



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ديالى
كلية القانون والعلوم السياسية
قسم القانون



مسؤولية مصدر القرار الإداري المنعدم

بحث تقدمت به الطالبة (فرح مظفر شاكر)

إلى عمادة كلية القانون والعلوم السياسية وهو جزء
من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

بإشراف

أ.م.د. علاء الدين محمد حمدان

٢٠١٧م

١٤٣٨هـ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

الَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ

وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ [ال عمران: ٣٨].

الاهداء

*الى ابي *وامي *واخوتي*

ووطني

واصدقائي

فتلك ثمرة من ثمار غرسهما الطيب الكريم.....

ربنا اتمم عليهما عفوك...انك سميع عليهم.....

الشكر والثناء

لا يسعني الا ان اتقدم بالشكر الجزيل ، مع بالغ الاحترام والتقدير ، لأستاذي وقدوتي ، الاستاذ علاء الدين محمد حمدان ، بما أولاني من مجهود ورعاية بتوجيهات سديدة ، وملاحظات رشيدة ، وتنقيحات فريدة ، كما لها الاثر الحاسم في انجاز هذا البحث ، فله مني كل الثناء واناله من الشاكرين.
ولفضله من المقربين .

كما واتقدم بالشكر الوفير لأساتذة قسم القانون - في كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة ديالى كافة، واخص منهم عميد الكلية الأستاذ الدكتور خليفة عودة إبراهيم التميمي ، كما لا يفوتني ان اتقدم بالشكر الى ادارة المكتبة والعاملين فيها لتعاونهم معي ، لهم مني جزيل الشكر والتقدير

المحتويات

الصفحة	الموضوعات	ت
٢	المقدمة	١
٩-٣	المبحث الأول: مسؤولية مصدر القرار الاداري المنعدم	٢
٥-٣	المطلب الأول: تعريف القرار الاداري المنعدم	٣
٩-٦	المطلب الثاني: حالات انعدام القرار الاداري	٤
١٦-١٠	المبحث الثاني: الاثر الذي يترتب على انعدام القرار الاداري	٦
١٢-١٠	المطلب الأول: عدم التزام الافراد باحترام القرار المعدوم	٧
١٤-١٣	المطلب الثاني: القرار الاداري المعدوم مصدر المسؤولية	٨
١٦-١٥	المطلب الثالث: عدم تحديد موعد لرفع الدعوى ضد القرار المعدوم	٩
١٨-١٧	الخاتمة	١١
٢٠-١٩	المصادر	١٢

اقرار المشرف

اشهد بان اعداد هذا البحث الموسوم بـ (مسؤولية مصدر القرار الإداري المنعدم) جرى تحت اشرافي في جامعة ديالى كلية القانون والعلوم السياسية وهو جزء من نيل شهادة البكالوريوس في القانون.

التوقيع :-

المشرف :- أ.م.د. علاء الدين محمد حمدان

التاريخ / / ٢٠١٧

خطة البحث

المبحث الأول: مسؤولية مصدر القرار الاداري المنعدم

المطلب الأول: تعريف القرار الاداري المنعدم

المطلب الثاني: حالات انعدام القرار الاداري

المبحث الثاني: الاثر الذي يترتب على انعدام القرار الاداري

المطلب الأول: عدم التزام الافراد باحترام القرار المعدوم

المطلب الثاني: القرار الاداري المعدوم مصدر المسؤولية

المطلب الثالث: عدم تحديد موعد لرفع الدعوى ضد القرار المعدوم

المقدمة

اجمع الفقه والرفقاء على عدم رجعية القرار الاداري وانه اثر رجعي سواء كان تنظيمي او فردي للقرار الاداري نأخذ من لحظة تاريخ صدوره ويسري لمواجهة الافراد من تاريخ نشرها او تبليغها، كذلك هو مبدأ قانوني اجمع عليه الفقهاء والقضاة، حيث كان يهدف الى مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية، وذلك لاستقرار المعاملات القانونية وحمايتها وعدم المس بحقوق الافراد واحترامها وعدم المس بالمراكز القانونية التي تكاملت، واستقرار راي الفقه والفقهاء بان جزاء الرجعية هو البطلان وان القرار الاداري ذي الاثر الرجعي واجب الالغاء، حيث ان تجريد القرار الاداري من كل اثر باعتباره عملا ماديا وليس تصرف عمل قانوني وان القرارات الادارية المنعدمة تمثل استثناء على اثار انقضاء ميعاد الطعن بالالغاء اذ ان الطعن فيها لا يتقيد بوقف او ميعاد ويمكن سحبها حيث ان انعدام القرار الاداري لا يكون الا بأحوال غصب السلطة التشريعية مثلا والعيب بالظهور ويكون مثلا واضحا بذاته بالتصرف، وتقرر ذلك ان القانون اذ ينص على تشكيل لجنة من على وجه معيب فانه لا يصح تعديل هذا التشكيل. تكمن اهمية دراسة البحث الى بيان مفهوم القرار الاداري المنعدم، وبيان اهم خصائص القرار الاداري المنعدم، وتكمن الاهمية فيما إذا كان لفرد صاحب المصلحة له الامكانية في عدم احترام القرارات الادارية غير المشروعة سواء كانت باطلة ام معدومة. تكمن المشكلة فيما يختلف عن مسألة مشروعية القرار الاداري او ضمنها، وكذلك ما يشير الى مشكلة الاختصاص القضائي بنظر المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية للإدارة. ان سبب اختيار البحث هو لمعرفة الاثر الذي يترتب على انعدام القرار الاداري وكذلك لمعرفة ما للأفراد من التزام باحترام القرار المنعدم، وكذلك لمعرفة التعاريف الواردة على القرار الاداري المنعدم، ولمعرفة تحديد موعد لرفع الدعوى ضد القرار المنعدم. حيث اتبعنا في هذا الموضوع الدارسة المقارنة بين القانون العراقي وغيره من القوانين العربية الاخرى.

المبحث الاول

مسؤولية مصدر القرار الاداري المنعدم

ان للإدارة ان تصدر قرارا اداريا غير مشروع، فان اصدرت الادارة قرار غير مشروع معيب بأركانه سواء معيبا بالاختصاص او بالشكل المقرر او معيبا بمجمله او ركن الغاية فان مثل هذا القرار يعتبر غير مشروع ويتضح من ذلك ان صدور القرار معيبا اعطى الادارة حق تصحيح الخلل في القرار عن طريق الرجوع فيه، وعلى ضوء ذلك في المبحث الاول في مطلبين الاول تعريف القرار الاداري المنعدم والمطلب الثاني حالات انعدام القرار الاداري.

المطلب الاول

تعريف القرار الاداري المنعدم

ويقصد به هو كل قرار يكون فيه العيب درجة جسيمة وواضحة حيث يفقده صفته الادارية، اي العيب الواضح الذي يفقد القرار الاداري صفته الادارية^(١).

وان فكرة الانعدام في القرار الاداري ما تزال محل جدل ولم يحدد موقف واضح لمفهوم الانعدام الاداري، مثال ذلك ان قام شخص غريب عن الادارة بإصدار قرار اداري فانه يكون قد اغتصب السلطة، وان صدر قرار اداري عن شخص لا يملك سلطة اصدار القرار فانه قد اغتصب السلطة واعتدا عليها^(٢).

ويمكن ايضا تعريف القرار الاداري المنعدم: هو القرار الصادر من جهة إدارية، والمشوب بعيب جسيم يفقده صفته الادارية ويحواله الى عمل مادي بحت، ليس من

(١) د. حاتم شفيق، القانون الاداري، ط ١، الطبع الاهلية للنشر والتوزيع، لبنان، ١٩٩٧، ص ١١٨.

(٢) حاتم شفيق، مصدر سابق، ص ١١٩.

انه يترتب اي اثر قانوني من قبل الافراد او يؤثر في مراكزهم القانونية، ويعد مجرد واقعه مادية لا يلزم الطعن فيه امام الجهة المختصة قانونا للحكم بتقرير انعدامه، وانما يكفي انكاره عقد التمسك به وعدم الاعتداء به^(١).

ويترتب على القرار الاداري المعدوم انه يجوز للإدارة ان تسحبه في اي وقت دون التقيد بعدة السنتين يوما(شهرين)، لشخصين القرار الاداري يكون القرار الاداري محصن، بل يجوز الطعن فيه امام القضاء الاداري دون تغيير بالميعاد المحدد للطعن^(٢).

وذلك لان القرار الاداري المعدوم هو بمثابة عمل مادي غير مشروع ، فيحق للقضاء العادي نظرة ، كما ان معرفة مشروعية القرار وبحث ما اذا كان باطلا ام معدوما يجعل القضاء مختصا ينظر النازعة وتقرير ذلك، ومن امثلة القرار المعدوم صدور قرار اداري من شخص غير موظف ولا يملك سلطة اصداره مما يجعله قرارا معيبا بعدم الاختصاص الجسيم ، والذي يسمى اغتصاب سلطة اصدار القرار المنعدم معيب بوجوده ولا يولد اي اثر قانوني ولا يدخل النظام القانوني من اي باب لان عيبه جسيم وهذا العيب الجسيم يمنع سريانه ويلغي وجوده ويلغي صفته الادارية ولا يمكن ان يحدث اي تعديل ولو تعديل مؤقت في النظام القانوني^(٣).

ويمكن ايضا تعريف القرار الاداري المنعدم: بانه قرار مشيب بعيب جسيم من عيوب المشروعية، ويجرده من صفته الادارية وينحدر به الى درجة الانعدام، اذ هو صورة

(١) د. سليمان الطماوي، القضاء الاداري ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام ، ط١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص٢٢٤.

(٢) د.جمود القيسي ، الوجيز القانون الاداري ذاتية القانون الاداري ، ط١ ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٨ ، ص١٤٥.

(٣) د. محسن خليل ، القضاء الاداري القانوني ورقابته لآعمال الادارة ، دراسة مقارنة، ط١ ، دار النهضة العربية ، للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٨٢ ، ص١٩٥.

من القرارات الادارية غير المقيدة بميعاد طعن، ولا يكتسب حصانة فيظل ميعاد الطعن بتقرير انعدامه مفتوحاً^(١).

حيث ان انعدام القرار الاداري لا يكون الا بأحوال غصب السلطة التشريعية مثلا والعيب بالظهور ويكون مثلا واضحا بذاته بالتصرف، وتقرر كذلك ان القانون اذ ينص على تشكيل لجنة ما على وجه معيب فإنه يصبح لا يصح تعديل هذا التشكيل اي رؤى تقرير ضمان أكبر مما يملكه قانونا وهو المشرع. والسلطة القائمة على تنفيذ القانون، فإنها لا تملك اصلا تعديل التشكيل وان فعلت ان كان تصرفها من قبل اغتصاب السلطة، فيقع باطلا أصليا، اي قرار منعدم^(٢).

(١) د. عبدالله عبد الغني البسيوني ، القضاء الاداري في مصر، ط١، منشأة المعارف بالاسكندرية ، مصر ، ١٩٩٦، ص٢١٨.

(٢) د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص١٤٥.

المطلب الثاني

حالات انعدام القرار الاداري

ان فكرة انعدام القرار الاداري ما تزال محل جدل ولم يحدد موقف واضح مفهوم الانعدام الاداري، وعلى هذا يجب معرفة حالات انعدام القرار الاداري في هذا المطلب ومن هذه الحالات:

اولا: حالة اغتصاب السلطة او عيب عدم الاختصاص الجسيم:

بدءا يجب التمييز بين درجتين لعدم الاختصاص الاولى " عدم الاختصاص الجسيم، والثانية عدم الاختصاص البسيط"، وان الفرق بينهما ان يحال اغتصاب السلطة يكون القرار منعدم وسبب الحكم بانعدام القرار الاداري بهذه الحالة صدوره من شخص يدخل نفسه بالإدارة بدون سند ولا اي صفة باعتبار القرار منعدم^(١).

ويترتب على ذلك نتائج اهمها:

وهي تجريد القرار الاداري من كل اثر باعتباره عملا مادياً وليس تصرفا او عمل قانوني او ان القرارات المنعومة تمثل استثناء على اثار القضاء ميعاد الطعن فيها لا يتقيد بوقف ميعاد ويمكن سحبها او الغاءها بعد انتهاء الميعاد (٦٠) يوما المحدد للطعن بالإلغاء عند تحديد حالات اغتصاب السلطة نجد الحد الأدنى يتمثل بما يلي:

أ . الاعتداء على اختصاص السلطة الادارية فرد عادي لا يتمتع بصفة الموظف العام بممارسة اختصاص مقرر لإدارة من الادارات العامة، القرار هنا منعدم ولا يترتب اي اثر قانوني وكذلك ان اصدار العمل من قبل من قبل السلطة التنفيذية

(١) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري، ط١، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٥، ص٣٩.

وهذا العمل من اعمال السلطة التشريعية او القضائية، اما قيام الموظف بإصدار قرار بظرف استثنائي قرارات صحيحة على الرغم من صدورها من فرد لا يتمتع بصفة الموظف العمومي (١).

ب . اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية ، محكمة القضاء الاداري قررت ان كل قرار اداري يصدر عن السلطة التنفيذية او الذي فيه اعتداء على اختصاص مقرر للسلطة التشريعية بانه منعدم ، حيث ان القرار الاداري لا يكون الا بأحوال غصب السلطة التشريعية مثلا والعيب بالظهور ويكون مثلا واضحا بذاته بالتصرف وتقرر ذلك ان القانون ينص على تشكيل لجنة ما على وجه معيب فانه يصبح فانه لا يصح تعديل هذا التشكيل اي رؤى تقرير ضمان اكبر ممن يملكه قانونا وهو المشرع، والسلطة القائمة على تنفيذ القانون ، فأنها لا تملك اصلا تعديل التشكيل ، وان فعلت كان تصرفها من قبيل اغتصاب السلطة ، فيقع باطلا اي قرار منعما (٢).

ج . اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية ن اصدار السلطة التنفيذية قرار اداري هو من شأن واختصاص السلطة القضائية يمثل غصبا للسلطة ويحكم بانعدام القرار الاداري في هذه الحالة.

ثانيا: الآراء الفقهية في حالات انعدام القرار الاداري:

ان القرار الاداري المنعدم هو قرار صادر من جهة ادارية، والمشوب بعيب جسيم يفقده صفته الادارية ويحواله الى عمل مادي بحت، ليس من انه يترتب اي اثر قانوني من قبل الافراد او يؤثر في مراكزهم القانونية، وبعد مجرد واقعة مادية لا يلزم

(١) د. محمود حلمي ، القرار الاداري ، دار الاتحاد العربي ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ٨٤.

(٢) د. محي الدين القيسي ، مبادئ القانون الاداري العام ، ط ١ ، الدار الجامعية بيروت ، ١٩٨٥ ، ص ٤٦٣.

الطعن فيه امام الجهة المختصة قانونا للحكم، وبتقرير انعدامه وانما يكفي انكاره عند التمسك به وعدم الاعتداء به (١).

ويترتب على القرار المعدوم انه يجوز للإدارة ان تسحبه في اي وقت دون التقيد بمدة الستين يوما (شهرين) لتحسين القرار الاداري ليكون القرار محصن، بل يجوز الطعن فيه امام القضاء الاداري دون التقيد بميعاد محدد للطعن لان القرار الاداري المعدوم هو بمثابة عمل مادي غير مشروع فيحق للقضاء العادي نظرة (٢).

إذا ما كان القرار الاداري معيب بسببه او شكله فان ذلك يؤدي لقابليته للانعدام وكذلك تخلف ان كان القرار الاداري يؤدي الى الانعدام ويعتبر القرار عمل مادي واركانه هي الاختصاص والثانية المحل، حيث ينفي الاختصاص إذا كان مصدر القرار ليس موظف عمومي بل فرد عادي او موظف انقطعت صلته بالإدارة وقت اصدار القرار او غير مخول بإصدار القرار او موظف عامل بالإدارة لكن الجهة الصادرة منها القرار قد اعتدت بقرارها على جهة ادارية اخرى لا تربطها بها صلة (٣).

اما الغاية فالأصل ان مصدر القرار الاداري يهدف بقراره الى المصلحة العامة فان استهدفت مصلحة شخصية او مصلحة اخرى كانتقام تصفية حساب، اما المحل يعتبر انه هو المركز القانوني (والاثر القانوني) الذي يرتبه اي قرار اداري ويجب ان يكون مشروع ومطابق لإحكام القانون، وان كان غير مشروع فهو عمل مادي لا يترتب اثار قانونية صحيحة ويشكل اعتداء على الحقوق والحريات (٤).

(١) د. ماجد راغب الطلو ، مصدر سابق ، ص ٤٥ .

(٢) د. محمد مصطفى حسن ، السلطة التقديرية في القرارات الادارية ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٩ ، ص ١٨ .

(٣) د. حاتم شفيق ، مصدر سابق ، ص ٢٤٥ .

(٤) د. محسن خليل ، مصدر سابق ، ص ١٨٩ .

ويرى البعض ان حالات انعدام القرار الاداري يتحقق بثلاث حالات هي:

أ . حالة كون القرار خاليا من اي توقيع.

ب . حالة اغتصاب السلطة.

ج . حالة كون العقد الاداري لا يملك سلطة اصدار القرار وبالتالي يتعدى الى اختصاص العضو الذي يملك هذه السلطة.

ويرى ان القرار الاداري المنعدم هو القرار الصادر عن شخص اغتصب سلطة القرار بالمسائل الادارية^(١).

والبعض يرى ان اختلال اساس القرار يؤدي الى الانعدام، اذ ان فقدان عنصر من العناصر الاساسية للقرار بعدمه، وانه لا حاجة لإنمائه سوى تقرير انعدامه او اثبات حقيقة عدم وجوده، وكذلك يقول البعض ان للانعدام يجب معرفة الشروط الواجبة لصحة القرار وتلك الشروط المتعلقة بوجوده، تتخلف شروط الصحة نصيب القرار بعدم المشروعية، اما تخلف كل او بعض الشروط المتعلقة بوجوده تجعلنا بصدد تصرف منعدم^(٢)

(١) د. محمد بدران ، رقابة القضاء الاداري على اعمال الادارة ، دار النهضة العربية ، للقاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٤٧ .

(٢) د. محمد مصطفى حسن ، مصدر سابق ، ص ١٨١ .

المبحث الثاني

الآثار الذي يترتب على انعدام القرار الاداري

من خلال تعريف القرار الاداري المعدوم، وبيان خصائصه، يتضح اهمية هذه الفكرة في القرار الاداري خاصة وأنها تفقد القرار الاداري صفته الادارية وتجعله مجرد عمل مادي، لذلك فلا بد ان يترتب على انعدام القرار الاداري بعض الآثار ولعل اهم تلك الآثار هو ما يتعلق بالأفراد المتمثلة بإمكانية الفرد في مقاومة تنفيذ القرار المعدوم ومسؤولية مصدر القرار الاداري المعدوم وعدم تحديد مدة لرفع دعوى ضد القرار المعدوم، وهذا ما يتم دراسته في ثلاث مطالب.

المطلب الاول

عدم التزام الافراد باحترام القرار المعدوم

لعل من أخطر الآثار التي تترتب على اعتبار القرار منعدا امكانية الفرد في مقاومة تنفيذ القرار الاداري المعدوم، والسبب في خطورة هذه النتيجة ان القرار الاداري بما تلك السلطة التي اصدرته من قوة في تنفيذه لابد وان تكسب تنفيذ احترام الافراد اضافة الى تمتع القرار الاداري بامتياز قرينه الصحة^(١).

الا ان القرار الاداري عندما بطل الى درجة الانعدام بفقرة هذه الامتيازات، ويحق عندها للفرد صاحب القرار صاحب المصلحة مقاومة تنفيذ ذلك القرار، لأنه قد ورد

(١) د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الادارية، ط١، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٦٨، ص٢٨٤.

معدوما لذلك فانه لا يترتب عليه اي اثر قانوني من شأنه ان يغير المراكز القانونية^(١).

كما ان الفرد صاحب المصلحة له امكانية في عدم احترام القرارات الادارية غير المشروعة سواء كانت باطلة ام معدومة، لان القانون هو الذي يحدد نطاق اختصاص موظف الادارة العامة وسلطته، فإن تجاوز الموظف هذه الحدود أصبح كالفرد العادي او فقد صفته الرسمية وعليه لا يحق له المطالبة بإطاعة اوامره^(٢).

اما القرارات الادارية تكون غير منتجة لأثار قانونية هذا جديد بعدم احترام الافراد لها، وهناك فقهاء اكدوا بان الافراد لا يمكنهم مقاومة تنفيذ القرار الاداري سواء كان مشروعاً او غير مشروع، وسواء كانت عدم المشروعية بسيطة ام جسيمة، اذ ان السلطة العامة حتى لو اخطأت في تصرفاتها وخالفت القوانين فإن السماح للأفراد بمقاومتها يعني اخلال القوة محل القانون، ثم ان الرأي فيه جانبان ايجابي سلبي، اما الجانب الايجابي فانه يتمثل في تربية الافراد على احترام كل ما يصدر من جهة الادارة من قرارات، اذ لا بد للأفراد من الامتثال لأوامر الادارة ما دامت اعمالها تقتزن بغير نية الصحة حتى يثبت عكس ذلك^(٣).

اما الجانب السلبي فيتمثل في الفرصة التي ستتاح للإدارة لكي تحرف القوانين وتصدر ما تمليه عليها غايتها دون الاعتداء بمصالح الافراد، الامر الذي يجعل الادارة تعمل على هواها وقد تحرف في الهوى وتتجاوز على حقوق الافراد^(٤).

(١) د. عبد المهدي عبدالله، بطلان القرارات الادارية في القانون الاداري، بحث منشور في مجلة الرافدين، العدد السابع، ١٩٩٩، ص ١٧.

(٢) د. رمزي طه الشاعر، مصدر سابق، ص ٢٨٥.

(٣) رنا ياسين العبادي، انعدام القرار الاداري، ط ١، منشأة المعارف، بالاسكندرية، ٢٠٠١، ص ٧٧.

(٤) فاضل حسن، الخطأ الشخصي والخطأ المصلي، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٥، ص ٢٤٢.

ويرى الفقه الاداري ان القرار الاداري المنعدم لا يلتزم الافراد باحترامه ومن حق اصحاب الشأن ان يتحرروا من واجب الطاعة، المفروض عليهم تجاه القرارات الادارية بالنسبة للقرار المنعدم كما لا يلتزم الموظفون المنوط بها تنفيذه بهذا التنفيذ بل يجب عليهم الامتناع عن ذلك، وان هذا الاثر الذي يرتبه الفقه على القرار المنعدم يشكل خطورة بالغة بالنسبة لمصير القرارات الادارية، حيث من شأنه ان يوقف تنفيذه هذه القرارات المستوية بسبب، والتي تقضي على اثباتها بموجب حكم قضائي صادر من القضاء المختص بدلا من تركها الى تقرير الفرد الذي له مصلحة في انعدامها او تركها لتقرير الموظف خارج حدود النطاق التي ترسمه له السلطة الرئاسية التي يتبعها، واذا كان المنطق يقضي صدور حكم قضائي بانعدام القرار الاداري فان التزام الافراد باحترام هذا القرار وعدم طاعته من جهة وعدم التزام الموظفين بتنفيذه يصبح مؤسسا على هذا الحكم القضائي الذي يقره الانعدام، ولذلك لا نجد فرقا من حيث الاقرار القانوني المترتب على الحكم القضائي الذي يقضي بانعدام القرار او ابطاله ، فالقرار الذي يحكم بانعدامه او ابطاله يستقضي اثره من تاريخ صدوره بشكل بعيد الاوضاع الى ما كانت عليه قبل صدور القرار الباطل والمنعدم^(١).

(١) حسن فاضل ، مصدر سابق ، ص ٢٤٣.

المطلب الثاني

القرار الإداري المردوم مصدر المسؤولية

من المعروف ان الخطأ الذي يرتكبه الموظف في اصدار القرار الإداري المردوم يمثل خطأ شخصيا جسيما، وفي كلتا الحالتين، وان كان الموظف حسن النية او سيء النية، فان ذلك القرار يرتب عليه مسؤولية شخصية وقد يحدث ان ترتب عليه مسؤولية الادارة وتوافر المسؤولية التي يتحملها مصدر القرار عند اصداره قرارا مستويا بعيب جسيم فيجب توفر الاركان الثلاثة للمسؤولية وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية فالخطأ هنا هو العمل الذي قام به مصدر القرار سواء تمثل بمجرد اصداره القرار مشوبا بعيب جسيم او اقتران ذلك بتنفيذ هذا القرار المعيب سواء كان مصدر القرار حسن النية ام سيء النية، او الضرر الذي لحق بأصحاب الشأن والذي يترتب عليه تعويض الغير من ذلك الضرر^(١).

والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر فلا يصح ان يسأل الموظف عن خطأ ثبات قرار اصداره موظف اخر ، ويقع عبء اثبات الضرر على الشخص المضرور، فالضرر لا يفترض افتراضا حتى ولو ثبت وقوع الخطأ ولا يوجد فارق في حق المدعي بالتعويض سواء اكان الضرر ماديا ام كان الضرر ادبيا، والملاحظ ان القضاء قد رتب على الشخص مصدر القرار المسؤولية الشخصية سواء أكان حسن النية ام سيء النية حماية لمبدأ المشروعية، فالمخالفات القانونية التي ارتكبتها الموظف اثناء قيامه بواجبه او خارجه او بمناسبة تعد مخالفات جسيمة كونها اخرجت الإضرار الإداري الى نطاق الوظيفة الإدارية حتما، او كان متصلا بها

(١) محمد يعقوب السعيدى ، مبادئ القانون الإداري ، ج ١ ، ط ١ ، مطبعة الزهراء ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٢٢.

ماديا بالقيام الموظف به، ولكن بالمقابل ذهب القضاء الى ترتيب المسؤولية على عاتق الادارة وجعلها مسؤولية عن القرار المعدوم^(١).

والعلة في ذلك ترجع الى حماية المتضرر من القرار الذي يترتب عليه من القرار المعدوم فحماية الفرد هنا تأتي من احتمال مسار الموظف الذي صدر القرار المشوب بعيب جسيم، لذلك فالمتضرر يجب ان يلجأ الى جهة تزيل عنه الضرر الذي لحق به، لذلك لا يجد سوى الجهة التي ينتمي اليها، الموظف الذي صدر ذلك القرار وكل ذلك يقوم على اساس قواعد العدالة، فقواعد العدالة لا تسمح بحرمان الفرد صاحب الشأن من حقه في التعويض في حالة كون الموظف المتجاوز على احكام القانون بكل امتيازات الوظيفة العامة وتهدر حقوق الفرد المتضرر، لذلك يلجأ المتضرر الى الجهة الادارة المختصة ولكن هذا لا يعني انه بعد ما تحمل الادارة يتبعه التعويض الموظف عن الضرر الذي لحق به صاحب المصلحة، فيصل ان تعويض الادارة المتضرر فأنها تقوم بمحاسبة الموظف الذي ارتكب الخطأ الشخصي لما دفعته من تعويض^(٢).

(١) رنا ياسين العبادي ، مصدر سابق ، ص ٧٩.

(٢) د. عبد المهدي عبدالله ، مصدر سابق ، ص ١٣١.

المطلب الثالث

عدم تحديد موعد لرفع الدعوى ضد القرار المعدوم

اما فيما يتعلق بميعاد الطعن بالقرار الاداري المعدوم فنجد ان دعوى الالغاء لتجاوز السلطة يجب رفعها خلال شهرين من تاريخ اعلان القرار او انشره، وهذا ما نص عليه المشرع القانوني في المادة(١) في القانون الصادر في ٧ حزيران ١٩٥٦، وفي مصر حددت قوانين مجلس الدولة المصري ميعاد رفع هذه الدعوى بستين يوما من تاريخ اعلان القرار (١).

اما المشرع العراقي فقد ذهب في نص المادة (٧/ثانيا/ذ) الى ان ميعاد رفع الدعوى هو (٦٠)يوما من تاريخ مدة (٣٠) يوما الممنوحة للإدارة ، لكن هذا لا ينطبق على ميعاد رفع دعوى الالغاء لتجاوز السلطة، اما ميعاد رفع دعوى تقرير الانعدام فان المتفق عليه فقها وقضاء عدم تقيد الطعن بالقرار المعدوم بمدة معينة لا هذا القرار لا يرتب اثرا مهما مضى عليه مدة من الزمن (٢).

وعليه ان بعض الفقهاء يرى بان القرار الاداري المعدوم يعتبر مجرد واقعة مادية، ومن حق صاحب الشأن ان يسعى لإزالتها في اي وقت دون التقيد، واعيد الطعن بالالغاء، وكما ذهب البعض الى ان القرار الاداري المعدوم لا يتغير ابد ولا تلحقه حصانه بعنوان ميعاد الطعن فيه لذلك يكون الطعن فيه باي وقت مهما طالت المدة، وعليه اذا صدر في دعوى لم يبلغ استدعاؤها الى المدعي عليه اي اذا صدر بغير مواجهة الخصم الحقيقي لان الخصومة التي لا بد منها في الدعوى لم تتوافر فيها

(١) رمزي طه الشاعر، بطلان القرارات الادارية، البحث منشور في مجلة العلوم الادارية، العدد الاول، السنة العاشرة، ١٩٦٨، ص١٨٨.

(٢) محمود محمد خلف ، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة اعمال الادارة في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد ، ١٩٨٦، ص٣٧.

وبالتالي احد الاركان التي يقوم عليها الحكم ولا يكتسب وبالتالي قوة الفقيه المغطية
لأنه من المسار المسلم بها انه لكي يعتبر الحكم حكما واجب الرعاية^(١).

(١) احمد طالب حسين الجعيفري، مسؤولية الإدارة عن الاعمال المادية الناتجة عن الخطأ ،
دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بابل ، ١٩٩٩، ص ٩٩.

الخاتمة

بعد انتهينا من بحثنا هذا توصلنا للنتائج والتوصيات التالية:

١. ان فكرة الانعدام في القرار الاداري ما تزال محل جدل ولم يحدد موقف واضح لمفهوم الانعدام الاداري، مثال ذلك ان قام شخص غريب عن الادارة بإصدار قرار اداري فانه يكون قد اغتصب السلطة، وان صدر قرار اداري عن شخص لا يملك سلطة اصدار القرار فانه قد اغتصب السلطة واعتدا عليها
٢. يترتب على القرار الاداري المعدوم انه يجوز للإدارة ان تسحبه في اي وقت دون التغيير بده السنتين يوما(شهرين)، لشخصين القرار الاداري يكون القرار الاداري محصن، بل يجوز الطعن فيه امام القضاء الاداري دون تغيير بالميعاد المحدد للطعن
٣. ان انعدام القرار الاداري لا يكون الا بأحوال غصب السلطة التشريعية مثلا والعيب بالظهور ويكون مثلا واضحا بذاته بالتصرف
٤. تجريد القرار الاداري من كل اثر باعتباره عملا مادا وليس تصرفا او عمل قانوني او ان القرارات المنعدمة تمثل استثناء على اثار القضاء ميعاد الطعن فيها لا يتقيد بوقف ميعاد ويمكن سحبها او الغاءها بعد انتهاء الميعاد
٥. اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية ن اصدار السلطة التنفيذية قرار اداري هو من شأن واختصاص السلطة القضائية يمثل غصبا للسلطة ويحكم بانعدام القرار الاداري في هذه الحالة
٦. ان القرار الاداري عندما بطل الى درجة الانعدام بفقرة هذه الامتيازات، ويحق عندها للفرد صاحب القرار صاحب المصلحة مقاومة تنفيذ ذلك القرار، لأنه قد ورد معدوما لذلك فانه لا يترتب عليه اي اثر قانوني من شأنه ان يغير المراكز القانونية

٧. ان القضاء قد رتب على الشخص مصدر القرار المسؤولية الشخصية سواء
أكان حسن النية ام سيء النية حماية لمبدأ المشروعية، فالمخالفات القانونية
التي ارتكبها الموظف اثناء قيامه بواجبه او خارجه او بمناسبة تعد مخالفات
جسيمة

٨. ان بعض الفقهاء يرى بان القرار الاداري المعدوم يعتبر مجرد واقعة مادية،
ومن حق صاحب الشأن ان يسعى لإزالتها في اي وقت دون التقيد، واعد
الطعن بالإلغاء،

التوصيات:

١. اصدار تشريع يلزم الادارة بإشهار قراراتها الادارية خلال فترة معينة من صدور
والا اصبحت وكأنها لم تكن موجودة اصلا اي معدومة.

٢. ضرورة تسليم القرار المعلن عن طريق البريد لصاحب الشأن بعد توقيعه بالعلم
والاستلام امام موظف البريد، فإجراء ذلك يكون دليلا على اعلانه بالقرار واثباتا
لحصول الاعلان.

٣. الاخذ بنظام الاثر الواقف للطعون في القرارات الادارية المعدومة مع التقيد
بالأوضاع التي تتناسب مع التشريع العراقي، إذا انه نظام يعمل على حماية الافراد
ضد تصرفات السلطات العامة دون التغافل عن اعتبارات دواعي سير المواقف
العامة.

المصادر والمراجع

القران الكريم

١. د. حاتم شفيق، القانون الاداري ، ط ١ ، الطبع الاهلية للنشر والتوزيع ، لبنان ، ١٩٩٧ .
٢. د. حمود القيسي ، الوجيز القانون الاداري ذاتية القانون الاداري ، ط ١ ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٨ .
٣. د. رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الادارية ، ط ١ ، دار النهضة العربية القاهرة ، ١٩٦٨ .
٤. د. رمزي طه الشاعر ، بطلان القرارات الادارية، البحث منشور في مجلة العلوم الادارية، العدد الاول، السنة العاشرة، ١٩٦٨ .
٥. د. رنا ياسين العبادي، انعدام القرار الاداري، ط ١ ، منشأة المعارف ، بالاسكندرية، ٢٠٠١ .
٦. د. سليمان الطماوي، القضاء الاداري ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام ، ط ١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٦ .
٧. د. عبدالله عبد الغني البسيوني ، القضاء الاداري في مصر، ط ١ ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، مصر ، ١٩٩٦ .
٨. د. فاضل حسن ، الخطأ الشخصي والخطا المصلحي ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٧٥ .
٩. د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري، ط ١ ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٥ .
١٠. د. محسن خليل ، القضاء الاداري القانوني ورقابته لاعمال الادارة ، دراسة مقارنة، ط ١ ، دار النهضة العربية ، للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٨٢ ،
١١. د. محمد بدران ، رقابة القضاء الاداري على اعمال الادارة ، دار النهضة العربية ، للقاهرة ، ١٩٨٥ .

١٢. د. محمد مصطفى حسن ، السلطة التقديرية في القرارات الادارية ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٩ .
١٣. د. محمد يعقوب السعيدي ، مبادئ القانون الاداري ، ج ١ ، ط١ ، مطبعة الزهراء ، ٢٠٠٢ .
١٤. د. محمود حلمي ، القرار الاداري ، دار الاتحاد العربي ، القاهرة ، ١٩٨١ .
١٥. د. محي الدين القيسي ، مبادئ القانون الاداري العام ، ط١ ، الدار الجامعية بيروت ، ١٩٨٥ .

ثانياً: الرسائل والبحوث

١. د. احمد طالب حسين الجعيفري، مسؤولية الادارة عن الاعمال المادية الناتجة عن الخطأ، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بابل، ١٩٩٩ .
٢. عبد المهدي عبدالله، بطلان القرارات الادارية في القانون الاداري، بحث منشور في مجلة الرافدين، العدد السابع، ١٩٩٩ .
٣. محمود محمد خلف ، الحماية القانونية للافراد في مواجهة اعمال الادارة في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد ، ١٩٨٦ .