التعديل الجزئي للقرار الاداري

م. م. رقية محمد عبيد

جامعة بغداد-كلية الهندسة-الخوارزمي

المستخلص

يعد القيام بالوظيفة الأدارية من أهم الاختصاصات التي تعهد الى السلطة التنفيذية ، لذلك يطلق عليها أحياناً السلطة الادارية ، كما تسمى أيضا بالإدارة العامة ، اذ تقوم الأخيرة بوظائف عديدة أبرزها حماية النظام العام وضمان انتظام واطراد سير المرافق العامة بموجب سلطتها في أصدار الأوامر أو القرارات الادارية ، وقد يوجب المشرع على الإدارة أحياناً توافر ظروف معينة لا صدار قراراتها ، فاذا ما تغيرت هذه الظروف ، كان ذلك بمثابة اختلال جوهري بالشروط التي رتبها القانون ، مما يترتب عليه عدً هذه القرارات غير مشروعة ، ومن ثم وجوب إلغاءها أو تعديلها.ونظراً لارتباط التعديل الجزئي للقرارات الصادرة عن الإدارة بالحقوق والالتزامات التي تنشأ عن مثل هذه القرارات، فأننا سنتناول في هذا البحث اهم الاحكام القانونية المتعلقة بالتعديل الجزئي للقرار الإداري ابتداءً من تحديد ماهيته، بتعريفه، ومعرفة أنواعه، وانتهاءً بتحديد نطاق السلطة التقديرية للقاضي في تعديل القرار الإداري، تعديلاً جزئياً.

المقدمة

فكرة البحث: يمارس القضاء الاداري دوراً جوهرياً في تنقيح و تطوير قواعد القانون الاداري ، مما يسهم بصورة إيجابية في تلبية الاحتياجات المتنوعة والمتجددة للمرافق العامة ، مما يضمن استمرار سيرها بصورة منتظمة و ضمان حقوق الافراد وحرياتهم ، مما يترتب عليه الوصول الى الغاية الاسمى والمتمثلة بحماية مبدأ المشروعية ، وينبغي لتحقيق كل ذلك ان يكون لقاضي الإداري سلطة تقديرية في الرقابة على الاعمال الصادرة عن الإدارة ومنها القرارات الإدارية ، وان تكون تلك الرقابة على قدر من المرونة لضمان حصول الافراد على حقوقهم وعدم تعسف الإدارة في القرارات الصادرة منها. وترتيباً على ما تقدم ، فأنه من الممكن ، في ظروف معينة ، ان يصدر القاضي الاداري قراراً يتضمن تعديلاً جزئياً للقرار الاداري ، بالرغم من أن الدعوى المرفوعة أمامه في الاصل هي دعوى الغاء القرار الاداري ، مما يؤدي الى خروج القاضي الاداري عن القاعدة العامة التي تحكم سلطته التقديرية تجاه القرار الاداري المطعون فيه ، ونظراً للارتباط التعديل الجزئي للقرار الإداري بالسلطة التقديرية للإدارة وما قد يرافق هذه السلطة من احتمالية تعسف الإدارة في استخدامها فأننا سنتناول في هذه الدراسة أهم الاحكام القانونية المتعلقة بالتعديل الجزئي للقرار الإداري.

اهمية البحث

يعد موضوع التعديل الجزئي للقرار الاداري، من اهم الموضوعات القانونية الجديرة بالدراسة في مجال القانون العام بصفة عامة، وفي مجال القانون الإداري، بصفة خاصة، اذ ترجع أهميته الى أهمية القرارات الإدارية وما ينجم على تعديلها تعديلاً جزئياً ، التعرض لمصالح الافراد في المجتمع وحقوقهم الناتجة عن اصدار تلك القرارات .ومما يزيد أهمية هذا الموضوع هو ندرة البحوث والدراسات التي تعرضت الى هذا الموضوع بالدراسة ، اذ يعتبر هذا الموضوع من الموضوعات التي لم تنل حظها من الدراسة لجدتها في الساحة القانونية.

مشكلة البحث

تتركز المشكلة الرئيسية لدراسة هذا الموضوع مسألة هامة جداً، تتمثل في مدى سلطة الإدارة العامة أو بوصفها جزء من السلطة التنفيذية في تعديل القرارات الصادرة عنها.فضلاً عن مدى أمكانية الموازنة بين مصلحة الإدارة العامة والتي تتمثل بالمحافظة على مبدأ المشروعية من خلال تصحيح الأوضاع التي تشكل مخالفة جوهرية لنصوص القانون ، فضلاً عن مدى إمكانية دفع تهمة عدم المشروعية بشأن القرارات الصادرة عن الإدارة العامة ، والحفاظ على مصلحة الافراد وحماية حقوقهم الي اكتسبوها من القرارات الصادرة عن الإدارة العامة ، فضلاً عن إمكانية تحقيق الضمانات التي تكفل عدم تعسف الإدارة العامة عند قيامها بالتعديل الجزئي للقرار الإداري.

منهجية البحث :انتهج الباحث في دراسة هذا الموضوع المنهج الوصفي التحليلي مستعرضاً النصوص القانونية التي عالجت موضوع التعديل الجزئي للقرار الاداري ومن أبرزها قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ ، وقانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وحاول مناقشتها وتحليلها بهدف الخروج بتوصيات تثري موضوع البحث، اضافه نوعية للمكتبة القانونية.

خطة البحث: تقتضي دراسة موضوع التعديل الجزئي للقرار الإداري تقسيمه إلى مبحثين، خصصنا المبحث الأول لدراسة مفهوم التعديل الجزئي للقرار الإداري، وقد قسمناه الى مطلبين تناولنا في المطلب الأول التعريف بالتعديل الجزئي للقرار الاداري وبينا في المطلب الثاني أنواع التعديل الجزئي للقرار الإداري.اما المبحث الثاني جاء بعنوان نطاق سلطة القاضي في التعديل الجزئي للقرار الاداري، ثم انهينا الدراسة بخاتمة توضح جوهر ما توصل اليه الباحث من نتائج وتوصيات.

المبحث الأول
مفهوم التعديل الجزئي للقرار الإداري

يعد القرار الإداريّ هو الوسيلة العمليّة القانونيّة التي يغلب أن يستخدمها الجهاز الإداريّ للدولة لتسيير مرافقه العامّة بانتظام واطّراد (١) ؛ وقد تتسرع تصدر الإدارة العامة احياناً في قرارات معينة، ثم يتبين لها بعد اصدار تلك القرارات عجلتها وعدم ترويها في اصدار تلك القرارات مما ينتج عنه قرارات معيبة ومتعارضة مع احكام القانون الإداري، وبغية الحفاظ على سلامة القرار الإداري وابقاءه في اطار المشروعية (٢) ، فقد سعى الفقه الإداري نحو البحث عن طرق ووسائل تتيح للإدارة العامة مراجعة القرارات الصادرة عنها كي لا يصيبها البطلان ، لذلك فقد تمكن الفقه الإداري من الوصول الى العديد الآليات التي تمكن الإدارة من الحيلولة دون قيام القضاء بإلغاء قراراتها المعيبة، وتكفل في الوقت ذاته حماية حقوق الافراد والتي تقررت بموجب القرارات الصادرة عن الإدارة العامة، ولعل أبرز هذه الآليات أو الوسائل هو سلطة القاضي الإداري في تعديل القرارات الصادرة عن الإدارة العامة. (٣) ولكل ذلك فأنه ينبغي لتحديد مفهوم التعديل الجزئي للقرار الإداري والتعرف على ماهيته بصورة واضحة لا لبس فيها، ينبغي تعريفه اولاً ومن ثم بيان الأسباب والدوافع والمبررات القانونية التي تسوغ اللجوء اليه، ومن ثم التطرق الى أنواعه في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: التعريف بالتعديل الجزئي للقرار الاداري

ينبغي لتعريف التعديل الجزئي للقرار الإداري معرفة جذره اللغوي، ومن ثم التطرق الى مدلوله الاصطلاحي، فتعديل الشيء في اصطلاح اهل اللغة يعني تقويمه يقال (عدله تعديلا فاعتدل) اي قومه فاستقام (٤)، اما اصطلاحاً فقد عرف في القانون الخاص بـ(انتقاص العقد) ، فاذا كان العقد في شق منه باطلا فهذا الشق وحده هو الذي يبطل. (٥) اما على صعيد التشريع فيلاحظ ان التشريعات القانونية لم تحدد أي نص لتعريف التعديل الجزئي للقرار الإداري، فلم يرد في قوانين مجلس الدولة الفرنسي المتعاقبة ، ولا في قوانين مجلس الدولة المصري ولا العراقي ، أي نص يعرف التعديل الجزئي ، كما لم يتعرض القضاء لتعريف مثل هذه الفكرة. (٦) أما تعديل القرار الإداري فانه يعني أحداث تغيير فيه يحول من دون إنهائه أو إزالة آثاره ، أي لا يمس جوهره ، وفي هذا الصدد لا يمكن تصور أن يكون هناك تعديل كلي للقرار الإداري ذلك أن التعديل يقوم على أساس أحداث تغيير في جزء من محل القرار الإداري من دون أن يشتمله بأكمله ليحول من دون إنهائه ، وان أجراء تعديل كلي للقرار الإداري يعني أحداث تغيير يشتمل على محل القرار الإداري بأكمله ومن ثم فأنه يؤدي إلى إنهائه ، لذا يمكن القول بانه لا يجوز تعديل القرار الإداري في آثره إلى تعديل كلي وتعديل جزئي . (٧)تجدر الإشارة الى ان هناك أسباب ودواعي واعتبارات عديدة دعت الادارة العامة من جهة والقضاء الإداري من جهة أخرى مراجعة القرارات الصادر من الإدارة العامة لغرض تعديلها جزئياً ولعل من ابرز تلك الاعتبارات هو حق الادارة في ان تغيير رأيها، اما من اجل تدارك خطأ وقع منها على اعتبار انها غير كسلطة تنفيذية ترعى مصالح الافراد ، وانها غير منزهه من الخطأ ومن ثم فأنه من الضروري لها ان تضع في الاعتبار عند تعديل القرار الإداري ما استجد من عناصر لم تكن حاضرة امامها وقت اصدارها ، ولا شك ان في منح الإدارة العامة مثل هذا الحق فيه رعاية للمصلحة العامة التي تعمل على حمايتها ورعايتها على الدوام. (٨) ويتجسد الدافع الثاني للتعديل الجزئي للقرار الاداري بالحماية القانونية الادارية لمصالح الافراد الذين تقررت لهم منفعة من القرارات الادارية المراد تعديلها بصورة جزئية من قبل القاضي الاداري ومن ثم فأن هذا الأمر يعد ضرورياً ولازماً لأستقرار المعاملات ولا شك ان القرارات الادارية المعيبة في هذا الشأن يجب ان تكون أقل قيمة واحتراماً من القرارات الادارية الصحيحة، اذ الاصل الا تنتج القرارات الادارية غير المشروعة حقوقاً للأفراد، بخلاف القرارات الإدارية التي توافرت فيها أسباب مشروعيتها. (٩)ولا يقتصر الأمر على هذه الدواعي وتلك الاعتبارات ، حيث يرى جانب مهم من الفقه الإداري ان أحد الدوافع الرئيسية للتعديل الجزئي

للقرار الإداري يكمن في التمييز بين القرارات الادارية التنظيمية او اللوائح والقرارات الفردية فالأولى تضع قواعد عامة مجرد ، ومن ثم فهي لا تنشئ حقوقاً لأحد ، وان كانت القرارات الادارية الفردية التي تصدر تطبيقاً لها يمكن ان تكون مصدراً للحقوق المكتسبة ، اما القرارات الادارية الفردية فغالبيتها الساحقة ترتب حقوقاً للأفراد ، ومن ناحية اخرى فأن القواعد العامة التي ترتبها القرارات الادارية اللائحية – على خلاف القرارات الادارية الفردية – لا يمكن للإدارة انهاؤها بأثر رجعي أيا كانت مشروعيتها ، واخيراً فأن من اهم الأسباب التي دعت الى التعديل الجزئي للقرار الإداري هو المقارنة بين القرارات الادارية المشروعة والقرارات الادارية غير المشروعة ، اذ مما لا شك فيه، ان هناك صلة واضحة وكبيرة بين انهاء او تعديل القرارات الادارية وعدم مشروعيتها. (١٠) نظرا لعدم شمولية التعريفات الفقهية والقضائية تجاه اعطاء مفهوم وافٍ لمدلول فكرة التعديل الجزئي للقرار الإداري اقترحنا تعريفه بالقول انه: (الغاء الجزء المعيب في القرار الإداري ، مع بقاء الجزء الصحيح دون تغيير طالما كان موافقه لمبدأ المشروعية).

المطلب الثاني :أنواع التعديل الجزئي للقرار الاداري

تختلف انواع التعديل الجزئي للقرار الإداري باختلاف الزاوية التي ينظر لها لهذا الموضوع فمن من حيث أسلوب أجراء التعديل يقسم التعديل الى قسمين الأول هو التعديل ايجابي والثاني هو التعديل السلبي ، ويتم التعديل الايجابي من خلال استحداث ظروف معينة يمكن ان تؤدي الى إحداث تغيير في بعض أثار القرار الاداري دون الاخرى ، لذلك فأن التعديل الايجابي يتضمن شقين، الأول يتمثل بإلغاء غير مباشر يرد على جزء من القرار الاداري (١١)، أما الشق الثاني للتعديل الايجابي للقرار الاداري، فهو يتضمن استحداث أو إضافة أثار جديدة تؤدي الى تعديل بعض أثار القرار الاداري بالنسبة للمستقبل دون الأخرى. (١٢) ، ومن أحكام القضاء الاداري العراقي في هذا الشأن ورد ((... فأن الواقعة لا توجب الغلو في العقوبة الى هذا الحد ونظرا لان اللجنة التحقيقية أوصت بعقوبة لفت النظر وإنها تتناسب مع القصور الاداري قرر الغاء العقوبة محل الطعن المت ـضمنة عزل الموظف المعترض ، وذلك بتخفيفها الى عقوبة لفت نظر ...)) (١٣) ، وفي حكم اخر ورد ما يأتي ((وحيث ان العقوبة المفروضة على المدعي لا تتناسب مع الفصل وتعتبر شديدة بالنسبة الى الواقعة التي وجدها المجلس منطبقة على الفعل الموجب للمسؤولية وهي المحافظة على كرامة الوظيفة وعليه قرر تخفيض عقوبته الى عقوبة (التوبيخ) بد ً لا من إنقاص الراتب ....)). (١٤)أما فيما يتعلق بالتعديل السلبي للقرار الاداري، فأنه يتم بالإلغاء المباشر لجزء محدد من القرار الاداري دون أن يشمله بأكمله. (١٥) معنى ذلك ان التعديل السلبي للقرار الإداري يتم بمجرد إسقاط ما يشوب الامر أو القرار الاداري من حالات عدم المشروعية. وقد ذهب الفقه الإداري الى تقسيم التعديل الجزئي للقرار الإداري تبعاً للهيأة التي يمكن لها أن تقوم بالتعديل ، الى تعديل أداري وتعديل قضائي ، اما التعديل الأداري فهو التعديل الذي تقوم به الإدارة العامة سواء أتم بناء على تظلم يقدم اليها من اصحاب الشأن أم من تلقاء نفسها فبعد أن تقوم الادارة بفحص مشروعية أو ملائمة القرار الأداري تقرر نوع الجزاء الذي يمكن لها أن ترتبه ، وقد يكون الالغاء او السحب (١٦) ، في حالة ما إذا تبين لها أن القرار الأداري غير مشروع بالكامل ، أما إذا تبين لها أن هناك جزءاً من القرار الأداري غير المشروع وأرادت الابقاء عليه فأنها تقوم بتعديله أو تصحيحه مع الاخذ بنظر الاعتبار الحقوق المترتبة أو المكتسبة للأفراد. (١٧)تجدر الإشارة الى ان الإدارة العامة يمكنها ، تعديل القرار الإداري ، تعديلاً جزئياً في أي وقت ما دام أنه لم يرتب حقوقاً مكتسبه للافراد ، كما هو الحال في القرارات التنظيمية او اللوائح وذلك لأن هذا القرارات لا ترتب حقوق مكتسبه للأفراد بشكل مباشر، كما أن القواعد التي ينظمها القرار التنظيمي لا يتصور أن تكون مؤبدة بل تحكمها مقتضيات المصلحة العامة مما يستوجب تطويرها بتدخل الإدارة ، غير أنه يجب تعديل هذه القرارات بأجراء عام أي بقرار تنظيمي عام مماثل ، ومن ثم فلا يجوز الخروج على اللائحة بقرار أداري فردي إ ذا لا أ كانت اللائحة نفسها تجيز ذلك ، ويشرط احترام الشروط المقررة في حالة الاستثناء. (١٨) إما بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية السليمة ، فلا يمكن للإدارة العامة أن تقوم بتعديلها تعديلاً جزئيا باستخدام سلطتها التقديرية، وذلك لأنها قد تنشئ حقا أو مركزا قانونيا للإفراد ، وبمعنى آخر لا تستطيع الإدارة أن تعدل فيها بنفس الحرية التي رأيناها في حالة القرارات التنظيمية بل لا تملك أن تتصرف في مواجهتها إلا وفقاً للاختصاص المقرر قانوناً في هذا الشأن فاختصاصها هنا هو اختصاص مقيد ، ولهذا فقد قلنا انه إذا كانت الإدارة تملك أن تعدل القرارات التنظيمية وفقاً للصالح العام ، فانه لا أثر لهذا التعديل على القرارات الإدارية الفردية الصحيحة التي تصدر طبقاً لهذه اللوائح ، إذ لكل من القرارين حياته الخاصة ويرجع الفقهاء في القانون الإداري سبب ذلك إلى أن احترام الحقوق الخاصة التي تنشأ من القرارات الفردية هو من القواعد الأساسية التي تقوم عليها الدولة القانونية كاحترامها لمبدأ المشروعية . (١٩) ومن

الجدير بالكر أن الادارة يمكنها إجراء التعديل الجزئي أو الالغاء الكلي للقرار الأداري الفردي المشروع الذي رتب حقوقا مكتسبة وفقاً للقانون الذي يحكم الموضوع الذي صدر القرار الأداري في نطاقه (٢٠) ومن جهة أخرى فأنه إذا لم يترتب على هذه القرارات حقوقاً معينة للإفراد فأنه يجوز للإدارة أن تقوم بتعديلها ، لان التحديد المذكور قصد منه الحفاظ على استقرار الحقوق والمعاملات القانونية ، ومما لا شك فيه أن ه ــذه العل ــة لا وجود لها في هذه الحالة أما بالنسبة للقرارات الادارية الفردية غير المشروعة ، فيمكن للإدارة أن تقوم بتعديلها جزئيا خــلال المــدة المحددة لرفع دعوى الالغاء أمام القضاء الاداري. (٢١) هذا وقد أثارت مسألة قيام الرئيس الاداري بالتعديل الجزئي للقرار الاداري الصادر من أحد مرؤوسيه ســواء كان ذلك بناء على تظلم أم بدون ذلك جدلاً بين الفقهاء ، فمنهم من ذهب الى معارضة التعديل للقرار الإداري الصادر من الرئيس الاداري على اساس أن التعديل الرئاسي يخل بقواعد الاختصاص التي تفترض أن يكون مثــل هذا الاجراء من اختصاص المرؤوس بينما ذهب البعض الاخر الى خلاف ذلك ، فأشاروا الى عدم وجود أي تعارض بين التعديل الرئاسي وقواعد الاختصاص ، إذ أن التعديل الجزئي في هذا الصدد ما هو إلا استعمال للسلطة الرئاسية المقررة للرئيس الأداري على المرؤوس وليس من شأن ذلك المساس باختصاص أخر كمــا أن ظروف ومتطلبــات العمــل الأداري في ظل المركزية الادارية تستوجب الاعتراف للرئيس الأداري بهذا الحق لبيان مدى ملاءمة هذه الاعمال من جهة وصيانة لمبدأ المشروعية من جهة أخرى. (٢٢) اما بخصوص اللامركزية الإدارية، فلا يجوز للسلطة المركزية بموجب رقابتها على الهيئــات والمجالس المحلية كقاعدة عامة ، أن تقوم بتعديل القرارات الصادرة عن هذه المجالس كقاعدة عامة ، لأنه يؤدي الى المساس باستقلالها ، الا إنه يمكن أن يتم ذلك بناء على نصوص صريحة وردت في القانون . (٢٣) ولعل أهم النتائج التي أستخلصها الفقه من الاعتراف للإدارة في إبطال تصرفها غير المشروع جزئيا ، هو ظهور نظرية تحول القرارات الادارية المعيبة ويقصد بهذه النظرية انه اذا تضمن القرار الأداري الباطل أيا كانت درجة بطلانه عناصر قرار اداري أخر ، فأنه في هذه الحالة يكون القرار الأداري صحيحا باعتباره القرار الــذي تحققت أركانه، إذا تبين أن نية الادارة كانت تنصرف الى أصدار هذا القرار لو علمت بعيب القرار الاصلي ، وعليــه تــسحب الادارة قرارها المعيب ضمنيا وتحوله بأثر رجعي الى قرار أخر صحيح يتكون من عناصر القــرار الاول ومــن هنا يذهب بعض الفقه الى اعتبار هذا التحول نوعاً من التعديل في القرار الأداري لذلك فأن التعديل الجزئي للقرار الأداري مستقل عن تحول القرار الاداري اذ كما لاحظنــا فــأن التعديل الجزئي ينصب على بعض عناصر المشروعية وتحديدا عنصر المحل ، وبالتالي فأن باقي العناصــر الاخــرى تظل على حالها ، بينما تحول القرار الأداري يشترط فيه ان تتحقق في القرار الاداري المعيب عناصــر قــرار أداري آخر، وبشأن التعديل الجزئي للقرار الاداري من قبل القضاء فهو التعديل الذي يتم اجراؤه من قبل جهة قضائية وسواء كان قضاء إداريا ام قضاء عادياً فمما لاشك فيه انه اذا تبين للقاضي الاداري ان القرار المطعون فيه معيب ، قضى بإلغائه كلا او جزءً وحسب طلبات المدعي (٢٤) الا اذا كان القرار الاداري غير قابل للتجزئة اذ يتوجب عليه في مثل هذا الاحتمال رد الطعن ، هذا في ظل الدول ذات النظام القضائي المزدوج ، اما الدول ذات النظام القضائي الموحد ، فيلاحظ ان القاضي العادي يمتلك سلطات واسعة ازاء الادارة تجعل منه بمثابة رئيس اداري ، اذ ان رقابته تشمل المشروعية والملاءمة ، وله الحق في الغاء القرار الاداري المطعون فيه او تعديله بصورة جزئية او توجيه أوامر للإدارة وكذلك فأنه يستطيع ان يفرض عقوبة جنائية ، اذا تبين له ان الفعل المرتكب من قبل الموظف المدعي عليه يشكل جريمة يعاقب عليها القانون. (٢٥) نستنتج مما تقدم ... ان التعديل الجزئي للقرار الاداري يعد سلطة اصلية وطبيعية بالنسبة للقاضي العــادي في الدول ذات النظام القضائي الموحد، وذلك لخضوع الجميع سواء الادارة ام الافراد لقانون وقاضي واحد ، اما في الدول ذات النظام القضائي المزدوج فيمكن للقاضي الاداري ان يحكم بالإلغاء الجزئي للقرار المطعون فيه اذا كان مشوباً بالبطلان في بعض فقراته ولكن دون ان تمتد سلطاته الى حد توجيه اوامر للإدارة كما هو ســائد فــي النظــام الأنجلوسكسوني ومن الطبيعي ان القاضي لا يمارس هذه السلطة الا بناء على طعن قضائي يقدم له ، في حين تقوم السلطة الادارية بأجرائه من تلقاء نفسها او بموجب تظلم ذوي الشأن امامها .

المبحث الثاني

نطاق سلطة القاضي في التعديل الجزئي للقرار الاداري

تتميز الدول الحديثة بخضوعها لمبدأ المشروعية ، وبأن الرقابة القضائية على اعمال الإدارة تمثل الضمانة الأفضل لحماية هذا المبدأ ، ولحقوق الافراد ولحرياتهم ، وان القضاء الإداري هو القضاء الاكثر ملائمة لرقابة مشروعية اعمال الإدارة لما يتمتع به من تخصص

ومعرفة عميقة بأساليب الإدارة ووسائلها وقدرته على الغاء القرارات الإدارية غير المشروعة ، ولاشك انه لأجل تحقيق الهدف المنشود المتمثل بسيادة حكم القانون ، فأن الامر يتطلب توسيع السلطات التي يتمتع بها القاضي الإداري ، بحيث لا تقف حد رقابة المشروعية ، والاقتصار على الغاء القرارات المعيبة وانما إصلاحها او استبدالها بغيرها (٢٦)، وينظر في تحديد سلطات القاضي الإداري عموماً لطبيعة المنازعة المطروحة عليه ، فبشأن طعون القضاء الكامل يتمتع القاضي الاداري بكافة السلطات العادية والمألوفة للقاضي الاعتيادي أي بمعنى اخر يستطيع ان يقضي ليس فقط بأداء مالي محدد ضد الادارة ، وانما يستطيع ايضاً ان يلغي القرار الاداري ، كما يملك فوق ذلك ان يعدل القرار الاداري جزئيا على خلاف ادعاء الطاعن. (٢٧)ويرى جانب من الفقه ان الامر على خلاف ذلك بالنسبة الى طعون مجاوزة السلطة (دعوى الغاء القرار الاداري) اذ الهدف الوحيد منها هو الغاء القرار الاداري ، اذ يهتم القاضي الاداري بالبحث عما اذا كان القرار المطعون فيه قد خالف قاعدة قانونية معينة ام انه لم يخالفها لذلك فأن القاضي لا يستطيع سوى ان يقضي بإلغاء القرار المعروض علي ه او يقضي برفض الطعن ، وبالتالي عليه الا يدخل اية تعديلات مهما كانت جزئية على القرار الاداري ، حيث لا يتمتع في هذا الشأن بالسلطات المقررة للقاضي العادي ، وبذلك ينتهي اصحاب هذا الاتجاه الى ان قيام قاضي الالغاء بتعديل القرار الاداري من شانه ان يجعله متجاوزا حدود سلطاته ، لان هذا مؤداه عمل قرار اداري جديد ومن ثم الاعتداء على اختصاصات الادارة العامة ، مما يخل بمبدأ الفصل بين السلطات.(٢٨)لذلك فقد ذهب رأي من الفقه الى ان البحث في مدى امكانية ان يقوم القاضي الاداري بتعديل القرار الاداري في دعوى الالغاء يعتمد بالدرجة الاولى على مدى قدرته في احداث تغيير في محل القرار المطعون فيه مما يحول دون انهائه أو ازالة اثارة، وذلك يتطلب التمييز بين حالتين:-

الحالة الاولى :- عندما ترد دعوى الالغاء على جزء من القرار الاداري المطعون فيه ، وهنا يقوم القاضي الاداري بأصدار حكمه بإلغاء الجزء المطعون فيه اذا ثبت له عدم مشروعيته دون ان يشمل الالغاء القرار الاداري بأكمله ، وفي هذا الصدد جاء في احد احكام القضاء الاداري المصري ما يلي ان ((قرار الترقية وقد صدر سليماً في اساسه ، وغاية الامر كان ينبغي قانوناً ان تكون ترقية المدعي اعتبارا من تاريخ استكمال المدة القانونية اللازمة للترقية ، فينبغي الغاء القرار جزئيا في هذا الخصوص واعتبار ترقية المدعي من التاريخ الذي اكتملت له فيه هذه المدة))، وفي حكم اخر ورد ايضاً ما يأتي : ((ان أثر حكم الالغاء هو اعدام القرار الملغ ي في الخصوص الذي حدده الحكم بحسب ما اذا كان الالغاء شاملاً او جزئياً ...)). (٢٩) ففي هذه الحالة يعد اصدار قاضي الالغاء حكماء بإلغاء القرار الاداري جزئيا بمثابة تعديلاً ضمنياً له ما لم يعلن عنه القاضي صراحة ، فهو بمثابة نظام الانتقاص في القانون المدني ، وذلك لان الالغاء هنا قد ورد على الجزء المعيب المطعون فيه ، ومن ثم ظل القرار الاداري الاصلي على حاله متكوناً من الاجزاء السليمة التي لم يشملها الطعن بالقرار الإداري . (٣٠)نستنتج مما تقدم... ان القاضي الاداري في دعوى الالغاء ، قد احدث تغييرا في محل القرار الاداري فيه يحول دون انهاءه او ازالة اثاره ، وذلك يتفق مع ما يستلزمه التعديل الجزئي . هذا وقد ذهب بعض الفقهاء في القانون الاداري ، الى عدم اعتبار اصدار القاضي الاداري حكما بالإلغاء الجزئي للقرار الاداري بناء على طلب اصحاب الشأن بمثابة تعديل ضمني له ، اذ انهم فرقوا بين تعديل القرار الاداري والغائه جزئياً وأشار هؤلاء الى ان التعديل لا يمكن ان يتم الا بقيام القاضي الاداري بأحلال تقديره محل تقدير الادارة ومن ثم استحداث أثار تؤدي الى تعديله.(٣١) وفي هذا الصدد يقتضي الاشارة الى ان تولي القاضي الاداري في دعوى الالغاء تعديل القرار الاداري ضمناً بإلغائه جزئياً ، لا يؤدي الى تجاوزه لحدود سلطته ، بل ان التعديل يتم ضمن تلك الحدود ، وبالتالي فأن الامر يتم في نطاق مبدأ المشروعية ، ولهذا يعد هذا التعديل سلطة اصلية بالنسبة الى القاضي الاداري في قضاء الإلغاء. (٣٢)

اما الحالة الثانية :- وهي تتحقق عندما ترد دعوى الالغاء على القرار الاداري المطعون فيه بأكمله فأن القاعدة العامة تستلزم ان يصدر القاضي الاداري حكما بإلغاء القرار الاداري اذا ثبت عدم مشروعيته ، غير ان القاضي الاداري في اطار رقابته على نوع معين من القرارات الادارية يمارس دوراً ايجابياً سواء بالاستناد الى اجتهاده القضائي ام نص صريح في القانون ، فيتصدى لمحل القرار الاداري المطعون فيه بأكمله ، ومن ثم يحل تقديره محل تقدير الادارة وبالتالي يستحدث اثار تؤدي الى تعديل القرار الإداري. (٣٣) ويعد تعديل القرار الاداري في هذا الشأن بمثابة سلطة استثنائية يمارسها القاضي الاداري ، فالأصل ان هذا التعديل يعد احد اثار حكم الالغاء او نتيجة مباشرة له تقوم به السلطة الادارية وحدها وفي هذا الخصوص فقد ورد في احد احكام القضاء الاداري المصري ما يأتي انه ((.... لا يدخل في وظيفة المحكمة عند الفصل في دعاوي الغاء القرارات الادارية .... الحكم بتعديل القرارات المطعون فيها

او تصحيحها بـــل يترك ذلك للإدارة العاملة وحدها تقوم به كنتيجة مباشرة للحكم الصادر بالإلغاء ...)). (٣٤)وعلق رأي من الفقه على القضية السابقة بقوله أن القاضي الإداري ، تجاوز استنادا الى اجتهاده او نص القانون حـــدود ســـلطته استثناء فلا يكتفي بالإلغاء فحسب ، وانما يقوم بترتيب اثاره بتعديله القرار المطعون فيه وتطبيقاً لما تقدم فقد جاء في احد احكام المحكمة الادارية العليا المصرية ما يلي ((... ولهذا رأت المحكمة الغاء القرار المطعون فيه والاكتفاء بمجازاة المدعي ..... بخصم خمسة عشر يوماً من اجره .....)). (٣٥)هذا والملاحظ ان تعديل القاضي الاداري للقرار الاداري لغرض ترتيب اثار الحكم بإلغائه يحول دون خروجه من نطاق المشروعية ، اذ انه في هذه الحالة وان تجاوز حدود سلطة الالغاء الا انه لم يهدرها ، لأنه حافظ على غاية القرار واهدافه في اطار المشروعية . اما اذا منح القانون القاضي الاداري وهو بصدد رقابته لنوع معين من القرارات الاداريـــة ســـلطة تعـــديل القرار الاداري المطعون فيه من اجل تحقيق الملائمة ، فأن التعديل في هذه الحالة يؤدي الى اهـــدار القاضـــي الاداري لسلطته الاصلية في دعوى الالغاء لكونه اصبح قاضي ملاءمة وهو امر يدخل في اختصاص الادارة العامة . (٣٦)وتجد الإشارة الى ان القضاء الاداري في العراق قد سار على هذا الاتجاه اذ جاء في احد احكامه ما يأتي ((قرر الغاء العقوبة محـــل الطعن المتضمنة عزل الموظف ... وذلك بتخفيفها الى عقوبة لفت نظر ....)). (٣٧) ، معنى ذلك انه قد وردت الاشارة صراحة الى الالغاء الجزئي ومن ثم تخفيض العقوبة ، وفي حكم اخر ورد ما يأتي ((ان العقوبة التي تتناسب مـــع عدم احتـــرام المرؤوسين لرؤسائهم يراعي فيها التدرج والردع واعطاء فرصة للموظف لتحسين سلوكه .... وعليه قـــرر تعـــديل العقوبة بتخفيفها الى عقوبة الانذار .....)) . (٣٨)نستنتج مما تقدم ... ان القرار الإداري الذي ورد في القرارات السابقة يعد قراراً صحيحاً من جانب المشروعية الا ان القاضي الاداري العراقي ، وجد ان تقدير الادارة للعقوبة لم يكن دقيقاً، ولذلك يقوم القاضي باختيار العقوبة المناسبة واضعاً تقديره بديلاً عن تقدير الادارة العامة .

الخاتمة

بعد الانتهاء من دراسة موضوع التعديل الجزئي للقرار الإداري ، نورد اهم النتائج التي توصلنا لها مع اهم المقترحات في هذا المجال وعلى النحو الآتي :-

اولاً : النتائج

١. تبين من هذه الدراسة ان المشرع العراقي لم يعرف التعديل الجزئي للقرار الإداري وقد اتبع القضاء في العراق والدول المقارنة الموقف ذاته.

٢. تبين لنا من هذه الدراسة ان التعديل الجزئي للقرار الإداري هو (الغاء الجزء المعيب في القرار الإداري ، مع بقاء الجزء الصحيح دون تغيير طالما كان موافقه لمبدأ المشروعية).

٣. تبين من خلال هذه الدراسة إمكانية قيام الإدارة العامة والقاضي الاداري بممارسة هذا الاختصاص سواء من خلال استحداث ظروف تؤدي الى تغيير في بعض اثار القرار الاداري دون الاخرى ام من خلال اسقاط ما يشوبه من حالات عدم المشروعية .

٤. يتبين من هذه الدراسة ان التعديل الجزئي للقرار الإداري ينصب على بعض عناصر المشروعية ، وتحديداً محل القرار ، ومن ثم فأن باقي أجزاء القرار تظل على حالها.

٥. يتبين من هذه الدراسة ان للتعديل الجزئي للقرار الإداري أنواع عديدة ابرزها التعديل الإيجابي للقرار الإداري و التعديل السلبي للقرار الإداري .

ثانيا : المقترحات

من خلال دراستي للموضوع ظهرت لي بعض المقترحات اردت ان اقدمها وبصورة موجزة لعلها تؤخذ بالحسبان من قبل المشرع العراقي :

١. ينبغي للمشرع العراقي ان يقيد ممارسة مجلس الانضباط العام لهذا الحق بأن يكـــون عـــدم التناسب في القرار الاداري التأديبي كان ظاهراً او بيناً اسوة بما استقر عليه مجلس الدولة الفرنـــسي والقـــضاء الإداري المصري.

٢. نقترح على القضاء الإداري التصدي لهذا المبدأ في القرارات الصادرة عه ، لما له من دور انشائي وخلاق.

الهوامش

[1] . د. عبد العزيز بن احمد الصقري، مشروعية القرار الإداري، بحث منشور على الموقع الالكتروني الاتي: (تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/٧/١٦) http://www.admincourt.gov.om/pdf/athaan-aziz2.pdf.

[2] . تقتضي دراستنا التمييز بين مفهوم الشرعية والمشروعية، فالأول هو فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة وما يجب ان يكون عليها القانون ، وهو مفهوم واسع ، اما المشروعية فيفيد احترام قواعد القانون القائمة فعلاً. لمزيد من التفاصيل انظر : احمد مدحت ، نظرية الظروف الاستثنائية ، الهيئة المصرية العامة للكتب ، مصر ، ١٩٧٨، ص٧٨. ، وانظر أيضا: بن كدة ، مبدأ المشروعية في القرار الإداري ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر، الجزائر، ٢٠١٥، ص٥.

[3] . د. خالد لفتة الزبيدي، التعديل الجزئي للقرارات الإدارية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة تكريت، السنة (٢)، المجلد (٢)، العدد (٢) ، العراق، ٢٠١٧، ص١٠٩.

[4] . ينظر في ذلك محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي: مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي ، مصر ، ١٩٩٩ ، ص٤١٨ ، وقد قرأ اهل الكوفة وأبو جعفر قوله تعالى : (الذي خلقك فسواك فعدلك) وبالتخفيف فأن كلمة (عدلك) تعني صرفك وامالك الى أي صورة شاء ، حسناً او قبيحاً طويلاً أو قصيراً وقرأها نافع واهل الحجاز بالتشديد (عدّلك)، أي قومك وجعلك معتدلاً ، معدل الخلق ، انظر أبو الفضل جمال الدين محمد ابن منظور ، لسان العرب، المجلد٤، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٩٧،ص٢٨٤٠.

[5] . ومثال ذلك عقد الهبة وقد اقترنت بشرط غير مشروع ، فان الابطال في هذه الحالة يرد على ذلك الشرط غير المشروع مع بقاء العقد سليماً .ينظر في ذلك الدكتور عبد المجيد الحكيم واخرون: الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ،١٩٨٠ ص ١٤٠ . وكذلك الدكتور محمد كامل مرسي : الالتزامات ،الجزء الاول المطبعة العالمية ،القاهرة ،١٩٥٤،ص٥٣١.

[6] . د. إسماعيل صعصاع البديري ، التعديل الجزئي للقرار الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم ، المجلد١٥ ، العدد١، العراق ، ٢٠٠٨، ص٣و٤.

[7] . ينظر في ذلك الدكتور شاب توما منصور : القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، الطبعة الاولى ، مطبعة دار العراق للطبع والنشر ، بغداد ، ١٩٨٠ ، ص٤١٤ .

[8] . Jean Rivero : droit administratif , precis Dalloz , paris , 1965 , p . 94 .

[9] . د. إسماعيل صعصاع ، مصدر سابق ، ص٧.

[10] . د. ماجد راغب الحلو: القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٣٩٠ – ٣٨٩.

[11] . ينظر في ذلك الدكتور طعيمة الجرف: القانون الاداري، المطبعة العالمية ، ملتزم الطبع والنشر مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٦٣– ١٩٦٤ ، ص ٣٨٤ . وكذلك مؤلفه: القانون الاداري ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، دار النهضة العربيـــة ، القـــاهرة ، ١٩٨٥ ، ص١٩٢ .

[12] . ينظر في ذلك الدكتور طعيمة الجرف : القانون الاداري ، المطبعة العالمية، مكتبة القاهرة للنشر ، القاهرة ١٩٨٥ ، ص١٩٢

[13] . ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام المرقم ١٩٩٥/١٨ ، صادر بتاريخ ١٩٩٥/٩/٦ ، اشار له ضرغام مكي نوري ، مدى سلطة قاضي الإلغاء في تعديل القرار الإداري ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون/ جامعة بابل ، العراق ، ١٩٩٧، ص٣٢ .

[14] . ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام المرقم ١١ / ٩٤ ، صادر بتاريخ ١٩٩٤/٣/٢٤ ، اشار له الاستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري : حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، مجلة العدالة، العدد الاول السنة الثانية ، وزارة العدل ، بغداد ، ٢٠٠٠ ، ص٦١ .

[15] . ينظر في ذلك الدكتور طعيمة الجرف مصدر سابق ، ص ٣٨٤.

[16] . ينظر في ذلك الدكتور حسني درويش عبد الحميد: نهاية القرار الاداري عن غير طريق القضاء، مطابع دار المعارف، دار الفكر العربي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨١، ص٢٧٦ وما بعدها.

[١٧] . ينظر في ذلك الدكتور محمد كامل ليلة : ص١٣٦ وما بعدها .

[١٨] . الدكتور سامي جمال الدين ، ص ١٥. وكذلك فارس عبد الرحيم حاتم : حدود رقابة القضاء الاداري على القرارات التي لها قوة القانون ، دراسة مقارنة ص٢٢

[١٩] . في بيان هذا المبدأ ينظر الدكتور طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، دار الثقافة العربية للطباعة ،

[٢٠] . انظر: صادق محمد علي: القرار الإداري المضاد ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ص٤

[٢١] . ينظر في ذلك الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون : مبادئ واحكام القانون الاداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٣ ، ص٤٦٥.

[٢٢] . انظر د. احمد يسري : تحول التصرف القانوني ،مطبعة الرسالة ، بغداد ، ١٩٥٨،ص٣٧ وما بعدها.

[٢٣] . انظر د. سامي جمال الدين : اصول القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٦٣٦.

[24] . George Vedel et pierre delvolve : droit admiuistratif , lo em Edition . p. u. f, pavis, 1988, p 819 .

[٢٥] . غازي فيصل مهدي : الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الاداري في العراق ، مجلـــة العدالـــة ، العدد الثاني ، نيسان ، وزارة العدل ، بغداد ، ٢٠٠١ ، ص٩٤ .

[٢٦] . د. خالد لفته الزبيدي ، مصدر سابق، ص١٣٢-١٣٣.

[٢٧] . د. وهيب عياد سلامة ، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية ، دراسة تحليلية ونقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٩٢، ص٣.

[٢٨] . د. يسري محمد العصار : مبدأ حظر توجيه اوامر من القاضي الاداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص٧١ وما بعدها.

[٢٩] . ينظر في ذلك حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٥٧/٤/١٣ ، اشار له ضرغام مكي نوري : مصدر سابق ، ص٣٥ .

[٣٠] . الدكتور حسن السيد بسيوني: دور القضاء في المنازعة الادارية، مطبعة دار الشعب، عالم الكتاب، القاهرة، ١٩٨١، ص٣٤٥

[٣١] . الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة: أثار حكم الالغاء، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، الطبعة الاولى، دار الفكر العربي، ١٩٧١، ص٣٠٧.

[٣٢] . ينظر في ذلك الدكتور سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية، الطبعة الاولى، منشأة المعارف، الاسكندرية،

[٣٣] . د. عبد المنعم عبد العظيم جبرة ، مصدر سابق، ص ٣١١-٣١٢.

[٣٤] . ينظر في ذلك حكم محكمة القضاء الاداري في ١٥/٦/١٩٤٨ ، منشور في مجموعة احكام محكمة القضاء الاداري ، السنة الثانية

[٣٥] . ينظر في ذلك حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٦٣/٤/٢٠ ، اشار له الدكتور محمود حلمي : حق القضاء في تعديل القرار الاداري ،مجلة العلوم الادارية ، العدد الثاني السنة السادسة ، ١٩٦٤ ، ص١٦٠

[٣٦] . د. إسماعيل صعصاع البديري، مصدر سابق، ص١٠

[٣٧] . نظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام المرقم ١٧٨/٩٥/ في ٦/٩/١٩٩٥ ، اشار له الدكتور ماهر صالح علاوي : حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ السنة ١٩٩١ ،

[٣٨] . نظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام المرقم ٢١١/٩٥ ، في ٢٠/٩/١٩٩٥ ، اشار له الاستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي : حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، المصدر نفسه ، ص٦٠-٥٩ .