رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية

دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون العراقي

Administrative Control on Administrative Authority in the Withdrawal of Administrative Decisions

a Comparative Study of Jordanian and Iraqi Laws

إعداد

سلام زبن صالح

إشراف

الأستاذ الدكتور سليمان سليم بطارسة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

كلية القانون

جامعة عمَّان العربيَّة

آب/ 2017

ب

جامعة عمان العربية
AMMAN ARAB UNIVERSITY

عمادة البحث العلمي والدراسات العليا نموذج (9)

تفويض

نحن الموقعون أدناه، نتعهد بمنح جامعة عمان العربية حرية التصرف في نشر محتوى الرسالة الجامعية، بحيث تعود حقوق الملكية الفكرية لرسالة الماجستير الى الجامعة وفق القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالملكية الفكرية وبراءة الاختراع.

المشرف الرئيسي	الطالب
أ.د. سليمان بطارسه	سالم زين صالح صالح
التوقيع:	التوقيع: .....
التاريخ: ٢٠٢٥/٨/١٦	التاريخ: ٢٠٢٥/٨/١٦

قرار لجنة المناقشة

نُوقشت هذه الرسالة والمقدمة من الطالب: سلام زين صالح صالح

وعنوانها: " رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون العراقي""

وأجيزت بتاريخ: 2017/8/2

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم		التوقيع
أ.د. سليمان بطاربه	مشرفا / رئيساً	
د. جهاد الجازي	عضواً / داخلياً	
أ.د. فيصل شطناوي	عضواً / خارجياً	

شكر وتقدير

أتقدم بجزيل الشكر وجُل الامتنان إلى الأستاذ الدكتور الفاضل سليمان بطارسة،، بموافقته الإشراف على رسالتي هذه، فكان خير من نصح وأرشد وأنار الطريق، فقدم من وقته وعلمه كل ما كان له الأثر البالغ في انجاز دراستي هذه ...

كما أعرب لأعضاء لجنة المناقشة الأكارم عن جزيل الشكر ووافر التقدير لقبولهم مناقشة رسالتي هذه، وما منحوني إياه من وقتهم الثمين ورأيهم القانوني السديد، والذي سيسهم في إثراء هذه الدراسة.

الإهداء

إلى ... والديّ ،،، ، براً وإحساناً ...

إلى إخوتي ،، وأخواتي ،،، ،،

إلى جميع أهلي وأصدقائي ،،،

إلى كل من وقف بجانبي ،،،

تقديراً وعرفاناً لهم جميعاً ،،،

أهدي هذا العمل،،،

الباحث،،

فهرس المحتويات

التفويض ..... ب
قرار لجنة المناقشة ..... ج
شكر وتقدير ..... د
الإهداء ..... ه
فهرس المحتويات ..... و
الموضوعات ..... ز
ملخص ..... ل
Abstract ..... ن
الفصل الأول الإطار العام للدراسة 1
الفصل الثاني ماهية سحب القرارات الإدارية 9
الفصل الثالث نطاق رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية 33
الفصل الرابع الآثار المترتبة على سحب القرارات الإدارية والتعويض عنها 76
الفصل الخامس الخاتمة والنتائج والتوصيات 99
قائمة المراجع 104

الموضوعات

الموضوع
الفصل الأول: الإطار العام للدراسة
أولاً: المقدمة.
ثانياً: مشكلة الدراسة.
ثالثاً: أسئلة الدراسة.
رابعاً: أهمية الدراسة.
خامساً: التعريفات الإجرائية.
سادساً: محددات الدراسة.
سابعاً: الدراسات السابقة.
ثامناً: المنهجية والإجراءات.
الفصل الثاني: ماهية سحب القرارات الإدارية
المبحث الأول: مفهوم سحب القرار الإداري وأساسه القانوني.
المطلب الأول: مفهوم سحب القرار الإداري.
الفرع الأول: تعريف سحب القرار الإداري.
الفرع الثاني: التمييز بين السحب والإلغاء.
الفرع الثالث: أنواع وأشكال سحب القرار الإداري.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لسحب القرار الإداري.
الفرع الأول: نظرية احترام مبدأ المشروعية
الفرع الثاني: نظرية المصلحة
المبحث الثاني: الجهات المختصة بالسحب والمبادئ التي تحكمها
المطلب الأول: سحب القرار الإداري عن طريق الإرادة المنفردة والسلطة الرئاسية
الفرع الأول: سحب القرار الإداري بالإرادة المنفردة وتطبيقاته القضائية
الفرع الثاني: سحب القرار الإداري من خلال السلطة الرئاسية وتطبيقاته القضائية
المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم الإدارة في عملية سحب القرارات الإدارية.
الفرع الأول: احترام مبدأ المشروعية
الفرع الثاني: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية والاستثناءات الواردة عليه
الفصل الثالث: نطاق رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية
المبحث الأول: ماهية الرقابة القضائية
المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية
الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية
الفرع الثاني: خصائص الرقابة القضائية
المطلب الثاني: النتائج التي تترتب على الرقابة القضائية وحالاتها
الفرع الأول: النتائج التي تترتب على الرقابة القضائية

الفرع الثاني: حالات رقابة القضاء على قرارات السحب
المبحث الثاني: رقابة القضاء على سحب القرار الإداري الفردي
المطلب الأول: الأصل عدم جواز سحب القرار الإداري الفردي المشروع
الفرع الأول: قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية الفردية المشروعة
الفرع الثاني: الاستثناءات على قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية
المطلب الثاني: سحب القرار الإداري الفردي غير المشروع
الفرع الأول: جواز سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة
الفرع الثاني: ميعاد سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة
الفرع الثالث: أنواع القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة التي تخضع للسحب
المبحث الثالث: رقابة القضاء على سحب القرار التنظيمي والاستثناءات على ميعاد الطعن
المطلب الأول: سحب القرار الإداري التنظيمي
الفرع الأول: سحب القرار الإداري التنظيمي المشروع
الفرع الثاني: سحب القرار الإداري التنظيمي غير المشروع
المطلب الثاني: حالات سحب القرارات الإدارية دون التقيد بميعاد الطعن
الفرع الأول: القرار المنعدم
الفرع الثاني: القرار الإداري الصادر بناءً على سلطة مقيدة
الفرع الثالث: القرار المشوب بغش أو تدليس أو تزوير

الفرع الرابع: حالة القرار الذي لم ينشر أو يعلن
الفرع الخامس: التسويات الخاطئة للمرتبات
الفرع السادس: حالة القرارات الكاشفة للحقوق
الفصل الرابع: الآثار المترتبة على سحب القرارات الإدارية والتعويض عنها
المبحث الأول: زوال القرار المسحوب والقرارات التي تسقط بسقوطه بالتبعية بأثر رجعي
المطلب الأول: شمول السحب لكافة القرارات الإدارية اللاحقة الأخرى
الفرع الأول: سريان نطاق السحب على كافة القرارات الإدارية اللاحقة للقرار المسحوب
الفرع الثاني: القرارات التي تستند في وجودها إلى القرارات الإدارية الأخرى
المطلب الثاني: إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب
الفرع الأول: الأثار الهادمة للقرار الإداري المسحوب وعلاقتها بنظرية الموظف الفعلي
الفرع الثاني: الآثار البناءة للقرار الإداري الساحب.
المبحث الثاني: الإشكاليات التي تثيرها عملية السحب الإداري
المطلب الأول: إجازة الطعن في القرار الساحب
المطلب الثاني: مسألة سحب القرارات الإدارية الساحبة
المطلب الثالث: أثر سحب القرارات المعيبة على دعوى السحب القضائي

المبحث الثالث: التعويض عن سحب القرارات الإدارية
المطلب الأول: التعويض عن سحب القرارات المشروعة
المطلب الثاني: التعويض عن سحب القرارات غير المشروعة
المطلب الثالث: التعويض في حالة سحب القرارات المعدومة
الفصل الخامس: الخاتمة" النتائج والتوصيات "
أولاً: الخاتمة.
ثانياً: النتائج.
ثالثاً: التوصيات.
قائمة المراجع

رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون العراقي

إعداد

سلام زبن صالح صالح

إشراف

الأستاذ الدكتور سليمان سليم بطارسة

ملخص

تناولت هذه الدراسة موضوع سحب القرارات الإدارية، الذي يعتبر من الموضوعات الهامة في القانون والقضاء الإداريين، فتمثل عملية السحب أهم طرق إنهاء القرارات الإدارية، بل وتبرز أهمية السحب من كونه أحد المواضيع الشائعة والمتعارضة مع مبدأ المشروعية، بل ويمس مبدأ استقرار المراكز القانونية. فعند سحب القرار الإداري من قبل سلطة الإدارة فإن هذه العملية قد تولد ضرراً وحرماناً لحقوق الأفراد، فيتوجب على الإدارة أن تعوض المتضرر جراء عملية السحب، لأن هذا السحب يضعها تحت رقابة فاعلة على أعمالها الإدارية وتصرفاتها القانونية.

وتوصلت الدراسة إلى أنه يحق للجهة الإدارية التي أصدرت القرار ســحبه وفقاً للإجراءات والقواعد المستقر عليها إذا رأت أن هــذا القرار مخالف للقانون، وذلك يعتبر تحقيقا لمبدأ المشروعية. وأن سحب القرار الإداري يؤدي إلى تجريده من قوته القانونية من وقت صدوره بأثر رجعي وذلك بإزالة كل الآثار القانونية المترتبة على القرار المسحوب بالنسبة للحاضر والماضي والمستقبل. كما أن سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية ليست سلطة أصلية، بل هي سلطة استثنائية ترد على قاعدة عدم جواز رجعية القرارات الإدارية،

مما يقتضي التفسير الضيق لهذه السلطة من حيث عدم جواز التوسع فيها أو القياس عليها. وأخيراً وجدنا أن غالبية الفقه والقضاء الإداريين أجازا سحب القرارات الإدارية التنظيمية في أي وقت، ولو كانت مشروعة، ما دامت لا تولد حقاً مكتسباً ولا تنشئ مركزاً قانونياً.

وكانت أهم توصيات الباحث أنه لا بد للقضاء العراقي من ضرورة تحديد المدة التي يجب أن يقدم خلالها التظلم بعد صدور القرار الإداري، والتي يجوز للإدارة أثنائها مراجعة قراراتها غير المشروعة إبطالها عن طريقي السحب والإلغاء، كذلك ضرورة تبني الإدارة في قانونها والقضاء في تطبيقاته لنظرية الموظف الفعلي بصريح العبارة.

Administrative Control on Administrative Authority in the Withdrawal of Administrative Decisions a Comparative Study of Jordanian and Iraqi Laws

Prepared by

Salam Zeben Saleh

Supervised by

Prof. Sulaiman Salim Batarseh

Abstract

The most important finding of this research is that the administrative authority that issued the decision has the right to withdraw it in accordance with established procedures and rules if it considers that this decision is contrary to the law, and this is considered in order to achieve the principle of legality. The withdrawal of the administrative decision leads to the demilitarization of legal power from the time of issuance retroactively by removing all the legal consequences of the withdrawn decision for the present, the past, and the future. The administrative authority to withdraw administrative decisions is not an original authority‹Rather‹ it is an exceptional authority that is based on the rule of non-retroactivity of administrative decisions, which requires a narrow interpretation of this authority in terms of the non-expansion or analogy. Finally, the researcher found that the majority of administrative jurisprudence and jurisprudence allowed the withdrawal of administrative decisions at any time‹ even if they were legitimate, as long as they did not generate an acquired right and did not establish legal status.

The most important recommendations of the researcher that it is imperative for the Iraqi judiciary to determine the period during which the grievance should be submitted after the issuance of the administrative decision‹ during which the administration may review its illegitimate decisions revoked by the withdrawal and cancellation‹ as well as the need to adopt the administration in its law and the judiciary in its applications to the theory of the actual employee Frankly.

الفصل الأول

الإطار العام للدراسة

أولاً: المقدمة

يعد القضاء وظيفة من وظائف الدولة، له سمة تقتضي تمييزها عن غيرها من وظائف الدولة التنفيذية والتشريعية وهي أن القضاء جهة محايده تهدف إلى ضمان سيادة القانون وتطبيقه على مختلف النزاعات التي تقع بين الأفراد أو بينهم وبين الدولة أو بين أجهزة الدولة المختلفة، ومن ثم فالقضاء يُعد جهة حامية لحقوق الأفراد وحرياتهم العامة من أي اعتداء (محمد، 1999، ص12).

ونقصد برقابة القضاء على أعمال الإدارة تحققه من مدى المشروعية التي تطال هذه الأعمال من خلال مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون، إذ إن الرقابة الإدارية تبقى عاجزة في أن تفي بالهدف المطلوب وهو ضمان سيادة مبدأ المشروعية الإدارية، لأن مُصدر القرار قد يرفض الاعتراف بخطئه، وقد يجاريه في ذلك رئيسه، ولهذا فإن الرقابة في كيفية ممارسة الإدارة نشاطها يجب أن تُسند مهمتها إلى القضاء الإداري، لذلك تعتبر الرقابة القضائية من أقوى وأهم صور الرقابة على أعمال الإدارة، لأن القضاء هو حامي مبدأ المشروعية من الانحراف والتعسف من قبل الإدارة بل وتجاوزها الحدود أحياناً، وكفالة الرقابة القضائية على شرعية أعمال الإدارة بهدف الصالح العام شيء مهم وضروري جداً من أجل استمرار سير الأعمال الإدارية وفق القانون (الجرف، 1976، ص4). وانحراف السلطة هو الاصطلاح القانوني المعبر عن سوء الإدارة بالمفهوم العام، ويعد نتيجة لتطور مفهوم الدولة من جهة وتعقد العلاقات القانونية والاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى (بطارسة، 2003، ص353).

لذا تعتبر القرارات الإدارية من أبرز الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، والوسيلة الأكثر استخداماً للقيام بوظائف الإدارة المتنوعة والمتجددة في الوقت الحالي لما تحققه مـن سرعة وفاعلية في انتظام وسير عمل الإدارة، وإمكانية البت من جهة الإدارة بأمر ما، دونما الحاجة إلى الموافقة والرضــا من أصحاب العلاقة، وذلك بإنشاء حقوق للأفراد وترتيب التزامات عليهم، هذا بالإضافة إلى إمكانية تنفيذها تنفيذاً مباشراً وبالقوة الجبرية من قبل الإدارة (بدوي، 2007، ص125).

والقرار الإداري قد يتعرض للإلغاء بقرار قضائي يصدر عن المحكمة الإدارية ذات الاختصاص إذا شابه أحد عيوب أركان القرار الإداري التي اتفق على أنها تصيب القرار الإداري فتجعله عرضة للطعن بالإلغاء من قبل صاحب المصلحة، وأولها عيب عدم الاختصاص ويقصد بذلك أن القرار الإداري السليم هو القرار الصادر عن سلطة مختصة أو موظف يخولهم القانون حق إصداره، فإذا صدر القرار الإداري خلافاً لذلك يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص، والعيب الثاني هو عيب السبب وهو الحالة الواقعية التي ألجات جهة الإدارة للإصدار قرارها، وبهذا فإن عيب السبب يتحقق في حالة انعدام وجود سبب يبرر إصدار القرار الإداري فيكون جديراً بالإلغاء، أما العيب الثالث فهو عيب الشكل، ويقصد به أن يصدر القرار الإداري وفق شكل معين، أو شروط تبين ذلك الشكل، فإذا خالفت الإدارة ذلك يكون القرار الإداري معيباً بعيب الشكل مما يجعله عرضه للإلغاء (كنعان، 2010، ص ص:248-249). أما العيب الرابع فهو عيب الغاية فالأصل أن يصدر القرار الإداري بهدف تحقيق المصلحة العامة فإن خالف الهدف المحدد له يكون قراراً مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة، ويكون محلاً للطعن بإلغائه. وأخر هذه العيوب هو عيب المحل وهو الأثر الحال والمباشر الذي يحدثه القرار الإداري مباشرةً إما بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه ويشترط في المحل أن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً، فاذا كان غير ممكن وغير جائز من الناحية القانونية يصبح القرار الإداري غير مشروع ومعرض للبطلان (كنعان، 2010، ص ص: 248ـــ251).

وقد تقوم الإدارة أحياناً بسحب القرار الإداري المشوب بعدم المشروعية على أساس أن القرار الإداري السليم غير المشوب بعدم المشروعية الإدارية، لا يمكن للإدارة سحبه وفقاً لما أقره القانون على الأساس الذي جاءت به القاعدة الإدارية الفقهية الثابتة (قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية)، وذلك للمحافظة على ما أقره القرار الإداري من حقوق مكتسبة من خلال سريانه عند صدوره من جهة الإدارة. علماً بأن الآلية التي تقوم بها الإدارة في سحب القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء وذلك للمحافظة على التوازن بين مصالح الإدارة التي أصدرت القرار من جهة ومصالح الأفراد من جهة أخرى لمنع الإدارة من التعسف في استعمال سلطتها (القطاونة، 2007، ص1). ولا شك أن العملية التي تتم بها سحب القرار قد تترك آثاراً سلبية وإيجابية، وتتمثل الآثار السلبية في عملية إزالة آثار القرار المسحوب بأثر رجعي، أما الآثار الإيجابية للسحب فتكون في إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب (فودة، 1997، ص355).

ثانياً: مشكلة الدراسة

تمتلك الإدارة سلطة مقيدة وسلطة تقديرية بشأن قراراتها الإدارية، والقيد العام هو أن تكون سلطاتها مشروعة، ولكنها قد تلجأ أحياناً إلى إلغاء أو سحب أو تعديل بعض هذه القرارات سواءً كانت مشروعة أو غير مشروعة، والرقيب على هذه السلطات في هذه الحالة هو القضاء الإداري. كما أن الإدارة وهي تقوم بأعمالها الإدارية المتنوعة تمتلك سلطات واسعة، إذ أنها عندما تمارس سلطتها التقديرية تستطيع أن تتخذ القرار الإداري أو لا تتخذه وهي التي تختار وقت التدخل وكذلك الأسلوب الملائم للتدخل، وقد تقوم أحياناً بإلغاء أو سحب قراراتها.

وعملية سحب القرارات الإدارية بالذات وهي موضوع بحثنا ينتج عنها أحياناً تعارضاً بين عدد من المبادئ الهامة منها مبدأ المشروعية ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة. مما يُصعب المهمة على الإدارة نفسها وحتى على القضاء وهو يمارس دوره في هذه الرقابة.

ثالثاً: أسئلة الدراسة

ما معنى سحب القرارات الإدارية وكيف تختلف عملية السحب عن عمليتي التعديل والإلغاء؟

من هي الجهات المختصة بالسحب، وما هي أهم الإجراءات المتبعة في هذه العملية؟

هل يقتصر السحب على القرارات غير المشروعة أم يمكن امتداده للقرارات المشروعة؟

كيف يقوم القضاء الإداري بالتوفيق بين مبدأ المشروعية ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة؟

رابعاً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في محاولة التعرف على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية المشروعة وغير المشروعة، كما تبرز أهمية هذا الموضوع من حيث الآثار الخطيرة التي قد تترتب على عملية السحب كونها تتعارض أحياناً مع مبدأ استقرار المعاملات الإدارية وتؤثر سلباً على الحقوق المكتسبة للأفراد.

وتسهم هذه الدراسة أيضاً في إلقاء الضوء على رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، وهو ما من شأنه الحد من إساءة استعمال سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية. كما يضفي البعد المقارن للدراسة بين الأردن والعراق أهمية أكبر.

خامساً: التعريفات الإجرائية

1. القرار الإداري: هو عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة ويترتب عليه آثار قانونية معينة (بسيوني، 2003، ص464).

2. سحب القرار: هو تجريده من قوته القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل فتزول كل آثاره ويعتبر كأنه لم يكن، وذلك بواسطة السلطة الإدارية المختصة (أبو العثم، 2005، ص521).

3. القرار المنعدم: هو نوع من أنواع القرارات الذي يكون مشوب بعيب جسيم يجعله مجرد عمل مادي بحت وعلى هذا الأساس يجوز سحبه في أي وقت، كذلك يجوز الطعن به أمام القضاء في أي وقت دون مراعاة مواعيد الطعن والتقيد بها. (الطماوي، 1990، ص238).

4. الرقابة القضائية: هي رقابة مشروعة يتمثل فيها اختصاص القضاء الإداري في التأكد من مشروعية قرار السحب وبالنتيجة الحكم بمشروعيته أو عدم المشروعية والحكم بإلغائه دون إن تتعدى صلاحية القاضي الإداري إلى تعديل القرار أو إصدار قرار آخر، لأن صلاحية رقابة القضاء الإداري هي رقابة مشروعيه لا يمكن لها أن تحل محل الإدارة في إصدار القرارات الإدارية (الطماوي، 1967، ص39).

5. حجية الأمر المقضي به: ويقصد به صدور حكم بات ونهائي عن المحكمة المختصة غير قابل للطعن بأي طريقة من الطرق فيصبح هذا الحكم عنواناً للحقيقة ويؤدي إلى استقرار الأوضاع القانونية فلا يجوز أثارته مجدداً أمام القضاء (نمور، 2016، ص 380).

6. قرينة الصحة والسلامة (قرينة المشروعية): يقصد بها أن كل قرار إداري يفترض به أنه صدر سليماً من حيث جهة إصداره والخطوات اللاحقة على ذلك ومن يدعي غير ذلك يقع عليه عبء الإثبات (عثمان، 1999، ص149).

سادساً: محددات الدراسة

المحدد الموضوعي: تقتصر دراستي على رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية. ولن تتطرق إلى أي موضوعات أخرى في نطاق سلطات الإدارة إلا إذا استدعت الحاجة ذلك.

المحدد الزماني: هذه الدراسة تقتصر على فترة تطبيق قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12 لسنة 1992) الملغي وقانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، والقانون رقم 106 لسنة 1989 بالنسبة للعراق (قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979).

مع الإشارة إلى القوانين والأنظمة ذات العلاقة بالموضوع.

المحدد المكاني: تتحدد هذه الدراسة على بيان رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية في الأردن والعراق.

سابعاً: الدراسات السابقة.

دراسة القطاونة، تحسين (2007). سحب القرارات الإدارية-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية.

تناولت هذه الدراسة مفهوم سحب القرار الإداري، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وضوابط عملية سحب القرار الإداري في فرنسا ومصر وسوريا ولبنان والأردن.

ومن أهم النتائج التي توصلت اليها الدراسة المذكورة هي أن سحب القرار الإداري يعتبر قراراً إدارياً يجب أن تتوافر فيه أركان وعناصر القرار الإداري، إذ أن السحب يفرغ القرار الإداري من قوته القانونية بأثر رجعي من تاريخ صدوره لا من وقت سحبه أي يعمل على إزالة كافة الأثار القانونية المترتبة على القرار المسحوب بالنسبة إلى الماضي والحاضر والمستقبل.

أما دراسة الباحث فتختلف عن الدراسة السابقة بانها سوف تتناول رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية في كل من الأردن والعراق.

دراسة الخليفات، محمد (1999). سحب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، (عمان).

تناولت هذه الدراسة مفهوم القرارات الإدارية والأساس القانوني لحق الإدارة في سحب القرار الإداري، والتمييز بين السحب والإلغاء ونهاية القرارات الإدارية المشروعة والمعيبة، ولعل من أهم النتائج التي توصلت اليها هذه الدراسة أن أهمية القرارات الإدارية لا تقل عن أي قوانين أخرى فهي اليد التي تعمل بها الإدارة للوصول إلى أهدافها وغايتها ولا بديل للإدارة لحل قضاياها ومشاكلها، وإن السحب وسيلة لصاحب القرار للاتقاء من الطعن القضائي لقراره الإداري.

وتختلف هذه الدراسة عن سابقتها بأنها ركزت على الرقابة القضائية على سحب القرارات الإدارية والآثار المترتبة على سحب القرار الإداري والضوابط التي تحد من صلاحية الإدارة في عملية سحب القرارات الإدارية وكيفية التوفيق بين مبدا المشروعية الإدارية ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة.

دراسة عبه، نبيل (2014). ألية سحب القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، (الجزائر).

تناولت هذه الدراسة آلية سحب القرار الإداري، من حيث مفهوم سحب القرار الإداري وشروطه وآثاره، وكيفية هذا السحب، وموقف المشرع الفرنسي وكذلك المصري والجزائري من عملية السحب. ومن أهم النتائج التي توصلت اليها هذه الدراسة أنه قد يكون سحب القرار الإداري كاملاً أي يشمل جميع بنوده إذا كان القرار غير قابل للتجزئة، وقد يكون السحب جزئياً، أي يشمل بعض بنوده فقط وكان القرار قابلاً للتجزئة.

وتختلف دراسة الباحث عنها بانها ستركز على موضوع رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية مقارنةً في القانون الأردني والعراقي من حيث التطرق إلى إجراءات سحب القرار الإداري، والجهات المختصة في السحب، وطبيعة سحب القرارات الإدارية، والاستثناءات التي ترد على قاعدة سحب القرارات الإدارية.

دراسة شحادة، موسى (1998). سحب القرار الإداري، مجلة الفكر الشرطي، المجلد 7، العدد 2.

تناولت هذه الدراسة سحب القرار الإداري، من حيث ماهية هذا السحب من خلال التعريف والحكمة منه والمبادئ التي تحكم سحب القرار الإداري، ونطاق تطبيق سحب القرار الإداري من حيث سحب القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية، وميعاد سحب القرار الإداري والاستثناءات التي ترد عليه.

وتختلف دراسة الباحث عن هذه الدراسة بانها ستركز على موضوع نطاق رقابة القضاء الإداري على حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية مقارنةً في القانون الأردني والعراقي من حيث التطرق إلى ماهية سحب القرار الإداري وإجراءاته، والاستثناءات التي ترد على قاعدة سحب القرارات الإدارية وميعاد السحب والاستثناءات التي ترد عليه وأخيراً أثار سحب القرارات الإدارية.

دراسة المفرجي، زياد (2012). الحق المكتسب في القانون الإداري، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، العراق، المجلد 4، العدد 16-17.

تناولت هذه الدراسة موضوع الحق المكتسب في القانون الإداري دراسة مقارنة بين مصر والعراق، من حيث بيان مفهوم الحق المكتسب، وأساسه، والعلاقة بين هذا الحق وقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، ومن ثم بيان مصادر الحق المكتسب وتطبيقات نظرية الحق المكتسب في كل من القضاء الإداري المصري والعراقي.

وتختلف دراسة الباحث عن هذه الدراسة بأنها جاءت دراسة متخصصة في عملية سحب القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية ورقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في ذلك. وإن تطرقت الدراسة بجزئية معينة للحق المكتسب في القرارات الإدارية.

ثامناً: المنهجية والإجراءات.

سيعتمد الباحث على المنهج الوصفي من حيث بيان التشريعات وآراء الفقه وأحكام القضاء المتصلة بالموضوع، والمنهج التحليلي في تحليل مضمون ما سبق، وكذلك المنهج المقارن لدراسة الموضوع في بلدين متجاورين ومتقاربين للتعرف على أوجه الشبه والاختلاف وإمكانية استفادة كل نظام من الأخر وهما النظام القانوني الأردني والعراقي، كما سنتطرق إلى بعض التجارب المقارنة للاستئناس بها ولإثراء الموضوع قيد الدراسة.

الفصل الثاني

ماهية سحب القرارات الإدارية

أعمال الإدارة في ممارسة نشاطها إما أعمال مادية أو أعمال قانونية، والأعمال القانونية تكون وفق أسلوبين هما العقود الإدارية والقرارات الإدارية. حيث يعد القرار الإداري من أهم وسائل مباشرة الوظيفة الإدارية، وعندما تباشر الإدارة هذه الوظيفة ترتكب أحياناً بعض الأخطاء، كونها قامت بهذه الأعمال بشكل مستعجل أو دون تروي، مما يوجب عليها العودة إلى صحيح القانون وإلى جادة الصواب، فتقوم بسحب القرارات الفردية المنشئة التي شابها أحد عيوب المشروعية.

لذا تلتزم الإدارة بالتدخل لتصحيح الأوضاع القانونية، فمن مقتضيات الإدارة السليمة أن تصحح الأوضاع المخالفة التي شذت عن القانون، فمتى صدر عنها القرار المعيب بأحد عيوب المشروعية فإن سحبه يشكل التزاماً يقع على عاتق الإدارة، والحكمة من جواز سحب القرارات أن يكون لجهة الإدارة تجنب حكم القضاء بسحبه (الطهراوي، 2004، ص67).

كما أن الإدارة يجب أن تلتزم بملائمة القرار الإداري؛ وهو إجراء الموازنة بين منافع القرار الإداري والأضرار التي تنتج عنه للتوصل إلى نتيجة ما أذا كان يحقق المصلحة العامة أم لا، وبمعني آخـــر أنه إذا كانت منافع تنفيذ القرار تفوق أضراره عندها يكون القرار الإداري ملائما لمقتضيات المصلحة العامة، أمـــا إذا كانت أضرار تنفيذ القرار الإداري تفــوق منافعه فهنا يكون القرار غـــير متوافق مع المصلحة العامة. وقد استقر القضاء الإداري في هـذا الشأن على أنه لا يمكن للإدارة ســحب قراراتها الإدارية بحجة أنـــها شابها عيب عـــدم الملاءمة، وأن ســلطة الإدارة تنحصر في ســحب القرارات المخالفة للقانون أي التي شابها عيب عــدم المشروعية. ومن مقتضيات مبدأ الملائمة أنه وإن كان للإدارة حق سحب قراراتها، فإنه حق مقيد بقيدين، أحدهما يتعلق بنوع القرار الإداري المنوي سحبه والثاني يتعلق بالمدة التي يجوز فيها سحب القرار. فسلطة السحب يفرضها مبدأ المشروعية، ولهذه السلطة ذات الآثار الخطيرة على مراكز الأفراد المعنيين بالقرار الإداري حيث يجب أن تمارس خلال فترة زمنية معينة وإن تجاوزتها أصبح القرار الإداري حصيناً ضد السحب (بو ضياف، 2007، ص876-877).

وعلى أساس من ذلك كله؛ سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين كما يلي:-

المبحث الأول: مفهـوم سحـب القـــرار الإداري وأسـاسـه القانـــونـي.

المبحث الثاني: الجهات المختصة بالسحب والمبادئ التي تحكمها.

المبحث الأول

مفهوم سحب القرار الإداري وأساسه القانوني

القرارات الإدارية تخضع لقواعد أكثر مرونة وسهولة وأقل استقراراً من الأعمال القانونية في نطاق القانون الخاص. وتستجيب القرارات بسهولة لمتطلبات سير المرفق العام بانتظام واطراد، ذلك أن المرفق العام يجب أن يكون دوام سيره بانتظام، وقابليته للتغير والتبديل في جميع الأوقات، والمساواة بين الخاضعين له (الطماوي، 1975، ص256-257). فالنظام القانوني للقرار الإداري يجعل منهُ قوة ملزمة بيد الإدارة لتحقيق الأهداف المطلوبة، وهذه القوة التي يتمتع بها القرار الإداري، هي التي حدت بالعميد "فيدل" إلى إطلاق تعبير قوة الشيء المقررة وذلك على غرار قوة الشيء المقضي بهِ التي تتمتع بها الأحكام القضائية، وهذا هو شأن القرار الإداري كوسيلة فعالة لتحقيق أهداف الإدارة (عبد الحميد، 2008، ص18).

لذا سندرس في هذا المبحث المطلبين التاليين:-

المطلب الأول: مفهوم سحب القرار الإداري.

يعتبر سحب القرار الإداري وسيلة لتصويب القرارات الإدارية غير السليمة التي تصدر عن الإدارة، ويعد السحب تجريداً للقرار من قوته القانونية من وقت إصداره لا من وقت سحبه أي بأثر رجعي. ومعنى ذلك إزالة كافة الآثار القانونية المترتبة على القرار المسحوب بالنسبة للمستقبل والحاضر والماضي. لذا فإن عملية سحب القرار الإداري تختلف عن عملية إلغائه حيث أن إلغاء القرار يتحقق من تاريخ صدوره أي تاريخ الإلغاء ومن ثم يتجرد القرار من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط دون أن ينصرف ذلك إلى الماضي (إسماعيل، 2004، ص12).

لذلك تم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع لتغطية الموضوع كما يلي:

الفرع الأول: تعريف سحب القرار الإداري.

يعرف السحب في القاموس القانوني بأنه: "عملية إعدام آثار القرار بالنسبة للحاضر والماضي والمستقبل بحيث يعتبر القرار كأنه لم يصدر مطلقاً" (نجار وآخرون، 2002، ص2).

ويجمع فقه القانون الإداري على تضمين تعريف سحب القرار الإداري، بتضمينه الأثر الرجعي لتصرف الإدارة القانوني، إلا انهم اختلفوا في الجهة التي لها سلطة إصدار القرار.

فجانباً من الفقه الفرنسي يرى إن السحب ينطوي على إنهاء رجعي للقرار من قبل ذات الجهة الإدارية. فيعرفه الفقيه "بونار" بأنه "العمل الذي ينهي القرار من قبل الجهة الإدارية التي أصدرته واعتباره كأن لم يكن" (الزبيدي، 2008، ص21).

أما بالنسبة لتعريف قرار السحب في الفقه المصري فقد سار بالاتجاه نفسه الذي سلكه الفقه الفرنسي في تعريف قرار السحب.

فقد عرف الطماوي السحب بأنه "إلغاء بأثر رجعي". وهذا التعريف يتميز بالسهولة واليسر، فهو يحدد إن السحب ينطوي على شقين " الأول – هو الإلغاء أي إنهاء القرار المسحوب، والشق الثاني – يبين إن القرار المسحوب تنتهي كل أثاره في الحاضر والماضي والمستقبل، فيعود الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المسحوب (الطماوي، 1996، ص183).

ويعرف السحب أيضاً بأنه: "تجريد القرار من قوته القانونية الإلزامية، ليس فقط بالنسبة لآثاره المستقبلية وإنما بالنسبة لآثاره في الماضي والمستقبل معا بحيث يصبح القرار كأن لم يكن" (عبد الباسط، 2005، ص765).

أما تعريف السحب في الفقه الأردني فهو "إنهاء أثار القرار الإداري في الماضي والحاضر والمستقبل، بحيث يختفي القرار المسحوب من الوجود ولا يبقى له أثر، ويعتبره كأنه لم يكن" (القبيلات، 2010، ص91). وفي تعريف أخر لسحب القرار الإداري هو: "وقف نفاذ آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل والحاضر، ومن ثم زوال كل أثار القرار بأثر رجعي" (كنعان، 2012، ص305).

أما الفقه العراقي فقد ساير الفقه الفرنسي والمصري والأردني في تعريف قرار السحب. فقد عرف بأنه: "وقف نفاذه في الماضي والمستقبل أي اعتباره كأن لم يصدر وبذلك تسقط جميع الأثار التي ترتبت عليه في الماضي ووقف نفاذه في المستقبل" (مصطفى، 1968، ص268).

وقد عرف السحب أيضاً بأنه "إنهاء القرار الإداري بأثر رجعي يعود إلى تاريخ إصداره وهذا يعني إنهاء إثاره بالنسبة للماضي والمستقبل واعتبار القرار كأنه لم يكن من تاريخ إصداره" (جواد، 2002، ص50).

لما تقدم يخلص الباحث أنه يحق للجهة الإدارية التي أصدرت القرار، سـحبه طبقاً للإجراءات والقواعد المستقر عليها في هذا الشأن، إذا رأت أن هـذا القرار مخالفاً للقانون، وذلك يعتبر إعمالاً لمبدأ السـلطة التقديرية التي منحت للإدارة من قبل المشرع وتحقيقا لمبدأ الشرعية.

الفرع الثاني: التمييز بين السحب والإلغاء.

يختلف سحب القرار الإداري عن إلغاءه من خلال عدة اتجاهات نبينها على النحو التالي:

أولاً: التعريف: عملية سحب القرار الإداري تعني محو القرار الإداري وإزالة كافة أثاره من قبل السلطة الإدارية سواء مصدره القرار أو السلطة الرئاسية لها. أما دعوى إلغاء القرار الإداري (فهـي الدعوى التي ترفع أمام القضاء المختص، لغايات إلغاء قرار إداري نهائي صـدر مخالفاً للقانون) لذا فإن الإلغاء هو دعوى قضائية، يرفعها ذوو الشأن لإلغاء القرار الإداري. (بو ضياف، 2007، ص254).

ثانياً: الطبيعة القانونية: بالنسبة لقرار السحب فهو قرار يخضع لما تخضع لـــه جميع القرارات الإدارية من أحكام، فيجوز لسلطة الإدارة سحبه من تاريخ صدوره. أما دعوى الإلغاء، فـــهي دعوى إجرائية تنصب على القرار ذاته للمطالبة بإلغائه بسبب عدم مشروعيته، والحكم الصادر فيها يُعد حكماً قضائياً يتمتع بمـــا تتمتع بـــه الإحكام القضائية من حجية الشيء المقضي فيه، فلا يجوز الرجوع فيه. (الطماوي، 1975، ص477).

ثالثاً شروط قبول التظلم أو الطعن: بالنسبة لقرار السحب، فيشترط لقبول التظلم المقدم مـــن ذوي الشأن أن يكون القرار المراد سحبه مشوبا بعيب عـــــدم المشروعية، وان يتم إجراء السحب في الموعد المقرر لذلك المحدد بالقانون. أما دعوى الإلغاء، فيشترط لقبولها أن يكون محل الإلغاء قراراً إدارياً نهائياً وأن يتـم رفع الدعوى فـــي الميعاد المحدد لذلك قانوناً وأن تتوافر مصلحه مباشره يقرهـا القانون لرافع الدعوى. (بسيوني وغنايم، 2004، ص251).

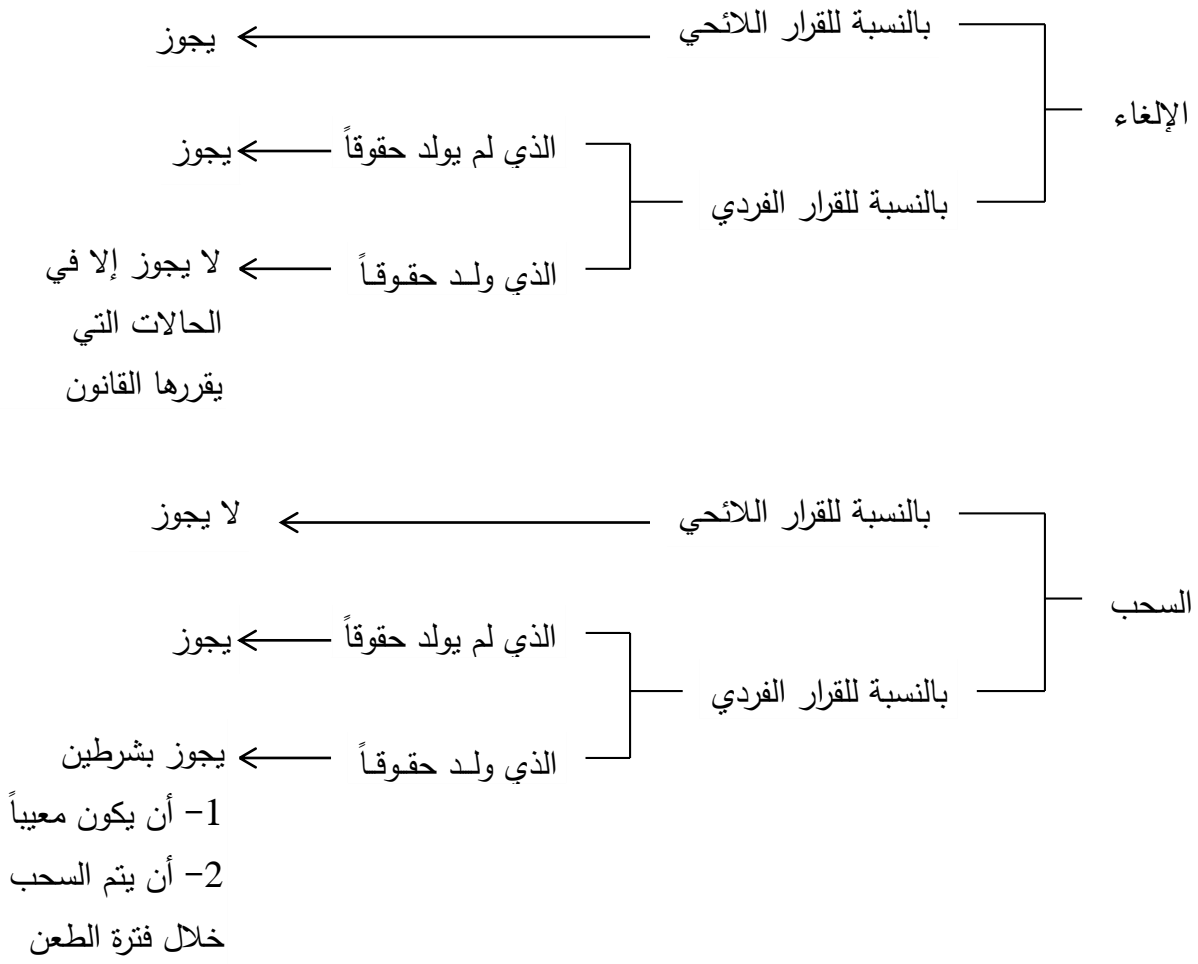
رابعاً: أسباب التظلم أو الطعن: إن أسباب سحب القرار الإداري أوسع من أسباب الطعن بالإلغاء فهي لا تحتوي الأسباب التقليدية للطعن بالإلغاء فقط، بل تتضمن كذلك السـحب لاعتبارات الملائمة، ووفقا لمقتضيات الصالح العام. أما أســباب الطعن بالإلغاء فهي مقصورة علـــى عيوب الاختصاص والشـــكل والمحل وعيب الانحراف بالسلطة (بو ضياف، 2007، ص259).

خامساً: المواعيد: بالنسبة لقرار السحب، للإدارة سحب القرار المعيب خلال 60 يوما مـن وقت صدوره، وفـــي حال رفع دعوى الإلغاء فيكون للإدارة الحق فـــي أن تسحب القرار ما لم يصدر حكم في الدعوى، ولكن حق الإدارة هنا يتقيد بطلبات الخصم في الدعوى، أي بالقدر الذي تملكه المحكمة "أي مجلس الدولة". أما دعوى الإلغاء " فميعاد رفعها فيما هو ستون يوماً مـــن تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيـه في الجريدة الرسمية أو إعلام صاحب الشأن به" في حالة القرار الفردي. وقد عمل القضاء على التوفيق بين المبدأين المتعارضين من خلال جعل جهة الإدارة من سحب قراراتها المعيبة خلال فترة زمنية معينة قياساً على مدد الطعن القضائي (الطماوي، 1975، ص482).

سادساً: رفع التظلم: التظلم الإداري يعني عدم رضا صاحب العلاقة بالقرار الذى تبلغه، فبادر بكتابة تظلم للإدارة مصدرة القرار أو لرئيسها طالباً إعادة النظر فيه بسحبه أو إلغاؤه. أما بالنسبة لقرار السحب يكون صاحب الشأن بالخيار بين إن يتظلم إلـي الجهة مصدره القرار ويسمي التظلم فـــي هذه الحالة بالتظلم الرئاسي، وإما أن يتقدم بتظلمه إلـــي الجـــهة الرئاسية للجهة مصدره القرار ويســمي التظلم هنا بالتظلم الولائي، ويتصف هـذا الطريق بالسهولة واليسر (حافظ، 1977، ص149. بسيوني وغنايم، 2004، ص274). أما دعوى الإلغاء فيقدم إلى قلم المحكمة المختصة بلائحة دعوى موقعة مـــن محامي، وتتضمن اللائحة البيانات العامة المتعلقة باسم الطاعن ومـــن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم وموضوع الطعن وتاريخ الطعن مـــن القرار إن كان مما يجب التظلم منة ونتيجة التظلم وبيان بالمستندات المؤيدة للطلب ويرفق باللائحة صوره أو ملخص من القرار المطعون فيه، ويعيب هـذا الطريق انه وعر المسلك يتميز بإجراءاته المعقدة وإطالة أمد التقاضي" (بو ضياف، 2007، ص265).

وفي قرار لمحكمة العدل العليا الأردنية قررت فيه: " أن قرار تقييم الأداء الوظيفي ليس قراراً إداريا نهائيا يقبل الطعن بالإلغاء وإنما يقبل الاعتراض بواسطة الرئيس المباشر إلى الرئيس الأعلى وتكون دعواه قبل ذلك مستوجبة الرد شكلا" (عدل عليا 2002/127، ص 636، سنة 2003).

وبالتالي يخلص الباحث إلى أنه يجوز للإدارة إن تسحب قرارها المعيب خلال 60 يوماً مـن تاريخ صدوره، أما عند رفع دعوى الإلغاء فيكون للإدارة الحق فـــي سحب القرار ما لم يصدر حكم قضائي في الدعوى.



الشكل رقم (1): تخطيط تقريبي للحالات التي يجوز فيها إلغاء أو سحب القرار الإداري

المرجع: (الحلو، 2008، ص126)

الفرع الثالث: أنواع وأشكال سحب القرار الإداري.

تتعدد أنواع وأشكال وصور سحب القرارات الإدارية، وسنبينها في النقاط التالية:-

أولاً: السحب الكلي والسحب الجزئي.

السحب مثله مثل الإلغاء القضائي، قد يكون كلياً وقد يكون جزئياً، أي قد يأتي سحباً شاملاً لجميع أجزاء القرار الإداري ومحتوياته وآثاره، وقد يأتي سحباً جزئياً مقصوراً على بعض أجزاء من القرار الإداري مع الإبقاء على البعض الأخر إذا كان يقبل التجزئة، ومن صور السحب الجزئي أن تقوم الإدارة بتصحيح قرار الترقية الخاطئ أو أن تعدل الإدارة العقوبة التأديبية (شحادة، 2003، ص393).

وقد عبرت عن ذلك محكمة القضاء الإداري المصري بقولها: (إذا صدر القرار مخالفاً للقانون، فإنه يجوز تصحيحه أو سحبه سحباً جزئياً حتى يتفق مع أحكام القانون، ويشترط أن يتم التصحيح خلال المدة المقررة للطعن وهي الستين يوماً التالية لتاريخ صدوره، قبل أن يتحصن القرار عن الطعن وإذا ما تداركت الجهة الإدارية ما شاب قرارها الأول من عيوب فقامت بسحبه جزئياً، ومن ثم يكون قرارها بمنأى عن الإلغاء) (حكم محكمة القضاء المصرية رقم 103 لسنة 31 ق تاريخ 1978/2/7).

ثانياً: السحب الصريح والسحب الضمني.

يقع السحب صريحاً إذا ما قامت الإدارة بإصدار قرار صريح تفصح به عن إرادتها بالرجوع عن القرار المعيب ومحو آثاره. أما السحب الضمني فإنه يتحقق من خلال إصدار الإدارة قراراً يفهم منه الرجوع عن القرار غير المشروع (شحادة، 2003، ص394).

وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية عن نوعي السحب بقولها: (من المقرر قانوناً، أنه ليس شرطاً كي تسحب الإدارة قراراً لها غير مشروع بأن يكون السحب صريحاً، وإنما يكفي أن يكون ضمنياً بأن تتخذ الإدارة قراراً لا يقوم إلا على أساس الرجوع في القرار غير المشروع وسحبه، وأن السحب الضمني له نفس الأثار القانونية للسحب الصريح ما دام قد تم وأجريً خلال المدة القانونية للسحب من الوزير مصدر القرار المستهدف سحبه) (قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 649 لسنة 15 قضائية جلسة 1973/12/16).

وبالتالي ينتهي الباحث إلى أن سحب القرار الإداري قد يكون صريحاً، وقد يُعبر عنه بالإرادة الضمنية للإدارة، وأن الآثار التي تترتب في الحالتين هي نفس الآثار.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لسحب القرار الإداري.

قام القضاء بالتوفيق بين مبدأين متعارضين من خلال تمكين الإدارة من سحب قراراتها المعيبة خلال فترة زمنية معينة، قياسا على المدد المقررة للطعن القضائي والتي بانقضائها يتحصن القرار الإداري عن الطعن، ولا يحق للإدارة سحبه أو إلغائه حماية للمراكز القانونية الناشئة. (بسيوني وغنايم، 2004، ص262). فالأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها يرتكز على محورين الأول حق الإدارة في تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون إعمالا لمبدأ المشروعية والثاني وجوب استقرار المراكز القانونية للأفراد الناجمة عن القرار الإداري.

لذا سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين هما:

الفرع الأول: نظرية احترام مبدأ المشروعية.

إن مبدأ المشروعية أو ما يسمى بمبدأ سيادة القانون هو عماد الدولة الحديثة وأساس بنائها وتنظيمها، إذ لا يمكن أن نتصور في عصرنا الحالي وجود دولة لا تتبنى مبدأ المشروعية.

ويفرض هذا المبدأ أن تلتزم الإدارة في تصرفاتها جميعها في الحدود المرسومة لها في مجموعة القواعد القانونية المقررة في الدولة وأن تمارس فاعليتها في نطاقها (طلبه، 2010، ص14). ويعني مبدأ المشروعية بمعناه الضيق في مجال القانون الإداري أن تكون تصرفات الإدارة في حدود القانون بمعناه الواسع الذي يشمل جميع القواعد العامة أيا كان شكلها وأيا كان مصدرها في حدود تدرجها وأيا كان تصرف الإدارة وعملها فيكفل هذا المبدأ حماية حقوق المواطنين ومراكزهم وحرياتهم في مواجهة السلطة العامة وما قد يحيط بهم من أضرار. (بسيوني وغنايم، 2004، ص262).

فالقرار الإداري يستوجب صحة أركانه فإن عاب أحدها عيب فعلى الإدارة أن تلجأ إلى تعديله أو إلغائه، فإذا تبين أن العيب بسيط سارعت الإدارة إلى تعديله، أما إذا تبين أن العيب جسيم شابه عيب عدم الاختصاص أو تجاوز حدود السلطة والصلاحية، فعلى الإدارة سحب قرارها، لان عدم الاختصاص وتجاوز الصلاحية يجعل القرار الإداري باطلاً والباطل لا ينتج أثراً (طلبه، 2010، ص24).

فسحب القرارات الإدارية يمثل جزاء لعدم المشروعية توقعه الإدارة على نفسها فتقوم بنفسها بما يمكن أن يقوم به قاضي الإلغاء. وإن الاعتراف للإدارة بحقها بسحب قراراتها غير المشروعة مرتبط بمدى حرصها على مراعاة وتطبيق مبدأ المشروعية في كل تصرفاتها، وعليه وجب حين تقييد الإدارة بوجوب مراعاة مبدأ المشروعية في جميع قراراتها أن نعترف لها إن حادت عن مبدأ المشروعية في قرار ما بحق العدول عن القرار الذي اتخذته وهذا بسحبه، فسلطة السحب يوجبها مبدأ المشروعية (عبد الباسط، 2005، ص775)، فالإدارة تقوم بسحب قراراتها متى أدركت بنفسها وجه عدم المشروعية فيها وذلك احتراماً لسيادة القانون.

أما العميد ديجي فيرى أن الأساس القانوني الذي تستند إليه الإدارة في سحب قراراتها المعيبة هـــو مبدأ المشروعية، فيجب على الإدارة أن تلتزم فـــي إصدار قراراتها باحترام مبدأ المشروعية، وان يكون هـــذا المبدأ هو المهيمن على كافة تصرفاتها، فإذا هـــي خالفته بالخروج عليه وجب عليها الرجوع فـــي قراراتها المخالفة للقانون، ولا لوم عليها إن هي عادت إلى حظيرة القانون في أي وقت (بسيوني وغنايم، 2004، ص321).

وأن مبدأ المشروعية دائماً هـو الأولى ومـن ثم له الأولوية علـــى مبدأ المساس بالمراكز الفردية المكتسبة كلما حدث تعارض بينهما، والحجة فـــي ذلك هي إن القرار الباطل أو المنعدم لا يولد حقوقاً ، وبناء علـــى ذلك يمكن سحب القرار الباطل فـــي أي وقت، تحقيقا لمبدأ المشروعية والقول بخلاف ذلك يضع مبدأ المشروعية في دائرة الخطر، وهو ما لا يمكن التسليم به، ويترتب على مخالفة مبدأ المشروعية بطلان جميع التصرفات الإدارية المخالفة واعتبارها باطلة ومعدومة وفقا لجسامة المخالفة، فكل عمل أو تصرف تأتيه الإدارة مخالفاً للقانون يعد غير مشروع ويكون محل للطعن فيه أمام الجهات المختصة بواسطة الطعون الإدارية والقضائية (عوابدي، 2005، ص163).

ويرى الباحث أن سحب القرارات الإدارية هو حق مقرر للسلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة، أي النظام الإداري للدولة لممارسة التزاماتها في مراقبة مشروعية وملائمة أعمالها وتعديلها وإلغائها وفقاً لمقتضيات ومتطلبات وقواعد مبدأ الشرعية القانونية وملاءمة القرار الإداري.

الفرع الثاني: نظرية المصلحة.

المصـلحة العامة هـــي السند القانوني لحق الإدارة فـــي سحب قراراتها الإدارية، فالصالح العام هدف عام يجب أن تسعي الإدارة إلى تحقيقه أثناء إدارتها للمرافق العامـــة، فان تجاوزته فان تصرفها يـوصم بـــعيب الانحراف، وهذا الهدف تم تقريره لتمكين الجهة الإدارية مـــن تصحيح خطأ وقعت فيه، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون، أما إذا قام القرار الإداري عـــلى أسس صحيحة قانونية مستوفياً شروطه فإنه يمتنع على الإدارة سحبه، لانتفاء العلة التي مـــن أجلها شرعت قواعد السحب وذلك احتراماً للقرار واستقراراً للأوضاع وتحقيقاً للمصلحة العامة. وقـــد اجمع الفقه على أن القرار المعيب يتحصن من السحب والإلغاء بمرور مدد الطعن القضائي دون الطعن عليه، حيث يصبح مشروعاً (عبد الحميد، 2008، ص305-306).

فأصحاب هذه النظرية يرون أن الأساس الذي من أجله منحت الإدارة الحق فـي سحب قراراتها، هو استقرار المراكز والأوضاع القانونية للإفراد لان في ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، فهم يرجحون مبـــدأ اســتقرار الحقوق والمراكز القانونية علــى مبدأ المشروعية واحترام القانون لان فـــــي مراعاتها لهذا المبدأ ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد (بسيوني وغنايم، 2004، ص340).

ويؤيد الباحث هذا الاتجاه من منطلق المحافظة على حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، فلا بد من تغليب مبدأ اســتقرار الحقوق والمراكز القانونية علــى مبدأ المشروعية واحترام القانون.

ويتم التمييز بين المصلحة في دعوى الإلغاء والمصلحة في الدعوى المدنية، فالأخيرة تقترن بالحق الذي اعتدي عليه أو كان مهدداً بالاعتداء عليه، بينما دعوى الإلغاء تهدف في المقام الأول إلى حماية مبدأ المشروعية (الجازي، 2015، ص3. الزعبي، 2001، ص443). حيث لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون (المادة 3 من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني). وتبين المادة (5/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 أن المحكمة تختص بالنظر في الطعون المُقدّمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بطلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (5) سواء رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء أو بدعوى أصلية.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بأنه: "استقر الاجتهاد بأنه لا يجوز للإدارة سحب القرار الإداري الفردي السليم متى أنشأ حقاً مكتسباً لذوي الشأن وعلى فرض أن القرار مخالف للقانون فلا يجوز سحبه إلا خلال ميعاد الستين يوماً المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا وإلا تحصن من أي إلغاء أو تعديل من قبل الإدارة وأصبح لصاحب الشأن حقاً مكتسباً فيما تضمنه القرار" (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 95/76، مجلة نقابة المحامين لسنة 1997، ص4241، تاريخ صدوره 1995/6/20).

أما في العراق بالنسبة لمحكمة القضاء الإداري فإنه بانقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء يكتسب القرار الإداري حصانة ضد الإلغاء ويعتبر بمثابة القرار المشروع ولا تقبل الدعوى التي ترفع لإلغائه وترد شكلاً بعد انقضاء ميعاد المدة القضائية (60 يوم). وفي هذا الشأن قضت المحكمة بأنه: "وحيث لاحظت المحكمة أنه بت في تظلمه المدعي بتاريخ 1996/1/13، حسبما جاء بعريضة الدعوى وقد أقام دعواه بعد مرور ثمانية أشهر في 1996/9/14 أي بعد فوات المدة المنصوص عليها في (الفقرة ز/و/ثانياً من المادة السابعة) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم 65 لسنة 1979، وتأسيساً على ما تقدم تقرر المحكمة رد دعوى المدعي" (الزبيدي، 2008، ص23).

وبالتالي يرى الباحث أن دعوى الإلغاء تهدف في المقام الأول إلى حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، فالمصلحة العامة غاية قصوى تسعى الإدارة إلى تحقيقها أثناء إدارتها للمرفق العام، فالقرار المعيب يتحصن من السحب والإلغاء بمرور مدد الطعن القضائي دون الطعن عليه بالإلغاء حيث يصبح القرار في هذه الحالة مشروعاً.

المبحث الثاني

الجهات المختصة بالسحب والمبادئ التي تحكمها

قد تكون سلطة الإدارة في التعرض للقرارات المعيبة بسحبها، وهذه العملية تمر بمجموعة من الإجراءات، كما أن عملية السحب قد تتم بالإرادة المنفردة لمصدر القرار أو من خلال السلطة الرئاسية مصدر القرار.

وعليه سيتم تناول هذا المبحث على مطلبين هما:

المطلب الأول: سحب القرار الإداري عن طريق الإرادة المنفردة والسلطة الرئاسية.

تنفرد الإدارة في إلغاء وسحب قراراتها الإدارية لأسباب تتوخاها، في قصور تلك القرارات عن توخي المصلحة العامة، والسحب قد يكون بالإرادة المنفردة للإدارة أو من خلال السلطة الرئاسية.

لذلك سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين هما:

الفرع الأول: سحب القرار الإداري بالإرادة المنفردة وتطبيقاته القضائية.

يكون للإدارة الحق في سحب القرار الفردي الذي يشوبه عيب خلال فترة الطعن بالقرار "بدعوى الإلغاء" وان حكمة السحب هذه هي للتوفيق بين مبدأين متعارضين وهما كالآتي:-

١- أن تستطيع إصلاح ما انطوي عليه قرارها من أخطاء.

٢- الاستقرار الواجب توخيه في القرارات التي تولد حقوقاً (برهان الدين، 2005، ص113).

لذا الأصل أن يكون للإدارة الحق أن تجعل قراراتها الصادرة وفقاً للقواعد القانونية خالية من أي شائبة، وفي حالات كثيرة فان هذه القرارات قد تحوي في مضامينها حقوق يقضي مبدأ استقرار المراكز القانونية عدم التعرض لها بعد مرور فترة زمنية معينة، وهذه الفترة التي اعتبرها بعض شراح القانون هي التي أضفت على القرار قاعدة الاستقرار وليس مردها فقط إلى الحقوق الواردة فيه (فالحق - كما ورد برأيهم- لا يولد من قرار غير مشروع مباشرة ولكن من مرور المدة المعقولة التي يتعين بعدها أن تستقر الأوضاع) (وبالرغم من استقرار الحقوق الناشئة عن القرارات الفردية غير السليمة فقد وردت حالات استثنائية (طماوي، 1975، ص487).

فيحق للإدارة السحب دون التقيد بالمدة، على أن السحب هنا ينهي القرار بأثر رجعي سحب القرارات التي يكون العيب فيها جسيماً وبالتالي يجردها من كونها عملاً إدارياً إضافة إلى القرارات التي يحصل عليها المستفيد نتيجة غش أو تدليس أو عدم توافر مبدأ حسن النية في دفع الإدارة إلى إصدار قرارها المعيب؛ وحكمة هذا الاتجاه هو عدم جعل هذا المستفيد من القرار جدير بالحماية الواردة في مبدأ الاستقرار الواجب توخيه في القرارات التي تولد حقوقاً (عطار، 1963، ص611).

وفي تطبيق ذلك قضت المحكمة الإدارية الأردنية العليا بأنه: (تتصرف الإدارة وهي تطبق نصوصاً قانونية معينة عن إرادة مقيدة بتلك النصوص المحدودة وإذا ثبت فيما بعد أن عملها كان معيباً وتصرفها كان خاطئاً ومخالفاً للنصوص التي يتطلبها القانون فإن لها سحب القرار أو إلغاءه دون التقيد بميعاد لأن تصرفات الإدارة تكون مشروطة بقانونية هذه التصرفات وعليه فإن القرار الطعين يكون واقعاً في محله ومتفقاً وأحكام القانون ولا يرد الإخلال بالحق المكتسب للمستدعية (إدارية أردنية رقم 2014/124 تاريخ 2014/11/13).

حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بأنه: (لا يرد الاحتجاج بانقضاء مدة سحب القرار الإداري طالما أن صلاحية مدير الجوازات العامة في إعطاء جوازات السفر هي سلطة مقيدة بأن طالب جواز السفر أردني الجنسية، ويجوز للسلطة الإدارية سحب قراراتها في أي وقت متى استبان لها بأن قرارها كان خاطئاً) (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1996/16، مجلة نقابة المحامين لسنة 1996، ص2243).

وقد قضى أيضاً مجلس الشورى العراقي في قرار له بخصوص الموظف المعين بناءً على شهادة مزورة هل يستحق الراتب والمخصصات التي تقاضاها مقابل العمل الذي أداه في الوظيفة فأستند المجلس في قضائه إلى قرار مجلس الوزراء رقم (250) لسنة 2010 الذي أكد أنه على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ومؤسسات الدولة اتخاذ الإجراءات القانونية ضد الموظفين الذين عينوا بناءً على شهادات دراسية مزورة، بإقصائهم فوراً من الوظيفة العامة، وإزالة جميع الآثار المترتبة على قرار التعيين بما في ذلك استرجاع جميع الرواتب والمخصصات التي تقاضوها خلافاً للقانون وإحالتهم إلى المحاكم المختصة بالسرعة الممكنة. خاصة أن سحب القرار الإداري كمبدأ عام يعني إنهاء أثاره باثر رجعي للماضي والمستقبل دون التقيد بمدة معينة (مجلس شورى الدولة العراقي رقم 2011/7 تاريخ 2011/1/31)

كما أخرج المشرع العراقي القرارات الإدارية الخاصة بتطبيق بعض التشريعات المانعة من رقابة القضاء، ومن ذلك ما جاء بحكم محكمة القضاء الإداري من أن ابن المدعي طالب في الصف الثالث في مدرسة بلاط الشهداء التابعة لتربية بغداد الكرخ وانه فصل من المدرسة للعام الدراسي 2003 / 2004 في 2004/2/28 ولدفع وكيلة المدعى عليه / إضافة لوظيفته انه بموجب القانون رقم (34) لسنة 1998 قانون وزارة التربية وبالمادة (38) منه منعت المحاكم من سماع الدعاوى التي تقام على وزارة التربية أو الدوائر التابعة لها في كل ما يتعلق بالقبول والانتقال أو الامتحانات أو العقوبات الانضباطية التي تفرض على التلاميذ والطلاب بسبب الرسوب وكغيره ولكون الوزارة والدوائر كل حسب اختصاصه حق البت في الشكوى التي تنشأ من هذه الأمور عليه...) (قرار محكمة القضاء الإداري المرقم 2004/60 والصادر في 2004/9/22 غير منشور).

يرى الباحث مما تقدم؛ أن سحب القرار في القانون الإداري يتشابه مع الفسخ في القانون المدني، لان سحب القرار يترتب عليه زوال أثر القرار المسحوب منذ وقت صدوره ويعتبر كأنه لم يولد إطلاقا. فالسحب لا يترتب عليه إنهاء أثر القرار بالنسبة للمستقبل فقط كما هو الحال في الإلغاء بل يرجع أثره إلى الماضي والحاضر والمستقبل.

الفرع الثاني: سحب القرار الإداري من خلال السلطة الرئاسية وتطبيقاته القضائية.

يحق للسلطة الرئاسية سحب قراراتها عند صدورها بصورة غير مشروعة، وعملية السحب تتم بقرار من نفس السلطة التي أصدرت القرار الإداري، حيث أن السحب الإداري من اختصاص السلطة الرئاسية كما هو صلاحية للجهة التي أصدرت القرار، وتمارس السلطة الرئاسية عملية السحب سواء من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلم صاحب المصلحة الذي مسه القرار بشكل مباشر، على أن حق الإدارة في سحب القرار الإداري بحرية لا يمكن أن تمارسه إلا إذا خولها المشرع ذلك (الكبيسي، 2000، ص761).

وعلى السلطة الرئاسية مراعاة اختصاص السلطة الأدنى ويلزم الرئيس بحدود اختصاصاته والتقيد بها وعدم مخالفتها، وعند الخروج عليها يعتبر اعتداء على اختصاصات مرؤوسيه، وبالتالي تكون التصرفات معيبة بعيب عدم الاختصاص وتعتبر قراراته غير مشروعة بحكم القانون (بسيوني، 2003، ص479).

وتطبيقاً لمبدأ لعدم رجعية الجزاء التأديبي فقد أشير إلى التزام السلطة الرئاسية وغيرها من السلطات بإيقاع العقوبات التأديبية عند المخالفة، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول أن السلطة التأديبية تلتزم بتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً وعدم فرض أية عقوبات تأديبية أخرى لاحقة لوقت وقوع الفعل التأديبي، ما لم تكن العقوبة أصلح للمتهم، ومن ثم وبناءً على ذلك، فإنه ما كان يجوز للمحكمة التأديبية أن توقع العقوبة الأشد التي وردت في النص اللاحق والمعدل بالقانون رقم (115) لسنة 1983، وإنما كان عليها أن تلتزم بجدول العقوبة النافذة وقت وقوع الجريمة... " (حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (3533)، الصادر بتاريخ 23 / 4 / 1989، السنة 32 قضائية).

بالمقابل قضت محكمة العدل العليا الأردنية في صلاحية الإلغاء للسلطة الرئاسية على أنه "إن صلاحية إلغاء القرار يعود إلى مصدره، ويكون سحب القرار من قبل وكيل الوزارة باطلاً يتعين إلغائه"(قرار عدل عليا رقم 52 / 80 لسنة 1980 مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ص1050).

وفي القضاء العراقي صدر قرار عن محكمة التمييز العراقية بخصوص صدور قرار من مديرية التقاعد العامة بعدم ضم العجز الذي أصاب المدعو (ط) بعاهه، وبعد الاعتراض لدى مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين تقرر فسخ قرار مديرية التقاعد العامة، وعندما اعترضت وزارة المالية لدى محكمة التمييز، قضت المحكمة بعدم صحة قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين وأنه جاء مخالفاً للقانون، لذلك تقرر نقضه وإعادة الإضبارة إلى مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين لملاحظة ذلك واتباعه (قرار محكمة التمييز العراقية رقم 1967/1966، رقم القرار (418/تقاعد/ 1966)، تاريخ 1966/8/9، مشار إليه في: الكبيسي، 2000، ص766).

يرى الباحث مما تقدم؛ أن سحب القرار الإداري يتم بقرار إداري من جهة الإدارة فللسلطة الرئاسية أن تسحب قرارتها التنظيمية أو قراراتها الفردية، والهدف من عملية السحب هو تحقيق التوازن ومراعاة العدالة فيما بين كل من السلطتين المصدرة للقرار وكذلك السلطة الرئاسية، وتلبية متطلبات المصلحة العامة كما تراها الجهة الإدارية مصدرة القرار.

المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم الإدارة في عملية سحب القرارات الإدارية.

إن سحب الإدارة لقراراتها المعيبة لا يكون حسب مزاج أو هوى مُصدرها أو السلطة الرئاسية له، وإنما التزام تفرضه مبادئ المشروعية وصحيح القانون فالسحب وسيلة فعالة لتلافي الطعن القضائي، فتحرص الإدارة على تصحيح تصرفاتها بدلاً من تدخل غيرها في تقويم أعمالها، كما أن الإدارة ملزمة بهذا السحب إذا ما رأت أنها غير محقة في تصرفاتها أو أن تصرفاتها لا تحقق الصالح العام، ولا تملك حياله سلطة تقديرية فالجدير بتصرفاتها أن تتسق وصحيح القانون.

وهناك مبدآن يحكمان الإدارة أثناء عملية السحب وهما: احترام مبدأ المشروعية. ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: احترام مبدأ المشروعية.

مبدأ المشروعية يخضع لسلطات الدولة ولأحكام القانون، بحيث تكون تصرفاتها مُحددة بشكل قانوني لا تتعداه، فالإدارة مُلزمة عند مُباشرتها لأوجه نشاطها باحترام القواعد القانونية النافذة أيّاً كان مصدرها، فكل أعمال الإدارة سواءً أكانت أعمالاً قانونية أو تصرفات عادية يجب أن تتم في حدود القانون وخضوع الإدارة للقانون يُرتب عليها نتيجة هامة وهي أنه: لا يجوز أن تتصرَّف إلا داخل إطار القواعد القانونية النافذة، حيث أن مُبادرة الإدارة إلى تصحيح أخطائها القانونية وردها إلى حظيرة القانون ورد الحقوق إلى أصحابها هو جوهر مبدأ المشروعية (بو زيد، 2000، ص16).

أما عن الموقفين الإداريين الأردني والعراقي من مبدأ المشروعية؛ فقد جاء الفقه الإداري الأردني بنتيجتين هما:-

النتيجة الأولى: لا يجوز للإدارة العامة أن تتصرف إلى داخل إطار القواعد القانونية الفعالة (النافذة)، فينبغي على الإدارة ألا تخالف القواعد القانونية حتى يكون تصرفها الإداري مشروعاً، كما تجعل تصرفاتها وأعمالها الإدارية مطابقة للقانون.

النتيجة الثانية: يتوجب على الإدارة الالتزام باتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القواعد القانونية على أرض الواقع العملي والقانوني، كما يجب عليها إجراء كل ما من شانه أن يساهم في تنفيذ القواعد القانونية والقرارات الصادرة عن السلطة التشريعية في المجتمع (القبيلات، 2011، ص18).

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: (إن قضاء الإلغاء يتعلق بالمشروعية) (قرار رقم 84/7، مجلة نقابة المحامين لسنة 1984، العدد 4، ص1191).

وأكد ذلك الفقه الإداري العراقي بقوله: " إن مبدأ المشروعية يعد من أهم ضمانات الأفراد في مواجهة سلطة الإدارة في عملية السحب، فعندما تقدم الإدارة على سحب قراراً لها ينبغي عليها أن تراعي مبدأ المشروعية في السحب الإداري وعدم الانحراف عن مقتضياته أي تقيدها بالأحكام التي يفرضها القانون سواءً أكان مصدرها دستور أو تشريع أو قرارات تنظيمية أو فردية. والتزامها أي الإدارة بالمصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية كالمبادئ العامة وكذلك العرف وما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري كل ذلك سيشكل ضماناً حقيقياً للأفراد في مواجهة سلطة الإدارة في عملية السحب " (الحسيني، 2014، ص93).

لذلك كله يرى الباحث أن مبدأ المشروعية لا يعدو إلا تأكيداً لاحترام أشخاص القانون العام والمؤسسات العامة للقواعد القانونية التي رسمها وحددها المشرع، ويعتبر سحب القرار غير المشروع واجباً على الإدارة، كما أن مبدأ المشروعية يعتبر ضماناً حقيقياً للأفراد في مواجهة تعسف الإدارة ويتحقق ذلك الضمان عندما تلتزم الإدارة في العمل على تطبيق سيادة القانون.

الفرع الثاني: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية والاستثناءات الواردة عليه.

القاعدة المستقرة أن الإدارة لا تستطيع سحب قراراتها المشروعة سواء كان القرار فرديا أو تنظيمياً، والعلة في عدم جواز سحب الإدارة لقراراتها المشروعة هو ضمان استقرار المراكز القانونية وهذه القاعدة تقود إلى قاعدة أخرى وهي عدم رجعية القرارات الإدارية (عبد العالي وأمال، 2008، ص136).

أولاً: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

إن القرار الإداري السليم لا يسحب استناداً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وذلك أن إباحة سحب القرارات الإدارية السليمة سيكون رجعياً من حيث آثار المسحوب أي من تاريخ صدور هذا القرار الأخير، وليس هناك سبب معقول لتحريم الرجعية في حالة القرارات التي تنشئ مراكز قانونية وإباحتها بالنسبة للقرارات التي تلغي مراكز قانونية (طماوي، 1996، ص656). ويـــرى أحدهم أن: (الرجعية فـــي سحب القرار الإداري غيـــر المشروع تبدو غير مقبولة ولا تتفق مع منطق الأمور، ومثال ذلك سحب قرار الصادر بتعيين مـــوظف، يقتضي الأثـــر الرجعي للسـحب اعتبـــار الإعمال الصادرة منـه معـــدومة لصدورها من غير مختص، ومع ذلك تبقي في الحدود التي تقتضيها نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي أثار القرار المسحوب مـن تاريخ صدور هذا القرار الأخير) (عبد الحميد، 2008، ص495).

أما في نظام الخدمة المدنية الأردني فمن الملاحظ أن المشرع لم يعمد على تغيير الجزاءات التأديبية منذ فترة طويلة، حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية بالقول "... أن القواعد العامة والمبادئ القانونية تقضي بأن كل قانون يفرض عقوبة أشد لا يطبق على الجرائم المقترفة قبل نفاذه..."(حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (74 / 88)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة 1989، صادر بتاريخ 26 / 9 / 1988، ص 658). ويستفاد من هذا الحكم أن محكمة العدل العليا طبقت عدم جواز رجعية القوانين والعقوبات (روسان، 2010، ص57).

أما عن موقف القضاء العراقي فقد جاء قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بأنه: (ليس للقانون أثر رجعي إلا إذا نص المشرع على خلاف ذلك، وبما أن المشرع لم ينص على تطبيق القانون رقم 23 لسنة 2008 بأثر رجعي، لذا يجب تطبيقه اعتباراً من تاريخ نفاذه وليس بأثر رجعي يمتد إلى الماضي) (قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم 406 لسنة 2009، فصل 2009/10/18). كما جاءت المادة (6/19) من الدستور العراقي لعام 2005 حيث نصت على أنه: (ليس للقوانين أثر رجعي ما لم ينص على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم). وفي القانون العراقي إن قانون وزارة التعليم العالي لسنة 1988 نص على وجوب احترام الحقوق المكتسبة بقولة : (لا تسري أحكام هذا القانون على الحقوق التي اكتسبها أصحابها قبل صدوره ويحتفظون جميعا بمراتبهم العلمية ومناصبهم الإدارية ومرتباتهم وبجميع حقوقهم في الترقية والترفيع أثناء خدمتهم وذلك وفقا للقواعد القانونية والإدارية التي كانت سارية قبل نفاذ هذا القانون) وكذلك الحال في قانون التعديل الأول لقانون التقاعد الموحد رقم 27 لسنة 2006 فقد نص على : (تعدل رواتب المتقاعدين قبل نفاذ هذا القانون.. دون المساس بحقوقهم المكتسبة) (المفرجي، 2012، ص5).

يتضح للباحث مما سبق؛ أن القضائيين الأردني والعراقي استقر اجتهادهما على عدم جواز الرجعية في القرارات الإدارية، إلا في حالات استثنائية ترى الإدارة أنها تصب في نطاق المصلحة العامة وهذا ما يتوافق مع المنطق والعدالة، ذلك للحفاظ على الأوضاع والمراكز القانونية السابقة.

ثانياً: الاستثناءات على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

جواز الرجعية بنص القانون: يكون بصدور قانون يخول المشرع بمقتضاه لجهة الإدارة إصدار قرارات إدارية بأثر رجعي ولتحقيق المصلحة العامة، وهذا التخويل أو التفويض قد يكون صريحاً أي بمعنى ينص القانون صراحة على تخويل الجهة الإدارية لإصدار قرارات إدارية يرجع أثرها للماضي وحتى تاريخ معين. وقد يكون النص على الرجعية في القرارات الإدارية ضمني أي تمليه طبيعة الاختصاص كما لو صدر قانون يخول الإدارة سلطة إعادة النظر في القرارات الصادرة من سلطة معينة كانت قد صدرت في الماضي وفي تاريخ معين (الزعبي، 1993، ص208).

وقد تضمن نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 ذلك؛ كما في المادة (58/أ) من النظام التي تجيز الرجعة في التعيين، والتي نصها: (إذا أُعيد موظف سابق إلى الخدمة المدنية فلا يجوز تعيينه في درجة أعلى من الدرجة التي كان يشغلها عندما انتهت خدمته أو براتب أساسي أعلى من الراتب الأساسي الذي كان يتقاضاه في ذلك الوقت إلا إذا كان قد حصل على مؤهل علمي جديد أو على خبرة تتفق مع الوظيفة التي سيعين فيها فتطبق عليه في هذه الحالة أحكام هذا النظام فيما يتعلق بذلك المؤهل وتلك الخبرة).

وعن موقف محكمة العدل العليا الأردنية السابقة قضت بأنه إذا تضمن القرار نقل اسم المستدعي من سجل المحامين المزاولين إلى سجل غير المزاولين من تاريخ إقامته خارج الأردن، أي بمعنى أن القرار صدر بأثر رجعي، وحسب ما استقر عليه قضاء المحكمة بأنه لا رجعية للقرارات الإدارية إلا بنص في القانون يجيز ذلك (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1990/265 لسنة 1991 منشورات مركز عدالة).

أما في الفقه والقضاء الإداري العراقي فإنهما اتجها إلى عدم إضفاء طابع الرجعية في القرارات الإدارية دون إجازة الشارع، وجاءت قرارات مجلس الانضباط العام تأكيدا لذلك بقوله: "الأصل في القرارات الإدارية أنها تسري من تاريخ صدورها، إذ أنها من حيث المبدأ لا تسري على الماضي". كما أن ديوان التدوين القانوني يقرر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ويعتبره الأصل والاستثناء على ذلك يتطلب إجازة من القانون، وفي ضوء ذلك قضى الديوان: (إن المركز القانوني للموظف يتحدد بتاريخ صدور القرار الإداري المنشئ لمركزة الجديد ولا يمكن أن يكون هذا لأثر رجعي إلا بنص قانوني" (الكبيسي، 2000، ص77).

الرجعية في تنفيذ الأحكام: ينتهي القرار الإداري إذا ظهرت رغبة جهة قضائية مختصة بمحوه من التنظيم القانوني وإزالته من البناء القانوني، وبعد ذلك يتوقف القرار عن إنتاج أي أثار إلا أن أثاره التي أنتجها قبل لحظة إنهائه تظل قائمة في التنظيم القانوني مالم يتضمن قرار إنهائه محو كل أثاره من لحظة صدوره أي إنهاء القرار بأثر رجعي. فالإلغاء يكون في حالتين إلغاءً يكون صادراً من الإدارة، وإلغاء صادر من القضاء الإداري وهو إنهاء أثار القرار الإداري وإعدامها بالنسبة للماضي والمستقبل وذلك عن طريق حكم قضائي صادراً من القضاء الإداري، فللمتضرر إلغاء القرار الإداري الذي أضر بمصلحته كما يجوز للقاضي الإداري ان يثير من تلقاء نفسه عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل لتعلقهما بالنظام العام ويحكم بإلغاء القرار حتى ولو أغفلهما الطاعن (الطماوي، 1996، ص558).

وفي فرنسا أجاز مجلس الدولة الفرنسي إصدار قرار ذي أثر رجعي لتصحيح الوضع القانوني الذي أقامه قرار سابق حكم القضاء بإلغائه، وهذا ما أخذ به أيضاً الفقه والقضاء الإداري المصري (الحلو، 2008، ص223).

وسار كل من القضاء الإداري الأردني والقضاء العراقي على نهج القضاء الإداري في فرنسا ومصر فيما يخص الآثر الرجعي لحكم الإلغاء، حيث أخذ المشرع الأردني بهذا الاتجاه وقرر القضاء: (يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من طرق الطعن ويتوجب تنفيذه بصورته التي صدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاه من تاريخ صدور ذلك القرار) (أشار إليه: الزعبي، 1996، ص211).

أما موقف مجلس شورى الدولة العراقي فقد قرر ما يلي: (يترتب على إلغاء القرار الإداري بحكم قضائي إلغائه وإلغاء أثاره كافة من لحظة صدوره) (قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي، رقم 453 لسنة 2012 فصل تاريخ 2012/8/16، منشورات مجلس شورى الدولة، ص219).

القرارات الإدارية التي تتضمن بالضرورة أثر رجعي: لقد استقرت قاعدة عدم رجعية القوانين لحماية الفرد من تعسف السلطة، لكن الحكمة من القاعدة لا تتوافر إذا نص القانون الجديد على إلغاء التجريم أو أن تخفيف العقوبة يكون من صالح الأفراد المتهمين في جرائم جنائية رغم ارتكابهم الجرائم في ظل القانون القديم، وفي هذا نلاحظ فرقاً واضحاً بين هاتين الحالتين عند تطبيق القانون الأصلح للمتهمين باثر رجعي (الزعبي، 1993، ص209).

ما تنص عليه القوانين (القانون الأصلح للمتهم): علة الرجعية هنا منع التناقض والظلم، حتى لا يطبق على المتهم عقوبة في وقت يقر فيه المشرع عدم فائدتها أو بزيادتها عن الحد اللازم كما أن ليس من الحق العام أن توقع عقوبة ظهر أن توقيعها ليس من مصلحتها، أي العقوبة تقدر بقدرها اللازم لتحقيق المصلحة (الزعبي،1993، ص210).

وعليه يكون من مصلحة الأفراد المتهمين أن يطبق عليهم القانون الجديد الأصلح للمتهم، وفي هذا نلاحظ فرقاً واضحاً بين هاتين الحالتين عند تطبيق القانون الأصلح للمتهمين باثر رجعي كما يلي:

- الحالة الأولى: إذا كان القانون الجديد يبيح الفعل الذي كان مجرماً، فانه يطبق بأثر رجعي في كافة مراحل الدعوى ويمحو اثر الحكم أي انه يمنع تنفيذه، ويفرج عن المحكوم عليه إذا كان قد أمضى مدة في السجن، وبمعنى أن أثره يمتد إلى الدعوى العمومية وللعقوبة أيضا.

- الحالة الثانية: إذا كان القانون الجديد يخفف العقوبة فقط ولم يلغها فقد يطبق القانون الجديد إذا كان المتهم في مرحلة التحقيق ولم يصدر عليه الحكم بعد، أما إذا كان الحكم قد أصبح نهائيا أي لا يجوز الطعن فيه بالطرق القانونية فلا يستفيد المتهم من تطبيق القانون الأصلح (الزعبي، 1993، ص210).

هذا وقد اعترف بهذا الاستثناء المشرع الأردني في المادة (5) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته بقولها: (كل قانون جديد يلغي عقوبة أو يفرض عقوبة أخف يجب أن يطبق على الجرائم المقترفة قبل نفاذه وإذا صدر قانون جديد يلغي عقوبة أو يفرض عقوبة أخف يجب أن يطبق على الجرائم المقترفة قبل نفاذه وإذا صدر قانون جديد بعد حكم مبرم يجعل الحكم الذي حكم على فاعله من أجله غير معاقب عليه يوقف تنفيذ الحكم وتنتهي أثاره الجزائية).

أما بخصوص قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 فقد نصت المادة الثانية منه فقرة 2 على: (إذا صدر قانون أو أكثر بعد ارتكاب الجريمة وقبل أن يصبح الحكم الصادر فيها نهائياً فيطبق القانون الأصلح للمتهم).

وفي الخلاصة يرى الباحث أنه إذا كانت القاعدة العامة هي عدم جواز رجعية القرار الإداري الفردي، إلا أن هذه القاعدة تتضمن بعض الاستثناءات كما في حالة صدور القرارات الإدارية تنفيذا لقانون نص على الرجعية أو لحكم صادر من القضاء الإداري بالإلغاء، أو القرارات التي تتضمن أثراً رجعياً بذاتها، أو ما تنص عليه القوانين والأنظمة من القانون الأصلح للمتهم.

الفصل الثالث

نطاق رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية

الأصل العام خضوع القرارات الإدارية النهائية لرقابة القضاء الإداري إعمالاً لمبدأ المشروعية، وبالطبع قرار السحب هو قرار إداري، يجب أن تتوافر فيه جميع أركان القرار الإداري، أهمها الباعث أو السبب وهو عدم الملائمة أو عدم المشروعية، ويشترط بالنتيجة أن تكوت الغاية القصوى التي تسعى الإدارة إليها من سحب القرار الإداري هي تحقيق الصالح العام.

ومن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين أن القرار الإداري المحصن الذي لا يطاله الطعن هو القرار الذي يصدر وفقاً للقانون وفي حدود سلطة الإدارة ويرتب حقا بصفة نهاية، أما القرار المخالف للقانون لا ينشئ حقاً لأنه وقع باطلاً وما بنيّ على باطل فهو باطل.

فإذا كانت المصلحة العامة تستدعي استقرار القرارات الإدارية بمجرد صدورها سليمة متى ترتب عليها حق أو مركز قانوني خاص للأفراد فإن القاعدة تنعكس بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة، وبالتالي يجوز إلغاؤها أو سحبها بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل (عبد الباسط، 2005، ص256).

ويعتبر موضوع سحب القرارات الإدارية المشروعة وغير المشروعة من أهم ما ورد في القانون الإداري، لأن الباحث يجد نفسه أمام مبدأين متعارضين لا يمكن التوفيق بينهما إلا إذا أهملنا أحدهما لحساب الآخر، والمبدئان هما: مبدأ المشروعية ومبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة.

وبالتالي فإن رقابة القضاء الإداري هي رقابة مشروعية بالدرجة الأولى تنحصر بفحص مشروعية القرار الإداري، وبالتالي قرار السحب يكون مشروعاً إذا استهدف قراراً إدارياً غير مشروع، فالقرار الذي يجوز سحبه ـــــ كأصل عام ـــــ هو القرار الغير المشروع، لذلك اقتضى هذا الفصل التعريج على ماهية الرقابة القضائية كمقدمة لدراسة رقابة القضاء على سحب القرارات الفردية والتنظيمية.

لذلك سنتناول هذا الفصل من خلال المباحث الثلاث التالية:-

المبحث الأول: ماهية الرقابة القضائية.

المبحث الثاني: رقابة القضاء على سحب القرار الإداري الفردي.

المبحث الثالث: رقابة القضاء على سحب القرار الإداري التنظيمي والاستثناءات على ميعاد الطعن.

المبحث الأول

ماهية الرقابة القضائية

تعتبر الرقابة القضائية من أهم آليات الرقابة على أعمال السلطة أو الجهة الإدارية وأخطرها إذ يعتبر القضاء الإداري من أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن ضمان حقوق وحريات الأفراد، ويتحقق ذلك الضمان في حالة الاستقلال الكامل في أداء وظيفته حتى يمكن أن تتحقق بشأنه الحيدة المطلقة وبالتالي يمكنه أن يقوم بالرقابة على أتم وجه (جمال الدين، 1992، ص198).

لذا سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:-

المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية.

تمتاز الرقابة القضائية بجملة من الخصائص تستمد من التعريفات الفقهية المختلفة للرقابة القضائية على أعمال الإدارة. لذا سيتم تناول هذا المطلب من خلال الموضوعات ذات الصلة بالرقابة القضائية، وذلك من خلال الفرعين التاليين:-

الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية.

تعرف الرقابة القضائية بأنها: (إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب مخالفة القانون أو وجوب عيب الشكل والاختصاص أو أن يكون القرار قد صدر مشوباً بعيب تجاوز السلطة، ويمتاز هذا الطريق بأن أحكامه تحوز قوة الشيء المقضي به وتقدم أثار القرار المطعون فيه بأثر رجعي، ويتحقق بهذا الطريق الرقابة القضائية على قرارات الإدارة المخالفة للقانون) (عبد الحميد، 2008، ص505).

وعرفها جانب أخر من الفقه بأنها: (ما يمنح من سلطات واختصاصات للقضاء سواءً أكان قضاءً عادياً أو متخصصاً للبت في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، أو منازعات القانون الإداري التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وأن تعطى لهذه الأحكام الحكم القضائي الملزم (حجية القرار الإداري)، ومقتضى ذلك أن القاضي وهو يقوم بتطبيق قواعد القانون بحكم وظيفته قد يصعب عليه تكييف بعض النصوص، ففي هذه الحالة يلجأ إلى التفسير بالرجوع إلى روح النص لتوضيح ما يقصده المشرع، وأن القواعد التي يجتهدها القاضي وفق صلاحيته تكون ملزمة بالتنفيذ في مواجهة النزاع المطروح أمامه). (كراغول، 2016، ص112).

وعلى أساس ذلك؛ فالباحث يرى أن الرقابة القضائية هي الرقابة التي يقوم بها القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة، للتحقق من مشروعية العمل الإداري، وعدم مخالفته للقانون.

وفي هذا الصدد، وفيما يخص الرقابة القضائية توجد صورتين من القرارات والمتمثلة بـــــ:-

أولاً: القرارات الإدارية:- وهي القرارات التي تصدرها الإدارة وهي تخضع لرقابة القضاء الإداري سواءً أكانت فردية أو تنظيمية، ويستطيع القضاء أن يلغيها والحكم بالتعويض لصالح الطاعن فيها.

ثانياً: أعمال السيادة: هي طائفة من أعمال السلطة التنفيذية أخرجها القضاء الإداري الفرنسي من ولايته لأسباب تغلب عليها الصفة التاريخية، أي هي استبعاد مجموعة من القرارات من رقابة القضاء، فتخرج رقابة مشروعية هذه القرارات من اختصاص القضاء، بحيث لا يجوز الطعن فيها أمام أية جهة من جهات القضاء الإداري أو العادي، سواءً أكانت هذه القرارات صادرة في الظروف العادية أو الاستثنائية، وقد نص عليها كل من الدستوري الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011 (المادة 100)، والدستور العراقي لعام 2005 (المادة 7 من) فلا يمكن التعرض لها (شطناوي، 1995، ص10).

ولا بد من الإشارة إلى إجماع الفقه والقضاء على أربعة فئات لأعمال السيادة وهي: (الأعمال التي تتعلق بعلاقة الحكومة بالبرلمان، الأعمال التي تتعلق بعلاقة الدولة ببقية أشخاص القانون الدولي العام الأخرى، الأعمال الحربية، وأخيراً التدابير والإجراءات التي تتعلق بأمن وسلامة الدولة داخلياً وهي إعلان الأحكام العرفية وإعلان حالة الطوارئ) (شطناوي، 1995، ص11).

وتباشر الرقابة القضائية من خلال قضاء متخصص هو القضاء الإداري (النظام اللاتيني)، فيعهد بالرقابة على تصرفات وأعمال الإدارة إلى قضاء متخصص يقوم بجانب القضاء العادي للنظر في المنازعات الإدارية ويسمى هذا النظام (القضاء المزدوج) (النوايسة، 2009، ص74). أو قد تكون الرقابة القضائية من خلال القضاء العادي (النظام الأنجلو سكسوني) حيث تتولى الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المحاكم العادية، فتختص بالنظر في المنازعات الإدارية والمنازعات العادية دون تمييز قضاء واحد هو العادي، وهذا يسمى (القضاء الموحد) (العبادي، 2013، ص20). ونظراً لما تحققه رقابة القضاء من حيدة واستقلال، فإنها تشكل الضمانة الحقيقية لحقوق وحريات الأفراد، كما أنها تُقيم حماية وضمانة لحقوق الإدارة والمصلحة العامة. وبالتالي فالهدف الأساسي للرقابة الإدارية القضائية هو حماية الفرد وذلك بإلغاء وسحب قرارات الإدارة غير المشروعة والتي سببت ضرراً لهم، وكذلك بالنتيجة الحكم بالتعويض عن الضرر الذي يمس الأفراد من جراء فعل الموظفين العموميين (المحمد، 2008، ص156).

ويضيف الباحث إلى ما سبق؛ أن القضاء الإداري هو قضاء متخصص أيضاً مما يزيد في قيمة أحكام هذا القضاء.

ولكن من الطبيعي أن الإدارة وبما تملكه من إمكانيات الاختيار بين عدة بدائل ألا تجعل المصلحة العامة مستهدفة من جانبها، فمبدأ الشرعية وحده لا يفرض الحل، بل يجب أخذ عنصر الملائمة أيضاً بعين الاعتبار، ومن المفيد أيضاً القول أن مبدأ الشرعية كان بحاجة ماسة إلى هذا القيد. وانطلاقاً من الحرية في الاختيار الذي تتمتع به الإدارة يجب القول أن القضاء الإداري يسهر لضمان الأمن والحماية من خلال رقابته على تصرفات الإدارة، فرقابة القضاء هي المظهر العملي الفعال لحماية الشرعية (جمال الدين، 1992، ص ص:99-100).

الفرع الثاني: خصائص الرقابة القضائية.

هناك جملة من الخصائص التي تمتاز بها الرقابة القضائية تميزها عن الرقابة السياسية والإدارية وهي:

أولاً: تختلف الرقابة القضائية عن الرقابتين السياسية والإدارية في أن القاضي يمارس صلاحيته ويختص بالرقابة نتيجة رفع دعوى أمام القضاء، فلا يتحرك القضاء من تلقاء نفسه لإلغاء القرار الإداري غير المشروع، كما هو الحال في الرقابة السياسية والإدارية، حيث أن أبرز المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة القضائية هي أن القاضي لا يستطيع أن ينظر من تلقاء نفسه الدعوى (جمال الدين، 1992، ص225).

ثانياً: أن الخصومة في القضاء الإداري موضوعية تستهدف الجهة التي أصدرت قرار السحب، فإذا ما رفعت الدعوى ضد جهة إدارية غير الجهة مصدرة قرار السحب ترد الدعوى شكلاً لعدم الخصومة (القطاونة، 2007، ص115).

ثالثاً: الحكم القضائي الصادر بإلغاء قرار يعدم القرار المسحوب في مواجهة الكافة، ويعتبر كأن لم يكن، ويعيد قرار إلغاء السحب المراكز القانونية للأفراد كما رتبها القرار المسحوب، وبالنتيجة تصبح الإدارة ملزمة بتطبيق القرار الإداري المسحوب (القطاونة، 2007، ص115).

رابعاً: يتمتع الحكم الصادر بإلغاء قرار السحب بحجية الأمر المقضي به بما فصل به من الحقوق، وبالتالي الحكم يصبح عنوان الحقيقة وله حجية بين الخصوم بالنسبة لذات الحق محلاً وسبباً (جمال الدين، 1992، ص225).

خامساً: تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أكبر ضمانة للأفراد، إذ تعطيهم وسيلة بمقتضاها يستطيعون الالتجاء إلى جهة قضائية مستقلة تتمتع بضمانات كبيرة من أجل إلغاء أو تعديل الإجراءات والقرارات التي تتخذها السلطات العامة والتي تكون بالنتيجة مخالفة للقواعد القانونية (العبادي، 2013، ص13).

المطلب الثاني: النتائج التي تترتب على الرقابة القضائية وحالاتها.

سنتناول في هذا المطلب تباعاً النتائج التي تترتب على الرقابة القضائية وحالات هذه الرقابة على قرارات السحب وفق الفرعين التاليين:-

الفرع الأول: النتائج التي تترتب على الرقابة القضائية.

تترتب على الرقابة القضائية نتائج مهمة بخصوص المشروعية وتنفيذ القرار نتيجة رفع الدعوى وما يترتب على صدور القرار من نتائج وأثار قانونية، وكذلك الحجية التي يحوزها الحكم الصادر بالإلغاء للقرار الإداري المسحوب، وهذا ما سنتناوله في النقاط التالية:-

أولاً: طالما أن قرار السحب هو قرار إداري، فإن الرقابة القضائية بحقه هي رقابة مشروعية على وجه الخصوص، وتنحصر صلاحية القضاء في فحص مشروعية قرار السحب والحكم بمشروعية قرار السحب أو عدمها، والحكم بإلغائه إذا ثبتت عدم مشروعيته دون أن يمتد القرار القضائي إلى تعديل القرار أو إصدار قرار أخر مشروع، لأن رقابة المشروعية لا تجيز للقاضي الإداري أن يحل نفسه محل الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، ولا أن يأمر الإدارة بإصدار قرار تصويب لقرار السحب الملغي (قطاونة، 2007، ص116).

ثانياً: عدم وقف تنفيذ قرار السحب نتيجة رفع الدعوى القضائية، إذ تملك المحكمة تنفيذ قرار السحب بالرغم من رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، إلا أنّ عملية التنفيذ هنا تكون على مسؤولية الإدارة المطلقة، لأنه كما نعلم، في حالة إلغاء قرار السحب فإن أثره يمتد بأثر رجعي ويصبح قرار السحب كأن لم يكن، وكل ذلك ما لم يصدر قرار وقف تنفيذ من قبل القضاء العادي وفقاً لأحكام وشروط وقف التنفيذ (قطاونة، 2007، ص116-117)، والتي ليست محل بحثنا هنا.

ثالثاً: يترتب على صدور حكم بإلغاء قرار السحب إعدامه من يوم صدوره ولا يجوز للإدارة الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء لأنه حكم قضائي واجب التنفيذ، وعلى الإدارة أن تعيد الحال إلى ما كان عليه بأثر رجعي وكأن قرار السحب لم يصدر قط، وتنفيذ حكم الإلغاء لا يعني إلغاء قرار السحب فقط، بل يتعين على الإدارة إلغاء كل إجراء أو قرار مستند إلى قرار السحب الذي ثبت بطلانه (قطاونة، 2007، ص117).

رابعاً: يتمتع الحكم الصادر بإلغاء قرار السحب بحجية الأمر المقضي به والتي تعني في الأصول الإجرائية أن لقرار الإلغاء من تاريخ صدوره قرينة قانونية قاطعة، وأن الحكم الصادر هو التطبيق الصحيح والتعبير السليم عن حكم القاعدة القانونية (الجازي، 2015، ص9-11).

الفرع الثاني: حالات رقابة القضاء على قرارات السحب

أهم الحالات التي تنصب عليها الرقابة القضائية في مجال سحب القرارات الإدارية هي:-

أولاً: حالة مخالفة القانون:- إذ ثبت أن عملية سحب القرار الإداري قد وقعت على قرار إداري صدر موافقاً للقانون، عندها يكون السحب معيباً بمخالفة القواعد القانونية التي بنيً عليها القرار المسحوب، مما يعطي الصلاحية لذوي الشأن في الطعن أمام المرجع القضائي المختص للتوصل إلى حكم بإبطال القرار الطعين. كما تخالف الإدارة القانون عندما تقوم بسحب القرار المعيب بعد الميعاد المحدد قانوناً مما يتوجب كذلك الحكم بالإبطال. ومن صور مخالفة القانون عيب الشكل أو الإجراءات إذا ما خالف القرار الشكل والإجراءات التي رسمها القانون أو خالف عيب الاختصاص (الطماوي، 1996، ص357).

ثانياً: أما الحالة الثانية لرقابة القضاء فهي تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في عملية سحب القرار:- إذ يتوجب عليها تحقيق المصلحة التي رسمها القانون، وإلا فإن قرار السحب يكون مشوباً بعيب سوء استعمال السلطة (بطارسة، 2003، ص356). فإذا كان الغرض من السحب هو مصالح شخصية تحرتها الإدارة فإنها تكون قد انحرفت عن الغاية المنطقية للسحب وهي المصلحة العامة (خليل، 1964، ص577).

وبالتالي يخلص الباحث إلى أن الرقابة القضائية في مواجهة قرار السحب تنحصر صلاحية القاضي فيها في فحص مشروعية قرار السحب والحكم بمشروعيته من عدمها، وبالتالي الحكم بإلغائه لعدم مشروعيته، مع أنه من الجائز تنفيذ القرار المسحوب فلا توقف الدعوى التي ترفع للإلغاء تنفيذ القرار السحب.

المبحث الثاني

رقابة القضاء على سحب القرار الإداري الفردي

القرارات الإدارية الفردية هي تلك القرارات التي تخاطب أفراد معينين بذواتهم أي تتعلق بأفراد معروفين بأسمائهم وأشخاصهم، فمثال على ذلك القرار الذي يصدر بخصوص تعيين عدد كبير من الموظفين يعينهم القرار بأسمائهم والقرار الذي يصدر من أجل منح علاوات لعدد كبير من الموظفين يحددهم كذلك بأسمائهم (العبادي، 2013، ص6).

لذلك حصن القضاء الإداري تلك القرارات من السحب وكذلك الإلغاء، لأن هذه الحقوق والمراكز القانونية قد بنيت على أساس قانوني سليم وصحيح، وبالتالي لا يمكن المساس بها والالتزام بها وكذلك احترامها (عبد الباسط، 2005، ص256).

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن القرارات الإدارية الفردية التي تولد حقاً أو مركزاً قانونياً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة، فمن دواعي المصلحة العامة أيضاً عدم إهدار القواعد القانونية والأنظمة التي حددها المشرع والتي قيد بها الإدارة، وهذا ما لا يترك الإدارة أن تتمتع بالحرية الكاملة لسحب قراراتها الإدارية وبالخصوص السليمة وليس لها الحرية في السحب كما تشاء (كراغول، 2016، ص58). وعليه سيتم تناول هذا المبحث في المطلبين التاليين:-

المطلب الأول: الأصل عدم جواز سحب القرار الإداري الفردي المشروع.

كأصل عام لا تتمتع الإدارة بالحرية الكاملة لسحب قراراتها الفردية المشروعة، والحكمة في عدم جواز سحب القرارات المشروعة الذي صدر اتفاقاً مع القانون تعود إلى كون السحب هو وسيلة لإنهاء القرار الإداري المعيب، وهذه الآلية وجدت لتصحيح ما شاب القرار من مخالفات قانونية متعلقة بمبدأ المشروعية، وهذا ما لا يوجد في القرار الإداري المشروع (كراغول، 2016، ص60).

إلا أن هناك جملة من الاستثناءات على قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية الفردية المشروعة، على اعتبار أن هذه القاعدة ليست مطلقة بل يرد عليها بعض الاستثناءات (الخليفات، 1999، ص26).

وهذا ما سنتناول بيانه في الفرعين التاليين:-

الفرع الأول: قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية الفردية المشروعة.

من المتفق عليه أن سلطة الإدارة عند السحب لا تتناول إلا القرارات الإدارية غير المشروعة، إذ أن القرار الإداري الفردي المشروع الذي رتب حقاً شخصياً أو مركزاً قانونياً، وذلك احتراما للمراكز القانونية الخاصة التي نشأت فالإدارة لا تستطيع سحب قرارها المشروع سواءً أكان فردياً أو لائحياً. ذلك لأن سحب القرار الإداري السليم سوف يتم بالضرورة بقرار آخر يصدر بأثر رجعي، والأصل بالقرارات الإدارية أنها ترتب آثار من تاريخ صدورها وليس بأثر رجعي، بالتالي فإن السحب بما له من أثر يمتد إلى الماضي لا يتفق ومبدأ عدم رجعية القرار الإداري وهو من المبادئ القانونية العامة المستقرة والذي تلتزم الإدارة باحترامه وأعماله باعتباره أحد القواعد القانونية التي تدخل ضمن التنظيم القانوني للدولة، ومن ثم تعد مخالفته إخلالا بقاعدة قانونية تؤدي إلى عدم مشروعية القرار (هيلات، 2005، ص ص:255-256. نبيل، 2014، ص34).

ويؤكد على ذلك الفقيه الفرنسي (De Laub adere) إذ يقول: (القرار الفردي المشروع لا يجوز سحبه إذا ترتب عليه مصلحة للفرد أو وضع قانوني معين احتراماً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية) (شحادة، 1998، ص128). وذهب الدكتور الطماوي في تأصيل هذه القاعدة إلى القول: (إن القرار الإداري السليم لا يجوز سحبه سنداً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ذلك أن القرار الساحب فيما لو أجيز له سحب القرارات الإدارية السليمة سيكون قراراً رجعياً من حيث أثار القرار المسحوب من تاريخ صدوره، وليس هناك سبب معقول لتحريم الرجعية في حالة القرارات التي تنشئ مراكز قانونية وإباحتها بالنسبة للقرارات التي تلغي مراكز قانونية) (الطماوي، 1996، ص656).

ولقد استقر الفقه الإداري وكذلك القضاء على أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية الفردية المشروعة مطلقاً، وذلك استناداً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية الناشئة عن تلك القرارات، خاصة إذا ما أن القرارات الإدارية الفردية المشروعة رتبت حقوقاً للأفراد (الخليفات، 1999، ص26. خليفة، 2007، ص254).

أما بخصوص القضاء الإداري؛ فقد أفصح مجلس الدولة الفرنسي عن ذلك في العديد من أحكامه، ومنها حكمه عام 1977 في قضية (Syndicat Jeneral Duliver Actress) حيث قضى: (بأن القرارات المنشئة لحقوق أو مزايا لا يجوز سحبها إلا لعيب عدم المشروعية)(عبد الحميد، 2008، ص318).

كما قضت محكمة القضاء المصري بقولها: (بما أن القرار قد صدر مطابقاً لأحكام القانون ولا طعن عليه، فلا تملك أي سلطة سحبه أو إلغاءه، إذ أصبح حصيناً وترتب على مقتضاه مركز قانوني معين، وهو حق مكتسب لا يجوز للسلطة الإدارية المساس به ما لم تجد وقائع تؤثر في مركز المستدعي) (حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 19 يوليو 1960، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، س15، ص380).

وبهذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في حكم لها بأنه: (لا يجوز للإدارة سحب قراراتها الإدارية الصحيحة وفقاً للقانون، وعليه فان سحب أمين عام وزارة الأوقاف قراره المتضمن الموافقة على طلب لجنة مسجد مدرسة حسن البرقاوي بتسمية المسجد باسم الصحابي الجليل الورد بن خالد غير جائز ومخالف للقانون) (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1995/343 (هيئة خماسية) تاريخ 1996/1/21، منشورات مركز عدالة).

أما في العراق فان القضاء الإداري قد اخذ بفكرة الحقوق المكتسبة في أحكامه، ففي حكم للهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية والخاصة بقرارات مجلس الانضباط العام بشأن العنوان الوظيفي باعتباره حق مكتسب بتاريخ 1/23/ 2006 في قضية تتلخص وقائعها " أن المميز عليها" الموظفة بعنوان معاون مدير عام في دائرة كتاب العدول التابعة للمميز". تم تنزيل درجتها إلى معاون قضائي وتنسيبها إلى دائرة كاتب عدل الكرخ دون سبب لذا فقد طلبت دعوة المميز للمرافعة والحكم بإعادتها إلى وظيفتها السابقة وراتبها السابق. وبنتيجة المرافعة قرر مجلس الانضباط إلغاء الأمر الوزاري بحيث تكون الإشارة إلى عنوان المدعية مديرا وليس معاونا قضائيا وإلزام المدعي عليه -إضافة لوظيفته بإعادة المدعية إلى وظيفتها السابقة بعنوان مدير الذي تمت ترقيتها اليه، ولعدم قناعة المميز (جهة الإدارة) بالقرار المذكور فقد بادر إلى الطعن به تمييزا لدى الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة.... طالبا نقضه. ولدى التدقيق والمداولة قررت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة رد الاعتراض التمييزي وتصديق القرار المميز وتحميل المميز رسم التمييز..." (قرار مجلس شورى الدولة العراقي تاريخ 2006/1/23، أشار إليه الزبيدي، 2008، ص130-131).

ومن قرار مجلس شورى الدولة العراقي أعلاه يتبين للباحث أن القضاء الإداري العراقي قد جعل من "العنوان الوظيفي حقا مكتسبا" قد نشأ عن قرار إداري مشروع وبالتالي لا يجوز المساس به بالسحب او الإلغاء لأنه قد تولد عنه مصلحة لأصحاب الشأن حيث إن هذه المصلحة محمية قانونا وهذا امر استقر عليه الفقه والقضاء الإداري.

الفرع الثاني: الاستثناءات على قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية الفردية المشروعة.

يوجد استثناءات يجوز فيها للإدارة سحب القرارات الإدارية السليمة على خلاف الأصل، وهذه الحالات هي التالية:-

الحالة الأولى: سحب القرارات الإدارية المتعلقة بفصل الموظفين أو عزلهم:-

من المتفق عليه في الفقه والقضاء الإداريين الأخذ بهذه القاعدة مراعاة لاعتبارات إنسانية ومتطلبات العدالة، فيكون للإدارة الحق في سحب القرار الإداري المتعلق بفصل موظف، سواءً أكان قرار فصله مشروع أو غير مشروع، وهو جائز لاعتبارات مردها العدالة والثقة. ويعلل الفقه ذلك بأن إعادة تعيين الموظف الذي سبق فصله قد يكون من الأمور الصعبة بسبب اختلاف شروط التعيين مثلاً، كما أن التعيين الجديد للموظف قد يضر به فيما يتعلق بأقدميته وما له من مدة خدمته (هيلات، 2005، ص257. الخليفات، 1999، ص28. إسماعيل، 2004، ص10).

لكن يشترط لأعمال هذا الاستثناء ألا تكون الإدارة قد قامت بتعيين موظف آخر في الوظيفة الشاغرة التي خلت بسبب الفصل وذلك حتى لا ينال قرار السحب هذا من حقوق الموظف المعين حديثاً. حتى لا يترتب على السحب فصل الموظف الجديد. وبالتالي إصدار الإدارة للقرار الساحب يعني إنهاء القرار المسحوب الذي تضمن الفصل وإنهاءه بالتالي من الوجود (محفوظ، 1987، ص172. الزعبي، 1993، ص307).

وبهذا الخصوص قرر مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Frenco) الصادر بتاريخ 28 فبراير 1908 أن إعادة الموظف المفصول إلى وظيفته لاعتبارات إنسانية، يتطلب إجازة سحب القرار الإداري القاضي بالفصل، لما يتضمنه ذلك من أثر رجعي لهذا الإجراء، وبالتالي إعادة الموظف لعمله مجرد استمرار لوظيفته السابقة (الطهراوي، 2004، ص104).

كذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية بجواز إعادة النظر في قرار الفصل من الخدمة، سواءً اعتبر القرار مشروعاً أو غير مشروع، فسحبه جائز لاعتبارات الإنسانية القائمة على العدالة والشفقة (حكم تاريخ 1970/7/21، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، س15، ص230).

وإن كان هذا الأمر الاستثنائي معروف على نطاق واسع في فرنسا ومصر إلا أنه غير معروف بذات النطاق في الأردن والعراق؛ حيث أشارت محكمة العدل العليا الأردنية إليه في حكم لها بالقول أنه :(إذا كان مدير الأمن العام أصدر قرارا بإنهاء خدمة المستدعي نظرا لتجاوزه مدة الإجازة الممنوحة له، إلا أنه عاد خلال مدة الطعن بالإلغاء وأصدر قرارا جديدا بإلغاء قراره المذكور، فإنه يترتب على ذلك أن قرار إنهاء خدمة المستدعي أصبح كأن لم يكن) (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 72/89، مجلة نقابة المحامين لسنة 1972، العددان 11-12، ص1470).

أما موقف قضائنا العراقي من سحب قرارات فصل الموظفين، فنلاحظ إن ديوان التدوين القانوني كان موقفه عدم الاستقرار على مبدأ قانوني، إذ أجاز سحب قرارات فصل الموظفين في قرار له يقول فيه: "إن قرار الفصل بحق السيد (ف) الذي صدر بتاريخ 1959/5/4 والذي الغى بتاريخ 1963/8/20، فان قرار الإلغاء – "إن الإلغاء يعني هنا السحب" هذا يعيده إلى الحالة التي كان عليها قبل الفصل أي يعيده موظفا من ذلك التاريخ".(قرار الديوان، ج1/ 321 بتاريخ 1/23/ 1964، مجلة الديوان، العدد الأول والثاني، 1964، ص 123).

إلا إن ديوان التدوين القانوني وفي قرار قد أثار الاستغراب أصدره وهو بصدد الرد على استفسارات احدى الوزارات، فيما إذا كان بالإمكان سحب قرار الإحالة على اللجنة الانضباطية أم لا ؟؟

يقول فيه "يرى الديوان في حالة ما إذا أحال الوزير قضية الموظف على اللجنة الانضباطية لإجراء محاكمته عن التهمة المسندة له، فلا يجوز له بعد ذلك العدول عن قرار الإحالة وسحب القضية لعدم وجود نص قانوني يخول ذلك، ولا عبرة بتنازل المشتكي عن شكواه الشخصية".(قرار الديوان التدوين القانوني، رقم 21/ 2/ 1977، منشور مجلة العدالة، العدد الرابع، مطبعة الزمان، بغداد، 1979، ص 138).

الا إن مجلس الانضباط العام يستبعد إعادة الموظف إلى وظيفته الا إذا انتهت مدة الفصل وتوافرت الشروط القانونية للتعيين ويستند بذلك إلى نص المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936. (قرار مجلس الانضباط العام رقم 42/ 1979 في 1979/3/25، مجلة العدالة، العدد الثاني، 1979، ص 592).

أما بالنسبة لسحب قرار الاستقالة فان القضاء الإداري أباح للإدارة سحب قرار الاستقالة استنادا إلى نص قانوني فقد أشار مجلس الانضباط العام في قراره الصادر بتاريخ 1981/9/15 وفيه يقول: " إن الموظف الذي استقال بتاريخ 1980/5/23 من المنشأة العامة للدخان الوطنية في السليمانية وهو براتب 39 دينار، وتقدم للتعيين في وظيفة كاتب في وزارة الداخلية في 1980/9/23 براتب 18 دينار فقط، استنادا إلى إن المدعي يعتبر قد عين لأول مرة كما تقول وزارة الداخلية وان أمرها الإداري قد نص على ذلك، هذا القرار من وزارة الداخلية ألغاه (ألغاه هنا يعني السحب) مجلس الانضباط العام مشيرا إلى الموظف المستقيل من الوظيفة، الذي يعين ثانية يعتبر حكما قد أعيد تعيينه ولو لم ينص صراحة في امر التعيين وذلك استنادا إلى قرار مجلس قيادة الثورة المرقم 514 والمؤرخ في 1981/4/23".(قرار مجلس الانضباط العام رقم 356/ 81 في 9/15م1981، مجلة العدالة، العدد الثالث، 1981، ص 53).

وأخيراً يتمنى الباحث على القضاء العراقي إن يضطلع بدوره التاريخي المؤثر في مجال الوظيفة العامة وإرساء المبادئ العامة التي تنظم سير المرافق العامة والأخذ بشكل صريح بما تبناه نظيره الفرنسي والمصري والأردني ولاسيما إذا ما عرفنا إن القضاء الإداري هو الذي يخلق ويبتدع النظريات في القانون الإداري كونه قانوناً مرناً وفي تطور مستمر.

الحالة الثانية: سحب القرارات الإدارية الفردية السليمة التي لم ترتب حقا لأحد:-

في هذه الحالة فإن القرارات الإدارية التي أصدرتها الإدارة لم تخالف بها أحكام القانون وانها تكتسب صفة المشروعية لكنها لم يتولد عنها حق مكتسب لاحد، فيجوز للإدارة سحبها في أي وقت تشاء. ذلك لأنه من اهم أسباب تقرير قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية السليمة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية والذي يستند أساساً على احترام الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية، لذا فانتفاء الحق المكتسب وعدم ترتيب أية مراكز قانونية للأفراد يعطي الإدارة حق سحب قرارها السليم في أي وقت تشاء (الطماوي، 1996، ص638).

فالقيود التي تفرض على جهة الإدارة في سحب القرارات الفردية إنما تكون في حالة ما إذا أنشأت هذه القرارات مزايا أو أوضاع أو مراكز قانونية لمصلحة فرد من الأفراد لا يكون من المناسب حرمانهم منها، ومثال ذلك قرار توقيع الجزاء على موظف، إذ لم يتعلق بهذا القرار حق للأفراد ولم يتولد عنه لجهة الإدارة مركزاً قانونياً يمتنع عن سحبه خاصة إذا ما رأت الإدارة عدم شرعية قرار الفصل، ومن ثم يجوز للإدارة سحب هذا القرار في أي وقت (هيلات، 2005، ص258. الخليفات، 1999، ص26).

وقد استقرت محكمة العدل العليا الأردنية على هذا المبدأ فقد قضت بأن: (قرار مجلس الوزراء بالمصادقة على قرار العزل الباطل يعتبر باطلاً بدوره ويجوز سحبه، عملاً بالقاعدة القانونية القائلة ما بنيّ على باطل فهو باطل) (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 76/82، مجلة نقابة المحامين لسنة 1977، العددان 3-4، ص408).

الحالة الثالثة: سحب القرارات الإدارية لاعتبارات الملاءمة:-

القضاء والفقه الفرنسي مستقر على اعتبار أن سلطة الإدارة في السحب مقصورة على القرارات الفردية المشوبة بعيب مخالفة القانون وتتقيد بذلك بمواعيد الطعن القضائي وليس للإدارة سلطة سحب القرار لعيب عدم الملاءمة مستخدمة في ذلك سلطتها التقديرية. ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي في قضية (Depienne) قرر بأن: (عند استناد جهة الإدارة في إصدار قرار السحب على اعتبارات الملاءمة، فإن القرار الساحب يكون قد شابه عيب تجاوز السلطة) (الخليفات، 1999، ص33). كما يتطابق موقف القضاء المصري مع القضاء الفرنسي بخصوص هذه المسألة، من حيث أن سحب القرار الإداري لا يخضع لاعتبارات التقدير والملاءمة من جهة الإدارة، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن خطأ الإدارة وهي تستعمل اختصاصها التقديري لا يبرر لها سحب القرار (عبد الحميد، 2008، ص352).

أما في العراق فان القضاء منح الإدارة حرية الرجوع في التراخيص السليمة في حالة تغير الظروف فقد ذهبت محكمة تمييز العراق في قرار لها بتاريخ 1965/12/19 إلى منح الإدارة حق الرجوع في ترخيص صدر سليما في قضية تتلخص وقائعها "في إن احد الأفراد تقدم بطلب إجازة بناء "ترخيص" إلى بلدية الموصل وقامت البلدية بناء على ذلك بمنحه الإجازة فقام هذا الشخص بهدم الأبنية القديمة التي كانت قائمة في هذا المكان واتفق مع احد المهندسين على البناء ومن ثم وضع التصميمات وابرم عقدا مع احد المقاولين للقيام بالبناء وبعد قيامه بحفر الأساسيات طلبت منه البلدية التوقف عن العمل وسحبت رخصة البناء بداعي وضع تصميم جديد للمدينة وبناء على ذلك أقام هذا الشخص الدعوى لدى المحاكم يطلب فيها منع معارضة البلدية وإعادة رخصة البناء، فأصدرت محكمة البداءة حكما لصالحه ولكن محكمة التمييز عارضت هذا الحكم وحسمت القضية لصالح البلدية". (حكم محكمة تمييز العراق رقم 807 حقوقية/ 1965، بتاريخ 1965/12/19، منشور في مجلة الديوان التدوين القانوني، العدد الأول، 1966، ص 163).

وهنا يثور تساؤل هام: هل يجوز للإدارة سحب القرار الإداري الفردي المشروع بسبب عدم ملاءمته؟ أي بمعنى أن الإدارة عند إصدارها لقرارها الإداري قد تكون أخطأت في وزن ملابسات إصداره، أو بتوقيته، فهل يجوز للإدارة سحب القرار الإداري الفردي المشروع بحجة عدم ملاءمته؟

ذهب البعض من الفقه والقضاء الإداريين إلى عدم جواز سحب القرار الإداري الفردي المشروع حتى لو تبين للإدارة أنه غير ملائم للواقعة التي صدر بشأنها، ويبررون رأييهم هذا بأن سحب القرار الإداري السليم المتفق مع أحكام القانون، لعدم ملاءمته يعني إبطاله بأثر رجعي منذ لحظة صدوره، أي أن القرار الساحب يمس بالحقوق والمراكز القانونية التي ترتبت بسبب القرار المسحوب، لذلك يعد قراراً غير مشروع، بسبب مخالفته لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، حيث أن القاعدة المتفق عليها في فرنسا ومصر والأردن والعراق أنه لا يمكن سحب القرار الإداري السليم (الخليفات، 1999، ص33. قطاونة، 2007، ص73. الطهراوي، 2004، ص97).

إلا أن بعض الفقهاء أجازوا سحب القرار الإداري الفردي المشروع بسبب عدم ملاءمته، من منطلق أن المصلحة العامة قد تتطلب تخويل الإدارة أحياناً سحب قرارتها السليمة إذا استبان لها فيما بعد عدم ملاءمتها (الطماوي، 1996، ص637).

وذهب أحدهم إلى القول أن أصحاب الرأي الأخير لا يستندون إلى أساس واضح، وأن مجرد الادعاء بأن المصلحة العامة تبرر للإدارة سحب قرارها السليم والمشروع والصحيح، هو ادعاء في غير محله، ويتعذر القبول به كحجة مقنعة لتبرير هذا الإجراء الخطير والخروج عن الأصل المقرر في هذا الشأن، وستتذرع الإدارة بأن المصلحة العامة تقتضي سحب القرار بحجة عدم الملاءمة وسيؤدي ذلك إلى الإخلال بالحقوق المكتسبة، وهو أمر يتناقض مع مبدأ عدم الرجعية (الطهراوي، 2004، ص98).

وباستقراء أحكام القضاء الإداري؛ نلاحظ أنه قد رجح هذه الأسس والاعتبارات، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن القرار الإداري الذي يولد حقاً مكتسباً لأحد الأفراد، لا يجوز سحبه في أي وقت متى صدر سليماً حتى ولو جاء مخالفاً لمقتضيات ملاءمة إصداره (الحكم في القضية رقم 40، تاريخ 1976/6/29، لسنة 18 قضائية، مجموعة المبادئ، س21، ص267). كما قضت محكمة العدل العليا الأردنية بذات النهج بأنه: (القاعدة أنه لا يجوز سحب القرار الإداري السليم، فإذا كان قرار إحالة العطاء على المستدعية موافقاً لأحكام نظام اللوازم، فلا يجوز لهذه اللجنة ولا الوزير الذي وافق على قرارها سحبه لمجرد أنه يمكن الحصول على مواد أفضل وبسعرٍ أقل) (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 82/145، مجلة نقابة المحامين لسنة 1983، العدد 4، ص515).

أما بخصوص قضائنا العراقي نجد إن قضاء محكمة التمييز قد اعتمدت في أحكامها مبدأ عدم جواز المساس بالحق المكتسب المتولد عن القرار الإداري بعد فوات المدة المقررة للطعن قانونا. ففي قرار لمحكمة التمييز في 1987 في قضية تتلخص وقائعها "بان المميز كان قد عين في وظيفة بتاريخ 1959/7/1 واستمر في الخدمة، وبتاريخ 1/1/ 1977 قدم طلبا يتضمن احتساب خدماته العمالية البالغة ثلاثة سنوات وأربعة اشهر التالية للدارسة الابتدائية التي تمنحه راتبا افضل استنادا إلى قرار مجلس قيادة الثورة المرقم 525 في 1976/5/13

وبناء على ذلك قامت وزارة العدل (المميز عليها) باحتساب خدمته وفقا لقرار احتساب الخدمة المرقم 46 بتاريخ 9/18/ 1979 واستمر المميز ينال الترقيات والعلاوات على أساس الاحتساب المذكور وبعد إن أحيل على التقاعد بموجب الأمر الوزاري المرقم 2602 بتاريخ 1986/9/1 والذي تضمن إعادة النظر في احتساب الخدمة العمالية للميز (المدعي) لأغراض الترفيع والعلاوة حسب التفصيل الوارد في الأمر المذكور وان تسترد منه فروقات الرواتب الزائدة اعتبارا من تاريخ 1/1/ 1977 حتى تاريخ الأمر" (أشار إليه: الزبيدي، 2008، ص134).

وفي حكم لمجلس شورى الدولة العراقي حيث كان اكثر صراحة في عدم جواز سحب او إلغاء القرار الإداري الفردي المولد للحق بعد انقضاء مدة الطعن والبالغة ستون يوما، في قضية تتلخص وقائعها "في كون المدعي يشغل وظيفته في احدى الدرجات الخاصة، وقد أحيل على التقاعد بتاريخ 6/10/ 2004 وبعد ذلك التاريخ قامت الأمانة العامة لمجلس الوزراء في 9/1/ 2004 بإلغاء امر إحالته على التقاعد وتعيينه بوظيفة مستشار في احدى الوزارات، بعد مضي اكثر من تسعة اشهر على مباشرته في وظيفته قامت الوزارة بإلغاء قرار إعادة تعيين المدعي وإحالته على التقاعد بأثر رجعي، وان هذا الأمر يعني حرمان المدعي من التمتع بالامتيازات التي قررها القانون بالنسبة للمتقاعدين من أصحاب الدرجات الخاصة بحسب الأمر 9 لسنة 2005 حيث إن القرار الإداري الصادر من الوزارة صدر بأثر رجعي "أي سحب قرار التعيين" ويجعل إحالته على التقاعد بتاريخ سابق للأمر "2005" يمس بحق اكتسبه الشخص واصبح لديه مركز قانوني ثابت لا يجوز المساس به بعد تحصنه بفوات المدة القانونية.(القرار المرقم 1 لمجلس شورى الدولة العراقي، أشار إليه الزبيدي، 2008، ص135).

لذلك يرى الباحث أن المصلحة العامة لا تقتضي إجازة السحب إذا كان القرار الإداري سليماً ومشروعاً، بل تتطلب استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، انسجاماً مع المبدأ القانوني القاضي بعدم رجعية القرارات الإدارية، كما يرى أن الإدارة لا تستطيع أن تقوم بسحب قرارها تحت تغيير حجة الظروف (اعتبارات الملائمة) لأن هذا الاستثناء قد يستغل ذريعة للتجاوز والافتئات على المصلحة العامة.

المطلب الثاني: سحب القرار الإداري الفردي غير المشروع.

القرار الإداري الفردي غير المشروع هو القرار الذي لحقه أحد العيوب القانونية التي طالت أركانه، كعيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل والإجراءات، أو إساءة استعمال السلطة، أو مخالفة القانون أو عيب السبب أو المحل (كنعان، 2010، ص247).

وهذه القرارات يجوز إلغائها بالنسبة للحاضر والماضي والمستقبل، وأساس هذه القاعدة ينطلق من جانبين مزدوجين، فهي لا تنشئ حقوقاً للأفراد، هذا من جانب، ومن جانب أخر فإن السحب للقرار غير المشروع هو الجزاء لعدم مشروعيته (طماوي، 1996، ص675. الخليفات، 1999، ص38).

وإضافة لما سبق سيتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع:-

الفرع الأول: جواز سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة.

لضمان سلامة السحب من الناحية القانونية لا بد أن تكون القرارات المسحوبة كقاعدة عامة قرارات غير مشروعة، فإذا كانت دواعي المصلحة العامة تتطلب استقرار القرارات الإدارية الفردية السليمة خاصة إذا رتبت حقا أو مركزا قانونيا، فانه القاعدة عكس ذلك بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة والتي يجوز سحبها استناداً إلي المبدأين التاليين:-

إن القرارات الباطلة والمعدومة كأصل عام لا تستطيع ان تنشئ أو تعطي حقوقاً للأفراد.

أن السحب بالنسبة للقرار الإداري غير المشروع يعتبر جزاء إدارياً لكونه قراراً غير مشروع، ويعطى للإدارة صلاحية قاضي الإلغاء فيما لو طعن بالقرار غير المشروع أمامه (فتح الباب، 1997، ص304. قطاونة، 2007، ص64).

وعليه فإن للإدارة الحق في سحب قرارها المعيب بل السحب واجب على الإدارة، لأن واجب الإدارة ان تعمل على ضمان سيادة حكم القانون وان تكون تصرفاتها في إطار حكم القانون، فاذا ما خالفت القانون فعليها دائماً ان ترجع مختارة إلى حكم القانون بتصحيح الأوضاع غير المشروعة وإزالة أثارها (الخليفات، 1999، ص39. الجرف، 1973، ص497). في ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: (القرار المنعدم هو الذي يصدر عن فرداً عادياً ليس له أي صفة عامة أو من سلطة إدارية في موضوع من اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية أو يصدر عن سلطة إدارية اعتداءً على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة له به كصدور قرار من وزير يتعلق بوزارة أخرى أو اعتداء موظف على اختصاص مجلس يملك وحده إصدار القرار الإداري) (قرار رقم 1996/125، فصل تاريخ 1996/7/30، مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة 1997، العدد 7، ص1088).

وفيما يتعلق بسحب القرارات الإدارية غير المشروعة قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه (وإن كان لا يجوز سحب القرار الإداري المخالف للقانون، إلا إذا جرى السحب خلال مدة الطعن بالإلغاء، فقرار السحب الصادر بعد انقضاء مدة الطعن يكون مخالفاً للقانون (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1971/49، مجلة نقابة المحامين لسنة 1972، عدد 1، ص123).

ويتحصن القرار غير المشروع ويعامل معاملة القرارات السليمة إذا انقضى ميعاد الطعن القضائي، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية من أنه: (إن القرار الإداري بعد أن يصدر وتنقضي مدة الطعن فيه، لا يجوز سحبه حتى ولو كان مخالفاً للقانون، وعليه وحيث أن وزير العدلية كان قد أصدر قراراً بتاريخ 1965/5/5 بإحالة المستدعي إلى المجلس التأديبي، فإن قراره المطعون فيه بتاريخ 1965/10/11 بإحالة المستدعي إلى المجلس التأديبي، هو قرار مخالف للقانون، إذا لم يطعن بالقرار من قبل المستدعي خلال الميعاد القانوني فيكون القرار قد اكتسب الدرجة القطعية وأعتبر حصيناً من الإلغاء أو السحب) (قرار رقم 1966/221، تاريخ 1966/10/11، مجلة نقابة المحامين الأردنيين لعام 1966، ص125).

ويتضح للباحث مما سبق؛ أن القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة يمكن سحبها أثناء مدة الطعن وهي التي حددها المشرع بـ (ستون يوماً)، وفي حال عدم تقديم الطعن من ذوي الشأن بالقرارات المعيبة يكتسب القرار الحصانة التي تعصمه من الإلغاء أو السحب وذلك بفوات المدة المقررة قانوناً.

وينوه الباحث هنا إلى أنه في القضاء العراقي بخصوص ميعاد سحب القرارات غير المشروعة يختلف النظام عما جاء في القضاء الأردني، حيث أن مجلس شورى الدولة العراقي وحسب أحكامه لم يحدد ميعاداً محدداً للإدارة لتقوم بعملية سحب القرار الإداري واعتمد على معيار أساسي سميَّ (المدة المعقولة) حيث ورد في أحد أحكامه: (لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أن المدعي المميز سبق وأن صدر أمر بتعيينه مستشاراً ثقافياً في السفارة العراقية في فرنسا بموجب أمر وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم "1س/636 في 2004/6/1"، ولدى مباشرة الوزير الجديد لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي أصدر أمراً إدارياً يقضي بإلغاء أمر تعيين المدعي بموجب الأمر المرقم "8س/843 في 2004/7/27" لعدم توافر الشروط القانونية بتعيين المدعي مستشاراً ثقافياً، وحيث أن المدعى عليه قد مارس إحدى صلاحياته القانونية في إلغاء أمر تعيين المميز، ولوجود عيب في القرار الإداري الصادر بتعيين المميز وحيث أن الإدارة لها الحق في سحب القرار الإداري غير المشروع خلال مدة مناسبة، ولما كان المميز عليه قد ألغى القرار خلال مدة مناسبة من صدوره لذلك يعتبر قراره صحيحاً) (قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم (78/انضباط/تمييز/2005) الصادر في 2005/5/30). وفي نفس الصدد بالنسبة لميعاد السحب فإن المشرع العراقي لم يحدد المدة التي يجب تقديم التظلم خلالها بعد صدور القرار الإداري، ففي قرار لمجلس انضباط موظفي الدولة جاء فيه: (للإدارة الحق في سحب القرار الإداري غير المشروع خلال مدة مناسبة من صدوره إذا كان هناك عيباً في القرار) (قرار مجلس الانضباط العام العراقي رقم 78 لسنة 2005، فصل تاريخ 2005/5/30).

ويرى الباحث أن موقف القضاء العراقي السابق يتعارض مع مبدأ استقرار المراكز والأوضاع القانونية التي تولدت عن القرار الإداري، لذلك لا بد للقضاء العراقي من ضرورة تحديد المدة التي يجب أن يقدم خلالها التظلم بعد صدور القرار الإداري، والتي يجوز للإدارة أثنائها مراجعة قراراتها التي أصدرتها غير المشروعة وإبطالها عن طريقي السحب أو الإلغاء.

وبالنتيجة يخلص الباحث إلى جواز سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة خلال مدة الطعن القضائي في الأردن وخلال مدة معقولة في العراق، ذلك لأن القرار غير المشروع لا ينشئ حقاً، ولا يرتب مركزاً قانونياً، ولأن السحب هو جزاء المشروعية. فالقرار الفردي المعيب معرض للإبطال من جانب القضاء اذا ما طعن به صاحب المصلحة فإنه على الإدارة انه لا تكتفي بإلغائه أي بإنهاء أثاره بالنسبة إلي المستقبل فحسب بل يجب عليها سحبه بأثر رجعي.

الفرع الثاني: ميعاد سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة.

كأصل عام يجوز للإدارة سحب قرارها غير المشروع، فإذا صدر عنها قراراً معيباً، فإنها تستطيع أي الإدارة أن تصلح ما وقعت به من خطأ، وذلك بإبطال مفعول ذلك القرار من خلال سحبه، أي إزالته بأثر رجعي، بحيث يمتد أثر قرار السحب إلى لحظة صدوره فيعد كأن لم يكن، وبذلك تزول جميع الآثار القانونية التي نشأت عن القرار المسحوب (الخليفات، 1999، ص46. محمود، 1994، ص168).

ويعود حق الإدارة في سحب قرارها غير المشروع من منطلق أن القرار المخالف للقانون يبقى عرضة للطعن فيه والمطالبة بإلغائه فترة من الزمن، لذلك تسبق الإدارة هذا الطعن أو حكم القضاء عن طريق تصحيحها للخطأ الذي وقعت فيه وذلك بسحبها للقرار الخاطئ مراعاةً للصالح العام (الطهراوي، 2004، ص69).

ولكن هل يجوز للإدارة سحب قرارها غير المشروع في أي وقت بحيث يكون حقها في ذلك مطلقاً لا يتقيد بأي قيد زمني؟

أجاب القضاء الفرنسي ممثلاً بمجلس الدولة الفرنسي عن ذلك في حكمه الصادر في القضية المشهورة (Cachy) بتاريخ 4 نوفمبر 1994 بقوله: (إن صحة سحب القرار الإداري المعيب لا تكون إلا إذا وقع السحب خلال المدة المحددة للطعن به أمام القضاء أو بعد مضيء هذه المدة إذا كان قد طعن به قضائياً وإلى أن يصدر القضاء حكمه في الطعن). (محمود، 1994، ص174).

كما قضى بهذا الخصوص مجلس الدولة المصري بأنه: (لا يجوز للسلطة الإدارية بعد انقضاء هذه المدة سحب قراراتها الفردية بحجة مخالفتها للقانون، لأن القرار بمضي هذه المدة يكتسب حصانة تعصمه من الإلغاء أو التعديل، إذ يصبح المركز القانوني المترتب عليه حقاً مكتسباً لصاحبه لا يجوز المساس به إلا بقانون ينص فيه على سريانه بأثر رجعي، أو بحكم قضائي بإلغاء هذا القرار بناءً على طلب صاحب المصلحة الذي سبق وأن تقدم بدعواه في الميعاد المحدد للطعن) (حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 1950/3/30، س4، مشار إليه في: الطهراوي، 2004، ص72).

وقد سارت محكمة العدل العليا الأردنية على ذات النهج، ومن أوائل أحكامها في هذا الصدد قولها أنه: (يجوز للإدارة سحب القرار المبني على خطأ، طالما ان هذا القرار معرضاً للإلغاء أمام المحاكم الإدارية) (حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 56/5، مجلة نقابة المحامين لسنة 1956، العدد 10، ص608).

وهذا ما ذهب اليه مجلس شورى الدولة العراقي في قرار له بتاريخ 4/3/ 2006 في قضية تتلخص وقائعها أن أقام المدعي الموظف بعنوان مستشار لدى المميز الثاني "وزارة المهجرين والمهاجرين إضافة لوظيفته" الدعوى أمام مجلس الانضباط العام ادعى فيها بان وزارة المهجرين والمهاجرين أصدرت أمراً ... في 27/ 2005/6 باعتبار قرار إلغاء إحالته على التقاعد ملغيا وإلغاء الأمر الوزاري الصادر في 2004/9/13 القاضي بتعيينه بوظيفته مستشار. لذا فقد طلب دعوة المدعي عليهما للمرافعة والحكم بإعادته إلى وظيفته السابقة أو إحالته على التقاعد. وقد قرر مجلس الانضباط العام في 11/20/ 2005 ... بإلغاء الأمر الوزاري المطعون فيه. ولعدم قناعة المميزان بالقرار المذكور فقد بادرا إلى الطعن به تمييزا أمام الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة. ولدى التدقيق والمداولة وجدت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة أن مجلس الانضباط العام قد التزم في حكمه المميز وجهة النظر القانونية المتقدمة لذا قرر تصديقه ورد الطعون التمييزية (حكم مجلس شورى الدولة في 2006/6/3، أشار إليه الزبيدي، 2008، ص172-173).

وفي حكم أخر لمجلس شورى الدولة جاء فيه "للإدارة سحب قرارها خلال مدة مناسبة من صدوره إذا كان هناك عيبا في القرار".(حكم مجلس شورى الدولة في 2005/5/30، أشار إليه الزبيدي، 2008، ص173).

ومن هذين القرارين يتبين للباحث أن القضاء الإداري العراقي قد اخذ بقيد الميعاد في القرار الأول وبالتالي يتحصن القرار من الإلغاء بعد مضي ميعاد الستين يوما أما في القرار الثاني إن مجلس شورى الدولة جاز سحب القرار الإداري غير المشروع خلال مدة مناسبة ولم يحدد القانون هذه المدة وقد ترك امر تحديدها للقضاء. من ذلك يبدو إن القضاء الإداري العراقي يسود أحكامه عدم الاستقرار والارتباك ولذلك نوصي مشرعنا بالأخذ بقيد الميعاد في قانون مجلس شورى الدولة في المادة 59 والمادة 11 من قانون مجلس الانضباط بعد تعديلها لكي يتم تطبيقه على سحب القرار الإداري لأن في الدول المقارنة كل من فرنسا ومصر والأردن قد أخذت بقيد الميعاد والبالغ ستون يوما قياسا على مدد الطعن بالإلغاء القضائي.

وقد حدد المشرع الفرنسي مدة الطعن بشهرين (المادة الأولى من قانون مجلس الدولة الفرنسي لعام 1965)، أما كل من المشرع المصري (المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 82 لسنة 2008) والأردني (المادة 8 من قانون القضاء الأردني رقم 27 لسنة 2014) والعراقي (المادة 14 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991) فقد حددوا هذه المدة بستين يوماً.

إذ اعتبرت هذه المدة فترة كافية ومعقولة ليكتسب القرار الإداري بعد انتهائها حصانة تحميه من الإلغاء والسحب، وبالتالي للإدارة الحق في العودة عن قرارها الإداري غير المشروع ضمن المدة القانونية، علماً بأن مدة سحب القرارات الإدارية غير المشروعية تمتد بحالة الطعن أمام القضاء الإداري، وللإدارة هنا سحب قرارها أثناء نظر القضاء لدعوى الإلغاء طالما لم يصدر حكم بالدعوى (نبيل، 2014، ص42. الخليفات، 1999، ص48).

وبالتالي يرى الباحث أن مدة الستين يوماً والتي وردت في مصر والأردن والعراق هي مدة أكثر دقة من مدة الشهرين المحددة في فرنسا، لأن مدة الشهرين قد تكون 58 أو 59 أو 60 أو 61 أو حتى 62 يوماً بحسب الأحوال.

الفرع الثالث: أنواع القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة التي تخضع للسحب.

تتعدد القرارات الإدارية الفردية المخالفة والمعيبة محل نظرية السحب، منها القرارات الشخصية ومنها القرارات الشرطية وكلا النوعين يخضعان لنظرية السحب. فالقرارات الشخصية هي القرارات التي تنشئ مراكز قانونية كمركز البائع أو الدائن. أما القرارات الشرطية فهي وان كانت فردية الأثر كالقرارات الشخصية إلا أنها لا تنشئ مركزا خاصا بل هي تدخل فرداً معيناً في نظام قائم. وكلا النوعين ممن القرارات يكون للإدارة سحب قرارها ما دامت معيبة وغير مشروعة (محمود، 1994، ص174).

وهناك القرارات الإدارية الولائية والتي تخضع لعملية السحب، وهي التي تخول الفرد مجرد رخصة، ولا ينجم عنها أي أثر قانوني، كالقرار بمنح الإجازة لأحد الموظفين، إذ يجوز سحب القرار لأنه لا يتضمن إلا منحة ما لم تكن الإجازة حتمية بموجب القانون فلا تكون في هذه الحالة منحة بل حقا ولا يجوز سحبها. كما أن هنالك القرارات الإدارية الوقتية التي لا تنشئ إلا وضعا وقتيا ولا تولد إلا أثراً وقتياً، إذ يجوز وضع حد لها في أي وقت، كالقرار الصادر بندب موظف لعمل من الأعمال فيجوز سحب انتدابه في أي وقت (طهراوي، 2004، ص70).

أما بخصوص القرارات التأديبية فإن المستقر عليه أن القرارات التأديبية هي قرارات إدارية وليست أحكام قضائية لأنها تصدر من جهة إدارية بناء على سلطاتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح وتنشئ لصاحب الشأن مركزاً قانونياً، وبالتالي يجوز للإدارة سحبها متى كانت مخالفة للقوانين والأنظمة (محمود، 1994، ص181).

وبالتالي يرى الباحث أن القرارات الإدارية الفردية التي تخضع لعملية السحب هي القرارات المخالفة والمعيبة ومنها القرارات الشخصية والقرارات الشرطية والقرارات الإدارية الولائية.

المبحث الثالث

رقابة القضاء على سحب القرار التنظيمي

والاستثناءات على ميعاد الطعن

القرارات التنظيمية هي القرارات التي تضع قواعد عامة موضوعية ومجردة تطبق بغض النظر عن الذين تنطبق عليهم شروط تطبيقها. فقرار بناء مستشفى في كل مركز محافظة مثلاً يضع قاعدة عامة موضوعية ومجردة يطبق على كل منطقة تسمى محافظة.

لذا يتصف القرار التنظيمي بالعمومية والتجديد وقابلية التكيف مع التغيرات والمستجدات وبأنه لا يسري بأثر رجعي، فإذا صدر القرار التنظيمي سليماً، فلا يجوز سحبه استناداً إلى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ما لم يسمح نص القانون بذلك. غير أن هذا الرأي اصطدم بالتطبيقات القضائية التي تؤسس عدم سحب القرارات الإيجابية التنظيمية السليمة لا على الحقوق المكتسبة، بل على ضرورة استقرار العمل الإداري وعدم الرجعية والمساواة التي تحتم على الإدارة عدم ممارسة تعديل أو سحب على القرار التنظيمي السليم (بن كدة، 2015، ص91).

كما أن المصلحة العامة تتطلب استقرار الحقوق والمراكز القانونية، لذلك يتم سحب القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية خلال مدة معينة، يتحصن بعدها القرار الإداري، وخروجاً على هذا الأصل العام يجوز للإدارة سحب قراراتها بعد انقضاء ميعاد الطعن في بعض الحالات الاستثنائية. وكل ذلك سيتم تناوله في المطلبين التاليين:-

المطلب الأول: سحب القرار الإداري التنظيمي.

الاتجاه في الفقه والقضاء الإداريين يتجه إلى عدم جواز سحب القرارات التنظيمية السليمة وجواز إلغائها فحسب، على أساس أن الدستور لم يجز الرجعية الا في القوانين، والمقصود بالقوانين هنا معناها الضيق الذي يقتصر على التشريعات التي يقرها البرلمان، وذلك لأن الأثر الرجعي للقوانين غير المشروعة أخذ أمر استثنائي مما يتعين معه الأخذ بالتفسير الضيق لهذا الاستثناء وعدم التوسع فيه (الطهراوي، 2004، ص107).

إلا أن الأمر لم يبقى على حاله حيال هذا الاجتهاد، وهذا ما سنراه في الفروع التالية:-

الفرع الأول: سحب القرار الإداري التنظيمي المشروع.

القرارات التنظيمية يجوز دائما إلغاؤها سواءً كانت مشروعة أم لا لأنها لا تولد حق لأحد، لكن لا يجوز سحبها والا كان في ذلك اعتداء على المبدأ القائل بأن اللوائح والتنظيم تضع قواعد لتطبق على المستقبل فقط، ذلك لأن القرار التنظيمي لا يخرج الأمر به عن أحد الفرضين:

أن يكون القرار التنظيمي طبق تطبيقاً فردياً سليماً وبالتالي استمد الأفراد في ظله حقوقا أو مراكز شخصية سليمة لا يجوز المساس بها، لذا لا يمكن سحب القرار التنظيمي السليم، أي إلغائه بأثر رجعي لأن السحب معناه إعدام القرار التنظيمي من يوم صدوره وبالتالي يتعين إعدام القرارات الفردية التي صدرت تطبيقاً له وهو ما لا يجوز إطلاقاً (نبيل، 2014، ص38. بن كدة، 2015، ص81).

ان يقتصر أثر القرار التنظيمي على مجرد إنشاء مراكز قانونية عامة بما يستفيد منها الأفراد حينئذ يكون من غير المنطقي إلغاء القرار التنظيمي بأثر رجعي إذ لا تظهر فائدة الرجعية ويكون السحب بمثابة الإلغاء بالنسبة إلى المستقبل (شحادة، 1998، ص134. الجرف، 1973، ص511. الخليفات، 1999، ص31).

إلا أنه حديثاً أجاز غالبية الفقه والقضاء الإداريين سحب القرار الإداري التنظيمي في أي وقت، حتى لو كان مشروعاً، ما دام لا يولد حقاً مكتسباً أو مركزاً قانونياً شخصياً لأحد، لأن هذه الحقوق تتولد عن القرار الفردي لا عن القرار التنظيمي (الطهراوي، 2004، ص108).

ولقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على جواز سحب القرارات الإدارية التنظيمية في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين وذلك لأن هذه القرارات لا تولد حقوقا ومزايا لأحد وان هذا السحب جائز حتى إذا كانت هذه القرارات مشروعة، وهذا ما ذهب اليه مجلس الدولة المصري في أحكام عديدة اطلق فيها للإدارة الحرية في سحب هذه القرارات ففي حكم له في 1949/6/15 جاء فيه "إن القرار المطعون فيه هو قرار تنظيمي عام يجوز سحبه في أي وقت" (مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية لخمسة عشر سنة 1946 -1961، أشار إليه: الطماوي، 1996، ص600).

وفي العراق فإن مجلس الانضباط العام ذهب في حكم إلى "إن إلغاء القرارات التنظيمية لا يعني سحبها وبالتالي تمس الحقوق المكتسبة حيث يقول في القضية الخاصة بالمخصصات التي أوصى بها المؤتمر الأول لتطوير أسلوب التنفيذ المباشر لمشاريع خطة التنمية القومية، وهذه التوصيات التي أخذت شكل القرار التنظيمي قد صدرت بتاريخ 1/ 10/ 1979 وتم تعديلها في قرار لاحق صدر في 1980/9/2 وقد وضع هذا التعديل قيودا على منح المخصصات، فبادرت دوائر الدولة إلى تطبيق القرار بأثر رجعي بسحب القرارات السابقة والتي كانت تطبيقاً لقرار 1979/10/1 والذي منحت على أساسه المخصصات، الا إن مجلس الانضباط العام، أشار إلى إن القرارات قد صدرت مستوفية الشروط الشكلية والموضوعية وان التوصيات الجديدة أي القرار المعدل يبدأ اثره من تاريخ مصادقة النائب الأول لرئيس الوزراء في 1/10/ 1980 ولا يمكن سحب اثره على القرارات السابقة"(قرار مجلس الانضباط العام رقم 11/323 في 1981/7/11.أشار إليه: الزبيدي، 2008، ص115-116).

ومن ذلك يرى الباحث إن مجلس الانضباط العام لم يمنح الإدارة الحق في سحب القرارات التنظيمية طالما صدرت بصورة سليمة استناداً إلى مبدأ عدم رجعية قرارات الإدارة واحتراماً للحقوق المكتسبة عند تطبيق هذه القرارات.

ويؤيد الباحث اجتهاد مجلس الدولة المصري بجواز سحب القرارات الإدارية التنظيمية من قبل الإدارة في أي وقت، وذلك استناداً إلى حقها في أن تعدل الأنظمة أن تستبدل غيرها بها وذلك وفقاً لمقتضيات الصالح العام، حيث أن المراكز التي تنشأ وفقاً للأنظمة (كمراكز نظامية عامة) تخضع لقاعدة التغيير والتبديل في كل وقت.

الفرع الثاني: سحب القرار الإداري التنظيمي غير المشروع.

استقرت القاعدة في فرنسا ومصر والعراق والأردن فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية؛ أنه يجوز للإدارة أن تعدلها وتلغيها وتستبدلها في كل وقت لأنها تضع قواعد عامة ومجردة ولا تولد حقا بذاتها والفرض منها إنشاء مراكز عامة أو تعديل هذه المراكز أو الغاؤها ولجهة الإدارة ان تلغي القرارات التنظيمية ليس فقط بسبب مخالفتها للقانون بل لمجرد عدم الملائمة وأساس هذه القاعدة هو ان النظام لا ينشئ مراكز شخصية بل تضع قواعد عامة مجردة تسري بالنسبة للمستقبل ولا تنسحب إلي الماضي الا اذا نص على رجعية الأثر فما دام النظام يسري بالنسبة للمستقبل فقط فانه وقف مفعوله يكون للمستقبل فقط (بن كدة، 2015، ص83. محمود، 1994، ص194).

أما بخصوص قضاء محكمة العدل العليا الأردنية فقد ذهبت بادئ القول إلى أنها لا تملك إلغاء الأنظمة المخالفة للقانون وإنما تقتصر سلطتها على إبطال الإجراءات التي تصدر بموجبها، إذ أن هذه الإجراءات لا تخرج عن كونها قراراً إدارياً ضمن مفهوم القرارات الإدارية المنصوص عليها في البند (و) من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية.

ثم عادت ذات المحكمة وأخضعت النظام التنظيمي لرقابتها ومنحت الإدارة حق تعديل وإلغاء أو استبدال قراراتها التنظيمية، وفي كل وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة دون أن يكون تصرفها في هذه الحالة محلاً للطعن. وذلك لأن الأوضاع التنظيمية التي تقررها الأنظمة لا تعدوا أن تكون أوضاعاً ومراكزاً مؤقتة وقابلة للتغيير في كل وقت حسب متطلبات المصلحة العامة، وبالتالي ليس من حق الشخص الذي لم يكتسب مركزاً ذاتياً في ظل نظام جديد أن يتمسك بالنظام القديم (أبو العثم، 2005، ص539).

في ذلك قررت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في حكم لها: (استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن للإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواءً بالإلغاء أو التعديل في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة. وعليه فإن مجلس الوزراء الذي له سلطة إصدار الإذن بتطبيق قانون التقسيم رقم 11 لسنة 1968 ضمن مناطق البلديات، له أيضاً إلغاء الإذن بالتطبيق بأثر رجعي، إذا تبين له أن تطبيقه في منطقة معينة لن يحقق الغايات التي استهدفها المشرع من وضعه، ولا يحد من سلطته هذه إلا قيد التعسف في استعمال السلطة) (قرار رقم 91/11، مجلة نقابة المحامين لسنة 1992، العددان 10-11، ص1619).

أما موقف القضاء العراقي من سحب القرارات التنظيمية جاء بعدة أحكام والي صدرت عن قضاءه، ومن أبرز هذه الأحكام موقف ديوان التدوين القانوني الذي جاء فيه: (إن الترقيات والمراتب العلمية التي توفرت شروطها تحت ظل قانون جامعة بغداد الملغي وتقررت لأصحابها وفقاً للأصول، تبقى معتبرة ويتمتع بها أصحابها كل حسب مرتبه التي رقيً إليها باعتبارها من حقوقه المكتسبة بالرغم من نفاذ قانون التعليم العالي والبحث العلمي) (قرار ديوان التدوين القانوني، أشار إليه: كراغول، 2016، ص82). وذهب مجلس الانضباط العام في أحد أحكامه إلى القول: (إن إلغاء القرارات التنظيمية لا يعني سحبها وبالتالي تمس الحقوق المكتسبة).

وبذلك يرى الباحث أن القضاء الأردني والعراقي قد استقر الرأي لديهم على أن للإدارة بخصوص القرارات التنظيمية أن تعدلها وتلغيها وتستبدلها في كل وقت لأنها تضع قواعد عامة ومجردة ولا تولد حقا بذاتها.

المطلب الثاني: حالات سحب القرارات الإدارية دون التقيد بميعاد الطعن.

إن الأصل في سحب القرارات الإدارية أن يكون خلال الميعاد القانوني تحقيقاً لمبدأ استقرار المعاملات الإدارية، كما قد أجاز الفقه والقضاء الإداريين للسلطة الإدارية المختصة في حالات معينة سحب قراراتها أو تصرفاتها المعيبة بعد انقضاء مدة الطعن ودونما التقيد بمدة زمنية معينة، وقد كثرت هذه الحالات إلى المدى الذي ظهرت فيه هي الأصل وأن التقيد بميعاد السحب هو الاستثناء (الحلو، 2008، ص552).

وفي الفروع التالية سنتناول أهم هذه الحالات الاستثنائية وكما يلي:-

الفرع الأول: القرار المنعدم.

حالة انعدام القرار الإداري هي الحالة التي تبلغ فيها جسامة العيب في القرار الإداري حداً يفقده صفته كقرار إداري، ويجعل منه مجرد عمل مادي، وتعتبر هذه القرارات باطلة بطلاناً مطلقاً، فهي لا ترتب أي حق لانطوائها على مخالفه جسيمه، وبالتالي يمكن سحبها وفي أي وقت دون التقيد بالميعاد القضائي ولو بعد فوات الميعاد القانوني (شحادة، 1998، ص141. بن كدة، 2015، ص86). أي بمعنى القرار المنعدم هو القرار المشوب بعيب جسيم يشوب ركن الإرادة في القرار الإداري، وينحدر به إلى الانعدام، كالقرار الصادر من موظف ليس من اختصاصه أو واجباته الوظيفية إصداره، كذلك القرار الصادر عن جهة غير مختصة بإصداره (بطارسة وكشاكش، 1998، ص91).

وبذلك استقر الفقه والقضاء الإداريان على جواز سحب القرار الإداري المنعدم في أي وقت دونما التقيد بميعاد الطعن باعتباره قراراً منعدماً، والعدم لا يرتب حقاً ولا يولد أثراً مهما استطالت مدة بقائه، وبالتالي لا يتحصن بفوات مدة الطعن القضائي (فتح الباب، 1997، ص277-278. قطاونة، 2007، ص67).

ومن تطبيقات القضاء الإداري في ذلك، حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Bassiere) والذي قرر أن قرار المحافظ بتعيين شخص سبق تعيينه بأداة أخرى جديدة سكرتيراً لغرفة تجارية هو قرار معدوم الأثر يجوز للإدارة سحبه في أي وقت (هيلات، 2005، ص259).

وكذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: (إذا كان القرار الإداري صدر من موظف غير مختص، فإنه يتعين التفرقة بين عيب عدم الاختصاص البسيط وبين عيب عدم الاختصاص الجسيم، العيب الأول يصم القرار بالبطلان ومن ثم فإنه يتحصن بمرور ستين يوماً على صدوره، أما العيب الثاني فيوصم القرار بالانعدام مما يسوغ معه سحبه في أي وقت دون التزام بالمدة المشار إليها) (قرار رقم 20/820 قضائية، جلسة 24 مايو 1981 مشار إليه في: هيلات، 2005، ص260).

وفي القضاء الأردني ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها إلى أن القرار الصادر عن المدير العام للدفاع المدني بإحالة المستدعي - وهو برتبة وكيل - على التقاعد، هو قرار منعدم لا يتقيد الطعن فيه بميعاد لأنه مشوب بعيب جسيم أفقده خصائص القرار الإداري وذلك لصدوره عن المدير المذكور الذي ليس من صلاحياته أو واجباته الوظيفية إصداره (قرار رقم 2006/41 (هيئة خماسية) تاريخ 2006/2/27، منشورات مركز عدالة).

أما الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق فقد قضت بصفتها التمييزية في أحد قراراتها: (بأن القرارات والأوامر الصادرة من جهة إدارية غير مختصة تكون معدومة ولا ترتب أي أثر قانوني ولا تفيد الحكم أصلاً) (قرار وفتاوى مجلس شورى الدولة، 2006، رقم الدعوى التمييزية 287/انضباط/تمييز/2006/بتاريخ 2006/12/18، رقم الإعلام 289، ص540).

ومن قراءة هذا القرار يتضح للباحث أن القرار المنعدم هو الذي بلغت فيه درجة جسامة العيب حداً يجرده من صفات القرار الإداري ومقوماته كتصرف قانوني بشكل يكون فيه والعدم سواء، فلا يعدو أن يكون سوى عملاً مادياً جائر سحبة في أي وقت.

الفرع الثاني: القرار الإداري الصادر بناءً على سلطة مقيدة.

إن التمييز بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة يعتبر من الموضوعات الهامة في القانون العام، والسلطة تعني مباشرة الاختصاص، والسلطة سواءً تقديرية أو مقيدة ما هي إلا وسيلة لتحقيق غاية تطبيق القانون. فالسلطة تكون مقيدة عندما توجد شروط معينة لمباشرة الاختصاص وتكون تقديرية حين تتمتع الإدارة بالنسبة لبعض تصرفاتها بحرية التقدير، وهذه الحرية لا يمكن أن تكون في الدولة القانونية الحديثة خارج إطار القانون وإنما ضمن حدوده (الشرمان، 2014، ص39).

وتكون السلطة المقيدة عندما يحتم القانون على الإدارة أن تتصرف على نحوٍ معين ووفقاً لسلوك محدد وبشروط تفرضها القاعدة القانونية لمباشرة العمل، ومن الأمثلة الفقهية على السلطة المقيدة القرار الصادر بمنح رخصة قيادة أو رخصة بناء (الشرمان، 2014، ص40-41). أما السلطة التقديرية فتكون عندما تتمتع الإدارة العامة بحرية حينما تمارس الاختصاصات والصلاحيات التي أنيطت بها، وتشمل السلطة التقديرية للإدارة ثلاث حالات هي:-

أن تتدخل أو لا تتدخل بناءً على تلك الظروف.

أن تختار الوقت الملائم للتدخل.

أن تختار بحرية أسلوب التدخل أو كيف تتدخل (القرار الذي تراه متلائماً مع تلك الظروف) (الشرمان، 2014، ص51-52).

وفي نطاق رقابة القضاء على تصرفات الإدارة في سلطتها التقديرية؛ فإن القانون لا يملي عليها التقيد بقواعد وشروط معينة، وإنما منحها الحرية في مباشرة نشاطها، إلا أن رقابة القضاء تخضع لمبدأ عام هو أن القاضي الإداري قاضي مشروعية، وتقتصر رقابته على مدى مطابقة تصرفات الإدارة لحكم القانون، إلا أن الوضع يختلف في السلطة التقديرية والتي ترتبط بفكرة الملائمة، ويقصد بها أن يترك للإدارة وحدها مراعاة ظروف إصدار القرار الإداري والملابسات المحيطة به دون معقب عليها من القضاء (المحمد، 2008، ص166).

ووفقاً لهذا الفارق بين السلطتين؛ لا يتحصن بمرور ميعاد الطعن القضائي إلا القرارات الصادرة استناداً إلى سلطة تقديرية، لأن من شأنها أن تنشئ أو تعدل أو تلغي مراكز قانونية للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين، لذا لا يجوز للإدارة سحبها حتى لو استبان مخالفتها للقانون إلا خلال المدة المحددة للطعن بها قضائياً. أما القرارات الصادرة بناء على سلطة مقيدة فإنها ليست سوى مجرد تطبيق لقواعد آمرة تنعدم فيها سلطة الإدارة التقليدية، وبناءً عليه فإن هذه القرارات لا تنشئ بذاتها حقوقاً أو مراكز قانونية، بل تقتصر على تنفيذ مضمون القواعد القانونية، وبناء عليه يجوز للإدارة سحبها في أي وقت متى اتضح لها مخالفتها للقاعدة القانونية، وسبب ذلك أن قرارها لم يكن تطبيقاً سليماً لحكم القانون، فيجوز لها سحبه إذ لم ينشأ قرار إداري صحيح حتى يمكن أن تترتب عليه مراكز قانونية أو حقوق مكتسبة (هيلات، 2005، ص78. الحلو، 2008، ص554).

والقاعدة العامة فيما يتعلق بسحب القرار الإداري نتيجة خطأ قانوني من الإدارة لا بد له من شيء من التفصيل للتمييز بين خطأ الإدارة في حالتين:-

1- حالة خطأ الإدارة في استعمال سلطة تقديرية: لا يُبرر السحب في مثل هذا الخطأ انطلاقا من كون الخطأ في استعمال السلطة التقديرية لا أثر له على القرار الإداري، فالإدارة لا تمارس اختصاصا محددا بالقانون وتتمتع الإدارة بحرية في التقدير لا تؤثر على القرار الإداري ما لم يتضمن الأمر إساءة استعمال السلطة بوجود عيب في غاية القرار الإداري نتيجة استعمال الإدارة سلطتها التقديرية هنا فإن مثل هذا الخطأ في السلطة التقديرية يبرر السحب (الخليفات، 1999، ص65. محمود، 1994، ص194-195).

2- حالة خطأ الإدارة في استعمال سلطة مقيدة: هنا الإدارة تمارس اختصاص حدده القانون دون قيد من الحرية بالتقدير، وبالتالي فأي خطأ في استعمال سلطتها المقيدة يعني عيب مخالفة القانون لأن السلطة مقيدة ابتداء بنصوص القانون. وهنا يجوز للإدارة سحب قرارها استنادا لخطأ صادر عنها، ولكن خلال المدة التي يجوز إلغائها عن طريق القضاء (الخليفات، 1999، ص66. محمود، 1994، ص196).

وبالتالي فقد ذهب جانب من الفقه إلى التفرقة بين السلطتين بخصوص عملية سحب القرارات الإدارية، ويرى البعض الاعتراف للإدارة في حقها بسحب قراراتها المعيبة الصادرة استناداً إلى سلطة مقيدة، دون التقيد بميعاد زمني معين، وعدم إجازة ذلك بالنسبة للقرارات الصادرة بناءً على سلطة تقديرية. من منطلق أن القرار المبني على اختصاص مقيد يفيد أن المشرع يسلب الإدارة عند إصداره من كل سلطة تقديرية، فتختلط بذلك مشروعية القرار بملاءمة القرار عندما تسحب الإدارة قراراتها المعيبة بناءً على سلطة تقديرية (ليلة، 1970، ص148. الحلو، 2008، ص554-555. الزعبي، 1993، ص232. بسيوني، 1987، ص468).

لذلك قد استقر القضاء الأردني والعراقي على أنه يجوز للإدارة سحب قرارها استنادا لخطأ صادر عنها، ولكن خلال المدة التي يجوز إلغائها عن طريق القضاء (أي خلال مدة الطعن المسموح بها)، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد اكتسب هذا القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل (الخليفات، 1999، ص66). وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: (بما أن اجتهاد القضاء الإداري استقر على أن للإدارة الحق في سحب قرارها المخالف للقانون أو إلغائه في أي وقت عند ممارستها سلطتها المقيدة، فإذا أخطأت الإدارة في تطبيق القانون أو استبان لها فيما بعد أن تصرفها كان خاطئاً ومخالفاً لنص القانون فلها سحب القرار أو إلغائه دون التقيد بميعاد، وأنه لا يكسب المطعون ضدها حقاً ولا حصانه ضد الإلغاء (قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2016/254 (هيئة عادية) تاريخ 2016/10/5، منشورات مركز عدالة).

في حين ذهب اتجاه أخر من الفقه إلى نقد هذه التفرقة وعدم الإقرار بها في هذا المجال معتبراً أن الاتجاه السابق معيب وليس في مكانه، إذ سيؤدي إلى عدم استقرار المراكز والأوضاع القانونية عندما يجيز للإدارة سحب قراراتها الصادرة بناءً على اختصاص مقيد في أي وقت دون التقيد بميعاد معين. ومن جهة أخرى فإن السلطتين التقديرية والمقيدة تتداخلان معاً وباستمرار، ولا يمكن أن تكون سلطة الإدارة تقديرية بالنسبة لكل عناصر القرار الإداري، لأن منها عناصر مقيدة بصورة دائمة وهي عناصر الاختصاص والشكل والغاية، ومن ثم يمكن القول بأنه من المستحيل أن يكون القرار تقديرياً في جميع عناصره (الطماوي، 1996، ص743. خليل، 1973، ص340. بدوي، 2007، ص125. أبو العثم، 2005، ص258).

بل ويضيف أصحاب هذا الاتجاه أن فقهاء القانون في فرنسا يستندون إلى هذه التفرقة لغاية أخرى هي التوصل إلى معرفة مدى رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة في مباشرتها لكل من السلطتين المقيدة والتقديرية.. لكنهم لم يتطرقوا إلى هذه التفرقة ولم يستندوا إليها فيما يتعلق بسحب القرارات الإدارية (الطماوي، 1996، ص743).

وقد ميزت المحكمة الإدارية العليا في مصر في العديد من قرارتها بين صلاحية الإدارة في سحب قرارتها في حالة خطأ الإدارة وهي بصدد استعمال سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية، فالاختصاص التقديري لا يبرر سحب القرار، لأن الخطأ في استعماله ما لم يندرج تحت مدلول إساءة استعمال السلطة فلا أثر له على القرار (قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 1969/1/18، السنة 24، ص5).

في حين ذهبت المحكمة الإدارية العليا الأردنية إلى القول بأن اجتهاد القضاء الإداري استقر على أن للإدارة الحق في سحب قرارها المخالف للقانون أو إلغائه في أي وقت عند ممارستها سلطتها المقيدة، لأن تصرفات الإدارة الصادرة بناءً على سلطة مقيدة تكون مشروطة بقانونية هذه التصرفات، فإذا أخطأت الإدارة في تطبيق القانون أو استبان لها فيما بعد أن تصرفها كان خاطئاً ومخالفاً لنص القانون فلها سحب القرار أو إلغائه دون التقيد بميعاد، وأنه لا يكسب المطعون ضدها حقاً ولا حصانه ضد الإلغاء (قرار رقم 2016/254 (هيئة عادية) تاريخ 2016/10/5، منشورات مركز عدالة).

أما في العراق فلم نجد تطبيقات للقضاء العراقي في هذا الشأن لكن بعض التشريعات العراقية قد أعطت الإدارة سلطة تقديرية لسحب القرار الإداري إذ أشار قانون الخدمة البحرية رقم 201 لسنة 1975 إلى أن "يستغنى عن خدمات الضابط او البحار في أي وقت خلال فترة التجربة إذا ثبت للمؤسسة أنه لا يصلح للعمل المعين فيه، ويطالب بكافة نفقات التأهيل والتدريب ومخصصات السفر والإيفاد". إن هذا النص قد أعطى حرية للإدارة بسحب قرار تعيين صدر بصورة مشروعة واختيار من تراه كفئ للتعيين حيث إن معيار الكفاءة يبقى ضمن السلطة التقديرية للإدارة (الزبيدي، 2008، ص77).

ويميل الباحث بدوره مع الاتجاه الثاني القائل بعدم التفرقة حيث أن الحكمة والعدالة تقتضي المساواة بين سلطة الإدارة في سحب قراراتها سواءً أكانت صادرة بناءً على اختصاصٍ تقديري أم مقيد. ما دام أن الغاية التي توخاها القضاء الإداري هي إفساح المجال أمام الإدارة لسحب قراراتها غير المشروعة والمخالفة للقانون.

الفرع الثالث: القرار المشوب بغش أو تدليس أو تزوير.

يعتبر الغش والتدليس والتزوير من عيوب الرضا، فإذا صدر القرار نتيجة فعل صاحب المصلحة يعتبر القرار بحكم الباطل. وهو القرار الذي تصدره السلطة الإدارية نتيجة عمل من أعمال الغش أو التدليس أو التزوير من جانب الشخص الذي صدر القرار لصالحه أو بناءً على غش من جانب الإدارة أو أحد موظفيها، وهذا القرار الذي تصدره السلطة الإدارية يكون غير جدير بالحماية، لذا يجوز لها سحبه في أي وقت، ويكون الطاعن غير ملزم للتقيد به (بن كدة، 2015، ص88. طهراوي، 2004، ص86).

فإذا كان القرار الإداري صدر نتيجة غش أو خداع من ذي مصلحة، فإنه يكون باطلاً وتحصين القرارات المعيبة تستدعيه الضرورات العملية وتبرره حسن نية المستفيد من القرار الإداري المعيب، ولكونه على الأقل قد وقف من الإدارة موقفاً سلبياً، أما إذا انعدم حسن النية لدى المستفيد من القرار وكان هو الذي دفع الإدارة إلى إصدار القرار المعيب بغشه أو تدليسه فإنه يكون حينئذٍ غير جدير بالحماية، تطبيقاً للقاعدة المستقرة أن الغش يفسد كل شيء (شحادة، 1998، ص147. خليفة، 2017، ص315).

وبما أن الغش يفسد كل شيء؛ فقد قضت الغرفة الإدارية لمجلس الدولة الفرنسي في قرارها رقم 6/2329 بتاريخ 2006/11/29 في قضية (ف.ب) ضد والي ولاية البليدة، حيث تتلخص وقائع القضية في أن السيد (ف.ب) قدم وثائق مزورة لأجل الحصول على قرار الاستفادة من المستودع، فقضى مجلس الدولة بأن الحق الناشئ له ليس له صفة الحق المكتسب لكونه مبني على التزوير، وباستطاعة الإدارة سحبه ولو خارج ميعاد الأربعة أشهر (نبيل، 2014، ص48). كما طبق القضاء الإداري الفرنسي هذه القاعدة في حكمه بقضية (Sarovitch) وملخص تلك القضية بأن أحد الأجانب تمكن من خداع السلطات الفرنسية والحصول على الجنسية الفرنسية بناءً على إخفاء أوراق وحقائق ومستندات عن شخصه وماضيه عن السلطات الفرنسية المختصة، وصدور المرسوم بمنحه الجنسية الفرنسية، ثم حدث أن اكتشفت السلطات الفرنسية هذا الغش والخداع والتزوير بعد مضي سبع سنوات من منحه الجنسية الفرنسية، ولذا فقد صدر مرسوم بسحب قرار منح الجنسية سالفة الذكر، فطعن بالقرار الساحب لمخالفته للقانون وقد قضى المجلس برفض الطعن المقدم وأقر بشرعية السحب (الطماوي، 1996، ص547).

وفي القضاء الأردني، ذهبت المحكمة الإدارية العليا الأردنية إلى القول: (بما أن القرار الإداري الخاطئ والمبني على معلومات غير صحيحة ولا يرتب حقاً مكتسباً لأي أحد ويجوز للإدارة سحبه أو إلغائه في أي وقت دون التقيد بميعاد وعلى هذا استقر قضاء محكمة العدل العليا. (قرار رقم 2001/198 تاريخ 2001/10/13، 2009/422 تاريخ 2009/12/21 و 2013/194 تاريخ 2013/7/18). وعليه يكون ما ذهب إليه المطعون ضده مدير إدارة الموارد البشرية في وزارة التربية والتعليم في قراره المشكو منه موافقاً للمادة (4) من تعليمات اختيار وتعيين الموظفين في الوظائف الحكومية من الفئات الأولى والثانية والثالثة والعقود الشاملة لجميع العلاوات (2014-2016) وتعديلاتها (قرار المحكمة الإدارية رقم 2015/163 (هيئة عادية) تاريخ 2015/9/15، منشورات مركز عدالة).

أما في القضاء العراقي؛ فإن القاعدة العامة التي يستند إليها مجلس شورى الدولة هي أن ما بنيَّ على باطل فهو باطل، فقد ذهبت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في إحدى قراراتها إلى أن: (القرار الإداري السليم لا يمكن إلغاءه إلا إذا شابه غش أو تزوير) (قرار وفتاوى مجلس شورى الدولة، 2006، رقم الدعوى التمييزية 48/انضباط/تمييز/2006، تاريخ 2006/3/6، ص441). كما قررت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق، بصفتها التمييزية في إحدى قراراتها: (قرارات التعيين في الوظائف المستندة لوثائق ثبت أنها مزورة تعد من القرارات المعدومة) (قرار وفتاوى مجلس شورى الدولة، 2009، رقم الدعوى التمييزية 2009/12، تاريخ 2009/6/7، ص560).

وبتبين مما سبق أن القرار الإداري الصادر نتيجة الغش أو التدليس أو التزوير جائز سحبه دونما التقيد بميعاد الطعن، حتى لا يتاح لمن اقترف مثل هذه الأساليب الاحتيالية الإفادة منها مرة أخرى، وجني مكتسبات قائمة على التضليل والانحراف، بل وإخفاء الحقيقة عن سلطة الإدارة. وهذا هو موقف الفقه والقضاء الإداريين الفرنسي والمصري والأردني والعراقي في هذا الموضوع.

الفرع الرابع: حالة القرار الذي لم ينشر أو يعلن.

المقرر كأصل عام في هذه الحالة أن القرار الإداري عندما يصدر مستوفياً شروطه وأركانه القانونية ومستكملاً مقومات صحته ونفاذه، أصبح من شأنه أن يولد حقوقاً لذوي الشأن، وفي هذه الحالة أيضاً لا تملك الإدارة حق سحب مثل تلك القرارات ويمتنع عليها سحبها أو إلغائها إذا انقضت المدة القانونية المقررة لتحصين القرار الإداري، ولذلك فإن القرار الصادر من قبل الجهة الإدارية إنما يحدث أثاره في مواجهة الإدارة منذ تاريخ إصداره (كراغول، 2016، ص66).

إلا أن القضاء الإداري قد استقر على إمكانية سحب القرار الإداري الذي لم يعلن ولم ينشر للغير (ذوي الشأن)، حيث يبقى ميعاد الطعن فيه غير محدد ومفتوحاً، وبالتالي يعد من طائفة القرارات الإدارية غير القابلة للتحصين (الطماوي، 1996، ص562). حيث لا تسري المدة التي يجوز فيها سحب القرار الإداري إلا منذ تاريخ صدور إعلانه أو نشره وهذا يعود حسب نوع القرار أكان فردياً أم تنظيمياً، فإذا لم يتم ذلك فإن للإدارة سحب قراراتها متى تشاء وفي أي لحظة تشاء (شطناوي، 2009، ص655).

وقد استقر القضاء الإداري الفرنسي على ذلك في الحكم الصادر في قضية (Adje-trival) إذ جاء فيها: (بشرعية سحب القرارات الإدارية التي لم تنشر أو لم تعلن في أي وقت ودون التقيد بالمواعيد المقررة للسحب قانوناً) (عبد الحميد، 2008، ص368). كما قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأحد أحكامها قائلة: (إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه ما دام أن القرار الإداري لم ينشر ولم يعلن لصاحب الشأن فيه، فإن طلب إلغائه يبقى مفتوحاً إلى أن يثبت علمه بها علماً يقينياً شاملاً لمحتوياته وتفصيلاته). (عبد الحميد، 2008، ص369).

أما القضاء العراقي فقد تبنى ما عملت به الأنظمة السابقة، وذلك من خلال فصله بين نفاذ القرارات الإدارية والاحتجاج بها، فيعتبر القرار نافذاً منذ لحظة صدوره، إلا أنه لا يسري بحق أصحاب الشأن إلا من تاريخ التبليغ به بوسائل التبليغ المختلفة، فقد عدّ ديوان التدوين القانوني في احد أحكامه "إن سريان القرار بحق الأفراد لا يتم إلا من تاريخ التبليغ".(قرار الديوان رقم 252 /66 في 11/26/ 1866، مجلة الديوان، العدد الثالث، 1967، ص 188).

كما جاءت المادة (15/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 أنه: (يشترط أن يقدم الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال 30 يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقيةً أو حكماً). كما نصت المادة (17/ثانياً) من قانون مجلس الشورى المعدل على: (.. ويكون قرارها قابلاً للطعن به تمييزاً لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغاً).

ويتضح للباحث من نص المواد المذكورة أن المشرع العراقي قد أخذ بفكرة العلم اليقيني، وتوصل لفكرة مؤداها أن القرارات الإدارية التي لم تنشر ولم تعلن لذوي الشأن لا يسري بحقها ميعاد الطعن المقرر قانوناً عليها، وبسبب عدم العلم بالقرار فإنه يجوز السحب بأي وقت ما لم يعلم به أصحاب الشأن، أما إذا تحقق العلم يتوجب الالتزام بالسحب في المدة القضائية المقررة للطعن.

الفرع الخامس: التسويات الخاطئة للمرتبات.

ذهب الفقه والقضاء الإداريين إلى أن تسويات المرتبات التي تقع خطأً تخضع للسحب أو الإلغاء في أي وقت ودونما التقيد بميعاد الطعن القضائي متى تبين للإدارة وجه الخطأ فيها، وسبب ذلك أن الموظف يستمد حقه في التسوية المالية من قواعد تنظيمية عامة وليس من قرار إداري بحت، والسحب لا يعدو إلا أن يكون إجراءً تنفيذياً للقاعدة التنظيمية (قطاونة، 2007، ص70. بن كدة، 2015، ص87). فهذه التسويات لا يسري عليها ميعاد السحب، وإنما تخضع لمدة التقادم المعتادة باعتبار أن المنازعة لا تخرج عن كونها منازعة في مقدار الراتب مما يختص بها القضاء الإداري بحكم اختصاصه الكامل (طماوي، 1996، ص709).

وفي هذا الصدد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى القول إن شروط سحب القرارات الإدارية المعيبة وإلغاؤها لا تنطبق على استرداد الإدارة للأجور والمرتبات التي تكون قد صرفت للموظفين على خلاف القانون، وذلك خلال خمس سنوات (حكم صادر في 1927/3/11، في قضية (Dame Lehons) (Dalloz) سنة 1928، القسم الثالث، ص13).

أما بالنسبة للقضاء المصري؛ فقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في أحد أحكامها بأنه: (من المسلم به أن التسوية الخاطئة لا تلحقها حصانة تعصمها من السحب الإداري، بحيث يجوز لجهة الإدارة أن تسحب التسوية الخاطئة دون التقيد بمواعيد السحب، بل أن ذلك واجب مفروض عليها، كما ان القضاء الإداري متى طرح النزاع أمامه يقضي بإلغاء التسويات المعيبة دون التقيد بالمواعيد المذكورة إدارياً بالمعنى المفهوم قانوناً). (عبد الحميد، 2008، ص391).

وفي ذلك ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى أنه تعتبر المنازعات بدعاوى التسوية في حقيقتها منازعة بحق مالي وليست دعوى إلغاء، فدعوى المنازعة في الحقوق المالية الوظيفية التي استحدث المشرع الاختصاص بها لمحكمة العدل، هي في الأصل دعوى مدنية كانت من اختصاص المحاكم النظامية، لان مصدر الحق بها هو القاعدة القانونية وبالتالي فلا تخضع للشكلية المطلوبة في دعوى الإلغاء، ويترتب على ذلك ان الحكم الصادر بها لا يتمتع الا بالحجية النسبية وبما ان المدة التي يجوز الادعاء بها غير محددة بمدة الطعن الواردة على دعوى الإلغاء فتبقى مسموعة ما لم تسقط بمرور الزمن (قرار رقم 1992/123 (هيئة خماسية) تاريخ 1993/2/16، المنشور على ص 1961 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1994/1/1).

والملاحظ للباحث مما سبق ذكره؛ أن القضاء الإداري مستقراً على سحب التسويات الخاطئة في أي وقت ولسلطة الإدارة في حال اكتشاف وجود خطأ عليها أن تبادر إلى تصحيحه دون الالتزام بالمدة القانونية المحددة.

الفرع السادس: حالة القرارات الكاشفة للحقوق.

ذهب القضاء الإداري تبريراً لعدم تقيد بعض القرارات الإدارية بميعاد السحب إلى التمييز بين القرارات الكاشفة للحقوق والقرارات المنشئة لها، فالأولى هي تلك التي لا ترتب حقوق أو مزايا لصاحب الشأن، فهي مقررة بحكم القانون ولا تعدو أن تكون كاشفة للحق. والثانية هي تلك التي تنشئ مراكز لأصحاب الشأن فيها، وصادرة بحدود سلطة تقديرية، ويستخلص من ذلك أن القرارات المنشأة للحقوق تتحصن بعد فوات ميعاد السحب (أبو العثم، 2005، ص125).

وقد تعددت الآراء حول القرارات الكاشفة والمنشئة، حيث ذهب الطماوي إلى ضرورة التمييز بينهما، من حيث أن القرارات المنشئة تستقر بمرور مدة الطعن القضائي، في حين أن القرارات الكاشفة غير مستقرة ويمكن للإدارة سحبها في أي وقت متى كانت غير مطابقة للقانون (الطماوي، 1996، ص727).

حيث ذهب قضاء مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بتاريخ 1970/1/21 جاء فيه "القرارات الكاشفة التي لا تولد حقوقا ومزايا لصاحب الشأن لجهة الإدارة الحق في سحبها في أي وقت" (الكبيسي، 2000، ص274).

وقد أكد ذلك القضاء الإداري المصري في حكمه الصادر بتاريخ 4/7/ 1952 قائلا: "إن القرارات المنشئة للحقوق هي التي يمتنع على الإدارة سحبها بعد فوات المواعيد المقررة للسحب قانونا، أما إذا كان هذا الحق يستمده صاحب الشأن من القانون مباشرة، فليس القرار حينئذ إلا كاشفا للحق ومسجلا له ولجهة الإدارة سحبه في أي وقت". (الحلو، 2008، ص234).

وقد اتفق الفقه والقضاء الإداري على إن الرجعية في القرارات الكاشفة يسمح بها القانون وفي واقع الحال هي رجعية ظاهرية وليست حقيقية. مؤكدين إن الرجعية الحقيقية للقرار الإداري هي إحداثه أثراً قانونياً بالتعديل أو السحب أو الإلغاء في المراكز القانونية المتولدة عن قرار سابق على التاريخ الذي نفذ فيه القرار الكاشف وبالتالي فان القرار الكاشف فهو لا يحدث بذاته أثار قانونية مباشرة بل يقتصر اثره على الكشف عن القرارات القانونية المتولدة عن قرار سابق لأصحاب الشأن بذلك فالرجعية هنا هي رجعية ظاهرية وليست حقيقية. (الزبيدي، 2008، ص162).

وبالتالي يرى الباحث أن القرارات الكاشفة للحقوق هي تلك التي لا ترتب حقوق أو مزايا لصاحب الشأن، فهي مقررة بحكم القانون ولا تعدو أن تكون كاشفة للحق، والقرارات المنشئة للحقوق هي تلك التي تنشئ مراكز لأصحاب الشأن فيها، وهي التي تتحصن بعد فوات ميعاد السحب، بعكس القرارات الكاشفة التي للإدارة سحبها في أي وقت متى كانت غير مطابقة للقانون.

الفصل الرابع

الآثار المترتبة على سحب القرارات الإدارية والتعويض عنها

من المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين أن للإدارة الحق في أن تبطل قراراتها الإدارية غير المشروعة أي المعيبة منها من الناحية القانونية، وذلك عن طريق سحبها بأثر رجعي وما ينجم عن ذلك من زوال كل أثر قانوني للقرار الإداري منذ نشأته، كذلك السحب يشمل القرارات التي تسقط بسقوط القرار المسحوب والقرارات المترتبة عليه، إذ ليس لأحد أن يتمسك بالإبقاء على القرار الإداري المعيب لأنه لا يكسب حقا لأحد بالتالي للإدارة أن تسحب قراراتها المعيبة (خليل، 1964، ص570).

لذلك فإن السحب محدث لذات أثر الإلغاء القضائي باعتبار أن جزاء مخالفة عدم المشروعية يؤدي إلى إنهاء القرار الإداري بأثر رجعي من تاريخ صدوره، على أنه ليس معنى ذلك أن الآثار التي أنتجها القرار المسحوب في الماضي تزول من تلقاء نفسها بقوة القانون، وإنما يتوجب على الإدارة الالتزام بإصدار قرارات جديدة بسحب القرارات الأخرى التي ترتبت على القرار الأول الذي تم سحبه، فمحل كل منها مختلفاً (كراغول، 2016، ص52-53).

لذلك سيتم تناول هذا الفصل وفق المباحث التالية:-

المبحث الأول: زوال القرار المسحوب والقرارات التي تسقط بسقوطه بالتبعية بأثر رجعي.

المبحث الثاني: الإشكاليات التي تثيرها عملية السحب الإداري.

المبحث الثالث: التعويض عن سحب القرارات الإدارية.

المبحث الأول

زوال القرار المسحوب والقرارات التي تسقط بسقوطه بالتبعية بأثر رجعي

من المستقر عليه أنه يجوز للإدارة أن تقوم بسحب قرارها غير المشروع والمعيب بأثر رجعي كجزاء لعدم مشروعيته تصحيحا للأوضاع القانونية واحتراماً للقانون، فالسحب هو إعدام وإنهاء الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي منذ لحظة صدورها، أي القضاء على آثارها بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل (نبيل، 2014، ص50).

وعند سحب القرار الإداري تعتبر كافة القرارات الإدارية التي صدرت لاحقة بالاستناد إلى القرار المسحوب فاقدة لسندها القانوني وتسقط بالتبعية. حيث أن القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية لا تنشئ حقوقاً مكتسبة للأفراد ومن ثم يجوز إعدام أثارها بأثر رجعي بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل، وقد يكون سحب القرار سحباً كلياً او جزئياً إذا تعلق العيب في جزء منه، وكان القرار قابلاً للتجزئة. كأن يصدر قرار بتعيين أحد الموظفين في وظيفة حكومية ثم تسحب الإدارة قرارها فيسقط قرار التعيين ويسقط كل ما يكون قد بني على قرار التعيين من قرارات الأخرى كالنقل والترقية والإعارة (عبد الحميد، 2014، ص9).

على هذا الأساس؛ فإن جميع الآثار المترتبة على القرار المسحوب تزول منذ لحظة صدوره، بما في ذلك سقوط القرارات المستندة تستند في وجودها إلى القرار المسحوب، وذلك للارتباط الوثيق بينها واعتبارها تدخل في عملية قانونية واحدة فتتساقط بالتبعية بسبب فقدانها لسندها القانوني (الطهراوي، 2004، ص110).

لذا سيتم تناول هذا المبحث وفق المطلبين التاليين:-

المطلب الأول: شمول السحب لكافة القرارات الإدارية اللاحقة الأخرى.

غالباً ما يستدعي الأمر قيام الإدارة بإصدار القرارات اللازمة لتحقيق هذه النتيجة، وتقول في ذلك محكمة العدل العليا الأردنية السابقة أنه: (يترتب على إلغاء القرارات الإدارية محو آثارها بالنسبة للمستقبل فقط، بخلاف سحب القرار الإداري الذي يترتب عليه زوال كل آثر قانوني للقرار المسحوب ليس بالنسبة للمستقبل فقط وإنما بالنسبة للماضي كذلك، حيث يعتبر القرار المسحوب كأن لم يكن وبالتالي يفقد كل أثر قانوني له) (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2010/549، تاريخ 2010/5/20).

وتتم عملية السحب من طرف السلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة في خلال المدة الزمنية القانونية لإجراء عملية السحب، فينتج السحب آثاره بأثر رجعي، بمعنى أن القرار المسحوب يعتبر كأن لم يكن من تاريخ إصداره، وبمعنى أخر موته من تاريخ صدوره (حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1446، تاريخ 1990/1/13، الموسوعة الحديثة 1985-1993، ج5، ص1007. نقلاً عن: عبد الباسط، 2005، ص507).

سنحاول في هذا المطلب تناول مسألتين هامتين توضحان معطيات هذا المطلب وضمن الفرعين التاليين:-

الفرع الأول: سريان نطاق السحب على كافة القرارات الإدارية اللاحقة للقرار المسحوب.

إن قرار السحب هو قرار إداري بكل تفاصيله، لذا لابد للإدارة أن تلتزم بالإجراءات والقواعد القانونية لدى سحبها القرار الإداري (كراغول، 2016، ص54). وهنا يطرح التساؤل التالي:- هل يترتب على بطلان القرار الإداري بأثر رجعي بطلان كافة القرارات الإدارية اللاحقة له ؟ للإجابة على ذلك لا بد من التفرقة بين حالتين هما:-

الحالة الأولى: إذا كان كل من القرار المسحوب والقرارات اللاحقة له تتعلق بعملية قانونية واحدة تربط بينهما ولا يمكن تجزئتها، ومثال ذلك القرار الإداري الصادر بقبول أحد العطاءات المقدمة من إحدى الشركات فإن سحب مثل هذا القرار سيؤدي حتما إلى بطلان كافة القرارات الإدارية اللاحقة له مثل قرار إبرام العقد بين الإدارة والشركة ومن ثم يعتبر العقد كأن لم يكن .

الحالة الثانية: إذا كان القرار المسحوب والقرارات اللاحقة لا يتعلقان بعملية قانونية واحدة تربط بينهما ويمكن تجزئتهما، فإن سحب القرار الأول لا يؤدي إلى بطلان الثاني لعدم وجود ارتباط وثيق بينهما. ومثال ذلك إذا أصدرت الإدارة قرارا بفصل أحد الموظفين ثم عادت وسحبت قرارها المعيب بعدم المشروعية، فإن هذا السحب لا يؤثر على أي قرار إداري آخر تكون الإدارة قد أصدرته خلال هذه الفترة مثل لو أنها عينت موظف آخر بدل الموظف المفصول (النوايسة، 2009، ص105-106).

الفرع الثاني: القرارات التي تستند في وجودها إلى القرارات الإدارية الأخرى.

إن من أبرز آثار القرار المسحوب هو زواله بأثر رجعي من تاريخ صدوره واعتباره كما لو لم يصدر قط، على أنه قد تثار الصعوبة في بعض الحالات في تحديد القرارات التي تستند في وجودها إلى القرارات الإدارية الأخرى (الطماوي، 1975، ص212).

في ذلك جاء حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بأن ليس كل عدول من الحكومة عن قراراتها الإدارية النهائية بعد فوات ميعاد الطعن فيها بالإلغاء يعتبر سحباً غير جائز قانوناً، إذ عدم جواز السحب مقصوراً على الحالات التي لا يوجد فيها مراكز قانونية جديدة لأصحاب العلاقة تقتضي تعديلات بما يطابق القانون، لما في ذلك من إخلال بالحقوق المكتسبة لأصحاب الشأن فيها ـــــ مما يعد مخالفة قانونية ـــــ أما إذا ترتبت لهؤلاء مراكز قانونية جديدة تقضي على حسب القانون بتعديل ما كسبوه منها بمقتضى قرارات إدارية سابقة فإن ذلك لا يعد سحباً لتلك القرارات، وإنما هو تصرف إنشائي تجرية الحكومة في ضوء الوقائع الجديدة في ضوء القانون) (قرار محكمة القضاء الإداري المصرية تاريخ 1971/2/5، مشار إليه في: النوايسة، 2009، ص121).

المطلب الثاني: إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب.

السحب كحكم الإلغاء يُعدم القرار بأثر رجعي، ويترتب على ذلك اعتبار القرار المسحوب كأن لم يكن، حيث تقوم الإدارة بسحب القرارات التي صدرت تنفيذاً للقرار المسحوب، على أن يكون ذلك خلال المواعيد المقررة قانوناً، وإعادة ترتيب الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب، فالأثر الأول يعرف بالرجعية الهادمة (الآثار السلبية)، والأثر الثاني يعرف بالرجعية البناءة (الآثار الإيجابية) (عبد الحميد، 2014، ص9). وهذا ما سيتم بيانه في الفرعين التاليين:-

الفرع الأول: الأثار الهادمة للقرار الإداري المسحوب وعلاقتها بنظرية الموظف الفعلي.

يترتب على قرار السحب أثاراً تهدم القرار السابق تظهر في إزالة القرار المسحوب بأثر رجعي منذ تاريخ صدوره، ويترتب على القرار الساحب تجريد القرار المسحوب من قوته القانونية من وقت صدوره ومحو أثاره بأثر رجعي، والأثر الرجعي بهذا الشأن معناه تدخل الإدارة بقرار أخر، جديد لسحب قرار سابق ولد معيباً منذ صدوره (عبد الحميد، 2014، ص10).

وتطبيقاً لهذا النوع من أثار السحب يقرر القضاء أن القرار الساحب يترتب عليه رد الموظف المبالغ التي تقاضاها بطريق الخطأ، ومثال ذلك: إذا كان القرار المراد سحبه صادراً بالعلاوات أو بالترقية، فإن الأثر السلبي يتمثل بزوال هذه العلاوة أو الترقية بحيث يمتد هذا الأثر إلى الآثار المتولدة عن القرار بإعدامها جميعاً واعتبارها كأن لم تكن بأثر رجعي، كما ويفقد الموظف الدرجة التي رقيّ إليها ويعود لحالته الأولى ويرد كافة المبالغ التي حصل عليها نتيجة هذه الترقية أو العلاوة (أبو العثم، 2005، ص540).

حيث استقر مجلس الدولة الفرنسي على أن سحب القرار المطعون فيه، قد يكون صريح وقد يكون ضمني، وبهذا تعتبر الدعوى منتهية وغير ذات موضوع، حتى لو كان سحب القرار المطعون فيه ضمنياً وهو ما استقر عليه المجلس. كذلك من قضاء مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص أن القرار الصادر بسحب تعيين أحد الموظفين من مقتضياته بأثر رجعي رد كل المزايا المالية التي ترتبت على هذا التعيين (شطناوي، 2011، ص567).

وبذات المبدأ أخذت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في 15 ديسمبر 1952 إذ بعد أن قررت مبدأ رد الموظف المبالغ التي تقاضاها خطأً، قررت أن الرد لا يكون عن طريق الحجز على مرتبه، لأن الخطأ الذي يؤدي إلى السحب ليس من بين الأسباب التي تجيز الحجز على المرتب (نبيل، 2014، ص51-52).

وبالتالي فإن موقف الفقه والقضاء الإداريين من آثار سحب القرارات الإدارية؛ استقر على أن سحب القرار الطعين يؤدي إلى اعتبار الدعوى منتهية وغير ذات موضوع، كلما قررت السلطة المختصة سحب قرارها المطعون فيه بأثر رجعي (أبو العثم، 2005، ص540).

نظرية الموظف الفعلي.

يرى البعض أنه إذا كان الأصل أن القرار الساحب يترتب عليه زوال القرار المسحوب بأثر رجعي، بل تساقط جميع القرارات التي صدرت استناداً إليه، فإن هذا الأثر قد اصطدم باعتبارات عملية يفرضها الواقع، مردها أن القرار المسحوب قد ترتب عليه في بعض الأحيان أثار تقتضي العدالة والمصلحة العامة الإبقاء عليها، وذلك استناداً إلى أصول قانونية أخرى تحول دون تطبيق الأثر الرجعي للسحب. وهناك مثال كثير الوقوع عملياً وهو سحب القرار الصادر بتعيين موظف (لأنه لم يكن معيناً بصورة قانونية سليمة)، فهذا الموظف كان يمارس أعمالاً وظيفية ويصدر قرارات إدارية ويقبض مرتباً ويمثل الدولة في بعض المهام، فلو طبق الأصل العام للسحب، أي زوال القرار المسحوب بجميع أثارة المترتبة عليه، لأدى ذلك إلى بطلان كل الأعمال والتصرفات التي مارسها هذا الموظف وقد تكون أحكاماً قضائية إذا كان قاضياً، وهذا ما يعرف بـــ (نظرية الموظف الفعلي أو الموظف الواقعي) (طهراوي، 2004، ص111. الحلو، 2008، ص428. عبد الحميد، 2014، ص11-12).

وبسبب تعذر القبول بهذه النتائج والآثار، وأمام هذه الصعوبات سلم مجلس الدولة الفرنسي ومن بعده القضاء الإداري؛ بأن بعض الآثار التي نتجت عن قرار التعيين الباطل المسحوب تبقى قائمة، عملاً بنظرية الموظف الفعلي، واستناداً إلى مبدأ مهم هو حماية الغير حسن النية، وتجنيبه نتائج السحب التي قد تلحق ضرراً به. فقرارات الموظف الذي يبطل أو يلغى قرار تعيينه لا بد أن تبقى نافذة وتعد صحيحة، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالأفراد الذين تعاملوا معه بحسن نيه، وترتبت لهم بناءً على هذه القرارات حقوقاً أو مراكز قانونية (الطماوي، 1996، ص780. كنعان، 2012، ص343).

الفرع الثاني: الآثار البناءة للقرار الإداري الساحب.

لا يستهدف قرار السحب إعدام القرار المسحوب بأثر رجعي فحسب، بل يستلزم وبحكم اللزوم إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب. ومقتضى ذلك أن تصدر الإدارة القرارات لتحقيق غرض القرار المسحوب بحيث يصبح كأن لم يكن، مثال ذلك: القرار الذي يصدر بسحب قرار إحالة موظف إلى التقاعد يستوجب صدور قرارات أخرى بإعادة تعيين الموظف وصرف كل مستحقاته في الفترة التي نفذ فيها قرار الإحالة وكذلك منحه الدرجة التي يستحقها، كما لو لم يتم إحالته إلى التقاعد، بحيث لا يعد للقرار المسحوب أي أثر لا في الماضي ولا الحاضر ولا المستقبل (كراغول، 2016، ص54).

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على هذه القاعدة في حكمه الصادر بتاريخ 22 مايو 1953 ويخلص في أنه على إثر خلاف نشب بين مدير الأمن العام ومدير البوليس القضائي ترك هذا الأخير وظيفته فصدر قرار بفصله وبعد مضي ثلاث سنوات صدر قرار بسحب الجزاءات التي صدرت ضده والتي ترتبت على ترك الوظيفة وتمت إعادته إلى نفس الوظيفة التي كان يشغلها قبل فصله (نبيل، 2014، ص52-53).

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها على ذلك بقولها: (إن سحب القرار الصادر بإلغاء قرار الترقية يترتب عليه إعادة الحال إلى ما كانت علية). (حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 906، تاريخ 1964/10/22، مشار إليه في: عبد الحميد، 2014، ص10).

أما في القضاء الأردني فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في أنه: (عاد محافظ إربد وسحب قراره الطعين وقرار إخلاء سبيل المستدعين دون أن يقدما الكفالة المطلوبة، وحيث تجد المحكمة أن محافظ إربد قام بسحب القرار الطعين، فإن الدعوى في مثل هذه الحالة تعتبر منتهية وغير ذات موضوع) (قرار فصل تاريخ 1995/3/26، مجلة نقابة المحامين لسنة 1995، ص3098).

أما عن موقف القضاء العراقي فيعتبر سحب القرار الإداري بمثابة عودة إلى الحالة التي كان عليها قبل صدوره، وإعادة بناء المراكز القانونية حسب وضعها السابق، ومن الناحيتين الواقعية والقانونية، ويرى البعض بأن السحب يرتب الأثر الرجعي وهدم النتائج التي ترتبت على القرار المسحوب فيه، كما أن هذه النتيجة تتبعها نتيجة إجرائية تتعلق بالدعوى المقامة أمام القضاء لطلب إلغاء القرار (الكبيسي، 2000، ص796).

وفي هذا الشأن قضت محكمة التمييز العراقية بقولها: (إن قرار سحب الاستملاك يترتب عليه إعادة الحال إلى ما كانت عليه، وبالتالي من الأثار القانونية لقرار السحب قرار المحكمة بإبطال الدعوى المقامة أمامها) (قرار محكمة التمييز العراقية رقم 1308/دعوى مدنية/عقار/974، فصل تاريخ 1974/7/6، النشرة القضائية لسنة 1977، ص324، أشار إليه: الكبيسي، 2000، ص796).

وفي قرار أخر تقول ذات المحكمة أن: (قرار الاستملاك للمنفعة العامة يعتبر قراراً إدارياً يمكن الرجوع فيه (أي سحبه) دون أي قيد طالما لم يصدر قرار من المحكمة بخصوصه، وبشرط أن يرجع المُستملك منه على المُستملِك بما سببه هذا من ضرر) (قرار محكمة التمييز العراقية رقم 898/دعوى مدنية/عقار/974، فصل تاريخ 1974/7/27، النشرة القضائية لسنة 1978، ص542، أشار إليه: الكبيسي، 2000، ص795)

كذلك فإن ديوان التدوين القانوني في قرار له بتاريخ 1/23/ 1964 ذهب إلى القول: "إن الموظف المفصول سياسيا والملغى "المسحوب" امر فصله وأعيد تعيينه موظفا... فإن قرار الإلغاء "أي السحب" هذا يعيده إلى الحالة التي كان عليها قبل الفصل أي يعيده موظفا من ذلك التاريخ مما يعتبر موظفا عند تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم 24/ لسنة 1960 وان مدة الفصل تعتبر خدمة لأغراض الترفيع والعلاوة والتقاعد..."(قرار الديوان رقم أج1/ 321 بتاريخ 1/23/ 1964 مجلة الديوان، ع1، 1973، ص 132، 133).

وخلاصة القول؛ فإن عملية السحب تزيل القرار المسحوب من الوجود وبأثر رجعي ويعتبر كأنه لم يولد قط. كما يقع على عاتق الإدارة أن تتخذ الإجراءات اللازمة في العودة إلى الحالة التي كانت عليه قبل صدور القرار هذا بالنسبة لمن صدر القرار بحقه، ومعنى ذلك بالنتيجة أن أثار القرارات الماضية لا تزول من تلقاء نفسها أو بقوة القانون أو بأي طريقة أخرى كفوات الميعاد القضائي أو غيره، ولكن الإدارة ملزمة بسحب القرارات الأخرى التي تترتب على القرار الأول الذي تود سحبه.

المبحث الثاني

الإشكاليات التي تثيرها عملية السحب الإداري

لا شك أن نظرية السحب الإداري تثير مجموعة من الإشكالات الخاصة بأثار تطبيق سلطة السحب، لذلك سوف نتطرق إلى أهم هذه الإشكالات من خلال محاولة:

معرفة هل يجوز الطعن في القرار الساحب؟ (المطلب الأول)

معرفة هل يجوز للسلطة الإدارية تجديد عملية السحب الإداري؟ (المطلب الثاني)

معرفة آثار سلطة السحب على دعوى السحب القضائي؟ (المطلب الثالث)

وذلك سيتم وفقاً للترتيب التالي في المطالب التالية:-

المطلب الأول: إجازة الطعن في القرار الساحب.

قرار السحب كأي قرار إداري يجوز لصاحب المصلحة الطعن به والمطالبة بإلغائه قضائياً لدى المحكمة الإدارية المختصة، ولا ريب في أن القضاء الإداري يقضي بإلغاء قرار السحب إذا تبين له عدم مشروعيته لكونه مشوباً بأحد عيوب القرار الإداري، أو أنه مخالف للأحكام القانونية المقررة بشأن عملية سحب القرارات الإدارية (الطهراوي، 2004، ص112).

ومما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية قولها: (بما أن الفقه والقضاء مستقران على أن الإدارة لا تملك سحب القرار الإداري السليم أو الغاءه، فيكون القرار الطعين قد صدر مخالفاً لما استقر عليه الاجتهاد ومستوجباً الإلغاء) (قرار رقم 98/176، تاريخ 1998/12/20، المجلة القضائية لسنة 1998، العدد 12، ص309).

ولعل من البديهي القول أن الحكم الصادر بنتيجة دعوى إلغاء قرار السحب يحوز حجية الأمر المقضي به، ولا يجوز الطعن به إلا بالطريق المقرر قانوناً، ففي مصر مثلاً: يجوز ذلك عن طريق التماس إعادة النظر أو الاستئناف أمام محكمة القضاء الإداري، أو الطعن لدى المحكمة الإدارية العليا بالشروط المقررة قانوناً للطعن بصفة عامة (الطماوي، 1996، ص781-782).

أما في الأردن؛ فإنه بموجب قانون القضاء الإداري الأردني الجديد رقم 27 لعام 2014 أصبح التقاضي الإداري على درجتين، فقرار محكمة الدرجة الأولى بإلغاء قرار السحب يجوز الطعن به أمام محكمة الدرجة الثانية، ليصبح بعدها قطعياً لا يجوز الطعن به أمام أي جهة قضائية أخرى.

المطلب الثاني: مسألة سحب القرارات الإدارية الساحبة.

ما دام أن قرار السحب لا يعدو كونه قراراً إدارياً، لذا فإنه يجوز للسلطة الإدارية المختصة أن تقوم بسحبه أيضاً شريطة الالتزام بالقواعد والضوابط المقررة بهذا الشأن. وفي هذه الحالة يُعد القرار الأول المسحوب كأنه لم يسحب، ويستمر نفاذه من التاريخ الذي صدر فيه ابتداءً على اعتبار أنه لم يصدر قرار بسحبه (الطهراوي، 2004، ص115).

وحتى يكون قرار السحب صحيحاً يجب أن تراعي الإدارة في إصداره القواعد العامة للقرارات الإدارية من جهة، ومن جهة أخرى القواعد الخاصة بالسحب المشروع، وعليه إذا أخلت الإدارة بإحدى هذه الأحكام والشروط تكون قرارات سحبها غير مشروعة.

يثور تساؤل هنا: هل يمكن للإدارة أن تكرر عملية السحب إذا توافرت شروطها؟

من المعلوم أن القضاء الإداري غير مستقر على الأخذ بحكم واحد بخصوص هذه المسألة، فمثلاً القضاء الفرنسي يجيز للإدارة القيام بسحب قراراتها الساحبة المعيبة فيعتبر القرار المسحوب كأن لم يسحب ولم ينفذ من تاريخ سريانه لأول مرة. فالقرار الساحب يرد عليه السحب كأي قرار إداري فإذا كان قرار السحب معيباً يتعين سحبه في خلال مدة الطعن القضائي وإلا تحصن من السحب والإلغاء معاً (نبيل، 2014، ص53).

أما القضاء المصري فنجده مختلف تماماً عن نظيره الفرنسي، حيث أنه قرر مبدأً عاماً يقضي بعدم جواز سحب القرار الساحب، وفي حالة ما إذا صدر القرار الساحب معيباً فإنه يجب اعتباره كأن لم يكن وفقاً لقاعدة الساقط لا يعود، وهذا ما أكده حكمه الصادر بتاريخ 1990/1/10 (عكاشة، 1987، ص976. الطماوي، 1996، ص783).

وهذا كذلك ما استقر عليه القضاء الأردني، حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الخصوص بأنه: (يحق للإدارة الرجوع عن قرار السحب، لصدوره بعد انقضاء مدة الطعن بالإلغاء، ويعتبر قرار الرجوع صحيحاً إذا وقع خلال المدة القانونية للطعن بقرار السحب) (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 71/49، مجلة نقابة المحامين الأردنيين لعام 1973، العددان 1 و2، ص123).

ويلاحظ الباحث أن القضاء الفرنسي والقضاء الأردني لهما نظرة إيجابية في هذا الموضوع، حيث أن قيام الإدارة بهذا التصرف ترتب تحقيقاً لمبدأ المشروعة، أما القضاء المصري نجده ينكر حق الإدارة في القيام بسحب قرارات السحب السابقة باعتبار أن هذه المسألة لا يتقبلها المنطق لأننا نقوم بإعادة إحياء قرار أعدم وفقد كل مقوماته.

أما موقف القضاء من سحب الإدارة لقرارات السحب السليمة، فإذا كان قرار السحب سليماً وقامت الإدارة مع ذلك بسحبه كان قرار السحب الجديد معيب بدوره وعرضة لسحب ثالث خلال مدة الطعن القضائي وهو ما يعرف " بسحب السحب ". وهذا ما أشار إليه مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Ministre des affaires socials) والذي قضى بأن سحب القرار السليم يعتبر سحباً معيباً يجوز سحبه أو إلغائه خلال مدة الطعن القضائي (نبيل، 2014، ص54).

المطلب الثالث: أثر سحب القرارات المعيبة على دعوى السحب القضائي.

الإدارة إذا أرادت إنهاء قراراتها سواءً من تلقاء نفسها أو بطلب من الأفراد، فهذا قد يأخذ منها وقتاً طويلاً أو قصيراً بحسب الأحوال لاتخاذ قرار إداري يقضي بإعادة الأوضاع إلى حالها، ولهذا فقد تصدر قراراتها أحياناً متأخرة مما يدعو الأفراد إلى رفع دعوى لإلغائها وقد تصدرها الإدارة أثناء نظر الدعوى (الطهراوي، 2004، ص113).

فإذا ما طعن صاحب المصلحة بالقرار لدى القضاء لإلغائه، يحق للسلطة الإدارية وقبل صدور الحكم أن تقوم بسحب قرارها المطعون فيه، بل أن ذلك أحد الأسباب الرئيسية التي أجيز للإدارة من أجلها سحب القرار الإداري المعيب، وذلك تجنباً للحكم بإلغائه وما يلحق بهذا الإلغاء من تبعات (الطماوي، 1996، ص770).

لذلك يثور تساؤل هام هنا وهو: ما هو مصير دعوى الإلغاء في مثل هذه الحالات؟ وما هو واجب الإدارة؟

الأمر يتجلى هنا في ثلاث حالات هي:-

الحالة الأولى: حالة قيام الإدارة بسحب القرار الإداري المعيب قبل إقامة أو رفع دعوى لإلغائه، فإذا ما أصدرت الإدارة قرار يقضي بسحب القرار غير المشروع فإن هذا الأخير يصبح منعدماً أي لا وجود له على الإطلاق، فإذا قام المتضرر من القرار برفع دعوى الإلغاء يطلب فيها إلغاء هذا القرار تحقيقاً لمبدأ المشروعية، فهنا يجب على القاضي أن يرد الدعوى شكلاً نظراً لافتقارها شرط المصلحة، لأن المصلحة شرط شكلي هام لقبول دعوى الإلغاء، ولذلك نطبق هنا مبدأ (لا مصلحة لا دعوى)، وتعود مصاريف رفع الدعوى على رافعها وليس على الإدارة باعتبار أن الإدارة قامت بواجبها في الوقت المناسب (الطهراوي، 2004، ص113).

الحالة الثانية: حالة قيام الإدارة بسحب القرار الإداري المعيب بعد رفع دعوى الإلغاء، فإذا قامت الإدارة بالتدخل لسحب قراراتها غير المشروعة بعد رفع الدعوى فعلاً وقبل صدور حكم الإلغاء فإن تصرفها يكون مشروعاً لوقوعه داخل الإطار الزمني المحدد لتدخلها عن طريق السحب، لكن الإدارة في هذه الحالة تتقيد في عملية السحب بطلبات الخصوم في الدعوى فيجب أن يكون قرارها مبنياً على نفس أسباب الطعن القضائي وأن يتحدد نطاقه بنفس الحدود، وقرار السحب في هذه الحالة يؤدي إلى إنهاء الخصومة لانتفاء شرط أساسي من شروطها وهو الوجود القانوني للقرار المطلوب إلغائه لأنه أصبح قراراُ منعدماً (الطماوي، 1996، ص ص:773-774).

الحالة الثالثة: هي حالة قيام عملية السحب بعد صدور حكم الإلغاء، ففي هذه الحالة يكون حكم الإلغاء صحيحاً وهو الذي يعتد به بحيث يعيد الأوضاع إلى حالتها الأولى، أما السحب فلا قيمة له ولا أثر له، كما لا يمكن تحميل الإدارة تكاليف رفع الدعوى في هذه الحالة (الطهراوي، 2004، ص114).

وفي تطبيق ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية بأنه: (لما كان ما سبق ذكره يعتبر سحباً للقرار الإداري المطعون فيه فإن الدعوى والحالة هذه تعتبر منتهية وغير ذات موضوع. ومن حيث الرسوم وأتعاب المحاماة وحيث أن سحب القرار الإداري قد تم بعد صدور حكم المحكمة الإدارية مما يتعين معه الحكم للطاعن بها. مما تعتبر الدعوى منتهية وغير ذات موضوع) (قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2015/178 (هيئة عادية) تاريخ 2015/9/15، منشورات مركز عدالة).

كذلك من تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية السابقة قولها: (إن سحب قرار الترخيص يجعل الدعوى بالنسبة للمستدعي غير ذات موضوع) (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 81/62، مجلة نقابة المحامين لسنة 1981، العدد 12، ص2013). وقضت كذلك أنه: (إذا ألغت لجنة العطاءات العطاء فإن ذلك يؤدي إلى سحب قرار إحالة العطاء على المستدعى ضده، وبالتالي فلا يقبل طعن في قرار غير موجود، على أساس أن القرار المسحوب لم يعد قائماً) (قرار رقم 82/6، مجلة نقابة المحامين لسنة 1982، العدد 7، ص956).

المبحث الثالث

التعويض عن سحب القرارات الإدارية

القاعدة العامة والمستقرة في القضاء الإداري بأن الإدارة لا تسأل عن القرارات التي تصدرها إلا إذا ترتب على القرار خطأ من جانبها ويكون القرار غير مشروع. إذ تقوم مسؤولية الإدارة عندما يكون القرار معيباً أي القرار الذي تم إصداره قد شابه عيبٌ من عيوب المشروعية المنصوص عليها قانوناً، وأن يترتب ضرراً من جانب الإدارة على المضرور (أبو الهوى، 2010، ص58).

إذاً لصاحب الشأن إضافة إلى حقه في رفع دعوى الإلغاء، أن يطالب أيضاً بالتعويض عما أصابه من ضرر ناجم عن قرار السحب المعيب، وبالطبع فإن القضاء لا يحكم بالتعويض إلا إذا توافرت شروطه وهي: الخطأ الذي ارتكبته الإدارة بسحب قرارها، والضرر الذي لحق بالمدعى عليه نتيجة ذلك، وعلاقة السببية التي تربط بين الخطأ والضرر (البنا، 1990، ص373). وليس بلازم الحكم بالتعويض عن كل قرار معيب قضت المحكمة ببطلانه وإلغائه، بل يشترط القضاء الإداري أن يكون خطأ الإدارة جسيماً، أي مؤثراً في موضوع القرار (كنعان، 2010، ص164. الطهراوي، 2004، ص118).

وبناءً على هذا الأساس؛ فإذا قدر القضاء أن خطأ الإدارة كان يسيراً أو أن العيب الذي شاب قرارها كان شكلياً، فإنه في معظم أحكامه لا يقضي بالتعويض في مثل هذه الحالات، وتؤكد محكمة العدل العليا على ذلك بقولها: (إن مسؤولية مصدر القرار عن التعويض لا تتحقق بمجرد إلغاء القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص أو الشكل، فمثل هذا العيب لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار وجوهره، بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كعيب مخالفة القانون وعيب إساءة استعمال السلطة) (قرار محكمة العدل العليا رقم 94/37، مجلة نقابة المحامين لسنة 1994، العددان 4 و5، ص788).

وما تجدر الإشارة إليه أن طلب التعويض لا يتقيد بميعاد الإلغاء القضائي وهو ستون يوماً، بل يخضع تحديده للقواعد العامة، أي أن الحق في رفع دعوى التعويض يتقادم بتقادم الحق المدعى به، وكقاعدة عامة فإن هذا الحق لا ينقضي إلا بمضي خمسة عشر عاماً من تاريخ الاستحقاق (كنعان، 2010، ص167).

وبناء على ذلك، سنبحث التعويض عن سحب القرارات المشروعة، التعويض عن سحب القرارات غير المشروعة والتعويض في حالة سحب القرارات المعدومة، في المطالب الثلاث التالية:-

المطلب الأول: التعويض عن سحب القرارات المشروعة.

الأصل أن جهة الإدارة ملزمة بالتدخل لإجراء السحب وتصحيح قراراتها المخالفة للقانون في الحدود التي رسمها القانون في شأن سحب القرارات الإدارية، فإذا صدر القرار مشوباً بأحد العيوب القانونية وبادرت الإدارة إلى سحبه أثناء المدد القانونية المحددة في هذا الشأن، فإنها تكون قد سارت وفق الضوابط القانونية ولا يمكن لفرد أن يتذرع ضرراً قد حاق به جراء قرار السحب السليم (كراغول، 2016، ص ص:114-115).

وتقوم مسؤولية الإدارة عن قراراتها على أساس الخطأ، ولقيام هذه المسؤولية يشترط أن يكون القرار الناتج عنه الضرر غير مشروع، فيكون للمضرور أن يطالب بالتعويض أياً كان هذا الضرر، إلا أنه وبالرغم من الإقرار بمسؤولية الإدارة عن أعمالها وإلزامها بالتعويض فإن مسؤولية الإدارة تقع تحت طائلة قواعد القضاء الإداري وتختلف عن القواعد التي تحكم مسؤولية الأفراد فيما بينهم، لأن السلطة تمثل الصالح العام، كما استقر الراي على أنه يجب التفرقة بين الأخطاء الشخصية التي يرتكبها الموظف بمعزل عن عمله الإداري فلا تكون بسبب الوظيفة ولا بمناسبة أدائه لعمله وهذه الأخطاء لا دخل لها عن مهام وظيفته وبالتالي تخضع لأحكام القضاء العادي، وهنا يترتب على الموظف مسؤولية شخصية، وبين الأخطاء التي يرتكبها أثناء تأدية عمله الوظيفي وتسمى بالأخطاء المرفقية والتي تستوجب قيام دعوى مسؤولية الإدارة أمام القضاء الإداري (القطاونة، 2007، ص121).

فقد كان موقف القضاء الفرنسي واضحاً في قضية (Trouillas) حيث أن ملخص القضية ما يلي: (بأن السحب المطابق للقانون، ولوروده على القرار المخالف للقانون وتم إجراءه خلال المواعيد القانونية المقررة للسحب، فإن المدعي في هذه الحالة لا يستحق تعويضاً عن السحب لانتفاء ركن الخطأ الذي يبرر الحق في التعويض) (درويش، 1981، ص515).

وقد يولد قرار السحب الصحيح ضرراً لصاحب الشأن ويكون هذا الضرر متوقع حصوله، والنتيجة المترتبة على ذلك أنه لا يحكم للمتضرر بالتعويض، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد جرى على تعويض بعض حالات السحب الصحيحة التي يترتب عليها ضرراً للأفراد، وبنى ذلك لاعتبارات عدة أهمها قواعد العدالة. وجاء ذلك التطبيق في قضية (Bonzy) التي تتلخص بما يلي: (أن اللجنة الإدارية لأحد مكاتب الإعانات قد قررت إعانة مقدارها (500) فرنك للمدعو (Bonzy) وقبل موافقة مدير المديرية عليها قامت اللجنة المذكورة بسحب قرار الإعانة الأمر الذي دفع المذكور إلى رفع دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي مطالباً فيها بتعويض مساوٍ للمبلغ الذي أقرته اللجنة المذكورة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي جرى على قراراته السابقة بعدم منح التعويض الكامل على أساس الضرر من السحب. في هذه الحالة قضيً للسيد (Bonzy) بنصف الإعانة فقط كتعويض باعتبار إن الإعانة المذكورة لم تكن قد تقررت بصفة نهائية (كراغول، 2016، ص116).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بأنه: (إن مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية منوطة بأن يكون القرار معيباً، وأن يترتب عليه ضرر وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعية القرار وبين الضرر الذي أصاب الفرد، فإذا كان القرار سليماً مطابقاً للقانون فلا تسأل الإدارة عن نتائجه مهما بلغت جسامة الضرر الذي يلحق الفرد من تنفيذه) (قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1565 فصل 1957/4/27، أشار إليه الكبيسي، 2000، ص827).

أما موقف القضاء الإداري الأردني فيما يخص التعويض عن سحب القرارات الإدارية السليمة فقد سار على نهج القضاء الإداري الفرنسي والمصري، فلا يقيم مسؤولية الإدارة عن قرارات السحب السليمة شريطة أن يكون السحب مطابقاً للقانون، حيث ورد في قرار لمحكمة العدل العليا الأردنية: (إن من المسلمات فقهاً وقضاءً أن مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسييرها للمرافق العامة، تقوم على توافر أركان ثلاث: هو قيام خطأ من جانبها وأن يحث صاحب الشأن ضرر نتيجة هذا الخطأ، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، فإن انتفى أحد هذه الأركان فلا مسؤولية ولا تعويض) (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1994/325، فصل تاريخ 1994/11/16).

أما في العراق؛ فقد تأثر القضاء الإداري العراقي باجتهاد القضاء الإداري المقارن السابق، فقد ورد في قرار لمحكمة التمييز العراقية من أنه: (إن البلدية وإن كان من سلطتها تنظيم المباني في البلد وفقاً للخطة التي تراها أوفق للمصلحة العامة، غير أنه ليس لها بعد منح الإجازة طبقاً لأصولها أن تمنع الاستمرار في العمل في البناء دون ارتكاب مخالفة تبرر إلغاء الإجازة فيكون المنع لا أساس له من القانون ويستوجب إلزامها بالتعويض (قرار محكمة التمييز العراقية، منشور في مجلة القضاء الإداري، العدد 3، لسنة 1996، ص91، أشار إليه: الكبيسي، 2000، ص822). كما جاء قرار لمجلس الانضباط العراقي لسنة 2007 يقضي بأنه: (وحيث أن أمر إحالته إلى التقاعد قد ألغيّ كونه قرار معدم مما يستلزم معه إزالة كافة أثاره، ومن ضمنه تعويض المدعي عما فاته من مبالغ عند ممارسة الوظيفة، أي ما يعادل ما كان يتقاضاه قبل إحالته إلى التقاعد (قرار محكمة القضاء الإداري العراقي رقم 29 لسنة 2007، فصل تاريخ 2007/5/31، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي، ص383، أشار إليه: كراغول، 2016، ص119).

وعلى ذلك؛ فقد نصت المادة (7) من البند 7/الفقرة (ب) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي على: (عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على التظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) يوماً من تاريخ رفع التظلم حقيقة أو حكماً، وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني، ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة المخالفة أو الخارقة للقانون).

مما سبق ذكره؛ فيما يخص سحب القرار الإداري المشروع والتعويض عنه من قبل الإدارة، يتضح للباحث أن مسؤولية الإدارة تقوم عندما يكون السحب مخالفاً لأحكام القانون أو مخالفاً للضوابط القانونية. وبهذا تلتزم الإدارة عن تعويض الضرر الذي لحق الشخص المضرور جراء عمل أو تصرف الإدارة، وإذا كان القرار سليما ومطابق وأحكام القانون فإن الإدارة لا تسأل عما يرتبه القرار من أثار، حتى وإن أنشأ ضرراً حيث تنتفي مسؤولية الإدارة بانتفاء ركن الخطأ.

المطلب الثاني: التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة.

الأصل أن حق الإدارة سحب قراراتها غير المشروعة خلال مدد الطعن القضائي المحددة بمقتضى التشريعات، وبفوات تلك المدة يعتبر القرار الإداري غير المشروع حصيناً من الإلغاء أو السحب، ويعامل معاملة القرار المشروع. وقد يلحق أضراراً بالأشخاص الأخرين والمعنيين من جراء قرار السحب غير المشروع، وبالتالي تقوم مسؤولية الإدارة هنا تلتزم بالتعويض جراء عملية السحب غير المشروع، فأي تصرف من جهة الإدارة بإصدار قرار أو فعل مادي ونتج عن ذلك ضرر لأحد الأفراد، يترتب عليه إلزامية الإدارة مصدرة التصرف بتعويض الأضرار التي نجمت عن تصرفها غير المشروع (شحادة، 1998، ص127).

حيث تقوم دعوى المسؤولية على أساس الضرر، وأن كل فعل من جانب الإدارة يرتب ضرراً للغير، وإن من حق المضرور أن يطالب بالتعويض وفق أحكام القانون. وقد استقر الفقه والقضاء على أن الإدارة تكون مسؤولة في حالة وقوع خطأ من قبلها بمناسبة أدائها لأعمالها ويتجلى ذلك عندما يكون قرار الإدارة مشوباً بأحد العيوب القانونية ومقترن القرار المعيب بالضرر الذي لحق بالغير، فإن المبرر الذي يضفي المشروعية على قرار السحب أن هذا القرار يجب أن يتخذ بسبب عدم مشروعية القرار المسحوب، فتلجأ الإدارة إلى سحب القرار لعدم مشروعيته ومحو أثاره واعتباره كأن لم يكن قط (القطاونة، 2007، ص98).

وإن المبدأ المعمول به في هذا الصدد؛ هو أن مناط مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تصيب الغير مقصورة على قراراتها غير المشروعة، أما القرار المشروع الذي لا يعتريه أي عيب من عيوب المخالفة للقانون التي تبرر التعويض، فإن الإدارة لا تسأل عنه مهما بلغت جسامة الضرر وذلك بسبب انتفاء ركن الخطأ من جانب الإدارة. لأنه إذا كانت القرارات مطابقة مع حكم القانون فلا تقوم مسؤولية الإدارة ولا تحكم بالتعويض عنه (الخليفات، 1999، ص91).

وإن موقف القضاء الإداري الفرنسي واضحاً من أن مسؤولية الإدارة تقوم في حال رجوعها عن القرارات بصورة غير مشروعة، وتلتزم الإدارة بتعويض المتضرر عن الأضرار التي لحقت به نتيجة الأثار التي رتبها القرار الغير مشروع. فقد أشار مجلس الدولة الفرنسي في حكم له إلى: (إغفال الإدارة والقيود المقررة لشرعية سحب القرارات الإدارية المعيبة (قيد الميعاد، وأن يوصم بعيب يبرر إلغائه عن طريق القضاء) يستتبع مسؤولية الإدارة،

وأوضح أن سحب السلطة المختصة (وزير الدفاع الوطني) للقرار بعد فوات المدة المقررة قانوناً لسحب القرارات المعيبة، فإنه يرتب مسؤولية الإدارية بتوافر عناصر المسؤولية الخطأ والضرر وعلاقة السببية. وقد قضى المجلس بتقدير تعويض للمضرور عما ناله من جراء السحب المعيب، وهذا البدء مضطرد في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ففي حكمه في قضية (Societeaguitainprirneurs) قضى بتقرير تعويض عن قرار السحب غير المشروع (أبو الهوى، 2010، ص116-117).

أما في القضاء الإداري المصري، فإن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد قضت في حكم لها بأنه: (إن أساس مسؤولية الحكومة عن القرارات الصادرة عنها هو وجود الخطأ من جانبها وان يكون القرار غير مشروع أي يشوبه عيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، وأن يلحق بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، ومن حيث أن قرار الجهة الإدارية الصادر في 29/يوليو/1961 سحب قرار تعيين المدعية لعدم اجتيازها الامتحان المقرر لشغل الوظيفة، وقد حكم مؤخراً بإلغائه لمخالفته بالقانون ولورود السحب على قرار التعيين بعد أن كان هذا الأخير قد تحصن بمضي الميعاد المقرر قانوناً للسحب. وهنا يتبين ركن خطأ الإدارة بإصدارها قرار سحب قرار تعيين المدعية، والضرر الذي لحق بالمدعية نتيجة ذلك بحرمانها من وظيفتها ومن مرتبتها، وبالتالي تكون شروط مسؤولية الإدارة قد توافرت ويكون طلب التعويض قائماً على أساس سليم من القانون) (قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية فصل تاريخ 1978/1/28 أشار إليه: الخليفات، 1999، ص91).

أما بخصوص القضاء الإداري، فيما يخص التعويض عن سحب القرارات غير المشروعة فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بأنه: (أن يكون صاحب الحق أصابته الجهة الإدارية بقرارها الملغي بضرر يراد جبره والتعويض عنه) (قرار رقم 1994/182، مجلة نقابة المحامين لسنة 1996، العدد 7، ص1070). كما قضت في حكم أخر لها بأنه: (من المتفق عليه أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وأن يصيب الفرد ضرر من هذا الخطأ وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر) (قرار رقم 2003/321، فصل تاريخ 2003/12/11).

أما في العراق؛ وفيما يخص التعويض عن سحب القرارات غير المشروعة التي تسبب ضرراً للغير، فقد جاءت المادة الخامسة من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979، والمعدل رقم 17 لسنة 2013، واستبدلت بالنص الآتي: الفقرة أولاً: تشكل محكمة للقضاء الإداري، ومحكمة لقضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري أو مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين)، وجاءت الفقرة الرابعة من المادة ذاتها بما يلي: (تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذوي مصلحة معلومة وحالة ممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر لذوي الشأن).

وفي قرار لمحكمة التمييز العراقية اعتبرت الخطأ هو أساس لقيام المسؤولية الإدارية إذ قررت ما يلي: (ليس للبلدية إذا ما منحت إجازة البناء أن تمنع الشخص المجاز بالبناء من مباشرة البناء إلا لسببٍ ضروري، وإلا اعتبرت متعسفة في استعمال سلطتها، وأجيز الحكم عليها بالتعويض عن قرارها القاضي بالمنع من إكمال بناء المدعي) (قرار محكمة التمييز العراقية رقم 1966/1828، فصل تاريخ 1966/12/19، مشار إليه في: كراغول، 2016، ص129).

أما المادة السابعة البند: ثامناً، من قانون مجلس شورى الدولة وتحديداً الفقرة (أ) فقد نصت على: (أن تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها، ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر او القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناءً على طلب المدعي).

يخلص الباحث مما تقدم؛ إن إقدام الإدارة على سحب قرارها بصورة خاطئة قد يرتب مسؤوليتها في التعويض، فتكون الإدارة ملزمة في تعويض الأفراد الذي أصابهم الضرر جراء عملية السحب غير المشروعة أو المخالفة للقانون، واشترطت الأنظمة القضائية السابقة أن تقوم مسؤولية الإدارة عن توافر ركن الخطأ من جانب القائمين على الإدارة العامة، إذ إن القضاء يقتصر دوره على الفصل في النزاع وتقدير الضرر للشخص المضرور، وإن ذلك التقدير أو التعويض يجب أن يغطي قيمة الضرر وعلى الإدارة أن تلتزم بتنفيذ أحكام القضاء.

المطلب الثالث: التعويض عن سحب القرارات المنعدمة.

أشرنا فيما سبق بأن القرار المنعدم هو: (القرار الذي شابه عيبٌ جسيم يفقده خصائصه كقرار إداري). مما ينحدر به إلى درجة الانعدام، حيث يجوز سحب القرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بالميعاد القضائي، ويرجع ذلك إلى كون القرار الإداري قد شابه عيبٌ جسيم يفقده مشروعيته القانونية، بمعنى يتجرد القرار من الصفة الإدارية ويهبط إلى درجة الانعدام، كما أن القرار المنعدم لا يرتب حقوقاً مكتسبة لأحد ولا يرتب آثاراً قانونية مهما طالت مدة بقائه (كراغول، 2016، ص131).

ففي حالة سحب القرار المنعدم يصبح القرار لا أثر له ويعتبر حالة مادية ويتجرد من أي قيمة مادية، ولا يمكن التذرع والمطالبة بحقوق للمدعيين على أساس القرار المنعدم، وبهذا الصدد فقد ورد حكماً لمحكمة العدل العليا الأردنية جاء فيه: (لا يمكن للمستدعين الاحتجاج بفكرة الحقوق المكتسبة بقرار ترفيعهم المنعدم، لأن القرار المنعدم يتجرد من أية قيمة قانونية، ولا يندرج ضمن القرارات المنشئة للحقوق، وعليه لا يتصور أن يرتب القرار المنعدم حقوقاً للمستدعين لأن مراكزهم القانونية قد استقرت بصدور قرار مجلس الوزراء بإحالتهم على التقاعد، وعليه فإن قرار المستدعى ضده بالترفيع لا يؤدي إلى إنشاء مراكز قانونية للمستدعين تستحق الحصانة بغية استقرارها فهو لا يعدو أن يكون عملاً مادياً غير ذي أثر قانوني، وهذا الأمر يتعلق بالنظام العام يمكن إثارته في أي حالة تكون عليها الدعوى) (قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة رقم 2013/129 فصل تاريخ 2013/9/12، مجلة نقابة المحامين لسنة 2013، ص1414).

في الحقيقة إن صدور القرار المنعدم بشخص لا يتمتع بالامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام لعدم ارتباطه بالجهة الإدارية، فإن المسؤولية عن تعويض الأضرار الناجمة عنه تقع على عاتق من أصدر القرار المنعدم، وبالتالي فإن هذه الصورة من صور الانعدام لا تثير أي صعوبة في قيام المسؤولية وتحديدها عند تحديد الأضرار الناجمة عنه (أبو الهوى، 2010، ص86).

كما اعتبر جانب من الفقه أن أساس قيام مسؤولية الإدارة عن قرارات السحب المعيبة مناطها ركن الخطأ، أما في حالة التعويض عن قرارات السحب المنعدمة فإن الاختصاص ينعقد للقضاء العادي، وجاء دور الفقه بإقرار اختصاص القضاء العادي بنظر طلبات التعويض عن القرارات المنعدمة باعتبار أن تلك القرارات تفقد صفة القرار الإداري، ويعتبر عملاً مادياً، وبالتالي فإن مسؤولية الإدارة تحكمها القواعد المدنية في هذا الشأن (درويش، 1981، ص516).

إلا أن موقف أخر من الفقه جاء واضحاً فيما يخص سحب القرارات المنعدمة إذ يرى بأن القرار المنعدم قد يثير مسؤولية الموظف الذي أصدره، لأن المخالفات القانونية التي ارتكبها المذكور بصدده تعد مخالفات جسيمة، تخرج القرار من نطاق الوظيفة حكماً، حتى وإن كان متصلاً بها مادياً لقيام الموظف به في أثناء مباشرة الموظف لمهام وظيفته، وبالتالي يكون القرار المعدوم مصدراً لمسؤولية الموظف الشخصية (الكبيسي، 2000، ص837).

من الثابت أيضاً أن الإدارة تسأل عن أخطاء موظفيها التي لا تصل إلى مرتبة الخطأ الشخصي طبقاً للمعيار السائد فقهاً وقضاءً للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وأن جهة الإدارة تعود على الموظف بما دفعته للمضرور، وعليه فإن قواعد العدالة تكون واجبة التطبيق والتي توجب تقدير التعويض بما يتناسب وحجم الضرر، وفي هذه الحالة لا يوجد تعويض عن سحب القرارات المنعدمة كونها تفتقد صفة القرار الإداري، فالمسؤولية هنا تحكمها قواعد القانون المدني وليس من اختصاص القضاء الإداري (الخليفات، 1999، ص95).

حيث ذهب القضاء الفرنسي إلى أن المسؤولية عن تعويض الأضرار الناجمة عن القرارات المنعدمة يتجه نحو معيارين يتمثل المعيار الأول: في الخطأ الشخصي والمعيار الثاني: يتمثل في الخطأ المرفقي. ففي قضية (Labadie) قضت محكمة النقض الفرنسية بما يلي: (بمسؤولية مدير الأمن الشخصية بإصداره قراراً قبل استكمال إجراءات تعيينه مديراً للأمن بتوقيف أحد الأفراد بالقبض عليه وإيداعه في السجن الأمر الذي نجم عنه انتحار الشخص الموقوف، إذ اعتبرت المحكمة أن القرار الصادر من مدير الأمن العام الذي لم يعين بعد قراراً معدوماً وذلك لإصداره القرار في فترة لم يكن فيها موظفاً عاماً) (أبو الهوى، 2010، ص86).

وذهب القضاء المصري المتمثل في المحكمة الإدارية العليا إلى القول: (إن صدور قرار رئيس الجمهورية بسحب قرار إسقاط الجنسية المصرية عن المدعي لا يجبر الأضرار الأدبية التي لحقته وأسرته، ويجب بالتالي تعويض المدعي عن الأضرار الأدبية، وهي حرمان المدعي وأسرته من الانتماء السياسي والمصري إلى مصر) (قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1983/1432، تاريخ 1983/1/15، مشار إليه في: الكبيسي، 2000، ص138).

أما عن موقف القضاء الإداري الأردني بهذا الخصوص؛ فقد اتجهت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة إلى تبني معيارين في الأول: تخلف الأركان والثاني: للقول بانعدام القرار الإداري. إلا أن قضائها استقر على الأخذ بمعيار جسامة عدم المشروعية لانعدام القرار الإداري (أبو الهوى، 2010، ص86). وفي ذات السياق عرفت المحكمة القرار المنعدم بأنه: (القرار المنعدم كما استقر عليه الاجتهاد هو القرار المشوب بعيب جسيم بحيث يفقده خصائص القرار الإداري، وينحدر به إلى درجة الانعدام) (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2006/41، فصل تاريخ 2006/2/27، مجلة نقابة المحامين لسنة 2007، العدد 4، ص566).

وأما في العراق فقد حذا القضاء الإداري إلى ما حذا إليه القضاء في كل من الأنظمة القضائية السابقة وجاء تعريف القرار المعدوم بأنه: (إن القرار المعدوم لا تسري بصدده المدد القانونية ويجوز الطعن به في أي وقت لأنه عدم والعدم لا ينتج أثراً) (قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2006، رقم الدعوى 124 انضباط/تمييز 2006، فصل تاريخ 2006/5/15).

وبالتالي يرى الباحث؛ أنه في حالة سحب القرارات الإدارية وتسبب ذلك في ضرر، نجد أن هناك علاقة حتمية ومتلازمة ما بين القرارات المسحوبة سواءً كانت معدومة أم غير مشروعة وما بين تعويض الأضرار من جراء عملية السحب.

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة.

عندما أجاز المشرع والقضاء الإداريين للإدارة سحب قراراتها، كان ذلك لحكمة معينة وهي الوصول إلى احترام القانون، وتكريس قوة وفعالية مبدأ المشروعية، وتجنب الطعن القضائي، ويتم ذلك من خلال الموازنة بين اعتبارين رئيسيين متناقضين هما: الأول يكمن في تمكين الإدارة من تقويم ما أنطوى عليه قرارها من مخالفة قانونية، أما الاعتبار الثاني فيكمن في وجوب استقرار المراكز القانونية الناجمة عن القرار الإداري، وذلك بهدف الحفاظ على حقوق الأفراد وتكريس حمايتها.

فالراجح فقهاً أن القرار غير المشروع لا يولد حقاً، وإنما يتولد الحق من استمرار الوضع غير المشروع فترة من الزمن، وإن دواعي الاستقرار هي التي تحول دون استمرار هذا الوضع لكيلا يؤدي بالنتيجة إلى فكرة تقادم العيب. لذلك كله جاء الحق في سحب القرارات الإدارية لاعتبارات جمة، فالسحب هنا أولى بالاهتمام، لدواعي الاستقرار وحماية حقوق الأفراد ومراكزهم القانونية، وجعلها بمنأى عن الزعزعة والاضطراب.

يعتبر مبدأ المشروعية من المبادئ التي يقوم عليها سحب القرار الإداري، كذلك تجنب دعوى الإلغاء، والتي تعد إحدى الأسس التي تعتمد عليها فكرة سحب الإدارة لقراراتها، لأن الإدارة بسحبها لقرارها المعيب تتجنب إلغائه قضائياً، وبذلك تتجنب مشقة القضاء كمدعى عليها عند سحب قراراتها.

ثانياً: النتائج.

إن السلطة المختصة نظامياً بسحب القرار هي الجهة التي أصدرته أو الجهة الرئاسية بالنسبة إليها. وذلك طبقا للإجراءات والقواعد المستقر عليها في هذا الشأن، إذا رأت أن هــذا القرار مخالفاً للقانون.

تعتبر عملية سحب القرارات الإدارية من الخطورة بمكان، حيث أن آثارها تمتد إلى الماضي وتؤثر على الكثير من القرارات والعمليات الإدارية والحقوق المكتسبة للأفراد، حيث أن سحب القرار الإداري يؤدي إلى تجريده من قوته القانونية بأثر رجعي من وقت صدور.

استقر الرأي على أنه يجوز سحب القرار الإداري الفردي المشروع بسبب عدم ملاءمته، بداعي أن المصلحة العامة قد تقتضي تخويل الإدارة في بعض الأحيان سحب قرارتها السليمة والرجوع عنها إذا استبان لها فيما بعد عدم ملاءمتها. كما يوجد استثناءات يجوز فيها للإدارة فيها سحب القرارات السليمة على خلاف الأصل، وهذه الحالات هي:-

- سحب القرارات الإدارية الفردية السليمة التي لم ترتب حقا لأحد.

- سحب القرارات الإدارية المتعلقة بفصل الموظفين.

سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية ليست سلطة أصلية، بل هي سلطة استثنائية ترد على قاعدة عدم جواز رجعية القرارات الإدارية، مما يقتضي التفسير الضيق لهذه السلطة من حيث عدم جواز التوسع فيها أو القياس عليها.

الأصل العام أن تقوم الإدارة بتصحيح اخطائها القانونية بسحب قراراتها غير المشروعة سحباً صريحاً، إلا أنه من الجائز أن يتم السحب بطريقة ضمنية (وقد يكون سحباً كلياً أو جزئياً) وأن الآثار التي تترتب في الحالين (صريح وضمني) هي نفس الآثار.

تبين لنا عدم وجود تفرقة بين سلطة الإدارة في سحب قراراتها سواءً صدرت بناءً على سلطة مقيدة أو تقديرية من حيث خضوعها لذات القيد المتعلق بالمدة التي يجوز خلالها اتخاذ هذا الإجراء، بأن يتم السحب خلال ميعاد الطعن وهي مدة الشهرين في فرنسا والستين يوماً في مصر والأردن.

أما في القضاء العراقي بخصوص ميعاد سحب القرارات غير المشروعة فإنه يختلف عما جاء في القضاء الأردني، حيث أن مجلس شورى الدولة العراقي وحسب أحكامه لم يحدد ميعاداً محدداً للإدارة لتقوم بعملية سحب القرار الإداري واعتمد على معيار أساسي سميً (المدة المعقولة)، وإن موقف القضاء العراقي هذا يتعارض مع مبدأ استقرار المراكز والأوضاع القانونية التي تولدت عن القرار الإداري.

تكون السلطة التقديرية عندما تتمتع الإدارة العامة بحرية حينما تمارس الاختصاصات والصلاحيات التي أنيطت بها، وتشمل ثلاث حالات هي:-

أن تتدخل الإدارة أو لا تتدخل بناءً على تلك الظروف.

أن تختار الوقت الملائم للتدخل.

أن تختار بحرية أسلوب التدخل أو كيف تتدخل (القرار الذي تراه متلائماً مع تلك الظروف).

تبين لنا أن بعض الآثار التي نتجت عن قرار التعيين الباطل المسحوب تبقى قائمة عملاً بنظرية الموظف الفعلي لحماية الغير حسن النية، فقرارات الموظف الذي يلغي قرار تعيينه لا بد أن تبقى نافذة وتعد صحيحة على وجه الخصوص فيما يتعلق بالأفراد الذين تعاملوا معه بحسن نية، وترتب لهم بناءً على هذه القرارات حقوق أو مراكز قانونية مكتسبة.

لصاحب الشأن أن يطالب بالتعويض عما أصابه من ضرر ناجم عن قرار السحب المعيب، إذا توافرت شروطه وهي: الخطأ والضرر وعلاقة السببية التي تربط بين الخطأ والضرر، كما أن طلب التعويض لا يتقيد بميعاد الإلغاء القضائي وهو ستون يوماً، بل يخضع تحديده للقواعد العامة، أي أن الحق في رفع دعوى التعويض يتقادم بتقادم الحق المدعى به، وكقاعدة عامة فإن هذا الحق لا ينقضي إلا بمضي خمسة عشر عاماً من تاريخ الاستحقاق.

إن الأصل في سحب القرارات الإدارية أن يكون ضمن الميعاد القانوني تحقيقاً لمبدأ استقرار القرارات الإدارية، كما قد أجاز الفقه والقضاء الإداريين للسلطة الإدارية المختصة في حالات معينة سحب قراراتها بعد انقضاء مدة الطعن دونما التقيد بمدة زمنية معينة، وأهم هذه الحالات الاستثنائية هي:- القرار المنعدم.-القرار الإداري الصادر بناءً على سلطة مقيدة.-القرار المشوب بغش أو تدليس أو تزوير.-حالة القرار الذي لم ينشر أو يعلن.-التسويات الخاطئة للمرتبات.-حالة القرارات الكاشفة للحقوق.

ثالثاً: التوصيات.

على الإدارة التأني والتريث وعدم التسرع في إصدار قراراتها الساحبة لتكون سليمة مشروعة تستهدف المصلحة العامة، ذلك أنه إذا أقدمت الإدارة على سحب قرارها المشروع بعد انقضاء مدة الطعن أو سحب قرار سليم ترتب عليه حقوقاً للأخرين، فإنها تكون قد ارتكبت مخالفة قانون. وقد يطعن صاحب المصلحة مطالباً بإلغاء القرار الساحب والتعويض عما أصابه من ضرر، فتضطر الإدارة إما إلى سحب القرار وإما إلى تحمل تبعات تصرفاتها قضائياً.

ضرورة تبني الإدارة في قانونها والقضاء في تطبيقاته لنظرية الموظف الفعلي بصريح العبارة.

يجب على الإدارة والقضاء بيان أن هناك استثناءات على قاعدة عدم رجعية اللوائح والقرارات الإدارية الفردية، وهي حالة صدور القرارات الإدارية تنفيذا لقانون نص على الرجعية أو لحكم صادر من القضاء بالإلغاء، أو القرارات التي تتضمن أثراً رجعياً، أو ما تنص عليه القوانين والأنظمة من القانون الأصلح للمتهم.

لا بد للقضاء العراقي من ضرورة تحديد المدة التي يجب أن يقدم خلالها التظلم بعد صدور القرار الإداري، والتي يجوز للإدارة أثنائها مراجعة قراراتها التي أصدرتها الغير مشروعة وإبطالها عن طريقي السحب أو الإلغاء.

يجب على الإدارة والقضاء بيان أهمية عدم التفرقة بين السلطتين التقديرية والمطلقة للإدارة، حيث أن الحكمة والعدالة تقتضي المساواة بين سلطة الإدارة في سحب قراراتها سواءً أكانت صادرة بناءً على اختصاصٍ تقديري أم مقيد. ما دام أن الغاية التي توخاها القضاء الإداري هي إفساح المجال أمام الإدارة لسحب قراراتها غير المشروعة والمخالفة للقانون، ما دامت الإدارة هي التي تتحمل نتائج قراراتها.

ضرورة التمييز بين القرارات الكاشفة والقرارات المنشئة، من حيث أن القرارات المنشئة تستقر بمرور مدة الطعن القضائي، في حين أن القرارات الكاشفة غير مستقرة ويمكن للإدارة سحبها في أي وقت متى كانت غير مطابقة للقانون.

قائمة المراجع

أبو العثم، فهد (2005). القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

أبو الهوى، نداء (2010). مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

إسماعيل، أحمد (2004). أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، كلية الحقوق، جامعة دمشق، المجلد العشرين، العدد الأول.

بدوي، ثروت (2007). القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية.

برهان الدين، أسعد (2005). إنهاء القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد.

بسيوني، عبد الرؤوف، وغنايم، مدحت (2004). القضاء الإداري "مبدأ المشروعية—دعوى الإلغاء"، القاهرة: دار النهضة العربية.

بسيوني، عبد الغني (1987). القانون الإداري، الإسكندرية: الدار الجامعية للنشر.

بطارسة، سليمان (2003). عيب انحراف السلطة (المصطلح، طبيعة العيب وطريقة إثباته)، بحث منشور في مجلة دراسات علم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 30، العدد 2.

بطارسة، سليمان وكشاكش، كريم (1998). القرار الإداري المنعدم وتطبيقاته أمام المحاكم الأردنية، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 25، العدد1.

بن كدة، نور الدين (2015). مبدأ المشروعية في القرار الإداري، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.

البنا، محمود (1990). الوسيط في القضاء الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية.

بو زيد، محمد (2000). رقابة القضاء الإداري، القاهرة: دار الطباعة العربية.

الجازي، جهاد (2015). وقت توافر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة تحليلية مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 42، العدد1.

الجرف، طعيمة (1973). القانون الإداري، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة.

جمال الدين، سامي (1992). الرقابة على أعمال الإدارة، القاهرة: بلا دار نشر.

جواد، محمد (2002). مبادئ القانون الإداري، بغداد: بلا مكان نشر.

حافظ، محمود (1977). القرار الإداري "دراسة مقارنة"، القاهرة: دار النهضة العربية.

الحسيني، علاء (2014). حماية الحقوق المكتسبة في مواجهة سلطة الإدارة بسحب قراراتها الإدارية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بغداد، بغداد، العراق.

الحلو، ماجد (2008). القانون الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

الخليفات، محمد (1999). سحب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.

خليفة، عبد العزيز (2007). القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الإسكندرية: منشأة المعارف.

خليل، عبد القادر (1964). نظرية سحب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، القاهرة: دار النهضة العربية.

خليل، محسن (1973). مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، بيروت: مطبعة عزيزية أخوان.

الرحبي، سليمان (2015). الرقابة القضائية على قرارات الإدارة العامة (في سلطنة عُمان/دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

روسان، مصطفى (2010). التظلم الإداري كضمانة لاحقة للجزاء التأديبي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة جرش، جرش، الأردن.

الزبيدي، محمود (2008). مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق.

الزعبي، خالد (1993). القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية.

الزعبي، عوض (2001). أصول المحاكمات المدنية، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر.

شحادة، موسى (1998). سحب القرار الإداري، بحث منشور في مجلة الفكر الشرطي، دبي، الإمارات، المجلد 7، العدد 2.

الشرمان، سامر (2014). رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن.

شطناوي، علي (1995). تحصين القرارات الإدارية ضد الرقابة القضائية في الأردن، بحث منشور في مجلة جامعة الملك سعود (العلوم الإدارية)، الرياض، السعودية، المجلد 7، العدد1.

شطناوي، علي (2009). القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.

شطناوي، علي (2011). موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.

طلبة، عبد الله (2010). القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، دمشق: منشورات جامعة دمشق.

الطماوي، سليمان (1975). الوجيز في القانون الإداري، الإسكندرية: دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان (1996). النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الإسكندرية: دار الفكر العربي.

طهراوي، هاني (2004). قواعد وأثار سحب القرار الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، المجلد 28، العدد الثاني.

العبادي، محمد (2013). مبادئ القانون الإداري "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، عمان: دار جليس الزمان.

عبد الباسط، محمد (2005). القانون الإداري، الإسكندرية: دار الفكر العربي.

عبد الحميد، حسني (2008). نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، القاهرة: دار أبو المجد الحديثة.

عبد الحميد، عبد العظيم ومحمد، عبد الرؤوف هاشم (2003). القانون الإداري (النشاط الإداري)، 2003، القاهرة: مكتبة الرواد.

عبد الحميد، مفتاح (2014). سحب القرار الإداري وآثاره، بحث منشور في مجلة العلوم والدراسات الإنسانية، المرج ـــــ بنغازي، ليبيا، العدد الأول، المجلد الثاني.

عبد العالي، حاحه، وأمال، يعيش (2008). الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحله في دعوي الإلغاء، بحث منشور في مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد الخامس.

عطار، فؤاد (1963). القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، القاهرة: دار النهضة العربية.

عكاشة، حمدي (1987). القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية: منشأة المعارف.

عمار بوضياف، عمار (2007). القرار الإداري (دراسة تشريعية فقهية)، الطبعة الأولى، الجزائر: الجسور للنشر والتوزيع.

عمرو، عمر (1960). سحب القرارات الإدارية، مقال منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، القاهرة ، السنة الرابعة ، العدد الرابع ، أكتوبر – ديسمبر 1960.

عوابدي، عمار (2005). نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الجزائر: دار هومة.

فتح الباب، عليوه (1997). القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، الطبعة الأولى، القاهرة: دار النهضة العربية.

الفياض، إبراهيم (2014). القانون الإداري، الكويت: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع.

القبيلات، حمدي (2010). القانون الإداري، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.

القبيلات، حمدي (2011). الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.

قطاونة، تحسين (2007). سحب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن.

الكبيسي، سليمان رحيم (2000). حرية الإدارة في سحب قرارتها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، مصر.

كراغول، هيثم (2016). الإدارة بين الحرية في سحب قراراتها والتعويض عنها (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

كنعان، نواف (2010). القضاء الإداري، الإصدار الثاني، الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

كنعان، نواف (2012). القانون الإداري الأردني، الطبعة الرابعة، عمان: الآفاق المشرقة.

ليلة، محمد (1970). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القاهرة: دار النهضة العربية.

محفوظ، عبد المنعم (1987). القانون الإداري، الكتاب الثاني: النشاط الإداري، القاهرة: مكتبة جامعة عين شمس.

المحمد، خالد (2008). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة حلب، حلب، سوريا.

محمود، إبراهيم (1994). وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، السنة 18، العدد 4.

مصطفى، حامد (1968). مبادئ القانون الإداري العراقي، بغداد: شركة الطبع والنشر الأهلية.

المفرجي، زياد (2012). الحق المكتسب في القانون الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، العراق، المجلد 4، العدد 16-17.

نبيل، عبه (2014). آلية سحب القرار الإداري، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر.

نجار، إبراهيم، بدوي، أحمد، شلالا، يوسف (2002). القاموس القانوني، بيروت، مكتبة لبنان.

النوايسة، أحمد (2009). مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن.

هيلات، رمزي (2005). القرار الإداري بين البطلان والانعدام (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن.