# القرار الاداري المعدوم وتطبيقاته في القضاء الاداري العراقي

**م.احمد علي محمد**
جامعة كركوك: كلية القانون والعلوم السياسية

## المقدمة

يعد القرار الإداري من أبرز المواضيع التي تثير اهتمام الفقهاء والقضاة على حد سواء، إذ يمثل أداة أساسية لتمكين الإدارة العامة من تنفيذ مهامها واختصاصاتها. وفي السياق العراقي، لا سيما في ضوء تطورات النظام القضائي والإداري في السنوات الأخيرة، أصبح موضوع "القرار الإداري المعدوم" يشكل نقطة محورية في فهم وتفسير تطبيقات القضاء الإداري. يشير مفهوم "القرار الإداري المعدوم" إلى القرارات التي تفتقر إلى المشروعية أو التي تصدر عن جهة غير مختصة أو التي تتسم بعيوب شكلية أو موضوعية تجعلها غير قابلة للتنفيذ قانونًا، وبالتالي يمكن أن تكون موضوعًا للطعن من قبل الجهات المختصة أو حتى محل مراقبة من قبل القضاء الإداري.

**أهمية البحث:**

تتمثل أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على الطبيعة القانونية للقرار الإداري المعدوم، ومناقشة التطبيقات القضائية لهذا النوع من القرارات في القضاء الإداري العراقي. إذ يشكل ذلك جزءًا أساسيًا من ضمان مبدأ المشروعية والمراقبة القضائية على أعمال الإدارة. في وقت تتزايد فيه التحديات القانونية والإدارية في العراق، فإن فهم مدى تأثير هذه القرارات على حقوق الأفراد يعكس تطور النظام القانوني ومدى فعاليته في تحقيق العدالة والمساواة.

**مشكلة البحث:**

أما مشكلة البحث فتتمثل في التحديات التي يواجهها القضاء الإداري العراقي في تحديد معيار "القرار المعدوم" وتطبيقه بشكل سليم وفعّال. ويطرح البحث تساؤلًا جوهريًا حول كيفية تحديد ما إذا كان القرار الإداري معدومًا أم لا، وكيفية معالجة هذا النوع من القرارات في المحاكم العراقية. بالإضافة إلى ذلك.

## منهجية البحث:

تعتمد على دراسة تحليلية نقدية، حيث سيتم استعراض المبادئ القانونية المتعلقة بالقرار الإداري المعدوم وفقًا للقانون العراقي، مع مقارنة بعض الأنظمة القانونية الأخرى. سيتم التركيز على كيفية تطبيق القضاء الإداري العراقي لهذا المفهوم، وكيفية تعامله مع القضايا التي تتعلق بالقرارات الإدارية التي يمكن وصفها بالمعدومة. كذلك، سيتم

استعراض دور القضاء الإداري في حماية حقوق الأفراد من خلال إلغاء مثل هذه القرارات، وأثر ذلك على استقرار العلاقة بين الأفراد والإدارة العامة.

**هيكلية البحث:**

يتكون هيكل البحث من مبحثين تناولنا في الأول ماهية القرار الإداري المعدوم حيث تكون من مطلبين ركزنا في الأول على تعريف القرار المعدوم وفي الثاني أسباب انعدام القرا الإداري. بينما ركزنا في المبحث الثاني والذي جاء بعنوان أثار انعدام القرار الإداري وموقف القضاء العراقي منه، وفيه مطلبين افردنا الأول لدراسة اثار انعدام القرار الإداري بينما افردنا الثاني لبحث موقف القضاء العراقي من القرار المعدوم.

## المبحث الأول

## ماهية القرار الإداري المعدوم

القرار الإداري هو التصرف القانوني الذي تقوم به الإدارة العامة بهدف إحداث أثر قانوني، سواء كان ذلك في تنظيم مرفق عام أو في العلاقة بين الإدارة والأفراد. وتكمن أهمية القرار الإداري في أنه يشكل الأداة الأساسية التي تمارس بها الإدارة سلطاتها واختصاصاتها. إلا أن القرار الإداري قد يكون مشوبًا بعيوب تؤثر في شرعيته، مما يترتب عليه اعتبار بعض القرارات "معدومة" من الناحية القانونية.

اذا اتخذت جهة الإدارة قرارا إداريا، فإنه يخرج في أغلب الأحوال موافقًا للقوانين واللوائح، أما إذا كان مخالفًا للقانون، فإن تلك المخالفة قد تكون بسيطة فيكون القرار قابلًا للإبطال، أما إذا كانت المخالفة التي توصم القرار جسيمة فقد تجردة من صفته إلى مستوى العمل المادي حيث يعتبر قرارًا معدومًا . والقرار الإداري المنعدم هو كل قرار يكون فيه العيب درجة جسيمة صارخة (واضحة) حيث يفقده صفته الإدارية (أي العيب الواضح يفقد القرار صفته الإدارية). وتجدر الإشارة إلى أن فكرة إنعدام القرار الإداري ما تزال محل جدل ولم يحدد موقف واضح لمفهوم الإنعدام الإداري . والقرار الإداري المعدوم هو القرار الذي تفتقر أركانه إلى عناصر أساسية تجعله قابلاً للتنفيذ أو حتى الاعتراف به قانونًا. ويمكن تصنيف القرارات المعدومة إلى عدة أنواع، مثل القرارات التي تصدر عن جهة غير مختصة، أو القرارات التي تصدر في مخالفة صارخة للقانون أو للنظام العام، أو القرارات التي تخلو من الشكلية القانونية المطلوبة. كما يمكن أن يُعتبر القرار الإداري معدومًا إذا كان يفتقر إلى السبب أو المبرر القانوني اللازم، أو إذا كان يتضمن تجاوزًا للحدود المقررة في القانون.

ومن المهم التأكيد على أن "القرار المعدوم" لا يشمل فقط القرارات التي تكون باطلة بشكل مطلق منذ لحظة إصدارها، بل يشمل أيضًا القرارات التي تكون معدومة لدرجة تجعلها غير قابلة للنفاذ أو التنفيذ. وبناءً عليه، يظل قرارًا فاقدًا لأثره القانوني ولا يمكن أن يكون له أي تأثير على الحقوق والواجبات التي يفترض أن ينشئها.

## المطلب الأول

## تعريف القرار الإداري المنعدم

ويقصد به هو كل قرار يكون فيه العيب درجة جسيمة وواضحة حيث يفقده صفته الادارية، أي العيب الواضح الذي يفقد القرار الاداري صفته الإدارية، وان فكرة الانعدام في القرار الاداري ما تزال محل جدل ولم يحدد موقف واضح المفهوم الانعدام الاداري، مثال ذلك ان قام شخص غريب عن الادارة بإصدار قرار اداري فانه يكون قد اغتصب السلطة، وأن صدر قرار اداري عن شخص لا يملك سلطة اصدار القرار فانه قد اغتصب السلطة واعتدا عليه . بالنسبة لموقف الفقه الاداري في فرنسا من القرار المنعدم، فقد أخذ اغلب الفقهاء بانعدام القرارات الإدارية عن طريق تحليلهم عناصر انعقاد القرار الاداري بإقامة بناء متكامل باحثين في أثار تخلف كل عنصر من عناصر وجود القرار لإظهار هذا العيب أمام الافراد، وبذلك فقد ذهب الفقيه الفرنسي Rolan إلى الأخذ بفكرة الانعدام بالقرار الاداري، فقد تمثل بقيامه بربط الانعدام بالقرارات الإدارية مع فكرة اغتصاب السلطة، وكذلك الفقيه Audy الذي أخذ أيضاً بالانعدام بالقرارات الإدارية عن طريق تحليله الأحكام محكمة التنازع الفرنسية وأحكام مجلس الدولة الفرنسي، واعتبر أن فكرة الانعدام في القرارات الإدارية تتكون من بناء عملياً أكثر من كونها حالة علمية، لذا اعتنق ذلك الكثير من الفقهاء ورددوها في مؤلفاتهم . ويرجع الفضل في إبراز فكرة الانعدام وبيان معالمها إلى الفقيه الفرنسي (لافرييـر)، ثم اعتنقها بعده فقهاء آخرون وأوردوها في مؤلفاتهم. ويعرف القرار المعدوم بأنه: القرار الذي بلغ فيه العيب حدا جسيما يفقده كيانه ويجرده من صفاته الإدارية ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما يتمتع به القرار الإداري من حصانة، وإن أهم النتائج المترتبة على القرار الإداري المعدوم أنه قرار لا يرتب حقاً ولا يمكن أن يولّد أثرا قانونياً مهما طالت مدة بقائه، ولا يتحصن بفوات مدد الطعن القانونية . وأما موقف الفقه المصري أيضاً أخذ بذلك، فقد عرفها لبعض بالقول "هو ذلك القرار الذي لحقت به مخالفة جسيمة أفقدته صفة القرار، وهبط به إلى مجرد العمل المادي الذي لا يتمتع بشيء من الحصانة المقررة للقرارات الإدارية" . كما أوضحه البعض الآخر من خلال قيامهم بربط القرار الاداري المنعدم بالوظيفة الإدارية على اعتبار أن أي قرار إداري يتم اتخاذه من قبل الادارة ولم تراع فيه الانظمة والتعليمات الإدارية تعد قرارات منعدمة، وبنفس الاطار ذهب آخرون إلى وصف فكرة الانعدام في القرار الاداري على ضوء فكرة الفقه في القانون الخاص الذين فرقوا بين أركان أنعقاد القرار الاداري وشروط الصحة فيه، مرتبين الانعدام في حالة تخلف أركان القرار دون شروطه .

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 من القرارات الادارية غير المقيدة بميعاد طعن، ولا يكتسب حصانة فيظل ميعاد الطعن بتقرير انعدامه مفتوحا . ويمكن تعريف القرار الاداري المنعدم كذلك بانه (القرار الصادر من جهة إدارية والمشوب بعيب جسيم يفقده صفته الادارية ويحوله الى عمل مادي بحت، ليس من انه يرتب أي إثر قانوني من قبل الأفراد أو يؤثر في مراكزهم القانونية، وبعد مجرد واقعه مادية لا يلزم الطعن فيه امام الجهة المختصة قانونا للحكم بتقرير


JOURNAL OF AL-QALAM UNIVERSITY COLLEGE\KIRKUK-Volume(9) Number(18) Year(2025)
DOI 10.70126/aqj.v9i17.258

انعدامه وانما يكفي انكاره عقد التمسك به وعدم الاعتداء به) .

ويترتب على القرار الاداري المعدوم انه يجوز للإدارة أن تسحبه في أي وقت دون التقيد بعدة الستين يوما (شهرين)، لشخصين القرار الاداري يكون القرار الاداري محصن، بل يجوز الطعن فيه أمام القضاء الاداري دون تغير بالميعاد المحدد للطعن . وذلك لان القرار الاداري المعدوم هو بمثابة عمل مادي غير مشروع، فيحق للقضاء العادي نظرة، كما أن 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 أن يحدث أي تعديل ولو تعديل مؤقت في النظام القانوني .

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 فأنه 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، أي قرار منعدم .

وأما بالنسبة للفقه العراقي فقد عرفه البعض بأنه (فكرة قضائية المنشأ تلحق بالقرار الاداري المصاب بعيب جسيم وواضح يترتب عليها فقدانه لصفته الإدارية وتحوله إلى مجرد عمل مادي ليس له أثر) .

ونستنتج من التعاريف التي سبق ذكرها للقرار المنعدم، بأن غالبية الفقه والقضاء الاداري وفقاً لدوره الانشائي توصل إلى أن القرار المنعدم يقصد به هو القرار الذي يصيبه عيباً جسيماً من عدم المشروعية في القرارات الإدارية وينحدر به إلى مستوى الاعمال المادية، وعلى هذا الاساس فأن الفقه الاداري حاول التمييز بين نوعين أو صورتين للقرارات الإدارية المنعدمة وهي الانعدام القانوني في القرار الاداري والانعدام المادي ، فيقصد بالانعدام المادي بأنه الحالة التي ينعدم فيها وجود القرار الاداري من أصله لأنتفاء احد شروطه، أي بسبب افتقاده لركن مهم من أركانه إلا وهو ركن الغاية من القرار الاداري، ومن ثم يمكن أن نعتبره قراراً منعدم الوجود فعلاً، لذا نرى من الضروري أن نصفه بالقرار المعدوم، أما بالنسبة للحالة الاخرى السالفة الذكر فهي تفترض وجود القرار الاداري من حيث الأصل إلا أنه بسبب المخالفة الجسيمة يرى القاضي الإداري أن يتم التعامل معه كما لم يكن قراراً إدارياً، وينزل به إلى مرتبة الاعمال المادية، وبالتالي يجرده من جميع اثاره ، ويؤيد الباحث ما ذهب اليه الفقهاء بأن القرار المنعدم لا يعد قراراً إدارياً وأنما يعد مجرد واقعة مادية.

## المطلب الثاني

## اسباب انعدام القرار الإداري

يعد القرار الإداري أحد أدوات الإدارة العامة لتحقيق أهدافها وتنظيم شؤونها، إلا أن هناك حالات تفقد فيها هذه القرارات صفتها القانونية، فتصبح

معدومة لا تنتج أي أثر ولا تكتسب الحصانة القانونية ضد الطعن. وتتحقق هذه الحالة عندما يتخلف أحد الأركان الجوهرية للقرار الإداري، ما يؤدي إلى ما يُعرف بانعدام القرار. هذا الانعدام هو أخطر أشكال عدم المشروعية، إذ يحول القرار من أداة مشروعة في يد الإدارة إلى تصرف مخالف للقانون. تنقسم أسباب انعدام القرار الإداري إلى مجموعتين رئيسيتين تتناول الأركان الشكلية التي تتعلق بالاختصاص والشكل والإجراءات، والأركان الموضوعية التي تشمل السبب والمحل والغاية، حيث يؤدي تخلف أي من هذه الأركان إلى انتفاء الصفة القانونية للقرار وتحوله إلى عقبة مادية يمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري.

## الفرع الأول

## تخلف الأركان الشكلية

ينعدم القرار الإداري اذا تخلف احد عناصره الشكلية حيث يصاب بعيب عدم المشروعية الخارجية، وهي الاختصاص، الشكل والإجراءات.

**أولا: عيب الاختصاص:** – ان الفقه والقضاء، قد اعتبر ان عيب عدم الاختصاص ليس على درجة واحدة من الأهمية والخطورة، فقد يكون عيبا عاديا او بسيطا وقد يكون العيب جسيما وما يعبر عنه باغتصاب السلطة، والشك ان الفرق واضح بين الحالتين، فقد استقر الفقه والقضاء الإداري على ان القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم لا يعد باطلا فحسب، فانه يقضي على الصفة الإدارية في القرار ويعدمه، بحيث لا يولد حقوقا ولا يتحصن من الطعن بفوات ميعاد الطعن ويجوز للإدارة سحبه في أي وقت، دون التقيد بميعاد محدد وينقلب القرار في هذه الحالة الى اعتداء مادي حيث تدخل إجراءات تنفيذه ضمن اعمال التعدي او الغصب في حين ان القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط يتحصن بمضي مدة الطعن بالإلغاء، وبإمكان الإدارة سحبه في هذه المدة .

**ثانيا: عيب الشكل والإجراءات:** – ومن الواضح في الامر ان شكل القرار هو الصورة التي تفرغ فيها الادارة ارادتها ولا تكون الإدارة في الاصل مقيدة بصيغ محددة للتعبير بإرادتها اذ لا يشترط في القرار ان يصدر صيغة معينة او في شكل محدد، بل ينطبق هذا الوصف كلما افصحت الادارة عند قيامها بوظائفها عن قراراتها في شكل يحدد النص القانوني لضمان صدور قرارات مدروسة ومشروعة وبعيدة عن التعسف والمزاجية. بالتالي فاذا ما اهملت الادارة هذه الشكليات والاجراءات، فان قراراها يعد مشوبا بعدم المشروعية لعيب في الشكل او الاجراء، ويكون وعرضة للإلغاء من قبل القاضي الاداري، وقد لا يكتفي هذا الاخير بإلغاء القرار وانما قد يقرر انعدامه فيما اذا قدر بان عيب الشكل والإجراءات هو عيب جسيم ومدي تأثيره علي جوهر القرار الاداري ومضمونه من شانه ان يهوي القرار الاداري الي درجة الانعدام، ويجعله مجرد عقبة مادي .

## الفرع الثاني


JOURNAL OF AL-QALAM UNIVERSITY COLLEGE\KIRKUK-Volume(9) Number(18) Year(2025)
DOI 10.70126/aqj.v9i17.258

## تخلف الأركان الموضوعية

لا يكفي لكي يعد القرار الإداري مشروعا ان يصدر عن الجهة المختصة قانونا بإصداره، وان يخضع للشكليات والاجراءات التي او جبها القانون في إصداره، القرارات الادارية لها اركان خمسة تقوم عليها: الشكل والاختصاص والسبب والمحل والغاية) ولا يجوز للإدارة تجاهل او اغفال أي منها، والا كان القرار عرضة للطعن بالإلغاء لجسامة العيب الذي شاب هذا القرار.

أولا: عيب السبب/ ان سبب القرار الإداري يتمثل في حالة واقعية والمتجسدة في الأوضاع المادية او الكوارث الطبيعية كالزلزال، فيضان، او تدخل انساني "حريق" والتي تدفع الإدارة الي اتخاذ القرارات اللازمة للمحافظة علي الامن العام، أو حالة قانونية وهي المتمثلة في وجود مركز قانوني معين، خاص او عام، وبما ان طبيعة السبب هي موضوعية اي انها تقدر بمعيار موضوعي بحت لان القانون عندما يحدد اسباب القرار فان هذه الاسباب تلحق بالقانون لذلك فانها تقدر في ضوء القانون مباشرة بحيث اذا لم تكن للقرار اسبابه اصبح باطلا والعكس صحيح، اما من جهة اخري إذا أردنا التطرق الي الجانب القضائي فنري ان عمل الرقابة القضائية بالنسبة للسبب ينص على التأكد من قيام الحالة القانونية او الواقعية وبعد التأكد من صفة السبب من عدمه تنتقل الرقابة الي مرحلة تكييف الواقعة فان وضع السبب على نحو ما توضح القرار صحيحا ومنتجا لاثاره، اما اذا اتضح عدم صحته فان مصيره يكون البطلان .

ثانيا: عيب المحل/ عيب مخالفة القانون الضيق هو عيب المحل، اما بمعناه الواسع فهو يشمل كافة عيوب القرار الإداري المنعدم معيبا في فحواه او مضمونه أي هو ذلك العيب محل القرار الإداري المنعدم ويحدث عنه خروج الإدارة عن الاحكام الموضوعية للقانون فينعدم القرار الناتج من حيث موضوعه وجوهره ".

للقانون أيا كان مصدره سواء كان مكتوبا دستوريا او تشريعيا او لائحيا، او غير مكتوب كالعرف المبادئ العامة للقانون ، قد ينحدر هذا العيب الي درجة الانعدام وذلك في حالة المخالفة الصارخة للقانون يتعذر معها القول بان القرار الإداري منعدم صدر تطبيقا لقانون او لائحة يتجسد عيب مخالفة القرار الإداري للقانون في صور متعددة فتارة تكون المخالفة مباشرة لنص من النصوص القوانين او اللوائح عندما تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية جزئيا او كليا وذلك باعتبارها عملا تنهي عنه هذه القاعدة، او في حال امتناعها عن القيام بعمل تامر به القاعدة، وهذا التصرف قد يكون عمدي، وقد تكون المخالفة غير عمدية نتيجة عدم علم الإدارة بوجود القاعدة القانونية . ٢

ثالثا: عيب الغاية/

السلطة التي تتمتع بها السلطة الإدارية ليست غاية في حد ذاتها انما هي وسيلة لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع فاذا استعمل رجل الإدارة صلاحيتها لتحقيق غاية غير تلك التي حددها القانون كإصدار قرارات بغرض تحقيق الأهداف تتعارض مع المصلحة العامة فان قراراته تعتبر مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة او الانحراف بها، مما يزعزع كيان هذه القرارات حتى تدرك درجة الانعدام .

## المبحث الثاني

## أثار انعدام القرار الإداري وموقف القضاء العراقي منه

تعد الوظيفة التنفيذية من أكثر الوظائف اتصالاً بحياة الناس وهذا ادى الى احتكار الدولة المظاهر السلطة العامة، ولكون السلطة التنفيذية تمارس اكثر من عمل لذا كان لابد من تجزئة هذه الاعمال الى هيئات ادارية لتقوم بالأعمال والتصرفات القانونية ويصدر عنها اما اعمال مادية كما يترتب على صدورها تعديل أو حذف او انشاء مركز قانوني، واما اعمال قانونية وهي التي يترتب على صدورها انشاء او تعديل او حذف مركز قانوني قائم ، ويعد القرار الإداري من الاعمال القانونية بكل انواعه ما عدى القرار المعدوم.

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

### المطلب الأول

### اثار القرار الإداري المعدوم

تترتب على القرار الإداري المعدوم عدد من الاثار ولعل من أهمها هي الاثار التالية:

**أولا: عدم التزام الافراد باحترام القرار المعدوم**

من اهم النتائج التي تترتب على القرار المعدوم هو بان الافراد لا يلتزمون باحترام القرارات الإدارية المعدومة بل لهم كامل الحق في تجاهلها وتنظيم تصرفاتهم القانونية كما لو كانت غير موجودة . 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 الأثر 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 يقرره 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 . ولعل من أخطر الآثار التي تترتب على اعتبار القرار منعدما امكانية الفرد في مقاومة تنفيذ القرار الاداري المعدوم، والسبب في خطورة هذه النتيجة ان


JOURNAL OF AL-QALAM UNIVERSITY COLLEGE\KIRKUK-Volume(9) Number(18) Year(2025)
DOI 10.70126/aqj.v9i17.258

القرار الاداري بما لتلك السلطة التي اصدرته من قوة في تنفيذه لابد وان تكسب تنفيذ احترام الافراد اضافة الى تمتع القرار الاداري بامتياز قرينه الصحة . 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 معدوما لذلك فانه لا يترتب عليه أي إثر قانوني من شأنه ان يغير المراكز القانونية . 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 أو فقد صفته الرسمية وعليه لا يحق له المطالبة بإطاعة أوامره . 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 مشروعا او غير مشروع، وسواء كانت عدم المشروعية بسيطة ام جسيمة، اذ ان السلطة العامة حتى لو اخطأت في تصرفاتها وخالفت القوانين فأن السماح للأفراد بمقاومتها يعني احلال 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 لابد للأفراد من الامتثال لأوامر الادارة ما دامت اعمالها تقترن بغير نية الصحة حتى يثبت عكس ذلك . اما الجانب السلبي فيتمثل في الفرصة التي ستتاح للإدارة لكي تحرف القوانين وتصدر ما تمليه عليها غايتها دون الاعتداء بمصالح الافراد، الأمر الذي يجعل الادارة تعمل على هواها وقد تحرف في الهوى وتتجاوز على حقوق الافراد .

**ثانيا: ايقاف تنفيذ القرار المعدوم واعفاء الطاعن من الإجراءات التي تسبق الطعن القضائي**

يكون القرار المعدوم بالضرورة معيبا للغاية حيث ينزل إلى حد غصب السلطة وينحدر إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانونا، فلا تلحقه حصانة ولا يكون قابلا للتنفيذ بالطريق المباشر بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة مما يبرز بذاته مطالبتهم إزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة .

وعلى الطاعن في بعض الحالات ان يقوم بعدة إجراءات قبل تقديم دعواه امام القاضي الإدارة وبدون هذه الإجراءات تكون المدعو مزدوجة شكلا. اما بالنسبة لرفع دعوي تقرير الانعدام فان الطاعن يتحلل من إجراءات التي تسبق الطعن القضائي عكس دعوي ابطال القرار القضائي، يثير القاضي القرار عفويا لكونه من النظام العام حيث على القاضي ان يتصدى لعيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسه. اثناء النظر في الدعوي لو لم يثره الخصوم، وكما أكد مجلس شورى الدولة اللبنانية في قرار له بان (عيب عدم الاختصاص الجسيم والذي من أثره ينعدم القرار الإداري يمكن للقاضي اثارته عفويا بالنظام العام) .

**ثالثا: 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 . 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 فقهيا وقضاءا عدم تقيد الطعن بالقرار المعدوم بمدة معيبة لا هذا القرار لا يرتب اثرا مهما مضى عليه مدة من الزمن . وعليه ان بعض الفقهاء يرى بأن القرار الاداري المعدوم يعتبر مجرد واقعة مادية. ومن حق صاحب الشأن ان يسعى لإزالتها في اي وقت دون التقيد، واعيد الطعن بالإلغاء، 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 لابد منها في الدعوى لم تتوافر فيها 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 .

## المطلب الثاني

## موقف القضاء في العراق من القرار المعدوم

كان العراق قبل عام ١٩٨٩ من البلدان التي تنتمي إلى ما يعرف بنظام القضاء الموحد، حيث كانت المحاكم المدنية هي المختصة بالفصل في المنازعات التي تثار بين الأفراد أنفسهم آو بين الأفراد والإدارة، ولكن بصدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٨٩، أنشا لأول مرة في العراق قضاءا" إداريا" مستقال" إلى جانب القضاء العادي . ولقد بسط القضاء العادي في العراق قبل إنشاء محكمة القضاء الأداري رقابته على ركن الاختصاص وقد أكدت محكمة التمييز تلك الرقابة في أحد أحكامها بخصوص قرار إداري صادر من محافظ (متصرف) الموصل يتعلق بتضمين موظف تابع للأدارة المركزية (مهندس في مدينة الأشغال الشمالية) خلافاً لقواعد الاختصاص المقررة التي حددت اختصاص (المتصرف) في التضمين على الموظف المحلي، حيث جاء فيه ( إن من حق الموظف اللجوء إلى القضاء معارضة المحافظ (المتصرف) له وتكون دعواه مسموعة ويختص القضاء بنظرها بما للقضاء من ولاية عامة على القرار الأداري دون معالجة أساس الدعوى وبحث عناصر المسؤولية إذ يكف المعارضة أن يكون الأمر المعارض فيه صادراً ممن لا يملكه)، مما يلاحظ على الحكم المذكور أعلاه أن محكمة


JOURNAL OF AL-QALAM UNIVERSITY COLLEGE\KIRKUK-Volume(9) Number(١8) Year(2025)
DOI 10.70126/aqj.v9i17.258

التمييز قد مارست للرقابة على مشروعية القرار الأداري عن طريق دعوى منع المعارضة، إلا أنها في أحكامها اللاحقة ألغت قرارات إدارية لكونها معيبة بعدم الاختصاص ومنها حكمها الذي ألغت فيه قراراً لمجلس نقابة المحامين لعدم اختصاصه بإصدار قرار منع محامي من ممارسة المهنة .

والى جانب القضاء العادي كان مجلس الانضباط العام يمارس الرقابة على مشروعية ركن الاختصاص في القرارات الأدارية المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية ولا زال يمارسها إلى يومنا هذا، وأن قرار محكمة التمييز دليل على صحة قولنا حيث جاء فيه (على مجلس الانضباط العام إلغاء الأمر الأداري لصدوره من جهة غير مختصة قانوناً بإصداره، تنحصر صلاحية مجلس الانضباط العام بصدد الطعن في الأوامر الأدارية بتحديد الراتب أن يقرر مشروعيتها إن كانت القانون أو يلغيها لعدم مشروعيتها إن كانت مخالفة للقانون دون التصدي لإصدار قرار بتحديد الراتب) كما يمارس المجلس المذكور رقابة الإلغاء على مشروعية ركن الاختصاص في القرارات التأديبية بشكل يكاد يكون متشابها مع رقابته التي يمارسها حاليا في هذا المجال ففي قرار المجلس الانضباط العام جاء فيه (ولما كان مدير كمرك ومكوس المنطقة الجنوبية غير مخول في فرض العقوبة الانضباطية من قبل الوزير المختص ولا يعتبر رئيس دائرة بالمعنى المحدد في المادة الأولى من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ فعليه تكون العقوبة المعترض عليها صادرة من جهة غير مختصة بإصدارها لذلك قرر المجلس إلغاء عقوبة الإنذار). وما يلاحظ على القرار المذكور أن المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى قد جعلت القرار الصادر بفرض عقوبة الانضباطية قطعياً وغير خاضع للطعن فيه أمام مجلس الانضباط العام إلا أن المجلس كان شجاعاً في موقفه هذا إذ لم يتقيد بحرفية النصوص القانونية وهو ما يُحمد عليه .

وفي قرار آخر للمجلس ألغى فيه قرار المفتش العام بفرض عقوبة الأنذار بحق موظف ليس على ملاك دائرته لمخالفته قواعد الاختصاص. وكذلك في قرار له كان على المجلس إلغاء عقوبة تنزيل الدرجة المفروضة من رئيس جامعة الكوفة على موظف في الجامعة وذلك لأنها صادرة ممن لا يملك صلاحية فرضها حيث إنها تخرج من اختصاص رئيس جامعة الكوفة وتدخل ضمن صلاحية الوزير المختص وذلك استنادا للمادة (١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، إلا أن المجلس وللأسف صادق على قرار فرض العقوبة المذكور آنفاً .

وبصدور القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩، قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ أنشئت محكمة القضاء الأداري وأخذت تتصدى للرقابة على مشروعية القرا الأداري فتحكم بإلغائه إذا تبين لها مجانبته للقواعد القانونية المنظمة للاختصاص ففي قرار لها جاء فيه (وجدت المحكمة أن قرار المدعى عليه "محافظ بغداد" بأقالة المدعي من منصبه كمدير الناحية باطلاً لمخالفته للاختصاصات التي منحها له القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ قانون

المحافظات غير المنتظمة في إقليم لذا قررت إلغاءه). وجدير بالذكر أن الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة اعتبرت أن القرار الأداري الصادر من مجلس في تدقيق قضايا المتقاعدين معدوماً لا ينتج أثراً لأنه صدر خلافاً لقواعد الاختصاص إذ أن المجلس المذكور قد ألغي ولم يعد له وجود قانوني وحلت محله لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين المنصوص عليها في المادة (٢٠) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ النافذ فأصبحت هي المختصة الفحامة بأصدار القرار

## الخاتمة

وفي ختام بحثنا هذا توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات وهي كالتالي:

### أولا/ الاستنتاجات:

١. يعد القرار الإداري المعدوم من أبرز الموضوعات التي تظهر عدم المشروعية الإدارية بأوضح صورها، حيث يفتقد القرار إلى صفته القانونية والإدارية ويصبح مجرد عمل مادي لا يُنتج أي أثر قانوني.

٢. تتمثل أهمية فكرة الانعدام في تمكين الأفراد من الطعن بالقرارات الإدارية متى ما كانت مشوبة بعيوب جسيمة كعيب الاختصاص الجسيم وعيب مخالفة القانون بشكل صارخ، مما يتيح حماية أوسع لحقوق الأفراد.

٣. يظهر القضاء الإداري العراقي توجهًا نحو حماية مبدأ المشروعية من خلال إلغاء القرارات المعدومة أو اعتبارها غير صالحة للتنفيذ، مما يعزز من دور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

٤. القرار المعدوم لا يتمتع بميزة التحصين بمرور الزمن، مما يتيح الطعن فيه دون التقيد بمدد محددة، وهو ما يميز القرارات المعدومة عن غيرها من القرارات الباطلة.

### ثانيا/ التوصيات:

١. ضرورة توسيع نطاق التعليم والتدريب للقضاة والإداريين حول مفاهيم الانعدام والعيوب الجسيمة في القرارات الإدارية، لضمان تطبيق سليم لمبدأ المشروعية.

٢. تحسين التشريعات المتعلقة بالقرار الإداري في العراق بحيث توضح بشكل أدق الحالات التي يُعتبر فيها القرار معدومًا، لتجنب الإبهام في التطبيق.

٣. تعزيز الوعي بين الأفراد بحقوقهم المتعلقة بالطعن في القرارات الإدارية المعدومة، لضمان حماية حقوقهم تجاه القرارات غير المشروعة.

٤. دعم استقلالية القضاء الإداري وزيادة صلاحياته في الرقابة على القرارات المعدومة، لضمان إزالة أي عقبات مادية تعترض حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة.

٥. دراسة حالات الانعدام بشكل دوري وتحليلها لاستخلاص الأحكام والمبادئ التي تعزز من فهم هذا المجال وتساهم في بناء مرجعية قضائية متكاملة للقرارات المعدومة في العراق.

**الملخص**

يقدم هذا البحث دراسة تحليلية لمفهوم القرار الإداري المعدوم في النظام القانوني العراقي، محددًا آثاره القانونية وكيفية معالجته في القضاء الإداري. يُعرَّف القرار المعدوم بأنه ذلك القرار الذي يشوبه عيب جسيم يجرّده من صفته الإدارية، مما يجعله عديم الأثر قانونًا. ويتناول البحث العيوب الشكلية والموضوعية التي تؤدي إلى انعدام القرار، مثل صدوره عن جهة غير مختصة، ويعتمد على دراسة مقارنة توضح الفروق بين النظام العراقي وأنظمة قانونية أخرى في التعامل مع هذا النوع من القرارات. يختتم البحث بتوصيات لتطوير التشريعات التي تُعزز من رقابة القضاء على أعمال الإدارة، بما يحمي حقوق الأفراد ويدعم مبدأ سيادة القانون.

**Abstract**

This research analyzes the concept of null administrative decisions in Iraqi law, focusing on their legal consequences and judicial handling. A null decision has a severe defect that deprives it of its administrative character, rendering it legally void. The study examines the formal and substantive defects that lead to nullity, such as issuance by an unauthorized body. It includes a comparative analysis highlighting differences between Iraqi and other legal systems. The research concludes with recommendations for legislative reforms to enhance judicial oversight of administrative acts, thereby protecting individual rights and reinforcing the rule of law.