قانونياً يمكن أن يصدر هو الآخر معلقاً نفاذه على شرط ، وهذا الشرط قد يكون شرطا واقفا إذا كان نفاذ القرار وسريانه متوقفاً على تحقق وجوده، وقد يكون الشرط فاسخاً إذا كان زوال القرار وانقضاؤه متوقف على هذا الشرط ، إلا أن أغلب الشروط في القرارات الإدارية تعتبر شروط واقفة ، بحيث تستطيع الإدارة إرجاء ترتيب آثار القرار الإداري ونفاذه في مواجهة ذوى الشأن من خلال تعليق هذا النفاذ لحين تحقق الشرط ، ويعرض الباحث هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين :

- المطلب الأول : مفهوم الشرط وأنواعه ومقوماته .
- المطلب الثاني : تمييز القرار المعلق على شرط عن غيره من القرارات .

[٢] د/ بكر القباني : القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، د.ت ، ص٤٨٣ .

المطلب الأول

مفهوم الشرط وأنواعه ومقوماته

الشرط كوصف يلحق بالالتزام عبارة عن واقعة معينة غير مخالفة للنظام العام والآداب العامة ، محتملة الحدوث في المستقبل ، يترتب على تحققها نشوء أو انقضاء التزام معين [٣]

يتبين من هذا المعنى أن الشرط أمر خارجي ، والشرط ليس ركناً أو عنصراً من العناصر الداخلة في تكوين الالتزام ، بل هو أمر عارض إضافي يمكن تصور الالتزام كاملا من غيره ، ويلاحظ أن الشرط لا يوقف تكوين القرار الإداري بل فقط يوقف سريانه ، معنى ذلك أن القرار المعلق على شرط هو قرار كامل التكوين ، أما آثاره فتكون موقوفة [٤] وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها " أن القرارات المعلقة على شرط واقف أو فاسخ ..... تحقق آثارها يكون مرهونا بتحقيق الشرط الذي علق عليه القرار ...." [٥]

الفرع الأول

مفهوم الشرط وأنواعه

يعتبر الشرط في فكر القانون الخاص أمر مستقبل غير محقق الوقوع يترتب على وقوعه وجود الالتزام أو زواله ،[٦] فكما جاء في نص المادة ٢٦٥ من التقنين المدني المصري " يكون الالتزام معلقاً على شرط إذا كان وجوده أو زواله مترتباً على أمر مستقبل غير محقق الوقوع " ويقابل هذه المادة في التقنين المدني الكويتي نص المادة ١٣٢٣ التي استخدمت نفس العبارات التي استخدمها التقنين المدني المصري .

ويلاحظ أن الشرط هو أمر عرضي مستقبل يلحق الالتزام الذي تعد مصدره الإرادة بوصفه معبراً عنها في ترتيب أثر قانوني معين ، كذلك فإن الشرط أيضاً وكما يلحق الالتزام في مجال القانون الخاص ، فانه يلحق به في مجال القانون العام وخاصة القرارات الإدارية ، حيث يكون للإدارة أن تعلق سريان قرارها الإداري على شرط والإدارة قد تعلق قراراها بحيث لا يسري إلا إذا تحقق الشرط ، وهذا هو القرار الإداري المعلق على شرط واقف ، بينما قد تعلق زوال القرار على تحقيق الشرط وهو القرار الإداري المعلق على شرط فاسخ ، وعلى ذلك فالشرط نوعان أحدهما :الشرط الواقف وهو ذلك الشرط الذي يتوقف على تحققه سريان القرار

---

[٣] د/ نبيلة رسلان : دروس في الأحكام العامة للالتزام في القانون المدني المصري ، طبعة ٢٠٠٦ ، ص١٢٤ .

[٤] محمد السيد عبد المجيد البيدق : نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد ، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص٢٠٣ .

[٥] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٣١ لسنة ٦ ق جلسة ١٧ نوفمبر ١٩٦٢ ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات ، الجزء الثالث ص ٢١٧٣.

[٦] د/ عبد الرزاق أحمد السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني الجديد (نظرية الالتزام بوجه عام) ، طبعة ١٩٥٨ ، الجزء الثالث ، ص ٣ وما بعدها ؛ د/ عبد الودود يحي : الموجز في النظرية العامة للالتزامات ، القسم الثاني، أحكام الالتزام ، ١٩٨٦ ، ص١٦٣ .

الإداري وبعبارة أخرى فالشرط الواقف هو كل شرط يضاف للقرار الإداري فيجعل نفاذه معلقاً على تحقيق ذلك الشرط ، وثانيهما : وهو الشرط الفاسخ وهو ذلك الشرط الذي يتوقف انقضاء القرار الإداري أو زواله على تحققه ، كما في حالة عدم صلاحية الموظف في مدة الاختبار.

الفرع الثاني

مقومات الشرط وشروطه

تتضح مقومات الشرط من النصين القانونيين اللذين عرفاه سواء في القانون المصري أو الكويتي من كونه أمرا مستقبلا ، ذلك أنه أمر عارض غير محقق الوقوع ، كما وضح القانون المدني أيضاً خصائص هذا الشرط حيث يكون صحيحاً ومنتجاً لآثاره على وجود الالتزام أو استمراره كما ورد في المادة ٢٦٦مدنى بقولها " لا يكون الالتزام قائما إذا علق على شرط غير ممكن ، هذا إذا كان الشرط واقفاً ، أما إذا كان الشرط فاسخاً فهو نفسه يعتبر غير قائم ".

أولا : مقومات الشرط :

١ـ أن يكون الأمر مستقبلاً : من الخصائص الأساسية للأمر الذي يعلق عليه القرار الإداري أو زواله أن يكون الأمر مستقبلاً ، إذ بغير ذلك لا يتحقق في الشرط صفة الاحتمال أو عدم تحقق الوقوع ، فلا يجوز أن يكون الأمر ماضياً أو حاضراً لأن القرار في هذه الحالة لا يمكن وصفه بأنه معلق على شرط واقف أو فاسخ بل يكون قراراً منجز الاثر [٧] "فإذا أصدرت الإدارة قراراً بتعيين شخص في وظيفة معينة وعلقت نفاذ هذا القرار على اجتياز امتحان المسابقة الذي تم تخصيصه لشغل هذه الوظيفة ، فإن هذا القرار يكون معلقاً على شرط ، فاجتياز الامتحان يمكن أن يتحقق في هذا الشرط أو لا يتحقق [٨] .

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا[٩] في مصر بأن " ..... حسن السمعة هو من الصفات المطلوبة في كل موظف عام ، إذ بدون هذه الصفة لا تتوافر الثقة والطمأنينة في شخص الموظف العام مما يكون له أبلغ الأثر على المصلحة العامة ، وهو على هذا الوجه شرط صلاحية لتولى الوظائف العامة وشرط الاستمرار في شغلها ....."

٢ـ الشرط أمر عارض : يتصف الشرط في القرارات الإدارية بأنه أمر عارض ، إذ يتصور وجود القرار الإداري بدون هذا الشرط ، وذلك لأن الشرط لا يدخل ضمن عناصر القرار الإداري ، لأنه وصف

---

[٧] د/ ناصر عبد الحليم السلامات : نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٩، ص ١٣٥ .

[٨] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٧٤ لسنة ٨ق الصادر بتاريخ ١٢ ديسمبر ١٩٦٥ ، المجموعة السابقة ، ص ١٣٨.

[٩] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٨٧ لسنة ١٠ ق جلسة ٢٤ ديسمبر ١٩٦٦ ، المجموعة ، ص ٤٧٨وحكمها في الطعن رقم ٣٨٠ لسنة ٨ق جلسة ١٢ فبراير ١٩٦٧ ، المجموعة ، ص ٦٢١.

يلحق بالقرار بعد تكوينه ، فإذا قامت الإدارة بامتحانات تنافسية بين عدة أشخاص وعلى ضوء النتائج في تلك الاختبارات أن تصدر قرار تعيين للناجح منهم ففي هذه الحالة لم تصدر الإدارة قرارا معلقا على شرط واقف ، وإنما كان قرارها منجزا لأنه جاء بعد ظهور النتائج التنافسية بين المتقدمين، في حين أنها إذا أصدرت قرارها بتعيين نفس الشخص لشغل ذات الوظيفة إلا أنها علقت نفاذ هذا القرار على اجتياز الاختبار الذي وضعته كشرط لشغل مثل هذه الوظيفة ففي هذه الحالة الأخيرة يكون قرار الإدارة معلقا على شرط بعكس الحالة الأولى التي يكون القرار فيها منجز الاثر . [١٠]

٣ـ الشرط أمر غير محقق الوقوع : لابد أن يكون الشرط غير محقق الوقوع ، فإذا علق وجود الالتزام أو زواله على أمر محقق الوقوع في ذاته أو كان تاريخ تحققه غير معروف ، فإن هذا الأمر لا يعتبر شرطاً ، مثال ذلك أن يعلق قرار ترقية على خروج أحد الأفراد للمعاش ، أو أن يعلق أمر معين على وفاة أحد الأشخاص ، إذ الوفاة في ذاتها أمر محتوم ، وإن كان تاريخ وقوعها غير معلوم .

على أن الأمر يختلف إذا كان الأمر المستقبل المحقق الوقوع لا يعلم تاريخ وقوعه واشترط لوجود الالتزام أو انقضائه وقوع هذا الأمر خلال مدة معينة .

ثانياً : شروط صحة الشرط :أيا ما كان نوع الشرط فإنه لا يكون صحيحا منتجاً لأثاره على وجود الالتزام أو على استمراره ، إلا إذا كان شرطاً ممكنا ومشروعاً ، ونعرض فيما يلى للشروط اللازمة لصحة الشرط :ـ

١ـ إمكانية الشرط : يجب أن يكون الشرط المعلق عليه القرار الإداري ممكناً ، وعلى هذا فالشرط سواء كان واقفاً أو فاسخاً يكون باطلاً إذا كان غير ممكن ولكن بطلان الشرط يختلف أثره على الالتزام باختلاف نوعه ، فإذا ما كان الشرط الباطل واقفاً ترتب على بطلانه عدم قيام الالتزام ، أما إذا كان الشرط فاسخا فبطلانه لا يؤثر على وجود الالتزام ، حيث يظل قائماً بوصفه التزاماً بسيطاً منجزاً [١١]

٢ـ أن يكون الشرط مشروعاً : يشترط أن يكون الأمر المعلق عليه القرار الإداري أو زواله أمراً مشروعاً وغير مخالف للنظام العام أو الآداب وبذلك يقصد بمشروعية الشرط ألا يكون دافعاً لمخالفة النظام العام حتى يثبت الالتزام في الشرط الواقف أو حتى يزول في الشرط الفاسخ ، إذ العبرة بالغرض المقصود من تعليق الالتزام على الشرط ، لا بالواقعة المشروطة ذاتها ، فقد تكون الواقعة المشروطة مخالفة للنظام العام في ذاتها ، ومع ذلك تصل لأن تكون شرطاً إذا كان في اتخاذها دافع يحفز على عدم وقوع المخالفة [١٢] وهذا ما قررته المادة ٣٢٤ من القانون المدني الكويتي بنصها على أن " إذا كان الشرط المعلق عليه الالتزام مخالفاً للنظام العام أو الآداب أو مستحيلا فإنه يمنع من قيام الالتزام إذا كان هذا الشرط هو السبب الدافع للالتزام "

---

[١٠] د/ ناصر عبد الحليم السلامات : المرجع السابق ، ص ١٣٧ .

[١١] د/ مصطفى الجمال ، د/ رمضان أبو السعود ، د/ نبيل سعد : مصادر وأحكام الالتزام ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبى الحقوقية ، ٢٠٠٣ ، ص٤٥٤.

[١٢] د/ ناصر عبدالحليم السلامات : المرجع السابق ، ص ١٣٧.

وكذلك في مجال القانون الإداري يجب ألا يكون الشرط مخالفاً للنظام العام ، فعندما يبطل الشرط الذي اقترن بالقرار الإداري فإن القرار لا يبطل متى كان مطابقاً للقانون من الناحية الموضوعية [١٣] ، إلا أنه قد يؤدى بطلان الشرط في بعض الحالات إلى بطلان القرار الإداري الذي اقترن به ، وذلك متى ثبت أن الشرط كان هو السبب الرئيس في إصدار القرار الإداري ، بحيث لولاه لما أصدرت الإدارة قرارها ، وكذلك حينما يلزم القانون الإدارة بأن تصدر قراراً بسيطاً منجزاً ولكنها علقته على شرط [١٤]

المطلب الثاني

تمييز القرار المعلق على شرط عن غيره من القرارات

سبق أن أشرنا أن للإدارة العامة ـ في سبيل تسيير مرافقها العامة ـ سلطة تقديرية واسعة في إصدار قرارتها الإدارية ، بوصف القرارات الإدارية أحد أدواتها في مباشرة اختصاصها المنوط بها قانوناً ، والملاحظ أن هناك بعض الأمور التي قد تختلط بالقرار الإداري المعلق على شرط سواء كان واقفا أو فاسخا ، نشير إليها كالتالي :

- الفرع الأول : التمييز بين القرار المعلق على شرط والقرار المضاف إلى أجل.
- الفرع الثاني : تمييز الشرط الواقف عن المركز القانوني للأفراد.
- الفرع الثالث : الفرق بين الشرط الفاسخ وإنهاء الإدارة للعقد .
- الفرع الرابع : القرارات المؤكدة والمفسرة .

الفرع الأول

التمييز بين القرار المعلق على شرط والقرار المضاف إلى أجل

كما قد يكون الالتزام مشروطاً فإنه كذلك قد يكون مقيداً بأجل معين ، والأجل أمر مستقبل محقق الوقوع ، يترتب على وقوعه نفاذ الالتزام أو انقضائه[١٥] بحيث يبدأ نفاذه من تاريخ وقوع الأجل ، وعلى هذا فللأجل مقومات ثلاثة : ١ـ أمر مستقبل ٢ـ أمر محقق الوقوع ٣ـ أمر عارض (يلحق الالتزام بعد اكتمال عناصره) فالشرط يتفق مع الأجل في أن كلاهما أمر مستقبل وكلاهما خارج عن تكوين القرار الإداري ، إلا أن الأجل يختلف عن الشرط في أنه أمر محقق الوقوع بخلاف الشرط الذي يعد أمراً غير محقق الوقوع ، وهو ما أكدته محكمة النقض المصرية من أن " مفاد نص المادتين ٢٦٥ و ٢٧١ من القانون المدني أنه وإن كان كل من الشرط والأجل وصف يلحق الالتزام فإنهما يختلفان في قوامهما اختلافاً ينعكس أثره على الالتزام

---

[١٣] د/ سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة السادسة ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٩١، ص ٥٣٧.

[١٤] د/ محمود حلمي مصطفى : سريان القرار الإداري من حيث الزمان ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٢ ، ص٣٣٥.

[١٥] المستشار حمدي ياسين عكاشة : موسوعة القضاء الإداري في قضاء مجلس الدولة ، ج٢ ، ٢٠١٠ ص ١٣٠٢ .

الموصوف ، فبينما لا يكون الالتزام المعلق على شرط محققاً في قيامه أو زواله ، إذ بالالتزام المضاف إلى أجل يكون محققاً في وجوده ولكنه مؤجل النفاذ أو مؤجل الانقضاء " [١٦].

الفرع الثاني

تمييز الشرط الواقف عن المركز القانوني للأفراد

في هذا الصدد يتعين أن نفرق بين القرارات الإدارية المعلقة على شرط وبين مضمون المركز القانوني[١٧] الذي ينشئه القرار الإداري ، حيث يخلط الفقهاء عادة بين الشرط وبين مضمون المركز القانوني [١٨] ، فإذا صدر قرار بترقية كل من يقضى في درجته من الموظفين عشر سنوات ، فلا تعتبر انقضاء عشر سنوات في الوظيفة شرطاً واقفاً ، بل يعتبر من شروط انطباق المركز القانوني الذي ينشئه القرار العام على الفرد، وقد تكون هذه الشروط قانونية وتعبر عن المراكز المكملة للمركز القانوني الذي ينشئه القرار الإداري[١٩]

الفرع الثالث

الفرق بين الشرط الفاسخ وإنهاء الإدارة للعقد

نفرق في هذا الصدد أيضاً بين القرارات الإدارية المعلقة على شرط فاسخ وبين القرارات الإدارية التي تحتفظ جهة الإدارة لنفسها بحق إنهائها في أي وقت تشاء ، فإنهاء القرار الإداري في حالة القرارات المعلقة على شرط فاسخ يكون نتيجة لتحقق الشرط الفاسخ ذاته ، بينما إنهاء جهة الإدارة للقرار في الحالة الثانية يكون وفق إرادتها المنفردة ، كما هو الحال عندما تمنح الإدارة أحد الأفراد ترخيصاً باستعمال المال العام استعمالاً خاصاً مع الاحتفاظ بحقها في إنهاء هذا الاستعمال في أي وقت تشاء [٢٠]

الفرع الرابع

القرارات المؤكدة أو المفسرة

---

[١٦] حكم محكمة النقض (مدنى) في الطعن رقم ٩١٤ لسنة ٤٣ ق جلسة ١٨ يناير ١٩٧٨ ، مجموعة المكتب الفنى ، السنة ٢٩ ، ص ٢٣٤ .

[١٧] يعرف المركز القانوني بأنه مجموعة الحقوق والواجبات لشخص معين أو مجموعة من الأشخاص ، انظر د/ محمد رفعت عبدالوهاب : أصول القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة ،٢٠١٧، ص٢٤

[١٨] انظر د/ محمد السيد عبدالمجيد البيدق : نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الافراد ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٠٧.

[١٩] د/ محمد السيد البيدق : المرجع السابق .

[٢٠] المستشار حمدي ياسين عكاشة : المرجع السابق ، ص ٦٢٢.

يجب التمييز بين القرارات المعلقة على شرط وبين القرارات المؤكدة أو المفسرة ، حيث يلاحظ أنه قد تتأخر الإدارة في تطبيق قراراتها لحين اتخاذ إجراء معين ، مثال ذلك إذا كلفت الإدارة موظفاً بعمل معين وتسلم هذا العمل فعلا في تاريخ معين ثم تراخت الإدارة بعد ذلك فلم تصدر قرارها بتعيينه إلا في تاريخ لاحق على أن يطبق القرار من تاريخ استلامه العمل ، وعلى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا " أن المدعى تسلم العمل على إثر ترشيحه من ديوان الموظفين وبناء على تكليف الجهة الإدارية التي رشح للعمل بها .....فإذا ما تراخى بعد ذلك صدور القرار المثبت لتعيينه عن يوم تسليمه العمل بالهيئة فإنه يكون قد أفصح عن المركز القانوني الذي نشأ للمدعى بما انعقدت عليه نية الإدارة من تعيينه بها اعتباراً من التاريخ الذي حددته في قرارها ، ومن ثم فإن هذا التاريخ هو الذي يعول عليه في تحديد مبدأ الأقدمية للمدعى في الدرجة ، وهو على هذا النحو لا يشتمل على رجعيته بالنسبة للقرار الصادر بالتعيين ، بل لا يعدو أن يكون من قبيل القرارات المؤكدة وقد كشفت الجهة الإدارية عن مركز المدعى الذي ترتب له من يوم تسلم العمل بناء على تكليفه بذلك باتاً منجزاً "[٢١].

المبحث الثاني

تطبيقات القرار الإداري المعلق على شرط

أشار البحث إلى أن نفاذ القرارات الإدارية تختلف عن تنفيذها ، لكن إذا كانت العبرة في نفاذ القرارات الإدارية بتاريخ إصدارها في مواجهة الإدارة دون الحاجة لتصديق جهة أعلى ، وبتاريخ نشرها أو تبليغها للمخاطبين بها [٢٢] ، إلا أنه قد يرتبط نفاذ القرار الإداري على أعمال تكميلية ، كأن يستكمل إجراءات التصديق التي تطلبها القانون ، أو موافقة سلطة أعلى من السلطة مصدرة القرار ، وكذلك قد يرتبط نفاذه على اتخاذ إجراءات تحدد شروط تطبيقه ، كما قد يتعلق النفاذ بالعلاقة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة ،وهو ما سيعرض له البحث في هذا المبحث ، وأخيراً قد يرتبط النفاذ للقرار الإداري بوجود الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه الذى سيخصص له الباحث المبحث الثالث من هذا البحث

- المطلب الأول : ارتباط الشرط بالعلاقة الوظيفية .
- المطلب الثاني : تعليق سريان القرار للحصول على التصديق أو الموافقة.
- المطلب الثالث : تعليق سريان القرار لاتخاذ قرارات تحدد شروط تطبيقه .

المطلب الأول

[٢١] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٣٣ لسنة ١٤ ق في ٢١ ابريل ١٩٧٣ مجموعة المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما ، الجزء ٣ ، ص ٢٣١٤ ؛ وايضاً حكمها في الطعن رقم ٩٣٣ لسنة ٧ قضائية في ١٩ ديسمبر ١٩٦٥ ، نفس المجموعة ، ص٢٣١٥.

[٢٢] حكم محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم ٩٢ لسنة ١٩٩٤ تجارى جلسة ٢٢نوفمبر ١٩٩٤ القاعدة رقم ٢١٩ ص ٧٢٢ موسوعة المبادئ الإدارية التي قررتها محكمة التمييز في ١٧ عاماً حيث أشارت إلى أن " المقرر أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة .... ويكون نافذاً بمجرد صدوره من السلطة الإدارية التي تملك حق إصداره دون حاجة إلى تصديق سلطة أعلى ....".

ارتباط الشرط بالعلاقة الوظيفية

تعد العلاقة الوظيفية وتنظيمها فيما بين الموظف وجهة الإدارة المجال الخصب الذى تمارس فيه الإدارة كامل سلطتها التقديرية ، كما يتراءى لها ولا يحدها في ذلك سوى المشروعية والمصلحة العامة ، كذلك فإنها تعد مجالا خصباً للقرارات الإدارية المعلقة على شرط واقف أو فاسخ منذ صدور قرار التعيين ، أو على مدار الحياة الوظيفية إلى انتهائها ، وبالنسبة للأولى فقد اختلف الفقه حول نوع الشرط حياله ، فقد استقر الفقه الفرنسي في شأن قرار التعيين بأنه قرار فردى مقترن بشرط فاسخ مفاده رفض التعيين من جانب الموظف المعين ، إلا أن بعض الفقه [٢٣] قد ذهب إلى وجهة نظر مغايرة حيث يرى أن قرار التعيين في الوظيفة العامة معلق على شرط واقف وهو موافقة الموظف المعين .

ومن أمثلة القرارات المعلقة على شرط واقف أيضاً في مجال العلاقات الوظيفية القرار الصادر "بإحالة المدعى إلى المعاش مع ضم المدة الباقية لوصول سن الستين ومنحه علاوتين من علاوات الدرجة الثالثة وتسوية معاشه على أساس آخر راتب إذا رغب في ذلك ، فهذا يعتبر قرار غير نهائي لأنه صدر معلقاً على شرط قبول المدعى ولم يتحقق هذا الشرط إذ رفض المدعى هذا العرض ، وبذلك سقط القرار وأصبح غير ذي أثر ، وبالتالي لا يترتب عليه حقوق ولا ينشأ مراكز قانونية ، إذ أن هذا القرار لم يجاوز حد العرض الذي لم يصادف قبولاً من المدعى " [٢٤]

ومن أمثلة القرارات المعلقة على شرط فاسخ القرار الصادر بتعيين موظف تحت الاختبار لمدة معينة وهو قرار معلق على شرط فاسخ مفاده ثبوت عدم صلاحيته للبقاء في الوظيفة وأثر ذلك في نفاذ القرار الإداري منذ صدوره مالم يتحقق الشرط الفاسخ ، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " موقف الموظف المعين تحت الاختبار هو موقف وظيفي معلق أثناء فترة الاختبار إذ لا يستقر وضعه القانوني في الوظيفة إلا بعد قضاء فترة التعليق وانحسام الموقف بقرار من الجهة الإدارية من حيث الصلاحية للبقاء فيها أو عدمها ، ومتى كان الأمر معلقاً على هذا النحو وكان قضاء فترة الاختبار على ما يرام شرطا لازماً للبقاء في الوظيفة فإن قرار تعيين الموظف تحت الاختبار لمدة معينة يكون قراراً معلقاً على شرط فاسخ " [٢٥] وهذا ما عليه العمل في القانون الكويتي يحتل شرط التعيين تحت الاختبار المكانة ذاتها حيث تشترط بعض المؤسسات[٢٦]

---

[٢٣] د/ محمود حلمي : سريان القرار الإداري من حيث الزمان ، الرسالة السابقة ، ص ٤١٤ ؛ د/ محمد السيد عبد المجيد البيدق : الرسالة السابقة ، ص ٢٠٧.

[٢٤] حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١٥١٧ لسنة ١٥ق جلسة ٢٢ نوفمبر ١٩٥٢ ، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري ، السنة السابعة ، ص ١٧٦ .

[٢٥] حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة ٢١ يونيو ١٩٥٨ ، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات ، ص ١٤٦٣.

[٢٦] مثل بنك الكويت المركزي ومؤسسة الخطوط الجوية الكويتية انظر د/ محمد عبد المحسن المقاطع ، د/ أحمد الفارسي : القانون الإداري الكويتي ، الجزء الاول ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٧، ص٢٢٥.

مدة معينة للاختبار تبين صلاحية الموظف للعمل ،فإذا ما تبين عدم الصلاحية كان لجهة العمل إنهاء علاقته الوظيفية بإرادتها المنفردة[٢٧] .

المطلب الثاني

تعليق نفاذ القرار الإداري للحصول على التصديق أو الموافقة

يظهر ذلك بصفة أساسية في إطار العلاقات بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية ، وذلك عندما تخضع قرارات السلطات الثانية لتصديق الأولى ، ، ومن صور الرقابة التي يكفلها القانون في هذا الشأن خضوع قرارات السلطة اللامركزية لتصديق السلطة المركزية [٢٨] ، فإذا قامت السلطة الأخيرة بالتصديق فإن القرار يسرى من تاريخ نفاذه أو من التاريخ المحدد لسريانه ، وإذا امتنعت السلطة المركزية عن التصديق اعتبر القرار كأن لم يصدر ، وقد يشترط القانون أن يكون التصديق صريحا ، كما قد يكون التصديق ضمنياً ، فإذا اشترط القانون صراحة التصديق وجب مصادقة السلطة التنفيذية على قرارات المجلس حتى تصير نهائية ، ولا تنفذ هذه القرارات مهما طالت المدة ، أما إذا كان التصديق ضمنياً، كما لو نص القانون على اعتبار قرارات المجلس نهائية ونافذة إذا مضت مدة معينة دون إقراره في هذه الحالة ينقلب حق التصديق إلى مجرد حق اعتراض على قرارات المجلس[٢٩]

وفى ذلك تقول محكمة القضاء الإداري في مصر " أن المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٥٦ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالمجالس البلدية والقروية ، قضت بأن لتلك المجالس أن تفرض الرسوم ، كما نصت المادة ٢٥ من هذا القانون على ألا تكون قرارات اللجان المذكورة فيما تفرض من رسوم تطبيقاً لأحكام المادة ٢٣ السالفة الذكر نافذة المفعول إلا بعد مصادقة الوزير عليها . والمستفاد من هذه النصوص ، ولما كان للمجالس المذكورة من صفة إقليمية تمثيلية للشخصية المعنوية ، أن لتلك المجالس الحق في فرض الرسوم البلدية ، وكل ما في الأمر أن قراراتها في هذا الشأن لا تعتبر نافذة إلا بعد تصديق صاحب الوصاية الإدارية عليها وهو وزير الشئون البلدية والقروية ، وأن تصديقه في هذه الحالة ينصب على القرار برمته بما في ذلك التاريخ الذي يحدده المجلس لسريان القرار ، إذا ما حدد بالفعل تاريخاً ، ولا يعتبر هذا الأثر رجعياً بل تصديقاً ..... على أنه لا يجوز لتلك المجالس أن تجعل سريان الرسوم من تاريخ سابق على صدور قرار فرضها من المجالس ، إذ في هذه الحالة يكون القرار منطوياً على أثر رجعى وهو مالا يجوز قانونا "[٣٠]

---

[٢٧] المرجع السابق ، ص٢٢٥،هامش ٢ ، ٣.

[٢٨] د/ ثروت بدوى : تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٦ ، ص٥٨.

[٢٩] د/ فؤاد العطار : القانون الإداري دار النهضة العربية ، ص ١٩٢ وما بعدها ؛ د/ محمد رفعت عبد الوهاب : النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٩ ، ص ١٩٣ ، د/ محمد السيد البيدق : المرجع السابق ، ص١٨٦.

[٣٠] حكم محكمة القضاء الإداري في ٢٩ ديسمبر ١٩٥٣ ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري ، السنة الثامنة ، ص ٣٤١ .

وقضت أيضاً " إن من المسلم فقهاً وقضاً أن علاقة الحكومة المركزية بالمجالس البلدية والقروية إن هى إلا وصاية إدارية وليست سلطة رئاسية ، وبناء على ذلك فإن الأصل أن وزير الشئون البلدية والقروية لا يملك بالنسبة لقرارات هذه المجالس سوى التصديق عليها ، كما هي أو عدم التصديق عليها كما هي ، دون أن يكون له حق تعديل تلك القرارات ، ومع ذلك فإنه من المتعين النظر في التعديل الذي يدخله الوزير على قرار المجلس البلدي أو القروى فإن كان جوهرياً بحيث يباعد بين ما قرره المجلس وما قرره الوزير ، فإن قرار الوزير في هذه الحالة يكون باطلاً لتجاوز سلطته بإجراء التعديل ، ويكون قرار المجلس تبعاً لذلك غير قابل للتنفيذ لعدم تصديق الوزير عليه ، والأمر على خلاف ذلك إذا كان التعديل لا يتناول مسألة لا تمس جوهر الغرض الأصلي من قرار المجلس ففي هذه الحالة يكون قرار الوزير صحيحاً فيما اتفق فيه مع قرار المجلس ، وباطلا فيما تضمنه من تعديل ، لأن الوزير في إجرائه يكون في الواقع قد جاوز سلطته ويتعين تبعاً لذلك إهمال هذا التعديل ، ويصبح قرار المجلس بعد ذلك صحيحاً بأكمله ، أي كما أصدره المجلس أصلاً ، وقابلا للتنفيذ لأنه في جوهره قد صادف تصديقاً من الوزير [٣١]

في هذا المقام يثار تساؤلا حول التاريخ الذي يعتمد لنفاذ القرار الإداري ، هل يعتبر نافذا من التاريخ الذي أصدرته السلطة الإدارية اللامركزية ، أم من تاريخ التصديق عليه من السلطة المركزية ؟

أجابت على ذلك محكمة القضاء الإداري حيث أشارت إلى أن " المعول عليه في بحث الأثر الرجعى إنما هو قرار المجلس البلدي بفرض الرسم لأن المجالس البلدية دون سواها هي صاحبة الحق في فرض الرسوم البلدية في دوائر اختصاصها طبقاً للمادة ٢٣ من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ ، أما مصادقة الوزير المختص على قرارات فرض الرسوم لنفاذ مفعولها فإنها مجرد مظهر من مظاهر الإشراف الإداري على الهيئات المحلية ، وبعبارة أخرى أن القرار المنشئ للرسم البلدي إنما هو قرار المجلس لا قرار الوزير ، فإذا قرر المجلس فرض رسم بلدي وحدد موعد سريانه من تاريخ صدور القرار الإداري أو من تاريخ لاحق ثم صدق الوزير بعد ذلك على هذا القرار فإن التصديق يتناول القرار وتاريخ سريانه معاً ولا يعتبر ذلك إعمالا للقرار بأثر رجعى [٣٢] .

المطلب الثالث

تعليق سريان القرار لاتخاذ قرارات تحدد شروط تطبيقه

يتحقق ذلك عندما لا يكفي لنفاذ القانون أو اللائحة مجرد صدورهما ، وإنما يتطلب إصدار تشريعات تحدد شروط تطبيقه ، ويتضح ذلك من خلال الموضوعين التاليين :

الفرع الأول

[٣١] حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٣١٥ في ٢ يونيو ١٩٥٧ ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري ، السنة الحادية عشرة ، ص٤٩١.

[٣٢] انظر الحكم السابق ؛ وانظر أيضاً حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٩٩ لسنة ٤ق ، جلسة ١٢ فبراير ١٩٥٢ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري ، السنة السابعة ، ص٣١٤ .

تعليق نفاذ القرارات الإدارية الصادرة بناء على قانون برلماني

الأصل أن الإدارة حرة في أن تصدر اللوائح التنفيذية في الوقت الذي ترى أنه ملائم لذلك، ولكن متى وجهت هذه الدعوى من جانب السلطة التشريعية ، تحتم على الإدارة أن تصدر اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون في الوقت الذي تحدده السلطة التشريعية إن حددت وقتاً معيناً.

لكن هل يعطل نفاذ القانون إلى حين صدور اللائحة وبالتالي يعطل أثر القرارات التي تصدر استناداً لهذا القانون وذلك لحين صدور لائحته التنفيذية ؟

يسير أغلب الفقه إلى أن نفاذ القانون لا يكون معلقا على صدور لائحته التنفيذية التي يحيل إليها إلا في حالتين :

الأولى : أن ينص القانون صراحة على أن نفاذه مرهون بصدور لائحته التنفيذية .

الثانية : أن يكون تنفيذ القانون مستحيلا إلا بصدور هذه اللائحة .

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا أن " القاعدة أن القانون لا يتوقف تنفيذه على صدور لائحته التنفيذية، إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة أو كان تنفيذه متعذراً بدونها ...." [٣٣] " فنفاذ القانون لا يكون معلقاً على صدور اللوائح التنفيذية التي تحيل عليه في حالتين : الأولى أن ينص القانون صراحة على أن نفاذه مرهون بصدور لائحته التنفيذية ، الثانية أن يكون تنفيذ القانون مستحيلا إلا بصدور هذه اللائحة "[٣٤]

وفى ذات الاتجاه أصدر قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري فتواه في ١٦ مايو ١٩٥٦ بخصوص تنفيذ قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وذلك أن هذا القانون نص في المادة ٦ على ضرورة عقد امتحان مسابقة للتعيين في الوظائف العامة ونص في المادة ١٤ منه على أن تبين في اللائحة التنفيذية طريقة الإعلان عن الوظائف الخالية وتقديم الطلبات من المرشحين ، كما تبين في هذه اللائحة أحكام الامتحان المقرر لشغل الوظيفة ولكن اللائحة التنفيذية لم تصدر إلا في ١٢ يناير ١٩٥٣..... وكان قد صدر قرارات بتعيين بعض الموظفات دون عقد امتحانات مسابقة ،وذلك في الفترة الواقعة بين تاريخ نفاذ قانون موظفي الدولة وتاريخ صدور اللائحة التنفيذية المبينة لأحكام امتحانات المسابقة وإجراءاته ، وقد طلب من قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة إبداء رأيه في شرعية قرارات التعيين المذكورة فأصدر الفتوى التي قرر فيها " أن الأصل العام يقضى بنفاذ القوانين بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية مالم يفوض القانون السلطة

[٣٣] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٨٤ لسنة ١١ق ، جلسة ٤ يناير ١٩٦٩ ، مجموعة المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً ، الجزء الثالث ، ص ٢٣٢١.

[٣٤] فتوى قسم الرأي مجتمعا في ٢ مارس ١٩٥٤ بخصوص تنفيذ القانون رقم ٦٣٣ لسنة ١٩٥٣ بشأن إنشاء اللجان العلمية الدائمة ، مشار إليه لدى د/ محمد السيد البيدق ، المرجع السابق ، ص ١٨٨.

التنفيذية في إصدار لوائح بترتيب بعض أحكام مكملة للقواعد الواردة في القانون ففي هذه الحالة يكون تنفيذ القانون مرهونا بصدور اللوائح في الحدود التي يتوقف تطبيقها على ذلك "[٣٥]

الفرع الثانى

تعليق نفاذ القرارات اللائحية

قد نجد ذات الوضع بالنسبة للقرارات اللائحية ،فاللائحة قد تتضمن نصوصاً عامة لا يمكن تطبيقها مباشرة وتستلزم بالتالي إجراءات لائحية أخرى لتحديد شروط التطبيق ، وهنا تقترب اللائحة من القانون ، إلا أنه ينبغي أن يكون القرار اللائحي غير متضمناً شروطاً كافية للتطبيق فإذا كان القرار اللائحى يتضمن شروطاً كافية للتطبيق فلا يمكن تأخير هذا التطبيق وذلك حتى ولو كان ينص على إجراءات تكميلية [٣٦]، أما إذا كان القرار اللائحى يتطلب إجراءات تكميلية فلا يمكن تطبيقه قبل اتخاذ هذه الإجراءات حيث يكون غير مشروع طالما لم تتخذ هذه الإجراءات ، ورفض اتخاذ النصوص الضرورية التي تسمح بتطبيق القرار يشكل عدم مشروعية ، ومن بين هذه الإجراءات التصرفات التي تدخل أصلا في اختصاص السلطة التنفيذية ، وإنما أوجب الدستور عرضها على البرلمان للموافقة عليها ، إما لأهميتها الخاصة أو لتأثيرها على أموال الدولة أو لمساسها بالمصالح العامة للدولة ، كالقرارات الخاصة بعقد قرض عمومي ، والقرارات الخاصة بعقود الالتزام والاحتكار التي تتم بين السلطة التنفيذية وبين الغير والقرارات الخاصة بالمعاهدات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة أموالا معينة .

[٣٧]وقد اختلف الفقه حول ما إذا كانت الميزانية يجب أن تصدر بقانون أم يكفى أن تصدر بقرار جمهوري بعد موافقة البرلمان عليها ، إلا أن الدستور المصري ٢٠١٤ في مادته ١٢٤ والدستور الكويتي في مواده ١٤٠ ، ١٤٦ قد حسما الخلاف حول هذه المسألة بنصهما على أن الميزانية تصدر بقانون .

وعلى العكس لا يمكن تصور أن القرار الإداري الفردي (غير اللائحى) يحتاج تكميله إجراءات أخرى وذلك على أساس أن هذا القرار إنما يصدر تطبيقاً لقرار تشريعي أو لائحى سابق عليه الأمر الذي يعنى عدم إمكانية توقف تطبيقه على اتخاذ إجراء يحدد كيفية هذا التطبيق بعبارة أخرى يعد القرار غير اللائحى قراراً تطبيقياً لقانون أو لائحة تستند إليه ومن هنا لا يتصور أنه يحتاج إلى إجراء تكميلي لتطبيقه . [٣٨]

المبحث الثالث

---

[٣٥] فتوى قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة الصادر في ١٦ مايو ١٩٥٦ مشار اليها لدى د / محمد السيد عبد المجيد البيدق : المرجع السابق ، ص ١٨٩ .

[٣٦] د/ محمد السيد البيدق ، المرجع السابق ، ص ١٨٩ .

[٣٧] د/ مصطفى أبو زيد فهمى : القضاء الإداري ، ١٩٧٩ ، ص ٢٥٢ ؛ د/ سليمان الطماوى : القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ١٩٧٦ ، ص ٣٢٧، ٣٢٨ .

[٣٨] د/ محمد السيد البيدق : المرجع السابق ، ص ١٩٠ .

مدى نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي

أثارت فكرة تعلق نفاذ القرار الإداري على اعتماد المال اللازم خلافاً كبيراً بين الفقه ، وفى القضاء المصري منذ نشأته وتردد القضاء في بداية الأمر بين اتجاهين ،أولهما سعى إلى تقرير أن صدور القرار الإداري من السلطة المختصة يرتب التزاماً على الحكومة يوجب عليها تدبير المال اللازم للوفاء بما التزمت به ، وأنه لا يجوز لها التحلل منه بحجة عدم وجود المال لالتزامها بتدبيره قانوناً ، بينما سعى الاتجاه الثاني إلى تقرير أن القرار الإداري إذا كان من شأنه ترتيب أعباء مالية جديدة على عاتق الخزانة العامة فإنه لا يتولد أثره حالا ومباشرة إلا إذا كان ممكنا وجائزا قانونا أو متى أصبح كذلك بوجود الاعتماد المالي الذي يستلزمه تنفيذه ، لذلك فقد فضلنا عرض الفكرة المتعلقة بمدى نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي في مبحث مستقل وذلك لبيان رأى الفقه والقضاء حول تلك المسألة.

- المطلب الأول : رأى الفقه فى طبيعة القرار المعلق على توفير الاعتماد المالي .
- المطلب الثاني : رأى القضاء الإداري في توفير القرار الإداري المعلق على توفير الاعتماد المالي .

المطلب الأول

رأى الفقه في طبيعة القرار المعلق على توفير الاعتماد المالي

اختلف الفقه الإداري حول نفاذ القرار غير المصحوب بالاعتماد المالي اللازم لتنفيذه أو المعلق نفاذه على شرط وجود ذلك الاعتماد ، حيث ثار النقاش بين الفقه حول ما إذا كان عدم وجود الاعتماد المالي اللازم لتنفيذ القرار الإداري يعد سبباً لبطلان القرار الإداري ويؤثر في سلامته ، أم هو مجرد سبب من أسباب عدم إمكانية تنفيذه فقط ، ويفرق الفقه في هذه الحالة بين القرارات اللائحية من جهة والقرارات الفردية من جهة أخرى

الفرع الأول

القرارات اللائحية

اختلف قول الفقه حول مدى صحة ونفاذ القرار التنظيمي غير المصحوب بالاعتماد المالي ، ويمكن التمييز في هذا الشأن بين رأيين ، أحدهما يرى أن القرار معدوم ، والآخر يرى أن القرار صحيح كالتالي:

الرأي الأول : القرار معدوم :- يرى أنصار هذا الرأي أن عدم توافر الاعتماد المالي اللازم لتنفيذ القرار الإداري يجعله معدوماً [٣٩] ويستند أنصار هذا الرأي إلى أن القضاء الإداري المصري ممثلا في المحكمة

[٣٩] د/ محمد عبد العال السناري : نفاذ القرارات الإدارية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة عين شمس ، ١٩٨١، ص ٣٥٣ ؛ د/ محمد السيد البيدق : الرسالة السابقة ، ص١٩٧.

الإدارية العليا (في بداية قضائها) قد اعتبرت الاعتماد المالي ركناً من أركان القرار الإداري فلا يرتب آثاره إلا بتوافر هذا الركن وهو ما دفع هذا الجانب من الفقه إلى القول أن المحكمة الإدارية العليا قد وضعت بهذا المبدأ نظرية جديدة أسماها نظرية الاعتمادات المالية وهذه النظرية مفادها عدم نفاذ القرارات المرتبة لحقوق مالية مالم يصدر الاعتماد المالي الذي وضعها موضع التنفيذ [٤٠]وهو ذات ما رددته المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في الدعوى التي رفعت لإنصاف حملة شهادة المعلمين الثانوية حيث انتهت المحكمة [٤١] إلى أن قرار مجلس الوزراء لم يتولد أثره حالا ومباشرة بمجرد صدوره ، لأنه ما كان قد استكمل جميع مقوماته التي تنتج هذا الأثر ، فلا يترتب للمدعين مراكز قانونية".

وفقاً لمنطق المحكمة فإن القرار الإداري التنظيمي إذا كان من شأنه ترتيب أعباء مالية وجب لكى يصبح جائزا وممكنا قانونا أن يعتمد المال اللازم لاعتماد تلك الأعباء وإلا فإن تلك القرارات لاتعد قرارات إدارية ، بالمعنى القانوني السليم، وإنما هي من قبيل الأعمال التحضيرية التي لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري الذي يولد آثاراً قانونية .[٤٢]

الرأي الثاني :- يرى أنصار هذا الرأي أن القرار الإداري الذي يرتب أعباء مالية والذى لا تتوافر هذه الاعتمادات لتنفيذه صحيح من الناحية القانونية ، ولكن اختلف هذا الرأي حول الوقت الذي ينتج فيه هذا القرار الإداري آثاره إلى فريقين .

الفريق الأول : القرار ينتج أثره بمجرد صدوره[٤٣]: يرى هذا الفريق أن القرار الإداري اللائحى المفتقر للاعتماد المالي منتج لأثره فور صدوره لأن القرار يتمتع منذ البداية بقوة تنفيذية ترتب آثاره عليه بمجرد صدوره ، وتجعله صحيحا ناجزاً مادام مطابقاً لمبدأ المشروعية وأنه لا علاقة بين نفاذ القرار الإداري وبين نفاذ الاعتماد المالي ، واستند أنصار هذا الرأي في دعم وجهة نظرهم الى الثقة بالحكومة وضرورة إظهارها في أعين المحكومين بمظهر المليء الصادق في تنفيذ تعهداته .

الفريق الثاني : القرار صحيح معلق نفاذه على شرط واقف[٤٤] : ذهب هذا الفريق إلى أن القرار اللائحى المفتقر لوجود الاعتماد المالي قرار صحيح ، إذ لا علاقة بين وجود الاعتماد المالي وبين وجود القرار الإداري وسلامته ، ولكنه معلق النفاذ على شرط واقف هو وجود الاعتماد المالي لترتيب آثاره القانونية ،

---

[٤٠] د/ محمد عصفور : مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير والابتداع ، القاهرة ، ١٩٥٧ ، ص١٦٩.

[٤١] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٥ لسنة ١ ق الصادر في ١١ ديسمبر ١٩٥٦ ، مجموعة المبادئ ، السنة الاولى العدد الثاني ، ص ٤٩١.

[٤٢] د/ داود عبد الرازق الباز : نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، ص ١٩٠.

[٤٣] د/ مصطفى أبو زيد فهمى : القضاء الإداري ومجلس الدولة ، ط ٢٠٠٦ ، ص ٢٥١.

[٤٤] د/ محمد فؤاد مهنا : القرار الإداري في القانون المصري والفرنسي ، بحث في تحديد طبيعة القرارات الإدارية ونظامها القانوني ، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ، السنة السابعة ، ١٩٥٧،١٩٥٨، العددان ٣،٤ ، مطبعة جامعة الاسكندرية ، ص ٦٨ .

يتضح من ذلك أن عدم وجود الاعتماد المالي يوقف إحداث الأثر القانوني للقرار الإداري حتى يتوافر الاعتماد المالي ، وبناء على ما تقدم تستطيع الإدارة إرجاء القرار اللائحى إلى تاريخ لاحق خصوصاً وان القرارات اللائحية لا تنشأ عنها حقوق مكتسبة بل قواعد تنظيمية عامة ، ويؤيد معظم الفقه المصري إمكانية إرجاء آثار القرار التنظيمي أو اللائحى إلى تاريخ لاحق هو وقت توافر الاعتماد المالي .[٤٥]

الفرع الثاني

بالنسبة للقرارات الفردية

أما بالنسبة لأثر الاعتماد المالي على القرار الفردي فقد اختلف الفقه بصدده وانقسم لرأيين :

الرأي الأول : القرار صحيح ومنجز[٤٦] : ـ يذهب أنصار هذا الرأي إلى أن القرار الفردي يعد نافذا من تاريخ صدوره بغض النظر عن توافر الاعتماد المالي اللازم للنفاذ أو عدم توافره ، وبذلك فإن القرار الفردي يكون صحيحاً منتجاً لآثاره ومنجزاً مادام قد توافرت شروط صحته ، ومن ثم فإن إرجاء آثار القرار للمستقبل أمر غير جائز مالم يستلزم ذلك ضرورات سير المرافق العامة والحياة الإدارية[٤٧] ، وفى هذه الحالة يجب أن يظل محل القرار المرجأ التنفيذ قائماً حتى الوقت المحدد للتنفيذ ، فإذا انعدم المحل أصبح القرار معدوماً .

أما الرأي الثاني فيرى أن القرار يصدر معلق على شرط واقف هو توافر الاعتماد المالي فمثلا حالة صدور قرار بالتعيين في وظيفة موجودة لكنها غير ممولة أو لا توجد لها درجة مالية ، ففي هذه الحالة يكون قرار التعيين معلقا لأن محل القرار أو المركز القانوني الذي اتجه إليه القرار ممكنا ، ولكن يؤجل تحقيق آثاره إلى ما بعد وجود الاعتماد المالي ، معنى ذلك أن توافر الاعتماد لا يؤثر في وجود القرار الإداري ، وإنما في الوقت الذي يصبح فيه محل القرار ممكنا وهو ما عبر عنه البعض بأن العلة تكون في وقت التنفيذ وليس وجود الاعتماد لاسيما وأن القرارات الفردية ينشأ عنها حقوق مكتسبة[٤٨].

المطلب الثاني

موقف القضاء الإداري من القرار المعلق على توفير الاعتماد المالي

لم يستقر قضاء مجلس الدولة المصري منذ نشأته على مبدأ واحد بخصوص ارتباط نفاذ القرار الإداري بالاعتماد المالي اللازم لذلك ، بل تذبذب موقفه في ذلك سواء اختلاف المحاكم المختلفة أو اختلاف المحكمة الواحدة بين اتجاهين ، أحدهما : سعت فيه إلى إلزام السلطة المختصة بتوفير الاعتماد المالي اللازم لإنصاف

---

[٤٥] د/ سليمان الطماوى : النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ٢٠٠٦ ، ص٦١٠.

[٤٦] المرجع السابق ، ص ٥٨٠ ؛ د/ محمد عبد العال السنارى : نفاذ القرارات الإدارية ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس ، ١٩٨١ ، ص٢٥٨ ، د/محمد عبد المجيد البيدق : الرسالة السابقة ، ص ٢٠٠.

[٤٧] د/ ماجد راغب الحلو : القانون الإداري ، طبعة ١٩٩٨ ، ص٥٥٤.

[٤٨] د/ محمد السيد البيدق : الرسالة السابقة ، ص ٢٠٠.

طوائف الموظفين دون التحلل من الالتزام بحجة عدم توافر الاعتماد وذلك لأن تلك السلطة ملزمة بتوفيره قانوناً ، بينما سعت في الاتجاه الثاني إلى تقرير أن القرار الإداري إذا كان من شأنه ترتيب أعباء مالية جديدة على الخزانة العامة فلا يتولد أثره مباشرة ، إلا إذا كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً .[٤٩]

أما المحكمة الإدارية العليا فقد اعتنقت منذ البداية فكرة ارتباط نفاذ القرار الإداري بوجود الاعتماد المالي ، إلا أنها في أحكام حديثة قد ألزمت السلطة الإدارية بضرورة توفير الاعتماد المالي اللازم لتنفيذ القرار الإداري ، أما القضاء الكويتي فقد استقر في كافة أحكامه على مبدأ ارتباط نفاذ القرار الإداري بتوافر الاعتماد المالي اللازم .

الفرع الأول

موقف قضاء مجلس الدولة المصري

نعرض في هذا الفرع لاتجاه محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا على التوالي

أولا : اتجاه محكمة القضاء الإداري : لم تثبت محكمة القضاء الإداري على اتجاهها خلال سنوات قضائها وإنما مرت بثلاث مراحل :

المرحلة الأولى : وذلك في الفترة التي كانت فيه محكمة القضاء الإداري هي العنصر القضائي الوحيد بمجلس الدولة وقد صدر عن المحكمة في تلك الفترة العديد من المبادئ منها :

١- قرار مجلس الوزراء الذي يفتقر إلى المال يعتبر قراراً إداريا نهائياً لا يتوقف نفاذه على تقرير الاعتماد المالي اللازم لذلك وفى ذلك تقول المحكمة " .....لا وجه لما تتحدى به الحكومة من أن قرارات مجلس الوزراء التي تصدر مفتقرة إلى المال لا تقع ناجزة "[٥٠].

٢- عدم موافقة البرلمان على الاعتماد المالي لا تحول دون تنفيذ القرار الإداري المنشئ لمراكز قانونية ومما قضت به في ذلك " ....السلطة التنفيذية تملك إصدار قرارات تنشئ بها مراكز فردية لموظفيها يكتسبون بها حقوقا لا يجوز المساس بها ....ولا يحول دون ذلك عدم موافقة البرلمان على الاعتماد اللازم لمواجهته المراكز الفردية المكتسبة ...." [٥١].

المرحلة الثانية : وفيها عدلت المحكمة عن المبدأ السابق مقررة مبدأ مغاير ومعاكس تماماً له مفاده أن القرار الإداري إذا كان من شأنه ترتيب أعباء مالية جديدة على عاتق الخزانة العامة فإن أثره لا يتولد حالاً

---

[٤٩] المستشار حمدي ياسين عكاشة : موسوعة القضاء الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، ، ٢٠١٠، ص١٣٠٦.

[٥٠] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ١٢ فبراير ١٩٥٣ في الدعوى رقم ١٢٩٦ لسنة ٥ ق ، مجموعة المبادئ التي استقرت عليها محكمة القضاء الإداري في عشر سنوات ، السنة السابعة ، ص٤٧٩.

[٥١] حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٢ يناير ١٩٥٣ في الدعوى رقم ١٨١ لسنة ٥ق ، المجموعة ، السنة السابعة ، مبدأ رقم ٧٢٦، ص ١٤٢٧ .

ومباشرة إلا إذا كان ذلك ممكناً وجائزا قانوناً ، أو متى وجد الاعتماد المالي الذي تطلبه تنفيذه [٥٢]،ويظهر ذلك من خلال المبادئ المستخلصة من قضائها في هذا الشأن نذكر منها :

١. عدم جواز مطالبة السلطة التنفيذية بالعمل بالقرار الإداري الذي يحمل خزانة الدولة عبئاً مالياً قبل اعتماد البرلمان للمال اللازم وتسقط عملا قوة القرار في حالة عدم موافقة البرلمان على الاعتماد [٥٣].
٢. سلطة مجلس الوزراء في وضع قواعد تنظيمية في شأن الموظفين يتوقف نفاذه على موافقة البرلمان فيما يحتاج اليه من مال [٥٤].

المرحلة الثالثة : اتجهت محكمة القضاء الإداري إلى ما قررته في المرحلة الأولى من الفصل بين الاعتماد المالي ونفاذ القرار الإداري ، فقد أكدت المحكمة على أن توافر الاعتماد المالي هو مسؤلية السلطة التنفيذية ، وليس لها التحلل من التزاماتها بحجة توافر الاعتماد المالي ، ومما أكدته المحكمة في أحد أحكامها " .... فهي لا تستطيع التحلل من احترام قاعدة قانونية بحجة عدم توافر الاعتماد المالي لان توفيره هي مسؤليتها الأولى ، فلا شأن للعاملين المستفيدين من تلك القواعد القانونية بذلك ، وإلا كان باستطاعة السلطة التنفيذية التحلل من احترام وتطبيق القواعد القانونية بحجة عدم توافر الاعتماد المالي " [٥٥].

ثانيا : اتجاه المحكمة الإدارية العليا : اعتنقت المحكمة الإدارية العليا منذ بداية إنشائها فكرة ارتباط نفاذ القرار الإداري الذي يقرر مزايا مالية للموظفين بوجود الاعتماد المالي اللازم كشرط لنفاذ القرار الإداري ، أي أنها تجعل نفاذ وإحداث الأثر القانوني للقرار معلقاً على شرط واقف وهو وجود الاعتماد المالي . وقد اطرد قضاؤها على ذلك ، ومن أحكامها في هذا الأمر حكمها الذي حكمت فيه أن " ... القرار الإداري الذي من شأنه ترتيب أعباء مالية جديدة على عاتق الخزانة العامة لا يتولد أثره حالا ومباشرة ، إلا إذا كان ممكناً وجائزا قانوناً ، أو متى أصبح كذلك بوجود الاعتماد ،....فإن لم يوجد الاعتماد أصلاً كان تحقيق هذا الأثر غير ممكن قانوناً[٥٦] " وقد استمرت المحكمة إلى حد بعيد تعتنق هذه الفكرة والتي تبلور اتجاهها والذي يقوم على أساس أن نفاذ القرار الإداري يتوقف على وجود الاعتماد المالي اللازم لجعل هذا القرار ممكن النفاذ وجائز قانوناً[٥٧] .

---

[٥٢] د/ محمد السيد البيدق : الرسالة السابقة ، ص ١٩١.

[٥٣] حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٥٧٨ لسنة ٨ ق جلسة ١ ابريل ١٩٥٧ ، المجموعة ، السنة ١١ ، مشار إليه لدى د/ داود الباز : المرجع السابق ، ص١٩٢.

[٥٤] الطعن السابق ، مشار إليه لدى د/ داود الباز : المرجع السابق ، ص١٩٢.

[٥٥] حكم محكمة القضاء الإداري ، الدائرة الاستئنافية بالقاهرة ، الطعن رقم ٧٣٧ لسنة ١٣ ق جلسة ٢٣ مارس ١٩٨٣ أشار إليه المستشار حمدي ياسين عكاشة في مؤلفه موسوعة القرار الإداري ، سالفة الذكر ، ص١٣١١.

[٥٦] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٧٨٨ لسنة ٢ق جلسة ٧ ديسمبر ١٩٥٧ المكتب الفني ، الجزء ٣ ، ص ٢٢١ ، وحكمها رقم ٣١٤ السنة ١ ق جلسة ٢١ إبريل ١٩٥٦ المكتب الفني جزء ١ ، ص ٦٩١، وحكمها في الطعن رقم ٩٠ لسنة ٣ ق جلسة ٩مارس ١٩٥٧ المكتب الفني ، الجزء ٢،ص ٦٧٩ .

[٥٧] المستشار حمدي ياسين عكاشة : المرجع السابق ، ص ١٣٠٧ .

إلا أنه يلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا قد عدلت في اتجاهها الحديث[٥٨] عن الربط بين نفاذ القرار الإداري ووجود الاعتماد المالي ، فقد رفضت المحكمة الإدارية العليا تذرع الحكومة بحجة عدم توافر الاعتماد وأقرت أن " أحقية الطاعن في البدل الذي يطالب به من تاريخ نفاذ تسكينه في مجموعة الوظائف التخصصية المستحقة لهذا البدل ، ولا محاجة في التذرع بعدم توافر الاعتماد المالي طالما أن هذا القول جاء مرسلاً يعوزه الدليل " .

الفرع الثاني

موقف القضاء الإداري الكويتي

من مطالعة العديد من الأحكام الصادرة من القضاء الإداري الكويتي يتضح أن موقف القضاء الإداري الكويتي قد اختلف في اعتناقه لفكرة تعليق نفاذ القرار الإداري على شرط واقف هو وجود الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه ، سواء بالنسبة للمحاكم المختلفة أو المحكمة الواحدة .

فبالنسبة لمحكمة الاستئناف لم تسر على وتيرة واحدة في العديد من أحكامها نختار منها الدعوى المقامة ضد وكيل وزارة المالية بصفته ورئيس مجلس الخدمة المدنية ومعالى سمو رئيس مجلس الوزراء بصفتهم والتي طالب فيها المدعى بتسوية حالته الوظيفية مالياً طبقاً لأحكام قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ وما يترتب على ذلك من آثار أهمها استحقاقه للعلاوات والبدلات والمكافآت والفروق المالية المترتبة على ذلك ، وقد حكمت الدائرة الإدارية في ١٩ / ٦ / ٢٠٠٤ برفض الدعوى وفى بيان لها " .....ومتى كان ذلك وكان الثابت أن القرار رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ قد تضمنت أحكامه قواعد عامة مجردة تخص عدداً غير محدود ممن لم تنشأ لهم مراكز قانونية ذاتية ، وأنه بعد نشره وقبل تطبيقه تطبيقاً فردياً تقدم كثير من العاملين بوزارة المالية وغيرها طالبين تغيير كادرهم الوظيفي وزيادة رواتبهم وببحث ردود الأفعال الناتجة عن ذلك وما سيؤدى إليه من زيادة العبء المالي على ميزانية الدولة قرر مجلس الخدمة المدنية وقف القرار المشار إليه ثم قرر في جلسة لاحقة سحبه لما سيترتب عليه من تكاليف باهظة ترهق ميزانية الدولة ، فضلاً عن عزوف الشباب عن العمل بالقطاع الخاص .....ولا ينال من ذلك ما أثير من أن القرار المطعون فيه ..... أو وجود الاعتماد المالي ، ذلك لأن القرار محل الطعن لم تتولد عنه مراكز شخصية ، وأنه لم يثبت بالأوراق توافر الاعتماد المالي وبناء عليه خلصت المحكمة إلى حكمها برفض الدعوى" .

لكن المدعى لم يقبل بهذا الحكم وأقام استئنافه أمام محكمة الاستئناف التي أيدت الحكم السابق بقولها ".....إذا كان من شأن تنفيذ القرار الإداري ترتيب أعباء مالية جديدة على عاتق الخزانة العامة فإن أثره لا

[٥٨] حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٣ يوليو ١٩٩٦ في القضية رقم ٣٢٧٢ لسنة ٣٧ ق ، منشور في موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا المنسوخة على قرص حاسب آلى .

يتولد حالا ومباشرة إلا إذا كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً أو أصبح ذلك بوجود الاعتماد المالي الذي يستغرق تنفيذه ..." [٥٩].

وعلى خلاف هذا الحكم حكمت محكمة الاستئناف بعدم قبول الطعن المقدم من الجهة الإدارية حول تمسكها بعدم وجود الاعتماد المالي اللازم لتنفيذ قرار مجلس الخدمة المدنية بمنح بعض أعضاء هيئة التدريس بدل العمل لساعات إضافية والمكلفين بها من قبل إدارة المعهد العالي للفنون الموسيقية للتدريس لطلبة الماجستير بالدراسات العليا وكذلك أعمال الكونترول والامتحانات ، مستندة إلى أن توفير الاعتماد المالي من اختصاصات جهة الإدارة التي تلتزم بتوفيرها [٦٠].

أما محكمة التمييز فقد فرقت بين حالة أن يكون القرار الإداري قرار لائحى أو قرار فردى حيث قرنت بين تنفيذ الأول(القرار اللائحى) وبين وجود الاعتماد المالي بالإضافة إلى السلطة التقديرية للإدارة في نشأة القرار ، أما بالنسبة للقرار الفردي فلم تقرن المحكمة بين نفاذ القرار الإداري وبين وجود الاعتماد المالي وذلك لأن القرار الإداري في هذه الحالة قد أنشأ حقوقاً مكتسبة واجبة الأداء ، فضلاً عن أنه لا يجوز حرمان الشخص مما تقرر له من حقوق مالية ، كما أن توافر الاعتماد المالي هو مسئولية الإدارة وحدها .

بالنسبة للحالة الأولى حكمت محكمة التمييز " .... وكان مؤدى تلك النصوص أن منح هذه المكافأة منوط بصدور قرار من الوزير المختص على ضوء ما يؤديه كل موظف أو مستخدم أو عامل من جهد في مجال عمله وفى حدود الاعتماد المالي المخصص لهذا الغرض في الميزانية وأن القرار الصادر في هذا الأمر هو الذي يستمد منه الموظف حقه في المكافأة إذ أن مجرد استيفاء الموظف للشروط الواردة بضوابط منح المكافأة لا يقتضى لزاما منحها له لاعتبار أن منح هذه المكافأة أو عدم منحها أمر تترخص فيه جهة الإدارة بما لها من سلطة تقديرية في هذا الشأن وذلك على ضوء القواعد الواردة بالقرار المشار إليه وبالتالي أنه إذا ما توافرت الشروط الخاصة بمنح المكافأة في الموظف فإن منحها أو عدم منحها متروك للسلطة التقديرية للإدارة "[٦١]

أما بالنسبة للقرارات الفردية فقد رأت المحكمة عدم ارتباط نفادها بتوافر الاعتماد المالي حيث حكمت " أنه متى استوفى القرار التنظيمي العام المتعلق بالحقوق المالية للموظفين أوضاعه ومقوماته وقامت الجهة

---

[٥٩] حكم محكمة الاستئناف في القضية رقم ٥٦٤ لسنة ٢٠٠٤ المنعقدة بتاريخ ٢٤ / ٤ / ٢٠٠٥ مشار إليه لدى د/ داود الباز : المرجع السابق ، ص ٢١٨.

[٦٠] حكم محكمة الاستئناف في القضية رقم ٧٩٠ لسنة ٢٠٠٤ إداري ، بتاريخ ١٥ / ٥ /٢٠٠٥ ، أيضاً حكم محكمة الاستئناف في القضية رقم٧٩٤ لسنة ٢٠٠٤ إداري بتاريخ ٦/١٩/ ٢٠٠٥ ، حكم محكمة الاستئناف في القضية رقم ٨٠٩ لسنة ٢٠٠٤ إداري بتاريخ ١٥ /٥ / ٢٠٠٥ ، حكم محكمة الاستئناف في القضية رقم ١٣٠ لسنة ٢٠٠٥ إداري بتاريخ ٢٣ / ١٠ / ٢٠٠٥ ، حكم محكمة الاستئناف في القضية رقم ٣٧٢ لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٠ / ٢ / ٢٠٠٥ انظر أنظمة صلاح عبدالوهاب الجاسم mail@saljas.com .

[٦١] حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ٣٢٤ لسنة ٢٠٠٥ بتاريخ ٢١ /١١ /٢٠٠٦ انظر أنظمة صلاح عبدالوهاب الجاسم mail@saljas.com.

الإدارية بإنزال حكم ما تضمنته القاعدة القانونية العامة على الأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط فإنه يقع ناجزا ويستحق الموظف بمقتضاه حقوقه المالية بتوافر شروط استحقاقها وحلول ميعاد ادائها ، وأصبحت مستحقاته المالية حقا مكتسبا له واجب الأداء ، ولا يحول دون ذلك عدم توافر الاعتماد المالي أو عدم كفايته ، ذلك أن مركز الموظف بالنسبة للقرارات المتعلقة بالعلاقة الوظيفية هو مركز تنظيمي عام يجوز تعديله في أي وقت ، إلا أن مركزه بالنسبة لما استحق له فعلا من حقوق مالية هو مركز قانوني ذاتي أنشأ له حقا مكتسبا واجب الأداء لا يجوز المساس به ، ولا يحول دون استفائه لهذه الحقوق ما قد تتعلل به الإدارة من عدم وجود الاعتماد المالي أو نفاذه أو عدم كفايته ، لأنه فضلا عن أنه لا يجوز حرمان الموظف مما استحق له من حقوق مالية ، فإن تدبير الاعتماد المالي هو مسئولية الإدارة التزاما بأحكام القوانين واللوائح "[٦٢] كما قضت في حكم أخر أن" متى استوفى القرار أوضاعه ومقوماته واستجمعت عناصره وأركانه وقامت الجهة الإدارية بإنزال حكم ما تضمنته القاعدة القانونية العامة على الأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط ، فإنه يقع ناجزا ويستحق الموظف بمقتضاه حقوقه المالية بتوافر شروط استحقاقها وحلول أجل الوفاء بها " [٦٣].

المبحث الرابع

نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط

لما كان القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عنى إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء تحقيق المصلحة العامة ، وكان مقتضى ذلك هو نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها، إلا أن هذه القاعدة لا تصدق على إطلاقها إلا في حالة القرارات البسيطة أما القرارات المعلقة على شرط فإن نفاذها يتحقق بتحقق الشرط الذي علق عليه القرار ، وإذا كانت الشروط واقفة وفاسخة فإن معظم الشروط في القرارات الإدارية هي شروط واقفة تؤدى إلى تأجيل أثر القرار حتى يتحقق الشرط ، والأصل أنه إذا ما علق القرار الإداري على شرط سواء كان واقفا أم فاسخا فإن الشرط يجب أن يكون مشروعا ، فإذا ما كان الشرط غير مشروع بطل الشرط وبقى القرار سليما منتجا لآثاره ، إلا إذا كان الشرط هو الدافع الرئيسي لصدور القرار وهى مسألة موضوعية يقدرها القاضي في كل حالة على حدة .

يعرض الباحث هذا المبحث من خلال المطالب التالية

- المطلب الأول : القرارات التي لا تقبل التعليق على شرط .
- المطلب الثاني : أثر تحقق الشرط على نفاذ القرار الإداري .

---

[٦٢] حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ٨٨٤ لسنة ٢٠٠٥ جلسة ٦ فبراير ٢٠٠٥ انظر أنظمة صلاح عبدالوهاب الجاسم mail@saljas.com.

[٦٣] حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ٨٤٦ لسنة ٢٠٠٥ جلسة ١٣ فبراير ٢٠٠٧ ، وأيضا حكمها في الطعن رقم ١٠٤٧ لسنة ٢٠٠٥ جلسة ٣٠ يناير ٢٠٠٧ ، وحكمها في الطعن رقم ١٢٥٧ لسنة ٢٠٠٥ جلسة ٢٧ فبراير ٢٠٠٧ أنظمة صلاح عبدالوهاب الجاسم .

- المطلب الثالث : أثر عدم تحقق الشرط على نفاذ القرار الإداري.

المطلب الأول

القرارات التي لا تقبل التعليق على شرط

يرى بعض الفقه الفرنسي أن هناك بعض القرارات لا تقبل التعليق على شرط بسبب طبيعتها من هذه القرارات[٦٤] :

القرارات التنظيمية : ذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى أن القواعد العامة التي تضعها اللوائح باعتبارها متضمنة لحكم مجرد لا يمكن أن تعلق على شرط ، فهي إما موجودة أو غير موجودة ، وسندهم في ذلك أن تدخل الإدارة بعمل معين في الحالات التي يعلق عليها المشرع بعض الأثار الواردة في بعض القوانين ، فهو يعد من وجهة نظرهم تفويضا أو سلطة تقديرية[٦٥] من المشرع للإدارة ولا يعتبر تدخل الإدارة في مثل هذه الأحوال ـ من وجهة نظرهم ـ شرطاً علقت عليه الأثار القانونية للقرار التنظيمي وضربوا مثالا على ذلك بأن القانون إذا نص على حرمان الأجانب من مزاولة اختصاص معين إلا بترخيص من سلطة البوليس ، فإن سلطة البوليس تعتبر قد فوضت من جانب المشرع في الخروج على قاعدة الحرمان الواردة في القاعدة العامة.[٦٦]

إلا أن الواقع أن هذا القول لا سند له ، فالقاعدة العامة يمكن أن تعلق على شرط واقف أو فاسخ ، وإن كان هذا نادر الوقوع عملا ولكن إذا تحققت دواعيه فهو مشروع وقد وجدت أمثلة على ذلك في القضاء الإداري المصري فيما يتعلق بالقاعدة اللائحية الخاصة بالموظفين إذا ما رتبت أعباء مالية في ذمة الدولة [٦٧].

القرارات المتعلقة بحالة الأشخاص : حيث ذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى أن القرارات التي تتعلق بحالة الأشخاص لا يمكن أن تقترن بشرط سواء كان واقفا أو فاسخا ، من هذه القرارات تلك الخاصة بمنح الجنسية أو قرارات التعيين والترقية والفصل بالنسبة للموظفين وكذلك الاعتراف بالشخصية المعنوية وغيرها من القرارات وأن هذه القرارات هي واجبة التنفيذ فورا ولا يجوز أن تعلق على شرط وذلك ضماناً لاستقرار المعاملات .

---

[٦٤] مشار إليه لدى ناصر عبد الحليم السلامات : نفاذ القرار الإداري في القانون الأردني ، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٩ ، ص ١٣٨.

[٦٥] المستشار محمد السيد زهران : تجميد أثر القوانين بسبب تراخى الإدارة في استعمال سلطتها اللائحية ، بحث منشور في مجلة قضايا الحكومة ، السنة ١٤ ، العدد٢ ، يوليو ، أغسطس ، سبتمبر ١٩٧٠ ، ص ٧٤٤ .

[٦٦] ناصر عبد الحليم السلامات : المرجع السابق ، ص١٣٩ .

[٦٧] د/ سليمان الطماوى: النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص ٥٣٤ .

إلا أن المصلحة العامة قد تتطلب على سبيل الاستثناء أن تصدر هذه القرارات معلقة على شرط ، ومثال ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أن " تأجيل الامتحان ـ لغرض الترقية ـ وقصره على وظائف معينة وتضمينه أسئلة هندسية محضة لا يجيب عنها إلا مهندس خبير في الأعمال الهندسية يدخل في نطاق السلطة التقديرية لجهة الإدارة ولا رقابة عليها في ذلك مادام لم يثبت أنها انحرفت بهذه السلطة عن جادة الصالح العام "[٦٨]أيضا ما قضت به نفس المحكمة من أن " قضاء فترة الاختبار على ما يرام هو شرط الصلاحية للبقاء في الوظيفة وهو شرط مقرر للمصلحة العامة ويجرى إعماله طوال فترة الاختبار ، ومن ثم فإن مصير الموظف مرهون بتحقق هذا الشرط ، فإذا اتضح عدم لياقته قبل انقضاء هذه الفترة ساغ فصله ، ولا يعد الفصل في هذه الحالة من قبيل الفصل التأديبي لانتفاء هذه الصفة عنه ، ولا من قبيل انتهاء خدمة الموظف ، بل يقع نتيجة تخلف شرط من الشروط المعلق عليها مصير التعيين ....."[٦٩].

القرارات السلبية: القرار السلبى أو الضمني هو رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح وبالتالي فإن هذا النوع من القرارات لا يقبل بحكم طبيعته أن يقترن بشرط لم يصدر عن الإدارة قرارا صريحا بصدده ، ولما كان تعليق القرار على شرط يجب أن يكون صريحا ، فإن القرارات السلبية بحكم طبيعتها لا تقبل التعليق على شرط ، إذ لا يتصور أن يعلق شرط على قرار الإدارة بسكوتها أو امتناعها عن ترقية موظف أو سكوتها أو امتناعها عن منح ترخيص لمحل في منطقة معينة ، ذلك أن سكوت الإدارة أو امتناعها في مثل هذه القرارات لا يمكن أن يقترن بشرط واقف أو فاسخ .

المطلب الثاني

أثر تحقق الشرط على سريان القرار الإداري

القاعدة ـ كما سبقت الإشارة ـ أنه يترتب على تحقيق الشرط الواقف بدء سريان القرار الإداري ويترتب على تحقق الشرط الفاسخ انتهاء سريان القرار الإداري ، بمعنى أنه إذا تحقق الشرط الواقف سرى القرار من وقت نفاذه وليس من تاريخ تحقق الشرط .

وقد انقسم الفقه حول الأثر الرجعى للقرارات الإدارية المعلقة على شرط ، فذهب جانب منهم إلى جواز ذلك ، واعتمد هذا الجانب على إرادة الجهة الإدارية مصدرة القرار ، حيث ذهبوا إلى أنه قد تتجه إرادة الجهة مصدرة القرار إلى ترتيب آثار تحقق الشرط من تاريخ تحقيقه وليس من تاريخ صدور القرار ، فذهبوا إلى أن الأصل أن يكون للشرط فاسخا كان أم واقفا أثر رجعى ، فإذا تحقق الشرط الواقف سرى القرار من وقت نفاذه وليس من تاريخ تحقق الشرط .

---

[٦٨] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٨٢ لسنة ١٤ ق جلسة ٢٧ يناير ١٩٧٤ ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في ١٥ عاما ، جزء ١ ، ص ٣٣٢.

[٦٩] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٧٢ لسنة ٧ق جلسة ٢٤ يونيو ١٩٦١ ، المرجع السابق ، ص ٦٢٧.

إلا أن هذا الجانب من الفقه قد وضع استثناء على هذا الأصل وذلك في حالة كون طبيعة الشرط تستعصى على الأثر الرجعى ، واستندوا في رأيهم إلى أن الإدارة قد تصدر قرارا بتعيين شخص في إحدى الوظائف العامة وعلقت نفاذ هذا القرار على موافقة البرلمان على الاعتماد المالي اللازم ، فإذا وافق البرلمان على الاعتماد المالي اللازم للوظيفة فإنه لا يجوز ترتيب أثر رجعى على تحقق هذا الشرط ، لأنه في حال ترتيب الأثر الرجعى فإن الإدارة تكون ملزمة بدفع راتب هذا الموظف من تاريخ صدور قرار التعيين [٧٠]، ونحن من جانبنا نؤيد هذا الرأي مع مراعاة الاستثناءات الواردة عليه والتي تستعصى على الأثر الرجعى .

إلا أن هناك رأى أخر[٧١] قد ذهب إلى عدم جواز الاثر الرجعى للشرط سواء كان واقفا أم فاسخا فى مجال الوظيفة العامة لعلة أن ترتيب الإدارة أثرا رجعيا على تحقق الشرط واقفا كان أم فاسخا يؤدى إلى نتائج لا يمكن التسليم بها ، فمثلا إذا أصدرت الإدارة قرارا بتعيين شخص في وظيفة معينة وعلقت نفاذ هذا القرار على شرط استقالة شاغل تلك الوظيفة فإن ترتيب أثر رجعى على تحقق الشرط سوف يؤدى إلى نتائج شاذة منها :

١. التزام الإدارة بإعطاء الموظف راتبه من تاريخ التعيين لا من تاريخ استلام العمل وهذا لا يمكن أن يحدث نظرا لعدم وجود الاعتماد المالي لهذا الشخص ولعدم قيامه بأي عمل يستحق عليه راتب .
٢. ترتيب الأثر الرجعى في هذه الحالة معناه أن فترة معينة كان يشغل هذه الوظيفة شخصان في وقت واحد وهو ما يأباه المنطق القانوني السليم .

كذلك بالنسبة للشرط الفاسخ ففي حالة صدور قرار تعيين تحت شرط فاسخ وهو مثلا حضور شاغل الوظيفة الأصلي من الخارج لا تستطيع الإدارة أن تسترد المبالغ التي دفعتها للموظف تحت شرط فاسخ ذلك لأن الموظف حصل على راتبه مقابل عمل قام به ، إضافة إلى أن القرارات التي أصدرها الموظف الأصلي قبل تحقق الشرط الفاسخ تعتبر قرارات غير سليمة نظرا لصدورها من غير مختص باعتباره طبقا للأثر الرجعى لم يكن معينا في الوظيفة وهذا يؤدى إلى عدم استقرار الحياة الإدارية[٧٢] .

وإذا كان الأثر الرجعى غير موجود غالبا في القرارات الوظيفية لكون طبيعة الشرط تستعصى على الأثر الرجعى ، فإنه بحسب القاعدة يسرى القرار من تاريخ صدوره في القرارات المعلقة على حدوث التصديق أو الموافقة ، كما أشرنا سابقا .

المطلب الثالث

أثر عدم تحقق الشرط على سريان القرار الإداري

[٧٠] د/ محمد ماهر أبو العينين : ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي ، الكتاب الثاني ، بدون ناشر ، بدون تاريخ ، ص ٣٣٠ .

[٧١] د / محمد عبد العال السنارى : نفاذ القرارات الإدارية ... الرسالة السابقة، ص ١٨٩.

[٧٢] د / محمد عبد العال السنارى : نفاذ القرارات الإدارية ... الرسالة السابقة ، ، ص١٩٠.

يقوم الشرط الواقف على واقعة يستلزم تحققها تطبيق القرار ، فإن القرار لا يبدأ في السريان المباشر ، ويترتب على ذلك أن سريان القرار المعلق على شرط واقف مرهون بتحقق هذا الشرط، أما في الشرط الفاسخ فإن القرار يبقى ساريا إلى أن يتحقق هذا الشرط الفاسخ .

فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها " ... ومدة الاختبار هذه ـ على ما سبق أن قضت به هذه المحكمة ـ هي فترة زمنية فعلية أراد الشارع أن يظل الموظف خلالها تحت رقابة الحكومة وإشرافها للحكم على مدى صلاحيته للقيام بالعمل الحكومي المسند إليه بما يستتبعه من مسئوليات وما يتطلبه من استعداد وتأهيل خاصين لاتصاله بالمرافق العامة ، ويؤكد ضرورة قضاء هذه المدة بصفة فعلية تحت رقابة الحكومة ما نصت عليه المادة ١١ من المرسوم الصادر في ١٢ يناير ١٩٥٣ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٣١٠ لسنة ١٩٥١ نهائيا باتا بل إن بقاءه في الوظيفة بعد تعيينه فيهالا يكون منوطا بقضائه فترة الاختبار على ما يرام ، أي أن وقف الموظف المعين تحت الاختبار هو موقف وظيفي معلق أثناء تلك الفترة ، إذ لا يستقر وضعه القانوني في الوظيفة إلا بعد قضاء فترة التعليق وانحسام موقف الموظف بقرار من الجهة الإدارية من حيث الصلاحية للبقاء فيها من عدمه ..." [٧٣].

كذلك أوضحت المحكمة الإدارية العليا أثر عدم تحقق الشرط على سريان القرار الإداري في حكم لها جاء فيه " أنه يكفى لصحة القرار أن يثبت عدم الصلاحية للعمل خلال فترة الاختبار ، إذ بذلك يتخلف شرط من الشروط المعلق عليها مصير تعيين الموظف خلال الفترة المذكورة وهو صلاحيته للنهوض بأعباء الوظيفة ....."[٧٤].

كما قضت أيضا " أن التعيين تحت الاختبار إنما شرع لمدة محددة يكون مصير الموظف فيها معلقا بحيث لا يستقر وضعه في الوظيفة ، إلا بعد ثبوت صلاحيته للبقاء فيها والنهوض بتبعاتها مدة الاختبار ....." [٧٥].

الخاتمة:

تناول هذا البحث سلطة الإدارة التقديرية في إصدار قراراتها الإدارية ، وأن الأصل العام أن تصدر قرارات الإدارة مباشرة ، ومنجزة الاثر ، لكن من الممكن أن يعلق إنفاذها على شرط معين ، وهذا هو القرار الإداري المعلق على شرط ، سواء كان فاسخا أم واقفا من خلال تطبيقاته المختلفة.

على أن الفكرة الأهم في هذا البحث والتي يجب أن يلقي عليها الفقه مزيدا من الاهتمام ، هي ضرورة عدم ارتباط نفاذ القرار الإداري غير المدعوم ماليا بتوافر الاعتماد المالي ، ذلك أن توافر الاعتماد المالي أمر

---

[٧٣] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٢ لسنة ٤ق جلسة ٢٧ / ٦ / ١٩٥٩ مجموعة المحكمة في ١٥ عاما ، ص ١٥٦٩.

[٧٤] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم١١١٩ لسنة ١٠ق جلسة ٢٤ /١٢ /١٩٦٦ مجموعة المحكمة في ١٥ عاما ، ص٤٦٧.

[٧٥] [٧٥] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١١٢ لسنة ١١ق جلسة ٢٣ / ٤ / ١٩٦٧ مجموعة المحكمة في ١٥ عاما ، ص ٩٤٢.

يتعلق بطريقة تنفيذ القرار الإداري لا نفاذه ، ولا أثر لتدبير المال على صحة ونفاذ القرار الذي استوفى أركانه وعناصره ، ومن ثم فإن توفير الاعتماد المالي لنفاذ القرار الإداري هو مسئولية الجهة الإدارية ، التي يجب أن تظهر دائما باعتبارها طرف ملئ احتراما لقراراتها وضمانا لسير المرافق العامة بانتظام واضطراد ، وهو ما أكدت عليه أخيرا كل من المحكمة الإدارية العليا ، ومحكمة القضاء الإداري في مصر والقضاء الكويت في أغلب أحكامه فيما يتعلق بالقرارات الفردية دون اللائحية ، ذلك أنه قد استقر مجلس الدولة الفرنسي منذ بعيد على أن وجود الاعتماد المالي أو عدم وجوده أمر عديم الأثر تماما على المرتبات والمزايا المادية التي تكون قد استحق فعلا للموظفين بعد أداء العمل للإدارة.

النتائج :

١- يعنى نفاذ القرار الإداري سريانه في مواجهة المخاطبين به.
٢- يختلف نفاذ القرار الإداري عن تنفيذه ، فتنفيذ القرار الإداري لا يسرى إلا على قرار نافذ ، فهو واقعة مادية تنقل القرار من الإطار النظري لحيز التنفيذ.
٣- لا يوقف الشرط تكوين القرار الإداري وإنما يوقف فقط سريانه.
٤- تظهر أغلب القرارات المعلقة على شرط في مجال الوظيفة العامة.
٥- يعتبر القرار الإداري المتوقف تنفيذه على وجود الاعتماد المالي قرارا إداريا نافذا ، لكن تنفيذه متوقف على شرط توفير الاعتماد المالي.
٦- يمكن تعليق القرارات اللائحية على شرط كالقرارات الفردية طالما أن التعليق يهدف لتحقيق المصلحة العامة.
٧- هناك بعض القرارات التي لا يمكن تعليقها على شرط كالقرارات السلبية والقرارات المتعلقة بحالة الأشخاص كقاعدة عامة.
٨- يسرى القرار المعلق على شرط حال تحقق الشرط من وقت نفاذه وليس من تاريخ تحقق الشرط وذلك بأثر رجعى مع مراعاة بعض الاستثناءات العملية.

التوصيات :

١- عدم تعسف السلطة التشريعية في استخدام سلطتها في منح الاعتمادات المالية للسلطة التنفيذية بهدف تنفيذ القرارات الإدارية.

يجب على السلطة الإدارية التأكد من وجود الاعتمادات المالية اللازمة قبل إصدار أي قرار لائحى حتى لا يكون ذلك سببا في منع تنفيذ القرارات اللائحية الصادرة عنها وبالتالي زعزعة الثقة بالحكومة وظهورها في مظهر الطرف غير المليء.

List of references

Translated Arabic References:

1. Abdul-Wadud Yahya, Summary in the General Theory of Obligations, Section Two, Provisions of Commitment, 1986.

2. Bakr Al-Qabbani: Administrative Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 2009.
3. Daoud Abdel Razek Al-Baz, Enforcement of the Administrative Decision Related to Financial Appropriation, Scientific Publication Council, Kuwait University, 2010.
4. Fattouh Muhammad Othman, The Origins of Administrative Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1987.
5. Fouad Al-Attar, Administrative Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1987.
6. Hamdi Yassin Okasha: Encyclopedia of Administrative Judiciary in the State Council District, Volume 2, 2010.
7. Mohamed Refaat Abdel Wahab, The General Theory of Administrative Law, New University House, 2009.
8. Mohamed Refaat Abdel Wahab, The Origins of Administrative Law, New University House, 2017.
9. Muhammad Abdul-Mohsen Al-Maqat' and Ahmad Al-Farsi: Kuwaiti Administrative Law, first edition, 1997.
10. Muhammad Asfour: Doctrines of the Supreme Administrative Court in Control, Interpretation and Innovation, 1957.
11. Muhammad Maher Abul-Enein: Controls of the Legality of Administrative Decisions According to the Judicial Approach, Book Two, 1999.
12. Mustafa Afifi: The Mediator in Egyptian and Comparative Administrative Law, Book Two, Fourth Edition, Tanta University Press, 2010.
13. Mustafa Al-Jammal, Ramadan Abu Al-Saud and Nabil Saad: Sources and provisions of commitment, a comparative study, Al-Halabi Legal Publications, 2003.
14. Nabila Raslan: Lessons in the General Provisions of Obligation in the Egyptian Civil Law, 2006.
15. Omar Helmy Fahmy and Muhammad Saeed Amin, Principles of Administrative Law, Arab Renaissance House, 2004.

16. Suleiman Al-Tamawy, The General Theory of Administrative Decisions, 6th edition, Ain Shams University Press, 1980 Abdel Razzaq Al-Sanhoury, El-Wagez in explaining the new civil law, Part III, 1958<

17. Tharwat Badawy: The List of Administrative Decisions and the Principle of Legality, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1986.

PhD theses:

1. Dr. Mahmoud Helmy Mustafa: Effectiveness of the administrative decision in terms of time, Faculty of Law, Cairo University, 1962.
2. Dr. Mohamed Abdel-Aal Al-Sinary: Enforcement of Administrative Decisions, Faculty of Law, Ain Shams University, 1981.
3. Dr. Mohamed El-Sayed Abdel-Majeed El-Baydaq: Enforcement of Administrative Decisions and Their Applicability to Individuals, Faculty of Law, Cairo University, 2002.
4. Dr. Nasser Abdel Halim Al Salamat: Enforcement of the Administrative Decision in the Jordanian Administrative Law, Faculty of Law, Ain Shams University 2009.

Articles:

1. Mohamed El-Sayed Zahran: Freezing the Effect of Laws because of the Administration's Lax in the Use of its Regulatory Authority, Government Issues Journal, No. 14, Issue 2, July, August, September 1970.
2. Mohamed Fouad Muhanna: Administrative Decision in Egyptian and French Law, Journal of Law for Legal and Economic Research, Faculty of Law, Alexandria University, Q7, Nos. 3, 4, Alexandria University Press 1975.