https://doi.org/10.17656/jlps.10158

حماية الحقوق المكتسبة تجاه سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية

(دراسة تحليلية مقارنة)

أ.م.د. دانا عبدالكريم سعيد* الباحث: دلشاد فتاح فرج**

* قسم القانون/ كلية القانون- جامعة السليمانية، قسم القانون/ كلية القانون، جامعة جيهان/ السليمانية - اقليم كوردستان العراق.

** طالب ماجستير/ كلية القانون، جامعة السليمانية- اقليم كوردستان العراق.

الملخص

في هذا البحث الموسوم (حماية الحقوق المكتسبة تجاه سلطة الإدارة في سحب قراراتها) تطرقنا إلى مدى سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية وأثره على الحقوق المكتسبة للأفراد، حيث تحدثنا عن القرارات الإدارية المشروعة التي تبدأ فيها لحظة ولادة الحق المكتسب من تأريخ صدورها والقرارات الإدارية غير المشروعة التي تبدأ فيها لحظة ولادة الحق المكتسب بمضي المدة القانونية المقررة للطعن فيها، إذ لا يحق للإدارة بعد هذه المدة سحب قرارها لأنه يتحصن من السحب ويصبح مصدراً يعتد به قانوناً لإنشاء الحقوق المكتسبة للأفراد، وهذا ما أخذ به الفقه والقضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والعراق.

وكما وجدنا في ثنايا هذا البحث بأن ليس للإدارة سلطة مطلقة في سحب قراراتها وإنما هناك مجموعة من الضوابط القانونية أو القضائية التي ترد على تلك سلطة وذلك لأجل توفير قدر من الحماية القانونية للحقوق المكتسبة للأفراد، وأما فيما يتعلق بضمانات حماية الحقوق المكتسبة نجد إن مبدأ المشروعية وعدم المساس بالحقوق المكتسبة تعد بمثابة أنجح وأهم الضمانات المقررة للحقوق المكتسبة للأفراد، حيث أن مبدأ المشروعية معناه أن الإدارة إذا قامت بممارسة نشاط أو تصرف معين يكون عليها واجب العمل في دائرة القانون بأن تلتزم به وتخضع له، وإذا ماخالفت القانون عد تصرفها غير المشروع، هذا إضافة الى أن الفقه الإداري لا يقر بمشروعية عمل الإدارة إذا تضمنت خرقاً لمبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للأعمال القانونية.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

پوختە

لەم توێژینەوەیەدا بە ناونیشانی(پاراستنی مافە بەدەستهاتووەکان لە دەسەڵاتی کارگێری لە کشانەوەی بڕیارەکاندا) باسمان لە ئەندازەی دەسەڵاتی کارگێری لە کشانەوەی بڕیارە کارگێرییەکان و کاریگەری لەسەر مافە بە دەستهاتووەکانی تاك کردووە، وە باسمان لە بڕیارە کارگێریە ڕەواکان کردووە کە مافی بەدەستهاتوو لە ڕۆژی دەرچوونی ئەم جۆرە بڕیارانەوە دروست دەبن، هەروەها بڕیارە کارگێریە ناڕەواکان پاش تێپەڕ بوونی ماوەی دیاری کراوی یاسایی بۆ تانەدانیان لەبەردەم دادگای کارگێری دەبنە سەرچاوەیەك بۆ دروست بوونی مافی بەدەست هاتوو چونکە بە تێپەڕبوونی ئەو ماوە دیاری کراوە سیفەتی پارێزبەندی وەردەگرن بەرامبەر دەسەڵاتی کشانەوەی کارگێریدا کە ئەمەش یاساناسان و دادگای کارگێری لە هەریەك لە ووڵاتی فرنسا و میسر و عێراق دانیان پێداناوە.

هەروەها لە ناوەڕکی ئەم توێژینەوەدا ئەوەمان بۆ دەرکەوت کە کارگێری دەسەڵاتی ڕەهای نییە لە کشانەوەی بڕیارەکاندا بەڵکو دەسەڵاتەکەی بە ژمارەیەك لە کۆت و بەند دیاری کراوە ئەوەش لە پێناو بەدەستخستنی ئاستێك لە پارێزی یاسایی بۆ مافە بەدەستهاتووەکانی تاك، بەڵام لە ڕووی زامنکردنی پارێزی یاسایی بۆ مافە بەدەستهاتووەکان دەبینین کە بنەماکانی ڕەوایەتی و دەست نەدان لە مافە بەدەستهاتووەکان بە هەرە زامنی سەرکەوتوو و گرینگ دادەنرێت بۆ پاراستنی مافە بەدەست هاتووەکان. کە بنەمای ڕەوایەتی واتای ملکەچ بوون و پابەندبوونی کارگێری دەگەیەنێت بەیاساوە، وەئەگەر پێچەوانەی یاسا وەستایەوە ئەوا کارەکانی بە ناڕەوا ئەژمارد دەکرێت، سەرباری ئەوەش یاساناسانی بواری کارگێری دان بە ڕەوایەتی کارەکانی کارگێری نانێن ئەگەر دەستبدات لە ئاسەواری تاکەکەسی کارە یاساییەکان.

Abstract

In this research، entitled (Protection of acquired rights towards the administration authority to withdraw its decisions)، we discussed the extent of administration authority in the withdrawal of administrative decisions and its

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

effect on the personal acquired rights، thus we talked about the legitimate administrative decisions that start the moment of birth of the acquired right from the date of issuance and the illegal administrative decisions That starts at the moment of the acquired right by the leaving of the legal period for challenge. That administration does not have the right to withdraw its decision after this period because it is immune from any withdrawal and becomes a legal source to create the personal acquired rights. And so، it is adopted by jurisprudence and the administrative judiciary in each of the France، Egypt and Iraq.

As we found in the content of this research that the administration does not have the absolute authority to withdraw its decisions، but there is a set of legal or judicial controls that impose upon to that authority، in order to provide a mount of legal protection for the personal rights acquired، but with regard to guarantees to protect the acquired rights، we find that the legality principle and non- prejudice to the acquired rights are as most succeed and important guarantees for the personal acquired rights. Then the principle of legality means that if the administration carries out a particular activity or conduct، it has a duty to work within the law boarder to abide by it، In addition، the administrative jurisprudence does not recognize the administration legitimacy actions if it caused by to broke the principle of non-prejudice to the personal affects of legal actions.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

المقدمة

موضوع البحث

لاشك إن القرار الإداري لا ينشأ من فراغ، كما إن إستمراره في الحياة القانونية ليس خالداً وإنما له نهاية، ونهايته قد تتم بصورة طبيعية أو بإرادة من كان سبب في خروجه الى حيز الواقع، وما يهمنا هناهو نهايته بذات أثر رجعي من جانب الجهة التي أصدره، ومدى سلطتها في ذلك نظراً لأثره وعدم مساسه بالحقوق المكتسبة[1].

[1] قد أورد الفقه عدة تعريفات بصدد الحقوق المكتسبة ولكن تدور جميعها حول فكرة أساسية ألا وهي عدم المساس أو إحترام الميزة أو المنفعة التي أكتسبها شخص ما في الماضي وفي ظل نظام قانوني معين، عليه فالحق المكتسب عند البعض منهم كالفقيه الفرنسي (ميرلين MERLIN) هو الحق الذي دخل ذمة الشخص نهائياً بحيث لا يمكن نقضه أو نزعه عنه إلا برضاه. ويعرفه الفقيه(ديمالومبى DEMELOMBE) بأنه الحق الثابت لصاحبه والذي لا يستطيع الغير أن يسلبه منه. أو هو المركز القانوني الذي بموجبه تتحصن المنفعة التي حصل عليها الشخص جراء قانون أو قرار إداري من الإلغاء أو التعديل. ولمزيد من التعريف الفقهي للحقوق المكتسبة أنظر: د. عبدالقادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي والإيطالي)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص٣١٧ هامش رقم١، ص٥٠٩. و د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري(دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص٥٢٦. د. همام محمد محمود، المدخل إلى القانون(نظرية القانون)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص٣٨٣. و زياد خالد المفرجي، الحق المكتسب في القانون الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، المجلد٤، العدد١٦، ١٧، كلية القانون، جامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١٢، ص٢٤٩. والحق المكتسب إما أن ينشأ عن قرار إداري مشروع أو عن قرار إداري غير مشروع، فالقرار الإ داري يكون سليماً ومشروعاً إذا توفر فيه أركان التصرف القانوني وشروط صحته، فالحقوق المكتسبة في القرارات الإدارية الفردية المشروعة تبدأ لحظة ولادتها أي منذ لحظة صدور القرار الإداري، فالمركز القانوني الشخصي المتولد عن هذا القرار الإداري لايجوز المساس به لأنه أصبح نهائياً ومكتسباً. وأستقر الفقه والقضاء الى أن القرار الإداري غير المشروع أيضاً يصلح أن يكون محلاً في إنشاء الحقوق المكتسبة، وأما اللحظة التي يولد فيها الحق المكتسب في هذا القرار فانها تبدأ بمضي المدة القانونية للطعن ألا وهي شهرين في فرنسا و(٦٠) يوماً في مصر والعراق، مع الأخذ بنظر الإعتبار موقف المشرع العراقي ... من التظلم الوجوبي خلال (٣٠) يوماً من تأريخ تبليغ بالقرار، مما يعني أن المدة المشار اليها أعلاه لن تبدأ في العراق إلا بعد رد الإدارة على التظلم حقيقة أو حكماً. والجدير بالذكر أن القرارات الإدارية غير المشروعة التي ينشأ عنها الحق المكتسب هي القرارات الإدارية الباطلة دون المنعدمة لأن القرار الإداري المنعدم لا يترتب عليها اي أثر قانوني على الرغم من وجودها من الناحية المادية. أنظر: زياد خالد المفرجي، مصدر سابق، ص٢٥٢-٢٥٣.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

وبما إن على الإدارة إنجاز المهام الملقاة على عاتقها بموجب النصوص الدستورية أو القانونية والمتمثل بتحقيق المصلحة العامة وحمايتها وذلك بإصدار القرارات الإدارية، هي نفسها تبرر حق الإدارة في سحب قراراتها، أي إن حقها في سحب قراراتها الإدارية له أساس قانوني وهذا الأساس قد يكون تحقيق مبدأ المصلحة الإجتماعية أو قد يكون تحقيق مبدأ المشروعية ومؤداه تمكين الجهة الإدارية من إصلاح ما ينطوي على قراراتها من مخالفة قانونية.

عليه، فإن قيام الإدارة بسحب قراراتها بناءً على سلطتها التقديرية دون ضوابط سيهدد الحقوق والمراكز القانونية الناشئة من قراراتها الإدارية، ذلك ولأجل حماية الحقوق والمراكز القانونية للأفراد أتفق الفقه والقضاء الإداري على عدة ضوابط سواء كانت الشكلية أو الموضوعية والتي تقيد سلطة الإدارة في سحب قراراتها وتحد منها.

وبما إن نظرية سحب القرار الإداري قضائية النشأة فقد حاول الفقه والقضاء الإداريين بوضع جملة من الضمانات بغية حماية أو تخفيف حدة الإعتداء المحتمل على الحقوق المكتسبة للأفراد، وأن مشروعية القرار الساحب ومبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد وإحترامها يعد من أهم الضمانات التي أقرها الفقه والقضاء الإداريين والتي ترد على سلطة الإدارة في سحب قراراتها.

لذلك وفي ثنايا هذا البحث سنسعى إلى إبراز أهم المبادئ والضوابط التي تحكم سلطة الإدارة وحقها في سحب قراراتها ضماناً لحماية الحقوق المكتسبة للأفراد، مع بيان الآراء الفقهية وبعض من التطبيقات القضائية في هذا الشأن وكل ذلك نسيجاً ببعض من النصوص القانونية ذات العلاقة بمحل دراستنا في العراق والدول المقارنة .

هدف البحث

يهدف هذا البحث إلى بيان الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها ومدى سلطتها في ذلك، وكما يهدف إلى تسليط الضوء على الضوابط القانونية التي ترد على سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية للحيلولة دون تعسف الإدارة في ممارسة حقها أثناء سحب قراراتها، علاوة على إبراز الضمانات القانونية والقضائية المقررة لحماية حقوق الأفراد المكتسبة إزاء سلطة الإدارة في سحب قراراتها.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

أهمية البحث

بما أن نظرية سحب القرارات الإدارية قضائية النشأة، فانها قد أثارت، ولا تزال تثير، العديد من المشاكل بسبب تعارض المبادئ القانونية التي تحكمها من جهة، وإيجاد الحلول والضمانات المحمية للحقوق والمراكز القانونية إزاء السلطة الواسعة المعترف بها للإدارة لتمنحها الفاعلية والسرعة في إنجاز مهامها الموكلة إليها من جهة أخرى، إذ لابد من مراعاة مبدأ الموازنة بين إعتبارين الأول يتعلق بسلطة الإدارة أو حقها في سحب قراراتها الإدارية ولا سيما القرارات الإدارية المعيبة لمعالجة الأخطاء التي وقعت فيها حين إصدارها، بينما يتمثل الثاني بحماية حقوق الأفراد ومراكزهم القانونية المكتسبة بغية ضمان إستقرار المراكز والأوضاع القانونية، كون القرارات الإدارية التي تنتج عنها حقوق مكتسبة يجب أن تحترم أما القرارات التي لاتنتج تلك الحقوق فسيكون أمر سحبها أيسر وبالأخص إذا كان القرار غير مشروعاً.

مشكلة البحث

تبرز مشكلة البحث عندما يقوم الإدارة بممارسة تصرف قانوني مؤثر على الحقوق التي أكتسبها الأفراد في الماضي، وهذا في حالة صدور قرار إداري بسحب قراراً سابقاً مشروعاً في وقت صدوره أو سحب قراراً غير مشروعاً ولكن أنقضت مدة الطعن فيه ويتحصن من السحب، وفي هذا السياق، تُثار التساؤلات الآتية:

هل يجوز للإدارة أن تمارس حقها في سحب قراراتها الإدارية دون ضوابط قانونية شكلية كانت أو موضوعية؟ وما هي هذه الضوابط؟ وما هي الضمانات التي تحول دون تعسف الادارة في إستعمال لهذا الحق؟

ويأتي هذا البحث كمحاولة علمية للاجابة عن هذه التساؤلات.

منهجية البحث

من مقتضيات البحث العلمي إتباع منهج معين يتم إنتهاجه، لذا المنهج المعتمد في هذا البحث هو المنهج التحليلي و المنهج المقارن، حيث سيسعى الباحث إلى إستعراض الآراء الفقهية

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

وأحكام القضاء الإداري في النظم القانونية المقارنة المتمثلة بـــ(فرنسا ومصر ـ والعراق) وكذلك الإستعانة بالنصوص القانونية أينما وجدت بالقدر الذي يحقق أهداف البحث ومحاولة تحليلها ومقارنتها مع بعضها، وأن نقف ونطلع على ما في قوانين هذه الدول من مزايا وما يستلزم إضافته والعمل عليه في القانون العراقي، وذلك كله لأجل الوصول إلى النتيجة العلمية بخصوص مدى حماية الحقوق المكتسبة تجاه سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية.

خطة البحث

يتكون هذا البحث من ثلاثة مباحث، حيث نخصص المبحث الأول للطبيعة القانونية لحق الإدارة في سحب القرارات الإدارية وأساسها، وفي المبحث الثاني نتطرق إلى الضوابط القانونية المحمية للحقوق المكتسبة أثناء سحب القرار الإداري بينما نكرس المبحث الثالث والأخير للحديث عن الضمانات القانونية للحقوق المكتسبة تجاه القرار الساحب. وأخيراً أنهيت البحث بخاتمة تحتوي على جملة من الإستنتاجات والمقترحات التي توصلنا إليها من خلال هذا البحث.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية لحق الإدارة في سحب القرارات الإدارية وأساسها

السحب هو وسيلة الإدارة في تصحيح قراراتها فمتى أتضح لها إنها مشوبة بعيب من العيوب سارعت الى سحبها قبل فوات الميعاد المحدد للسحب، كذلك كفلّ القانون لمتضرر أو لصاحب الشأن حقه في الطعن أمام القضاء في القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم المشروعية، وكما أن تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون إعمالاً لمبدأ المشروعية وحماية الأوضاع والمراكز القانونية الناشئة عن القرار الإداري يشكلان الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها، عليه سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين:

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لقرار السحب

المطلب الثاني: الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

المطلب الأول

الطبيعة القانونية لقرار السحب

من الأمور المسلم بها فقهاً وقانوناً بأن للإدارة الحق في سحب قراراتها الإدارية وفقا للقواعد والإجراءات التي يحددها القانون في هذا الشأن متى رأت أن هذا القرار مخالف للقانون، وكما أعطى القانون لكل صاحب شأن الحق في الطعن في القرارات التي تمس حقوقهم أو مراكزهم القانونية، وحدد القانون طرق هذا الطعن في طريقتين هما التظلم الإداري والطعن القضائي[١].

الفرع الأول

التظلم الإداري

التظلم الإداري هو وسيلة قانونية يلجأ إليها المتضرر من القرار الإداري، يطلب بموجبها من الجهة الإدارية التي أصدرت القرار العدول عن قرارها المتخذ ضده وخلال المدة المحددة قانوناً، وبعكسه يتم اللجوء للقضاء لطلب الغاء القرار الإداري[٢]. ويمتاز هذا الطريق بالسهولة وقلة التكلفة، ويحقق إحترام مبدأ المشروعية، ومن جهة أخرى يحسم المراكز القانونية المضطربة وغير المستقرة في مهدها[٣] .

وتكمن أهمية التظلم الإداري بالمحافظة على بقاء المدة المحددة للطعن مفتوحة أمام الأفراد، إذ لا يفوت عليهم فرص الطعن أمام القضاء، وذلك من خلال قطعه لمدة التقادم، فضلاً عن أن التظلم يسهل على الإدارة إختصار الكثير من الإجراءات. والتظلم قد يكون إختيارياً عندما يلجأ إليه صاحب المصلحة دون أن يلزمه القانون بذلك، وقد يكون وجوبياً عندما يفرض القانون تقديمه الى الجهة الإدارية مصدرة القرار ويترتب على إهماله رفض قبول الدعوى شكلاً [٤].

---

[١] د. عبدالمنعم الضوى، إنقضاء القرارات الإدارية(السحب والأيقاف والإلغاء)، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص١٣٣.

[٢] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص٣٢٠ .

[٣] د. صلاح أحمد السيد جودة، الضمانات الإجرائية لحماية الموظف لعام(دراسة فقهية قضائية)، ك ٥، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٠، ص٩٣ .

[٤] د.صالح حسين علي عبدالله، سلطة الإدارة في سحب القرار الإداري، ط١،المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص٦٦ .

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

وتجدر الإشارة بأن المشرع في فرنسا ومصر لا يأخذ بالتظلم الوجوبي إلا في حالات إستثنائية فرضت على وجوب إستنفاذ هذا الطريق قبل مراجعة القضاء، وهذا مانصت عليه المادة (١٢) من قانون لمجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ حيث أشارت إلى التظلم الوجوبي في بعض الأمور المتعلقة بالوظيفة العامة قبل إقامة دعوى الإلغاء[١]، أما في العراق فقد أوجب المشرع في قانون مجلس الدولة العراقي على المتضرر من القرار الإداري أن يقدم تظلمه الى الجهة التي أصدرت القرار قبل إقدامه على الطعن أمام محكمة القضاء الإداري[٢].

وكما نجد بأن قانون مجلس شورى لأقليم كوردستان- العراق قد أشترط كذلك التظلم الوجوبي لكنه لم يلزم صاحب الشأن أن يتظلم من القرار الإداري خلال مدة معينة بل ترك له الأمر[٣]، وهذا الإتجاه معيب من حيث أنه يترك المراكز القانونية معلقة مدة طويلة وهذا يتنافى مع الإستقرار الواجب في التصرف القانوني للإدارة ونحبذ أن المشرع الكوردستاني أن يعدل قانون مجلس شورى الأقليم وينتهج نهج المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة بهذا الصدد[٤].

والجدير بالذكر، أن المشرع العراقي والكوردستاني قد استثنت المنازعات التي تنشأ من تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ من التظلم الوجوبي حيث أجاز

---

[١] تنص المادة(١٢/ ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ " لا تقبل الطلبات المقدمة رأساً بالط عن بالقرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة(١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار..."

[٢] ١- تم تعديل تسمية مجلس شورى الدولة العراقي إلى إسم مجلس الدولة العراقي بموجب قانون رقم(٧١) لسنة ٢٠١٧ إذ وردت في المادة (٢) تسري أحكام قانون مجلس شورى الدولة عراقي المرقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ على مجلس الدولة المنصوص عليه في المادة (١) من هذا القانون، وتحل تسمية(مجلس الدولة محل تسمية (مجلس شورى الدولة) أينما وردت في التشريعات. أنظر: الوقائع العراقية ، العدد ٤٤٥٦ في ٢٠١٧/٨/٧. ٢- تنص المادة (٧ / سابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بقانون التعديل الخامس رقم(١٧) لسنة ٢٠١٣ " أ- يشترط قبل التقديم الطعن الى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال ثلاثين يوما من تأريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو إعتباراً مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها".

[٣] تنص المادة(١٧) من قانون مجلس شورى لأقليم كوردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ " يشترط قبل تقديم الطعن الى المحكمة الإدارية أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبت فيه خلال (١٥) خمسة عشرة يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها...." .

[٤] د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٦، ص٢٧١.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

لصاحب المصلحة وفي خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغه بالقرار أن يقدم طعنه أمام محكمة قضاء الموظفين[١].

وإشتراط التظلم وإن كان سبباً لقيام جهة الإدارة بفحص مشروعية قراراتها الإدارية، وسحب قرارها الساحب غير المشروع إذا ما تبين لها مخالفته لمبدأ المشروعية[٢]، الا أنه وبسبب عدم دراية بعض أصحاب الشأن بمدد التظلم قد يؤدي الى إجحاف بحقوقهم وإضعاف لضمانات حمايتها.

فالقرار الصادر في التظلم يعتبر قراراً إدارياً تفصح فيه الإدارة عن إرادتها الملزمة في رفض تظلم صاحب الشأن، والدليل على ذلك أن لصاحب الشأن أن يخاصمه أمام القضاء، كما يجوز لمصدره أو للسلطة الرئاسية سحبه في الميعاد المحدد للطعن فيه أمام القضاء[٣].

الفرع الثاني

الطعن القضائي

الطعن القضائي هو المسلك الثاني أمام صاحب الشأن، فهي دعوى قضائية، يرفعها صاحب الشأن الى القضاء الإداري طالباً فيها إلغاء قرار إداري صدر خلافاً للقواعد القانونية النافذة. ويتضح بأنها دعوى مشروعية تهدف الى بحث مشروعية القرار الإداري أمام القضاء، يطلب الحكم بإلغاء قرار إداري غير مشروع وآثاره القانونية من وقت نشأته و زوال آثاره بأثر رجعي، ويكفي لقبول هذه الدعوى أن تتوافر مصلحة شخصية في من أقامها ولو لم يكن صاحب الحق[٤].

---

[١] أنظر: المادة ٥٩ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

[٢] د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص٣٢٩.

[٣] د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي(دراسة تحليلية وفهية للأحكام وفتاوي مجلس الدولة)، ك٣ نهاية القرارات الإدارية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص٥٢٠. وأنظر أيضاً: د. عبدالقادر خليل، مصدر سابق، ص٢٢١.

[٤] د.صالح حسين علي عبدالله، مصدر سابق، ص٦٧ .

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

وطريقة الطعن القضائي ليس طريقاً سهلاً كسابقه فهو طريق صعب و يحتاج الى وقت كثير حتى يصدر حكم من القضاء ينهي الخصومة في القرار الإداري[١]. وتتميز الأحكام القضائية بخاصية أساسية وهي أنها تتمتع بمبدأ حجية الشئ المحكوم به، ومعناه أنه بعد إستنفاد طرق الطعن في الحكم القضائي يصبح نهائياً ولا يجوز المساس به أو أن ترجع فيه، وهذا مايؤكد عليه الفقيه الفرنسي (فيدل VEDEL) بأن حق الإدارة في السحب يكمن في طبيعة القرارات الإدارية، حيث أن القرارات الإدارية، وعلى عكس الأحكام القضائية، ليست لها حجية الشئ المحكوم به، لذا فإن قرار السحب ما هو إلا قرار إداري يخضع للأحكام المقررة للقرارات الإدارية[٢].

وهذا ما أشار إليه الدكتور حسني درويش بأن السحب الإداري يتم بقرار إداري يخضع لكافة القواعد والأحكام المنظمة للقرارات الإدارية، فالقرار المسحوب إذا كان مشروعاً ويتعلق به حقوقاً للغير فلا يمكن سحبه، بينما إذا كان غير مشروع فانه يمكن سحبه خلال المدة المحددة للطعن القضائي[٣].

يتضح مما سبق الى أن قرار السحب، هو قرار إداري يجوز الرجوع فيه إذا كان غير مشروعاً خلال المدة المحددة قانوناً، ويطلب لمشروعيته توافر الأركان المقررة لكل قرار اداري، وهذا بطبيعة الحال على خلاف الأحكام القضائية التي تتمتع بحجية الشئ المقضي- فيه بمعنى أنه لا يجوز للجهة التي أصدرتها ان ترجع فيها.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها

من المسلم به أن المشرع لم يمنح الجهة الإدارية الحق في سحب ما تصدره من قرارات إلا من أجل منحها فرصة لتصحيح الأوضاع المخالفة للقانون ورد تصرفاتها الى نطاق المشروعية وتحقيق الصالح العام، وفي هذا السياق، يُثار التساؤل الأتي:

---

[١] د. سالم بن سلمان الشكيلي، نظرية سحب القرارات الإدارية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص٦٠ .

[٢] د.عباس العادلي، القرار الإداري بين السحب والإلغاء في ضوء تغير الظروف الواقعية والقانونية، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص١٨٧.

[٣] د. حسني درويش عبدالحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨١، ص ٢٩٩.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

ما هو ذلك الأساس القانوني الذي يعطي الحق لجهة الإدارة في سحب بعض ما تصدره من قرارات؟ هل هو تحقيق مبدأ المشروعية أم تحقيق الصالح العام أم الرغبة في ضرورة إستقرار الأوضاع والمراكز القانونية المنشئة للأفراد؟ وقد أختلفت الآراء الفقهية التي قيل لتبرير حق الإدارة في سحب قراراتها فردوها الى عدة نظريات[١]، ونحن بدورنا سنركز على نظريتين أساسيتين وهما نظرية المصلحة الإجتماعية، ونظرية إحترام مبدأ المشروعية، نتناولهما من خلال الفرعيين الآتيين:

الفرع الأول

نظرية المصلحة الإجتماعية

أصحاب هذه النظرية يذهبون الى أن الأساس الذي من أجله منحت الإدارة الحق في سحب قراراتها، هو ضرورة إستقرار والمراكز والأوضاع القانونية للأفراد لأن في ذلك وبلا شك تحقيقاً للصالح العام، فهم يغلبون مبدأ الإستقرار الأوضاع والمراكز القانونية على مبدأ المشروعية وإحترام القانون لأن في مراعاتها ضمان لحسن سير المرافق العامة بإنتظام وأطراد[٢].

---

[١] إضافة إلى نظرية المصلحة الإجتماعية و نظرية إحترام مبدأ المشروعية، إنه هناك النظريات الأخرى أيضاً قيلت بخصوص الأساس القانوني للحق الإدارة في سحب قراراتها الإدارية ومنها: **١- نظرية عدم حجية القرارات الإدارية:** يرى أصحاب هذه النظرية أن الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها الإدارية تكمن في طبيعة القرارات الإدارية، لأن القرار الإداري على عكس الأحكام القضاية ليس له أي حجية قانونية حتى يكتسب قوة الشئ المحكوم فيه مما يمنع الإدارة من الرجوع فيه. **٢- رقابة الإدارة لأعمالها:** ومن أنصار هذه النظرية الفقيه (فالين WALLIN) حيث يقول إن الإدارة كأي فرد يمكنها مراجعة أعمالها وإكتشاف أخطائها وتصحيحها، أي أن تصحح قراراتها عن طريق = =الإلغاء أو السحب، وهذا ما ذهب إليه ايضاً كل من الفقيه (جربر GERBER) و (يلنك JELLINK) و (أيرنج IHERING).

٣- الحق في السحب وسيلة لإتقاء دعوى الإلغاء: إن الإدارة أن تسحب قراراتها الإدارية لتتلاقي إمكانية إلغائه قضائياً إذا ما طعن فيه أمام القاضي، فطالما أن القرار غير المشروع عرضةً للإلغاء خلال مدة الطعن القضائي، فيكون من الطبيعي إعطاء الإدارة سلطة مساوية لسلطة القاضي وذلك من خلال حقها في السحب القرار الإداري. **٤- نظرية السلطات الرئاسية:** وهي ما نادى به الفقيه الفرنسي (شارلز آيزنمان CHARLES EISENMANN) معناها أن يقوم الجهاز الرئاسي بإحلال قراراته محل القرارات الإدارية لمرؤوسيه، حيث يحقق لهذه السلطة أن تسحب القرار الإداري الذي اصدره المرؤوس وتحل قراراها محله، كما يمكنها سحب القرار الإداري الضمني برفض إصدار قرار معين وتحل قرارها محل إمتناع المرؤوسين. للمزيد من التفاصيل عن هذه النظريات أنظر: د. عبدالقادر خليل، مصدر سابق، ص٤٠ وما بعدها. و د. رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها (دراسة مقارنة في النظم الفرنسية والمصرية والعراقية)، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٩١ وما بعدها.

[٢] د.عبدالمنعم الضوى، إنقضاء القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص١٣٧ .

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

ويؤيد الفقيه (فيدل VEDEL) هذا الإتجاه بقوله إن الرغبة في إستقرار المعاملات هي التي أملت فكرة عدم المساس بالحقوق المكتسبة وأن عدم رجعية القرارات الإدارية هي التي أملت القاعدة القانونية القضائية التي حرمت سحب هذه القرارات غير المشروعة بقصد تثبيت و حماية المراكز الإدارية، ويذهب الفقيه (هوريو HORIOU) إلى القول بأنه" إذا كانت المصلحة تقتضي تصحيح الأعمال غير المشروعة في كل وقت دون تقيد بموعد معين فإن مصلحة الأفراد تقتضي ثبات أوضاعها التي أنشأتها تلك الأعمال غير المشروعة "[1].

وكما ذهب الدكتور عبدالقادر خليل الى نفس النتيجة حينما قال أن المصلحة العامة هي الاساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها الإدارية، فالمصلحة العامة هدف عام يجب أن تسعى الإدارة الى تحقيقه أثناء مباشرة سلطتها وإدارتها للمرافق العامة، فإن تجاوزته فإن تصرفها يعيب بعيب إساءة إستعمال السلطة أو الإنحراف[2].

وقد تعرضت هذه النظرية لإنتقادات عدة، لأن المصلحة العامة بحد ذاتها هي فكرة مرنة ومتغيرة وتخضع لتأثيرات الظروف والمفاهيم السياسية، لذا هي فكرة تتسم بخاصية أكثر مطاطية وتحتمل أكثر من معنى طبقاً للإتجاه المطروح، لذلك لا يمكن الإستناد لفكرة المصلحة وحدها لتأسيس حق الإدارة في سحب قراراتها، فمن المحتمل أن يحاول الإدارة التذرع بالمصلحة العامة لتغطية عمل غير قانوني وإضفاء غطاء المشروعية عليه، هذا من جهة، والإستناد الى هذه النظرية قد يؤدي الى التضحية بالإستقرار الواجب للعمل الإداري والعلاقات القانونية من جهة أخرى[3].

الفرع الثاني

نظرية إحترام مبدأ المشروعية

يتزعم هذا الإتجاه الفقيه الفرنسي(دجيDUGUIT) ويذهب إلى أن الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها المعيبة تستند إلى مبدأ المشروعية والذي تلتزم الإدارة بإحترامه عند إصدار قراراتها الإدارية بإعتباره المبدأ الأساسي الذي يهيمن على كافة تصرفاتها،

---

[1] نقلا عن: د.حسني درويش عبدالحميد، مصدر سابق، ص٣٠٤ -٣٠٥ .
[2] د. عبدالقادر خليل، مصدر سابق، ص٦٤-٦٥.
[3] د. رحيم سليمان الكبيسي، مصدر سابق، ص ١٠١.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

ويدافع(دجي DUGUIT) على هذه النظرية بشدة ويذهب بعيداً حينما قال إن هذا المبدأ ليس له ولا يمكن أن يكون له ولا يجب أن يكون له أي إستثناء[١].

وينتهي (دجي DUGUIT) قوله الى أن مبدأ المشروعية يجب أن يكون هو الأعلى ومن ثم له الأولوية والغلبة دائماً على مبدأ المساس بالمراكز القانوني الشخصية والحقوق المكتسبة للأفراد، كلما حدث تضارب أو تعارض بينهما، وهذا بناء على عقيدته بأن القرار المعيب لا يصلح أن يكون مصدراً للحق مكتسب، وبناءَ على ذلك يرى إمكان سحب القرار المعيب في أي وقت تحقيقاً لمبدأ المشروعية والقول بغير ذلك، من وجهة نظره، يعرض مبدأ المشروعية للخطر، وهذا لا يمكن التسليم به[٢]. أي إنطلاقا من هذا المبدأ، لجهة الإدارة حق الرجوع في قراراتها أو تصحيح الأخطاء القانونية التي تقع فيها في كل وقت وإنه ليس لأحد أن يشكو من سحب القرارات الادارية.

وحقيقة ان على هذه النظرية بعض المآخذ حيث لا يمكن أن نسلم به في كافة جوانبه، لأنه يبالغ في الدفاع عن مبدأ المشروعية ويجعله أعلى من إعتبارات ضرورة إستقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد، فهو يرى أن من حق الجهة الإدارية سحب قراراتها في أي وقت ومتى شاء مادام أن القرار معيب. فهذا وان كان من شأنه أن يؤدي إلى إحترام المشروعية إلا إنه في جانب آخر يؤدي إلى المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد وزعزعة إستقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد، ويؤدي بالنتيجة الى الأضرار بالصالح العام[٣].

وتجدر بالإشارة بأن كلتا النظريتين لوحدهما لا يغطيان الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها، لأن أصحاب كل منها يدافعون عن جانب دون الجانب الآخر، فأصحاب النظرية الأولى يدافعون عن مبدأ ضرورة إستقرار الأوضاع والمراكز القانونية وتغليبه على مبدأ المشروعية

---

[١] د. عبدالمنعم الضوى، إنقضاء القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص١٣٨. و د. عبدالقادر خليل، مصدر سابق، ص٥٧.

[٢] د. عادل عامر، مبادئ دعوى الإلغاء وسحب القرار الإداري، ط١، دار حروف منثورة للنشر الألكتروني، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص١٠٢. كتاب منشور على موقع الألكترونيhorofpdf.wixsite.com تأريخ زيارة ٢٠١٩/٥/٧. و أنظر كذلك د. عبدالمنعم الضوى، إنقضاء القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص١٣٨.

[٣] بشار حمد أنجاد الجميلي، سحب القرارات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة في العراق(دراسة مقارنة)، ط١، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٨، ص٢٧.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

أو سيادة القانون وبهذا يعني خروج الإدارة على مبدأ المشروعية، بينما أنصار النظرية الثانية يدافعون بشدة عن مبدأ المشروعية وإحترام القانون، وإهدار مبدأ استقرار الأوضاع والمراكز القانونية الناشئة عن القرار الإداري وهذا يعني زعزعة الإستقرار الواجب توافرها في العلاقات والمراكز القانونية للأفراد، لذا نرى من الأفضل الجمع بين النظريتين السابقتين، والعمل للتوفيق فيما بينهم كأساس قانوني سليم لحق الإدارة في سحب قراراتها المعيبة، لأنه بذلك يضمن حق الإدارة في سحب قراراتها المعيبة خلال مدة محددة قانوناً وإلا يسقط حقها في السحب وتحصن تلك القرارات من السحب ويعامل معاملة القرار الإداري السليم هذا من جهة، ويضمن حماية الحقوق المكتسبة للأفراد من جهة أخرى.

المبحث الثاني

الضوابط القانونية لحماية الحقوق المكتسبة أثناء سحب القرار الإداري

إذا كان من حق الإدارة سحب قراراتها فإن هذا الحق ليس مطلقاً وإنما يتم ضمن عدة الضوابط قانونية سواء كانت موضوعية والتي تتعلق بالقرار المراد سحبه أو الشكلية التي تتعلق بتسبيب قرار الساحب والمدة التي يجوز فيها السحب وهي بمجملها بمثابة القيود التي ترد على سلطة الإدارة في سحب قراراتها لإيجاد الحماية القانونية للحقوق المكتسبة للأفراد، ولأجل إلقاء الضوء على هذه الضوابط سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين:

المطلب الأول: الضوابط الشكلية في سحب القرار الإداري

المطلب الثاني: الضوابط الموضوعية في سحب القرار الإداري

المطلب الأول

الضوابط الشكلية في سحب القرار الإداري

لاينحصر البحث في القرار الإداري على تجريده من قوته القانونية الملزمة بأثر رجعي، أي محو كل آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل على حد سواء، اذ لابد من معرفة الشكليات أو الإجراءات التي تأخذها الإدارة، والضوابط أو القيود التي ترد على سلطة الإدارة في ممارسة حقها

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

في سحب قراراتها، وأن التسبيب والمدة أو ميعاد السحب هما أبرز واهم الضوابط أو القيود التي ترد على سلطة الإدارة في سحب قراراتها وذلك لأجل توفير قدر من الحماية القانونية للحقوق المكتسبة للأفراد، وهذا ما سنبحثه في فرعين، نخصص الأول لتسبيب القرارات الادارية، بينما نكرس الفرع الثاني لميعاد سحب القرارات الادارية.

الفرع الأول

تسبيب القرارات الإدارية

يقصد بالتسبيب "الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التى استند إليها القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجباً قانونياً أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائياً من الإدارة "، ويعني هذا المبدأ أن الإدارة تلتزم حين إصدارها للقرار الفردي أن يتضمن هذا القرار فى ذاته الأسباب التى دعت إلى اتخاذه [1].

ولكي يكون التسبيب صحيحاً يجب أن يكون التسبيب مباشراً و معاصراً، ويكون التسبيب مباشراً إذا كان وارداً في صلب القرار نفسه، ويكون معاصراً إذا توافرت الإعتبارات القانونية والواقعية التي تكون سببا للقرار الإداري وقت إصدار هذا القرار، وكما يجب أن يكون التسبيب كافياً أي تجمع فيه جهة الإدارة جميع الإعتبارات الواقعية والقانونية، والمقصود بالعناصر القانونية تلك النصوص التشريعية أو اللائحية أو حتى المباديء القانونية العامة التى استند عليها القرار الإداري[2]. وكما يجب ان يكون التسبيب محدداً وهذا ما أقره مجلس الدولة المصري من أن التسبيب فى مجال التأديب يكون محدداً إذا حدد وبدقة المخالفة المنسوبة إلى الموظف[3].

---

[1] د. محمدعبداللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص٦. وأنظر أيضاً: د. على كامل، الحماية القانونية للموظف العام تطبيقات عملية وقضائية، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٧، ص٢٤٨.

[2] د. محمد ماهر أبو العينين، تطور قضاء الالغاء ودور مجلس الدولة في الرقابة على القرارات المتعلقة بنزع الملكية وعلى بعض مصادر مبدأ المشروعية(اللوائح- العرف الإداري)، المركز القومي للإصدارات القانونية، ج٢، القاهرة،٢٠١٧، ص٢٨٧ وما بعدها.

[3] د. أشرف عبدالفتاح أبو المجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية(دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٢٤١.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

والقاعدة المقررة في فقه القانون الإداري، إن الجهات الإدارية غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا قضي القانون بخلاف ذلك[١]، فإذا أشترط أو تطلب القانون أن يكون القرار مسبباً، فإن إغفال التسبيب وإهماله يؤول الى عدم مشروعية القرار، فإذا لم يشترط القانون التسبيب فيفترض إن القرار قد صدر قائماً على سبب صحيح ،إلا أن الفقه الفرنسي المعاصر قد خرج على هذه القاعدة التقليدية للتسبيب، واطلق البعض القاعدة وقضي بأن الإدارة ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية مالم يرد نص يقضي بغير ذلك وهذا القول يغير وجه القاعدة التقليدية في التسبيب[٢]، وأما بالنسبة للفقه المصري والعراقي فإنهما على نقيض الفقه الفرنسي المعاصر يؤيدان القاعدة التقليدية في التسبيب، أي أن الإدارة ليست ملزمة في تسبيب قراراتها إلا إذا قضي القانون بخلاف ذلك[٣].

أما فيما يتعلق بتسبيب قرارات السحب، فالقاعدة المتفق عليها هي إنه إذا نص القانون على أسباب معينة لإجراء السحب، ففي هذه الحالة يكون السبب أمراً لازماً لوجوده وصحته، لأن مخالفة السبب يعتبر مخالفة للقانون بل إنه حتى إذا لم تسبب الإدارة قرار السحب، يحق للمحكمة مراقبة هذه الأسباب لأنها في الواقع إنما تراقب تطبيق القانون[٤]. حيث يرى الفقيه الفرنسي (مانشي MANCHE) إن الإدارة ملزمة بتسبيب قرارات السحب عن طريق ذكر الأسباب التي حدث بها الى إنهاء قراراتها بأثر رجعي[٥].

وكذلك يرى جانب من الفقه المصري بان الإدارة ملزمة بتسبيب سحب قراراتها، ويعزز رأيهم بانه طالما أن الإدارة ملزمة بسحب قراراتها المعيبة بمعنى أن تدخلها لسحب القرار المخالف للقانون واجب قانوني وليس مجرد إختصاص إختياري أو سلطة تقديرية، وهذا ما

---

(١) د. محمدعبداللطيف، مصدر سابق، ص ٢٦.

(٢) د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، ك٣، مصدر سابق، ص١٣٦.

(٣) د. عبدالقادر خليل، مصدر سابق، ص١٠٦.وأنظر أيضاً: د. رحيم سليمان الكبيسي، مصدر سابق، ص٤٧٣، ٤٧٦.

(٤) د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، ك٣، مصدرسابق، ص١٣٧.

(٥) د. رحيم سليمان الكبيسي، مصدر سابق، ص٤٨٢.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

يؤكده الدكتور عادل سيد فهيم بأن الإدارة ملزمة بذكر الأسباب التي تقدمت بها الى سحب قرارها في كل حالة على حدة حتى إذا لم ينص القانون على ذلك[١]، ويذهب جانب الآخر من الفقه في إنهم لا يرون بوجوب تسبيب قرار الساحب، ويعللون ذلك بقولهم " إن النصوص التي توجب التسبيب، نصوص إستثنائية تفسر تفسيراً ضيقاً، فإشتراط النص تسبيب قرار معين لا يستلزم إذاً بطريق القياس تسبيب القرار الصادر بسحبه"[٢].

ولكن الرأي السليم والذي يتفق مع إلتزام الإدارة في سحب قرارها غير المشروع هو أن يكون قرار الساحب مسبباً، سواء فرض القانون هذه الشكلية في القرار المسحوب أو لا. لأن التسبيب يشكل ضماناً للأفراد حيث يسمح لهم وللقضاء على حد سواء بمراقبة مشروعية تصرف الإدارة، وكما أن الإتجاه الفقهي يميل الى التوسع في تسبيب القرارات الإدارية ومنها قرارات الساحب[٣] .

السائد في كل من مصر والعراق هو حرية الإدارة في تسبيب قراراتها الإدارية ما لم يلزمها المشرع على خلاف ذلك وهي صورة مما كان عليه الحال في فرنسا قبل صدور القانون(٥٨٧) لسنة ١٩٧٩[٤].

وأما بالنسبة لموقف القضاء المصري حيث أوجب تسبيب في القرارات التأديبية هادفاً الى تحقيق قدر من الضمانات الجوهرية، كدفاع المتهم عن نفسه، إلا أن القضاء العراقي كثيراً ما يطلب من الإدارة تسبيب أعمالها القانونية، وكان رقابة القضاء على الأسباب الواردة في القرار

---

[١] د. عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، دار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، دون سنة طبع، ص١٠٤.

[٢] نقلاً عن: د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، ك٣، مصدرسابق، ص١٤٠.

[٣] د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، طبعة مزيدة ومنقحة، دارالفكرالعربي، القاهرة، ٢٠١٦، ص٢٦٧ . وأنظر أيضاً: د.رحيم سليمان الكبيسي، مصدر سابق، ص٤٧٥.

[٤] د. رحيم سليمان الكبيسي، مصدر سابق، ص٤٧٣. قبل صدور قانون تسبيب القرارات الإدارية و تحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور الفرنسي رقم(٥٨٧) لسنة١٩٧٩ كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ومنها قرار السحب إلا إذا نص القانون على ذلك، فعندما ينص القانون على إمكانية سحب القرار الإداري ويحدد سبب ذلك، فإن قرار السحب يجب أن يكون مسبباً حتي يمكن لمجلس الدولة الفرنسي مراقبة هذه الأسباب، وإلا ألغى لقرار السحب لعدم كفاية الأسباب التي قدمتها الإدارة . أنظر: د. أشرف عبدالفتاح أبو المجد محمد، مصدر سابق، ص٣٦٠ .

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

تنطوي في الحقيقة على مدى إلتزام الإدارة بتنفيذ حكم القانون الذي أوجب التسبيب، فإذا لم يقتنع القاضي بما أفصحت عنه الإدارة من أسباب، أو لم تستطع الإدارة تبرير تصرفها فإن القاضي يحكم بالغاء القرار.

وفي قرار لمجلس الإنضباط العام (قضاء الموظفين حالياً) " لقد ظهر أن القرار جاء خالياً من الأسباب والعلل، والأسانيد القانونية في الرفض، وعليه قرر المجلس نقض القرار"[١]، وكذلك ألغى مجلس الانضباط العام قرارا يقضي بعزل أحد الموظفين لإفتقاره إلى التسبيب[٢].

ونفهم من القرارين المذكورين لمجلس الإنضباط بأنه يتطلب تسبيب القرار حتى يمكن إجازة تصرف الإدارة في سحب قراراتها الإدارية، مما يعني أن الإدارة لا تستطيع سحب قراراتها دون مبررات قانونية، وعليها تسبب قرارها، عليه ونرى أن الإدارة حينما تمارس سلطتها في سحب قراراتها الإدارية غير المشروعة لابد أن تذكر الأسباب التي دفعت بها الى إصدار قرار السحب.

الفرع الثاني

ميعاد سحب القرار الإداري

تعتبر سلطة الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة غير مطلقة، ولا تستطيع الإدارة أن تجريها في أي وقت تشاء وذلك لأن القرار الإداري غير المشروع حين تنقضي في شأنه مواعيد الطعن القضائي يتحصن ضد رقابة الإلغاء القضائية ولن يكون من المقبول ان يباح للإدارة مالا يباح للقضاء[٣]، ولذلك أستقر الفقه والقضاء الإداري بأنه بإنقضاء مواعيد الطعن القضائي، يلحق القرار غير المشروع بالقرار المشروع ويأخذ حكمه من حيث كونه مصدراً قانونيا للحقوق المكتسبة وفي نفس الوقت يحجب حق الإدارة من سلطتها في سحب قراراتها غير المشروعة.

---

[١] قرار مجلس الإنضباط العام رقم (٧٧/٢٩١بتأريخ ١٩٧٧/١١/٢٨) أشار إليه د. رحيم سليمان الكبيسي، مصدر سابق، ص٤٧٣، ٤٧٦، ٤٧٨.

[٢] قرار مجلس الإنضباط العام رقم (٩٩٧/٤٥٢ في ١٩٩٧/١٢/٣) أشار إليه أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق، ٢٠٠٣، ص٩٧.

[٣] د. عبدالمنعم الضوى، ضوابط الإجراءات والأشكال في القرار الإداري بين القضاء والفقه المصري والفرنسي، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص٢٣٤.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

و وفقاً لحكم مجلس الدولة الفرنسي- في قضية (Blanc) بتأريخ ١٩١٢/٢/١٦ كان ميعاد سحب القرار الإداري طليقاً دون تقييد، والإدارة تملك السحب في أي وقت[١] وأستند القضاء في ذلك أن القرار الباطل لا يتولد عنه حقوق أو مزايا للغير، فلا مطعن على الإدارة إذا هي بادرت من تلقاء نفسها الى سحب قراراها غير المشروع دائما وفي كل وقت، فتعيد الأمور الى نصابها الصحيح [٢].

ولقد نال هذا القضاء تأييد من أصحاب نظرية المشروعية ومن أبرزهم الفقيه (دجي DUGUIT) وكان تبريرهم في ذلك أن القرار غير المشروع لايكون صالحاً لإنشاء الحق[٣].

ولكن عقب قضية (السيدة كاشية Dame Cachet)[٤] عام ١٩٢٢ تراجع القضاء عن موقفه السابق ويقيد من سلطة الإدارة في سحب قراراتها المعيبة في المدة المحددة، حيث قضى- بأن" سحب القرار الإداري المعيب لايجوز أن يقع من جانب الإدارة إلا في الميعاد نفسه المقرر لرفع دعوى الإلغاء، أو أثناء نظر الدعوى إذا ما رفعت فعلاً الى القضاء"[٥]، ولقد لاقى هذا الموقف الأخير لمجلس الدولة الفرنسي التأييد من جانب الكثير من الفقهاء ومن بينهم الفقه الفرنسي- (هوريوHORIOU) حيث يرى أن تقيد مدة السحب بميعاد دعوى الإلغاء يحقق الإنسجام بين جهة الإدارة والأفراد إذ لا تسمح للإدارة أن تسحب قرارها إلا في الوقت الذي يجوز فيه للأفراد رفع دعوى الألغاء[٦].

---

[١] د. شريف يوسف حلمي خاطر، القرار الإداري(دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص١٣٣.

[٢] د. عبدالمنعم الضوى، ضوابط الإجراءات والأشكال في القرار الإداري بين القضاء والفقه المصري والفرنسي، مصدر سابق، ص٢٣٥.

[٣] د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص٣٢٠ .

[٤] تتلخص وقائع القضية بأن " السيدة كاشية مالكة لقطعة أرض مؤجرة للدولة وقد صدر قانون في عام١٩١٨ للتعويض لمن أستأجرت الدولة أراضيهم لإستثمارها، وحيث أن السيدة كاشية لا يشملها القانون لأن أرضها ليست إستثمارية بل زراعية، فقدمت إلى مدير التسجيل وطلب التعويض، فقرر لها التعويض بناء على طلبها ولكن بادرت لتقدم تظلمها من هذا القرار إلى وزير المالية الذي قرر ليس فقط برد تظلمها وإنما بعدم شمول السيدة كاشية بالتعويض أساساً، وحيث أن سحب القرار الأول غير جائز بسبب مضي مدد الطعن القضائي، لذا تكون السيدة كاشية قد أكتسبت حقاً نهائياً بالتعويض لا يحق لوزير المالية سحب القرار". أنظر: د.علاء إبراهيم محمود عبدالله الحسيني، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري(دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص٢٥-٢٦

[٥] د. شريف يوسف حلمي خاطر، مصدر سابق، ص١٣٥.

[٦] د. سالم بن سلمان الشكيلي، مصدر سابق، ص٨٥.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

وتجدر الإشارة بأن قيد الميعاد لا يرد على حق الإدارة في سحب قراراتها إلا في حالة ما إذا ما ترتب على القرار الإداري المعيب حقوقاً للغير، ففي هذة الحالة إذا أنقضت الموعد المقرر للطعن فيه بالألغاء يكتسب القرار الإداري حصانة لا يجوز بعدها سحبه[١].

وأما مجلس الدولة المصري أتجه منذ نشأته عام ١٩٤٦ الى تقييد حق جهة الإدارة بسحب قراراتها المعيبة بمدة الطعن القضائي[٢] وهي ستون يوماً فإذا أنقضت هذه المدة تحصن القرار ضد الإلغاء والسحب[٣] هذا وبما جاءت في حكم حديث لمحكمة القضاء الإداري المصرية الذي قضى فيه بأن " القرار الإداري المعيب الذي يولد حقاً أو مركزاً قانونياً لا يجوز سحبه بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تأريخ نشره أو إعلانه، فإذا انقضت هذه المدة اكتسب القرار حصانة من السحب أو الإلغاء ويصبح لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، وأن أي إخلال بهذا المبدأ يعد أمراً مخالفاً للقانون "[٤].

وأما فيما يتعلق بميعاد سحب القرار الإداري في العراق[٥]، فنجد أن أمره يختلف عما سار عليه في التشريع الفرنسي والمصري، حيث أن المشرع العراقي لم يحدد سريان ميعاد إقامة دعوى

---

[١] د. عبدالقادر خليل، مصدر سابق، ص٤٥٠.

[٢] ينص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم(٤٧) لسنة ١٩٧٢على أن" ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء- ستون يوماً من تأريخ نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به. وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم الى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية..."

[٣] د. شريف يوسف حلمي خاطر، مصدر سابق، ص١٣٥. هنالك المؤيدين والمعارضين من بين الفقهاء المصريين حول تقيد حق الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة بقيد الميعاد، وللمزيد عن آراءهم وتبريراتهم حول هذا الموضوع أنظر: بشار حمد أنجاد الجميلي، مصدر سابق، ص ٢٤٣- ٢٤٤.

[٤] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الطعن رقم (٥٦٣٨ لسنة ٤٤ ق جلسة ٢٠٠١/٦/٢٧) أشار إليه د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص٣٠٩.

[٥] فقد ثار الجدل بين الفقه الإداري العراقي حول تحديد المدة للسحب حيث ذهب البعض لتأييد فكرة الميعاد الميعاد بمدة محددة تستقر بعدها المراكز القانونية والعلاقات الإجتماعية، وأنكر بعض أخرى فكرة الميعاد بالقول بعدم إمكانية وضع قاعدة جامدة وترك التقدير للإدارة تحت رقابة القضاء و وفقاً للظروف المختلفة وحسن نية المستفيد من القرار. أنظر: د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١، ص ٢٤٣. و د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ط٢، مطبعة سليمان الأعظمي، بغداد، ١٩٧٥، ص٤٤٠.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

الإلغاء بتأريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه أو حتى تأريخ إصداره، وإنما حدد هذا السريان من تأريخ إنتهاء ثلاثين يوماً (أي إعتباراً من تأريخ رفض التظلم حقيقةً أو حكماً)[1]، حيث أن المادة (٧/سابعاً/أ- ب) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ أشترطت قبل إقامة الدعوى أمام القضاء الإداري أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة والتي يجب عليها أن تبت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها فإذا ما أنتهت هذه المدة دون أن تقوم الإدارة بالبت في التظلم عدّ ذلك رفضاً للتظلم وعلى المتظلم إقامة دعواه خلا ل ستين يوماً من تأريخ إنتهاء ثلاثين يوماً التي حددها المشرع للإدارة لكي تبت في التظلم وفي حالة عدم مراعاة هذه المدة فإن محكمة القضاء الإداري تقرر عدم قبول الدعوى أي رده شكلاً[2].

وهذا ما يدعونا الى القول بأن ميعاد سحب القرار الإداري في العراق مختلف تماماً مما هو الحال في كل من فرنسا و مصر، بل هو يمتد الى (١٢٠) مئة وعشرين يوماً تبدأ من تأريخ العلم أو التبلغ بالقرار الإداري، لأن المشرع ألزم صاحب الشأن بأن يتظلم خلال ثلاثين يوماً من تأريخ علمه أو تبليغه بالقرار ما يعني أن بدء ميعاد سحب القرار الإداري يختلف عن بدء ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري أمام القضاء في العراق، فالطعن بالإلغاء خلال (٦٠) ستين يوماً، أما قبل ذلك فالإدارة تملك (٣٠) ثلاثين يوماً للرد على التظلم، وأخيراً تبدأ مدة (٦٠) ستين يوماً للطعن القضائي و كذلك من خلالها تملك الإدارة حق السحب في قرارها الإداري[3]، لذا يتطلب

---

[1] ميثاق قحطان حامد الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري(دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والعراقي)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠١٥، ص٨٢.

[2] أنظر المادة (٧/ سابعاً) من قانون رقم(١٧) لسنة٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة١٩٧٩ المعدل. ونص المادة (١٧) من قانون مجلس الشورى لأقليم كوردستان- العراق تمت الإشارة إليهما سابقاً.

[3] وأما القرارات الإدارية التي هي من إختصاص محكمة قضاء الموظفين فإن ميعاد سحبها يكون كالآتي: فيما يتعلق بأمر الموظفيين المعاقبين إنضباطياً فإن مدة السحب يمتد الى(٩٠) تسعين يوماً تبدأ من تأريخ التبلغ بالقرار أو العلم به، لكون المادة (١٥) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، أشترطت أولاً التظلم أمام الجهة الإدارية خلال (٣٠) ثلاثين يوماً، ثم على الإدارة الرد على التظلم خلال(٣٠) ثلاثين يوماً وسكوتها يعد رفضاً للتظلم حكماً، وأخيراً على الموظف أن يقدم طعنه بالإلغاء أمام محكمة قضاء الموظفين خلال (٣٠) ثلاثين يوماً، والموظف الراغب بالطعن ضد القرارات الإدارية الخاصة بحقوق خدمته المدنية الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠المعدل فعليه أن يرفع الدعوى

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

من المشرع العراقي معالجة النقص الحاصل في مجال المدة المعينة وهي التقيد بمدة الطعن القضائي أمام مجلس شورى الدولة والمحددة بستين يوماً، وتحديدها بنص القانون لسحب القرارات الإدارية، لتطبيق نظرية السحب الإداري بشكلها الصحيح[١].

إلا أن مجلس الدولة العراقي لم يكن مستقراً في أحكامه، حيث جاء في حكم للهيئة العامة " للإدارة سحب قرارها خلال مدة مناسبة من صدوره إذا كان هناك عيباً في القرار"[٢] ومن خلال هذا القرار نجد أن مجلس الدولة العراقي جاز سحب القرار الإداري غير المشروع خلال مدة مناسبة ولم يحدد القانون هذه المدة وقد ترك أمر تحديدها للقضاء.

لكنه عاد ليتقيد بالمدة وذلك في حكم له وجاء فيه " ...إذ إنه كان من شأن المضي المدة المقررة للطعن في الأمر أو القرار الإداري ومقدارها ستون يوماً وفقاً لما قررته المادة (٧/ثانياً/ز) من قانون مجلس الدولة أن يجعله محصناً ضد الألغاء القضائي فإن مضي هذه المدة على صدور القرار الإداري دون إلغاء من الدائرة يجعله محصناً من باب اولى ضد الإلغاء الإداري" [٣].

ومن خلال النظر للقرارين يتبين لنا بأن القضاء الإداري العراقي لم يأخذ بقيد المدة في القرار الأول، حيث إن مجلس شورى الدولة أجاز سحب القرار الإداري غير المشروعة خلال مدة مناسبة، ولم يحدد القانون هذه المدة بينما ترك أمر تحديدها للقضاء، لكنه عاد وأخذ بقيد

مباشرة الى محكمة قضاء الموظفين خلال (٣٠) ثلاثين يوماً إعتباراً من تأريخ علمه أو تبليغه بالقرار، هو مانصت عليه صراحة المادة (٥٩ /ب) وهذا يدل بأن ميعاد سحب هذه القرارات هو ثلاثين يوماً. أنظر أحمد برجس غرو الحديثي، الإدارة وسلطتها في سحب قراراتها الإدارية(دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص١٩٤-١٩٥.

[١] د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ٥٦ .

[٢] قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم (٧٨/تمييز/٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/٥/٣٠) أشار إليه د.علاء إبراهيم محمود عبدالله الحسيني، مصدر سابق، ص١٢٨. و أحمد برجس غرو الحديثي، حرية الإدارة بالرجوع في قراراتها(دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص١٩٥. و ميثاق قحطان حامد الدليمي، مصدر سابق، ص٨٢.

[٣] قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم(٤١/إنضباط/تمييز/٢٠٠٦ بتأريخ ٢٠٠٦/٤/٣)، قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠٠٦، مجلس شورى الدولة، وزارة العدل، بغداد، ٢٠٠٦،ص٢٧٤.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

الميعاد في القرار الثاني وبالتالي يتحصن القرار من الإلغاء القضائي بمدة (٦٠) ستين يوماً لرفع دعوى الإلغاء ويترتب عليه كذلك أن يتحصن من السحب الإداري[١].

من ذلك يبدو أن القضاء الإداري العراقي يسود أحكامه عدم الإستقرار والإرتباك بحيث يقترح الباحث للمشرع العراقي الأخذ بقيد الميعاد الوارد في المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بقانون رقم(١٧) لسنة٢٠١٣، والمادة (١٥) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والمادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل بعد تعديلها لكي يتم تطبيقه على سحب القرار الإداري لما يمثله ذلك من سيادة مبدأ المشروعية من جهة وإستقرار الحقوق التي تولدها تلك القرارات لأصحاب الشأن من جهة الأخرى، وكما أن المشرع في الدول محل المقارنة قد أخذت بقيد الميعاد والبالغ ستون يوماً قياساً على مدد الطعن بالإلغاء القضائي.

المطلب الثاني

الضوابط الموضوعية في سحب القرار الإداري

من المسلم بأنه لا يجوز للجهة الإدارية سحب قرارها ما دام قد صدر مطابقاً للقانون، وأن حقها في السحب مقيد بالميعاد المقرر للسحب قانونا، وإلا كان القرار مخالفا للقانون.

فقد ذهب الفقه الى القول بأن النظام القانوني للسحب يستند الى التفرقة بين القرارات المشروعة والقرارت غير المشروعة، والمبدأ العام هو عدم قابلية القرار المشروع للسحب إذ يرتب هذا القرار حقوقا ومصالح مشروعة، أما القرارات غير المشروعة فسحبها ممكن من الناحية النظرية، لأن القاعدة هي إلغاء الوضع غير المشروع[٢].

الفرع الأول

سحب القرارات الإدارية المشروعة

[١] بشار حمد أنجاد الجميلي، مصدر سابق، ص٢٥١. وأنظر أيضاً: أحمد برجس غرو الحديثي، مصدر سابق، ص١٩٧.

[٢] د. عباس العادلي، مصدر سابق، ص٢٠١، ٢٠٣. وأنظر كذلك د. محمود حلمي مصطفى، سريان القرار الإداري من حيث الزمان، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٦٢، ص٣٥٥.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

أستقر القضاء والفقه الإداري- سواء في فرنسا أو في مصر أو في العراق- على عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة[١].

أستقر الفقه والقضاء الإداري الفرنسي على أن القرار الإداري المشروع سواء كان فردياً أم تنظيمياً لا يجوز للإدارة سحبه إذا أنشئ حقاً أو وضعاً قانونياً معيناً لشخص ما، وذلك تأسيساً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وعدم المساس بالحقوق المكتسبة التي تولدها القرار الإداري محل السحب[٢]. وقد أكد على هذا المبدأ جانب كبير من الفقه الفرنسي ومنهم (أوبيAUBY)، عندما قال" أنه يجوز سحب القرار الإداري ولو كان مشروعاً في أي وقت إذا لم ينشئ حقاً لشخص ما "[٣] وأما الفقه (لويس لوكا LUIS LUCA) فيقول في نفس المعنى " أن القرار الفردي إذا لم يولد حقوقاً يمكن سحبه في كل وقت دون النظر فيما إذا كان هذا القرار مشروعاً أم لا "[٤].

وقد ساير القضاء الإداري الفرنسي على هذا المسلك حيث أشارت إليه المحكمة الإدارية لمدينة باريس في حكم له وقضت " بأن القرارات المنشئة لحقوق ومزايا لا يجوز سحبها إلا لعيب عدم المشروعية "[٥]، وأما إذا لم يترتب أو لم ينشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعاً قانونية بالنسبة للغير فيجوز للإدارة سحبها متى شاءت، ولعل أبرزها القرارات التأديبية السليمة، حيث قضى مجلس

---

[١] د. رحيم سليمان الكبيسي، مصدر سابق، ص١٦٩. فمن الملاحظ إذا كان الأساس القانوني للقاعدة العامة هو إحترام المراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد، فإنه يمكن القول بأنه إذا انتفت هذه المبررات أمكن القول بسحب القرارات الإدارية، وهذا السحب قد يرد على سبيل الإستثناء. ويمكننا أن ندرج هذه الحالات في القرارات الآتية: ١- القرار الفردي غير منشئ للحقوق. طالما أن القرار لم يرتب أية حقوق أو مراكز قانونية للأفراد، تنتفي المصلحة في التمسك بها، فليست هناك ثمة حقوق مكتسبة يمكن القول بحمايتها. ٢- القرارات الصادرة بفصل الموظفين. وهذه الإستثناء تبرره العدالة والرحمة بالموظفين. ولمزيد من التفاصيل أنظر: د. عبدالحكم فودة، الخصومة الإدارية، ج٢، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص٢٨٤ وما بعدها.

[٢] د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مصدر سابق، ص٣٠٣.

[٣] د. رحيم سليمان الكبيسي، مصدر سابق، ص١٧١.

[٤] د.صالح حسين علي عبدالله، مصدر سابق، ص١٠٥.

[٥] حكم المحكمة الإدارية لمدينة باريس في١٩٧٧/٦/٧. أشار إليه د.حسني درويش عبدالحميد، مصدر سابق،ص٣١٨

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

الدولة الفرنسي في أحد أحكامه " بأن القرارات التأديبية التي لا تنشئ حقوقاً أو مزايا للغير يجوز للإدارة سحبها في أي وقت"[١].

وأما في مصر حيث يجمع الفقه على أن القرار الإداري متى ما صدر من السلطة المختصة بذلك أصبح مطابقاً للقانون وعندها لايجوز للإدارة سحبه، وهذه القاعدة أساسها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وضرورة أستقرار الأوضاع والمراكز القانونية الناشئة عن تلك القرارات[٢]. بينما إذا كان لم ينشئ حقا فأجاز سحبها في أي وقت، مثل ما توصلت إليه محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها وجاء فيه " القرارات الإدارية الفردية التي لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعاً قانونية بالنسبة للغير، يكون من حق الجهة الإدارية سحبها في أي وقت، لأن القيود التي تفرض على جهة الإدارة في سحب القرارات الإدارية إنما تكون في حالة ما إذا أنشأت هذه القرارات مزايا و أوضاعاً أو مراكزاً قانونية لمصلحة فرد من الأفراد"[٣].

بينما ذهب الفقه العراقي إلى عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة، فيرى د.حامد مصطفى" إن القرار السليم لا يجوز سحبه مطلقاً لأنه يترتب عليه اعتداء على الحقوق مشروعة"[٤]. وأما د.مازن ليلو راضي فيقول" القاعدة العامة إنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية المشروعة حماية لمبدأ المشروعية وضمان الحقوق المكتسبة للأفراد، سواء أكانت قرارات فردية أو تنظيمية، مع أن الأخيرة لا تنشئ مراكز شخصية بل مراكز عامة، إعمالاً للأستقرار في الأوضاع القانونية وتطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية"[٥]

و تشير أحكام غير قليلة للقضاء الإداري إلى أن الرجوع في القرارات المشروعة أمر غير جائز استناداً إلى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وإحتراماً للحقوق المكتسبة، وفي هذا الخصوص

---

[١] حكم مجلس الدولة الفرنسي بتأريخ ١٩٧٤/٧/٢٣. أشار إليه د. سالم بن سلمان الشكيلي، مصدر سابق، ص ٧٦.
[٢] د.عبدالمنعم الضوى، انقضاء القرارات الإدارية(السحب والأيقاف والإلغاء)، مصدر سابق، ص٨٦.
[٣] ينظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في (١٩٥٥/١٠/١٠ لسنة ٩ ق) أشار إليه، د. شريف يوسف حلمي خاطر، مصدر سابق، ص١٤٤ . و أحمد برجس غرو الحديثي، مصدر سابق، ص١٣٨.
[٤] د.حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٨، ص ٢٧٦. نقلاً عن: د.رحيم سليمان الكبيسي، مصدر سابق، ص ١٦٨.
[٥] د. مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، ط١، مطبعة شهاب، أربيل، ٢٠١٠، ص٧٨.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

ذهبت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي في إحدى قراراتها إلى أن" القرار الإداري السليم لا يمكن سحبه أو إلغاءه إلا إذا شابه عيب أو تزوير"[١].

وعليه فإن القرار السليم إذا كان فردياً وإن لم يولد حقوقاً كمبدأ عام يجوز سحبه لكن بعض الفقه أعرب عن تحفظه وقال بعدم استحباب التوسع في هذا الباب، لأن فكرة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي لا تستند إلى مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة و المراكز الشخصية بل تقوم على اعتبارات أخرى تتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون، وإن ممارسة الاختصاصات إنما تكون بالنسبة إلى المستقبل[٢].

ومن كل ما تقدم من آراء الفقه والأحكام القضائية نتوصل إلى أن ليس للإدارة حق سحب القرار الإداري المشروع والأساس في ذلك مبدأ عدم الرجعية القرارات الإدارية والإعتداء على الحقوق المكتسبة، فإذا خالفت الإدارة هذا المبدأ وقامت بسحب القرار الإداري المشروع ولو ضمن مدة الطعن القضائي فإن قرار ها الساحب يكون قد جاء خلافاً للمبادئ القانونية ويكون محلاً بالإلغاء، ومما لا ريب فيه أن فكرة الحقوق المكتسبة تشكل حجر الأساس بالنسبة لسحب القرارات الفردية، فطالما غابت الحقوق المكتسبة، فإن للإدارة الحرة في سحب قراراتها، كونه لم يكتسب حقاً.

الفرع الثاني

سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

القاعدة في القضاء الإداري أنه للأدارة حق في سحب قراراتها غير المشروعة وبأثر رجعي، كجزاء لعدم مشروعيتها واحتراماً للقانون، بشرط أن يكون السحب خلال المدة المحددة للطعن في القرار الإداري[٣]، وهي شهرين في فرنسا، وستون يوماً في مصر[٤]، وكما للقاضي الإداري الحق

---

[١] قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم(٤٨/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٣/٦)، قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة العراقي لعام٢٠٠٦، مصدر سابق، ص٢٨٣.

[٢] د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية مصدر سابق، ص٦٥٨.

[٣] د. عبدالحكم فوده، مصدر سابق، ص٧٢. وأنظر كذلك د.ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٢٣٠.

[٤] تنص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن" ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تأريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

في الحكم بالإلغاء القرار الإداري المعيب لو قام المتضرر بالطعن فيه أمام القضاء، إذ أن عدم المشروعية جزاءه الإلغاء القضائي[١].

أما إذا مرت مدة الطعن التي يجوز خلالها سحب القرار الإداري غير المشروع، ولم يسحب القرار فإنه يتحصن بفوات المدة، وبذلك لم يعد باستطاعة الإدارة أن تسحب قرارها المعيب، وأن تحصين القرار الإداري بفوات المدة المحددة للسحب يتضح خاصة في القرارات التنظيمية التي صدرت استناداً إليها قرارات فردية رتبت حقوقاً للأفراد، وفي هذه الحالة تلجأ الإدارة إلى إلغاء القرارات التنظيمية وإنهاء آثارها بالنسبة للمستقبل فقط [٢].

ويتضح مما سبق وتفادياً لإجراءات التقاضي والحكم في الدعوى، يجوز لجهة الإدارة أن تقوم بسحب قراراتها الإدارية الفردية غير المشروعة، التزاماً منها بحكم القانون وتصحيحاً للأوضاع المخالفة له بنفسها بفعل ما سيفعله القضاء بشرط أن يكون القرار موضوع السحب غير مشروع بأن يكون معيباً بأحد عيوب القرار الإداري وأن يتم سحبها خلال المدة التي يجوز فيها

أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به". ولكن القضاء الإداري أجاز في بعض الحالات سحب القرارات غير المشروعة دون التقيد بميعاد الطعن المحدد لدعوى الإلغاء ومن هذه الحالات: ١- إذا كان القرار لا يرتب أي حقوق أو مراكز قانونية للأفراد ذلك لأن تحديد مدة السحب بميعاد الطعن هو لغرض الحفاظ على إستقرار وثبات الحقوق والمراكز القانونية حتى لا تظل مهددة الى أمد أو وقت غير معلوم، فإذا لم يكن القرار المعيب قد رتبا حقوقاً أو مزايا للأفراد، فإن العلة التي حدد من أجلها ميعاد السحب تنتفي. أنظر د. محمد عبدالله حمود الديلمي، تحول القرار الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١، ص١٥٣، هامش رقم٢. ٢- القرار المعدوم، يكون القرار معدوماً إذا شابه عيباً جسيماً تجرد معه هذا القرار من الصفة الإدارية، بحيث يجعل منه مجرد عمل مادي بحت، لذلك بوسع الإدارة سحبه في أي وقت. وفي مثل هذا القرار تنتفي فيه علة عدم جواز السحب بعد مضي المدة و المتمثلة في الحفاظ على المراكز القانونية المكتسبة بفضل القرار الإداري، ذلك لأن القرار المعدوم وإن لا يكتسب حصانة فإنه أيضاً لا يكتسب حقاً. أنظر د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مصدر سابق، ص٣١٠. ٣- القرار الصادر بناء على غش أو تدليس لمن صدر لمصلحته القرار، والمقصود بالغش هو أن يصدر القرار نتيجة قيام أحد الأفراد بطرق إحتيالية تؤدي الى عدم مشروعية القرار، وبذلك الغش يتضمن عنصرين: أ- قيام= =الفرد بطرق الإحتيالية. ب- أن تؤدي هذه الطرق الى عدم مشروعية القرار. أنظر د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص٧١٧.

[١] د. صالح حسين علي عبدالله، مصدر سابق، ص١٠٩ .

[٢] د.حسني درويش عبدالحميد، مصدر سابق، ص٧١ .

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

طلب إلغاء القرار أمام القضاء الإداري، وبعد انقضاء هذه المدة يتحصن القرار من أي السحب و إلغاء[١]، ويصبح مصدراً يعتد به قانوناً لمراكز قانونية صحيحة ولحقوق مكتسبة للأفراد[٢].

[١] د. مصطفى عبدالغني أبو زيد، الحقوق المكتسبة للموظف العام بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، دون مكان نشر، ٢٠١٦، ص١٠٣، ١٠٧.

[٢] عبدالله سعيد خضير، الإدارة وسلطتها في سحب قراراتها الإدارية(دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص١١١.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

المبحث الثالث

الضمانات القانونية للحقوق المكتسبة تجاه القرار الساحب

عند الحديث عن الضمانات القانونية المقررة لحماية الحقوق التي أكتسبها الأفراد لا بد أن نركز على مبدأي الأكثر الأهمية ألا وهما مبدأ مشروعية قرار السحب و ومبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة. وأن الفقه والقضاء الإداري أتفق على أن لهذه المبادئ قوة قانونية ملزمة وعلى الإدارة أن يلتزم بهذه المبادئ حين يمارس سلطتها في سحب قراراتها الإدارية، لذا أن مبدأي المشروعية وعدم المساس تعد بمثابة أنجح وأهم الضمانات المقررة للحقوق المكتسبة للأفراد، عليه سوف نتناول هذه المبادئ ضمن مطلبين وعلى الشكل الآتي:

المطلب الأول: مشروعية القرار الساحب

المطلب الثاني: مبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة

المطلب الأول

مشروعية القرار الساحب

المشروعية في نطاق الإدارة معناه أن الإدارة إذا قامت بممارسة نشاط أو تصرف معين يكون عليها واجب العمل في دائرة القانون بأن تلتزم به وتخضع له، وإذا ما خالفت القانون عد تصرفها غير المشروع[1]، ومن أهم ضمانات مبدأ المشروعية تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ويراقب القاضي الإداري مشروعية القرار الإداري الساحب من حيث شكلها و موضوعها، أي عندما يكون القرار الإداري الساحب مشروعاً لابد أن يكون مشروعاً من حيث شكلها وموضوعها، والتي بإمكاننا أن نقدم شئ من التفصيل عنهما من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعيين تاليين:

[1] د. عبدالله طلبة، القانون الإداري(الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، ط٢، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، دمشق، دون سنة نشر، ص٤١.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

الفرع الأول

المشروعية الشكلية للقرار الساحب

وهي بحد ذاتها تتضمن الإختصاص والشكل في القرار الإداري.

أولاً: الإختصاص:-

الإختصاص كونه الصلاحية التي تتمتع بها السلطة الإدارية لإتخاذ إجراء ما، أو القيام بعمل من الأعمال القانونية ولأنه لا تستطيع السلطات الإدارية إتخاذ أي قرار إداري مالم يكن إتخاذ مثل هذا القرار داخلاً في اختصاص السلطة التي أصدرته، عليه أن عيب عدم الإختصاص هو "عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني لكونه من إختصاص عضو آخر"[١].

والقرار الذي يصدر مشوباً بهذا العيب يكون باطلاً لا تصححه الإجازة اللاحقة من صاحب الإختصاص[٢]. وأما في الحالات التي يصل فيها الخروج على الإختصاص إلى حد إغتصاب الإختصاص، فيكون الجزاء إنعدام القرار الإداري[٣].

ثانياً: الشكل والإجراءات:-

فيصدر القرار الإداري مشوباً بعيب الشكل إذا تجاهل الشكليات والإجراءات التي قررها القانون، إما لأن الإدارة قد تركت هذه الإجراءات تاماً وإما لأنها نفذتها بشكل ناقص[٤]، وعليه

---

[١] نسار عبدالقادر أحمد الجباري، عيب عدم الإختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه(دراسة تحليلية مقارنة)، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص٣٧، ٧٢.

[٢] د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة فرنسا – مصر – لبنان – الأردن)، ط٢، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، ١٩٩٩، ص٦٥-٦٦. وبنفس المعنى أنظر كذلك: د.محمد فريد حسين هادي، القرار الإداري(مفاهيمه ومراحل إتخاذه والمشكلات التي تثيرها منازعاته)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص٤٦١-٤٦٥.

[٣] أن الفقه والقضاء قد أتفقا على صور أو حالات محددة تعد حالات أو صور لعيب إغتصاب السلطة، حيث يمكننا ذكرهم في الحالات الآتية: ١- صدور قرار إداري من فرد عادي أو هيئة خاصة. ٢- صدور قرار من جهة إدارية إعتداء على إختصاص جهة إدارية الأخرى لا تمت إليها بصلة. ٣- إعتداء السلطة التنفيذية على إختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية. لمزيد من التفاصيل أنظر: د.مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، مصدر سابق، ص٢٩٦ وما بعدها. د. محمد على جواد كاظم و د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القضاء الإداري، ط٦، مكتبة يادكار، السليمانية، العراق، ٢٠١٦، ص ١٧٣ ومابعدها.

[٤] إبراهيم المنجى، إلغاء القرار الإداري(دراسة عملية أمام محاكم مجلس الدولة)، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص٥١.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

يكون القرار الساحب معيباً بعيب الشكل متى صدر خلافاً للأشكال أو الإجراءات التي حددها القانون لإصداره والتي يهدف المشرع من ورائها تحقيق المصلحة العامة.

الفرع الثاني

المشروعية الموضوعية للقرار الساحب

وإن كانت الرقابة القضائية على عيب الإختصاص والشكل، هي رقابة خارجية بعيدة عن مضمون القرار الإداري، إلا أن الرقابة القضائية فيما يتعلق بمخالفة القانون أو مخالفة القواعد القانونية، فإنها رقابة موضوعية تستهدف مطابقة محل و سبب وغاية القرار الإداري لأحكام القانون.

أولاً: محل القرار الإداري:-

هو الأثر الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة، وهي على حد قول(دجىDUGUIT)، ذلك الأثر إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قديم أو إلغائه، وأن الأثر القانوني الذي يحدثه محل القرار الأداري إنما يوجد دائماً في منطوقه، و يشترط فيه أن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً[1] . عليه و يقصد بعيب محل أن يكون القرار الإداري معيباً في فحواه أو مضمونه و بمعنى الآخر أن يكون الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري غير جائز أو مخالف للقانون أياً كان مصدره سواء أكان مكتوباً كأن يكون دستورياً أو تشريعياً أو لائحياً أو غير مكتوباً كالعرف إضافةً إلى المبادئ العامة للقانون[2].

ثانياً: السبب في القرار الإداري:-

عرف الفقه الفرنسي (بونارBONNARD) ركن السبب في القرار الإداري بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي سبقت هذا القرار ودفعت الإدارة إلى إصداره[3]، فيشترط لصحة السبب في القرار الإداري أن يكون موجوداً وقائماً حتى تأريخ اتخاذ القرار الإداري و أن يكون

---

[1] إبراهيم المنجى، مصدر سابق، ص٥٥.
[2] د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، مصدر سابق، ص٣١٢.
[3] د. محمد على جواد، مبادئ القانون الإداري، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٠، ص٤٦.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

مشروعاً وغير مخالف للقانون أو النطام العام أو الآداب العامة، ولكي يكون قرار الإدارة الساحب مشروعاً ينبغي أن يكون مبني على أسباب موجودة ومشروعة ومبررة لهذا العمل الإداري[١].

ثالثاً: الغاية في القرار الإداري:-

فيصبح القرار الإداري معيباً بعيب الإنحراف بالسلطة أو إساءة إستعمالها عندما يقوم رجل الإدارة بإساءة إستعمال سلطته التقديرية لتوصل الى غرض أو هدف غير معترف له قانوناً ولو كان صدوره لتحقيق مصلحة عامة أخرى غير المقصودة في الواقع[٢] أي إن عيب إساءة إستعمال السلطة يتصل بغاية القرار الإداري أو غرضه، كلما كان القرار يحقق الهدف أو الغاية غير المرجوة وكلما كان القرار معيباً بعيب إساءة إستعمال السلطة.

وتتميز عيب إساءة إستعمال السلطة بأنها عيب خفي إذ لا يشوب القرار فيه عيب ظاهري كعدم الإختصاص أو الشكل والإجراءات أو مخالفة القاعدة القانونية وإنما يتصل بنية مصدر القرار وبواعثه[٣]. لذلك أضفي القضاء على هذا العيب الصفة الإحتياطية فلا يبحث في وجوده طالما أن هناك عيب آخر شاب القرار الإداري مثل عيب عدم الإختصاص أو عيب الشكل او مخالفة القانون[٤].

وبعد حديثنا عن مبدأ المشروعية للسحب القرار الإداري نستخلص بأن، مبدأ المشروعية يعد من أهم ضمانات الأفراد لحماية حقوقهم المكتسبة تجاه سلطة الإدارة التقديرية، وكما تطرقنا إليه من قبل وتوصلنا بأنه الطبيعة القانونية لسحب القرار الإداري هي بمثابة القرار الإداري لذلك عندما تصرف الإدارة بسحب أحد قراراتها يجب عليها أن تراعي مبدأ المشروعية بشقيه الشكلية والموضوعية، وعدم الإنحراف عن مقتضياته أي إلتزامها بالأحكام القانونية المكتوبة وغير المكتوبة، وإلا يشوب قرارها الساحب بعيب عدم المشروعية ويكون من حق الصاحب الشأن أن يتظلم منه أو التقدم للطعن فيه وطلب إلغائه أمام محكمة قضاء الإداري إذا تضمن مساساً بحقوقه أو بمركزه القانوني.

---

[١] د. محمد علي جواد كاظم و د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص٢٠٠.
[٢] د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص٥٩٦.
[٣] د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، مصدر سابق، ص٣٢١.
[٤] إبراهيم المنجى، مصدر سابق، ص٥٩.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

المطلب الثاني

مبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة

يعتبر مبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة من المبادئ التي أستخلصها القضاء الإداري الفرنسي حيث أفصح مجلس الدولة عن هذا المبدأ صراحة في حكم حديث له صدر عام ١٩٦٨. وهو يعني احترام الآثار الناتجة عن العمل القانوني والمتعلقة بأفراد محددين بذواتهم، وبالرغم من حداثة هذا المبدأ إلا أن القضاء الإداري سبق أن أشار إليه ضمناً في أحكامه، كما أن الفقه قد أقر هذا المبدأ من خلال تأكيده على ضرورة استقرار الحالة القانونية للفرد في تعامله مع الإدارة. وقد أشار الفقيه الفرنسي (لويس دلبز LUIS DELBZ) إلى أن عدم المساس بالمراكز القانونية الشخصية يشكل مبدأ هاماً من مبادئ القانون، وهو بالتأكيد ليس سوى مبدأ احترام الحقوق المكتسبة، وليس العكس، أما الفقيه (بونارBONNARD) فإنه لا يقر بمشروعية العمل الذي يخرق مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للأعمال القانونية، بينما يخضع الفقيه (دي لوبادير DE LAUBADERE)نظرية السحب إلى مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية [١].

هذا الإتجاه الفقهي الذي بنى تصوره على ضرورة إستقرار العمل الإداري قد سبق القضاء في إفصاحه صراحة عن هذا المبدأ، وأن أساس هذا المبدأ وقيمته القانونية يكمن في ضرورة التي يستوجبها ايجاد نوع من الأمان والإستقرار للأوضاع الناشئة وعدم تعرضها للإضطراب أو حسب تعبير(أوبيAUBY) يكمن الأساس القانوني في الحاجة لتوفير الإستقرار للعلاقات القانونية في مجال العمل الإداري، وأما بصدد قيمتها القانونية يرى الفقه (موزل MUZELLEC) إن القيمة القانونية لهذا المبدأ أعلى مرتبة من اللائحة وأقل مرتبة من التشريع، أخيراً وعلى حد القول الفقيه الفرنسي(PEISER) أن وبموجب مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية ليس للإدارة حق في السحب القرار الإداري الفردي بعد فوات الميعاد حتى ولو كان غير مشروع[٢].

وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الساحب لمخالفته وجهة القانون إذا صدر القرار المسحوب مطابقاً للقانون ورتب حقوق ومزايا لصاحب الشأن، هذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية في فرنسا حيث قضت بأنه " القرارات المنشئة لحقوق ومزايا لا يجوز سحبها إلا لعيب عدم المشروعية"، وعليه فإن الفقه والقضاء الفرنسي- قد استقر على أن القرار

---

[١] عبدالله سعيد خضير، مصدر سابق، ص١١٥-١١٦.

[٢] د. رحيم سليمان الكبيسي، مصدر سابق، ص٨٢ وما بعدها.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

الفردي السليم لا يجوز المساس به إذا ترتب عليه مصلحة للفرد أو وضع قانوني معين تأسيساً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وإحترم آثار الفردية للقررات الإدارية[١].

وذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر- بهذا الإتجاه وجاءت في حكم لها"...إذا قامت الإدارة بسحب القرار الإداري السليم ولو خلال ستين يوماً التالية لصدوره فإن قرارها ساحب يكون قد جاء خلاف المبادئ القانونية المقررة مشوباً بالبطلان حقيقاً بالإلغاء[٢]. وجاءت في حكم آخر لها "... إذا صدر القرار معيباً وكان من شأنه ترتيب حق للغير فان هذا القرار وجب أن يستقر عقب مضي فترة معينة على صدوره، بحيث يسرى عليه بعد ذلك ما يسرى على القرار الصحيح الذي يصدر في الموضوع، ولا يجوز بعد انقضاء هذه الفترة التي اكتسب القرار فيها حصانةً أن يكون عرضةً لعملية السحب أو الإلغاء و يصبح عندئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمراً مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله[٣].

وجاء في قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي " إن مخصصات الخطورة الممنوحة للمدعي طيلة فترة إجازته الدراسية تتعلق بمركزه الوظيفي، فضلاً عن عدم جواز رجعية لأحكام المالية سواء بالمدة أو بالإسترجاع بعد مضى- المدة المحددة قانوناً، لأنه يعطي للموظف حقاً مكتسباً لا يجوز المساس به" [٤].

وهذه الأحكام يشير لنا بأن على الإدارة أن تحترم الحقوق التي أنشأها القرار الإداري للأفراد، فكلما أكسب القرار للأفرا د حقاً بشكل مشروع امتنع على الإدارة المساس به عن طريق

---

[١] د.حسني درويش عبدالحميد، مصدر سابق، ص ٣١٨.

[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم(١٢٣ لسنة ٣٥ق في ١٩٩٣/٣/٢). أشار إليه د. مصطفى عبدالغني أبو زيد، مصدر سابق، ص١٠٧.

[٣] حكم محكمة الإدارية العليا في المصر، الطعن رقم(٢٠٨٩ لسنة ٣٣ق- جلسة ١٩٨٩/١١/١٩) أشار إليه د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، ك٣، مصدر سابق، ص٥٢٠. وبنفس المعنى أيضاً أنظر: الطعن رقم (٦٣٩٧ لسنة ٤٢ ق جلسة ٢٠٠٣/٢/٢٢) أشار إليه د. محمد ماهر أبو العينين، تطور قضاء الغاء ودور مجلس الدولة في الرقابة على القرارات المتعلقة بنزع الملكية وعلى بعض مصادر مبدأ المشروعية، ج٢، مصدر سابق، ص٥٢١ .

[٤] قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم(٤٥٣/انظباط/ تمييز/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٩/١٦)، مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لسنة٢٠١٠، مجلس شورى الدولة، وزارة العدل، بغداد، ٢٠١٠، ص٣٩٢.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

سحب هذا القرار[١]، وإن أقدمت على المساس بتلك الحقوق وقامت بسحبها، فإنها تكون قد تجاوزت سلطتها ويكون قرارها مخالفاً لقانون[٢].

ونستنتج مما تقدمناه من رأي الفقه وأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر- والعراق في هذا الموضوع، نرى إن لمبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة ذات الأهمية أكثر من القرار الساحب وبالتالي لايمكن للإدارة أن تخرق هذا المبدأ، إذ سيترتب على مخالفته أن يشوب قرارها بعدم المشروعية ويكون قرار الإدارة محلاً بالطعن فيه بالإلغاء قضائياً إذا لم تبادر إلى إنهائه إدارياً، أي أن هذا المبدأ باعتباره عنصراً مهماً من عناصر الدولة القانونية يلعب دوراً في حماية حقوق المكتسبة للأفراد وذلك كونه يشكل قيداً أمام سلطة الإدارة في سحب قراراتها وأن خرقه سيؤدي إلى بطلان قرارها الإداري.

[١] د. حمدي أبو النور السيد عويس، مبدأ إحترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١، ص١٣٠.

[٢] د.عبد القادر خليل، مصدر سابق، ص٥٧٤. وأنظر كذلك: د.حسني درويش عبدالحميد، مصدر سابق، ص٤٦٦ .

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

الخاتمة

وفي ختام هذا البحث توصلنا إلى عدة إستنتاجات ومقترحات التي بإمكاننا أن ندرجهم فيما يأتي:

أولاً: الإستنتاجات

١- القاعدة إنه لا يجوز للإدارة سحب قراراتها المشروعة التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد وهذا يعد إحتراماً لمبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة.

٢- يجوز للإدارة سحب قراراتها غير المشروعة خلال مدة محددة للطعن القضائي، وهذا القيد إبتدعه القضاء الإداري الفرنسي- حماية للحقوق المكتسبة الناشئة عنها، مع بعض الإستثناءات التي لا يتحصن من السحب ولو أنقضت مدة الطعن، ومن بين هذ القرارات (القرارات التي تصدر بناء على الغش والتدليس، القرارات المنعدمة و القرار الذي لا ينشئ الحقوق المكتسبة للأفراد).

٣- إن تسبيب القرار الإداري هو أمر وجوبي في فرنسا، أما في مصر- والعراق فهو أمر جوازي، وبذلك لا يلزم الإدارة بتسبيبها إلا إذا تطلب القانون ذلك.

٤- إن مبدأ المشروعية و عدم المساس بالحقوق المكتسبة تعد بمثابة أنجح وأهم الضمانات المقررة للحقوق المكتسبة للأفراد إزاء سلطة الإدارة في سحب قراراتها، حيث أن مبدأ المشروعية معناه أن الإدارة إذا قامت بممارسة نشاط أو تصرف معين يكون عليها واجب العمل في دائرة القانون بأن تلتزم به وتخضع له، وإذا ما خالفت القانون عد تصرفها غير المشروع، هذا إضافة الى أن الفقه الإداري لا يقر بمشروعية عمل الإدارة إذا كان فيه خرق لمبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للأعمال القانونية، مما يعني أن مبدأ المشروعية و مبدأ إحترام الحقوق المكتسبة للأفراد تشكل أهم الضمانات التي يحكم سلطة الإدارة ويحدها في سحب قراراتها الإدارية.

ثانياً: المقترحات

١- ندعو المشرع العراقي والكوردستاني بتغيير نظام التظلم في القرارات الإدارية من التظلم الوجوبي إلى التظلم الإختياري وذلك إسوة بكل من فرنسا ومصر، لما يسببه جهل بعض أصحاب الشأن بمدد التظلم من إجحاف بحقوقهم وإضعاف لضمانات حمايتها.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

٢- نقترح للمشرع العراقي والكوردستاني أن يجعل التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية المؤثرة على حقوق الأفراد المكتسبة والقرارات الساحبة على وجه الخصوص، وذلك إسوة بقانون تسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور الفرنسي رقم (٥٨٧) لسنة ١٩٧٩، لأن التسبيب الوجوبي من شأنه أن يحقق تيسير مهمة القضاء في الرقابة على هذه القرارات، ولما يمثله من أحد الضوابط المهمة والمؤثرة في حماية المشروعية.

٣- نقترح للمشرع العراقي بإصدار قانون خاص ينظم الإجراءات الإدارية لما يكتسبه ذلك من أهمية بوصفه يمثل ضمانة للأفراد، بدلاً من الإكتفاء بالقاعدة العامة بأن الإدارة غير ملزمة في الأصل بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمها المشرع أو القضاء بذلك.

٤- نقترح للمشرع العراقي الأخذ بقيد الميعاد الوارد في المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩المعدل بقانون رقم(١٧) لسنة٢٠١٣، والمادة (١٥) من قانون إنضباط الموظفين الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١المعدل والمادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل بعد تعديلها لكي يصبح تشريعاً موحداً في العراق ويتم تطبيقه على سحب القرار الإداري لما يمثله ذلك من سيادة مبدأ المشروعية من جهة وإستقرار وحماية الحقوق التي أكتسبها الأفراد من جهة أخرى، وهذا اسوة بميعاد الطعن القضائي في فرنسا وهي شهرين، و(٦٠) يوماً في مصر.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

قائمة المصادر

أولا: الكتب

١. أحمد برجس غرو الحديثي، حرية الإدارة بالرجوع في قراراتها(دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩.

٢. أنس جعفر، القرارات الإدارية، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.

٣. إبراهيم المنجى، إلغاء القرار الإداري(دراسة عملية أمام محاكم مجلس الدولة)، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

٤. بشار حمد أنجاد الجميلي، سحب القرارات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة في العراق(دراسة مقارنة)، ط١، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٨.

٥. د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.

٦. د. حمدي أبو النور السيد عويس، مبدأ إحترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١ .

٧. د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة فرنسا- مصر- لبنان- الأردن)، ط٢، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.

٨. د. سالم بن سلمان الشكيلي، نظرية سحب القرارات الإدارية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.

٩. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.

١٠. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري(دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.

١١. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٦ .

١٢. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ط٢، مطبعة سليمان الأعظمي، بغداد، ١٩٧٥.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

١٣. د.شريف يوسف حلمي خاطر، القرار الإداري(دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧

١٤. د.صالح حسين علي عبدالله، سلطة الإدارة في سحب القرار الإداري، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٦.

١٥. د. صلاح أحمد السيد جودة، الضمانات الإجرائية لحماية الموظف العام (دراسة فقهية قضائية)، ك٥، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٠.

١٦. د.عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، دار القومية للطباعة والنشر،القاهرة، دون سنة طبع.

١٧. د.عباس العادلي، القرار الإداري بين السحب والإلغاء في ضوء تغير الظروف الواقعية والقانونية، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٨.

١٨. د. عبدالحكم فودة، الخصومة الإدارية، ج٢، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧ .

١٩. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧ .

٢٠. د. عبدالقادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي والإيطالي)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤ .

٢١. عبدالله سعيد خضير، الإدارة وسلطتها في سحب قراراتها الإدارية(دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨.

٢٢. د.عبدالله طلبة، القانون الإداري(الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، ط٢، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، دمشق، دون سنة نشر.

٢٣. د.عبدالمنعم الضوى، إنقضاء القرارات الإدارية(السحب والأيقاف والإلغاء)، ط١، دار الوفاء للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠١٨.

٢٤. د. عبدالمنعم الضوى، ضوابط الإجراءات والأشكال في القرار الإداري بين القضاء والفقه المصري والفرنسي، ط١، دار الوفاء للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠١٨.

٢٥. د.علاء إبراهيم محمود عبدالله الحسيني، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨ .

٢٦. د.على كامل، الحماية القانونية للموظف العام تطبيقات عملية وقضائية، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٧.

٢٧. د. ماجد راغب حلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥.

٢٨. د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩ .

٢٩. د. مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، ط١، مطبعة شهاب، أربيل، ٢٠١٠.

٣٠. د.مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٦.

٣١. د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١.

٣٢. د. محمدعبداللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.

٣٣. د. محمد عبدالله حمود الديلمي، تحول القرار الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١.

٣٤. د. محمد على جواد، مبادئ القانون الإداري، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٠.

٣٥. د. محمد على جواد كاظم و د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القضاء الإداري، ط٦، مكتبة يادكار، السليمانية، ٢٠١٦ .

٣٦. د. محمد فريد حسين هادي، القرار الإداري(مفاهيمه ومراحل إتخاذه والمشكلات التي تثيرها منازعاته)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨ .

٣٧. د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي(دراسة تحليلية وفهية للأحكام وفتاوي مجلس الدولة)، ك٣ نهاية القرارات الإدارية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.

٣٨. د. محمد ماهر أبو العينين، تطور قضاء الغاء ودور مجلس الدولة في الرقابة على القرارات المتعلقة بنزع الملكية وعلى بعض مصادر مبدأ المشروعية(اللوائح- العرف الإداري)، المركز القومي للإصدارات القانونية، ج٢، القاهرة، ٢٠١٧.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

٣٩. د. مصطفى عبدالغني أبو زيد، الحقوق المكتسبة للموظف العام بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، دون مكان نشر، ٢٠١٦ .

٤٠. نسار عبدالقادر أحمد الجباري، عيب عدم الإختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه(دراسة تحليلية مقارنة)، ط١، المركز العربي للنشر- والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.

٤١. د. همام محمد محمود، المدخل إلى القانون(نظرية القانون)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠١.

ثانياً: الأطاريح والرسائل الجامعية

١- الأطاريح:

أ. د. أشرف عبدالفتاح أبو المجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية(دراسة مقارنة)، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، ٢٠٠٥.

ب. د. حسني درويش عبدالحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨١ .

ت. د. رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها (دراسة مقارنة في النظم الفرنسية والمصرية والعراقية)، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٠٠ .

ث. د. محمود حلمي مصطفى، سريان القرار الإداري من حيث الزمان، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، قاهرة، ١٩٦٢ .

٢- الرسائل الجامعية:

أ. أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق، ٢٠٠٣.

ب. ميثاق قحطان حامد الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري(دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والعراقي)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠١٥.

https://doi.org/10.17656/jlps.10158

ثالثاً: الدوريات

١. زياد خالد المفرجي، الحق المكتسب في القانون الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، المجلد٤، العدد١٦، ١٧، كلية القانون، جامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١٢.

رابعاً: التشريعات

١. قانون الخدمة المدنية العراقية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠المعدل .
٢. قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
٣. قانون تسبيب القرارات الإدارية وتحسين علاقة بين الإدارة والجمهور الفرنسي- رقم(٥٨٧) لسنة ١٩٧٩.
٤. قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٥. قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.
٦. قانون مجلس الشورى لأقليم كوردستان رقم(١٤) سنة ٢٠٠٨.

خامساً: القرارات والأحكام القضائية

١. مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة العراقي لسنة٢٠٠٦، وزارة العدل، بغداد، ٢٠٠٦.
٢. مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة العراقي لسنة٢٠١٠، وزارة العدل، بغداد، ٢٠١٠.

سادساً: المصادر الألكترونية

١. د. عادل عامر، مبادئ دعوى الإلغاء وسحب القرار الإداري، ط١، دار حروف منثورة للنشر الألكتروني، الإسكندرية، ٢٠١٧. كتاب منشور على موقع الألكترونيhorofpdf.wixsite.com تأريخ زيارة ٢٠١٩/٥/٧.