أثر تغيّر الظروف القانونية على مشروعية القرارات الإدراية

(دراسة مقارنة)

The effect of changing legal conditions on the legality of administrative decisions

م. م. زينة يونس حسين

Zina Younes Hussein

الجامعة المستنصرية

alquraby2004@yahoo.com

٠٧٧١٩٣٥٨٩٤٤

الملخص

إنَّ لمفهوم التغيّر في الظروف القانونية يفرض على الإدارة تعديل أو إلغاء أو سحب قراراتها بحسب مُقتضى الحال، ولكن الاجتهاد القضائي يفرض من أجل تحقيق ذلك ضوابط أخرى لها صفة الإلزام، وبدونها لا تُلزم الإدارة بشيء، وهذه الضوابط عموماً وهي أن يكون هنالك طلب صريح مُقدَّم من ذي علاقة أو مصلحة، لإلغاء القرار التنظيمي أو الفردي فبدون طلب لا إلزام بالإلغاء.، وحدوث تغيير مهم في الظروف القانونية التي على أثرها أصدرت الإدارة قرارها الإداري، وأن يكون التغيير حاصلاً في الظروف القانونية التي كانت سبباً في دفع الإدارة لإصدار القرار الإداري.

الكلمات المفتاحية: تغير الظروف القانونية، مشروعية القرارات الادارية.

Abstract

The concept of change in legal conditions imposes on the administration to amend cancel or withdraw its decisions as necessary but the jurisprudence imposes in order to achieve this other controls that have an obligatory character and without them the administration is not obligated to anything and these controls in general are that there is an explicit request submitted by With a relationship or interest to cancel the organizational or individual decision. Without a request there is no obligation to cancel. And the occurrence of an important change in the legal circumstances on which the administration issued its administrative decision and that the change occurred in the legal circumstances that were the reason for the administration to issue the administrative decision..

Keywords: changing legal conditions legality of administrative decisions.

المقدَّمة

تقوم الإدارة بنشاطاتٍ وأعمالٍ مختلفة في طبيتعها وأغراضها، وقد تختلف هذه الأعمال وفقاً لطبيعتها القانونية إلى أعمال مادية وأخرى قانونية، والأعمال القانونية للإدارة تتمثَّل بالعقود والقرارات الإدارية التنظيمية والفردية، وتستند الإدارة عند قيامها بإصدار قراراتها اللإدارية إلى ظروفٍ أو وقائع مادية أو قانونية، وهذه الوقائع تقدَّر لحظة إصدار القرار الإداري، ذلك لأنَّ القرار الأصلي لكي يتَّسم بالمشروعية لا بد أن يستند إلى أسباب قانونية عند إصداره .

فقد يؤدي تغيّر التشريع أو تغيّر 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 بأثرٍ رجعي بالنسبة للقرارات الفردية .

ويُقصد بالظروف القانونية ((مجموعة القواعد التي تُشكل السند القانوني للإدارة عند إصدار قراراتها الإدارية، ويعد توافرها شرطاً أساسياً لمُمارسة نشاطها))[1]، وتُعرَّف أيضاً بأنَّها : ((مجموعةالقواعدالحقوقيةالمُختلفة،أوجملة الأوضاع القانونية التي يرتبط بها القرار الإداري))[2].

ويُراد 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 لمُخالفتها أهم الأُسس التي تقوم عليها

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

(٢) د. أحمد إسماعيل، أثر تغيّر الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدراية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والثقافية، المجلد (٢٠)-العدد الأول، ٢٠٠٤،ص٢٢

الدولة القانونية[1]، مثال لو ارتكب أحد الموظفين مُخالفة يستحق عليها عقوبة تأديبية[2]، فمُعاقبة الموظف هنا تكون مُستنِّدة لتوافر العنصر القانوني،أي النص القانوني الذي يُحرّم العمل الذي قام به الموظف.

إنَّ فحص مشروعية القرار الإداري تقتضي التأكد من وجود القاعدة القانونية التي تحكم القرار الإداري، وهل الإدارة أصابت أم اخطأت في تفسيرها، ولذا، فإنَّ الإدارة فيما يتعلق بالعنصر القانوني لا تتمتَّع بسلطةٍ استنسابية «تقديرية»، بل تكون سلطتها مُقيدة بنصِّ القانون[3] .

هذا وإنَّ تغيّر الظروف القانونية المُحيطة بالقرار الإداري التنظيمي أوالفردي قد تُنهي القرار بصورةٍ ضمنية، كأن يصدر تشريع جديد تكون أحكامه غير مُتلائمة مع تطبيق القرار، وبهذا فإنَّ التشريع الجديد قد يؤدي إلى سحب القرار الإداري أو إلغائه ضمنياً[4]، وقد تتخذ الظروف القانونية صورة قاعدة دستورية أو قاعدة تشريعية أو تنظيمية أو عرفية، أي أنَّه يُمكن أن يتمثَّل بكل قاعدة قانونية مهما كان مصدرها[5] .

ففي قمة الهرم القانوني يوجد «الدستور»، الذي هو أسمى وأعلى القوانين، ثم يليه

---

(١) صادق محمد علي الحسيني، ماهية القرار المُضاد، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٤، ص٢٦ .

(٢) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص٥٩٧ .

(٣) د. خضير عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإدراي، ط١، بغداد، مطبعة الحوادث، ١٩٧٥، ص ٢٢٤.

(٤) يُنظر د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة الجديدة للنشر، بغداد، ١٩٩١، ص٢٥١ .

(٥) يُنظر د. عصام عبدالوهاب البرزنجي،السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، ط١، ١٩٧١، ص٢٥٩ .

«القانون»، ثم يلي بعد ذلك، تأتي من حيث التدرّج «القرارات الإدارية التنظيمية»، بعدها «القرارات الإدارية الفردية»، وهذه القرارات الإدارية لابد أن «تتوافق» مع القانون عند صدورها، كما يجب أن تظل كذلك طوال مُدة سريانها، فإذا صدر القرار بصورةٍ لا تتوافق مع القانون يتعين سحبها خلال المُدة المُقررة لسحب القرارات المعيبة، وفي حالة فوات ميعاد السحب، يتعيّن إصدار قرار إداري بإلغائه في المُستقبل[1] .

وتبرز لدينا الإشكالية الرئيسة في هذا البحث : فيما إذا صدر القرار الإداري مُوافقاً للقانون وقت صدوره، ثم «تغيّر» 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 أكانت التنظيمية منها أم الفردية؟ وهل يتناقض وجود هذه القرارات مع حدوث تغيير في الظروف القانونية، وما قد يتطلَّبه من تدخل الإدارة لإلغاء أو تعديل هذه القرارات لتتطابق مع الظروف الجديدة؟

المبدأ العام يقضي بأنَّ القاعدة القانونية إذا تعرضت للإلغاء وحلَت محلها قاعدة قانونية جديدة، فالقاعدة الجديدة تسري من يوم نفاذها، والقاعدة القديمة المُلغاة يقف سريانها ابتداءً من يوم إلغائها، ويترتّب على ذلك أنَّ القرارات التنظيمية الصادرة استناداً للقاعدة القديمة «المُلغاة» تتعرض بدورها للإلغاء (صراحة أو ضمناً) إذا ما ظهر أنَّ هناك تعارضاً ما بين القرار التنظيمي الصادر إستناداً إلى القاعدة المُلغاة، والقاعدة القانونية الجديدة التي حلت محلها[2] .

---

(١) عبدالحميد عبدالمهدي، أثر تطوّر النشاط الإداري في ممارسة السلطة الرئاسية، رسالة ماجستير في القانون العام-كلية القانون-جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص٤٩ .

(٢) يُنظَّر القاضي يوسف سعدالله الخوري، زوال العمل الإداري بفعل الإلغاء أو الاسترداد، مجلة

هذا فيما يتعلق بالقرار التنظيمي، أمّا فيما يتعلق بالقرار الفردي، فالحل يختلف فيما إذا كان ذلك القرار قد ولَدَ عنه حقوق مُكتسبة للأفراد، أو ليس كذلك .

وإذا كان هناك إجماع على أنَّه وفقاً لمُقتضى المبدأ القاضي بأنَّ «مشروعية القرار الإدراي إنَّما تقدر بتاريخ صدوره»؛ فإنَّ التغيّرات اللاحقةفي الظروف القانونية ليس من شأنها أن تؤثِّر في مشروعية القرارات الإدارية من تلقاء نفسها، لاسيما إذا كُنا أمام قراراتفردية»مُنشئة»لحقوق، إلّا أنَّ 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 تم بأثرٍ رجعي أم لا؟ هذا من جهة، ومن جهةٍ أُخرى يُثار تساؤل آخرحول أثر التعديلات في تلك القاعدة المُحددة لمشروعية القرار الإداري؟ .

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

المبحث الأول: أثرالتغيّر في القاعدة القانونية الذي صدرَ القرار الإداري في ضوئها

المبحث الثاني: أثرالتغيّـر في القاعدة القانونيـة المُحدِّدة لمشروعية القرارالإدراي

القضاء الإداري اللبناني، العدد (٣)، ١٩٨٧-١٩٨٨، ص٢٢ . وأيضاً علي نجيب محاسنه، استرداد القرار الإداري في القانون المُقارن، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كُلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية-الجامعة اللبنانية، ٢٠٠٢-٢٠٠٣،ص٢٣ .

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

أشرنا آنفاً إلى أنَّ القرار التنظيمي الذي يصدر استناداً إلى قاعدة قانونية يجب أن يكون مُوافقاً 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 إستناداً لقاعدة قانونية، فالأمر يختلف فيما إذا كانت ذلك القرار قد أنشأ حقاً لصاحبه من عدمه .

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

المطلب الأول
أثر تغيّر القاعدة القانونية المُعدِّلة أو المُلغاة دون مفعول رجعي

تمشياً مع مبدأ «مشروعية القرار الإدراي إنَّما تُقدر بتاريخ صدوره»، تبنّى الفقه والقضاء مبدأيقضي بـــ «عدم رجعية القرارات الإدارية»[1]، ذلك أنَّ القاعدة القانونية العامة توجب بأن تكون القرارات نافذة إعتباراً من تاريخ صدورها، وتسري في مواجهة الأفراد من تاريخ نشرها أو تبليغها. وهذا المبدأ هو من المبادئ القانونية

(١) حول هذا المبدأ د. أحمد النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإداري، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٢ .

التي لا تجد مصدرها في النصوص القانونية المُدونة، بل أنَّ القضاء الإداري هو الذي إستنبطها وعمل على تقريرها، فضلاً عن أنَّ هذا المبدأ يرمي إلى استقرار المُعاملات القانونية وتأمينها. لذلك فإنَّ جزاء الرجعية هو البطلان، أي إبطال القرار الإداري ذي المفعول الرجعي، ومع ذلك، هناك عدة استثناءات ترد على مبدأ رجعية القرارات الإدارية، وتتمثّل في الآتي[1] :

أ. إباحة الرجعية بنصٍّ تشريعي:وهذا ما أعلنه مجلس شورى الدولة اللبناني بأنَّه: ((من الثابت فقهاً واجتهاداً أنَّ 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 أنَّه إذا أصدر القضاء الإداري حكماً بإبطال قرار إداري غير مشروع؛ فأنَّه يُعدُّ في حكم المعدوم 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 ابتداءً 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 مُخصَّصات ابتداءً من التاريخ المذكور، بمعنى أنَّ القرار الملغي يجب أن لا يُرتب آثاراً سلبيةً على الموظف، ذلك أنَّ القرار الملغي لصدوره باطلاً لا يجوز أن يُرتب أي أثر .

---

(١) د. مُحيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠٠٧،ص١٠٥ . وأيضاً يُنظر قرارلمجلس شورى الدولة اللبناني رقم (١٦١) بتاريخ ٩/ ١/ ١٩٦٢ «راديو أوريان/ الدولة المجموعة الإدارية، ١٩٦٣، الصفحة ١٤٦ .

وهذا ما أكَّدته العديد من قرارات الهيأة العامة لمجلس الدولة العراقي، منها ((يُعاد المُوظف الذي نزلت درجته الوظيفية إلى الدرجة الوظيفية التي كان عليها قبل تنزيل درجته الوظيفية وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم ٣٢٠ لسنة ٢٠٠٩))[١] .

وفي قرارٍ لمحكمة 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 ٢٨/ ٧/ ٢٠٠٨ حتى تاريخ مباشرته في ١١/ ٨/ ٢٠٠٩))[٢] .

ت. استرداد أو سحب القرار الإداري المشروع الذي لم يتولّد عنه حق للمُخاطبين به أو للغير : وهو ما يراه غالبية الفقه الفرنسي، لذلك فأنَّ 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[٣] .

على هذا الأساس نلاحظ أنَّ عدداً من كبار رجال الفقه يضعون هذا المبدأ في مرتبة أعلى وأسمى من أي قاعدة قانونية أُخرى، مكتوبة أم غير مكتوبة، لذا فهم ينكرون حتى على المُشرع إمكانية الشذوذ عليه أو مُخالفته لأي سبب، فـ ((القانون لا يجوّز له سحب أو إلغاء أو تعديل وضع قانوني لاسيما إذا كان فردياً قائماً، وإذا فعل فإنَّه...

(١) قرار الهيأة العامة لمجلس الدولة رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠٠٩، بتاريخ ٢٦/ ١١/ ٢٠٠٩، منشورات مجلس الدولة، ص٤٢٥ . يُنظر كذلك قرار الهيأة العامة رقم (١٣٣) لسنة ٢٠٠٦، بتاريخ ١٠/ ٩/ ٢٠٠٦، منشورات مجلس الدولة، ص٤٤٠ .

(٢) قرار محكمة القضاء الإداري رقم (٩٩٤) لسنة ٢٠١١، بتاريخ ٢٢/ ٨/ ٢٠١١، منشورات مجلس الدولة، ص٣٠٣ .

(٣) يُنظر د. مُحيي الدين القيسي، مرجع سابق، ص١٠٥-١٠٧ .

يكون مُتعارضاً مع مبدأ قانوني سام يعلوه قدراً وقوة))[1].

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

أولاً : القرارات الإدراية الفردية

ويقصد بها تلك القرارات التي تنشئ مراكز قانونية خاصة بأفرادٍ معينين بذواتهم، ويستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة، فهي تتعلق بشخصٍ معين بالذات أو بأشخاصٍ معينين بذواتهم أو بحالةٍ خاصة، ومن أمثلتها القرار الصادر بتعيين أو بترقية موظف عام، ولا يغير من الأمر تعيين أو ترقية مجموعة من الموظفين في قار واحد، طالما أنَّ هؤلاء المعينين في القرار يمكن تحديدهم بذواتهم[2] .

فهي تمس مراكز قانونية فردية ذاتية؛ فتقرِّر حقاً لفرد معين بذاته أو لأفراد معينين بذواتهم وتفرض عليه أو عليهم التزاماً محدَّداً، والتعيين هنا يتعلق بالمخاطب بالقرار، وبالحالة التي تطبق عليها على السواء[3] .

وفي الواقع،لايُثيرتغيّر الظروف القانونية في تلك القرارات أي صعوبات. فصحتها تُقدر من حيث المبدأ في ضوء القواعد القانونية التي كانت موجودة عندصدورها، ومن ثم فإنَّ عدم تطابقها مع القاعدة القانونية الجديدة ليس من شأنه أن يُعيبها، ووقع أو تأثير هذه القاعدة القانونية الجديدة، إنَّما ينصب على آثار هذه القرارات بالنسبة للمُستقبل. على أنَّ المسألة مُرتبطة فيما إذا كانت هذه القرارات مُنشئة للحقوق أو غير مُنشئة لها :

---

(١) عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري-امتيازات الإدارة العامة، دون دار نشر، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٤٧ .

(٢) القاضي يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق،ص٥٢ .

(٣) يُنظر محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٧٧-٧٨ .

١. القرارات الفردية المُنشئة للحقوق

إنَّ مشروعية القرارات الفردية المُنشئة للحقوق، لا تتأثر بالتغيّرات القانونية الحاصلة بصورةٍ لاحقة على صدورها، وهذه القرارات لا يُمكن أن تتسم بالبُطلان؛ إذا لم يكن هناك اتِّساق مع القرارات التنظيمية الجديدة. وبالنسبة للمُستقبل ليس للقاعدة القانونية الجديدة أن تُلحق الضرر أو أن تؤثِّر في القرار المُنشئ للحق، الذي يستمر في التطبيق، وقد ذهب مجلس شورى إقليم كوردستان العراق بهذا الاتجاه إذ ((لم يجوّز المساس بالمراكز القانونية أو الحق الذي اكتسبه الأفراد في ظل نظام قانوني معين، أو ترتَّب له بقرارٍ إداري))[1] .

ومع التسليم بأنَّ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة التي ترتبت على هذه القرارات يحول دون إلغائها؛ غير أنَّه من الخطأ التقرير بأنَّ 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 حالةِ ارتكابه خطئاً معيناً، بشرط مراعاة الإجراءات المقرَّرة لذلك .

ب. القرار القاضي بإحالة الموظف إلى التقاعد إذا بلغ السن القانوني، والذي يتضمن في الحقيقة إلغاء للقرار بالتعيين بالنسبة للمستقبل، إذ يلاحظ أنَّ هذا القرار ليس جائزاً فقط لجهة الإدارة اتخاذه؛ بل من الواجب عليها أيضاً، ذلك أنَّه من غير المعقول أن

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

يستمر الموظف في مباشرة الوظيفة مهام وظيفته إلى ما بعد بلوغ السن القانوني[١] .

كما أنَّ بعض الأحكام القضائية رأت أنَّ إلغاء القرارات المنشئة للحقوق ممكن أحياناً، وذلك عندما أجازت لصاحب العلاقة عند تبدّل 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[٢] .

فضلاً عن ذلك، هناك حالات استثنائية يمكن بسببها أن تؤثر الظروف القانونية على تلك القرارات حتى وإن تولَّد عنها حقوقاً مكتسبة، من هذه الحالات[٣] :

١ . حالة وجود نص صريح يبيّن حالات معيَّنة للتغيير المؤثِّر في القرار الإداري .

٢ . حالة القرارات الفردية الصادرة في المجال الاقتصادي، إذ أقرَّ القضاء الإداري للإدارة سلطة تقديرية واسعة إزاء أي تغييرات اقتصادية مؤثِرة في سند القرار .

٣. حالة التراخيص التي تولِّد حقوقاً للمستفيد بها، إذا كان تغيير الظروف جدّياً، ويتعارض مع مقتضيات أمن الصالح العام .

على أنَّ القانون والقضاء العراقيين أخذا بمبدأ التعويض عن الأضرار الخاصة التي يسببها مُباشرة لبعض الأفراد إلغاء القانون أو القرار التنظيمي أو تعديله[٤]. فقد نصت المادة (٧)/ البند (٧/ ب) من قانون مجلس الدولة على أنَّه (...ولا يمنع من سقوط الحق

---

(١) يُنظر حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص٦٦٦ .

(٢) 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 .

(٣) يُنظَّر محمود حمدي عباس، أثر تغيّر الظروف في القرار الإداري، دار الكتب والوثائق، مصر، ٢٠١١، ص١٣٧ .

(٤) د. أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص٢٣ .

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 نصَّت على أنَّ (تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدَّم 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 المدّعي) .

أمّا بالنسبة للقضاء العراقي، ففي قرار لمجلس الانضباط العراقي لسنة ٢٠٠٧،جاء فيه (... وحيث أنَّ أمر إحالته إلى التقاعد؛ قد ألغي كونه قرار معدم، ممّا يستلزم معه إزالة كافة آثاره ومن ضمنه تعويض المدعي عمّا فاته من عدم ممارسته الوظيفة، أي ما يعادل ما كان يتقاضاه قبل إحالته على التقاعد)[1] .

وعليه، فالقاعدة القانونية الجديدة لا تتضمَّن أي تأثير في القرارات الفردية المُنشئة للحقوق، والتي تستمر في النفاذ والتطبيق على أساس القاعدة القانونية التي صدرت في ظلِّها، وذلك احتراماً لمبدأ الحقوق المُكتسبة، غير أنَّه إذا كانت القرارات الفردية غير مشروعة؛ وبذات الوقت رتّبت حقوقاً مكتسبة للغير؛ فللإدارة حق إلغائها خلال المدة المقررة لرفع دعوى الإلغاء، وإلّا تحصَّنت هذه القرارات من الإلغاء بفوات هذه المدة، ولكن إذا لم يترتَّب عليه حق مكتسب للغير تستطيع الإدارة إلغاءها في أي وقت دون

(١) قرار محكمة القضاء الإداري رقم (١٢٩) لسنة ٢٠٠٧، بتاريخ ٣١/ ٥/ ٢٠٠٧، منشورات مجلس الدولة، ص٣٨٣ . وفي قرار لمحكمة التمييز العراقية جاء فيه : (ليس للبلدية إذا ما منحت إجازة البناء أن تمنع الشخص المُجاز بالناء من مباشرة البناء؛ إلّا لسبب ضروري، وإلّا عُدّت متعسِّفة في استعمال سلطتها، وجاز الحكم عليها بالتعويض عن قرارها القاضِ بالمنع من إكمال بناء المدّعي). نقلاً عن رحيم سليمان الكبيسي، حُرية الإدارية في سحب قراراتها، دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة، مصر، ٢٠٠٠، ص٨٢١ .

التقيّد بمدة الطعن القضائي[1] .

٢. القرارات الفردية غير المُنشئة للحقوق

أمّا إذاكان هذه القرارات غيرمُنشئة أو مُكسبة لحقوق، فإنّ القاعدة القانونية الجديدة يكون لها أثر حال ومُباشرفيهذه القرارات، وللإدارة أن تُعدّلها أو تُلغيها لتجعل الوضع القانوني لهذه القرارات مُطابقاً مع المشروعية الجديدة، وبالتالي يحق للإدارة في كل وقت إلغاؤها، ووضع حد لها بالنسبة للمُستقبل، وهذا ما أقرَّه مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه بأنَّ الإدارة تستطيع إلغاء القرارات الفردية غير المُنشئة للحق في أي وقت سواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة، مثل قرارات إعلان المنفعة العامة، لكونها لا تولّد حقوقاً لا لمصلحة المالكين الذين تكون أموالهم مُستهدفة بمشروع الإستملاك، ولا لمصلحة الجماعات العامة التي يتم الإستملاك لمصلحتها، وعليه، تستطيع الإدارة إلغاء القرارات الفردية غير المُنشئة لحق، بل تستطيع الإدارة رفض تطبيقها، وتُطبق عليها ذات المبادئ المُطبقة فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية[2] .

وهو ما قرَّرته أيضاً محكمة القضاء الإداري المصري، من ذلك الحكم الصادر بخصوص القرار الصادر بقيد موظف على درجةٍ أعلى، إذ جاء في الحكم : ((من القرارات القابلة بطبيعتها العدول عنها، والرجوع فيها، فهي لا تكسب صاحبها مركزاً قانونياً دائماً، ومن ثم كان للجهة الإدارية أن تلغي هذا القيد أو تصرف النظر عنه من

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

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

دون أن يتحدَّد حقّها في ذلك بميعاد))[1] .

ثانياً : القرارات الإدراية التنظيمية

ويقصد بها القرارات التي تولِّد مراكز قانونية مجرَّدة، وتطبق في كل حالة يتوافر فيها شروط انطباقها، أي أنَّها تتسم بالعمومية والتجريد، فعمومية المراكز القانونية التي تتضمنها هذه القرارات لا تعني انطباقها على اشخاص المجتمع كافة؛ وإنّما قد يخاطب بها فرد أو فئة معيَّنة من المجتمع معينيين بصفاتهم لا بذواتهم[2] .

وعليه، إنَّ مثل هذه القرارات تُنشئ مراكز قانونية عامة لا مراكز ذاتية، وبالتالي فمن الطبيعي أن تملك الإدارة إلغائها 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 أنَّ ذلك لا يعني عدم إلزامية القواعد التنظيمية، فهذه القواعد ملزمة لكل السلطات العامة في الدولةبما فيها السلطة التي أصدرتها[3].

---

(١) يُنظر حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص٦٦٨ .

(٢) يُنظَّر الرضي آدم الحج عبدالله، انقضاء القرار الإداري وأثره على المراكز القانونية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون، كلية الدراسات العليا/ جامعة النيلين، السودان، ٢٠١٧، ص٤١ .

(٣) يُنظر د. مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٣، ص٢٩٤ . وفي هذا الصدد أقرّت المحكمة الإدارية في مصر ذلك المبدأ بالقول : ((إنَّ القواعد التنظيمية العامة التي تصدر ممّن يملكها كالمدير العام للملصحة متسمة بطابع العمومية والتدريد تكون بمثابة اللائحة أو القاعدة القانونية الواجبة الاتباع في حدود ما صدرت بشأنه، فيلتزم بمراعاتها لا المرؤوسون 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،

ومن المسلَّم به فقاً وقضاءً، إنَّه يجوز لجهة الإدارة في كل وقت أن تعدل أو تلغي أو تستبدل القرارات اللائحية حسب مقتضيات الصالح العام، لأنَّ هذه القرارات تتضمن قواعد عامة مجرَّدة، ومن ثم يجوز لجهة الإدارة أن تعدّلها أو تلغيها في أي وقتٍ بالنسبة للمستقبل[1]، ويمكن لجهة الإدارة ممارسة هذا الحق حتى لو كانت قد تعهدت بعدم إلغائها في المستقبل، لأنَّ هذا التعهد لا قيمة له إلّا من النواحي السياسية[2] .

وبالتالي، لايُثير الحل المُتعلق بهذه القرارات صعوبات لاسيما في حال تعديل التشريع أو إلغائه أو تعديل النظام دون أثر رجعي. ففي هذه الفرضية، فأنَّ القرارات التي أُتخذت تطبيقاً لقانون تغيّر أو عُدّل، تغدو مُلغاة وتتوقف عن انتاج آثارها القانونية بالنسبة للمُستقبل، وسواء أُلغي القانون بصورةٍ صريحة أم ضمنية؛ فإنَّ القرار التنظيمي يفقد أساسه القانوني وينتهي وجوده. وقد يكون إلغاء مثل هذه القرارات بصورةٍ تلقائية، ولايستلزم تدخّل الإدارة التي ما عليها سوى تطبيق القاعدة القانونية الجديدة .

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

٢٠٠٦، ص٦٦٥ .

(١) ومع ذلك فإنَّ حق الإدارة في هذا الشأن يحدّه قيدان :

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 .

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

ذلك إنَّ الحق المكتسب لا ينشأ في ظل قاعدة تنظيمية عامة قابلة للتعديل في كل وقت؛ إلّا إذا طبقت تطبيقاً فردياً على شخص وأصبح له مركز قانوني ذاتي في ظلّها[1]، على أن يتم إلغاء القرار التنظيمي أو تعديله بقرارٍ تنظيمي مماثل، وأن تظل القرارات الفردية التي اتخذت بالتطبيق للقرار الملغي نافذة ومنتجة لآثارها[2].

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 لمحكمةالقضاء الإدراي المصري : ((من المُتفق عليه أنَّ القوانين والقرارات التي تصدر في ظل نظام مُعين تظل قائمة ومُنتجة لآثارها مادام بقي هذا النظام وأحكامه، حتى ولوتغيّر القانون المُبين لمعالم هذا النظام وأحكامه بصدور قانون جديد مادام أنَّ هذا القانون الجديد لم ينص على إلغائه او مادام أنَّها لاتتعارض مع تلك القوانين والقرارات وتظل كذلك إلى أن تلغيها السلطة المُختصة، وذلك أنَّ هذه القوانين أو القرارات وقد صدرت من الأصل فلا محل لإلغائها لمجرد صدور قانون جديد ألغى قانوناً سابقاً في النظام نفسه لأنَّ إلغاء القوانين أوالقرارات لايكون إلّا بنصوص صريحة أوضمنية على الأقل)). كما قضت ((القرارات التنظيمية الصادرة تنفيذاً لقانون مُعين لاتسقط بقوة القانون بمُجرد إلغاء القانون الصادر تطبيقاًله، بل إنَّ هذه القرارات تتمتع بكيان ذاتي مُستقل عن المصدرالذي نشأت منه، وتظل سارية المفعول حتى يصدر المُشرع مايراه من لوائح وقرارات تحل محلها تطبيقاً للتشريع الجديد، وذلك طالما أنَّ

(١) نوفان منصور العجارمة، رمضان محمد بطيخ، مبادئ القانون الإداري الأردني، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٢، ص٤٠١ .

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

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 يترتّب عليه إفلات الأفراد من تطبيق حكم القانون عليهم))[1].

وقد ذهب البعض إلى أنَّ القواعد السابقةإذا لم تكن مُتعارضة مع القواعد الجديدة، فإنَّها تبقى سارية حتى يعدلها المُشرع أو يُلغيها صراحة بالأداة القانونية نفسها. أمّا إذا نص التشريع الجديد على الإلغاء،فهي تغدو مُلغاة وينتهي وجودها. ووجه المسألة ينحصر في كونها مُتطابقة وغيرمُتطابقة مع المشروعية الجديدة. وعليه فإنَّ إلغاء القانون بقانونٍ آخر أوتعديله ليس من شأنه سقوط القرارات التنظيمية الصادرة فيظل القانون الملغى، إلّا فيما يتعارض ويُناقض مع نصوص القانون الجديد[2].إلّا أنَّه يجب التنويه إلى أنَّه إذا تعطَّل تنفيذ القانون الجديد، فإنَّ القرارات التنظيمية أو الصادرة تنفيذاً للقانون القديم تظل سارية،على الأقل فيما يتعلق بالنصوص التي لا تتعارض صراحة

(١) ونفس الإتجاه ذهب القضاء العادي المصري فقضى بأنَّ: ((إلغاء نظامقانوني مُعيَّن ليُستبدل به نظام قانوني جديد وإن ترتب عليه نسخ القواعد القانونية حتى تلك التي لا تتعارض مع النظام القانوني الجديد، إلا 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، ص٢٤-٢٥ .

(٢) في هذا الصدد أشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين إلى أنَّ هذا الحل هو توفيق لحكم المادة(٢) من القانون المدني المصري من جهة، ولمبدأ ((إنَّ المراكز القانونية التي نشأ توتر تبت في ظل قاعدة قانونية مُعينةتظل محكومة بهذه القاعدة رغم إلغائها ولو كانت مُشتملة على نص مانع من التقاضي، ما لم تقض المحكمة العليا بعدم دستورية هذا النص)) . د. محمد ماهر أبوالعينين، دعوى الإلغاء أمام القضَاءالإداري-الكتاب الثاني، أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام١٩٩٦، دار الكتب القانونية شتات مصر، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، ١٩٩٨،ص٢٥١ .

مع القانون الجديد.

المطلب الثاني

أثر تغيّر القاعدة القانونية المُعدلة أو المُلغاة بمفعولٍ رجعي

إذا تغيّرت القاعدة القانونية المُعدلة أو المُلغاة بمفعولٍ رجعي، فإنَّ لهذا التغيّر أثر على مشروعية القرارات الإدارية التنظيمية وغير التنظيمية :

أولاً : القرارات الإدراية التنظيمية

في الحقيقة إنَّ صفة الرجعية في هذه الحالة للقاعدة القانونية الجديدة لها خاصية، ذلك أنَّ القواعد التي كانت موجودة عند صدور القرار الإدراي قد أُستبدلت بالتشريع الجديد، وهي في ضوء هذا التشريع، تتسم بعدم المشروعية. والقرار الذي يفقد أساسه القانوني في هذه الحالة أويصبح غيرمُتطابق مع القاعدة المُعدِلة، يتوقف عن انتاج آثاره بالنسبة للمُستقبل، ويفقد مشروعيته في الماضي .

وزوال القرار فيحال إلغاء التشريع القديم بأثرٍ رجعي يتم من دون الحاجة إلى تدخّل الإدارة. كما لو ألغى المُشرع جدول تحديد السن التقاعدية لبعض العاملين، وأستبدلها بصورةٍ رجعية بقاعدةٍ جديدة،القرار الذي يُتخذ على أساس الجدول السابق المُلغى بالتشريع الجديد،يُعدُّ مُلغى. وعليه، فالرجعية «في حال النص عليها»بقانونٍ أوبقاعدةٍ تشريعية لاتُثير صعوبات، عكس ما لم يُنص عليها في ذلك .

على هذا الأساس، فإذا زالت القاعدة القانونية التي صدر القرار التنظيمي على أساسها، فهنا يكون الأساس القانوني لذلك القرار زال بأثر رجعي، ومن ثم فقد مشروعيته الأولية، إلّا أنَّه هل يتمزوال القرار-أي بسحبه-بصورةٍ آلية، أم يستلزم تدخل الإدارة أم القضاء؟

إذاكان القرار قابلاً للطعن بدعوى إساءة إستعمال السلطة، فالقاضي يحكم بإلغاء

القرار كنتيجة لإلغاء القانون الذي صدرَ القرار في ضوئه. ولكن ما العمل إذا كان القرار المُتخذ تطبيقاً للقانون لم يطعن به خلال المُدة المُحددة للطعن «شهران»، من تاريخ نشر القرار أو تبليغ صاحب الشأن؟

يبدو أنَّ الإجتهاد لم يكن حاسماً حول هذه النقطة، لكون المسألة تتعلَّق بإنتهاء مُدة الطعن في إلزام الإدارة بسحب القرار. ولكن من المُمكن أن نعتبر أن قرارالسحب من الإدارة قد يتبدى كنتيجة للإلغاء القضائي الذي يُمكن أن يقع في أي وقت. فذو الشأن يُمكنه مخل المُدة (الشهرين) من تاريخ نشر القانون الجديد أن يطعنوا في النظام المُنازع فيه. والوسيلة في ذلك، هي الطلب إلى مُتخذ القرار بإلغائه، وعند الضرورة الطعن في القرار الصريح أو الضمني للرفض خلال مُدة الطعن المذكورة[1].

ثانياً : القرارات الإدارية الفردية

هنا يُثار تساؤل آخر ما إذا تم استرداد القرارات التنظيمية بمفعولٍ رجعي، فهل لهذا الاسترداد أثر على القرارات الفردية المُستندة إلى تلك القرارات التنظيمية التي تم استردادها؟ فهل تصبح القرارات الفردية المُتخذة بالاستناد إليها غير مشروعة بصورةٍ رجعية، وبالتالي يُمكن استردادها؟ أم تنجو من الإسترداد بفضل توافر شروط مُعينة؟

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

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

- أُتخذ تطبيقاً لقرار إداري تنظيمي إنتهى به المطاف إلى «الإسترداد الإداري» أو

(١) د. أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص٢٧ .

الإبطال القضائي» .

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

وعليه، تستطيع الإدارة أن تنهي هذه القرارات، وذلك بإصدار قرارات بإلغائها، ومن هذا القبيل التصرفات المؤقتة التي تتضمن شرطاً إضافياً بهذا المعنى، أي التي تنتهي بوقتٍ محدَّد أو تتغير تبعاً للظروف وبحكم طبيعتها، أمّا فيما يتعلق بالتراخيص الإنفرادية؛ فقد استقر الفقه بشأنها بضرورة استمرار الظروف التي تمَّت في ضوئها التراخيص سليمة دونما تغيير، أمّا إذا تغيَّرت الظروف؛ فللإدارة سلطة إنهائها للمستقبل، ولا يستقم 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 المُنشئة لحق مُكتسب : أمّا بالنسبة لتلك القرارات، فلا يجوز استردادها، لكونها قد أنشأت لإصحابها حقوقاً مُكتسبة، شرط ألّا يكون قد طُعن فيها ضمن المُهلة القانونية «شهران»، لأنَّه في هذه الحالة يحق لجهة القضاء الإداري إبطالها، فبعد تلك المُهلة تكون تلك القرارات الفردية مُحصنة بعد إنصرام تلك المُهلة، فلا يجوز استردادها، كما يحق للإدارة نفسها الرجوع عنها ما دامت المُراجعة لا تزال عالقة أمام مجلس الشورى[1] .

إذ أنَّ المركز القانوني الذي ينشأ عن هذه القرارات لا يقبل الإهدار ولا يتأثر نتيجة تغيّر الظروف القانونية، غير أنَّه يمكن أن يرد على هذا المبدأ فيما يتعلق بالقرارات التي تولِّد حقوقاً استثناءً في حالاتٍ محدَّدة، من تلك الحالات أن يكون استمرار الحالة المادية شرطاً لسلامة القرار، من ذلك أن ينص القانون مثلاً على أنَّه لا يجوز منح ترخيص بفتح

(١) القاضي يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، ص٦١-٦٢ .

محل عام؛ إلّا في المناطق ذات نسبة سكانية معينة، فإذا مُنح أحد الأفراد ترخيصاً لتحقّق الشرط وقت منحه، فيجوز للإدارة حينئذٍ أن تلغيه اذا قلَّت النسبة عن النسبة المحدَّدة طبقاً للقانون، لأنَّ بقاء القرار يعد غير مشروع[1].

المبحث الثاني
أثر التغيّر الحاصل في القاعدة القانونية المُحدِّدة لمشروعية القرار الإدراي

لو صدر القرار بشكلٍ مشروع ومُتطابق مع القواعد القانونية التي تحكمه في تاريخ صدوره. وهنا، فمشروعية هذا القرار تُقدَّر في ضوء هذه القواعد التي تحكمه بتاريخ إصداره. ولكن إذا تم إلغاء إحدى هذه القواعد أو صدرت قواعد جديدة، جعلت أو من شأنها أن تجعل مشروعية القرار المُتَّخذ غير مُتطابقة مع قواعد المشروعية الجديدة، فما هي نتائج مثل هذا التغيّر الحاصل في القواعد القانونية على مشروعية القرارات الإدراية المُتخذة؟

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

المطلب الأول
مدى سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الإدراية التنظيمية

سبق القول، إنَّ هذه القرارات ما دامت تتضمن قواعد عامة مُجردة؛ فبالتالي يجوز للإدارة في أي وقت إلغاءها أو تعديلها بقراراتٍ مثلها أو أعلى منها، لأنَّ هذه القرارات تُنشئ مراكز نظامية عامة، ولاترتب حقوقاً مُكتسبة، ولذا فمن غير الطبيعي بقاء هذه

(١) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص٦٨٤ .

القرارات، عندما تصبح غير مُتطابقة مع القواعد القانونية الجديدة.

على أنَّ القرارات التنظيمية بعكس القرارات الفردية تقدر صحتها ليس فقط في ضوء القواعد القانونية التي كانت موجودة عند صدورها، وإنَّما كذلك في ضوء القواعد الجديدة. وبمعنى آخر، فإنَّ قاعدة المشروعية في القرارات التنظيمية تقضي بضرورة أن تكون تلك القرارات مُتطابقة بإستمرار ليس فقط للتشريعات القائمة عند صدورها، وإنَّما 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 بأنَّه: ((إذا صدر تشريع لاحق أو حصل تغيّر 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 أنَّ 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 بأنَّمُجرد 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 الأُسس التي قام عليها وانبنى القرار التنظيمي النهائي عليها، وسوّغت صدوره، وتغيير ظروفها بالكامل تغييراً جذرياً))[1] .

(١) قرارمجلس 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 الإتجاه ذهب مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة في قضية «Despujol»[1]. ومعنى الوضع القانوني الجديد الذي لجأ إليه المجلس يعني صدور تشريع جديد «قانون أوقرار» أعلى من القرار المطعون به، أو المُتعارض مع هذا التشريع. أما التعديل الحاصل في أوضاع المُستفيدين أنفسهم، فلا تُشكل أوضاعاً قانونية جديدة، كحالة المصلحة التي يُبديها 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 «ضمني» للقرار بفعل تغيّر الظروف القانونية، فعندما يصدر نص جديد مُتعارض مع النص القائم في الموضوع نفسه، فينتج عن عدم الإئتلاف هذا إلغاء ضمني للنص السابق[2] .

---

(١) تتلخص تلك القضية ((إنَّه بسبب الظروف الإجتماعية المُتغيّرة تلك المُتعلقة بظاهرة البطالة ... إذ يتعيّن على المُشرع أن يقوم بإجراء تعديلات على القواعد القانونية لمُعالجة آثار هذه الحالة، وذلك بزيادة مبالغ لضيق مداخل البلدة، ونتيجة لذلك طالبت البلدية السيد «Despujol" بتسديد مبلغ أستحق عليه مُقابل الإنتظار لمُدة أطول نص عليه القرار البلدي، ممّا قام هذا الأخير برفع دعوى ضد البلدية على أساس أنَّ القرار المُتضمن رفع رسوم الإنتظار غير قانوني، ذلك أنَّ نصوص القانون الصادر ١٣/ ٨/ ١٩٢٦، خلق حالة قانونية جديدة تتعارض مع القرارات السابقة التي بموجبها تم فرض الرسوم، وهذه الحالة تُتيح لأصحاب الشأن الطعن القضائي اعتباراً من تاريخ نشر القرار الجديد، وبالرغم من أنَّ المجلس قضى برفض الدعوى، إلّا أنَّه جاء بمبدأ جديد يتعلَّق بشرط المُدة المُحددة لقبول الطعن القضائي، إثر تغيّر الظروف، وجاء بحيثيات الحُكم الصادر ١٠/ ٣/ ١٩٣٠ "إنَّ لكل ذي مصلحة في حالة زوال الظروف التي سوغّت قانونياً إصدار اللائحة البلدية أن يُقدم طلباً في أي وقت إلى العُمدة يطلب تعديلها أو إلغاءها، وفي حالة رفض طلبه يطعن في قرار الرفض الصريح أو الضمني أمام المجلس، ولكنه إذا قدَّم طلباً مُباشراً بإلغاء اللائحة، فيحب أن يُقدم الطلب في الميعاد القانوني لطلب الإلغاء من تاريخ إصدار اللائحة أو القانون الذي غيّر الظروف")) . يُنظر عبدالحميد عبدالمهدي، مرجع سابق، ص٤٦ .

(٢) ولابد من التذكير أنَّ الإلغاء الضمني كونه استثناء يؤخذ به حصراً، ولا يجوز التسليم به ما لم

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

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

أولاً : سلطة الإدارة في إلغاء القرارات التنظيمية المشروعة

طالما أنَّ القرار التنظيمي يتضمَّن قواعد عامة ومجردة تطبق على عددٍ غير قليل من الأفراد؛ لذا يجوز للإدارة إلغاء هذا القرار حتى وإن كان مشروعاً، ومن دون التقيّد بأيِ مدة، وذلك لكون القرار التنظيمي يضع قواعد تنظيمية لا يتصور أن تكون مؤبَّدة، بل تقبل بطبيعتها التعديل والتغيير طبقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وبالتالي لا حرج للإدارة في ذلك الإجراء ما دام إلغاء هذا القرار لا يرتب أثره إلّا بالنسبة للمستقبل، وما دام لا يمس الحقوق التي نشأت في ظل تطبيق قواعده، أي في المدة ما بين إصداره وإلغائه[1] .

غير أنَّ إلغاء القرار التنظيمي مشروط بعدم مساسه بالأوضاع القانونية التي نشأت في ظل القانون القديم، 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[2]، وذلك لكون أنَّ أي إلغاء لعمل إداري سابق

يكن هنالك عدم ائتلاف واضح وحقيقي بين النص السابق، والنص الجديد في الموضوع الواحد، وإلا فإن مفعول النص السابق زمنياً يبقى قائماً، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي . يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، ص٥٠ .

(١) نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، دار الآفاق المشرقة، ط٤، عمّان، ٢٠١٢، ص٢٨٤ .

(٢) يُنظر د. عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، المؤسسة

بعملٍ إداري لاحق لا يمكن أن ينال من وضعٍ قانوني شخصي اكتسبه صاحب العلاقة نتيجة تطبيق العمل الملغي يوم كان لا يزال نافذاً .

ومن الجدير بالذكر أنَّ الإدارة عندما تصدر قراراً لاحقاً يزيل القرار التنظيمي السابق، لا يجوز له أن يمس الآثار القانونية التي نتجت عن القرار الملغى، إذ لا يمكن تحديد سريان الإلغاء بتاريخ سابق على صدور قرار الإلغاء، ذلك لأنَّه يتحوَّل في هذه الحالة إلى سحب للقرار والإلغاء لا يسري إلّا للمستقبل، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري، إذ جاء في إحدى أحكامه : ((إنَّ مركز الموظف هو مركز قانوني عام، يجوز تغييره في كلِ وقت، ويتفرع عن ذلك إنَّ كل تنظيم جديد يستحدث يسري على الموظف أو العامل الحكومي بأثرٍ حال مباشر من تاريخ العمل به، غير أنَّه لا يسري بأثرٍ 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)) .

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

نفهم من ذلك، إنَّ الأساس القانوني لمبدأ قابلية الأنظمة للتعديل والتغيير هو قاعدة عدم نشوء الحقوق المكتسبة عن الأنظمة الإدارية، فإذا تغيّرت الظروف، ولم تعد هذه

الحديثة للكتاب، ط١، ٢٠٠٣، ص٩٤ .

الأنظمة متوائمة مع الأوضاع الجديدة، ممّا يعيق تحقيق المصالح والمنافع العامّتين؛ كان لزاماً على الإدارة تغيير الأنظمة، بغية تحقيق الغاية المرجوة، لكن لا بد من الإشارة إلى أنَّ الإدارة عند إلغاء قرار إداري تنظيمي أن تصدر قراراً جديداً يحل محل القرار الملغي .

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[1] .

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 متطلَّبات واحتياجات الصالح العام في المجتمع، ولا حق للأفراد التمسّك باستمرارها، كما يمكن أن تُلغى بعد تعديل أو إلغاء القوانين تبعاً لتطوّر الظروف القانونية في المجتمع .

ومن الجدير بالتنويه أنَّه ليس هناك إجماع بين الفقه والقضاء حول إلغاء القرار المعيب، فهل تتقيد الإدارة في إلغائه بمدةٍ معينة أو لا، وبذلك تمحورت الآراء الفقهية إلى اتِّجاهين :

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

(١) يقصد بالإلغاء الإداري إنهاء أثر القرار الإداري بالنسبة للمستقبل فحسب؛ فالإدارة لها أن تلغي لوائحا بالنسبة للمستقبل، وتبقى حينئذٍ الآثار المترتبة عليها في الماضي، والإدارة تملك هذه السلطة ليس بسبب عدم مشروعية هذه اللوائح فحسب؛ بل تملك ذلك بسبب عدم الملائمة أيضاً. يُنظر عامر زغير محيسن الكعبي، حدود سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري السليم، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق-جامعة النهرين، العراق، ٢٠٠١، ص٤٦ .

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 أقرَّه مجلس الدولة العراقي في إحدى أحكامه جاء فيه: ((إنَّ مضي مدة طويلة على القرار الإداري؛ تكسبه حصانة تحصّنه من أي إلغاء أو تعديل من جانب الإدارة ...))[1]، وهذا ما أيَّده الفقه الفرنسي أمثال (هوريو)، والفقه العربي العميد (سليمان الطّماوي)[2] .

الثاني : إنَّ القرار التنظيمي المعيب لا يتحصن بانقضاء مدة الطعن القضائي، وبالتالي يجوز للإدارة إلغاؤه والطعن بمشروعيته أمام القضاء، إذ أنَّ الإدارة حينما تضع قاعدة تنظيمية عامة؛ فلها أن تلغيها بقاعدةٍ تنظيمية أخرى، وهذا ما جاءت به إحدى أحكام مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٢/ ٥/ ١٩٧٦، إذ جاء فيه : ((إنَّ للإدارة ولاية ولاية إلغاء قراراتها التنظيمية التي تحصنت بانقضاء مدد الطعن القضائي، ولها في ذلك سلطة تقديرية))[3] .

وعليه، وحيث يكون القرار التنظيمي غير المشروع، فالسلطة الإدارية المُختصة تكون مُلزمة بإلغائه[4]، وذلك عندما يُعرض عليها طلب بالإلغاء من شخصٍ ذي مصلحة، وبالتالي لابد من التفريق عند إلغاء القرارات التنظيمية بين حالتين:

---

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (٨٥/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٤)، منشورات مجلس الدولة العراقي، ص٢٥٧ .

(٢) يُنظر في ذلك؛ هبة خالد نجم المرسومي، الرقابة القضائية على القرار الإداري الضمني، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية القانون/ الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١٠، ص١١١ .

(٣) حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار أبو المجد الحديثة للطباعة، ط٢، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٥٢٨ .

(٤) نواف كنعان، مرجع سابق، ص٢٨٤ .

- الإلغاء الإلزامي للقرارات التنظيمية التي أصبحت غير مشروعة
- الإلغاء الإلزامي للقرارات التنظيميةغير المشروعة مُنذ صدورها

أولاً : الإلغاء الإلزامي للقرارات التنظيمية التي أصبحت غير مشروعة

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

هنا لا يُمكن للأفراد المُطالبة بإلغاء هذه القرارات بصورة مُباشرة، والإمكانية الوحيدة للتصدي لها، تتمثل بإجبار الإدارة على هذا الإلغاء، فليس من الضروري إزالة القرار بمفعول رجعي «أي سحبه»، لأنَّه كان مشروعاً مُنذ صدوره، أي حتى لحظة تغيّر الظروف، والزوال بالنسبة للمُستقبل كافٍ في هذه الحالة، وهذا ما أكَّده مجلس شورى الدولة اللبناني في إحدى أحكامه، إذ جاء فيه ((إنَّ 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 تأسَّست عليها))[1] .

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[2] .

(١) د. مُحيي الدين القيسي، مرجع سابق، ص١١٣ .

(٢) عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، مرجع سابق، ص١٨٩-١٩٠ .

ثانياً : الإلغاء الإلزامي للقرارات التنظيميةغيرالمشروعةمُنذ صدورها

هذا النوع من الإلغاء شائع في نطاق القرارات التنظيمية،ثم بدأ ينتقل إلى نطاق القرارات الفردية، إذ يقع إلتزام على عاتق الإدارة بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، وهذا الإلغاء ليس «إختيارياً»، بل «إجبارياً»، إذ تصطدم قوة الشيء المُقرَّر للقررات التنظيمية وعدم قابليتها للطعن بعد إنقضاء مُدة «شهرين»، بهذا المبدأ الجديد الذي لا يقُيد طلب إلغاء هذه القرارات غير المشروعة بأي مُهلة زمنية[1]، عليه فمن واجب الإدارة الإستجابة لكل طلب يرمي إلى إلغاء القرارات التنظيمية غير المشروعة مُنذ صدورها .

نخلص ممّا تقدم، يتضح لنا إنَّ إلغاء القرار الإدارية التنظيمية يدخل في الاختصاص المقيد 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؛ فإنَّ على الإدارة واجب الإلغاء. فسلطة الإدارة في مجال إلغاء القرارات التنظيمية غير المشروعة هي اختصاص إلزامي مقيد[2] .

المطلب الثاني

مدى سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية الفردية

المبدأ العام في القرارات الفردية يقضي بأنَّ هذه القرارات متى صدرت صحيحة،وترتَّب عليها حق شخصي أو مركز قانوني خاص؛ فإنّه لا يُمكن المساس بها إلّا في الأحوال المسموح بها قانوناً.

(١) عصام نعمة إسماعيل، مرجع سابق، ص١٨٨ .

(٢) عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة غير المشروعة، مرجع سابق، ص٧٧ .

وهذا ما أعلنه الإجتهادالمصري صراحةفي إحدى أحكامه عام ١٩٥٣، إذ جاء فيه : ((إنَّه تجب التفرقة بين المراكز القانونية العامة والمراكز القانونية الذاتية، فبينما يجوز تغيير الأولى في كل وقت بحيث يسري عليها القانون أو القرار التنظيمي الجديد؛ فإنَّه لايجوز المساس بالثانية إلا بقانون ينص فيه على ذلك بنصٍّ خاص، ذلك لأنَّه 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 أنَّه إذا كان الموظف قد إكتسب بتطبيق القانون القديم في حقه مركزًا قانونياً، فإنَّه لايجوز المساس به بالتنظيم الجديد، إذ أنَّ هذا لايجوز إلّا بقانونٍ ينص صراحة على سريانه بأثرٍ رجعي))[1] .

غير أنَّ 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 المسلَّم به إنَّ 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 لأنَّ احترام المراكز الخاصة التي تنشأ من القرارات الفردية؛ تعد من الركائز التي تقوم عليها الدولة القانونية[2]، وذلك لأنَّ المراكز الخاصة التي تنشأ من هذه القرارات تطبيقاً لقواعد تنظيمية مشروعة؛ لا يمكن المساس بها أو تعديلها إلّا برضاء من نشأت لصالحعم، عليه فإنَّ القرارات اللائحية لا يمكن أن تنال

(١) مجلس الدولة المصري، س٧. ص٥١٣. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ١١/ ٢/ ١٩٥٦، س١. ص٤٨١ . نقلاً عن د. أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص٢٨ .

(٢) هبة خالد نجم المرسومي، مرجع سابق، ص١١٣ .

من القرارات والمراكز الفردية، لأنَّ لكل منها حياته الخاصة[١] .

وبالتالي،فالأصل أنَّه متى ما صدرت القرارت الفردية سلمية أو مشروعة، أو أصبحت كذلك لفوات ميعاد الطعن بالإلغاء فأنَّه لا يجوز المساس بها حفاظاً على استقرار المعاملات والحقوق المكتسبة التي تتولد عنها، وهذا ما أخذ به القضائين المصري والفرنسي ضماناً لاستقرارات المعاملات[٢].

غير أنَّ هذا الأصل ليس مطلقاً، فالإدارة تملك في بعض الأحيان قراراً ترتب عليه حقوق مكتسبة، ومن ذلك القرار الصادر بتعيين شخص في وظيفةٍ عامة، فهذا القرار وإن أكسب هذا الشخص حقاً في تقلّده الوظيفة العامة؛ فإنَّ الإدارة تستطيع فصل هذا الموظف في حالة ارتكابه خطأ يسوّغ هذا الجزاء[٣] .

أمّا فيما يتعلق بآثار القرار بالنسبة للمُستقبل، 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[٤] .

وهنا تجدر الإشارة إلى ما جاء في حكم مجلس الدولة المصري الصادر بتاريخ ٢/ ٤/ ١٩٤٩، في قضيةوكيل جامعة فؤاد الأول (القاهرة حالياً)وتتلخص القضية : بأنَّ الوكيل المشار إليه آنفاً يعين بالانتخاب لمدة (٣) سنوات، صدر قانون جديد

(١) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص٥٤٠ .
(٢) هبة خالد نجم المرسومي، مرجع سابق، ص١١٣ .
(٣) د. مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٩٦ .
(٤) يُنظر د. أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص٢٩ .

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 القدماء الذين لم تتنهِ 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 بأثرٍ رجعي على واقعة تمَّت قبل نفاذه حتى يجوز التَّحدي 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 لا جدال في أنَّه من خصائص القوانين المرتبة والمنظمة للمصالح العامة))[1] .

فضلاً عن ذلك هناك أنواعاً من القرارات الفردية لا تولِّد حقّاً لأحد، وهي تعد استثناءً من القرارات الرفدية 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 أنَّ للقرار السلبي صورتين :

أ. قرار إداري يلبي في حالة امتناع الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليه إصداره .

(١) حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص١٧٧ .

ب. قرار إداري سلبي تكون للإدارة سلطة تقديرية في إصداره[١] .

ولذا، فإنَّ القرار الإداري السلبي غير مولِّد للحق، لأنَّه لا يعطي حق يمنح مزايا لأحد الأفراد، وبالنتيجة يمكن سحبها أو إلغائها في أي وقت من دون التقيد بمدة، وقد سار القضاء العراقي على ذلك، من ذلك قرار للهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي جاء فيه : ((إذا سكتت الإدارة عن إجابة الطلب يعد قراراً سلبياً يصلح أن يكون محلاً للطعن في أي وقت))[٢]. غير أنَّ مجلس الدولة الفرنسي درج على استثناء القرارات السلبية المتعلقة بالموظفين لأنَّها ترتب آثاراً مباشرة إزاء زملاء الموظف الذي تصدر بشأنه، وبالتالي لا يجوز سحبها متى ما صدرت سليمة[٣] .

٢. القرار الوقتي : ويقصد به : ((القرار الذي ينشأ عنه أوضاعاً تتصف بالوقتية، ولا ترقى لتكوين مركز قانوني ذاتي، ومن ثم لا يعطي هذا الوضع للأفراد حقّاً مكتسباً))[٤]. وتتجلى وقتية هذا القرار بعدة طرق، فقد يتم عن طريق نص القرار أو من طبيعة القرار، وبالنظر لطبيعة القرار؛ فإنَّه لا يولد إلّا أثراً وقتياً يمكن سحبه في أي وقت من دون التقيد بمدة[٥]، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في إحدى أحكامه في قضية (**Monldivo**) لسنة ١٩٧٠ الذي جاء فيه : ((إنَّ القرارات الوقتية لا تنشئ

---

(١) يُنظر صلاح جبير، القرار الإداري السلبي والرقابة عليه، رسالة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة النهرين، العراق، ١٩٩٩، ص٣٤ .

(٢) قرار للهيئة العامة رقم (٣٦) لسنة ٢٠١١، بتاريخ ٢٤/ ٢/ ٢٠١١، منشورات مجلس الدولة، ص٢٤٦ .

(٣) صلاح جبير، المرجع السابق، ص٩٥-٩٦ .

(٤) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص٣٢٧ .

(٥) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٦٦٩ .

حقّاً؛ وإنّما ترتب وضعاً وقتياً))[1].

كما أكَّد ذلك القضاء الإداري في مصر حينما جاء في إحدى أحكامه بالنص: ((إنَّ 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))[2].

أمّا في العراق، فقد يحصل أن تكلّف 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[3].

٣. القرار الولائي : ويقصد به :((القرار الذي يمنح الأفراد رخصة أو تسامحاً للقيام بعملٍ ما، فهو مجرد جميل أو معروف لا يتولد عنه أي أثر قانوني، ولا يترتب عليه حقوق للإرادة، ويجوز للإدارة إلغاؤه في أي وقت مثل : منح أحد الموظفين إجازة مرضية في غير الحالات التي يحتِّمها القانون))[4].

وهذا ما أكَّدته إحدى أحكام مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Syveton) بأنَّها: ((القرارات التي تمنح الفرد تسامحاً معيناً، أو رخصة من دون أن تحمله أي التزام ومثالها التقليدي في فرنسا منح أحد الموظفين إجازة مرضية في غير الحالات التي يجيزها

(١) حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص٤٨٩ .
(٢) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص٦٧٠ .
(٣) عبد الحميد عبد المهدي، مرجع سابق، ص١٢٣ .
(٤) حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص٤٩١ .

القانون؛ وإلّا عُدّت حقّاً))[1] .

ومن المسلَّم به إنَّ القرار الولائي لا يولّد حقّاً؛ بل وضعاً مؤقتاً أو تسامحاً لا يرقى إلى 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 المرخَّص 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))[2] .

وفي مصر، رخَّصت المادة (٢٦) من قانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٦٠ المعدل المتعلق بدخول وإقامة الأجانب بأراضي الجمهورية العربية المتحدة والخروج منها إقامة الأجانب ، للوزير إبعاد الأجنبي من ذوي الإقامة الخاصة إذا كان في وجوده ما يهدِّد 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 لاتهامه 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 بصورةٍ مشروعة إذا ثبت

(١) يُنظر طارق عبدالرؤوف صالح، النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، ط١، القاهرة، ٢٠١٤، ص٦١٠ .

(٢) نقلاً عن عبد الحميد عبد المهدي، مرجع سابق، ص١٢٢ .

أنَّه 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 الإيصاء بإبعاده من العراق .

ولذا، فالإدارة سلطة تقديرية في منح هذه الرخصة او عدم منحه، فإذا منحته بإمكانها سحبها، وذلك لأسباب تختص هي بتقديرها حماية للصالح العام .

ثانياً : سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الفردية غير المشروعة

إذا قلنا بأنَّ الإدارة لا يجوز لها أن تلغي قراراً فردياً إذا كان منشئاً لحق مكتسب لفرد من الأفراد إلّا طبقاً للقانون؛ غير أنَّه بالمقابل يجوز للإدارة أن تلغي أو تعدل القرار الفردي غير المشروع، حتى وإن كان منشئاً 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 أنَّ مجلس الدولة الفرنسي منح أول الأمر الإدارة الحق في إلغاء قرارها غير المشروع في أي وقت، غير أنَّه عدَّل عن هذا الاتِّجاه، وقيَّد الإدارة في الإلغاء بمدةٍ معينة، إذ بانقضاء هذه المدة، لا بد من معاملة القرار غير المشروع معاملة القرار المشروع[1].

في حين أنَّ 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 شابتها مخالفة قانونية، حتى لو ترتب على هذه القرارات حق

(١) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٦٩٣ .

للغير))[1].

ومن الجدير بالذكر إنَّ سلطة الإلغاء للقرار الإداري غير المشروع؛ ليست مطلقة من حيث الوقت، إذ لا تستطيع الإدارة أن تجري مثل هذا الإلغاء في أي وقت، ذلك أنَّ القرار غير المشروع حين ينقضي في شأنه مواعيد الطعن القضائي؛ يتحصَّن 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 : ((إنَّ انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء يعني ضرورة أن يكون القرار الإداري حصيناً ضد الإلغاء، وهو ما يجعله في حكم القرار المشروع، ممّا يجعله لنفس السبب مصدراً يعتد به شرعاً لمراكز قانونية صحيحة، ولحقوق مكتسبة لذي مصلحة فيه...))[2] .

وهذا ما أخذ به القضاء الإداري المصري، ففي قرار للهيئة العامة لمجلس الدولة جاء فيه : ((إنَّ استقرار المراكز القانونية يستلزم تحصين القرار الإداري من الإلغاء بعد مضي مدة عليه، والقرارات الصادرة خلافاً لذلك تكون معدومة، ولا تنتج أثراً))[3] .

(١) شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص٨٧ .

(٢) شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص٨٨ .

(٣) قرار الهيأة العامة لمجلس الدولة رقم (٩٣) لسنة ٢٠١٠، بتاريخ ١٨/ ١٠/ ٢٠٠٤، منشورات مجلس الدولة العراقي، ص٣٦٨ . وفي قرار آخر جاء فيه : ((إنَّ إشغال الموظف لوظيفة مستشار فني مدة طويلة، من دون اعتراض من جهة التعيين؛ يعد إقراراً منه بصحة التعيين من جهة، ومن جهة أخرى فإنَّ مضي تلك المدة يحصن القرار من الطعن، ويكسب الموظف حقّاً يجوز إلغاؤه)) . قرار الهيأة العامة لمجلس الدولة رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٧، بتاريخ ١٥/ ١١/ ٢٠٠٧، منشورات مجلس الدولة العراقي، ص٣٥٩ .

الخاتمــة

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

أولاً : النتائج

١. إنَّ لمفهوم التغيّر في الظروف القانونية يفرض على الإدارة تعديل أو إلغاء أو سحب قراراتها بحسب مُقتضى الحال، ولكن الإجتهاد 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 مُقدَّم 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 .

ج. 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 : أنَّه 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 إنَّ مشروعيةالقرارات التنظيمية تُقدر ليس فقط في ضوء القوانين والأنظمة القائمة وقت صدورها؛ ولكن أيضاً في ضوء القوانين والأنظمة اللاحقة والظروف الجديدة، وذلك لابد أن تكون مُتوافقة مع الظروف المُتغيّرة، وكونها تتضمّن قواعد عامة مُجردة، ولا تولّد حقوقاً للأفراد، فللإدارة الحق في إلغائها أو تعديلها في أي وقت بما يتناسب والصالح العام . أمّا 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 مشروعيتها بما يستجد لاحقاً من ظروف، فالقرار الفردي الذي يصدر صحيحاً وموافقاً للقانون لا يتأثر بالمُتغيّرات 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 كهاجمة القر ار 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 تحدد وقت إصداره، ولا عبرة بتغيّر الظروف الناشئة بعد صيرورة القرار الإداري نهائياً، ممّا يعني أنَّ تغيير الظروف لا يعيب مشروعية القرار الفردي .

٥. لاحظنا أنَّ القضائين المصري والفرنسيأخذا بفكرة تغيّر الظروف القانونية بشأن القراارات الفردية بصفةٍ استثنائية، وقد انصب أثر هذه الفكرة على إلغاء القرار الإداري، وأن يقتصر أثره على المستقبل، وهي المدة الباقية من وكالة المدَّعي . أمّا بالنسبة

للقرارات التنظيمية فهي تتأثر بتغيّر التشريع الذي صدرت تنفيذاً لأحكامه، الأمر الذي يؤدي إلى إلغائها بأثرٍ مستقبلي، مالم ينص القانون الجديد على بقائها والعمل بها طبقاً لأحكامه .

٦. لاحظنا أنَّ القرارات الإدارية الفردية المنشئة للحقوق؛ لا يجوز التعرَّض لها إذا تولَّدت عنها حقوق، وأصبح أمر استقرارها مفروغاً فيه، إلّا في حالاتٍ استثنائية معيّنة، بعكس تلك التي لا تولِّد حقّاً 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 مولِّدة لحق يجوز إلغائها بحريةٍ استثناءً، ذلك لكونها تخوِّل صاحبها مجرد منفعة أو ميّزة كالقرارات السلبية والوقتية 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 ترتَّب على قرار الإلغاء مساس بالحقوق المكتسبة .

ثانياً : المقترحات

نظراً لما تحتل فكرة تغيّر الظروف القانونية من أهمية بالغة في ميدان المشروعية، التي 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 حدَّده القانون أو الهدف الذي توخاه الصالح العام، وذلك تحت مُسمى تغيّر تلك الظروف، فإنَّه :

١. لا بد للقضاء الإداري أن يثبت دورة الكامل في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية في ظل الظروف القانونية، التي تدّعي الإدارة بأنَّهاالسبب 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 لاسيما في الدول العريقة، والتي تشهد تألُّقاً واضحاً في مجال القضاء الإداري، بغية الوصول إلى الأسس والضوابط السليمة التي تكفل الحلول القضائية للمُنازعات الإدارية .

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

المراجـع

أولاً : الكتب

١. أحمد النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٢ .

٢. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار أبو المجد الحديثة للطباعة، ط٢، القاهرة، ٢٠٠٨ .

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

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

٥. خضير عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإدراي، ط١، بغداد، مطبعة الحوادث، ١٩٧٥ .

٦. رحيم سليمان الكبيسي، حُرية الإدارية في سحب قراراتها، دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة، مصر، ٢٠٠٠ .

٧. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

٨. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، ٢٠٠٦ ..

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

١٠. طارق عبدالرؤوف صالح، النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، ط١، القاهرة، ٢٠١٤ .

١١. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرار الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، ٢٠٠٨ .

١٢. عصام عبدالوهاب البرزنجي،السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، ط١، ١٩٧١ .

١٣. عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط١، ٢٠٠٣ .

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

١٥. مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٣ .

١٦. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة الجديدة للنشر، بغداد، ١٩٩١.

١٧. محمد ماهر أبوالعينين، 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 .

١٨. مُحيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠٠٧ .

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

٢٠. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكنرية، مصر، ٢٠٠٤.

٢١. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥ .

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

٢٣. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، دار الآفاق المشرقة، ط٤، عمّان، ٢٠١٢.

٢٤. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، ط٤، دار الآفاق المشرقة، عمّان، ٢٠١٢ .

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

ثانياً : الأطاريح والرسائل الجامعية

١. الرضي آدم الحاج عبدالله، انقضاء القرار الإداري وأثره على المراكز القانونية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون، كلية الدراسات العليا/ جامعة النيلين، السودان، ٢٠١٧ .

٢. صادق محمد علي الحسيني، ماهية القرار المُضاد، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٤ .

٣. صلاح جبير، القرار الإداري السلبي والرقابة عليه، رسالة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة النهرين، العراق، ١٩٩٩ .

٤. عامر زغير محيسن الكعبي، حدود سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري السليم، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق-جامعة النهرين، العراق، ٢٠٠١، ص٤٦ .

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

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

٧. علي نجيب محاسنه، استرداد القرار الإداري في القانون المُقارن، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كُلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية-الجامعة اللبنانية، ٢٠٠٢-٢٠٠٣ .

٨. هبة خالد نجم المرسومي، الرقابة القضائية على القرار الإداري الضمني، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية القانون/ الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١٠.

ثالثاً : البحوث

١. أحمد إسماعيل، أثر تغيّر الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدراية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والثقافية، المجلد (٢٠)-العدد الأول، ٢٠٠٤ .

٢. القاضي يوسف سعدالله الخوري، زوال العمل الإداري بفعل الإلغاء أو الاسترداد، مجلة القضاء الإداري اللبناني، العدد (٣)، ١٩٨٧-١٩٨٨ .

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

رابعاً : القرارات القضائية

- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٧، بتاريخ ١٥/ ١١/ ٢٠٠٧، منشورات مجلس الدولة العراقي .
- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٩٣) لسنة ٢٠١٠، بتاريخ ١٨/ ١٠/ ٢٠٠٤، منشورات مجلس الدولة العراقي .
- قرار للهيئة العامة رقم (٣٦) لسنة ٢٠١١، بتاريخ ٢٤/ ٢/ ٢٠١١، منشورات مجلس الدولة العراقي .
- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (٨٥/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٤)، منشورات مجلس الدولة العراقي.
- قرار محكمة القضاء الإداري رقم (١٢٩) لسنة ٢٠٠٧، بتاريخ ٣١/ ٥/ ٢٠٠٧،

منشورات مجلس الدولة العراقي .

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

• قرار محكمة القضاء الإداري رقم (٩٩٤) لسنة ٢٠١١، بتاريخ ٢٢/ ٨/ ٢٠١١، منشورات مجلس الدولة العراقي .

• قرار الهيأة العامة رقم (١٣٣) لسنة ٢٠٠٦، بتاريخ ١٠/ ٩/ ٢٠٠٦، منشورات مجلس الدولة العراقي .

• قرار الهيأة العامة لمجلس الدولة رقم (٤٢٩) لسنة ٢٠٠٩، بتاريخ ٢٦/ ١١/ ٢٠٠٩، منشورات مجلس الدولة العراقي .

• حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ١١/ ٢/ ١٩٥٦، س١ .

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

• قرار مجلس شورى الدولة رقم (١٦١) بتاريخ ٩/ ١/ ١٩٦٢ «راديو أوريان/ الدولة المجموعة الإدارية، ١٩٦٣ .