

Article History

Received/Geliş

Accepted/ Kabul

Available Online / Yayınlanma

17 /4/2018

24 /5/2018

15 /5/2018

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

**Lack of administrative decision in accordance with the judgments issued
by the administrative judiciary in Iraq.**

م.م. محمد حميد علي²

م.د. ذكري عباس علي¹

Mohammed Hamid Ali

Zakri Ali Abbas

ملخص البحث

يعد القرار الإداري نافذ من لحظة وتاريخ صدوره ويسري بمواجهة الأفراد من تاريخ النشر والتبليغ ولغرض استقرار المعاملات القانونية وحمايتها وعدم المس بحقوق الأفراد واحترامها وعدم المساس بالمراكز القانونية التي تكاملت واستقرت فقد اجمع الفقه والقضاء على (مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية) ولكن إن أصدرت الإدارة قرارا غير مشروع معينا بعبء جسيم من عيوب المشروعية، فانه مجرد القرار الإداري من صفته الإدارية وينحدر به إلى درجة الانعدام.

والقرار الإداري المنعدم هو كل قرار يكون فيه العيب على درجة جسيمة حيث يفقد صفته الإدارية. ماهية البحث هو تسليط الضوء على القضايا المتعلقة بانعدام القرارات الإدارية وتعدد المشكلات الناجمة عن هذه الحالات وتكمن المشكلة البحثية في تسليط الضوء على عدة تساؤلات والإجابة عنها، هو تعريف القرار الإداري المنعدم فقها وقضاء والآثار الناجمة عن انعدام القرار الإداري وموقف القضاء الإداري العراقي من مسألة انعدام القرارات الإدارية؟

تختلف مسألة القرار الإداري تختلف عن غيرها من المسائل الأخرى كما هو الحال في صحة القرارات الادارية وشرعيتها ، فحسب التعريف الشائع للقرار الإداري فإن إرادة الإدارة تعد هي العنصر الرئيسي لوجود القرار الإداري.

¹ - دكتوراه في القانون الإداري / تعمل في المديرية العامة لتربية ديالى

² - ماجستير في القانون الإداري / يعمل في المديرية العامة لتربية ديالى

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكري عباس علي

ولقد تبين أن القرار الإداري يكون منعدماً إذا بلغ في عدم مشروعيته حداً من الجسامة يفقده صفة القرار الإداري ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما للقرارات من امتيازات، وهو رأي اتفق فيه العديد من الفقه والقضاء الإداري في العراق وغيره من الدول العربية الذين رأوا أنه إذا ما شاب العمل الإداري عيب جسيم من عيوب عدم صحة القرار قانوناً فيتعين اعتباره قراراً منعدم رغم وجوده كقرار إداري .

وأشرنا الى الآثار التي تترتب علي انعدام القرار الإداري وموقف القضاء الإداري العراقي وتبين لنا ان القاضي الإداري في العراق وعدد من التشريعات المقارنة الأخرى لا يميز بين صوريتي القرارات منعدمة الوجود وتلك المعدومة .

الكلمات المفتاحية: القرار الاداري ، القرار المنعدم

Abstract:

The Administrative Decision shall be effective from the moment and date of its issuance and shall be applicable to individuals from the date of publication and notification and for the purpose of the stability of legal transactions and their protection and not to prejudice the rights of individuals and respect them and not to prejudice the legal centers that have been integrated and settled. A defective project with a huge defect of the disadvantages of legality, it strips the administrative decision of administrative status and descends to the point of absence.

administrative decision is not every decision where the defect is a serious degree where it loses its administrative status. The problem of research is to highlight the issues related to the lack of administrative decisions and the multiplicity of problems resulting from these cases. The problem of research is to highlight several questions and answer them, namely the definition of the administrative decision and the lack of justice and the effects of the lack of administrative decision and the position of the Iraqi administrative judiciary on the issue of lack of resolutions Administrative?

The issue of the administrative decision differs from other issues, as is the case with the validity and legality of administrative decisions. According to the common definition of administrative decision, the will of the administration is the main element of the administrative decision.

administrative decision shall be non-existent if it is considered to be illegal. A degree of greatness is lost as a matter of administrative decision and makes it merely a material act that does not enjoy the privileges of the decisions. This is an opinion in which many jurisprudence and administrative judiciary in Iraq and other Arab countries agreed that if the administrative work A serious defect of the defects of the illegality of the decision by law should be considered null and void, despite its existence as an administrative decision.

the implications of the lack of administrative decision and the position of the Iraqi administrative judiciary, and we found that the administrative judge in Iraq and a number of other comparative legislation does not distinguish between the decisions of non-existent and non-existent decisions

key word: **administrative decision**

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكري عباس علي

محتويات البحث

4	المقدمة
5	إشكالية البحث
5	أهداف البحث
6	منهج البحث
7	المبحث الأول : القرارات الإدارية والأعمال التشريعية
7	المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري
8	المطلب الثاني: القرارات الإدارية والأعمال التشريعية
11	المبحث الثاني: انعدام القرار الإداري
11	المطلب الأول: تعريف القرار المعدوم
13	المطلب الثاني: مشروعية القرار الإداري
16	المبحث الثالث: الآثار المترتبة علي انعدام القرارات الإدارية
16	المطلب الأول: بطلان القرار الإداري المنعدم
17	المطلب الثاني: الأحكام المتعلقة بانعدام القرار الإداري
19	الخاتمة
20	التوصيات
21	قائمة المراجع

المقدمة:

أهمية البحث:

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكري عباس علي

تشكل القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة الإدارية أحد أبرز الوسائل القانونية التي تُبشر بها الإدارة نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة، كما تمثل أحد الأدوات التي تستخدمها السلطة الإدارية في التعبير عن إرادتها ابتغاء المصلحة العامة، غير أنه يتعين عليها عند إصدارها لمثل هذه القرارات أن تلتزم مبدأ المشروعية وألا تعرضت قراراتها للطعن فيها أمام القضاء إلغاءً أو تعويضاً أو كليهما معاً.

وتتنوع القرارات الإدارية إلى عدة أنواع حسب الوجهة التي يُنظر منها إلى القرار، وبالنظر إلى العمومية والتجريد تُوجد القرارات الفردية والقرارات التنظيمية أو اللائحية، ومن حيث الرقابة القضائية هناك قرارات الإدارة وأعمال السيادة، ومن ناحية المصدر تُوجد القرارات الجمهورية، وقرارات مجلس الوزراء، والقرارات الوزارية، وقرارات الإدارات اللامركزية كالمحافظات والهيئات العامة، وكذلك قرارات الإدارات الفرعية للسلطة المركزية.

وعلى الرغم من وجود أحكام عامة للقرارات الإدارية فردية كانت أم تنظيمية، فإن بعض الأحكام تختلف حسب طبيعة القرارات الفردية أو التنظيمية، ومن هذه الأحكام ما يتعلق ببدء سريان القرار في حق الأفراد، فالقرار الفردي يُنفذ في حق الفرد من تاريخ إعلانه بينما يسري القرار التنظيمي من تاريخ نشره، وذلك كقاعدة عامة، ومنها ما يتعلق بإمكان إلغاء القرار الإداري فاللائحة يمكن دائماً إلغاؤها دون جواز الاحتجاج بالحقوق المكتسبة، أما القرار الفردي فلا يجوز إلغاؤه إلا في الأحوال التي يحددها القانون، وقد يُعلق تطبيق القانون على صدور القرارات اللائحية اللازمة لتنفيذه وليس الأمر كذلك بالنسبة للقرارات الفردية.

وتختلف مسألة انعدام القرارات الإدارية عن مسألة صحة القرارات الإدارية وشرعيتها وفقاً للتعريف المتداول للقرار الإداري فإرادة الإدارة تعتبر هي العامل الوحيد لوجود القرار الإداري، أما العوامل الأخرى فهي ذات علاقة بصحة القرار الإداري وليس وجوده، وهي (الشكل والمحل والغاية والاختصاص والسبب)، فإذا شاب أياً من هذه العناصر عيب ما فإن القرار الإداري يكون غير صحيح غير أنها لا تؤثر في وجوده، ووفقاً لهذا التمييز بين مرتبتي بطلان القرار الإداري فقد تمت معالجة النتائج المترتبة على هذه التفرقة بين القرار المشوب والقرار المنعدم.

جدير بالذكر أن موضوع انعدام القرار الإداري بات يحتل أهمية كبيرة في علم القانون الإداري والقضاء والفقهاء الإداريين ولأجل الإحاطة بكل جوانب الموضوع ولدواعي المنطق في البحث العلمي لا بد علينا من عدم الخوض مباشرة في صلب موضوع البحث بل نستهلها بتعريف القرار الإداري، ونشير إلى علاقة القرارات الإدارية بالمشروعية وذلك كمدخل أساسي لتوضيح كيفية انعدام القرار الإداري وذلك في نبذة أول، ومن ثم نعرض مباشرة على معالجة القرار الإداري المنعدم بتوضيح مفهوم هذا القرار المنعدم، وتوضيح وسائل مشروعية هذا القرار المنعدم لنشير بعد ذلك إلى ما يجب فعله فقهاً وقضاءً تجاه القرار الإداري المنعدم.

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكري عباس علي

وحتى تكتمل جميع عناصر بحثنا فقد آثرنا أن نشير إلى الآثار المترتبة علي انعدام القرار الإداري بتوضيح هذه الآثار وعرض الأحكام ذات العلاقة بانعدام القرار الإداري ومن ثم نختم هذا البحث بالنتائج التي توصلنا مع تقديم عدد من التوصيات لوضعها بين يدي المشرعين لكي تكون ذات فائدة وهو ما نتمناه من المولي عز وجل.

إشكالية البحث:

لقد ازداد توضيح ما يحدث من القضايا ذات العلاقة بالقرارات الإدارية وخاصة في نطاق انعدام القرارات الإدارية، ولذا تعددت المشكلات الناجمة عن مثل هذه الحالات والقضايا التي أثرت بصدد صحة و نفاذ القرارات الإدارية ومشروعيتها، وتلك المنعومة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في العراق، ومن ثم تكمن المشكلة البحثية في تعريف القرار الإداري المنعدم نتيجة لأحكام القضاء الإداري، وتحديد الآثار الناشئة عن انعدام القرار الإداري، ويمكن عرض المشكلة البحثية في صيغة عدد من التساؤلات البحثية نعرضها علي النحو التالي:

ما هو تعريف القرار الإداري المنعدم فقهاً وقضاً؟

ما هي الآثار الناجمة عن انعدام القرار الإداري؟

ما هو موقف القضاء الإداري العراقي من مسألة انعدام القرارات الإدارية؟

الهدف من البحث :

يهدف هذا البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

- 1) التعرف علي مفهوم القرار الإداري المعدوم فقها وقضاً
- 2) عرض الآثار التي تترتب علي انعدام القرار الإداري
- 3) تحليل مدي مشروعية القرار الإداري المنعدم وموقف القضاء العراقي والمقارن منه

منهج البحث :

اعتمدنا في هذا البحث علي المنهج الوصفي التحليلي لعرض ووصف مفهوم القرار الإداري ومتي يكون منعدماً ومدي مشروعية هذا القرار المعدوم ، كما اعتمدنا علي المنهج القانوني ويتم استخدام هذا المنهج بغرض تحليل النصوص القانونية المتعلقة بانعدام القرار الإداري .

خطة البحث :

لقد قسمنا هذا البحث الى ثلاث مباحث وتناولنا في المبحث الأول القرارات الإدارية والاعمال التشريعية ويقسم الى مطلبين، الأول: مفهوم القرار الإداري، والمطلب الثاني: القرارات الإدارية والاعمال التشريعية وتناولنا في المبحث الثاني انعدام القرار الإداري وقسم الى مطلبين، الأول: تعريف القرار المعدوم، وفي المطلب الثاني: مشروعية القرار الإداري، اما في المبحث الثالث:

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.د. ذكري عباس علي م.م. محمد حميد علي

فقد تناولنا الآثار المترتبة على انعدام القرارات الإدارية وأيضاً قسم الى مطلبين، الأول: بطلان القرار الإداري المنعدم، والثاني: الاحكام المتعلقة بانعدام القرار الإداري. ومن ثم وصلنا الى خاتمة بحثنا هذا الى عدد من النتائج والتوصيات
المبحث الأول

القرارات الإدارية والأعمال التشريعية

يمتاز القرار الإداري بأهمية كبيرة فهو جوهر العمل الإداري ذاته، ولن تتمكن الإدارة ومرافقها العامة بل والسلطة التنفيذية أن تتحرك وتدير الشؤون المختلفة وتُمارس وظيفتها من دون القرار الإداري، ولا يهم الاسم الذي يُطلق عليه، أي سواء أكان مرسوماً جمهورياً، أم ديوانياً أن قراراً وزارياً وغير ذلك يكون هو القرار الإداري (1).

المطلب الأول

مفهوم القرار الإداري

ويشير الواقع الى عدم وجود تعريف موحد للقرار الإداري حيث تعددت آراء الفقهاء حول تعريفه فهناك من يري أن القرار الإداري هو الأسلوب النموذجي لنشاط الإدارة الأكثر استعمالاً والأكثر تميزاً من الناحية النظرية من حيث أن السلطة العامة تظهر من خلاله بكل جلاء (2).

ويري آخرون أن القرار الإداري هو أبرز مظهر يتجسد فيه سلطان الإدارة، وأهم مظهر لاتصال الإدارة بالأفراد ، وهو أيضاً عبارة عن مجموعة الأعمال القانونية المنفردة التي تصدرها السلطة الإدارية المختصة بإرادتها المنفردة والمُلزمة ، وذلك بقصد إحداث آثار قانونية معينة سواء بإنشاء أو تعديل أو إلغاء للمراكز القانونية (3).

أما بالنسبة للتعريف القضائي للقرار الإداري فقد عرفه القضاء العراقي بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها المُلزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً، وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة (4)، وعرفته المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنه " إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها المُلزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة" (5).

(1) القانون الإداري ، ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 87.

(2) النظرية العامة للقرارات الإدارية ، سليمان الطماوي، القاهرة، دار الفكر العربي، 2017، ص 42.

(3) القضاء الإداري، محمود خلف الجبوري، عمان-الأردن، دار الثقافة العربية ، 1998، ص 117.

(4) القضاء الإداري في العراق: حاضره ومستقبله: دراسة مقارنة، عبد الرحمن نورجان الأيوبي، الأردن- عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008 ، ص 175.

(5) القانون الإداري العام، محي الدين القيسي، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007 ، ص 98.

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكرى عباس علي

ويري الباحث أن القرار الإداري هو كل قرار قد يصدر عن الجهة الإدارية بموجب ما يخوله لها القانون ويتفق مع صحاحه واللوائح المنظمة لعمل كل جهة علي حدة ، والقرار الإداري هو حق من حقوق الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصلي بإصداره .

أما عناصر القرار الإداري فيمكن لنا ايجازها علي النحو التالي(1):

- القرار الإداري عبارة عن عمل قانوني إنفرادي لتمييزه عن الأعمال الإدارية المادية.
- القرار الإداري يهدف إلى إحداث آثار قانونية تتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء للمراكز القانونية.
- القرار الإداري عمل إداري إنفرادي صادر عن السلطة الإدارية المختصة، وهذا لتمييزه عن الأعمال الصادرة عن السلطتين القضائية والتشريعية.
- ولعل المعيار الشكلي الذي يعتمد عليه القضاء للتمييز بين العمل التشريعي والقرار الإداري هو المعيار الشكلي.

المطلب الثاني

القرارات الإدارية والأعمال التشريعية

تقبل القرارات الإدارية بالإلغاء أمام القضاء الإداري ، وعلي العكس من ذلك فإن القوانين لا يمكن الطعن فيها إلا بالطريق الدستوري المقرر، ويتردد الفقه الحديث بين معيارين لتحديد صفة العمل التشريعية أم إدارية (2).

أ- المعيار الشكلي:

وفقاً للمعيار الشكلي يمكن الرجوع إلى الهيئة التي أصدرت العمل أو الإجراءات التي أتبعته في إصداره ودون النظر إلى موضوعه، فإذا كان العمل صادراً من السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي، أما إذا كان صادراً من احدي الهيئات الإدارية بوصفها فرعاً من فروع السلطة التنفيذية فهو عمل إداري.

ويمكن تعريف العمل الإداري وفق هذا المعيار بأنه كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها، وهذا المعيار يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يتعدى ذلك إلى طبيعة العمل ذاته، وهو معيار سهل التطبيق في حالة لو التزمت كل سلطة بممارسة نشاطها وأخذت بمبدأ الفصل التام بين السلطات، إلا أن طبيعة العمل تقتضي في كثير من الأحيان وجود نوع من التعاون

(1) القضاء الإداري وقضاء المظالم، أعاد علي حمود القيسي، عمان- الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999، ص133.

(2) الوجيز في القانون الإداري، مازن ليلو رضوان، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2005، ص155.

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكرى عباس علي

والتداخل بين السلطات مما دعي بالفقه إلى البحث عن معيار آخر للتمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية وهو المعيار التالي(1):

ب- المعيار الموضوعي:

يعتمد المعيار الموضوعي علي طبيعة العمل وموضوعه بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته أو الإجراءات التي أتبعته في إصداره فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة فأنشأ مركزاً قانونياً عاماً اعتبر عملاً تشريعياً ، أما إذا تجسد في قرار فردي يخص فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً إدارياً.

وينتقد أنصار هذا الاتجاه المعيار الشكلي لأنه يقف عند الشكليات وعدم الاهتمام بطبيعة العمل وجوهره (2).

ولقد لجأ القضاء الفرنسي في بعض الحالات إلى الأخذ بالمعيار الموضوعي للتمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال التشريعية قابلاً للطعن، بالإلغاء في أعمال البرلمان المتعلقة بتميز الهيئة التشريعية كاللوائح الداخلية للبرلمان والقرارات الصادرة بتعيين موظفيه.

ويعد التظلم الإداري الوسيلة التي منحها المشرع لذوي الشأن للاعتراض على القرارات الإدارية المعيبة التي تمس مصالحهم ومراكزهم القانونية ويحقق ضمانات قانونية بقدر معين. كما يُعد التظلم أحد طرق فض المنازعات الإدارية الودّية وتخفيف العبء عن القضاء العادي في نظر الدعاوى.

ولا تزال العديد من الجهات الإدارية المختصة تتعنت في قراراتها الإدارية وتؤكد لها بل تذهب أكثر من ذلك إلى توجيه مقدم التظلم إلى مراجعة القضاء الإداري، على الرغم من امتلاكها صلاحية النظر والبت فيها وهنا يبرز هاجس التردد الخوف في اتخاذ القرار الإداري.

جدير بالذكر أن دعوى مراجعة القرارات الإدارية أو عدم صحتها هي دعوى قضائية عينية تقوم علي مُخاصمة القرار الإداري غير المشروع، ويتولى القضاء فيها بحث مدي صحة القرار الإداري من الناحية القانونية دون نظر إلى الحقوق الشخصية للطاعن أو المدعى، بمعنى أنها ليست من الدعاوى الشخصية التي تستهدف حماية المراكز القانونية الفردية أو الشخصية ، وإنما هي من الدعاوى الموضوعية أو العينية التي تهدف إلى الدفاع عن القواعد القانونية المجردة، وحماية مبدأ سيادة القانون حتى وإن كانت الدعوى تحوى عناصر شخصية أو ترقى إلى الدفاع عن مصالح شخصية .

(1) القضاء الإداري ، نواف كنعان، عمان- الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2002، ص185.

(2) الوجيز في القضاء الإداري : دراسة قضائية تحليلية مقارنة، محمد وليد العبادي، دار المسار للنشر والتوزيع، 2004، ص126.

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكرى عباس علي

يقضى القضاء الإداري العراقي بأن اختصاصات المحكمة تنطوي على ولاية عدم الصحة، ومحلها دعاوى عدم الصحة المتعلقة بالحكم بعدم صحة القرارات الإدارية النهائية للسلطات الإدارية بسبب مخالفتها للقانون بالمعنى العام، فموضوع هذه الدعاوى هو شرعية القرارات الإدارية ولهذا قيل بأن الطعن بعدم الصحة هو طعن موضوعي⁽¹⁾.

وبناءً على ذلك تتأسس القرارات الإدارية على فحص مشروعية القرار الإداري بمعنى أنها لا تُرفع إلا ضد قرار إداري غير مشروع للتحقق من سلامته من الناحية القانونية وذلك بالمقابلة بين القرار المطعون فيه بعدم الصحة والقواعد القانونية النافذة المتصلة به، للتحقق من صحة تطبيق القانون فهي دعوى تخاصم القرار ولا شيء سوى القرار وهي الطريق الذي وضعه المشرع لمخاصمة القرارات الإدارية .

ويقوم الطعن بالإلغاء أساساً على اختصاص القرار الإداري وليس الإدارة ففي دعاوى القضاء الشخصي يعني المدعي على المدعى عليه الاعتداء على حقه الشخصي، فهي نزاع بين أطراف يفصل القاضي في ادعاءاتهم المختلفة ، ولذلك فإنها تقتضى توجيهها من شخص لآخر إلا أن رقابة قاضي الإلغاء إنما تستهدف حماية المشروعية وتحكمها اعتبارات المصلحة العامة ، ومن ثم يُقال أن دعوى الإلغاء ليست في الحقيقة نزاعاً بين أطراف⁽²⁾.

وبناءً على ما سبق يمكن القول أن النزاع في الدعاوى الشخصية يكون بين طرفين، أما في الدعاوى الموضوعية فإن رافع الدعوى يهدف إلى تحريك رقابة القاضي لتحقيق مصلحة عامة، وهي بالنسبة إلى دعوى الإلغاء محو آثار القرارات الإدارية غير المشروعة، وحث الإدارة على عدم العودة والخروج على مبدأ المشروعية بغض النظر عن أثر هذا الخروج على حقوق الأفراد، ومن هنا تختلف فكرة الخصوم في الدعاوى الموضوعية عنها في الدعاوى الشخصية.

المبحث الثاني

انعدام القرار الإداري

عرف الفقهاء القرار الإداري المنعدم بأنه (القرار الإداري يكون معدوماً إذا كان العيب الذي لحقه على درجة شديدة من الجسامية مفتقدة صفة القرار الإداري وتنزل به إلى مستوى سلطة الغير⁽³⁾).

ويشير شراح القانون الإداري في جانب آخر إلى إن تجاوز الإدارة على صلاحيات السلطة القضائية يُعد من العيوب الجسيمة التي تلحق بالقرار الإداري و إصدار السلطة التنفيذية قرار إداري هو من شأن واختصاص السلطة القضائية يمثل غصباً للسلطة⁽⁴⁾.

(1) اعاد علي حمود القيسي، مرجع سابق، ص 166.

(2) موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، على خطار شمطوي، عمان- الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص 76.

(3) القضاء الإداري. قضاء الإلغاء. الجزء الثاني، محمد رفعت عبد الوهاب، بيروت منشورات مكتبة الحلبي الحقوقية، 2005، ص 116.

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكرى عباس علي

المطلب الأول

تعريف القرار المعدوم

يعتبر القرار الإداري معيباً إذا كان احد أركانه (السبب - المحل - الشكل - الغاية - الاختصاص) غير مشروع، وقد فرق الفقه والقضاء الإداري في مجال القرارات المعيبة بين القرار الباطل والقرار المنعدم، معتمدين في ذلك على التفرقة وفقاً لمدي جسامته وخطورة عدم المشروعية⁽²⁾.

فالقرار يعتبر منعدماً إذا بلغ في عدم مشروعيته حداً من الجسامته يفقده صفة القرار الإداري ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما للقرارات من امتيازات ، وذلك كما لو صدر من شخص ليس له صفة الموظف العام أصلاً، ويعتبر القرار باطلاً إذا لم تبلغ مخالفة المشروعية فيه هذا الحد من الجسامته .

أما حالات الانعدام وتحديد | أنواع عدم المشروعية التي تؤدي إلى انعدام القرار الإداري أو ، فلا تزال تثير الجدل، ولعل أوضح صورة تبدو في حالة الانعدام المادي، لأن القرار فيه لا يمثل إلا مجرد مظهر دون أن يتحقق فعلاً.

أما الانعدام القانوني على جسامته أو خطورة عدم المشروعية فيتصل أساساً بالقرارات المعيبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يُطلق عليه اغتصاب السلطة، وكذلك القرارات التي لا تستند إلى نص لائحي أو تشريعي.

ويلتقي معظم الفقه والقضاء الإداريين على انه إذا ما شاب العمل الإداري عيب جسيم صارخ من عيوب عدم صحة القرار قانوناً⁽³⁾، فليس من جدال في أنه يتعين اعتباره بمنزلة التصرف المنعدم على الرغم من وجوده كقرار إداري لتوفر شروط ركن الإرادة فيه ، ومن قيامه وانعقاده على الأقل من الناحية القانونية أو الحكمية، لتكون صورة أخرى إلى جانب الانعدام المادي لوجوده⁽⁴⁾.

ويلاحظ جانب من الفقه⁽⁵⁾ أنه إذا ما أستبعدت الحالات التي توسع فيها القضاء الإداري ليقرر انعدام القرار المطعون فيه خلالها، نجد أن معظم هذه القرارات غير مشروعة، ولكن ليست مُنعدمة، وما تبقى من حالات الانعدام القانوني وليس المادي، يندرج تحت الحالات التي تخلف فيها عنصر من عناصر وجود القرار الإداري، ومن ثم كان الأحرى بالقضاء أن يحكم بعدم قبول

⁽¹⁾دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008، ص89.

⁽²⁾علي خاطر شطناوي، مرجع سابق، ص129.

⁽³⁾دفعوع وعوارض الدعوى الإدارية ، سمير يوسف البهي، بيروت، مكتبة صادر للمنشورات الحقوقية، 2000، ص88.

⁽⁴⁾عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص102.

⁽⁵⁾انعدام القرارات الإدارية ، مصطفى كمال وصفي، بحث منشور في مجلة المحاماة المصرية ، السنة 41، 1961، ص272.

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكرى عباس علي

الدعوى ضدها ومفاد هذا الرأي أن حالات الانعدام القانوني في القضاء الإداري ليست سوى حالات ينطبق عليها وصف الانعدام المادي، وخاصة إذا تعلق الأمر بتخلف النية أو انعدام المحل، ويترتب على ذلك أنه ينبغي توحيد المعاملة بين حالات الانعدام المادي والانعدام القانوني، ومن ثم انعدام القرار الإداري لا يتأتى إلا في حالة تُهدم احد أركان هذا القرار.

وعلى خلاف هذا الاتجاه فقد ذهب رأي إلى أن فكرة الانعدام تتعلق بعدم مشروعية القرار فحسب، ولا يجوز الخروج بها عن مسارها الطبيعي، فالقرار الذي لم يتشكل ولم يوجد في الواقع، إما لعدم التعبير عن الإرادة وإما لأنه لم يتعد الخطوات التمهيديّة، لا يعتبر قراراً إدارياً يُثار بشأنه البحث لمعرفة إذا ما كان القرار مُنعدم أم مجرد قرار باطل، مما يوجب أن يقتصر لفظ الانعدام على المعنى المادي أو اللغوي تبعاً لهذا الرأي لا يعتبر مجلس الدولة الفرنسي القرار الإداري معدماً أياً كانت جسامة المخالفة التي تشوبه طالما ورائه سلطة إدارية منحها القانون سلطة التصرف حتى ولو تعدت في مباشرتها لتلك السلطة على اختصاص القاضي أو المشرع مثل حالة صدور القرار من فرد أو سلطة لا علاقة لها بالإدارة، أو صدوره من موظف لا يملك أي سلطة لإصدار أي قرار إداري، أو لا يملك سلطة التقدير فهي قرارات عديمة الأثر ولا يعتبرها بعض الفقهاء نوعاً من القرارات المُنعمة من منطلق أن انتفاء أثر القرار الإداري ما هو إلا نتيجة تترتب على عدم مشروعيته⁽¹⁾.

ويُحكم بانعدام القرار الإداري في هذه الحالة، وهذا ما استقر عليه القضاء المقارن في بعض البلدان العربية ومنها قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم 629 في 10/6/1998 الذي حدد حالات يكون فيها القرار بمثابة القرار المعدوم ومنها القرارات الإدارية التي تتجاوز على صلاحيات السلطة القضائية .

ومن أهم الآثار التي تترتب على ذلك التوصيف للقرار هي تجريده من كل اثر قانوني ولا يعد تصرف أو عمل قانوني، وإنما يكون عمل مادي قامت به الإدارة وهذه القرارات لا تلحقها الحصانة القضائية أو القانونية ولا تسري بحقها مدد الطعن لان الطعن فيها لا يفتقد بميعاد معين إذ يرى جانب من فقهاء القانون إن الطعن يرد على القرارات الصحيحة (2). أما القرارات التي توصف بالمعدومة فإنها كأن لم تكن ولا يسري بحقها إي ميعاد ضار بالقانون للطعن⁽³⁾.

(1) سلطة القاضي الإداري في تقدير عيوب الإلغاء في القرار الإداري، جاسم كاظم كياش العبودي، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، 2005، ص 144.

(2) انظر حكم محكمة الكرامة بتاريخ 26/1/2012، وأيضاً: قرار محكمة التمييز الاتحادية العدد 2601/الهيئة الاستئنافية الثانية/2009.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 118.

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكري عباس علي

المطلب الثاني

مشروعية القرار الإداري

ان الخلاف في الرأي حول انعدام القرار الإداري يعود إلى الخلط بين فكرة غصب السلطة أو اغتصابها، وعيب عدم الاختصاص الجسيم ، ويُجسد هذا الخلط ما درجت عليه أحكام القضاء الإداري يتمثل في صدور القرار من جهة إدارية اعتداء على اختصاص جهة إدارية أخرى لا تمت إليها بصلة، ويكون مرجع العيب في هذه الصورة انتهاك قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية، كما لو أصدر المحافظ قراراً هو من اختصاص وزير، وقد طبق مجلس الانضباط العام في العراق في احد قراراته هذه الفكرة حيث قضى في حكمه الصادر في مارس 1995 وحيث أن أمين بغداد لم يكن من هيئة الوزراء فإنه لا يملك هذه الصلاحية كما لا يملك تحويلها ويكون الأمر الإداري الصادر بفصل الموظف قد وقع بناء على توهّم الموظف الإداري بأنه يملك هذه السلطة، وحيث لا اختصاص إلا بنص فيكون حكمه حكم الغاصب لهذه السلطة مما يجعل القرار الصادر فيه محل الطعن من القرارات المعدومة من حيث الأثر القانوني ولا يخضع لمدة الطعن المقررة قانوناً⁽¹⁾ .

كما يجسد هذا الخلط ما درجت عليه أحكام القضاء الإداري في مصر من القضاء بأنه " إذا تمخض عيب عدم الاختصاص عن اغتصاب للسلطة فنكون بصدد عيب جسيم مُعدم للقرار فلا يتحصن معه هذا القرار ضد الإلغاء القضائي أو السحب الإداري بأي ميعاد، أما إذا كان مرد الأمر إلى تداخل الاختصاصات أو تفسير القوانين أو قرارات التفويض نكون بصدد عيب بسيط مما يجعل القرار فقط قابلاً للإبطال، ومن ثم محلاً للتحصن بفوات الميعاد المحدد لطلبه ، فعيب عدم الاختصاص الجسيم لا يكون إلا في حالة اغتصاب مصدر القرار اختصاص سلطة أخرى ناط بها المشرع سلطة إصداره⁽²⁾ .

تجاه هذا الخلط بين اغتصاب السلطة غير الإدارية واغتصاب وزارة لسلطة إدارية مخولة لوزارة أخرى وأيضاً الخلط بين عيب الاختصاص ومخالفة القانون المحل في مصدر هذه الأحكام، فإننا نؤيد الاتجاه الفقهي الذي يرفض هذا الخلط رأيه في أن اغتصاب السلطة هو في حقيقته عيب يشوب ركن الإرادة في القرار الإداري وذلك عندما يغتصب فرد عادي ليس بينه وبين السلطة الإدارية أية علاقة وظيفية اختصاصاً إدارياً وبصدر بشأنه قراراً دون سند أو صفة ، أو عندما تُغتصب سلطة عامة خلاف السلطة الإدارية⁽³⁾ .

(1) مفهوم القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري العراقي ، ماهر صالح علاوي الجبوري، بغداد، دار الحكمة، 1991، ص 97.

(2) المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 19/ 3/ 1996، الطعن 1889 لسنة 38 ق، الموسوعة الإدارية الحديثة 1993-1997، الجزء 49، ص 606.

(3) عناصر وجود القرار الإداري ، رأفت فودة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1999، ص 127.

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.د. ذكري عباس علي م.م. محمد حميد علي

أما عيب الاختصاص الذي لا علاقة له بركن الإرادة في القرار الإداري، فإنه يُفترض أن ما صدر عن الجهة الإدارية أو الموظف من قرارات إدارية يشوبها عدم المشروعية كونها ليست من اختصاص هذه الجهة الإدارية أو ذلك الموظف، وإنما تدخل في نطاق اختصاص موظف آخر أو جهة إدارية أخرى على الرغم من أن كليهما يملك التعبير عن إرادة السلطة الإدارية، ولكن في الحدود المكانية والزمانية والموضوعية التي يحددها القانون لضمان حسن سير العمل في الجهاز الإداري للدولة، ومنع التضارب بين قرارات موظفيها وتوافر التنسيق اللازم لتحقيق السلطة الإدارية أهدافها المبتغاة من تأسيسها، وفي هذا الإطار قد يكون العيب بسيطاً يؤدي إلى عدم صحة القرار الإداري، كما قد يكون جسيماً وفقاً لما يراه القضاء، كاعتداء أحد الوزراء على اختصاص معقود لوزير آخر، ومن ثم يؤدي إلى انعدام القرار الإداري⁽¹⁾.

لم يتفق الفقه على معيار واضح للتمييز بين المخالفة البسيطة للمشروعية والمخالفة الجسيمة للمشروعية، خاصة أن أحكام القضاء الإداري في العراق لا تشير إلى اتجاه قضائي محدد يتم تطبيقه في حالة انعدام القانون والأحكام المؤدية إلى انعدام القرار الإداري بل إعدامه، وتلك التي لا تؤدي إلا إلى البطلان إذ يتعد القضاء عن التزام معيار محدد (2).

ولقد تباينت اتجاهات الفقه حول تحديد معايير التمييز بين كلا المخالفتين ويمكن عرض عدة معايير في هذا الإطار على النحو التالي:

المعيار الأول: معيار الوظيفة الإدارية ويقوم هذا المعيار على كل عمل غير ذو صلة بالوظيفة الإدارية وفقاً للمبادئ الدستورية، بحيث لا يمكن اعتبار التنفيذ غير المباشر أو التنفيذ المباشر للوظيفة الإدارية عملاً منعماً⁽³⁾.

المعيار الثاني: هو معيار الظاهر: وهو يقوم على الاعتماد على شكل القرار ومظهره فإن دل على صدور من سلطة إدارية تستطيع إلزام من يخاطبهم القرار بأحكامه وتنفيذه عليهم جبراً، فعليهم تنفيذه والنزول على أحكامه، أما إذا كان مظهر القرار ينفي عنه الالتزام ومن الواضح أنه لم يصدر عن سلطة مختصة بإصداره كان القرار غير جديراً بالاحترام⁽⁴⁾.

المعيار الثالث: هو معيار مخالفة القواعد القانونية العليا حيث يذهب جانب من الفقه⁽¹⁾ إلى أن التمييز بين القرار الإداري المعدم للمخالفة الجسيمة والقرار الباطل للمخالفة اليسيرة هو أمر يتصل بالبحث في مشروعية هذا القرار الإداري، ومن ثم يجب أن يكون التمييز بينهما بين درجتين من عدم المشروعية⁽²⁾.

(1) الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، سامي جمال الدين، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2004، ص 90.

(2) نهاية القرار الإداري عن غير طرق القضاء، حسنى درويش عبد الحميد، القاهرة، دار الكتب القانونية، 2009، ص 177.

(3) موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، حمدي ياسين عكاشة، الإسكندرية، منشأة المعارف، الجزء الأول، 2001، ص 166.

(4) القضاء الإداري: الكتاب الثاني، محمد رفعت عبد الوهاب، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص 98.

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكري عباس علي

المعيار الرابع: هو معيار اغتصاب السلطة ويعني وجود عيب خاص بانعدام القرار الإداري للمخالفة الجسيمة للمشروعية وهو عيب اغتصاب السلطة، ويتمثل في عدة حالات ليست محل إجماع من أنصار هذا الاتجاه، ولكنها لا تدور حول خروج رجل الإدارة عن حدود الاختصاصات المخولة له فحسب بل أيضاً عن اختصاصات جهة الإدارة، ففي مثل هذه الحالة لا يُعتبر القرار الإداري باطلاً فحسب بل منعديماً⁽³⁾.

المبحث الثالث

الآثار المترتبة على انعدام القرارات الإدارية

يعتبر القرار الإداري معيباً إذا كان أحد أركانه (المحل، السبب، الغاية، الشكل، الاختصاص) غير مشروع وقد فرق الفقه والقضاء الإداري في مجال القرارات المعيبة بين القرار المعدوم والقرار الباطل، معتمدين في ذلك على التفرقة وفقاً لمدى جسامته وخطورة عدم المشروعية فالقرار يعتبر معدوماً إذا بلغ في عدم مشروعيته حداً من الجسامته يفقده صفة القرار الإداري ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما للقرارات من امتيازات، وذلك كما لو صدر من شخص ليس له صفة الموظف العام أصلاً⁽⁴⁾.

المطلب الأول

بطلان القرار الإداري المنعدم

ويعد القرار الإداري باطلاً إذا لم تبلغ مخالفة المشروعية فيه هذا الحد من الجسامته. أما حالات الانعدام أو تحديد أنواع عدم المشروعية التي تؤدي إلى انعدام القرار الإداري، فلا تزال تثير الجدل، ولعل أوضح صورة تبدو في حالة الانعدام المادي، لأن القرار فيه لا يمثل إلا مجرد مظهر دون أن يتحقق فعلاً. أما الانعدام القانوني القائم على جسامته أو خطورة عدم المشروعية فيتصل أساساً بالقرارات المعيبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يطلق عليه عيب اغتصاب السلطة، وكذلك القرارات التي لا تستند إلى نص تشريعي أو لائحي.

نتائج التفرقة بين القرار الباطل والقرار المعدوم: يرتب الفقهاء على التفرقة بين القرار الباطل والقرار المعدوم نتائج معينة هي القرار المعدوم ليس له وجود قانوني، وتستطيع الإدارة سحبه في أي وقت تشاء. وبناء على ذلك فالقرار المعدوم لا يرتب أية آثار

(1) الوسيط في دعوى إلغاء القرارات، سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص102.

(2) القانون الإداري، ماجد راغب الحلوي، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1994، ص76.

(3) القانون الإداري: دراسة مقارنة، شاب توما منصور، بغداد، الجزء الأول، 1978، ص57.

(4) استقلال القضاء الإداري، عبد الناصر علي عثمان، القاهرة، دار النهضة العربية، 2008، ص112.

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكرى عباس علي

قانونية ، وعدم احترامه من جانب الأفراد لا يثير مسؤوليتهم ، وإذا نفذته الإدارة تحملت تعويض الأضرار الناجمة عنه ، ويجوز الطعن فيه دون التقيد بمدة معينة (عادياً كان أو إدارياً) ⁽¹⁾.

والقرار الإداري هو أحد امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدّها من القانون العام فبواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة) على خلاف قواعد القانون الخاص أنشاء حقوق أو فرض التزامات، وذلك بهدف حماية المصالح العامة التي يجب تغليبها على المصالح الفردية الخاصة، بيد أن هذا القرار الإداري قد يصاب بأحد أركانه (الشكل ، الاختصاص ، المحل ، السبب ، الغاية) بعيب يجعله عرضه للطعن ⁽²⁾.

ويتحقق القرار الإداري المنعدم في صورة القرار غير الموجود من الناحية القانونية أو الناحية المادية، أو في صورة القرار المعدوم أي الموجود أو القائم مادياً ولكنه بمثابة القرار منعدم الوجود، ويلحق بهما حالة صدور القرار معيباً بأحد عيوب الإرادة مثل التدلّيس والغش، والأصل أنه يترتب على انعدام القرار الإداري عدد من النتائج أو الآثار لا تختلف من صورة لأخرى ⁽³⁾.

المطلب الثاني

الأحكام المتعلقة بانعدام القرار الإداري

ولقد أشار القضاء الإداري العراقي في عدد من أحكامه المتعلقة بانعدام القرارات الإدارية إلى الآثار المترتبة على هذا الانعدام أو بعضها، فوفقاً لأحكام واختصاصات محكمة القضاء الإداري العراقي ذات الاختصاص بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية فالقرار المنعدم هو مجرد عمل مادي يتشابه مع الأعمال الصادرة عن الأفراد، فلا يلتزم الأفراد باحترامه ، بل يحق لهم بكامل الحرية أن يتجاهلوه، بالإضافة إلى أنه لا يتحقق إذا لم يُطعن فيه خلال موعده المقرر قانوناً ، فالقرارات المعيبة بعيب جسيم هي قرارات منعدمة لا تقيد بمواعيد للطعن عليها، كما أن انعدام القرارات الإدارية من النظام العام وعلى المحكمة إثارة ذلك من تلقاء نفسها ⁽⁴⁾.

وفيما يتصل بموقف القاضي الإداري فمن الملاحظ أنه لا يفرق بين صورتي القرارات منعدمة الوجود وتلك المعدومة ، ويمكن تحديد هذه الآثار كما جاءت في أحكام القضاء الإداري على النحو التالي :

(1) شروط الطعن أمام القضاء الإداري في العراق ، صالح إبراهيم أحمد الميوتوي، رسالة ماجستير، بغداد، كلية القانون، 1994، ص 69.

(2) شروط الطعن أمام القضاء الإداري في العراق، محمد عبدالله حمود الدليمي، تحول القرار الإداري، رسالة دكتوراه، بغداد ، كلية القانون، 1995، ص 172.

(3) ميلاد القضاء الإداري في العراق، عصام البرزنجي، بحث منشور مقدم لمجلة العلوم القانونية ، بغداد، 1998 ، ص 84.

(4) حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء : دراسة مقارنة، أبو بكر احمد عثمان النعيمي، رسالة ماجستير ، كلية القانون، جامعة الموصل ، 2005 ، ص 80.

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكري عباس علي

- القرار الإداري المنعقد لا تلحقه حصانة قانونية بفوات موعد الطعن عليه، فلا يتقيد هذا الطعن بتلك المواعيد ولا يزيل انعدام القرار انتهاء مواعيد الطعن
- لا يُشترط للطعن ضد القرارات الإدارية المنعقدة التظلم منها إلى الجهات الإدارية إذ لا يسوغ التظلم من قرار غير موجود قانوناً وواقعاً⁽¹⁾.
- يعتبر القرار المنعقد كان لم يكن وتزول صفته كتصرف قانوني فهو عدم، والعدم لا يقوم ولذلك لا تلحقه الإجازة.
- تنفيذ الإدارة للقرار الإداري المنعقد يكون مشوباً بالغصب (2) لأنه لا يُعتد به كما أن القرار الإداري من النظام العام وعلى المحكمة إثارة ذلك من تلقاء نفسها.
- وهناك جانب من الفقه يري أن هذه الآثار هي آثار للانعدام القانوني ذلك لأنها لا تتفق وطبيعة الانعدام المادي، ولذا لا يجوز ترتيبها عليه بالأساس كلية أو على الأقل البعض منها⁽³⁾.

ومن جانبنا نري أن الآثار التي يشير إليها القضاء هي آثاراً يرتبها القضاء بالأساس على القرار منعقد الوجود المادي أو الحقيقي نتيجة تدهم شروط ركن الإرادة فيه أو بعضها، حيث لم يوجد على الإطلاق القرار الإداري، ومن ثم يفقد التصرف مقومات القرار الإداري فلا تكون له آثار قانونية ملزمة، ولا يجوز للصدارة أن تعمد إلى تنفيذه، فإذا ما عمدت إلى ذلك يصبح تصرفها في هذه الحالة عملاً من أعمال الغصب المادية⁽⁴⁾.

وبناء على ما سبق قد يعقد الاختصاص بالفصل في المنازعات بشأنه للقضاء العادي، حيث يفقد العمل صفته الإدارية، أما إذا كان القرار معدوماً أي انه كان موجوداً قائماً إلا أنه كان مشوباً بعيوب صارخة أو بالغة الجسامه فإن القرار في هذه الحالة يجب أن يتم التعامل معه باعتباره غير موجود على الرغم من أن ذلك غير واقعي، إلا أن القضاء يعمد إلى ذلك لمعاقبة الجهة الإدارية، وذلك إذا بلغت مخالفة القرار الإداري الموجود للقواعد القانونية حد الجسامه الفادحة مما يتعين معه الرضا التام لتحسين هذا القرار لمجرد انتهاء مواعيد الطعن بالإلغاء ضده.

(1) الوجيز في القضاء الإداري : دراسة قضائية تحليلية مقارنة، محمد العبادي، دار المسار للنشر والتوزيع، 2004، ص139، وانظر أيضاً: القضاء الإداري، نواف كنعان، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان 2002، ص 178.

(2) الغصب أو التعدي. عندما تقوم الإدارة بعمل مادي غير مشروع يتضمن اعتداء على الملكية الفردية أو الحريات العامة، فإن المنازعات الخاصة بهذا الغصب أو التعدي تخرج عن نطاق اختصاص القضاء الإداري، لذلك يشترط أن يكون العمل من أعمال التنفيذ المادية وأن يكون عدم مشروعية العمل الصادر عن الإدارة جسيماً وظاهراً بحيث يفقد العمل الصفة الإدارية، ومن أبرز الأمثلة على ذلك ما ورد في قضاء مجلس شوري الدولة، من هدم بناء مهدد بالانهيار دون أن تقوم الإدارة مسبقاً بالإجراءات القانونية اللازمة في هذه الحالة أو دون مستند يسمح بذلك. راجع في ذلك: القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، مصطفى أبوريد فهمي، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2005، ص116.

(3) الوجيز في القضاء الإداري، دراسة قضائية تحليلية مقارنة محمد وليد عبادي، مرجع سابق، ص216.

(4) قانون القضاء الإداري، حسين عثمان محمد عثمان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص188.

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكرى عباس علي

الخاتمة:

توصلنا ومن خلال بحثنا هذا الى عدد من النتائج:

أولاً: ان ركن القرار الإداري هو الإرادة الوحيد ويشترك في هذه الإرادة ان تكون تعبيراً عن إرادة جهة إدارية و ان تكون إرادة منفردة إضافة الى كونها إرادة منفردة بسلطة إدارية يتولد عنها اثر قانوني يتمثل في انشاء حالة قانونية جديدة او تعديل مركز قانوني قائم او الغائه إضافة الى اننا لا نتصور انعدام وجود القرار لانتهاء ركن الإرادة فيه الى في حالة القرار الإداري الإيجابي سواء كان صريحاً ام ضمناً دون القرار الإداري السلبي وذلك إزاء افتراض المشرع دوماً توافر إرادة مفترضة للإدارة في القرار السلبي بغض النظر عن مضمونها.

ثانياً: تبين لنا ان القرار المنعدم أي ذلك الذي يشوبه عيب جسيم صارخ من عيوب عدم صحة القرار قانوناً فانه يشير مشكلة تحديد معيار التفرقة بين المخالفة الجسيمة للمشروعية والمخالفة البسيطة لهذه المشروعية فلم يتفق الفقه على معيار واضح في هذا الشأن.

ثالثاً: مدى الخلاف الذي حدث بين الفقهاء حول تحديد مدلوله فمن الفقهاء من أعطاه مدلولاً واسعاً، ومنهم من ضيق في معناه، الا انه يبقى في تعريفه العام عبارة عن كل اعلان للإدارة يستهدف احداث اثر قانوني قبل الافراد ويصدر عن سلطة إدارية في صيغة تنفيذية أي في صورة تمكن من التنفيذ المباشر.

رابعاً: ان القرار المعدوم هو بمثابة عمل مادي غير مشروع، فيحق للقضاء العادي نضرة ومن ناحية أخرى فأن بحث عدم مشروعية القرار لتقرير ما اذا كان باطلاً او معدوماً يجعل القضاء الإداري هو الآخر مختصاً بنظر المنازعة المتعلقة به، اما القرار الباطل فيعد صحيحاً مرتباً لإثارته، مادام قائماً لم يلغى او يسحب او يحكم القضاء بإلغائه. لذلك على الافراد احترامه وتتنور مسؤوليتهم في حالة مقاومة تنفيذه.

خامساً: ان درجة جسامه عدم المشروعية كمعيار للتفرقة بين القرار المعدوم والقرار الباطل لا تنطوي على قدر من التحديد الموضوعي يسمح بسهولة التفرقة واستقرار الأوضاع ومن خلال استقراء احكام القضاء نجد صعوبة وتعقيد في التفرقة وحالاتها المختلفة.

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكرى عباس علي

التوصيات:

يقدم الباحث عدد من التوصيات التي نراها لازمة:

أولاً: يري الباحث ضرورة تطوير القضاء العراقي بما يتناسب مع التطورات التشريعية الدولية في هذا المجال في الدول الأخرى كما هو الحال في القانونين المصري والأردني حيث أن القضاء الإداري العراقي بشكل عام بحاجة إلى النظر في عدد من القضايا الهامة التي تتجدد بشكل مستمر مثل القرار الإداري المعدوم.

ثانياً: يجب أن تلتزم كل إدارة بالواجبات والمهام الملقاة على عاتقها حتي لا ينعدم قرارها الإداري مما يعطل كثير من الحقوق والمصالح ، ذلك لأن الإدارة كما لها سلطة إصدار القرارات فإن عليها أن تكون هذه القرارات صحيحة وغير معيبة حتي لا يحدث خلل في المنظومة الإدارية والقانونية بسبب كثرة القرارات الإدارية المنعدمة.

ثالثاً: تحديد عدد من الآليات القانونية التشريعية لوضع تعريف محدد يكون جامع مانع للقرار الإداري المنعدم حتي يتم إزالة الخلط بين العديد من الفقهاء والباحثين في هذا الشأن ، كما أن ذلك من شأنه أن يصحح كثير من العوار القانوني الذي تشهده القرارات الإدارية .

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكري عباس علي

قائمة المراجع:

أولاً- الكتب:

- 1) استقلال القضاء الإداري، عبد الناصر علي عثمان، القاهرة، دار النهضة العربية، 2008
- 2) دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008
- 3) دفع وعوارض الدعوى الإدارية، سمير يوسف البهي، بيروت، مكتبة صادر للمنشورات الحقوقية، 2000
- 4) عناصر وجود القرار الإداري ، رأفت فودة، القاهرة، دار النهضة العربية، 199
- 5) القانون الإداري : دراسة مقارنة، شاب توما منصور، بغداد، الجزء الأول، 1978
- 6) القانون الإداري ، ماجد راغب الحلو، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1994
- 7) القانون الإداري ، ماجد راغب الحلو، القاهرة، دار النهضة العربية، 2002
- 8) القانون الإداري العام، محي الدين القيسي، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007
- 9) قانون القضاء الإداري، حسين عثمان محمد عثمان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008
- 10) القضاء الإداري . قضاء الإلغاء . الجزء الثاني ، محمد رفعت عبد الوهاب ، بيروت منشورات مكتبة الحلبي الحقوقية، 2005
- 11) القضاء الإداري : الكتاب الثاني، محمد رفعت عبد الوهاب ، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003
- 12) القضاء الإداري ، نواف كنعان، عمان- الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2002
- 13) القضاء الإداري في العراق: حاضره ومستقبله: دراسة مقارنة، عبد الرحمن نورجان الأيوبي، الأردن- عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008.
- 14) القضاء الإداري وقضاء المظالم، أعاد علي حمود القيسي، عمان- الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999
- 15) القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، مصطفى أبوريد فهمي، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2005

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.د. ذكري عباس علي م.م. محمد حميد علي

- 16) القضاء الإداري، محمود خلف الجبوري، عمان- الأردن، دار الثقافة العربية، 1998
- 17) مفهوم القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري العراقي ، ماهر صالح علاوي الجبوري، بغداد، دار الحكمة، 1991
- 18) موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، حمدي ياسين عكاشة، الإسكندرية، منشأة المعارف ، الجزء الأول، 2001
- 19) موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، علي خطار شمطاوي، عمان- الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004
- 20) النظرية العامة للقرارات الإدارية ، سليمان الطماوي، القاهرة، دار الفكر العربي، 2017
- 21) نهاية القرار الإداري عن غير طرق القضاء، حسنى درويش عبد الحميد، القاهرة، دار الكتب القانونية، 2009
- 22) الوجيز في القانون الإداري، مازن ليلو رضوان، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2005.
- 23) الوجيز في القضاء الإداري : دراسة قضائية تحليلية مقارنة، محمد العبادي، دار المسار للنشر والتوزيع، 2004
- 24) الوجيز في القضاء الإداري، محمد وليد عبادي ، دراسة قضائية تحليلية مقارنة، دار المسار للنشر والتوزيع، 2004.
- 25) الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، سامي جمال الدين، الإسكندرية، منشأة المعارف ، 2004

ثانياً- الرسائل الجامعية

- 1) تحول القرار الإداري، محمد عبدالله حمود الدليمي، رسالة دكتوراه، بغداد، كلية القانون، 1995
- 2) حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء: دراسة مقارنة، أبو بكر احمد عثمان النعيمي، رسالة ماجستير ، كلية القانون، جامعة الموصل ، 2005
- 3) سلطة القاضي الإداري في تقدير عيوب الإلغاء في القرار الإداري، جاسم كاظم كباش العبودي ، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون ، 2005
- 4) شروط الطعن أمام القضاء الإداري في العراق، صالح إبراهيم أحمد المیتوتي، رسالة ماجستير، بغداد، كلية القانون، 1994

انعدام القرار الإداري طبقاً للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في العراق

م.م. محمد حميد علي

م.د. ذكري عباس علي

ثالثاً- الدوريات والأبحاث المنشورة :

- 1) انعدام القرارات الإدارية، مصطفى كمال وصفي، بحث منشور في مجلة المحاماة المصرية ، السنة 41، 1961
- 2) ميلاد القضاء الإداري في العراق، عصام البرزنجي، بحث منشور مقدم لمجلة العلوم القانونية ، بغداد، 1998