

مركز الادارة في الالغاء لصحة القرار الاداري

أحمد محميد كريم

The center of administration is to cancel the validity of the administrative decision

Prepared by the researcher: Ahmed Mohaimed Karim

المخلص

تستند هذه الدراسة إلى قرارات إدارية من حيث الانسحاب والإلغاء والرقابة القضائية. وقد تبين أن امتيازات الإدارة الواسعة النطاق والاستثنائية في بعض الأحيان قد تفاقمت بسبب خطأ، التي تتطلب أحيانا إلغاء هذه القرارات الإدارية تمشيا مع متطلبات العدالة، وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة، يتم التعبير عنها من خلال إرادتها الأحادية والملزمة للوقت، أثناء تصرف أو نشاط صادر بموجب القوانين أو الأنظمة لتحقيق غرضه أو هدف ينشئ التزاما أو مركزا قانونيا أو يلغيه أو يعدله. وتحدد مشروعية هذا السلوك أو عدم مشروعيته من خلال عناصره، سواء كانت متصلة بالتصرف أو بموضوعه. الكلمات المفتاحية: الادارة، القرار الاداري، الغاء القرار، صحة القرار.

Summary

This study is based on administrative decisions in terms of withdrawal, cancellation and judicial control. and the Department's extensive and sometimes extraordinary privileges have been found to have exacerbated by an error, which sometimes requires the abolition or annulment of such administrative decisions in line with the requirements of justice, The Department has broad discretion, expressed through its own unilateral and time-binding will, during a conduct or activity issued under the laws or regulations to achieve its purpose or an objective that creates, nullifies or modifies an obligation or legal status. Legality or illegality of such conduct is determined by its elements, whether related to the conduct or its object.

Keywords: management, administrative decision, cancellation of the decision, validity of the decision.

المقدمة

منح القانون للسلطة الإدارية امتيازات مهمة تتيح لها إصدار القرارات الإدارية، سواء كانت تنظيمية أو فردية، بهدف تحقيق غايات القانون في المجتمع وتعزيز العدالة والمساواة وخدمة المصلحة العامة. تتيح هذه الامتيازات للإدارة مكانة أعلى من الأفراد، بحيث يمكنها تنفيذ قراراتها سواء بموافقة الأفراد أو بالإكراه، مثل حقها في نزع الملكية للمصلحة العام، وحقها في اتخاذ إجراءات قسرية مباشرة دون اللجوء إلى المحاكم وانتظار الأحكام. إضافة إلى ذلك، تتحمل الإدارة مسؤولية تنفيذ القوانين والحفاظ على النظام العام. إذ تتمتع الإدارة بامتيازات وسلطات مهمة في سبيل القيام بمهامها وواجباتها وأنشطتها، ومن أكثر هذه الامتيازات سلطة الإدارة في إصدار قرار إداري بإرادتها المنفردة في سبيل تحقيق آثار قانونية محددة، وكافة القرارات الادارية لابد أن تكون في سبيل تحقيق المصالح العام وليس المصالح الشخصية حتى تتمتع قرينتها بالصحة والسلامة، وهناك الكثير من تطبيقات قرينة وصحة وسلامة القرار الاداري فتتطبق في الغاء دعوى الالغاء وغيرها من القضايا التي تختص بالطعن في القرارات الادارية ومصداقيتها. إن اهتمام القانون الإداري ينصب في مدى مشروعية القرار الإداري وذلك من حيث صحة القرار المتمثلة في السبب والاختصاص والغاية من القرار ومحل القرار، في الوقت نفسه نجد أن اهتمام علم الإدارة ينصب في الجانب الفني، أي كيفية صنع القرار واتخاذ القرار، وكذلك توجهه واهتمامه بالشأن التنظيمي والإداري للأفراد والجماعات والاهتمام بالناحية المادية وذلك لتحقيق أهداف المنظمة. ومن هنا يمكن القول بان الإدارة السليمة والصحيحة لا يمكن أن تتحقق في حالة بعدها عن علم الاقتصاد والاجتماع والقانون وغيرها من العلوم. ان الإدارة مما لاشك فيه قد تتأثر بهذه العلوم وغيرها، إلا أن تأثيرها بالقانون هو الأكثر، لذلك فان الرابطة ستمثل قائمة ومتمينة بين القانون والقرار الإداري حتى في الدول التي لم يكن لديها قانون إداري منفصل بذاته كفرنسا، حيث تختص المحاكم العادية بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين

السلطة والأفراد، كما تفصل في منازعات الأفراد فيما بينهم. وتأتي هذه الدراسة لبيان مركز الإدارة في الإلغاء لصحة القرار الإداري وذلك في القانون العراقي والفرنسي والسعودي.

أهمية البحث:

تكم أهمية البحث في تزايد تدخل الإدارة نظراً لمنحها القانون امتيازات واسعة في مجال السحب وإلغاء القرار الإداري، وكذلك تدخل الإدارة عن طريق السحب والإلغاء مستمدة بذلك تحقيق المصلح العامة. لذا ارتأينا ان نبين موقف القانون من الغاء القرار المطعون فيه.

مشكلة البحث

: نظراً لهذه الأهمية فقد ارتأينا تناول موضوع مركز الإدارة في صحة الإلغاء للقرار الإداري، نظراً لتعسف الإدارة في هذا المجال ما تتمتع بها من امتيازات السلطة العامة لذلك فإن الإشكالية التي يمكن أن نعالجها في هذا البحث تتمحور حول التساؤل التالي: ما هو حدود تدخل الإدارة في مجال سحب وإلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها؟ وما هو دور القضاء في مجال سحب وإلغاء القرار الإداري؟

منهجية البحث:

للإجابة عن التساؤلات المطروحة تم اتباع المنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية الخاصة بتنظيم أعمال الإدارة وكذلك تحليل الأحكام القضائية الخاصة، كم تم اتباع المنهج المقارن للمقارنة بين موقف المشرع العراقي والسعودي والفرنسي.

هيكلية البحث:

لتحقيق الأهداف المرجوة من هذه الدراسة والاحاطة بتفاصيلها، تم تقسيمه الى مبحثين، نتناول في المبحث الأول مفهوم القرار الإداري وبيان موقف المشرع العراقي والسعودي والفرنسي من تعريفه، أما المبحث الثاني فنبين فيه دور الاداة في مجال الغاء القرار الإداري المطعون فيه. ثم نختم الدراسة بخاتمة تتضمن اهم النتائج والتوصيات التي نتوصل اليها من خلال دراستنا.

المبحث الاول: ماهية القرار الإداري

مما لا شك فيه أن الطفرة والنهضة التتموية التي بدأت تشهدها البشرية في هذا التي تم العصر، وإن واقع الحال، وما آلت إليه التطورات في القرن الواحد والعشرين والضغوطات المخضة عن العولمة والخصخصة وغيرها من إفرزات هذا القرن في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، والسياسية والفكرية، والإدارية وغيرها قد أدت إلي بروز مشاكل وصراعات متعددة ومعقدة في داخل الأجهزة الإدارية سواء كانت عامة أو خاصة، لذلك كان لابد من اعتماد مداخل جديدة ومتطورة لدراسة اتخاذ القرار الإداري. (بدير ١٩٩٣، ٦٢)

المطلب الاول: تعريف القرار الإداري

إن دراسة القرارات الإدارية متشعبة تثير العديد من المشكلات، وتتضمن الكثير من الموضوعات التي تتناولها كتب القانون الإداري المختلفة، كما عالجتها مؤلفات خاصة ترجع أهمية دراسة القرارات الإدارية، لاعتبارها من أهم وسائل مباشرة الوظيفة الإدارية، فهي من أخطر امتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد كذلك هي من أهم الدعائم الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري كما هو الشأن في المرافق العامة. (الحو ١٤١٠ هـ، ٨٥) لذا سنبين تعريف كل من القرار والإدارة في اللغة والاصطلاح وذلك في فرعين وكما يلي:-

الفرع الاول: تعريف القرار الإداري لغة

أولاً: القرار لغة: هو الفصل أو الحكم في مسألة ما أو قضية أو خالف. (منظور بلاسنة، ١٢٦)

ثانياً: الإدارة لغة: تعتبر كلمة إدارة مصدرًا للفعل أدار وتعني عملية التعامل مع الأفراد وتنظيم الشؤون العامة، ويقال: أدار، يُدير، أدر، إدارة، فهو مدير، واسم المفعول: مُدار.

الفرع الثاني: تعريف القرار الإداري اصطلاحاً

القرار اصطلاحاً: القرار هو عملية يتم من خلالها اختيار كيفية تنفيذ فعل معين أو قول محدد من بين عدة خيارات متاحة، مع مراعاة الأهداف المرجوة، والأساليب المناسبة، والآراء المتوافقة مع شخصية صانع القرار، والتي توجه ما يسعى إلى تحقيقه من خلال اتخاذ القرار.

الإدارة اصطلاحاً: تعرف الإدارة اصطلاحاً بأنها "المعرفة الصحيحة للعمل المراد من الأفراد أن يقوموا به، ثم التأكد من تأديتهم هذا العمل بأفضل طريقة وأقل تكلفة" وفقاً لفيدريك، كما تعرف بأنها "العملية المرتبطة بالتنظيم والتخطيط والقيادة، وتطبيق الرقابة على الموارد المادية والبشرية والمالية" وفقاً لهولت، ويرى وايرتيش وكونتر أن الإدارة "هي العملية المتعلقة بصيانة وتصميم بيئة معينة، حيث يعمل فيها الأفراد كفريق واحد معاً

بغرض إنجاز الأهداف الموضوعية". وخلص القول، يمكن تعريف الإدارة بأنها مجموعة العمليات التي تسعى إلى تحقيق أهداف محددة وبأقل الجهود والتكاليف الممكنة، وذلك عن طريق التنسيق، والتخطيط، والتنظيم، والرقابة، والتوجيه. (ابوالعنين ٢٠٠٠، ٤١) وتتبع أهمية القرار الإداري في أنه من أهم الوسائل القانونية الفعالة والبناءة التي تستخدمها الإدارة حتى تتمكن من القيام بوظائفها ومهامها الإدارية المنوطة بها، لذا فإن موضوع القرار الإداري يحظى بأهمية خاصة في القانون الإداري من ناحيتين: فمن الناحية النظرية، فإن القرارات الإدارية تعتبر محوراً تدور حوله كل مبادئ ونظريات القانون الإداري، كما إنها مظهر من مظاهر السلطة التي تتمتع بها الإدارة أما أهمية القرارات الإدارية من الناحية العملية، فتتمثل في أن القرارات الإدارية تعتبر من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة في التعامل مع أفراد المجتمع في حياتهم اليومية، لذا يعتبر موضوع القرارات الإدارية من الموضوعات ذات الأهمية والأثر الفعال في الحياة اليومية سواء كانت تتعلق بالإنسان أو بالأجهزة الإدارية عامة كانت أو خاصة لأنها مرتبطة بحياة الفرد وكافة نشاطاته اليومية والإنسانية لذلك فإن القرارات الإدارية هي المجال الأساسي للرقابة القضائية علي أعمال ونشاطات الإدارة. (بسيوني ٢٠٠٠، ١١٢)

المطلب الثاني: المقصود بالقرار الإداري

إن الواقع يشير إلى عدم وجود تعريف واحد للقرار الإداري، فقد تم تعريفهم من الفقه والقضاء، أما التشريع فقليل بأن الأصل هو أن التعرض للتعريفات أمر لا يناسبه انقضاء لما قد يقع في التشريع من نقص أو خلل جراء التغييرات التي يفرضها الواقع العملي ولذا غالباً ما تتأى التشريعات بنفسها عن تعريف القرار الإداري، ومن باب المثال لم يحدد المشرع العراقي تعريفاً معيناً للقرار الإداري، مع ذكره في قانون مجلس الدولة بشكل مكثف إلا أنه لم يبد استعداداً لمنحه تعريفاً تشريعياً، فمثلاً نص في فصل الاختصاصات على أن تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل. (الجبوري ٢٠١٧، ٩٢) الطلبات المقدمة من ذوي الشأن للطعن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات، وكذلك الطلبات المقدمة من الموظفين العموميين لإلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطرق التأديبية، وأيضاً الطلبات المقدمة من الأفراد أو الهيئات لإلغاء القرارات الإدارية النهائية والنظر في الطعون على القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم، وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.. (الدين ١٩٩٩، ٨٤) أما التشريع السعودي فقد نسب إليه اعتماده بشكل مستقر في أنظمة مجلس شورى الدولة المتعاقبة تعريفاً للقرار الإداري القابل للطعن بأنه القرار الإداري المحض، الذي له قوة تنفيذ، ومن شأنه إلحاق الضرر، وهو ليس بشيء فأخذ المعرف في التعريف يلزم منه الدور، وعند رفع القرار الإداري من التعريف لا يبقى للمحض موصوف يصح عروضة عليه، وما له قوة التنفيذ غير مقتصر على القرار الإداري من الأعمال القانونية للإدارة، وكذلك الحال بالنسبة إلى ما من شأنه إلحاق الضرر، وعند العودة إلى المادة والتي نص على أنه لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر، ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية ويتضح من المضمون أن هذه المادة ليست بصدد تعريف القرار الإداري بل بصدد بيان أحد شروط قبول دعوى الإلغاء، والتي يشترط فيها أن توجه ضد قرار إداري ثم ذكر بعض صفاته، وبعد انتهائه من هذا الشرط تعرض لذكر الشروط الأخرى كالمصلحة الشخصية وعدم إمكانية اللجوء إلى مراجعة أخرى للحصول على النتيجة نفسها، ولذا فإن ما نسب إليه من تعريفه للقرار الإداري بالمادة التي ذكرنا نصاً تو غير صحيح، وكذلك بالنسبة إلى ادعاء استقراره على هذا التعريف. (محبوب ٢٠١٧، ٦٦) ولم يُعرف القرار الإداري تعريفاً دقيقاً في تشريعاته، بل لم يسع لتعريفه مع أنه أنشأ باباً مستقلاً للنقاضي في النزاعات الإدارية تحت عنوانه في الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة وبدءه ببيان اختصاصات المجلس فنص على أن يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ويختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية كما يختص أيضاً كجهة استئناف بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة و يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، ويختص مجلس الدولة كذلك في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة، وقد أبعد المشرع العراقي تشريعاته عن تعريف القرار الإداري حتى المختصة به منها كقانون مجلس شورى الدولة مع أنه ذكره مرات عدة، فمثلاً نص على أن تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات والإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين لها مرجع للطعن فيها بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك مال يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن. ولم يتعرض التشريع لتعريفه أيضاً، مع أخذه بنظام القضاء المزدوج فمثلاً نص التشريع السعودي على تختص المحاكم الإدارية بالبث ابتدائياً في طلبات إلغاء

قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوي التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ما عدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أيا كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام. (حسني ١٩٨٢، ٧٣) يعد القرار الإداري الرقيب على الإدارة، لأن امتيازات الإدارة مهما كانت هنالك من ميزات لاستخدامها، لا تعني انطلاقة لسلطتها بغير حدود ولا رقيب، وإنما بحدود المشروعية المستوجبة وتحت رقابة القضاء وأهمية القرارات على المستوى الشخصي والمجموعات، وذلك كاختيار الشخص القيادة نوع معين من السيارات أو اختياره لدراسة الطب والمزارع حين يحدد نوع المحصول الذي يقوم بزراعته، وربة المنزل عندما تقرر ماذا تعد في يومها من طعام، وغير هؤلاء كثيرون يختارون ويقررون اتخاذ قراراتهم، لكن هذه القرارات لم تكن متجانسة فكل واحد منهم يتخذ قراره حسب أهمية موضوعه إلا أن كلاً منهم يحتاج إلى اتخاذ القرار السليم كي يحقق هدفه، لذلك يجب على كل متخذ قرار أن يتعرف جيداً. (خليلة ٢٠١٦، ٨٣) على موضوعه محل القرار وأن يحسن في اختياره النمط الذي سوف يسلكه، وبذلك عليه أن يتحمل كل الآثار التي تنتج عن اختياره إن القرارات الإدارية قد أصبحت لهم الشاغل لكافة القيادات الإدارية على مستوى الأجهزة الإدارية، إذ إنها تعتبر القوة والمركز والمحور الأساسي في عملية تنفيذ سياسات المنظمة على أكمل وأفضل وجه، إذ أن امتلاك هذه القوة أصبح يعطي القدرة الكافية على اختبار الحلول والبدائل الأنسب والنتائج الأمثل، هذا بالإضافة إلى أن القرار الإداري بمثابة الوسيلة المحببة والعصا السحرية للإدارة التي تستخدمها عند قيامها بتنفيذ مهامها المنوطة بها. (شنطاوي ٢٠٠٠، ٥٢) ويلقي موضوع القرارات الإدارية على المستويين العالمي واقلي اهتماماً بالغاً داخل أروقة الفكر الإداري حيث نجد أن العالمية منها تتمثل في ما تصدره منظمة الأمم المتحدة وهيئاتها المتخصصة من قرارات وأبحاث ودراسات وآراء حول هذا الموضوع كما يتمثل الاهتمام العالمي بالقرارات في المعاهد والمنظمات الدولية التي ظهرت حديثاً، وبدأت تهتم بعلم تطوير الإدارة خاصة إلغاء القرارات الإدارية، وأهم هذه المعاهد هو المعهد الأمريكي لعلم الحيات القرارات وعلوم السياسات والمسمى بمعهد إدارة المشاريع الأمريكي وهناك المعهد الدولي للإدارة العمومية بفرنسا (شنطاوي ٢٠٠٠، ٧٢) أما ما يشير إلى وجود اهتمام كبير على المستوى الفعلي بموضوع اتخاذ القرار الإداري يتمثل في الجهود التي تقوم بها المنظمة العربية للعلوم الإدارية ومعاهد الإدارة في العالم العربي وكذلك البحوث والدراسات التي قام بها كتاب الإدارة في العالم العربي. ويبرز الاهتمام بالقرار الإداري في الدول العربية بقيام تلك الصروح الشامخة من المعاهد المهمة بالشؤون الإدارية وتطويرها على سبيل المثال لا الحصر: معهد الإدارة العامة بمدينة الرياض بالمملكة العربية السعودية، والمعهد العربي والمدرسة الوطنية للإدارة العمومية وعقدت عدة مؤتمرات دولية للعلوم الإدارية كان أولها بمدينة بروكسل بلجيكا عام ١٩١٠م، وأنشئ بنفس المدينة المعهد الدولي للعلوم الإدارية وانضمت إليه كثير من دول العالم بالتعاون مع الأمم المتحدة، وأنشأت الجامعة العربية بالقاهرة المنظمة العربية للعلوم الإدارية في عام ١٩٦٠م. (الظماوي ١٩٨٢، ١٠٦) إنَّ القرار الإداري يشغل حيزاً عظيماً في علم الإدارة، إذ لا يكاد يخلو منه أي مؤلف من مؤلفات الإدارة، وذلك لارتباطه بأجزاء العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم واتصالات وغيرها من النشاطات الأخرى، لذلك نجد أن القرار الإداري لا يصدر إلا من جانب الإدارة، لأن القرار الإداري عمل تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة لتحدث أثراً قانونياً وهذا ما يميز القرار الإداري عن العمل المادي ولا ينسب صدوره إلا لجانب واحد وهو الإدارة حتى إذا اشتركت عدة أطراف في إصداره فإنها لا تؤخذ طرفاً فيه، لذلك فإن النظام القانوني للقرار الإداري يمنح الإدارة السلطة التي تستخدمها كوسيلة فعالة ومنجزة لتحقيق أهدافها التي تقصدها ومن هنا يختلف القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يعقد بالتقاء إرادتين لذلك ظلت الرقابة القانونية للقرارات الإدارية في كل الأوقات تشكل أهم مبادئ القانون الإداري، بل إنها تشكل المحور الأساسي في بناء وتركيبة ملامح المجتمع المدني وإظهار الميزات النيرة لدولة القانون الحديثة ورغم وحدة محورية كل من قانون وعلم الإدارة وأنها ينتسبان لمنظومة العلوم الإدارية، إلا أنَّ لكل منهما دوره الخاص فالقانون الإداري عبارة عن مجموعة القواعد التي تحكم الإدارة العامة من ناحية التكوين والتنظيم والنشاط والنزاعات التي تحدث بالأجهزة الإدارية أما علم الإدارة العامة فكل اهتماماته تجاه الإدارة بالناحية الفنية والعلمية. (العبادي ٢٠١٤، ٤٨)

المبحث الثاني: دور الإدارة في إلغاء صحة القرار الإداري

عندما تصدر الإدارة قرارها مستوفياً لشروط صحته ويتمتع بهذه القرينة فإن من يدعي أن قرارها مشوب بعيوب من العيوب يكون مدعي أما هي فتكون في مركز المدعى عليه وهو مركز قوي. وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين الأول هو للدور الإيجابي للقاضي الإداري في فرض صحة القرار الإداري الإيجابي للقاضي الإداري في الإثبات، أما الثاني فهو لبيان وقف تنفيذ القرار المطعون فيه قضائياً وكالتالي:

المطلب الأول: الدور الإيجابي للقاضي الإداري في فرض صحة القرار الإداري

تكون الإدارة العامة دائماً مدعى عليها في دعوى الإلغاء لأن قرارها مقرون بالافتراض في الصحة والسلامة والإدارة تتمتع بمركز "ممتاز" يختلف عن مركز الأفراد، والإدارة وهي في موقف المدعى عليه تكون في مركز سهل يسير وهي تحوز الأوراق الإدارية وكونها طرف في الدعوى جعل الأوراق

والإثبات بالكتابة الطريق الأساس في الإثبات حيث يعتمد القاضي الإداري أصلاً على الأوراق الإدارية. (العوبدي ١٩٩٩، ١٠٩) ولتفصيل ذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين، نبين في الفرع الاول الامتيازات التي تتمتع بها الادارة، فيما نبين في الثاني تطبيقات فضائية لهذا الدور وكما يلي:-

الفرع الاول: امتيازات الادارة في دعوى الإلغاء

من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في دعوى الإلغاء والتي تؤثر في نظرية الإثبات فقد ذكرها الفقه في أربعة امتيازات وهي: (عدنان ٢٠٠٤، ٧٦)

أ. حيازة الأوراق الإدارية

ب. امتياز المبادرة

ت. قرينة سلامة القرارات الإدارية

ث. امتياز التنفيذ المباشر والمدعي يجهل في معظم الأحيان الأدلة والدوافع التي استندت إليها الإدارة في اتخاذ قرارها الذي مس مركزه فطعن به لذا فإن دعواه في أحيان كثيرة قائمة على الاستفهام فهو ليس لديه دليل كامل على عدم صحة القرار الإداري لذا فإن دور القاضي الإداري هو مساعدة المدعي بالتوجه إلى الإدارة المدعى عليها والطلب منها تقديم ما لديها من مستندات وملفات وأوراق المعرفة مدى مشروعية قرارها. (بعمران ٢٠١١، ٩١) لذا فإن القاضي الإداري غالباً ما يطلب من الإدارة لاستيفاء الأوليات والمستندات المطلوبة للسير بالدعوى وحسمها وهكذا توصف إجراءات الدعوى الإدارية بأنها ذات صبغة إيجابية استيفاءيه موجهة يتولى فيها القاضي استيفاء الدعوى بوسائل تهيمن عليها الصبغة الإدارية وروح العمل دون توقف أو انتظار المبادرة الطرفين ويحتفظ القاضي الإداري بإجراءات مستقلة في البحث عن الأدلة والإثبات، فهو لا يقع تحت سيطرة وهيمنة طرفي الدعوى فحياد القاضي الإداري لا يعني سلبه كما يستطيع القاضي الإداري في فرنسا الذهاب أكثر مما طلب أطراف الدعوى فهو ليس مقيداً بطلباتهم وإنما قاضي مشروعية يبحث عن مشروعية القرار المطعون فيه. فالقاضي يقيم الأدلة المقدمة من الطرفين ويأمر بالتحقيق أو الخبرة إذا راه مجد في الإثبات وقد يرفض طلب التحقيق إذا وجد في أوراق الدعوى ما يمكن أن يؤدي إلى نفس نتيجة التحقيق أو الخبرة. يتبين مما سبق أن قاضي الإلغاء ينهض بدور إيجابي كبير في الدعوى وتوجيه إجراءاتها والتحقيق فيها وبموجب هذا الدور فإنه قد يحول عبء الإثبات إلى الإدارة فيطلب منها إثبات الأسباب ومدى جديتها وتبريرها للقرار والغاية التي سعت الإدارة لتحقيقها باتخاذ قرارها. (الزين ٢٠١٢، ٦٧) فدور القاضي الإداري دور تحقيقي أو "استفهامي" فهو يستفهم من الطرفين عن كل ما يلزم لتكوين قناعته حول مشروعية القرار المطعون فيه فالطابع التحقيقي أو الاستقصائي لدور القاضي الإداري يجعله يقوم بدور إيجابي في البحث عن الدليل وفي توجيه الإجراءات. فالقاضي الإداري بعد أن تقدم له الدعوى فإنه هو الذي يتهم الطرف المدافع ويقوم بدعوة كل طرف بالإجابة عن الأسئلة التي توجه إليه وهو الذي يقرر الوقت المناسب لإيقاف تبادل اللوائح الكتابية ويمكنه أن يوجه للإدارة أوامر في إطار التحقيق في الدعوى ويصر على أن تقدم كل الوثائق التي من شأنها أن تكون قناعته وتسمح له من التأكد من ادعاءات المدعي. (عبدالمع ٢٠٠٧، ٢٣٩) وبالنظر لمركز الإدارة المتميز نتيجة امتياز المبادرة واشتراط مشروعية قرارها فإن القاضي الإداري يدعواها لإيضاح وشرح مشروعية قرارها المطعون فيه واي سكوت من جانبها أو تردد أو رفض فإنه سيكون ليس في مصلحتها في الدعوى، وإذا لم تجب الإدارة كونها الطرف المدعى عليه فإن سكوتها يعني قبولها للوقائع المقدمة من الطاعن وبشكل عام فإن موضوع الإثبات أمام القضاء الإداري وبخاصة في دعوى الإلغاء يرتبط بمشكلتين رئيسيتين (التسبب والسلطة التقديرية). ففيما يخص تسبب القرار الإداري، أي ذكر السبب في صلب القرار، فإن القاعدة أن الإدارة ليست ملزمة بالتسبب إلا إذا وجد نص يلزمها بذلك إلا أن القاضي الإداري، ومنذ أمد بعيد يفرض على الإدارة فتح ملفات وأعلام القاضي بأسباب قرارها.

الفرع الثاني: تطبيقات قضائية لامتيازات الادارة في دعوى الإلغاء

بالنسبة للقرارات الداخلة في السلطة التقديرية والتي غالباً ما تتمتع الإدارة عن بيان أسبابها بدعوى أنها تتمتع بسلطة تقديرية فإن القاضي الإداري بدأ تدريجياً ببسيط رقابته على أسبابها والزام الإدارة ببيانها ويعد حكم المشهور الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في ٢٨ مايس ١٩٥٤ المتعلق برفض قبول بعض المتقدمين للقبول في المدرسة الوطنية للإدارة من أهم الأحكام والذي تكمن أهميته من الناحية القانونية في إظهار حدود السلطة التقديرية للإدارة وتحديد من ناحية أخرى من يتحمل عبء الإثبات وسلطات القاضي الإداري في التحقيق. (بعمران ٢٠١١، ١٨٢) وخلصت القضية أن سكرتارية الدولة في رئاسة الحكومة قررت في ٣ و ٧ آب ١٩٥٣ رفض ترشيح السيد باريل ومعه مجموعة من المتقدمين لمسابقة القبول في المدرسة الوطنية للإدارة وبعد التحقيقات التي أجراها القضاء الإداري تبين أن ادعائهم بأنهم استبعدوا من القبول بسبب معتقداتهم السياسية، وبعد رفض الإدارة لبيان الأسباب الحقيقية لاستبعاد الطاعنين من الترشيح والاكتفاء بالادعاء بأن المحكمة تستطيع معرفة الأسباب من ملف القضية وأن القسم المختص بالتحقيق في القضية وهو يستخدم صلاحيات المجلس بالتزام الإدارة المختصة بتقديم جميع الوثائق التي تسهم في تكوين قناعة

القاضي والتأكد من ادعاءات المدعين وأن الإدارة لم تقدم الوثائق والتقارير والمعلومات التي كانت سنداً للقرار والتي طلبتها المحكمة الأمر الذي استنتج منه المجلس بان ادعاءهم كان مبني على أسباب صحيحة وأن الإدارة استبعدتهم بسبب معتقداتهم السياسية وأنها بهذا قد خالفت مبدأ المساواة بين الفرنسيين في تولي الوظائف العامة، وعلى أساس ما تقدم قرر المجلس إلغاء القرار المطعون فيه. وهكذا فإن القاضي الإداري لا يحمل الطاعن عبء الإثبات كاملاً وإنما يطلب منه فقط أن يكون طلبه واضح ومحدد وأن يقدم ما يمكنه تقديمه من أدلة لدعم طلبه وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ حكم على هذا الأسلوب في التحقيق في القضايا والإثبات فيها وحتى في القضايا التي تمتع الإدارة فيها عن الإفصاح عن كل أوليات وأسباب قرارها الدواع أمنية أو حفاظاً على أسرار الدفاع الوطني فإن القاضي الإداري يمكن أن يطلب إيضاحات وشروحات يترتب على رفض الإدارة لها استنتاجه أن القرار معيب في أسبابه المادية أو القانونية. (عبدالمعظم ٢٠٠٧، ٤٩) لا بل أن القاضي الإداري ذهب أبعد في الدور الذي ينهض به في إجراءات الدعوى وإثباتها ففي قضية مشابهة لقضية باريل لم يتمكن الطاعن من تقديم بدايات دليل كافية لدعم ادعاء، فقامت المحكمة الإدارية في باريس بطلب الملف على الرغم من أن الطاعن لم يقدم أي دليل وعندما رفضت الإدارية الاستجابة لأمر المحكمة قررت هذه إلغاء القرار المطعون فيه وأيد مجلس الدولة حكم المحكمة الإدارية في باريس. (محجوب ٢٠١٧، ١٩) مما تقدم يتضح أن عبء الإثبات في المنازعات الإدارية قد يقع على عائق الإدارة وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في العراق أيضاً الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات لذا فإن من المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته إيجاباً أو نفياً متى طلب منها ذلك سواء من هيئة مفوضي الدولة أو من المحاكم وقد رددت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة هذا المبدأ فإذا نكلت الحكومة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عائق الحكومة. (الحلو ١٤١٠هـ، ١٢٧)

المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار المطعون فيه قضائياً

لما كان القرار الإداري يتمتع بقرينة الصحة والسلامة القانونية فإن الطعن به لا يوقف تنفيذه وهذا الأثر غير الموقف لدعوى الإلغاء على تنفيذ القرار قد نصت عليها بعض التشريعات صراحة كما هو الحال في قانون تنظيم مجلس الدولة الفرنسي عام ١٩٥٣ "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة الإدارية أثر موقف إلا إذا أمرت المحكمة بذلك بصفة استثنائية". (الجبوري ٢٠١٧، ٢٧) وسنبين في هذا المطلب موقف تشريعات الدول محل المقارنة من هذا الأمر وذلك في فرعين وكما يلي:-

الفرع الأول: موقف التشريع العراقي والسعودي والفرنسي من وقف تنفيذ القرار المطعون به إذا كان المشرع السعودي لم ينص صراحة على عدم وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بدعوى الإلغاء إلا أن هذا الحكم يمكن استنتاجه ضمناً من نص المادة (٦) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ التي نصت على اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمر المستعجل بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعثر تداركها وبمفهوم المخالفة لهذا النص فإن الأصل عدم وقف تنفيذ القرار المطعون فيه. (إبراهيم، ١٩٦٣، ١٠٩) أما في العراق فإن المشرع لم يتطرق إلى موضوع وقف تنفيذ القرار المطعون فيه كما أن القضاء الإداري لا ينظر في طلبات وقف التنفيذ. وعدم إيقاف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه تملية مقتضيات المصلحة العامة وسير المرافق العامة. أما القول بأن كل طعن بالقرار يجب أن يتوقف تنفيذه فإن هذا سيؤدي إلى شل نشاط الإدارة تماماً. (محيي ١٩٨٨، ١٠٥) وهكذا فإن قرينة سلامة القرار الإداري تظل قائمة حتى لو طعن به وطلب من القاضي الإداري إلغاؤه إلا أن هذه القرينة تهدم وتزول إذا أصدرت المحكمة المختصة بنظر الطعن بالإلغاء حكماً بإلغاء القرار المطعون فيه فحكم الإلغاء يمحو القرار وقرينة السلامة التي كان يتمتع بها قبل الحكم بأثر رجعي ويمحو القرار وآثاره من الوجود. على الرغم من القاعدة المستقرة في القضاء الإداري في فرنسا والسعودية والعراق والتي تقضي بأن الإدارة ليست ملزمة بالتوقف عن تنفيذ القرار في حال الطعن به أمام القضاء لأن الأصل والقرينة أن القرار صحيح للأسباب والمبررات التي ذكرها الباحث سابقاً، ولكن هناك بعض الحالات يجد القاضي فيها أن تنفيذ القرار أثناء السير في الدعوى قد تترتب عليه آثار لا يمكن معالجتها في حالة إلغاء القرار أو قد يجد القاضي حالة من حالات الاستعجال التي تلزم إصدار أمر للإدارة بالتوقف عن التنفيذ مؤقتاً بانتظار نتيجة الطعن مثل قرار هدم منزل أثري. إذا طعن به ونفذته الإدارة على الرغم من الطعن بالإلغاء فلا يمكن إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل التنفيذ حتي لو ألزمت الإدارة ميناة أحسن بيت فإنه لن يكون له القيمة الأثرية والتاريخية للمنزل القديم وبالتالي فإن استمرار الإدارة في التنفيذ في بعض الأحيان يفرغ دعوى الإلغاء من قيمتها والحكم الذي يصدر فيها من موضوعه لا وبهذا فإن حكم الإلغاء سيكون حكماً صورياً مجرداً من كل أثر إذا نفذت الإدارة قراراً لا يمكن معالجته آثاره. (محيي ١٩٨٨، ٩٠) لما كان وقف التنفيذ استثناء يلجأ إليه القاضي الإداري في حالات خاصة فإنه محاط:

١. أن يطلب رافع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه في لائحة الدعوى. ولا يجوز طلب ذلك بموجب استدعاء لاحق لرفع الدعوى، إذ أن طلب وقف التنفيذ متفرع عن طلب الإلغاء الأصلي.

٢. أن يستند طلب الإلغاء إلى أسباب جدية إذ أنه بالرغم من أن وقف التنفيذ من قبيل الأمور المستعجلة ولا علاقة لها بالموضوع، إلا أنه طلب متفرع عن طلب الإلغاء، فيجب أن يكون طلب الإلغاء مبنياً على أسباب حدية بترا القاضي الموضوع تقديرها. (بك ٢٠٠٠، ١١٧)

٣. أن يتعذر تدارك نتائج تنفيذ القرار فيما لو تم إلغاؤه، أي يكون تنفيذ القرار يمنع إعادة الحال إلى ما كان عليه بعد صدور الحكم بإلغاء القرار إذا ما ألغي مثل حرمان طالب من دخول بمجموعة شروط هي الامتحان، وقرارات هدم المنازل والعمارات.

وقد أثير التساؤل هل يلزم أن يقدم طلب وقف التنفيذ في نفس لائحة الدعوى أم يجوز أن يقدم بطلب لاحق منفصل لائحة الدعوى الأصلية الرأي الراجح هو استقلال طلب وقف التنفيذ.

أما الرأي الثاني فيذهب إلى أن طلب وقف التنفيذ يجب أن يقترن بصحيفة الدعوى وهو ما يسمى شرط الاقتران أما في فرنسا فإن طلب وقف التنفيذ يقدم بطلب مستقل و مراق به نسخة من لائحة الدعوى وتكون شروط قبوله نفس شروط الدعوة الأصلية. (بسيوني ٢٠٠٠، ١٢١)

الفرع الثاني موقف الفقه العراقي والسعودي والفرنسي من وقف تنفيذ القرار المطعون به

إن الفقه قد عارض وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية التي تتضمن رفض أو سكوت الإدارة ذلك أن القرار السليبي ينفذ منذ صدوره فكيف يمكن طلب وقف تنفيذه وهو لم يتضمن تغيير في مراكز الأفراد. وفي العراق اشترط القضاء على الطاعن أن يطلب وقف التنفيذ في نفس لائحة الدعوى صحيفة الدعوى علماً أن المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة الفرنسي يشترط تقديم الطلب في نفس عريضة دعوى الإلغاء. (فتحي ١٩٩٦، ٧٠) أما قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ فقد نصت المادة (١٦) على انه تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في اختصاصها بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها أما في فرنسا فإن طلب وقف التنفيذ يمكن أن يكون في نفس لائحة الدعوى ويمكن أن يكون يطلب خاص مستقل بعد رفع الدعوى الأصلية بالإلغاء. ويجب أن يكون طلب وقف التنفيذ في نطاق الدعوى الأصلية وملحقاتها فلا يجوز تقديم طلبات وقف التنفيذ بصورة منفصلة دون أن تكون مرتبطة بدعوى إلغاء أصلية. أما من جانب الفقه السعودي فقد انتقد موقف المحكمة الإدارية العليا التي اشترطت اقتران طلب وقف التنفيذ مع دعوى الإلغاء بنفس الصحيفة وليس في عريضة مستقلة. ويرى أن الطلب يمكن أن يقدم بعد إقامة الدعوى لأن الطاعن قد تستجد لديه ظروف بعد إقامة الدعوى تجعل من وقف التنفيذ ضرورة ملحة ويقترح جانب من الفقه تعديل نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة الذي تمسكت المحكمة الإدارية العليا بحرفيته. (توفيق ١٩٨٢، ٩٠) وفي فرنسا فإن القانون لم يشترط اقتران طلب وقف التنفيذ بنفس طلب الإلغاء وقد أيد الفقه ذلك. ومما تجدر الإشارة إليه أن قانون تعديل الإجراءات الذي صدر في فرنسا في ٨ شباط ١٩٩٥ قد أضاف في مادته (٦٥) حالة جديدة من حالات وقف التنفيذ وهي التعليق المؤقت للتنفيذ" وبموجب هذا النص فإن رئيس المحكمة الإدارية الذي يقدم له طلب الإيقاف المؤقت للتنفيذ يمكن أن يقرر تعليق التنفيذ لمدة أقصاها ثلاثة أشهر. (الجرف ١٩٧٧، ٢١٤) وهذا الحل هو حل وسط بين عدم وقف التنفيذ الذي هو القاعدة في فرنسا حرصاً على عدم شل النشاط الإداري حيث وصف مجلس الدولة الفرنسي عدم وقف التنفيذ بأنه قاعدة جوهرية في القانون العام. وبين وقف التنفيذ الذي قد يأمر فيه القاضي الإداري بناءً على طلب الطاعن إذا وجد مبرراً كافياً لذلك والذي قد يستغرق فترة طويلة إذا علمنا أن حسم القضايا أمام القضاء الإداري في فرنسا يستغرق سنة أو أكثر في المعدل العام. لما كان طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه يهدف إلى إلزام الإدارة من قبل القاضي الذي ينظر دعوى الإلغاء بالتوقف عن تنفيذ القرار مؤقتاً بانتظار نتيجة الطعن فلا بد من توافر شروط تبرر هذا الطلب وقد تحمل القاضي على إصدار الحكم بوقف التنفيذ. (فتحي ١٩٩٦، ١٧٦) وأهم هذه الشروط الاستعجال الجديدة. وقد أضاف المشرع شرطاً ثالثاً وهو الكفالة المالية.

١. الاستعجال لا شك أن الطاعن بالقرار الإداري يهدف إلى إلغاؤه والحماية من آثاره. ولكن إجراءات دعوى الإلغاء قد تأخذ بعض الوقت وقد يترتب على تنفيذ القرار من قبل الإدارة نتائج تفرغ حكم الإلغاء، من محتواه فيما لو صدر لاحقاً مثل فوت فرصة على الطاعن أو ترتيب آثار لا يمكن تداركها في حالة إلغاء القرار. ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا بالعراق في هذا الشأن حكمها الذي يقضي بسلامة الحكم بوقف تنفيذ قرار صادر بتجنيد أحد المواطنين، لأن قرار التجنيد يؤثر على استقراره في عمله، وتدبير موارد رزقه، ويوقعه تحت طائلة العقاب إذا ما تخلف عن الإذعان له، وهي من الأمور التي يتعذر تدارك نتائجها، ويكون ركن الاستعجال والأمر كذلك قائم. وقد عبر المشرع في قانون القضاء الإداري عن هذا الشرط بالنص على أن للمحكمة الإدارية أن توقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر

تداركها المادة. مثل منع شخص من الدخول في مناقصة أو دخول اختبار أو منافسة للحصول على وظيفة الخ وقد قضت محكمة القضاء الإداري في فرنسا في حالة الاستعجال في أحد أحكامها بتوافر شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذ قرار قبول طالبة في كلية الطب البيطري بينما كانت تطلب القبول في كلية طب بشري ومعدلها يؤهلها لذلك مما ضيع عليها فرصة الالتحاق بأي من الكليات الثلاث وذلك بالنظر إلى ما ينتجه هذا القرار من آثار مستمرة ومتجددة تتعلق بمستقبل المدعية وهي نتائج لا يمكن تداركها فيما لو قضى بإلغاء القرار المطعون فيه وقد أعطى القضاء الإداري للاستعجال بعض الأوصاف مثل: الضرر الذي لا يمكن تعريضه أو الأضرار الجسيمة وضرر بالغ ولا يمكن إصلاحه. (الحسني ٢٠٠١، ٨٥)

٢. الجدية شرط الجدية في طلب وقف التنفيذ يعني أن يقدم الطاعن ما يكفي من الأدلة بحيث يلقي ظلماً من الشك لدى القاضي حول مشروعية القرار المطعون فيه. ويهز قناعته بقرينة السلامة التي تمتع بها والتي تحيز للإدارة تنفيذه على الرغم من الطعن فيه وعلى الرغم من أن قرار وقف التنفيذ ليس حكماً نهائياً وليس ملزماً للمحكمة بأن تتبعه بإلغاء القرار إلا أن المحكمة إذا وجدت في القرار ما يمكن أن يكون بالنتيجة سبباً لإلغائه فإنها تحكم بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك الطاعن. (حسني ١٩٨٢، ٥٩) وهو المقصود بالجدية في الطلب أي أن الأدلة الأولية كافية لزعة قرينة السلامة الملازمة للقرار المطعون فيه وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بهذا المعنى بقولها "إن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها مردها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار على أساس وزن القرار بميزان القانون وزناً مناطة مبدأ المشروعية وعدمها. فوجب على القضاء الإداري ألا يوقف قراراً إدارياً إلا على ركتين، الأول الاستعمال، أي أن يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها، والثاني: يتصل بمبدأ المشروعية أي يكون الطلب في هذا الشأن قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية كما وقد قضت محكمة العدل العليا السعودية السابقة بما يلي برفض طلب وقف تنفيذ قرار رئيس لجنة إدارة سوق الرياض المالي المتضمن نقل المستدعي من مسؤول دائرة شؤون الوسطاء والقاعة إلى مسؤول في العقود المرجحة حيث رأت المحكمة أنه لا موجب لوقف تنفيذ القرار في هذه المرحلة من مراحل الدعوى.

٣. الكفالة المالية لقد أضاف المشرع العراقي شرطاً آخر لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري وهو شرط تقديم طالب وقف التنفيذ كفالة مالية إذا رأت المحكمة الإدارية ذلك وهي التي تقرر مقدارها وشروطها و للمحكمة الإدارية أن تلزم طالب اتخاذ الإجراء المستعجل بتقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر أو لمصلحة من ترى المحكمة الإدارية أن عطلاً وضرراً قد يلحق به إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعوى سواء بصورة كلية أو جزئية. (حلمي ٢٠٠٧، ٧٠) ويرى الباحث أن شرط الكفالة ليس شرطاً لازماً لطلب وقف التنفيذ وإنما هي صلاحية تقديرية للمحكمة فهي التي تقدر ظروف كل قضية ومدى الحاجة لربط طالب وقف التنفيذ بكفالة من عدمه. ومن أحكام محكمة العدل العليا التي قررت فيها وقف تنفيذ قرار مطعون فيه وقف تنفيذ قرار لجنة أمانة العاصمة مؤقتاً والمتضمن إخلاء نادي الاستقلال من ساكنيه لأن تنفيذ القرار يمكن أن يحدث أضراراً لا يمكن تداركها، كما أن المحكمة الإدارية السعودية ربطت بين طلب وقف التنفيذ ومصير دعوى الإلغاء ففي قرارها المرقم ٣٩/٢٠١٤ بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٤ إن استنفذت الدعوى والطلب عرضهما حيث قدم المستدعي طلباً لإسقاط الدعوى والطلب المقدم يوقف التنفيذ الموافقة على فتح المقهى وسحب قرار الإغلاق. (بدير ١٩٩٣، ١٠٦) وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا ردت الطعن بحكم المحكمة الإدارية بعدم وقف التنفيذ لأن القانون اشترط الوقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً أن ترى المحكمة أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها. وباستعراض ظاهراً المستندات التي قدمت في الدعوى ولطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه نجد أن ما انتهت إليه المحكمة الإدارية في قرارها المطعون فيه واقع في محله وأسباب الطعن لا ترد عليه ويتعين ردها. (الدين ١٩٩٩، ٣٢) أما عن أثر الحكم بوقف التنفيذ على قرينة سلامة القرار الإداري فإن الحكم ليس حكماً بإلغاء القرار وبالتالي يبقى القرار قائماً وتبقى قرينة سلامته ملازمة له وقائمة بقيامه ولا يتفق الباحث مع الرأي القائل بأن الحكم بوقف التنفيذ يزيل مؤقتاً قرينة صحة وسلامة القرار الإداري بحيث يزول الحكم بوقف التنفيذ إذا رفضت محكمة الموضوع إلغاء القرار وتعود قرينة الصحة والمشروعية تلازم القرار بعد أن زالت بصفة وقتية نتيجة صدور حكم يوقف تنفيذه فالحكم بوقف التنفيذ ليس حكماً على مشروعية القرار وإنما هو إجراء مؤقت لا أثر له على قرينة سلامة القرار الإداري وعلى مشروعية القرار. (الجرف ١٩٧٧، ١٩٣)

الخاتمة

بعد الانتهاء من هذه الدراسة تم التوصل إلى النتائج والتوصيات التالية:-

أولاً: النتائج

١. يعمل القاضي الإداري على موازنة المراكز القانونية المختلفة ما بين طرفي الدعوى، ويقوم بدور إيجابي فاعل في تسيير إجراءات الدعوى والاثبات فيها، فإنه أساس الإجراءات في الدعوى الإدارية.

٢. أظهرت نتائج الدراسة بأن حكم الإلغاء في حال صدوره ينهي القرار الإداري، ويقلل من قرينة صحة وسلامة القرار الإداري التي يتمتع بها منذ صدوره، كما أنه يقع على الإدارة الالتزام بإعادة التوضع إلى ما كان عليه عند صدور القرار الملغي مع إلزامها بالتعويض المادي والمعنوي على المدعي الذي كسب دعواه.
٣. الموظف الذي يتمتع عن تنفيذ حكم الإلغاء باتخاذ ما يلزم لإعادة الحال إلى ما كان عليه عند صدور القرار الملغي يعرض نفسه للمساءلة الجزائية والتأديبية.
٤. أظهرت النتائج بأن الإدارة تكون في مركز ممتاز في دعوى الإلغاء، وتستطيع المضي في تنفيذ قرارها حتى في حالة الطعن فيه إلا في حالة كان أمرها القاضي بالتوقف عن التنفيذ في حالات وأسباب معينة.
٥. إن عدم سحب القرار إذا ما صدر سليماً، هو أمر أجمعت عليه الأنظمة القضائية الثلاث (فرنسا والعراق والجزائر) ، وأن الحلول الموضوعية في تلك الأنظمة كانت متشابهة، خصوصاً فيما يتعلق بارتباط حرية الإدارة في السحب بفكرة الحقوق المكتسبة.

ثانياً: التهصيات

١. يجب ان يكون هناك تنسيق بين الادارة والقضاء لتوحيد الاراء في هذا الشأن.
٢. ضرورة رفع القيود الشكلية على الادارة لتمارس اختصاصها بشكل سليم.
٣. ضرورة أن يكون القرار الإداري متفقاً مع مبدأ المشروعية.
٤. لوجود العديد من الثغرات في ركن الاختصاص الذي يقوم عليه القرار الإداري، لابد من وضع كل من المشرع العراقي والسعودي النصوص والقوانين الخاصة بأركان القرار الإداري بنوع من التفصيل، وذلك للوصول لكافة الثغرات والغموض الموجود وأخذها بعين الاعتبار بشكل مباشر، ولابد من التفصيل بشكل أكبر للتمييز وعدم اللغظ.

المصادر

Bibliography. ١

٢. إبراهيم، السيد محمد، «١٩٦٣. رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعاوى الإلغاء». «أطروحة دكتوراه، جامعة الإسكندرية.
٣. ابوالعينين، محمد ماهر. ٢٠٠٠. دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، القاهرة: دار الكتاب الحديث.
٤. الجبوري، ماهر صالح علاوي. ٢٠١٧. القرار الإداري. بغداد: الذاكرة للنشر و التوزيع.
٥. الجرف، طعيمة. ١٩٧٧. رقابة القضاء الأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء). القاهرة: دار النهضة العربية.
٦. الحسني، محمد بن عبدالله بن محمد. ٢٠٠١. التنظيم الإداري: دراسة نظرية و تطبيقية مقارنة. «رسالة ماجستير، الحلو، ماجد راغب ١٤١٠ هـ. مبادئ القانون الإداري. دبي: دار القلم.
٨. الدين، سامي جمال. ١٩٩٩. الدعاوي الإدارية و الإجراءات أمام القضاء الإداري. القاهرة: دار الكتب القانونية.
٩. الزين، عزري. ٢٠١٢. الأعمال الإدارية و منازعاتها، مخبر الاجتهاد القضائي و آثاره على حركة التشريع». «رسالة ماجستير. جامعة بسمرة..
١٠. الطماوي، سليمان. ١٩٨٢. النظرية العامة للقرارات الإدارية. القاهرة: دار النهضة العربية.
١١. العبادي، محمد حميد. ٢٠١٤. المبادئ العامة للقرار الإداري. عمان: دار وائل للنشر و التوزيع.
١٢. العوادي، عمار. ١٩٩٩. نظرية القرارات الإدارة بين علم الإدارة و القانون الإداري. الجزائر: الجزيرة: دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، ١٩٩٩.
١٣. بدير، علي. ١٩٩٣. مبادئ و أحكام القانون الإداري. بغداد: مديرية دار الكتب للطباعة و النشر.
١٤. بسيوني، عبدالغني. ٢٠٠٠. مبدأ المساواة أمام القضاء و كفالة حق التقاضي. القاهرة: مكتبة الحلبي.
١٥. بعمران، عادل. ٢٠١١. النظرية العامة للقرارات و العقود الإدارية دراسة تشريعية و فقهية و قضائية. الجزائر: دار الهدى للطباعة و النشر.
١٦. بك، احمد. ٢٠٠٠. رسالة الإثبات. بغداد: مطبعة الاعتماد.
١٧. توفيق، فرح. ١٩٨٢. الإثبات في الموارد التجارية. مصر: مؤسسة الثقافة الجامعية.
١٨. حسني، محمود نجيب. ١٩٨٢. شرح قانون الإجراءات الجنائية. القاهرة: دار النهضة العربية.
١٩. حلمي، شريف يوسف. ٢٠٠٧. القرار الإداري، دراسة مقارنة. القاهرة. مصر: دار النهضة العربية للنشر.

٢٠. خلايلة, محمد. 2016. القانون الإداري الكتاب الأول . عمان: دار الكتب.
٢١. شنتاوي, خطار. 2000. دراسات في القرارات الإدارية. عمان: مطبعة الجامعة الأردنية.
٢٢. عبدالمنعم, خليفة. 2007. القرارات الإدارية في الفقه و قضاء مجلس الدولة . الاسكندرية: منشأة المعارف.
٢٣. عدنان, عصفور. 2004. القضاء الإداري، مبدأ المشروعية دراسة مقارنة. الاسكندرية: منشأة المعارف.
٢٤. فتحي, فكري. 1996. الوجيز في قضاء الإلغاء. القاهرة. مصر: دار النهضة العربية.
٢٥. محجوب, جوهر عبدالمجيد. 2017. سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
٢٦. محيي, شوقي احمد. 1988. الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية. القاهرة: مطابع الإشعاع.
٢٧. منظور, محمد مكرم ابن. بلاسنة. لسان العرب. بيروت: دار صادر.