# أنواع القرارات الإدارية من حيث أثرها تجاه الأفراد "القرارات الكاشفة والقرارات المنشئة"

إعداد: د. الكبار محمد بحر ـ كلية القانون والعلوم السياسية / غريان

## المقدمة :

نتناول في هذا البحث شرحاً موجزاً لمفهوم القرارات الإدارية من حيث أثرها تجاه الأفراد و الآثار التي تترتب عليها باعتبارها أحد التقسيمات التي أوردها فقهاء القانون الإداري للقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة.

فالقرارات الإدارية هي الأعمال القانونية التي تصدر من جانب الإدارة وحدها وبإرادتها المنفردة وتلجأ إليها الإدارة في تسيير المرافق العامة وتنفيذ القوانين وتحقيق الأهداف ذات العلاقة بالمصلحة العامة دون تحيز ودون خروج عن قاعدة تخصيص الأهداف التي في الغالب تلف وتحيط بإصدار القرار الإداري الذي لا يخرج عن ذلك.

وقد قسم الفقه القرارات الإدارية من حيث الآثار التي ترتبها على الأفراد إلى قرارات منشئة أو ملغية أو معدلة لمراكز نظامية وقانونية عامة أو شخصية ومنها – أيضا- القرارات الشرطية التي تكتفي بإسناد مركز عام إلى فرد من الأفراد ومنها القرارات الإيجابية والسلبية التنظيمية والقرارات الفردية وأخيرا القرارات الإدارية المنشئة والكاشفة وهو موضوع بحثنا هذا . وسوف نحاول في هذا البحث إلى الوصول إلى مفهوم هذه القرارات – المنشئة والكاشفة – ومعايير التمييز والتفرقة بينها وتسليط الضوء عليها بصورة مبسطة.

## مشكلة الدراسة:

يقع الكثير ممن ليس لهم دراية بأنواع القرارات الإدارية ومدى تأثيرها على الأفراد في الخلط بين هذه الأنواع الأمر الذي يجعلنا نوضح ذلك في طيات هذا البحث وهذا في حد ذاته مشكلة تواجه الكثيرين حيث يخلطون في ذلك بين القرارات المختلفة، وهذا الأمر يطرح عدة تساؤلات وجب إيضاحها.

## تساؤلات الدراسة:

1- ماهي أنواع القرارات الإدارية التي يطال أثرها الأفراد؟ وماهي آثارها
2- ما هو مفهوم هذه القرارات

3- ما موقف القضاء الإداري من هذا النوع من القرارات

## أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية الدراسة في بيان و إيضاح أثر القرارات الإدارية على الأفراد وأنواعها وأهميتها سواء كان ذلك في الحياة العملية أو للاستفادة من ذلك من خلال هذه الدراسة في المجال العملي مبنياً ذلك في طيات هذا البحث (أو في ثنايا هذا البحث).

## أهداف الدراسة:

1- شرح مفهوم القرارات الإدارية من حيث أثرها تجاه الأفراد.
2- بيان الفارق بين القرارات الكاشفة والقرارات المنشئة.
3- بيان وإيضاح الموقف القانوني تجاه كل نوع من هذه الأنواع من القرارات الإدارية وكيفية التعامل معها أمام دوائر القضاء الإداري من خلال بيان أحكام المحاكم المختلفة

## منهجية الدراسة:

يعتبر المنهج الملائم لهذه الدراسة هو المنهج الوصفي التحليلي نظراً لما يمتاز به من مقومات الوصف والتحليل والتفسير.

## تقسيمات الدراسة:

لتوضيح أنواع القرارات الإدارية المؤثرة في حياة الأفراد نجد أنه من الملائم تقسيم الدراسة إلى مبحثين اثنين وخاتمة نعرض في المبحث الأول أنواع القرارات الإدارية من حيث آثارها تجاه الأفراد وذلك في مطلبين تتناول في المطلب الأول القرار الإداري المنشئ اما المطلب الثاني متخصصة للقرار الإداري الكاشف أما المبحث الثاني فهو يتناول التمييز بين القرار المنشئ والقرار الكاشف وينقسم إلى ثلاث مطالب الأول فهو التمييز بينها من حيث مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية أما المطلب الثاني من حيث جواز سحب القرار الإداري وموعده وتناول المطلب الثاني: التفرقة بين القرارات ثم خاتمة تحتوي على ما توصل إليه البحث من نتائج.

## المبحث الأول:

القرارات الإدارية وأثرها على الأفراد, "القرارات النافذة من حق الأفراد".
وهذه القرارات تنقسم في نظر الفقهاء إلى طائفتين:

**الأولى:** قرارات نافذة في حق الأفراد وهي القرارات الإدارية بالمعنى الصحيح وتكون الأغلبية العظمى من القرارات التي تصدرها الإدارة "القرارات المنشئة".

**أما الثانية:** هي قرارات غير نافذة في حق الأفراد فلا تلزمهم ولا يحتج بها عليهم ومثالها الإجراءات الداخلية أو إجراءات التنظيم الداخلي أو ما يعرف بالمنشورات والتعليمات والدوريات أو الأوامر المصلحية "القرارات الكاشفة".

وسوف تتناول ذلك في مطلبين نخصص الأول للقرار الإداري المنشئ وتخصص المطلب الثاني للقرار الإداري الكاشف.

## المطلب الأول ـ القرار الإداري المنشئ :

هو ذلك القرار الذي يترتب عليه إنشاء مركز قانوني جديد عام أو خاص أو إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة سواء بالتعديل أو بالإلغاء ويكون هذا النوع في الأغلبية العظمى من القرارات مثل قرار تعيين في وظيفة عامة وقرار فصل موظف ومنح رخصة أو امتياز, والقرارات التنظيمية التي تنشئ قواعد قانونية جديدة أو تعديل في القواعد القانونية القائمة[1] .

فهي إذاً تلك القرارات التي يترتب عليها إنشاء آثار جديدة في عالم القانون بإنشاء مركز قانوني جديد أو إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة سواء بالتعديل أو بالإلغاء وهي تولد بذاتها آثاراً لأول مرة فالقرار الصادر بتعيين موظف يعتبر قرار منشئ؛ لأنه يولد آثاراً قانونية لأول مرة من يوم صدوره هذا كقاعدة عامة وكذلك قرار بفصل موظف بسبب غير الحكم عليه بعقوبة جنائية يعتبر قراراً منشئاً لمركز قانوني جديد لا يمكن الرجوع به إلى الماضي وهذا يطال باقي القرارات المنشئة الأخرى التي تنشئ مركزاً قانونياً جديد وتنتج آثاراً قانونية لأول مرة[2].

وهذا النوع من القرارات التي تنشئ مركز قانوني للأفراد وحدها التي يجوز الطعن عليها بدعوى الإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري فلقد استقر القضاء الإداري الليبي على عدم قبول دعوى الإلغاء ضد المنشورات والتعليمات والإجراءات الداخلية لأنها موجهة أصلاً إلى العاملين في الجهاز الإداري وليس لها أي أثر تجاه الأفراد ومن ثم ليس لهم أية مصلحة في الطعن عليها وهذا يعني أنه إذا تضمنت هذه المنشورات والتعليمات والإجراءات الداخلية أحكاماً قانونية جديدة من شإنها التأثير على مراكز الأفراد فإنها تصبح قابلة للطعن عليها بالإلغاء وهذا ما أشارت إليه دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي في الدعوى رقم 28 لسنة 9 جلسة بتاريخ

1980\10\29 حيث قالت "ضابط القرار الإداري يقبل الطعن بالإلغاء أن يكون له أثر من قبل الأفراد وإذا كان المنشور رقم 8 لسنة 1978 م الصادر عن اللجنة الشعبية العامة.....من شأنه أن يؤثر على المركز القانوني للطاعن وذلك بحرمانه من اقتضاء مقابل العمل الإضافي من جهة العمل الأصلية التي تتولى في الوقت ذاته صرف مرتبه العادي فإن هذا المنشور يعد قراراً إدارياً يقبل الطعن بالإلغاء"[3]

فالقرارات المنشئة كما أشار العميد الدكتور سليمان الطماوي هي التي يترتب عليها آثار جديدة في علم القانون ومثال ذلك أن يصدر قرار بتعيين موظف أو فصله للصالح العام أو للاستغناء عن وظيفته وكذلك القرار الصادر بمنع ترخيص أو سحبه فإنها تولد بذاتها آثار لأول مرة ويرتبون على هذه التفرقة نتيجة هامة مقتضاها أن القرارات الإدارية المنشئة تولد كقاعدة عامة آثاراً من يوم إصدارها أما آثار القرارات الإدارية الكاشفة فترجع إلى التاريخ الذي ولدت فيه الآثار القانونية التي كشف عنها القرار[4], فالقرار الصادر بفصل الموظف لسبق الحكم عليه بعقوبة جنائية إنما يرجع بآثاره إلى تاريخ صدور الحكم بعكس القرار الصادر بفصل الموظف لسبب آخر فإنه لا يمكن أن يرجع إلى الماضي[5] وهذا ما أشار إليه حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر في 1954\12\11 والذي جاء فيه "....ومن حيث أن خدمة الموظف أو المستخدم الذي يحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف تنتهي حتماً وبقوة القانون وذلك دون حاجة إلى استصدار قرار بالفصل وإن صدر قرار بالفصل فإنه يعتبر من قبيل الإجراءات اللازمة لتنفيذ القانون"[6] وقد أشارت إلى ذلك المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكمها الصادر بتاريخ 1962\12\29 حيث قالت :

"والقرار الذي يصدر بإنهاء خدمة الموظف في هذه الحالة لا ينشئ بذاته مركزاً قانونياً مستحدثاً للموظف, بل لا يعدو أن يكون إجراء تنفيذياً لمقتضى الحكم الجنائي الذي رتب عليه القانون إنهاء الخدمة حتماً باعتباره إعلاناً وتسجيلاً للأثر التبعي الذي ترتب من قبل بحكم القانون والذي لا معدى عن أعماله دون ترخص من جهة الإدارة في هذا الشأن "[7].

وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكم آخر صادر عنها بتاريخ 1957\2\23 حيث تقرر أن القرار الصادر بإعلان نتيجة الامتحان إنما هو قرار كاشف يرتد بأثره إلى تاريخ الانتهاء من تأدية الامتحان "....لأن الحصول على المؤهل مركز قانوني ينشأ في حق صاحب الشأن بتأدية الامتحان في جميع مواده بنجاح . أما إعلان النتيجة بعد ذلك بمدة تطول أو تقصر بحسب الظروف فلا يعدو أن

يكون كشفاً لهذا المركز قد نشأ من قبل نتيجة لعملية سابقة هي إجابة الطالب في مواد الامتحان إذ هي التي تحدد هذا المركز ولذا يعتبر حصوله على المؤهل راجعاً إلى التاريخ الذي أتم فيه إجاباته في جميع هذه المواد بنجاح[8]

**المطلب الثاني- القرار الإداري الكاشف :**

هو الذي لا يحدث تغييراً في المراكز القانونية العامة أو الخاصة، بل يختصر دوره في تقرير أو تأكيد مركز قانوني قائم من قبل ويضرب الفقهاء أمثلة لهذا القرار بالقرار الصادر بفصل موظف لسبب الحكم عليه في جريمة يترتب على ارتكابها فصله من وظيفته بقوة القانون والقرار الصادر برفض تظلم على أساس مشروعية القرار المتظلم منه والقرار الصادر تأكيداً لقرار إداري سابق.[9]

فالقرار الإداري الكاشف فهو اذاً لا يستحدث جديداً في عالم القانون أي أنه لا ينشئ مركزاً قانونياً جديد بل ينحصر دوره في تقرير أو تأكيد مركز قانوني قائم من قبل فهو يكشف عن مركز قانوني نشأ من قبل القانون أو عن طريق قرار إداري سابق.

ويوضح ذلك ما ذهبت أو قضت به المحكمة الإدارية العليا بمصر حيث قالت :

"القرار الصادر بإعلان نتيجة امتحان انما هو قرار كاشف يرتد بأثره إلى تاريخ الانتهاء من تأدية الامتحان؛ لأن الحصول على المؤهل مركز قانوني ينشأ في حق صاحب الشأن تأدية الامتحان في جميع مواده بنجاح, أما إعلان النتيجة بعد ذلك لمدة قد تطول أو تقصر بحسب الظروف فلا يعدو أن يكون كشفاً لهذا المركز الذي كان قد نشأ من قبل نتيجة لعملية سابقة هي إجابة الطالب في مواد الامتحان ولذا يعتبر حصوله على المؤهل راجعاً إلى التاريخ الذي أتم فيه إجابته في جميع هذه المواد بنجاح"[10]

وهناك القرارات الإدارية التي يقتصر أثرها على جهة الإدارة ذاتها دون أن يمتد إلى الأفراد؛ لأنها لا تتضمن بالنسبة إليهم إلى أي تغيير في المراكز والأوضاع القانونية فهي قرارات موجهة فقط إلى الموظفين وهم بالتالي وحدهم الذين يلتزمون باحترامها وتنفيذها ومن أمثلتها المنشورات والتعليمات والأوامر التي تصدرها الهيئات الإدارية الأعلى للهيئات الإدارية الأدنى والمتضمنة تفسير القوانين واللوائح وكيفية تنفيذها وكذلك الإجراءات الداخلية بتنظيم وتسيير العمل داخل الأجهزة الإدارية بما يكفل حسن أدائها.[11]

وقد أشار الدكتور سليمان الطماوي إلى أن القرارات الكاشفة هي التي يقصد بها تلك القرارات التي لا تستحدث جديداً في عالم القانون، بل يقتصر عملها على إثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل ومحققة بذاتها للآثار القانونية, ومثال ذلك القرار الذي يصدر وفقاً لحالة الشخص المدنية مقرراً حقه في الانتماء إلى منظمة اجتماعية للتأمين والقرار الصادر بفصل موظف لسبب الحكم عليه في جريمة يترتب على اقترافها فقده وظيفته العامة والقرار الصادر برفض تظلم؛ لأن القرار المتظلم منه سليم ومطابق للقانون والقرار الذي يكتفي بتوكيد قرار سابق دون ان يضيف إليه جديداً.[12]

## المبحث الثاني
## التمييز بين القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة

تتضح أهمية التمييز بين القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة وبيانها وذلك من خلال أثرها على المخاطبين بها وتحديد مركزها القانوني تجاه الأفراد حتى يتمكن القانون الإداري من اتخاذ موقف تجاهها وتجاه المخاطبين بها والمؤثرة عليهم من ضمن الخواص القانونية ولتحديد ذلك والوقوف عنده لابد من التمييز بينها حتى يتضح الموقف القانوني تجاهها وذلك على النحو التالي :

### المطلب الأول- من حيث مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

إن القرارات الإدارية المنشئة تنتج آثارها بالنسبة للمستقبل فحسب، أي من تاريخ صدورها، أما القرارات الكاشفة فإن آثارها تترتب عليها من تاريخ انشاء المركز القانوني الذي تقرره وتكشف عنه وما ذلك؛ إلا لأنها لا تحدث بذاتها أثراً وبذلك لا تكون في الحقيقة بصدد أثر رجعي لها وإنما تكون بصدد أثر مباشر أو فوري للعمل القانوني المنشئ للمركز القانوني محل القرار الكاشف[13] وتطبيقاً لذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكمها بتاريخ 1962/12/29 بقولها:

"القرار الذي يصدر بإنهاء خدمة الموظف للحكم عليه في جناية في هذه الحالة لا ينشئ بذاته مركزاً قانونياً مستحدثاً للموظف، بل لا يعدو أن يكون إجراءً تنفيذياً لمقتضى الحكم الجنائي الذي رتب عليه القانون إنهاء الخدمة حتماً باعتبارها إعلاناً وتسجيلاً للأمر التبعي الذي ترتب من قبل بحكم القانون والذي لا معدى عن أعماله دون ترخيص من جهة الإدارة في هذا الشأن"[14]

وقد أشارت كذلك محكمة القضاء الإداري المصرية إلى التفرقة بين القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة في حكمها الصادر بتاريخ 1953/11/29 حيث قالت :

"يجب التفرقة بين القرارات المنشئة لمراكز قانونية التي تصدر بقصد إحداث أثر معين من شأنه إنشاء مركز قانوني بالنسبة إلى أحد الأفراد وبين القرارات التنفيذية المبنية على سلطة مقيدة وفي الحالة الثانية يصدر القرار كاشفاً لحق أحد الأفراد المستمد من القانون [15]"

**المطلب الثاني- من حيث جواز سحب القرار وموعده:**

القرارات المنشئة ليست كلها مما يجوز سحبه, أما ما يجوز سحبه منها فإن الإدارة تتقيد بميعاد معين هو ميعاد الطعن فيها بالإلغاء . أما القرارات المقررة أو الكاشفة فيجوز سحبها بصفة مطلقة ولا تتقيد الإدارة بصددها بميعاد معين للسحب فيجوز سحبها في أي وقت.[16]

فالقرارات المنشئة لا يجوز سحبها كلها، بل يجوز سحب بعضها على أن تتقيد الإدارة عند إجراء السحب بميعاد الطعن حيث يمنع على الإدارة سحب القرارات الإدارية التي تنشئ حق أي القرارات المنشئة بعد فوات ميعاد الطعن القضائي وطبقاً لذلك يشترط لصحة الاستناد إلى الحصانة التي تكتسبها القرارات الإدارية بفوات موعد طلب إلغائها أن تكون هذه القرارات منشئة لمراكز قانونية لأصحاب الشأن فيها[17]

وقد أشارت إلى ذلك محكمة القضاء الإداري بمصر جلسة 1952/2/19 حيث قالت :

"إن القرارات المنشئة للحقوق هي التي يمتنع عن الإدارة سحبها بعد فوات المواعيد المقررة للسحب قانوناً أما إذا كان هذا الحق يستمده صاحبه من القانون مباشرة فليس القرار حينئذ إلا كاشفاً للحق ومسجلاً له ولجهة الإدارة سحبه في أي وقت ".[18]

ويجوز للإدارة سحب القرارات الكاشفة بشكل مطلق متى تبين إنها أصدرته على خلاف القانون دون التقيد بمدة أو ميعاد محدد، فالقرار الذي يكون مجرد تنفيذ وتقرير للحق الذي يستمده الفرد من القانون مباشرة فإنه لا يكون قراراً إدارياً منشئاً لمركز قانوني وبالتالي يجوز للسلطة الإدارية سحب قراراتها التي تكون من هذا القبيل في أي وقت متى استبان لها مخالفتها للقانون إذ ليس هناك حق مكتسب في هذه الحالة يمتنع عليها المساس به, فالقرارات الكاشفة ليست إلا تطبيقاً لقاعدة آمره مقيدة تنعدم فيها سلطة الإدارة التقديرية، والسبب في جواز سحب القرارات الإدارية الكاشفة في أي وقت هو إنها تكشف مركزاً قانونياً من قبل, فهي إذا لم تكشف عن هذا المركز

القانوني، استلزم الأمر إصدار قرارات صحيحة تكشف عنه وليس هذا إلا سحباً لها واستبدالها بغيرها.[19]

إن المنازعات المتعلقة بالقرارات الكاشفة تندرج في نطاق دعاوي الاستحقاق أو التسوية لا دعاوي الإلغاء وبالتالي لا تتقيد بالمدة المقررة بالنسبة لهذا النوع من الدعاوى.[20]

وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر بتاريخ 1960/4/22 حيث قالت "إن القرارات المتفرعة عن المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت إنما يقوم النزاع فيها على مراكز قانونية يتلقى أربابها الحق فيها إن ثبت لهم من القانون مباشرة غير رهين بإرادة الإدارة أو بسلطتها التقديرية ويهدف بها ذوو الشأن إلى تقرير أحقيتهم في الإفادة من مزايا قاعدة قانونية ولا تعدو القرارات التي تصدرها الإدارة في خصوصها "أياً كان فهمها لهذه القاعدة" أن تكون تنفيذاً لحكم القانون وبهذا الوصف فإنها تعد من قبيل دعاوى التسوية لا الإلغاء ولا يخضع قبولها لشرط رفعها في المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء".[21]

## المطلب الثالث- التفرقة بين القرارات المنشئة لمراكز قانونية بناءً على سلطة تقديرية وبين القرارات التنفيذية المبنية على سلطة مقيدة:

إذا تناولنا الفارق بين القرار المنشئ لمراكز قانونية بناءً على السلطة التقديرية للإدارة وبين القرارات التنفيذية المبنية على سلطة مقيدة فمن المسلَّم به في الحالة الأولى أن من خصائص القرار الإداري أن يصدر من سلطة عمومية لها حق إصداره وذلك بقصد إحداث أثر معين من شأنه إنشاء مركز قانوني بالنسبة لأحد الأفراد من السلطة العمومية التي أصدرته وذلك في الميعاد المنصوص عليه قانونياً.

أما في الحالة الثانية فإن كان القرار كاشفاً لحق أحد الأفراد المستمد من القانون وجاء في كشفه لهذا المركز مجانباً للصواب فإنه يجوز للسلطة العمومية أن تصحح ما ورد فيه من خطأ ولو جاء التصحيح بعد الميعاد القانوني إذ إن المركز القانوني للفرد قد حددته النصوص وقواعد القانون الآمرة من قبل.[22]

فالقرارات الكاشفة التي لا تولد حقوقاً ومزايا لصاحب الشأن لجهة الإدارة الحق في سحبها في أي وقت . فالقرار الكاشف والقرار المنشئ هو عودة إلى فكرة السلطة المقيدة والسلطة التقديرية للإدارة ويتميز القرار الإداري بأنه يحدث دائماً تغييراً في التنظيم القانوني أي في مجموعة القواعد والمراكز القانونية القائمة في وقت ما وهذا ليس فقط في مجال السلطة التقديرية حيث يكون الدور المنشئ للقرار الإداري

واضحاً وإنما يتحقق هذا الطابع الإنشائي –أيضاً- في مجال السلطة المقيدة ففي هذا المجال الأخير يقال إن الإدارة بإصدارها قراراً إدارياً لم تفعل أكثر من تطبيق أو إعمال أحكام القانون ولكن تدخلها يعتبر في الحقيقة أبعد أثراً من ذلك فهي بالقرار الإداري الفردي الذي تصدره بناءً على سلطة مقيدة تنقل أحكام القانون الذي تطبقه من صورتها العامة المجردة إلى صورة واقعية ومتعلقة بحالة معينة بالذات أو شخص معين بالذات فدور الخلق و الإنشاء ظاهر ومؤكد.[23]

وقد أشارت المحكمة العليا الليبية في الطعن رقم 23/31 بتاريخ 1978/6/1 بقولها :

"اتجه بعض القضاء الإداري إلى التفرقة بين القرارات التي تصدر عن سلطة مقيدة وتلك التي تصدر عن سلطة تقديرية وأجاز سحب الأولى دون الثانية في أي وقت ودون تقييد بميعاد وترى المحكمة أن هذا النظر غير سديد؛ ذلك لأن القرار الإداري الواحد تتفاوت سلطة التقدير والتقيد في جميع أركانه ويستحيل أن يكون القرار تقديرياً في جميع عناصره فالتقدير والتقييد يتداخلان معاً في كل قرار إداري تقريباً وإن كان من غير المستحيل أن تكون كل عناصره مقيدة، والتفرقة بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة لا ينظر إليها من حيث جواز سحب القرار وتحصينه ضد السحب، وإنما ينظر إليها من حيث مدى سلطة القضاء في رقابة مشروعيتها تتسع هذه الرقابة بالنسبة إلى القرارات التي تصدر عن سلطة مقيدة بحيث تتناول بحث جميع أسباب عدم المشروعية؛ لأن هذه القرارات يجب أن تسير في النطاق القانوني الذي رسمه الشرع بينما تضيق هذه الرقابة بالنسبة إلى القرارات التي تصدر عن سلطة تقديرية في الغالب فلا تمتد رقابة القضاء إلى ملاءمة صدورها إلا إذا شابها عيب الانحراف بالسلطة وعلى ذلك فالقرار الإداري الذي تغلب على عناصره سلطة التقييد شأنه شأن القرار الذي تغلب عليه سلطة التقدير يتحصن ضد السحب بفوات ميعاد الستين يوماً استقراراً للأوضاع الإدارية إلا إذا شابه عيب بلغ حداً جسيماً يجرده من كيانه وصفته الإدارية وينحدر به إلى مجرد عمل مادي فإنه لا يتمتع بما تتمتع به القرارات الإدارية السليمة أو المعيبة من حصانة".[24]

## الخاتمـــــــة:

من خلال استعراضنـــــــا في هذا البحث للقرار الإداري المنشئ والقرار الإداري الكاشف والذي حاولت فيه أن أعطي فكرة موجزة لهذا النوع من أنواع القرارات الإدارية من حيث الآثار التي تترتب عليها نستخلص أن القرار الإداري

المنشئ هو أحد أنواع القرارات الصادرة عن الإدارة التي تنشئ مركزاً قانونياً جديداً عاماً أو خاصاً في حين أن القرار الإداري الكاشف هو ذلك القرار الذي لا يحدث تغييراً في المراكز القانونية العامة أو الخاصة بل ينحصر دوره في تأكيد مركز قانوني قائم من قبل ذلك، تبين لنا أن الآثار التي تترتب على أهمية التمييز بينها يمكن إجمالها واستخدامها في النتائج التالية:

1- جواز سحب القرارات الكاشفة بصفه مطلقة دون التقيد بمدد التقاضي في حين القرارات المنشئة لا يجوز سحبها كلها؛ لأن الإدارة تتقيد بميعاد معين وهو ميعاد الطعن فيها بالإلغاء.

2- القرارات المنشئة تنتج آثارها بالنسبة للمستقبل فقط أما الكاشفة فتترتب آثارها من تاريخ نشأة المركز القانوني الذي تقرره.

فالأصل أنه لا يصدر القرار الإداري إلا لكي يرتب آثاراً قانونيةً جديدةً سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو إنهاء مركز سابق وهذا هو القرار الإداري المنشئ فالقرار الإداري اللائحي ينشئ أو يعدل مركز قانوني عام أما القرار الفردي فينشئ أو يعدل مركز قانوني ذاتي أو شخصياً أو يسند مركزاً عاماً إلى شخص معين غير أن من هذه القرارات مالا يرتب آثاراً قانونية جديدة بل يكتفي بإقرار مركز قانوني سبقت نشأته أو تأكيده وهذه هي القرارات الإدارية الكاشفة فالقرار الكاشف يرتب نفس الآثار السابق ترتيبها بواسطة قرار سابق أو بسبب حدوث واقعة يرتب عليها القانون تلك الآثار؛ ولهذا يسرى القرار الكاشف بأثر رجعي من التاريخ الذي ترتبت فيه الآثار التي يقوم بكشفها وتقريرها.

وأنا مع الرأي الذي يرى أن تقسيم القرارات الإدارية إلى منشئه وكاشفه تقسيماً غير مبني على أساس سليم؛ ذلك لأن القرار الإداري يعتبر منشئاً لمركز قانوني في جميع أحواله وفي جميع صوره إما بخلق مركز قانوني جديد لم يكن قائماً من قبل أو التعديل أو إلغاء لمركز قانوني قائم من قبل والسبب في تأكيدنا هو أن الفقه والقضاء اتفقا على تعريف القرار الإداري بأنه الإفصاح عن إرادة الإدارة الملزمة بقصد إحداث مركز قانوني معين فلكي نكون أمام قرار إداري يجب أن يترتب على القرار الذي تصدره الإدارة إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل في المراكز القانونية القائمة من قبل

3- ولذلك فإننا نتفق مع الاتجاه الذي يذهب إلى عدم وجود أساس سليم لتقسيم القرارات الإدارية إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة؛ لأنه لاوجود للقرارات

الكاشفة فالقرارات الإدارية بطبيعتها قرارات منشئة لمراكز قانونية فإذا لم يحدث هذا الأثر لايمكن أن تكون قرارات إدارية على الإطلاق؛ لأن القرار الإداري لابد أن يحدث أثراً على المخاطبين به . فالقرارات الكاشفة تنطوي في ذات الوقت على قرارات منشئة للحقوق .

**والله ولي التوفيق**

## الهوامش:

(1) محمود حافظ- القرار الإداري- دار النهضة العربية- 1993 ص 170
(2) عبدالغني سيبوني عبدالله- القانون الإداري- القانون الإداري
(3) حكم محكمة استئناف بنغازي- دعوى رقم 28 سنة 9- 1980\10\29 م
(4) ستاسينو بولس- عن الأعمال الإدارية طبعه 1964 ص80 نقلاً عن د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية ص440
(5) سليمان الطماوي- النظرية العامة للقرارات الإدارية ؟؟عن شمس الطبعة العادلة سنة 1991 ص448
(6) حكم محكمة القضاء الإداري هي السنة الثامنة 11\12\1954 ص746
(7) المحكمة الإدارية العليا مصر الحكم الصادر بتاريخ 29\12\1962 السنة الثامنة ص353
(8) المحكمة الإدارية العليا مصر حكم صادر بتاريخ 23\2\1957 السنة الثانية ص565
(9) محمود حافظ مرجع سابق
(10) المحكمة الإدارية العليا بمصر في 23\2\1957
(11) د. محمد عبدالله الحراري القانون الإداري الليبي ج 2 منشورات جامعة ناصر سنة1992 ص181
(12) د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية جامعة عين شمس الطبعة السادسة 1991 ص448
(13) محمود حافظ مرجع سابق
(14) المحكمة الإدارية لعليا بمصر حكم بتاريخ 1962/2/29
(15) محكمة القضاء الإداري المصرية جلسة بتاريخ 1953/11/29 السنة الثامنة
(16) محمود حافظ . مرجع سابق
(17) سليمان الطماوي . مرجع سابق . النظرية العامة للقرارات الإدارية . مرجع سابق
(18) محكمة القضاء الإداري مصر جلسة 1952/2/19 س6 ص784 مبدأ (1451)
(19) محمد عثمان . المبادئ والأحكام القانونية للإدارة . مرجع سابق
(20) سليمان الطماوي . النظرية العامة للقرارات الإدارية . مرجع سابق ص451
(21) المحكمة الإدارية العليا بمصر حكم بتاريخ 1960/4/22 قضية رقم 2 لسنة 2 دمشق
(22) د . حمدي ياسين عكاشة . القرار الإداري . نشأه المعارف بالإسكندرية سنة 1987 ص2006
(23) د . محمود حافظ . مذكرات في القرار الإداري لطلبة الدكتوراه – 1972 القاهرة ص127
(24) المحكمة العليا الليبية طعن إداري رقم 23/31 م بتاريخ 1978/6/1