انعدام القرار الإداري والاثار المترتبة عليه

The Nullity of the Administrative Decision And Its Legal Consequences

د. رشا عبد الرزاق جاسم
الجامعة المستنصرية / كلية القانون

الملخص:
الأصل في القرارات الإدارية ان تتمتع بقرينه الصحة والمشروعية أي بمعنى اخر ان القرار الإداري عندما يصدر عن الإدارة فانه لا بد ان يكون صحيحا ومشروعا طبقا لقواعد القانون وان يكون خاليا من أي عيب يشوبه ، ومن تلك العيوب هو عيب عدم الاختصاص ، اذ ان كل قرار اداري لا بد ان يصدر عن الشخص المختص قانونا بإصداره وهذا يعني ان عدم الاختصاص هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين بسبب ان المشرع جعله من اختصاص عضو او هيئة أخرى وبالتالي اذا ما أصيب القرار الإداري بذلك العيب فانه يتحول الى قرار منعدم وفاقدا لصفته القانونية ويعد في الوقت ذاته أيضا مجرد عمل مادي ولا يحتج به ولا تنشا عنه حقوق لصاحب الشأن .
الكلمات الدالة: قرار اداري – قرار منعدم – قرار باطل.:

Summary:
As a general rule, administrative decisions are presumed to be valid and lawful. This means that when an administrative decision is issued by the administration, it must be correct and lawful in accordance with the rules of law and free from any defect. One of the defects that may affect such decisions is the defect of *lack of jurisdiction*. Every administrative decision must be issued by the legally authorized person; thus, lack of jurisdiction refers to the inability to perform a specific legal act because the legislator has assigned this authority to another person or entity. Consequently, if an administrative decision is affected by this defect, it becomes null and void, loses its legal status, and is considered a non-existent act. It has no legal effect, does not generate any rights, and cannot be relied upon by the parties concerned.

Keywords: Administrative decision – Null decision – Void decision.

المقدمة

الأصل ان تتمتع القرارات الإدارية بقرينة المشروعية بمعنى انه يفترض فيها انها قد صدرت صحيحة ومشروعة الا انها قرينة بسيطة تقبل اثبات العكس اذ بإمكان صاحب المصلحة عند الطعن بالقرار الادارية ان يقيم الدليل على ان القرار الداري مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية.

عليه فالقرار الإدارية يخضع لمبدأ المشروعية فلا بد ان تتم جميع تصرفات السلطة العامة في إطار القواعد الدستورية والقانونية والا كان تصرفا معيبا ويستوي في ذلك ان يكون التصرف إيجابيا كالقيام بعمل او سلبيا كالامتناع عن عمل يوجبه القانون، وعدم مشروعية القرار قد ترتب المسؤولية الجنائية في بعض الأحيان.

وكما هو معلوم ان القرار الإداري يتقوم من خلال عناصره الخمسة و هي الاختصاص و الشكل و المحل و السبب و الغاية ويعد عنصر الاختصاص من اهم عناصر القرار الإداري الامر الذي يؤدي عند عدم مراعاته الى بطلانه ثم الغائه وهو يعني وجوب صدور القرار الإداري عن عضو اداري وان تكون له صلاحية التعبير عن إرادة الدولة او أي شخص اخر ولا يتحقق هذا الامر الا بوجود السند القانوني بتعيين ذلك الشخص وفي حالة عدم وجود هذا السند فانه لا يمكن ان يعبر عن إرادة الدولة و بالتالي يعتبر مغتصبا للسلطة او منتحلا لها ،ومن ثم قراراته من الناحية القانونية لا اثر لها او منعدمة ،وعلى هذا يتعين على كل موظف في الدولة ان يزاول الاختصاصات المنوطة به فقط وان أي تجاوز يؤدي الى يوصم ذلك العمل بانه مجرد واقعة مادية لا ترتب أي اثر قانوني أي بعبارة أخرى قرار منعدم .

وعلى هذا فقد ارتأينا ان نتناول موضوع بحثنا في مبحثين، الأول سنتناول فيه التعريف بالقرار الإداري المنعدم في مطلب وفي مطلب ثان التمييز بين القرار المنعدم والقرار الباطل. وفي المبحث الثاني سنتصدى لحالات انعدام القرار الإداري في مطلب وفي مطلب ثان سنتناول الاثار المترتبة على ان انعدام القرار الإداري وأخيرا نختم بحثنا بخاتمة بسيطة تتضمن خلاصة بحثنا هذا.

المبحث الأول : التعريف بالقرار الإداري المنعدم وتمييزه عن القرار الباطل

The Concept of the Nonexistent Administrative Act and its Distinction from the Invalid Act

يعتبر القرار الإداري نافذ منذ تاريخ صدوره ويسري في مواجه الافراد من تاريخ النشر او التبليغ او العلم اليقيني وذلك انطلاقا من مبدا عدم رجعية القرارات الإدارية وبهدف استقرار المعاملات القانونية وعدم المساس بحقوق الافراد واحترامها، الا ان هذا الامر لا يمنع من ان يصاب القرار الإداري بأحد العيوب

بحيث يؤدي الى الغائه عن طريق دعوى الإلغاء، وكما ذكرنا ان عناصر القرار الإداري هي الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية
وبالتالي فان عيوب القرار الإداري تكمن في الخالات الاتية:
١ـ عيب عدم الاختصاص.
٢ـ عيب الشكل والإجراءات.
٣ـ عيب السبب.
٤ـ عيب المحل (عيب مخالفة القانون)
٥ـ عيب الغاية (عيب الانحراف بالسلطة)
والذي يهمنا من هذه العيوب هو العيب الأول أي عيب عدم الاختصاص فيما إذا كان جسيما بحيث تبلغ اداري مشروع وبعبارة أخرى فانه يتجرد من هذه الصفة ويسمى حينئذ بالقرار المنعدم، عليه سنبحث في هذا المبحث التعريف بالقرار الإداري المنعدم في مطلب وفي مطلب ثان سنتناول التمييز بين القرار الإداري المنعدم والقرار الباطل.

المطلب الأول: التعريف بالقرار الإداري المنعدم

The Concept of the Nonexistent Administrative Act

يعد ركن الاختصاص اهم اركن من اركان القرار الإداري، فاذا ما خالفت الإدارة هذا الركن وبلغت مخالفتها حدا من الجسامة فإنها تعتبر مغتصبة للسلطة وبالتالي يعتبر قرارها قرارا إداريا معدوما، عليه فاذا كان القرار الإداري فاقدا الشروط اللازمة لإصداره فان ذلك الامر يعد سببا كافيا لطلب الإلغاء وهذا ما نصت عليه المادة (٧/ ٢ / ه) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل في العراق رقم ٦٥ لسنة ١٩٨٩ والتي نصت على انه: [يعتبر من أسباب الطعن بوجه خاص ما يأتي:
أولا: ان يتضمن الامر، او القرار خرقا، او مخالفة للقانون، او الأنظمة، او التعليمات.
ثانيا: ان يكون الامر او القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص او معيبا في شكله.
ثالثا: ان يتضمن القرار خطا في تطبيق القوانين او الأنظمة او التعليمات او في تفسيرها او فيه إساءة او تعسف في استخدام السلطة].
هذا وقد نصت المادة (١٠٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على انه: [يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن]. وتفسير النص يعني إمكانية الطعن في أي قرار اداري أيا كانت جهة إصداره ومهما بلغت مرتبة علو مصدره في الدولة.

فركن الاختصاص في القرار الإداري هو القدرة او الاهلية القانونية الثابتة لجهة الإدارة او للأشخاص التابعين لها في اصدار قرارات محددة من حيث موضوعها ونطاق تنفيذها المكاني والزماني. (١)
ومن ثم فان عيب عدم الاختصاص يتمثل في عدم القدرة قانونا عبى مباشرة عمل قانوني معين حيث جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى طبقا للقواعد المنظمة للاختصاص. (٢) وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا في مصر عند رفضها اسباغ وصف القرار الإداري على مجموعة من التصرفات حيث ذهبت الى انه هذه التصرفات لا تعدو مجرد اعمال مادية لافتقارها احدى اركان القرار الإداري الأساسية الامر الذي ينزل بها الى حد الانعدام (٣)
وفي حكم اخر لمحكمة القضاء الإداري المصرية حيث قضت بانه: [غصب السلطة يمثل عيبا خطيرا او صارخا لا يخطئه أحد] (٤) عليه فانه يترتب بطلانه وأخيرا الغائه أي لا بد من صدور القرار الإداري من شخص اداري له سلطة اصدار القرارات الإدارية ولا يتحقق هذا الامر الا بوجود سند قانوني بتعيينه وعدم وجود هذا السند فان هذا الشخص لا يمكن ان يكون معبرا عن إرادة الدولة وبالتالي يعتبر مغتصبا للسلطة.
فالقرار الإداري المنعدم يعتبر مجرد واقعة مادية كما ويكون فاقدا لصفته كقرار اداري وبالتالي لا يجوز للإدارة تنفيذه لأنه يشكل اعتداءا ماديا يجيز للقضاء العادي التصدي له فهو قرار لا تلحقه ايه حصانة كما لا يتقيد الطعن فيه بشرط الميعاد كما انه يمكن سحبه والغاؤه حتى بعد انتهاء مدة الطعن المحددة لهو هذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث قضت بانه [القرار المعدوم لا تلحقه اية حصانة فيجوز سحبه او الغاؤه في أي وقت دون التقيد في ذلك كقاعدة عامة بالمواعيد و الإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة المصري] (٥)
كما و قضت في حكم اخر لها بانه [اذا كانت جهة الإدارة قد حددت من تتجه النية بأحداث الأثر القانوني فاشترطت في المرقى ان ترجع اقدميته في الدرجة المرقى منها الى تاريخ معين و كان تحديد النية من قبل بحسب هذا الشرط هو الأساس لإصدار القرار بتعيين الأشخاص المرقين بذواتهم فلا يعدو قرار الترقية والحالة هذه ان يكون اجراءا تطبيقيا لنية الإدارة من قبل ومن ثم فاذا رقي شخص على فهم انه يتوافر فيه شرط الاقدمية بينما هو فاقده فان قرار الترقية بالنسبة اليه يكون في الواقع من الامر قد فقد ركن النية على وجه ينحدر به الى درجة الانعدام فلا يكتسب اية حصانة ولو فات الميعاد المحدد للطعن فيه بالارتقاء او السحب بل يجوز الرجوع فيه او الغاؤه في أي وقت.(٦)

عليه فالقرار الإداري المنعدم هو القرار الذي بلغ فيه العيب حدا من الجسامة يجرده من كيانه ومن صفته الإدارية ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما تتمتع به القرارات الإدارية سليمة او معيبة من حصانة. (٧)
وعلى هذا فقد ذهب القضاء الإداري في العراق الى تعريف القرار الإداري المنعدم بانه: [ان القرار المعدوم لا تسري بصدده المدد القانونية ويجوز الطعن فيه في أي وقت لأنه عدم والعدم لا ينتج اثرا] (٨) كما وذهب مجلس شورى الدولة في احدى قراراته بانه: [ان قرارات التعيين المستندة الى وثائق ثبت انها مزورة تعد من القرارات المعدومة] (٩).

المطلب الثاني : التمييز بين القرار الإداري المنعدم والقرار الباطل

The Distinction Between a Nonexistent Administrative Act and a void Administrative Act

يذهب الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي الى التفرقة بين القرار الإداري المنعدم والقرار الباطل الى فكرة الوظيفة، فكل عمل منبت الصلة بالوظيفة الإدارية كما يحددها القضاء على ضوء المبادئ الدستورية العامة في الدولة بحيث لا يمكن اعتباره تنفيذا مباشرا او غير مباشر للوظيفة الإدارية هو عمل معدوم اما إذا أمكن ارجاع عمل الإدارة الى وظيفتها الإدارية سواء اكانت قد مارست تلك الوظيفة في حدودها المشروعة او تجاوزت تلك الحدود فهو عمل اداري يحتفظ بصفته الإدارية وما تستبعه تلك الصفة (١٠)
فالقرار الإداري الباطل يختلف عن القرار المنعدم من عدة نواحي منها ان القرار الباطل توجد فيه إمكانية التنفيذ الجبري على الافراد بالطريق المباشر اما القرار المنعدم، حتى لو توافرت فيه حالات وشروط التنفيذ الجبري فان وجوده كعدم وجوده وبالتالي لا يمكن تنفيذه في جميع الأحوال هذا من ناحية ومن ناحية أخرى هنالك إمكانية للطعن في القرار الباطل حسب المواعيد المقررة له قانونا اما القرار المنعدم فيجوز الطعن فيه في أي وقت ودون التقيد بميعاد محدد (١١)
فالقرار الإداري الباطل يكون قابل للسحب او الإلغاء خلال مدة الطعن في حين ان القرار المنعدم يجوز للإدارة ان تقوم بسحبه في أي وقت ودون التقيد بمدة معينة وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي عند الغائه القرار المنعدم وتجريده من كل أثر وبأثر رجعي وذلك في قضية (روزان جيرارد) والمؤخرة في ٣١/ مايو / ١٩٧٥(١٢)
ولكن اذا كان كل هذا الاختلاف بين القرار الإداري المنعدم و القرار الباطل نقول ان هذا الامر لا يمنع من وجود بعض أوجه الشبه بينهما ، حيث ان القرار الإداري المنعدم يؤدي الى عدم تنفيذه وذلك لكونه مجرد عمل مادي و القرار الباطل لا يختلف عنه في ذلك لأنه متى ما تقرر بطلانه فانه يصبح للأفراد كامل الحق في

تجاهله ويمكنهم ترتيب تصرفاتهم كما لو كان القرار الذي حكم ببطلانه غير موجود ، أي بعبارة أخرى ان الأثر المترتب على الحكم الذي يصدر بشان القرار الباطل لا يختلف عنه في القرار المنعدم لان كلاهما ينقضي اثره من تاريخ صدوره كما ان القرار المنعدم لا يمكن ان يرتب أي حق للأفراد وبالتالي يمكن للإدارة ان تسحبه في أي وقت شاءت(١٣)

خلاصة القول ان القرار الباطل يحدث أثره حال صدوره ويستمر حتى ياغيه القضاء أي انه يرتب اثرا قانونيا في الماضي ولا يرتب ذلك الأثر في المستقبل وهذا الامر هو ما نعنيه بسحب القرار الإداري الباطل اما القرار الإداري المنعدم فلا يرتب أي أثر لا في الماضي ولا في المستقبل وتكون جميع التصرفات التي ترتبت على أثره منعدمة لا وجود لها.

المبحث الثاني : حالات القرار الإداري المنعدم والاثار المترتبة عليه

Instances of the Nonexistent Administrative Act and its Legal Effects

ذكرنا ان عيب الاختصاص الجسيم او كما يسمى بعيب اغتصاب السلطة يؤدي الى ان يكون القرار معدوما، ولكن السؤال الذي يطرح ماهي الحالات التي تجعل القرار معدوما او متى يعتبر الموظف عند إصداره القرار الإداري مغتصبا للسلطة؟ وعليه سنتناول هذا المبحث في مطلبين، الأول سنبحث فيه حالات انعدام القرار الإداري وفي المطلب الثاني سنتناول فيه الاثار المترتبة على القرار الإداري المنعدم.

المطلب الأول: حالات القرار الإداري Administrative Decision Cases

استقر الفقه والقضاء على حالات توضح القرار الإداري المنعدم وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في الأردن حيث قضت بانه: [ان القرار يعتبر منعدما إذا شابه عيب جسيم يفقده خصائصه كقرار اداري مما ينحدر به الى درجة الانعدام ويكون ذلك كان يصدر القرار من شخص عادي او هيئة غير مختصة بإصداره او ان يصدر من سلطة في أمور هي من اختصاص سلطة أخرى او ان يصدر عن موظف ليس من صلاحياته او من واجباته الوظيفية إصداره] (١٤). وهذه الحالات سنبحثها في الاتي:

أولا / صدور القرار الإداري من فرد عادي لا صله له في إصداره:

وتعني هذه الحالة صدور القرار الإداري من فرد عادي لا يتمتع بصفة الموظف، وهو كما وصفه الدكتور علي خطار شنطاوي بانه (رجل من الشارع) (١٥) وبالتالي يقوم بإصدار القرارات الإدارية وهذه القرارات تعتبر فاقدة شرط هام الا وهو ضرورة صدور القرار من شخص له سلطة اصدار القرار الإداري وعليه يوصف مثل هذا القرار بانه مجرد عمل مادي أي قرار معدوم. وهذا هو ما قررته محكمة العدل العليا في الأردن في حكم لها بانه [ان القرار الإداري المنعدم الذي لا

يتقيد الطعن به بميعاد هو القرار الذي تكون المخالفة فيه صارخة الى حد يفقد معه القرار طبيعته وتخرجه من دائرة تطبيق الاحكام العامة للقرارات الإدارية كما إذا صدر من شخص ليس له صفة أصلا في إصداره او ليست له صفه الموظف العمومي]. كما وقضت المحكمة الإدارية في مصدر بانه: [صدور القرار من فرد عادي يشوبه بمخالفة جسيمة ينحدر به الى حد الانعدام] (١٦).

ثانيا / اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية :

ان مبدا الفصل بين السلطات يقتضي ان لا يكون فصلا مطلقا بل مقيدا بان لا تعتدي سلطة على اختصاص السلطة الأخرى ، فوظيفة السلطة القضائية هي الفصل في المنازعات وعليه لا جوز ان يصدر قرار اداري من السلطة التنفيذية يدخل ضمن اختصاص السلطة القضائية وبخلافه يعتبر قرارا منعدما ويشكل اغتصابا للسلطة وهذا مت قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر بانه : [فقد القرار صفته الإدارية وصيرورته معدوما لا يكون الا اذا شاب القرار عيب عدم الاختصاص الجسيم ومن صوره تدخل سلطة في شان اختصاص سلطة أخرى](١٧). وفي حكم اخرق للمحكمة قضت فيه: [إذا أصدر السيد محافظ الشرقية القرار المطعون فيه .... فانه يكون قد تجاوز حدود اختصاصه واعتدى على اختصاص المجكمة التأديبية اعتداءا جسيما ينحدر بالقرار المطعون فيه الى حد اغتصاب السلطة ويحوله الى قرار مدعوم الأثر قانونا مما يتعين معه إزالته باعتباره مجرد عقبة مادية] (١٨).

هذا وقد سار على نفس نهج القضاء المصري القضاء الأردني حيث ذهبت محكمة العدل العليا بانه : [ان قرار الحاكم العسكري العام بشان تهمة الفرار من الخدمة يعتبر قرارا معدوما لان النظر في تهمة الفرار ليس من اختصاص المحكمة العرفية حتى يكون للحاكم العسكري العام حق التصدي لهذه التهمة مقتضى تعليمات الإدارة العرفية و انما النظر فيها هو من اختصاص السلطات المنصوص عليها في قانون العقوبات العسكري وحيث ان القرار المعدوم لا يرتب عليه اثر فانه لا يجوز للجنة التقاعد العسكري الاستناد لتهمة الفرار في حرمان المستدعي من حقوقه التقاعدية](١٩).

وإذا كان موقف القضائين المصري والأردني نقول ان موقف القضاء العراقي لا يختلف ففي قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بينت فيه: [ان القرارات والأوامر الصادرة من جهة إدارية غير مختصة تكون معدومة ولا ترتب أي اثرا قانونيا ولا تفيد الحكم] (٢٠)

ثالثا / اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية:

من المعلوم ان أي تشريع يحتاج الى عدة مراحل وإجراءات الى حين صيرورته نهائيا بحيث يكون معبرا عن إرادة الامة وان السلطة التشريعية هي المختصة بسن

القوانين وبالتالي يمتنع على السلطة التنفيذية التدخل في تنظيف الأمور التي جعلها القانون من اختصاص السلطة التشريعية وبعكسه تعتبر قراراتها في هذا المجال معدومة وليس لها أي اثر قانوني ، وهذا ما أكده القضاء المصري حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها : [انعدام القرار الإداري في امر يتعلق بتصحيح المباني المخالفة صادر عن مستشار المحافظ للشؤون الهندسية بناء على تفويض صادر له من المحافظ في ان القانون حدد للمحافظ الأشخاص الذين يجوز له تفويضهم في هذا الشأن وليس منهم مستشاره الهندسي وبذلك يكون تفويضه الأخير خلق لقرار قاعدي خالف به المحافظ احكام القانون وانتهاك احكامه](٢١)
وفي حكم اخر لمحكمة القضاء الإداري حيث ذهبت الى القول بانه : [انعدام القرار الإداري لا يكون الا في أحوال غصب السلطة كان تباشر السلطة التنفيذية عملا من اختصاص السلطة التشريعية مثلا ويكون العيب من الظهور بحيث يكون واضحا بذاته في التصرف](٢٢)
رابعا: صدور القرار من موظف لا صلة له بإصدار القرارات الإدارية:
وتعني هذه الحالة صدور القرار من موظف او هيئة إدارية ليس من اختصاصهما اصدار قرارات إدارية تدخل في اختصاص هيئات إدارية أخرى، أي بعبارة أخرى صدور القرار من شخص يتمتع بصفة الموظف العام او من هيئة إدارية تمثل السلطة العامة، ولكن ليس من اختصاصهما اصدار تلك القرارات اطلاقا وليس من طبيعة وظائفهما، أي اننا هنا بصدد موظف لا فرد عادي كما في الحالة الأولى الا ان هذا الموظف لا يملك سلطة اصدار القرارات الإدارية وعليه يعتبر القرار معدوما لا وجود له.
وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا في الأردن في حكم لها بانه: [استقر الفقه والقضاء الاداريان على ان القرار المنعدم هو القرار المشوب بعيب جسيم كان يكون القرار صادرا عن فرد عادي او هيئة غير مختصة أصلا بإصداره او عن موظف ليس من واجباته الوظيفية إصداره] (٢٣)

المطلب الثاني: الاثار المترتبة على القرار الإداري المنعدم

Consequences of a void Administrative Decision

هنالك نتائج عدة تتمخض عن القرار الإداري المنعدم والتي سنتكلم عنها تباعا في الاتي:
١-لا يجوز للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص بسبب الاستعجال او غيره من الحالات الا في حالة الضرورة و الظروف الاستثنائية ، وعلى هذا فانه وكما ذكرنا انه من حالات عيب الاختصاص صدور القرار الإداري من فرد عادي لا صلة له بإصدار القرارات الإدارية ، الا ان مجلس الدولة الفرنسي ابتدع نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية و الظروف الاستثنائية وهذه النظرية فحواها

ان يكون القرار الإداري الصادر من الفرد العادي صحيح ومنتج لجميع الاثار القانونية ، ففي الظروف العادية تقوم هذه على أساس فكرة الظاهر وانطلاقا من مبدا حماية الغير حسن النية فهو لا يعلم بحقيقة الشخص الذي تعامل معه والذي تظاهر بصفة الموظف الرسمي ثم اتضح بعد ذلك عدم صحة تعيينه (٢٤) اما في الظروف الاستثنائية فان هذه النظرية تكون بهدف استمرار المعاملات القانونية والحفاظ على دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد (٢٥)

وعلى هذا فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي القرارات الصادرة عن موظف معين بقرار غير مشروع حكم القضاء بإلغائه او القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس المحلية نفسه والتي حكم القضاء الإداري بإلغاء انتخابها او القرارات الصادرة استنادا لتفويض اداري غير موجود او غير مشروع قرارات مشروعة استنادا لنظرية الموظف الفعلي (٢٦) وهذا هو ما أكدته محكمة العدل العليا في الأردن في حكم لها بانه [ان القول بان اللجنة المشكلة للتحقيق في الشكوى المقدمة ضد أحد موظفي البلدية هي لجنة غير قائمة قانونا وان قرارها بالسنة لذلك يعتبر منعدما وحقيقا بالإلغاء هو قول غير وارد ذلك ان الحكم الصادر من محكمة العليا القاضي بان تعيين هذه اللجنة كان غير قانوني بعد صدور قرار اللجنة المطعون به]. ومن المبادئ التي استقر عليها الفقه الإداري بان الإجراءات التي يقوم بها الموظف الفعلي تعتبر صحيحة ولو ثبت بعد ذلك ان قرار تعيينه كان باطلا (٢٧).

٢- يمكن الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة من مراحل الدعوى والسبب في ذلك انه من الدفوع المتعلقة بالنظام العام.

٣- لا يمكن الاتفاق بين الإدارة والافراد على تعديل قواعد الاختصاص ذلك لان هذه القواعد قررت لتحقيق المصلحة العامة وليس مصلحة الإدارة..

٤- يجوز للقاضي الإداري إذا تبين له ان القرار الإداري معيب بعيب عدم الاختصاص ان يتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسه ولو لم يثره أطراف الدعوى، ولكن بشرط ان لا يتوسع القاضي في تفسير النصوص المتعلقة بالاختصاص(٢٨)

٥- إمكانية سحب القرار المنعدم دون التقيد بميعاد معين كما لا يمكن ان يرتب أي اثار قانونية وهذا ما أكدته الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التميزية في العراق بانه : [عدم تخويل المدير العام صلاحية إحالة الموظف الى التقاعد يجعل قراره معدوما من الناحية القانونية ولا تسري بحقه المدد القانونية ومن ثم يجوز الطعن فيه في أي وقت لأنه عدم لا ينتج شيئا] (٢٩) وفي حكم لها اكدت فيه [ان القرارات المعدومة لا اسري عليها المدد القانونية](٣٠) كما وأكدت محكمة العدل العليا في الأردن على ذلك أيضا حيث قضت بانه : [اذا ذكر المستدعي في دعواه بانه حصل على ترخيص لمزاولة مهنة طب الاسنان بمقتضى قانون أطباء الاسنان الساري المفعول وثبت انه لم يمنح هذا الترخيص بمقتضاه فيكون كل تجديد

للترخيص صدر عن وزير الصحة منعدما لعدم استناده الى أساس صحيح ويكون من حق الوزير سحبه في أي وقت ودون التقيد بميعاد](٣١)
٦- وأخيرا لا يجوز تصحيح القرار الإداري المنعدم، بل لا بد من صدور قرار اداري جديد وبإجراءات جديدة بحيث تتوافر فيه جميع الشروط التي تجعله قرارا إداريا صحيحا ومشروعا ولا ينفذ ولا ينتج اثرا الا من تاريخ صدوره وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي بانه: [التصديق اللاحق من السلطة المختصة على القرار المشوب بهذا العيب لا يصححه] (٣٢) وهذا يعني انه إذا قلنا بتصحيح القرار فمعنى ذلك ان القرار الإداري اثرا رجعيا والرجعية في القرارات الإدارية كقاعدة عامة غير جائزة قانونا. وهذا ما أكدته محكمة الإداري في مصر بانه: [ومن ثم يكون الإنذار المطعون فيه بصدوره من أحد المفتشين قد صدر من غير الجهة المختصة بإصداره قانونا ولا يغير من هذا الوضع احاطة مدير المصلحة به او اعتماده له لان القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه، بل يجب ان يصدر منه بمقتضى سلطة مخولة له] (٣٣)

الخاتمة

ذكرنا من خلال بحثنا هذا انه عندما يكون العيب جسيما فانه لا يعتبر القرار الإداري غير مشروع فقط بل منعدما ويمكن لصاحب العلاقة عدم اطاعته اما الإدارة فأنها اذا ما حاولت تنفيذه فأنها تعتبر مرتكبة اعتداءا ماديا كما ان هذا القرار هو ليس بحاجة الى الإعلان عنه كونه منعدم لأنه مجرد واقعة مادية لكن واقع الحال قد يجيز لذوي العلاقة وممن لهم حق فيه ان يكون ذلك القرار محل تظلم او دعوى لإعلان انعدامه ولكن دون الالتزام بمدة معينة وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى ويجوز للإدارة سحب ذلك القرار في أي وقت ، وعليه فطالما يعتبر مجرد واقعة مادية فانه بالإمكان النظر فيه امام القضاء العادي وليس الإداري .
الا ان فكرة انعدام القرار الإداري لا تزال محل جدل فلا يوجد موقف واضح ومحدد من لدن الفقه او القضاء لمفهوم القرار الإداري المنعدم.
ومما تجدر الإشارة اليه انه الأصل ان تكون القرارات الإدارية سليمة حتى يثبت العكس، أي ان هذا القول يعطي الحق للإدارة ان تتجاهل القرار المنعدم. فالأفراد لا يعلمون من ان القرار المنعدم او غير منعدم ولا يعلمون انه من تعاملوا معه انه شخص عادي لا يتصف بصفة موظف عام او انه موظف لكن ليس هو المختص بإصدار القرارات الإدارية، فأذن حق الافراد في الطلب من الإدارة او القضاء الرجوع في القرارات المنعدمة هو حق ثابت على الرغم من انه لا يمكنه ان يقروا

وحدهم انعدام القرار الإداري او وجوده، حتى لو ظهر ان جسامة العيب تفرض عدم اطاعته.

خلاصة الكلام ان القرار المنعدم يتصف بالآتي: -

١-القرار المنعدم يعد مجرد واقعة مادية.

٢-يجوز للإدارة سحبه في أي وقت ودون التقييد بمدة معينة.

٣-لا يتمتع بأية حصانة ولا يرتب اثرا لا في الماضي ولا في الحاضر ولا في المستقبل.

الهوامش

١-سليمان محمد الطماوي / النظرية العامة للقرارات الإدارية / دراسة مقارنة / دار الفكر العربي / القاهرة / ١٩٨٤

٢-طعيمة الجرف / رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة / قضاء الإلغاء / ١٩٧٧

٣-عبد العزيز عبد المنعم خليفة / دعوى الغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة / منشاة المعارف / الإسكندرية / ٢٠٠٤

٤- عدنان عمرو / القضاء الإداري / قضاء الإلغاء / الطبعة الثانية / منشاة المعارف / الإسكندرية / ٢٠٠٤

٥- علي خطار شنطاوي / موسوعة القضاء الإداري / الجزء الثاني / دار الثقافة للنشر والتوزيع / عمان / ٢٠١١

٦- عمر محمد الشوبكي / / القضاء الإداري / دراسة مقارنة / مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع / عمان / ٢٠٠١ / الطبعة الأولى.

٧- ماجد راغب الحلو / القضاء الإداري / منشاة المعارف / الإسكندرية / ٢٠٠٤

٨- محمد علي جواد / القضاء الإداري / الغفران للطباعة / بغداد / ٢٠١٠

٩- نواف كنعان / القضاء الإداري / الطبعة الثالثة / دار الثقافة للنشر والتوزيع / عمان / ٢٠١٠

١٠- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة تصدر عن وزارة العدل في العراق لسنة ٢٠٠٦ و٢٠٠٨ وغيرها

١١-منتديات الشروق اونلاين / www.echorouk.com

المصادر

I -د. سليمان محمد الطماوي /النظرية العامة للقرارات الإدارية /دراسة مقارنة / دار الفكر العربي /القاهرة /١٩٨٤ /ص (٢٨٣)

II - د. طعيمة الجرف / رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة / قضاء الإلغاء / ١٩٧٧/ ص (٣٤١)

III- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة / دعوى الغاء القضاء الإداري في قضاء مجلس الدولة / منشئة المعارف / الإسكندرية / ٢٠٠٤ / ص (٥٢٥)

IV- محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٦٥٩ لسنة ٢٤ قضائية، جلسة ١٩٧٣/٣/١/ نقلا عن د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة / المصدر السابق / (٧١)

V - حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧٦/٦/٢٩/ مجموعة احكام السنة ٢١ نقلا د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة / المصدر السابق / (٧٣٠)

VI- حكم المحكمة الإدارية العليا / طعن ٨٣٠ لسنة ١٣ قضائية جلسة ١٩٧١/١٢/٢٩/ مجموعة احكام السنة ١٧ نقلا عن د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة / المصدر السابق / (٧٣١)

VII- سليمان محمد الطماوي / المصدر السابق / ص (٧١٧)

VIII- رقم الدعوى التمييزية ١٢٤/انضباط/تمييز/ في ٢٠٠٦/٥/١٥/ قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠٠٦ / ص (٤٧٣)

IX- قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٦/٧/ قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩ /ص (٥٦٠)

X- منتديات الشروق اونلاين / www.echoroc.online.com

XI- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة / المصدر السابق / (٥٢٧)

XII- منتديات الشروق اونلاين / المصدر السابق

XIII- سليمان محمد الطماوي / المصدر السابق / ص (٣٤٥)

XIV- د. نواف كنعان / القصاء الإداري / الطبعة الثالثة / دار الثقافة للنشر والتوزيع / عمان / ٢٠١٠ / ص (٢٥٥)
XV- د. علي خطار شنطاوي / موسوعة القضاء الإداري / الجزء الثاني / دار الثقافة للنشر والتوزيع / عمان / ٢٠١١/ ص (٧٤٣)
XVI- د. نواف كنعان / المصدر السابق ص (٢٥٥)
XVII- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة / المصدر السابق / ص (٧٢)
XVIII- المصدر نفسه / ص (٨٠)
XIX- د. ماجد راغب الحلو / القضاء الإداري / منشاة المعارف / الإسكندرية / ٢٠٠٤ / ص (٣٦٤)
XX- د. علي خطار شنطاوي / المصدر السابق / ص (٧٤٥)
XXI- ئقرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة / رقم الدعوى ٢٨٧/ انضباط/ تمييز/ في ١٨/ ١٢/ ٢٠٠٦
XXII- د. عبد العزيز المنعم خليفة / المصدر السابق / ص (٨٣)
XXIII- د. ماجد راغب الحلو / المصدر السابق / ص (٣٦٢)
XXIV- د. نواف كنعان / المصدر السابق / ص (١٦٤)
XXV- د. ماجد راغب الحلو / المصدر السابق / ص (٣٦١)
XXVI- د. نواف كنعان / المصدر السابق / ص (٢٥٦)
XXVII- د. علي خطار شنطاوي / المصدر السابق / ص (٧٥٣)
XXVIII- د. محمد علي جواد / القضاء الإداري / الغفران للطباعة /بغداد/ ٢٠١٠/ ص (١٦٠)
XXIX- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة تصدر عن وزارة العدل لسنة ٢٠٠٦ وغيرها /١٣٢/ انضباط/تمييز/ في ١٥//٢٠٠٦/٥
XXX- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة تصدر عن وزارة العدل لسنة ٢٠٠٦/ ١٢٨/ انضباط/ تمييز/ في ٢٠٠٦/١١/٢٠
XXXI- د. عمر محمد الشوبكي / القضاء الإداري / دراسة مقارنة / مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع / عمان / ٢٠٠١ / الطبعة الأولى / ص (٢٨٢).
XXXII- د. عدنان عمرو / القضاء الإداري / قضاء الإلغاء / الطبعة الثانية / منشاة المعارف / الإسكندرية / ٢٠٠٤/ ص (١٠١)
XXXIII- د. ماجد راغب حلو / المصدر السابق / ص (٣٥٨)