وقف تنفيذ القرارات الادارية الضمنية والسلبية

م . م . دعاء كريم خضير
doaakareem04@gmail.com
الجامعة التقنية الوسطى / معهد الادارة التقني

المستخلص

يمثل وقف التنفيذ قرار مؤقت جاء نتيجة لطلب أحد الاطراف وبحضور الطرف الثاني ويعتبر نظام وقف التنفيذ للقرارات الادارية بصورة عامة استثناء من مبدأ الاثر غير الموقف للطعن بالالغاء لذلك فأن وقف تنفيذ القرارات الادارية لم يأت من فراغ بل يجب ان يتوفر اساس قانوني لذلك وان الفقه والقضاء أورد شروطا شكلية واخرى موضوعية لرفع دعوى وقف تنفيذ القرارات الادارية بشكل عام وان الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الاداري لايقيد المحكمة المختصة عند الحكم في موضوع الدعوى.

الكلمات المفتاحية : وقف تنفيذ القرارات الادارية ، الاساس القانوني لوقف تنفيذ القرار الاداري ، آثار الحكم الصادر بوقف التنفيذ، شرط الاستعجال ، شرط الجدية

Abstract

Suspension of implementation represents a temporary decision that came as a result of a request from one of the parties and in the presence of the second party. The system of suspending the implementation of administrative decisions is generally considered an exception to the principle of non-stop effect of appealing the cancellation. Therefore, stopping the implementation of administrative decisions did not come out of nowhere. Rather, there must be a legal basis for that, and jurisprudence and judiciary have stated There are formal and substantive conditions for filing a lawsuit to stop the implementation of administrative decisions in general, and the ruling issued in the request to stop the implementation of the administrative decision does not restrict the competent court when ruling on the merits of the case.

المقدمة :

اولاً : موضوع البحث :

ان صحة القرارات الادارية تعتبر قرينة مالم يثبت عكس ذلك ، وتكون اثارها منذ تاريخ صدورها ودعوى الالغاء لا يمكن لها وقف تنفيذها ، عدا الامور الاستثنائية وهي في حالة امكانية معدمة في تدارك اثاره عند استمراره لذلك فأن وقف تنفيذ القرارات الادارية سواء كانت قرارات سلبية او ضمنية المطعون فيه بطريق الالغاء يكون استثناءً من مبدأ عدم جواز وقف تنفيذ القرارات الادارية لمجرد اقامة دعوى الالغاء ، حيث لا يؤثر على صحة نفاذ تلك القرارات وتكون منتجة لاثارها بشرط مشروعيتها امام المحاكم .

ثانياً : مشكلة البحث :

ان محور مشكلة البحث الاساسية بموضوع (وقف تنفيذ القرارات الادارية) هي على النحو الاتي :

١. ما نظام وقف التنفيذ ، وما هو اساسه القانوني ؟
٢. شروط وقف تنفيذ القرارات الادارية الضمنية والسلبية .

ثالثاً : اهمية البحث :

ان اهمية البحث تنبع من ضرورة وقف تنفيذ القرارات الادارية الضمنية والسلبية من اجل تحقيق التوازن العادل بين المصالح المشتركة للافراد والمصلحة العامة للمجتمع من خلال دور الادارة في تسير المرافق العامة في الدولة ، مما ينبغي عدم استمرار الادارة بأتخاذها موقف سلبي وكذلك عدم اتخاذها موقف ايجابي سواء كان بالرفض او القبول على كافة الطلبات المقدمة اليها والذي يتمثل في القرار الاداري السلبي والقرار الاداري الضمني ، وهذا يتوجب وقف تنفيذه من خلال القضاء المختص .

رابعاً : اهداف البحث :

اولاً : الوقوف على تعريف نظام وقف التنفيذ للقرارات الادارية الضمنية والسلبية .

ثانياً : التركيز على شروط الواجب توفرها في وقف تنفيذ القرارين الاداريين السلبي والضمني.

خامساً : منهج البحث :

تعتمد دراسة بحثنا على المنهج الاستقرائي والتحليلي للاراء والنظريات الفقهية ومجموعة من التطبيقات القضائية التي جائت بموضوع وقف تنفيذ القرارات الادارية بشقيها القرار الاداري السلبي والقرار الاداري الضمني بغية الوصول الى معرفة تحديد تعريفه وتسليط الضوء على شروط وقف تنفيذ القراريين السلبي والضمني .

سادساً : خطة البحث :

المطلب الاول :- تعريف وقف تنفيذ القرارات الادارية السلبية والضمنية .

المطلب الثاني :- الاساس القانوني لوقف تنفيذ القرار الاداري .

المطلب الثالث :- شروط وقف تنفيذ القرار الاداري السلبي والضمني واثاره .

الخاتمة :- وتتضمن النتائج والتوصيات .

المطلب الاول

تعريف وقف تنفيذ القرارات الادارية

ان اغلب التشريعات لم تورد تعريف مبين لوقف التنفيذ في القرارات الادارية الا اننا بعد الاطلاع على الموضوع نلاحظ ان المشرع الفرنسي قد اخذ على عاتقه تعريف وقف التنفيذ فجاء بالتعريف بأنه ((قرار

مؤقت جاء نتيجة لطلب احد الاطراف بحضور الطرف الثاني وان يتم استدعاءه في الحالات التي يخول فيها القانون صلاحية اتخاذ اجراءات ضرورية مستعجلة)) [١]

اما في الفقه الاداري فقد تعددت التعريفات لنظام وقف التنفيذ فهناك من عرفه بأنه ((سلطة او صلاحية يستطيع بموجبها القاضي ان يصدر حكم يوقف تنفيذ القرار الاداري عند الطعن به بالالغاء اذا كان ذلك مبنياً على طلب يقدم من قبل الطاعن ذلك في صحيفة الدعوى وعند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ)) [٢]

وجاء بتعريف اخر ((اجراء تتخذه المحكمة للحيلولة دون وقوع نتائج يتعذر تراكمها فيما بعد ويتخذ صورة حكم قضائي له مبرراته الموضوعية وهي الاستعجال والخشية من فوات الوقت ووجود اسباب جدية ستند اليها طال وقف التنفيذ)) [٣]

ويلاحظ مما سبق من التعاريف انها تدور وتركز حول فكرة واحدة الا وهي صلاحية وقف التنفيذ للتقيد بقيام دور وقائي يعالج المخاطر التي تتعرض لها مصالح الافراد من استمرار تنفيذ القرارات الادارية المطعون فيها بالالغاء وبالتالي لا يمكن مواجهة تلافي النتائج التي تترتب على تنفيذه واعادة الحال الى ما كان عليه قبل صدوره ، فضلا عن كبح جماح الادارة وتوفي نتائج مخالفة القانون المتعذر تداركها حتى وان قضي ببطلان القرار المطعون فيه . [٤]

ومن خلال كل مما تقدم يمكن القول انه رغم البحث والتقصي عن مفهوم وتعريف وقف تنفيذ القرار الاداري السلبي الا اننا لم نلتمس جدية تعريف صريح لمفهوم وقف لتنفيذ القرار الاداري السلبي لكن هناك من عرفه على انه ((الزام القاضي الاداري للادارة بأصدار قرار اداري ايجابي في الموقف الذي سكتت عنه)) [٥]

ان طلب وقف تنفيذ القرارات الاداري ما هو الا استثناء عن المبداء القائل ان الطعن بالالغاء لايوقف تنفيذ القرار الاداري اي استثناء من الاصل العام الذي يقرر بأنعدام الامر الواقف للطعن بالالغاء على نفاذ القرارات الاداري والذي يعد نافذاً بمجرد صدوره رغم الطعن بألغائه ، فليس للطعن بالالغاء اذا اثر واقف على تنفيذ القرارات الادارية وذلك تجنباً وتفادياً لعرقلة سير العمل الاداري في المرافق الادارية من خلال طعون كيدية تساهم في عرقلة التنفيذ للقرارات الادارية والعمل على تظليل وتسويف الادارة بأمور وهمية ، وان التسويف والمماطلة يهدف الى اشغال الادارة لتحقيقها بالقرار الاداري المطعون فيه ولكن هنا يجوز للمحكمة ان تتدخل وتأمر بوقف التنفيذ اذا كان ذلك موجود في صحيفة او عريضة الدعوى ورأت المحكمة ان نتائج التنفيذ يتعذر تلافيها وتداركها . [٦]

---

(١) المادة (٤٨٤) من قانون المرافعات الغربي المرقم (١٢٣) لسنة ١٩٧٥ .

(٢) احمد خورشيد المفرجي : وقف تنفيذ القرار الاداري عن طريق الالغاء ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٥ ، ص٢٠ .

(٣) محمود خلف حسين ، التنفيذ المباشر للقرارات الادارية (دراسة مقارنة) ، طبعة (١) ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٧٩ ، ص٣٠٨ .

(٤) محمد فؤاد عبدالباسط ، وقف تنفيذ القرار الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص٥٩ .

(٥) صالح عبد عايد ، وقف تنفيذ القرار الاداري السلبي ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، م١٩ ، ع١ ، ج١ ٢٠٠٧ ، ص٢١٦ .

(٦) نص المادة (٤٩) قانون مجلس الدولة المصري لسنة ١٩٧٢ النافذ .

وذهب الاتجاه ذهب اليه المشرعين المصري والفرنسي ، فالقضاء بوقف تنفيذ القرار الاداري السلبي سلطة تقديرية للمحكمة المختصة المعروض امامها دعوى الغاء محل طلب وقف التنفيذ اذ تقضي المحكمة بقبول الطلب او رفضه في ضوء ما يثبت لديها من خلال عملية الفحص الظاهري كأوراق من توافر او عدم توافر شروطه ورقابة القضاء في وقف تنفيذ القرار الاداري السلبي هي رقابة وقائية احترازية الغرض منها حماية مصالح الافراد ومن تعسف ويطعن الادارة ، فهي ليس رقابة ملائمة وانما هي رقابة مشروعية لاتفات منها السلطة التقديرية مهما تسع نطاقها ، وان طلب وقف تنفيذ القرار الاداري السلبي لايعتبر دعوى قائمة بذاتها بل يعد طلب متفرع من دعوى الغاء القرار الاداري المطلوب وقف تنفيذه ، حيث يتوجب على الطاعن ان يوضح في عريضة دعوى الطعن طلب وقف تنفيذ القرار بسبب عدم امكانية تدارك جميع الاثار التي تترتب على استمرار نفاذ القرار . [٧]

اما فيما يخص وقف التنفيذ للقرار الاداري الضمني فيمكن القول بما ان القرارات الادارية الضمنية تقوم على توجيه واجبار الادارة العامة على ان تتصرف اخلال مدة قصيرة والا تتعرض لعقوبة لعدم تصرفها خلال هذه الفترة التي قام بوضعها المشرع ، وتكون هذه العقوبة التي وضعت لمصلحة ذوي الشأن وتتمثل في حصوله على قرار ضمني يقر بالموافقة على طلبه .

هنا يمكن القول ان امكانية وقف القرارات الضمنية بالموافقة فان ذلك يفرغ هذه الفلسفة من جوهرها وذلك يرجع بالضرر على مصالح الافراد كافة ويجعلهم في حالة زعزعة من عدم الاستقرار في المراطز القانونية الادارية ولكن على الرغم من اتفاق هذا الرأي مع الواقع والمنطق الذي بني على فكرة القرار الضمني بالموافقة فان من الخطورة الا يؤخذ بوقف التنفيذ بالنسبة للقرارات الضمنية بالموافقة ولا هذا القرار وان كان يتفق مع مصلحة ذي الشأن الا انه في بعض الاحيان يتعارض مع المصلحة العامة ، كما انه قد تتعلق به مصالح الغير ، فان الضرر الذي ينبع عن هذه القرارات قد لا يمكن تلافيه . [٨]

المطلب الثاني

الاساس القانوني لوقف تنفيذ القرار الاداري

يعتبر نظام وقف التنفيذ للقرارات الادارية بصورة عامة استثناء من مبدأ الاثر غير الموقف للطعن بالالغاء ، لذا فهو يخضع للضوابط المحددة للاستثناءات من ناحية عدم جواز التوسع فيه او القياس عليه ولا يعمل الا من خلال نص تشريعي صريح يستند عليه . [٩]

لذلك فأن وقف تنفيذ القرارت الادارية لم يأت من فراغ بل يجب ان يتوفر اساس قانوني لذلك وبشكل الذي يمكن الافراد للجوء اليه في سبيل مخاصمة الادارة قانوناً واجبارها على وقف تنفيذ تلك القرارات الادارية التي تضر بمصالحهم ومراكزهم القانونية ، ومن خلال الاطلاع في التشريع العراقي نجد ان قانون المرافعات المدنية رقم

---

(٧) صالح عبد عايد ، فواز خلف ظاهر : المصدر السابق ، ص٢١٢.

(٨) محمد جمال عثمان جبريل : السكوت في القانون الاداري في التصرفات الادارية الفردية ، طبعة ١ ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٩٦ ، ص١٤٧-١٤٨ .

(٩) عصمت عبدالله الشيخ : وقف تنفيذ القرارات الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص٢٧.

(٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل قد اورد بعض النصوص القانونية التي يمكن ان يستدل من خلالها على امكانية وقف تنفيذ بعض القرارات الادارية وذلك حسب نص المادة (١/٢/٢٠٨) والتي جاء فيها (الطعن بطريق التميز يؤخر تنفيذ الحكم المميز اذا كان متعلقاً بحيازة عقار او حق عيني عقاري وفيما عدا ذلك يجوز للمحكمة المختصة بنظر الطعن ان تصدر قرار بوقف التنفيذ الى ان يفصل نتيجة الطعن ....) ، ومن خلال تطبيق المادة انفة الذكر ، ان الاوامر والقرارات الادارية سواء كانت ذات الجانب الايجابي او السلبي المتعلقة بحيازة دار او حق عيني عقاري بجوز للمحاكم المدنية ان تصدر قرار بوقف التنفيذ حتى يفصل في نتيجة الطعن . [١٠]

الا ان هذا الواقع تغير بعد انشاءء محكمة القضاء الاداري وذلك بموجب القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل ، وقد اشارت المادة (س/سادساً) من القانون ان من بين اسباب الطعن بوجه خاص

(رفض او امتناع الموظف او الهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام من اتخاذ قرار اوامر كان من الواجب اتخاذه قانونياً) ، ولم يرد في القانون اي نص يجيز لمحكمة القضاء الاداري ان تأمر بوقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه امامها ، وذلك لان المشرع قد اشترط التظلم الوجوبي امام الجهة الادارية المختصة بالنسبة لكافة الاوامر وكذلك القرارات التي يمكن الطعن فيها امام المحكمة . [١١]

مما تقدم ذكره يمكن القول ان المشرع رأى انه لامبرر من وجود نص يجيز وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، على اعتبار ان هناك تظلم وجوبي او حسب القانون تقديمه امام الجهة الادارية اولاً قبل اللجوء الى الذهاب لمحكمة القضاء الاداري وذلك وفق البند (٧ سابعاً/أ) بقوله : (يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الادراي ان يتظلم صاحب الطعن امام الجهة الادارية المختصة التي عليها ان تبت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم ..)

وكذلك يمكن القول ان قانون مجلس شورى الدولة لم يتضمن قواعد اجرائية خاصة بالمنازعات الاداري على نحو ماهو عليه الحال في كل من فرنسا ومصر ، وكل مافي الامر ان المشرع قد جعل من قانون المرافعات المذكور، ويعد هذا نقضاً تشريعياً كان الاجدر بالمشروع تلافيه بأصدار قانون خاص بأجراءات نظر المنازعات الادارية .

([١٠]) عثمان لطيف جاسم المشهداني ، وقف تنفيذ القرار الاداري السلبي ورقابة القضاء عليه ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة تكريت ، كلية الحقوق ، ٢٠١٨ ، ص٧٥.

([١١]) صالح عبد عايد ، فواز خلف ظاهر : المصدر السابق ، ص٢١٦ .

المطلب الثالث

شروط وقف تنفيذ القرار الاداري السلبي والضمني واثاره

سيدور البحث حول هذا المطلب بمحورين مهمين وهما على النحو الاتي :

اولاً :- الشروط الواجب توفرها في طلب وقف تنفيذ القرار الاداري السلبي والضمني .

ثانياً :- اثار الحكم الصادر في وقف تنفيذ القرار الاداري السلبي والقرار الاداري الضمني .

اولاً: شروط وقف تنفيذ القرار الاداري السلبي والضمني :

ان طلب وقف تنفيذ القرار لا يعد دعوى قائمة بذاتها وانما هو طلب متفرع عن دعوى الغاء القرار الاداري المطلوب وقف تنفيذه وان الفقه والقضاء الاداريين قد اوردا شروطاً شكلية واخرى موضوعية لرفع دعوى وقف تنفيذ القرارات بشكل عام ، مع ما يترتب على الاخلال بأحداها من عدم قبول الطلب شكلاً او رفضه موضوعاً لذا سنتطرق الى الشروط الشكلية والموضوعية التي تطبق بحق القرارات الادارية السلبية والضمنية وسنتناولها وفق الاتي :

١. **الشروط الشكلية :**

تعد الشروط الشكلية من الشروط التي يتعين على رافع الدعوى مراعاة هذه الشكليات والا ترتب على ذلك عدم قبول دعواه شكلاً وسنعرض هذه الشروط وفق الاتي :

أ. **تسجيل دعوى الالغاء قبل طلب الايقاف :** وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الغاء لتجاوز السلطة في القرار المراد وقف تنفيذه ويتوفر هذا الشرط المنصوص عليه في المادة (٢٨) من قانون المرافعات المدنية ذي الرقم (١٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل وان تقديم الطلب لايشترط ان يكون بصفة مستقلة على الطلب الاصلي بالالغاء او مقترناً به على عكس ماذهب اليه المشرع المصري في المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة الصادر سنة ١٩٧٢ على (لايترتب على رفع الطلب الى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب الغاؤه ، على انه يجوز للمحكمة ان تأمر بوقف تنفيذه اذا طلب ذلك في عريضة الدعوى ورأت المحكمة ان نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها)

ام المشرع الفرنسي فقد اشترط تقديم طلب وقف التنفيذ للقرارات الادارية بصفة مستقلة عن طلب الالغاء بموجب المادة (٩٧) من مرسوم ١٩٦٩ المرتبط بالمحاكم الاداري . [١٢]

ب. **ان يكون القرار الاداري نهائي :** ويقصد هنا ان القرار الاداري النهائي قابلية القرار للتنفيذ فور صدوره من دون ان يتوقف على اجراء لاحق والنهائية في القرارات الادارية بشكل عام تعني توقف نفاذ القرار على تصديق السلطة الرئاسية عليه [١٣] ، ويتميز القرار الاداري النهائي بمجموعة من الخصائص وهي على النحو الاتي (١. ان يكون تنفيذياً او قابل للتنفيذ فاذا لم يكن ذا صفة تنفيذية فانه يعد من قبل

([١٢]) صالح عبد عايد ، فواز خلف ظاهر : المصدر السابق ، ص٢١٤.

([١٣]) غازي فيصل مهدي ، عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، ط٢ ، مؤسسة النبراس للنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣ ، ص١٦٦.

الاعمال التحضيرية ٢. ان يكون مؤثر ٣. غير قابل للرجوع اي يمنح على الجهة التي اصدرته من سحبة اوالغاءه بعد صدوره مشروعاً ورتب حقوقاً للافراد او التزامات عليهم) . [١٤]

هذا وان المشرع العراقي لم يشر في قانون مجلس الدولة ذي الرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل الى شرط النهاية في القرار الاداري وانما نص على (تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في الاوامر والقرارات الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها ...) [١٥] ، وبالرغم من عدم الاشارة الى الصفة النهائية في القرار الاداري الا ان محكمة القضاء الاداري والمحكمة الادارية العليا في العراق اكدتا على هذا الشرط في الكثير من احكامها من ذلك ما قضت به محكمة القضاء الاداري والتي جاءت بقولها (... ان القرار المطعون فيه في هذه الدعوى لم يكن قراراً نهائياً وحاسماً وحيث ان القرارات الادارية التي يطعن بها امام هذه المحكمة هي فقط القرارات الادارية النهائية الحاسمة . [١٦]

ت. **<u>أن يكتسب القرار الاداري المطلوب وقف تنفيذه طابعاً تنفيذياً :</u>** ويراد في هذا الشرط تحقق شقين الاول ان يتعلق الطلب بقرار اداري ويقصد بهذا الشرط تميز القرار . الاداري عن غيره من الاعمال الادارية الأخرى ويترتب على عدم توافر هذا الشرط عدم قبول طلب وقف التنفيذ المنصب على الاعمال التحضيرية او اجراءات تنفيذ قرار اداري لم يتم الطعن فيه بالإلغاء ، لأن دعوى وقف التنفيذ مشتقة من دعوى الالغاء وفرع منها فالقاضي الاداري لا يلغي قراراً ادارياً إلا إذا تبين ان القرار به عيب من العيوب التي قد تشوبه وتجعله غير مشروع وهي عيب الشكل او الاجراءات والاختصاص ومخالفة القانون والانحراف في استعمال السلطة . [١٧]

اما الشق الثاني : ان يكون للقرار صبغة تنفيذية : وهذا الشرط من مبدأ دستوري هو فصل السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية وبالتالي لا يملك القاضي توجيه اوامر إلى الادارة، من ذلك تذكر ما تقرر في في الاجتهاد القضائي الفرنسي ان القاضي الاداري لا يمكنه ايقاف تنفيذ قرار اداري يرفض منح رخصة للبناء او ممارسة نشاط معين لأن إيقاف التنفيذ يعني حتماً منح الترخيص ، ويعني هذا المبدأ ان القرارات السلبية في حد ذاتها لاتقبل الطعن بالإلغاء إلا إذا تضمن تعديلاً في مركز قانوني او واقعي . [١٨]

<u>الشروط الموضوعية :</u> إلى جانب الشروط الشكلية يتطلب لقبول وقف تنفيذ القرار الاداري توافر شرطين اساين و هما كالتالي :

---

(١٤) احمد خورشيد المفرجي ، مصدر سابق ، ص٤٦.
(١٥) قانون مجلس الدولة العراقي ، البند رابعاً من المادة (٧) .
(١٦) قرار محكمة القضاء الاداري المرقم ١١/قضاء اداري/١٩٩١ بتاريخ ١٩٩١/١٠/٢٦ ، ذكرته دكتورة وسن عبدالرزاق جاسم الشمري : صفة النهائية في القرار الاداري ، ط١ ، المركز القومي للاصدارات القومية ، القاهرة ، ٢٠١٦ ،ص١٩.
(١٧) عثمان لطيف جاسم المشهداني : مصدر سابق، ص ٩٢ .
(١٨) مصطفى كمال وصفي : القانون الاداري ، ط٣ ، مطبعة الأمانة ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ٢٣٠ .

أ. **شرط الاستعجال :** يعد شرط الاستعجال من الشروط المهم الضرورية لقبول وقف تنفيذ القرار الاداري من قبل القاضي الإداري ويترتب على عدم توافره رفض طلب وقف التنفيذ ، وفسر الفقه والقضاء هذا . الشرط بأنه يعني ضرورة قيام حالة الاستعجال ، بحيث إذا ظهرت للمحكمة أمور يخشى عليها من فوات الوقت او نتائج يتعذر تداركها

لو لم يقض بوقف تنفيذ القرار، أو ضرر محدق بالحق المطلوب المحافظة عليه من خلال الموافقة على هذا الطلب ، كان للمحكمة ان تأمر بوقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه [١٩]، ويتحقق القاضي الإداري من هذا الشرط حسب الحالات المعروضة عليه ويستنتجه من ظاهر الأوراق من دون الغوص في اصل الحق المتنازع عليه أي من دون المساس باصل طلب الالغاء وقد جرى الاجتهاد القضائي المصري على توافر عنصر الاستعجال عندما يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه نتائج لا يمكن تداركها ، كان يكون من شأن تنفيذ القرار حرمان طالب من اجتياز مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي قد تترتب على ذلك ، فإذا نفذ القرار المطعون فيه استنفذ اغراضه [٢٠] .

ب. **شرط الجدية :** وتعني الجدية ان المحكمة ترى من ظاهر الأوراق والبيانات المقدمة من الاطراف ان طلب الطاعن مبني على اسباب حقيقية وان القرار المطعون فيه يبدو معيباً بأحد عيوب القرار الاداري وان هناك احتمالاً لإلغائه [٢١] . وقد جرى الاجتهاد القضائي الاداري الى شرطي الاستعجال والجدية ضمن حيثية واحدة بقوله في اغلب الاحكام " نظراً للطابع الاستثنائي لطلب وقف التنفيذ، إذ انه نظراً لحالة الاستعجال " امام المحاكم الادارية فتبحث في مدى توافر الجدية الى جانب عنصر الاستعجال للتأكد من توافر هما معاً مسايرة ما جرى عليه الاجتهاد القضائي والاداري المصري والفرنسي من ان تخلف احد الشرطين يؤدي الى رفض الطلب وهذا ما أكدته محكمة القضاء الادارية المصرية في احد احكامها للقول بأن " احتمال التعذر في تدارك ما يترتب على تنفيذ القرار الاداري من نتائج لا يكفي لوقف القرار بل يجب فوق ذلك ان تبين محكمة وقف التنفيذ ان طلبات المدعين امام محكمة الموضوع تقوم على اسباب جدية من غير ان تفرض في حال لأحقية المدعين في هذه الطلبات ، إذ ان محكمة الموضوع هي التي تفصل في ذلك) [٢٢] .

خلاصة القول : يتبين لنا ان لوقف تنفيذ القرار الاداري لابد من توافر شرط الاستعجال الذي يعني عدم امكانية تدارك نتائج تنفيذ القرار الاداري اما الشرط الثاني وهو وهو شرط الجدية ويراد به توافر ظروف يفهم منها ان القرار الاداري معيب ترجح الغاءه ، يضاف الى ذلك لابد من توافر الشرطين معاً اي انه اذا توافر احد أحدهما

([١٩]) سامي جمال الدين : الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري ، منشأة المعارف، الاسكندرية ، ١٩٩١،ص ٣٨٩.
([٢٠]) حكم محكمة القضاء الاداري المصري ، رقم ١٤٢٥/٥ق ١٢/١٢/١٩٥١ ، نقلاً عن حمدي ياسين عكاشة : موسوعة اقرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠١٠ ، ص ٩١١ .
([٢١]) مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإدارية ، مبدأ المشروعية قضاء الالغاء ، قضاء التعويض ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ٢٠١٦ ، ص٣٠٠.
([٢٢]) صالح عبد عايد ، فواز خلف ظاهر : المصدر السابق ، ص ٢١٥ .

من دون الآخر غير كاف للحكم بوقف التنفيذ وهذا ما نصت عليه كل من فرنسا ومصر الا ان المشرع العراقي لم ينص عليها ونرى ان ذلك نقصاً تشريعيا ينبغي تلافيه وإدراج نص ينظم وقف تنفيذ القرارات الإدارية بشكل عام والقرار الضمني والسلبي بشكل خاص .

ثانياً : آثار الحكم الصادر بوقف التنفيذ : أن الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لا يقيد الحكمة المختصة عند الحكم في موضوع الدعوى سواء كان الحكم سلباً ام ايجابياً ، وأساس ذلك أن صاحب الطلب يبتغي منه حماية وقتية عاجلة المصالحه لحين الفصل في الدعوى ، ولكنه في نفس الوقت يختلف عن الطلب الأصلي في الدعوى والاختلاف يكون من ثلاث نواحي وهي : اختلاف الغاية والوسيلة وبين دعوى الالغاء[٢٣].

هذا ويرى قسم من الفقه أن الحكم بوقف التنفيذ وان كان لا يقيد القاضي الإداري عند نظره ولا يؤثر عليه عندما يفصل في طلب الالغاء لكونه حكم وقتي صادر في الطلبات المستعجلة التي تسبق البت في موضوع الدعوى الا ان الحكم الصادر بوقف التنفيذ قد يؤدي الى وضع نهاية للخصومة من الناحية الواقعية من ذلك تذكر ايقاف القرار الاداري المتضمن منع طالب من دخول الامتحان فإن تنفيذ الحكم المتضمن ايقاف التنفيذ يعني السماح للطالب بدخول الامتحان وتأديته لذلك فإن دعوى الالغاء ينتهي موضوعها في هذه الحالة ويجب الحكم بإنهاء الخصومة ، فالحكم الصادر بوقف التنفيذ لا يقيد المحكمة عند نظرها في الفصل في موضوع الإلغاء ، الا انه يعد الغاء مؤقت للقرار الاداري لحين الفصل في موضوع دعوى الإلغاء ، وان حكم الالغاء يلغي القرار نهائيا ويعدمه . [٢٤]

و من تطبيقات ذلك في مصر فإن المحكم الادارية العليا قد جاءت احكامها لتؤكد عدم تقيد قاضي الالغاء بالحكم الصادر بوقف التنفيذ، اذ قضت : (الحكم بوقف التنفيذ وان كان حكماً مؤقتاً بمعنى انه لا يقيد الحكمة عند نظر طلب الالغاء ولها أن تعدل عنه . [٢٥]

([٢٣]) عبد العزيز عبد المنعم خليفة:دعوى إلغاء القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف،الاسكندرية ،٢٠٠٠، ص ١٥٤ .

([٢٤]) محمد فؤاد عبد الباسط : مصدر سابق، ص ٩٩٠ .

([٢٥]) محمد فؤاد عبدالباسط : المصدر السابق ، ص٩٩٣.

الخاتمة

اولاً : النتائج :

ان الحكم بوقف التنفيذ هو حكم قضائي يتمتع بكافة مقومات الاحكام القضائية ولكن سبب كونه حكم في مسألة متفرعة من الدعوى فيبقى الحكم وقتياً ينتفي أثره بصدور حكم في الدعوى الموضوعية ، هذا . وكان ينبغي على المشرع العراقي تنظيم احكام وقف التنفيذ للقرارات الادارية في قانون مجلس الدولة وعدم الاعتماد على قانون المرافعات المدنية العراقي المعدل لأنها غير كافية ولا تتلائم مع طبيعة القرارات الادارية كونها قرارات صادرة من جهة عامة، وبعضها يسبب اضرار إذا لم يتدارك اثارها وهو أمر يجب ال على المشرع الأخذ به اسوة ببقية التشريعات كفرنسا ومصر .

ثانياً :- التوصيات :

١. نوصي من خلال بحثنا هذا المشرع العراقي الى تحديد شرط النهائية في القرارات الادارية .
٢. نوصي المشرع العراقي بمعالجة نقصاً تشريعياً ينبغي تلافيه وادراج نص ينظم وقف تنفيذ القرارات الادارية بشكل عام والقرارات الضمنية والسلبية بشكل خاص .
٣. على المشرع العراق ان يحذو حذو المشرعين المصري والمشرع الفرنسي في تنظيم احكام وقف التنفيذ للقرار الاداري في قانون مجلس الدولة العراقي دون الرجوع الى قانون المرافعات المدنية .

المصادر

أولاً : الكتب

١. احمد خورشيد المفرجي : وقف تنفيذ القرار الاداري عن طريق القضاء ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٥ .
٢. جمال عثمان جبريل : السكوت في القانون الاداري في التصرفات الادارية الفردية ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، بيروت ١٩٦٠ .
٣. حمدي ياسين عكاشة : موسوعة اقرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠١٠ .
٤. رشا عبد الرزاق جاسم الشمري : صفة النهائية في القرار الاداري ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القومية ، القاهرة ،٢٠١٦ .
٥. سامي جمال الدين : الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٩١ .
٦. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : دعوى إلغاء القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ .
٧. عصمت عبدالله الشيخ : جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الادارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الادارة والافراد ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠٠٨ .
٨. غازي فيصل مهدي، عدنان عاجل عبيد : القضاء الاداري ، ط ٢ ، مؤسسة النبراس للنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ،٢٠١٣ .
٩. مازن ليلو راضي ، موسوعة القضاء الإدارية ، مبدأ المشروعية قضاء الالغاء ، قضاء التعويض ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١٦ .
١٠. محمد فؤاد عبد الباسط : وقف تنفيذ القرار الاداري (الطابع الاستثنائي لنظام الوقف ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ .
١١. محمود خلف حسين : التنفيذ المباشر للقرارات الادارية (دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٧٩ ، ص ٣٠٨ .
١٢. مصطفى كمال وصفي : القانون الاداري ، ط ٣ ، مطبعة الأمانة ، القاهرة ، ١٩٩٠ .

ثانياً : الاطاريح والرسائل :

١. عثمان لطيف جاسم المشهداني : وقف تنفيذ القرار الإداري السلمي ورقابة القضاء عليه (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، ، جامعة تكريت ، كلية الحقوق ، ٢٠١٨ .

ثالثاً : البحوث والدوريات :

١. صالح عبد عايد فواز خلف ظاهر : وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، م (١٩)، ع (١) ، ج (١) ٢٠١٧ .

رابعاً : القوانين :

١. قانون مجلس الدولة المصري لسنة ١٩٧٢ النافذ .
٢. قانون المرافعات الفرنسي المرقم (١٢٣) لسنة ١٩٧٥ .
٣. قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ .
٤. قانون مجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ .

٥. قانون التعديل العراقي لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .