صورة

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين – كلية الحقوق

اسم الطالب: طيبة جاسم سلطان

عنوان البحث: وقف تنفيذ القرار الإداري

اسم المشرف: أ.م.د سلمى طلال عبد الحميد

ملخص البحث: نظام وقف تنفيذ القرار الإداري هو استثناء من الأصل العام المتمثل بنفاذ القرار الإداري وتمتعه بقرينه السلامة والمشروعية من تاريخ صدوره مما يتوجب على الأفراد المخاطبين بقرارات الإدارة احترام هذه القرارات وتنفيذها طواعية، أو تقوم الإدارة بتنفيذها جبرا على الأفراد بصورة مباشرة دون

اللجوء إلى القضاء. لكن قد تكون هذه القرارات تسبب الضرر للأفراد عند تنفيذها في مواجهتهم، فمنحهم المشرع حق.الطعن في هذه القرارات ومنح القضاء حق إلغائه

ولما كانت إجراءات التقاضي تطول وأن الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، حينها يصبح تلافي ضرر التنفيذ امر غير ممكن، وبناء على ذلك سمح المشرع للمتضرر أن يطلب من القضاء وقف تنفيذ القرار الإداري تلافيا للضرر لحين البت في مشروعيته والحكم بإلغائه أو رفض دعوى الإلغاء، كما سمح له بالتظلم لدى الإدارة التي أصدرت القرار قبل اللجوء إلى القضاء. وهذا النظام يحقق التوازن بين مصلحة الإدارة من جهة بعدم وقف تنفيذ قراراتها تطبيقا لمبدأ الأثرغير الواقف للطعون وبين مصلحة الفرد بوقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناء على هذا المبدأ، وهذا النظام الاستثنائي لا يؤخذ على إطلاقه بل هنالك شروط قد وضعها المشرع لكي يستطيع القاضي أن يحكم بوقف التنفيذ، وهذه الشروط قد تكون شكلية تتعلق بطريقة تقديم الطلب ومواعيده وقد تكون موضوعية تتعلق بمشروعية القرار والأضرار التي يسببها عند تنفيذه.

رئيس القسم

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين – كلية الحقوق

وقف تنفيذ القرار الإداري

بحث مُقدم إلى مجلس كلية الحقوق- جامعة ألنهرين
وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

إعداد الطالبة

طيبة جاسم سلطن

بإشراف

أ.م.د سلمى طلال عبد الحميد

1445هـ ---------- بغداد ----------2024 م

الآية القرآنية

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَلِكُلِّ أُمَّةٍ أَجَلٌ فَإِذا جاءَ أَجَلُهُم لا يَستَأخِرونَ ساعَةً وَلا يَستَقدِمونَ﴾ الاعراف – ٣٤

(صدق الله العظيم)

الإهـــــداء

إلى جبلي الشامخ والدي الحبيب

إلى جنتي في الأرض والدتي

إلى أزهاري الستة أخواتي

إلى من فارقت روحها الدنيا ومازالت في قلبي حاضرة صديقتي المرحومة سالي

إلى كل من ساندني في هذه المسيرة

أهدي لكم ثمرة جهدي هذا

الباحثة:طيبة جاسم

الشكر والتقدير

أشكر الله عز وجل على عظيم لطفهِ ورحمتهِ

واتقدم بجزيل الشكر والإمتنان إلى كل اساتذتي في مسيرتي العلمية

وبلأخص دكتورتي المحترمة سلمى طلال عبد الحميد

وإلى كل من ساندني وشجعني

أقدم لكم جميعاً شكري وتقديري ومحبتي وإحترامي

الباحث

قائـــــــمة المحـــــتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	3-1
المبحث الاول: الإطار المفاهيمي لوقف تنفيذ القرار الإداري	-4
الملطلب الاول: تعريف وقف التنفيذ	6-4
المطلب الثاني: نشأة وقف تنفيذ القرار الاداري	10-6
المبحث الثاني: قرينة سلامة القرار الإداري	16-11
المطلب الاول: ماهية قرينة سلامة القرار الإداري	13-11
المطلب الثاني: النتائج المترتبة على قرينة سلامة القرار الإداري	16-14
المبحث الثالث: إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري والطعن بالحكم الصادر	-16
المطلب الاول: إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري	19-16
المطلب الثاني: الطعن بالحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الاداري	22 -19
الخاتمة	24-23
الاستنتاجات	23
التوصيات	24
المصادر	27-25

المُقدمة

يعد القرار الإداري من اهم الوسائل التي تستخدمها السلطة الإدارية لضمان حسن سير المرافق العامة وهو من أخطر الامتيازات التي تتمتع بها السلطة العامة الإدارية كونه يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة دون أي اعتبار لإرادة الأشخاص المخاطبين بالقرار.

وطالما أن المشرع قد أعطى للسلطة العامة هذا الامتياز فانه قيدها بالقوانين والأنظمة وأن أي قرار يصدر مخالفا للقوانين والأنظمة فهو قرار غير مشروع، وجاء هذا التقييد لأجل حماية الأشخاص ومصالحهم من الأضرار التي تصيبهم جراء تنفيذ هذه القرارات، وبما أن القضاء هو الوسيلة القانونية التي تفض بواسطتها النزاعات بين الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، فتعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وسيلة ذات أثر مهم وفعال لفحص مدى مشروعية القرار الإداري، هذا القرار الذي يجب أن يكون متوافقا مع القانون وإلا فانه سيتعرض للإلغاء من قبل القضاء، عن طريق الطعن به أمام المحكمة بتقديم دعوى الإلغاء.

لكن الإدارة لن تنتظر المحكمة لحين فحص مدى مشروعية القرار وإصدار حكمها في موضوع الدعوى، فقرارتها تتمتع بقرينة الصحة والسلامة من لحظة صدورها، ولما كانت إجراءات التقاضي تتسم بالبطء والتأخير في كثير من الأحيان، حينها ستكون الإدارة قد نفذت قرارها المطعون فيه، ولا إشكال في ذلك إن كان القرار صحيحا، لكن الإشكال يحدث عندما يكون القرار معيباً أو غير مشروع بحيث يسبب ضررا لمن نفذ القرار في مواجهته، وهنا يكون على الإدارة تحمل نتائج قرارتها بإلغاء قرارها ونتائجه والالتزام بتعويض المتضرر عن الأضرار التي لحقت به جراء التنفيذ، هذا التعويض الذي قد يكون غير مجديا في بعض الأحيان خصوصا إذا لم تستطع الإدارة إعادة الحال إلى ما كان

عليه قبل تنفيذ القرار .

وتلاقيا لذلك من قبل المشرع فقد أعطى الحق للمتضرر من قرار الإدارة أن يطلب وقف تنفيذ هذا القرار الإداري لحين البت في الطعن المقدم بإلغائه، كأجراء استثنائي مستعجل لتحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تقتضي بتمتع القرار الإداري بقوة تنفيذية واستمرار الإدارة بالتنفيذ على الرغم من تقديم دعوى لإلغائه وما بين المصلحة الخاصة التي تقتضي إيقاف هذا القرار لحين البت في الدعوى لوجود ضرر قد يصيب الأشخاص عند الاستمرار بهذا القرار.

ولما كان نظام وقف التنفيذ هو استثناء من الأصل العام المتمثل بتمتع القرار الإداري بقرينة الصحة والسلامة من لحظة صدوره، كان لابد للمشرع أن لا يترك هذا الاستثناء على إطلاقه وإنما العمل على تقييده بشروط تجعل منه ضمانة حقيقية للأفراد في مواجهة الإدارة وضمانة لاستمرار نشاط الإدارة من اجل تحقيق المصالح العامة.

وبما أنه إجراء مستعجل فان ذلك يستدعي إجراءات خاصه تختلف عن إجراءات الدعوى العادية. ومن أجل ما سبق وقع الاختيار على دراسة موضوع وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون العراقي واستعراض النصوص القانونية التي تنظمه والاجتهادات القضائية والآراء الفقهية التي صدرت في هذا الخصوص.

اهمية البحث

تنبع أهمية هذه الدراسة من أن وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا يعتبر من الأمور الهامة والمستعجلة التي حرص المشرع والقضاء على تدارك النتائج التي قد تترتب على تنفيذه كونه يعد من أخطر الامتيازات الممنوحة للسلطة العامة وعلى هذا الأساس أعطي للمتضرر حق اللجوء إلى القضاء وطلب وقف التنفيذ لحين صدور حكم في الدعوى لأنه في بعض الحالات تكون إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل تنفيذ القرار مستحيلة أو ليست بالسهلة.

منهجية البحث

اتبعنا في هذ البحث المنهج التحليلي والوصفي لتحليل ووصف النصوص القانونية في القوانين العر اقة والقوانين المقارنة وبيان عمل الادارة والقرارات الادارية وكيفية تنفيذها ووقفها في القضاء الاداري وفي القوانين المقارنة.

خطة البحث

سنتناول في مبحثنا هذا في ثلاث مباحث وسنتناول في المبحث الاول ألإطار المفاهيمي لوقف تنفيذ القرار الاداري حيث قسمنا مبحثنا هذا الى مطلبين سنتناول في المطلب الاول التعريف بوقف القرار الاداري وفي المطلب الثاني سنتحدث عن نشاة وقف تنفيذ القرار الاداري وفي المبحث الثاني سنتناول قرينة سلامة القرار الإداري حيث قسمناه الى مطلبين في المطلب الاول سنتناول ماهية قرينة سلامة القرار الاداري وفي المطلب الثاني سنتناول النتائج المترتبة على قرينة سلامة القرار الإداري وفي المبحث الثالث سنتناول اجرائات وقف تنفيذ القرار الاداري وحيث قسمناه ايضاً الى مطلبين في المطلب الاول سنتحدث عن اجرائات وقف تنفيذ القرار الاداري وفي المطلب الثاني سنتحدث عن الطعن بالحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الاداري

المبحث الأول:الإطار المفاهيمي لوقف تنفيذ القرار الإداري

تمارس الإدارة نشاطاتها من خلال القرارات الإدارية الصادرة بإرادتها المنفردة وبذلك تكون الإدارة في موقف أقوى من الأفراد المخاطبين بالقرار فتستطيع إلزامهم به دون الالتفات لموافقتهم عليه أو رضائهم عنه، لذا فان وقف تنفيذ القرار الإداري يستهدف حماية مصالح الأفراد إذا كان التنفيذ يؤدي إلى حدوث نتائج لا يمكن تداركها بحيث لا يمكن إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل التنفيذ .

وسنتناول ذلك في مطلبين، على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف وقف التنفيذ

المطلب الثاني: نشأة وقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الاول: تعريف وقف التنفيذ

ليس لوقف تنفيذ القرار الإداري تعريف محدد سواء في التشريعات بل جاءت الأحكام القضائية من أجل تنظيم إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري من حيث مواعيد تقديم الطلب والشروط وطبيعة الأحكام الصادرة وحجيتها في مواجهة الإدارة والأفراد.

وقد عرفه جانب من الفقه بأنه إجراء وقائي يمنع وقوع الضرر الذي يسببه تنفيذ القرار الإداري، يقوم به القاضي على وجه السرعة والاستعجال قبل تنفيذ القرار، لعدم إمكانية تدارك الآثار الضارة لتنفيذ القرار المطعون فيه عن طريق الحكم بإلغائه، ولكي لا يكون الأفراد تحت رحمة الإدارة في حال

أساءت استعمال سلطتها في التنفيذ[1] .

1-د.نايف عبد اللطيف، ورقة عمل حول الدعوى المستعجلة والحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، بيروت، 2014، ص 2.

بينما عرفه آخرين بانه سلطة أو صلاحية يستطيع بموجبها القاضي أن يحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به بالإلغاء إذا طلب الطاعن ذلك في صحيفة الدعوى وعند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ .

وفي تعريف آخر هو إجراء استثنائي يعطي القاضي سلطة تقديرية الإصدار حكم مؤقت بوقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به بالإلغاء، إذا طلب صاحب المصلحة ذلك في لائحة الدعوى، وذلك عند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ "[1].

هذا الإجراء هو استثناء من الأصل العام الذي ينص على أن الطعن بإلغاء القرار الإداري لا يوقف تنفيذه، فالقرارات الإدارية تنفذ فور صدورها على افتراض أن قرارات الإدارة صحيحة إلى أن يثبت العكس، لان الأخذ بوقف التنفيذ كنتيجة للطعن في القرار الإداري بالإلغاء يتيح الفرصة أمام الأفراد الرفع دعوى الإلغاء بسبب أو بدون سبب ما يؤدي إلى عرقلة نشاطات الإدارة وتعطيل مصالح الدولة[2]. إلا أن هنالك قرارات يؤدي تنفيذها إلى هدر الغاية المتوخاة من دعوى الإلغاء، إذ يترتب على التنفيذ نتائج يتعذر تداركها عند صدور الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه، كقرار هدم منزل، الذي لن ينفع معه الحكم بإلغاء القرار إذا كان المنزل قد هدم أصلا، لكن الحكم بوقف تنفيذ قرار الهدم يمنع من حدوث الهدم الذي يسبب بدوره أضرارا لن يوازي التعويض عنها الإبقاء على المنزل.[3]

لا يستطيع القاضي الإداري وقف تنفيذ القرار الإداري من تلقاء نفسه وإنما وقف التنفيذ يكون بناءً على طلب مقدم ممن مس القرار الإداري مصلحته أو سبب ضررا لها، ولا يعد طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه دعوى منفردة، بل هو طلب يتفرع من دعوى إلغاء القرار الإداري، لذلك فهذا الطلب يدور مع الدعوى وجودا وعدما، فإن تنازل المدعي عن دعوى الإلغاء فذلك يؤدي بطبيعة الحال إلى تنازله عن طلب وقف التنفيذ [4]

1- د.المفرجي، أحمد خورشيد، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه جامعة بغداد، 1995، ص 20 - السلامات ناصر عبد الحليم، نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني(دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2009، بدون صفحة.

2- د. ماجد راغب القرارات الإدارية دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 183.

3- د.حافظ محمود محمد القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة السابعة 1979، ص 671

4-د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر العربي، 2007، ص 278.

وإن الطعن المقدم للقضاء لا يؤثر على القوة التنفيذية للقرار الإداري إلا بعد الفصل به من قبل المحكمة فإن صدر قرارها بوقف التنفيذ أمتنعت الإدارة عن ترتيب أي أثر قانوني على القرار الإداري محل الطعن إلى أن يتم حسم الدعوى، وإن حكمت المحكمة بإلغاء القرار الإداري فتكون الغاية من الدعوى قد تحققت وانتصف المدعي من الإدارة، أما إذا ردت الدعوى من قبل المحكمة عندها للإدارة الدعوى قد تحققت وانتصف المدعى من الإدارة، أما إذا ردت الدعوى من قبل المحكمة عندها للإدارة تنفيذ القرار الإداري وترتيب آثاره بحق المدعى.[1]

وبذلك يمكن للباحث تعريف وقف تنفيذ القرار الإداري بأنه:

إجراء احترازي تتخذه المحكمة في مواجهة قرار الإدارة لإيقاف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بناء على طلب من الطاعن بالقرار إلى أن يتم التحقق من مدى مشروعية القرار وقابليته للتنفيذ لان تنفيذ هذا القرار يؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها". وقف تنفيذ القرار الإداري قد يكون كليا يشمل القرار الإداري بجميع أحكامه وقد يكون القرار الإداري يتضمن عددا من الأحكام بعضها سليم والآخر معيب عندها يمكن وقف تنفيذ القرار الإداري جزئيا بوقف تنفيذ الأحكام المعيبة وإنفاذ الأحكام السليمة.[2]

المطلب الثاني: نشأة وقف تنفيذ القرار الاداري

نشأة وقف تنفيذ القرار الإداري لابد أن يكون لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري أساس يبرر أهمية وجود هذا النظام ويمنح القاضي سلطة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه. فغاية كل نشاط تقوم به الإدارة هو خدمة المجتمع وتحقيق المصلحة العامة وبما أن القرار الإداري يعد من اهم وسائل مباشرة الوظيفة الإدارية وأخطر مظاهر السلطة التي تتمتع بها الإدارة أصبح التحقق من سلامة القرار الإداري وصحته القانونية أمرا ضروريا يتطلبه مبدأ المشروعية.[3]

1-د. مهدي غازي فيصل، وعبيد عدنان عاجل القضاء الإداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، الطبعة الثانية 2013، ص20

2-د. عيد، إدوارد، القضاء الإداري، الجزء الأول أصول المحاكمات الإدارية، مطبعة باخوس وشرتوني، بيروت، 1974،ص 344.

3-د. الزهيري، رياض عبد عيسى، اسس القانون الاداري،ط1،2016،بدون صفحة.

الذي يضمن حقوق وحريات الأفراد من مخالفات الإدارة وتعسفها في بعض الأحيان بإصدار قرارات إدارية معيبة بأحد عيوب القرار الإداري أو تضر بالأفراد ومصالحهم لذلك كان لابد أن تخضع هذه القرارات إلى رقابة قضائية تلغي القرار الإداري المطعون فيه إن كان غير مشروع أو توقف تنفيذه لحين بيان مشروعيته إن طلب الطاعن ذلك.

وإن المشرع العراقي لم ينص على وقف تنفيذ القرار الإداري في قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

بيد أن القضاء العراقي العادي والإداري عرف حالات وقف تنفيذ القرار الإداري وذلك بالرجوع إلى قواعد قانون المرافعات المدنية العراقي.[1]

وسنتناول في هذا المبحث نشأة وقف تنفيذ القرار الإداري في العراق النظام القضائي في العراق كالنظام القضائي في الأردن مر بمرحلتين أيضا، مرحلة القضاء الموحد ثم القضاء المزدوج، وسبب هذا التشابه يعود إلى أن البلدين الشقيقين كانا من الولايات العثمانية فتأثرا بالنظام القضائي السائد فيها ، وكانا من المستعمرات الإنكليزية التي تأخذ بالقضاء الموحد.

بعد تشكيل الدولة العراقية وكتابة أول دستور للعراق الصادر سنة 1925 والمسمى القانون الأساسي العراقي الذي نصت المادة (73) منه على : " للمحاكم المدنية حق القضاء على جميع الأشخاص في العراق في كل الدعاوى والأمور المدنية والجزائية، والتي تقيمها الحكومة العراقية، أو تقام عليها، عدا الدعاوى والأمور الداخلة في اختصاص المحاكم الدينية، أو المحاكم المخصوصة، كما سيأتي بيانها في هذا القانون، أو في غيره من القوانين المرعية.

حيث أعطى هذا الدستور صلاحية النظر في جميع المنازعات سواء كانت بين الأفراد أنفسهم أم بين الأفراد من ناحية والجهات الإدارية من ناحية أخرى وسواء كانت هذا المنازعات مدنية أم إدارية لجهة قضائية واحدة بمحاكمها المتنوعة والمتخصصة والمتدرجة وعلى رأسها محكمة التمييز كأعلى جهة قضائية.[2]

1-د. الزهيري، رياض عبد عيسى،مصدر سابق،بدون صفحة.

2- د.العاني، عبد اللطيف نايف عبد اللطيف القرار الإداري بين ضرورات التنفيذ ومقتضيات وقف التنفيذ دراسة مقارنه مع دراسة تطبيقية لواقع القضاء العراقي رسالة دكتوراه جامعة عدن، 2000،بدون صفحة.

أما الدساتير اللاحقة فلم تتضمن مثل هذا النص لكنها أكدت على استقلال القضاء وكفالة حق التقاضي. إلا أن هذا الأمر لم يمنع المشرع العراقي في ظل هذه الدساتير من النص على الولاية العامة للقضاء العراقي، فقد نص على ذلك في المادة (29) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 والتي جاء فيها ما يلي: " تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في كافة المنازعات إلا ما استثنى بنص خاص.[1]

وكذلك في المادة (3) من قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979، والتي جاء فيها ما يلي: " تسري ولاية القضاء على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية العامة والخاصة، إلا ما استثني منها بنص خاص".[2]

لذا فان الولاية العامة كانت معقودة للقضاء العادي للنظر في جميع المنازعات بغض النظر عن أطرافها سواء كان النزاع بين الأفراد أو بين الأفراد والجهات الإدارية، إلا ما استثني بنص خاص. وبما أن للقضاء العادي الولاية العامة فبطبيعة الحال أن تشمل هذه الولاية الدعاوى الإدارية كدعاوى إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون ودعاوى التعويض أو دعاوى المسؤولية المدنية التقصيرية والعقدية.[3]

وهذه الدساتير هي دستور 1970 ،1968 ،1964 1958 .

مع ذلك فقد ذهب بعض الفقهاء العراقيين إلى أن المحاكم العراقية لا تملك إلغاء القرار الإداري الذي يتبين لها عدم مشروعيته ولا الحكم بإيقاف تنفيذه، وإنما غاية ما تستطيعه هذه المحاكم هو الحكم بالتعويض المناسب لمن تضرر من القرار الإداري غير المشروع.[4]

1-قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (83) لسنة 1969 المعدل المنشور في صحيفة الوقائع العراقية، العدد 1766 المنشر بتاريخ، 10/11/1969 .

2- قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 المنشور في صحيفة الوقائع العراقية، العدد 2746، بتاريخ .17./12/1979

3- د.البرزنجي، عصام عبد الوهاب الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وآفاق تطورها، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد المجلد الرابع العدد الأول والثاني، 1985، ص 168.

4- الأيوبي، عبد الرحمن نورجان، القضاء الإداري في العراق، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1965، ص 224.

فقد أكد القضاء العراقي وعلى رأسه محكمة التمييز في الكثير من أحكامه ولايته العامة كما وردت في القوانين التي أشرنا إليها، كما انه عد النصوص القانونية التي تقيد من ولايته في بعض الأحوال بانها من قبيل الاستثناءات ثم يعمد إلى تفسيرها تفسيرا ضيقا .[1]

فقد مارست المحاكم ولايتها بالنسبة للحكم بالتعويض على الهيئات الإدارية بشكل مباشر وصريح عن القرارات الإدارية المطعون بها لمخالفتها للقانون، متى ما توفرت أركان المسؤولية التقصيرية من خطأ وضرر وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر وذلك تطبيقا لنص المادة (219 - 1) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل والتي تنص على ما يأتي : " الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التي تقوم بخدمة عامة وكل شخص يستغل أحد المؤسسات الصناعية أو التجارية مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم، إذا كان الضرر ناشئا عن تعد وقع منهم أثناء قيامهم بخدماتهم". وللمحاكم العراقية عدد من الأحكام في هذا الشأن، فقد قضت محكمة التمييز الاتحادية في حكم لها جاء فيه ما يلي : "

ولدى النظر في الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك لأن المادة (19 - 1) من القانون المدني توجب مسؤولية الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التي تقوم بخدمة عامة عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم اذا كان الضرر ناشئا عن تعد وقع منهم أثناء قيامهم بخدماتهم ووفق ما هو ثابت في الدعوى إن محدث الضرر هو أحد منتسبي المدعى عليه الأول وارتكب فعل الإختلاس إثناء قيامه بخدماته مما تكون مخاصمة المدعى للمدعى عليه الأول صحيحة.[2]

أما بالنسبة لممارسة المحاكم العراقية لولايتها بالإلغاء فإنها تباشرها عن طريق دعوى منع المعارضة وهي دعوى يرفعها المتضرر من القرار الإداري يطلب فيها منع معارضة الجهة الإدارية فيما تطلبه وعلى ضوء ذلك تفحص المحكمة القرار الإداري المطعون فيه فإذا تبين لها مخالفته للقانون حكمت بمنع معارضة الجهة الإدارية وبناء على ذلك لا تستطيع الإدارة تنفيذ القرار الإداري بحق الطاعن.

1-د. العاني، وسام صبار القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى، بغداد 2015، ص 131-133.

2- حكم محكمة التمييز الاتحادية رقم (1119) هيئة استئنافية في 8/12/2009.

لكن الحكم بمنع المعارضة يختلف عن الحكم بالإلغاء حيث أن الحكم بالإلغاء يعدم القرار الإداري وكأنه لم يكن، أي يزيله بأثر رجعي وحجية الحكم بالإلغاء حجية مطلقة، أما الحكم بمنع المعارضة فلا يمكن اعتباره إلغاء للقرار أو إنهاء له فهو لا يتعدى كونه إيقاف آثار القرار تجاه الطاعن فحجية الحكم بمنع المعارضة تقتصر على طرفي الدعوى فهو يبقى نافذا بالنسبة لغير رافع الدعوى إن كان القرار يتناول عدة أشخاص، مالم يسحب أو يلغى.[1]

لكن هذا لا يعني بأن المحاكم العراقية لا تستطيع إلغاء القرار الإداري المعيب مباشرة، ولكن ما يحصل هو أن رافع الدعوى يتوجه بدعواه على هذا النحو وبذلك على القاضي أن يجيبه على طلبه إن كان محقا في دعواه، فليس هنالك ما يمنع القضاء من النص في أحكامه على إلغاء القرار الإداري. [2]

فقد جاء في أحد أحكام محكمة التمييز " .. أما القول بأن المحاكم لا تملك إلغاء القرار الإداري فغير وارد، حيث أن القضاء له الولاية العامة، وهو الحارس على حقوق الناس، إلا في المجالات الممنوع فيها قانونا، فلذلك إذا ثبت للقضاء أن القرار الإداري لا سند له في القانون يدعمه ولا يوجد قانون خاص يمنعه من ممارسة اختصاصه فيه فله أن يصدر من الأحكام ما يعيد الحق إلى نصابه .. "[3]

أما في مجال وقف تنفيذ القرار الإداري فان المشرع لم ينص على حق المحاكم العادية بالحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري صراحة لكن إذا طلب المدعي ذلك وتبين للمحكمة بأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها وكانت الأسباب التي استند إليها طالب الوقف جدية، فللقضاء الموحد في العراق الحق في وقف تنفيذ القرار مؤقتا لحين صدور الحكم في الدعوى استنادا إلى ولايته العامة حسب القوانين التي ذكرتها سابقا، كون إلغاء القرار الإداري يدخل ضمن هذه الولاية، وإن وقف التنفيذ ليس دعوى منفردة بل هو طلب يتفرع من دعوى الإلغاء.

1- د. الجبوري، ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر ، بغداد، 1991، ص 231-232.

2- د.الحسن، مالك دوهان، المدخل لدراسة القانون، مطبعة الجامعة بغداد، 1972، ص 270.

3- حكم محكمة التمييز رقم (1464) ح/1957 في 27/7/1957، مجلة التدوين القانوني، العدد (2)، س،1962 ص 172 ، المشار إليه لدى المفرجي، أحمد خورشيد، مرجع سابق، ص 37.

المبحث الثاني:قرينة سلامة القرار الإداري

يعد القرار الإداري من أبرز امتيازات السلطة العامة الذي يجعلها في موقع يعلو على الأفراد، لذلك فان الأصل العام هو تمتع قرارات الإدارة بقرينة الصحة والسلامة من لحظة صدورها وحتى انتهائها

ما لم يثبت عكس ذلك.

وسنتناول في هذا المبحث من خلال مطلبين

المطلب الأول: ماهية قرينة سلامة القرار الإداري

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على قرينة سلامة القرار الإداري

المطلب الأول: ماهية قرينة سلامة القرار الإداري

ماهية قرينة سلامة القرار الإداري يقصد بقرينة سلامة القرار الإداري: أن يكون القرار الإداري موافقا للقانون حتى يثبت العكس[1]. وبتعبير آخر هي تمتع كل قرار إداري بصحة ما تضمنه من أحكام، وبقيمة قانونية لحين إثبات العكس.[2]

فالأصل في القرار الإداري أنه مشروع ومطابق للقانون، يبقى نافذ المفعول ينتج آثاره القانونية بكونه صحيحا من لحظة نفاذه وحتى إلغائه.[3]

1- د. منصور شاب توما، القانون الإداري الكتاب الثاني، بغداد، الطبعة الأولى، 1980، ص 430.

2- الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1984، ص 571.

3- الجبوري، ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص 216.

حيث أن القرارات الإدارية تصدر ومعها قرينة السلامة والصحة ما يعني ضرورة الاعتراف بمشروعيتها وتنفيذها المباشر إلى أن يقضي العكس.

يعد القرار الإداري واجب الاحترام والتنفيذ من جانب المخاطبين به حتى وإن كان معيبا، لان مجرد صدوره يعد قرينه على سلامته إلا أن هذه القرينة قابلة لأثبات العكس، ومرجع ذلك يعود إلى أن العمل الإداري يحاط بضمانات خاصة كحسن اختيار الموظفين الذين يقومون به وخضوعهم للرقابة الرئاسية باستمرار والتزامهم باتباع الإجراءات الشكلية والقانونية واحترام قواعد الاختصاص عند إصدار القرار الإداري.[1]

ويترتب على ذلك إلزام الأفراد باحترام تلك القرارات ولو خامرهم شك من حيث صحتها ويستثنى من ذلك القرارات الإدارية المعدومة.[2]

فقرينة السلامة تشمل جميع أركان القرار الإداري التي تحدد مشروعيته وهي الاختصاص، والشكل والإجراء، والغاية، والمحل، والسبب، ولكي يكون القرار الإداري مشروعا وسليما يجب أن تتوافر هذه الأركان مجتمعة وصحيحة.[3]

أي يفترض انه صدر من السلطة الإدارية المختصة وفقا للشكليات والإجراءات القانونية، وانه قام على سبب له وجود مادي وسند قانوني صحيح سواء صدر القرار مسببا أم غير مسبب فانه يفترض فيه أنه قام على أسباب صحيح[4] ، وهذه القرينة تلحق بالقرارات الإدارية على اختلاف أنواعها سواء كانت قرارات إيجابية أم قرارات سلبيه صريحة أو ضمنية، إذ يفترض قيامها على سبب صحيح إلى أن يتم إثبات العكس.[5]

1- أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص 430.

2-د.الطماوي، سليمان النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 1961،ص 545.

3- القبيلات، حمدي القانون الإداري الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الثانية 2016 ص 37.

4-الجبوري ماهر صالح علاوي، مبادئ اقانون الإداريزالمكتبة القانونة.بغداد. مرجع ،ص 106.

5- الجبوري، ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري،مرجع سابق. ص 208.

وقد برر جانب من الفقه قرينة سلامة القرارات الإدارية بان " الوضع الذي تمليه طبائع الأمور أن مجرد رفع دعوى بطلب إلغاء قرار معين لا يمكن أن ينال من نفاذ هذا القرار وإلا لانتهينا إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها، وهي شل نشاط الإدارة تماما، لان هذا النشاط يقوم في معظمه على القرارات الإدارية ولهذا أيضا تمتعت القرارات الإدارية بقرينة السلامة حتى يثبت العكس".[1]

فيما يرى جانب آخر بانه لا أثر للطعن بالإلغاء على نفاذ القرار المطعون فيه وإلا لأدت الطعون الكيدية إلى شل نشاط الإدارة ويؤكد ذلك أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة السلامة مما يعني ضرورة الاعتراف بمشروعيتها حتى يقضى بالعكس.[2]

والسبب في تمتع القرار الإداري بهذه القرينة هو لاستمرار نشاط الإدارة من أجل القيام بوظيفتها الإدارية، لأن معظم النشاط يقوم على القرارات الإدارية، ومن ثم ضمان تحقيق المصلحة العامة بإشباع الحاجات العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد وحماية النظام العام، إذ أن كل توقف في نشاط الإدارة يعني تعطل في المصالح العامة والخاصة والأضرار بهما، فكان لابد أن تبقى قرارات الإدارة منتجة لأثارها لحين الفصل بمشروعيتها من جهة مختصة بذلك .[3]

خلاصة القول، نرى أن كل قرار إداري يفترض أنه صدر صحيحا وفي حدود الصالح العام مالم يقم دليل قاطع على خلاف ذلك.

1- الطماوي، سليمان القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 994.
2- الجرف، طعيمة رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984 ، ص 323.
3- المفرجي، أحمد خورشيد، مرجع سابق، ص 8.

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على قرينة سلامة القرار الإداري

قرينة سلامة القرار الإداري يترتب عليها نتائج يراها بعض فقهاء القانون عبارة عن امتيازات ممنوحة للإدارة بينما يرى أخرون إن هذه النتائج ليست امتيازا، بل هي نتيجة طبيعية لقرينة الصحة التي يتمتع بها القرار الإداري، فهنالك التزام يقع على عاتق الإدارة باستخدامها في كل مرة تحتاجها من أجل القيام بوظيفتها.[1]

والنتائج التي تترتب على قرينة سلامة القرارات الإدارية هي:

أولاً: التزام الأفراد بتنفيذ القرار الإداري:

يصدر القرار الإداري متمتعا بقرينة السلامة والمشروعية كما أسلفت سابقا فهو يكون نافذا بحق الجهة التي أصدرته من تاريخ صدوره مالم يكن معلقا على شرط واقف أو فاسخ، أما نفاذه تجاه المخاطبين به فإن آثاره لا تسري عليهم إلا من تاريخ علمهم به بأحد الوسائل التي حددها القانون.[2]

وهذا النفاذ ليس حكرا على القرار الإداري السليم كما ذكرنا سابقا بل يشمل القرار الإداري المعيب أيضا إذا لم يصل العيب فيه إلى الحد الذي يجعله معدوما ويجرده من الصفة الإدارية. وإذا كانت صفة النفاذ ملازمة للقرار الإداري منذ صدوره فان الحالة القانونية التي يوجدها القرار تتأكد بمجرد صدوره سواء كانت تتعلق بالحقوق التي أنشأها أم الالتزامات التي فرضها، بحيث يتعين على الأفراد الالتزام بهذا القرار الإداري على اعتبار أنه من حيث المبدأ صدر مطابقا للقانون.

وطالما أن القرار الإداري قد صدر وكان يتمتع بقرينة السلامة فقد أصبح قابلا للتنفيذ، وهنا يثور تساؤل هو كيف يتم التنفيذ؟

وللإجابة على هذا السؤال يمكن التمييز بين عدة حالات عن كيفية تنفيذ القرارات الإدارية

1- التزام الإدارة نفسها بالتنفيذ : تلتزم الإدارة بتنفيذ قرارها الإداري وذلك عن طريق المبادرة بنفسها باتخاذ الإجراءات الضرورية للتنفيذ.

1- المفرجي، أحمد خورشيد، مرجع سابق، ص 11.

2- القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 81.

كقرار صرف منحة مالية لشخص أو جهة معينة، فان تنفيذ هذا القرار يتوقف على تصرف الإدارة وقيامها بإجراءات صرف المنحة، وبذلك يتم تنفيذ القرار.[1]

2- إقدام الأفراد على التنفيذ بمحض إرادتهم:

يقدم الأفراد بأنفسهم على تنفيذ القرارات الإدارية وباختيارهم عندما تمنحهم حقوقا أو امتيازات معينه كالقرارات الصادرة بفتح محل أو ممارسة مهنة، فإن تنفيذ هذا القرار يتوقف على مبادرة الأفراد وما على الإدارة سوى الامتناع عن وضع العراقيل في وجه تنفيذ هذه القرارات.[2]

3- التزام الأفراد بالتنفيذ :

يلتزم الأفراد بتنفيذ القرارات الإدارية التي تفرض عليهم التزامات معينة، كالقيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام بعمل، والأصل في هذه القرارات أن يأخذ الأفراد موقف الطاعة وينفذونها طواعية.[3]

ثانياً : الإدارة مدعى عليها باستمرار :

قرينة السلامة التي تتمتع بها القرارات الإدارية كامتياز من امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة، يجعل قراراتها نافذة دون الالتجاء للقضاء لتأييد مشروعية هذه القرارات قبل تنفيذها، فيكون الأفراد ملزمين باحترام هذه القرارات وما تتضمنه من أوامر أو التزامات تفرضها عليهم، الأمر الذي يجعل المتضررين من القرار أو الرافضين له يبدأون بإجراءات الطعن به للتخلص من الالتزامات التي فرضها عليهم، وهكذا تكون الادارة في مركز المدعي عليها باستمرار.[4]

1- د.دير، علي محمد، والسلامي، مهدي ياسين، والبرزنجي، عصام عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، شركة العاتك الصناعة الكتاب، القاهرة، الطبعة الرابعة، 2009، ص 456.

2- د. منصور، شاب توما، مرجع سابق، ص 431.

3- د. الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان1993، ص 218.

4- د. الطماوي، سليمان النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، 1961، ص 546.

وهنا يمكن إدراك صعوبة مركز الفرد المدعي على الإدارة، لان عبء الأثبات سيقع على عاتقه حسب القاعدة التي تقول " البيئة على من ادعى ".[1]

وهو عبء ثقيل لان الإدارة هي من تمتلك الملفات والوثائق التي غالبا ما يكون لها الأثر الحاسم في الدعوى، ويقتصر دور المدعي على مساعدة القضاء بالإرشاد عن المستندات الموجودة لدى الإدارة والتي تؤيده في دعواه، وللقاضي أن يكلف الجهة الإدارية المدعى عليها بتقديم الأوراق المتعلقة بوقائع الدعوى، وعلى الإدارة الانصياع لأمر القاضي وتقديم الملفات المطلوبة وإلا فإن المراوغة والعناد ورفض تقديم المستندات يعد تسليما بما يدعيه المدعي من بيانات .[2]

المبحث الثالث :إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري والطعن بالحكم الصادر

قبل أن يصدر القاضي حكمه في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، هنالك مجموعة من الإجراءات التي لابد أن يلتزم بها مقدم الطلب عند تقديم طلبه للقضاء وإلا رفض طلبه. فضلا عن هذه الإجراءات هنالك قواعد شكلية يجب على مقدم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن يحرص على وجودها كي يجاب طلبه من جانب القضاء. وعند إصدار الحكم في طلب وقف التنفيذ، فانه يتمتع بما تتمتع به سائر الأحكام القضائية الأخرى من خصائص ومقومات، كما يمكن الاعتراض عليه والطعن به من قبل المتضرر منه.

وهذا ما سأتناوله في هذا المبحث الذي سأقسمه إلى مطلبين،

ابحث في المطلب الأول :إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري

أما في المطلب الثاني: فسأبحث في الطعن بالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ

1- المادة (7- أولا) من قانون الإثبات رقم (107) لسنة 1979 المعدل.

2- د. العاني، عبد اللطيف نايف عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 15.

المطلب الأول: إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري

للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري لابد أن يكون هنالك طلب لوقف التنفيذ، فان لم يقدم المدعي هذا الطلب لا يستطيع القاضي أن يحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، لان القاعدة العامة التي تحكم طلبات المدعي في الدعوى هي : " لا يجوز للقاضي أن يحكم بغير ما يطلبه الخصم أو أكثر مما طلبه.[1]

إذ يجب على المدعي أن يطلب من القاضي وقف تنفيذ القرار الإداري بتقديم طلب الوقف أثناء الطعن في القرار الإداري بالإلغاء أو بعده، أي يجب أن يكون طلب الوقف تابعا لدعوى الإلغاء ولا يجوز أن يقدم قبل رفع الدعوى ويمكن أن يقترن طلب الوقف بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة ومن الممكن أن يقدم بشكل مستقل. لابد أن يتضمن طلب وقف التنفيذ بيانا بالأسباب القانونية والواقعية إذا قدمه الطاعن بشكل مستقل عن دعوى الإلغاء، أما إذا قدمه كطلب مقترن بالدعوى الأصلية فسيعفى صاحب الشأن من ذكر هذه الأسباب على أساس أن دعواه الرئيسية تضمنتها بالضرورة .[2]

ومن الطبيعي أن يقدم طلب وقف التنفيذ من قبل الخصوم في الدعوى فلا يملك الغير تقديم مثل هذا الطلب .[3]

ويجب أن يشتمل الطلب على البيانات العامة للخصوم وبيان بالحكم المطعون فيه وتاريخ الحكم والأسباب التي بني عليها الطعن، فأن لم يتضمن الطلب ذلك يجوز للمحكمة أن تحكم ببطلانه.4 إن تحضير الدعوى الإدارية قبل الحكم فيها يعتبر من الشكليات الجوهرية التي استقر القضاء الإداري على الالتزام بها ويترتب على الإخلال بهذه الشكليات بطلان الحكم الصادر في الدعوى وكذلك ينطبق هذا الأمر على طلب وقف تنفيذ القرار الإداري كذلك.[4]

الفرع الأول:الإجرائات في العراق

لم ينص المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 وتعديلاته بما فيها التعديل الأخير الصادر بالقانون رقم (17) لسنة 2013 على أي قواعد خاصة بنظام وقف التنفيذ.

1- انظر المادة (203) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969

2- د. عبد الله عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 83.

3- د. شطناوي على خطار، مرجع سابق، ص 226.

4- د. إسماعيل، خميس السيد، مرجع سابق، ص357.

ولكن بما أنه وقف التنفيذ من الطلبات المستعجلة فيطبق بشأنه الإجراءات الخاصة بهذا الطلبات التي نص عليها قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (83) لسنة 1969 المعدل خصوصا وأن قانون مجلس الدولة سمح للقضاء الإداري بالرجوع إلى مجموعة من القوانين الأخرى فيما لم يرد فيه نص خاص في قانون المجلس.[1]

هذا وقد نصت المادة (150) من قانون المرافعات المدنية المذكور أعلاه على ما يلي: " يقدم الطلب المستعجل بعريضة يبلغ فيها الخصم قبل الجلسة المحددة بأربع وعشرين ساعة على الأقل ويرفق بها ما يعزز طلبه من المستندات، وتصدر المحكمة قرارها بشأن الطلب خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام، وتسري في شانه إجراءات التقاضي المقررة في هذا القانون مع مراعاة الأحكام الخاصة بالمواد المستعجلة ".

الفرع الثاني:ميعاد تقديم طلب وقف التنفيذ

بخصوص ميعاد تقديم طلب وقف التنفيذ فأن المشرع العراقي لم يلزم المدعي بتقديم طلب وقف التنفيذ في نفس الوقت مع طلب إلغاء القرار الإداري في دعوى واحدة، بل يجوز له تقديم طلب وقف التنفيذ مستقلا وذلك كما ذكرنا سابقا، لكن يجب أن يكون تقديم طلب وقف التنفيذ خلال مدة الطعن بالإلغاء التي نص عليها قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 في المادة (7 - سابعا – ب) والتي جاء فيها ما يلي : " عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) ستين يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكما وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون ".[2]

ومن النص يتبين لنا أنه إذا تم تقديم طلب إلغاء القرار الإداري بعد انقضاء المدة المحددة في القانون فلن يقبل هذا الطلب، وكذلك الأمر ينطبق على طلب وقف التنفيذ لأنه فرع تابع لدعوى الإلغاء وبالتالي فإن كانت دعوى الإلغاء غير مقبولة أصلا كذلك يكون طلب وقف التنفيذ.

1- المواد (141-150) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (83) لسنة 1969 المعدل. والمادة (7 /الفقرة حادي عشر) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
2- المادتين (7) و (9) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

وتختص محكمة القضاء الإداري في كل ما يتعلق بصحة القرار الإداري من حيث الإلغاء ووقف التنفيذ، باستثناء القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة فأن محاكم قضاء الموظفين حاليا (مجلس الانضباط العام سابقا) هي الجهة القضائية المختصة بنظر الطعون المتعلقة بهذه القرارات .

ويجوز إقامة دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري بدون محام، إذ لم يشترط ذلك المشرع العراقي، فيستطيع المدعي إقامتها بنفسه إذا توافرت فيه أهليه التقاضي .[1]

المطلب الثاني:الطعن بالحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

لم ينص المشرع العراقي على نصوص خاصة لتنظيم طرق الطعن في الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري، لذلك تكون إجراءات الطعن في أحكام القضاء الإداري خاضعة إلى القواعد العامة للطعن في الأحكام الصادرة عن القضاء عموما والمقررة في قانون المرافعات المدنية الحالي رقم (83) لسنة 1969 المعدل مع مراعاة الأحكام الخاصة التي نص عليها قانون مجلس الدولة النافذ رقم (65) لسنة 1979 المعدل، وقانون المحكمة الاتحادية العليا الحالي رقم (30) لسنة 2.2005 المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية .[2] قبل صدور قانون المحكمة الاتحادية العليا الحالي عام 2005 ، كان التمييز هو الطريق الوحيد للطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومجلس الانضباط العام، ويتم الطعن بها أمام الهيئة العامة لمجلس الدولة والتي تمارس عند نظرها للطعون اختصاصات محكمة التمييز أما بعد صدور قانون المحكمة الاتحادية العليا المذكور أعلاه فقد نصت الفقرة (ثالثا) من المادة (4) من القانون على الاتي: " تتولى المحكمة الاتحادية العليا المهام التالية :

- النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري ".

وبموجب هذا النص فقد جعل المشرع العراقي المحكمة الاتحادية العليا تتولى ممارسة اختصاص الهيئة العامة لمجلس الدولة بخصوص الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري[3]

1- د. العاني، وسام صبار، مرجع سابق، ص 297.

2- انظر المادة (7) من القانون رقم (106) لسنة 1989 وهو قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة1979.

3- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005، منشور في جريدة الوقائع العراقية، رقم (3996)، ص 12، بتاريخ 17/3/2005.

لم يبين قانون المحكمة الاتحادية العليا ولا نظامها الداخلي ماهية سلطة المحكمة تجاه الطعون في أحكام محاكم القضاء الإداري المقدمة إليها، ولكن بما أن المحكمة قد حلت محل الهيئة العامة في مجلس الدولة في ممارسة هذا الاختصاص فأنها ستتمتع باختصاص الهيئة ذاته والذي نصت عليه الفقرة (ثالثاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة.[1]

لم يستمر هذا الأمر طويلا وإنما تغير بعد أن أنشأ المشرع العراقي المحكمة الإدارية العليا وذلك في قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (17) لسنة 2013، وقد نص المشرع في هذا القانون على أن يكون الطعن تمييزا في القرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين أمام المحكمة الإدارية العليا، التي تمارس عند نظرها هذه الطعون، اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية.[2]

وتكون مدة الطعن التمييزي أمام المحكمة الاتحادية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين (30) يوما من تاريخ التبلغ بها أو اعتبارها مبلغة.[2]

إن خطوة المشرع العراقي بتوحيد مرجع الطعن بالأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين وحصره بالمحكمة الإدارية العليا تنسجم مع مسوغات إنشاء المحكمة الإدارية العليا على قمة الجهاز القضائي الإداري في العراق وما أنيط بها من اختصاصات عند النظر في الطعون بالأحكام الصادرة من تلك المحاكم، وبذلك تكون خطة الطعن في أحكام القضاء الإداري في العراق أصبحت خطة موحدة من حيث مرجع الطعن ومدته، الأمر الذي يجعل من إجراءات التقاضي يسيره بالنسبة للأفراد والإدارة .[3]

1- د.عمران، علي سعد، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على أحكام محكمة القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق كلية القانون، جامعة كربلاء، المجلد الأول، العدد الثاني، 2009 ص 135.

2- انظر الفقرتين (ثامنا ب، وتاسعا -ج) من المادة (7) من انظر المادة (2/ رابعا ب /ج) من قانون مجلس الدولة النافذ رقم (65)لسنة (1979).

3- د. العاني، وسام صبار، تطور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - في العراق - في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد ، المجلد (33)، العدد (2) 2015.

الفرع الاول: حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ بالنسبة للمحكمة

يتمتع الحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار الإداري بحجية الأمر المقضي به مثل سائر الأحكام القضائية القطعية الأخرى الصادرة برفض الدعوى أو قبولها أو الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري.[1]

ولما كان الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو حكم في مسألة مستعجلة وإن الأحكام المستعجلة هي أحكام قضائية تكتسب حجية الشيء المقضي به وتكون ملزمة للمحكمة وطرفي الدعوى، إلا أن هذه الحجية لا تؤخذ على إطلاقها، فهذه الأحكام ليست فاصلة في أصل النزاع بطبيعتها بل هي أحكام وقتية يجوز العدول عنها عند انقضاء الأسباب التي دعت لإصدارها، فهي لا تحوز على حجية الشيء المقضي به أمام محكمة الموضوع إذا يبقى لها الحق بتغيير أو تبديل هذا الحكم وفقا لقناعتها .[2]

وعلى الرغم من أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء يعد حكما قطعيا له مقومات الأحكام وخصائها كما أسلفت سابقا، إلا أنه لا يحوز حجية الشي المحكوم فيه أمام محكمة الموضوع عند نظر طلب الإلغاء .[3]

لأن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء لا يمس أصل النزاع ولا يتعرض الموضوعه، وأن قبول المحكمة لطلب وقف التنفيذ لا يعني أنها ستحكم بإلغاء القرار المطعون فيه كما أن رفضها الحكم بوقف التنفيذ لا يعني أنها ستقضي برفض دعوى الإلغاء.

وعدم حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ أمام محكمة الموضوع يعود إلى كونه حكم مؤقت لا يقيد المحكمة عند نظرها لطلب الإلغاء، فينتهي أثره بصدور الحكم في دعوى الإلغاء، أما برفضها من قبل المحكمة فيبطل حكم الوقف ويصبح بمقدور الإدارة تنفيذ قرارها، أو تقرر المحكمة الغاء القرار فيختفي القرار من الوجود وتصبح آثار الوقف دائمة لا بسبب حكم الوقف بل بمقتضى حكم الإلغاء. ومن الجدير بالذكر أن صدور حكم الإلغاء من المحكمة يعنى زوال القرار الإداري الموقوف تنفيذه،

بأثر رجعي وكأنه لم يكن .[5]

1- د.عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 698.
2- الصرايرة، إبراهيم صالح، مرجع سابق، ص 98.
3 -د. ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص 1275.
4- د.حافظ محمود محمد، مرجع سابق، ص677.
5- د.الطماوي، سليمان القضاء الإداري الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق ، 1976، ص 1000.

وبناء على ما سبق فإن ذلك لا يعني انتهاء الصلة بصورة نهائية بين الحكم بوقف التنفيذ وحكم الإلغاء، إذ من الممكن أن يصدر حكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء ويقيد هذا الحكم المحكمة عند نظر دعوى الإلغاء بخصوص ما تفصل فيه من مسائل فرعية قبل البت موضوع الطلب كالدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد ميعاد الطعن أو الدفع بعدم الاختصاص أو لعدم توافر المصلحة، أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائيا .[1]

وعليه يبقى هنالك تأثير متبادل بين الحكم الصادر بوقف التنفيذ والحكم الذي يصدر في دعوى الإلغاء، رغم أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه لا يقيد قاضي الإلغاء ولا يؤثر عليه عند الفصل في موضوع الدعوى كونه حكم مؤقت بطبيعته طالما لم تتغير الظروف.

الفرع الثاني؛ حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ بالنسبة للإدارة

عند صدور الحكم القضائي بوقف تنفيذ القرار الإداري، تكون الإدارة مسؤولة عن تنفيذ هذا الحكم والامتناع عن اتخاذ أي أجراء يمكن أن يعد تنفيذا لقرارها الموقوف والامتناع عن إصدار أي قرار استنادا له، ولا يكون على الإدارة أن تعود بالحالة إلى ما كانت عليه عند بدء التنفيذ .[2]

والقرار الإداري الموقوف يبقى مجمدا لحين الفصل في دعوى الإلغاء، فإن قضي بالإلغاء زال القرار من الوجود وبأثر رجعي من تاريخ صدوره وإن رفض طلب الإلغاء عاد القرار إلى السريان كحاله قبل الوقف، ولما كان القرار يتجمد بفعل حكم الوقف فلابد أن تتجمد آثاره بطبيعة الحال، وتمتنع الإدارة عن اتخاذ أي إجراء تنفيذي يترتب عليه حدوث أثر للقرار المحكوم بوقف تنفيذه.[3]

كذلك تلتزم الإدارة بالتوقف عن تنفيذ هذه القرار سواء كانت قد بدأت بتنفيذه فعلا أم لم تبدأ بعد، أما

إذا استمرت بالتنفيذ رغم الحكم الصادر بوقفه فأنها تتحمل مسؤولية ذلك أمام القضاء ويلزمها

التعويض.[4]

1- د. عبد الواحد، حسني سعد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة به، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة،1989،ص202.

2- د.المفرجي، أحمد خورشيد، مرجع سابق،ص172.

3-د.عبد الباسط محمد فؤاد، مرجع سابق، ص 815،819.

4- د. العاني، عبد اللطيف نايف عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 95.

الخاتمة

بعد أن انتهيت من دراسة موضوع نظام وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون العراقي،توصلنا الى نتائج وتوصيات وهي كالأتي:

1- تبين لي أن هذا النظام هو ضمانة حقيقية لحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة وإصرارها على تنفيذ قراراتها غير المشروعة.

2- ان اصرار الادارة على تنفيذ قراراتها تسبب الأضرار لمن صدرت بحقهم هذه القرارات لما تمتلكه من امتيازات تجعلها في موقف اقوى من موقف الأفراد

3- ان تنفيذ قرارات الادارة والاصرار على تنفيذها يعد حماية للإدارة من المقاصد السيئة التي تحاول شل نشاطها ومنعها من إشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام.

4- إذا هذا النظام الاستثنائي يحقق التوازن بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة فيحفظ حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة ويحمي نشاط الإدارة من التعطيل.

اولاً: النتائج

توصت في نهاية هذا البحث إلى عدد من النتائج :

1- يعد وقف تنفيذ القرار الإداري إجراء استثنائي مستعجل وذلك لمنع الإدارة من الإسراع بتنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء عملا بمبدأ الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار .

2- وقف التنفيذ إجراء وقتي لحين الفصل في موضوع الدعوى فإن رفضت الدعوى زال الوقف وإن ألغي

القرار فانه يعدم بأثر رجعي وكأنه لم يكن.

3- لم ينظم قانون مجلس الدولة العراقي وقف التنفيذ وإنما أحاله إلى قانون المرافعات المدنية العراقي.

4- لا يمكن العمل بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري إلا بشروط معينة تختلف باختلاف التشريعات المنظمة لوقف التنفيذ

5- قصور في التشريع العراقي بخصوص شرطي الضرر والاستعجال في قانون مجلس الدولة.

ثانياً:التوصيات

1- ضروره تنظيم قانون مجلس الدولة وقف تنفيذ القرار الاداري

2- الإحاطه بجميع جوانب وقف تنفيذ القرار الإداري والإستفاده من ملاحظات الفقهاء والباحثين ليكون هذا النظام خالياً من النقوصات والأخطاء .

3- ضرورة ان ينص القضاء العراقي عند الحكم بوقف التنفيذ على شروطه وأحكامه ومبادئه والأسباب التي بنى عليها قراره بالرفض او القبول.

المصادر

اولاً: القرآن الكريم

ثانياً:الكتب

1- د. حافظ محمود محمد القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة السابعة 1979

2-د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر العربي، 2007

3- د.الحسن، مالك دوهان، المدخل لدراسة القانون، مطبعة الجامعة بغداد، 1972،

4- د.البرزنجي، عصام عبد الوهاب الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وآفاق تطورها، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد المجلد الرابع العدد الأول والثاني، 1985.

5- د.القبيلات، حمدي القانون الإداري الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الثانية 2016.

6- د.الطماوي، سليمان النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 1961.

7- د. الطماوي، سليمان القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة،1976.

8- د.الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1984.

9- د. الجرف، طعيمة رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.

1-د. الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان1993.

11- د. الجبوري، ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد.

12- - د. الجبوري، ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر ، بغداد، 1991.

13- د. الزهيري، رياض عبد عيسى، اسس القانون الاداري،ط2016،1.

14- د. العاني، وسام صبار، تطور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - في العراق - في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد ، المجلد (33)، العدد (2) 2015.

15- د. العاني، وسام صبار، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى، بغداد 2015.

16 د.دير، علي محمد، والسلامي، مهدي ياسين، والبرزنجي، عصام عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، شركة العاتك الصناعة الكتاب، القاهرة، الطبعة الرابعة، 2009.

17- د. عبد الواحد، حسني سعد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة به، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة،1989.

18- د.عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996،

19-د. عيد، إدوارد، القضاء الإداري، الجزء الأول أصول المحاكمات الإدارية، مطبعة باخوس وشرتوني، بيروت، 1974.

20- د.عمران، علي سعد، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على أحكام محكمة القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق كلية القانون، جامعة كربلاء، المجلد الأول، العدد الثاني، 2009

21- د. مهدي غازي فيصل، وعبيد عدنان عاجل القضاء الإداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، الطبعة الثانية 2013.

22- د. ماجد راغب القرارات الإدارية دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.

23 - د. منصور شاب توما، القانون الإداري الكتاب الثاني، بغداد، الطبعة الأولى، 1980.

24- د.نايف عبد اللطيف، ورقة عمل حول الدعوى المستعجلة والحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، بيروت، 2014.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح

1- د.المفرجي، أحمد خورشيد، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه جامعة بغداد، 1995، ص 20 د.- السلامات ناصر عبد الحليم، نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2009، بدون صفحة.

2- د. الأيوبي، عبد الرحمن نورجان، القضاء الإداري في العراق، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1965

3- د.العاني، عبد اللطيف نايف عبد اللطيف القرار الإداري بين ضرورات التنفيذ ومقتضيات وقف التنفيذ دراسة مقارنه مع دراسة تطبيقية لواقع القضاء العراقي رسالة دكتوراه جامعة عدن، 2000،بدون

رابعاً: القوانين والانظمة

1- قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (83) لسنة 1969 المعدل.

2- قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (160) لسنة 1979.

3- من قانون الإثبات العراقي رقم (107) لسنة 1979 المعدل.

4- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005.

خامساً: الاحكام والقرارات القضائية

1- حكم محكمة التمييز الاتحادية رقم (1119) هيئة استئنافية في 8/12/2009.

2- حكم محكمة التمييز رقم (1464) ح/1957 في 27/7/1957،