سحب القـــــــرار الإداري غير المشـــــــروع

د.الكبار محمد بحـــر ـ كلية القانون والشريعة ـ جامعة نالوت

المُلخّص:

نتناول في هذا البحث نـــوعا من القرارات التي تصدرها الإدارة وموقف القانون والفقه منها وهي القرارات الإدارية غير المشروعة وكيفية علاجها من قبل مصدرها وهي الإدارة ، وذلك بطريقة السحب من قبل الإدارة وذلك خلال فترة الستين يوماً من إعـــلان المعنيين بها وهذه المدة هي مدة الطعن القانوني أمام القضاء الإداري، وعملية سحب القرار الإداري خلال فترة الطعن القضائي تجوز ومسموح بها قانوناً بأثر رجعي بحيث يزول القرار وتزول معه جميع آثاره القانونية التي تولدت عليه وذلك احتراما لمبدأ المشروعية وكذلك مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية للأفراد والتي لا يجوز المساس بها.

فالقرار الإداري الغاية منه إحداث آثار قانونية أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني أما إذا خالف ذلك وكان قراراً غير مشروع وجب على الإدارة مصدرة هذا القرار التصرف بسحب هذا القرار خلال مدة الستين يوماً.

Research Summary:

In this research, we discuss a type of decisions issued by the administration and the position of the law and jurisprudence regarding them, which are illegal administrative decisions and how to treat them by their source, which is the administration, by way of withdrawal by the administration, within the period of sixty days from the notification of those concerned about it, and this period is the period of legal appeal before the judiciary Administrative, and the process of withdrawing the administrative decision during the period of judicial appeal is permissible and permitted by law with a retroactive effect, so that the decision ceases and all its legal effects generated by it disappear with it, in respect of the principle of legality as well as the principle of the stability of the rights and legal positions of individuals, which may not be compromised.

The administrative decision is intended to produce legal effects, modify or cancel a legal situation, but if it violates this and is an illegal decision, the administration issuing this decision must act by withdrawing this decision within a period of sixty days.

المقدمـــــــــــة :

يعدّ القرار الإداري هو أهم وسائل مباشرة الوظيفة الإدارية، ففي الواقع العملي لا تمر لحظة بدون إصدار قرار إداري من مسؤول أو موظف في حدود اختصاصه.

وبالتالي لا تستطيع الإدارة الاستغناء عن هذه الوسيلة الحيوية للقيام بواجباتها الموكلة إليها بنص القانون، ويكون القرار الإداري قائما عندما تتوافر أركانه الخمسة وهي: السبب والمحل والغاية والشكل والاختصاص، لذلك وجب أن تصدره السلطة الإدارية المختصة حسب قواعد الاختصاص في الدولة، ووفقاً للأشكال والإجراءات المقررة قانوناً.

وإذا كانت الغاية من القرار الإداري هي إحداث آثار قانونية، بإنشاء أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني ما، فقد ينتهي القرار نهاية طبيعية، إما بانتهاء الأجل المحدد لسريانه أو بنفاذه باستنفاذ مضمونه، وكذلك الحال إذا كان معلقا على شرط أو إجراء فاسخ، وقد ينتهي القرار الإداري عن طريق تدخل الإدارة، وذلك بإفصاحها عن إرادتها الملزمة في إنهاء قرارها وزوال آثاره من وقت نشأته، وهو ما يطلق عليه الانتهاء الإداري.

وما يهمنا من خلال هذه الدراسة هو سحب القرار الإداري غير المشروع، كأحد أسباب انقضاء القرارات الإدارية، والذي يعد مظهراً فريداً من مظاهر سلطات الإدارة، حيث تتوخى من خلاله الموازنة بين احترام مبدأ المشروعية وبين مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية للأفراد التي لا يجوز المساس بها، إلا في أضيق الحدود ووفقاً للقانون، لتوفير الطمأنينة في نفوس الأفراد، ذلك أن الإدارة قد ترتكب في كثير من المناسبات بعض الأخطاء دون رؤية أو على عجل منها أو أن تكون قد تجاهلت بعض القواعد التي سنها المشرع حماية لمصلحة الأفراد، والتي كان على الإدارة وجوب مراعاتها.

وبالتالي، فإن نطاق هذه الدراسة سيكون حول عدة محاور منها: التعريف بسحب القرار الإداري وطبيعته القانونية، كما سيتناول شروط سحب القرار الإداري والآثار المترتبة عليه، وفق خطة منهجية، سنأتي على ذكرها.

1- إشكالية الدراسة وتساؤلاته:

انطلاقا من أهمية هذا الموضوع، فإن الإشكالية المطروحة في هذه الدراسة تتمثل في الوقوف على ما مفهوم السحب الإداري للقرارات الإدارية غير المشروعة ؟ وما الشروط التي يجب على الإدارة اتباعها عند سحبها قرارها المعيب ؟ ، وما مدى ما

يمكن أن يرتبه هذا السحب من آثار مستقبلية سابقة على صدوره ؟ وهذه الأسئلة سيجيب عنها الباحث في هذا البحث.

2 ـ أهداف الدراسة:

تتمثل أهداف الدراسة في توضيح ماهية سحب القرار الإداري عموما، ومن ثم الوقوف على مفهوم سحب القرار الإداري غير المشروع والاطلاع على ما يمكن أن يترتب على سحب القرار الإداري، وتحصيل ما يمكن أن نستنتجه من خلال هذه الدراسة من نتائج وتوصيات يمكن أن تساهم في مساعدة الباحثين على توسعة آفاقهم في هذا المجال.

3 ـ أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية الدراسة في توضيح الأهمية البالغة للقرارات الإدارية، وما يترتب عنها من أثر على المراكز القانونية للأفراد، وإمكانية تحقيقها لمبدأ المشروعية القانونية التي وضعت من أجلها، بدراسة ماهية السحب الإداري، والتعرف على شروطه، ومدى ما يرتبه السحب للقرار الإداري غير المشروع من آثار قانونية.

4 ـ منهجية الدراسة:

نظراً لأهمية دراسة القرار الإداري، وما يترتب عن سحبه من آثار، عليه سوف يتم استخدام المنهج الوصفي لتوضيح مفهوم سحب القرار الإداري عموماً والقرار غير المشروع أو المعيب بعيب عدم المشروعية على وجه الخصوص ومن ثم المنهج التحليلي وذلك لتحليل بعض القواعد القانونية التي لابد وأن ترد بين الحين والآخر.

5 ـ خطة الدراسة:

لما تقدم سنقوم بتقسيم البحث على الوجه الآتي:

المبحث الأول: مفهوم سحب القرار الإداري. المطلب الأول: تعريف سحب القرار الإداري ، والمطلب الثاني: الطبيعة القانونية والإدارية للسحب. والمبحث الثاني: شروط السحب والآثار المترتبة عليه. المطلب الأول: شروط سحب القرار الإداري ، والمطلب الثاني: آثار سحب القرار الإداري. الخاتمة.

المبحث الأول ـ مفهوم وشروط سحب القرار الإداري:

يعد القرار الإداري من أبرز العمليات الإدارية التي تقوم بها الإدارة في تسيير المرفق العام، وهذا القرار لابد وأن يخضع لمبدأ السلامة من العيوب، ومع ذلك فقد يصدر من الإدارة بعضا من القرارات المعيبة، ومن هنا كان لجوء الإدارة لسحب قرارها المعيب أسلم الطرق وأكثرها تناسبا مع الاستقرار في الإدارة.

ومما هو متفق عليه أنه يجوز للجهة الإدارية سحب القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم المشروعية، مثل القرارات الإدارية التي لا تولد حقوقاً أو لاعتبارات عدم الملائمة، كما أن سحب الإدارة قرارها الإداري غير المشروع يعد نوعا من الجزاء الذي توقعه الإدارة على نفسها بنفسها، نتيجة إصدارها قرارا غير مشروع، ولتوفر على نفسها تلقي ذلك العقاب من القاضي الإداري، فيما لو طعن أحد الأفراد أمامه بعدم مشروعية ذلك القرار، بما يجعله قاضيا بإلغائه لا محالة، ولبيان ذلك ستتناول الدراسة تعريف سحب القرار الإداري في مطلب أول وشروط سحب القرار الإداري في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول- تعريف سحب القرار الإداري:

تعدّ عملية سحب القرارات الإدارية تعبيرا عن إرادة الإدارة بغية التخلص من القرار المعيب بعيب عدم المشروعية، على اعتبار أن القرار الإداري السليم يكون من المتعذر على الإدارة سحبه إلا في حدود ضيقة جدا، ووفقاً لما رسمه القانون، انطلاقا من قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، حفاظاً على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي أنشأت في ظل سريان مفعول القرار الإداري[1].

ترتكز فلسفة سحب القرار الإداري على أن السحب هو بمثابة جزاء على عدم مشروعية القرار، وهو ذات الجزاء الذي سيطبقه القاضي الإداري فيما لو أثيرت الدعوى ضدّ القرار غير المشروع، والفكرة الأساسية في السحب إضافة إلى احترام الحقوق المكتسبة، هي فكرة عدم رجعية القرارات الإدارية[2].

وعرف بأنه: "إزالة القوة القانونية للقرار الإداري غير المشروع بأثر رجعي، أي إنهاء آثاره بالنسبة للمستقبل والماضي معا، وكأن هذا القرار لم يكن قد ولد".

وبالتالي فالقرار الساحب، هو قرار جديد يجب أن تتوافر فيه شروط صحته، لكونه الوسيلة القانونية التي تتبعها الجهة الإدارية، بغية التراجع عن القرار الإداري المسحوب من أساسه، وكل ما ترتب عليه من آثار، متى كان ذلك ممكناً ومشروعاً[3]، ويقصد بالسحب زوال كافة آثار القرار الإداري، سواء في الماضي أم المستقبل، وبذلك يعد القرار المسحوب كأن لم يكن من تاريخ إصداره[4].

يعرف السحب كذلك بأنه: "إلغاء بأثر رجعي"، أو هو: "إنهاء وتجريد للقرارات الإدارية من قوتها القانونية، بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي"[5]. وعرفه أندريه دي لوبادير فقيه القانون الإداري الفرنسي بأنه: "السحب هو محو القرارات الفردية المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها"[6].

أما الفقه الفرنسي المعاصر، فيذهب إلى توسيع سلطة السحب لتشمل السلطة الرئاسية، فيعرفه الفقيه، "Forget" بأنه: "طريقة خاصة لإنهاء القرار الإداري بأثر رجعي بإرادة مصدر القرار أو السطلة الرئاسية، بالشروط التي حددها القانون الإداري[7].

أما الفقه العربي، فقد ذهب العميد سليمان الطماوي إلى أن: "السحب هو إلغاء بأثر رجعي"[8]، ويمتاز هذا التعريف بالسهولة واليسر، فهو يبين أن السحب ينطوي على شقين: الأول هو الإلغاء، أي أنهاء الوجود المادي والقانوني للقرار المسحوب، أما الثاني فإن القرار المسحوب تنتهي كل آثاره سواء في الماضي أم المستقبل، فيعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه[9].

وعرفه الدكتور محمد عبدالله الحراري بأنه: قيام جهة الإدارة بإعدام الآثار القانونية المترتبة على القرار الإداري، ليس بالنسبة إلى المستقبل فحسب، وإنما أيضاً بالنسبة إلى الماضي، بحيث يعتبر القرار كأن لم يكن، أي كأنه لم يصدر على الأطلاق[10].

وبالتالي ومن خلال تعريف الفقه الفرنسي والمصري، نجد أنهما قد اختلفا حول تعريف سحب القرار الإداري، ذلك الاختلاف يرجع إلى اختلاف الزاوية الذي ينظر كل منهما إلى موضوع سحب القرار الإداري منها، فمنهم من ينظر إلى السحب من زاوية السلطة بغض النظر عن طبيعة القرار نفسه، في حين ينظر جانب أخر عند تعريفه لسحب القرار الإداري إلى الطبيعة القانونية للسحب، بجانب السلطة مصدرة القرار[11].

وسحب القرار الإداري قد يكون صريحًا، بأن تفصح الإدارة عن إرادتها في إحداث أثر قانوني معين، يتمثل في الرجوع عن القرار السابق، ومحو آثاره بأثر رجعي، ويرى البعض أن القرار الساحب لابد أن ينص فيه على السحب صراحة، وقد يكون السحب ضمنيا وذلك بأن تصدر الإدارة قرارا لا يستقيم معه القول، إلا أنه بمنزلة سحب للقرار السابق[12].

ولما كان السحب صريحا أو ضمنيا من الناحية العملية، فإن هذا السحب من ناحية أخرى قد يكون بناء على تظلم صاحب الشأن، وقد يكون من جانب الجهة الإدارية دون أن يتقدم صاحب الشأن بأي تظلم، وهو ما يطلق عليه السحب التلقائي، كما أن السحب قد يكون من الجهة الإدارية مصدرة القرار أو جهة رئاسية أعلى[13].

علاوة على ذلك، فإن سحب القرارات المعيبة لا تخضع للتسبيب، ذلك أن العيب الذي اعتور القرار، يكفي بذاته سببا لإصدار القرار الساحب، أما القرارات السليمة فالقاعدة، أنه لابد من تسبيب سحبها؛ لأنها ترتب حقوقا للأفراد[14].

واذاً المقصود بسحب القرارات الإدارية هو إنهاء هذه القرارات بصورة كاملة بالنسبة للمستقبل والماضي معا، وهو ما يفيد إنهاء جميع آثارها المترتبة عليها اعتبارا من تاريخ صدورها، بحيث تصبح وكأنها لم تصدر أصلا، ومن الأمور المقررة في ذلك أن سلطة السحب تدور وجودّا وعدمًا مع الحالات، وطبقا للشروط التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء[15].

إن سحب القرار الإداري من قبل الإدارة مُصدرة هذا القرار هو تخلصها من هذا القرار المعيب بعيب عدم المشروعية القانونية حيث إن الإدارة من الصعب عليها سحب القرار السليم إلا في حدود ضيقة جداً تفادياً لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية وحفاظاً على الحقوق والمراكز القانونية التي ترتبت على القرار الإداري.

ومن هنا نستطيع أن نقول إن المقصود بسحب القرار الإداري المعيب هو القضاء عليه بصورة كاملة مستقبلاً وماضيا بما لا يدعو مجالا للشك في ذلك.

إي إنهاء جميع آثاره القانونية المترتبة عليه اعتباراً من تاريخ صدوره وكذلك سريانه حتى تكون الإدارة في حل من هذا القرار وكأنها لم تصدره أصلاً وذلك طبقاً للشروط التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء.

المطلب الثاني- الطبيعة القانونية والإدارية لسحب القرار الإداري:

ضمن القانون لكل من له علاقة بقرار إداري حقه في الطعن في القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم المشروعية أو تلك القرارات الخاضعة لمبدأ الملاءمة المقرر أساسا للإدارة، وقد حدد القانون طريقتين للطعن في القرارات الإدارية التي تتصف بعدم المشروعية وهو ما ستتم دراسته في هذا المطلب.

أولاً- الطبيعة القانونية لسحب القرار الإداري: تظهر مسألة المشروعية القانونية للسحب، في أن المتفق عليه فقها وقضاءً هو حق الإدارة في سحب قرارها غير المشروع، فمعظم النظم القانونية تجيز ذلك، ولكن في النطاق المشروع الذي يسير وفق ما يقبله القانون الإداري، وما هو مستقر عليه، وقد حدد القانون طريقتين للطعن في القرار الإداري غير المشروع هما:

1- **التظلم الإداري:** مكّن القانون الحق للطاعن في القرار اللجوء إما لنفس مصدر القرار وهو التظلم الولائي، أو اللجوء لمن هو أعلى منه ويسمى بالتظلم الرئاسي، كل ذلك حتى تُصوَّب الأوضاع، ويعاد النظر في القرار المشوب بأحد عيوب عدم المشروعية، ومن ثم يعد سحب القرار الإداري تمكينا للإدارة من السير على نطاق المشروعية في

قراراتها، وبالتالي وقبل وصول المتظلم للقضائي يتوجب على الإدارة العدول عن قرارها المعيب وغير المشروع[16].

ويمتاز هذا الطريق بالسهولة واليسر، فهو يحقق احترام مبدأ المشروعية من جهة، ويحسم المراكز القانونية المضطربة ويكفي المتظلم مرونة التقاضي من جهة أخرى[17].

2- **الطعن القضائي :** وهو الطعن الذي يرمي إلى إلغاء القضاء الإداري، ومحو كافة آثاره القانونية من تاريخ صدوره، وزوال آثاره بأثر رجعي، وعيب هذا الطريق أنه وعر، ويتميز بإجراءاته المعقدة وإطالة زمن التقاضي، فإذا اختار صاحب الشأن طريق التظلم ولم يفلح في الحصول على حقه، وطرحت الإدارة وجهة نظره، وعدت قرار يتفق وصحيح القانون، فإن له الحق في ولوج الطريق القضائي، طالبا الحكم له في مسألته، خلال مدة حددها القانون بستين يوما من تاريخ رفض التظلم صراحة أو ضمنا، ويتحقق الرفض الضمني بفوات ستين يوما من تاريخ تقديم التظلم دون رد من جانب الإدارة، فإذا ما رفعت الدعوى بدون مراعات هذه الإجراءات تكون غير مقبولة شكلاً[18].

فالقضاء الإداري هو الجهة التي يلجأ إليها ذوو الشأن للطعن في القرار الإداري، لذا يمارس القضاء سلطته في مجال الرقابة على أعمال الإدارة وبإمكانه إلغاء قراراته متى انتهى إلى نتيجة أنها مشوبة بعيب عدم المشروعية.

ويتضح من ذلك أنها دعوى مشروعية تهدف إلى بعث مشروعية القرار أمام القضاء، يطلب الحكم بإلغاء قرار إداري غير مشروع وآثاره القانونية من وقت نشأته وزوال آثاره بأثر رجعي يكفي لقبول هذه الدعوى، وبالرغم من الاجراءات الطويلة والمعقدة إلا أنها تكفل ضمان حماية حقوق الأفراد وحرياتهم ضد تعسف الإدارة[19].

ثانيا- الطبيعة الإدارية للسحب: لا خلاف في أن للإدارة الحق في سحب قراراتها الإدارية المعيبة، فمن دواعي المصلحة العامة أن تصلح الإدارة ما أفسدته بخروجها على مبدأ المشروعية، ورد تصرفاتها إلى نطاق القانون، إلا أن الخلاف بقي قائما حول التبرير أو الأساس القانوني الذي يعطي الإدارة الحق في سحب قراراتها المخالفة للقانون.

وقد ظهرت عدة نظريات فقهية لتبرير حق الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة منها:

1/ مبدأ المشروعية: إن مبدأ المشروعية أو ما يسمى بمبدأ سيادة القانون هو عماد الدولة الحديثة وأساس بنائها وتنظيمها، إذ لا يمكن أن يتصور في عصرنا الحالي وجود دولة لا تتبنى مبدأ المشروعية[20].

ويفرض هذا المبدأ أن تلتزم الإدارة في تصرفاتها جميعا بالحدود المرسومة لها في مجموعة القواعد القانونية المقررة في الدولة، وأن تمارس فاعليتها في نطاقها[21].

إن مبدأ المشروعية بمعناه الضيق في القانون الإداري، يعني أن تكون تصرفات الإدارة في حدود القانون بمعناه الواسع، الذي يشمل جميع القواعد العامة أيا كان شكلها، وأيا كان مصدرها في حدود تدرجها، وأيا كان تصرف الإدارة وعملها، فإن مبدأ المشروعية يكفل حماية حقوق المواطنين ومراكزهم وحرياتهم في مواجهة السلطة العامة، وما قد يحيط بهم من أضرار[22].

وهذا يعني أن الاعتراف للإدارة بحقها في سحب قراراتها غير المشروعة مرتبط بمدى حرصها على مراعاة وتطبيق مبدأ المشروعية في كل تصرفاتها، وعليه كان لابد من تقييد الإدارة بوجوب مراعاة مبدأ المشروعية في جميع قراراتها، فسلطة السحب يمنحها مبدأ المشروعية، فسلطة السحب يوجبها مبدأ المشروعية[23]، فالإدارة تقوم بسحب قراراتها متى ادركت بنفسها وجه عدم المشروعية فيها، احتراما لسيادة القانون[24].

2/ مبدأ الملاءمة: يعد حق الإدارة في سحب قراراتها سلطة يقررها مبدأ المشروعية، إلا أن هذا الحق ليس مطلقاً، بل مقيد بقيدين، أحدهما يتعلق بالقرار المطلوب سحبه، والثاني يتعلق بمدة السحب المقررة قانونا، وهذه السلطة ذات الآثار الخطيرة على مراكز الأفراد المعنيين بالقرار، ينبغي أن تمارس خلال فترة زمنية معينة، فإذا ما تجاوزتها اكتسب القرار الإداري حصانة ضد السحب[25].

فالموعد هو الذي يحدده المشرع للقيام بعمل معين أو تصرف محدد خلاله، بحيث إذا ما انقضى هذا الأجل المحدد، امتنع على ذوي الشأن إجراء هذا العمل أو القيام بهذا التصرف[26].

وللتوفيق بين ما يجب أن يكون للإدارة من حق في إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية وبين وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري، وعليه وجب النظر عند النظر لسطلة السحب، مراعاة مبدأين اثنين هما: مبدأ المشروعية، ومبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية، وأن نوفق بينهما، وهو ما يفرض تقييد سلطة السحب من حيث المدة المقررة لممارسة الإدارة هذه السلطة في

سحب قرارها، وهذا الزمن يجب ألا يطول، ذلك أن تمكين الإدارة سحب قراراتها بعد مدة أطول من تلك التي حددها المشرع، سينجم عنه المساس بالحقوق المكتسبة والمراكز القانونية الناجمة عن تنفيذ القرار غير المشروع[27].

وحيث يجوز سحب القرار الإداري غير القانوني، فيجب أن يتقيد هذا السحب بالميعاد المقرر للإبطال القضائي للقرار الذي يراد سحبه؛ لأن هذا السحب إنما يعتبر وسيلة لإلغاء القرار غير القانوني إدارياً، بدلا من مشقة ونفقات الإلغاء القضائي[28].

لابد للإدارة أن تلتزم بمبدأ المشروعية في جميع تصرفاتها القانونية وأن تمارس صلاحياتها في إطار هذا المبدأ، فمبدأ المشروعية يكفل حماية حقوق المواطنين ومراكزهم، في مواجهة السلطة العامة وما قد يصيبهم من ضرر من جراء هذه التصرفات الإدارية.

فالإدارة لا تستطيع سحب قراراتها الإدارية إلا بعد مراعاة مبدأ المشروعية ومبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية أي تقييد سلطة السحب بالمدة المقررة لممارسة الإدارة لحق السحب وهي المدة القانونية للتصرف في القرار الإداري من قبل الإدارة وهي ستون يوما، حيث إنه بعد انقضاء هذه المدة على صدور القرار الإداري يصبح القرار الإداري محصناً من السحب فلا يجوز للإدارة أن تسحب قرارها هذا بعد انقضاء هذه المدة.

المبحث الثاني ـ شروط وآثار سحب القرار الإداري

لما كان السحب الإداري هو عدول جهة الإدارة عن قرارها الإداري غير المشروع، ورغبتها الصريحة في سحب ما تضمنه هذا القرار من عدم مشروعية، فإنه لابد للإدارة كي تسحب قرارها من توافر شروط مناسبة لمشروعية هذا السحب.

المطلب الأول- شروط سحب القرار الإداري غير المشروع:

منح المشرع للجهة الإدارية الحق في سحب قراراتها غير المشروعة، لتتفق وصحيح القانون، ونظراً لخطورة عملية السحب على استقرار المعاملات الإدارية، فإنها قيدت بمجموعة من الشروط التي من دونها لا يمكن أن تتم عملية سحب القرارات الإدارية، متمثلة في الشروط التالية:

أولا- عدم مشروعية القرار محل السحب: من واجب الإدارة سحب قراراتها المشابة بأحد عيوب عدم المشروعية التي تصيب القرار الإداري، الأمر الذي يؤدي إلى الحكم بسحبه، وهي العملية التي يطلق عليها عادة بأوجه الإلغاء، والتي تتمثل في أوجه إلغاء خارجية مثل، عيب الاختصاص، كإصدار قرار من طرف سلطة ليس من اختصاصها،

وعيب الشكل والإجراءات، كعدم احترام الإجراءات المتبعة، والشكليات المحددة قانونا لإصدار القرار، وأخرى أوجه إلغاء داخلية مثل، عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة، كأن يكون الهدف من إصدار القرار الإداري تحقيق مصلحة شخصية بدلا من المصلحة العامة، إضافة إلى عيب السبب[29].

فعملية سحب القرارات الإدارية لا يمكن أن تنصب إلا على القرارات غير المشروعة، أو بعض القرارات الصادرة في إطار الشرعية، ولكن تكون قد شملها سبب غير شرعي أجاز سحبها، إذ يعد كل قرار مسحوب خارج هذه الحالات لاغيا، وهو الأمر الذي ينطبق على سحب القرار الساحب أيضاً[30].

ثانيا- أن تتم عملية السحب من طرف السلطات الإدارية المختصة: من المعلوم أن قواعد الاختصاص هي، أن كل عنصر موضوعي يتعلق بقرارات إدارية يجب أن تؤدى من قبل السلطة الإدارية المختصة، سواء تعلق الأمر بإصدراه، أم تعديله، أم إلغائه، أم سحبه، ولكي تكون عملية السحب صحيحة، فلابد أن تتم من طرف السلطات الإدارية المختصة في الإدارة العامة للدولة[31].

هذه السلطات هي المختصة بعملية السحب الإداري للقرارات الإدارية وفقا للأصول والمبادئ والأحكام التنظيمية، والعملية، والقانونية للسلطات الإدارية، بمعنى نفس السلطات الإدارية الرئاسية المختصة في هرم تدرج النظام الإداري، وذلك لممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على الأشخاص العاملين والمرؤوسين[32]، فكل فعل تقوم به أية سلطة خارج هاتين السلطتين بسحب قرار إداري مشوب بعيب عدم الاختصاص يعد باطلاً.

ثالثاً- أن يتم السحب خلال المدة المحددة قانوناً: بالرغم من حقيقة أن القرارات الإدارية غير المشروعة والباطلة يجوز، بل يجب إلغاؤها وسحبها في أي وقت؛ لأنها لا يمكن أن تولد حقوقا ومراكز قانونية فردية مكتسبة، إلا أن القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن، ولا سيما القضاء الإداري المصري والقضاء الإداري الفرنسي قد توصلا إلى قاعدة وجوب إجراء عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية خلال مدة زمنية قانونية مقررة وهي مدة الشهرين أو 60 يوماً المقررة للطعن القضائي بالإلغاء في القرارات الإدارية[33].

فسلطة الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة مقيدة بالميعاد المحدد للطعن القضائي الممنوح للأفراد المخاطبين بها بإلغاء هذه القرارات، ويبرر ذلك أن انقضاء

هذا الميعاد يضفي على القرار طابعا نهائيا، بحيث إن عدم المساس به يصبح مصدرا يعتد به شرعا لمراكز قانونية صحيحة ولحقوق مكتسبة لذوي المصلحة فيه[34].

وأساس تقرير مدة معينة يجب أن تتم عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية غير المشروعة خلالها هو فكرة عملية تنفيذ القرارات الإدارية، وفكرة استقرار عملية تنفيذ القرارات الإدارية، وفكرة احترام الحقوق الفردية المكتسبة بالتقادم ومرور الوقت، أيضا فكرة الظاهر واحترام حقوق الأفراد في مشروعية القرارات الإدارية بحكم الظاهر وفوات الوقت[35].

اعتمد هذا المعيار- الظاهر- في تحديد القرارات المعدومة على فكرة الظاهر ذلك باعتبار القرارات الإدارية خطابا من السلطة العامة للأفراد، فالذي يعطي القرار الإداري قوته هو مصدره من السلطة العامة، بحيث إذا تبين للأفراد أن شكل القرار يدل على صدوره من تلك السلطة فإن عليهم أن ينفذوه، أما إذا كان مظهر القرار ينفي عنه الاحترام، ويكون من الواضح للإفراد أنه لم يصدر عن السلطة المختصة باتخاذه، كان القرار معدوماً[36].

إن المدة الطبيعية لسحب القرارات الإدارية اللامشروعة هي نفس مدة الطعن بالقرارات الإدارية المعيبة قضائيا وهي 60 يوما من تاريخ العلم بها بالوسيلة القانونية المعروفة أي من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن به فإذا تم العلم بالقرار "العلم اليقيني" ومضت مدة 60 يوماً، استحال طلب إلغاء القرار الإداري قضائيا كما يستحيل سحبه بالتالي إدارياً وفقاً لنص المادة 8 ق 88 / 1971 وميعاد الطعن قانونياً يجوز أن يوقف أو ينقطع فإن ذات الأحكام تنطبق بالنسبة لمدة سحب القرار الإداري أي أن مدة السحب يمكن أن تتوقف أو تنقطع تماشياً مع مدة الطعن المتوقفة أو المنقطعة.

وفي حالة رفع الدعوى أمام القضاء الإداري بطلب إلغاء القرار الإداري اللامشروع فإنه يجوز للإدارة أن تسحب قرارها في أي وقت قبل صدور الحكم القضائي بالدعوى حتى ولو طالت مدة الطعن في الدعوى فإن الدائرة الزمنية للسحب تبقى مستمرة وتنتهي بإصدار الحكم القضائي في الدعوى.

المطلب الثاني - النتائج المترتبة على سحب القرار الإداري:

الأصل أن يتم سحب أي قرار، بصدور قرار سحب صراحة عن مصدر القرار المسحوب أو من رئيسه الأعلى، وقد يكون ضمنياً بأن تتخذ الإدارة قراراً لا يستقيم إلا على أساس سحب القرار غير المشروع[37].

إن سحب القرار الإداري، يؤدي إلى إزالة وإنهاء القرار من وقت صدوره، وهذا قد يعني هدم كل ما يترتب على هذا القرار من آثار، وهو ما يسمى بالأثر الهادم لقرار السحب ، يضاف إلى ذلك أن هذا الإنهاء قد يتطلب إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب، وهذا يعني وجوب إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المسحوب، وهو ما يسمى بالأثر البناء لقرار السحب(38).

وبالتالي فإن الإدارة عند إصدارها لقرار السحب ، فإنها تأخذ على عاتقها إصدار كل القرارات والإجراءات اللازمة لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار، وهو ما سنلقى عليه الضوء في هذا المطلب.

أولاً- زوال القرار المسحوب بأثر رجعي (الآثار الهادمة) : من المتفق عليه أن السحب يؤدي إلى زوال القرار الإداري، وكل ما يترتب عليه من آثار بأثر رجعي، ومن أبرز الآثار التي يترتب على القرار الساحب، إنهاء الوجود القانوني للقرار من وقت صدوره، واعتبار القرار المسحوب كأن لم يكن، لتسقط بذلك آثاره بالنسبة للمستقبل والماضي معاً، إذ لا يعد هذا القرار منشأ لآثار أو مراكز قانونية، أيا كانت هذه الآثار والمراكز، وبالتالي هدم كل أثر تولد عن القرار المسحوب في الماضي، ليس عن القرار المسحوب فحسب، بل عن كل قرار آخر صدر استناداً للقرار المسحوب بأثر رجعي(39).

إضافة إلى أنه يمثل الجانب السلبي من سحب القرارات الإدارية، بما يترتب على قرار السحب من آثار تهدم القرار السابق، تظهر في إزالة القرار المسحوب بأثر رجعي منذ تاريخ صدوره، ويترتب على القرار الساحب تجريد القرار المسحوب من قوته القانونية من وقت صدوره، ومحو آثاره التي تولدت عليه، أما مقتضى الأثر الرجعي للسحب هو أن تتدخل الإدارة بقرار آخر جديد، لسحب القرار السابق الذي ولد معيباً من وقت صدوره(40).

فالقرار الساحب، سواء صدر بإلغاء القرار السابق صراحة أم ضمناً، فإن أثره إنما ينصرف إلى المستقبل، مع بقاء كافة الآثار التي ولدها القرار الملغي، سليمة ومنتجة لجميع آثارها، فالقرار الصادر بفصل موظف لا أثر له على كافة الأعمال التي قام بها الموظف قبل قرار فصله، وتظل هذه الأعمال سليمة وملزمة للموظف الذي يعين خلفاً له وللإدارة كلها(41).

وبالتالي، فالقرار الساحب يسري بأثر مستقبلي ابتداء من تاريخ صدوره، وهذا يعني عدم المساس بالآثار التي ترتبت في الماضي، بحيث يمتنع على الإدارة أن تنال منها في المستقبل.

والجدير بالملاحظة أن الفقه في فرنسا ومصر والعراق والأردن متفق على مبدأ عدم رجعية أثر القرار الساحب إلى الماضي، ففي فرنسا ذهب العميد "بونارد" في هذا الخصوص إلى القول بأن: "القرار السابق على القرار الساحب، يستمر نافذا ومنتجا لآثاره كاملة إلى وقت صدور القرار الساحب، وتبقى الآثار التي تمت قبل صدور القرار الأخير، سليمة وقائمة قانونياً"[42].

ثانيا- إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار (الآثار البناءة): مما لا شكل فيه، أن إعمال هذه القاعدة كثيرا ما يسبب مضايقات شديدة لجهة الإدارة، حيث إنها ستكون مضطرة لإعادة النظر في كثير من القرارات التي صدرت مستندة إلى القرارات الملغية، كما عليها إعادة النظر في جميع الآثار التي ترتبت عنها في الماضي.

ومن المبادئ التي قررها القضاء الإداري في هذا الشأن، أن الجهة الإدارية تتحمل التزامين حيال القرار الساحب أو حكم الإلغاء، أولهما: سلبي، وذلك بالامتناع عن ترتيب أي أثر للقرار المسحوب، وثانيهما: إيجابي باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدي الحكم أو القرار الساحب[43].

ويمثل الجانب الإيجابي من سحب القرارات الإدارية، إذ أن القرار الساحب لا يستهدف القرار المسحوب بأثر رجعي فحسب، وإنما يتعين بحكم الضرورة إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المسحوب[44].

وبالتالي، فإن جهة الإدارة تلتزم بإصدار كافة الإجراءات التي يقتضيها تحقيق إعادة الحال إلى ما كان عليه، وتأسيساً على ذلك فإن القرار الصادر بفصل موظف عن عمله يوجب على جهة الإدارة إصدار قرار بإعادة الموظف إلى عمله، كما لو كانت خدمته مستمرة، وترتب كافة الآثار الناجمة عن ذلك[45].

ونخلص من كل ما تقدم إلى أن السحب يزيل القرار المسحوب من الوجود بأثر رجعي، بحيث يعد كأن لم يكن، كما يعود الحال إلى ما كان عليه قبل صدور ذلك القرار المسحوب، وعلى الجهة الإدارية إصدار كافة القرارات واتخاذ ما يلزم من الإجراءات الكفيلة بتحقيق هذه الغاية، فالقرار الإداري اللامشروع يحق للإدارة سحبه في خلال الستين يوماً من مدة الطعن عليه، مع إزالة آثاره وما ترتب عليه من حقوق بأثر رجعي وإعادة الحال كما هو عليه قبل صدور القرار المسحوب، وقد أجاز القانون ذلك للإدارة في سحب قراراتها الإدارية اللامشروعة خلال الفترة الزمنية المحددة قانوناً وقضاءً، كما ورد في المادة 8 للقانون رقم 88 لسنة1971م بشأن القضاء الإداري.

الخاتمـــــــــــة:

إن القاعدة المستقرة في القضاء الإداري الذي يكتسب الحصانة هو الذي يصدر مطابقا للقانون وفي حدود السلطة التقديرية للإدارة ويرتب مكسبا بصفه نهائية لمن تقررت لصالحه.

أما القرارات المخالفة للقانون غير المشروعة فهي لا يمكن أن تنشئ حقا؛ لأنه إذا وقع فهو باطل قانوناً أو كان قابلاً للإبطال ويحكم ببطلانه، وفي تلك الحالتين "الإبطال المطلق أو البطلان النسبي" لا يمكن قانوناً أن ينشأ حقا للغير بسبب مخالفته للقانون وبسبب الحكم القضائي.

ومن خلال الدراسة واستقراء أحكام القضاء الإدارية والغالب في فقه القانون العام أن الوضع الذي يترتب على قرار إداري مخالف للقانون لا يولد حقاً إلا بعد فوات ميعاد الطعن القضائي، أما قبل فوات هذا الميعاد فإن السحب جائز للقرار الإداري.

فإذا كان الأصل أنه يحق للإدارة بل يجب عليها أن تصحح الأوضاع المخالفة للقانون فإن دواعي الاستقرار تقضي بأنه إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقا فإن هذا القرار يجب أن يستقر بعد فترة معينة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح الذي صدر في ذات الموضوع، وبالتالي فإن القرارات الفردية المخالفة للقانون لا يجوز سحبها إلا بمعرفة الإدارة وخلال فترة الميعاد المقررة قانوناً للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري والتي يتحدد مداها في القانون الليبي بمدة 60 يوماً، وذلك كما ورد في المادة 8 من القانون رقم 88 لسنة 1971م، بشأن القضاء الإداري.

وحفاظا على المصلحة العامة، فقد أعطى المشرع للإدارة العامة السلطة التقديرية في ممارسة أعمالها، بأن أعطاها الحق في سحب قراراتها المعيبة، وتصحيحها إذا رأت أنها غير مشروعة أو غير ملائمة للأوضاع، فيكون السحب جزاء لعدم المشروعية أو عدم الملاءمة.

فعملية السحب الصحيحة والمنتجة لآثارها القانونية، يجب أن تكون وفق محورين، الأول: حق الإدارة في تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون إعمالاً لمبدأ المشروعية، والثاني: وجوب استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد المترتبة على القرار الإداري، على أنه يجب أن تكون وفقا لحدود وشروط وكيفيات ومواعيد حددها المشرع، تم ذكرها طي هذا البحث.

النتائج:

1. يعد السحب وسيلة في يد الإدارة لعلاج قراراتها اللامشروعة لتفادي الطعن القضائي، واحتراما لمبدأ المشروعية.
2. يترتب على سحب القرار، إلغاء كافة الآثار الناشئة عنه بأثر رجعي إضافة إلى التزام الإدارة بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار.
3. تميز السحب الإداري بالسهولة في الإجراء عن غيره من الأساليب الأخرى، كالإلغاء الإداري والسحب القضائي.
4. تتم عملية السحب خلال المدة الزمنية القانونية المقررة، وأن يتم أيضاً من طرف السلطات الإدارية المختصة، وفقا لإجراءات وشكليات محددة، وإلا شابه عيب من عيوب عدم المشروعية.
5. يعد السحب قراراً إدارياً جديدا، وهو بذلك يخضع لكل ما تخضع له القرارات الإدارية من قواعد وأحكام بما فيها قابليته للتظلم منه، والطعن فيه قضائياً.

التوصيات:

1. تسهيل إجراءات السحب وكيفياته، برفع بعض القيود الكلية على الإدارة.
2. نظراً للظروف الطارئة في ليبيا، أرى التنسيق بين الإدارة والقضاء في هذا المجال، بغية توحيد الموقف في هذا الشأن، لما للصالح العام من أهمية، إضافة إلى حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.
3. زيادة مدة تحصين القرار الإداري من ستين إلى تسعين يوماً، نظراً لما تمر به البلاد من أزمات تعرقل سير المرافق العامة كما هو مطلوب منها.

الهوامـــــــــــش :

(1) د. مهاب محمد زيدان ، سحب القـــرار الإداري كأحد صور إنهاء القرار، المجلة القانونية، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، فرع الخرطوم، المجلد 13، العدد 6، 2022م، ص 14575.

(2) د: مهند نوح، القانون الإداري "الجزء 2"، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سوريا، 2018م، ص132.

(3) د: محمد يوسف حسين، انقضاء القرار الإداري، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد 6، ط1، دمشق، 2010م، ص320، /http//arab-ency.com.sy/law/details.

(4) د:محمد عبدالحميد ابوزيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م، ص : 391.

(5) د: علاء الدين محمد أو عقيل، مبدأ الأمن القانوني في سحب القرار الإداري، جامعة الملك عبدالعزيز، كلية الحقوق، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، العدد 39، 2022م، ص 2181.
(6) د:مهاب محمد زيدان، سحب القرار الإداري كأحد صور إنهاء القرار، مرجع سابق، ص 1458.
(7) أ. ليند دباخ، نهاية القرار الإداري، رسالة ماجستير منشورة، جامعة أكلي محند اولحاج، البويرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2015م، ص6.
(8) د: سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007م، ص 876.
(9) عقيلة أبوحديد، وخديجة سعيدي، نهاية القرار الإداري، رسالة ماجستير منشورة، جامعة 8 مايو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، الجزائر، 2016م، ص34.
(10) د: محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ط6، منشورات المكتبة الجامعة، الزاوية 2010م، ص 626.
(11) د.سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، 1974م، ص378.
(12) د.فؤاد محمد موسى، نظرية الانحراف في استعمال الإجراء الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، كلية الحقوق، 1995م، ص234.
(13) د: فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مركز البحوث، المملكة السعودية، 2003م، ص289.
(14) د:فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية الضمنية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م، ص94.
(15) د:طعمية الجرف، القانون الإداري، دار الحمامي للطباعة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970م، ص 422.
(16) أ.صلاح إبراهيم الرواشد، الشكل والإجراءات في قرارات السحب في النظام القانوني الأردني، "دراسة مقارنة بالنظام القانوني المصري"، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام، عماد الأردن، 2020م، ص65.
(17) أ.عقيلة أبوحديد، أ.خديجة سعيدي، نهاية القرار الإداري، رسالة ماجستير منشورة، جامعة 8 مايو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قانون عام، 2016م، ص36.
(18) د:سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2014م، ص94.
(19) أ.سعدية بوجمعة، إلغاء القرار الإداري وسحبه، رسالة ماجستير منشورة، جامعة ابن باديس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قانون عام، 2019م، ص14.
(20) د: يوسف شباط، موعد الطعن في دعوى الإلغاء ودوره في توطيد سيادة القانون، مجلة دمشق، المجلد 1، العدد 1، 1999م، ص180.
(21) د: عبدالله طلبة، القانون الإداري "الرقابة القضائية على أعملا الإدارة"، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2010م، ص 14..
(22) أ.عقيلة أبوحديد، أ.خديجة سعيدي، نهاية القرار الإداري، مصدر سابق، ص37، 23 .
(23) د:عمار بوضياف: القرار الإداري "دراسة تشريعية فقهية قضائية"، ط1، الجشور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007م، ص 236.

(24) د. محمد فؤاد عبدالباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008م، ص 275.
(25) د. عمر بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 876.
(26) د.سعيد عصفور، د.حسين خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 511.
(27) د.عمر بوضياف، القرار الإداري، نفس المرجع، ص 285؟
(28) د.عثمان خليل عثمان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، "مجلس الدول"، ط2، دار الفكر العربي، 1950م، ص 177.
(29) د.عمار عوابدي، القانون الإداري "النشاط الإداري"، ج2، الجزائر، 2002م، ص152.
(30) أ.ليندة دباخ، نهاية القرار الإداري، مرجع سابق، ص13.
(31) د.سليمان السعيد، محاضرات في مقياس القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، الجزائر، 2012م، ص16.
(32) د.عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، ط5، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003م، ص172.
(33) د.سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص681.
(34) د.محمد رفعت عبدالوهاب، د.حسن عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001م، ص716.
(35) د.سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص686.
(36) أ.ايندا دباخ، نهاية القرار الإداري، مرجع سابق، ص21.
(37) أ.زين الدين بوزيدي، ويحيى أبوضريسة، سحب القرار الإداري، رسالة ماجستير منشورة، جامعة محمد بوضياف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع القانون العام، الجزائر، 2021م، ص52.
(38) أ.ميثاق قحطان الدليمي، سلطة الإدارية في إنهاء القرار الإداري، دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والعراقي، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2015م، ص108.
(39) د.عبدالقادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1963م، ص264.
(40) أ.زين الدين بوزيدي، ويحي أبوضريسة، سحب القرار الإداري، مرجع سابق، ص53.
(41) د.سليمان محمد الكماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص692.
(42) د.حسني درويش، نهاية القرار الإداري، ط2، دار أبوالمجد الحديثة للطباعة، القاهرة، 2008م، ص594.
(43) المحامي، مالك الصديق، نظرية سحب القرار الإداري، المنتدى القانوني للمحامي عصام الباهلي، موقع إلكتروني https://law-esam.yoo7.com
(44) د.عبدالحكيم فوده، الخصومة الإدارية، بطلان وانعدام وسحب القرارات الإدارية، الجزء 2، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997م، ص355.
(45) أزين الدين بوزيدي، ويحي أبوضريسة، سحب القرار الإداري، مرجع سابق، ص54.