E-ISSN: 2789-3359 || P-ISSN: 2789-7834 || AIF: 0.5 GIF: 1.5255

سلطة الإدارة في المساس بالقرارات الإدارية الفردية

The authority of management to influence individual management decisions

م. م أسيل كامل عاجل: المعهد التقني في الناصرية، الجامعة التقنية الجنوبية، العراق

م. م صادق يوسف خلف: جامعة الأمام جعفر الصادق (ع) الأهلية، فرع ذي قار، العراق

Aseel kamel agel: Technical Institute in Nasiriyah, Southern Technical University, Iraq

Sadiq Youssef Al-yasiri: Imam Jaafar Al-Sadiq (pbuh) Al-Ahliyya University, Dhi Qar Branch, Iraq

E-ISSN: 2789-3359 || P-ISSN: 2789-7834 || AIF: 0.5 GIF: 1.5255

المستخلص:

تتمتع الإدارة في ممارسة نشاطها بامتيازات عدة ولعل أهمها امتياز اتخاذ القرارات الإدارية الملزمة والنافذة بحق الأفراد، والمؤثرة في المراكز القانونية الخاصة بهم، ومن خلالها تتمكن الإدارة من إحداث التغيرات التي تريدها في المراكز القانونية إنشاءً وإلغاء وتعديل اً، ولكن السلطة التي تمنح للإدارة في المساس بالقرارات الادارية الفردية سواء بالسحب او الإلغاء ليست مطلقة انما تخضع للتوازن بين مبدأ المشروعية من حيث التزام الإدارة بأن تكون القرارات الصادرة عنها وجميع تصرفاتها موافقة ومطابقة للقواعد القانونية، وبين مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية للأفراد الناجمة عن القرارات الصادرة عن الإدارة، فالقانون والقضاء يسبغ لهم هذه الحماية ويمنع الإدارة من الاعتداء بها او العبث بها. ويكمن هدف البحث ان المساس بالقرار الاداري الفردي سواء بالسحب او الإلغاء يتطلبه حسن أدارة المرافق العامة المختلفة، او تجد الإدارة قد استعجلت بإصدار القرار الإداري أو انها ارتكبت الأخطاء، أو تكتشف انها لم تتحر وجه القانون والشرعية واحترام ضمانات الأفراد، فترغب بإعادة النظر بهذا القرار الإداري، اما عن طريق سحب القرار الاداري الذي يزيل القرار وما ينتج عنه من آثار منذ صدوره، أو بإلغاء القرار بالنسبة للمستقبل والحيلولة دون انتاج أي اثار جديدة دون ان يمس ما أنتجه من آثار في الماضي ولكن هذا المساس يعد اشد خطرا واكثر تأثيرا بما قد يرتبه من اثار على الافراد وما قد يلحق بهم من اضرار، لكونه قد رتب حقوق مكتسبة للأفراد، لذلك تكمن اهمية البحث الوقوف على مدى سلطة الإدارة في الموازنة بين الامرين، سواء فيما يتعلق بالفقه او القضاء. إما على مستوى منهجية البحث سنعتمد على المنهج التحليلي والمنهج المقارن الذي يقوم على تقصي جوانب الموضوع وحيثياته في الفقه والقضاء، ليتسنى بعد ذلك أفضل الحلول التشريعية المناسبة، واخيراً نختتم البحث من خلال تبيان اهم النتائج والتوصيات.

الكلمات المفتاحية: المساس، سلطة، الإدارة، القرارات، الادارية، الفردية

Abstract:

The administration enjoys in the exercise of its activities several privileges, perhaps the most important of which is the privilege of making administrative decisions that are binding and effective against individuals, and which influence their legal centers, and through which the administration can bring about the changes it wants in the legal centers to

create, cancel, but the authority granted to the administration is in compromising administrative decisions. Individuality, whether by withdrawal or cancellation, is not absolute, but is subject to a balance between this legality in terms of the administration's commitment that the decisions issued by it and the collection of its actions be in accordance with the legal rules, between the principle of stability of the rights and legal positions of individuals resulting from the decisions issued by the administration, the law and the judiciary grant them this protection and prevent Management from assaulting or tampering with. The aim of the research lies in that prejudice to the administrative decision, by withdrawing or amending, is dignity, public utilities. The analytical approach and the comparative approach, which is based on investigating the aspects of the topic and reaching the best solutions.

Keywords: prejudice, authority, management, decisions, administrative, individual

المقدمة:

تتمتع الإدارة في ممارسة نشاطها بامتيازات عدة ولعل أهمها امتياز اتخاذ القرارات الإدارية الملزمة والنافذة بحق الأفراد، والمؤثرة في المراكز القانونية الخاصة بهم، ومن خلالها تتمكن الإدارة من إحداث التغيرات التي تريدها في المراكز القانونية إنشاءً وإلغاء وتعديلاً، ولكن السلطة التي تمنح للإدارة في المساس بالقرارات الإدارية الفردية سواء بالسحب او الإلغاء ليست مطلقة انما تخضع للتوازن بين مبدأ المشروعية من حيث التزام الادارة بأن تكون القرارات الصادرة عنها وجميع تصرفاتها موافقة ومطابقة للقواعد القانونية، وبين مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية للأفراد الناجمة عن القرارات الصادرة عن الادارة، فالقانون والقضاء يسبغ لهم هذه الحماية ويمنع الادارة من الاعتداء بها او العبث بها، وهذا محور دراستنا لهذا الموضوع.

أهمية البحث:-

تكمن اهمية البحث ان المساس بالقرار الإداري الفردي سواء بالسحب او الإلغاء يطلبه حسن أدارة وسير المرافق العامة المختلفة، او تجد الإدارة أحياناً نفسها قد استعجلت بإصدار القرار الإداري أو انها ارتكبت بعض الأخطاء، أو تكتشف انها لم تتحر وجه القانون والشرعية واحترام ضمانات الأفراد، فترغب بإعادة النظر بهذا القرار الإداري، اما عن طريق سحب القرار الإداري الذي يزيل القرار وما ينتج عنه من آثار منذ صدوره، أو بإلغاء القرار بالنسبة للمستقبل والحيلولة دون انتاج أي اثار جديدة دون ان يمس ما أنتجه من آثار في الماضي ولكن هذا المساس يعد اشد خطرا واكثر تأثيرا بما قد يرتبه من اثار على الافراد وما قد يلحق بهم من اضرار، لكونه قد رتب حقوق مكتسبة للأفراد، لذلك تكمن اهمية البحث الوقوف على مدى سلطة الادارة في الموازنة بين الامرين، سواء فيما يتعلق بالفقه او القضاء.

مشكلة البحث:

يثور موضوع سلطة الإدارة في المساس بالقرارات الادارية الفردية تساؤلات عدة اهمها ما المقصود ما موقف الفقه من سلطة الإدارة في سحب قراراتها الفردية المشروعة وغير المشروعة؟ وهل القضاء الاداري سمح للإدارة بسحب قراراتها الفردية المشروعة ام اقتصر فقط على القرارات الفردية غير المشروعة؟ هل هناك مدد محددة يلزم الادارة بسحب قراراتها الفردية؟ وكذلك ما موقف الفقه من سلطة الادارة في إلغاء قراراتها الفردية المشروعة وغير المشروعة؟ هل السلطة الممنوحة للإدارة في الإلغاء هي نفس سلطتها في السحب؟ ستكون الاجابة على هذه التساؤلات محور اشكاليات البحث

منهجية البحث:

على مستوى منهجية البحث سنعتمد على المنهج التحليلي والمنهج المقارن الذي يقوم على تقصي جوانب الموضوع وحيثياته في الفقه والقضاء، ليتسنى بعد ذلك أفضل الحلول التشريعية المناسبة.

هيكلية البحث:

يقسم البحث الى مبحثين، نتناول في المبحث الأول سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية الفردية، وسنخصص المبحث الثاني سلطة الإدارة في إلغاء قراراتها الإدارية الفردية، ثم انتهى البحث بخاتمة تضمنت أهم ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات.

المبحث الأول: سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية الفردية

قد تجد الإدارة نفسها أثناء مباشرتها وظيفتها في إصدار القرار الإداري إنها قد ارتكبت بعض الأخطاء، كونها اتخذت هذه الأعمال على عجل ولم تتوخ جانب الدقة والتصرف بروية فجاء عملها مشوباً بخطأ معين نتيجة عدم حصولها على بيانات كافية، أو عدم قيامها بدراسة الواقع والحاجات الحقيقية بدقة فجاء قرارها متعارضاً مع المصلحة العامة، وفي أحيان أخرى تكتشف الإدارة أنها خالفت أحكام الدستور والقانون في قراراتها أو خالفت القواعد المستقرة قضائياً كالمبادئ العامة للقانون الإداري وحتى الأعراف الإدارية الثابتة كمصدر من مصادر المشروعية، وفضلاً عن ذلك كله قد تتغير الظروف بعد صدور القرار الإداري ما يستدعي إعادة النظر فيه بسحبه.

وسحب القرار الإداري هو إنهاء القرار الإداري بأثر رجعي يعود إلى تاريخ إصداره وهذا يعني إنهاء اثاره بالنسبة للماضي والمستقبل واعتبار القرار كأنه لم يكن من تاريخ اصداره، غير ان حق الإدارة في سحب قراراتها يجب ان يكون موازناً بين احترام مبدأ المشروعية وبين استقرار الحقوق المكتسبة والأوضاع القانونية التي هي من متطلبات المصلحة العامة، ومحاولة التوفيق بين هذين المبدأين، ويتحقق ذلك من خلال تمكين جهة الإدارة من سحب قراراتها خلال مدة معينة بانقضائها يتحصن القرار وتستقر المراكز القانونية وتتوافر لها الحماية والاستقرار[1]، وبالتالي هي محاولة للتوفيق بين ما ينبغي لسلطة الإدارة التقديرية لإصلاح الأخطاء التي شابت قراراتها أو تلافي المخالفات القانونية التي لاحقت القرار الإداري وبين وجوب استقرار الأوضاع القانونية الناشئة أو المتأثرة بالقرار الإداري، كما ان المشرع خلال المدة المعينة يفضل مبدأ المشروعية على ما سواه اما بعد انقضاء المدة فالمشرع يفضل عدم رؤية المشروعية على رؤية الفوضى ويتم التضحية بالمشروعية في سبيل ثبات الحقوق المكتسبة.

ولبيان سلطة الادارة في سحب القرارات الادارية الفردية سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الأول سلطة الادارة في سحب القرارات الادارية الفردية المشروعة، وسيخصص المطلب الثاني لبيان سلطة الادارة في سحب القرارات الادارية الفردية غير المشروعة وعلى النحو الآتي:-

(1) حسني درويش عبدالحميد: نهاية القرار الاداري عن غير طريق القضاء، القاهرة، دار الفكر العربي، 1981، ص43.

المطلب الأول: سلطة الإدارة في سحب القرارات الادارية الفردية المشروعة

لبيان سلطة الادارة في سحب القرارات الادارية الفردية المشروعة، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول موقف الفقه وسيخصص الفرع الثاني موقف القضاء الاداري وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: موقف الفقه

إن القاعدة المستقرة في الفقه الاداري هي عدم جواز سحب قرار اداري صدر وفقا للقانون وترتب عليه حقوقا مكتسبة للغير استنادا لمبدأ عدم الرجعية القرارات الادارية، فهذه القرارات وبمجرد صدورها تكتسب حصانة من السحب، ويؤكد العميد دو لوبادير هذا المبدأ بقوله ان " القرار الاداري الفردي السليم لا يجوز سحبه إذا ترتب عليه مصلحة للفرد أو وضع قانوني معين احتراماً لمبدأ عدم رجعية القرارات الادارية" وقد أخذ العميد أوبي بهذا المبدأ ولكن من زاوية عكسية حيث يقول أنه "يجوز سحب القرار الاداري لو كان مشروعاً في أي وقت إذا لم ينشئ حقا لصاحب المصلحة"[1].

اما الفقه المصري فقد أيد ما سار عليه الفقه الفرنسي فيذهب العميد الطماوي إلى القول " إن القرار الاداري السليم لا يمكن سحبه تأسيساً على مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية، ذلك إن القرار الساحب فيما لو أبيح سحب القرارات الادارية السليمة سيكون رجعياً من حيث إعدامه لأثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير"[2]. كما يذهب عبدة محرم بالقول" انه إذا صدر قرار مطابق للقانون لا يجوز سحبه إذا ترتب عليه مزية وهذه المزية لا ترتب الا عن القرار الفردي"[3]. وأما الفقه العراقي فقد ساير الفقه الفرنسي والمصري، إذ ذهب البعض منهم صادق الحسيني إلى القول " بعدم جواز سحب القرار المشروع استنادا إلى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية" كما ذهب

(1) موسى مصطفى شحادة، سحب القرار الاداري كطريق من طرق انقضاء القرارات الإدارية (دراسة تطبيقية على قرارات سلطات الضبط الاداري)، الفكر الشرطي- القيادة العامة لشرطة الشارقة/مركز بحوث الشرطة، العدد 2، 1998، ص135.

(2) سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية-دراسة مقارنة- دار الفكر العربي، القاهرة، 1957، ص470.

(3) محمود عبد علي الزيدي: مدى سلطة الادارة في سحب قراراتها الادارية المشروعة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، 2008، ص134.

البعض الأخر منهم حامد مصطفى بالقول " إن القرار السليم لا يجوز سحبه مطلقاً لأنه يترتب عليه اعتداء على حقوق مشروعة"[1].

يتضح مما تقدم ان الفقه في فرنسا ومصر والعراق اجمع على عدم جواز سحب القرار الاداري الفردي المشروع والأساس في ذلك مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية وعدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة التي ترتبت على هذه القرارات يحول دون سحبها من قبل الادارة.

إن القاعدة المسلم بها في الفقه عدم جواز سحب القرار الفردي المولد للحقوق الا إن هذه القاعدة لا يمكن العمل بها على اطلاقها فقد وردت استثناءات عديدة منها يمكن من خلالها سحب القرار الفردي السليم المولد للحقوق أهمها:

أولاً/القرارات الفردية المشروعة التي لا تنشئ حقوق: لقد اجاز الفقه على سحب مثل هذه القرارات كون إن القيد الوارد على عدم جواز سحب القرارات الفردية المشروعة كونها أنشئت حقوق مكتسبة لأصحاب الشأن وبما إن مثل هذه القرارات لا تنشئ حقوق مكتسبة للأفراد فإنه يكون من حق الادارة سحبها، سواء لعلة عدم شرعيتها أم لعلة عدم ملاءمتها وهذه القاعدة مطلقة والمطلق يجري على إطلاقه[2].

ثانياً/ القرارات الادارية الخاصة بفصل الموظفين:- لقد أجاز الفقه والقضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والعراق ولاعتبارات تتعلق بالعدالة سحب قرار فصل الموظف بشرط أن لا يؤثر قرار السحب على حقوق الأفراد التي قد أُكتُسِبت، كما لو تم تعيين موظف أخر لشغل الوظيفة التي كان يقوم بها الموظف المفصول، وهذا يعتبر قيد على الإدارة يجب أن تراعيه قبل سحب قرار الفصل، ومن الجدير بالذكر ان سحب الادارة لقرار الفصل في هذه الحالة، لا يعني وجود خطأ من جانبها ومن ثم لا يملك الموظف المعاد ان يطالب بالتعويض عن قرار سحب قرار فصله[3].

ثالثاً/ الرجوع في القرار السليم بناء على تنازل صاحب الشأن:- يقصد بذلك هو ان يتخلى صاحب الشأن عن الحق المتولد له بإرادته المنفردة ويكون من شأن ذلك التأثير على وجود القرار الذي صدر

(1) ميثاق قحطان حامد الدليمي: سلطة الادارة في انهاء القرار الاداري –دارسة مقارنة بين التشريعين الاردني والعراقي، جامعة الشرق الاوسط، رسالة ماجستير، 2015، ص49.

(2) بشار حمد أنجاد الجميلي: سحب القرارات الادارية المتعلقة بالوظيفة العامة في العراق، ط1، مكتبة القانون المقارن، 2019، ص43-44.

(3) مازن ليلو راضي: القانون الاداري، ط3، بدون مكان للطبع، بدون سنة طبع، ص310.

بشكل مشروع، وان هذا التنازل يعطي للإدارة مبرراً لسحب قرارها، مثال ذلك صدور قرار بتعيين شخص في وظيفة مستوفياً لجميع شروطه، إلا إن صاحب الشأن رفض قبول تلك الوظيفة[1].

رابعاً/ سحب القرار الاداري السليم بناء على نص القانون:- أجازت الدساتير للمشرع أحياناً الخروج على مبدأ عدم رجعية القانون بأثر رجعي على الماضي وللمشرع ان ينص على رجعية قانون ما يسمح للإدارة ان تعود في تطبيقه على الماضي وتسحب قراراتها الإدارية التي أصبحت لا تتفق مع القانون الجديد[2].

خامساً/ تغير الظروف الواقعية: أن مشروعية القرار الفردي تتحدد وتقدر وقت صدور القرار دون النظر إلى الظروف اللاحقة التي قد تنشأ بعد صيرورة القرار نهائياً، مما يعني أن تغير الظروف واقعية كانت أم قانونية لا تؤثر في مشروعية القرار الفردي، وعلى الرغم من هذا الأصل العام إلا أن القضاء المصري وجد أن تغير الظروف الواقعية يمكن أن يعطي الإدارة مبرراً لسحب قراراً فردياً. ففي حكم له جاء فيه (إن مديرية الرقابة والنشر أجازت نشر كتاب (الدين والضمير) بعد أن راجعت الكتاب قبل نشره بكامل صفحاته وختمته، وبناءً على هذا القرار طُبع الكتاب وما أن وزع حتى أحدث ردة فعل قوية فقامت الإدارة بمصادرته مستهدفة المصلحة العامة في حماية العقائد السماوية التي هي من النظام العام وحماية الآداب العام)[3].

الفرع الثاني: موقف القضاء الاداري

تعد القرارات الإدارية الفردية السليمة مصدراً مهماً من مصادر الحقوق المكتسبة للأفراد، ومن المسلم به قضاءً هي أن القرارات الفردية السليمة التي لا يجوز سحبها هي القرارات التي تولّد حقاً مكتسباً، فهذه القرارات وبمجرد صدورها تكتسب حصانة من السحب، أما بالنسبة للقرارات الفردية التي لا تولّد بطبيعتها حقوقاً للأفراد فيجوز سحبها وإلغاؤها، إذ جاء في أحد قرارات مجلس الدولة الفرنسي في عام 1954 (إن القرارات الفردية الصادرة استناداً الى المرسوم ولم يطعن بها

(1) ميثاق قحطان حامد الدليمي: مصدر سابق، ص56.

(2) علاء إبراهيم محمود عبد الله الحسيني: حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري-دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2018، ص155.

(3) سلمى طلال عبد الحميد: القرارات التي يجوز سحبها وإلغاءها دون التقيد بميعاد الطعن، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة النهرين، 2010، ص45.

أصبحت نهائية وبالتالي يمتنع المساس بها لما ترتب عليها من حقوق مكتسبة للإفراد)[1]. وقد ذهب المجلس في حكم اخر كان اكثر وضوحا في عام 1977 في قضية: " Syndicat Jeneral Duliver Actress" حيث قضى: (بأن القرارات المنشئة للحقوق او مزايا لا يجوز سحبها الا لعيب عدم المشروعية)[2].

اما في مصر فقد ساير القضاء الاداري ما ذهب إليه نظيره الفرنسي في عديد من احكامه، فقد ذهبت محكمة القضاء الاداري المصري في حكمها الصادر بتاريخ 10 ابريل 1955 بالقول "إن القرارات الادارية الفردية التي لا تنشئ مزايا أو مراكز او اوضاعا قانونية بالنسبة للغير، هذه القرارات يكون من حق جهة الإدارة سحبها في أي وقت، لأن القيود التي تفرض على جهة الإدارة في سحب القرارات الفردية انما تكون في حالة ما إذا انشأت هذه القرارات مزايا او مراكز قانونية لمصلحة فرد من الافراد لا يكون من لا يكون من المناسب حرمانهم منها"[3] كما جاء ايضاً في احد قرارات المحكمة الادارية العليا بتاريخ 2008 (القرارات الإدارية التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقتضي استقرار تلك الأوامر...)[4].

اما موقف القضاء الاداري العراقي فقد سار على نفس نهج نظيريه الفرنسي والمصري حيث جاء في احد قرارات المحكمة الادارية العليا في إحدى الدعاوى التي تتلخص وقائعها (... وجد ان المدعي (المميز عليه) يطعن بالأمر الاداري المرقم بـ (15593) في 2012/11/5 الصادر من المدعي عليه (المميز) المتضمن إلغاء الامر الاداري ذي العدد (3704) في 2004/10/21 القاضي بمنح المدعي درجة وظيفية أعلى، وحيث ان هذا المنح جرى في ظل اوضاع قانونية صحيحة وفقاً للأمر (30) لسنة 2003 وان الرجوع عنه وتصحيح القرار لا يستقيم واستقرار المراكز الادارية القانونية والحق المكتسب للمدعي، يجعل الأمر محل الطعن مجانباً للصواب مما يستدعي الغائه)[5]. وفي قرار آخر لمجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حاليا) تتخلص وقائعها (..وجد ان

(1) قرار مجلس الدولة الفرنسي، بتاريخ 1954/5/4 أشار إليه بشار حمد أنجاد الجميلي: مصدر سابق، ص40.

(2) حسني درويش عبدالحميد: مصدر سابق، ص318.

(3) قرار محكمة القضاء الاداري المصري، 10/ابريل/1955 اشار اليه، حسين عثمان محمد، اصول القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص672.

(4) قرار المحكمة الادارية العليا الطعن رقم 256 لسنة 34 القضائية، جلسة 14 من مارس سنة 1992، منشور على موقع بوابة مصر للقانون والقضاء على الرابط الآتي من الانترنت http://www.laweg.net بتاريخ 2020/12/9

(5) قرار المحكمة الادارية العليا – 35 قضاء موظفين/تمييز /2014 في 2015/1/22.

دائرة المدعية سبق وان منحتها الموافقة على الاشتراك في امتحانات الدراسات العليا في كلية القانون الجامعة المستنصرية بموجب كتابها (6608) في 2006/9/4 وبعد نجاح المدعية في الامتحانات وقبولها في الدراسات العليا الماجستير القسم العام وحيث ان دائرتها لم تمانع على اشتراك المدعية بالدراسات العليا وايدت ان لديها خدمه اكثر من عشر سنوات تهيئاً لقبولها ومن ثم اتمام الاجراءات القانونية المترتبة على ذلك ومن ضمنها الاجازة الدراسية فان رفض منحها الاجازة الدراسية بعد ذلك يعتبر تعسفاً بحق المدعية خاصه وان دائرتها لها علم اليقين بانها مستمرة في دراستها وقد اكملت الكورس الاول منها كما ان قانون الخدمة المدنية وحسب ما جاء في نص الفقرة (2) من نص المادة الخمسون قد اجـــاز للوزير المختص منح الموظف الذي اكمل سنتين في خدمه وظيفية فعليه فان ذلك سلطة تقديريه للرئيس الاداري يمارسها وفقاً لما يطلبه تسيير المرفق الإداري بالشكل السليم على ان يكون ذلك ليس بشكل مطلق وانما مقيد بعدم التعسف او المغالاة بذلك الجواز على حساب مصلحة الموظف وحيث ان رفض منح الاجازة الدراسية للمدعية قد جاء بدون ذكر الاسباب الموجبة فيكون قد جانبت الصـواب عليه قرر الحكم بالزام وزير المهجرين والمهاجرين اضافـة لوظيفته بمنح المدعية (أ. ن. س) الاجازة الدراسية اللازمة لإكمال دراستها في كلية القانون جامعة بغداد الدراسات العليا الماجستير القسم العام)[1].

المطلب الثاني: سلطة الادارة في سحب قراراتها الادارية الفردية غير المشروعة

لبيان سلطة الادارة في سحب القرارات الادارية الفردية غير المشروعة، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول موقف الفقه وسيخصص الفرع الثاني موقف القضاء الاداري وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: موقف الفقه

الأصل ان للإدارة الحق في سحب قراراتها غير المشروعة بل من الواجب عليها فعل ذلك جزاء لعدم مشروعيتها واحتراما للقانون وأساس تلك القاعدة إن القرارات المخالفة لمبدأ عدم المشروعية لا تصلح إن تكون محلاً لإنشاء حقوق مكتسبة للأفراد ومن ثم يجوز إعدام آثارها بالنسبة للماضي والمستقبل[2]. وهذا ما سار عليه الفقه الإداري في فرنسا ومصر والعراق ولكن ليس مطلقا إنما يكون ضمن ضوابط محددة، فقد اعتبر الفقه الفرنسي (Lefas) إن نظرية السحب تخضع

(1) قرار مجلس الانضباط العام رقم 158/انضباط/2007 في 2007/7/1

(2) بشار حمد أنجاد الجميلي: مصدر سابق، ص45.

لشرطين أثنين في رجوع الادارة عن قراراتها وهو شرط عدم مشروعية القرار وأن يتم السحب خلال مدة الطعن القضائي أو قبل صدور الحكم إذا ما طعن في القرار[1]. كما ذهب الفقه الفرنسي فالين بأنه "يجوز للإدارة سحب قرارها إذا كان باطلاً ورتب حقوقاً للأفراد وذلك خلال مدد الطعن القضائي"[2].

اما بالنسبة للفقه المصري فذهب بعضهم إلى القول انه من "حق الادارة سحب القرارات الفردية غير المشروعة ولكن يجب ان يتم السحب خلال المدة التي يجوز فيها الطعن في هذه القرارات أمامها ويعتبر السحب في هذه الحالة جزاء لعدم المشروعية توقعه الإدارة بنفسها لتتقي به الطعن القضائي وليس في ذلك اعتداء على الحقوق المكتسبة للأفراد لأن الأمر يتعلق بقرارات غير مشروعة وليس من شأنها ان ترتب حقوقاً مكتسبة لأحد"[3]. وبنفس التوجه ذهب البعض الآخر إلى القول ان "القرارات الفردية المعيبة المخالفة لوجه القانون فلجهة الادارة سحبها في خلال مدة الطعن القضائي"[4]. وسار الفقه العراقي على نهج الفقه الفرنسي والمصري إذ ذهب بعضهم للقول" للإدارة سحب قراراتها غير المشروعة، بل من واجبها ان تفعل ذلك، والتزامها بذلك التزام قانوني، ولكنه مقيد في ان تجري الادارة سحب القرار خلال مدة رفع دعوى الالغاء، كما يمكن ان تلجأ إلى سحب القرار بعد رفع الدعوى واثناء نظرها على ان يكون السحب في حدود الطلبات المقدمة في الدعوى"[5]، وبنفس التوجه ايضا ذهب البعض الآخر للقول" للإدارة يكون لها الحق في سحب القرار الفردي الذي يشوبه عيب خلال فترة الطعن بالقرار بدعوى الإلغاء وان حكمة السحب هذه هي للتوفيق بين مبدأين متعارضين الأول ان تستطيع إصلاح ما انطوي عليه قرارها من أخطاء والثاني الاستقرار الواجب توخيه في القرارات التي تولد حقوقاً"[6].

يتضح لنا مما تقدم ان الفقه الاداري استقر على ان الادارة لها سلطة في المساس بالقرارات الادارية الفردية بوسيلة السحب ولكن بميعاد محدد تلتزم به الادارة اثناء ممارسة سلطتها والأمر يعود في ذلك التوفيق او الموازنة بين ما ينبغي لسلطة الإدارة التقديرية لإصلاح الأخطاء التي شابت

(1) نقلاً عن المصدر نفسه، ص47.

(2) موسى مصطفى شحادة: مصدر سابق، ص140.

(3) ماجد راغب الحلو: القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2000، ص549-550.

(4) حسني درويش عبدالحميد: مصدر سابق، ص318.

(5) علي محمد بدير وآخران: مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2011، ص468.

(6) محمود خليل خضير: نهاية القرار الاداري بغير طريق القضاء، مجلة كلية الحقوق/جامعة النهرين، العدد 1، 2008، ص20.

قراراتها وبين وجوب استقرار الأوضاع القانونية الناشئة أو المتأثرة بالقرار الإداري، هذا الأمر هو الذي اوصل الفقه الى اقرار بفكرة سحب القرار الاداري المعيب خلال مدة معينة.

ومع ذلك فقد ذهب الفقه الاداري إلى ان تقييد حق الادارة في سحب قراراتها بمدة معينة قد يتم التضحية به وترجيح مبدأ المشروعية عليه في بعض الاحيان وبالتالي التخفيض من القيد الزمني المفروض على الادارة فتطلق يدها في السحب دون التقيد بميعاد محدد كاستثناء يرد على الأصل العام في حالات معينة أهمها:

1/القرارات المعدومة:- هو القرار المشوب بعيب يصل إلى درجة من الجسامة بحيث يجرد من صفته كقرار اداري وتجعل منه مجرد عمل مادي، ومثال على ذلك صدور قرار من سلطة ادارية بينما هو من اختصاص السلطة القضائية او التشريعية، فهذا القرار يعتبر قرارا منعدم الوجود بحيث يمكن سحبه في اي وقت وبمفعول رجعي بحيث يعتبر كأنه لم يكن[1].

2/القرار الصادر بناء على غش او تدليس:- أي استعمال صاحب الشأن لطرق احتيالية تنطوي على غش أو تدليس وهذه القرارات يجوز سحبها في أي وقت لأنها تمثل خطراً حقيقياً على سير المرافق العامة، لكون ذوا الشأن استعملوا طرقاً غير مشروعة فدفعوا الإدارة إلى إصدار قرار إداري معين لصالحهم ما يوصم القرار بعيب جسيم والغش كما يقال يفسد كل شيء، ولا يمكن لأحد ان يدعي انه اكتسب حقاً من هذا القرار، اذن يشترط لوصم القرار بانه مبني على غش أو تدليس ليسحب في أي وقت ولا يكتسب أي حصانة ان يتوافر:-

1- ان تكون الأعمال المنطوية على غش أو تدليس صادر عن المستفيد أو من غيره لكن كان عالماً بها ومريداً لها.

2-ان تكون هذه الأعمال هي التي حدت بالإدارة لإصدار القرار.

كقرار منح الأجنبي جنسية بناءً على أوراق مزورة وتعيين موظف بناءً على شهادة مزورة[2].

(1) محي الدين القيسي: القانون الاداري العام، ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص111.

(2) علاء إبراهيم محمود عبد الله الحسيني: مصدر سابق، ص135-136.

الفرع الثاني: موقف القضاء الاداري

توجه القضاء الإداري جواز سحب القرارات غير المشروعة من قبل الإدارة كجزاء لعدم مشروعيتها، ولكن الادارة لا تستطيع ان تجري مثل هذا السحب في أي وقت لان القرار غير المشروع حين تنقضي في شأنه مواعيد الطعن القضائي يتحصن ضد الإلغاء ولن يكون من المقبول أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء، مما يعني انه بانقضاء مواعيد الطعن القضائي يلحق القرار المشروع ويأخذ حكمه من حيث اعتباره مصدراً قانونياً للحقوق المكتسبة مما يتعين معه حرمان جهة الادارة من سلطة إلغائه بعد فوات الميعاد، وذلك بفعل ما قرره كلٌ من مجلس الدولة الفرنسي والمصري حيث حدد مجلس الدولة الفرنسي ذلك الميعاد بشهرين والمصري بستين يوماً عندها يصبح القرار حصيناً من السحب، اما القضاء الاداري العراقي فكان له توجه مختلف سنبينه لاحقا، وبهذا الصدد استقر القضاء الاداري في فرنسا منذ حكمه الشهير مدام كاشيه على ان القرارات الفردية المعيبة المخالفة للقانون يجوز سحبها في خلال مدد الطعن القضائي في هذا الحكم قضى مجلس الدولة بأنه " وان كان للوزير بصفة عامة حق إلغاء أي قرار ينشئ حقوقاً ذاتية للأفراد من تلقاء نفسه بسبب عيب أعتوره يستوجب إلغاؤه عن طريق القضاء، إلا انه لا يملك هذا الحق إلا إذا كان الاجل المحدد للطعن القضائي لم ينته بعد، أما إذا سقط الأجل وكانت الدعوى قد رفعت فعلاً أمام القضاء للفصل فيها فيجوز للوزير أيضاً أن يسحب القرار المعيب"[1]. وقد ساير القضاء الاداري في مصر أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص، جاء في أحد قرارات محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 1949/5/4 (إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على التفرقة بين القرارات التنظيمية العامة وبين القرارات الإدارية الفردية وأنه يجوز للإدارة سحب القرار التنظيمي العام سواء بالإلغاء أو التعديل في أي وقت تشاء حسبما تقتضيه المصلحة العامة، أما القرارات الفردية فلا يجوز سحبها ولو كانت مشوبة إلا خلال ستين يوم من تاريخ صدور القرار بحيث إذا انقضى هذا الميعاد أكتسب القرار حصانةً نهائية تعصمه من أي إلغاء أو تعديل...)[2]. وقد قضت المحكمة الادارية العليا في قرار لها (جرى قضاء هذه المحكمة على أن القرارات الإدارية التي تؤكد حقاً أو مركزاً شخصيا للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة أما القرارات الفردية غير المشروعة فيجب على جهة الإدارة أن تسحبها التزاما منها بحكم القانون إلا أن دواعي المصلحة العامة تقتضى أيضا أنه إذا صدر

(1) نقلاً عن موسى مصطفى شحادة: مصدر سابق، ص138.

(2) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 3/145 ق، جلسة 1949/5/4س9، ص120 اشار اليه سلمى طلال عبد الحميد: مصدر سابق، ص43.

قرار معيب من شأنه أن يولد حقاً للشخص أن يستقر هذا القرار عقب فترة معينه من الوقت بحيث يسرى عليه ما يسرى على القرار الصحيح، وقد أتفق على تحديد هذه الفترة بستين يوما من تاريخ نشر القرار أو إعلانه بحيث إذا أنقضت هذه الفترة أكتسب القرار حصانة تعصمه من أي سحب أو إلغاء...)[1].

اما موقف القضاء الاداري العراقي لم يسر بهذا الاتجاه وأحكامه تكاد أن تكون غير مستقرة ما بين سماحها للإدارة بأنهاء قراراتها غير المشروعة دون تحديد ميعاد محدد، وما بين سماحها ولكن ضمن المدة المعقولة او المناسبة، واخيراً يكون سماحها بأنهاء قراراتها ضمن مدة ستون يوماً وبعدها يحصن القرار الاداري غير المشروع من السحب او الالغاء. إذ جاء في أحد قرارات مجلس الانضباط العام بإحدى الدعاوى المعروضة عليه بتاريخ 1972/2/10 والذي تتخلص وقائعها بقيام وزارة الزراعة بتعيين احد المهندسين بتاريخ 1970/7/30 وبتاريخ 1972/10/1 التحق المذكور بالجيش لأداء الخدمة العسكرية وعلى اثر ذلك قامت وزارة الزراعة بسحب قرار تعيينه لديها بتاريخ 1972/10/26 أي بعد مرور ثلاثة أشهر على التعيين، كونه فقد احد شروط التعيين آنذاك لأنه لم يكمل الخدمة الالزامية العسكرية لدى تعيينه، ولدى عرض الموضوع أمام المجلس قرر الآتي (يكون الأمر المعترض عليه في 1972/10/26 الذي سحب بموجبه أمر تعيين المدعي صحيحاً وموافقاً للقانون)[2]. وجاء في قرارات أخرى للقضاء الاداري العراقي رفض فيها قيام الادارة بسحب قرارات كونها قد مضى عليها مدة طويلة تحصنها من السحب، إذ جاء " إن اشغال الموظف لوظيفة مستشار فني منذ مدة طويلة دون اعتراض من جهة التعيين يعد إقراراً منه بصحة التعيين من جهة ومن جهة أخرى فإن مضي تلك المدة يحصن القرار من الطعن ويكسب الموظف حقاً لا يجوز إلغاؤه)[3]. وفي قرار آخر بهذا الصدد " للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة " لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد ان المدعي المميز سبق وان صدر أمر بتعيينه مستشاراً ثقافياً في السفارة العراقية في فرنسا بموجب أمر وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (1س/636في 2004/6/1)، ولدى مباشرة الوزير الجديد لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي اصدر أمراً إدارياً يقضي بإلغاء أمر تعيين المدعي

(1) قرار المحكمة الادارية العليا الطعن رقم 6450 لسنة 45 القضائية، جلسة 5 سبتمبر سنة 2001 منشور على بوابة مصر للقانون والقضاء على الرابط الآتي من الانترنت http://www.laweg.net/ بتاريخ 2021/5/27.

(2) قرار مجلس الانضباط العام رقم (73/11) بتاريخ 1973/2/10 اشار اليه بشار حمد أنجاد الجميلي: مصدر سابق، ص246.

(3) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم 93 لسنة 2010 في 2004/10/18 اشار اليه ميثاق قحطان حامد الدليمي، مرجع سابق، ص142.

بموجب الأمر المرقم (8/س/843 في 2004/7/27)، لعدم توافر الشروط القانونية بتعيين المدعي مستشاراً ثقافياً وحيث ان المدعى عليه المميز عليه قد مارس إحدى صلاحياته القانونية في إلغاء أمر تعيين المميز لعدم توافر الشروط القانونية المنصوص عليها في نظام الدوائر الثقافية رقم (8) لسنة 1989 والضوابط المعتمدة، ولوجود عيب في القرار الإداري الصادر بتعيين المميز وحيث ان الإدارة لها الحق في سحب القرار الإداري غير المشروع خلال مدة مناسبة ولما كان المميز عليه قد الغي القرار خلال مدة مناسبة من صدوره لذلك يعتبر قراره صحيحاً"[1]. وايضا جاء في قرارات اخرى لم تذكر المدة المعقولة او المناسبة بصورة مباشرة، إذا صدقت الهيئة العامة لمجلس الدولة، الحكم الصادر من محكمة القضاء الاداري المتضمن إلغاء القرار الاداري الصادر عن وزير التربية المتضمن اعتبار احد الطلاب راسباً في صفه كونه ((صحيح وموافق للقانون ومتفقاً مع وقائع الدعوى، ذلك انه لم يثبت وجود تلاعب او تواطئ بين الطالب وادارة المدرسة بشان الزيادة في درجات مادة التربية الفنية وان هذه الزيادة لم تحصل بفعل الطالب وانما بفعل ادارة المدرسة وبالتالي لا يتحمل الطالب مسؤولية خطأ الادارة، وحيث ان الطالب اعتبر ناجحاً من الصف الاول الى الصف الثاني وادى امتحان نصف السنة فتكون حالته الدراسية قد استقرت واصبح له حق مكتسب في النجاح، وحيث ان القرار الصادر لم يستند الى سبب وهو ركن من اركان القرار الاداري مما يجعل القرار المطعون به معيباً بعيب السبب مما يستوجب الغاؤه..))[2]. بينما جاء في قرارات اخرى الى تحصن القرار الاداري من الإلغاء القضائي بمدة (60) يوم لرفع دعوى الإلغاء فيترتب عليه كذلك ان يتحصن من السحب الاداري، فقد جاء في احد قرارات الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة "... وحيث ان امر امانة مجلس الوزراء المرقم بـ(2158) في 2004/9/1 الغى امر احالة المميز عليه على التقاعد واعادته الى الوظيفة في وزارة المهجرين والمهاجرين وانه باشر وظيفته في الوزارة المذكورة بوظيفة مستشار في 2004/9/1 وامتدت هذه المباشرة لغاية تاريخ انفكاكه من الوظيفة في 2005/6/27 بعد صدور امر امانه مجلس الوزراء المرقم بـ(5908) في 2005/6/21 فانه يكون قد اكتسب حقاً ثابتاً لهذا العنوان الوظيفي لا يجوز المساس بـه وحرمانه من مزاياه اذ انه اذا كان من شأن مضي المدة المقررة للطعن في الأمر أو القرار الاداري ومقدارها ستون يوماً وفقاً لما قررته المادة (7/ثانياً/ز) من قانون مجلس شورى الدولة ان يجعله محصناً ضد هذا الإلغاء القضائي فأن

(1) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم (78/انضباط/تمييز /2005 في 2005/5/30) اشار اليه علاء إبراهيم محمود عبد الله الحسيني: مصدر سابق، ص62-63.

(2) قرارها المرقم 31/اداري/تمييز/1998 في 1998/6/8 أشار إليه حبيب إبراهيم حماده الدليمي: حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، 2007، ص156.

مضي هذه المدة على صدور القرار الاداري دون إلغاء من الادارة يجعله محصناً من باب أولى ضد الإلغاء الاداري ولمضي مدة تزيد على تسعة اشهر من مباشرة المميز عليه بوظيفته وحيث ان كتاب امانة مجلس الوزراء المرقم بـ(5908) والمؤرخ في 2005/6/21 قرر إلغاء قرار اعادة تعيين المميز عليه واعتبار قرار إلغاء احالته على التقاعد ملغياً مما يستدعي احالته على التقاعد بتاريخ صدور هذا الامر ولا يجوز اعتبار احالته على التقاعد بأثر رجعي لان القرارات الإدارية لا تسري بأثر رجعي اذا اكتسب ذو العلاقة بها حقاً واصبحت لهم مراكز قانونية ثابتة وهي ملزمة للإدارة كما هي ملزمة للأفراد وحيث أن مجلس الانضباط العام قد التزم في حكمه المميز وجهة النظر القانونية المتقدمة لذا قرر تصديقه..."[1]. لكن تقيد الإدارة في سحب القرار الإداري بمدة معينة يتحدد إذا كان القرار الإداري معيباً، وبالتالي إذا وصلت فيه المخالفة إلى حد الانعدام أو القرار الإداري المبني على غش وتدليس فإنه يهبط إلى مجرد العمل المادي الذي لا يولد مهما تقادم به الزمن مراكز قانونيةً يُعتد بها قانوناً بإمكان الإدارة أن ترجع في القرار في أي وقت، فبالنسبة لموقف القضاء الإداري من فكرة انعدام القرار الإداري، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في أحد الأحكام الصادرة عنه وهو الحكم الصادر في 8/كانون الأول/1982 في قضية (Communde Dompierre Surbesbe) بأن الاعتداء على اختصاصات سلطة إدارية أخرى إذا كان من الوضوح والجسامة بمكان فإن القرار يكون معدوماً وعديم الأثر[2]، كما اجاز القضاء الاداري المصري على سحب القرارات الادارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بأي ميعاد، فقد قضت المحكمة الادارية العليا المصرية في قرار لها بأن" قرار الترقية الباطل لا يجوز سحبه بعد انقضاء ميعاد الطعن إلا ان يكون منعدما، بأن تكون مخالفته للقانون بالغة حدا من الجسامة يجعل القرار مجردا من طبيعته كقرار اداري مما يجوز معه سحبها دون تقيد بميعاد الستين يوما المقررة لسحب القرارات الادارية الباطلة"[3]. وقد ساير القضاء العراقي فيما انتهجه القضاء الفرنسي والمصري فقد قررت الهيئة العامة بصفتها التمييزية سابقا (استبدلت حاليا بالمحكمة الادارية العليا) بأن "عدم تخويل المدير العام صلاحية إحالة الموظف إلى التقاعد يجعل قرارهُ معدوماً من الناحية القانونية ولا تسري بحقهِ المدد القانونية ومن ثم يجوز الطعن فيهِ في أي وقت لأنه عدم لا ينتج شيئاً"[4]. اما فيما يتعلق بالقرارات الادارية المبنية على غش او

(1) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة 41/انضباط/تمييز/2006 في 2006/4/3.

(2) حكم اشار له ماهر صالح علاوي: القرار الإداري، بغداد، 1991، ص71.

(3) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية رقم 140، ل20 جلسة 1978/12/24، مبدأ رقم 25، س24 اشار اليه موسى مصطفى شحادة: مصدر سابق، ص144.

(4) قرار الهيئة العامة بصفتها التمييزية رقم 132/انضباط/تمييز/2006 في 2006/5/15.

تدليس، فقد تبنى القضاء الإداري الفرنسي تطبيق القاعدة المأثورة بأن الغش يفسد كل شيء وأن الإدارة حرة في الرجوع عن القرار المبني على الغش، فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قراره في 1974/4/10 " أن القرار المتخذ بناءً على معلومات غير صحيحة المعطاة بمعرفة صاحب الشأن دليل على سوء نيته فإذا ما أصدرت الإدارة قراراً بناءً على هذه المعلومات فلها الحق في أن ترجع فيه دون التقيد بالميعاد"[1]، كما سارت المحكمة الادارية العليا في مصر على نهج مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بإمكانية سحب القرارات المبنية على غش أو تدليس دون التقيد بميعاد الطعن، ومن المبادئ التي قررتها المحكمة في هذا المجال حكم جاء فيه " إن حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وتصحيح الأوضاع المخالفة للقانون أصل مسلم به احتراماً لمبدأ سيادة القانون وهو مرهون بأن تنشط الإدارة في ممارسته خلال ميعاد الطعن القضائي ويرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات التي تمليها المصلحة العامة أيضاً ومنها حالة ما إذا حصل أحد الأفراد على قرار إداري نتيجة تدليسه فلا يكتسب هذا القرار أية حصانة تعصمه من السحب بعد انقضاء مواعيد السحب القانونية لأن التدليس عيب من عيوب الإدارة التي إذا شابت التصرف أبطلته وما يترتب عليه من آثار إذ الأصل أن الغش يفسد كل شيء"[2]. وسار القضاء العراقي على نهج القضاء الفرنسي والمصري، إذ قضت المحكمة الادارية العليا في قرار لها ((لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك ان المميز عليها (المدعية) تطعن بالأمر الوزاري المتضمن شطب اسمها من الامر الوزاري الصادر بتعيينها في وزارة التربية لعدم صحة اجراءات التعيين على اساس انها من ذوي الشهداء، بعد تقديمها شهادة وفاة، لكن تبين ان هذا التعيين كان بناء على وثائق مزورة وقد ثبت التزوير من خلال كتب رسمية واعتراف المدعية بان شهادة وفاة والدها غير صحيحة، اما ما ذهبت اليه محكمة قضاء الموظفين بإلغاء الأمر المطعون فيه كون المدعية لم تعلم ان تعيينها كان على اساس انها من ذوي الشهداء وان الموظف غير مسؤول عما يتم ارفاقه من مستندات في اضبارته الشخصية ومضي مدة زمنية طويلة على التعيين، فإن هذا المذهب لا يمكن الاخذ به ذلك إن أمر التعيين قد ذكر صراحة في حقل الملاحظات أنها (ابنة شهيد) ومن ثم لا يتصور عدم علمها بهذا الامر، كما ان الشخص مسؤول عما يقدمه من وثائق ومستندات تربط في اضبارته الشخصية، ولا يمكن تحميل الادارة ذلك، وايضا ان مضي مدة طويلة على صدور قرار التعيين لا

(1) حكم اشار اليه سلمى طلال عبد الحميد: مصدر سابق، ص160.

(2) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية رقم 268 لسنة 11 ق، جلسة 2 من مارس سنة 1968، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثالثة عشرة - العدد الثاني (من منتصف فبراير سنة 1968 إلى آخر سبتمبر سنة 1968) - ص 648.

يحصنه من الإلغاء ولا يكسب المدعية مركز قانوني لا يجوز المساس به، لان هذا القرار قد بني على غش وتدلس ومن ثم من واجب الادارة إلغاء هذا المركز القانوني عند اكتشاف الغش والتدليس..)[1].

المبحث الثاني: سلطة الادارة في إلغاء القرارات الادارية الفردية

تملك الإدارة التعقيب على أعمالها القانونية لاسيما القرارات الإدارية حيث ستلاحقها بالمتابعة والرقابة بعد صدورها، للتأكد من مشروعيتها وملاءمتها للظروف المحيطة بالإدارة والمرفق العام ومدى ملاءمتها للمصلحة العامة، ولها ان تقوم بإلغائها ان اكتشفت غير ذلك، لذلك يعد موضوع إلغاء القرارات الادارية أحد الامتيازات التي تتمتع بها الادارة في مواجهة الافراد، وهذا الإلغاء يتمثل ازالة اثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل اعتباراً من تاريخ الإلغاء مع بقاء الأثار التي رتبها في الماضي سليمة، ويمكن ان يصدر هذ الإلغاء ومن الجهة الادارية التي أصدرت القرار الإداري والجهة الرئاسية لها، وهذا القاسم المشترك الذي يجمعه مع سحب القرار الإداري، بالإضافة إلى الهدف الرئيسي هو حماية مبدأ المشروعية، لكن الفارق حسب الفقه بين الإلغاء والسحب، ان الاخير يتجه باتجاه الماضي وإنهاء هذا القرار من الأساس بينما يراعي الإلغاء الأوضاع التي تحققت قبل صدوره والإدارة تعده غير ملائم أو إنه أصبح غير ملائم فتقدم على إلغائه دون المساس بالماضي والآثار التي ولدها هناك[2].ومع ذلك ان إلغاء القرار الاداري يراعى بنظر الاعتبار عدم المساس بالحقوق المكتسبة الناشئة للأفراد من هذا القرار الاداري، وذلك لاستقرار الحقوق والمراكز القانونية، لذلك وجب تقييد الادارة بميعاد معين تتحصن فيه القرارات من أي مساس قانوني بها وان وصفت بعدم المشروعية.

ولبيان سلطة الادارة في إلغاء القرارات الادارية الفردية سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الأول سلطة الادارة في إلغاء القرارات الادارية الفردية المشروعة، وسيخصص المطلب الثاني لبيان سلطة الادارة في إلغاء القرارات الادارية الفردية غير المشروعة وعلى النحو الآتي:

(1) قرار المحكمة الادارية العليا رقم 530/قضاء موظفين-تمييز/2014 في 2016/8/11. قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة 2016.

(2) علاء إبراهيم محمود عبد الله الحسيني: مصدر سابق، ص98.

المطلب الأول: سلطة الادارة في إلغاء القرارات الادارية الفردية المشروعة

لبيان سلطة الادارة في إلغاء القرارات الادارية الفردية المشروعة، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول موقف الفقه وسيخصص الفرع الثاني موقف القضاء الاداري وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول: موقف الفقه

من المسلم به إن القرارات الادارية الفردية هي قرارات تتعلق بفرد أو افراد معينين بذواتهم، وهذه القرارات لا يجوز إلغاؤها إذا كانت مشروعة وتولد عنها حق مكتسب للأفراد، فالقاعدة المستقر عليها فقهاً انه لا يجوز إلغاء القرار الفردي السليم متى انشأ حقاً مكتسباً لفرد من الأفراد إلا وفقاً للأوضاع التي يقررها القانون، أي انه ليس للإدارة أن تعدل فيها أو تلغيها ولا تمتلك ان تتصرف في مواجهتها إلا وفقاً للاختصاص المقرر قانوناً، وإن هذه القاعدة بشأن عدم إلغاء القرارات الفردية السليمة تقوم في الواقع على مبدأين:

- الأول: مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الادارية (مبدأ الحقوق المكتسبة).
- الثاني: مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية. فهذه القاعدة تقوم على أن القرارات الادارية التي تكسب حقوقاً ومراكز قانونية لا يجوز لجهة الادارة الغاؤها بالنسبة للمستقبل، لأن في ذلك إهداراً للحقوق التي تكون قد اكتسبت استناداً على القرار الاداري[1]. فقد ذهب الفقيه الفرنسي "Basset " إلى " إن مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الادارية يطبق بصورة مطلقة فيما يتعلق بالأثار التي تولدت في الماضي سليمة"[2].

وسار الفقه المصري على عدم جواز المساس بالقرارات الادارية الفردية عن طريق الإلغاء، فقد ذهب بعضهم بالقول: ان القرارات الفردية فإنها إذا صدرت صحيحة من الناحية القانونية، فإن الادارة لا يمكنها كقاعدة عامة المساس بها طالما أكسب الأفراد حقاً مكتسباً، وذلك سواء أثناء سريان مواعيد الطعن بالإلغاء أو بعد فوات هذه المواعيد"[3]. وذهب البعض الآخر للقول " إن القرارات

(1) محفوظ علي تواتي: سلطة الادارة في انهاء القرارات الادارية السليمة، مجلة البحوث الاكاديمية، مصراته، العدد التاسع، 2020، ص135.

(2) راجع في شرح ذلك محمود عبد علي الزيدي: مصدر سابق، ص151.

(3) حمدي أبو النور السيد عويس: مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2011، ص122.

التي لم تترتب عليها حقوق مكتسبة يجوز دائماً الغاؤها، اما القرارات الفردية التي رتبت مثل هذه الحقوق هي عدم جواز الغاؤها، وذلك ضماناً لاستقرار المعاملات ولعدم المساس بما يترتب عليها للأفراد من حق، إلا ان هذه القاعدة ليست مطلقة، إذ ان انتظام أحوال الادارة يستلزم امكان إلغاء مثل هذه القرارات إذا وجدت المبررات القانونية، أي في الحالات وبالإجراءات التي يحددها القانون، فيجوز إلغاء الترخيص الممنوح لأحد الأفراد إذا زال شرط من شروط الترخيص أو اقتضت المصلحة العامة ذلك طبقاً لما يقضي به القانون"[1].

وسار الفقه العراقي على نهج الفقه الفرنسي والمصري، فذهب بعضهم للقول " يجب التمييز بشأن حق الادارة هذا، بين القرارات التي رتبت حقوقا للأفراد وبين تلك التي لم يترتب عليها اية حقوق لهم، فبالنسبة للنوع الأول أي القرارات التي تولد حقوقاً فالقاعدة ان الادارة لا تستطيع الغاؤها متى ما صدرت صحيحة وتعلقت بها حقوق لفرد او لمجموعة افراد اما النوع الثاني أي القرارات التي لم تولد حقوقاً فإن الادارة تستطيع الغاؤها"[2]، وذهب البعض الاخر للقول" ان القرارات الادارية الفردية السليمة او المشروعة، فالقاعدة في هذا الشأن عدم جواز الغاؤها إذا كانت ترتب حقوقا، اما إذا لم تكن ترتب حقوقا فيجوز الغاؤها في اي وقت"[3].

وإذا كان من غير الجائز للإدارة إلغاء قراراتها الفردية السليمة لتعلق أصحاب الشأن بالمراكز القانونية التي اكسبتهم اياها تلك القرارات، إلا انه خروجاً على هذا الأصل العام بوسع الادارة إلغاء القرار الاداري الفردي السليم في بعض الحالات وقد حصرها عبدالعزيز خليفة في الآتي:

1. إذا وافق على ذلك صاحب الشأن مثال لذلك صدور قرار بتعيين موظف إلا أنه لم يباشر وظيفته بعد التعيين.
2. إذا خالف المستفيد بالقرار الالتزامات التي يفرضها عليه، مثل اخلال الموظف بشرط من شروط التعيين في الوظيفة، كما هو الحال في تعيين الاناث في بعض الوظائف كالضيافة الجوية، حيث يشترط منها عدم الزواج طيلة فترة عملها على متن الطائرات فإن أخل بالتزامه أو فقد شرطاً من الشروط جاز للإدارة إلغاء القرار الاداري
3. تغيرت ظروف إصدار القرار ويكون هذا في مجال منح الرخص التجارية.
4. اقتضت إلغاء القرار دواعي الصالح العام.

(1) ماجد راغب الحلو: مصدر سابق، ص548.

(2) ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الاداري، بغداد، 2009، ص220.

(3) علي محمد بدير وآخران: مصدر سابق، ص465.

5. يجوز إلغاء القرار استنادا على نص تشريعي[1].

يتضح لنا مما تقدم إن القرارات الإدارية الفردية إذا ما صدرت سليمة مستوفية للشروط التي يتطلبها القانون وترتب عليها حق شخصي للفرد، فإن الإدارة لا تملك المساس بها عن طريق وسيلة الالغاء، وبخلاف ذلك فإن القرار الذي يصدر من الادارة عرض للإلغاء من قبل القضاء الاداري لان مخالف لمبدأ المشروعية وايضا استقرار الحقوق والمراكز القانونية.

الفرع الثاني: موقف القضاء الاداري

القاعدة المسلم بها القضاء الاداري، ان القرارات الإدارية الفردية متى صدرت سليمة وترتب عليها حق شخصي او مركز ذاتيا، لا يمكن المساس بها، فليس للإدارة ان تعدل فيها او تلغيها، اما القرارات الفردية السليمة التي لم تولد حقوق فيمكن للإدارة الغاؤها في أي وقت تشاء فيه الإدارة لكون هذا الإلغاء لا يمس حقوق الغير، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 24 يناير/1934 إلى ذلك في قضية"" Commune de value – en- velin: II n'y a pas de "raison de maintenir l'acte s'il n'a fait aquerir aucun droit a personne" وهذا النص يعني (لا وجود لسبب في الابقاء على قرار اداري إذا لم يكن يحمل حق مكتسب للشخص المخاطب به)[2]. وكذلك الأمر في قضية Dame Cachet 1992/11/3 إذا استقر مجلس الدولة الفرنسي على أن الإدارة لا يمكنها إلغاء أو سحب القرارات الإدارية المشروعة، فالسحب والإلغاء غير جائزين إلا بالنسبة للقرارات غير المشروعة، وخلال مدة الطعن القضائي[3]. إما بالنسبة لموقف القضاء المصري فلم نجد إشارة واضحة في عدم جواز إلغاء القرارات الإدارية الفردية المشروعة التي تولد حقوقاً، كونه انصب تركيزه فيما يتعلق بالإلغاء الاداري على القرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً على أساس أنها لا تحدث تأثيراً في الأوضاع القانونية فيكون إلغاؤها بالنسبة للمستقبل لا سحباً بأثر رجعي، وكذلك على القرارات الفردية غير المشروعة والتي سنأتي الى ذكره لاحقا. وبهذا الصدد تقرر المحكمة الادارية العليا أنه (.... من المبادئ المسلمة أن الترخيص الصادر من جهة الادارة، إنما هو تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه، وهو تصرف مؤقت بطبيعته قابل للسحب أو التعديل في أي وقت، متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويقع هذا السحب أو التعديل غير قابل للإلغاء، متى تم

(1) راجع في شرح ذلك الصادق الأمام محمد علي: سلطة الادارة في إلغاء القرار الاداري، رسالة ماجستير، جامعة النيلين، قسم القانون، 2020، ص82.

(2) حكم أشار اليه محمود عبد علي الزيدي: مصدر سابق، ص153.

(3) حكم اشار إليه حمدي أبو النور السيد عويس: مصدر سابق، ص41-42.

وفقاً لمقتضيات المصلحة، ولم يكن مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، وسواء في ذلك أكان الترخيص مقيداً بشروط أو محدداً بأجل، فالترخيص لا يكسبه صاحبه أي حق يمتنع معه على الادارة سحبه أو إلغاؤه أو تنظيمه أو الحد منه، طبقاً لسلطتها التقديرية، ووفقاً لواجبات المصلحة العامة وبغير تعسف)[1]. وفي قرار لمحكمة القضاء المصري بخصوص القرار الصادر بقيد موظف على درجة أعلى تعلن المحكمة انه (.. من القرارات القابلة بطبيعتها للعدول عنها والرجوع فيها، فهي لا تكسب صاحبها مركزاً قانونياً دائماً ومن ثم كان للجهة الادارية، أن تلغى هذا القيد أو تصرف النظر عنه دون أن يتحدد حقها في ذلك بميعاد)[2].

وساير القضاء العراقي على نهج القضاء الفرنسي والمصري في عدم جواز إلغاء القرارات الادارية المشروعة مع امكانية إلغاء القرارات الاداري الفردية التي لم تولد حقوقاً للأفراد، فقد قضت المحكمة الادارية العليا في قرار لها (لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون، ذلك ان المميز عليه (المدعي) ادعى في عريضة دعواه ان المدعى عليه اصدر الأمر الجامعي المتضمن إلغاء تعيين المدعي في جامعة تكريت، وللأسباب الواردة في عريضة دعواه طلب الحكم بإلغاء الامر المذكور انفا واعادته الى الوظيفة وعد ايقافه عن العمل اجازه بدون راتب، فقضت المحكمة في حكمها المميز بإلغاء الأمر المطعون به واعادته إلى الوظيفة. وجدت المحكمة الإدارية العليا من تدقيق أوراق الدعوى بأن المدعي تعين على ملاك جامعة تكريت بوظيفة كاتب، وباشر المدعي وظيفته بهذا الوصف وتقاضي رواتبها، ثم أصدر المدعى عليه الأمر الجامعي بإلغاء تعيينات (25) خمسة وعشرين موظفاً، ومن ضمنهم المدعي. لاحظت المحكمة الإدارية بأن الأمر المطعون به لم يتضمن سبب إلغاء تعيين المدعي، ولا يجوز قانوناً إلغاء تعيين الموظف بعد مباشرته الوظيفة لأنه اكتسب مركزاً قانوناً لا يجوز المساس فيه إلا بالطرق التي رسمها القانون في انهاء الخدمة وليس من بينها الإلغاء الجماعي، لذلك يكون الأمر المطعون به غير صحيح مما يتعين الغاءه....)[3]. كما اكد القضاء على امكانية إلغاء القرارات الإدارية الفردية السليمة التي لم يترتب عليها حقوق مكتسبة للأفراد في أي وقت تشاء فيه الإدارة لكون هذا الإلغاء لا يمس حقوق الغير، ويؤكد ذلك ما جاء بقرار

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 417 لسنة 9ق، جلسة 1964/1/25، مجموعة المكتب الفني، السنة 9، ص522 أشار إليه: حمدي أبو النور السيد عويس: مصدر سابق، ص49.

(2) محكمة القضاء الاداري، 8 من يوليو سنة 1950، مجموعة مجلس الدولة، السنة 4، ص870، اشار اليه حسين عثمان محمد: مصدر سابق، ص668.

(3) قرار المحكمة الادارية العليا رقم 377/قضاء موظفين-تمييز/2014 في 2016/1/11. قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة 2016، ص334-335.

الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بوصفها مستشاراً للحكومة وفق أحكام المادة (6) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (65)لسنة 1979 (وحيث ان من مبادئ القانون الإداري جواز قيام الإدارة بإلغاء القرار الإداري خلال المدة التي يجوز الطعن فيها بالقرار أمام القضاء طالما لم يرتب حقاً للأفراد)[1].

المطلب الثاني: سلطة الادارة في إلغاء القرارات الادارية الفردية غير المشروعة

لبيان سلطة الادارة في إلغاء القرارات الادارية الفردية غير المشروعة، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول موقف الفقه وسيخصص الفرع الثاني موقف القضاء الاداري وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول: موقف الفقه

إذا كان لا يجوز للإدارة ان تلغي قراراً فردياً متى أنشئ حقا مكتسباً لفرد من الأفراد إلا وفقاً للقانون، إلا أنه يجوز لها ان تلغي أو تعدل القرارات الفردية المنشئة لحقوق مكتسبة للأفراد متى كانت غير سليمة، إذ يجب على جهة الادارة إلغاء قراراتها المعيبة حتى لو تعلقت بحق شخصي، وذلك تأسيسا على ان الحقوق لا تنتج عن قرار غير مشروع فالإلغاء هو جزاء لعدم المشروعية[2]. وإذا كان إلغاء القرارات الادارية يمثل الجزاء الطبيعي لمبدأ المشروعية، إلا سلطة الإلغاء والتعديل للقرارات غير المشروعة ليست مطلقة من حيث الوقت، فلا تستطيع الادارة ان تجري مثل هذا الإلغاء او هذا التعديل في أي وقت لان القرار غير المشروع حين تنقضي في شأنه مواعيد الطعن القضائي يتحصن ضد الالغاء، إذ جانب من الفقه المصري بالقول" أن سلطة الإلغاء الاداري للقرارات غير المشروعة، ليست سلطة مطلقة من غير قيد زمني بحيث يمكن للإدارة ان تجريها دائماً وفي أي وقت تشاء، ذلك أن القرار الاداري غير المشروع حين تنقضي في شأنه مواعيد الطعن القضائي، فإنه يتحصن ضد الإلغاء القضائي، ولن يكون من المقبول منطقياً أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء، ولذلك استقر أنه بانقضاء مواعيد الطعن القضائي يلحق القرار غير المشروع بالقرار المشروع ويأخذ حكمه من حيث اعتباره مصدراً قانونياً للحقوق المكتسبة، مما يتعين معه حرمان جهة الادارة من

(1) القرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في ممارسة دورها الاستشاري (2011/83 في 2011/8/14) منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2011، ص175.

(2) زينة يونس حسين: أثر تغير الظروف القانونية على مشروعية القرارات الادارية-دراسة مقارنة، المجلة السياسية والدولية، ص256.

سلطة إلغائه بعد فوات هذا الميعاد"[1]. كما ذهب جانب آخر من الفقه بالقول إذا كان القرار الفردي غير مشروع فإن الادارة يمكنها المساس به خلال مدة الطعن القضائي فيه، فإذا انقضت هذه المدة أصبح القرار محصناً ضد الإلغاء والسحب، وذلك استقراراً للأوضاع القانونية وبناء عليه يكسب هذا القرار حقاً مكتسباً لمن صدر لصالحه يتعين احترامه من جانب السلطة الادارية، وهذا طبعاً بخلاف القرارات التي لا تتحصن ابداً ولو بعد مضي مدة الطعن القضائي وبالتالي يجوز المساس بها في أي وقت، ولا يجوز التمسك بحق مكتسب أنشأته لأحد الافراد، ومن هذه القرارات القرار المنعدم والقرارات الصادرة بناء على غش او تدليس[2].

وساير الفقه العراقي على نهج الفقه المصري فيما يتعلق بالإلغاء الاداري، إذ جانب من الفقه بالقول" للإدارة ان تلغي القرارات غير المشروعة بعد صدورها خلال الفترة المقررة لرفع دعوى الالغاء، إذا كانت هذه القرارات غير المشروعة قد رتبت حقوقا مكتسبة، والا تحصنت ضد الإلغاء إذا فاتت هذه المدة، ولكن الادارة تستطيع ان تلغي القرار غير المشروع في أي وقت، إذا لم يكن قد رتب حقوقاً مكتسباً حتى بعد فوات مدة رفع دعوى الالغاء"[3].

الفرع الثاني: موقف القضاء الاداري

ان موقف القضاء الاداري من إلغاء القرارات الادارية غير المشروعة يفرق بين حالتين او صورتين، الأولى إذا كان القرار الاداري الفردي معيبا وولد حقوقا مكتسبة والثانية إذا كان القرار الاداري الفردي معدوما او مبني على غش او تدليس وولد حقوق مكتسبة، ففي الصورة الأولى فقد استقر القضاء الاداري في فرنسا ومصر والعراق في حالة ما اذا كان القرار الاداري الفردي غير المشروع من شأنه ينشئ حقوقا للأفراد، فلا يجوز للإدارة ان تجري مثل هذا الإلغاء أو هذا التعديل في أي وقت لان القرار غير المشروع حين تنقضي في شأنه مواعيد الطعن القضائي يتحصن ضد الإلغاء ولن يكون من المقبول أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء، مما يعني انه بانقضاء مواعيد الطعن القضائي يلحق القرار المشروع ويأخذ حكمه من حيث اعتباره مصدراً قانونياً للحقوق المكتسبة، فلقد اعطى مجلس الدولة الفرنسي أول الأمر لجهة الادارة الحق في إلغاء قراراتها المعيبة في اي وقت

(1) طعيمة الجرف: القانون الاداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970، ص420.

(2) حمدي أبو النور السيد عويس: مصدر سابق، ص133.

(3) علي محمد بدير وآخران: مصدر سابق، ص465.

ولكنه عدل عن هذا الاتجاه، وقيد حق الادارة في الإلغاء بمدة معينة، فإذا انقضت هذه المدة وجب معاملة القرارات غير المشروعة معاملة القرارات المشروعة[1].

وقد ساير القضاء الاداري في مصر أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص، إذ قضت المحكمة الادارية العليا في أحد احكامها (.. إذا انقضت فترة الستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو اعلانه قياساً على مدة الطعن القضائي اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل ويصبح حينئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، وكل اخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعتبر أمرا مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله...)[2]. كما قضت محكمة القضاء الاداري المصرية في قرار لها إذا كان من غير الجائز ان تتخذ الادارة من سحب القرارات الادارية بديلاً عن إلغائها، فإن بوسعها اللجوء إلى إلغاء تلك القرارات حال عدم مشروعيتها بدلاً من سحبها، إذا أرادت إبطال آثارها بالنسبة للمستقبل دون الماضي، ولكن عليها في هذه الحالة أن تقوم بالإلغاء خلال ميعاد الطعن القضائي على القرار[3].

وسار القضاء العراقي على نهج القضاء الفرنسي والمصري فيما يتعلق بإلغاء القرارات الادارية الفردية المعيبة، ففي قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي جاء فيه (إن إشغال الموظف لوظيفة مستشار فني منذ مدة طويلة دون اعتراض من جهة التعيين يعد إقرارا منه بصحة التعيين من جهة ومن جهة أخرى فان مضي تلك المدة يحصن القرار من الطعن ويكسب الموظف حقا لا يجوز إلغاؤه)[4]، وفي قرار آخر للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي جاء فيه (إن استقرار المراكز القانونية يستلزم تحصين القرار الإداري من الإلغاء بعد مضي مدة عليه والقرارات الصادرة خلافا لذلك تكون معدومة ولا تنتج أثرا)[5]

إما الصورة الثانية إذا كان القرار الإداري معدوما أو مبني على غش او تدليس، فهنا ينزل الى مرتبة العمل المادي الذي من الممكن للإدارة إلغاءه في أي وقت دون التقييد بمدة معينة، فنجد ان مجلس الدولة الفرنسي لم يسلم بفكرة القرارات الإدارية المنعدمة إلا في أضيق الحدود حيث رد

(1) نقلاً عن ميثاق قحطان حامد الدليمي: مصدر سابق، ص141.

(2) ق4، ل18، جلسة 1976/6/29، مبدأ 9، ص267 اشار اليه موسى مصطفى شحادة: مصدر سابق، ص142.

(3) محكمة القضاء الاداري، قضية رقم 145 لسنة 3ق، جلسة 1950/1/5 اشار اليه عبد العزيز عبدالمنعم خليفة: الأسس العامة للقرارات الادارية، المكتب الجامعي الحديث، 2012، ص278.

(4) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم 16لسنة 2007 تاريخ 2007/11/15 منشورات مجلس الدولة ص359.

(5) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم 93 لسنة 2010 تاريخ 2010/10/18 منشورات مجلس الدولة ص268.

الانعدام إلى حالتين لا أكثر، الأولى أن يصدر القرار من فرد عادي لا صلة له بالإدارة مطلقاً، والثانية أن يتضمن القرار اعتداءً على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية، حيث قضى المجلس في قضية Boisjuzon الصادر في 30 كتوبر 1948 بأن القرار الصادر بوقف الموظف الذي اتخذته منظمة للتطهير لا تتمتع بأي صفة قانونية يعد معدوماً وعديم الأثر القانوني[1].

إما بالنسبة لموقف القضاء الإداري المصري ففيما يتعلق بفكرة الانعدام فقد توسع فيها فقد شمل فيها كل العيوب التي تصيب القرار الاداري، إذا لم يقتصر الأمر على عيب المحل وعيب عدم الاختصاص وإنما تجاوزها إلى العيوب الأخرى التي تصيب القرار الإداري من غاية وسبب وشكل بحيث صار الانعدام مرادفاً للمخالفة الواضحة للقانون[2]، وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها التي جاء فيها (...إذا نزل القرار إلى حد غصب السلطة وانحدر بذلك إلى مجرد الفعل المادي المنعدم الأثر قانوناً الأمر الذي يزيح أية حصانة ويفتح الباب للطعن فيه دون التقيد بميعا..)[3]. كما استقر القضاء الاداري في مصر بإمكانية إلغاء القرارات المبنية على غش أو تدليس دون التقيد بميعاد الطعن، ومن المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الاداري في هذا المجال حكم جاء فيه (لا محل للقول بأن القرار الإداري أصبح حصيناً من الإلغاء بعد مضي ستين يوماً على صدوره إذا كان القرار قد بني على غش لأن الغش لا يكسب حقاً)[4].

وفيما يتعلق بالقضاء الاداري العراقي فقد سار على نهج القضاء الفرنسي والمصري في إمكانية القرارات الادارية الفردية دون التقيد بميعاد محدد وان ولدت حقوق مكتسبة للأفراد ما دام ان هذه القرارات توصف بأنها منعدمه او كانت مبنية نتيجة غش او تدليس، إذ قضت المحكمة الادارية العليا في قرار لها (... لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون، ذلك ان المدعي أدعى في عريضة دعواه بأن دائرته اصدرت الأمر الاداري القاضي بتنزيل درجته من الدرجة الأولى المرتبة (6) إلى الدرجة السادسة المرتبة (4) دون وجه حق، وجدت المحكمة الادارية العليا ان المميز عليه (المدعي) نال ترفيع لأكثر من درجة في وقت واحد ولأكثر من مرة مما يخالف

(1) نقلاً عن سلمى طلال عبد الحميد: مصدر سابق، ص145.

(2) المصدر نفسه، ص149.

(3) قرار المحكمة الادارية العليا جلسة 24 من مايو سنة 1975، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة العشرون (من أول أكتوبر سنة 1974 إلى آخر سبتمبر سنة 1975) - ص 412

(4) حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 1438، 1953/12/21، 12، س8، ص294 اشار اليه سلمى طلال عبد الحميد: مصدر سابق، ص162.

مبدأ التدرج في الترفيع وهو الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى التي تليها كما لم تراع الترفيعات مدة الخدمة التي يطلبها القانون ان يقضيها الموظف في كل درجة، اما ما ذهبت اليه محكمة قضاء الموظفين في حكمها المميز من إلغاء للقرار الاداري القاضي بتصحيح العنوان الوظيفي للمميز عليه (المدعي) فهو غير صحيح ويتعارض مع ما تقدم من وجهة النظر وان تسبيب الحكم على اساس ان الموظف اكتسب العنوان الوظيفي موضع التعديل في اوضاع قانونية سليمة هو تسبيب غير صحيح ذلك ان امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم 30 لسنة 2003 التي صدرت في ظل نفاذه هذه الترفيعات لم يتضمن قاعدة تسمح بالترفيع لأكثر من درجة انما نص في القسم (6) على عدم جواز ترفيع الموظف إلا في الدرجة الثانية الاعلى، كذلك قول بأن مرور مدة طويلة على الحق الناشئ من تلك القرارات مما لا يصح التعرض له، هو مبدأ لا ينطبق على الحالة موضوع الدعوى لأن القرار الاداري المعيب عيباً جسيماً بمخالفته للقانون لا يتحصن من الإلغاء على أساس دواعي الاستقرار، لذا قرر نقض الحكم المميز...)[1].

الخاتمة:

في ختام دراستنا لموضوع البحث (سلطة الإدارة في المساس بالقرارات الادارية الفردية)، نشير إلى إن الإدارة تتمتع في ممارسة نشاطها بامتيازات عدة ولعل أهمها امتياز اتخاذ القرارات الإدارية الملزمة والنافذة بحق الأفراد، والمؤثرة في المراكز القانونية الخاصة بهم، ومن خلالها تتمكن الإدارة من إحداث التغيرات التي تريدها في المراكز القانونية إنشاءً وإلغاء وتعديلاً، ولكن السلطة التي تمنح للإدارة في المساس بالقرارات الإدارية الفردية سواء بالسحب او الإلغاء ليست مطلقة.

وإذ نصل إلى نهاية المطاف من دراستنا، لا بد لنا من تسطير أبرز النتائج التي تمخضت عنها، والتوصيات التي خلصنا تحقيقً للفائدة العلمية.

أولاً: الاستنتاجات

1- استقر الفقه والقضاء في فرنسا ومصر والعراق على عدم جواز سحب القرار الإداري الفردي المشروع والأساس في ذلك مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وعدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة التي ترتبت على هذه القرارات يحول دون سحبها من قبل الإدارة.
2- من حق الإدارة سحب أو إلغاء قراراتها الإدارية الفردية غير المشروعة احتراما لمبدأ المشروعية

(1) قرار المحكمة الادارية العليا رقم 264/قضاء موظفين/تمييز/2013 في 2013/8/4م.

التي يجب أن تكون موافقة للقانون، ولكن هذا الأمر بقيد بميعاد محدد يحق فيها للإدارة أن تسحب تلك القرارات فهي ليست مطلقة وذلك لاستقرار الأوضاع القانونية الناشئة أو المتأثرة بالقرار الإداري، مع الإشارة الى هذا التقييد ليس مطلق فمن الممكن للإدارة ان تسحب او تلغي قراراتها الفردية المعيبة إذا كانت منعدمة او مبنية على غش او تدليس من قبل صاحب الشأن.

3- اتضح لنا ان القرار الاداري إذا صدر وفق ضوابط سليمة ومشروعة فلا يحق للإدارة المساس بها عن طريق الإلغاء الاداري بالنسبة للمستقبل وهذا الأمر يشابه السحب في حالة كون القرار الاداري الفردي مشروعا، وبالتالي اي تدخل من جانب الادارة بالإلغاء سيعرض القرار الاداري للطعن به أمام القضاء الاداري لأنه مخالف لمبدأ المشروعية وايضا استقرار الحقوق والمراكز القانونية.

ثانياً: التوصيات

1- ضرورة قيام القضاء الاداري العراقي متمثلا بالمحكمة الادارية العليا بتبني قيد الميعاد على قيام الادارة بسحب قراراتها الادارية غير المشروعة والمتمثل بمدة (60) يوم والمقرر لتحصن القرار الاداري من الطعن به قضائيا لاستقرار تلك القرارات الادارية بما يحقق مبدأ المشروعية من جهة ومبدأ استقرار الحقوق التي تولدها تلك القرارات من جهة أخرى.

2- ندعو المشرع العراقي إلى حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرارات الفردية بتبني نظام التظلم الاختياري بدل الوجوبي لما يسببه جهل بعض الأشخاص بمدد التظلم من إجحاف بحقوقهم وإضعاف لضمانات حمايتها.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب

3- بشار حمد أنجاد الجميلي: سحب القرارات الادارية المتعلقة بالوظيفة العامة في العراق، مكتبة القانون المقارن، ط1، 2019.

4- حسني درويش عبدالحميد: نهاية القرار الاداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981.

5- حسين عثمان محمد، اصول القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.

6- حمدي أبو النور السيد عويس: مبدأ إحترام الحقوق المكتسبة في القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2011

7- سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية-دراسة مقارنة- دار الفكر العربي، القاهرة، 1957.

8- طعيمة الجرف: القانون الاداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970

9- علاء إبراهيم محمود عبد الله الحسيني: حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2018

10- علي محمد بدير وآخران: مبادئ وأحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2011.

11- ماجد راغب الحلو: القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2000.

12- مازن ليلو راضي: القانون الاداري، بدون مكان للطبع، ط3، بدون سنة طبع

13- ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الاداري، بغداد، 2009

14- ماهر صالح علاوي: القرار الإداري، بغداد، 1991

15- محي الدين القيسي: القانون الاداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2007.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية

1- حبيب إبراهيم حماده الدليمي: حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، 2007.

2- سلمى طلال عبد الحميد: القرارات التي يجوز سحبها وإلغاءها دون التقيد بميعاد الطعن، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة النهرين، 2010.

3- الصادق الأمام محمد علي: سلطة الادارة في إلغاء القرار الاداري، رسالة ماجستير، جامعة النيلين، قسم القانون، 2020.

4- محمود عبد علي الزيدي: مدى سلطة الادارة في سحب قراراتها الادارية المشروعة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، 2008.

5- ميثاق قحطان حامد الدليمي: سلطة الادارة في انهاء القرار الاداري –دارسة مقارنة بين التشريعين الاردني والعراقي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، 2015.

ثالثاً: الأبحاث

6- محفوظ علي تواتي: سلطة الادارة في انهاء القرارات الادارية السليمة، مجلة البحوث الاكاديمية، مصراته، العدد التاسع، 2020.

7- محمود خليل خضير: نهاية القرار الاداري بغير طريق القضاء، مجلة كلية الحقوق/جامعة

النهرين، العدد 1، 2008

8- موسى مصطفى شحادة: سحب القرار الاداري كطريق من طرق انقضاء القرارات الإدارية (دراسة تطبيقية على قرارات سلطات الضبط الاداري)، الفكر الشرطي- القيادة العامة لشرطة الشارقة/مركز بحوث الشرطة، العدد 2، 1998.

رابعاً: القرارات القضائية

أ: القرارات القضائية العراقية

1- قرار مجلس الانضباط العام رقم 158/انضباط/2007 في 2007/7/1

2- 2قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم (78/انضباط/تمييز /2005 في 2005/5/30)

3- 3قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم 93 لسنة 2010 تاريخ 2010/10/18

4- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم 16لسنة 2007 تاريخ 2007/11/15

5- قرار الهيئة العامة بصفتها التمييزية رقم 132/انضباط/تمييز/2006 في 2006/5/15.

6- قرار المحكمة الادارية العليا رقم 530/قضاء موظفين-تمييز/2014 في 2016/8/11

7- قرار المحكمة الادارية العليا رقم 377/قضاء موظفين-تمييز/2014 في 2016/1/11

8- قرار المحكمة الادارية العليا – 35 قضاء موظفين/تمييز /2014 في 2015/1/22.

ب: القرارات القضائية المصرية

1- قرار المحكمة الادارية العليا الطعن رقم 256 لسنة 34 القضائية، جلسة 14 من مارس سنة 1992، منشور على موقع بوابة مصر للقانون والقضاء على الرابط الآتي من الانترنت http://www.laweg.net

2- قرار المحكمة الادارية العليا الطعن رقم 6450 لسنة 45 القضائية، جلسة 5 سبتمبر سنة 2001 منشور على بوابة مصر للقانون والقضاء على الرابط الآتي من الانترنت /http://www.laweg.net

3- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية رقم 268 لسنة 11 ق، جلسة 2 من مارس سنة 1968

4- قرار المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 417 لسنة 9ق، جلسة 1964/1/25

5- قرار المحكمة الادارية العليا جلسة 24 من مايو سنة 1975.