

أثر تغيير الظروف القانونية على مشروعية القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)

م. زينة يونس حسين^{*}

المقدمة

تقوم الإدارة بنشاطات وأعمال مختلفة في طبيعتها وأغراضها، وقد تختلف هذه الأعمال وفقاً لطبيعتها القانونية إلى أعمال مادية وأخرى قانونية، والأعمال القانونية للإدارة تتمثل بالعقود والقرارات الإدارية التنظيمية والفردية، وتستند الإدارة عند قيامها بإصدار قراراتها الإدارية إلى ظروف أو وقائع مادية أو قانونية، وهذه الوقائع تقدر لحظة إصدار القرار الإداري، ذلك لأن القرار الأصلي لكي يتسم بالمشروعية لا بد أن يستند إلى أسباب قانونية عند إصداره .

فقد يؤدي تغيير التشريع أو تغيير الظروف القانونية إلى انقضاء القرارات الإدارية التي استندت الإدارة في إصدارها إلى القانون السابق الذي تم تغييره أو إلغاؤه، إذا انصرفت نية المشرع إلى سريان القانون الجديد بأثر رجعي بالنسبة للقرارات الفردية .
ويُقصد بالظروف القانونية ((مجموعة القواعد التي تُشكل السند القانوني للإدارة عند إصدار قراراتها الإدارية، ويعد توفرها شرطاً أساسياً لممارسة نشاطها))^(١)، وتُعرف أيضاً بأنها : ((مجموعة القواعد الحقوقية المختلفة، أو جملة الأوضاع القانونية التي يرتبط بها القرار الإداري))^(٢) .

^{*} - ماجستير قانون عام، أستاذة حقوق الإنسان في كلية التربية البدنية وعلوم الرياضة/الجامعة المستنصرية

١- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٠٨ .

٢- د. أحمد إسماعيل، أثر تغيير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والثقافية، المجلد (٢٠)-العدد الأول، ٢٠٠٤، ص ٢٢ .

وُيراد بتغيّر الظروف القانونية بحث أثر تغيّر القوانين على مشروعية تلك القرارات النافذة بموجبها، وأن تكون مُتفقة مع القانون عند إصدارها، وأن تظل كذلك طوال مُدة سريانها، وإلّا فالإدارة سحبها أو إلغائها لمخالفتها أهم الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية^(٣)، مثال لو ارتكب أحد الموظفين مُخالفة يستحق عليها عقوبة تأديبية^(٤)، فمُعاقبة الموظف هنا تكون مُستندة لتوافر العنصر القانوني، أي النص القانوني الذي يُحرّم العمل الذي قام به الموظف.

إنّ فحص مشروعية القرار الإداري تقتضي التأكيد من وجود القاعدة القانونية التي تحكم القرار الإداري، وهل الإدارة أصابت أم أخطأت في تفسيرها؟ وعليه، فإنّ الإدارة فيما يتعلق بالعنصر القانوني لا تتمتع بسلطة استئنائية "تقديرية"، بل تكون سلطتها مُقيدة بنصّ القانون^(٥).

هذا وإنّ تغيّر الظروف القانونية المحيطة بالقرار الإداري التنظيمي أو الفردي قد تُنهي القرار بصورة ضمنية، كأن يصدر تشريع جديد تكون أحكامه غير مُتلائمة مع تطبيق القرار، وبهذا فإنّ التشريع الجديد قد يؤدي إلى سحب القرار الإداري أو إلغائه ضمناً^(٦)، وقد تتخذ الظروف القانونية صورة قاعدة دستورية أو قاعدة تشريعية أو تنظيمية أو عرفية، أي أنّه يُمكن أن يتمثّل بكل قاعدة قانونية مهما كان مصدرها^(٧).

ففي قمة الهرم القانوني يوجد "الدستور"، الذي هو أسمى وأعلى القوانين، ثم يليه "القانون"، ثم يلي بعد ذلك، تأتي من حيث التدرّج "القرارات الإدارية التنظيمية"، بعدها "القرارات الإدارية الفردية"، وهذه القرارات الإدارية لا بد أن "تتوافق" مع القانون عند

٣- صادق محمد علي الحسيني، ماهية القرار المُضاد، رسالة ماجستير، كلية القانون/جامعة بابل، ٢٠٠٤، ص ٢٦.

٤- د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٥٩٧.

٥- د. خضير عكوي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، ط ١، بغداد، مطبعة الخواجات، ١٩٧٥، ص ٢٢٤.

٦- يُنظر د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة الجديدة للنشر، بغداد، ١٩٩١، ص ٢٥١.

٧- يُنظر د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، ط ١، ١٩٧١، ص ٢٥٩.

صدورها، كما يجب أن تظل كذلك طيلة مدة سريانها، فإذا صدر القرار بصورة لا تتوافق مع القانون يتعين سحبها خلال المدة المقررة لسحب القرارات المعيبة، وفي حالة فوات ميعاد السحب، يتعين إصدار قرار إداري بإلغائه بالمستقبل^(٨).

وتبرز لدينا الإشكالية الرئيسية في هذا البحث : فيما إذا صدر القرار الإداري مُوافقاً للقانون وقت صدوره، ثم "تغير" القانون بعد ذلك سواءً بالإلغاء أم بالتعديل، فما هو مصير هذا القرار؟

كما تُثار إشكالية أخرى تتعلق بمدى تأثير القوانين اللاحقة في مشروعية القرارات الإدارية سواءً كانت التنظيمية منها أم الفردية؟ وهل يتناقض وجود هذه القرارات مع حدوث تغيير في الظروف القانونية، وما قد يتطلبه من تدخل الإدارة لإلغاء أو تعديل هذه القرارات لتتطابق مع الظروف الجديدة؟

المبدأ العام يقضي بأن القاعدة القانونية إذا تعرضت للإلغاء وحلت محلها قاعدة قانونية جديدة، فالقاعدة الجديدة تسري من يوم نفاذها، والقاعدة القديمة الملغاة يقف سريانها ابتداءً من يوم إلغائها، ويترتب على ذلك أن القرارات التنظيمية الصادرة استناداً للقاعدة القديمة "الملغاة" تتعرض بدورها للإلغاء (صراحة أو ضمناً) إذا ما ظهر أن هناك تعارض ما بين القرار التنظيمي الصادر استناداً إلى القاعدة الملغاة، والقاعدة القانونية الجديدة التي حلت محلها^(٩).

هذا فيما يتعلق بالقرار التنظيمي، أما فيما يتعلق بالقرار الفردي، فالحل يختلف فيما إذا كان ذلك القرار قد ولد عنه حقوق مكتسبة للأفراد، أو ليس كذلك.

وإذا كان هناك إجماع على أنه وفقاً لمقتضى المبدأ القاضي بأن "مشروعية القرار الإداري إنما تقدر بتاريخ صدوره"؛ فإن التغييرات اللاحقة في الظروف القانونية ليس من شأنها أن تؤثر في مشروعية القرارات الإدارية من تلقاء نفسها، لا سيما إذا كنا أمام

٨- عبدالحميد عبدالمهدي، أثر تطوّر النشاط الإداري في ممارسة السلطة الرئاسية، رسالة ماجستير في القانون العام-كلية القانون-جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ٤٩.

٩- يُنظر القاضي يوسف سعد الله الخوري، زوال العمل الإداري بفعل الإلغاء أو الاسترداد، مجلة القضاء الإداري اللبناني، العدد (٣)، ١٩٨٧-١٩٨٨، ص ٢٢. وأيضاً علي نجيب محاسنه، استرداد القرار الإداري في القانون المقارن، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية-الجامعة اللبنانية، ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ص ٢٣.

قرارات فردية "مُنشئة" لحقوق، إلّا أنّ هناك العديد من التساؤلات التي تُثار عن أثر تغيّر القاعدة القانونية الذي صدر القرار الإداري في ضوئها؟، وهل كان هذا التغيّر في القاعدة القانونية قد تمّ بأثر رجعي أم لا؟ هذا من جهة، من جهةٍ أخرى يُثار تساؤل آخر حول أثر التعديلات في تلك القاعدة المحددة لمشروعية القرار الإداري؟ .

وللإجابة على تلك التساؤلات، سنقسم هذا الموضوع على مبحثين، وعلى النحو الآتي :

المبحث الأول : أثر التغيّر في القاعدة القانونية الذي صدرَ القرار الإداري في ضوءها

المبحث الثاني : أثر التغيّر في القاعدة القانونية المحددة لمشروعية القرار الإداري

المبحث الأول: أثر التغيّر في القاعدة القانونية الذي صدرَ القرار الإداري في

ضوءها

أشرنا آنفاً أنّ القرار التنظيمي الذي يصدر استناداً إلى قاعدة قانونية يجب أن يكون موافقاً لهذه القاعدة وقت صدوره، ويستمر كذلك فيما بعد، فإذا تغيّرت القاعدة التي صدر استناداً إليها بحيث أصبحت تتعارض أحكامها والقرار التنظيمي يُفقد القرار في هذه الحالة سند صحته، وبالتالي يصبح جديراً بالإلغاء أو التعديل، وهذا هو جوهر تغيّر الظروف القانونية. أمّا بالنسبة للقرار الفردي الصادر استناداً لقاعدة قانونية، فالأمر يختلف فيما إذا كانت ذلك القرار قد أنشأ حقاً لصاحبه من عدمه .

هذا من حيث المبدأ، إلّا أنّ هناك قد تُثار عدة تساؤلات عند البحث بصدد الموضوع، منها ما هو الحل إذا كان تغيّر القاعدة القانونية المعدلة للقرار الإداري قد تمّ بدون مفعول رجعي، أو بالعكس تمّ بمفعول رجعي ؟. هذا ما سنحاول الإجابة عليه بمطلبين، على النحو الآتي :

المطلب الأول: أثر تغيّر القاعدة القانونية المعدلة أو الملغاة دون مفعول رجعي

تمشياً مع مبدأ "مشروعية القرار الإداري إنّما تُقدر بتاريخ صدوره"، تبنت الفقه والقضاء مبدأ يقضي بـ "عدم رجعية القرارات الإدارية"^(١٠)، ذلك أنّ القاعدة القانونية

العامة توجب بأن تكون القرارات نافذة إعتباراً من تاريخ صدورهما، وتسري في مواجهة الأفراد من تاريخ نشرها أو تبليغها. وهذا المبدأ هو من المبادئ القانونية التي لا تجد مصدرها في النصوص القانونية المدونة، بل أنّ القضاء الإداري هو الذي استنبطها وعمل على تقريرها، فضلاً عن أنّ هذا المبدأ يرمي إلى استقرار المعاملات القانونية وتأمينها. لذلك فإنّ جزاء الرجعية هو البطلان، أي إبطال القرار الإداري ذي المفعول الرجعي، ومع ذلك، هناك عدة استثناءات ترد على مبدأ رجعية القرارات الإدارية، وتتمثل في الآتي^(١١) :

أ. إباحة الرجعية بنصّ تشريعي : وهذا ما أعلنه مجلس شورى الدولة اللبناني بأنّه : ((من الثابت فقهاً واجتهاداً أنّ المراسيم والقرارات الإدارية لا يُمكن أن تتعارض مع مبدأ عدم الرجعية؛ إذا أتت تطبيقاً لقانون صريح ينص على جواز الرجعية)).

ب. إباحة الرجعية بغية تنفيذ حكم بالإبطال : بمعنى أنّه إذا أصدر القضاء الإداري حكم بإبطال قرار إداري غير مشروع؛ فإنّه يُعدّ في حكم المعلوم من يوم صدوره. ولكن القضاء الإداري لا يستطيع الحلول محل الإدارة واتخاذ قرارات لتصحيح الأوضاع الناجمة عن القرار المحكوم بإبطاله. فالحكم الذي يصدر بإلغاء قرار بفصل موظف من الخدمة لصدوره مُخالفاً للقانون، يتعين على الإدارة أن تُعيد النظر بهذا القرار، وتصدر قراراً بإعادة الموظف إلى وظيفته، ويُعدّ القرار ساري المفعول اعتباراً من تاريخ صدور القرار المحكوم بإلغائه، كما على الإدارة أن تُعيد حال الموظف إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغي، فتُصرف رواتبه، وما يستحقه من مُخصّصات اعتباراً من التاريخ المذكور، بمعنى أنّ القرار الملغي يجب أن لا يُرتب آثار سلبية على الموظف، ذلك أنّ القرار الملغي لصدوره باطلاً لا يجوز أن يُرتب أي أثر .

١١- د. مُحي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠٠٧، ص١٠٥. وأيضاً يُنظر قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (١٦١) بتاريخ ١٩٦٢/١/٩ "راديو أوريان/الدولة المجموعة الإدارية، ١٩٦٣، الصفحة ١٤٦ .

وهذا ما أكّده العديد من قرارات الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي، منها ((يُعاد الموظف الذي نزلت درجته الوظيفية إلى الدرجة الوظيفية التي كان عليها قبل تنزيل درجته الوظيفية وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم ٣٢٠ لسنة ٢٠٠٩^(١٢) .

وفي قرارٍ لحكمة القضاء الإداري جاء فيه : (إنَّ إلغاء عقوبة العزل المفروضة على المدعي؛ يعني زوال الآثار المترتبة عليها، وبذلك يستحق المدعي رواتبه من تاريخ انفكاكه معزولاً بالعقوبة الصادرة في ٢٠٠٨/٧/٢٨ حتى تاريخ مباشرته في ٢٠٠٩/٨/١١)^(١٣) .

ت. استرداد أو سحب القرار الإداري المشروع الذي لم يتولّد عنه حق للمُخاطبين به أو للغير : وهو ما يراه غالبية الفقه الفرنسي، لذلك فإنَّ القرار الإداري المُتخذ لاسترداد قرار إداري سابق يكون له مفعول رجعي، وذلك لتجريد القرار الأول من كافة مفاعيله وعدّه كأنه لم يكن من تاريخ صدوره^(١٤) .

على هذا الأساس نلاحظ أنَّ عدداً من كبار رجال الفقه يضعون هذا المبدأ في مرتبة أعلى وأسمى من أي قاعدة قانونية أخرى، مكتوبة أم غير مكتوبة، لذا فهم ينكرون حتى على المُشرع إمكانية الشذوذ عليه أو مُخالفته لأي سبب، فـ((القانون لا يجوز له سحب أو إلغاء أو تعديل وضع قانوني لا سيما إذا كان فردياً قائماً، وإذا فعل فإِنَّه... يكون مُتعارضاً مع مبدأ قانوني سام يعلوه قدراً وقوة))^(١٥) .

وعند تطبيق هذا المبدأ، ينبغي التمييز بين القرارات الفردية وبين القرارات التنظيمية :
أولاً : القرارات الإدارية الفردية

١٢- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠٠٩، بتاريخ ٢٦/١١/٢٠٠٩، منشورات مجلس الدولة، ص ٤٢٥ . يُنظر كذلك قرار الهيئة العامة رقم (١٣٣) لسنة ٢٠٠٦، بتاريخ ١٠/٩/٢٠٠٦، منشورات مجلس الدولة، ص ٤٤٠ .

١٣- قرار محكمة القضاء الإداري رقم (٩٩٤/٢٠١١)، بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١١، منشورات مجلس الدولة، ص ٣٠٣ .

١٤- يُنظر د. مُحَي الدين القيسي، مرجع سابق، ص ١٠٥-١٠٧ .

١٥- عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري-امتيازات الإدارة العامة، دون دار نشر، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٤٧ .

ويقصد بها تلك القرارات التي تنشئ مراكز قانونية خاصة بأفراد معينين بذواتهم، ويستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة، فهي تتعلق بشخص معين بالذات أو بأشخاص معينين بذواتهم أو بحالة خاصة، ومن أمثلتها القرار الصادر بتعيين أو بترقية موظف عام، ولا يغير من الأمر تعيين أو ترقية مجموعة من الموظفين في قرار واحد، طالما أن هؤلاء المعينين في القرار يمكن تحديدهم بذواتهم^(١٦).

فهي تمس مراكز قانونية فردية ذاتية؛ فتقرّر حقاً لفرد معين بذاته أو لأفراد معينين بذواتهم وتفرض عليه أو عليهم التزاماً محدداً، والتعيين هنا يتعلق بالمخاطب بالقرار، وبالحالة التي تطبق عليها على السواء^(١٧).

وفي الواقع، لا يُثير تغيّر الظروف القانونية في تلك القرارات أي صعوبات. فصحتها تُقدر من حيث المبدأ في ضوء القواعد القانونية التي كانت موجودة عند صدورها، ومن ثم فإنّ عدم تطابقها مع القاعدة القانونية الجديدة ليس من شأنه أن يُعييبها، ووقع أو تأثير هذه القاعدة القانونية الجديدة، إنّما ينصب على آثار هذه القرارات بالنسبة للمستقبل. على أنّ المسألة مُرتبطة فيما إذا كانت هذه القرارات مُنشئة للحقوق أو غير مُنشئة لها :

١. القرارات الفردية المنشئة للحقوق

لا تتأثر مشروعية هذه القرارات بأي تغيّرات قانونية قد تحصل لاحقاً على صدورها، إذ أنّ هذه القرارات لا تنسم بالبطلان؛ إذا لم يكن هناك اتّساق مع القرارات التنظيمية الجديدة. أما بالنسبة للمستقبل؛ فليس للقاعدة القانونية الجديدة أن تُلحق الضرر أو أن تؤثر في القرار المنشئ للحق، الذي يستمر في التطبيق^{١٨}، وقد ذهب مجلس شورى إقليم

١٦- القاضي يوسف سعد الله الحوري، مرجع سابق، ص ٥٢ .

١٧- يُنظر محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٧٧-٧٨ .

١٨- يُنظر د. أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٣ .

كوردستان العراق بهذا الاتجاه إذ ((لم يجوز المساس بالمراكز القانونية أو الحق الذي اكتسبه الأفراد في ظل نظام قانوني معين، أو ترتّب له بقرار إداري))^(١٩).

ومع التسليم بأنّ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة التي ترتبت على هذه القرارات يحول دون إلغائها؛ غير أنّه من الخطأ التقرير بأنّ هذا المبدأ ذو طابع مطلق؛ فالإدارة أحياناً يمكنها -بل يجب عليها- أن تلجأ إلى إلغاء قراراً ترتب عليه حقاً مكتسباً، من ذلك القرار الصادر بالتعيين في وظيفة عامة، فهذا القرار -الذي ينتج عنه حقاً لصاحب الشأن- يمكن إلغائه في حالتين :

أ. القرار القاضي بعزل الموظف في حالة ارتكابه خطأً معيناً، بشرط مراعاة الإجراءات المقررة لذلك .

ب. القرار القاضي بإحالة الموظف إلى التقاعد إذا بلغ السن القانوني، والذي يتضمن في الحقيقة إلغاء للقرار بالتعيين بالنسبة للمستقبل، إذ يلاحظ أنّ هذا القرار ليس جائزاً فقط لجهة الإدارة اتخاذه؛ بل من الواجب عليها أيضاً، ذلك أنّه من غير المعقول أن يستمر الموظف في مباشرة الوظيفة مهام وظيفته إلى ما بعد بلوغ السن القانوني^(٢٠). كما أنّ بعض الأحكام القضائية رأت أنّ إلغاء القرارات المنشئة للحقوق ممكن أحياناً، وذلك عندما أجازت لصاحب العلاقة عند تبدل الظروف القانونية أن يطلب من الإدارة اتخاذ قرار فردي جديد، غير أنّه لا يمكن الطعن في القرار المتخذ إذا كان مطابقاً من حيث المضمون للقرار الأول^(٢١).

فضلاً عن ذلك، هناك حالات استثنائية يمكن بسببها أن تؤثر الظروف القانونية على تلك القرارات حتى وإن تولّد عنها حقوقاً مكتسبة، من هذه الحالات^(٢٢):

١٩- قرار مجلس شورى الدولة رقم (٨) لسنة ٢٠١١، بتاريخ ٢٩/٣/٢٠١١، منشورات مجلس شورى إقليم كوردستان، ط١، أربيل، ص١٣٩.

٢٠- يُنظر حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص٦٦٦.

٢١- محمود خليل خضير، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق/جامعة النهرين، المجلد (٢٠)، الإصدار (١٠)، العراق، ٢٠٠٨، ص٢٥٣.

٢٢- يُنظر محمود حمدي عباس، أثر تغيّر الظروف في القرار الإداري، دار الكتب والوثائق، مصر، ٢٠١١، ص١٣٧.

١. حالة وجود نص صريح يبين حالات معينة للتغيير المؤثر في القرار الإداري .
٢. حالة القرارات الفردية الصادرة في المجال الاقتصادي، إذ أقرّ القضاء الإداري للإدارة سلطة تقديرية واسعة إزاء أي تغييرات اقتصادية مؤثرة في سند القرار .
٣. حالة التراخيص التي تولّد حقوقاً للمستفيد بها، إذا كان تغيير الظروف جدياً، ويتعارض مع مقتضيات أمن الصالح العام .

على أن القانون والقضاء العراقيين أخذوا بمبدأ التعويض عن الأضرار الخاصة التي يسببها مباشرة لبعض الأفراد إلغاء القانون أو القرار التنظيمي أو تعديله. فقد نصت المادة (٧)/البند (٧/ب) من قانون مجلس الدولة على أنه (...ولا يمنع من سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون)، فضلاً عن البند (٨/أ) من المادة أعلاه، إذ نصّت على أن (تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها، ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى، بناءً على طلب المدعي) .

أما بالنسبة للقضاء العراقي، ففي قرار مجلس الانضباط العراقي لسنة ٢٠٠٧، جاء فيه (...وحيث أن أمر إحالته إلى التقاعد؛ قد ألغي كونه قرار معدم، ممّا يستلزم معه إزالة كافة آثاره ومن ضمنه تعويض المدعي عمّا فاتته من عدم ممارسته الوظيفة، أي ما يعادل ما كان يتقاضاه قبل إحالته على التقاعد)^(٢٣) .

وعليه، فالقاعدة القانونية الجديدة لا تتضمن أي تأثير في القرارات الفردية المنشئة للحقوق، والتي تستمر في النفاذ والتطبيق على أساس القاعدة القانونية التي صدرت في ظلّها، وذلك احتراماً لمبدأ الحقوق المكتسبة، غير أنّه إذا كانت القرارات الفردية غير

٢٣- قرار محكمة القضاء الإداري رقم (١٢٩) لسنة ٢٠٠٧، بتاريخ ٢٠٠٧/٥/٣١، منشورات مجلس الدولة، ص ٣٨٣ . وفي قرار محكمة التمييز العراقية جاء فيه : (ليس للبلدية إذا ما منحت إجازة البناء أن تمتع الشخص المُجاز بالبناء من مباشرة البناء؛ إلّا لسبب ضروري، وإلّا غُدّت متعسّفة في استعمال سلطتها، وجاز الحكم عليها بالتعويض عن قرارها القاض بالمنع من إكمال بناء المدعي). نقلاً عن رحيم سليمان الكيسي، حُرية الإدارية في سحب قراراتها، دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة، مصر، ٢٠٠٠، ص ٨٢١ .

مشروعة؛ وبذات الوقت رُتبت حقوقاً مكتسبة للغير؛ فللإدارة حق إلغائها خلال المدة المقررة لرفع دعوى الإلغاء، وإلاّ تحصّنت هذه القرارات من الإلغاء بفوات هذه المدة، ولكن إذا لم يترتب عليه حق مكتسب للغير تستطيع الإدارة إلغائها في أي وقت دون التقيّد بمدة الطعن القضائي^(٢٤).

٢. القرارات الفردية غير المنشئة للحقوق

في مثل هكذا قرارات؛ فإن القاعدة القانونية الجديدة يكون لها أثر حال ومباشر في هذه القرارات، وبالتالي يكون للإدارة سلطة تعديلها أو إلغائها لتجعل الوضع القانوني لهذه القرارات مطابقاً مع المشروعية الجديدة، وعليه، يحق للإدارة في كل وقت إلغاؤها، ووضع حد لها بالنسبة للمستقبل، وهذا ما أقرّه مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه بأن الإدارة تستطيع إلغاء القرارات الفردية غير المنشئة للحق في أي وقت سواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة، مثل قرارات إعلان المنفعة العامة، لكونها لا تولّد حقوقاً لا لمصلحة المالكين الذين تكون أمواهم مُستهدفة بمشروع الاستملاك، ولا لمصلحة الجماعات العامة التي يتم الاستملاك لمصلحتها، وعليه، تستطيع الإدارة إلغاء القرارات الفردية غير المنشئة لحق، بل تستطيع الإدارة رفض تطبيقها، وتُطبق عليها ذات المبادئ المطبقة فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية^(٢٥).

وهو ما قرّره أيضاً محمّة القضاء الإداري المصري، من ذلك الحكم الصادر بخصوص القرار الصادر بقيد موظف على درجة أعلى، إذ جاء في الحكم : ((من القرارات القابلة بطبيعتها العدول عنها، والرجوع فيها، فهي لا تكسب صاحبها مركزاً قانونياً دائماً،

٢٤- يُنظر خالد خليل الظاهر، القانون الإداري-دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر، ط١، عمان، ١٩٩٧، ص٢١٨.

٢٥- عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية-الجامعة اللبنانية، للعام الجامعي ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص١٩٥-١٩٦.

ومن ثم كان للجهة الإدارية أن تلغي هذا القيد أو تصرف النظر عنه من دون أن يتحدد حقها في ذلك بميعاد^(٢٦).

ثانياً : القرارات الإدارية التنظيمية

ويقصد بها القرارات التي تولد مراكز قانونية مجردة، وتطبق في كل حالة يتوافر فيها شروط انطباقها، أي أنها تتسم بالعمومية والتجريد، فعمومية المراكز القانونية التي تتضمنها هذه القرارات لا تعني انطباقها على اشخاص المجتمع كافة؛ وإنما قد يخاطب بها فرد أو فئة معينة من المجتمع معينين بصفاتهم لا بذواتهم^(٢٧).

وعليه، إن مثل هذه القرارات تُنشئ مراكز قانونية عامة لا مراكز ذاتية، وبالتالي فمن الطبيعي أن تملك الإدارة إلغاؤها أو تعديلها في كل وقت وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، ولا يستطيع أحد حينئذ الاحتجاج بوجود حق مكتسب من تلك القرارات.

وإذا كان إلغاء هذه القرارات يتم بهذه المرونة؛ غير أن ذلك لا يعني عدم إلزامية القواعد التنظيمية، فهذه القواعد ملزمة لكل السلطات العامة في الدولة بما فيها السلطة التي أصدرتها^(٢٨).

ومن المسلم به وفقاً وقضاءً، إنه يجوز لجهة الإدارة في كل وقت أن تعدل أو تلغي أو تستبدل القرارات اللاتحجية حسب مقتضيات الصالح العام، لأن هذه القرارات تتضمن قواعد عامة مجردة، ومن ثم يجوز لجهة الإدارة أن تعدلها أو تلغيها في أي وقت بالنسبة

٢٦- يُنظر حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص ٦٦٨.

٢٧- يُنظر الرضي آدم الحج عبدالله، انقضاء القرار الإداري وأثره على المراكز القانونية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون، كلية الدراسات العليا/جامعة النيلين، السودان، ٢٠١٧، ص ٤٩.

٢٨- يُنظر د. مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٣، ص ٢٩٤. وفي هذا الصدد أقرت المحكمة الإدارية في مصر ذلك المبدأ بالقول: ((إن القواعد التنظيمية العامة التي تصدر من مملكتها كالمدير العام للمصلحة متسمة بطابع العمومية والتدريد تكون بمثابة اللاتحجية أو القاعدة القانونية الواجبة الاتباع في حدود ما صدرت بشأنه، فيلتزم بمراعاتها لا المروءسون وحدهم؛ بل الرئيس نفسه كذلك في التطبيق على الحالات الفردية طالما لم يصدر منه تعديل إلغاء لها بنفس الأداة، أي بقرار تنظيمي عام مماثل لا في تطبيق فردي قصراً عليه)). يُنظر سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٦٦٥.

للمستقبل^(٢٩)، ويمكن لجهة الإدارة ممارسة هذا الحق حتى لو كانت قد تعهدت بعدم إلغائها في المستقبل، لأنّ هذا التعهد لا قيمة له إلّا من النواحي السياسية^(٣٠).

وبالتالي، لا يُثير حل هذه القرارات صعوبات لا سيما في حالما إذا تم تعديل التشريع أو إلغائه، أو حتى تعديل النظام دون أثر رجعي. ففي ضوء هذا الافتراض؛ فإنّ القرارات التي صدرت تطبيقاً لقانون تغيّر أو تعدّل، تُعدّ مُلغاة وتوقف عن إنتاج أي آثار قانونية بالنسبة للمستقبل، وسواء أُلغي القانون بشكل صريح أم ضمني؛ فإنّ القرار التنظيمي يفقد أساسه القانوني وينتهي وجوده. وقد يكون إلغاء مثل هذه القرارات بشكل تلقائي، وبالتالي لا يستلزم تدخّل الإدارة، إذ عليها سوى تطبيق القاعدة القانونية الجديدة^(٣١).

وعليه، يجوز للإدارة إلغاء القرار التنظيمي في أي وقت دون أن يكون لأحد الاحتجاج بوجود حق مكتسب له في استمرار المعاملة بمقتضى هذا القرار، وأساس ذلك إنّ الحق المكتسب لا ينشأ في ظل قاعدة تنظيمية عامة قابلة للتعديل في كل وقت؛ إلّا إذا طبقت تطبيقاً فورياً على شخص وأصبح له مركز قانوني ذاتي في ظلّها^(٣٢)، على أن يتم إلغاء القرار التنظيمي أو تعديله بقرار تنظيمي مماثل، وأن تظل القرارات الفردية التي اتخذت بالتطبيق للقرار الملغي نافذة ومنتجة لآثارها^(٣٣).

٢٩- ومع ذلك فإنّ حق الإدارة في هذا الشأن يحده قيّدان :

أ. أن يتم تغيير اللائحة بإجراء عام ينطبق على الكافة، دون أن يقصد بذلك الخروج على اللائحة في التطبيقات الفردية إلّا إذا أجازت اللائحة ذلك .

ب. عدم المساس بالقرارات الفردية التي استندت لتلك اللائحة، إذ ترتب تلك القرارات حقوقاً مكتسبة للغير لا يجوز المساس بها . يُنظر عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرار الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، ٢٠٠٨، ص٣٢٥-٣٢٦ .

٣٠- شريف يوسف خاطر، القرار الإداري-دراسة مقارنة، دار الفكر للنشر والتوزيع، ط٢، ٢٠١١، ص٨٥ .

٣١- د. أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص٢٣-٢٤ .

٣٢- نوفان منصور العجارمة، رمضان محمد بطيخ، مبادئ القانون الإداري الأردني، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٢، ص٤٠٩ .

٣٣- علي محمد الخلايلة، القانون الإداري-الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥، ص٢٥١ .

ويُثار هنا التساؤل الآتي : إذا لم ينص القانون الجديد على إلغاء القرارات التنظيمية التي صدرت تنفيذاً للقانون القديم، فهل تسقط هذه القرارات أم تبقى نافذة؟

نذكر هنا حكم محكمة القضاء الإداري المصري : ((من المُتفق عليه أنَّ القوانين والقرارات التي تصدر في ظل نظام مُعين تظل قائمة ومُنتجة لآثارها ما دام بقي هذا النظام وأحكامه، حتى ولو تغيّر القانون المُبين لمعالم هذا النظام وأحكامه بصدر قانون جديد ما دام أنَّ هذا القانون الجديد لم ينص على إلغائها وما دام أنَّها لا تتعارض مع تلك القوانين والقرارات وتظل كذلك إلى أن تلغيها السلطة المختصة، وذلك أنَّ هذه القوانين أو القرارات وقد صدرت من الأصل فلا محل لإلغائها بحد صدور قانون جديد ألغى قانوناً سابقاً في النظام نفسه لأنَّ إلغاء القوانين أو القرارات لا يكون إلّا بنصوص صريحة أو ضمنية على الأقل)). كما قضت ((القرارات التنظيمية الصادرة تنفيذاً لقانون مُعين لا تسقط بقوة القانون بمجرد إلغاء القانون الصادر تطبيقاً له، بل إنَّ هذه القرارات تتمتع بكيان ذاتي مُستقل عن المصدر الذي نشأت منه، وتظل سارية المفعول حتى يصدر المُشرع ما يراه من لوائح وقرارات تحل محلها تطبيقاً للتشريع الجديد، وذلك طالما أنَّ التشريع الجديد لم ينص صراحة على إلغاء تلك القرارات، والقول بغير ذلك يؤدي إلى وجود مُدة شاغرة بين صدور التشريع الجديد واللوائح المُنفذة له، الأمر الذي يترتب عليه إفلات الأفراد من تطبيق حكم القانون عليهم))^(٣٤).

وقد ذهب البعض إلى أنَّ القواعد السابقة إذا لم تكن مُتعارضة مع القواعد الجديدة، فإنَّها تبقى سارية حتى يعدلها المُشرع أو يلغيها صراحة بالأداة القانونية نفسها. أمّا إذا نص التشريع الجديد على الإلغاء، فهي تغدو مُلغاة وينتهي وجودها. ووجه المسألة ينحصر في كونها مُتطابقة وغير مُتطابقة مع المشروعية الجديدة. وعليه فإنَّ إلغاء القانون بقانون آخر

٣٤- ونفس الاتجاه ذهب القضاء العادي المصري فقضى بأن : ((إلغاء نظام قانوني مُعين ليُستبدل به نظام قانوني جديد وإن ترتب عليه نسخ القواعد القانونية حتى تلك التي لا تتعارض مع النظام القانوني الجديد، إلّا أنَّ ما صدر من لوائح الإدارة العامة تنفيذاً للقانون القديم، فإنَّها تبقى نافذة المفعول إلى ما بعد صدور القانون الجديد، ما لم يُنص صراحة على إلغاء مثل هذه اللوائح)). يُنظر د. أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٤-٢٥.

أو تعديله ليس من شأنه سقوط القرارات التنظيمية الصادرة في ظل القانون الملغى، إلّا فيما يتعارض ويُناقض مع نصوص القانون الجديد^(٣٥). إلّا أنّه يجب التنويه إلى أنّه إذا تعطلّ تنفيذ القانون الجديد، فإنّ القرارات التنظيمية أو الصادرة تنفيذاً للقانون القديم تظل سارية، على الأقلّ فيما يتعلق بالنصوص التي لا تتعارض صراحة مع القانون الجديد .

المطلب الثاني: أثر تغيير القاعدة القانونية المعدلة أو الملغاة بمفعول رجعي
إذا تغيّرت القاعدة القانونية المعدلة أو الملغاة بمفعول رجعي، فإنّ لهذا التغيير أثر على مشروعية القرارات الإدارية التنظيمية وغير التنظيمية :

أولاً : القرارات الإدارية التنظيمية

إنّ صفة الرجعية للقاعدة القانونية الجديدة لها خصوصية، ذلك أنّ القواعد التي كانت موجودة عند صدور القرار الإداري قد أُستبدلت بالتشريع الجديد، وهي في ضوء ذلك تنسم بعدم المشروعية. والقرار الذي يفقد سنده القانوني أو يصبح غير مُتطابق مع القاعدة المعدلة؛ يتوقف عن انتاج آثاره بالنسبة للمستقبل، وبالتالي يفقد مشروعيته بالنسبة للماضي .

وعند زوال القرار الإداري في حال إلغاء التشريع القديم بمفعول رجعي يتم من دون تدخل الإدارة. مثال ذلك لو ألغى المشرع جدول تحديد السن التقاعدية لبعض العاملين، واستبدلها بشكل رجعي بقاعدة جديدة؛ فحينئذٍ يعد القرار الذي يُتخذ على أساس الجدول السابق الملغى بالتشريع الجديد، مُلغى. وعليه، فالرجعية "في حال النص عليها" بقانونٍ أو بقاعدة تشريعية لا تُثير أي صعوبات، بعكس ما لم يُنص عليها في ذلك .

٣٥- في هذا الصدد أشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين إلى أنّ هذا الحل هو توفيق لحكم المادة (٢) من القانون المدني المصري من جهة، ولبدأ ((إنّ المراكز القانونية التي نشأت وترتبت في ظل قاعدة قانونية مُعينة تظل محكومة بهذه القاعدة رغم إلغائها ولو كانت مُشمّلة على نص مانع من التقاضي، ما لم تقض المحكمة العليا بعدم دستورية هذا النص)). د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري-الكتاب الثاني، أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام ١٩٩٦، دار الكتب القانونية شتات مصر، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، ١٩٩٨، ص ٢٥١ .

على هذا الأساس، فإذا زالت القاعدة القانونية التي صدر القرار التنظيمي على أساسها، فهنا يكون الأساس القانوني لذلك القرار زال بآثر رجعي، ومن ثم فقد مشروعيته الابتدائية، إلّا أنّه هل يتم سحب القرار بشكل آلي، أم يستلزم لذلك تدخل الإدارة أو القضاء؟

في الحقيقة، إذا كان القرار قابلاً للطعن بدعوى إساءة استعمال السلطة؛ فالقاضي يحكم بإلغاء هذا القرار كنتيجة لإلغاء القانون الذي صدر القرار في ضوءه. غير أنّ التساؤل الذي يثار هنا : ما العمل إذا كان القرار الذي صدر تطبيقاً للقانون لم يتم الطعن به خلال المدة المحددة للطعن وهي "شهران"، من تاريخ نشر القرار أو تبليغ صاحب الشأن؟

يبدو أنّ الاجتهاد لم يحسم أمره حول هذا الأمر، لكون المسألة تتعلق بانتهاء مدة الطعن في إلزام الإدارة بسحب قرارها الإداري. غير أنّه من الممكن أن نعتبر أنّ قرار السحب من الإدارة قد يتبدى كنتيجة للإلغاء القضائي الذي من الممكن أن يقع بأي وقت. فذوو الشأن يمكنهم خلال مدة (الشهرين) من تاريخ نشر القانون الجديد أن يطعنوا في النظام المنازع فيه. ووسيلتهم في ذلك هي الطلب من مُتخذ القرار بإلغائه، ولكن عند الضرورة الطعن في القرار الصريح أو الضمني للرفض خلال مدة الطعن المذكورة^(٣٦).

ثانياً : القرارات الإدارية الفردية

هنا يثار تساؤل آخر ما إذا تم استرداد القرارات التنظيمية بمفعول رجعي، فهل لهذا الاسترداد أثر على القرارات الفردية المستندة إلى تلك القرارات التنظيمية التي تم استردادها؟ فهل تصبح القرارات الفردية المتخذة بالاستناد إليها غير مشروعة بصورة رجعية، وبالتالي يمكن استردادها؟ أم تنجو من الاسترداد بفضل توافر شروط معينة؟

٣٦- د. أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٦-٢٧ .

للإجابة على ذلك التساؤل لا بد من التفريق ما إذا كانت القرارات الفردية مُنشئة لحق مُكتسب، أم لا:

أ. القرارات الفردية غير المنشئة لحق مُكتسب: وهنا تكون الإدارة مُلزمة باستردادها، عندما يكون القرار الفردي غير المُكسب للحق :

□ أُنخذ تطبيقاً لقرار إداري تنظيمي انتهى به المطاف إلى "الاسترداد الإداري" أو الإبطال القضائي".

□ قد أصبح غير قانوني بفعل صدور قانون جديد ذي مفعول رجعي .

وعليه، تستطيع الإدارة أن تنهي هذه القرارات، وذلك بإصدار قرارات بالغائها، ومن هذا القبيل التصرفات المؤقتة التي تتضمن شرطاً إضافياً بهذا المعنى، أي التي تنتهي بوقتٍ محدّد أو تتغير تبعاً للظروف وبحكم طبيعتها، أمّا فيما يتعلق بالتراخيص الانفرادية؛ فقد استقر الفقه بشأنها بضرورة استمرار الظروف التي تمّت في ضوئها التراخيص سليمة دونما تغيير، أمّا إذا تغيّرت الظروف؛ فللإدارة سلطة إنهاؤها للمستقبل، ولا يستقيم تصرف الإدارة بهذا الشأن؛ إلّا إذا كان مستنداً لهذه الظروف أو لمتطلبات المصلحة العامة، أو إذا شاب تصرفها عيب إساءة استعمال السلطة .

ب. القرارات الفردية المنشئة لحق مُكتسب : أمّا بالنسبة لتلك القرارات، فلا يجوز استردادها، لكونها قد أنشأت لإصحابها حقوقاً مُكتسبة، شرط ألا يكون قد طُعن فيها ضمن المهلة القانونية "شهران"، لأنّه في هذه الحالة يحقّ لجهة القضاء الإداري إبطالها، فبعد تلك المهلة تكون تلك القرارات الفردية مُحصنة بعد انصرام تلك المهلة، فلا يجوز استردادها، كما يحقّ للإدارة نفسها الرجوع عنها ما دامت المراجعة لا تزال عالقة أمام مجلس الشورى^(٣٧) .

إذ أن المركز القانوني الذي ينشأ عن هذه القرارات لا يقبل الإهدار ولا يتأثر نتيجة تغيير الظروف القانونية، غير أنه يمكن أن يرد على هذا المبدأ فيما يتعلق بالقرارات التي تولّد حقوقاً استثناءً في حالاتٍ محدّدة، من تلك الحالات أن يكون استمرار الحالة المادية شرطاً لسلامة القرار، من ذلك أن ينص القانون مثلاً على أنه لا يجوز منح ترخيص بفتح محل عام؛ إلّا في المناطق ذات نسبة سكانية معينة، فإذا مُنح أحد الأفراد ترخيصاً لتحقيق الشرط وقت منحه، فيجوز للإدارة حينئذٍ أن تلغيه إذا قلّت النسبة عن النسبة المحدّدة طبقاً للقانون، لأنّ بقاء القرار يعد غير مشروع^(٣٨).

المبحث الثاني: أثر التغيير الحاصل في القاعدة القانونية المُحدّدة لمشروعية القرار الإداري

في هذا الجانب، يطرح الدكتور أحمد إسماعيل الفرضية الآتية : لو صدر القرار بشكل مشروع مع القواعد القانونية التي تحكمه في تاريخ صدوره. فحينئذٍ مشروعية هذا القرار تُقدّر في ضوء هذه القواعد التي تحكمه بتاريخ صدوره. ولكن إذا تم إلغاء إحدى هذه القواعد أو صدرت قواعد جديدة، جعلت أو من شأنها أن تجعل مشروعية القرار المُتخذ غير متوافقة مع قواعد المشروعية الجديدة، فما هي نتائج مثل هذا التغيير الحاصل في القواعد القانونية على مشروعية القرارات الإدارية المُتخذة^(٣٩)؟

للإجابة على هذا التساؤل، لا بد من معرفة مدى سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية والفردية، وهذا ما سنتناوله بمطلبين على النحو الآتي :

المطلب الأول: مدى سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية

سبق القول، إنّ هذه القرارات ما دامت تتضمن قواعد عامة مُجردة؛ فبالتالي يجوز للإدارة في أي وقت إلغاؤها أو تعديلها بقراراتٍ مثلها أو أعلى منها، لأنّ هذه القرارات

٣٨- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٦٨٤ .

٣٩- د. أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٨ .

تُنشئ مراكز قانونية عامة، ولا ترتب حقوقاً مكتسبة، وعليه فمن غير الطبيعي بقاء هذه القرارات، عندما تصبح غير متوافقة مع القواعد القانونية الجديدة .

على أنّ القرارات التنظيمية بعكس القرارات الفردية تقدر صحتها ليس في ضوء القواعد القانونية التي كانت موجودة عند صدورها فحسب؛ وإنما أيضاً في ضوء القواعد الجديدة. أي أنّ قاعدة المشروعية في القرارات التنظيمية تقضي بضرورة أن تكون تلك القرارات متوافقة باستمرار ليس للتشريعات القائمة عند صدورها فحسب؛ وإنما كذلك للتشريعات اللاحقة .

وفي حال صدور تشريع جديد يتعارض مع القرار التنظيمي، فهذا يُعد مُلغى ضمناً، إذا ما لم ينص القانون الجديد على إلغائه صراحةً. وقد أعلن مجلس شورى الدولة اللبناني في إحدى قراراته بأنه : ((إذا صدر تشريع لاحق أو حصل تغيير في التشريع تضمن إدخال بعض التعديلات على قرار تنظيمي، يجعل وجود هذا القرار غير مشروع، فعلى الإدارة أن تقوم بإلغائه أو بتعديله وفقاً للتشريع الجديدة. ذلك أنّ القرار يجب أن يكون باستمرار مُطابقاً للتشريعات القائمة والتشريعات اللاحقة على حدٍ سواء، وإذا أغفلت الإدارة أو تغافلت عن هذا الواجب، جاز لكل ذي مصلحة أن يتقدم إلى الإدارة بطلب تصحيح للوضع، وإذا أجابت الإدارة بالرفض أو امتنعت عن الإجابة، جاز لصاحب المصلحة أن يطعن بقرار الرفض الصريح أو الضمني خلال المدة القانونية ... وأعقب بأنّ مُجرد التغيير في الظروف القانونية لا يقوم بذاته لإلزام الإدارة بالرجوع عن قراراتها الصادرة في الظروف القانونية السابقة، بل يجب أن يكون من شأن هذه الظروف الجديدة والطارئة إحداث تغيير كامل في الأسس التي قام عليها وبنى القرار التنظيمي النهائي عليها، وسوّغت صدوره، وتغيير ظروفها بالكامل تغييراً جذرياً))^(٤٠) .

٤٠- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٦٠٨) تاريخ ٢٩/٦/٢٠٠٢، بلدية المروج/الدولة-وزارة الداخلية والشؤون البلدية والقروية، م.ق.إ. ٢٠٠٥، م٢، ص١٠١٣ .

وقريب من هذا الاتجاه ذهب مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة في قضية "Despujol"^(٤١). ومغزى الوضع القانوني الجديد الذي لجأ إليه المجلس يعني صدور تشريع جديد "قانون أو قرار" أعلى من القرار المطعون به، أو المتعارض مع هذا التشريع. أما التعديل الحاصل في أوضاع المستفيدين أنفسهم، فلا تُشكل أوضاعاً قانونية جديدة، كحالة المصلحة التي يُديها الطاعن التي لم تكن موجودة عند صدور القرار، بينما هذه المصلحة وجدت مع القانون الجديد، فهذا ليس بوضع قانوني جديد، كما يُمكن أن يحصل إلغاء "ضمي" للقرار بفعل تغيّر الظروف القانونية، فعندما يصدر نص جديد متعارض مع النص القائم في الموضوع نفسه، فينتج عن عدم الائتلاف هذا إلغاء ضمني للنص السابق^(٤٢).

وهنا يُثار التساؤل الآتي : هل قيام الإدارة بإلغاء قراراتها الإدارية هو مجرد حق لها، أم أنّه واجب عليها في الحالات التي تتحقق فيها ضرورة القيام بهذا الإلغاء؟

إنّ الإجابة على هذا التساؤل يستتبع التفريق فيما لو كنا بصدد قرارات تنظيمية مشروعة أم غير مشروعة :

٤١- تلخص تلك القضية ((أنّه بسبب الظروف الاجتماعية المتغيرة تلك المتعلقة بظاهرة البطالة ... إذ يتعين على المشرع أن يقوم بإجراء تعديلات على القواعد القانونية لمعالجة آثار هذه الحالة، وذلك بزيادة مبالغ لضيق مداخل البلدة، ونتيجة لذلك طالبت البلدية السيد "Despujol" بتسديد مبلغ أُستحق عليه مقابل الانتظار لمدة أطول نص عليه القرار البلدي، مما قام هذا الأخير برفع دعوى ضد البلدية على أساس أنّ القرار المتضمن رفع رسوم الانتظار غير قانوني، ذلك أنّ نصوص القانون الصادر ١٩٢٦/٨/١٣، خلق حالة قانونية جديدة تتعارض مع القرارات السابقة التي بموجبها تم فرض الرسوم، وهذه الحالة تتيح لأصحاب الشأن الطعن القضائي اعتباراً من تاريخ نشر القرار الجديد، وبالرغم من أنّ المجلس قضى برفض الدعوى، إلّا أنّه جاء بمبدأ جديد يتعلّق بشرط المدة المحددة لقبول الطعن القضائي، إثر تغيّر الظروف، وجاء بحجيات الحكم الصادر ١٩٣٠/٣/١٠ "إنّ لكل ذي مصلحة في حالة زوال الظروف التي سوّغت قانونياً إصدار اللائحة البلدية أن يُقدم طلباً في أي وقت إلى العمدة يطلب تعديلها أو إلغائها، وفي حالة رفض طلبه يطعن في قرار الرفض الصريح أو الضمني أمام المجلس، ولكنه إذا قدّم طلباً مباشراً بإلغاء اللائحة، فيجب أن يُقدم الطلب في الميعاد القانوني لطلب الإلغاء من تاريخ إصدار اللائحة أو القانون الذي غيّر الظروف)). يُنظر عبدالحاميد عبدالمهدي، مرجع سابق، ص ٤٦ .

٤٢- ولا بد للتذكير بأنّ الإلغاء الضمني كونه استثناء يؤخذ به حصراً، ولا يجوز التسليم به ما لم يكن هنالك عدم ائتلاف واضح وحقيقي بين النص السابق، والنص الجديد في الموضوع الواحد، وإلا فإن مفعول النص السابق زمياً يبقى قائماً، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي . يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، ص ٥٠ .

أولاً : سلطة الإدارة في إلغاء القرارات التنظيمية المشروعة

طالما أن القرار التنظيمي يتضمن قواعد عامة ومجردة تطبق على عددٍ غير قليل من الأفراد؛ لذا يجوز للإدارة إلغاء هذا القرار حتى وإن كان مشروعاً، ومن دون التقيّد بأيّ مدة، وذلك لكون القرار التنظيمي تضع قواعد تنظيمية لا يتصور أن تكون مؤبّدة، بل تقبل بطبيعتها التعديل والتغيير طبقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وبالتالي لا حرج للإدارة في ذلك الإجراء ما دام إلغاء هذا القرار لا يترتب أثره إلّا بالنسبة للمستقبل، وما دام لا يمس الحقوق التي نشأت في ظل تطبيق قواعده، أي في المدة ما بين إصداره وإلغائه^(٤٣).

وفي هذا الصدد أشار البعض من الفقه الفرنسي إلى: إنّ البحث في سحب القرارات التنظيمية يعد من قبيل اللغو، إذ أن القرارات التنظيمية لا تنشئ حقوقاً للأفراد ما لم تطبق عليهم، فإذا طبق النظام امتنع سحبه احتراماً للحقوق المكتسبة التي تترتب عليه، أمّا إذا لم يطبق؛ فلا توجد ثمة حاجة لسحبه، بل يكفي إلغاؤه^(٤٤).

غير أن إلغاء القرار التنظيمي مشروط بعدم مساسه بالأوضاع القانونية التي نشأت في ظل القانون القديم^(٤٥)، إذ يتوجب على الإدارة ممارسة اختصاصها آخذة بعين الاعتبار الأوضاع القانونية الحالية، وليس أبداً القديمة، وإذا خالفت هذه القاعدة تكون بالتالي قد تجاوزت قاعدة الاختصاص الزمني^(٤٦)، وذلك لكون أن أي إلغاء لعمل إداري سابق بعمل إداري لاحق لا يمكن أن ينال من وضع قانوني شخصي اكتسبه صاحب العلاقة نتيجة تطبيق العمل الملغي يوك كان لا يزال نافذاً.

ومن الجدير بالذكر أن الإدارة عندما تصدر قرار لاحق يزيل القرار التنظيمي السابق، لا يجوز له أن يمس الآثار القانونية التي نتجت عن القرار الملغي، إذ لا يمكن تحديد سريان

٤٣- نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، دار الآفاق المشرقة، ط٤، عمان، ٢٠١٢، ص٢٨٤.

٤٤- عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، ج١، السلطة العامة، ط٢، مطابع دار الجامعة، دمشق، ١٩٦١، ص٢٤٤.

٤٥- يُنظر سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص٦٠٤.

٤٦- يُنظر عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط١، ٢٠٠٣، ص٩٤.

الإلغاء بتاريخ سابق على صدور قرار الإلغاء، ذلك لأنه يتحوّل في هذه الحالة إلى سحب للقرار والإلغاء لا يسري إلّا للمستقبل، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري في القضية رقم (٨٢) لسنة ١/قضائية، إذ جاء في إحدى أحكامه : ((إنّ مركز الموظف هو مركز قانوني عام، يجوز تغييره في كل وقت، ويتفرع عن ذلك إنّ كل تنظيم جديد يستحدث يسري على الموظف أو العامل الحكومي بأثرٍ حال مباشر من تاريخ العمل به، غير أنّه لا يسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت لصالح الموظف نتيجة لتطبيق القديم عليه قانوناً كان أم لائحة إلّا بنصٍ خاص في قانون، وليس في أداة أدنى منه كلائحة))^(٤٧).

أمّا في العراق، فإنّ نظرية الإلغاء لم تتطوّر مثلما هي عليه في فرنسا ومصر، ذلك لعدم وجود ضوابط محدّدة تبيّن كيفية تطبيق نظرية الإلغاء، فضلاً عن ندرة النصوص القانونية التي تحدّد نطاق وأحكام الإلغاء، مثلما عليه في قوانين مجلس الدولة الفرنسي والمصري، علاوة على ذلك أنّ هذا الموضوع لم يحضّ بالعناية المطلوبة من قبل الفقه والقضاء العراقيين.

نفهم من ذلك، إنّ الأساس القانوني لمبدأ قابلية الأنظمة للتعديل والتغيير هو قاعدة عدم نشوء الحقوق المكتسبة عن الأنظمة الإدارية، فإذا تغيّرت الظروف، ولم تعد هذه الأنظمة متوائمة مع الأوضاع الجديدة، ممّا يعيق تحقيق المصالح والمنافع العامتين؛ كان لزاماً على الإدارة تغيير الأنظمة، بغية تحقيق الغاية المرجوة، لكن لا بد من الإشارة إلى أنّ الإدارة عند إلغاء قرار إداري تنظيمي أن تصدر قراراً جديداً يحل محل القرار الملغى.

ثانياً : سلطة الإدارة في إلغاء القرارات التنظيمية غير المشروعة

تملك الإدارة إزاء قراراتها الإدارية سلطة إلغاء هذه القرارات، إذا كانت غير مشروعة، ليس بسبب ذلك فحسب، بل بسبب عدم الموائمة أو الملائمة أيضاً^(٤٨).

٤٧- مجلس الدولة-المكتب الفني-مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الأولى- العدد الثاني (من شباط سنة ١٩٥٦ إلى آخر آيار سنة ١٩٥٦)، ص ٤٨١.

٤٨- يقصد بالإلغاء الإداري إنهاء أثر القرار الإداري بالنسبة للمستقبل فحسب؛ فالإدارة لها أن تلغي لوائحها بالنسبة للمستقبل، وتبقى حينئذ الآثار المترتبة عليها في الماضي، والإدارة تملك هذه السلطة ليس بسبب عدم مشروعية هذه

والقرار غير المشروع هو ذلك القرار المعيب بعيب من العيوب التي يترتب عليها الحكم بإلغائه عن طريق القضاء وهي عيب الاختصاص والشكل وعيب الانحراف بالسلطة والمحل وعيب السبب وهي العيوب المعروفة بأوجه الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة^(٤٩).

وعليه، إنَّ هذه القرارات يمكن للإدارة إلغائها في أي وقت ما لم يترتب عليها مراكز قانونية لأشخاص، بل تبقى المراكز المترتبة عليها مراكز نظامية عامة، وهي بطبيعتها قابلة للتعديل من قبل الإدارة، وذلك بحسب متطلّبات واحتياجات الصالح العام في المجتمع، ولا حق للأفراد التمسك باستمرارها، كما يمكن أن تُلغى بعد تعديل أو إلغاء القوانين تبعاً لتطوّر الظروف القانونية في المجتمع^(٥٠).

ومن الجدير بالتنويه أنّه ليس هناك إجماع بين الفقه والقضاء حول إلغاء القرار المعيب، فهل تنقيد الإدارة في إلغائه بمدة معينة أو لا، وبذلك تمحورت الآراء الفقهية إلى اتّجاهين :

الأول : إنَّ حق الإدارة في إلغاء القرار المعيب يتحدد خلال مدة الطعن القضائي وبفوات هذه المدة يتحصن القرار من الإلغاء، ويعامل معاملة القرار السليم، وهذا الرأي يستند إلى مبدأ استقرار المراكز القانونية، إذ ليس من المقبول أن تبقى هذه المراكز قلقة، إذ لا بد من قيد زمني تتحدد خلاله حرية الإدارة في إلغاء القرار المعيب، وهذا ما أقرّه مجلس الدولة العراقي في إحدى أحكامه جاء فيه : ((إنَّ مضي مدة طويلة على القرار الإداري؛

اللوائح فحسب؛ بل تملك ذلك بسبب عدم الملائمة أيضاً. يُنظر عامر زغير محيسن الكعبي، حدود سلطة الإدارة في إلغاء القرار الإداري السليم، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق-جامعة النهرين، العراق، ٢٠٠١، ص٤٦.

٤٩- حكم محكمة التمييز في القضية رقم ١٥٢٥ ج/١٩٦٦ في ١٩٦٧/٤/٢٢، مجلة القضاء، العدد ١٩٦٧، ٣، السنة ٢٢، ص٩٤.

٥٠- للتفصيل يُنظر علي قدوري، دور الرقابة الإدارية في ضمان مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق/جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٢، ص١١٤ وما بعدها.

تكسبه حصانة تحصّنه من أي إلغاء أو تعديل من جانب الإدارة...^(٥١)، وهذا ما أيّده الفقه الفرنسي أمثال (هوريو)، والفقه العربي العميد (سليمان الطماوي)^(٥٢).

الثاني : إنّ القرار التنظيمي المعيب لا يتحصن بانقضاء مدة الطعن القضائي، وبالتالي يجوز للإدارة إلغاءه والطعن بمشروعيته أمام القضاء، إذ أنّ الإدارة حينما تضع قاعدة تنظيمية عامة؛ فلها أن تلغيها بقاعدة تنظيمية أخرى، وهذا ما جاءت به إحدى أحكام مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٢/٥/١٩٧٦، إذ جاء فيه : ((إنّ للإدارة ولاية إلغاء قراراتها التنظيمية التي تحصنت بانقضاء مدد الطعن القضائي، ولها في ذلك سلطة تقديرية))^(٥٣).

وعليه، وحيث يكون القرار التنظيمي غير المشروع، فالسلطة الإدارية المختصة تكون ملزمة بإلغائه^(٥٤)، وذلك عندما يُعرض عليها طلب بالإلغاء من شخص ذي مصلحة، وبالتالي لا بد من التفريق عند إلغاء القرارات التنظيمية بين حالتين :

□ الإلغاء الإلزامي للقرارات التنظيمية التي أصبحت غير مشروعة

□ الإلغاء الإلزامي للقرارات التنظيمية غير المشروعة منذ صدورها

أولاً : الإلغاء الإلزامي للقرارات التنظيمية التي أصبحت غير مشروعة

ترتبط هذه الحالة بتغيّر الظروف، بحيث يفرض هذا التغيّر موجباً على عائق الإدارة بإلغاء القرارات التنظيمية التي أصبحت غير مشروعة بفعل ظروف قانونية أو واقعية لاحقة على صدورها، بمعنى أنّ القرارات التنظيمية كانت مشروعة لحظة صدورها، ولكنها توقفت عن اكتساب صفة المشروعية بفعل التغيّر الحاصل في الظروف التي كانت مُسوغة لوجودها .

هنا لا يمكن للأفراد المطالبة بإلغاء هذه القرارات بصورة مباشرة، والإمكانية الوحيدة للتصدي لها، تتمثل بإجبار الإدارة على هذا الإلغاء، فليس من الضروري إزالة القرار بمفعول

٥١- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (٨٥/انضباط/تميز/٢٠٠٤)، منشورات مجلس الدولة العراقي، ص ٢٥٧ .

٥٢- يُنظر في ذلك؛ هبة خالد نجم المرسومي، الرقابة القضائية على القرار الإداري الضمني، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية القانون/الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١٠، ص ١١١ .

٥٣- حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار أبو الجند الحديثة للطباعة، ط ٢، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٥٢٨ .

٥٤- نواف كنعان، مرجع سابق، ص ٢٨٤ .

رجعي "أي سحبه"، لأنّه كان مشروعاً مُنذ صدوره، أي حتى لحظة تغيّر الظروف، والزوال بالنسبة للمستقبل كافٍ في هذه الحالة، وهذا ما أكّده مجلس شورى الدولة اللبناني في إحدى أحكامه، إذ جاء فيه ((إنّ إلغاء القرارات التنظيمية غير المشروعة هو "واجب" على الإدارة وليس مُجرد "حق" لها سواء شابها العيب من إصدارها أم بعد ذلك، نتيجة لتغيّر الظروف الواقعية أو القانونية التي تأسّست عليها))^(٥٥).

وموجب إلغاء القرار التنظيمي غير المشروع نتيجة تغيّر الظروف القانونية، لا يتحقق إلّا إذا حصل التناقض بين القرار التنظيمي والحالة القانونية الجديدة، والتي جعلت من الأول غير مشروع، فالهدف يكون بإعادته موافقاً للشرعية^(٥٦).

ثانياً : الإلغاء الإلزامي للقرارات التنظيمية غير المشروعة مُنذ صدورها

هذا النوع من الإلغاء شائع في نطاق القرارات التنظيمية، ثم بدأ ينتقل إلى نطاق القرارات الفردية، إذ يقع التزام على عاتق الإدارة بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، وهذا الإلغاء ليس "اختيارياً"، بل "إجبارياً"، إذ تصطدم قوة الشيء المُقرّر للقرارات التنظيمية وعدم قابليتها للطعن بعد انقضاء مُدة "شهرين"، بهذا المبدأ الجديد الذي لا يُقيد طلب إلغاء هذه القرارات غير المشروعة بأي مُهلة زمنية^(٥٧)، عليه فمن واجب الإدارة الاستجابة لكل طلب يرمي إلى إلغاء القرارات التنظيمية غير المشروعة مُنذ صدورها.

نخلص ممّا تقدم، يتضح لنا إنّ إلغاء القرار الإدارية التنظيمية يدخل في الاختصاص المقيّد للإدارة التي لا تملك أي سلطة تقديرية في هذا الخصوص، سواءً من جانب تقدير ملائمة هذا الفعل، أو لجهة اختيار مضمون هذا القرار، إذ لس للإدارة حرية الاختيار بين الفعل وعدم الفعل، فعندما تستوفي الشروط المتعلقة بعدم مشروعية القرار التنظيمي؛ فإنّ

٥٥- د. مُحبي الدين القيسي، مرجع سابق، ص ١١٣.

٥٦- عصام نعمة إسماعيل، الطبعة القانونية للقرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٩-١٩٠.

٥٧- عصام نعمة إسماعيل، مرجع سابق، ص ١٨٨.

على الإدارة واجب الإلغاء. فسلطة الإدارة في مجال إلغاء القرارات التنظيمية غير المشروعة هي اختصاص إلزامي مقيد^(٥٨).

المطلب الثاني: مدى سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية الفردية

المبدأ العام في القرارات الفردية يقضي بأن هذه القرارات متى صدرت صحيحة، وترتب عليها حق خاص أو مركز قانوني خاص؛ فإنه لا يمكن المساس بها إلّا في الأوضاع المسموح بها قانوناً.

وهذا ما أعلنه الاجتهاد المصري صراحة في إحدى أحكامه بتاريخ ١٨/٢/١٩٥٣، إذ جاء فيه : ((يجب التفرقة بين المراكز القانونية العامة والمراكز القانونية الذاتية، فبينما يجوز تغيير الأولى في كل وقت، بحيث يسري عليها القانون أو القرار التنظيمي الجديد؛ فإنه لا يجوز المساس بالثانية إلّا بقانون ينص فيه على ذلك بنص خاص، ذلك لأنه وإن كانت علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح... يجوز تغييرها في كل وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون أن يكون له الحق في أن يُعامل دائماً بالتنظيم القديم، إلّا أنه إذا كان الموظف قد اكتسب بتطبيق القانون القديم في حقه مركزاً قانونياً، فإنه لا يجوز المساس به بالتنظيم الجديد، إذ أن هذا لا يجوز إلّا بقانون ينص صراحة على سريانه بأثر رجعي))^(٥٩).

غير أن سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الفردية؛ تختلف فيما إذا كان القرار الفردي مشروع، أم غير مشروع:

أولاً : سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الفردية المشروعة

من المسلم به إنّ الإدارة لا تستطيع إلغاء قراراً فردياً مشروعاً متى ما نشأ عنه حقاً مكتسباً لفرد من الأفراد؛ إلّا طبقاً للقانون، وبالتالي فاختصاص الإدارة في إلغاء هذا القرار هو اختصاص مقيد، ذلك لأن احترام المراكز الخاصة التي تنشأ من القرارات الفردية؛ تعد

٥٨- عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإيجابي للأنظمة غير المشروعة، مرجع سابق، ص ٧٧.

٥٩- مجموعة الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة المصري، السنة السابعة، ص ٥١٣. حكم المحكمة الإدارية العليا

المصرية بتاريخ ١٩٥٦/٢/١١، س ١. ص ٤٨١. نقلاً عن علي قدوري جعفر، مرجع سابق، ص ١٢٣.

من الركائز التي تقوم عليها الدولة القانونية^(٦٠)، وذلك لأنّ المراكز الخاصة التي تنشأ من هذه القرارات تطبيقاً لقواعد تنظيمية مشروعة؛ لا يمكن المساس بها أو تعديلها إلّا برضاء من نشأت لصالحهم، عليه فإنّ القرارات اللاتحجية لا يمكن أن تنال من القرارات والمراكز الفردية، لأنّ لكل منها حياته الخاصة^(٦١).

وبالتالي، فالأصل أنّه متى ما صدرت القرارات الفردية سلمية أو مشروعة، أو أصبحت كذلك لفوات ميعاد الطعن بالإلغاء فإنّه لا يجوز المساس بها حفاظاً على استقرار المعاملات والحقوق المكتسبة التي تتولد عنها، وهذا ما أخذ به القضاة المصري والفرنسي ضماناً لاستقرار المعاملات^(٦٢).

غير أنّ هذا الأصل ليس مطلقاً، فالإدارة تملك في بعض الأحيان قراراً ترتب عليه حقوق مكتسبة، ومن ذلك القرار الصادر بتعيين شخص في وظيفة عامة، فهذا القرار وإن أكسب هذا الشخص حقاً في تقلّده الوظيفة العامة؛ فإنّ الإدارة تستطيع فصل هذا الموظف في حالة ارتكابه خطأ يسوّغ هذا الجزاء^(٦٣).

أمّا فيما يتعلق بآثار القرار بالنسبة للمستقبل، فيبقى كذلك غير قابل للمساس به إذا كان قد أكسب حقاً. أمّا إذا لم يكسب حقاً، فتستطيع الإدارة أن تضع له نهاية نتيجة التغيّر الحاصل في التنظيم القانوني، وذلك عندما يكون بقاء هذا القرار يجسد وضعاً لا يتطابق أو لا يتفق مع المشروعية الجديدة : مثال ذلك في حال التراخيص للأفراد باستعمال المال العام، أو حالة ندب موظف للقيام بعمل^(٦٤).

وهنا تجدر الإشارة إلى ما جاء في حكم مجلس الدولة المصري الصادر بتاريخ ١٩٤٩/٤/٢، في قضية وكيل جامعة فؤاد الأول (القاهرة حالياً) وتتلخص القضية : بأنّ

٦٠- هبة خالد نجم الموسوي، مرجع سابق، ص ١١٣.

٦١- ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص ٥٤٠.

٦٢- هبة خالد نجم الموسوي، مرجع سابق، ص ١١٣.

٦٣- د. مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٦.

٦٤- يُنظر د. أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٩.

الوكيل المشار إليه آنفاً يعين بالانتخاب لمدة (٣) سنوات، قد صدر قانون جديد يجعل اختيار الوكيل عن طريق التعيين، وكان موضع التساؤل هو : ما مدى أثر القانون الجديد على الوكلاء الذين تم تعيينهم عن طريق الانتخابات، ولم تنته مدتهم عند صدور القانون الجديد؟ فقد قضى مجلس الدولة المصري في حكمه السابق بسريان القانون الجديد فوراً من حيث تعيين وكلاء جدد في أماكن الوكلاء القداماء الذين لم تنته مدتهم، إذ جاء في الحكم : ((لا يكون تعيين الوكيل الجديد بناءً على القانون رقم (٨٨) لسنة ١٩٤٨، وإعمال ذلك على المدة الباقية من وكالة المدعي سحب لهذا القانون بأثر رجعي على واقعة تمت قبل نفاذه حتى يجوز التّحدي بالمادة (٢٧) من الدستور سنة ١٩٢٣، ما دام تعيين المدعي في ذاته لم يمس، ولم ينصب أثر القانون الجديد إلّا على استمرار وكالة المدعي، وتلك حالة كانت قائمة وقت نفاذه، بل كانت ستمتد بعده لو لم يلحقها القانون بأثره الحالي، وهذا الشر لا جدال في أنّه من خصائص القوانين المرتبة والمنظمة للمصالح العامة))^(٦٥).

فضلاً عن ذلك هناك أنواعاً من القرارات الفردية لا تولّد حقّاً لأحد، وهي تعد استثناءً من القرارات الفردية المولدة لحق، فهذه القرارات لا تحول دون حق الإدارة في إلغائها بحرية، ومن هذه القرارات نذكر منها الآتي :

١. القرار السلبي : ويقصد به : ((امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار إداري كان من الواجب أو الجائز عليه اتخاذه)). ويمكن أن نستخلص من هذا التعريف أنّ للقرار السلبي صورتين : أ. قرار إداري يلبي في حالة امتناع الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليه إصداره .

ب. قرار إداري سلبي تكون للإدارة سلطة تقديرية في إصداره^(٦٦) . وعليه، فإنّ القرار الإداري السلبي غير مولّد للحق، لأنّه لا يعطي حق يمنح مزايا لأحد الأفراد، وبالنسبة يمكن سحبها أو إلغائها في أي وقت من دون التقيد بمدة، وقد سار القضاء

٦٥- حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص ١٧٧ .

٦٦- يُنظر صلاح جبير، القرار الإداري السلبي والرقابة عليه، رسالة ماجستير، كلية الحقوق-جامعة النهرين، العراق،

١٩٩٩، ص ٣٤ .

العراقي على ذلك، من ذلك قرار للهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي جاء فيه : ((إذا سكنت الإدارة عن إجابة الطلب يعد قراراً سلبياً يصلح أن يكون محلاً للطعن في أي وقت))^(٦٧). غير أن مجلس الدولة الفرنسي درج على استثناء القرارات السلبية المتعلقة بالموظفين لأنها ترتب آثاراً مباشرة إزاء زملاء الموظف الذي تصدر بشأنه، لهذا تعد مولدة للحقوق في مواجهته، وبالتالي لا يجوز سحبها متى ما صدرت سليمة^(٦٨).

٢. القرار الوقيتي : ويقصد به : ((القرار الذي ينشأ عنه أوضاعاً تتصف بالوقتيّة، ولا ترقى لتكوين مركز قانوني ذاتي، ومن ثم لا يعطي هذا الوضع للأفراد حقاً مكتسباً))^(٦٩). وتتجلى وقتيّة هذا القرار بعدة طرق، فقد يتم عن طريق نص القرار أو من طبيعة القرار، وبالنظر لطبيعة القرار؛ فإنه لا يولد إلّا أثراً وقتيّاً يمكن سحبه في أي وقت من دون التقييد بـمدة^(٧٠)، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في إحدى أحكامه في قضية (Mondivo) لسنة ١٩٧٠ الذي جاء فيه : ((إن القرارات الوقتيّة لا تنشئ حقّاً؛ وإنّما ترتب وضعاً وقتيّاً))^(٧١).

كما أكّد ذلك القضاء الإداري في مصر حينما جاء في إحدى أحكامه بالنص : ((إنّ الندب هو تكليف مؤقت للموظف للقيام بأعباء وظيفة ما، ومن ثم فهو أمر مؤقت بطبيعته، يجوز للإدارة سحبه في أي وقت، ولا يترتب بمقتضاه للموظف مركز قانوني نهائي لا يجوز المساس به))^(٧٢).

٦٧- قرار للهيئة العامة رقم (٣٦) لسنة ٢٠١١، بتاريخ ٢٤/٢/٢٠١١، منشورات مجلس الدولة، ص ٢٤٦.

٦٨- صلاح جبير، المرجع السابق، ص ٩٥-٩٦.

٦٩- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٣٢٧.

٧٠- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٦٦٩.

٧١- حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص ٤٨٩.

٧٢- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ٦٧٠.

أما في العراق، فقد يحصل أن تكلف الإدارة أحد الموظفين للقيام بأعباء وظيفة أعلى درجة من درجته السابقة، ولمدة معينة، كأن يتولى (مدير القسم) بوظيفة (مدير عام) وكالة لمدة معينة، ومن ثم ينتهي هذا التكليف، ويعود الموظف المنتدب إلى وظيفته الأصلية^(٧٣).

٣. القرار الولائي : ويقصد به : ((القرار الذي يمنح الأفراد رخصة أو تسامحاً للقيام بعمل ما، فهو مجرد جميل أو معروف لا يتولد عنه أي أثر قانوني، ولا يترتب عليه حقوق للإراد، ويجوز للإدارة إلغاؤه في أي وقت مثل : منح أحد الموظفين إجازة مرضية في غير الحالات التي يحتّمها القانون))^(٧٤).

وهذا ما أكدته إحدى أحكام مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Syveton) بأنها : ((القرارات التي تمنح الفرد تسامحاً معيناً، أو رخصة من دون أن تحمله أي التزام ومثاله التقليدي في فرنسا منح أحد الموظفين إجازة مرضية في غير الحالات التي يجيزها القانون؛ وإلا عدت حقاً))^(٧٥).

ومن المسلم به إنَّ القرار الولائي لا يولد حقاً؛ بل وضعاً مؤقتاً أو تسامحاً لا يرقى إل مستوى الحق المكتسب، وللإدارة الحق في سحبها في أي وقت، وهذا ما قضى به القضاء المصري في قضية متعلقة بتمديد إقامة أجنبي، جاء فيه : ((يجوز للإدارة إلغاء أو سحب إقامة الأجنبي وإبعاده خلال المدة المرخص له بها بالإقامة؛ إذا كان في وجوده خطر عليها، لأنَّ الإقامة العارضة لا تعدو أن تكون مهلة وقتية عابرة لا تقوم إلّا على مجرد التسامح الودي من جانب الدولة))^(٧٦).

وفي مصر، رخصت المادة (٢٦) من قانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٦٠ المعدل المتعلق بدخول وإقامة الأجانب بأراضي الجمهورية العربية المتحدة والخروج منها إقامة الأجانب ،

٧٣- عبد الحميد عبد المهدي، مرجع سابق، ص ١٢٣.

٧٤- حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص ٤٩١.

٧٥- يُنظر طارق عبدالرؤف صالح، النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، ط ١، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٦١٠.

٧٦- نقلاً عن عبد الحميد عبد المهدي، مرجع سابق، ص ١٢٢.

للووزير إبعاد الأجنبي من ذوي الإقامة الخاصة إذا كان في وجوده ما يهدّد أمن الدولة أو سلامتها في الداخل أو في الخارج أو اقتصادها القومي أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو السكينة العامة، أو كان عالة على الدولة، وذلك بعد عرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها في المادة (٢٩) من القانون وموافقتها .

في حين أشارت المادة (١٩) من القانون رقم (٧٤) لسنة ١٩٥٢، الخاصة بإقامة الأجانب، إلى رخصة وزير الداخلية بإبعاد الأجنبي لاثامه بارتكاب فعل جنائي في زمن الحرب، أمّا في العراق؛ فقد أجازت المادة (٢٧) من قانون إقامة الأجانب رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧، للوزير أو من يخوله إبعاد الأجنبي الذي دخل العراق بصورة مشروعة إذا ثبت أنّه لم يكن مستوفياً أيّاً من الشروط المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون، أو المقيم الذي يفقد أحد هذه الشروط بعد دخوله. كما أجازت المادة (٣١) من القانون الوزير أو من يخوله أن يقرر إبعاد الأجنبي اذي صدر عليه حكم قضائي بات يتضمن الإيضاء بإبعاده من العراق .

وعليه، فلإدارة سلطة تقديرية في منح هذه الرخصة او عدم منحه، فإذا منحته بإمكانها سحبه، وذلك لأسباب تختص هي بتقديرها حماية للصالح العام .

ثانياً : سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الفردية غير المشروعة

إذا قلنا بأنّ الإدارة لا يجوز لها أن تلغي قرار فردي إذا كان منشأً لحق مكتسب لفرد من الأفراد إلّا طبقاً للقانون؛ غير أنّه بالمقابل يجوز للإدارة أن تلغي أو تعدل القرار الفردي غير المشروع، حتى وإن كان منشأً لحق مكتسب، إذ لا بد للإدارة إلغاء قراراتها غير المشروعة، لكون الحقوق لا تنشئ عن قرار غير مشروع، وبالتالي يكون الإلغاء هو جزاء لعدم المشروعية .

وعلى مستوى التطبيقات القضائية؛ نلاحظ أنّ مجلس الدولة الفرنسي منح أول الأمر الإدارة الحق في إلغاء قرارها غير المشروع في أي وقت، غير أنّه عدّل عن هذا الاتجاه، وقبّد

الإدارة في الإلغاء بمدّة معينة، إذ بانقضاء هذه المدّة، لا بد من معاملة القرار غير المشروع معاملة القرار المشروع^(٧٧).

في حين أنّ القضاء الإداري المصري، منح الإدارة الحق في إلغاء قراراتها غير المشروعة إذا ما شابها مخالفة قانونية، إذ جاء في إحدى الأحكام : ((للإدارة سحب القرارات الإدارية أو إلغائها، إذا شابها مخالفة قانونية، حتى لو ترتب على هذه القرارات حق للغير))^(٧٨).

ومن الجدير بالذكر إنّ سلطة الإلغاء للقرار الإداري غير المشروع؛ ليست مطلقة من حيث الوقت، إذ لا تستطيع الإدارة أن تجري مثل هذا الإلغاء في أي وقت، ذلك أنّ القرار غير المشروع حين ينقضي في شأنه مواعيد الطعن القضائي؛ يتحصّن ضد الإلغاء، ولن يكون من المقبول أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر، إذ جاء في إحدى أحكامها : ((إنّ انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء يعني ضرورة أن يكون القرار الإداري حصيناً ضد الإلغاء، وهو ما يجعله في حكم القرار المشروع، فما يجعله لنفس السبب مصدراً يعتد به شرعاً لمراكز قانونية صحيحة، ولحقوق مكتسبة لذي مصلحة فيه...))^(٧٩).

وهذا ما أخذ به القضاء الإداري المصري، ففي قرار للهيئة العامة لمجلس الدولة جاء فيه : ((إنّ استقرار المراكز القانونية يستلزم تحصين القرار الإداري من الإلغاء بعد مضي مدة عليه، والقرارات الصادرة خلافاً لذلك تكون معدومة، ولا تنتج أثراً))^(٨٠).

٧٧- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٩٣.

٧٨- شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص ٨٧.

٧٩- شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص ٨٨.

٨٠- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (٩٣) لسنة ٢٠١٠، بتاريخ ١٨/١٠/٢٠٠٤، منشورات مجلس الدولة العراقي، ص ٣٦٨. وفي قرار آخر جاء فيه : ((إنّ إشغال الموظف لوظيفة مستشار في مدة طويلة، من دون اعتراض من جهة التعيين؛ يعد إقراراً منه بصحة التعيين من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ مضي تلك المدة يحصّن القرار من الطعن، ويكسب الموظف حقاً يجوز إلغاؤه)). قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٧، بتاريخ ١٥/١١/٢٠٠٧، منشورات مجلس الدولة العراقي، ص ٣٥٩.

الخاتمة

نخلص من دراستنا لموضوع ((أثر تغيّر الظروف القانونية على مشروعية القرارات الإدارية-دراسة مقارنة))؛ بروز عدة نتائج، يمكن استعراض أهمها، فضلاً عن وضع بعض المقترحات، وذلك على النحو الآتي :

أولاً : النتائج

١. إنّ لمفهوم التغيّر في الظروف القانونية يفرض على الإدارة تعديل أو إلغاء أو سحب قراراتها بحسب مقتضى الحال، ولكن الاجتهاد القضائي يفرض من أجل تحقيق ذلك ضوابط أخرى لها صفة الإلزام، وبدونها لا تُلزم الإدارة بشيء، وهذه الضوابط عموماً هي :

أ. أن يكون هنالك طلب صريح مُقدّم من ذي علاقة أو مصلحة، لإلغاء القرار التنظيمي أو الفردي فبدون طلب لا إلزام بالإلغاء .

ب. حدوث تغيير مهم في الظروف القانونية التي على أثرها أصدرت الإدارة قرارها الإداري .

ت. أن يكون التغيير حاصلاً في الظروف القانونية التي كانت سبباً في دفع الإدارة لإصدار القرار الإداري .

وبالتالي إذا توافرت هذه الضوابط؛ تكون الإدارة ملزمة بإجابة طلبات الأفراد المتعلقة بإلغاء القرارات التنظيمية مع فارق بسيط : أنّه في حالة تغيّر الظروف القانونية يلزم الأفراد بتقديم الطلب خلال (شهرين) من تاريخ صدور القرار الجديد . أمّا في حالة رفض الإدارة إجابة طلبات الأفراد؛ فإنّه يجوز لهم أن يطعنوا بقرار رفض الإدارة أمام القضاء خلال مدة الطعن، ويقع على الأفراد عبء إثبات تغيير الظروف .

٢. لاحظنا إنّ مشروعية القرارات التنظيمية تُقدر ليس فقط في ضوء القوانين والأنظمة القائمة وقت صدورها؛ ولكن أيضاً في ضوء القوانين والأنظمة اللاحقة والظروف الجديدة، وذلك لا بد أن تكون مُتوافقة مع الظروف المُتغيّرة، وكونها تتضمّن قواعد عامة مُجردة، ولا تولّد حقوقاً للأفراد، فللإدارة الحق في إلغاؤها أو تعديلها في أي وقت بما يتناسب والصالح العام .

أما فيما يخص القرارات الفردية فالأمر مُختلف، إذ إنَّ مشروعية هذا النوع من القرارات تُقدر بالنظر إلى وقت صدورها، وفي ضوء القوانين والأنظمة القائمة من دون النظر إلى الظروف اللاحقة، إذ إنَّ هذه القرارات لا تتأثر مشروعيتهما بما يستجد لاحقاً من ظروف، فالقرار الفردي الذي يصدر صحيحاً وموافقاً للقانون لا يتأثر بالمتغيرات التي تحصل لاحقاً، إلّا في حالة إذا كان القانون الجديد ينص على الأثر الرجعي، ففي هذه الحالة تسري نصوصه على الماضي .

٣. لاحظنا إنَّ تغيير الظروف القانونية عمّا كانت عليه وقت إصدار القرار التنظيمي؛ يُعيب مشروعيته ويجعله قابلاً للطعن، فالفرد لم يستطع كهاجة القرار الإداري لصحته أو لفوات مدة الطعن، فإنَّ تغيّر الظروف يفتح أمام الفرد باباً جديداً للطعن فيه، وعند ذلك تكون الإدارة ملزمة بالتدخل لإحداث نوع من الملائمة بين القرار الإداري والظروف المستجدة .

٤. لاحظنا أنَّ الفقه يكاد يتفق على أن أنَّ مشروعية القرار الفردي؛ إنّما تحدّد وقت إصداره، ولا عبرة بتغيّر الظروف الناشئة بعد صيرورة القرار الإداري نهائياً، فمّا يعني أنَّ تغيير الظروف لا يعيب مشروعية القرار الفردي .

٥. لاحظنا أنَّ القضاة المصريين والفرنسي أخذوا بفكرة تغيّر الظروف القانونية بشأن القرارات الفردية بصفة استثنائية، وقد انصب أثر هذه الفكرة على إلغاء القرار الإداري، وأن يقتصر أثره على المستقبل، وهي المدة الباقية من وكالة المدّعي . أمّا بالنسبة للقرارات التنظيمية فهي تتأثر بتغيّر التشريع الذي صدرت تنفيذاً لأحكامه، الأمر الذي يؤدي إلى إلغائها بأثر مستقبلي، مالم ينص القانون الجديد على بقائها والعمل بها طبقاً لأحكامه .

٦. لاحظنا أنَّ القرارات الإدارية الفردية المنشئة للحقوق؛ لا يجوز التعرّض لها إذا تولّدت عنها حقوق، وأصبح أمر استقرارها مفروغاً فيه، إلّا في حالات استثنائية معيّنة، بعكس تلك التي لا تولّد حقاً لفرد ما، فليس لتغيّر الظروف أي أثر عليها، لا سيما عندما يصبح اكتساب هذه الحقوق نهائياً، غير أنَّ هناك استثناء على هذا الأصل، إذ أنَّ هناك أنواعاً

خاصة من القرارات الفردية غير مؤلدة حتى يجوز إلغاؤها بحرية استثناءً، ذلك لكونها تحوّل صاحبها مجرد منفعة أو ميزة كالقرارات السلبية والوقائية والولائية .

٧. لاحظنا تملك الإدارة سلطة إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية (المشروعة وغير المشروعة) في أي وقت، من دون التقيّد بميعادٍ معيّن، وذلك طبقاً لمتطلبات الصالح العام، إذ تقوم الإدارة في إطار القيام بواجباتها بمهمة إلغاء أو تعديل القرار التنظيمي كلما دعت الحاجة إلى ذلك، وذلك بالنظر لتغيّر الظروف، بشرط أن لا يكون قد ترتّب على قرار الإلغاء مساس بالحقوق المكتسبة .

ثانياً : المقترحات

نظراً لما تحتل فكرة تغيّر الظروف القانونية من أهمية بالغة في ميدان المشروعية، والتي قد يكون من شأنها التأثير في مشروعية القرارات الإدارية، هذا وحتى لا تستغل الجهة الإدارية هذه الفكرة - وبالذات في البلدان التي تعاني من الفساد الإداري- وتخرج بها عن الغرض الذي حدّده القانون أو الهدف الذي توخاه الصالح العام، وذلك تحت مُسمى تغيّر تلك الظروف، فإنّه :

١. لا بد للقضاء الإداري أن يثبت دورة الكامل في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية في ظل الظروف القانونية، التي تدّعي الإدارة بأنّها السبب في إصدار تلك القرارات، وليس ذلك فحسب؛ بل وبالرقابة على مشروعية جميع التصرفات الإدارية بشكل عام .

٢. أن يحرص القضاء الإداري الاستمرار بالاستفادة من التطور الذي يمر به القضاء الإداري لا سيما في الدول العريقة، والتي تشهد تألّفاً واضحاً في مجال القضاء الإداري، بغية الوصول إلى الأسس والضوابط السليمة التي تكفل الحلول القضائية للمنازعات الإدارية .

٣. بما أنّه يمكن إلغاء بعض القرارات الفردية المشروعة لأسباب خاصة، أو لمقتضيات المصلحة العامة؛ عليه، نأمل من الإدارة وهي بصدد إلغاء هذه القرارات أن تقرّر التعويض للأفراد نتيجة خروافهم من مزايا هذه القرارات بامتداد اثره للمستقبل، وإذا لم يتحقّق ذلك عن طريق الإدارة، نقترح أن يقرّر القضاء ذلك عن طريق إجابة طلب الأفراد .

ملخص البحث

يحتل هذا الموضوع مكانة متميزة في أوساط المختصين في القانون الإداري، لما يشهده من جدلٍ أو لغطٍ في كثيرٍ من جوانبه، ذلك إنّ النظر في مشروعية القرار الإداري تقتضي التأكيد من وجود القاعدة القانونية التي تحكم هذا القرار، وهل الإدارة هنا تتمتع بسلطةٍ تقديرية استئنائية، أم مقيدةٌ بحدود القانون .

وبالتالي، فإنّ تغيير الظروف القانونية المحيطة بالقرار الإداري سواء أكان القرار تنظيمياً أم فردياً قد تُنهيه بشكلٍ ضمني، كأن يصدر تشريع جديد تكون أحكامه غير متلائمة مع تطبيقه، وبهذا فإنّ التشريع الجديد قد يؤدي إلى سحب القرار الإداري أو إلغائه ضمناً، وقد تتخذ الظروف القانونية شكل قاعدة دستورية أو قاعدة تشريعية أو تنظيمية أو عرفية، أي أنّه يُمكن أن يتمثل بكل قاعدة قانونية مهما كان مصدرها . ولعل من أبرز التساؤلات التي يثيرها هذا الموضوع تتعلق بأثر تغيير القاعدة القانونية الذي صدر القرار الإداري في ضوءها؟، وهل كان هذا التغيير في القاعدة القانونية قد تمّ بأثر رجعي أم لا؟ وما هو أثر التعديلات في تلك القاعدة المحددة لمشروعية للقرار الإداري؟ .

Abstract

Due to the controversy it raises in many of its aspects, this topic has a distinct place amongst specialists in administrative law. Examining the legitimacy of administrative orders requires ensuring that there exists a legal rule governing such decisions and knowing whether the management has a discretionary power or limited by law.

Consequently, change of the legal conditions related to the administrative decision, whether it is an organizational or individual one, may terminate the decision implicitly, like when a new legislation whose provisions are not in line with the decision implementation is promulgated, the new legislation may cause the administrative decision to be withdrawn or cancelled. The legal conditions may take the form of a constitutional, legislative, organizational, or customary rule; that is it can be represented by any legal rule regardless of its source.

The most notable questions this topic may raise are related to the effect of the change of the legal rule based on which the administrative decision was issued, whether such change is made in a retrospective effect or not, and what the effect of amendments in the legal rule on the legitimacy of the administrative decision is.

