Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 14 - Issue 2- December 2024 | كانون الاول ٢٠٢٤ ـ العدد ٢ـ المجلد ١٤

The position of the judiciary on the request to suspend the implementation of administrative decisions in Iraq and the Kurdistan Region (Analytical Study)

[1] Assist. Prof. Dr. Faris Ali Jangeer
[1] University of Duhok
1: Email: faris.jangeer@uod.ac
2: Email:

DOI
https://doi.org/10.37651/aujlps.2024.152548.1324
Submitted: 1/8/2024
Accepted: 3/8/2024
Published: 11/8/2024
Keywords:
Suspension of administrative decision implementation
Urgency
Seriousness
grievance against the decision to suspend implementation
appeal against the decision to suspend implementation.

Abstract:

The administration enjoys broad powers and privileges in the field of administrative decisions, such that it can cancel, withdraw, or consider the administrative decision issued by it as if it did not exist. It also has the right to stop the implementation of the administrative decision it issued, according to what it estimates, in order to achieve the public interest, although the public rule in the enforcement of administrative decisions is that they produce their legal effects from the moment of their issuance, and that challenging them through a cancelation suit does not hinder their implementation. The principle is that filing a lawsuit to cancel the administrative decision does not result in stopping the implementation of the contested administrative decision. However, there are exceptions to this rule, which is known as the system of stopping the implementation of administrative decisions, in order to limit the serious damage that may befall the individual when the administration implements the contested administrative decision and the impossibility of returning the situation to what it was before the implementation of the decision, as well as in order to provide the necessary protection for opponents and guarantee their rights without prejudice to the public interest and obstructing the activity of the administration.

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

موقف القضاء من طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في العراق وإقليم كوردستان (دراسة تحليلية)

[١] د. فارس علي جانكير
جامعة دهوك مستشار في مجلس شورى الاقليم

المستخلص

تتمتع الإدارة في مجال القرارات الإدارية بسلطات وامتيازات واسعة، بحيث تستطيع الغاء القرار الإداري الصادر منها او سحبه او اعتباره كأن لم يكن، كما لها ان توقف تنفيذ القرار الإداري الذي أصدرته، وفقاً لما تقدره في سبيل تحقيق المصلحة العامة ، على الرغم من أن القاعدة العامة في نفاذ القرارات الإدارية هي انها تنتج اثارها القانونية وقت صدورها، وأن الطعن فيها من خلال دعوى الإلغاء لا يعيق تنفيذها، فالأصل ان رفع دعوى الغاء القرار الإداري لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، إلا أن هناك استثناءات لهذه القاعدة، وهو ما يعرف بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية و ذلك للحد من الاضرار الجسيمة التي قد تصيب الفرد عند قيام الإدارة بتنفيذ القرار الإداري المطعون فيه واستحالة إعادة الحال الى ما كانت عليه قبل تنفيذ القرار وكذلك من اجل توفير الحماية اللازمة للخصوم وضمان حقوقهم وبما لا يخل بالمصلحة العامة و عرقلة نشاط الإدارة .

الكلمات المفتاحية: وقف تنفيذ القرار الإداري ، الاستعجال ، الجدية ، التظلم من قرار وقف التنفيذ ، الطعن في قرار وقف التنفيذ.

المقدمة

ان القرارات الإدارية تتمتع بقرينة السلامة والصحة والمشروعية بحيث تكون نافذة ومنتجة لآثارها القانونية منذ لحظة صدروها ما لم يثبت خلاف ذلك، فبمجرد اعلانها تكون نافذة في حق الافراد وعليهم الالتزام بها، كما ان الطعن في القرار الإداري عن طريق دعوى الغاء القرار لا يوقف تنفيذه الا ان المشرع وحرصاً منه على تلافي النتائج الخطيرة التي تنتج عن تنفيذ القرار الإداري بحيث لا يمكن تداركها، أجاز لصاحب الشأن ان يطلب وقف تنفيذ القرار الإداري ، وأعطاه الحق في اللجوء الى القضاء لطلب وقف التنفيذ مؤقتاً لحين الفصل في موضوع الدعوى.

فوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه يتميز بطبيعته المؤقتة فضلاً عن كونه اجراء وقائي يمنع وقوع الضرر الذي يتعذر تداركه في حالة قبول دعوى الغائه أي لا يصلح معه الحكم بالإلغاء.

فوقف تنفيذ القرار الإداري انما هو استثناء من الأصل العام، وذلك لان القرارات الادارية تتميز بطابعها التنفيذي منذ لحظة صدورها، وكذلك من اجل حماية المصلحة العامة ومصلحة الطاعنين استدعى بالمشرع بتقييده بشروط وضوابط وإجراءات خاصة تختلف عن إجراءات الدعاوى العادية.

اولاً: اهمية البحث

يعتبر هذا الموضوع من المواضيع المهمة في مجال القضاء الاداري، ولاسيما في مجال وقف تنفيذ القرار الإداري، والذي يُعتبر من المواضيع العامة و المستعجلة من خلال حرص المشرع والقضاء على تدارك النتائج الجسيمة التي تترتب على تنفيذ القرار من قبل الإدارة عند ممارستها لسلطاتها وامتيازاتها وذلك عندما منح المشرع المتضرر من القرار الصادر من الإدارة الحق في طلب وقف تنفيذه وذلك لاستحالة إعادة الحال ما كانت عليه قبل تنفيذ القرار الإداري فلا بد من احاطته بضمانات قانونية لحماية مبدأ المشروعية و المصلحة العامة من خلال حق اللجوء الى القضاء وطلب وقف تنفيذه لحين حسم الدعوى.

ثانياً: مشكلة البحث

ان الطعن في الغاء القرار الاداري يثير العديد من المشاكل التي ينفرد بها حكم الالغاء ، وذلك عندما يصدر القضاء قراره النهائي بإلغاء القرار المطعون فيه وعدم وجود ضمانات حقيقية للخصوم للحد من الاضرار التي قد تنتج عند تنفيذ القرار الإداري، استناداً الى قاعدة الأثر غير الواقف للقرار الإداري، فوجود نظام وقف تنفيذ القرار كاستثناء على القاعدة العامة ضروري لتدارك الاضرار التي قد تنتج عند تنفيذ القرار الإداري، وتتجسد المشكلة عند الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري كطلب مستعجل من قبل القضاء الذي يسعى الى تحقيق التوازن بين مصلحة الافراد من جهة ومصلحة الادارة ومتطلبات العمل الإداري من جهة أخرى، ومن جهة أخرى فان مسالة وقف تنفيذ القرار الإداري لم تلق العناية والاهتمام الكافيين من قبل المشرع ، فهناك ثغرة تشريعية في تنظيم موضوع نظام وقف تنفيذ القرار الاداري ومعالجته في القوانين العراقية ، وذلك لعدم وجود نصوص صريحة في قانون مجلس الدولة العراقي وقانون مجلس شورى الإقليم تعالج مسألة وقف تنفيذ القرار الإداري .

ثالثاً: منهجية البحث

نعتمد في بحثنا المنهج الوصفي التحليلي في معالجة موضوع البحث من خلال وصف وتحليل النصوص القانونية والاحكام القضائية الصادرة من مجلس الدولة العراقي ومجلس شورى الإقليم بخصوص القرارات الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري والطعن فيه امام المحاكم الإدارية في العراق وإقليم كوردستان.

رابعاً: هيكلية البحث

لدراسة هذا الموضوع ارتأينا تقسيمه على مبحثين:

فالمبحث الأول: مخصص لموضوع التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري، ونتناوله في مطلبين، الأول مفهوم نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، أما الثاني فنعرض فيه طبيعة وقف تنفيذ القرار الاداري.

أما المبحث الثاني: خصصناه لموضوع موقف القضاء الإداري من شروط وقف التنفيذ وإجراءات وقف التنفيذ، وقسمناه على مطلبين، الأول مفهوم نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، أما الثاني فيخصص لموقف القضاء الإداري من شروط وقف تنفيذ القرار الإداري وفي المطلب الثاني ندرس إجراءات وقف تنفيذ القرار الاداري والطعن فيه امام القضاء.

I. المبحث الأول

نظام وقف تنفيذ القرار الإداري

من المعلوم ان القرار الإداري عندما يصدر فانه يكون متمتعاً منذ لحظة صدوره بقرينة الصحة المفترضة وهو ما يقصد به مشروعية القرار قانوناً بغير توقف على أي تدخل مسبق من قبل القضاء لتقرير ذلك والقرينة تجد أساسها في كون الإدارة هي القائمة على تحقيق المصلحة العامة، حيث يفترض في القرار الصحة والسلامة الى ان يثبت خلاف ذلك [(١)]. فاذا أراد الافراد اثبات عدم مشروعيتها يجب عليهم المنازعة في القرارات امام القاضي الإداري وذلك لإصدار حكم يقرر فيه عدم مشروعيته، وعلى الاغلب كنتيجة لفكرة القوة الملزمة للقرار الإداري فان الفرد يجد نفسه في مركز المدعي ويتحتم عليه اثبات عدم مشروعية القرار [(٢)].

فالقاعدة العامة المستقرة هي ان الطعن بالإلغاء في القرارات الادارية لا يوقف تنفيذها، والتي تسمى في فرنسا بالطابع غير الواقف (او الموقف) للدعاوي امام القضاء الاداري، وذلك لمنع شل حركة الادارة ووقف نشاطها الهادف الى تحقيق المصلحة بمجرد تقديم طعون ضد قراراتها الادارية [(٣)]. وهذه القاعدة العامة سواء كان الطعن ادارياً أو قضائياً؛ فإنه يرتب عدداً من المساوئ مما يميل كفة رجح الميزان لصالح الادارة، مما دفع بالعمل بنظام وقف

(١) محمد فؤاد عبدالباسط، *وقف تنفيذ القرار الاداري*، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٧)، ص ١٥، كذلك سامي جمال الدين، *الدعاوي الإدارية دعوى إلغاء القرارات الإدارية دعاوى التسوية*، (الإسكندرية: منشاة المعارف، ٢٠٠٣)، ص ٣٣٦.

(٢) محمد محمد عبد اللطيف، *القرار الإداري*، (دار النهضة العربية: ٢٠٢١)، ص ٥٢٦.

(٣) عبدالغني بسيوني عبدالله، *وقف تنفيذ القرار الاداري في أحكام القضاء الاداري*، ط ٢، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١)، ص ١٥.

التنفيذ كاستثناء على القاعدة العامة لتصحيح مسار هذه القاعدة [١]. عليه، سنتناول في هذا المبحث النظام المشار اليه انفاً وذلك بتقسيمه على مطلبين، وبالشكل الاتي:

I.أ. المطلب الأول

التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري

سنتناول في هذا المطلب موضوع التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الاداري وذلك بالشكل الاتي:

I.أ.١. الفرع الأول

الطابع التنفيذي للقرار الاداري

من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الافراد هو المضي قدماً في تنفيذ قراراتها على الرغم من طلب الافراد بإلغائها وهو ما يسمى بمبدأ الأثر غير الواقف للدعوى [٢]. فهذا المبدأ يقصد به ان الطعن بمشروعية القرارات الإدارية امام القضاء لا يمنع الإدارة من تنفيذ القرار الصادر منها رغم وجود طعن فيه، بحيث يكون لها الخيار اما تنفيذ القرار على مسؤوليتها او الانتظار حتى صدور حكم القضاء وذلك لتجنب المسؤولية التي قد تترتب على الاستعجال في التنفيذ [٣]. حيث يذهب البعض من الفقه الى ان أساس مبدأ الأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء هو القرار التنفيذي، على اعتبار ان الإدارة تملك السلطة لتنفيذ قراراتها مباشرة دون اللجوء الى القضاء، فالقرار الإداري كما هو مسلم به يتمتع بقرينة الصحة والمشروعية منذ لحظة صدوره على ان تتحمل الإدارة مسؤولية التنفيذ فيما لو تبين عدم مشروعية قرارها، فضلا عن ان الإدارة مكلفة بتحقيق المصلحة العامة، مما يمنع أي شخص من عرقلة نشاطها بحجة عدم مشروعية القرارات التي تصدرها، كما انه من المنطقي ألا تتعطل الإدارة عن أداء وظيفتها بسبب دعاوى قد يتزايد عددها اذا ما بالدعوى اثر واقف [٤].

---

(١) عصمت عبدالله الشيخ، *جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الادارية*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥-٢٠٠٦)، ص ١٣.

(٢) كمال الدين منير، *قضاء الأمور الإدارية المستعجلة*، ج١، (ط٢، ١٩٩٠)، ص ٤٠٢.

(٣) احمد خورشيد المفرجي، "وقف تنفيذ القرارات الإدارية"، (أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد،١٩٩٥)، ص ١٥.

(٤) زينب كريم سوادي، "التنظيم القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع العراقي"، *مجلة الدراسة المستدامة، كلية القانون، جامعة القادسية*، السنة الثالثة، المجلد الثالث، العدد الرابع، ملحق(١)، (لسنة ٢٠٢١): ص ٩٨١-٩٨٣.

فعندما تصدر الإدارة قرارها؛ فإنه يكون قابلاً للتنفيذ فور صدوره، وقيام صاحب الشأن بالطعن في القرار الصادر من الادارة بدعوى عدم مشروعيته، لا يمكن ان يؤثر على نفاذه، أو الاعتراض عليه أو الطعن به، وذلك للمحافظة على دوام سير المرافق العامة ومن اجل عدم الحاق الضرر بها، الا انه في بعض الحالات وقبل الفصل في الدعوى، يقوم صاحب الشأن بتقديم طلب الى المحكمة المختصة لوقف تنفيذ القرار بصورة مؤقتة حتى يتم الفصل فيه عن طريق دعوى الإلغاء، وفق شروط واعتبارات حددها المشرع [١].

فالقرار التنفيذي يعرف بانه كل اعلان لإرادة الإدارة بهدف الى احداث اثر قانوني في مواجهة الافراد وتصدر هذه الإرادة من سلطة إدارية بصيغة تنفيذية أي في صورة تؤدي الى التنفيذ المباشر [٢].

حيث يفترض في القرار الاداري الصحة والمشروعية، وعلى من ينازع في ذلك فيستطيع ان يلجأ الى القضاء لإثبات ما يشوبه عيب من عيوب القرار الاداري حتى يتمكن من الطلب بإلغائه، فمن المعلوم ان القرار الإداري عندما يصدر فانه يكون متمتعاً بقوة ملزمة للأفراد، وتستطيع الإدارة لما لها من سلطات وامتيازات ان تنفذ قراراتها مباشرة دون حاجة باللجوء الى القضاء [٣].

فالطابع التنفيذي للقرار الاداري يعني انه بمجرد استكمال القرار الاداري لمقوماته الذاتية فانه يصبح نافذاً طبقاً لنظامه القانوني الذي يقضي تنفيذه، ويظل نافذاً الى حين انتهائه بإحدى طرق الانتهاء القانونية

وان تمتع القرار الاداري بالقوة التنفيذية الذاتية يرجه أساسه الى قرينة سلامة القرارات الادارية، فالقرار الاداري عندما يصدر يفترض فيه سلامته حتى يثبت خلاف ذلك [٤]. حيث ان الأصل يكمن في نفاذ القرار وسريان حكمه الى ان تقوم الإدارة بنفسها بإبطاله استناداً الى سبب من أسباب البطلان او تسحبه في الحدود التي يجوز السحب فيها او يقضي بإلغائه لمخالفته للقانون او الفساد الباعث عليه فسادا يصيبه بعيب إساءة استعمال السلطة، كما ان مجرد طلب الغائه امام محكمة القضاء الإداري لا يوقف تنفيذه [٥]. وهكذا يتبين مما سبق ان

(١)حمدي القبيلات، *الوجيز في القضاء الإداري*، ط١، (عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١١)، ص ٤٦٧.
(٢) كمال الدين منير، مصدر سابق، ص ١٢٣،١٢٢،١١٦.
(٣) عبدالغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص ١٣.
(٤) عصمت عبدالله الشيخ، مصدر سابق، ص ١٧-١٨.
(٥) محمد فؤاد عبدالباسط، مصدر سابق، ص ٧-٨.

مجرد رفع دعوى الإلغاء من قبل صاحب الشأن لا يوقف تنفيذ القرار الإداري ولا يعطله لأنه يفترض في القرار صحة صدوره الى ان يثبت العكس.

ومن جانب اخر يرى الاغلبية من الفقه ان قاعدة القرار التنفيذي هي المبرر الاساسي النظري لغياب الاثر الواقف للطعن في القرار الاداري وهو ذات الموقف الذي انتهجه مجلس الدولة الفرنسي من هذه القاعدة عندما عبر في قرار صدر عنه وقرر بان الطابع التنفيذي للقرار الاداري يعد بمثابة قاعدة اساسية في القانون العام [١].

ومن زاوية أخرى فان المساوئ التي قد تترتب على إطلاق تطبيق قاعدة الأثر غير الواقف لدعوى الالغاء انها ستؤدي في بعض الأحيان الى الغاء دعوى الإلغاء ذاتها، ويتحول الحكم الذي يصدر بالإلغاء الى حكم صوري مجرد من كل اثاره فيما إذا أسرعت الإدارة بتنفيذ القرار دون انتظار حكم القضاء النهائي في المنازعة [٢].

I.أ.٢. الفرع الثاني

الطابع الاستثنائي لنظام وقف تنفيذ القرار الاداري

ان نظام وقف تنفيذ القرار الاداري تتمثل أساساً في فكرة المصلحة العامة وضرورة دوام سير المرافق العامة من اجل اخضاع الافراد للقرارات الادارية حتى لو كانت غير مشروعة، فنظام وقف التنفيذ هو استثناء على الأصل، حيث ان الاصل العام في كل القرارات الادارية ان تكون واجبة التنفيذ رغم الطعن عليها بالإلغاء إلا انه يجوز للمحكمة ان توقف تنفيذ القرار الاداري متى توافرت عدة شروط، حيث يُسمح لصاحب الشأن بتقديم طلب لوقف تنفيذ القرار، ويُعتبر هذا النظام مؤقتًا ومستعجلاً حتى يتم الفصل في المسألة، لا سيما في الحالات التي يكون فيها من الصعب تدارك النتائج الخطيرة التي قد تنجم عن تنفيذ القرار، وكذلك ان الطعن في القرار الاداري لا يوقف تنفيذها بل تكون للإدارة حرية اختيار التمهل حتى يصدر الحكم أو تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه على مسؤوليتها [٣]. وخلاصة القول هو ان نظام وقف التنفيذ ما هو الا استثناء من قاعدة الاثر غير الواقف للطعن بالإلغاء

وانطلاقاً مما سلف؛ فان وقف تنفيذ القرار الاداري يقصد به الطلب المستعجل الذي يتقدم به صاحب الشأن للطعن في قرار اداري والغائه، على امل تجنب اثار تنفيذ هذا القرار التي قد

(١) عصمت عبدالله الشيخ، مصدر سابق، ص ١٦-١٧.
(٢) عبدالغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص ٢١-٢٢.
(٣)عصمت عبدالله الشيخ، مصدر سابق، ص ١٥، وكذلك شريف يوسف خاطر، *القضاء الاداري (دعوى الالغاء)*، (المنصورة: دار الفكر والقانون، ٢٠١٦)، ص ٢٣٤.

يتعذر تداركها في حالة قبول دعوى الغائه [١]. فهو سلطة او صلاحية يستطيع بموجها القاضي ان يحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به بالإلغاء إذا طلب الطاعن ذلك في عريضة الدعوى وعند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ [٢]. فأساس هذا النظام هو ان وقف التنفيذ يستند الى مبدأ الفصل بين الوظيفة الإدارية والوظيفة القضائية أو الى فكرة القرار التنفيذي والى فكرة المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام وأخيراً الى قرينة سلامة القرارات الإدارية [٣]. عليه فان نظام الوقف نظام استثنائي فهو بمثابة أمر من قاضي الطعن بتعطيل القوة التنفيذية للحكم الإداري لمدة موقوتة هي مدة الفصل في الحكم [٤].

وناهيك عن ذلك؛ فان الغاية من وقف التنفيذ هو تفادي النتائج الخطيرة التي لا يمكن تداركها عند تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، فهو نظام يهدف بالأساس الى حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد ووضع حد لتعسف الإدارة إذا ما قامت بتنفيذ القرار بشكل سريع، ومن شأن هذا النظام ان يحقق التوازن بين المصلحة العامة عندما تقوم الإدارة بتنفيذ القرار بشكل مباشر وبين المصلحة الخاصة لصاحب الشأن الذي قد يتضرر من تنفيذ القرار وتلحق به نتائج خطيرة لا يمكن تداركها [٥].

عليه؛ فان البعض من القرارات الادارية قد يترتب على تنفيذها اضرار جسيمة يتعذر تدارك نتائجها بحيث لا يجدي فيها التعويض المالي الذي تتحمله الادارة في حالة اذا كان القرار الاداري غير مشروع وحكم القضاء بإلغائه وكما ان المتضرر قد لا يمتلك وسيلة اخرى يستطيع من خلالها ان يوقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه لحين الفصل في الدعوى [٦].

---

(١) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، *قضايا الامور الادارية المستعجلة*، (المنصورة: دار الفكر والقانون، ٢٠١١)، ص ١١.
(٢) احمد خورشيد المفرجي، مصدر سابق، ص ٢٠..
(٣) كمال الدين منير، مصدر سابق، ص ١١٢.
(٤)محمد باهي ابو يونس، *وقف تنفيذ الحكم الاداري من محكمة الطعن في المرافعات الادارية*، (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٨)، ص ١٨-١٩.
(٥) زكريا محمود رسلان، *إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة*، ط١، (دار ابو المجد للطباعة بالهرم: ٢٠١٣)، ص ١٨٤ -١٨٥.
(٦) مازن ليلو راضي واخرون، *القضاء الاداري*، (السليمانية: مكتبة يادكار، ٢٠٢٠)، ص ٢٢٩.

ويرى البعض انه على الرغم من الطبيعة الاستثنائية لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري الا انه ينظر اليه على كونه مبدأ ذو قيمة دستورية واصفاً إياه ضمانة أساسية لحقوق الدفاع ولذلك أصبح القضاء يطبق شروطه الخاصة التي تتعلق الاستعجال والأسباب الجدية بمرونة [١].

والجدير بالذكر ان نظام وقف القرار الاداري قد أستقر كأصل عام لا يعمل بخلافه الا بنص تشريعي خاص لم يكن من الممكن للنظام أعلاه أن يكون استثناءً على هذا الأصل إلا بوجود نص صريح يقرر ذلك، فهو في الواقع نظام مفروض عليه ضمانة تقيده بحدود الغايات المتوخاة منه فلا يتجاوزها الى حد التعطيل في عمل الإدارة، وكذلك فهو يستجيب لطبيعة العلاقات التي ينظمها القانون العام والمقتضية بحسب الأصل رجحاناً لمركز الإدارة على مراكز المتعاملين معها بحكم قيامها على تحقيق الصالح العام [٢].

ولابد من الإشارة الى ان الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري من قبل القضاء الإداري يعالج الثغرة التي قد يفتحها تنفيذ القرار، الامر الذي يترتب عليه صعوبة إعادة الحال إلى ما كان عليه عند صدور حكم الإلغاء، وبالتالي يحمي وقف التنفيذ المصالح الفردية للمتقاضين من الأضرار التي قد تصيبهم والتي يستحيل معها جبرها بالتعويض المادي اذا ما تم تنفيذ القرار من قبل الإدارة قبل حسم النزاع من قبل القضاء [٣].

I.ب. المطلب الثاني

طبيعة وقف تنفيذ القرار

يتميز الحكم بوقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه، بانه، حكم مؤقت أولاً، ومن ثم؛ فهو حكم قطعي ثانياً، وهو ما سنتناوله كالاتي:

I.ب.١. الفرع الأول

حكم مؤقت

يتميز الحكم الصادر بوقف التنفيذ بطابعه الوقتي كونه اجراء استثنائي وعاجل، وكذلك فهو مشتق من دعوى الإلغاء ولكنه لا يفصل في اصل الحق موضوع النزاع، وبذلك تحددت طبيعة هذا الاجراء المستعجل بانه اجراء وقتي [٤]، كما انه يتميز بانه حكم مؤقت أو مستعجل وذلك لأنه؛ يقضي في أمر مستعجل يخشى الحاق الضرر بصاحب الشأن فيما لو تم تنفيذ

(١) محمد محمد عبداللطيف، مصدر سابق، ص ٥٢٧.
(٢) محمد باهي ابو يونس، مصدر سابق، ص ٢٩-٤١.
(٣) عبدالغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص ٢٢.
(٤)محمد فؤاد عبد الباسط، مصدر سابق، ص٩٧٠.

القرار فعلاً[١] . وكذلك فان صدور الحكم بوقف التنفيذ لا يعني ان الحكم في الدعوى سيكون نتيجته إلغاء القرار الاداري المطعون فيه، فقد تقضي برفض دعوى الإلغاء أو قد تقضي بإلغاء القرار الاداري[٢] ،وعليه؛ فإن كون الحكم مؤقت؛ فإنه لا يقيد المحكمة عند النظر الى أصل طلب الإلغاء، اضافة الى ان وجوده معلق على نتيجة الحكم في طلب الإلغاء، فإذا قدرت المحكمة بان القرار الاداري المطعون فيه مشروع؛ فإن دعوى الإلغاء ستكون قابلة للرفض وبالتالي ينتهي مفعول الامر بوقف التنفيذ، أما على العكس فاذا حكمت بإلغاء القرار الاداري المطعون فيه لم يعد لوقف التنفيذ محل بعد الغائه[٣] .

وعليه؛ فان القرار الاداري يتجمد طوال فترته بحكم وقف التنفيذ، ولكن مصيره يبقى معلقاً ولا يحسم نهائياً الا بالفصل في دعوى الإلغاء، وعلى اثره ينقضي حكم الوقف فوراً، وكذلك؛ فإن حكم الإلغاء هو المصدر المباشر لوضع القرار، فاذا قضي بالإلغاء؛ فإن القرار يزول نهائياً من الموجود و باثر رجعي منذ لحظة صدوره، اما اذا رفض طلب الإلغاء عاد القرار الى السريان كحاله من قبل الوقف[٤] . إذن فهو بطبيعته حكم مؤقت، لتوفير وقاية مؤقتة من الاثار الضارة عند تنفيذ القرار الاداري والتي قد يتعذر معها تدارك هذه الاضرار[٥] .

I.ب.٢. الفرع الثاني

حكم قطعي

ان صدور القرار بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ان كان حكماً مؤقتاً بمعنى انه لا يقيد المحكمة عند النظر في اصل طلب الإلغاء الا انه حكم قطعي، فالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم فرعي لكونه صادر في طلب وقتي، وكما هو معلوم فان بعض الاحكام الفرعية تعتبر قطعية، اي انه لا يجوز الرجوع فيه ويحوز حجية الشيء المقضي به[٦] ، بحيث

(١) محمد رفعت عبد الوهاب، *القضاء الإداري*، الكتاب الثاني، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥)، ص ٣٢٧.
(٢) عبدالغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص ٢٢٥.
(٣) ماجد راغب الحلو، *القرارات الإدارية*، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٩)، ص ١٨٥.
(٤)محمد فؤاد عبدالباسط، مصدر سابق، ص١٠٩٤.
(٥) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مصدر سابق، ص ١١١و١١٢.
(٦) حجية الامر المقضي يعتبر من أهم وأدق الموضوعات الي تشغل أذهان الباحثين، فهو نوع من الحرمة تختص به الاعمال القضائية دون سائر الاعمال القانونية، بمعنى نه متى صدر الحكم القضائي فان ذلك يعتبر حجة فيها قضى به، والغاية منها تحقيق غايتين اثنتين، الاولى وضع حد للمنازعات منعاً لتأبيد الخصومات وذلك للمحافظة على امن المجتمع وضمان استقرار الروابط القانونية، والغاية الثانية هي ضمان عدم التعارض بين الاحكام القضائية، للمزيد راجع عبدالمنعم عبدالعظيم جيرة، *اثار حكم الإلغاء*، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧١)، ص ١-٨ .

بحيث يمكن الطعن المباشر فيه، ومن جانب اخر؛ فإن بعض الاحكام غير قطعية، ولا يحوز حجية الشيء المقضي به ولا يقبل الطعن المباشر وانما يطعن فيه بعد صدور الحكم الذي تنتهي به الخصومة، فالحكم الصادر في طلب الوقف انما هو حكم صادر في الشق المستعجل وهو حكم قطعي قضائياً وليس ولائياً لكونه صادر من محكمة بمقتضى سلطتها القضائية لا الولائية، وبالتالي؛ فإن حكم الوقف قرار اداري وان كان حكماً فرعياً مؤقتاً، لأنه؛ لا يقيد المحكمة عند النظر في طلب الإلغاء بل يحسم النزاع [١]. إذً فهو حكم قطعي ينهي النزاع او جزءاً منه له مقوماته القطعية ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه.

لذا؛ فان الحكم بوقف التنفيذ يتميز بانه من الاحكام القطعية، وهذا يعني أنه قطعي فيما فصل فيه سواء بالاستجابة الى طلب الوقف أو تنفيذه، وانه يتمتع بمقومات وخصائص الاحكام [٢]، وعلى الرغم ان الحكم بوقف التنفيذ هو بطبيعته مؤقت فإن القرار الصادر بوقف التنفيذ يعتبر حكماً قضائياً ويحوز حجية الاحكام في الموضوع الذي صدر فيه [٣]، ولذلك؛ فإن الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو حكم قطعي فيما حكم فيه وذو اثر نهائي ما لم تتغير الظروف والاسباب التي استند عليها، بحيث تتوافر فيه مقومات الاحكام وخصائصها وعندها يجوز الطعن في هذا الحكم بشكل مستقل دون حاجة الى انتظار ما ستسفر عنه الفصل في الدعوى الاصلية [٤].

أما إذا زالت هذه الاسباب وتغيرت الظروف التي كانت الاساس بصدور الحكم، جاز للمحكمة صرف النظر عن هذا الموضوع ويصبح هذ الحكم والعدم سواء [٥].

فالحكم الصادر بوقف التنفيذ يحوز حجية الشيء المقضي فيه شأنه كشأن سائر الاحكام القضائية النهائية وكما ان المسائل الفرعية تتمتع بحجية الشيء المقضي به كما في مسألة الاختصاص والمصلحة والميعاد [٦]. وتمتع الحكم بقوة الشيء المقضي به يأتي من كونه متعلقاً

(١) عصمت عبدالله الشيخ، مصدر سابق، ص ١٢٧و١٢٨.
(٢) عبدالغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص ٢٢٨.
(٣) كذلك نواف كنعان، *القضاء الإداري*، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩)، ص ٣٧٩.
(٤) اسماعيل ابراهيم البدوي، *حجية الاحكام القضائية*، (الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٣)، ص ١٧٤، كذلك عبدالغني بسيوني عبدالله، *القضاء الاداري اللبناني*، مجلس شورى الدولة والمحاكم الادارية الاقليمية وفقاً للقانون ٢٢٧ لسنة ٢٠٠٠، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١)، ص ٩٨٦.
(٥) سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية، مصدر سابق، ص ٣٤٥.
(٦) بلال أمين زين الدين، *دعوى الالغاء في قضاء مجلس الدولة* ، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٠)،ص ٤٥٩.

متعلقاً بمسألة المشروعية التي تلزم الإدارة بعدم تنفيذ القرار الصادر بوقف تنفيذه [١]. ومهما يكن يظل حكم وقف التنفيذ مؤقتاً بطبيعته، ويعتمد على نتيجة دعوى الإلغاء، فاذا رفضت الدعوى زالت معها اثار الحكم ويمتد أثره الى حكم وقف التنفيذ[٢]. الا انه ليس كل رفض لطلب وقف التنفيذ يؤدي الى رفض دعوى الإلغاء وكذلك ليس كل حكم بوقف التنفيذ يؤدي الى إلغاء القرار الإداري المطعون فيه [٣]. اذن فحكم وقف التنفيذ بالنسبة لموضوع النزاع ليس قضاءاً قطعياً يمس أصل الحق أو يحوز حجية مطلقة وانما مجرد قضاء وقتي، فهو يأتي كحماية عاجلة [٤].

II. المبحث الثاني

موقف القضاء من شروط وقف التنفيذ وإجراءات وقف التنفيذ

ان احكام وقف تنفيذ القرار الاداري من قبل القضاء الإداري في العراق وإقليم كوردستان نظمها قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ في الشق المتعلق بالقضاء المستعجل، حيث جاء في نص المادة (١٥١) منه بانه يحق للمدعي بان يطلب فيها من المحكمة المختصة بإصدار امر ولائي في الحالات المستعجلة وذلك بعريضة يقدمها الى المحكمة يطلب وقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه [٥]. اما قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل وكذلك قانون مجلس شورى الإقليم رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ لم ينظما احكام وقف تنفيذ القرار الإداري ولكن المتتبع لأحكام القضاء الإداري واتجاه الفقه يرى ان وقف التنفيذ يُعد من المبادئ التي تم تبنيها سواء في احكام القضاء او اراء الفقهاء [٦]. وعلى الرغم من عدم النص عليها في القانونين المذكورين الا انه اعطى الاجازة بتطبيق الإجراءات التي وردت في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ عند عدم النص عليها في كل من القانونين (قانون مجلس الدولة وقانون مجلس الشورى) فيما يتعلق بالقضاء المستعجل وذلك بإصدار امر ولائي

(١) محمد رفعت عبدالوهاب، مصدر سابق، ص ٣٣٨.
(٢) حمدي القبيلات، مصدر سابق، ص ٤٧١.
(٣) محمود خلف الجبوري، *القضاء الإداري*، (عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٨)، ص ١٤٤.
(٤) محمد فؤاد عبد الباسط، مصدر سابق، ص٩٧٠.
(٥) انظر نص المادة (١٥١)، من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩، حيث جاء فيه انه " لمن له حق في الاستحصال على امر من المحكمة للقيام بتصرف معين بموجب القانون ان يطلب من المحكمة المختصة اصدار هذا الامر في حالة الاستعجال بعريضة يقدمها الى الحاكم المختص وتقدم هذه العريضة من نسختين مشتملة على وقائع الطلب واسانيده ويرفق بها ما يعززها من المستندات."
(٦) زينب كريم سوادي، مصدر سابق، ص ٩٨١.

بوقف تنفيذ القرار الإداري. حيث ان نظام وقف التنفيذ أصبح من الأمور المستعجلة التي يجب الرجوع الى قانون المرافعات المدنية بخصوصها. وبما ان وقف تنفيذ القرار الإداري يعتبر من الطلبات المستعجلة فيطبق بشأنه الإجراءات الخاصة الواردة في قانون المرافعات المدنية[١].

ويتضح مما سبق ان القضاء الإداري في كل من العراق وإقليم كوردستان يطبق نظام وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق اصدار امر ولائي بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه هو ما يعرف بالقضاء الولائي او الامر على العريضة فهو " قرار وقتي يصدره القاضي في الأحوال المنصوص عليها في القانون في امر مستعجل بناء على طلب يقدم اليه من احد الخصوم "[٢]. علماً ان قانون المرافعات المدنية لم يرد فيه نص يتضمن تعريفاً للقضاء الولائي، عليه ؛ سنتناول في هذا المبحث موقف القضاء من شروط وقف التنفيذ وإجراءات وقف التنفيذ ، وذلك بتقسيمة على مطلبين و بالشكل الاتي :

II.أ. المطلب الأول

موقف القضاء الإداري العراقي من شروط وقف تنفيذ القرار الإداري

كما بينا ان وقف تنفيذ القرارات الادارية هو استثناء على القاعدة العامة المعروفة بقاعد الاثر غير الواقف للدعاوى، فطلب وقف تنفيذ القرار الاداري يجب ان يكون موجهاً الى قرار اداري نهائي عند الطعن فيه بالإلغاء. وحتى يمكن للقضاء أن تحكم بوقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه، لا بد من توافر شروط قد شكلية أو موضوعية، لذلك سنتناول في هذا المطلب الشروط الاساسية التي يجب توافرها حتى يمكن من خلالها وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه وفق ما يلي:

---

(١) انظر المادة ٧، حادي عشر من قانون التعديل الخامس المرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل التي تنص على انه " تسري احكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وقانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ في شأن الاجراءات التي تتبعها المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص فيهذا القانون" .

(٢) مدحت محمود، *شرح قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العملية*، ط٤، (بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠١١)، ص ١٦٩.

II.أ.١. الفرع الأول

موقف القضاء الإداري من الشروط الشكلية لوقف التنفيذ

جرى القضاء واستقر على توافر شرط الاقتران بدعوى إلغاء القرار الاداري لطلب وقف التنفيذ عند تقديم الطلبات اليه [١]. وللحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه لا بد ان يطلبه صاحب الشأن في عريضة الدعوى، فمن غير الجائز ان يثار هذا الطلب بشكل عرائض بعد رفع الدعوى، وذلك لان طلب وقف التنفيذ يعتبر طعناً في القرار الصادر من الإدارة وبطبيعة الحال فان الطعن مقيد بمدة محددة لا يمكن اثارته بعد فوات الموعد المحدد للطعن، كأن تكون مدة تقديم الطعن ما تزال سارياً[٢].

وهذا الطلب ليس غاية بذاته وانما هو أمر سابق لإلغاء القرار الإداري وهو طلب مختلف ومتفرع عن طلب الإلغاء ولا يمكن ان يقبل الطلب الا ضد قرار إداري نهائي، على الاغلب يجب ان يتم الطلب في صحيفة الدعوى والذي يدور مع دعواه وجوداً أو عدماً [٣]. وفيما يتعلق بالشرط اعلاه فان القانون العراقي لم ينص على إلزام المدعي بتقديم طلب وقف التنفيذ في ذات الوقت مع طلب وقف التنفيذ، كما لم يلزم المحاكم الادارية بوجوب تقديم طلب وقف التنفيذ مع عريضة الدعوى، فليس هنالك مانع من تقديم طلب وقف التنفيذ بشكل مستقل عن عريضة الدعوى او في لائحة اخرى مستقلة عن الدعوى [٤]. فالمشرع لم يشترط بان يقدم صاحب الشأن طالبه المتعلق بوقف التنفيذ مع طلب الالغاء في عريضة واحدة، مما يعني ان القانون لم يشترط اتحاد طلبي الالغاء ووقف التنفيذ في عريضة الدعوى ومن المهم ان يستند طلب وقف التنفيذ على طلب الإلغاء، ويمكن القول: بان هذا الشرط هو شرط شكلي أي يجب ان يطلبه الطاعن في القرار الإداري في عريضة الدعوى بشكل صريح سواء في نفس عريضة الدعوى او بشكل مستقل عن عريضة الدعوى.

---

(١)محمد فؤاد عبدالباسط، مصدر سابق، ص ٢٩٧.

(٢) محمود خلف الجبوري، مصدر سابق، ص ١٤٠، كذلك عبدالحكيم فودة، *النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٠)، ص ٣٥٦.

(٣) سليمان الطماوي، *القضاء الإداري* ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ،ط٧ ، (القاهرة: دار الفكر العربي ، ١٩٩٦)، ص ٨٦٨، وكذلك نواف كنعان، مصدر سابق، ص ٣٧٥، وكذلك حمدي القبيلات، مصدر سابق، ص ٤٦٨.

(٤) محمد مجيد محمد السعد، "وقف تنفيذ القرار الاداري في القانون العراقي – دراسة مقارنة-"، (رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة الاسراء، عمان، ٢٠١٨)، ص ٧٢.

علاوة على ذلك فان طلب وقف التنفيذ يجب ان يترتب على تنفيذ القرار اثاراً او نتائجاً لا يمكن تداركها، وهذه الاثار يمكن ان تكون مادية او معنوية، فالآثار المادية تتحقق عندما يكون من الصعب إصلاحها وصعوبة إعادة الحال الى ما قبل تنفيذ القرار الإداري بحيث يستحيل معها تداركها، وقد تترتب على الاثار المادية أثر نقدي فاذا استمرت الإدارة في تنفيذ قراراتها بالرغم من الطعن فيها قضائياً، فمن شان استمرارها بتنفيذ قرارها ان تعرض نفسها للمسؤولية والتعويض في حالة الغاء هذه القرارات والحكم فيها بالتعويض. اما الاثار المعنوية فلا يوجد اجتهادات فقهية بهذا الخصوص والامر متروك لمحكمة الموضوع [١]. ويذهب البعض الى ان الضرر المادي هو الضرر الوحيد الذي يمكن ان يشكل بمفرده الضرر صعب الإصلاح الذي يلحق بحالة المكان او بمركز الشخص الطبيعي او المعنوي [٢]. الا اننا نرى بان الضرر المعنوي شأنه شأن الضرر المادي يمكن لمن لحق به ضرر معنوي ان يقدم طلباً للمحكمة يطلب فيها بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه فقد تترتب على الإجراءات والقرارات المتخذة بحقه اثاراً سلبية على حالته النفسية او على سمعته، ومهما يكن فان وجود شرط الضرر في إجراءات وقف التنفيذ يهدف الى حماية الأفراد من الاثار الجسيمة الناجمة عن تنفيذ القرارات الإدارية. ففي تطور لافت لمجلس الشورى في إقليم كوردستان أصدرت هيئة انضباط موظفي إقليم كوردستان بتاريخ ٢٠٢٣/٠/٠٤ امراً ولائياً يتضمن الامر بوقف قرار اداري نتيجة طلب المدعية بوقف تنفيذ قرار اعفائها من الوظيفة كمديرة روضة بسبب الاضرار المعنوية التي لحقت بها جراء القرار الإداري محل الطعن حيث اثرت بشكل كبير في حالتها النفسية وبالتالي أصدرت الهيئة الانضباطية قرارها لتوافر شرطي الاستعجال والجدية في طلبها لان من شان تنفيذ القرار المطعون فيه ان يؤدي الى نتائج يتعذر ادراكها ورغم تقديم التظلم على الامر الولائي الصادر من الهيئة الا ان الهيئة الانضباطية ردت التظلم وقررت تأييد الامر الولائي [٣].

(١) طارق حميد محمد حسين، "الاحكام القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري- دراسة مقارنة –"، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان،٢٠٢٣)، ص ٧٢-٧٣.

(٢) كمال الدين منير، مصدر سابق، ص ١٦٨.

(٣) الامر الولائي لهيئة انضباط موظفي الإقليم رقم (١٠٣/ب/٢٠٢٣) الصادر بتاريخ ٢٠٢٣/٤/٤ في الدعوى المرقمة (٤/تظلم/٢٠٢٣) بتاريخ ٢٠٢٣/٦/٥، قرار غير منشور.

ويرى البعض انه يجب ان يتعلق طلب وقف التنفيذ بقرار إداري نافذ، فالقرارات السلبية والصادر بالرفض من قبل الإدارة لا تصبح محلاً لوقف التنفيذ [١]، أي بمعنى لا يجوز طلب وقف التنفيذ الا إذا كان القرار الصادر من الإدارة ايجابياً نافذاً، ولذلك لم يوافق مجلس الدولة الفرنسي على ايقاف قرار سلبي الا اذا كان من شأن القرار ان يؤدي الى تعديل أو تغيير في المراكز القانونية التي كانت موجودة قبلها، وكما يجب ان يصطحب هذا الطلب بحالة الاستعجال [٢]. ولذلك ظهر اتجاهان متناقضان في كل من الفقه والقضاء الأول يرفضه على أساس ان القرار السلبي ينفذ تلقائياً ويحدث اثاره قوا ودون مظاهر خارجية، الامر الذي يترتب عليه عدم إمكانية وقف تنفيذ والثاني يؤيده ويرون بانه يمكن وقف تنفيذ القرار السلبي بقرار تصدره المحاكم المختصة الى الإدارة بان تصدر القرار الذي تمتنع الإدارة إصداره رغم وجوبه، وذلك بصفة مؤقتة الى يصدر الحكم في الدعوى المتعلقة بإلغاء القرار الإداري السلبي، فان قررت المحكمة الغاء القرار الإداري السلبي استمر القرار الذي أصدرته ويفقد صفته المؤقتة وان رفضت الدعوى سقط القرار المؤقت وتعود الإدارة الى موقفها الذي كانت تتمتع فيه قبل صدور القرار [٣].

اما بشأن وقف القرارات الإدارية السلبية في المحاكم الإدارية في العراق فهناك اتجاهان؛ **الأول:** يرى أنه على الرغم من أن قانون مجلس شورى الدولة المعدل لم يشر إلى طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إلا أن محكمة القضاء الإداري قد أجازت بوقف القرارات الإدارية الإيجابية فقط، اما القرارات السلبية فلا يجوز لمحكمة القضاء الإداري وقف تنفيذها، لذلك لم يكن لها أي تطبيق قضائي في احكامها بهذا الخصوص ويرجعون السبب في ذلك الى وان وقف تنفيذ القرار السلبي ماله من الزام للإدارة في اصدار قرار إيجابي ومثل هذا الالزام يكون سابقاً لأوانه مادام قرار وقف التنفيذ هو طلب فرعي لدعوى الإلغاء [٤].

أما الراي الاخر فيعتبر أن القرارات السلبية يمكن وقف تنفيذها كأي قرار اداري كما بينا انفاً، وبناءً عليه فان المشرع العراقي مطالب بتنظيم مسألة وقف تنفيذ القرار الإداري سواء كان ايجابياً ام سلبياً بنص صريح وتأسيساً على ذلك؛ نرى بانه هناك إمكانية بوقف تنفيذ القرار

(١) عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الاداري اللبناني، مصدر سابق، ص ٦٢٥.
(٢) سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية، مصدر سابق، ص ٣٣٨.
(٣) ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ٥٣.
(٤) طارق حميد محمد حسين، مصدر سابق، ص ٥٨.

الإداري السلبي في حالة توافر شروطها المتعلقة بشرط الاستعجال وشرط الجدية تمهيداً لصدور قرار المحكمة بإلغائه.

ويذهب بعض الفقه في العراق الى ان قانون مجلس شورى الدولة العراقي قد خلا من نص بخصوص وقف تنفيذ القرار الاداري ويرجع السبب في ذلك الى ان المشرع العراقي قد اشترط التظلم من القرار الاداري قبل لجوئه الى محكمة القضاء الاداري وبذلك لم يعد هناك مسوغ للنص على جواز وقف التنفيذ، وهذا الرأي لا يمكن التسليم به لان التظلم الاداري لا يلزم الادارة بوقف تنفيذ القرار المتظلم منه وهذا لا يمنع الادارة من الاستمرار في تنفيذه رغم التظلم، اضافة الى ذلك؛ ان المشرع قد أحال هذه المسألة الى قانون المرافعات المدنية في المواد المتعلقة بالقضاء المستعجل [١] . فالتظلم الإداري سواء كان اختيارياً ام وجوبياً لا يمكن ان يؤدي بذاته الى وقف تنفيذ التنفيذ الا اذا نص المشرع صراحة على ذلك وذلك في سبيل دوام حسن سير المرافق العامة وبالتالي تحقيقاً للمصلحة العامة من جراء الطعون المقدمة ضد قراراتها الإدارية [٢] . وبخصوص مسالة وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي فلم نجد لها تطبيقاً او ما يشير اليها من قبل المحاكم الإدارية العراقية سواء من قبل مجلس الدولة العراقي او مجلس شورى الإقليم.

ومن التطبيقات القضائية التي اخذت بها المحاكم الادارية في العراق بخصوص طلب وقف التنفيذ القرار الصادر من محكمة القضاء الاداري رقم ٩٥ بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٢٧ والمتعلق بطلب رئيس رابطة الفنادق والمطاعم في العراق ضد رئيس هيئة السياحة بإلغاء ووقف تنفيذ القرار الصادر من رئيس هيئة السياحة الخاص بحل الهيئة الادارية لرابطة الفنادق والمطاعم واناطة ادارة الرابطة بهيئة مؤقتة [٣] . وفي ذات السياق القرار الصادر من محكمة القضاء الاداري رقم ١٢٠ بتاريخ ١٩٩٤/٣/١٩، حيث جاء فيه "... لذا طلب تبليغ المدعى عليه بصورة من عريضة الدعوى ودعوته للمرافعة واصدار قرار بإلغاء اجازة البناء وطلب وقف تنفيذ هذه الاجازة لحين حسم الدعوى وقد قررت المحكمة ذلك ودعت الطرفين

(١) وسام صبار العاني، *القضاء الاداري*، ط١، (بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٥)، ص ٣٠٣ .
(٢) طارق حميد محمد حسين، مصدر سابق، ص ٥٧.
(٣) قرار محكمة القضاء الاداري رقم ٩٥/اداري/٢٠٠٤ بتاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٧ اشار اليه حسين عبد الرحمن ذياب، "وقف تنفيذ القرار الاداري"، (رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، بيروت، ٢٠٢٠)، ص ٨٥.

الى المرافعة..." [١]. وكذلك قد يطلب المدعي الغاء القرار الاداري وبشكل مستقل حيث يقدم طلباً بوقف القرار الاداري المطعون فيه، ومثال ذلك القرار الصادر من المحكمة الاتحادية العليا في العراق بصفتها التمييزية لقرارات محكمة القضاء الإداري [٢] بخصوص الطلب المقدم من قبل المدعي امام محكمة القضاء الاداري ضد رئيس مجلس الوزراء للمطالبة بإلغاء القرار المرقم (د/ق/٣٥/٣) بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٩ واثناء النظر في الدعوى قدم طلباً اخر للمحكمة في ٢٠٠٥/٤/٤ يطلب فيه بوقف الاجراءات التي تتعلق بالقرار المذكور [٣].

يتضح مما سبق ان المحاكم الادارية في العراق لا تلزم بوجوب تقديم طلب وقف التنفيذ مع عريضة الدعوى، فقد يقدم طلب وقف تنفيذ القرار بشكل مستقل عن طلب الغاء القرار الاداري المطعون فيه. ومن جانب اخر فان طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يجب ان يكون محدداً بقرار اداري نهائي.

ففي قرار لهيئة قضاء الموظفين في إقليم كوردستان صادر بتاريخ ٢٠٢٤/٧/٢ المتضمن رد طلب المدعي بوقف تنفيذ قرار اداري وذلك لافتقاره الى شروط إيقاف تنفيذ القرار الإداري حيث انه لم يحدد في طلبه قراراً معيناً [٤].

كذلك ان الطلب المقدم من قبل المدعي يجب ان يستند الى وقائع او مستندات ما يعزز بها طلبه ويكشف بها للمحكمة، وذلك عندما قررت المحكمة الإدارية في أربيل في قرار صدر عنها في ٢٠٢٢/١١/٩ برد طلب المدعي لافتقاره الى اية وقائع او مستندات يعزز بها طلبه وبكشف للمحكمة ما يثبت قيام المطلوب الامر الولائي ضدهما بالإعلان عن المزايدة والمباشرة بإجراءاتها، حيث ان المدعي قدم طلبه بإصدار امر ولائي بوقف الإجراءات المزايدة في بيع العقار التي يزمع المدعى عليه بالإعلان عنها والمباشرة في إجراءاتها دون السماح له بالمشاركة فيها لحين حسم الدعوى، وبما ان طلبه يفتقر الى ما يعزز بها طلبه

(١) مشار اليه محمد مجيد محمد السعد، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٢) يذكر ان المحكمة الاتحادية العليا وفقاً للمادة (٩٣/ ثالثاً)، كانت تمارس مهام الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة كجهة تمييزية للقرارات الصادرة عن المحاكم الادارية قي العراق قبل صدور قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل حيث تأسس بموجبه المحكمة الادارية العليا لتمارس اختصاصها كجهة تمييزية للطعون المقدمة على القرارات والاحكام الصادرة عن محكمة قضاء الاداري ومحاكم قضاء الموظفين.

(٣) انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣/اتحادية/ تمييز/٢٠٠٥، بتاريخ ٢٠٠٥/٠٨/٠٩، متاح على الرابط الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا:
https://www.iraqfsc.iq/krarid/3_fed_app_2005.pdf

(٤) الامر الولائي لهيئة انضباط موظفي الإقليم في الدعوى المرقمة ١١٦/ب/٢٠٢٤ بتاريخ ٢٠٢٤/٧/٢، قرار غير منشور.

فقررت المحكمة رد طلبه[١]. وفي ذات السياق الامر الولائي الصادر من المحكمة الإدارية في أربيل في ٢٠٢٣/١٠/٢٢ برد طلب المدعي حول طلب اصدار امر ولائي للسماح لشركته بفتح مكاتبه في مشروع (ئاسودة ستي) واستلام بدل الخدمات المقدمة في المشروع لحين حسم الدعوى وذلك لكون طلبه غير مرفق بالمستندات اللازمة للاطلاع عليها، وعليه قررت المحكمة رد طلبه[٢]. وكذلك الامر الولائي الصادر من المحكمة ذاتها في ٢٠٢٢/١٠/١٠ برد طلب المدعي المتعلق بإصدار امر ولائي بإيقاف إجراءات تنفيذ مناقصة طبع ستيكر الادوية لوزارة الصحة لإقليم كوردستان وذلك لعدم تقديمه الأدلة والمستمسكات الثبوتية للدلالة على صفة الاستعجال في الامر[٣].

ومن الجدير القول انه من الممكن تقديم طلب ثاني لوقف تنفيذ القرار الإداري حال قيام مؤشرات جديدة تتطلب تقديم الطلب مرة أخرى ويترك الامر للسلطة التقديرية لمحكمة الموضوع في قبول الطلب او رفضه[٤].

II.أ.٢. الفرع الثاني

موقف القضاء الاداري من الشروط الموضوعية

ان سلطة القاضي في وقف التنفيذ تقف عند تقديره لمدى توافر الشروط الموضوعية المتمثلة بشرطي الاستعجال والأسباب الجدية، وعليه فان التحقق من توافر الشروط ومدى تبريرها له أمر خاضع للسلطة التقديرية للقاضي الاداري ولا التزام عليه في ذلك باستطلاع راي الادارة في مدى ملاءمة تقرير الوقف. وبخصوص شرط الاستعجال فان القاضي الاداري يمتلك سلطة تقديرية واسعة لكي يقرر ما إذا كان الضرر الذي يراد توقيه من شأنه ان يبرر الوقف[٥].

في هذا الفرع سنتناول الشروط الموضوعية التي يتطلبها وقف تنفيذ القرار الاداري، وذلك وفقاً ما يلي:

---

(١) الامر الولائي للمحكمة الإدارية في اربيل في الدعوى المرقمة ١٥/ك /٢٠٢١ بتاريخ ٢٠٢١/١١/٠٩، قرار غير منشور.
(٢) الامر الولائي للمحكمة الإدارية في اربيل في الدعوى المرقمة ٥٩/ك /٢٠٢٣ بتاريخ ٢٠٢٣/١٠/٢٢، قرار غير منشور.
(٣) الامر الولائي للمحكمة الإدارية في اربيل في الدعوى المرقمة ١١٧/ك/٢٠٢١ بتاريخ ٢٠٢١/١٠/١٠، قرار غير منشور.
(٤) طارق حميد محمد حسين، مصدر سابق، ص ١٠٠.
(٥) قرار الهيئة الانضباطية لمجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ١١٦/ب/٢٠٢٤ في ٢٠٢٤/٧/٢، غير منشور

أولاً: شرط الاستعجال

تُعد اجراءات وقف تنفيذ القرار الاداري احدى طرق الاجراءات المستعجلة امام القضاء الاداري، فالعلاقة بين فكرة الاستعجال واجراءات وقف التنفيذ مسألة منطقية نظراً الى العلاقة الوثيقة بين الاستعجال وبين الضرر الذي يصعب اصلاحه او الضرر غير القابل للإصلاح، كما تُعد فكرة الاستعجال ركناً اساسياً في تقدير توافر شرط الاستعجال، حيث يعبر عنه في اجراءات التنفيذ بوجود ضرر جسيم من جراء التنفيذ، اي بمعنى ان الاستعجال مرادف للضرر [١]. اي يعبر عن وجود مركز مؤقت او عرضي يستلزم التدخل بإجراء سريع وفوري، كما ان الاستعجال يتجلى في إجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري عندما يكون هناك ضرر جسيم ناتج عن تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه او عندما يكون الضرر غير قابل للإصلاح او يستحيل إصلاحه.

عليه؛ فان الاستعجال هنا يقصد به انه لا يمكن تدارك الضرر الذي سيلحق بصاحب الشأن مستقبلاً، ويصبح الموقف خطراً عند تنفيذ القرار الإداري، بحيث لا يمكن إصلاحه مستقبلاً، ولتفادي هذا الخطر يجوز للطاعن في القرار الإداري ان يطلب وقف التنفيذ بصورة مستعجلة حتى يتم الفصل في الموضوع [٢] فمن شان إجراءات المحاكمة ان تؤدي الى اخذ الكثير من الوقت مما قد يضيع معها فرصة لصاحب الشأن في موضوع ما [٣]. كما في حالة حرمان الطالب من اداء امتحان، بحيث ان الحرمان سيؤدي الى تعذر تدارك النتائج التي قد تترتب عليها، وكذلك في هدم منزل أثرى أو منع مريض من السفر الى خارج البلاد لغرض العلاج، ففي هذه الحالات يكون الاستعجال قائماً، فاذا نفذ القرار في هذه الحالات أصبح طلب الوقف عديم الجدوى [٤].

فمجلس الدولة الفرنسي استند في طلب وقف التنفيذ بضرورة توقي وقوع وحدوث ضرر بالنسبة للطاعن في حالة تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه وقد اهتمت بهذا الشرط احكام

(١) محمد باهي ابو يونس، مصدر سابق ، ص ٢١١، ٢١٦،٢١٧.
(٢) عبدالحكيم فودة، مصدر سابق، ص ٣٥٨.
(٣) محمود خلف الجبوري، مصدر سابق، ص ١٤١.
(٤) سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ٨٧٣و٨٧٤، كذلك طعيمة الجرف، *رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء* -، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٧)، ص ٣٢٤، كذلك ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٨٣.

مجلس الدولة الفرنسي طوال القرنين التاسع عشر والعشرين والمحاكم الادارية بعد انشائها سنة ١٩٥٣ وأيضاً فقه القانون العام [١].

ولا يشترط القضاء الفرنسي لقيام هذا الشرط ان تكون كل نتائج التنفيذ متضمنة اخطاراً واضراراً بالنسبة لصاحب الشأن وانما يكفي بعضها والتي تؤثر في مركزه، ومهما يكن؛ فإنه من الضروري ان تكون الاضرار والاخطار على درجة من الاهمية تبرر خشية تعذر تدارك نتائجها [٢].

وفي العراق كما بينا؛ فإن الدعاوي المتعلقة بالقضاء المستعجل والأوامر على العرائض قد نظمها قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ من ١٤١ الى ١٥٣، اضافة الى ذلك؛ فان قانون مجلس الدولة لم ينص صراحة على شرط الاستعجال الا ان القضاء الاداري قد اخذ بنظام وقف التنفيذ في العديد من قراراته وقد استندت المحاكم الادارية في القرارات التي اصدرتها بخصوص وقف تنفيذ القرار الاداري على قانون مجلس شورى الدولة الذي اجاز للمحاكم الادارية تطبيق الاجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية ومن بينها وقف اجراءات القرار الاداري المطعون فيه التي وردت ذكرها في المادة (١٥١) من القانون المذكور انفاً، وقضت في العديد من القرارات التي اصدرتها بوجوب توافر ركن الاستعجال في الطلب المقدم من قبل المدعي المتعلق بوقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه لتدارك الاضرار والاثار الناجمة عن تنفيذ القرار ، حيث جاء في احد الاحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في العراق بصفتها التمييزية لقرارات محكمة القضاء الإداري: ".. ما كان على محكمة بداءة البياع التي أقيمت أمامها الدعوى البدائية المرقمة ١٩١١ /ب/٢٠٠٩ ابتداء أن تقرر إيقاف إجراء انتخابات الاتحاد العام للتعاون المقرر إجراؤها في 2009/12/22ا لان مثل هذا الطلب ليس من اختصاص المحكمة اتخاذه ولا يعتبر امراً ولائياً لإنه يشترط في الامر الولائي توفر ركنين هما حالة الاستعجال ووجود نص في القانون يخول القاضي اتخاذ..." [٣]. وفي ذات السياق قضت الهيئة العامة لمجلس الدولة في احدى قراراتها بوقف تنفيذ أمر تخلية ، حيث نص على: " .... ولدى عطف النظر على القرار المميز وجد أنه

(١) عبدالغني بسيوني عبدالله، وقف تنفيذ القرار الاداري في أحكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٥٢.

(٢)محمد فؤاد عبدالباسط، مصدر سابق، ص ٤٢٣.

(٣) انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٥/اتحادية/ تمييز/٢٠١٠، بتاريخ ٢٠١٠/٠٥/٠٦، متاح على الرابط الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا:
https://www.iraqfsc.iq/krarid/35_fed_app_2010.pdf

صحيح وموافق للقانون ذلك أن قرار المحكمة المؤرخ في ١٧/٢/١٩٩٢ المتضمن وقف تخلية الدكان تلافياً للضرر المحتمل..." [١].

وفي قرار اخر صادر من المحكمة الإدارية العليا في ٢٠٢٣/٤/١٢ ، قضت بنقض القرار الصادر من محكمة قضاء الموظفين والغاء الامر الولائي الصادر منها بوقف تنفيذ إجراءات الامر الصادر من مكتب رئيس مجلس الوزراء المرقم ٢٣٠٤٨٠٩ في ٢٠٢٣/٢/١٣ والامر الصادر من وزارة المالية بالعدد ١٥٥٤ في ٢٠٢٣/٢/٢٧ والامر الصادر من الهيئة العامة للكمارك المرقم ٨٤٨ في ٢٠٢٣/٢/٢٨ المتعلق بنقل طالب الامر الولائي الى ديوان التامين، حيث أصدرت محكمة قضاء الموظفين امراً ولائياً بإيقاف تنفيذ الأوامر الصادرة أعلاه لحين حسم الدعوى و بررت المحكمة الإدارية العليا بنقضها لقرار محكمة قضاء الموظفين و الامر الولائي الصادر منها على ان قرار الإدارة بنقل الموظف من مكان الى مكان عمل اخر لا يتحقق فيه شروط إيقاف تنفيذ القرار الإداري [٢]. وفي ذات السياق ؛ قرار المحكمة الإدارية العليا المتعلق بطلب إيقاف إجراءات تنفيذ الامر الإداري المتضمن باعتباره راسباً في جميع المواضيع الدراسية للعام الدراسي ٢٠٢٢-٢٠٢٣ لثبوت غشه لحين حسم الدعوى، وعلى اثرها أصدرت المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٠٢٣/٩/٢٠ قراراً بنقض قرار محكمة القضاء الإداري التي ردت طلب المدعي بحجة عدم توافر شروط إصداره حيث ان عدم اصدار الامر الولائي يؤدي الى حرمان المدعي من أداء الامتحانات قبل البت بالدعوى الامر الذي يلحقه ضرراً لا يمكن تفاديه مستقبلاً فيما لو قضت بإلغاء الامر المطعون، وان للمحكمة اصدار امر ولائي بإيقاف تنفيذ قرار اداري اذا كان يترتب على تنفيذه اثار يصعب تدارك اثارها [٣]. كما أصدرت محكمة القضاء الإداري العديد من القرارات المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري ومنها قرارها الصادر بتاريخ ٢٠٢٤/٢/٨ المتضمن رفض طلب إيقاف تنفيذ القرار المتعلق بإيقاف إجراءات تنفيذ محاضر ومقررات جلستي مجلس محافظة واسط الأولى و الثانية المنعقدة بتاريخ ٢٠٢٤/٢/٥ وذلك لعدم توافر شروط اصدار الولائي بوقف التنفيذ ، حيث نصت على " ..وجدت المحكمة ان شروط اصدار الامر الولائي غير متوافرة في طلب

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٩٤/اداري تمييز/١٩٩٥ بتاريخ ١٩٩٥/٣/٢٦، اشار اليه محمد مجيد محمد السعد، مصدر سابق، ص ٨١-٨٢.

(٢) انظر قرار المحكمة الادارية العليا رقم ١٠٣٠/قضاء موظفين/ تمييز/٢٠٢٣ بتاريخ ٢٠٢٣/٠٤/١٢، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٣، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص ٤٣١-٤٣٢.

(٣) انظر قرار المحكمة الادارية العليا رقم ١٦٢٧/قضاء اداري/ تمييز/٢٠٢٣ بتاريخ ٢٠٢٣/٠٩/٢٠، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٣، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص ٤٩٣-٤٩٤.

طالبي الامر الولائي لانتفاء صفة الاستعجال وان البت فيه يعني الدخول بأصل الحق وإعطاء رأي مسبق في الدعوى .." [١]. وفي قرار اخر صدر من ذات المحكمة بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٢٥ قررت بإيقاف تنفيذ الامر المطعون فيه المتعلق بإيقاف القرار المتضمن انهاء تكليف طالب الامر الولائي من رئاسة شبكة الاعلام العراقي ذلك لتوافر شروط اصدار الامر الولائي ، حيث نصت على " .. لتوفر شروط اصدار الامر الولائي ومنها عدم تدارك الاضرار المستقبلية في تنفيذ الامر محل الاعتراض قررت المحكمة بالاتفاق وقف تنفيذ القرار ..." [٢].

كذلك أصدر **الهيئة الانضباطية في مجلس شورى الإقليم** العديد من القرارات المتضمنة وقف تنفيذ القرارات الإدارية ومنها الامر الولائي المتعلق بإيقاف القرار الإداري الصادر من مدير عام صحة أربيل المتضمن احتساب الفترة الواقعة بين ٢٠٢٣/٢/٢٣ ولغاية ٢٠٢٣/٣/٣٠ والبالغة (٣٥) يوما إجازة اعتيادية بدون راتب وذلك لعدم التحاقها بالدوام التي تم تنسيب المدعية اليها وطلبت من الهيئة اصدار امر ولائي بوقف تنفيذ القرار أعلاه ولتوفر شرط الاستعجال وتعذر تدارك اثار القرار عند تنفيذه الفوري وبخاصة تأثيره على الحقوق المالية والأمور المعاشية للمدعي اصدر الهيئة امرها الولائي بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه [٣]. وفي ذات السياق الامر الولائي الصادر من الهيئة المذكورة أعلاه بتاريخ ٢٠٢٤/٥/١٢ بخصوص وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن والمتعلق بالمسائل المالية والوضع المعيشي لطالب الامر الولائي وان من شان تنفيذ القرار المطعون فيه الحاق اضرار مالية واثار لا يمكن تداركها فيما بعد [٤].

كما اصدرت الهيئة الانضباطية امراً ولائيا بوقف التنفيذ بتاريخ ٢٠١٥/٨/٣ والمتعلق بالقرار الإداري الصادر مجلس شورى الإقليم بخصوص إعادة فروقات المخصصات الشهادة التي صرفت للمدعي نتيجة خطأ شعبة الحسابات في المجلس [٥].

وفيما يتعلق بوقف الإجراءات التنفيذية التي قد تحدث اضراراً لا يمكن تلافيها فقد أصدرت المحكمة الإدارية في أربيل بتاريخ ٢٠٢٤/٤/٢١ امراً ولائياً بإيقاف العمل بالقرار الصادر من

---

(١) انظر قرار محكمة القضاء الاداري رقم ٥٥١ في الدعوى المرقمة ٦٣٩/ولائي/ق/٢٠٢٤ بتاريخ ٢٠٢٤/٢/٨ ، قرار غير منشور .

(٢) انظر قرار محكمة القضاء الاداري رقم ٦٥١٢ في الدعوى المرقمة ٨/ولائي/ق/٢٠٢١ بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٢٥ ، قرار غير منشور .

(٣) الامر الولائي لهيئة انضباط موظفي الإقليم في ٢٠٢٣/٨/١٦ في الدعوى المرقمة ٢٠١/ف/٢٠٢٣ بتاريخ ٢٠٢٣/٠٨/١٦، قرار غير منشور.

(٤) الامر الولائي لهيئة انضباط موظفي الإقليم في ٢٠٢٤/٠٥/١٢ في الدعوى المرقمة ٨١/ب/٢٠٢٤ بتاريخ ٢٠٢٤/٠٥/١٢، قرار غير منشور.

(٥) الامر الولائي لهيئة انضباط موظفي الإقليم في ٢٠١٥/٨/٣ في الدعوى المرقمة ١٤٥/هيئة انضباطية /٢٠١٥ بتاريخ ٢٠١٥/٠٨/٣، قرار غير منشور.

الإدارة المتعلق بهدم مسبح وذلك لتوفر صفة الاستعجال فيها على اعتبار ان الإدارة باشرت بتنفيذ الإجراءات والتي من شانها احداث اضرار لا يمكن تلافيها [١]. وكذلك الامر الولائي الصادر من المحكمة ذاتها بتاريخ ٢٠٢٢/٢/٢٧ المتعلق بوقف تنفيذ كافة الإجراءات التنفيذية لتنفيذ القرار الإداري المطعون فيه الخاص بمشروع سكني (سيران ستي) في السليمانية المتضمن الغاء الاجازة الاستثمارية للمشروع السكني المذكور أعلاه وذلك لتوافر شروط اصدار الامر الولائي وتدارك عدم حصول الاضرار المستقبلية لحين حسم الدعوى [٢]. وفي ذات السياق امرها الولائي الصادر بتاريخ ٢٠٢١/١٢/١٤ المتعلق بوقف إجراءات العمل في مشروع (ارام ستي) السكني في دهوك، وذلك لتوافر شروط الاستعجال في الطلب المقدم من قبل المدعي، حيث من شان القرار الإداري المطعون فيه الصادر رئيس هيئة الاستثمار المتضمن الغاء الاجازة الممنوحة للمشروع أعلاه ان يلحق المدعي اضراراً مادية لا يمكن تداركها [٣]. كما ان المحكمة الإدارية في دهوك قد أصدرت بتاريخ ٢٠٢٣/١٠/٥ امراً ولائياً بإيقاف العمل في البناء موضوع الدعوى لحين حسم الدعوى، لان من شان القرار الإداري الصادر من رئاسة بلدية باستئناف العمل والبناء ان يجعل البناء والمنشات واقع حال لا يمكن ازالته، لذا قررت المحكمة إيقاف العمل في البناء [٤]. وكذلك الامر الولائي الصادر من المحكمة الإدارية في اربيل المتعلق بوقف الإجراءات التنفيذية للقرار الصادر بخصوص إيقاف العمل مع شركة (ع) ومنع التندرات والتعاقدات معها وذلك لتوافر صفة الاستعجال فيها وتدارك الاضرار التي قد تلحق بها [٥]. وفي قرار اخر صادر بتاريخ ٢٠٢٣/١٠/٢٤ من قبل قبل المحكمة الإدارية في السليمانية التي أصدرت امراً ولائياً بوقف الإجراءات التنفيذية

(١) الامر الولائي للمحكمة الإدارية في اربيل في الدعوى المرقمة ٢٠/ك /٢٠٢٤ بتاريخ ٢٠٢٤/٠٤/٢١، قرار غير منشور.
(٢) الامر الولائي للمحكمة الإدارية في اربيل في الدعوى المرقمة ٨٩/ك /٢٠٢١ بتاريخ ٢٠٢١/٠٢/٢٧، قرار غير منشور.
(٣) الامر الولائي للمحكمة الإدارية في اربيل في الدعوى المرقمة ٢٤/ك /٢٠٢١ ٢٠٢١/١٢/١٤، قرار غير منشور.
(٤) الامر الولائي للمحكمة الإدارية في دهوك في الدعوى المرقمة ١٣/ك /٢٠٢٢ في ٢٠٢٣/١٠/٠٥، قرار غير منشور.
(٥) الامر الولائي للمحكمة الإدارية في اربيل في الدعوى المرقمة ٧٨/ك /٢٠٢٢ في ٢٠٢٣/١٠/٨، قرار غير منشور.

للقرار الإداري المتضمن اجراء المزايدة على موقف السيارات وذلك لتوافر عنصر الاستعجال في طلبه [١].

وبخصوص القرارات الإدارية الصادرة بغلق مستشفى لحصول مخالفات فيها، فقد أصدرت المحكمة الإدارية في أربيل بتاريخ ٢٠٢٢/١٠/٥ وبناء على طلب المدعي قراراً يتضمن وقف القرار المتعلق بغلق المستشفى موضوع الدعوى وعدم تجديد إجازة عمل المستشفى لان من شان قرار الاغلاق الحاق اضرار مادية ومعنوية بها [٢]. وفي ذات السياق رفضت المحكمة الإدارية في السليمانية اصدار امر ولائي لايقاف قرار اداري باغلاق مختبر (م) للتحليلات المرضية في السليمانية لافتقاره الى السند القانوني [٣].

ثانياً: شرط الجدية أو المشروعية

ان شرط الجدية يُعد من الشروط التي يتطلب توفرها لوقف تنفيذ القرار الاداري، فهو بمثابة اجراء استثنائي مفروض بضرورات الواقع من ناحية، ومن ضرورات اعلاء قوة القانون على قوة العمل الاداري من ناحية أخرى، والعلاقة بين ضرورات المشروعية والوقف تثبتها المحكمة [٤]. فالسبب الجدي يعني جملة من الاسانيد القانونية والواقعية التي يهاجم بها الطاعن القرار المطعون فيه [٥]. ويقصد به ايضاً ان يقوم الطاعن بتقديم طلب وقف التنفيذ ويقدم أسباباً جدية وواضحة من ظاهر الأوراق، بحيث إذا تبين للقاضي الإداري حسب الظاهر ان طلب صاحب الشأن بوقف تنفيذ القرار الإداري يتصل بمبدأ المشروعية، بالإضافة الى ان يكون ادعاؤه قائماً على اسباب جدية يرجح معها احتمالية إلغاء القرار الإداري محل الطعن [٦].

الطعن [٦].

(١) الامر الولائي للمحكمة الإدارية في السليمانية في الدعوى المرقمة ٩٦/ك /٢٠٢٣ في ٢٠٢٣/١٠/٢٤، قرار غير منشور.
(٢) الامر الولائي للمحكمة الإدارية في اربيل في الدعوى المرقمة ٦٨/ك /٢٠٢٢ في ٢٠٢٣/١٠/٠٥، قرار غير منشور.
(٣) الامر الولائي للمحكمة الإدارية في السليمانية في الدعوى المرقمة ٣/تظلم /٢٠٢٢ في ٢٠٢٢/٠٣/١٧، قرار غير منشور.
(٤)محمد فؤاد عبدالباسط، مصدر سابق، ص ٦١٠ و٦٢٦.
(٥)محمد باهي ابو يونس، مصدر سابق، ص ١٨٣.
(٦) سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ٨٨٢، كذلك حمدي القبيلات، مصدر سابق، ص ٤٦٨، وكذلك محمود خلف الجبوري، مصدر سابق، ص ١٤٣

فالهدف من شرط الجدية كشرط لوقف تنفيذ القرار الاداري هو الا يتخذ صاحب الشأن من تقديم طلبه لوقف التنفيذ كوسيلة وذريعة لعرقلة تنفيذ القرارات الإدارية، مما يؤثر سلباً على فاعلية العمل الاداري، فاذا تأكدت للمحكمة حال نظرها لطلب الوقف ومن خلال فحصها الظاهري لأوراق الدعوى؛ فإنه من المرجح الحكم بإلغاء القرار الاداري محل طلب وقف التنفيذ [١].

كما ان شرط الأسباب الجدية يهدف أيضًا إلى ضمان استمرارية نشاط الإدارة وتوقي ان تصبح طلب وقف تنفيذ التنفيذ كذريعة لإطالة مدة النزاع وعرقلة الفصل في الدعوى بحكم السريع. اذ انه يمكن بذلك استبعاد الطلبات التي يكون من الواضح انها غير قائمة على أسباب صحيحة او واهية حتى لا ينتهي الامر الى شل تطبيق القرارات الإدارية السليمة لمجرد اثارة المتاعب في وجه الإدارة. كما يمكن عن طريق شرط الأسباب الجدية قصر منح وقف التنفيذ على الحالات التي بين فيها من فحص ظاهر الأوراق ان الغاء القرار قوي الاحتمال ان لم يكن مؤكداً [٢]. عليه فان امر تقدير مدى توافر الأسباب الجدية لاتخاذ قرار بوقف التنفيذ متروك للقاضي الإداري على ان يتم تقدير تلك الأسباب من الناحية القانونية او الواقعية.

ويُعد الفقيه الفرنسي لافرير (la ferriere) اول فقيه تناول بعمق شرط الأسباب الجدية على اعتباره احد الشرطين اللازمين لمنح وقف التنفيذ حيث عبر عنه بتوافر طعون جدية واضحة ضد القرار [٣].

فالأسباب الجدية تبرر احتمالاً واضحاً بأحقية الطاعن في طلبه فيما يتعلق بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه بغض النظر فيما اذا كان هذا الاحتمال قد يتحقق أم لا [٤]. وهذه الأسباب الأسباب الجدية هي التي تفيد بان المحكمة ومن خلال النظرة الأولية وحسب الظاهر من الأوراق ترى ان القرار قد يبدو من أول وهلة معيباً بأحد عيوب القرار الإداري مما قد يرجح الغاؤه [٥].

(١) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مصدر سابق، ص ٨٨.
(٢) كمال الدين منير، مصدر سابق، ص ٢٠٣-٢٠٤.
(٣) عبدالغني بسيوني عبدالله، وقف تنفيذ القرار الاداري في أحكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٨٣.
(٤) عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الاداري اللبناني، مصدر سابق، ص ٦٢٧.
(٥) محمد رفعت عبدالوهاب، مصدر سابق، ص ٣٢٧، طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص ٣٢٧.

اما إذا كنت الاسباب واهية وسطحية وتبينت سلامة القرار الإداري مما يتعذر معه إلغاؤه بصورة مستعجلة، الامر الذي يؤدي الى القول: بمشروعية القرار الإداري ورفض الطلب من قبل القضاء، وتقدير ذلك متروك للقضاء بالكشف عن جدية اسباب إلغاء القرار من عدمه [١].

اي بمعنى ان اتصاف السبب بالجدية ينفي عنه ان يكون سبباً وهمياً او هزلياً او كيدياً، فالسبب الجدي ذو غاية مزدوجة ؛ فمن ناحية فهو ليس سبباً خيالياً ولا سبباً قاطعاً، وانما يتوسط الاثنين بحيث يجعل الغاء القرار الطعون فيه امراً راجحاً ام متوقعاً [٢]. وفي تقدير أحد الفقهاء لشرط الاسباب الجدية ان هذا الشرط هو بمثابة اداة اضافية في يد القاضي ليتحكم في منح وقف التنفيذ، فهو شرط متأخر في ظهوره، وكان سبب مجلس الدولة الفرنسي اللجوء اليه هو صعوبة تحديد شرط الضرر واعتباره فكرة غامضة ومبهمة [٣].

هذا وتعتبر القرارات التي تتضمن تقييد الحرية الشخصية او التي تمس حقاً من الحقوق الدستورية للشخص من أوضح صور الاستعجال والجدية لما قد تترتب على تنفيذها نتائج خطيرة لا يمكن تداركها، كما في حالة صدور قرار يمنع السفر الى خارج البلاد لغرض العلاج، أو صدور قرار بهدم منزل أثري [٤].

ويتضح مما تقدم: انه يكفي لتوافر ركن الجدية ان تظهر للمحكمة وجه او أكثر من أوجه عدم المشروعية، ويكون طلب وقف التنفيذ مبنياً على اسباب جدية يرجح معها إلغاء القرار وهو أمر متروك لقاضي الموضوع.

وقد أشار **القضاء الاداري العراقي** إلى شرط الاسباب الجدية في العديد من أحكامه واعتبر الجدية في الدعوى شرطاً لإصدار امر ولائي بإيقاف تنفيذ القرار الاداري، حيث جاء في قرار للمحكمة الادارية العليا صدر مؤخراً بانه ".. وتجد المحكمة الادارية العليا ان اسباب ايقاف تنفيذ القرار الاداري غير متوافرة في هذه الدعوى لان اول اسباب ايقاف تنفيذ القرار هو تعذر او صعوبة تدارك الاثار المترتبة على تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه، وان الاثار المترتبة على احالة المدعية الى التقاعد بالإمكان تداركها في حالة صدور قرار قضائي الغاء الامر

(١) عبدالحكيم فودة، مصدر سابق، ص ٣٦٥.
(٢)محمد باهي ابو يونس، مصدر سابق، ص ١٨٣-١٨٤.
(٣) عبدالغني بسيوني عبدالله، وقف تنفيذ القرار الاداري في أحكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٨٥.
(٤) زكريا محمود رسلان، مصدر سابق، ص ١٩٨.

الطعون فيه.... وبذلك لا تتوافر في هذه الدعوى صفة الجدية.." [١]. وكذلك القرار الصادر بتاريخ ٢٠٢٢/٤/١٣ الى انه" وجدت المحكمة الادارية العليا ان محكمة قضاء الموظفين قررت اصدار الامر الولائي بإيقاف تنفيذ قرار رئيس مجلس الوزراء بإنهاء تكليف طالبة الامر الولائي من مهام منصب رئيس هيئة الحماية الاجتماعية في وزارة العمل ونقلها الى وزارة العلوم والتكنولوجيا وتكليفها بمهام مستشار في الوزارة، دون ان تتوافر الاسباب الجدية التي تتطلب الإيقاف، لان طالبة اصدار الامر الولائي مكلفة بأشغال منصب رئيس هيئة الحماية الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ولا توجد دواعي او اضرار يصعب تداركها لحين تنفيذ القرار الاداري" [٢].وفي ذات السياق قضت محكمة القضاء الاداري في قرار صدر عنها بوقف تنفيذ الامر الديواني، حيث نص على : ".. ولوجود اسباب جدية تستدعي النظر في طلب المدعي ولعدم امكانية تدارك الاضرار الناجمة عن تنفيذ القرار المطعون فيه..." [٣].

ومن الجدير القول: ان توافر ركني الاستعجال والجدية أمر ضروري للمحكمة حتى تحكم بوقف تنفيذ القرار الاداري وبطبيعة الحال؛ فإن ركن الاستعجال هو أيسر واسهل على القاضي عند بحث اركان طلب وقف التنفيذ؛ فإذا لم يتحقق ركن الاستعجال فلا حاجة للبحث في ركن الجدية والعكس صحيح [٤].

الامر الذي يترتب على الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري هو لزوم توافر شرطي الاستعجال والجدية معاً، بمعنى انه لا يقضي بوقف تنفيذ القرار الإداري الا اذا اجتمع لطلب الوقف شرطي الاستعجال والجدية معاً، وذلك من مقتضيات الطابع الاستثنائي لنظام الوقف.

ففي قرار صادر من المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٠٢٠/٢/٦ قد أكد على ضرورة توافر عنصر الجدية في الدعوى وعدم إمكانية تدارك الاثار المترتبة على تنفيذ القرار الإداري معاً كشرط لإصدار امر ولائي بإيقاف تنفيذ قرار اداري، حيث نص على " ان موضوع الامر

(١) انظر قرار المحكمة الادارية العليا رقم ١٣٥/قضاء موظفين/تمييز/٢٠٢١ بتاريخ ٢٠٢١/٥/٢٦، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٢، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص ٣٥٧-٣٥٨.

(٢) انظر قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٤٢٢/قضاء موظفين/ تمييز/٢٠٢٢ بتاريخ ٢٠٢٢/٠٤/١٣، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٢، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص ٣٧٨-٣٧٩.

(٣) انظر قرار محكمة القضاء الاداري رقم ٢٠١٨/٢٣٩٩ بتاريخ ٢٠١٨/١٠/١٥، اشار اليه غازي فيصل مهدي وعدنان عاجل عبيد، *القضاء الاداري*، ط٤، (النجف: منشورات مكتبة دار السلام القانونية، ٢٠٢٠)، ص ٢٧٤.

(٤) محمد ماهر ابو العينين، مصدر سابق، ص ٧٢٧.

الإداري محل طلب اصدار الامر الولائي يتعلق بتعيين مدير عاماً بدلاً من طالب الامر وهو لا تتوافر فيه شروط وقف التنفيذ واهمها شرط الجدية المتمثل بإقامة الدعوى المذكورة انفاً امام المحكمة وهو لا يكفي بمفرده لطلب اصدار الامر الولائي بوقف التنفيذ، والشرط الاخر وهو الأهم المتمثل بعدم تدارك النتائج المستقبلية عند تنفيذ الامر.." [١].

مما يعني انه لا يوقف تنفيذ القرار الاداري إذا كان بالإمكان تدارك الاثار المترتبة عليه، حيث يشترط لإصدار امر ولائي بإيقاف تنفيذ قرار اداري توافر عنصر الجدية في الدعوى وعدم امكانية تدارك الاثار المترتبة على تنفيذ القرار الاداري، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في قرار صدر عنها بالقول انه " لا يوقف تنفيذ القرار الإداري إذا كان بالإمكان تدارك الاثار المترتبة عليه "وجاء فيه".. لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة.... وجد ان المميز يطعن برفض تظلمه من الامر الولائي... المتضمن اعتبار فترة انقطاع الموظفين المغادرين الذي غادروا المحافظة اثناء سيطرة المجاميع الإرهابية ولم يباشروا في المواقع البديلة من تاريخ مغادرتهم ولغاية مباشرتهم إجازة اعتيادية بدون راتب وتجد المحكمة الإدارية العليا ان اول أسباب إيقاف تنفيذ القرار الإداري غير متوافرة في هذه الدعوى.... وان الاثار المترتبة على اعتبار المدة المذكورة إجازة بدون راتب بالإمكان تداركها.. وذلك لا تتوافر في طلب طالب الامر الولائي الشروط المطلوبة لإيقاف تنفيذ القرار الإداري." [٢].

وفي قرار اخر للمحكمة الإدارية العليا صدر بتاريخ ٢٠٢١/٣/٣ اشترط لإصدار الامر الولائي بإيقاف تنفيذ القرار الاداري الجدية في الدعوى وصعوبة ازالة الاثار المترتبة على تنفيذ القرار، حيث جاء فيه " لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة.... سيق وان قدم طلب الى محكمة قضاء الموظفين لإصدار امر ولائي بإيقاف تنفيذ إجراءات الامر الإداري.... المتضمن فصله من الوظيفة لمدة سنة لحين حسم الدعوى.. والتي أصدرت امراً ولائياً لوجود ضرر مادي قد يصيب المدعي بسبب الالتزامات المالية المترتبة بذمته والتي تستقطع من راتبه وهو مصدر رزقه الوحيد والذي سيحرم منه بعد تنفيذ العقوبة بحقه من الوفاء بتلك الالتزامات... الا ان المحكمة نقضت القرار المميز وإلغاء الامر الولائي

(١) انظر قرار المحكمة الادارية العليا رقم ١٥٨/قضاء موظفين/ تمييز/٢٠٢٠ بتاريخ ٢٠٢٠/٠٢/٠٦، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص ٢٩٢-٢٩٣.
(٢) انظر قرار المحكمة الادارية العليا رقم ١٤٢٧/قضاء موظفين/ تمييز/٢٠٢١ بتاريخ ٢٠٢٢/٠١/١٩، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٢، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص ٤٣٩-٤٤٠.

على اعتبار ان طبيعة عقوبة الفصل تقتضي تنحية الموظف عن العمل ويستتبعه انقطاع الراتب عنه وان الأصل في العقوبة انها تنفذ فور صدورها ولا يرد عليها وقف التنفيذ" [١].

وفي ذات السياق جاء في قرار اخر للمحكمة صدر بتاريخ ٢٠٢١/٥/٢٦ وجاء فيه " الجدية في الدعوى شرط لإصدار امر ولائي بإيقاف تنفيذ القرار الإداري، حيث نص على انه ".. وتجد المحكمة الإدارية العليا ان أسباب إيقاف تنفيذ القرار الإداري غير متوافرة في هذه الدعوى لان من اول أسباب إيقاف تنفيذ القرار الإدارية هو تعذر او صعوبة تدارك الاثار المترتبة على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وان الاثار المترتبة على إحالة المدعية الى التقاعد بالإمكان تداركها في حالة صدور حكم قضائي بإلغاء الامر المطعون فيه..... وبذلك لا تتوافر في هذه الدعوى صفة الجدية.. " [٢].

كما ان **هيئة انضباط موظفي الإقليم في مجلس شورى الإقليم** قد اشار الى شرط الجدية في احدى قراراته بالقول ".. تبين ان شروط إيقاف تنفيذ القرار الإداري متوفرة في طلب المدعي وبخاصة شرطي الجدية والاستعجال لتلق القرار المطعون فيه بالمسائل المالية والوضع المعيشي لطالب الامر الولائي وان من شان تنفيذ القرار المطعون الحاق اضرار مالية واثار لا يمكن تداركها فيما بعد.. لذا تقرر بالاتفاق إيقاف تنفيذ الفقرة (٢) من القرار ٥٣٧٢ الصادر من رئيس جامعة صلاح الدين في أربيل..." [٣].

كما اشارت الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم الى الشروط المذكورة اعلاه في القرار التمييزي الصادر منها بتاريخ ٢٠٢٢/٤/٥، حيث نصت الى " ان من شروط الطلب الولائي الاستعجال والجدية، وعليه وحيث ان طلب إيقاف العمل في المشروع قدم بعد عدة جلسات مما يشكل قرينة على افتقاده لكل من الاستعجال والجدية.." [٤]. كذلك الامر الولائي الصادر من هيئة انضباط موظفي الإقليم في ٢٠٢٤/٦/٥ برفض طالب الامر الولائي المتعلق بقرار نقله وذلك لعدم توفر شروط إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه في طلبه لذا قررت الهيئة الانضباطية

(١) انظر قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٥٦/قضاء موظفين/ تمييز/٢٠٢١ بتاريخ ٢٠٢١/٠٣/٠٣، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص ٤٣٩-٤٤٠.
(٢) انظر قرار المحكمة الادارية العليا رقم ١٣٥/قضاء موظفين/ تمييز/٢٠٢١ بتاريخ ٢٠٢١/٠٥/٢٦، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص ٣٥٧.
(٣) الامر الولائي لهيئة انضباط موظفي الإقليم في الدعوى المرقمة ٨١/ب/٢٠٢٤، مشار اليه سابقاً.
(٤) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ٤٧/الهيئة العامة/ ادارية/٢٠٢٢، بتاريخ ٢٠٢٢/٤/٥، قرار غير منشور.

رد طلب طالب الامر الولائي [١].ويمكن القول ان القضاء الإداري في العراقي أكد على وجوب توافر شروط لإصدار امر ولائي بإيقاف التنفيذ من ضمنها ان يكون القرار الإداري من القرارات التي يجوز تنفيذها وان يستند طلب الامر الولائي الى أسباب جدية مقبولة وان يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها مستقبلاً [٢].

II.ب. المطلب الثاني

إجراءات وقف تنفيذ القرار الاداري والطعن فيه امام القضاء

سنتناول في هذا المطلب الإجراءات المتعلقة بقرار وقف تنفيذ القرار الإداري وكيفية الطعن فيه امام القضاء وذلك بالشكل الاتي:

II.ب.١. الفرع الأول

إجراءات وقف تنفيذ القرار والتظلم منه

ان احكام وقف تنفيذ القرار الإداري في العراق نظمها قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ في الشق المتعلق بالقضاء المستعجل، وان اصدار الامر الولائي يخضع الى مجموعة من الإجراءات التي يجب على طالب الامر اتباعها لغرض الحصول على الامر المطلوب وتتمثل هذه الإجراءات بما يلي:

اولاً: تقديم طلب الى المحكمة المختصة لإصدار امر ولائي بإيقاف التنفيذ:

في البداية يجب على من له مصلحة بإصدار امر ولائي ان يقدم طلباً الى المحكمة المختصة، فالقاضي لا يتحرك من تلقاء نفسه وانما ينبغي على طالب الامر ان يتقدم بعريضة الى المحكمة لإصدار الامر الولائي، وحسب نص المادة (١٥١) من قانون المرافعات المدنية التي تنص على " لمن له حق في الاستحصال على أمر من المحكمة للقيام بتصرف معين بموجب القانون ان يطلب من المحكمة المختصة اصدار هذا الامر في حالة الاستعجال بعريضة يقدمها إلى الحاكم المختص وتقدم هذه العريضة من نسختين مشتملة على وقائع الطلب واسانيده ويرفق بها ما يعززها من المستندات ". وكما بينا سابقاً بان القضاء المختص بإصدار الأوامر الولائية بإيقاف تنفيذ القرارات الإدارية في العراق تتمثل بمحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين وفي إقليم كوردستان العراق تتمثل بهيئة انضباط موظفي

(١) الامر الولائي لهيئة انضباط موظفي الإقليم في الدعوى المرقمة ٩٧/ب/٢٠٢٤ بتاريخ ٢٠٢٤/٦/٥.
(٢) الامر الولائي لمحكمة قضاء الموظفين في العراق في الدعوى المرقمة ٨/امر ولائي/٢٠٢٤ بتاريخ ٢٠٢٤/٠٤/٠٨، قرار غير منشور.

الإقليم والمحاكم الإدارية في الإقليم، حيث يتم تقديم طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية الى المحاكم المذكورة كل حسب اختصاصه والتي تكون مختصة اصلاً بالنظر في دعوى الإلغاء، الامر الذي يترتب عليه رفض الطلب اذا رأت انها غير مختصة بالنظر الى موضوع الدعوى[١].

كما ان تقديم الطلب يجب ان يكون تحريرياً لا شفاهةً، حيث يقدم الطلب بشكل عريضة كما هو مبين في نص المادة (١٥١) من قانون المرافعات المدنية وتكون العريضة بنسختين يذكر فيها طالب اصدار الامر الولائي على المعلومات والوقائع او المستندات والاسانيد التي تعزز من طلبه لحمل المحكمة المختصة على اصدار امر ولائي لصالحه بوقف تنفيذ القرار الإداري، فضلاً عن وجوب ذكر تاريخ تقديم الطلب لان المشرع الزم القاضي بان يصدر امره على الطلب في اليوم التالي لتقديمه.

ثانياً: اصدار الامر الولائي:

حسب ما نصت عليها المادة (١٥٢)[٢] التي بينت فيه الإجراءات المتعلقة بإصدار الامر الولائي ، حيث تصدر المحكمة قرارها بشكل تحريري على احدى نسختي العريضة بعد تقديم الطلب و قرار المحكمة يكون إما بقبول الطلب وبالتالي اصدار امر ولائي بوقف القرار أو برفض الطلب، مما يعني ان المحكمة تصدر قرارها كتابةً على احدى نسختي العريضة بعد تقديم الطلب إما بالقبول او الرفض على احدى نسختي العريضة في اليوم التالي لتقديمها، ويصدر الامر دون سماع اقوال من يراد استصدار الامر ضده لان المشرع لم يشترط تبليغه بالحضور، كما بينا فان الامر الولائي بإيقاف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه يصدر على احدى نسختي العريضة أي ان الامر الولائي يصدر على العريضة التي قدمها طالب الامر الولائي، ومن الجدير القول ان الامر الولائي يجب ان يصدر من المحكمة المختصة في غضون ٢٤ ساعة من تاريخ تقديمه حسب ما هو منصوص عليه في المادة المذكورة أعلاه التي الزمت المحكمة بإصدار الامر في اليوم التالي من تقديمه، كما ان المشرع الزمت

(١) حسين محمد سكر، "الامر الولائي بوقف تنفي القرار الإداري"، *مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، بغداد*، المجلد ١، العدد ٧، (٢٠٢٠): ص ١٥-١٦.

(٢) انظر المادة (١٥٢)، من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ التي تنص على انه " يصدر الحاكم أمره كتابة بالقبول أو الرفض على احدى نسختي العريضة في اليوم التالي لتقديمها على الاكثر ويعطى الطالب صورة رسمية من الامر بذيل النسخة الثانية من العريضة ويحفظ الاصل في قلم كتاب المحكمة. ويبلغ من صدر الامر ضده بصورة منه" .

المحكمة بوجوب تبليغ الطرف الاخر الذي صدر الامر ضده بصورة من الامر الولائي سواء بالرفض او القبول.

ثالثاً: التظلم من الامر الولائي:

بعد صدور الامر الولائي من المحكمة المختصة وتبليغ الطرف الاخر بالأمر الولائي أجاز القانون لكلا الطرفين لمن صدر ضده الامر الولائي او عند رفض طلب طالب الامر الولائي ان يتظلم من القرار الصادر من المحكمة (الامر الولائي) في غضون ثلاثة أيام من تاريخ اصدار الامر او من تاريخ تبليغه [١]. وتفصل المحكمة في التظلم المقدم على وجه الاستعجال بتأييد الامر او الغائه او تعديله [٢]. وكما أجاز المشرع ان يتم تقديم التظلم في اية حالة تكون عليها الدعوى وذلك تبعاً للدعوى الاصلية حتى لو كان تقديم التظلم اثناء المرافعة بالجلسة [٣]. فالأمر الولائي يصدر من المحكمة المختصة في غياب من صدر الامر ضده دون ان تقف المحكمة على اسانيده القانونية التي يتم بموجبه الرد على طلب خصمه على اعتبار ان الامر الولائي يقوم على أساس المباغتة دون الاعتماد على مبدأ المواجهة بين الخصوم وذلك في سبيل تامين الحماية المؤقتة لطالب الامر [٤].

ومن التطبيقات القضائية للمحكمة الإدارية العليا العراقية بخصوص التظلم من الامر الولائي الصادر من المحاكم الإدارية ومحكمة قضاء الموظفين نسرد بعضاً من قراراتها وكما يلي:

ففي قرار صادر من محكمة قضاء الموظفين صدر بتاريخ ٢٠١٨/٩/٦ اكدت على ان المحكمة يجب ان تعقد جلسة للنظر في التظلم من الامر الولائي عند التظلم منه، وذلك عندما نصت على ".. ان محكمة قضاء الموظفين لم تتبع الالية المنصوص عليها في المادة ١٥٣ من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩، فقد قضت الفقرة (١) من المادة المذكورة انفاً بقيام المحكمة بتكليف الخصم للحضور امامها بطريق الاستعجال للنظر في التظلم، وان مقتضى تطبيق هذا النص يتضمن ضرورة تحديد جلسة للنظر في التظلم من الامر الولائي وتبليغ المتظلم والمتظلم منه بموعدها وتنظيم محضر جلسة مرافعة بهذا الخصوص ومن ثم

(١) انظر نص المادة (١/١٥٣)، من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ التي تنص على " لمن يصدر الامر ضده وللطالب عند رفض طلبه أن يتظلم لدى المحكمة التي أصدرته خلال ثالثة أيام من تاريخ اصدار الامر أو من تاريخ تبليغه وذلك بتكليف الخصم الحضور أمام المحكمة بطريق الاستعجال ".

(٢) انظر نص المادة (٣/١٥٣)، من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩.

(٣) انظر نص المادة (٢/١٥٣)، من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩.

(٤) حسين محمد سكر، مصدر سابق، ص ٢٨.

تصدر المحكمة قرارها إما بتأييد الامر الولائي او الغائه او تعديله،... " [١]. وفي قرار اخر للمحكمة ذاتها قرارها الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٥/١٠، التي قضت بانه لا يجوز الطعن بالأمر الولائي امام المحكمة الادارية العليا قبل التظلم منه، فقد الزم المشرع طالب الامر الولائي وبوجوب التظلم من الامر الولائي قبل الطعن فيه امام المحكمة الإدارية العليا في غضون ثلاثة أيام، حيث نصت على " ".. فقررت المحكمة رفض الطلب، فطعن تمييزاً بقرار المحكمة لدى المحكمة الادارية العليا. وحيث ان المادة (١٥٣) من قانون المرافعات المدنية رسمت طريق الطعن بالأمر الولائي بأن يكون التظلم لدى المحكمة التي اصدرته خلال ثلاثة ايام من تاريخ اصدار الامر الولائي او من تاريخ تبليغه وتفصل المحكمة في التظلم على وجه الاستعجال بتأييد الامر او الغائه او تعديله ويكون قرارها قابلاً للتمييز... "[٢]. ومن جانب اخر قررت ذات المحكمة في قرار صدر عنها بتاريخ ٢٠١٦/٤/٧ بانه لا يجوز رفض التظلم من الامر الولائي بدون دعوة الخصم للمرافعة بخصوص الامر الولائي الصادر من محكمة القضاء الإداري المتضمن وقف الإجراءات التنفيذية الخاصة بإعلان المزايدة للرخصة الرابعة لشبكات الهاتف النقال ولحين حسم الدعوى، وكانت على المحكمة اتباع الاجراءات القانونية المنصوص عليها في المادة ١٥٣ من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وبالذات الفقرة (١) منها التي اوجبت تكليف الخصوم للمرافعة بالحضور امام المحكمة بطريق الاستعجال مما يستوجب دعوة الخصم للمرافعة بعد تعيين موعداً لها[٣].

وبالنسبة للتطبيقات القضائية للهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم بخصوص التظلم من الامر الولائي الصادر من المحاكم الإدارية وهيئة انضباط موظفي الاقليم نذكر منها ما يلي: -

ففي قرار صدر من هيئة انضباط موظفي الإقليم بتاريخ ٢٠٢٤/٣/١٢، قررت الهيئة رد التظلم المقدم من قبل مدير عام ضرائب وعقارات الدولة والإبقاء على امرها الولائي لكون المتظلم لم يقدم للهيئة أسباب قانونية معتبرة لحمل الهيئة على تغيير قناعتها لإلغاء الامر

(١) انظر قرار المحكمة الادارية العليا رقم ١٦٤٠/قضاء موظفين/ تمييز/٢٠١٨ بتاريخ ٢٠١٨/٠٩/٠٦، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص ٤٨٠.

(٢) انظر قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٥٣٤/قضاء اداري/ تمييز/٢٠١٨ بتاريخ ٢٠١٨/٠٥/١٠، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص٥٩٠.

(٣) انظر قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٧٣٩/قضاء اداري/ تمييز/٢٠١٥ بتاريخ ٢٠١٦/٤/٧، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٦، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ٥٠٤.

الولائي الصادر منها [١]. وكذلك قرارها الصادر بتاريخ ٢٠٢٣/١/٢٩ حيث لم تقتنع الهيئة بالأسباب التي قدمها المتظلم لحملها على تغيير قناعتها وان الأسباب الواردة في امرها الولائي ما زالت قائمة وعليه قررت الهيئة الإبقاء على امرها الولائي ورد التظلم [٢]. ومن جانب اخر فقد رفضت هيئة انضباط موظفي الإقليم التظلم المقدم من قبل المدعي العام، وسبب الرفض يكمن في ان المتظلم ليس ممن ذكروا في المادة (١٥٣) من قانون المرافعات المدنية التي قضت بانه لمن يصدر الامر ضده وللطالب عند رفض طلبه لدى المحكمة التي أصدرته، وبما ان الامر الولائي لم يصدر ضد المدعي العام، فعليه قررت الهيئة الانضباطية رفض التظلم وتأييد الامر الولائي [٣].

كما اكدت الهيئة الانضباطية في قرار صدر عنها بتاريخ ٢٠٢٤/٦/٤ على وجوب الالتزام بالمدة المقررة قانوناً للتظلم من الامر الولائي الصادر من الهيئة الانضباطية والمحددة بثلاثة أيام من تاريخ صدور الامر الولائي او من تاريخ التبليغ، حيث جاء فيه ".. وأصدرت الهيئة قرارها برد التظلم شكلاً وذلك لان القرار المتظلم منه صادر بتاريخ ٢٠٢٤/٥/٢٢ وان وكيل المتظلم قد تبلغ بقرار رفض طلب إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه ذات يوم صدور القرار وانه قدم التظلم بتاريخ ٢٠٢٤/٥/٢٧، لذا يكون التظلم مقدماً خارج المدة القانونية المنصوص عليها في المادة (١٥٣) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ النافذ.." [٤].

ومن الجدير القول انه لا يجوز تكرار التظلم لأكثر من مرة، فالتظلم يرد على الامر الولائي لمرة واحدة فقط، كما لا يمكن رفع التظلم لأكثر من جهة واحدة في الوقت ذاته [٥].

II.ب.٢. الفرع الثاني

تمييز قرار وقف تنفيذ القرار الإداري

(١) قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ١/تظلم/ ٢٠٢٤ بتاريخ ٢٠٢٤/٠٣/١٢، قرار غير منشور.

(٢) قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ١/تظلم/ ٢٠٢٣ بتاريخ ٢٠٢٣/٠١/٢٩، قرار غير منشور، وكذلك في ذات السياق قرارات الهيئة في الدعاوى المرقمة٥/تظلم/٢٠٢٣ و٦/تظلم/٢٠٢٣ و٧/تظلم/٢٠٢٣ ٨/تظلم/٢٠٢٣ الصادرة بتاريخ ٢٠٢٣/٦/٢٢ و٩/تظلم/٢٠٢٣ بتاريخ ٢٠٢٣/١١/١٥، و٧/تظلم /٢٠٢٤ في ٢٠٢٤/٦/١٠ قرارات غير منشورة.

(٣) قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ٤/تظلم/ ٢٠٢٣ بتاريخ ٢٠٢٣/٠٦/٠٥، قرار غير منشور.

(٤) قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ٥/تظلم/ ٢٠٢٤ بتاريخ ٢٠٢٤/٠٦/٠٤، قرار غير منشور.

(٥) حسين محمد سكر، مصدر سابق، ص ٢٩.

ان الحكم الصادر نتيجة التظلم من الامر الولائي سواء بتأييد الامر الولائي الصادر من المحكمة المختصة او بإلغائه يكون قرارها قابلاً للتمييز خلال مدة سبعة ايام [١] وذلك استناداً الى نص المادة (١/٢١٦) من قانون المرافعات المدنية. عليه؛ فان قانون المرافعات المدنية بينت الإجراءات المتعلقة بكيفية تمييز الامر الولائي الصادر من المحكمة المختصة بعد الفصل في التظلم المقدم اليها من قبل الخصوم، وذلك بوجوب الطعن في الامر الولائي بعد التظلم منه خلال سبعة أيام من اليوم التالي للتبليغ بالقرار او اعتباره مبلغاً ، وحسب نص المادة (٢/٢١٦) من قانون المرافعات المدنية فان محكمة التمييز ملزمة بإصدار قرارها خلال (١٥) يوماً يبدأ من تاريخ التبليغ باللائحة التمييزية، الامر الذي يعني انه على المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي والهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم اصدار قرارها في غضون ١٥ يوماً من تاريخ ورد اللائحة التمييزية اليها وتبليغها بذلك، وان قرار المحكمة الإدارية العليا والهيئة العامة واجب الاتباع بالنسبة للطعون التمييزية في الأوامر الولائية بإيقاف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه [٢]، علماً بانه لا يقبل تمييز الأوامر على العرائض الا بعد التظلم منها كما بينا سابقاً حسب ما هو منصوص عليها في نص المادة (١٥٣) من قانون المرافعات المدنية [٣].

ففي قرار صدر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠٠٩/٩/٧ ذهبت الى القول بانه للمحكمة الغاء الامر الولائي الصادر عنها اذا ثبت مخالفته للقانون، وذلك عندما نصت على ".. ذلك لان المحكمة اصدرت امراً ولائياً بتاريخ ٢٠٠٩/٦/٢١ يقضي بإيقاف اجراء انتخابات الهيأة التحضيرية للاتحاد العام للتعاون لحين حسم الدعوى المقامة لديها وبناء على التظلم الواقع على القرار المذكور من المميز عليه / المتظلم/اضافة لوظيفته قررت المحكمة بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٢ الغاء قرارها المذكور لمخالفته للقانون لأنه تبين لها ان الانتخابات المزمع

(١) انظر نص المادة (١/٢١٦)، من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ التي تنص على انه "يجوز الطعن بطريق التمييز في القرارات الصادرة من القضاء المستعجل والقرارات الصادرة في التظلمات من الاوامر على العرائض.....، وتكون مدة الطعن في هذه القرارات سبعة أيام ".

(٢) انظر نص المادة (٢/٢١٦)، من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ التي تنص على انه " يصدر محكمة التمييز قرارها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغ اللائحة التمييزية ويكون قرارها واجب الاتباع ".

(٣) انظر نص المادة (٣/٢١٦)، من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ التي تنص على انه " لا يقبل تمييز الاوامر على العرائض الا بعد التظلم فيها أمام من أصدرها طبقا لما هو مبين في المادة (١٥٣) من هذا القانون ".

اجراؤها كانت تخالف قرار اللجنة الوزارية العليا المشرفة على تنفيذ قرار مجلس الحكم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤ وان ذلك ثابت بالكتاب الصادر من اللجنة الوزارية العليا المشرفة على تنفيذ قرار مجلس الحكم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤ بعدد /ج/ق//٥٧/٣في ٢٠٠٩/٩/٢٢ المعنون الى الاتحاد العام للتعاون.... " [١].

ففي قرار للهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم صدر بتاريخ ١٢/٢٨/ ٢٠١٥ قررت رد اللائحة التمييزية وتأييد الامر الولائي الصادر من الهيئة الانضباطية المتضمن وقف تنفيذ الامر المطعون فيه وذلك لكون موضوع التظلم يتعلق براتب ومستحقات المتظلم منه ومن ثم بمعيشته وان طلب صرفه بتوفر فيه عنصر الاستعجال مما يستوجب إيقاف تنفيذه [٢]. وفي ذات السياق أصدرت المحكمة الإدارية العليا قراراً بنقض القرار المميز والغاء الامر الولائي الصادر من محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٢٦ والمتعلق بإجراء الكشف على العقار موضوع التعويض والتريث في صرف مبلغ التعويض، وذلك لكون الامر الولائي بإيقاف تنفيذ الامر المذكور لا يستند الى سند قانوني ولا توجد اضرار يصعب تداركها في اجراء الكشف على العقار موضوع التعويض [٣]. وكذلك القرار الصادر من الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في ٢٠٢٤/٥/٢١ المتضمن رد اللائحة التمييزية وتصديق قرار المحكمة الإدارية في السليمانية من حيث النتيجة المتضمن رد التظلم وتأييد الامر الولائي التي أصدرته بإيقاف تنفيذ العمل في المشروع [٤].

الخاتمة

بعد ان انتهينا من بحثنا الموسوم (موقف القضاء من طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في العراق وإقليم كوردستان - دراسة تحليلية-)، توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي سنعرضها على النحو التالي:

---

(١) انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩١/اتحادية/تمييز/٢٠٠٩ بتاريخ ٢٠٠٩/٩/٧، احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨-٢٠٠٩،المحكمة الاتحادية العليا، المجلد الثاني، نيسان ٢٠١١، ص ٣١٧.

(٢) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ١٩٢/الهيئة العامة/ انضباطية/٢٠١٥، بتاريخ ٢٠١٥/١٢/٢٨، قرار غير منشور.

(٣) انظر قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٢٠١/قضاء اداري/ تمييز/٢٠٢٣ بتاريخ ٢٠٢٣/٠٢/٢٦، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٣، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص ٤٦٦-٤٦٧.

(٤) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ٢٨٢/الهيئة العامة/ ادارية/٢٠٢٤، بتاريخ ٢٠٢٤/٥/٢١، قرار غير منشور.

أولاً: الاستنتاجات

١- القاعدة العامة هي ان الطعن بالإلغاء في القرارات الادارية لا يوقف تنفيذها، ووقف تنفيذ القرار الإداري هو استثناء من هذه القاعدة لتدارك الاضرار الجسيمة التي تترتب على تنفيذ القرار الإداري.

٢- يتميز الحكم الصادر بوقف التنفيذ بأنه اجراء استثنائي مستعجل، فهو مشتق من دعوى الإلغاء ولكنه لا يفصل في اصل الحق موضوع النزاع، كذلك يتميز بانه حكم قطعي ينهي النزاع او جزءاً منه له مقوماته القطعية ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه.

٣- ان قانون مجلس الدولة العراقي ومجلس شورى لإقليم لم ينظما وقف تنفيذ القرار الإداري ولا يوجد نص خاص يشير الى نظام وقف تنفيذ القرار الإداري .

٤- استندت المحاكم الادارية في القرارات التي اصدرتها بخصوص وقف تنفيذ القرار الاداري على قانون مجلس شورى الدولة الذي اجاز للمحاكم الادارية تطبيق الاجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية ومن بينها وقف اجراءات القرار الاداري المطعون فيه المنصوص عليها في المادة (١٥١) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٨٣.

٥- ان القضاء الإداري في كل من العراق وإقليم كوردستان يطبق نظام وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق اصدار امر ولائي بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه وهو ما يعرف بالقضاء الولائي او الامر على العريضة.

٦- ان القانون العراقي لم ينص على إلزام المحاكم الادارية بوجوب تقديم طلب وقف التنفيذ مع عريضة الدعوى، فليس هنالك مانع من تقديم طلب وقف التنفيذ بشكل مستقل عن عريضة الدعوى او في لائحة اخرى مستقلة عن الدعوى.

٧- يترتب على الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري لزوم توافر شرطي الاستعجال والجدية معاً، أي انه لا يتخذ القضاء قراره بوقف تنفيذ القرار الإداري الا إذا اجتمع لطلب الوقف شرطا الاستعجال والجدية معاً، وذلك من مقتضيات الطابع الاستثنائي لنظام وقف تنفيذ القرار الاداري.

٨- يجب ان يحتوي طلب وقف التنفيذ على أسباب تقتنع القضاء بأن تنفيذ القرار الإداري وعدم وقفه سيرتب اثاراً أو لا يمكن تداركها، وهذه الاثار يمكن ان تكون مادية او معنوية، واذا كانت المحاكم الإدارية في العراق لم تأخذ بالأضرار المعنوية في طلب وقف تنفيذ القرار فان المحاكم الإدارية في إقليم كوردستان أحدثت تطوراً في احكامها بالأخذ بالأضرار المعنوية بغض النظر عن الاضرار المادية المترتبة على القرار المطعون فيه.

٩- القرارات الادارية السلبية والصادرة بالرفض من قبل الإدارة لا تصبح محلاً لوقف التنفيذ، مما يعني أنه لا يجوز طلب وقفها الا إذا كان القرار الصادر من الإدارة ايجابياً نافذاً.

ثانياً: التوصيات

١- نوصي بدراسة ومراجعة التشريعات العراقية الحالية المتضمنة نصوص نظام وقف تنفيذ القرار الإداري وذلك بتعديل قانون مجلس الدولة وقانون مجلس شورى الإقليم بأن يتضمن نصوصاً لتنظيم موضوع وقف التنفيذ القرار الإداري في حالة توافر شروط وقف التنفيذ، فضلاً عن بيان الإجراءات المتعلقة بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه.

٢- نوصي ان تحذو المحاكم الإدارية في العراق حذو المحاكم الإدارية في الإقليم في الاخذ بالأضرار المعنوية عند طلب وقف تنفيذ القرار الاداري لاسيما الاضرار التي تصيب الحالة النفسية وعلى سمعة طالب وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن كونها لا تقل شاناً عن الاضرار المادية.

٣- نوصي المشرع العراقي بتنظيم مسألة وقف تنفيذ القرار الإداري سواء كان ايجابياً ام سلبياً بنص صريح حيث هناك إمكانية بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي في حالة توافر شروط وقف تنفيذ القرار تمهيداً لصدور قرار المحكمة بإلغائه.

٤- يتوجب على الجهات الإدارية التأني في اصدار قراراتها تحقيقاً للمصلحة العامة لان من شان تنفيذ قراراتها الحاق اضرار جسيمة بمصالحهم من الصعب تداركها وقد يصل الى استحالة إعادة الحال الى ما قبل صدور القرار.

٥- ندعو المحاكم المختصة الى الاتساع من سلطتها التقديرية عند طلب اصدار قرار بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه لتلافي أخطاء الإدارة وتعسفها و لتدارك الاضرار التي قد تنتج عند تنفيذ القرار الإداري.

٦- نهيب بالجهات ذات العلاقة بنشر الوعي بين المواطنين حول حقوقهم في هذا السياق و كيفية التقدم بطلبات وقف تنفيذ القرار الإداري.

المصادر

أولاً: الكتب باللغة العربية

١- اسماعيل ابراهيم البدوي، *حجية الاحكام القضائية*، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٣.

٢- بلال أمين زين الدين ، *دعوى الالغاء في قضاء مجلس الدولة* ، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٠ .

٣- حمدي القبيلات، *الوجيز في القضاء الإداري*، ط١، عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١١.

٤- سامي جمال الدين، *الدعاوي الإدارية، دعوى إلغاء القرارات الإدارية دعاوى التسوية*، الإسكندرية: منشاة المعارف، ٢٠٠٣.

٥- سليمان الطماوي ، *القضاء الإداري* ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ،ط٧ ، القاهرة: دار الفكر العربي ، ١٩٩٦.
٦- شريف يوسف خاطر، *القضاء الاداري (دعوى الالغاء)*، المنصورة: دار الفكر والقانون، ٢٠١٦
٧- عبدالحكيم فودة، *النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٠.
٨- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، *قضايا الامور الادارية المستعجلة*، المنصورة: دار الفكر والقانون.
٩- عبدالغني بسيوني عبدالله، *وقف تنفيذ القرار الاداري في أحكام القضاء الاداري*، ط ٢، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١.
١٠-عبدالغني بسيوني عبدالله، *القضاء الاداري اللبناني*، مجلس شورى الدولة والمحاكم الادارية الاقليمية وفقاً للقانون ٢٢٧ لسنة ٢٠٠٠، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١.
١١- عبدالمنعم عبدالعظيم جيرة، *اثار حكم الإلغاء*، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧١.
١٢- عصمت عبدالله الشيخ، *جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الادارية*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥-٢٠٠٦.
١٣- طعيمة الجرف، *رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء* -، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٧.
١٤- غازي فيصل مهدي وعدنان عاجل عبيد، *القضاء الاداري*، ط٤، النجف: منشورات مكتبة دار السلام القانونية، ٢٠٢٠.
١٥- كمال الدين منير، *قضاء الأمور الإدارية المستعجلة*، ج١، ط٢، ١٩٩٠.
١٦- ماجد راغب الحلو، *القرارات الإدارية*، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٩.
١٧- مازن ليلو راضي واخرون، *القضاء الاداري*، السليمانية: مكتبة يادكار، ٢٠٢٠.
١٨- مدحت محمود، *شرح قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العملية*، ط٤، بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠١١.
١٩- محمد باهي ابو يونس، *وقف تنفيذ الحكم الاداري من محكمة الطعن في المرافعات الادارية*، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٨
٢٠- محمد رفعت عبدالوهاب ، *القضاء الإداري*، الكتاب الثاني، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.

٢١- محمد فؤاد عبدالباسط، *وقف تنفيذ القرار الاداري*، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٧.
٢٢- محمد ماهر ابو العينين، *دعوى الالغاء وفقاً لأحكام وفتاوي مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١، شروط قبول دعوى الالغاء*، ك١، القاهرة: دار ابو المجد للطباعة للهرم ، ٢٠٠٢.
٢٣- محمد محمد عبد اللطيف، *القرار الإداري*، دار النهضة العربية: ٢٠٢١.
٢٤- محمود خلف الجبوري ، *القضاء الإداري*، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٨.
٢٥- نواف كنعان، *القضاء الإداري*، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.
٢٦- وسام صبار العاني، *القضاء الاداري*، ط١، بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٥.

ثانياً: رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه

١- احمد خورشيد المفرجي، "وقف تنفيذ القرارات الإدارية"، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد،١٩٩٥.
٢- حسين عبد الرحمن ذياب، "وقف تنفيذ القرار الإداري"، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، بيروت، ٢٠٢٠ .
٣- طارق حميد محمد حسين، "الاحكام القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري- دراسة مقارنة –"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٢٣.
٤- محمد مجيد محمد السعد، "وقف تنفيذ القرار الاداري في القانون العراقي – دراسة مقارنة-"، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة الاسراء، عمان، ٢٠١٨.

ثالثاً : المجلات والبحوث العلمية:

١- حسين محمد سكر، "الامر الولائي بوقف تنفي القرار الإداري"، *مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، بغداد*، المجلد ١، العدد ٧، (٢٠٢٠).
٢- زينب كريم سوادي، "التنظيم القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع العراقي"، *مجلة الدراسة المستدامة، كلية القانون، جامعة القادسية*، السنة الثالثة، المجلد الثالث، العدد الرابع، ملحق(١) ، (٢٠٢١).

ثالثاً: المواقع الالكترونية:

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣/اتحادية/ تمييز/٢٠٠٥، بتاريخ ٢٠٠٥/٠٨/٠٩، متاح على الرابط الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا:
https://www.iraqfsc.iq/krarid/3_fed_app_2005.pdf
٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٥/اتحادية/ تمييز/٢٠١٠، بتاريخ ٢٠١٠/٠٥/٠٦، متاح على الرابط الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/35_fed_app_2010.pdf

رابعاً: القوانين والتعليمات

١-قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩

٢-قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم٣٠ لسنة ٢٠٠٥ المعدل

٣- قانون التعديل الخامس المرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل

٤- مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨

خامساً: القرارات

١- قرارات المحكمة الاتحادية العليا لأعوام ٢٠٠٨ -٢٠٠٩.

٢- قرارات المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لأعوام ٢٠١٦ ،٢٠١٨، ٢٠٢٠، ٢٠٢١، ٢٠٢٢ ، ٢٠٢٣ ، جمهورية العراق، مجلس الدولة .

٣- الأوامر الولائية الصادر من محكمة القضاء الإداري العراقية لأعوام ٢٠٢٢، ٢٠٢٣، غير مشورة

٤- الأوامر الولائية الصادر من محكمة قضاء الموظفين في العراق لعام ٢٠٢٤، غير مشورة

٥- قرارات الهيئة العامة في مجلس شورى الاقليم لأعوام ٢٠١٥ – ٢٠٢٢-٢٠٢٣-٢٠٢٤، غير منشورة.

٦- الأوامر الولائية الصادرة من هيئة انضباط موظفي الإقليم لأعوام ٢٠١٥، ٢٠٢٣، ٢٠٢٤، غير منشورة.

٧- الأوامر الولائية الصادرة من المحكمة الإدارية في أربيل لأعوام ٢٠٢١، ٢٠٢٢، ٢٠٢٣، ٢٠٢٤، غير منشورة.

٨- الأوامر الولائية الصادرة من المحكمة الإدارية في دهوك لعام ٢٠٢٢، غير منشورة.

٩- الأوامر الولائية الصادرة من المحكمة الإدارية في السليمانية لأعوام ٢٠٢٢ ، ٢٠٢٣ ، غير منشورة.