

انقضاء الخصومة الادارية امام القضاء الاداري في العراق

ورود لفته مطير *

*كلية القانون، جامعة ميسان

Article Info

Received: May 2023

Accepted: May 2023

Author email: worood.iraq83@gmail.comOrcid: <https://orcid.org/0009-0001-2175-5571>**الخلاصة**

تعد الخصومة الادارية الوسيلة التي بموجبها ترفع دعوى الى القضاء الاداري، وتتكون من مجموعة من الاجراءات التي تهدف الى حسم النزاع وإنزال حكم القانون عليه لحماية الحق، فتعد اهم مواضيع القضاء الاداري فالإدارة تكون طرفاً في الخصومة إلا ان المشرع العراقي لم يول اهتماماً للخصومة الادارية وجعل قانون المرافعات المدنية الحالي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل هو المرجع في ذلك حتى امام القضاء الاداري لعدم وجود قانون خاص بالإجراءات الادارية، والخصومة الادارية هي ذلك الاثر الناتج عن رفع الدعوى والتي تركز على المطالبة القضائية وتتضمن شروط محددة يلتزم بها الخصوم والقاضي حتى الفصل في الدعوى وانقضائها بصور حكم فيها من قبل القاضي وهو الطريق الطبيعي لإنهاء النزاع بين الإدارة والافراد، غير ان الخصومة قد لا تسير سيراً طبيعياً، بل تطرأ عليها عوارض يؤدي الى انقضائها انقضاء اجرائي لا ينهي النزاع إلا اذا كانت تهيأت الدعوى للحكم فيها كالحكم بعد الاختصاص بالدعوى والحكم بعدم قبول الدعوى والابطال كأن لم تكن الخصومة والترك و تنازل المدعي عن الحق المدعي به وتسليم المدعي بالدعوى بالصلح والانقضاء اما ان يكون اجرائياً او موضوعياً تنقضي به الخصومة انقضاء نهائياً.

الكلمات المفتاحية: (الدعوى، مجلس الدولة، التنازل، الصلح، الترك، الحكم القضائي).

The end of the administrative dispute before the administrative judiciary in Iraq worood Lafta Muttair *

*College of Law, University of misan

Abstract

Administrative litigation is the means by which a lawsuit is submitted to the administrative judiciary, and it consists of a set of procedures that aim to resolve the dispute and apply the rule of law to it to protect the right. It is considered the most important topic of administrative judiciary, as the administration is a party to the dispute. However, the Iraqi legislator did not pay attention to administrative litigation and made the law The current Civil Procedures No. 83 of 1969, as amended, is the reference in this matter even before the administrative judiciary, because there is no law specific to administrative procedures. Administrative litigation is the effect resulting from filing a lawsuit, which focuses on the judicial claim and includes specific conditions that the opponents and the judge adhere to until the lawsuit is decided and expired with the issuance of the lawsuit. It is decided by the judge, which is the natural way to end the dispute between the administration and the individuals. However, the dispute may not proceed normally, but rather, symptoms occur that lead to its expiration. A procedural expiration does not end the dispute unless the case is prepared for adjudication, such as the ruling after jurisdiction of the case and the ruling not to accept the case. Nullification, as if the dispute did not occur, abandonment, the plaintiff's waiver of the claimed right, and the plaintiff's submission to the lawsuit by settlement, and extinction, may be either procedural or substantive, by which the dispute ends once and for all.

Keywords:(lawsuit, State Council, waiver, reconciliation, abandonment, judicial ruling).

المقدمة

تعد الخصومة الادارية من المواضيع الحديثة، حيث لم يهتم الفقه الاداري كما فعل الفقه المدني بالجانب الاجرائي اذ قصر حديثهم على دعوى الالغاء والتعويض امام القضاء الاداري ، باعتبارها تتولى مهمة تقرير الحماية القضائية للحقوق الموضوعية، ويرجع ذلك بسبب عدم وجود قانون خاص بالإجراءات الادارية، بالإضافة الى حداثة مجلس الدولة نسبياً، ولم يتطرق قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل لأحكام الخصومة الادارية ويرجع بذلك الى نصوص قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ واصبح من اللازم تنظيمها نظراً لتزايد وتشعب نشاط الادارة وتميزه بخصائص تختلف عن غيرها من النزاعات لتتلاءم مع طبيعة هذه النشاطات واهدافها واختلاف المصالح والحقوق المتنازع عليها وتباين مراكز الاطراف المتخاصمة فيها. وترجع اهمية الخصومة الى دورها في تحقيق الحماية القضائية لأصحابها فلا يجوز ان يلجأ الى القضاء إلا من هو بحاجة لهذه الحماية التي لا يمنحها القضاء إلا لأصحاب الحقوق والمراكز القانونية وفقاً للمبادئ العامة التي تقر المصلحة والصفة والاهلية كما قرر القانون توفر شروط خاصة بالخصومة الادارية كشرط التظلم الوجوبي وانتفاء طريق الطعن الموازي ويجب ان يكون محل الخصومة الادارية قرار اداري. والخصومة الادارية هي ذلك الاثر الناتج عن رفع الدعوى التي تركز على المطالبة القضائية، وتقوم على مجموعة من الاجراءات يلتزم بها الخصوم واطراف الدعوى حتى انقضائها اما طبيعي بصدور حكم منهي لها من قبل القاضي وهو الطريق المتعارف عليه لإنهاء النزاع بين الادارة والافراد، الا ان الواقع يشير ان هذه الغاية قد لا تتحقق في بعض الاحيان نظراً لحدوث اسباب من شأنها تغيير سير الخصومة وتنقضي انقضاء مبترس دون وضع حكم فاصل في الموضوع، وبعد ان استجمعنا كل احوال انقضاء الخصومة وجدنا ان هذا الانقضاء اما يكون اجرائياً لا يحول دون تجديد الخصومة، او يكون موضوعياً تنقضي به الخصومة انقضاءً نهائياً لا رجعة فيه للنزاع والخصومة معاً.

أهمية الدراسة

تكمن اهمية موضوع البحث في ابراز خصوصية طرق انقضاء الخصومة الادارية، فضلاً عن ابراز وجود بعض النقص التشريعي في التنظيم القانوني لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل الذي يستوجب تسليط الضوء بهدف معالجته، وبالتالي من الاهمية محاولة تطويع النصوص الواردة بشأن طرق انقضاء الخصومة في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٨٦ المعدل وسحب احكامها بما يتلاءم مع طبيعته، ولاسيما ندرة الدراسات القانونية المتخصصة في هذا الموضوع.

أشكالية الدراسة

اما اشكالية الدراسة فأنها تتمحور في عدم وجود احكام قانونية منظمة لانقضاء الخصومة الادارية في القانون العراقي من ناحية، وجاء قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل خالياً من طرق انقضاء الخصومة الادارية وعدم وجود تشريع قانوني بالإجراءات الادارية لتنظيم جميع المجالات المتعلقة بأحكام ووسائل انقضاء الخصومة الادارية، فضلاً عن تبعثر هذا التنظيم في نصوص متفرقة كما في قانون المرافعات المدنية اعلاه ، ولم يحدد لها باباً مستقلاً لبيان نطاقها، كما ان المشرع العراقي قد خلط بين الخصومة وغيرها من الاعمال الاجرائية المشابهة لها، وتتمثل مشكلة الدراسة: ماذا يقصد بالخصومة الادارية؟ وما هي عناصرها؟ وهل عالج المشرع العراقي نظام الخصومة الادارية؟ وما هو القانون المطبق بشأن الخصومة الادارية امام القضاء الاداري؟ وطرق انقضائها؟

اهداف الدراسة

تهدف الدراسة الى بيان مفهوم الخصومة المنعقدة امام المحاكم الادارية والوقوف على موطن الخلل والنقص في قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لعام ١٩٧٩ المعدل وبيان الثغرات القانونية الموجودة ومعرفة الاثار المترتبة على انقضاء الخصومة الادارية لسبق الحكم بالموضوع او بمضي المدة والانقضاء بالسحب والتنازل والترك والصلح ومدى تأثير ذلك على الحق الموضوعي وتوضيح الاحكام والقواعد الخاصة بإجراءات الخصومة الادارية والتقاضي امام القضاء الاداري.

منهج الدراسة

اعتمدت هذه الدراسة اسلوب المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية واحكام القضاء و آراء فقهاء القانون الاداري و ابراز مدى انسجام المنازعات الادارية مع نظام الخصومة المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية ومحاولة بيان الثغرات للخروج منها بالمبادئ التي يمكن ان تشكل عدد من القواعد العامة القابلة للتطبيق على ما يثيره موضوع الدراسة من اشكاليات.

هيكلية الدراسة:

لقد تطلب موضوع الدراسة تقسيمها الى مبحثين تسبقهما مقدمة وعلى النحو الآتي: **المبحث الاول:** خصص لدراسة الإطار المفاهيمي للخصومة الادارية امام القضاء الاداري، **اما المبحث الثاني:** خصص لدراسة انقضاء الخصومة الادارية دون حكم في الموضوع وسوف تنتهي الدراسة بخاتمة تضم ما توصلت اليه الدراسة من نتائج.

المبحث الاول

الإطار المفاهيمي للخصومة الادارية امام القضاء الاداري

ان موضوع الخصومة الادارية احد الموضوعات الاجرائية المهمة كونها شرطاً اساسياً لقبول الدعوى امام القضاء الاداري، إلا انه لم يحظ بما يكفي من الاهتمام من قبل المشرع والفقهاء العراقيين، والدفع بعدم توجه الخصومة من النظام العام لا يمكن لمدعي والمدعي عليه الاتفاق على مخالفته ويمكن أثارته في اي حالة تكون عليها الدعوى من قبل الخصوم او المحكمة من تلقاء نفسها مما ادى الى اختلاف الفقهاء والقضاء في تعريفها واختلاطها بالدعوى وللتوصل الى دراسة الخصومة الادارية يستلزم ابتداء تعريف الخصومة الادارية وبيان اطرافها من خلال مطلبين نبحت في المطلب الاول: مفهوم الخصومة الادارية ونخصص المطلب الثاني: عناصر الخصومة الادارية.

المطلب الاول

مفهوم الخصومة الادارية

لم تنل الخصومة الادارية الاهمية التي نالته الدعوى واهتمام الفقهاء في القانون العام، لاسيما دعوى الالغاء والتعويض ويرجع ذلك لعدم وجود نصوص قانونية التي تناولت اجراءات التقاضي امام مجلس الدولة هذا الاصطلاح دون التركيز ولو بشكل جزئي على الخصومة الادارية ولكي نكون على بينة من كافة نواحيها فلزم علينا ان نتناول التعرف على مضمونها من خلال المعنى اللغوي ثم معناه بالمفهوم الاصطلاحي والقانوني ونعرض موقف الفقه بصددنا ونعقب بالفرع الثاني لبيان خصائص الخصومة الادارية.

الفرع الاول

تعريف الخصومة الادارية

للبحث في اي موضوع بعموميته وجزئياته ينبغي اولاً ان نبين تعريفه مما يستلزم الامر معرفة المعنى اللغوي للخصومة، ثم معناه في المفهوم الفقهي، وهو ما سيتم تناوله على النحو الآتي:

أولاً: تعريف الخصومة لغةً: والخصومة مصدر خَصَمْتُهُ: عليه في الخصام. يقال خَصَمْتُهُ خِصَاماً وَخُصُومَةً^(١)، وتعني الجدل او المنازعة، وخاصةً: اي جادله ونازعه، فيقال نازعته في كذا منازعة ونازعة وجاذبة في

(١) جمال الدين ابي الفضل محمد بن مكرم ابن منظور الانصاري، لسان العرب، منشورات دار الكتب العلمية، لبنان، بيروت، ٢٠٠٣، ٢٠٠٣، ص ٢١٣ وما بعدها.

الخصومة وبينهم نزاعة اي خصومه حق^(١)، اما في القرآن ورد لفظ الخصومة في كتاب الله تعالى في آيات كثيرة "ولا تكن للخائنين خصيماً"^(٢)، "قالوا وهم فيها يختصمون"^(٣).

ثانياً: التعريف الاصطلاحي للخصومة الادارية: عرّفت الخصومة في الاصطلاح الشرعي تعريفات متعددة الا انها خلطت بين مفهوم الخصومة الادارية وبين غيرها من المصطلحات المناظرة، اطلق عليها البعض فوضى الاصطلاح ووصفه البعض الآخر بـ أزمة المصطلح، ومن اشهر هذه التعريفات تعريف بانها اسم لكلام يجري بين اثنين على سبيل المنازعة والمشافهة^(٤)، وانتقد هذا التعريف لانه يحصر الخصومة بالكلمة وبين اثنين من الخصوم في حين قد تحدث بين اشخاص متعددين، كما عرّفت بانها الدعوى والجواب عنها بنعم او لا^(٥) ويؤخذ على هذه التعاريف انها تعرف الخصومة تعريفاً واسعاً يشمل جميع الاجراءات القضائية، وهذا لا يتفق مع المعنى الدقيق للخصومة لأنها تقتصر على نوع معين من الاجراءات القضائية اللازمة لاستصدار الحكم القضائي او انقضائها بغير حكم في موضوعها.

ثالثاً: التعريف التشريعي للخصومة الادارية: لم يعرف المشرع العراقي الخصومة الادارية في التشريعات المتعلقة بالقضاء الاداري^(٦)، كما لم نعرث على نص قانوني يعرف الخصومة في التشريعات الموضوعية او الاجرائية الاخرى، بل اكتفى ببيان احكامها في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل في عدة احكام^(٧)، ولعل السبب في ذلك ان المشرع من النادر ان يورد تعريفات في النصوص القانونية لان تعريف المصطلحات او المفاهيم امر غير مرغوب لقبليتها للتغيير من وقت الى آخر الامر الذي يصعب على المشرع مواكبة التطور.

وقد ادى الى وضع تعريفات للخصومة الادارية من قبل الفقهاء، فقد عرّفه احد الفقهاء: "مجموعة من الاجراءات الناشئة عن ممارسة حق الدعوى الادارية والذي يتخذها المدّعون او ممثلوهم والقاضي الاداري واعوانه بغية الحصول على حكم حاسم لها منذ ايداع الطلب وحتى انقضائها انقضاء تاماً بحكم او مبتسراً بغير حكم"^(٨)، اذن ان الخصومة الادارية حالة قانونية تنشأ نتيجة استعمال حق الدعوى ويترتب عليها انشاء علاقة قانونية بين الخصوم والقضاة واعوانهم، ولا تزول الا بعد صدور حكم قطعي في موضوع النزاع القائم.

وعرّفها جانب آخر من الفقه بانها "مجموعة من الاجراءات الناشئة عن ممارسة الدعوى الادارية التي يقوم بها الخصوم او وكلائهم والقاضي الاداري، وتبدأ بالمطالبة القضائية وتهدف الى الحصول على حكم قضائي فاصل في موضوعها يحقق الحماية القضائية"^(٩).

يتضح لنا من تعريف الخصومة الادارية المذكور آنفاً بان اجراءاتها تتابع امام القضاء وهذه الاعمال القانونية من صنع المشرع وتكون مطلقة التحديد فقد تكون طلباً او دفعاً او اقراراً، وتتم بثلاث مراحل رئيسية لتحقيق غايتها تبدأ بالمطالبة القضائية الادعاء او مرحلة نشوء الخصومة وتليها مرحلة التحقيق والمرافعة التي يقوم بها القاضي وبمعاونة الخصوم والمرحلة الاخيرة تحضيرية الا وهي صدور الحكم في موضوع الادعاء او انقضاء الخصومة^(١٠). اذن فإن الخصومة ليست الا اعمالاً قانونية متفرعة من ممارسة حق الدعوى وليست هي الدعوى ذاتها، وتبدأ بإقامة الدعوى لان ذلك معناه ان الدعوى تعد الاجراء الافتتاحي للخصومة.

وفي ضوء دراستنا سنضع تعريف لمصطلح الخصومة الادارية بانها "مجموعة من الاجراءات القضائية المتتابعة يقوم بها القاضي الاداري او الخصوم او ممثلوهم والتي تبدأ بإقامة الدعوى امام محكمة القضاء الاداري

(١) ابو الحسين احمد بن فارس بن زكريا الرازي، معجم مقاييس اللغة، المجلد الاول، ط١، دار الكتب العلمية، لبنان، بيروت، ٢٠٠١، ص ٣٦٢، ص ٦٥٤.

(٢) سورة النساء الآية (١٠٥).

(٣) سورة الشعراء الآية (٩٦).

(٤) ابو بكر محمد بن احمد بن سهل السرخسي الحنفي، المبسوط، المجلد ١٠، ط٣، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩، ص ٦.

ويكون أحد طرفيها جهة ادارية تتمتع بامتيازات السلطة العامة وتستمر الى حين صدور الحكم النهائي في موضوعها او انقضائها بغير حكم في الموضوع".

الفرع الثاني خصائص الخصومة الادارية

تعد الدعوى فكرة موضوعية فهي عبارة عن حق عرض ادعاء قانوني امام القضاء فتحيل حق ساكن الى حق واقعي وهو اول اجراء تبدأ به الخصومة سيرها^(٢)، اما الخصومة فهي عبارة عن مجموعة من الاجراءات التي يتم خلالها رفع الدعوى الى القضاء وابداء الدفوعات بشأنها وتحقيقها ثم الفصل فيها بواسطة الحكم، اي ان الدعوى هي موضوع الخصومة، وان الخصومة هي الوسيلة او الوعاء الذي يحتويها امام القضاء^(٣).

والدعوى كما عرفتها المادة الثانية من قانون المرافعات المدنية العراقي النافذ هي "طلب شخص حقه من آخر امام القضاء" فنجد ان هذا التعريف لا يميز بين الدعوى او المطالبة القضائية، في حين تتميز الدعوى كونها اجراء سابق على المطالبة القضائية وتستند دائماً الى حق ولصاحب الحق مطلق الحرية في استعمال هذه الوسيلة او عدم استعمالها، اما الخصومة تقوم بمجرد اتخاذ الاجراءات الشكلية التي يتطلبها قانون المرافعات دون اكتراث الى توافر حق لرافعها فهي ذات طابع اختياري وشرط توافر بعض الشروط الشكلية^(٤)، في حين يشترط القانون في الدعوى شروط مختلفة لقبولها تتمثل بالأهلية والصفة والمصلحة^(٥)، كما ان موضوع الدعوى هو الحصول على الحماية القضائية سواء للاعتراف بالحق او لدفع الاعتداء او للتعويض عن الاضرار، اما موضوع الخصومة فهو المنازعة وغايتها الحصول على حكم ينهي النزاع^(٦).

ولهذا الاختلاف بين الدعوى والمطالبة القضائية آثار فقد تكون المطالبة القضائية صحيحة في ذاتها اذا توافرت فيها الشروط الشكلية التي نص عليها القانون دون ان تكون مقبولة لعدم توفر شرط من شروطها دون ان يؤثر في حق الشخص في الدعوى و يترتب على تخلف شروط قبولها عدم قبولها اي ردها^(٧).

وتعد الخصومة القضائية وسط اجرائي يعيش فيه مشروع الحكم القضائي المزمع اصداره نتيجة ممارسة الحق تصدر عن الخصوم او من ممثليهم ومن القاضي ويكون كتلة واحدة من الاعمال في الدعوى من الادعاءات والاثبات الى حين صدور حكم منهي للخصومة القضائية.

(١) زين الدين بن نعيم الحنفي، البحر الرائق شرح كنز الدقائق، ج٧، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩٧، ص١٤٤.

(٢) قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) ينظر المادة (٥،٤) والمادة (٨٠) و (٢٠٩) من قانون المرافعات المدني العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤) د. وليد احمد محمد الجاهل، وقف الخصومة الادارية في المرافعات الادارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص١٨.

(٥) د. شريف احمد بعلوشة، اجراءات التقاضي امام القضاء الاداري الفلسطيني، رسالة دكتوراه، جامعة الاسكندرية، مصر، ٢٠١٥، ص١٨.

(٦) د. محمد باهي ابو يونس، انقضاء الخصومة بالإرادة المنفردة للخصوم، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص٢٦.

(٧) د. عبد الناصر عبد الله ابو سمدانه، الخصومة الادارية ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٧٨.

(٨) د. وجدي راغب فهمي، مبادئ الخصومة المدنية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٨، ص٦١.

(٩) ينظر المادة (٤٤) و (٤٦) من قانون المرافعات المدني النافذ.

(١٠) ينظر المادة (٣،٤،٥،٦) من قانون المرافعات المدني النافذ.

(١١) د. محمود محمد الكيلاني، اصول المحاكمات والمرافعات المدنية، المجلد الاول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٢، ص١١٨.

(١٢) د. أجياد ثامر نايف الدليمي، الابطال الارادي للخصومة المدنية دراسة تطبيقية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ط١، الاسكندرية، ٢٠٢٠، ص٨٢.

والمشرع العراقي سبق الاشارة اليه لم يفرق بين الدعوى والخصومة وقد استعملها كمرادفين لشيء واحد مما ادى الى الخلط بينهما، مما يجب عدم الخلط بين الدعوى بوصفها اداة فنية تعطي الحق لصاحبها متى توافرت شروط قبولها امام القضاء للحصول على حكم في موضوعها، اما الخصومة فهي وسيلة لممارسة الدعوى امام القضاء للحصول على الحماية القضائية التي يتم على اساسها تحقيق هدف الدعوى، فإذا انقضت الخصومة بصدور حكم في موضوعها لا يمكن تجديدها لسبق الفصل في الدعوى وحياسة الحكم حجية الامر المقضي فيه، ، اما اذا انقضت الخصومة دون الحكم في موضوع الادعاء، فإن هذا الانقضاء لا يؤدي الى انقضاء الدعوى وبالإمكان تجديدها ورفعها بإجراءات جديدة^(١).

ويتضح لنا مما سبق ان المشرع العراقي لم يكن موفقاً في تعريف الدعوى والمطالبة القضائية فقد خلط بينهما واعتبر الدعوى الادارية هي خصومة قضائية، وبالتالي لم يفرق بين الخصومة الادارية او المدنية، لذا نقترح ان يضمن المشرع العراقي نصاً بالخصومة الادارية في قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل من خلال وضع نص جامع مانع لعناصر الخصومة الادارية يشترط لتحقيقها اولاً: ان ترفع للمطالبة اثر لتصرف او عمل قام به الشخص العام بمناسبة حق من الحقوق الناتجة عن تسيير المرافق العامة التي تدار وفق اساليب القانون العام، ثانياً: ان يكون احد الطرفين على الاقل شخصاً من اشخاص القانون العام.

المطلب الثاني

عناصر الخصومة الادارية

ان الخصومة منشئة لعلاقات قانونية، فالعناصر المكونة لها تتمثل في أطراف الخصومة وسبب وموضوع الخصومة وتختلف الخصومة الادارية عن غيرها من الخصومات فنجد أحد اطرافها جهة ادارية تتمتع بامتيازات وسلطة عامة ويكون محل الخصومة الادارية في دعاوى الالغاء هو القرار الاداري وليس شخص طبيعي لانها دعوى موضوعية وليست شخصية وسنتطرق في هذا المطلب لبيان العناصر المكونة للخصومة الادارية من خلال التقسيم الى فرعين نتناول في الفرع الاول: أطراف الخصومة الادارية بينما الفرع الثاني: اسباب وموضوع الخصومة الادارية

الفرع الاول

أطراف الخصومة الادارية

الخصومة ظاهرة مركبة من حيث اشخاصها واطرافها المدعي والمدعي عليه وقد تمتد الى أطراف آخرين بطريق ادخال الغير او التدخل من ناحية والقاضي واعوانه من ناحية اخرى، فيقوم الاشخاص المعنيون بالخصومة بأعمال اجرائية، فلا ينفرد بها شخص واحد^(٢) وهذا ما سنتطرق اليه على النحو الآتي:

١- **المدعي:** هو ذلك الشخص الذي يقوم بنفسه او بواسطة وكيله او ممثله برفع طلبه الى القضاء طالباً الحماية القضائية اي انه هو الذي يبدأ برفع الدعوى ويقع عليه اثبات ما يدعيه ويسمى صاحب الصفة الايجابية لأنه هو الذي يتخذ زمام المبادرة في القيام برفع الدعوى اي زمام الهجوم اجرائياً^(٣).

وان المدعي هو الطرف الايجابي البادئ بالمطالبة القضائية سواء كان شخصاً طبيعياً ام معنوياً واحداً او متعدداً، وان يكون لرافع لدعوى الصفة في طلب الدعوى اي صاحب الحق او المركز القانوني المراد حمايته او من يمثله كالوكيل او الوصي والقيم، اي كان ممثلاً قانوناً بصفة عامة^(٤)، كما لا بد من وجود أهلية التقاضي والتي تعني صلاحية الشخص سواء كان شخصاً طبيعياً او معنوياً لمباشرة اجراءات الخصومة على وجه يعتد به

(١) د. محمود عبد علي، النظام القانوني لانقضاء الدعوى الادارية دون حكم في الموضوع، اطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٥، ص ٨٦.

(٢) د. نبيل اسماعيل محمد، سقوط وتصاعد وانتقال وتحول المراكز الاجرائية في قانون المرافعات المدنية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٥.

(٣) د. سيد احمد محمود، اصول التقاضي وفقاً لقانون المرافعات، دون ذكر جهة الطبع ومكانة، ص ١٨١.

(٤) المادة (٤) من قانون المرافعات المدني العراقي النافذ.

قانوناً، فإن عدم وجودها يؤدي الى بطلان الخصومة القضائية^(١)، وكما هو معروف ان الخصومة الادارية تكون في اغلب الاحيان ضد قرار اداري صادر من جهة ادارية، فاذا كان القرار يؤثر على عدد من الاشخاص يجوز لكل شخص بمفرده رفع الدعوى ضد نفس القرار ويجوز للمحكمة في هذه الحالة ضم الدعاوي وبالتالي يتعدد المدعون في الدعوى ويبقى المدعي عليه واحد وتكون مراكزهم مندمجة في مركز قانوني واحد غير قابل للتجزئة^(٢).

٢- المدعي عليه: "هو ذلك الشخص الذي ترفع ضده الدعوى ويتخذ موقف الدفاع فيها لذلك يسمى بصاحب الصفة السلبية في الدعوى والعبارة في تحديد أطراف الدعوى هي بصفاتهم فيها وليس بمباشرتهم لها لذلك توجد وحدة في الاطراف إذا كانت هناك وحدة في الصفة^(٣).

والمدعي عليه هو الطرف السلبي الذي يوجه اليه الطلب القضائي سواء كان شخصاً طبيعياً ام اعتيادياً والمدعي عليه في اغلب الدعاوي الادارية يكون جهة ادارية لها امتيازات السلطة العامة، ويمكن ان تكون الجهة الادارية مدعياً لما تتمتع به من سلطة عامة عند تنفيذ قراراتها ووجدت تهاون تسلك طريق اللجوء الى القضاء لتنفيذه^(٤)، ولما كان الشخص المعنوي من المستحيل القيام بمباشرة اجراءات التقاضي بنفسه بحكم طبيعته لذلك فإنه يتقاضى ويباشر اجراءات الخصومة عن طريق شخص طبيعي يعتبر ممثلاً اجرائياً وتنصرف الآثار الى الخصم الحقيقي هو الشخص المعنوي الصادر الحكم في حقه^(٥).

٣- القاضي واعوانه: القاضي هو الشخص الذي له ولاية القضاء، ولان القاضي لا ينصرف اليه بذاته وانما الى المحكمة والتي تكون محاكم مجلس الدولة ولا تكتسب الخصومة هذا الوصف الا بعد اتصاله بها، وبالرغم هو ليس طرفاً في الخصومة الا انه يعد شخصاً اساسياً من اشخاص الخصومة ولهذا يقال لا خصومة بلا قاض^(٦). ودور القاضي في الخصومة الادارية يعد من ابرز مظاهر تمايزها من الخصومة العادية فيهيمن على جميع اجراءاتها ويقوم بتوجيهها من اجل تحقيق المصلحة العامة، فالقاضي اداة الدولة لكفالة العدل بين المتقاضين وفض منازعاتهم دون اهدار للحق في العدالة السريعة فضلاً عن ذلك حماية للخصم في مواجهة الادارة لأنها تقوم بين خصمين غير متكافئين في المركز الواقعي او الاجرائي واقامة التوازن بينهما لتمكنه من اعادة التوازن بين المراكز الى حد المماثلة في الخصومة، ويطالب الادارة بتقديم ما تحت يدها من مستندات ووثائق لازمة للفصل فيها، بشكل يجعل عبء الاثبات على عاتق الادارة ذاتها^(٧).

ولا يستطيع القاضي وحده ان يقوم بإرساء العدالة في المجتمع وانما يعاونه عدد كبير من الاشخاص يقع عليهم العديد من الواجبات الاجرائية تتمثل في كتابة المحاكم ومن يقوم باستيفاء الرسوم القضائية والمبلغ القضائي^(٨).

الفرع الثاني

اسباب وموضوع الخصومة

ان الخصومة منشئة لعلاقة قانونية تفترض وجود عناصر مكونه لها بالإضافة الى الاطراف وهما المدعي والمدعي عليه، عنصرين موضوعيين هما السبب والموضوع او المحل وهذا هو محل الطلب القضائي وسنتطرق في هذا الفرع الى بيان هذين العنصرين على النحو الاتي:

(١) المادة (١/٣٤) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥٩، والمادة (٣) من قانون المرافعات المدني النافذ.

(٢) د. عبد الناصر عبد الله ابو سمهانة، مبادئ الخصومة الادارية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٢، ص٢٥٠ وما بعدها.

(٣) د. سيد احمد محمود، مصدر سابق، ص١٨١.

(٤) د. عبد الناصر عبد الله ابو سمهانة، مصدر سابق، ص٢٦٨.

(٥) المادة (١/٤٨) من القانون المدني العراقي النافذ.

(٦) د. وجدي راغب، مبادئ الخصومة المدنية، مصدر سابق، ص٧.

(٧) د. وليد احمد محمد الجاهل، وقف الخصومة الادارية في المرافعات الادارية، ط١، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، ٢٠١٩، ص٣٥.

(٨) ينظر: المادة (٥٢) و (١٣) من قانون المرافعات المدني العراقي النافذ.

أولاً: السبب: ويقصد به هو "القاعدة القانونية التي تستند إليها الدعوى"^(١)، وهناك من عرّفه بأنه "هو التكييف القانوني للوقائع المطروحة على القاضي أي الوقائع القانونية المنتجة في الدعوى، سواء كان تصرفاً قانونياً مصدره الإرادة المنفردة أو العقد أو وقائع قانونية"^(٢) مصدرها الفعل الضار أو النافع.

ويتحدد سبب الخصومة الإدارية بالنظر الى الوقائع التي تم على أساسها رفع الدعوى وعادةً يكون سبب الدعوى قرار اداري غير مشروع فيجب بيان اسباب عدم شرعية ويكون السبب محددًا تحديداً كافياً من وقائع واسباب مع بيان كافة الأدلة والاسانيد، وإذا كانت الدعوى تعويضاً بسبب الغاء قرار اداري غير مشروع بسبب خطأ أو فعل غير مشروع من جانب الإدارة فإنه يجب بيان هذا الخطأ أو الفعل غير المشروع ووقت وقوعه والاثار المترتبة عليه^(٣).

ثانياً: موضوع الخصومة أو المحل : هو الحق أو المركز القانوني الذي تجتمع عليه الاجراءات التي تهدف الدعوى لحمايته بالقرار المطلوب اصداره والذي يتعلق بإلغاء القرار الاداري المطعون فيه أو تقرير انعدامه والذي يجب تحديده بشكل دقيق من خلال رقمه أو تاريخه ومضمونه والجهة التي تصدر عنه، وهو جوهر موضوع الدعوى ويتطلع المدعي الى الغاء أو تعديل القرار و يجب ان يكون في لائحة الدعوى نسخة من القرار المطعون فيه باستثناء بعض القرارات الادارية الضمنية أو الشفوية ويترك للمحكمة سلطة تقديرها بما لا يخالف النظام العام لان عبء الاثبات يقع على الادارة باستثناء الشفوية أو الضمنية^(٤).

المبحث الثاني

انقضاء الخصومة الادارية دون حكم في الموضوع

تبدء سير الخصومة الادارية من تقديم الدعوى امام القضاء الاداري من قبل الخصوم حتى تنتهي نهاية طبيعية بصدور حكم في موضوع النزاع واصدار حكم منهي للخصومة وهو غاية العمل القضائي والهدف من النشاط الاجرائي للخصوم لما يتمتع بقوة الشئ المقضي به ويشترط لقبول الدعوى الادارية امام القضاء الاداري الشروط الشكلية والموضوعية فان تخلفت ترتب على ذلك عدم قبولها ويعد شرط الاختصاص من الاجراءات الضرورية بالنسبة لرافع الدعوى الادارية كما قد تعترض سير الخصومة عوارض مما يؤدي الى انقضائها مبسراً دون حكم في الموضوع، فقد يكون راجعاً لإرادة الخصوم أو لإرادة المدعي وحده أو ترك الخصومة أو الصلح، وقد يكون العارض جزءاً يرتبه القانون لإهمال الخصوم متابعة الخصومة كإبطال الخصومة وانقضائها بمضي المدة والقاضي الاداري دائماً مايلجأ للاستعانة بالقواعد العامة في قانون المرافعات اعلاه عند بحث المنازعة الادارية لعدم وجود قانون اجرائي اداري ينظم المنازعات المعروضة امامه استناداً لاحكام الفقرة ٧/ عاشرأ من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل لذا سنتاول هذا المطلب في فرعين يخصص الفرع الاول لانقضاء الخصومة الادارية دون حكم في الموضوع لأسباب اجرائية ويخصص الفرع الثاني لانقضاء الخصومة الادارية دون حكم في الموضوع لأسباب موضوعية.

المطلب الاول

انقضاء الخصومة الادارية دون حكم في الموضوع لاسباب اجرائية

قد تنتهي الخصومة قبل صدور الحكم القضائي بحكم غير فاصل بالدعوى اي قبل قفل باب المرافعة ولايحسم النزاع بشكل نهائي وانما ينقضي بحالة تعوق سيرها وتؤدي الى استبعاد نشاط اجرائي مهما ويتوقف في اندلاع الخصومة ركن جوهرياً فيها وقد يعود لها النشاط مرة اخرى وتنشط من جديد وتنقضي بقوة القانون وبالنسبة للدفع بعدم قبول الدعوى قد تكون بقوة القانون أو ماتقررر المحكمة في حالة غياب الخصمين في الجلسة أو بوفاة احد الخصوم أو فقدان الاهلية أو صفة التقاضي ولايعد الحكم الصادر بقبول الدفع الشكلي فاصلاً في الموضوع

(١) د. عبد الناصر عبد الله ابو سمهاده، مبادئ الخصومة الادارية، مصدر سابق، ص ٢٧٧.

(٢) د. سيد احمد محمود، اصول التقاضي، مرجع سابق، ص ١٨٢.

(٣) د. مصطفى الشريبي، بطلان اجراءات التقاضي امام القضاء الاداري، ط١، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٤٢ وما بعدها.

(٤) د. عدنان عمر، القضاء الاداري (قرار الالغاء)، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٥٤.

وان كان منهيًا للخصومة وانما هو حكم اجرائي يفصل في مسائل الاجراءات التي تنشأ اثناء سير الخصومة ونستعرض هذا المطلب بفرعين يخصص الفرع الاول لابراز حالات انقضاء الخصومة الادارية بالدفع بعدم الاختصاص وفي الفرع الثاني انقضاء الخصومة الادارية بالدفع بعدم القبول

الفرع الاول

انقضاء الخصومة الادارية بالدفع بعدم الاختصاص

عرّف جانب من الفقه الدفع بعدم الاختصاص بوصفه جزءاً اجرائياً بأنه "منع المحكمة من الحكم في الدعوى المعروضة امامها لخروجها عن حدود ولايتها طبقاً لقواعد الاختصاص"^(١).

ويعد الدفع بعدم الاختصاص وفقاً للقواعد العامة من الدفوع الشكلية، وهو غير موالي الى الحق في الدعوى يترتب على قبوله انقضاء الدعوى الادارية امام ذات المحكمة من دون الحكم في اساسها جزءاً على الخطأ في رفع الدعوى الى محكمة غير مختصة والدفع ببطلان لائحة الدعوى جزء على الخطأ في تحريرها او تبليغها^(٢).

والدفع بإحالة الدعوى الى محكمة اخرى لقيام ذات النزاع امامها او لارتباط الاطراف او الموضوع والسبب، ومع ذلك لا يلزم حتى يتحقق الارتباط ان يكون السبب او الموضوع او ان يتحد طرفا الخصومة في كل الدعويين بل يكفي ان يكون هناك صلة وثيقة تجمع الدعويين امام محكمة واحدة للحكم فيها، او لقيام ذات النزاع امام محكمة اخرى تابعتان لجهة قضائية واحدة ومن نفس الدرجة او لمحكمة اخرى تابعة لجهة قضائية اخرى سواء كانت عادي ام اداري^(٣).

وانواع الدفع بعدم الاختصاص متعددة بتعدد قواعد الاختصاص، فالقواعد التي تحكم الاختصاص الولائي والقيمي والنوعي والدولي جميعها متعلقة بالنظام العام لا يجوز للخصوم الاتفاق على مخالفتها او التنازل عن الجزاء المترتب عليها والا يعد باطلاً كطرح مسألة مدنية على القضاء الاداري او مسألة ادارية على القضاء العادي، ويجوز للخصوم التمسك بعدم الاختصاص في اي حالة تكون عليها الدعوى، كما يجب على المحكمة ان تقضي من تلقاء نفسها بعدم الاختصاص بنظر الدعوى لانتفاء ولايتها^(٤) ومن تطبيقاته قرار محكمة القضاء الاداري في مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠١٢/٢٤٦ في ٢٠١٢/٩/٣^(٥).

اما اذا كان الدفع يتعلق بعدم الاختصاص مكانياً بنظر الدعوى فلا تستطيع المحكمة من تلقاء نفسها ان تحكم بعدم اختصاصها لعدم تعلق قواعد الاختصاص المكاني بالنظام العام، بل يجب ان يتمسك احد الخصوم بالدفع بعدم الاختصاص المكاني قبل التعرض لموضوع الدعوى او ابداء اي دفع آخر والا سقط الحق فيه^(٦).

ونجد ان المشرع العراقي اعتمد على تحديد اختصاص محكمة القضاء الاداري على سبيل الحصر في قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، وتختص محكمة القضاء الاداري بالنظر بالقرارات الادارية الصادرة من مختلف دوائر الدولة والقطاع العام والذي لم يعين مرجعاً للطعن فيها^(٧).

واذا كان قانون مجلس الدولة جاء خالياً فيها من قواعد الدفع بعدم الاختصاص، لذا يعد قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل الشريعة العامة للإجراءات بالنسبة للهيئات القضائية المختلفة عند الفصل في جميع المنازعات سواء المدنية او الادارية^(٨) ومن تطبيقاته قرار المحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة في العراق ذي العدد ١٦٣٨ / قضاء اداري / تمييز / ٢٠١٨ في ٢٠١٨/١٢/٢٧.

(١) د. احمد ابو الوفاء، نظرية الدفوع في قانون المرافعات، ط٦، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠، ص١٧٦.

(٢) د. محمود محمد هاشم، قانون القضاء المدني، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٨١، ص٤١٧.

(٣) د. احمد السيد الصاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص٣٢٦.

(٤) د. اياد عبد الجبار الملوكي، قانون المرافعات المدنية، شركة العاتك لصناعة الكتب، المكتبة القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص٥٤.

(٥) قرار منشور على الموقع الالكتروني <https://www.moj.gov.iq/view.170>

(٦) د. احمد ابو الوفاء، نظرية الدفوع في قانون المرافعات، ص١٧٦.

(٧) ينظر المادة (٧/ رابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المعدل.

(٨) ينظر الفقرة (حادية عشر) من المادة (٧) من التعديل الخامس على قانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

الفرع الثاني

انقضاء الخصومة الادارية بالدفع بعدم القبول

يقصد بالدفع بعدم القبول هو وسيلة دفاع ينكر فيها الخصم دفعه في طلب حماية القضاء دون التعرض لموضوع الخصومة او اجراءاتها فالمدعي عليه بموجب هذا النوع من الدفوع ينكر على المدعي سلطته باستعمال الدعوى لعدم توفر شروط قبولها سواء كانت العامة او الخاصة^(١).

وبالاحظ على هذا التعريف ان عدم القبول هو جزء اجرائي يرد على الحق في الدعوى اذا تخلف شرط من الشروط الواجب توافرها لصحة انعقاد الخصومة القضائية لوجود مانع من موانع قبول الدعوى كسبق الفصل فيها او الاتفاق على الصلح او التحكيم او مضي المدة المحددة لها، فالدعوى لكي تكون مقبولة امام القضاء يجب ان تتوفر فيها شروط قبولها، ويعد وجود القرار الاداري المسبق قبل التوجه الى القضاء سواء كان الامر يتعلق بدعوى الالغاء ام بدعوى القضاء الكامل^(٢) شرط لقبول الدعوى ويشترط انتفاء الدعوى الموازية التي تخرج الطعون الموجهة ضد هذه القرارات من ولاية القضاء الاداري بالمادة ٥/رابعاً من قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل التي نصت على انه "تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية... التي لم يعين مرجع للطعن فيها فضلاً عن توافر الشروط العامة التي تتمثل بالأهلية والصفة اي الخصومة والمصلحة"^(٣)، لذا فان انتفاء شرط او اكثر من شروط قبول الدعوى تؤدي الى انتفاء الحق في الدعوى وجعلها غير مقبول، وهذا جزء لا يتناول اجراءات الخصومة بصورة مباشرة وانما يوجه الى حق الدعوى ووسيلة استعمالها وهذه الطبيعة تجعل منه دفعاً مستقلاً قبل الكلام في الموضوع والسير في الخصومة ، ويمكن للخصم اثاره هذا الدفع في اية مرحلة من مراحل نظر الدعوى، كما يوجه للمحكمة اثارته من تلقاء نفسها لأنها تتصل بالنظام العام.

وبتقديم الطلب القضائي تبدأ الخصومة القضائية والتي هي مجموعة من الاجراءات التي تتخذ في الدعوى، اي ان الخصومة كيان اجرائي متفرع عن الدعوى، كما ان انقضاء الدعوى يؤدي الى زوال اصل الحق المدعي به، اما انقضاء الخصومة فلا يؤدي الى سقوط حق المدعي به بل يمكن له اعادة رفع الدعوى واعادة النزاع الى القضاء بخصومة جديدة ما لم ينقض حقه بالتقادم ومن تطبيقاته قرار المحكمة الادارية العليا ذي العدد ٣٠٠/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٧ في ٤/٤/٢٠١٩ الذي جاء فيه لا يعد رد الدعوى من الناحية الشكلية سبق الفصل فيه^(٤)، كما في التنازل او صدور حكم نهائي من محكمة الموضوع، لان الخصومة اذا ما انقضت بصدور حكم فان ذلك يؤدي الى انقضاء الدعوى ولا يمكن تجديدها لتعارض ذلك مع مبدأ حجية الاحكام^(٥).

ويترتب على الحكم بعدم قبول دعوى لانتفاء شرط من الشروط اعلاه انقضاء الخصومة دون حكم في اصل الموضوع، الا ان ذلك لا يحول دون رفع الدعوى من جديد بعد توفر شروط قبولها، كما تعد مواعيد الطعن من النظام العام ويتعين على المحكمة اثارها من تلقاء نفسها، اذ يعد التظلم الوجوبي شرطاً خاصاً اوجبه القانون لقبول الدعوى الادارية امام محكمة القضاء الاداري في العراق^(٦).

وبناءً على ما تقدم فان الدفع بعدم القبول لسبق الفصل او لفوات ميعاد رفعها او لانعدام طريق الطعن الموازي او الاجراءات القضائية التي تنظم عمل كل مرحلة من مراحل الخصومة جزءا يترتب على مخالفة هذه الشروط، لذا يتوجب على القاضي التحقق منها قبل الفصل في الدعوى والا أصبح من غير الممكن قانوناً الرجوع اليها وتجديدها وصفة في كل من المدعي والمدعي عليه ومن يمثله قانوناً.

(١) د. ادم وهيب النداوي، المرافعات المدنية، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٨، ص ٥١.

(٢) د. محمود السيد عمر التحيوي، شروط قبول الدعوى القضائية في قانون المرافعات المصري والمقارن، ط ١، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠١٢، ص ٢٠.

(٣) ينظر : المواد (٨٠، ٨٠، ٦، ٤، ٣) من قانون المرافعات المدنية النافذ.

(٤) قرار منشور في قرارات مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٩.

(٥) د. ديمس يوسف غفور، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٦) ينظر الفقرة (٢، ب) من البند (تاسعاً) من المادة (٧) من التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

المطلب الثاني

انقضاء الخصومة الادارية دون حكم في الموضوع لاسباب موضوعية

تنقضي الخصومة الادارية من دون حكم بالموضوع بأحوال محددة حددها المشرع اذ تنصرف ارادة الخصوم او المدعي بإرادته المنفردة الى التغاضي عن السير بإجراءات الدعوى ويجوز له معاودة المطالبة بالحق الموضوعي عن طريق اقامة دعوى جديدة وقد تكون منهيبة للخصومة دون الحق موضوع الدعوى دون الحاجة الى صدور حكم بالموضوع كحالة الإبطال والترك والتنازل مما يجعل الدعوى كأنها لم تكن مقامة وينتهي الصلح الارادي انهاء مشابه الى حد ما لأحكام انقضاء الدعوى الادارية بيد انه يختلف في منع سماع المحكمة للدعوى مرة اخرى ، لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول انقضاء الخصومة الادارية بالأبطال والترك وفي الفرع الثاني: انقضاء الخصومة الادارية بالتنازل والصلح

الفرع الاول

انقضاء الخصومة الادارية بالأبطال والترك

إبطال الخصومة جزاء إجرائي يرتبه القانون على اهمال المدعي في السير في الخصومة ويتحقق الإبطال اذا اهمل المدعي متابعة دعواه ومضت على آخر اجراء صحيح من اجراءات التقاضي دون السير في الخصومة سواء كان بفعل المدعي او امتناعه او اهماله، فتزول الخصومة بكل ما تم فيها من اجراءات ابتداء من المطالبة القضائية دون ان يؤثر هذا الزوال على الحق في الدعوى، اذ يمكن للمدعي بدء الخصومة من جديد للحصول على حكم في موضوعها^(١).

وبطلان الاجراء لا يقع بقوة القانون انما تقضي به المحكمة بقرار من القضاء وتزول جميع الآثار القانونية باثر رجعي ويعود الخصوم الى الحالة التي كان عليها قبل الدعوى وزوال الاجراءات اللاحقة سواء حصل بإرادة المدعي المنفردة او باتفاقه مع المدعي عليه على انتهاء الخصومة قبل الفصل في موضوعها جزاء مناط بعدم القيام بواجب اجرائي في الميعاد، والذي حدده القانون والمشرع العراقي عن عدم تتابع السير بإجراءات الدعوى سبباً لإبطالها فقد نص على انه يجوز وقف الدعوى اذا اتفق الخصوم على عدم السير فيها مدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر من تاريخ اقرار المحكمة لاتفاقهم واذا لم يراجع احد الطرفين المحكمة في الخمسة عشر يوماً التالية لنهاية الاجل تبطل عريضة الدعوى بحكم القانون^(٢)، ويرجع نظام سقوط الخصومة على خصومة سواء كانت الغاء او تعويض امام محكمة القضاء الاداري او محكمة قضاء الموظفين وسواء كانت حضورية ام غيابية ويطبق سقوط الخصومة في الطعن التمييز امام المحكمة الادارية العليا.

وقد عالج المشرع العراقي حالات ابطال الدعوى في قانون المرافعات في مواضع متفرقة نظراً لنوعها بغياب احد اطراف الخصومة وعدم حضوره او تخلفه عن القيام بأمر او اجراء وضعته المحكمة او القانون وبعضها الى المدعي نفسه لاهمال متابعة دعواه، وحددت الفقرة ٢ من المادة ٨٨ من قانون المرافعات طريقتين لتقديم طلب لإبطال الخصومة اما شفويّاً اثناء المراجعة ويدون في محضر الجلسة او بعريضة يقدمها الى المحكمة او بعريضة مشتركة يطلبان فيها الخصوم ابطال الخصومة.

كما يعد ترك الخصومة الادارية سبب من اسباب انقضائها بإرادة المدعي او بإرادة الخصوم في بعض الحالات او بواسطة وكيل المدعي بعد موافقة الوكيل الاصلي، ويقصد بترك الخصومة بتنازل المدعي عن دعواه القائمة امام المحكمة مع احتفاظه بالحق المدعي به بحيث يجوز له تجديد المطالبة به في اي وقت ويترتب على ترك الخصومة إلغاء كافة الآثار المترتبة على قيامها^(٣).

ويتخلّى او يتنازل المدعي عن اعمال اجرائية منفردة او عن الخصومة القضائية او عن الدعوى القضائية برمتها^(٤) وهذه المسألة مردها في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٨ المعدل بالمادة ٥٤، ٨٨، ٩٠ فاذا

(١) ينظر المادة (١٧١) من قانون المرافعات المدني رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.

(٢) ينظر الفقرتان (٢٠١) من المادة (٨٢) من قانون المرافعات المدني رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٣) ابراهيم صالح الزغبي، العوارض التي يترتب عليها انقطاع الخصومة من غير حكم في موضوعها في نظام المرافعات، بحث محكم مجلة العدل السعودية، مجلد (٩)، عدد (٣٦)، ٢٠٠٧، ص ١٣٣.

(٤) د. امير فرج يوسف، الموسوعة العلمية الحديثة في صيغ الدعاوى والطعون القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٦٥.

تبين للمدعي انه تعجل في رفع دعواه قبل اعداد دفاعه فيتركها لإكمال ما نقص من ادلة واسانيد ويكون الترك منصباً على اجراءات الخصومة ذاتها او بالتنازل عن موضوع المنازعة، وتسري الاحكام الموضوعية المنظمة لترك الخصومة على الدعوى المدنية والادارية ويجوز ترك الخصومة في اي مرحلة من مراحل كانت عليها الدعوى، وتؤدي الى انقضاء الخصومة الادارية دون التأثير على الحق المدعي به ويمكن للمدعي رفع دعوى جديدة للمطالبة به مرة اخرى ويكون بأبداء طلب الترك امام المحكمة التي تنظر الدعوى او حرر مذكرة وقع عليها شفوياً في الجلسة واثباته في المحضر اذا تحققت له مصلحة من الترك على ان يتم بإحدى الطرق التي اوردها المادة ٨٠ على سبيل الحصر.

ويترتب على ترك الخصومة الغاء جميع اجراءاتها ويعود الى الحالة السابقة التي كان عليها قبل تقديم الطلب القضائي، وازالة جميع الآثار التي تترتب عليها، وان الترك لا يكون الا من المدعي، فلا يتصور ان يكون الترك من المدعي عليه لأنه يلزم بالاستمرار بالدعوى ويحكم على التارك بالمصاريف. ويتضح مما تقدم لم يميز المشرع العراقي بين ترك الخصومة وترك الدعوى، الا انه ترك الدعوى تقضي تنازل المدعي عن الحق به فإنه لا يقضي على الدعوى القضائية وانما على الخصومة فقط وثم جواز ترك دعوى الالغاء اما ترك الخصومة الغاء جميع اجراءات الخصومة بما في ذلك الدعوى مع احتفاظه بأصل الحق لاسيما الخصم في الدعوى هو الادارة والتي تعد الطرف الاقوى في الدعوى مع عدم المساس من الحق المرفوع

الفرع الثاني

انقضاء الخصومة الادارية بالتنازل والصلح

ويقصد بالتنازل عن الشكوى تنازل المدعي عن حقه في اقامة دعوى قضائية جديدة لحماية الحق محل النزاع وهو بذلك يجرد حقه الموضوعي من اية حماية قضائية^(١)، وهناك من عرّفه بأنه "تصرف قانوني يعبر به المجني عليه عن ارادته صراحة او ضمناً في وقف الاثر القانوني المترتب على شكواه وهو وقف السير في الدعوى الجزائية"^(٢).

وقد ميز المشرع بين الترك والتنازل في الدعوى^(٣)، فنص على انه للمدعي ان يطلب ابطال عريضة الدعوى الا اذا كانت قد تهيأت للحكم فيها والتنازل عن الحكم القضائي الى انهاء الحق الثابت فيه وسبق الاثر المترتب على التنازل عن اجراء من اجراءات الدعوى لا يترتب عليه انقضاء الحق موضوع الدعوى ويترتب عليه انهاء الخصومة وهي مجموعة من الاجراءات التي اتخذت في الدعوى بحيث يمكن للمدعي ان يرفع دعواه من جديد في طلب الالغاء، ويكون بإرادة اطرافها وقبل صدور حكم فاصل في موضوعها.

وطبقاً لذلك فان الخصومة الادارية تبدأ على منازعة قرار الادارة وتنازل المدعي عن دعواه يؤدي الى قبول القرار الاول وبذلك يكون تنازلاً عن الحق ولا يحتاج الى قبول المدعي عليه ان لم يكن ابدى طلباته طالما لا يعتمد على قبول الادارة المدعي عليها ولم يصدر القاضي في حكمه فيه وقد نصت النصوص القانونية على اسباب انقضاء الدعوى الجزائية واعطت للمدعي او ممثله القانوني والذي تقدم بالشكوى الحق في ان يتنازل عنها وحق التنازل حق شخصي لا ينتقل الى ورثته ويكون في الشكل الذي حدده القانون سواء كان صريحاً او ضمناً، والتنازل يعود الخصوم الى الحالة التي كانوا عليها قبل رفع الدعوى فيؤدي الى انقضاء الدعوى بغير الفصل في موضوعها، اما في الاجراءات الادارية في دعوى الالغاء اعتبر تصرف الادارة المنفردة للمدعي لا يحتاج الى قبول او رفض من جانب الادارة المدعي عليها على اعتبار انها ليست خصم حقيقي في دعوى الالغاء ذات الطبيعة العينية، كما يعد الصلح الاداري وسيلة غير قضائية لحل المنازعات الادارية بطريقة ودية تحل المنازعة وتنتهي الخصومة، وقد عرّف القانون المدني الصلح بأنه "عقد يرفع النزاع ويقطع الخصومة بالتراضي"^(٤) اذ يكفل للجهة الادارية وسيلة بديلة لحل الخصومات معتمدين بذلك على ارادة الخصوم بالتراضي دون صدور حكم بالموضوع، ولم يبين القضاء الاداري في العراق موقفه صراحةً من طبيعة العقد الذي تبرمه

(١) د. احمد ابو الوفا، مصدر سابق، ص ٧٧٨.

(٢) د. ابراهيم حامد طنطاوي، قيود النيابة العامة في تحريك الدعوى الجزائية، ط١، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١١٢.

(٣) ينظر: المواد (٨٩، ٨٨، ٨٢) من قانون المرافعات المدني النافذ.

(٤) ينظر المادة (٦٩٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥٦.

الإدارة، ويجوز ان يقع الصلح سابق على رفع الدعوى امام القضاء الاداري ويطلق عليه الصلح غير القضائي او معاصراً للدعوى الادارية قبل صدور حكماً باتاً في الدعوى^(١).

ويشترط المشرع لإبرام الصلح وجود نزاع قائم او محتمل الوقوع والارادة الحقيقية الكامنة لدى الطرفين في عقده، اي ان يكون صادر من ارادة الشخص غير مشوبة بعيب كالغلط او الاكراه والجهة الادارية ان تكون لها صفة التمثيل القانوني، ولا يجوز الصلح في المال العام استناداً لأحكام المادة ٢٧ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٢).

اما الصلح في دعوى الالغاء لا يجوز فيها لان دعوى الالغاء من النظام العام المتمثلة في حماية مبدأ المشروعية، فالغاية من دعوى الالغاء لتراقب اعمال الادارة مدى موافقتها لأحكام القانون، وقد يتفق طرفا الخصومة على اجراء الصلح امام المحكمة في اي مرحلة تكون عليها الدعوى وتتخذ صورة الحكم القضائي ويتم اثبات الصلح في محضر ضبط الجلسة وبعد عمل المحكمة عملاً قضائياً او بموجب عقد الصلح المبرم بين الطرفين بأثبات الحقوق والالتزامات المترتبة على كل طرف يصادق امام المحكمة، وبذلك تستنفذ المحكمة ولايتها في نظر النزاع مجدداً ويكتسب الصلح الصادر من المحكمة حجية الامر المقضي به اذ لايجوز مطلقاً لاحد الاطراف المتصالحة رفع دعوى مستقلة امام المحكمة^(٣).

وبناءً على ما تقدم ان الاثر المترتب من الصلح هو ذات الاثر المترتب من احكام ترك وابطال والتنازل عن الخصوم وهو حسم النزاع دون صدور حكم بالموضوع الا ان هذه الطرق تكون بإرادة واحدة هي ارادة المدعي بخلاف الصلح التي تكون غايته مشتركة بين الاطراف.

الخاتمة

بعد الفراغ من دراستنا نجمل ما توصلنا اليه من نتائج ثم نعرض بعدها خلاصة توصياتنا على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

- ١- لم ينظم المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل موضوع الخصومة الادارية او في التشريعات القانونية، كما ان الفقه لم يتفق على تعريف موحد للخصومة، مما ادى اختلاطها بغيرها من الاعمال الاجرائية المشابهة كالدعوى.
- ٢- تبين لنا ان الخصومة هي مجموعة من الاجراءات القانونية المتخذة من قبل الخصوم او ممثلهم ويكون احد الخصوم شخص قانوني عام وتبدأ بالمطالبة القضائية المنهية بصدور حكم في الموضوع وان مدلول الخصومة اوسع واشمل من الدعوى الاداري.
- ٣- ان القاضي الاداري عندما ينظر في دعوى الالغاء والتي تعد اجراء من اجراءات الخصومة يتحقق من توافر شروط الصفة اي ان يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق او المركز المعتدى عليه، وشروط قبول الدعوى هو توافر المصلحة والاهلية وشروط خاصة كالتظلم من القرار الاداري وانعدام طريق الطعن الموازي شرطاً لصحة قبول الدعوى وبالتالي عدم توفرها يؤدي الى عدم القبول.
- ٤- تسير الخصومة وفق ضوابط محددة جزاء استعمال الدعوى وهي تتكون من عدة اجراءات من ايداع عريضة الدعوى وتنتهي بصدور الحكم والذي يكون اما فاصل او غير فاصل في موضوعها، لذلك يجب احترام قواعد موضوعة مسبقاً يتوقف عليها قبولها ورتب المشرع على تخلفها عدم قبولها شكلاً.

(١) د. علي محمد علي دوري، الصلح القضائي (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص٢١.

(٢) نصت المادة (٢٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أولاً: للأموال العامة حرمة وحمايتها واجبة على كل مواطن ثانياً: ينظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لايجوز فيها النزول عن شيء من هذه الاموال.

(٣) احمد سلوسه بدر، الصلح الاداري والانظمة المشابهة لحل المنازعات الادارية بالطرق الودية، ط١، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٩، ص٨٦.

- ٥- نظم المشرع نهاية الخصومة الادارية اما نهاية طبيعية تهدف الى تحقيق الغاية المعنية بصدر حكم في موضوعها، او نهاية مبتسره دون صدور حكم في موضوعها تبعاً لانقضاء الدعوى والذي يكون اما بالإبطال الدعوى او الترك او التنازل او الصلح.
- ٦- رغم الجهود المبذولة من قبل المشرع في تنظيم الخصومة القضائية في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل لم يسلم من النقص والثغرات في مواد متفرقة.
- ٧- يشترط المشرع العراقي ان تكون دعوى التعويض تابعة لدعوى الالغاء ويبحث القاضي الاداري الاختصاص المكاني او النوعي والذي يعد من النظام العام.

ثانياً: التوصيات

- ١- ندعو المشرع العراقي الى انشاء هيئة مفوضي الدولة تكون جزء من القسم القضائي داخل مجلس الدولة العراقي وتتمتع بصلاحيات من خلال اعداد الدعوى وتحضيرها وتهيئتها للمرافعة وابداء الرأي القانوني المحاييد فيها.
- ٢- ندعو المشروع العراقي وضع قواعد واجراءات ادارية خاصة تتفق وتتلاءم مع خصوصية المنازعة الادارية والعلاقة بين اطرافها ومهمة القضاء الاداري دون الاعتماد كلياً على قواعد قانون المرافعات المدنية تجعل القاضي الاداري موجهاً لإجراءات المخاضة وتسهيل الاجراءات امام اطراف الخصومة بهدف الموازنة بين مصالح طرفي الخصومة من خلال القضاء الحر الذي منحة المشرع للقاضي الاداري وتأكيد قواعده القانونية.
- ٣- ندعو المشرع العراقي وضع نص قانوني في قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لعام ١٩٧٩ المعدل يعرف الخصومة الادارية لغرض ازالة اللبس والغموض عن هذا المصطلح وكذلك دعوة المشرع لتوحيد دعويين للارتباط في حالة كانت هناك دعوى اخرى مقامة في نفس المحكمة ومنح محاكم مجلس الدولة الصلاحية التقديرية بأجراء التوحيد.
- ٤- ندعو المشرع العراقي الى توسيع اختصاصات القضاء الاداري بعد ان اصبح قضاء متكامل ليشمل اختصاص محاكم القضاء الاداري بنظر كافة المناعات الادارية الاخرى تلك المتعلقة بالعقود الادارية والضرائب والتضمين والتقاعد وغيرها، لأنه القضاء الاداري يعد الحامي للحقوق والحريات العامة للأفراد.
- ٥- ندعو المشرع العراقي على افراد نص خاص يعالج من خلاله احكام الدفع بعدم القبول في قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لعام ١٩٧٩ المعدل وبيان الدفوع الشكلية والاثار المترتبة عليها كونه احد شروط الخصومة وتعلقها بالنظام العام كالدفع بعدم توجه الخصومة.

المصادر والمراجع

القران الكريم:

- (١) سورة الشعراء الآية (٩٦).
 (٢) سورة النساء الآية (١٠٥).

اولاً/ المعاجم اللغوية:

- (١) ابو الحسين احمد بن فارس بن زكريا الرازي، معجم مقاييس اللغة، المجلد الاول، ط١، دار الكتب العلمية، لبنان، بيروت، ٢٠٠١.
- (٢) ابو بكر محمد بن احمد بن سهل السرخسي الحنفي، المبسوط، المجلد ١٠، ط٣، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩.
- (٣) جمال الدين ابي الفضل محمد بن مكرم ابن منظور الانصاري، لسان العرب، منشورات دار الكتب العلمية، لبنان، بيروت، ٢٠٠٣.

(٤) زين الدين بن نعيم الحنفي، البحر الرائق شرح كنز الدقائق، ج٧، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩٧.

ثانياً/ الكتب:

- (١) د. ابراهيم حامد طنطاوي، قيود النيابة العامة في تحريك الدعوى الجزائية، ط١، القاهرة، ١٩٩٤.
- (٢) د. أجياد ثامر نايف الدليمي، الابطال الارادي للخصومة المدنية دراسة تطبيقية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ط١، الاسكندرية، ٢٠٢٠.
- (٣) د. احمد ابو الوفا، نظرية الدفع في قانون المرافعات، ط٦، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠.
- (٤) د. احمد السيد الصاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧.
- (٥) احمد سلوسه بدر، الصلح الاداري والانظمة المشابهة لحل المنازعات الادارية بالطرق الودية، ط١، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٩.
- (٦) د. ادم وهيب النداوي، المرافعات المدنية، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٨.
- (٧) د. امير فرج يوسف، الموسوعة العلمية الحديثة في صيغ الدعاوى والطعون القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣.
- (٨) د. اياد عبد الجبار الملوكي، قانون المرافعات المدنية، شركة العاتك لصناعة الكتب، المكتبة القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.
- (٩) د. سيد احمد محمود، اصول التقاضي وفقاً لقانون المرافعات، دون ذكر جهة الطبع ومكانة .
- (١٠) د. شريف احمد بعلوشة، اجراءات التقاضي امام القضاء الاداري الفلسطيني، رسالة دكتوراه، جامعة الاسكندرية، مصر، ٢٠١٥.
- (١١) د. عبد الناصر عبد الله ابو سمهدانة، مبادئ الخصومة الادارية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٢.
- (١٣) د. عدنان عمر، القضاء الاداري (قرار الالغاء)، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
- (١٤) د. علي محمد علي دوري، الصلح القضائي (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
- (١٥) د. محمد باهي ابو يونس، انقضاء الخصومة بالإرادة المنفردة للخصوم، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠.
- (١٦) د. محمود السيد عمر التحيوي، شروط قبول الدعوى القضائية في قانون المرافعات المصري والمقارن، ط١، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠١٢.
- (١٧) د. محمود عبد علي، النظام القانوني لانقضاء الدعوى الادارية دون حكم في الموضوع، اطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٥.
- (١٨) د. محمود محمد الكيلاني، اصول المحاكمات والمرافعات المدنية، المجلد الاول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٢.
- (١٩) د. محمود محمد هاشم، قانون القضاء المدني، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٨١.
- (٢٠) د. مصطفى الشريبي، بطلان اجراءات التقاضي امام القضاء الاداري، ط١، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- (٢١) د. نبيل اسماعيل محمد، سقوط وتصاعد وانتقال وتحول المراكز الاجرائية في قانون المرافعات المدنية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨.
- (٢٢) د. وجدي راغب فهمي، مبادئ الخصومة المدنية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٨.
- (٢٣) د. وليد احمد محمد الجاهل، وقف الخصومة الادارية في المرافعات الادارية، ط١، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، ٢٠١٩.

ثالثاً/ البحوث:

- (١) ابراهيم صالح الزغبى، العوارض التي يترتب عليها انقطاع الخصومة من غير حكم في موضوعها في نظام المرافعات، بحث محكم مجلة العدل السعودية، مجلد (٩)، عدد (٣٦)، ٢٠٠٧.

رابعاً/ الرسائل والاطاريح:

(١) د. عبد الناصر عبد الله ابو سمهدانه، الخصومة الادارية ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس، القاهرة، ٢٠٠٩.

خامساً/ التشريعات:

- (١) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
- (٢) قانون المرافعات المدني رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- (٣) قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٤) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

سادساً/ القرارات الدولية:

(١) قرار منشور في قرارات مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٩.

سابعاً/ المواقع الالكترونية:

(١) (<https://www.moj.gov.iq/view.170>)