

Suspending the execution of the negative and separate Administrative Decisions

Ansam Faleh Hassan

E: ansamfaleh@yahoo.com

Faculty of Law, Qadisiyah University

وقف تنفيذ القرارات الادارية
م. انسام فالح حسن حمزة

Abstract

The negative and separate administrative decisions have a special advantage over the ordinary decisions, in the way, the negative decisions are able to stop the administration from taken any

decision that it should take it legally, while the separate decisions are concerning the decisions which separate from the administrative contract because considered that the administrative contract is not administrative decision and it should be not contested for its abolishment. The advantage of these kind of decisions is, in the suspending their execution; which is a special case that is not allow the Judge to take it only in the limited aspects and conditions, as in the case if suspending the execution concerned in these kind of decisions. Therefore, we have decided to study suspending the implementation in general and how the French, Egyptian and Iraqi Legislators tried to apply suspending the Implementation on these kinds of decisions.

المقدمة

تحتل القرارات الادارية السلبية والمنفصل اهمية خاصة لما لهذين النوعين من القرارات من خصوصية تتعلق بكون الاولى تتمثل بامتناع الادارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه قانونا، واما الثانية تتعلق بنوع القرارات المنفصلة عن العقد الاداري بأعتبره احد وسائل الادارة القانونية الى جانب القرار الاداري، فان هناك قرارات تصدر بمناسبة هذا العقد الا انها منفصلة عنه ويمكن الطعن فيها بالالغاء.

الا ان ما يزيد اهمية هذين النوعين من القرارات هو بحث مدى امكانية وقف تنفيذهما بأعتبر ان وقف التنفيذ مسالة في غاية الاهمية.

فكما هو معلوم ان قضاء المنازعات المدنية والتجارية يعرف نظام القضاء المستعجل الذي يتميز عن القضاء العادي بخصيصتين اساسيتين تتمثل الاولى في ضرورة توافر الاستعجال في المسألة المطروحة امام المحكمة، اما الثانية فتتمثل في ان الحكم الصادر من هذا القضاء وقتي لا يؤثر على اصل الحق.

هذا القضاء المستعجل يمكن الخصوم من استصدار احكام وقتية دون المساس بأصل الحق وتعتبر من الامور التي لها صفة الاستعجال المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت من جهة وكذلك المنازعات المتعلقة بتنفيذ الاحكام والسندات التنفيذية من جهة اخرى^(١).

ونظرا لأفتقار القضاء الاداري لمثل هذا النظام فقد تم الاخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الادارية المطعون فيها بالالغاء اذا ما توافرت شروط معينة شكلية وموضوعية تقنع المحكمة بالحكم بوقف التنفيذ.

والحكمة من وراء الاخذ بهذا النظام هو لتدارك اضرار القرار الاداري المطعون فيه بالالغاء اذا ما تم تنفيذه من جانب الادارة ولن تكون هناك فائدة من اصدار حكم بالالغاء.

وسوف نعالج بأذنه تعالى في هذا البحث امكانية وقف تنفيذ القرارات الادارية السلبية والمنفصلة لما لهذين النوعين من القرارات الادارية من اهمية بشأن الحكم بوقف تنفيذهما.

المبحث الاول

مفهوم وقف تنفيذ القرارات الادارية

المطلب الاول

تعريف وقف التنفيذ ومبرراته

لا يوجد تعريف محدد لوقف تنفيذ القرار الاداري وبالعودة الى الدراسات التي تناولت موضوع وقف التنفيذ بالبحث نجدها تتطرق الى ذكر شروط وقف التنفيذ ومبرراته واثاره، الا انه يمكن اعطاء تحديد لمعنى وقف التنفيذ على انه (صلاحية يستطيع بموجبها القاضي ان يحكم بوقف تنفيذ القرار الاداري عند الطعن به بالالغاء عند طلب الطاعن في صحيفة الدعوى وتوافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ).

ونحن نرى بانه (أمر موجه من القاضي الى الادارة بالامتناع المؤقت عن تنفيذ قرارها لحين الفصل في الطعن المقدم ضد القرار بناء على طلب المدعي في صحيفة الدعوى وتوافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ).

اما عن المبررات والاسباب التي تدعو الى وقف التنفيذ بحيث تولد قناعة لدى القاضي بضرورة اتخاذ هذا الامر فهي :-

- (١) وجود مصلحة تبرر وقف التنفيذ^(١)
- (٢) ان يكون هناك احتمال الغاء القرار الاداري
- (٣) وجود وسيلة اخرى لدى الادارة تمكنها من تحقيق اغراضها وتحقيق المصلحة العامة دون تأخير
- (٤) ان لا تتحقق في القرار الاداري صفة الاستعجال لأن وصف الاستعجال في القرار الاداري يعني تنفيذه فور صدوره وتذهب الدكتور امينة النمر الى ان مبدأ السرعة في تنفيذ القرارات الادارية امر متروك لسلطة الادارة التقديرية ومن ثم فلا رقابة للقضاء على الادارة بهذا الشأن^(٢).

المطلب الثاني: شروط الحكم بوقف التنفيذ

الفرع الاول: الشروط الشكلية

(١) ان يتعلق طلب وقف التنفيذ بقرار قابل للالغاء.

ان كل القرارات التي لا يجوز الطعن فيها بالالغاء لا يمكن ان تكون محلا لطلب وقف التنفيذ لذلك على القاضي ابتداءً، ان يتحقق من طبيعة القرار المطعون فيه، هل هو قرار اداري قابل للطعن فيه بالالغاء ام لا لكي يقرر اختصاصه وقبوله النظر في الموضوع^(٣). وعليه القرارات الادارية التي لا يجوز الطعن فيها بالالغاء لا يمكن ان تكون محلا لطلب وقف التنفيذ .

٢) ان يقدم طلب وقف التنفيذ من صاحب الشأن وبشكل صريح

اشترط كل من المشرع الفرنسي والمصري صراحة ضرورة تقديم طلب من صاحب الشأن لوقف تنفيذ القرار الاداري فلا يملك القاضي الحكم بوقف التنفيذ لمجرد رفع دعوى الالغاء وانما على صاحب الشأن ان يطلب ذلك صراحة الا ان المشرع الفرنسي لم يستلزم ان يكون تقديم الطلب في نفس الوقت مع الدعوى الرئيسية في ذات صحيفة الدعوى، لأن ذلك لم يتطلبه اي نص، بل ويخالف ما جرى عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، اي انه ووفقا للقواعد العامة للاجراءات، فإن صاحب الشأن يستطيع ان يستكمل عريضة دعواه خلال المهلة القانونية المحددة لتقديم الدعوى، بطلب يرمي الى الحصول على وقف التنفيذ^(٤).

اما المشرع المصري فقد استلزم اقتران طلب وقف التنفيذ مع دعوى الالغاء اي ان يكون طلب وقف التنفيذ وطلب الالغاء في صحيفة واحدة، وعلى هذا الاساس اذا لم يطلب رافع الدعوى وقف تنفيذ القرار في صحيفه دعواه، وقام بتقديم هذا الطلب بعريضة اخرى مستقلة عنها، فإن المحكمة لن تقبل طلبه لعدم اقتران الطلبين معا - طلب الالغاء وطلب وقف التنفيذ - في عريضة دعوى الالغاء، وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا في حكم لها حيث قضت ((من شروط قبول وقف تنفيذ القرار الاداري اقترانه بطلب الغائه والا غدا غير مقبول شكلا، وهذا الطلب يتحقق على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - في كل حالة يتضمن فيها طلب وقف التنفيذ معنى اعدام القرار وتجريده من كل اثر قانوني ايا كانت الالفاظ المستعملة للدلالة على هذا المعنى لأنه هو بذاته جوهر الالغاء وفحواه طبقا لأحكام قانون مجلس الدولة))^(٥)

الفرع الثاني

الشروط الموضوعية

١) ان يترتب على تنفيذ القرار اثار لا يمكن تداركها

ان قيام مجلس الدولة الفرنسي ببناء قواعد نظام وقف التنفيذ انما كان على اساس انه علاج للآثار الضارة التي قد تنتج عن تنفيذ القرار الاداري المطلوب الغاؤه، وعليه اشترط القضاء الاداري وجود اثار او اضرار قد تصيب الطاعن بحيث لا يمكن تداركها في حالة تنفيذ القرار وعليه يحكم بوقف تنفيذه.

ان هذا الشرط منطقي ولا خلاف عليه، الا ان الخلاف يبرز في معرفة درجة الضرر التي تجيز قبول طلب وقف التنفيذ .

كانت الاحكام الاولى لمجلس الدولة الفرنسي تقتصر على مجرد التحقق من وجود ضرر بسيط لكي يقضي بوقف التنفيذ، ثم برز بعد ذلك الضرر المبرر لطلب وقف التنفيذ بأنه الضرر الذي لا يمكن اصلاحه او لا يمكن تعويضه.

الا انه خلال القرنين التاسع عشر والعشرين استخدم المجلس عدة اوصاف اخرى للضرر الذي يراه كافيا لتبرير طلب وقف التنفيذ ومنها بأنه حقيقي وجسيم ووصفه في

احكام اخرى بأنه ضرر بالغ كذلك استخدم عبارة نتائج خطرة للدلالة على الاضرار الجسيمة^(١).

اما عن الاستاذ (lavau) فقد اوضح بان وقف التنفيذ يكون مبررا امام القضاء اذا كانت توجد مصلحة عاجلة، وان هذا الشرط يصبح محققا عندما يمثل التنفيذ خطر التسبب في ضرر لا يمكن اصلاحه للطاعن، او ببساطة ضرر بالغ للغاية^(٢).

وفرق الاستاذ (lietveaux) بين نوعين من النتائج التي لا يمكن اصلاحها وبالغته الضرر في نطاق شرط الضرر برزا في احكام القضاء الاداري الفرنسي، الاول ينتج عن القانون، والثاني يتمخض من الواقع^(٣).

ويرى الاستاذ (Gleizal) ان قضاء مجلس الدولة بشأن شرط الضرر متقلب نظرا لأن القاضي الاداري يحدد الضرر في كل قضية وفقا للظروف^(٤).

واخيرا يرى الاستاذان (Auby and Drago) ان مجلس الدولة اعطى لنفسه سلطة تقديرية واسعة لكي يقرر ما اذا كان الضرر الذي يراد توقيه من شأنه ان يبرر طلب الوقف، اي انه منح لنفسه الحق في تقدير مدى خطورة الضرر في كل حالة^(٥).

اما المشرع المصري فقد اشترط هو الآخر للحكم بوقف التنفيذ بأن تكون نتائج القرار المطعون فيه من المتعذر تداركها، وبذلك تملك المحكمة تقدير ما اذا كان تنفيذ القرار المطعون فيه يرتب نتائج يتعذر تداركها من عدمه لكي تأمر بوقف تنفيذه او ترفض الطلب.

وقد اصدرت محكمة القضاء الاداري عدد من القرارات التي تتعلق بوقف تنفيذ القرار الصادر بهدم اجزاء من احد العقارات وذلك لتأثيره على الساكنين في العقار وحصول اثار يتعذر تداركها^(٦).

بناء عليه يتضح ان الاستعجال مسألة متروكة للقاضي الاداري، ليقرر ما اذا كان الطلب المقدم الى المحكمة ينطوي على حالة استعجال قد يتعذر تدارك نتائجها لو تم تنفيذ القرار الاداري الذي طعن فيه بالالغاء، ام لا تتوفر صفة الاستعجال في هذه الحالة. اما في العراق فقد اصدرت محكمة القضاء الاداري ومجلس الانضباط العام العديد من قرارات وقف التنفيذ مستندة على شرط الاثار التي يتعذر تداركها، وهو ما اشارت اليه الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة عندما صادقت على قرار محكمة القضاء الاداري بوقف تنفيذ امر تخلية حيث جاء فيه (...ولدى عطف النظر على القرار المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون ذلك ان قرار المحكمة المؤرخ في ١٩٩٢/٢/١٧ المتضمن وقف تخلية الدكان تلافيا للضرر المحتمل)^(٧).

٢) يستند طلب وقف التنفيذ على اسباب جديدة (شرط المشروعية)

إذا ما رأت المحكمة من فحصها الظاهري للدعوى ان الاسباب التي استند اليها المدعي لألغاء القرار المطعون فيه مشروعة، فأنها تقضي بوقف تنفيذ القرار الاداري إذا ما توافرت الشروط الاخرى، ويستند هذا الشرط الى الحس السليم، اذ لا توجد مصلحة عملية حقيقية لوقف التنفيذ الا اذا وجدت فرصة حقيقية بالنسبة لموضوع الدعوى.

أخذ مجلس الدولة الفرنسي يتكلم بصفة دائمة عن الاسباب الجديدة المبداة التي من شأنها تبرير طلب الوقف، وحتى في الاحكام التي رفض فيها المجلس وقف التنفيذ الذي صدر من محكمة اول درجة، فإنه كان يوضح ان الدعوى لم تجتمع فيها جدية الاسباب، ويبدو ان مفوضي الحكومة في مجلس الدولة الفرنسي يستخدمون اصطلاح السبب الجدي باعتبار انه السبب القوي جدا الذي من شأنه تبرير منح المجلس قرار وقف التنفيذ من الفحص الاولي للدعوى، كذلك استعمل المجلس اصطلاح الاسباب الاساسية في كثير من احكامه^(١٣). وأخيرا يعتقد احد الفقهاء - في تقدير الاسباب الجديدة انه اداة اضافية في يد القاضي ليتحكم في منح وقف التنفيذ^(١٤).

سار مجلس الدولة المصري على نفس النهج واشترط استناد الدعوى الموضوعية بالالغاء الى اسباب جدية لكي يستجيب الى طلب الطاعن بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالالغاء. ذلك تأسيسا على ان طلب وقف التنفيذ الذي له صفة الاستعجال يتفرع عن الطلب الاصلي للطاعن وهو الغاء القرار الاداري^(١٥).

وبطبيعة الحال فإن القاضي الاداري هو الذي يقدر مدى توافر جدية الاسباب التي بنى عليها الطاعن دعواه بطلب الغاء القرار الاداري المطلوب وقف تنفيذه بصفة مستعجلة، اذا ان القاضي يتحسس ظاهر المستندات والاوراق بالقدر اللازم للحكم في الاجراء الوقي - وهو طلب وقف التنفيذ - عن طريق الاطمئنان الى جدية الاسباب المقدمة من الطاعن دون المساس بأصل الحق، على ان يترك امر البت فيها عند الفصل في دعوى الالغاء ذاتها^(١٦).

لم يهمل القضاء العراقي تناول هذا الشرط في الكثير من قراراته بل ان رده لطلبات وقف التنفيذ قد بنيت في معظمها على اساس الاسباب الجديدة وهو ما اكدته محكمة القضاء الاداري في قرارها المرقم ١٤٠ / قضاء اداري / ١٩٩٠ في ١٢ / ١٠ / ١٩٩١ والذي يتضمن وقف تنفيذ قرار اداري بغلق مكتب استنساخ، حيث ان القرار يتجاوز الصلاحية القانونية لأمانة بغداد فيعتبر قرارا معيبا^(١٧) ومستندا الى اسباب جدية.

من كل ما تقدم يتضح لنا بان عدم استيفاء وقف التنفيذ لأحد الشروط الوارد ذكرها اعلاه فإن ذلك سيكون مبررا لمحكمة الموضوع بأن تقضي برد الطلب لتخلف احد الشروط التي نص عليها القانون .

المطلب الثالث

اثار الحكم الصادر بوقف التنفيذ

يتمتع الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار اداري بنفس خصائص الاحكام القضائية ويترتب على هذا الحكم الاثار التالية :-

- ١) سبقت الاشارة الى ان طلب وقف التنفيذ ذا علاقة وثيقة بوجود وجود قرار اداري مطعون فيه بالالغاء الا ان هذا لايعني ان المحكمة التي قبلت وقف التنفيذ سوف تقضي حتما بالغاء القرار الاداري المطعون فيه، كما ان المحكمة قد ترفض طلب وقف التنفيذ الا ان هذا ليس دليلا على ان المحكمة ستحكم بعد ذلك برفض دعوى

الالغاء، وعليه هناك استقلال بين قرار وقف التنفيذ وموضوع دعوى الالغاء، فعلى الرغم من اتحاد الموضوعين شكلا الا انهما مستقلان موضوعا، وعليه فان الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكم مؤقت لا يقيد محكمة الموضوع عند النظر بطلب الالغاء، اما برفضها او بقبول الالغاء^(١٨).

٢) على الادارة الالتزام بالحكم الصادر بوقف التنفيذ، والا فأنها تعد مسؤولة امام القضاء عن التنفيذ وعليها الكف عن مواصلة التنفيذ فورا، دون ان يكون عليها ان تعود بالحالة الى ما كانت عليه عند بدء التنفيذ، وهذا بخلاف احكام الالغاء العادية التي يجري تنفيذها بهدم القرار الاداري وكأن لم يكن فأذا قامت الادارة بالتنفيذ على الرغم من صدور الحكم بوقفه كان ذلك غصبا يلزمها بالتعويض، لأمتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي، مما يثير مسؤوليتها، وتعتبر الادارة قد قامت بتنفيذ قرار اداري غير مشروع، وعدم مشروعية القرار الاداري يعد صورة من صور الخطأ الجسيم الموجب للمسؤولية على الادارة^(١٩).

وقد رتب المشرع العراقي بالاضافة الى هذه المسؤولية مسؤولية جزائية، وهو ما نصت عليه المادة (٢٢٩) من قانون العقوبات العراقي (يعاقب بال عقوبة ذاتها كل موظف او مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم او امر صادر من احدى المحاكم او من اية سلطة مختصة بعد مضي ثمانية ايام من اذاره رسميا بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم او الامر داخلا في اختصاصه).

ولهذا فأن مجلس الدولة الفرنسي يرجح احترام حجية الاحكام على القانون نفسه لان جوهر حجية الشيء المقضي به ان تعرض نفسها كعنوان للحقيقة الشرعية مهما تكن الاعتبارات التي تقوم ضدها، وان عدم تنفيذ الادارة للحكم القضائي سيؤدي الى اهدار كل قيمة لأحكام القضاء.

المبحث الثاني

القرارات الادارية السلبية بين جوازها ووقف تنفيذها

المطلب الاول

مفهوم القرار الاداري السلبي

الفرع الاول

تعريف القرار الاداري السلبي

القرار الاداري السلبي:- هو عبارة عن امتناع الجهة الادارية عن الرد على طلبات الافراد وتظلماتهم فهو موقف سلبي تتخذه الادارة فلا ترد على الطلبات المقدمة اليها لا بالقبول ولا بالنفي^(٢٠)

الفرع الثاني

وقف تنفيذ القرارات الادارية كاستثناء على الاصل العام^(٢١)

إذا كانت القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الادارية وانتاجها لاثارها القانونية منذ صدورها وان الطعن فيها عن طريق دعوى الالغاء لا يوقف تنفيذها فإنه استثناء على هذه القاعدة تم الاخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الادارية اذا توافرت شروط معينة شكلية وموضوعية، والسبب في ذلك يعود الى اسباب تتعلق بحماية الحقوق الخاصة بالطاعن والتي يتعذر تتداركها فيما لو نفذ القرار محل الطعن .

فإذا كان الحكم الصادر بالالغاء له حجية مطلقة في مواجهة الكافة وأنه يؤدي الى الغاء القرار الاداري وازالة جميع اثاره بأثر رجعي واعتباره كأن لم يكن وإعادة الحال الى ما كان عليه قبل اصداره فكيف ينتج حكم الالغاء اثاره اذا كان القرار الاداري قد قامت الادارة بتنفيذه وانتج جميع اثاره لان مجرد الطعن فيه بالالغاء لا يوقف هذا التنفيذ وحتى لو حكم بالتعويض على الادارة مهما كانت قيمته لن يعيد الحال الى ما كان عليه قبل صدور القرار وهذا الامر يمثل من اشد المساوي التي تترتب على اطلاق تطبيق قاعدة الاثر غير الواقف للطعن بالقرارات الادارية بالالغاء^(٢٢) .

وعليه كان لابد من ايجاد حل لهذه المشكلة فقد رأى بعض الفقه ان الاخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الادارية المطعون فيها بالالغاء عند توافر شروط معينة هو الحل الناجح لهذه المشكلة.

الفرع الثالث

الطبيعة القانونية لقرار وقف تنفيذ القرار الاداري السلبي.

كأصل عام اذا كان القاضي الاداري لا يستطيع ان يوجه اوامره في كل مرة يطلب منه ذلك فإنه يستطيع بناء على طلب اصحاب الشأن وعند توافر شروط معينة سبقت الاشارة اليها ان يأمر بوقف تنفيذ القرار الاداري، ولكن السؤال هل الاحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الادارية تحمل في طياتها امرا من القاضي للادارة؟ او هل سلطة الوقف تعد في حد ذاتها امرا موجها للادارة بالامتناع عن تنفيذ قرارها او ارجاء اثاره لحين الفصل في موضوع النزاع؟

يذهب البعض الى ان القاضي الاداري يستطيع بناء على طلب الافراد وعند توافر شروط معينة أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الاداري لحين الفصل في موضوع الدعوى ويعتبر هذا الحكم الصادر بوقف التنفيذ أمرا للادارة بالامتناع عن الاستمرار في تنفيذ قرارها او ارجاء هذا التنفيذ، ويذهب البعض الاخر الى ان الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع عن منح الترخيص بمزاولة نشاط معين لا يعتبر بمثابة ترخيص لممارسة هذا النشاط بمعنى ان وقف تنفيذ قرار الرفض لا يتضمن بذاته تحقيق الاثر القانوني الذي امتنعت الادارة عن احداثه خلاف القواعد القانونية المقررة^(٢٣)، ويذهب جانب اخر الى القول بأنه ليس هناك ما يمنع القاضي الاداري اصلا من توجيه اوامره للادارة او وقف تنفيذ كافة قراراتها الايجابية والسلبية لان الوقف في الحالتين معناه أمر بالامتناع عن التنفيذ او اصدار قرارها الذي رفض دون مبرر قانوني لأخذه^(٢٤) .

ويرى البعض ان القرار السلبي كالقرار الايجابي في ذلك سواء بسواء ذلك انه اذا كان وقف تنفيذ القرار السلبي متضمنا أمر للادارة بأن تفعل ما امتنعت عنه فإن وقف تنفيذ القرار

الايجابي متضمنا بدوره أمر للإدارة بأن توقف ما فعلت ففي الحالتين أذن هناك أمر للإدارة بل هو في الثانية اشد وطأه حيث ستجبر الإدارة على الرجوع عما تكون قد اتخذته فعلا من اجراءات التنفيذ وإذا اعتبرنا وقف تنفيذ القرار السليبي - وهو مؤقتة أفتئاتا من القاضي على اختصاص السلطة الادارية فإنه بالمثل من باب اولى يجب ان يعتبر الغائه بهذا القرار - وهو ازالة نهائية له من الوجود- من هذا القبيل ان مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات في علاقة القاضي والإدارة الا يتدخل الاول لأجبار الثانية على اتخاذ قرار معين ابتداءً، اما وقد صدر عن الإدارة فعلا ما توافر على وصف القرار الاداري سواء كان ايجابيا ام سلبيا فإنه يكون من المتعين ان يكون هذا القرار مشروعاً ورقابة القضاء على مشروعية قرارات الإدارة وسلطة وقف التنفيذ هنا لا يمكن ان يعتبر تدخلا من القاضي في اعمال الإدارة والا لاختفت رقابة المشروعية اصلا واختفى مع اختفائها القاضي الاداري نفسه^(٢٥).

يرى بعض الفقهاء في فرنسا ومصر أن الحكم بوقف التنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء يرقى إلى اعتباره أمراً موجهاً من القاضي الإداري إلى الإدارة حيث يقول الأستاذ شابي في مؤلفه حول قانون القضاء الإداري أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري الإيجابي هو بمثابة الأمر بالامتناع عن عمل وان الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري السليبي يفرض على الإدارة القيام بإصدار القرار الذي امتنعت عن إصداره ويعتبر ذلك التزاماً بعمل يقع على عاتق الإدارة

أما في مصر فإن الدكتور حسن السيد بسيوني يرى أن الحكم بوقف تنفيذ قرار الإدارة ما هو إلا أمر للإدارة بإيقاف تنفيذ عملها ، ويؤدي في حقيقته إلى ذات نتائج التقرير . وعلى الرغم من الآراء المؤيدة لاعتبار وقف التنفيذ بمثابة أمر موجه من القاضي للإدارة فإن جانباً مهماً من الفقه يذهب إلى عكس ما تقدم ويرى أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري لا يتضمن أمراً صريحاً أو مباشراً إلى الإدارة وأنه لا يعد أن يكون إلا أمراً ضمناً مثله في ذلك مثل حكم الإلغاء .والحقيقة أن هذا الرأي يدعمه موقف القضاء الإداري سواء في فرنسا أم مصر حيث أن رفض مجلس الدولة الفرنسي وقف التنفيذ القرارات الإدارية السلبية معللاً ذلك بأنه يعتبر بمنزلة الأمر الموجه للإدارة وهو ما يخرج عن سلطاته ما هو إلا تأكيد من المجلس على عدم اعتبار حكم وقف التنفيذ في الأحوال الأخرى بمثابة أمر موجه للإدارة وإلا فإن المجلس سيفرض وقف التنفيذ في هذه الأحوال أيضاً قياساً إلى موقفه من وقف تنفيذ القرارات السلبية . أما في مصر فإن المحكمة الإدارية العليا قد أكدت بصراحة على هذه الحقيقة وذلك في حكمها الصادر بتاريخ ٢ فبراير سنة ١٩٩٢ والذي قررت فيه أن القضاء الإداري لا يحل على أي نحو كان في مباشرته لرقابة الإلغاء ووقف التنفيذ محل الجهة الإدارية في أداء واجباتها ومباشرة نشاطها في تسيير المرافق العامة أدارتها ومباشرة السلطات الإدارية والتنفيذية المخولة لها طبقاً للدستور والقانون على مسئوليتها الإدارية والسياسية والمدنية والجنائية^(٢٦).

المطلب الثاني

موقف المشرع العراقي من وقف تنفيذ القرارات السلبية

أشار قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ الى انه أمكانية الطعن امام محكمة القضاء الاداري بالقرارات الادارية السلبية وهو ما نصت عليه المادة ٧/ثانياً/هـ اعتبرت من اسباب الطعن بوجه خاص (.....ويعتبر في حكم القرارات والاوامر التي يجوز الطعن فيها رفض او امتناع الموظف او الهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي عن اتخاذ قرار او امر كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً).

من خلال هذه الفقرة يتضح بأن مفهوم القرار السلبي، مرهون بأن يكون من الواجب على جهة الادارة اتخاذ مثل ذلك القرار الا انها امتنعت عن اصداره. اما اذا كان المشرع يحولها ثمة سلطة تقديرية بشأن اصداره من عدمه، كرفض طلب الاستقالة، او اوامر النقل الخ فهنا تخلف مقصد القرار السلبي وتصبح الدعوى التي توجه الى امتناع جهة الادارة غير مقبولة وذلك لأفتقارها القرار الاداري قرارها المؤرخ في ١٩٩٨/٢/١٨ اذ جاء فيه (من خلال الاطلاع على اوراق الدعوى تبين ان المدعي يعمل موظفاً في الشركة العامة للصناعات النسيجية بوظيفة م.مهندس كهربائي وقد قدم طلباً للاستقالة من الوظيفة بتاريخ ١٩٩٧/١٠/٣٠ الا ان المدعة عليه مدير عام الشركة أضافه لوظيفته قد رفض الطلب وذلك للحاجة الى خدماته ولعدم قناعته المدعي بقرار المدعى عليه أضافه لوظيفته فقد طعن بقرار المدعى عليه بتاريخ ١٩٩٧/١١/٢ وقد قررت المحكمة رد الدعوى اذ ان قبول الاستقالة او رفضها امر متروك لسلطة الادارة التقديرية استناداً الى احكام المادة ٣٥/الفقرة ٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل^(٢٧) .

وبالرجوع مرة اخرى الى الفقرة اعلا نجد رفض او امتناع الادارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه قراراً سلبياً سمح القانون للمتضرر منه ان يطعن فيه، الا ان القانون لم ينظم مسألة طلب وقف تنفيذ القرار الاداري، غير انه بالامكان الوصول الى النتيجة ذاتها اي وقف تنفيذ القرار الاداري ان كان من المتعذر تلافي نتائجه فيما لو حكم بالالغاء، وذلك بالرجوع الى قانون المرافعات المدنية العراقي ذي الرقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل الذي يعد القانون الاجرائي العام الواجب التطبيق على كل حالة لم ينص عليها قانون مجلس شوري الدولة وذلك وفق ما نظمه قانون المرافعات المدنية في الباب العاشر منه والمعنون ب(القضاء المستعجل والاوامر على العرائض)، فيكون تقديم طلب وقف التنفيذ قبل رفع الدعوى او في بداية رفعها^(٢٨) .

المطلب الثالث

موقف الفقه الفرنسي من وقف تنفيذ القرارات الادارية السلبية

من المسلم به ان الادارة ليست طرفاً عادياً في علاقاتها بالافراد فهي ترتدي رداء السلطة العامة وتقف في مركز القوة وتمتع بامتياز الصحة المفترضة. الذي يسمح لها باصدار قرار اداري له الصفة التنفيذية وتلك تعتبر من مبادئ القانون العام الاساسية ومعنى ذلك ان القرار الاداري الصادر من الادارة يولد بقوة التنفيذ الذاتي لدوران هذه القوة مع قرينة المشروعية وجودا وعندما فبغير افتراض مشروعية القرار على هذا النحو سينتفي بطبيعة الحال سند قوته

التنفيذية الذاتية وتفقد الأخيرة بدورها سندها مقابل هذا الامتياز غير المألوف للإدارة فإنه يستطيع القاضي الإداري إلغاء هذه القرارات ذات الصلة التنفيذية عندما تكون غير مشروعة مع إيقاف تنفيذها. إلا أنه ليس للقاضي أن يوقف تنفيذ القرار الإداري تلقائياً بمجرد الطعن عليه بالإلغاء إلا إذا وجد نص يخوله صراحة هذا الاختصاص وهو ما قضت به المادة ٩٦ من تقنين المحاكم الإدارية الفرنسية بأن تأمر المحكمة الإدارية (بصفة استثنائية) بوقف التنفيذ في حين أنه ينص في المادة ١١٨ من التقنين الجديد الصادر في ١٩/٩/١٩٨٩ للمحاكم الإدارية والاستئنافية الإدارية جاء خالياً من عبارات الاستثناء وأصبح طلب وقف التنفيذ من حقوق الأفراد الأساسية ذات القيمة الدستورية لاسيما بعد حكم المجلس الدستوري الفرنسي الذي قضى بعدم دستورية القانون الذي يحظر طلب وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة وهو سلطة إدارية مستقلة لأن وقف التنفيذ من الضمانات الأساسية لحقوق الدفاع (٢٩).

وبهذا أصبح لهذه المحاكم أن تأمر بوقف التنفيذ دون أدنى قيد يحد من سلطتها بالإضافة إلى ما تقدم فإن لمجلس الدولة الفرنسي بعض الأحكام الأولية في هذا الخصوص وهو ما سيتم التركيز عليه في هذا المبحث. وعليه ستقسم الدراسة إلى مطالبين يبحث الأول في الأحكام الأولية الخاصة بمجلس الدولة الفرنسي والتطور الحاصل في قضاءه أما الثاني فيبحث في الفقه المعارض لوقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية.

الفرع الأول

الأحكام الأولية الخاصة بمجلس الدولة الفرنسي والتطور الحاصل في قضاءه

قدّرت الأحكام الأولية لمجلس الدولة الفرنسي أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية يتخذ في الواقع مظهر التقرير ولذلك الغى المجلس العديد من أحكام المحاكم الإدارية على اعتبار ليس لها حق أو سلطة توجيه أوامر للإدارة من ذلك اشتراطه للحكم بإيقاف التنفيذ ضرورة أن يتعلق طلب وقف التنفيذ بقرار إيجابي تنفيذي ومن ثم فلا يمكن الحكم بإيقاف تنفيذ قرار سلبي لأن القاضي لا يملك إصدار أوامر للإدارة ولهذا السبب استمر مجلس الدولة الفرنسي في القول بأن إيقاف التنفيذ لا يمكن أن يعطى بمناسبة قرار سلبي أو قرار بالرفض. وإن كان قد أعلن عن ذلك صراحة في حكمه الصادر سنة ١٩٧١ عندما قرر أن (القاضي الإداري ليست له الصلاحية في توجيه أوامر للإدارة ومن ثم لا يجوز للمحاكم الإدارية أو لمجلس الدولة الأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إلا إذا كان القرار تنفيذياً وفي المقابل فإنه ليس له السلطة في الأمر بوقف تنفيذ قرار إلا في حالة نأ إذا كان استمرار تنفيذ القرار من شأنه أن يحدث تغييراً في مركز قانوني أو واقعي سابق لإصدار وجوده وانتهى المجلس إلى رفض طلب وقف التنفيذ بعد ما تبين من فحصه للطلب أن قرار الرفض لا يترتب عليه أي تغيير في المراكز القانونية أو الواقعية للطاعنين^(٣٠)). ولقد أكد المجلس على هذا الشرط في حكم Amoros الشهير بأن وقف التنفيذ لا يمكن الحكم به إلا في كواجهة قرارات تنفيذية وبالترعية فإنه لا يؤمر بوقف تنفيذ قرار إداري بالرفض إلا في حالة تسببه في أحداث تعديل في المركز

القانوني او الواقعي لاصحاب الشأن لانه بدون ذلك يعتبر وقف التنفيذ امرا موجها الى الادارة^(٣١).

بالاضافة الى قضاء مجلس الدولة عام ١٩٤٩ بوقف تنفيذ قرار صادر من مجلس نقابة الاطباء ببوردد ورفض قيد جراح في سجلاتها لانه تعاقد مع عيادة طبية تعاونية بالمدينة باجر اقل مما تقدره النقابة اذ رأى المجلس ان هذا القرار سيحدث اضطرابا لا يمكن التغلب عليه غي عمل هذه العيادة الطبية،وبرايي فان ما دفع مجلس الدولة الى التصريح بالشرط الخاص بامكانية وقف تنفيذ القرارات الادارية السلبية يرجع الى تقرير مفوضي الحكومة الذي نوه الى التاكيد على امكانية وقف تنفيذ القرارات السلبية اسوة بالقرارات الايجابية مع بيان ان حكم وقف التنفيذ في هذه الحالة لا يتمخض عن امر موجه للادارة وانما هو مجرد دعوة لها باعادة النظر في اسس ودواعي رفضها فاراد المجلس الرد على هذه الدعوة بحكم حاسم في الموضوع.

خلاصة القول ان القاضي اجاز وقف تنفيذ القرارات السلبية اذ كان من شان استمرارها ان يحدث تغييرا في المركز القانوني والواقعي للطاعن عن المركز السابق للقرار السلبي بشرط ان يكون المركز السابق وجوده والذي يؤثر فيه الابقاء على القرار المطعون فيه بالتعديل مشروعا اما اذا كان هذا المركز السابق بالاصل غير مشروع فالقرار السلبي بالرفض لا يعتبر معدلا في المركز السابق ومن ثم غير متوافر بخصوصه مخاطر قبول طلب وقف التنفيذ،وعلى هذا الاساس قضى مجلس الدولة الفرنسي بقبول طلب وقف تنفيذ قرار برفض منح تصريح مؤقت لاجنبية على اساس انه مادامت اقامتها السابقة على صدور القرار بمسوغ قانوني فان الرفض يعدل في مركزها السابق^(٣٢).

الفرع الثاني

الفقه المعارض لوقف تنفيذ القرارات الادارية السلبية.

لقد واجهت القرارات الادارية السلبية بالنسبة لموضوع وقف تنفيذها معارضة فقهية شديدة وارتكزت هذه المعارضة الى عدة حجج واسانيد تتلخص في ثلاثة وهي:-

(١) السند المنطقي

(٢) السند القانوني

(٣) السند العلمي^(٣٣)

ولابد من بيان هذه الحجج بشيء من التفصيل.

اولا:- السند المنطقي

كما هو معلوم ان القرار الايجابي ينفذ تلقائيا وينتج اثاره عند اصداره في الحال هذا من جهة ومن جهة اخرى فان فكرة وقف التنفيذ ذاتها تتضمن بطبيعتها قرارا ايجابيا وهو عمل شيء ما بناء او هدم عقار على سبيل المثال وعليه من السهل القيام بوقف اي قرار ايا ما كان الا القرار السلبي هذا على سبيل المنطق.

ومما لا ريب فيه ان وقف التنفيذ لا يهدف الا لوقف تنفيذ عمل ايجابي حيث يرى الاستاذ جيلبيه ان ذلك يرجع الى ان القرار الاداري الايجابي يحتاج الى اجراءات مكملته لتحقيقه لأنه لا يستنفذ اثره على الفور اما القرار الاداري السلبي فان استحالته او صعوبة اصدار امر بوقف تنفيذه يعود الى انه لا يتضمن اي اجراء عملي او اي عمل تنفيذي وانه ينتج اثره بنفسه في الحال ونظرا لغياب اي اجراء تنفيذي فانه لا يمكن وقف تنفيذه^(٣٤).

ثانيا :- السند القانوني

يرتكز هذا السند على النصوص المتعلقة بالفصل بين السلطات الادارية والقضائية ومن ثم الوظائف الادارية القضائية. وان النصوص القانونية المنظمة لوقف التنفيذ تجعل من الصعب وقف تنفيذ قرار اداري سلبي حيث المادة ١٣ من قانون ٢٤-١٦ اغسطس لسنة ١٧٩٠ ومرسوم ١٦ فريكتور للسنة الثالثة يكرسان الفصل بين الوظائف الادارية والقضائية.

كما يحظر مجلس الدولة دائما الحلول محل الادارة في ممارسة نشاطها او اصدار اوامر اليها وعليه رفض الامر الى الادارة بتنفيذ اعمالها بتاريخ ١٩٥١/juin/١ والامر بأرجاع موظف لوظيفته بتاريخ ١٩٣٦/april /٢٩ والامر بقبول عامل في مركز الدراسات الادارية العليا بتاريخ ١٩٥٣/November /٢٥.

مما سبق يتضح ان مجلس الدولة يرى انه لا يمكن الامر بوقف تنفيذ قرار اداري سلبي^(٣٥). من جهة اخرى اقر مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر في ١٩٧٦/october/٢١ بانه لا يمكن الاعتراف بالحق القاضي للحكم بوقف تنفيذ القرار السلبي الا اذا كان الحكم في هذه الحالة يعد بمثابة امر بعدم العمل اي امر بعدم المساس بالمركز القانوني او الواقعي الموجود سلفا وعليه فهو يرفض الحكم بوقف تنفيذ القرار السلبي في الحالة التي يعد فيها حكم الوقف بمثابة امر بالعمل. الا انه يجب ان نعترف ان وقف التنفيذ يكون اجراء مؤقتا موجودا لتدارك النتائج المتعددة تداركها بتنفيذ القرار المطعون فيه والمحتمل الغاؤه ولذا لا يمكن الحكم باجراء وقف التنفيذ الا في هذه الحال حيث ان القرار يحدث تغييرا في المركز السابق ولذا فان وقف التنفيذ يجمد هذا الموقف حتى الحكم في الموضوع.

اذا فموقف القانون الفرنسي يكون ثابتا فمن حيث المبدأ لا يستطيع القاضي الاداري الحكم بوقف تنفيذ قرار الرفض لحماية الطاعن ضد الاضرار التي يمكن ان تحدث على مركزه حتى لحظة الحكم في الطعن لتجاوز السلطة وهو لا يستطيع ان يخالف هذه القاعدة الا في الحالة التي يحدث بها القرار المختصم في النزاع المطلوب وقف تنفيذه تغييرا في المركز القانوني او الواقعي الموجود سابقا ولعل تفسير ذلك يرجع الى ان وقف تنفيذ قرار الرفض الذي لم يحدث اي تغيير في المركز القانوني او الواقعي الموجود سابقا يعادل الامر الموجه من القاضي للادارة وهو لا يجوز للقاضي توجيه مثل هذه الاوامر^(٣٦).

ثالثا:- السند العلمي .

ويقوم هذا السند على اساس ان السلطة الادارية هي الوحيدة المؤهلة لتقدير ما اذا كانت ستقوم بأداء خدمة ام لا فان الادارة هي الوحيدة التي تقدر - في ضوء الظروف عما اذا كان

يجب السماح من عدمه لطبيب بالاقامة في احدى المحافظات والسماح له تبعا لذلك بالتسجيل لدى نقابة الاطباء في تلك المحافظة وعلى ذلك فإنه يتعين عدم تعطيل حركة الادارة او اصابتها بالشلل بأستخدام وقف التنفيذ ضد العمل الاداري^(٣٧).

نهاية القول انه لا يمكن الحكم بوقف التنفيذ الا في مواجهة قرارات ادارية تنفيذية اما القرارات الادارية السلبية فانه لا يقبل طلب وقف تنفيذها كقاعدة عامة لان الحكم بوقف التنفيذ يعتبر امرا موجها للادارة بالاستجابة الى الطلب المرفوض او الذي امتنعت الادارة عن الرد عليه.

المطلب الرابع

موقف الفقه المصري من وقف تنفيذ القرارات الادارية السلبية

كما هو معلوم ان اصحاب الشأن يتقدمون بطلبات متنوعة الى الادارة التي قد ترد عليها بقرارات صريحة اما بالقبول او بالرفض وقد تلتزم الصمت اذ تمتنع عن الرد عليها في بعض الاحيان. وعليه وحماية لحقوق الافراد فقد استقر المشرع المصري على انه صمت الادارة لمدة معينة دون رد صريح كان يجب عليها اعلانه بمثابة قرار اداري سلمي من جانبها يجوز الطعن فيه بالالغاء امام المحكمة المختصة اذ نص قانون مجلس الدولة في المادة العاشرة من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على انه (يعتبر في حكم القرارات الادارية رفض السلطات الادارية او امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح)^(٣٨)، فتكون رقابة القضاء عليه اذا رقابة المشروعية ومدى مطابقته للقانون أثناء النظر فيه بدعوى الإلغاء و طلب وقف تنفيذه وعلى القضاء الحكم بهذه الطلبات كأمر موجه للإدارة بالاستجابة للطلب المرفوض أو الذي إمتنعت الإدارة عن الرد عليه. أما سكوت الإدارة عن إتخاذ قرار لا يوجب القانون عليها اتخاذه، أي ترك الأمر لمحض تقديرها، فإنه لا يشكل قرارا إداريا سلبيا مما لا يمكن الطعن فيه بذلك تكون رقابة القضاء عليه رقابة ملائمة فقط دون الزام مثال : الموظف الذي يبغى إنهاء خدمته غير أن الإدارة ترفض الإجابة عن هذا الطلب بما يحقق إستقالته، فيتظلم أمامها و بعد فوات الميعاد يجعله يطعن بالإلغاء لهذا الرفض ويضمن طعنه طلبا مستعجلا بوقف التنفيذ في القرار المطعون فيه، فإذا توافرت شروط و حالات وقف التنفيذ صار الطاعن في موقع من أنهيت خدمته وعلى الإدارة اتخاذ حينذا قرارا ايجابيا بقبول الاستقالة.

وقد قضت المحكمة الادارية العليا بهذا الشأن قرارها المؤرخ في ١٩٩٥/١/٢٨ اذ جاء فيه ومن حيث ان قضاء المحكمة الادارية العليا جرى على مناط وجود قرار سلمي بالامتناع ان ترفض الجهة الادارية اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح. اي ان سلطة جهة الادارة في اتخاذ القرار تكون سلطة مقيدة تنفيذا للقوانين واللوائح، ولما كان الامر غير ذلك في مجال الترقيية بالاختيار ويتم بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة بناء على ترشيح مجلس الادارة وتعتبر نافذة من تاريخ صدور القرار بها^(٣٩).

ومما لاشك فيه ان موقف القضاء المصري في عدم التفرقة بين القرار الايجابي والقرار السلبي في مجال وقف التنفيذ لمواكبة التطور المأمول نحو التوسع في وقف التنفيذ لحماية حقوق الافراد الاساسية^(٤٠).

ميعاد الطعن بالقرارات الادارية السلبية.

لقد استقر القضاء الاداري المصري على ان القرارات الادارية السلبية لا تتقيد بميعاد الطعن بالالغاء فكان ميعاد الستين يوما في مصر التي يجب الطعن خلالها مقصورا على القرارات الادارية الايجابية او الصريحة اما القرارات السلبية فهي تقبل الطعن بالالغاء في اي وقت دون التقيد بأي مهلة او ميعاد. والحكمة وراء عدم تقييد القرارات الادارية السلبية بميعاد الطعن بالالغاء ترجع في نظر مجلس الدولة المصري الى ان القرار السلبي هو قرار اداري مستمر يتجدد من وقت لآخر طالما ان جهة الادارة اصررت على امتناعها عن الرد او الاجابة وهذا ما قرره محكمة القضاء الاداري في مصر^(٤١).

فإذا طعن بالقرار الاداري السلبي بالالغاء امام المحكمة المختصة فهل يجوز للطاعن ان يطلب وقف تنفيذ هذا القرار الذي امتنعت او رفضت الادارة بواسطته الاستجابة الى طلبه؟ مما لا شك فيه ان المسألة في غاية الدقة لان اعطاء الحق للطاعن بالالغاء في القرار الاداري السلبي يطلب وقف تنفيذه وصدور حكم بوقف التنفيذ يعني ان القضاء قد امر الجهة الادارية المختصة ان تقوم بشيء محدد ويكون بالتالي قد حل محلها، واذا كان حكم وقف التنفيذ يوصف بأنه وقتي ومتفرع من الدعوى الموضوعية -وهي دعوى الالغاء فكيف يكون الحال لو صدر الحكم في الموضوع برفض دعوى الالغاء بعد ان كانت المحكمة قد قضت بوقف تنفيذ القرار السلبي؟

لا يمكن اعطاء اجابة قاطعة وواضحة لمثل هذه التساؤلات اذ انه رغم انشاء مجلس الدولة المصري سنة ١٩٤٦ فان هذا لا يقارن بعمر مجلس الدولة الفرنسي الذي تخطى القرنين من الزمان اكتسب خلاله فترة طويلة واسس نظريات عديدة وابتدع خلالها الاحكام والمبادئ الكثيرة، ان الابحاث الفقهية المصرية لم تتغلغل في دقائق هذا الموضوع من قبل كما ان الاحكام القضائية في مسألة وقف تنفيذ القرارات الادارية السلبية قليلة ويدور معظم هذه الاحكام حول الاستقالة الحكومية للعاملين المدنيين بالدولة التي تترتب على انقطاع العامل عن عمله وفقان لحكم المادة ٩٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٧ وتعديلاته.

اذ غالبا ما يرفع العامل دعوى بالغاء القرار الاداري السلبي بامتناع الهيئة الادارية التي كان يعمل بها عن انتهاء خدمته بعد انقطاعه عن العمل بشكل يحقق الاستقالة الحكومية كما نص عليها القانون وفي معظم الاحوال يرفق مع دعوى الالغاء طلبا بوقف تنفيذ القرار السلبي المطعون فيه، حيث ينبغي الطاعن من وراء الحصول على حكم قضائي بوقف تنفيذ هذا القرار السلبي وبالتالي تعتبر خدمته قد انتهت ويتمكن من العمل في جهة اخرى او مغادرة البلاد للعمل لدى دولة اجنبية كما يحدث غالبا فإذا استجابت المحكمة لطلبه وحكمت

بوقف تنفيذ القرار السلبي ثم قضت بعد ذلك برفض دعوى الالغاء فكيف تعيد الادارة العامل الذي كان يعمل لديها الى عمله؟ وكيف ينتظم سير العمل في المرافق العامة عند تكرار حدوث مثل هذه الحالات وكيف يمكن التوفيق بين المصلحة العامة ومصلحة المواطنين وحققهم في السفر الى الخارج بحثا عن فرص افضل للعمل؟

أجابت محكمة القضاء الاداري على بعض هذه التساؤلات في حكم لها صدر لصالح احدى المدرسات التي انقطعت عن عملها ثم رفعت دعوى طالبت بوقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع عن تسليمها الشهادة الرسمية التي تفيد انتهاء خدمتها وفي الموضوع بالغاء القرار وما يترتب على ذلك من اثار، اذ قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرار السلبي بامتناع الجهة الادارية عن اعطاء المدعية شهادة بانتهاء مدة خدمتها وما يترتب على ذلك من اثار أستنادا الى (ان امتناع الجهة الادارية عن منح المدعية شهادة بانتهاء خدمتها يمثل عقبة قانونية تحول دون سفرها الى خارج البلاد فضلا عن الامتناع عن اعطائها شهادة بمدة خدمتها وحالتها الوظيفية ينعكس على عملها الجديد وينطوي على محاربة لها في الرزق وهو ما يتعارض مع ما كفله الدستور للمواطنين من حرية في الانتقال والعمل الشريف وهو الامر الذي يتوافره ركن الاستعجال). كما استظهرت المحكمة شرعية الطلب بوقف التنفيذ من ان امتناع الجهة الادارية من اعطاء المدعية شهادة بالبيانات الوظيفية المتعلقة بها يشكل مخالفة لنص المادة (٢٦٣) من اللائحة المالية للميزانية والحسابات على وجه يحمل على الغاء قرارها من الناحية الموضوعية^(٤٢).

ومن الجدير بالذكر ان المحكمة الادارية العليا اوضحت ان احكام انتهاء خدمة الموظف العام بالاستقالة الحكومية بسبب انقطاعه عن العمل لا تنطبق على العاملين المكلفين اذ لا يجوز لهم الانقطاع عن العمل وانه من الضروري اكمال مدة التكليف، وبناء عليه قضت بأن طلب وقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع عن اعتبار خدمة المهندس المكلف منتهية قبل انتهاء مدة التكليف غير مقبول لان هذا القرار يعتبر من القرارات التي لا يقبل وقف في تنفيذها^(٤٣).

المبحث الثالث

وقف تنفيذ القرارات الادارية المنفصلة

المطلب الاول

التعريف بالقرارات المساهمة في تكوين التعبير عن ارادة الادارة (القرارات المنفصلة)

القرارات المنفصلة او القابلة للانفصال تطبيق من تطبيقات فكرة التمييز بين القرارات الادارية البسيطة والقرارات الادارية المركبة حيث الاولى قرارات مستقلة وقائمة بذاتها كقرارات السلطة الرئاسية وسلطة الوصايا وقرارات البوليس الاداري. اما الثانية فهي قرارات تصدر وهي مرتبطة ومتصلة بعملية ادارية قانونية اخرى وغير مستقلة عنها بحيث هي جزء لا

يتجزأ منها وغالبا ما تصدر القرارات الادارية المركبة في مراحل سابقة او معاصرة او لاحقة لعملية ادارية قانونية كتلك المتعلقة بالعقود الادارية والقرارات المركبة المتعلقة بالعملية الانتخابية والمتعلقة بالاشغال العامة والمتعلقة بنزع الملكية الخاصة بقصد المنفعة العامة. ان القرارات المنفصلة او المستقلة مثل قرارا لجنة فتح المظاريف والقرار الصادر بأبرام العقد وهي قرارات ادارية نهائية تخضع لما تخضع له كافة القرارات الادارية النهائية من احكام في شأن طلب وقف تنفيذها والغاءها وعليه يمكن اعطاء تعريف محدد للقرارات الادارية المنفصلة بأنها القرارات القائمة باستقلال عن عمليات تنفيذ العقد وقابلة لأن تنتج اثارا قانونية اي ان هذه القرارات تنفرد في طبيعتها عن العقد وتنفصل عنه بالرغم من انها تساهم في تكوينه وتستهدف اتمامه ويجوز فصلها والطعن فيها بالالغاء بشكل مستقل^(٤٤).

المطلب الثاني

التكليف القانوني لقابلية الانفصال

ان مجلس الدولة الفرنسي بعد تكييفه لقابلية الانفصال الذاتية والموضوعية عن العمل الاداري اقر بدعوى الالغاء في القرارات الادارية غير المشروعة المنفصلة او القابلة للانفصال عن العمل الاداري ذاتيا وموضوعيا.

الفرع الاول

المعيار الذاتي

على اساسه فإنه يجوز الطعن في القرارات المنفصلة اذا ما طعن فيها الغير بعدم المشروعية ودعوى الالغاء امام الجهات القضائية المختصة بها لان الطرف الاجنبي او الغير عن العمليات الادارية المركبة لا يملك حق استعمال دعوى القضاء الكامل ضد العمليات الادارية المركبة وغير المشروعة كما يحق لصاحب المصلحة الذي لا يجد دعوى من دعاوى القضاء الكامل للدفاع عن خصومه ومصالحه ان يطعن في هذه القرارات المركبة كتلك الدعوى التي يرفعها ممول الضرائب ضد القرارات الادارية المركبة المتصلة بالعملية الادارية.

الفرع الثاني

المعيار الموضوعي

فأن تطبيقات القضاء الاداري أجازت فصل القرارات الادارية المركبة عن العمليات الادارية المركبة والطعن فيها بعدم المشروعية ودعوى الالغاء بصورة منفصلة ومستقلة عن دعوى القضاء الكامل المقررة لحل منازعات العمليات الادارية المركبة وخير مثال هو الدعوى الانتخابية والدعوى الضريبية ودعوى نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة^(٤٧).

المطلب الثالث

انواع القرارات المنفصلة

تتمثل الانواع الاساسية للقرارات المنفصلة بكونها اما قرارات سابقة على عملية التعاقد وقرارات مصاحبة لعملية التعاقد وقرارات متخذة اثناء العقد.

الفرع الاول

القرارات السابقة على عملية التعاقد

فهي قرارات تحضيرية تستهدف التمهيد لأبرام الصفقة مثل القرار المتعلق باختيار اجراء ابرام العقد واختيار المتعاقد مع الادارة، وقرارات ابرام العقد وعدم ابرامه. اولاً: القرارات المتعلقة باختيار اجراء ابرام العقد.

حيث ان اللجوء الى الاجراء المفاوض (الممارسة) بدلا من اجراءات القانون العام (المناقصة او طلب العروض) يعتبر قرارا اداريا قابلا للانفصال عن العقد ذاته الا ان هذه القاعدة قد فقدت معناها في مصر وذلك بعد ان اصبحت الممارسة^(٤٨) اسلوبا اصيلا الى جانب المناقصة. ثانياً: القرارات المتعلقة باختيار المتعاقد مع الادارة.

ويأتي في مقدمة هذه القرارات قرار الارساء (ايا كان الاجراء مناقصة ام طلب عروض ام ممارسة) وقرار رفض الارساء واعتبار الاجراء فاشلا وقرار تشكيل اللجان ولجان التحكيم التي ستقوم بعبء اجراءات التعاقد. ثالثاً: قرارات ابرام العقد وعدم ابرامه.

حيث يشمل قرارات المجالس المحلية المتعلقة بابرام العقد خلال مداولاتها الخاصة بذلك والتي تسبق مبادرة سلطة التنفيذ لدى الوحدات الادارية المحلية في توقيع العقد، ويشمل القرارات الصادرة عن السلطات المختصة والتي محلها الامتناع عن ابرام العقد^(٤٩).

الفرع الثاني

القرارات المصاحبة لعملية التعاقد.

كقرار رفض المصادقة على العقد ا وان تصدر المصادقة مخالفة للشكليات التي فرضها القانون او عدم وجود محضر اجتماع لجنة اختيار المتعاقد او قرار رفض التعاقد، قرارات اعتماد او رفض اعتماد العقد من جانب السلطة الوصائية.

لقد كانت السلطات الوصائية تمارس دورا فاعلا في اعتماد عقود الجماعات المحلية في فرنسا قبل صدور قانون اللامركزية ١٩٨٢/٢/٢ الذي الغى وصاية السلطات المركزية واستبدلها برقابة مشروعية ذات الية خاصة وبالتالي فان فصل قرارات سلطة الوصاية لم تعد ذا معنى اليوم في فرنسا الا بالنسبة لقرارات اعتماد عقود المؤسسات العامة الوطنية في السلطات

المركزية المختصة وذلك لان اشخاص اللامركزية المصلحية على المستوى الوطني لم يشملها قانون ١٨٢/٣/٢ وتعديلاته^(٥٠).

الفرع الثالث

القرارات المتخذة اثناء العقد.

وهي القرارات المتخذة استنادا للقوانين والتعليمات دون ان ترتكز على بنود العقد بأستخدام الادارة في هذه الحالة لسلطاتها المقررة لها خارج بنود العقد وهي قرارات صادرة عنها بأرادتها المنفردة بصفتها سلطة ادارية لا سلطة متعاقدة فتستطيع بموجبها ايقاع جزاءات على المتعاقد المخل ببنود دون اللجوء الى القضاء.

وكذلك الاحكام التنظيمية التي يحتويها العقد واذا كان المبدأ الذي مازل ساريا في فرنسا حتى اليوم هو عدم جواز توجيه دعوى الالغاء ضد العقد ذاته الا ان مجلس الدولة الفرنسي قد قطع شوطا كبيرا في هذا المجال حتى وصل عام ١٩٩٦ الى امكانية توجيه دعوى الالغاء ضد الاحكام التنظيمية التي يتضمنها العقد ولاسيما عقد تفويض مرفق عام، اي توجيه دعوى الالغاء ضد شروط العقد التنظيمية الواردة في العقد مباشرة اذا كانت مخالفة في حد ذاتها للمشروعية^(٥١).

المطلب الرابع

امكانية وقف تنفيذ القرارات الادارية المنفصلة

ان القاعدة العامة في فرنسا ومصر هي عدم قبول الدعوى المرفوعة بالغاء اي قرار من القرارات المتعلقة بعقد من العقود الادارية، سواء من جانب المتعاقد مع الادارة نفسه الذي يتعين عليه ان يسلك طريق دعوى القضاء الكامل، او الغير الذي يعتبر اجنبيا عن العقد الذي يقتصر اثره على اطرافه.

الا انه هناك استثناء هام على هذه القاعدة يتمثل في اجازة الطعن بالالغاء – وبالتالي طلب وقف التنفيذ- في القرارات الادارية السابقة على انعقاد العقد والتي تسهم في ابرامه، كقرارات فحص العطاءات، ولجان البت في العطاءات، وقرارات اجراء المناقصات والمزايدات، وارساء المزايدة والمناقصة. يقوم هذا الاستثناء على اساس استقلال هذه القرارات وانفصالها عن العملية العقدية ودخولها في الاجراءات السابقة او اللاحقة على ابرامه ولانها لا تعتبر من شروط العقد ذاته ولقد اطلق على هذا الاستثناء في الفقه والقضاء الفرنسيين نظرية الاعمال الادارية المنفصلة والتي بناء عليها يستطيع كل من له مصلحة من الغير ان يطعن بالالغاء في هذا النوع من القرارات^(٥٢).

وكذا بالنسبة للمتعاقد مع الادارة فهو يستطيع ان يطعن بالالغاء في هذه القرارات ويطلب وقف تنفيذها بشرط ان يبنى طعنه على اساس ان القرار الاداري المنفصل قد خالف القانون، اي ان الطعن يجب ان يكون موجها الى مخاصمة القرار الاداري موضوعيا، وليس انطلاقا عن حقوقه الشخصية المتولدة من العقد نفسه، لان مجال المنازعات المتعلقة بهذه الحقوق لاتكون امام قاضي العقد^(٥٣).

وقد سار مجلس الدولة المصري على درب نظيره مجلس الدولة الفرنسي، واخذ بنظرية الاعمال الادارية المنفصلة في مجال العقود الادارية لفتح باب الطعن بالالغاء في القرارات الادارية المستقلة عن عملية التعاقد المركبة، ففي السنة الاولى لإنشاء محكمة القضاء الاداري، وقبل ان تصبح عقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد من اختصاص المحكمة سنة ١٩٤٩ بالقانون رقم ٩، وكذلك قبل ان يصبح مجلس الدولة مختصا بكافة العقود الادارية بالقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٥ قضت المحكمة بان ((من العمليات التي تباشرها الادارة ما قد يكون مركبا له جانبان، احدهما تعاقدى بحث تختص به المحكمة المدنية. والاخر اداري يجب ان تسير فيه الادارة على مقتضى التنظيم الاداري المقرر لذلك، فتصدر بهذا الخصوص قرارات من جانب واحد تتوافر فيها خصائص القرارات الادارية وتتصل بالعقد من ناحية الاذن به او بأبرامه او بأعماله، فحيثما يمكن فصل هذه القرارات من العملية المركبة، فأن طلب الغائها يكون والحالة هذه من اختصاص محكمة القضاء الاداري اذا وقعت مخالفة للقوانين وللوائح وذلك دون ان يكون لألغائها مساس بذات العقد الذي يظل قائما الى ان تفصل المحكمة المدنية في المنازعات المتعلقة به^(٥٤) .

واوضحت محكمة القضاء الاداري في احكامها ان تحليل العملية القانونية السالفة على ابرام العقد الى الاجزاء المكونة له يظهر ان القرارات السابقة او اللاحقة على هذا العقد ((كوضع الادارة لشروط المناقصة او المزايدة وقرارات لجنة البت، والقرار بأرساء المناقصة او المزايدة، هي بغير منازع قرارات ادارية منفصلة عن العقد ومن ثم يجوز الطعن فيها بالالغاء))^(٥٥) .

وبعد ذلك وضعت المحكمة المعيار الذي يبين الحد الفاصل بين القرارات الادارية المنفصلة التي يقبل الطعن فيها بالالغاء ويجوز طلب وقف تنفيذها، وغير ذلك من القرارات التي تستند الى نصوص العقد ذاته وتدخل في ولاية القضاء الكامل بقولها ((..... فأذا كان الالغاء (اي الغاء العقد الاداري) مستندا الى نص القانون فقط وبالتطبيق لأحكامه كان القرار الصادر بالالغاء قرارا اداريا ويطعن فيه امام محكمة القضاء الاداري بدعوى الالغاء ويدخل في نطاقها، ويرد عليه طلب وقف التنفيذ الخاص بالقرارات الادارية، اما اذا كان الغاء العقد مستندا الى نصوص العقد نفسه وتنفيذا له، فأن المنازعة بشأنه تكون محلا للطعن امام محكمة القضاء الاداري على اساس استعفاء الولاية الكاملة لهذا القضاء، واكدت المحكمة الادارية العليا في حكم حديث لها ان القرار الصادر بشطب اسم المتعهد من عداد الموردين المحليين اذا استعمل الغش في تنفيذ التزاماته التعاقدية يعتبر من القرارات الادارية النهائية التي تصدر بعد انتهاء العقد الاداري، وتنطبق عليها كافة الاحكام الخاصة بالقرارات الادارية النهائية، بحيث يقبل الطعن فيها بالالغاء في المواعيد المقررة قانونا وتنظر الطعن فيه محاكم مجلس الدولة في اطار ولايتها الخاصة بالغاء القرارات الادارية النهائية)^(٥٦) .

بناء على ما تقدم فأن جميع القرارات الادارية المنفصلة عن عملية التعاقد يجوز طلب وقف تنفيذها عند الطعن فيها بالالغاء امام المحكمة المختصة في مجلس الدولة.

اما في العراق فان المبدأ القانوني ان لا تختص محكمة القضاء الاداري بالقرارات الادارية التي تصدرها الادارة استنادا الى نصوص وارده في العقد وهو ما اكده قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠١٢/٥٩. وقرر المجلس المبدأ سالف الذكر تأسيسا على ما يأتي :-

(١) بينت وزارة التخطيط بكتابها بـ (٢٠٧٦٢/٥/٤) في ٢٠١١/١١/٢٨ بأن اختصاصات محكمة القضاء الاداري قد ورد في قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ حيث تتولى النظر في صحة القرارات الادارية من الغاء وتعويض وان هناك محكمة ادارية تشكلت في وزارة التخطيط بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤ ومقرها في محكمة استئناف الرصافة تتولى النظر في الاعتراضات المقدمة من المداولين على اجراءات المناقصة وقرار الاحالة قبل توقيع العقد.

(٢) وترى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بكتابها المرقم برع/١٠٤٥٣/٣ في ٢٠١١/١١/٣ بأن القرارات القابلة للانفصال عن عقود الادارة العامة والتي تصدر قبل او بعد ابرام العقد كقرار الاحالة او الغاء الاحالة او فرض الغرامات او مصادرة التامينات او سحب العمل يتم الطعن بها حاليا امام القضاء العادي في حين بين فقهاء القضاء الاداري بانه يجوز الطعن بتلك القرارات بدعوى الالغاء او التعويض امام القضاء الاداري لكونها قرارات ادارية مستقلة عن العقد وهو معمول به في اغلب الدول التي فيها قضاء اداري متخصص مثل فرنسا ومصر.

(٣) وحيث ان اختصاصات محكمة القضاء الاداري محددة في الفقرة (د) من البند (ثانيا) من المادة السابعة وليس من بينها المنازعات الناشئة عن العقود او المنفصلة عنها.

(٤) وحيث ان أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤ وتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ قد حدد اختصاصات محكمة العقود الحكومية وهي المختصة بالنظر في صحة القرارات الصادرة عن الادارة قبل توقيع العقد.

(٥) وحيث ان قرارات فرض الغرامة أو سحب العمل تستند الى نصوص وارده في العقد وليس للادارة بصفتها سلطة عامة .

(٦) وحيث ان الفقرة (ج) من البند (خامسا) من المادة (٧) من قانون مجلس شوري الدولة قضت بان لا تختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في الطعون المتعلقة بالقرارات الادارية التي رسم القانون طريقا للتظلم منها او الاعتراض عليها او الطعن فيها^(٥٧).

(١) وعليه لا يجوز لمحكمة القضاء الاداري النظر في الطعون المقدمة ضد هذا النوع من القرارات ولكن هذا لا يعني انه لا يجوز الطعن بها على العكس اجاز المشرع الطعن بها امام محكمة الادارية المشكلة في وزارة التخطيط بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤ ومقرها في محكمة استئناف الرصافة تتولى النظر في الاعتراضات المقدمة من المداولين على اجراءات المناقصة وقرار الاحالة قبل توقيع العقد، وبالتالي امكانية طلب وقف تنفيذها اذا ما توافرت الشروط اللازمة لوقف التنفيذ.

الخاتمة

كما تبين بأن الهدف من وراء الاخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الادارية بجميع انواعها هو لعلاج مساوئ معينة تنتج عند تطبيق قاعدة الاثر غير الواقف للدعاوى على اطلاقها كان ابرزها تحول الحكم بالالغاء الى حكم صوري مجردا على اثاره اذا ما اسرعت الادارة ونفذت القرار على مسؤوليتها دون انتظار حكم القضاء في المنازعة وعليه حقق هذا النظام حماية مؤكدة لمصالح الافراد المتقاضين مما قد يصيبها من اضرار يستحيل تداركها او جبرها بالتعويض المادي في حالة اسراع الادارة بتنفيذ القرار الاداري مع التأكد من عدم تعطيل عمل الادارة.

لقد تم اختيار نوعي القرارات الادارية السلبية والمنفصلة وبحث وقف تنفيذهما لما لهذين النوعين من القرارات من اهمية وخصوصية فيتمثل النوع الاول بأن مضمونه امتناع الادارة عن القيام بعمل فكيف يتصور ايقاف هذا الامتناع، اما الثاني فمضمونه انها قرارات منفصل عن العقد الاداري فهل تعامل هذه القرارات مثل ما القرارات التي هي من صميم العقد؟

النتائج

ان ما تم بحثه بهذا الموضوع توصلنا الى الاتي:-

- ١) حظي موضوع وقف تنفيذ القرارات الادارية السلبية بتأييد من جانب مجلس الدولة المصري الذي نجح في ترسيخ نظام وقف التنفيذ في احكامه وحقق الاهداف المنشودة من وراء الاخذ في الاحكام التي اصدرها خلال ما يقرب من نصف قرن من الزمان .
- ٢) ان الفقه الفرنسي اوجد بعض المعارضة لوقف تنفيذ القرارات الادارية السلبية، اما في العراق فلا يوجد ما يشير الى امكانية وقف تنفيذ القرارات الادارية السلبية الا انه اشار صراحة الى امكانية الطعن فيها بالالغاء.
- ٣) اما فيما يخص القرارات الادارية المنفصلة عن العقد الاداري وأمكانية وقف تنفيذها فإن كلا من القضاء الفرنسي والمصري فقد طبق نظام وقف تنفيذ القرارات الادارية المنفصلة.

المقترحات

- ١) اصدار تشريعات واضحة وصريحة تتعلق بأمكانية وقف تنفيذ كلا من القرارات الادارية السلبية والمنفصلة ومعاملتها في هذا الشأن كالقرارات الادارية الايجابية، تلافيا للاضرار التي قد تلحق المدعي من جراء امتناع الادارة او سكوتها.
- ٢) منح محكمة القضاء الاداري صراحة اختصاص النظر في امكانية الطعن بالقرارات المنفصلة عن العقد الاداري وادخال هذا الاختصاص ضمن اختصاصاتها المنصوص عليها في المادة السابعة الفقرة رابعا من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

تم بعونه تعالى

الهوامش

١. د. احمد ابو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية، الطبعة الرابعة عشر. منشأة المعار بالاسكندرية، ١٩٨٦، ص٣٤٢.
٢. احمد خورشيد، وقف تنفيذ القرار الاداري عن طريق القضاء، رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥، ص١٧٣.
٣. د. امينة النمر، الحكم في الدعوى المستعجلة، ١٩٦٧، ص٢٧.
٤. د. محمد علي راتب، قضاء الامور المستعجلة، عالم الكتب للطباعة، الطبعة الخامسة، ١٩٦٩، ص٣٥٠.
5. M.tourdias,le sursis a execution des decisions administratives,op.cit,pp.21-
٦. راجع الحكم الصادر بجلسة ٥ نوفمبر سنة ١٩٨٣، في الطعن رقم ٦٥١ لسنة ٢٨ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا، السنة ٢٩، ص٦.
٧. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الاداري في احكام القضاء الاداري، ٢٠٠١، منشورات الحلبي الحقوقية، ص١٥٣ وما بعدها.
8. lavau-M.Du Caractaire non suspensif des Recours devant les Tribunaux Administratifs,R.D.P,1950,p74
9. Liet – Veaux-Le sursis a execution des decisions administratives,R.A.1954,p153
10. Gleizal-J.J-Le sursis a execution des decisions administratives,theorieet politique jurisprudentielle A.J.D.A.1975,Doctrine,p391
11. Auby.J.M.et,Drago R –Traite de Contentieux Administatif,T.II.L.G.D.J.Paris.1962,p43
١٢. حكم محكمة القضاء الاداري بالدعوى المرقمة (٧٠٩٨) لسنة ٢٨ في ١٧/١١/١٩٨٥. منشور في الانترنت.
١٣. قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٣ تمييز ١٩٩٢/١/١٧٢ منشور في مجلة العدالة العدد الثاني، لسنة ١٩٩٢، ص١٣٧.
١٤. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الاداري....، مصدر سابق، ص١٨٠-١٨١.
15. Gleizal-J.J-Le sursis a execution des decisions administratives,op,cit,p392.
١٦. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة (قضاء الالغاء)، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٣، ص٣٢٣.
١٧. د. محمد كامل ليل، الرقابة القضائية على اعمال الادارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية بيروت، ١٩٧٠، ص١٢٧٣.
١٨. قرار محكمة القضاء الاداري المرقم ١٩٩٠/١٤٠ في ١٢/١٠/١٩٩٠ غير منشور، اشار اليه د. صعب ناجي عبود، مصدر سابق، ص١٤٠.
١٩. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، قضاء الالغاء، الكتاب الاول، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص٣١٥.
٢٠. د. محمد كمال ليله، الرقابة القضائية على اعمال الادارة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٠، ص١٦٦.
٢١. د. محمد رفعت عبد الوهاب، ك٢، ص١١٣.

٢٢. الاصل العام : هو قاعدة الاثر غير الواقف للطعن بالقرارات الادارية بالالغاء.
23. j.j.gleizal.;e sursis a execution des decisions administrative .theone et politique jurisprudentiene A,J,D,A,1975,doetrine,p .383
٢٤. د. حمدي عمر، المصدر السابق، ص٥٥.
٢٥. د. عبد المحسن سيد ريان ،أثر على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه،اسيوط،١٩٩٢،ص٤٤٥.
٢٦. د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الاداري، دار الفكر الجامعي،الاسكندرية،١٩٩٧،ص١٦٥.
٢٧. د. يسري محمد العطار، مبدأ حظر توجيه اوامر من القاضي الاداري الى الادارة وحظر الحلول محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ،القاهرة،٢٠٠٠،ص١٥٥.
٢٨. د. صعب ناجي عبود الدليمي، الدفوع الشكلية امام القضاء الاداري، مكتبة السنهوري،بغداد،٢٠١٠،ص٦٠.
٢٩. علي سعد عمران، القضاء الاداري العراقي والمقارن، مكتبة السنهوري،بغداد،٢٠١١،ص٢٣٧.
٣٠. د. عبد المحسن سيد ريسان، اثر الطعن على التنفيذ في القانون المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه،اسيوط،١٩٩٢،ص١٩٢ وما بعدها.
٣١. د. حمدي علي عمر.....،ص٥٢.
٣٢. المصدر السابق،ص٥٣
٣٣. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ،وقف تنفيذ القرار الاداري ،ص٥٢
٣٤. د. محمد فؤاد عبد البسط،وقف تنفيذ القرار الاداري،دار الفكر الجامعي،الاسكندرية،١٩٩٧،ص١٤٦.
٣٥. د.حمدي عمر،المصدر السابق،ص٥٤.
٣٦. المصدر السابق.ص٥٤.
37. M.A.Glele,le sursis.a execution dune decision administrative negative,d.1969.op cit,p,164
٣٨. عبد الغني بسيوني عبد الله ،المصدر السابق،ص٥٠.
٣٩. ملخص القضية (ان الطاعن عين للعمل بمستشفى بورودو الخيري في خلال فترة البت في طلبه بالقييد في سجل النقابة الفرعية بالاقليم منحت له النقابة تصريحاً مؤقتاً لمزاولة المهنة وبذلك فان قرار قيده من شأنه ان يغير من مركزه السابق الناجم عن التصريح المؤقت الممنوح له ومن ثم يكون قرار النقابة برفض قيده بمثابة قرار سلبي تنفيذي وبالتالي فالحكم بوقف تنفيذ ذلك القرار يكون عبارة عن امر بعدم المساس بمركز قائم وموجود اي امر بعدم منع الطاعن من ممارسة نشاطه). د.عبد الغني بسيوني.
٤٠. د.حمدي عمر،المصدر السابق،ص٥٧.
٤١. د.عبد الغني بسيوني عبد الله،المصدر السابق.ص٥٢.
٤٢. انظر نص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
٤٣. د.صعب ناجي عبود الدليمي،الدفوع الشكلية امام القضاء الاداري،مصدر سابق،ص٦١.
٤٤. د.حمدي علي عمر،المصدر السابق،ص٥٤.
٤٥. فقد قضت بأنه (اذا كانت المحكمة قد قضت بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد على اساس ان المدعي علم بالقرار الصادر برفض الترخيص له بالصعود الى البواخر وظل يتظلم منه حتى مايو ١٩٥٨ ولم يرفع دعواه الا في اكتوبر ١٩٥٨ اي بعد فوات ميعاد الطعن فان هذا الدفع مردود بان المدعي

- يطعن في امتناع الجهة الادارية عن الترخيص له بالصعود الى البواخر وهذا الامتناع هو قرار مستمر ويتجدد عند تقديم كل طلب بالترخيص ومن ثم يظل ميعاد طلب الغائه مفتوحا ومن ثم يكون الدفع في غير محله ويتعين رفضه. د. محمد رفعت عبد الوهاب، ك، ص ١١٤.
٤٦. انظر الحكم الصادر من محكمة القضاء الاداري بالاسكندرية بتاريخ ١٩٨٢/٧/١ في الدعوى رقم ١٠١ لسنة ٣٦ ق. نقلا عن د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٦٩.
٤٧. حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٤٥٥ لسنة ٢٧ ق بتاريخ ١٩٨٢/٣/٢٦ نقلا عن د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٦٩.
٤٨. بحث عن تصنيف القرارات الادارية، منتدى البحوث العلمية والادبية والخطابات والسير الذاتية الجاهزه، <http://forum.stop55.com/238> (بحث منشور في الانترنت).
٤٩. <http://www.imamu.edu.sq/support> deanery//graduate/master..... (بحث منشور في الانترنت).
٥٠. الممارسة تعرف بأنها د. مهند مختار نوح، ص ٢٢٨.
٥١. د. مهند مختار نوح، المصدر السابق، ص ٢٣٩.
٥٢. د. مهند مختار نوح، المصدر السابق، ص ٢٤٤.
٥٣. د. مهند مختار، المصدر السابق، ص ٢٤٥.
٥٤. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٧٢.
٥٥. د. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة ١٩٦٦، ص ٣٧٣.
٥٦. حكم محكمة القضاء الاداري الصادر بتاريخ ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٤٦ في الدعوى رقم ٣٣ لسنة ١ القضائية، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الاداري، السنة الثانية (منشور في الانترنت) ص ١٠٤.
٥٧. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٧٣.
٥٨. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٧٤.
٥٩. قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠١٢/٥٩ منشور في الانترنت www.iraq-lg-law.org/en/node/2311

المصادر

١. د. احمد ابو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية، الطبعة الرابعة عشر. منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٦.
٢. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، ٢٠٠٥، منشورات الحلبي الحقوقية، ك، ٢.
٣. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة ١٩٦٦.
٤. د. حمدي عمر، سلطة القاضي الاداري في توجيه اوامر للادارة، ٢٠٠٣، دار النهضة العربية، القاهرة.
٥. د. عبد المحسن سيد ريان، أثر على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، اسبوط، ١٩٩٢.
٦. د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ١٩٩٧.
٧. د. يسري محمد العطار، مبدأ حظر توجيه اوامر من القاضي الاداري الى الادارة وحظر الحلول محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

- ٨) عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في احكام القضاء الإداري، ٢٠٠١، منشورات الحلبي الحقوقية.
- ٩) د.صعب ناجي عبود ناجي، الدفع الشككية امام القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٠.
- ١٠) د.محمد علي راتب، قضاء الامور المستعجلة، عالم الكتب للطباعة، الطبعة الخامسة، ١٩٦٩.
- ١١) د.امينة النمر، الحكم في الدعوى المستعجلة، ١٩٦٧.
- ١٢) احمد خورشيد، وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق القضاء، رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥.
- ١٣) د.عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على اعمال الادارة (قضاء الالغاء)، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٣.
- ١٤) د.محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية على اعمال الادارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية بيروت، ١٩٧٠.
- ١٥) د.سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الالغاء، الكتاب الاول، دار الفكر العربي، ١٩٧٦.
- 16) M.A.Glele, le sursis a execution dune decision administrative negative, d.1969.op
- 17) j.j.gleizal.;e sursis a execution des decisions administrative .theone et politique jurisprudentiene A,J,D,A,1975,doetrine.
- 18) lavau-M.Du Caractaire non suspensif des Recours devant les Tribunaux Administratifs,R.D.P,1950.
- 19) Liet – Veaux-Le sursis a execution des decisions administratives,R.A.1954.
- 20) Gleizal-J.J-Le sursis a execution des decisions administratives,theorieet politique jurisprudentielle A.J.D.A.1975,Doctrine.
- 21) Auby.J.M.et,Drago R –Traite de Contentieux Administeatif,T.II.L.G.D.J.Paris.1962