

Withdrawal of illegal administrative decisions Comparative study of Egyptian and Iraqi laws

Shirwan Ahmed Tahir

Lawyer, Kurdistan Bar Association

DOI: <https://doi.org/10.31918/twejer.2473.35>

Published: 23/12/2024

Abstract

In this study, the concept of withdrawal, its nature, and its legal basis have been examined. The research explores various cases of administrative decisions' withdrawal, the conditions required for withdrawal, and elucidate the jurisprudential perspectives and judicial trends concerning this theory in both Egypt and Iraqi laws. Additionally, the paper investigates the presidential authority in relation to withdrawal of administrative decisions. The findings of the research reveal that the withdrawal of such decisions hinges on the fulfillment of two crucial conditions: firstly, the decision must be defective in terms of legality, and secondly, the withdrawal process must adhere to the prescribed deadlines as per Egyptian and French law.

Keywords: administrative decision - withdrawal - illegality - public interest

سحب القرارات الإدارية غير المشروعة (دراسة مقارنة في القانونين المصري والعراقي)

د. شيروان أحمد تاهير حهويّز

پاریزەر .. سەندیکای پاریزەرانی کوردستان

mirohawez@gmail.com

المخلص

تعرضنا في هذه الدراسة لمفهوم السحب، وطبيعته وأساسه القانوني، ثم تناولنا حالات السحب، وشروطه وأوضحنا وجهات النظر الفقهية، والاتجاهات القضائية المتعلقة بهذه النظرية في مصر والعراق. وانتهى البحث إلى أن السحب هو إنهاء الأثر القانوني للقرار الإداري بالنسبة للماضي والمستقبل، بحيث يصبح القرار الملغى غير منتج لأي أثر قانوني، وهو يتم بقرار من السلطة الإدارية مصدرة القرار أو سلطتها الرئاسية، وأن قرار السحب هو قرار إداري يخضع لأحكام وقواعد إصدار القرارات الإدارية، كما أن السلطة المختصة بسحب القرار هي الجهة التي أصدرته أو الجهة الرئاسية بالنسبة إليها. أيضا إن سحب القرارات الإدارية مرهون بتوافر شرطين وهما، أولاً: أن يكون القرار معيب بأحد عيوب المشروعية من ناحية، ثانياً: أن يتم التقيد بالمواعيد المقررة للسحب في القانون المصري والفرنسي.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري – السحب – عدم المشروعية – المصلحة العامة

سحب القرارات الإدارية غير المشروعة (دراسة مقارنة في القانونين المصري والعراقي)

المقدمة

تعد القرارات الإدارية أحد أبرز الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، وهي الوسيلة الأكثر استخدامًا للقيام بوظائفها المتنوعة والمتجددة، وذلك نظرًا لما تحقّقه من سرعة وفاعلية في انتظام وسير عمل الإدارة، وإمكانية البت من جهة الإدارة بأمر ما، دونما الحاجة إلى الموافقة والرضا من ذوي الشأن، وذلك بإنشاء حقوق للأفراد وترتيب التزامات عليهم، بالإضافة إلى إمكانية تنفيذها تنفيذًا مباشرًا وبالقوة الجبرية لدى الإدارة. (بدوي، ٢٠٠٧، ص ١٢٥)

ويمكن تعريف القرار الإداري بأنه: "إفصاح عن إرادة ملزمة، بقصد إحداث أثر قانوني مُعَيَّن، وذلك إمّا بإصدار قاعدة تُنشئ أو تُعدل أو تُلغى حالة قانونية عامة أو موضوعية، حين يكون العمل لائحًا، وإمّا بإنشاء حالة فردية، أو تعديلها، أو إلغائها، لمصلحة فرد أو أفراد مُعَيَّنِينَ، أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي، وسواء أكان القرار تنظيميًا أم فرديًا، فهو مُمكن إلغاؤه، والتعويض عنه إذا نفذ ونتج عن تنفيذه ضرر، متى شابته عيب الانحراف" (الطماوي، نظرية التعسف في استعمال الحق، ٢٠١٤، ص ٢٨).

والأصل، أنه عند صدور القرارات الإدارية السليمة أن تسري فور صدورها وصيرورتها نهائية، وتتمتع بقرينة المشروعية والسلامة، كما أنها تنطبق على جميع الأفراد بما فيهم مصدر القرار نفسه، ويصبح على الجميع الالتزام بها وبأحكامها، سواء كانت القرارات فردية أم لائحية، فالقرارات الإدارية السليمة التي تصدر عن جهة الإدارة، لا يجوز اتخاذ أي إجراء تجاهها؛ وذلك حفاظًا على حسن سير المرافق العامة. (محفوظ علي تواني، سلطة الإدارة في إنهاء القرارات الإدارية السليمة، ص ١٣٥)

ولكن التساؤل يثور إذا ما أصدرت الإدارة قرارات إدارية رأت بعد ذلك أنها قد وقعت في أخطاء عند إصدارها، سواء بقصد منها أو بدون، فما هو الحل في هذه الحالة؟ وواقع الأمر، فإنه ونظرًا لكون القانون الإداري يعترف للإدارة بسلطة تقديرية أو بقدر من الحرية في التصرف في مباشرة اختصاصاتها ومسؤوليتها القانونية بإصدارها القرارات الإدارية، باعتبارها الأمانة على المصلحة العامة، فقد رخص لها القانون تطبيقًا لهذه السلطة التقديرية بالحق في سحب بعض القرارات التي تصدرها، إذا رأت أنها غير مشروعة قانونًا أو كانت قرارات غير ملائمة للمصلحة العامة، وحسن سير المرافق العامة. (يوسف شباط، نظرية سحب القرارات الإدارية في ضوء الفقه والقضاء، ٢٠١٧، ص ٤٧٣)

وعليه، فإن الإدارة قد تجد نفسها أثناء مباشرتها وظيفتها في إصدار القرار الإداري إنها قد ارتكبت بعض الأخطاء، كونها اتخذت هذه الأعمال على عجل دون رؤية، وهو ما يحدو بها العودة إلى جادة الصواب، في ضوء سحب القرارات التي شابها أحد عيوب المشروعية، فتكون الإدارة ملزمة بالتدخل لتصحيح أوضاعها القانونية، فمتى صدر عنها قرار غير مشروع ومعيّب بأحد عيوب المشروعية فإن سحبه يشكل التزامًا يقع على عاتقها لا تملك إزاءه أي سلطة تقديرية. (ميثاق الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، ٢٠١٥، ص ١٥)

أولاً: أهمية موضوع الدراسة:

يعد موضوع سحب القرارات الإدارية أحد الموضوعات الهامة في القانون الإداري، وذلك لتعارض المبادئ التي تحكمه، مع مبدأ استقرار المعاملات الإدارية والمراكز القانونية وإن كان هناك بعض النصوص

المتفرقة التي تنظم سحب القرار الإداري، إلا أنها لا تشكل قاعدة أو نظرية عامة لهذا الموضوع الشائك، وهو الأمر الذي حمل الفقه والقضاء على إرساء القواعد التي تنظم هذه المسألة، حيث اختلف الفقهاء في محاولات إرساء قواعد وشروط سحب القرار الإداري، وهو الأمر الذي أكسب هذا الموضوع أهمية نظراً للتشابه والاختلاف الفقهي والقضائي حول لزوم السحب من عدمه.

ثانياً: أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على موضوع سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، في ضوء بيان المقصود بالسحب وسلطة الإدارة فيها، وحالات السحب للقرارات الإدارية غير المشروعة، وموقف التشريع العراقي والمصري منه.

ثالثاً: إشكالية الدراسة:

لما كانت الإدارة تمتلك سلطة مقيدة وسلطة تقديرية بشأن قراراتها الإدارية، وكان القيد العام هو أن تكون سلطاتها مشروعة، فهي قد تلجأ أحياناً إلى إلغاء القرار الإداري أو سحبه أو تعديله سواء كانت هذه القرارات مشروعة أو غير مشروعة، وكذلك فإن السلطة التقديرية تستطيع أن تتخذ القرار الإداري أو لا تتخذه، وهي من تختار وقت التدخل، وكذلك الأسلوب الملائم للتدخل سواء كان بالإلغاء أو السحب للقرار الإداري، وبعد سحب القرارات الإدارية وهي موضوع دراستنا هنا، من الموضوعات التي ينتج عنها أحياناً تعارضاً بين عدد من المبادئ الهامة كمبدأ المشروعية ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، وهو ما يصعب مهمة سحب القرار على الإدارة نفسها، بل وعلى القضاء عند ممارسة رقابته على أفعال الإدارة.

ومنها تثير هذه الدراسة عدة إشكاليات تتعلق أولاً بمفهوم وأساس سحب القرارات الإدارية غير المشروعة لدى الإدارة، وطبيعة السحب والجهات المختصة بإجرائه، فضلاً عن حالات السحب لاسيما في القرارات غير المشروعة، وموقف الفقه والقضاء في مصر والعراق من هذه المسألة، وهو ما سيكون محل البحث في دراستنا هذه.

رابعاً: نطاق الدراسة:

من المسلم به في القانون الإداري أن الإدارة تملك الحق في سحب القرارات التي تصدر عنها، وهي في ذلك قد تكون قرارات سليمة وهي القرارات التي صدرت متفقة مع أحكام القانون، وهذه القرارات وإن كان الأصل فيها أنها ترتب حقوق مكتسبة لأصحابها منذ صدورها وبالتالي لا يجوز سحبها أو إلغائها، إلا أنه استثناءً يجوز سحب القرارات السليمة وفقاً للحدود التي يقرها القانون في هذا الشأن، وقد تكون قرارات معيبة أو غير مشروعة، وهي القرارات التي أصابها عيب من عيوب المشروعية، وهذه القرارات يحق لجهة الإدارة سحبها، وسيكون نطاق دراستنا مقتصر على هذا النوع الثاني، أي سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وموقف الفقه والقضاء منها في مصر والعراق.

خامساً: منهجية الدراسة:

سنعتمد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي في ضوء بيان التشريعات وآراء الفقه والقضاء المتصلة بالموضوع، وكذلك سنتبع المنهج التحليلي في تحليل مضمون ما سبق، كما سنتبع المنهج المقارن لدراسة الموضوع في مصر والعراق مع الإشارة للفقه والقضاء في فرنسا، للتعرف على أوجه الشبه والاختلاف وإمكانية استفادة النظام القانوني في كل واحدة من هذه الدول من أخرى.

سادساً: هيكل الدراسة:

لغرض الإجابة على ما يثيره موضوع الدراسة من إشكالات وتساؤلات، فقد رأى الباحث أن يعرض لموضوع سحب القرارات الإدارية غير المشروعة في مبحثين، يعرض في الأول، مفهوم وأساس فكرة سحب القرارات الإدارية، وتمييزها، ونعرض في المبحث الثاني: حالات وشروط سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، وموقف الفقه والقضاء في مصر والعراق منها وذلك على التفصيل الآتي:

المبحث الأول: تعريف سحب القرارات الإدارية وأساسها القانوني.

المبحث الثاني: حالات سحب القرارات الإدارية وشروطها غير المشروعة.

المبحث الأول

تعريف سحب القرارات الإدارية وأساسها القانوني

تمهيد وتقسيم:

ترجع نشأة فكرة سحب القرارات الإدارية إلى مجلس الدولة الفرنسي، فهي فكرة قديمة تستمد أصولها من الثورة الفرنسية، والتي كانت ترتدي في ذلك الوقت ثوب الإدارة القضائية (عبد الحميد، ٢٠١٤، ص ٨٧-٩٧)، فهي ليست بالأمر الحديث، وإن لم تظهر في ثوبها الجديد التي هي عليه الآن إلا في بدايات القرن العشرين؛ مع تلقي فقهاء القانون بفرنسا لها بالتأصيل والتحليل لمدة تصل لنصف قرن، حيث قاموا بوضع شروطها وأحكامها وتفسير ما هو غامض منها. (د. رحيم سليمان الكبيسي، ٢٠٠٠، ص ١٢).

وإذا كانت القاعدة الأصلية والعامة في القانون الإداري تتمثل في أن القرارات الإدارية الصحيحة والمشروعة لا يجري عليها السحب سواء كان القرار تنظيمياً أو فردياً إذا ترتب عليها حقوق مكتسبة للأفراد، وذلك احتراماً لمبدأ المشروعية، (د. مصطفى رسول حسين و خليل عبد القادر حسين، ص ٢٨٠-٣٢٧) فإن سحب القرار الإداري يعد وسيلة من وسائل الإدارة التي تملكها لإنهاء قرارها النافذ، وهي تستخدم في الحالات التي ترى فيها الإدارة أنها ارتكبت أخطاءً مادية أو قانونية ويكون من المناسب تداركها بطريقة السحب لإعدام آثار القرار المسحوب المستقبلية والآثار السابقة للسحب. (عبد الرحيم العبري، ٢٠١٦، ص ٣٥)

وبناء على ما سبق، سنعرض في هذا المبحث، لتعريف السحب الإداري، ثم أساسه القانوني، وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول

تعريف وطبيعة سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

تعددت الآراء التي قيلت في تعريف سحب القرار الإداري وماهيته، وبيان الحكمة منه، فذهب جانب من الفقه إلى أن فلسفة سحب القرار الإداري تقوم على الموازنة بين احترام مبدأ المشروعية ومبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية للأفراد، والتوفيق بين هذين المبدأين أدّى إلى توصّل القضاء الإداري لفكرة سحب القرار الإداري المعيب خلال مدة محدّدة، ومن ثمّ عرّف السحب بأنه وجوب التوفيق بين ما يجب أن يكون للإدارة من حق في إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية، وبين وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري. (بن خليفة، نظرية القرار الإداري المضاد، ٢٠٢٣، ص ٤٢) ^(١).

وسنعرض لمفهوم سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وطبيعته في فرعين على النحو الآتي:

(1) د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، بدون دار نشر، ١٩٩٦، ص ٢٩٩.

الفرع الأول

مفهوم سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

واقع الأمر، فإن اختلاف وجهات النظر حول تعريف سحب القرارات الإدارية، يرجع بصفة أساسية إلى اختلاف الزاوية التي ينظر إليها كلٌّ منهم لموضوع سحب القرار الإداري، وسنعرض أولاً: لموقف الفقه الغربي من تعريف سحب القرار الإداري، ثم لموقف الفقه العربي في مصر والعراق، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: تعريف سحب القرار الإداري في الفقه الغربي:

انتبهنا إلى أن نظرية سحب القرار الإداري ظهرت في فرنسا، وهو ما يجعل تعرض الفقهاء لتعريف السحب أمراً طبيعياً، إلا أن واقع الحال أن الفقه الفرنسي قد اختلف في تعريف سحب القرار الإداري، حيث عرفه الفقيه الكبير "لوبادير" بأنه: "محو القرارات المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها" (De Laubdere,) (traite de droit administrative, 1953, p.339) وهذا التعريف يعاب عليه إنكاره ما للسلطة الرئاسية من حق سحب القرارات المعيبة التي تصدر من السلطة الأدنى فهو يقصر الحق في السحب على السلطة مصدرة القرار أي ما يعرف بالنظام الولائي فقط، وهذا هو الاتجاه الغالب في الفقه والقضاء الفرنسي. (شباط، ٢٠١٧، ص ٤٧٦)

ويفسر بعض هذا التعريف بأن الفقهاء في فرنسا يعتبرون السحب إذا صدر من جانب السلطة الرئاسية يعتبر إبطالا وليس سحباً (درويش، ٢٠٠٨، ص ٢٧٧)، في حين أن الفقه الفرنسي الحديث ذهب لتعريفها تعريف مغاير بأنه: "إعدام للقرار ومحو آثاره بأثر رجعي عن طريق مصدره أو من السلطة الرئاسية" (Muzellec, 1971, p. 258)، وعرف آخر السحب بأنه: "طريقة خاصة لإنهاء القرار بأثر رجعي بإرادة مصدر القرار أو سلطته الرئاسية، بالشروط التي حددها القانون الإداري" (الصالح، ٢٠١٤، ص ٤٧)، وهذا الاتجاه المعاصر لم يسلم هو الآخر من النقد، على أساس أنه أغفل سلطة الوصايا التي يمكنها الرجوع في القرار عن طريق سحب موافقتها التي أعطتها السلطات اللامركزية، وقد ثبت أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر رفض سلطة الوصاية التصديق على القرار بمثابة رجوع ضمني للقرار، وتجنباً لهذا النقد اكتفى بعض بأن يكون قرار السحب قد صدر من سلطة إدارية، فعرف بأنه إلغاء رجعي للقرار لدى السلطة الإدارية (الكبيسي، ص ٢٩).

ثانياً: تعريف سحب القرار الإداري في الفقه العربي:

من التعريفات الهامة لسحب القرار الإداري في الفقه العربي والمصري على وجه التحديد هو تعريف العلامة الدكتور الطماوي، الذي عرفه بأنه: "إلغاء بأثر رجعي" (الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ٢٠١٤، ص ٥٦٤)، إذ يمتاز هذا التعريف بالسهولة واليسر، فهو يبين أن السحب ينطوي على شقين، الأول هو الإلغاء أي إنهاء الوجود المادي والقانوني للقرار المسحوب، والثاني هو أن القرار المسحوب ينتهي كل آثاره سواء بالنسبة للمستقبل وكذلك للماضي، فيعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار (الدليمي، ٢٠١٥، ص ١٨).

في حين عرفه آخر بأنه: إنهاء وتجريد القرارات الإدارية من قوتها القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل أي بأثر رجعي. (الجرف، ١٩٨٥، ص ٥١١)، وعرف عبد القادر خليل السحب بأنه: "عملية قانونية يُمكن السلطة الإدارية من إعادة النظر في القرار الذي أصدرته بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي". (خليل، ١٩٦٤، ص ٢٦٤).

وعرفه دكتور ماجد الحلو بأنه "سحب القرار الإداري هو تجريدُهُ من قوّته القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل، فتزول آثار القرار بأثر رجعي؛ أي من وقت صدوره، ويتم ذلك بواسطة السلطة المختصة التي قد تكون السلطة مُصدرة القرار أو السلطة الرئاسية" (الحلو، القانون الإداري، ٢٠١٢، ص ٥٠٠)، وعُرف أيضاً السحب بأنه "سحب القرار الإداري هو إنهاء ما ولده من آثار ما ينسبه للماضي، ويقع سريان أثره بالنسبة للمستقبل بقرار تصدره الإدارة" (خليفة، القرارات الإدارية، ٢٠٠٧، ص ٢٩٧).

وعرف كذلك بأنه: "هو قيام جهة الإدارة بإعدام الآثار القانونية المترتبة على القرار الإداري ليس بالنسبة للمستقبل فحسب وإنما بالنسبة للماضي، بحيث يُعتبر القرار كأن لم يكن، أي كأنه لم يصدر إطلاقاً." (الحراري، القانون الإداري، ٢٠٠٣، ص ٢٠٢).

وأما الفقه العراقي، فقد سابر توجه الفقه المصري، فاستخدم مصطلح السحب للتعبير عن إنهاء آثار القرار الإداري بأثر رجعي، متبعاً في ذلك ما استقر عليه الفقه الفرنسي والمصري، فجدد الدكتور شاب توما منصور يعرفه بأنه: "إنهاء آثاره بالنسبة للمستقبل والماضي، وبعبارة أخرى هو إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي" (توما، القانون الإداري، ١٩٨٠، ص ٤١٠)، وعرفه آخر بأنه: "إنهاء القرار الإداري بأثر رجعي يعود إلى تاريخ إصداره وهذا يعني إنهاء آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل واعتبار القرار كأن لم يكن من تاريخ إصداره" (مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، ص ٢٩٨)، وعرف الكبيسي السحب بأنه: "وسيلة قانونية تمارسها السلطة الإدارية لإزالة القرار من الأساس وكل ما يترتب عليه من آثار متى كان ذلك ممكناً شرعاً ويحقق هدفاً أسمى." (الكبيسي، ٢٠٠٠، ص ٣٤).

وفي ضوء العرض السابق، لتعريفات سحب القرارات الإدارية، يمكن القول: إن معظم هذه التعريفات تتفق من حيث مضمونها على فكرة السحب وأنه يعتبر محو للقرار الإداري، وإلغاء للآثار المترتبة عليه، فيما يتعلق بالماضي، والمستقبل وإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه. (الطراونة، ٢٠١٢، ص ١٤)، وعليه يمكن تعريف سحب القرار الإداري لدى الباحث بأنه يعني رجوع الإدارة عن قراراتها التي أصدرتها بالمخالفة لنصوص القانون، ويمتد أثره بأثر رجعي، وكأن القانون لم يوجد ولم يترتب آثار قانونية قط.

الفرع الثاني

طبيعة سحب القرارات الإدارية

لما أعطى المشرع الجهة الإدارية مصدرية القرار الإداري الحق في سحب القرارات الإدارية طبقاً للقواعد والإجراءات التي يقرها القانون في هذا الشأن إذا رأت أن قرارها مخالف للقانون أو غير ملائم للظروف التي صدر فيها القرار، فقد منحها ذلك تحقيقاً لمبدأ الشرعية، وتطبيقاً لمبدأ السلطة التقديرية التي منحها المشرع للإدارة، وإمعاناً من المشرع في السمو بمبدأ المشروعية، والحفاظ على حقوق الأفراد فقد منح المشرع كذلك للأفراد الحق في الطعن على القرارات المعيبة التي تصدر عن الإدارة ولم تقرر سحبها، وذلك في ضوء طريقتين: الأولى هي طريقة التظلم الإداري، ويكون بتقديم صاحب الشأن التظلم للجهة مصدرة القرار وهو ما يعرف بالتظلم الولائي أو للسلطة الرئاسية لها، وهو ما يعرف بالتظلم الرئاسي، وأما الطريقة الثانية فهي الطعن القضائي أمام القضاء، إذ يذهب صاحب الحق إلى القضاء طالباً الحكم بإهدار القرار وآثاره القانونية منذ نشأته وزوال آثاره بأثر رجعي. (شباط، ٢٠١٧، ص ٤٧٨).

وإذا لجأ صاحب الحق إلى التظلم، فإن جهة الإدارة لها أن تصدر قراراً إدارياً تفصح بها عن إرادتها في رفض التظلم أو قبوله، وفي حالة الرفض يكون لذوي الشأن الحق في اللجوء للقضاء، وفي المقابل يبقى حق الإدارة مصدرة القرار أو سلطتها الرئاسية الحق في سحبه، ونفهم من ذلك أن القرار الإداري الساحب،

يتميز بطبيعته الإدارية، حيث استقر الفقه والقضاء الإداري على أنه ليس حكماً قضائياً وإنما هو قرار إداري يخضع لما تخضع له القرارات الإدارية من أحكام، وذلك على الرغم من أن الإجراءات التأديبية تسير على غرار الإجراءات المتبعة أمام المحاكم القضائية.

فطبيعة القرار الساحب هي طبيعة إدارية، فهو قرار إداري يخضع بصفة عامة إلى ما تخضع له كافة القرارات الإدارية من أحكام، وهو ما استقر عليه الفقه والقضاء في مصر والعراق وفرنسا وغيرها من الدول، وفي هذا الصدد يقول بعض الدارسين ويتفق معه الباحث في ذلك أن: "السحب الإداري يتم بقرار إداري يخضع لكافة القواعد والأحكام المنظمة للقرارات الإدارية، فالقرار المسحوب إذا كان سليماً لا يجوز الرجوع فيها إلا في خلال مدة الطعن" (الطماوي، الوجيز، ٢٠١٤، ص ٧٨٢)، وتطبيقاً لذلك أيضاً قضي بأن: "الحكم القضائي هو الذي يصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين وتتعلق بمركز قانوني خاص أو عام، ولا ينشئ الحكم مركزاً قانونياً جديداً، وإنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق لأي من الخصمين أو عدم وجوده، فيعتبر عنوان الحقيقة فيما قضى به متى حاز قوة الشيء المقضي به. (حكم قضاء إداري مصري، جلسة ١٩٨٠/٣/١٢).

وبناء على ما سبق، ينتهي الباحث إلى أن المستقر عليه فقهاً وقضاءً سواءً في فرنسا أو مصر أو العراق، هو أن قرارات السحب سواءً الصادرة من السلطة مُصدرة القرار أو من السلطة الرئاسية لها، على أنها قرارات إدارية، يجوز الرجوع عنها خلال المدة المقررة للسحب قانوناً، وأنه يلزم لصحتها توافر الأركان المقررة لكل قرار إداري.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لسحب القرارات الإدارية غير المشروعة

اختلف الفقهاء في تبرير حق الإدارة في سحب قراراتها المعيبة، فمن المسلم به أن القرار الإداري متى صدر صحيحاً غلت يد الإدارة على سحبه، واحتياطاً لذلك فإن المشرع قد منح للإدارة سلطة تصحيح ما يصدر عنها من قرارات خاطئة، وهي فرصة لها لكي تستدرك أخطائها وتعيد أعمالها إلى نطاق المشروعية، وذلك في ضوء سحب القرارات المعيبة، ولكن ما هو الأساس القانوني الذي يعطي الحق للإدارة في سحب قراراتها؟

واقع الأمر فإن الفقه قد أسند الأساس القانوني لسلطة الإدارة في سحب القرارات غير المشروعة على عدة نظريات أهمها نظرية عدم حجية القرارات الإدارية على أساس أن القرار الإداري لا يتمتع بالقوة المادية للشيء المحكوم فيه، وهو الذي يتيح للإدارة مراجعة قراراتها الإدارية (خليل، ١٩٦٤، ص ٤٠)، ونظرية منع الإدارة من رفع دعوى الإلغاء، على أساس أن الإدارة ليس لها الحق في رفع دعوى الإلغاء، وبالتالي يكون لها حق إنهاء قراراتها خلال مدة الطعن المحددة قانوناً (الصالح، ضابط الميعاد، ٢٠١٤، ص ٥٣)، ونظرية مراقبة الدولة أعمالها لنفسها، ونظرية السلطة الرئاسية (صالح عبد، ٢٠٢١، ص ١٠٣)، إلا أن أكثر النظريات التي تنازعت في موضوع سحب الإدارة لقراراتها المُعيبة نظريتان هما نظرية المصلحة الاجتماعية ونظرية احترام مبدأ المشروعية، وهو ما سنعرض له في التفصيل الآتي:

الفرع الأول

نظرية المصلحة الاجتماعية

يرى أصحاب هذا الاتجاه إلى أن المشرع قد سمح للإدارة بسحب قراراتها المعيبة حتى تتمكن من تصحيح أخطائها بشرط أن يكون القرار المراد سحبه مخالفاً للقانون، أما إذا كان صحيحاً ومستوفياً لشروطه القانونية فيمتنع على الإدارة سحبه لانتفاء العلة التي شرعت لأجلها السحب، وهو احترام الأوضاع والمراكز القانونية المستقرة وتحقيق الصالح العام. (عبد الحميد، ٢٠١٤، ص ٨٧-٩٧)

وعلى هذا الأساس، فإن المصلحة العامة هي الأساس القانوني في سحب الإدارة قراراتها الإدارية، فالمصلحة العامة هي هدف عام يجب أن تسعى الإدارة لتحقيقه أثناء مباشرة سلطاتها وإدارتها للمرافق العامة، فإن تجاوزه فإن تصرفها يوصم بعيب الانحراف بالسلطة (خليل، القضاء الإداري اللبناني، ١٩٩٢، ص ١٥٧)، وعليه يؤسس أصحاب هذا الاتجاه الأساس القانوني لنظرية سحب القرارات الإدارية على ضرورة استقرار المراكز والأوضاع القانونية للأفراد، لأن في ذلك تحقيقاً للصالح العام أو المصلحة الاجتماعية للأفراد، وهم يغلبون بذلك هذا المبدأ على مبدأ المشروعية واحترام القانون، لأن في مراعاتها ضمان لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد. (شباط، ٢٠١٧، ص ٤٨١)

وعلى هذا الأساس يرى بعض من الفقه أن استقرار المراكز القانونية للأفراد أولى بالرعاية والاحترام وأجدر بالحماية من فكرة الإلغاء لعدم سلامة القرار – الذي ترتبت عليه تلك المراكز – بسبب مخالفته لمبدأ الشرعية (ليله، الرقابة على أعمال الإدارة، ١٩٧٠، ص ١٣٧)، وفي المقابل يرى الباحث أن هذا الأساس لا يمكن التعويل عليك كثيراً نظراً لكون فكرة المصلحة العامة فكرة فضفاضة، قد تتخذها الإدارة ذريعة في كل وقت، فتمارس أعمالاً غير مشروعة بحجة المصلحة العامة.

الفرع الثاني

نظرية احترام مبدأ المشروعية

تمثل مبادرة الجهة الإدارية إلى تصحيح أخطائها القانونية وردها إلى حاضرة القانون ورد الحقوق إلى أصحابها عن طريق سحب القرارات الإدارية المعيبة يشكل في حد ذاته، جوهر مبدأ المشروعية، ولذلك يذهب اتجاه فقهي إلى أن سحب القرار الإداري يجد أساسه القانوني في احترام مبدأ المشروعية، وهو التوجه الذي تزعمه الفقيه الفرنسي (DUGUIT) على أساس أن هذا المبدأ هو الذي تستند إليه الإدارة في كافة تصرفاتها، وله الأولوية والغلبة دائماً على مبدأ المساس بالمراكز الفردية المكتسبة، كلما حدث تعارض بينهما، وحقته في ذلك أن القرار الباطل لا يولد حقاً، ومن ثم فإن إمكانية سحب القرار الباطل في كل وقت ما هو إلا تحقيقاً للمشروعية، والقول بغير ذلك يعرض مبدأ المشروعية للخطر وهو ما لا يمكن التسليم به. (عزيز، الوسيط في القضاء الإداري، ٢٠١٣، ص ١٧٣).

ويرى بعض، أن سحب القرار الإداري المعيب لدى الإدارة ما هو إلا أحد العناصر التي لا يتكامل مبدأ المشروعية إلا بتوافرها، ولذلك فإن هذا المبدأ يعني بالنسبة للإدارة أن تكون أعمالها منسقة والقانون غير خارج عن أحكامه، ومقتضى ذلك إذا نبأ عنها عمل مخالف للقانون، فيجب أن تمكّن في كل وقت من تصحيحه. (عمرو، ١٩٦٠، ص ٧٣٥)

وذهب آخر إلى أن سحب القرارات الإدارية غير المشروعة تعد هي العقوبة الحقيقية لعدم مشروعيتها، والجزاء المنطقي له، فهو إجراء يُمكن الموظف الإداري من سحب القرار الإداري وإلغاء آثاره، كما يقوم به قاضي الإلغاء إذا ما طعن في القرار الإداري وتصدى له. (عبد الحميد، ٢٠١٤، ص ٨٧-٩٨)

ونخلص بذلك إلى أن ثمة صراع بين مبدئين أساسيين في الحياة القانونية بالنسبة لقرارات السحب الإداري هما مبدأ المشروعية، ومبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية، ذلك أن السحب يهدد المراكز القانونية

بأثر رجعي، وتغليب مبدأ المشروعية يؤدي إلى زعزعة الاستقرار الواجب توافره في المراكز القانونية للأفراد، وأن في تغليب مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية خروج الإدارة على مبدأ المشروعية عند إصدارها قرار معيب.

ويتفق الباحث مع الرأي (عبد الحميد، ٢٠١٤) الذي يرى أن الأساس القانوني السليم لقرارات السحب الإداري هو مبدأ استقرار المراكز القانونية باعتباره حجر الزاوية في البنيان القانوني، وذلك للعديد من الاعتبارات التي من أهمها استقرار الحياة القانونية لصالح سير المرافق العامة بانتظام وتحقيق المصلحة العامة، وأن في ذلك تلطيف للمبادئ المجردة والتي يؤدي تطبيقها إلى إهدار حقوق ومراكز قانونية هي أولى في الاعتبار من مبادئ أخرى.

المبحث الثاني

حالات سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وشروطها

يعرف القرار الإداري المعيب بأنه: "القرار المشوب بأحد العيوب القانونية، كعيب عدم الاختصاص، أو عيب المحل أو عيب الشكل والإجراءات، أو عيب إساءة استعمال السلطة، أو عيب مخالفة القانون، أو عيب السبب" (كنعان، القرار الإداري في الأردن، ١٩٩٩، ص ٢٤٧)، ففي حالة صدور القرار الإداري معيباً بأحد عيوب المشروعية، فيكون للإدارة أن تُبطل هذا القرار، في ضوء سحبه، وإبطال آثاره بأثر رجعي، فالقاعدة المسلم بها في هذا الصدد، هو حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، ويستوي في ذلك أن تكون قرارات تنظيمية أو فردية (خليفة، ٢٠٢٣، ص ٤٤)، وهو ما سنوضحه في المطلب الأول من هذا المبحث، على أن نعرض في المطلب الثاني شروط سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: حالات سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

المطلب الثاني: شروط سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

المطلب الأول

حالات سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

إذا أصدرت الإدارة قراراً إدارياً معيباً، فيكون هذا القرار المعيب غير مشروع، ويحق للقضاء إلغاؤه، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يحق للإدارة أن تفعل ذلك بنفسها، ودون انتظار أحكام القضاء، فتقوم بسحب قرارها المعيب (الطراونة، ٢٠١٢، ص ٢٩)، وسحب القرار الإداري غير المشروع على هذا النحو يقصد به احترام القانون وسيادته.

وإذا كنا نقول إن للإدارة حقاً في إلغاء وسحب القرار الإداري غير المشروع، فإن بعض من الفقه بل غالبية -إن أردنا الصدق- تميل إلى القول: انسحاب القرار الإداري غير المشروع ليس حقاً للإدارة بل هو واجب قانوني يُملي عليها أن تُبادر إلى سحب أعمالها غير المشروعة (الدليمي، ٢٠١٥، ص ٦٧)، نظراً لأن الأصل هو التزام الإدارة باحترام القانون والعمل على سيادته وتطبيقه بصورة تتفق مع مبدأ المشروعية، ولذلك فإن هي خالفت ذلك عمداً أو بحسن نية فإن من واجبه أن تعمل على الرجوع إلى أحكام القانون في ضوء سحب قرارها المعيب خلال المدة الزمنية المقررة (فودة، الخصومة الإدارية، بدون تاريخ، ص ٣١٦)، خصوصاً وأن القرار الإداري المعيب وغير المشروع لا يُولد حقاً للأفراد، وكذلك فإنه ما دام باطلاً فإن الأمر يستلزم توقيع جزاء، وهذا الجزاء هو قيام الإدارة بسحبه، وهي بذلك تفعل بقرارها ما يفعله قاضي الإلغاء فيما لو رفع الأمر كله له. (خليفة، ٢٠٢٣، ص ٤٥)

وهو ما أكدته أحكام القضاء الإداري، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: "ومن حيث إن القاعدة قانوناً أن القرارات الإدارية التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقتضي استقرار تلك القرارات، أما القرارات الفردية غير المشروعة فالقاعدة فيها عكس ذلك؛ إذ يجب على جهة الإدارة أن تسحبها التزاماً منها بحكم القانون وتصويهاً للأوضاع المخالفة له، إلا أن دواعي المصلحة العامة تقتضي -أيضاً- إذا صدر قرارٌ معيبٌ من شأنه أن يُولد حقاً أن يستقر هذا القرار عقب فترةٍ مُعَيَّنة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح" (حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٤٤٤، لسنة ٣٦ ق).

فالقضاء الإداري في مصر، لم يجعل سلطة الإدارة في سحب القرار الإداري غير المشروع تقديرية، وإنما جعله التزاماً على الإدارة، وليس مجرد اختصاص اختياري بقصد إزالة آثار المخالفة وتجنيب الحكم بالغائها قضائياً، وفي العراق قرر ديوان التدوين القانوني تأكيداً لذات المعنى أن: "القرار إذا ما صدر بصورة غير مشروعة كان سحبه جزاء لعدم المشروعية شريطة ألا ينص القانون على خلاف ذلك". (الدليمي، ٢٠١٥، ص ٦٩)

والقرارات الإدارية غير المشروعة التي يجوز للإدارة سحبها تنقسم إلى نوعين، الأول: القرارات الفردية، والثاني: القرارات التنظيمية، وسنعرض لكل منها على النحو الآتي:

الفرع الأول

سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة

تتعدد القرارات الفردية غير المشروعة التي تخضع لنظرية السحب، فمنها القرارات الشخصية، والقرارات الشرطية، فالأولى هي القرارات التي تنشئ مراكز قانونية شخصية كمركز البائع أو الدائن، والثانية فهي وإن كانت فردية الأثر كالقرارات الشخصية، إلا أنها لا تنشئ مركزاً خاصاً بل هي تدخل فرداً معيناً في نظام قائم، وكلا النوعين من القرارات الفردية التي يكون للإدارة سحبها متى كانت معيبة وغير مشروعة (زين صالح، رقابة القضاء الإداري، ٢٠١٧، ص ٦٧).

بالإضافة إلى ما سبق، فإن هناك القرارات الإدارية الولائية التي تخول الفرد مجرد رخصة، ولكن لا ينجم عنها أي أثر قانوني، مثل قرارات منح الإجازة لأحد الموظفين، إذ يجوز سحب هذه القرارات لأنها لا تتضمن إلا منحة، ما لم تكن الإجازة حتمية بموجب القانون فلا تكون في هذه الحالة منحة بل حق، ولا يكون للإدارة حق سحبها. (إبراهيم، ١٩٩٤، ص ١٧٤)

كذلك هناك القرارات الفردية الوقتية، والتي لا تنشئ إلا وضعاً مؤقتاً، وأثر وقتياً، فهذا النوع من القرارات يجوز للإدارة سحبه في أي وقت، وذلك كالقرار الصادر بندب موظف لعمل من الأعمال، فيجوز للإدارة سحب انتدابه في أي وقت. (طهراوي، ٢٠٠٤، ص ٧٠)

ولا شك أنه إذا كان يجب على الإدارة تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون، فإن مبدأ الاستقرار في المراكز القانونية تقتضي عند صدور قرار فردي معيب يترتب عليه حقوق، أن يستقر هذا القرار بعد فترة معينة، ويتم اعتباره كالقرار السليم، ويحدث ذلك عندما تصدر الإدارة قرار غير مشروع، يترتب عليه حقاً لأحد الأفراد، ثم تمر فترة معينة دون أن تقوم الإدارة بسحبه فيتحصن ضد السحب، وهذه الفترة هي نفسها التي يجوز فيها الطعن بالغاء القرار.

وهو ما قرره القضاء المصري في حكم له بأن: "الإدارة لا يجوز لها سحب القرارات الفردية المخالفة للقانون إلا بشرط أن يحصل هذا السحب في ميعاد ٦٠ يوماً المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، فإذا

انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة نهائية تحصنه من أي إلغاء أو تعديل من جانب الإدارة، ويصبح لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، بحيث يعد الإخلال بهذا الحق بقرار لاحق مخالفة لقانون تعيب القرار الأخير وتبطله" (حسن، الكبابجي، ٢٠١٢، ص ٧٩)، وهو نفس التوجه الذي تبناه القضاء العراقي فقضي في قرار لمجلس انضباط موظفي الدولة العراقي أن: "للإدارة الحق في سحب القرار الإداري غير المشروع خلال مدة مناسبة من صدوره إذا كان هناك عيباً في القرار" (منشورات مجلس الدولة العراقي، ٢٠٠٥، ص ٢٧٦).

الفرع الثاني

سحب القرارات الإدارية التنظيمية غير المشروعة

اختلف الفقه حول سحب القرارات الإدارية التنظيمية غير المشروعة، على أساس أنها تضع قواعد عامة مجردة وتتوجه إلى الأشخاص بمراكزهم وليس بذواتهم، وتسري بالنسبة للمستقبل ولا تنسحب على الماضي، ويتولد عنها مراكز قانونية عامة موضوعية، ومن ثم ذهب بعض إلى أن الأفراد لا يجوز لهم التمسك بتطبيق هذه اللوائح أو تلك كونها لا تولد حقوقاً ولا مراكز ذاتية شخصية، في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى جواز سحب القرارات التنظيمية المعيبة مستنداً في ذلك على قاعدة إن جزاء عدم المشروعية هو الإلغاء، وبالتالي يحق للإدارة أن تقوم بسحب القرارات التنظيمية المعيبة. (شطناوي، الوجيز، ص ٦٧٧) وفي هذا الصدد ذهب اتجاه ثالث ويؤيده الباحث إلى إجازة سحب القرارات التنظيمية المعيبة لدى الإدارة، ولكن خلال فترة الطعن بالإلغاء، ومن ثم إذا ما مضت المدة دون سحب القرار الإداري فلا يحق للإدارة سحب قرارها التنظيمي، ولكن يكون لها أن تسلك طريق الإلغاء الإداري بعد مضي المدة وليس لها أن تسحبه. (الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ٢٠١٢، ص ٦٩٤)

وأما عن موقف القضاء في هذا الصدد، فنجد أن القضاء المصري لم يكن ذا توجه واحد بالنسبة للقرارات التنظيمية، حيث أجازت بعض الأحكام للإدارة سحب قراراتها التنظيمية في أي وقت، وأن أثارها تعود إلى تاريخ صدور تلك القرارات، وجاءت بعض الأحكام الأخرى لتقضي بالألا يكون السحب لهذا النوع من القرارات إلا خلال ميعاد الطعن بالإلغاء، وتطبيقاً لذلك قضى بأن: "للإدارة الولاية الكاملة في سحب قراراتها التنظيمية الباطلة في أي وقت، وهذا السحب يرجع بآثاره إلى تاريخ صدور تلك القرارات" (خاطر، ٢٠١١، ص ١٠٣)، وفي حكم آخر عادت المحكمة وقيدت الإدارة في حسب القرار التنظيمي، فقررت أنه: "إذا كان المقصود رفع درجة وظيفة مدير مستشفى السويس نفسه بصرف النظر عن شخص شاغلها، أي قرار تنظيمي عام- ومن ثم فلا صحة لما يتزعمه المدعي من أن إلغاء قرار رفع الدرجة الوظيفية التي يشغلها قد أهدر حقاً ذاتياً اكتسبه برفعها لأنه لم يكن قد اكتسب حقاً بعد، ولأن الوزارة عندما تبين لها خطأ توزيع درجات التعزيز طبقاً للقاعدة التنظيمية العامة التي وضعتها، بادرت بتصحيح هذا الخطأ خلال السنتين يوماً التي يجوز لها فيها سحب قرارها الخاطئ". (الدليمي، ٢٠١٥، ص ٧٣)

أما في العراق فيشترط لسحب القرار الإداري التنظيمي أن يكون معيباً، وفي ذلك يقول الديوان القانوني أن القرار السليم لا يمكن الرجوع فيها مطلقاً والرجوع لا يتم إلا بصدد عدم المشروعية. (قرار الديوان رقم ١٩٧٢/١٣٢)، وهو ما يفهم منه أن القضاء والفقه في مصر والعراق قد استقروا على مشروعية سحب القرارات الإدارية المخالفة للقانون فردية كانت أو تنظيمية، بالرغم من تقييدهم بالمدة التي يجب أعمال

السحب خلالها، وأن سحب القرارات المعيبة يعد المجال الحقيقي للسحب باعتباره استثناء يرد على مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية من ناحية، واحترام قواعد المشروعية من ناحية أخرى.

المطلب الثاني

شروط سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

لا شك أن شرط سحب القرار الإداري من الإدارة الأساسي هو عدم المشروعية في المقام الأول، فالقرار السليم لا يجوز سحبه إلا على سبيل الاستثناء ووفقاً للشروط التي يحددها القانون، وعليه فيجب لكي تقوم الإدارة بسحب لقرار الإداري أن يكون هذا القرار معيب بعيب عدم المشروعية، إلا أن عيب عدم المشروعية وحده ليس كافياً لسحب القرار الإداري بل يجب أن يتم كذلك سحب القرار الإداري في خلال فترة معينة، وإلا أصبح بعدها القرار غير قابل للسحب، وسنعرض لهذين الشرطين وموقف الفقه والقضاء من هذه الشروط على التفصيل الآتي:

الفرع الأول

شرط عدم مشروعية القرار الإداري

يعد مبدأ المشروعية هو الأساس الذي تقوم عليه معظم العلاقات القانونية، فهو مؤداه خضوع سائر سلطات الدولة لأحكام القانون، بحيث تكون تصرفاتها محددة بسياج قانوني لا تستطيع أن تتعدها، فالإدارة ملزمة عند مباشرتها لأوجه نشاطها باحترام القواعد القانونية النافذة أيًا كان مصدرها، فكل أعمال الإدارة سواء كانت أعمالاً قانونية أو تصرفات عادية يجب أن تتم في حدود القانون، وخضوع الإدارة للقانون يترتب عليه نتيجة هامة وهي أنه لا يجوز أن تتصرف إلا داخل إطار القواعد القانونية النافذة، حيث أن مبادرة الإدارة إلى تصحيح أخطائها القانونية وردها إلى حظيرة القانون ورد الحقوق إلى أصحابها هو جوهر مبدأ المشروعية. (عبد الحميد، ٢٠١٤، ص ٨٧-٩٧)

وعليه، فإن أول شرط لسحب القرار الإداري هو عدم مشروعية هذا القرار، ويكون كذلك إذا كان معيباً بأحد عيوب المشروعية الخمسة، وهي:

أولاً: عيب الشكل:

يعد الشكل هو المظهر الخارجي للقرار الإداري، والذي بموجبها تعبر الإدارة عن إرادتها وفقاً للقانون، ويعرف بأنه الصورة التي يجب أن يفرغ فيها القرار الإداري عند إصداره، والقرار الإداري من حيث الأصل لا يشترط فيه شكلاً معيناً، ومع ذلك فإن القانون في كثير من الأحيان يتطلب شكليات محددة لإصدار القرار أو لتنفيذه، ففي هذه الحالة يصبح القرار معيباً بعيب الشكل إذا لم يصدر في الشكل الذي يتطلبه القانون. (صديق، التعويض الإداري، ٢٠١٤، ص ١٩٤)، وبناء عليه، يكون القرار الإداري مشوباً بعيب الشكل، إذا صدر مخالفاً للأشكال والإجراءات التي حددها القانون لإصداره، والتي قصد المشرع حين استوجب تحقيق المصلحة العامة. (عبد العزيز خليفة، مسؤولية الإدارة، ٢٠٠٨، ص ١٦٩)

ثانياً: عيب الاختصاص:

يعد عيب الاختصاص أحد أبرز عيوب عدم المشروعية التي تلحق بالقرار الإداري فتكون سبباً في سحبه أو إلغائه، ذلك أن هذا العيب هو العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام، فالقرار الإداري يكون غير مشروع، إذ أصابه عيب عدم الاختصاص، ويقصد بالاختصاص صلاحية قانونية لموظف معين أو جهة إدارة محددة في اتخاذ قرار إداري تعبيراً عن إرادة الإدارة (خليفة، القرارات الإدارية، ٢٠٠٧، ص ٤٩)، وأما عدم

الاختصاص فيحدث عند تجاوز الإدارة للصلاحيات القانونية المقررة لها في اتخاذ القرار الإداري، أو الشروط والاختصاصات التي يوجب القانون أو المبادئ العامة اتباعها فيما يصدر عنها من القرارات، ذلك أن الاختصاص يعد عنصرًا جوهريًا في القرار الإداري يؤدي تخلفه إلى إلغاء هذا القرار. (السماعنة، عيب عدم الاختصاص، ٢٠١٥، ص ٧٧٩) وبناء عليه، يكون القرار غير مشروع لتجاوز قواعد الاختصاص المادي، أي ممارسة سلطة إدارية صلاحيات سبق تفويضها لسلطة أخرى، أو بسبب عدم اختصاص سلمي عند امتناع رجل الإدارة عند اتخاذ قرار يدخل في اختصاصه. (بوخاري، سحب القرارات الإدارية، ٢٠٠٥، ص ١٣٤)

ثالثًا: عيب السبب:

يقصد بالسبب، أنه حالة واقعية أو قانونية سابقة على إصدار القرار تمثل الدافع إلى تدخل الإدارة لإصداره، فمن اللازم والضروري أن يكون للقرار الإداري سببًا يبرر صدوره واتخاذها، كما يجب أن تكون هذه الأسباب مستندة ومتفقة مع القانون (الحجري، الرقابة القضائية، ٢٠١١، ص ٥)، أما عيب السبب فهو أن تكون الوقائع التي اعتمد عليها القرار غير سليمة، فأسباب القرارات الإدارية يجب أن تكون محققة الوجود ومطابقة للقانون، ويأخذ هذا العيب عدة أشكال منها الخطأ في القانون، أي الأسباب القانونية المؤدية لإصدار القرار فيكون التطبيق خاطئًا لاعتماده على قاعدة قانونية غير موجودة أو غير قابلة للتطبيق أو يرجع الخطأ إلى تأويل غير صحيح، والخطأ في الوقائع ويقصد بها أن تكون الوقائع صحيحة وموجودة إلا أنه لا يمتنع الربط بينها وبين القرار، وخطأ في تكييف الوقائع، وذلك عندما يصدر رجل الإدارة قرار يرتب نتائج البناء على وقائع معينة، فتغيب موظف بصفة غير قانونية يعرضه للتأديب، فإن عزل لدى الرئيس دون أن يمر بمجلس التأديب فهذا ينم عن تكييف غير سليم وحرى بمصدره التراجع عنه. (عبد الحميد، ٢٠١٤، ص ٨٧-٩٧)

رابعًا: عيب الانحراف في السلطة:

ويقصد بهذا العيب خروج مصدر القرار عن الأهداف التي منحه القانون من أجلها سلطة إصدار القرار، وهو مساس بالأخلاق الإدارية لأن متخذ القرار خرج من نطاق المصلحة العامة إلى نطاق المصلحة الخاصة الضيقة، وعلى هذا يكون تراجع الإدارة عن قرارها المشوب بالانحراف في السلطة رجوعًا منها إلى جادة الصواب (بوخاري، ٢٠٠٥، ص ١٤٤)، وعليه يكون مشوبًا بعيب الانحراف في السلطة، متى تنكر مصدره للمصلحة العامة في إصداره لهذا القرار بقصد تحقيق غاية منبئة الصلة بها كالمحاباة أو الانتقام أو تحقيق مصالح ذاتية أو سياسية. (علي، مسؤولية الإدارة، ٢٠٢٠، ص ١٠٧)

خامسًا: عيب المحل:

محل القرار الإداري يعني موضوع القرار المتمثل في الآثار القانونية التي يرتبها هذا القرار على الحالة التي يتواجد فيها الفرد إزاء القانون ويتنوع الأثر الذي يحدثه القرار الإداري بحسب نوع القرار وما إذا كان قرارًا تنظيميًا لائحياً أم قرارًا فردياً (علي، مسؤولية الإدارة، ٢٠٢٠، ص ١٠٢)، وعيب المحل هو كل ما يمثل خروجًا صارخًا من الإدارة على القانون (الطماوي، ٢٠٢٠، ص ٢٥٥)، وهو الذي يصيب ركن المحل أو الموضوع في القرار الإداري، فالمحل هو الأثر والنتيجة القانونية التي يحدثها القرار فيتعلق بالمراكز القانونية العامة أو الخاصة بحسب طبيعة القرار التنظيمية أو الفردية، وعليه فإن القرار الإداري لابد أن يكون له بطبيعة الحال محلًا معينًا إلا أن هذا المحل قد لا يكون مشروعًا لمخالفته القانون (الحو، القانون الإداري، ٢٠١٢، ص ٣٦٥).

فإذا ما توافرت هذه العيوب الأنفة الذكر التي تشوب القرارات الإدارية وتجعلها معدومة المشروعية ولا يمكن أن تُنشئ حقوقاً يجوز في هذه الحالة للإدارة من أجل تجاوز هذه العيوب، وللرجوع إلى حاضرة المشروعية أن تصدرها قراراتها بسحب القرار الإداري المعيب بعدم المشروعية. إلا أن عيب المشروعية ليس هو الشرط الوحيد الواجب توافره من أجل سحب الإدارة القرار غير المشروع، وإنما يجب أن يتم هذا السحب خلال مدة معينة، وهو ما يعرف في الفقه بميعاد سحب القرار الإداري، والذي سنعرض له في الفرع القادم

الفرع الثاني

ميعاد سحب القرار الإداري غير المشروع

إن تحديد ميعاد سحب القرار الإداري أصبح من الشروط الأساسية والتي تعد من قبيل النظام العام، والذي يمكن إثارته في كل مرحلة من مراحل الدعوى، وذلك نظراً لما يترتب عليه من استقرار للأوضاع القانونية المتولدة عن القرارات الإدارية، وفي نفس الوقت، حتى لا تبقى أعمال الإدارة في جو من الزعزعة والاضطراب وموضع شك إلا ما لا نهاية، فضلاً عن ذلك فإن تحديد ميعاد لسحب وإلغاء القرار الإداري من شأنه تحقيق الأمان للأفراد ومنحهم الضمانات اللازمة بعدم تهديد مراكزهم والأوضاع القانونية لهم، ولذلك ذهب الفقه والقضاء لضرورة اشتراط الميعاد بالنسبة للطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية، وكذلك بالنسبة لسحبها، وسنعرض لمفهوم الميعاد وتحديده وموقف الفقه والقضاء منه في سحب القرارات الإدارية والاستثناءات الواردة عليه، على النحو الآتي:

أولاً: بداية ميعاد سحب القرارات الإدارية:

إذا كانت نظرية سحب القرارات الإدارية قد ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي، فإن الإدارة في فرنسا لم تكن تتقيد في أول الأمر بميعاد لسحب قراراتها الإدارية، وذلك حتى جاءت حادثة السيدة كاشيه في عام ١٩٢٢، والتي تترتب عليها تقيد الإدارة في فرنسا بضابط الميعاد الزمني في سحب القرارات الإدارية، إلا أن هذه المسألة لم تكن محل إجماع من الفقهاء، فمنذ أن تبنّاها مجلس الدولة الفرنسي ثارت حولها خلافات فقهية متباينة بين مؤيد ومعارض، وقد برر الفقه الإداري المؤيد للميعاد بالقول أن انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء يظهر القرار ويغطي عيوبه سواء بالنسبة للطعن بالإلغاء أو بالنسبة للسحب ويسود المراكز التي تتولد عن هذا القرار جواً من الاستقرار، وإن انتهاء هذه المدة يترتب عليه تحصن القرار غير المشروع من السحب، وتكون بحكم القرارات المشروعة بالرغم مما تحمله من عيوب المشروعية. (الدليمي، ٢٠١٥، ص ٧٧) أما الاتجاه المعارض لفكرة الميعاد فرأى أن ميعاد السحب الذي قيد به القضاء الفرنسي والمصري سلطة الإدارة في سحب قراراتها غير قانوني، لأن الميعاد الضيق الخاص بدعوى الإلغاء جاء على خلاف الأصل وأن خلاف الأصل لا يقاس عليه، وأن الحكمة من سحب القرارات الإدارية المعيبة هو الصالح العام، ومن ثم يجب أن يترك للإدارة أمر تقدير الصالح العام فتلجأ لسحب قراراتها في الوقت الذي تراه محققاً للصالح العام مع حق الأفراد في اللجوء للقضاء الإداري للطعن في قرارات السحب بدعوى التعسف في استعمال السلطة. (خليل، ١٩٦٤، ص ٦٢٣)

أما عن موقف القضاء، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي قد استقر على حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية غير المشروعة التي أصدرتها خلال مواعيد دعوى الإلغاء، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد امتنع على الإدارة سحب قراراتها، فلا يجوز أن تكون سلطة الإدارة في هذه المسألة أوسع من سلطة القاضي الذي يتعين على ذوي الشأن رفع الدعوى أمامه خلال هذا الميعاد. (ليلة، ١٩٧٠، ص ١٤٤، ١٤٥)

وقد استقرَّ القضاء في مصر، على ما استقرَّ عليه مجلسُ الدولة الفرنسي، حيث ربط بين كلّ من ميعاد دعوى الإلغاء والفترة التي يجوزُ خلالها للإدارة سحبُ قراراتها المَعيبة، فإذا فات هذا الميعاد اكتسب القرارُ المَعيب حصانةً تحميه من إلغاء القضاء أو سحب الإدارة على السَّواء، ومن ثمَّ يتحصَّن القرارُ المَعيب ويستقرُّ وضعُهُ، شأنه شأنُ القرار الصَّحيح (الرحبي، الرقابة القضائية، ٢٠١٥، ص ٧٧).

وإذا كان الأمر قد استقر في فرنسا ومصر على أن ميعاد سحب القرارات الإدارية يكون ستون يوماً من تاريخ صدور القرار تماشيًا مع مواعيد الطعن بالإلغاء في هذه الدول، فإن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة للقضاء العراقي، فالمشرع العراقي بالنسبة لمواعيد دعوى الإلغاء لم يحدد موعدًا للطعن بالقرار من تاريخ صدور القرار أو نشره أو إعلانه، وإنما حدد هذا السريان من تاريخ تقديم التظلم من صاحب الشأن، ووفقا للفقرة (أ، ب) من البند سابعًا من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، حيث اشترطت قبل إقامة دعوى الإلغاء التظلم لدى صاحب الطعن لدى الجهة المختصة، والتي يجب عليها البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها، فإذا ما انتهت هذه المدة دون أن تقوم الإدارة بالبت في التظلم اعتبر ذلك رفضًا للتظلم ويكون لصاحب الدعوى إقامة دعواه خلال ستين يوماً من تاريخ انتهاء الثلاثين يوماً التي حددها المشرع للتظلم، وفي حالة عدم مراعاة هذه المواعيد تقضي المحكمة بعدم قبول الدعوى. (الدليمي، ٢٠١٥، ص ٨٢)

فالمشرع العراقي هنا لم يحدد مدة الطعن من تاريخ صدوره، بل من تاريخ انتهاء ثلاثون يوماً المتعلقة بالطعن على القرار، أي اعتبارًا من تاريخ رفض التظلم صراحة أو ضمناً، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فقد قضت محكمة التمييز العراقية في قرار لها بأن: "للإدارة سحب قرارها خلال مدة مناسبة من صدوره إذا كان هناك عيبًا في القرار، فالقضاء العراقي حدد ميعاد الطعن بالإلغاء بكلمة مدة مناسبة أو مدة معقولة، فورد في هذا القرار أن: "لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أن المدعي المميز سبق وأن أصدر أمر بتعيينه مستشارًا ثقافيًا في السفارة العراقية في فرنسا بموجب أمر وزارة التعليم العالمي والبحث العلمي، رقم ...، ولدى مباشرة الوزير الجديد لوزارة التعليم العالمي والبحث العلمي أصدر أمرًا إداريًا بإلغاء أمر تعيين المدعي بموجب الأمر رقم... لعدم توافر الشروط القانونية بتعيين المدعي مستشارًا ثقافيًا، وحيث أن المدعي عليه قد مارس إحدى صلاحياته القانونية في إلغاء أمر تعيين المميز، ولوجود عيب في القرار الإداري الصادر بتعيين المميز وحيث أن الإدارة لها الحق في سحب القرار الإداري غير المشروع خلال مدة مناسبة، ولما كان المميز عليه قد ألغى القرار خلال مدة مناسبة من صدوره لذلك يعتبر قراره صحيحًا. (قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم ٧٨/انضباط/تمييز، ٢٠٠٥، جلسة ٢٠٠٥/٥/٣٠)

ونفهم من ذلك أن القضاء الإداري لم يحدد مدة معينة للإدارة تلتزم فيها بسحب قراراتها وإنما جعل هذه المدة مفتوحة، وترك أمر تحديدها للقضاء في ظل عدم تدخل المشرع بتحديددها، وهو الأمر الذي يجعل أحكام القضاء الإداري العراقي يسودها عدم الاستقرار والارتباك.

ويرى الباحث أنه من الأفضل تدخل المشرع العراقي بالأخذ بقيد الميعاد في قانون مجلس شورى الدولة لكي يتم تطبيقه على سحب القرار الإداري على غرار الأمر في مصر التي أخذت بقيد الميعاد والبالغ ستون يومًا قياسًا على مدد الطعن بالإلغاء القضائي.

ثانيًا: الاستثناءات على مواعيد سحب القرارات الإدارية:

إذا كانت القاعدة التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداري على أن لسحب القرار الإداري مواعيد لا يجوز سحبه بعد فواتها، فإن المصلحة العامة كما تقتضي وجود استقرار في بعض المراكز القانونية والحقوق المكتسبة بحيث يتحصن القرار بفوات هذه المواعيد، فإن المنطق السليم قد يقتضي سحب بعض القرارات دون التقيد بميعاد معين كاستثناء على القاعدة، وهذه الاستثناءات هي:

١- **حالات سحب القرار المنعقد:** وهو القرار الذي بلغ فيه العيب حدًا جسيمًا يُجَرِّده من كيانه ومن صفته الإدارية، ويجعلهُ مُجَرَّدَ عملٍ ماديٍّ لا يتمنَّع بما تتمنَّع به القرارات الإدارية. كانت سليمةً أو معيبةً. من حصانة (الطماوي، النظرية العامة، ص ٧٠٣)، فإذا ما انعدم القرار الإداري فإنه لا يكون محصنًا بمضي المدة، ويجوز سحبه في أي وقت، كما يجوز لجوء صاحب الشأن للقضاء دون التقيد بمواعيد الطعن، فالقرار المنعقد ليس له وجودٌ قانونيٌّ، وبالتالي لا يُنتج أيُّ أثرٍ قانونيٍّ، فعلى الرغم من وجوده ماديًّا على أساس أنه اكتسب مظهر القرار الإداري، فهو لا يكتسب أثرًا قانونيًا، ومع ذلك لا يمكن تجاهله، بل يجب على الإدارة سحبه؛ لأنه ولو لم يكن موجودًا من الناحية القانونية فهو موجودٌ من الناحية الواقعية والمادية (خليفة، ٢٠٢٣، ص ٤٩)، وفي العراق لم يعرف القضاء الإداري فكرة الانعدام بوضوح، ومع ذلك فإنه في ضوء استقرار الأحكام يمكن القول: إن القضاء العراقي قد أخذ بهذه الفكرة دون الإشارة إليها صراحة، حيث قرر مجلس الانضباط العام في قرار له أن: "يكون القرار المعيب بعيب اغتصاب السلطة الجسيم معدومًا ولا تسري بحقه المدد القانونية للطعن بالقرارات الإدارية" (قرار مجلس الانضباط، رقم ٢٠١٢/٤٣٩ تاريخ ٢٣/١٠/٢٠١٢).

٢- حالة القرار الصادر بغشٍ أو تدليس أو غلط:

يتطلب لوجود حالة الغش والتدليس أن تكون هناك طرق احتيالية وتدليسية، وأن تكون صادرة على سوء نية وليس عن خطأ، وأن تكون صادرة من المستفيد أو بعلم منه، وأن تكون ثمة علاقة بين غش المستفيد من القرار وعدم المشروعية، وأن يكون الغش مؤثرًا (الدليمي، ٢٠١٥، ص ١٠٣)، وإذا كان القرار الإداري صادرًا نتيجة غش أو تدليس من جانب أحد الأفراد أو نتيجة غلط من جانب الإدارة، فيجوز للإدارة في مثل هذه الحالات أن تسحب القرار دون تقيد منها بالمدد القانونية المقررة للسحب، إذ إن ما بُني على غشٍ أو تدليس أو غلط لا يمكن أن يُرتَّبَ حقوقًا أو مراكز تستحق الحماية أو الرعاية (الطهراوي، ٢٠٠٤، ص ٨٦، ٨٧)، وهو ما قرره القضاء العراقي حيث أكد على أن: "القرار الإداري السليم لا يمكن إلغاؤه إلا إذا شابه غش أو تزوير"، (قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة، رقم ٢٠٠٦/٤٨ جلسة ٢٠٠٦/٣/٦)، وفي قرار لديوان التدوين القانوني تقرر أن: "إذا كان حصول الزوج على الجنسية العراقية عن وقائع غير صحيحة فإن هذا القرار يعتبر باطلًا (الكبيسي، ٢٠٠٠، ص ٥٨٩)، وعليه فإن واقعة الغش تكون ملزمة للإدارة في الرجوع عن قرارها في أي وقت، وذلك ردعًا لمن يتصرف بمثل هذه الطرق ليحمل الإدارة على إصدار القرار، وحتى لا يتاح لمن اقترف هذه الأساليب الاستفادة منها أو جنى مكاسب قائمة على التضليل وإخفاء الحقيقة عن الإدارة. (الدليمي، ٢٠١٥، ص ١٠٣)

٣- **القرار الصادر عن سلطة مقيدة:** ويقصد بهذه القرارات أي الحالة التي يتعيَّن فيها على الإدارة اتِّخاذ قراراتٍ إداريةٍ مُحدَّدةٍ سلفًا دون أن يكون لها دورٌ في التقدير أو التأثير على مضمون هذا القرار، بمعنى أن الإدارة تكون مُلتزمةً بممارسة صلاحياتها واتِّخاذ قراراتها على النُحو والشَّكل الذي حدَّده القانون (الطراونة، ٢٠١٢، ص ٥٣)، وبحيث يكون مسلكها محددًا مسبقًا بالقاعدة القانونية، فيتعين على الإدارة التصرف وفق الشكل الذي يحدده القانون صراحة، واتخاذ القرار الإداري الذي حدده دون غيره إذا توافرت

شروطه، ودون أن تملك الإدارة أن عمل خلافه، وإلا عُدَّ عملها باطلاً وغير مشروع وعُرضة للإلغاء والسحب في أي وقت دون التقيد بمواعيد الطعن (شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، ١٩٩٨، ص ٢٠٢).

وقد استقرَّ قضاء مجلس الدولة المصري على جواز سحب القرار الإداري المقيد في أي وقت دون التقيد بمواعيد الطعن، حيث يشترط لصحة الاستناد إلى الحصانة التي تكتسبها القرارات بفوات مواعيد طلب إلغائها أن تكون تلك القرارات مُنشئة لمراكز قانونية لأصحاب الشأن فيها، صادرة في حدود السلطة التقديرية المخولة للجهات الإدارية بمقتضى القانون، أمّا إذا كانت تلك القرارات ليست إلا تطبيقاً لقواعد أمرٍ مُقيدة تنعدم فيها سلطتها التقديرية من حيث المنح أو الحرمان، فإنه لا يكون ثمة قرار إداري مُنشئ لمركز قانوني، وإمّا يكون القرار مجرد تنفيذ وتقرير للحق الذي يُستمد من القانون مباشرةً، ومن ثمَّ يجوز للسلطة الإدارية سحب قراراتها التي من هذا القبيل في أي وقت متى اتضح أنها مُخالفة للقانون (المصري، أسس الإدارة، ٢٠٠٧، ص ٥٦٠).

٤- سحب القرارات التي لا تولّد حقاً:

إذا وجدت قرارات معيبة، ولكنها لا تولد في نفس الوقت حقاً أو مراكز قانونية للأفراد، مثل القرارات التأديبية التي يشوبها عيب من عيوب القرار الإداري، ففي هذه الحالات يجوز للإدارة سحب هذه القرارات دون التقيد بمواعيد السحب، وهو ما ينطبق على القرارات السليمة التي لا تولّد حقاً أيضاً، لأنَّ سبب التقيد بمواعيد السحب والمتمثل في الحفاظ على استقرار المراكز القانونية المكتسبة، يكون قد انتفى في هذه القرارات، ومن ثمَّ لا فائدة من التقيد بمواعيد السحب (خليفة، ٢٠٢٣، ص ٥١، ٥٢).

النتائج

تناولنا في ضوء هذه الدراسة النظرية العامة لسحب القرارات الإدارية غير المشروعة، وقد تعرضنا لمفهوم السحب، وطبيعته وأساسه القانوني، ثم تناولنا لحالات السحب، وشروطه وحاولنا أن نوضح وجهات النظر الفقهية، والاتجاهات القضائية المتعلقة بهذه النظرية في مصر والعراق بصفة أساسية، وقد انتهينا لعدة نتائج وتوصيات نعرض منها:

أولاً: النتائج:

- السحب هو إنهاء الأثر القانوني للقرار الإداري بالنسبة للماضي والمستقبل، بحيث يصبح القرار الملغي غير منتج لأي أثر قانوني منذ صدوره، وهو يتم بقرار من السلطة الإدارية مصدرة القرار أو سلطتها الرئاسية.
- إن قرار السحب هو قرار إداري، يخضع لأحكام وقواعد إصدار القرارات الإدارية من حيث السحب والإلغاء وإنتاج الآثار القانونية المترتبة عليه.
- إن السلطة المختصة بنظام بسحب القرار وهي الجهة التي أصدرته أو الجهة الرئاسية بالنسبة إليها.
- إن عملية سحب القرارات الإدارية من الخطورة بمكان، إذ إن آثارها تمتد للماضي وتؤثر في الكثير من القرارات والعمليات الإدارية، والحقوق المكتسبة للأفراد، فسحب القرار يؤدي لتجريد من كل قوته القانونية بأثر رجعي من وقت صدوره.
- إن سحب القرار الإداري غير المشروع هو الجزاء الحقيقي لعدم المشروعية، ويترتب على سحب

القرار غير المشروع إعدام القرار الإداري بأثر رجعي وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب.

- إن الأساس القانوني لقرار السحب الإداري نجده بشكل أكثر ملائمة ووضوحاً مع فكرة المصلحة الاجتماعية وتحقيق المصلحة العامة أكثر من فكرة احترام مبدأ المشروعية.
- إن سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، مرهون بتوافر شرطين أولاً هو أن يكون القرار معيب بأحد عيوب المشروعية من ناحية، وأن يتم التقيد بالمواعيد المقررة للسحب في القانون المصري والفرنسي.
- إن في العراق لم يحدد المشرع مواعيد للإدارة لسحب القرار الإداري، واتجه القضاء للتأكيد على وجوب هذا السحب خلال مدة مناسبة ومعقولة يقررها القضاء نفسه حسب كل حالة على حدة.
- أنه استثناءً على مواعيد السحب، يجوز في بعض الحالات للإدارة سحب قراراتها الإدارية دون التقيد بمواعيد السحب، والتي منها حالات القرارات المنعقدة والقرارات التي بها غش أو تدليس أو خطأ، والقرارات المقيدة، والقرارات التي لا تولد حقوقاً.

ثانياً: التوصيات:

- نظراً لعدم وضوح موقف المشرع العراقي تجاه سلطة الإدارة فيما يتعلق بقواعد السحب الإداري، ومع تردد القضاء العراقي في بعض الموضوعات المتعلقة بهذا النظام، فإننا نوصي بأن يصدر المشرع العراقي قواعد خاصة بقرارات السحب الإداري، وغيرها من قرارات إنهاء القرار الإداري.
- نوصي بأن يكون تنظيم قرارات السحب الإداري بالنسبة للقرارات التنظيمية والفردية غير المشروعة بصفة خاصة.
- يوصي الباحث الإدارة بضرورة التأييد والتريث وعدم التسرع في إصدار قراراتها الساحبة لتكون سليمة مشروعة تستهدف المصلحة العامة، وذلك حتى لا يحدث تعدي على حقوق الآخرين، ولا يؤثر في استقرار الأوضاع والمراكز القانونية المستقرة، من ناحية، وحتى لا تصدر الإدارة قرار خاطئ بالسحب فيترتب على ذلك طعن صاحب الشأن بالإغائه والمطالبة بالتعويض فتضطّر الإدارة في سحب القرار أو تحمل تبعات تصرفاتها أمام القضاء.
- يجب على المشرع العراقي والقضاء التدخل للأخذ بقيد الميعاد والنص عليه في قانون مجلس شورى الدولة لكي يتم تطبيقه على سحب القرار الإداري، وذلك على غرار الأمر في مصر التي أخذت بقيد الميعاد، والبالغ ستون يوماً قياساً على مدد الطعن بالإلغاء القضائي.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

١. حامد مصطفى مصطفى: مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بدون تاريخ.
٢. حسني عبد الحميد درويش: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، الطبعة الثانية، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٨.
٣. رحيمة سليمان الكبيسي: حرية الإدارة في سحب قراراتها، مطبعة جامعة القاهرة، مصر، ٢٠٠٠.
٤. زكريا المصري: أسس الإدارة العامة - التنظيم الإداري - دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، القاهرة،

- مصر، ٢٠٠٧،
٥. سليمان بن سعيد بن سيف الرحبي: الرقابة القضائية على قرارات الإدارة العامة في سلطنة عُمان - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ٢٠١٥.
 ٦. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السابعة دار الفكر العربي، ٢٠٢٠.
 ٧. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ٢٠١٤.
 ٨. سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال الحق، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ٢٠١٤.
 ٩. شاب توما منصور: القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الطباعة والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٨٠.
 ١٠. شريف يوسف خاطر: القرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠١١.
 ١١. طعيمة الجرف: القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، ١٩٨٥.
 ١٢. عامر بن محمد الحجري: الرقابة القضائية على عيب السبب في دعوى مراجعة القضاء الإداري، محكمة القضاء الإداري، سلطنة عمان، ٢٠١١.
 ١٣. عبد الحكيم فودة: الخصومة الإدارية، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، بدون تاريخ.
 ١٤. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرارات الإدارية في الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
 ١٥. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، القرارات والعقود الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
 ١٦. عبد القادر خليل: نظرية سحب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
 ١٧. علي خطار شطناوي: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠٠٣.
 ١٨. علي خطار شطناوي: دراسات في القرارات الإدارية، الجامعة الأردنية، الأردن، ١٩٩٨.
 ١٩. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٢.
 ٢٠. محمد عبد الله الحراري: القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، منشورات المركز العربي الحديث والدراسات العلمية، ٢٠٠٣.
 ٢١. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، مطبعة بيروت، ١٩٧٠.
 ٢٢. ميثاق قحطان حامد الدليمي: سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، دراسة مقارنة، بين التشريعين الأردني والعراقي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الأردن، ٢٠١٥.
 ٢٣. نواف كنعان: القرار الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، ١٩٩٩.
 ٢٤. هاني عزيز: الوسيط في القضاء الإداري، المجلد الأول، دار كتور المتخصصة للإصدارات القانونية، ٢٠١٣.
- ثانياً: الرسائل العلمية:**
٢٥. أحمد بوخاري: سحب القرارات الإدارية مساهمة في بناء نظرية التراجع الإداري، أطروحة لنيل

- دكتوراه الدولة في الحقوق، كلية الحقوق السويسي بالرباط، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٥.
٢٦. سلام زين صالح: رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عمان العربية، ٢٠١٧.
 ٢٧. عبد الرحيم بن سعد الله العبري: سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، الأردن، ٢٠١٦.
 ٢٨. علي مبارك علي: مسئولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، ٢٠٢٠.
 ٢٩. مبارك محمد الصالح: ضابط الميعاد في سحب القرار الإداري المضاد، مذكرة ماجستير، جامعة محمد خيضر، الجزائر، ٢٠١٤.
 ٣٠. محمد نشأت إبراهيم الطراونة: إنهاء القرار الإداري بفعل الإدارة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عمان العربية، الأردن، ٢٠١٢.
 ٣١. نصر بن خليفة: نظرية القرار الإداري المضاد، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٣.
- ثالثاً: البحوث العربية:**
١. إبراهيم محمود: وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد ١٨ العدد الرابع، ١٩٩٤.
 ٢. إدريس محمد حسن: لبنى فوزي والكبابجي: الإنهاء الإداري لقرار فرض العقوبة الانضباطية، مجلة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد ١٥، المجلد ٤، العراق، ٢٠١٢.
 ٣. جعفر منصور صديق: التعويض الإداري في القانون السوداني، دراسة مقارنة، مجلة العدل، السنة ١٦، العدد ٤٢، السودان، أغسطس ٢٠١٤.
 ٤. سعد الدين صالح عبد: الإجراءات المتعلقة بسحب القرار الإداري، ومسؤولية الإدارة عن قرارات السحب، مجلة كلية المأمون، العدد السادس والثلاثون، العراق، ٢٠٢١.
 ٥. سمير عبد الله السماعنة: عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٢، العدد الثاني، ٢٠١٥.
 ٦. محفوظ علي تواني: سلطة الإدارة في إنهاء القرارات الإدارية السليمة، بحث منشور في مجلة البحوث الأكاديمية، العدد التاسع، مصراته، ليبيا.
 ٧. مصطفى بلغزال: قرار السحب الإداري وآثاره، مجلة المنبر القانوني، العدد العاشر، المغرب، أبريل، ٢٠١٦.
 ٨. مصطفى رسول حسين، و خليل عبد القادر حسين: مقارنة بين القرار الإداري المضاد والسحب والإلغاء الإداري- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة ٦، المجلد ٦، العدد ٢، العراق، ٢٠٢١.
 ٩. مفتاح خليفة عبد الحميد: القرار الإداري وأثاره، مجلة العلوم والدراسات الإنسانية، ع ٢، جامعة بنغازي - كلية الآداب والعلوم بالمرج، ٢٠١٤.
 ١٠. هاني طهراوي: قواعد وآثار سحب القرار الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل العليا

- الأردنية، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، المجلد ٢٨، العدد الثاني، ٢٠٠٤.
١١. يوسف شباط: نظرية سحب القرارات الإدارية في ضوء الفقه والقضاء، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، القاهرة، العدد الأول، الجزء الأول، السنة ٥٩، يناير ٢٠١٧.
- ثانيًا: المراجع الأجنبية:

١. De Laubdere, traite de droit administrative, paris, 1953.
٢. Muzellec Le Principe De L'intangibilité des effets des actes administratifs rennes, 1971.

ثالثًا: القرارات والأحكام:

١. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم ٤٤٤، لسنة ٣٦ قضائية، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، السنة ٣٣، ص ٤٨١، والطعن رقم ١٣٤، لسنة ٣٤ قضائية، جلسة ٣١ / ٣ / ١٩٩١.
٢. قرار الديوان التدوين القانوني العراقي رقم ١٣٢ / ١٩٧٢، مجلة الديوان، ١٩٧٢.
٣. قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي رقم ٧٨/انضباط/تميز، ٢٠٠٥، جلسة ٣٠/٥/٢٠٠٥ منشورات مجلس الدولة، ٢٠٠٥.
٤. قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة، رقم ٢٠٠٦/٤٨، جلسة ٢٠٠٦/٣/٦.
٥. قرار مجلس الانضباط العام العراقي، رقم ٢٠١٢/٤٣٩ تاريخ ٢٣/١٠/٢٠١٢.

فهرس المحتويات

سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.....	٩٦٤
(دراسة مقارنة في القانونين المصري والعراقي).....	٩٦٤
المقدمة.....	٩٦٥
أولاً: أهمية موضوع الدراسة:.....	٩٦٥
ثانيًا: أهداف الدراسة:.....	٩٦٦
ثالثًا: إشكالية الدراسة:.....	٩٦٦
رابعًا: نطاق الدراسة:.....	٩٦٦
خامسًا: منهجية الدراسة:.....	٩٦٦
سادسًا: هيكلية الدراسة:.....	٩٦٦
المبحث الأول.....	٩٦٧
تعريف سحب القرارات الإدارية وأساسها القانوني.....	٩٦٧
المطلب الأول.....	٩٦٧
تعريف وطبيعة سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.....	٩٦٧
الفرع الأول.....	٩٦٨
مفهوم سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.....	٩٦٨
أولاً: تعريف سحب القرار الإداري في الفقه الغربي:.....	٩٦٨

٩٦٨	ثانياً: تعريف سحب القرار الإداري في الفقه العربي:
٩٦٩	الفرع الثاني
٩٦٩	طبيعة سحب القرارات الإدارية
٩٧٠	المطلب الثاني
٩٧٠	الأساس القانوني لسحب القرارات الإدارية غير المشروعة
٩٧٠	الفرع الأول
٩٧٠	نظرية المصلحة الاجتماعية
٩٧٢	المبحث الثاني
٩٧٢	حالات وشروط سحب القرارات الإدارية غير المشروعة
٩٧٣	الفرع الأول
٩٧٣	سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة
٩٧٤	الفرع الثاني
٩٧٤	سحب القرارات الإدارية التنظيمية غير المشروعة
٩٧٥	المطلب الثاني
٩٧٥	شروط سحب القرارات الإدارية غير المشروعة
٩٧٥	الفرع الأول
٩٧٥	شرط عدم مشروعية القرار الإداري
٩٧٥	أولاً: عيب الشكل:
٩٧٦	ثالثاً: عيب السبب:
٩٧٦	خامساً: عيب المحل:
٩٧٧	الفرع الثاني
٩٧٧	ميعاد سحب القرار الإداري غير المشروع
٩٧٧	أولاً: بداية ميعاد سحب القرارات الإدارية:
٩٧٨	ثانياً: الاستثناءات على مواعيد سحب القرارات الإدارية:
	الخاتمة
٩٨١	قائمة المراجع
٩٨٤	فهرس المحتويات

ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.....

پوخته

لهم لیکۆلینهوهیدا چهملکی کشانهوه و سروشت و بنهما یاسایی بریاره کارگیریهکان تاوتویکراوه. توئیزینهوهکه بهدواداچوون بۆ حالته جیاوازمهکانی کشانهوهی بریاره کارگیریهکان دهکات، ههروهها مهرجهکانی پئویست بۆ کشانهوهی بریار و دیدگا فیهیهکان و ڕموته دادومریهکان سهبارهت بهم تیۆرییه له ههردوو یاسای میسری و عیراقیدا ڕوون دهکاتهوه. سهمرای ئهوش، توئیزینهوهکه لیکۆلینهوه له دهسهلاتی سهروکایهتی دهکات له پهیوهندی لهگهڵ کشانهوهی بریاره کارگیریهکان. دهرهجامهکانی توئیزینهوهکه ئاشکرای دهکهن که کشانهوهی ئهم جۆره بریارانه پهیوهسته به جیههگیردنی دوو مهرجی چارهنووسسازوه: یهکهه: دهبیت بریارهکه له ڕووی یاساییهوه کهموکۆری ههیهت، دووهه: ڕۆسهی کشانهوه دهبیت پابهند بیت به وادهی دیاریکراو بهپیتی یاسای میسر و فهرههسا.

وشه سههکییهکان: بریاری کارگیری - کشانهوه - نایاسایی - بهرژمونهندی گشتی