KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

# الرقابة القضائية على قرارات الغلق الإداري

**أ.د. صعب ناجي عبود**

**معهد العلمين للدراسات العليا**

**الباحث محمد سلطان حسن**

**جامعة كربلاء / كلية القانون**

DOI: https://doi.org/10.36322/jksc.176(D).19773

الخلاصة

الغلق الإداري هو جزاء عيني يعتبر سلاح ذو حدين، فهو من وسائل الإدارة الناجعة في حفظ النظام العام بعناصره الثلاث، الصحة العامة، والأمن العام، والسكينة العامة من المخاطر التي تهدده يفرض من قبل الإدارة دون اللجوء للقضاء، وهذا الأمر يحقق الفاعلية للإدارة في الضبط الإداري.على الجانب الآخر إن منح الإدارة سلطة قضائية وتشريعية بموجبها تحدد وتفرض الغلق الإداري فأن هذا الأمر سوف يكون مدعاة لخرق مبدأ الفصل بين السلطات، إيضاً هذا الأمر سوف يفتح الباب أما سلب بعض الحريات والحقوق مثل الحق في العمل والحق في الملكية والحق في استغلال المنشآت والتصرف بها. الأمر الذي يستوجب معه وجود رقابة قضائية على تلك القرارات.

الكلمات المفتاحية: الرقابة، الغلق، القضائية.



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.

مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

# Judicial oversight of administrative closure decisions

Prof.Dr. Saab Naji Abboud

El Alamein Institute for postgraduate studies

Researcher Mohammed sultan Hassan

University of Karbala / College of law

Abstract:

The administrative closure is an in-kind penalty that is considered a double-edged sword. It is one of the effective means of administration in preserving public order with its three elements, public health, public security, and public tranquility. It is imposed by the administration without resorting to the judiciary, and this matter achieves the effectiveness of the administration in controlling it. Administrative. On the other hand, granting the administration judicial and legislative authority to determine and impose administrative closure would be a reason for violating the principle of separation of powers. Also, this matter would open the door to taking away some freedoms and rights such as the right to work, the right to ownership, and the right to exploit facilities. And act on it

Keywords: oversight, closure, decisions



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.

مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

المقدمة

أقرت المادة (80) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 للسلطة التنفيذية اختصاص تشريعي متمثل بإصدار قواعد عامة مجردة تسمى التعليمات، ولم يكتف الدستور بالاختصاص التشريعي بل منحها اختصاص قضائي خارج نطاق الوظيفة العامة والعقد الإداري، حتى اصبح بإمكان الإدارة بوصفها سلطة آمرة وناهية فرض جزاءات إدارية ومن ضمنها غلق المنشآت تحقيقًا للضبط الإداري الذي من خلاله يظهر نطاق وحدود اختصاص الإدارة، وكذلك تظهر من خلاله حدود ونطاق تطبيق القانون الإداري، فالغلق الإداري سلاح ذو حدين، الحد الأول إن منح الإدارة سلطة فرض الغلق وتشريعه كجزاء في بعض الحالات سوف يمنح الفاعلية للإدارة في تلافي الكثير من الحالات التي قد تؤدي إلى الضرر بالنظام العام خصوصاً في حالة الغلق الإداري الفوري، والحد الآخر إن جعل الإدارة سلطة قضائية وتشريعية تشرع وتفرض الغلق الإداري سوف يؤدي إلى خرق مبدأ الفصل بين السلطات حتماً، كذلك سوف يؤدي هذا الأمر إلى الانتقاص أو تقييد بعض الحريات والحقوق مثل حق العمل والحق في استغلال المنشأة والتصرف بها، الأمر الذي معه سوف يرتب آثار مادية ومعنوية تجاه صاحب النشاط والغير،الأمر الذي يقتضي منا الخوض في الرقابة القضائية على قرار الغلق الإداري كضمانة للأفراد .و سنقسم دراستنا على ثلاثة مطالب، نتناول في المطلب الأول مفهوم وخصائص الغلق الإداري في فرعين، أما المطلب الثاني فسوف يكون للبحث في رقابة القضاء الإداري على قرارات الغلق الإداري، أما المطلب الثالث فسوف يكون لرقابة القضاء العادي على قرارات الغلق الإداري. وسنختم البحث بمجموعة من النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها وذلك في الخاتمة.



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

المطلب الأول

تعريف الغلق الإداري وخصائصه

إن التعريف لم يوجد إلا لتصور المُعَرف وبيان حقيقته ،وتمييزه عن غيره ، لذلك سوف نقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص الفرع الأول لدراسة تعريف الغلق الإداري أما الثاني فسوف يكون لبيان خصاص الغلق الإداري.

الفرع الأول

تعريف الغلق الإداري

بعد الاطلاع على الغالبية العظمى سواء على التشريعات في العراق أو الدول المقارنة وعلى المدونات والأحكام القضائية لم نجدها تتصدى لتعريف الغلق الإداري، بل جل ما تطرقت إليه التشريعات والأحكام القضائية هو استعراض طبيعة الغلق الإداري وخصائصه وشروط تطبيقه.وبالرغم من عدم تصدي الشارع والقضاء إلى وضع تعريف للغلق الإداري إلا إن الفقه قد بادر وأخذ هذا الأمر على عاتقه ، فعرفه البعض بانه : (( عقوبة توقعها الإدارة على منشأة ، نتيجة مخالفتها للقوانين واللوائح المنظمة لنشاطها، إذا ما شكل هذا النشاط خطرًا على النظام العام بمدلولاته من أمن وصحة أو سكينة أو آداب عامة ))[1].وذهب جانب آخر إلى إن الغلق الإداري :(( المنع من استمرار استغلال تلك المنشأة (محل تجاري_مصنع_مكتب...) عندما تكون محلًا أو أداة لأفعال تشكل خطرًا على النظام العام ، ويمنح المشرع الجهة الإدارية المعنية بالنشاط الحق في غلق المحال التي تخالف القانون غلقًا إداريا دون انتظار للمحاكمة الجنائية ، ويصدر بذلك قرار إداري بالغلق))[2].



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

فيما ذهب اتجاه آخر إلى تعريف الغلق الإداري:(( منع الشخص من الاستمرار بمزاولة عمله في مكان عمله أو منشأته أو المكتب الذي يعمل فيه أو المعمل أو المؤسسة وذلك عندما تكون محلا أو أداة تشكل خطرًا على النظام العام))، في حين حبذ البعض تعريفه ((هو ذلك الإجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية المختصة تنفيذًا لصلاحياتها القانونية تعمد فيه إلى غلق محل ذو استعمال تجاري أو أمني أو وقف تسييره بصفة نهائية أو مؤقته بهدف عقاب صاحبه أو حمله للامتثال لأحكام القانون أو حماية النظام العام))[3].

ونحن نميل إلى هذا التعريف في بعض جوانبه كونه اشار الى المعيار العضوي والشكلي ولكنه اغفل بعض الجوانب، وانطلاقًا مما تقدم، نعرف الغلق الإداري (( نوع من أنواع الجزاءات العينية تفرضة الإدارة، بمقتضاه يتم غلق المنشأة المخالفة للقوانين أو الأنظمة أو التعليمات النافذة دون نقل ملكيتها إلى الدولة)).

الفرع الثاني

خصائص الغلق الإداري

يتسم الغلق الإداري بخصائص تعبر عن ذاتيته واختلافه عن الجزاء الجنائي وحتى الإداري في بعض الأحيان.

أولاً- الغلق الإداري جزاء توقعه سلطه إدارية

تبدأ المسألة من المنطق الذي يفرض على المشرع أن يمنح الإدارة اختصاص توقيع جزاء الغلق الإداري، فهو أحد الوسائل التي تمكن الإدارة من أداء دورها في حفظ النظام العام ، حيث تقوم الإدارة بوضع النص الذي ينص على الغلق الإداري موضع التطبيق العملي، وهو في طبيعة الأمر اختصاص أصيل للإدارة في تطبيق الغلق لأن المشرع هو من عهد لها هذا الاختصاص، ملتزمة بذلك بأحكام القانون ورؤية المشرع[4].والسؤال الذي يطرح هنا ، هل يمثل الغلق الإداري اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

المنصوص عليه في المادة (47) من دستور العراق لعام 2005 ؟.وللإجابة على هذا السؤال نقول : لا يمثل فرض الإدارة لجزاء الغلق الإداري إي اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (47) من دستور جمهورية لعام 2005، لأن الفصل الموجود في دستور عام 2005 هو فصل مرن ونسبي قائم على مبدأ التعاون والتوازن في حالات معينة[5]،

ثانياً- عمومية الغلق الإداري

إن فكرة عمومية الغلق الإداري تعني عدم ارتباط توقيع الغلق الإداري بانتماء المخالف أو المعاقب بعلاقة معينة مع الإدارة، حيث لا يقتصر تطبيقه على فئة معينة من الأفراد دون غيرهم، بل يشمل جميع الأفراد الذين يخالفون القاعدة القانونية المخاطبين بها، أو القرار الإداري الذي يتعلق بهم، بعبارة أخرى يمتد الغلق الإداري ليشمل كل شخص يخالف القوانين التي تنص على الغلق كجزاء لمخالفتها[6].بالتالي هنا الغلق الإداري يلتقي مع الغلق الجنائي كون كلاهما ينهضان في حالة وجود مخالفة لنص قانوني ودون حاجة لوجود علاقة قانونية مع المخالف.

ثالثاً- إن الغلق الإداري جزاء ذات طبيعة ردعية

إن الغلق الإداري كجزاء يقع على كل سلوك مخالف، وسواء كان هذا السلوك فعل يحظره القانون، أو امتناع عن فعل يقره القانون، بالتالي أن الغاية من فرض الغلق الإداري هو إن هنالك مصلحة عامة مشروعة بلغت مبلغاً تستوجب معه حمايتها، ولا يشترط أن تكون المصلحة المتضررة إدارية، بل يكتفي مهمة في نظر المشرع وأي كان صاحب تلك المصلحة[7]. فمثلا إذا شكل وجود المحل خطراً على صحة الأفراد، فهنا المصلحة المتضررة ليست مصلحة الإدارة بل مصلحة الأفراد في حماية صحتهم، وتأسيساً على ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية عن هذا الأمر في أحد قراراتها حيث ذهبت((...إذا ثبت



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

استعمال التبغ المصنوع في المصنع يشكل خطر داهم على الصحة والأمن فأن ذلك يعد مسوغاً للإغلاق الإداري...))[8]. ويترتب على ما تقدم أن الإيلام أو الردع الموجود في الغلق الإداري ، يتمثل في الحرمان أو الانتقاص في الحق في العمل أو الملكية التي يتمتع بها المخالف ولا يمس حياته أو حريته.

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على قرارات الغلق الإداري

إن التقاضي في حق كفله الدستور بموجب المادة(19/ثالثا) من دستور العراق لعام 2005، ومسألة التقاضي ضد قرار الإدارة في إطار القانون الإداري يكون عن طريق دعوى الإلغاء، وعليه سوف تقسم هذا المطلب على فرعين نخصص الفرع الأول للبحث في دعوى الغاء القرار الصادر بالغلق، ونكرس الفرع الثاني للبحث في تعديل القرار الصادر بالغلق الإداري والتعويض عنه.

الفرع الأول

دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر بالغلق

عرف البعض دعوى الإلغاء "بأنها دعوى قضائية ترفع لإعدام قرار إداري مخالفًا للقانون"[9]، وقد ذهب المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017 على إنه تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية الصادرة عن الموظفين، والهيئات في الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة، والقطاع العام، التي لم يعين مرجعا للطعن فيها.

أولاً: شروط دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر بالغلق

أ- وجود قرار إداري صدر بالغلق، وهذا الأخير لا يكون إداريًا إلاَّ إذا توافرت عدة ومنها : حيث يجب أن يكون القرار الصادر بالغلق نهائي ، أي لا يتوقف نفاده على مصادقة جهة أخرى ، وأن يكون مؤثرًا



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

في المراكز القانونية ، وبعبارة أخرى يحدث تغيرًا في المراكز القانونية سواء بالإلغاء أو التغيير أو التبديل، وأن يكون صادرًا من سلطة إدارية وطنية[10] .

ب- إن المصلحة في نطاق دعوى إلغاء الصادر بالغلق فأنها تعني أن يكون للطاعن مصلحة معلومة وشخصية ومباشرة في إلغاء القرار دون حاجة إلى الاستناد إلى حق مكتسب للطاعن، أي يكفي للطاعن أن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار الصادر في الغلق من شأنها أن تؤثر تأثيرًا مباشرًا في مصلحة ذاتيه له [11].أما الصفة فتعني أمكانية رفع الدعوى أمام القضاء للترافع، وفي هذا الصدد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها إلى إنه ((...ومن حيث إنه لا يغير من ذلك أن يكون قرار الغلق رقم 165 لسنة 1996 قد أشار للمطعون ضده باعتباره صاحب المحلين الصادر قرار بغلقهما متى كان ظاهر الأوراق أن ترخيص التشغيل لكل من المحلين المشار إليهما صادرين باسم زوجة المطعون ضده وليس باسمه ...ومن حيث أنه ترتيباً على ذلك يكون صاحب الصفة في الطعن على قرار الغلق هو من صدر ترخيص التشغيل باسمه وليس المؤجر للمحلين...ومن حيث إنه قد أغفل الحكم المطعون فيه ذلك وقضى للمطعون ضده في دعوى ليس له صفة في رفعها ... الأمر يتعين معه الحكم بالغائه....))[12].

ثانياً: أسباب الإلغاء

حدد قانون مجلس الدولة العراقي في المادة (7/أولًا) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل رقم (71) لسنة 2017 أسباب الطعن بالإلغاء وهي السبب والاختصاص والشكل والإجراءات والمحل والغاية.

1- السبب

يعرف السبب بإنه مجموعة العناصر القانونيّة أو الواقعيّة التي تدفع بالإدارة إلى سلوك تصرف معين ؛ ولذا يجب على مصدر القرار الإداري الصادر بالغلق الاستناد إلى أسباب قانونية أو واقعية [13]،وبعكس



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

ما تقدم سوف يكون القرار الصادر بالغلق معيباً بعيب السبب، وقد جاءت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد قراراتها على إنه ((...ليس من شأن ما ساقته الجهة الإدارية من أسباب لإصدار قراراها بغلق المدرسة ما ينهض سنداً بيناً صحيحاً لإتخاذ هذا القرار في ضوء عدم وجود دلائل أو قرائن مادية من شأنها أن تؤدي إلى قيام الحالة الواقعية او القانونية التي دعت الإدارة إلى اتخاذ هذ الإجراء ...قرار الجهة الإدارية يغدو وهذه الحالة مخالفاً للقانون))[14].

2- الاختصاص

أما بخصوص عنصر الاختصاص ففي حالة صدور القرار عن جهة غير التي حددها القانون فأن مصير قرار الغلق الإداري هو عدم مشروعيته بالتالي الغاءه ، فالقانون يشترط مثلاً أن يصدر الغلق الإداري عن الجهات التي يحددها القانون ، وأي قرار غلق يصدر مخالف للاختصاص يصيب القرار بعوار عيب الاختصاص.[15] .وبناءً على ما تقدم فلو أن القانون أناط اختصاص الغلق الإداري لوزير مثلاً يمتنع بعد ذلك للمدير العام أو أي جهة أخرى إصدار قرار إداري بالغلق، وبالمثل كذلك لو كان الغلق محصوراً بالسلطة القضائية فلا يجوز للإدارة إصدار قرار بالغلق وإلا كان قرارها قد خالف الاختصاص مخالفة جسيمة.وفي هذا الصدد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها إلى إنه ((...وإذا ما تبين لأي من المفتشين أن المعمل يدار بدون ترخيص صادر من السلطة المختصة بإصداره أوجب على المفتش المنتدب من وزير الصحة دون سواه إصدار قرار بغلق المعمل بالطريق الإداري على اعتبار أن المشرع قد عهد إلى هؤلاء المفتشين دون عداهم مباشرة هذا الإجراء ، فإذا باشره غيرهم كان قراره مخالفاً لأحكام القانون لإصداره من غير مختص...))[16].



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

3- الشكل والاجراءات

أما الشكل والإجراءات، هو مظهر خارجي يظهر فيه القرار الإداري، وفقًا لما تفرضه القوانين والأنظمة والإجراءات التي يجب أن يمر بها القرار الإداري وتمر في إصداره[17]، ومن هذه الشكليات والإجراءات تسبيب القرار الإداري الصادر بالغلق، ويعني ذلك أن الإدارة ملزمة بذكر الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعتها لإصدار القرار، وبما إن الغلق الإداري يمس حقوق الأفراد وحرياتهم بالتالي يجب تسبيبه ، وغياب الأخير يجعل من القرار الصادر بالغلق باطلاً ، والتسبيب يعد ضمانة لصاحب الشأن حيث إن ذكر دوافع إصدار القرار الصادر بالغلق يمكنه من تحديد موقفه بالطعن بالقرار من عدمه، كذلك سوف يدفع الإدارة إلى فحص قراراتها بشكل دقيق حتى تتجنب المسؤولية نتيجة الغاء القرار، وإيضاً القاضي سوف يتمكن من بسط رقابته على مشروعية قرار الغلق الإداري[18].وكذلك يجب على السلطة الإدارية المختصة بالغلق أخذ رأي جهات معينة اذا أوجب القانون عليها ذلك،قد يشترط المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار الغلق أخذ رأي جهة أو لجنة محددة بعينها من أجل صواب وصحة القرار كون الإدارة في بعض الأحيان لا تملك المقومات الفنية في بعض القطاعات [19].

د- المحل

أما محل قرار الغلق فهو الأثر الذي يرتبه القرار الإداري الصادر بالغلق[20]، ويتجسد في إيقاف نشاط المنشأة، وأي مخالفة لهذا المحل تؤدي إلى بطلان القرارات الإدارية الصادرة بالغلق ويتحقق ذلك عندما تكون الإدارة قد تجاهلت بشكل أو بآخر القوانين النافذة ،أو تخطأ الإدارة في تطبيق القانون عندما تطبق قواعد غير سارية المفعول وقت الغلق الإداري ،أو تعتقد خطأً بأن النصّ يمنحها صلاحية الغلق ومن ذلك ما نصت عليه المحكمة الإدارية العليا في مصر على إنه ((...إن الثابت من الاطلاع على القرار رقم 252



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

لسنة 1994 المطعون فيه ...إنه قد نص على أغلاق مخزن الورق لإدارته بدون ترخيص استناداً إلى قانون المحلات الصناعية والتجارية رقم 451 لسنة 1954 والذي نص في المادة الأولى منه تسري أحكام هذا القانون على المحال المنصوص عليها في الجدول الملحق بالقانون...وحيث استبان للمحكمة بعد الرجوع للجدول إنه جاء خلو من ذكر مخزن الورق ضمن المحال التجارية والصناعية...ومن ثم يكون وهذه الحالة قد جاء القرار مخالفا للقانون...))[21]، أو تعطي الإدارة النص مفهوم معين غير الذي قصده المشرع [22].إضافة إلى ذلك قد تكون المخالفة هو عدم تناسب القرار الصادر بالغلق مع أسبابة، إي إن الإدارة تغلو ولا تلتزم الموضوعية في اختيار وفرض جزاء الغلق،وتأسيساً على ذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري في العراق في أحد أحكامها إلى إنه((...وحيث إن فرض عقوبة الأغلاق النهائي لا تتناسب مع المخالفات المرتكبة من قبل صاحب الإجازة والتي أشارت إليها اللجنة التحقيقية والتي شاركت في وقوعها أخطاء الإدارة وعدم متابعتها لنشاط المدرسة والبت في الطلبات المقدمة من قبل القائمين عليها،وحيث أن القرار المطعون فيه تضمن فرض عقوبة لا تتناسب وجسامة المخالفة المرتكبة مما يجعله لا يستقيم وأحكام القانون،لذا تقرر بالاتفاق الغاء الفقرة (1) من الأمر الوزاري المرقم(1143 في 2020/10/15 المتضمن فرض عقوبة الإغلاق الكلي...))[23].

هـ- الغاية

أما عنصر الغاية فهو الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصدارها للقرار[24]، فالأصل إن القرار الإداري يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، فالإدارة في عملها تختلف عن الأشخاص في القانون الخاص الذي يكون هدفهم في الغالب الأعم هو تحقيق منافع شخصية، إلا إنه في بعض الأحيان تسعى الإدارة إلى تحقيق هدف بعينه طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف لذلك منحت سلطات وامتيازات القانون



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

العام[25]، وفي هذا الصدد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى إنه ((أصدرت الحكومة الفرنسية قراراً في عام 1872 يقضي بغلق معامل لأعواد الثقاب غير حاصلة على ترخيص من أجل أن تحتكر هذه الصناعة حتى تضيف مورد مالي للدولة، وكان هذا الغلق بناءً على سلطات البوليس ، إلا إنه مجلس الدولة قد الغى هذا القرار كونه خرج عن أهداف الضبط حتى وأن كان يدخل في الظروف العادية في سلطة الإدارة كونه أريد به مصلحة مالية للإدارة على حساب الجمهور))[26].بالتالي فأن مجلس الدولة قد الغى القرار كونه خالف قاعدة تخصيص الأهداف وأن غاية القرار الصادر بالغلق ليس الحفاظ على النظام العام.

3- أثر رفع دعوى الإلغاء على القرار الإداري الصادر بالغلق

الأصل أن الإدارة لها الحق أن تنفذ القرار المطعون فيه ، ولكنها حيما تفعل ذلك فأنها تفعله على ضمانتها و مسؤوليتها ، وسبب هذه المسؤولية هو أن إلغاء القرار الإداري سيكون بأثر رجعي ، لذا الأفضل للإدارة أن تؤجل التنفيذ حتى صدور الحكم في الدعوى[27].وقد أكد المشرع الفرنسي هذه الحقيقة في قانون مجلس الدولة لسنة 1945، فقد نص في المادة (48) من قانون مجلس الدولة لسنة 1945 ، وكذلك في قانون إصلاح القضاء الإداري الصادرة في 1953/9/20 على إنه لصاحب الشأن أن يطلب وقف تنفيذ القرار الصادر بالغلق المطعون فيه لحين الفصل في الدعوى [28]،أيضاً المشرع المصري حرص على تأكيد هذه الحقيقة في قانون مجلس الدولة الحالي رقم (47) لسنة 1972 حيث نص في المادة (49) منه على أنه "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاء على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه اذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها ...". وفي هذا المضمار ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى إنه ((...ومن ثم فان القرار رقم (2097) لسنة 2000 المطعون فيه والصادر من محافظ الجيزة بغلق المشفى دون تحديد مدة غير قائم على أساس من



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

القانون ، مما يتوافر معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذه إلى جانب توافر ركن الاستعجال بحسبان أن استمرار تنفيذ هذا القرار من شأنه أن يحول دون ممارسة المشفى لنشاطه وتجميد من أنفق عليه من استثمارات وتلك نتائج يتعذر تداركها بفوات الوقت))[29].كذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه إلى إنه ((طلبت شركة Anatha من قاضي المحكمة الإدارية لمارتينيك بوقف تنفيذ قرار إداري صدر بغلق الشركة لمدة 3 ثلاثة أشهر لحماية نشاطها ...لا توجد ضرورة ملحة لإصدار أمر لتعليق الأمر الإداري الصادر بالغلق مالم يثبت أنه يضر بطريقة جادة وفورية بمصلحة العامة أو مصالح مقدم الطلب...رفض طلب شركة Anatha لعدم توفر شروط وقف التنفيذ))[30]. بالتالي من مفهوم المخالفة للحكم القاضي فأن القضاء الإداري أخذ بفكرة وقف تنفيذ القرار الصادر بالغلق في حالة توافر شروطه.

أما في العراق فيخلو قانون مجلس الدولة من نصّ ينظم هذه الحالة ، تاركًا تنظيم هذه الحالة للقواعد العامة في قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل الذي يُعدّ القانون الإجرائي العام الواجب التطبيق على كل حالة لم ينصّ عليها قانون مجلس الدولة وتخضع للقواعد الخاصة بوقف سير الدعوى وانقطاعها والتنازل عنها وقواعد القضاء المستعجل، فيكون تقديم طلب وقف التنفيذ قبل رفع الدعوى أو في بداية رفعها[31]. بالتالي قد يترتب على تنفيذ القرار الصادر بالغلق و المطعون فيه أضرار جسيمة صعب تداركها قبل الفصل في الدعوى، وقد لا ينفع فيها تعويض المتضرر من الغلق من قبل الإدارة في حالة ثبوت أن قرارها كان خاطئا. وفي هذا الصدد ذهبت محكمة القضاء الإداري في العراق((...وقف تنفيذ قرار بغلق مكتب الاستنساخ قد تجاوز الصلاحية القانونية لإمانة بغداد وبذلك يعتبرا قراراً إدارياً معيباً...)).



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

الفرع الثاني

التعويض عن القرار الصادر بالغلق

للقضاء الإداري إضافة إلى سلطاته في إلغاء القرار الإداري يمكن أن يعدل القرار أو يعوض عنه وحسب طلبات الخصوم[32] ، وقد نصت المادة (7/ثامناً) من قانون مجلس الدولة العراقي على إنه لمحكمة القضاء الإداري أن ترد الدعوى أو تلغي أو تعدل القرار الإداري مع التعويض في حالة طلب ذلك في عريضة الدعوى ، إذًا لمحكمة القضاء الإداري تعديل القرار الإداري الصادر بالغلق.

التعويض هو المطالبة أمام القضاء بتعويض الأضرار المترتبة على عمل الإدارة سواء كانت قانونية أو مادية[33]، وأساس هذه الدعوى هي المسؤولية الإدارية،وهذه الأخيرة تقوم على ثلاثة أركان: الأول هو الخطأ الذي يصدر عن الإدارة و هنا يتمثل في إصدار قرار إداري بالغلق غير مشروع ، و هذا الخطأ أما يقع من موظف تابع إلى الإدارة وهنا يكون شخصيًا فيسأل عنه مرتكبه، وأما يكون خطأً مرفقيًا تسأل عنه الإدارة ، والخطأ الشخصي ينسب إلى الموظف ذاته فيدفع التعويض من ذمته المالية الخاصة، وتكون الولاية للمحاكم الاعتيادية بنظر هذا النوع من الخطأ، أما الخطأ المرفقي ينسب للمرفق العام ، ويدفع التعويض من أموال الدولة، أو يتحمل الموظف جزء من الخطأ بنسبة مساهمته بذلك[34].أما الركن الثاني فهو الضرر الذي يصيب المتضرر نتيجة قرار الغلق غير المشروع ، أما الركن الثالث فهو العلاقة السببية بين القرار الإداري غير المشروع الصادر بالغلق والضرر الحاصل لصاحب المنشأة ، فقد اشترط القضاء الإداري لقيام مسؤوليّة الإدارة أن يكون قرار الإدارة هو سبب مباشر للضرر الحاصل لصاحب المنشأة ، وبعبارة أخرى يجب أن يكون الضرر نتيجة الخطأ[35]. ومن تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي التي رفض فيها التعويض عن الكسب الفائت بسبب عدم وجود علاقة سببية بينه وبين الغلق الإداري (( قام محافظ



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

إقليم بوي دوم بأغلاق شركة تدعى (le thems) لمدة عشرة أيام فطعنت هذه الأخيرة بأمر الغلق وطلب التعويض عن توقف النشاط والفوائد القانونية والكسب الفائت، فقامت المحكمة بإلغاء القرار الخاص بالغلق ورفض طلب التعويض على اعتبار عدم وجود علاقة مباشرة بين التعويض عن الكسب الفائت والغلق الإداري لان قانون الصحة العامة قد منح للمحافظ حق الغلق لأي مؤسسة لمدة لا تزيد عن 6 اشهر في حالة الأخلال بالنظام العام...))[36].

أما المسؤولية الأخرى التي تثير مسؤولية الإدارة عن قرار الغلق الإداري هي المسؤولية دون خطأ، وهي على العكس من المسؤوليّة الخطئية، فهي تقوم على أساس ركنين فقط وهما الضرر، والعلاقة السببية[37]. كما أن من خصائص هذه المسؤوليّة أنها ذات طابع تكميلي ، أي أن هذه المسؤوليّة لا يأخذ بها إلاّ في حالة عدم وجود خطأ من قبل صاحب المنشأة وعدم إمكان نسبته إليه فأساسها الضرر ومدى إمكان نسبته إلى نشاط الإدارة الخطر، وأيضًا ، في إطار هذه المسؤولية المتضرر معفي من إثبات خطأ الإدارة، فهي ثابته حتى مع عدم وجود خطأ ، و لا تستطيع الإدارة التخلص من المسؤوليّة على أساس المخاطر إلا بإثبات أن الضرر وقع نتيجة القوة القاهرة أو خطأ المتضرر، و أساسها فكرتين هما فكرة المخاطر والمساواة أمام الأعباء العامة[38].وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه المسؤولية، إذ ذهب في قرار حديث صدر 9 مايو 2021 إلى تعويض بناءً على المسؤولية دون خطأ صاحب مخزن كحول وعصائر في منطقة ريفية قامت الإدارة بإغلاقه خوفًا من مخاطر الحريق ، وكان هذا الأغلاق استناداً إلى المادة (L514-7) من قانون البيئة[39].



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

المطلب الثالث

رقابة القضاء العادي على قرارات الغلق الإداري

سوف نقسم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الأول ولاية القضاء العادي، أما الفرع الثاني فسوف يكون للبحث في الأساس القانوني لرقابة القضاء العادي على قرار الغلق الإداري.

الفرع الأول

ولاية القضاء العادي

بادئ ذي بدأ أن النظام القانوني في العالم قد عرف نظامين لا ثالث لهما ، وهو نظام القضاء الموحد والذي توكل فيه الوظيفة القضائية إلى جهة واحدة وهي المحاكم العادية ، حيث تكون ولايتها عامة شاملة في نظر النزاعات، أما النظام الثاني فهو نظام القضاء المزدوج والذي يعني وجود قضاء يختص بالنزاع الإداري، والقضاء العادي هو القضاء الذي يقوم بحسم النزاعات بين الأفراد، أو بين الأفراد وبقية سلطات الدولة عندما تتنازل عن امتيازاتها كسلطة عامة، أي تتعامل مع الأفراد كفرد عادي، وله الولاية العامة في حسم النزاعات[40].أما طريقة تحديد الاختصاص فقد يحدد المشرع اختصاص جهتي القضاء وفق طبيعة المنازعة أي يصبح كل من القضاء العادي والإداري ذات ولاية عامة شاملة في نطاق ودائرة اختصاصه، وقد يحدد المشرع اختصاص جهة قضائية على سبيل الحصر ويطلق يد الجهة القضائية الأخرى ويجعلها صاحبة الولاية العامة.

وتطبيقاً لذلك فأن الأمر في فرنسا بخصوص النظر بالغلق الإداري والتعويض عنه فهو موكول إلى مجلس الدولة فلا مجال لرقابة القضاء العادي على منازعاته[41].أما في مصر فلا يختلف كثيراً عن فرنسا بل يكاد يكون هنالك تطابق في النظرة لتوزيع الاختصاص ، حيث نصّ قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

في المادة (10) منه على أنه "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الاتية : عاشرًا: طلبات التعويض عن القرارات المنصّوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أم تبعية".ويقصد بطلبات التعويض بصفة أصلية هو أن ترفع دعوى التعويض بعريضة مستقلة عن دعوى الإلغاء، أما طلبات التعويض بصفة تبعية تعني أن التعويض يكون تبعًا لطلب إلغاء القرار الإداري أي العريضة واحدة تتضمن إلغاء القرار والتعويض عنه ، والحالتين تدخل ضمن اختصاصات مجلس الدولة المصري. إلا هنالك من الحالات ما يخرج أيضاً عن اختصاص القضاء الإداري وينعقد الاختصاص فيه للقضاء العادي[42]،ولا تدخل منازعات الغلق الإداري ضمن المنازعات الخارجة عن اختصاص القضاء الإداري بل تدخل في اختصاص مجلس الدولة ولا مجال للقضاء العادي للتعقيب على هذه القرارات.

أما في العراق فأن الأساس القانوني لرقابة القضاء العادي على قرارات الغلق هو نص المادة (7/سابعاًً/ب) التي نصت على إنه ((ب- عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال 60 يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ، ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون)).بالتالي لو صدر قرار بغلق المنشأة ولم يستطيع صاحب المنشأة الطعن في القرار لفوات الميعاد المحدد للطعن وطلب التعويض عن الأضرار التي سببها فبإمكانه اللجوء لمحاكم البداءة لاستيفاء حقوقه.



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

الفرع الثاني

أوجه رقابة القضاء العادي على قرار الغلق الإداري

هنالك حالات يراقب فيها القضاء العادي سواء الفرنسي أو المصري منازعة يكون فيها حالة غلق إداري وهي:-

أولاً: أعمال التعدي

نظرية أعمال التعدي، وهي عمل مادي، يصدر عن الإدارة، وتكون هذه الأعمال غير مشروعة لدرجة تفقد صفتها الإدارية[43].ومن شروط هذه النظرية : الشرط الأول أن يتعلق الأمر بعمل مادي وليس قرار إداري ، لأن الأخير مهما بلغت عدم مشروعيته لا يعد عمل مادي بطبيعته، والشرط الثاني أن عدم المشروعية جسيمة كما لجأت الإدارة إلى التنفيذ المباشر لغلق منشأة في حالة لا يجيزها القانون، ولو كان هذا التنفيذ لقرار إداري مشروع صادر بالغلق، أو بالغلق بناءً على قرار إداري ليس له أساس قانوني ، أما الشرط الثالث أن التعدي أو التنفيذ المباشر على الملكية الفردية [44]، أي محل هذا التعدي هو المنشأة التي تم غلقها. أما مسألة موازنة أو تقدير أعمال التعدي الناتجة عن قرار الغلق فينعقد الاختصاص أو الصلاحية للنظر فيها للمحاكم العادية طبقاً للمادة (29) من قانون المرافعات رقم (83) لسنة 1969 التي أعطت للمحاكم المدنية الولاية العامة على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما فيها الحكومة إلا ما استثني بنص خاص.وذلك يعني أن القضاء العادي عندما ينظر في مسألة التعدي فله صلاحية مطلقة في النظر في عدم مشروعية قرار الغلق الناتج عنه التعدي ، إذ يكون لهذا القضاء أن يقرر فيما إذا كان العمل أو القرار الإداري يتضمن عيب جسيم أو مخالفة صارخة إلى الحد الذي يعتذر معه القول بإن هذا العمل



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

يعتبر تطبيق لقانون أو تعليمات[45].وبعبارة أخرى أن عمل التعدي الصادر عن الإدارة يكون فاقد لأي صبغة إدارية مما يجعله خاضع لاختصاص القضاء العادي[46].

ثانياً: دعوى منع المعارضة

كذلك من أوجه الرقابة التي يمارسها القضاء العادي في العراق على قرارات الغلق في حالة كان النشاط الذي يمارسه صاحب الإجازة على أرض غير مملوكه له ، بل يمارس النشاط على أرض مستأجرة ، وتتم هذه الرقابة من خلال دعوى منع المعارضة ، وهي دعوى تجد أساسها في المادة (197) و(1050) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 [47]. وتطبيقاً لذلك قضت هيئة تعيين المرجع في أحد أحكامها على إنه ((...إدعى وكيل المدعي بأنه موكله يملك معمل ثلج ...مشيداً على قطعة مستأجرة من مديرية بلدية الأحرار بموجب عقد أيجار...وأن المعمل مشيداً منذ عام 1975 وهو منتفع به طيلة تلك الفترة...إلا إن وزارة الصحة والبيئة قد عارضت موكله بالانتفاع وقامت بغلق المعمل دون أي حق...لذا طلب المدعي دعوة المدعى عليه للمرافعة والحكم بمنع المعارضة بالانتفاع بالمعمل...قررت محكمة بداءة الكوت إحالة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري وحسب الاختصاص الوظيفي إلا إنه الأخيرة رفضت الإحالة وإحالة الدعوى إلى هيئة تعيين المرجع لتعيين المحكمة المختصة...وبناءً على ذلك قررت هيئة تعيين المرجع أن المستقر عليه قضائيا أن دعاوى منع المعارضة يختص بالنظر فيها محاكم البداءة وتخرج عن اختصاص القضاء الإداري...))[48].وتبعاً للقرار أعلاه قضت محكمة التمييز الاتحادية ((...ولان جوهر النزاع الحاصل ما بين الطرفين هو تمسك المدعى عليه إضافة لوظيفته بان المدعي مارس عمله في معمل الثلج دون الحصول على موافقة المدعى عليه وبهذا فانه قد خالف أحكام المادة (11) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009 ولغرض إزالة هذه المخالفة فقد تم إنذاره بذلك ... ولعدم امتثال المدعي بإزالة



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

المخالفة صدر امر غلق المعمل ولمدة ثلاثون يوما قابلة للتجديد بشكل تلقائي لحين الحصول على الموافقات البينية ...مما كان على المحكمة إن تتعاطى وفقا لهذه الوقائع والتحقق من صحتها من عدمه لان مجرد منح المدعي إجازة تأسيس مشروع معمل الثلج سنة 1997 ونفاذ هذه الإجازة لا يمكن التسليم له مطلقا بمشروعية الأعمال التي يجريها في معمل الثلج وانه لا يخالف القوانين والأنظمة المرعية...))[49].

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحثنا الموسوم ب(الرقابة القضائية على قرارات الغلق الإداري) أضحى لابد من بيان الاستنتاجات و التوصيات التي توصلنا إليها بالآتي :-

أولاً: الاستنتاجات

1- توصلنا إن الغلق الإداري هو نوع من أنواع الجزاءات الإدارية، بمقتضاه يتم غلق المنشأة المخالفة للقوانين أو الأنظمة أو التعليمات النافذة دون نقل ملكيتها إلى الدولة.

2- توصلنا إن للغلق خصائص منها إن الغلق الإداري جزاء ذات طبيعة ردعية، كما إن من خصائصه إنه جزاء يمتاز بالعمومية، وكذلك جزاء توقعه سلطه إدارية.

3- توصلنا إلى إن المشرع العراقي قد كفل مجموعة من الضمانات التي تكفل تطبيق الغلق الإداري بشكل سليم، وتتمثل هذه الضمانات بالرقابة القضائية قرار الغلق الإداري، وتتمثل هذه الرقابة برقابة القضاء الإداري والعادي.

ثانياً: التوصيات

1-إن المشرع العراقي مدعو إلى مراجعة النصوص التي تضمن الغلق الإداري وتوفير الرقابة الكافية على القرارات الصادرة بالغلق الإداري وتحديداً في مسألة وقف تنفيذ القرار الصادر بالغلق الإداري، فندعو أن



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

يكون وقف التنفيذ الذي يتعلق بقرار الغلق حالة استعجال قصوى ينظرها القضاء الإداري كون الغلق إذا أتضح إنه غير مشروع فأن تلافي آثاره المادية والمعنوية شيء مستحيل.

2- مد رقابة وولاية القضاء الإداري على جميع منازعات الغلق الإداري وإخراج ولاية القضاء العادي من الرقابة على قرار الغلق كون الأخير هو قرار إداري مستجمع لجميع أركانه وعناصره، كما إن القضاء الإداري هو الأكثر دراية بعمل الإدارة لذا هو الأجدر بحماية مبدأ المشروعية.

الهوامش:

(1) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة،ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ،المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، بلا سنة نشر ، ص14-15.

(2) د.محمد سعد فودة ، النظرية العامة للعقوبات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2010 م ، ص141.

(3) د.أيمن رمضان الزيني ، العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة وبدائلها ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003م ، ص351.

(4) د.محمد سعد فودة ، مصدر سابق، ص80.

(5) د.شهاب احمد عبد الله، دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، ع2، 2018م ، ص21.

(6)د.عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، الإسكندرية، 2008م،ص26.

(7)د.محمد عبد الله العربي،الفقه الإداري الحديث وتصويره للدولة ونشاطها القانوني، السنة الأول،ع1، مجلة القانون والاقتصاد، 1931م،ص94 وما بعدها.

(8)الطعن رقم(882 لسنة 13ق) في جلسة (1968/11/9)، أشار إليه د.محمد ماهر أبو العنين، مصدر سابق ، ص982.

(9)د. ماجد راغب الحلو ، الدعاوى الإدارية ، مصدر سابق ، ص29.

(10)د. معوض عبد النواب ، الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري ، المجلد الثاني / دعوى الالغاء ، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2003م ، ص185.

(11)د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء و الدعوى التأديبية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2007م ، ص213-214.



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

([12])الطعن رقم (644) لسنة 39ق جلسة 1998/8/9 ، أشار إليه د.محمد ماهر أبو العينين ، مصدر سابق ، ص892-893.
([13]) د.علي خطار شنطاوي ، الرقابة القضائية على الظروف الخارجية لإصدار القرار الإداري ، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ، السنة الخامسة والعشرون ، العدد 3 ، 2001م ، ص302.
([14])الطعن رقم (3634) لسنة 41 ق ، تاريخ الجلسة 2001/3/17 ، أشار إليه د. مجدي محمود، احكام المحكمة الإدارية العليا منذ انشائها حتى عام 2015 ، ج2 ، دار محمود ، القاهرة ، بلا سنة نشر ، ص920.
([15]) قرار محكمة القضاء الإداري في العراق رقم(140/1990 في 1991/10/12) غير منشور أشار إليه د.صعب ناجي عبود، الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية القانون- جامعة بغداد، 2006م،ص149.
([16])الطعن رقم (4706) لسنة( 44 ق جلسة 2001/5/23) أشار إليه د.محمد ماهر أبو العنين ، الكتاب الثالث، مصدر سابق ، ص15.
([17])د.أعاد علي حمود القيسي ، القانون الإداري ، ط3 ، مطبعة الفجيرة الوطنية ، الإمارات ، 2008م ، ص456. كذلك للمزيد ينظر : سرى عبد الكريم إبراهيم ، عيب المحل في القرار الإداري ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق ـ جامعة النهرين ، 2008م ، ص 8 وما بعدها.
([18]) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، مصدر سابق، ص45.
([19]) د.عبد العزيز عبد المنعم، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، مصدر سابق، ص31-36.
([20])د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط 1 ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2008م ، ص149.
([21]) الطعن رقم (23208) لسنة 51 ، تاريخ الجلسة 2007/5/12) أشار إليه د.مجدي محمود محب ، مصدر سابق، ص809.
([22]) الطعن رقم (6903) لسنة 42 ق جلسة 2001/1/28) أشار إليه د. محمد ماهر أبو العنين ، الكتاب الثاني ، مصدر سابق ، ص562.
([23])قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم(2021/2332) تاريخ القرار 2021/4/12 في الدعوى المرقمة(4284/ق/2020،غير منشور.
([24])د. نجيب خلف احمد الجبوري ، القانون الإداري ، ط1 ، بلا مطبعة ، السليمانية ، 2015 م ، ص299.
([25]) د.سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014م، ص119-124.
([26])حكم مجلس الدولة (26/نوفمبر / 1875) أشار إيه قروف جمال ، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق _جامعة باجي مختار ، 2006م ، ص82.



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

(27)د. وسام صبار العاني ، اثر دعوى الإلغاء في وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة المستنصرية ، المجلد 4، العدد (16) ، 2012م ، ص2.

(28)د. وسام صبار العاني ، المصدر السابق ، ص2.

(29) الطعن رقم (5796) لسنة 48ق.عليا جلسة 2007/1/12) أشار إليه د.خالد عبد الفتاح محمد، الشامل في مختلف أنواع التراخيص، ، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2010، ص243.

(30)conseil d'Etat' juge Des refers ' 26/7/2019' 432384' Inedit au recueil lebon.

(31) نصّت المادة (11/7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 بأنه "تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969م...في شأن الإجراءات التي تتبعها...محكمة القضاء الإداري...".

(32)د. عبد المنعم عبد العظيم جيزة ، أثار حكم الإلغاء ، ط1، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1971م ، ص229.

(33) د.محمد صغير بعلي،الوسيط في المنازعات الإدارية،دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009م ، ص218.

(34) للتمييز بين الخطأ المرفقي والشخصي بشكل مفصل ينظر د.محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2003م ، ص140. وللمزيد حول التمييز بين الخطأ المرفقي والشخصي ينظر د.علي خطار شنطاوي ، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة ، ط1، دار وائل للنشر، عمان ، ص166.

(35)د.محمد محمد عبده امام ،القانون الإداري وحماية الصحة العامة،دار الفكر الجامعي،الاسكندرية،2008، ، ص234.

(36)CAA De Lyon , 4eme Chamber , 14/11/2019 , 18 Lyoo222, Inedit Au Recueil Lebon.

(37)د.صبري محمد السنوسي, مسؤوليّة الدولة دون خطأ, دار النهضة العربية , القاهرة , 2001م , ص 12. وكذلك ينظر Marcel Walin, (Pricse de droit administratife), Paris, 1969, P.192. وكذلك عمار طعمة البيضاني ، المسؤولية الإدارية القائمة على فكرة المخاطر رسالة ماجستير ، كلية الحقوق - جامعة النهرين ، 2007م ، ص3.

(38)د.رأفت فوده، دروس في المسؤوليّة الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 ، ص192.

(39) القرار منشور على الموقع الإلكتروني الآتي https://sensei-avocats.fr/ تاريخ الزيارة 2023/10/5.

(40) د.فؤاد العطار، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا سنة نشر ، ص129.

(41) د. جورج شفيق ساري ، القضاء الإداري ، ط5 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002م، ص322.

(42)د.ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004م ، ص200 وما بعدها.

(43)د.مصطفى كيرة ، نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964م ، ص155.

(44)د.ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص189.

(45) رشا عبد الحي، معايير توزيع الاختصاص بين القضاء العدلي والإداري وإشكاليتها العملية، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت ، 2013م ، ص152.



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

([46]) قصي جميل فيصل، صلاحية القضاء العدلي والإداري بمراقبة أعمال التعدي والاستيلاء والمصادرة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق- الجامعة الإسلامية، لبنان ، 2015م ص12.

([47]) قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم 3046/الهيئة المدنية/عقار/2010 في 2010/12/30 مجلة التشريع والقضاء ، السنة الثالثة ، ع4، 2011م ، ص234.

([48]) قرار هيئة تعيين المرجع في محكمة التمييز المرقم /3/في 2017 منشور على موقع محكمة التمييز الاتحادية على الموقع iraqcas.e-sjc-services.iq

([49]) قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم 2513/الهيئة الاستئنافية في 2017/12/19 منشور على موقع محكمة التمييز الاتحادية على الموقع iraqcas.e-sjc-services.iq.

**المصادر**

**أولاً: الكتب القانونية**

1- د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة،ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ،المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، بلا سنة نشر .

2- د.محمد سعد فودة ، النظرية العامة للعقوبات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2010 م.

3-د. سحر جبار يعقوب، الجزاءات الوقائية في القانون الإداري، دار الكتب والدراسات العربية، دار الكتب والدراسات العربية ، 2021م .

4- عماد صوالحية ، دستورية العقوبات الإدارية ، ط1 ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، 2016م.

5-د.أيمن رمضان الزيني، العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة وبدائلها، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003م.

6-د.عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، الإسكندرية، 2008م.



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

7-د. معوض عبد النواب ، الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري ، المجلد الثاني / دعوى الالغاء ، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2003م.

8-د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء و الدعوى التأديبية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2007م.

9- د. مجدي محمود، احكام المحكمة الإدارية العليا منذ انشائها حتى عام 2015 ، ج2 ، دار محمود ، القاهرة ، بلا سنة نشر.

10- د.أعاد علي حمود القيسي ، القانون الإداري ، ط3 ، مطبعة الفجيرة الوطنية ، الإمارات ، 2008م .

11-د.شريف يوسف خاطر ، القرار الإداري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2008- 2009م.

12-د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط 1 ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2008م.

13-د. نجيب خلف احمد الجبوري ، القانون الإداري ، ط1 ، بلا مطبعة ، السليمانية ، 2015 م.

14- د.سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014م.

15- د.خالد عبد الفتاح محمد، الشامل في مختلف أنواع التراخيص، ، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2010.

16-د. عبد المنعم عبد العظيم جيزة ، أثار حكم الإلغاء ، ط1، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1971م.



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

**ثانياً: الرسائل والاطاريح**

**1**- قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق _جامعة باجي مختار ، 2006م.

2-سرى عبد الكريم إبراهيم ، عيب المحل في القرار الإداري ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة النهرين ، 2008م .

3- د.صعب ناجي عبود، الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية القانون- جامعة بغداد، 2006م.

**ثالثا: البحوث القانونية المنشورة**

1- د. وسام صبار العاني ، اثر دعوى الإلغاء في وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة المستنصرية، المجلد 4، العدد (16) ، 2012م.

2- د.علي خطار شنطاوي، الرقابة القضائية على الظروف الخارجية لإصدار القرار الإداري ، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ، السنة الخامسة والعشرون ، العدد 3 ، 2001م.

3- د.وسام صبار العاني، عيب السبب ومكانته بين أوجه الإلغاء في النظم المقارنة والعراق ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق تصدر عن جامعة النهرين ، المجلد 14 ، العدد2 ، 2012م

4-د.محمد عبد الله العربي،الفقه الإداري الحديث وتصويره للدولة ونشاطها القانوني، السنة الأول،ع1، مجلة القانون والاقتصاد، 1931م.



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.

5-د.شهاب احمد عبد الله، دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، ع2، 2018م.

6-د.محمد علي عبد الرضا،الأساس القانوني للعقوبات الإدارية ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة كربلاء/كلية القانون ، ع3، السنة السابعة ، 2016م ، منشور على الموقع التالي law.uokerbala.edu.iq، تاريخ زيارة الموقع 2022/11/19 الساعة الواحدة ظهراً.

**رابعاً: قرارات القضاء الإداري العراقي**

1-قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم(2021/2332)تاريخ القرار 2021/4/12 في الدعوى المرقمة(4284/ق/2020)،غير منشور.

**خامسا: المصادر الاجتبية**

1. Conseil D’etat’ Juge Des Refers ‘ 26/7/2019’ 432384’ Inedit Au Recueil Lebon.



This work is licensed under a https://creativecommons.org/licenses/by/4.0 International License.
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي 4.0الدولي.