القرار الإداري بين "التنفيذ والإيقاف" (دراسة مقارنة)

Administrative decision between "execution and suspension" (comparative study)

م.د. حسام منادي موسى

Hasam0909.hj@gmail.com
دائرة الدراسات والتخطيط
والمتابعة/ وزارة التعليم العالي
والبحث العلمي
Hussam Munadi Moussa

الكلمات الافتتاحية:
القرار الاداري، وقف القرار الاداري . تنفيذ القرار الاداري

Keywords:
Administrative decision, suspension of administrative decision, implementation of administrative decision

Abstract

The administrative decision has an important role in managing the activity of the administration to achieve the public interest, and is characterized by great importance in the essence of administrative work and its public facilities. The importance of the administration's activity lies in the fact that it is obligated, when issuing, to take into account the legal conditions that guarantee the rights and freedoms of individuals. The administration derives the presumption in implementing its decisions from the soundness of the decision taken and what it includes of provisions and legal value until proven otherwise under the pretext of not paralyzing the activity of the administration and ensuring the proper functioning of public facilities. To guarantee the rights of individuals, the legislator in many countries has provided methods that they can resort to in order to avoid the damages that may result from implementing the contested

administrative decision, as it is difficult to reform it in the future and there is no benefit from material compensation. The problem of the research appears through the administrative decision being one of the most important means of public administration in tir and implementing its work, and it is assumed that the implementation of this law and its legal effectiveness will be effective from the date of its issuance. However, the administration has the absolute right to issue administrative decisions, but it remains bound by the legitimacy of the administrative judiciary, so that the judiciary has the right to stop "implementing the administrative decision" that carries arbitrariness by the administration and in violation of the law and infringement of the freedom of individuals and their rights. Here it emerges A set of problems.

الملخص

ان القرار الإداري له دور هام في تسيير نشاط الإدارة لتحقيق المصلحة العامة، ويمتاز بأهمية كبيرة في جوهر العمل الإداري ومرافقها العامة، وتكمن أهمية نشاط الإدارة بأنها ملزمة عند إصدار بمراعاة الشروط القانونية التي تضمن حقوق الأفراد وحرياتهم، وتستمد الإدارة القرينة في تنفيذ قراراتها من سلامة القرار المتخذ وما يتضمنه من أحكام وقيمة قانونية لحين إثبات العكس بحجة عدم شل نشاط الإدارة ولضمان سير المرافق العامة بشكل الصحيح، ولضمان حقوق الأفراد فقد أتاح المشرع في العديد من البلدان طرق يمكنهم اللجوء إليها لتلافي الأضرار التي قد تترتب من تنفيذ القرار الإداري المطعون به، حيث يكون من الصعب إصلاحه في المستقبل ولا يعد هناك فائدة من التعويض المادي , واشكالية البحث تظهر من خلال عد القرار الإداري من أهم وسائل الإدارة العامة في تير وتنفيذ أعمالها، وإنه يفترض أن يسري تنفيذ هذا القانون وفعاليته القانونية من تاريخ إصداره، إلا أن الإدارة لها الحق المطلق في إصدار القرارات الإدارية إنما تبقى مقيدة بمشروعية القضاء الإداري، بحيث أن القضاء له الحق بوقف "تنفيذ القرار الإداري" الذي يحمل تعسف من قبل الإدارة وفيه مخالفة للقانون والمساس بحيرة الأفراد وحقوقهم وهنا تبرز مجموعة من الاشكالات.

المقدمة

تمتلك الإدارة امتيازات عديدة تختص بها السلطة العامة ومن أهم الامتيازات القانونية التي تباشر بها الإدارة نشاطها هو قدرة على اتخاذ القرار الإداري التي تعبر عن مدى إرادتها الملزمة حتى تستطيع تحقيق أهدافها والقيام بالواجبات المنوطة بها، حيث أنها تمتلك سلطة استثنائية وامتيازات في تنفيذ قراراتها، حيث تملك السلطة التنفيذية التي تمكنها من التنفيذ بشكل مباشر وتبقى نافذة كما ينتج عنها آثاراً قانونية عديدة منذ لحظة سريانها دون الحاجة اللجوء إلى القضاء وذلك في حالة امتناع الأفراد عن تنفيذ "القرار الإداري" الذي يصدر بحقهم بشكل اختياري من دون التعدي على حقوق المخاطبين به[١]. ويعرف القرار الإداري بأنه: "إفصاح الجهة الإدارية المخولة في الشكل الذي يطلبه القانون بإرادة ملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة[٢]. حيث يلعب القرار الإداري دور هام في تسيير نشاط الإدارة لتحقيق المصلحة العامة، ويمتاز بأهمية كبيرة في جوهر العمل الإداري ومرافقها العامة، وتكمن أهمية نشاط الإدارة بأنها ملزمة عند إصدار بمراعاة الشروط القانونية التي تضمن حقوق الأفراد وحرياتهم. وتستمد الإدارة القرينة في تنفيذ قراراتها من سلامة القرار المتخذ وما يتضمنه من أحكام وقيمة قانونية لحين إثبات العكس بحجة عدم شل نشاط الإدارة ولضمان سير المرافق العامة بشكل الصحيح، ولضمان حقوق الأفراد فقد أتاح المشرع في العديد من البلدان طرق يمكنهم اللجوء إليها لتلافي الأضرار التي قد تترتب من تنفيذ القرار الإداري المطعون به، حيث يكون من الصعب إصلاحه في المستقبل ولا يعد هناك فائدة من التعويض المادي، وذلك بتخويل القاضي السلطة في الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بشكل مؤقت وضمن شروط معينة إلى حين البت في طلب الإلغاء، بحيث تعد سلطة القاضي الإداري بوقف "تنفيذ القرار الإداري" استثناء عن المبدأ العام. وعلى اعتبار أن "وقف تنفيذ القرار الإداري" هو استثناء من -الأصل العام- الذي يتمثل بإنفاذ القرار الإداري وتمته بالشرعية من تاريخ صدوره والذي يتوجب على الأفراد أصحاب الشأن بقرارات الإدارة احترام هذه القرارات

وتنفيذها بشكل طوعي أو أن الإدارة تجبرهم على تنفيذها بصورة مباشرة دون اللجوء إلى القضاء، ولكن من الممكن أن تكون هذه القرارات ذات أضرار كبيرة على الأفراد فقد منحهم المشرح حق الطعن في هذه القرارات ومنح القضاء حق الإلغاء. حيث أن وقف التنفيذ هو إجراء بمثابة الوقاية لمنع حدوث أضرار الذي لا يمكن الانتظار حتى صدور حكم الإلغاء، حيث يتسم بصفة الأمور المستعجلة وعلى القاضي الإداري تقدير الوقت الملائم للرد عليه ما دام أنه من جهة بالانتهاء من تحضر طلب وقف التنفيذ قبل تنفيذ القرار الإداري، ومن جهة عليه الإنجاز قبل صدور الحكم في الموضوع[٣]. كما أن وقف التنفيذ لا يمس أصل طلب الإلغاء كما أنه يقيد المحكمة الناظرة بالموضوع، حيث يمكنها الأخذ به إذا تحققت أسبابه، كما أنه يعد حكماً قضائياً ذو مقومات الأحكام وخصائصها، حيث يمكن الطعن به بشكل مستقل وذلك بجميع طرق الطعن التي تستعمل ضد الحكم النهائي الذي سيصدر في موضوع محل النزاع.[٤] وبناء على ما تم ذكره فأن المشرع منح المتضرر حق وقف "تنفيذ القرار الإداري" إلى حين البت بالطعن المقدم من قبله للإلغاء وذلك كإجراء مستعجل بهدف تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تتطلب تنفيذ القرار الإداري بقوة وبين مصلحة أصحاب الشأن. أولاً: أهمية البحث: تكمن أهمية القرار الإداري بكونه وسيلة قانونية تمتلكها الإدارة من أجل ممارسة نشاطها بإداء وظيفتها وهي الحفاظ على النظام العام، ويمثل القانون الإداري الضمان الأساسي الذي يحمي الأفراد من تعسف الإدارة وحكمها، وعدم المساس بالحريات الفردية والجماعية للأفراد، حيث يعتبر الضمان الذي يحقق بفضله الأخذ بمبدأ مهم إلا وهو المشروعية، إلا أن وجود هذا المبدأ لا يكفي بالاقتصار على وضع نصوص قانونية ودستورية إنما يكتمل بمدى احترام الإدارة لهذا المبدأ وعدم تجاوزها للحدود القانونية الواجبة عليها. ومن هنا تظهر أهمية دراسة القرار الإداري من حيث التنفيذ والإيقاف لما للإدارة القوة التنفيذية بإصدار القرارات الإدارية بحيث يلعب القرار الإداري دور هام في تسيير نشاط الإدارة لتحقيق المصلحة العامة، تكمن أهمية نشاط الإدارة بأنها ملزمة عند إصدار بمراعاة الشروط القانونية التي تضمن حقوق الأفراد وحرياتهم. كما يعد وقف

تنفيذ القرار الإداري من المواضيع بالغة الأهمية حيث يمكن من خلاله ممارسة الرقابة الإدارية بما يضمن تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الفردية من تعسف الإدارة بإصدار قرارات مخالفة للقانون، وذلك لتلافي الأضرار التي يتعذر تجنبها لو استمرت الجهة الإدارية بالتنفيذ، ولما لوقف التنفيذ من أهمية تظهر من طبيعته المستعجلة الذي يعتبر من الضمانات القانونية لأصحاب الشأن للاعتراض على قرارات الإدارة التعسفية. ثانياً: إشكالية البحث: باعتبار أن القرار الإداري هو من أهم وسائل الإدارة العامة في تير وتنفيذ أعمالها، وإنه يفترض أن يسري تنفيذ هذا القانون وفعاليته القانونية من تاريخ إصداره، إلا أن الإدارة لها الحق المطلق في إصدار القرارات الإدارية إنما تبقى مقيدة بمشروعية القضاء الإداري، بحيث أن القضاء له الحق بوقف "تنفيذ القرار الإداري" الذي يحمل تعسف من قبل الإدارة وفيه مخالفة للقانون والمساس بحيرة الأفراد وحقوقهم، من هنا تأتي إشكالية البحث ويمكن التعبير عنها من خلال التساؤل التالي:

١-ماهي المسوغات لتنفيذ القرارات الإدارية؟

٢-ماهي طبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري؟

ثالثاً: منهجية البحث: الاعتماد على المنهج المقارن وذلك من خلال تناول موقف المشرع المصري والفرنسي العراقي واللبناني من تنفيذ القرار الإداري ومسوغاته وموقفهم من وقف التنفيذ القرار الإداري من حيث الإجراءات.

رابعاً: هيكلية البحث: من أجل عرض تفاصيل هذا البحث، قمت بتقسيمه إلى مطلبين، المطلب الأول الإطار القانوني لقابلية تنفيذ القرارات الإدارية كما سيتم تقسيمه إلى فرعين، أتناول في الفرع الأول مدى قبول القرار الإداري للتنفيذ، الفرع الثاني مسوغات إيقاف تنفيذ القرار الإداري، أما المطلب الثاني سيتم التطرق المطلب الثاني الحكم في طلب وقف التنفيذ وحجيته وذلك بتقسيمه إلى فرعين، الفرع الأول طبيعة الحكم الصادر "بوقف تنفيذ القرار الإداري"، أما الفرع الثاني تنفيذ الحكم الصادر "بوقف التنفيذ القرار الإداري". وفي نهاية هذه الدراسة سنعرض أهم النتائج التي توصلنا إليها، ومن ثم تقديم عدد من المقترحات التوصيات.

المطلب الأول : الإطار القانوني لقابلية تنفيذ القرارات الإدارية : تأخذ الإدارة القوة التنفيذية بحيث تصبح قادرة على تنفيذ قراراتها كما لها الصلاحية باستعمال القوة عند الحاجة لذلك، حيث يظهر أحيان أن الإجبار أمر ضروري يستدعي اللجوء إليه لضمان حسن تطبيق القانون، فالقوة التنفيذية هي تعبير عن وجوب تطبيق القانون والخضوع له والتمتع بالامتياز في تطبيق القانون بشكل تلقائي. بدأ مصطلح "القوة التنفيذية" يظهر وكأنه بديل لفظي عن مصطلحات الفقه القديم الذي يعبر عن القرارات التي تتخذ من قبل السلطة، حيث يأخذ القرار الإداري امتياز خاصه بكونه يعبر عن جوهر القانون الإداري ومحور النشاط التي تقوم به الإدارة، إلا أن السلطة العامة لا تتمتع بامتيازات الأولوية والأسبقية في التنفيذ إلا من خلال القرارات الإدارية حيث تعتبر اللحظة التي يصدر بها بشكل مباشر تتجسد وحدة الإدارة وقوتها[٥].وفي ضوء ذلك سنبين في هذا المطلب مدى قابلية القرار الإداري للتنفيذ ومسوغات إيقاف تنفيذ القرار الإداري من خلال تقسميه إلى فرعين:

الفرع الأول: مدى قبول القرار الإداري للتنفيذ. الفرع الثاني: مسوغات إيقاف تنفيذ القرار الإداري.

الفرع الأول : مدى قبول القرار الإداري للتنفيذ : يأخذ القرار الإداري قوة نفاذه بحق السلطة المختصة من تاريخ قيام السلطة المصدرة للقرار بالتوقيع عليه، وذلك من قبل من يملك حق لتصديق أو الاعتماد، أما بالنسبة للأفراد فأنه يصبح نفاذ من تاريخ العلم به ففي حال كان القرار فردي وذلك عن طريق الإبلاغ أما العلم بالقرار فيكون للقرارات اللائحية، وفي حالة القيام بتنفيذه واستنفاذ مضمونه وتكون الإدارة قد حددت مدة محددة لتنفيذ هذا القرار فإنه يترتب عليها إنهاء القرار بإحدى الطريقتين، الأولى سحب القرار وثانية إلغائه وبذلك يكن تحقيق هذا القرار من حيث آثار يصبح جزء من النصوص التي تحدد حقوق والتزامات الإفراد[٦]. يختلف نفاذ القرار الإداري عن تنفيذه حيث يعتبر النفاذ عنصر خارجي عن القرار الإداري ومجرد الحصول على القوة التنفيذية فإنه يصبح عنصر داخلي كما يتميز نفاذ القرار الإداري عن تطبيقه بإنه يصبح جزء من النصوص التي تحدد حقوق والتزامات الإفراد، أما من حيث تطبيقه فأنه يعتبر

تفعيل لهذه الحقوق والالتزامات التي تنتج عن القرار أي التنفيذ الواقعي للآثار التي أنتجها القراء سواء أكان إنشاء أو تعديل أو إلغاء، حيث يصبح القرار الذي يصدر بالتعيين نافذ عند صدوره في مواجهة الإدارة ونافذاً بمجرد العلم به في حق من تم تعيينه وموافقته عليه، إلا أن تنفيذه لا يتحقق إلا باستلام الموظف المعين للعمل ومباشرته الاختصاص. ونجد أن النفاذ والتطبيق متلازمين حيث أن ذلك يؤدي إلى الخلط الدائم بينهما واستخدام التعبيرين كمترادفين، وبتطبيقه يكمل القرار الإداري جميع الإجراءات التي تتخذ من خلال وسائل الإعلان به التي تكمل دخوله لحيز النفاذ حيث يأخذ القرار شرعيته القانونية ويصبح جزء من النصوص التي تحدد حقوق والتزامات الأفراد[٧]. نستنتج أن الفكرتان من الممكن تختلفان وذلك لأن التطبيق من الممكن أن يتأخر عن النفاذ أن هناك قرارات من الممكن أن يتوقف تطبيقها على تصديق أو موافقة من قبل إحدى الجهات أو القرارات المعلقة على شرط واقف أو مضافة إلى أجل واقف، كما نه قد يتقدم التطبيق على النفاذ، مثال ذلك الحالات التي يسبق فيها التطبيق سريان القرار أو نفاذه كالقرارات التي تكون بالضرورة أثراً رجعياً. وعند إتمام النشر أو الإعلان بشكل فعلي، فإن ذلك يترتب تحديد تاريخ لسريان القرار الإداري يعني ذلك تحديد الوقت الذي يبدأ معه دخول القرار حيز النفاذ، كما أن النشر أو الإعلان لا بد منه للاحتجاج بالقرار أو سريانه وأن أي عيب بهما يؤدي إلى عدم الاحتجاج بالقرار وعدم نفاذه أيضاً[٨]. ونشير الذكر إلى أن القرار الإداري لا يسري في مواجهة الأفراد إلا في حال تبليغهم بإحدى وسائل الإبلاغ المعترف بها بشكل قانوني، وذلك يترتب آثار في وقت الذي لم يكن بإمكانهم الوقوف على ذلك ، وهو تكليف يفوق الطاقة ، وذلك يمكن القبول به بشكل واقعي وقانوني وبذلك يكون المشرع قد حدد وسائل العلم بالقرار الإداري إذ يشترط أن يتم توفير لصاحب الشأن الطريقة الي تكفل له العلم بالقرار الإداري كما يتوجب أن يشمل العلم جميع العناصر القرار الإداري بطريقة يمكن صاحب الشأن من خلالها المعرفة الحقيقة لمركزه القانوني المترتب على هذا القرار كما أنه من غير الجائز المساواة بين وسائل العلم بالقرار من حيث فعاليتها، وان الأصل هو الاعلام والاستثناء هو النشر، كما أنه لا يكفي النشر في حال كان الإعلان

ممكن حيث أن الإعلان هو الوسيلة الواجبة بالنسبة للقرارات الفردية على عكس القرارات التنظيمية العامة التي يكفي للعلم بها النشر في الجريدة الرسمية.

أولاً: نشر القرار الإداري: يعتبر نشر القرار الاداري من العلم التي قررها القانون وغالباً يتم اتباع وسيلة النشر للقرارات التنظيمية على عكس القرارات الفردية، والتي حدد القانون على أنه يتم الإعلان لصاحب الشأن، كما حدد القانون الوسيلة التي يأخذ بها في نشر القرارات التنظيمية وهي النشر في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح[٩]. تحمل عملية النشر واجبة للقرارات الإدارية الصفة العامة غير الشخصية وتتم هذه العملية إما بإدراج القرار في الجريدة الرسمية، أو من خلال استخدام وسيلة أخرى من وسائل الإعلان مثل اللصق على باب الإدارة المختصة[١٠]. نلاحظ إن النشر هو قيام الإدارة باتباع الأمور الشكلية المقررة التي تؤدي إلى علم الجمهور بالقرار، وأن هذ التعريف ذاته الذي قال به بعض الفقه، حيث من المكن التمييز بين الإصدار والنشر بأن الإصدار هو "إجراء يقوم به رئيس الدولة لإقرار قانون ما قد اكتمل وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور وتكليف السلطة التنفيذية بنشره"، ويتم تنفيذه لكي يصبح قانون من قوانين الدولة حيث أن الإصدار هو تصرف قانوني، أما النشر هو اتباع الإدارة لطرق شكلية معينة ليتم لإيصال القانون أو القرار لعلم الأفراد، حيث أن النشر هو إجراء مادي إلا انه لا يمكن العمل به إلا بناء على طلب المرجع الدستوري المخول ، وعلى سبيل الذكر "المادة ٥٦ من قانون مجلس شورى الدولة اللبناني وتعديلاته"، حيث أعطت رئيس الجمهورية صلاحية الاصدار وطلب النشر[١١]، على أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قوانين التي يتم الموافقة النهائية عليها وذلك من خلال شهر بعد احالتها الى الحكومة ويطلب نشرها، أما القوانين التي يتم اتخاذ المجلس القرار بوجوب استعجالها إصدارها، فإنه يترتب عليه أن يتم إصدارها خلال خمسة أيام ويطلب نشرها. كما أن الإصدار لا يتفق إلا مع القوانين ولا يتعلق بالقرارات الإدارية، أما النشر فيكون لكل منها فالقانون لا بد من أن يتم إصداره ونشره، أما القرار الإداري التنظيمي فإنه يخضع للنشر فقط[١٢]. ثانياً: تبليغ القرار الإداري: إن عملية شهر القرار الإداري النافذ الفردي تتم عن طريق بإبلاغه لصاحب

العلاقة، ولا يمكن بدأ مهلة المراجعة بشأنه إلا من تاريخ التبليغ، وحتى إتمام التبليغ لمفعوله القانوني يتوجب أن يكون متفق مع الأصول المتبعة في التبليغات الإدارية، كما يتوجب أن يكون كامل حتى يستطيع صاحب العلاقة من الاطلاع على مضمونه وطبيعة المرجع الذي أصدره. كما أن عبء إثبات حصول التبليغ يقع على الإدارة وعليها أن تثبت تاريخ حصوله، وإلا أنه قد يتعذر تحديد الوقت الذي يمكن بدأ نفاذ القرار في مواجهة الأفراد، كما يشترط في التبليغ أن يشمل جميع عناصر القرار الإداري حتى يتمكن من إنتاج أثره في سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، وقد يتحقق فيه مقومات التبليغ الصحيح من خلال ذكر مضمون القرار والجهة التي إصدارته وأن يكون موجه إلى صاحب العلاقة بشكل متى كان كامل الأهلية وبالنسبة لناقص الأهلية يوجه إلى من ينوب عنه، أما في حال كان القرار قد تم اصداره في مواجهة شخص معنوي خاص كالشركات والجمعيات ، فيكون التبليغ إلى ممثل الشخص المعنوي أو من ينوب عنه قانوناً[١٣]. وفي حال كان الإبلاغ الشخصي واجب فإنه لا يمكن الاستغناء عنه بنشر القرار في الصحف أو الإذاعة، حيث تقتضي قاعدة الأصل أن يتم التبليغ في القرارات الإدارية الفردية التي تخاطب أشخاص محددين بذاتهم وتقوم بإنشاء مراكز قانونية خاصة بالتالي يرد على عائق الإدارة عملية إعلان القرار للمخاطب به وتبليغه وإلا فلا يمكن الاحتجاج به في مواجهته، وأن القرارات الإدارية الغير علنية أي أنه لم يتم نشرها أو تبليغها من الأشخاص المعنيين بها، لا تسري أحكامها بمواجهتهم كما أنه لا يمكن تطبيقها بحقهم بالتالي يمكن لهذه القرارات المساس بوضعيتهم قبل إجراء معاملة التبليغ والنشر[١٤]. يلاحظ أنه في الحياة العملية يوجد استثناءات مثال ذلك قرار المحافظ بالقبول ضمن نظام الحماية الاجتماعية كما أن هناك أنواع من القرارات الفردية التي تخضع لموجب النشر، كحالة تعيينات الموظفين التي تحصل بموجب مرسوم، ففي لبنان تنشر بدون نص خاص يوجب نشرها وتخضع للنشر أيضاً قرارات العلم والخبر بتأسيس الجمعيات والأحزاب والنقابات لتعلق حقوق الغير بها[١٥].

ثالثاً: العلم اليقيني: العلم اليقيني هو أن يتم إعلام الأفراد بالقرار الإداري بطريقة مضمونة من غير طريق الإدارة ويكون التبليغ بشكل كامل يشمل جميع عناصر القرار،

وأن العلم اليقيني ذو أساس تم وضعه من قبل القضاء الإداري، ويفيد ذلك أن يتم إعلام صاحب الشأن بمحتويات القرار الإداري ومضمونه بشكل حقيقي لا افتراضي، كما يتوجب أن يكون شامل لجميع محتويات القرار ويقوم مقام النشر والتبليغ[١٦].

وقد أخذ القضاء الإداري في العراق بمبدأ العلم اليقيني، حيث اعتمد في قضائه على العلم اليقيني كدليل على العلم بالقرار، ومن قرارات مجلس الانضباط العام في العراق القرار المرقم (١٠٧) ١٩٧٣) في (٢/٧/١٩٦٣) حيث جاء فيه: "ولما كان إقرار المدعي بعلمه بالأمر المذكور حجة بذاته عن سداد المبلغ عن ذمته لدائرة التنفيذ، وكل ذلك يحقق العلم اليقيني بما أن المدعي أقام دعواه بتاريخ (٥/٤/١٩٧٣) أي بعد انتهاء المدة القانونية المعنية بالفقرة (٣) من المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدينة الأمر الذي تصبح دعواه تستوجب الرد، أما ما عمد إليه المدعي من تحوير طلباته وتقديمه طلباً جديداً بتاريخ (١٥/٢/١٩٧٣) فلا يجدد المدة القانونية المنتهية، لأن المدة القانونية من النظام العام . أما القضاء اللبناني من العلم اليقيني بحسب الاجتهاد فقد استقر على رفض الأخذ بنظرية العلم اليقيني، حيث أن باعتباره مهلة المراجعة تبدأ من تاريخ التبليغ ولا عبرة للعلم بالقرار في حساب المهلة نظراً لصراحة نص المادة (٦٩) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الذي يجعل تاريخ التبليغ بدأ لسريانها[١٧]، وقد نصت المادة (٧٠) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني على أن: "مراجعة القضاء الشامل التي تستند إلى عدم شرعية قرار إداري لا تسمع بعد انقضاء مهلة الطعن إذا كانت مبنية على ذات السبب القانوني الذي كان بالإمكان أن تستند إليه مراجعة الإبطال وبما أن ما يدلي به المستدعي بأن مهلة المراجعة للطعن بالمرسوم المتعلق بتصنيفه برتبة اختصاصي صنف ثان لم تنقض بعد لأنه لم يتبلغ بهذا المرسوم"، على رغم من أن الاجتهاد اللبناني قد فضل عدم الأخذ بنظرية العلم اليقيني كمبدأ السريان مهلة المراجعة، كما أنه لم يتخلى بشكل كامل، في حال وجد أنه من المناسب اعتبار وجود واقعة معينة من التبليغ الذي تسري من تاريخه مهلة المراجعة القضائية، وإن هذه الحالات هي في نقصان مستمر، وقد يقبل بها الاجتهاد اللبناني في أضيق الحدود حيث نجد أن الاجتهاد يريد التخلص منها لما تحمل من إجحاف

بحق الأفراد لذلك لم يغني العلم اليقيني عن التبليغ إلا أن يكون عملاً قام به المستدعي ويستدل منه على رغبته في التنازل عن حقه في أن يتبلغ بالقرار.

الفرع الثاني : مسوغات إيقاف "تنفيذ القرار الإداري" : يقوم نظام "وقف تنفيذ القرارات الإدارية" على عدد من المبررات، ومن أهمها التعسف التي تقوم به الإدارة في بعض الأحيان في القرارات فقد تصدرها بحجة حماية المصلحة العامة بحيث تكون الإدارة مخالفة لمبدأ المشروعية هذا من جهة الإدارة، أما من جهة القضاء فهو البطء في البت في القضايا، حيث تتضمن هذه المبررات بما يأتي:

أولاً: مخالفة الإدارة مبدأ المشروعية: تكون القرارات الإدارية نافذة من يوم صدورها بمواجهة الجهة الإدارية المختصة، ونشرها أو إعلام المخاطبين بها وذلك بحسب ما يحدده القانون ويحق للمتضرر اللجوء إلى القضاء للطعن فيها بالإلغاء إلا أن الطعن ليس له أثر موقف لتنفيذها، وهذا المبدأ يعد تكريس لعدم تعطيل المرافق العامة، التي يكون الهدف منها تحقيق المصلحة العامة ويكون وقف التنفيذ من طرف الإدارة، لكي تعطي لنفسها الوقت الكافي للمراجعة جميع قراراتها، وهذا في حال لم يتم تقيدها من القانون في ذلك بطبيعة الحال، وهذا كله بهدف تحقيق المصلحة العامة من جهة وصوناً للحقوق والحريات للأفراد من جهة أخرى[١٨]. وإن الإدارة عندما تقوم بممارسة الامتيازات التي يخول لها القانون ممارستها وبشكل خاص "إصدار القرار الإداري،" إلا أنها من الممكن أن تتعسف وتخالف القانون بشكل صريح ابتغاء الوصول لمصالح معينة على حساب مصالح الأفراد المشروعة، ومن الممكن أن تكون تخالف القانون نتيجة قيانها بالإهمال واللامبالاة والتكامل التي يتبعها أعوان الإدارة[١٩]. ويعتبر مبدأ الشرعية بشكل عام هو سيادة أحكام القانون في الدولة، بحيث تسمو أحكامه وقواعده فوق كل ذي إرادة سواء كانت إرادة الحاكم أو المحكوم، كما أن المقصود من القاعدة ملزمة بجميع مصادرها سواء الدستور أو التشريع العادي أو أي مصدر قانوني آخر. كما أن مبدأ المشروعية يقتضي خضوع الإرادة للحاكم مثل المحكوم لقواعد القانون، كما أنه يكفي أن يخضع الأفراد وحدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة، إنما يبتغي أن تخضع له أيضاً، وبشكل خاص الهيئات الحاكمة في

الدولة، حيث يتوجب أن تأتي تصرفات وقرارات وعلاقات تلك الهيئات فيما بينها أو فيما بينها وبين الأفراد متفقة مع أحكام القانون وفي إطارها[٢٠]. يقصد بمخالفة مبدأ المشروعية عدم خضوع الإدارة للحاكم بمعنى الخضوع للدستور أو سيادة القانون، حيث أن بعض التشريعات جاءت بمبدأ المشروعية، حيث جاء دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١، حيث أفرد لسيادة القانون باب مستقل وهو الباب الرابع منه، وذلك لأول مرة في دساتيرنا المتعاقبة ، كما وضعت أول مادة في هذا الباب وهي المادة (٦٤) المبدأ العام بقولها سيادة القانون أساس الحكم في الدولة ، ومن ثم جاءت المادة ٦٥ لتوكد فنصت على أنه تخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء وحصانته ضمانات أساسيات لحماية الحقوق والحريات، أما فلبنان فقد نصت مقدمة الدستور اللبناني المضافة بالتعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ في عدد من فقراتها على مبدأ سيادة القانون، وما يرتبط به من احترام لحقوق الإنسان وضمان للحريات العامة للمواطنين، كما أكد مجلس الدستوري اللبناني الذي انشاء التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ على أن مقدمة الدستور والمبادئ التي قررتها تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور اللبناني[٢١]. يعتبر نظام "وقف التنفيذ" من الأنظمة الهامة في هذه الحالات، حيث أنه يعد السبيل المثالي في السيطرة على جنوح الإدارة وتجنب نتائج مخالفة القوانين التي يكون من الصعب تداركها، حيث يصدر أمر ببطلان القرار المطعون فيه، ومن الواضح أن هذا النظام أيضاً من أكثر الأنظمة ذات الفعالية من تلك الوسائل أخرى التي أقر القضاء بها لتجنب سيئات استعمال الإدارة لامتيازاتها بخصوص "تنفيذ القرارات الإدارية". وقد انشاء مجلس الدولة الفرنسي "بقضاء Zimmermann "مبدأ هاما لصالح المتقاضين، أساسه أن قيام الإدارة بتنفيذ قراراتها يكون على مسئوليتها ويترتب عليها تحمل أخطاء التنفيذ ذلك عن طريق القيام بتعويض الأفراد عن أضرارها خاصة إذا تم الطعن في القرار بالإلغاء وقامت الإدارة بتنفيذه رغم ذلك. على الرغم من الاشارة في النصوص أنه بإمكان طلب وقف "تنفيذ القرار الإداري"، إلا أن مدى قوة وفعالية النصوص التي تخول ذلك تعتبر نسبية، وأنها غير كافية لسد النقص المنجز عن مبدأ الأثر غير "الموقف للطعن بالإلغاء"، فهناك كثير من الإدارات

تعجز وبشكل خاص على المستوى المحلي عن حجم النتائج عن الأعمال بشكل دقيق أما بسبب الجهل أو اللامبالاة، فإنه من غير الكافي القيام بردها لمجرد جزاء مالي، وأن الإدارة يمكن أن تحصل على حقوقها بنفسها ومن دون تدخل القضاء، فهي لها حقها بإصدار قرار إداري تبين فيه ذلك الحق، ثم تقوم بتنفيذ ذلك القرار الإداري مباشرة دون الالتجاء إلى القضاء للحصول على حكم يؤكد ذلك الحق[٢٢]. ثانياً: البطء في فصل دعاوى الإلغاء: يقوم عمل "القضاء الإداري" على العديد من الظواهر السلبية وهو البطء الفصل في دعوى الإلغاء فمن الممكن أن تمضي سنوات بين رفع الدعوى والفصل فيها[٢٣]، كما أنه من أهم المظاهر التي تعرقل أداء القضاء الإداري وعمله وجود عدم توازن في العلاقات القانونية بين الإدارة والمتعاملين معها، بحيث تكون المراكز متزعزعة بين المتعاملين والإدارة، كما أنها تكون غير مستقرة بشكل تام وتكون لمدة طويلة عكس الإدارة التي تمضي في تنفيذ قرارها لما لها من امتياز في التنفيذ المباشر. قد ينتج عن هذا البطء في الفصل تمام "تنفيذ القرار الإداري" واستفادة لكل آثاره عندها يكون حكم الإلغاء غير مجدي في شيء حيث لا يتمكن من القيام بإصلاح الضرر ولا حتى بردع الأشخاص الذين يقوموا بمخالفة القانون، وهذا ما يؤدي بالقضاء إلى فقدان القدرة على تطبيق القانون كما أنه يفقد القدرة عن أداء مهامه من الممكن أن يصل الأمر إلى حد إنكار العدالة[٢٤].

ثالثاً: أن يكون القرار من القرارات التي يمكن وقف تنفيذها: من الطبيعي أن يكون محل دعوى الإلغاء وطلب وقف التنفيذ هو القرار الإداري الإيجابي المشوب بإحدى عيوب القرار الإداري، إما بعيب عدم الاختصاص أو المحل أو السبب أو الغاية أو الانحراف بالسلطة، إلا أن بعض الحالات تكون العيوب فيها جسيمة حيث تجعل من القرار الإداري منعدماً، أو أن جهة الإدارة لم تقوم بإصدار قرار إداري من حيث الأساس، وهو ما يُطلق عليه "القرار السلبي"، وهنا يثار السؤال حول مدى إمكانية الطعن بالإلغاء ووقف التنفيذ في القرار المنعدم أو القرار السلبي، وذلك على نحو ما يأتي:

١- القرار المنعدم : وهو القرار الذي يصدر عن جهة الإدارة مشوباً بعيب جسيم لا يمكن جعله في مركز القرار الباطل فقط إنما يتعدى فيه البطلان إلى أبعد من

ذلك، ففي حال صدر القرار عن شخص لا يملك السلطة إما لأنه لا ينتمي إلى جهة الإدارة كلياً، أو لأن علاقته بالإدارة قد انقضت لسبب من الأسباب، أو بسبب أن سلطات وظيفته لا تخوله بشكل أو بآخر إصدار قرارات إدارية، ومن الممكن أن يصدر القرار عن جهة إدارية تملك إصدار القرارات الإدارية إلا أنه منعدم وذلك لأنه يتضمن اعتداء جسيماً على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية، وأن جميع هذه القرارات معدومة لا يترتب عليها أثر من قبل الأفراد، ولا تحترمها المحاكم فتصبح محاولة الإدارة لتنفيذها كالاعتداء المادي[٢٥]. وقد أشارت أحكام مجلس شورى الدولة اللبناني إلى أنه من المبادئ المستقرة والراسخة في القانون الإداري هو مدى التمييز بين القرارات الإدارية النافذة والمشوبة بأحد العيوب التي تعد من أسباب البطلان الأربعة المعروفة لتجاوز السلطة عدم الصلاحية، وأن مخالفة القواعد القانونية وقوة القضية المحكوم فيها هي مخالفة الأصول الجوهرية والانحراف بالسلطة، وقد استخدم القضاء الإداري اللبناني مصطلح القرار الباطل بطلانا مطلقاً مع القرار الإداري المنعدم[٢٦]. ويلاحظ الفرق بين القرار الإداري المعيب وعيوب عدم المشروعية والقرارات المعيبة بعيوب جسيمة أن القرارات الإدارية المعدومة تحوّل إلى مجرد أعمال مائية بحتة، بحيث يؤدي الغرب الجسيم إلى انعدام القرار الإداري وتجريده من صفته الإدارية ويحيله إلى عمل مادي[٢٧]. وأن حالات القرار المنعدم تتمثل في اغتصاب سلطة إصدار القرار الإداري، بحيث يكون القرار صادراً من فرد أو جهة غير مختصة أصلاً بإصدار القرار، وأنه يتحقق القرار المنعدم في حالات استحالة محل القرار الإداري لأسباب قانونية أو واقعية، كما لو صدر قرار بترقية موظف كان قد قدم استقالته منذ فترة أو فصل منها، فهنا يكون القرار منعدماً للاستحالة الواقعية، أما الاستحالة من الناحية القانونية فيقصد بها انعدام المركز القانوني الذي من المفروض أن يرد عليه الأثر القانوني للقرار كما لو صدر قرار بتعيين موظف، ثم اتضح بعد ذلك عدم توافر مناصب شاغرة . وقد جرت العادة في الفقه والقضاء على أنه يجوز الطعن بالإلغاء ووقف التنفيذ في القرارات الإدارية المنعدمة دون التقيد بالمواعيد المقررة للطعن في القرارات الإدارية، بحيث إن القرار المنعدم لا

يُعد قراراً إدارياً حتى يلزم باحترام مواعيد الطعن بإلغائه أو سحبه من جانب الإدارة، فيكون للإدارة الحق في سحبه في أي مرحلة دون التقيد بمواعيد محدد.[٢٨]

٢- القرار الإداري السلبي: المقصد بالقرار الإداري السلبي هو سكوت وامتناع جهة المخولة وهي "الإدارة عن إصدار القرارات" التي يتوجب عليها إصدارها وذلك طبقاً للقانون بحيث لا يكون الإصدار ملاءم للإدارة.

إلا أن قانون مجلس شورى الدولة العراقي قد أشار إلى القرار السلبي حيث نص على أنه: "يُعد في حكم الأمر أو القرار رفض أو امتناع الموظف أو الهيئة عن اتخاذ أمر أو قرار كان من الواجب عليهما اتَّخاذه قانوناً".

وكذلك نص قانون مجلس شورى الدولة اللبناني على أنه: "إذا لم تكن السلطة قد أصدرت قراراً فيتوجب على ذي العلاقة أن يستصدر مُسبقاً قراراً من السلطة المختصة، ومن أجل ذلك يقدم إلى السلطة طلباً قانونياً، فتعطيه بدون نفقة إيصالاً يذكر فيه موضوع الطلب وتاريخ استلامه، وإذا لم تجبه السلطة إلى طلبه خلال مدة شهرين اعتباراً من تاريخ استلامها الطلب المقدم منه اعتبر سكونها بمثابة قرار رفض.

كما أشار قانون مجلس الدولة المصري إلى أن القرار السلبي يعتبر حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح.

وبذلك فأن القرار الإداري السلبي يمكن أن يصلح ليكون محلاً للطعن بالإلغاء، بحيث يمكن لصاحب الشأن أن يقوم بالطعن فيه بالإلغاء كسائر القرارات الإدارية الإيجابية، من أجل حماية حقوق الأفراد ضد التعسف التي تقوم به الإدارة حتى لا تتهرب من إصدار قرارات ترى أنه من الأفضل لها ألا تصدرها لهذا كان محلاً للطعن بالإلغاء ومن ثم يجوز طلب وقف تنفيذ تلك القرارات السلبية[٢٩].

المطلب الثاني

الحكم في طلب "وقف التنفيذ وحجيته"

إن الحكم بوقف التنفيذ القرار الإداري يترتب عليه توافر عدد من الشروط الشكلية والموضوعية، فإذا توافرت هذه الشروط تصدر المحكمة حكم بوقف التنفيذ أما في

حال توافر البعض منها أو لم تتوافر فيتوجب على المحكمة رفض طلب تنفيذ القرار المطعون فيه.

والمقصود من وقف التنفيذ هو الاستجابة لطلبات جهة الادعاء بصفة مؤقتة ودفع الضرر عنه، كما إن تقديم هذا الطلب لا يرتبط بتحقق هذه الشروط وذلك لأن القضاء الإداري هو من يحكم بقبول أو رفض هذا الطلب، ويعتبر قرار هذه المحكمة قطعي ذو حجية الأحكام وخصائصها، كما يجوز الطعن به بشكل مستقل شأنه شأن أي قرار نهائي آخر.

وإن القضاء عندما يقوم بإصدار حكم بوقف "تنفيذ القرار الإداري" المطلوب الطعن فيه بواسطة الإلغاء يقوم بفصل الطلب المستعجل قبل إصدار الحكم بموضوع الدعوى، كما أن معظم المسائل ذات الطلب المعلق في صدور القرار ذو الحجية الخاصة لا بد من القيم بتنفيذها بعد صدروه ولما يترتب عليه من أثر على الحكم في دعوى الإلغاء، كم أننا نلاحظ أنه من الممكن الطعن بحكم دعوى الإلغاء أمام القضاء المختص بصورة مستقلة عن حكم وقف التنفيذ، وذلك سيحدث أثر على الحكم بوقف التنفيذ بصورة تلقائية.وفي ضوء ذلك سنبين في هذا المطلب طبيعة الحكم الصادر بوقف "تنفيذ القرار الإداري"، كما سنتناول الحكم الصادر بوقف التنفيذ وذلك من خلال الفرعيين:الفرع الأول: طبيعة الحكم الصادر بوقف "تنفيذ القرار الإداري". الفرع الثاني: تنفيذ الحكم الصادر بوقف "التنفيذ القرار الإداري".

الفرع الأول : طبيعة الحكم الصادر بوقف "تنفيذ القرار الإداري" : تتميز القرارات الإدارية بسرعة تنفيذها حيث أنها تعد نافذة من يوم صدور القرار الإداري القاضي بذلك إلا أنه في حال تحديد شرط على تنفيذ ذلك القرار قضائياً، والمقصد من ذلك ضمان صحة القرارات الإدارية مع مراعاة حماية المصلحة العامة التي لا يجوز تجاوزها أو تعطيلها، إلا أن هذا الاستثناء الوارد على الأصل هو تجنب حدوث النتائج التي يتعذر تداركها عند تنفيذ القرار الإداري. كما أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء يتمتع بطبيعة خاصة حيث يقوم القاضي الناظر بالدعوى بالفصل بالطلبات المستعجلة بناء على ظاهر الأوراق دون أن يتعمق في موضوع الدعوى وذلك قبل

صدر الحكم في موضوع الدعوى، حيث يعتبر طلب وقف التنفيذ من الطلبات الوقتية، كما يجوز الحكم بوقف التنفيذ قوة الشيء المحكوم به، طالما أن الظروف لم يطرأ عليها تغيير[٣٠]. وأن ذلك الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري لا يمنع من أن يكن الحكم قطعي فيما تم الفصل به، فمن الوارد أن يكون الحكم مؤقت كما أنه من الممكن أن يكون قطعي.

أولاً: الطبيعة المؤقتة للحكم الصادر بوقف "التنفيذ القرار الإداري" : لا شك من أن الحكم الصادر بوقف "تنفيذ الحكم الإداري" هو مؤقت يرتبط بمسألة مستعجلة لا تحتمل التأخير، وبالتالي فأن الفصل في هذا الطلب يتوقف أثره ويتعبر كأنه لم يكن عند صدور الحكم في موضوع الدعوى أو بإلغائه من قبل الدائرة الاستئنافية إذا ما تم الطعن فيه[٣١].

يعتبر الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري كغيره من الأحكام المؤقتة التي تصدر بصورة مستعجلة والتي تصدر قبل الحكم بموضوع الدعوى، كما أن الحكم المؤقت لا يقيد القاضي الناظر في موضوع الدعوى وذلك لأنه عندما يفصل في الطلب المستعجل يحكم بناء على الظاهر الأوراق من الدون التعمق بها، وذلك لا يعني أن القرار الصادر في موضوع الدعوى سيكون إلغاء "القرار الإداري المطعون فيه" بشكل حتمي، فمن الممكن أن تكون قناعة المحكمة بعد النظر في الأوراق الدعوى بشكل دقيق برفض دعوى الإلغاء، ومن جهة أخرى فأن ذلك الرفض لطلب وقف التنفيذ لا يعطي أن توجه المحكمة إلى الحكم برفض دعوى الإلغاء، فمن الممكن أن تقرر إلغاء القرار الإداري عند نظرها للدعوى الموضوعية[٣٢].

على اعتبار إن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري مؤقت بطبيعة الحال، فإن الهدف منه دفع الضرر وتأمين الحماية المؤقتة من الأضرار التي يحدثها تنفيذ القرار الإداري، والتي يصعب تجنبها في حال إلغاء القرار محل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

حيث أن طبيعة المؤقتة للحكم الصادر بوقف "تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه" بالإلغاء لا ترتب أي تأثير على مدى سلطة القاضي الناظر بموضوع الدعوى عند رفع

أوراق الدعوى لفصلها، وأن صدور الحكم بوقف التنفيذ لا يشير إلى أن الحكم في الدعوى سيكون بشكل حتمي هو إلغاء القرار المطعون فيه كما أنه في حال رفض وقف التنفيذ لا يشير أيضاً اتجاه المحكمة إلى أنها ستحكم برفض دعوى الإلغاء[٣٣].

وقد أيدت ذلك الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها يقولها: "الحكم الصادر في الشق العاجل من الدعوى فإنه يحمل خصائص الأحكام ومقوماتها ومنها جواز الطعن فيه على استغلال أمام المحكمة الإدارية العليا ، إلا أنه من ذلك فهو حكم وقتي بطبيعته يقف أثره منذ بدء سريان أثر الحكم في موضوع الدعوى إذن هذا التاريخ يترتب آثار الحكم الأخير لكونه حكماً فاصلاً في موضوع النزاع واجب النفاذ من تاريخ صدوره حتى الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بوقف تنفيذه إعمالاً لحكم المادة ٥٠ من قانون مجلس الدولة ٤٧ لسنة ٧٢ ومن ثم فإن الحكم الصادر في طلبي وقف التنفيذ يسقط بصدور الحكم في موضوع الدعوى ومن ثم يعد الاستمرار في نظر الطعن على هذا الحكم الوقتي على غير ذي موضوع[٣٤].

أما حكم وقف التنفيذ في لبنان يعتبر حكماً مؤقتاً في حال صدر بشكل مستقل قبل النظر في مراجعة طلب الإلغاء، وذلك لا يقيد في طبيعة الحال النظر في الموضوع عند فصله في دعوى الإلغاء، كما أن صدور الحكم بوقف التنفيذ لا يعني إلى أن الحكم في الدعوى سيكون بشكل قطعي إلغاء القرار المطعون فيه، وأيضاً فأن رفض طلب وقف التنفيذ لا يشير إلى أن المحكمة ستحكم برفض مراجعة الإلغاء ورده[٣٥]. وإن طبيعة حالة الضرورة التي تقتضيها سرعة إصدار وتنفيذ الحكم المؤقت دون الانتظار إلى حين الفصل بموضوع القرار الإداري المطعون فيه، وما يتوجب من حماية سريعة والوقاية من الأضرار التي قد تحيط بالطاعن من أثر تنفيذ هذا القرار والتي قد يصعب اجتناب نتائجها في حال صدور الحكم بعدم صحته، وعند توافر الشروط المطلوبة لوقف تنفيذ القرار الإداري أو عندما تفصل المحكمة في طلب الوقف بشكل مستعجل وبحكم مؤقت إما بقبول الطلب ووقف تنفيذ القرار المطعون فيه أو برفضه والاستمرار في تنفيذ القرار. وبكون الحكم بوقف التنفيذ هو حكم مؤقت فأنه يبقى

محتفظ بجميع المقومات إلى حين صدور الحكم في الشق الموضوعي وعند صدور ذلك الحكم بوقف التنفيذ وتسقط وتزول آثاره[٣٦]. وعلة ذلك أن صدور الحكم بوقف التنفيذ حكماً مؤقتاً هو أنه يستند على الفحص الظاهري للأوراق لدرء الضرر المتوقع حدوثه حيث لا مجال للدراسة العميقة التي تجعل الحكم غير مؤكد للحق بشكل قطعي حيث يبقى الفحص المعمق للحكم الصادر من المحكمة عن النظر بموضوع الدعوى لفصل دعوى إلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ، وذلك لأن عند قيام المحكمة بإصدار القرار تستند إليه بدراسة وتمحيص دقيق لأوراق الدعوى حيث أن ذلك يجعل الحكم حاسم للحق عن نظيره الصادر في الشق المستعجل من الدعوى والمتعلق بوقف التنفيذ[٣٧]. وقد ينتج عن الحكم بوقف التنفيذ في بعض الأحيان نفس الأثر الذي يحدثه حكم الإلغاء، فعلى سبيل المثال إذا استجابت المحكمة لطلب وقف تنفيذ قرار منع طالب من دخول الامتحان وتم تنفيذ الحكم بالسماح للطالب بدخول الامتحان وتأديته فإن دعوى الإلغاء تصبح غير ذات موضوع ويجب الحكم بانتهاء الخصومة فيها في هذه الحالة[٣٨]. ثانياً: الطبيعة القطعية للحكم الصادر بوقف التنفيذ: يعد الحكم الصادر "بوقف تنفيذ القرار الإداري" من الأحكام القطعية ذات خصائص باقي الأحكام ومقوماتها ومعنى ذلك فأن الفصل سواء قضى بقبول طلب قف التنفيذ أو رفضه فأنه يحوز على قوة الأمر المحكوم به، وعموماً فأن خصوصية التوقيت لحكم وقف التنفيذ القرار تبقى محتفظة بخصوصيتها كأي حكم قضائي آخر حتى أن كان حكماً مؤقتاً إلا أنه قطعي له مقومات ذات خصائص. وكما ذكرنا سابقاً أنه على من أن صدور حكم وقف التنفيذ هو حكم مؤقت، إلا أنه لا يمس أصل الموضوع طلب عد صحة القرار المطعون فيه ولا يقيد محكمة الموضوع عن القضاء في موضوع الدعوى، إلا أن هذا الحكم ليس كالأحكام التمهيدية التي تسبق صدور الحكم بأصل الموضوع والتي تتعلق بالإثبات وسير إجراءات الدعوى، حيث أنه ما يميز الحكم بوقف تنفيذ فأنه قطعي كأي حكم قضائي آخر، وتثبت حجية الأمر المقضي بمجرد صدور الحكم طاما أنه لم يتم تغير الظروف وذلك فيا يتعلق بالمسائل الفرعية التي يفصل بها وهو الشق المستعجل من الدعوى، وذلك لأن الفصل في موضوع

طلب وقف تنفيذ القرار بشكل حاسم إما بوقف التنفيذ أو بالاستمرار في تنفيذ القرار ويترتب على ذلك أنه يجب تنفيذ الحكم فوراً، كما أنه يمكن لأصحاب المصلحة الطعن فيه بالاستئناف بشكل مستقل دون الانتظار لصدور حكم الموضوع، وذلك لأن المحكمة استنفذت ولايتها فيما فصلت في طلب الوقف فلا يجوز لها أن ترجع فيه وإن كان هذا الحكم لا يقيدها عند نظرها موضوع طلب عدم صحة القرار المطعون فيه. ونشير الذكر أن هذا الحكم لا يكون قطعي في الطلب المستعجل إنما يكون نهائي فيما قضي به بالنسبة الدفع بعدم قبول الدعوى أو للدفع بعدم الاختصاص أو غيرها من الدفوع الشكلية التي يتوجب الفصل بها قبل التحقق من الشروط اللازم توافرها لطلب وقف التنفيذ، فمثل ذلك فأن الدفوع المختلفة إن كان هذا القرار قابل للاستئناف وذلك بعد صدور الحكم المستعجل، إلا أنه ذلك يخدم المحكمة أثناء نظرها موضوع الدعوى فلا تعاود بحث الاختصاص أو الدفوع الشكلية الأخرى لأنها تكون قد استنفدت ولايتها في نظرها ما لم يكن قد تم الطعن في الحكم المستعجل أمام الدائرة الاستئنافية وقضت بإلغاء ما قضى به هذا الحكم . وباعتبار أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكماً قطعياً، فأنه يجوز الطعن بالطرق المقررة بالحكم الصادر بموضوع الدعوى، وذلك كالطعن بأي حكم قضائي نهائي حيث أنه لا يوجد الوقت لانتظار صدور الحكم في دعوى الإلغاء حيث أن الحكم بوقف التنفيذ مستعجل بطبيعة الحال لا يمكن الانتظار خوفاً من تعرض أصحاب المصلحة به للخطر والخوف من فوات الآوان. وبالحديث عن التشريعات المقارنة فأن قانون مجلس الدولة المصري قضى في المادة (٢٥) على أنه: "تسري في شأن جميع الأحكام القواع الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه"[٣٩]، حيث أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو حكم القطعي، وبذلك يكون الحكم في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادر حائز على حجية الشيء المقضي به كما أنه يكون ذو حجية عينية مطلقة تجاه الكافة، أما الحكم الصادر برفض طلب وقف التنفيذ تكون حجيته نسبية بحيث يبقى نطاقها مقتصر على أطراف الدعوى دون غيرهم، وأن العلة التي تمنع الحكم الصادر بوقف التنفيذ بحجية مطلقة وحكم رفض الوقف بحجية نسبية هو مدى الارتباط بين الطلب بوقف تنفيذ القرار الإداري مع دعوى

إلغائه حيث أنه ارتباط الأصل بالفرع ، حيث أنه يأخذ منها ويرتبط وجوده وعدمه منها ومن أجل ذلك فإن الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يكن ذو حجية الحكم الصادر في دعوى إلغاء هذا القرار كم أنها تكون مطلقة في حال تم قبول الدعوى وتكون نسبية في حال تم رفضها، وفي جميع الأحوال فإن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء ذو حجية عامة وحجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يبقى نطاقها محصور ضمن موضوع الحكم وما قد فصل فيه من مسائل أولية من دون أن تكون الإفادة لتلك الحجية محكمة الموضوع حال فصلها في دعوى الإلغاء.

أن الحكم الذي يصدر في طلب وقف التنفيذ يكون حكم قطعي وحقيقي يفصل في الخصومة التي تنعقد بين طرفين الدعوى كما أنه يتم الفصل في مواجهة الخصوم في جلسة علنية وتكون آثارها متمثلة فيما يلي:

١- من الممكن أن يكون الحكم بوقف التنفيذ كحجية الأحكام بالنسبة إلى ما تم الفصل فيه من قبل المحكمة في المسائل الفرعية وذلك قبل البت في موضوع الطلب.

٢- يكون من الجائز الطعن في الحكم الصادر "بوقف التنفيذ" بشكل مستقل من دون انتظار لصدور الحكم في موضوع الدعوى وإلا أنها تراعى في ذلك قواعد الطعن في الأحكام.

٣- من غير الجائز القيام بتجديد طلب وقف التنفيذ بعد أن يقرر رفضه إلا في حال تغيرت الظروف أي أنها ظهرت ظروف جديدة مغايرة لتلك التي كانت قائمة عند نظر الطلب السابق ورفضه ولم يسبق عرضها على المحكمة عند نظره[٤٠].

ونلاحظ أن الحكم الصادر "بوقف التنفيذ" لا يقيد محكمة الموضوع عند قيامها بالفصل بموضوع محل النزاع أي عند نظر طلب "إلغاء القرار الإداري" إلا أنه يقيدها في المسائل الفرعية.

وذلك ما رأيناه في قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: "أن الحكم الذي يصدر في طلب "وقف التنفيذ" كما قررت محكمة القضاء الإداري نفسها هو "قرار قطعي" يحمل خصائص الأحكام ومقوماتها كما أنه ينبني على ذلك أنه حائز على حجية الأحكام فيما يتعلق بموضوع الطلب ذاته على الرغم من أنه "مؤقت بطبيعته" طالما

أنه لم يطرأ أي تغيير في الظروف كما أنه يحوز على الحجية الشيء المقضي به بنسبة للأولى أما بالنسبة لما تم الفصل فيه من قبل المحكمة في مسائل فرعية قبل البت في موضوع الطلب "كالدفع بعدم اختصاص القضاء الإداري" أساساً بنظر الدعوى لسبب أما يتعلق بنوع الوظيفة أو بعدم اختصاص المحكمة بأساس، وذلك بحسب الموضع التي تنظر به أو بعدم قبولها أصلاً لرفعها بعد انقضاء الميعاد أو لأن القرار المطعون فيه ليس قرار نهائي حيث أن حكم المحكمة في ذلك ليس حكم قطعي فحسب بل هو نهائي أيضاً كما أنه ليس مؤقتاً فيقيدها عند نظر طلب إلغائه"[٤١]

وقد تأيد ذلك من الفقهاء إلى ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا باعتبار أن أعطيت محكمة الموضوع السلطة الكاملة في "إلغاء القرار أو عدم إلغائه" بغض النظر عن الحكم الصادر "بوقف التنفيذ" وهو أنه حكم مستعجل يقف حائل بينهما وبين إقرار القانون الصحيح الذي يتعلق بمشروعية الحكم المطلوب إلغاؤه كما أنه لا يتأثر بما يتعلق بالفصل في الدفع حيث أن محكمة التي قضت بوقف التنفيذ قد فصلت عن قناعة وبصيرة لا مجال للعودة إلى المناقشة من جديد وذلك لأنه لا يتفق مع حجية الأحكام[٤٢].

وأن الحكم بوقف التنفيذ فأنه يشمل هذا الوقف جميع الآثار "القرار المطلوب إلغاؤه"، وإلا أنه قد يقتصر على أثر معين من آثاره، وعلى اعتبار أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكماً قطعياً فأنه يمكن الطعن فيه استقلالاً بجميع طرق الطعن المقررة ضد الحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى، ورغم ذلك فقد ظهر رأي فقهي بذكر تمنع الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ بحجية الشيء به رغم أنه يقر بأنها تحوز القوة التنفيذية[٤٣]. وأما لبنان فإننا نلاحظ من أن الحكم الصادر "بوقف التنفيذ" هو حكم مؤقت إلا إنه "حكم قطعي" فيما تم الفصل فيه ويحمل أثر نهائي لأنه يكون حائز على قوة الشيء المقضي فيه في الموضوع الذي صدر القرار بشأنه، طالما أنه لم يطرأ تغيير في الأحوال والأسباب التي بني عليها، كما أن يحمل خصائص الأحكام ومقوماتها تتوافر فيه، فيجوز الطعن فيه بشكل مستقل دون الحاجة للانتظار إلى حيث الفصل في المراجعة الأصلية[٤٤].

الفرع الثاني : تنفيذ الحكم الصادر بوقف "تنفيذ القرار الإداري" : يصدر قرار وقف التنفيذ عندما يقوم القاضي الناظر بالطلب عد أن يتفحصه ويصدر أمره إما بالاستجابة لطلب الوقف أو برفضه، حيث يتم إصدار حكم وقف "تنفيذ القرار الإداري" بالشكل التقليدي لإصدار الأحكام القضائية، ويتم صياغته بالصورة التنفيذية، إلا أنه لا يتم تنفيذ قرار الوقف إلا بعد إبلاغه لأصحاب الشأن، إلا في حال نص الحكم على تنفيذه دون الإبلاغ بموجب مسودته الأصلية. : وبذلك بعد أن يتم تبليغ القرار القضائي الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري للجهة الإدارية يتوقف آثار "القرار الإداري المطعون فيه" إلى حين النظر في دعوى الإلغاء، إلا أن القاضي عند قيامه بالنظر في دعوى الإلغاء لا يتقيد بالحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري، كما أنه لا يتأثر بالفصل بموضوع الخصومة، حيث أن ذلك ذو خاصية مؤقتة صدر في طلبات مستعجلة. نستنتج أن القرار الصادر في طلب وقف "التنفيذ القرار الإداري" كغيره من القرارات القضائية الإدارية التي يكون التنفيذ فيها قابلاً منذ تبليغه لصحاب المصلحة وهي الإدارة كما كغيره من القرارات وذلك من حيث التأثير عن الذي يصدر في طلب الوقف على القرار الذي سيصدر في الدعوى الأصلية. يترتب على السلطة الإدارية عند صدور الحكم بوقف "التنفيذ القرار الإداري" أن تلتزم بالحكم، والامتناع عن تنفيذ القرار الصادر منها، فإذا تمادت في التنفيذ بالرغم من صدور حكم الوقف فإن ذلك يعرضها للمسؤولية[٤٥]. حيث أنه عند صدور قرار الوقف على الإدارة تكف عن مواصلة التنفيذ بشكل فوري من دون أن يترتب عليها أن تعود إلى الحال الأول عند بدء التنفيذ، ففي حالة شرع الإدارة بتنفيذ قرارها ثم صدر قرار وقف التنفيذ فهنا يترتب عليها أن تقف عند الحد الذي قامت بتنفيذه ولا تكمل التنفيذ إلى حين صدور قرار وقف التنفيذ[٤٦]، كما أن أثر وقف التنفيذ يختلف عن أثر حكم الإلغاء، حيث أن حكم الإلغاء يقوم بإعدام القرار الإداري وزوال جميع أثاره، أن حدث وقامت الإدارة بالاستمرار بتنفيذ القرار على الرغم من صدور الحكم بوقف التنفيذ فذلك يعرضها للمساءلة الجزائية عن جرم الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي بالإضافة لما يلحقها من التعويض[٤٧]. وكما ذكرنا أن "الحكم بوقف التنفيذ" يصدر كما تصدر للأحكام القضائية وتذيل النسخة التنفيذية

منها بالطريقة التنفيذية وتنفيذ الحكم يبدأ بعد إبلاغه بموجب مسودته الأصلية، وفور إبلاغ الحكم يترتب تنفيذه وذلك باستخلاص أثره الأساسي ألا وهو إيقاف تطبيق القرار "الإداري المطعون فيه"[٤٨]. ففي فرنسا فأن تنفيذ القرار الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري يبدأ من تاريخ تسلم الجهة الإدارية التي قامت بإصدار القرار وإبلاغ الحكم وذلك "وفقاً ٢٢ من لائحة الإدارة العامة الصادرة في ٢٨ سبتمبر ١٩٥٣" والتي نصت على أن: "يبلغ الحكم الذي يأمر بوقف "تنفيذ قرار إداري" إلى أصحاب الشأن بما فيهم مصدر هذا القرار وذلك خلال مدة أربع وعشرين ساعة كما أن آثار هذا القرار توقف ابتداء من اليوم الذي يستلم فيه مصدره هذا الإعلان". وقد كانت أحكام "مجلس الدولة الفرنسي" تبلغ بالقسم الإداري بوساطة مكتب القسم القضائي وذلك حتى عام ١٩٦٢ وإلى حين صدور المرسوم الصادر في ٣٠. أيلول ١٩٦٣ حيث أصبح الإعلان للأحكام يتم من خلال خطاب موصى عليه ليتم إعلام تبليغ للأشخاص أو المختصين في الدعوى وللوزراء المختصين، وبمجرد صدور القرار وتنفيذه فأنه يتوقف العمل بالقرار الإداري بموجب الحكم الصادر بوقفه، وذلك إلى أن حين البت في طلب الإلغاء ومن أجل ذلك فإن قيام الإدارة "بالتنفيذ الجبري" للقرار المحكوم بإيقاف تنفيذه يكون اعتداء "مادياً"[٤٩]. أما إجراءات الخاصة بتنفيذ القرار الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري في مصر فأنه لا تختلف عن تلك الإجراءات المتبعة في فرنسا، حيث أنها تبدأ بالحصول على النسخة التنفيذية للحكم مذيلة بالصيغة التنفيذية ويتم تنفيذ الحكم بعد إبلاغه دون انتظار لمضي ميعاد الطعن أو الحكم الصادر في هذا الطعن، كما أنه يتم إبلاغ النسخة التنفيذية للحكم لشخص المدين بالذات أو في موطنه الأصلي حتى لا يتم اعتبار السند تنفيذي باطل وكما يتوجب على تنفيذ الحكم "وقف تنفيذ القرار" بشكل سريع بحيث يعود الوضع إلى ما كان عليه في البداية قبل إصدار القرار كما يظل القرار "موقوفاً" حتى يتم البت في الخصومة الموضوعية التي تتعلق بطلب إلغاء القرار، كما تعتبر دائرة وقف التنفيذ بمجلس الدولة أن أثر الحكم بوقف التنفيذ – يتعلق بالقرار الصادر بالإبعاد أن يعود الحال إلى ما كان عليه ويعود الوضع إلى ما كان عليه في السابق حتى يتم الفصل في الدعوى المرفوعة بطلب الإلغاء موضوعا[٥٠].

أما لبنان، فأن تنفيذ الإجراءات يتم من قبل الغرفة القضائية المختصة في طلب وقف التنفيذ، فهي تنظر في الشروط القانونية فإذا كانت متوافرة فيه تصدر حكمها بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وفي حال لم تتوافر الشروط الثلاثة مجتمعة فأن الحكم سيكون برفض الطلب، ويكون الفصل في طلب "وقف التنفيذ" بحكم مستقل أو ضمن الحكم النهائي في المراجعة الأصلية[٥١]. وبالاستناد إلى المادة (٧٧) فأنه يتم أمهال الخصوم مدة أسبوعين على الأكثر للجواب على طلب وقف التنفيذ وعلى مجلس شورى الدولة أن يعطي قراره خلال مدة اسبوعين على الأكثر من تاريخ ورود جواب الخصوم[٥٢]. حيث يتبين من هذا النص أن المشرع اللبناني قد وضع مقابل كبير على القاضي الإداري بحيث لا يمكن للقاضي أن يقرر تنفيذ وقف القرار الإداري إلا عند توافر عدة شروط حيث يترتب عليه تحصين القرارات ومراسيم معينة من وقف التنفيذ، وقد أخذ بالقاعدة العامة من حيث أصدرا المادة من ثم قرر أن "وقف التنفيذ استثناء عليها"، وبعد عام . . . ٢ تم إحداث قضاء مستعجل في القضاء الإداري اللبناني وذلك بهدف تعزيز وسائل الإثبات عن طريق الخبرة والمعاينة والخبرة الفنية حيث لهما أثر كبير على وقف النفيذ بقرار قضائي.[٥٣] وبذلك فأنه يتم إعلان الحكم الصادر بوقف "التنفيذ القرار الإداري" للخصوم وذلك يرتب وعلى الجهة الإدارية في لبنان المصدرة للحكم أن توقف تنفيذه عند إبلاغها الحكم[٥٤]. وأن التزام الجهة الإدارية بتنفيذ الحكم الصادر "بوقف التنفيذ" لا يثير أي صعوبة بخصوص القرارات الإدارية الإيجابية مثل قرار عدم السماح للطالب بأداء الامتحان إذ يترتب على الجهة الإدارية السماح للطالب أداء الامتحان إذا ما أوقف ذلك القرار بموجب حكم قضائي، كما يتوجب عليها أن تعلن نتيجة الامتحان وفي حال القيام بحجبها فيترتب أن يفيد ذلك من حكم وقف التنفيذ بأن تكون الحالة المستعجلة في الدعوى قد تطلبت عدم تضيع الفرصة على الطالب في اجتياز الامتحان في موعده، على أن يتم البحث في موضوع مركزه القانوني فيما بعد وهنا يتعين على الحكم أن يكون واضحاً في ذلك، أي أن الجهة الإدارية تلتزم في جميع ما يصدر عنها من قرارات إيجابية بإبقاء الوضع على ما كان عليه قبل صدر القرار الذي قضى بوقف تنفيذ بشكل مؤقت. أما في العراق فأنه للقاضي سلطة الحكم

بوقف "تنفيذ القرار الإداري" عند الطعن الإلغاء وفي حال بين الطاعن طلبه في صحيفة الدعوى وضمن الشروط المحددة المنصوص عليها قانوناً، لا أن الصعوبة تكمن عند التزام الجهة الإدارية بأعمال الأثر المباشر للحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، فمن الممكن أن يؤدي وقف تنفيذ قرار إداري سلبي معين إلى إلغاء ذلك القرار، كالقرار بالامتناع عن قبول الاستقالة الحكمية إذ يعني وقف تنفيذه قبول هذه الاستقالة"[٥٥]. إلا أن المدة الزمنية التي يترتب على الإدارة الالتزام بها بموجب تنفيذ الحكم الصادر بوقف "تنفيذ القرار الإداري" تتمثل بين صدور الحكم "بوقف التنفيذ" وحتى تاريخ صدور حكم في مضوع دعوى الإلغاء، حيث أن هذه المدة الزمنية من الممكن أن تقصر أو تطول لأنها فترة مؤقتة ترتبط بمدى قدرة قاضي الإلغاء بالبت في موضوع الدعوى بوجه السرعة، حيث أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم قضائي مستعجل، حيث يتم البت فيه من دون إتباع إجراءات تحضير الدعوى الواجبة للفصل في كافة الدعاوى الإدارية ، إضافة إلى تقصير المهل وتنفيذ الأمر الصادر بوقف التنفيذ بمسودة القرار. كما يعتبر الحكم الذي يتم إصداره عن الجهة القضائية الإدارية بوقف تنفيذ القرار الإداري أو رد هذا الطلب، ذو طبيعة مؤقتة لا يجعل قاضي الموضوع مقيد بالفصل في الدعوى الأصلية، وأن إجراءات تحضير الدعوى من قبل الهيئة القضائية، تكون متعلقة بالتحضير لموضوع الدعوى لا إلى طلب وقف التنفيذ الذي قد يلازمها، والذي لا ينتج عنه مطلقاً دعوى مستقلة منفصلة قائمة بذاتها، ويتوجب القيام بالإجراء بالمناسب إلى هذا الطلب، وذلك ليتم الفصل فيه بشكل مؤقت إلى أن يتم التحضير للدعوى وذلك لتلافى الإضرار الذي يحمله بطبيعته وتفويت لغاياته وموجبه، وإنفاق للظرف المستعجل الذي يعتبر أساس لقوامه ومبرره[٥٦].

الخاتمة : في ختام هذه الدراسة أبرز ما جاء فيما يتعلق بتنفيذ القرار الإداري ووقف تنفيذ وفق التشريعات المقارنة، حيث أن يتضح القرار الإداري بأنه الأهم لتسيير نشاط الإدارة وذلك لتحقيق "المصلحة العامة"، كما نظام "وقف تنفيذ القرارات الإدارية" من الضمانات التي تأمن الحماية حقوق الفرد من تعسفت الإدارة بحيث تجبر الأفراد

تنفيذ قراراتها غير المشروعة، وبذلك وفق ما امتازت به من خصائص وامتيازات وتطلب أن نخرج إلى أهم ما جاءت به النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج:

١-تتلخص وظائف القرار الإداري بإنه الوظيفة الأساسية والمركزية التي تقوم به الإدارة لتسيير المصالح العامة.

٢-نفاذ القرارات الإدارية بمواجهة الأفراد له أهمية خاصة في التأثير في العمل الإداري فهو الصلاحية التي تتمتع بها السلطة الإدارية لاتخاذ إجراء أو القيام بعمل من الأعمال القانونية.

٣-ينفذ القرار الإداري بمجرد علم المخاطبين به بإحدى الوسائل المحددة قانونا ولا يحتج بها في مواجهة الأفراد إلا بعد الإعلان عنها.

٤-يمتلك مفهوم وقف تنفيذ القرارات الإدارية طابع استثنائي مستعجل يمنع الإدارة من الإسراع في "تنفيذ القرارات الإدارية"، إن اتضح أن الطعن بالإلغاء لا يؤدي إلى إيقاف "تنفيذ القرار الإداري".

٥- أن النظام وقف تنفيذ القرار الإداري ذو شروطاً قانونية يتم وضعها من قبل المشرع لحماية حقوق الأفراد.

٦-يوجد عدد من الشروط الشكلية والموضوعية تم وضعها لتلبية حقوق الفرد من تعسف الإدارة عن اتخاذ قرار غير مشروع في حق الأفراد، حيث أن هذه الشروط الشكلية والموضوعية لا بد أن تتصف لدى الفرد المخاطب حتى يتم بذلك "وقف تنفيذ القرار الإداري".

٧-يعتبر "وقف تنفيذ القرار الإداري" وقف مؤقت لحين الفصل في موضوع الدعوى، ففي حال رفضت الدعوى زوال الوقف، وإن الغي القرار فأنه بعد بأثر رجعي وكان لم يكن.

٨-يتوافق نظام وقف "تنفيذ القرار الإداري" العراقي مع نظام المشرع اللبناني وفقاً للشروط التي جاءت بها كل من العراق ولبنان وضع المشرع هذه الشروط لكل من

العراق ولبنان، ولا يمكن العمل بنظام وقف "تنفيذ القرار الإداري" إلا بهذه الشروط وفق اختلاف تشريعاتها.

ثانياً: التوصيات:

١-- يتوجب على الإدارة في عملها ووفق سلطتها عدم المساس بالأوضاع والمراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد.

٢- لا بد من أن يقوم المشرع العراقي يسير باتجاه الذي سرى عليه المشرع المصري والفرنسي، من حيث العمل على التطوير التشريعي بخصوص "نظام وقف تنفيذ القرار الإداري" في قانون "مجلس الدولة العراقي" وكذلك فهم جميع جوانب ذلك النظام بعد الأخذ بآراء الفقهاء.

٣- كما يتوجب على القضاء العراقي واللبناني أن يتجه بما اتجه به القضاء الفرنسي والمصري، وذلك من حكم إصدار وقف تنفيذ القرار الإداري لتلافي خطأ الإدارة سواء كان ذلك الخطأ بسيطاً أو جسيماً.

٤- ينبغي من الإدارة وذلك لما تحمل طبيعة الامتيازات في العمل على توفير الضمانات والامان والطمأنينة للمواطنين وعليها التأني في إصدار قراراتها ووضع حقوق الأفراد بعين المساواة وتدارك الأخطار.

وأخيراً أتمنى أن أكون قد تمكنت بإلمام بكافة جوانب البحث فهذا ما وفقني الله إليه فإن كان صواباً فهو فضل من الله، وأن وقع خطأ فهي سمة البني أدم وحسبي أني قد حاولت والله ولي التوفيق

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:

١. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دون ذكر الطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

٢. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في "أحكام القضاء الإداري"، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.

٣. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٦.
٤. عمرو أحمد حسبو، الوجيز في القانون الإداري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
٥. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩.
٦. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
٧. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧.
٨. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، الطبعة الأولى، منشورات دار لحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٣.
٩. ماهر جبر نصر، الأصول العامة للقضاء الإداري، دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
١٠. مصطفى مجدي هرجة، الموسوعة القضائية في القضاء المستعجل، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠٠٥.
١١. محمد أحمد عطية، "الطلبات المستعجلة أمام مجلس الدولة"، منشأة المعارف، الإسكندرية.
١٢. محمد محمد عبد اللطيف، القانون الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
١٣. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
١٤. محمود حافظ، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الإسكندرية، ٢٠٠١.

١٥. محمد عبد الوهاب أبو زيد، المطول في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٢.

١٦. محمد عبد الكريم شرف، القرار الإداري المنعدم، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤.

١٧. حسني درويش عبد الحميد، "نهاية القرار عن طريق القضاء"، الطبعة الأولى، المجلد الأول، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٩.

١٨. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.

١٩. رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، صفة النهائية في القرار الإداري، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٦.

٢٠. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة يادكار، السليمانية، العراق، ٢٠١٦.

٢١. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، المطبعة العالمية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.

٢٢. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دون ذكر الطبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٠.

ثانياً: الرسائل:

١. عبد المنعم عبد العظيم جبرة،"آثار حكم الإلغاء"،رسالة مقدمة إلى كلية الحقوق، القاهرة، ٢٠٠٣.

ثالثاً: المجلات:

١. عبد القادر غيتاوي، القرار الإداري بين "نفاذه وجواز وقف تنفيذه"، دفاتر السياسية والقانون، العدد ٩، الجزائر، ٢٠١٣.

رابعاً: الدساتير والقوانين والقرارات والأحكام القضائية:

١-الدساتير:

١. قانون مجلس الدولة المصري رقم ١٨٢ لسنة ١٩٤٦.

٢. الدستور اللبناني المعدل لعام ١٩٢٦.
٣. مجلس الشورى اللبناني الصادر بالمرسوم (١٠٤٣٤) في ١٩٧٥\٦\٤١.
٢-القرارات وأحكام القضائية:
١. قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٥٣٨)، بتاريخ ٢٠٠٦\٥\٢٤، الياس وآخرون، مقال ٢٠١٢، العدد٢٣.
٢. قرار مجلس شورى اللبناني رقم (٢٤٦)، بتاريخ ٢٠٠٧\١\٢٩.
٣. قرار مجلس الشورى الدولة اللبناني رقم ١٠٠٥، تاريخ ١٩٦٢\١١\٢٤، المجموعة الإدارية.
٤. قرار المجلس الدستوري اللبناني تاريخ ١٩٩٧\٩\١٢، الجريدة الرسمية، العدد ٤٤، بيروت ١٩٩٧.
٥. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٧٩١ لسنة ٤٢ ق.ع- جلسة ٢٠٠٥\٧\٦ "غير منشور".
٦. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١٤٧ لسنة ٤٦ ق- جلسة ٢٠٠٥\٣\٣.

الهوامش

(١) عصام نعمة إسماعيل،الطبيعة القانونية للقرار الإداري، ط١،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،لبنان، ٢٠٠٩، ص٦٧.
(٢) محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧، ص١٠٠.
(٣) ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، الطبعة الأولى، منشورات دار لحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٣، ص٤٣.
(٤) عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دون ذكر الطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٤٦١.
(٥) عصام نعمة إسماعيل، "الطبيعة القانونية للقرار الإداري"، ط١، منشرات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص٢١٥.
(٦) رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، صفة النهائية في القرار الإداري، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٦، ص١١.
(٧) حسني درويش عبد الحميد، "نهاية القرار عن طريق القضاء"،ط١، ج١، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٣١.
(٨) عمرو أحمد حسبو، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٤٢١.
(٩) نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة يادكار، السليمانية، العراق، ٢٠١٦، ص٣٠٢.
(١٠) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم(٥٣٨)، بتاريخ ٢٠٠٦\٥\٢٤، الياس وآخرون،مقال٢٠١٢،العدد٢٣، ص١٢٠٧.
(١١) نص المادة (٥٦) المنصوص عليها في الدستور اللبناني ١٩٢٦، والمعدل بالقانون الدستوري الصادر ١٩٢٧\١٠\١٧، وبالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠\٩\٢١.
(١٢) محمد محمد عبد اللطيف، القانون الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٦٢٩.

(١٣) نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، (مرجع سابق)، ص٣٠٣.
(١٤) قرار مجلس الشورى اللبناني رقم ٢٤٦، بتاريخ ٢٠٠٧\١١\٢٩.
(١٥) عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية، للقرار الإداري، (مرجع سابق)، ص٢٤٤-٢٤٥.
(١٦) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، (مرجع سابق)، ص٦١٩.
(١٧) قرار مجلس الشورى الدولة اللبناني رقم ١٠٠٥، تاريخ ١٩٦٢\١١\٢٤، المجموعة الإدارية ص٩٥-٩٦.
(١٨) عبدالقادر غيتاوي،القرار الإداري بين "نفاذه وجواز وقف تنفيذه"،دفاترالسياسية والقانون،العدد٩،الجزائر،٢٠١٣،ص١٩٩.
(١٩) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص٤٧.
(٢٠) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص١٢.
(٢١) قرار المجلس الدستوري اللبناني تاريخ ١٩٩٧\٩\١٢،الجريدة الرسمية، العدد ٤٤، بيروت١٩٩٧، ص٣٢٠٢ وما بعدها.
(٢٢) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية)، (مرجع سابق)، ص١٦.
(٢٣) عبد القادر غيتاوي، القرار الإداري بين نفاذه وجواز وقف تنفيذه، (مرجع سابق)، ص٢٠١.
(٢٤)(٢٤) محمود حافظ، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص١٩.
(٢٥) رمزي طه الشاعر،تدرج البطلان في القرارات الإدارية، المطبعة العالمية،دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص٧٢.
(٢٦) محمد عبد الوهاب أبو زيد، المطول في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٢، ص٢٩٢.
(٢٧) محمد عبد الكريم شرف، القرار الإداري المنعدم، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص٥٣.
(٢٨) محمد عبد الكريم شرف، القرار الإداري المنعدم، (مرجع سابق)، ص ٦٠.
(٢٩) المرجع نفسه، ص٨٥.
(٣٠) عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف "تنفيذ القرار الإداري" في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص٢١٣.
(٣١) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف القرار الإداري، الطبعة الأولى،دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص١٠٠.
(٣٢) عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف "تنفيذ القرار الإداري" في أحكام القضاء الإداري، (مرجع سابق)، ص٢٢٥.
(٣٣) ماهر جبر نصر، الأصول العامة للقضاء الإداري، دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص٣٩٥.
(٣٤) يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٧٩١ لسنة ٤٢ ق.ع- جلسة ٢٠٠٥\٧\١٦ "غير منشور".
(٣٥) عبد الغني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، (مرجع سابق)، ص٢٢٧.
(٣٦) هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دون ذكر الطبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص٥٩٣.
(٣٧) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف القرار الإداري، (مرجع سابق)، ص١٤٨.
(٣٨) هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا، (مرجع سابق)، ص٢٦٧.
(٣٩) انظر: المادة (٢٥) من قانون مجلس الدولة المصري.
(٤٠) ماهر جبر نصر، الأصول العامة للقضاء الإداري، (مرجع سابق)، ص٣٩٤.
(٤١) عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، (مرجع سابق)، ص٢٣١.
(٤٢) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، (مرجع سابق)، ص١٠٠.
(٤٣) عبد المنعم عبد العظيم جبرة، آثار حكم الإلغاء، رسالة مقدمة إلى كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٧٠، ص٣٦، انظر أيضاً: عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في "أحكام القضاء الإداري"، (مرجع سابق)، ص٢٢٨.
(٤٤) المرجع نفسه، ص٢٣٤.
(٤٥) محمد أحمد عطية، "الطلبات المستعجلة أمام مجلس الدولة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص٢٣١.
(٤٦) عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في "أحكام القضاء الإداري"، (مرجع سابق)، ص٢٣٠.

(٤٧) فهد عبد الكريم أبوالعثم،القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ط١، دارالثقافة للنشر والتوزيع، عمان،٢٠٠٥،ص٤٢٥.

(٤٨) المرجع نفسه، ص٤٠٠.

(٤٩) عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في "أحكام القضاء الإداري"، (مرجع سابق)، ص٢٣٦.

(٥٠) عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في "أحكام القضاء الإداري"، (مرجع سابق)، ص٣٢٨.

(٥١) المرجع نفسه، ص٢٣٨-٢٣٩.

(٥٢) المادة (٧٧) من المرسوم التشريعي المنظم لمجلس شورى الدولة في لبنان.

(٥٣) عبد القادر عيثاوي، القرار الإداري بين "نفاذه وجواز وقف تنفيذه"، (مرجع سابق)، ص٤٠.

(٥٤) عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في "أحكام القضاء الإداري"، (مرجع سابق)، ص٣٣٩.

(٥٥) مصطفى مجدي هرجة، الموسوعة القضائية في القضاء المستعجل، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠٠٥، ص٣٣.

(٥٦) عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في "أحكام القضاء الإداري"، (مرجع سابق)، ص٣٥٠.