جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعـــــة كربـــــلاء
كلية القانون

أثر تغير الظروف القانونية على مشروعية القرار الإداري

(دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها الطالب

احمد قيس مجيد

إلى مجلس كلية القانون _ جامعة كربلاء وهي جزء من متطلبات

نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ.م . د علاء إبراهيم محمود الحسيني

1443/ هـ **2021/م**

إقرار لجنة مناقشة

نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة إننا اطلعنا على هذه الرسالة الموسومة بـ (اثر تغير الظروف القانونية على مشروعية القرار الاداري " دراسة مقارنة ")، وناقشنا الطالب (احمد قيس مجيد) على محتواها، وفيما له علاقة بها، ونعتقد إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون / فرع القانون العام وبدرجة (جيد جداً).

التوقيع :

الاسم: أ.م.د. مجيد مجهول درويش

(رئيـــــــساً)

التاريخ: / / ٢٠٢١

التوقيع :

الاسم: أ.م.د. علي مجيد العكيلي

(عضـــــــواً)

التاريخ: / / ٢٠٢١

التوقيع :

الاسم: م.د رشا شاكر حامد

(عضـــــــواً)

التاريخ: / / ٢٠٢١

التوقيع :

الاسم: أ.م .د علاء ابراهيم محمود

(عضواً ومشرفاً)

التاريخ: / / ٢٠٢١

صادق مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء على قرار لجنة المناقشة

التوقيع:

أ.م.د. عبد الله عبد الامير طه

عميد كلية القانون / جامعة كربلاء

التاريخ: / / ٢٠٢١

Scanned by CamScanner

إقرار المقوم اللغوي

تحية طيبة ...

أشهد أن رسالة الماجستير الموسومة (أثر تغير الظروف القانونية على مشروعية القرار الإداري"دراسة مقارنة") المقدمة من قبل الطالب (احمد قيس مجيد) إلى مجلس كلية القانون – جامعة كربلاء، قد جرى تقويمها من الناحية اللغوية، وهي صالحة للمناقشة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية .

التوقيع :

اسم المقوم اللغوي :أ. م . د بشرى حنون محسن

التاريخ : 9/ 6/ 2021

Scanned by CamScanner

﴿ إِن يَمْسَسْكُمْ قَرْحٌ فَقَدْ مَسَّ الْقَوْمَ قَرْحٌ مِّثْلُهُ ۚ وَتِلْكَ الْأَيَّامُ نُدَاوِلُهَا بَيْنَ النَّاسِ وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا وَيَتَّخِذَ مِنكُمْ شُهَدَاءَ ۗ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الظَّالِمِينَ ﴾

صدق الله العظيم

سورة آل عمران: الآية (140)

الإهداء

إلى من أرسل رحمة للعالمين محمدٌ خير المرسلين و آل بيته الطاهرين صلوات الله عليهم أجمعين.

إلى أرواح شهداء العراق جميعا لولاهم لما كتبت هذه الرسالة .

إلى من أُفضِّلها على نفسي، لأنها فضلتني على نفسها .

(أُمِّي الغالية).

نسير في دروب الحياة، ويبقى من يُسيطر على أذهاننا في كل مسلك نسلكه

صاحب الوجه الطيب، والأفعال الحسنة ، فلم يبخل عليَّ طيلة حياته .

(والدي العزيز).

إلى زوجتي الغالية ورفيقه دربي.

والى فلذة قلبي أولادي (حمزة ومريم).

إلى أخواتي وإخواني الأعزاء .

إلى عمي (سعد) وزوجته.

إلى أستاذ مادة الرياضيات في إعدادية الجمهورية / بغداد الأستاذ الفاضل(جعفر عبد الرضا)

اعترافا بفضلهم جميعًا اهديهم ثمرة هذه الرسالة.

الباحث

شكر و تقدير

بسم الله الرحمن الرحيم والحمد لله رب العالمين الذي بحمده وشكره تزداد النعم وبذكره تطمئن القلوب ، والصلاة والسلام على سيد الكائنات وخير العالمين أبي القاسم محمد وعلى آله الطيبين الطاهرين .

بعد إتمام كتابة هذه الرسالة يسعدني أن أتقدم بالشكر و العرفان إلى أستاذي الفاضل الدكتور **(علاء إبراهيم محمود الحسينيّ)** ، على مساندتي وإرشادي بالنصح والتصحيح ، الذي حبب إلى قلبي دراسة القانون الإداري فأسأل الله تعالى أن يمده بالصحة والعافية والدرجات الرفيعة .

والشكر موصول إلى أساتذتي الذين نهلت من ينابيع علومهم في مرحلة الدراسة التحضيريّة

كما أتقدم بالشكر الجزيل والتقدير لكل من ساعدني في إتمام هذه الرسالة وتزويدي بالمصادر المطلوبة وأخص منهم بالذكر موظفي المعهد القضائي ومكتبات كليات القانون والحقوق في جامعة بغداد وجامعة كربلاء والشكر إلى الدكتور كريم خميس خسباك نائب رئيس مجلس الدولة لما قدم لي من مساعدة ونصح والى مدير إدارة المحكمة القضاء الإداري وموظفيها ومدير إدارة محكمة قضاء الموظفين وموظفيها .

الباحث

المحتويات

الموضوع	الصفحة من	الصفحة إلى
المقدمة	1	3
الفصل الأول **التعريف بتغير الظروف القانونية**	4	53
المبحث الأول : مفهوم تغير الظروف القانونية	4	28
المطلب الأول : التعريف بتغير الظروف القانونية	5	15
الفرع الأول : تعريف تغير الظروف القانونيةلغة واصطلاحا	6	11
الفرع الثاني : تغير الظروف القانونية في إحكام القضاء الإداري	11	15
المطلب الثاني :صور تغير الظروف القانونية	15	28
الفرع الأول : تغير التشريعات	16	23
الفرع الثاني: تغير الاجتهاد القضائي	23	28
المبحث الثاني : ضوابط الاعتداد بتغير الظروف القانونية	28	53
المطلب الأول : ميعاد تحقق التغير في الظروف القانونية	29	38
الفرع الأول : تغير الظرف القانوني بعد صدور القرار الإداري	29	32
الفرع الثاني : تغير الظرف القانوني بعد انقضاء مدة الطعن بالإلغاء	33	38
المطلب الثاني : شروط الاعتداد بالتغير في الظروف القانونية	38	53
الفرع الأول : التغير في الأركان الخارجية للقرار	39	45
الفرع الثاني : التغير في الأركان الداخلية للقرار	45	53
الفصل الثاني **أثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة إزاء القرار الإداري**	54	100
المبحث الأول : اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة في السحب والإلغاء	55	78
المطلب الأول : تغير الظروف القانونية سبب لسحب الإدارة لقراراتها الإدارية	56	66

المحتويات

الموضوع	الصفحة من	الصفحة إلى
الفرع الأول : شروط صحة قرار الإدارة بالسحب	56	61
الفرع الثاني : اثر تغير الظروف القانونية على إمكانية الإدارة في سحب القرار الإداري	61	66
المطلب الثاني : اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة بالإلغاء	67	78
الفرع الأول: ضوابط صحة قرار الإدارة المُلغى	67	70
الفرع الثاني : اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة بإلغاء القرار الإداري	70	78
المبحث الثاني : **اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة في تصحيح وتعديل القرار الاداري**	78	100
المطلب الأول : اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة في التصحيح الإداري للقرار	79	89
الفرع الأول : سلطة الإدارة في التصحيح	79	86
الفرع الثاني : اثر التصحيح الإداري للقرار	87	89
المطلب الثاني : اثر تغير الظروف القانونية على تعديل القرار الإداري	89	100
الفرع الأول : التعريف بالتعديل الجزئي للقرار	89	96
الفر ع الثاني : إحكام وأثار التعديل الجزئي للقرار	96	100
الفصل الثالث **ضمانات الإفراد إزاء سلطة الإدارة في حال تغير الظروف القانونية**	101	140
المبحث الأول : الضمانات القانونية	102	121
المطلب الأول : مشروعية القرار الإداري	103	112
الفرع الأول : معنى مشروعية القرار الإداري	103	106
الفرع الثاني : اثر تغير الظروف على مخالفة مبدأ المشروعية	106	112
المطلب الثاني : ملاءمة القرار لطبيعة اختصاص الإدارة في مواجهة تغير الظروف القانونية	112	121
الفرع الأول : طبيعة اختصاص الإدارة	113	118
الفرع الثاني **:** أثر مجاوزة الإدارة لطبيعة الاختصاص الممنوح لها	118	121
المبحث الثاني : الضمانات الإدارية والقضائية للإفراد إزاء تغير الظروف القانونية	121	140
المطلب الأول :الضمانات الإدارية	121	130

المـحتويات

الموضوع	الصفحة	
	من	إلى
الفرع الأول : التظلم الإداري	122	128
الفرع الثاني : أثر تقديم التظلم على القرار الإداري	128	130
المطلب الثاني : الضمانات القضائية	130	140
الفرع الأول : الطعن القضائي	130	136
الفرع الثاني : أثر الطعن القضائي على القرار الإداري	136	140
الخاتمة	141	145
المصادر	146	156
الملخص باللغة الانكليزية		A

الملخص

يُعَّد موضوع اثر تغير الظروف القانونية على مشروعية القرار الإداري من الموضوعات المهمة التي تكرس البحث في القرارات الإدارية التي صدرت صحيحة بعدما تغير السند القانوني لصدورها وتحول سبب التغيير الذي يحصل في الظروف القانونية التي ترافق عمل الإدارة ، حيث يكون للأخيرة السلطة والاختصاص لمواجهة التغييرات وإعادة النظر بالقرارات الإدارية بما يسمح بإسباغ المشروعية عليها ، إذ أن للإدارة سلطة كبيرة في مواجهة تغير الظروف القانونية مثل السحب والإلغاء أو التعديل الجزئي والتصحيح على قراراتها وذلك لملائمة قراراتها الإدارية مع التغير الحاصل للسند القانوني للقرار سواء عن طريق إصدار قانون جديد أو إلغاء قانون سابق ، أو عن تغير مسلك القضاء في اجتهاد تفسير القوانين ، وتختلف تأثير التغير الظروف القانونية حسب نوع القرار الإداري في سلطة الإدارة في إلغائها وتعديلها فتكون سلطتها مطلقة في القرارات التنظيمية عما هو في القرارات الفردية ، وتختلف سلطتها في نفس نوع القرارات ، فللإدارة مرونة في التعامل مع القرارات الفردية والتي لا تنشأ حقوق عن القرارات الفردية ذات الحقوق المكتسبة للأفراد والتي يكون للإدارة اختصاص مقيد فيها إلا عن طريق القانون (القرار المضاد) ، كما أن للقضاء دور في مواجهة الظروف الجديدة في حال تقاعست الإدارة في أداء مهامها في إلغاء أو تعديل القرارات، فأن للقضاء سلطة في إلغاء أو تعديل القرار والتي اقرها المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979، وذلك انطلاقا منه في حماية مبدأ المشروعية .

المقدمة

أولاً- التعريف بالموضوع

يعد القرار الإداري أحد أهم مفردات القانون الإداري والوسيلة الناجعة الذي بواسطته تتدخل الإدارة بإرادة منفردة لاستحداث أو إلغاء أو تعديل المراكز القانونية ، وذلك لاستمرار وديمومة عمل المرافق العامة بانتظام واطراد ، إذ يعد القرار الإداري إفصاحا عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية بما لها من اختصاص بمقتضى القوانين والأنظمة وذلك بقصد أحداث أثر قانوني معين متى كانت المصلحة العامة تتطلب ذلك ،فالقرار هو الأداة التي تستعين بها الإدارة لتسيير الحياة الإدارية و لتنظيم المصالح العامة ، ومما تجدر الإشارة إليه أن هذه المصالح تأبى الجمود والثبات إذ أنها تتطور بشكل متسارع مما يقتضي من الإدارة مواكبة هذا التطور لتقديم الخدمات العامة وتحقيق الصالح العام ، ومن الثابت أن ما تقدم يلقى على المشرع التزاماً باستحداث قوانين جديدة أو إلغاء ما لا يواكب استمرارية الحياة ، وذلك لإشباع الحاجات الضرورية للأفراد ، ما يلقي على الإدارة التزاماً بضرورة مواكبة قراراتها الإدارية لتلك التشريعات والتي تعد ظرفاً قانونياً مؤثراً بالقرارات الصادرة سابقاً ولو كانت مشروعة ، كما أن تغير مسلك أو اجتهاد القضاء الإداري من شأنه التأثير في القرارات وذلك من خلال تفسيره للقوانين. فالقرار الإداري ككيان قانوني يتطور وتسري عليه سنه التغيير وفق ما تتطلبه مقتضيات العمل التنفيذي لمواكبة التطور وتقديم خدمات أفضل للأفراد عن طريق المرافق العامة ، فقد أن نظرية تغير الظروف القانونية ضرورة مهمة في عمل الإدارة ؛ وذلك لكون الإدارة عند إصدارها للقرارات الإدارية تأخذ بعين الاعتبار التشريعات النافذة لم تتوقع التغييرات القانونية للأساس القانوني للقرارات الإدارية ، فحين تتغير هذه التشريعات لا بد للإدارة من مواكبة ذلك التغير ، فعلى الإدارة تغليب مبدأ المشروعية لتتعلق المصالح العامة به مع الحرص على عدم التضحية بشكل تام بمصالح الإفراد.

ثانيا – أهمية الموضوع :

تظهر أهمية الموضوع في البحث عن مصير القرارات الإدارية بعد تغير الظروف القانونية وما ينعكس حتما على مصير القرارات الإدارية النافذة ، حيث يتم التساؤل عن الأفراد وممن تتأثر مراكزهم القانونية سلبا أو إيجابا بسبب ذلك ما يعني أن الأمر سيكون تغييراً شاملاً أو جزئياً في البناء القانوني من جهة وتأثيراً مباشراً في الأساس القانوني للمراكز القانونية التنظيمية والفردية وسيلقي بضلاله على علاقة الإفراد بالإدارة ولربما يكون منازعات قضائية مستقبلاً .

ثالثا – مشكلة البحث :

عند حصول تغير في التشريعات النافذة أو انعطافة في اجتهاد القضاء الإداري سيكون لذلك أثار عدة على القرارات الإدارية النافذة حيث سيتم التساؤل عن مشروعيتها آنذاك فمن المعلوم أن مشروعية القرار الإداري يتم البحث عنها لحظة صدور القرار ، فالسؤال ما هو دور التغيرات التشريعية وتأثيرها على القرارات الإدارية ؟ فمشكلة البحث تكمن بأنه:

1- لا يمكن إنكار التغيرات التشريعية ودورها في التأثير على مشروعية هذه القرارات وإمكانية أن تصاب بعيب لاحق نتيجة اختلاف الأساس القانوني الذي في ظله صدر القرار عن أساسه حين بدأ بإنتاج الآثار.

وما هو موقف الإدارة من هذه التغيرات وما هو مصير الحقوق المكتسبة ؟

2- ستكون الإدارة إمام موقف غاية بالدقة والصعوبة كونها ملزمة بتنفيذ القوانين حال صدورها ولو أدى الأمر إلى التضحية بالمراكز القانونية المستقرة والحقوق المكتسبة والأمر ذاته عندما يكون هنالك تغير في الظروف القضائية أو الاجتهاد القضائي ما يفتح الباب واسعاً للإفراد لمطالبة الإدارة باحترام حقوقهم المكتسبة أو مراكزهم الذاتية المستقرة ، ولعله هنالك من يطالب بتطبيق القوانين الجديدة ؛ كونها تنشئ له مركزاً ايجابياً ولو كان على حساب الغير بل أن الثابت أن اختلاف الاجتهاد القضائي يعد من أسباب فتح ميعاد الطعن بالإلغاء فيما استقر علية الفقه الإداري ولو خالفتهُ بعض الاجتهادات القضائية لا سيما في العراق . مما تقدم سنبحث في رسالتنا موضوع تغير الظروف القانونية وأثره على مشروعية القرار الإداري للوقوف على الموازنة بين مصلحة الإفراد الخاصة من جهة ومصلحة الإدارة العامة مع التأكيد على أهمية عدم التضحية بإحداهما بشكل يخل بالتوازن المطلوب .

رابعا- منهج البحث :

سيتبع الباحث في ثنايا منهج البحث المنهج الاستقرائي التحليلي المقارن ، الذي يرتكز بالأساس على استقراء النصوص القانونية المتعلقة بتغير الظروف القانونية ، والإحكام القضائية وتحليلها قانونيا ،ومن ثم مقارنتها بالتشريع الفرنسي والمصري من أجل التوصل إلى أفضل النتائج،وعرضها بشكل أكاديمي ،ومن ثم الخروج ببعض التوصيات التي نقدمها إلى السلطات العامة في العراق لعلها تجد طريقها إلى التشريع والتطبيق على يد القضاء .

خامسا – خطة البحث :

استناداً إلى ما سبق من مشكلة ومنهج ومعطيات ، ستكون خطة البحث موزعة على ثلاثة فصول ، تتبعهما خاتمة تحتوي على أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها.

يتناول الفصل الأول ما هية تغير الظروف القانونية ، يتضمن مبحثين ، تناول المبحث الأول مفهوم تغير الظروف القانونية ، وتناول المبحث الثاني ضوابط تغير الظروف القانونية ، و أما الفصل الثاني فيتناول أثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة إزاء القرار الإداري ، ويندرج تحته مبحثين ، المبحث الأول تناول فيه اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة في السحب والإلغاء ، أما المبحث الثاني تناول فيه اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة في تصحيح وتعديل القرار الإداري،أما الفصل الثالث فسنبحث فيه ضمانات الإفراد إزاء سلطة الإدارة في حال تغير الظروف القانونية، وذلك على مبحثين : تناول المبحث الأول الضمانات القانونية ، والثاني تناولنا فيه الضمانات القضائية والإدارية للأفراد إزاء تغير الظروف القانونية.

الفصل الأول

ماهية تغير الظروف القانونية

إن الإدارة تقوم بنشاطات وأعمال مختلفة حسب طبيعة المهام المناطة بها، ومن ضمنها تسيير المرفق العام الذي يقدم خدمة للمواطنين ولكي تقوم الإدارة بهذه النشاطات تحتاج إلى إفصاح عن إرادتها لإحداث اثر قانوني ، وهذا الإفصاح في حقيقته عمل قانوني ،بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة لأحداث تغير في الأوضاع القانونية القائمة ، وذلك أما بإنشاء مركز قانوني جديد ، أو تعديل للمراكز القانونية أو إلغاءها ، ولكي تقوم الإدارة بإعمالها يجب أن تستند عند إصدار قراراتها الإدارية إلى أسباب قانونية وواقعية وهذه الأسباب تقدر لحظة صدور القرار الإداري؛ وذلك لكي يتسم هذا القرار بالمشروعية إي انه يجب أن يستند إلى أسباب قانونية كانت سببا في إصداره وواقعية تبرر للإدارة التدخل . ولكن قد تتغير الظروف القانونية والتي كانت سببا في إصدار القرار الإداري ، الذي انشأ أو عدل أو ألغى مركزاً قانونياً ، ولربما تولدت عنه حقوق مكتسبة كما في القرارات الفردية ، كما أن الإدارة ورغبة منها بمواكبة الظروف المستجدة ، قد تعمد إلى تعديل أو إلغاء القرارات الإدارية النافذة ما يطرح سؤالاً عن مشروعية عمل الإدارة في مواجهة تغير هذه الظروف .

ولذلك وسنسعى في هذا الفصل إلى بيان معنى تغير الظروف القانونية ، من حيث بيان مفهوم تغير الظروف القانونية ، وذلك بتعريف تغير الظروف القانونية وبيان ما هي ضوابط تغير الظروف القانونية.

وللوقوف على ما تقدم بشكل أكثر تفصيلاً سنقسم هذا الفصل على مبحثين : الأول نخصصه لدراسةمفهوم تغيير الظروف القانونية ، ونتناول في المبحث الثاني ضوابط تغيير الظروف القانونية من حيث ميعاد تحقق التغيير في الظروف القانونية .

المبحث الأول

مفهوم تغير الظروف القانونية

تعتبر الظروف القانونية السبب الرئيسي الذي يدفع الإدارة إلى إصدار قراراتها الإدارية ، كما أن تغير هذه الظروف سيكون دافعا للإدارة لتعيد النظر بقراراتها السابقة ، فالأخيرة ليست مؤبدة بل تخضع لسنة التغيير، شأنها شأن أي مفصل من مفاصل الحياة القانونية ، فالدستور والقانون كلاهما عرضة للتعديل والإلغاء والاستبدال ومن المحتوم أن تتصف القرارات الإدارية بهذه الصفة أيضاً ، ولذلك لأهمية الموضوع عن ضرورة إعادة النظر بالقرارات الإدارية بعد حين ، وحينما تتصدى الإدارة لهذه المهمة فما السند القانوني لعملها هذا ؟ وهل يوصف ما قامت به بعدم المشروعية ؟ وأن مس

الحقوق المكتسبة للأفراد فما حكم تصرف الإدارة هذا ،إذاً سنتناول فيما يأتي الإجابات الفقهية والقضائية للأسئلة المتقدمة ، ومن الثابت أن الأسباب القانونية السند القانوني للإدارة عند إصدارها أي قرار أداري يعتبر شرطا أساسيا لكي تتمكن الإدارة من ممارسة نشاطاها. ومثال ذلك قيام الإدارة بتوقيع عقوبة انضباطية على احد الموظفين لارتكابه مخالفة ففي مثل هذه الحالة يكون النص القانوني الذي يعاقب الموظف بالعمل الذي قام به هو السند القانوني لقرار الإدارة بتوقيع عقوبة انضباطية للموظف .

يشترط لصحة القرار الإداري توافر أساس من القانون واستمرار هذا الأساس ليبقى القرار مشروعاً ، فان حصلت تغيرات معينة فمن شأن ذلك تبرير أعادة الإدارة النظر بقراراتها الإدارية[1] وهو ما سنبينه في هذا المبحث بعد تقسيمه على مطلبين نخصص الأول لتأصيل تغير الظروف القانونية والثاني نحدد فيه صور التغيرات المتوقعة وكالاتي :

المطلب الأول - التعريف بتغير الظروف القانونية .

المطلب الثاني- صور تغير الظروف القانونية.

المطلب الأول

التعريف بتغير الظروف القانونية

تمثل القواعد الدستورية والقانونية الأساس القانوني لتصرفات الإدارة ، والمسوغ الذي تتكئ عليه وظيفة الإدارة في تنفيذ القوانين ، وتحقيق الإرادة التشريعية على ارض الواقع بما من شأنه تحقيق المصلحة العامة ، وتعد القرارات الإدارية الأداة الأبرز بهذا الخصوص والتي تمثل وسيلة مهمة للإدارة لتحقيق ما تقدم بإشباع الحاجات العامة ، ولتتمكن الإدارة من انجاز وظيفتها لا بد من منحها السلطة التقديرية التي تتيح لها القدرة على اختيار موضوع القرار الإداري واختيار الوقت الملائم لإصداره ، كـما يمكنـها أن تعـيد النظر أن تغيـرت الظـروف القـانونية المـرتبطة بـعمل المـرفق والمـصاحبة لعمـل الإدارة على المستويات كافة.وهذا ما سنحاول أن نبينه في هذا المطلب بعد تقسيمه إلى فرعين وكالاتي:

الفرع الأول / تعريف تغير الظروف القانونية لغة واصطلاحا.

الفرع الثاني / تغير الظروف القانونية في أحكام القضاء الإداري.

---

(1) ينظر مارسلون بروسيبرفي جي بريبان ، أحكام المبادئ في القضاء الفرنسي منشأة المعارف الإسكندرية ، 1991، ترجمة د. احمد يسري ، ص 237.

الفرع الأول

تعريف تغير الظروف القانونية لغة واصطلاحا

أولا- المعنى اللغوي:

التغير لغة هو حدث طارئ في نفس الشيء، وقد جاء في اللغة العربية (تغير الشيء عن حاله تحول وغير حوله وبدله عما كان) . [1]

كقاعدة عامة أن القرار الإداري يستند في إصداره إلى ركن السبب الذي هو عبارة عن ما تسمى (بالأسباب الواقعية والقانونية) والتي توصي لرجل الإدارة إمكانية التدخل بما له من اختصاص بمقتضى القوانين وإصدار قراراً إداريا مؤثراً ، وبهذا فأن رجل الإدارة عندما يتدخل للموازنة بين ضرورات العمل الإداري ووظائف الإدارة المتمثلة بتحقيق المصلحة العامة بالسهر على سير المرافق العامة بانتظام واستمرار وتحقيق مقتضيات النظام العام بوسائل الضبط الإداري ومن ثم يقوم بإصدار القرارات الإدارية اللازمة لذلك [2].لهذا فالظروف التي تدعو الإدارة إلى أعادة النظر في قراراتها الإدارية أما أن تكون قانونية أو واقعية أو كلاهما وهما يمثلان عنصر السبب في القرار الإداري ، و يجب أن نوضح في البدء ما هي الظروف القانونية للقرار الإداري ،وبعدها نعرف مفهوم تغير الظروف القانونية والتي يجب أن نميزها عن الظروف الواقعية للقرار الإداري في ضوء كونهما السبب الدافع لإصدار القرار.

ثانياً – المعنى الفقهي :

يعرفه احد الفقه في تعريف السبب إلى أنه "حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما "[3] ، ويعرف بأنه" حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته، تدفع رجل الإدارة لإصدار قراره لإحداث أثر قانوني معين، وهو محل القرار، ابتغاء تحقيق مصلحة

---

(1) ينظر: ابن منظور ، لسان العرب ، باب الراء فصل الغين ، دار أحياء التراث العربي ،ط 3،الجزء العاشر،بيروت 1999ص 155.

(2) Auby & Drago : Traite de contentieuxe administrative , 1984, Tom 2 , Paris ,p(367)

(3) د.سليمان محمد الطماوي،النظرية العامة للقرارات الإدارية،دار الفكر العربي للنشر، القاهرة ، 1957، ص 143 و144.

عامة هي الغاية من القرار"[1] ويعرفه جانب أخر من الفقه بأنه "مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار الإداري"[2]

من المسلم به أن القرار الإداري يصدر استنادا لمجموعة من القواعد القانونية القائمة في وقت صدور القرار الإداري والتي تختلف وتتعدد مصادرها ، فهي تشمل القواعد الدستورية ، والتشريعات الصادرة من الهيأة التشريعية ، والتشريعات الفرعية بمختلف أنواعها ، كما يجب أن يتوافق مع العرف الإداري والمبادئ العامة للقانون باعتبارها من مصادر المشروعية ، ومن الواضح وجوب توافق القرار مع القانون القائم ؛ ذلك أن مبدأ المشروعية يحتم تسلسل القواعد القانونية من الأعلى إلى الأدنى ، وضرورة عدم مخالفة القاعدة الأقل للقاعدة الأسمى، ، ولهذا يجب إن يكون القرار الإداري مطابقا باستمرار للتشريعات والقوانين القائمة ليس عند صدوره فحسب ، وإنما تستمر هذه المطابقة بالنسبة للقواعد القانونية التي قد تصدر بالمستقبل . كما يرتبط القرار الإداري بسلسلة من القرارات الإدارية أو يكون تاليا لبعض الأعمال القانونية وما تقدم يعرف بالعملية القانونية المركبة المكونة من سلسلة من الإعمال القانونية المتتالية فأن شاب البطلان بعض الأعمال القانونية انسحب على القرارات الإدارية التالية كونها تدخل في عمل لا يقبل الانفكاك وكلها تعد أسباباً لمشروعية القرار الإداري اللاحق ، مما تقدم يمكننا القول أن مشروعية القرار الإداري مرتبطة بالقرارات الإدارية السابقة ولاسيما التنظيمية والقواعد القانونية الصادرة عن المشرع سواء منها السابقة أو اللاحقة كما يؤثر على مشروعيته اتجاهات القضاء الإداري الجديدة التي تمثل تعديلا في اجتهاد القضاء وما ينتج عنها من مبادئ قانونية ، أضف لذلك أن الأعراف الإدارية اللاحقة قد تؤثر في مشروعية القرار الإداري بكونها مصدر من مصادر أحكام القانون الإداري والقرار يرتبط بكل ما تقدم ارتباط السبب بالنتيجة ، وهناك أيضا مجموعة من القواعد والمراكز القانونية والتي ترتبط بالقرار الإداري ارتباطا غير مباشر ، إلا أنها ذات تأثير واضح على القرار في مرحلة التحضير والإصدار كونها تمثل مقدمات قانونية لازمة للقرار الإداري ، أضف لما تقدم أن ما يصدر عن الإدارة من أعمال قانونية يكون سببا لإنشاء المراكز القانونية أو تعديلها أو إنهائها . [3] ويرى بعض الفقه أن الظروف القانونية المرتبطة بالقرار الإداري تعد أسباباً قانونية أو مجموعة من القواعد القانونية الآمرة والتي تشكل السبب الباعث قانوناً للسلطة

---

(1) رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري،أطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2001، ص8.

(2) .د سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط ،1منشأة المعارف، الاسكندرية، ، 2004، ص499.

(3) محمود حمدي عباس عطية ، القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف ، أطروحة دكتوراه جامعة القاهرة كلية الحقوق ، 2009 ص 212 و 213.

الإدارية المختصة لإصدار قراراتها اليومية والتي تمثل الصورة النمطية للعمل اليومي للإدارة . [1]
ومثال ذلك عند إصدار قرار إداري يتعلق بالضبط الإداري الصحي كمنع التجوال يجب أن يستند إلى سبب من القانون كقانون الصحة العامة رقم (89) لسنة 1981 أو الأمر التشريعي الخاص بالدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 ، أو قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة 1965 أو غيرها من القواعد القانونية النافذة . ويشير احد الباحثين إلى أن المقصود بالظروف القانونية هي "النصوص القانونية والتي تشكل أساسا قانونيا للقرار الإداري كما تمثل أيضا الشرط الأساس لممارسة جهة الإدارة نشاطها". [2] ويرى الباحث أن الرأي المتقدم محل نظر كون القرار الإداري ينبغي إن يكون متفقا مع مبدأ المشروعية والأخير تتسع مصادره لتشمل طائفة عريضة من القواعد القانونية المكتوبة وبعض المبادئ غير المدونة كالمبادئ العامة للقانون أو العرف وغيرها وهنا لابد من التذكير أن القرار يستند لسبب صحيح من القانون أو الأنظمة والتعليمات فحسب ، وينبغي علاوة على ذلك أن يتفق مع مصادر المشروعية غير المكتوبة ويتوافق معها ، نستنتج مما تقدم التأكيد أن القرار الإداري يجب أن يستند إلى سند قانوني عند إصداره ليكون متفقا مع مبدأ المشروعية ويظل كذلك طوال مدة حياته ، لذلك أن تغير هذا السند بالتعديل أو الإلغاء يكون ذلك سبباً لإلغاء القرار الإداري أو تعديله بقرار إداري مضاد ، بيد أن عمل السلطة الإدارية بإلغاء القرار لزوال سنده القانوني سيصطدم بعقبة الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري [3]. بعد أن عرف السبب القانوني نود الآن تعريف معنى تغير الظروف القانونية أو تغير السبب القانوني فالأسباب التي دفعت الإدارة لإصدار القرار تعد مجموعة من القواعد القانونية بمختلف مستوياتها أو هي مجموعة القواعد الحقوقية المختلفة، أو هي جملة الأوضاع القانونية التي يرتبط بها القرار الإداري.[4] وتعرف تغير الظروف القانونية على أنها "المتغيرات اللاحقة للقواعد القانونية المعاصرة لصدور القرار، والتي لها علاقة به بما يجعل القرار الإداري بحالة من التناقض مع الواقع القانوني الجديد " .[5]

---

(1) د.علي محمد بدير ، د. مهدي ياسين ، د، عصام عبدالوهاب البرزنجي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، دار السنهوري، بغداد ، 2015 ، ص433.

(2) سرمد رياض عبد الهادي ، إلغاء القرارات الإدارية من جانب الإدارة رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة النهرين ،2005، ص78.

(3) علاء إبراهيم محمود ، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري ، (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه جامعة بغداد كلية القانون ،2014، ص 202.

(4) احمد إسماعيل ، اثر تغير الظروف الواقعية والقانونية في القرارات الإدارية مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية– المجلد ٢٠ - العدد الأول -٢٠٠٤ ص 22.

(5) عبد الله سعيد خضير، الإدارة وسلطتها في سحب قراراتها الإدارية (دراسة مقارنة للقانونين المصري والعراقي) رسالة ماجستير ،جامعة الإسكندرية كلية الحقوق ، 2017 ص 107.

ويراد بتغير الظروف القانونية أو الأسباب القانونية المسوغة لصدور القرار الإداري بأنه " دراسة اثر التغيرات التي تطال التشريعات النافذة والتي كانت السبب الباعث للإدارة لإصدار قراراتها الإدارية تنفيذا لهذه التشريعات ما يعني أمكانية قيام الإدارة بإعادة النظر بتلك القرارات في ضوء القواعد القانونية النافذة في المستقبل ، ما يعني أن للجهة الإدارية أن تعيد النظر بقراراتها المخالفة للقواعد القانونية الجديدة والصادرة عن السلطة التشريعية المختصة ." [1].ويتفق الباحث مع هذا التعريف لكون غاية دراسة التغير في الظروف القانونية هي بحث أثر تغير هذه القوانين على القرارات التي اتخذت قبل نفاذها. و إن التغير في الظروف القانونية يأتي نتيجة لتدخل المشرع أو السلطة الإدارية المختصة بإصدار الأنظمة ، بمعنى أخر تدخل من سلطة مختصة يؤدي إلى تغير في القواعد القانونية الأسمى بما يجعل القرارات الإدارية الفردية بحالة تناقض مع القواعد الأعلى درجة فينبغي على الإدارة التدخل لإزالة التعارض ، كما أن التعارض قد ينشأ نتيجة تدخل القضاء الإداري بما يصدر عنه من أحكام ملزمة وذات حجية مطلقة . [2] ويرى احد الفقهاء أن تغير الظروف هو إن الوقائع المادية والقانونية التي رافقت صدور القرار الإداري وأدت إلى اتخاذ القرار قد تغيرت عما كانت عليه عند اتخاذه ،الأمر الذي يتطلب إعادة النظر به وجعله يتلاءم مع الظروف المحيطة ، بأن تقوم جهة الإدارة التي أصدرته باتخاذ قرار بإلغائه أو على الأقل تعديله بشكل صريح أو ضمني ، وبهذا فأن قاعدة النظر إلى الأعمال على ضوء الظروف التي انعقد في ظلها القرار الإداري قد طبقت في مجال القرارات الإدارية ، إلا إن تغير الظروف القانونية قد يكون له أثران آخران على القرار الإداري فقد يؤدي بذاته إلى إلغاء بشكل غير صريح للقرار وهذا ما يسمى بالإلغاء الضمني ، أو أن تغير الظروف يؤدي إلى استحالة تطبيق القرار الإداري الفردي . ويختلف اثر تغير الظروف القانونية في القرارات الفردية عنه في القرارات التنظيمية ، [3] وهذا ما سنبينه لاحقا نصل إلى نتيجة أن الظروف القانونية التي يرد بها التغير بأنها " هو حصول تبدل في الأساس القانوني لصدور القرار الإداري أو تلك القواعد القانونية التي تمثل الأساس القانوني لصدور القرار وتعد شرطا لازما لمشروعيته ." ، وقد تتمثل هذه القواعد بنص دستوري أو تشريع قانوني صادر من السلطة التشريعية أو حتى قرار أداري يعلو القرار التطبيقي ، أو مصادر غير مكتوبة مثل العرف والمبادئ العامة للقانون. ويمكن أن نعرف تغير الظروف القانونية " هو تغير الأساس القانوني للقرار الإداري الذي كان سببا في صدوره نتيجة صدور أو إلغاء قواعد قانونية تعلو القرار التنفيذي أو تغير يطال المصادر غير المكتوبة كالعرف أو المبادئ العامة للقانون الإداري أو ما سواها .

---

(1) صادق محمد علي حسن الحسيني ، القرار الإداري المضاد ، (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير قدمت إلى كلية القانون جامعة بابل ، 2004، ص 26.

(2) عصام نعمة إسماعيل،الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة ، مكتبة الحلبي الحقوقية ، بيروت ،ط 1، 2003، ص128.

(3)د .ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، دار الحكمة، بغداد، 1991 ،ص 249.

ثانيا - الظروف الواقعية :

الظروف الواقعية يقصد بها هي " الوقائع المادية التي تمثل السبب الواقعي للقرار الإداري وتعد من العناصر الأساسية التي يأخذها القاضي في اعتباره عند تقدير مشروعية القرار الإداري ." [1] ويعرف بأنه " الواقعة أو الوقائع المادية الحالة والتي تمثل شرط لصدور القرار الإداري إذ تمثل هذه الوقائع السبب الباعث الدافع لتدخل الإدارة وإصدار القرار." [2] ويلاحظ أن البعض أشار إلى أن الوقائع المادية قد تكون حالة أو مستقبلية ، ولا نتفق مع هذا الرأي ؛ لكون القرار الإداري يمكن أن يستند لوقائع لم تقع على ارض الواقع بعد وإلا كان وعدا وليس قرارا مؤثرا .وهناك رأي آخر بأن الظروف الواقعية لا تنصب على أسباب معينة بل تحدث وقائع مادية معينة وعلى أثرها تقوم الإدارة بإصدار القرارات الإدارية ، مثل حالة منزل آيل للسقوط يكون سبباً واقعيا للإدارة لإصدار قرار بهدم المنزل . وتكون سلطة الإدارة في الاستناد للأسباب الواقعية في قراراتها الإدارية اختصاص تقديري .[3]

وتتمثل الظروف الواقعية بفعل الإنسان كتقديم طلب أو تكون بفعل الطبيعة كالزلازل والحرائق والفيضانات أو حصول واقعة تهدد الأمن العام والاستقرار ففي هذه الأحوال يجب على السلطة الإدارية التدخل وان تتخذ من الإجراءات ما يجنب المصلحة العامة ذلك حماية للأفراد من إخطارها . كما أن نظرية الظروف الاستثنائية لها تطبيق في ميدان تغيير الظروف الواقعية فتكون بعض القرارات الإدارية المشروعة في الظروف الاستثنائية غير المشروعة في ظل الظروف العادية فاتخاذ مثل هذه القرارات الإدارية يكون لضمان سير المرافق العامة كمنع إقامة الأجانب مثلاً أو في حالة الحرب قد تتخذ قرارات تقيد من حرية المواطن نفسه أو ضرورة لتأمين النظام العام.[4]

وبهذين المفهومين للظروف القانونية والظروف الواقعية يجب إن نوضح مفهوم تغير الظروف القانونية بذاتية واستقلال ونميزها عن تغير الظروف الواقعية في القرار الإداري.

1- فإن الفرق بين تغير الظروف القانونية وتغير الظروف الواقعية هو أنَّ تغير الظروف الواقعية في

---

(1) ناهد احمد احمد فرحات ، اثر تغير الظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات الإدارية وتطبيقاتها العملية ، أطروحة دكتوراه جامعة عين شمس كلية الحقوق ،2009، ص 18.

(2)د. محمود عبد علي الزبيدي ،مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة ، دار السنهوري ، بغداد ، 2020 ، ص 124.

(3) د . جواد مطلق محمد العطي ، القرار الإداري السلبي وإحكام الطعن فيه ، دراسة مقارنة ،ط 1، دار الفكر والقانون2015، ص 89.

(4) علاء إبراهيم محمود ، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص 201.

الغالب الأعم تكون غير واردة في تقدير وحسبان السلطة الإدارية وقت إصدار القرار ، بل ترد مسالة تغير الظروف الواقعية فجأة ، ولكن قد يرد أن تتوقع الإدارة بحدوث تغير في الظروف الواقعية .

2- تتمتع الإدارة باختصاص تـقديري لمـواجهة التغير في الظـروف الواقعـية في اتـخاذ الإجـراءات المناسبة لمواجهتها ومعالجتها ، وهذا عكس ما نراه في التغير بالظروف القانونية الذي نجد أن الإدارة تكون على علم به وتتوقعه ، وبالتالي تكون اختصاصها مقيداً في مواجهة هذه الظروف. [1]

الفرع الثاني

تغير الظروف القانونية في أحكام القضاء الإداري

اخذ مجلس الدولة الفرنسي في بعض إحكامه بترديد القول " أن وقت استجلاء مشروعية إي قرار تقدر وفقا للوقائع السائدة والقواعد القانونية المطبقة وقت صدور القرار وبالتالي لا اثر لما يستجد من تغيرات في الوقائع والقانون بعد صدورها" . [2] إلا إن تغير الظروف القانونية لا يزال قادرا مع ذلك على إحداث بعض الآثار في مشروعية القرار الإداري ، ذلك أن تطبيق القاعدة العامة في توقيت استجلاء مشروعية القرارات الإدارية، لا تعد قاعدة مطلقة من كل قيد كما أنها لا تعني غياب كل اثر لتغير الظروف القانونية في القرارات الإدارية وهذا ما سيتوضح لنا في الفصل الثاني، ففي حكم لقضاء مجلس الدولة الفرنسي فانه منح أصحاب الشأن حق بإثارة مسألة شرعية القرارات التنظيمية ومدى انسجام هذه القرارات مع المتغيرات ، ويمثل هذا التوجه الحكم الصادر بقضية (Despujol) التي تتلخص وقائعها في شهر أيار لسنة 1926" قرر مجلس بلدية شومون – سير – لوار -Chaumont sur-loire وعمدتها تنظيم انتظار السيارات في الكتلة السكنية وفرض ضريبة عليها ، وحدد لانتظار سيارات السائحين القادمين لزيارة القصر أماكن محددة مع تحصيل ضريبة عليها أذا زادت مدة الانتظار عن خمسة عشر دقيقة ، وبعد عدة أشهر حرر محضر بحق السيد ديسبجول صاحب إحدى السيارات المخالفة لهذه النصوص التنظيمية ، فرفع طعنين إمام مجلس الدولة احدهما
ضد قرارات العمدة والآخر ضد قرار المجلس البلدي مؤسسا ادعاءه على أساس إن قرار
البلدية المتضمن رفع رسوم الانتظار هو قرار غير قانوني ؛ ذلك لان نصوص القانون الصادر في

---

(1) د . محمد ماهر ابو العينين ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية ، وفقا للمنهج القضائي ، الكتاب الثاني ، مطبعة كلية الحقوق جامعة القاهرة ، 2007، ص 195.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي ، في 1956/12/2 أشار إليه محمود عبد علي الزبيدي ، مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة ، مصدر سابق ، ص 126.

1926/8/13 ، خلق حالة قانونية جديدة والتي تقضي بعدم فرض رسوم نظير وقوف السيارات تتعارض مع القانون التنظيمي السابق، التي بموجبها تم فرض الرسوم وهذه الحالة تتيح لأصحاب الشأن الطعن القضائي ، اعتبارا من تاريخ نشر القانون ، ورغم إن مجلس الدولة الفرنسي قضى برفض الدعوى ألا أن حكم ديسبجول جاء بمبدأ جديد خاص بشرط المدة المحددة لقبول الطعن القضائي ؛اثر تغير الظروف بالنسبة لهذه المدة وجاء بحيثيات الحكم (إن لكل ذي مصلحة في حالة زوال الظروف التي برزت قانونا إصدار اللائحة البلدية ، أن يقدم طلبا في إي وقت إلى العمدة يطلب تعديل أو إلغاء اللائحة ، وفي حالة رفض طلبه يطعن في قرار الرفض الصريح أو الضمني أمام مجلس الدولة ، لكنه إذا قدم طلبا مباشرا بإلغاء اللائحة فيجب أن يقدم الطلب في الميعاد القانوني لطلب الإلغاء من تاريخ إصدار اللائحة أو القانون الذي غيّر الظروف) [1] ولهذا قررت المحاكم الإدارية في فرنسا أنَّ التمسك بعدم مشروعية القرار التنظيمي أصبح نهائيا بمناسبة الإجراءات الفردية المتخذة على أساسه ، فهكذا تظل القرارات التنظيمية سارية نظريا ، ولكن يمكن شل تطبيقها الفعلي عن طريق الدفع بعدم مشروعيتها في الدعاوى المرفوعة لطلب إلغاء القرارات الفردية الصادرة استناداً لها وحكم ديسبجول يؤكد ما تقدم من خلال :

1 – فمن ناحية لذوي المصلحة في حالة تغير الظروف الواقعية التي بررت القرارات التنظيمية قانونا أن يطلبوا من مصدرها في أي وقت إلغاءها أو تعديلها بالنسبة إلى المستقبل ، مع إمكان الطعن عند رفض الإدارة الطلب عند قاضي تجاوز السلطة .

2- لذوي الشأن في حال صدور قانون لاحق انشأ مركزا موضوعية جديدة أن يطلبوا خلال مدة الطعن (شهرين) من نشر القانون الجديد إلغاء القرارات التنظيمية التي صدرت استنادا للقانون القديم وأصبحت غير مشروعة .ويملكون الطعن أمام القضاء الإداري في حال رفضت الإدارة ذلك . [2] وفي تطبيق آخر لتغير الظروف القانونية ففي قضية Vedel et jannot حيث تقدمت السيدة Vedel بطلب الى رئيس الوزراء الفرنسي لأبطال المواد الأولى والثانية حتى المادة الثالثة عشر ، والمادة الواحد والعشرين من مرسوم 1939/4/27 والخاص بتنظيم دخول وإقامة الفرنسيين في اقليم بولينيزيا الفرنسي ، للقبول في مستعمرة المستوطنات الفرنسية في أوقيانوسيا ، والتي أصبحت أراضي بولينيزيا فرنسية ، فيجب على المواطنين الفرنسيين تقديم وثيقة هوية يرجع تاريخ صدورها إلى أقل من عام واحد ، صادرة من السجل العدلي و "إيصال من خزينة ميناء المغادرة مع الإشارة إلى إيداع مبلغ مالي لضمان الإعادة إلى الوطن ،

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي رقم 97623جلسة 1930/1/30 قضية Despujol منشور في مارسلون بروسيبرفي جي بريبان ، أحكام المبادئ في القضاء الفرنسي مصدر سابق ص 234 و 235، د.حسني درويش ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، دار الفكر العربي ، 1981، القاهرة .ص 107 .

(2) مارسلون بروسيبرفي جي بريبان ، أحكام المبادئ في القضاء الفرنسي مصدر سابق ص 236 .

الذي سيتم تحديد مبلغه بمرسوم من الحاكم "، وأن المادتين(2)و(10) تحددان فئات الأشخاص المعفيين من كل أو جزء من هذه الالتزامات ، إما المادة (11) تلزم جميع المسافرين الفرنسيين أو على الأجنبي استكمال "بطاقة هوية خاصة" قبل الصعود إلى الطائرة ، و بموجب المادة (12)، لن يُسمح للمسافرين الذين تم قبولهم على متن الطائرة دون الوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في المرسوم بالنزول ، و أن المادة (13) تمنح الصلاحية لممثل الدولة في الإقليم لتحديد مبلغ ضمان الإعادة إلى الوطن وشروط استقباله وسداده ، أخيرًا تعاقب المادة (21) بغرامة تتراوح بين (100 و 500) فرنك والسجن من شهرين إلى ستة أشهر لأي شخص دخل الإقليم دون الامتثال لأحكام المرسوم.

كما طلب السيد Jannot إلغاء هذه المواد من نفس السلطة وقد طعن كلاهما بالقرار الضمني بتاريخ 1991/9/17 والقرار الصريح 1991/11/6 ، وقد رفض الوزير طلبهما ، وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي في هذا الحكم نظرية تغير الظروف القانونية الجديدة والذي يسنده المستدعيان بتغير الظروف القانونية والتي تمثلت بظهور المبدأ العام للقانون الخاص بحرية التنقل ، وهذا التغيير قد برر طلب المستدعيان إلغاء المرسوم غير المتفق مع المبدأ العام ؛ وذلك بسبب التقييدات التي فرضت سواء في ما يتعلق بدخول إقليم بولينيزيا أو منع النزول عليه ، أو حتى العقوبات التي قررت في ما يخص الحبس أو الغرامات للمخالفين لأحكام الدخول والإقامة . [1] وجاء حكم مجلس الدولة " المادة(1) : يسمح بدخول أراضي بولينيزيا الفرنسية.

المادة(2) : يُلغى القرار الضمني[2] الصادر في 17 أيلول 1991 والقرار الصريح المؤرخ في 6 تشرين

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1995/12/20 ، قضية vedel et jannot منشور على قاعدة التشريعات الفرنسية على الموقع الالكتروني www.legifrance.gouv.fr ، تاريخ الزيارة 2021/5/10.

(2) القرار الضمني هو قرار ناتج عن سكوت الإدارة تجاه أمر معين سبق وان حدده القانون وألزم الإدارة باتخاذ موقف منه افتراض المشرع قبول الإدارة لاستقالة العامل التي مضى على تقديمها أكثر من ثلاثين يوماً دون صدور رد صريح من جانب الإدارة ، أما القرار السلبي هو يعبر عن موقف سلبي للإدارة حيث لا تعلن عن إرادتها بوضوح أنجاة موقف معين أو امتناع ورفضها عن إصدار قرار فقد يكون الموقف سلبي ومثاله امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية لفترة طويلة . واهم مايميز القرار الضمني عن القرار السلبي إن القرار الضمني قد يكون بالرفض أو بالموافقة بحسب ما يقضي به النص القانوني، في حين ان القرار السلبي يكون بالرفض دائما وإن سكوت الإدارة في القرار الضمني هو أمر يجيزه القانون، إذ يحق لها التزام الصمت إزاء الطلب المقدم إليها، كما في حالة سكوت الإدارة عن البت في استقالة الموظف، إن سكوت الإدارة في القرار الضمني ينبع من سلطة تقديرية، فإن شاءت أصدرت قراراً صريحاً بالموافقة على طلب صاحب الشأن أو برفضه، وإن شاءت سكتت عن البت في الطلب، أما القرار السلبي فإنه ينشأ عن اختصاص مقيد دائم، كما لا يجوز الطعن في القرار الضمني بالتعويض، لأن واقعة سكوت الإدارة التي يترتب عليها هذا القرار تعد منسجمة مع حكم القانون، بينما يجوز الطعن بالتعويض في القرار السلبي لأن الإدارة برفضها أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه، تكون قد خالفت ، لا يجوز الطعن في القرار الضمني بالتعويض، لأن واقعة سكوت الإدارة التي يترتب عليها هذا القرار تعد منسجمة مع حكم القانون، بينما يجوز الطعن بالتعويض في القرار السلبي لأن الإدارة برفضها أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه، تكون قد خالفت القانون ، وايضا إن سكوت الإدارة الذي يترتب عليه صدور قرار ضمني محدد دائماً بميعاد، أي بمهلة تمنح للإدارة للبت في الطلب واتخاذ القرار، أما رفض الإدارة أو امتناعها المنشئ للقرار السلبي، فلا يتقيد بأجل معين، بل يكفي أن ترفض الإدارة أو تمتنع عن إصدار القرار خلال مدة معقولة . إن القرار الضمني هو قرار وقتي، بمعنى أن سكوت الإدارة يتحدد بالمهلة التي يقررها القانون، والتي بانتهائها يولد القرار الضمني، أما القرار السلبي، فهو قرار مستمر ما دامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة لدى الإدارة، ويرى البعض أن أساس اعتبار القرار السلبي مستمراً هو أن صاحب الشأن يستمد حقه في إصدار القرار من القانون مباشرة، وأن الجهة الإدارية تنكر عليه ذلك. كما أن القانون لم ينص على أن فوات ميعاد معين يعتبر قراراً بالرفض، وعلى ذلك فالرفض يعتبر قائماً ومستمراً بمجرد عدم الرد على الطلب خلال فترة معقولة. ينظر خالد الزبيدي ، لقرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، علوم الشريعة والقانون، المجلّد 35، العدد 1، 2008، ص192 و ص193.

الثاني 1991 والذي رفض بموجبه رئيس الوزراء طلبي السيدة Vedel والسيد Jannot ..." والخلاصة التي تستخلص من إحكام مجلس الدولة الفرنسي والتي ذكرت انه في حالة حصول تغير الظروف القانونية ؛ بسبب صدور تشريع جديد من شأنه أن يوجد تعارضا بين الوضع القانوني الجديد والقرارات الإدارية القديمة فسوف تفقد تلك القرارات الإدارية مشروعيتها أي أنها تتأثر بتغير الوقائع القانونية الجديدة ؛ وذلك لافتقارها إلى السند القانوني الذي استندت إليه أصلا . ما تقدم يعكس تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي بما يتعلق بتغير الظروف القانونية وأثرها على مشروعية القرارات الإدارية ، إلى إن الإدارة يقع عليها الالتزام بالتدخل لإلغاء أو لتعديل القرار التنظيمي الذي صار معيبا ومفتقرا لسند مشروعيته ؛نتيجة لتغير الظروف القانونية ، وقد أصبحت هذه القاعدة ، مبدأ من مبادئ القانون العام ومستقرة في القضاء الفرنسي . وقد ذهب القضاء الإداري المصري على نهج نظيره

الفرنسي، عملا بالقاعدة (بأن الظروف اللاحقة على صدور القرار الإداري لا تؤثر على مشروعيته حيث يجب إن تقدر وقت صدور القرار .) فقد جاء في احد أحكامه "إن العبرة في تقدير صحة القرار هي وقت صدوره ، دون اثر للظروف اللاحقة المستحدثة فلا يسوغ .في مقام الحكم على مشروعية الحكم وسلامته ، جعل اثر الظروف اللاحقة المستجدة ينعطف على الماضي ، لإبطال قرار صدر صحيحا ، أو تصحيح قرار صدر باطلا في حينه ." [1] إلا إن القرارات الإدارية تتأثر بتغير الظروف القانونية والتي يجب مطابقتها للقوانين الجديدة اللاحقة ، حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا "ومن حيث إنه لا ينال من ذلك القول بأن ترخيص اللافتة الإعلانية قد اكتسب حصانة من أي تعديل أو إلغاء بعد الترخيص به لأول مرة في 1999/10/13 فان هذا القول مردود عليه بأن أي ترخيص يجدد بصفة دورية يجب أن يراعى عند تجديده مواءمته مع كافة اللوائح والقرارات المعمول بها في مجال هذا الترخيص وما أدخل في النشاط المرخص به من تعديلات المقصود بها تحقيق الصالح العام ويكون للجهة الإدارية سحب الترخيص أو تعديله أو الامتناع عن تجديده طبقا لمقتضيات المصلحة العامة وذلك تحت رقابة القضاء الإداري " [2]

إما في العراق فأن تطبيقات مجلس الدولة لفكرة تغير الظروف يكون بالنسبة للقرارات الفردية المشروعة المولدة للحقوق أوسع من القرارات التنظيمية وبذلك فأن الوضع في القانون العراقي مغايرا لما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي . [3] وهذا ما سنجده في أحكام القضاء الإداري ،ففي حكم

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في 1978/4/4 ، أشار إليه د. حسني درويش ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ،مصدرسابق ،ص98.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم 2181 لسنة 47 ق ، جلسة 2002/12/21، منشور على الموقع الالكتروني http://site.eastlaws.com/ ، شبكة قوانين الشرق، تاريخ الزيارة 2021/5/1.

(3) د.محمود عبد علي الزبيدي ، مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة ،مصدر سابق ، 2020، ص 133.

لمحكمة القضاء الإداري ورد فيه المدعي (...) والذي سبق أن قدم طلبا إلى دائرته لمفاتحة دائرة المدعي عليه (وزارة الخارجية) لغرض منحه جواز سفر خدمة ؛ كونه مستشار مساعد وبدرجة مدير عام ' وانه يعد قاضيا استنادا إلى أحكام البند (ثالثا) من المادة (1) من التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 لقانون مجلس الدولة رقم(65) لسنة 1979 .وقد قامت دائرته بمفاتحة وزارة الخارجية بموجب كتابها المرقم (...) في 2019/3/19 ، ألا أن دائرة المدعي (وزارة الخارجية) امتنعت عن منحه جواز سفر خدمة بموجب كتابها (...) في 2019/4/1 بحجة عدم ورود درجة المستشار المساعد في مجلس الدولة ضمن نظام جوازات السفر رقم (7) لسنة 2018.حيث جاء حكم محكمة القضاء الإداري "اطلعت المحكمة على البند (ثالثا)من المادة (1)من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل الذي ينص على أنَّه (يعد كل من رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد قاضيا لأغراض هذا القانون عند ممارسته مهام القضاء الإداري) كما أطلعت المحكمة على نص البند (أولا) من المادة (15) من نظام جوازات السفر رقم(2) لسنة 2011 المعدل والذي ينص على أن (يمنح الأشخاص التالي ذكرهم جواز سفر خدمة : أ المديرون العامون ب- القضاة والمدعون العامون من الصنفين الأول والثاني ...) فأن المستشار المساعد في مجلس الدولة يعين بدرجة مدير عام ويتمتع بجميع حقوق وامتيازات المدير العام وتتبع في تعيينه ذات الإجراءات المتبعة في تعيين المدير العام ، وحيث أنه يعد قاضيا عند ممارسته لمهام القضاء الإداري استنادا لإحكام قانون مجلس الدولة المذكور أنفا ، فأن نظام جوازات السفر تضمن النص على منح المدراء العامون والقضاة جواز سفر خدمة ، ولكل ما تقدم تقرر بالاتفاق إلغاء كتاب وزارة الخارجية ..." [1] حيث أن التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي البند ثالثا من المادة (1) قد اعتبر المستشار المساعد قاضيا فلا يمكن لوزارة الخارجية أن تمنعه من الحصول على جواز سفر خدمة عملا بقانون الجوازات رقم (2) لسنة 2011.

المطلب الثاني

صور تغير الظروف القانونية

إن لتغير الظروف القانونية صور ، فمنها ما يكون من قبل السلطة التشريعية والتي لها سلطة تغير القوانين وذلك بإصدار تشريعات جديدة ، أو تعديل التشريعات التي صدرت فيها القرارات الإدارية استنادا لها، أوالاجتهاد القضائي والذي يتدخل فيه القاضي الإداري والذي كان مساهما أساسيا في تكوين القانون الإداري ، فهو له دور أيضا في تغير الظروف القانونية عن طريق تفسير القوانين ،

---

(1)حكم محكمة القضاء الإداري ، رقم 2019/2800 جلسة 2019/8/8، رقم الدعوى 2917/ق/2019 غير منشور .

ولمزيد من بيان أحكام صور تغير الظروف القانونية يقسم هذا المطلب إلى فرعين وكالاتي :

الفرع الأول- تغير التشريعات .

الفرع الثاني – تغير الاجتهاد القضائي.

الفرع الأول

تغير التشريعات

يعرف التشريع بأنه قواعد قانونية صادرة عن السلطة المختصة،وتكون قواعد التشريع بصفة عامة تصدر مدونة ومكتوبة وهذا ما يسهل الرجوع إليها للتأكد من المعنى المقصود منها ومن وجودها القانوني.[1] ويعرف التشريع بأنه " هو المصدر الرسمي للقانون ، ويتمثل بقيام السلطة المختصة في الدولة بوضع القواعد القانونية بوثيقة تصدر بشكل مكتوب لتأخذ طريقها بالتنفيذ بعد النشر وتكتسب قوة الإلزام ."[2] ويتفق الباحث مع التعريف كون القواعد القانونية توضع من قبل سلطات مختصة في الدولة وليس بالضرورة أن يكون التشريع صادرا من قبل السلطة التشريعية بل قد يصدر عن السلطة التنفيذية كما في التفويض التشريعي[3] أو الظروف الاستثنائية ، أو قد يكون صادرا من سلطة تنفيذية خولها الدستور بذلك كما في المادة(21) من دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة 1958 والتي نصت (يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية بتصديق مجلس السيادة.) ولا يقصد بالتشريع التشريعات والقوانين و التي تصدرها السلطة التشريعية المختصة ، وإنما يقصد بالتشريع كافة القواعد القانونية المكتوبة سواء التي جاءت في نص الدستور أو القوانين أو الأنظمة والتعليمات المتعلقة بالقانون الإداري ؛ ولذلك فالتشريع في مجال القانون الإداري يشمل التشريع بالمعنى الواسع والضيق إي أنها القواعد القانونية المكتوبة والصادرة من سلطات أيا كان مصدرها .[4]وقد تكون هذه السلطة ، هي سلطة تأسيسية فيكون التشريع هنا تشريع دستوري، أو يكون التشريع صادرا من السلطة التشريعية فيكون تشريعاً

---

(1) د.ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية . 2000 ص 57.

(2) د . عصمت عبد المجيد بكر ، مشكلات التشريع ، دراسة نظرية تطبيقية مقارنة ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، 2013 ، ص 5.

(3) يقصد بالتفويض التشريعي قيام السلطة التنفيذية بإصدار قرارات لها قوة القانون بناء على تفويض من البرلمان وذلك لتنظيم بعض المسائل التي تعد من صميم اختصاص البرلمان التي يجب أن ينظمها بقانون ، على إن تعرض هذه التشريعات على البرلمان للمصادقة عليها أو نقضها . ينظر موقع كلية القانون جامعة القادسية http://qu.edu.iq/. تاريخ الزيارة 2021/11/5.

(4) د.محمد احمد إبراهيم المسلماني ، الوسيط في شرح القانون الإداري ، دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2017 ص 66.

عاديا ويطلق عليه مصطلح القانون ، وأخيرا أذا كانت السلطة التنفيذية هي من قامت بإصداره فأننا نكون أمام ما يمكن أن نطلق عليه بالتشريعات الفرعية أو الأنظمة والتعليمات أو القرارات التنظيمية ، ويتميز التشريع عن غيره من المصادر الأخرى بسهولة الوصول إليه .[1] أما تغير التشريع فيتحقق عندما يصدر قرار إداري استنادا إلى قانون أو نظام معمول به بيد أن السلطة المختصة تقوم باستبدال القانون والنظام المعمول به بنظام جديد وحلوله محل التشريع القديم .[2]

وأن تغير التشريعات يتم بعدة احتمالات :

1- فيما يتعلق بالدستور فنكون إمام احتمالين :

أ- إلغاء الدستور وصدور وثيقة دستورية جديدة .

ب- تعديل الدستور حيث تسمح الدساتير بالعادة بتعديل بعض إحكامها كالمادة (126) من دستور العراق النافذ 2005.

2- فيما يتعلق بالقوانين العادية :

أ- إلغاء وإصدار قوانين جديدة : حيث يتم إلغاء القوانين وإصدار أخرى جديدة كلما تطلبت ظروف الحياة ؛وذلك لمواكبة التطور الحاصل ولديمومة استمرارية المرفق العام ، ولابد من الإشارة إلى أن الحكمة التشريعية تتمثل دائما بتحقيق المصلحة العامة .ومن أمثلة تلك القوانين إلغاء قانون الجامعات والكليات الأهلية رقم (13) لسنة 1996 وإصدار قانون جديد قانون التعليم الأهلي رقم 25 لسنة 2015.

ب – تعديل القانون : تقوم السلطات التشريعية بتعديل القانون دون التعرض إلى إلغائه وذلك رغبة منها ولأسباب موجبة تقتضي الحفاظ على أجزاء القانون الأخرى ، مثل تعديل قانون التقاعد الموحد رقم (9)لسنة 2014 بالقانون رقم (27) لسنة 2019 .

3- بالنسبة للأنظمة والتعليمات أيضاً هناك احتمالين :

أ- إلغائها وصدور قواعد جديدة محلها .

ب- تعديلها من قبل السلطة التي تملك ذلك .

ومن أمثلة ذلك الغاء النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (1) لسنة 2015 وإصدار نظام جيد للنظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019.

وكأصل عام أن تغير القواعد القانونية (سواء تمثلت هذه القواعد القانونية في نص دستوري أو تشريعي أو تنظيمي) إلغاءً أو تعديلا - والتي صدر القرار الإداري – التنظيمي أو الفردي – استنادا إليها

---

(1) د.مازن ليلو راضي ،القانون الإداري ، دار .المسلة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد ، ط 4 ، 2017 ص 26.

(2) د .محمد حميد الرصيفان ، المبادئ العامة للقرار الإداري ، ط 1،دار وائل للنشر ، عمان ، 2014 ص 310.

، يكون تأثيره على القرارات الإدارية كالأتي :

1- إذا صدر القانون وورد النص فيه على السريان بأثر رجعي :

إذ صدر القانون متضمنا الأثر الرجعي ، فهنا يفقد التصرف القانوني أساسه ، وبالتالي يفقد قيمته القانونية بالنسبة للماضي ، ولا يمكن أحداث أثرا في المستقبل فهو يسقط التصرفات وتصبح غير مشروعة دون حاجة إلى تدخل الإدارة . [1] إذ أن القانون الجديد يسري على الوقائع التي وقعت قبل نفاذ واستمرت منتجة للآثار قانونية بعد نفاذ القانون إلا إذ نص القانون الجديد بسريانه بأثر فوري دون أن تنسحب أثاره على الماضي . [2]

2- نتائج تعديل القاعدة القانونية أو إلغائها دون اثر رجعي :

أ- فبالنسبة للقرارات التي صدرت في ظل قانون سابق لكنها لا زالت منتجة للآثار القانونية :
كقاعدة عامة لا يؤثر على ما رتبته هذه القرارات الإدارية من آثار في الماضي ، فلا يكون هذا التغير في التشريعات سبب لإبطال أثرها ؛ وذلك لأن القاعدة المقررة في قياس مشروعية القرارات الإدارية تقتضي بنا الرجوع إلى القواعد القانونية القائمة وقت صدور هذه القرارات والتي صدرت تطبيقا لها ، فالقاعدة المستقرة في شأن تغير التشريع وأثرها على القرارات الإدارية التي صدرت تطبيقا للقانون السابق ، وإنما له أن يغير في مشروعيتها بالنسبة للمستقبل ، وفي هذه الحالة يجب أن نميز بين نوعين من القرارات الإدارية حسب الحقوق المكتسبة الناشئة عنها :
- القرارات الإدارية المنشئة للحقوق : لن تتأثر بالتغيرات في الظروف القانونية لها إن لم تتفق مع النصوص والأنظمة والتعليمات الجديدة ، إلا إذ نص القانون على خلاف ذلك بسريانه عليها بأثر رجعي، وهنا لا بد من تعويض المتضررين وإلا فالأصل استمرار تطبيق القرار لأنه منشئ لحقوق مكتسبة
- إما القرارات الإدارية غير المنشئة للحقوق : فان تغير القوانين أو الأنظمة له تأثير مباشر على هذه القرارات، فللسلطة الإدارية تعديلها أو إلغائها مباشرة لجعلها متطابقة مع القانون أو النظام الجديد . [3]
وسنتطرق إلى موضوع اثر تغير هذه التشريعات على القرار الإداري في الفصل الثاني من هذه الرسالة.
.وان تغير التشريع الذي صدر القرار الإداري تطبيقا له ، يعتبر احد أسباب إلغاء القرارات الإدارية ، إذا ما نص التشريع على إن يكون له لهذا أثرا رجعياً ، حيث إنه من المسلم به قانونا إن القرارات الإدارية

---

(1) د . محمد ماهر أبو العينين ،ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي ،الكتاب الثاني ، مطبعة كلية الحقوق جامعة القاهرة ، 2007 ، ص 182 .

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ،دار المطبوعات الجامعية،4ط، 1999 ،ص371و372.

(3) علاء إبراهيم محمود ، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري ، (دراسة مقارنة) مصدر سابق، ص202و203

تخضع للتشريعات المطبقة وقت صدورها، ولا يؤثر صدور قانون جديد في القرارات الصادرة في ظل نظام قانوني معين ، [1] **ويمكن في هذا الصدد أن نميز بين ثلاث ة أنواع من التشريعات وبيان أثر تغيرها على القرارات:**

1 - التشريع الدستوري :

تعد التشريعات الدستورية هي أحدى مصادر القانون الإداري ، فهي تتكون من مجموعة من القواعد القانونية الواردة في الدستور مثل كتنظيم الجهاز الإداري ونشاطه وحقوق الإفراد وحرياتهم ومن ذلك فقد نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (112) على إن يكون النظام الاتحادي في العراق من عاصمة وإقليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية ، والتي تعتبر في قمة الهرم القانوني وتسمو على القواعد القانونية الأخرى جميعا ، فالدستور يحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها ، ويتضمن التشريع الدستوري بعض الموضوعات الخاصة بالقانون الإداري،مثل حقوق الإفراد وحرياتهم وتنظيم الجهاز الإداري في الدولة ونشاطه .[2] وعلى سبيل المثال نجد في دستور فرنسا 1958 الحالي تضمن بعض القواعد المتعلقة بالقانون الإداري كالمادة الأولى التي أشارت لنظام الحكم [3] ،والمـادة (21) بينت فيه اختصاصات رئيس الوزراء ... الخ . منها اختصاصه بالتعيين في الوظائف وتنفيذ القوانين بإصدار اللوائح [4] ، أما في دستور مصر 2014المعدل لعام 2019 أيضا نص على التشريعات الإدارية فعلى سبيل المثال المادة (167) تضمنت اختصاصات مجلس الوزراء والمادة من(170 إلى المادة 174) سلطات رئيس الحكومة، ومن ضمنها المادة (150) إلى (159) ، والتي نظمت اختصاصات

---

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ،2005 ص 479.
(2) د .مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص26 و27 .
(3) Art 1 :La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité)
devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.
(4)Art 21.Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense Nationale Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de

l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.
Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.
Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.
Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des Ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

رئيس الجمهورية والتي ضمنت فيها إعلان حالة الطوارئ في الدولة، والفرع الثالث الإدارة المحلية من الدستور فالمادة (175) إلى المادة (180) ، وقد نظمت المادة (176) منه عمل الإدارة اللامركزية في البلاد .[1]

أما في دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (73) والتي نظمت فيها اختصاصات رئيس الجمهورية ،والمادة (80) والتي نظمت فيها اختصاصات مجلس الوزراء .[2] وان ما يتعلق بدور

---

(1) تنص المادة 176 من دستور مصر 2014 (تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية، والنهوض بها، وحسن إدارتها، ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية.)

(2) المادة 73
يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:
أولاً: إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري.
ثانياً: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.
ثالثاً: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها.
رابعاً : دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور.
خامساً: منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقا للقانون.
سادساً: قبول السفراء.
سابعاً: إصدار المراسيم الجمهورية.
ثامناً: المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.
تاسعاً: يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للإغراض التشريفية والاحتفالية.
عاشراً: ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور.
المادة 80
يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:
أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين.
ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.
رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.
خامساً: التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية.
سادساً: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله.
وأيضا نلاحظ التشريعات الإدارية في دستور العراق النافذ 2005 في الباب الثاني ، باب الحقوق والحريات فعلى سبيل المثال المادة (19/ سادسا) والتي نظمت فيها بأن العراقيين متساوون في الإجراءات الإدارية فقد جاء فيها (لكل فرد الحق في أن يعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية .) ، والمادة (46) والتي نظمت على عدم تقييد حقوق العراقيين وحرياتهم ألا بقانون فقد جاء فيها (لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أ بناءً عليه ، على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية .) والمادة (38) (تكفل الدولة ، بما لا يخل بالنظام العام والآداب :

أولا – حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل .) وغيرها من الأمثلة .

دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فأن المادة(130) وان أبقت التشريعات معمولا بها ، إلا أن التوسع في اصطلاح التشريع تمتد إلى التشريع الفرعي ، دون القرار الإداري الفردي وكلاهما يعتبران ملغيان أو معدلان ضمناً طبقا لإحكام المادة (13) من الدستور والتي حظرت تشريع أي نص مخالف للدستور ، وباعتبار أن القرار الإداري في أدنى درجة قاعدة التدرج في التشريعات واجبة الاحترام فأنه يعتبر قد عدل أو الغي ضمنا لمخالفته للدستور أو لمخالفه أساسه التشريعي للنص الدستوري .

ويرى الباحث أن التشريع الدستوري والذي يعتبر قمة الهرم في التدرج القانوني نجد فيه تضيق لفرصة تطبيق نظرية تغير الظروف القانونية ؛ وذلك لجمود معظم الدساتير للكثير من الدول ومن ضمنها دستور جمهورية العراق 2005 الذي حل محل دستور 1970 الملغي ،والأمر ذاته بالنسبة لدستور جمهورية مصر العربية 2019 حل محل دستور 2012 ، والدســتور الفرنســي النافذ 1958 الذي حل محل دستور 1946 .فهنا يثار تساؤل ما اثر تغير التشريع الدستوري للقوانين والأنظمة المعمول بها قبل تغيره؟وما الموقف حال تعارض هذه القوانين والأنظمة مع الدستور الجديد؟ففي دستور مصر الحالي 2014 قد أورد نصاً صريحا في المادة(224)والذي نصت على أنَّ"كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور، يبقى نافذاً، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقاً للقواعد، والإجراءات المقررة في الدستور. وتلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور." فنجد أن الدستور المصري النافذ قد التزم ببقاء هذه القوانين والأنظمة ولا يجوز إلغاءها أو تعديلها إلا وفقا لدستور 2019. وهذا ما نجده بالدستور العراقي 2005 ففي المادة(130) نصت على أنَّ(تبقى التشريعات النافذة معمولا بها ، ما لم تلغ أو تعدل وفقا لإحكام هذا الدستور .) ويتفق الباحث ما أوردته المادة130 وذلك تجنباً للفراغ التشريعي لحين إلغاءها بتشريع جديد .

2_ التشريع العادي :

يأتي التشريع العادي أو القوانين بالمرتبة الثانية بعد الدستور في التدرج القانوني ، باعتباره صادرا من الهيأة التشريعية المعبرة عن أرادة الشعب ، والسلطة التشريعية صاحبة الاختصاص في ذلك . والإدارة بوصفها السلطة التنفيذية تخضع بطبيعتها لإحكام القوانين فإذا ما خالفت السلطة التنفيذية حكم القانون أو صدر عمل إداري مخالف للدستور وجب إلغاء ذلك العمل .[1] وقد صدرت في فرنسا قوانين كثيرة لتنظيم مسائل أدارية وتنظيم الجهاز الإداري،فعلى سبيل المثال قانون الخدمة المدنية المرقم 93-834 لسنة 1983وقانون مجلس الدولة لسنة 1945 ، وفي مصر على سبيل المثال قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 ، وقانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016، وقانون العمد والمشايخ رقم 58

---

(1)د.مازن ليلو راضي ،القانون الإداري ، مصدر سابق ص 27 .

لسنة 1978 ، وغيرها من القوانين ،وفي العراق ونذكر منها قانون الخدمة المدنية رقم (24 لسنة 1960)المعدل .وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14 لسنة 1991)المعدل ، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة المعدل 2008 وغيرها من القوانين. وكقاعدة عامة التشريع العادي يلغى بتشريع عادي ، وفي ضوء هذا فإن إلغاء التشريع أما يكون إلغاء صريح أو إلغاء ضمني. ويمكن بيان ذلك على النحو الأتي :

أ - الإلغاء الصريح: هو صدور تشريع يتضمن نصا خاصا بإلغاء التشريع القديم . [1] مثل قانون رقم(24 لسنة 2019) الخاص بإلغاء أمر سلطة الائتلاف المؤقـتة المنحلة رقم(57 لسنة 2004) والذي أدى إلى حل مكاتب المفتش العام في الوزارات العراقية

ب- الإلغاء الضمني : هو استخلاص تعارض أحكام القانون الجديد مع إحكام التشريع القديم ، أو أن المشرع قد نظم حالة معينة سبق لمشرع قد نظمها في التشريع القديم دون أن ينص التشريع الجديد على إلغاءه. [2]

3 _ التشريع الفرعي أو اللوائح :

وفيما يتعلق بالقرارات التنظيمية أو ما يسمى في بعض الدول باللوائح مثل مصر ،وتصدر هذه القرارات من السلطة التنفيذية (الهيأت الإدارية) ، ففي كل دولة الكثير من هذه القرارات التنظيمية التي لا يمكن حصرها ، وتتخذ هذه القرارات التنظيمية صورا عديدة فعلى سبيل المثال تتناول تنظيم وإدارة المرافق العامة وتنظيم ممارسة الإفراد لحرياتهم العامة ، وتنظيم علاقات الهيأة الإدارية بالإفراد فمن المعروف أن القوانين التي صدرت من السلطة التشريعية في مسائل إدارية فهي لا يمكن أن تغطي كل متطلبات الحياة الإدارية ، بل تكتفي السلطة التشريعية في الغالب برسم خطوط عريضة للنشاط الإداري لتترك المجال للإدارة عن طريق وضع القرارات الإدارية التنظيمية لتكمل ما ينقصه النشاط الإداري والتنظيم الإداري من قواعد تفصيلية ودقيقة وفنية. والإدارة تستمد اختصاصها هذا من الدستور والقوانين.[3] وتعتبر القرارات التنظيمية قواعد مجردة عامة واجبة الاحترام ، وهي تلي التشريع العادي في مرتبتها في التدرج القانوني ، وتخضع القرارات التنظيمية لرقابة القضاء الإداري على إعمال الإدارة؛ وذلك باعتبار هذه القرارات يجب إن تكون متفقة مع القانون . وقد نصت المادة (21) من

---

(1) محمد عزمي البكري ، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد - المجلد الأول، دار محمود للنشر 2018 ،ص 193.

(2) مهند وليد الحداد ، خالد وليد الحداد،ا لمدخل لدراسة علم القانون ،مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، 2008. ص 322.

(3) ينظر المادة (80) من دستور جمهورية العراق 2005 والمشار إليها أعلاه.

الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن" يتولى رئيس مجلس الوزراء توجيه أعمال الحكومة. ويكون مسؤولاً عن الدفاع الوطني . ويضمن تنفيذ التشريعات . وبمقتضى أحكام المادة(13) ، سيكون لديه صلاحية سن اللوائح وأن يصدر التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية. ويجوز له أن يفوض بعض من صلاحياته للوزراء." واسند الدستور المصري لعام 2014 مهمة إصدار التشريعات الفرعية إلى رئيس الوزراء ونصت المادة(170) بأن" يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره فى إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه" .وقد نص الدستور العراقي لسنة 2005 في الفقرة(3)من المادة (80) منه على إن مجلس الوزراء يقوم ب (إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات ، بهدف تنفيذ القوانين) وبذلك فان المشرع العراقي قد بين بان مجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص بإصدار الأنظمة التنفيذية والتعليمات . فقد جعل المشرع في كل من فرنسا ومصر الأمر محصور برئيس الوزراء وفي العراق الأمر منوط بمجلس الوزراء ، والقاعدة المسلم بها في القضاء الإداري،آذ وضعت الإدارة قواعد تنظيمية ،فأن من اختصاصها أن تعـدلها أو تلغيها بـــقاعدة تنظيمية جديدة ؛ وذلك في سبيل تحقيق المصلحة العامة على أن لا تسري هذه القواعد التنظيمية الجديدة إلا من تاريخ صدورها ، وتمارس الإدارة هذا الحق مع مراعاة القوانين وغير مقيدة بميعاد. [1] نستنتج من ذلك بأن الإدارة يمكن أن تغير هذه القواعد التنظيمية دون إن يكون للأفراد الاحتجاج بهذا التغير ؛ لكون القواعد التنظيمية هي قواعد عامة مجردة لا تنشأ حقوق مكتسبة للأفراد ، وتسري من تاريخ صدورها ، وعلى اثر ذلك لا يكون لتغير التشريعات الفرعية اثر على القرارات الإدارية والتي صدرت استنادا أليها . من حقوق أو مراكز قانونية عامة . وسنتطرق إلى موضوع اثر تغير الظروف القانونية على القرارات التنظيمية في الفصل الثاني من هذه الرسالة.

الفرع الثاني

تغير الاجتهاد القضائي

يتميز القانون الإداري عن بقية فروع القانون أنه غير مقنن في متن تشريعي واحد ، وأن القضاء الإداري يلعب دورا مهما يوصف بالمنشئ لإيجاد القواعد القانونية ، فهو يخلق الحل للنزاع ويبتكره ؛ كما أن القاضي الإداري يطبق نصا معينا على النزاع المعروض عليه في بعض الحالات ،ولذلك فان معظم

---

(1)ينظر حكم محكمة القضاء الإداري،جلسة 1949/11/22،القضية رقم 65 لسنة 2 ق،منشور على الموقع الالكتروني http://site.eastlaws.com/ ، تاريخ الزيارة 2020/10/8.

النظريات العامة والمبادئ الأساسية في القانون الإداري هي من اجتهاد القضاء وذلك عن طريق وضعه الحلول في النزاعات المعروضة عليه ، ولهذا السبب يعد القانون الإداري قانونا قضائيا ، ودور القاضي الإداري يختلف عن القاضي العادي الذي يطبق القانون المشرع ، أما القاضي الإداري فبغياب النصوص التشريعية يكون مضطراً لصياغة المبادئ القانونية الجديدة . وقد يسجل المشرع ما يتوصل إليه القضاء الإداري من إحكام و مبادئ في إطار تشريعات تصدر بعد ذلك ، ولكن هذا لا يعني بأنه يلغي الصفة الأساسية لتلك المبادئ والنظريات كونها من وضع القضاء . [1]

فالاجتهاد هو : بذل المجهود في طلب المقصود من جهة الاستدلال . [2] ، فإذا عرض نزاع بين الإفراد من جهة وبين الإدارة ليفصل فيه ، فيقوم القاضي بالبحث عن قاعدة قانونية صالحة للفصل في النزاع ، فأن تبين له عدم وجودها ، فالقاضي الإداري يبادر إلى الاجتهاد إذ من الثابت أن القاضي الإداري لا يمكنه الامتناع عن الفصل في النزاع المعروض أمامه ، وإلا كان مرتكبا لمخالفة تتعلق بإحقاق الحق والفصل في النزاعات أو ما يعرف بإنكار العدالة ، فليس إمام القاضي الإداري إلا إن يبتدع الحل المناسب للنزاع بإرادته هو ، والغالب أن القاضي الإداري يلجأ للتفسير الواسع للقواعد القانونية ليتمكن من استخلاص المبادئ العامة للقانون ، ولكي لا يكون القاضي منكراً للعدالة ، لابد له من الاجتهاد للوصول إلى الحكم العادل في النزاع المعروض عليه وبما يحقق العدالة . عملا بالقاعدة التي ترشد القاضي الإداري ، إلا وهي تلك التي تقتضي بأنه إذا لم يوجد أي تنظيم أو تقييد من جانب القانون فإن ما يفعله الفرد لا حرج فيه ، أو عملا بالقاعدة القائلة بأن الأصل في الأشياء الإباحة. ما لم يتعارض ذلك مع النظام العام والآداب العامة، وفقاً للاتجاه السائد اليوم في أغلب دول العالم فأن الاجتهاد القضائي هو من المصادر التفسيرية للقانون[3] ، والاجتهاد القضائي هو الذي يبعث الروح في القاعدة القانونية بنقلها من القالب النظري إلى الواقع العملي، ويكفل لها الاستمرارية في التطبيق من خلال التفسير المتطور البعيد عن الجمود، شرط أن تحتفظ القاعدة بالحد الأدنى من الاستقرار والثبات الذي يبعث الثقة والاطمئنان والأمن لدى المخاطبين .فإذا كان اجتهاد القاضي وتفسيره للقاعدة القانونية مخالفا لتفسير سابق للقانون، أو مخالفا للاجتهاد القضائي المستقر، فان ذلك سيتسبب دون شك في المساس بمبدأ الأمن القانوني، خاصة وان تغيير الاجتهاد القضائي غالبا ما يكون سريعا ومباغتا، ويتم بدون علم المتقاضيين،وحيث إن القضاء

---

(1) د.ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، 2009 ، ص 14 و 15.

(2) عبد الواحد كرم ، معجم مصطلح الشريعة والقانون، (عربي ، فرنسي ، انكليزي) ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ،1997 ، ص15

(3) عمار حسين علي المرسومي ، دور القاضي الإداري في إنشاء القاعدة القانونية في العراق ، أطروحة دكتوراه كلية القانون جامعة بغداد ، 2019 ، ص 125 .

الإداري قد يتعدى الدور التفسيري والتعدد بالاجتهادات ووجهات النظر، فقد يصل إلى أن يكون قضاءً ينشئ ويخلق القواعد القانونية، ونتيجـةً لهذا الدور الذي يضطلع به هذا القضاء، فإن لزاماً عليه أن يراعي ضرورة مبدأ وضوح القاعدة القانونية التي عمل على إنشاءها وسهولة الوصول إليها فضـلاً عـن إمكانية فهمها من قبل المخاطبين ، وأن عدول المحاكم عن اجتهاد سابق وثابت ومستقر وهذا ما يسمى بـ(عكس الاجتهاد) فهو يعتبر بالغ الخطورة فعندما تمارسه المحاكم الإدارية العليا باعتبار أن الاجتهاد القضائي فيها يعد مصدرا رسميا للقانون ، على عكس القضاء العادي الذي لا تعد فيه إحكام القضاء مصدراً رسمياً للقانون لدوره المتعلـق بتطبيـق النصـوص التشريعية وتفسيرها وإزالة غموضها وإزالة التعارض المحتمل بينها، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع. وخروجه من دائرة الوظيفة الأساسية للقضاء العادي المتمثلة بتطبيق القانون، والقضـاء الإداري و تطوير اجتهاده المبني دوماً على قراءة متطورة للقاعدة القانونية، فليس هناك أي حق مكتسب من قاعدة اجتهادية ولو استمرت لمدة طويلة من الزمن .إلا فيما يتعلق باحترام حق الإفراد بمحاكمة عادلة تتـوافر فيهـا ضـمانات الخصومة الإدارية والمحافظة على توقعات الأفراد من الاجتهاد، فيكون معقولا ويمكـن توقعه في ظل سياق التطور الطبيعي للاجتهاد.[1]

وأن مجال العدول في الاجتهاد أو عكس الاجتـهاد كما يطلق عليه في فرنسا هو عدول المحكمة الإدارية العليا الذي عن اجتـهاد أستقر العمل عليه لمدة زمنية معينة إلى اتجاه جديد وذلك نتيجة للتغيير في تفسـير القـانون .بقرارات المبادئ Principe de Arrêts والتي يمكن تعريفهـا بأنها: "تلـك القرارات الصادرة عن المحاكم الرقابية العليا والتي تتسم بالصراحة والوضوح ودرجـة من السمو على القرارات البسيطة من الأنواع الأخرى، والتي تشكل اتجاهاً تمييزياً تلتزم المحاكم الدنيا بإتباعه، نظراً لما ترسيه من مبادئ قانونية تنفرد بها ." [2]

إلا أن هذا الاجتهاد كان له أثر منشئ للقواعد القانونية في بعض القوانين وعلى رأسها القانون الإداري ، وقد أشار المشرع المصري واضع المذكرة الإيضاحية للقانون رقم(165 لسنة 1955) والخاصة بتنظيم مجلس الدولة المصري لهذا الدور القضائي المنشئ لقواعد القانون الإداري وجاء فيه " إن القانون الإداري يفرق عن القوانين الأخرى كالقانون المدني أو التجاري ، في انه قانون غير مقنن وانه مازال في مقتبل نشأته ومازالت طرقهُ وعرة غير معبدة،لذلك يتميز القضاء بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني بل هو في الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين

(1) د. مازن ليلو راضي ، الأمن القضائي وعكس الاجتهاد في القضاء الاداري، بحث منشور في مجلة السياسية والدولية ، الجامعة المستنصرية كلية العلوم السياسية ، ص133منشور على الموقع الالكتورني www.iasj.net تاريخ الزيارة 2021/11/6.

(2) د . مازن ليلو راضي ، المصدر اعلاة ، ص135.

الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الإفراد وهي روابط تختلف بطبيعتها عن روابط القانون الخاص [1] كذلك قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم(47 لسنة 1972)وهي قمة محاكم مجلس الدولة ، اقر بالسلطة الملزمة لإحكام المحكمة الإدارية العليا .[2] إما مجلس الدولة العراقي فقد أخذ مؤخرا بمبدأ التوقع المشروع والتوقع المشروع أو الثقة المشروعة يتحقق عندما يكتسب الشخص ثقة مشروعة من القواعد القانونية المطبقة ,فيجب إن لا تصطدم معها بغتة قواعد قانونية جديدة لم تكن في الحسبان دون اتخاذ تدابير انتقالية لعدم المساس بالتوقعات المشروعة. بمعنى آخر إن الإدارة إذا كانت سبق وان اتخذت تصرفا قانونيا وتكون لدى الشخص صاحب المصلحة من هذا التصرف توقع بان هذا التصرف سيستمر , إلا إن الإدارة عدلت عن هذا التصرف على نحو يخالف التوقع فان لصاحب المصلحة أن يطالب بإلغاء تصرف الإدارة الأخير إلا إذا كان هناك سببا كافيا أو ملحا لتحقيق المصلحة العامة . [3]

السؤال يثار هنا بما أن الاجتهاد القضائي له دور وكما وضحنا في أنشاء الظروف القانونية فهل للاجتهاد القضائي دور في تغير هذه الظروف القانونية ؟

فان اجتهاد القاضي يكون في حالات منها حدوث النقص في التشريع أو سكوته في بعض الحالات ، أو عند غموض النص أو أبهامه ، فالقاضي الإداري لا يقف في حالة تفسيره للنصوص التشريعية مستخلصاً أحكاماً جديدة وموضحا معانيها ، بل أن القاضي الإداري قد يتخذ من تفسير النصوص في بعض الأحيان وسيلة تتغير فيها معاني هذه النصوص ، وتعديل أحكامه استنادا إلى هذا التفسير . فكما هو معروف النصوص التشريعية غالبا ما تبقى ثابتة إلا أن الظروف هي في حالة تطور مستمر ، فهنا القاضي يلعب دور مهم في التوافق بين الظروف المتغيرة والنصوص التشريعية الثابتة ،فبهذه الحالة سيكون للقاضي الإداري ومن خلال التفسير أن يجاوز أرادة المشرع فيعطي للنصوص التشريعية معاني جديدة ، لكي تلائم الظروف الجديدة. وأوضاع المجتمع الذي تطبق فيه .[4] فعند استقرار هذا الاجتهاد القضائي ، فأن الإدارة تصدر قراراتها الإدارية وفقا لهذا التفسير المتبنى من القضاء ، أما في حالة تغير هذا الاجتهاد بسبب الواقع العملي من مبادئ القضاء والذي يتعلق بتفسير أو تطبيق القواعد القانونية والتي ارتبطت بها

---

(1) منشور في جريدة الوقائع المصرية رقم 25 مكرر في 1955/3/29,

(2)د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري ،دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع ، الإسكندرية ،2012، ص 76 .

(3) د. مازن ليلو راضي ، حماية التوقع المشروع في قضاء المحكمة الادارية العليا ، بحث منشور على الموقع الالكتروني www.hjc.iq تاريخ الزيارة 2021/11/7.

(4) د. محمد هاشم القاسم، مقالة اثر الاجتهاد القضائي في تطوير القانون منشورة على شبكة المعلومات الانترنت على الموقع www. F- Law. net، منتدى كلية الحقوق، جامعة المنصورة تاريخ الزيارة 2020/10/16.

قرارات إدارية معينة ،وهذا يعني أن القرار الإداري أن كان مشروعا في ضوء اجتهاد القضاء الإداري لعله يكون غير ذلك أن تغير الاجتهاد وباتجاه أخر معاكس أن تبين للقضاء عدم سلامة ما فسره في قاعدة قانونية ، فإذا انتهينا كما بينا سابقا بأن القضاء الإداري مصدر من مصادر القانون الإداري فهذا يماثل القواعد التشريعية ، فأنه يجب العمل بنفس المبدأ الذي يسري بحق تغير القواعد التشريعية على تغير اجتهاد القضاء لما أرساه من مبادئ .[1]،فيحق لصاحب الشأن التقدم إلى الجهة القضائية في شأن تغير القضاء في تفسير ما حكمت به محكمة القضاء الإداري في مصر حيث جاء فيه " من مقتضى حكم المحكمة الإدارية العليا بأن مدرسة الخدمة الاجتماعية يعتبر من الدبلومات العالية التي نص عليها البند 14 من الجدول المرافق لقانون المعادلات الدراسية رقم (371 لسنة 1953)، أن يفتح أمام المدعي ميعاداً جديداً حيث يكون له أن يتقدم إلى جهة الإدارة بطلب تصحيح الوضع كما في حالة صدور تشريع جديد تماما، ويسري الميعاد الجديد للطعن من تاريخ العلم اليقيني بالحكم المذكور وليس من تاريخ صدوره أو نشره لأن أحكام مجلس الدولة لا يتعين نشرها بطريقة رسمية حتى يمكن القول بأن المدة تبدأ من تاريخ النشر" [2] فأن القضاء أجاز للأفراد طلب إلغاء القرارات التنظيمية أو تعديلها نتيجة لتغيراجتهاد القضاء. ومضمون هذه الحالة أنه إذا اعتنق القضاء الإداري تفسيرا معينا للقوانين والأنظمة، وكانت القرارات التنظيمية قد صدرت سليمة طبقا لهذا التفسير، ثم قام القضاء بتعديل هذا التفسير وأرسى مبادئ جديدة ، فإنه يحق للأفراد أصحاب الشأن التقدم إلى الإدارة مصدرة القرار التنظيمي بطلب إلغاء هذه الأنظمة أو تعديلها لتتلاءم مع التفسير الجديد للقضاء ، أما إذا تقاعست الإدارة أو غفلت عن هذا الواجب فللأفراد في هذه الحالة الحق بالطعن أمام القضاء الإداري كما في حالتي تغير الظروف القانونية والواقعية [3] وأن مجلس الدولة الفرنسي أعطى هذا الحق للأفراد بتقديمهم طلب إلغاء القرار التنظيمي عن تغير اجتهاد القضاء ؛ وذلك لتقديره إن الذي منع الفرد من عدم طلب إلغاء القرار التنظيمي عند صدوره هو علم الإفراد بأنه سوف يرفض طلبهم بسبب التفسير الذي اخذ به القضاء، فيجد مجلس الدولة من العدل عند تغير هذا التفسير أن يستفيد منه الإفراد بتقديم الطعون.[4] لكن هناك الصعوبة تكمن في بدء سريانه بحق الأفراد ؛ وذلك لأن أحكام القضاء لا تنشر بصورة رسمية ، ولا يمكن إعلان هذه الإحكام

---

(1) د.عبد المنعم عبد العظيم جيرة ، اثأر حكم الإلغاء ، دراسة مقارنة في القانونيين المصري والفرنسي ، دار الفكر العربي للنشر ، ط1 ، القاهرة ، 1971 ، ص 421 و422.

(2)حكم محكمة القضاء الإداري القضية رقم 758 لسنة 2 القضائية جلسة 1956/5/26، أشار إليه د طعيمة الجرف القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – رقابة الإدارة لأعمالها العامة ، دار الحمامي للطباعة ، القاهرة ، 1970، ص233.

(3) د طعيمة الجرف القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – مصدر سابق ص 233.

(4)د .سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1985 ، ص 646.

لكل شخص يهمه الأمر ، فلا يمكن الاحتجاج إلا من تاريخ العلم اليقيني وهذا يشكل خطورة على استقرار الأوضاع القانونية . [1] وكان الأجدر بالمشرع العراقي كما سار نظيره المصري في قانون مجلس الدولة رقم(47 لسنة 1972) في المادة(54 مكرر) والتي نصت على أنه " إذا تبين لإحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر الطعون أنه صدرت منها أو من إحدى دوائر المحكمة أحكام سابقة يخالف بعضها بعضاً أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قررته أحكام سابقة صادرة من المحكمة الإدارية العليا ، تعين عليها إحالة الطعن إلى هيأة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائي من أحد عشر مستشارا برئاسة رئيس المحكمة أو الأقدم فالأقدم من نوابه . ويجب على سكرتارية المحكمة أن تعرض ملف الدعوى خلال ثلاثة أيام من صدور قرار الإحالة على رئيس المحكمة ليعين تاريخ الجلسة التي ستنظر فيها الدعوى. ويعلن الخصوم بهذا التاريخ قبل حلوله بأربعة عشر يوماً على الأقل وتصدر الهيأة المذكورة أحكامها بأغلبية سبعة أعضاء على الأقل. " فمن النص المتقدم يتضح لنا إنشاء المشرع المصري هيأة لتوحيد المبادئ القضائية بشكل سنوي ؛ وذلك لاستقرار المراكز القانونية . وبالأخص المبادئ أو التفسيرات القضائية والتي صدرت في ظلها القرارات الإدارية ، مما تقدم يدعو الباحث المشرع العراقي أن يحذو حذو المشرع المصري ويوجد في مجلس الدولة هيأة متخصصة لتوحيد المبادئ والاجتهاد القضائي ليكونَ ما تنتهي إليه هذه الهيأة ملزما بما تقتضيه مصلحة استقرار المراكز القانونية والتي استندت على هذه التفسيرات والمبادئ القضائية .

المبحث الثاني

شروط الاعتداد بتغير الظروف القانونية

بعد ما بينا إن الظروف القانونية هي الأساس القانوني للقرار الإداري فلا يمكن للإدارة أن تتخذ إي قرار أداري ما لم يكن هناك أساسا قانونيا تستند عليه ، حتى لا يعاب القرار الإداري بعيب المشروعية ، وكما بينا سابقا يجب إن يكون القرار الإداري مطابقا باستمرار للتشريعات القائمة واللاحقة ، ويجب إن تكون جميع القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة هدفها خدمة الصالح العام ، ومما تقدم فان القرار الإداري ينشأ أو يعدل أو يلغي مراكز قانونية ، فعند تغير هذه الظروف القانونية والذي هدفه المصلحة العامة ، فيجب إن تكون هناك ضوابط يجب أن تعتد بها الإدارة لتستند عليها في إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية نتيجة لتغير ظروفها القانونية حفاظا منها على حماية لمبدأ الامن القانوني كون الامن القانوني له صور وهذه الصور هي الحقوق المكتسبة وعدم رجعية القانون واليقين القانوني التي

---

(1) د .سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء ، مصدر سابق ، ص 646.

أنشأتها القرارات الإدارية في ظل القوانين السابقة . ولمزيد من التفصيل سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين كالآتي:

المطلب الأول : ميعاد تحقق التغير في الظروف القانونية

المطلب الثاني : شروط الاعتداد بالتغير في الظروف القانونية

المطلب الأول

ميعاد تحقق التغير في الظروف القانونية

إن لتغير الظروف القانونية ميعاد يسمح خلاله للأفراد الطعن بمشروعية القرارات والتي أصبحت لا تلائم الظروف المحيطة بالقرار الإداري ، وإن مدة الطعن بسبب تغير الظروف القانونية تختلف باختلاف نوع القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية ، أو إذا كانت تنشأ حقوقاً مكتسبة أم لا تنشأ فيجب احترام هذه الحقوق والتي نشأت في الظروف القانونية السابقة للقرار الإداري ؛ وذلك للحفاظ على المراكز القانونية وحقوقهم التي كفلها الدستور والقوانين ، لبيان أحكام ميعاد تحقق التغير في الظروف القانونية سنقسم هذا المطلب إلى فرعين وكالاتي :

الفرع الأول : تغير الظرف القانوني بعد صدور القرار الإداري .

الفرع الثاني : تغير الظرف القانوني بعد انقضاء مدة الطعن بالإلغاء ضد القرار الإداري.

الفرع الأول

تغير الظرف القانوني بعد صدور القرار الإداري

يحدث أن تتغير الظروف أو الأوضاع القانونية المحيطة بالعمل القانوني الصادر عن الإدارة فكل قرار إداري لابد أن يستند إلى أساس قانوني حيث يستمد مشروعيته من مجموعة من القواعد القانونية المنظمة لعمل الإدارة ، ويحصل أن كل هذه القواعد أو بعضها يطالها التغير ما ينعكس فورا على القرار الإداري ، وبهذا نجد تغيرا محتملاً أو حتمياً في القرار بسبب تبدل الظروف القانونية. [1]

من المسلم به أن القرار الإداري يعتبر نافذا وموجودا في حق الإدارة من لحظة صدوره وتوقيعه من المسؤول الإداري ، ما لم يكن القرار الإداري معلقا على شرط واقف أو فاسخ أو مضاف إلى أجل ، وان تقدير صحة ومشروعية القرار يرجع إلى تاريخ إصداره ، وفي هذا الشأن تقرر المحكمة الإدارية العليا المصرية " بأن قضاء المحكمة مستقر على أن مشروعية القرار الإداري إنما تقدر على أساس القوانين المعمول بها عند صدور القرار، وعلى ضوء هذه الظروف والملابسات التي كانت قائمة في

(1)د.عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة ، ط1 ، مصدر سابق، ص 128 .

وقت صدور القرار آنذاك دون أن تدخل في الاعتبار ما جد أو استحدث منها بعد ذلك من ظروف ." [1]
وتقدير مشروعية القرار الإداري أن ننظر إلى الوقت الذي صدر فيه أو كان تقدير صدوره فيه ، كما في حاله القرار السلبي أو الضمني المفترض صدوره من تاريخ معين بالغالب هو بدء حالة الامتناع أو "أن العبرة في تقدير مدى مشروعية القرار الإداري ،هي بوقت صدور القرار أو بالوقت الذي كان يجب أن يصدر فيه أذا كان القرار الإداري سلبيا ." [2]

وإذا كان هذا المبدأ هو الأصل إلا إن هناك من الظروف القانونية التي تطرأ أثناء سريان القرار الإداري وتؤثر على مشروعيته ، فتكون سببا لتدخل الإدارة لتصحيح القرار الإداري بعد صدوره . [3] والإدارة قد تتنبأ بالتغير في الظروف القانونية الذي قد يؤدي إلى ضرورة إلغاء القرار الإداري ، فتجعل الإدارة من سريان القرار الإداري معلقا على شرط إذا كان تغير الظروف موقوفا على حادث معين لربما قد يقع في المستقبل ، أو أن الإدارة تقرن القرار الإداري بأجل إذا كان من طبيعته أن يتغير مضمونه بمرور الزمن ، فيسقط القرار الإداري بتحقق الشرط أو بحلول الأجل دون أي تدخل من الإدارة لإصدار قرار جديد بإلغائه ، ومن ناحية أخرى فأن عدم تعليق القرار الإداري على شرط أو عدم اقترانه بآجل وكان هذا التغير داعيا إلى إلغاء القرار فهو لا يمنع الإدارة من أن تلغيه. [4] فإذا ما تحقق الشرط كان إعادة النظر بالقرار امرأ محتوما ومنطقيا فمثلا أن تعيين موظف يعد قراراً إدارياً فردياً مشروط بقبول المرشح للوظيفة ومباشرته فيها وإلا عدَ قرار التعيين ملغيا ، ومن جانب أخر يكون بمقدور الإدارة إلغاء قرار التعيين إذا ما تأخر المرشح بالمباشرة ، أو عند تغير الظروف القانونية المنظمة للتعيين بهذه الوظيفة بعد صدور قرار التعيين وقبل مباشرة الموظف المرشح ، بعبارة أخرى نحن إمام احتمالين الأول رفض المرشح صراحة أو ضمنا حينما يأتي بتصرفات تدل على رفضه قرار التعيين ، والاحتمال الأخر حين يصدر قرار التعيين وقبل استلام الموظف للعمل يصدر قانون أو نظام أو تعليمات تعدل شروط أو ضوابط أو أحكام التعيين بأي شكل من الإشكال .[5] وكما اشرنا سابقاً إن مشروعية القرار الإداري أنما تقدر بتاريخ صدوره ، فلن

---

(1)حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1380 لسنة 30 ق – جلسة 1988/5/28 /مجموعة مبادئ السنة 33 –ج 2 – بند 250– ص 1566 أشار إليه د.محمد ماهر أبو العينين ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية ، الكتاب الثاني ، مصدر سابق، ص 172.

(2)حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1293 لسنة 38 ق – جلسه 1985/6/15 /مجموعة مبادئ السنة 30 – ج 2 – بند 195 – ص 1336 أشار إليه د . محمد ماهر أبو العينين ، ضوابط مشروعية القرار الإداري ، الكتاب الثاني ،مصدر سابق ، ص 172.

(3) د.محمد ماهر أبو العينين ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي ، الكتاب الثاني ، مصدر سابق ، ص 172.

(4) د.محمود حلمي ، سريان القرار الإداري من حيث الزمان ، مطبعة جامعة القاهرة كلية الحقوق ، ص 425.

(5) د.عبد القادر خليل ، نظرية سحب القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، 1964،ص 346.

التـغيرات اللاحقة في الظـروف القانونية للقرار الإداري ليس من شانها أن تؤثر في مشروعيته من تلقاء نفسها ، فأن فكرة الظروف القانونية يجب فهمها على أساس مجموعة القواعد القانونية التي صدر القرار الإداري استنادا إليها ، وهي تلك التغيرات الخاصة بتغير الظروف القانونية والتي تحصل في القـاعدة القانـونية والتي في ضوءها صدر أو اتخذ القرار السكوت الإداري ، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث جاء في أحد إحكامها [1]. والمقصود بالقواعد القانونية التي يرد في شأنها التغير تلك القواعد التي يصدر القرار الإداري استنادا إليها ، ونقصد بها جميع القواعد التي تعلو القرار من حيث التدرج ، وقد تتمثل هذه القواعد بقواعد دستورية أو تشريعية ، وقد تتمثل أيضاًفي قرار إداري يعلو القرار الإداري محل البحث في المرتبة والقوة القانونية ، وهذا التغير في الظروف القانونية قد يتخذ بصور عدة ، أما صورة الإلغاء الصريح أو الإلغاء الضمني ، أو قد يكون كليا كان أو جزئيا أو قد يتخذ بصورة التعديل ، وتصدر هذه القرارات (التنظيمية ، الفردية) تطبيقا لقواعد قانونية تعلوه في المرتبة والقوة حسب سلم تدرج مراتب المشروعية ، وقد تتمثل تلك القاعدة أيا كانت صورتها سببا قانونيا للقرار الإداري ، فيصدر القرار الإداري تطبيقا مباشرا لها ويكون ارتباطه بها ارتباطا مباشرا .[2] وتقل فرصة أعمال هذه القاعدة بالنسبة لتعديل الأحكام الدستورية ؛ وذلك بسبب الجمود النسبي للدساتير .[3] لكن هذا لا يمنع من إلغاء قوانين أو قرارات صدرت قبل سن الدستور الجديد وأصبحت غير مطابقة معه ، فأن المادة (93/ أولا) من دستور جمهورية العراق 2005 قد منحت للمحكمة الاتحادية العليا الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة . فقد ألغت هذه المحكمة عدة قرارات ومواد قانونية تتعارض مع الدستور ،فعلى سبيل المثال في قرار رقم 4/اتحادية 2007 في 2007/7/2 والمتضمن " عدم دستورية نص الفقرة رابعا من المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم(14 لسنة 1991) والذي صدر استنادا إلى أحكام الفقرة (أ) من المادة (42) من دستور 1970 حيث جاء فيه (التي استثنت عقوبتي لفت النظر والإنذار من الطعن) لمخالفتها أحكام المادة (100)من دستور جمهورية العراق لعام 2005 التي حضرت النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري)[4] وإشارة إلى ما بيناه بأن القرارات الإدارية التي أصبحت غير مشروعة بفعل تغير الظروف القانونية فالإدارة تملك الحق في أن تلغيه أو تعدله بعد صدورها خلال مدة الطعن . وإلغائها يمثل جزاء لعدم مشروعيتها ، ويجب أن نميز بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية :

(1)د.احمد إسماعيل، أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية، مصدر سابق ، ص 22 .

(2) محمود حمدي عباس عطية ، القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف، مصدر سابق، ص 216 وماثلاها.

(3) د.عبد المنعم عبد العظيم جيرة ، اثأر حكم الإلغاء ، دراسة مقارنة في القانونيين المصري والفرنسي ، مصدر سابق ، ص 418 .

(4) حكم المحكمة الاتحادية العليا ، قرار رقم 4/اتحادية 2007 في 2007/7/2 ، المبادئ الدستورية والقانونية الواردة في الأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (2005_2019) .

أ- القرارات التنظيمية : كقاعدة عامة تستطيع الإدارة في إي وقت أن تلغيها أو تعدلها وتستبدلها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة ، وليس لأحد أن يحتج بوجود حق مكتسب سواء كانت هذه القرارات مشروعة أو غير مشروعة. [1]

ب – القرارات الفردية: يجب أن نميز بين القرارات الفردية التي رتبت حقوقا للأفراد وبين القرارات التي لم ترتب أي حقوق للأفراد .

-القرارات الفردية التي رتبت حقوق مكتسبة للأفراد :للإدارة سحب أو إلغاء أو تعديل هذه القرارات ، بل أن سحب هذه القرارات واجب عليها جزاء لعدم مشروعيتها ، وتتقيد الإدارة في سحب وإلغاء هذه القرارات في مدة الطعن ؛ وذلك لاستقرار المراكز القانونية . أما إذ كانت هذه القرارات الفردية التي رتبت حقوق مكتسبة مشروعة فليس للإدارة سحبها أو إلغاءها متى ما صدرت سليمة إلا في حالات يسمح بها القانون .

-القرارات الفردية والتي لم ترتب حقوق للأفراد : فللإدارة صلاحية في سحب أو إلغاء هذه القرارات ولا تتقيد الإدارة في سحبها أو إلغائها في مدة الطعن ؛ سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة ؛ كونها لم ترتب إي حقوق مكتسبة للإفراد. [2] وتختلف مدة الطعن والتي يحق فيها للإدارة إلغاء أو سحب أو تعديل قراراتها ، ففي فرنسا مجلس الدولة قد ساوى بين القرارات الفردية والقرارات التنظيمية المعيبة من حيث نطاق قيد الميعاد أي يُمنع على الإدارة الرجوع أو سحب القرار الفردي أو التنظيمي وقد حدد الميعاد بشهرين كفترة للطعن القضائي [3] ، وفي مصر قد حددت المادة (24)من قانون مجلس الدولة رقم(47 لسنة 1972) بستين يوما . وفي العراق فأن التعديل الثاني رقم (106 لسنة 1989) لقانون مجلس الدولة رقم (65 لسنة 1979)المادة (السادسة- 7 - ز) قد حددت مدة الطعن ستين يوما . فيبدأ حساب الميعاد من اليوم التالي من تاريخ رفض التظلم ، ويتم العلم بالقرار التنظيمي بالنشر في الجريدة الرسمية ، أما القرارات الفردية فيتم عن طريق التبليغ وهي وسيله نقل الإدارة مضمون القرار إلى علم الفرد . [4]

ونستنتج إشارة إلى أعلاه أن للعراق والدول المقارنة بأن الإدارة لها حق الرجوع عن قراراتها الإدارية إذ ما أصبحت غير مشروعة نتيجة تغير الظروف القانونية خلال مدة الطعن القضائي سواء كانت قرارات تنظيمية أم فردية .

---

(1) د.مازن ليلو راضي ،القانون الإداري، مصدر سابق ، ص 260.

(2) د . ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق ، ص 216 و217.

(3) د . أرحيم سليمان الكبيسي ،، حرية الإدارة في سحب قراراتها الإدارية (دراسة مقارنة)، 2000، ص354 و355.

(4) د . وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، ،مكتبة السنهوري ، ط1، 2015، بغداد، ص 226

الفرع الثاني

تغير الظرف القانوني بعد انقضاء مدة الطعن بالإلغاء

إن الميعاد يعرف بصورة عامة بأنه المهلة الزمنية أو الأجل والذي يحدده القانون لإجراء عمل قانوني معين ، وبانقضاء هذه المدة يسقط حق الإفراد من أجراء هذا العمل القانوني . فيقصد بميعاد تقديم دعوى الإلغاء بأنها الفترة الزمنية والتي من خلالها يحق للأفراد تقديم دعوى مخاصمة القرار الإداري والتي يحددها المشرع لكي تكون الدعوى مقبولة شكلا . [1] فيمكننا أن نعرف الميعاد القانوني بأنه "مدة زمنية محددة تشريعياً يمكن لصاحب الشأن أن يباشر إجراءات دعوى الإلغاء إثنائها ويترتب على انقضائها غلَ يد القضاء من نظر دعوى الإلغاء وتحصن القرار الإداري نهائياً من الإلغاء سواء إداريا أم قضائياً ".

إن ميعاد رفع دعوى الإلغاء هي من النظام العام ، ولذلك فللقاضي الإداري أن يرد الدعوى شكلا لانقضاء الميعاد من تلقاء نفسه ، وللمدعى عليه يستطيع أن يثير ذلك في أية مرحلة من مراحل التقاضي في الدعوى ، كما أنه لا يجوز نهائياً الاتفاق على تقصير أو أطالة مدة الطعن. [2] أما في حالة تغير الظروف القانونية التي كانت سببا في إصدار القرار الإداري، بان قد يكون عدل التشريع أو اختلف مسلك القضاء الإداري ، فلصاحب الشأن الطعن بالقرار الإداري خلال فترة الطعن التالية بعد صدور التشريع الجديد أو اختلاف المسلك القضائي في التغيير. [3] ويلاحظ إن ميعاد رفع دعوى الإلغاء في القضاء الإداري المقارن – يتميز بقصر المدة ؛ وذلك خلافا لمدد التقادم المسقط للحقوق ؛والعلة في ذلك هو سعي المشرع في الأنظمة لتحقيق الاستقرار للمراكز القانونية ، وحسن سير العمل الإداري وما يتطلبه من سرعة البت في مصير القرارات الإدارية ، بالإضافة أن تحديد الميعاد من شأنه أن يقلل من عدد الدعاوي ومن ثم تقليل العبء عن كاهل القضاء .

وهنا يثار تساؤل لو تغيرت الظروف القانونية للقرار الإداري بعد مضي مدة الطعن ، هل يحق لصاحب الشأن الطعن في هذه القرارات الإدارية ؟

---

(1) د علي خطار شنطاوي ، موسوعة القضاء الاداري ، ج 1 ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط 1، 2004 ، ص 433.

(2) د . عبد العزيز منعم خليفة ، الأسس العامة للقرارات الإدارية ، المكتب الجامعي الحديث ، 2012 ، ص 254 .

(3) د. عبد الغني بسيوني ، القضاء الإداري ، منشورات الحلبي ، بيروت ، 2001، ص 223 .

ففي فرنسا فأن حكم (Despjoul) [1] ،الذي يعتبر الدعامة الأولى لكل الأحكام اللاحقة والتي طبقت نظرية تغير الظروف على القرارات الإدارية ، فقد منح القضاء الإداري الفرنسي حكم (Despjoul) أصحاب الشأن من ذوى المصلحة ، في حال تغير الظروف القانونية التي كانت سبباً لإصدار القرار الإداري التنظيمي ،فيمكنهم مطالبة رئيس البلدية في أي وقت إلغاء القرار التنظيمي أو تعديله ، وان يطعن عند الاقتضاء في حال رفض أو سكوت رئيس البلدية ، وإذا أراد أصحاب الشأن أن يقدموا طعنهم إلى مجلس الدولة الفرنسي مباشرة لإلغاء القرار التنظيمي نتيجة تغير الظروف القانونية ، فيجب عليهم أن يتقدموا به خلال مدة الطعن (الشهرين) ابتداء من تاريخ نشر القانون الجديد وانشأ مركزاً قانونياً جديداً [2] . وقد دخل على هذه القاعدة نوعا من المرونة ؛ وذلك بموجب المادة الثالثة من مرسوم (1025 تاريخ 1983/11/28)[3] والتي أنهت تقيد المراجعة بمدة الشهرين وساوت بين التغيرات في الظروف القانونية والظروف الواقعية . وأن مجلس الدولة الفرنسي وضع مبدأ في أحكامه أعلن بمقتضاه بأن الظروف الجديدة تسمح لصاحب الشأن بطلب إلغاء أو تعديل القرار التنظيمي الذي انقضى ميعاد الطعن فيه ، وفي حالة رفض الإدارة أو عدم استجابتها للطلب ، فأنه يجوز الطعن في هذا القرار قضائيا في الميعاد الجديد الذي يفتتحه قرار الإدارة بالرفض ، وقد تكون الظروف الجديدة ظروفا واقعية أو قانونية ، وأن تغير الظروف القانونية عندما تكون بشكل إصدار تشريع لاحق وينشئ وضعية قانونية جديدة مما يجعل القرار التنظيمي الذي صدر استنادا للقانون السابق غير مشروع ، أو أنه يعلن بعدم دستورية القانون الذي صدر القرار التنظيمي تطبيقا له ، فأنه بذلك يفتح باباً جديداً للطعن أمام القرار الصادر استنادا له .[4] ويعتبر من المبادئ القانونية ألا وه و ألزام السلطة الإدارية بإلغاء القرار التنظيمي غير المشروع ، سواء كانت عدم المشروعية قد أصابت القرار الإداري منذ صدوره أو بفعل تغير ظروف القانون اللاحقة عليه، وذلك في حالة تقديم أصحاب الشأن طلباً . وتعتبر أهمية هذا المبدأ في انه سلاح حقيقي ؛ بيد الإفراد لمخاصمة القرارات الادارية غير المشروعة التي أتضح عدم مشروعيتها بسبب تبدل الظروف.[5]

---

(1) د . وسام صبار العاني ، القضاء الإداري مصدر سابق، ص 225 .

(2) د . عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة ، مصدر سابق ، ص 128 و129.

(3) وقد ورد نص المادة (3) من مرسوم 28 /1983/11 على الصيغة التالية

(L'autorité compétente est tenue de faire droit à toute demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal، soit que le règlement ait été illégal dès la date de sa signature ، soit que l'illégalité résulte des circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date)

(4) ورده خلاف ، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة محمد لمين دباغين ، سطيف- 2 ، 2014، ص 21 و 22.

(5) أيثار موسى ، مبدأ الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة ، بحث منشور في شبكة الانترنت بتاريخ 2018/9/13 على الموقع الالكتروني www. Mohamah .net، تاريخ الزيارة 2020/3/7.

إن مجلس الدولة الفرنسي ما زال مستمراً في تطبيق هذه النظرية ، وفي هذا الإطار أعلن في قرار22 كانون الثاني 1982 ، بأن القرار التنظيمي الذي أصبح غير مشروع وذلك ؛ بفعل تغير الظروف القانونية بإمكانه أن يشكل أساسا للدفع بعدم المشروعية وهذا ما يؤدي إلى عدم تطبيق القرار الإداري ، وأن لم يتم إلغاء ه صراحة. [1]

فعلى سبيل المثال حكم Alitalia حيث إن الشركة Alitalia company [2] قد طلبت من رئيس الوزراء الفرنسي إلغاء المادة الأولى من المرسوم رقم (67/604) الخاصة بتقنين الضرائب ؛ وذلك لتعارضها مع الأهداف التي اقرها التوجيه الاقتصادي السادس (لمجلس مجموعة الدول الأوربية)، والصادر بتاريخ 1977/5/17، والذي يعتبر له صفة القاعدة القانونية الأعلى بالنسبة للقوانين والأنظمة الداخلية لدول المجموعة الأوربية ومنها فرنسا ؛ وذلك بحسب المادة(189)من اتفاقية 1957/3/25 والتي الزمت الحكومات في دول المجموعة الأوربية بمواءمة التشريعات والأنظمة لتوجيهات مجلس المجموعة الاقتصادية الأوربية ، وأيضا استندت الشركة Alitalia company في طلبها لإلغاء هذه المواد أيضاً على نص المادة الثالثة من مرسوم 1983/11/28. حيث جاء حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1989/2/3 (...النظر إلى أنه يترتب على كل ما سبق أن رئيس الوزراء رفض بشكل غير قانوني ، ضمن الحدود المحددة أعلاه ، الامتثال لطلب Alitalia company الذي يميل إلى إلغاء المادة (1) من المرسوم الصادر في (27 تموز 1967)و المادتان (25 و 26) من المرسوم الصادر في (29 كانون الأول 1979)؛ المادة(1): يُلغى قرار الرفض الضمني الناتج عن السكوت الذي أبقى رئيس الوزراء على الطلب المقدم من شركة Alitalia company حيث أن هذا القرار يرفض الإلغاء والمادة(1) من المرسوم الصادر في (27 تموز لسنة 1967) من حيث أنها تستبعد أي حق في خصم ضريبة القيمة المضافة التي تنطوي على سلع وخدمات مرهونة لم تخضع إلا لتخصيص جزئي إلى استغلال؛ و المادة (25) من المرسوم الصادر في (29 كانون الأول 1979)، من حيث أنها تستبعد الحق بعد خصم الضريبة المفروضة على جميع السلع والخدمات التي يستخدمها الغير .

والمادة(26) من نفس المرسوم من حيث أنها تنطبق على الخدمات الأكثر تقييدا لشروط الحق في الخصم المنصوص عليه مسبقا للسلع .

---

(1) وردة خلاف ، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري ، مصدر سابق ، ص 22.

(2) شركة مساهمة منشأة وفقا للقانون الايطالي وتتخذ من دولة ايطاليا مقرا لمركزها الرئيسي .

المادة 2: يرفض فائض استنتاجات الطلب.

المادة 3: يتم أخطار شركة Alitalia company بهذا القرار والى الوزير المفوض ووزير الدولة ووزير الاقتصاد والمالية والمكلف بالميزانية .[1]

ويعتبر حكم (Alitalia) التطبيق الأول للنظرية الجديدة لتغير الظروف القانونية ، حيث إن هذا الطلب الخاص بإلغاء الأنظمة غير المشروعة تم بعد مرور أكثر من ثماني سنوات ، وإذا كانت الشركة قد ربطت مراجعتها بالمادة الثالثة من مرسوم (1983/11/28)، فأن مجلس الدولة الفرنسي ردها إلى المبدأ العام للقانون ، وبهذا فإنَّ حكم (Alitalia) حولت تغير الظروف القانونية إلى إحدى متطلبات المبدأ العام الجديد والمتعلق بإلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة .[2]

أما في مصر فمن الممكن أن تطبق فكرة تغير الظروف القانونية على القرارات الفردية المنشئة للحقوق بعد فوات مدة الطعن فنجد أحكام أقرت بفتح ميعاد طعن جديد ؛ وذلك في حالة ظهور مصلحة لصاحب الشأن لم نكن قائمة من قبل ؛ وذلك يرجع إلى سبب تأخر المركز القانوني للطاعن .[3] ففي حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة(1987/2/22) جاء فيها " ومن حيث إن القرار المطعون فيه وهو قرار رئيس مجلس الوزراء، رقم(27 لسنة 1980) بترقية بعض العاملين إلى وظيفة وكيل وزارة صدر بتاريخ (16/ 1/ 1980)، فإن ميعاد الطعن على هذا القرار بالنسبة للمدعي يظل قائماً إلى أن يستقر مركزه القانوني في درجة مدير عام وتحدد أقدميته فيها على نحو يفسح أمامه المجال للطعن على القرارات الصادرة قبل ذلك بتخطيه في الترقية، فلا ينقضي ميعاد الطعن إلا بمضي ستين يوماً على صدور الحكم الصادر بإلغاء قرار تخطي المدعي في وظيفة مدير عام نهائياً ويتحقق ذلك بصدور الحكم من المحكمة الإدارية العليا برفض الطعن المقام في الحكم أو بعدم الطعن في الحكم أصلاً خلال ستين يوماً من تاريخ صدوره."[4]

وأيضا في حالة تأخر أدراك الموظف هدف الإدارة الحقيقي من القرار الإداري ففي حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم(10594 جلسة 2004/2/14) حيث جاء فيه " ... فأن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن ميعاد الطعن بإلغاء القرارات الإدارية يظل مفتوحا إلى أن يستقر المركز القانوني للعامل في

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي في(1989/2/3)، منشور على قاعدة التشريعات الفرنسية ،على الموقع الالكتروني //www.legifrance.gouv.fr ، تاريخ الزيارة 2020/10/20.

(2) د .عصام نعم ة إسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة مصدر سابق ، ص 133 و 134.

(3) د . محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية للوائح الإدارية ، 1997 ، ص79.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا ، (رقم الطعن 1268، لسنة 30 قضائية ، جلسة 1987/2/2)، منشور على الموقع الالكتروني ، WWW. LAWEG.NET بوابة مصر للقانون والقضاء ، تاريخ الزيارة 2020/10/20.

الدرجة المتنازع عليها وتحديد اقدميته فيها على نحو يفسح أمامه المجال للطعن في مجال القرارات الصادرة قبل ذلك بتخطيه في التعيين أو الترقية ، وأنه إذا صدر حكم قضائي لصالح العامل بتسوية حالته من شانه تعديل أي مركز قانوني يخصه ، أو صدر قرار أداري نهائي بذلك ، فأن مثل هذا الحكم أو القرار يفتح باب الطعن للعامل في القرارات السابقة ، على صدور أيهما والمرتبطة بتسوية حالته أو تعديل مركزه القانوني ؛ وذلك على أساس أن المركز القانوني الجديد الذي استقر للعامل بمقتضى ذلك الحكم أو القرار هو الذي يحدد ميعاد الطعن في هذه الحالة فيسري من تاريخ صدور الحكم ، أو من تاريخ إجابة الجهة الإدارية لطلبات المدعي بإصدارها قرارها في هذا الشأن ، وأن ميعاد الطعن لا ينقضي إلا بمضي ستين يوما على صدور الحكم ما لم يطعن فيه أو من تاريخ صدور القرار الإداري بإجابة المدعي إلى طلباته إذ لم يصدر حكم في الدعوى ...) .[1]

وفي العراق نلاحظ أن حكم المحكمة الإدارية العليا المرقم(227 قضاء أداري/ تمييز 2016) جاء فيه " ... أن قرار اللجنة الخاصة الذي قضى بشمول المدعي بقانون مؤسسة السجناء واحتسب له حقوق المشمول بالقانون صادر بتاريخ(2009/10/7) وان رئيس مؤسسة السجناء السياسيين قدم تظلمه بعد مرور فترة طويلة ، وحيث إن رئيس مؤسسة السجناء يعد مبلغا بالقرار المتظلم منه كونه واقع ضمن أعمال دائرته ، وحيث إن الفقرة(3) من المادة(10) من قانون مؤسسة السجناء السياسيين أوجبت تقديم التظلم خلال عشرة أيام من تاريخ التبليغ أو اعتباره مبلغا ، وبذلك يكون التظلم خارج المدة القانونية ، وحيث إن هيأة الطعن لم تراعِ هذا الجانب عند إصدار قرارها المطعون به لذا قررت محكمة القضاء الإداري في قرارها المميز إلغاء قرار الهيأة ، وجدت المحكمة الإدارية العليا من تدقيق أوراق الدعوى ، بأن المادة (11) من القانون رقم (35 لسنة 2013) قانون التعديل الأول لقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم(4 لسنة 2006) نصت على أن (لكل ذي مصلحة طلب أعادة النظر في القرارات التي صدرت في ظل تطبيق أحكام القانون رقم(4 لسنة 2006) وكانت مخالفة لأحكام هذا القانون) مما يعني أن المشرع أجاز الطعن بالقرارات الصادرة من اللجنة الخاصة بصرف النظر عن تاريخ هذه القرارات أو التبلغ فيها ،ولا وجود لمدة قانونية يمتنع الطعن بفواتها ، مما يتعين عدم رفض طعن مؤسسة السجناء السياسيين لفوات مدة الطعن ، وحيث إن المحكمة أصدرت قرارها في الدعوى على غير هذا المقتضى

---

(1)حكم المحكمة الإدارية العليا ، رقم الطعن 10549، لسنة 48 قضائية ، جلسة 2004/2/14. أشار إليه محمود حمدي عباس عطية ، القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف ، المصدر السابق ، ص 529. .

فانه جانب الصواب ، لذا قررت المحكمة الإدارية العليا نقض الحكم المميز وإعادة الأضبارة إلى محكمة القضاء الإداري للسير فيها على وفق ما تقدم وإصدار الحكم في ضوئه . " [1] و الباحث يؤيد ما سارت به المحكمة والذي جانب الصواب بعدم رفض الطعن بحجة فوات الميعاد المقدم ، وذلك عملا بتغير الظروف القانونية لقانون رقم(4 لسنة 2006) ، والتي أصبحت القرارات الإدارية التي صدرت استناداً له مخالفة للقانون الجديد مع عدم التوسع بتأثر تغير الظروف القانونية على القرارات الفردية المنشئة للحقوق لما لها من استقرار في المراكز القانونية التي ربما قد تكون نتائج عكسية على المراكز إلا ما استثنت المصلحة العامة أو حرمة المال العام الذي نادى بها دستور جمهورية العراق 2005 في المادة (27) أولا.

المطلب الثاني

شروط الاعتداد بالتغير في الظروف القانونية

الأصل عدم تأثر القرار الإداري بتغير عناصر صحته بالمستقبل عند تغير وتبدل عنصر السبب القانوني ، إذ إن قياس مشروعية القرار هو وقت صدور القرار الإداري ، فلو كان الموظف مختصا بإصدار القرار الإداري وبعدها أصبح غير مختص ، أو أصـبحت الإجراءات والشكل الذي يتطلبه القرار غير كافية فهذا لا يؤثر على مشروعية القرار الإداري طالما صدر صحيحا، ولا يؤثر في المقابل لو أنّ قراراً صدر باطلا وقامت الإدارة بتصحيح مشروعيته ما لحقه أي أهدار للقواعد القانونية في عناصره ، ولأهمية ما ينطوي التغير في عناصر القرار في الواقع العملي سنتناول في هذا المطلب ما يرد على استثناءات وكالاتي:

الفرع الأول – التغير في أركان الخارجية للقرار الإداري .

الفرع الثاني _ التغير في أركان الداخلية للقرار الإداري .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا 227 قضاء أداري/ تميز 2016 في 2017/3/23 ،قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2017 ، ص 547 و548.

الفرع الأول

التغير في الأركان الخارجية للقرار الإداري

ويقصد بأركان القرار الإداري الخارجية هي تلك الأركان التي لا تتعلق بالعناصر أو الاعتبارات الموضوعية السابقة أو اللاحقة للقرار الإداري ، وهي لا تدخل في مضمون القرار الإداري ، وإنما تتعلق بالجهة التي يصدر عنها القرار وبالإجراءات التي تتبعها الإدارة عند إصدار القرار ، و بالقواعد المنظمة للشكل الذي يظهر فيه إلى العالم الخارجي ، وعلى هذا الأساس تشمل ركن الاختصاص وركن الشكل والإجراء . [1]

وسيقسم هذا الفرع إلى فقرتين : وهي فقرة ركن الشكل والإجراءات وفقرة ركن الاختصاص .

أولا – ركن الشكل والإجراءات :

القرار الإداري هو بطبيعته عمل قانوني يجب أن يتخذ مظهر اً خارجياً أو صورة معينة ، بأن تعلن السلطة الإدارية وفق ما تقدم عن إرادتها وبذلك يصدر القرار الإداري ، غير أن القانون يتطلب في كثير من الأحيان ليكون التعبير عن إرادة السلطة الإدارية على نحو سليم إتباع إجراءات وشكليات معينة مطلوبة لإصدار القرار، يطلق عليها بقواعد الشكل والإجراءات في القرار الإداري . ويعرف الشكل على انه كل ما يشتمله القرار الإداري من مظاهر خارجية ، [2] ويعرف أيضا ركن الشكل والإجراءات " مجموعة القواعد الإجرائية والشكلية التي اوجب القانون على رجل الإدارة مراعاتها قبل إصدار القرار الإداري" . [3]
ويتفق الباحث مع التعريف المتقدم ؛ إذ أن الشكليات والإجراءات أحيانا ينص عليها المشرع فتكون جوهرية يجب على الإدارة مراعاتها وإلا أصيب القرار الإداري بالبطلان ويذكر أن الإجراءات هي عبارة عن مجموعة من الإعمال المادية أو القانونية التي تسبق القرار الإداري وتكون شرطا لصحته ، كتشكيل لجنة تحقيقية متخصصة قبل معاقبة الموظف انضباطيا .

---

(1)د.خضر عكوبي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري ، مطبعة الحوادث ، ط 1، بغداد ، 1976 ، ص 89 .

(2)د . محسن خليل ، القضاء الإداري ورقابته لإعمال الإدارة ،ط 2 ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 1968 ، ص 475.

(3) د . احمد مصطفى الديداموني ، الإجراءات والإشكال في القرار الإداري ، ط 1 ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، 1993 ، ص 28.

وهذه الإشكال والإجراءات أهمية كبيرة فهي من شأنها أن تحوّل دون اتخاذ الإدارة قرارات ارتجالية ومتسرعة ، وفي ذلك تحقيق لحسن سير المرافق العامة والنشاط الإداري وتحقيق مصلحة الإفراد على حد سواء . [1] ويرى احد الفقهاء أن الشكل يحقق أهمية كبيرة لمنع انحراف السلطة الإدارية . [2] ومخالفة الإدارة لما تقدم يجعل القرار الإداري معيبا بعيب الشكل والذي يعرف بأنه "خروج الإدارة عن القواعد القانونية المنظمة للخطوات الإجرائية والشكلية اللازمة لإصدار القرار الإداري سواء كان ما تقدم ناجما عن إهمال لتلك القواعد بشكل كلي أو جزئي". [3] وهنا يثار سؤال هل كل مخالفة في الشكل يعد القرار الإداري معها معيبا ؟

الجواب أن منهج القضاء الإداري المقارن بهذا الصدد يتمثل بالتمييز بين الشكليات الجوهرية وشكليات ثانوية فالشكليات الجوهرية هي التي تؤثر في سلامة القرار الإداري ، أما الشكليات الثانوية التي يبقى القرار الإداري سليما بالرغم من تخلفها ، علما أن الفقه الإداري لم يضع معيارا للتمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية . [4] فهناك إجراءات شكلية ليست جوهرية إذا ما أغفلتها السلطة الإدارية ، فأن العيب يكون بسيطا وقد لا يؤدي بالقاضي إلى إلغاء القرار ، فعلى سبيل المثال خلو القرار الإداري من ذكر تاريخ التوقيع فلا يعتبر من الشكليات الجوهرية ، وبالتالي فالقرار الإداري لا يبطل بسبب ذلك، ؛ لأن الإدارة بعملها خالفت إجراءً شكلياً بسيطاً . ويعتبر تسبيب القرار الإداري شكلا جوهريا للقرار عندما يوجبـــه المشرع وينـــص علـيه في القانون ، ويترتب على إغفال وإهمال التسبيب بطلانا لذلك القرار ، إذ أن التسبيب يعتبر في هذه الحالة من الضمانات الأساسية التي قررت للخصوم عند مراقبة مشروعية القرار الإداري من قبل القضاء الإداري. [5]

ونجد أن كل من القضاء الفرنسي والمصري والعراقي أكدوا على ضرورة مراعاة الشكل والإجراء المنصوص في القانون والشكليات الجوهرية وقد رتب البطلان على مخالفتها أو إغفالها . و أن التغير في

---

(1) د . علي محمد بدير ، د. مهدي ياسين ، د، عصام عبدالوهاب البرزنجي ، مبادئ القانون الإداري ،مصدر سابق، ص 428 و 429.

(2)د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ،مصدر سابق ، ص 690 .

(3)د.سليمان محمد الطماوي،القضاء الإداري ورقابته لإعمال الإدارة،دار الفكر العربي للنشر،القاهرة،ط3، 1961، ص 570 .

(4) د. غازي فيصل مهدي ، عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف ، ط 2 ، 2013 ، ص 197 .

(5) د. محمود خلف الجبوري ، القضاء الإداري في العراق وفق احدث التطورات التشريعية والقضائية ، دار المرتضى للنشر ، ط 2 ، 2014 ، ص 177 و178.

الظروف القانونية فيما يخص ركن الشكل والإجراء في القرار الإداري فيتأثر الأخير فيما لو كان الشكل والإجراء منصوص عليها في القانون ، فعلى سبيل المثال لو كان التغير في الظروف القانونية للقرار الإداري بأثر رجعي بأتباع أجراء أو شكل معين قبل إصدار القرار، فمثلا اتخاذ شكل قرار معين أو تشكيل لجنة قبل صدور القرار أو طلب استشارة ، فستكون جميع القرارات الإدارية التي اتخذت سابقا غير مشروعة ، أما لو كان التغير في ركن الشكل والإجراءات وبدون اثر رجعي يجب التمييز ما بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية إذ أن الأخيرة التراجع عنها مقيد بعدم المساس بحقوق الإفراد المكتسبة. وكما هو معلوم بأن عنصر الشكل والإجراءات قد حددا لمصلحة الفرد والإدارة أي المصلحة العامة ، ففي رأي الباحث إذا تغيرت الظروف القانونية لركن الشكل والإجراء في القرارات التنظيمية وكان تحقيق المصلحة العامة في الرجوع فيها لكونها قرارات عامة مجردة فلا ضرر في العودة عن هذه القرارات لكونها لا تمس الحقوق المكتسبة للإفراد، أما إذا كانت فردية فنميز بين الشكل والإجراء المقرر لمصلحة الفرد أو لمصلحة الإدارة وتغير الظروف بينهما مختلف فما هو مقرر لمصلحة الإفراد لابد من احترامه وإعادة النظر بالقرارات الصادرة بمخالفته .

وفي فرنسا فأن القضاء الإداري يعتبر مخالفة الشكلية من العيوب الجوهرية في القرار ، ألا إذا ثبت إن مخالفتها لم يكن لها أي تأثير على حقوق الإفراد ،ومراكز الأفراد ومصالحهم ،ويقرر القضاء الإداري في فرنسا أهمية الشكليات في كل قرار أداري في ضوء الظروف المحيطةباتخاذه ، فالشكلية التيتعتبر جوهرية أو ضرورية في ظروف معينة قد لا تكون كذلك في ظروف أخرى . [1]

وفي مصر ميز القضاء الشكل والإجراء الجوهري عما سواه ورتب على مخالفة ما تقدم البطلان ، ومن الإحكام التي تؤيد ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث انتهت إلى انه " يفرق في هذه القواعد بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ، ويقدح إغفالها في سلامة القرار وصحته ،وغيرها من الشكليات الثانوية - لا يبطل القرار الإداري لعيب شكلي إلا إذ نص القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء ، أو كان الإجراء جوهريا في ذاته...."[2].

وفي العراق جعل القضاء الإداري مخالفة الشكل والإجراءات الجوهرية من العيوب التي جعلها سببا للطعن بالقرار الإداري ففي حكم المحكمة الإدارية العليا حيث جاء فيه " ذلك أن المحكمة ألغت قرار التضمين المطعون به ؛ لأنه صدر استنادا على توصية لجنة تحقيقية مشكلة تشكيلا مخالفا للتشكيل الذي نص

---

(1) د.ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص 122.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم 144 ، لسنة 49 ق عليا ، جلسة 2008/4/5، أشار إليه د . شعبان عبد الحكيم عبد العليم ، عيب الشكل في القرار الإداري ، دراسة تحليلية مقارنه بأحكام مجلس الدولة المصري ، بحث منشور على الموقع الالكتروني ، www.bfdajournals.ekp.egp ص 49. تاريخ الزيارة 2020/4/6.

عليه قانون التضمين رقم(31 لسنة 2015)، إضافة إلى عدم قيام اللجنة بالتحقيق مع الموظف ، مما يشكل مخالفة للقانون المذكور آنفا ، لكن كان على المحكمة توجيه الإدارة بتلافي العيوب في الإجراءات وذلك بتشكيل لجنة تحقيقيه من رئيس وعضوين يتوليان التحقيق مع الموظف وفقا للقانون ، وترفع توصياتها إلى الوزير ." [1] وفي حكم أخر لمحكمة القضاء الإداري فأن الخطوات والإجراءات السابقة لقرار الضم للالتحاق بالزمالة الدراسية أّ تمت وفق نظام قانوني سابق لأي خلل بالحقوق المكتسبة حيث جاء فيه " كما تجد المحكمة " إن المدعي قد استكمل الإجراءات اللازمة للزمالة الدراسية وحسب ضوابط وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ولم يبقَ سوى إصدار قرار الضم الذي يعد الخطوة النهائية والأخيرة للالتحاق بالزمالة الدراسية وأنها تمت وفق نظام قانوني نافذ ممثلا بنظام البعثات والمساعدات والزمالات رقم (46 لسنة 1971) النافذ في حينه مما يعني أن المركز القانوني للمدعي قد أستكمل وتحقق في ظل النظام المذكور وأن تغير النظام المذكور لا يخل بالحقوق المكتسبة المتحققة للمدعي على وفق أحكامه " [2]

ثانيا – الاختصاص :

يعرف الاختصاص بأنه "القدرة القانونية على القيام بعمل إداري معين على وجه يعتد به القانون" [3] إن توزيع الاختصاص في مختلف الجهات الإدارية يعتبر من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها القانون العام ، والتي يجب إن يراعى فيها مصلحة السلطات الإدارية ، التي تتطلب أن يتم تقسيم العمل حتى يتفرغ كل موظف لتأدية المهام والواجبات المناطة به على أفضل وجه ، كما أن قواعد الاختصاص تحقق أيضا مصلحة الإفراد ،من حيث أنه ا تقوم بتسهيل توجه الأفراد إلى أقسام الإدارة المختلفة ، ويساهم أيضا في تحديد المسؤولية الناتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها ، [4] والقاعدة أن المشرع هو المختص بتحديد اختصاص كل موظف إداري عام وقد يخص المشرع اختصاصا معينا لجهة أدارية واحدة فقط ويسمى في هذه الحالة (بالاختصاص المانع) ، وهناك الاختصاص المشترك الذي يعترف القانون به لعدة جهات لإصدار قرار إداري معين ، وفي هذه الحالة يكون صادرا من جهة مختصة أي كانت من هذه الجهات التي أصدرته طالما هي محددة من ضمن القانون ، [5] والاختصاص الجماعي الذي يشترط القانون تعاون جهتين إداريتين أو أكثر لاتخاذ القرار الإداري .[6]

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا ، رقم الطعن860/ قضاء إداري تمييز /2017/ تاريخ الجلسة 2018/3/29 منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018 ، ص 618.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري رقم القرار 2019/2775 رقم الدعوى 3153/ق/2018 جلسة 2019/8/20 ، غير منشور.

(3) د. سعاد الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية1980. ص60.

(4) د.مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص221.

(5) د علي محمد بديرد. مهدي ياسين ، د، عصام عبدالوهاب البرزنجي مبادئ القانون الإداري ،مصدر سابق ،ص420.

(6) نسار احمد عبد القادر الجباري، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه ،دراسة تحليلية مقارنة ، ، ط ، 1المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2018 ، ص 65 .

وقواعد الاختصاص تتجسد في العناصر التالية :

أ – عنصر شخصي : أي أن المشرع يقوم بتحديد الموظفين أو الهيئات الإدارية المعينة ممن يجوز لهم إصدار القرارات الإدارية .

ب – عنصر موضوعي : تحديد نوع وماهية القرارات الإدارية التي بإمكان الهيئات المحددة أو الموظفين المعنيين في إصدارها .

ج – عنصر زماني : بيان السقف زمني والذي يستطيع الموظف أو الهيأة الإدارية إصدار القرار خلاله .

د – عنصر مكاني : هو بيان الدائرة المكانية حسب الرقعة الجغرافية التي يمكن للموظف العام أو الهيأة ممارسة الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية. (1)

ومن المميزات المهمة والرئيسية لركن الاختصاص هي تعلقه بالنظام العام وبالتالي أي عيب يلحق القرار من جهة الاختصاص يجعل القرار باطلا .

فنجد انه كل من القضاء الإداري في فرنسا ومصر والعراق اعتبر ركن (الاختصاص) من النظام العام ، والتي لا يجوز تغيرها أو الاتفاق على مخالفتها ، وأن القرار الإداري تقدر مشروعيته بالأوضاع القائمة عند صدوره ، كما أنهُ يحظر التصحيح اللاحق لركني الاختصاص و الشكل إذ كان خطأً جوهرياً في القرار الإداري حتى لو كانت في الظروف الاستثنائية أو الضرورة . ويرى أحد الباحثين أن فكرة تغير الظروف القانونية تتعلق بميدان البحث حول أن كان التغير حاصلا في الظروف التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار الإداري، وبهذا فأن لا أهمية للتغير الحاصل بركني الاختصاص والشكل والإجراءات . (2) وبهذا نؤيد ما سار عليه الباحث أعلاه ، وذلك بأن ركن الاختصاص يعتبر من النظام العام وهو ليس من الظروف التي دفعت الإدارة لاتخاذ القرار . وبالتالي فأن القرار الإداري الذي صدر من موظف مختص لا يمكن الحكم بعدم مشروعيته نتيجة تغير الاختصاص .

في فرنسا استقر القضاء الإداري على أهمية الاعتداد بالاختصاصات المحدودة للجهة الإدارية وبخلافه يكون القرار باطلا. . (3) وهذا ما نجد في حكم لقضاء مجلس الدولة في قضية

---

(1) د . محمود خليل خضير ، نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء ، بحث منشور في مجلة الحقوق جامعة النهرين العدد 10 ، 2008، ص 7.

(2) صادق محمد علي حسن ، القرار الإداري المضاد ، مصدر سابق ، ص 23.

(3) د . ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، مصدر سابق ص 71. ينظر حكم مجلس الدولة الفرنسي قضية Commune de dompierre- sur- besbre ، جلسة 1982/12/8 منشور على قاعدة التشريعات الفرنسية على الموقع الالكتروني www. Legifrance.gouv.fr " حيث جاء فيه " الرسالة التي ابلغ فيها رئيس فرقة الإطفاء في البلدية رجل الإطفاء ، انه خلال اجتماع الهيئة الذي عقد قبل فترة وجيزة برفض غالبية الأعضاء الحاضرين إبقائه ضمن المجموعة وان هذا القرار ساري المفعول فورا ، وعلاوة على ذلك بعدها طلب العمدة من الشخص المعني إعادة زيه الرسمي ،ويعتبر هذا القرار صادر من سلطة غير مختصة بشكل واضح باطل وليس له أي تأثير ويمكن الطعن به في إي وقت ."

labonne والتي تخلص وقائعها ففي عام 1960 صدر قرار من وزير الصحة الفرنسي المتضمن بتعيين موقف في إحدى الوظائف في الوزارة الصحة والتي كانت شاغرة ، وأن وزارة الصحة قد ألغيت في التعديلات الوزارية وحل محلها وزارة الشؤون الاجتماعية ، وفي عام 1968 قد صدر قرار بإلغاء هذه الوظيفة من قبل الوزير الجديد، وهو وزير الشؤون الاجتماعية فالاختصاص معقود للوزير الجديد ، وذهب مجلس الدولة الفرنسي بأنه لا يعد انتهاكا لقاعدة تقابل الاختصاصات بل هو تطبيق سليم للقاعدة بأن يكون الاختصاص بإصدار القرار المضاد للسلطة الجديدة.[1]

أما في مصر يلاحظ في أحكام مجلس الدولة أنه أعتد بركن الاختصاص وجعله من النظام العام ومنع التصحيح اللاحق حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها إلى أن " القرار المطعون فيه قد صدر من غير الجهة المختصة بإصداره قانونا ، ولا يغير من هذا الوضع إحاطة مدير المصلحة به أو اعتماده له ، لأن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه ، بل يجب أن يصدر منه إنشائيا بمقتضى سلطته المخولة له "[2] وفي العراق أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 2017/8/21 حيث جاء فيه " .. . كما أن قواعد الاختصاص الوظيفي تعد من النظام العام ..." [3]

وبناء على هذا:

أولا- للقاضي ومن تلقاء نفسه أثارة مسألة عيب عدم الاختصاص حتى إذا أهمل صاحب المصلحة ذلك.

ثانيا - عدم جواز اتفاق الأفراد مع الإدارة على ما يخالف القواعد القانونية المنظمة للاختصاص؛لأنها مقررة أصلاً للصالح العام .

ثالثا - إن التصديق اللاحق من قبل السلطة الإدارية المختصة ،لا يعني بأنه يغطي عيب عدم الاختصاص وبهذا الأساس يعتبر القرار الإداري الصادر من سلطة غير مختصة غير مشروع ، حتى إذا ما قامت السلطة المختصة والمعنية بأجازته بعد ذلك .

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (la bonne) 8/8/1969أشار إليه د . حسني درويش ، نهاية القرار الإداري الكتاب الرابع ، كويت الجديدة 2020، ط1 ، ص 358 .

(2) ينظر محكمة القضاء الإداري رقم 1422 لسنة 5 قضائية – جلسه 1953/12/21 ، مجموعة السنة الثامنة ، ص 293 ، أشار أليه محمود حمدي عباس عطية القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف ، مصدر سابق ، ص 91.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن 1357تميز/ 2017/ تاريخ الجلسة 2017/8/21 ، منشور قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018 ، ص 502.

رابعا _ إن الاختصاص في القرار الإداري هو سلطة قانونية مناطة لموظف معين أو سلطة إدارية ، فلا يعد حقا شخصيا للفرد ، وينتج عما تقدم عدم جواز التنازل عنه، إلا إذا تم هذا التنازل بناء على تفويض قانوني رسمي . [1] أما موقف المشرع العراقي من ركن الاختصاص قد بينته المادة(السابعة / خامسا / ه-) من التعديل الخامس رقم(17 لسنة 2013) لقانون مجلس الدولة رقم (65 لسنة 1979) والذي جعل من أسباب الطعن بالأوامر والقرارات الإدارية هي (2- إن يكون الأمر أو القرار صدر خلافا لقواعد الاختصاص... .) وفي حكم لمحكمة القضاء الإداري في جلسة 2010/3/9 الخاص بإقالة مدير ناحية الفحامة من قبل محافظ بغداد ، ألغت محكمة القضاء الإداري الإقالة ؛ وذلك لعدم ورود هذا الاختصاص في التشريع اللاحق من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 حيث جاء فيه " وجدت المحكمة أن قـرار المدعى عليه محـافظ بغداد ، بإقـالة المـدعي من منصبه كمدير لناحية الفحامة يعد باطلاً ؛ لمخالفته للاختصاصات التي منحها له القانون رقم (21) لسنة 2008 قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لذا قررت إلغاءه....." [2] ومن ذلك يتبين انه يجب أن تكون القرارات الإدارية متفقة ملائمة لتغير الاختصاص والتي تصدر في تشريعات جديدة .

الفرع الثاني

التغير في أركان القرار الداخلية

أن العناصر ترتبط مباشرة بالقواعد القانونية المنظمة والمكونة للأسس والعناصر الموضوعية ،والتي تقوم بها القرارات الإدارية ،والتي تتكون من مجموعة عناصر واقعية وأسس قانونية موضوعية ، حيث تسمى بركن السبب ، وتشمل أيضاً الشروط الخاصة بالأثر القانوني الذي يرتبه القرار الإداري ، والذي يجب إن يكون موافقا لموضوع القواعد القانونية التي يستند إليها القرار، وأخيرا تشمل العناصر الخاصة بالهدف من القرار الإداري والذي يجب أن يتوجه إلى تحقيقه ، ذلك الهدف هو الخاص بتحقيق المصلحة العامة ،وأن أركان القرار الإداري الداخلية ليست لرجل الإدارة دور في وجودها من عدمه ؛ لأنها توجد صحيحة أو لا توجد ، إذ يقوم القرار على أسس موضوعية سابقة على إصداره ، وأن مشروعيتها من عدمه تتحدد في مدى موافقتها مع الشروط الموضوعية اللازمة و التي حددتها القواعد القانونية المنظمة لها مسبقا ، وإن كان لإرادة مصدر القرار الإداري علاقة في تقدير مشروعية البعض من هذه الأركان ، ونقصد به ركن الغاية فأن تلك العلاقة تنحصر في مجال الرقابة على ركن

---

(1)د.خضر عكوبي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري مصدر سابق ، ص 211 و212.

(2) قرار محكمة القضاء الإداري رقم 2010/68في 9/ 3/ 2010,قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2010 ،ص 430.

الغاية ، . وأركان القرار الداخلية منها ما يسبق وجود القرار الإداري ، وهي التي تسمى بركن السبب بعنصريه الواقعي والقانوني ومنها ما يتضمنه منطوق القرار الإداري، ويطلق عليها بركن المحل ، ومنها ما يتصل بالنتيجة النهائية المطلوبة التي على القرار الإداري تحقيقها وهذه تشكل ركن الغاية أو الغرض.[1] وبناء على هذا سنقسم هذا الفرع إلى ثلاث فقرات وهي فقرة السبب ، والمحل ، الغاية.

أولا - السبب : كما يعرفه جانب من الفقه " وهو الحالة القانونية و الواقعية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار .فالحالة القانونية التي تعني الشروط الأساسية التي يحددها القانون للإدارة لممارسة نشاطها وتكون بشكل قواعد قانونية محددة كأن يحدد القانون شرط اجتياز الاختبار لمنح رخصة ، إذ لا يجوز للإدارة منحها لمن لا تنطبق عليه الشروط ، لهذا لا تملك الإدارة سلطة تقديرية في الحالة القانونية " . [2]

وأن عيب السبب يعتبر مفتاحا بيد القضاء ؛لوضوحه بفحص مشروعية القرارات الإدارية . [3]

ومن التطبيقات والإحكام القضائية نجد لتغير الظروف لعنصر السبب بشقيه القانوني والواقعي اثر على مشروعية القرارات الإدارية . فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن " موافقة وزير الشؤون الاجتماعية على الأشكال النمطية الخاصة بالتحصيل ، هو من قبيل القرارات غير التنظيمية ، وانه بهذه الحالة تنشأ حقوق للاتحاد ، وفي هذا الشأن ليس للوزير من سبيل قانوني للرجوع في تصديقه ما لم يكن هناك تغير في الظروف الواقعية أو القانونية أو تغير في المركز المالي للإتحاد ،، مما يكون من شأنه أن يعوق نفاذ الأحكام الخاصة بتلك التنظيمات وما يملكه من سلطات في هذه الحالة تتحصل في وقف آثار الإشكال النمطية الخاصة بالتحصيل المنصوص عليها في المادة (1/4) من هذا التنظيم" . [4] وفي مصر انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى ".... إن المشرع قد أطلق حرية الإبداع الفني في مجال الفن السينمائي ،إلا

---

(1) د. خضر عكوبي يوسف ، مصدر سابق ، ص 211 و212.

(2) د.غازي فيصل مهدي ، عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص 52 و53.

(3) د.محمود خلف الجبوري،القضاء الإداري في العراق وفق احدث التطورات التشريعية والقضائية مصدر سابق،ص 181 .

(4) (حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1971/1/8 في قضية Union pour le recouverment des cotistation de scurite social et dallocation familiales des alpes- maritimes منشور على موقع قاعدة التشريعات الفرنسية www. legifrance.gouv.fr ، تاريخ الزيارة 2020/10/28.

وقد جاءت الفقرة المشار إليها في متن حكم مجلس الدولة الفرنسي بالصياغة الآتية " ...." L'approbation qui pre'sentait le caracte d'un acte administrative non – re'glementaire a cre'e' des droits au profit de l'union de recouvrement et que le minister ne pouvait revenir sur son approbation sauf si des chanements dans es circonstances de droit, de fait ou un changement dans la situation financie're ……. de's lors le minister n'a pu le'galement de'cider par l'arre'te' attaque qu'il cesserait d'avoir effet , en ce qui concerne les dispositions de l'articlele4 des dits statuts ".

أنه قيد هذا الإطلاق بحدود بينها القانون هي حماية الآداب العامة والمحافظة على الأمن والنظام العام ومصالح الدولة العليا ، بحيث إذا ما حاد المصنف السينمائي عن حد من هذه الحدود عد خارجا عن المقومات الأساسية الاجتماعية أو الأخلاقية أو الاقتصادية أو السياسية التي يحميها الدستور والتي تعلو وتسمو في مجال الرعاية والحماية على ما تتطلبه الحرية الخاصة ، وإذا كان الشارع قد أجاز لجهة الإدارة عند قيام المقتضى المشار إليه ألا تسمح بعرض العمل السينمائي ، فقد أجاز لها بعد الترخيص أن تسحب بقرار مسبب هذا الترخيص إذا طرأت ظروف جديدة تستدعى ذلك،ولا شك أن مقتضى التفسير المتناسق للنصوص يتطلب القول بأن الظروف الجديدة ينبغي أن تتعلق بذات الضوابط الواردة في نص المادة التاسعة من القانون رقم (٤٣٠ لسنة ١٩٥٥) وهى حماية الآداب العامة والمحافظة على الأمن والنظام العام ومصالح الدولة العليا على النحو السالف تحديده، فإنه يجوز لجهة الإدارة أن تسحب الترخيص إذا ما جدت ظروف تجعل العمل السينمائي بعد الترخيص متعارضًا مع أي من المقومات الأساسية المشار إليها وذلك سواء هذه الظروف تتعلق بذات المصنف السينمائي أو بجمهور المشاهدين أو بالحالة العامة للدولة أو المجتمع ....) [1] وفي العراق نجد تغير الظروف القانونية اثر على القرارات الإدارية ففي واقعة تتلخص بان المدعي (...) رفض ترفيعه إلى الدرجة الرابعة بموجب شهادته الإعدادية التي تم احتسابها لإغراض التعيين وتحديد الراتب أسوة بأقرانه في الوزارات الأخرى حيث جاء في حكم محكمة قضاء الموظفين " وجد أن المدعي خريج أحد مراكز التدريب المهني في الجيش وأن المدعي عليهما ممتنعان عن ترفيعه إلى الدرجة الرابعة بداعي أن القرار(358 لسنة 1987) تضمن أن شهادة المراكز المهنية المعادلة لشهادة إعدادية الصناعة لأغراض التعيين وتحديد الراتب فقط ولا يمكن اعتبارها معادلة لشهادة الإعدادية لإغراض تغير العنوان الوظيفي ، وحيث إن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(22 لسنة 2008) أخذ بمبدأ العنوان الوظيفي للموظف بالدرجة في سلم رواتب الموظفين وأن اعتماد الشهادة الحاصل عليها المدعي لإغراض تحديد الراتب يستلزم أيضا اعتمادها لغرض تغير عنوانه الوظيفي ، وحيث أن قرار مجلس الدولة المرقم(2011/18) قضى اعتماد الشهادة الممنوحة من مراكز التدريب المهني باعتبارها معادلة لشهادة الإعدادية لغرض تحديد الراتب وتحديد ومنح حامليها العناوين الإدارية والحرفية حسب استحقاقهم ، لذا قرر بالاتفاق الحكم بإلزام المدعى عليهما بترفيع المدعي إلى الدرجة الرابعة لتوفر شروط الترفيع ..." [2] فنجد أن قرار المدعى عليه بعدم ترفيع المدعي قرار غير مشروع لتغير الظروف القانونية من خلال قانون رواتب

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم 5068 لسنة 37 ق في 1983/12/13 ، أشار إليه ناهد احمد احمد فرحات ، اثر تغير الظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات الإدارية وتطبيقاتها العلمية ، مصدر سابق ، ص332.

(2) حكم محكمة قضاء الموظفين رقم 2019/1201 جلسة 2019/4/15 غير منشور

موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008 أخذ بمبدأ العنوان الوظيفي للموظف.

وهناك أحكام قضائية تؤكد على تأثر القرار بسبب تغير شقه القانوني ففي مصر قد بين حكم محكمة القضاء الإداري أن لتغير الظروف القانونية تأثير على شرعية القرار الفردي ذات الأثر المستمر حيث جاء فيه" إن تعيين الوكيل الجديد بناء علي القانون رقم(٨٨ لسنة١٩٤٨) ، و إعمال ذلك في المدة الباقية من وكالة المدعى سحب هذا القانون بأثر رجعي على، واقعة نفاذه حتى يجوز التحدي بالمادة (٢٧) من الدستور ،١٩٢٣مادام تعيين المدعى في ذاته لم يمس ولم ينصب أثر القانون الجديد إلا على استمرار وكالة المدعى وتلك حالة كانت قائمة وقت بقائه، بل كانت ستمتد بعده لو لم يلحقها القانون بأثره الحالي وهذا الأثر الذي لا جدال في أنه من خصائص القوانين المرتبة و المنظمة للمصالح العامة ."[1]

ثانيا – المحل : يعرف محل القرار الإداري "إنه هو الأثر الذي ينتج عنه مباشرة وفي الحال ، وهو بذلك جوهر القرار ومادته ". فالمحل يميز القرار الإداري باعتباره عمل قانوني عن العمل المادي الذي يكون محله دائما متمثلا بنتيجة من الواقع ، وتبين محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها في 1954/1/16حيث جاء فيه "فمن الأركان الأساسية للقرار ، إن يكون له محل ، وهو المركز الذي تتجه أرادة مصدر القرار إلى أحداثه ، والأثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة ، وهذا الأثر هو أنشاء حالة قانونية أو تعديلها أو إلغاءها وبهذا يتميز محل العمل القانوني من محل العمل المادي الذي يكون دائما نتيجة مادية واقعية . "[2] ونظرا لأهمية المحل ؛ لكونه يشكل موضوع القرار ، فأن القرار الإداري عادة يسمى باسم محله . فيقال ، قرار ترفيع ،قرار تعيين ، قرار فرض عقوبة ، قرار منح مخصصات ، وقرار أحالة إلى التقاعد ،[3] وقد حدد القضاء والفقه مجموعة شروط لصحة محل القرار الإداري إذ إنه يجب أن يترتب الأثر حالا ومباشرة عند صدور القرار الإداري وإن يكون المحل جائزا و ممكنا قانونا (أي عدم مخالفة محل القرار الإداري للقانون) .[4] وأن رقابة القضاء الإداري لركن المحل في القرار تتوجه بالبحث في منطوقه للتحقق من مدى مطابقة موضوع القرار لمضمون القاعدة القانونية التي استندت إليها السلطة الإدارية في إصدارها له ، ورقابة القضاء الإداري لمشروعية المحل إنما هي رقابة داخلية تتعلق بموضوع القرار الإداري ، وعلى هذا الأساس تختلف الرقابة في مشروعية القرار على العناصر القانونية لركن السبب عن الرقابة ل ركن المحل في القرار الإداري ؛ تلك الرقابة التي تقف بلتحقق من مدى صحة استدلال السلطة الإدارية

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1949/4/2 ،أشار إليه د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، 1957 ، ص 496.

(2) د.عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، دار النهضة العربية للنشر ، القاهرة ، 1971، ص 459 و460.

(3) د.ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 183 .

(4) د.ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص 126.

للأساس الذي احتج به القرار دون البحث في موضوع القرار ، وذلك للتحقق من موافقة القرار الإداري لموضوع الأساس الذي استند إليه في إصداره . وإذا كانت الرقابة القضائية لركن المحل تتحقق بفحص موضوعه والتأكد من مدى موافقته للقواعد القانونية التي استند أليها ، فيمكن أن يحدد العيب الذي يشوب ركن المحل في القرار بأنه انتهاك للقرار من حيث ما يخص موضوعه لفكرة تدرج القواعد القانونية والمبني على أساس طبيعتها الموضوعية ، ويتمثل ذلك عندما يتضمن القرار الإداري موضوعا يخالف ما تتضمنه القواعد القانونية من تنظيم للمراكز القانونية الموضوعية (العامة). [1] وتواترت أحكام القضاء الإداري بإطلاق عبارة مخالفة القوانين والأنظمة للإشارة لعيب المحل ودرج الفقه على تسميته بعيب مخالفة القانون . [2] ويرى الباحث أن ركن المحل يجب أن يكون مطابقا للقواعد القانونية السارية عند إصدار القرار ، فمشروعية ترتيب الأثر والناشئ من القرار الإداري الذي يجسد ركن المحل يجب أن يكون مستندا لقواعد قانونية سارية وفي وقت صدوره لهذا تعارضت هذه القواعد القانونية مع المحل نتيجة تغير الظروف القانونية له أو لسبب أخر ، فيصبح القرار الإداري غير مشروع في محله ؛ وذلك لاستحالة تحقق هذا المحل قانونا. ويؤيد الباحث إلى ما سار إليه الفقه بأن عيب السبب هو صورة من صور عيب مخالفة القانون،[3] وهذا ما نجده في الإحكام القضائية ، فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي أن مخالفة القرار الإداري للقانون تؤدي فضلا عن إلغائه إلى قيام مسؤولية السلطة الإدارية في جميع الأحوال أيا كان مصدر المشروعية الذي تمت مخالفته سواء كان قاعدة مكتوبة أم غير مكتوبة ، وسواء كانت هذه المخالفة يسيرة أم جسيمة . [4] وفي فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري حيث جاء فيها " إعمالاً لقاعدة الأثر المباشر لحكم القانون أصبح من الجائز اعتباراً من 1981/9/18 تعيين غير الحاصلين علي الدكتوراه بوظيفة مدرس بالأكاديمية في التخصصات التي يتم في شأنها تنظيم دراسات عليا بشرط أن يكون المرشح حاصلاً على أعلى درجة علمية في التخصص وأن يكون قد مارس العمل الفني فيه لمدة ست سنوات وأسهم فيه بإنتاج فني أو بحث علمي ... ومن ثم فإن قرارات التعيين المنعدمة لتخلف شرط الصلاحية المتمثل في الحصول على الدكتوراه والتي صدرت في ظل قانون رقم(1969/78) لا يمحها الحكم الذي تضمنته المادة(36)من القانون رقم(1981/158)و إلا كان ذلك إعمالاً للقانون علي الوقائع السابقة بأثر رجعي بغير نص يقرره وبالتالي يجب لشغل السيدين في الحالة الماثلة لوظيفة مدرس بالأكاديمية إصدار قرار جديد بذلك على أن يتوافر فيهما الشروط المقررة في الفقرة(2 من المادة 36)رقم 158 /1981. " [5]

---

(1) د.خضر عكوبي يوسف ، مصدر سابق ، ص291.

(2) د.على عبد الفتاح محمد ، الوجيز فى القضاء الإدارى ، دار الجامعة الجديدة للنشر2009، ص353 .

(3) محمود محمد حافظ، القضاء الإدارى فى القانون المصرى والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 660 . شريف أحمد بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2010، ص 146

(4) حكم van clefet Arpe ، جلسة1935/12/6، أشار إليه د .رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ،ط4 ، دار النصر للطباعة المحدودة 2016 ، ص 380.

(5) الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع / 259/في 1981/2/27 ملف رقم 86 / 581/3 منشور على الموقع الالكتروني -www. http://alamiria.laa eg.com/ الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية تاريخ الزيارة 2020/10/28.

فلم يقر مجلس الدولة المصري جواز تصحيح قرار التعيين الصادر في ظل القانون السابق أذا صادف محله صحيح حكم القانون اللاحق أنما اشترطت الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع إصدار قرار جديد بالتعيين بعد استجماع شروط التعيين التي حددها القانون اللاحق أعمالا لقاعدة الأثر المباشر للقانون .

وفي العراق وتطبيقا لما تقدم ورد في احد أحكام المحكمة الإدارية العليا "... ولدى عطف النظر على الحكم وجد انه سبق أن تم منح المدعي علاوات (تعويضية) بموجب التسلسل 1 من الأمر الجامعي المرقم (10569/1/3) في 2009/8/10 وقد استندت جامعة النهرين في ذلك على كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي المرقم (8404) في 2009/4/6 والموجهة إلى جامعة الموصل ، ثم ألغت الوزارة هذا الكتاب بكتابها المرقم (10171) في 2010/4/14 ، ثم شكلت الوزارة لجنة تحقيقية بالموضوع بالأمر الوزاري المرقم (1941) في 2012/6/25 لتحديد المقصر بقيام جامعة النهرين بصرف علاوات تعويضية والتي أوصت بمعاقبة لجنة الترفيع في الجامعة والتأكيد على إلغاء العلاوات التعويضية ، وقد أرسلت توصيات إلى جامعة النهرين لاتخاذ اللازم بموجب الكتاب المرقم (20628) في 2012/12/10 فأصدرت جامعة النهرين الأمرين المطعون فيهما المرقم (13258/1/3) في 2013/10/20 المتضمن إعادة تسكين المدعي وفق استحقاقه بعد حذف العلاوات التعويضية وابتداء من تاريخ منحه العلاوات ، فقدم المدعي دعواه أمام محكمة قضاء الموظفين يطعن فيها بأمر حذف العلاوات التعويضية ، و قضت المحكمة برد الدعوى فيما يتعلق بإلغاء الأمر المطعون فيه وشمول المدعي بقرار مجـــلس الوزراء رقم(81 لسنة 2010) المتعلق بإطفاء المبالغ المترتبة بذمة الموظف جراء خطأ الإدارة عن الفترة السابقة على الصدور القرار ، فطعن المدعي والمدعي عليه بالحكم تمييزا أمام المحكمة الإدارية العليا ، ولدى وضع اضبارة الدعوى موضوع التدقيق التمييزي وجدت المحكمة أنه لا يوجد في القانون ما يسمى ب(العلاوات التعويضية) ولا يوجد سند من القانون لمنح الموظف مثل هذا العلاوة وبالتالي يكون الأمر المطعون فيه صحيح وموافق للقانون ، كما أن قرار مجلس الوزراء رقم(81 لسنة 2010)يسري على المبالغ المصروفة إلى الموظف زيادة على استحقاقه بخطأ الإدارة وهو يسري على حالة المدعي عن الفترة السابقة على صدور القرار ، وحيث أن الحكم المميز قد صدر وفقا لما تقدم فانه يكون صحيحا وموافقا للقانون ، لذا قرر تصديق الحكم المميز ...."[1]

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا ، رقم تميز / 2015/تاريخ الجلسة 2017/1/5، منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة ، 2017 ، ص395 وما بعدها .

ثالثاً- الغاية : الغرض أو الغاية في القرار الإداري هو "النتيجة النهائية التي يستهدف تحقيقها رجل الإدارة ،أو جهة الإدارة من وراء إصدار قرارها ،وبعبارة أخرى فأن الغرض هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها عن طريق الأثر المباشر (المحل) المتولد عن عمله ".[1]

ومن الفقه من يذكر أ ن الغاية من القرار الإداري ، هي الهدف المطلوب تحقيقه بإصدار القرار الإداري. والغاية بهذا المعنى تختلف من النتيجة المباشرة للقرار الإداري ، أو انه الأثر القانوني المترتب عليه، وهو ما يطلق عليه بمحل القرار . فعلى سبيل المثال ليست الغاية من لائحة المرور هي الكف من حريات الإفراد، لينتظم سلوكهم على نحو معين ، بل الغرض هو المحافظة على النظام العام ، وليس الغرض من قرار تعيين احد الأشخاص ه و وضع شخص ما في المركز القانوني الخاص بهذه الوظيفة ، بل غرضه هو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد. [2] ويقصد بالغاية من القرار الإداري هو "الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه ، والغاية عنصر نفسي داخلي لدى من أصدر القرار ".[3] أي أن الغاية هي الهدف الأبعد والأوسع والنهائي للنشاط الإداري وهو تحقيق المصلحة العامة .[4] وبالاستناد إلى هذه الحقيقة القانونية نرى أن الغاية لا تعد عنصرا شخصيا أو ذاتيا ناشئ عن بواعث ونوايا رجل الإدارة المختص بإصدار القرار الإداري ، أنما الغاية عنصر موضوعي يتحقق باستهداف المصلحة العامة فأن حاد عنها كان القرار الإداري معيبا لهذا يتعين على القاضي عند فحص ركن الغاية أو الهدف تقصي العناصر الموضوعية المكونة لهذا الركن باتفاق هدف القرار مع القواعد القانونية المنظمة لعمل السلطة الإدارية [5] ويسمي بعض الفقه هذا الركن أن شابه عيب (بالانحراف بالسلطة) فأن صدور القرار بغاية لا تتفق مع أوجه القانون ومقتضيات المصلحة العامة كان معيبا ومما يعرضه للإلغاء . والسلطة الإدارية في ممارستها لنشاطها ، يجب أن يكون هدفها دائما هو تحقيق المصلحة العامة للمجتمع. فإذا خرجت من هذا الهدف إلى هدف سواء الانتقام أو الكيد أو الصالح الشخصي كان قرارها مشوبا بعيب الانحراف ، أو يطلق عليه بعيب إساءة استعمال السلطة أو التعسف في استعمال السلطة . وهكذا يمكن يعريف عيب الانحراف بأنه " استخدام الإدارة لسلطاتها لغير الغاية التي حددها المشرع ، ويعد القرار سليما إذا كان الغرض منه تحقيق الهدف الذي عينه

---

(1) د علي محمد بدير ، د. مهدي ياسين ، د، عصام عبدالوهاب البرزنجي مبادئ ،أحكام القانون الإداري ،مصدر سابق ،ص 440.

(2) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، 514.

(3) د.مازن ليلو راضي ،القانون الإداري ،مصدر سابق ، ص 229 .

(4) د .ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، مصدر سابق ص 138.

(5)د . خضر عكوبي يوسف ، مصدر سابق ، ص 229.

المشرع ، ولو حقق في نفس الوقت إغراضا أخرى ثانوية ".[1]

ويرى الباحث أن ركن الغاية محدد سلفا بقاعدة قانونية ولا تقوم أي سلطة تقديرية بالنسبة له ، فأن استظهار ما قد يلحق ركن الغاية من عيب الانحراف يكون من واقع الظروف القانونية التي لابست إصدار القرار الإداري ، ولا يجوز مخالفته .

فقد درج القضاء الإداري في فرنسا على استعمال تعبير الانحراف بالسلطة في كثير من أحكامه ومنها ما جاء في تقرير مفوض الدولة البرونير Helbronner (... فهي سلطة كاملة في التقدير لمن خولها بشرط ، أن يمارسها طبقا للقانون والغاية التي أنشئت من اجلها وتخرج ظروف ممارستها من حيث المبدأ عن رقابة القاضي ألا إذا كانت انحرافاً بالسلطة) ،[2] إما في مصر فقد أكد مجلس الدولة المصري على أن تقصي مقاصد مصدر القرار الإداري واستظهار ما قد يلحقه من عيب الانحراف ، يكون من واقع الظروف التي رافقت إصدار القرار الإداري ، ولا عبرة في ذلك بما قد يستجد من ظروف لاحقة ،ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر من انه "يتعين تقصي حقيقة قصد القرار واستنباط هذا القصد في الظروف التي لابست إصداره ، وتبين حدود السلطة التي تملكها في هذا الشأن ،وتوافر أو عدم توافر الشروط اللازمة لإصدار القرار على وجه معين" .[3] كما قضى مجلس الدولة العراقي محكمة القضاء الإداري "بأن عيب إساءة السلطة من العيوب القصدية وقوامه إن يكون لدى الإدارة عند إصدارها قصد إساءة استعمال السلطة والانحراف بها ، ولا وجه للتحدي في مقام إثبات هذا العيب بوقائع جدت بعد صدور القرار المطعون فيه "[4]

ويرى الفقه من أسباب الطعن بالقرار أن يتضمن (إساءة أو تعسف في استعمال السلطة) ولكي يقوم هذا العيب في قرار يجب إن يكون الموظف قد تعمد استخدام اختصاصه لتحقيق إغراض وأهداف أخرى غير الأهداف التي حددها القانون ، أي أن رجل الإدارة قد قام بالعمل بإرادته وبقصد مخالفة الغرض الذي منح

---

(1) د . محمود حلمي ، القرار الإداري ، ط 1 ، 1970، ص 133 و 134.

(2) حسام أوذينة ، الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق ، جامعة محمد بو ضياف بالمسيلة ، الجزائر ، 2016،ص 13 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا ، رقم الطعن 3035 لسنة 29 ق ، جلسة 1985/11/23، أشار إليه إبراهيم سيد احمد ، شريف احمد الطباخ ، الوسيط الإداري ،ط 1، الجزء الثالث ، شركة ناس للنشر ، 2014، ص 324.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري ، الدعوى رقم 129، ، جلسة 1960/2/14 ، أشار إليه محمود حمدي عباس ، مصدر سابق ، ص 89.

الاختصاص لتحقيقه.أما إذا وقعت الإساءة خطأ ومن دون قصد دون أن يتعمد رجل الإدارة اتخاذ القرار لتحقيق هدف غير المصلحة العامة،فأن هذا الخطأ لا يلحق بالقرار الإداري عيب إساءة استخدام الاختصاص أو السلطة. [1]

و قد عمد المشرع العراقي في القانون رقم (17 لسنة 2013) (التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979). في المادة 7/ خامسا ، والتي نصت " يعد من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص مما يأتي :

2- إن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عنها ."

وفي رأي الباحث أن عيب الغاية هو عنصر نفسي أو شخصي لرجل الإدارة لا يتم اللجوء إليه إلا أذا خلا القرار الإداري من باقي العيوب فيتم اللجوء إليه وأن القضاء يعده عيباُ احتياطياً للطعن يلجأ إليه في حالة تعذر القرار لعيب أخر من عيوب الإلغاء ، وان مخالفة القرار لعنصر الغاية يأخذ صورتين أما مخالفة المصلحة العامة ومخالفة تخصيص الأهداف.

---

(1) د.ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، مصدر سابق ، 141.

الفصل الثاني

اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة إزاء القرار الإداري

ذكرنا في الفصل الأول بأن التغير في الظروف القانونية هي بحث اثر تغير القوانين على مشروعية القرارات الإدارية النافذة وفي البدء يقتضي القول أن القرارات يجب أن تكون متفقة مع القانون أي أساسها القانوني عند إصدارها و إن تظل كذلك طول مدة سريانها وإلا فللإدارة إلغاؤها لمخالفتها أهم الأسس التي تقوم عليها الدولة ، وأن الإدارة قد تتنبأ بالتغير الذي يحدث للظروف القانونية على عكس التغير في الظروف الواقعية . وان التغير في الظروف القانونية يحدث على مستوى جميع القواعد القانونية التي تعلو القرار الإداري ،سواء كانت قواعد دستورية أو تشريعات عادية أو أنظمة ، والغالب أن الإدارة لا دخل بإرادتها في تغير الظروف القانونية إلا إن كانت هي المختصة بالاقتراح أو التعديل بالنسبة للقرارات التنظيمية ، علما أن الإدارة قد أصدرت كثيراً من القرارات ؛ وذلك استنادا إلى هذه القواعد القانونية ، حيث إن عمل السلطة الإدارية ملزماً بأن تقوم بإعمالها وأداء مهامها المناط بها لخدمة المواطنين ، وتباشر اختصاصها حسب القانون ، ولكن نتساءل عن ردة فعل الإدارة إزاء التغير الذي يحصل في القوانين فالأصل أنها لا تبقى مكتوفة الأيدي إزاء هذا التغير في الظروف القانونية عملا بمبدأ المشروعية وخدمة للصالح العام ، ولاسيما أن لم يتضمن القانون الجديد مصير الأنظمة والتعليمات والقرارات الفردية التي صدرت استنادا للقانون القديم ، وكما نعلم بأن للإدارة سلطة في القرارات الإدارية الصادرة منها مثل الإلغاء أو السحب أو التعديل ؛ وذلك لضمان اتفاق أعمالها القانونية مع مبدأ المشروعية وتحقيق الصالح العام أمام تغيير الظروف القانونية ولضمان سير عمل المرافق العامة وتقديم خدماتها بشكل مستمر للجمهور. ولبيان أحكام سلطة الإدارة إزاء تغيرات الظروف القانونية سيقسم هذا الفصل إلى مبحثين وكالاتي :

المبحث الأول : اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة في السحب والإلغاء .

المبحث الثاني : اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة في تصحيح وتعديل القرار الإداري .

المبحث الأول

اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة في السحب والإلغاء .

إن التطور المستمر والتغييرات المتسارعة في الواقع الإداري ، يتطلب من الإدارة أن تواكب هذه التغيرات وضرورة تطور نشاطها القانوني المتمثل بالقرارات الإدارية بما يضمن مواكبة التطور وتوافقها مع الصالح العام ؛ وذلك من خلال مراقبة أعمالها وقراراتها لتوافق هذه الظروف القانونية الجديدة مما لها من سلطة سحب أو إلغاء هذه القرارات ، والتي لم تعد بالإمكان مطابقتها لمبدأ المشروعية أو المصلحة العامة بسبب تغير الظروف القانونية التي استندت عليها السلطة الإدارية في إصدار القرارات الإدارية ، ومن السلطة المخولة للجهاز الإداري هي السحب والإلغاء للقرارات الإدارية فكلاهما طريق من طرق انقضاء القرار الإداري . ولابد لنا في البدء أن نميز بين هاتين السلطتين وتوضيح متى تلجأ الإدارة لأي منهما .

فالإلغاء " هو إنهاء للقرار الإداري ، ويصدر قرار الإلغاء أما من الموظف ذاته أو من رئيسه الإداري ويمتد الإلغاء بإثاره للمستقبل فحسب" [1] ، أما سحب القرار الإداري يعني إزالة القوة الإلزامية للقرار الإداري وبأثر رجعي إلى تاريخ صدوره وليس للمستقبل فحسب .، بحيث يعتبر القرار المسحوب كأن لم يكن .[2]

وبهذا يتميز السحب عن الإلغاء بأن السحب يكون له أثر رجعي ، فبصدور قرار سحب القرار الإداري يعد القرار وكأنه لم يصدر ، أما الإلغاء الإداري فيقتصر أثره بالنسبة للمستقبل فقط ولا يمتد أثره للماضي كما هو في السحب . [3]

وعليه لمزيد من التفصيل سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين وكالاتي :

المطلب الأول : تغير الظروف القانونية سبب لسحب الإدارة لقراراتها الإدارية .

المطلب الثاني : تغير الظروف القانونية سبب لإلغاء الإدارة لقراراتها الإدارية .

---

(1) د .ناصر لباد ،الأساس في القانون الإداري ، دار المجد للنشر والتوزيع ، ط 1 ، سطيف الجزائر، ص 196 .

(2) فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، دراسة مقارنة ، الإدارة العامة للطباعة والنشر ، معهد الإدارة العامة الرياض، 2003 . ، ص 289

(3) د . محمود عبد علي حميد الزبيدي ، النظام القانوني لانقضاء الدعوى الإدارية من دون الحكم بالموضوع ، دراسة مقارنة ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، ط1 ، القاهرة ، 2018 ، ص 447 .

المطلب الأول

تغير الظروف القانونية سبب لسحب الإدارة لقراراتها الإدارية

من المسلم به أنه يمكن للإدارة سحب قراراتها المعيبة بعيب عدم المشروعية ، مثل القرارات التي لا تولد حقوقا ، بيد أن تغير الظروف القانونية يثير في الذهن بعض التساؤلات أهمها ، لو كان القرار الإداري مشروعا عند صدوره ثم تغيرت الظروف القانونية فهل يمكن سحبه ؟ وكذا الأمر بالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة التي مضى على صدورها مدة الطعن فاكتسبت مشروعيتها نتيجة تحصنها ضد الطعن ، فلو تغيرت الظروف القانونية التي صدرت في ظلها فهل يمكن سحبها ؟ والأمر الأخير بالنسبة للقرارات التنظيمية أو الفردية التي كانت سببا لصدور قرارات لاحقة أو مرتبطة وتغيرت الظروف القانونية التي كانت سببا لإصدارها فهل يمكن سحبها أم لا ؟ وما اثر ذلك على القرارات الأخرى المرتبطة ؟ ولمزيد من التفصيل سيقسم هذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول : شروط صحة قرار الإدارة الساحب .

الفرع الثاني : اثر تغير الظروف القانونية على إمكانية الإدارة في سحب القرار الإداري

الفرع الأول

شروط صحة قرار الإدارة بالسحب

هناك اختلاف فقهي بشأن سلطة الإدارة في سحب القرار الإداري ، فهنالك من يرى في تعريف السحب أنه مقرون بالسلطة التي أصدرت القرار بصرف النظر عن طبيعة القرار الإداري ، في حين يتجه البعض بأنظاره نحو طبيعة القرار المراد سحبه ومن ثم البحث في السلطة المختصة بذلك . [1]

حيث يتجه بعض الفقه المقارن التقليدي في تعريف السحب بأنه " محو القرار الإداري المعيب بأثر رجعي عن طريق مصدره " [2] ، وبمعنى أخر فأن هذا التعريف ينكر على السلطة الرئاسية حقها في سحب القرارات الإدارية المعيبة والتي تكون قد صدرت عن سلطة إدارية أدنى منها ، إذ قصر التعريف سحب القرار المعيب بالسلطة التي أصدرته ، في حين يتجه الفقه الحديث إلى تعريف سحب القرار الإداري على انه " إعدام للقرار ومحو أثاره بأثر رجعي عن طريق مصدره أو من السلطة الرئاسية ".[3] كما يؤيد ما تقدم بعض الفقه فيعرف سحب القرار الإداري بأنه" السحب هو إلغاء بأثر

---

(1) د . احمد محمد فارس النوايسة ، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، دراسة مقارنة (فرنسا ، مصر ' الأردن) ، الحامد للنشر والطباعة ،ط 1 ،2012 ، ص 68 .

(2) د . سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، 1979، ص 378.

(3) د . حسني درويش ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، مصدر سابق ، ص 294 و 295.

رجـعي"[1] . ويمتـاز هـذا التـعريف بالوضوح والسهولة . بيد أنه لم يبين الجهة المختصة بالسحب ، و يعرفه أخر بأنه "إلغاء القرار بأثر رجعي منذ تاريخ صدوره وبالتالي إلغاء كافة الآثار التي ترتبت على صدوره في الماضي أو التي يمكن إن تترتب مستقبلا على صدوره ".[2] ويعرفه الفقه العراقي أن سحب القرار هو بأنه " إنهاء أثار القرار الإداري بالنسبة للماضي و المستقبل ، أو هو إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي . "[3] غير أن التعريف لم يبين الجهة المختصة بالسحب ، ويبدو أن الفقه قد تسالم على أن ذلك من اختصاص الجهة الإدارية أو الرئاسية ، ويمكننا أن نعرف السحب بأنه " إنهاء آثار القرار الإداري بأثر رجعي إلى يوم صدوره واعتباره كأن لم يكن بقرار إداري يصدر عن السلطة الإدارية المختصة "

وبعد أن بينا معنى سحب القرار الإداري ،يجب إن نبين شروط صحة قرار الإدارة الساحب وشروط سحب القرار الإداري بعد تغير الظروف القانونية، وبناء على ذلكيجب أن يتوفر شرطان جوهريان هما :

1- عدم مشروعية القرار محل السحب :- إن اتضح للإدارة عدم مشروعية أحد قراراتها الإدارية كان لها أو للسلطة الإدارية سحب القرار . فمشروعية القرار الإداري هي صدور القرار مطابقا للقانون ، ويجب إن تتوفر في القرار المشروع جميع العناصر والأركان التي تجعله مشروعا وهي (الشكل ، والاختصاص ، والسبب ، والغاية ، والمحل) فإذا تخلف احد هذه العناصر اتسم القرار بعدم المشروعية [4] وهناك اختلاف فقهي حول إمكانية سحب القرارات الإدارية الفردية المشروعة والسبب هو قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي ، فلو تم سحب القرارات الإدارية المشروعة سترتد أثارها إلى تاريخ صدورها ، واستثنى القضاء الإداري في فرنسا ومصر والعراق سحب القرارات التي لا تولد حقوقا ، أو القرارات الخاصة بمعاقبة الموظفين انضباطيا ؛ وذلك عملا بمبدأ العدالة والإنصاف وذلك لاحتمالية تغير الظروف القانونية متمثلة بتعديل شروط التعيين والتي قد لا تنطبق على الموظف بالمستقبل ،أما بالنسبة للقرارات التي تولد حقوقا فهناك جانب من الفقه يرى إمكانية سحبها على شرط وجود نص تشريعي يسمح بالسحب أو تنازل ذوي الشأن عن القرار وتقديم طلب بهذا الخصوص للإدارة بشرط عدم الإضرار بالآخرين أن كان أثر القرار متعدياً إليهم بوصفهم مستفيدين منه ، أما بالنسبة للقرارات التنظيمية فهناك من يرى عدم جواز سحبها؛وذلك لكونها قواعد عامة تطبق على الوقائع اللاحقة لصدور القرار

---

(1) د . طعيمة الجرف, القانون الإداري ,مكتبة القاهرة الحديثة 1971,ص 555.

(2) د . احمد حافظ نجم ،القانون الإداري ، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الجزء 2، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع ، 1981، القاهرة ، ص 44.

(3) د . شاب توما ، القانون الإداري – الجزء الثاني ، دار الطباعة والنشر الأهلية ،1980، بغداد ، ص 410 .

(4)عبد الحميد عبد المهدي ، اثر تغير الوقائع في مشروعية القرار الإداري ، رسالة ماجستير كلية القانون جامعة بغداد 1995، ص 10 .

دون السابقة . وهناك جانب من الفقه يرى إمكانية سحبها ؛ لكونها لا تكسب حقوقاً لأحد .[1] والباحث يؤيد بأنه القرارات الإدارية لا يمكن سحبها ، لأنها قواعد عامة تطبق في المستقبل. وقد اهتم العديد من الفقهاء ، بفكرة تغير الظروف القانونية وأثرها في مشروعية القرارات الإدارية الصادرة ، وما تضمنته تقارير مفوضي مجلس الدولة الفرنسي ، فيما يخص الظروف القانونية اللاحقة على إصدار القرار الإداري فهي ليست قاعدة عامة على اثر مشروعية القرارات الإدارية ، إذ يجب النظر دائما إلى الظروف القانونية والأوضاع التي كانت قائمة وقت صدور القرار الإداري [2] ، وأن العبرة في ذلك هل كان القرار مشروعا أم غير مشروع وقت صدوره ، وأحكام القضاء الإداري تؤكد انه في الحكم على مشروعية القرارات يتعين الرجوع إلى الأساس القانوني الذي صدر القرار استنادا له وإلى الظروف التي لابسته ، وتحقيقه للصالح العام وذلك في وقت صدوره فقط ، ومع ذلك ، ورغم أن القضاء والإدارة طبقا هذا المبدأ وخاصة في القرارات الفردية ، إلا أن ما تقدم لا يعد قاعدة مطلقة ، فما تقدم لا يلغي اثر تغير الظروف القانونية على القرار الإداري وبالتحديد على استمرار مشروعيته في المستقبل[3] ، وهي تترك السؤال مفتوحا هل أن تغير الظروف القانونية يسلب القرار مشروعيته على الأقل بالنسبة للمستقبل؟ ومن الثابت أن مشروعية القرار الإداري بعد تغير الظروف القانونية تختلف حسب نوع القرار ، سواء كان هذا القرار فرديا أم تنظيميا ، وهذا ما سيتضح لنا لاحقا .

2 - إن يكون سحب القرار الإداري خلال الميعاد المقرر قانونا للطعن بالإلغاء [4]:

إن ميعاد الرجوع في القرارات الإدارية هو مدى زمني تمارسه السلطة الإدارية في إنهاء قراراتها الإدارية ، وذلك عند اكتشافها عدم مشروعية القرار الصادر من قبلها ، حيث يتحقق العلم الإداري بالقرار منذ لحظة صدوره ويجب الالتزام به من هذا التاريخ بالنسبة لها ، أما الغير والمخاطبين فمن لحظة العلم بالقرار. [5]

وهنا يطرح السؤال متى يبدأ سريان ميعاد السحب عند تغير الظروف القانونية للقرار الإداري ؟ فهنـــاك جانـــب من الفقه يرى إلـــى أن تغيـــرت الظروف القانونـــية التي أدت إلى صدور القرار

---

(1) ينظر د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المصدر السابق ، ص 470 ، د ماجد راغب الحلو ،القانون الإداري، المصدر السابق ، ص 549 ، د ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، ص 216 و 217.

(2) د . محمد ماهر أبو العينين ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي ،الكتاب الثاني ، مصدر سابق ، ص 173 و 174.

(3) د . احمد إسماعيل ، اثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 12.

(4) د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، مصدر سابق، ص 422 .

(5) د . أرحيم سليمان الكبيسي ، حرية الإدارة في سحب قراراتها ، مصدر سابق ، ص382 .

الإداري غير المشروع أو اختلف مسلك القضاء ، الذي صدر القرار الإداري استنادا له فيكون بذلك غير مشروع ، ويجوز لصاحب الشأن الطعن بالقرار الإداري خلال فترة الطعن التالية لصدور التشريع الجديد ، أو من خلال تاريخ العلم اليقيني لصاحب المصلحة باختلاف المسلك القضائي في التغير . [1] ومن السهولة تحديد بداية تغير الظروف القانونية ؛ وذلك لأن هذا التغير مرتبط بتغير أنظمة أو قانون جديد أو تعديل قانون وكما معروف يتم في تواريخ معلنة ومحددة لسريان القانون الجديد . [2] و أن سريان ميعاد السحب هو نفس ميعاد الطعن أمام القضاء ، وبالنسبة للقرارات الفردية يتحقق ذلك بعلم صاحب الشأن ، وبالنسبة للقرارات التنظيمية يبدأ السريان من تاريخ النشر ، وأخيرا يكون عن طريق العلم اليقيني لأصحاب الشأن بالنسبة لجميع القرارات. [3]

ولابد لنا أن نبين ميعاد السحب في القضاء الإداري في كل من القضاء الفرنسي والمصري والعراقي :

أ – ميعاد السحب في فرنسا :

إن ميعاد السحب في فرنسا هي أربعة أشهر وذلك بموجب قانون(العلاقة بين الإدارة والإفراد) في المادة (243/3) منة لسنة 2010 ، [4]. وكما ذكرنا سابقا بأن مرسوم 1983/11/28 سمح للأفراد بالطعن بالقرارات التنظيمية غير المشروعة ؛ بسبب تغير الظروف القانونية دون التقيد بميعاد الطعن .

ب - ميعاد السحب في مصر :

حددت المادة(24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم(47 لسنة 1972) مدة الميعاد " ميعاد رفع الدعوى إمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري ..."

---

(1) د . عبد الغني بسيوني ، القضاء الإداري ، مصدر سابق، ص 223.

(2) د. ناهد احمد احمد فرحات ، اثر تغير الظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات الإدارية وتطبيقاتها العملية ،مصدر سابق ، ص 172 .

(3) ميثاق قحطان حامد ، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري ، دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والعراقي ، رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط ، 2015 ، ص 84.

(4) د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، دار المسلة للنشر ، بغداد ، 2019، ص276.

فقد حملت أحكام المحكمة الإدارية العليا أشارات واضحة بأن ميعاد الرجوع يكون من تاريخ صدور القرار الإداري " حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وتصحيح الأوضاع المخالفة للقانون - هذا الحق مرهون بأن تنشط الإدارة في ممارسته خلال الميعاد المقرر للطعن القضائي وذلك لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة تتمثل في استقرار المراكز القانونية التي تتولد عن هذه القرارات ..."[1] وفي حكم أخر لها والصادر بتاريخ 1984/4/28 والمتضمن " أذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقا ، فأن هذا القرار يجب أن يستقر بعد انقضاء فترة زمنية معينة ، بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح ، وعلى ذلك لا يجوز سحب مثل هذه القرارات المعيبة ألا خلال ستين يوما من تاريخ صدورها. " [2]

ج- ميعاد السحب في العراق :

إن ميعاد سحب القرار في مجلس الدولة العراقي يختلف عما هو عليه عند القضاء الفرنسي والمصري فهو لم يحدد بدء مدة الطعن اعتبارا من إصدار القرار ، فقد أشارت المادة (7 - سابعا - ب) من التعديل الخامس رقم(17 لسنة 2013) لقانون مجلس الدولة رقم(65 لسنة 1979) المعدل انه " عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) ستين يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكما ....) ففي قرار لمحكمة القضاء الإداري جاء فيه " للإدارة سحب قرارها خلال مدة مناسبة من صدوره أذا كان هناك عيبا في القرار " [3] . فلم يحدد مجلس الدولة مدة محددة للإدارة لسحب قراراتها غير المشروعة ، فجاز سحب القرار خلال مدة مناسبة . وندعو المشرع العراقي إلى أن يحذو حذو المشرع الفرنسي والمصري في تحديد بدء احتساب ميعاد سحب القرارات الإدارية من قبل الإدارة من تاريخ إصدار القرار أذا كان القرار تنظيميا أو من إعلان القرار أذا كان القرار الإداري فرديا .

وفي رأي الباحث بالإضافة إلى ضوابط الإدارة لسحب قراراتها الإدارية نتيجة تغير الظروف القانونية يجب إن يكون التغير في الظروف القانونية حقيقيا ومؤثرا تأثيرا مباشرا في القرار الإداري لكي تتمكن الإدارة من سحب قراراتها والتي أصبحت غير مشروعة ، وهذا لا يشكل إي عقبة ؛ وذلك لكون التغير

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا ،الطعن رقم 941 جلسة 1991/12/1، منشور على الموقع الالكتروني www. Laweg.net بوابة مصر للقانون والقضاء ، تاريخ الزيارة 2020/6/9

(2) حكم محكمة القضاء الإداري رقم الدعوى 3691 لسنة 38ق جلسة 1984/4/28 أشار إليه د . أرحيم سليمان الكبيسي ، حرية الإدارة في سحب قراراتها مصدر سابق، ص 388.

(3) قرار محكمة القضاء الإداري رقم ، 2005/14 تاريخ 2005/6/15 ، أشار أليه د . مازن راضي ليلو ، القضاء الإداري ، المؤسسة الحديثة للكتابة ، لبنان ، ط 1 ، 2013 ، ص 226 .

في الظروف القانونية واضح ومعلوم ومحدد تاريخ سريانه .

الفرع الثاني

اثر تغير الظروف القانونية على إمكانية الإدارة في سحب القرار الإداري

إن من حق الإدارة بل إنّة من الواجب عليها سحب قراراتها الإدارية متى ثبت بأنها مخالفة للقانون ؛ وذلك تصحيحا للأوضاع .[1] ويترتب على قرار السحب آثار منها آثار ايجابية ومنها آثار سلبية ، فالآثار الايجابية وتسمى أيضا بالآثار البناءة وتعني إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار أو الآثار الايجابية للسحب على مراكز الآخرين التي ستتحسن بسبب إنهاء آثار قرار إداري بأثر رجعي وهذا يعني أن السحب يترتب عليه زوال القرار ليس فقط بأثر رجعي بل يمتد أثرة إلى المستقبل وكأن القرار لم يولد . أما الآثار السلبية أو ما يطلق عليها بالآثار الهادمة هي محو القرار الإداري بأثر رجعي وكأنه لم يكن .

ولكن السؤال هنا هل أن تغير الظروف القانونية ممكن خلال الفترة التي تعقب صدور القرار وقبل انتهاء مدة الطعن ؟

كما اشرنا أن التغير في الظروف القانونية هي دائما ما يمكن التنبؤ بها ومعرفة تاريخ صدورها وسريانها وهذا عكس ما نجده في الظروف الواقعية التي لا يمكن التنبؤ بحدوثها أو تاريخ تغيرها . فلربما قد يحدث هذا التغير في الظروف القانونية بعد صدور القرار الإداري وقبل مدة انتهاء الطعن .

ولمزيد من التفصيل سنبحث اثر تغير الظروف القانونية وسلطة الإدارة في سحب القرارات الفردية والقرارات التنظيمية .

أولا – اثر تغير الظروف القانونية في سحب القرارات التنظيمية :

القرارات التنظيمية وتعد في حقيقتها تشريع بجانب التشريع البرلماني لكن هناك اختلاف من حيث جهة صدوره فهو يصدر عن الإدارة ، وهذه القرارات على أنواع فمنها ما يقتضيه السير العادي للإدارة مثل الأنظمة التنظيمية والأنظمة التنفيذية وأنظمة الضبط أو ما تسمى أنظمة البوليس ،وهناك قرارات تنظيمية تتطلب ظروفاً استثنائية كالأنظمة التفويضية وأنظمة الضرورة ،[2] وتجدر الإشارة إلى أن جانب

---

(1) د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الأسس العامة للقرارات الإدارية ،مصدر سابق ، ص269.

(2) د . سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة ، 1986 ، ص 579 .

كبير من الفقه قد اتفق على أن الإدارة لا يجوز لها أن تسحب القرارات التنظيمية بأثر رجعي ، متى ما صدرت هذه القرارات سليمة حيث يرى جانب من الفقه أنه لا يجوز سحب القرار التنظيمي ؛ كونه يضع قواعد عامة ويؤسس لمراكز تنظيمية وموضوعية كما أنها توضع لتطبق في المستقبل [1] ، وبالرغم من هذا أجاز بعض الفقهاء سحب القرارات التنظيمية ، حيث يرى البعض أنه بالإمكان أن يتم سحب القرار التنظيمي ولو كان مشروعا ؛ كونه لا يولد أو ينتج مراكز شخصية أو ذاتية ولا تنتج عنه حقوق مكتسبة ، [2] ولكن الباحث لا يتفق مع ما تقدم فتنفيذ القرار التنظيمي بقرارات فردية من شأنه أن يكسب الإفراد الحقوق المكتسبة وسحب القرار التنظيمي سيؤثر على القرارات الفردية الصادرة بناءً عليه .

وفي أحكام مجلس الدولة الفرنسي والتي بينت باستحالة الرجوع في القرارات التنظيمية المشروعة متى صدرت سليمة حتى لو كانت غير ملائمة وان حدث تعديل للقرار فان التعديل يكون ذا اثر مستقبلي .[3]

إذ ورد في حكم لمجلس الدولة الفرنسي "إن القرار اللائحي لمحافظ Tarn الصادر في 1906/12/5 والخاص بمنح عطلة أسبوعية بعد ظهر يوم أحد ويوم كامل كل خمسة عشر يوماً للمحلات التجارية الواقعة في المدينة ، وهذا القرار لا يمكن الرجوع فيه دون نص قانوني يخول ذلك وبما أن المحافظ رجع في قراره أعلاه بتاريخ 1911/2/11 فان قرار الرجوع هذا جدير بالإلغاء ، وإذا حصل هنالك تعديل أو استبدال للقرار اللائحي فلن يكون إلا إذ اثر في المستقبل "[4]، وفي مصر فأن حكم المحكمة الإدارية العليا جاء فيه " لا يسوغ في مقام الحكم على مشروعية القرار وسلامته جعل اثر الظروف اللاحقة المستجدة ينعطف على الماضي لأبطال قرار صدر صحيحا أو تصحيح قرار صدر باطلا في حينه"[5] ومن الحكم أعلاه نجد أن في حالة تغير الظروف القانونية فأن أثرها على القرارات الإدارية التنظيمية يكون على المستقبل دون رجوع أثرها للماضي ، وفي العراق فأن احد الباحثين يرى باقتصار اثر تغير الظروف القانونية على القرارات التنظيمية بإلغاء أثرها في المستقبل فقط دون رجوع أثرها على الماضي

---

(1) د . ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 547.، د . مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 262 .

(2) د .طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 423. د .علي محمد بدير، د. ياسين السلامي ،د .عصام عبد الوهاب البرزنجي مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مصدر سابق ص ، ص 462.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قض ية (Clinet Autres) في 1956/11/9 وقضية (Haberstroh) في 1964/2/14 أشار إليهما د. أرحيم سليمان الكبيسي : حرية الإدارة في سحب قراراتها ، مصدر سابق ، ص 112.

(4) ينظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Dames dol et laurent في 1919/fev/28) منشور في ، إحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، مصدر سابق،ص 187.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ، الطعن 556لسنة 7 ق ، جلسة 1962/11/10. منشور على الموقع الالكتروني http://www.laweg.net/ بوابة مصر للقانون والقضاء ، تاريخ الزيارة 2020/6/14.

،وبالتالي أن القرارات التنظيمية لا تخضع للسحب نتيجة تغير الظروف القانونية ، بل يقتصر أثرها على الإلغاء في المستقبل. [1] وفي رأي الباحث لا يجوز سحب القرار التنظيمي ؛ لكونه اعتداء على القاعدة العامة التي تنص بأن الأنظمة وضعت لتطبق في المستقبل فقط ، إلا إذا كان تغير الظروف القانونية (القانون الجديد) قد نص على خلاف ذلك ،كما لو نص على سريان أحكامه بأثر رجعي ،فتنسحب على القرارات التنظيمية السارية التي يجوز سحبها وبأثر رجعي نزولاً عند الإرادة التشريعية كما في قوانين العدالة كقانون المفصولين السياسيين في العراق رقم (24) لسنة 2005.

ثانيا – اثر تغير الظروف القانونية في سحب القرارات الفردية : هنا يجب أن نفرق بين القرارات الفردية التي ولدت حقوقا وبين القرارات التي لم تولد حقوقاً مكتسبة للأفراد ، فبالنسبة للقرارات الفردية أن القاعدة المسلم في كل من فرنسا ومصر والعراق لا يجوز التعرض أو سحب القرارات الفردية ، بعد انقضاء مدة الطعن وأن قاعدة عدم سحب القرارات الإدارية الفردية المشروعة أذا ما ولدت حقوقا للأفراد ، لا تجري على إطلاقها فقد أجاز القضاء الإداري على سحب القرارات الإدارية الفردية المشروعة التي ولدت حقوقا في حالات معينة :

1 - استناد السحب لنص تشريعي.

2 - طلب الفرد المستفيد من القرار سحبه ورغم هذا لا يجوز سحب القرار إذا كان يولد حقا مكتسبا للطرف الأخر . [2]

أما القضاء في فرنسا ومصر فقد أجاز في بعض أحكامه سحب أنواع محددة من قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة بحق الموظفين ؛ وذلك على اعتبار أن هذه القرارات الجزائية لا تولد حقوقا للأفراد ، فقد لوحظ أنه بعد انقضاء موعد السحب قد تتغير شروط التعيين في الظروف القانونية الجديدة ، مما قد يتعذر إرجاع الموظف المفصول ، فقد أجاز القضاء سحب قرار الفصل من دون التقيد بميعاد الطعن ، شرط إن لا تكون الإدارة قد عينت شخصاً أخر بمكان الموظف المفصول تعيينا صحيحا لأنه يعتبر من الحقوق المكتسبة . [3] فقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه " لئن كان الأصل في السحب أو الرجوع في القرارات الإدارية لا يقع أيهما إعمالا لسلطة تقديرية أو لاعتبارات الملائمة ، إلا إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على جواز إعادة النظر في قرارات الفصل من الخدمة سواء اعتبر قرار الفصل صحيحا أو غير صحيح فسحبه جائز لاعتبارات إنسانية تقوم على العدالة والشفقة ..." [4] ، وفي

---

(1)د.محمود عبدعلي الزبيدي ،مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص126.

(2) د . ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 217 .

(3) د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 424 و425.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري ، رقم 472 جلسة 1953/1/7 ، منشور على الموقع الالكتروني. www. Site.eastlaws.com ، تاريخ الزيارة 2020/7/16.

حكم مجلس الدولة الفرنسي " أن الإدارة ملزمة بإعادة الموظف الذي حكم بإلغاء قرار فصله إلى ذات وظيفته السابقة أو وظيفة مماثلة ..." [1] وأكد أيضا مجلس الدولة الفرنسي على انه لا يجوز سحب قرار انشأ حقوقا للأفراد إلا أذا:

1_ أجاز القانون ذلك .

2- تنفيذ لحكم قضائي بالإلغاء.

3- طلب صاحب الشأن ، ولكن شرط إلا يضع نفسه في مركز أدنى ولا يمس حقوق الأفراد الآخرين .[2]

وفي حالة أذا كان التغير في الظروف القانونية وصدور القانون أو النظام أو التعليمات الجديدة متضمنة النص على سريانها بأثر رجعي :-

فان كان هنالك قرارات فردية (سواء كانت قرارات فردية أنتجت حقوق مكتسبة للأفراد أم لم تكسب الإفراد حقاً) وكانت مستندة لقانون أو نظام وألغت أساسها القانوني و بأثر رجعي ،ويكون هذا القرار غير مطابق لإحكام القانون ولا مطابق لمبدأ المشروعية منذ صدوره ، وبالتالي غير مشروع منذ لحظة صدوره فلابد من السحب الإداري وبأثر رجعي كما لو صدر قانون يتضمن تعديل السن التقاعدي للموظفين برفع هذا السن إلى(65) سنة مثلاً ، ونص هذا القانون الجديد على تطبيقه بأثر رجعي عندها على الإدارة أن تسحب جميع القرارات المتضمنة إحالة الموظفين على التقاعد دون سن(65) وتعيدهم فوراً إلى الخدمة .[3]

إما بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية غير المشروعة المنشئة للحقوق ، فيحق للإدارة سحب هذه القرارات وتكون هذه السلطة مقيدة بميعاد ، فا أذا انقضى الميعاد استحال على الإدارة سحب القرار الفردي .وأصبح للأفراد حقا مكتسبا من القرار الإداري ، وأن أي أخلال بقرار لاحق يعتبر مخالفا لقانون وعلة ذلك هي : أولا – ضرورة التوافق بين استقرار المراكز القانونية التي نتجت عن هذا القرار وعن سلطة الإدارة في أصلاح ما حصل من مخالفة للقانون في قراراتها التي أصدرتها .

---

(1)حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Ministre de l' Education national cl dell Robdeau 1967/11/10، أشار إليه د . حسني درويش ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، المصدر السابق ، ص 330.

(2) ينظر حكم مجلس الدولة الفرنسي قضية Ministre de l'interieur ضد Gay جلسة 1974/7/23 منشور على قاعدة التشريعات الفرنسية https://www.legifrance.gouv.fr / تاريخ الزيارة 2020/7/18.

(3) د . علاء إبراهيم محمود، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري ، دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص 203.

ثانيا – وجوب مراعاة السياق بين الميعاد الذي يجوز فيه للإدارة سحب قرارها ، وبين إلغاء القرار الإداري عن طريق القضاء ؛ وذلك لاستقرار المراكز القانونية . [1]

وترتيبا على ذلك يمكن أن نلخص أهم أثار تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة في سحب القرار وهي :

1- إن القرار الإداري الذي جرى سحبه من قبل الإدارة نتيجة تغير الظروف القانونية يكون بأثر رجعي وكأنه لم يولد مطلقا ولا يرتب أي آثار قانونية ، شرط أن يتم سحبه في الميعاد المحدد للطعن . أو أن تنص التشريعات أو القوانين الجديدة على سريانها بأثر رجعي.

2 – لا يجوز سحب القرارات التنظيمية عند تغير الظروف القانونية بل يقتصر على إلغائها مستقبلا وهذا محل خلاف عند الفقه كما بيناه ، ولم نجد أحكاماً قضائية في العراق ولا في القضاء المقارن بسحب القرارات التنظيمية نتيجة تغير الظروف بعد فوات مدة الطعن .

3- لا يجوز سحب القرارات الفردية بعد تغير الظروف القانونية أذا ولدت حقوقا مكتسبة للأفراد ، بعد فوات مدة الطعن ؛ وذلك لاستقرار الأوضاع القانونية ، وفي هذه الحالة يكون اختصاص الإدارة مقيد ، ويجوز سحب القرارات الفردية أذا لم تولد حقوقا مكتسبة للأفراد . شرط أن لا يكون للقانون الجديد أثرا رجعيا .[2] ولكن هناك عدة نظريات ظهرت في الفقه الفرنسي والمصري على تغليب مبدأ المشروعية والمصلحة العامة على مبدأ استقرار الأوضاع القانونية ، فيما لو أصبحت هذه القرارات الفردية ذات الحقوق المكتسبة مخالفة للقانون نتيجة تغير الظروف القانونية ومنها :

أ- نظرية احترام مبدأ المشروعية: نادى بها جانب من الفقه الفرنسي فعلى الإدارة الالتزام بمبدأ المشروعية و تغليب مبدأ المشروعية إذ حدث تعارض بينها وبين القرارات الفردية المرتبة للحقوق المكتسبة ؛ فينبغي تغليب المشروعية ؛ وذلك لكون السحب هو جزاء مخالفة القرار الأول للقانون ، وللإدارة حق الرجوع في قراراتها وتصحيح أخطائها القانونية التي تحدث وليس لأحد الاعتراض على ذلك.[3]

---

(1) د . شريف احمد يوسف بعلوشة ، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، دراسة تحليلية مقارنة ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة 2017، ص 379 .

(2) د . احمد إسماعيل ، اثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 23.

(3) د . حسني درويش ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، مصدر سابق ، ص 306، أشار إلى رأي العميد ديجي، Dugui,(leon) Trait'e de dorit constilutionnel T3 ered p .783 ، وأشار إلى رأي الأستاذ دي لوبادير ، illegalite de lacte p 339Leretrait del'acteirregulier est tonsidere comme une verilable de L'

ب- نظرية المصلحة العامة : نادى بها جانب من الفقه الفرنسي والمصري أن المصلحة العامة تقتضي تصحيح الإعمال التي أصبحت غير مشروعة دون التقيد بوقت أو ميعاد للطعن .[1]

وفي رأي الباحث يجب على القضاء الموازنة مابين الحقوق المكتسبة والمشروعية فيما لو تغيرت الظروف القانونية ، وذلك من خلال سحب القرارات الفردية المنتجة للحقوق المكتسبة وتعويض صاحب الشأن إذا ما كان القرار أصبح غير مشروع بصورة جسيمة ، والإبقاء على القرار المنتج للحقوق حتى لو كان مخالفاً للوضع القانوني الجديد أن كانت المخالفة يمكن التسامح معها بوصفها لا تعد انتهاك للقانون الجديد .

4- نستنتج إن قرار سحب القرار الإداري والذي أصبح غير مشروع نتيجة تغير الظروف القانونية يؤدي إلى إنهاء إي خصومة مستقبلا مابين الأفراد والإدارة ؛ وذلك نتيجة لعدم وجود دعوى أمام القضاء .

---

(1) د . حسني درويش ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، مصدر سابق ، ص 304، أشار إلى رأي العميد فيديل نقلا عن Vedal (g) cours administratife . paris . 1963 . p 190. ، المستشار عبدة محرم سحب القرارات الإدارية الفردية ،مجلة مجلس الدولة 1950السنة الاولى ، ص 112.

المطلب الثاني

اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة بالإلغاء

للإدارة سلطة أخرى في مواجهة تغير الظروف القانونية للقرارات الإدارية عن طريق إلغائها لآثارها القانونية بالنسبة للمستقبل ، مع بقاء الآثار القانونية للقرار في الماضي وذلك تماشيا مع الظروف القانونية والتي تتطلبها المصلحة العامة مع الحفاظ على الأمن القانوني .ولبيان أحكام اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة بالإلغاء سيقسم هذا المطلب إلى فرعين وكالاتي :

الفرع الأول - ضوابط صحة قرار الإدارة الملغى .

الفرع الثاني – اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة بإلغاء القرار الإداري .

الفرع الأول

ضوابط صحة قرار الإدارة الملغى

والمقصود بالإلغاء الإداري للقرار "إنهاء القوة القانونية للقرار بالنسبة للمستقبل بقرارإداري أي بعمل إداري يصدر عن السلطة المختصة ويترتب علىإلغاء القرار بهذا التحديد تجريده من قوته القانونية بحيث يصبح غير منتج لأي اثر قانوني من تاريخ إلغائه" [1] ويعرفه جانب من الفقه العراقي "إنهاء أثار القرار الإداري مع بقائها بالنسبة للماضي قبل صدور قرار الإلغاء " . [2] ويمكننا أن نعرف الإلغاء الإداري بأنه " إنهاء آثار القرار للمستقبل دون المساس بما ترتب علية في الماضي نتيجة تغير الظروف التي كانت سبباً لصدوره ." إن السبب الرئيسي والأساسي لإلغاء القرار الإداري
هو تغير الظروف القانونية التي كانت قائمة وقت صدور القرار ، و أيضا
يلغى القرار الإداري إذا تبين للإدارة بأنه مخالف للقانون ؛ بسبب تغير القوانين

---

(1) د . محمد فؤاد المهنا ، القانون الإداري المصري والمقارن ، ج 1، مطبعة نصر ، 1958 ، ص 637.

(2) ،د . علي محمد بدير ، د. ياسين السلامي ،د .عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 464 .

فأصبح هذا القرار مخالفا لها . [1] ويرى أحد الفقهاء العراقيين أن تغير الظروف القانونية يؤدي إلى إلغاء القرارات الإدارية ولكن بشروط وهي :

1- وجوب أن يقدم الطلب من ذوي المصلحة لإلغاء القرار الإداري والإدارة تمتلك سلطة إلغاء القرار الإداري فيما لو تغيرت الظروف القانونية التي أدت إلى اتخاذه .

2- يجب إن يكون التغير في الظروف القانونية حقيقيا. [2]

وأن الإدارة بوسعها إلغاء قراراتها الإدارية أذا ما ثبت حصول تغير في الظروف القانونية بحيث لا يمكن أن تستقيم الأمور مع حصول التغير بعبارة أخرى وجوب إعادة النظر بالقرارات الإدارية النافذة[3] ، إلا أننا لا نتفق مع الرأي المتقدم ؛ لكون الإدارة قد تقدم بلا طلب من صاحب الشأن على تعديل أو إلغاء القرارات النافذة بسبب حصول تغير في الظروف المحيطة بالمرفق العام توجب مسايرة تلك القرارات لأوضاع المرفق العام .

ولإلغاء القرار الإداري هناك شروط وضوابط ومنها :

1- تغير الظروف القانونية التي دعت إلى إصدار القرار والتي تعد سببا لإعادة النظر بالقرار الإداري . إن القرار الصادر تنفيذا لقانون معين فمن الطبيعي أن ينتهي هذا القرار بزوال القانون أو إلغائه ما لم ينص القانون على غير ذلك . [4] أو للإدارة إلغاء قراراتها أذا ما صدر تشريع جديد ، فسيكون القرار الإداري الذي صدر في كنف التشريع القديم السابق مخالف للتشريع الجديد ، ويكون بوسع الإدارة إنهاء هذا القرار بصورة طبيعية عن طريق الإلغاء وإصدار قرار أداري أخر يتوافق مع التشريع الجديد . [5] ونستنتج أنه للإدارة سلطة في إنهاء قراراتها الإدارية عن طريق إلغائها بمجرد تغير الظروف العامة القانونية وليست الخاصة وتعني الظروف العامة وهي القوانين غير المباشرة التي لها صلة بنشاط الإدارة ، كقانون بيع وإيجار أموال الدولة على سبيل المثال أو قانون الصحة العامة أو قانون إدارة البلديات وغيرها .

---

(1) د . محمود حلمي ، القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص 335.

(2) د . ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص 250.

(3) د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الأسس العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 277 .

(4) د . مازن راضي ليلو ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 258.

(5) د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الأسس العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 277 .

أما تغير الظروف الخاصة للقرار وهي القوانين التي استندت إليها الإدارة في إصدار قراراتها استناداً مباشراً، ففي هذه الحالة نجد الإدارة ملزمة أن تعيد النظر بالقرارات الإدارية بما يتفق مع حكم القانون .

2- إن السلطة التي تملك حق إلغاء القرار الإداري هي نفسها السلطة الإدارية التي أصدرته ، أو السلطة الرئاسية لها ، ما لم ينص المشرع على منح اختصاص الإلغاء إلى سلطة أخرى ؛[1] مع ضرورة مراعاة التدرج في السلم الإداري فالقرار الصادر من سلطة أعلى لا يلغى من سلطة أدنى منها ،[2] فالأصل أن المختص بإلغاء القرار هو نفس العضو الإداري الذي قام بإصدار القرار أو رئيسه الإداري أحيانا، وان يكون بنفس الشروط المقررة لإصدار القرار الإداري نفسه وبنفس أداة الإصدار ، ولكن المشرع يخالف هذا المبدأ كثيرا وفي الأخص القرارات الفردية أو يشترط شروطاً شكلية في الإلغاء تختلف عن الشروط في الإصدار ، فمثلا تختلف شروط وشكلية التعيين عن شروط وشكلية إلغاء التعيين ، أو فيما يخص الشروط الموضوعية فهي تختلف بين الإصدار والإلغاء لأن الغرض والسبب مختلفان لكل منهما ، فيعتبران قراران مستقلان ، [3] ومن الضروري أن يتخذ القرار نفس شكل وإجراءات القرار الأصلي فإذا كان القرار الأصلي كتابيا يجب أن يكون قرار الإلغاء كتابيا أيضا ولا يجب إن يكون شفويا .[4]

3 –يكون الإلغاء بقرار إداري والذي يتضمن إلغاء القرار السابق وانتهاء وجوده ، ويكون الإلغاء من التاريخ الذي يحدده قرار الإلغاء ، فإذا لم يحدد تاريخ الإلغاء فأن تاريخ الإلغاء سيكون حال صدور القرار الملغي ونشره وإعلانه . [5]

4- إن كان الإلغاء بناءً على طلب من ذوي الشأن فيشترط أن تتحقق في مقدم الطلب المصلحة الشخصية المباشرة.

5- إلغاء القرارات الإدارية يجب أن يكون مسببا لمعرفة حقيقة وجه التغير التي دعت إلى إلغاء القرار الإداري ، وقد لا تلتزم الإدارة بذكر السبب إلا إذا ألزمها المشرع بذلك ، وقد يكون التسبيب غير

---

(1) د . مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 259.

(2) د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الأسس العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 278 .

(3) د . محمد ماهر أبو العينين ،ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي ، الكتاب الثالث ، 2007، ص 682 .

(4) د . مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، مصدر أعلاه ، ص 259.

(5) د . ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 219 .

ضروري أذا كان إلغاء القرار الإداري بناء على تشريع جديد لكون المشرع دائما هدفه تحقيق المصلحة العامة ، وأيضا يكون التسبيب غير ضرورياً في أحوال السرعة والاستعجال على أن تقوم الإدارة بتوضيح الأسباب ولو بشكل مختصر للمخاطبين كأصل عام ليعلموا السبب وراء موقفها .[1]

الفرع الثاني

أثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة بإلغاء القرار الإداري

كقاعدة عامة أن للإدارة سلطة في إلغاء قراراتها الإدارية وذلك يتم بطريقتين :

أ- الإلغاء الطبيعي : ويجوز للإدارة فيها إلغاء قراراتها الإدارية التنظيمية والفردية خلال مدة الطعن .

ب-الإلغاء بواسطة القرار المضاد:ويصدر ليلغي القرارات الفردية المنشئة للحقوق المكتسبة بعد انقضاء مدة الطعن .

وتختلف سلطة الإدارة في إلغاء القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية نتيجة تغير الظروف القانونية فللإدارة حرية واسعة في إلغاء القرارات التنظيمية ، أما القرارات الفردية فأن الأمر يختلف في ما إذ كانت تولد حقوقاً أو لا تولد حقوقا . وهذا ما سنوضحه على فقرتين:-

أولا – سلطة الإدارة في إلغاء القرارات التنظيمية نتيجة تغير الظروف القانونية :

كقاعدة عامة أن مشروعية القرارات التنظيمية تبحث ليس فقط في ظل القواعد القانونية التي صدرت استنادا لها ، بل أيضا تبحث في ظل القواعد القانونية الجديدة ، وأن القرارات التنظيمية لا تثير أي صعوبة ففي جميع الحالات ينتهي مفعول القرارات التنظيمية بانتهاء أو زوال أساسها القانوني وهنا يتم الإلغاء تلقائيا دون حاجة تدخل الإدارة ، [2] وكقاعدة عامة تستطيع الإدارة إلغاء قراراتها التنظيمية في أي وقت ؛ وذلك لان القرار التنظيمي ينشئ مراكز موضوعية عامة ، و تستطيع الإدارة في أي وقت أن تلغي قراراتها التنظيمية متى اقتضت المصلحة العامة [3] ؛ ذلك لكونها لا تنشأ حقوقا فردية أو مراكز ذاتية فأن طبقت بقرارات فردية ودعت الضرورة إلغائها فمن الممكن أن تنفصل القرارات الفردية عنها لتبقى إن كانت قد رتبت حقوق مكتسبة للأفراد،وقد انتهى الاجتهاد في فرنسا إلى أنه أن كان القانون الجديد

---

(1) د . محمد ماهر أبو العينين ،ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي ، الكتاب الثالث ، مصدر سابق ، ص 688 و 689.

(2) عبد الحميد عبد المهدي ، اثر تغير الوقائع في مشروعية القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص 123 .

(3) د . ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق ، ص 220.

الصادر يتعارض مع القرار التنظيمي فيفقد الأخير بذلك أساسه القانوني ، أما أذا كان القانون الجديد الصادر لا يتعارض مع الأنظمة فلا مجال للنظر بإلغاء القرار التنظيمي . [1] وهذا ما نجده في مرسوم (1025 -83 في 1983/11/28) الذي اشرنا إليه سابقا وفقا للمادة الثالثة ، بأن السلطة الإدارية المختصة تلتزم بإلغاء القرار التنظيمي غير المشروع بمجرد أن يقدم إليها طلب الإلغاء والذي يجب أن يقدم من قبل ذوي المصلحة ، وتنص المادة الثالثة من مرسوم 1983 " تلتزم الجهة المختصة أذا قدم إليها طلب يستهدف إلغاء لائحة غير مشروعة بالاستجابة له ، سواء كانت هذه اللائحة غير مشروعة من تاريخ توقيعها أم نشأ عدم المشروعية من ظروف قانون أو واقع لاحقة على هذا التاريخ ." بالنظر إلى أن السلطة المختصة ، التي رفع إليها طلب يهدف إلى إلغاء لائحة غير قانونية ، ملزمة بالإشارة إليه ، إما أن هذه اللائحة كانت غير قانونية من تاريخ توقيعها ، أو أن عدم ال مشروعية ينتج بحكم الواقع أو الظروف القانونية اللاحقة حتى ذلك التاريخ باعتبار أن السيدة Dupuy طلبت في 1991/11/8 من وزير المقاطعات والأقاليم ما وراء البحار إلغاء أحكام المادتين 33 و 51 من المرسوم الصادر في 3 تموز 1897 وتعميم وزير الاقتصاد والمالية والميزانية بتاريخ28 تشرين الثاني1984 .أن هذا الطلب لم يتم الرد عليه صراحة ؛ وذلك لأنَّ وزير المقاطعات والأقاليم لها وراء البحار غير مختص بالبت في الطلب المقدم إليه ، فمن مسؤوليته إحالته إلى رئيس الوزراء ووزير الاقتصاد والمالية والميزانية المختصين بمعرفته ، وجاء حكم المحكمة " حول شرعية قرار رفض المادتين (33 و 51) من المرسوم الصادر في 3 تموز 1897: بالنظر إلى أن المادتين(33 و 51) من المرسوم الصادر في 3 تموز 1897 اللتين تحددان الشروط التي بموجبها يحق للمسؤول المعيل في إقليم ما وراء البحار ، بصفته رب الأسرة ، بدفع تكاليف عبور زوجته وأطفاله ، لها تأثير على الأسرة بحصرها على الذكور فقط من موظفي الخدمة المدنية وذلك بتمتعهم ببعض المزايا المنصوص عليها في هذا المرسوم ؛ وبالنظر إلى أن المادة (2)من قانون 4 حزيران 1970 حلت محل أحكام المادة 213 من القانون المدني التي تنص على أن "الزوج هو رأس الأسرة" ، وهي الأحكام التي بموجبها "يضمن الزوجان بشكل مشترك التوجيه المعنوي والهادي للعائلة "؛ أن هذا التعديل التشريعي يعني بالضرورة أن المزايا الممنوحة للمسؤولين الذكور المعينين في إقليم ما وراء البحار فيما يتعلق بزوجاتهم وأطفالهم يجب أن تُمنح أيضًا للموظفات فيما يتعلق بأزواجهن وأطفالهن ؛ وبالتالي ، فإن المادتين(33 و 51)من المرسوم الصادر في 3 تموز 1897 ، فيما يتعلق بالاحتفاظ بالموظفين العموميين الذكور المزايا المنصوص عليها في هذا المرسوم ، تشوبها عدم المشروعية"[2] وفي حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث

---

(1) عبد الحميد عبد المهدي ، اثر تغير الوقائع في مشروعية القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص 50 .

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Dupuy بتاريخ 1993/7/28، منشور على الموقع الالكتروني ، قاعدة التشريعات الفرنسية www. legifrance.gouv.fr. تاريخ الزيارة 2021/5/3.

انتهت إلى القول أن وورد في حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية أنه "اللوائح التنفيذية تستمد وجودها وقوتها من القانون الذي يصدر تنفيذا لأحكامه ، فإذا ما الغي هذا القانون ولم ينص القانون اللاحق على بقاء اللوائح التنفيذية الصادرة تنفيذا للقانون السابق قائمة ومعمولا بها إلى أن تعدل أو تلغى طبقا للقانون الجديد ، فأن ذلك يستتبع حتما وبالضرورة اعتبار اللوائح السابقة ملغاة دون أن يحل محلها شيء لأنها تنبثق عن القانون ويتوقف مصيرها عليه وجودا أو عدما ."[1] وفي العراق فقد درج المشرع العراقي عند إصدار القوانين الجديدة أن يضمنها نص في نهاية القانون يقضي بالإبقاء على الأنظمة و التعليمات التي صدرت بموجب القانون القديم الملغي نافذة لحين ما يحل محلها أو يلغى. ففي قانون المرور العراقي رقم(8 لسنة 2019)، تنص المادة(49) منه على (يلغى أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم 86 لسنة2004 قانون المرور ، وتبقى الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه نافذة لحين صدور ما يحل محلها أو يلغيها.)[2] والباحث يؤيد ما سار عليه المشرع العراقي بإبقاء الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجب القوانين القديمة نافذة لحين إصدار قرارات تنظيمية جديدة من قبل الإدارة ؛ وذلك لمنع الارتباك ورفع الحيرة عن الموظفين ، بشرط أن تقوم الإدارة بإصدار أنظمة وتعليمات جديدة بعيدة عن الاستعجال أو التأخير لتسلك السلوك الصحيح لتكون متلائمة مع القانون والظروف الجديدة .

ثانيا – سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الفردية نتيجة تغير الظروف القانونية :

يجب أن نميز بين القرارات الفردية التي تولد حقوقا مكتسبة للأفراد وبين القرارات الفردية التي لا تولد حقوقا للأفراد بعد تغير الظروف القانونية .

1- القرارات الفردية التي تولد حقوقا مكتسبة للأفراد :

إن القاعدة المسلم بها ، بأن القرارات الإدارية الفردية متى صدرت سليمة ورتبت مراكز قانونية خاصة وحقوق شخصية فإنهُ لا يمكن المساس بها إلا في الأحوال التي يسمح القانون بها .[3] فالقرارات الفردية لا يمكن أن تبقى جامدة فهذا يتنافى مع مقتضيات حسن الإدارة و طبيعة الحياة ، فيمكن أن تنتهي القرارات نهاية طبيعية وذلك من خلال تنفيذ القرار الإداري ، أو انقضاء الأجل المحدد لنفاذ القرار ، أو تحقق الشرط الفاسخ أو تخلف الشرط الواقف ، أو الهلاك المادي لمحل موضوع القرار الإداري ، أو

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الطعن رقم لسنة 7 ق، جلسة 1966/12/17، أشار إليه د . نعيم عطية وحسن الفكهاني ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، مبادئ المحكمة الإدارية وفتاوى الجمعية العمومية منذ 1946 وحتى 1985 ، الدار العربية للموسوعات ، القاهرة ' 1987 ، ج 19 ، ص 411 .

(2) نشر في جريدة الوقائع رقم 4550 في 2019/8/5.

(3) د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارا ت الإدارية ، مصدر سابق ، ص 478 .

موت المستفيد من القرار الذي فيه شخصية المستفيد محل اعتبار . [1] وفي رأي الباحث قد يصدر التشريع الجديد ومن شأنه أن يتسبب بإلغاء إما فورا أو بأثر رجعي ، ولكن يثار سؤال حول الحق المكتسب الناشئ عن القرار وهل يجوز الاحتجاج به لمنع التعرض للقرار الإداري بالإلغاء؟

يعرفه الفقه الحق المكتسب بأنه " هو المانع من سحب وإلغاء القرار الإداري لكونه يتعلق بالحفاظ على المركز الذي أوجده القرار الإداري ، والأثر الذي أحدثه " [2] ، وحين نتكلم عن الحقوق المكتسبة نحن نعني القرارات التي ترتب مثل هذه الأوضاع القانونية ومن شأنها أن تمنع الإدارة من المساس بالقرارات الفردية ، ومبدأ احترام الحقوق المكتسبة هو " وجوب احترام الآثار التي أنتجتها القرارات الإدارية الصحيحة وعدم التعرض لها ، إلا طبقا للأشكال والشروط الموضوعة لذلك ." [3] ويعرفه احد الباحثين العراقيين "بأنه ذلك المركز القانوني الذاتي (الشخصي) الناشئ عن قرار إداري فردي نهائي ومؤثرً سواء كان القرار صحيحا أم معيبا شريطة أن يكتسب الحصانة بفوات مواعيد الطعن بالإلغاء . وبناء على ما تقدم يكون الحق المكتسب نهائيا وغير قابل للإلغاء ولا يصح المساس به إلا استثناءً ضمن شروط محددة على رأسها تغير الظروف القانونية .[4]

وقد اقر مجلس الدولة الفرنسي في احد أحكامه الحق المكتسب بأن القرار الإداري المنتج للحق المكتسب هو القرار الفردي دون القرار التنظيمي ، في حين لا يوجد الحق المكتسب إلا بوجود تصرف قانوني إداري صدر وفقا للقانون والذي يختص بمركز معين متعلق بحالة فردية . [5] وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا في مصر بعدم المساس بالحقوق المكتسبة و جاء بأحد أحكامها " ... ذلك أن القرار الذي تزعم الإدارة صدوره ، أن كان قد صدر فأنه لا ينتج أثره إلا من تاريخ صدوره أخذا بقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية إذ الأصل هو حظر المساس بالحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية التي تمت وتكاملت إلا بقانون ..."[6] ،وقد سار القضاء الإداري العراقي على نهج القضاء الفرنسي والمصري بعدم المساس بالحقوق المكتسبة حيث انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه " ... لاحظت المحكمة الإدارية العليا بأن

---

(1) د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارا ت الإدارية ، مصدر سابق ، ص 486 و 487.

(2)-Batrick Auvert : la nation de droit acquis en droit administratif francais , cette , revue ,P.D.P ,1985, P54. منشور على موقع www.google.books.com.

(3) د . عبد القادر خليل ، نظرية سحب القرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 314.

(4) د. علاء إبراهيم محمود ، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص8.

(5) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Ministre de Equipment K ، تاريخ الجلسة 1977/3/4 ، منشور على الموقع الالكتروني ، قاعدة التشريعات الفرنسية www. legifrance.gouv.fr.

(6) حكم المحكمة الإدارية العليا ، رقم الطعن 799 لسنة 22 ق ، تاريخ الجلسة 1984/6/23 ، منشور على الموقع الالكتروني ، www. Laweg.net بوابة مصر للقانون والقضاء .تاريخ الزيارة 2020/11/15.

الأمر المطعون به لم يتضمن سبب إلغاء تعيين المدعي ، ولا يجوز قانونا إلغاء تعيين الموظف بعد مباشرته بالوظيفة ؛ لأنه اكتسب مركزاً قانونياً لا يجوز المساس به إلا بالطرق التي رسمها القانون في إنهاء الخدمة ، وليس من بينها الإلغاء الجماعي لأوامر تعيين الموظفين المباشرين في الوظيفة ، لذا يكون الأمر المطعون به غير صحيح ..."[1] ، وفي حكم لمحكمة قضاء الموظفين " وحيث إن القرار المشروع الذي يرتب حق مكتسب لا يجوز إلغاءه أو سحبه " [2]

وفي حكم لمحكمة قضاء الموظفين حول إلغاء الأمر الإداري الخاص بترقيته إلى درجة أعلى حيث جاء فيه " وجد أن المدعي حاصل على شهادة بكالوريوس آداب في اللغة العربية ، وأن العنوان الوظيفي المرفع إليه يتطلب حصول على شهادة جامعية أولية في الاختصاصات الإدارية ذات العلاقة بطبيعة العمل ، وحيث أن المدعي تم تثبيته في دائرة الشخص الثالث بموجب الأمر الوزاري (...) في 2011/5/16 بعنوان (م . ملاحظ) بموجب شهادة بكالوريوس آداب في اللغة العربية الحاصل عليها قبل التعيين ويكون بذلك قد أكتسب حقا مكتسبا في التدرج في العناوين الإدارية ، ... لذا قرر إلزام الشخص الثالث (رئيس دعاوي هيأة الملكية) بإلغاء الأمر ..."[3].

وأن استقرار القرار الفردي يرتبط بأنه قد ولد حقوقا للأفراد أو مراكز شخصية لهم ، فيعتبر هذا الاستقرار هو الضامن الوحيد الذي يتمسك به ذوو المصلحة ، ولكن ليست كل ميزة تمكن الأفراد بأن يستمدوها من أي قرار إداري تعطي للقرار صفة الثبات ، وتكون عائقا للإدارة من إلغائه بل يشترط إن تكون هذه الميزة مباشرة ؛ ولان كثير من المزايا تأتي بصفة غير مباشرة . [4] ويرى أحد الفقه المصري بأنه ليس هناك معيار محدد وقاطع لتحديد القرارات الإدارية التي تولد مراكز شخصية أو حقوقا للأفراد التي تقيد حرية الإدارة في إلغائها ، لكن الأصل في القرارات الفردية التي تولد حقا بالمعنى الواسع واستقرارها بمجرد صدورها ، [5] وأيضا حاول مجلس الدولة الفرنسي أن يصنع معاييراً للتمييز بين القرارات التي تنشأ حقوق والقرارات التي لا تنشأ حقوق للأفراد ، ألا إنه لم يكن في أمكانه وضع معيار عام يستطيع أن يحكم بمقتضاه ، فاستقر رأي مجلس الدولة الفرنسي بإظهار الطابع المنشئ للحقوق أو غير منشئ للحقوق للقرار الإداري المطعون فيه كل على حدة. [6] والقاعدة المستقرة فقهيا وقضائيا هي

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 377/قضاء موظفين / 2016 تاريخ الجلسة 2016/1/11 ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2016 . ص 335.

(2)حكم محكمة القضاء الإداري رقم 3041 / 2019 تاريخ 2019/8/28 ، غير منشور

(3) حكم محكمة قضاء الموظفين ، رقم 2019/1231 جلسة 2019/4/21 ، غير منشور .

(4) د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارا ت الإدارية ، مصدر سابق ، ص 480 .

(5) د . سليمان محمد الطماوي ، ، مصدر أعلاه ، ص 481 .

(6)دعاء عبد المنعم شفيق ، نظرية تغير الظروف وأثرها على مشروعية القرارات الإدارية ، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة ، المجلد 98 ، العدد 488 ، 2007 ، ص 240.

تغير الظروف القانونية التي هي سبب في إصدار القرار الإداري الفردي المنشئ لحقوق الأفراد لا يؤثر على مشروعيته بالنسبة للمستقبل ، ولان مشروعية القرارات الفردية تعمل وتبحث على أساس الأحكام القانونية لا تغير من مشروعية القرارات الفردية التي تولد حقوقا ويجب إن يستمر تطبيقها ، وان مشروعية القواعد القانونية تقدر في وقت اتخاذها ، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري " يجب التفرقة بين المراكز القانونية العامة والمراكز القانونية الذاتية فبينما يجوز تغير الأولى عند تغير القواعد القانونية المعمول بها عند إصدارها ، يترتب على ذلك بقاء هذه القرارات الفردية قائمة ومنتجة للآثار القانونية ولا يجوز إلغاء هذه القرارات إلا في الحدود المقررة قانونا وهذا هو تطبيق لمبدأ احترام الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية للأفراد ،[1] وفي مصر، فقد سارت على نهج فرنسا بأن تغير الظروف أي وقت بحيث يسري عليها القانون أو القرار التنظيمي الجديد فأنه لا يجوز المساس بالثانية إلا بقانون ينص فيه على ذلك بنص خاص ؛ لأنه وأن كانت علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين و اللوائح فمركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون أن يكون له الحق في أن يعامل دائما بالتنظيم القديم إلا أنه إذا كان الموظف قد اكتسب بتطبيق التنظيم القديم في حقه مركزا قانونيا ذاتيا فانه لا يجوز المساس به ، إذ هذا لا يجوز إلا بقانون ينص صراحة على سريانه بأثر رجعي ."[2]

وفي العراق قد سار على نهج مصر وفرنسا بعدم التعرض ، للقرارات الفردية التي تنشأ حقوقا ومن أمثله ذلك تذهب المحكمة الإدارية العليا العراقية في احد أحكامها إلى القول ".... إن المدعي يطعن بالأمر الإداري الصادر بالعدد (....) المتضمن تغيير العنوان الوظيفي من محقق قضائي إلى معاون قضائي بناءً على مقتضيات المصلحة العامة ، ولاحظت المحكمة أن المدعي كان يعمل محققاً قضائياً في محكمة أحوال البداءة في بعقوبة وقدم طلباً بتأريخ 2012/5/21 إلى المدعى عليه /إضافة إلى وظيفته يطلب فيه نقله إلى محكمة بداءة بني سعد ، وبناءً على ذلك اصدر المدعى عليه الأمر الإداري المطعون فيه (....) المتضمن نقله إلى محكمة بداءة بني سعد وحيث أن العنوان الوظيفي للموظف لا يجوز المساس به ولا يجوز التذرع بمقتضيات المصلحة العامة للمساس بحقوق كانت قد اكتسبت في ظل أوضاع قانونية سليمة ، كما أن القول بان عمله لا يتناسب مع عنوانه الوظيفي هو الأخر لا يصلح سبباً للمساس بتلك الحقوق..."[3].

وهذا لا يعني أن القرارات الفردية ذات الحقوق المكتسبة تبقى جامدة ولا تستطيع الإدارة إلغاءها بعد

---

(1)دعاء عبد المنعم شفيق ، نظرية تغير الظروف وأثرها على مشروعية القرارات الإدارية ،المصدر سابق،ص 241 و 242.

(2) الحكم الصادر في الدعوى رقم 374 لسنة 6 قضائية ، جلسة 1953/2/18 ، مجموعة السنة 7 ، ص 513 . أشار إليه محمود حمدي عباس ، القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف. ص 271.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا العراقية رقم الاضبارة (234/انضباط/ تمييز/2013 في 2013/9/26) غير منشور .

انقضاء مدة الطعن إذ ما تغيرت الظروف القانونية لها ، وكما بينا أنه لا يمكن المساس بالقرارات الفردية ذات الحقوق المنشئة إلا بالحالات التي يسمح بها القانون ، فقد منح المشرع الإدارة اختصاص مقيد في إنهاء القرارات الإدارية ذات الحقوق المكتسبة عن طريق القرار المضاد ويعرف على أنه " إلغاء أو تعديل القرار السليم الذي انشأ حقوقا أو مزايا لمصلحة فرد من الإفراد وهذا الإلغاء لا يكون إلا بقرار من نوع جديد يسمى القرار المضاد وفقا للشروط والإجراءات التي نص عليها القانون " [1] وهذا يتم وفق شروط خاصة :

1- تغير الظروف القانونية كتغير التشريع الذي استند إليه القرار الإداري .

2- تغير الظروف الواقعية الذي استند إليه القرار الإداري.

3- تنازل صاحب الشأن عن الحقوق التي ولدها القرار الإداري.

4-إن ينظم المشرع طريقه إلغاء القرارات الإدارية وأسباب إلغائها ، فعلى سبيل المثال القانون الذي ينهي العلاقة الوظيفية للموظف مثل بلوغه سن التقاعد أو الاستقالة أو المرض أو غيرها. [2] وفي تطبيقات بإلغاء القرار الفردي المنشأ للحقوق المكتسبة نتيجة تغير الظروف القانونية بواسطة القرار المضاد ، ففي حكم لقضاء مجلس الدولة في قضية labonne والتي تخلص وقائعها ففي عام 1960 صدر قرار من وزير الصحة الفرنسي المتضمن تعيين موقف في إحدى الوظائف في وزارة الصحة والتي كانت شاغرة ، وأن وزارة الصحة قد ألغيت في التعديلات الوزارية وحل محلها وزارة الشؤون الاجتماعية ، وفي عام 1968 قد صدر قرار بإلغاء هذه الوظيفة من قبل الوزير الجديد، وهو وزير الشؤون الاجتماعية فالاختصاص معقود للوزير الجديد ، وذهب مجلس الدولة الفرنسي بأنه لا يعد انتهاكا لقاعدة تقابل الاختصاصات بل هو تطبيق سليم للقاعدة بأن يكون الاختصاص بإصدار القرار المضاد للسلطة الجديدة [3] وأكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر عندما ذهبت إلى أن "القرار الصادر بتعيين وكيل جامعة في ظل نظام قانوني معين ، يجوز إنهاءه عن طريق وكيل جديد في ظل النظام الجديد." [4] أي من خلال قرار مضاد وفي تعليق لجانب من الفقه المصري على هذا الحكم بأنه أجاز إنهاء القرار الإداري الخاص بتعيين وكيل الجامعة والذي صدر صحيحا في ظل نظام قانوني معين ، وذلك عن طريق إصدار قرار مضاد بتعيين وكيل جامعة جديد حسب النظام الجديد الذي اقتضاه التشريع جديد والذي صدر عقب القرار.[5] أما القضاء الإداري العراقي فيمكن القول أنه تبنى اتجاهات القضاء الفرنسي والمصري بإلغاء

---

(1) د . ثروت بدوي ، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية ، 1970 ، ص 122.

(2) عبد الحميد عبد المهدي ، اثر تغير الوقائع في مشروعية القرار الإداري ، مصدر سابق ، 106.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (la bonne) 8/8/1969أشار إليه د . حسني درويش ، نهاية القرار الإداري الكتاب الرابع ، مصدر سابق ، ص 358 .

(4) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1949/4/2 ،أشار إلية د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 496.

(5)د.حمدي ياسين عكاشة،القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري،منشأة المعارف الإسكندرية ، 1987،ص328.

القرارات الفردية ذات الحقوق المكتسبة نتيجة تغير الظروف القانونية من خلال القرار المضاد . فبصدور التشريع الجديد (قانون الهيأة العليا للمساءلة والعدالة رقم 10 لسنة 2008) فالمادة(6)تضمنت على إنهاء الحالة الوظيفية بحق المنتمين في صفوف حزب البعث المنحل والأجهزة القمعية وإحالتهم للتقاعد ، باستثناء المشمولين بالفقرة(4 من المادة 6) من القانون المذكور أنفا التي نصت على عدم استحقاقهم إي رواتب تقاعدية . فكان يتم أحالتهم إلى التقاعد بقرار من الهيأة العليا للمساءلة والعدالة ، لكونها الجهة المختصة بذلك . ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا حيث جاء بأنه " المميز يعترض على الأمر الوزاري المرقم (....) الصادر من المدعى عليه إضافة إلى وظيفته والمتضمن إنهاء خدمات عدد من الموظفين ، بضمنهم المدعي (المميز) بالتسلسل(1) والمنسوب إلى شركة توزيع المنتجات النفطية ،التابعة إلى المميز عليه لشمولهم بقانون المساءلة والعدالة رقم(10) لسنة 2008 ، وحيث أن الأمر الوزاري أنفاً قد استند في إنهاء خدمة المدعي (المميز) على مذكرة اللجنة المحلية للمساءلة والعدالة المرقمة (.....) ، دون أن يستند إلى الأمر الوزاري المذكور إلى قرار الهيأة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة في إنهاء خدمة المدعي (المميز) من الوظيفة ،كونها الجهة المختصة في إنهاء خدمة الموظفين المشمولين بأحكام المادة (6)من قانون المساءلة والعدالة رقم(10 لسنة 2008) ...."[1] والباحث يتفق عن تطبيق القرار المضاد بإنهاء القرارات الفردية ذات الحقوق المكتسبة الفردية للأفراد ، إذ كان بقاء هذه القرارات يضر بالمصلحة العامة مع التعويض المناسب لمن ألغيت حقوقهم نتيجة إلغاء القرار الإداري .

2- القرارات الفردية التي لا تولد حقوقا مكتسبة للأفراد :

وسع الفقه والقضاء نطاق الإلغاء لتشمل القرارات الفردية التي لا تولد حقوقا ؛ وذلك لأنها لا تنشا مراكز قانونية ، وهذه القرارات التي تستطيع الإدارة إلغاءها في أي وقت تشاء دون التقيد بميعاد ؛ لأنها لا تولد حقوقا مكتسبة للأفراد ولان الإلغاء يجرد آثار هذه القرارات في المستقبل ، ولكن إلغاء هذه القرارات السليمة لدواعي المصلحة يحددها القانون ، ومن هذه القرارات :

أ – القرارات الوقتية : "وهي القرارات التي لا تنشا حقوقا بالمعنى القانوني لتعلقها بأوضاع مؤقتة ولو لم ينص على سريانها لمدة معينة ، ومن ذلك القرارات الصادرة بمنح تراخيص مؤقتة أو الصادرة بإعارة خدمات موظف ." [2]

---

(1)) ينظر حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (سابقا) وحلت محلها المحكمة الإدارية العليا حاليا، رقم (653 / انضباط/ تمييز 2010 في 2010/11/22) منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2010 ،ص407 .

(2) د . مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 260 و 261. وتعني الإعارة قيام الموظف هو قيام الموظف بإعمال خارج الجهة التي الإدارية التي يعمل فيها وتفرغه بصورة كاملة لها مع خضوعه للقواعد المطبقة على هذه الوظيفة ، وتتحمل الجهة المعار إليها راتب الموظف مع احتفاظ ببعض حقوقه لدى الجهة المعار منها . ينظر د . نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2003 ، ص 82، وينظر حسين حمودي المهدوي ، شرح أحكام الوظيفة العامة المنشأة العامة للنشر والتوزيع ، طرابلس ، 1986 ، ص 83.

ب – القرارات الولائية : وهي القرارات التي ترتب للأفراد وتعترف لهم برخص على سبيل التسامح ، ومن ثم لا يجوز للإفراد أن يطالب باستمرارها ؛ لكون طبيعتها مؤقتة وغير دائمية ويجوز للإدارة في إي وقت إلغاؤها إذا وجدت ما يستدعي ذلك ، مثل التصريح المؤقت بالإقامة للأجنبي . [1].

ج – القرارات غير التنفيذية : هي قرارات تصدر بقصد التمهيد لإصدار قرار إداري معين مثل قرار صادر بسحب اليد لموظف ؛ تمهيدا للتحقيق الإداري مع استنادا للمواد 16 ، 17 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل. وهذه القرارات دائما تحتاج إلى تصديق من السلطة الرئاسية ، وهذه القرارات يمكن الرجوع عنها قبل التصديق . [2]

د – القرارات السلبية : هو امتناع الإدارة عن إصدار القرارات كان من الواجب عليها إصداره طبقا للقانون لذا يكون هو داخلا بالاختصاص المقيد للإدارة وليس التقديري .[3] فسكوت الإدارة عن الإفصاح عن إرادتها بشكل صريح فيعتبر قراراً سلبياً بالرفض ، وهذا القرار بطبعه لا يرتب أي مزايا أو حقوق للأفراد ويجوز للإدارة أن تلغيه في أي وقت ومثال ذلك رفض الإدارة منح رخصة لأحد الأفراد لمزاولة مهنة . في ضوء ما تقدم فأن لنظرية تغير الظروف القانونية اثر على شرعية القرارات التنظيمية والفردية حتى لو كانت ذات حقوق مكتسبة التي عالجها المشرع عن طريق القرار المضاد ، والتي تكون سببها الأساسي هي المصلحة العامة التي تحدث عن طريق تغير التشريعات أو بإصدار تشريعات جديدة ، فلا يمكن أن تبقى هذه القرارات جامدة دون إي تغير فهذا ينافي طبيعة عمل الإدارة ، والباحث يميل بتحديد سلطة الإدارة وجعلها محصورة في حالة ضرورة قصوى لإلغاء هذه القرارات ، و تقرير التعويض المناسب لأصحاب الشأن عما حصل لهم من ضرر.

المبحث الثاني

اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة في تصحيح و تعديل القرار الإداري

أوضحنا سابقا أن للإدارة سلطة عند تغير ظروف القانونية للقرار الإداري في سحب وإلغاء القرارات الإدارية ،وكما هو معروف فان الإدارة لها حق إصدار القرارات الإدارية لضمان سير المرافق العامة خدمه للصالح العام، ولكن يجب على هذه القرارات أن تتماشى مع المشروعية ، فقد يحدث إن الإدارة

---

(1) . د .علي محمد بدير ، د. ياسين السلامي ،د .عصام عبد الوهاب البرزنجي مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مصدر سابق ص ، ص 466.

(2) د . سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 485.

(3) د . صلاح جبير البصيصي ، النظرية العامة للقرار الإداري السلبي ، دراسة مقارنة ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، ط 1 ، 2017 ، ص 18 .

تصدر قراراتها وبعد مضي فترة يتغير الأساس القانوني ومن ضمن سلطة الإدارة في مواجهات هذه الظروف هو تعديل وتصحيح القرار ولكن يجب عليها أن توازن بين الحقوق والمصالح العامة و الحقوق والمصالح الخاصة، والحفاظ على الحقوق المكتسبة للإفراد .سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين وكالاتي:

المطلب الأول/ اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة في التصحيح الإداري للقرار

المطلب الثاني/ أثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة بتعديل القرار إدارياً

المطلب الأول

اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة في التصحيح الإداري للقرار

إن من مقتضيات المصلحة العامة أن تبادر الإدارة إلى تصحيح إعمالها المخالفة للأوضاع القانونية المعيبة بأحد عيوب المشروعية ، فأن المشرع قد منح للسلطة الإدارية حق تصحيح قراراتها الإدارية ؛ وذلك لتصحيح أوجه عدم المشروعية أو عدم الملائمة التي تكتنف قراراتها الإدارية ، ومن ضمنها تغير الظروف القانونية للقرار الإداري ، لمزيد من التفصيل و بيان أحكام اثر تغير الظروف القانونية على سلطة الإدارة في التصحيح سنقسم هذا المطلب إلى فرعين وكالاتي :

الفرع الأول – سلطة الإدارة في التصحيح.

الفرع الثاني - آثار تصحيح الإداري للقرار.

الفرع الأول

سلطة الإدارة في التصحيح

يعرف التصحيح بأنه (تطهير القرار الإداري من العيب أو العيوب التي تعتريه) [1] ،وفي رأي الباحث أن التعريف أعلاه لم يذكر الجهة المختصة ليتسنى معرفة نوع التصحيح والأسلوب المتبع في ذلك ، ويعرفه أحد الفقهاء بأنه (تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون) [2] ، و الباحث لا يتفق مع التعريف ؛

---

(1) د . عادل طالب الطبطبائي ، هل يجوز التصحيح التشريعي للقرار الإداري المخالف للدستور ، مقال منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، السنة 23 ، العدد 4 ، 1997، ،ص 291 .

(2) د . حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 267.

لكونه لم يحدد الجهة التي تختص بالتصحيح ،وعرفه احدهم بأنه (قيام الإدارة بتصحيح عدم المشروعية التي لحقت بالقرار الإداري بعد اتخاذه.) [1] ويعرفه احدهم بأنه " بأنه إصدار الإدارة قراراً إدارياً تضفي به الصفة الشرعية على تصرفاتها فتصلح ما شابها من إهدار للقواعد القانونية" [2] وفي رأي الباحث يتفق مع التعريف لكونه حدد الجهة التي تقوم بالتصحيح وسبب التصحيح. ويمكن أن نعرف التصحيح بأنه قيام السلطة الإدارية المختصة بإزالة العيوب التي اعترت القرار الإداري سواءَ منها التي رافقته منذ صدوره ، أو التي علقت به بعد ذلك نتيجة تغير الظروف القانونية أو الواقعية .

فلو أصدرت الإدارة قرارا إداريا غير مشروع وأرادت الإدارة الاحتفاظ به من تاريخ صدوره ، فهل يجوز للإدارة تصحيحه ؟ فالحقيقة أن جواز تصحيح القرارات الإدارية من قبل الإدارة على أن يسري القرار الجديد من تاريخ صدوره ولا ينسحب إلى تاريخ صدور القرار المعيب ؛ وذلك لأنه يعتبر هدر لقواعد المشروعية ، فالإدارة لا يمكن أن تمس قواعد المشروعية في قراراتها الإدارية إلا إذ احترمت القواعد المشروعية من شكل واختصاص ومحل ...الخ ، وكقاعدة عامة أن الرجعية محرمة . [3] يقتصر اثر التصحيح للقرارات الإدارية من قبل الإدارة إلى المستقبل فقط ويرجع ذلك للأسباب :

1- إن أقرار التصرفات المعيبة أو أجازتها ، تعد في نطاق القانون الخاص سلطة يملكها من شرع البطلان لمصلحته ،أما في القانون العام فيعد البطلان من النظام العام ، والقرار الباطل لا يملك احد إقراره ، أو إجازته بأثر رجعي وإلا كان ذلك إهدار السلطة السلف واعتداء على اختصاصاته المقررة قانونا .

2- أقرار التصرفات المعيبة والتي تصدر من هيأة غير مختصة يعتبر إنابة لاحقة ، وهي غير جائزة في القانون العام.

3- يعد التصحيح بأثر رجعي اعتداء على قواعد الاختصاص ، فلا يمكن أن تخلق أثارا في الماضي إلا بمقتضى نص تشريعي يخولها ذلك . [4]

و الباحث يتفق مع ما تقدم في أن قرار التصحيح ما هو إلا قرار جديد ، وليس له أثر رجعي ؛ وذلك لأن الرجعية وهو العدوان على مبدأ عدم سريان القرارات الإدارية بأثر رجعي ، وأيضا أن الرجعية هي عدوان على الحقوق المكتسبة الناشئة من القرار الإداري . وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري على إن

---

(1) د . اشرف عبد الفتاح أبو المجد ، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشاة المعارف ، 2005 ص369.

(2) د. مصطفى كيرة : نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964 ، ص307.

(3) د . محمد ماهر ابو العينين ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية ، الكتاب الثاني ، مصدر سابق ، ص 219.

(4) د ، سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 415.

يكون التصحيح خلال مدة معقولة حيث جاء فيه " أن المدعي تم ترقيته من الدرجة الخامسة إلى الدرجة الرابعة بخطأ من الموظفة التي احتسبت له شهادة إعدادية الصناعة رغم أنه لم يتقدم بطلب لاحتسابها فضلا عن أن المفروض أن يكمل جميع مراحل الدرجة الخامسة كون عنوانه (رئيس حرفيين أقدم) وحيث إن الأمر المطعون فيه أعاد تسكين المدعي من تاريخ 2010/1/1 لينتهي به الأمر ليكون في الدرجة الخامسة ، وحيث نشا للمدعي حق مكتسب بالعنوان والدرجة لا يجوز معه لجهة الإدارة أن تبادر بإعادة تسكينه بعد مدة تناهز الثمانية سنوات ، ذلك لأنه كان للإدارة تصحيح الأخطاء التي تقع فيها فينبغي أن تستعمل هذه الصلاحية خلال مدة معقولة وإلا بخلاف ذلك يكون تصحيحها ماسا بالحقوق المكتسبة وبالاستقرار الذي ينبغي توافره بالمراكز القانونية مما سيلحق الضرر الكبير بمصلحة المرفق العام ولاسيما أنه لم يكن للمدعي يد في حدوث هذا الخطأ ، لذا تقرر إلغاء الأمر الإداري المرقم (...) في 2018/11/12. [1]

وهناك صورة أخرى للتصحيح وهو التصحيح التشريعي الذي يكون إثره رجعيا .

ويعرف بأنه (الإجراء الذي بواسطته يستطيع المشرع أن يعيد إلى القرار الإداري المعيب سريانه ومكانه في النظام القانوني، سواء بمنع القاضي من إلغاء القرار أو بإلباسه للقرار ثوبا من المشروعية إن كان قد الغي). [2] فالتصحيح التشريعي يضفي المشروعية على القرارات الإدارية غير المشروعة وبأثر رجعي وذلك بإزالة أسباب عدم المشروعية وبأثر رجعي ، فإذا كان القرار غير مشروع لعدم الاختصاص فأن التشريع يضفي عليه المشروعية باعتباره قد صدر عن الجهة المختصة ، إذا أن القانون يعد مصدر من مصادر الاختصاص .

إلى أن التصحيح التشريعي عبارة عن منع القاضي الإداري من إلغاء القرارات الإدارية بسبب عيب معين أو لأي سبب أخر ، أو أنه عملية يجعل فيها المشرع القرار الإداري ساريا من جديد بإعادة إدخاله في النظام القانوني بعد إلغائه أو تجريده من فاعليته . [3] فان كان هذا التدخل التشريعي قبل صدور حكم القضاء فان حجية الشيء المقضي به تمس بطريقه المنع ، أما أذا كان القضاء الإداري قام بإلغائه وسبق التصحيح التشريعي فلا شك أن هذا التصحيح يعتبر حتما مساسا بحجية الشيء المقضي به . وهذا ما يسمح للإدارة بالتملص من التزامها في تنفيذ حكم القضاء. [4] ويرى الباحث إن التصحيح

---

(1) حكم محكمة قضاء الموظفين رقم 1256 جلسة 2019/4/21. غير منشور .

(2)أشار إليه د .علي مجيد العكيلي ، فكرة التصحيح التشريعي ، دراسة في المبادئ الدستورية الحديثة ، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، المجلد17، العدد 70، 2020، ص 280.

(3) د . محمد عبد اللطيف ، التصحيح التشريعي ، دار النهضة العربية ، 1991 ، ص 51 و 52.

(4) د . حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، مطابع مجلس الدفاع الوطني ، 1984 ، ص 417.

التشريعي ما هو إلا صورة من صور تغير الظروف القانونية عن طريق تغيير التشريع للقرار أو إلغاء القانون أو تعديله ، والفرق بين التصحيح التشريعي والتصحيح الإداري هو :

1- أن التصحيح الإداري يكون من قبل الإدارة أما التصحيح التشريعي يكون من قبل المشرع حصراً.[1]

2- أن التصحيح التشريعي يعدل أثر فوري لكنه في بعض الأحيان يصدر بأثر رجعي لكنه بقيود معينه مثل أغلبية معينه للتصويت.[2] وهذا ما أشار إليه دستور مصر 2019 في المادة 225.

أن التصحيح الإداري لا يتجاوز شروط صحة الأركان فلو كان القرار الإداري معيبا في احد أركانه فلا يجوز لسلطة الإدارة بتصحيح أو تغطية العيب الذي أصابه . أما التصحيح التشريعي فهو يقع على العيوب التي تمس الأركان أو شروط الصحة على حد سواء.

2- إن القرار الإداري المصحح يجوز الطعن به إذا كان معيبا بعيب أخر غير الذي تم تصحيحه من قبل الإدارة،أما التصحيح التشريعي فهو يمنع من أن القرار الإداري يتعرض للسحب أو الإلغاء لو كان معيبا بغير العيب الذي تم تصحيحه . وأن العيب الذي تم تصحيحه إداريا فهو يضفي الشرعية مباشرة ؛ وذلك لان التصحيح الإداري يصحح العيوب غير الجوهرية وكذلك لا يمس صلب القرار الإداري ، أما التصحيح التشريعي يزيل العيب الذي اعترى القرار بأثر رجعي هو وما ترتب عليه من قرارات أخرى سواء كانت تنظيمية أو كانت فردية . [3]

تصحيح القرارات التنظيمية و الفردية بعد تغير الظروف القانونية:

كما بينا أن تصحيح القرار الإداري يتم عن طريق إصدار قرار جديد لا يرتد أثره رجعيا إلى القرار المعيب ، لكن هل لتغير الظروف القانونية للقرار الإداري يعطي سلطة للإدارة تصحيح قراراتها قبل مضي مدة الطعن ؟ أن لسلطة الإدارة الرجوع في قراراتها أو تصحيحها سواء كانت فردية أم تنظيمية متى أصبحت مخالفة للقانون خلال مدة الطعن .

كقاعدة عامة إذا صدر قرار إداري وكان معيبا في احد أركانه ، فأنه يمتنع على الإدارة إجراء تصحيحه بعد ذلك ، كنتيجة مباشرة لمبدأ الاعتداد بالظروف القائمة وقت صدوره عند تقدير مشروعيته ، فأن الفقه والقضاء الفرنسي تبنى حظر تصحيح القرار الإداري دون تفرقة بين أركان القرار ، [4] فلم يفرق مجلس الدولة الفرنسي بين حظر التصحيح اللاحق للقرار الفردي والقرار التنظيمي وعلى خلاف

---

(1) د. علي مجيد العكيلي ، المصدر السابق ، ص284.

(2) د. علي مجيد العكيلي ، المصدر السابق ، ص285.

(3) د . محمد احمد إبراهيم المسلماني ، تصحيح القرارات الإدارية المعيبة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية2013 ، ص158 و 159.

(4) د . حسني درويش ، ما هيه القرار الإداري وقوته التنفيذية، الكتاب الثاني ، ط1 ، كويت جديدة ، 2020، ص333.

ما ذهب إليه بعض مفوضي الحكومة ، حيث ذهب مفوض الحكومة (Cheverau) إلى وجوب اقتصار حظر التصحيح اللاحق على القرارات الفردية دون القرارات التنظيمية ؛ باعتبار القرارات التنظيمية لا تولد حقوقا مكتسبة ،إذ رفض مجلس الدولة الفرنسي الأخذ بذلك في حكمه الصادر بتاريخ 1936/3/13 في قضية (Anderieux) .[1] ولم يفرق مجلس الدولة الفرنسي بشأن حظر التصحيح اللاحق وبأثر رجعي سواء كان القرار فرديا أم تنظيميا ؛ وذلك لأن هذا الحظر لا يرجع إلى فكرة الحقوق المكتسبة والمساس بها ، وإنما إلى ضرورة العمل بقواعد الاختصاص في وقت صدور القرار. [2] بعبارة أخرى أن القضاء الإداري الفرنسي لم يأخذ بتصحيح القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية أم فردية نتيجة تغير الظروف القانونية ، ولكن المجلس قد اقر للإدارة حقها في إعادة إصدار القرار المعيب، وفقا للأوضاع القانونية السليمة ، وهذا ما قضى به المجلس من أن بطلان قرار الاستيلاء والذي صدر استنادا للقانون رقم(11 لسنة 1938) والخاص بشأن تنظيم الدولة في حالة الحرب ، لا يمنع من أعادة إصدار القرار استنادا إلى مرسوم(11 تشرين الأول لسنة 1954) .[3]

أمـــا في مـصر فقد أجـاز الفقه والـقضاء تصـحيح القرار الإداري المعيب وقصره على عيب الشكل والسبب [4] ، ونجد الفقه المصري يميز بين الإشكال والإجراءات الجوهرية وغير الجوهرية في :

1- تصحيح القرارات الإدارية المعيبة الفردية والتنظيمية ، وكالاتي :

فلا يترتب على مخالفة الشكل غير الجوهري بطلان القرار الإداري ، وبإمكان الإدارة أن تتدارك هذه المخالفة مستقبلا وتصحيحها حسب الأحوال. [5]

2- الشكل والإجراء غير الجوهري :فأن وجد نص قانوني يرتب البطلان على مخالفتها ، فيجب التقيد بالنص وإلا أبطل القرار، أما أذا لم يرتب القانون على بطلان قرار الإدارة عند مخالفة الشكليات الثانوية

- إما في الشكل والإجراء الجوهري : ويترتب على مخالفته البطلان وهنا يجب التمييز بين القرارات

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1936/3/13 أشار إليه محمود حمدي عباس عطية ، القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف ،مصدر سابق ، ص 81.

(2) ينظر محمود حمدي عباس عطية ، القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف ،مصدر سابق ، ص 84.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي ، في قضية De Frey ، جلسة 28 /1948/4 أشار إليه محمود حمدي عباس عطية ، القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف ،مصدر سابق ، ص 83.

(4) د . حسني درويش ، ما هيه القرار الإداري وقوته التنفيذية، مصدر سابق، ص 333.

(5) د . محمد احمد إبراهيم المسلماني ، تصحيح القرارات الإدارية المعيبة ،مصدر سابق ، ص 34.

الفردية والتنظيمية ، فالأخيرة يمكن أن تلغى في أي وقت فان عابهُ عيب الشكل فيمكن للإدارة أن تلغيه وتصدر قراراً جديداً ، أما إذا كان قرار إداري فردي فلا بد من التمييز بين احتمالين هلالشكل والإجراء مقرر لمصلح الإفراد أم لمصلحة الإدارة ؟ فان كان لمصلحة الإفراد فللإدارة أن تتأكد هل المخالفة في الشكل والإجراء هو جوهري ومؤثر أم هو ثانوي وغير مؤثر ، فلا بد من مراعاة ضمانات الإفراد ، أما إذ كان لمصلحة الإدارة فهي تتكفل بإخفائه ولا يمكنها بعد صدور القرار أن تحتج به في مواجهة الإفراد لتعلق الحقوق المكتسبة بالقرار الإداري .[1] أما بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية التي تنشا عنها حقوق مكتسبة للإفراد فمن المسلم به أن القرار الإداري المنتج للحقوق المكتسبة هو قرار إداري فردي فقط ، أما القرارات التنظيمية فإنها لا تنشأ حقوقاً مكتسبة ؛ وذلك لكونها تتكون من مجموعة من قواعد عامة مجردة ولا يمكن الحديث عن حقوق مكتسبة إلا بوجود تصرف قانوني إداري صدر وفقا لقانون خاص بمركز معين متعلقا بحالة فردية وهذا بطبيعة الحال لا ينسجم مع القرارات التنظيمية ، فالتصرف الذي يكون مصدرا للحق المكتسب ، أما إن يكون عقدا إداريا أو قرار إداريا فرديا .[2] وان ما سار عليه القضاء الإداري في مصر كان محلا للانتقاد من قبل جانب من الفقه ، من أن قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر يؤدي للأضرار بصاحب الشأن أي من صدر إزائه القرار الإداري ، حيث أن القضاء يحوَل دون استفادته من تغير الظروف القانونية أو الواقعية والتي تغيرت في الفترة مابين إصدار القرار الإداري وإجراء تصحيحه ، وذلك بعدم الاستفادة من قبل صاحب الشأن فيما يتعلق بعنصري الشكل والاختصاص، ومنع أصحاب الشأن من الطعن في القرار الإداري من الإضرار التي يسببها له القرار الجديد .[3] وفي العراق فالفقه قد تعرض لتصحيح القرار الإداري بإشارات عامة وغير تفصيلية حيث اكتفى بعض الفقه إلى الإشارة بموقف الفقه والقضاء الفرنسي الرافض للتصحيح في القرارات الإدارية المعيبة بعيب الاختصاص حتى لو أجاز صاحب الاختصاص الأصيل ذلك ، لأنه من النظام العام ،وأعرب بعض الباحثين عن مواقف رافضة للأثر الرجعي للتصحيح في القرار الإداري المعيب بعيب الاختصاصَ .[4]

---

(1) علاء إبراهيم محمود عبد الله الحسيني ، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري ، دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، 2014، ص 254.

(2) مهند نوح ، الحقوق المكتسبة في القانون العام ، بحث منشور على الموقع الالكتروني ، www.arab-ency.comتاريخ الزيارة 2020/10/5.

(3) د ، يراجع في هذه الانتقادات الفقهية على سبيل المثال د .حسني درويش ما هيه القرار الإداري وقوته التنفيذية، الكتاب الثاني ، المصدر السابق ص 344، د .محمد رفعت عبد الوهاب ، د . حسين عثمان ، القضاء الإداري ، 2000 ، ج 1 ص 120 ، د . إبراهيم عبد العزيز شيحا ، ولاية القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2003،ص 493 ، .د .محمد انس جعفر ، الوسيط في القانون العام ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، 1987 ، ص 371 .

(4) ينظر جاسم كاظم كباشي ، سلطة القاضي الإداري في تقدير عيوب الإلغاء في القرار الإداري ، أطروحة دكتوراه كلية القانون جامعة بغداد ، 2005 ، ص 64 وما بعدها.

أما القضاء الإداري في العراق فنجده قد التزم بمبدأ المشروعية ففي المادة (خامسا)من التعديل الخامس رقم 17 لسنة 2017 لقانون مجلس الدولة رقم(65 لسنة 1979)، فقد جاء فيه " 2- إن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص أو معيبا في شكله أو في الإجراءات أو في محله أو سببه ". ولم يفرق المشرع سواء كانت هذه القرارات فردية أم تنظيمية ، ففي حكم المحكمة الإدارية العليا "وجد أن المدعية (المميز عليها) تعترض على الأمر الإداري المرقم (7013 في 2009/11/19)والصادر عن مدير عام تربية الكرخ الأولى وكالة والمتضمن فرض عقوبة العزل بحقها بعد التحقيق معها من لجنة تحقيقية مشكلة لهذا الغرض , وحيث أن البند ثامناً من المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14 لسنة1991) قد أوجب أن تفرض عقوبة العزل بقرار مسبب من الوزير ولا يجوز للوزير تخويل هذه الصلاحية كونها من الصلاحيات الشخصية ولا يجوز لغيره فرض عقوبة العزل حتى لو صادق الوزير على توصيات اللجنة التحقيقية ." [1]

وفي هذا القرار ألغيت المحكمة عقوبة العزل ؛ لكون مدير عام وليس وزيرا فيجب أن تصدر عقوبة العزل من الوزير حصراً .فهنا نتساءل أذا صدر إثناء نظر الدعوى قانون يعطي الصلاحية للمدير العام بعزل الموظف ، ما هو رأي المحكمة في حينها ؟

في رأي الباحث لا يجوز لأن القرار صدر معيباً والتصحيح التشريعي لا يسري علية لأن صاحب الاختصاص يجب إن يكون القرار صادراً منه صحيحاً لحظة صدوره .

وهنا نتساءل هل للإدارة سلطة في تصحيح قراراتها بعد تغير الظروف القانونية بعد مضي مدة الطعن؟

فيجيب أحد الفقهاء بأن تغير الظروف القانونية يلزم الإدارة أن تتخذ الإجراءات مما يجعل أعمالها متفقة مع القانون ومع الظروف القانونية الجديدة القائمة ، فإذ لم تفعل جاز لأصحاب الشأن في أي وقت يطلب من الإدارة إصدار قرار يتوافق مع تفسير القضاء الحديث أو التشريع الجديد ، فإذا رفضت الإدارة ذلك اتجه صاحب المصلحة إلى القضاء الإداري طالبا الحكم بإلغاء امتناع قرار الإدارة بالرفض ، وليس لهذا القرار الجديد علاقة بالحكم السابق وحجيته ، فلا تمنع حجية الحكم بالإلغاء أو برفض الإلغاء بإصدار قرارات إدارية تتعارض مع الحكم السابق فيما لو صدر تشريع جديد يبيح للسلطة الإدارية إصدار مثل هذه القرارات أو يلزمها بإصدار القرار ، ولا تمنع حجية الأمر المقضي من أن تصدر الإدارة قرارا أخرا بنفس مضمون القرار الأول أذا تغيرت الظروف أو وجدت الإدارة نفسها مضطرة إلى إصداره بناء على

---

(1) ينظر حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (سابقا) وحلت محلها المحكمة الإدارية العليا رقم 599 / انضباط / تميز/2010/في 10/28/ (حاليا) 2010 ، منشورات في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2010 ،ص . 399.

اعتبارات مستقلة تستند إلى المصلحة العامة [1] ، و الباحث يتفق مع ما سار عليه الفقه فعلى سبيل المثال لو أن الإدارة رفضت طلب أحد الموظفين من الذين تركوا الخدمة صرف راتب تقاعدي له بحجة عدم إكماله مدة الخدمة ، أو بعدم أكماله السن القانوني استنادا للمادة(13) من قانون التقاعد رقم(9 لسنة 2014) . والتي تتطلب منه أكمال خدمة لا تقل عن (20) سنة وأكمل (50)سنة من عمره ، وبعد قانون التعديل الأول رقم 26 لسنة 2019 لقانون الخدمة والتقاعد والذي الغي المادة (13)وحل محلها (لا يمنع عزل الموظف أو فصله أو تركه الخدمة أو الاستقالة أو الإقصاء من الوظيفة أو فسخ العقد أو الاستغناء عن خدماته من استحقاقه الحقوق التقاعدية ، ويستحق 75% من الحد الأدنى للراتب التقاعدي ولا يصرف الراتب التقاعدي إلا إذ كان أكمل سن 45 خمـــس وأربعين سنة من عمره ولديه خدمة تقاعدية لا تقل عن 15 سنة ، وفي كل الأحوال لا يصرف الراتب التقاعدي عن المدة السابقة لتاريخ أكمال السن المذكور.) فلا يمنـــع في حـــال كان لدية خدمه(15)سنة وعمرة يزيد عن (45)سنة من أن تصرف له هيأة التقاعد الوطنية راتبا تقاعديا.وان رفضت ذلك جاز له تقديم طلبه للقضاء . وما يؤيد رأي حكم محكمة التمييز في العراق حيث جاء فيه " لدى التدقيق والمداولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلا ولدى عطف النظر في القرار المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون ذلك أن الثابت من الاضبارة التقاعدية أن المعترض من مواليد 1937/7/1 وأن دفتر خدمته المرفق يشير إلى أنه تعين بتاريخ 1959/12/20 وترك الوظيفة بتاريخ 1981/7/30 وأصبحت له خدمة تقاعدية تزيد عن (20)عشرين سنة فأنه والحالة هذه يستحق الراتب التقاعدي عملا بأحكام المادة (13)من قانون التقاعد الموحد رقم (9 لسنة 2014)قبل التعديل بالقانون رقم 26 لسنة 2019 التي اشترطت لمنح راتب التقاعد للموظف الذي تم فصله أو عزله من الوظيفة وتركه الخدمة استقالته أن لا تقل خدمته عن (20)عشرين سنة ولا يقل عمره عن (50)خمسين سنة ولتحقق تلك الشروط بالمعترض دون حاجة إلى خدمته بعد أكماله السن القانوني في (63)سنة من العمر وإعادة تعيينه بموجب الأمر المرقم 26 في 2004/1/11 التي لا ترتب أثرا قانونيا أصلا عملا بأحكام المادة (20/أولا /هـ)من قانون التقاعد الموحد آنف الذكر وتكون خدمته التقاعدية القانونية مجزية وتؤهله لنيل الراتب التقاعدي فيكون للطلب المقدم سند من القانون . لذا قرر تصديق القرار المميز ورد الطعن التمييزي وصدر القرار بالاتفاق في 2020/9/16 ." [2]

---

(1) د.محمود حلمي ، سريان القرار الإداري من حيث الزمان ، مصدر سابق، ص408 و409.

(2) حكم محكمة التمييز رقم 2737 ، جلسة 2020/9/16، ، منشور على الموقع الالكتروني http://iraqld.hjc.iq/ تاريخ الزيارة 2021/4/20.

الفرع الثاني

أثر التصحيح الإداري للقرار

لتصحيح القرار الإداري آثار على القرار المصحح وهي :

أولا- الأثر الرجعي للقرار المصحح :

كقاعدة عامة أن الأثر الرجعى مقتصر على القوانين دون القرارات الإدارية ، لكن هناك أحوال خاصة يسري هذا المبدأ على بعض القرارات . فالتصحيح الإداري الذي تقوم به الإدارة يضفي الشرعية على القرار الإداري وبأثر رجعي ؛ وذلك لان العيب الذي يتم تصحيحه من قبل الإدارة يكون عيباً غير جوهري ، وأيضا أن التصحيح الإداري الذي تقوم به الإدارة لا يمس صلب القرار . [1] ويكون القرار الصادر بالتصحيح قرارا رجعيا حيث تنسحب أثاره إلى تاريخ صدور القرار المعيب ويأخذ التصحيح في هذه الحالة إحدى الصورتين :

1- إن يصدر من الإدارة قرار معيب ثم تتنبه الإدارة إلى خطئها وتحاول أن تصحح عملها بقرار لاحق ، وهذا ما يسمى بالإجازة .

2- أن يصدر قرار من هيأة لا صفة لها في إصداره أو من شخص وتريد الإدارة أن تصحح الوضع السابق بقبوله من تاريخ صدوره ويسمى بالقانون الخاص بالإقرار. [2] ويرى الباحث أن الغرض الأول جائز أما الغرض الثاني لا يمكن إلا بأجازة وتصحيح تشريعي .إن العيب الذي لحق القرار الإداري قد أصابه بحسن نية من قبل الإدارة دون إن يكون لها الرغبة في تجاهل القوانين المطبقة أو القواعد المنظمة لعمل الإدارة ويجب أن يحقق التصحيح المصلحتين الخاصة والعامة .[3]

---

(1) د . محمد احمد إبراهيم المسلماني ، تصحيح القرارات الإدارية المعيبة ، مصدر سابق ، ص 159 .

(2) د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 412 .

والإقرار فى القانون الخاص هو اعتراف الخصم بواقعة أو بحق من الحقوق، إنما يسوق خبرا يظهر به حقيقة هذه الواقعة أو يكشف عن الحق، باعتبار إنهما قد حصلا فى وقت مضى، لذلك فالإقرار لا ينشئ حقا جديداً، وإنما يكشف عن حقيقة أمر كان قائما قبل صدوره ، ولما كان الإقرار عملا إخباريا ، لذلك لا يجوز تعليقه على شرط أو إضافته إلى اجل، فالتعليق او الإضافة إلى اجل، إنما يكون للمستقبل، فى حين إن الإقرار إخبار عن أمر سابق وبينهما تناف ، ويعتبر الإقرار صحيحا ولو كان خالياً من ذكر سببه السابق عليه، لان السبب ليس ركنا في الإقرار وإنما هو ركن في التصرفات القانونية الإنشائية، إى انه سبب فى إرادة الالتزام السابقة والتى ورد عليه الإقرار. ينظر د عصمت عبد المجيد بكر ، شرح قانون الاثبات ، دار السنهوري للنشر، بغداد 2018، ص 139.

(3) سلمى غضبان حسين ، فرح جهاد عبد السلام ، تصحيح القرارات الإدارية المعيبة وأثره على حماية الحقوق المكتسبة ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد السابع ، العدد 2 ، 2018 ص 334 و335.

فهناك من يرى بأن الغلط الذي يشوب القرار يكون في بعض الأحيان من السهولة تداركه ، ومعرفة قصد السلطة الإدارية ، ويكون تصحيح الإدارة ما هو إلا لفت نظر للإفراد ولتزيل الالتباس ، ولا يعتبر قرار التصحيح هو القرار الإداري الأول ، بل أن القرار الأول هو القرار الإداري الملزم ، ولا يرتب ذلك مسالة الرجعية ، فالرجعية هي أن يرتب القرار الإداري أثارا قانونية تسبق تاريخ نفاذه . أما إذ قامت الإدارة بإجراء تعديل حقيقي في معنى القرار الأول وتحت ستار التصحيح ، فيعتبر قرار التصحيح قرار جديدا يسري من تاريخ النشر أو الإعلان .[1]

ثانيا - أثار التصحيح الأخرى على القرار محل التصحيح :

إن التصحيح الإداري يؤدي إلى تطهير القرار المعيب من العيوب التي تشوبه ، فان تمتصحيح القرار من السلطة الرئاسية أو من الجهة المصدرة له فلا مبرر لرفع دعوى إلغائه. [2]

فهل يجوز إلغاء قرار فردي صدر تطبيقا إلى قرار تنظيمي تم تصحيحه ؟

إن دعوى إلغاء قرار إداري فردي والذي صدر استنادا إلى قرار تنظيمي تم تصحيحه لا يجوز الدفع بعدم مشروعية القرار الفردي ؛ وذلك لانتفاء الرقابة على القرار محل التصحيح وما صدر من قرارات تنفيذا له ، فالإدارة عندما تراجع نفسها وتتدارك ما فاتها فالأثر المترتب يكمن في تحديد تاريخ القرار الإداري و ميعاد سريانه ، و يظل القرار الإداري الأول محل التصحيح ساريا وبتاريخ إصداره السابق بعد التصحيح ،ويمتد الأثر ليشمل القرارات التي صدرت استنادا للقرار محل التصحيح ولاسيما القرارات الفردية وما نتج عنها من حقوق مكتسبة للإفراد حتى لو كانت هذه القرارات معيبة ، وإذا صححت القرارات الأصلية تؤدي بدورها إلى مشروعية القرارات التنفيذية التي صدرت استنادا للقرارات الأصلية ؛ وذلك لولا وجود القرار الأصلي لما وجدت القرارات التطبيقية ولا القرارات التنفيذية سواء كانت فردية أم تنظيمية حسب الأحوال .[3] وهنا يثار سؤال هل أن تصحيح القرارات الفرعية الفردية يؤثر على القرار التنظيمي الأصلي المعيب ؟

ففي التصحيح الإداري عندما تتدخل الإدارة لتصحيح القرارات التنفيذية للقرار محل التصحيح فانها

---

(1) د . محمد ماهر أبو العينين ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية ، الكتاب الثاني ، مصدر سابق ، ص 239 و240.

(2) د . محمد احمد إبراهيم المسلماني ، تصحيح القرارات الإدارية المعيبة ، مصدر سابق ، ص 232 .

(3) فاضل حسن غلوم حسين دشتي ، أحكام القرارات الإدارية المعيبة وتصحيحها ، رسالة ماجستير قدمت إلى كلية الدراسات العليا ، جامعة آل البيت ، الأردن ، ص 114.

تهدف الى تصحيح هذه القرارات الإدارية من جانب ، ومن جانب أخر تصحيحالقاعدة القانونية العليا لها حتى تصبح صالحة ومشروعة بإصدار قرارات تطبيقية لها ، ومثال ذلك لو صدر مرسوم تعيين وكان معيبا فيمكن تصحيحه على نحو ما ذكر ، فقرارات تعيين الإفراد في المرافق العامة فيمكن تصحيحها لإبقاء الإدارة عليها ونفترض بالتالي صحة المرسوم الذي صدر قرار تعيين الإفراد استنادا له [1] . وبالتالي نصل إلى نتيجة يمكن تصحيح القرار الفردي من دون أن يؤثر على القرار التنظيمي الذي صدر القرار استناداً له .

المطلب الثاني

آثر تغير الظروف القانونية على تعديل القرار الإداري

إذ كان التغير في الظروف القانونية قد مس جزء من القرار الإداري ، فللإدارة سلطة في التعديل الجزئي للقرار الذي شابه عيب عدم المشروعية ، أن رغبت بالحفاظ على القرار عينه ليستمر منتجا لآثاره ، وفي الغالب تملك الإدارة الحق بإعادة النظر بقراراتها جزئيا أو كليا لتضمن اتفاقها مع المشروعية بإتباع آلية التعديل أو الإسقاط بالقرار الإداري المضاد ، ولو تعارض ذلك مع الحقوق المكتسبة للأفراد متى كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك .

لمزيد من التفصيل وبيان أحكام أثار تغير الظروف القانونية على تعديل القرار الإداري سيقسم هذا المطلب إلى فرعين وكالاتي :

الفرع الأول / التعريف بالتعديل الجزئي للقرار الإداري .

الفرع الثاني / إحكام وآثار التعديل الجزئي للقرار الإداري .

الفرع الأول

التعريف بالتعديل الجزئي للقرار الإداري

أولا – تعريف التعديل الجزئي للقرار الإداري: في البدء يجب أن نعرف ما هو تعديل القرار الإداري ، فالتعديل لغة يعني تعديل الشيء وتقويمه ، يقال عدله تعديلا فاعتدل ، أي قومه فاستقام . [2] والمقصود بتعديل القرار الإداري اصطلاحا فيعرفه الفقه الفرنسي بأنه " يتماثل الإلغاء الجزئي مع تعديله مع مراعاة

---

(1) د . محمد احمد إبراهيم المسلماني ، تصحيح القرارات الإدارية المعيبة ، مصدر سابق ، ص 234 .

(2) محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ،مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي ، ص 418.

الفارق المتمثل بإدخال عنصر جديد في القرار " [1] ويعرفه أحد الفقهاء في مصر بأنه " هو " أبطال الجزء المعيب من القرار ، والإبقاء على بقية الأجزاء الصحيحة،دون أن يؤثر ذلك في قيام القرار الإداري ؛ وذلك بهدف إنقاذ القرار المذكور من الأبطال كليا"[2] ، بينما عرفه أحد الفقهاء في العراق بأنه " أحداث تغير في محل القرار الإداري ، إذ يحول دون إنهائه أو إزالة أثارة ، ومن ثم فهو لا يمس جوهره ، وبخلاف ذلك سنكون أمام مجال غير التعديل الجزئي ". [3] ولا يتفق الباحث مع التعريف الأخير ؛ لكون التعديل يشمل محل القرار وبالتالي فأنه يمس جوهره حتما .

وهنا يثار سؤال هل يمكن إن يكون التعديل شاملا لغير محل القرار الإداري ؟

للإجابة عن هذا السؤال يجب أن نذكر القيود التي يجب مراعاتها عند قيام الإدارة بالإلغاء الجزئي للقرار ، فأن الإلغاء الجزئي للقرار هو بلا شك إلغاء لجزء مخالف للقانون ،ورغبة من الإدارة للحفاظ على باقي القرار ، وتبقى الأجزاء السليمة منفصلة عن النصوص الملغاة ، على شرط أن لا تقوم الإدارة باستخدام هذه السلطة بتجاوز هدف وغاية القرار وأن يكون القرار الإداري محل الإلغاء الجزئي قابلاً للتجزئة .

ومن تعريف التعديل الجزئي للقرار، يتبين انه من غير المعقول وجود تعديل كلي للقرار ؛ وذلك لأن التعديل يبنى على أساس أن الإدارة ستعدل جزء غير مرغوب أو أصبح غير مشروع من محل القرار من دون أن يشمل كامل المحل ؛ ليحولَ دون إنهاء القرار الإداري ، وبهذا لا يمكن أن يقسم التعديل إلى تعديل كلي وتعديل جزئي ، لكن يقسم حسب أسلوب إجراء التعديل إلى تعديل ايجابي وتعديل سلبي .

أولا- التعديل الايجابي:أن التعديل الايجابي للقرار يجري عبر استحداث آثار تؤدي إلى تغيير بعض أثار القرار من دون الأخرى فهو يتضمن شقين، فالشــق الأول يراد به إلغاء أو إسقاط بعض أجزاء القرار الإداري أما الشق الثاني هو استحداث آثار تؤدي إلى تغيير في النتائج التي يحدثها القرار على ارض الواقع . [4]

ثانيا – التعديل السلبي للقرار : هو إسقاط جزء من القرار الإداري فحسب. [5] وقد تمارس الإدارة التي

---

(1) د . وهيب عياد سلامة ، فلسفة الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية (دراسة تحليلية مقارنة على ضوء أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر) دار النهضة العربية ، القاهرة ،2015 ، ص 7.

(2) د . عبد القادر خليل ، نظرية سحب القرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 399 .

(3) د . شاب توما ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، مصدر سابق ، ص 414 .

(4) د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري مصدر سابق ، ص 192 .

(5) د . شاب توما ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، مصدر سابق ، ص 368.

أصدرت القرار الإداري التعديل الجزئي وذلك من خلال رقابتها على إعمالها سواء كانت هذه الرقابة هي رقابة مشروعية لتتأكد خلالها من مطابقة إعمالها للقواعد القانونية ، أو تكون رقابة ملائمة للأهداف المرجوة من القرار الإداري ؛ وذلك بسبب تغير الظروف القانونية أو الواقعية التي أوجبت إصداره والذي كان الأساس الذي دفع رجل الإدارة لإصدار القرار فبتغيرها تتدخل الإدارة لمواكبة القرار للظروف الجديدة .[1]

ثانيا – أنواع التعديل من حيث جهة التعديل :

أ- التعديل القضائي : قد يحدث التغير في الظروف القانونية للقرار ، وذلك أما عن نص صريح في القانون ، أو أن يقوم القاضي الإداري بتعديل القرار جزئيا وذلك باستناده إلى حكم قضائي ، فالأساس القانوني الذي يدفع القاضي إلى تعديل القرارات الإدارية والتي تكون سببا في تغير الظروف القانونية للقرارات الإدارية والقرارات المطبقة للقرار الذي جرى تعديله من قبل القاضي نتيجة اجتهاده .

ففي فرنسا أن القاضي الإداري لا يملك سوى إلغاء القرار الإداري كليا أو جزئيا ، وذلك بعمل توجيه أوامر للإدارة بعمل شي أو الامتناع عن عمل شي أو إصدار قرار أو الحلول محل الإدارة .وهذا المبدأ الذي طبقه مجلس الدولة الفرنسي على نفسه بمحض إرادته في مواجهه الإدارة، لكن هذا المبدأ ليس جامدا ومطلقا في فرنسا ، ففيما يتعلق بمبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة فنجد القضاء الفرنسي يوجه أوامر بإيقاف تنفيذ القرارات إثناء سير الدعوى أو في مراحل لاحقة بعد إصدار الحكم مثل إلغاء الإدارة لقراراتها السلبية . وبالنسبة لحلوله محل الإدارة فنجد القضاء الفرنسي يلغي أجزاء من القرار أن كان قابلا للتجزئة ، وحالة تحول القرار الباطل إلى قرار مشروع. [2] وتطبيقا لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى القول " بأن سلطة قاضي الإلغاء تقتصر على إلغاء القرار أو رفض طلبات الإلغاء ، وإذ ما انتهى القاضي إلى إلغاء القرار الإداري ، فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الحتمية لهذا الحكم بأن يقوم بإصدار القرار الصحيح محل القرار المعيب ، أو أن يعدل في القرار المعيب ليزيل ما لحقه من عدم المشروعية ، أو أن يصدر القرار الذي يتعين اتخاذه كأثر لإلغاء القرار المعيب ". [3]

---

(1) د . محمود خليل خضير ، نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء ، بحث منشور في مجلة الحقوق جامعة النهرين العدد10 ، 2008، ص 249.

(2)د . خالد لفتة الزبيدي ، سهير فليح حسن ، التعديل الجزئي للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق ، السنة (2) ، المجلد (2) ' العدد (2) ، الجزء (2) كانون الأول ، 2017 ، ص 136.

(3) C E 24 Avr1874 Abbe Dauphin RecP349 أشار إليه د.حمدي علي عمر ، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2018، ص 40.

أما القضاء المصري فقد سار على المنهج ذاته بحظر توجيه الأوامر للإدارة وقد اكتفى بإلغاء القرار كليا أو جزئيا وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر" هذه المحكمة لا تملك في منازعات الترقية إلا إلغاء التخطي عند الاقتضاء ، والمدعي لا يقول بالتخطي ولا يدعيه بالنسبة إلى قرار الترقية موضوع دعواه ، وإنما يطلب ترقيته عليها عوضا عن الدرجة الرابعة الكتابية وكلا الأمرين يخرج عن سلطة هذه المحكمة وعما يجوز أن تلزم به جهة الإدارة لان مهمتها مقصورة على إلغاء القرارات الإدارية دون تعديلها ." [1]

أما في العراق فمسلك القضاء الإداري يختلف عما سار عليه القضاء في فرنسا ومصر ، فالقضاء الإداري له أن يلغي القرار كليا أو جزئيا أو يرد الطعن أو الحكم بالتعويض كما له أن يعدل القرار غير المشروع ، وقد أجاز المشرع العراقي في التعديل الخامس رقم(17 لسنة2013)في المادة (7- ثامنا _ أ) لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (65 لسنة 1979)المعدل والتي نصت " تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها ، ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض أن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي ." وقد منح المشرع لمحكمة قضاء الموظفين سلطة تعديل القرار وذلك في المادة(15) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم(14 لسنة 1991)المعدل والتي نصت " يختص المجلس بما يأتي أولا : النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة الثامنة من القانون بعد التـظلم منـــها وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة ثانيا من هذه المادة وله أن يقرر المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغائها" وفي رأي الباحث اعتبار تعديل القرار الإداري من قبل القاضي الإداري الذي يلجا إليه في حالة تطلب المصلحة العامة أو مواكبة الظروف المستجدة،لظهور ظروف جديدة والتي تتعدى نطاق رقابته على إلغاء القرار الإداري إلى تعديل القرار تعديلا جزئيا ، وأن هذا التعديل نتيجة اجتهاده القضائي ما هو إلا تغير بالظروف القانونية للقرار فهنا يثار سؤال ما هو تأثير القرارات التي صدرت استنادا إلى الإلغاء الجزئي أو تعديل القرارات من قبل القاضي الإداري ؟

ففي قرار للهيأة العامة في مجلس شورى الدولة جاء فيه " ولدى عطف النظر على قرار الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون ذلك أن المدعية (المميز عليها) كانت تعمل موظفة لدى المدعى عليه المميز ولم تلتحق بوظيفتها بعد انتهاء إجازتها التي منحها المدعى عليه لها قانوناً ، ولمضي المدة المقررة في المادة السابعة والثلاثين من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 وعدم التحاقها بوظيفتها عليه

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا 1964/4/28، طعن رقم 1437 أشار إليه د.حمدي علي عمر ، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2018، ص 42.

قرر المدعي عليه (المميز) اعتبارها مفصولة من الوظيفة وفقاً لما ورد في الأمر الإداري المرقم بـ(2107) في 2006/9/4 مستنداً في ذلك إلى القسم السادس من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم(30) لسنة 2003 ، وحيث أن تطبيق أحكام أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة يقتضي إن يكون وفقاً للقواعد العامة في القانون العراقي ، وحيث أن قانون الخدمة المدنية اعتبر الموظف الذي لم يلتحق بوظيفته مدة تزيد على عشرة أيام مستقيلاً منها وان فصل الموظف من وظيفته يعد عقوبة وفقاً لما ورد في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 وان تلك العقوبة لها شروط كي يتسنى فرضها على الموظف لذلك يكون إجراء المدعى عليه (المميز) بإصدار الأمر الإداري المنوه به أنفا لا يستقيم مع نص القانون وحيث أن مجلس الانضباط العام بقراره المميز اعتبر المدعية (المميز عليها) مستقيلة من الوظيفة بدلاً من اعتبارها مفصولة منها واصدر قراره بتعديل الأمر المذكور وفقاً لما ذكر في أعلاه وجعل المدعية مستقيلة من الوظيفة وبذلك يكون قد التزم وجهة النظر القانونية التي نص عليها قانون الخدمة المدنية قرر تصديقه ورد العريضة التمييزية". [1] فنجد في هذا الحكم أن قرار فصل الموظفة قد تم تعديله من قبل المحكمة ، ويعتبر هذا التعديل الجزئي للقرار الإداري هو بمثابة تغير للظروف القانونية ، وعلى الإدارة الالتزام بقانون الخدمة المدنية في حالة غياب الموظف لأكثر من(10)أيام واعتباره مستقيلا لا مفصولا لأن عقوبة الفصل تتطلب شروطاً كي يتسنى فرضها .

وفي قرار أخر للهيأة العامة لمجلس شورى الدولة جاء بمبدأ قانوني وهو (أن الموظف لا يحال على التقاعد إلا من تاريخ انفكاكه من الوظـيفة عدا المحال على التقاعد لإكماله السن القانونية .) وذلك نتيجة لتعديل جزئي بالأمر الإداري المرقم (1219) في 2007/4/15 والصادر من دائرة الإصلاح العراقية حيث جاء فيه " ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أن المدعي (المميز عليه) ج . م . غ الموظف في دائرة الإصلاح العراقية ـ ذي قار سبق أن صدر الأمر الوزاري رقم (324) في 2004/2/23 والأمر الإداري رقم (503) في 2004/3/4 يتضمن إحالته على التقاعد لكن المدعى عليه لم ينفذ هذا الأمر . وحيث أن الموظف لا يحال على التقاعد إلا من تاريخ انفكاكه من الوظيفة عدا المحال على التقاعد لإكماله السن القانونية . وحيث أن المدعي لا علاقة له بأمر الانفكاك لكونه يقع تحت مسؤولية الرئيس الإداري . وحيث أن اعتبار انفكاكه من الوظيفة من تاريخ صدور الأمر الإداري بإحالته على التقاعد وإلزامه بإعادة الرواتب للفترة السابقة غير صحيح . وحيث إن مجلس الانضباط العام قرر الحكم بتعديل الأمر الإداري رقم (1219) في 2007/4/15 بإلغاء الفقرة المتضمنة (ويستقطع ما صرف لهم من تاريخ الإحالة على التقاعد) عليه يكون الحكم المميز صحيحاً وموافقاً للقانون " [2]

---

(1) حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ، رقم 333/انضباط/تمييز/ 2006 ، جلسة 2006/12/25 ، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة 2006 ، ص 466.

(2) حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ، 106/107/انضباط/تمييز/ 2007 ، جلسة 2007/9/20. منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة ، 2007، ص 313.

ونجد أن القضاء العراقي يساهم في تغير الظروف القانونية عن طريق تعديل القرارات الإدارية وهذا مما ولد آثاراً على القرارات الإدارية ، وهذا عكس ما نجده في القضاء الفرنسي والمصري الذي حظر في توجيه أوامر للإدارة ، واقتصر على الإلغاء الجزئي أو الإلغاء الكامل للقرار الإداري .

ان القاضي الإداري في كل من فرنسا ومصر لم يقف مكتوف اليدين إزاء الحظر المفروض على وظيفته فقد عمد إلى تخفيف هذا الحظر تدريجيا ، فإذا كان القاضي الإداري لا يملك صراحة في الاختصاص بتوجيه أوامر للإدارة إلا أنه يملك صلاحيات خاصة تخوله توجيه أوامر للإدارة إثناء نظر الدعوى،فعلى سبيل المثال يلزم القاضي الإدارة بتقديم ما بحوزتها من مستندات لازمة للإثبات في الدعاوي ، أو أن يأمر القاضي بأجراء تحقيق إداري أو رقابته على قرارات الإدارة بالرفض . [1] ففي فرنسا نص المشرع الفرنسي صراحة بأن للقاضي سلطة في توجيه أوامر للإدارة بتقديم ما بحيازتها من مستندات وأوراق في المادة(37 من مرسوم 30 تموز 1963.) فقد منحت هذه المادة القسم المختص بتحضير الدعوى حق توجيه أمر للإدارة بناءً على اقتراح المقرر بتقديم الأوراق والمستندات المنتجة في الدعوى وذلك من خلال طلب بسيط من قبل صاحب الشأن قبل الفصل بالدعوى.[2] وفي حكم لمجلس الدولة الفرنسي والذي وجه فيه أمر للإدارة بأجراء تحقيق إداري فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء الحكم الصادر من محكمة أول درجة ،، وأمر بتكليف مندوب من الخزانة العامة بأجراء تحقيق بصفة مستعجلة لجمع جميع المعلومات المتعلقة بمعرفة استهلاك كل ساكن ، حتى تتمكن الجهة الإدارية من الاستمرار في عمليات التطهير " [3] ، وفي مصر فقد نصت المادة (27)من قانون مجلس الدولة رقم(47 لسنة 1972) " تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازما من بيانات وأوراق وأن يأمر باستدعاء ذوى الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو بدخول شخص ثالث في الدعوى أو بتكليف ذوى الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك. ..." ونجد أيضا أن القضاء المصري ابتدع فكرة الغلو والذي يشوب السلطة التقديرية للعقوبة الانضباطية ويستدعي بذلك إلى إلغائها أو تعديلها ، ونستنتج أن للقاضي الإداري في كل من فرنسا ومصر فيما يتعلق بحظر توجيه أوامر للإدارة ، فأنه ينتهي تدريجيا وذلك من خلال توجه المشرع على النص بتوجيه أوامر للإدارة .

---

(1) د . حمدي علي عمر ، سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة ، مصدر سابق ، ص60 و 61.

(2) منشور في قاعدة التشريعات الفرنسية على الموقع الالكتروني ، https://www.legifrance.gouv.fr تاريخ الزيارة 2021/5/8.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية commune de saint Etieenne de time'e ، جلسة 1971/3/5 منشور على مجلس الدولة الفرنسي https://www.conseil-etat.fr/ تاريخ الزيارة 2021/5/8.

ب- التعديل الإداري: ويقصد به هو " التعديل الذي تتولاه الإدارة بناءٍ على تظلم مقدم من صاحب الشأن أو من تلقاء نفسها .[1] وقد تقوم به الإدارة بناء على الرقابة التلقائية لمشروعية قراراتها ، أو بناءٍ على تظلم ولائي أو مقدم إلى السلطة الرئاسية فتقدم على التعديل الإداري وهو الذي قد يتيح للإدارة تعديل قراراتها الإدارية وذلك لمقتضيات المصلحة العامة . فللإدارة
تعديل قراراتها التنظيمية ويقتصر أثرها للمستقبل فقط ، شرط تعديلها بقرار تنظيمي مماثل [2] ، ويكون لها نفس الأثر بالنسبة للقرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً .أما القرارات الفردية المنتجة للحقوق المكتسبة للأفراد فللإدارة تعديل هذه القرارات إذا شابها عيب خلال مدة الطعن . ومع ذلك فللإدارة تعديل القرارات الفردية المنتجة للحقوق المكتسبة وفقا للتشريع الذي يحكم الموضوع أو من خلال القرار المضاد .

ونستنتج بأن للقاضي الإداري أو الإدارة سلطة في تعديل القرارات فيما لو تغيرت الظروف القانونية فهناك ضوابط للتعديل الجزئي القرار وهي :

1- إن يكون القرار معيبا في جزء منه وليس كله ، مع بقاء أجزاء القرار صحيحة .

2-ورود طلب للإدارة بتعديل القرار الإداري.

3- إن لا يكون التغير جوهري في مضمون القرار .

ومن الأمثلة التي أجاز فيها المشرع المصري للإدارة التدخل بتعديل قراراتها الإدارية، هو ما نصت عليه المادة (13) من قانون رقم(106 لسنة 1976) والخاص في تنظيم وتوجيه إعمال البناء (يصدر باعتماد خطوط التنظيم للشوارع قرار من المحافظ بعد موافقة المجلس المحلي المختص ، ومع عدم الإخلال بإحكام القانون رقم(577 لسنة 1954)بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو لتحسين يحضر من وقت صدور القرار المشار إليه في الفقرة السابقة أجراء إعمال البناء أو التعلية في الأجزاء البارزة من خطوط التنظيم على أن يعوض أصحاب الشأن تعويضا عادلا ، أما إعمال التدعيم لإزالة الخلل وكذلك أعمال البياض فيجوز القيام بها ، وإذا صدر قرار بتعديل خطوط التنظيم جاز للوحدة المحلية المختصة بقرار مسبب إلغاء تراخيص السابق منحها أو تعديلها بما يتفق مع خط التنظيم الجديد سواء كان

---

(1) د. محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) ، دار الفكر العربي ، 1973، ص 136.

(2) د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 670 .

المرخص له قد شرع في القيام بالإعمال المرخص بها أم لم يشرع وذلك بشرط تعويضه تعويضا عادلا . . .) .[1]

وهذا النص أعطى للإدارة في حالة تغير الظروف القانونية و تغير الظروف الواقعية سويه ، سلطة تعديل خطوط التنظيم التي سبق وان وافق عليها المجلي المحلي المعني وأعطى حق للوحدة المحلية في مواجهة تغير الظروف سلطة تعديل وإلغاء التراخيص السابقة بما يتفق مع خطوط التنظيم الجديد .

وفي العراق فأن المحكمة الإدارية العليا ذهبت إلى أنّ للإدارة حق تعديل قراراتها الإدارية " ذلك أن من حق الإدارة بل من الواجب عليها أن تصحح الخطأ الجسيم الذي وقعت فيه , ويكون قرارها الصادر في هذا الشأن صحيحا ولا يجوز للمحكمة في هذه الحالة إلغاؤه ."[2]

مما تقدم لنا أن للإدارة بقيامها بتعديل قراراتها الإدارية بعد تغير الظروف القانونية ما هي إلا أحد الطرق للحفاظ على مشروعية قراراتها اتجاه تغير الظروف .

الفرع الثاني

أحكام وآثار التعديل الجزئي للقرار الإداري

أولا- إحكام التعديل الجزئي للقرار :

عرفنا التعديل الجزئي للقرار الإداري فهو التعديل في بعض أجزاء القرار الإداري ؛ وذلك للحيلولة دون إنهاء القرار أو إزالة آثاره . والتعديل يختلف حسب الجهة التي تقوم بتعديل القرار الإداري.

فالتعديل الإداري يعبر عن رغبة الإدارة في الإبقاء على جزء من القرار الإداري ، بعد أن تبين لها بأن جزء من القرار غير مشروع وهي ترغب في الإبقاء على الجزء الآخر فأنها تقوم بتعديله مع الأخذ بالحسبان الحقوق المكتسبة للإفراد [3] ، ولكن هناك ضوابط على الإدارة أن تأخذ بها في تعديل القرار الإداري:

أ – التزام الإدارة بالنطاق الموضوعي لسلطة التعديل : ويقصد بها تقيد الإدارة بالحدود الموضوعية

---

(1) ينظر قانون تنظيم وتوجيه أعمال البناء (577 لسنة 1954) المصري .

(2) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ، 2014/80 في 2014/3/13 ، غير منشور .

(3) د. محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) ، مصدر سابق ، ص 136.

لسلطة التعديل، حيث تكون سلطتها في التعديل في القرارات التي يجوز فيها التعديل .[1]

ب – أجراء تعديل القرار الإداري من قبل جهة مختصة : يجب أجراء التعديل فمن يملك بالأساس إصدار القرار ؛ وذلك احتراما لقواعد الاختصاص، حيث لا يجوز لغير مصدر القرار الإداري لما في ذلك اعتداء على صلاحياته ،إلا إذا كان هذا التعديل من قبل رئيسه الإداري؛وذلك لكونه يملك سلطة رقابية .[2]

ج – الإدارة قد تكون ملزمة بإصدار قرار إداري محل الجزء الملغي أو المعدل ، فعلى سبيل المثال لو كان الجزء المعدل متضمن بإلغاء تعيين ، فأنه يتوجب على الإدارة إصدار قرار إداري بالتعيين نافذ من تاريخ الرفض ، أو قد تكون الإدارة غير ملزمة بإصدار قرار كما لو كان الجزء المعدل أو الملغي إلغاء عقوبة ، وان مسألة اتخاذ القرار من عدمه يعود للسلطة التقديرية للإدارة ، وهذا فيما يخص الجزء الملغي أو المعدل من القرار أما فيما يتعلق بالأجزاء المشروعة من القرار فعلى الإدارة أن تمتنع عن اتخاذ قرار يتعارض مع الأجزاء المشروعة من القرار .[3]

ويرى الباحث أن الشروط التعديل القضائي في القضاء الإداري العراقي هي :

1- أن يتم التظلم من القرار الإداري لدى الجهة الإدارية المختصة خلال المدة القانونية.

2- إن تكون هناك دعوى مرفوعة أمام القضاء الإداري .

3- إن يطلب المقدم إلغاء القرار جزئياً.

4- إن تجد المحكمة أن القرار الإداري قابلا للتجزئة .

ثانيا - آثار التعديل الجزئي :

إن آثار التعديل الجزئي بسبب تغير الظروف القانونية على القرار الإداري والذي يتطلب من الإدارة أعادة النظر في القرارات التي اتخذتها ،و الذي يخول الإدارة حق إلغاء أو تعديل القرار لجعله متطابقا مع القانون ومع المشروعية الجديدة ، وفي حال رفض الإدارة ذلك فللإفراد حق اللجوء والطعن أمام مجلس الدولة ، وهذا ما أشار أليه مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر سنة 1930 في قضية ديسبيجول (Despujol) بأن لكل ذي مصلحة في حالة زوال الظروف التي بررت قانونا إصدار اللائحة البلدية

---

(1) د . بكر قباني ، الرقابة الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1985 ، ص 68 و 69.

(2) د . مجدي مدحت النهري،القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، مكتبة الجلاء الجدية ، المنصورة ، 2003 ،ص 37.

(3) ضرغام مكي نوري ، مدى سلطة قاضي الإلغاء في تعديل القرار الإداري ، رسالة ماجستير كلية القانون جامعة بغداد ، 1997 ، ص 97 و 98.

، إن يقدم طلبا في أي وقت إلى العمدة يطلب تعديل أو إلغاء اللائحة ، وفي حالة رفض طلبه يطعن في قرار الرفض الصريح أو الضمني أمام مجلس الدولة . [1]

ومن آثار التعديل الجزئي للقرار الإداري:

أولا - يجوز للإدارة ممارسة اختصاصها بالتعديل الجزئي في أي وقت بالنسبة للقرارات التنظيمية طالما أنها لا ترتب حقوقاً مكتسبة للأفراد ، أما بالنسبة للقرارات الفردية فأن للإدارة حق تعديل القرار الإداري خلال الميعاد المحدد لدعوى الإلغاء أذا كانت غير مشروعة ، أما أذا كانت القرارات الإدارية مشروعة وتولد حقوق مكتسبة للإفراد فلجهة الإدارة عند تغير الظروف القانونية وكما بيناه سابقا تستطيعأن تلجا إلى القرار المضاد ليقوم بتعديل جزئي للقرار .[2] فقد أقرت محكمة القضاء الإداري في مصر بان للإدارة حق التدخل لمواجهة تغير الظروف القانونية المحيطة بالقرار ، الذي ولد مراكز قانونية من خلال تصرف إنشائي ، يتضمن إلغاء أو تعديلا جزئيا للقرار الإداري، دون أن يعد ذلك سحباً للقرار الإداري ففي أحد أحكامها انتهت إلى انه (. .. ليس كل إلغاء أو عدول من جانب الحكومة عن قراراتها الإدارية النهائية بعد فوات مواعيد الطعن فيها بالإلغاء يعتبر سحباً غير جائز قانونا ، إذ عدم جواز السحب مقصور على تلك الحالات التي لا يجد فيها أصحاب الشأن في تلك القرارات مراكز قانونية جديدة ، تقتضيه تعديلات في حالتهم بما يطابق القانون في تلك الحالات لا يجوز للحكومة أن تنقض قراراتها السابقة بعد فوات مواعيد الطعن فيها بالإلغاء ؛ لما في ذلك من إخلال بالحقوق المكتسبة لأصحاب الشأن فيها ، مما يعد مخالفة قانونية ،إما أذا ترتبت لهؤلاء مراكز قانونية جديدة تقتضي على حسب القانون تعديل ما كسبوه منها بمقتضى قرارات إدارية سابقة ، فان ذلك لا يعد سحباً لتلك القرارات ، وإنما هو تصرف إنشائي تجريه الحكومة على ضوء الوقائع الجديدة في حدود القانون...) [3] ، ومن هذا الحكم نستنتج أمرين **الأول :** إن المحكمة قد أقرت للسلطة الإدارية حق التدخل في مواجهه تغير الظروف القانونية المحيطة بالقرار الإداري الفردي الذي ولد حقوق للأفراد وذلك بموجب قرار منشئ والذي بموجبه يمكن أن تتجه آثاره للمستقبل فقط ولا يسري بأثر رجعي ، وذلك حرصا على عدم المساس بأي حقوق للأفراد قد رتبها القرار الفردي سابقا . **الثاني** :التزام الإدارة بالتدخل وذلك بسبب نصوص القانون ،

---

(1) مارسلون بروسيبرفي جي بريبان ، أحكام المبادئ في القضاء الفرنسي ، مصدر سابق ص 236.

(2) لمزيد من التفصيل ، ينظر د . حسني درويش ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، المصدر السابق ، ص 604.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري ، رقم الدعوى 394 ، لسنة 3 قضائية جلسة 1950/6/15، أشار إليه د .حسني درويش نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء ، مصدر سابق ، ص 490 و 491.

حيث إن الحكم القضائي أورد عبارة (أما أذا ترتب لهؤلاء مراتب قانونية جديدة تقتضي حسب القانون كسبوا منها . . .) وأيضا عبارة (. . . هو تصرف إنشائي تجريه الحكومة على ضوء الواقع الجديد في حدود القانون . . .) وهذا يعني أن من حق الإفراد الطعن في حال امتنعت الإدارة عن التدخل لمواجهة تغير الظروف القانونية للقرارات الفردية والتي تولد حقوقاً للإفراد ، فالإلغاء والتعديل الجزئي يجب أن يرتبط بوجود نص قانوني صريح يلزم الإدارة على التدخل بالتعديل الجزئي أو إلغاء القرار على ضوء التغير ، وان لم يكن هذا النص القانوني موجود تعرض طعن صاحب الشأن إلى رد الدعوى وعدم قبولها . ويرى احد الفقهاء باعتبار هذا الحكم هو تطبيق نظرية تغير الظروف القانونية ، فهو يعالج تضارب ناتج من صدور قانون جديد أو أنظمة جديدة و بين قانون سابق وأنظمة قديمة ،فالسلطة الإدارية بناء على طلب الإفراد أو من تلقاء نفسها تقوم بتعديل هذه المراكز القانونية بما يتفق مع الظروف القانونية الجديدة ،و أن هذا التعديل الجزئي يقتصر آثرهُ على المستقبل فقط ، والحكومة عندما تتدخل لتعديل مركز قانوني في ظل قواعد قانونية جديدة في حدود القانون هذا لا يعني سحبا للقرار بأثر رجعي ، وإنما هو قرار جديد أجرته السلطة الإدارية في بعض القواعـد القانونية الجـديدة و الخاص بتعديل مراكز قانونية ويتجه آثاره للمستقبل. [1]

ثانيا _ بما أن التعديل الجزئي للقرار ينصب على بعض عناصر المشروعية اللازمة للقرار لذا يجب أن لا يمس الأركان الأساسية لوجود القرار الإداري، وبخلاف ذلك يجعل القرار الإداري بعد تعديله قد صدر في صورة جديدة غريبة عن سلفه ، وبهذا يجب أن يظل المحل من القرار باقيا . [2]

ثالثا- آثار التعديل الجزئي للقرار الإداري تنصب آثارهُ في المستقبل ، من دون أن يمس ما أنتجه القرار من آثار في الماضي . [3]

رابعا – إن السلطة الإدارية في حالة تعديل القرار الإداري ، تقوم بإصدار قرار جديد تضفي به الشرعية على تصرفها ، فتعدل ما شاب القرار الأول من أهدار للقواعد القانونية، ويكون هذا القرار نافذا من تاريخ نشره . [4] ونصل إلى نتيجة إن الأثر المهم للتعديل القرار الجزئي من قبل الإدارة هو تطهيره من عدم

---

(1) د .حسني درويش نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء ، مصدر سابق ، ص 491 و 492.

(2) د . إسماعيل صعصاع البديري ، التعديل الجزئي للقرار الإداري ، مجلة جامعة بابل ، المجلد 14 العدد 1 ، 2007 ،ص 24 .

(3) طعيمة الجرف : القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص ١٩٢.

(4) د . خالد لفتة الزبيدي ، سهير فليح حسن ، التعديل الجزئي للقرارات الإدارية ،مصدر سابق ، ص 119.

المشروعية التي لحقته ؛ بسبب تغير الظروف القانونية والحيلولة دون إلغاءه. وذلك لرغبة الإدارة الإبقاء عليه وهو يشمل القرارات التنظيمية والقرارات الفردية .

وان كان التعديل تعديلاً قضائياً فأنه ليس هناك للإدارة رغبه فيه حتما لأنه ملزم لها .

الفصل الثالث

ضمانات الأفراد إزاء سلطة الإدارة في حال تغير الظروف القانونية

إن تأمين استقرار الأوضاع القانونية والناتجة من القرارات الإدارية والممنوحة للأفراد هو تحقيق الأمان للمواطنين ، وعدم تهديد أوضاعهم بعد مرور فترة من إصدار القرارات الإدارية نتيجة تغير الظروف القانونية ، وان الضمانات غايتها تحقيق توازن بين مصلحتين الأولى هي المصلحة الخاصة التي يدافع عنها الأفراد والمصلحة العامة التي هي أيضا تتطلب استقرار أوضاعها القانونية ، وتمثلها الإدارة العامة وأن من مقتضياتها الاستقرار في التعاملات بما يحقق السير المنتظم للمرافق العامة لتقوم بالدور المنشود في تقديم خدمة كبيرة للأفراد، إذ من الضروري الحفاظ عليها وضمان استمرار عملها في جميع الظروف العامة والاستثنائية ، وفي هذا الفصل سنبحث الضمانات التي أقرتها القوانين لتأمين حقوق الإفراد وحمايتهم بمواجهة السلطة الإدارية ومنع تعسفها باستخدام السلطة المنوط بها بما يحقق أهم أركان الدولة القانونية ، فأن الحياة العامة في حالة من الحركة والتغيير المستمر والقواعد القانونية شأنها شأن إي تنظيم من شأنه أن يمس به التعديل والتغيير بما من شأنه أن يثير أسئلة عديدة تتصل بما نوهنا عنه أعلاه إي الحقوق والحريات الفردية العامة والخاصة ، لهذا لابد من الإقرار بضمانات عديدة من شأنها أن تواكب التغيرات التي ستحصل من جهة وتضمن حقوق الإفراد واستقرار مراكزهم بما يبعث الاطمئنان في التعامل مع الإدارة ويبعث الاستقرار في نفوس الإفراد على حقوقهم وأوضاعهم القانونية المشروعة والتي كونتها القرارات الإدارية في ظل الظروف القانونية السابقة ، فتعتبر هذه الضمانات التي أقرتها القوانين أو الأعراف هي ليست فقط لحماية وضمان حقوق الأفراد فحسب بل هي لتحقيق الحماية اللازمة لمبدأ المشروعية ، والذي هو أهم مبدأ ،. وهناك العديد من الضمانات التي أقرت للأفراد والتي تحّول دون خروج الإدارة عن القانون ، فمنها ما كفله الدستور مثل عدم رجعية القرار الإداري ، والمتهم برئ حتى تثبت إدانته ، وهناك ضمانات قانونية والمتمثلة بمبدأ المشروعية وضمانات قضائية وإدارية لضمان حقوق الأفراد والحفاظ على مكتسباتهم بل أيضا الحفاظ على ديمومة الدولة القانونية .

وسنتطرق في هذا الفصل إلى هذه الضمانات ولمزيد من التفصيل سيقسم هذا الفصل إلى مبحثين وكالاتي:

المبحث الأول – الضمانات القانونية .

المبحث الثاني – الضمانات القضائية والإدارية .

المبحث الأول

الضمانات القانونية

إن تغير الظروف القانونية وأثرها في مشروعية القرار الإداري ضرورة حتمية حسبما انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي ، فهي قائمة على أساس الفهم الصحيح للعلاقة بين التصرف القانوني للسلطة الإدارية والأساس الذي استندت إليه قبل الإقدام على التصرف مع ضرورة توفير الضمانات اللازمة للإفراد إزاء اختصاصات الإدارة ؛ لضمان الحقوق والحريات ليس إزاء مشروعية القرار الإداري فحسب بل إزاء مشروعيته وملائمته للأوضاع القانونية .

إن الضمانات القانونية تمثل أهم الحواجز التي من شأنها أن تحول دون التعسف باستخدام السلطة أو الانحراف بالسلطة لتحقيق غايات لا ترتبط بالمصلحة العامة بل ينبغي إن يكون ما يصدر عن الإدارة محققا للمصلحة سواء أكان عقدا أداريا أم قرارا إداريا ، وبما يضمن سيادة حكم القانون التي أشار إليها دستور جمهورية العراق 2005 المادة الخامسة التي نصت على أنّ (السيادة للقانون ، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها .....) .

فالإدارة أحيانا يمنحها المشرع اختصاصاً تقديرياً ، يحمل في اثنائه التقدير والقدرة على الاختيار بين العديد من الخيارات والتوقيتات ، وفي أحيان أخرى نجد الاختصاص مقيد بضرورة الاستجابة للإفراد بإصدار قرار من نوع ما في مدة معينة وفي كلا الحالتين لا يكون الفرد في مأمن من التعسف ، ما لم تتوضح أمامه الكوابح التي اختصها المشرع لتكون مانعة للإدارة من الإساءة لمراكز الإفراد المستقرة أو لحقوقهم المكتسبة .

وفي هذا المبحث سنبحث معنى مبدأ المشروعية ، واثر تجاوز الإدارة لمبدأ المشروعية في إصدارها للقرارات الإدارية ونبحث ما هي طبيعة سلطة الإدارة الممنوحة لها من قبل القانون ، واثر تجاوز الإدارة لهذه السلطة الممنوحة لها .

ولمزيد من الأحكام سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين وكالاتي :

المطلب الأول – مشروعية القرار الإداري.

المطلب الثاني _ ملائمة القرار لطبيعة اختصاص الإدارة في مواجهة تغير الظروف القانونية .

المطلب الأول

مشروعية القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري هو الوسيلة القانونية التي تستخدمها الإدارة للقيام بواجباتها وتحقيق أهدافها ، فلا بد من ضمان مشروعية هذه القرارات لحماية الإفراد وضمان استقرار مراكزهم وحقوقهم المكتسبة ، وللوصول إلى ما تقدم أخذ القضاء الإداري على عاتقه توفير حماية قضائية بالإقرار بالرقابة المشددة على قرارات الإدارة لضمان مشروعيتها وملائمتها وهو ما سنبحثه في هذا المطلب ولبيان مفهوم مشروعية القرار الإداري يقسم هذا المطلب إلى فرعين وكالاتي :

الفرع الأول – معنى مشروعية القرار الإداري .

الفرع الثاني – اثر تغير الظروف على مخالفة مبدأ المشروعية.

الفرع الأول

معنى مشروعية القرار الإداري

المشروعية في نطاقها العام تعني سيادة القانون وتعرف على أنها خضوع الجميع حكام ومحكومين للقانون [1] ، وعرف المشروعية احد الفقهاء بأنها " ممارسة التصرفات الإدارية العمومية في حدود القانون ، وبمخالفة ما تقدم يكون التصرف باطلاً محلاً للطعن القضائي من ذوي الشأن " [2] ، ويعرف أحد الفقهاء العراقيين مبدأ المشروعية بأنه " التزام حدود القانون من قبل الجميع حكاما ومحكومين حيث أن الدولة القانونية ببساطة تعني أن جميع السلطات العامة تعمل وفق القانون " [3].

ونحن نرى أن هذا التعريف يخلط بين شرعية السلطة ومشروعية تصرفاتها فالتزام حدود القانون من قبل الجميع يحقق الدولة القانونية التي يعدُ مبدأ المشروعية أحد عناصرها وليس هو كل عناصرها .والمعنى المتقدم يوسع من معنى المشروعية لتشمل جميع سلطات الدولة التي يجب عليها الخضوع لحكم القانون . وبعد أن بينا مبدأ المشروعية بمعناه العام فقد عرف أحد الباحثين

مشروعية القرار الإداري بأنه " هو صدور القرار الإداري بصورة مطابقة للقانون وهذا يعني أن القرار

---

(1) د .عادل حياوي ، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ، دراسة مقارنة، 1972، ص 182.

(2) د . ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري ، مصدر سابق، ص 186.

(3) د . وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص 9 .

الإداري المشروع يجب أن تتوفر فيه العناصر أو الأركان التي تجعله مشروعا ، والتي هي الاختصاص ، الشكل ، السبب ، المحل ، والغاية ، فإذا تخلف احد هذه الأركان أصبح القرار غير مشروع أو غير سليم ، فالقرار الإداري الذي يتسم بالمشروعية لابد أن يصدر بالاستناد إلى أسباب واقعية أو قانونية وإن يكون صادرا بصورة مطابقة للقانون يستهدف غاية أو غرضا مشروعا ." [1] ونستشكل على التعريف المتقدم أن العلاقة بين القرار والقانون تكون مطابقة في حال عدم وجود أنظمة وتعليمات تنفيذية وتكون علاقة موافقة في حال وجدت تلك القرارات التنظيمية ، وبهذا يمكن أن نعرف مشروعية القرار الإداري في ضوء ما ذكرناه بأنه " صدور التعبير عن إرادة الإدارة مطابقاً لإرادة المشرع ومتوافقاً مع سياق النص التنفيذي بما يضمن عدم الانحراف عن الإرادة العامة التي يمثلها المشرع ويحقق بالنتيجة المصلحة العامة "

إن مبدأ المشروعية يعني أن السلطة الإدارية عندما تصدر قراراتها الإدارية يجب إن تكون في حدود القانون وإلا ستكون هذه القرارات محلا للطعن ، فعلى الإدارة أن تلتزم بالمشروعية في شقيها المادي والشكلي .

1 – مبدأ المشروعية في شقه المادي أو الموضوعي :

إن مبدأ المشروعية في الشق المادي يعني بأن كل قرار يتخذ من قبل الإدارة مهما كان موضوعه يجب إن يكون وفقا للقواعد القانونية النافذة ، فمثلا صدور قرار من رئيس الجامعة بقبول طالب توافرت فيه جميع شروط القبول المحددة قانونا فسيكون القرار سليماً ومشروعاً . [2]

2- مبدأ المشروعية في شقها الشكلي أو الشخصي :

ومعناه أن الإدارة عندما تريد أن تصدر قراراً إدارياً يجب عليها مراعاة مبدأ المشروعية الشكلي وفق هرم القواعد القانونية النافذة في الدولة،فالدستور يحتل قمة النظام القانوني، فالسلطة التشريعية إذا ما أرادت أن تصدر تشريعات فيجب أن لا تخالف الدستور ، والأنظمة والتعليمات والقرارات التي تصدرها الإدارة يجب إن تكون مطابقا للتشريعات [3]،هذا من جانب ومن جانب آخر ينبغي لمن صدر عنه القرار الإداري أن لا يخالف قواعد الاختصاص الهرمي فقرار الوزير يجب أن لا يتعارض مع قرار مجلس

---

(1) عبد الحميد عبد المهدي، أثر تغير الوقائع في مشروعية القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص 10.

(2) د . مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص 388 .

(3) د . طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 225 .

الوزراء وكذلك القائممقام ينبغي أن لا يتعارض قراره مع قرار المحافظ إلا في أحوال الاختصاص المانع حينما يكون للمرؤوس سلطة يتفرد بها ويتخذ القرار وفق ما رسمه له المشرع حينها يمكن الخروج عن قواعد المشروعية الشكلية بأن لا يلتفت لرأي الرئيس الإداري .

وبهذا فأن مشروعية القرار الإداري تعتمد على :

1- مشروعية القرار الموضوعية :

إن وظيفة الإدارة وفقا لمبدأ فصل السلطات هو اقتصارها على تنفيذ القانون ، فعلى الإدارة في إصدارها لقراراتها الإدارية أن تحترم إرادة المشرع ، ولا تخرج على النصوص القانونية ولا تتنكر لها ، أو أنها تعمل على إهمال النصوص القانونية بعدم تطبيقها من جانبها أو الوقوف منها موقفا سلبيا ، فتنحصر سلطة الإدارة في أن كل قرار إداري يصدر عنها يجب إن يكون مستندا لنص قانوني بالمعنى العام . [1] ويتسم تعبير عيب مخالفة القانون بالغموض والسعة ؛ لكونه يتسع لكافة العيوب التي تشوب القرار الإداري لأن مخالفة الإدارة للقانون في قراراتها الإدارية ، قد تنصرف لقواعد الاختصاص أو مخالفة الشكل والذي حدد بالقانون ، أو تبني الإدارة قراراتها الإدارية على وقائع قانونية أو واقعية غير صحيحة وفي هذه الحالة يعتبر القرار الإداري مخالفا للقانون ، طالما أن القانون هو الذي يحدد القواعد التي تحكم كافة أركان القرار الإداري . [2] وبهذا فأنّه يجب أن تكون جميع أركان القرار الإداري مستندة إلى القانون النافذ ليتسم القرار بالمشروعية .

2- مشروعية القرار الزمنية :

لا يكفي بأن يكون القرار الإداري مستندا إلى القانون وعدم مخالفته وحسب ، بل يجب إن يكون القرار الإداري مشروعا حتى إلى ما بعد دخوله حيز التنفيذ ، فبالرغم من تغير الظروف القانونية للقرار الإداري فيجب أن تواكب هذه القرارات هذه التغيرات المستمرة ، لتبقى هذه القرارات منتجة لأثارها ، فبالرغم من القاعدة التي تنص على " شرعية القرارات الإدارية تقدر بتاريخ صدوره " . [3]

فهذه القاعدة كما بيناها فيما سبق أن التغير في الظروف القانونية لا تسلب القرار أو تحرمه

---

(1) د . سلمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المصدر السابق ، ص 10 وما بعدها .

(2) د . وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص 268.

(3) د . احمد إسماعيل ، اثر تغير الظروف القانونية والواقعية ، المصدر السابق ، ص 18 .

من مشروعيته الأساسية أو الأولية فإنها تسلب القرار أو تحرمه مشروعيته بالنسبة للمستقبل، كما لو صدر قانون جديد وألزم بإلغاء قرارات معينة بأثر فوري ، وقد يحصل أن ينفذ القانون بأثر رجعي فانه يؤثر على القرارات الإدارية ويجب سحبها بأثر رجعي من قبل الإدارة . فيكون الأثر في هذه الحالة منسحب على الماضي وليس المستقبل فحسب ، وكي يكون القرار مشروعا ينبغي أن يصدر عن الجهة أو الشخص الإداري الذي حدده القانون بالشكل الذي رسمه المشرع وفق الإجراءات التي رسمتها قواعد القانون ذات الصلة على إن يكون مضمون القرار من حيث السبب الذي يتكئ عليه والأثر الذي يحدثه موافق لمبدأ المشروعية بمعناه الواسع وغايته مطابقة المصلحة العامة ومحققة للأهداف التي ابتغاها المشرع ، ولعل من يسأل هل تلتزم الإدارة بحدود القواعد القانونية فحسب ؟ فالجواب أن الإدارة تلتزم بمصادر المشروعية جميعا سواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة ، فالقواعد القانونية بمختلف أنواعها ودرجاتها (دستور – تشريع عادي – فرعي) هي مصدر رئيس يضاف إليها اجتهاد القضاء الإداري ومبادئ القانون الإداري العامة والعرف كونها من المصادر المتسالم عليها .

الفرع الثاني

آثر تغير الظروف على مخالفة مبدأ المشروعية

إن الهدف من مبدأ المشروعية موافقة ما يصدر من السلطة التنفيذية للقانون والقواعد القانونية الأسمى من القرار ومنع الخروج عنها لما يضمنه مبدأ التدرج في القواعد القانونية من ضرورة احترام القاعدة الأعلى ، وبهذا الصدد نشير أن التزام الإدارة بالقانون يعني أن ما يصدر عنها من قرارات ستكون مشروعة .

إن مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية يؤدي إلى بطلان التصرف وهذا يعتمد على الجسامة التي لحقت المشروعية في القرار الإداري،[1] وكما بيناه أن مشروعية القرار الإداري يجب أن يكون مشروعا حتى بعد دخوله حيز التنفيذ ويستمر بذلك حتى ينتهي بالنهاية الطبيعية .

هنا يثار تساؤل التالي ما هو اثر مخالفة القرارات الإدارية للظروف القانونية الجديدة ؟

وسنبحث أثر مخالفة المشروعية وهي مشروعية القرار عند صدوره وبعد تغير الظروف .

---

(1) د . نسار عبد القادر احمد الجباري، عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية علية ، المصدر السابق ، 2018 ، ص 182 .

أولاً- عدم مشروعية القرار الإداري عند صدوره :

إن مخالفة الإدارة للقانون في قراراتها الإدارية ممكنة والكشف على هذه المخالفة يكون سهلا ، وما على ذوي المصلحة إلا إثبات عدم توافر الشروط التي يطلبها القانون ، دون إن يكون للإدارة رد اعتراض الإفراد بحجة حريتها في التقدير أو التستر وراء سلطتها .

وتتخذ مخالفة القاعدة القانونية على النحو التالي :

1- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية : ويكون ذلك بتجاهل الإدارة للقاعدة القانونية والتصرف على خلاف مقتضاها .[1] كما لو أن الإدارة تجاهلت في إصدار القرار الإداري القانون النافذ واتخذت القرار على خلاف النص النافذ .

2- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية : فتتحقق عندما تفسر الإدارة القاعدة القانونية وتعطيها معنى غير الذي كان مقصودا من قبل المشرع . والخطأ في تفسير القاعدة أما إن يكون غير متعمد من قبل الإدارة ؛ وذلك لغموض النص وعدم وضوحه واحتمال تأويله إلى معاني أخرى، أو قد يكون متعمدا من قبل الإدارة عندما تكون القاعدة واضحة ولا يحتمل التفسير الخاطئ ، وبهذا يختلط عيب المحل مع عيب الغاية .[2]

3- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية: تطبيق القاعدة القانونية رهن بقيام الظروف القانونية والواقعية التي تدفع رجل الإدارة باتخاذ القرار ، فأن أي تخلف في تلك الوقائع أو عدم استيفائها كما يقتضيه المشرع ، يؤدي ذلك إلى بطلان القرار.[3] أو كأن يكون القرار الإداري صدر خلافا لقواعد الاختصاص أو انه لم يراعي الإجراءات والشكليات التي يتطلبها القانون ، أو أن رجل الإدارة قد أصدر القرار لتحقيق مصلحة شخصية أو أنه خالف قاعدة تخصيص الأهداف .

ثانيا – عدم مشروعية القرار بعد صدوره نتيجة تغير الظروف القانونية أو الواقعية :

القرار الإداري يجب إن يكون منسجما مع القوانين القائمة ؛ وذلك لأن مبدأ المشروعية في الدول هو خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى ، فلهذا يجب أن يكون القرار مطابقا باستمرار مع القوانين القائمة واللاحقة فان تغير الظروف القانونية تؤثر في مشروعية القرارات الإدارية كما وضحناه

---

(1) د .عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء الإداري ، منشاة المعارف، الإسكندرية ، 2008 ، ص 48.

(2) د عاطف عبد الله مكاوي ، القرار الإداري ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع القاهرة ، 2012 ، ص 57.

(3) د . إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري ، ص 204

سابقا . ويرى الباحث أن الإدارة في الامتناع السلبي عن تطبيق وتعديل القرارات التنظيمية مع الظروف القانونية الجديدة يعتبر هذا العمل موصوما بعدم المشروعية ويعد قرينة على الخطأ المرفقي المصحوب بخطأ شخصي للموظف المكلف بمتابعة أحكام القانون وتنفيذها.

إن مخالفة القرار الإداري لمبدأ المشروعية يندرج تحت المخالفة البسيطة (البطلان) أو المخالفة الجسيمة (الانعدام) والذي تختلف أثار كل منهما حسب نوع مخالفته لمبدأ المشروعية وكما سنوضح في أدناه :

أولا –المخالفة الجسيمة (انعدام القرار الإداري) : وهو جزاء لتخلف ركن أساسي من أركان التصرف القانوني الذي لا يتصور له وجود من دونه ، و يتحقق الانعدام إذا ما أصاب القرار الإداري عيب جسيم وواضح مثل عيب اغتصاب السلطة أو عيب عدم الاختصاص ، فيتجرد القرار الإداري من صفته الإدارية ويكون منعدما ويخرج من نطاق القانون الإداري[1]. وقد ذهب مجلس الدولة والمحاكم القضائية إلى أن القرار المعدوم هو " الذي لا يجد له سندا من قانون أو لائحة ، أو ذلك الذي لا يعد مظهرا لممارسة اختصاصه تملكه جهة الإدارة ."[2] وليس كل قرار يخالف قواعد الاختصاص يكون منعدماً لأن الأصل أن انعدام القرار الإداري يتحقق في حالات معينه أهمها صدور القرار من الإدارة في مسألة تدخل ضمن اختصاص المشرع أو صدور القرار ممن لا يملك صلاحية إصدارة، أو صدور القرار ممن لا يملك صفة الموظف العام وعلى ذلك استثناءات .

أن العمل الإداري لا يكون معدوما ألا أذا كان مشوباً بعيوب جسيمة ومن صورها :

أ – صدور قرار من شخص لا يملك صفة موظف أو صدوره من موظف لا يملك سلطة إصدار القرارات الإدارية :

كأن يقحم شخص نفسه في الوظيفة العامة من دون وجود سند قانوني له فيؤدي أعمال الإدارة ، أو صدور قرار من موظف ليس له سلطة إصدار القرارات الإدارية مثل قيام عامل النظافة أو السعاة بإصدار قرار أداري ، ويكون هذا القرار منعدما ولا يترتب عليه آثر قانوني . وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها " أن العمل الإداري لا يفقد صفته الإدارية ولا يكون معدوما إلا أذا كان مشوبا بمخالفة جسيمة ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادي ...". [3] والاستثناء يرد هنا

---

(1) د . وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص 33.

(2) د. رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية مصدر سابق ، ص 256 .

(3) حكم محكمة القضاء الإداري رقم 1113 في 1953/12/16 أشار إلية د. حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص 624 .

هو الموظف الفعلي في الظروف العادية وذلك لحماية حقوق الغير الذي تعامل مع الموظف الفعلي دون أن يعلم ببطلان قرار تعيينه أو الظرف الاستثنائي ؛ وذلك لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد في حال وقوع كوارث وغياب السلطة الإدارية .

ب – إن يتضمن القرار اعتداء على اختصاص السلطة القضائية أو اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية أو اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى .

ومن نتائج القرار المنعدم هو أنه يحق للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بميعاد الطعن ، والقرار المنعدم يكون غير قابل للتنفيذ ولا تلحقه أي حصانة، وتزول عنه الصفة الإدارية ويتحول لعمل مادي. وان القرار المنعدم ليس بحاجة إلى قرار أخر ليبطله كما ولا تلحق القرار المنعدم إجازة لاحقة .[1]

ومن تطبيقات القضاء الإداري في العراق ما ورد في الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 2016/9/29 الذي جاء فيه " ... ولدى تدقيق إضبارة الدعوى من المحكمة الإدارية العليا وجدت أن المدعية جرى تعيينها من نائب رئيس الوزراء الأسبق (أ . ع. أ.إ) بموجب الأمر المرقم (م . خ / 297) في 2005/8/30 بعنوان (مستشار بدرجة وكيل وزارة في الدرجة الأخيرة من الدرجة العليا صنف / ب) وبراتب شهري قدره(2249000) دينار ثم أحيلت المدعية إلى التقاعد بموجب الأمر الصادر من جهة تعيينها بالرقم (م . خ /277) في 2006/5/1 وحيث إن وظيفة مستشار من وظائف الدرجة الخاصة التي رسم لها القانون إلية خاصة في التعيين وحدد الجهة التي تملك سلطة التعيين في هذه الدرجة وأن نائب رئيس الوزراء لا يملك سلطة التعيين في هذه الدرجة ، عليه يكون تعيين المدعية في هذه الوظيفة صادرا من جهة غير مختصة وبذلك تكون أداة التعيين غير صحيحة وغير منتجة للآثار القانونية المترتبة على التعيين في الوظيفة العامة . ومن بين هذه الآثار استحقاق الحقوق التقاعدية وان إلزام الإدارة بترويج المعاملة التقاعدية معناه الاعتراف بصحة التعيين ومنح المدعية صفة الموظف ، وهو ما لا يجوز في هذه الدعوى بالنظر لجسامة المخالفة في قرار تعيينها (كون صادرا من جهة غير مختصة بتعيين أصحاب الدرجة الخاصة) ..."[2]

ثانيا – المخالفة البسيطة (بطلان القرار الإداري) وينقسم إلى(بطلان مطلق وبطلان نسبي) فالبطلان المطلق هو : هو جزاء للمخالفة للشروط الموضوعية في أركان التصرف التي يقررها القانون ، وتكون بصورة مخالفة وإن كانت لا تؤثر في وجود التصرف ولكن تجعله غير مكتمل قانونا ويكون قابلا

---

(1) د . رأفت فودة ، عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية ، 2010، ص 119 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا 263 تميز /2016 في 2016/9/29 ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه ، 2016 ، ص 323.

للإلغاء [1]،أما آثار بطلان القرار فقد استقر القضاء الإداري لكل من فرنسا ومصر والعراق ، بأن القرار الإداري الذي شابه البطلان يكون على عكس القرار المنعدم ، فإذا مضت مدة الطعن دون أن يطعن فيه أصحاب المصلحة أمام القضاء ، أو أن تلجأ الإدارة لسحبه ، فأن القرار الباطل يعد بحكم القرار المشروع ويرتب إثارة القانونية من لحظة صدوره ،ويكتسب حصانة بمضي المدة ولا يجوز المساس به سواء بسحبه أو إلغائه ، وهذه الحصانة تعدّ استثناء على مبدأ المشروعية ؛ وذلك لاستقرار الحقوق والمراكز الشخصية والتي تنشأ للأفراد من هذه القرارات . وبالتالي يصلح أساسا لإصدار كافة القرارات الأخرى التي يجب أن تترتب عليه . فعلى سبيل المثال القرار الباطل الخاص بترفيع موظف يكون أساسا لمنح علاوة سنوية إذ ما تحصن القرار الأول أو يكون أساسا لترقية الموظف للدرجة التالية في سلم الوظائف . [2]

أما البطلان النسبي في القانون العام فيتحقق في نطاق التصرفات الاتفاقية مثل العقود الإدارية في حين لو أصابها أحد عيوب الرضا . أما في نطاق القرارات الإدارية فيتحقق فيما إذ كانت القاعدة المدعي بمخالفتها قد تقررت لحماية مرفق عام أو المصلحة العامة ، فيكون هذا التصرف معيبا وقابلا للبطلان النسبي ، وان هذا البطلان يتقرر لصالح الإدارة فلا يمكن للأفراد أن يستفيدوا منه ، ولا يجوز رفع دعوى إلا من الجهة التي تقررت قواعد البطلان لمصلحتها . [3]

وفي كلا الحالتين سواء كانت عدم مشروعية لحقت القرار الإداري عند صدوره أو نتيجة تغير الظروف فانه يرتب آثاراً ومنها :

1- للإدارة إلغاء القرار الإداري غير المشروع :

إن للإدارة الرجوع عن كل قرار إداري مخالف للقانون خلال مدة الطعن أي للإدارة أن تسترد قرارها غير المشروع خلال مدة المراجعة بالإلغاء.

2- على الإدارة معالجة آثار القرار وتعويض المتضررين : تلتزم الإدارة بتعويض صاحب الشأن عن الإضرار التي لحقت به نتيجة قراراتها غير المشروعة ، إذ ما ثبت عدم مشروعية القرار الإداري بامتناع الإدارة عن اتخاذ القرار أو تأخرها في ذلك لا سيما بعد حصول تبدل وتغير الظروف فيكون

---

(1) د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص247.

(2) د . محمود سامي جمال الدين ، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية ، دار الجامعة الجديدة ، 2013 ، الإسكندرية، ص2498 و 2499 .

(3) د . وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، ، مصدر سابق ، ص 35 .

عملها غير سليم ويترتب على ذلك تعويض أصحاب الشأن .

وقد اعتنق القضاء الإداري الفرنسي ما تقدم في قضية simonet حيث ورد في بقرار مجلس الدولة "تجاوز المدة المعقولة للتدخل بالطريق التنظيمي هو خطأ يستوجب مسئولية الإدارة عن الإضرار التي تترتب على تأخير الإدارة في وضع القرار التنظيمي التنفيذي ، ومن ثم تعويض المواطنين عن هذه الإضرار التي لحقت بهم". [1] وفي مصر انتهى القضاء الإداري إلى الحكم بالتعويض في حالة مخالفة القانون حيث ورد في حكم المحكمة الإدارية العليا ما نصه " التعويض المترتب على إصدار الحكومة قرارات مخالفة للقانون هو من طبيعة الحق الناشئ عن هذا القانون لأنه هو المقابل المادي له - الأثر المترتب على ذلك" . [2]

وفي العراق فأن موقف القضاء الإداري كان مماثلاً لما سار عليه القضاء الفرنسي والمصري بتعويض أصحاب الشأن عند مخالفة الإدارة للقانون ففي حكم محكمة القضاء الإداري المتضمن إلغاء أمر إقالة المدعو (....) لمخالفته للقانون وإعادته إلى وظيفته السابقة وقد أقام دعواه أمام محكمة بداءة أبو غريب للمطالبة بالتعويض عن الضرر الأدبي والمادي وقد أصدرت المحكمة قرارها المرقم (....) في 2016/9/25 بتعويضه مبلغ احد عشر مليون عن الضرر الأدبي الذي أصابه ".[3]

3- أن إلغاء الإدارة لقراراتها الإدارية غير المشروعة نتيجة تغير الظروف سينعكس على جملة من القرارات المرتبطة بالقرار غير المشروع . ويقتضي التعرف ما إذ كانت هذه القرارات التبعية كانت قرارات تنظيمية أم قرارات فردية ، فبالنسبة للقرارات التنظيمية الصادرة تطبيقا للقرار التنظيمي المُلغى ،تعد قرارات تبعية وستفقد سند وجودها والأصل زوال أثارها القانونية بتدخل من الجهة الإدارية المختصة ، [4] ويتفق الباحث مع ما سار عليه الفقه لكونه أكثر منطقية وتماشيا مع الظروف القانونية الجديدة التي من اجلها سن القانون الجديد ، أما بالنسبة للقرارات الفردية التبعية التي صدرت تطبيقاً لقرار تنظيمي ملغي ، فيجب التمييز بين قرارات فردية قد أنشأت حقوق مكتسبة أم لا.

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في قضية simonet جلسة 1957/5/17 منشور على الموقع الالكتروني لمجلس الدولة الفرنسي https://www.conseil-etat.fr/ تاريخ الزيارة 2021/5/2.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الطعن(2163 لسنة 30 ق جلسة 1985/7/3). منشور على الموقع الالكتروني http://www.laweg.net/ بوابة مصر للقانون والقضاء ، تاريخ الزيارة 2021/5/2.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري رقم الدعوى 4269/ق/2018 ، تاريخ القرار 2019/10/22. غير منشور .

(4) د. عبد المنعم جيزة ، آثار حكم الإلغاء ، مصدر سابق ، ص 370 و371.

أ- القرار الفردي الذي لا يولد حقا مكتسبا : ليس هناك ما يمنع الإدارة من إلغاء هذه القرارات في أي وقت وذلك دون التقيد بميعاد للطعن .[1]

ب- القرار الفردي الذي يولد حقا مكتسبا : ففي هذه الحالة يجب مراعاة مبدأ حماية الحقوق المكتسبة

فأن القرارات الفردية التي يتولد عنها ذات الحقوق المكتسبة والتي صدرت استنادا لقرارات تنظيمية ملغية، أن مضت مدة الطعن دون اختصامها فقد أصبحت نهائية ولا يجوز المساس بها . ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي في قضية causside'ry جاء فيه " بأن إلغاء المرسوم الصادر بتاريخ 1945/9/20 من قبل مجلس الدولة لا يؤدي إلى إنهاء القرارات الصادرة بالاستناد إليه ، طالما أصبحت نهائية لعدم الطعن فيها خلال الميعاد." [2]

يرى الباحث ضرورة أن تقوم الإدارة بأحوال المتعاملين معها في ضوء تغير الظروف القانونية وخاصة في القرارات التي تنعكس على مراكزهم القانونية والتي تخص مجموعة الموظفين ممن ينتظمون في سلك موحد ، ومثالها احتساب الاقدمية والترقية على أن لا يضر المتعاملين مع الإدارة . فعلى سبيل المثال عند احتساب خدمة معينة للموظف قد قضاها في سلك أخر كالخدمة العسكرية ينبغي أن لا تؤثر هذه الاقدمية على باقي الموظفين الذين يعملون معه في نفس السلك .

المطلب الثاني

ملاءمة القرار لطبيعة اختصاص الإدارة في مواجهة تغير الظروف القانونية

الاختصاص يعد ملزما على الإدارة إذا كان محدداً من قبل المشرع ، وهو مفهوم محدد من حيث الموضوع والنطاق الشخصي والزماني والمكاني ، ويحرص المشرع على إن يكون الاختصاص الممنوح للإدارة أما مقيداً أو تقديرياً بحسب ظروف المرفق العام لتتمكن من خلاله من تحقيق الصالح العام والنهوض بواجباتها المقررة دستوريا وقانونيا . وهذا ما سنحاول بيانه في الفرعين الآتيين وكالاتي:

الفرع الأول- طبيعة اختصاص الإدارة .

الفرع الثاني - اثر مجاوزة الإدارة لطبيعة الاختصاص الممنوح لها .

---

(1) د . أرحيم سليمان الكبيسي ، حرية الإدارة في سحب قراراتها ، مصدر سابق ، ص 802.

(2) حكم مجلس الدولة في قضية autres et ry'Causside الصاد بتاريخ 1954/12/3 ، أشار اليه د . د . أرحيم سليمان الكبيسي ، حرية الإدارة في سحب قراراتها ، مصدر سابق ، ص 801.

الفرع الأول

طبيعة اختصاص الإدارة

إن المشرع حين يقوم بتحديد طبيعة اختصاصات وسلطات الإدارة يكون مخيرا بين طريقين :

1- إن يحدد المشرع في القانون سلفا الطريق الذي يجب على الإدارة أن تتبعه ، أي أن ينص على الشروط الواجب توافرها لتتمكن الإدارة على ضوئها من اتخاذ القرار الإداري ، كما لو نص القانون على شروط محددة في هذه الحال سيكون تطبيق القانون موحد ومعروف سلفاً ومشروطاً بضرورة قيام حالة معينة أو شروطاً محددة [1] وهذا الاختصاص يسمى (الاختصاص المقيد) .

2- إن يترك المشـرع للإدارة ملاءمة إصـدار القرار ؛ والملائمة تعني أن تصرف الإدارة هل كان مناسبا أو موافقا أو صالحا من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة .[2] وذلـك من خـلال سكوت المشرع عن الطريق الواجب على الإدارة إتباعه سلفا . فيترك المشرع لها حرية تقدير الوقائع والظروف ، والتي تبرر تدخل الإدارة من عدمه في اتخاذ التصرفات التي تراها ملائمة لمواجهة هذه الظروف ، فإذ قررت الإدارة أن تتدخل فيترك لها حرية تحديد الوقت المناسب للتدخل ، ولها إمكانية اختيار الحلول والتي يجب إن تكون كلها مشروعة ، وهذا ما يسمى (بالاختصاص التقديري للإدارة) [3] ،ومن أمثلة الاختصاص التقديري هو حقها في منح قرار الشكر بموجب المادة 21 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل. فالاختصاص يعني الصلاحية القانونية التي تمنح لهيأة عامة أو موظف لمباشرة عمل من الإعمال القانونية . [4]

وهنا يلزم توضيح الاختصاص التقديري للإدارة والاختصاص المقيد يتوضح ذلك من خلال فقرتين :

أولا – الاختصاص التقديري للإدارة :

أن الأصل بأن يكون اختصاص الإدارة هو اختصاص تقديري ؛ وذلك لكون الإدارة ليست آلة صماء ،

---

(1) مهند قاسم زغير ، السلطة التقديرية للإدارة في مجال الظروف العادية ، (دراسة مقارنة) في القانون الوضعي والشريعة ، اطروحه دكتوراه كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2014 ، ص 27 .

(2) رشا محمد جعفر ، الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها، رسالة ماجستير كلية القانون جامعة بغداد ، 2005، ص 125.

(3) مهند قاسم زغير ، السلطة التقديرية للإدارة في مجال الظروف العادية ، المصدر السابق ، ص 8.

(4) د . صعب ناجي عبود ، الدفوع الشكلية ، أمام القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، مكتبة السنهوري ، 2010، ص17.

فقد تواجه الإدارة ظروفا ومتغيرات ومن ضمنها (تغير الظروف القانونية) فيجب عليها أن تتكيف مع مستجدات وضرورات المصلحة العامة ومتطلبات إشباع الحاجات العامة والخاصة وإن تكون للإدارة القدرة والمرونة لمواجهه كل حالة وفقا للظروف الخاصة ،ومن هنا ولدت فكرة الاختصاص التقديري للإدارة ، والتي تعتبر من أهم الأفكار الأساسية في القانون الإداري . [1]

فمعنى الاختصاص التقديري أن تصرفات الإدارة ليست مقررة سلفا بنص القانون أو بعبارة أخرى هو " هامش الحرية الذي يترك للإدارة في تصرفاتها القانونية لتختار نوع التصرف وزمان ونطاق إصداره." [2]

ويعرف احد الفقهاء الاختصاص التقديري في اتخاذ القرار الإداري بأنه "أن يترك القانون والأنظمة النافذة للسلطة الإدارية حرية التصرف على الوجه الذي تراه محققا للمصلحة العامة " فتكون الإدارة حرة في اختياراتها ، حيث يمكن تشبيه الاختصاص التقديري للإدارة بالرجل الذي يقف عند مفترق طرق ، وله الحرية في اختيار الطريق الذي يريده ، بمحض تقديره الذاتي . [3] ورأي الباحث بان التعاريف أعلاه هي تعبر فقط عن طبيعة الاختصاص التقديري الممنوح للإدارة من قبل المشرع دون ذكر أسباب منح هذا الاختصاص ، فالمشرع لا يمنح هذا الاختصاص للإدارة إلا وفق سبب رئيس ألا وهو مواجهة الظروف التي تحيط بالمرفق العام أما حاضرا أو مستقبلا والذي يعجز المشرع عن التنبوء بها ليقرر ويرسم للإدارة طريقا تسلكه إزاءها .

ويمكن أن نعرف الاختصاص التقديري بأنه " هو مكنة يمنحها المشرع للسلطة الإدارية لتختار الزمان والمكان والسبب الملائم والنطاق الموضوعي لقراراتها الإدارية ."

وأن للاختصاص التقديري مجال ويقصد بمجال الاختصاص التقديري هي الحالات التي تظهر به هذه السلطة ، وهي الحالات التي لا يكون فيها اختصاص الإدارة مقيداً .

ثانيا – الاختصاص المقيد :

ويقصد بالاختصاص المقيد للإدارة بأن الإدارة يتحتم عليها إذ ما توافرت عناصر واقعية محددة أو شروط معينة بأن تتصرف على نحو معين وفق مقتضيات القانون ، وذلك دون إن يكون لها خيار في

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 20.

(2) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، مصدر سابق ، ص 63.

(3) لطفاوي محمد عبد الباسط ، دراسة تحليليه لمضمون السلطة التقديرية للإدارة ومدى خضوعها للرقابة القضائية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد ، 2016 ، ص 15.

ذلك ، وبهذا لا تستطيع إصدار قرار أخر محل القرار المتعين إصداره ، كما أنه لا يكون للإدارة حرية الامتناع عن إصدار القرار المتعين إصداره فيما لو توفرت له شروطه [1]، وان الإدارة تكون مقيدة وملزمة بما يضع القانون من قيود وشروط في معالجة أمر معين لإصدار قرار ما ، فهنا الإدارة لا تمتلك سوى التثبت من هذه الشروط ، فأن صحت يجب عليها إصدار القرار المطلوب ومثال ذلك المادة(43) الفقرة السادسة من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل .[2]

إن حدوث تعديلات أو تغيرات في الظروف القانونية جعلت من القرارات التنظيمية غير سليمة ، فأصبحت معيبة بفعل هذه التغيرات لكونها قلبت رأسا على عقب الوقائع القديمة ، ومع هذا فأن التزام الإدارة يجب أن يقابله تقديم طلب من ذوي الشأن في حال تغير الظروف القانونية للقرار بإلزام الإدارة إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية . [3]

ونجد المشرع الفرنسي قد حسم تغير الظروف القانونية من خلال المرسوم الفرنسي(1025-1983/11/28)والذي ذكرنـــاه سابقا ففي المادة الثالثة أتاح لذوي المـــصلحة اللجوء للإدارة في حالة تغير الظروف القانونية للقرارات التنظيمية ، وعلى الإدارة الالتزام بإجابة الطلبات التي أضحت غير مشروعة ، سواء كان عدم المشروعية قد رافق القرارات التنظيمية عند صدورها أو بسبب تغير الظروف القانونية أو الواقعية بعد صدور القرار ، ونجد كثيراً من التطبيقات التي استندت إلى هذا المرسوم وحتى القرارات غير التنظيمية ، ففي المادة الثانية من(المرسوم 1025. في 1983/11/28) ، فقد ألزمت الإدارة بالاستجابة لذوي المصلحة في سحب القرارات غير التنظيمية التي لا تولد حقوقا

---

(1) د . إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري ، مصدر سابق، ص 196 .

(2) ونصت المادة (43) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960

" 1-يستحق الموظف إجازة اعتيادية براتب تام بمعدل يوم واحد من كل عشرة أيام من مدة خدمته .
2 – تمنح الإجازة بطلب تحريري بشرط عدم الإخلال بالمصلحة العامة ولا يجوز الامتناع عن منح الإجازة لهذا السبب مدة تزيد على ستة أشهر اعتباراً من تاريخ تقديم الطلب الأول .
3- يجوز تراكم الإجازات لمدة (180) يوماً على أن لا يمنح الموظف لكل مرة أكثر من (120) يوماً براتب تام
4-إذا لم يستحق الموظف إجازة اعتيادية ومست الضرورة منحه إياها فيجوز منحه إجازة لحدّ (60) يوماً بلا راتب.
5 -يعامل الموظف تحت التجربة في اكتسابه الإجازة وتمتعه بها معاملة الموظف المثبت .
6- تستحق الموظفة إجازة حمل وولادة قبل الوضع وبعده أمدها اثنان وسبعون يوماً براتب تام على أن تتمتع بما لايقل عن (21) واحد وعشرون يوماً منها قبل الوضع ويجوز تكرار هذه الاجازة كلما تكرر الحمل والوضع .
7 - تستحق الموظفة المتوفى عنها زوجها أجازة عدة لمدة (130) يوماً براتب تام . "

(3) ناهد احمد احمد فرحات ، اثر تغير الظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات الإدارية ،مصدر سابق ، ص 156.

متى كانت مماثلة لقرار إداري تطبيقي ألغاه القضاء الإداري ؛ وذلك لصدوره تطبيقا للقرار التنظيمي قرر القضاء الإداري بعدم مشروعيته .

ويرى جانب من الفقه الفرنسي أن مرسوم (1025 -83 في 1983/11/28) والذي ألزم الإدارة بالتدخل في إلغاء القرارات التنظيمية في حال تغير الظروف أنما هو رغبة الإدارة مصدرة القرار في التوفيق بين مبدأين الأول : هو مبدأ المشروعية الذي يرفض أحكام غير مشروعة منذ صدورها أو نتيجة تغير الظروف .

الثاني : التأكيد على ما تتمتع به الإدارة إزاء القرارات التنظيمية من سلطة إلغاء وتعديل هذه القرارات وفقا للمصلحة ، من دون التمسك بالحقوق المكتسبة في إبقاء قرار تنظيمي بالنسبة للمستقبل . [1].فنجد أن المشرع الفرنسي قد ألزم الإدارة بالتدخل في حالة تغير الظروف القانونية بشرط أن يقدم بطلب من قبل ذو المصلحة ، وهذا(اختصاص مقيد) فرضه المشرع على الإدارة بالتدخل لمواجهة الظروف القانونية . وقد ترك لها(اختصاص تقديري) في إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية بما يلائم الظروف .

وإذ كان هذا موقف القانون الفرنسي في مواجهة تغير الظروف القانونية في شرعية القرارات الإدارية ، والذي أعطى سلطة للإدارة في قراراتها الإدارية ، في حالة مخالفتها للمشروعية . فما هو موقف القانون المصري والقانون العراقي وهل توجد نظرية مماثلة في القانونين المصري والعراقي كما في القانون الفرنسي ؟ ففي كل من مصر والعراق نجد أن الفقه لم يتناول فكرة تغير الظروف بشكل مفصل ببدء أن هنالك دراسات متفرقة بهذا الخصوص ونشير إلى انه في مصر من الأمثلة التي أجاز فيها القانون للإدارة التدخل في حالة تغير الظروف القانونية قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم(106 لسنة 1976) ففي المادة(13) منه (يصدر باعتماد خطوط التنظيم للشوارع قرار من المحافظ بعد موافقة المجلس المحلي المختص ، ومع عدم الإخلال بإحكام القانون رقم(577 لسنة 1954) بشان نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو لتحسين يحضر من وقت صدور القرار المشار إليه في الفقرة السابقة جراء أعمال البناء أو التعلية في الأجزاء البارزة من خطوط التنظيم على أن يعوض أصحاب الشأن تعويضا عادلا ، أما إعمال التدعيم لأزالة الخلل وكذلك أعمال البياض فيجوز القيام بها ، وإذا صدر قرار بتعديل خطوط التنظيم جاز للوحدة المحلية المختصة بقرار مسبب إلغاء تراخيص السابق منحها أو تعديلها بما يتفق مع خط التنظيم الجديد سواء كان المرخص له قد شرع في القيام بالإعمال المرخص بها أم لم

---

(1) رأي الفقهاء Pinet، Robert، Auby، مقالة بعنوان "مشروعية القرار التنظيمي - ومرسوم ٢٨ تشرين الثاني ١٩٨٣"- منشورة بمجلة القانون العام الفرنسية ١٩٨٥، ص 1525 و 1526، أشار إليها د . محمود حمدي عباس عطية ، القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف ، المصدر السابق ، ص 492.

يشرع وذلك بشرط تعويضه تعويضا عادلا . . .) .[1] وهذا النص أعطى للإدارة في حالة تغير الظروف القانونية و تغير الظروف الواقعية سوية ، والتي أعطت للمحافظ القيام بتعديل خطوط التنظيم السابق بعد موافقة المجلس المحلي وأعطي اختصاص تقديري للوحدة المحلية في مواجهة تغير الظروف بأن لها سلطة تعديل وإلغاء التراخيص السابقة بما يتفق مع خطوط التنظيم الجديد .

وفي العراق نجد أن المشرع العراقي في كثير من القوانين الجديدة التي اقرها قد أشار إلى القوانين السابقة أو الأنظمة أو التعليمات ومشروعيتها ، وطبيعة استمرارها أو التعارض مع القوانين الجديدة . فعلى سبيل المثال في قانون الخدمة الخارجية رقم(45 لسنة 2008)، ففي المادة(25)والتي نصت " يلغى نظام الخدمة الخارجية رقم(32 لسنة 1976)، وتبقى التعليمات الصادرة بموجبه نافذة بما لا يتعارض و أحكام هذا النظام إلى حين صدور ما يحل محلها أو يلغيها ." [2]

فنجد أن النظام الجديد قد ألغى نظام الخدمة الخارجية رقم(32 لسنة 1976) مع بقاء التعليمات الصادرة بموجبه نافذة بما لا يتعارض مع النظام الجديد ، فقد أعطى المشرع السلطة للإدارة بإصدار تعليمات جديدة مع بقاء التعليمات السابقة نافذة ، واعتبر إي قرار يعارض النظام الجديد هو غير مشروع بالرغم من نفاذه ، وقد تم إصدار التعليمات رقم(1 لسنة 2010) و في المادة(19) نص المشرع على أنه " تلغى تعليمات الخدمة الخارجية رقم (1 لسنة 1986) وتعليمات الخدمة الخارجية رقم(1 لسنة 1996 .)[3] وأيضا أن قرارات هيأة دعاوي الملكية والتي تعتبر قراراتها شبة قضائية أما القرارات الحقيقية فهي الإدارية التي ستتخذ في دوائر مثل دائرة التسجيل العقاري بإعادة تسجيل العقارات بأسماء مالكيها الشرعيين مثلا فهذه قرارات إدارية بحته صدرت استنادا لتغير الظروف القانونية بصدور دستور جمهورية العراق 2005 النافذ الذي نص في المادة (136 / أولا)على "تواصل هيئة دعاوى الملكية إعمالها بوصفها هيئة مستقلة بالتنسيق مع السلطة القضائيةوالأجهزة التنفيذية وفقا للقانون وترتبط بمجلس النواب." ومن ثم صدور قانون هيئة دعاوي الملكية رقم(13 لسنة 2010) و في المادة (20) أورد المشرع النص على أنه " تلغى كافة أوامر النظام السابق وقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) والآثار التي ترتبت عليها والتي تتعارض مع أحكام هذا القانون والتي صدرت بخصوص مناطق محددة في العراق ." ونجد هنا أن المشرع قد ألغى الأوامر والقرارات التي تتعارض مع القانون الجديد ، إي أنه جعل للإدارة اختصاص مقيد في مواجهه الظروف القانونية وعدم العمل بهذه القرارات والأوامر .

---

(2) ينظر قانون (577 لسنة 1954) المصري .

(1) نشر في جريدة الوقائع 4148 تاريخ 2010/3/15.

(2) نشر في جريدة الوقائع 4166 تاريخ 2010/10/11.

وفي رأي الباحث أن المشرع العراقي قد منح الإدارة سلطة تقديرية تارة ، وتارة أخرى لم يمنحها إي اختصاص في مواجهة تغير الظروف القانونية إي اختصاص مقيد ، وذلك بإلغاء الأوامر والقرارات وهذا يرجع إلى طبيعة ملائمة الظروف والتي استحدثت بعد عام 2003 ، وفي تدخل المشرع بعدم أعطاء سلطة تقديرية للإدارة في مواجهة الظروف القانونية في بعض الحالات ، هي لضمان حقوق الإفراد كما في قانون هيئة دعاوي الملكية لضمان وعودة حقوقهم بالشكل المطلوب وبشكل متساو بين الإفراد .

الفرع الثاني

أثر مجاوزة الإدارة لطبيعة الاختصاص الممنوح لها

من المسلم به بأن للإدارة اختصاصا تقديريا في الكثير من تصرفاتها القانونية ، ما لم يحدد اختصاصها المشرع بمقتضى قاعدة قانونية تنظم عملها (الاختصاص المقيد) ، وإذا كان من مقتضى صحة العمل الإداري أن يأتي ضمن نطاق المشروعية ولذا يشترط عدم المساس بالحقوق الشخصية أو المراكز القانونية الذاتية التي رتبها القرار الإداري للأفراد، وأن الإدارة بيد أن تغير الظروف وبحسب ما انتهينا إليه يلقي بضلاله على القرارات الإدارية ويصيب مشروعيتها وتتحول إلى حالة عدم المشروعية .

وهنا يثار السؤال ما هو اثر تجاوز الإدارة للسلطة الممنوحة لها لمواجهة تغير الظروف القانونية ؟

إن لسلطة الإدارة ضوابط في استعمالها وعلى الإدارة عدم تجاوزها وأن الاختصاص أن كان تقديرياً لا يعني إن يكون للإدارة حرية مطلقة في اتخاذ أو عدم اتخاذ القرار المناسب عند تغير الظروف ، وإنما تدور السلطة أو الاختصاص في أطار المشروعية ، وحريتها في اتخاذ الأجراء أو عدم اتخاذ الأجراء تكون في أطار القانون .

ففي فرنسا فأن المشرع أعطى حق للأفراد من ذوي المصلحة الالتجاء إلى الإدارة في حالة تغير الظروف القانونية والتي ألقت بضلالها على القرارات التنظيمية فأصبحت غير مشروعة ، وهذا ما بيناه في المادة الثالثة من المرسوم(1025-83 في 1983/11/28)، فلو أن الإدارة سكتت عند تقديم طلب الإفراد من ذوي المصلحة جاز لهم بأن يطعنوا أمام مجلس الدولة الفرنسي ، بإقامة الطعن بتجاوز السلطة بقرار الرفض. فقد جعل المشرع من المادة الثالثة من المرسوم (1025-83 في 1983/11/28)اختصاصا مقيدا على الإدارة بإلغاء القرارات التنظيمية إذا ما تغيرت الظروف القانونية تكون من شأنها التأثير على القرارات التنظيمية ، وإذ ما رفضت الإدارة فعلى الفرد الطعن بقرار الرفض إمام مجلس الدولة. ولقد أوضح مجلس الدولة الفرنسي بأنه لا يعنى تصرف الإدارة بعدم إلغاء أو تعديل القرارات التنظيمية التي صدرت في ظل التشريع القديم امتناعها طالما أن هذه القرارات الجديدة لا تتعارض مع

القانون الجديد ، أو لم يكن القانون الجديد يتضمن نتائج قانونية من شانها أن تجرد القرارات التنظيمية من الأساس القانوني الذي يمنحها المشروعية ، وهذا ما أكده في حكمه في قضية Ville de lyon فقد جاء فيه " إن استمرار بقاء المرسوم منفذا ليس فيه ما يتعارض مع المركز القانوني الذي أنشأه القانون الجديد وبالتالي فإن الإدارة لا تكون قد جاوزت سلطتها إذا رفضت الطلب المقدم إليها بتعديل المرسوم المذكور".[1]

أما في مصر فكما بينا سلفا فأن المشرع منح الإدارة التدخل في حالة تغير الظروف القانونية كما في قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم(106 لسنة 1976)، فللإدارة إذا صدر قرار بتعديل خطوط التنظيم جاز للوحدة المحلية المختصة بقرار مسبب إلغاء تراخيص السابق منحها أو تعديلها بما يتفق مع خط التنظيم الجديد ، فإذا كان المشرع قد حدد للسلطة الإدارية وسيلة محددة في مواجهة تغير الظروف القانونية ، فإلى أي مدى للإدارة الجواز في تربص حدوث تغير في الظروف القانونية من عدمه وتعليق نشاطها في منح التراخيص ؟ وهل يجوز لصاحب المصلحة الطعن بقرار الإدارة عن منع منحه ترخيصاً له ؟

إن المحكمة الإدارية العليا في مصر قد أجابت على ذلك التساؤل مؤكدة التزام السلطة الإدارية دوما بعدم تعطيل مصالح الأفراد ، وذلك بأن تتخذ تصرفها في وقت مناسب ؛ وذلك ليكفل تحقيق التوازن بين حق الأفراد في التمتع بحقوقهم المقررة قانونا وواجب الإدارة في تنفيذ القوانين والتنظيمات ، فإن تجاوزت الإدارة التوقيت المناسب في ذلك ، يعتبر امتناعها عن مباشرة نشاطها إضرارا في مصالح الإفراد ، ويعتبر قرارا مخالفا للقانون ، ويجوز لصاحب المصلحة الطعن عليه بالإلغاء. حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا ""ومن حيث إنه يتعين دوما إيجاد صيغة متوازنة للعلاقة بين حق الأفراد في التمتع بحقوقهم المقررة قانونا وواجب جهة الإدارة المنوط بها تطبيق القوانين واللوائح في تطبيق هذه القوانين بما يحفظ للأفراد حقوقهم ، ولجهة الإدارة هيبتها ومصداقيتها فإن كان المشرع قد أعطى لجهة الإدارة حق تعديل خطوط التنظيم فان ذلك يجب أن يتم في الوقت المناسب كي لا يكون وسيلة لتعطيل مصالح المواطنين ومنعهم من ممارسة حقوقهم المقررة في القانون." [2]

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي ، في قضية Ville de lyon في 1958/7/15 أشارت إليه ، ناهد احمد احمد فرحات ، اثر تغير الظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص 170.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم الطعن 14028 لسنة 50 ق جلسة 2007/5/5 ، منشور على الموقع الالكتروني بوابة مصر للقانون والقضاء ، http://www.laweg.net/ تاريخ الزيارة 2021/5/5.

وفي العراق فقد نص المشرع في (المادة 7/خامسا) من قانون مجلس الدولة المرقم (65 لسنة 1979) المعدل :

3" - من أسباب الطعن بوجه خاص ما يأتي :

- إن يتضمن الأمر أو القرار ، خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو تفسيرها أوفيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عنها.

ففي حالة تجاوز الإدارة للسلطة جعل المشرع العراقي للفرد حق الطعن تحت مسمى التعسف باستعمال السلطة ."

وفي حكم لمحكمة قضاء الموظفين بخصوص مطالبة أحد الموظفين ممن استقال من دائرته بتاريخ 2010/8/9 من (المعهد التقني في الشطرة) لغرض ترويج معاملة تقاعدية له بتاريخ 2019/4/1 أي قبل صدور قانون تعديل قانون التقاعد الموحد رقم (9 لسنة 2014) ، إلا إنَّ دائرته رفضت ذلك ، وقد جاء في حكم المحكمة " إن المدعي قد اعتبر مستقيلاً من الوظيفة اعتبارا من 2010/8/9 بعنوان (مدرب فني) ، وحيث أن طلبات المدعي تنحصر بإلزام المدعي عليه (عميد المعهد التقني في الشطرة ووزير التعليم العالي والبحث العلمي) عليهما بترويج معاملته التقاعدية وإرسالها إلى هيئة التقاعد الوطنية لكي تقوم باتخاذ القرار بشمول المدعي بالمادة(13) من قانون التقاعد الموحد رقم(9 لسنة 2014) من عدمه وان قرارها يكون قابلا للطعن إمام القضاء وفقا للقانون ، لذا قررت المحكمة بالاتفاق إلزام المدعي عليهما الأول والثاني بترويج المعاملة التقاعدية الخاصة بالمدعي ...) [1] ، فكان على الإدارة وبعد صدور قانون التقاعد أن لا تتجاوز سلطتها في منع ترويج المعاملة التقاعدية للموظف المستقيل وان شمول الموظف المستقيل بالمادة 13 من القانون هو من اختصاص هيئة التقاعد الوطنية ، فنجد الإدارة قد تجاوزت سلطتها بعد تغير الظروف القانونية والذي كان محل طعن إمام القضاء .

ويرى الباحث أن سلوك الإدارة الممانع من تطبيق القانون الجديد بقرارات تغير القرارات السابقة يجعل موقفها سلبياً ومخالفاً لمبدأ المشروعية لأسباب منها :

1-احتمالية إهدار حقوق الأفراد ولاسيما إذا انقضت مدة الطعن بدون أن ترفع الدعاوى أمام القضاء لجهل الإفراد بالقانون .

---

(1) حكم محكمة قضاء الموظفين رقم 3700 جلسة 2019/7/21، غير منشور .

2- امتناع الإدارة سينتج عنه رفع دعاوى تثقل كاهل القضاء الإداري الحاصل عند طعن الإفراد إمام القضاء .

3- وبالإضافة إلى تحميل خزينة الدولة من رسوم ومصاريف أضافية بعضها ناتج عن الدعاوى الإدارية ومصاريفها ، وبعضها ناتج عن تعويض الإفراد نتيجة على الإدارة بذلك .

المبحث الثاني

الضمانات الإدارية والقضائية للأفراد إزاء تغير الظروف القانونية

من المسلم به أن في كل دولة ثلاث سلطات ، وهي السلطة التشريعية ، السلطة التنفيذية ،والسلطة القضائية ، وأن كل سلطة يجب إن يكون هدفها هو خدمة المصلحة العامة ، بالإضافة إلى صون حقوق الإفراد والحفاظ على مصالحهم الخاصة وصون حقوقهم المكتسبة وتقديم الخدمات من خلال المرافق العامة ، وأن مبدأ الفصل بين السلطات والذي يعتبر مبدأ مهماً جداً ، كما صاغه المفكر مونتسكيو والذي يقول فيه أنه احد مبادئ الديمقراطية ، وهو أيضاً نموذج الحكم الديمقراطي الأول ، ولكن هذا الفصل لا يمنع من وجود تعاون نسبي بين هذه السلطات وذلك لتحقيق تقدم الدولة والسمو بها ، و خدمة الفرد والمجتمع ، وحفظ حقوقهم فهناك رقابة وضمانات للإدارة على أعمالها ، وقد شرعت ضمانات للإفراد تلزم الإدارة بمراجعة أعمالها ومنها القرارات الإدارية التي اتخذتها ؛ بالسماح للأفراد بتقديم تظلم إلى الجهة المختصة لضمان الحقوق ومنه التعسف اتجاه الإفراد ، وللإدارة الرجوع في قراراتها أذا ما تبين لها أن القرارات شابها خطأ ما كالتعسف بالسلطة مثلا أو كانت القرارات لا تتوافق مع القانون ، فأن لم تستجب الإدارة فللفرد إمكانية الطعن أمام السلطة القضائية المختصة ، حيث أوجد المشرع مجموعة من المحاكم المتخصصة بمراقبة تصرفات الإدارة ولا سيما القرارات لفحص مشروعيتها أو ملاءمتها وتصويب ما اعتراها من خطأ بإلغائها أو تعديلها أو التعويض عنها بحسب الأحوال ، والقضاء يعد من أهم ضمانات الإفراد إزاء السلطة الإدارية إزاء سلطتها باتخاذ القرار الإداري المؤثر بمراكزهم القانونية .

وسنركز في هذا المبحث على تبيان أهم الضمانات التي يملكها الإفراد إزاء سلطة الإدارة والتي تتمثل :-

المطلب الأول - الضمانات الإدارية . المطلب الثاني - الضمانات القضائية .

المطلب الأول

الضمانات الإدارية

تعد الضمانات الإدارية وقاية لحقوق الإفراد ومراكزهم القانونية من القرارات التي تصدرها السلطة الإدارية والتي من شأنها المساس بما تقدم ، حيث يتم اللجوء إلى السلطة ذاتها أو إلى السلطة الرئاسية فيطلب منهم ذوي الشأن مراجعة القرار الإداري قبل الذهاب إلى ساحة القضاء ، وللإدارة سلطة واسعة إزاء قراراتها تتمثل بإمكانية معالجة الآثار القانونية بقرارات لاحقة وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين لنحاول أن نغطي ما تقدم عبر الأتي : -

الفرع الأول - التظلم الإداري .

الفرع الثاني - اثر تقديم التظلم على القرار الإداري .

الفرع الأول

التظلم الإداري

أولا – ما هو التظلم الإداري :

يلجا صاحب الشأن إلى السلطة الإدارية يعرض فيها شكواه للإدارة ، لعل الإدارة مصدرة القرار أن تقوم بإنصافه وترد له الحقوق ، وتعوضه عما لحقه من ضرر أو سيلحق به من ضرر لو استمر القرار الإداري في سريانه ، فإذا حل النزاع وبالطريق الودي فلا داعي للحاجة لرفع دعوى ، و إلا فيكون لصاحب الشأن الطعن بهذا القرار أمام القضاء . [1] ويعرف التظلم بأنه هو لجوء الشخص صاحب الشأن إلى الإدارة العامة التي أصدرت القرار لطلب إعادة النظر به بعد أن يسوق أدلته التي تدعم رأيه بعدم مشروعية القرار لتكون للإدارة كلمة الفصل بمراجعة القرار والإبقاء عليه أو سحبه أو إلغائه في ضوء ما تكونت عندها من قناعة . " [2] ويعرفه فقيه أخر " بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعى مخالفته للقانون." [3] والباحث يتفق مع التعريف الأخير في أن التظلم عبارة عن طلب يقدم إلى الإدارة لإعادة النظر في القرار الإداري ولكن ما يعاب على التعاريف أعلاه أنها أهملت التأكيد على أهمية أن تفصل الإدارة بالتظلم خلال مدة معينة ؛ لكي لا يبقى المتظلم في حالة من عدم اليقين . كما نجد أن البعض عرف التظلم بأنه " وسيلة إدارية للمتضرر من القرار الإداري ، يقدمها صاحب الشأن إلى جهة الإدارة عسى أن تعدل عن

---

(1) د . طعيمة الجرف ، رقابه القضاء لأعمال الإدارة العامة ، مصدر سابق ص 373.

(2)) د . علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الأول مصدر سابق، ص 426 .

(3) د . ماجد راغب الحلو ،القضاء الإداري ،دار المطبوعات الجامعية ، 1995، ص 320 .

قرارها فتسحبه ، و تكفى ذوي المصلحة مشقة الالتجاء إلى التقاضي طلبا لإلغاء القرار الإداري". [1] ولا يتفق الباحث مع التعريف المتقدم لوصفه التظلم بأنه وسيلة إدارية ، في حين هو نظام قانوني اقره المشرع كما في المادة(15 / ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14 لسنة 1991) المعدل . [2] ويمكن أن نعرف التظلم بأنهُ " التماس أو طلب يتقدم به ذوي الشأن للسلطة الإدارية المختصة يطلبون أعادة النظر بالقرار الإداري الذي مس مصالحهم على أن يقدم في مدة معلومة يحددها المشرع و للسلطة الإدارية الإبقاء على القرار أو تعديله حسبما يتراءى لها ، ويعد التظلم وسيلة ناجعة لتقليل الزخم على المحاكم الإدارية بتقليص المنازعات وحلها خارج أسوار القضاء ."

ثانيا - أنواع التظلم الإداري :

هناك أنواع من التظلم الإداري :

1 - التظلم حسب الجهة التي يقدم إليها التظلم الإداري :

أ - التظلم الولائي : هو تقديم المتضرر من القرار الإداري طلبا للإدارة التي أصدرت القرار طالبا منها إعادة النظر بالقرار وإزالة الضرر الذي لحقه بعد أن يبين الخطأ الذي ينتاب القرار الإداري ، فيعمد متخذ القرار إلى سحب القرار أو إلغائه أو تعديله أو حتى استبداله ، أما التزامه الصمت فيعني رفضه للتظلم. [3]

ب - التظلم الرئاسي : وهو التظلم الذي يقدمه أما صاحب الشأن اوالمتضرر من قرار اتخذته الإدارة إلى الرئيس الإداري ليقوم الأخير بمراجعة قرار مرؤوسيه بما له من سلطة التعقيب على إعمال هؤلاء لتتحقق مشروعية القرار الإداري ، أو أن يقوم برفض التظلم إذ رأى إن المرؤوس كان على حق فيما اتخذه من قرار . [4]

---

(1) المستشار عبد الوهاب البندراوي ، طرق الطعن في العقوبات التأديبية أدارياً وقضائياً للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة،دار الفكر العربي،القاهرة،1998ص، 8.

(2) المادة (15 - ثانيا) (يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام (سابقا / حاليا محكمة قضاء الموظفين) على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته ، وذلك خلال (30) ثلاثون يوما من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ، وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعاد ذلك رفضا للتظلم .)

(3) د . وسام صبار العاني ، الرقابة القضائية على مشروعية أعمال الإدارة في العراق والنظم المقارنة - قضاء الإلغاء - بدون ذكر دار النشر ، 2012 ،ص 86 .

(4) د .جابر سعيد حسن محمد أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، الناشر د جابر سعيد حسن محمد أبو زيد , 2020 ، ص 407.

2- التظلم من حيث إلزام القانون وجوب تقديمه :

أ - التظلم الاختياري : إن الأصل في التظلم الإداري هو اختياري من صاحب الشأن ، أما أن يقدم عليه أو لا . [1] ويعرف بأنه "هو ذلك التظلم الذي يتقدم به صاحب المصلحة من تلقاء نفسه ، إلى الإدارة دون إن يكون هناك ألزام له من قبل المشرع ، ولا يتطلب هذا النوع من التظلم شكلا معينا وإجراءات خاصة ، إلا في الحالات التي ينص فيها القانون على أتباع شكلية معينة . [2]

ب - التظلم الإجباري : هو أن يلزم المشرع صاحب الشأن أن يتظلم إلى الإدارة قبل رفعه للدعوى الإلغاء ، وإلا ردت المحكمة الدعوى شكلا. وفي فرنسا نجد الأصل العام أن التظلم يعد اختياريا قبل الطعن بالقرارات الإدارية غير المشروعة ومطالبة الطاعن بالحصول على التعويض نتيجة تعرضه لضرر مادي أو معنوي أو كلاهما نتيجة التطبيق غير المشروع ، وعلى الإدارة أن تبت بالتظلم مدة أقصاها أربعة أشهر وذلك بموجب مرسوم رقم(49) لسنة 1945.[3]

وفي مصر قد نصت المادة (12) من الفقرة (ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47 لسنة 1972)،على وجوب تظلم صاحب الشأن إلى الإدارة التي أصدرت القرار الإداري ، أو إلى الهيئات الرئاسية ، وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم ، وهذا بالنسبة لما يأتي :

"ثالثا - الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن للطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات .

رابعا - الطلبات التي يتقدم بها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش ، أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .

تاسعا - الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون ، و الخاصة بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية ."[4]

---

(1) د . عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانه ، د . حسين إبراهيم خليل ، موسوعة الإجراءات السابقة على رفع الدعوى الإدارية ، المركز القومي للإصدارات القانونية ،ط1، القاهرة ، 2012 ، ص 276 .

(2) د . طعيمه الجرف ، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري ، مكتبه القاهرة ألحديثه ، ط 1 ، 1956 ص 324 .

(3) د . وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، 79 .

(4) المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

واوجب المشرع المصري في المادة(24) من قانون مجلس الدولة رقم(47 لسنة 1972)بأن على الإدارة البت في التظلم قبل مضي (60) يوماً من تاريخ تقديمه فقد نصت "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضى ستين يوما من تاريخ تقديمه..."

، وخلاف ذلك يعتبر سكوت الإدارة بمثابة رفض التظلم ، وفي العراق يحتل التظلم أهمية خاصة ؛ وذلك بسبب اشتراط المشرع على أصحاب الشأن التظلم[1] قبل تقديمه الطعن للمحكمة فقد جعل المشرع التظلم وجوبياً .[2] وهذا ما نصت عليه المادة (7/سابعا /أ) من قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة2013 المعدل لقانون مجلس الدولة رقم(65 لسنة 1979) وذلك بجعله شرط إلزامي قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري ، وعلى الإدارة أن تبت بالتظلم خلال مدة (30) يوم من تاريخ تسجيل التظلم لديها ، وعند عدم قيام الإدارة بالبت في التظلم أو رفضه خلال المدة المحددة تقوم محكمة القضاء الإداري بتسجيل الطعن لديها ، ويجب على المتظلم بأن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال مدة (60) يوم من تاريخ انتهاء مدة (30) يوما المنصوص عليها في الفقرة(أ) من المادة السابعة وإلا سقط حقه في الطعن. وهذا ما سلكه المشرع أيضا في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 المعدل في المادة (15/ ثانيا) .

ونجد أن المشرع العراقي قد أوجب التظلم وجعله شرطاً أساسياً لقبول الدعوى .

ثالثا - شكل التظلم الإداري :

يختلف الشكل في التظلم الاختياري عن التظلم الإجباري ، إذا كان التظلم اختياريا فانه لا يحتاج إلى شروط شكلية معينة سواء كان مكتوبا أو شفويا ، كأن يؤشر الرئيس المختص على أوراق بما تفيد أن تقديم التظلم الإداري حدث في موضوع معين وفي تاريخ محدد ، بيد أن التظلم الشفوي يصعب أثبات تقديمه في الوقت المحدد للتظلم .[3] وإما في التظلم الإجباري يتطلب المشرع شكلية معينة كما في اشتراط الكتابة التي حددها المشرع العراقي في قانون ضريبة الدخل رقم(113 لسنة 1982)المعدل.[4]

---

(1) د. صعب ناجي عبود الدليمي، الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري في العراق، مصدر سابق ،ص 72 .

(2) أشار المشرع العراقي إلى ضرورة تقديم التظلم الإداري إلى الإدارة كما في المادة (7- سابعا-أ) من التعديل الخامس رقم 17 لسنة 2013من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل .

(3) د.نجم الأحمد،التظلم الإداري ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد 29 ، العدد الثالث 2013 ، ص 23 .

(4) فقد نصت المادة (33) من قانون ضريبة الدخل لسنة 1982 على (1– للمكلف بعد تبليغه بالدخل المقدر والضريبة=

فالأفضل في رأي الباحث أن يقدم التظلم في صورة مكتوبة وذلك لضمان وسهوله إثبات تقديمه خلال المدة المحددة لذلك ، ولاسيما أن المشرع العراقي جعل التظلم شرطاً إجبارياً و أساسياً في قبول الدعوى وإلا ردت الدعوى شكلا لعدم التظلم.وهذا ما أكده حكم محكمة القضاء الإداري حيث جاء فيه"ولم تلاحظ المحكمة تقديم المدعي ما يثبت تظلمه من الأمر المطعون فيه ، وحيث أن التظلم وفق ما استقر علية قضاء المحكمة الإدارية العليا يشترط إن يكون النسخة الأصلية أو صورة مصدقة منه أو صورة غير مصدقة ثابت تقديمها بدليل رسمي مثل كتاب تأييد التسليم أو وجود أقرار من المدعي عليه بتسلم التظلم أو صدور كتاب رسمي صادر من الجهة المختصة يفيد التقديم ، وحيث أن التظلم من الأمر أو القرار المطعون يعد من الإجراءات الضرورية التي اشترطها القانون للطعن أمام هذه المحكمة وفقا لإحكام الفقرة (أ) من البند سابعا من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم(65 لسنة 1979) ، وحيث إن المدعي لم يراع هذه الإجراءات مما يوجب رد الدعوى شكلا " [1]

وهنا يثار السؤال عندما يحصل تغير في الظروف القانونية هل يحق للأفراد تقديم تظلم أمام الجهة الإدارية لمراجعة قراراتها ؟

التظلم هو في الأصل طلب من ذوي الشأن لحماية حقوقهم ورفع الظلم عنهم، وهو لا يعود الفائدة للمتظلم فحسب بل للإدارة أيضا من خلال تجنب التعرض للمسؤولية وأخذاً بالحكمة التشريعية من نظام التظلم وهي مراجعة الإدارة نفسها قبل التجاء أصحاب الشأن إلى طريق الطعن القضائي ، إذ أن الإدارة وهي الخصم يجب عليها أن تعطي الحق لأصحابه دون أن تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاتهشرط أن يظل في مكنة الإدارة سحب القرار أو إلغائه بعد إصداره متى تبين لها تغير الظروف القانونية التي استندت إليها الإدارة في إصداره ، وتطبيقا لما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي وذلك في حكمه في قضية ديسبجول (Despejiol) فقد جاء بحيثيات الحكم بأنه " إن لكل ذي مصلحة في حالة زوال الظروف التي بررت قانونيا إصدار اللائحة البلدية ، أن يقدم طلبا في إي وقت إلى العمدة

= المترتبة عليه أن يقدم اعتراضا خطيا إلى السلطة المالية التي بلغته بالتقدير أو إلى أية دائرة من دوائر الهيئة العامة للضرائب خلال واحد وعشرين يوما من تاريخ تبليغه مبينا أسباب اعتراضه والتعديل الذي يطلبه وعليه أن يقدم إلى السلطة المالية الدفاتر والسجلات والبيانات اللازمة عن دخله لإثبات اعتراضه.

2 – للسلطة المالية أن تقبل الاعتراض بعد مضي المدة المعينة في الفقرة 1 أذا اقتنعت بان المعترض لم يتمكن من تقديمه لغيابه عن العراق آو لمرض أقعده عن العمل أو لسبب قهري أخر.

3 – لا ينظر في اعتراض المكلف ما لم يدفع الضريبة المقدرة عليه خلال مدة الاعتراض، وفي حالة عجزه من دفع كامل الضريبة المقدرة فللسلطة المالية، بعد اقتناعها بذلك، استيفاؤها بإقساط وفقا لتعليمات تصدرها وزارة المالية، مع مراعاة نص المادة السادسة والأربعين من هذا القانون.) نشر في جريدة الوقائع رقم العدد 2917 تاريخ العدد 1982/12/27.

(1) حكم محكمة القضاء الإداري رقم الدعوى 4269/ ق/ 2018 جلسة 2019/10/22، غير منشور.

يــطلب تعديل أو إلغاء اللائحة ، وفي حالة رفض طلبه يطعن في قرار الرفض الصريح أو الضمني أمام مجلس الدولة ، لكنه إذا قدم طلبا مباشرا بإلغاء اللائحة فيجب أن يقدم الطلب في الميعاد القانوني لطلب الإلغاء من تاريخ إصدار اللائحة أو القانون الذي غيّر الظروف " . ومن استعراض أحكام مجلس الدولة الفرنسي نجد أنه عالج مسألة التظلم نتيجة تغير الظروف وبشقيها تغير الظروف الواقعية والقانونية ، حيث وحد أسلوب المطالبة بإلغاء أو تعديل القرارات أمام الإدارة مع خلاف بسيط ، فقد جعل التظلم بعد تغير الظروف القانونية شهرين من تاريخ نشر القانون ، وجعل التظلم بسبب تغير الظروف الواقعية متاح في أي وقت ، وهذا الخلاف مرجعه هو استحالة تحديد وقت تغير الظروف الواقعية ، أما في تغير الظروف القانونية فمن اليسير تحديد وقت حصول ذلك ، وهذا مرتبط بصدور تشريع أو إلغائه. [1] ولكن في تطور لمجلس الدولة الفرنسي فإنّه سمح لأصحاب الشأن التظلم ومطالبة الإدارة في أي وقت دون التقيد في فترة الشهرين ففي حكمه الصادر بتاريخ 1973/5/25 في قضية المدعو (Cabanie) فقد جاء فيه " ... لا يقبل بعد انقضاء المدة المحددة بالمادة(1) من قانون 7 حزيران 1956 والتي يبدأ سريانها من تاريخ نشر أو إعلان هذا القرار ، إلا إنه يكون لكل ذي شأن حال اختفاء الظروف التي تتخذ من القرار موقع الباعث القانوني ، أن يتظلم في كل وقت إلى السلطة المختصة بطلب يهدف إلى تعديل أو إلغاء هذه اللائحة ..." [2] حتى صدور مرسوم (1025-83 في 1983/11/28) والذي ألزم الإدارة في إلغاء قراراتها التنظيمية التي أصبحت غير مشروعة في كل مرة نتيجة تغير الظروف القانونية أو الواقعية يقدم ذو المصلحة طلب بذلك . وفي مصر والعراق فأن التشريع لم يعالج مسألة تغير الظروف بصورة واضحة كما عالجها المشرع الفرنسي ، وكان الأجدر بأن يقوما بمعالجة ملائمة القرارات للظروف القانونية الجديدة لكن الفقه في مصر أشار لأهمية النظر لما لتغيير الظروف الواقعية أو القانونية من أثر يلزم الإدارة بالتدخل لتجعل قراراتها متفقة مع القانون و إلا فللأفراد الالتجاء إلى القضاء ليلزمها بإلغاء القرار السابق وإصدار أخر جديد يتفق مع الواقع القانوني مع ضرورة التأكيد على أن يحصل ذلك خلال مدة الستين يوما من تاريخ حصول التغير بالظروف القانونية بنشر القانون أو تغير اجتهاد القضاء [3] وفي العراق فقد اشترطت المادة (سابعا –أ) من التعديل الخامس رقم 17 لسنة 2013

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي رقم 97623جلسة 1930/1/30 قضية Despujol سبق الإشارة إليه منشور في مارسلون بروسيبرفي جي بريبان ، أحكام المبادئ في القضاء الفرنسي مصدر سابق ص 234 و235.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي ، قضية المدعو Cabanie ،تاريخ الجلسة 1973/5/25 ، أشارت إليه ناهد احمد احمد فرحات ، مصدر سابق ، ص 96.

(3) ينظر إلى رأي د عثمان خليل عثمان ، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1962 ، ص 213.د . سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي القاهرة 1967، ص 301.

لقانون مجلس الدولة العراقي رقم(65 لسنة 1979) المعدل ، " يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال 30 ثلاثين يوما من تاريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون أو اعتباره مبلغا ..." وهذا النص لم يشر صراحة إلى أن للفرد التظلم بعد تغير الظروف القانونية ولكن لا نجد مانعا بمنح ذو المصلحة من تقديم تظلم حالة تغير الظروف القانونية كون القرار أصبح غير مشروعا نتيجة لهذا التغير ، ويمكن أن يتحدد ما تقدم بمدة ال (30) يوما من تاريخ العلم بحصول التغير بالظروف القانونية . وفي رأي الباحث أن التظلم يعتبر أول ضمانة للإفراد عند تغير الظروف القانونية فللإدارة مراجعة قراراتها الإدارية قبل الطعن بها إمام القضاء الإداري بتصحيح القرارات التي أصبحت غير مشروعة .

ولذا ندعو المشرع العراقي لأهمية تعديل المادة (7- سابعا) وإضافة فقرة جديدة تسمح للأفراد بتقديم تظلم للإدارة أن حصل تغير بالظروف القانونية ، وفي حال امتناعها عن البت به أو رفضها جاز لهم الطعن بقرارها هذا أمام القضاء الإداري .

الفرع الثاني

اثر تقديم التظلم على القرار الإداري

بينا سابقا بأن التظلم هو أول ضمان للأفراد في حالة تغير الظروف القانونية والذي يقدم إلى الإدارة في مدة قانونية محددة ، لعل الإدارة تستجيب لهذا التظلم وترفع الحيف عن الإفراد نتيجة تغير الظروف وتأثيرها على مشروعية القرارات الإدارية ، فللإدارة أما أن تقبل التظلم وترفع ما لحق القرار الإداري من عدم مشروعية وتوائم القرارات الإدارية مع الظروف الجديدة ، أو أنها ترفض التظلم المقدم لها من قبل الإفراد ذوي المصلحة .

أولا - قبول الإدارة التظلم إثناء الميعاد وإجابة المتظلم على طلبه بسحب أو إلغاء القرار المتظلم أو تعديله تواكبا مع الظروف الجديدة :

أ – سحب القرار الإداري : إن الإدارة عندما تسحب القرارات الإدارية ليس التزاما اختياريا بل واجبا عليها ، في التدخل وذلك التزاما منها بتصحيح أوضاع المخالفة للقانون أعمالالمبدأ المشروعية ، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر "... فإن القاعدة أن على جهة الإدارة أن تسحبها التزامًا منها بحكم القانون تصحيحًا للأوضاع المخالفة له..."[1] ، فالأصل أن الإدارة لا تملك سحب القرار إلا إذ كان مخالفاً

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ، الطعن رقم 5540 لسنة 45 ق ، جلسة 2005/4/27، منشور على الموقع الالكتروني http://www.laweg.net/ بوابة مصر للقانون والقضاء ، تاريخ الزيارة 2020/11/22.

للقانون التزاما منها بتصحيح الأوضاع المخالفة خلال مدة الطعن وخارج المدة إن كان هنالك تغير في الظروف القانونية بما يوائم بين القرار والأساس القانوني القائم عليه .[1]

ب – إلغاء القرار الإداري: يختلف الإلغاء عن السحب بأن آثاره تمتد للمستقبل فقط دون اثر رجعي للماضي ، أي أن الآثار التي تولدت عن القرار الإداري تبقى سليمة ولا يجوز المساس بها في الماضي، فللإدارة إلغاء القرار الإداري المتظلم منه من قبل ذوي الشأن نتيجة تغير الظروف القانونية ويعتبر تغير الظروف القانونية من الأسباب الخارجة عن إرادة الإدارة، فأن صدور قانون جديد لا يؤثر في القرارات الإدارية السابقة ما لم يتضمن القانون الجديد أثرا رجعيا ولكنه يؤثر على القرارات الإدارية ذات الأثر المستمر .[2]

ج – تعديل القرار الإداري: يخول تغير الظروف القانونية الإفراد حق اللجوء والتظلم إلى الإدارة ، وذلك للمطالبة بتعديل القرارات ، وان تغير الظروف القانونية تجعل من القرار الإداري يختلف عما كان عليه عند اتخاذه ، فالأمر يتطلب من الإدارة أعادة النظر به إما بإلغائه أو تعديله على الأقل ومن الثابت أن الإدارة تملك سلطة تعديل قراراتها الإدارية التنظيمية ؛ وذلك لجعل القرار متطابقا مع القانون الجديد والمشروعية الجديدة . وذلك في حالة مساس التغير بالظروف القانونية بجزء من القرار وليس بأكمله .[3] إما بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية السليمة ، فلا يمكن للإدارة أن تقوم بتعديلها جزئياً باستخدام سلطتها ، وذلك لأنها قد تنشئ حقوقاً ومراكز قانونية للإفراد ، أي لا تستطيع الإدارة أن تعدل فيها بنفس الحرية في حالة القرارات التنظيمية ، بل لا تملك أن تتصرف في مواجهتها إلا وفقًا للاختصاص المقرر قانوناً في هذا الشأن ، فاختصاص الإدارة هنا اختصاصها مقيد . وتعدل القرارات الفردية إلا عن طريق سلطة التعديل خلال مدة الطعن أو عن طريق القرار المضاد خارج مدة الطعن وكما اشرنا سابقا .[4]

ثانيا - يحل القرار الإداري الصادر نتيجة التظلم الإداري بسبب تغير الظروف القانونية محل القرار الإداري موضوع التظلم :

فلو صدر قرار إداري من مدير عام وتم التظلم منه إلى الوزير فان الطعن القضائي يوجه إلى قرار

---

(1) د.حسني درويش ،النظرية العامة للقرارات الإدارية ،نهاية القرار الإداري ، الكتاب الرابع ، الكويت الجديدة، ط 1، 2020 مصدر سابق ص 11.

(2) د.حسني درويش ،النظرية العامة للقرارات الإدارية ،نهاية القرار الإداري ، الكتاب الرابع، المصدر نفسه، ص 380 .

(3) د . خالد لفتة الزبيدي ، سهير فليح حسن ، التعديل الجزئي للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ص، 139.

(4) د إسماعيل صعصاع البديري ، التعديل الجزئي للقرار الإداري، مصدر سابق ، ص 4 .

الوزير ؛ لأنه الرئيس الإداري الأعلى لوزارته . [1]

رابعا : رفض الإدارة التظلم المقدم من قبل الإفراد : أن رفض الإدارة التظلم أو سكوتها فللفرد أن يلتجأ إلى الضمانة الثانية وهي الطعن القضائي والتي يشترط فيها التظلم ، مع مراعاة المدة المحددة قانونيا للالتجاء إلى المحكمة بعد رفض أو سكوت الإدارة للتظلم المقدم من ذوي المصلحة . نصل إلى نتيجة أن الضمانات الإدارية والمتمثلة في التظلم الإداري تمنح الإدارة إلى مراجعة مشروعية القرارات التي تصدر منها وفي الأخص بعد تغير الظروف القانونية ، في ما يتناسب الظروف القانونية الجديدة وملائمة واتخاذ القرار المناسب في حال إلغاء أو تعديل أو سحب القرار. وهنا يثار السؤال فيما إذ التظلم الإداري يؤثر على سريان القرار الإداري ؟

والجواب كلا ، لكنه دعوة وفرصة للإدارة لتعيد النظر بقراراتها الإدارية وتتأكد من ملائمتها ومشروعيتها وتتجنب في كثير من الأحيان الإحراج أمام القضاء الإداري .

المطلب الثاني

الضمانات القضائية

لقد اشرنا سابقا إلى مبدأ المشروعية والذي يعد من الضمانات الدستورية وهو من أهم مقومات الدولة القانونية والتي تصان بها حقوق الأفراد وحرياتهم ، ويعتبر مبدأ المشروعية عديم الفائدة ما لم تراقب وتوقف مخالفة سلطات الدولة للقانون وأن يعوض الأفراد الذين تضرروا بسبب هذه المخالفة تعويضا عادلا ، ومعاقبة مرتكبي المخالفة عن قصد ، ولا يمكن فرض هذه العقوبة إلا عن طريق هيأة قضائية تأخذ على عاتقها تأمين احترام مبدأ المشروعية ومراقبة انتهاكات القواعد القانونية ؛ وذلك لأن ممارسة القضاء هذه المهمة تشكل ضمانة مهمة لحقوق الإنسان وتتجسد هذه الضمانة بحماية مبدأ المشروعية وضمان تطبيق القانون في المنازعات التي تنشا ما بين الإفراد أو الإفراد والسلطة التنفيذية.

ولبيان أحكام الضمانات القضائية ، ولمزيد من التفصيل سيقسم هذا المطلب إلى فرعين وكالاتي :

الفرع الأول – الطعن القضائي . الفرع الثاني – اثر الطعن القضائي على القرار الإداري.

الفرع الأول

الطعن القضائي

---

(1) د . وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص 223 .

أولا – مفهوم الطعن القضائي:

إن حق مراجعة القضاء تعتبر من الحقوق الأساسية للفرد ، وهو من الحقوق الطبيعية للإنسان فلا يمكن إنكار هذا الحق فهو يؤمن الحماية للحقوق الأخرى ، فليس هناك دولة قانونية لا توجد فيها ضمانة قضائية ، والتي تعتبر ضمانة أساسية، بل على الدولة تسهيل مهمة الفرد في اللجوء إلى القضاء ، ولا سيما عند رفض السلطة الإدارية المختصة إلغاء القرار الفردي أو التنظيمي غير المشروع بناء على مقتضيات تغير الظروف القانونية أو بناء على طلب الأفراد ، فيكون لهؤلاء من ذوي الشأن الحق في اللجوء إلى القاضي والطعن بهذا الرفض أمام القضاء الإداري ؛ بحجة أن الإدارة قد تجاوزت حد السلطة ، ويقوم القاضي بممارسة رقابته ، والتأكد من عدم مشروعية القرار الإداري هل كان مصاحباً للقرار الإداري عند صدوره ، أو أن القرار الإداري أصبح غير مشروع ؛ نتيجة تغير الظروف القانونية أو حتى الواقعية .

ثانيا - شروط الطعن القضائي عند تغير الظروف القانونية للقرار:

قبل توجه الإفراد بطعنهم إلى محاكم القضاء الإداري بدعوى عدم مشروعية القرار الإداري نتيجة تغير الظروف القانونية بعد رفض الإدارة التظلم أو سكوتها كما بيناه في المطلب السابق : فالمقصود من شروط قبول الطعن القضائي ، هي الشروط الواجب توافرها حتى تتمكن المحكمة من قبول الدعوى ، والبحث في موضوع الطعن فلو كان الطعن القضائي مفتقرا إلى احد الشروط فستقوم المحكمة برد الدعوى دون البحث في موضوعه . و هذه الشروط يجب احترامها لضمان قبول الطعن وعدم رده من قبل المحكمة ونتناول هذه الشروط :

1- المصلحة : وتعرف المصلحة بأنها " المنفعة المادية أو المعنوية المرتبطة بمركز قانوني لشخص ما ." [1] تعتبر المصلحة من المبادئ المستقرة في مجال التقاضي أي انه لا دعوى من غير مصلحة ، فهي تعدّ المسوغ لقبول الدعوى بالنسبة لصاحب الشأن، فقد استقرت أحكام القضاء والتشريعات المختلفة سواء كانت إدارية أو تجارية أو مدنية على عدم قبول الطلبات المقدمة من أشخاص ليس لهم أي مصلحة خاصة. [2] ولم ينص المشرع الفرنسي على اشتراط المصلحة لقبول دعوى الإلغاء

---

(1) د . صعب ناجي عبود ، الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري ، مصدر سابق ،ص 67.

(2) د. فاضل جبير لفته ، الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة السلطات التأديب ،مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية،العدد الأول ،المجلد الخامس ،حزيران 2012 ،ص 251 .

خلافا لمجلس الدولة الفرنسي الذي اشترطها في إحكامه لقبول هذه الدعوى باعتباره قاعدة ومن المبادئ المستقرة حيث لا دعوى دون مصلحة [1] ، أما الأصل في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في نطاق القضاء الإداري قد اشترط إن تكون المصلحة محققة ،بعد أنه أجاز إن تكون المصلحة محتملة لقبول دعوى الإلغاء شرط إن لا تكون هذه المصلحة غير محققة بشكل مبالغ فيه بمعنى إن لا تكون خيالية . وبمعنى أخر يجوز الطعن بالإلغاء أذا كانت المصلحة متوقعة ومحددة .[2] ويحق لكل صاحب مصلحة طلب إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية أو تعديلها ؛ وذلك أذا زالت الظروف القانونية للقرار والتي كانت سببا في اتخاذه بعريضة تقدم إلى محكمة القضاء الإداري ، وقد جعلت المادة (7- سادسا) من التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 لقانون مجلس الدولة المرقم رقم(65 لسنة 1979) المعدل من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات هو (يعد في حكم الأمر أو القرار رفض أو امتناع الموظف أو الهيئة عن اتخاذ أمر أو قرار كان من الواجب عليهما اتخاذه قانونا .) [3] وعند تغير الظروف القانونية للقرار الإداري يجب أن تكون مصلحة الإفراد أثناء نظر الطعن القضائي للقرار قد أسفر عن تأثير واضح للمراكز القانونية لإطراف الطعن ، أو تكون مراكزهم القانونية عرضة للتغير عما كانت عليه وقت صدور القرار .[4] و نص المشرع المصري في قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 في المادة(12- 1) على أنه (لا تقبل الطلبات الآتية 1- الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية) وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا جاء فيه " وعلى القاضي أن يتحقق من توافر شرط المصلحة وصفة الخصوم والأسباب التي بني عليها الطلبات ومدى جدوى الاستمرار في الخصومة في ضوء تغير المراكز القانونية لأطرافها حتى لا يشغل القضاء الإداري بخصومات لا جدوى منورائها"[5]

وفي التعديل الخامس رقم(17 لسنة 2013)لقانون مجلس الدولة العراقي رقم(65 لسنه 1979) ،

---

(1) د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 208.

(2) د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 211.

(3) د . ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص 250.

(4) محمود حمدي عباس عطية ، القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف ، دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص 368.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن 1665 جلسة 1989/2/11. منشور على الموقع الالكتروني بوابة مصر للقانون والقضاء http://www.laweg.net/.

اشترطت المادة (7- رابعا) (تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها ، بناء على طعن من ذي مصلحة معلومة و حالة وممكنة ، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفى إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من ألحاق الضرر من ذوي الشأن .) وفي حكم للهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي أكدت فيه على ضرورة وجود عنصر المصلحة حيث جاء فيه " ...وبانتفاء حالة المساس بالمركز القانوني للمميز تكون الدعوى قد فقدت شرط استمرار المصلحة المنصوص عليه في المادة 6 مـن قانـون المـرافعات المدنية رقم (83لسنة 1969) المعدل . وحيث أن المصلحة شرط من شروط إقامة الدعوى تدور وجوداً أو عدماً معها ...".[1]

ونتمنى على المشرع العراقي النص صراحة على قبول الطعن بناء على المصلحة سواءً المحتملة أو المؤكدة في حالة تغير الظروف القانونية لتتمكن محاكم مجلس الدولة العراقي من استكمال ولايتها بالرقابة على قرارات الإدارة و أوامرها التي تصاب بعيب عدم المشروعية اللاحق .

2 - ميعاد الطعن القضائي : لم نجد تعريفاً محدداً وصريحاً لميعاد الطعن و يمكننا أن نعرف ميعاد الطعن بأنه "مدة زمنية محددة تشريعياً يمكن لصاحب الشأن أن يباشر إجراءات دعوى الإلغاء إثنائها ويترتب على انقضائها غلَ يد القضاء من نظر دعوى الإلغاء وتحصن القرار الإداري نهائياً من الإلغاء سواء إداريا أم قضائياً ".

إن ميعاد رفع الدعوى هو من النظام العام ، وللقاضي أن يثير عدم قبول الطعن لانقضاء الميعاد من تلقاء نفسه ، والحكمة في تحديده هي لاستقرار الأوضاع القانونية حتى لا يظل باب الطعن مفتوح إلى اجل غير مسمى ، فالمشرع الفرنسي حدد مدة الطعن في الأمر الصادر في 7/31/ 1945 والذي أعاد تنظيم مجلس الدولة الفرنسي ، والذي حدد مدة شهرين من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون في الجريدة الرسمية أو النشرات التي تعتمدها المصالح أو إعلان صاحب الشأن به . والقانون الصادر بتاريخ 6/7 /1956 والخاص بتحديد مدة الطعن أبقى الوضع السابق في ظل الأمر الصادر في 7/31/ 1945 محدداً مدة التقاضي وجعلها شهرين لجميع الدعاوى ،عدا ما نص عليه صراحة ، وكذلك فعل المرسوم الصادر في 1/11/ 1965 المادة (29/65) منه ، [2] وهذا ما نجده في حيثيات حكم

---

(1) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي التي حلت محلها حالياً المحكمة الإدارية العليا في نظر طعون التمييز ، رقم 51/انضباط / تمييز /2008 منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة 2008 ، ص 397.

(2) د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 224.

ديسبجول حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي "أن يقدم هذا الطلب في الميعاد القانوني لطلب الإلغاء من تاريخ إصدار اللائحة أو من تاريخ نشر القانون الذي غير الظروف" وكما حسمت المادة (3) من مرسوم 1983/11/28 إذ جعلت للفرد حق الطلب إلى الإدارة في إلغاء أو تعديل القرار التنظيمي في إي وقت والذي أصبح معيبا نتيجة لتغير الظروف . وأن لم تستجب الإدارة فيجوز للأفراد الطعن بقرار الرفض ، أما المادة الثانية من مرسوم 1983/11/28 فهي تشير لكافة القرارات التي نشأت تطبيقا للقرارات التنظيمية التي قضى بعدم مشروعيتها بالإلغاء بناء على طلب من ذوي المصلحة .[1] ويلاحظ أن الميعاد يحسب بالشهور وليس بالأيام وقد حدد المشرع المصري في المادة(24)من قانون مجلس الدولة رقم (47لسنه 1972)المعدل مدة الطعن في(60 يوماً) . حيث تضمنت انه "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضى ستين يوما من تاريخ تقديمه...".

إما المشرع العراقي فقد حدد مدة الطعن في قانون التعديل الخامس رقم (17لسنة 2013) لقانون مجلس الدولة رقم(65 لسنة 1979)المعدل في (7 /سابعاً– ب) بالنسبة لمحكمة القضاء الإداري حيث نص على أنه " عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال(60)ستين يوما إمام محكمة القضاء الإداري و (30) يوما إمام محكمة قضاء الموظفين للعقوبات الانضباطية . من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكما وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الإضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون.

3- وجود قرار إداري نهائي ومؤثر وصادر عن جهة إدارية وطنية : فتخرج من مجال دعوى الإلغاء كل المقترحات والرغبات التي تبديها الإدارة ، وكذلك الإعمال التحضيرية والتوجيهات لأنها لا تدخل ضمن مفهوم القرار الإداري ، وهذا ما نجده في حكم محكمة القضاء الإداري حيث ورد فيه "

...وللجواز القانوني المقرر في المادة (11) من قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (4لسنة 2006)

---

(1) قد وردت صياغة المادة الثانية من مرسوم 1983/11/28 كالأتي :

Lorsqu'une de'cision juridictionnelle devenue de'finitive e'manant des tribunaux administratifes ou du Conseil d'Etat aprononce' l'annulation d'un acte non re'glementaire par un motif tire' de l'ille'galite' dure'glement don't cet fait application ,l'autorite' compete'nte esttenue nonobstant l'expiration des de'lais de recours , de faire droit il toute demande ayant un objet identique et fonde'e' sur le me'me motf lorsque l'acte conce'rne' n'a par cre'e' de droits au profit des tiers ."

التي أعطت للمؤسسة حق الطعن بالقرارات التي صدرت إذا كانت مخالفة للقانون ، ولكون القرار الذي يصدر عن هيئة الطعن التابعة للمؤسسة هو القرار الذي يصح اختصامه قانونا وما عداه يعد عملا تحضيريا وإعداديا ..." [1] بالإضافة إلى كون القرار مؤثرا كوجود قرارات فردية أو تنظيمية أصبحت تؤثر على المركز القانوني ؛ نتيجة لكونه لم يعد يتفق مع الشروط والأوضاع القانونية الجديدة ، مما يبرر للأفراد اللجوء لتعديل هذه القرارات عن طريق الإلغاء أو التعديل .

4- انتفاء طريق الطعن الموازي : يعني انتفاء الطعن الموازي كشرط لقبول دعوى الإلغاء أو الإبطال أن الدعوى تكون غير مقبولة إذا أمكن للفرد أن يسلك طريقاً قضائياً أخر يتمكن بمقتضاه أن يصل إلى ذات النتائج التي تحققها د عوى الإلغاء ، ولا يوجد طريق أخر للأفراد أن يسلكوه إلا مراجعة محاكم مجلس الدولة.[2]

5- يجب أن يكون التغير في الظروف القانونية حقيقيا : فالقاضي يجب عليه التأكد من إن يكون التغير في الظروف القانونية للقرار حقيقيا وليس محتملا ،وهذا في رأي الباحث لا يوجد صعوبة عند القاضي من الكشف في تغير الظروف القانونية ،عكس ما نجده في التغير في الظروف الواقعية .

وفي فرنسا بعد صدور مرسوم(30 أيلول لسنة 1953)أصبحت الطعون تقدم إلى المحاكم الإدارية وأضحت هي صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية وقراراتها تقبل الطعن بالاستئناف أمام المحاكم الأستئنافيه وتميز أمام مجلس الدولة ، وبذلك أصبح الطعن ينظر بدرجتين بعد أن كان يرفع مباشرة إلى مجلس الدولة ، [3] أما في مصر فتختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في طائفة معينة من النزاعات باعتبارها محكمة أول درجة ، وقد عمد المشرع إلى توزيع العبء بينها وبين المحاكم الإدارية

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري رقم القرار2019/2721،رقم الدعوى 928/ق /2019 جلسة 2019/8/8 ، غير منشور.

(2) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري ومجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص 632.

وقد اخذ المشرع العراقي بنظرية الدعوى الموازية حين أشار إلى عدم اختصاص محكمة القضاء الإداري بالقرارات التي رسم القانون طريقا للطعن فيها، فقد نصت المادة (7/خامسا/ج) من قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس الدولة رقم(65) لسنة 1979 على انه "لا تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في القرارات التي رسم القانون طريقا للتظلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها " وقي قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 لقانون مجلس الدولة فقد إصر المشرع في الإبقاء على شرط أن تكون الأوامر والقرارات الإدارية التي تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحتها هي تلك التي لم يعين لها مرجع للطعن . فعلى سبيل المثال من المنازعات المالية المتعلقة بتطبيق قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 حيث تختص بنظرها (محكمة الخدمة المالية) التي أنشئت بموجب القانون المذكور وتحددت اختصاصاتها بموجب المادة (63) منه.

(3) د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 110.

على أساس نوع وأهمية النزاعات . بينما تنظر المحكمة الإدارية العليا بدرجة التمييز والنقض بالنسبة للطعون ضد أحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية .[1] وفي العراق فتختص محكمة القضاء الإداري بالنظر والفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية والتي تصدر من الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين لها مرجع للطعن . ومحكمة قضاء الموظفين تبت بالدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل فيها بالإضافة إلى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14 لسنة 1991)المعدل.كمحاكم أول درجة وتنظر المحكمة الإدارية العليا بالطعون المقدمة على القرارات والإحكام الصادرة عن هذين المحكمتين.[2]

الفرع الثاني

اثر الطعن القضائي على القرار الإداري

إذا وجد القاضي أن جميع الشروط الشكلية متوافرة في الطعن القضائي ، فعلى القاضي قبول الطعن القضائي ،وهناك آثار على القرار الإداري نتيجة الطعن وهي :

1- في حالة قبول المحكمة الطعن شكلا ، يترتب على ذلك فحص القاضي القرار الإداري المطعون من حيث الوقائع والقانون، بالإضافة إلى التحقق من تغير فعلي للظروف القانونية المحيطة بالقرار الإداري المطعون ضده ويقوم القاضي بوزن الدفوع والطلبات والتأكد من مشروعية تصرف الإدارة نتيجة هذا التغير ومجابهة هذا التغير في ظروف إصدار القرار انتهاء إلى ترتيب اثر تغير الظروف القانونية ، ومما تجدر الإشارة إليه بأن التغير في الظروف القانونية يسهل اكتشافه فعلى سبيل المثال لتغير الظروف القانونية ففي قانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعوى رقم(17 لسنة 2005)[3] نصت المادة الأولى منه " تلغى النصوص القانونية أينما وردت في القوانين والقرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة (المنحل) اعتباراً من 1968/7/17 ولغاية 2003/4/9، والتي تقضي بمنع المحاكم من سماع الدعاوي الناشئة من تطبيق القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة

---

(1) د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري، المصدر نفسه، ص 120.

(2) ينظر إلى المادة (رابعا – أ)و المادة (7- رابعا)والمادة (7- تاسعا)من التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم 17 لسنة 2013.

(3) نشر في جريدة الوقائع رقم العدد 4011 ، تاريخ العدد ، 2005/12/22.

(المنحل). وقانون رقم (3) لسنة 2015 قانون التعديل الأول لقانون رقم (17 لسنة 2005) والذي ألغى المادة (3) والتي كانت تستثنى قوانين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التربية والضرائب وقرارات منع التجاوز على أراضي الدولة من أحكام قانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعوى رقم 17 لسنة 2005. [1]

2- الإلغاء القضائي للقرار المطعون نتيجة فيه تغير الظروف القانونية :

يقصد بالإلغاء القضائي هو قيام القضاء بإزالة آثار القرار غير المشروع بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل وذلك من تاريخ صدور القرار الإداري من الإدارة ، [2] فإلغاء القرار الإداري عن طريق القضاء، يعتبر إعدام للقرار الإداري و بأثر رجعي. فالأثر المترتب على الإلغاء القضائي هو زوال القرار الإداري وتجريده من قوته القانونية، وزوال جميع آثاره المترتبة على صدوره واعتباره كأن لم يصدر إطلاقا، وتلك الآثار هي عينها التي تترتب على السحب الإداري، كما اشرنا في الفصل الثاني من هذه الرسالة ، ولجانب الإلغاء قد تحـــكم بالتـــعويض إذا ما سببت الإدارة الإضرار للأفراد ، ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي فلقد سمحت قضية هوفمان وغليمان للمجلس العسكري للسوابق الدعوى (ايبو جيراود) ، (4 كانون الثاني سنة 1952، ايبوا جيراود ، 14) فهذا القرار صدر بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية بوقت قصير رفض مجلس الدولة مقدمي الطلبات بالتعويض مستندة في ذلك (إن التشريع الذي يستندون إليه لم يكن موجودا من قبل ، ثم طبقت المحكمة العليا المرسوم الصادر في 1944/8/9 ، الذي يصف نظام فيشي خلال الحرب بأنه "سلطة الأمر الواقع التي تعتبر إعمالها باطلة ولاغية " وهذا البناء القانوني هو اعتراف من قبل فرنسا بمسؤولية الدولة عن تصرفات نظام فيشي خلال الحرب ، ومن خلال دعوى هوفمان في شباط 2009 جاء مجلس الدولة ليعلن مباشرة عن مسؤولية الدولة ، فقد تم رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية في العاصمة باريس ، وذلك لطلب الحكم المشترك على الدولة والجمعية الوطنية للسكك الحديد الفرنسية ، وذلك للحصول على التعويض نتيجة الإضرار التي حدثت بسبب الاعتقال والترحيل خلال الحرب العالمية الثانية . [3]

ومن التطبيقات القضائية في العراق لإلغاء القضاء للقرار الإداري نتيجة تغير الظروف القانونية ، فقد

---

(1) نشر في جريدة الوقائع رقم العدد 4354 ، تاريخ العدد ، 2015/3/2.

(2) سرمد رياض عبد الهادي ، إلغاء القرارات الإدارية من جانب الإدارة ، مصدر سابق ، ص 33.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية هوفمان وغليمان،شباط 2009، أشار إلية الدكتور علي حسن العامري ،القرارات الكبرى،لمجلس الدولة الفرنسي للفترة من 2002 – 2016،دار المسلة للنشر والتوزيع،ط 1. 2019ص 49 و 50 .

قضت المحكمة الإدارية العليا في العراق في جلسة 2017/4/6 والخاصة بطلب المدعيان(د . ن . خ) و (ا . ا . خ) في رفع إشارة الترقين عنهما واسترداد الجنسية العراقية لهما ويطعنان بالأمر الإداري المرقم(4780 في 2015/5/28)، والمتضمن بعدم شمولهما باسترداد الجنسية العراقية ، وقد قضت محكمة القضاء الإداري برد الدعوى على أساس إنهما مشمولان بأحكام القانونين (1 لسنة 1950 و 12 لسنة 1951) وبذلك لا يجوز استرداد الجنسية استنادا لإحكام البند ثانيا من المادة 18 من قانون الجنسية العراقية رقم (26 لسنة 2006) ، فطعن المميزان بالحكم الصادر إمام المحكمة الإدارية العليا حيث جاء فيه " ... بما أن القانونين المذكورين قد حددا إلية خاصة لتطبيقهما كما القانون رقم (1 لسنة 1950) حددت مدة نفاذه بسنة واحدة ، في حين ابرز المدعيان صورة من وثيقة صادرة من وزارة الداخلية – مديرية الأمن العامة – السفر والجنسية الصادرة بالرقم(54 في 1964/9/13) تتضمن احتفاظ المدعيان بالجنسية العراقية : وهو ما يتناقض مع دفوع وكيل المدعي عليه بإسقاط الجنسية العراقية وعدم شمولهما بالقانونين المذكورين أنفا ، فيكون غير صحيح ومخالف للقانون ، لذا قرر نقض الحكم المميز وإعادة اضبارة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري للسير فيها وفقا لما تقدم والفصل فيها وفق لما يتراءى لهما ..." [1]، وفي حكم أخر لمحكمة قضاء الموظفين حيث تتلخص وقائعه بأن المدعية (...) تطعن بالقرار رقم (...) في 2018/12/18 والمتضمن الاعتذار من قبول مباشرتها ونقلها من وزارة التجارة إلى وزارة الخارجية ، وأنها من المشمولين بالقانون رقم (57 لسنة 2015) وبصدور تعليمات قانون الموازنة الاتحادية رقم (1 لسنة 2019) والمتضمن عدم ممانعة النقل لذوي الشهداء من المشمولين بالقانون رقم (57 لسنة 2015) بعد قرار رفض وزارة الخارجية رقم(2018/12/18)فقد جاء بالحكم " حيث ثبت إن المدعية من المشمولين بأحكام القانون رقم (57لسنة 2015) التي نصت المادة (12) منه البند (ثانيا) (يمنح المشمولين بأحكام هذا القانون حق اختيار المكان الذي يرغبون العمل فيه في مجال عملهم الوظيفي لمرة واحدة وإعطائهم الأولوية بالتعيين وتولي الوظائف العامة) بالإضافة إلى ما جاء بتعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية رقم (1 لسنة 2019) في القسم الثالث / الملاكات / النقل (2 س) المتضمن لوزارة المالية والوزارات الأخرى عدم الممانعة من نقل ذوي الشهداء من المشمولين بالقانون(57 لسنة 2015) وحيث إن المدعية اكتسبت حقا قانونيا يبيح لها طلب النقل وأن نقلها لا يرتب أثار مالية وبالطلب قررت المحكمة الحكم بإلزام وزارتي الخارجية والتجارة بإتمام إجراءات نقل المدعية ..." . [2]

---

(1) حكم محكمة الإدارية العليا ، الطعن 588 /2016 جلسة 2017/4/6 ، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2017 . ص 590 و 591.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري رقم 2019/1246 جلسة 2019/4/21 غير منشور .

3 – تعديل القرار الإداري نتيجة تغير الظروف الإدارية :

المتتبع لسياسة مجلس الدولة الفرنسي والمصري ، يجد أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر قد تبنى مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة .وقد تباينت اجتهادات الفقه في كل من فرنسا ومصر ، فيما يتعلق بمبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة من قبل القاضي الإداري ، فاتجهت أغلبية الفقهاء إلى أن مصدر مبدأ حظر توجيه الأوامر إلى الإدارة إلى ثلاثة مبررات ، فيتمثل أولها في النصوص التشريعية،والثاني يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات والثالث خاص بطبيعة سلطات قاضي الإلغاء[1]. أما العراق وخلافا لما سار عليه القضاء في فرنسا ومصر،بأن لمحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين عند نظرهما في الطعن المقدم إمامهما ، أن يردا الطعن أو أن تقوم هاتين المحكمتين في إلغاء القرار الإداري كليا أو جزئيا،والتعويض عن القرار المشروع إذا سبب القرار الضرر للطاعن ذو المصلحة ، كما أن لهاتين المحكمتين الحق في تعديل القرار الإداري المطعون فيه. [2] فقد نصت المادة (ثامنا _ أ) من التعديل الخامس رقم(17 لسنة 2013) لقانون مجلس الدولة العراقي رقم(65 لسنة 1979) المعدل " تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها ، ولها أن تقرر أن رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي " فعلى سبيل المثال قرار محكمة القضاء الإداري " .... وحيث أن القطعة موضوع الدعوى لا تزال مملوكة من قبل مديرية بلدية واسط ، وان هناك أوليات تشير إلى تسديد المدعية لثمن هذه القطعة ، وأن سبب إيقاف تسجيلها يعود للتوجيهات الصادرة عن المراجع الإدارية ، وأعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (22883 في 2011/6/22) وأن لدى تدقيق المحكمة لمضمون هذا الأعمام وجد أنه لا يشمل الأراضي التي تمُلك استنادا إلى قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل ، أو تشريعات تتضمن أحكاما تنظيمية ، وبالتالي فأن امتناع المدعي عليه عن أكمال عملية وإجراءات التسجيل هذه القطعة ليس له سند من القانون ، ويؤشر انحرافا في استعمال السلطة ، لذا قرر بالاتفاق ألزام المدعي عليه آلية وزير العدل إضافة إلى وظيفته ، بإكمال انجاز معاملة تسجيل قطعة الأرض المذكورة أنفا باسم المدعية ...." . [3]

وفي رأي الباحث أن الإدارة هي صاحبة القرار وهي المعنية بتفاصيله فهي المسؤولة عن تعديل القرار ، وذلك عملا بمبدأ الفصل بين السلطات ، وان تنحصر مهمة القاضي الإداري في إلغاء القرار الذي

---

(1) د. حمدي علي عمر ، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة ، مصدر سابق، ص 19.

(2) د . خالد لفتة الزبيدي ، سهير فليح حسن ، التعديل الجزئي للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ص، 139.

(3) القرار المرقم 174 / 2013 في 2013/3/26 ، منشور على الموقع الالكتروني www. Moji.gov.iq وزارة العدل العراقية ، تاريخ الزيارة 2020/11/7.

يخالف المشروعية ، فكان الأولى بالمشرع العراقي بان يترك خيار تعديل القرار الإداري للإدارة على الرغم من القضاء الإداري يمتلك الخبرة الإدارية الكافية ، وضمان لعدم غبن صاحب المصلحة مرة أخرى.

و نصل إلى نتيجة بان الرقابة القضائية على القرارات الإدارية ، تعتبر أكبر ضمانة للأفراد ؛ لكونها تعتبر سلاحا حقيقيا بيد الإفراد لمواجهة سلطة الإدارة بسلطة مستقلة تتمتع بحصانات وامتيازات تمكنها من إلغاء القرارات التي أصبحت غير مشروعة بفعل تغير الظروف القانونية للقرار الإداري . دون أن تميل إلى جهة معينة ، فالغاية من الضمانات القضائية هي تحقيق لمبدأ المشروعية .

الخاتمة

بعد أن فرغنا من دراسة موضوع بحثنا الموسوم " التغير في الظروف القانونية على مشروعية القرار الإداري " توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات و التوصيات من أهمها :

أولاً - الاستنتاجات

1- الأصل إن القرار الإداري يصدر عن الإدارة متمتعاً بقرينة المشروعية والتي تستمر مع القرار طيلة مدة حياته ، ومن يدعي خلاف ذلك عليه سلوك طريق التظلم الإداري والطعن القضائي ، كما أن الفقه والقضاء الإداري استقرا على أن مشروعية القرار الإداري تقدر وقت صدور القرار الإداري فعندما صدر عن السلطة الإدارية واستجمع أركان وشروط صحته فهو قرار سليم ومشروع وأن تخلف اياً منها أصيب بعوار قد ينحدر به إلى الانعدام أو يتهاوى في سلم البطلان .

2- إن القرار الإداري يجب أن يستند إلى سند قانوني عند إصداره ليكون متفقا مع مبدأ المشروعية ويظل كذلك طوال مدة حياته ، لذلك أن تغيرً هذا السند بالتعديل والإلغاء يكون ذلك سبباً لإلغاء القرار الإداري أو تعديله ، بيد أن عمل السلطة الإدارية بإلغاء القرار لزوال سنده القانوني سيصطدم بعقبة الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري أحياناً فيتوجب على الإدارة اتخاذ إجراءات معينة وسلوك وسائل لا تؤثر إلا بالقدر اللازم لمجاراة التغيرات التي تحصل في عالم القانون .

3- إن مدى سلطة الإدارة في مواجهة التغير في الظروف القانونية عن طريق السحب والإلغاء أو التعديل يختلف بحسب نوع القرار الإداري ، فنجد سلطتها كبيرة في مواجهة التغير في الظروف القانونية للقرارات التنظيمية ، وتختلف سلطتها في نوع القرارات الفردية ، فنجد أن لها السلطة المطلقة للقرارات الفردية التي لا تولد حقوقا ، بينما تنحسر سلطتها في القرارات الفردية التي ينتج عنها الحقوق المكتسبة للأفراد حيث ينبغي كأصل عام عدم التعرض لها أو على الأقل يكون ذلك في أضيق الحدود .

4- للإدارة سلطة في أمكانية التعديل أو الإلغاء أو السحب للقرارات الإدارية الفردية التي ينتج عنها الحقوق المكتسبة للأفراد بعد تغير الظروف القانونية كآلية (القرار المضاد) أو عندما ينص القانون على ذلك ، بالإضافة إلى ضوابط الإدارة لسحب قراراتها الإدارية نتيجة تغير

الظروف القانونية يجب إن يكون التغير في الظروف القانونية حقيقيا ومؤثرا تأثيرا مباشرا في القرار الإداري لكي تتمكن الإدارة من سحب قراراتها والتي أصبحت غير مشروعة ، وهذا لا يشكل إي عقبة ؛ وذلك لكون التغير في الظروف القانونية واضحاً ومعلوماً ومحدداً تاريخ سريانه.

5- لا يجوز سحب القرار التنظيمي ؛ لكونه اعتداء على القاعدة العامة التي تنص بأن الأنظمة وضعت لتطبق في المستقبل فقط ، إلا إذا كان تغير الظروف القانونية (القانون الجديد) قد نص على خلاف ذلك ،كما لو نص على سريان أحكامه بأثر رجعي ،فتنسحب أثار القرار التنظيمي إلى الماضي.

6- بالنظر لضعف الثقافة القانونية لدى الإفراد في اللجوء إلى مجلس الدولة للطعن في القرارات الإدارية التي تمس مصالحهم ، وبمرور البلد بظروف عصيبة ، بالإضافة إلى عدم إمكانية الإفراد بالطعن بقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) ، فأن المجلس لم تتح له الفرصة الكافية لفحص الكثير من المنازعات أو المشكلات والتي يفرضها الواقع ، عكس ما نجده في نظيراه الفرنسي والمصري وبالخصوص الأول الذي أرسى العديد من القواعد والنظريات تجسدت بإنشاء نظريات وأحكام جديدة ومن ضمنها نظرية تغير الظروف القانونية ، وتعدّ قضية ديسبجول (Despejoul) من بواكير اجتهاد المجلس بهذا الخصوص ، وبالرغم من قلة أحكام مجلس الدولة العراقي فيما يخص البحث عن مشروعية القرار الإداري نتيجة تغير الظروف القانونية ، لكن نجد بأن القضاء الإداري العراقي سار على خطى ونهج القضاء الإداري الفرنسي بهذا الخصوص واعترف بوجود النظرية وطبقها عملياً في أحكامه .

7 – قد يمس التغير في الظروف القانونية جزء من القرار الإداري وبقاء الجزء الأخر مشروع ، فللإدارة إلغاء الجزء غير المشروع وإبقاء الجزء الأخر فيما لو رغبت الإدارة الاحتفاظ بالقرار وكان القرار محل الإلغاء الجزئي قابلا للتجزئة .

8- يتميز القاضي الإداري في العراق بأن له سلطة في تعديل القرار الإداري فيما يجده مناسبا ، وهذا ما لا نجده لدى القضاء الفرنسي والمصري ، بأنه ليس له سلطة في تعديل القرار .

9- على الإدارة التدخل في حالة تغير الظروف القانونية لتعديل أو إلغاء القرارات التنظيمية وجعلها متوافقة مع الظروف الجديدة ، وأن امتنعت الإدارة فجاز لذوي المصلحة الطعن أمام القضاء ، ويعتبر هذا الالتزام أحد التزامات الإدارة وتطبيقاً لوظيفتها الأساسية بإدارة المرافق العامة والسهر على سيرها بانتظام واطراد .

10- أوجب المشرع في كل من فرنسا ومصر والعراق ضمانات للأفراد لمواجهة تغير الظروف القانونية أولها ضمانات قانونية وهو مطابقة القرارات الإدارية لمبدأ المشروعية ، وضمانات إدارية والتي هي عبارة عن تظلم يقدمه ذو المصلحة للإدارة لعلها تراجع قراراها الذي أصبح غير مشروع سواء بإلغائه أو تعديله أو إصدار قرارات جديدة تلائم الظروف الجديدة وفي حالة رفض الإدارة الصريح أو الضمني ، كان للأفراد التوجه للقضاء بطعنهم في قرار رفض الإدارة وسيكون القضاء صاحب كلمة الفصل ، والطعن يعد أهم ضمانة حقيقية للأفراد في مواجهة سلطة الإدارة بما له من سلطة حجية وإلزام .

11- تبين من خلال الدراسة مدى الاستقلال والحرية التي يتمتع به القاضي الإداري في ابتداع النظريات والأفكار اللازمة والتي تضع أسس الحلول لطبيعة الروابط القانونية التي تنشأ مابين الإدارة والإفراد في مجال القانون العام ، وهذا ما تمخض عنه نظرية تغير الظروف وأثرها على مشروعية القرارات الإدارية .

ثانيا ـ التوصيات

1- ندعو مجلس الدولة العراقي باعتباره صاحب الدور الإنشائي في التوسع بالأخذ بنظرية تغير الظروف القانونية ، على شرط حماية الحقوق المكتسبة وذلك انتصارا لمبدأ المشروعية وتطبيقا لمبادئ العدالة ، لما لهذه النظرية من أهمية ولا سيما مع تسارع الأحداث في العراق وحصول تغيرات عديدة في التشريعات العراقية بعد صدور دستور جمهورية العراق 2005 وما نتج عن ذلك من صيرورة العديد من القوانين النافذة والقرارات التشريعية الصادرة عن مجلس قيادة الثورة (المنحل) غير متفقة مع الدستور إما صراحة أو ضمنا ، ما يتطلب إعادة النظر بالعديد من القرارات التي صدرت بناء عليها أو التي لا تزال تصدر حتى يومنا هذا والسبب في دعوتنا هذه لكون مجلس الدولة الجهة الاحرص على الحقوق المكتسبة ، فهو القادر على صيانتها أو على الأقل منع الإدارة من التضحية بها بشكل كامل وأن يصار إلى الموازنة بينها وبين مقتضيات الظروف القانونية الجديدة.

2- ندعو المشرع العراقي إلى أيراد فقرة في البند سادساً من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 مقتضاه " تختص محاكم مجلس الدولة بنظر الطعون ضد الأوامر والقرارات الإدارية التي باتت غير مشروعة بسبب إلغاء أساسها القانوني لصدور قوانين وأنظمة أو تعليمات جديدة ."

3- ندعو المشرع العراقي لإيراد نص في المادة السابعة من قانون مجلس الدولة العراقي بالمضمون الأتي " يفتح ميعاد الطعن بالإلغاء في حال تغيرت اتجاهات اجتهاد المحكمة الإدارية العليا بالشكل الذي يتناقض مع اجتهاد سابق " ليكون النص مفتاحاً لذوي الشأن بالطعن ضد القرارات الإدارية التي أضحت غير مشروعة بسبب تغير اجتهاد الهيئة القضائية الأعلى في العراق المنوط بها توحيد المبادئ القضائية .

4- نهيب بالمشرع العراقي أن يضيف بنداً للمادة (7) من قانون مجلس الدولة بالتسلسل (سابعا مكرر) مقتضاه " في حال صدور قانون جديد يكون لذوي الشأن الطلب من السلطة الإدارية المختصة إعادة النظر بالقرارات التنظيمية الصادرة بناءً على القانون السابق ، وفي حال رفضها يجوز لهم الطعن بقرارها الرافض أمام محكمة القضاء الإداري وفق الإجراءات المبينة في هذا القانون ."

5- ندعو مجلس النواب العراقي ومجلس الوزراء لتشكيل لجنة عليا لمراجعة القوانين والقرارات التشريعية النافذة واقتراح تعديل وإلغاء تلك التي لم تعد تتلائم مع الفلسفة الدستورية أو لا تتفق مع الظروف الواقعية أو القانونية بما يكفل تحقيق المصلحة العامة وضمان سير مرافق الدولة كافة بانتظام واطراد .

6 – نوصي المشرع بإضافة بند للمادة(7) من قانون مجلس الدولة العراقي مقتضاه (للمحكمة المختصة الحكم بالتعويض المناسب عن الإضرار التي يتكبدها الأشخاص من ذوي المصلحة نتيجة تعنت الإدارة وعدم انصياعها بتعديل قراراتها رغم تغير الظروف القانونية المحيطة بها على إن يكون الضرر شخصيا ومحددا ومباشرا).

7- نهيب بالقضاء الإداري العراقي الأخذ بنظر الاعتبار أهمية الموازنة مابين الحقوق المكتسبة والمشروعية فيما لو تغيرت الظروف القانونية ، وذلك من خلال إلغاء القرارات الفردية المنشئة للحقوق المكتسبة والحكم بالتعويض لصاحب الشأن المادي أو العيني (أعادة ترتيب مركزه القانوني) في حال أضحى القرار الإداري غير مشروعاً بصورة جسيمة مما من شأنه أن يقلل من الآثار السلبية على الأشخاص .

8- ندعو السلطة التنفيذية بمختلف مستوياتها ومسمياتها أن تتعامل مع الطلبات المقدمة من الأشخاص كافة بايجابية ، وتقدم على أعادة النظر بالقرارات الإدارية التي باتت غير مشروعة بسبب تغير الظروف بشكل متوازن يحفظ حقوق الإفراد ممن اكتسبوا مركزاً قانونياً ايجابيا (حق مكتسب) والطلبات المقدمة إليها من أفراد آخرين صيانةً لمبدأ المشروعية وتخفيفاً عن كاهل

القضاء الإداري .وان يكون منظما بتعليمات أو أعمامات واضحة تستند إلى نصوص قانونية تجبر الإدارة أو تلزمها بإعادة النظر في قراراتها الإدارية ؛ وذلك تجنبا في إغراق الإدارة في استخدام سلطتها في هذا الشأن .

9 - نتمنى على المشرع العراقي تعديل قانون مجلس الدولة العراقي رقم (15) لسنة 1979 المعدل بإضافة بند للمادة الثانية مقتضاه " تستحدث في مجلس الدولة هيئة مفوضي الدولة تختص بإعداد الدعاوى الإدارية المرفوعة أمام المحاكم المختصة ويناط بها اختصاص أثارة الدفوع والطلبات المتعلقة بالنظام العام ، كما تختص بتلقي طلبات الإفراد في حال حصول تغيرات في التشريعات او الاجتهادات القضائية من شأنها أن تؤثر في القرارات الإدارية النافذة لتعد تقريراً يعرض على الهيئة العامة في مجلس الدولة العراقي مع توصياتها بهذا الخصوص ."

المصادر

_القرآن الكريم

أولاً – المعاجم

1. ابن منظور ، لسان العرب ، دار أحياء التراث العربي ،ط3،الجزء العاشر،بيروت 1999.
2. عبد الواحد كرم ،معجم مصطلح الشريعة والقانون، (عربي ، فرنسي ، انكليزي) ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ،1997 .
3. محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ،مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي.1983.

ثانياً - الكتب القانونية

1- د . إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف الإسكندرية ،2006.

2-إبراهيم سيد احمد ، شريف احمد الطباخ ، الوسيط الإداري ،ط1، الجزء الثالث ، شركة ناس للنشر ، 2014.

3 - د. احمد حافظ نجم ،القانون الإداري ، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الجزء2، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع ،1981، القاهرة.

4- د. احمد محمد فارس النوايسة ، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، دراسة مقارنة (فرنسا ، مصر ، الأردن) ، الحامد للنشر والطباعة ،ط1 ،2012.

5- د. احمد مصطفى الديداموني ، الإجراءات والإشكال في القرار الإداري ، ط1 ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، 1993.

6 - د. ارحيم سليمان الكبيسي ، حرية الإدارة في سحب قراراتها ،2000.

7 - د . اشرف عبد الفتاح أبو المجد ، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء دون دار نشر، 2005 .

8 - د . بكر قباني ، الرقابة الإدارية ، النهضة العربية للنشر ، القاهرة ،1985 .

9 - د . ثروت بدوي ، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية ،بدون دار نشر، 1970.

10 - د .جابر سعيد حسن محمد أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، الناشر د . جابر سعيد حسن، 2020.

11 - د . جواد مطلق محمد العطي ، القرار الإداري السلبي وإحكام الطعن فيه ، دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ،ط،2015،

12 - د . حسني درويش ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة في التشريع الفرنسي والمصري والكويتي ،نهاية القرار الإداري ، الكتاب الرابع ، الكويت الجديدة، ط1، 2020 .

13- د . حسني درويش ، ما هية القرار الإداري وقوته التنفيذية، الكتاب الثاني ، ط1 ، كويت جديدة ، 2020.

14- د.حسني درويش ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء بدون دار نشر، 1981.

15 - د .حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت لبنات ، 2010.

16- حسين حمودي المهدوي ، شرح إحكام الوظيفة العامة المنشأة العامة للنشر والتوزيع ، طرابلس ، 1986 .

17 - د.حمدي علي عمر ، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2018.

18 - د.خضر عكوبي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري ، مطبعة الحوادث ، ط 1، بغداد ، 1976.

19-د . رشا عبد الرزاق جاسم الشمري ، صفة النهائية في القرار الإداري ، (دراسة مقارنة) ،المركز القومي للإصدارات القانونية ، ، القاهرة ،2016 ، ط 1.

20- د .رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ،ط4 ، دار النصر للطباعة المحدودة ، الإسكندرية ،2016.

21- د. سعاد الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة ،1980.

22-د . سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة ،1986 .

23 د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ،1957 .

24- د.سليمان الطماوي،القضاء الإداري ورقابته لإعمال الإدارة،دار الفكر العربي للنشر،القاهرة،ط3، 1961.

25 - د.سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي القاهرة 1967.

26 - د . شاب توما ، القانون الإداري – الجزء الثاني ، دار الطباعة والنشر الأهلية بغداد ،1980.

27- د . شريف احمد يوسف بعلوشة ، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، دراسة تحليلية مقارنة ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة2017.

28- صباح صادق جعفر ، قانون مجلس الدولة وتعديلاته رقم65 لسنة 1979 ، مكتبة القانون والقضاء ، ط 3 ، 2018.

29- د . صعب ناجي عبود ، الدفوع الشكلية ، أم القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، مكتبة السنهوري ، 2010.

30- د . صلاح جبر البصيصي ، النظرية العامة للقرار الإداري السلبي ، دراسة مقارنة ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، ط1 ، 2017.

31- د . طعيمة الجرف, القانون الإداري ,مكتبة القاهرة الحديثة .1970.

32- د . طعيمه الجرف ، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري ، مكتبة القاهرة ألحديثه ، ط1 ، 1956.

33 - د طعيمة الجرف القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – رقابة الإدارة لأعمالها العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1984.

34- د .عادل حياوي ، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ، دراسة مقارنة،1972.

35- د . عاطف عبد الله المكاوي ، القرار الإداري ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ،ط1 القاهرة ، 2012.

36- د . عبد الرسول الجصاني ، فتاوى مجلس شورى الدولة ،1980-1984 ، بغداد 1984.

37- د .عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء الإداري ، منشاة المعارف، الإسكندرية ، 2008.

38- د .عبد العزيز منعم خليفة ، الأسس العامة للقرارات الإدارية ، المكتب الجامعي الحديث ،الإسكندرية ، 2012 .

39- د.عبد الغني بسيوني ، القضاء الإداري ، منشورات الحلبي ، بيروت ،2001.

40- د.عبد القادر خليل ، نظرية سحب القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،1964.

41- د.عبد المنعم عبد العظيم جيرة ، اثأر حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، دار الفكر العربي للنشر ، ط1 ، القاهرة ، 1971.

42- المستشار عبد الوهاب البندراوي،طرق الطعن في العقوبات التأديبية أدارياً وقضائياً للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي-القاهرة،2011.

43-د . عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانه ، د . حسين إبراهيم خليل ، موسوعة الإجراءات السابقة على رفع الدعوى الإدارية ، المركز القومي للإصدارات القانونية ،ط1 ، القاهرة ، 2012.

44- د عثمان خليل عثمان ، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، عالم الكتب ، القاهرة ،1962.

45-د . عصمت عبد المجيد بكر ، مشكلات التشريع ، دراسة نظرية تطبيقية مقارنة ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، 2013.

46- عصام نعمة إسماعيل،الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة ، مكتبة الحلبي الحقوقية ، بيروت ،ط1،2003

47-د علي حسن العامري ،القرارات الكبرى،لمجلس الدولة الفرنسي للفترة من2002 – 2016،دار المسلة للنشر والتوزيع،ط1.

48-د علي خطار شنطاوي ، موسوعة القضاء الإداري ، ج1 ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط1، عمان ، 2004 .

49- د.علي عبد الفتاح محمد ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ،2009.

50- د.علي محمد بدير ود.عصام البرزنچي ود.مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار السنهوري، بغداد ، 2015.

51-د.عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، دار النهضة العربية للنشر ، القاهرة ، 1971.

52- د. غازي فيصل مهدي ، عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف ، ط2 ، 2013.

53- فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، دراسة مقارنة ، الإدارة العامة للطباعة والنشر. ، معهد الإدارة العامة الرياض، 2003 .

54-د. كمال جواد كاظم الحميداوي ، مدونة القضاء الإداري الفرنسي ، ج1 ، القسم التشريعي ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2020.

55 -مارسلون بروسيبرفي جي بريبان ، أحكام المبادئ في القضاء الفرنسي منشأة المعارف الإسكندرية ،1991، ترجمة د. احمد يسري .

56 - د.ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية .2000.

57- د. ماجد راغب الحلو ،القضاء الإداري ،دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، 1995.

58 - د.مازن ليلو راضي ،القانون الإداري ، دار .المسلة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد ، ط4 ، 2017.

59 - د .ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، دار الحكمة، بغداد، 1991.

60 - د.ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ،2009.

61 - د . مجدي مدحت النهري،القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، مكتبة الجلاء الجدية ، المنصورة ، 2003.

62 - د . محسن خليل ، القضاء الإداري ورقابته لإعمال الإدارة ،ط2 ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 1968 .

63- د . محمد احمد إبراهيم المسلماني ، تصحيح القرارات الإدارية المعيبة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية 2013 .

64-د . محمد ماهر أبو العينين ،ضوابط المشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي ،الكتاب الثالث ، مطبعة كلية الحقوق جامعة القاهرة ، 2007 .

65- د . محمد ماهر أبو العينين ،ضوابط المشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي ،الكتاب الثاني ، مطبعة كلية الحقوق جامعة القاهرة ، 2007 .

66- .د.محمد انس جعفر ، الوسيط في القانون العام ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ،1987.

67- د .محمد حميد الرصيفان ، المبادئ العامة للقرار الإداري ، دار وائل للنشر ، ط1 ، عمان ، 2014 .

68- د. محمد خلف الجبوري ، القضاء الإداري في العراق وفق احدث التطورات التشريعية والقضائية ، دار المرتضى للنشر ، ط2 ، 2014.

69- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري ،دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع ، الإسكندرية ،2012.

70- د. محمد فؤاد المهنا ، القانون الاداري المصري والمقارن ، ج1، مطبعة نصر ، 1958.

71-د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ،2005.

72- د. محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) ، دار الفكر العربي ،1973.

73- د.محمد احمد إبراهيم المسلماني ، الوسيط في شرح القانون الإداري ، دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ،2017.

74- محمد عزمي البكري ، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد - المجلد الأول، دار محمود للنشر 2018.

75- د . محمد عبد اللطيف ، التصحيح التشريعي ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، 1991.

76- د . محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية للوائح الإدارية ،1997 .

77- د . محمود عبد علي حميد الزبيدي ، النظام القانوني لانقضاء الدعوى الإدارية من دون الحكم بالموضوع ، دراسة مقارنة ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، ط1 ، القاهرة ، 2018.

78- د. محمود عبد علي الزبيدي ،مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة ، دار السنهوري ، بغداد ، 2020.

79- د. محمود حلمي ، القرار الإداري ، ط1 .

80- د.محمود حلمي ، سريان القرار الإداري ، جامعة القاهرة كلية الحقوق.

81- محمود سامي جمال الدين ، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية ، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية ، 2013.

82-.د سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، ط1، 2004.

83- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار المطبوعات الجامعية ، ط4 ، 1999.

84- د. مصطفى كيرة : نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964.

85- د .ناصر لباد ،الأساس في القانون الإداري ، دار المجد للنشر والتوزيع ، ط1 ، سطيف الجزائر.

86- نسار احمد عبد القادر الجباري، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه ،دراسة تحليلية مقارنة ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، ط1، القاهرة ، 2018.

87- د . نعيم عطية وحسن الفكهاني ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، مبادئ المحكمة الإدارية وفتاوى الجمعية العمومية منذ 1946 وحتى 1985 ، الدار العربية للموسوعات ، القاهرة ’1987 ، ج 19.

88- د . نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان 2003 .

89- د . وسام صبار العاني ، الرقابة القضائية على مشروعية أعمال الإدارة في العراق والنظم المقارنة – قضاء الإلغاء -بدون ذكر دار النشر ، 2012 .

90- د .وسام صبار العاني ، القضاء الإداري،مكتبة السنهوري ، ط1، 2015، بغداد.

91-د . وهيب عياد سلامة ، فلسفة الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية (دراسة تحليلية مقارنة على ضوء أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر) دار النهضة العربية ، القاهرة 2015 .

ثالثاً - الرسائل والأطاريح الجامعية

أ-الأطاريح

1- احمد خورشيد حميدي المفرجي ، وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق القضاء ،أطروحة دكتوراه كليه القانون جامعة بغداد 1995.

2 - جاسم كاظم كباشي ، سلطة القاضي الإداري في تقدير عيوب الإلغاء في القرار الإداري ، أطروحة دكتوراه كلية القانون جامعة بغداد ، 2005.

3- رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري،أطروحة دكتوراه

كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2001، ص8.

4 - علاء إبراهيم محمود ، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري ، (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه جامعة بغداد كلية القانون ، 2014.

5- عمار حسين علي المرسومي ، دور القاضي الإداري في إنشاء القاعدة القانونية في العراق ، أطروحة دكتوراه قدمت إلى كلية القانون جامعة بغداد ، 2019.

6 - محمود حمدي عباس عطية ، القرار الإداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف ، أطروحة دكتوراه جامعة القاهرة كلية الحقوق ، 2009 .

7 - ناهد احمد احمد فرحات ، اثر تغير الظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات الإدارية وتطبيقاتها العملية ، أطروحة دكتوراه قدمت إلى جامعة عين شمس كلية الحقوق .

8 -وردة خلاف ، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة محمد لمين دباغين ، سطيف-2 ، 2014.

ب- الرسائل

1 - حسام أوذينة ، الانحراف بالسلطة كوجه للإلغاء القرار الإداري ، رسالة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق ، جامعة محمد بو ضياف بالمسيلة ، الجزائر.

2 -سرمد رياض عبد الهادي ، إلغاء القرارات الإدارية من جانب الإدارة رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة النهرين ،2005.

3- صادق محمد علي حسن الحسيني ، القرار الإداري المضاد ، (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير قدمت إلى كلية القانون جامعة بابل ، 2004.

4 -ضرغام مكي نوري ، مدى سلطة قاضي الالغاء في تعديل القرار الاداري ، رسالة ماجستير كلية القانون جامعة بغداد ، 1997 .

5 - عبد الحميد عبد المهدي ، اثر تغير الوقائع في مشروعية القرار الإداري ، رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون جامعة بغداد 1995.

6 - عبدالله سعيد خضير، الإدارة وسلطتها في سحب قراراتها الإدارية (دراسة مقارنة للقانونين المصري والعراقي) رسالة ماجستير ،جامعة الإسكندرية كلية الحقوق ،2017 .

7- فاضل حسن غلوم حسين دشتي ، أحكام القرارات الإدارية المعيبة وتصحيحها ، رسالة ماجستير قدمت إلى كلية الدراسات العليا ، جامعة آل البيت ، الأردن.

8 -لطفاوي محمد عبد الباسط ، دراسة تحليلية لمضمون السلطة التقديرية للإدارة ومدى خضوعها للرقابة القضائية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد ، 2016 .

9- ميثاق قحطان حامد ، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري ، دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والعراقي ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط ،2015 .

رابعاً - البحوث القانونية

1- احمد إسماعيل ، اثر تغير الظروف الواقعية والقانونية في القرارات الإدارية مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – المجلد ٢٠ - العدد الأول- ٢٠٠٤ .

2-د إسماعيل صعصاع البديري ، التعديل الجزئي للقرار الإداري ، مجلة جامعة بابل ، المجلد14 العدد1 ، 2007 .

3- د.خالد لفتة الزبيدي ، سهير فليح حسن ، التعديل الجزئي للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ،بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق ، السنة (2) ، المجلد (2) ' العدد (2) ، الجزء (2) كانون الأول ، 2017 .

4-دعاء عبد المنعم شفيق ، نظرية تغير الظروف وأثرها على مشروعية القرارات الإدارية ، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة ، المجلد 98 ، العدد 488 ، 2007 ، .

5- رأي الفقهاء Pinet، Robert،Auby، مقالة بعنوان "مشروعية القرار التنظيمي- ومرسوم٢٨ تشرين الثاني ١٩٨٣"- منشورة بمجلة القانون العام الفرنسية ١٩٨٥،

6- رفاه كريم كربل ونضال إسماعيل حسن،أثر نظرية المرفق العام على نفاذ وتنفيذ القرار الإداري، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني السنة الثامنة ، 2016 .

7- سلمى غضبان حسين ، فرح جهاد عبد السلام ، تصحيح القرارات الإدارية المعيبة وأثره على حماية الحقوق المكتسبة ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد السابع ، العدد 2 ، 2018 .

8- د. صعب ناجي عبود ، حسام علي محمود ، الإلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية ، مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين ، المجلد 18 العدد الثاني ،2016 .

9-د. عادل طالب الطبطبائي ، هل يجوز التصحيح التشريعي للقرار الإداري المخالف للدستور ،مقال منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، السنة 23 ، العدد 4.

10-د. علي مجيد العكيلي ، فكرة التصحيح التشريعي ، دراسة في المبادئ الدستورية الحديثة ، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، المجلد17، العدد 70، 2020.

11- د . فاضل جبير لفته ، الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة السلطات التأديب ،مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية،العدد الأول ،المجلد الخامس ،حزيران 2012 .

12 – د. محمود خليل خضير ، نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء ، بحث منشور في مجلة الحقوق جامعة النهرين العدد 10 ، 2008.

13- د.نجم الأحمد،التظلم الإداري ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد 29 ، العدد الثالث

خامسأ_مجموعة الأحكام والقرارات القضائية

1- فتاوي مجلس الدولة ، 1980-1984 ، بغداد 1987.

2- مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة2006 ، ، بغداد .

3_ مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة2007 ، ، بغداد .

4_ مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة2008، ، بغداد.

5- مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة2010، ، بغداد**.**

6- مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة2012، ، بغداد**.**

7- مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة2016، ، بغداد**.**

8- مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة2017، ، بغداد**.**

9- مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة2018، ، بغداد**.**

10- المبادئ الدستورية والقانونية الواردة في الأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (2005_2019)**.**

سادسا – البحوث المنشورة على شبكة الانترنت :

1 - د. محمد هاشم القاسم، مقالة اثر الاجتهاد القضائي في تطوير القانون منشورة على شبكة المعلومات الانترنت على الموقع www. F- Law. net، منتدى كلية الحقوق، جامعة المنصورة

2 - أيثار موسى ، مبدأ الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة ، بحث منشور في شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني www. Mohamah .net

3 - مهند نوح ، الحقوق المكتسبة في القانون العام ، بحث منشور على الموقع الالكتروني .www.arab-ency

سابعا – المواقع الإلكترونية

1. www.Kanouz.com
2. -www. Mohamah .net
3. //www.legifrance.gouv.fr
4. WWW. LAWEG.NET

5. www.bfdajournals.ekp.egp
6. Site.eastlaws.com www.
7. www.google.books.com.
8. ،www.arab-ency.com
9. www. Iraqldhjc.iq
10. www. Maat peace .org

ثامنا_ الدساتير

1 – دستور فرنسا 1958.

2- دستور جمهورية مصر 1971.

3_ دستور جمهورية مصر لعام 2019..

4_ دستور جمهورية العراق لعام 2005.

تاسعا- القوانين

1 - قانون مجلس الدولة الفرنسي لسنة1945
2 - قانون رقم 47 لسنة 1952 المصري المتعلق بإقامة الأجانب
3 - قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل
4 - القانون رقم 165 لسنة 1955 والخاص بتنظيم مجلس الدولة المصري
5 - قانون الرقابة على الأفلام والمصنفات السينمائية رقم 12 لسنة1968.
6 - قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969
7- قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972
8 -قانون رقم 106 لسنه 1976 والخاص في تنظيم وتوجيه إعمال البناء المصري
9 - قانون العمد والمشايخ المصري رقم 58 لسنة 1978
10 - قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979.
11 - قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل
12 - قانون الخدمة المدنية الفرنسي المرقم 93-834 لسنة1983
13 -قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل
14 -أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم 57 لسنة2004
15 - قانون المفصولين السياسيين العراقي رقم24 لسنة 2005
16 - قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم4 لسنة 2006
17 -قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006
18 - قانون الجنسية العراقية رقم 26 لسنة 2006

19 -قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام الرقم22 لسنة 2008
20 - قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم21 لسنة 2008
21 -قانون الهيئة العليا للمساءلة والعدالة رقم 10 لسنة 2008
22 - قانون الخدمة الخارجية رقم 45 لسنة 2008
23- قانون هيئة دعاوي الملكية رقيم13 لسنة 2010
24- تعديل قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014.
25- قانون التضمين رقم31 لسنة 2015
26 -وقانون الخدمة المدنية المصري 81 لسنة2016،
27 - قانون إصلاح النزلاء والمودعين رقم14 لسنة 2018
28 - قانون المرور العراقي رقم 8 لسنة 2019
29 - قانون التعديل الأول رقم26 لسنة 2019 لقانون الخدمة والتقاعد

عاشرا_ المصادر باللغة الفرنسية

(1) drago Traite de contentieuxe administratif 1984 الجزء ، T2 الثاني ،
(2) –Batrick Auvert : la nation de droit acquis en droit 156dministrative francais , cette , revue ,P.D.P ,1985, P54. منشور على موقع www.google.books.com.

Abstract

The issue of the impact of changing legal circumstances on the legitimacy of the administrative decision is one of the important issues that devote research into the administrative decisions that were issued correct after the change of the legal basis for their issuance and the transformation of the cause of the change that takes place in the legal circumstances that accompany the work of the administration, where the latter has the authority and competence to confront changes and reconsider decisions Administrative decisions that allow legitimacy to be accorded to them, as the administration has great power in the face of changing legal circumstances such as withdrawal and cancellation or partial amendment and correction of its decisions in order to accommodate its administrative decisions with the change in the legal basis for the decision, whether by issuing a new law or canceling a previous law, or from a change The behavior of the judiciary in the jurisprudence of interpreting laws, and the impact of change in legal circumstances varies according to the type of administrative decision in the authority of the administration to cancel and amend it, so its authority is absolute in organizational decisions than it is in individual decisions, and its authority differs in the same type of decisions, the administration has flexibility in dealing with individual decisions that are not Rights arise from individual decisions with acquired rights for individuals and for which the administration has restricted jurisdiction Except through the law (counter decision), and the judiciary has a role in facing new circumstances in the event that the administration fails to perform its duties in canceling or amending decisions, the judiciary has the authority to cancel or amend the decision, which was approved by the Iraqi legislator in State Council Law No. 65 of the year 1979, based on it in protecting the principle of legality.

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
University of Karbala
College of Law

The impact of changing legal circumstances on the legality of the administrative decision (comparative study)

Dissertation made by :-
Ahmed Qais Majeed

To the Council of College of Law / University of Karbala.
It is part of a master's degree in public law requirements.

Supervised by assist.prof Dr.
Alaa Ibrahim mahmoud Al -husseini

2021 A.D **1443 A.H**