الفصل في الشق المستعجل لطلب وقف تنفيذ القرار الاداري

Doi: 10.23918/ilic2021.16

د. كاوه ياسين سليم - قسم الادارة القانونية - المعهد التقني خبات - جامعة اربيل التقنية – اربيل – العراق

المقدمة

تمثل القرارت الادارية مظهراً هاماً من مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة باعتبارها سلطة عامة تسعى الى تحقيق المصلحة العامة، لانها أداة فعالة لإنجاز نشاطها في معظم مجالات العمل الاداري، إذ يصدر القرار الاداري بإرادة الإدارة المنفردة، ويعد نافذاً دون توقف على موافقة أصحاب الشأن أو رضائهم، ويفترض فيه أنه مشروع وصحيح، وعلى من ينازع في ذلك أن يلجأ الى القضاء الإداري مثبتاً ما يشوبه من عيب أو عيوب طالباً إلغاءه.

لذا فان دعوى وقف تنفيذ القرارات يعد اجراء استثنائي لايتم اللجوء اليه إلا بشروط ضيقة ومرتبطة بدعوى الموضوع، إذ تنحصر في تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الالغاء، وان يترتب على تنفيذ القرار الاداري ضراراً يتعذر تداركه، ومن ثم يستند الطلب الى اسباب جدية ذات مبرر قانوني، بالاضافة الى عدم تعارض وقف التنفيذ مع المصلحة العامة.

اهمية البحث: ان وقف تنفيذ القرار الاداري إجراء وقائي مؤقت في مسار دعوى الإلغاء، له اهمية في الحماية العاجلة لمصالح لا تحتمل الانتظار لحين البت النهائي في أمرها. كما أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري من جانب القضاء سيؤدي إلى سد ثغرة التي يفتحها تنفيذ القرار الإداري، وهي استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه عند صدور حكم الإلغاء، فضلا عن منع إنتاج قرار إداري غير مشروع لآثاره في حق ذوي الشأن.

اهداف البحث

١- حاجة مكتبات القانون لمثل هذه الدراسات المتخصصة في مجال الإستعجال أمام القضاء الإداري في ظل نظام القضاء المزدوج .

٢- تجسيد دور القضاء الإداري في حماية حقوق ومصالح المواطنين في حالات الإستعجال وبخاصة في نطاق القرارات الإدارية التي تصدر في غير صالح المواطنين أو التي تمس بصورة مباشرة حرياتهم الأساسية .

٣- توقي نتائج يتعذر تدارك أضرارها إذا قامت الإدارة بتنفيذ قرارها الإداري المطعون فيه بالإلغاء دون انتظار صدور الحكم القضائي.

٤- تطوير المعلاجات القانونية من قبل القضاء الاداري من ناحيتين الاولى: وقائية والتي تتمثل بالاجراءات التي تمنع او تقلل من إحتمال إصابة صاحب الشأن بضرر يتعذر تداركه. من الناحية الثانية الوسائل التي تعالج عدم قيام الإدارة بتنفيذ الأوامر المستعجلة.

اشكالية البحث:

– مدى تطبيق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في القضاء الإداري العراقي واقليم كوردستان؟.

– مدى فعالية الأمر القضائي الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري في المحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم؟. والتوفيق بين مصالح الادارة في المحافظة على المرفق العام.

– هل دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية كافية للتصدي للقوة التنفيذية للقرار الإداري؟ وما هي طبيعة الحكم الصادر فيها؟

منهجية البحث: هو الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي بصفة أساسية، والمنهج المقارن بصفة ثانوية، مع التشريعين الفرنسي والمصري، لكون فكرة إنشاء نظام القضاء المستعجل الإداري بدأت في فرنسا ووصل الى مرحلة الذي يمكنه ايجاد الحماية الفعالة للحقوق والحريات التي يتمتع بها اشخاص القانون العام والخاص، وكذلك نصوص قانون مجلس الدولة المصري، والمبادئ القضائية والاراء الفقهية ودراسة الوضع القانوني عن طريق التشبث بنصوص قانون المرافعات المدنية العراقية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩، والقضائي في كل من السلطة الاتحادية العراقية وإقليم كوردستان.

خطة البحث: تتضمن خطة البحث فصلين: الفصل الاول تتناول ماهية دعوى وقف تنفيذ القرارات الادارية والتي سوف نقسمه الى مبحثين، نستعرض في المبحث الاول، مفهوم دعوى وقف تنفيذ القرارات الادارية، اما في المبحث الثاني نستعرض الاختصاص بنظر طلب وقف تنفيذ القرار الاداري. وفي الفصل الثاني فسنتناول طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية، والتي بدورنا سوف نقسمه ايضاً الى مبحثين، نستعرض في المبحث الاول حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ وطرق الطعن فيه، أما في المبحث الثاني فنستعرض طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في منظور القضاء الإداري وتطبيقاتها، ومن ثم نختمها بخاتمة تتضمن جملة من الاستنتاجات والتوصيات.

الفصل الاول

ماهية دعوى وقف تنفيذ القرارات الادارية

يعد طلب وقف تنفيذ القرار الاداري استثناءً من مبدأ الاثر غير الموقف للطعن بالالغاء، إذ تتمتع الادارة بامتياز قراراتها تنفيذاً مباشراً لايوقفه الطعن عليها بالالغاء، وان اعمال هذا الامتياز من شأنه الحاق اضرار بالافراد اذا كان القرار مشوب بعدم المشروعية الظاهرة[١].

ان معرفة ماهية دعوى وقف تنفيذ القرار الاداري، يتطلب منا البحث عن مفهوم دعوى وقف تنفيذ القرارات الادارية ومن ثم الاختصاص بنظر طلب وقف تنفيذ القرارات الادارية وذلك في مبحثين على النحو التالي:

[١] د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الاداري، مكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص١٥.

المبحث الاول
مفهوم دعوى وقف تنفيذ القرارات الادارية

وسبيله يعد خروجاً على الاصل العام باعتبار ان القرار الاداري هو قرار وجب التنفيذ من الناحية القانونية متى استكمل شرائط نفاذه. ولبيان ذلك سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى عدة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الاول: تعريف القرار الاداري محل وقف التنفيذ

هو افصاح من جانب الادارة الملزمة لاحدى الجهات الادارية بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد احداث اثر قانوني (انشاء مركز قانوني او تعديله أو الغائه) لتحقيق الصالح العام[١].

الاصل في القرار الاداري هو نفاذه وسريان حكمه الى أن يتطلبه الادارة نفسها استناداً الى سبب من اسباب البطلان. أو تسحبه في الحدود التي يجوز السحب فيها، أو يقضي بالغائه لمخالفته للقانون او لفساد الباعث عليه بما يوصمه بعيب اساءة استعمال السلطة. وبهذا الشان فإن وقف تنفيذ القرار ينطوي على خروج من هذا الأصل، ومن ثم فلا يسوغ إلا حيث تدعو ضرورة لتفادي نتائج يتعذر تداركها لو لم يقض بوقف تنفيذه[٢].

فوقف تنفيذ القرار الاداري صورة من صور الحماية القضائية بمحكمة القضاء الاداري في دعوى عدم الصحة، ويسمى بالقضاء المستعجل او القضاء المؤقت، إذ يتقدم به الطاعن على القرار الاداري مبتغياً توقي آثار تنفيذه – بشكل مستعجل – التي قد يتعذر تداركها فيما لو تم تنفيذ القرار[٣]. مثل قرار بهدم منزل أثري، أو بمنع طالب من اداء الامتحان، أو بمنع مريض من السفر للعلاج من مرض لايعالج إلا في الخارج، أو غيرها من الحالات التي يصعب تداركها[٤].

فلا جدوى عندئذ بالحكم بعدم صحة القرار وإلغائه في القضاء الموضوعي ويصار الى التعويض ان كان له مقتضى، وبالتالي فإن القضاء المستعجل يضمن تحقيق القضاء الموضوعي لوظيفته على أكمل وجه.

المطلب الثاني: الطبيعة الاستثنائية لنظام وقف تنفيذ القرارات الادارية

ان إجراء وقف التنفيذ إجراء استثنائي وعاجل يقدر مداه بقدر الضرورة الملجاة إليه، وبجانب آخر أنه مشتق من دعوى الالغاء ولا ينفصل في أصل الحق الذي تتعلق به، ومن ثم لايجب ان يصادر على حكم قاضيها ويستبقه. من هنا سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين:

الفرع الاول: التكريس القانوني لنظام وقف تنفيذ القرارات الادارية

القاعدة العامة أن مجرد رفع دعوى بطلب إلغاء القرار الاداري لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار المطعون فيه لان القول بخلاف ذلك سوف يؤدي الى شل نشاط الادارة الذي يقوم في معظمه على الأوامر والقرارات الادارية.

فالطعن أمام القضاء في مشروعية القرار الاداري لا يمنع من تنفيذ القرار وترتيب كل آثاره التي يعد النتيجة المنطقية لامتياز جهة الادارة في التنفيذ المباشر، وهو ما استقر عليه الفقة الاداري، في تشريعات فرنسا ومصر - الطعن بالقرار الاداري لا يوقف تنفيذه - وبالرغم من ان تشريعات العراقية قد خلت من تلك النصوص إلا ان إحكام القضاء الاداري واتجاه الفقة يرى ان المبدأ اصبح من المبادئ المتبناه سواء في احكام القضاء أو اراء الفقهاء[٥]. وتنعقد محكمة البداءة من قاضي واحد، وتختص بالنظر في الدعاوي والامور الداخلية ضمن اختصاصها وفقاً لأحكام القانون. لذا فإن الحكم بوقف التنفيذ في ظل القضاء الموحد كان يعهد به الى قاض منفرد، لكن بعد صدور التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ اصبحت محكمة القضاء الاداري، هي الجهة القضائية المختصة في كل ما يتعلق بصحة القرارات الادارية سواء من حيث إلغائه أو تعديله أو التعويض عنها وكذلك وقف تنفيذها بصفة مؤقتة باستثناء القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة، جاءت محكمة قضاء الموظفين هي الجهة القضائية المختصة بنظر الطعون المتعلقة بهذه القرارات. إذ تنعقد محكمة القضاء الاداري لإصدار قراراتها برئاسة قاض أو مستشار وعضوين من القضاء أو من المستشارين المساعدين في مجلس شورى الدولة.

وقد اكد محكمة القضاء الاداري على استثنائية نظام وقف تنفيذ القرار الاداري في عديد من احكامه منها: " ..... كل قرار إداري مشمولاً بالنفاذ بقوة القانون، ولايترتب على مجرد طلب إلغائه وقف تنفيذه"[٦].

الفرع الثاني: مبررات نظام وقف تنفيذ القرارات الادارية

ان مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء في القرارات الادارية ترتكز الى مجموعة من التبريرات وعلى النحو التالي:

اولاً: مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والادارية: يعد مبدأ الفصل بين السلطات احدى تبريرات مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء في القرارات الادارية، ولاسيما بين السلطة القضائية والسلطة الادارية[٧]، والتي كرس بموجب قانون التنظيم القضائي الفرنسي الصادر في ١٦- ٢٤- ١٩٧٠، وهو مبدأ ذو وجهين منها يعني امتناع الادارة عن التدخل في شؤون وظائف القضاء

---

(١) د. محمد فواد عبدالباسط، الكتاب الاول، القرار الاداري، الاعمال الادارية القانونية، دار النهضة العربية، ٢٠١٢، ص١٧٣.

(٢) السيد خليل هيكل، رقابة القضاء على اعمال الادارة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص٤٤٩.

(٣) د.عبدالناصر عبدالله ابو سمهدانة، وقف تنفيذ القرار الاداري قضائياً، دراسة مقارنة، المجلة الدولية للبحوث والدراسات الانسانية، ٢٠١٥، ص٦٥.

(٤) حكم محكمة الادارية العليا، ٢٤ يونيو ١٩٩٦، قضية رقم ١٥٨،س٦ق. منشور بمجموعة الاحكام المحكمة الادارية العليا للسنة السادسة رقم ١٥٦، ص١٢٩٦. وكذلك حكم المحكمة الادارية العليا – طعن رقم ٥١٥ لسنة ٣٩ق ، ١٩٩٣/٥/٢٣، الموسوعة الادارية الحديثة، ١٩٩٣/١٩٩٢ – ج٣٥ – قاعدة ٢٨٣ ، ص٨٢٥.

(٥) د. عبداللطيف نايف، الدعوى المستعجلة والحكم بوقف تنفيذ القرار الاداري، المؤتمر الرابع لرؤساء المحاكم الادارية في الدول العربية، بيروت، ٢٠١٤، ص١.

(٦) المحكمة الادارية العليا، طعن رقم ٣١ لسنة ٣٨ق، جلسة ١٩٩٢/١٢/١٠.

(٧) صحراوي محمد، وقف تنفيذ القرار الاداري في القضاء الاداري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، جزائر، ٢٠١٤، ص٣٦.

الاداري، ومن جهة أخرى ألا يتدخل القاضي في وظائف الادارة[١]، وذلك على اساس أنه إذا كان رفع الدعوى القضائية أو مجرد الطعن في القرار الاداري سيؤدي الى وقف آثار القرار المطعون فيه، مثل هذا الوظع يعني ان تنفيذ الادارة لاعمالها سيتوقف في النهاية على تدخل القضاء الاداري، ولو بصورة غير مباشرة.

إن رقابة القاضي الاداري في دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة كما يطلق عليها في فرنسا هي رقابة لاحقة، بحيث يراعي القاضي عدم التدخل في وظائف الادارة، لأنه لايملك أن يصدر إليها أية اوامر بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل، وهو ما جعل القاضي الاداري ومنذ القديم على الابتعاد عنه، حتى لايمس مبدأ الفصل بين السلطات. إذ انه إذا نظر اليه على اطلاقه سيؤدي حتماً الى اعتبار نظام الوقف خروجاً عن المبدأ العام، وتعطيلاً لعمل الادارة وتدخلاً صارخاً في نشاطها[٢].

ثانياً: مبدأ المصلحة العامة: ان هذا المبدأ يدور حول فكرة فاعلية العمل الاداري غايته واهدافه المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة، عن طريق اشباع الحاجات الاجتماعية بما يقتضي علواً على الصالح الخاص. فإنه من المنطقي ان تكون العمل الاداري بما يبتغي الصالح العام، وان يكون من المنطقي ان يفترض فيه الضرورة والاستعجال حتى لا يسمح لاي فرد ان يعرقل حركة الادارة عن طريق الطعن على اعمال الادارة بحجة عدم مشروعيتها.

لهذا يستوجب عدم تعرض نشاط هذا المرفق للتوقف والانقطاع عند تقديم الخدمات لجمهور المترفقين، ومن هذا المنطلق فإن قاعدة الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء مفروضة في الموازنة بين حق الادارة – التنفيذ الفوري لقراراتها – وحق الفرد – الطعن في القرار غير المشروع – في إطار الصالح العام الواجب ان ينصاع لمقتضاه الجميع[٣].

ثالثاً: فكرة القرار التنفيذي: ان الادارة تنشأ حقها بإصدار قرار اداري تبين فيه ذلك الحق، ثم تقوم بتنفيذها مباشرة دون ان يتوقف الأمر في ذلك على إقرار من القضاء. بإعتبار إن الادارة تهدف دوماً من وراء اعمالها الى الصالح العام، فالصحة والسلامة في القرار الاداري هما المفترضيتين، إلا أن يثبت العكس من جانب من يدعي غير ذلك، عن طريق تعرضيهم لتعسف الادارة في اصدار قرار غير مشروع.

إذ ان القرار الاداري يولد بقوة التنفيذ الذاتي، ويرتبط بقرينة المشروعية وجوداً وعدماً، وبغير ذلك سينتفي بطبيعة الحال سند قوته التنفيذية الذاتية.

المبحث الثاني

الاختصاص بنظر طلب وقف تنفيذ القرار الاداري

لا تختلف دعوى الوقف والحكم الصادر فيها عن أية دعوى في الشروط والطبيعة إلا بما يفرضه طابع الاستعجال المميز لنظام الوقف من متطلبات استهدافنا لتحقيق الحكمة المرجوة منه بقدر دواعيه وحسب طبيعة وضعه، هذا الطابع المستعجل لنظام الوقف الذي فرض شروطاً خاصة وحكماً ذا إجراءات وطبيعة متميزة[٤]. وبما أن دعوى وقف تنفيذ القرارات الادارية إجراء استثنائي ولايتم اللجوء إليه إلا بشروط ضيقة ومرتبطة بدعوى الموضوع، وانه من أجل تحديد شروط اختصاص قاضي وقف تنفيذ القرارت الادارية، فإن الامر يتطلب ضبط وتحديد الشروط العامة لاختصاصه بين جهتي قضاء وقف تنفيذ القرارت الادارية والشروط الخاصة بكل جهة للقضاء بوقف تنفيذ القرارات الادارية[٥]. **لذلك سوف نتناول ذلك في مطلبين وعلى النحو الآتي:**

المطلب الاول: شروط وقف تنفيذ القرارات الادارية

هناك ثلاثة شروط أساسية يتعين توافرها حتى يقضي بقبول طلب وقف التنفيذ كشق مستعجل في دعوى الالغاء، الشرط الاول شكلي يتعلق بإيراد الطلب في صحيفة الدعوى، والشرطان الآخران موضوعيان، احدهما يتعلق بالاستعجال والضرر الذي يتعذر تداركه عنه بالتنفيذ، أما الشرط الثالث فيتعلق بالمشروعية، حيث يرجح الغاء القرار المطعون فيه. كما ان هناك شرط ضمني مقتضاه عدم تعارض وقف التنفيذ مع المصلحة العامة. لذلك سوف نستعرض ذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الاول: الشروط الشكلية

يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الاداري شرط اولي مفترض و يتمثل في ضرورة أن يكون هناك قرار إداري نهائي، مستوف لكافة الشروط والاركان المتطلبة لقبول دعوى الالغاء، وأن يتحقق اقتران دعوى إلغاء القرار الإداري بطلب وقف تنفيذه.

أولاً: ان يكون هناك قرار إداري نهائي قابل لوقف التنفيذ: لكي يكون القرار إدارياً، لابد أن يصدر عن السلطة التنفيذية أو أحد أجهزتها، أي أن يصدر عن سلطة إدارية، سواء كانت مركزية أو كانت لامركزية. وان يكون القرار الاداري محل طلب وقف التنفيذ نهائياً، أي صادراً عن جهة إدارية ونافذاً بهذه الكيفية دون حاجة الى اعتماد أو تصديق سلطة إدارية أعلى، فالقرار الذي يتوقف صدوره على اعتماد جهة أعلى يعد مجرد عمل تحضيري ولايكسب صفة القرار الاداري[٦].

بالاضافة الى ذلك ان يكون القرار الاداري قابلاً لوقف التنفيذ، أي أن يكون من القرارات التي يجوز الطعن بها في الالغاء، ولا فرق في ذلك بين القرار الاداري الايجابي والقرار الاداري الضمني أو السلبي الناشئ عن امتناع الادارة عن إصدار قرار كان

---

[١] غيتاوي عبدالقادر، وقف تنفيذ القرار الاداري قضائياً، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ابي بكربلقايد تلسمان، ٢٠٠٧-٢٠٠٨،ص١٥.

[٢] كرس هذا المبدأ بموجب قانون التنظيم القضائي الفرنسي الصادر في ١٦-٢٤ أوت ١٧٩٠ بنصه على:

"Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeuront toujours séparées de fonction administratives"

[٣] سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،ص١٦٦، ٢٠٠٨.

[٤] اوقارت بو علام، وقف تنفيذ القرارات الادارية في احكام قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون، ٢٠١٢، ص٥٦.

[٥] العقبي بلال، دعوى وقف تنفيذ القرارات الادارية، رسالة ماجستير،جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٣، ص٢٦.

[٦] تعرف المادة الاولى من قانون مجلس الدولة المصري القرارات الادارية النهائية: "القرارات الادارية الصادرة من جهة ادارية يخولها القانون سلطة البت في أمر بغير حاجة الى تصديق سلطة اعلى، وقرارات سلطة التصديق والاعتماد.

من الواجب عليها قانوناً إصداره طبقاً للقوانين واللوائح، منها الامتناع عن استخراج جواز سفر، أو المنع من السفر، أو الامتناع عن إصدار ترخيص لجريدة[١].

ثانياً: ان يرد طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الالغاء: يعد هذا الشرط ضروري لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الاداري امام القاضي الاداري وتخلفه يؤدي الى عدم قبول الطلب شكلاً. إذ أن طلب وقف التنفيذ مشتق من دعوى الالغاء، وفرع منها وعارض من عوارض الخصومة الالغاء[٢]، يستوجب لطبيعة الحال أن يكون القرار المطعون فيه مطعوناً عليه أصلاً بالالغاء.

فطلب الوقف إذاً وبالتحديد طلب **"وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه[٣]"** أي **"وقف القرار المطعون فيه"**، فهو طلب **"وقف التنفيذ المؤقت للقرار موضوع دعوى الإلغاء[٤]"**، و**"لحين الفصل في طلب الإلغاء[٥]"**. أي **"حتى يصدر حكم بإلغائه (القرار) في الموضوع أو برفض الإلغاء"[٦]**، وبهذا المثابة يبدو كل من طلبي الوقف والإلغاء وجهاً لنفس النزاع المتعلق بالقرار المطعون فيه: فطلب الوقف **"هو الوجه المستعجل للنزاع"** وطلب الإلغاء **"هو الناحية الموضوعية للنزاع"**، والمنازعة في جملتها تتعلق **"بطلب وقف تنفيذ القرار عاجلاً وبطلب إلغاءه آجلاً[٧]"**.

ثالثاً: تقديم تظلم إداري مسبق إذا اشترطه نص قانوني: يلزم المكلف بتقديم تظلم أمام الجهة الادارية المختصة، وفي حالة عدم رد الادارة على التظلم الاداري حسب الآجال المحددة قانوناً، أو ردها على التظلم لكنه لم يقتنع بهذا الرد، فإن المتضرر يتجه مباشرة الى القضاء طالباً وقف تنفيذ القرار الاداري. بخلافه أي عدم تقديم مايثبت التقيد بهذا الاجراء سيؤدي حتماً إلا عدم قبول الدعوى شكلاً لتخلف هذه الشرط الشكلي[٨].

رابعاً: وجوب رفع دعوى الوقف بدعوى مستقلة: من الشروط الشكلية الاخرى ان ترفع دعوى وقف تنفيذ القرار الاداري بدعوى مستقلة عن عريضة دعوى الالغاء، وقد انتهج المشرع الفرنسي هذا النهج ولاسيما في المادة (٥٢٢ – ١ من قانون القضاء الاداري الجديد)، ومنطقه ان يقدم الطلب العاجل بوقف تنفيذ بصحيفة مستقلة عن صحيفة الطعن بالالغاء يخص مجلس الدولة الفرنسي، وذلك بجزاء عدم القبول، اما المشرع المصري فقد انتهج عكس هذا المسار تماماً بحيث الزم تقديم الطلبين (طلب الالغاء وطلب وقف التنفيذ) في صحيفة واحدة، وهذا من خلال نصوص كثيرة كالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٢ المعدل للمادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في المادة (٤٩) والتي نصت في فقرتها الاولى على أنه "يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاءه، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى".

ففي فرنسا اخذ بشرط طلب مستقل، مرده أن فائدة طلب الوقف بالنسبة لصاحب الشان قد لا تظهر إلا في وقت متأخر عن ذلك الذي قدم فيه طلب الالغاء. أما في العراق فيكون تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الالغاء (باعتباره طلباً تابعاً للطلب الاصلي ومتفرعاً منه لأن وقف التنفيذ ليس هدف في ذاته وإنما وسيلة لايقاف تنفيذ قرار يترتب على تنفيذه إضراراً بالمدعي لحين صدور حكم في موضوع الدعوى الاصلي لإلغاء القرار الاداري).

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية

إن دواعي الواقع والقانون تقتضي خروج نظام الوقف عن الاصل العام في الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء وأعطت بالتالي لهذا الاستثناء مبرر وجوده ابتداء وحافظت عليه من بعد. ودواعي الواقع يترجمها شرط الاستعجال، ودواعي القانون يترجمها شرط الجدية او المشروعية. ولابد من تكامل الشرطين وارتباطهما لتسويغ القضاء بوقف التنفيذ. وفي هذا التكامل والارتباط ما يكفي لذلك ويغني عن أي شروط موضوعية مستقلة اخرى[٩].

أولاً: الاستعجال: شرط الاستعجال ليس إلا ضرر صعب الاصلاح. وهو يقين يدعمه ما استقر عليه القضاء في تفسيره للنتائج المتعذر تداركها، أو غير قابلة للاصلاح، وهو تفسير له من المنطق ما يؤيده[١٠]. إذا بإجرائه يترتب حدوث ضرر جسيم لصاحب الشأن لايمكن إصلاحه مستقبلاً إذا ما الغي القرار الاداري موضوعاً، فتنعقد للطاعن مصلحة في طلب وقف التنفيذ - بصفة مستعجلة – ريثما يتم الفصل في الموضوع الذي يستغرق الكثير من الوقت[١١]، مثال ذلك القرار الصادر بحرمان الطالب من تأدية الامتحان، فإن تنفيذ هذا القرار يعني ضياع فرصة نجاح الطالب، فيكون طلب وقف التنفيذ مستنداً الى مسوغ قانوني وواقعي، وقد سجل القضاء الاداري المصري ذلك بقضائه، "أن النتائج التي يتعذر تداركها ... هي قوام وقف التنفيذ[١٢]".

ثانياً: شرط جدية اسباب الطعن بالالغاء: هو شرط موضوعي آخر قضى به القضاء الاداري في مصر – اسوة بمجلس الدولة الفرنسي – على خلاف الظاهر فيهما من عدم اشتراط المشرع له، وذلك استئناداً الى أن وقف سلطة تنفيذ القرارات الادارية مشتقة من سلطة الالغاء وفرع منها، مردها الى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الاداري على القرار، على اساس وزنه

---

(١) د.سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٨٠٧.

(٢) المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم ٤٠١ لسنة ٣٥ ق، ١٩٩٤/١١/٦، الموسوعة الادارية الحديثة من ١٩٩٣ حتى ١٩٩٧ – قاعدة ٣١٤، ص٩٠٧.

(٣) قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢– المادة ١/٤٩.

(٤) المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم ٣٢٤٢ لسنة ٤٢ ق.عليا - جلسة ٢٠٠٢/٩/١- الدائرة الأولى عليا.

(٥) محكمة الادارية العليا، الطعن رقم ٣٣٢٢، لسنة ٣٣ق، جلسة ١٩٩٥/٤/٨.

(٦) المحكمة الادارية العليا، طعن ١١١٣ لسنة ٣١ق – ١٩٨٧/١١/١٤، المجموعة- السنة ٣٣ –ج١، بند٢٧، ص١٩٩.

(٧) المحكمة الادارية العليا- طعن ٣٠٢٢ لسنة ٣٥ق- ١٩٩٦/٥/١٢، الموسوعة الادارية الحديثة، ١٩٩٣م١٩٩٧ – ج٤٦ – قاعدة ٣٢٥ ، ص٩٣٦.

(٨) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، ٢٠٠٩، ص١٧١-١٧٢.

(٩) د. جيهان محمد ابراهيم جادو، الاجراءات الادارية للطعن في الاحكام القضائية الادارية، دراسة مقارنة، دار الكتاب القانوني، من دون سنة الطبع، ص١٩٨.

(١٠) د.محمد باهي ابو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الاساسية، دار الجامعة الجديدية، ٢٠٠٨، ص٢٢١.

(١١) المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ما جرى به قضاء هذه المحكمة، فإنه لايجوز الحكم بوقف تنفيذ قرار اداري إلا إذا توافر في طلب وقف التنفيذ ركنان: أولهما ..... والثاني: ركن الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه نتائج قد يتعذر تداركها.

(١٢) المحكمة الادارية العليا، طعن رقم ٧٤٣ لسنة ٣٥ ق، جلسة ١٩٩٠/١١/٢٤.

بميزان القانون وزناً مناطه مبدأ المشروعية، فلا يقضي بوقف تنفيذ قرار اداري إلا اذا تبين له على حسب الظاهر من الاوراق، أن طلب وقف التنفيذ يقوم على ركنيين: الاول قيام الاستعجال – سالف الذكر – والثاني يتصل بمبدأ المشروعية بأن يكون ..... الطلب في هذا الشأن قائماً على اسباب جدية تحمل على ترجيح إلغاء القرار المطعون فيه[١].

يتأسس الشرط في فرنسا على نص مرجعه القضاء، ويستقر في مصر، على قضاء تعويض، هو اذاً في الحالتين قضائي النشأة، مقتضاه أن يتضح من ظاهر الاوراق و دون التصدي لأصل الحق أن هناك احتمالاً كبيراً لإلغاء القرار الاداري لعدم مشروعيته، ومادام الأمر كذلك فلا داعي لتنفيذ قرار مصيره الإلغاء. وبمفهوم المخالفة إذا كان من الظاهر أن القرار مشروع وأنه لا محل لإلغائه، فلا محل بالتالي لوقف تنفيذه. وتقدير جدية الاسباب يترك ذلك لقاضي الموضوع[٢].

ثالثاً: ارتباط شرطي الاستعجال والجدية وكفايتهما: هو ارتباط لزوم، بمعنى أنه لا يقضي بوقف تنفيذ القرار الاداري إلا إذا اجتمع لطلب الوقف شرطي الاستعجال والجدية معاً، لأن تعذر تدارك نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه (شرط الاستعجال) المعتد به في تقرير الوقف أساس الخشية منه بالتحديد رجحان زوال هذا القرار (شرط الجدية) وأعتباره كأن لم يكن من تاريخ صدوره[٣]. والقاعدة استقر عليها قضاء مجلس الدولة المصري منذ نشأته وهي نفسها في فرنسا.

رابعاً: عدم التعارض مع المصلحة العامة: الاصل التاريخي لهذا الشرط يرجع الى القانون الفرنسي[٤]، حيث كان لا يجوز للمحكمة الادارية أن تأمر بوقف التنفيذ للقرارات الإدارية المتعلقة بالحفاظ على النظام العام، الامن العام والسكينة العامة.

إذ ان القضاء الإداري كثيراً ما يعزف عن إجابة الطاعن الى طلبه بوقف تنفيذ القرار الاداري، رغم قيام مقوماته، لاصطدام ذلك بالمصلحة العامة سواء كانت مصلحة سياسية ام امنية أم اقتصادية وباعتبار أن الفرد يذوب في الجماعة وتعلو مصلحة المجموع على المصلحة الذاتية للفرد. وإذا كانت الإدارة تستهدف دائماً من قراراتها الصالح العام، فإن القضاء يجب أيضاً أن يستهدف هذه الغاية[٥].

وقد تلاقيا المشرعون المصري والفرنسي والعراقي بهذا الصدد. لذلك فأن شرط المصلحة تمكن القاضي من رفض طلب الوقف برغم توافر هذه العنصرين. إذ ان مجرد اجتماع شروط الوقف لا يعطي بذاته لطالبه حقاً تلقائياً في الحصول عليه تقف عنده حدود سلطة القاضي التقديرية في نظر طلب الوقف.

المطلب الثاني: إجراءات قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية

تتمثل إجراءات الدعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، في عدة محاور تتركز أساساً في الإجراءات المتبعة أمام هيئات القضاء الإداري (المحاكم الإدارية، ومجلس الدولة)، وذلك في فرعين:

الفرع الاول: تقديم طلب صريح من المدعي لوقف تنفيذ القرار الاداري

يعد تقديم طلب لوقف تنفيذ القرار الاداري اجراء ضروري والتي بدونه لا يمكن لقاضي الموضوع النظر في الدعوى الاستعجالية الرامية الى وقف التنفيذ[٦]، مسبوقاً جميع الشروط القانونية، ويكون مقترناً بطلب الالغاء.

ومن الطبيعي ووفقاً للقواعد العامة للإجراءات، فإن القاضي لايستطيع النظر في طلب وقف التنفيذ، إلا إذا كانت دعوى الإلغاء مقبولة من الناحية الشكلية، خاصة شرط الميعاد والتظلم الاداري، طبقاً للقانون[٧]. كما يشترط ان تتوفر فيه الشروط العامة التي يجب ان تتوفر في كل الدعاوي الإدارية، الصفة والمصلحة، والإذن إذا اشترطه القانون، والاهلية، بالاضافة الى تقديم الطلب في عريضة مستوفاة الشروط، مع إرفاق نسخة العريضة بنسخة من القرارالإداري المطعون، والوصل المثبت لدفع الرسم القضائي.

كما تقتضي خضوع دعوى إثبات الحالة بوصفها دعوى مستعجلة، في كل من مصر وفرنسا، لما تخضع له سائر الحالات التي يجوز فيه للقضاء الاداري ان يصدر فيها على وجه الاستعجال أحكاماً وقتية دون المساس بأصل الموضوع[٨].

اما في العراق والاقليم ايضاً، تنص الفقرة (١) من المادة (١٤١) من قانون المرافعات المدنية على أنه "تختص محكمة البداءة بنظر المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت بشرط عدم المساس بأصل الحق. كما أكد القضاء على ضرورة التزام القاضي المستعجل بهذا الشرط فقد قضت محكمة استئناف الرصافة بصفتها التميزية بأن "ما اثاره المميز من طعون يمكن ايراده في دعوى الموضوع المرقمة (٧٧٧/ب/٢٠٠٠) المتضمنة الطلب بمنع المعارضة بالمبالغ المستحقة على الهاتفين موضوع الطلب وهو اصل الحق المطالب به وحيث ان القرار المميز لايتصدى لاصل الحق، لذا قرر تصديقه... [٩]".

---

[١] د.سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الادارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٨١٥.

[٢] المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم ١٣٥٦، لسنة ٣٤ ق، جلسة ٢٠ من ديسمبر سنة ١٩٩٢، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثامنة والثلاثون - الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٢ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٣) - صـ ٣٣٤.

[٣] المستشار الدكتور محمد ماهر ابو العينين، الدفوع الادارية والموضوعية امام القضاء الاداري، الكتاب الثاني، المركز القومي للاصدارات القانونية، ٢٠١٧، ص٥٢١.

[٤]حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٣ نوفمبر ١٨٨٨، كمرجع قضائي لهذا الاتجاه. فقد تعلق الامر فيه بطلب بعض الراهبات العاملات بهذا المستشفى وقف تنفيذ قرار باستبدالهن بأشخاص علمانيين اجابهم اليه المجلس استناداً الى الاضرار التي يمكن ان تلحق بالمرفق العام نفسه من جراء تنفيذ هذا القرار. الذي رأى أن مصلحة المرفق العام الطبي الذي تعمل به الراهبات تختلط بمصلحة المرضى الذين سيعانون من تغير الاشخاص القائمين على رعايتهم مما يسوغ الاستجابة لطلب الوقف. فقضى المجلس بوقف التنفيذ.

[٥] د. محمد علي راتب، محمد نصرالدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الامور المستعجلة، الجزء الاول، دار الطباعة الحديثة، بيروت، لبنان، ص٨ لغاية ١٠.

[٦] العقبي بلال، المرجع السابق، ص٦٠ وما بعدها.

[٧] راجع المواد ٢٧٥ ، ٢٧٨، ٢٧٩، من قانون الاجراءات المدنية المصري.

[٨] توفيق عمر محمد، المرجع السابق، ص١٠٣.

[٩] قرار رقم ٧٤٠٠/هـ١/٢٠٠٠ في ٢٠٠٠/٥/٦، نقلاً عن توفيق عمر محمد، رسالة ماجستير، المرجع السابق، ص١٠٣.

الفرع الثاني: الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الاداري

الحكم في طلب وقف التنفيذ، كما هو شأن جميع الاحكام المستعجلة حكم مؤقت سابق على الفصل في الموضوع، ونظراً لهذه الطبيعة المؤقتة فإن حكم الصادر في طلب وقف التنفيذ لا يقيد محكمة الموضوع عند تناول دعوى الالغاء موضوعاً. فقد تقضي المحكمة بوقف التنفيذ، ورغم ذلك تقضي في الموضوع برفض دعوى الالغاء والعكس صحيح[١].

لاتختلف دعوى وقف التنفيذ والأمر الصادر فيها عن أية دعوى في الاجراءات والطبيعة إلا بما يفرضه طابع الاستعجال المميز لنظام وقف تنفيذ القرارات الادارية من متطلبات استهداف تحقيق الحكمة المرجوة منه بقدر دواعيه وحسب طبيعة وضعه[٢]. والعلة في ذلك ان محكمة القضاء الاداري عند نظر طلب وقف التنفيذ تتحسس المستندات والاوراق من الظاهر فقط دون التعمق في الموضوع وصولاً الى اصل الحق، باعتبار انها تتناول مسالة مستعجلة، فتبحث وجه الاستعجال ومدى جدية الاسباب المتعلقة بعدم مشروعية القرار، ولكنها عند تناول الموضوع تسبر أغوار الوقائع والمستندات للوقف على مدى ملاءمة القرار الاداري من عدمه.

ونلخص بأن الحكم الصادر يتمتع في طلب وقف تنفيذ القرار الاداري بعدة خصائص:

(١- سرعة إجراءات الفصل في طلبات وقف تنفيذ القرار الاداري. ٢- الطبيعة المؤقتة لأحكام وقف تنفيذ القرارت الادارية. ٣- الحجية النسبية للحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الاداري. ٤- الحكم بوقف التنفيذ حكم قطعي، سواء بالاستجابة الى طلب وقف التنفيذ، أو رفضه، كما أنه يتمتع بمقومات الاحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشئ المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه ما لم تتغير الظروف).

الفصل الثاني

طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارت الادارية

من المسلم به فقهاً وقضاءً أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه هو حكم قضائي من كافة النواحي، إلا انه إجراء وقتي يظل معلقاً على نتيجة الحكم في طلب الإلغاء، فيزول كل أثر للحكم إذا رفضت الدعوى موضوعاً، ويصبح غير ذي موضوع إذا حكم بالغاء القرار المطعون فيه، وعليه فإن إسقاط الدعوى ينسحب أثره الى وقف التنفيذ، ويؤدي الى الحكم بالغاء الحكم بوقف التنفيذ السابق صدوره قبل الاسقاط[٣]. **وسوف نقسم هذا الفصل الى مبحثين وعلى النحو الآتي:**

المبحث الاول

حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ وطرق الطعن فيه

لما كان الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار إداري يعد حكماً قطعياً، فإن له حجية الاحكام القضائية وخصائصها بالنسبة للمحكمة التي أصدرته، وللادراة التي تم وقف تنفيذ قرارها وكذلك الغير. **وسوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين:**

المطلب الاول: حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ وتنفيذه

الشق المستعجل مسالة سابقة على الفصل في الموضوع، والحكم الصادر فيها حكم وقتي، لصدوره في مسالة مستعجلة. كما أنه حكم قطعي، لفصله فصلاً قطعية في مسالة مطروحة على المحكمة[٤]. وسوف نقسم هذا المطلب الى فرعين وعلى النحو الآتي:

الفرع الاول: حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ

ان للحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الاداري، مقومات الاحكام القضائية وخصائصها ويترتب عليها بثار بالنسبة للمحكمة مصدرة القرار والادارة والغير.

أولاً: حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ بالنسبة للمحكمة: إن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، وإن كان حكماً قطعياً له مقومات الاحكام وخصائصها بالنسبة الى وجوب تنفيذه، وجواز الطعن فيه استقلالاً بكافة طرق الطعن التي ترفع ضد الاحكام النهائية الصادرة في المنازعات، فإنه يعد أيضاً حكماً قضائياً مؤقتاً بطبيعته طالما لم تتغير الظروف[٥]، وكل ذلك يجعله في النهاية "حكم محدود الأثر موقوت الحجية"، إذ ان "مصيره يتعلق بصدور الحكم الموضوعي" بحيث ان صدر هذا الأخير "فإن الحكم يجُب الحكم الصادر من ذات المحكمة في الشق العاجل ويكون هو المعول عليه في الفصل في الدعوى" يستوي في ذلك ان يكون الحكم المستعجل صادراً بوقف تنفيذ القرار أو رفض طلب وقف التنفيذ".

وفي ذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في العراق في حكمها عدد ٣/اتحادية/تمييز/٢٠٠٥ الخاص بطعن صاحب المصلحة بقرار محكمة القضاء الاداري برفض طلب وقف الاجراءات المتعلقة بتنفيذ قرار اداري: "إن القرار المميز من الاوامر على العرائض وهي من القضاء الولائي المنصوص عليه في المادة (١٥١) من قانون المرافعات المدنية المعدل[٦]، وهي غير قابلة للطعن فيها تميزاً عملاً باحكام المادة (١/١٥٣) من القانون المذكور اذ يتم التظلم منها لدى المحكمة التي اصدرتها وتفصل المحكمة في التظلم وقرارها عملاً بحكم الفقرة (٣) من المادة (١٥٣)[٧].

ثانياً: حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ بالنسبة للادارة: تلتزم الادارة بالحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الاداري، وعليها الامتناع عن تنفيذ هذا القرار إذا لم تكن قد بدأت في تنفيذه بالفعل، اما إذا كانت قد بدأت في تنفيذه فيجب عليها التوقف عن

---

(١) د. عبدالحكيم فودة، المرجع السابق، ص٣٧٣.

(٢) محمد الصالح بن احمد الخراز، المرجع السابق، ص١٤٣.

(٣) حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الاداري، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٤٧١.

(٤) د. عبدالحكيم فودة، الخصومة الادارية، المرجع السابق، ص٣٧٣.

(٥) حكم محكمة القضاء الاداري، قضية رقم ١٥٤٨ لسنة ٣٨ ق، ١٩٨٤/٢/١٢، مشار اليه في كتاب د. سليمان الطماوي، قضاء الالغاء، ١٩٨٧، ص١٠٥٧.

(٦) قانون المرافعات المدني رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩، المادة ١٥٣ــ الفقرة (٣):وتفصل المحكمة في المتظلم على وجه الاستعجال بتأييد الأمر أو الغائه أو تعديله ويكون قرارها قابلا للتمييز.

(٧) حكم المحكمة الاتحادية عدد ٣/اتحادية، تمييز/٢٠٠٥ بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٢٩، منشور في الموقع: http://www.iraqijudicature.org.

استكمال هذا التنفيذ، كما يجب عليها من ناحية أخرى عدم إصدرا قرارات ادارية أخرى استناداً الى القرار الذي قضي بوقف تنفيذه.

ولقد أوضحت محكمة القضاء الاداري المصري هذا المعنى حيث قضت بان: "الحكم بوقف تنفيذ القرار الاداري معناه أن يعود الامر الى ما سبق عليه ويرد ما كان حتى يفصل في الدعوى المرفوعة بطلب إلغائه موضوعاً[١]". أما إذا استمرت الادارة في تنفيذ القرار الاداري على الرغم من صدوره حكم بوقفه، فإنها تكون مسؤولة أمام القضاء وملزمة بالتعويض[٢]. وتقدير التعويض المترتب في هذه الحالة، فإن أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر تتوسع في تقدير التعويض المستحق عن عدم تنفيذ الاحكام، وتمد هذا التعويض ليغطي جميع الاضرار التي لحقت بالمحكوم له.

ومن تطبيقات القضائية في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في ١٩٦٨/٧/٢٥ والذي جاء فيه "أن الاستمرار في الامتناع عن تنفيذ الاحكام ينطوي على خطأ من جانب الادارة، وقد ترتب على هذا الخطأ أضرار مادية وأدبية بالمدعي. لقد أمر هذا الحكم احقية المحكوم له في الحصول على تعويض يغطي كافة الاضرار المادية التي لحقت به[٣].

ثالثاً: حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ بالنسبة للغير: يكون للحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الاداري حجة في مواجهة الغير، أذ يستفيد من الحكم من يمسه القرار المحكوم بإيقافه، ويعد الجميع في نفس المركز القانوني تجاه القرار، كما لو صدر قرار من الإدارة لمصلحة أحد الافراد يتضمن هدم عمارة سكنية يملكها بحجة أنها آيلة للسقوط، وطلب أحد المؤجرين لهذه العمارة وقف تنفيذ هذا القرار لعدم مشروعيته ولأن من شان تنفيذه اصابة بضرر يتعذر تداركه، وصدر حكم من القضاء بوقف تنفيذ هذا القرار، فإن المؤجرين الآخرين، وهم من الغير يستطيعون الاستفادة من هذا الحكم، أذ إن للغير في هذه الحالة عدة حقوق هي:

١- المطالبة بتنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الاداري من قبل الادارة.
٢- الطعن في الحكم الصادر بوقف التنفيذ إذا كانت له مصلحة في ذلك.
٣- المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه نتيجة امتناع الادارة عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف التنفيذ[٤].

ومن التطبيقات القضائية، حكم محكمة القضاء الاداري في العراق الصادر في ١٩٩٤/٣/١٩ م الذي أوقفت بموجبه القرار الاداري الصادر في وحدة بلدية المنصور الخاص بمنح إجازة البناء لأحد الافراد، لانه في حالة تنفيذه يؤدي الى حصول ضرر يتعذر تداركه لاصحاب المحلات المشيدة على الارض المنوي إقامة عمارة عليها، لذلك فإن حكم محكمة القضاء الاداري بوقف تنفيذ هذا القرار يستفيد منه أصحاب المحلات الاخرى (الغير) الذين لم يمثلوا في الدعوى ولم يكونوا طرفاً فيها[٥].

الفرع الثاني: تنفيذ الحكم المستعجل بوقف التنفيذ

ان الحكم الفاصل في طلب وقف تنفيذ القرار الاداري يكون قابلاً للتنفيذ منذ تبليغه للادارة، ما لم يوجد نص يقضي بخلاف ذلك. إذ يؤدي الحكم بوقف التنفيذ الى إعادة الامور بصورة مؤقتة الى ما كانت عليه قبل صدور القرار الاداري المطعون فيه، والسبب في تأقيت الحكم المستعجل هو لارتباط بمصير دعوى الالغاء[٦].

ففي فرنسا يبدأ سريان الحكم القاضي بالوقف الذي اشتمل عليه الحكم القضائي، من تاريخ تسلم الجهة الادارية مصدرة القرار محل الوقف إعلان الحكم، إن هذه المسالة نصت عليها الفقرة الاخيرة ج ح من لائحة الادارة العامة الصادرة في ٢٨ سبتمبر ١٩٥٣ بقولها: "يعلن الحكم الآمر بوقف تنفيذ قرار إداري الى أصحاب الشأن – بما فيهم مصدر الحكم – خلال اربع وعشرين ساعة، وتوقف آثار هذا القرار ابتداًء من اليوم الذي يتسلم فيه مصدرة هذا الإعلان[٧].

ان الوضع في القانون المصري، الخاص لإجراءات التنفيذ لا يختلف في جوهره عن الوضع في القانون الفرنسي، إن هذه الاجراءات تبدأ بالحصول على الصورة التنفيذية للحكم ..... بالصيغة التنفيذية. وهذا الحكم ينفذ بعد إعلانه دون انتظار انتهاء مواعيد الطعن، أو الحكم في هذا الطعن. ويترتب على تنفيذ الحكم، وقف القرار على الفور بحيث يعود الحال الى ما كان عليه قبل إصدار القرار، ويظل القرار موقوفاً الى غاية الفصل في الخصومة الاصلية المتعلقة بطلب الالغاء"[٨].

وفي العراق كانت المحكمة البداءة هي الجهة القضائية المختصة بالنظر في طلب وقف التنفيذ. لكن بعد صدور التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ اصبحت محكمة القضاء الاداري هي الجهة القضائية المختصة بوقف التنفيذ بصفة مؤقتة.

وقد يكون الحكم بوقف التنفيذ غير ذي جدوى من الناحية العلمية، لأن الغاية من المطالبة بالإلغاء قد يتوصل اليها الطاعن بحصوله على الحكم بوقف التنفيذ، ويصبح عندها الحكم بالإلغاء غير ذي فائدة من الناحية العملية. فمثلاً طلب الطاعن بإلغاء قرار منع سفره الى الخارج وطلبه الحكم بوقف تنفيذه، فإن اصدرت المحكمة حكمها بوقف التنفيذ واستفاد الطاعن من هذا الحكم بأن غادر ارض الوطن، فإن الغاية من إلغاء القرار الاداري قد تحققت بوقف تنفيذه[٩].

---

[١] المحكمة الادارية العليا، طعن رقم ٥٣ لسنة ٢٧ ق، جلسة ١٩٨٥/٣/٢٣.
[٢] فهد عبدالكريم أبوز العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥، ص٤٢٥.
[٣] منقول في كتاب عبدالمنعم فرج الصدة، اصول القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.
[٤] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، ص٣٥٤-٣٥٥.
[٥] حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٩٣/١٢٠ في ١٩٩٤/٣/١٩.
[٦] من ذلك ما جاء في احدى قرارات مجلس الدولة: "..... نظراً لحالة الاستعجال القصوى ينفذ هذا الامر فوراً على المسودة وقبل تسجيله:، انظر: مجلس الدولة (الغرفة الخامسة) فرار رقم ٩٨٨٩، بتاريخ ٢٠٠٢/٢/٣و العدد ٥، ٢٠٠٤، ص٢٤٠. منشور في رسالة ماجستير غيداوي عبدالقادرو وقف تنفيذ القرار الاداري قضائياً، جامعة ابي بكر بلقليد تلسمان، كلية الحقوق، ٢٠٠٨.
[٧] د.عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الاداري في احكام القضاء الاداري، ط٣١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص٢٣٧.
[٨] حكم المحكمة، طعن رقم ٢٣٢ لسنة ٢٦ق – ١٩٨٦/١١/٢٣، السنة ٣٢-ج١ – بند ٤١ – ص٢٦٨. كذلك الطعن رقم ١٢٨٥، ١٢٨٦، لسنة ٢٦ق– ١٩٩٣/٥/٤، الموسوعة الادارية الحديثة– ١٩٩٣/١٩٩٧– ج٤٦، قاعدة ٣٢٨، ص٩٤١.
[٩] د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الاداري، المرجع السابق، ص٤٠٢.

المطلب الثاني: طرق الطعن في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

الطعن في القرارات الادارية لايوقف تنفيذها، وهذا ما استقر عليه الفقة والقضاء، ويكون للادارة الخيار بين التمهل حتى يصدر الحكم أو تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه على مسئوليتها وهو ما يسمى بالاثر غير الواقف للطعن. ونص على هذا في فرنسا لأول مرة في المادة الثانية من المرسوم الصادر في ٢٢ يوليو ١٩٨٠ ويستند الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء على أسس علمية واخرى نظرية، وبخصوص الاسس العملية التي يقوم عليها الاثر غير الواقف للطعن تتمثل اساساً في فكرة المصلحة العامة وضرورات سير المرفق العام بانتظام وإطراد تتطلب خضوع الافراد للقرارات الادارية حتى لو كانوا مشككين في مشروعيتها حتى يحكم بإلغائها. اما عن الاسس النظرية فهي تتمثل في **اولاً**: الطابع التنفيذي للقرارات الادارية. **ثانياً**: مبدأ الفصل بين السلطات.

وقاعدة الطعن على الاحكام الصادرة في طلبات الوقف مقررة في فرنسا بصريح النصوص منذ مراسيم ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣، ٢٨ نوفمبر ١٩٥٣، وكان نطاق اعمال هذه القاعدة، حتى سريان احكام تقنين القضاء الاداري الجديد، شاملاً للطعن بطريقي الاستئناف والنقض على السواء، اما بعد دخول التقنين الجديد اي من اول يناير ٢٠٠١ – فقد انغلق، ووقف احكامه، باب الاستئناف وبقي طريق النقض سبيلاً وحيداً لمهاجمة احكام قاضي الامور الادارية المستعجلة الفاصلة في طلبات الوقف، اما في مصر، فالقاعدة جرى عليها القضاء الاداري واستقر من غير نص ولكن اتساقاً مع طبيعة حكم الوقف و وضعه وحكمة الاجراء[١].

ولما كان الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يعد فرعاً من دعوى الإلغاء الرئيسية ويتبعها، فمن ثم كانت الاحكام الصادرة من المحاكم الادارية في طلبات وقف التنفيذ تخضع هي الاخرى للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي، أو بطريق معارضة الخصم الثالث أمام نفس المحكمة التي أصدرت الحكم. وقد اختلف هذا التنظيم نسبياً في الفترة التالية لصدور القانون ١٩٨٧/١٢/٣١ إذ إن المشرع أنشئ بموجب هذا القانون محاكم استئناف إدارية تختص بالفصل في سائر الاستئناف المقامة طعناً في الاحكام الصادرة من المحاكم الادارية في أول درجة، وقد أجاز ذات القانون الطعن في الاحكام الصادرة من محاكم الاستئناف الادارية امام مجلس الدولة بطريق النقض[٢].

أما بشأن مواعيد الطعن في هذه الاحكام، فإن القانون الفرنسي قد جعل اجل ذلك هو خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور القرار بطلب وقف التنفيذ، بينما في مصر لم يحدد له ميعاد ليكون بذلك هو كامل المدة المقررة للطعن بالحكم بموضوع الدعوى ذاتها، اي ستون يوماً[٣].

وفي القضاء الاداري الاتحادي، وفي الاقليم أيضاً، يلحظ ان قانون مجلس الشورى لم ينظم مسالة إجراءات ممارسة الاختصاص بالنظر في الطعن بأحكام المحاكم الادارية، وعدم التنظيم هذا يشتمل ايضاً طلب وقف تنفيذ الاحكام القضائية الادارية، لذلك تطبق القواعد العامة للطعن في الاحكام الصادرة عن القضاء عموماً.

بيد ان قانون مجلس شورى الدولة أجاز الطعن تمييزاً أمام المحكمة الادارية العليا بأحكام محكمتي القضاء الاداري (المادة ٧/ثامناًب) وقضاء الموظفين (المادة ٧/تاسعاًج) خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبلغ بها أو اعتبارها مبلغة، وذلك بممارسة الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل (المادة٢/رابعاًب)[٤].

المبحث الثاني

طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الادارية في منظور القضاء الاداري وتطبيقاتها

رقابة القضاء الاداري للقرارات الادارية سواء في مجال وقف تنفيذها أو الغائها هي رقابة قانونية تسلطها المحكمة للتعرف على مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون هذا من جانب، ومن جانب آخر تميز هذا النظام في انه اجراء وقتي وسريع ووقائي خاصة في حالات تنفيذ القرار الاداري يمثل الحكم عليه بالالغاء، والتي قد ترتب اضرار يستحيل جبرها. وعليه سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين:

المطلب الاول: طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الادارية في القضائين الاداريين الفرنسي والمصري

عندما يقوم القضاء الاداري بالفصل في الطلب المقدم بوقف التنفيذ القرار الاداري، فإنه يصدر حكماً قضائياً في نزاع حقيقي، وفي مسالة من المسائل المستعجلة ذات الصلة الوثيقة بطلب الالغاء، وإن القرار الذي يصدر في طلب وقف التنفيذ، يعد من القرارات التمهيدية المؤقتة، التي لا تقيد المحكمة عند نظرها في دعوى الالغاء، وان الجهات القضائية التي يمكنها الامر بوقف تنفيذ القرارات الادارية تختلف من تشريع لآخر، مما يؤدي الى اختلاف طبيعة قضاء كل منها وبناء على ذلك سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين:

الفرع الاول: القضاء الاداري الفرنسي

تعد فرنسا مهد للقضاء الاداري، فهي كذلك الام والاصل لقضاء وقف تنفيذ القرارات الادارية، فكان لاجتهادها القضائي ولتشريعاتها في هذا المجال فضل السبق في اكتشاف ودخول هذا الميدان.

ان طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الادارية في القضاء الاداري الفرنسي قبل صدور قانون ٣٠ جوان(حزيران) ٢٠٠٠ المتعلق بالقضاء المستعجل، كان يتم إما بأمر عن مجلس الدولة أو بأمر عن المحاكم الادارية، بناء على طلب صريح من الطاعن ويعتقد

---

[١] د. محمد فؤاد عبدالباسط، المرجع اسابق ٢٠٠٧،ص١٠٥١.

[٢] غيتاوي عبدالقادر، المرجع السابق، ص١١٧.

[٣] ماجد الحلو، القضاءالإداري، دارالمطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعةالأولى، ١٩٩٤، ص٢٨٩.

[٤] توفيق عمر محمد، القضاء المستعجل الاداري وإمكان تطبيقه في اقليم كوردستان – العراق- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، ٢٠١٤، ص١٣٣.

انه لايمكن اعتبار إجراء وقف التنفيذ امام مجلس الدولة في هذه المرحلة كإجراء استعجالي، لأن الاختصاص يعود الى هيئة جماعية، وبناء على تقرير يقدم اليها، وبالتالي فإن وقف التنفيذ يتم بالبطء امام القضاء، كأي اجراء قضائي عادي، ويفقد بذلك مميزاته كاجراء استعجالي، ذلك ان البطء يتنافى ومبادئ القضاء المستعجل(١).

ان طبيعتها كانت طبيعة استثنائية اي مختلفة عن قضاء الاستعجال وقضاء الموضوع، وهي ايضاً طبيعة تحفظية، مما قد يلحق المدعي في دعوى الالغاء من اضرار بالغة لايمكن إصلاحها فيما لو الغي القرار(٢).

أما في ظل قانون ٣٠ جوان ٢٠٠٠ المتعلق بالقضاء المستعجل، فإن وقف تنفيذ القرارات الادارية قضائياً، يأمر به قاضي الامور المستعجلة وقد تحدد بقاضي فرد وهو أما ان يكون رئيس المحكمة الادارية أو رئيس محكمة الاستئناف الادارية، أما بالنسبة لمجلس الدولة فإن قاضي الاستعجال هو رئيس القسم القضائي أو من يعينه لهذا الغرض من مستشاري الدولة.

وتعد الامر المتعلق بوقف تنفيذ القرار الاداري ذات طبيعة واحدة، وهو طبيعة استعجالية متى توافرات الشروط وهي: ان يكون الاستعجال يسوغ الوقف وأن لايمس بأصل الحق(٣). وقد نص على أنه يجب ان تتخذ خلال مدة ٤٨ ساعة طبقاً للمادة L. 521/2 من تقنين القضاء الاداري في فرنسا التي جاء فيها: " لقاضي الامور المستعجلة، بناء على طلب يقدم اليه ويسوغه الاستعجال، أن يؤمر باتخاذ جميع الاجراءات الضرورية لحماية إحدى الحريات الاساسية، والتي تعرضت للاعتداء عليها من جانب شخص معنوي من اشخاص القانون العام أو احد اشخاص القانون الخاص مكلف بإدارة مرفق عام اثناء ممارسة إحدى سلطاته وذلك إذا كان هذا الاعتداء جسيماً وغير مشروع.

وبموجب هذا النص يعهد المشرع وللمرة الاولى الى القاضي بسلطة اصدار الاوامر ضد الادارة قبل الفصل في موضوع النزاع.

وقبل ان ترفع دعوى في الموضوع بإلغاء القرار الاداري، ويظهر جلياً الاختلاف بين المرحلتين، فكانت قبل صدور قانون ٣٠ جوان (حزيران) ٢٠٠٠ تشترط ان يرفع طلب وقف التنفيذ امام نفس جهة الالغاء. وان تكون دعوى الالغاء مرفوعة كذلك.

وفي أول تطبيقات النظام الجديد وطبقاً للمادة (L.521-1) من تقنين القضاء الاداري، قضى مجلس الدولة في تاريخ ١٩ كانون الثاني عام ٢٠٠١ بأن شرط الاستعجال يستوفي مطلبه بوصفه أحد الشروط المسوغة لوقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه، إذا ترتب على تنفيذه، وحال القضاء بإلغائه لدى الفصل في الدعوى الموضوعية، إلحاق ضرر حال وعلى درجة كافية من الخطورة بمصلحة للطاعن أو بالمصالح التي يمثلها وحتى لو تمثل ذلك في اضرار مادية محضة أو كان بالإمكان، بصفة عامة، اصلاح نتائجها بطريق التعويض المالي(٤). وكذلك في حالة غياب دعوى موضوع حين اتصاله بمبلغ مالي معجل فقد نصت المادة (R.541-1) من التقنين، بقولها: "قاضي الاستعجال الاداري، حتى مع غياب دعوى موضوعي، يمكنه ان يمنح مبلغاً مالياً معجلاً الى الدائن الذي قدم طلباً بذلك للقاضي.... ".

الفرع الثاني: القضاء الاداري المصري

لم تمر اجراءات وقف تنفيذ القرارات الادارية في مصر بنفس التطورات الذي مرت به فرنسا، وذلك بحداثة مجلس الدولة، وايضاً لإقرار المشرع المصري لبعض هذه الاجراءات في قانون انشاء مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ حيث نصت المادة التاسعة من هذا القانون على ما يأتي: "لايترتب على رفع الطلب الى المحكمة القضاء الاداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على انه يجوز لرئيس مجلس الدولة – قاض منفرد – ان يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى ان نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها(٥)".

بخلاف نشأة اجراءات وقف التنفيذ في فرنسا حيث كان الاختصاص بالحكم بوقف التنفيذ مقصوراً على الهيئات الجماعية وهي الجمعية العمومية لقسم القضاء ثم القسم القضائي في مرحلة لاحقة كما سبق ذكرها، هذا من جانب، ومن جانب أخر فقد ذكر المشرع المصري شرطاً واحداً لوقف التنفيذ وهو ان تكون نتائج تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه مما يتعذر تداركها، بخلاف التشريع الفرنسي التي لم ينص منذ تنظيم اجراءات وقف التنفيذ امام مجلس الدولة على أية شروط للحكم بوقف التنفيذ وترك تقدير ظروف الوقف لمجلس الدولة.

اما بصدور القانون رقم (٦) لسنة ١٩٥٢ فقد استبدل المشرع نص المادة التاسعة من قانون انشاء مجلس الدولة رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ بالنص التالي: "لايترتب على رفع الطلب الى محكمة القضاء الاداري وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاءه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ الأمر مؤقتاً إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة ان نتائج التنفيذ يتعذر تداركها".

ومنذ ذلك الوقت نقل الاختصاص بالحكم بوقف تنفيذ القرار الاداري الى إحدى دوائر محكمة القضاء الاداري بعد أن كان موكلاً بمقتضى المادة العاشرة الملغاة الى رئيس مجلس الدولة، وبذلك اصبح الحكم بوقف تنفيذ القرار الاداري من اختصاص هيئة قضائية كما هو الحال في فرنسا.

وبصدور قانون رقم (١٦٥) في ٢٤ آيار/مايو سنة ١٩٥٥ فقد احل عدة تعديلات داخل جهة القضاء الاداري، منها انشاء هيئة مفوض الدولة، وأخيراً الغاء الاختصاص المشترك بين جهتي العادي والاداري، وتقرير انفراد محاكم مجالس الدولة بنظر منازعات وقف التنفيذ(٦). ومع ذلك يختلف القانون المصري الحالي الصادر سنة ١٩٧٢ عن القانون الفرنسي الجديد - السابق شرحه في الفرع الاول من هذا المطلب – في تحديد القاضي المختص بنظر طلبات وقف تنفيذ القرارات الادارية إذ جاء في المادة

---

(١) د. محمد رفعت عبدالوهاب، المحاكم الادارية الاستئنافية في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢، ص١٦٩.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، ط٣، منشأة المعارف، ٢٠٠٦، ص١٢٨.

(٣) المادة ٢ / ٥٢١ من قانون القضاء الإداري الفرنسي المدرجة بالمادة ١٠ من القانون رقم ٢٠٠٠ / ٥٩٧.

(٤) د. محمد رفعت عبدالوهاب، المحاكم الادارية، المرجع السابق، ص١٧٧.

(٥) سليمان سالم مرضي الراجحي، وقف تنفيذ القرار الاداري، دراسة مقارنة بين القانونيين الكويتي والاردني، رسالة ماجستير، جامعة شرق الاوسط، ٢٠١٣، ص٣١.

(٦) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة، ط٣، دار الفكر العربي، ١٩٦٦، ص٥٢١ ومابعدها.

٤٩ من قانون مجلس الدولة المصري ما يلي: "لايترتب رفع طلب الى المحكمة المختصة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاءه وعلى أنه يجوز للمحكمة ان تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة ان نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها[١]".
وقد قضت محكمة القضاء الاداري بأن "مناط الفصل في الطلب المستعجل يقتضي من المحكمة النظر في توافر الاستعجال على حسب الحالة المعروضة والحق المطالب به، بأن تستظهر الامور التي يخشى عليها من فوات الوقت أو النتائج التي يتعذر تداركها أو الضرر المحدق بالحق المطلوب المحافظة عليه بالاجراء الوقتي المطلوب صدور الحكم به، ثم تستظهر بعد ذلك جدية الاسباب التي قام عليها الطعن أو عدم جديتها بالنسبة اليها في ظاهرها[٢]. يشترط القضاء المصري بوقف التنفيذ بمعرفة المحكمة المختصة بنظر طلب إلغاء القرار الاداري ما يلي:

- ان يقدم طلب وقف التنفيذ في نفس عريضة دعوى الالغاء على ان تكون الطلب صحيحاً.
- ميعاد طلب وقف التنفيذ هو نفسه ميعاد الطعن في القرار الاداري.
- عدم جواز طلب وقف تنفيذ القرارات الادارية التي لايقبل طلب إلغاؤها قبل التظلم منها إدارياً، وإنما يجوز لها أن يحكم مؤقتاً بناءاً على طلب المتظلم باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادر بالفصل[٣].

وهذا ما أكدت المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ٢ شباط عام ١٩٩٢ الذي قضت فيه ان القضاء الاداري، لايحل على أي نحو كان في مباشرته لرقابة الالغاء ووقف التنفيذ محل الادارة في اداء واجباتها ومباشرة نشاطها[٤].

المطلب الثاني: طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الادارية، في القضاء الاداري العراقي واقليم كوردستان

ان للحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الاداري، مقومات الاحكام القضائية وخصائصها ويترتب عليها آثار بالنسبة للمحكمة مصدرة القرار والادارة والغير، ومن هنا سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين:

الفرع الاول: القضاء الاداري العراقي

كانت محكمة البداءة هي الجهة القضائية المختصة بالنظر في طلب وقف التنفيذ. وتنعقد محكمة البداءة من قاض واحد، وتختص بالنظر في الدعاوي والامور الداخلية ضمن اختصاصها وفقاً لأحكام القانون، لذا فإن الحكم بوقف التنفيذ في ظل القضاء الموحد كان يعهد به الى قاض منفرد[٥].
وان القضاء الاعتيادي في مرحلة القضاء الموحد، سواء أكان قبل صدور قانون المحاكم الادارية أم من خلال مدة سريانه وحتى بعد إلغائه والى ان صدر القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، كان له الولاية العامة للفصل في جميع المنازعات بغض النظر عن اطرافها سواء أكانت المنازعة بين الافراد أم بين الافراد من جهة والهيئات الادارية من جهة أخرى، إلا ما استثنى بنص جديد.
اصبح التنظيم القضائي في العراق قائماً على فكرة القضاء المزدوج، ولأول مرة في العراق تم انشاء قضاء اداري مستقل الى جانب القضاء الاعتيادي ينبثق عن مجلس شورى الدولة ويتمثل بمحكمة القضاء الاداري ومجلس الانضباط العام. وان هذا القانون لم يأت بأي نص بشأن الطلبات المستعجلة إلا إن ذلك لايمنعه من الرجوع الى قانون المرافعات المدنية فيما يتعلق بالقضاء المستعجل والتي اجازت الفقرة (١) من المادة (٢٠٨) منه وقف تنفيذ الى ان يفصل نتيجة الطعن استناداً الى احكام البند (حادي عشر) من المادة (٧) من قانون المجلس التي اجازت تطبيق الاجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ عند عدم النص عليها في قانون مجلس شورى الدولة، وقد صدرت العديد من احكام القضاء الاداري تقضي بوقف التنفيذ استناداً الى القانون المذكور[٦].
قضت المحكمة الاتحادية العليا في العراق، إن وقف تنفيذ القرار الاداري لايكون إلا في بعض الحالات الاستثنائية التي لايجوز التوسع بها إذا كان يترتب على تنفيذه آثار لايمكن تداركها، لأن هذا القرار تتوافر فيه شروط الاوامر على العرائض وهي حالة الاستعجال ووجود نص يجيز للمحكمة اتخاذه، وان ماذهبت اليه المحكمة هو محل النظر والبعض لايتفق معه لأن محكمة القضاء الاداري يطبق احكام قانون المرافعات المدنية، وإذا كان الامر مستعجلاً ويترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها عند الحكم بالغاء القرار بعد ذلك، وبناء على طلب صاحب الشان، فلها الاختصاص ان توقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه[٧].
ونجد بخلاف المشرع الفرنسي[٨] والمصري [٩] اللتان نصتا على شرط الاستعجال لقبول طلب وقف التنفيذ، نجد المشرع العراقي فإنه لم ينص على شرط الاستعجال، ولكن يتجسد هذا الشرط في في خشية فوات الوقت[١٠] على المسائل المستعجلة التي يستحيل اعادة الحال الى ماكان عليه سابقاً، وفي خشية ضياع معالم واقعة[١١] يحتمل ان تصبح محل نزاع امام القضاء، وفي خشية فوات فرصة، الاستشهاد بشاهد على موضوع لم يعرض امام القضاء ويحتمل عرضه عليه، وفي خشية خطر عاجل من بقاء المال تحت

---

[١] المادة ٩ من القانون رقم : ١٨٢ لسنة ١٩٤٦ و التي نصت على ما يلي : " لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه. على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها. "
[٢] توفيق عمر محمد، المرجع السابق، ص١٢.
[٣] الفقرة ٢ من المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة المصري.
[٤] حكم محكمة الادارية العليا، الطعن رقم ١٤٤٧، لسنة ٣٧ق، في جلسة ١٩٩٢/٢/٢، مجلس الدولة، المكتب الفني، المرجع السابق،ص٦٨٩.
[٥] د. عبداللطيف نايف، المرجع السابق، ص٤.
[٦] توفيق عمر محمد، المرجع السابق، ص٢٤.
[٧] د.عصمت عبدالمجيد بكر، مجلس الدولة، ط١، دار الكتب العلمية، لبنان، ٢٠١١، ص٤٥٣.
[٨] قانون رقم ٣٠ حزيران عام ٢٠٠٠، والذي يقابل نص المواد من التقنين القضاء الاداري الفرنسي (L.521-3) (L.521.2) (L.521.1) .
[٩] نصت المادة (١/٤٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على انه (... يجوز للمحكمة ان تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة ان نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها) والتي تمثل ركن الاستعجال.
[١٠] المادة (١٤١) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل، اذ تنص (تختص محكمة البداءة بنظر المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت....).
[١١] المادة (١٤٣) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

يد حائزه، وبعض صور القضاء المستعجل التي نص عليها قانون المرافعات هي بالاصل من المنازعات الادارية في القانون والقضاء الاداري المقارن، وذلك بسبب كون طبيعة هذه المنازعات ادارية وإحدى اطرافها من الاشخاص العامة.
اما القضاء العراقي، فقد اشار الى شرط الاستعجال القضاء الاعتيادي والقضاء الاداري ايضاً، فقد اشار القضاء الاعتيادي الى شرط الاستعجال في المسائل التي هي بالاصل تُعد من المنازعات الادارية، معبراً عنه بركن الاستعجال وذلك في حكمه الصادر عام ١٩٧٣ حيث جاء فيه ".... وترى هذه المحكمة انه يستفاد من منطوق نص المادة (١٤٣) من قانون المرافعات المدنية ان ركن الاستعجال متوافر في القضية بمقتضى صراحه النص وعلى هذا فمحكمة الموضوع تلتزم بتحقيق الموضوع من ظاهر الاوراق دون التصدي لصميم النزاع والمساس باصل الحق... [١] ".
وقد اشار الهيأة العامة لمجلس شورى الدولة الى شرط الاستعجال بتعبير " تلافياً للضرر المحتمل" عندما صادقت على حكم محكمة القضاء الاداري القاضي بوقف تنفيذ امر تخلية، إذ جاء فيه (.... ولدى عطف النظر على القرار المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون ذلك ان قرار المحكمة المؤرخ في ١٩٩٢/٢/١٧ المتضمن وفق تخلية الدكان تلافياً للضرر المحتمل...). اما بشأن شرط الجدية فقد ذكر القضاء العراقي في العديد من الاحكام الصادر منه، ففي احدى الدعاوي قدم المدعي (.....) الى المحكمة القضاء الاداري بتاريخ ١٩٩٠/١٠/٢٧ طلب اذن بايقاف تنفيذ الانذار الموجه اليه من بلدية ابي غريب برقم (٨٠٣٠) في ١٩٨٨/٧/٥ وذلك بفتح المطعم العائد له والذي اغلق بموجب الانذار، وبنتيجة المرافعة قضت المحكمة في ١٩٩٠/١٠/٢٩ وبعدد إضبارة ٦٦/قضاء اداري/١٩٩٠ رد الطلب لعدم تقديم المدعي مبرر قانوني لايقاف التنفيذ[٢].

الفرع الثاني: القضاء الاداري في اقليم كوردستان

تختص محاكم القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والتي يعين مرجع للطعن فيها، عليه حتى يتمكن القاضي من قبول دعاوي الالغاء وقبول طلبات وقف تنفيذ القرار المطعون فيه والتي تتبع هذه الدعاوي، يجب ان يكون محلاً لطلب وقف تنفيذ ذلك القرار، وإلا حكم القاضي الاداري بعدم قبول الدعوى قبل الدخول في موضوع النزاع، سواء كان من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الادارة المدعى عليها، وذهبت الهيأة العامة لمجلس الشورى في الاقليم بهذا الاتجاه، بقولها:" إذا إفتقرت دعوى الالغاء لمحلها وهو وجود القرار الاداري النهائي توجب ردها[٣]".
ان التصرف الاداري المدعى بعدم مشروعيته يدور وجوداً وعدماً مع محل لطلب الاستعجال بغرض الحماية الوقتية لحق ضد التصرف الذي قامت به الادارة والذي يمس وعتدى على الحق، أما بشأن شروط وقف تنفيذ القرار الاداري نجد القضاء في الاقليم سار على نفس مسار القضاء العراقي في اشتراط الاستعجال في المنازعات الادارية على الرغم من عدم وجود نص في قانون مجلسها الشورى.
أما بشأن شرط الجدية لايقاف تنفيذ القرار الاداري فقد ذكر شرط الجدية في العديد من الاحكام الصادرة منه فقد قضت هيأة انضباط موظفي الاقليم في جلسة يوم ٢٠١٣/٨/٢٨ ايقاف تنفيذ الامر المرقم (٢٦٤٤) في ٢٠١٣/٥/١٥ والخاص بإخلاء الدار التابعة للمدعى عليه اضافة لوظيفته، ذلك بسبب توفر الجدية في طلب المدعي وتقديمه في الجلسة الاولى، وتوجيه كتاب الى دائرة المدعي لارسال النسخ الاصلية من اوليات التحقيق وتبليغ الدائرة المذكورة بقرار ايقاف تنفيذ الامر لحين الانتهاء من الفصل في اصل الموضوع[٤].
اما بشأن مواعيد تقديم طلب وقف تنفيذ. فعل الرغم من خلو نص تشريعي يلزم المدعي بتقديم طلب في ذات الوقت مع طلب الغاء القرار الاداري، ولكن من خلال احكام القضاء الاداري يبين لنا ان هياة انظباط موظفي الاقليم الزمت المدعي بان يقدم طلب وقف تنفيذ القرار الاداري في عريضه دعوى الغاءه، ذلك بقولها "ولطلب المدعي في عريضة دعواه" ذلك في جلسة يوم ٢٠١٣/٥/٢٢ ايقاف تنفيذ القرار الاداري اذ فضت الهيأة في نفس الجلسة ايقاف تنفيذ القرار المذكور لحين البت في موضوع الدعوى وذلك لتوافر شروط وقف تنفيذ القرار الاداري فيه، وهذا ما يدل على ان القضاء الاداري الاقليم جعل طلب الوقف والالغاء مشتركين في ميعاد التقديم[٥].
ولكننا نحبذ وعلى غرار الموقف في فرنسا عدم اشتراط تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الالغاء وفي ميعاد رفعها وانما السماح بتنفيذيه من وقت صدور القرار الاداري حتى قبل الفصل في الخصومة الموضوعية.
اما بصدد تنفيذ حكم سواء بوقف تنفيذ القرار الاداري او الغاءه فقد مارس القضاء الاداري الاتحادي وفي الاقليم هذه السلطة في مواجهة الادارة في كثير من الحالات ولو بطريقة غير مباشرة، ومن احدى تطبيقاته قضت محكمة القضاء الاداري الاتحادية بالزام المدعي عليه (وزير الداخلية) اضافة الى وظيفته باعادة المدعي الى وظيفته، بعد الغاء القرار الصادر بفصله، وحكم المحكمة الادارية في اربيل الذي يقضي بالغاء القرار المرقم (١٩٧٢) بتاريخ ٢٠١١/١٢/١ من المدعي عليه مدير عام الاستثمار في ..... اضافة الى وظيفته الذي تم بموجبه منح شركة .... اجازة استثمار المرقمة ١٣ في ٢٠١١/١٢/١ لانشاء مشروع سكني على كامل القطعة... ومحو كافة آثاره، وصدقته الهيأة العامة في مجلس الشورى على اساس ان هذا القرار الاداري يشكل إعتداءاً

---

[١] حكم محكمة التمييز الصادر بعدد اضبارة ١٩/مدينة ثانية/٩٧٣ في تاريخ ١٩٧٣/١/١١ بشأن قطع التلفون، المبادئ القانونية لقرارات محكمة تمييز العراق، الجزء الثالث، النشر العاتك لصناعة المتاب – القاهرة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩، ص٣٣.
[٢] قرار الهيئة العامة بصفتها التمييزية رقم ٢٤ رقم الاضبارة ٢٥/إداري/تمييز/١٩٩٢ في ١٩٩٢/٤/١٢، نقلاً عن د. احمد خورشيد، حميد المفرجي، وقف تنفيذ القرار الاداري عن طريق القضاء، اطروحة دكتوراه قدمت الى جامعة بغداد- كلية القانون – جامعة بغداد، ١٩٩٥.
[٣] القرار رقم ١١٩/الهيئة العامة/ إدارية/ ٢٠١٢، المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شورى إقليم كوردستان- العراق، ٢٠٠٩ – ٢٠١١، ط١، مطبعة الحاج هاشم، اربيل،٢٠١٢.
[٤] قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم العدد ١٣٥/ الهيئة الانضباطية/ ٢٠١٣ في ٢٠١٣/١٠/٣١، غير منشور.
[٥] توفيق عمر محمد، القضاء المستعجل الإداري وإمكان تطبيقه في إقليم كوردستان – العراق، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، ٢٠١٤، ص١٠٦.

على حق ..... الفرد ومخالفة للدستور والقانون لأن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ كفل للملكية الخاصة صرفتها ولم يجد المساس بها إلا إستثناءً[1].

الخاتمة

من خلال ما تم عرضه، يتضح جلياً ان نظام وقف تنفيذ القرار الاداري إجراء استثنائي وعاجل يقدر مداه بقدر الضرورة الملجأة إليه، ومشتق من دعوى الإلغاء ولكن غير فاصل في اصل الحق الذي تتعلق به، ومن ثم لايجب ان يصادر على حكم قاضيها ويستبقه.

أولاً: الاستنتاجات

١- ان اختلاف نظرة القوانين السالف الذكر (فرنسي، مصري، عراقي) للقضاء المستعجل لم يعرفه بوضوح، بل ترك تعريفها للفقة والسلطة التقديرية للقاضي، حسب متطلبات كل حالة والزاوية التي يرى من خلالهما والمصلحة التي هي محل الحماية القضائية الادارية المستعجلة.

٢- لم ينص قانون مجلس الشورى في السلطة الاتحادية العراقية وفي الاقليم، بشأن الطلبات المستعجلة، وإنما اجاز تطبيق قانون المرافعات المدنية بشأن كل من القضاء المستعجل والاوامر على العرائض.

٣- اشتراط المشرع في اقليم كوردستان التظلم الوجوبي لدى الجهة الادارية قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري، بخلاف المشرع الفرنسي بعد صدور قانونها الجديد، فقد اجيز حتى لو لم يصدر قرار من الادارة في التظلم الوجوبي، والتي بدورنا نجد انه أكثر دقة وواقعية من المشرع في الاقليم، فضلاً عن ان ذلك يتفق مع الحكمة في وجود قضاء الاستعجال الاداري.

٤- يعد القاضي الاداري في كل من فرنسا ومصر، هو القاضي الطبيعي في نظر جميع المنازعات الادارية، إلا ما استثنى بنص قانوني خاص، أما المشرعين العراقي والكوردستاني فقد حددا اختصاص القضاء الاداري في نظر بعض الدعاوي الادارية على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك لجهات القضاء المدني أو جهات مختصة أخرى ينشؤوها القانون.

٥- ان النظام القانوني للقضاء المستعجل الاداري في فرنسا له سلطة اصدار وتوجيه أوامر ملزمة للادارة، كما يمكن للقاضي أن يوقع غرامة تهديدية في حالة عدم تنفيذ أوامره القضائية، والتي يختلف عن النظام القانوني الاتحادي في العراق والأقليم والمتمثلة في تحريك دعوى اجرائية ضد الموظف أو المكلف بخدمة عامة الذي استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ أي حكم أو الامر الصادر من القضاء.

٦- ان نظام وقف التنفيذ يشكل استثناء من القاعدة العامة في تنفيذ القرارات التي تقضي بان مجرد رفع دعوى بطلب إلغاء قرار اداري لايكون مبرراً للحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ويرجع ذلك اساساً الى قرينة الصحة والسلامة التي يتمتع بها القرار الاداري.

٧- ان شروط وقف التنفيذ تكفل ايجاد نوع من الموازنة بين الضمانات المقررة لصالح الفرد حتى لايضار من تعسف الادارة، وبين سلطة الادارة وحقها في تنفيذ قراراتها، حتى لايستخدم الافراد تلك الرخصة الممنوحة لهم استخداماً سيئاً لايقصد منه سوى عرقلة نشاط الادارة ومجرد تأجيل تنفيذ قراراتها.

ثانياً: التوصيات

١- ان إيجاد نظام فعال يتعلق بوقف تنفيذ القرارت الادارية، وإن كانت مسالة تشريعية باعتبار ان المشرع هو أداة لتنظيم علاقات الافراد بالإدارة، إلا ان دور القضاء، لايقل اهمية عن دور التشريع. بل إن القضاء هو أداة لضبط التشريع، وتكييفه لايجاد التوازن بين المصالح، وسد الفراغ التشريعي، مادام القانون الاداري يتميز بالمرونة، والتطور السريع والمستمر.

٢- نأمل من المشرع الاتحادي وفي الاقليم، اسوة بنظيريه الفرنسي والمصري، الى ضرورة تنظيم وقف تنفيذ الاحكام الادارية، كذلك وقف تنفيذ الاوامر المستعجلة، ومنح القضاء الاداري سلطة ايقاف تنفيذ الاحكام الادارية، للتوازن بين مصلحة المحكوم والضرر الذي قد يصيب المحكوم عليه من هذا التنفيذ.

٣- فرض غرامات تهديدية في مواجهة الادارة الممتنعة عن تنفيذ الحكم القضائي، احتراماً لتنفيذ لحكام المحاكم.

٤- ضرورة تفصيل إجراءات وقف تنفيذ القرارات الادارية.

٥- تكريساً لدولة القانون، وضماناً لمشروعية الاعمال الادارية، نقترح وضع نص يسمح لطالب وقف التنفيذ القرار الاداري عدم التقيد بمدة معينة، وان يكون من وقت صدور القرار الاداري حتى قبيل الفصل في دعوى الإلغاء مادام لايمس أصل الحق.

٦- نحبذ من المشرع في الاقليم عدم اشتراط التظلم الوجوبي لدى الجهة الادارية قبيل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري، اسوة بنظريه المشرع الفرنسي في قانوه الجديد، باعتبار اكثر دقة وواقعية فضلاً عن ان ذلك يتفق مع الحكمة من وجود قضاء الاستعجال الاداري.

٧- للقضاء الاداري سلطة توجيه الادارة في تنفيذ اوامره القضائية، وكذلك فرض غرامة تهديدية وذلك بالاعتماد على القواعد العامة المنظمة لها متى توافرت شروطها ضد الموظف أو المكلف بخدمة عامة الذي استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ أي حكم أو الأمر الصادر منه.

قائمة المصادر

اولاً: الكتب

- د. جيهان محمد ابراهيم جادو، الاجراءات الادارية للطعن في الاحكام القضائية الادارية، دراسة مقارنة، دار الكتاب القانوني، من دون سنة الطبع.

[1] حكم الهيئة العامة لمجلس شورى إقليم كوردستان العدد ٣١/ الهيأة العامة/ إدارية/ ٢٠١٢، بتاريخ ٢٠١٢/٦/٥، المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى، المرجع السابق، ص١٦٠-١٦١.

- حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الاداري، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
- د. سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٨.
- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة، ط٣، دار الفكر العربي، ١٩٦٦.
- د. السيد خليل هيكل، رقابة القضاء على اعمال الادارة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الاداري في احكام القضاء الاداري، ط٣١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.
- د. عبدالحكيم فودة، الخصومة الادارية، احكام دعوى الالغاء والصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦.
- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الاداري، مكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٦.
- د. عصمت عبدالمجيد بكر، مجلس الدولة، ط١، دار الكتب العلمية، لبنان، ٢٠١١.
- فهد عبدالكريم أبوز العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥.
- ماجد راغب الحلو، القضاءالإداري، دارالمطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعةالأولى، ١٩٩٤ .
- د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٦.
- د. محمد باهي ابو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الاساسية، دار الجامعة الجديدية، ٢٠٠٨.
- د. محمد باهي ابو يونس،الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠.
- د. محمد رفعت عبدالوهاب، المحاكم الادارية الاستئنافية في فرنسا،دار الجامعة الجديدة،الاسكندرية، ٢٠١٢.
- د. محمد علي راتب، محمد نصرالدين كامل، محمد نصرالدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الامور المستعجلة، الجزء الاول، دار الطباعة الحديثة، بيروت، لبنان، دون سنة الطبع.
- د. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، ٢٠٠٩.
- د. محمد فواد عبدالباسط،الكتاب الاول،القرار الاداري،الاعمال الادارية القانونية،دار النهضة العربية، ٢٠١٢.
- د.محمد فؤاد عبدالباسط، وقف التنفيذ القرار الاداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧.
- المستشار الدكتور محمد ماهر ابو العينين، الدفوع الادارية والموضوعية امام القضاء الاداري، الكتاب الثاني، المركز القومي للاصدارات القانونية، ٢٠١٧.

القوانين والقرارات

- قانون المرافعات المدنية العراقية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩.
- قانون مجلس شورى الدولة بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩.
- مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
- القانون الفرنسي ١٩٨٧/١٢/٣١.
- قانون ٣٠ جوان(حزيران) ٢٠٠٠ المتعلق بالقضاء المستعجل.
- القانون المصري رقم (٦) لسنة ١٩٥٢ فقد استبدل المشرع نص المادة التاسعة من قانون انشاء مجلس الدولة رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦.
- قانون المصري رقم (١٦٥) في ٢٤ آيار/مايو سنة ١٩٥٥.
- القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩
- القرار رقم ١١٩/الهيئة العامة/ إدارية/ ٢٠١٢، المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شورى إقليم كوردستان-العراق، ٢٠٠٩ – ٢٠١١، ط١، مطبعة الحاج هاشم، اربيل،٢٠١٢.
- هيأة انضباط موظفي الاقليم في جلسة يوم ٢٠١٣/٨/٢٨.
- قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم العدد ١٣٥/ الهيئة الانضباطية/ ٢٠١٣ في ٢٠١٣/١٠/٣١.

الملخص

ان طلب وقف تنفيذ القرار الاداري هو طلب مستعجل يتقدم به الطاعن بالقرار الاداري بالالغاء سعياً به توقي آثار هذا القرار التي قد يتعذر تداركها في حال قبول دعوى الالغاء، على أن القضاء بوقف تنفيذ القرار الاداري سلطة تقديرية للمحكمة المختصة بنظر الدعوى في الالغاء. وجاء هذا النظام ليحافظ على التوازن بين مصلحة العامة والتي يستهدفها نشاط الادارة، والمصلحة الخاصة للافراد التي تتطلب وقف التنفيذ القرار الاداري المطعون فيه. فهو اجراء وقائي مؤقت في مسار دعوى الالغاء، يهدف الى حماية عاجلة لمصالح لا تحتمل الانتظار لحين البت النهائي في أمرها. كما أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الاداري من جانب القضاء سيؤدي الى سد ثغرة التي يفتحها تنفيذ القرار الاداري وهي استحالة إعادة الحال الى ما كان عليه عند صدور حكم الالغاء، فضلاً عن منع انتاج قرار إداري غير مشروع لآثاره في حق ذوي الشأن.

ويرجع الفضل في وجود هذا النظام الاستثنائي الى المشرع الفرنسي الذي منح مجلس الدولة اختصاص وقف تنفيذ القرارات الادارية، وذلك بموجب المادة الثالثة من مرسوم ١٨٠٦/٧/٢٢، وتكرر بعد ذلك في التشريعات كافة التي تتابعت لتنظيمه ثم لتنظيم المحاكم الادارية. واستحدثه المشرع الفرنسي بالقانون رقم ٥٩٧ الصادر في ٣٠ حزيران لسنة ٢٠٠٠، مع مرسوم تطبيقي له بتاريخ ٢٢ تشرين الثاني لسنة ٢٠٠٠، منذ اول كانون الثاني ٢٠٠١، إذ اعطى القانون لموضوع الاستعجال في القضاء الاداري حقه من الاهتمام والتجديد.

كما نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري على أنه (... يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى..) . وجاء في البند رابعاً من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة العراقي بأن (محكمة القضاء الاداري تختص للفصل في صحة الاوامر .. بناء على طلب من ذي مصلحة..)، أما في العراق فوفق القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ اصبحت محكمة القضاء الاداري هي الجهة القضائية المختصة، اما اقليم كردستان فقد نصت البند أولاً من المادة الثالثة من قانون مجلس الشورى في الاقليم (تختص المحكمة الادارية بالنظر في صحة الاوامر و ... بناء على طعن من ذي مصلحة..)

الكلمات المفتاحية: القرار الاداري – وقف التنفيذ- التظلم- الجدية – الاستعجال- صحيفة الدعوى

پوختە

داواکاری وەستاندنی بریاری کارگێری، بریتیە لە داواکاریەکی بەپەلە ئەو کەسەی تانە لە بریارە کارگێریەکە دەدات ئەو پێشکەش دەکات بە مەبەستی هەڵوەشاندنەوەی بۆ دوورخستنەوەی کاریگەری ئەو بریارە کە لەوانەیە بەهانە هێنانەوە بێت بۆ زانینی کاریگەرییەکانی لە حاڵەتی قبوڵ کردنی داواکاری هەڵوەشاندنەوە، بە شێوەیەك لایەنی دەرکردنی بریارەکە و ڕاپەراندنی بە وەستاندنی جێبەجێکردنی بڕیارە کارگێریەکە دەسەڵاتێکی مەزندەکراوە بۆدادگای تایبەتمەند بە ڕوانین لە داواکاری هەڵوەشاندنەکە ئەو سیستەمە هاتووە بۆ پاراستنی هاوسەنگی لەنێوان بەرژەوەندی گشتی کە لە لایەن کاروچالاکی کارگێری وە دەکرێتە ئامانج، وە بەرژەوەندی تایبەتی تاکەکان کە وەستاندنی بریاری جێبەجێکردنی بریارە کارگێریانە تانە لێدراوەکە لەخۆ دەگرێت، وە ئەمەش رێوشوێنێکی پاراستنی کاتیە لە چوارچێوی داواکاری بۆ هەڵوەشاندنەوە، وە مەبەستیەتی کەوا پارێزگاری بەپەلە بکات بۆ بەرژەوەندیەك کەوا چاوەڕوانی خۆ ناگرێت تاوەکو بڕیاری کۆتایی لە کارەکە دەدرێت، هەروەکو چۆن حوکم دان بە وەستاندنی جێبەجێکردنی بریاری کارگێری لە لایەنی فەرمان و ڕاپەراندنەوە دەبێتە هۆی داخستنی ئەو بۆشایەی کە جێبەجێکردنی بریارە کارگێریەکە دروستی دەکات وە ئەمەش بە مانای گۆرانکاریبە بۆ دووبارە گەراندنەوەی ئەو حاڵەی کەوا هەبوو لە پێش دەرچوونی حوکمی هەڵوەشاندنەوە، ئەمە جگە لە نەهێلان و ڕێگەنەدان بە دەرچواندنی بریاری ڕێگە پێنەدراو یا ساغ بۆ جوڵاندنی مافی خاوەن کارەکە.

باشی ئەو سیستەمە جیاوازە دەگرێتەوە بۆ یاسادانەری فەرەنسی کە تایبەتمەندی وەستاندنی بریارە کارگێریەکانی دا بە ئەنجومەنی دەوڵەت ئەمەش بە گوێرەی ماددەی (٣) لە فەرمانی ٢٢/٧/١٨٠٧، وە دواتریش لە هەموو یاسادانەکانی تر دووبارە بوەوە کەوا بە دوای داهات بۆ ڕێکخستن و پاشان ڕێکخستنی دادگای کارگێریەوە، وە یاسادانەری فەرەنسی نوێی کردۆتەوە بە یاسای ژمارە ٥٩٧ کەلە ٣٠ حوزەیرانی ساڵی ٢٠٠٠وە دەرچووە لەگەڵ فەرمانی جێبەجێکردنی بریارەکە لە ڕێکەوتی ٢٢وە تشرینی دووەمە ساڵی ٢٠٠٠، لە وەتەی یەکەمی کانونی دووەمی ٢٠٠١، بە شێوەیەك یاسا سیفەتی پەلەی پێ داوە لە دادگای کارگێری لە رووی گرنگی پێدان ونوێ کردنەوە.

هەروەکە چۆن ماددەی (٤٩) لە یاسای ئەنجومەنی دەوڵەتی میسری نوسیەتی کە(دەگونجێ بۆ دادگا کە فەرمان بکات بە وەستاندنی جێبەجێکردن ئەگەر لە پەراوەکانی داواکاریدا هەبێت). وە لە بەندی چوارەمدا هاتووە لە ماددەی (٧) لە یاسای ئەنجوومەنی شوارى دەوڵەتی عێراقیدا بەوەی (دادگای فەرمان و ڕاپەراندنی کارگێری تایبەتمەندە بۆ جیاکردنەوەی لە راستی دەرچوونی فەرمانەکان .. لەسەر داوای لایەنی بەرژەوەندیەکە..)، وە لە عێراقدا بە پێی یاسای ١٩٨٩ دادگای تایبەت و باڵای کارگێری بریتیە لە لایەنی ڕاپەراندنی تایبەتمەند، وە لە هەرێمی کوردستانیش دا بە بەندی یەکەم لە ماددەی سێزدە لە یاسای ئەنجوومەنی شورای هەرێم وەها دەنوسێت کە (دادگای کارگێری تایبەتە بە ڕوانین لە راستی دەرچوونی فەرمانەکان وبریارە کارگێریەکان ... وە لەسەر بنەمای تانەی لایەنی خاوەن بەرژەوەندی).

Abstract

The request to suspend the implementation of the administrative decision is an urgent request submitted by the appellant to the administrative decision to cancel. This is done in order to prevent the effects of the decision, which might be unrecognizable in the event of accepting the cancellation lawsuit. Provided that the judiciary to suspend the implementation of the administrative decision is a discretionary authority of the court competent to consider the case for cancellation. This system exists to maintain the balance between the public interest and the target of the administration activity, and the private interest of individuals that require a stay of execution the contested administrative decision. It is a temporary preventive measure in the course of the cancellation lawsuit, aimed at urgent protection of interests that cannot wait for a final decision.

The existence of this exceptional system has resulted in the French legislator to grant the State Council the power to stop the implementation of administrative decisions, in accordance with Article III of Decree 7/22/1806. Likewise, all legislations have continued the procedure to organize the administrative courts. The French legislator have adopted the procedure through introduced Law No. 597 of June 30, 2000.An implementing decree issued on November 22, 2000. In fact, since January 1, 2001, the law has given the subject of urgency in the administrative judiciary its right to attention and renewal.

Article 49 of the Egyptian Council of State Law stipulates that (... the court may order a stay of execution if requested in the lawsuit ..). Paragraph 4 of Article 7 of the Law of the Consultative Council of the Iraq states that (the Administrative Court of Judgment is competent to rule on the validity of orders. At the request of an interested party ...) As for Iraq, according to Law No. 106 of 1989, the Administrative Judicial Court became the competent judicial authority, while the Kurdistan Region stipulated the first clause of Article 3 of the Consultative Council Law in the region (the administrative court is competent to consider Correctness of orders and ... upon appeal by an interested party ...).

Keywords: the administrative decision, suspend the implementation, grievance, seriousness, urgency, the lawsuit.