الدور الإيجابي للإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء
(دراسة تحليلية مقارنة)

*بسام محمد أبو ارميله**

ملخص

يترتب على صدور حكم بإلغاء قرار إداري انعدام هذا القرار من الوجود القانوني، واعتباره كأن لم يكن بأثر رجعي ينسحب إلى تاريخ صدوره، وهو ما يولد التزاما يقع على عاتق الإدارة بتنفيذ هذا الحكم وفق منطوقه بتحقيق كافة نتائجه القانونية والمادية بالشكل الذي يؤدي إلى إعادة تنظيم المراكز القانونية للأفراد وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى. ومن هنا تبرز أهمية هذه الدراسة في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم بضمان التزام الإدارة بوضع الحكم الصادر لصالحهم موضع التنفيذ الفعلي، كما عالجت هذه الدراسة مشكلة عدم تحديد المشرعين والقضاءين الأردني والمصري المقارن للخطوات والاجراءات الواجب اتخاذها في هذا الصدد، وتوصلت إلى ضرورة تدخلهما لوضع شروط شكلية جوهرية تكفل هذا التنفيذ على أحسن وجه.

الكلمات الدالة: الالتزام الإيجابي للإدارة، تنفيذ حكم الإلغاء، حجية حكم الإلغاء.

المقدمـــة

من المسلم به أن الإدارة وهي بصدد قيامها بأعمالها القانونية المناطة بها، قد خُولت سلطة إصدار القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة فضلاً عن إبرام العقود الإدارية، ويقابل هذه السلطة التزام واقع عليها يتمثل في احترامها لمبدأ المشروعية والتقيد به، فإذا ما خالفت الإدارة مضمون هذا المبدأ ومقتضاه، كان قرارها عرضة للإلغاء من قبل المحاكم الإدارية إذا ما طُعن به أمامها. وهنا ينعقد التزام آخر على الإدارة نابع من ذات المبدأ ومؤسس بمقتضى الحكم الصادر بالإلغاء بضرورة تنفيذ هذا الحكم بالصورة والهيئة التي صدر فيها. ويظهر هذا الالتزام في صورتين: الالتزام الإيجابي والمتمثل في قيام الإدارة بكافة الإجراءات والخطوات اللازمة لتنفيذ هذا الحكم ووضعه موضع التطبيق الفعلي بأثر رجعي ينسحب إلى تاريخ صدور القرار من جانبها، بحيث تعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغى، والتزام سلبي يتمثل في امتناعها عن القيام بأي عمل من شأنه أن يخل بتنفيذ حكم الإلغاء بالصورة التي صدر فيها. والذي يعنينا في هذا المقام وتقوم عليه الدراسة هي الصورة الأولى من صور الالتزام وهو الالتزام الإيجابي.

وتبرز أهمية هذه الدراسة في عدة جوانب، فهي فضلاً عن أنها تظهر الدور الإيجابي لما يتوجب على الإدارة القيام به من إجراءات لتنفيذ حكم الإلغاء وما لذلك من أهمية بالغة في المحافظة على حقوق الأفراد وصيانة النظام العام في المجتمع، وأن قيامها بهذا الدور كما أرادته المحكمة في منطوق حكمها يدحض الفرضية الخطيرة المتمثلة بعدم امتثال الإدارة لحكم الإلغاء، فإن هذه الدراسة قد عالجت هذا الموضوع في الأردن وفق قانون القضاء الإداري الجديد رقم (27) لسنة 2014، بالمقارنة مع قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم (47) لسنة 1972، وما يستتبعه الأمر من إظهار موقف القضائين الأردني والمقارن في هذا المجال، وبيان مدى التوافق والاختلاف بينهما، والاستشهاد بالآراء الفقهية البارزة وفق أحدث المراجع والطبعات المتاحة، مع الاستئناس بآراء جانب من الفقة الفرنسي.

وتثير هذه الدراسة إشكالية هامة تتمثل في عدم وضع المشرعين الأردني والمقارن والقضاء الأردني –على وجه الخصوص – آلية محددة تلتزم بمقتضاها الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء، وعدم وضع ضوابط زمنية وقانونية لضمان حسن تنفيذ هذه الأحكام.

ومن منطلق ما تقدم، فإن هذه الدراسة تستهدف بيان عدة جوانب أساسية: أولهما يتعلق بعرض وتوضيح الجوانب القانونية والواقعية المتعلقة بمسألة تنفيذ أحكام الإلغاء، وثانيهما يتعلق ببيان الوسائل الكفيلة لضمان حسن تنفيذ هذه الأحكام على الوجه الذي أراده المشرع والقضاء على السواء. كما

* كلية القانون، جامعة جدارا، إربد، الأردن. تاريخ استلام البحث 2014/9/18، وتاريخ قبوله 2014/12/22.

© 2015 عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية. جميع الحقوق محفوظة.

يستهدف البحث في طياته إظهار موقف المشرع الأردني إزاء هذا الموضوع في قانون القضاء الإداري المشار إليه.

أما بخصوص منهجية الدراسة، فقد ارتأى الباحث أن يعالج هذا الموضوع وفق المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن، من خلال شرح أهم العناصر التي يقوم عليها محور الدراسة وتحليلها ببيان الأسانيد القانونية التي نصت عليها وإبداء رأي الفقة والباحث بها، مع بيان مسلك القضائين الأردني والمقارن بخصوصها ومدى التوافق والاختلاف بينهما وصولا إلى تحقيق النتائج واستخلاصها في هذا الشأن.

ومن أهم الدراسات السابقة المتعلقة بهذا الموضوع فقد جاءت على النحو الآتي:

1- شطناوي، ع (2001)، آثار حكم إلغاء قرارات إنهاء خدمات الموظف العام، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، مجلد (28)، العدد (1). الجامعة الأردنية،عمّان.

وقد انحصرت في بيان الأثر المترتب على حكم إلغاء القرارات الخاصة بإنهاء خدمات الموظف العام دون غيرها من القرارات، أما الدراسة التي نحن بصددها تناولت تحديد طبيعة الدور الذي يجب أن تقوم به الإدارة إزاء حكم الإلغاء سواء تعلق بقرارات إنهاء خدمة الموظفين أم غيرها من القرارات.

2- الأعرج، م (2005)، آثار حكم إلغاء القرار الإداري "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، جامعة عمّان العربية للدراسات العليا.

وتناولت بالدراسة المسهبة كل ما يترتب على إلغاء القرارات الإدارية من نتائج والتزامات سواء أكانت إيجابية أم سلبية، بشكل توسيعي بطبيعة الحال، أما دراستنا فتناولت إظهار واقع الالتزام الإيجابي فقط مع بيان مختلف ومستقل لأوجه التشابة والاختلاف لاسيما فيما يتعلق بالجانب القضائي للنظامين الأردني والمقارن.

وقد أرتأينا بحث هذا الموضوع وفق الخطة الآتية:

المبحث الأول: الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء.

المبحث الثاني: التزامات الإدارة الإيجابية لتنفيذ حكم الإلغاء.

المبحث الأول
الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء

يتمثل الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء في جانبين: يتمثل الاول في وجود نص تشريعي صريح يقضي بوجوب قيام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر ضدها بالإلغاء، ويظهر الجانب الثاني في مبدأ حجية الأمر المقضي به، وهو ما سنوضحه من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: النصوص القانونية

يرجع الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء في الأردن إلى نص المادة (34/ب) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 (المنشور على الصفحة (4866) من عدد الجريدة الرسمية رقم (529) بتاريخ2014/8/17) والتي أرست قاعدة ألزمت بمقتضاها الإدارة بوجوب تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء وفق الصورة التي صدر فيها، حيث نصّت على ما يلي: "يتوجب تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا وأحكام المحكمة الإدارية القطعية بالصورة التي تصدر فيها...". وبإقرار هذه القاعدة القانونية وما تحمله من الصفة الإلزامية لتنفيذ حكم الإلغاء تكون الإدارة مجبرة باحترام منطوق الحكم الصادر بالإلغاء وعدم مخالفته بأية طريقة أو وسيلة كانت، حيث أن سلطتها مقيّدة – وفق إرادة المشرّع الصريحة – بتنفيذ هذا الحكم بالشكل الذي صدر فيه.

ويلاحظ هنا أن المشرّع الأردني بالرغم أنه نص صراحة على مبدأ التنفيذ الجبري للحكم الصادر بالإلغاء إلا أنه لم يحدد إزاء الإدارة الكيفية التي تتبعها في إجراء التنفيذ؛ كما لم يحدد الصيغة التنفيذية للحكم، وربما يعود ذلك لخشية المشرع من إنتهاك مبدأ الفصل بين السلطات بتدخل المحكمة بإصدار أوامر محددة لإجراء عملية التنفيذ.(وقد أدى هذا الموقف السلبي للمشرع بعدم تحديد وسائل تنفيذ الحكم القضائي إلى تردد محكمة العدل العليا من أن ذلك يشكل تدخلاً في عمل الإدارة يخرج عن ولايتها. ونرى أن هذا القول محل نظر وغير دقيق لا يتسع المقام للحديث عنه وتبيانه حيث سيخصص له دراسة مستقلة في المستقبل القريب).

وفي التشريع المصري، يجد الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء سنده في المادة (54) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972، حيث نصت على ما يلي: (الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية: " على الوزراء ورؤساء المصالح المختصة تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه"...).

وبذلك يكون المشرعين الأردني والمصري قد أفردا نصا خاصا يقضي بإلزام الجهات الإدارية المعنية بتنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء، لما يتمتع به هذا الحكم من قوة تنفيذية كون القوة ترتبط بتنفيذ الحكم تنفيذاً جبرياً، وبعكسه يجرّد الحكم من قوّته في حالة عدم تنفيذه، إلا أنه من الملاحظ أن قانون القضاء الإداري الأردني المشار إليه لم يحدد بموجب المادة (34/ب) الصيغة التنفيذية للأحكام الصادرة بالإلغاء وذلك على خلاف المشرّع المصري الذي حدد هذه الصيغة صراحة في المادة (54) المشار إليها.

وترجع القوّة الملزمة للنص التشريعي لاعتبارين: أولهما أن الوظيفة التشريعية تتمثل في وضع قواعد عامة مجرّدة تتولى السلطة التنفيذية بحكم وظيفتها تنفيذها عن طريق ما تصدره من أنظمة أو قرارات فردية، وثانيهما: أن القانون إنما يعبّر عن إرادة ممثلي الشعب والمنبثقة عن إرادة الشعب ذاته، وهنا كان لهذه الإرادة أن تسود وتعلو وفق مبدأ الديمقراطية وسيادة حكم القانون المقررة في الدولة القانونية، والنتيجة الحتمية لذلك تتمثل في علو القانون والتزام السلطة التنفيذية ممثلة بالأجهزة الإدارية باحترامه وعدم مخالفته (كنعان،2010).

وتنبع الأهمية الخاصة من وجود نص تشريعي خاص بتقرير مبدأ التنفيذ الجبري أو القوّة الملزمة لتنفيذ أحكام الإلغاء من مضمون المبدأ ذاته وتعلقه وجوداً وعدماً بمنطوق حكم الإلغاء، فلا قيمة للحكم الذي انتهى إليه القضاء كعنوان للحقيقة ما لم يترجم إلى واقع عملي من خلال تنفيذه على أرض الواقع، وهنا تتأتى الفائدة الحقيقية من الحكم بل من وجود القضاء بحد ذاته. فالحكم يتمتع بقوّة ملزمة في ذاته توجب على المحكوم عليه فرداً كان أم سلطة عامة تنفيذه باعتباره صادر عن هيئة قضائية تتمتع بالحيدة والإستقلال، وحيث أن الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية ممثلة بالإدارة تشكل الضمان الحقيقي والفعّال لمبدأ المشروعية، فإن الالتزام بتنفيذ الحكم وترجمته إلى واقع يعد امتداداً لهذه الرقابة وضرورة قصوى لتحقيق الغاية منها. وبخلاف ذلك فلا يكون للقانون قيمة ولا لأحكام القضاء احترام وبالتالي ينعدم وجود مبدأ المشروعية والذي هو مبرر وجودها وبقائها (أبو العثم، 2011).

ومن جانب آخر، فإن إهتمام المشرع الاردني ونظيره المصري بالنص على مبدأ القوّة التنفيذية الملزمة لحكم الإلغاء فيه تأكيد على مبدأ السلطة القضائية، فأحكام الإلغاء الصادرة عن جهات قضائية مختصة ذات ولاية في الحكم الذي أصدرته، إنما صدرت بموجب ما تتمتع به هذه الجهات من سلطة تجاه أطراف النزاع والتي تشكل الإدارة أحد أطرافه أو طرفيه.

وتأسيساً على ما تقدم، يتفق الباحث مع ما ذهب إليه جانب من الفقه الإداري المصري والفرنسي والذي يرى أن أساس الالتزام بتنفيذ الأحكام بشكل عام وحكم الإلغاء بصفة خاصة يستند إلى القانون، فالحكم القضائي متى أصبح نهائياً عدّ عنواناً للحقيقة القانونية الملزمة، ويترتب على ذلك أن تصبح الهيئات العامة المنوط بها قانوناً تنفيذ أحكام القضاء عامة والإلغاء خاصة ملزمة بهذا التنفيذ (الطماوي، 2013 وأبو العينين، 2007)، (Chapus, 2001) ,(C.E., 6 février 1957, Dme Haegel, Rec., p.998. C.E., 2 mars 1990, Deplus, Rec., p.54.).

أما بالنسبة للفقة الأردني فقد أشار إلى ذلك ضمناً، عندما استند إلى نص المادة (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا كأساس لالتزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء.(ويقابل نص المادة (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا الملغى المادة (34/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني المشار إليها).

ويندرج هذا الالتزام ضمن واجبات الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء، بحيث تكون ملزمة وفق المادة (34/ب) المشار إليها سابقاً ليس فقط بسحب القرار المحكوم بإلغائه بل كل قرار استند في وجوده إلى القرار الملغى، واعتبار جميع هذه القرارات كأن لم تكن بأثر رجعي يرجع إلى تاريخ صدورها (شطناوي، 2008).

المطلب الثاني: حجية حكم الإلغاء والقوة التنفيذية له

إذا كان يترتب على الحكم الصادر بإلغاء قرار الإدارة ضرورة تنفيذه من قبلها، وإذا كان الفقه والقضاء قد أقرّا بالحجية المطلقة لحكم الإلغاء، فإن تلك الحجية التي يتمتع بها هذا الحكم ترتبط إرتباطا وثيقا بمنطوقه، (أبو العينين، 2007) وهو مناط التزام الإدارة وأساسه، إضافة إلى النصوص التشريعية كما سبق بيانه، وعليه نرى أن يتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة أفرع على النحو الآتي:

الفرع الأول: مبدأ حجية حكم الإلغاء.

الفرع الثاني: مبدأ القوة التنفيذية لحكم الإلغاء.

الفرع الثالث: التمييز بين المبدأين.

الفرع الأول: مبدأ حجية حكم الإلغاء.

إذا كانت القاعدة العامة تقضي بأن الأحكام لا تحوز الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم في ذات الموضوع والسبب، وهو ما يعرف بالحجية النسبية والقاصرة على أطراف النزاع في الدعوى الواحدة، فإن هذا المبدأ غير وارد في نطاق أحكام الإلغاء.(نصت المادة (41) من قانون البينات الأردني المعدل رقم (16) لسنة 2005 على أن: "الأحكام التي حازت الدرجة القطعية تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه القوة إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بالحق ذاته محلاً وسبباً").

وعليه، فقد استقر التشريع والفقة والقضاء الأردني والمصري المقارن على إقرار الحجية المطلقة للأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء، وأن ما تتمتع به هذه الأحكام من حجية مطلقة (غير

قاصرة على أطراف الدعوى) هو تطبيق للقاعدة الاستثنائية للحجية.(هناك من الفقة الفرنسي ما ذهب إلى خلاف ذلك – كالفقية Jèze – الأصل العام في الأحكام القضائية هو تمتعها بحجية مطلقة، وأن الحجية النسبية تمثل إستثناءً على الأصل العام (Jèze , 1913).

ففي التشريع الأردني، نص المشرع صراحةً على تمتع الأحكام الصادرة بالإلغاء بالحجية المطلقة ولكن دون أن يشير إلى أن ذلك يمثل طابعاً استثنائياً على القاعدة العامة في القانون المدني والمتمثلة بالحجية النسبية. فقد نصت المادة (34/ج) من قانون القضاء الإداري الأردني المشار إليه على أنه: " إذا صدر حكم الإلغاء فيكون حجة على الكافة"، ويستفاد من هذا النص السابق بأن الأحكام الصادرة بإلغاء قرار إداري معين هي وحدها التي تتمتع بالحجية المطلقة دون الأحكام الصادرة برفض الإلغاء أي برد دعوى الإلغاء موضوعاً لا شكلاً. وقد أشارت إلى هذه الحقيقة محكمة العدل العليا بالقول: "لا يرد القول بأن الحكم الذي تصدره محكمة العدل العليا في الموضوع نفسه، يكون حجة على الكافة، إذ إن المبادئ التي استقر عليها الفقة والقضاء الإداريان هي أن الأحكام التي تكون حجة على الكافة هي الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية فقط، أما تلك التي ترفض الإلغاء، فإن حجيتها نسبية مقصورة على اطراف الخصومة ولا تتعدى إلى غيرهم" (عدل عليا 76/32، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، 1976، ص 1218.)

ويلاحظ بهذا الصدد أن المشرع الأردني قد أكد على الحجية المطلقة لحكم الإلغاء بسريانه على الكافة دون أن يحدد المقصود "بالكافة"، وانطلاقاً من قاعدة المطلق يجري على اطلاقه ما لم يقيد بنص خاص، فقد أوضح جانب من الفقة الأردني المقصود بالكافة وحددها في ثلاث جهات هم: الأفراد سواء كانوا طرفاً في النزاع أم لا والجهات الإدارية سواء مثلت في الدعوى أم لم تمثل وجهات القضاء الأخرى (شطناوي، 2008 وكنعان، 2010).

وقد اوضحت محكمة العدل العليا في أحد قراراتها بالقول: " إن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة عليهم (أي على الغير من الكافة ممن له مصلحة في التمسك بالحكم) وبالنسبة للمحاكم والسلطات الإدارية جميعها...". (عدل عليا 1978/6/29، مجلة نقابة المحاميين، 1980، ص 642) وبذلك يكون الفقة الأردني قد أيد موقف المشرع والقضاء بخصوص الحجية المطلقة لحكم الإلغاء.

ويدعم المشرع الأردني موقفه بمقتضى ما جاء في الفقرة (ج) من المادة (34) المشار إليها والتي نصت على ما يلي: "... وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار"، ويستفاد من هذا النص أن المشرع الأردني يقرر إعدام جميع التصرفات القانونية والإدارية التي تمت استناداً إلى القرار الملغى وبأثر رجعي، وهذا يؤكد حجية حكم الإلغاء استثناءً من الأصل العام، وهو ما أكدته محكمة العدل العليا في بعض أحكامها بالقول: " إن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة على الكافة وبالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية ويترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره..." (عدل عليا 77/122، مجلة نقابة المحاميين، 1978، العدد 8، ص 1104).

ولا يختلف موقف المشرع المصري عن نظيره الأردني بشأن الطابع الاستثنائي للحجية المطلقة لحكم الإلغاء، إذ تقضي القاعدة العامة بتمتع جميع الأحكام القضائية – إدارية كانت أم مدنية – بحجية نسبية، فقد نصت المادة (52) من قانون مجلس الدولة المصري المشار إليه على أنه: " تسري في شأن جميع الأحكام، القواعد الخاصة بقوة الشئ المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجية على الكافة ". وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية من جانبها هذا المبدأ وهي بصدد التمييز بين الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء وبين الأحكام المدنية بالقول: " الأحكام الإدارية شأنها شأن الأحكام المدنية تكون حجة بما فصلت فيه من حقوق – التي لا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية – حجية الأمر المقضي به التي تتمتع بها هذه الأحكام – فيما عدا الأحكام الصادرة بالإلغاء التي تكون حجة على الكافة – هي حجية نسبية لا يكون للحكم حجية الأمر المقضي إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم وتعلق بذات الحق محلاً وسبباً".(المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 3516 لسنة 36 ق عليا، جلسة 1993/1/19، مشار إليه لدى الفكهاني، 1998).

كما أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية ذات المبدأ صراحةً في أحد أحكامها الحديثة نسبياً على أن: "الحكم الصادر بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن منح الترخيص قد أصبح باتاً برفض الطعن فيه بحكم دائرة فحص الطعون.. فإنه يحوز حجية الشئ المحكوم فيه ويكتسب حجيته في مواجهة الكافة ويكتسب الحكم هذه الحجية بما يتعلق بمنطوقه وأسبابه التي ارتبطت به...". (محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 2000/9/4، الدعوى رقم 1710 لسنة 54 ق، مشار إليه لدى الطماوي، 2013).

وأشار الفقة المصري إلى انفراد حكم الإلغاء بالحجية المطلقة دون سائر الأحكام القضائية، ومؤدى هذه الحجية

لديهم أنها تؤدي في حال إلغاء القرار إلى حسم النزاع بحيث لا يجوز إثارته من جديد بهدف إمكانية إلغاءه وذلك لانعدام موضوعه، كما ليس لأي سلطة عليا حق الاعتراض عليه او سلطة التعقيب عليه، بحيث أصبح عنواناً للحقيقة ووسيلة لضمان المشروعية وحسن سير الإدارة في هدي القانون (جمال الدين، 1991).

الفرع الثاني: مبدأ القوة التنفيذية لحكم الإلغاء.

ينحدر مبدأ القوة التنفيذية لحكم الإلغاء كالتزام يقع على عاتق الإدارة من مبدأ حجيته المطلقة الحائز على قوة القضية المقضية، والذي تلتزم بمقتضاه المحكمة الإدارية بعدم مخالفته في حكم لاحق لها، وعليه فقد حدد المشرع الأردني بموجب قانون القضاء الإداري الحالي الحالات التي يجوز فيها الطعن في أحكام المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا ومنها ما نصت عليه المادة (27/ج) بالقول: " إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية سواء أدفع بهذا الدفع أم لم يدفع ". ويستفاد من هذا النص بأنه لا يجوز أن يتعارض منطوق حكم صدر من المحكمة الإدارية مع منطوق حكم سابق فصلَ في منازعة من حيث الموضوع، وذلك لاكتساب الحكم الأول قوة القضية المقضية، ويعني ذلك بالضرورة التزام الإدارة بتنفيذ منطوق الحكم بالشكل الذي صدر فيه طالما أنه صدر بشكل نهائي في الدعوى وفصل فيها، وهو ما يمنح للحكم قوته التنفيذية فور صدوره دون أن تمتنع الإدارة أو تتلكأ عن تنفيذه إلا وفق حالات محددة استقر عليها الفقة والقضاء تسمح للإدارة استثناءً عدم تنفيذ الحكم بشكل مؤقت. (وتتمثل هذه الحالات وفق ما استقر عليه الفقة والقضاء بثلاث حالات أساسية هي: أ- الاستحالة المادية للتنفيذ ب- غموض منطوق النص ج- اعتبارات الصالح العام).

ويمكن إسناد القوة التنفيذية للحكم الصادر بالإلغاء والذي حاز قوة القضية المقضية إلى عدة اعتبارات من أهمها:

1-اعتبارات تتعلق بدعوى الإلغاء ذاتها.

تستهدف دعوى الإلغاء أولاً وأخيراً مراقبة مشروعية القرار في كافة عناصره لضمان مشروعيته، حيث تعد هذه الدعوى من أهم وسائل حماية المشروعية كونها تنصب على فحص مشروعية القرار محل الطعن. وعليه فإذا قضت المحكمة الإدارية بإلغائه فإن الحكم الصادر هنا هو بمثابة جزاء لعدم مشروعيته يجب أن ينفذ بحق الإدارة، حيث إن مجرد تقديم الدعوى وقبولها شكلاً لا يؤدي حتماً إلى إلغاء القرار الطعين، وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا: "إن دعوى الإلغاء تنصب على مشروعية القرار المطعون فيه وما إذا كان القرار المطعون فيه يجب أن يلغى أم لا". (عدل عليا 85/144، مجلة نقابة المحامين، 1986، ص 1201).

ويعني ذلك ارتباط دعوى الإلغاء بمبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون ارتباطاً وثيقاً لا يمكن فصله، حيث يفرض هذا المبدأ على الإدارة التزام مزدوج يتمثل الأول في خضوع جميع أعمالها القانونية والمادية إلى حكم القانون بمعناه الواسع، أما الثاني فيتمثل في التزامها بتنفيذ حكم الإلغاء الذي حاز قوة القضية المقضية وأصبح عنواناً للحقيقة.

2-اعتبارات تتعلق بحماية الأفراد من تجاوز الإدارة حدود المشروعية.

نص قانون القضاء الإداري في الأردن رقم (27) لسنة 2014 في المادة (5/هـ) على الآتي: "لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية". وتأسيساً على ذلك فإن الطاعن بالقرار (صاحب المصلحة بإلغائه) لم يطعن بالقرار أمام المحكمة بهدف إلغائه فحسب، وإنما للأثر الذي يرتبه هذا الحكم وانصياع الإدارة لمضمون هذا الحكم ومنطوقه، ومؤدى ذلك باتخاذ الإدارة كل ما يلزم من إجراءات قانونية ومادية لتنفيذ مقتضى الحكم، وذلك بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى، وامتناعها عن اتخاذ أي إجراء يعيق تنفيذ هذا الحكم وينتهك قوته التنفيذية، فمناط الحكم هو تنفيذه على أرض الواقع ولا قيمة له أو فائدة منه إذا لم ينفذ عملياً وهي النتيجة النهائية التي يبتغيها الفرد من دعوى الإلغاء.

3-اعتبارات تتعلق بالمحكمة كسلطة قضائية.

إذا كانت دعوى الإلغاء قد نشأت في فرنسا كطعن إداري يتعلق بالتسلسل الإداري الرئاسي،(Auby et Drago, 1984) إلا أنها أصبحت بعد صدور قانون 24 مايو 1872 دعوى قضائية، حيث انتقلت صلاحية النظر بها إلى قضاء مجلس الدولة الفرنسي كسلطة قضائية مستقلة بذاتها، له صلاحية إصدار الأحكام النهائية والنافذة بذاتها دون اشتراط تصديق سلطة عليا عليه، (Auby et Drago, 1992) وكان لذلك تأثيره على بعض الأنظمة القضائية في بعض دول العالم ومنها مصر والأردن. (ولدت دعوى الإلغاء في الأردن ومصر من لدن التشريع، حيث أول نشوء لدعوى الإلغاء كان في مصر بمقتضى قانون مجلس الدولة الأول رقم (112) لسنة 1946 وفي الأردن بمقتضى قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952، ولكن اصطدم إنشاء محكمة العدل العليا التي قضى بها الدستور الأردني لعام 1952 في المادة (100) منه ببعض الظروف السياسية والاقتصادية والتي حالت دون ميلاد المحكمة في تلك الفترة، حيث كانت الجهات الإدارية خاضعة لرقابة محكمة التمييز – بصفتها أعلى جهة قضائية – إلى أن تم إنشاء محكمة العدل العليا بموجب قانونها رقم (11) لسنة 1989).

وعليه فقد اكتسبت الأحكام الصادرة عن المحاكم بصفة عامة وعن المحاكم الإدارية بصفة خاصة قوة تنفيذية كونها صادرة عن سلطة من السلطات الثلاث الأساسية في الدولة، والتي مناطها الفصل في النزاعات المرفوعة لديها والتي أقر بها الدستور ومنحها استقلالية وموضوعية مجردة عن اعتبارات سياسية او اقتصادية وبناءً عليه، فعندما يلجأ أحد الأفراد إلى المحكمة الإدارية طالباً إلغاء قرار لعدم مشروعيته فهو يحتمي بها بصفتها سلطة قضائية مستقلة بذاتها، وتباعاً لذلك فإن القوة التنفيذية التي تتمتع بها الأحكام الصادرة بالإلغاء في مواجهة الجهات الإدارية هو في حقيقة الأمر تحقيق وتفعيل لتلك الحماية القضائية التي يلجأ إليها الأفراد لإنصافهم.

الفرع الثالث: التمييز بين المبدأين.

إذا كان مبدأ حجية حكم الإلغاء ومبدأ القوة التنفيذية له يتعلقان بمنطوق الحكم بصفة أساسية، فإنهما يختلفان في بعض الأمور على النحو الآتي:

1-من حيث الأساس القانوني:

يرجع الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء – كما سبق بيانه – إلى النصوص القانونية، فتصبح الهيئات الإدارية المنوط بها قانوناً تنفيذ أحكام القضاء ملزمة بهذا التنفيذ. وهذا ما استقر عليه الفقه الإداري بأن مناط الالتزام وأساسه يرجع إلى وجود نص قانوني ملزم. ونرى من جانبنا، أن القوة التنفيذية لحكم الإلغاء ما هي في حقيقة الأمر إلا تعبير عن الأثر الملزم الذي رتبه المشرع على منطوق الحكم، وهو ما ينسجم مع ما سبق عرضه في هذه الدراسة.(راجع ما تم عرضه في المطلب الأول من المبحث الأول من هذه الدراسة).

أما حجية حكم الإلغاء فترجع – وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء الأردني والمصري المقارن – إلى النظام العام كقاعدة عامة. فقد أكد الفقه الأردني والمقارن من جانبه على تعلق حجية حكم الإلغاء بالنظام العام، مشيرين في ذلك إلى اتصال هذا الحكم باستقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي حُسمت وفق هذا الحكم، وليس من الجائز إعادة إثارة النزاع من جديد مرة أخرى في حكم حاز على قوة القضية المقضية واعتبر دليلا وبرهاناً على إعلان الحقيقة التي استقرت بصدور الحكم (شطناوي، 2008 وأبو العينين، 2007).

أما بخصوص موقف القضاء الإداري الأردني والمصري فالأمر يتطلب التمييز بينهما لاختلاف مسلك القضاء المصري عن نظيره الأردني وذلك على النحو الآتي:

أ- مسلك القضاء الإداري الأردني في مساواة مبدأ حجية حكم الإلغاء مع اعتبارات النظام العام:

كثيرة هي الأحكام في قضاء محكمة العدل العليا التي أقرت مبدأ الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء، ولكن الأحكام التي أقرت بمقتضاها المحكمة بتعلق مبدأ حجية حكم الإلغاء باعتبارات النظام العام قليلة ومحدودة، من أهمها ما أعلنته المحكمة صراحةً بأن "الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة وحجيتها من النظام العام" (عدل عليا 172/ 1991، مجلة نقابة المحامين، 1993، ص 22).

ويبرر الفقة الأردني هذا الترابط اللصيق بين مبدأ حجية حكم الإلغاء وبين فكرة النظام العام على اعتبار أن مبدأ حجية الأحكام القضائية هو مبدأ أساسي وجوهري من المبادئ العامة للقانون، ويتعين بمقتضاه وضع حد للمنازعات القضائية والحيلولة دون تأبيد الخصومات بغية المحافظة على الأمن والنظام في المجتمع لاستقرار الأوضاع القانونية وكفالة لطمأنينة الأفراد على حقوقهم (شطناوي، 2008 وكنعان، 2010). وقد شايعت محكمة التمييز الأردنية هذه النظرة معتبرة " أن الاحتجاج بالقضية المقضية هي من قواعد الأصول... وأن هذه القواعد والأحكام هي أحكام أصولية خاصة...". (قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 1993/1630، (هيئة عامة)، مجلة نقابة المحامين، 1994، ص 835).

ومما تجدر الإشارة إليه بهذا الصدد، بأن تضمين المشرعين الأردني والمصري نصاً يقضي بالحجية المطلقة لحكم الإلغاء بسريانها على الكافة ما هو في حقيقة الأمر إلا انعكاس لحرص المشرعين على هذا المبدأ وتأكيداً له، وآية ذلك أن عدم النص عليه لا يعني بأي حال من الأحوال عدم تقيد المحاكم به، فما من شك بأن مسائل الاختصاص وتلك المتعلقة بمواعيد الطعن هي مسائل تعد من قبيل النظام العام رغم تضمين القوانين نصوصاً تنظمها. وحيث إن مبدأ الحجية قد نشأ من لدن قضاء مجلس الدولة الفرنسي – وفق ما هو مستقر – أسوة بغيره من المبادئ العامة للقانون فيشكل بذلك أساسه القانوني، كما أن المشرعين الأردني والمصري قد أقرا بهذه الحقيقة، عندما نصا في قوانينهما على اختصاص المحكمة الإدارية العليا كمحكمة درجة ثانية بالنظر سواء من تلقاء نفسها أم بناءً على طلب الخصوم بمخالفة حكم لاحق لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية، يدل دلالة واضحة على عدم اشتراط دفع الخصوم بمبدأ الحجية وأن المحكمة تثيره من تلقاء نفسها عند الاقتضاء.(أنظر المادة (27/ج) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 والمادة (23) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972).

ب- مسلك القضاء الإداري المصري في سمو مبدأ حجية حكم الإلغاء على اعتبارات النظام العام:

لقد كان مسلك القضاء الإداري المصري يتفق مع نظيره

الأردني في تكافؤ وتساوي مبدأ حجية أحكام الإلغاء مع قواعد النظام العام، مؤسساً ذلك على الاعتبارات الخاصة بدعوى الإلغاء كدعوى موضوعية تستهدف تصويب التصرفات الإدارية وليست محلاً للمساومة او التنازل من ذوي الشأن بغية المحافظة على النظام العام في المجتمع باستقرار أوضاعه والمحافظة كذلك على مكانة القضاء وهيبته في الدولة القانونية المعاصرة واستقرار أحكامه.(حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 4508 لسنة 8 ق، 1956/3/13، س 10، ص 248 وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1496 لسنة 2 ق، 1958/1/18، س 3، ص 546).

إلا أن اجتهاد المحكمة الإدارية العليا بدأ يرجح كفة مبدأ حجية الأمر المقضي به في أحكام الإلغاء على كفة القواعد المتعلقة بالنظام العام، وفي ذلك قضت المحكمة بأن " حجية الأمر المقضي تسمو على قواعد النظام العام، فلا يصح إهدار تلك الحجية بمقولة: أن الاختصاص المتعلق بالوظيفة من النظام العام "،(حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 814 لسنة 13 ق، 1969/3/8، مجموعة المبادئ القانونية في 15 عاماً، 1983، الجزء 2، بند 157، ص 1093).

كما تسمو هذه الحجية على ما فصلت به المحكمة من مسائل فرعية أخرى قبل البت في موضوع الطلب، كعدم قبول الدعوى لرفعها بعد فوات ميعاد الطعن او أن القرار المطعون فيه ليس نهائياً او الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من قبل المحكمة الإدارية بناءً على طلب المدعي الذي قد يتضرر من تنفيذ القرار الإداري المعيب ويصبح من الصعب تدارك نتائجه فيما لو نفذ القرار، فجميع تلك الأحكام الصادرة في المسائل الفرعية التي تسبق النظر في موضوع النزاع هي أحكام قطعية لها مقومات الأحكام وخصائصها، ويترتب على ذلك أنها تحوز حجية الأحكام فيما يتعلق بموضوع الطلب ذاته ولو كان مؤقتاً بطبيعته طالما لم تتغير الظروف (الطماوي، 2013).

وتجدر الإشارة في هذا المقام، إلى أن الوضع على النقيض بخصوص العلاقة بين مبدأ تنفيذ الأحكام وبين اعتبارات النظام العام، وآية ذلك أن القضاء الإداري عامةً والمصري على وجه الخصوص قد استقر في بعض الحالات على إعفاء الإدارة من تنفيذ أحكام الإلغاء مؤقتاً إذا ما ترتب على هذا التنفيذ إخلال بالنظام العام، يدل دلالة واضحة على تغليب اعتبارات النظام العام على فورية تنفيذ الحكم بمجرد صدوره (بكر، 2012).

2-من حيث التكييف القانوني:

إن حجية حكم الإلغاء هي مسألة قانونية صرفة، تعكس حالة قانونية مفادها أن الحجية ما هي إلا أثر قانوني يحدثه الحكم القضائي بالنسبة للمستقبل خارج نطاق الخصومة التي صدر فيها الحكم، ومؤداها هو عدم جواز طرح النزاع مجدداً أمام القضاء وبدعوى جديدة بالخصومة ذاتها. فمن المسلم به أن الحجية تتعلق بالنظام العام بل تسمو على قواعد النظام العام لدى القضاء المصري على وجه الخصوص كما سبق بيانه، ولذلك تعد بمثابة القاعدة التنظيمية العامة الأساسية التي يجب إنزالها على المنازعة الإدارية حتى لو لم يتمسك بها ذوي الشأن، فإن المحكمة الإدارية تنزل هذه القاعدة الأساسية في نظر القانون على المنازعة من تلقاء نفسها. والحجية التي تثبت للحكم القضائي عامةً ولحكم الإلغاء بشكل خاص هي قوته في الإثبات، يُثبت الحكم من خلالها إعدام القرار المحكوم بإلغائه من يوم صدوره لعدم مشروعيته بتعارضه مع أحكام القانون (العبادي، 1995).

أما القوة التنفيذية للحكم فهي صفة في الحكم ذاته ينسحب أثرها داخل الخصومة ذاتها ولا تتعداها، بحيث يتوجب على الإدارة المعنية – كنتيجة منطقية لإلغاء قرارها – اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإعادة المركز القانوني الذي كان يحوزه الطاعن قبل صدور القرار الملغى، والامتناع عن اتخاذ أي إجراء يعد تنفيذاً للقرار الملغى، وهو ما يعكس دون شك حالة واقعية وجانب عملي من قبل الإدارة يتمثل في إجراءات مادية (تنفيذية) لمضمون الحكم ومنطوقه (بكر، 2012).

فصدور حكم الإلغاء وحيازته لحجية الأمر المقضي به يعكس إذن الدور القانوني للقضاء في إعدام القرار الملغى دون تدخل من جانب الإدارة في ذلك، ويبدأ دور الإدارة التنفيذي كأثر للقوة التنفيذية التي يتمتع بها حكم الإلغاء بترجمة العمل القانوني للقضاء إلى واقع عملي يتجسد من خلال أعمال مادية تقوم بها الإدارة لا تنتج بذاتها أي أثر قانوني، تتجلى في نقل مضمون حكم الإلغاء من نطاق القضاء إلى المجال الإداري ليتسنى العلم به لكل من يقوم على تنفيذ الحكم في جهات الإدارة المختلفة وكذلك أصحاب الشأن ممن يعنيهم القرار الملغى، فهو مجرد إعلان إداري لحكم الإلغاء لا يرتب أي أثر قانوني ولا يضيف شيئاً لما تضمنه الحكم القضائي، فلا يعدو أن يكون مجرد تأكيد إداري لمضمون الحكم ودعوة للجهات الإدارية المعنية لتنفيذ الحكم (شطناوي، 2001).

3-من حيث النطاق:

لا تثبت حجية حكم الإلغاء إلا للعمل القضائي بالمعنى الفني الدقيق، وتعد الحجية في نظر بعض الفقهاء الفرنسيين وعلى رأسهم الفقية Jèze المعيار القاطع والعلامة المميزة للعمل القضائي، حيث يحصر هذا الفقية حجية أحكام الإلغاء

بالعمل ذو الطبيعة القضائية، فالعمل القضائي لديه هو العمل الذي يقرر له المشرع قوة الحقيقة القانونية وينحصر في التقرير الذي يقوم به القاضي لمركز قانوني (عام أو خاص) او لوقائع مادية، ويضيف أن قوة الحقيقة القانونية هي خصائص العمل القضائي وأثر من آثاره وليست عنصراً خارجاً عنه ألحقه المشرع به (Jèze, 1925) المشار إليه لدى الغويري، 1989).

إلا أن جانب من الفقة الأردني يرى عكس ذلك، مشيراً إلى أن قوة الحقيقة القانونية للعمل القضائي تتوقف على إرادة المشرع وحده، إن شاء أضافها على العمل ليكتسب صفته القضائية وإن شاء حجبها عنه، وأن هذه الإرادة هي عنصر خارج عن الوظيفة القضائية وعن العمل القضائي ذاته (الغويري، 1989 وكنعان، 2001).

ونحن من جانبنا لا نؤيد هذا التوجه الأخير الموقوف على إرادة المشرع الصريحة، وذلك لأن إرادة المشرع إذا كانت واضحة وصريحة في نصٍ معين، وأنه لا اجتهاد في مورد النص، فإن ذلك لا يعني إنعدام أصل هذا النص وأساسه، لأن النصوص القانونية – وفق ما استقر عليه – تقسم إلى نوعين من حيث أثرها: نصوصٌ منشئة وأخرى كاشفة (تأكيدية) يؤكد من خلالها المشرع مبدأ من المبادئ العامة للقانون والذي ينطوي مبدأ الحجية من ضمنها. يضاف إلى ذلك، أن إرادة المشرع إذا كانت غير صريحة (ضمنية) فإن هذا لا يعني بالضرورة أنها غير واضحة إذا كان مدلولها واضح ومستبان وليس محل خلاف، فإرادة المشرع الأردني الضمنية في اعتبار حجية حكم الإلغاء من النظام العام واضحة لا لبس فيها ولا غموض وفق منطوق المادة (27/ج) من قانون القضاء الإداري المشار إليها والتي نصت على أن: " يكون الطعن في أحكام المحكمة الإدارية...ج- إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية **سواء أدفع بهذا الدفع أم لم يدفع** ". تدل العبارة الأخيرة بلا شك بأن مبدأ حجية حكم الإلغاء يتعلق بالنظام العام حيث تستطيع المحكمة التصدي لموضوع الحجية من تلقاء نفسها ودون أن يطلب ذلك أحد الخصوم في الدعوى.

المبحث الثاني
التزامات الإدارة الإيجابية لتنفيذ حكم الإلغاء

سبق القول بأن يتعين على الإدارة إزاء الحكم الصادر بالإلغاء التزام إيجابي واقع عليها، يتمثل في وجوب اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتنفيذ مقتضى الحكم. ولبيان طبيعة هذه الالتزامات ارتأينا أن نعرضها وفق التقسيم الآتي:

المطلب الأول: الالتزام بإزالة القرار الملغى وما ترتب عليه من آثار.

المطلب الثاني: الالتزام بهدم الأعمال القانونية المستندة للقرار الملغى.

المطلب الأول: الالتزام بإزالة القرار الملغى وما ترتب عليه من آثار

إن إلزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء لا يرتب عليها إزالة القرار الملغى فحسب، بل يمتد ليشمل كافة الآثار القانونية والمادية التي رتبها هذا القرار، وبذا نرى تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: إزالة القرار الملغى بسحبه.

يترتب على صدور حكم الإلغاء وحيازته على حجية الأمر المقضي به إزالة القرار الإداري الطعين من التنظيم القانوني له بكل آثاره لتجرده من قوته القانونية واعتباره في حكم العدم وكأن القرار لم يصدر. وقد أشارت محكمة العدل العليا إلى هذا الأثر المترتب على حكم الإلغاء بشكل صريح في العديد من أحكامها قائلةً: "جرى القضاء الإداري على أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يترتب عليه انعدام القرار الإداري من يوم صدوره واعتباره كأن لم يكن، وعلى الإدارة أن تعيد الحال إلى ما كان عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج.." (عدل عليا رقم 1985/86، منشورات مركز عدالة).

وبذات المعنى أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية صراحةً لهذا التوجه حيث قضت: "إن أثر حكم الإلغاء هو إعدام القرار الملغى.." (حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1960/4/26، لسنة 1 ق، ص 730).

ويتعين على الإدارة في هذه الحالة أن تشرع على الفور بسحب القرار المحكوم بإلغائه كخطوة أولى في تنفيذ الحكم.

والأصل – وفقاً لما استقر عليه الفقة الإداري – أن قيام الإدارة بسحب قرارها الاداري من التنظيم القانوني له لا يتم إلا بصدور قرار إداري مماثل، وهو ما يسمى بالقرار الساحب والذي ينسحب أثره إلى الماضي أي إلى تاريخ القرار المسحوب، وهو بهذه الصفة يتفق مع الأثر الرجعي للإلغاء القضائي (الطماوي، 2006). إلا أن هذا الأصل لا يمكن إعماله بشكل مطلق بل يرد عليه استثناء هام جداً يتعلق بالطبيعة القانونية لقرار سحب القرار الملغى بحكم القضاء، واختلافه عن الطبيعة القانونية لقرار السحب الذي تبادر إليه الإدارة من تلقاء نفسها لتصحيح تصرفاتها المخالفة للقانون طبقاً لمبدأ المشروعية.

وعليه نتفق مع ما ذهب به جانب من الفقة الأردني وأكده

قضاء محكمة العدل العليا من اعتبار أن قرار سحب القرار الملغى هو في حقيقته إجراءً تنفيذياً او قراراً مؤكداً لما جاء به منطوق الحكم وليس قراراً إدارياً بالمعنى القانوني والفني له تتوافر فيه خصائص القرار الإداري، مستندين في ذلك إلى حقيقة مفادها: أن قرار السحب لا يمكن اعتباره قراراً بالمعنى القانوني إلا بما يرتبه من أثر قانوني بمجرد صدوره، وأن ترتيب هذا الأثر لا يمكن حدوثه إلا على قرار قائم من الناحية القانونية، وبما أن حكم الإلغاء ينتج أثره القانوني في إعدام القرار الملغى وزواله من النظام القانوني وعليه لا يمكن سحب قرار منعدم. فهو لا يعدو أن يكون مجرد إعلان إداري لحكم الإلغاء لا يرتب أي أثر قانوني ولا يضيف شيئاً لما تضمنه الحكم القضائي بل يؤكد ما جاء فيه (شطناوي، 2001).

وأكدت محكمة العدل العليا على هذا المفهوم القانوني لقرار سحب القرار الملغى واعتباره بمثابة عمل مادي لا يرقى إلى مستوى القرار مقررةً ذلك بوضوح في أحد أحكامها التي جاء فيها: ".. ولكن هذا الإجراء (أي إجراء سحب القرار الملغى) لا يعد من الناحية القانونية قراراً إدارياً، بل إنه عمل مادي لا ينتج بذاته أي أثر قانوني" (عدل عليا الصادر بتاريخ 1999/6/16، مجلة نقابة المحامين، 2000، ص91).

تقديرنا للتكييف القانوني لقرار سحب القرار الملغى:

ونحن من جانبنا إذ نتفق مع هذا الاتجاه في وصف قرار سحب القرار الملغى بأنه عملاً مادياً وإجراءً تنفيذياً لا يرقى إلى مستوى القرار بمفهومه القانوني السليم، ويمكن رد ذلك إلى الاعتبارات التالية:

أولاً: إن قرار سحب القرار الملغى – كما سبق بيانه – لا ينتج بذاته أي أثر قانوني، بل إن حكم الإلغاء هو الذي رتب عليه هذا الأثر بما اكتسب من حجية الأمر المقضي به ونفاذه في مواجهة الإدارة، وهو لا يعد بذلك إلا مجرد عمل مادي (تنفيذي) يؤكد من خلاله الأثر القانوني الذي جاء به حكم الإلغاء، وبهذا المعنى لا يضيف القرار التأكيدي لحكم الإلغاء شيئاً إلى المركز القانوني للطاعن الذي حُسم من قبل بقرار المحكمة.

ثانياً: ترتيباً على البند السابق، فإن الإدارة لا تملك سلطة تقديرية في مجال سحب قرارها الملغى قضائياً، بل إن سلطتها مقيدة في ذلك بوجوب تنفيذ حكم الإلغاء بالصورة التي صدر فيها. وعليه فإن الطاعن يستمد حقه مباشرةً من الحكم الصادر بالإلغاء بما يتمتع به من حجية وقوة تنفيذية ملزمة ولا يستمده في واقع الأمر من تصرف الإدارة بسحب قرارها الملغى، لإن هذا التصرف جاء إذعاناً وتسليماً لمنطوق الحكم الصادر ضدها وبالتالي فهو يعدو أن يكون مجرد إجراءً تنفيذياً له. (الطماوي، 2006)

ثالثاً: إن تجريد قرار السحب من قوته القانونية كقرار إداري مرده إلى أن القرارات الإدارية لا تصدر إلا تعبيراً عن إرادة مصدره لا عن إرادة جهة أخرى، وهذا ما لا ينطبق على قرار السحب، فهذا القرار الأخير لا يعبر في واقع الأمر عن إرادة الإدارة الحرة والمنفردة باتخاذه بل عن إرادة القضاء، وعلة ذلك أن القانون قد خولها سلطة سحب قراراتها الإدارية غير المشروعة خلال 60 يوماً من تاريخ صدورها كوسيلة لتلافي أخطائها وتصويب تصرفاتها وطالما أنها لم تلجأ إلى ذلك من تلقاء نفسها، فكان قرار السحب تعبيراً عن إرادة القضاء بما يصدره من أحكام لها قوة تنفيذية ملزمة، وكل ما في الأمر أن الإدارة اتخذت الإجراء اللازم لتنفيذه.

الفرع الثاني: هدم الآثار المترتبة على القرار الملغى.

لا يترتب على الإدارة إزالة القرار الملغى فحسب بل يجب أن يستتبع ذلك بالضرورة هدم وإعدام كل أثر قانوني او مادي تولد عن القرار الملغى في الماضي، فعليها إزالة كافة القرارات والإجراءات القانونية والمادية التي ترتبت على صدور القرار الملغى بأثر رجعي من تاريخ صدورها، وهذا الأثر الرجعي هو نتيجة منطقية لما ينفرد به حكم الإلغاء من حجية مطلقة مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته (الليثي، 2009).

وعليه فإن حكم الإلغاء ينسحب إلى القرارات الأخرى التي صدرت استناداً للقرار الملغى ولو لم يطعن بها بشكل مستقل لأن ما بني على الباطل فهو باطل، وهو ما يمكن أن نطلق عليه "بالحجية المطلقة العينية" أسوةً "بالحجية المطلقة الشخصية" التي تنصرف إلى الكافة خصوماً كانوا أم لا. وأكدت محكمة العدل العليا هذا المبدأ في أحد قراراتها التي جاء فيه: "طالما بني قرار وزير الصحة برفض تجديد الترخيص وإغلاق العيادة على قرار نقل العيادة الذي أُلغي بحكم سابق فإن القرارين يعتبران باطلان أيضاً لأن ما بني على الباطل فهو باطل " (عدل عليا 65/15، مجلة نقابة المحامين، العدد 8، س 13، ص 1066).

كما أوضحت ذات المبدأ محكمة القضاء الإداري المصرية بالقول: "... فإن الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري معين يترتب على تنفيذه إلغاء هذا القرار بالذات وجميع القرارات التي بنيت على أساس صدوره سليماً، ومادام قد اتضح بطلان هذا الأساس فإن القرارات التي بنيت عليه تنهار ولو لم يطعن فيها بالإلغاء ويجوز إلغاؤها تنفيذاً للحكم..." (محكمة القضاء الإداري المصرية، الطعن رقم 5488، لسنة 7 ق، جلسة 1956/4/23، س 10، ص 226).

واستهداءً بما تقدم، يتضح بأن حكم الإلغاء يستغرق بأثر

رجعي ليس فقط القرار الملغى، بل كل ما ترتب عليه من قرارات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بأصل القرار الملغى، ويستتبع ذلك بالضرورة إعادة الوضع القانوني إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار الملغى بإعادة بناء مركز المحكوم له كما لو لم يصدر القرار. وعلى الإدارة اتخاذ جميع الإجراءات الإيجابية التي يستلزمها هذا الاعتبار. وتشير محكمة العدل العليا إلى ذلك صراحة بالقول: "... فإذا ما تقرر إلغاء قرار ما توجب على الإدارة الالتزام بإعادة الحال على ما كان عليه كما لو لم يصدر القرار الملغى..."، (عدل عليا 1991/173، هيئة خماسية بتاريخ 1991/10/15، منشورات مركز عدالة).

كما أورد المشرع الأردني النص على ذلك صراحةً في المادة (34/ب) من قانون القضاء الإداري المشار إليه بالقول: "... وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجبه ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار".

وإذا كان القضاء الأردني والمصري لا يملك بهذه الصفة إصدار أوامر للإدارة بتحديد ما يجب أن تفعله وما لا يجب لتنفيذ حكم الإلغاء، فإن القانون ومبدأ حجية الشئ المحكوم به – كأساس قانوني– يلزمان الإدارة باتخاذ كافة الخطوات الإيجابية التي يستلزمها تنفيذ الحكم (الطماوي، 2013) وعليه فإن القضاء الإداري يتحقق من حقيقة تنفيذ الإدارة لحكم الإلغاء، وما إذا تم وضعه موضع التنفيذ الفعلي أم لا (كأن يكون صورياً مثلاً)، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا في أحد أحكامها التي جاء فيه: " إن مجرد صدور الأمر من رئيس الوزراء بإعادة المستدعي إلى وظيفته تنفيذاً لقرار محكمة العدل العليا لا يعد تنفيذاً للقرار بل يتوجب وضع القرار موضع التنفيذ الفعلي وإعادة بناء مركز المحكوم له..." (عدل عليا 73/76، هيئة خماسية بتاريخ 1973/1/13، منشورات مركز عدالة).

إلا أن التزام الإدارة بإعادة المركز القانوني للمحكوم له لا يعني بالضرورة أن يعود الموظف إلى ذات المكتب الذي كان يجلس فيه قبل صدور قرار فصله، لأن من حق الإدارة وفق الصلاحيات المخولة لها أن تجري التشكيلات الإدارية اللازمة في أي وقت، طالما ان الدافع على ذلك هو حسن سير المرفق العام بإعادة تنظيمه وأنها لم تسئ استعمال سلطتها في ذلك بهدف إقصاء الموظف عن وظيفته التي كان يشغلها ونقله كعقوبة تأديبية مقنّعة إلى وظيفة أقل من حيث الدرجة او الراتب، ففي هذه الحالة تعتبر محكمة العدل العليا أن هذا التصرف من قبل الإدارة يشكل تحايلاً مشفوعاً بدافع الانتقام على تنفيذ حكم الإلغاء الصادر ضدها (شطناوي، 1995).

ولا شك أن إزالة الآثار القانونية التي رتبها القرار الملغى تستتبع لزاماً إزالة الآثار المادية له، وإذا كان العمل المادي يتمثل في واقعة مادية مجردة غير مؤثرة في المراكز القانونية التي تتصل بها، فإنه يتوجب على الإدارة بهذا الصدد أن تتدخل بعمل إيجابي تنزل به حكم إلغاء القرار على الواقعة او الوقائع المرتبطة به بهدف إزالتها تباعاً لإزالة القرار الملغى. بحيث يقتصر دور الإدارة على إزالة كل ما رتبه القرار الملغى من أعمال مادية (عبد الباسط، 2005)، فيترتب على صدور حكم بإلغاء قرار الإدارة بنزع ملكية عقار اتخاذ الإجراءات اللازمة لتسليم العقار إلى مالكه، هذا في حالة إمكانية تنفيذ القرار من الناحية الواقعية، أما إذا كان هناك في تنفيذ القرار واقعياً كقيام الإدارة بإجراء عملية الهدم الفعلي للعقار بعد الاستيلاء عليه، فلا يمكن والحالة هذه ارجاع الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى ولا يبقى أمام الطاعن إلا طلب التعويض المالي عن الضرر الذي لحق به من جراء تنفيذ القرار الملغى. ولذلك يجب على الإدارة التريث قبل تنفيذ القرار إذا ما طُعن به إلى حين البت فيه من قبل القضاء خاصةً إذا كان من شأن التنفيذ استحالة ارجاع الوضع كما كان في السابق.

المطلب الثاني: الالتزام بهدم الأعمال القانونية المستندة للقرار الملغى

انطلاقاً من مبدأ التزام الإدارة بإزالة الآثار القانونية والمادية المترتبة على القرار الملغى، فإن المنطق القانوني يلزمها أيضاً بإزالة كافة الإجراءات المستندة إلى القرار الملغى سواء كانت قرارات ذات طبيعة تنظيمية أم فردية، ومرد ذلك يعود للطبيعة الموضوعية والعينية لدعوى الإلغاء التي تنصب على مخاصة القرار الطعين في ذاته.

وارتأينا أن نعرض هذا المطلب وفق التقسيم الآتي:

الفرع الأول: أساس التزام الإدارة بهدم القرارات التبعية للقرار الأصلي.

الفرع الثاني: نطاق التزام الإدارة بهدم القرارات التبعية للقرار الأصلي.

الفرع الأول: أساس التزام الإدارة بهدم القرارات التبعية للقرار الأصلي.

إن أساس التزام الإدارة بهدم القرارات التبعية للقرار الأصلي الملغى يعود إلى عدة اعتبارات أساسية نوجزها بما يلي: (الأعرج، 2005)

أولاً: رابطة التبعية: وتتمثل في إظهار العلاقة والصلة التي تربط بين القرار الأصلي والقرارات التابعة له سواء كانت قرارات تنظيمية أم فردية.

ثانياً: رابطة السببية: وهي تظهر علاقة السبب بالنتيجة وأن القرار الأول كان علة القرارات التابعة له، فالقرارات اللاحقة للقرار الأصلي ما كانت لتصدر وترتب آثارها لولا صدور القرار الأصلي محل الإلغاء، فكان هذا القرار الأخير سبباً في زوال القرارات الأخرى التابعة له.

ثالثاً: رابطة التكامل: وهي الرابطة التي تقوم على وحدة القرارات التبعية مع القرار الأصلي وانسجامها مجتمعةً في تكوين عملية قانونية واحدة.

وبقطع النظر عن النظرة في تصوير العلاقة بين القرار الأصلي والقرارات التبعية الصادرة بمقتضاه، إلا أن مردها في النهاية هو الإقرار بوجود علاقة وصلة، لها أثرها على مركز الطاعن، بين القرار الأصلي وما لحق به من قرارات بنيت على أساسه. ويتضح من خلال تصدي بعض الشرّاح لتعريف القرارات التبعية بأنهم ساووا بين هذه الروابط في تحديد مفهوم هذه القرارات، فعلى سبيل المثال عرفها البعض بأنها: "القرارات التي ما كانت لتصدر لولا صدور القرار الأصلي، بمعنى أن هذا الأخير يعد سبب وجودها او أنه أحد أسباب وجودها الرئيسية، وأنه مرتبط بالقرار التبعي بما لا يقبل التجزئة" (بطيخ، 1999). وأشار البعض إلى في الفقة الفرنسي لتعريف القرارات التبعية بشكل موجز يشمل الغاية منه بالقول: "إن الإجراء يكون تبعياً إذا صدر إستناداً للقرار الملغى او كان نتيجة له" (Debbasch et Ricci, 1985).

وتبرز الصعوبة هنا في تحديد معيار لتبعية تلك القرارات للقرار الأصلي، لأن الرابطة بين هذا القرار الأخير والقرارات التابعة له تتفاوت بين الضعف والقوة بحسب الأحوال، فقد يكون القرار التبعي هو تطبيق مباشر للقرار الأصلي الملغى وأن هذا الأخير هو شرط لبقاء القرار التبعي (الطماوي، 2006)، وهنا لا تثار مشكلة في تحديد علاقة التبعية، كالقرار الصادر بفصل موظف من وظيفة معينة بطريقة غير مشروعة، تم على إثرها صدور قرار بتعيين موظف آخر في ذات الوظيفة التي كان يشغلها الموظف المفصول، فيتعين على الإدارة القيام بثلاث خطوات إيجابية لتنفيذ قرار الفصل الملغى: أولهما هو قيام الإدارة بسحب قرار الفصل وثانيهما ازالة كافة الآثار القانونية والمادية التي رتبها هذا القرار والخطوة الأخيرة سحب قرار تعيين الموظف في الوظيفة التي كان يشغلها الموظف المفصول، إذا كان قرار تعيينه ما كان ليصدر لولا فصل الموظف.

أما إذا لم يرتبط القرار التبعي بالقرار الأصلي ارتباطاً وثيقاً بحيث يمكن الفصل بين القرارين وأن وجود القرار الأول غير مقيد بوجود القرار الثاني (الأصلي) فقد جرى القضاء الأردني والمصري على عدم انسحاب أثر إلغاء القرار الأصلي على القرارات التبعية له آخذاً بفكرة الإلغاء النسبي او الجزئي للقرار، ويظهر مجاله في قرارات التخطي في الترقية، حيث استقر اجتهاد القضاء المصري على إلغاء قرار تخطي الموظف في الترقية بشكل جزئي دون أن يؤثر ذلك على ذات القرار بترقية غيره من الموظفين،على أساس مشروعية هذا الجزء من القرار وأنه جاء مطابق للشروط التي يستلزمها القانون للترقية، وبالتالي فإن الإلغاء يقتصر على عدم مشروعية القرار السلبي بالامتناع عن ترقية المدعي ولا يشمل القرار الإيجابي الصادر بترقية غيره من الموظفين (أبو العينين، 2007 وأنظر إلى المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 520، لسنة 7 ق، الصادر بتاريخ 1966/1/2).

وقد طبقت محكمة العدل العليا فكرة الإلغاء الجزئي للقرار فيما يتعلق بقرارات تسوية أوضاع الموظفين واقتصرت على إلغاء القرار الأصلي المتضمن قرار الجامعة الأردنية برفض تعيين المدعي كمحاضر متفرغ في كلية الحقوق لعدم مشروعيته دون امتداد أثره للقرارات المرتبطة به والتي تضمنت تعيين أربعة أعضاء لهيئة التدريس في ذات الكلية وذلك لمشروعية القرارات الصادرة بتعيينهم (عدل عليا 98/185، الصادر بتاريخ 1998/9/29، منشورات مركز عدالة).

الفرع الثاني: نطاق التزام الإدارة بهدم القرارات التبعية للقرار الأصلي.

استقر الفقة الإداري على أن التزام الإدارة بهدم القرارات التبعية والتي لا تخرج عن إحدى الفرضيات التالية: إما أن يكون القرار الأصلي قراراً تنظيمياً وتصدر القرارات التبعية (تنظيمية كانت أم فردية) بناءً عليه، وإما أن يكون القرار الأصلي قراراً فردياً تستند إليه قرارات فردية أخرى، او أن يكون أخيراً قراراً فردياً أسهم في تكوين عملية قانونية مركبة. وهو ما سنوجزه على النحو الآتي:

أولاً: القرارات المتصلة بالقرار التنظيمي

نص المشرع الأردني في المادة (5/أ/6) من قانون القضاء الإداري المشار إليه بالقول: "أ- تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها، بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك: ...6- الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام او تعليمات او قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون...". ويتضح من هذا النص أنه يترتب على إلغاء القرار التنظيمي سقوط جميع القرارات التنظيمية والفردية التي صدرت تنفيذاً له ودون حاجة للطعن بها قضائياً كنتيجة للارتباط الوثيق بين هذه القرارات وأثر ذلك على إلغاء اللائحة او القرار التنظيمي. فبالنسبة للقرارات التنظيمية او التعليمات الصادرة تنفيذاً للائحة او نظام حُكم بإلغائه، فلا شك أن تلك

القرارات – استناداً لفكرة التبعية – يتوجب على الإدارة سحبها، لأن القرار التنظيمي الباطل يترتب عليه بطلان كافة القرارات التنظيمية الصادرة بمقتضاه (أبو العينين، 2007 والطماوي، 2006 وشطناوي، 2008).

وإستناداً للخاصية الموضوعية والعينية التي تقوم عليها دعوى الإلغاء كدعوى تخاصم القرار الطعين في ذاته، فإن البعض يرى وبحق بأن التزام الإدارة بسحب هذه القرارات أو الإجراءات يعد منسجماً مع احترام الإدارة لمبدأ حجية أحكام الإلغاء وتنفيذاً صادقاً وأميناً لالتزامها الإيجابي (شطناوي، 2001).

ولا يختلف الأمر بالنسبة للقرارات الفردية الصادرة وفقاً للقرار التنظيمي، فإذا ما صدر حكم بإلغاء قرار تنظيمي يحدد شروط قبول الطلبة في الجامعة فإن جميع القرارات الفردية الصادرة بحق الطلاب الذين تم تسجيلهم وفقاً للقرار التنظيمي الباطل ستزول حتماً طالما أن الأساس الذي بنيت عليه هذه القرارات قد انعدم من الوجود القانوني له. (وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة صدور لائحة او قرار تنظيمي سليم من الناحية القانونية او أن القضاء حكم بمشروعيته ثم قامت الإدارة بإلغائه بقرار تنظيمي آخر او لائحة جديدة، فإن ذلك لا يترتب عليه هدم القرارات الفردية او التنظيمية التي صدرت في الفترة السابقة لإلغائه، وذلك لما تمخضت عنه تلك القرارات اللائحية من حقوق مكتسبة للأفراد استقرت بها مراكزهم القانونية فلا يجب المساس بها وفقاً للقاعدة التي تقضي بأن "القرارات السليمة او المشروعة هي وحدها التي تولد حقوقاً").

ولا مجال للاحتجاج بهذا الصدد بفكرة الحقوق المكتسبة للحفاظ على سلامة القرارات الفردية التبعية، وعلة ذلك أن القرار الملغى لعدم مشروعيته لا يولد حقاً، وهذه القرارات الفردية الصادرة تنفيذاً لقرار تنظيمي أو لائحي حُكم بإلغائه قد خلت من كل أساس قانوني يبرر وجودها فتعد بذلك قرارات باطلة. ولذلك فإن تلك القرارات التبعية إذا ما طُعن بها أمام القضاء – سواء في ذات صحيفة دعوى إلغاء القرار الأصلي أم في دعوى مستقلة – فإن القاضي الإداري لا يبحث في مشروعية تلك القرارات التبعية – سواء كانت تنظيمية أم فردية – إنما يقتصر دوره على البحث والتقصي بوجود علاقة وصلة قانونية وثيقة بين القرارات التبعية والقرار الأصلي ليتسنى له شمولها بحكم الإلغاء للقرار الأصلي.(شطناوي،2001).

ثانياً: القرارات المتصلة بالقرار الفردي

يترتب على القرارات التنظيمية او الفردية المرتبطة بإلغاء القرار التنظيمي الأثر ذاته فيما يترتب على القرارات الفردية المرتبطة بإلغاء القرار الفردي، وذلك استناداً إلى فكرة أساسية مضمونها أن القرار الأصلي هو الأساس وأن القرار التبعي هو فرع متصل به، وأن الأول هو سبب في وجود الثاني وعلته، وأن علاقة السببية هذه ينتج عنها علاقة تبعية مباشرة تجعل مصير القرار التبعي مرتبط وجوداً وعدماً بالقرار الأصلي. وبذا يقع على الإدارة الالتزام بسحب هذه القرارات ذات الصلة بالقرار الأصلي.

وتطبيقاً لهذا المبدأ، قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بضرورة التزام الإدارة بهدم وإزالة القرارات الفردية التبعية الصادرة على أساس القرار الأصلي الملغى ولو لم يطعن فيها بالإلغاء بشكل مستقل استناداً إلى قاعدة "الفرع يتبع الأصل". (محكمة القضاء الإداري المصرية، الطعن رقم 5488، سابق الإشارة إليه).

وطبقت محكمة العدل العليا ذات المبدأ المعمول به في القضاء المصري حيث قضت بأنه: " إذا صدر قرار لجنة التقاعد بتسوية حقوق الموظف التقاعدية على أساس أنه كان معزولاً من الخدمة وإذا ألغات محكمة العدل العليا قرار عزله واعتبر مستمراً في الخدمة، فيعتبر قرار لجنة التقاعد بتسوية حقوقه التقاعدية إذ ذاك منعدماً تبعاً لإلغاء قرار العزل...".(عدل عليا 65/15، مجلة نقابة المحامين، س 13، العدد 8، ص 1066).

وخلاصة القول، فإننا نرى من جانبنا بأن أثر إلغاء القرار الإصلي على اختلاف صوره وأشكاله ينسحب ليطال القرار او القرارات التبعية التي صدرت وفقاً له، لتكوّن فيما بينها نسيجاً متكاملاً ووحدة واحدة لا يمكن فصلها ولا تقبل التجزئة عن القرار الأصلي الذي حُكم بإلغائه، إذا كانت الظروف الملابسة لإصدار القرار الأصلي تشير إلى ذلك، بحيث ينظر القضاء الإداري إليها كعملية قانونية واحدة أشبه بالقرار الموحد، الأمر الذي يترتب عليه التزام الإدارة ليس فقط بحجية حكم الإلغاء الصادر وفق منطوقه بل بانسحاب أثر هذه الحجية على جميع القرارات المرتبطة به ارتباطاً وثيقاً والتي يؤثر بقاؤها على المراكز القانونية للأفراد المعنيين بها، وهو ما يفسر امتداد أثر حجية حكم الإلغاء ليشمل كافة القرارات المستقبلية الصادرة استناداً وتباعاً للقرار الأصلي الملغى ولو لم يُطعن بها بشكل مستقل أمام القضاء، وذلك بالنظر إلى الطبيعة الموضوعية والعينية التي تمتاز بها دعوى الإلغاء وينصب عليها حكم الإلغاء.

ثالثاً: القرارات المتصلة بالعملية العقدية كعملية قانونية مركبة.

تقوم القرارات المرتبطة بالعملية التعاقدية كعملية مركبة على نظرية مستقرة فقهاً وقضاءً وهي نظرية "القرارات القابلة للإنفصال عن العقد"، والتي تسهم بدورها في تكوين عملية قانونية مركبة تندمج فيها نظرية القرارات الإدارية مع نظرية العقود الإدارية، وينبني على ذلك أن هذه القرارات المتخذة

بمناسبة إبرام عقد إداري ولغايته هي قرارات مستقلة بذاتها عن العقد الإداري لاستقلال نظامها القانوني عن النظام الخاص بالعقود بشكل عام. (ويعتبر مجلس الدولة الفرنسي هو المؤسس لنظرية القرارات المنفصلة عن العقد، وكان أول حكم قرر من خلاله بإمكانية فصل القرارات عن العقد وجواز الطعن بها في عام 1905 في قضية (Martin) حيث كان يعتبر كل قرار سابق على الإبرام النهائي للعقد عملاً قابلاً للإنفصال عنه (النابلسي، 2012).

وقد استقر القضاء الإداري في الأردن ومصر على نتيجة مفادها أن الحكم الصادر بإلغاء القرار المنفصل عن العقد والذي شارك في تكوينه لا يؤدي بذاته إلى إلغاء العقد، فيبقى العقد صحيحاً ومنتجاً لآثاره إلى أن يطعن بالعقد أحد أطرافه ويتمسك بالحكم الصادر بالإلغاء أمام قاضي العقد وفقاً للحجية المطلقة لحكم الإلغاء. وهنا يجوز للقاضي أن يعلن بطلان العقد تبعاً لإلغاء القرار المنفصل الذي ساهم في اتمام عملية التعاقد (الأعرج، 2005).

والأمر الذي يعنينا في هذا المقام هو بيان مدى أثر الحكم الصادر بإلغاء القرار المنفصل على العقد الإداري، فالعقود الإدارية بحكم طبيعتها، قد تتخذ بشأنها بعض القرارات والإجراءات الإدارية المستقلة بنظامها القانوني عن النظام القانوني الذي يحكم العقود الإدارية، والتي لا يتوقف صدورها على إلتقاء إرادة طرفي العقد بل تعبّر – شأنها شأن باقي القرارات – عن إرادة الإدارة المنفردة والمستقلة عن إرادة الطرف الآخر. وبذلك يستطيع كل ذو مصلحة – سواء كان طرفاً في العقد أم لا – الطعن بهذه القرارات المستقلة لدى القضاء الإداري صاحب الولاية بالنظر في هذه الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية النهائية بموجب القوانين المعمول بها والمطالبة بتعويض الأضرار الناجمة عنها.

وبناءً على الطبيعة المركبة لهذه العقود، فقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على إدراجها ضمن مرحلتين: المرحلة التمهيدية وتتمثل في الأعمال التمهيدية التي تتخذها الإدارة بنية إبرام العقد كالإعلان عن المناقصة وتحديد شروطها وتلقي العطاءات المقدمة فيها وإرساء المناقصة.. الخ، وفي هذه المرحلة تستقل الإدارة بإرادتها المنفردة باتخاذ مثل هذه القرارات الممهدة لإبرام العقد، وعليه فإن هذه الطائفة من القرارات تستقل عن العقد ذاته وتخضع بالتالي لرقابة المحكمة الإدارية. أما المرحلة الثانية فهي مرحلة إبرام العقد وما ينطوي عليها من حقوق والتزامات متقابلة لطرفي العقد، كإجراءات تنفيذ العقد والحقوق والجزاءات المالية وغير المالية المترتبة عليها، فهذه الطائفة من القرارات والإجراءات تندرج ضمن دائرة العملية التعاقدية ذاتها وتعتبر جزءاً لا يتجزأ من العقد، لكون هذه القرارات والإجراءات اتخذت – كما أشارت المحكمة – من الناحية التعاقدية لا من الناحية الإدارية (استقر قضاء محكمة العدل العليا على عدم جواز قبول دعوى الإلغاء ضد عقد من العقود، نظراً لأن "الدعوى تنصب على الطعن في القرار من ناحيته التعاقدية لا من ناحيته الإدارية، لا تدخل في اختصاص محكمة العدل العليا بل يعدو أمر النظر فيها إلى المحاكم العادية"، أنظر قرار المحكمة الصادر بتاريخ 1982/5/17، مجلة نقابة المحامين، 1992، ص 956 أشار إليه شطناوي، 2008، ص 365).

وبذا فهي تستقل عن منظومة القرارات المنفصلة عن العقد وتندرج ضمن دائرة العقد ذاته ويختص قاضي العقد بنظر المنازعات المتعلقة بها.

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا وجرى اجتهادها على أن " العقد الإداري يمر في عملية مركبة تقتضيها طبيعته التمهيدية حيث تستقل الإدارة بصفتها سلطة عامة بإصدار القرارات الإدارية المنفردة وتحدد بها المراكز القانونية قبل إحالة العطاء، وهذه القرارات – وفي هذه المرحلة – تأخذ شكل وصفة القرارات الإدارية بالمعنى المقصود بذلك، ويحق لأي متضرر الطعن بها أمام القضاء الإداري. أما المرحلة الثانية فتستقل بها الإجراءات ويصبح أي نزاع محكوماً بالعقد وما يلحقه من قواعد قانونية وتصبح الإدارة طرفاً في العقد، وتصبح المنازعة على حق وحول تفسير العقد وحقوق أطرافه منازعة يحكمها العقد وتعتبر من المنازعات الحقوقية التي تختص بنظرها المحاكم العادية " (عدل عليا أردنية 97/270، الصادر بتاريخ 1997/11/18).

وإذا كان القضاء المصري لم يدرج الطبيعة المركبة للعقود الإدارية على مرحلتين كما فعل نظيره الأردني، إلا أنه أشار إلى أهمية النظرية القائمة على إمكانية فصل القرارات عن العقد وأنها محل تقدير لدى المحكمة المدنية والإدارية على السواء، حيث تسمح هذه النظرية لذوي المصلحة من الغير الذين لا يستطيعون الطعن في العقد لكونهم ليسوا أطرافاً فيه إمكانية الطعن بإلغاء القرارات المتصلة به طالما أن وجه المصلحة في الطعن ظاهر وأن من شأن إلغاء القرار تسوية أوضاعهم على نحو يحقق مصلحتهم.

الخاتمة

يترتب على صدور حكم الإلغاء وحيازته على حجية الأمر المقضي به إلغاء القرار الإداري من التنظيم القانوني له بكل آثاره لتجرده من قوته القانونية، إلا أن ذلك لا يجزي وحده

للوصول إلى تنفيذ حكم الإلغاء، إذ لا يرد القول بأن مجرد قيام القضاء بدوره بإلغاء القرار الطعين أن الأمر قد انحسم وانتهى بالنسبة للطاعن ما لم يدخل هذا الحكم حيز التنفيذ الفعلي، وهنا ينتقل الحكم من واقعه النظري إلى حيز التطبيق العملي، ويبدأ دور الإدارة الإيجابي في اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتنفيذ مقتضى هذا الحكم وفق منطوقه.

وإذا كانت المحاكم الإدارية في الأردن ومصر لم تعين للإدارة موعداً زمنياً للبدء في تنفيذ أحكامها الصادرة ضدها بالإلغاء ولم تحدد المسار الذي يجب أن تسلكه الإدارة إزاء هذا تنفيذ، فإنها اجتمعت على نتيجة مفادها أن حكم الإلغاء يحوز أثراً رجعياً يُنشئ التزاما على عاتق الإدارة بإعادة الأوضاع القانونية كما كانت عليه قبل صدور القرار الملغى وكأنه لم يتخذ أصلاً. والإدارة وإن لم تكن ملزمة بوقت معين لبدء التنفيذ لإزالة القرار الملغى إلا أن مبادرتها هذه يجب أن تكون خلال مدة معقولة بعد صدور الحكم وهي بحاجة لهذه المدة لإنها بإزالة القرار الملغى من التنظيم القانوني يتعين عليها أن تعيد ترتيب أوضاعها القانونية بالشكل الذي يتفق مع مقتضيات الحكم ويعيد الأمور إلى نصابها السليم.

إن التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء احتراماً للقضاء ونزولاً على أحكامه يحقق مبدأ حجية الأمر المقضي به كأصل من الأصول القانونية الثابتة ليس فقط بالنسبة لأطراف النزاع بل يشمل الغير أيضاً استناداً للحجية المطلقة التي يتمتع بها حكم الإلغاء، فيعد حجة إزاء كافة الجهات الإدارية الأخرى يتوجب عليها الالتزام به كعنوان للحقيقة المتنازع فيها وتطبيقاً لحكم القانون. ومن جانب آخر فإن التزام الإدارة بالتنفيذ من شأنه أن لا يدع مجالاً للقول بأن الإدارة قد وقفت موقفاً سلبياً إزاء هذا الحكم وامتنعت عن تنفيذه، ويوفر عليها وعلى الأفراد الطعن بقرارها السلبي بالامتناع عن التنفيذ.

ومفاد القول، أنه يتعين على الإدارة في الدولة القانونية المعاصرة أن تكون حريصة كل الحرص على احترام مبدأ المشروعية والتقيد به في كل ما تقوم به من أعمال قانونية، وذلك بمراجعة قراراتها من تلقاء نفسها فور صدورها وما إذا كانت متوافقة مع مبدأ المشروعية أم لا، وهي أعلم – بطبيعة الحال – بذلك من الأفراد، مدركةً الحكمة من منحها صلاحية سحب قراراتها غير المشروعة في التفويق بين إمكانية تصحيح تصرفاتها المخالفة للقانون وبين ضرورة استقرار الحقوق والمراكز القانونية للأفراد، لا أن تتعنت وتصر على موقفها المخالف للقانون وللمبادئ العامة له، فالقانون لم يمنحها هذه السلطات والصلاحيات لتتجاوز حدودها وتنتهك مبدأ المشروعية تجاه الأفراد المعنيين بقراراتها، بل الواجب عليها – وهي أولى بذلك من الأفراد – أن تضع مبدأ المشروعية وسيادة القانون نصب عينيها، لأنها مؤتمنة على استخدام هذه السلطات والصلاحيات على الوجه السليم والصحيح، وهي بذلك تحافظ على هيبتها وسمعتها كشخص معنوي عام بدلاً من المساس بها أمام القضاء والرأي العام.

وختاماً، نخلص إلى إبداء التوصيات الآتية:

أولاً: إذا كان القضاء لا يملك صلاحية الحلول محل الإدارة وإصدار أوامر ونواهي للإدارة في ظل غياب سلطة الأمر والنهي من قبل القضاء على الإدارة، فنأمل من المشرع – الأردني والمصري – أن يتدخل من جانبه بتحديد فترة زمنية معقولة يراعى من خلالها مصلحة الطرفين (الإدارة والأفراد) لتنفيذ حكم الإلغاء، وبذا يحد من تراخي الإدارة ومماطلتها في عملية التنفيذ.

ثانياً: يفضل أن يتم تحديد الفترة الزمنية المشار إليها في البند السابق بدايةً ونهاية، وأن يترك للقاضي الإداري تقدير هذه المدة أو الفترة الزمنية بما يتماشى مع طبيعة كل قضية على حده وفق ظروفها وحيثياتها.

ثالثاً: نأمل من المشرع الأردني أن يحدد الصيغة التنفيذية لحكم الإلغاء، يُحدد من خلالها الوسائل الكفيلة للالتزام بتنفيذ الحكم كتحديد الإجراءات المتبعة بشكل واضح ودقيق لتنفيذ الحكم.

رابعاً: نأمل من المشرع الأردني أن يتبع سبيل نظيره المصري في إدراج المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية من ضمن اختصاصات المحكمة الإدارية المنصوص عليها وفق المادة (5/أ) من قانون القضاء الإداري الحالي.

المصادر والمراجع

أبو العثم، ف. (2011)، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، عمّان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 423-428.

أبو العينين، م. (2007)، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، القاهرة، طبعة خاصة تصدرها لجنة الشريعة الإسلامية بنقابة المحامين، ص 868-893.

الأعرج، م. (2005)، آثار حكم إلغاء القرار الإداري "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، جامعة عمّان العربية للدراسات العليا، ص30-61، 157-188.

بطيخ، ر. (1999)، كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد (172)، السنة (43)، أكتوبر- ديسمبر، ص 9.

بكر، ع. (2012)، مجلس الدولة، الطبعة الأولى، عمّان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 363

جمال الدين، س. (1991)، الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الاسكندرية، منشأة المعارف، ص 296.

شطناوي، ع. (2008)، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، عمّان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 961-981.

شطناوي، ع. (2001)، آثار حكم إلغاء قرارات إنهاء خدمات الموظف العام، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، مجلد (28)، العدد (1)، ص 212-217.

شطناوي، ع. (1995)، القضاء الإداري الأردني، الطبعة الأولى، اربد، مطبعة كنعان، ص 656 -657، 753-755.

شطناوي ع. (2001)، امتداد أثر حكم الإلغاء إلى الغير، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، مجلد (28)، العدد (2)، ص 316-318.

الطماوي، س. (2013)، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- الكتاب الأول، الطبعة السابعة، القاهرة، دار الفكر العربي، ص -902-904.

الطماوي، س. (2013)، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام "دراسة مقارنة"، الكتاب الثاني، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 1015-1030.

الطماوي، س. (2006)، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، الطبعة السابعة، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 574-581.

العبادي، م. (1995)، قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، عمّان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 282.

عبد الباسط، م. (2005)، القرار الإداري، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص 96-97.

الغويري، أ. (1989)، قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة، الطبعة الأولى، عمّان، مطبعة الدستور التجارية، ص 158.

الفكهاني، ح. (1998)، الموسوعة الإدارية الحديثة من عام 1993-1997، الجزء 42، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 612.

كنعان، ن (2010)، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، عمّان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 10، 380-390.

كنعان، ن. (2001)، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (4)، السنة (25)، كانون أول، ص 290.

الليثي، م. (2009)، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، الطبعة الأولى، القاهرة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ص 17.

نابلسي، ن. (2012)، العقود الإدارية، الطبعة الثانية، بيروت، دار زين الحقوقية، ص 170-172.

Auby J-M et Drago R. (1984), Traité de contentieux administratif, T.II, 3édition, Paris, L.G.D.J., p. 134.

Auby J-M et Drago R. (1992), Traité des recours en matière administrative, Paris, Librairie de la Cour de cassation, p. 530.

Chapus, R. (2001), Droit du contentieux adminisratif, 9 édition, Paris, Montchrestien, Domat Droit public, p. 839-840.

Debbasch Ch. et Ricci, J-C. (1985), Contentieux administratif, 4 édition, Paris, Dalloz, p. 276.

Jèze, G., De la force de vérité legale attachée par la loi à l´acte juridictionnel (1913), R.D.P., p. 437.

Jèze, G. (1925), Les principes généraux du droit administratif, 3édition, Paris, Marcel Ciard, p. 48.

The Positive Role of Administration for Executing an Annulment Judgment (A Comparative Analytical Study)

Bassam Abu Rumailah*

ABSTRACT

The consequence of producing a cancellation of an administrative decision is to deprive such decision of being lawfully accessible considering it as if it does not ever exist retroactively to its first created. This is to produce an obligation by the administration of executing an annulment judgment, according to its declaration of achieving all of its lawful and physical outcomes. Thus, this procedure leads to get the employee back to his own position before creating the cancelled decision by the court. Hence, the importance of this study emerges from protecting individuals' rights and freedom with a guarantee of management commitment in settling the already taken decision for their benefits as an actual implementation. This study has also dealt with not identifying the Jordanian lawmaker and judiciary for the actions to be taken in this regard. So, such study has reached the importance of the legislature's interfering to set essential conditions that guarantee this execution perfectly.

Keywords: Positive Obligation of Administration, Executing Annulment Judgment, Res Judicates.

* Faculty of Law, Jadara University, Irbid, Jordan. Received on 18/9/2014 and Accepted for Publication on 22/12/2014.