

## حدود سلطة القاضي الإداري في تعديل أو إلغاء القرارات الإدارية

م.م. شهد ليث محمد حسن

ماجستير قانون عام- الجامعة المستنصرية- كلية التربية- بغداد

[ShahadLayth1988@uomustansiriyah.edu.iq](mailto:ShahadLayth1988@uomustansiriyah.edu.iq)

### مستخلص البحث:

يُعد القضاء الإداري الضمانة الأساسية لحماية مبدأ المشروعية وصون حقوق الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة، وان سلطة القاضي الإداري في مراجعة القرارات الإدارية، وإلغائها أو تعديلها، إذا شابها عيب في الشكل أو الاختصاص أو السبب أو الغاية، يكون ضمن النطاق الذي يفرضه القانون ومبدأ الفصل بين السلطات، وأن سلطة القاضي الإداري لا تُمارس بشكل مطلق، وإنما في إطار التوازن بين حماية الأفراد من القرارات المعيبة، والحفاظ على استقلال الإدارة في أداء وظائفها. والقضاء الإداري العراقي، شأنه شأن القضاء المقارن، يميز بين القرارات الباطلة والقرارات المدعومة، ويمنح القاضي صلاحية إبطال أو إعدام القرار بحسب جسامته العيب، وانتهى البحث إلى أن سلطة القاضي الإداري في الإلغاء والتعديل تُعد أداة فعالة لترسيخ المشروعية، لكنها تظل مقيدة بحدود نصوص القانون، وباعتبارات المصلحة العامة التي تُشكل الغاية النهائية للعمل الإداري.

**الكلمات المفتاحية:** القاضي الإداري- تعديل- إلغاء- القرارات الإدارية

### المقدمة

يُعد موضوع حدود سلطة القاضي الإداري في تعديل أو إلغاء القرارات الإدارية من أبرز القضايا التي تعكس التوازن بين مبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات؛ فالقاضي الإداري لا يمارس سلطة الإدارة، وإنما يضطلع بدور رقابي يهدف إلى ضمان احترام القوانين، وحماية الحقوق والحريات، وتمثل سلطته أساساً في إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، أو تعديلها في نطاق ضيق حدده المشرع، بما يحقق التوازن بين حماية الأفراد من تعسف الإدارة وبين تمكين هذه الأخيرة من أداء وظائفها بكفاءة وفعالية. وتهدف عملية مراجعة القرارات الإدارية لتعديلها أو إلغائها إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، ويتم ذلك عن طريق الطعن بالقرارات الإدارية عندما تمس الحقوق والحريات الفردية، وإبطالها وتعويض الأفراد عما يحدث لهم نتيجة ذلك، وتهدف المراجعة القضائية للقرارات الإدارية كذلك إلى احترام القانون والانصياع لسلطته.

### أولاً. أهمية الموضوع

تتجلى أهمية موضوع حدود سلطة القاضي الإداري في تعديل أو إلغاء القرارات الإدارية في كونه يوضح الدور الحيوي للقضاء الإداري في تكريس مبدأ المشروعية، وضمان خضوع الإدارة للقانون، إذ يُسهم القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات الفردية من تعسف القرارات الإدارية، ويبرز التوازن الدقيق بين سلطة القضاء وسلطة الإدارة في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، كما يُتيح هذا الموضوع فرصة لفهم التطبيقات العملية والأحكام القضائية المقارنة بين النظم القانونية المختلفة مما يعزز تطوير الفكر القانوني ويمنح الإدارة توجيهاً عملياً لاحتزام القانون دون المساس بفعاليتها، وهو ما يجمع بين القيمة الأكاديمية النظرية والأهمية العملية في الواقع القانوني والإداري.

### ثانياً. مشكلة البحث

تتمثل مشكلة هذا البحث في تحديد حدود سلطة القاضي الإداري في مواجهة القرارات الإدارية، وما إذا كان يملك صلاحية تعديلها أو يقتصر دوره على إلغائها، وذلك في ضوء مبدأ المشروعية والفصل بين السلطات؛ ومن هنا ينبثق السؤال الرئيس لهذا البحث: ما هي حدود سلطة القاضي الإداري في تعديل أو إلغاء القرارات الإدارية؟ ويتفرع عن هذا السؤال مجموعة من الأسئلة الفرعية التي تساعد على تفكيك الإشكالية للوصول إلى نتائج تحقق هدف البحث، وهي:

1. ما هو الأساس القانوني والفقه لسلمة القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية؟  
2. ما هي الحالات التي تجيز للقاضي الإداري إلغاء أو تعديل القرار الإداري المخالف للاختصاص؟

3. ما هي الحالات التي تجيز للقاضي الإداري إلغاء أو تعديل القرار الإداري المخالف للشكل والاجراء؟

### ثالثاً. منهج البحث

اعتمد هذا البحث على المنهج المقارن والتحليلي، من خلال دراسة النصوص القانونية، وتحليل النصوص القانونية التي تحكم الموضوع، لا سيما شروط انعقاده، والمقارنة بين التشريعات وموقف المشرعين تجاهه.

### رابعاً. هيكلية البحث

قسّم هذا البحث الى مطلبين تناول المطلب الأول منه الرقابة القضائية على القرارات الإدارية وسلطة القاضي الإداري فيها، أما المطلب الثاني فسلط الضوء على سلطة القاضي الإداري في تعديل أو إلغاء القرارات الإدارية.

### المطلب الأول

#### الرقابة القضائية على القرارات الإدارية وسلطة القاضي الإداري فيها

يُعد القضاء الإداري أحد الدعائم الأساسية لضمان حسن سيررة الإدارة العامة، إذ يتمثل دوره في الرقابة على تصرفات الإدارة، ما يعكس أهمية الحفاظ على الحقوق والحريات العامة للأفراد في مواجهة السلطات التنفيذية، وذلك من خلال نظر القضاء الإداري في الدعاوى المقدمة ضد القرارات الإدارية، ويقوم القضاء الإداري بالتأكد من مشروعية تلك القرارات من حيث الشكل والمضمون، وبذلك فإنه يؤدي دوراً محورياً وحيوياً في مراقبة تصرفات الجهات الإدارية والتأكد من التزاماتها بالقوانين والمبادئ القانونية، ويُعد القاضي مستقلاً تماماً في توجيه الإجراءات، وأنه يمتلك صلاحية إلزام الإدارة بتقديم الوثائق والمستندات الضرورية لدعم عملية العدالة<sup>(1)</sup>. ولغرض تسليط الضوء على الرقابة القضائية على القرارات الإدارية وسلطة القاضي الإداري فيها، سنتطرق إلى ماهية القرار الإداري في التشريعات والقضاء والفقه، والأساس القانوني لسلطة القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية.

## الفرع الأول

### القرار الإداري في التشريعات والقضاء والفقهاء

يُعتبر القضاء الإداري أحد فروع السلطة القضائية المتخصصة في الفصل بالمنازعات التي تكون فيها الإدارة أحد الأطراف كسلطة عامة، ويضطلع القضاء الإداري بمهمة أساسية تتمثل في حماية مبدأ المشروعية الذي يفرض على جميع السلطات، بما فيها السلطات الإدارية، الالتزام بالقانون في تصرفاتها. ومن هذا المنطلق تبرز أهمية الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، إذ يشكل القاضي الإداري الضمانة الحقيقية لصون حقوق الأفراد، وحياتهم في مواجهة الإدارة التي قد تتحرف عن حدود صلاحياتها أو تُسيء استعمال سلطتها<sup>(2)</sup>.

ومن أجل التعرف على أهمية رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية لا بد من تناول مفهوم القرار الإداري، وأنواعه، وأسباب عدم تعريفه في التشريعات واقتصار تعريفه في الفقه والقضاء الإداريين، ومن ثم التطرق إلى أهمية الرقابة القضائية عليه وكما يأتي:

#### أولاً. القرار الإداري في التشريعات

لا يوجد تعريف واحد جامع للقرار الإداري، إذ تناوله الفقه والقضاء بصيغ متعددة. أما في مجال التشريع، فقد ذهب الرأي إلى أن إدراج التعريفات ليس أمراً مناسباً، وذلك تجنباً لما قد يترتب عليه من قصور في النصوص، أو اضطراب بسبب ما يفرضه الواقع العملي من تغييرات. ولهذا تميل التشريعات عادةً إلى الابتعاد عن وضع تعريف محدد للقرار الإداري<sup>(3)</sup>.

فعلى سبيل المثال ابتعد المشرع العراقي في تشريعاته عن تعريف القرار الإداري، فنجد أن قانون مجلس الشورى العراقي قد ذكر القرار الإداري مرات عديدة دون أن يضع تعريف له، فقد نص القانون على "تختص محكمة القضاء الإداري، بالفصل في صحّة الأوامر، والقرارات الإدارية، الفرديّة والتنظيميّة، التي تصدر عن الموظّفين، والهيئات في الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة، والقطاع العام الذي لم يُعين له مرجع للطعن فيه، بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة مُمكنة. ومع ذلك فالمصلحة المُحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التّخوف من إلحاق الضرر بذي الشأن"<sup>(4)</sup>. أما المشرع المصري لم يحدد تعريفاً للقرار الإداري، على الرغم من ذكره في قانون مجلس الدولة بشكل متكرر، فعلى سبيل المثال نص فصل الاختصاص، في المواد (3-4-5-6) منه: "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: 3. الطلبات التي يُقدّمها ذُو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة في التعيين، أو الترقية، أو بمنح العلاوات. 4. الطلبات التي يُقدّمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش، أو الاستيداع، أو فصلهم بغير الطريق التأديبي. 5. الطلبات التي يُقدّمها الأفراد، أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية. 6. الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب، والرسوم، وفقاً للقانون الذي يُنظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة"<sup>(5)</sup>. أما بالنسبة للمشرع الكويتي، فإنه لم يتناول مسألة تعريف القرار الإداري على نحو صريح، رغم أنه تبني نظام القضاء المزدوج، وأصدر قانون إنشاء المحكمة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية. وقد خلا هذا القانون من أي نص يحدد ماهية القرار الإداري، على الرغم من أن بنيانه التشريعي يقوم أساساً عليه، إذ نجد أن معظم موادّه تزخر بالإشارة إلى القرارات الإدارية والأحكام المتعلقة بالطعن فيها، ومن ذلك ما ورد في بعض نصوصه التي تناولت طرق الطعن وإجراءاته، أنه "تتأس بالمحكمة الكلية دائرة



إدارية، تُشكّل من ثلاثة قضاة، وتشمل على غرفة، أو أكثر وفقاً للحاجة، وتختصّ دون غيرها بالقضايا التالية، وتكون لها فيها ولاية قضاة الإلغاء والتعويض. ثانياً: الطلبات التي يُقدّمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المدنية. ثالثاً: الطلبات التي يُقدّمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالترقية. رابعاً: الطلبات التي يُقدّمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم، أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم، ويُستثنى من ذلك إنهاء الخدمة بقرار من مجلس الوزراء<sup>(6)</sup>.

يرى الباحث أن اتجاه المشرعين إلى عدم وضع تعريف محدد للقرار الإداري يُعد توجهاً سليماً ومبرراً، إذ إن ترك المفهوم دون تحديد تشريعي محدد وصارم يمنح القضاء والفقه مرونة أوسع في تفسيره بما يتلاءم مع تطور الحياة الإدارية، وتنوع صور النشاط الإداري، ويجنب النصوص القانونية الجمود الذي قد يترتب على التعريفات الجامدة؛ كما أن عدم التعريف يتيح المجال لتكييف القرارات الإدارية وفقاً لظروف كل حالة، ويمنع تضيق نطاق الرقابة القضائية أو استبعاد بعض التصرفات الإدارية لمجرد عدم انطباقها على تعريف محدد، ومن ثم فإن هذا الاتجاه يعزز حماية الحقوق والحريات، ويواكب التطور المستمر في وظائف الإدارة العامة وأدواتها.

#### ثانياً. القرار الإداري في القضاء والفقه

لا يمكن للقضاء الإداري البث في الدعاوى الإدارية المقامة أمامه، وحسمها إذا لم يكن واضحاً للقضاء مفهوم القرار الإداري، ومن أبرز أولويات النظر في المنازعات الإدارية، استجلاء ماهية القرار الإداري، حيث قد يستعين القضاء في ذلك بالفقه، وقد يبادر إلى طرح تصوره الخاص لمفهوم القرار الإداري. وهذا يدل على أن القضاء يتعرض لتعريف القرار الإداري ولو بصورة إجمالية. وانطلاقاً من ذلك، سنعرض بعض التعريفات القضائية للقرار الإداري، إذ إن القضاء الإداري العراقي، عند بيانه للقرار الإداري القابل للطعن، قد اعتبره: "كل قرار إداري نهائي صادر عن سلطة إدارية، ومنتج لأثر قانوني"<sup>(7)</sup>. أما محكمة العدل العليا الأردنية فقد عرفت القرار الإداري بموجب القرار الذي تم النطق به في جلستها بتاريخ 1978/6/15 بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، بقصد إحداث أثر قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وأن يكون الباعث على إصداره استيفاء مصلحة عامة"، ثم أقرت المحكمة نفسها؛ بإستقرار القضاء والفقه الإداريان على تعريف القرار الإداري، أي كان نوعه على أنه: "عملٌ قانوني نهائي، صادر بالإرادة المنفردة، والملزمة لجهة الإدارة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة في الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء، أو تعديل، أو إلغاء مركز قانوني معين، من أجل المصلحة العامة"<sup>(8)</sup>.

أما بالنسبة للفقه فقد نظر الفقهاء إلى القرار الإداري من زوايا مختلفة، فقد عرف كل واحد منهم القرار الإداري وفقاً لوجهة نظره التي نظر من خلالها إلى القرار الإداري، فقد اهتم الفقه العراقي بمسائل القانون الإداري، فقد عرفه غازي فيصل مهدي بأنه "إفصاح عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية ويترتب عليه أثراً قانونية"<sup>(9)</sup>، وقد عرف جانب كبير من الفقه القرار الإداري بأنه "إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة"<sup>(10)</sup>. كما عرفه الفقه بأنه "تعبير عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية بسند



قانوني، ويترتب عليه آثار قانونية<sup>(11)</sup>، وعرف الفقه كذلك بأنه "عملٌ قانوني من جانبٍ واحدٍ، يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثار قانونية، بإنشاء وضع قانوني جديد، أو تعديل، أو إلغاء وضع قانوني قائم"<sup>(12)</sup>. نرى أن القرار الإداري يُعد تصرفاً قانونياً انفرادياً يصدر عن الإدارة للتعبير عن إرادتها في إطار سلطتها العامة، دون أن يقابله في نشأته أو تكوينه إرادة أخرى، إذ يتميز عن العقود أو التصرفات الثنائية بكونه عملاً أحادي الجانب يعكس سلطة الإدارة في تنظيم أوضاع معينة أو فرض التزامات أو منح حقوق وفقاً للقانون.

### الفرع الثاني

#### الأساس القانوني لسلطة القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية

تُعد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية إحدى أهم الضمانات التي تكفل خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية، إذ تمثل وسيلة أساسية لحماية حقوق الأفراد وحياتهم من أي تجاوز أو إساءة استعمال للسلطة. فالقاضي الإداري لا يمارس سلطة الإدارة ذاتها، وإنما يضطلع بدور رقابي يهدف إلى التحقق من مدى مطابقة القرارات الإدارية للقانون، سواء من حيث الشكل أو الموضوع أو الغاية، وهو بذلك يُعد الحارس الأمين على التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة، التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، وبين حماية الأفراد من تعسفها. وسنتناول في هذا الفرع الأساس القانوني للرقابة القضائية على القرارات الإدارية، ثم التطرق إلى حدود سلطة القاضي الإداري في الإلغاء والتعديل. وتستند سلطة القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية إلى مجموعة من المبادئ والقواعد القانونية التي تشكل الإطار العام لمشروعية هذه الرقابة، وكما يلي:

#### أولاً: الارتكاز إلى مبدأ سيادة القانون والمشروعية

يأتي مبدأ المشروعية في مقدمة الأسس التي يرتكز عليها القضاء الإداري لفرض رقابته على القرارات الإدارية، ويُعد حجر الزاوية بحيث لا يجوز للإدارة الخروج عن القانون في قراراتها، ويمنح الحق للقضاء الإداري في مراقبة مشروعية القرارات الإدارية، ويقضي مبدأ المشروعية بأن تكون جميع تصرفات الإدارة سواء كانت قائمة على سلطة تقديرية أم سلطة مقيدة خاضعة للقانون، ولا يجوز للإدارة تجاوز النصوص القانونية أو تتصرف بما يخالفها تحت ستار السلطة التقديرية، كما أن الإدارة لا تتمتع بحرية مطلقة، وإنما مشروطة باحترام القوانين والتشريعات النافذة، فإذا صدر قراراً مخالفاً لهذا المبدأ عُد باطلاً، فعلى سبيل المثال لو أن جهة إدارية قررت إنهاء خدمة موظف ما بشكل تقديري، دون وجود سند قانوني أو مبرر واقعي، فإن هذا القرار سيكون مخالفاً لمبدأ المشروعية<sup>(13)</sup>. وأن مخالفة مبدأ المشروعية في القرارات الإدارية يمنح القضاء الإداري ركيزة قانونية، لكفالة حق الأفراد في الطعن على القرارات الإدارية المخالفة للمشروعية، فالقاضي الإداري لا يُمثل مجرد منفذ للنصوص، وإنما حجر الأساس في ترسيخ سيادة القانون بمعناها العميق، الذي لا يقتصر على الالتزام الشكلي بالأحكام القانونية، وإنما يمتد إلى احترام جوهر القانون ومضمونه، بما يضمن صون الحقوق والحريات الأساسية، التي في مقدمتها حقوق الإنسان<sup>(14)</sup>. ويتولى القضاء الإداري في العراق حماية مبدأ المشروعية، عن طريق فرض الرقابة على أعمال الإدارة العامة لضمان التزامها بالقانون، وعدم تجاوزها لحدود سلطتها، ويُمارس هذا الدور عن طريق محكمة القضاء الإداري التابعة لمجلس شوري الدولة، والتي تعود نشأتها إلى قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989، لقانون مجلس الدولة

العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل، والتي تختص بالنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية النهائية الصادرة من الجهات الرسمية<sup>(15)</sup>.

### ثانياً. الارتكاز على الأساس الدستوري والتشريعي

كرست الدساتير العالمية مبدأ الفصل بين السلطات، ومنعت تغول السلطة التنفيذية على حساب الأفراد، وجعلت القرارات الإدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري، فنجد إن النص الوارد في المادة (100) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 النافذ، والذي جاء فيه: "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن" يُجسد بوضوح مبدأ المشروعية، إذ يضع الإدارة تحت رقابة القضاء الإداري، ويمنعها من الإفلات من المساءلة القانونية، وهذا النص لا يقتصر على ضمان حق الأفراد في الطعن، بل يُعد أيضاً أساساً دستورياً لسلطة القاضي الإداري في ممارسة رقابته على القرارات الإدارية، بما يحقق التوازن بين السلطة التنفيذية وحقوق الأفراد<sup>(16)</sup>. ويُلاحظ أن هذا التوجه يتوافق مع ما استقرت عليه الدساتير المقارنة؛ ففي الدستور المصري مثلاً، نصت المادة (97) منه على أن "التقاضي حق مصون ومكفول للكافة، ولا تحصين لأي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء"<sup>(17)</sup>، بينما كرس القضاء الفرنسي منذ قرارات مجلس الدولة في القرن التاسع عشر مبدأ خضوع الإدارة لرقابة القضاء الإداري، باعتباره ضماناً أساسية لسيادة القانون<sup>(18)</sup>. وبناء على ما تقدم يمكن القول إن نص المادة (100) من دستور العراق يُعد امتداداً لهذه القاعدة الدستورية العالمية، ويؤكد على مبدأ الفصل بين السلطات من خلال منح القضاء الإداري سلطة الرقابة على أعمال الإدارة، بما يعزز حماية الحقوق والحريات ويكرس دولة القانون. وفيما يتعلق بالنظر تمييزاً بالطعون المقدمة على القرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري، فإن الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة كانت هي مرجع الطعن التمييزي بالنسبة للأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري استناداً للمادة (7/ ثانياً/ط) من قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989، لقانون مجلس شوري الدولة، لكن الأمر الصادر باستحداث المحكمة الاتحادية العليا، قد أوكل مهمة النظر في الطعون التمييزية تجاه تلك الأحكام إلى المحكمة المستحدثة، وذلك بموجب المادة (4) منه، والتي بينت مهمة المحكمة ومن بينها (3) "النظر في الطعون المقدمة على الأحكام، أو القرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري"<sup>(19)</sup>. لا نؤيد جعل النظر تمييزاً بالطعون المقدمة على القرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، وذلك لأن الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري تتعلق بالطعون في مشروعية أعمال الإدارة، ومن ثم فإن تمييزها يجب أن يكون من اختصاص جهة القضاء الإداري. ووفقاً للتعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة العراقي المرقم (17) لسنة 2013 استحدثت المحكمة الإدارية العليا في بغداد، والتي تنعقد برئاسة رئيس مجلس شوري الدولة ومن يخوله من المستشارين، وتتألف المحكمة الإدارية العليا من (6) مستشارين، أو (4) مستشارين مساعدين يسميهم رئيس مجلس شوري الدولة العراقي، تتولى المحكمة النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين، وكذلك الفصل في النزاع المتعلق بتحديد الاختصاص بين هاتين المحكمتين في نظر الدعوى. كما تختص بالنظر في حالات التنازع بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري، أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد، إذا كان الخصوم أنفسهم أو كان أحدهم طرفاً في كلا

الحكمين، حيث تُرَجِّح أحد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الآخر<sup>(20)</sup>. وتمثل محكمة قضاء الموظفين إحدى الركائز الأساسية في بنية القضاء الإداري العراقي، وكانت قد تشكلت بموجب قانون مجلس شوري الدولة العراقي المرقم (17) لسنة 2013، بدلاً من مجلس الانضباط العام الذي أنشئ لأول مرة بموجب القانون رقم (41) لسنة 1929؛ والذي أصبح هيئة مستقلة عام 1981 بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (1717) لسنة 1981، ثم عاد ليصبح جزء من هيئات وأقسام مجلس شوري الدولة التي تُمثل القضاء الإداري في العراق في عام 1989 بعد صدور القانون ذي الرقم (106) لسنة 1989، وهو قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة، رقم (65) لسنة 1979<sup>(21)</sup>. ويرى الباحث أن وجود هذه المحكمة ضمن تشكيلات مجلس الدولة يعكس إرادة المشرع العراقي في توفير آلية قضائية متخصصة تضمن حماية الموظف العام من تعسف الإدارة، وتكفل له حق الطعن في القرارات التأديبية والإدارية التي تمس مركزه القانوني، ومن خلال اختصاصاتها في إلغاء القرارات غير المشروعة أو تعديلها والحكم بالتعويض، تُجسد محكمة قضاء الموظفين التطبيق العملي للنصوص الدستورية التي تحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من الرقابة القضائية، وبذلك تُعد سنداً قانونياً للقضاء الإداري العراقي في تحقيق مبدأ المشروعية، وصون الحقوق والحريات، فضلاً عن تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة القانون في الدولة.

### المطلب الثاني

#### سلطة القاضي الإداري في تعديل أو إلغاء القرارات الإدارية

تُعد سلطة القاضي الإداري في تعديل أو إلغاء القرارات الإدارية إحدى أهم مظاهر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، إذ تمثل الضمانة الأساسية لتحقيق مبدأ المشروعية، وصون حقوق الأفراد في مواجهة السلطة التنفيذية. فالقاضي الإداري لا يقتصر دوره على مراقبة مدى التزام الإدارة بالقانون، بل يمتد إلى إعادة التوازن بين المصلحة العامة، والتي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، والحقوق الفردية التي قد تتأثر بقراراتها. وعن طريق صلاحياته في إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، أو تعديلها بما يتفق مع القانون، يكرس القاضي الإداري مبدأ سيادة القانون، ويمنع التعسف في استعمال السلطة. كما أن هذه السلطة تستند إلى نصوص دستورية وتشريعية واضحة، كما مر ذكرها سابقاً مثل المادة (100) من الدستور العراقي لسنة 2005 التي تحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن، وإلى قوانين مجلس الدولة وقوانين المرافعات المدنية التي تحدد آليات الطعن والإجراءات القضائية؛ وبذلك، فإن سلطة القاضي الإداري في الإلغاء أو التعديل تُعد ركيزة أساسية لضمان العدالة الإدارية، وتعزيز الثقة بين المواطن والإدارة، فضلاً عن تكريس مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة الحديثة، وعليه سيتم التطرق في هذا المطلب سلطة القاضي الإداري في إلغاء القرارات الضمنية المخالفة للاختصاص.

### الفرع الأول

#### سلطة القاضي الإداري في تعديل وإلغاء القرارات الضمنية المخالفة للاختصاص

يحق للقاضي الإداري إلغاء القرارات الإدارية المعيبة المخالفة للاختصاص، وتُقسم القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص إلى؛ عيب عدم الاختصاص البسيط، وعيب عدم الاختصاص الجسيم، لذلك سنقوم بدراسة هذين العيبين، وكما يلي:

#### أولاً. عيب عدم الاختصاص البسيط

إنَّ القرارَ الإداريَ المَعيبَ بعيبِ عَدمِ الاختصاصِ البسيطِ، يُعتبر أقلَّ خطورةً من عيبِ عَدمِ الإختصاصِ الجَسيمِ، وهو القرار الذي تتوافر فيه جميع مقومات القرار الإداري، ويكون له قوة تنفيذية، ولكن يشوبه عيب يسمح للقاضي الإداري بإلغائه، ويتعامل القاضي معه بصفته قرار إداري سليم، مع إمكانية طلب الغائه، وهذا العيب لا يمس مبدأ الفصل بين السلطات، وكل ما في الأمر هو أن هناك تجاوزاً على اختصاص السلطات الإدارية فيما بينها، ولا يُعد القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص البسيط معدوماً، لكنه قابلاً للإبطال من قبل القاضي الإداري<sup>(22)</sup>. ويُعد عيب عدم الاختصاص من أبرز العيوب الشكلية البسيطة التي تخول القاضي الإداري سلطة إلغاء القرار الإداري متى ثبت له وقوعه، ويتمثل هذا العيب في صور متعددة، منها:

أ. **عيب عدم الاختصاص الموضوعي:** ويحدث حين تصدر الجهة الإدارية قراراً خارج نطاق صلاحياتها، ويدخل ضمن اختصاص جهة أخرى، وينتج أما عن إعتداء جهة إدارية على جهة إدارية موازية، أو مساوية لها في درجة سلطتها<sup>(23)</sup>، ومن الأمثلة على ذلك ما ورد في حكم الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي. إنَّ قرار المفتش العام، بفرض عقوبة الإنذار بحق موظف ليس على ملاك دائرته يُعتبر باطلاً لمخالفته قواعد الإختصاص، إذ قررت "عند عطف النظر على الحكم المميز، وجد أنَّ المميز عليه -المدعي- يَعمَلُ بوظيفة مدير، عند المميز -المدعي عليه- في ديوان الوقف الشيعي. وأن المفتش العام في الديوان، أصدر الأمر الإداري رقم (1939/3) في 7 / 7 / 2008، المتضمن فرض عقوبة الإنذار، بحق المميز عليه -المدعي- ليس على ملاك دائرة المفتش العام، عليه لا يمكن عد المفتش العام رئيس دائرة للمميز عليه -المدعي- يملك صلاحية فرض العقوبات الانضباطية عليه، لذلك؛ يكون قرار فرض عقوبة الإنذار الصادرة من المفتش العام بحق -المدعي- باطلاً لمخالفته لقواعد الاختصاص، وحيث أن قواعد الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونية هذه وقضى بإلغاء الأمر المطعون فيه، لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد الاعتراضات التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز"<sup>(24)</sup>.

كما ينتج عدم الاختصاص الموضوعي عن اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة أعلى منها، وتعد هذه الصورة من أكثر صور عيب عدم الاختصاص شيوعاً وانتشاراً، كأن يقوم مدير عام بالاعتداء على سلطات الوزير، أو اعتداء الوزير على سلطات رئيس مجلس الوزراء<sup>(25)</sup>. فلا يجوز للسلطة الإدارية الدنيا إصدار قرارات إدارية من اختصاص الجهات الإدارية العليا، أو من اختصاص الرؤساء، وعليه لا يجوز للوزير أو رئيس الوزراء إصدار قرار من اختصاص مجلس الوزراء، أو أن يصدر الوزير قرار بعقوبة التوبيخ تجاه الموظفين الذين يشغلون منصب مدير عام، دون أن يعرض الأمر على رئاسة مجلس الوزراء واستحصال الموافقة بإصدار هذه العقوبة، وتكون العقوبة التي يصدرها مجلس الوزراء عقوبة باتة<sup>(26)</sup>.



فعلى سبيل المثال قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي، الذي أبطل العقوبة الانضباطية الصادرة من الرئيس الإداري الذي لا يملك صلاحية فرضها، فقد ورد في أحد قراراتها "لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون، وذلك أن المدعى عليه إضافة لوظيفته أصدر الامر المرقم (ش. ق/ 10104) في 2008/7/27، بفرض عقوبة تنزيل الدرجة بحق المدعي، بناء على توصية اللجنة التحقيقية، بسبب اخلاله بواجباته الوظيفية، وصدور تصرفات منه تخل بواجبات الوظيفة التربوية، وحيث أن المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام حددت العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها على الموظف بلفت النظر، والانذار، وقطع الراتب، والتوبيخ، وانقاص الراتب، وتنزيل الدرجة، والفصل، والعزل، وحيث ان المادة (11) من القانون المذكور حولت الوزير المختص فرض ايأ من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) أعلاه وحصرت صلاحية رئيس الدائرة أو الموظف المخول بفرض احدى العقوبات التالية؛ لفت النظر، والانذار، وقطع الراتب، مدة لا تتجاوز خمسة أيام، والتوبيخ، واذا أوصلت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد فعلى رئيس الدائرة، أو الموظف المخول احالتها إلى الوزير المختص للبت فيها، وحيث أن المدعى عليه رئيس جامعة الكوفة إضافة لوظيفته، وجه عقوبة تنزيل الدرجة إلى المدعي -المميز عليه- وهي من العقوبات التي تخرج عن صلاحيته وتدخل ضمن صلاحية الوزير، وحيث أن العقوبة في هذه الحالة باطلة، لأنها لم تصدر ممن يملك صلاحية فرضها، ومن ثم فإن مجلس الانضباط العام، لا يملك صلاحية تصديقها، أو تخفيضها، وحيث ان مجلس الانضباط العام لم يلاحظ ذلك، ما أخل بصحة الحكم المميز، لذا قرر نقضه، وإعادة الدعوى إلى المجلس لإتباع ما تقدم، على أن يبقى الرسم التمييزي تابعاً للنتيجة"<sup>(27)</sup>. ينشأ عدم الاختصاص الموضوعي؛ عندما تعتدي جهة إدارية عليا على صلاحيات جهة أدنى منها، ويتجلى ذلك في تدخل سلطة إدارية عليا في اختصاصات سلطة تابعة لها، مثل قيام الوزير بإصدار قرار إداري يدخل ضمن صلاحيات المدير العام. ويُعد هذا التصرف إخلالاً بضمانة الفحص المزدوج للعمل الإداري، إذ يحرم أصحاب الشأن من إحدى درجات المراجعة. ومن ثم فإن القرار الصادر عن الجهة الإدارية العليا بدلاً من الجهة الأدنى يُعتبر معيباً بعبء عدم الاختصاص، وذلك من غير أن يمس بحق الجهة العليا في إصدار تعليمات ملزمة للجهة الأدنى لاتخاذ قرارات محددة. أما إذا كان الاختصاص مشتركاً بين الجهتين الإدارية العليا والدنيا، فلا يجوز للرئيس الإداري أن يمارس الاختصاص منفرداً، دون مشاركة رؤوسه، وإلا عُدَّ القرار معيباً بعبء عدم الاختصاص<sup>(28)</sup>. وتطبيقاً لهذا المبدأ نجده في قرار قاضي محكمة القضاء الإداري العراقي ذي الرقم (2015/217) في 2012/7/25، والقاضي بـ"الغاء قرار المحافظ بإقالة مدير الناحية لأن القانون جعله من اختصاص مجلس الناحية"<sup>(29)</sup>.

كما ينشأ عدم الاختصاص الموضوعي من تدخل السلطة المركزية في صلاحيات الهيئات اللامركزية، أي اعتدائها على صلاحياتها، إذ لا يجوز لها أن تستغل حقها في الإشراف، والرقابة على تلك الهيئات لتصدر قرارات بالنيابة عنها. فسلطتها في الرقابة لا تمنحها الحق في المساس باستقلال الهيئات اللامركزية، أو الانتقاص من شخصيتها القانونية المستقلة<sup>(30)</sup>.

ب. **عيب عدم الاختصاص المكاني:** ويقصد به اصدار جهة إدارية لقرار خارج النطاق الإقليمي، أو الجغرافي المحدد لمزاولة اختصاصها، وبهذا الفعل فانها تكون قد تجاوزت حدودها المكانية المسموح لها فيها اصدار القرارات الإدارية، ويكون القرار معيب بعبء عدم الاختصاص



المكاني<sup>(31)</sup>. ونجد أنه في دستور العراق لسنة 2005 لا يجوز للسلطة الاتحادية أن تمارس صلاحياتها المكانية في الأقاليم عدا ما خصها بها الدستور، إذ نصت المادة/ 115، من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 على: "كل ما لم ينص عليه، في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. يكون من صلاحية الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى، المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عند نشوء الخلاف بينهما"<sup>(32)</sup>. نرى أن عيب عدم الاختصاص المكاني لا يُعد مجرد خلل إجرائي، بل هو ضمانة دستورية لحماية النظام الاتحادي، وصون استقلال الأقاليم والمحافظات في ممارسة صلاحياتها، ومنع تغول السلطة الاتحادية على اختصاصات محلية محمية بنص الدستور.

ج. **عيب عدم الاختصاص الزمني:** يُقصد بعيب عدم الاختصاص الزمني أن تُصدر الجهة الإدارية قراراً خارج المدة أو الفترة الزمنية التي حددها القانون لممارسة صلاحياتها، فيكون القرار مشوباً بعيب جسيم يبرر إلغاؤه قضائياً. فالاختصاص الإداري لا يقتصر على تحديد الجهة أو المكان، بل يمتد ليشمل الزمن الذي تُمارس فيه السلطة، إذ أن انتهاء المدة القانونية أو تجاوزها يُفقد القرار مشروعيته ويجعله غير نافذ. ويُعد هذا العيب ضمانة مهمة لمنع الإدارة من التوسع في سلطاتها أو الاستمرار في ممارسة صلاحيات انتهت قانوناً، وعليه فإن أصدر الموظف قراراً إدارياً بعد انتهاء رابطة الوظيفة؛ لأي سبب كان مثل الإحالة إلى التقاعد، أو العزل، أو الفصل، أو الاستقالة، فإن قراره يُعد معيباً بعيب عدم الاختصاص الزمني، وينطبق الأمر ذاته على الموظف الذي يُنقل إلى وظيفة أخرى، أو تتم ترقبته؛ وذلك لإنهاء صلته باختصاصات وظيفته السابقة<sup>(33)</sup>.

ثانياً. **عيب عدم الاختصاص الجسيم:** يُطلق على هذا العيب اصطلاح "اغتصاب السلطة"، ويترتب على ثبوته أن يُعتبر القرار الإداري معدوماً وفاقداً لصفته القانونية، إذ لا يُنتج أي أثر باعتباره صادراً عن جهة لا تملك سلطة إصداره. وقد اختلف الفقه والقضاء في تحديد الحالات التي يُعد فيها القرار مشوباً بهذا العيب، غير أن هناك صوراً متفقاً عليها تمثل خروجاً جسيماً على قواعد الاختصاص، منها: صدور القرار عن شخص لا يتمتع بصفة الموظف العام، أو عن موظف ليست له أي صلة بإصدار القرارات الإدارية، وكذلك صدور القرار متجاوزاً على اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية. وقد شدد القضاء الإداري العراقي في هذا المجال، واعتبر أن تجاوز الصلاحيات حتى بين هيئات السلطة التنفيذية يُعد عيباً جسيماً يؤدي إلى انعدام القرار وعدم الاعتداد به قانوناً<sup>(34)</sup>. ويظهر عيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يتيح للقاضي الإداري إلغاء القرارات الإدارية في حالتين:

أ. **الحالة الأولى:** تتمثل في صدور القرار الإداري عن شخص عادي لا يتمتع بالصفة الإدارية، وفي هذه الصورة لا يُعد القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص فحسب، بل يرتقي إلى مستوى اغتصاب السلطة، ويُعتبر معدوماً لا يترتب عليه أي أثر قانوني. وقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الموظف الفعلي لمعالجة بعض الحالات الاستثنائية التي قد تفرضها الظروف العادية أو غير العادية، وهي حالات نادرة الحدوث في الأوضاع الطبيعية داخل الجهاز الإداري للدولة، لكنها تبدو أكثر وضوحاً عندما يقوم بعض الأفراد بانتحال صفة رجال الأمن أو ضباط الشرطة.

وقد حرصت التشريعات الجنائية في مختلف الدول على تجريم مثل هذه الأفعال، لما تمثله من اعتداء جسيم على النظام القانوني ومبدأ المشروعية<sup>(35)</sup>.

ب. **الحالة الثانية:** صدور القرار الإداري من جهة إدارية اعتداءً على اختصاص جهة إدارية أخرى لا ترتبط معها بصلة، فعلى سبيل المثال قضى أحد قرارات مجلس الانضباط العام في العراق في 1995/3/26، "حيث أن أمين بغداد، لم يكن من هيئة الوزراء. فإنه لا يملك هذه الصلاحية، كما لا يملك تخويلها، ويكون الأمر الإداري؛ الصادر بفصل الموظف بناءً على توهم الموظف الإداري بأنه يملك هذه السلطة، وحيث لا اختصاص إلا بنص، فيكون حكمه، حكم الغاصب لهذه السلطة، ما يجعل القرار الصادر فيه محل الطعن من القرارات المدعومة الأثر القانوني، ولا يخضع لمدة الطعن المقررة قانوناً"<sup>(36)</sup>.

### الفرع الثاني

#### سلطة القاضي الإداري في تعديل أو إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للشكل والاجراء

إن الأصل في القرارات الإدارية أنها لا تتطلب شكلاً أو صيغة محددة لصدورها، غير أن المشرع قد يفرض في بعض الحالات شكلاً معيناً أو إجراءات محددة يجب على الإدارة الالتزام بها عند إصدار القرار. فإذا أهملت الإدارة هذه الأشكال أو تجاوزتها، فإن قرارها يكون مشوباً بعيب مخالفة الشكل والإجراءات، وهو ما يفتح المجال أمام القضاء الإداري للتدخل وإلغاء القرار ضماناً لاحترام النصوص القانونية واللوائح التنظيمية. ومن ثم فإن سلطة القضاء الإداري في هذا المجال تُعد امتداداً لمبدأ المشروعية، إذ لا يقتصر دوره على مراقبة مضمون القرار، بل يمتد إلى التحقق من مدى التزام الإدارة بالأشكال والإجراءات التي نص عليها القانون، باعتبارها ضماناً أساسية لحماية حقوق الأفراد ومنع التعسف في استعمال السلطة. وعليه سنتطرق إلى هذا الموضوع كالاتي:

**أولاً. مخالفة القرار الإداري للشكل الكتابي:** يُعد الشكل الكتابي للقرار الإداري؛ الشكل الأكثر وضوحاً، وضمناً لاستقرار المراكز القانونية، وغالباً ما يُصاغ القرار الإداري بصورة مكتوبة. ونظراً لما يترتب على هذه القرارات من آثار مهمة، تحرص الجهات الإدارية على إصدارها بصيغة محددة تتضمن بيانات واضحة عن الجهة المصدرة، وتاريخ الإصدار، وموضوع القرار، وتاريخ نفاذه، فضلاً عن الإشارة في ديباجته إلى السند القانوني الذي يستند إليه. وقد يفرض المشرع الكتابة صراحةً، أو ضمناً؛ كما في حالة اشتراط نشر القرار في الجريدة الرسمية، أو إلزامية تسببه. وبناءً على ذلك، فإن العمل الإداري لا يُعد صحيحاً إلا إذا رُوِعت فيه بعض الأصول الشكلية<sup>(37)</sup>.

**ثانياً. عدم تسبب القرارات الإدارية:** يُقصد بالتسبب بيان الأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار، فهو يمثل المقدمات التي أفضت إلى النتيجة المتمثلة بالقرار الإداري. وكما أن الأصل لا يوجب أن يُحرر القرار في شكل كتابي محدد إلا إذا نص القانون على ذلك، فإن الأصل أيضاً أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يفرض القانون أو اللوائح ذلك. ومع ذلك، فإن القرار الإداري، سواء اشترط القانون تسببه كإجراء شكلي أم لم يشترط، يجب أن يستند إلى سبب حقيقي وصادق في الواقع والقانون، باعتباره ركناً جوهرياً من أركان انعقاده. فالقرار الإداري يُعد تصرفاً قانونياً لا يقوم بغير سببه، إذ إن السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع

الإدارة إلى التدخل لإحداث أثر قانوني، وهو موضوع القرار الذي يُتخذ لتحقيق المصلحة العامة التي تُعد الغاية الأساسية لكل عمل إداري<sup>(38)</sup>.

ثالثاً. إجراءات تمهيدية تسبق صدور القرار الإداري: غالباً ما ينص القانون على ضرورة وجود إجراءات تمهد للقرار، تسبق صدوره، منها سماع أقوال الموظف قبل اصدار قرار تأديبه، أو يشترط القانون أن يُعرض امر ما على لجنة معينة قبل صدور القرار، فإذا أغفلت الإدارة هذا الاجراء، فان القرار سيصدر معيباً بعيب الشكل، ويتعرض للإلغاء من قبل القاضي الإداري<sup>(39)</sup>.

رابعاً. الشكليات الخاصة باللجان والمجالس: يشترط القانون في بعض الأحيان، بعض الإجراءات الخاصة لعقد اللجان، أو المجالس بشكل صحيح، مثل اكتمال النصاب، وتعد الجلسة باطلة إذا اقتضت على عدد معين من الأعضاء، دون البعض الآخر، فعلى سبيل المثال حكم مجلس الانضباط العام الصادر في 2003/10/27، حيث جاء فيه "فضلاً عن ذلك؛ فإن المعارض عليها/ إضافة لوظيفتها، كانا قد فرضا هذه العقوبة خلافاً لنص (المادة العاشرة) من القانون المشار إليه، التي أوجبّت اجراء التحقيق الإداري مع الموظف المخالف، من قبل لجنة تحقيق أصولية؛ متكونة من رئيس، وعضوين، أحدهما يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، ولما تقدم ذكره، قرر المجلس بالاتفاق؛ الحكم بإلغاء عقوبة الفصل المطعون بها الصادرة بموجب الامر الاداري المذكور في صدر الحكم"<sup>(40)</sup>.

#### الخاتمة

بعد استعراض الإطار النظري لسلطة القاضي الإداري في مواجهة القرارات الإدارية، اتضح أن هذه السلطة تمثل إحدى أهم ضمانات المشروعية، وحماية الحقوق والحريات. فالقاضي الإداري لا يملك سلطة مطلقة، وإنما يمارس دوره في حدود ما رسمه القانون، سواء من خلال إلغاء القرارات المعيبة أو تعديلها في نطاق ضيق يفرضه مبدأ الفصل بين السلطات، وأظهر البحث ما يأتي:

1. ان الأساس القانوني والفقهي لسلطة القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية، نابع من الارتكاز إلى مبدأ سيادة القانون والمشروعية، وأن مخالفة مبدأ المشروعية في القرارات الإدارية يمنح القاضي الإداري ركيزة قانونية، لكفالة حق الافراد في الطعن على القرارات الإدارية المخالفة للمشروعية.

2. لقد أكدت الدساتير الحديثة على مبدأ الفصل بين السلطات، باعتباره ضماناً أساسية لحماية الحقوق والحريات، ومنعت السلطة التنفيذية من التوسع على حساب الأفراد. وفي هذا الإطار، أخضعت القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري، الذي مُنح صلاحية مراجعة هذه القرارات والتأكد من مشروعيتها، مع إمكانية تعديلها أو إلغائها متى ثبت مخالفتها للقانون أو تجاوزها لحدود السلطة المقررة.

3. أوضح البحث أن للقاضي الإداري صلاحية التدخل لإلغاء أو تعديل القرارات الإدارية التي يشوبها عيب الاختصاص، باعتباره أحد أهم ضمانات المشروعية. وتشمل هذه الرقابة جميع صور عدم الاختصاص، سواء تعلق الأمر بعيب عدم الاختصاص البسيط الناتج عن تجاوز حدود الصلاحيات المقررة داخل الجهاز الإداري، أم بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يُمثل خروجاً واضحاً على قواعد توزيع السلطة ويُفضي إلى انعدام القرار. ويُبرز هذا الدور أن القضاء

الإداري لا يكتفي بمراقبة مشروعية القرار من حيث الشكل والمضمون، بل يمتد إلى التحقق من مدى احترام الإدارة لقواعد الاختصاص التي تُعد أساساً لشرعية العمل الإداري.

4. أظهر البحث أن للقاضي الإداري سلطة إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية المشوبة بعيوب الشكل أو الإجراء، إذ يمتد نطاق رقابته ليشمل مختلف صور المخالفات الشكلية والإجرائية التي تؤثر في مشروعية القرار. ومن ذلك صدور القرار الإداري دون مراعاة الشكل الكتابي الذي يفرضه القانون، أو خلوه من التسبب الواجب عند الاقتضاء، أو عدم استكمال الإجراءات التمهيدية التي تُعد شرطاً لازماً قبل إصداره، فضلاً عن مخالفة القرارات الإدارية للشكليات الخاصة بعمل اللجان والمجالس. ويُعد تدخل القضاء الإداري في هذه الحالات ضماناً أساسية لصون مبدأ المشروعية، والتأكيد على أن احترام الشكل والإجراءات ليس مجرد مسألة شكلية، بل هو ركن جوهري يترتب على الإخلال به بطلان القرار أو انعدامه بحسب جسامته المخالفة.

#### المقترحات

1. تعزيز النصوص التشريعية: وذلك بأن ينص المشرع بشكل أوضح على الحالات التي يجوز فيها للقاضي الإداري تعديل القرارات الإدارية، إلى جانب حالات الإلغاء، بما يضمن وضوح الحدود الفاصلة بين سلطة القضاء وسلطة الإدارة.
2. توسيع نطاق الرقابة القضائية: وذلك عن طريق تعديل القوانين لتشمل رقابة القضاء الإداري على جميع صور عيوب القرار الإداري (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية)، مع بيان درجات جسامته العيب وآثاره القانونية.
3. تطوير القضاء الإداري العراقي: عبر إنشاء دوائر متخصصة داخل القضاء الإداري للنظر في الطعون المتعلقة بعيوب الشكل والاختصاص، بما يسرّع الفصل في القضايا ويعزز جودة الأحكام.
4. التدريب المستمر للقضاة والإداريين: من خلال تنظيم برامج تدريبية مشتركة بين القضاة الإداريين والموظفين العموميين لتعزيز فهمهم لمتطلبات المشروعية، والحد من إصدار قرارات معيبة قد تُعرض للإلغاء.

#### الهوامش

- (1) سوزان أحمد جاسم الندوي، دور القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، مجلة النهرين للعلوم القانونية، العدد 2، المجلد 27، 2025، ص 275.
- (2) آية علي حسين وبتول عباس سلمان، دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات، مجلة جامعة الإمام جعفر الصادق (ع) للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 3، المجلد 5، 2025، ص 261.
- (3) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 461.
- (4) الفقرة (4 / المادة 7) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
- (5) الفقرات (3-4-5-6) من المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.
- (6) الفقرات (2-3-4) من المادة (1) من قانون انشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية الكويتي الصادر بالمرسوم رقم (20) لسنة 1981.

- (7) قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة رقم (212/انضباط/تميز/2009).
- (8) محمد طه حسين الحسيني، تعريف القرار الإداري وعناصره، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 1، المجلد 9، 2017، ص509.
- (9) غازي فيصل مهدي، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، العدد 2، 2001، ص81.
- (10) عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، دار الكتب والوثائق القومية المصرية، القاهرة، 2012، ص12.
- (11) ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2009، ص11.
- (12) محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار المعارف للطباعة، القاهرة، 1965، ص956.
- (13) محمد كامل ليلة، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000، ص126.
- (14) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص207.
- (15) يُنظر: الفقرة (هـ) من المادة (7) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورة الدولة رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979.
- (16) يُنظر: المادة (100) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005.
- (17) يُنظر: المادة (97) من الدستور المصري لسنة 2014، المعدل في عام 2019.
- (18) أنسام فالح حسن حمزة الأحمد، السلطات غير التقليدية للقاضي الإداري: دراسة مقارنة، المركز العربي للبحوث والدراسات العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص16.
- (19) أزهار هاشم أحمد الزهيري، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، المركز العربي للبحوث والدراسات العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص188.
- (20) صباح صادق جعفر الانباري، قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 وتعديلاته، ط2، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، 2013، ص33-34.
- (21) أحمد حمزة ناصر، التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، العدد3، المجلد 9، 2019، ص157.
- (22) نزار عبدالقادر أحمد الجباري، عيبُ عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه: دراسة تحليلية مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2018، ص131.

- (23) خالد خضير الخير، المبادئ العامة في القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب للنشر والتوزيع، بيروت، 2014، ص 148
- (24) ينظر: قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009، قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم (179/ انضباط/ تمييز/ 2009) في 24/6/2009.
- (25) عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري: دراسة مقارنة، ط5، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص 279.
- (26) مازن ليلوراضي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، الموسوعة الحديثة للكتاب للنشر والتوزيع، بيروت، 2016، ص 411.
- (27) ينظر: قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم (60/ انضباط/ تمييز/ 2009) في 30/3/2009.
- (28) ماجد راغب الحلوي، الدعاوى الإدارية: دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 371.
- (29) ينظر: قرار محكمة القضاء الإداري (2012/217) في 25/7/2012.
- (30) محمد رفعت عبد الوهاب وأحمد عبد الرحمن شرف الدين، القضاء الإداري، مطبعة كلية الشريعة والقانون-جامعة صنعاء، صنعاء، 1991، ص 523.
- (31) عدنان عمرو، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 104.
- (32) ينظر: المادة (115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.
- (33) محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 134.
- (34) راند حمدان عجب المالكي، الوجيز في القضاء الإداري، مكتبة التشريع القانونية، بغداد، 2014، ص 273.
- (35) بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 316؛ احمد علي أحمد، القرار الإداري في كل من فرنسا والامارات ودور المحاكم في الغائه، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008، ص 273.
- (36) مازن ليلوراضي، أصول القضاء الإداري، دار المسلة للطباعة والنشر، بغداد، 2022، ص 241.
- (37) محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص 115.
- (38) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1999، ص 519.
- (39) محمود عاطف البنا، المصدر السابق، ص 152.

(40) عصام حسن علي محمد وعلي محمود شاكر، دور القضاء الإداري في إلغاء القرارات الإدارية الضمنية، مجلة الجامعة العراقية، العدد 3، 2024، ص275.

المصادر

أولاً. الكتب

1. احمد علي أحمد، القرار الإداري في كل من فرنسا والامارات ودور المحاكم في الغائه، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008.
2. أزهار هاشم أحمد الزهيري، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، المركز العربي للبحوث والدراسات العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
3. أنسام فالح حسن حمزة الأحمد، السلطات غير التقليدية للقاضي الإداري: دراسة مقارنة، المركز العربي للبحوث والدراسات العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
4. بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
5. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.
6. خالد خضير الخير، المبادئ العامة في القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب للنشر والتوزيع، بيروت، 2014.
7. رائد حمدان عجب المالكي، الوجيز في القضاء الإداري، مكتبة التشريع القانونية، بغداد، 2014.
8. صباح صادق جعفر الانباري، قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 وتعديلاته، ط2، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، 2013.
9. عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، دار الكتب والوثائق القومية المصرية، القاهرة، 2012.
10. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
11. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1999.
12. عدنان عمرو، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
13. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري: دراسة مقارنة، ط5، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2016.
14. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية: دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
15. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2009.
16. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، دار المسلة للطباعة والنشر، بغداد، 2022.

17. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، الموسوعة الحديثة للكتاب للنشر والتوزيع، بيروت، 2016.
18. محمد رفعت عبد الوهاب وأحمد عبد الرحمن شرف الدين، القضاء الإداري، مطبعة كلية الشريعة والقانون-جامعة صنعاء، صنعاء، 1991.
19. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار المعارف للطباعة، القاهرة، 1965.
20. محمد كامل ليلة، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000.
21. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.
22. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
23. نزار عبد القادر احمد الجباري، عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه: دراسة تحليلية مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2018.  
ثانياً. الدراسات
1. الدستور العراقي الدائم لسنة 2005.
2. الدستور المصري لسنة 2014، المعدل في عام 2019.
- ثالثاً. القوانين
1. قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورة الدولة رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979.
2. قانون انشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية الكويتي الصادر بالمرسوم رقم (20) لسنة 1981.
3. قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.
4. قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
- رابعاً. القرارات
1. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم (179/ انضباط/ تمييز/ 2009) في 24/6/2009.
2. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم (212/ انضباط/ تمييز/ 2009).
3. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم (60/ انضباط/ تمييز/ 2009) في 30/3/2009.
4. قرار محكمة القضاء الإداري (2012/217) في 25/7/2012.
- خامساً. المجلات والبحوث

1. أحمد حمزة ناصر، التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، العدد 3، المجلد 9، 2019.
2. آية علي حسين وبتول عباس سلمان، دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات، مجلة جامعة الامام جعفر الصادق (ع) للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 3، المجلد 5، 2025.
3. سوزان أحمد جاسم النداوي، دور القضاء الإداري في الرقابة على اعمال الإدارة، مجلة النهريين للعلوم القانونية، العدد 2، المجلد 27، 2025.
4. عصام حسن علي محمد وعلي محمود شاكر، دور القضاء الإداري في الغاء القرارات الإدارية الضمنية، مجلة الجامعة العراقية، العدد 3، 2024.
5. غازي فيصل مهدي، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، العدد 2، 2001.
6. محمد طه حسين الحسيني، تعريف القرار الإداري وعناصره، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 1، المجلد 9، 2017.

## Limits of the Administrative Judge's Authority to Amend or Cancel Administrative Decision

Shahad Layth Mohammad hassan-

Master of Pudlic Law-Mustansiriya University-College of Education-  
Baghdad

[ShahadLayth1988@uomustansiriyah.edu.iq](mailto:ShahadLayth1988@uomustansiriyah.edu.iq)

### Abstract

Administrative courts are the primary guarantee for protecting the principle of legality and safeguarding individual rights against administrative abuse. The administrative judge's authority to review, annul, or amend administrative decisions if they are flawed in form, jurisdiction, cause, or purpose is limited by the law and the principle of separation of powers. The administrative judge's authority is not absolute but rather a balance between protecting individuals from flawed decisions and preserving the administration's independence in performing its functions. Iraqi administrative courts, like their counterparts in other countries, distinguish between void and null decisions, granting the judge the power to annul or nullify a decision according to the severity of the defect. This research concludes that the administrative judge's authority to annul and amend is an effective tool for upholding legality, but it remains constrained by the provisions of the law and by considerations of the public interest, which constitute the ultimate goal of administrative action.

**Keywords:** Administrative judge - Amendment - Annulment -  
Administrative decisions