نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد

■ د. منير أحمد الشيباني*

● تاريخ استلام البحث 2026/02/25م ● تاريخ قبول البحث 05 /2026/04م

■ **المستخلص:**

يتناول هذا البحث مسألة نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في مواجهة الأفراد، مميزًا بين النفاذ كعملية قانونية والتنفيذ كعمل مادي لاحق. يقرر أن القرار الإداري يكون نافذًا بالنسبة للإدارة من تاريخ صدوره، بينما لا يسري في حق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به عبر النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، وهي الوسائل التي اعتمدها القضاء والمشرع لضمان حجية القرارات وفتح ميعاد الطعن عليها. كما يوضح أن إثبات وجود القرار يتم من خلال التوقيع والكتابة الرسمية والإعلانات والمراسلات والشهادات، مع تحميل عبء الإثبات على من يتمسك بالقرار.

ويبرز البحث أن الاحتجاج بالقرار الإداري يرتبط بقدرة القرار على إحداث أثر قانوني تجاه المخاطبين به، وأن الإدارة ملزمة بإعلام الأفراد بمضمون قراراتها حتى يمكن مؤاخذتهم بأحكامها. ويؤكد أن العلم اليقيني يعد وسيلة معتبرة لسريان القرارات، شريطة أن يكون شاملاً لمحتويات القرار ومؤرخًا بشكل واضح.

أما فيما يتعلق بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فيؤكد البحث أنه قاعدة آمرة تستند إلى احترام الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية الذاتية، بحيث لا يجوز المساس بها إلا بنص تشريعي صريح. ومع ذلك، يبين أن هناك استثناءات تشريعية وقضائية ترد على هذا المبدأ، تتيح للإدارة قدرًا من المرونة في ممارسة نشاطها بما يحقق المصلحة العامة دون الإخلال بمبدأ المشروعية.

* أستاذ مشارك، قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة وادي الشاطئ. E-maiIL: m.alshibani@wau.edu.ly

ويخلص البحث إلى أن التفرقة بين النفاذ والتنفيذ ضرورية لفهم الآثار القانونية للقرارات الإدارية، وأن تحديد لحظة النفاذ يمثل عنصرًا جوهريًا لضمان مشروعية الإجراءات اللاحقة واستقرار المراكز القانونية.

● **الكلمات المفتاحية**: القرار الإداري، النفاذ، الرجعية، النشر، الإعلان.الرقمية.

■ **Abstract :**

This research examines the enforceability of administrative decisions and their applicability to individuals, distinguishing between enforceability as a legal process and execution as a subsequent material act. It affirms that an administrative decision is enforceable for the administration from the date of issuance, while it binds individuals only from the moment they acquire knowledge of it through publication, notification, or certain knowledge—mechanisms recognized by legislation and jurisprudence to ensure validity and to open the period for appeal.

The study clarifies that proof of a decision's existence requires official documentation, signature, publication, correspondence, or testimony, with the burden of proof placed on the party invoking the decision. It emphasizes that the binding effect of an administrative decision lies in its capacity to generate legal consequences for those addressed, and that the administration is obliged to inform individuals of its content before holding them accountable. Certain knowledge is considered a valid means of enforceability, provided it is comprehensive, precise, and clearly dated.

Regarding the principle of non-retroactivity, the research affirms its status as a mandatory rule safeguarding acquired rights and established legal positions, subject only to explicit legislative provision. Nonetheless, it acknowledges limited legislative and judicial exceptions that allow the administration flexibility to act in the public interest without undermining legality. Ultimately, the study concludes that distinguishing enforceability from execution is essential to understanding the legal effects of administrative decisions, and that identifying the precise moment of enforceability is critical to ensuring legality and stability of legal positions.

● **Keywords:**Administrative Decision, Enforceability, Retroactivity, Publication,

■ المقدمة

إن القاعدة العامة التي تحكم هذا الموضوع، أن القرارات الإدارية تنفذ منذ صدورها من السلطة التي تملكها، ولكنها لا تسري في حق الأفراد الذين توجه إليهم إلا إذا علموا بها عن طريق إحدى وسائل العلم المقررة قانوناً وقضاءً في مقدمتها النشر والإعلان، والعلم اليقيني بعد صدور القرار.[1]

عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية بما لها من سلطة القانون، بقصد احداث أثر قانوني في المراكز القانونية القائمة أو إنشاء مراكز قانونية جديدة، فيرتب التزاما على الأفراد وينشئ لهم حقا، وبذلك يعد القرار الإداري من أخطر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد، إلا إنه لا يكون لهذا القرار حجة في مواجهة الإدارة أو الافراد إلا من تاريخ نفاذه، ونفاذ القرار الإداري أمر يختلف عن تنفيذه، فالنفاذ عملية قانونية تتعلق بالآثار القانونية للقرار الإداري وهي عنصر داخلي فيه تتم بمجرد النشر أو التبليغ أو العلم اليقيني في مواجهة الافراد أو من تاريخ الصدور اذا تحدثنا عن الإدارة، كما أن القرار الإداري يسري بأثر فوري لا رجعي وذلك استنادا لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. في حين نجد أن التنفيذ هو عمل مادي لاحق على عملية نفاذ القرارات الإدارية وسريانها يتعلق بإظهار آثارها في الواقع وإخراجه إلى حيز الوجود وتحويله من واقع نظري إلى واقع ملموس يؤدي إلى تحقيق الهدف من اتخاذها.

وتأتي أهمية هذه الدارسة لتحديد التفرقة بين مسألة نفاذ القرار الإداري وتنفيذه، وإزالة الخلط بين هاتين الفكرتين المختلفتين تماما عن بعضهما البعض، فضلا عن تحديد الفترة الزمنية التي تبدأ فيها القرارات الإدارية بترتيب آثاراً قانونية اتجاه الأفراد، الأمر الذي له انعكاسات مباشرة، على مدى مشروعية الإجراءات اللاحقة.

والواقع فإن ما دعا إلى القيام بهذه المحاولة بعد طول تردد هو عدم وجود دراسات على المستوى المحلي على حد علمنا تناولت هذا الموضوع، ونقول هنا على حد علمنا؛ فربما كانت هناك كتابات في هذا الصدد من قبل بعض الباحثين، غير إن عملية بحث بسيط قمنا بها باستخدام محركات البحث على شبكة الانترنت، فإن عملية البحث هذه جاءت خالية من

الإشارة إلى أية كتابات تتعلق بمرحلة نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في مواجهة الافراد، وحتى مع التسليم بوجود دراسات سابقة، فإن ذلك لا يعني بالضرورة انتهاء كافة التساؤلات التي تثار بمناسبة تحديد اللحظة التي تتمتع فيها القرارات الإدارية بحجية مطلقة وبالتالي تنتج أثارها؟ وتزداد هذه التساؤلات اذا ما بحثنا في إشكالية مفادها متى تدخل الآثار التي ارادتها الإدارة بإصدار القرار عالم القانون والواقع؟ وكذلك متى يبدأ التزام المعنيين بالقرار تنفيذ ما فرض عليهم من التزام وتمتعهم بما رتب لهم من حقوق؟

وللإجابة عن كل هذه التساؤلات المذكورة وغيرها، فإننا سنقوم بتقسيم هذه الورقة البحثية إلى مبحثين، حيث سنتحدث في المبحث الأول عن النفاذ الفوري للقرارات الإدارية، حيث سنسلط الضوء فيه على إثبات وجود القرار الإداري **(أولاً)**، والاحتجاج بالقرار الإداري **(ثانياً)**، أما المبحث الثاني بدوره خصص لدارسة نفاذ القرارات الإدارية بأثر رجعي، الذي سنركز من خلاله على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية **(أولاً)**، والاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ **(ثانياً)**.

■ المبحث الأول

النفاذ الفوري للقرارات الإدارية

استقر القضاء والفقه الإداريان على أن القرار الإداري يكون نافذاً من تاريخ صدوره؛ أي ينتج آثاره من لحظة إصداره من الجهة المختصة بصورته النهائية، إلا إن آثار القرار الإداري لا تسري بحق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به، أما بالنسبة للإدارة التي أصدرت القرار الإداري فإنها ملزمة باحترام القرار الذي اتخذته منذ لحظة إصداره مالم يكن معلقًا على شرط واقف أو فاسخ. ومن هنا فإن صحة وسلامة القرار الإداري تتحدان لحظة صدوره حتى وإن لم تكن قد نشرت[2]، لأن النشر لم يقر لمصلحة الإدارة، والحكمة من ذلك أن الهدف من نشر القرار الإداري هو نقل العلم به إلى ذوي الشأن، وهذا الهدف ينتفي بالنسبة للإدارة فهي التي أصدرت القرار الإداري وبالتالي تعلم به، ويترتب على ذلك أن الإدارة لا تستطيع الدفع بعدم علمها بالقرار الإداري[3]،وعدم مخالفتها ولو لم تنشر، إذ

النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية أو لنفاذها، ولا يقصد منه غير إبلاغ الأفراد بمضمونها حتى تكون حجة عليهم، ويفتح به ميعاد دعوى الإلغاء، ولأن الإصدار بحسب الأصل يتم بمجرد التوقيع على القرار من مصدره؛ فهو عملية قانونية قائمة بذاتها بخلاف عملية النشر التي هي عمل مادي، وهذا النفاذ لا يقتصر على القرارات الإدارية فقط، بل يشمل أيضاً القرارات الإدارية المعيبة، إذا لم يصل العيب فيها إلى درجة من الجسامة يجردها من صفنها الإداري، ويجعلها معدومة.[4]

● **أولاً: إثبات وجود القرار الإداري**

مما لاشك فيه أن القرار الإداري يعد نافذاً في مواجهة الإدارة العامة ذاتها من تاريخ إصداره بمعنى أن يكون له قوة ذاتية ويحدث آثاره القانونية وتستطيع الإدارة تطبيقه كما يمكن لكل ذي مصلحه أن يحتج به في مواجهتها من تاريخ إصداره فهذا التاريخ هو الذي يبدأ منه القرار الإداري كقاعدة عامة، فيبدأ في إنتاج آثاره في عالم القانون بالنسبة للإدارة من وقت محدد هو تاريخ إتمام عملية إصداره من الجهة الإدارية المختصة وهو مستوفي لعناصر وجوده وهي الأركان التي يلزم توافرها فيه مجتمعه حتى نكون بصدد قرار إداري مشروع فلحظة وجود هذه العناصر هي ذاتها وبنفسها لحظة ميلاد[5] القرار الإداري الذي يكتمل بتوقيعه ممن أصدره بالتوقيع على القرار الإداري هو الذي يمنحه الحياة القانونية ويحدد لحظة صدوره سواءً كان القرار تنظيمياً أم فردياً .. لهذا كان التوقيع على القرار الإداري من البيانات الضرورية في المحرر المكتوب الدي يحتوي على القرار وهو في الغالب من الأمور علامة على وجود القرار الإداري نفسه.[6]

وهنا تجدر الإشارة الى أن توقيع القرار الإداري هو الإجراء الذي يكتمل به القرار ويكون مندمجاً مع صدوره على نحو لا يمكن فيه فصل أحدهما عن الآخر كما ان هذا التوقيع هو الذي يحدد لحظة صدوره وبالتالي فإن صدور القرار الإداري يتم من لحظة التوقيع عليه سواء كان القرار تنظيمياً أم فردياً لأن نفاذ القرار الفردي ليس رهيناً بقبول من يسري في حقه ومنذ هذه اللحظة يستطيع كل صاحب مصلحة أن يحتج أو يتمسك بالقرار الإداري الذي أنشأ حقاً له في مواجهة الإدارة التي أصدرته لأنها ترتبط بالقرار

وتلتزم باحترامه وتنفيذه من تاريخ صدوره دون حاجه منها لانتظار إعلان القرار أو نشره لأن علمها بصدور القرار يكون يقينياً من لحظة الإصدار.[7]

فضلاً عن أن مسألة إثبات الوجود القانوني للقرار الإداري من المسائل الصعبة خاصة أن الأفراد ليس لهم الحق بالاطلاع على الأوراق التي تحت يد الإدارة فقد انتصب القضاء الإداري في مصر وحدد مبادئ قضائية في غاية الأهمية وهي مسألة عبء الاثبات في المنازعات الإدارية وقرر أن الأصل في اثبات وجود القرار الإداري يقع عبئه على عاتق من يستند إليه أو يتمسك به وكذلك حدد الوسائل التي يمكن أن يلجأ اليها صاحب المصلحة في إثبات وجود القرار الإداري[1]، حيث تختلف هذه الوسائل وفقاً لنوع القرار وطبيعة النزاع، وعليه لابد من الإشارة الى بعض منها :

1. القرار الكتابي: تعد الكتابة من الشروط الشكلية للقرار الإداري حيث يجب ان يكون القرار الإداري موثقاً بشكل رسمي وموقعاً من الجهات المختصة.
2. الإعلانات الرسمية: من الملاحظ انه في كثير من الأحيان يتم اعلان القرار الإداري في وسائل الاعلام أو لوحات الإعلانات الرسمية للمؤسسات الحكومية ويمكن استخدام هذه الإعلانات كدليل على صدور القرار.
3. المراسلات الرسمية: فالرسائل أو المراسلات بين الإدارات الحكومية والأطراف الأخرى يمكن ان تكون وسيلة لإثبات نفاذ القرار الإداري أو ابلاغ الأطراف به.
4. الشهادات: وأخيراً نرى انه في بعض الحالات قد يتم اثبات وجود القرار الإداري من خلال الشهادات الصادرة عن موظفين أو مسؤولين في الجهة الإدارية والتي بدورها تؤكد ان القرار قد تم اتخاذه
5. وبطبيعة الحال تساعد هذه الوسائل في اثبات صحة القرار الإداري والقدرة على الطعن فيه إذا كان هناك خطأ في اصدار القرار أو تنفيذه إلا إنه ولما تتمتع به الإدارة من امتيازات كونها تحتفظ بالأوراق والمستندات والوثائق فإنه يمكن إلزام الإدارة بتقديم هذه المستندات متى كانت ضرورية للفصل في النزاع الإداري.

● **ثانياً: الاحتجاج بالقرار الإداري**

أن المقصود بالحجية في القانون الإداري [8]، هو قدرة القرار الإداري على إنتاج آثار قانونية تجاه الأشخاص المعنيين، وهي تقدر من تاريخ علم هؤلاء بتاريخ صدور القرار، أي من التاريخ الذي يعلموا فيه قانونًا بالقرار وفقًا للأشكال المحددة له، أي بمعنى أن القرار الإداري فرديًا كان أو لائحيا من شأنه إحداث اثر قانوني معين في مراكز الافراد القانونية، وانه يمثل الوسيلة الأساسية التي بمقتضاها تعتبر الإدارة عن سلطتها الآمرة، و ذلك بإلزام الافراد بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنه، ومن هنا و تماشياً مع مبدأ " **لا يعذر احد بجهله للقانون** " وهو المبدأ الذي يفترض نشر القاعدة القانونية الوضعية أيا كان مصدرها قبل مؤاخذة الافراد على أساسها، اقتضى الأمر بطبيعة الحال التزام جهة الإدارة بإعلام الافراد بفحوى قراراتها حتى يمكنها مؤاخذتهم بأحكامها، ووسائل اعلان القرارات الإدارية هي النشر و الإعلان، و لكن القضاء عن طريق المحطمة العليا أضاف إليها وسيلة أخرى هي العلم اليقيني بالقرار.

1. **النشر**: تتبع وسيلة النشر في العادة بالنسبة للقرارات الإدارية اللائحة، فهذه القرارات لا تسري في حق المخاطبين بأحكامها ولا تعتبر حجة عليهم إلا من تاريخ نشرها وفقاً للطريقة التي ينص عليها القانون، وهي عادة الجريدة الرسمية أو النشر أن الحاجة بالمصالح الإدارية[9].

وعلى أية حال تلتزم جهة الإدارة باتباع الطريقة التي يوجبها القانون لنشر قراراتها وإلا اعتبر النشر باطلاً غير منتج لأي أثر، كما تلتزم الإدارة من ناحية أخرى بأن يكون النشر كاشفًا لفحوى القرار، أي شاملاً لجميع محتوياته ومضمونه بحيث يكون في وسع الأفراد الإلمام به وتبين مدى تأثيره على مراكزهم القانونية، ولكن إذا لم يحدد القانون وسيلة معينة للنشر فإن الإدارة تتمتع بحرية واسعة في اختيار وسيلة النشر المناسبة، كما ان النشر في النشرات المصلحية لا يعتبر قرينة على العلم إلا من تاريخ توزيعها على القسم أو الفرع الذي يعمل به الموظف، وثبوت ضعها تحت نظره، بالطريقة التي تمكنه من ذلك، أو تعليقها على لوحة الإعلانات.

2. **الإعلان**: يعتبر الإعلان الوسيلة الأساسية للعلم بمضمون القرارات الفردية التي توجه الى فرد معين بالذات أو أفراد معينين بذواتهم وتمنحهم حقوقًا مكتسبة، ويعني بذلك إبلاغ الأفراد بمضمون القرار الإداري بواسطة الإدارة المختصة بالوسيلة التي تختارها مادامت تكفل وصوله إلى صاحب الشأن أو إخطاره به على حدة بطريقة وافية ومؤكدة ويتم بطرق مختلفة منها:ـ الإعلان عن طريق محضر أوعن طريق خطاب بريدي أو بتسليم القرار الإداري إلى صاحب الشأن وأخذ توقيعاً منه أو إيصالاً بالتسليم وفي جميع الأحوال لكي ينتج الإعلان أثره يجب أن يكون كاشفاً لجميع محتويات القرار[01]، فإذا اكتفت الإدارة بإعلان ملخصه وجب إلا يكون هناك شك حول مضمونه.

3. **العلم اليقيني**: المقصود به هو علم الأفراد بمضمون القرار الإداري ومحتوياته علماً حقيقياً يقينياً نافياً للجهالة وبطريقة مؤكدة بعيدة عن الإدارة، حيث يبدأ سريان القرارات الإدارية في حق الأفراد من تاريخ علمهم بها علماً يقينياً حتى وإن لم يتم نشرها أو إعلانها[11]، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في العديد من قراراتها إذ تقول[21] « **لا تجري المواعيد في حق من يحتج بها عليه إلا من تاريخ النشر أو العلم اليقيني بصدور القرار...**» فإذا لم يحدد القانون طريقة معينة للنشر وجب أن يكون في جريدة أو نشرة معدة للإعلانات ومن شخص أو جهة تختص بذلك، والمراد بالنشر هو وسائله الرسمية فلا يغني عنه النشر في الصحف السيارة ولا يقوم مقامه غير الإعلان الموجه كتابة إلى ذوي المصلحة شخصياً أو العلم اليقيني الكامل والنافي للجهالة حيث يكون شاملاً لمؤذي القرار ومحتوياته وأن يثبت على وجه اليقين في تاريخ معين، بحيث يصير صاحب الشأن في حالة تسمح له بالإلمام بكل ما يجب عليه معرفته فيتبين مركزه القانوني مع القرار وإدراك مواطن العيب فيه، وما يمس مصلحته ولذلك فلا عبرة بالعلم الظني أو الإفتراضي مهما كان احتمال العلم قوياً...» وفي قرار آخر لها تقول المحكمة العليا «يجب أن يكون العلم يقنياً لا ظنياً ولا افتراضياً، بحيث يكون شاملاً محتويات القرار ومواده في تاريخ معين... حتى يتيسر لصاحب الشأن بمقتضى هذا العلم أن يحدد مركزه القانوني مع القرار».

ويستفاد من ذلك أن العلم اليقيني لكي يؤدي أثره في سريان نفاذ القرارات الإدارية يجب أن تتوفر فيه الشروط التالية: -

1. يجب أن يكون علماّ يقينياً مؤكداً ونافياً للجهالة.

2. يجب أن تكون واقعة العلم اليقيني واضحة التاريخ حتى يمكن معرفة اليوم الذي يبدأ منه سريان القرار وحساب ميعاد الطعن عليه بالإلغاء.

3- يجب أن يكون العلم اليقيني شاملاً لجميع محتويات القرار و مضمونه و ذلك حتى يتسنى لصاحب الشأن الإلمام بكل جوانب القرار و معرفة مدى تأثيره على مركزه القانوني و يستفاذ العلم اليقيني لصاحب الشأن بالقرار من أية واقعة أو قرينة تنفيذ حصوله كاعترافه صراحة بعلمه به أو قيامه بتقديم تظلم بشأنه الى الجهة الإدارية التي أصدرته، تلك هي وسائل الإعلان الثلاث يبدأ من تاريخها سريان القرار الإداري في مواجهة المخاطبين بأحكامها و هي ذاتها الوسائل التي اقرها المشرع الليبي في قانون (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري[31] و من بعده المحكمة العليا فيما يتعلق ببدء دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية .

■ المبحث الثاني

نفاذ القرارات الإدارية بأثر رجعي

كما هو معلوم أن مبدأ المشروعية يقتضي التزام الإدارة باحترام القواعد القانونية القائمة والمتعددة المصادر، فتخضع الدولة بجميع هيآتها وأفرادها لقواعد موضوعة مسبقاً، الغرض منها هو حماية حقوق وحريات الأفراد، فهذا ما تقضي به العدالة الطبيعية، ويستلزمه الصالح العام، إذ ليس من العدل في شيء أن تهدد الحقوق، كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم، لهذا على الإدارة الالتزام باحترامه في جميع تصرفاتها وأعمالها. إلا إننا إذا قيدنا الإدارة في نشاطها بقيود شديدة، فذلك سوف يشل نشاطها ويقضي على روح الابتكار عندها وتصير الإدارة عبارة عن آلة صماء يسيرها القانون بما يفرضه من أحكام، فمبدأ عدم الرجعية يعد من المبادئ التي تحكم سريان

القواعد القانونية على وجه العموم، والمبدأ نفسه يعمل به أيضاً في مجال القرارات الإدارية، فالفقه الإداري سلم بأن قاعدة عدم الرجعية في القرارات الإدارية هي قاعدة آمرة لا يجوز مخالفتها، وجزاء الرجعية هو البطلان[41].

وتفاديا لهذا الوضع لا بد من منح الإدارة قليلا من الحرية في التصرف عند ممارسة نشاطها حتى يمكنها اختيار الوسيلة المناسبة والوقت المناسب للقيام بالتصرف، وذلك مراعاة للظروف والأحوال المحيطة بها.

فالخضوع للقانون ليس تاماً، أو بالأحرى فإن احترام مبدأ الرجعية ليس مطلقا، بل هناك قيود واستثناءات ترد على هذا المبدأ، الغرض منها التخفيف من التطبيق المطلق لهذا المبدأ، فهناك بعض التصرفات الإدارة تخرج عن هذا المبدأ لاعتبارات تشريعية أو قضائية.[51] لكن في الواقع ومن أجل تحليل موضوع أمكانية نفاذ القرارات الإدارية بأثر رجعي، إنه يتعين علينا دراسة الأصل وهو عدم رجعية القرارات الإدارية بنوعيها، فردية ولائحية، والاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ.

- **أولاً: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.**

المبدأ المسلم به في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أن القرارات الإدارية (سواء أكانت تنظيمية عامة أم قرارات فردية) لا يجوز تضمينها أثراً رجعيا، وقضاؤه في هذا الخصوص مستقر ومطرد؛ بمعنى انها لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، وهو ما أخذ به القضاء الإداري الليبي من أول الأمر، ومن أبرز أحكامه في هذا الخصوص، حكم المحكمة العليا الصادر 25 ديسمبر 1954 والذي جاء فيه: «.....إن المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي.» وهو الأمر الذي دفع جانب من الفقه على القول إن المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقاً للأوضاع الدستورية حتى ولو كانت تلك الحقوق مستمدة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة بما لها من سلطة عامة في حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين، ولم تكن تلك الحقوق مستمدة مباشرة من نصوص القوانين؛ لأن الأصل هو احترام الحقوق المكتسبة حسبما تقضي به العدالة والقانون

الطبيعي وما يستلزمه الصالح العام، إذ ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق، كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم، بحيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت سواء أكان اكتسابها بقانون أو بقرار تنظيمي عام إلا بقانون نزولاً على حكم الأوضاع الدستورية التي جعلت تقرير الرجعية رهيناً بنص خاص، أي جعل الرخصة التشريعية ذات الحظر من اختصاص السلطة التشريعية وحدها لما يتوفر فيها من ضمانات.

وتأسيساً على ما سبق فإنه يمكننا القول، إن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يستند على عدة اعتبارات منها: -

1. فكرة احترام الحقوق المكتسبة؛ والمقصود بها أن الأفراد إذا ما كسبوا حقا في ظل نظام قانوني معين، فإنه يمتنع المساس بهذا الحق إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية التي تم في ظلها اكتساب الحق، إلا إن جانباً من الفقه[61] يرى أن اصطلاح الحقوق المكتسبة قد أصبح محل انتقاد الفقهاء، فإنه يمكن أن التعويض عنه باصطلاح «المراكز القانونية الذاتية»، فإذا ما اكتسب أحد الأفراد مركزاً قانونياً ذاتياً نتيجة قرار إداري، أو اتفاق مع الإدارة، فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلا بالوسيلة المشروعة وهي القانون ذو الأثر الرجعي، وهذا ما أعلنه القضاء الإداري باستمرار.

ولا يكفي لحصول الفرد على المركز الذاتي (أو الشخصي) أن تكون الإدارة قد باشرت في اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق المركز النظامي على الشخص الذي استوفى شروط الإفادة منه، بل يجب أن تكون عناصر المركز الشخصي قد تكاملت تماماُ وفقاً للنظام القديم، فإذا ما استوفى موظف ما شروط الترقية وفقاً لنظام قانوني معين، وشرعت الإدارة في ترقيته فإنه لا يعتبر قد اكتسب المركز القانوني الذاتي إلا بتمام الترقية.

2. فكرة استقرار المراكز القانونية، وأساسها أن التنظيم لا يكون إلا بالنسبة للمستقبل، مع ترك الآثار التي تمت في الماضي سليمة، فالحكمة التي يسوقها القضاء عادة لتحريم الرجعية هي استقرار المراكز القانونية، والتي تعد تعبيراً عن ضرورة الأمن القانوني[71]، وهو ذات الاتجاه الذي أكده الفقه، حين رأى أن استقرار المراكز القانونية لا يكون

على حساب التضحية بالعدالة في سبيل إقراره، لأن فكرة استقرار المراكز القانونية هو أهم الاعتبارات التي كانت وراء تقرير مبدأ عدم الرجعية القوانين والقرارات الإدارية على حد سواء، ولهذا فإن إعطاء الإدارة الحق في تضمين قراراتها أثراً رجعياً يمس بمصلحة الأفراد. أما قبل ذلك فإن كل تعديل في النظام القانوني للترقية، ولو بالإنقاص من المزايا القديمة، يسري علية بأثر مباشر.

والملاحظ في هذا الخصوص، أن مبدأ عدم الرجعية.. رجعية القرارات الإدارية أصبح من المبادئ القانونية العامة التي يجب تطبيقها في كل الدول أيا كان نظامها السياسي، الاقتصادي والاجتماعي، إذ لا يتعلق هذا المبدأ بنظام حكم معين أو فلسفة معينة، بل هو مبدأ عام تنطبق أحكامه باستمرار لدى كل مجتمع ولكل سلطة، وأيا كانت الفلسفة الاجتماعية القائمة عليها، لذلك صار مبدأ عدم الرجعية أحد الضمانات الأساسية للأفراد.

- **ثانياً الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.**

الأصل عدم رجعية آثار القرارات الإدارية التنظيمية والفردية على الماضي، حيث تعتبر هذه القاعدة من المبادئ العامة التي أضفى عليها القضاء المقارن - وخاصة مجلس الدولة الفرنسي - قوة القاعدة القانونية والاخذ بعكس هذه القاعدة معناه المساس بالحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تمت وتهديدها، الأمر الذي يؤدي إلى فقدان الأفراد الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم، ولذا فالقاعدة أيضا بطلان القرار الإداري ذي الأثر الرجعى، غير إنه يجوز انعطاف القرارات الإدارية على الماضي لعدة اعتبارات أهممها:

1. إباحة الرجعية بنص تشريعي. ويقصد به منح الإدارة بموجب نص قانوني صريح الحق في إصدار قرارات بأثر رجعي حتى تاريخ معين يحدده القانون، كإعادة الموظفين الذين منعوا عن وظائفهم بسبب الحرب، مع تصحيح وضعهم منذ قيام الحرب، أو سحب قرار معين من القرارات ابتداء من تاريخ معين[81] من الماضي. وقد لا يكون النص على الرجعية صريحاً ومباشراً كما جاء في الحالة السابقة، بل تمليه طبيعة الاختصاص، كما لو صدر قانون يخول الإدارة سلطة إعادة النظر في جميع القرارات الصادرة من سلطة معينة ابتداء من تاريخ معين.

وقد سلم مجلس الدولة الفرنسي بشرعية الرجعية في هذه الحالات، وهو ما أخذ به القضاء الإداري الليبي في العديد من أحكامه باستمرار، ومن أحكامه في هذا الصدد حكم المحكمة العليا الصادر في 26 يونيو سنة 1957 والذي جاء فيه « يجب أن يكون القرار الإداري مطابقاً للدستور وللقوانين واللوائح ومبادئ القانون العام.» حيث لا تسري أحكام القرارات الإدارية إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله إلا في حالة أن تكون هذه القرارات صادرة تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعى.

وفي هذا السياق، نازع الفقيه دوجي في شرعية هذه القوانين، على أساس أن الرجعية هي رخصة يمارسها المشرع بنفسه، وبالتالي فليس له أن يفوض فيها الإدارة. ولكن ملاحظته لا تصدق إلا بالنسبة إلى الدساتير التي لا تسمح التفويض. أما أن يجيز الدستور للسلطة التشريعية أن تفوض السلطة التنفيذية في ممارسة بعض اختصاصاتها، فإن الرجعية مشروعة، بشرط أن تحترم الإدارة حدود القانون الصادر بتخويلها هذه الرخصة.

ويلاحظ من ناحية أخرى أنه إذا أصدرت السلطة التشريعية قانوناً رجعياً، يحتاج تنفيذه إلى صدور قرارات إدارية، فإن الإدارة بطبيعة وظيفتها، أن تصدر القرارات اللازمة لنفاذ التشريعي الرجعى، وترتد قرارتها بالضرورة إلى تاريخ نفاذ القانون في الماضي.

غير إن المشرع الفرنسي لم يقتصر على تخويل الإدارة سلطة تضمين قرارتها آثاراً رجعية فحسب، بل أصدر في بعض الحالات قوانين بقصد التسليم برجعية قرارات صدرت قبل صدور تلك القوانين، وقد انتقد جانب من الفقه على رأسه كاريه دي ملبرج هذا التقليد، بحجة أن القانون لا يمكن أن يصحح قراراً ولد معيبا. ولكن لا المشرع الفرنسي ولا مجلس الدولة الفرنسي أخذ بهذا الرأي.

2. الرجعية في تنفيذ أحكام القضاء. وهذه ثاني الحالات والكثيرة في الواقع العملي، والتي بمقتضاها يجوز تضمين القرارات الإدارية أثراً رجعياً على خلاف الأصل، وإليها أشار المشرع الليبي في قانون المحكمة العليا، والقانون رقم (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، حيث عهد لدوائر القضاء الإداري دون غيرها مهمة الفصل في الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بشأنهم، فالقاعدة

العامة تقضي بأن الأحكام التي تصدرها دوائر القضاء الإداري بالإلغاء تكون حجة على الكافة، وتتولد عنها بعض الآثار في الماضي[91].

والإلغاء القضائي للقرار الإداري يؤدي إلى إزالة آثار القرار وإعدامها، لا بالنسبة إلى المستقبل فحسب، بل وبالنسبة إلى الماضي أيضاً، بحيث يصبح القرار وكأنه لم يكن. وإذا كانت الضرورات الإدارية قد حالت دون وقف تنفيذ القرار الإداري بمجرد رفع الدعوى بطلب إلغائه قضائياً، فإن ذلك التنفيذ يظل مصيره النهائي معلقاً على الحكم في دعوى الإلغاء؛ لأن الإدارة تقوم بالتنفيذ على مسؤوليتها الخاصة. وهي تستطيع على كل حال أن ترجئ التنفيذ حتى يصدر حكم في الدعوى. وقلما تفعل ذلك، نظراً للمدد الطويلة التي يستغرقها الحكم في دعوى الإلغاء.

واستنادا إلى قاعدة أن المتقاضي لا يضار من جراء بطء التقاضي، فإن حقوق رافع دعوى الإلغاء لا يمكن أن تضار مهما طال الوقت بين رفع الطعن وصدور الحكم فيه، بل يتعين إعادة الحال لما كانت عليه قبل صدور القرار الإداري المحكوم بإلغائه.

ولا شك أن إعمال هذه القاعدة غالباً ما يكون مرهقاً لجهة الإدارة، لا سيما إذا طالت المدة بين رفع الدعوى وبين الحكم فيها، فإن الإدارة ستجد نفسها مضطرة لإعادة النظر في كثير من القرارات التي صدرت مستندة إلى القرار المحكوم بإلغائه.

ولكن مهما كانت تلك العراقيل، فإن العمل إمام القاضي الإداري يجري باستمرار على إلزام الإدارة بالقيام بكل ما يقتضيه الحكم الصادر بالإلغاء، بما في ذلك إعادة النظر في جميع الآثار التي ترتبت في الماضي والتي تستند إلى القرار المُلغي، وللإدارة في هذه الحالة أن تصدر بطبيعة الحال قرارات ذات أثر رجعي، لأن هذه الرجعية تغدو ضرورية لتنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء.

3. الرجعية في حالة سحب القرارات الإدارية. المسلم به الآن في فقه القانون الإداري أن سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية التي لم يترتب عليها حق مكتسب أو مركز قانوني خاص، سليمة كانت أم معيبة، ودون التقييد بميعاد الطعن.

كما أن السحب لا يستهدف إلغاء القرار المسحوب بأثر رجعي فحسب، بل يتعين إعادة الحال على ماكانت عليه قبل صدور القرار المسحوب، وبالتالي فإن الإدارة تلتزم بإصدار كافة القرارات التي يقتضيها تحقيق الغاية السابقة. فسحب القرار الصادر بفصل أحد الموظفين يقتضي إعادة الموظف إلى عمله كما لو كانت خدمته مستمرة. فإذا كانت الإدارة قد عينت غيره في وظيفته، فإنه يتعين عليها فصل الأخير بأثر رجعي. كما يجب اتخاذ كافة القرارات والإجراءات اللازمة لتصحيح وضعه، كما لو كانت خدمته متصلة فيما يتعلق بالترقية والعلاوات والمعاش إلخ بنفس الأوضاع التي عرضتها لها في حالة الحكم بالإلغاء.[02]

والقرار الساحب هو قرار رجعي، من حيث إنه ينعطف بآثاره إلى تاريخ القرار المسحوب؛ لأن السحب الإداري، كالإلغاء القضائي، يستهدف إعدام آثار القرار المسحوب من تاريخ صدوره، بحيث يعتبر كأنه لم يكن إطلاقاً، ومن ثم فإنه يصدق عليه ما سبق أن ذكرناه بخصوص الإلغاء القضائي.

وفي هذا الصدد نرى، بأنه إذا كان السحب الإداري هو بديل الإلغاء القضائي ويأخذ حكمه، فإن بين الطريقين فارقا جوهرياً مرجعه إلى طبيعة كل منهما. فإلغاء القرار الإداري المعيب عن طريق القضاء إنما يتم بحكم، ويحوز حجية الأمر المقضي به، ولا يجوز الطعن إلا بالطريق القانون المقرر، وهو دوائر القضاء الإداري بالمحكمة العليا بالأوضاع والشروط المقررة.

أما السحب الإداري فإنه يتم بقرار إداري يخضع لكافة الأحكام المنظمة للقرارات الإدارية، وما يعنينا منها هنا أنه إذا كان القرار الساحب سليماً، فإنه لا يجوز الرجوع فيه إلا في الحدود (إعادة الحال إلى ما كان عليه). أما إذا كان غير مشروع فإنه لا يمكن الرجوع فيه إلا من خلال مدد الطعن.

■ الخاتمة

من خلال ما سبق يتضح جليا أن القضاء الإداري يشترط النفاذ في القرارات الإدارية حتى تنتج آثارها بالنسبة للمستقبل سواء كان ذلك من تاريخ صدورها، أو من تاريخ

التبليغ، بحسب الجهة الموجه إليها القرار. ويعد مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ضمانة أساسية لحماية حقوق الأفراد واستقرار المراكز القانونية، ومن خلال هذه الدراسة توصلنا لعدة نتائج في غاية الخطورة، وليست في صالح الأفراد باستمرار، نخص منها بالذكر: -

النتائج: -

1. القاعدة المسلم بها أن القرار التنظيمي يتضمن قواعد عامة ومجردة تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد، فلا يتيسر إبلاغهم بها إلا عن طريق النشر. أما القرار الفردي فينصرف أثره إلى فرد أو أفراد معروفين بذواتهم، ومن يتعين إبلاغهم شخصياً بفحوى القرار حتى يحتج به قبلهم. وتكون هذه القاعدة مكملة لقاعدة عدم الرجعية من حيث كونها ضماناً هاماً للأفراد.

2. ان القرار الإداري غير المنشور (أو غير المعلن)، بحسب ما تبين لنا يعتبر مجرد مشروع قرار، وبالتالي يجوز العدول عنه بمجرد عدم نشره أو إعلانه.

3. لا يجوز الطعن في قرار غير منشور أو غير معلن لذوي الشأن حتى ولو علم به الفرد علماً يقينياً، لأنه مجرد مشروع، والطعن كما أوضح المشرع الليبي، لا يكون إلا على القرارات الإدارية.

4. النشر ليس هو الذي يكسب القرار وجوده القانوني، أو يضفي عليه قوته، وكل أثر ينحصر في نقل القرار إلى علم الأفراد لكي يلتزموا به، ويخضعوا لأحكامه. ومالم يتم هذا النشر فلا أثر له في مواجهه الأفراد فلا يلتزمون، ولكن القرار يحتفظ بقيمته القانونية رغم ذلك.

5. أقر القضاء الإداري الليبي والأنظمة المقارنة في فرنسا ومصر مبدأ، يقضي بوجوب استقرار الأوضاع الإدارية المعيبة بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي، إلا إنه استثني حالات خاصة يجيز فيها للإدارة سحب القرار دون تقيد بمدة الطعن، مثل القرارات المعدومة، صدور القرار نتيجة غش أو تدليس، القرارات المنشئة والكاشفة.

■ الهوامش

1 - وهو غير النشر أو الإعلان الذي قد يتطلبه القانون أحياناً قبل صدور القرار حيث يكون من الإجراءات الشكلية اللازمة لتكوين القرار أو شرطاً لصحته، أما المقصود هنا فهو النشر والإعلان بعد صدور القرار والذي لا يدخل في تكوين القرار، وإن توقف عليه نفاذه في مواجهة الأفراد.

2 - حمدي القبيلات، القانون الإداري، الطبعة الأولى، 2010، منشورات جامعة الاسراء، ص 80.

3 - ناصر سلامات، نفاذ القرار الإداري، اثراء للنشر والتوزيع، عمان ،2013، الطبعة الأولى، ص22.

4 - سليمان محمد الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي،2024، ص538 وما بعدها.

5 - داود عبد الرزاق الباز، مدى نفاذ القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 102

6 - سراجي المكي، معايير القرار الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 71، 2006، ص 43.

7 ـ عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، 2024، ص199

8 - ثورية لعيوني، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، دار الجسور للنشر، وجدة، 2005، الطبعة الأولى، ص24.

9 - محمد عبد الله الحراري، أصول القرار الإداري الليبي، دار الكتب الوطنية، بنغازي، 2024، الطبعة الثامنة، ص192، محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص619.

10- د. صبيح مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي (دراسة مقارنة)، الكتاب للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ص 469.

11 - د. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، مرجع سابق، ص468.

12 - قضاء المحكمة العليا، القضاء الإداري والدستوري، الجزء الثاني، ص22

13 - يتضمن نص القانون التعديلات التي أجريت عليه بمقتضى القانون رقم 53 لسنة 1973 والقانون رقم 6 لسنة 2003.

14 - راجع مؤلف (Olivier dupeyrux) عن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، الطبعة الأولى،1954، ص88 وما بعدها.

15 - عبد المنعم عبد العزيز عبد المنعم، دور مجلس الدولة في مواجهة النقص التشريعي بشأن نفاذ

القرار الإداري، الباحث العربي، المجلد 3، العدد 2، 2022، ص 66.

16- محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص561

17 - علاء عبد المتعال، مدى جوار رجعية القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص37.

18 - رائد محمد يوسف، نفاذ القرارات الإدارية بحق الافراد (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2013، ص 122.

19 - محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سابق، ص476 ومابعدها.

20 - حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 6 فبراير سنه 1948 في قضيم **HLLes MOLLet de (Salvan)** مشار إليه محمد سليمان الطماوي، النظرية الغامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، 772، وهذا بطبيعة الحال إذا كان قرار الفصل غير مشروع، أما إذا كان مشروعاً وأرادت الإدارة سحبه (وهو جائز كما رأينا) فإن ذلك مشروط بألا يؤدي هذا السحب إلى فصل موظف آخر؛ لأن تعيين هذا الأخير يكون قد تم بقرار سليم لا يجوز سحبه بعكس الحالة الأولى لأنه بسحب قرار الفصل غير المشروع تعتبر الوظيفة مشغولة باستمرار بالموظف الأول، وبالتالي يكون قرار التعيين التالي غير مشروع.

■ **قائمة المراجع**

1. الكتب.

1. الباز، داود عبد الرزاق، **مدى نفاذ القرار الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية.
2. سلامات، ناصر، (2013) **نفاذ القرار الإداري**، اثراء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى.
3. السيوي، عمر محمد، (2024) **الوجيز في القضاء الإداري الليبي**، دار الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي.
4. الطماوي، محمد سليمان، (2024) **النظرية العامة للقرارات الإدارية** (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي.
5. عبد المتعال، علاء، (2024) **مدى جوار رجعية القرارات الإدارية**، دار النهضة العربية، القاهرة.
6. القبيلات، حمدي، (2010) **القانون الإداري**، الطبعة الأولى، منشورات جامعة الاسراء.
7. لعيوني، ثورية، (2005) **القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة)**، دار الجسور للنشر، وجدة، الطبعة الأولي.
8. الحراري، محمد عبد الله، (2024) **أصول القرار الإداري الليبي**، دار الكتب الوطنية، بنغازي الطبعة الثامنة.
9. مسكوني، صبيح، **مبادئ القانون الإداري الليبي (دراسة مقارنة)**، الكتاب للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة.

2. الدوريات.

1. المكي، سراجي، **معايير القرار الإداري**، (2006) المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 71.

2. عبد المنعم، عبد العزيز عبد المنعم، (2022) **دور مجلس الدولة في مواجهة النقص التشريعي بشأن نفاذ القرار الإداري**، الباحث العربي، المجلد 3، العدد 2.

3. رسائل الماجستير.

1. يوسف، رائد محمد، (2013) **نفاذ القرارات الإدارية بحق الافراد (دراسة مقارنة)**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2013.