



الكلية : القانون

القسم او الفرع :

المرحلة: الثانية

أستاذ المادة : م.د. أحمد كامل

اسم المادة باللغة العربية : القانون الإداري

اسم المادة باللغة الإنكليزية : Administrative law

اسم المحاضرة الرابعة عشر باللغة العربية: القانون الإداري

اسم المحاضرة الرابعة عشر باللغة الإنكليزية : Implementation of administrative decision

سنناقش في خضم هذا الموضوع تحديد تاريخ نفاذ القرار الإداري تجاه الإدارة والأفراد ، والسبل التي يتم عن طريقها تنفيذ القرار:-

أولاً: نفاذ القرار الإداري بشكل عام وبحق الإدارة : أن القرار الإداري يكون نافذاً من تاريخ صدوره ولا ينتج أثره في الماضي أي عدم رجعية القرار الإداري إلا في حالات استثنائية فضلاً عن أن الإدارة قد ترجى آثار القرار إلى المستقبل فالقاعدة أن القرار الإداري يكون نافذاً من تاريخ صدوره ويعني هذا أن القرار الإداري لا يجوز كقاعدة عامة أن يرجع بأثره إلى الماضي إلا أن الإدارة قد ترجى تنفيذ القرار إلى تاريخ معين في المستقبل، كأن يعلق تنفيذه على شرط ، فالقاعدة إذن أن القرار الإداري يكون نافذاً من تاريخ صدوره ، وهذا يعني أن القرار الإداري لا يجوز كقاعدة عامة أن يرجع بأثره إلى الماضي، وسنتطرق إلى عدم رجعية القرارات الإدارية والاستثناءات من هذه القاعدة وأرجاء آثار القرار الإداري تباعاً:

1- عدم رجعية القرارات الإدارية: تقضي قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية أن هذه القرارات تنتج آثارها بعد صدورها ولا تنتج آثاراً قبل ذلك ، أي أن القرار الإداري لا يجوز أن يرجع أثره إلى الماضي ويقوم مبدأ عدم رجعية القرار الإداري على اعتبارات هي:

أ- وجوب احترام المراكز القانونية أو الحقوق المكتسبة: إذ أن الحق الذي يكتسبه في ظل وضع قانوني معين ينبغي عدم المساس به إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية التي تمك في ظلها اكتساب ذلك الحق.

ب- تخل رجعية القرار الإداري باستقرار الأوضاع القانونية والمعاملات لأنها تجيز للإدارة أن تغير وضعاً لم يكن خاضعاً لأحكامه في اللحظة التي قام بها.

ج- تخل رجعية القرار الإداري بقواعد الاختصاص فالأصل أن الاختصاص الزمني يكون للحاضر والمستقبل وإذا صدر الموظف قراراً يرجع فيه إلى الماضي فإن الموظف الذي أصدره لم يكن مختصاً في هذا الوقت الذي يريد التأثير فيه على الوضع القانوني الذي كان قائماً في ذلك الوقت.

إلا أنه في بعض الأحيان توجد هناك اعتبارات وحالات يجوز فيها أرجاع آثار القرار الإداري إلى الماضي استثناء من هذه القاعدة:

أ- حيث يجيز المشرع الرجوع بنص صريح أو ضمني عندما يصدر القرار تنفيذاً لقانون أو نظام أجاز رجعية القرار الإداري

ب- إذا صدر تنفيذاً لحكم قضائي لإلغاء قرار إداري.

2- ارجاء اثار القرار الاداري:

أن القرار الاداري ينتج اثاره من تاريخ اصداره بالنسبة للإدارة ومن ثم من تاريخ نشره واعلانه بالنسبة للأفراد الا ان الإدارة تستطيع ارجاء اثار القرار الى اجل معين ، فقد يعلق تنفيذ القرار على شرط يمكن تحقيقه ضرورياً لا نتاج القرار اثاره، ويمكن تقسيم حالات تعليق اثار القرار الى قسمين هما:

- أ- تعليق نفاذ القرار على عمل مكمل له كان يكون مصادقة على القرار من جهة ادارية اعلى وتظهر هذه الحالة بشكل جلي في قرارات الهيئات الادارية المركزية التي تخضع لمصادقة الإدارة المركزية قبل تنفيذها.
- ب- تعليق اثار القرار تطبيقاً لحكم فيه: وفي هذه الحالة يرد نص في القرار ذاته يقضي بأن تنفيذ القرار لا يبدأ الا بعد تاريخ معين او بعد تحقق شروط او شروط محددة، وهذه الحالة مشابهة لصيغة التعليق على شرط او اجل.

ثانياً: سريان القرار الاداري بحق الافراد: لكي تصبح القرارات الادارية نافذة تجاه الافراد يجب ان يعلموا بها بإحدى الطرق المقررة لا علامهم بالقرارات الادارية ، وطريقة علم الافراد بالقرار تتمثل في نشره او اعلانه او التبليغ به او احيانا العلم اليقيني:

- 1- النشر: وهي طريقة تتبع عادة لأعلام الافراد بقرار تنظيمي مثال ذلك الانظمة وبعض التعليمات وهذه الطريقة غير شخصية وغير فردية في الاعلان عن القرارات الادارية وغالباً ما يتبع اسلوب النشر في الجريدة الرسمية.
- 2- التبليغ: اذا كان القرار فردياً فان على الإدارة ان تبلغه لكل معني به ويكون التبليغ عن طريق تسليم نسخة من القرار الى المعني او ارسال نسخة منه بالبريد .

-33- العلم اليقيني : اذا قام دليل قاطع على العلم اليقيني التام بمحتوى القرار فان ذلك يكفي لنفاذه حتى لو لم تقم الإدارة بإبلاغه الى الافراد مثال ذلك ان يستلم الموظف راتبه مخصوماً منه مبلغ كعقوبة قطع راتب بعد التحقيق الانضباطي معه، او يستلم الموظف عمله الجديد المنقول اليه حتى لو لم يبلغ بالأمر.

كيفية تنفيذ القرار الاداري: ان اثر القرار الاداري هو احداث تغيير في الوضع القانوني وهذا التعبير يتطلب تنفيذ القرار الاداري اي تحويل ما تضمنه الى واقع في عالم القانون ، لذا فإن تنفيذ القرار الاداري اي تحويل ما تضمنه الى واقع في عالم القانون وقد ذكرنا عند كلامنا عن نفاذ القرار الاداري تجاه الإدارة بان الإدارة عندما يصدر قرار يخص صلب عملها هي التي تبادر الى التنفيذ، وكذلك الافراد عندما يصدر قرار اداري لهم فمن المفروض ان

يلتزموا بما تضمنه من واجبات ولهم الحق بالتمتع من حقوق وامتيازات كما لهم الحق في الطعن بالقرار ويتحمل من يهاجم القرار عبء اثبات عدم موافقته للقانون ، ويتم التنفيذ في حالة امتناع الافراد عن الالتزام بمضمون القرارات الادارية عن طريقين:

- 1- التنفيذ المباشر للقرار الاداري: يفترض بالأفراد ان يلتزموا طوعاً بتنفيذ القرار بما يفرض عليهم من واجبات او التزامات فاذا قاموا بتنفيذ ما طلب منهم فهذا هو الاصل وهو ما يجب ان يكون، واذا امتنعوا عن التنفيذ فان للإدارة ان تستخدم وسائل القسر والقوة لتنفيذ القرار ، ونظراً لخطورة هذه السلطة ولما تنطوي عليه من مخاطر على حقوق الافراد وحرياتهم فقد حددت الحالات التي يجوز للإدارة اللجوء فيها الى التنفيذ المباشر قانوناً أ- وجود نص في القانون يجيز للإدارة تنفيذ قراراتها في مجالات تنفيذ القانون تنفيذاً مباشراً.
ب- انعدام اي طريق قانوني اخر يمكن ان تسلكه الادارة لتنفيذ قرارها..
ج- حالة الضرورة والاستعجال مثل خطر حال او حالة الضرورة القصوى (الطوارئ)

- 2- التنفيذ عن طريق القضاء: اذا لم تتوافر امام الادارة اتباع طريق التنفيذ المباشر فبإمكانها اللجوء الى القضاء والدعوى يمكن ان تكون جزائية او مدنية:
أ- الدعوى الجزائية: قد يضع المشرع نصاً او نصوصاً في قانون لضمان تنفيذ القرارات الادارية لكي تشكل رادعاً للأفراد من الامتناع عن تنفيذ القرار، فعلى سبيل المثال نصت المادة (240) من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 على النحو الاتي(يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة اشهر وبغرامة لا تزيد عن مائة دينار كل من خالف الاوامر الصادرة من موظف او مكلف بخدمة عامة او مجلس البلدية او هيئة رسمية ضمن سلطتها او لم يمثل لأوامر اية جهة ...) فيمكن للإدارة ان تقدم الشكوى امام القضاء ضد الافراد الممتنعين عن الالتزام بالقرار الاداري، كما نصت المادة (99) من قانون الصحة العامة رقم(89) لسنة 1981 على فرض عقوبة الحبس والغرامة لكل من يخالف احكام ذا القانون او الانظمة والتعليمات او البيانات الصادرة بموجبه.
ب- الدعوى المدنية: لا يوجد هناك ما يمنع الادارة من رفع دعوى مدنية لتنفيذ قراراتها وضمن نفس المادة (240) من قانون العقوبات حيث ان رفع الدعوى الجزائية هي الاصل الا ان هذا لا يمنع الادارة من اختيار سبيل الدعوى المدنية لتنفيذ قراراتها اذا رأت ان المصلحة العامة تقتضي هذا السبيل.

انتهاء القرار الاداري

يقصد بنهاية القرار الاداري توقفه عن انتاج اثاره القانونية ، والقرار الاداري في رأي بعض الفقهاء لا ينتهي وجوده الا بإرادة صريحة او ضمنية لسلطة عامة مختصة (المشرع، القضاء، الادارة العامة) بإنهاء وجود القرار فاذا ظهرت مثل هذه بقانون او حكم قضائي او قرار اداري انتهى القرار ذاته ، وتبعاً لذلك تنتهي اثاره بالنسبة للماضي والمستقبل في بعض الحالات ، وللمستقبل فقط في حالات اخرى سنتعرض اليها تباعاً في فرعين من هذه المحاضرة:

الفرع الاول: انتهاء القرار الاداري بأثر رجعي:

ينتهي القرار الاداري بإظهار ارادة جهة تشريعية او قضائية او ادارية في محوه من التنظيم وازالته من البناء القانوني وبعد ذلك يتوقف القرار عن انتاج اية اثار ، الا أن اثاره التي انتجها قبل لحظة انهائه تظل قائمة في التنظيم القانوني مالم يتضمن قرار انهائه محو كل اثاره من لحظة صدوره اي انهاء اثار القرار بأثر رجعي والذي يتم اما عن طريق القضاء او عن طريق الادارة ذاتها (الالغاء والسحب) وكالاتي:

اولاً: الغاء القرار عن طريق القضاء: يخضع الكثير من القرارات الادارية لرقابة القضاء سواء أكان هذا القضاء اداري متخصص ام قضاء عادي مختص بالنظر في جميع المنازعات ما كان منها متعلقاً بنشاط الادارة ومالم يكن، فاذا طعن احد بقرار اداري امام القضاء المختص وافضى فحص القرار من قبل المحكمة الى تقرير عدم مشروعيته اي وجود عيب فيه من العيوب التي تحمل القاضي على الغاء القرار فان الالغاء في هذه الحالة لا يكون الا بأثر رجعي هو هدم القرار من تاريخ اصداره، والجهة القضائية المختصة بالرقابة على القرارات الادارية في العراق هي محكمة القضاء الاداري و محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام).

ثانياً: الغاء القرار الاداري من قبل الادارة (سحب القرار الاداري): وفي هذه الحالة تقوم الادارة ذاتها التي اصدرت القرار الاداري او الادارة الاعلى منها بمحو القرار الاداري من تاريخ صدوره اي انهاء القرار ومحو اثاره للماضي والمستقبل وفي هذه الحالة يصدر قرار اداري لاحق من قبل الادارة بإزالة او سحب القرار السابق من تاريخ صدوره ولا بد من الاشارة الى ان القرار (الثاني) او القرار الساحب هو قرار اداري يجب ان تتوافر فيه كل اركان صحة القرار الاداري التي ذكرناها لاحقاً، كما انه لا بد من ملاحظة أن مدى حرية الادارة في سحب القرارات الادارية يتوقف على هل ان هذه القرارات التي سحبت مشروعة ام غير مشروعة وهل رتب حقوقاً ام لم ترتب وعليه سنميز بين سحب القرارات المشروعة وغير المشروعة.

1- سحب القرارات المشروعة: ان القرارات المشروعة يجوز سحبها من قبل الادارة مبدئياً الا أن هذه المسألة تختلف من حيث ترتيب الحقوق على القرار من عدمه، فإذا ساهم القرار الاداري المشروع بترتيب حقوق للأفراد لأن هذه الحقوق والمراكز القانونية التي بنيت على اساس قانوني سليم يجب احترامها وعدم المساس بها فإذا تحقق في قرار ما (المشروعية وتوليد الحقوق) يتعذر على الادارة سحبه تحت اية ذريعة او سبب ، وهذا القول لا يشمل القرارات الفردية فقط وانما يشمل ايضاً القرارات التنظيمية اذا نجم عن تطبيقها تولد مثل هذه الحقوق ، ولكن القضاء الاداري اجاز استثناءً سحب القرارات المشروعة في بعض الاحوال وهي:

أ- اذا استند السحب الى نص تشريعي.

ب- اذا طلب صاحب الشأن المستفيد من القرار سحبه.

وبالنسبة للقرارات المشروعة التي لا تولد حقوقاً فان العلة الاساس التي من اجلها قيل بعدم جواز سحب القرارات الادارية السليمة تنتفي اذ لا يهدد السحب في هذه الحالة الحقوق والمراكز القانونية للأفراد ولهذا اجاز القضاء الاداري للإدارة سحب القرارات التي لا تنشئ مزايا او مراكز قانونية للأفراد

2- سحب القرارات غير المشروعة: ان سحب القرارات غير المشروعة يعد واجباً على الادارة لإزالة مخالفة القانون التي ارتكبتها بإصدارها قراراً معيباً في سبيل تمكين الادارة من القيام بهذا الواجب وتصحيح الخطأ الذي وقعت فيه، وافر القضاء الاداري حق الادارة بسحب القرارات الادارية المعيبة (غير المشروعة) وتبنى قاعدة جواز سحب القرارات المعيبة على اساسين هما:

أ- عدم مشروعية القرار المعيب ولا يولد حقوقاً.

ب- ان هذا السحب للقرارات غير المشروعة هو بمثابة جزاء لعدم مشروعيتها ومعالجة الخطأ الذي ارتكبته الادارة، وبإمكان الادارة سحب قرارها المعيب بمدة الطعن به وهي عادة شهران، ورغم ذلك اجاز القضاء الاداري سحب القرارات المعيبة دون التقيد بالمدة المذكورة اذا كان لا يرتب اية حقوق او مراكز فردية او في حالة اتخاذ القرار نتيجة غش او تدليس من المستفيد.

الفرع الثاني: توقف القرار الاداري عن انتاج اثار في المستقبل:

أن القرار الاداري المقصود هنا هو القرار الاداري الذي ينتهي بالنسبة للمستقبل فقط دون ان يؤثر على ما مضى تنفيذه منه اي ان الآثار التي انتجها القرار الاداري بين لحظتي صدوره وانتهائه تظل قائمة في التنظيم القانوني

ولا يؤثر فيها انتهاء القرار الإداري بالنسبة للمستقبل ، وأهم الحالات التي ينتهي فيها القرار الإداري بالنسبة للمستقبل هي:

1- الغاء القرار الإداري بإرادة الإدارة.

2- توقف القرار عن انتاج اثار جديدة بتنفيذه

3- حلول الاجل المحدد لانتهاء القرار الإداري.

وسنشرحها تباعاً بشيء من الإيجاز:

1- الغاء القرار الإداري بإرادة الإدارة: ويتم بقرار إداري أيضاً يقضي بإلغاء قرار إداري سابق وانتهاء وجوده

وينتهي القرار الأول من اللحظة التي يحددها القرار الملغي (الثاني) حال نشره وإعلانه وتظل اثار القرار الإداري التي انتجها خلال مدة نفاذه قائمة وتختلف سلطة الإدارة في الغاء القرار تبعاً لمداه أي إذا كان تنظيمياً أو فردياً ونستعرضها تباعاً:

أ- الغاء القرار التنظيمي: فالإدارة كقاعدة عامة تستطيع الغاء قرارها التنظيمي في أي وقت تريد وذلك يعود إلى أن القرار التنظيمي إنما ينشئ مراكز موضوعية عامة وهذه المراكز بإمكان الإدارة تعديلها أو إلغاؤها متى اقتضت المصلحة ذلك.

ب- الغاء القرارات الفردية: يجب التمييز بشأن حق الإدارة هذا بين القرارات التي رتبت حقوقاً للأفراد وبين تلك التي لم يترتب عليها أية حقوق، فبالنسبة للقرارات التي تولد عنها حقوقاً فالقاعدة أن الإدارة لا تستطيع إلغاؤها متى ما صدرت صحيحة ، أما القرارات التي لم تولد حقوقاً للأفراد فإن الإدارة تستطيع إلغاؤها.

2- توقف القرار عن انتاج اثار جديدة بتنفيذه: فإذا تم تنفيذ القرار بشكل كامل وانتج أثاره القانونية فإنه يتوقف عن انتاج اثار جديدة مثل قرار فرض عقوبة انضباطية أو قرار ترفيع موظف أو قرار منح رخصة فمثل هذه القرارات تنتج أثارها مرة واحدة وتصبح غير صالحة لترتيب أثار قانونية أخرى

3- حلول الاجل المحدد لانتهاء القرار الإداري: الاجل هو لحظة محققة الوقوع في المستقبل يؤدي وقوعها إلى توقف القرار عن انتاج أثاره القانونية بالنسبة للمستقبل ، فقد يحدد القرار المدة التي يسري خلالها وينتج أثاره فإذا انتهت المدة توقف عن انتاج أية أثار أخرى ، مثل قرار تنظيم نشاط معين ينتهي بأجل محدد ومن الأمثلة على هذه القرارات الرخصة المؤقتة بإقامة أجنبي في إقليم الدولة لمدة معينة، أو القرار الصادر بمنح إجازة لموظف لمدة شهر وتنتهي مدة الشهر.

