الإشكاليات القانونية لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية على ضوء النصوص التشريعية والأحكام القضائية في النظام القانوني المصري

دكتور

خضر محمد عبد الرحيم

مدرس القانون العام

كليه الحقوق جامعة أسيوط

المقدمة :

لا اختلاف حول كون القرارات الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تملك الإدارة من خلالها القيام بمهامها المنوط بها إليها؛ حيث تعد القرارات الإدارية من التصرفات القانونية الحيوية وإحدى الركائز الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري، ووسيلة الإدارة المفضلة للقيام بوظائفها المتعددة لما تحققه من سرعة وفاعلية.

فعلى الرغم من أن الإدارة وهي تقوم بتسيير شؤون الدولة تسلك مسارات قانونية متعددة؛ سواء تمثلت تلك المسارات في العقود الإدارية التي تنشأ نتيجة تلاقي إرادات أطرافها والتي تكون الإدارة أحد طرفيها أو كليهما، أو في القرارات الإدارية التي تصدر عنها بالإرادة المنفردة بما لها من سلطة قانونية بمقتضى القوانين واللوائح، إلا أن الحقيقة التي لا مراء فيها هي أن القرار الإداري يعد محور العملية الإدارية ومرتكزها لما يتمتع به من خصائص تتيح للإدارة إمكانية البت من جانب واحد في أمر من الأمور التي تدخل في اختصاصها دون الحاجة إلى موافقة ذوي الشأن أو رضاهم(١).

ولما كان الأصل في القرارات الإدارية تمتعها بقرينة الصحة التي تفترض صدورها مشروعة ومبرئة من كل عيب، لذا كان القرار الإداري واجب الاحترام والتنفيذ من قبل المخاطبين به متى اتصل علمهم بهذا القرار نشراً أو إعلاناً(٢) حتى ولو تم الطعن عليه بالإلغاء؛ إذ أن انعكاسات قرينة الصحة التي تتسم بها تلك القرارات،

(١)إذ أن إرادة الإدارة يجب أن تسمو على إرادة الأفراد لخطورة مهامها ووظائفها؛ فلا بد أن تكون في موضع يختلف عن موضع الأفراد الذين يهدفون إلى تحقيق مصالح فردية. فتحقيق المصلحة العامة يقتضي منح الإدارة وسيلة تحقق لها السرعة من خلال امتياز التنفيذ المباشر لتحقيق هذه الأهداف وهذا ما يوفره لها القرار الإداري.

(٢) يجب التمييز بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه؛ فالقرار يكون نافذاً بمجرد صدوره من جهة الإدارة، بينما لا يتم تنفيذه إلا بعد علم المخاطبين به. أي أن النفاذ هو الأثر القانوني المترتب على القرار بمجرد الإصدار، بينما التنفيذ هو الأثر المترتب على وضع القرار موضوع التنفيذ الفعلي والخروج به من النطاق النظري إلى التطبيق العملي. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ط ١٩٧٨م، ص ١٦٨.

تتجسد على أرض الواقع من خلال مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء أو ما يعبر عنه بالقوة التنفيذية للقرار الإداري(١).

ولعل الهدف من تقرير هذا المبدأ هو غلق الباب أمام الطعون الكيدية التي يمكن أن تُقدَم بقصد شل حركة الإدارة ووقف نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة من جهة، وتأكيداً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يستلزم عدم ترتيب الأثر الموقف للطعن على القرار الإداري بمجرد رفع الدعوى أمام القضاء بهدف إلغاء هذا القرار من جهة أخرى.

ومع ذلك ورغم قرينة الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية، إلا أن ذلك لا يعني أبداً أن صفة المشروعية تلاصقها في كل وقت وحين؛ إذ أن تلك القرينة تقبل إثبات العكس(٢). لذا منحت التشريعات المختلفة للأفراد حق اختصام الإدارة أمام القضاء من خلال الطعن على تلك القرارات بهدف إلغائها، مع احتفاظ الإدارة بحقها في الاستمرار في تنفيذ قراراتها إلى أن يُقضى بإلغائها قضائياً إذا ما شابها أحد أوجه عدم المشروعية؛ حيث إن مهاجمة القرار الإداري من خلال دعوى الإلغاء لا توقف – مبدئياً– تنفيذه(٣).

وإذا كانت القاعدة العامة أن مجرد الطعن على القرارات الإدارية أمام القضاء لا يؤثر على نفاذها لما لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء في القرار الإداري من مبررات(٤)، إلا أن التطبيق العملي أثبت أن إطلاق هذا المبدأ وترتيب آثاره بغير إمكانية

(1) Olivier GOHIN: Contentieux administratif, 2éme edition, LITEC, Paris, 1990, p. 260.

(٢) د. رجب حسن عبد الكريم، القوة التنفيذية للقرار الإداري – نطاقها زوالها في ضوء أحكام مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢٠١٢م، ص ٢٧.

(٣) وهذا ما سارت عليه معظم الدول التي تتبت نظام وقف التنفيذ، عدا بعض الدول كـ ألمانيا التي رتبت على مجرد الطعن على القرار الإداري وقف تنفيذه؛ أي أن وقف التنفيذ في ألمانيا يعد أثراً من آثار دعوى الإلغاء.

(4)Pour plus de detail; Olivier DUGRIP, Les procédures d´urgence: L´économie générale de la réforme، R.F.D.A., 18 éme année, no 2, marsavril, 2002, p.212.

للاستثناء قد يستتبع نتائج ضارة يتعذر إصلاحها[١]، خاصة وأن الوصول إلى حكم الإلغاء عادة ما يتطلب وقتاً طويلاً في ظل بطء إجراءات التقاضي، الأمر الذي يجعل من الحكم الصادر في دعوى الإلغاء غير ذي موضوع ومجرد مسألة نظرية بحتة فيما لو نفذ القرار، أو رتب آثاراً يتعذر إصلاحها فيما بعد[٢].

لذلك وتفادياً لمساوئ هذا المبدأ، ومن أجل التوفيق بين المصلحة العامة التي تقتضي تقرير نفاذ القرارات الإدارية بمجرد صدورها، والمصلحة الخاصة للأفراد المتمثلة في تقرير حماية قانونية لهم من الأضرار التي قد يرتبها القرار ويتعذر تداركها، ولإيجاد نوع من التوازن بين تلك المصالح المتعارضة، أجازت التشريعات لصاحب الشأن – استثناءً من الأصل العام الذي تفرضه طبيعة القرارات الإدارية والغاية منها، والتي تحتم صدورها من الأساس نافذة قانوناً– طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الصادر في حقه مؤقتاً لحين صدور الحكم في موضوع دعوى الإلغاء قبولاً أو رفضاً[٣].

وعليه يمكن القول أن التشريعات المختلفة قد ابتدعت نظام وقف التنفيذ كإجراء استثنائي يرد على القاعدة العامة التي تقرر الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء[٤]

---

(١) فمثلاً ما الفائدة من الحكم بإلغاء القرار الإداري الصادر بهدم عقار أثري إذا ما تم تنفيذ هذا القرار وهدم العقار قبل صدور هذا حكم، وأيضاً ما الفائدة من الحكم بإلغاء قرار صادر بعدم تجديد الإقامة لأجنبي إذا ما تم تنفيذ هذا القرار وإلزام الأجنبي بمغادرة البلاد قبل صدور الحكم في موضوع دعوى الإلغاء.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ٢٠٠١م، ص ٨.

(٣) المستشار. أحمد أرحب مفتاح، بحث بعنوان "تعريف نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ضوء أحكام مجلس الدولة المصري"، منشور على موقع المدونة القانونية https://www.elmodawanaeg.com بتاريخ ١٢ أبريل ٢٠٢٠م تم الدخول إلى الموقع بتاريخ ١٩ أغسطس ٢٠٢١م في تمام الساعة ١١ مساءً.

(٤) مع الأخذ في الاعتبار أن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن ليس مقرراً على إطلاقه؛ إذ أن التشريع الألماني في المادة ٨٠ من قانون المحاكم الإدارية وإن كان يأخذ بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن

باعتباره العلاج الناجع للتخفيف من آثار هذا المبدأ وتوقي- قدر الإمكان- مضاره عندما يقتضي الحال ذلك، بحيث يكون الحكم الصادر بوقف التنفيذ بمثابة إجراء وقائي مؤقت في مسار دعوى الإلغاء يهدف إلى تقرير حماية عاجلة لمصالح لا تحتمل التأخير ولحين البت النهائي في طلب الإلغاء، فهو بمنزلة أمر بتعطيل القوة التنفيذية للقرار الإداري لمدة مؤقتة هي مدة الفصل في موضوع إلغاء القرار الإداري.

غير أن وقف تنفيذ القرار الإداري -بناء على طلب صاحب الشأن- لا يعد أثراً من آثار طلب الإلغاء، وإنما هو نتيجة مؤقتة يمكن أن تقضي بها المحكمة إذا ما تبين لها رجحان قبول طلب الإلغاء لوجود عيب في القرار الإداري، ووجود أضرار قد يتعذر تداركها إذا ما استمرت القوة التنفيذية للقرار الإداري قائمة لحين الفصل في الطلب الموضوعي.

وابتناءً على ما سبق يمكن القول أن نظام وقف تنفيذ القرار الإداري نظام ضروري وخطير؛ فهو ضروري للمحافظة على مصالح الأفراد المخاطبين بتلك القرارات، وخطير لكون الإسراف في تطبيقه سيؤدي حتماً إلى شل حركة العمل الإداري. لذلك ورغبة في تحقيق ذاك الهدف وتجنب هذا الضرر، استلزم المشرع للحكم بوقف التنفيذ توافر شروط معينة جاعلاً للمحكمة سلطة تقديرية واسعة بشأن قبول هذا الطلب من عدمه وفقاً لما تقدره من ظروف وما يحيط بهذا الطلب من ملابسات(١).

ونظام وقف التنفيذ جنباً إلى جنب، إلا أنه جعل من نظام الوقف هو الأصل بينما الأثر غير الموقف للطعن هو الاستثناء.

Olivier DUGRIP: Les procédures d´urgence: L´économie générale de la réforme, Opi cit, Page 232.

(١) تجدر الإشارة إلى أن المشرع في قانون مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م قد منح الاختصاص بنظر طلب وقف التنفيذ لرئيس مجلس الدولة وذلك وفقاً لنص المادة (٩)منه والتي قضت بأن: " لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه. على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

ولعل هذا هو عين ما أفصحت عنه المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بقولها: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طُلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها. وبالنسبة إلى القرارات التي لا يُقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها، على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل، فإذا حُكم له بهذا الطلب ثم رُفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد أُعتبر الحكم كأن لم يكن واستُرد منه ما قبضه".

والبادي من نص المادة سالفة الذكر أن المشرع المصري اشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري توافر شرط شكلي متمثل في ضرورة اقتران طلب الوقف بعريضة دعوى الإلغاء– شأنه شأن بعض من مشرعي دول العالم–، فضلاً عن ضرورة توافر شرط الاستعجال بأن يتبين للمحكمة أنه قد يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها فيما لو حكم بعد ذلك بإلغاء القرار المطعون فيه. كما أن مجلس الدولة المصري –مشايعاً في ذلك القضاء المقارن– قد أضاف شرطاً موضوعياً آخر وهو شرط الجدية بما يعنيه من ضرورة أن تكون هناك من الدلائل الجدية التي يُرجَح معها إلغاء القرار المطعون فيه عند نظر موضوع الدعوى والتي يستشفها قاضي الوقف من خلال الفحص الظاهري للأوراق.

ولما كان نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام المصري لم يكتمل بنيانه التشريعي بعد؛ نظراً لعدم وجود قانون خاص ينظم الإجراءات الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة، فضلاً عن قلة النصوص التشريعية الحالية التي تحكم هذا النظام؛ حيث اختزل المشرع المصري القواعد التي تحكم وقف تنفيذ القرارات الإدارية في مادة وحيدة لا يمكنها أن تكون أساساً يمكن الارتكان إليه لحل كل ما يدور في أذهان رجال القانون من افتراضات أو ما قد يثور على أرض الواقع أثناء التطبيق العملي لهذا النظام من إشكاليات، لذا كان –ولا يزال– المجال مفتوحاً أمام الاجتهادات القضائية لمعالجة أوجه هذا القصور التشريعي.

وأمام تلك الاجتهادات القضائية والآراء الفقهية المتباينة بدأت تتجلى في الأفق عديد من التساؤلات منها ما يتعلق بشروط قبول طلبات وقف التنفيذ المتمثلة في شرط الاقتران والاستعجال والجدية، وأخرى تتعلق بطبيعة السلطة التي تملكها المحكمة عند نظر تلك الطلبات والقرارات التي يمكن أن تكون محلاً لهذا الوقف، وأخيرة تتعلق بالحكم الصادر في هذا الطلب والوسائل التي يمكن اللجوء إليها –عند الاقتضاء– لإجبار الإدارة على تنفيذه.

*** أهمية البحث**

يعد موضوع وقف تنفيذ القرار الإداري من الموضوعات ذات الأهمية البالغة؛ باعتباره يندرج تحت أكثر من إطار:

فبدايةً، ومن خلاله، يمكن ممارسة الرقابة القضائية على التصرفات القانونية التي تصدر عن جهة الإدارة في شكل قرارات إدارية في إطار احترام مبدأ المشروعية، فضلاً عن كون هذه الرقابة تعد رقابة سابقة على التنفيذ عكس رقابة الإلغاء التي قد لا تجدي نفعاً في مواجهة القرارات الإدارية التي أنتجت آثارها فوراً.

ونهايةً فإن نظام الوقف، يكفل حماية الحقوق الفردية من تعسف جهة الإدارة وإصدار قرارات مخالفة للقانون والمسارعة بتنفيذها قبل الوصول في موضوع دعوى الإلغاء إلى منتهاه، ومن ثم إقامة نوع من التوازن بين المصالح العامة التي تهدف إليها الإدارة، والمصالح الخاصة للأفراد.

وإذا كانت أهمية دراسة نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية –بصفة عامة– قد باتت واضحة كما سلف البيان، فإن أهمية تلك الدراسة الماثلة –بصفة خاصة– تتجلى في البحث والتنقيب للوصول إلى الحلول المناسبة لمواجهة الإشكاليات التي يمكن أن يثيرها نظام وقف التنفيذ على المستوى العملي خاصة في ظل عجز النصوص القانونية القائمة على مواجهة تلك الإشكاليات.

*** الاشكاليات التي يتناولها البحث**

على الرغم من وضوح الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، إلا أن هناك من الإشكاليات التي أفرزها التطبيق العملي بشأن

تلك الشروط، والتي تختلف ضيقاً واتساعاً من دولة لأخرى حسب التطور التشريعي الذي أصاب هذا النظام وما أفرزته الاجتهادات القضائية في الأنظمة المتباينة من مبادئ وأحكام. بل إن هناك من الإشكاليات الأخرى التي أفصحت عنها الأحكام القضائية فيما يتعلق بسلطة القاضي عند نظر طلب وقف التنفيذ، ونطاق هذا الوقف، ومضمون الحكم الصادر بشأنه، وحالات امتناع الجهة الإدارية عن تنفيذ هذا الحكم وضمانات تنفيذه.

وإذا كان هذا هو حال الأنظمة المقارنة، فإن النظام القانوني والقضائي المصري لم يكن بعيداً عن تلك الإشكاليات، خاصة في ظل النص التشريعي الحالي الذي لم يتضمن تفصيلاً للقواعد التي تحكم وقف تنفيذ القرار الإداري، الأمر الذي يطرح عديد من التساؤلات والتي يمكن بلورتها في النقاط الآتية:

أولاً: فيما يخص شرط اقتران طلب الوقف بدعوى الإلغاء: هل ينطبق هذا الشرط على كافة طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري أياً كانت الجهة القضائية التي يتم تحريك الدعوى أمامها سواء القضاء المدني أو القضاء الإداري؟ وهل يسري هذا الشرط على كافة حالات طلب وقف التنفيذ أياً كان موضوعها؟

ثانياً: فيما يتعلق بشرط الاستعجال:_ما هي طبيعة هذا الضرر الذي قد يلحق بالمدعي والذي يمكن الارتكان إليه للحكم بوقف التنفيذ؟ وما هي وسائل القاضي في استنباطه؟ وما هو التوقيت الذي يجب أن يتوافر فيه شرط الاستعجال حتى يمكن الحكم بقبول طلب وقف التنفيذ؟

ثالثاً: فيما يتعلق بشرط الجدية: ما هو المقصود بهذا الشرط، وما هي وسائل القاضي في استنباطه، وما هي الضوابط أو الحدود التي يجب على القاضي أن يقف عندها عند تقصي هذا الشرط؟

رابعاً: فيما يتعلق بسلطة المحكمة عند الفصل في طلب الوقف: هل للمحكمة الحق في أن تطرح طلب وقف التنفيذ جانباً دون البت فيه صراحة؟ وماذا عن السلطة التي تتمتع بها المحكمة عند الفصل في الطلب رغم توافر الشروط المطلوبة: هل هي سلطة مقيدة أم سلطة تقديرية؟

خامساً: فيما يتعلق بنطاق وقف التنفيذ: هل يمتد ليشمل كل القرارات الإدارية عدا تلك التي استثناها المشرع بنص صريح، أم أن هناك من القرارات الأخرى التي يمكن أن تخرج عن نطاق وقف التنفيذ رغم كونها لا تندرج تحت هذا الحظر المنصوص عليه قانوناً؟

سادساً: فيما يتعلق بمضمون الحكم الصادر بوقف التنفيذ: هل يمكن أن يكون الحكم الصادر في طلب الوقف محدد المدة أو معلقاً على شرط أو مقترناً بقيد أو حكماً جزئياً؟

سابعاً وأخيراً: فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية: ما مدى التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية؟ وماذا عن الوسائل التي استنها المشرع والتي يمكن اللجوء إليها عند الضرورة لحمل الإدارة على التنفيذ؟ وهل تعد كافية لتحقيق هذا الغرض؟

*** منهج البحث**

للإجابة عن التساؤلات السابقة ارتاينا اتباع المنهج التحليلي القائم على الدراسة التحليلية للنصوص التشريعية التي تحكم نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، إضافة إلى المنهج التطبيقي من خلال التصدي لبعض من الأحكام القضائية للوقوف على ما أفرزته التطبيقات العملية من حلول عجز النص التشريعي القائم عن استيعابها الأمر الذي جعل للقاضي دوراً ملموساً في استخلاص تلك المبادئ التي تحكم ذلك النظام. كما تم الاعتماد على المنهج المقارن وإن كان بصفة ثانونية بحكم أن هذه الدراسة تعد بالأساس خاصة بالنظام القانوني المصري، غير أن ذلك لم يمنع –كلما تطلب الأمر ذلك – النظر إلى موقف التشريعات الأخرى من تلك الإشكاليات التي أثارها– ويثيرها– نظام وقف التنفيذ، والحلول التي ابتدعها القضاء المقارن في شأنها.

*** خطة البحث**

= على ضوء التساؤلات المطروحة ارتأينا أن نعالج هذا الموضوع وفقاً لخطة البحث الآتية:

* مبحث تمهيدي: ماهية وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

– المطلب الأول: مفهوم وقف التنفيذ وآثاره.

– المطلب الثاني: مبررات وقف التنفيذ وأهميته.
* الفصل الأول: الإشكاليات القانونية المتعلقة بشروط قبول طلب وقف التنفيذ.
المبحث الأول: شرط اقتران طلب الوقف بصحيفة دعوى الإلغاء.
– المطلب الأول: شرط الاقتران عند رفع الدعوى أمام القضاء المدني.
– المطلب الثاني: شرط الاقتران عند رفع الدعوى أمام القضاء الإداري.
المبحث الثاني: شرط الاستعجال.
– المطلب الأول: ماهية الاستعجال وطبيعته.
– المطلب الثاني: توقيت الاستعجال
المبحث الثالث: شرط الجدية.
– المطلب الأول: ماهية شرط الجدية.
– المطلب الثاني: وسائل القاضي في استنباط جدية الطلب.
– المطلب الثالث: حدود سلطة القاضي عند استنباط جدية الطلب.
* الفصل الثاني: الإشكاليات القانونية المتعلقة بنظر طلب وقف التنفيذ.
المبحث الأول: سلطة القاضي الإداري عند نظر طلب وقف التنفيذ
– المطلب الأول: سلطة القاضي الإداري في البت في طلب وقف التنفيذ من عدمه.
– المطلب الثاني: سلطة القاضي التقديرية في قبول الطلب أو رفضه.
المبحث الثاني: نطاق وقف التنفيذ
– المطلب الأول: القرارات التي أخرجها المشرع صراحة من نطاق وقف التنفيذ.
– المطلب الثاني: القرارات السلبية.
– المطلب الثالث: القرارات التي تدور حول الحقوق المالية.
– المطلب الرابع: القرارات المنعدمة.
المبحث الثالث: الحكم الصادر بوقف التنفيذ ووسائل إلزام الإدارة بتنفيذه.
– المطلب الأول: مضمون الحكم الصادر بوقف التنفيذ.
– المطلب الثاني: وسائل إلزام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر بقبول طلب الوقف.
الخاتمة: بما تتضمنه من نتائج وتوصيات.
الفهرس:

مبحث تمهيدي
ماهية وقف تنفيذ القرارات الإدارية

ما من شك أن نظام وقف التنفيذ هو أحد أهم الأنظمة المقررة لحماية الأفراد في مواجهة الإدارة وما تملكه من امتيازات ناشئة عن طبيعة روابط القانون العام؛ ذلك أن الأصل أن للإدارة أن تمضي قدماً في تنفيذ قراراتها على الرغم من الطعن فيها أمام القضاء، إلا أنه ورغبة من المشرع في تقرير حماية عاجلة للأفراد في مواجهة ما تتمتع به الإدارة من سلطات أقر بأحقيتهم في طلب وقف تنفيذ القرارات الصادرة عنها وفقاً لضوابط معينة انتظمتها النصوص التشريعية.

وحول الحديث عن ماهية وقف تنفيذ القرارات الإدارية، نتناول فيما يلي مفهوم وقف التنفيذ والآثار المترتبة على الحكم به أو تقريره في مطلب أول، على أن نردف ذلك ببيان المبررات التي دفعت الشارع لتقرير هذا النظام وأهميته في مطلب ثان وذلك على النسق التالي:

المطلب الأول
مفهوم وقف التنفيذ وآثاره

أولاً: مفهوم وقف التنفيذ

يعد طلب وقف التنفيذ من الطلبات المستعجلة التي يسعى المدعي من خلالها إلى بلوغ هدف محدد يتمثل في الحماية القضائية العاجلة، وذلك بأن يطلب من المحكمة المختصة الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بصورة عاجلة قبل الحكم في موضوع دعواه؛ بهدف توخي الآثار التي يمكن أن تنجم عن تنفيذ هذا القرار والتي من شأنها أن تصيبه بأضرار قد لا يصلحها الحكم الصادر بعد ذلك بعدم صحة القرار الإداري وإلغائه لعدم مشروعيته.

وفي محاولة من الفقه لبيان مفهوم وقف التنفيذ ذهب البعض إلى تعريفه بأنه: ذلك الإجراء الوقائي الذي يصدره القاضي بقصد توفير حماية قانونية عاجلة لمصلحة لا تحتمل التأخير، إلى حين الفصل النهائي في موضوع الدعوى؛ تفادياً لما قد ينتج عن عدم الأمر بوقف التنفيذ من استحالة أو تعذر تدارك آثار استمرار تنفيذ القرار

الإداري إلى وقت الحكم بإلغائه. أو أنه: ذلك الطلب المستعجل الذي يتقدم به الطاعن على القرار الإداري مبتغياً به توقي آثار تنفيذ هذا القرار التي قد يتعذر تداركها في حال قبول دعوى الإلغاء(١).

كما عرفه البعض بأنه: عدم السير في اجراءات تنفيذ القرار الإداري وترتيب آثاره أو عدم البدء في تنفيذ ذلك القرار إذا لم يكن قد بُدئ في التنفيذ وذلك لحدوث سبب من أسباب الوقف القانوني أو القضائي(٢).

والبادي من التعريفات المتقدمة أن نظام وقف التنفيذ يلعب دوراً وقائياً ضد مخاطر الخضوع –أو استمرار الخضوع– لتنفيذٍ معرضٍ للإلغاء، وبالتالي ضد مخاطر استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار.

ثانياً: آثار الحكم بوقف التنفيذ

إعمالاً للأثر المباشر للحكم الصادر بوقف التنفيذ، تلتزم الجهة الإدارية بتنفيذ مضمون هذا الحكم، وإن كانت طبيعة هذا الالتزام تختلف بحسب ما إذا كانت الجهة الإدارية قد بدأت بالفعل –قبل صدور هذا الحكم– تطبيق قرارها الإداري على أرض الواقع من عدمه:

= فإذا لم يكن تنفيذ القرار الإداري قد بدأ بعد، فإن الجهة الإدارية في هذه الحالة تلتزم أن تحافظ على الوضع السابق على القرار كما هو عليه، فلا يجوز لها البدء في إجراءات تنفيذ القرار الإداري ويظل هذا الحال قائماً لحين الفصل في دعوى الإلغاء. فإن انتهت محكمة الموضوع إلى قبول طلب الإلغاء زال القرار الإداري وأصبح كأن لم يكن، أما إذا انتهت المحكمة إلى رفض طلب الإلغاء عاد للقرار الإداري الموقوف قوته التنفيذية واستعادت جهة الإدارة سلطتها الكاملة في تنفيذ هذا القرار وترتيب كافة آثاره.

= أما إذا كانت جهة الإدارة قد بدأت في تنفيذ قرارها الإداري بصورة جزئية، فإن الأثر المباشر والمستقبلي للحكم الصادر بوقف التنفيذ يكون بإلزام الإدارة الامتناع عن متابعة

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط ٢٠٠٨م، ص ١١.

(٢) د. أحمد خليل، التنفيذ الجبري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ٢٠٠٦م، ص ٥٣٦.

التنفيذ منذ لحظة صدور الحكم وحتى الفصل في طلب الإلغاء، بحيث يتعطل تنفيذ القرار جزئياً وذلك بمقدار ما لم يتم بعد، وبدون أثر رجعي؛ إذ أن الحكم بوقف التنفيذ لا يترتب عليه إلزام الإدارة بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار، ذلك أن هذا الأثر لا يكون إلا عند صدور حكم موضوعي بقبول دعوى الإلغاء.

جملة القول أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري تلتزم به الإدارة ومن ثم يكون عليها الامتناع عن تنفيذ هذا القرار إذا لم تكن قد بدأت في تنفيذه بالفعل، أما إذا كانت قد بدأت في تنفيذه فيجب عليها التوقف عن استكمال هذا التنفيذ، كما يجب عليها عدم إصدار أية قرارات إدارية أخرى استناداً إلى القرار الذي قضي بوقف تنفيذه أو أية قرارات من شأنها تعطيل هذا الحكم.

المطلب الثاني

مبررات وقف التنفيذ وأهميته

أولاً: مبررات وقف التنفيذ

لا شك أن لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري باعتباره من الطلبات المستعجلة في القضاء الإداري مبررات مهمة دفعت المشرع للأخذ به في تشريعات القضاء الإداري بالدول المختلفة؛ منها ما يتعلق بالإدارة ذاتها (تعسف الإدارة في مباشرة سلطاتها)، ومنها ما يتعلق بالقضاء (بطء إجراءات التقاضي) ومنها ما يتعلق بفكرة التوازن النسبي بين المصلحة العامة التي تتغياها الإدارة والمصلحة الخاصة للأفراد.

١- تعسف الإدارة ومخالفتها لمبدأ المشروعية.

تتمتع الإدارة وهي تمارس اختصاصاتها بامتيازات منحها المشرع إياها حتى تتمكن من النهوض بمسؤولياتها الملقاة على عاتقها بغية تحقيق الصالح العام، إلا أنها وهي بصدد ممارسة سلطاتها قد تتعسف في مواجهة الأفراد الخاضعين لها من خلال إصدار قرارات مخالفة للقانون –بمعناه الواسع– إما بصورة مباشرة عن قصد وسوء نية أو نتيجة عدم توافر الخبرة الكافية لدى القائمين على أعمال الإدارة أو بطريق غير

مباشر من خلال الخطأ في فهم القانون وتأويله بما قد يلحق الضرر بالمخاطبين بتلك القرارات، أو أن تحيد بها عن الغاية التي من أجلها منحت تلك الامتيازات. ومن هنا يأتي الدور الفعال لنظام وقف التنفيذ الذي يعد الوسيلة المُثلى لتدارك تلك المخالفة أو على الأقل تعطيل آثارها مؤقتاً لحين الفصل في طلب الإلغاء.

٢- بطء إجراءات التقاضي.

يعد بطء إجراءات التقاضي والفصل في الدعاوى من أهم الظواهر السلبية في عمل القضاء على وجه العموم والقضاء الإداري على وجه الخصوص؛ حيث يمكن أن تمضي سنوات حتى يتم الفصل في الدعوى المرفوعة[١] الأمر الذي قد يرتب بعض من النتائج الخطيرة؛ أهمها اختلال التوازن في العلاقات القانونية بين الفرد والإدارة؛ نظراً لاستمرار الإدارة في تنفيذ قراراتها على الرغم من تحريك دعوى الإلغاء في مواجهتها، بما يمثل إجحافاً بحقوق المتقاضين في مواجهتها، خاصة وأن حكم الإلغاء عند صدوره –إذا ما قضت المحكمة لصالح المدعي– سيصبح غير ذي جدوى إذا كان القرار الإداري قد استنفذ كل آثاره على أرض الواقع بما يترتب على ذلك من فقدان القضاء فعاليته في تطبيق القانون وعجزه عن أداء مهامه المتمثلة في الحفاظ على مبدأ المشروعية. لذلك كان نظام وقف التنفيذ هو العلاج الناجح لتفادي تلك المساوئ.

٣- تحقيق التوازن النسبي بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

على الرغم من أن المشرع قد أقر نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية إلا أنه وضع له من الضوابط الكفيلة لإقامة نوع من التوازن النسبي بين مصالح الأفراد من جهة ومصالح الإدارة من جهة أخرى؛ فإذا كان للفرد أن يلجأ إلى القضاء طالباً وقف تنفيذ القرار الإداري، وهو الأمر الذي يمثل في حد ذاته تهديداً لاستقرار واستمرار العمل الإداري، فإنه بالمقابل ومراعاة للمصلحة العامة، يجب ألا يُمنح الأفراد رخصة

(١) وفي بيان مدى بطء إجراءات التقاضي أمام القضاء الفرنسي، قدر الفقيه (جيز)عام ١٩٧٥م أن متوسط الفترة الزمنية التي تمضي بين إيداع الدعوى والفصل فيها سنتين أو ثلاث سنوات. مشار إليه لدى د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، (الطابع الاستثنائي لنظام الوقف شروطه أحكام الوقف)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط ٢٠٠٧م، ص ٥٠.

تتجاوز هذا النطاق كوقف التنفيذ إلا في أضيق الحدود، وفي الحالات التي يقرر القانون فيها ذلك صراحة(١).

ولعل هذا المعنى هو ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها أن المشرع حرص على أن يتلافى النتائج الخطيرة المترتبة على التنفيذ، مع المحافظة في ذات الوقت على مبدأ سلامة القرارات الإدارية وطبيعتها التنفيذية الذي يجعلها نافذة حتماً بقوة القانون وفقاً لمقتضيات النظام العام الإداري، فشرع القانون لمن أصابه ضرر من القرار حق الالتجاء للقضاء بطلب وقف تنفيذ القرار مؤقتاً حتى يصدر حكم بإلغائه في الموضوع أو برفض هذا الإلغاء وذلك استثناءً من الأصل الذي تفرضه طبيعة النظام الإداري وطبيعة القرارات الإدارية والغاية منها والتي تحتم أصلاً وأساساً صدورها نافذة قانوناً(٢).

ثانياً: أهمية وقف التنفيذ

تتجلى أهمية نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في التخفيف من الآثار السلبية لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن، وكذا فكرة القرار التنفيذي، تحقيقاً للمصلحة الشخصية للمتقاضين من جهة، وخدمة للصالح العام من جهة أخرى.

فهو مكمل ضروري لدعوى الإلغاء وضامن حقيقي لحقوق ومصالح المتقاضين من خلال توفير الحماية القانونية لهم من ما قد يصيبهم من أضرار يستحيل جبرها بالتعويض المادي إذا ما تم تنفيذ القرار من قِبَل الإدارة دونما انتظار لحسم النزاع من جانب القضاء، لدرجة دفعت مفوض الدولة الفرنسي Laurent إلى القول: "أن وقف التنفيذ لم يؤسس على الاهتمام بخدمة مصالح السلطة العامة ولا حتى –بمعنى أوسع– المصالح العامة للمجتمع، وإنما بهدف وحيد وهو حماية المصالح الفردية للمتقاضين"(٣).

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص٤٦ وما بعدها.

(٢) راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٧٩ لسنة ٣٤ قضائية عليا بجلسة ٩ من مايو ١٩٩٣م، مكتب فني ٣٨، رقم الجزء ٢، ص ١١٤٩.

(3) Bernard PACTEAU: Contentieux administratif, 5éme edition, P.U.F., Paris, 1990, p.287.

وعلى الجانب الآخر يحقق نظام وقف التنفيذ فائدة عملية للإدارة ذاتها من خلال تفادي مسؤولية الإدارة الناجمة عن تنفيذها للقرارات غير المشروعة أو الحد منها. فمما لا شك فيه أنه إذا ما قامت الجهة الإدارية بتنفيذ القرار الذي أصدرته وتبين بعد ذلك عدم مشروعيته، فإنها ستتحمل المسؤولية المدنية- إذا ما توافرت شرائطها- الناجمة عن تنفيذ هذا القرار، وبالتالي فإن الحكم بوقف التنفيذ من شأنه أن يحول دون تقرير تلك المسؤولية إذا لم تكن الإدارة قد بدأت في تنفيذه، أو يحد هذا الحكم على الأقل من مقدار هذه المسؤولية إذا ما كانت قد بدأت فعلاً في تنفيذ ذلك القرار[١].

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص ٥٧ وما بعدها.

الفصل الأول

الإشكاليات القانونية المتعلقة بشروط قبول طلب وقف التنفيذ

يكتسي طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أهمية بالغة؛ لما له من دور مؤثر في دفع الضرر الذي قد يتعرض له الطاعن من جراء تعسف الإدارة في ممارسة سلطاتها، والذي ربما يستحيل جبره لو نُفِّذ القرار الإداري من جانب الإدارة. لكن وحتى لا يتحول نظام وقف التنفيذ إلى أداة لعرقلة نشاط الإدارة على النحو الذي يحول دون أدائها لمهامها على الوجه الأكمل، وحتى يتحقق التوازن المنشود بين حقوق الأفراد من ناحية وفعالية العمل الإداري من ناحية أخرى، وضع المشرع بعض الشروط اللازمة لقبول طلب وقف التنفيذ والتي يترتب على تخلفها أو أي منها رفض هذا الطلب.

وبمطالعة نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م يتبين لنا أن المشرع قد استلزم لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ضرورة توافر شرط شكلي متمثل في وجوب اقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء في ذات عريضة الدعوى، وشرط موضوعي يتمثل في ركن الاستعجال الذي يتجلى في وجود ضرر قد يتعذر تداركه، إضافة إلى ركن الجدية الذي وإن لم يجد أساسه في هذا النص التشريعي إلا أنه بات من الشروط المستقرة وفقاً للاجتهادات القضائية لمحاكم مجلس الدولة، والمتضمن توافر دلائل جدية يُرجَح معها إلغاء القرار الإداري عند نظر موضوع الدعوى.

فعلى الرغم من أن المشرع المصري لم يُشر إلى شرط الجدية صراحة في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة، إلا أن المبدأ السائد في أحكام القضاء الإداري هو أن قيام الضرر وحده (ركن الاستعجال) لا يكفي للأمر بوقف التنفيذ، وإنما لابد من توافر ركن آخر وهو أن يكون ادعاء الطالب قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية يُرجح

معها إلغاء القرار[1]، أي أن تكون الأسباب التي أسس عليها طالب الإلغاء دعواه من الجدية بمكان بحيث تميل نحو احتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري.

وعليه يمكن القول أن القضاء الإداري –ومن قبله المشرع– قد استلزم لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري توافر ثلاثة شروط؛ والمتمثلة في شرطي الاقتران والاستعجال اللذين أوردهما المشرع صراحة، وشرط الجدية الذي ابتدعه القضاء...وفيما يلي نتناول الإشكاليات القانونية المتعلقة بتلك الشروط من خلال ثلاثة مباحث وفق الترتيب الآتي:

المبحث الأول: شرط اقتران طلب الوقف بصحيفة دعوى الإلغاء.

المبحث الثاني: شرط الاستعجال.

المبحث الثالث: شرط الجدية.

(١) د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة، طبعة ٣، ٢٠٠٧م، بدون دار نشر، ص١٢٣.

المبحث الأول

شرط اقتران طلب الوقف بصحيفة دعوى الإلغاء

بداءة تجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري لا يملك الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا بناءً على طلب صاحب الشأن؛ إذ أن مهمة القاضي –بحسب الأصل– تقتصر على الفصل فيما يُعرض عليه من طلبات، ومن ثم لا يجوز له الحكم بوقف التنفيذ مهما كانت درجة جسامة العيب الذي يعتور القرار المطعون فيه، إذا اقتصرت طلبات المدعي في الدعوى المعروضة على إلغاء القرار الإداري.

كما لا يجوز للقاضي الحكم بوقف التنفيذ إذا لم يأت طلب الوقف جنباً إلى جنب مع طلب الإلغاء؛ باعتباره فرع من أصل؛ ذلك أنه من المسلم به أن لا يتم وقف تنفيذ قرار بصيغة مؤقتة إلى الأبد وإنما لا بد من البت فيه موضوعياً وإلا كان وقف التنفيذ بمثابة إلغاءٍ للقرار(١). ويترتب على تلك التبعية، أن المدعي إذا تنازل عن طلب الإلغاء، فإن ذلك يستتبع بالضرورة التنازل عن طلب وقف التنفيذ وينسحب عليه؛ حيث إن السماح بقبول طلب وقف التنفيذ استقلالاً عن طلب الإلغاء قد يؤدي عملاً إلى نتائج غير منطقية، تتمثل في أنه إذا ما صدر حكم من المحكمة بوقف تنفيذ القرار، فإن هذا القرار سيظل موقوفاً تنفيذه بناءً على حكم مؤقت صدر على أساس ظاهر الأوراق، بينما يظل القرار عصياً على الخضوع لرقابة الإلغاء، لأن صحيفة الدعوي لم تتضمن طلب إلغاء القرار أو أنه تم التنازل عنه بعد تقديمه(٢).

بل إن المشرع المصري لم يكتف بتبعية طلب وقف التنفيذ لطلب الإلغاء وإنما استلزم اقتران الطلبين معاً في ذات عريضة الدعوى، فلا يجوز ولا يُقبل تقديم طلب وقف التنفيذ بصحيفة مستقلة أو إبداؤه على استقلال أثنـاء المرافعة؛ على سند من

(1) Tourdias (M); Le sursis à exécution des décision administratives –thèse BORDEAUX L.G.D.J., Paris, 1957, P.22.

(٢) إلى ما يقترب من هذا المعنى ذهب حكم محكمة القضاء الإداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ١٢١١٦ لسنة ٧٠ قضائية الدائرة الأولى – بجلسة ١٦ من فبراير ٢٠١٦م.

القول بأن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها(١). هذا ويتحقق اقتران الطلبين معاً فى كل حالة يتضمن فيها طلب وقف التنفيذ طلب إعدام القرار وتجريده من آثاره القانونية وذلك بغض النظر عن الألفاظ التي يعبر بها الطاعن ما دامت الصيغة تحمل في معناها اتجاه إرادة المدعي إلى هذا الطلب.

على أية حال؛ فإنه على الرغم من أهمية شرط الاقتران باعتباره شرطاً جوهرياً لقبول طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري، بما يترتب على مخالفته الحكم برفض الطلب، إلا أن مجلس الدولة المصري قد خفف من غلواء هذا الشرط ولم يرتب تلك النتيجة بصورة تلقائية إذا تم تقديم طلب الوقف أمام القضاء المدني ثم أحيل إليه للاختصاص، وإنما وضع بعض الضوابط التي تحكم تلك الحالة.

وحول الحديث عن شرط اقتران طلب الوقف بصحيفة دعوى الإلغاء، والإشكاليات التي يثيرها في التطبيق العملي، والضوابط التي أرساها مجلس الدولة بشأنه، آثرت تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين؛ خصصت الأول منهما لبيان أحكام هذا الشرط عند رفع الدعوى أمام القضاء المدني، بينما أفردت الثاني منهما للحديث عن شرط الاقتران عند رفع الدعوى أمام القضاء الإداري.

المطلب الاول

شرط الاقتران عند رفع الدعوى أمام القضاء المدني

إذا كان الأصل فيما يتعلق بطلبات وقف التنفيذ أمام القضاء الإداري وجوب اقترانها بطلب الإلغاء، وما يترتب على ذلك من الحكم برفض الطلب عند مخالفة هذا الشرط، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه: ماذا لو أن الطاعن لجأ إلى القضاء المدني لطلب وقف تنفيذ قرار إداري –جهلاً منه بقواعد الاختصاص– ثم أحيل هذا الطلب إلى القضاء الإدارى، هل يُقبل طلب وقف التنفيذ استقلالاً واستثناءً فى هذه الحالة...أم يُقضى برفضه لعدم تحقق شرط الاقتران؟

(١) أشارت إلى هذا المعنى المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في الطعن رقم ٢٥٦٠٧ لسنة ٥١ قضائية عليا الدائرة الأولى بجلسة ٦ من سبتمبر ٢٠٠٥م

استقر قضاء مجلس الدولة على أن تقديم طلب الوقف ابتداءً إلى القضاء المدني لا يخل باختصاص القضاء الإداري بنظره حتى ولو لم يصحبه صراحة طلب إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه، على أنه يتعين على المحكمة المختصة إذا أحيلت الدعوى إليها تكييف طلبات المدعي على هدي القواعد المطبقة لديها حيث لا يقدم طلب وقف التنفيذ استقلالاً وإنما يقدم تبعاً لطلب الإلغاء.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن طلب وقف التنفيذ الذي يقدم ابتداءً إلى القضاء المدني، وإن لم يصحبه صراحة طلب إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه إلا أنه ينطوي ضمناً على معنى طلب إلغاء هذا القرار في مفهوم قانون مجلس الدولة؛ إذ يحدد المدعي طلباته أمام القضاء المدني وفقاً للمصطلح القائم فيه، فإذا أحيلت الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري كيفت طلباته على هدي القواعد المطبقة لديها...ومن ثم يصح اعتبار الدعوى المرفوعة أمامها متعلقة بطلب وقف تنفيذ ذلك القرار عاجلاً وبطلب إلغائه آجلاً[1].

وإذا كان مجلس الدولة قد استثنى طلب وقف التنفيذ الذي يقدم ابتداءً أمام القضاء المدني من شرط الاقتران بطلب الإلغاء نظراً لطبيعة القضاء المدني والتي تأبى أن يتم طلب إلغاء القرار الإداري أمامها، إلا أن هذا الاستثناء لم ينسحب على جميع الدعاوى المرفوعة أمام القضاء المدني، وإنما أقامت المحكمة الإدارية العليا تفرقة بين الطلبات التي تقام أمام القضاء المدني المستعجل والقضاء المدني الموضوعي وذلك على النحو التالي:ج

الفرع الأول

رفع الطلب أمام القضاء المستعجل

لم يتخذ مجلس الدولة موقفاً موحداً فيما يتعلق بطلبات وقف تنفيذ القرار الإداري التي يتم رفعها أمام القضاء المستعجل التابع للمحاكم المدنية؛ حيث ذهب في جانب من أحكامه إلى أنه إذا كان المدعي قد أقام دعواه بوقف التنفيذ أمام محكمة

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١١١٣ لسنة ٣١ قضائية عليا بجلسة ١٤ من نوفمبر ١٩٨٧م، مكتب فني ٣٣، رقم الجزء ١، ص ١٩٦.

مدنية لا تملك سوى الحكم بوقف التنفيذ –كمحاكم التنفيذ مثلاً– فإنه عند إحالة الدعوى إلى محاكم مجلس الدولة يجب عليه أن يضيف إلى طلبه بوقف التنفيذ طلباً بالإلغاء حتى يتحقق الاقتران المتطلب لصحة شكل الدعوى قانوناً؛ على سند من القول بأنه إذا كانت الدعوى مقامة أصلاً أمام القضاء المستعجل وهو غير مختص بالموضوع فإنه لا يجوز القول بأن طلب الوقف يشتمل ضمناً على المطالبة بالإلغاء.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في غير موضعٍ بأنه ولئن كان قضاء هذه المحكمة قد جرى واطرد في مقام تفسير نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة 1972م على أن قيام المدعي برفع دعواه بطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمام المحكمة المدنية إنما ينطوي على طلب إلغاء القرار المطعون فيه المقرر أمام محاكم مجلس الدولة؛ ذلك لأن المدعي قد أقام دعواه وحدد طلباته أمام القضاء المدني وفقاً لما اصطلح عليه العرف وجرى عليه العمل في هذا الشأن أمام هذا القضاء، إلا أن إعمال هذا المبدأ مقيَّد بضرورة أن تكون المحكمة المدنية المرفوع أمامها طلب وقف التنفيذ تملك أصلاً سلطة الإلغاء بجانب وقف التنفيذ بحكم اختصاصها المنوط بها قانوناً؛ أي أن تكون المحكمة المدنية التي أقيمت الدعوى أمامها بوقف التنفيذ هي أصلاً محكمة موضوع(١).

واتساقاً مع الفهم المتقدم انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى عدم قبول الدعوى المقامة ابتداءً أمام محكمة القاهرة للأمور المستعجلة برقم .... لسنة ٤٩ ق –والتي استشكل فيها المدعي في تنفيذ القرار المطعون فيه رقم ١٨٢ لسنة ١٩٩٣م فيما تضمنه من إنهاء خدمته للانقطاع، ومطالباً بصريح عباراته بوقف تنفيذ القرار لحين أن يفصل القضاء الإدارى فى الدعوى المقامة أمامه لإلغاء ذلك القرار، والتي قضت فيها محكمة الأمور المستعجلة بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى، وإحالتها بحالتها إلى محكمه القضاء الاداري–؛ تأسيساً على أن الثابت من الأوراق أن المدعي

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٦٣١١ لسنة ٤٢ قضائية عليا بجلسة ٩ من مايو ١٩٩٩م.

لم يقم بتصحيح شكل دعواه بعد تداولها بالنظر أمام محكمة القضاء الادارى، وذلك وفقاً للإجراءات التي رسمتها المادة (١٢٣) من قانون المرافعات، وهي إما بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى، أو بطلبٍ يقدم شفاهةً فى الجلسة فى حضور الخصم، ويثبت فى محضرها(١).

وتأكيداً على ذات المعنى ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر لها إلى أن شرط وجوب أن يكون طلب التنفيذ مقترناً بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة حتى تكون الدعوى مقبولة إنما يكون في حالة إقامة الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة. أما في حالة إقامة الدعوى أمام المحاكم المدنية فإذا كان المدعي قد طلب وقف تنفيذ القرار، وكان قد أقام دعواه أمام محكمة لا تملك سوى الحكم بوقف التنفيذ كمحاكم التنفيذ، فإنه عند إحالة الدعوى إلى محاكم مجلس الدولة يجب على المدعي أن يضيف إلى طلبه بوقف التنفيذ طلباً بالإلغاء حتى يتحقق الاقتران المتطلب لصحة شكل الدعوى قانوناً(٢).

وعلى هدي ما تقدم يمكن القول أن قضاء مجلس الدولة وفقاً لهذا الاتجاه قد فرق فيما يتعلق بتقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أمام القضاء المدني بين محاكمه المختلفة؛ حيث انتهى إلى أن افتراض تقديم المدعي طلب الإلغاء ضمناً جنباً إلى جنب مع طلب وقف التنفيذ المقدم صراحة منه إلى محاكم القضاء المدني إنما يقتصر على القضاء الموضوعي دون القضاء المستعجل... أما إذا كان الطلب مقدماً إلى القضاء المستعجل فإن هذا الفرض يكون غير متوافر، وبالتالي فإنه عند إحالة هذا الطلب الأخير المرفوع أمام القضاء المستعجل إلى محاكم القضاء الإداري وجب على المدعي أن يقوم بتصحيح شكل الدعوى أمام المحكمة المختصة المحالة إليها الدعوى حتى يتحقق الاقتران بين طلبي الإلغاء ووقف التنفيذ.

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الادارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٢٠١٩ لسنة ٤٨ قضائية عليا الدائرة الثانية بجلسة ٤ من ديسمبر ٢٠٠٤م.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٦٩٤ لسنة ٤٨ قضائية عليا بجلسة ٣ من يوليو ٢٠٠٧م.

وعلى النقيض من ذلك ذهب قضاء مجلس الدولة في بعض أحكامه الأخرى إلى قبول طلب وقف التنفيذ المحال إلى محكمة القضاء الإداري من محكمة التنفيذ (قضاء مدني مستعجل) التي أقيم أمامها الطلب ابتداءً دونما اشتراط تصحيح شكل الدعوى أمام المحكمة المحال إليها؛ على سند من القول بأن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد جرى على أن طلب وقف التنفيذ الذى يقدم ابتداءً إلى القضاء المدنى، وإن لم يصحبه صراحة طلب إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه إلا أنه ينطوى ضمناً على معنى طلب إلغاء هذا القرار فى مفهوم قانون مجلس الدولة، فإذا أحيلت الدعوى إلى إحدى محاكم القضاء الإدارى كيفت طلباته على هدي القواعد المطبقة لديها، يستوى فى الدعوى المحالة إلى القضاء الإدارى أن تكون قد رفعت ابتداءً أمام القضاء المستعجل أو أمام القضاء الموضوعي[١].

وتغريداً على الوتر ذاته ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى قبول طلب وقف التنفيذ المحال إلى محكمة القضاء الإداري من إحدى محاكم القضاء المدني المستعجل على الرغم من عدم تصحيح شكل الدعوى من قبل المدعي أمام محكمة القضاء الإداري وعدم تحقق شرط الاقتران؛ حيث ورد في حيثيات حكمها أنه: (....ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن طلب وقف التنفيذ الذي يقدم ابتداءً إلى القضاء المدني وإن لم يصحبه صراحة طلب إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه إلا أنه ينطوي ضمناً على معنى طلب إلغاء هذا القرار في مفهوم قانون مجلس الدولة إذ يحدد المدعي طلباته على هدي القواعد المطبقة لديه حيث لا يقوم طلب وقف

(١) راجع في هذا المعنى:

حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٣٢٣٣ لسنة ٤٢ قضائية عليا الدائرة الأولى بجلسة ٢١ من ديسمبر ٢٠٠٢م.

حكم المحكمة الادارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ١٧٢٥ لسنة ٤٢ قضائية عليا الدائرة الأولى بجلسة ٧ من يونيو ٢٠٠٣م.

حكم المحكمة الادارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ١٣٧٧ لسنة ٤٢ قضائية عليا الدائرة الأولى بجلسة ٢٦ من مارس ٢٠٠٥م.

التنفيذ استقلالاً وأنما يقوم تبعاً لطلب الإلغاء. وحيث إن المطعون ضده قد أقام دعواه ابتداءً أمام محكمة تنفيذ الإسكندرية طالباً الحكم له بوقف تنفيذ القرار رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٣م الصادر من حي غرب وقضت المحكمة بجلسة ١٩٩٤/٥/١٠م في مادة تنفيذ وقتية بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى ومن ثم يصح اعتبار الدعوى أمامها متعلقة بطلب وقف تنفيذ ذلك القرار عاجلاً وبطلب إلغائه آجلاً. وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر حين قضى بعدم قبول الدعوى لعدم اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب إلغاء القرار، فمن ثم يكون مخالفاً للقانون جديراً بالإلغاء وإعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية للفصل فيها مجدداً بهيئة أخرى مع إبقاء الفصل في المصروفات)[1].

الفرع الثاني

رفع الطلب أمام القضاء الموضوعي

استقرت أحكام المحكمة الادارية العليا على أن الشرط الشكلي المتمثل في وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في ذات عريضة الدعوى حتى يكون طلب وقف التنفيذ مقبولاً، إنما يكون في حالة تقديم الطلب أمام محاكم مجلس الدولة، أما إذا كان المدعي قد أقام دعواه بطلب وقف التنفيذ أمام محكمة مدنية تملك الفصل في الموضوع –كالمحكمة الابتدائية مثلاً– فإنه عند إحالة دعواه إلى محاكم مجلس الدولة لا يلتزم بإضافة طلب الإلغاء إلى طلبه السابق بوقف التنفيذ إلا إذا طلبت منه المحكمة ذلك؛ تأسيساً على أن إقامة المدعي لدعواه بطلب وقف التنفيذ أمام المحكمة الابتدائية إنما يعني أن طلب وقف التنفيذ وفقاً للتكييف الصحيح لإرادة المدعي كان يحمل في طياته طلب الإلغاء. ومن ثم قضت المحكمة في حكم حديث لها بأنه: (.....حيث إن الثابت من الأوراق أن المطعون ضده قد أقام دعواه –محل الطعن الماثل– ابتداءً أمام محكمة فارسكور الجزئية، وهى محكمة تملك الفصل في الموضوع، ومن ثم فإن طلبه الحكم بصفة مستعجلة بعدم الاعتداد بقرار الإزالة المطعون فيه إنما

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٢٤٢ لسنة ٤٢ قضائية عليا –الدائرة الأولى بجلسة ١ من سبتمبر ٢٠٠٢م.

يعني –وفقاً للتكييف الصحيح له– أن مبتغاه طلب الإلغاء، وبالتالي فإن طلب جهة الإدارة الطاعنة بعدم قبول الدعوى لعدم اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب موضوعي بالإلغاء يكون غير قائم على أساس سليم من القانون جديراً برفضه، مع الاكتفاء بذكر ذلك في الأسباب دون المنطوق)[١].

ولقد شيدت المحكمة الإدارية العليا قضائها المتقدم على ما سبق وأن أفصحت عنه من تأسيس لهذا الاتجاه في حكم قديم لها بقولها: (....إنه قد اطرد في مقام تفسير نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن قيام المدعي برفع دعواه بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمام المحكمة المدنية ينطوي على طلب إلغاء ذلك القرار الذي هو من اختصاص محاكم مجلس الدولة تأسيساً على أن المدعي أقام دعواه وحدد طلباته أمام القضاء المدني وفقاً للقواعد المنصوص عليها في هذا الشأن وطبقاً للأحكام المقررة أمام ذلك القضاء، فإذا قضت المحكمة المدنية بإحالة الدعوى إلى القضاء الإداري للاختصاص فإنه يكون لهذا القضاء إن يكيف الدعوى في ضوء طبيعة دعوى الإلغاء والإجراءات الواجبة الاتباع قانوناً لرفعها والأحكام المقررة في شأنها، إلا أن الأخذ بهذا المبدأ مقيد بضرورة أن تكون المحكمة المدنية المرفوع أمامها طلب وقف التنفيذ تملك أصلاً سلطة الإلغاء بجانب وقف التنفيذ بحكم اختصاصها المنوط بها قانوناً، أي أن تكون المحكمة المدنية التي أقيمت الدعوى أمامها بوقف التنفيذ هي أصلاً محكمة الموضوع حتى يمكن القول بأن طلب وقف التنفيذ المرفوع أمامها ينطوي ضمناً على طلب الإلغاء)[٢].

ولعل السبب في اتجاه مجلس الدولة هذا المنحى فيما يتعلق بطلبات وقف التنفيذ التي تقام استقلالاً أمام القضاء المدني الموضوعي والتغاضي عن شرط الاقتران، أن القضاء المدني محظور عليه التعرض لأي قرار إدارى سواء بالإلغاء أو التأويل،

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الادارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ١٥٦٢ لسنة ٥٥ قضائية عليا بجلسة ١٨ من يناير ٢٠١٧م.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ١٣٨٤ لسنة ٤٢ قضائية عليا بجلسة ١٢ من يونيو ٢٠٠٢م.

ومن ثم فلا يكون فى مكنة المدعي أن يُضَمِّن عريضة دعواه طلباً بإلغاء القرار مثار هذا الطعن ولم يكن له من سبيل لدفع أثر القرار سوى طلب وقف تنفيذ الإجراءات التى تُتخذ تنفيذاً له.

وتعقيباً على ما انتهجه مجلس الدولة المصري من سياسة بشأن طلبات وقف التنفيذ التي ترفع ابتداءً أمام القضاء المدني –الموضوعي أو المستعجل– نرى من وجهة نظرنا أنها سياسة منتقدة؛ للأسباب الآتية:

أولاً: بخصوص اتخاذ مجلس الدولة سياسة مرنة فيما يتعلق بشرط الاقتران بين طلب وقف التنفيذ وطلب الإلغاء إذا ما تم تحريك الدعوى أمام القضاء المدني ابتداءً ثم أُحيلت إلى القضاء الإداري صاحب الاختصاص، بينما ينتهج سياسة متشددة – كما سيأتي بيانه تفصيلاً– بشأن هذا الشرط إذا ما سلك المدعي الطريق الصحيح منذ البداية واتجه صوب القضاء الإداري طالباً الإلغاء. فما من شك أن تلك التفرقة التي انتهجها القضاء الإداري في مصر تعد تفرقة منتقدة لعدة أسباب منها:

١– أنها تتغاضى عن الخطأ المتكرر من المدعي أولاً برفع الدعوى أمام جهة قضائية غير مختصة، وثانياً بعدم تضمين صحيفة دعوى وقف التنفيذ طلباً بالإلغاء، في حين أنها تشهر سيف القانون بكل قسوة في مواجهة من يطرق باب القضاء المختص منذ البداية دون خطأ سوى عدم اقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء.

٢– أن قضاء مجلس الدولة قد اتخذ من نص القانون أساساً لرفض طلب وقف التنفيذ إذا لم يتوافر الشرط الشكلي المتمثل في ادارج طلب الوقف في ذات عريضة دعوى الإلغاء التي ترفع أمام القضاء الإداري، بينما لم يتخذ من هذا النص أساساً لرفض ذات الطلب إذا ما قُدم إلى القضاء المدني... بما يعني الازدواجية في تطبيق النص على الحالات المتشابهة.

٣– أن جواز تقديم أو تعديل شكل الدعوى المحالة من القضاء المدني وإضافة طلب الإلغاء إلى طلب الوقف قلب للحقائق وتجاوز لمواعيد الطعن بالإلغاء؛ إذ أن منطق الأمور وإن كان يقبل أن يتم رفع دعوى الإلغاء ثم يأتي طلب الوقف لاحقاً لها باعتباره فرع من أصل شريطة أن تكون دعوى الإلغاء قد رفعت في الميعاد وإلا تم رفض

الدعوى إلغاءً ووقفاً، إلا أن ما يأباه المنطق السليم أن يأتي الفرع متقدماً على أصله؛ بحيث يتم تقديم طلب الوقف أولاً ثم يلحق به طلب الإلغاء -إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك- وأن يأتي الأصل في ميعاد لاحق للفرع متجاوزاً موعد الطعن القضائي.

ثانياً: فيما يتعلق بطلبات وقف التنفيذ التي قد يقدمها المدعي -جهلاً منه بقواعد الاختصاص- أمام القضاء المدني، نرى أن اتجاهات المجلس المتعلقة بطلبات وقف التنفيذ المقامة أمام القضاء المدني الموضوعي أو المستعجل منتقدة: سواء تلك التي أقامت تفرقة بين الطلبات التي تقدم أمام القضاء الموضوعي والقضاء المستعجل؛ حيث تطلبت ضرورة تصحيح شكل الدعوى إذا ما كان طلب وقف التنفيذ قد أقيم ابتداءً أمام محكمة مدنية لا تملك الفصل في الموضوع وقضت بإحالته إلى المحكمة المختصة في القضاء الإداري حتى يتحقق شرط الاقتران وإلا تم القضاء من المحكمة الأخيرة بعدم قبول الطلب، بينما لم تشترط هذا التصحيح في الطلبات التي تحال من القضاء الموضوعي إلى القضاء الإداري على سند من القول بأن تقديم طلب الوقف أمام القضاء المدني الموضوعي إنما ينطوي ضمناً على طلب الإلغاء وأن المدعي لم يكن له أن يطلب أمام القضاء المدني الموضوعي سوى وقف التنفيذ؛ باعتبار أن القضاء المدني محظور عليه أن يتصدى للقرارات الإدارية إلغاءً أو تأويلاً وإنما كل ما يملكه هو -على حسب ما دار في خلد المدعي- وقف تنفيذ ذلك القرار المطعون فيه. أو تلك التي ساوت بين طلبات الوقف أمام القضاء الموضوعي والمستعجل وانتهت إلى عدم ضرورة تصحيح شكل الدعوى باعتبار أن طلبات الوقف تعني ضمناً وقف التنفيذ عاجلاً وإلغاء القرار آجلاً.

إذ أننا نرى من وجهة نظرنا وجوب توحيد المبادئ التي تحكم طلبات وقف التنفيذ التي تقدم إلى القضاء المدني سواء القضاء الموضوعي أو المستعجل، واستلزام تصحيح شكل الدعوى في الحالتين عند إحالتها إلى القضاء الإداري – إذا ما نحينا جانباً الانتقاد الذي أوردناه في البند أولاً- حتى يتحقق شرط الاقتران، وذلك للأسباب الآتية.

١- إذا كان المدعي يجهل قواعد الاختصاص وتقدم إلى القضاء المدني الموضوعي طالباً وقف تنفيذ القرار الإداري – اعتقاداً منه بأن المحكمة المدنية المقدم إليها الطلب هي صاحبة الاختصاص بنظره- فإنه كان من الطبيعي أن ينطبق عليه شرط الاقتران الذي استلزمه المشرع بموجب نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة، ذلك أن الخطأ الذي وقع فيه المدعي هنا إنما يتعلق بقواعد الاختصاص لا بإجراءات وشروط طلب الوقف، وبالتالي كان منطقياً عندما يقيم هذا الطلب أمام محكمة الموضوع المدنية- في سياق جهله بقواعد الاختصاص- أن يكون طلب الوقف مقترناً بطلب إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه، وفي هذه الحالة تحيل المحكمة المدنية -عندما تقضي بعدم اختصاصها- الدعوى برمتها وقفاً وإلغاءً إلى القضاء الإداري المختص وبالتالي يكون شرط الاقتران متوافراً منذ البداية، أو على الأقل إذا كان طلبه أمام محكمة الموضوع مقتصراً على وقف القرار دون إلغائه ففي هذه الحالة وجب عليه عند إحالة الطلب إلى القضاء الإداري تصحيح شكل الدعوى وإضافة طلب الإلغاء إليها حتى يتحقق الاقتران؛ أي تنطبق عليه ذات الضوابط التي تحكم طلب وقف التنفيذ التي تقدم إلى القضاء المدني المستعجل ثم تحال إلى محاكم مجلس الدولة.

٢- أنه لا يجوز الاحتجاج بأن المدعي لم يتقدم بطلب الإلغاء جنباً إلى جنب مع طلب وقف التنفيذ تأسيساً على أن القضاء المدني محظور عليه أن يتعرض للقرارات الإدارية إلغاءً أو تأويلاً، وبالتالي لم يستطع المدعي أن يقرن طلب الإلغاء بطلب وقف التنفيذ، إذ أنه لو كان يعلم ذلك الحظر، فإنه -والحال هذه- لا مجال له للاحتجاج بجهله بقواعد الاختصاص؛ لأن علمه بأن المحكمة المدنية المقدم إليها طلب الوقف محظور عليها نظر طلب إلغاء القرار الإداري يدحض حجته بجهله بعدم اختصاص تلك المحكمة بطلب الوقف، إذ كيف له أن يعلم هذه ويجهل تلك، خاصة وأن طلب الوقف يرتبط بطلب الإلغاء ارتباط الفرع بالأصل.

٣- أن القول بأن على القاضي الإداري إذا ما أحيل إليه طلب وقف التنفيذ من المحكمة المدنية لعدم اختصاصها ولائياً أن يكيف طلبات المدعي على ضوء القواعد المطبقة لديه حيث لا يقوم طلب وقف التنفيذ استقلالاً وأنما يقوم تبعاً لطلب الإلغاء،

فيه مجافاة لطبيعة دور القاضي في الدعوى؛ إذ أن القاضي وإن كان يملك سلطة التكييف الصحيح للدعوى فإن هذه السلطة رهينة أن يكون هذا التكييف على ضوء ما ورد في الدعوى من طلبات دون أن يتعداها؛ فالقاضي بحسب الأصل ليس له أن يحكم بما لم يطلبه الخصوم هذا من جهة، ومن جهة أخرى لو أننا أقررنا للقاضي الإداري عندما يحال إليه طلب الوقف من المحكمة المدنية غير المختصة سلطة إعادة تكييف طلب الوقف وقفاً للقواعد المطبقة لديه، لماذا إذن لم نقر له بنفس السلطة عندما تقام الدعوى أمامه ابتداءً متضمنة طلب وقف تنفيذ القرار الإداري دون طلب إلغائه حتى يعيد تكييف هذا الطلب دون أن يقضي برفضه لعدم اقترانه بطلب الإلغاء؟!

المطلب الثاني
شرط الاقتران عند رفع الدعوى أمام القضاء الإداري

استلزم المشرع بموجب نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة ضرورة اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء حيث قضت بأنه: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها...".

ولقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا تبريراً لهذا الشرط؛ أن المشرع قصد كشرط جوهري لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون وارداً في صحيفة دعوى الإلغاء ذاتها، وهذا الشرط الشكلي يستوي في المرتبة مع الشرط الموضوعي وهو أنه يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها، إذ وردت صياغة المادة بالنسبة إلى الشرطين على حد سواء؛ وذلك للأهمية والخطورة التي تنتج في نظر المشرع عن وقف تنفيذ القرار، فأراد أن يحيطه بضمانة توافر الشرطين الشكلي والموضوعي معاً[١].

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ١٠٤٨٦ لسنة ٥٠ قضائية عليا الدائرة الأولى بجلسة ١٩ من فبراير ٢٠٠٥م.

وإذا كان شرط الاقتران يعد قاعدة عامة تنطبق على كافة طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي تقام أمام محاكم القضاء الإداري، إلا أن المشرع –ولاعتبارات إنسانية– استثنى من هذا الشرط حالة الفصل من الوظيفة؛ حيث أجاز تقديم طلب وقف تنفيذ قرار الفصل فيما يتعلق بصرف المرتب للموظف المفصول، دون أن يكون مقترناً بطلب إلغاء قرار الفصل، حيث أردف المشرع في الفقرة الثانية من ذات المادة سالفة الذكر قائلاً: "وبالنسبة إلى القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها، على أنه يجوز للمحكمة بناءً على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه".

وبناء عليه يمكن القول أن المشرع المصري قد اتخذ من قاعدة اقتران طلب وقف التنفيذ مع طلب الإلغاء أساساً لقبول طلب الوقف، مستثنياً من ذلك الشرط، الطلب المقدم من الموظف المفصول لوقف آثار القرار فيما يتعلق بصرف المرتب.. وعليه فإننا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول

القاعدة العامة المتمثلة في اقتران طلب الوقف بعريضة دعوى الالغاء

سلف القول أن المشرع اشترط لقبول طلب المدعي وقف تنفيذ القرار الإداري أن يُقدم طلب وقف التنفيذ جنباً إلى جنب مع طلب الإلغاء في ذات عريضة الدعوى؛ وبالتالي يمكن القول أن شرط الاقتران يتفرع إلى شقين هما:

أولاً: وجود الطلب (طلب الوقف) في حد ذاته.

لا شك أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري لا يكون إلا بناءً على طلب من المدعي؛ فالقاضي لا يجوز له – بحسب الأصل– أن يقضي بما لم يطلبه الخصوم؛ إذ أن دور القاضي هو الفصل فيما قد يثار أمامه من منازعات وما يبديه الخصوم من طلبات وما يتقدم به الأطراف من دفوع.

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في غير موضع حيث قضت في حكم لها بأنه: (...من حيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد جرى على أنه لما كان الثابت من مطالعة صحيفة الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه أن الطاعن لم يطلب الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، إذ جاءت طلباته الختامية مقصورة على الحكم له بصفة مستعجلة بإلغاء القرار المطعون فيه، فمن ثم فإنه ما كان يجوز لمحكمة أول درجة أن تحكم للطاعن بما لم يطلبه أو أن تكيف دعواه بأنها تتضمن طلباً لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه لمجرد أن المذكور طلب الفصل في دعواه بصفة مستعجلة وذلك على اعتبار أن طلب الطاعن أمام محكمة الدرجة الأولى الحكم له بصفة مستعجلة بإلغاء القرار، لا يعدو أن يكن إفصاحاً من المذكور عن رغبته في حث المحكمة على أن تصدر لصالحه حكماً في موضوع المنازعة على وجه السرعة، وهو أمر جد مختلف عن الحكم بوقف التنفيذ، ذلك أنه من المسلم به أنه يجوز لأي من الخصوم أن يطلب من المحكمة أن تصدر حكمها في موضوع المنازعة على وجه السرعة، ويخضع الطلب في هذه الحالة لتقدير المحكمة التي يكون لها أن تستجيب لطلب الخصم إذ ما قدرت أن ظروف الدعوى تسمح أو تستلزم ذلك)(١).

ثانياً: أن يرد طلب الوقف في ذات عريضة دعوى الإلغاء.

بمعنى أن المشرع اشترط أن يرتبط طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء وجوداً وعدماً، بحيث يجب أن يُقدَما إلى المحكمة في عريضة واحدة، فإذا جرى تقديمهما في عريضتين منفصلتين فلا يكون طلب وقف التنفيذ مقبولاً؛ ذلك أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية يخضع لضوابط وشروط معينة استلزمها النص التشريعي وسار على هديه القضاء الإداري، تأسيساً على أن وقف التنفيذ فرع من الإلغاء، فلا يجوز

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ٥٥٧٢٤ لسنة ٦٦ قضائية بجلسة ١٨ من أبريل ٢٠١٧م، كذلك حكم محكمة القضاء الإداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ٣٩٠٨٥ لسنة ٦٧ قضائية بجلسة ١٨ من أبريل ٢٠١٧م، كذلك حكم محكمة القضاء الإداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ٣٥٤٣٩ لسنة ٦٨ قضائية بجلسة ٢٨ من مارس ٢٠١٧م.

الاقتصار على الطلب الأول دون الثاني، لما في ذلك من تناقض إذا أوقف القرار مع بقائه قائماً غير معرض الإلغاء.

ولقد تواترت أحكام القضاء الإداري في مصر على اعتبار شرط الاقتران بين طلب الوقف وطلب الإلغاء في ذات عريضة الدعوى شرطاً جوهرياً –يتعلق بالنظام العام– يترتب على تخلفه عدم قبول طلب وقف التنفيذ شأنه في ذلك شأن الشرط الموضوعي سواء بسواء.

من ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري في حكم لها بأنه يجب أن يقترن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بطلب إلغائه في عريضة واحدة كشرط جوهري لقبوله، وأن هذا الشرط يستوي في المرتبة مع الشرط الموضوعي وهو أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها وذلك من حيث توافرهما معا، وعلى ذلك فإن الإجماع على التلازم الحتمي بين طلب وقف التنفيذ وطلب الإلغاء بحيث يلزم ورودهما معاً في صحيفة الدعوى أو عند تقديم طلبات جديدة، وهذا التلازم الحتمي شرط شكلي جوهري من النظام العام يؤدي تخلفه إلى رفض طلب الوقف ولو لم يطلب ذلك أحد الخصوم وتقضي به المحكمة من تلقاء نفسها. وترتيباً على ذلك انتهت المحكمة إلى أنه لما كان الثابت من الأوراق أن المدعية أقامت دعواها بطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه فقط ولم تتضمن صحيفة الدعوى طلب إلغاء هذا القرار، فإنه يتعين الحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً لعدم اقتران طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بطلب إلغائه[١].

وعليه فإن جمع طلب وقف التنفيذ مع الطلب الأصلي بالإلغاء في عريضة واحدة يعد شرطاً جوهرياً لقبول طلب الوقف، بحيث يبدو كل من طلبي الوقف والإلغاء وجهاً للنزاع نفسه المتعلق بالقرار المطعون فيه، فطلب الوقف (هو الوجه المستعجل للنزاع)، وطلب الإلغاء (هو الناحية الموضوعية للنزاع)، والمنازعة في جملتها تتعلق بطلب وقف تنفيذ القرار عاجلاً وبطلب إلغائه آجلاً.

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ٢٤٥٥٣ لسنة ٥٩ قضائية الدائرة الثانية بجلسة ١٨ من مايو ٢٠٠٨م.

= ويترتب على لزوم ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب إلغائه عدة نتائج منها:

١- أن الشروط العامة اللازمة لقبول طلب الوقف هي ذاتها الشروط اللازمة لقبول طلب الإلغاء، مع الأخذ في الاعتبار التباين بينهما فيما يتعلق بشرط المصلحة؛ إذ أنه إذا كان انعدام مصلحة المدعي في طلب الإلغاء يترتب عليه انعدام تلك المصلحة في طلب الوقف حيث إن طلب الوقف مشتق من طلب الإلغاء، فإن العكس غير صحيح؛ ذلك أن انعدام مصلحة المدعي في طلب وقف التنفيذ لا يترتب عليه انعدام تلك المصلحة في طلب الإلغاء. فمثلاً عندما تصدر جهة الإدارة قراراً إدارياً وتبادر إلى تنفيذه وترتيب كافة آثاره قبل تحريك دعوى الإلغاء ففي هذه الحالة على الرغم من انعدام مصلحة الطاعن في طلب وقف تنفيذ ذلك القرار لأنه رتب كل آثاره على أرض الواقع بما لا يكون معه لطلب وقف التنفيذ من فائدة عملية تعود على المدعي إذا ما قضت المحكمة بقبوله، إلا أن المصلحة لا تزال قائمة فيما يتعلق بطلب إلغاء ذلك القرار.

٢- أن القاضي لا يستطيع النظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إذا حال دون نظره ابتداءً في طلب الإلغاء مانع قبول، كغياب المصلحة أو فوات الميعاد أو عدم التظلم مسبقاً من القرار إذا كان التظلم وجوبياً، إذ ينسحب عدم القبول هنا في الوقت نفسه تلقائياً على طلب الوقف.

٣- أن انقضاء الخصومة في طلب الإلغاء لأي سبب كان، يترتب عليه تلقائياً انقضاء الخصومة في طلب الوقف. فإذا تنازل المدعي عن طلب الإلغاء، أو زال محل الخصومة كما في حالة إلغاء القرار أو سحبه من الإدارة فإن ذلك يستتبع التنازل عن طلب وقف التنفيذ أو زواله.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه على الرغم من اشتراط اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في ذات عريضة الدعوى كشرط جوهري لقبول هذا الطلب، إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد ذهبت في حكم لها إلى قبول طلب وقف التنفيذ على الرغم من عدم اقترانه بطلب الإلغاء في ذات العريضة؛ على سند من القول بأنه ولئن كان

الطاعن قد أقام دعواه ابتداءً أمام محكمة القضاء الإداري بطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وفى الموضوع التقرير بسقوط قرار المنفعة العامة رقم ٩٧٩ لسنة ١٩٦١م بنزع ملكية العقار بمضي المدة وكافة ما ترتب عليه من آثار سابقة وحالية ومستقبلية .بيد أن الثابت من الأوراق أن الطاعن كان قد عدل طلباته فى تلك الدعوى وذلك بصحيفة معلنة قدمها أمام هيئة مفوضي الدولة لدى محكمة أول درجة بجلسة ٢٠٠٩/١/٢٩م لتكون الحكم: بقبول الدعوى شكلاً وبوقف تنفيذ ثم إلغاء القرار السلبى بالامتناع عن إصدار ترخيص البناء محل التداعى مع ما يترتب على ذلك من آثار. وبذلك فإن طلب وقف التنفيذ يكون قد اقترن بطلب إلغاء القرار المطعون فيه وتكون دعواه مقبولة وفقاً لحكم المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة(١).

وتعليقاً على هذا الحكم نرى من وجهة نظرنا أن المحكمة وإذ ذهبت إلى قبول طلب الوقف استناداً إلى أن المدعي قد عدل طلباته بصحيفة معلنة أمام هيئة الموضين مضيفاً طلب الإلغاء إلى طلب وقف التنفيذ لتحقيق شرط الاقتران الذي استلزمه المشرع كشرط جوهري لقبول طلبات وقف التنفيذ؛ إنما تكون قد خالفت ما نص عليه المشرع صراحة من ضرورة اقتران الطلبين معاً في ذات عريضة الدعوى، فضلاً عن كون هذا الحكم قد جاء مخالفاً لما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري في هذا الصدد.

ولا يغير من وجهة نظرنا القول بأن المدعي قد قام بتعديل طلباته بصحيفة معلنة أمام هيئة مفوضي الدولة؛ طالباً فيها الحكم بوقف تنفيذ ثم إلغاء القرار السلبي بامتناع الإدارة عن إصدار ترخيص للمحل محل التداعي ومن ثم فإنه يكون قد أقام الدعوى مجدداً مستوفياً فيها شرط اقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء؛ ذلك أن المشرع قد رسم الطريق لرفع الدعاوى أو تقديم الطلبات العارضة بموجب المادة (١٢٣) مرافعات، والتي حددت طريقة تقديم الطلبات العارضة، سواء من المدعي أو المدعى عليه، بأن تكون بالإجراءات المقررة لرفع الدعوى قبل يوم الجلسة، أو بطلب يقدم شفاهة في

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٢٨٤٤٧ لسنة ٥٧ قضائية عليا الدائرة الخامسة بجلسة ٢٣ من ديسمبر ٢٠١٧م.

الجلسة في حضور الخصم، ويثبت في محضرها، وليس أمام هيئة مفوضي الدولة، وجعل إجراءات تقديم الطلبات العارضة من النظام العام التي لا يجوز مخالفتها.

كما لا يغير من الأمر شيء القول بأن المقرر في قضاء المحكمة الإدارية العليا، أن المناط في تحديد طلبات المدعي يكون بالطلبات الختامية، وأنه لا عبرة بالطلبات التي تتضمنها صحيفة الدعوى، ما دام أن المدعي لم يُحِل في مذكرته الختامية إليها[(١)]؛ ذلك لأن شرط الاقتران يتنافى مع فكرة الطلبات الختامية.

وختاماً وجب التنويه إلى أن اشتراط وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء فى عريضة واحدة كشرط جوهري لقبوله ينطبق أيضاً على الطلبات العارضة التي يتم تقديمها أثناء نظر الدعوى، بحيث إذا ما صدر قرار إداري أثناء سير الدعوى وأراد المدعي تقديم طلب عارض بوقف تنفيذ ذلك القرار الإداري أثناء سير الدعوى الأصلية –كأن تكون دعوى تعويض مثلاً– فإنه وجب أن يتضمن هذا الطلب العارض إلى جانب طلب وقف التنفيذ طلب الإلغاء حتى يتحقق شرط الاقتران.

ولعل هذا ما أفصحت عنه المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بقولها أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تضمين عريضة دعوى الإلغاء ذاتها طلب وقف التنفيذ أمر مقصود لذاته كشرط جوهري لقبول الطلب، كل ذلك للأهمية وللخطورة التي تنجم في نظر المشرع عن وقف تنفيذ القرار الإداري فأراد أن يحيطه بضمانة توافر الشرطين الشكلي والموضوعي المشار إليهما معاً، كما أن طلب وقف التنفيذ لا يعدو أن يكون طعناً في القرار المطلوب إلغاؤه ووجه الاستعجال المبرر لهذا الطلب كما حدده القانون هو أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها واحتمال هذا الخطر إن صح قيامه يتلازم زمنياً مع القرار ذاته من يوم صدوره تبعاً لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر بوصفه قراراً إدارياً، وهذا يوضح من ناحية أخرى حكمة وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في عريضة واحدة كما يحقق الوقت ذاته اتحاد بدء

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ١٩٧٥٢ لسنة ٥٨ قضائية عليا الدائرة الثالثة بجلسة ١٠ من أبريل ٢٠١٨م.

ميعاد الطعن في القرار إلغاء ووفقاً ويمنع الاختلاف والتفاوت في حساب هذا الميعاد بدايةً ونهايةً. ومن حيث إن هذا النظر كما ينطبق على دعوى إلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري المبتدأة، فإنه ينطبق كذلك في حالة تقديم طلبي الإلغاء ووقف التنفيذ أثناء نظر الدعوى كطلبات عارضة فيها على النحو المقرر في المادة ١٢٣ من قانون المرافعات وذلك لاتحاد العلة وتحقق الحكمة من وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في الحالتين، فإذا لم يتحقق هذا الاقتران بأن طُلِب إلغاء القرار على استقلال ثم طُلِب وقف تنفيذه بعد ذلك تخلف الشرط الجوهري الشكلي المتطلب لقبول طلب وقف التنفيذ وغدا بذلك غير مقبول شكلاً(١).

الفرع الثاني

استثناء طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بالفصل وصرف الراتب أو جزء منه من شرط الاقتران

استنثناءً من شرط اقتران طلب وقف التنفيذ مع طلب الإلغاء في عريضة واحدة، أجاز المشرع للموظف المفصول اللجوء إلى القضاء طالباً وقف تنفيذ القرار الصادر بالفصل فيما تضمنه من وقف صرف المرتب أو جزء منه؛ رغبة من المشرع في تحقيق حماية فعالة وسريعة حافظاً على مصلحة الموظف وعائلته خاصة إذا كان المرتب يمثل مصدر الدخل الوحيد بالنسبة له. فإذا كانت العلة من استبعاد القرارات الخاضعة للتظلم الوجوبي من نطاق وقف التنفيذ حال الطعن عليها بالإلغاء هي انتفاء ركن الاستعجال فيها كما يرى البعض، فإن انقطاع مرتب الموظف المفصول من تاريخ صدور قرار الفصل لحين الفصل في دعوى الإلغاء من شأنه أن يرتب أضراراً جسيمة بالموظف يصعب تدارك آثارها إذا ما صدر بعد ذلك حكماً لصالحه في الموضوع.

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعنين رقمي ٣٠٠٥، ٣٠٩٤ لسنة ٢٩ قضائية عليا بجلسة ١٤ من أبريل ١٩٨٤م، مجلس الدولة المكتب الفني مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة التاسعة والعشرون العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٨٤ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٤)، ص ١٠١٣.

لذلك أجاز المشرع للمحكمة أن تحكم بصورة مؤقتة باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه بناءً على طلب صاحب الشأن إذا كان القرار صادراً بالفصل –دون الإحالة إلى المعاش أو الاستيداع– وذلك بهدف توفير مصدر مادي للعامل المفصول يعينه على مواجهة متطلبات الحياة لحين البت فى قرار الفصل سواء عن طريق التظلم أو بطريق الدعوى القضائية. مع الأخذ في الاعتبار أن المشرع ألزم صاحب الشأن إذا ما تم رفض التظلم المقدم منه إلى جهة الإدارة أن يقيم دعواه خلال الميعاد المقرر قانوناً لرفع دعوى الإلغاء وإلا زال كل أثر للحكم الصادر بوقف التنفيذ وكان على الموظف المفصول رد ما تقاضاه من أجر بناءً على ذلك الحكم.

<u>= وبالنظر إلى الحكم المتقدم نجد المشرع قد استثنى القرارات الصادرة بالفصل من الخضوع للقواعد العامة التي تحكم نظام وقف التنفيذ وذلك من زوايتين هما:</u>

<u>الأولى:</u> تتمثل في جواز طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بالفصل فيما يتعلق بصرف الراتب كله أو بعضه على الرغم من أنه من القرارات التي استلزم المشرع التظلم منها وجوباً إلى الجهة الإدارية قبل ولوج سبيل القضاء ومن ثم فهي –بحسب الأصل– خارج نطاق نظام وقف التنفيذ.

<u>الثانية:</u> وتتمثل في إجازة المشرع تقديم طلب وقف التنفيذ استقلالاً دون حاجة إلى اقترانه مع طلب الإلغاء في ذات عريضة الدعوى. وهذا المعنى مستفاد حكماً من مضمون نص الفقرة الثانية من المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة والتي تقضي بأنه إذا حكم للموظف بهذا الطلب –صرف مرتبه كله أو جزء منه– ثم رُفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه.

على أية حال فإن المشرع وإن كان قد استثنى طلب الوقف في هذه الحالة من الشرط الشكلي اللازم لقبول طلبات وقف التنفيذ بصفة عامة وهو الاقتران، إلا أن ذلك لا يعني إعفاء هذا الطلب من الشروط الموضوعية اللازمة لقبوله والمتمثلة في ركن الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار الصادر بالفصل نتائج يتعذر تداركها وذلك بأن يفقد الموظف مصدر رزقه الوحيد أو الرئيس الذي ينفق منه على حياته المعيشية، والمحكمة إذ تتصدى لتقدير احتياجات الموظف المفصول الضرورية تضع في حسبانها

المركز الوظيفي الذي كان يشغله والوضع الاجتماعي الذي كان يعيش فيه، إضافة إلى شرط الجدية المتمثل في أن يكون إدعاء الموظف بعدم مشروعية قرار الفصل قائماً على أسباب جدية يُرجح معها القضاء بإلغاء قرار الفصل[1].

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن طلب استمرار صرف المرتب يقوم على ركنين: الأول قيام الاستعجال ومقتضاه أن يترتب على تنفيذ القرار الصادر بفصل الموظف نتائج يتعذر تداركها، وقد عالج القانون الاستعجال في هذه الحالة لا بوقف تنفيذ القرار ذاته، ولكن بعلاج استحدثه قدر فيه الضرورة بقدرها، وذلك بإجازة القضاء باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه حتى لا ينقطع عن الموظف مورد الرزق الذي يقيم الأود إن كان هذا المرتب هو هذا المورد. والثاني: يتصل بمبدأ المشروعية، بأن يكون إدعاء الطالب في هذا الشأن قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية[2].

كما أن إجازة المشرع للموظف المفصول تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بالفصل دون اقترانه بطلب إلغاء القرار، لا يعني عدم الالتزام بالقيود المفروضة لقبول دعوى الإلغاء وأهمها التظلم الوجوبي، لذلك فإن على المحكمة المقام أمامها طلب وقف التنفيذ أن لا تقبل هذا الطلب إلا إذا ثبت لديها قيام الموظف بالتظلم من القرار المطلوب وقف تنفيذه، أما إذا لم يكن قد تظلم من هذا القرار أو تظلم منه وانتهت الإدارة إلى رفض هذا التظلم ولم يسارع إلى تحريك دعوى الإلغاء خلال الميعاد القانوني فإنه والحال هذه لا مجال للحكم بوقف التنفيذ ويكون على المحكمة أن تقضي بعدم قبول طلب الوقف.

ومما تجدر الإشارة إليه أن ما أورده المشرع من استثناء متمثل في جواز طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بالفصل فيما يتعلق بصرف الراتب كله أو جزء منه، إنما يقتصر فقط على القرارات الصادرة من الجهة الإدارية بفصل الموقف دون غيرها من

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٦٣ وما بعدها.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٩٧ لسنة ١٢ قضائيةعليا بجلسة ٤ من مارس ١٩٦٧م.

قرارات إنهاء الخدمة التي تقوم على أسباب أخرى كبلوغه سن المعاش أو انقطاعه عن العمل بدون إذن أو إحالته إلى المعاش أو الاستيداع؛ ومرد ذلك أن للفصل معنى محدداً يختلف عن أسباب إنهاء الخدمة الأخرى.

وتأكيداً لهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا برفض طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بإحالة الطاعن للمعاش لبلوغه السن القانونية فيما يتعلق بصرف راتبه؛ تأسيساً على أن المشرع أجاز للمحكمة أن تحكم بصفة مؤقتة باستمرار صرف الراتب كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل دون الإحالة إلى المعاش أو الاستيداع وذلك لتوفير مورد مادي للعامل المفصول يعينه على مواجهة الحياة لحين البت في قرار الفصل سواء عن طريق التظلم أو بطريق الدعوى القضائية. ومن حيث إنه متى كان ما تقدم وكان القرار المطعون فيه ليس قراراً صادراً بالفصل وإنما بإنهاء خدمة الطاعن لبلوغه السن القانوني، فإنه لا يجوز الحكم باستمرار صرف الراتب كله أو بعضه(١).

الفرع الثالث

وجهة نظرنا بشأن وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في ذات عريضة الدعوى

سلف القول أن الحكمة التي تغياها المشرع من وجوب تحقق الاقتران بين طلبي الوقف والإلغاء تتبدى في أن طلب الوقف لا يعدو أن يكون طلباً تبعياً يدور مع طلب الإلغاء وجوداً وعدماً، الأمر الذي دفع الفقه والقضاء إلى مساندة المشرع فيما ذهب إليه من اشتراط ورود طلب الوقف في ذات صحيفة دعوى الإلغاء حيث استجمع القضاء الإداري الحكمة من وراء وجوب هذا الاقتران في أمرين هما:

الأمر الأول: أن طلب وقف التنفيذ لا يعدو أن يكون طعناً في القرار المطلوب إلغاؤه، وأن وجه الاستعجال المبرر لهذا الطلب وفقاً للقانون هو أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها، لذلك افترض القضاء الإداري أن احتمال هذا الخطر

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٠٠٧ لسنة ٣٦ قضائية عليا بجلسة ٨ من فبراير ١٩٩٤م، مكتب فني ٣٩، رقم الجزء ١، ص ٨٣٣.

يكون متلازماً زمنياً بصفة دائمة مع القرار ذاته من يوم صدوره نظراً لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر.

الأمر الثاني: أن اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة يحقق اتحاداً في بدء ميعاد الطعن في القرار إلغاءً ووقفاً، ويمنع الاختلاف والتفاوت في حساب هذا الميعاد(١).

ومما لا شك فيه أن تمسك القضاء المصري بتطبيق شرط الاقتران بصرامة من شأنه أن يؤدي إلى حرمان الأفراد من طلب وقف التنفيذ في الفروض التي لا تقوم فيها دواعي الوقف إلا بعد رفع دعوى الإلغاء؛ كأن يخطئ المدعي في تقدير جسامة النتائج المترتبة على تنفيذ القرار الذي اكتفى بالطعن فيه بالإلغاء أو قد تتفاقم هذه النتائج بمرور الوقت، ومن ثم فإن التمسك في مثل هذه الحالات بحرفية النصوص والقضاء بعدم قبول طلبات وقف التنفيذ سيكون من شأنه الحليولة دون تحقيق الحماية الفعالة للأفراد على الرغم من أن مبررات الوقف باتت واضحة وإن كانت بعد رفع دعوى الإلغا. فضلاً عن أن التطبيق الصارم لهذا الشرط سوف يؤدي إلى قيام الأفراد بتضمين عرائض دعاوى الإلغاء طلبات وقف التنفيذ تلقائياً حتى ولو لم تكن هناك حاجة إليها عند رفع الدعوى خشية أن تظهر دواعي الاستعجال بعد ذلك، الأمر الذي سيترتب عليه تأخير الفصل في تلك الطلبات نظراً لكثرتها دون حاجة إليها.

لذلك ذهب اتجاه فقهي إلى عدم ضرورة اشتراط قيام التلازم بين طلبي وقف تنفيذ القرار الإداري وإلغائه في صحيفة طعن واحدة خلال مدة الطعن؛ على أساس أن هناك من الحالات التي قد لا تتجلى فيها حالة الخطر الكامن في تنفيذ القرار الإداري إلا بعد البدء في تنفيذه وقبل أن يحكم القاضي في مشروعية هذا القرار(٢)، كما أن هناك من الحالات التي يكون فيها إقلاع المدعي عن طلب وقف التنفيذ إنما

---

(١) راجع في تفاصيل هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٣٤٣٢٠ لسنة ٦٩ قضائية عليا الدائرة الثالثة بجلسة ١٠ من أبريل ٢٠١٨م.

(٢) د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن بين الإدارة والأفراد، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢٠٠٦م، ص ٧٢.

هو نتيجة إيهام الإدارة له بعدم اتجاه نيتها نحو التنفيذ، ثم إذا قام برفع الدعوى خالية من طلب الوقف تبادر الجهة الإدارية باتخاذ إجراءات التنفيذ المباشر في مواجهته(١).

وانتهى أنصار هذا الاتجاه إلى ضرورة فتح المجال أمام المدعي لتقديم طلب وقف التنفيذ ولو استقلالاً عن طلب الإلغاء ما دامت مبررات طلب الوقف باتت موجودة، وإن كان بعضهم قد وضع قيداً على قبول طلب الوقف في هذه الحالة يتمثل في وجوب أن يتم طلب الوقف خلال الميعاد المقرر للطعن مع ضرورة أن تكون هناك مصلحة له قد تكشفت بعد إقامة دعوى الإلغاء.

وفيما يتعلق برأينا الخاص بشأن وجوب اقتران طلب الوقف مع طلب الإلغاء في ذات عريضة الدعوى فإننا نرى أنه من الناحية النظرية البحتة –وعلى ضوء النص التشريعي القائم وأمام وضوح وصراحة هذا النص– يعد هذا الشرط من الشروط الجوهرية اللازمة لقبول طلب وقف التنفيذ، إلا أنه من الناحية الواقعية فقد كشف التطبيق العملي أن التمسك بحرفية هذا النص وجمود الحكم الوارد به من شأنه أن يلحق أضراراً بالغة بمصالح الأفراد خاصة وأن الإدارة عادة ما تتريث في اتخاذ خطوات تنفيذ قراراها حتى يتضح أمامها موقف المدعي من هذا القرار، بحيث إذا تبينت عدم اكتراثه لمخاطر الأضرار التي قد تلحق به جراء التنفيذ، من خلال عدم تقديمه طلب إلغاء هذا القرار أصلاً أو اكتفائه بطلب الإلغاء دون الوقف، سارت في طريقها عازمة على ترتيب كافة آثار هذا القرار ومن ثم تبدأ مخاطر التنفيذ على مصالح المدعي في الظهور.

لذلك وتفادياً لتلك الأضرار ومن ثم حماية مصالح الأفراد في مواجهة السلطة الإدارية بما تتمتع به من امتيازات التنفيذ المباشر للقرار دونما حاجة إلى الانتظار لحين صدور الحكم في دعوى الإلغاء، وجب أن يتم فتح المجال أمام المدعي لتقديم طلب عارض يتضمن وقف تنفيذ القرار وفقاً للإجراءات المقررة لتقديم الطلبات العارضة بموجب حكم المادة (١٢٣) من قانون المرافعات وما دام باب المرافعة لم يغلق بعد؛ لما

(١) د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول دعاوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١٩٩١م ، ص ٣٨٩.

في ذلك من تحقيق مصلحة خاصة للفرد تتمثل في تجنبه المضار التي يمكن أن يرتبها تنفيذ القرار الإداري بشأنه، فضلاً عن تحقيق الصالح العام من خلال رفع العبء عن كاهل الخزانة العامة التي قد تتحمل تعويض تلك الإضرار إذا ما انتهت المحكمة في الطلب الموضوعي إلى الحكم لصالح المدعي وكان القرار قد تم تنفيذه ورتب تلك الآثار الضارة. وليس هناك ما يمنع من أن يقرر المشرع حكماً يمنح المحكمة سلطة إلزام المدعي تقديم كفالة مالية عند طلب وقف التنفيذ كضمانة لجدية هذا الطلب وعدم اتخاذه ذريعة لعرقلة نشاط الإدارة، بحيث يتم مصادرة تلك الكفالة إذا قضت المحكمة برفض طلب الوقف. وعلى أن تكون فكرة تقديم الكفالة عامة بالنسبة لكافة طلبات وقف التنفيذ دون تخصيص.

وبالتالي نهيب بالمشرع التدخل لتعديل النص الحالي؛ لما أفرزته التطبيقات العملية له من سلبيات قد تتأثر بها المصلحتين العامة والخاصة على السواء، وذلك باشتراط أن يكون طلب الوقف متزامناً مع طلب الإلغاء –دون أن يلزم اقترانه مع طلب الإلغاء في ذات عريضة الدعوى الأصلية– سواء تم هذا التزامن من خلال تقديمه في عريضة دعوى الإلغاء أو في عريضة مستقلة عنها متزامنة معها أو تالية لها، وسواء أكان خلال مدة الطعن بالإلغاء أو بعد ذلك ما دام الطلب الأصلي قد تم تقديمه في الميعاد؛ ذلك أن العبرة فيما يتعلق بمواعيد الدعوى إنما هي بميعاد الطعن بالإلغاء وليست بميعاد تقديم طلب الوقف، ومن ثم تعد الدعوى مقبولة ما دام طلب الإلغاء قد قدم في الموعد القانوني ولو تراخى بعد ذلك تقديم طلب الوقف، وسواء تم رفع دعوى الإلغاء ابتداء أمام القضاء الإداري أو تم رفعها أمام القضاء المدني.

ولعل هذا ما ذهبت إليه بعض الدول المقارنة من الاكتفاء باشتراط تزامن طلب وقف التنفيذ مع دعوى الالغاء سواء قدم كل منهما في ذات الوقت في ذات العريضة أو منفصلان أو تم تقديم طلب الإلغاء معقوباً بطلب الوقف، من ذلك ما قضت به المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢م والمعدل بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٠م بقولها: "للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها وذلك بناءً على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً

إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها....". فوفقاً لهذا النص لا يوجد ما يمنع من تقديم طلب وقف التنفيذ بعد تحريك دعوى الإلغاء ودونما أن يحدد المشرع ميعاد معين لتقديم هذا الطلب، وبذلك يكون المشرع الأردني قد ترك الباب مفتوحاً أمام صاحب الشأن لتقديم طلب وقف التنفيذ في أي وقت بعد رفع دعوى الإلغاء وإن كان هذا الحق –بطبيعة الأمر– رهيناً بعدم إغلاق باب المرافعة.

وأيضاً ذهب التشريع العماني بموجب نص المادة (١٩) من قانون محكمة القضاء الإداري الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩١ لسنة ١٩٩٩م والمعدلة بالمرسوم السلطاني رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩م إلى جواز تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في عريضة دعوى الإلغاء أو بطلب لاحق لها حيث قضت تلك المادة بأنه: "لا يترتب على رفع الدعوى إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنه يجوز لصاحب الشان أن يطلب وقف تنفيذ ذلك القرار في عريضة الدعوى أو بطلب لاحق يقدمه في ميعاد غايته انتهاء جلسة المرافعة الأولى....". أي أن المشرع العماني قد خفف من غلواء شرط الاقتران بين طلبي وقف التنفيذ والإلغاء، وإن كان قد حدد لتقديم طلب الوقف ميعاداً لا يجوز له أن يتجاوزه وهو انتهاء جلسة المرافعة الأولى.

كما ذهب إلى هذا الاتجاه المشرع الفرنسي حيث اتخذ موقفاً مرناً في قانون العدالة الإدارية الحالي بشأن ميعاد تقديم طلب الوقف؛ فلم يشترط تقديمه في تاريخ معين واستلزم فقط ضرورة رفع الطعن الأصلي في الميعاد المقرر للطعن القضائي. وعليه فإنه إذا ما قدم طلب الإلغاء في الميعاد المقرر، فيمكن طلب الوقف في أي وقت بعد ذلك حتى بعد فوات الميعاد وإلى ما قبل الفصل في الدعوى الأصلية. بل إن مجلس الدولة الفرنسي قد ذهب إلى أبعد من ذلك حيث أجاز تقديم طلب وقف التنفيذ لأول مرة أمام محاكم الاستئناف الإدارية التي تنظر دعوى الإلغاء، كما قبل طلب وقف تنفيذ جديد على إثر رفض الطلب الأول المقدم لوقف التنفيذ شريطة ظهور وقائع جديدة بعد رفض الطلب الأول، على الرغم من تقديم تلك الطلبات الجديدة بعد انقضاء مواعيد الطعن بالإلغاء[1].

(1)Rouault (M); contentieux administratif Gualio lextemso edition, Paris, 2008, p 343.

المبحث الثاني
شرط الاستعجال

أكد المشرع على ضرورة توافر شرط الاستعجال كأحد الشروط الموضوعية اللازمة لقبول طلب الحماية الوقتية للأفراد في مواجهة جهة الإدارة بما تتمتع به من سلطة التنفيذ المباشر لقراراتها وترتيب آثار تلك القرارات دونما انتظار لحكم القضاء في طلب الإلغاء. وهذا ما عبرت عنه المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة بقولها: "..... على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

ولا شك أن شرط الاستعجال هو شرط يقتضيه منطق وقف التنفيذ؛ لأنه متى ثبت أن آثار القرار المطلوب وقف تنفيذه لا تنطوي على أضرار أو أن أضراره يمكن تداركها انتفت الحكمة من تقرير هذا الوقف؛ لأن نظام وقف التنفيذ ما وُجد أصلاً إلا لمعالجة تلك الحالات التي تكون فيها آثار تنفيذ القرار الإداري مما يصعب إصلاحه أو تداركه؛ فنظام الوقف لا يقوم على فكرة العدالة الكاملة وإنما يقوم على فكرة الحماية العاجلة التي لا تكسب حقاً ولا تهدره.

وتقدير الاستعجال بمفهومه السابق متروك للمحكمة حسب وقائع وظروف وملابسات كل دعوى، إضافة إلى موقف المدعي نفسه من توقي تلك النتائج بوسائل مشروعة ومباحة؛ حيث لا يتوافر شرط الاستعجال إذا كان بوسع الطاعن توقي النتائج متعذرة التدارك والتي من شأن تنفيذ القرار إحداثها، بواسطة الوسائل العادية المقبولة[١].

إذن يمكن القول أنه لا يوجد معيار محدد لبيان توافر ركن الاستعجال من عدمه، وإنما هو أمر نسبي يختلف من وجهة نظر إلى أخرى وحسب الزاوية التي ينظر منها كل قاضي إلى الموضوع وذلك في ضوء كل حالة على حدة؛ فهناك من الأضرر

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٩٩ لسنة ٢٥ قضائية بجلسة ٢٢ من ديسمبر ١٩٧٠م.

ما يمكن أن تعتبر في ظروف معينة ذات أهمية بحيث يتوافر معها ركن الاستعجال، ولكنها قد لا تعتبر كذلك في ظروف مكانية أو زمانية أخرى(١).

على أية حال فإنه يلزم لقيام ركن الاستعجال توافر ثلاثة شروط تتمثل في أن يكون هناك ضرر، وأن يتعذر تدارك نتائج هذا الضرر، وأن لا يكون الضرر قد وقع فعلاً.

أولاً: توافر الضرر.

لا يجوز للقاضي أن يحكم بوقف تنفيذ القرار لمجرد توهم الخطر أو الضرر، أو وقف تنفيذ قرار غير معلومة آثاره ونتائجه لتعلقه بأمور مستقبلية لا يمكن الجزم بوقوعها. فتكون مجرد أمور أو نتائج غير مؤكدة الوقوع وتدخل في دائرة الاحتمال، وإنما لابد أن يكون الخطر حقيقياً وحالاً ومحدقاً(٢).

ثانياً: تعذر تدارك نتائج هذا الضرر.

الهدف من تقرير الحماية الوقتية من خلال الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري هو تفادي المخاطر التي يرتبها القرار المطعون فيه إذا ما تم تنفيذه، بحيث لا يكون في الإمكان إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار إذا ما صدر حكم بالإلغاء. فلا يكون هناك من سبيل إلى الإصلاح العيني لهذا الضرر إلا بالتعويض المالي والذي لا يعد في جميع الأحوال بديلاً مناسباً لإصلاحه.

ثالثاً: أن لا يكون الضرر قد وقع بالفعل.

يقوم نظام وقف التنفيذ على فكرة حماية الطاعن من الضرر المتوقع حدوثه وليس الضرر الذي حدث فعلاً. ومع ذلك يجوز طلب وقف التنفيذ حتى ولو تم تنفيذ القرار المطعون فيه إذا كانت الأضرار الناجمة عنه مستمرة؛ حيث ينصب الوقف هنا على الضرر المتجدد والمستقبلي فيحول دون استمراره.

---

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص ٥٤٨.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٩٤٨٨ لسنة ٤٧ قضائية عليا بجلسة ٢٥ من مايو ٢٠٠٢م.

وبعد هذه التوطئة البسيطة لشرط الاستعجال باعتباره من الشروط الوضوعية اللازمة لقبول طلب وقف التنفيذ؛ نتناول فيما يلي ماهية هذا الشرط وطبيعته، والوقت اللازم لتوافره حتى يكون للقاضي سلطة الحكم بقبول طلب وقف التنفيذ، وذلك من خلال مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول
ماهية الاستعجال وطبيعته

يشترط للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، أن يكون هناك استعجال، عبر عنه المشرع بأن يترتب على التنفيذ نتائج يتعذر تداركها؛ فالاستعجال على هذا النحو يمثل حالة ناشئة عن القرار المطلوب وقف تنفيذه، تتطلب تدخل القاضي وفقاً للقانون لتحقيق حماية عاجلة لا تحتمل التأخير للمركز القانوني لطالب وقف التنفيذ، ويكون من مقتضاها تفادي نتائج قد يتعذر تداركها إذا قُضي لاحقاً بقبول دعوى الإلغاء.

ويقصد بنتائج التنفيذ التي يتعذر تداركها تلك النتائج التي يستحيل أو يمتنع معها إصلاحها عيناً بإعادة الحال إلى ما كان عليه من نفس النوع والجنس أو النتائج التي يتعذر إصلاحها قانوناً من خلال التعويض عنها مادياً.

والاستعجال ليس عنصراً من عناصر القرار الإداري وإنما هو حالة واقعية تنشأ عن القرار وتمس المركز القانوني للطاعن وتستلزم إجراءً قضائياً يرتب حماية مؤقتة لحين الفصل في الموضوع، يستخلصها القاضي في ضوء الظروف المحيطة بكل دعوى على حدة(١).

ولقد عبرت المحكمة الإدارية العليا عن ذلك المعنى بقولها أن الاستعجال ليس صفة يسبغها المدعي على المركز القانوني المتنازع عليه محل القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه – وإنما هو حالة نابعة من طبيعة هذا المركز القانوني المطلوب حمايته على وجه الاستعجال، وماهية الإجراء المطلوب للمحافظة عليه؛ فلا يوجد فى القانون قرار إدارى مستعجل وقرار إدارى غير مستعجل ومن ثم فإن الاستعجال حالة مرنة،

---

(١) د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١٩٩٢م، ص ٣٥٦.

غير جامدة أو ثابتة، يتم استظهارها من ظروف كل دعوى على حدة، ويجب أن تكون تلك الحالة ظاهرة تشير أوراق الدعوى إلى قيامها وليست وصفاً من قبل الخصوم أو اتفاقهم يتم إسباغه على طلباتهم في الدعوى[١].

ويتجسد ركن الاستعجال في عنصرين: عنصر موضوعي يتمثل في الضرر الذي يقع أو يحتمل وقوعه على الطاعن جراء الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري، وعنصر زمني يتمثل في وجوب التدخل سريعاً لتجنب هذا الضرر الذي يمكن أن يترتب على استمرار التنفيذ. فإذا كان الاستعجال هو الخشية من فوات الوقت فإن وقف التنفيذ هو السبيل الأمثل لدفع هذه الخشية ووسيلة لدرء تلك الآثار[٢].

وتتوافر حالة الاستعجال في عديد من القرارات منها؛ القرار الصادر بمنع أحد الطلاب من أداء الامتحانات نظراً لما في تنفيذ هذا القرار من أضرار بالغة يصعب تداركها باعتباره يمس المستقبل الدراسي للطالب ولا يمكن تعويضه مادياً عن ذلك الضرر إذا ما انتهت محكمة الموضوع إلى قبول طلب الإلغاء، والقرار الصادر بهدم عقار أثري أو إزالة مكان يحتوي على قطع فنية أو تاريخية يندر وجودها ففي كل هذه الحالات يكون من الصعب تدارك الضرر الناجم عنها حال القضاء بإلغاء القرار المطعون فيه[٣].

وبعد أن انتهينا من بيان مفهوم الاستعجال وطبيعته كأحد الشروط الموضوعية اللازمة لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، نتناول فيما يلي بعض المبادئ التي استخلصها القضاء الإداري بشأن هذا الشرط، على ضوء الإشكاليات التي أفرزها التطبيق العلمي لنظام وقف التنفيذ. وتتمثل تلك المبادئ في الآتي:

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٦٠١٣ لسنة ٤٣ قضائية عليا الدائرة الأولى بجلسة ١ من فبراير ٢٠٠٣م.

(٢) د. محمد صلاح الدين فايز، خصائص وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في قضاء مجلس الدولة المصري، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٦م، ص ١٠٦.

(٣) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص ٤٩٢.

أولاً: يكفي لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن يكون الضرر متعذراً تداركه، دون حاجة إلى أن يصل الضرر حد الاستحالة.

استقر قضاء مجلس الدولة على أن جسامة الضرر الناتج عن تنفيذ القرار المطعون والتي تعد شرطاً من شروط قبول وقف التنفيذ لا تعني بالضرورة استحالة إصلاحه وإنما يكفي أن يكون من الصعب إصلاح هذا الضرر لتحقق شرط الاستعجال.

فالتعذر المقصود في توافر شرط الاستعجال لا يشترط أن يصل إلى درجة الاستحالة؛ بمعنى أن يكون هناك استحالة في الإصلاح العيني أو المادي لنتائج تنفيذ القرار المطعون فيه. وهذا المعنى هو المستفاد من صياغة المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة والتي استخدم فيها المشرع لفظ (قد يتعذر)، بما يؤكد انصراف نية المشرع نحو الأخذ بمفهوم الضرر صعب التدارك وليس الضرر المستحيل.

وبمتابعة أحكام القضاء نجد تطوراً ملموساً في هذا الصدد بهدف التوسع في نطاق وقف التنفيذ حماية لمصالح الأفراد في مواجهة الإدارة، حيث تم العدول عن اشتراط الضرر الذي لا يمكن إصلاحه إلى الاكتفاء بالضرر البالغ ولو كان في الإمكان تداركه.

ولقد سجلت المحكمة الإدارية العليا هذا المعنى في كثير من أحكامها حيث قضت بأن ولاية مجلس الدولة في وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من ولايته في الإلغاء ومردهما إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار الإداري على أساس وزنه بميزان القانون وزناً مناطه مبدأ المشروعية؛ وانتهت المحكمة إلى أنه يجب على القضاء الإداري ألا يوقف قراراً إدارياً إلا إذا تبين له على حسب الظاهر من الأوراق ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء عند الفصل فيه أن طلب وقف التنفيذ يقوم على ركنين: الاستعجال والجدية. ومن حيث إنه بالنسبة لركن الاستعجال فإنه من المسلم به أن إجراءات وقف تنفيذ القرارت الإدارية تعد إحدى طوائف الإجراءات المستعجلة أمام القضاء الإداري، والعلاقة بين إجراءات وقف التنفيذ وفكرة الاستعجال مسألة منطقية وذلك مرجعه للعلاقة الوثيقة بين الضرر غير القابل للإصلاح أو الذي

يصعب إصلاحه، فهما يعبران في الحقيقة عن وجود مركز مؤقت يستلزم التدخل بإجراءات سريعة، ولذلك فإن الاستعجال يعبَّر عنه في إجراءات وقف التنفيذ بوجود ضرر جسيم من جرَّاء تنفيذ القرار المطعون فيه أو ضرر يتعذَّر أو يستحيل إصلاحه[1].

ثانياً: يكفي لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون الضرر خاصاً أو عاماً.

على الرغم من أن نظام وقف التنفيذ يهدف بحسب الأصل إلى تدارك الأضرار التي يمكن أن تلحق بصاحب الشأن إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري قبل البت في موضوع دعوى الإلغاء والتي قد يتعذر تداركها مستقبلاً، وعلى الرغم من أن قدر الضرر الذي يقع على صاحب الشأن هو المعول عليه عند نظر طلب وقف التنفيذ، إلا أنه ليس هناك ما يمنع من أن يتسع مفهوم عنصر الاستعجال اللازم توافره لقبول طلب وقف التنفيذ بحيث لا يقتصر القاضي في تقييمه على الضرر الخاص الذي يمكن أن يلحق بطالب الوقف وإنما يمكن أن يمتد ليشمل إلى جانبه الضرر الذي يمكن أن يصيب المجتمع أو يلحق بالمصلحة العامة، بحيث إذا توافر أيهما أو كلاهما باتت هناك حالة من الاستعجال التي تبرر وقف التنفيذ.

وهذا المعنى يستمد أساسه القانوني من مضمون نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة التي أجاز المشرع فيها للمحكمة أن تقضي بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه–بناء على طلب صاحب الشان– إذا تبين لها أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها؛ حيث جاء النص عاماً دون تحديد لهذا النتائج أو طبيعة الضرر الناجم عنها عاماً كان أو خاصاً متى توافرت في البداية شرائط تحريك الدعوى وطلب الوقف.

فإذا كان المشرع لم يشترط توافر المصلحة العامة لقبول طلب وقف التنفيذ، وإنما استلزم توافر المصلحة الخاصة بالمدعي باعتبار أن المصلحة هي مناط الدعوى، وإذا كانت المصلحة العامة وحدها لا تعد سبباً كافياً لقبول هذا الطلب حتى لا تتحول

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٧٨١ لسنة ٤٨ قضائية عليا الدائرة الخامسة بجلسة ١٠ من يوليو ٢٠٠٤م.

تلك الدعوى إلى دعوى حسبة، إلا أن نظام وقف التنفيذ قد واصل تطوره بحيث أصبح القاضي يستند في قضائه بالوقف لا إلى حماية المصلحة الخاصة فقط وإنما بدأت تقف المصلحة العامة جنباً إلى جنب مع المصلحة الخاصة، وبات لها تأثير في قبول طلب الوقف حتى مع ضآلة مصلحة الطالب الشخصية؛ ذلك أن المصلحة العامة تعد الغاية الأسمى التي يجب أن تسعى لها الإدارة عند إصدار قراراتها.

ولقد أخذ القضاء الإداري بهذا المعنى حيث قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي بامتناع الجهة الإدارية عن حجب المواقع الإباحية على شبكة الانترنت حيث أقامت حكمها على أنه توجد بالشبكة المشار إليها مواقع إباحية تنشر الرذيلة بين طوائف المجتمع المصري بما يهدم كل العقائد الدينية الراسخة، والقيم الأخلاقية والآداب العامة، وأن الإبقاء عليها يهدد هذه القيم. ومن ثم كان لزاماً على الجهة الإدارية اتخاذ كافة الوسائل اللازمة لحجب هذه المواقع، ويضحى القرار السلبي بالامتناع المطعون فيه يشمل اعتداءً صارخاً على أحكام الدستور والقانون ويجعله راجحاً للإلغاء عند الفصل في موضوع الدعوى، وهو ما يتوافر معه ركن الجدية المبرر لطلب وقف تنفيذ القرار السلبي، فضلاً عن توافر ركن الاستعجال من خلال النتائج التي يترتب عليها الاستمرار في تنفيذ القرار المطعون فيه، والمتمثلة بشيوع الفاحشة والفساد الأخلاقي في المجتمع العربي، الأمر الذي يتعين معه القضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه[١].

بل إن القضاء الإداري قد ذهب إلى أبعد من ذلك حيث لم يقتصر مفهوم الاستعجال على الضرر الذي يلحق بالطاعن شخصياً وإنما توسع فيه ليشمل كل ضرر يصيب المصالح التي يخول القانون التدخل لحمايتها أو الدفاع عنها، وبالتالي اعتبر الضرر متوافراً متى كان من شأن تنفيذ القرار المطعون فيه ترتيب أضرار تمس الغير وتنعكس بصورة سلبية على مصلحة الطاعن؛ ومن تطبيقات ذلك ما قضت محكمة

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ١٠٣٣٥ لسنة ٦٣ قضائية بجلسة ١٢ من مايو ٢٠٠٩م.

القضاء الإداري بوقف تنفيذ قرار إداري ينطوي على نسبة مخالفات تتعلق باعتداءات جنسية وهتك عرض بعض الفتيات القاصرات المنسوبة إلى رئيس مجلس إدارة إحدى الجمعيات، تأسيساً على أن من شأن تنفيذ هذا القرار نتائج يتعذر تداركها، تتمثل في المساس بسمعة المدعية، وقدرتها على العمل في الوسط الاجتماعي مما يحرمها من مباشرة نشاطها كرئيسة لمجلس إدارة الجمعية، الأمر الذي يتوافر معه قيام ركن الاستعجال(١).

جملة القول أن فكرة المصلحة العامة أصبحت تمثل سنداً معتاداً للقاضي عند الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، سواء اتصلت باعتبارات سياسية، أو دينية، أو اجتماعية، أو فنية. فالخشية من شواجر الفتنة، والمحافظة على حرية إقامة الشعائر الدينية، والرغبة في صيانة الآثار التاريخية، والحرص على المؤسسات التعاونية، كل هذه الاعتبارات، استوجبتها المصلحة العامة في كثير من أحكام مجلس الدولة الفرنسي للحكم بوقف التنفيذ، بغض النظر عما إذا كانت هذه المصلحة قد طابقت مصلحة طالب الوقف الشخصية، أو خالفتها(٢)، ولذلك قضت محكمة نيس الإدارية في فرنسا بأن: (....الاستعجال الذي يسوغ لقاضي الأمور المستعجلة التدخل بمقتضى المادة ٥٢١ / ٢ من قانون المرافعات الإدارية هو الذي يتحقق حال أن يترتب على أحد التصرفات الإدارية ضرر بالغ الجسامة وحال بمصلحة عامة أو بمركز الطاعن أو بالمصالح التي يدافع عنها)(٣).

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية الصادر في الدعوى رقم ٥٩٦ لسنة ٤٦ قضائية بجلسة ٢٨ من يناير ١٩٩٢م.

(٢) د. محمود سعد الدين الشريف، بحث بعنوان "وقف تنفيذ القرار الإداري" منشور بمجلة مجلس الدولة، السنة الخامسة، ١٩٥٤م، ص ٦٠.

(٣) مشار إليه لدى د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقاً لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ط ٢٠٠٨م، ص ٦٤.

ثالثاً: عند التعارض بين المصلحة الخاصة للمدعي التي تستوجب وقف تنفيذ القرار الإداري والمصلحة العامة التي تستوجب الاستمرار في تنفيذه تُرجَح الأخيرة على الأولى.

لما كان الهدف من تقرير نظام وقف التنفيذ هو تحقيق حماية عاجلة لمن يظاهر الحق طلباته أو تحقيق التوازن بين المصلحة العامة المتمثلة في تفعيل النشاط الإداري وبين مصلحة الأفراد في أن لا يضاروا من تنفيذ قرارات ينبئ ظاهرها عن عدم مشروعيتها، وتحقق أضرار بالغة يتعذر تداركها[١]. لذا فإن المشرع بعدما استن مبدأً عاماً يقضي بالأثر غير الموقف للطعن في القرار الإداري حفاظاً على حسن سير المرفق العام وعدم عرقلة نشاط الإدارة، إرتأى أنه قد تتوافر بعض الحالات التي يكون فيها المساس بمصلحة الأفراد واضحاً لما قد يرتبه تنفيذ القرار من أضرار يتعذر تداركها مستقبلاً، فأقر بنظام الوقف لإعادة التوازن المنشود بين مصلحة عامة يُرجى نفاذها ومصلحة خاصة يُرجى حمايتها.

بيد أن الآثار المترتبة على تقرير نظام الوقف يجب أن تقف عند هذا الحد، وبالتالي إذا كان الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري من شأنه أن يرتب آثاراً عكسية تتمثل في تحقيق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة فإنه يجب –والحال هذه– ترجيح المصلحة العامة دون سواها. وبالتالي وجب على القاضي وهو يفصل في طلب وقف التنفيذ إذا تبين له أن آثار قبول طلب الوقف –الضرر العام الذي يمس المصلحة العامة– تتعدى في جسامتها الآثار المترتبة على الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري – الضرر الخاص الذي يلحق بالمدعي– كان عليه أن يقضي برفض الطلب والعكس بالعكس[٢].

فما من شك أن هناك ضرراً قد يلحق بالطاعن عند تنفيذ القرار الإداري، لكن إذا كان هناك ضرر أكبر قد يلحق بالمجتمع أو المصلحة العليا عند عدم تنفيذ القرار،

---

(1) Pour plus de détail، voir; Bernard PACTEAU, Contentieux administratif, opi cit, p.127.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ١٢٧.

ففي هذه الحالة وجب على القاضي دفع الضرر العام بالضرر الخاص..ومع الأخذ في الاعتبار أن تقرير مثل هذه النتيجة لا يكون في كل حالة تتعارض فيها المصلحة الخاصة بالصالح العام، وإنما يكون هذا الترجيح عندما يتساوى أو يتجاوز نطاقُ الضرر العام الضررَ الخاص.

وتأكيداً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها برفض طلب وقف تنفيذ قرار إداري –لما في الحكم بوقف التنفيذ من أضرار بالغة تمس المصلحة العامة– صادر بتحديد إقامة أحد الأفراد رغم ما في هذا القرار من مساس بالحريات الشخصية والتي تعد محلاً للحماية الدستورية؛ نظراً لما استبان للمحكمة من أن المصلحة العامة قد تتأذى من وقف تنفيذ هذا القرار والذي اتخذ لمواجهة اعتبارات أخرى متصلة بالأمن العام بعد أن لاحت في الأفق سحب الفتنة بين المسيحيين والمسلمين في حين كانت البلاد تجتاز ظروفاً استثنائية(١).

وترتيباً على ما تقدم يمكن القول أنه يتعين على المحكمة وهي بصدد الفصل في طلب وقف تنفيذ قرار إداري، وكانت هناك حالة استعجال تتنازعها الملصحة العامة والمصلحة الخاصة، أن توزان بين المصالح المتعارضة موازنة دقيقة ولا تقضي بقبول هذا الطلب إلا إذا توافرت شروط ثلاثة وهي:

– أن يتضرر طالب وقف التنفيذ ضرراً كبيراً في عمله وحياته الخاصة.

– أن لا يكون بإمكانه دفع النتائج الضارة التي تترتب على استمرار تنفيذ القرار بالوسائل القانونية المقررة.

– أن لا تتأذى المصلحة العامة من وقف التنفيذ إيذاءً شديداً.

فإذا ما تساوت المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة كان من الواجب على المحكمة ترجيح الأولى على الأخيرة باعتبار أن المصلحة العامة أولى بالرعاية والاهتمام من المصلحة الخاصة وأن الضرر العام أشد خطراً من الضرر الخاص.

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٩٩ لسنة ٥٥ قضائية بجلسة ٢٢ من ديسمبر ١٩٧٠م.

فالمصلحة العامة والمصلحة الفردية لا تتوازيان في مجال الروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، بل يجب أن تعلو المصلحة العامة عليها[١].

رابعاً: يكفي للحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه انتفاء الضرورة من إجراء التنفيذ رغم عدم توافر شرط الضرر المتعذر التدارك لدى الطاعن.

لا شك أن الإدارة وهي في سبيل تحقيق مقاصدها لها أن تتخذ الوسيلة المناسبة لذلك باعتبار أن هذا الاختيار من إطلاقات السلطة الإدارية طالما لم تتعسف في استعمال هذه السلطة، لكن التساؤل الذي يطرح نفسه على بساط البحث والمناقشة: ماذا لو لم تكن الإدارة في حاجة ملحة لتنفيذ قرارها الصادر منها في مواجهة الأفراد..هل يملك القاضي الحكم بوقف تنفيذ القرار في هذه الحالة رغم عدم توافر شرط الضرر الذي يتعذر تداركه لدى الطاعن؟

بداءة تجدر الإشارة إلى أن الإدارة وإن كانت تملك –وهي تسعى إلى تحقيق مقاصدها– المفاضلة بين القرارات المتاحة واختيار القرار المناسب لتحقيق هذا الغرض دونما أن تخضع في ذلك لرقابة القضاء؛ باعتبار أن ذلك يدور في إطار السلطة التقديرية لجهة الإدارة، إلا أن القضاء الإداري بدأ يفرض رقابته على اعتبارات الملائمة متى وجد فيها من الغلو أو الشطط الذي قد ينعكس على حقوق الأفراد وحرياتهم من خلال رقابة الإلغاء.

وإذا كان القرار الذي يصدر من جهة الإدارة في إطار سلطتها التقديرية بات خاضعاً لرقابة الإلغاء متى أساءت فيه جهة الإدارة استعمال تلك السلطة، فإنه وبالتبعية أصبح هذا القرار خاضعاً لنظام وقف التنفيذ، لذلك لم يتردد مجلس الدولة الفرنسي في نظر طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي تصدرها الجهة الإدارية من خلال النظر إلى مدى احتياج تلك الإدارة لإصدار مثل هذا القرار قاضياً بقبول طلب الوقف متى

---

(١) إلى ما يقترب من هذا المعنى ذهب حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٠ لسنة ٢ قضائية بجلسة ٥ من نوفمبر سنة ١٩٥٥م، مجلس الدولة المكتب الفني مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الأولى العدد الأول (من أكتوبر سنة ١٩٥٥ إلى آخر يناير سنة ١٩٥٦) ص ٦٤.

تبين له أنه لم تكن هناك حاجة ملحة لتنفيذه، حيث قضى بتاريخ ٢٨ ديسمبر ١٩١٧م، بوقف تنفيذ القرار الصادر بنزع ملكية العقار المملوك للمدعي Dadolle استناداً إلى أن نزع الملكية أمر غير ضروري ما دامت الإدارة تحوز العقار فعلاً وحاجتها إليه قد تزول مستقبلاً؛ إذ أن العقار كان مؤجراً بالفعل لإدارة الصحة العسكرية. وقد تبين للقاضي عند نظر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن حاجة الإدارة إلى تنفيذ القرار المذكور يغلب انتهائها حال زوال حالة الحرب، وبالتالي لم ير القاضي موجباً لتنفيذ قرار نزع الملكية من قبل الجهة الإدارية(١).

كما قضي مجلس الدولة الفرنسي في حكم آخر له بتاريخ ٣/٧/ ١٩١٣م في قضية Abbé l`huillier بوقف تنفيذ قرار إداري يقضي بهدم برج كنيسة Saint " Paterne " - بأورليان بفرنسا، باعتباره آيلا للسقوط، ما دام تنفيذ قرار الهدم المطعون فيه ليس ضروري، خاصة وأن هناك حل آخر لا يضر الإدارة ولا الأطراف الأخرى متمثل في إمكانية ترميم هذا البرج، قصد إدراجه في قائمة الآثار التاريخية(٢).

خامساً: يكفي لقبول طلب الوقف أن يلحق المدعي ضرر مادي أو أدبي متى كان من شأنه ترتيب نتائج قد يتعذر تداركها.

إن القاعدة المستقر عليها في كافة القوانين الإجرائية هي أن المصلحة أساس الدعوى فلا يقبل طلب أو دفع إلا إذا كانت هناك مصلحة تعود على صاحبه جراء

---

(١) مشار إليه لدى د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٨م، ص ١١٥.

(٢) وتتلخص وقائع تلك القضية في أن عمدة أورليان أصدر قراراً بهدم جرس إحدى الكنائس بحجة أنه آيل للسقوط، ولكن من خلال الفحص الظاهري تبين أن الباعث الذي أملى على العمدة قراره إنما يرجع إلى أمور تتعلق بالسياسة المحلية للإقليم، وليس الخطر الذي يدعيه عمدة أورليان، لذلك استجاب مجلس الدولة لطلب وقف التنفيذ تفادياً لما قد يترتب على التنفيذ من ضرر خاصة وأنه لم تكن هناك حاجة ملحة لتنفيذ هذا القرار. نقلاً عن د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري – دراسة مقارنة للتشريع والفقه والقضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ١٩٦٩م، ص ٣٥٥.

الحكم له بهذا الطلب أو الاستجابة لهذا الدفع. والحكمة من ذلك تبدو واضحة وجلية وهي أن لا يتم شغل القاضي بما لا يعود على الخصوم من نفع.

وتعرف المصلحة بأنها تلك المنفعة المادية أو المعنوية أو هي الفائدة العملية التي يسعى المدعي إلى تحقيقها في الدعوى التي يقيمها سواء تمثلت في حماية حق أو في الحصول على تعويض مالي أو أدبي إذا توافرت الأسباب القانونية(١).

ولقد اكتفت المحكمة الإدارية العليا لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون الضرر أدبياً أو من شأنه المساس بالسمعة الشخصية للطاعن، لذلك انتهت في حكم لها إلى القضاء بوقف تنفيذ القرار الصادر من جهة الإدارة والمتضمن رفض منح المدعي ترخيص بالاتجار في الأسلحة استناداً إلى كونه مصاب بمرض عقلي؛ حيث شيدت المحكمة قضاءها على أن تنفيذ هذا القرار من شأنه أن تترتب عليه أضرار جسيمة يتعذر تداركها، تتمثل في حرمان المدعي من مباشرة نشاطه التجاري والقضاء على سمعته كتاجر في المجال الذي يعمل فيه وهو مجال تقوم فيه العلاقات على أساس الثقة والائتمان(٢).

سادساً: لا يكفي لقبول طلب الوقف أن يكون الضرر الذي يلحق المدعي متعذراً تداركه وإنما يلزم أن يكون هذا الضرر على درجة من الخطورة.

على الرغم من أن المشرع أجاز الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري متى توافرت الشروط الشكلية والموضوعية والتي من أهمها ركن الاستعجال والمتمثل في أن تكون نتائج التنفيذ مما قد يتعذر تداركها؛ باعتبار أن تعذر تدارك تلك النتائج هو بغير شك من أبرز صور الاستعجال التي تستوجب المسارعة بالالتجاء إلى القضاء لتفادي الخطر قبل فوات الأوان، الأمر الذي قد يبدو معه أن مجرد قيام حالة تعذر تدارك نتائج التنفيذ يقوم بها ركن الاستعجال، وبغض النظر عن وصف ذلك الضرر المترتب

---

(1)Rene Chapus; droit du contentieux administratif، 12' éd.، Montchrestien, 2006, p.1177.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٦١٠ لسنة ١١ قضائية عليا بجلسة ١٩ من نوفمبر ١٩٦٦م.

على تنفيذ القرار الإداري بسيطاً كان أم جسيماً، إلا أن النظرة الفاحصة لنظام وقف التنفيذ توضح أن هذا النظام ما هو إلا استثناء من أصل عام وهو مبدأ الأثر غير الموقف للطعن على القرارات الإدارية ومن ثم فإن هذا الاستثناء لابد وأن يكون له ما يبرره بأن يكون الضرر المتعذر تداركه من الجسامة بمكان إعمالاً للحكمة التي تغياها المشرع من إقرار هذا النظام؛ أي يجب أن يتمثل شرط الاستعجال في وجود خطر جدي يسبب ضرراً جسيماً وحقيقياً قد يتعذر تداركه من جراء تنفيذ القرار المطعون فيه.

ولعل هذا الرأي هو ما يؤكده القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في ١٩ يناير ٢٠٠١م ، والذي صدر على إثر طعن استعجالي قدم من طرف الكنفدرالية الوطنية للإذاعات الحرة أمام قاضي الاستعجال بمجلس الدولة طلبت من خلاله المدعية وقف تنفيذ قرار إداري صادر عن وزير العمل والتضامن في ١١ أكتوبر ٢٠٠٠م متعلق برفع نسبة اشتراك أرباب العمل، حيث رفض مجلس الدولة الطلب مقدراً عدم توافر شرط الاستعجال، وجاء في حيثيات قراره أن: (شرط الاستعجال المستوحب لوقف التنفيذ الاستعجالي يعتبر متوافراً إذا ترتب على تنفيذ القرار الإداري إلحاق ضرر على درجة كافية من الخطورة وحال بمصلحة عامة وبوضعية الطاعن أو بالمصالح التي يدافع عنها، وحتى لو تمثل ذلك في أضرار محض مادية، أو كان بالإمكان في حالة القضاء بإلغائه، إصلاح نتائجه بطريق التعويض المالي)[1].

سابعاً: يستطيع القاضي استنباط شرط الاستعجال اللازم لقبول طلب الوقف من عدة وسائل منها –إلى جانب الدفوع التي يقدمها الطاعن– توقيت رفع الدعوى.

لا شك أن للدفوع التي يقدمها الطاعن دور كبير في استيضاح القاضي لمدى توافر الضرر الذي يمكن أن يحيق بالمدعي جراء تنفيذ القرار الإداري ومدى جسامة هذا الضرر وإمكانية تداركه من عدمه. بيد أن تلك الدفوع لا تعد السبيل الوحيد الذي يرتكن إليه القاضي للحكم بوقف التنفيذ وإنما هناك من الوسائل الأخرى التي يمكن

(1)C.E.19/1/2001, (Confédération nationale des radios libres), cité par bonichot j.c.et cassia p. et poujade b., les grandes arrêts du contentieux administratif, 2' éd., dalloz,2009, p. 230.

الاستناد إليها لتكوين عقيدته منها وقت رفع الدعوى؛ ذلك أن مبادرة الطاعن والإسراع في رفع الدعوى وعدم المماطلة أو التأخير فيها قد توحي باحتمالية توافر ركن الاستعجال. فالمدة الزمنية الفاصلة بين صدور القرار الإداري ورفع الدعوى تعد عاملاً مهماً وعنصراً مؤثراً من عناصر تقييم شرط الاستعجال المطلوب توافره للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، حيث إن بقاء القرار منفذاً لمدة طويلة يعني أن صاحب الشأن قد تحمل نتائج التنفيذ طوال هذه المدة ومن ثم لا يكون هناك مبرراً للاستعجال وطلب وقف التنفيذ بعد ذلك.

على أية حال فإن هناك من الحالات التي اتفق الفقه –مؤيداً بأحكام القضاء– على أن شرط الاستعجال يكون متوافراً فيها بشكل مفترض دون حاجة إلى بحثه من قبل القاضي عند نظر طلب وقف التنفيذ؛ منها الحالات التي يمس فيها القرار الإداري حقاً من الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور، كالحق في التعليم والصحة والتنقل وغيرها. فلقد أطرد قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن أي مساس أو انتقاص لحق من الحقوق الدستورية يتمثل به وفيه ركن الاستعجال دائماً؛ إذ أن الأمانة العامة التي تطوق عنق قاضي المشروعية تلزمه بالزود عن الحقوق الدستورية المقررة للمواطنين حتى يتحقق صدقاً ويتوفر حقاً للمشروعية قيام ولسيادة القانون أن تصان(١).

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن ما انتهت إليه محكمة القضاء الإداري في حكم لها بوقف تنفيذ القرار الصادر بمنع الطاعن من السفر متى توافر ركن الجدية دونما حاجة إلى بحث شرط الاستعجال حيث جاء في حيثيات حكمها أن الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من السفر أو الانتقال إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة وفقاً لأحكام القانون؛ إذ أن الأصل هو حرية الفرد في التنقل والاستثناء هو منعه

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٤٧٤ لسنة ٤٢ قضائية عليا بجلسة ٢٤ من فبراير ٢٠٠١م.

من السفر بقرار يصدر من القاضي المختص أو النيابة العامة وفقاً لأحكام القانون وفى الحالات التي تقتضيها صيانة أمن المجتمع. ومن حيث إنه وعن ركن الاستعجال فإن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد جرى على أن مجرد المساس بحق من الحقوق الدستورية للأفراد، ومنها الحرية الشخصية ينشئ حالة الاستعجال التي تبرر وقف تنفيذ القرار المتضمن هذا المساس، ومن ثم فإن وجه الاستعجال في طلب وقف تنفيذ القرار المطعون عليه يغدو متحققاً(١).

كما درجت أحكام القضاء الإداري على توافر شرط الاستعجال بصورة آلية متى كان من شأن القرار المطلوب وقف تنفيذه المساس بسمعة الشخص أو مورد رزقه. لذلك انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى القضاء بوقف تنفيذ القرار المتضمن رفض منح المدعي ترخيص بالاتجار في الأسلحة استناداً إلى كونه مصاب بمرض عقلي؛ إذ أن ذلك من شأنه أن تترتب عليه أضرار جسيمة يتعذر تداركها، تتمثل في حرمانه من مباشرة نشاطه التجاري والقضاء على سمعته كتاجر في المجال الذي يعمل فيه، وهو مجال تقوم فيه العلاقات على أساس الثقة والائتمان(٢).

فضلاً عن توافر ركن الاستعجال في القرارات التي من شأنها إحداث تغييرات على أرض الواقع يصعب بعد ذلك إزالتها أو محوها كالقرارات الصادرة بإزالة مبان قائمة لمخالفة صاحبها تصاريح البناء المعتمدة، ففي مثل هذه القرارات يكاد الضرر يكون دائماً متوفراً في طلب وقف تنفيذها؛ إذ أن الإزالة بطبيعتها وما قد تؤدي إليه من

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ٤٩٩٢٨ لسنة ٦٢ قضائية الدائرة الأولى بجلسة ١٢ من يوليو ٢٠٠٩م، كذلك حكم محكمة القضاء الإداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ١٧٢٣ لسنة ٦٣ قضائية الدائرة الأولى بجلسة ١٩ من مايو ٢٠٠٩م، كذلك حكم محكمة القضاء الإداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ٦٩٦١ لسنة ٦٩ قضائية الدائرة الأولى بجلسة ١٧ من فبراير ٢٠١٥م.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٦١٠ لسنة ١١ قضائية بجلسة ١٩ من نوفمبر ١٩٦٦م.

تأثير على سلامة المبنى كله أو على سلامة السكان، هي من الأمور التي تصاحبها نتائج وأضرار يتعذر تداركها(١).

ومع ذلك وجب الأخذ في الاعتبار أن ما تقدم لا يعني أن هناك حصراً للحالات يفترض توافر شرط الاستعجال فيها، وإنما الأمر لا يعدو أن يكون استنباط من التطبيقات القضائية لمحاكم مجلس الدولة فيما يتعلق بطلبات وقف التنفيذ، وبالتالي يظل توافر شرط الاستعجال من عدمه أمراً خاضعاً لتقدير المحكمة المختصة وفقاً للظروف المحيطة بالدعوى وبطلب وقف التنفيذ.

ثامناً: انتفاء حالة الاستعجال اللازمة لقبول طلب الوقف متى قامت الإدارة بتوفير بدائل تحقق للطاعن المنافع التي كانت ستعود عليه جراء وقف التنفيذ، كما تنتفي حالة الاستعجال إذا كان الضرر عائداً إلى تصرف المدعي نفسه.

ذهب جانب من الفقه إلى أن قيام الإدارة بتقديم البدائل التي تحقق للطاعن ذات المنافع التي حالت بتصرفها دون تحقيقها جراء إصدار هذا القرار، من شأنه أن يؤدي إلى انتفاء حالة الاستعجال التي بُني عليها طلب وقف التنفيذ بما يجعل طلب الوقف قائماً على غير أساس.

وهذا ما فسره قضاء مجلس الدولة الفرنسي بانتفاء الاستعجال في الطلب الذي تقدمت به إحدى الجمعيات الإسلامية بتوجيه أمر إلى إدارة الإقليم بعدم هدم العقار الذي كانت تمارس فيه الشعائر الدينية الإسلامية، لما يمثله ذلك من اعتداء على حرية العقيدة باعتبارها حرية أساسية. وقد أسس المجلس ما انتهى إليه على أن إدارة الإقليم قد خصصت مكاناً مناسباً لممارسة جموع المسلمين، من وطنيين وغير وطنيين لشعائرهم الدينية بدلاً من المكان الذي قررت هدمه حرصاً على سلامة السكان والمصلين باعتباره آيلا للسقوط، ولاسيما أنه قد ثبت أن المكان الجديد أفضل من القديم.

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٧٠٩٨ لسنة ٣٨ قضائية بجلسة ٧ من نوفمبر ١٩٨٥م، مشار إليه لدى أ. حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة، دار الكتب القانونية ، القاهرة، طبعة ٢٠٠٥م، ص 322 .

كما اعتبر المجلس أن الطاعن الذي يصنع بتصرفه حالة الاستعجال ليس له أن يستفيد من سلوكه؛ تأسيساً على أن الشخص يجب أن لا يستفيد من خطئه. وبالتالي إذا تأخر الشخص في تقديم طلب لتجديد جواز سفره حتى نهاية صلاحيته بحيث يكون هذا الخطأ الصادر عنه هو الذي تسبب في توافر حالة الاستعجال، ففي هذه الحالة ليس له أن يطلب من المحكمة وقف تنفيذ القرار الإداري الصادر في مواجهته والمتعلق بهذا الشأن(١).

المطلب الثاني
توقيت الاستعجال

استقر القضاء الإداري على أن قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يستلزم أن يكون القرار المطعون فيه قائماً لم يستنفذ أثره على أرض الواقع، وإلا انتفى ركن الاستعجال المبرر لهذا الطلب ومن ثم لا يكون هناك موجباً لقبوله؛ ذلك أن الهدف من طلب وقف التنفيذ هو تفادي الأضرار التي يرتبها التنفيذ المباشر للقرار الإداري دونما انتظار الحكم الصادر في موضوع دعوى الإلغاء.

وينصرف مفهوم التنفيذ المؤدي لعدم قبول طلب الوقف إلى التنفيذ الكامل للقرار واستنفاذ الغرض الذي صدر من أجله، أما إذا كان القرار قد تم تنفيذه جزئياً فإنه يكون للمحكمة الاستجابة إلى طلب الوقف متى توافرت شرائطه وما دام القرار مستمراً في ترتيب آثاره المراد تفادي النتائج المترتبة عليها.

وتكريساً لهذا المعنى خلصت المحكمة الإدارية العليا إلى رفض طلب وقف تنفيذ قرار إداري صادر بنزع ملكية خاصة لإقامة مستشفى عليها، حيث ثبت لدى المحكمة حال نظر الدعوى أن الاستيلاء قد تم بالفعل بواسطة الإدارة التي شرعت في

(١) د. شريف يوسف خاطر، دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية دراسة تحليلية تطبيقية للمادة ٥٢١٢ من تقنين القضاء الإداري الفرنسي، درا النهضة العربية، القاهرة، ط ٢٠٠٨م ، ص ١٠٣.

إقامة المستشفى، الأمر الذي إرتأت معه المحكمة أن طلب وقف التنفيذ بات غير ذي موضوع(١).

إلا أنه وفي إطار سياسة التطوير التي ينتهجها مجلس الدولة المصري عدلت المحكمة الإدارية العليا عن هذا النظر في حكم آخر لها، انتهت فيه إلى قيام ركن الاستعجال الموجب لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الصادر بنزع الملكية رغم تنفيذ ذلك القرار فعلياً على أرض الواقع؛ تأسيساً على أن في رفض طلب وقف التنفيذ في هذه الحالة تشجيعاً للاعتداء على الملكية الخاصة بغير حق بما يحمله ذلك من قهر لأصحاب الحقوق لما يرتبه من آثار نفسية واجتماعية لا يمكن جبرها بالتعويض المادي(٢).

وإذا كانت السياسة القضائية المرنة لمجلس الدولة هي التي دفعت المحكمة الإدارية العليا إلى العدول عن اتجاهها السابق والمتمثل في القضاء بعدم توافر ركن الاستعجال إذا ما قامت الجهة الإدارية بالمبادرة بترتيب آثار القرار الصادر عنها قبل الفصل في موضوع الدعوى، والقضاء مجدداً بقبول طلب الوقف في تلك الحالات بما يتفق مع التطور الحديث الذي انتهجه المجلس من تقرير حماية قضائية فعالة لأصحاب الشأن في مواجهة ما تحمله السلطة الإدارية من امتياز التنفيذ المباشر لقراراتها الإدارية. فإن الأمر على خلاف ذلك على الصعيد الفقهي؛ إذ لا تزال الآراء الفقهية –حول مدى إمكانية استجابة المحكمة لطلب الوقف رغم قيام الإدارة بتنفيذ قرارها الإداري– متباينة؛ حيث انقسم الجسد الفقهي بشأنها إلى ثلاثة آراء:

الرأي الأول:

اتجه صوب القول بأن تنفيذ الإدارة للقرار الإداري من شأنه أن يحول دون طلب وقف تنفيذه استناداً إلى أنه يتعين للقضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري أن يكون

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٠ لسنة ٢٠ قضائية عليا بجلسة ٥ من نوفمبر ١٩٨٥م.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٣٦٥ لسنة ٢٧ قضائية عليا بجلسة ٢٧ من مارس ١٩٩٤م.

للحكم فائدة من الناحية العملية، وذلك بأن يكون القرار الإداري لم يتم أو لم يكتمل تمام تنفيذه، وإلا أصبح الحكم غير ذي موضوع(١). وهذا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي في قراره المؤرخ في ١٨ يونيو ١٩٧٦م، حيث انتهى إلى أن زوال حالة الاستعجال بتمام تنفيذ القرار الإداري من شأنه أن يفقد طلب الوقف سنده الذي بُنى عليه(٢).

ولعل هذا الرأي يتفق مع ما قررته المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن ركن الاستعجال يقتضي أن تكون حالة الاستعجال أو الضرورة ما زالت مستمرة وقائمة وقت البت فى طلب وقف التنفيذ، فإذا انقضت هذه الحالة كأن زالت أسبابها أو تم تنفيذ القرار المطعون فيه، فإن طلب وقف التنفيذ يفقد مبرره الأساس ويضحى غير ذي موضوع، بحسبان أن حكم وقف التنفيذ يرمي إلى شل آثار القرار المتنازع عليه مؤقتاً بالنسبة للمستقبل والحفاظ على الوضع الراهن كما هو عليه لحين الفصل في طلب الإلغاء. ومن ثم انتهت المحكمة إلى إلغاء الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار على أساس أن القرار المطعون فيه وقد تم تنفيذه أثناء نظر طلب الوقف أمام حكمة أول درجة وقبل الفصل فيه، ومن ثم ليس هناك ثمة جدوى لوقف التنفيذ بعد أن فقد محله، بحسبان أن وقف التنفيذ لا يرد على قرار نُفِّذَ فى الواقع واستنفد أغراضه، وبالتالي كان يتعين على محكمة القضاء الإدارى أن ترفض طلب وقف التنفيذ لتخلف أحد ركنيه وهو ركن الاستعجال وقت الفصل فى الطلب(٣).

الرأي الثاني:

على النقيض من الاتجاه الأول، اتجه أصحاب هذا الرأي صوب القول بجواز الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري حتى بعد تمام تنفيذه كي لا تستفيد الإدارة من فعلها المخالف للقانون من خلال المبادرة بتنفيذ القرار الذي شابته تلك المخالفة ووضع

---

(١) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ١٩٨٩م، ص ١٠١٨، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ١٠٩ وما بعدها.

(2) Georges Vlachos; Les principes generaux du droit administratif, Ellipses,1993, p.405.

(٣) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعنين رقمي ٧٣٥٦، ٨٩١٣ لسنة ٤٩ قضائية عليا –الدائرة الأولى بجلسة ٧ من مايو ٢٠٠٥م.

صاحب الشأن والقضاء أمام الأمر الواقع، ومن ثم وجب على المحكمة أن تأمر بوقف التنفيذ –متى توافرت شرائطه–رغم أن حكمها في الشأن لن يكون له سوى قيمة نظرية بحتة، وذلك حتى يتم تفويت الفرصة على جهة الإدارة من المسارعة بتنفيذ قرارها المشوب بالبطلان(١).

الرأي الثالث:

اتجه أصحاب هذا الرأي إلى أنه ليس كل تنفيذ للقرار الإداري ينتفي معه ركن الاستعجال المبرر لطلب الوقف، وإنما ينبغي التفرقة في هذا الشأن بين حالتين: حالة الاستحالة المادية في إعادة الحال إلى ما كان عليه وحالة الاستحالة القانونية، وانتهوا إلى عدم جواز الحكم بوقف التنفيذ في حالة ما إذا كانت هناك استحالة مادية لإعادة الحال إلى ما كان عليه حتى بعد صدور الحكم في موضوع الدعوى؛ كأن تقوم جهة الإدارة بإصدار قرار بهدم عقار لمخالفته تراخيص البناء، ويتم الهدم فعلياً حيث يصعب بل يستحيل في هذه الحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه بما يستوجب رفض طلب الوقف مع الاستمرار في نظر طلب إلغاء القرار الإداري والتعويض المادي لصاحب العقار حال الحكم بالإلغاء. بينما يجوز الحكم بوقف التنفيذ حتى بعد قيام الإدارة بتنفيذ قراراها فعلياً متى كانت الاستحالة قانونية(٢)؛ كأن يصدر عن الإدارة قرار بمنح الموظف ترقية أو سحب رخصة قيادة، ففي هذه الحالة يجوز الحكم بوقف التنفيذ من خلال سحب الترقية أو رد الرخصة لصاحبها لحين الفصل في موضوع الدعوى(٣).

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١٩٨٦م، ص ٦٧٥، د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ١٣٠.

(٢) المستشار. سعيد بن خلف التوبي نائب رئيس محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان، بحث بعنوان "وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العماني"، يونيو ٢٠١١م، ص ٣٥، منشور على موقع محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان قسم البحوث القانونية http://www.admincourt.gov.om/index.php/ بتاريخ ٧ / ١ / ٢٠١٣م....تم الدخول إلى الموقع يوم الاثنين الموافق ١٦ أغسطس ٢٠٢١م في تمام الساعة ١١ مساءً.

(٣) أ. حسين عبد السلام جابر، مرجع سابق، ص ٣٣٣ وما بعدها.

***رأينا الخاص:**

تعقيباً على الآراء الفقهية المتباينة –السالف ذكرها– حول مدى جواز الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري رغم قيام الإدارة بتنفيذ ذلك القرار على أرض الواقع نرى:

– أن ما ذهب إليه أنصار الرأي الأول القاضي بعدم جواز طلب وقف التنفيذ؛ نظراً لأن الحكم الصادر في هذه الحالة لن يرتب أي أثر على أرض الواقع مما يفرغ هذا الحكم من مضمونه هو أمر غير سديد؛ ذلك لأن الهدف من الحكم بوقف التنفيذ ليس فقط منع أو الحيلولة دون ترتيب الآثار الضارة الحالية وإنما أيضاً الحيلولة دون استمرار ترتيب تلك الآثار مستقبلاً حيث إن هناك من القرارات التي لا يقتصر أثرها على الحاضر فقط وإنما ذات طبيعة مستمرة؛ كالقرار الصادر بسحب درجات الرأفة التي تمنحها الجهة الإدارية للطالب على مجموعه التراكمي لرفعه من تقدير إلى التقدير الأعلى؛ إذ أن اتخاذ مثل هذا القرار وتنفيذه ليس من شأنه الإضرار بالطالب في الوقت الحاضر فقط وإنما تستمر الآثار السلبية لهذا القرار مستقبلاً عند تقدمه لشغل الوظائف الحكومية أو الخاصة. ومن ثم فإنه في حالة إصدار الإدارة لمثل هذا القرار وتنفيذه على أرض الواقع واستخراج الشهادات الخاصة بالطالب متضمنة مجموعه التراكمي بعد سحب تلك الدرجات، يجوز للطالب اللجوء إلى القضاء طالباً وقف تنفيذ هذا القرار للحيلولة دون استمراره في ترتيب آثاره مستقبلاً على النحو السابق إيضاحه.

– كما أن ما ذهب إليه أنصار الرأي الثاني من الجواز المطلق للحكم بوقف التنفيذ في كل الحالات حتى مع تمام تنفيذ القرار الإداري، إنما يخرج نظام وقف التنفيذ عن نطاقه والغاية التي من أجلها تقرر هذا النظام الاستثنائي، حيث إن هناك من الحالات التي يكون فيها الحكم بوقف التنفيذ وراداً على غير محل مما يجعل من الحكم القضائي مجرد حكم نظري ليس له أثر في الواقع العملي؛ كما لو أصدرت جهة الإدارة قراراً بمنع أحد الأفراد من السفر للمشاركة في بطولة أوليمبية وانتهت مواعيد تلك البطولة قبل الحكم بوقف التنفيذ، ففي هذه الحالة لا مجال لقبول طلب الوقف؛ إذ أن الهدف الذي يسعى الطاعن إليه من الحصول على هذا الحكم قد فقد وجوده وبات من غير الممكن تدارك الضرر الذي وقع فعلاً. وبالتالي لا يكون أمام الطاعن سوى ولوج سبيل الإلغاء

لا للحصول على حكم الإلغاء في حد ذاته إذ أنه سيكون أيضاً حكماً نظرياً، وإنما لإمكانية المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به إذا ما انتهى القاضي إلى قبول الطلب الموضوعي بالإلغاء وتبين له أن هناك ثمة خطأ قد وقع من جهة الإدارة عند إصدارها هذا القرار.

– أما ما ذهب إليه انصار الرأي الثالث من وجوب التفرقة بين الاستحالة المادية والاستحالة القانونية، فهذا الرأي وإن كان فيه من الوجاهة التي تدعم الأخذ به والميل إليه، خاصة فيما يتعلق بفكرة الاستحالة المادية التي لا يكون حال توافرها من سبيل سوى الحكم بعدم قبول طلب الوقف؛ نظراً لأن آثار القرار قد ترتبت كلية –وبشكل مادي يستحيل معه تداركها– قبل صدور الحكم في طلب الوقف؛ كما هو الحال بالنسبة للقرار الصادر بهدم عقار مبني على أرض زراعية الذي يتم تنفيذه قبل الفصل في طلب الوقف. إلا أننا نعيب على هذا الرأي الأخذ بفكرة الاستحالة القانونية وتقرير جواز قبول طلب الوقف بالنسبة للقرارات التي يترتب على تنفيذها توافر هذه الصورة من صور الاستحالة مستدلاً على ذلك بحالة منح الجهة الإدارية ترقية لأحد الموظفين أو سحب رخصة قيادة؛ لما في ذلك من خلط واضح بين فكرة الاستحالة القانونية وفكرة استمرار آثار القرار.

فالاستحالة القانونية هي تلك التي تتمثل في عدم إمكانية ترتيب آثر على حكم وقف التنفيذ نظراً لوجود سبب قانوني حال دون ذلك، كأن يصدر قرار بإنهاء خدمة موظف ثم يصدر تشريع بعد ذلك يلغي تلك الوظيفة، فالحكم في هذه الحالة بوقف تنفيذ القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف تتوافر في تنفيذه الاستحالة القانونية لعدم وجود الوظيفة أصلاً. أما الأمثلة التي ساقها أنصار هذا الرأي والمتمثلة في صدور قرار بمنح ترقية أو سحب رخصة قيادة، فإنها لا يترتب عليها قيام حالة الاستحالة القانونية بمفهومها السابق إذ أنه ليس هناك ما يمنع من الحكم بوقف التنفيذ في تلك الحالات حيث يجد الحكم الصادر أثر له متمثل في وقف ترتيب آثار تلك الترقية أو إعادة الترخيص إلى صاحبه لحين الفصل في موضوع الدعوى، وإنما تتوافر فيها فكرة استمرار آثار القرار بما يعني جواز طلب وقف تنفيذه بهدف منع استمرار تلك الآثار.

وعليه نرى من وجهة نظرنا وجوب الاستمرار في نظر طلب وقف التنفيذ حتى ولو قامت جهة الإدارة بتمام تنفيذه قبل صدور الحكم في طلب الوقف[1]؛ إذ أن الغاية من وقف تنفيذ القرار الإداري هي تفادي النتائج التي قد يتعذر تداركها إذا ما تم الانتظار لحين الفصل في طلب الإلغاء، وما من شك أن المسارعة في تنفيذ القرار الإداري وإن كان من شأنه ترتيب آثار هذا القرار على أرض الواقع، إلا أن نتائج هذا التنفيذ قد تكون مستمرة، ومن ثم فإن الحكم بوقف التنفيذ وإن كان لا يحول دون البدء في ترتيب تلك الآثار إلا أنه قد تكون له فائدة عملية في الحيلولة دون استمرار تأثيرها مستقبلاً هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى فإن الأخذ بهذا الاتجاه المتمثل في وجوب استمرار المحكمة في نظر طلب وقف التنفيذ من شأنه أن يلزم جهة الإدارة التروي في اتخاذ خطوة تنفيذ القرار خشية الانتهاء في طلب الوقف إلى الحكم بوقف التنفيذ، وفي المقابل سوف يفتح الباب أمام صاحب الشأن إذا ما بادرت جهة الإدارة بالتنفيذ على الرغم من علمها بوجود طلب وقف التنفيذ أمام القاضي لأن يلجأ طالباً التعويض عن الضرر الذي

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن محكمة القضاء الإداري اتجهت صوب الأخذ بهذا الرأي منذ بداية عهدها وإن كانت قد قيدت هذا الاتجاه بضرورة أن تكون الإدارة قد تعهدت أثناء نظر الطلب المستعجل بعدم تنفيذ القرار المطعون فيه ونقضت بعد ذلك عهدها وسارعت بتنفيذه قبل الفصل في طلب الوقف، حيث جاء في حيثيات حكم لها أن الحكم بوقف تنفيذ قرار إداري معناه أن يعود الأمر إلى ما سبق عليه ويرد ما كان إلى ما كان حتى يفصل في الدعوى المرفوعة بطلب إلغائه موضوعاً. ومن ثم كان الحكم بوقف تنفيذ قرار الإبعاد موضوع الدعوى بقاء المدعى في مصر حتى يفصل في الدعوى الموضوعية ولا محل للتعلل بأن الإبعاد قد تم قبل الحكم بوقف التنفيذ لأن هذا يجافي طبيعة الحكم وكنهه ويناقض الآثار المترتبة عليه . ومن جهة أخرى فإنه في خصوصية هذه الدعوى لم يكن تأجيلها من جلسة إلى جلسة واستطالة النظر فيها إلا بناءً على طلب مندوب الحكومة وبعد أن قطع عهداً بعدم تنفيذ القرار حتى يفصل في الطلب المستعجل، فليس للحكومة أن تسعى في نقض ما تم من جهتها، وإن هي فعلت كان سعيها مردوداً عليها...راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ١٣٨٠ لسنة ٥ قضائية بجلسة ١٨ من أغسطس ١٩٥١م، مكتب فني ٦، رقم الجزء ٣، ص ١٣٢٥.

سوف يلحقه جراء استعجال الإدارة في التنفيذ رغم علمها بوجود هذا الطلب، خاصة وأن تلك المبادرة والإسراع من جهة الإدارة في التنفيذ إنما تعكس ولا شك نوعاً من التعسف في استعمال السلطة اللهم إلا إذا كانت المصلحة العامة هي التي استوجبتها.

وبعد أن انتهينا من التصدي لبيان الآراء الفقهية المتبابية –مسبوقة بالاجتهادات القضائية لمجلس الدولة– حول مدى جواز الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري رغم قيام الإدارة بترتيب آثاره فعلياً على أرض الواقع، نتناول فيما يلي بعض المبادئ التي أرستها محاكم القضاء الإداري في شأن التوقيت الذي يلزم توافر ركن الاستعجال فيه حتى يمكن قبول طلب وقف التنفيذ.

أولاً: يلزم للحكم بقبول طلب الوقف التنفيذ توافر عنصر الاستعجال لحظة الفصل في هذا الطلب.

ما من شك أن ركن الاستعجال هو أحد الشروط الجوهرية اللازمة للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري بل هو السند أو الأساس الذي بُني عليه نظام وقف التنفيذ.

ولقد أثارت مسألة توقيت توافر ركن الاستعجال كشرط لقبول طلب الوقف جدل فقهي واسع، حيث ذهب البعض إلى أن العبرة في توافر شرط الاستعجال بوقت رفع الدعوى حتى لو زالت حالة الاستعجال بعد ذلك(١).

بينما ذهب فريق آخر إلى أن القضاء المستعجل ليس قضاءً موضوعياً بل هو قضاء استثنائي يلجأ إليه فقط في الأحوال التي يكون فيها عنصر الاستعجال قائماً، ومن ثم فمتى فقدت القضية عنصر الاستعجال في أي مرحلة من مراحل الخصومة أو انتفى هذا العنصر سواء أثناء رفع الدعوى أو عند النظر فيها فلا مجال لاستصدار أمر أو قرار استعجالي، بل يجب التصريح برفض الطلب. وهذا ما أكده المفوض

(١) د. أمينة النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعوى المستعجلة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١٩٦٧م، ص ٩٨.

الفرنسي chauvaux بقوله إنه إذا كان من المهم قيام حالة الاستعجال وقت تقديم طلب وقف التنفيذ، فإنه من الأهم توافره عند الفصل فيه[١].

ومن جانبنا نميل إلى هذا الرأي حيث إن العبرة تكون بتوافر عنصر الاستعجال عند نظر طلب وقف التنفيذ، فلا يكفي توافره عند تقديم الطلب، وإنما يلزم أن يستمر قائماً حتى الفصل فيه، فإذا زالت حالة الاستعجال قبل ذلك فلا يكون هناك محل لقبول وقف التنفيذ لانتفاء دواعيه ومبرراته.

ولذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول بأنه لا ريب أنه في مجال وقف التنفيذ يتعين استمرار ركن الاستعجال حتى تاريخ الفصل في النزاع، ذلك لأن القصد من الحكم بوقف التنفيذ هو تفادي النتائج التي يتعذر تداركها فيما لو تم تنفيذ القرار المطعون فيه، فإذا انتفت تلك النتائج بأن زالت حالة الاستعجال فقد طلب وقف التنفيذ أحد ركنيه وتعين الحكم برفضه[٢].

وهدياً على ما تقدم انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى رفض طلب وقف تنفيذ قرار محافظ السويس رقم ٢٣ مكرر لسنة ١٩٩٦م الصادر بتاريخ ١٩٩٦/٣/٢م والمتضمن سحب كافة أراضي المحافظة المخصصة للمشروعات الصناعية أو الزراعية أو السياحية وللجمعيات، والتى لم يتم تنفيذها خلال المدة المحددة بقرار التخصيص أو ثلاث سنوات أيهما أقل؛ تأسيساً على أن الشركة الطاعنة قد تم إخطارها بقرار السحب وأنه سيتم تسليم هذه الأرض لوزارة الصناعة، كما أخطرت محافظة السويس بتاريخ ٨/ ٤/ ١٩٩٦م شركة ..... بالموافقة على تخصيص أرض النزاع لها لإقامة مشروع مجمع للصلب والتى قام مندوبها بتسلم الموقع حسب حدوده ومعالمه تسلماً إبتدائياً، أي أن القرار المطعون فيه بسحب الأرض المخصصة للشركة الطاعنة وتسليمها لشركة..... طبقاً لما سلف بيانه قد تم تنفيذه، الأمر الذي ينتفي

(1) Chauvaux (D); Conclusions sur C. E 03 Marse 2004, Département de La Dordogne A J 2004, p 1374.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٩٩٣ لسنة ٣١ قضائية عليا بجلسة ١٤ من أبريل ١٩٩٠م.

معه ركن الاستعجال المتطلب لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ذلك أنه لا ضرر يتعذر تداركه خاصة بعد أن تنازلت الشركة الطاعنة عن أرض النزاع وقررت فيما يتعلق بالمباني المقامة عليها أنه سيتم الاتفاق على قيمتها مع شركة ....وفقاً لتكلفتها، وعلى ذلك يكون طلب وقف التنفيذ قد افتقد أحد ركنيه وهو الاستعجال بما يتعين الحكم برفضه(١).

ثانياً: لا يُغني توافر عنصر الاستعجال عند الفصل في طلب وقف التنفيذ كما سلف البيان في البند أولاً، عن شرط الاقتران.

اشترط القضاء الإداري وجوب تقديم طلب الوقف ابتداءً مع طلب الإلغاء؛ فإذا تخلف هذا الشرط لم يكن هناك مجال لقبول طلب الوقف المقدم استقلالاً بعد ذلك ولو تجلت مظاهر الاستعجال بعد رفع الدعوى وعند نظر هذا الطلب؛ ذلك لأن عدم قيام ركن الاستعجال لحظة رفع الدعوى وتوافره بعد ذلك واستمراره حتى الفصل في طلب وقف التنفيذ وإن كان يصلح لأن يكون مبرراً لقبول هذا الطلب متى توافر شرط الاقتران، إلا أنه لا يجوز أن يكون مبرراً لتجاوز شرط الاقتران ذاته باعتباره من الشروط الجوهرية اللازمة لقبول طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

ولقد تعرضت محكمة القضاء الإداري، لمثل هذه الحالة في قضية تتعلق بمواطن مصري، رشحته حكومة إحدى الدول العربية لشغل وظيفة لديها، ولكنه فوجئ برفض الحكومة المصرية لهذا الترشيح، وإصدارها قراراً بمنعه من مغادرة البلاد. فقام هذا المواطن برفع دعوى ضد هذين القرارين، طالباً الحكم بإلغائهما والتعويض عنهما في أول مارس سنة ١٩٥٨م . إلا أنه بعد ذلك علم أن المنصب الذي رُشح له ما زال شاغراً لم يُشغل بعد، وأن الحكومة العربية لا تزال ترغب في تعيينه، فتقدم بعريضة بتاريخ ٢٣ مارس ١٩٥٨م يطلب فيها الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرارين السابقين، وبالفعل استجابت المحكمة لهذا الطلب وقضت بوقف تنفيذ القرارين

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٦٠١٣ لسنة ٤٣ قضائية عليا الدائرة الأولى بجلسة ١ من فبراير ٢٠٠٣م.

الصادرين عن الحكومة المصرية. بيد أن المحكمة الإدارية العليا ألغت هذا الحكم عندما طُعِنَ فيه أمامها، واستندت في ذلك إلى أن تقديم الطاعن لطلب وقف التنفيذ في عريضة مستقلة، وعدم التقدم به في نفس صحيفة الدعوى، إنما يتنافى مع الحكمة التي تغياها الشارع من تعديل النص السابق الذي تضمنه القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م بإنشاء مجلس الدولة والقاضي بأنه "لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإدارى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها". والذي استمر في قانون مجلس الدولة رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م بدون أي تغيير، إلى أن استبدل القانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٢م بنص هذه المادة النص الآتي "لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإدارى وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ الأمر مؤقتاً إذا طلب ذلك فى صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها"، والتي بينتها الأعمال التحضيرية للقانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٢ الذى استحدث هذا القيد لأول مرة [١].

ولقد انتقد بعض الفقه ما توصلت إليه المحكمة الإدارية العليا في هذا الحكم من تفسير للنص القانوني من اشتراط قيام الطاعن من تقديم طلب الوقف في صحيفة دعوى الإلغاء. كما نفي هذا الرأي بشدة أن يكون المشرع قد توقع هذا الوضع، والمتمثل في حدوث ضرر بعد رفع دعوى الإلغاء عند سنه لهذا الحكم القانوني، واستطرد – هذا الرأي– متسائلاً عن سبب تفضيل المحكمة الإدارية العليا للتفسير الحرفي للنصوص، على الرغم من مجافاة هذا الاتجاه للمسلك الطبيعي لقضاء مجلس الدولة المصري في عدم الالتزام بحرفية النصوص. والأمثلة على ذلك كثيرة منها عدم التزام المجلس بحرفية النص القانوني الذي يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون القرار المطلوب إلغاؤه نهائياً

(١) راجع في تفاصيل ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٦٢٠ لسنة ٤ قضائية عليا بجلسة ١٢ من يوليو ١٩٥٨م، مجلس الدولة المكتب الفنى مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثالثة العدد الثالث (من أول يونيو إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٥٨)، ص ١٧٦٤.

عند رفع الدعوى، حيث اكتفى المجلس لقبول الدعوى بأن يصبح القرار نهائياً قبل صدور الحكم حتى ولو لم يكن كذلك عند رفع الدعوى(١).

ومن جانبنا نرى أنه وإن كانت حالة الاستعجال تعد –بحسب الأصل– قائمة منذ لحظة صدور القرار الإداري وإخطار صاحب الشأن به نظراً للقوة التنفيذية المباشرة لهذا القرار والتي تمنح لجهة الإدارة سلطة المبادرة إلى تنفيذه في أي وقت شاءت، إلا أن هناك من الحالات التي قد لا تتجلى فيها مظاهر الاستعجال بصورة واضحة إلا بعد تحريك دعوى الإلغاء بما يخلق مبرراً لطلب وقف تنفيذ هذا القرار لتجنب الأضرار التي تنجم عنه والتي يتعذر تداركها مستقبلاً كما هو الحال في الدعوى الماثلة. لذا نرى ضرورة أن يتخذ مجلس الدولة في هذا الشأن نهجاً أكثر تطوراً بحيث يكتفي للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري بتقديم طلب الوقف سواء متزامناً مع طلب الإلغاء أو تالياً له، خاصة وأن هذا الرأي لا يتعارض وطبيعة قضاء مجلس الدولة المصري المرنة والتي تتبدى في عدم التمسك بحرفية النصوص القانونية في كثير من أحكامه؛ منها الأحكام التي أجازت تقديم التظلم الإداري، ولو بعد تحريك دعوى الإلغاء، في القرارات الإدارية التي استلزم المشرع التظلم منها وجوباً قبل ولوج سبيل القضاء، وكذلك الأحكام التي أجازت رفع دعوى الإلغاء في القرار الإداري قبل صيرورته نهائياً بالمخالفة لحرفية النص القانوني الذي استلزم أن يكون القرار المطعون فيه قراراً نهائياً.

ثالثاً: لا يكفي لقبول طلب وقف التنفيذ توافر شرط الاستعجال عند نظره أمام محكمة أول درجة وإنما يلزم توافر هذا الشرط أيضاً أمام محكمة الطعن.

نظراً لأن الطعن من شأنه أن يطرح النزاع برمته أمام المحكمة الأعلى درجة، لذلك استقرت أحكام القضاء الإداري على اشتراط توافر ركن الاستعجال أمام المحكمة الأعلى بحيث إذا انقضى ركن الاستعجال تعين على محكمة الطعن القضاء برفض طلب وقف التنفيذ.

---

(١) مشار إليه لدى د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ١٤٢.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في عبارات لا تحتمل التأويل حيث جاء في حيثيات حكم لها أن الفصل في الطلب المستعجل يتطلب حتماً أن يكون ركن الاستعجال قائماً أمام المحكمة، سواء أمام محكمة القضاء الإداري عند نظرها الطلب ابتداءً، أو أمام المحكمة الإدارية العليا حال تصديها لنظر الطعن في الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري، فإذا زال ركن الاستعجال المحتم بالآثار التي ينتجها القرار المطعون فيه والتي من شأنها ترتيب نتائج يتعذر تداركها، تعين القضاء برفض طلب وقف التنفيذ لعدم توافر ركن أساس من أركانه، بغض النظر عما يكون عليه أمر الجدية في الطلب من قيامه أو عدم قيامه بحسب الظاهر(١).

رابعاً: يترتب على إلغاء القرار الإداري أو سحبه من قبل الإدارة رفض طلب وقف التنفيذ.

من المسلم به أن للإدارة أن تضع حداً لوجود القرار الإداري أو لآثاره بإلغائه أو سحبه، وإن كانت سلطتها في هذا الشأن ليست طليقة من كل قيد وإنما تخضع فيها لمجموعة من القيود القانونية التي من بينها النظر إلى مدى ترتيب تلك القرارات حقوقاً للأفراد المخاطبين بها، وميعاد الطعن القضائي ومدى انقضائه، وطبيعة تلك القرارات فردية كانت أم تنظيمية، ومدى مشروعية تلك القرارات.

ولما كان الأثر المترتب على إلغاء القرار الإداري أو سحبه هو إنهاء كافة آثاره مستقبلاً، فضلاً عن إنهاء آثار القرار الإداري بالنسبة للماضي فيما يتعلق بحالة السحب، لذا يذهب الرأي الراجح فقهاً –مؤيداً بأحكام القضاء–إلى أنه لم يعد هناك مبرر لطلب وقف تنفيذ ذلك القرار الذي تم إلغاؤه أو سحبه من قبل الإدارة، وسواء تم هذا الإلغاء أو السحب قبل تقديم طلب وقف التنفيذ أو بعد تقديم الطلب وقبل الحكم فيه؛ وذلك لأن الهدف من طلب وقف التنفيذ هو تعطيل آثار القرار المطعون فيه مؤقتاً، وقد تحققت تلك الغاية بالفعل جراء الإلغاء أو السحب(٢).

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٩٨٤٧ لسنة ٤٨ قضائية عليا بجلسة ٢ من أبريل ٢٠٠٨م، مكتب فني ٥٣، رقم الجزء ٢، ص ٩٦٨.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٦٧٢.

ولقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى هذا المعنى في حكم لها بقولها أنه لا يجوز القضاء بوقف التنفيذ إلا إذا توافر ركناه معاً الجدية والاستعجال حيث يدور معهما وجوداً وعدماً. فإذا انتهت آثار القرار أو انحسرت أو ابتسرت سواءً بانتهاء مدة سريانها أو باتخاذ قرار مضاد، فلا يسوغ التصدي بالفصل في طلب وقف التنفيذ لانتهاء جدوى الحكم في هذه الحالة[١].

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٦١٤٠ لسنة ٤٨ قضائية عليا بجلسة ٣ من مايو ٢٠٠٣م.

المبحث الثالث

شرط الجدية

إلى جانب ما تضمنته المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة من شروط شكلية وموضوعية لازمة لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، استلزم مجلس الدولة المصري[١] –بقضائه المتواتر– توافر شرط آخر لقبول طلب الوقف وهو شرط الجدية؛ والمتمثل في ضرورة تقديم المدعي من خلال عريضة الدعوى من الأسانيد والأسباب التي تُرجح معها المحكمة إلغاء القرار المطعون فيه عند نظر موضوع الدعوى.

والسبب في اشتراط الجدية لقبول طلب الوقف يرجع إلى الرغبة في عدم اتخاذ رخصة طلب الوقف وسيلة لعرقلة تنفيذ القرارات الإدارية رغم مشروعيتها الظاهرة، فضلاً عن كون نظام وقف التنفيذ نظاماً استثنائياً من المبدأ العام المتمثل في الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية، ومن ثم لا يجوز التضحية بالأخير إلا في أضيق الحدود[٢].

ومما لا ريب فيه أن اشتراط الجدية لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من شأنه إحداث التوازن المطلوب بين المصلحة العامة التي تقتضي تنفيذ القرارات الإدارية بمجرد صدورها وبين مصلحة الأفراد التي تتطلب حمايتها من الآثار التي يتعذر تدارك نتائجها؛ فإذا ما اتضح للقاضي عند نظر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن شرط الجدية في القانون المصري يعد شرطاً قضائياً لم يتضمنه النص التشريعي المنظم لأحكام وقف تنفيذ القرار الإداري، على خلاف بعض التشريعات العربية التي أدرجت شرط الجدية ضمن نصوصها القانونية، كالتشريع العماني حيث نص المشرع صراحة على شرط الجدية كأحد الشروط اللازمة لقبول طلب الوقف بموجب حكم المادة ١٩ من قانون محكمة القضاء الإداري العماني الصادر بالمرسوم رقم ٩١ لسنة ١٩٩٩م والمعدلة بالمرسوم رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩م والتي تقضي بأن: "...... وعلى الدائرة المحال إليها الدعوى أن تبت في هذا الطلب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإحالة أو من تاريخ تقديم الطلب إليها أثناء سير الدعوى بحسب الأحوال، ولا تقضي بوقف تنفيذ القرار إلا إذا رأت من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جدية وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها".

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ١١٤.

-من خلال الفحص الظاهري للأوراق- أن هذا القرار قد صدر مخالفاً لأحكام القانون كان له الحكم بوقف تنفيذه إذا ما توافرت الشرائط الأخرى، أما إذا كان القرار متفقاً وأحكام القانون تعين عليه رفض طلب وقف التنفيذ حتى تتمكن جهة الإدارة – إن أرادت- من تفعيل آثار هذا القرار وتنفيذه تحقيقا للهدف المبتغى من إصداره[١].

وحول الحديث عن شرط الجدية باعتباره أحد الشروط الموضوعية اللازمة لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري آثرت تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، يدور الأول منها حول ماهية شرط الجدية، بينما ينصب الحديث في الثاني منها على بيان وسائل القاضي في استنباط هذا الشرط، ويقتصر الحديث في الأخير حول الحدود القانونية للقاضي عند استخلاص شرط الجدية.

المطلب الأول

ماهية شرط الجدية

يقصد بشرط الجدية أن يترسخ في ذهن القاضي، من خلال الفحص الظاهري للأوراق دون التعمق فيها، احتمالية صحة السبب –أو الأسباب- الذي استند إليها الطاعن في دعوى الإلغاء، بما يرجح معه القضاء بعدم مشروعية القرار الإداري عند الفصل في الدعوى الموضوعية[٢].

وبالتالي لا تكفي لتوافر شرط الجدية مجرد الشبهات المرسلة حول مشروعية القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، وإنما يجب أن تكون هناك مطاعن جدية تمس أركان القرار الإداري بشكل يولد لدى القاضي من خلال النظرة العابرة والسطحية لظاهر الأوراق القناعة برجحان الحكم بإلغاء القرار عند الفصل في دعوى الإلغاء[٣]، دون أن يشترط في تلك المطاعن أن تصل إلى مستوى الأسباب الحاسمة أو القاطعة التي يلزم

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٢٨٤ وما بعدها.

(٢) د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ط١، ١٩٩٢/١٩٩٣م، ص ١٩٨.

(٣) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٨٨٢.

توافرها للفصل في الموضوع؛ ذلك أن حدود سلطة قاضي وقف التنفيذ تقف عند حد استظهار وتقدير جدية المطاعن المنسوبة إلى القرار الإداري بالنظر إلى ظاهرها، استخلاصاً من ظاهر الأوراق، دون غوص في موضوع المنازعة والتعمق في تمحيصها ووزن الدلائل الموضوعية وزناً دقيقاً متعمقاً، باعتبار أن ذلك كله يكون من اختصاص قاضي الموضوع، وحتى لا ينتهي قاضي الوقف إلى الفصل في أصل طلب الإلغاء(١).

لذلك يمكن القول أن الأسباب الجدية في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري تحتل مرتبة وسطى بين الأسباب التسويفية التي يقصد بها عرقلة النشاط الإداري، والأسباب الحاسمة للإلغاء والتي لن يتوصل إليها القاضي إلا بفحص متعمق لموضوع الدعوى(٢)، أو كما عبر عنه بعض مفوضي الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي من أن السبب الجدي ليس هو السبب الوهمي الذي لا وجود له، ولا هو السبب الثابت الذي يرتقي إلى مستوى اليقين، وإنما هو السبب الذي يجعل الإلغاء محتمل الوقوع أو هو الذي يعطي للدعوى من خلال الفحص الأولي لها الفرص القوية في الإلغاء(٣).

ولما كانت الرقابة القضائية على القرارات الإدارية رقابة قانونية تهدف إلى التحقق من مدى مشروعية هذه القرارات من حيث مطابقتها للقانون من عدمه، لذا فإن على المحكمة وهي في سبيل تقصي شرط الجدية للفصل في طلب وقف التنفيذ أن تبحث –ظاهرياً– في مدى توافر عناصر المشروعية المنصوص عليها قانوناً(٤)

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٧٤٣ لسنة ٣٥ قضائية عليا بجلسة ٢٤ من نوفمبر ١٩٩٠م، الموسوعة الإدارية الحديثة ١٩٨٥١٩٩٣، ج ٣٣، قاعدة ٤٧٨، ص ٩٥١.

(٢) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١٩٧٠م، ص ١٢٧.

(٣) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص ٤٣٥.

(٤) ولقد حدد المشرع الأسباب التي يمكن الاستناد إليها لطلب إلغاء القرارات الإدارية بموجب نص المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة والتي تقضي بأن: ".....ويشترط فى طلبات إلغاء القرارات

دونما التطرق إلى مدى ملائمة القرار الإداري باعتبار أن هذا الجانب تترخص فيه جهة الإدارة بغير معقب، وأن تراعي عند تقدير مدى مشروعية هذا القرار من عدمه توقيت إصداره دونما النظر إلى ما يستجد بعد ذلك من ظروف أو ما قد يصدر من قوانين من شأنها فقدان السند القانوني لهذا القرار أو تعديل في المركز القانوني الذي رتبه(١).

المطلب الثاني

وسائل القاضي في استنباط جدية الطلب

للقاضي في سبيل استنباط مدى توافر شرط الجدية اللازم لقبول طلب وقف التنفيذ المعروض أمامه الاستعانة بأعمال الخبرة أو الاعتماد على أدلة الطاعن، كما له أن يتخذ من نكول الجهة الإدارية وعدم ردها على هذا الطلب بما تضمنه من دفوع أبداها الطاعن قرينة على عدم مشروعية القرار الإداري على النحو الذي يترجح معه إلغاء ذلك القرار عند الفصل في موضوع الدعوى.

الفرع الأول

الاستعانة بالخبرة

استقر قضاء مجلس الدولة على جواز الاستعانة بأهل الخبرة للوقوف على مدى توافر ركن الجدية من عدمه في طلب وقف التنفيذ المعروض أمام المحكمة، وذلك من خلال تشكيل لجنة فنية والاعتماد على تقريرها للفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري دون أن يتنافى ذلك مع الطبيعة الاستعجالية لنظام الوقف.

فالاستعانة بأهل الخبرة هو إجراء من إجراءات الإثبات في المنازعات الإدارية التي يمكن للمحكمة اللجوء إليها للوقوف على مدى صحة ما يدعيه الطاعن، وحتى

الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً فى الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة". إضافة إلى ركن السبب الذي ابتدعه القضاء كأحد الأركان اللازمة لقيام القرار الإداري مشروعاً. وبذلك يتصل شرط الجدية بمبدأ المشروعية أو سيادة القانون.

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني ، قضاء الإلغاء قضاء التعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ٢٠٠٣م، ص ١٢٨ وما بعدها.

تتمكن من إصدار حكمها في الطلب المرفوع أمامها عن بينة. ومع ذلك وجب الأخذ في الاعتبار أن تقرير اللجوء إلى أمر الخبرة من عدمه مرده لتقدير المحكمة ابتداءً، كما أن ما يخلص إليه الخبير من عمل يظل خاضعاً لتقدير المحكمة انتهاءً باعتبارها الخبير الأعلى في هذا الشأن، فتبسط رقابتها على هذا وذاك، بتمحيصه ووزنه بميزان الحق علي نحو يستريح به ضميرها مُستمدة من عقيدة أفرزتها الأوراق والمستندات(١).

وما من شك أن الاستعانة بأهل الخبرة يعد من الأمور اللازمة كإجراء من إجراءات الإثبات بصفة عامة(٢) باعتبار أن هناك من الأمور الفنية الدقيقة التي تحتاج للفصل فيها لرأي أهل الخبرة والتخصص كما هو الحال في شأن عملية التصحيح التي يتولاها أساتذة متخصصون في مجال عملهم، أو التقارير الطبية أو الأعمال الهندسية المتخصصة، والتي قد يصعب على المحكمة الفصل فى الدعوى المعروضة أمامها دونما الرجوع إلى أهل هذا التخصص أو ذاك حتى تتضح الصورة ويكتمل بنيانها أمام هيئة المحكمة، وبالتالي يأتي الحكم الصادر عن المحكمة قائماً على أسس وقواعد سليمة.

ويرزخ الواقع العملي بالعديد من الدعاوى التي تلجأ فيها المحكمة إلى الاستعانة بأعمال الخبرة؛ منها الدعاوى التي تتضمن وقف تنفيذ وإلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بإعلان نتائج امتحانات الطلاب والتي عادة ما تستعين فيها المحكمة بلجنة أحادية أو ثلاثية تشكل من أساتذة متخصصين في هذا المجال تتولى مراجعة تقدير درجات الطاعن الحاصل عليها والتأكد من مدى صحة ومشروعية عملية التصحيح والرصد من عدمه –دون أن يعد ذلك قدحاً في من تولى التصحيح ورصد الدرجات ابتداءً، وإنما

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ١٤٣٤١ لسنة ٥٦ قضائية عليا الدائرة السادسة بجلسة ٢٠ من ديسمبر ٢٠١٧م.

(٢) حيث تقضي المادة ١٣٥ من قانون الإثبات رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ بإصدار قانون الإثبات في المواد المدينة والتجارية بأن: "للمحكمه عند الاقتضاء أن تحكم بندب خبير واحد أو ثلاثه ويجب أن تذكر فى منطوق حكمها....". كما تنص المادة ١٥٦ من ذات القانون على أن: "رأي الخبير لا يقيد المحكمة".

تداركاً لخطأ أو سوء تقدير لعمل لا محاجة في عدم التسليم لمن تولاه بالكمال- حتى تكون المحكمة على بينة من أمرها فتقضى بقبول هذا الطلب أو رفضه.

ولقد أسهبت المحكمة الإدارية العليا في غير موضع في بيان نطاق السلطة التي تملكها المحكمة عند الفصل في الدعوى وأهمية الدور الذي يلعبه الخبير في معاونة المحكمة في استيضاح الأمر وتقييم المستندات المقدمة والموازنة بينها وترجيح ما تطمئن إليه منها وطرح ما عداه، وطبيعة هذا الدور الذي يلعبه الخبير، وما تملكه المحكمة من سلطة إزاء تقارير أهل الخبرة، حيث قضت في حكم لها بأن المقرَّر أن الاستعانة بأهل الخبرة كإجراء من إجراءات الإثبات، هو أمر متروك تقديره للمحكمة، فإذا ما رأت الاستعانة برأي الخبير، فإن لها التقدير الموضوعي لجميع عناصر الدعوى، وهي لا تلتزم إلا بما تراه حقاً وعدلاً من رأي فني لأهل الخبرة، فلها أن تأخذ بما تطمئن إليه من تقرير الخبير، ولها أن تطرح ما انتهى إليه رأيه -كله أو بعضه- إذا خرج عن حدود المأمورية المكلف بها، أو تجاوز اختصاصه الفني، أو خالف الأصول القانونية، أو الوقائع الثابتة؛ على اعتبار أن المحكمة هي صاحبة الولاية للفصل في النزاع المعروض عليها، وهي الخبير الأعلى، فلها أن تزن الرأي الفني لهذا الخبير بميزان الحق والعدل، فتأخذ بما تشاء وتطرح ما تشاء(١).

بيد أن الاستعانة بتقارير أهل الخبرة فيما يتعلق بطلبات وقف التنفيذ يجب أن لا تصل إلى حد المساس بموضوع الدعوى؛ حيث إن مناط الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري هو تحقق المحكمة من توافر شرط الجدية- إضافة إلى الشروط الأخرى- ابتناءً على أسباب يُرجح معها بحسب الظاهر من الأوراق الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه، ودون التقصي العميق في عناصر الموضوع أو التغلغل في تحقيق الوقائع التي

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٧٤٦١ لسنة ٦٠ قضائية عليا بجلسة ١٨ من فبراير ٢٠١٥م، مكتب فني ٦٠، رقم الجزء ١، ص ٤٠٠، وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٤٨٤ لسنة ٤٦ قضائية عليا بجلسة ٣ من يوليو ٢٠٠٧م.

يتكون منها على نحو يقتضي الفصل بأحكام قاطعة أو يقتضي الحال تقارير من أهل الخبرة في مسائل أولية لازمة لثبوت وقائع الموضوع أو تكييفها[1].

وفي سياق التعقيب على ما درجت عليه أحكام مجلس الدولة بشأن أعمال الخبرة وإمكانية الاستعانة بها عند الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، نرى أن أعمال الخبرة وإن كانت تصلح كوسيلة من وسائل الإثبات للاستعانة بها عند الفصل في موضوع الدعوى، إلا أنه لا يجوز اللجوء إليها للفصل في طلبات وقف التنفيذ؛ نظراً لما يتسم به طلب وقف التنفيذ من طبيعة استعجالية تتنافى مع إجراءات أعمال الخبرة التي تستلزم قدراً من الوقت قد يطول بما يفوت على صاحب الشأن فرصة الحصول على حكم مؤقت بوقف تنفيذ القرار، فضلاً عن أن الفصل في طلب الوقف لا يستلزم الجزم بعدم مشروعية القرار المطعون فيه وإنما يكفي أن تكون هناك دلالات ظنية يرجح معها إلغاء ذلك القرار، وهذا المعنى لا يتفق مع طبيعة عمل الخبير الذي لا يكون أمامه من سبيل –لإنجاز مهمته وكتابة تقريره– إلا الفحص المتأني لأوارق الدعوى حتى يستطيع الخلوص إلى رأي فني دقيق يمكن أن ترتكن إليه المحكمة للفصل في طلب الوقف، بما يعنيه من احتمالية المساس بالمراكز القانونية لأطراف الدعوى على النحو الذي يخل بالغاية التي من أجلها شرع نظام الوقف.

فإذا كانت هناك دعوى قضائية يطلب فيها المدعي بصفة مستعجلة وقف تنفيذ القرار الصادر عن جهة الإدارة فيما يتعلق بإعلان نتيجته في إحدى المواد الدراسية، وأصدرت المحكمة حكماً تمهيدياً بتشكيل لجنة لفحص كراسة إجابة هذا الطالب، فإن اللجنة ولا شك تحتاج لكتابة تقريرها مراجعة تقييم درجة المدعي في تلك المادة ومن ثم الانتهاء في التقرير إلى تحديد الدرجة المناسبة التي يستحقها. وعليه إذا ما أخذ القاضي بما ورد في تقرير اللجنة وانتهى إلى وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٣٥٦ لسنة ٣٤ قضائية عليا بجلسة ٢٠ من ديسمبر ١٩٩٢م، مجلس الدولة المكتب الفني مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثامنة والثلاثون الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٢ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٣م)، ص ٣٣٤.

مع ما يترتب على ذلك من آثار أهمها منح الطالب الدرجة المقدرة له من قبل اللجنة المشكلة، فإن هذا الحكم من شأنه المساس بالمراكز القانونية لأطراف الدعوى لصالح الطاعن على حساب الجهة الإدارية بما يعد فصلاً في موضوع النزاع الذي يتناضل فيه الأطراف أمام قاضي الإلغاء.

لذلك ومن جانبنا نرى أن اللجوء إلى أعمال الخبرة كوسيلة من وسائل استظهار مدى توافر ركن الجدية من عدمه لا يكون في الحالات التي تحتاج من الخبير – لإنجاز مهمته– التعرض لموضوع الدعوى، وإنما يجب أن تقتصر الاستعانة بها – إن أجزنا ذلك– على الحالات التي لا تتطلب التعمق في الموضوع وإنما تقف عند حد الفحص الظاهري للأوراق لبيان ما إذا كانت هنالك ثمة احتمالية بعدم صحة أو مشروعية القرار المطعون فيه؛ كأن يحيل القاضي كراسة الإجابة الخاصة بالطالب في المثال السابق إلى لجنة تتولى الفحص الظاهري لها، لبيان –دون أن تحدد الدرجة التي يستحقها الطالب على وجه الدقة– ما إذا كان القرار المطعون فيه والمتمثل في تقييم جهة الإدارة لدرجة هذا الطالب في تلك المادة محل الدعوى مشوب بإساءة استعمال السلطة أم أنه يدور في إطار سلطتها التقديرية. أما إذا انتهى رأي اللجنة إلى تقييم درجة الطالب المستحقة فعلياً فإنه والحال هذه يكون للقاضي أن يصدر حكم في الدعوى برمتها ما دامت صالحة للفصل فيها مع مراعاة ضرورة عرض الأمر –في هذا الفرض– على هيئة المفوضين – تفادياً لبطلان الحكم الصادر في دعوى الإلغاء؛ باعتبار أن هذا الإجراء يعد إجراءً جوهرياً يترتب على مخالفته البطلان–؛ لكتابة تقريرها بشأن ما ورد بتقرير لجنة الخبراء، أو أن تطلب المحكمة من مفوض الدولة إبداء رأية شفاهة أثناء الجلسة[1] باعتباره يدخل في تشكيل المحكمة؛ تحقيقاً للسرعة في

(١) وذلك وفقاً لنص المادة ٥٢ من قرار الجمعية العمومية رقم ١ لسنة ٢٠١١م الصادر بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الدولة والتي تقضي بأن: "يجوز عند نظر طلب وقف التنفيذ في الدعوى أو الطعن أن يطلب رئيس المحكمة من مفوض الدولة إبداء رأيه شفاهة في الطلب، على أن يثبت ذلك في محضر الجلسة، وفي جميع الأحوال يجوز للمحكمة أن تحدد لهيئة مفوضي الدولة أجلاً لإيداع التقرير في موضوع الدعوى أو الطعن".

الفصل في الدعوى. وحسناً صنع المشرع عندما قرر بموجب المادة (٥١) من قرار الجمعية العمومية لمجلس الدولة رقم ١ لسنة ٢٠١١ بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس وجوب البدء بتحضير الدعاوى التي تتسم بصفة الاستعجال(١).

الفرع الثاني

أدلة الطاعن

ما من شك أن الأدلة التي يقدمها المدعي في عريضة دعوى الإلغاء والتي يستند إليها للطعن في مشروعية القرار الإداري تلعب دوراً مهماً في توجيه بصر القاضي نحو العيوب التي تعتور هذا القرار، والتي يمكن الاستناد إليها للحكم بقبول طلب وقف التنفيذ متى ترجحت أمامه أسباب البطلان وبات الوضع الظاهري ينبئ عن احتمالية إلغاء القرار المطعون فيه عند نظر موضوع الدعوى.

لذلك يقع على عاتق المدعي العبء الأكبر في الإثبات من خلال ما تتضمنه صحيفة الدعوى من مطاعن، خاصة وأن القاضي عندما يتصدى للفصل في الدعوى المعروضة أمامه وقفاً أو إلغاءً إنما يعتمد بصفة أساسية على المطاعن والدفوع التي يقدمها أطراف الدعوى، فلا يملك التصدي لبحث كافة أركان القرار الإداري للحكم في الطلب المعروض أمامه –وقفاً أو إلغاءً– ما لم تكن الأسباب التي تمس مشروعية القرار المطعون فيه متعلقة بالنظام العام.

وعليه يجب على المدعي أن يسعى من خلال صحيفة دعواه إلى إبراز الأسانيد التي يستند إليها للطعن في مشروعية القرار الإداري؛ حتى يكون للقاضي عند الحكم في طلب وقف التنفيذ فحص تلك الأسباب وتكوين عقيدته بشأن مدى توافر ركن الجدية اللازم لقبول الطلب من عدمه.

ولقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى هذا المعنى في حكم لها بقولها أن الأصل هو حمل قرارات وتصرفات الإدارة على محمل الصحة والسلامة من الوجهة

---

(١) حيث تنص المادة ٥١ من قرار الجمعية العمومية رقم ١ لسنة ٢٠١١م على أن: "يراعى في تحضير القضايا وفي إنجازها البدء بالقضايا التي لها صفة الاستعجال بطبيعتها ثم القضايا الأسبق بحسب تاريخ إقامتها، ولرئيس الهيئة أن يصدر قراراً في بداية كل عام قضائي بتحديد هذه القضايا".

القانونية فضلاً عن استهدافها الصالح العام، كما أن الأصل أيضاً هو نفاذ القرارات الإدارية الصادرة بالإرادة المنفردة ما دامت في إطار من الشرعية وسيادة القانون. لذا يتعين على أصحاب الشأن في طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري النافذ قانوناً أن يثبتوا بصورة ظاهرة وكافية ومعقولة مخالفة هذا القرار لصحيح أحكام القانون أو خروجه على غايات الصالح العام وذلك في إطار وحدود ما يقتضيه قيام وقف التنفيذ للقرار الإداري المطعون عليه بحسب الظاهر من الأوراق على سند جدي ومقبول قانوناً وعقلاً، ودون حاجة من القاضي الإداري إلى البحث والتحقيق والتدقيق في المستندات أو التوغل في موضوع النزاع الخاص بدعوى الإلغاء، بحيث إذا لم يكن العيب الذي يشوب القرار المطلوب وقف تنفيذه ظاهراً بصورة كافية ومعقولة وجب قانوناً على القاضي الإداري رفض طلب وقف تنفيذ القرار[١].

ومع ذلك وجب الأخذ في الاعتبار أن أدلة الطاعن وإن كان للقاضي الاستناد إليها للحكم في الدعوى المعروضة أمامه، إلا أنه من بديهيات العمل القضائي أن المحكمة غير ملزمة بالأخذ بتلك المطاعن أو حتى الرد عليها ما دامت غير منتجة وليس من شأنها التأثير في الحكم الصادر فيها، وفي ذلك تقضي المحكمة الإدارية العليا بأنه لا إلزام على المحكمة أن تشير في أسباب حكمها إلى كل ورقة أو مستند يقدم إليها، وإنما تشير فقط إلى ما تستند إليه في حكمها كسبب منتج فيما ينتهي إليه قضاؤها، فضلاً عن حرية المحكمة في تقدير ما تأخذ به مما يقدم إليها من مستندات وما تطرحه منها لعدم تأثيره في النزاع الماثل أمامها[٢].

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعنين رقمي ٢٥١٤، ١٨١٩ لسنتي ٣٥/ ٣٦ القضائيتين بجلسة ٢ من مايو ١٩٩٣م، مجلس الدولة المكتب الفني مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثامنة والثلاثون الجزء الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٣ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٩٣م)، ص ١٠٥٩.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٤٦٦٩ لسنة ٥٩ قضائية عليا الدائرة السادسة بجلسة ٢٢ من يناير ٢٠١٤م، كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٠٣٤ لسنة ٣٤ قضائية عليا بجلسة ٤ من مايو ١٩٩١م.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه لا يكفي للقول بمشروعية القرار الإداري وبالتالي رفض طلب وقف التنفيذ أن يتبين القاضي من الفحص الظاهري للأوراق مشروعية القرار الإداري ومطابقته للقانون، وإنما يلزم من باب أولى أن لا تكون هناك شبهة عدم دستورية القانون الذي استند إليه القرار المطعون فيه؛ ذلك أن المشروعية الدستورية أولى بالحماية من المشروعية العادية باعتبار أن القواعد الدستورية تأتي على مدارج الهرم القانوني داخل الدولة(١)، وبالتالي فإن استناد الطاعن في عدم مشروعية القرار الإداري –على الرغم من مطابقته للقانون– لمخالفته نصوص الدستور القائم، من شأنه أن يثير ركن الجدية أمام القاضي الذي يجب عليه أن يتحسس مدى جدية هذا الدفع من ظاهر الأوراق ودون التعمق فيه.

الفرع الثالث

الاعتماد على عدم رد الإدارة (نكول جهة الإدارة)

لئن كان الأصل في القرارات الإدارية قرينة الصحة، والأصل في الإثبات أن البينة على من ادعى، إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه فى مجال المنازعات الادارية لا يستقيم وطبيعة النظام الإدارى التي تستلزم ضرورة حفظ الوثائق والمستندات ضماناً لحقوق الإدارة والمواطنين، حيث تحتفظ الإدارة بجميع الأوراق والملفات المتعلقة بالأعمال التى تقوم بها أو تصدر عنها أو بصورة رسمية منها للجوء إليها عند الاقتضاء.

ولذلك استقر قضاء مجلس الدولة على أنه إذا لجأ المدعي إلى القضاء طاعناً في مشروعية القرار الإداري تعين على الجهة الإدارية –متى طُلب منها ذلك– أن تقوم بتقديم الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والتي تقع تحت يدها تمكيناً للعدالة من أن تأخذ مجراها الطبيعي لاستظهار وجه الحق في الدعوى المعروضة أمامها؛ بحيث إذا كانت الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع في حوزة الجهة الإدارية وامتنعت عن تقديمها، وكان لهذه الأوراق دور رئيس في تحديد مدى مشروعية القرار الإداري الصادر

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ١٢٠.

عنها، عُد ذلك نكولاً منها ينفي قرينة الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية من جهة، ويقيم قرينة على صحة ما يبديه المدعي من مطاعن بشأن هذا القرار وسلامة ما قدمه من مستندات من جهة أخرى(١).

وفي تبريرها لهذا الاتجاه ورد على لسان المحكمة الإدارية العليا قولها: (....أن نكول الجهة الإدارية المدعى عليها عن تقديم المستندات في الدعوى يقيم قرينةً لصالح المدعي تنقل عبء الإثبات إلى عاتق الجهة الإدارية بحسبان أن تقديم الأوراق جميعها هو واجب الجهة الإدارية التي تحوزها أصلاً، وأن من شأن تقاعسها عن تقديم هذه الأوراق بناء على طلب المحكمة إياها، الحيلولة دون بسط رقابة المحكمة على مشروعية القرار المطعون فيه، الأمر الذي يكون معه للقاضي الإداري إجابة المدعي إلى طلباته)(٢).

وعليه يمكن القول أن القضاء الإداري قد اتخذ من تراخي جهة الإدارة في الرد على طلبات المحكمة، ومنها تقديم المستندات المطلوبة للتأكد من توافر ركن الجدية باعتباره أحد الأركان اللازمة لقبول طلب وقف التنفيذ، قرينة مبدئية على صحة ما يبديه المدعي تكفي لقيام شرط الجدية اللازم للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري؛ إذ أن هذا المسلك من جهة الإدارة والمتمثل في امتناعها عن تقديم المستندات المطلوبة رغم أهميتها في الفصل في الدعوى إنما يكشف عن أحد أمرين: إما أنها تفتقد لأي سند يمكن أن يبرر مسلكها ويضفي شرعية على ما صدر عنها من قرارات تؤثر في مركز المتعاملين معها، وإما أن لديها ما تقدمه إلا أنها تمتنع عن ذلك بما يدين مسلكها(٣).

---

(١) إلى ما يقترب من هذا المعنى ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في الطعن رقم ٤٠٣٣ لسنة ٣٧ قضائية عليا بجلسة ١٧ من يناير ١٩٩٨م، مكتب فني ٤٣، رقم الجزء ١، القاعدة رقم ٧٤، ص ٦٩١.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٤٠٤٨ لسنة ٤٥ قضائية عليا الدائرة السادسة بجلسة ٢٧ من سبتمبر ٢٠٠٥م.

(٣) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٥٩٢ لسنة ٤٥ قضائية عليا بجلسة ١٥ من مارس ٢٠٠٣م، مكتب فني ٤٨، القاعدة رقم ٦٣، ص ٥٤٣.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بقبول طلب وقف التنفيذ المقدم من المدعي؛ تأسيساً على أن الجهة الإدارية لم تنهض للرد على أقوال المدعي على امتداد تسع جلسات تداولت خلالها الدعوى ولم تقدم أي مستند يدحض ما ذكره المدعي في صحيفة دعواه، وإزاء ذلك رأت المحكمة أن في تقاعس الجهة الإدارية على الرد على الدعوى طوال هذه المدة قرينة تكفي في الشق المستعجل على الأقل للتسليم بصحة ادعاءات المدعي، الأمر الذي يتوافر معه في طلب وقف التنفيذ ركن الجدية إلى جانب توافر ركن الاستعجال لما يترتب على تنفيذ القرار من حرمان المدعي بملكه طوال مدة امتدت إلى نحو ستة وعشرون عاماً[١].

على أية حال فإن القرينة التي يقيمها امتناع الإدارة عن تقديم المستندات التى تحت يدها واللازمة للفصل فى النزاع لصالح المدعي لا تجد مجال إعمالها فقط أمام محكمة أول درجة، وإنما أيضاً تكون واجبة الإعمال أمام محكمة الطعن إذا لم تقدم جهة الإدارة تلك المستندات. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكم لها حيث قضت بأن نكول الجهة الإدارية عن تقديم المستندات التى تحت يدها واللازمة للفصل فى النزاع إنما يقيم قرينة لصالح المدعي، وأن هذه القرينة كما تجد مجال إعمالها أمام مرحلة أول درجة تكون واجبة الإعمال في مرحلة الطعن إذا لم تقدم جهة الإدارة تلك المستندات حتى يتسنى لمحكمة الطعن إعمال سلطتها فى الرقابة على الحكم المطعون فيه، وما إذا كان قد استخلص النتيجة من وقائع لها أصول بالأوراق استخلاصاً سائغاً. ومن ثم انتهت المحكمة إلى رفض الطعن المقدم من الجهة الإدارية –وتأييد الحكم المطعون فيه فيما انتهى إليه– لعدم تقديمها الأوراق والمستندات التي أشارت إليها فى تقرير طعنها أمام محكمة الطعن، لإسقاط القرينة المقررة لصالح المطعون ضده من

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٣٥٦ لسنة ٣٤ قضائية عليا بجلسة ٢٠ من ديسمبر ١٩٩٢م، مجلس الدولة المكتب الفني مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثامنة والثلاثون الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٢ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٣م)، ص ٣٣٤.

جراء سلبية موقفها بعدم تقديم تلك المستندات أمام محكمة أول درجة رغم تكليفها بذلك[١].

ومما تجدر الإشارة إليه أن اتخاذ القاضي من تراخي جهة الإدارة أو نكولها عن تقديم المستندات المطلوبة قرينة لصالح المدعي، لا يكون إلا عندما لا يتوافر لدى القاضي سبيل آخر للوصول إلى مدى جدية الطلب من عدمه. أما إذا كان هناك طريق آخر يمكن للقاضي اللجوء إليه للوقوف على مدى توافر ركن الجدية من عدمه، ففي هذه الحالة وجب عليه سلوك هذا السبيل دون الاتكاء على موقف الجهة الإدارية.

ولعل هذا المعنى هو المستفاد ضمناً من حكم المحكمة الإدارية العليا الذي انتهت فيه إلى أن تقاعس الجهة الإدارية عن تقديم الأوراق والمستندات الدالة على نفي ادعاء المدعي، يكون قرينة على صحة ما يدعيه رافع الدعوى، إذا ما أكدتها شواهد وقرائن أخرى من الواقع وصحيح حكم القانون[٢]، بما يعنيه ذلك –بمفهوم المخالفة– من أنه إذا ما توافرت أدلة أو شواهد أخرى يستطيع القاضي أن يستنبط منها مشروعية القرار الإداري أو عدم توافر ركن الجدية اللازم لقبول طلب الوقف، فإنه والحال هذه يجب على القاضي أن يطرح قرينة النكول جانباً وأن يفصل في طلب الوقف أو الإلغاء –على حسب الأحوال– استناداً إلى تلك الأدلة أو هذه الشواهد.

فضلاً عن أن الأخذ بقرينة النكول كأساس لصحة ما يبديه المدعي من مطاعن في صحيفة دعواه لا يكون إلا عندما تكون الأوراق والمستندات المطلوبة في يد السلطة الإدارية أو بحوزتها. أما إذا كانت هذه المستندات في غير مكنة الجهة الإدارية سواء كانت لدى جهة أخرى أو مودعه في دعاوى أو طعون مرتبطة لتعدد الأطراف،

(١) إلى ما يقترب من هذا المعنى ذهب حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٧٨٥٢ لسنة ٤٧ قضائية عليا الدائرة الأولى بجلسة ٢٥ من سبتمبر ٢٠٠٤م.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٧٤١٢ لسنة ٥٢ قضائية دائرة توحيد المبادئ بجلسة ٣ من أبريل ٢٠١٠م، مكتب فني ٥٥، ص ٥٨ .

فإن إعمال قرينة النكول يكون في غير محله، لا سيما إذا كانت الدعاوى أو الطعون مطروحة على ذات المحكمة وأصدرت فيها أحكاما مماثلة أو متعلقة بذات الواقعة(١).

وإذا كان من المستقر عليه أن نكول الجهة الإدارية عن تقديم المستندات المطلوبة أمام المحكمة التي تنظر الدعوى يعد قرينة على صحة ما يبديه المدعي من مطاعن في القرار الإداري الصادر عنها، إلا أن هذه القرينة يمكن أن تسقط بعد ذلك إذا ما قامت الإدارة بتقديم ما تحت يدها من أوراق ومستندات خاصة بالقرار المطعون فيه، سواء أمام ذات المحكمة عند نظر الشق الموضوعي أو أمام محكمة ثان درجة عند نظر الطعن في الحكم الصادر من محكمة أول درجة، حيث يتعين على المحكمة في هذه الحالة التصدي لبحث مدى مشروعية القرار المطعون فيه على ضوء ما تتضمنه تلك المستندات من دلائل(٢).

لذلك واتساقاً مع الفهم المتقدم قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بأن المحكمة وإن كانت قد قضت بهيئة مغايرة لدى نظرها للشق العاجل من الدعوى بقبولها شكلاً، ومن ثم فإنه لا يجوز معاودة البحث مرة أخرى في الشكل إعمالا لحجية الأمر المقضي به، إلا أن المحكمة تجد لزاماً عليها وهي بصدد التصدي لموضوع الدعوى أن تمهد لقضائها بالإشارة إلى أنها وهي بصدد نظرها للشق العاجل من الدعوى والقضاء بقبولها شكلاً وبوقف تنفيذ القرار المطعون عليه قد استندت في هذا القضاء إلى القرينة المستمدة من نكول الجهة الإدارية على الرد على الدعوى وعدم تقديم المستندات اللازمة للفصل فيها. إلا أن الجهة الإدارية المدعى عليها قد قامت فيما بعد بالرد على الدعوى وتقديم المستندات اللازمة للفصل في موضوعها. وإذ الثابت من تلكم المستندات أن جهة الإدارة لم تحرر أية محاضر مخالفة للمدعي وأن قرار الإزالة المطعون فيه رقم .....لسنة.....لا يتعلق به ولم يمس ثمة مركز قانوني له، ومن

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٦٨٤٩ لسنة ٤٦ قضائية عليا الدائرة الخامسة بجلسة ١٢ من نوفمبر ٢٠٠٥م.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ١٧٤٩ لسنة ٤٦ قضائية عليا الدائرة الثامنة بجلسة ٢٤ من نوفمبر ٢٠٠٥م.

ثم فلا توجد له مصلحة أو صفة في الطعن على ذلك القرار، إلا أنه نزولاً على قوة الأمر المقضي به إزاء الحكم القاضي بقبول الدعوى، فإن المحكمة لا تجد مناصاً من القضاء برفض الدعوى وإلزام المدعي مصروفاتها ومقابل أتعاب المحاماة عملاً بأحكام قانوني المرافعات والمحاماة(١).

المطلب الثالث

حدود سلطة القاضي عند استنباط جدية الطلب

على الرغم من أن القاضي الإداري يتمتع بسلطة واسعة في اختيار وسيلة الإثبات التي يستطيع من خلالها تقصي الحقيقة في الدعوى المعروضة أمامه، إلا أن هذه السلطة في مجال وقف التنفيذ ليست طليقة من كل قيد وإنما هناك مجموعة من الضوابط التي ابتدعها القضاء –وأيدها الفقه– والتي يلتزم بها القاضي عند استنباط مدى توافر ركن الجدية؛ تتمثل في الفحص الظاهري للأوراق دون التعمق فيها، فضلاً عن التزامه عند الفصل في طلب الوقف أن لا يترتب على الحكم الصادر فيه المساس بأصل الحق موضوع الدعوى.

وبالتالي إذا كان القضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري من شأنه إحداث تغيير في المراكز القانونية لأطراف الدعوى أو المساس بحقوق المتقاضين وإفراغُ الدعوى الموضوعية من مضمونها، بحيث لا يتبقى لمحكمة الموضوع ما تقضي به عند نظر طلب الإلغاء –لاستحالة تدارك ما سيتم نتيجة تنفيذ الحكم الصادر بالوقف، أو لتعذر إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور هذا الحكم – فإنه يتعين والحال هذه نظرُ الدعوى موضوعاً –لا كقضاءٍ عاجلٍ– ورفض طلب وقف تنفيذ القرار(٢).

وتأسيساً على ما تقدم يمكن القول أن سلطة القاضي عند نظر طلب وقف التنفيذ وفي مجال بحث شرط الجدية يجب أن لا تتعدى الظاهر من الأوراق، أي أن

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الاداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ٣٩٦ لسنة ١ قضائية بجلسة ١٨ من أكتوبر ٢٠٠٥م.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ١٠٣٥٤ لسنة ٤٩ قضائية عليا الدائرة الخامسة بجلسة ٢٩ من أكتوبر ٢٠٠٥م.

هذه السلطة مقيدة بقيدين: الأول تقصي الوقائع من ظاهر المستندات، والثاني الاحتراس من أن يؤثر حكمه الوقتي في أصل الحق المتنازع عليه(١).

الفرع الأول

تحسس ظاهر الأوراق

ينبغي على القاضي المختص عند الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن ينظر إليه بوصفه قاضياً للأمور المستعجلة؛ حيث لا يدخل في ولاية وقف التنفيذ كل ما يقتضي التوغل في الموضوع أو التعمق فيه وإنما تقف ولاية المحكمة على ما يبدو من ظاهر الأوراق عند نظرها لطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية؛ حتى لا تتجاوز حدود ولايتها أو اختصاصها على النحو الذي يتعارض مع الطبيعة المستعجلة لنظام الوقف.

فالقاضي حين الفصل في طلب وقف التنفيذ لا يلزم أن تتوافر لديه القناعة التامة بعدم مشروعية القرار المطعون فيه، وإنما يُكتفى بأن يتوافر لديه احتمالية رجحان إلغاء هذا القرار عند الفصل في الشق الموضوعي. لذلك إذا كان للقاضي وهو يتصدى لطلب الوقف أن يتناول موضوع الدعوى، فإن هذا التعرض يجب أن يكون بالقدر اللازم للفصل في طلب وقف التنفيذ دون أن يغوض في الأعماق ويستبق قاضي الموضوع وينتهي إلى تكوين عقيدة بشأن طلب الإلغاء(٢).

وبالتالي فإن لجوء القاضي عند نظر طلب وقف التنفيذ إلى أي من الإجراءات المتعلقة بالدعوى الموضوعية كاللجوء إلى الخبرة –على سبيل المثال– من خلال ندب خبير أو تكليف لجنة ثلاثية لكتابة تقريرها بشأن مسألة فنية تتعلق بالدعوى القائمة، يجب أن يراعى فيه الحرص على عدم الإسراف في البحث والتدقيق في ملف الدعوى،

---

(١) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١٩٩٩م، ص ٣٨٤ وما بعدها.

(٢) أشار إلى هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٨ لسنة ٧ قضائية بجلسة ٦ من أبريل ١٩٥٤م.

حتى لا يعد تجاوزاً لمسألة طلب وقف التنفيذ وتدخلاً في الفصل في الدعوى الموضوعية مما يؤدي إلى الخلط في الاختصاص بين قاضي الوقف وقاضي الإلغاء.

ولقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن رقابة القضاء الإداري ومحاكم مجلس الدولة طبقاً لأحكام الدستور والقانون هي رقابة مشروعية تسلطها على القرارات الإدارية المطعون فيها وقفاً أو إلغاءً، إذا تبين لها صدروها مخالفة للقانون أو أن الجهة الإدارية تقاعست عن إصدار قرار يلزمها القانون بإصداره أو انحرفت عن الغاية المنشودة وهي تحقيق الصالح العام إلى تحقيق أغراض غير مشروعة. ويلتزم القاضي الإداري فيما يقضي به من وقف تنفيذ القرار الإداري بحسب الظاهر من الأوراق، وفي الحدود التي يقتضيها القضاء بوقف التنفيذ على ما يبدو ظاهراً من عدم مشروعيته(١).

الفرع الثاني

عدم المساس بأصل الحق

درجت أحكام القضاء الإداري على اشتراط عدم المساس بأصل الحق عند الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري؛ بمعنى أن لا يكون للحكم في الطلب المستعجل تأثير على أصل الحق أو تعديل في المراكز القانونية للخصوم أو تأكيدها أو محوها وإنما يجب أن يبقى كل من الخصوم محتفظاً بمركزه القانوني الذي كان عليه قبل صدور هذا الحكم الوقتي.

فلا يجوز أن يترتب على القضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري إفراغ الدعوى الموضوعية من مضمونها؛ حتى لا ينقلب الحكم الصادر بوقف التنفيذ –رغم أنه حكمٌ مؤقت وصادر عن ظاهر الأوراق– إلى حكمٍ نهائي يَجُبُّ موضوعَ الدعوى، مما يتنافى مع الطبيعة القانونية لسلطة لنظام الوقف. وإنما يتعين أن يظلَّ القرار المطعون فيه قائمًا لحين الفصل في الموضوع، وإلا بات من غير الملائم على المحكمة –عند

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعنين رقمي ٢٥١٤، ١٨١٩ لسنتي ٣٥/ ٣٦ القضائيتين بجلسة ٢ من مايو ١٩٩٣م، مجلس الدولة المكتب الفني مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثامنة والثلاثون الجزء الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٣ إلى آخر سبتمبر سنة 1993)، ص١٠٥٩.

التصدي لموضوع الدعوى– القضاء برفض طلب الإلغاء؛ إذ أن واقع الحال قد ترتب عليه استحالةُ تدارك ما تمَّ نتيجة تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ(١).

بيد أن مبدأ عدم جواز المساس بأصل الحق لا يحرم قاضي الوقف من فحص المنازعة الموضوعية بالقدر اللازم لتمكينه من الوقوف على مدى توافر شرط الجدية من خلال الفحص الظاهري لأوراق الدعوى؛ أي أن قاضي الوقف وإن لم يكن مختصاً بالفصل في الموضوع إلا أنه ملزم بالبحث في طلب المدعي من خلال فحص ظاهر المستندات حتى يتمكن من اتخاذ موقفه من الإجراءات المطلوبة منه(٢).

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بإلغاء الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار السلبي لجهة الإدارة بالامتناع عن إصدار ترخيص بناء للمدعي على قطعتي أرض ملك له؛ على سند من القول بأن استخلاص محكمة أول درجة لهذا الحكم كان مخالفاً للقانون لما فيه من مصادرة لاختصاص قاضي الإلغاء. حيث إن مؤدى تنفيذ هذا الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إلزام الجهة الإدارية بمنح المدعي ترخيصاً بالبناء، بما يترتب عليه من زوال محل القرار المطعون فيه تبعاً لزوال حظر البناء، ومن ثم لا يتبقى للمحكمة ما تقضي به عند نظر الشق الموضوعي وهو ما يتعارض مع النهج القضائي الواجب إعماله على نحو صحيح....واستطردت المحكمة في بيان حيثيات حكمها الصادر بإلغاء حكم أول درجة بأنه يتعين الحكم برفض وقف التنفيذ لانتفاء ركن الاستعجال في طلب الوقف ودون حاجة لبحث ركن الجدية(٣).

ومن وجهة نظرنا وتعليقاً على هذا الحكم الأخير نرى أن محكمة القضاء الإداري وإذ قضت بوقف تنفيذ القرار السلبي والمتمثل في امتناع الجهة الإدارية عن

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١١٧٣٢ لسنة ٤٩ قضائية عليا بجلسة ٣١ من أغسطس ٢٠١٤م، مكتب فني ٥٩، رقم الجزء ٢، ص ١٠٧٨، وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٧٢١١ لسنة ٤٦ قضائية عليا بجلسة ٣١ من مايو ٢٠٠٣م.

(٢) أ. حسين عبد السلام جابر، مرجع سابق، ص ٤٤٧.

(٣) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٧٠٨٤ لسنة ٤٨ قضائية عليا بجلسة ٢ من أبريل ٢٠٠٥م.

منح الطاعن ترخيصاً بالبناء قد أخطأت في تطبيق القانون ليس لانتفاء ركن الاستعجال كما ذهبت إلى ذلك المحكمة الإدارية العليا في حيثيات حكمها المتقدم – والذي يعد متوافراً في هذه الحالة نظراً لما يرتبه القرار المطعون فيه من أضرار قد يصعب تداركها مستقبلاً والمتمثلة في حرمانه من إقامة مسكنه على الأرض التي يمتلكها وما يترتب على ذلك من المساس بأحد الحقوق الدستورية وهو الحق في السكن–؛ وإنما لأن الحكم الصادر بوقف التنفيذ قد أصاب موضوع القرار الإداري نفسه بحيث لم يعد ما يتبقى للمحكمة نظره عند الفصل في الشق الموضوعي، إذ أن غاية ما يطلبه المدعي من إلغاء القرار الإداري هو الحصول على رخصة بناء، وها قد تحققت تلك الغاية فعلاً كأثر من آثار الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بوقف التنفيذ. فالحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار السلبي المتمثل في رفض منح ترخيص البناء للطاعن يحمل في طياته توجيهاً أو أمراً من المحكمة لجهة الإدارة بإصدار هذا الترخيص، الأمر الذي يمثل مساساً بأصل الحق موضوع دعوى الإلغاء بما يعد خروجاً عن نطاق اختصاص القاضي المستعجل وافتئاتاً منه على اختصاص قاضي الموضوع.

ومن جماع ما سبق يمكن القول أنه ينبغي على القاضي عند الفصل في مسألة وقف التنفيذ وتقديره لركن الجدية في هذا الطلب، أن يلتزم حدود الاختصاص بحيث يقف في هذا الشأن عند حد استظهار وتقدير جدية المطاعن المنسوبة إلى القرار الإداري من خلال الفحص الظاهري للأوراق دون الغوص في الموضوع أو التعمق في تمحيص الدعوى ووزن الدلائل وزناً دقيقاً؛ إذ أن ذلك من اختصاص محكمة الموضوع(١).

ومما تجدر الإشارة إليه أن المحكمة الإدارية العليا قد خالفت النظر السابق وذهبت في حكم آخر لها إلى قبول الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ قرار الجهة الإدارية بالامتناع عن منح ترخيص بناء على الرغم من أن تنفيذ هذا

---

(١) د. رجب محمود طاجن، وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون القطري دراسة مقارنة، المجلة القانونية والقضائية، مركز الدراسات القانونية والقضائية، وزارة العدل، قطر، عدد يونيو ٢٠١١م، ص ١٤٩.

الحكم من شأنه أن يفرغ الدعوى من موضوعها؛ على سند من القول بأن الحكم المطعون فيه قد قام على أساس من صحة إدعاء المطعون ضده من أنه يمتلك قطعة الأرض المطلوب استصدار ترخيص بناء عليها وهو ما لم تجحده الجهة الإدارية، وأن المطعون ضده قد تقدم للوحدة المحلية (الجهة الإدارية) للترخيص له بالبناء على قطعة الأرض خاصته، إلا أنها امتنعت عن منحه الترخيص المطلوب بحجة أن قطعة الأرض تلك واردة في المخطط خدمات وحدة مطافي.....وانتهت المحكمة إلى أنه إزاء تقاعس الجهة الإدارية عن تقديم المستندات المطلوبة لنفي ما يدعيه المطعون ضده، وأن الملكية الخاصة مصونة ولا تنتزع إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وهو ما لم تقم به الجهة الإدارية، يكون السبب الذي استندت إليه الجهة الإدارية في امتناعها عن الترخيص للمطعون ضده – بحسب الظاهر من الأوراق – مخالفاً للقانون ويكون القرار المطعون عليه قد صدر فاقداً ركن السبب المبرر له مخالفاً للقانون ومرجحاً القضاء بإلغائه عند نظر موضوع النزاع، وبذلك يتوافر ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ، فضلاً عن توافر ركن الاستعجال، ويتعين لذلك الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون عليه(١).

ختاماً: وبعد أن انتهينا من بيان الشروط الموضوعية اللازمة لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري والمتمثلة في شرطي الاستعجال والجدية، وجب التنويه إلى أن قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يستلزم حتماً توافر شرطي الاستعجال وجدية الطلب معا؛ لأن الارتباط بينهما هو ارتباط لزوم، بمعنى أن القاضي لا يحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا اجتمع في طلب الوقف شرطا الاستعجال والجدية معاً. فلا يغني وجود أحد الشرطين عن وجود الآخر ولا يكفي أي منهما وحده أياً كانت درجته وقوة حجته للقضاء بوقف التنفيذ، ومن ثم إذا تبين للقاضي انتفاء أحد هذين الشرطين، انتفى مناط الوقف بغير حاجة إلى البحث في الشرط الآخر.

وتطبيقاً لهذا المعنى انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى أن المشرع إذ خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء،

---

(١) راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٢٠٥٩٩ لسنة ٥٦ قضائية عليا الدائرة الخامسة بجلسة ٢٣ من يونيو ٢٠١٨م.

إنما استهدف تلافي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذها مع الحرص في الوقت نفسه على مبدأ افتراض سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ، فنص في المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها" على أنه يلزم لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه -بالإضافة إلى ركن الاستعجال- أن يكون ادعاء الطالب قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية يرجح معها إلغاء القرار، وكل من ركن الاستعجال وجدية الأسباب هو من الحدود القانونية التي تحد سلطة محكمة القضاء الإداري وتخضع بالتالي لرقابة المحكمة الإدارية العليا. ومن حيث إن البادي أنه ليس من شأن تنفيذ القرار الصادر برفض الترخيص للطاعن بتقديم الخمور لرواد فندقه أن يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها، ومن ثم فإن طلب وقف التنفيذ يكون فاقداً أحد ركنيه اللذين ينبغي أن يقوم عليهما، ويكون الحكم المطعون فيه قد أصاب الحق في رفضه لهذا الطلب دون حاجة إلى استظهار جدية أو عدم جدية الأسباب التي تستند عليها الدعوى(١).

ومع ذلك فإن هناك من الحالات التي انتهى فيها القضاء الإداري إلى قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مكتفياً بتوافر ركن الاستعجال وحده دون البحث في شرط الجدية؛ نظراً لأن الضرر الناتج عن تنفيذ القرار كان وشيك الوقوع إلى الحد الذي لم يتسنى للمحكمة التحقق من شرط الجدية، وبالتالي استندت المحكمة في قضائها بقبول الطلب على تحقق ركن الاستعجال وحده أخذاً بالأحوط لدفع الضرر المحتمل من خلال إجراء وقتي يتمثل في وقف تنفيذ القرار(٢).

---

(١) راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٧٨٦ لسنة ١٨ قضائية عليا بجلسة ٢٨ من ديسمبر ١٩٧٤م، مكتب فني ٢٠، رقم الجزء ١، ص ٨٢.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٩٤.

الفصل الثاني

الإشكاليات القانونية المتعلقة بنظر طلب وقف التنفيذ

بعدما انتهينا في الفصل الأول من بيان الإشكاليات القانونية المتعلقة بالشروط اللازمة لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري والحلول القضائية التي ابتدعها مجلس الدولة بقضائه المتواتر لها، نتناول في هذا الفصل الإشكاليات القانونية التي أفرزها التطبيق العملي عند نظر طلب وقف التنفيذ، سواء فيما يتعلق بسلطة القاضي في نظر طلب الوقف، أو بالقرارات التي يمكن أن تكون محلاً له، أو بالحكم الصادر فيه من حيث مضمونه والصعوبات العملية التي تعترض طريق تطبيقه وضمانات تنفيذه.

فإذا كان الحكم الوارد بنص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة قد أوضح دون لبس أو غموض طبيعة سلطة القاضي الإداري عند الحكم في طلب وقف التنفيذ متى استوفى هذا الطلب شرائطه الشكلية والموضوعية المتمثلة في: الاقتران، الاستعجال والجدية، بقوله: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها...". حيث جاء الحكم الوارد بنص تلك المادة بصيغة الجواز دون الوجوب. إلا أنه ورغم وضوح هذا النص، ذهب جانب من الفقه إلى أن التطبيق العملي أفرز اتجاهاً آخر يتمثل في أن القاضي إذا ما تحقق من توافر الشروط اللازمة لقبول طلب الوقف بات لزاماً عليه الحكم بقبول هذا الطلب؛ خاصة وأن قضاء مجلس الدولة قد جرى على أن الطعن في الحكم الصادر من محكمة أول من شأنه أن يرفع النزاع برمته أمام محكمة الطعن بما يكون لها من سلطة الرقابة على الوقائع والأسانيد التي استندت إليها محكمة أول درجة، ومن ثم الانتهاء إلى قبول الحكم المطعون فيه أو إلغائه.

وفيما يتعلق بالقرارت الإدارية التي يمكن أن تكون محلاً لنظام وقف التنفيذ، فلقد تضمن النص التشريعي في مستهله حكماً عاماً يتمثل في جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ثم استدرك هذا الحكم بموجب نص الفقرة الثانية من ذات المادة فأورد استثناءً عليه؛ حيث أخرج من نطاقه القرارات التي لا يجوز طلب إلغائها إلا بعد التظلم منها؛

مما يُستفاد منه أن جميع القرارات الإدارية تخضع لنظام وقف التنفيذ –متى توافرت شرائط طلب الوقف– عدا تلك المستثناة بقوة القانون. إلا أن التطبيق العملي لهذا النظام أفرز بعض الإشكاليات بشأن بعض القرارات التي تصدر عن جهة الإدارة – والتي تندرج بحسب الأصل تحت عموم الحكم الوارد في الفقرة الأولى– كالقرارات السلبية والقرارات المنعدمة والقرارات المتعلقة بالنظام العام، ومدى جواز خضوعها لنظام وقف التنفيذ من عدمه.

وأما الإشكاليات المتعلقة بالحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري فإنها تتبدى في مضمون هذا الحكم ووسائل تنفيذه. فإذا كان قضاء مجلس الدولة المصري قد استقر على أن الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري ذات طبيعة مؤقتة تنتهي بمجرد الفصل في موضوع الدعوى أو بإلغائها من محكمة الطعن أيهما أقرب، إلا أن الاجتهادات القضائية المقارنة كان لها فضل السبق في ابتكار أنظمة وقف جديدة تتمثل في الوقف لمدة محددة، والوقف المشروط، والوقف الجزئي. الأمر الذي يفتح المجال للتساؤل عن مدى إمكانية تطبيق تلك الأنظمة في مصر خاصة وأن الأخذ بها لا يتعارض مع النص التشريعي الوارد بقانون مجلس الدولة الناظم لطلبات وقف التنفيذ، هذا فيما يتعلق بمضمون الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

أما فيما يتعلق بتطبيق هذا الحكم وترتيب آثاره على أرض الواقع، فإنه على الرغم من ما تتمتع به الأحكام القضائية من حجية تستوجب على الجهة الإدارية المبادرة إلى تنفيذها إحتراماً لتلك الحجية وتاكيداً لمبدأ سيادة القانون، إلا أن الواقع العملي أثبت أن الإدارة عادة ما تمتنع عن تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها أو على أقل تقدير تتخذ من أسلوب المماطلة والتسويف طريقاً لها عند تطبيق تلك الأحكام بما يفقد تلك الأحكام أهميتها بالنسبة للمتقاضين، الأمر الذي يثير إشكالية تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة بقبول طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة، ومدى إمكانية تطبيق الوسائل القانونية التقليدية التي ابتدعتها الأنظمة القانونية المختلفة لإجبار جهة الإدارة على التنفيذ.

لذلك وفي سبيل عرض تلك الإشكاليات والمبادئ التي ابتدعها القضاء الإداري بشأنها وآراء الفقه حولها آثرت تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النسق التالي:

المبحث الأول: سلطة القاضي الإداري عند نظر طلب الوقف.

المبحث الثاني: نطاق وقف التنفيذ.

المبحث الثالث: الحكم الصادر بوقف التنفيذ ووسائل إلزام الإدارة بتنفيذه.

المبحث الأول

سلطة القاضي الإداري عند نظر طلب وقف التنفيذ

تتجلى مظاهر الوظيفة القضائية –بصفة عامة– في الفصل في المنازعات التي تثور داخل المجتمع أياً كان أطرافها، سواء أكانت بين الأفراد بعضهم البعض أو بين الأفراد والإدارة. ولقد اختص الشارع الدستوري مجلس الدولة دون غيره بمهمة الفصل في المنازعات الإدارية(١)، وعليه فإن القضاء الإداري هو صاحب الاختصاص بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية.

والتساؤل الذي يطرح نفسه هنا: ماذا عن طلبات وقف التنفيذ والتي تشتق من طلب الإلغاء، هل يلتزم القاضي بالبت فيها قبولاً أو رفضاً حتى لا يعد مرتكباً لجريمة إنكار العدالة بما يرتبه ذلك من إمكانية مخاصمته، أم أن طلب الوقف لا يعدو أن يكون دفعاً من المدعي تتضمنه عريضة دعوى الإلغاء تملك المحكمة الرد عليه أو طرحه جانباً وتتصدى مباشرة للفصل في موضوع الدعوى؟

وإذا كان المشرع قد استلزم توافر شروط معينة لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وإذا كان للقاضي سلطة تقديرية فيما يتعلق بتكوين عقيدته بشأن تحقق تلك الشروط من عدمه، فهل تستمر تلك السلطة التقديرية قائمة لحين الحكم في طلب الوقف بحيث يكون له حرية قبول هذا الطلب أو رفضه رغم توافر تلك الشروط؟

في محاولة منا للإجابة على التساؤلات المطروحة قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، يتناول كل منهما الإجابة عن أحد هذه الأسئلة وذلك على النحو التالي:

---

(١) حيث تنص المادة ١٩٠ من الدستور المصري الحالي الصادر في ٢٠١٤م على أن: "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل فى المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه.....".

المطلب الأول

سلطة القاضي الإداري في البت في طلب وقف التنفيذ من عدمه

بداءة تجدر الإشارة إلى أن نظام وقف تنفيذ القرار الإداري نظام قانوني يستمد أصل وجوده من نصوص التشريع لا من أحكام القضاء؛ حيث تقضي المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة الحالي بجواز الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري متى طلب ذلك من المحكمة وتوافرت الشروط التي تطلبها المشرع.

ولما كان المقصود بالطلبات في الدعوى بصفة عامة –وعلى ما جرى به قضاء محكمة النقض– الطلبات القضائية التي يبغي الخصوم من القاضي بصفة أصلية أو بطريق الطلب العارض، أن يفصل فيها بحكم يصدره سواء أكان حكم إلزام أو تقرير أو إنشاء لحق أو مركز قانوني تستهدفه دعواهم. وهي بذلك تتميز عن أوجه الدفاع التي يبديها الخصم وفقاً لادعاءات خصمه دون أن يطلب الحكم له بشيء[١].

ولما كان طلب وقف التنفيذ لا يعد طلباً عارضاً يستند إلى تحقق ظروف جديدة أثناء نظر الدعوى الأصلية، وإنما هو طلب أساس يقف إلى جانب طلب الإلغاء ويقترن معه في ذات عريضة الدعوى ويتفق معه –بحسب الأصل– في الشروط العامة اللازمة لقبول الدعاوى والمتمثلة في الأهلية والصفة والمصلحة[٢]، إضافة إلى شروطه الخاصة التي استلزمها المشرع.

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة النقض الصادر في الطعن رقم ٤٢٨ لسنة ٦١ القضائية بجلسة ١٠ من ديسمبر ١٩٩٧م، المكتب الفني – مدني، الجزء الثاني السنة ٤٨ ص ١٤٢١.

(٢) ومع ذلك وجب الأخذ في الاعتبار أنه على الرغم من هذا التشابه القائم بين طلب الوقف وطلب الإلغاء من حيث ضرورة توافر الشروط العامة اللازمة لقبول الطلبات أمام القضاء بصفة عامة إلا أن هذا التشابة لا يصل إلى حد التطابق؛ فبالنسبة لشرط المصلحة، فإنه وإن كان مشروط في الطلبين، ولكن نظراً لاختلاف الطبيعة، والغاية بين الطلبين بحسب ما أشرنا إليه سلفاً، أصبح من المتصور ألا تقوم المصلحة في طلب الوقف، بمجرد قيامها لطلب الإلغاء. من ذلك مثلاً القرار المطعون فيه قضائياً والذي قد سبق أن أوقف تنفيذه بغير الطريق القضائي. فالإدارة مثلاً قد توقف تنفيذ القرار الذي أصدرته لأمر ما، ولها سلطة في ذلك، ففي هذه الحالة يفرغ طلب وقف تنفيذ القرار قضائياً من محتواه، ولا تكون لصاحبه مصلحة في ذلك، إلا أن المصلحة في طلب الإلغاء تظل قائمة، ما دامت

لذا فإن القاضي الإداري وإن كان يملك سلطة تقديرية –تحت رقابة محكمة الطعن– في التحقق من توافر شروط الوقف، والانتهاء إلى قبول الطلب أو رفضه وفقاً لظروف كل دعوى، إلا أنه وفي جميع الأحوال يكون ملتزماً بالرد على هذا الطلب قبولاً أو رفضاً؛ باعتبار أن الفصل في هذا الطلب حق أصيل يستمده المدعي من نصوص التشريع.

وإذا كانت تلك هي طبيعة طلبات وقف التنفيذ، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه على بساط البحث والمناقشة: ماذا لو لم تتصدى المحكمة للفصل في طلب وقف التنفيذ المقدم إليها، أو تجاهلت هذا الطلب دون الرد عليه، هل تقوم في حقها جريمة إنكار العدالة؟

قبل التصدي لتلك المسألة الشائكة وجب التنويه إلى أن إثارة تلك الإشكالية لم تكن من قبيل الترف الفكري بقدر ما كان الهدف منها الوقوف على علاج لمشكلة عملية بدأت تجد لها صدى في التطبيقات القضائية المعاصرة، خاصة وأن القضاء الإداري المصري قد اعتاد في كثير من طلبات وقف التنفيذ عدم الرد على تلك الطلبات قبولاً أو رفضاً مكتفياً بإحالة الدعوى برمتها –وقفاً وإلغاءً– إلى هيئة المفوضين لكتابة تقرير بشأنها بما يحمله هذا التصرف من الرفض الضمني لطلب الوقف(١).

الإدارة لم تلغ القرار أو تسحبه نهائياً؛ فلن يكون هناك محل لطلب الوقف، ولن تكون هناك أيضا مصلحة في طلبه، رغم قيام المصلحة لطلب إلغاء هذا القرار، وهنا سيكون طلب الإلغاء مقبولا، بينما سيصادف طلب الوقف عدم القبول. ولكن العكس غير صحيح، لأنه إذا لم تكن هناك مصلحة في طلب الإلغاء وهو طلب الأصلي، فلن تكون الدعوى برمتها، في شقيها الموضوعي والعاجل، مقبولة، ولا يمكن لطلب الوقف، أن يقدم استقلالاً عن طلب الإلغاء.

(١) من ذلك حكم محكمة القضاء الإداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ٧٤٢١٤ لسنة ٦٨ قضائية بجلسة ٢٢ من أكتوبر ٢٠١٧م، حكم محكمة القضاء الإداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ٣٨٤٠٥ لسنة ٦٩ قضائية بجلسة ٢٥ من ديسمبر ٢٠١٦م، حكم محكمة القضاء الإداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ٤٧٧٦٩ لسنة ٦٢ قضائية بجلسة ٢٦ من مايو ٢٠١١م.

بل إن الإشكالية بدأت تدق أكثر عندما يقوم رئيس المحكمة بالتأشير على عريضة الدعوى، بمجرد قيدها، بالإحالة إلى هيئة المفوضين لكتابة تقرير بشأنها في شقيها المستعجل والموضوعي، دون أن يأخذ في اعتباره أن هذا الإجراء يتنافى مع الطبيعة الاستعجالية لطلب وقف تنفيذ القرار الطعين محل الدعوى هذا من جهة. ومن جهة أخرى أن هذا التصرف المتمثل في التأشير على ملف الدعوى بالإحالة قبل عرض الأمر على هيئة المحكمة فيه مخالفة لقواعد الاختصاص؛ حيث إن الرفض الضمني –إن جاز لنا اعتبار القرار الصادر من رئيس المحكمة بإحالة عريضة الدعوى إلى هيئة المفوضين رفضاً ضمنياً– لطلب الوقف لا يكون إلا عن طريق هيئة المحكمة مجتمعة لا عن طريق رئيس المحكمة منفرداً، بما يمثل افتئاتاً على سلطة المحكمة.

على أية حال فإنه وفي محاولة منا للإجابة على التساؤل المطروح، نرى ضرورة التصدي بداية لبيان ماهية جريمة إنكار العدالة من حيث مفهوم تلك الجريمة والحالات التي أجاز المشرع تحريك دعوى المخاصمة حال توافر أي منها، ثم إسقاط هذا المفهوم وحالاته على تلك الإشكالية المعروضة لبيان مدى توافر وصف إنكار العدالة فيها من عدمه.

*** ماهية جريمة إنكار العدالة.**

تندرج حالة إنكار العدالة ضمن الجرائم المنصوص عليها في القوانين العقابية؛ لما لها من تأثير خطير على المكانة السامية التي يتمتع بها القضاء في المجتمعات كافة. تلك المكانة التي تجعل الناس يطمئنون إلى عدالة القضاء ومهنيته، في الفصل في المنازعات وقطع دابر الخلافات، وبالتالي كان طبيعياً إذا ما بدر من القاضي المؤتمن على مصائر الناس ما يمس تلك المكانة أو يجرح الثقة فيها، أن يتم محاسبته جراء هذا التصرف.

وتتخذ مظاهر تلك الجريمة في الواقع العملي صوراً عدة –تختلف من تشريع لآخر– منها رفض القاضي صراحة أو ضمناً الفصل في الدعوى أو الطلبات المقدمة إليه، أو تأخير الفصل فيها على الرغم من صلاحيتها للفصل، أو رفضه أو تأخيره، البت في إصدار الأمر المطلوب على عريضة، وذلك كله دون مسوغ قانوني.

غير أن الأمور السابقة لا يجب أن تؤخذ على إطلاقها؛ فلابد من إقامة الدليل عليها؛ منعاً للشكاوى الكيدية التي قد يلجأ إليها البعض للتأثير على قرارات القضاة، وتوفيراً للحماية القانونية للقضاة بمناسبة أدائهم لمهامهم، وخلق مناخ مناسب وبيئة مريحة تسهم في تحقيق العدالة، وعدم مساءلتهم عن حالات الإغفال غير المقصود.

ولقد تناول المشرع المصري جريمة إنكار العدالة والعقوبات المقررة لها بموجب نص المادة (١٢١) من قانون العقوبات المصري التي قضت بأن" "كل قاض امتنع عن الحكم أو صدر منه حكم ثبت أنه غير حق وكان ذلك بناءً على سبب من الأسباب المذكورة في المادة السابقة يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة(١٠٥) مكرراً وبالعزل". والمادة (١٢٢) من ذات القانون بقولها: "إذا امتنع أحد القضاة في غير الأحوال المذكورة عن الحكم يعاقب بالعزل وبغرامة لا تزيد على مائتي جنيه مصري. ويعد ممتنعاً عن الحكم كل قاض أبى أو توقف عن إصدار حكم بعد تقديم طلب إليه في هذا الشأن بالشروط المبينة في قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية ولو احتج بعدم وجود نص في القانون أو بأن النص غير صريح أو بأي وجه آخر".

وبالرجوع إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية تطالعنا المادة (٤٩٤) بحكمها القاضي بأن: "تجوز مخاصمة القضاة وأعضاء النيابة في الأحوال الآتية: ١- إذا وقع من القاضي أو عضو النيابة في عملهما غش أو تدليس أو غدر أو خطأ مهني جسيم. ٢- إذا امتنع القاضي من الإجابة على عريضة قدمت له أو من الفصل في قضية صالحة للحكم وذلك بعد إعذاره مرتين على يد محضر يتخللهما ميعاد أربع وعشرين ساعة بالنسبة إلى الأوامر على العرائض وثلاثة أيام بالنسبة إلى الأحكام في الدعاوى الجزئية والمستعجلة والتجارية وثمانية أيام في الدعاوى الأخرى.......٣- في الأحوال الأخرى التي يقضي فيها القانون بمسؤولية القاضي والحكم عليه بالتعويضات".

والبادي من النصوص المتقدمة أن المشرع وإن كان قد أجاز تحريك دعوى المخاصمة في مواجهة القضاة وأعضاء النيابة العامة، إلا أنه -ولخطورة هذا الإجراء من ناحية، وإمكانية إساءة استعماله من قبل المتقاضين على النحو الذي يمس حسن سير العدالة من ناحية أخرى، وتحقيقاً للتوازن بين مصلحة المتقاضي في الحصول

على حقه من خلال الفصل في الدعوى والمصلحة العامة التي تأبى أن تكون العدالة دائماً موضع اتهام- قد حدد حالات معينة على سبيل الحصر يمكن أن تُبنى عليها دعوى المخاصمة والتي تناولتها الفقرات الثلاث سالفة الذكر.

وبعد هذا الاستعراض الوجيز لمفهوم جريمة إنكار العدالة وحالات تحريك دعوى المخاصمة والعقوبات المقررة لها يثور أمامنا التساؤل من جديد: ماذا لو لم يتم الرد على طلب الوقف بأن قام رئيس المحكمة بالتأشير على ملف الدعوى بإحالته إلى هيئة المفوضين لكتابة تقرير بشأنها، بما يعنيه هذا التصرف من الرفض الضمني لهذا الطلب؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي منا نوع من التفصيل:

أولاً: فيما يتعلق بفكرة الحكم الضمني: فمن غير المألوف في القضاء الإداري على وجه الخصوص أن تصدر عن محاكم مجلس الدولة أحكام ضمنية فيما يتعلق بالطلبات التي تقدم إليها أو الدعاوى التي ترفع أمامها، وإن كان يمكن الإقرار بفكرة القضاء الضمني فيما يتعلق بالدفوع التي تثار أمام تلك المحاكم، كما هو الحال بالنسبة للدفع بعدم الاختصاص؛ حيث إن استمرار المحكمة في نظر الدعوى والفصل فيها إنما يعد قضاءً ضمنياً برفض هذا الدفع. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن مسألة الاختصاص الولائي تعد قائمة في الخصومة ومطروحة دائماً على محكمة القضاء الإداري، وعليها أن تقضي فيها من تلقاء نفسها ويعد الحكم الصادر في الموضوع مشتملاً على قضاء ضمني باختصاصها ولائيا(١).

ثانياً: فيما يتعلق بإحالة الدعوى إلى هيئة المفوضين: فإنه من المعلوم بالضرورة أن إحالة أوراق الدعوى إلى هيئة المفوضين لكتابة تقرير بشأنها من الإجراءات الجوهرية اللازمة للفصل في الدعوى بصفة عامة، ومع ذلك فقد استقر قضاء مجلس الدولة على أن هذا الإجراء لا يعد جوهرياً في ما يتعلق بطلبات وقف التنفيذ نظراً لطبيعتها الخاصة والتي تتسم بالصفة المستعجلة، وبالتالي انتهت المحكمة الإدارية العليا في غير موضع

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٥٢٧٤ لسنة ٥٧ قضائية عليا بجلسة ٢٨ من يونيو ٢٠١٦م، مكتب فني ٦١، رقم الجزء ٢، ص ١٣٥٨.

لها إلى أنه لا تثريب على المحكمة إن هي فصلت في طلب الوقف دون الإحالة إلى هيئة المفوضين. والواضح من أحكام الإدارية العليا الصادرة في هذا الشأن أنها أجازت للمحكمة التي تنظر طلب الوقف عدم مراعاة هذا الإجراء، بما يعنيه هذا الحكم – بمفهوم المخالفة– أن المحكمة التي تنظر طلب الوقف يجوز لها إحالة الدعوى بما فيها طلب الوقف إلى هيئة المفوضين ولا غضاضة في ذلك؛ باعتبار أن عرض الأمر على هيئة المفوضين بات رخصة لها يمكن أن تعمل بها أو تطرحها جانباً وتعود إلى النص القانوني الذي يستوجب اتخاذ هذا الإجراء، وإن كان هذ الخيار الأخير من شأنه أن يفقد طلب الوقف أهميته...وينبني على ذلك أنه ليس على المحكمة إن أردات –قبل الفصل في طلب الوقف– إحالة الدعوى إلى هيئة المفوضين لكتابة تقرير بشأنها، من خطأ.

ثالثاً: فيما يتعلق بقيام رئيس المحكمة بالتأشير على ملف الدعوى وإحالته إلى هيئة المفوضين لإعداد تقرير بشأنها، فإننا نرى أن هذا القرار –بغض النظر عن ما يحمله من قضاء ضمني بالرفض وانتقادنا لفكرة الرفض الضمني للطلبات المقدمة للمحكمة– فيه افتئات على سلطة المحكمة في الفصل في طلب الوقف؛ حيث إنه وفقاً لأحكام قانون مجلس الدولة الحالي يكون الاختصاص بالفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري منعقداً لهيئة المحكمة مجتمعة لا إلى رئيس المحكمة منفرداً[١]، وذلك على خلاف قانون مجلس الدولة الأول والذي عقد هذا الاختصاص لرئيس مجلس الدولة دون هيئة المحكمة[٢].

وترتيباً على ما تقدم نرى من وجهة نظرنا أن قيام رئيس المحكمة بإحالة ملف الدعوى إلى هيئة المفوضين على الرغم من وجود طلب لوقف التنفيذ، إنما يندرج ضمن

---

(١) حيث تنص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة الحالي على أن: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها..."

(٢) حيث كانت المادة ٩ من قانون مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م تنص على أن: " لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه. على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

الحالات التي يجوز فيها مخاصمة القاضي؛ لما يشوب هذا التصرف من خطأ مهني وقع فيه رئيس المحكمة لافتئاته على اختصاص هيئة المحكمة بنظر طلب الوقف والفصل فيه، فضلاً عن أنه يمثل نوعاً من إنكار العدالة لما فيه من امتناع عن إصدار حكم في طلب قدم إلى المحكمة وفقاً للشروط التي نص عليها القانون. ولا مجال للاحتجاج بفكرة الحكم الضمني؛ إذ أنه حتى لو أقررنا بجواز إصدار أحكام ضمنية فيما يتعلق بطلبات وقف التنفيذ، فإن هذا الأمر معقود للمحكمة نفسها لا إلى رئيس المحكمة.

وبعد أن تناولنا مدى سلطة القاضي في الفصل في طلب وقف التنفيذ من عدمه وانتهينا إلى التزام القاضي بالفصل في هذا الطلب حتى لا يعد مرتكباً لجريمة إنكار العدالة... نعرض فيما يلي جملة من الضوابط التي ابتدعها قضاء مجلس الدولة فيما يتعلق بإجراءات الفصل في هذا الطلب.

أولاً: يجوز للمحكمة الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري قبل تحضير الدعوى من قبل هيئة المفوضين.

الفصل في طلب وقف التنفيذ المقترن بدعوى الإلغاء هو فصل في أمر مستعجل بطبيعته بما يستوجب سرعة إجراءات الفصل فيه على خلاف الدعوى الموضوعية. وتتجلى مظاهر السرعة والتبسيط من خلال عدم خضوع طلب الوقف لإجراءات تحضير الدعوى من قبل هيئة المفوضين باعتبار أن هذا يتنافى مع الطبيعة الاستعجالية لنظام الوقف.

لذلك درج القضاء الإداري على استثناء الدعاوى التي تقترن بطلب وقف التنفيذ من وجوب عرضها على هيئة المفوضين لتحضيرها وكتابة تقرير بشأنها إلا بعد الفصل في طلب الوقف؛ تأسيساً على أن هيئة مفوضي الدولة وإن كانت تعد وفقاً لأحكام قانون مجلس الدولة أمينة على المنازعة الإدارية، وعاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة وإبداء الرأي القانوني المحايد فيها، ومن ثم لا يسوغ الحكم في الدعوى الإدارية إلا بعد أن تقوم الهيئة بتحضيرها وإبداء رأيها القانوني مسبباً، وما يترتب على الإخلال بهذا الإجراء الجوهري من بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى. إلا أن هذا الأمر لا

يصدق على طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، ذلك أن إرجاء الفصل في هذا الطلب لحين اكتمال تحضير الدعوى ينطوي على إغفال لطبيعته وتفويت لأغراضه وإهدار لطابع الاستعجال الذي يتسم به ويقوم عليه(١).

واتساقاً مع هذا الفهم درجت محاكم القضاء الإداري المصري على أن تفصل في الشق المستعجل والمتعلق بطلب وقف التنفيذ أولاً؛ حيث تقوم المحكمة بإصدار قرارها بحجز الدعوى للحكم في الشق المستعجل بعد سماع المرافعة بشأنه، ثم تحيل الدعوى لهيئة المفوضين –سواء كان حكمها بقبول وقف التنفيذ أو برفضه– لإعداد تقرير بالرأي القانوني في طلب الإلغاء، ثم تعاد لجلسات المحكمة مرة أخرى للحكم في الشق الموضوعي. ومع ذلك فإن هناك بعض دوائر القضاء الإداري تحيل الدعوى مباشرة لهيئة مفوضي الدولة وتقضي بالحكم في الشقين معاً المستعجل والموضوعي، على ذريعة أنها تطلب من هيئة المفوضين عدم الإطالة في الرد بالتقرير، الأمر الذي يجعل الحديث عن توافر شروط الاستعجال لغواً لا قيمة له.

على أية حال فإن اتباع المحكمة لهذا المسلك المتمثل في تجاوز إجراء عرض الدعوى على هيئة المفوضين قبل الفصل في طلب وقف التنفيذ ليس وجوبياً، وإنما هو مسلك اختياري للمحكمة عند نظر طلب الوقف لها أن تأخذ به أو أن تطرحه جانباً وتحيل الدعوى لهيئة المفوضين لكتابة تقريرها بشأنها والفصل في شقيها الموضوعي والاستعجالي معاً. وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا ضمناً بقولها: (......لا تثريب على حكم المحكمة وهي بصدد الفصل في طلب وقف التنفيذ أن تتجاوز عن

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١١٤٥ لسنة ٢٥ قضائية عليا بجلسة ١٢ من ديسمبر ١٩٨١م، مجلس الدولة المكتب الفني مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة السابعة والعشرون (من أول أكتوبر سنة ١٩٨١ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٢) ص ٩٥.

طلب تحضير هيئة مفوضي الدولة له، لما يترتب على ذلك من استطالة لأمد الفصل في هذا الشق العاجل فتضيع الحكمة من تقريره كاستثناء على خلاف الأصل)[1].

ثانياً: يلزم عند نظر الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ أمام المحكمة الإدارية العليا، عرض الطعن على دائرة فحص الطعون.

رسم المشرع طريق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري في البند ثالثاً من الفصل الثالث من قانون مجلس الدولة المعنون "الإجراءات أمام المحكمة الإدارية العليا". حيث قضت المادة (٤٤) من القانون بأن: "ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه. ويقدم الطعن من ذوى الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة موقع من محامي من المقبولين أمامها ويجب أن يشتمل التقرير علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم – على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان بالأسباب التي بُني عليها الطعن وطلبات الطاعن، فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه.....".

كما تنص المادة (٤٦) منه على أن: "تنظر دائرة فحص الطعون الطعن بعد سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوي الشأن إن رأى رئيس الدائرة وجهاً لذلك، وإذا رأت دائرة فحص الطعون أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا، إما لأن الطعن مرجح القبول أو لأن الفصل فى الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره، أصدرت قراراً بإحالته إليها، أما إذا رأت – بإجماع الآراء – أنه غير مقبول شكلاً أو باطل أو غير جدير بالعرض على المحكمة حكمت برفضه. ويكتفى بذكر القرار أو الحكم بمحضر الجلسة، وتبين المحكمة فى المحضر بإيجاز وجهة النظر إذا كان الحكم صادراً بالرفض، ولا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن.....".

(١) راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٧٠ لسنة ٣٢ قضائية عليا بجلسة ٢٤ من يونيو ١٩٨٩م.

والبادي من النصوص المتقدمة أن المشرع رسم طريقاً عاماً للطعن على الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا دون أن يميز في تلك الإجراءات ما بين الطعن في الأحكام ذات الطبيعة الاستعجالية وغيرها من الأحكام الموضوعية، بما يعني وجوب عرض الطعن في الأحكام الصادرة في طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري على دائرة فحص الطعون شأنها شأن الأحكام الأخرى.

ولعل ما يؤكد وجهة النظر المتقدمة، التطبيق العملي؛ حيث إنه بمراجعة أحكام المحكمة الإدارية العليا يتبين لنا أن الفصل في الطعن المتعلق بالأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ، يستلزم عرضه – شأنه شأن الطعون المقدمة في الأحكام الموضوعية– على دائرة فحص الطعون أولاً بل وإعداد هيئة المفوضين المختصة تقريراً في ذلك الطعن(١)، ثم تنتهي دائرة الفحص إما إلى رفض الطعن بالإجماع أو إحالته إلى دائرة الموضوع إذا ما ترجح لديها إحتمالية إلغاء الحكم المطعون فيه.

وتعليقاً على هذا الاتجاه نرى أنه وإن كانت النصوص التشريعية –مؤيدة بأحكام القضاء– واضحة في وجوب عرض الطعن على دائرة فحص الطعون أياً كانت طبيعة الحكم المطعون فيه، إلا أن الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ أو برفض طلب وقف التنفيذ، أحكام تتعلق بطلبات تتسم بالاستعجال، وبالتالي كان من المنطقي أن تُستثنى تلك الأحكام من وجوب عرضها على دائرة فحص الطعون بل وأيضا من وجوب عرضها على هيئة المفوضين؛ باعتبار أن هذه الإجراءات تتنافى مع الطبيعة الاستعجالية لتلك الأحكام.

ولا يقدح في هذا الرأي كون النصوص التشريعية لا تسير وفق التفسير الحرفي لها مع هذا الاتجاه؛ إذ أن القضاء الإداري عادة ما يلعب دوراً محورياً في رسم الطريق وتحديد إجراءات تقديم الطلبات مغرداً خارج السرب، في محاولة منه لتحقيق التوازن

(١) حيث إن المتتبع لأحكام المحكمة الإدارية العليا يجدها تواترت على عرض الطعون التي تقدم إليها والمتعلقة بأحكام وقف التنفيذ على دائرة فحص الطعون وهيئة المفوضين قبل الفصل فيها، من ذلك علي سبيل المثال لا الحصر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٩٤٨٨ لسنة ٤٧ قضائية بجلسة ٢٥ من مايو ٢٠٠٢م، مكتب فني ٤٧، ص ٨٨٨.

بين ما تتضمنه النصوص من أحكام وما تتطلبه المصلحة العامة من مرونة في تطبيق تلك الأحكام. ولعل ما استقر عليه القضاء الإداري من عدم اشتراط وجوب عرض طلبات وقف التنفيذ على هيئة المفوضين باعتبار أن هذا الاجراء يتنافى مع طبيعة طلب الوقف وما يتطلبه من سرعة الفصل فيه على الرغم من وضوح النص القانوني، خير دليل على إمكانية تفادي إجراء عرض الطعن على الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ على دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا لاتحاد العلة.

ثالثاً: تلتزم المحكمة بالفصل في الدفوع الفرعية المتعلقة بعدم الاختصاص أو عدم القبول قبل الفصل في طلب وقف التنفيذ.

على الرغم من أن المحكمة المنوط بها الفصل في طلب وقف التنفيذ ليس لها أن تتعمق في فحص أوراق الدعوى، وإنما عليها أن تستنبط ركن الجدية من ظاهر الأوراق دون الخوض في موضوع النزاع، إلا أن الأمر يختلف بشأن الدفوع التي يمكن أن تُثار أمامها عند الفصل في هذا الطلب والمتعلقة بعدم الاختصاص أو بعدم قبول الدعوى؛ إذ أنه من الواجب على المحكمة التصدي لتلك الدفوع والفصل فيها قبل نظر طلب وقف التنفيذ دون أن يُعد ذلك تجاوزاً منها لنطاق اختصاصها كمحكمة للأمور المستعجلة؛ باعتبار أن تصدي المحكمة للدفوع الشكلية أو الدفوع المتعلقة بعدم القبول المطروحة أمامها – وبعمق– قبل بحث هذا الطلب يمثل مرحلة أولية سابقة على التصدي لطلب وقف التنفيذ.

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بإلغاء الحكم الصادر من محكمة أول درجة بوقف تنفيذ القرار الإداري؛ على سند من القول بأن الحكم المطعون فيه لم يناقش الدفع الذي أبداه المدعى عليهم بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد، ومن ثم يكون هذا الحكم قد خالف القانون بعدم فصله في الدفع المعروض أمامها مع أن الفصل فيه أمر لازم قبل التعرض لموضوع الطلب(١).

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٨٥١ لسنة ١٨ قضائية عليا بجلسة ١٩ من نوفمبر ١٩٧٢م.

وحريٌ بالذكر في هذا الصدد أن المحكمة وإذ تتصدى لتلك الدفوع لا تلتزم بعرض الدعوى على هيئة المفوضين لتحضيرها وكتابة تقرير بشأنها؛ إذ أن ذلك يتنافى مع طبيعة طلب وقف التنفيذ الذي تتضمنه تلك الدعوى، وحتى لا يُتَّخذ من تلك الدفوع ذريعة من قبل المدعى عليه لتعطيل الفصل في طلب الوقف ومن ثم تفويت الفرصة على المدعي من تدارك الأضرار التي يمكن أن يرتبها القرار المطعون فيه إذا ما تم تنفيذه قبل الفصل في هذا الطلب. وعليه فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه لا تثريب على المحكمة إن هي قضت في بعض المسائل الفرعية المطروحة أمامها كالدفع بعد الاختصاص أو عدم القبول دون التقيد بإجراءات تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة عن طريق هيئة المفوضين، حتى وإن كان الفصل فى تلك الدفوع ينسحب بحكم اللزوم على شقي الدعوى، المستعجل منها والموضوعى؛ إذ أن هذا الإجراء – تحضير الدعوى عن طريق هيئة المفوضين– لا يلزم إذا كانت المحكمة بصدد طلب عاجل بوقف تنفيذ قرار إداري مطلوب إلغاؤه لأن إرجاء الفصل فى هذا الطلب لحين اكتمال تحضير الدعوى، ينطوي على إغفال لطبيعته وتفويت لأغراضه وإهدار لطابعه الاستعجالي. ولما كان للمحكمة قبل أن تتصدى لبحث طلب وقف التنفيذ أن تفصل وعلى وجه قاطع فى بعض المسائل الفرعية، كالدفع بعدم الاختصاص والدفع بعدم قبول الدعوى والدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها، باعتبار أن هذه الدفوع متعلقة بالنظام العام تتصدى لها المحكمة من تلقاء نفسها دون توقف على دفع من الخصوم، ولما كان الفصل فى هذه المسائل ضرورياً ولازماً قبل التعرض لموضوع طلب وقف التنفيذ، فإن ذلك يستوجب أيضاً في هذا الخصوص عدم التقيد بإجراءات تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة عن طريق هيئة مفوضي الدولة[١].

رابعاً: لا يجوز للمحكمة قبل الحكم في طلب وقف التنفيذ، أن تقضي بتعليق الدعوى لحين الفصل في مدى دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في الموضوع.

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٢٧٤٠ لسنة ٤٧ قضائية عليا الدائرة الأولى بجلسة ٣ من يوليو ٢٠٠٤م.

أجاز المشرع لأي من طرفي الدعوى إثارة مسألة عدم دستورية نص في قانون أو لائحة أمام محكمة الموضوع متى كان هذا النص لازماً للفصل في الدعوى المطروحة، ورتب على ذلك أثراً مهماً متمثلاً في قضاء المحكمة –إذا ما تبين لها جدية هذا الدفع– بتعليق الدعوى لحين الفصل في مدى دستورية هذا النص.

إلا أن وقف الدعوى لحين الفصل في مدى دستورية النص المُدعى بعدم دستوريته لا يتفق وطبيعة طلب وقف التنفيذ، لذلك استقر قضاء مجلس الدولة المصري على أنه لا يجوز للمحكمة إذا ما تم الدفع أمامها بعدم الدستورية أن تقضي بتعليق الدعوى لحين الفصل في مدى دستورية هذا النص، دون أن تفصل في طلب الوقف، وإنما يجوز لها القضاء بوقف تنفيذ القرار الطعين مع القضاء –على التوازي– بوقف الدعوى وإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية النص المطعون بعدم دستوريته؛ حيث لا تعارض بين القضائين.

فالغاية من الطلبات العاجلة هي الحفاظ على أوضاع أو حقوق لا تحتمل تأخير الفصل في الدعوى، ومن ثم فإنه لا يتلاءم مع طبيعة هذه الطلبات وقف الدعوى انتظاراً للفصل في مسألة أولية مثل دستورية النص الذي يحكم النزاع من عدمه، إذ ينبغي على المحكمة أن تتصدى لموضوع الطلب العاجل حتى لا تفوت على صاحب الشأن الغرض منه وتتركه معلقاً إلى أمد قد يطول، سيما وأن الفصل في هذا الطلب يتم من ظاهر الأوراق دون تغلغل في أصل الموضوع.

وترتيباً على ما تقدم قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه لا تثريب على محكمة القضاء الإداري فيما قضت به في الحكم المطعون فيه، من وقف الدعوى وإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية ما بينته من نصوص القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣م باعتبارها المصدر الذي استند إليه القرار المطعون فيه. ولا حجية فيما ذهب إليه الطعن من أنه كان يتعين على المحكمة، وقد رأت جدية الدفع بعدم الدستورية، ألا تفصل في طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وتلتزم بالإحالة إلى المحكمة الدستورية العليا؛ ذلك لأن الفصل في دستورية النصوص التي حددتها المحكمة، وإن كان لازماً للفصل في طلب إلغاء القرار المطعون فيه، وهو موضوع

الدعوى، فإنه ليس لازماً للفصل في الطلب المستعجل، وهو طلب وقف تنفيذ ذلك القرار، إذ يكفي لوقف التنفيذ أن يتوافر ركنا الجدية والاستعجال في الطلب، ويكفي لتوافر ركن الجدية أن تكون النصوص القانونية التي استند إليها القرار المطعون فيه، بحسب الظاهر ودون تغلغل في الموضوع، مشكوكاً في دستوريتها، أو يرجح في نظر المحكمة أنها غير دستورية، مما يرجح معه الحكم بعدم دستوريتها. وانتهت المحكمة إلى أنه لا تعارض بين ما قضى به الحكم المطعون فيه من وقف تنفيذ القرار، وما قضى به من وقف الدعوى وإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية ما بينته من نصوص القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣م، إذ لكل من القضائين مجاله الذي لا يختلط فيه بالآخر، فالأول خاص بالطلب المستعجل، وهو يقوم على ركني الجدية والاستعجال، ومتى توافرا قضى بوقف تنفيذ القرار، أما الثاني فخاص بالفصل في موضوع الدعوى، وهو طلب إلغاء القرار المطعون فيه، وذلك يتوقف على الفصل في المسألة الدستورية(١).

خامساً: قضاء المحكمة بوقف الدعوى تعليقياً حتى يتم الفصل في مسألة أخرى، ينطوي على رفض ضمني للشق العاجل مما يجوز معه الطعن عليه من قبل المدعي.

الغاية من الطلبات العاجلة – طلب وقف التنفيذ– هي الحفاظ على أوضاع أو حقوق لا تحتمل تأخير الفصل في الدعوى، فلا يتلاءم مع طبيعة هذه الطلبات وقف الدعوى انتظاراً للفصل في مسألة أولية مثل دستورية النص الذي يحكم النزاع من عدمه، حيث يتعين على المحكمة أن تتصدى لموضوع الطلب العاجل حتى لا تفوت على صاحب الشأن الغرض منه وتتركه معلقاً إلى أمد قد يطول. لذلك انتهى قضاء مجلس الدولة إلى أن قيام المحكمة بتعليق الدعوى – دون الفصل في طلب وقف التنفيذ– لحين الفصل في مسألة أخرى يعد حكماً ضمنياً برفض طلب الوقف، مما يفتح المجال أمام المدعي للطعن على هذا الحكم الضمني أمام المحكمة الأعلى.

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٧٤٢ لسنة ٢٩ قضائية عليا بجلسة ٤ من مارس ١٩٨٤م، مجلس الدولة المكتب الفني مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة التاسعة والعشرون العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٨٤ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٤)، ص ٧٩١.

ولقد أفاضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها في بيان مدى جواز الطعن في الحكم الضمني الصادر عن المحكمة عند قضائها بوقف الدعوى تعليقياً –لحين الفصل في مسألة أولية لازمة للفصل في موضوع الدعوى– والمتمثل في رفض الشق المستعجل منها، وفي بيان الأسانيد المبررة للطعن عليه دونما التأثر بالحكم الصادر بوقف الدعوى تعليقياً، وذلك بقولها أن قضاء المحكمة بوقف الدعوى تعليقياً حتى يُفصل فى مسألة أولية خارجة عن اختصاصها ترى ضرورة الفصل فى موضوعها عملاً بحكم المادة ١٢٩ مرافعات سالفة الذكر يعد حكماً قطعياً بعدم جواز الفصل فى موضوع الدعوى قبل الفصل فى المسألة الأولية، ولا تملك المحكمة العدول عنه، ويتعين عليها احترامه، فتظل الدعوى موقوفة، ولا تقبل المحكمة تعجيل السير فيها ما لم يقدم لها الدليل على تنفيذ ذلك الحكم. ومن حيث إن القضاء بالوقف التعليقي حتى يتم حسم مسألة أخرى طبقاً لما تقدم ينطوي على قضاء ضمني برفض الشق العاجل من الدعوى وهو طلب وقف التنفيذ، والذي يعتبر نتيجة حتمية ومنطقية لقرار المحكمة الصريح والإحالة إلى المحكمة الدستورية العليا، يجوز الطعن عليه من ذوي الشأن، ولا يعتبر ذلك إغفالاً من المحكمة لهذا الطلب يستوجب إعادة عرضه عليها..ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة استقر على أنه لا تعارض بين القضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ووقف الدعوى وإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى مدى دستورية النصوص القانونية التى يستند إليها القرار المطعون فيه، لأن الفصل فى دستورية النصوص التي حددتها المحكمة، وإن كان لازماً للفصل فى طلب إلغاء القرار المطعون فيه وهو موضوع الدعوى، فإنه ليس لازماً للفصل فى الطلب المستعجل وهو طلب وقف تنفيذ ذلك القرار، لذا يكفي لوقف التنفيذ أن يتوافر ركنا الجدية والاستعجال، ومن حيث إنه وقد ذهب الحكم الطعين غير هذا المذهب حين قضى بوقف الدعوى تعليقياً لحين الفصل فى المسألة الدستورية دون الفصل فى الشق العاجل من الدعوى بما يحمله من قضاء ضمنى برفض طلب الشق العاجل من الدعوى فإنه يكون قد أخطأ السبيل، مما يتعين معه الحكم بإلغائه(١).

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٩٢٧٤ لسنة ٤٧ قضائية عليا الدائرة الأولى بجلسة ٢٩ من ديسمبر ٢٠٠١م.

المطلب الثاني

سلطة القاضي التقديرية في قبول الطلب أو رفضه

يتمتع القاضي الاستعجالي بسلطة تقديرية واسعة في الاستجابة لطلب وقف التنفيذ أو رفضه؛ إذ بإمكانه أن لا يأمر بوقف تنفيذ القرار على الرغم من توافر كافة الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لقبول هذا الطلب. ولا شك أن هذه السلطة التقديرية التي يتمتع بها القاضي الإداري تجد تبريرها في كون أن إجراء وقف التنفيذ إجراءً استثنائياً لا يجب أن يأمر به إلا في أضيق الحدود، ومن ثم فإن مجرد اجتماع شروط الوقف لا يعطي بذاته للطاعن حقاً تلقائياً في الحصول عليه(1). ولقد دلت صياغة نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة على هذا المعنى حيث قضت بأنه: ".... يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها". بما يفيد أن الأمر بوقف التنفيذ جوازي بالنسبة للقاضي في حالة توافر شروطه، وإن كان الواقع العملي يشهد بأن الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري في مصر جعلت من الأمر بوقف التنفيذ – متى توافرت شروطه– بمثابة التزام على القاضي.

ولقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي على هذا النهج؛ إذ أن القاضي لا يكون ملزماً وإن اجتمعت شروط منح وقف التنفيذ بالاستجابة لهذا الطلب، فالقضاء الإداري الفرنسي درج على منح القاضي الإداري صلاحية تقدير كل حالة على حدة، كما فعل في القرار المؤرخ في ١٩٧٦/٠٢/١٣م الذي قضى برفض طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بمنح رخصة بناء لمقاطعة أفلين بهدف توسعة قصر عدالة فرساي على الرغم من توافر شروط الوقف(2).

ولعل الحكمة التي جعلت المشرع يقرر أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري على الرغم من توافر شروطه يدور في إطار السلطة التقديرية للقاضي، هي أن طلب

(1) Jean –Marc Février: Recherche sur le contentieux administratif du sursis à execution, L'harmattan, Paris, 2000, p.233.

(2) Christian gabold: Procédures des tribunaux administratifs et des cours administrative d'appel, 6 éd., page 168.

وقف التنفيذ شأنه شأن إشكاليات وقف تنفيذ الأحكام ينظر إليه القاضي بعين الريبة والشك ظناً منه أن الغرض من طلب الوقف قد يكون عرقلة نشاط الإدارة التي يُفترض في أعمالها المشروعية باعتبارها خصم شريف يسعى دائماً لتحقيق المصلحة العامة(١).

على أية حال فإن سلطة القاضي في الفصل في طلبات وقف التنفيذ في التشريعات المقارنة لا تسير جميعها على ذات النهج الذي اتخذه كل من المشرع المصري والفرنسي كما أوضحنا، وإنما تختلف من دولة لأخرى على حسب ما أقره التشريع الداخلي بها فيما يتعلق بطبيعة نظام الوقف المأخوذ به في تلك الدولة؛ حيث تتخذ أنظمة الوقف بصفة عامة، صورتين: نظام الوقف الخاص (الوقف القانوني)، ونظام الوقف العام (الوقف القضائي).

الصورة الأولى: نظام الوقف الخاص (الوقف القانوني)

ينصرف مفهوم الوقف الخاص إلى ذلك النظام المتمثل في النص صراحة على وقف تنفيذ القرار الإداري تلقائياً بمجرد الطعن عليه بالإلغاء، وبدون أن يكون للقاضي سلطة في الحكم بالوقف من عدمه؛ بما يعني تقرير النص القانوني ذاته وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه تلقائياً، وعلى الإدارة إذا ما ارتأت وجود أسباب جدية متعلقة بالصالح العام، تستدعي تنفيذ هذا القرار، أن تطلب من القاضي الأمر بتنفيذه.

ويمثل هذا النظام القاعدة العامة المأخوذ بها في بعض البلدان كـ ألمانيا، حيث إن وقف تنفيذ القرار الإداري يعد النتيجة الطبيعية المترتبة على تحريك دعوى الإلغاء، وذلك وفقاً لما هو مقرر بموجب حكم المادة (٩) فقرة ٤ من القانون الأساسي لسنة 1949م(٢) بحيث يترتب على رفع دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرار الإداري دون أن يملك القاضي سلطة القبول أو الرفض، وعلى الإدارة إذا ما ارتأت وجود أسباب جدية متعلقة بالصالح العام تستدعي تنفيذ القرار أن تطلب ذلك من القاضي المختص(٣).

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٥.

(2) Allemand Bertrand Peter: Spécificités au regard du droit français des procédures d'urgence en droit, R. D. P 1, 1990, L. G. D. J., pp. 186 etss.

(٣) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص ٢٣.

وإذا كان النظام الفرنسي قد أخذ – بحسب الأصل– بنظام الوقف العام أو الوقف القضائي، إلا أن المشرع الفرنسي قد خرج عن هذا الأصل وأقر بنظام الوقف الخاص فيما يتعلق ببعض القرارات ذات الأهمية منها القرارات المتعلقة بالحريات العامة والبيئة والتهيئة والتعمير، وكذلك القرارات التي تصدر من الهيئات المركزية في مواجهة الهيئات الإدارية اللامركزية[١]. فضلاً عن القرارات المتعلقة بإبعاد الأجانب إلى خارج الحدود لإقامتهم بالبلاد بغير مسوغ قانوني، والقرارات الجزائية التي يصدرها المجلس الأعلى للإذاعة والتليفزيون، والقرارات التي تجبر فيها الإدارة المالك لمسكن أثري أو مصنف من الآثار على ترميمه[٢].

وعليه يمكن القول أن النظام القانوني في فرنسا فيما يتعلق بنظام وقف التنفيذ بات ذو شقين: الشق الأول وهو نظام الوقف العام أو الوقف القضائي – وهو الأصل– والذي يشترط لتطبيقه توافر شروط معينة ويخضع الفصل في طلب الوقف للسلطة التقديرية للقاضي، فله قبول هذا الطلب أو رفضه حتى مع توافر الشروط المتطلبة لقبوله. والشق الثاني وهو نظام الوقف الخاص أو الوقف القانوني – ويمثل الاستثناء– والذي يُكتفى لتطبيقه تحريك دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، حيث رتب المشرع وقف التنفيذ تلقائياً بمجرد الطعن.

كما انتقل نظام الوقف الخاص إلى بعض التشريعات العربية منها الجزائر؛ حيث رتب المشرع على مجرد الطعن على بعض القرارات الصادرة عن الجهة الإدارية وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بقوة القانون؛ من ذلك ما قضت به المادة (١٣) من القانون رقم ١١/ ٩١ الصادر في ٢٧ أبريل ١٩٩١م المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، بأن: "يحق لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة حسب الأشكال المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية، ولا يقبل الطعن إلا إذا قدم في أجل أقصاه شهراً ابتداءً

(1) René CHAPUS; Droit de contentieux administratif, opi cit., p.p.1092.et s.

(2) Carole GARREAU: Notion de cours: l'effet suspensif des requêtes, s. d. ، http://www. chez.com/jurisfac/publicstrat /p5 strat. P. 2.

من تاريخ تبليغ القرار أو نشره، وفي هذه الحالة يوقف تنفيذ القرار المصرح بالمنفعة العمومية".

فوفقاً لهذا المادة يترتب على مجرد تسجيل صحيفة دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرار الإداري، فلا يجوز للجهة الإدارية –متى تم الطعن في القرار الصادر بنزع الملكية للمنفعة العامة– اتخاذ أي إجراء من إجراءات نزع الملكية إلا بعد صدور الحكم من الجهة القضائية المختصة. ونظراً لما قد يرتبه هذا الإجراء من عرقلة سير المرفق العام، فقد خرج المشرع عن القواعد العامة التي تنظم المنازعات الإدارية وألزم الطاعن بضرورة رفع الدعوى خلال شهر من تاريخ نشر القرار أو إعلانه به، كما نص في المادة (١٤) من ذات القانون على ضرورة أن يتم الفصل في طلب الإلغاء خلال شهر من تقديمه(١).

الصورة الثانية: نظام الوقف العام (الوقف القضائي)

إذا كانت سلطة القاضي محدودة في مجال نظام الوقف الخاص، فإن الأمر على خلاف ذلك في نظام الوقف العام والذي يمثل الصورة الغالبة في معظم دول العالم ومنها مصر؛ حيث يتمتع القاضي بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بقبول طلب الوقف من عدمه متى توافرت شروطه المنصوص عليها قانوناً.

وبالتالي يمكن القول أن الوقف هنا مصدره المباشر هو الحكم القضائي؛ إذ أن مجرد توافر الشرط الشكلي المتمثل في اقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء، والشروط الموضوعية المتمثلة في ركني الاستعجال والجدية، لا يُرتب إلزاماً على القاضي بالحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، وإنما لا تزال في يد القاضي سلطة البت في هذا الطلب – رغم توافر شروطه– قبولاً أو رفضاً تحت بصر ورقابة المحكمة الأعلى(٢).

ومما تجدر الإشارة إليه أن النظام المصري لم يأخذ إلا بنظام الوقف العام أو الوقف القضائي على خلاف النظام الفرنسي الذي وإن كان قد اتخذ من نظام الوقف

---

(١) غيتاوي عبد القادر، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، ط ٢٠٠٧/٢٠٠٨م، ص ٣٩.

(2) Olivier GOHIN: Contentieux administratiF, opi cit., p.269.

العام القاعدة العامة فيما يتعلق بطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، إلا أنه استثنى بعض القرارات ذات الأهمية وأخذ فيها بنظام الوقف الخاص حيث رتب على مجرد الطعن عليها وقف تنفيذها لحين الفصل في طلب الإلغاء.

وحسناً صنع المشرع الفرنسي باعتبار أن القرارات التي أخذ فيها بنظام الوقف الخاص من الأهمية بمكان بحيث لا يجوز أن يُترك للجهة الإدارية حرية ترتيب آثار تلك القرارات على أرض الواقع لحين الفصل في طلب وقف التنفيذ، لما يرتبه ذلك من مخاطر جسيمة فيما يتعلق بالملكية الخاصة أو بعلاقة الهيئات المركزية بالهيئات اللا مركزية، ومن مساس بمبدأ اللامركزية الإدارية وما يجب أن تتمتع به الهيئات المحلية أو المرفقية من استقلال حقيقي في ممارسة اختصاصاتها.

ولذلك نهيب بالمشرع المصري أن يحذو حذو المشرع الفرنسي ونظيره الجزائري بأن يتخذ من نظام الوقف القانوني أساساً لبعض القرارات ذات الأهمية والتي تحمل في طياتها نوعاً من الاعتداء على حق من الحقوق الدستورية المهمة؛ كالقرارات المتعلقة بالملكية الخاصة أو تلك القرارات التي تصدرها الهيئات المركزية في مواجهة الهيئات المحلية باعتبار أن ذلك يمثل مساساً بنظام اللامركزية الإدارية والذي بات مظهراً من مظاهر ديمقراطية الدولة الحديثة.

وبعد انتهينا من بيان الأنظمة المختلفة للوقف وموقف المشرع المصري منها، نعرج بعد ذلك إلى بيان طبيعة الحجية التي يتمتع بها الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ومدى إمكانية معاودة تقديم طلب الوقف مرة أخرى إذا ما تغيرت الظروف الملابسة للطلب الأول.

أولاً: طبيعة الحجية التي يتمتع بها الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.

يتمتع الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ بمقومات الأحكام وخصائصها ومن ثم حجية الأمر المقضي به، وتتقيد به محكمة الموضوع فيما فصلت فيه في الشق المستعجل، فلا يجوز لها العدول عنه. وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا عن ذلك بقولها أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري وإن كان حكماً مؤقتاً، بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر طلب الإلغاء ولها أن تعدل عنه، إلا أنه حكم قطعي له

مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه، وهو الوجه المستعجل للمنازعة، طالما لم تتغير الظروف[١].

بيد أن حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ حجية ذات طبيعة خاصة؛ فهي قاصرة حيث إن نطاقها يقتصر على موضوع هذا الحكم دون أن تمتد إلى خارج نطاق القضاء المستعجل؛ ومؤقتة أي رهينة بعدم تغير الظروف؛ بمعنى أن صدور هذا الحكم يرتب حجية في مواجهة المحكمة التي أصدرته فلا يجوز لها سحبه أو إلغائه أو معاودة النظر فيه، ولا تقبل إثارة أصحاب الشان للطلب أمامها من جديد طالما أن الظروف الملابسة لإصدار حكمها الأول لم تتغير[٢].

وإذا كانت حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ من شأنها الحيلولة دون معاودة المحكمة النظر في الحكم الصادر عنها سواء بالسحب أو الإلغاء، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه: ماذا لو تغيرت الظروف التي بناء عليها أصدرت المحكمة حكمها السابق برفض طلب الوقف، هل يجوز تجديد الطلب مرة أخرى؟ هذا ما سنتناوله في البند التالي:

ثانياً: مدى إمكانية معاودة تجديد طلب الوقف أمام المحكمة إذا ما تغيرت الظروف.

إن الإجابة على هذا التساؤل تستلزم الرجوع إلى مضمون الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري فيما يتعلق بطبيعة الحجية التي تكتسبها أحكام الوقف، والتي يتبين منها أن هذه الحجية ذات طبيعة خاصة تتسم باقتصارها على موضوع الحكم في نطاق الشق المستعجل وتأقيتها باعتبارها رهينة الظروف. وعليه يمكن القول بأنه –وبمفهوم المخالفة– ليس هناك ما يمنع من معاودة طلب وقف التنفيذ الذي سبق وأن أصدرت

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٥ لسنة ٢ القضائية بجلسة ١٤ من يناير ١٩٥٦م، مجلس الدولة المكتب الفني مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الأولى العدد الأول (من أكتوبر سنة ١٩٥٥ إلى آخر يناير سنة ١٩٥٦)، ص ٣٨٠.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٨٠٢ لسنة ٢٣ قضائية عليا بجلسة ٢٢ من فبراير ١٩٨١م.

فيه المحكمة حكمها، متى تغيرت الظروف التي على ضوئها صدر الحكم السابق برفض طلب الوقف.

أي أنه يجوز معاودة طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الذي سبق وأن تم الحكم برفضه إذا ما استجدت ظروف لاحقة تبرر هذا الوقف –طالما أن طلب الوقف الأول قد توافر فيه الشرط الشكلي المنصوص عليه قانوناً والمتمثل في اقترانه بطلب الإلغاء بذات عريضة الدعوى– كأن تتوافر حالة الاستعجال التي كانت منتفية لحظة صدور الحكم السابق برفض طلب وقف التنفيذ.

وهذا ما درج عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، والذي قضى بجواز قبول الطلب الجديد الذي يتقدم به المدعي لوقف تنفيذ القرار الإداري الذي سبق للمحكمة قبل ذلك القضاء برفضه؛ على سند من القول بأن الحكم السابق الصادر برفض طلب وقف التنفيذ لا يحول دون قبول المحكمة التي أصدرت هذا الحكم طلب ثان لوقف التنفيذ إذا ما تغيرت الظروف التي صدر في ظلها الحكم الأول.

كما أخذ القضاء الإداري الجزائري بذات المعنى؛ حيث يتمتع القاضي بسلطة تعديل التدابير التي سبق أن أمر بها أو وضع حد لها حسب نص المادة (٩٢٢) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري بناء على طلب مقدم من كل ذي مصلحة متى توافرت أدلة جديدة لم يسبق للقاضي وأن اطلع عليها. وتبعاً لذلك فإن صدور أمر برفض الطلب الأول لعدم توافر شرط الاستعجال مثلاً لا يمنع من قبول طلب جديد إذا ظهرت ظروف جديدة قبل الفصل في الدعوى الموضوعية[١].

أما فيما يتعلق بقضاء مجلس الدولة المصري فإنه وعلى الرغم من عدم إفصاح القضاء الإداري صراحة عن موقفه من مدى جواز تجديد طلب وقف التنفيذ متى تغيرت الظروف الملابسة لصدور الحكم الأول الصادر بالرفض، إلا أن التفسير المنطقي لطبيعة الحجية الخاصة التي تتمتع بها الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ يجعل من جواز معاودة تقديم طلب الوقف متى استجدت ظروف لم تكن تحت بصر المحكمة عند إصدار حكمها الأول، أمراً ممكناً.

---

(١) أ. نعيمة لحمر، بحث بعنوان "وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بالرفض بناء على أمر استعجالي دراسة مقارنة"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد الحادي عشر، جامعة تبسة، الجزائر، ص ٣٥٠.

المبحث الثاني

نطاق وقف التنفيذ

على الرغم من وضوح الحكم الوارد بنص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة الحالي والقاضي بجواز طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية متى توافرت الشروط الشكلية والموضوعية لهذا الطلب، بما يعنيه ذلك من انسحاب هذا الحكم على كافة القرارات الإدارية عدا تلك القرارات التي استلزم المشرع التظلم منها وجوباً قبل اللجوء إلى القضاء والمستثناة بنص القانون، إلا أن التطبيق العملي لنظام وقف التنفيذ قد أفرز العديد من الإشكاليات التي يمكن أن تُثار بشأن مدى جواز طلب وقف تنفيذ بعض القرارات الإدارية على الرغم من أنها تندرج تحت مظلة الحكم العام الوارد بنص المادة سالفة الذكر؛ كالقرارات السلبية التي تتمثل في رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرارات توجب القوانين أو اللوائح عليها ضرورة اتخاذها، خاصة وأن تلك القرارات ترتب آثارها على أرض الواقع دونما حاجة إلى اتخاذ جهة الإدارة أية إجراءات لتنفيذها، والقرارات التي تدور حول الحقوق المالية للموظفين، وكذلك القرارات التي تصدر مشوبة بعيب جسيم ينحدر بها إلى مرتبة العدم المجرد من كل أثر قانوني.

لذلك ومحاولة منا للوقوف على تلك الإشكاليات والحلول القانونية لها على ضوء الآراء الفقهية المتعلقة بها والأحكام القضائية الصادرة بشأنها، للوصول إلى مدى إمكانية طلب وقف تنفيذها من عدمه، قسمنا هذا المبحث لأربعة مطالب خصصنا لكل حالة من الحالات الثلاثة السابقة مطلباً مستقلاً على أن يكون المطلب الأول مخصصاً للقرارات التي نص المشرع صراحة على عدم جواز طلب وقف تنفيذها.

المطلب الأول

القرارات التي أخرجها المشرع صراحة من نطاق وقف التنفيذ

رغبة من المشرع في تحقيق عدالة إدارية ناجزة من جهة، وتقليل تكدس القضايا أمام المحاكم من جهة أخرى، وتمكين الإدارة من مراجعة قراراتها والرجوع عنها سحباً أو إلغاءً أو تعديلاً من جهة أخيرة، أنشأ نظام التظلم من القرارات الإدارية إلى

الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، وجعل هذا التظلم قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء متى تم تقديمه خلال المواعيد المقررة.

فالتظلم الإداري – بوجه عام– هو إجراءٌ يوجه ضد القرارات الإدارية من أجل إعادة النظر فيها من قِبَل الإدارة سواء بالتصحيح أو السحب أو الإلغاء. أي أن التظلم يهدف إلى منح الإدارة فرصة الرقابة الذاتية وتفادي الدخول في منازعة قضائية يكون موضوعها إلغاء القرار الذي أصدرته(١).

وإذا كان التظلم بحسب الأصل اختيارياً يملك صاحب الشأن اللجوء إليه كطريق أولي لإنهاء النزاع في مراحله الأولى أو طرحه جانباً واللجوء إلى القضاء مباشرة طعناً بالإلغاء في القرار الإداري الصادر في مواجهته(٢)، إلا أن المشرع خرج عن هذا الأصل واستلزم التظلم وجوباً من بعض القرارات التي حددها على سبيل الحصر بموجب نص الفقرة (ب) من المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٧٩٢م قبل اللجوء إلى القضاء؛ رغبة منه في التأكيد على فكرة العدالة الإدارية الناجزة ومنعاً لقيام أية مشاحنات بين الفرد والإدارة بشأن تلك القرارات، وما قد ينعكس بناء على تلك المنازعات من تأثير سلبي على حسن سير العمل داخل المرفق الإداري.

ولعل هذا المعنى هو ما أشارت إليه المذكرة الإيضاحية للقانون– عند بيانها الغاية من تقرير التظلم الوجوبي – بقولها أن الحكمة التشريعية التي قام عليها هذا النظام تتمثل في تقليل القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر

---

(١) د. ربيع أنور فتح الباب، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، بدون دار نشر، ط ٢٠٠٢/٢٠٠٣م، ص ٢٢٠.

(٢) وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في كثير من أحكامها بقولها: (أن الأصل أن التظلم اختياري للمتقاضي إن شاء سلك سبيله قبل ولوج ساحات القضاء وإقامة دعواه وإن شاء نحاه جانباً ولجأ مباشرة إلى قاضيه لا يحجبه حاجب ولا يقتضيه إجراء). راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ١٤٦٦ لسنة ٥٠ قضائية عليا –الدائرة الاولى بجلسة ٩ من مايو ٢٠٠٩م، كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٢٦٤٢ لسنة ٥٠ قضائية عليا الدائرة الأولى بجلسة ٩ من مايو ٢٠٠٩م.

على الناس وإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي.

وبالرجوع إلى نصوص قانون مجلس الدولة نجد المشرع قد حصر نطاق القرارات التي يجب التظلم منها وجوباً قبل تحريك دعوى الإلغاء، في الطلبات الآتية:

أولاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.

ثانياً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي.

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

وإذا كان المشرع قد أخرج القرارات السالف ذكرها من نطاق التظلم الاختياري إلى نطاق التظلم الوجوبي بحيث لا يجوز تحريك دعوى الإلغاء بشأنها إلا بمراعاة ذلك القيد، فإنه أيضاً قد أخرجها من نطاق وقف التنفيذ بصريح نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م القاضية بأنه: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها. وبالنسبة إلى القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها،........". ومن ثم يكون نظام وقف التنفيذ قاصراً عن استيعاب تلك القرارات.

ويبدو أن السبب في استبعاد تلك القرارات من نطاق وقف التنفيذ هو تصور المشرع بأن هذه الطائفة من القرارات لا يتوافر فيها ركن الاستعجال اللازم لقبول طلب وقف التنفيذ؛ حيث إنها لو كانت تتسم بالصبغة الاستعجالية لما وضع المشرع طريق التظلم الوجوبي أمامها كعقبة قبل اللجوء إلى القضاء[١].

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٨٨ وما بعدها.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع وإن كان قد اختص هذه الطائفة من القرارات بضرورة التظلم منها –قبل اللجوء إلى القضاء– إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها خلال المواعيد وبالإجراءات المحددة في المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة، ورتب على عدم سابقة التظلم قبل إقامة الدعوى جزاء عدم القبول(١)، واستلزم بصريح نص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة وجوب التظلم من تلك القرارات بداية وانتظار رد جهة الإدارة قبل سلوك سبيل التقاضي(٢)، إلا أن المتتبع لبعض أحكام المحكمة الإدارية العليا يجدها قد اتجهت صوب التخفيف من حدة هذا الشرط والاكتفاء بتقديم التظلم لجهة الإدارة حتى ولو تم بعد رفع الدعوى ما دامت لم يتم الفصل فيها؛ تأسيساً على أن التظلم الوجوبي ليس مقصوداً لذاته كإجراء شكلي، وإنما وُضع لتحقيق أغراض معينة. فإذا تعجل صاحب الشأن وأقام دعواه بعد صدور القرار ثم تظلم منه إلى الجهة الإدارية المختصة خلال الميعاد المقرر قانوناً، وأتيح بذلك لهذه الجهة فرصة بحث هذا التظلم وإصدار قرارها في شأنه بالاستجابة إليه أو برفضه صراحة خلال الميعاد المعين لذلك قانوناً، فإن جهة الإدارة إذا ما انتهت إلى رفض التظلم خلال الميعاد القانوني أو تقاعست عن البت فيه خلال هذا الميعاد مما يعتبر رفضاً حكمياً له وكان ذلك كله قد تم قبل الفصل في الدعوى، فإن التظلم بهذه المثابة يكون قد تحققت به الغاية التي تغياها المشرع(٣).

---

(١) أكدت المحكمة الإدارية العليا على هذا المعنى في كثير من أحكامها منها الحكم الصادر في الطعن رقم ٢٣١٨٢ لسنة ٥١ قضائية عليا بجلسة ١ من يناير ٢٠١١م.

(٢) حيث تنص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أن: " لا تقبل الطلبات الآتية: (أ)............(ب)الطلبات المقدمة رأسا بالطعن فى القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها فى البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة ١٠ وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التى أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت فى هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة".

(٣) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعنين رقمي ٥٣٠/ ٥٦٦ لسنة ٢٢ قضائية عليا بجلسة بجلسة ٣١ من يناير ١٩٨١م، كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٧٣٩١ لسنة ٤٦ قضائية عليا بجلسة ٢٥ من مايو ٢٠٠٢م.

ومن جانبنا وتعقيباً على هذا الاتجاه نرى أن مسلك المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن مسلكاً محموداً. فعلى الرغم من كونه يصطدم مع الصياغة الواضحة للنص التشريعي إلا أنه يتفق والسياسة القضائية المرنة التي يتبناها مجلس الدولة المصري في كثير من أحكامه، والتي تتجه في مجملها صوب تحقيق نوع من التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، وتقرير نوع من الحماية القضائية للأفراد في مواجهة جهة الإدارة التي تمتلك بين يديها أدوات السلطة العامة بما تتسم به من عنصر الجبر والإكراه.

وإذا كان النص التشريعي فيما تضمنه من تحديد لطائفة القرارات التي تخضع لقيد التظلم الوجوبي وبالتالي تخرج عن نطاق وقف التنفيذ، يبدو واضحاً لا لبس فيه أو غموض، إلا أن هناك من القرارات التي كانت موضع خلاف في الفقه حول كونها تندرج تحت تلك الطائفة وبالتالي تخرج عن نطاق وقف التنفيذ من عدمه؛ نظراً لاختلاف الرؤى حول تحديد مضمون تلك القرارات، وهي القرارات المتعلقة بإنهاء الخدمة وقرارات النقل، والقرارات الصادرة بالتكليف في الوظائف العامة..لذا سنحاول فيما يلي بيان موقف القضاء المصري من تلك القرارات وتحديد مدى خضوعها لقيد التظلم الوجوبي ومن ثم خروجها عن نطاق وقف التنفيذ من عدمه.

أولاً: القرارات الإيجابية أو السلبية المتعلقة بإنهاء الخدمة.

لم تتخذ المحكمة الإدارية العليا موقفاً موحداً فيما يتعلق بمدى خضوع قرارات إنهاء الخدمة لقيد التظلم الوجوبي؛ حيث ذهبت في بعض أحكامها إلى أن القرارات الصادرة عن الجهة الإدارية بإنهاء خدمة الموظف بكل صورها ومنها قرارات إنهاء الخدمة للاستقالة الضمنية تندرج تحت نص الفقرة (ب) من المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة، بما يعنيه ذلك من وجوب التظلم منها قبل رفع دعوى الإلغاء ومن ثم لا يُقبَل طلب وقف تنفيذها. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن المستقر عليه وفقاً لنص المادة (١٢) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بشأن مجلس الدولة والبند رابعاً من المادة العاشرة من ذات القانون أن المشرع أوجب التظلم من القرارات الإيجابية الصادرة بإنهاء خدمة الموظفين العموميين بكل صورها قبل سلوك

سبيل التقاضي وذلك فيما عدا حالة واحدة وهي الفصل بالطريق التأديبي. وعليه انتهت المحكمة إلى إلغاء الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري فيما تضمنه من إلغاء القرار الإداري الصادر بإنهاء خدمة المطعون ضده؛ لعدم سبق التظلم منه إلى مُصدِر القرار أو السلطة الرئاسية، ومن ثم تكون الدعوى غير مقبولة(١).

إلا أن هناك أحكام أخرى للمحكمة الإدارية العليا قضت بجواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بإنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل –الإيجابية أو السلبية– تأسيساً على أنها لا تندرج تحت طائفة القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً التي استوجب المشرع التظم منها قبل ولوج سبيل القضاء ومن ثم تخضع لنظام وقف التنفيذ. من ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ٧ من يونيه ١٩٨٨م حيث قضت بأن المستقر في قضاء هذه المحكمة أن القرارات الصادرة بإنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل لا تدخل في مدلول الفقرات ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بشأن مجلس الدولة، ومن ثم تُقبل طلبات إلغائها دون أن تكون مسبوقة بتقديم تظلم منها إلى الهيئة مصدرة القرار وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم؛ أي لا يشترط التظلم منها قبل اللجوء للقضاء بطلب إلغائها، وبمفهوم المخالفة للفقرة الثانية من المادة (٤٩) فإن تلك القرارات يجوز طلب وقف تنفيذها إذا ما توافرت في الطلب الشروط المقررة قانوناً(٢).

ولقد حسمت دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا هذا الخلاف بحكمها الصادر بجلسة الخامس من ديسمبر ١٩٩٦م وانتهت إلى ترجيح الاتجاه القاضي بعدم وجوب التظلم من القرارات الصادرة بإنهاء الخدمة، ومن ثم خضوعها لنظام وقف

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٢٧٥ لسنة ٣١ قضائية عليا بجلسة ٢٣ من يونيه ١٩٨٧م، مكتب فني ٣٢، رقم الجزء ٢، ص ١٤٤٤.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢١٤٧ لسنة ٣٣ قضائية عليا بجلسة ٧ من يونيه ١٩٨٨م، مكتب فني ٣٣، رقم الجزء ٢، ص ١٦٦٨، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٠٧ لسنة ٣٤ قضائية عليا بجلسة ٢ من أبريل ١٩٩١م، مكتب فني ٣٦، رقم الجزء ٢، ص ١٠٣١.

التنفيذ، حيث جاء في منطوق حكمها: (...وحيث إنه في المسألة الثانية والتي تتعلق بمدى وجوب التظلم من قرارات إنهاء الخدمة للاستقالة الضمنية قبل الطعن عليها بالإلغاء، فإنه بناء على أن القرارات الصادرة بإنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل لا تدخل في مدلول الفقرات ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة ومن ثم تقبل طلبات إلغائها دون أن تكون مسبوقة بتقديم تظلم منها إلى الهيئة مصدرة القرار وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم، وأنه بمفهوم المخالفة للفقرة الثانية من المادة (٤٩) من نفس القانون فإن تلك القرارات يجوز طلب وقف تنفيذها إذا ما توافرت في الطلب الشروط المقررة قانوناً)[١].

ومن جانبنا نؤيد الاتجاه الذي نحت إليه المحكمة الإدارية العليا في بعض من أحكامها من أن القرارات المتعلقة بإنهاء الخدمة –الإيجابية أو السلبية– لا تندرج ضمن القرارات التي يلزم التظلم منها وجوباً قبل تحريك دعوى الإلغاء وتخرج عن نطاق وقف التنفيذ؛ ذلك أن استبعاد بعض القرارات من نطاق وقف التنفيذ يعد استثناءً من الأصل العام الذي يجيز طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية، والاستثناء لا يكون إلا بنص واضح وصريح فلا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه.

ثانياً: القرارات المتعلقة بنقل الموظف العام.

الأصل في القرارات المتعلقة بنقل الموظف العام من جهة إلى أخرى أنها تدخل في إطار السلطة التقديرية لجهة الإدارة دونما معقب عليها من قبل القضاء ما دامت تستند إلى اعتبارات الصالح العام ولا تنطوي على إساءة لاستعمال السلطة. وهذه القرارات لا تندرج ضمن طائفة القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة، وبالتالي يجوز طلب وقف تنفيذها.

لكن الإشكالية تثور عندما ينطوي قرار النقل على عقوبة مقنعة بحيث لا تهدف الإدارة من إصداره المصلحة العامة، وإنما التنكيل بالموظف أو إبعاده عن الجهة التي يعمل بها، حيث إنه والحال هذه يرى البعض أن هذا القرار يعد قراراً تأديبياً يندرج

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٤٧٦١ لسنة ٣٥ قضائية دائرة توحيد المبادئ – بجلسة ٥ من ديسمبر ١٩٩٦م، ص ٣٦٧.

ضمن البند تاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة وبالتالي يخضع لقيد التظلم الوجوبي ويخرج عن نطاق وقف التنفيذ.

والمتتبع لأحكام القضاء الإداري يجدها قد استقرت على أن العبرة في تحديد طبيعة القرار هو بالظاهر لا بما تضمره النفس، وبالتالي لا تؤثر الغاية من هذا القرار في تحديد طبيعته وإن كان لها دور في القضاء بعدم مشروعيته ومن ثم إلغائه إذا ما ثبت لدى القاضي أن الإدارة قد حادت عن طريق المصلحة العامة إلى مصلحة أخرى غير مشروعة. لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن المشرع أورد على سبيل الحصر القرارات التي لا يجوز نظر طلب وقف تنفيذها وهي؛ القرارات الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات، والقرارات المتعلقة بالإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي، والقرارات الصادرة عن السلطات التأديبية بجزاءات تأديبية. وبهذه المثابة فإن القرارات الصادرة بنقل العاملين بين الجهات الإدارية المختلفة لا تندرج فيها، ومن ثم يجوز النظر في طلب وقف تنفيذها – طالما تضمنته عريضة الدعوى – باعتبارها صادرة في شأن منازعة إدارية يصدق عليها – وعلى ما جرى به قضاء المحكمة الإدارية العليا – وصف المنازعة الإدارية المنصوص عليه في البند الرابع عشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة(١).

ثالثاً: القرارات الصادرة بالتكليف في الوظائف العامة.

أثارت القرارات الصادرة بالتكليف في الوظائف العامة تساؤلاً مهماً حول مدى خضوعها لقيد التظلم الوجوبي ومن ثم خروجها عن نطاق وقف التنفيذ من عدمه.

ولقد حسمت المحكمة الإدارية العليا هذا الأمر منذ باكورة أحكامها حيث انتهت إلى أن قرارات التكليف لا تندرج تحت هذه الطائفة من القرارات التي استلزم المشرع التظلم منها وجوباً قبل تحريك دعوى الإلغاء؛ على سند من القول بأن التكليف أداة استثنائية للتعيين فى الوظائف العامة له نظامه القانوني الخاص به؛ فهو مؤقت بطبيعته وينطوي على مساس بحرية المكلف فى العمل بإلزامه بتأدية ما يكلف به من

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ٦٦٥٥ لسنة ٤٧ قضائية عليا الدائرة الثالثة بجلسة ٢٤ من مايو ٢٠٠٥م.

مهام وظيفية دون اعتداد برضائه وقبوله أو عدم قبوله للتكليف. وانتهت المحكمة إلى أنه ولما كان التكليف مستقلاً بنظامه القانوني الذي يتميز عن التعيين في كيانه وآثاره، فإنه لا يخضع للتظلم الوجوبي الذي جعله المشرع شرطاً لقبول طلب إلغاء القررات الخاصة بالموظفين العموميين المنصوص عليها على سبيل الحصر فى البنود الثالث والرابع والخامس من المادة (٨) من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م فى شأن تنظيم مجلس الدولة، وما دامت قرارات التكليف لا تعتبر قانوناً من القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً فإنه لا يسري عليها حكم الفقرة الثانية من المادة (٢١) من القانون المشار اليه بل يكون من الجائز طلب وقف تنفيذها متى توافر فيها ركنا هذا الطلب وهما الاستعجال وقيام أسباب جدية تحمل على ترجيح إلغاء القرار موضوع هذا الطلب(١).

المطلب الثاني

القرارات السلبية

من المتعارف عليه أن جهة الإدارة عندما تصدر قراراتها، فإما أن تتخذ هذه القرارات الشكل الإيجابي الذي تفصح فيه الجهة الإدارية عن إرادتها بشكل واضح وصريح، أو شكل القرارات السلبية التي تتمثل في امتناع الإدارة عن الرد على طلب صاحب الشأن في الحالات التي يوجب القانون عليها اتخاذ هذا الإجراء؛ حيث يأخذ القرار صفة السلبية عندما تلتزم الإدارة الصمت أو السكوت إزاء موقف معين ولا تقوم بالتعبير عن إرادتها بوسيلة خارجية يُفهم منها اتجاه قصدها في الوقت الذي ألزمها فيه المشرع اتخاذ القرار.

ولقد عبر المشرع المصري عن مفهوم القرارات السلبية بموجب الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الحالي والتي قضت بأنه: " ويعتبر فى حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح". فوفقاً لهذا النص يعد القرار سلبياً متى امتنعت

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٨٨٠ لسنة ١٠ قضائية عليا بجلسة ١٣ من مايو ١٩٦٧م، مكتب فني ١٢، رقم الجزء ٢، ص ١٠٣٩.

الإدارة عن الرد على ما يقدمه الأفراد من طلبات رغم إلزام القانون – بمعناه الواسع– لها بذلك، وهو يأخذ حكم القرارات الإدارية بصفة عامة.

ولقد استقرت أحكام القضاء على جواز خضوع القرارات السلبية لنظام الإلغاء شأنها شأن القرارات الإيجابية، من ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري برفض الدفع المبدى بعدم قبول دعوى إلغاء قرار إداري سلبي لانتفاء صفة القرار الإداري؛ على سند من القول بأن القرار السلبي المطعون فيه يدخل في الاختصاص الولائي المقرر لمجلس الدولة طبقاً لأحكام الدستور والقانون باعتباره صاحب الولاية العامة والقاضي الطبيعي المختص بنظر الطعن في القرارات الإدارية إيجابية كانت أو سلبية، والتي ما فتئ باسطاً عليها ولايته على مختلف أشكالها وتعدد صورها(١).

وإذا كانت قضاء مجلس الدولة المصري قد استقر على جواز الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية السلبية كما سلف البيان، إلا أن الخلاف قد دب حول مدى خضوعها لنظام وقف التنفيذ؛ خاصة وأن بعض القرارات السلبية لا يترتب عليها المساس بالمركز القانوني للطاعن لا إنشاءً ولا تعديلاً ولا إلغاءً، بحيث يكون المركز القانوني للطاعن ما قبل القرار مشابهاً لمركزه بعد القرار.

فالمتتبع لأحكام القضاء –وآراء الفقه– يجدها لم تلتق حول كلمة واحدة فيما يتعلق بجواز طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، وإنما انقسمت الاجتهادات القضائية –والآراء الفقهية– إلى عدة اتجاهات:

الاتجاه الأول: عدم جواز وقف تنفيذ القرارات السلبية.

بعد أن دقت مسألة وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية حصون مجلس الدولة الفرنسي، عارض الفقه والقضاء الفرنسي في بداية العهد وقف تنفيذ تلك القرارات واتجهوا صوب تناول تلك المسألة وإبداء الأسباب الكامنة وراء هذا الرفض؛ إذ ذهب البعض إلى القول بأن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي إنما يحمل في طياته أمراً من قبل القاضي لجهة الإدارة بإلزامها بالاستجابة إلى طلب المدعي ويكون

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ٣٢٨٢١ لسنة ٦٣ قضائية الدائرة الأولى بجلسة ٩ من يونيه ٢٠٠٩م.

القاضي بذلك قد حل محل الجهة الإدارية، وهو ما لا تملكه المحكمة؛ لأن سلطة المحكمة سلطة حكم وليست إدارة. فضلاً عن أن الحكم الصادر بقبول طلب وقف تنفيذ القرار السلبي من شأنه أن يلزم الإدارة باتخاذ موقف إيجابي تنفيذاً لهذا الحكم، وإصدار القرار الإداري الذي يسعى المدعي إلى الحصول عليه من طلب الإلغاء، ومن ثم يكون القضاء المستعجل قد تجاوز نطاق اختصاصه وباتت دعوى الإلغاء غير ذات موضوع(١). ناهيك عن كون القرار السلبي يُنَفَّذ دون أية مظاهر خارجية ولا يتجاوز تنفيذه لحظة إصداره، فينتج فوراً وفي التو كافة آثاره المستهدفة(٢).

وعليه فقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي في بادئ الأمر إلى رفض خضوع القرارات السلبية لنظام وقف التنفيذ؛ استناداً إلى أن نظام الوقف لا ينطبق إلا على القرارات الصريحة التي من الممكن تنفيذها، أما القرارات التي لا تقبل التنفيذ فهي لا تخضع لهذا النظام(٣).

الاتجاه الثاني: جواز وقف تنفيذ القرارات السلبية.

على النقيض من الاتجاه الأول، ذهب أنصار هذا الرأي إلى خضوع القرارات السلبية شأنها شأن القرارات الإيجابية لنظام وقف التنفيذ دونما أية تفرقة؛ على أساس أن القرارات السلبية قد يكون من شأن استمرار تنفيذها ترتيب آثار أو نتائج يتعذر تداركها مما تتوافر معها علة وقف التنفيذ(٤)، كما أن القول بغير ذلك إنما يتعارض مع فكرة التطور المنتظر نحو التوسع في إجراء وقف التنفيذ حماية لحقوق الأفراد المكفولة دستورياً وضمان فاعلية أحكام الإلغاء(٥).

وهذا الاتجاه هو ما تبناه قضاء مجلس الدولة المصري في جُل أحكامه، حيث لم يفرق بين القرارات السلبية والقرارات الإيجابية فيما يتعلق بنظام وقف التنفيذ؛ فكل

---

(1) Glele (M.A.); Le aursis a execution d'une decision negative, recueild dalloz, 1969, P.29.

(٢) د. يسري العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢٠١١م، ص ٢٣٥ وما بعدها.

(3) Long (M.); Les grands arrest de La jurisprudence administratif, sirey, 2001, P.871.

(٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٤١.

(5) Olivier gohin: contentieux administratif, opi cit, p. 297.

منهما يمكن أن يكون محلاً لطلب وقف التنفيذ متى توافرت شروط طلب الوقف، وباعتبار أن القرار السلبي يقبل الطعن عليه بإلغاء ومن ثم يقبل بالتبعية وقف تنفيذه. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن رقابة المشروعية التي يتولاها القضاء الإداري تستهدف مراجعة قرارات الإدارة وتصرفاتها الإيجابية والسلبية ووزنها بميزان المشروعية وسيادة القانون، ومن حيث إن الامتناع يشكل قراراً سلبياً يصلح أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء، فإن الدعوى المقامة بطلب الحكم بوقف تنفيذ هذا القرار –القرار السلبي– ثم إلغائه تكون مقبولة(١).

الاتجاه الثالث: ضرورة التفرقة بين القرارات السلبية التنفيذية وغيرها.

يرى أنصار هذا الاتجاه أن القرارات الإدارية السلبية ليست على مستوى واحد في شأن المساس بالمركز القانوني للطاعن، وإنما وجب التفرقة فيما بينها:

– فالقرارات السلبية التي لا يترتب عليها تغيير أو مساس بالمركز القانوني أو الواقعي للطاعن (قرارات غير تنفيذية) لا تخضع لنظام وقف التنفيذ؛ حيث لا ترتب بذاتها أي أثر قانوني جديد على أرض الواقع يمكن تداركه من خلال الحكم بوقف التنفيذ؛ كالقرار السلبي بالامتناع عن منح رخصة بناء لأحد الأشخاص رغم استيفاء الشروط المطلوبة أو القرار السلبي بالامتناع عن منح الإقامة لأجنبي أو السلبي بالامتناع عن رفع اسم أحد الأشخاص من قوائم الممنوعين من السفر، فكل هذه القرارات لا تؤثر في المركز القانوني أو الواقعي للطاعن حيث إنها لا تنشئ مركزاً جديداً أو تعدل مركزاً قائماً أو تلغي مركزاً قانونياً أو واقعياً ثابتاً.

– أما القرارات السلبية التي يترتب عليها المساس بالمركز القانوني أو الواقعي للطاعن (قرارات تنفيذية)، والتي من شأنها ترتيب آثار قانونية تختلف عن تلك القائمة وقت صدور القرار، فإنها تخضع لنظام وقف التنفيذ؛ وذلك حتى يكون أمام المدعي مكنة تدارك الأضرار الناجمة عن تلك القرارات والتي يتعذر تداركها إذا ما تم الانتظار لحين

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٦٩٦٩ لسنة ٥٥ قضائية عليا بجلسة ٥ من يونيو ٢٠١٠م، كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٩٠٦ لسنة ٢٧ قضائية عليا بجلسة ١٥ يونيو ١٩٨٥م.

البت في طلب الإلغاء؛ كأن يصدر عن جهة الإدارة قراراً سلبياً برفض أو الامتناع عن تجديد الإقامة لاجنبي أو برفض السماح للطالب بدخول الامتحان أو برفض السماح للمواطن بالسفر للخارج للعلاج، فكل هذه القرارات من شانها المساس بالمركز القانوني للطاعن(١).

رأينا الخاص:

بداءة وقبل بيان رأينا الخاص بشأن مدى جواز وقف تنفيذ القرارات السلبية، نود الإشارة إلى أن النص التشريعي المنظم لطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية لم يحظر خضوع القرارات السلبية لنظام وقف التنفيذ، إلا أن عدم الحظر الذي يُستفاد من النص التشريعي لا يعني في المقابل جواز وقف تنفيذ القرارات السلبية على إطلاقها، وإنما الأمر يحتاج إلى نوع من التفصيل:

– فالقرارات السلبية التي لا تؤثر في المركز القانوني للطاعن، لا يمكن أن تكون محلاً لنظام وقف التنفيذ؛ إذ أن الحكم بوقف تنفيذها من شأنه المساس بأصل الحق الذي يتناضل فيه الأطراف أمام قاضي الموضوع، بما يتنافى مع طبيعة ومضمون نظام الوقف الذي يقوم على فكرة تجميد القرار الإداري ووقف ترتيب آثاره مستقبلاً دون الماضي، والذي يستلزم أن يكون هذا القرار قد رتب آثاراً قانونية معينة يلزم التدخل بنظام الوقف لتعطيل سريان تلك الآثار مؤقتاً لحين الفصل في طلب الإلغاء، وهو ما لا يتوافر في هذا الفرض.

– أما القرارات السلبية التي من شأنها المساس بالمركز القانوني القائم للأفراد سواء بالإلغاء أو التعديل، فهي وحدها التي يجوز طلب وقف تنفيذها لما للحكم الصادر بوقف التنفيذ من أثر حال ووقتي يتمثل في تجميد القرار المطعون فيه مؤقتاً لحين الفصل في موضوع الدعوى، دونما أن يترتب عليه أي تعديل في المراكز القانونية التي يقف عليها أطراف الدعوى أمام قاضي الموضوع.

---

(١) د. عصمت عبد الله الشيخ، مرجع سابق، ص ٥٨.

جملة القول أن تطبيق أثر الوقف على القرارات السلبية التي لا تؤثر في المركز القانوني للطاعن من شأنه أن يأتي بمردود عكسي؛ حيث يلزم الإدارة في سبيل تطبيق حكم الوقف أن تصدر قراراً لإنشاء مركز قانوني جديد بما يحمل في طياته إلغاء القرار محل الوقف وليس تجميده، الأمر الذي يترتب عليه المساس بأصل الحق- وهذا ما يتنافى مع فكرة وقف التنفيذ- الذي يجب أن يكون بمنأى عن المساس به متروكاً للأطراف يتناضلان فيه أمام قاضي الموضوع. لذلك يمكن القول أن طبيعة نظام وقف التنفيذ تأبى أن تخضع له كل القرارات السلبية، وإنما تتباين القرارات التي تخضع له وتختلف، بحسب الأثر القانوني المترتب عليها.

وبالمثال يتضح المقال، فمثلاً إذا تقدم أحد الأفراد بطلب للجهة الإدارية للحصول على ترخيص بناء أو إقامة مشروع أو تقدم أجنبي بطلب إلى السلطات المختصة للحصول على الإقامة داخل البلاد ورفضت جهة الإدارة هذا الطلب، ثم اتجه إلى القضاء الإداري طالباً إلغاء هذا القرار وبصفة مستعجلة وقف تنفيذ القرار الإداري، فإن استجابة القاضي المستعجل لطلب وقف التنفيذ في هذه الحالة من شانه أن يُرتب- وبحكم اللزوم- إلتزاماً على جهة الإدارة بمنح الترخيص له، ومن ثم لا يكون الأثر المترتب على الحكم الصادر بالوقف قاصراً على تجميد القرار الإداري لحين البت في طلب الإلغاء، وإنما يكون الأثر الحقيقي هو إعدام القرار الإداري المطعون فيه -وهو ذات الأثر الذي كان يهدف الطاعن إليه من رفع دعوى الإلغاء- وبالتالي باتت دعوى الإلغاء غير ذات موضوع. أما إذا تقدم شخص لتجديد ترخيص قائم فعلياً، سواء تجديد رخصة سلاح أو تجديد إقامة أجنبي أو غيره، فإن القرار السلبي الصادر عن جهة الإدارة في مواجهة هذا الطلب من شأنه المساس بمركز قانوني قائم، الأمر الذي يجوز معه - إلى جانب طلب إلغاء هذا القرار- طلب وقف تنفيذه، لما لاستمرار هذا القرار من مساس بالمراكز القانونية القائمة.

ولعل هذا الرأي يتفق في مجمله مع ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي قبل صدور القانون رقم ٥٩٧ لسنة ٢٠٠٠م حيث انتهى مجلس الدولة إلى أنه لا يمكن القضاء بوقف التنفيذ إلا في مواجهة قرارات إدارية إيجابية، وبالمقابل فإن وقف التنفيذ

لا يكون ممكناً بالنسبة للقرارات السلبية إلا في الحالات التي يترتب فيها على الإبقاء على تلك القرارات تعديل في الوضعية القانونية أو الواقعية التي كانت موجودة سابقاً(١).

وعلى صعيد القضاء الإداري المصري فإنه على الرغم من اتجاه كثير من أحكام مجلس الدولة إلى جواز طلب وقف تنفيذ القرارات السلبية بصفة عامة، إلا أن هناك أحكام أخرى ذهبت إلى التفرقة بين القرارات السلبية التنفيذية وغير التنفيذية وإجازة وقف تنفيذ الأولى دون الثانية؛ من ذلك الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٧٨١ لسنة ٤٨ ق والذي انتهت فيه إلى أن إجراءات وقف تنفيذ القرارت الإدارية تعد إحدى طوائف الإجراءات المستعجلة أمام القضاء الإداري، والعلاقة بين إجراءات وقف التنفيذ وفكرة الاستعجال مسألة منطقية، فهما يعبران في الحقيقة عن وجود مركز مؤقت يستلزم التدخل بإجراءات سريعة، ومن ثم فإن تنفيذ القرار المطعون فيه يعدُّ ركناً أساسياً في تقدير توافر شرط الاستعجال. وبتطبيق ما تقدم على الواقعة محل النزاع وبالقدر اللازم للفصل في طلب وقف تنفيذ القرار السلبي بامتناع الجهة الإدارية عن الترخيص للمطعون ضدهما بهدم العقار محل التداعي، فإنه لما كان مؤدى تنفيذ الحكم المطعون فيه الصادر بوقف تنفيذ القرار السلبي المشار إليه، قيام المطعون ضدهما بتنفيذ أعمـال هدم العقار محل التداعي، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى خلق حالة واقعية قد تؤدي إلى إفراغ الدعوى الموضوعية من مضمونها بحسبان أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ لئن يؤدى إلى الحفاظ المراكز المؤقتة للخصوم دون تعديل كما هي، بل سيؤدي إلى تعديل في المراكز القانونية والواقعية على النحو الذي لن يتبقى معه للمحكمة ما تقضي به عند نظر الشق الموضوعي من الطلبات. وهو ما يتعارض مع النهج القضائي الواجب إعماله على نحو صحيح، ومن ثم يتوجب الحكم برفض طلب وقف تنفيذ القرار السلبي المطعون فيه(٢).

---

(1) René Chapus; Droit du Contentiex Administratif, opi cit., p.1065, Christian Gabold; Procédures des tribunaux administratifs et….., opi cit., page163.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٧٨١ لسنة ٤٨ قضائية عليا الدائرة الخامسة بجلسة ١٠ من يوليو ٢٠٠٤م.

وإذا كنا قد انتهينا إلى ضرورة التفرقة بين القرارات السلبية التنفيذية والقرارات السلبية غير التنفيذية، والقول بجواز خضوع الطائفة الأولى منها لنظام وقف التنفيذ دون الثانية؛ فإن الإشكالية هنا تدق فيما يتعلق بالقرارات السلبية التي من شأنها تعطيل الحقوق والحريات العامة...هل تنطبق عليها تلك القاعدة وبالتالي لا يجوز طلب وقف تنفيذها لكونها لا تؤثر في المركز القانوني للطاعن لا تعديلاً ولا إلغاءً؟

مما لا شك فيه أن القرارات السلبية المتعلقة بالحقوق والحريات والعامة والتي تصدر عن السلطات الإدارية في مواجهة الأفراد وإن كانت ظاهرياً لا تمس المركز القانوني للطاعن إنشاءً أو إلغاءً أو تعديلاً، إلا أن الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد لا تستمد أصل وجودها من تلك القرارات، وإنما هي ثابتة بمقتضى نصوص الدستور والقانون. ومن ثم فإن القرارات السلبية التي تصدر عن جهة الإدارة في هذا المجال من شأنها التأثير في المراكز القانونية للأفراد، ولكن بصورة مختلفة تتمثل في تعطيل الحقوق المقررة دستورياً وقانونياً، وإن كان هذا التأثير يصعب تصنيفه تحت مسمى الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء إلا أنه يمكن تصنيفه تحت مسمى تعطيل المراكز القانونية.

فهناك فارق بين حق قرره الدستور أو القانون يثبت للفرد بمجرد ميلاده لصيق بشخصيته فلا يكون القرار الإداري إلا كاشفاً له، وبين حق لا ينشأ إلا بتوافر شروط معينة نص عليها القانون فيكون القرار الإداري منشئ له.. فالأول يترتب على صدور قرار سلبي من جهة الإدارة بشأنه تعطيل لحق ثابت، أما الثاني فإن صدور القرار السلبي من جهة الإدارة بشأنه فيه تأخير لثبوت الحق والفرق بينهما واضح وجلي.

وبعد تلك التوطئة يمكننا الإجابة على التساؤل المطروح... بأن القرارات السلبية التي تمس الحقوق والحريات العامة من شأنها المساس بالمركز القانوني للأفراد لا من خلال الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، وإنما من خلال تعطيل المراكز القانونية الثابتة للأفراد بموجب نصوص الدستور والقانون. فالحقوق والحريات التي تتضمنها الدساتير والقوانين تعد قائمة وموجودة بذاتها، ويقتصر دور الإدارة فيها على الكشف عنها وتنظيمها، وبالتالي عندما تتخذ الإدارة موقفاً سلبياً من خلال رفضها أو امتناعها عن

اتخاذ قرار يوجب الدستور والقانون عليها اتخاذه، فإن هذا القرار يمثل عقبة مادية نحو تقرير هذا الحق الثابت للمواطن مسبقاً بموجب نصوص قانونية عليا دستورية أو تشريعية، بما يعنيه ذلك من ترتيب تلك القرارات السلبية أثر على أرض الواقع، ومن ثم تندرج ضمن طائفة القرارات التي يجوز طلب وقف تنفيذها.

فامتناع جهة الإدارة عن التصريح للمريض بالسفر يعد قراراً سلبياً يترتب عليه تعطيل الحق الدستوري الثابت له والمتمثل في الحق في الصحة، وامتناع الإدارة عن منح المواطن تأشيرة سفر يعد مساساً بحقه الدستوري المتمثل في الحق في السفر وحرية التنقل. ونظراً لأن هذه القرارات تعد معطِّلة لحقوق ثابتة بمقتضى الدستور، لذا فإنها تقبل طلب وقف تنفيذها لتأثيرها على حالة قائمة. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها أن حرية التنقل والسفر هي من الحقوق التي كفلها الدستور وأكدتها المواثيق الدولية، ومن ثم يتوافر في طلب وقف تنفيذ القرار الذي يحد منها أو يصادرها ركن الاستعجال، الأمر الذي يجعله مقبولاً(١).

وفي المقابل فإن القرار السلبي الصادر عن جهة الإدارة بالامتناع عن أو رفض منح رخصة بناء لصاحب العقار لا يترتب عليه تعطيل الحق في السكن الذي نص عليه الدستور وإنما تأخير لثبوت هذا الحق؛ فلا يترتب عليه المساس بمركز قانوني قائم للطاعن ومن ثم لا يجوز طلب وقف تنفيذه وإن كان بطبيعة الحال يجوز طلب إلغائه. وكذلك الحال فيما يتعلق بقرار الإدارة السلبي بالامتناع عن رفع اسم أحد الأفراد من قوائم الممنوعين من السفر، إذ أن هذا القرار لم يعطل حق ثابت؛ لأن الفرد بالفعل ممنوع من السفر بموجب قرار مسبق، وإنما يؤخر ثبوت الحق، وبالتالي لا مجال لطلب وقف تنفيذه وإن كان يجوز طلب إلغائه.

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٢٩٧ لسنة ٤١ قضائية عليا بجلسة ١٧ من مارس ١٩٧٧م.

المطلب الثالث

القرارات التي تدور حول الحقوق المالية

جرى قضاء مجلس الدولة على أن القرارات التي تمس الحقوق المالية لا يتوافر فيها ركن الاستعجال اللازم لطلب وقف تنفيذها؛ لأن النتائج التي قد تترتب عليها والمتمثلة في الأضرار المالية التي تلحق بالمدعي يمكن تداركها ولو بعد الفصل في موضوع الدعوى، وذلك من خلال تعويض المدعي في أي وقت عن الأضرار التي لحقته بعد ثبوتها، فيسترد صاحب الحق حقه إذا ما قُضي بعدم مشروعية القرار المطعون فيه، خاصة وأن المنازعات المتعلقة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم تعد من دعاوى القضاء الكامل التى يملك القضاء حيالها سلطة واسعة تشمل إلى جانب الحكم بإلغاء القرار الإداري، الحكم باسترداد الحقوق المالية والتعويض إن كان لذلك محل.

ولقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى هذا المعنى في حكم لها بقولها إن المنازعات التي تدور حول حقوق مالية يتنازعها أطراف الدعوى ينتفي تصور وقوع نتائج يتعذر تداركها من جراء تنفيذ ما قد يصدر من قرارات في هذه المنازعات، إذ يؤول الأمر بعد حسم موضوع هذه المنازعات إلى أن يسترد كل صاحب حق حقه[١].

واتساقاً مع هذا الاتجاه قضت المحكمة الإدارية العليا برفض طلب وقف تنفيذ قرار وزير المالية الصادر بتطبيق أحكام قرار وزير الدولة للإسكان والتعمير رقم ١٨٧ لسنة ١٩٨٢م على البضائع التي استوردتها إحدى الشركات لحساب جمعية ....تأسيساً على أن المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة إذ أجازت للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء، فقد اشترطت لذلك أن يكون من شأن تنفيذ القرار ترتيب نتائج قد يتعذر تداركها، وأن المنازعات التي تدور حول حقوق مالية يتنازعها أطراف الدعوى، ينتفي تصور وقوع نتائج يتعذر تداركها من تنفيذ ما قد يصدر

(١) راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٧٠٩ لسنة ٣٣ قضائية عليا بجلسة ٣١ من يناير ١٩٩٣م، مكتب فني ٣٨، رقم الجزء ١، ص ٦٢٠.

من قرارات في هذه المنازعات، إذ أن الأمر بعد حسم موضوع هذه المنازعات يؤول إلى أن يسترد كل صاحب حق حقه[١].

وتأكيداً لهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر لها إلى أن المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة وإن كانت قد أجازت طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية، إلا أن البين من هذا النص أن طلب وقف التنفيذ ينصرف إلى القرار الإداري بمعناه الفني الدقيق، إذ يتعين أن يكون هناك قرار إداري بهذا الوصف أصدرته الجهة الإدارية كي يتسنى النظر في طلب وقف تنفيذه قضاءً، فليس كل قرار يصدر من جهة إدارية يعد قراراً إدارياً مما يختص القضاء الإداري بطلب إلغائه أو وقف تنفيذه، بل لا بد لتحقق وصف القرار الإداري أن يكون كذلك بحكم موضوعه. وانتهت المحكمة في حكمها المتقدم إلى رفض طلب وقف تنفيذ القرار الصادر من الجهة الإدارية بخصم جزء من مرتب المدعي وفاءً للعجز الذي تكشف في العهدة التي كانت لديه؛ باعتبار أن هذه المنازعة تعد في حقيقتها منازعة في مرتب بعيدة عن قرار إداري بمعناه الفني، وبالتالي يخرج القرار الصادر بإجراء هذا الخصم عن نطاق القرارات الإدارية التي يجوز قضاءً طلب وقف تنفيذها، خاصة وأن المنازعات الخاصة بالمرتبات لا تعتبر من القرارات الإدارية التي تترخص جهة الإدارة في إصدارها بسلطتها النقدية، وإنما تتعلق بحقوق مستمدة من القانون مباشرة فلا تترخص جهة الإدارة في منحها أو منعها[٢].

وحريٌ بالذكر في هذا الصدد أنه وعلى الرغم من عدم خضوع القرارات المتعلقة بالحقوق المالية لنظام وقف التنفيذ كما سلف البيان، إلا أن المشرع أجاز استثناءً للموظف العام فى حالة صدور قرار بالفصل أن يلجأ إلى المحكمة المختصة طالباً وقف تنفيذ هذا القرار فيما يتعلق بصرف مرتبه مطالباً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه، وذلك لاعتبارات إنسانية تتمثل في أن هذا المرتب قد يكون هو المصدر الوحيد

(١) راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٥١٢ لسنة ٣٠ قضائية عليا بجلسة ١٧ من يناير ١٩٨٧م، مكتب فني ٣٢، رقم الجزء ١، ص ٦٦٦.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٨٩ لسنة ٢٨ قضائية عليا بجلسة ٢٤ من فبراير ١٩٨٥م، مكتب فني ٣٠، رقم الجزء ١، ص ٦٥١.

للموظف وأسرته بما يترتب على تنفيذ قرار الفصل من نتائج خطيرة قد تلحق به وبأسرته.

وحسناً صنع المشرع بتقرير هذا الحكم المتقدم والقاضي بجواز طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بفصل الموظف فيما يتعلق بصرف المرتب، إلا أن ما يؤخذ على المشرع أنه اقتصر الأمر هنا على قرارات الفصل فقط دون غيرها من القرارات المتعلقة بالحقوق المالية كالقرارات المتعلقة بالمعاشات؛ إذ أنه لا يمكن ترك الموظف وأسرته التي يعولها دون دخل لحين الفصل فى تلك القرارات موضوعاً، لما يستغرقه ذلك من وقت قد يطول بما ينعكس بالسلب على حياة ذلك الموظف وأسرته. وعليه نهيب بالمشرع التدخل لتعديل النص القاضي بجواز طلب وقف تنفيذ قرار الفصل فيما يتعلق بصرف مرتب الموظف ليشمل أيضاً القرارات المتعلقة بالمعاشات المستحقة للموظفين أو لورثتهم لتوافر ذات العلة.

المطلب الرابع

القرارات المنعدمة

تتنوع درجات البطلان التي يمكن أن تشوب القرار الإداري على حسب العيب الذي يعتور هذا القرار؛ فإذا كان العيب بسيطاً كان القرار باطلاً، أما إذا كان العيب جسيماً بات القرار منعدماً. ومن ثم يمكن القول بأن القرار المنعدم هو في الأصل قرار إداري شابه عيب من العيوب الجسيمة التي انحدرت به إلى مرتبة العدم المجرد من كل أثر قانوني، أو بعبارة أخرى يكون القرار منعدماً متى أصابه عيب على درجة من الجسامة تفقده صفة القرار الإداري وتنحدر به إلى حد الانعدام، فيتحول إلى مجرد عمل مادي لا يرتب أي أثر قانوني تجاه الأفراد ولا يعدل في مراكزهم القانونية(١).

وعلى الرغم من اختلاف الفقه حول حالات انعدام القرار الإداري؛ حيث توسع البعض منهم – مشايعاً أحكام القضاء المصري– فاعتبر تجاوز الاختصاص بين السلطات الإدارية بعضها البعض نوعاً من اغتصاب السلطة الذي ينحدر بالقرارات الصادرة فيها إلى درجة الانعدام، بينما حصر البعض الآخر حالات الانعدام في نطاق ضيق، إلا أن القدر المتيقن هو أن قيام شخص غريب عن الإدارة بإصدار قرار إداري أو اصدار جهة الإدارة قراراً من اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية يعد من حالات انعدام القرار الإداري. وعليه يمكن القول أن فكرة الانعدام تتجسد يقيناً في حالتين:

الأولى: حالة ممارسة السلطة الإدارية من قبل فرد عادي.

وتتمثل تلك الحالة في قيام فرد عادي ليس له صفة الموظف بأعمال الإدارة أو قيام هيئة خاصة لا تملك أصلاً حق مباشرة الإختصاصات الإدارية، بإصدار قرارات تتعلق بجهة الإدارة. فكل ما يصدر عن هذا الفرد أو تلك الهيئة يعد من قبيل اغتصاب السلطة، ومن ثم تعتبر تلك القرارات منعدمة لا تحمل أية صفة إدارية.

(١) د. أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢٠٠٤م، ص ٢١٤ وما بعدها، المستشار. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ط ٢٠٠١م، ص ٤٦٠ وما بعدها.

الثانية: حالة ممارسة السلطة الإدارية لإختصاصات السلطة التشريعية أو القضائية.

وذلك بأن تباشر السلطة الإدارية عملاً يندرج ضمن اختصاصات السلطة التشريعية كإصدار لائحة تنظم حقاً من الحقوق الدستورية التي أناط الدستور بالبرلمان مهمة تنظيمها، أو أن تتدخل للفصل في نزاع يندرج تحت لواء اختصاصات السلطة القضائية.

بيد أن إسباغ وصف الانعدام على القرار المشوب بعيب جسيم لا يتم بصورة تلقائية، كما لا يملك صاحب الشأن تقرير انعدام القرار من تلقاء نفسه حتى ولو كانت جسامة العيب الذي يشوب القرار من الوضوح بمكان. فليس للفرد أن يمارس دور الحَكَم على تصرفات الإدارة، وإنما تقدير مدى مشروعية القرار الإداري أو عدم مشروعيته إنما يعود إلى القضاء باعتباره السلطة المنوط بها ذلك وفقاً لأحكام الدستور والقانون من خلال نظر الطلبات التي تُقَدم أمامها. وينبني على ذلك أن القرارات المنعدمة وإن كانت لا ترتب آثاراً قانونية على أرض الواقع، إلا أن تقرير انعدامها –وبالتالي عدم ترتيب تلك الآثار– لا يكون إلا من خلال اللجوء إلى القضاء طعناً عليها.

وهنا بدأت تثور مسألة مدى اختصاص القاضي الإداري بنظر طلبات إلغاء القرارات المنعدمة؛ حيث تنازعت الإجابة عن تلك المسألة اتجاهات متباينة؛ منها ما هو مؤيد لاختصاص القضاء الإداري بنظر الطعون المقدمة في تلك القرارات؛ إذ أن وصف البطلان أو الانعدام لتلك القرارات لا يمكن الوقوف عليه إلا من خلال تحريك طلبات إلغاء تلك القرارات أمام القضاء الإداري، باعتبار أن تلك القرارات صحيحة بحسب الأصل لحين ثبوت بطلانها أو انعدامها[1]. ومنها ما هو معارض لذلك حيث يرى عدم اختصاص القضاء الإداري بنظر الدعاوى المتعلقة بتلك القرارات، وإنما ينعقد الاختصاص بها لجهة القضاء العادي باعتبارها أعمالاً مادية لا ترقى إلى مستوى القرارات الإدارية التي تعد شرطاً جوهرياً من شروط قبول دعوى الإلغاء[2].

---

(1) Maria Chizikova; La suspension d‹execution d‹un acte administrative en France et en Russie, annee 2010 2011, p. 23

(٢) راجع فيما يقترب من هذا المعنى حكم محكمة النقض الصادر في الطعن قم ٦٣٣ لسنة ٦٧ قضائية الدوائر التجارية بجلسة ٢٥ من فبراير ٢٠١٦م.

وفي مجال الترجيح والموازنة بين الاتجاهين السابقين، نرى أن الاتجاه الأول هو الأولى بالقبول، حيث ينعقد الاختصاص بنظر الطلبات المقدمة طعناً في تلك القرارات للقضاء الإداري؛ ذلك أن صفة الانعدام لا تتقرر لها إلا بعد نظر الدعوى. أما القول بأن هذه القرارات لا تعدو أن تكون أعمالاً مادية ينعقد الاختصاص بنظرها للقضاء العادي، يعد مصادرة على المطلوب، حيث إن الخلوص إلى هذا الوصف لا يكون إلا بعد نظر الطعن، ومن ثم لا يمكن أن يتم الاعتماد عليه كأساس لتحديد الجهة المختصة.

ولما كان القرار المنعدم لا يعدو أن يكون عقبة مادية لا يرتب أي أثر قانوني، لذا فإن دعوى تقرير الانعدام وبالتبعية طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم، لا تخضع لمواعيد الطعن المقررة قانوناً؛ وبالتالي فإن إضفاء القاضي على القرار المطعون فيه صفة الانعدام يحرره من ميعاد الطعن المقرر للقرارات العادية، فلا يجوز للطرف الآخر التمسك أمام القاضي بتحصين هذا القرار لفوات مدة الستين يوماً اللازمة لتحريك دعوى الإلغاء؛ ومن ثم وجب على القاضي وهو يفصل في الدفع الشكلي المتعلق بانقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء أن يستنهض ولايته في بيان مدى جسامة العيب الذي اعتور القرار للوصول إلى الحكم بقبول أو عدم قبول هذا الدفع على حسب الأحوال.

ولما كان طلب وقف التنفيذ لا يرد – بحسب الأصل– إلا على قرار إداري من شأنه ترتيب آثار قانونية على أرض الواقع؛ ذلك لأن الهدف من وقف التنفيذ هو الحيلولة دون البدء في ترتيب تلك الآثار من قبل الجهة الإدارية أو على أقل تقدير وقف استمرار ترتيب تلك الآثار لحين الفصل في طلب الإلغاء، فإن التساول الذي يطرح نفسه هو: هل يجوز طلب وقف تنفيذ القرارات المنعدمة على الرغم من أنها تعد أعمالاً مادية لا ترتب أية آثار قانونية؟

قد تبدو الإجابة على هذا التساؤل واضحة ومعروفة؛ حيث إنه متى كانت القرارات المنعدمة –وفقاً للرأي الراجح– تقبل الطعن عليها بالإلغاء أمام القاضي الإداري، حتى يتمكن من رقابة مدى مشروعية هذا القرار، والانتهاء إلى صحته ورفض الدعوى إذا ما تم دحض الإدعاءات التي أراد الطاعن وصم القرار المطعون فيه بها،

أو إلى إلغائه لعدم مشروعيته أو توافر صفة الانعدام فيه، فإنه كان من الطبيعي القول بجواز طلب وقف تنفيذ تلك القرارات –مادام هذا القرار يخرج عن نطاق القرارات التي استلزم المشرع التظلم منها وجوباً– بحسبان أن طلب وقف التنفيذ طلب مشتق من دعوى الإلغاء ومتفرع عنها يتصل بها وجوداً وعدماً.

إلا أنه وعلى الرغم من تلك النتيجة المنطقية القاضية بجواز طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم، إلا أن الرأي الفقهي لم يلتق حولها وإنما انشق بشأنها إلى ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول:

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن الأفراد ليسوا في حاجة لرفع دعوى لتقرير انعدام هذا القرار أو إلغائه؛ لأنه متى ثبت وجود هذا العيب الجسيم فإن القرار يعد معدوماً، وكأن لم يكن.

وترتيباً على ذلك لا يجوز وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنعدمة؛ لأن العيب الذي لصق بها قد بلغ حداً من الجسامة، فالقرار لا يكون باطلا فحسب بل يكون منعدماً، ولا تستقر آثاره بعد فوات ميعاد الطعن أو السحب مهما طال الوقت، ويعتبر كأن لم يكن أصلاً.

الاتجاه الثاني:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن القرار المنعدم لابد وأن يتم تحريك دعوى الإلغاء أو تقديم طلب إلى القضاء لتقرير انعدامه، ومن ثم يجوز طلب وقف تنفيذه؛ إذ أن القول بعدم جواز الطعن في القرار المنعدم بأية طريقة سواء بالإلغاء أو وقف التنفيذ من شأنه أن يجعل هذا القرار رغم المخالفة الجسيمة الظاهرة فيه يتمتع بحصانة تفوق تلك التي يتمتع بها القرار المشوب بأحد عيوب المشروعية[1].

الاتجاه الثالث:

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى ضرورة التفرقة بين نوعين من القرارات المنعدمة:

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٤٩.

– القرارات المنعدمة انعداماً مادياً؛ أي التي لا وجود لها أصلاً من الناحية المادية؛ كالقرار الصادر بهدم عقار مبني على أرض زراعية، رغم أن هذا العقار بات غير موجود لانهدامه مسبقاً عن طريق صاحب المنزل أو بسبب كارثة طبيعية، حيث يكون هذا القرار منعدماً لانعدام المحل. فهذه القرارات لا مجال للحديث عن طلب وقف تنفيذها؛ لأن التنفيذ لا يكون إلا على الموجود فعلياً.

– القرارات المنعدمة انعداماً قانونياً؛ كالقرار الصادر من فرد عادي لا يحمل صفة الموظف العام بإزالة عقار مبني على أرض زراعية، ولا يزال العقار قائماً. فهذا القرار لا يعد منعدماً مادياً نظراً لوجود محله، وإنما منعدماً انعداماً قانونياً نظراً لجسامة العيب الذي اعتوره، وبالتالي يجوز طلب وقف تنفيذه للحيلولة دون تطبيقه على أرض الواقع، إضافة إلى طلب إلغائه أو طلب التصريح بانعدامه[1].

ولقد استقر القضاء الإداري في مصر على جواز طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم عند الطعن عليه أمام المحكمة المختصة؛ على سند من القول بأنه إذا كان القرار المشوب بعيب بسيط يجوز طلب وقف تنفيذه، فإنه ومن باب أولى يجوز طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم.

وتأسيساً على ذلك قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بأن القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم يحوله إلى مجرد فعل مادي معدوم الأثر قانوناً، فلا تلحقه حصانة ولا يكون قابلاً للتنفيذ المباشر، باعتباره لا يعدو أن يكون عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة، مما يجيز إزالته بصفة مستعجلة، الأمر الذي يتعين معه الحكم بوقف تنفيذه[2].

ومما تجدر الإشارة إليه أن الحكم بوقف تنفيذ القرار المنعدم لا يستلزم توافر ركن الاستعجال؛ حيث يجوز للمحكمة وقف تنفيذ هذا القرار متى طُلب منها ذلك، على أساس أن الانعدام وحده يكفي لتأسيس الطلب المستعجل باعتبار أن القرار المنعدم

(١)د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص ١٥٠.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٦٧٥ لسنة ٢٢ قضائية بجلسة ٢٨ من يناير ١٩٦٩م.

يمثل واقعة مادية تعوق أصحاب الحقوق عن استعمالها، كما أن ركن الجدية في طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم متوافراً باعتباره خروجاً صارخاً على مبدأ المشروعية[١].

* خِتاماً، وبعد أن فرغنا من الحديث عن القرارات التي تندرج تحت نطاق وقف التنفيذ وتلك التي تخرج عنه، والإشكاليات التي يمكن أن تثيرها بعض القرارات الإدارية في الواقع العملي؛ كالقرارات السلبية غير التنفيذية والقرارات المتعلقة بالحقوق العامة والتي من شأنها تأخير ثبوت تلك الحقوق، وكذلك القرارات الخاصة بالمعاشات، والتي لا تقبل –وفقاً لما استقر عليه الرأي فقهاً وقضاءً– طلب وقف تنفيذها على الرغم من أنها تتمتع بطبيعة استعجالية تستلزم الفصل فيها دون انتظار للفصل في موضوع الدعوى؛ نظراً لأنها تتعارض مع ماهية الوقف وآثاره، نرى أن الحل الأمثل لهذه الطائفة من القرارات معالجتها من خلال تقرير فكرة الفصل في الدعوى على وجه السرعة، بحيث يكون الحكم الصادر من القاضي منهياً للخصومة باعتباره حكماً صادراً في الموضوع.

بما يعنيه هذا الرأي من أن ضرورة أن يولي المشرع عناية خاصة لبعض القرارات التي لا تخضع لنظام الوقف، فينص على ضرورة حسم الدعاوى الموضوعية المتعلقة بها على وجه السرعة. ومع الأخذ في الاعتبار عدم الخلط بينها وبين طلبات وقف التنفيذ، إذ أنها وإن كانت تشترك مع طلب وقف التنفيذ في طبيعتها الاستعجالية، إلا أنها تختلف عنه من حيث نطاقها حيث يتولى القاضي من خلالها الفصل في موضوع الدعوى منهياً للخصومة برمتها على وجه السرعة، بينما يقتصر الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ على تجميد آثار القرار مؤقتاً لحين الفصل في الشق الموضوعي.

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٤٢ وما بعدها.

المبحث الثالث

الحكم الصادر بوقف التنفيذ ووسائل إلزام الإدارة بتنفيذه

بعدما تتصدى المحكمة لفحص الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، والتي سلفت الإشارة إليها في الفصل الأول من هذا البحث، تنتهي إلى إصدار حكمها بشأن هذا الطلب؛ حيث يكون لها إذا ما تحققت من توافر هذه الشروط أن تحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، أما إذا تخلفت تلك الشروط أو توافر بعضها دون البعض الآخر كان عليها أن تقضي برفض طلب وقف التنفيذ(١).

وعلى الرغم من أن الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري له طبيعة خاصة تميزه عن غيره من الأحكام؛ تتمثل في كونه حكم وقتي يصدر قبل الفصل في موضوع الدعوى وينتهي بصدور الحكم في الموضوع، إلا أن هذا الحكم -شأنه شأن بقية الأحكام- هو حكم قطعي فيما قضى به وله مقومات الأحكام وخصائصها، حيث يعد منهياً للخصومة في شأن استمرار تنفيذ القرار أو وقفه، ومن ثم فهو يقبل الطعن عليه استقلالاً أمام المحكمة الأعلى درجة خلال المواعيد المقررة للطعن في الأحكام الإدارية بصفة عامة وهي ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم.

(١) ومما تجدر الإشارة إليه أن هناك بعض الاجتهادات القضائية في بعض الدول العربية قد اتجهت إلى أن الفصل في طلب وقف التنفيذ لا يكون من خلال حكم قضائي وإنما يكون من خلال أمر تتولى المحكمة إصداره استناداً إلى اللفظ الوارد بنصوص التشريعات المنظمة لوقف التنفيذ، والتي تقضي بأن "تأمر المحكمة" وليس "تقضي المحكمة" بما مؤداه عدم خضوع هذا الأمر لما تخضع له الأحكام القضائية من قواعد...إلا أن هذا الاتجاه قوبل بالرفض من قبل المحاكم الاستئنافية التي قررت التأكيد على النهج الذي استقرت عليه محاكم القضاء الإداري منذ إنشائها، وأرست مبدأً مهماً يقضي بأن تصدر في شأن طلبات وقف التنفيذ أحكام قضائية وليس قرارات قضائية؛ وذلك تأسيسا على أن ما يصدر من المحكمة عند نظر الدعاوى التي يطلب فيها أصحاب الشأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها تتحدد طبيعتها القانونية بأنها أحكام قضائية مؤقتة وقطعية، ويجوز الطعن فيها استقلالاً، وتحوز قوة الشيء المقضي فيه وواجبة النفاذ بمجرد صدورها، ومن ثم يكون لها مقومات الأحكام وخصائصها سواءً من حيث الشكل أو الأسباب المبنية عليه. المستشار. سعيد بن خلف التوبي، مرجع سابق بدون صفحة.

وفيما يتعلق بمضمون الحكم الصادر بوقف التنفيذ، فإن النظام القانوني والقضائي المصري لم يأخذ بفكرة الوقف المؤقت أو المشروط أو الجزئي كما ذهبت إلى ذلك بعض التشريعات العربية، وإنما أخذ بأسلوب وقف التنفيذ لحين الفصل في موضوع الدعوى؛ الأمر الذي يدفعنا إلى ضرورة دراسة تلك الحالات للوقوف على مزاياها ومثالبها، ومن ثم الانتهاء إلى دعوة المشرع والقضاء المصري لتطبيقها أو العزوف عنها، وذلك من خلال المطلب الأول من هذا المبحث تحت عنوان "مضمون الحكم الصادر بوقف التنفيذ".

أما فيما يتعلق بمدى التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة بقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ، فإن الواقع العملي يشهد أن الجهات الإدارية وإن كان من الواجب عليها إعمالاً لمبدأ المشروعية وتأكيداً لسيادة القانون، ضرورة المسارعة إلى وضع تلك الأحكام موضع التنفيذ، إلا أنها عادة ما تسعى إلى المماطلة أو التسويف رغبة منها في استهلاك الوقت حتى يتم الفصل في موضوع دعوى الإلغاء. بل إن هذه المماطلة قد تستمر حتى بعد صدور الحكم في موضوع الدعوى ذاتها، الأمر الذي يستوجب أن تكون هناك من الوسائل القانونية اللازمة لإجبار السلطات الإدارية على احترام حجية الأحكام القضائية والمسارعة في تنفيذها عملياً إنفاذاً للقانون، وعليه فإننا سنتناول في المطلب الثاني من هذا المبحث مدى التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الإدارية، والوسائل القانونية التي يمكن اللجوء إليها لحملها على التنفيذ إذا ما استلزم الأمر ذلك.

المطلب الأول

مضمون الحكم الصادر بوقف التنفيذ

من خلال استقراء أحكام مجلس الدولة المصري بشأن طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية يمكن الخلوص إلى نتيجة مفادها أن النظام القضائي المصري لم يعرف فكرة وقف التنفيذ المشروط أو المحدد المدة أو الجزئي، وإنما درجت أحكام القضاء الإداري على اتباع نظام وقف التنفيذ المؤقت، القائم لا على مدة زمنية محددة وإنما مرهون بالفصل في طلب الإلغاء. أي أن المدى الزمني للحكم الصادر بوقف التنفيذ ينحصر في الفترة الفاصلة بين صدور الحكم في طلب وقف التنفيذ والحكم في

موضوع الدعوى؛ فبصدور الحكم في موضوع الدعوى تنتهي خاصية التأقيت لحكم وقف التنفيذ، وتزول بالتالي جميع آثاره القانونية.

بينما الأمر على خلاف ذلك فيما يتعلق بأحكام وقف التنفيذ الصادرة عن القضاء الإداري في بعض الدول العربية كما هو الحال بالنسبة لموقف القضاء الإداري السوري بخصوص وقف تنفيذ القرارات الإدارية، حيث ابتدع مجلس الدولة السوري في السنوات الأخيرة أنظمة واتجاهات جديدة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من طلب وقف التنفيذ العادي، والتي تختلف الآثار المترتبة عليها عن تلك الآثار المترتبة على وقف التنفيذ العادي للقرار الإداري.

وتتمثل تلك الأنظمة والاتجاهات الحديثة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في: وقف التنفيذ المشروط، وقف التنفيذ المحدد المدة ووقف التنفيذ الجزئي...والتي سنتحدث عنها من خلال ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول

الحكم الصادر بوقف التنفيذ المشروط

يمثل نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المعلق على شرط، أحد الاتجاهات الحديثة لمجلس الدولة السوري في نطاق الطلب المستعجل بوقف تنفيذ القرارات الإدارية. وبمقتضى هذا النظام يكون للمحكمة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ أن تعلق تنفيذ حكمها الصادر بالقبول، على التزام المدعي باستيفاء الشرط أو الشروط التي تراها المحكمة ضرورية ولازمة لوضع هذا الحكم موضع التنفيذ.

ويخضع نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المعلق على شرط، للشروط الشكلية والموضوعية ذاتها التي يخضع لها نظام وقف التنفيذ المؤقت أو الجزئي أو العادي. كما يعدّ الحكم الصادر بوقف التنفيذ المعلق على شرط حكماً قضائياً قطعياً ومؤقتاً شأنه شأن أنظمة وقف التنفيذ الأخرى. فهذا النظام يتشابه مع غيره من أنظمة الوقف، عدا أن آثار الحكم الصادر بوقف التنفيذ المعلق على شرط على تسري إلا بعد تنفيذ المدعي الاشتراطات المذكورة بالحكم.

ومن خلال استقراء الأحكام القضائية لمجلس الدولة السوري الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري المعلق على شرط، يمكن القول أن القضاء الإداري السوري غالباً ما يقرر تطبيق هذا النظام بمناسبة الفصل في المنازعات المتعلقة بالقرارات الآتية:

أولاً: القرارات التي يكون محلها منع مغادرة الشخص المخاطب بها إلى خارج سوريا بسبب انشغال ذمته بمبلغ مالي لمصلحة إحدى وزارات الدولة أو إداراتها. حيث تقرر محكمة القضاء الإداري في هذه الحالة وقف تنفيذ قرار منع المغادرة إلى خارج سوريا بشرط تقديم المدعي كفالة تقبل بها الإدارة، أو كفالة تفي أو تعادل المبلغ المترتب في ذمته لمصلحة الإدارة.

ثانياً: القرارات التي يكون موضوعها إغلاق منشأة صناعية أو محل تجاري أو مكتب مهني لمخالفة صاحب الترخيص لشروط الترخيص الممنوح له، أو عدم وجود هذا الترخيص أصلاً.

ثالثاً: القرارات التي يكون محلها تحصيل قيمة الكفالات النهائية المقدمة من المتعاقدين مع الإدارة كتأمينات نهائية للعقود المبرمة بين الإدارة والمتعهدين. حيث تقرر المحكمة في هذه الحالة وقف تنفيذ تحصيل قيمة الكفالة موضوع الدعوى وإبقائها محجوزة تحت يد المصرف إلى حين الفصل في أساس النزاع بشرط قيام المدعي بدفع العمولات المترتبة على هذه الكفالات وتمديد صلاحية الكفالات بصورة دائمة لمصلحة الإدارة المدعى عليها(١).

كما استقر أيضاً قضاء مجلس الدولة الفرنسي على جواز الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري وقفاً مقترناً بشرط؛ كأن يلزم المدعي باتخاذ إجراء معين أو الامتناع عن القيام بعمل معين، حتى تلتزم الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ، من ذلك ما انتهى إليه المجلس من الحكم بوقف تنفيذ قرار إغلاق أحد المصانع الخاصة بصنع المنتجات الكيميائية، بشرط أن يوقف أصحابه استصناع بعض من هذه المنتجات، مع

(١) عقبة سلطون، مقال منشور بعنوان"وقف تنفيذ القرارات الإدارية" على موقع الموسوعة القانونية المتخصصة (الموسوعة العربية)، رابط الموقع http://arabency.com.sy/law/detail/164491 تم الدخول على الموقع يوم الأحد الموافق ٥ / ٩ / ٢٠٢١م في تمام الساعة ٨ مساءً.

استمرار تشغيله بالنسبة إلى صناعة بعضها الآخر[١]. وبذلك يكون مجلس الدولة الفرنسي قد استطاع التوفيق بين رغبة جهة الإدارة في تنفيذ قرارها، ورغبة المدعي في وقف تنفيذه.

الفرع الثاني

الحكم الصادر بوقف التنفيذ المحدد المدة

الأصل أن أثر الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري يمتد من تاريخ صدوره وحتى الفصل في الشق الموضوعي للدعوى، فإذا قُضي بقبول دعوى الإلغاء رتب الحكم الأخير أثره بإعدام القرار الإداري من تاريخ صدوره، أما إذا قضت المحكمة برفض دعوى الإلغاء زالت آثار الحكم الصادر بوقف التنفيذ وعاد للقرار الإداري الموقوف سريانه.

وترتيباً على ما سبق يمكن القول أن المدى الزمني لتأقيت أثر الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري ينحصر في المدة ما بين صدوره وحتى صدور الحكم في موضوع الدعوى. ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على هذا المعنى في أحد أحكامها بقولها إن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ وإن كان حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز حجية الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه وهو الشق المستعجل للمنازعة، ويجوز الطعن فيه استقلالاً شأنه في ذلك شأن أي حكم قضائي انتهائي، إلا أن ذلك كله لا ينفي عنه كونه حكماً وقتياً لا يقيد المحكمة التي أصدرته عند نظر الشق الموضوعي من الدعوى، وبهذه المثابة فإنه مصيره يتعلق بصدور الحكم الموضوعي، والذي يَجُب الحكم الصادر من ذات المحكمة في الشق العاجل[٢].

إلا أن الاجتهادات القضائية المقارنة في بعض الدول العربية ابتدعت نظاماً للوقف المحدد المدة وذلك من خلال إصدار المحكمة المختصة بناء على طلب

(١) د. محمد كمال الدين منير، مرجع سابق، ص ١١٦ وما بعدها.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعنين رقمي ٢٥٨ ، ٣٥٧ لسنة ٢١ قضائية عليا بجلسة ٥ من أبريل ١٩٨٣م.

صاحب الشأن حكماً بوقف تنفيذ القرار الإداري لمدة معينة كشهر مثلاً أو ثلاثة أشهر، بحيث ينتهي أثر هذا الحكم بمجرد انتهاء مدته حتى ولو لم يكن قد تم الفصل في موضوع الدعوى. أي أن أثر الحكم الصادر بوقف التنفيذ المؤقت ينتهي بانتهاء المهلة المحددة بقرار وقف التنفيذ، وذلك بخلاف وقف التنفيذ العادي الذي لا ينتهي إلا بصدور الحكم في موضوع الدعوى، وإن كانا يلتقيان في أن كل منهما يمكن أن ينتهي قبل أوانه إذا ما صدر حكم من المحكمة الأعلى درجة بقبول الطعن عليه.

وترجع أسباب ظهور نظام وقف التنفيذ المؤقت إلى أن نظام وقف التنفيذ العادي المعروف في معظم الأنظمة القانونية والقضائية يستلزم من القاضي التعرض من خلال الفحص الظاهري للأوراق إلى بحث مشروعية القرار الإداري المطعون فيه لتكوين قناعة أولية لديه تكون كافية لترجيح احتمالية إلغاء القرار محل الطعن عند الفصل في الطلب الموضوعي، وهذا يتطلب بطبيعة الحال قدراً من الوقت –ولو قليل– مما قد يفوت الغرض من تقرير نظام وقف التنفيذ. لذلك وتلافياً لتلك العيوب ابتدع القضاء الإداري في بعض الدول العربية كما هو الحال بالنسبة لقضاء مجلس الدولة السوري نظام الوقف المحدد المدة بحيث يكون للقاضي أن يحكم بوقف تنفيذ القرار لمدة معينة استدراكاً لتلك الحالة الاستعجالية والتي لا تقبل الانتظار لحين فحص الأوراق والاستعانة بأعمال الخبرة لتقدير مدى توافر شرط الجدية.

ولقد ظهر نظام وقف التنفيذ في قضاء مجلس الدولة السوري مرتبطاً ببعض من القرارات الإدارية منها القرارات المتعلقة بمنح الرخص أو الامتناع عن منحها أو سحبها أو إلغائها أو إيقافها؛ حيث جرى القضاء الإداري السوري على الحكم بوقف تنفيذ تلك القرارات لمدة قصيرة نسبياً تحدد عادة بشهرين أو ثلاثة، مع إمكانية تمديد هذه المدة أكثر من مرة لأسباب مختلفة منها استكمال إجراءات الخبرة، أو لحين ورود رد الإدارة على الدعوى أو ليتسنى للمدعي الرد على تقرير الخبرة أو لاستيضاح رأي الخبير الذي قام بمهمة الخبرة حول التقرير المقدم منه. وبالجملة إلى حين إتمام الإجراء

الذي تستكمل من خلاله المحكمة قناعتها بما يؤهلها لتقرير وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وقفاً عادياً أو رفضه(١).

كما أقر مجلس الدولة الفرنسي بنظام الوقف المحدد المدة في بعض أحكامه؛ باعتباره العلاج الناجع لمساوئ البطء في الفصل في طلبات وقف التنفيذ، حيث يجوز للقاضي أن يأمر بوقف تنفيذ القرار احتياطياً لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر(٢).

الفرع الثالث

الحكم الصادر بوقف التنفيذ الجزئي

يختلف وقف التنفيذ الجزئي عن وقف التنفيذ العادي والمؤقت، في أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ الجزئي يقتصر على بعض آثار القرار الإداري الطعين، أما الحكم الصادر بوقف التنفيذ العادي أو المؤقت فهو يشمل وقف جميع الآثار المترتبة على القرار الإداري المطعون فيه(٣).

وعلى خلاف قضاء مجلس الدولة المصري، ذهبت الاتجاهات الحديثة لمجلس الدولة السوري في نطاق الطلب المستعجل المتعلق بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، إلى تبني هذا الشكل من أشكال نظام الوقف، حيث أقر المجلس للمحكمة المختصة حال القضاء بقبول هذا الطلب، أن تأمر بوقف تنفيذ بعض آثار القرار الإداري المطعون فيه وليس كل آثاره.

وهذا الموقف يتجلى من خلال استقراء الاجتهادات القضائية لمجلس الدولة السوري والتي استقرت على حالتين لوقف التنفيذ الجزئي:

الأولى: وقف التنفيذ الجزئي للقرار استناداً إلى تقارير الخبرة الفنية، بحيث يستمر أثر هذا الوقف لحين البت في طلب الإلغاء. ففي هذه الحالة يتماثل وقف التنفيذ الجزئي

---

(١) أشار إلى ما يقرب من هذا المعنى: عقبة سلطون، في مقال منشور بعنوان "وقف تنفيذ القرارات الإدارية"، مرجع سابق، بدون صفحة.

(2) Cité par: Martine LOMBARD; Droit administratif, 3éme edition, DALLOZ, Paris,1999, p.393.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

مع وقف التنفيذ العادي من حيث استمرار أثره لحين الفصل في موضوع النزاع، وإن كان يختلف عنه من حيث مضمون هذا الآثر ونطاقه.

الثانية: وقف التنفيذ الجزئي والمؤقت للقرار الإداري، مع إمكانية تمديد هذا الوقف الجزئي والمؤقت لمدد أخرى ولأسباب مختلفة. أي أن وقف التنفيذ الجزئي يكون في هذه الحالة مقترناً ومتلازماً مع وقف التنفيذ المؤقت.

وتعد القرارات الإدارية المتعلقة بالحقوق المالية هي المجال الخصب –لكن ليس الوحيد– لتطبيق هذا النوع من أنواع وقف التنفيذ؛ كالقرارات الإدارية التي يكون محلها خصم جزء من استحقاقات المتعاقدين مع الإدارة، أو الحجز على جميع أموالهم المنقولة وغير المنقولة. إذ عادة ما تنتهي المحكمة إذا ما تبين لها من خلال تقارير الخبرة الفنية أن المبلغ المُطالب به في جزء منه مخالف للقانون، إلى وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه جزئياً في حدود هذا الجزء المخالف للقانون لحين البت في أصل النزاع.

وإذا كان الغالب بحسب اجتهاد مجلس الدولة السوري أن يصدر حكم وقف التنفيذ الجزئي في القرارات المتعلقة بالحقوق المالية فقط، والتي لا تتضمن أية آثار أخرى غير مالية، إلا أن هناك بعض القرارات التي تتضمن آثاراً مالية وغير مالية، والتي جرت أحكام القضاء الإداري السوري فيها إلى وقف التنفيذ الجزئي بخصوص الآثار المالية المترتبة عليها فقط دون بقية الآثار الأخرى غير المالية الناشئة عنها؛ وذلك بهدف التوفيق بين مصلحتين متعارضتين هما المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة والتي تستلزم استمرار ترتيب الآثار غير المالية للقرار بهدف ترك الباب مفتوحاً أمام الإدارة لإعادة التعاقد مع متعهد آخر، والمصلحة الخاصة للمتعهدين، من خلال وقف ترتيب الآثار المالية لهذا القرار في مواجهتهم والمتمثلة في مطالبة المتعهد الذي سحبت منه الأعمال بفروق أسعار التنفيذ، لحين البت في موضوع الدعوى(١).

كما أخذ مجلس الدولة الفرنسي بنظام وقف التنفيذ الجزئي للقرارات الإدارية، من ذلك ما قضى به المجلس بوقف تنفيذ قرار إغلاق أحد المصانع الذي يقوم بتصنيع

---

(١) عقبة سلطون، في مقال منشور بعنوان"وقف تنفيذ القرارات الإدارية"، مرجع سابق، بدون صفحة.

المنتجات الكيميائية بشرط أن يقف أصحابه عن استصناع بعض هذه المنتجات، مع استمرار تشغيله بالنسبة إلى صناعة المنتجات الأخرى، وبهذا يكون القرار قد تم وقفه جزئياً بما يقيم التوازن بين المصالح المتعارضة(١).

وإذا كان هذا هو حال القضاء المقارن بشأن نظام وقف التنفيذ وما أصابه من تطور أدى إلى ظهور عدة أنواع منه؛ بحيث لم يقتصر الأمر على وقف التنفيذ العادي وإنما تعداه إلى صور أخرى تتمثل في الوقف المشروط والمحدد المدة والوقف الجزئي، فإن القضاء المصري لم يعرف سوى نظام الوقف المعتاد والمتمثل في تجميد آثار القرار الإداري لحين الفصل في موضوع دعوى الإلغاء، وإن كنا نرى أن المشرع المصري –ومن بعده أحكام القضاء– قد أخذ بنظام الوقف الجزئي فيما يتعلق بقرارات الفصل الصادرة في حق الموظف العام؛ حيث أجاز طلب وقف تنفيذها بشأن صرف مرتب الموظف المفصول كله أو بعضه، دون أن يمتد طلب الوقف إلى قرار الفصل ذاته فيما تضمنه من إنهاء علاقة الموظف بالجهة الإدارية. أي أنه أقر بوقف الآثار المالية للقرار دون غيرها من الآثار.

ونظراً لما تبين لنا من خلال عرض الاتجاهات الحديثة للقضاء المقارن بشأن نظام وقف التنفيذ والتطور الذي لحقه، وما يحققه من فائدة عملية تعود على طرفي الدعوى، نهيب بالمشرع المصري أن يتدخل بإقرار هذه الأنواع الحديثة لنظام الوقف سواء الوقف المشروط أو المحدد المدة أو الجزئي من خلال نصوص واضحة وصريحة، لما لها من مزايا وما تحققه من مصلحة عامة تعود على الإدارة ومصلحة خاصة تهم الأفراد.

---

(١) د. محمد كمال الدين منير، مرجع سابق، ص ١١٦ وما بعدها.

المطلب الثاني

وسائل إلزام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر بقبول طلب الوقف

يترتب على صدور حكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، وجوب التزام جهة الإدارة بتنفيذ هذا الحكم بمجرد الإعلان حتى ولو قامت باستئنافه أو الطعن عليه. وذلك بأن توقف ترتيب آثار هذا القرار؛ فلا تقوم بتنفيذه إذا لم تكن قد بدأت بالفعل، أو بالكف عن الاستمرار في تنفيذه إذا كانت قد بدأت، إلى أن يتم الفصل في موضوع الدعوى مهما طال أمد الخصومة، وإلا كان لصاحب الشأن اللجوء إلى الوسائل القانونية لإجبار الإدارة على التنفيذ.

فما من شك أن امتناع السلطة الإدارية عن تنفيذ أحكام القضاء عن طريق الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري الصادر بحقه حكم من القضاء بوقف التنفيذ، يعد من أخطر المخالفات التي يمكن أن ترتكبها الإدارة في حق القانون والقضاء؛ إذ أن الاستمرار في تنفيذ القرار الموقوف يعد بمثابة تحدٍ صارخ للحكم القضائي الذي يكتسب قوة ملزمة بمجرد إعلانه للإدارة لترتيب الأثر الفوري له[(١)].

---

(١) لذلك أولت الدول المختلفة أهمية كبرى فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية باعتبار أن احترام أحكام القضاء في أية دولة من الدول إنما يعبر عن مدى تقدم تلك الدولة. ولذلك يُروى أن أحد قضاة انجلترا قد ساءه أزير الطائرات التي كانت تمارس مهامها التدريبية والقتالية في مطار قريب من المحكمة التي يمارس فيها القاضي عمله القضائي، وكان ذلك أثناء الحرب العالمية الثانية، التي تخوض فيها انجلترا وحلفائها حرباً ضروساً ضد ألمانيا النازية ومن تحالف معها، فأصدر القاضي حكماً بمنع الطائرات من استخدام المطار المذكور أثناء انعقاد الجلسات. ونظراً للأضرار الجسيمة التي يمكن أن يسببها تنفيذ هذا الحكم قامت الجهات الحكومية بعرض الأمر على رئيس الوزراء "وينستون تشرشل " فقال عبارته الخالدة " لابد من تنفيذ الحكم، فإنه أهون أن يكتب التاريخ أن انجلترا هُزمت في الحرب من أن يُكتب فيه أنها امتنعت عن تنفيذ حكم قضائي". الأمر الذي يؤكد السعي الحثيث للدول الديمقراطية إلى احترام أحكام القضاء أياً كانت المصاعب التي يمكن أن تواجه هذا التنفيذ. د. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ط ٢٠٠٢م، ص ٣.

ولقد أرست المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة، مبدأً قضائياً مهماً فيما يتعلق بوجوب احترام أحكام القضاء والمبادرة إلى تنفيذها بقولها إن المشرع لم يترك أثر الأحكام القضائية سُدى، ولم يذر ما تنطق به من حق وعدل هباء، وإنما أسبغ على تلك الأحكام بعبارات جلية المعنى صريحة الدلالة قوة الشيء المحكوم فيه، بما يقتضيه ذلك من تطبيق للقواعد الخاصة بالحجية التي لا تنفك عن الحكم بحال من الأحوال، وأوجب تنفيذ هذه الأحكام بالرغم من الطعن عليها[١].

وإذا كان تنفيذ أحكام القضاء العادي لا يواجه مشكلة اللهم إلا في التباطىء أو التواطىء الذي يُنسب للقائمين عليه، فإن تنفيذ الأحكام الإدارية يواجه صعوبة بالغة؛ مرجعها أن الإدارة – وهي خصم في الدعوى– هي القائمة على تنفيذ الحكم الصادر فيها، والتي عادة ما تتستر في العديد من تصرفاتها خلف مبدأ المشروعية، محاولة اختلاق أسباب قانونية وأخرى واقعية تبرر من خلالها سلوك طريق الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء، ومتذرعة تارة بمتطلبات المصلحة العامة، وتارة أخرى بحماية النظام العام.

ولما كانت أهمية الحكم القضائي لا تقتصر على مجرد إصداره وإنما تتعدى ذلك إلى ضرورة تطبيقه على أرض الواقع؛ إذ أن المتضرر لا يسعى عادة من اللجوء إلى القضاء إلى الحصول فقط على حكم قضائي لا يجد لا مجالاً في التطبيق على أرض الواقع. ولما كانت خطورة هذا السلوك الإداري المعيب والمتمثل في الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية من شأنه الخروج على حجية الشيء المقضي به، بما يترتب عليه من افتقاد أحكام القضاء للثقة الواجبة فيها، وباعتبار أن القضاء هو الملاذ الأخير لطالب الإنصاف من سلوك الإدارة الذي يتصف بالصلف حيناً وبالعنت أحياناً، لذا فكر المشرع في إيجاد وسائل وآليات قانونية من شأنها حمل الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية جبراً إذا ما تقاعست عن التنفيذ اختياراً.

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١١٢٧١ لسنة ٤٧ قضائية عليا بجلسة ١٢ من فبراير ٢٠٠٥م.

وأكثر هذه الوسائل أهمية هي الغرامة التهديدية وتقرير المسؤولية الجنائية ضد الموظف الذي يمتنع عمداً عن تنفيذ الحكم القضائي، إضافة إلى إمكانية تقرير المسؤولية المدنية جبراً للضرر الذي قد يلحق صاحب الحكم.ج

الفرع الأول

الغرامة التهديدية

إذا كان الأصل أن تُنفذ أحكام القضاء طواعية واختياراً، إلا أن جهة الإدارة قد لا تُبادر إلى التنفيذ الاختياري بما ينبغي إجبارها على ذلك بالوسائل التي كفلها المشرع، والتي تعد الغرامة التهديدية إحدى هذه الوسائل.

وتتمثل الغرامة التهديدية في مبلغ من المال يحكم به القاضي على المدين (جهة الإدارة) يتولى دفعه عن كل يوم أو أسبوع أو أية وحدة زمنية يقدرها القاضي يمتنع فيها المدين عن الالتزام بتنفيذ الحكم الذي قُضي به[١]. أو كما عرفها البعض بأنها عقوبة مالية تبعية تحدد، بصفة عامة، بمبلغ معين من المال عن كل يوم تأخير بهدف تجنب عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري، أو التأخر في تنفيذها، الصادرة ضد أي شخص من أشخاص القانون العام أو أي شخص من أشخاص القانون الخاص مكلف بإدارة مرفق عام[٢].

وفي بيان مفهوم وشروط تطبيق الغرامة التهديدية جاء حكم محكمة القضاء الإداري موضحاً أن المادة (٢١٣) من القانون المدني تنص على أنه "إذا كان تنفيذ الالتزام عيناً غير ممكن أو غير ملائم إلا إذا قام به المدين نفسه، جاز للدائن أن يحصل على الحكم بإلزام المدين بهذا التنفيذ وبدفع غرامة تهديدية إن امتنع عن ذلك". ومفاد هذا النص أن الغرامة التهديدية هي مبلغ من النقود يُحكم على المدين بأدائه إذا لم يوف بالتزامه في موعد معين، ويتحدد هذا المبلغ إما بقدر ثابت وإما على أساس كل وحدة زمنية تمضي بدون تنفيذ كاليوم أو الأسبوع أو الشهر، ويشترط للحكم بالغرامة التهديدية ثلاثة شروط أولهما: أن يكون هناك التزام امتنع المدين عن تنفيذه مع أن

(١) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ١٦٧.

(٢) د. منصور محمد أحمد، مرجع سابق، ص ١٦.

تنفيذه العيني لا يزال ممكناً، وثانيهما: أن يكون تدخل المدين ضرورياً وإلا كان التنفيذ غير ممكن أو غير ملائم وثالثهما: التجاء الدائن إلى المطالبة بالتهديد المالي[١].

والبادي من هذا القضاء أن الغرامة التهديدية لا يتم الحكم بها تلقائياً من قبل القاضي وإنما يجب أن يكون ذلك بناءً على طلب من صاحب الشأن؛ بحيث إنه بسبب تعنت الإدارة وامتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر لصالحه –وبنشوء هذا الحق– تبدأ خصومة جديدة، سببها الإخلال بتنفيذ الحكم، ومحلها الحكم بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذه، وغايتها كفالة احترام حجية ما قضى به الحكم القضائي من جهة، وحصول المحكوم له على المنفعة التي حملها إليه هذا الحكم من جهة أخرى.

وبالتالي إذا لم تستجب الجهة الإدارية للحكم القضائي الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري، يجوز للمدعي اللجوء إلى المحكمة التي أصدرت الحكم طالباً توقيع غرامة تهديدية في مواجهتها كوسيلة من وسائل الضغط عليها وإجبارها على التنفيذ، مع الأخذ في الاعتبار أن القاضي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بقبول هذا الطلب أو رفضه.

وعلى الرغم من أن الغرامة التهديدية تمس الذمة المالية للإدارة، مما قد يشكل ضغطاً عليها يدفعها إلى التنفيذ، إلا أن الواقع العملي وفي كثير من الأحيان يكون عكس ذلك، فلا تُجدي الغرامة التهديدية نفعاً مع موقف الإدارة الرافض لتنفيذ أحكام القضاء؛ لأنها تُدفع من الخزينة العامة للدولة فلا تمثل عبئاً على الموظف، بما يؤدي إلى ضياع حقوق وحريات الأفراد التي من المفترض أن تُصان.

ولعل هذا المعنى هو المستفاد ضمناً من حيثيات الحكم الصادر من محكمة القضاء الاداري والذي جاء فيه أن الثابت من الأوراق أن القرار الإداري المطعون فيه الصادر برفض تسجيل علامة الشركة المدعية رقم........المسجلة دولياً، يقوم على

---

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الاداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ٦١٧١ لسنة ٦٠ قضائية الدائرة الأولى بجلسة ١٩ من يونيو ٢٠٠٧م.

أساس عدم التميز والتعارض. إلا أن هذا القرار لم يبين أوجه عدم تميز تلك العلامة بالمخالفة لصريح حكم المادة (٩) من القانون، والتي ألزمت جهة الإدارة فى حالة رفض تسجيل العلامة أن تبين أسباب قرارها مع ذكر الوقائع المتعلقة به. واستطردت المحكمة قائلة: ولقد نكلت الجهة الإدارية عن بيان أوجه تميز علامة الشركة رغم مطالبة المحكمة لها بذلك وتكرار توقيع الغرامة عليها ولكن دون جدوى، كما نكلت عن تنفيذ قرار المحكمة بتقديم ملف العلامة التي قيل بتعارضها مع العلامة محل النزاع، رغم تكرار توقيع الغرامة عليها لهذا السبب، والإعذار بأنه في حالة عدم تنفيذ قرار المحكمة سيتم حجز الدعوى للحكم فيها بحالتها، ولكن دون جدوى. ومن ثم فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي ويتم الفصل فى الدعوى على هذا الأساس وعلى ضوء المتاح فيها من أوراق[١].

فهذا الحكم يوضح دون أدنى شك مدى ضعف الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي، نظراً لضآلة المبلغ المحكوم به من جهة، وعدم وقوع ضرر شخصي على الموظف الممتنع عن التنفيذ من جراء الحكم بتلك الغرامة من جهة أخرى.

ولما كانت الغرامة التهديدية قد لا تؤتي ثمارها بشأن إجبار الجهة الإدارية على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، لذا كان لابد من وجود ضمانات أو وسائل أخرى يمكن اللجوء إليها لتحقيق تلك الغاية والتي تتمثل في تحريك المسؤولية الجنائية أو المطالبة بالتعويض المدني أو الجمع بينهما.

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الاداري (غير منشور)الصادر في الدعوى رقم ١٤٣٩٦ لسنة ٥٤ قضائية بجلسة ٢٦ من فبراير ٢٠٠٤م.

الفرع الثاني

المسؤولية الجنائية

تعد المسؤولية الجنائية من أقوى الوسائل التي يمكن اللجوء إليها في مجال العمل لضمان احترام الأحكام القضائية والالتزام بتنفيذها؛ حيث يترتب على انعقاد تلك المسؤولية فقدان الموظف لحريته وعزله من وظيفته. فامتناع الموظف المختص عن تنفيذ الأحكام القضائية جريمة يعاقب عليها القانون، لذلك يكون لصاحب الحكم القضائي إذا امتنعت الإدارة عن تنفيذه الحق في تحريك الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة.

وتخضع المسؤولية الجنائية لمبدأ شرعية العقوبة حيث لا يمكن مساءلة أي شخص جنائياً عن فعل قام به إلا إذا كان هذا الفعل يندرج في عداد الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو القوانين الأخرى؛ استناداً إلى مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، وبالتالي لا يمكن تطبيق أية عقوبة جنائية على الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي إلا إذا كان هناك نص يجرم هذا الفعل.

ولقد أحسن المشرع صنعاً إذ قرر تجريم امتناع الموظف عن تنفيذ حكم قضائي؛ لما في هذا الامتناع من مساس بمبدأ حجية الشيء المقضي به والذي يعد أصل من الأصول القانونية الواجب احترامها[1]، حيث قضت المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧م بأن: "يُعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة. كذلك يُعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد مُحضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف".

(١) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص٣٣١.

والبادي من هذا النص أنه يلزم لتحقق جريمة الامتناع أن يكون فاعلها موظف عام أو مكلف بخدمة عامه، وأن يمتنع عمداً عن تنفيذ حكم قضائي يدخل في اختصاصه أمر تنفيذه. ولإثبات هذا العمد استلزم المشرع أن يوجه صاحب المصلحة إنذاراً رسمياً على يد محضر إلى الموظف المختص، يحثه فيه على هذا التنفيذ خلال ثمانية أيام من تاريخ هذا الإنذار، بما مفاده اشتراط الشارع أن يقوم طالب التنفيذ بإنذار الموظف المختص المطلوب إليه التنفيذ، حتى تبدأ مهلة الثمانية أيام الممنوحة له للتنفيذ خلالها، والتي يستحق بانقضائها العقاب إذا امتنع عمداً عن التنفيذ[١].

بيد أن عدم تنفيذ الحكم رغم مرور ثمانية أيام على الإنذار الموجه من صاحب الشأن إلى الموظف المختص وإن كان يؤدي إلى نشوء قرينة على امتناع الموظف عن التنفيذ وتوافر سوء النية لديه، إلا أنه لا يعد دليلاً قاطعاً على تعمد الامتناع عن التنفيذ، حيث يكون بوسع الموظف نفي تلك القرينة بإثباته أن امتناعه عن تنفيذ الحكم كان مرده لأسباب لا دخل لإرادته فيها.

والملاحظ هنا أن الحكم بالحبس في حالة ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في المادة (١٢٣) عقوبات، جاء مطلقاً حيث لم يحدد المشرع مدة الحبس تاركاً للقاضي حرية تحديد تلك المدة مع الالتزام بحديها الأدنى والأقصى؛ إذ أن مدة الحبس وفقاً للمادة (١٨) عقوبات لا تقل عن أربع وعشرين ساعة ولا تزيد على ثلاث سنوات[٢].

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، أن المشرع المصري كان أكثر اهتماماً وسعياً في الحفاظ على حجية الأحكام، بأن جعل تجريم امتناع الموظف عن التنفيذ مبدأ دستورياً، إذ أشار إلى هذا المبدأ في المادة (١٠٠) من الدستور الحالي الصادر في ٢٠١٤م، والتي قضت بأن: " تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، وتكفل

(١) راجع في هذا المعنى حكم محكمة النقض الصادر في الطعن رقم ٦٩١٩ لسنة ٥٧ قضائية جنائي بجلسة ٢٧ من مارس ١٩٨٨م، مكتب فني ٣٩، رقم الجزء ١، ص ٥٠٢.

(٢) حيث تنص المادة ١٨ من قانون العقوبات على أن: "عقوبة الحبس هي وضع المحكوم عليه في أحد السجون المركزية أو العمومية المدة المحكوم بها عليه ولا يجوز أن تنقص هذه المدة عن أربع وعشرين ساعة ولا أن تزيد على ثلاث سنين إلا في الأحوال الخصوصية المنصوص عليها قانوناً...".

الدولة وسائل تنفيذها على النحو الذي ينظمه القانون. ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين، جريمة يعاقب عليها القانون....".

والواقع أن المسؤولية الجنائية وإن كانت من أقوى وسائل حمل الموظف على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية من الناحية النظرية؛ باعتبار أن الحكم الصادر فيها من شأنه المساس بحريته ومستقبله الوظيفي، إلا أنه من الناحية العملية عادة لا يكترث رجل الإدارة بذلك الجزاء؛ حيث يستطيع التمادي في الامتناع عن التنفيذ طوال فترة المحاكمة ثم يبادر قبل إغلاق باب المرافعة بالتنفيذ، ومن ثم يتحلل من مسؤوليته الجنائية، فضلاً عن أن الأعراف القضائية جرت على أن الأحكام الجنائية التي تصدر ضد الموظف العام نتيجة امتناعه عن تنفيذ الأحكام القضائية عادة ما تكون مشمولة بوقف تنفيذ العقوبة، الأمر الذي يفرغ النص القانوني من مضمونه ويحول دون تحقيق غايته. لذلك نناشد القاضي وهو يفصل في تلك الجريمة أن يضع في اعتباره مدى مماطلة رجل الإدارة في تنفيذ حكم القضاء، ومدى ما أصاب المحكوم له من آلام نفسية وأضرار مادية جراء سلوك غير مبرر من موظف لا يعي أهداف الإدارة وغايتها.

الفرع الثالث

المسؤولية المدنية

إن عدم تنفيذ الإدارة للحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري معناه إصرار الإدارة على إعمال أثر قرارها الذي أُوقف تنفيذه، مما يعد إهداراً لحجية الأحكام، ومساساً بمبدأ سيادة القانون وهو ما يتعين أن تتنزه عنه الجهة الإدارية. فالإدارة عندما أصدرت القرار الموقوف تنفيذه كان من المفترض أنها تستهدف الصالح العام، ولما كان القضاء قد أوقف تنفيذ قرارها فإنه يكون قد تحقق من خلال الفحص الظاهري للأوراق أن الإدارة قد خالفت القانون، وبالتالي إذا استمرت الإدارة في تنفيذ هذا القرار على الرغم من صدور الحكم بوقف التنفيذ عُد ذلك نوعاً من الغصب الذي يستوجب التعويض[1].

(١) د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٩.

وعليه فإن قيام الإدارة بتنفيذ أو الاستمرار في تنفيذ القرار المقضي بوقف تنفيذه إنما يعد نوعاً من الخطأ الجسيم الذي يرتب مسؤوليتها المدنية أمام المدعي، وتتمثل هذه المسؤولية في تعويض المتضرر عن الأضرار المادية والأدبية التي يمكن أن تصيبه جراء تنفيذ هذا القرار(١).

وتتجلى أحقية المدعي بطلب التعويض عن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، سواء كانت في الشق الموضوعي بإلغاء القرار المطعون فيه أو في الشق المستعجل من خلال الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، من خلال بعض الأحكام القضائية منها الحكم الذي انتهت فيه محكمة النقض إلى إلغاء الحكم الصادر من محكمة الاستئناف بتعليق دعوى التعويض المقامة من الطاعن لامتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر لصالحه؛ على سند من القول بأن أحكام القضاء الإداري واجبة النفاذ ولا يترتب على الطعن فيها وقف تنفيذها، وأعادت الدعوى إلى محكمة أول درجة للفصل في طلب التعويض(٢).

كما تبنى مجلس الدولة المصري منذ باكورة أحكامه فكرة المسؤولية المدنية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، من ذلك حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ٢٩ يونيو ١٩٥٠م والذي تتلخص وقائعه في أن الوزير المختص حينذاك أصدر قراراً إدارياً بعزل أحد الضباط من مهامه، فرفع هذا الأخير دعوى أمام محكمة القضاء الإداري لإلغاءهذا القرار وتم قبول هذا الطلب من طرف المحكمة، إلا أن الوزير لم يمتثل لهذا الحكم بإعادة الضابط إلى مهامه، الأمر الذي دفع الضابط إلى رفع دعوى أمام ذات المحكمة لإلزام الجهة الإدارية تنفيذ هذا الحكم مع التعويض، فانتهت المحكمة إلى أن إصرار الوزير على عدم تنفيذ حكم المحكمة ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي، وأصل من الأصول

---

(١) د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ط ١٩٩٦م، ص ٣٤١.

(٢) راجع في هذا المعنى حكم محكمة النقض (غير منشور)الصادر في الطعن رقم ١٦٠٥١ لسنة ٨٣ قضائية الدوائر المدنية بجلسة ٢٠ من يناير ٢٠١٩م.

القانونية تمليه الطمأنينة العامة وتقضي به ضرورة استقرار الحقوق والروابط الاجتماعية استقرار ثابتاً. ولذلك تعتبر المخالفة القانونية في هذه الحالة خطيرة وجسيمة لما تنطوي عليه من خروج سافر على القوانين؛ فهي عمل غير مشروع ومعاقب عليه بالمادة (١٢٣) من قانون العقوبات، ومن ثم يتوجب اعتبار خطأ الوزير خطأ شخصياً يستوجب مسؤوليته عن التعويض المطالب به، ولا يؤثر في ذلك انتفاء الدوافع الشخصية لديه أو قوله بأنه يبغي من وراء ذلك تحقيق مصلحة عامة؛ ذلك أن تحقيق هذه المصلحة لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة[١].

والتساؤل الذي يطرح نفسه هنا: هل يجوز رفع دعوى تعويض في مواجهة الإدارة عند امتناعها عن تنفيذ الحكم الصادر من القضاء الإداري بوقف تنفيذ قرار إداري على الرغم من الطبيعة المؤقتة لهذا الحكم، أم يتم الانتظار لحين الفصل في الشق الموضوعي (طلب الإلغاء) حتى يتمكن المضرور من اللجوء إلى القضاء طالباً التعويض؟

في إطار الإجابة على هذا التساؤل ينبغي التفرقة بين فرضين:

الفرض الأول: امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي لوجود حالة ضرورة تحول دون ذلك.

على الرغم من أن قضاء مجلس الدولة استقر على وجوب التزام الجهة الإدارية الانصياع لسلطان القانون وتنفيذ الأحكام القضائية، فلا يسوغ لها اتخاذ قرارات من شأنها تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية التي تحوز قوة الأمر المقضي، إلا أنه أجاز استثناءً تأخير تنفيذ الحكم القضائي متى كانت هناك حالة ضرورة مُلحة بحيث يترتب على هذا التنفيذ الإخلال الخطير بالصالح العام.

وهذا ما أفصحت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها إن القرار الإداري لا يجوز له في الأصل أن يعطل تنفيذ حكم قضائي نهائي وإلا كان مخالفاً للقانون، إلا إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه؛ كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام أو حين يشكل تنفيذ الحكم خطراً داهماً أو تضحية جسيمة

(١) راجع في ذلك حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٨٨ لسنة ٣ قضائية بجلسة ٢٩ من يونيو ١٩٥٠م، مكتب فني ٤، رقم الجزء ١، ص ٩٥٦.

بمصالح جوهرية للمواطنين، بأن يُخشى من التنفيذ أن يسبب انفراطاً لعقد الأمن فيرجح عندئذٍ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص، ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها[١].

ومع ذلك ورغم أن الحكم المتقدم قد أوضح أن القضاء الإداري استقر على أن وجود حالة من الضرورة المُلحة يعد سبباً يمكن الإتكاء عليه لتبرير تعطيل تنفيذ حكم قضائي، شريطة أن يكون هذا التأخير بالقدر اللازم لمواجهة تلك الحالة، بما يعنيه ذلك من عدم قيام مسؤولية الإدارة عن هذا التأخير على أساس الخطأ، إلا أننا نرى أن قيام حالة الضرورة وإن كانت تنفي عن تصرف الإدارة وصف الخطأ، إلا أنها لا ترفع عن كاهل صاحب الشأن قدر الضرر الذي لحق به جراء عدم تنفيذ الحكم القضائي استناداً لتلك الحالة، وعليه نرى من وجهة نظرنا –حتى مع قيام حالة الضرورة– إمكانية قيام المسؤولية المدنية والمتمثلة في إلزام الإدارة تعويض صاحب الشأن عن ذلك الضرر، على أساس فكرة الضمان، بحيث يتشارك المجتمع مع صاحب الشأن في تحمل تبعات هذا التأخير.

واتساقاً مع هذا المنطق انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى إقرار الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بالتعويض لصالح المدعي على الرغم من عدم وجود خطأ من جانب جهة الإدارة؛ ذلك لأنها لم تبادر إلى تنفيذ الحكم القضائي لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العليا للدولة. بما يعني التزام الدولة بالتعويض عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية في مثل هذه الحالات استناداً إلى فكرة الضمان لا على أساس الخطا، حيث ورد في حيثيات حكمها أن ثبوت أن عدم المبادرة إلى تنفيذ الأحكام، إنما يرجع إلى منع وقوع الخلل والاضطراب في الأمن العام بما يهدد السلام الاجتماعي والاستقرار العام على مستوى منطقة معينة أو على مستوى الدولة، وما يتبع ذلك بالضرورة حتماً من صدام بين الجماهير ورجال الأمن وما يقتضيه من إصابات ووفيات

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٢٥٧ لسنة ٤٩ قضائية عليا بجلسة ٢ من فبراير ٢٠٠٥م، مكتب فني ٥٠، رقم الجزء ١، ص ٥٢٣.

بين الطرفين وتدمير للممتلكات، لا يعتبر خطأ من جهة الإدارة يبرر التزامها بالتعويض عما يحيق بأصحاب الحقوق الفردية من أضرار خاصة كما هو الشأن في الخطأ المادي الذي يقوم عليه التزام المخطئ بالتعويض وفقاً لقواعد المسئولية المدنية التي تحكمها المواد (١٦٣)، (١٧٠)، (٢٢١)، (٢٢٢) من القانون المدني، وإنما هو تصرف تفرضه الضرورة المتعلقة بحسن سير وانتظام المرافق العامة أو استقرار الأمن العام لفترة مؤقتة تطول أو تقصر بحسب الأوضاع الواقعية التي تفرضها لصالح المجتمع ولحماية أمنه واستقراره، واستمرار الخدمات العامة اللازمة لحياة المواطنين بانتظام واضطراد بدون تضحيات بالأرواح أو الممتلكات. ومن ثم فإنه يلتزم المجتمع بناءً على التضامن الاجتماعي الذي يقوم عليه طبقاً للمادة (٧) من الدستور بتعويض من يصيبه الضرر من هذا الإجراء الضروري الذي تفرضه الظروف لصالح جميع المواطنين، ويتعين على الخزانة العامة للدولة الوفاء بهذا التعويض لمن تحمل من المواطنين عبء الضرر الخاص مادياً أو أدبياً لوقايتهم من ضرر عام يتعين توقيه[١].

الفرض الثاني: امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي رغم انعدام حالة الضرورة التي تحول دون تنفيذه.

إذا كانت حالة الضرورة قد حالت دون قيام ركن الخطأ اللازم لقيام المسؤولية المدنية في حق جهة الإدارة عند امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية كما سلف البيان، الأمر الذي دفعنا إلى البحث عن أساس آخر لتقرير تلك المسؤولية وهو فكرة الضمان، والتي سيكون لها اعتبار لدى القاضي في حفض قيمة التعويض عند تقديره، إلا أن الأمر يختلف في الظروف العادية حيث لا مبرر لجهة الإدارة لامتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية، ومن ثم فإن امتناعها في هذه الحالة تتجلى فيه مظاهر الخطأ

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٧٦٧ لسنة ٣٤ قضائية عليا بجلسة ٢٢ من نوفمبر ١٩٩٢م، مجلس الدولة المكتب الفني مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثامنة والثلاثون الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٢ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٣م)، ص ١٥٦.

الجسيم الذي يستوجب تقرير مسؤولية الإدارة عن جبر الأضرار التي يمكن أن تلحق صاحب الشأن كاملة جراء هذا الامتناع.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن المقرَّر أن مناط مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار غير مشروع، وأن يلحق صاحب الشأن ضررٌ من جراء هذا القرار، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر. وحيث إن ركن الخطأ في الحالة الماثلة متحققٌ في جانب الجهة الإدارية على نحو ما ثبت من حكمي المحكمة الإدارية لوزارة التربية والتعليم المشار إليهما آنفا، بعدم مشروعية القرار السلبي بالامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر لمصلحة الطاعن تنفيذاً صحيحاً، وحيث إنه عن ركن الضرر، فإنه ولئن كان الطاعن قد حصل على مستحقاته المالية بموجب حكمي المحكمة الإدارية للتعليم المذكورين سلفًا، إلا أن المقرَّر في قضاء هذه المحكمة أن التقاضي وإن كان حقاً للجميع، إلا أنه يُمثل عِبئاً مادياً ونفسياً على المتقاضي، لا ينحصر فقط فيما يؤديه من رسومٍ قضائية، ولكن يمتد إلى كل ما يتكبده المتقاضي من نفقاتٍ في سبيل حرصه على متابعة دعواه حتى يظفر ببغيته وينال حقه عن طريق القضاء. وفي خصوصية الطعن الماثل، فالثابت أن الطاعن قد اضطر إلى ولوج سبيل التقاضي بالدعويين رقمي ٦٦٥ لسنة ٥٠ قضائية و١٠٠١ لسنة ٥٣ قضائية للطعن على مسلك الجهة الإدارية وصولا إلى حقه، الأمر الذي ينجم عنه بلا شك إيلامه ومعاناته النفسية، فضلاً عن ما تكبده من نفقات في سبيل بلوغ غايته، وهو ما تقدر معه المحكمة التعويض الجابر لهذه الأضرار بمبلغ (5000) خمسة آلاف جنيه(١).

= تقييم الوسائل القانونية التي استنها المشرع لضمان تنفيذ الأحكام القضائية.

الواقع أنه رغم خطورة السلوك الإداري المتمثل في الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو المماطلة في تنفيذها بما يحمله من خروج على حجية الشيء المقضي به،

(١) راجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٠٠٦ لسنة ٥٧ قضائية عليا بجلسة ٢١ من فبراير ٢٠١٣م، مكتب فني ٥٨، ص ٢٨٠.

إلا أن وسائل مواجهة هذا السلوك لم تكن على القدر الكافي – على نحو ما سبق إيضاحه– لدفع الإدارة لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها.

فقد سبق وأن ثبت أن تطبيق نظام الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة لم يكن كافياً لحمل رجل الإدارة على التنفيذ؛ نظراً لضآلة قيمتها من ناحية وتحمل الخزانة العامة لها دون الموظف الممتنع من ناحية أخرى. والأمر كذلك فيما يتعلق بالمسؤولية المدنية؛ حيث إن الإدارة في غالب الأحيان هي التي تلتزم بالتعويض فتؤديه الإدارة من أموالها إذا ما أتصف خطأها بعدم التنفيذ بوصف الخطأ المرفقي بما لا يمثل وسيلة ضغط كافية على الموظف لحمله على المسارعة في تنفيذ الأحكام القضائية طالما لم يلحق ذمته المالية ضرر.

كما أن تقرير المسؤولية الجنائية وإن كان من شأنه المساس بحرية الموظف ومستقبله الوظيفي إلا أن التطبيق العملي أفرز العديد من السلبيات لتلك الوسيلة أهمها إمكانية توقي الموظف العقوبة الجنائية بمجرد أن يقوم بإخطار المحكمة التي تنظر الدعوى الجنائية بالبدء في إجراءات تنفيذ الحكم القضائي، حتى ولو لم يتم هذا الإعلان طوال مراحل الدعوى الجنائية ما دام قد استبق صدور الحكم فيها ولو بوقت يسير معلناً بداية التنفيذ. ولا شك أن هذا التصرف من شأنه أن يحقق للموظف سوء قصده المتمثل في تأخير أو تعطيل مصالح أصحاب الشأن دونما خشية العقاب.

لذلك وتفادياً لتلك المثالب سالفة الذكر نرى ضرورة اعتبار الخطأ الذي يرتكبه الموظف بشأن الامتناع أو المماطلة في تنفيذ الأحكام القضائية خطأ شخصياً في جميع الأحوال يتحمل الموظف المختص الممتنع عن التنفيذ تبعاته؛ فتنفذ الغرامة التهديدية والتعويض المدني الذي قد تقضي به المحكمة في ذمته المالية، ما لم يُثبت أن عدم التنفيذ كان بناءً على أوامر رئاسية، فيتحمل في هذه الحالة تلك التبعات الرئيس الإداري الذي أصدر تلك الأوامر. وتبرير ذلك أن هذا التصرف المتمثل في امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم أو المماطلة في تنفيذه إنما ينفصل انفصالاً مادياً عن الوظيفة حيث لا علاقة لخطئه بها.

أما فيما يتعلق بالشق الجنائي فإننا نهيب بالمشرع التدخل لتحديد مدة زمنية يلتزم الموظف خلالها وضع الحكم القضائي موضع التنفيذ، على أن يراعي القاضي عند الفصل في الشق الجنائي ما استنفذه الموظف من تلك المدة الزمنية المقررة بموجب النص التشريعي المعدل، وتقدير مدى توافر الجدية في تنفيذ الحكم من عدمه بحيث ينبني الحكم الصادر في الشق الجنائي على هذا التقدير.

الخاتمة

تمثلت نقطة الانطلاق في هذا البحث في حتمية الأخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية كنظام استثنائي على مبدأ الأثر غير الموقف للطعن؛ باعتباره نظام ضروري لمعالجة مساوئ هذا المبدأ من ناحية وتقوية مبدأ المشروعية من ناحية أخرى.

ولقد أخذ المشرع المصري بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية اقتداءً بنظيره الفرنسي شأنه شأن الأنظمة العربية الأخرى، وكان الهدف الأساس الذي يرمي إليه هذا النظام هو علاج بعض المساوئ التي قد تنتج عند تطبيق مبدأ الأثر غير الموقف للطعن على القرارات الإدارية على إطلاقه، منها صيرورة الحكم الصادر في طلب الإلغاء غير ذي جدوى عملية إذا ما سارعت الإدارة بتنفيذه في الفترة الفاصلة بين تحريك طلب الإلغاء لحين الفصل في الدعوى.

بيد أن ما يؤخذ على المشرع المصري أنه لم يتناول نظام وقف التنفيذ في قانون مجلس الدولة الحالي إلا من خلال مادة وحيدة وهي المادة (٤٩) منه والتي جاءت مختصرة وفقيرة من حيث المحتوى، مما أثار العديد من الإشكاليات القانونية حول نظام وقف التنفيذ.

ولقد طرحنا تلك الإشكاليات من خلال هذا البحث، سواء المتعلقة بشروط قبول طلب الوقف والمتمثلة في الاقتران والاستعجال والجدية، أو المتعلقة بالفصل في هذا الطلب وما يتمتع به القاضي من سلطات بشأنه، وحجية الحكم الصادر فيه، ومدى التزام الجهة الإدارية بتنفيذ الحكم الصادر بقبول طلب الوقف، ووسائل إجبار الإدارة على التنفيذ إذا امتنعت أو تباطئت في تنفيذ هذا الحكم؛ تأكيداً لحجية الأحكام ووجوب احترامها وصولاً إلى مبدأ سيادة القانون.

ولقد توصلنا من هذه الدراسة إلى جملة من النتائج تتعلق بنظام وقف التنفيذ، وعلى ضوئها كان لنا بعض التوصيات بشأن هذا النظام، متمثلة في الآتي:

١- أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري جاء ليحقق حماية فعالة وسريعة للأفراد في مواجهة الإدارة، خاصة في ظل مبدأ الأثر غير الموقف للطعن والذي قد تتعسف الإدارة في استعماله فتبادر إلى تنفيذ القرار الإداري قبل الفصل

في دعوى الإلغاء، إلا أن المشرع لم يحدد مدة زمنية معينة يجب على المحكمة أن تفصل خلالها في طلب وقف تنفيذ القرار، تاركاً الأمر للسلطة التقديرية للمحكمة حسب ظروف كل دعوى على حدة وفقاً لتقديرها مدى توافر ظروف الاستعجال من عدمه. ولقد أثبت الواقع العملي أن عدم تحديد مدة للمحكمة للفصل في هذا الطلب أدى إلى التأخير في الفصل في كثير من طلبات الوقف على النحو الذي أفقد هذا النظام أهميته، لذلك وعلى ضوء تلك النتيجة نرى ضرورة أن يتدخل المشرع بتحديد موعد قانوني تلتزم المحكمة خلاله بالفصل في طلبات وقف التنفيذ حتى تتحقق الغاية المرجوة من هذا النظام. كما هو الحال بالنسبة لبعض التشريعات العربية كالتشريع العماني حيث نصت المادة (١٩) من قانون محكمة القضاء الإداري العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩١ لسنة ١٩٩٩م والمعدلة بالمرسوم رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩م على أن: "..... وعلى الدائرة المحال اليها الدعوى أن تبت في هذا الطلب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإحالة أو من تاريخ تقديم الطلب إليها أثناء سير الدعوى بحسب الأحوال ولا تقضي بوقف تنفيذ القرار إلا إذا رأت من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جدية وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها".

٢- أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية على الرغم من محاسنه لما يحققه من حماية خاصة للأفراد في مواجهة السلطة الإدارية بما تتمتع به من امتيازات في مواجهتهم، إلا أنه –وفي المقابل– قد يُساء استخدام تلك الرخصة على النحو الذي يعرقل نشاط الإدارة ويحول دون تحقيق أهدافها أو النهوض بمسؤولياتها. لذلك نرى ضماناً لجدية طلبات وقف التنفيذ أن يتدخل المشرع بتقرير كفالة مالية تحددها المحكمة يلتزم المدعي بتقديمها، ويحكم القاضي بمصادرتها حال رفض هذا الطلب. وهذا ما أخذت به بعض التشريعات العربية كالتشريع الأردني حيث قضت المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢م والمعدل بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٠م بأن: "للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها، وذلك بناءً

على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، وللمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقاً لما تقرره من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر ولغيره ممن ترى المحكمة أن عطلاً أو ضرراً قد يلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية".

٣- أن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن ينطبق على كافة القرارات الإدارية، فلا يترتب على مجرد تحريك الدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وإنما يجوز لجهة الإدارة الاستمرار في ترتيب كافة آثار قرارها الصادر عنها لحين الفصل في موضوع الدعوى أو صدور حكم من المحكمة بوقف التنفيذ. لكن وعلى الرغم من قوة المبررات التي يستند إليها هذا المبدأ، إلا أن هناك من القرارات ذات الخطورة على حقوق الأفراد التي يستمدونها من الدستور؛ كالقرارات الصادرة بنزع الملكية للمنفعة العامة، أو القرارات التي تصدرها الهيئات المركزية في مواجهة الهيئات المحلية باعتبار أن ذلك يمثل مساساً بنظام اللامركزية الإدارية والذي بات مظهراً من مظاهر ديمقراطية الدولة الحديثة. لذلك نهيب بالمشرع أن يتخذ من نظام الوقف القانوني أساساً للطعن في تلك القرارات بحيث يترتب على مجرد تحريك الدعوى وقف تنفيذ تلك القرارات، وإن كان هناك بد من تنفيذها فعلى الجهة الإدارية اللجوء إلى المحكمة طالبة رفع هذا الوقف والاستمرار في ترتيب آثار قرارها تحقيقاً للمصلحة العامة.

٤- أن هناك العديد من القرارات الإدارية لا تتفق وطبيعتها مع ماهية وقف التنفيذ وآثاره؛ حيث إن الحكم بوقف تنفيذها يرتب نتائج من شأنها المساس بموضوع الدعوى وإحداث تغيير في المراكز القانونية لأطرافها، كالقرارات السلبية غير التنفيذية والقرارات التي من شأنها تأخير ثبوت بعض الحقوق العامة كالحق في السكن. لذلك ونظراً لأهمية تلك القرارات نوجه عناية المشرع نحو وضع تنظيم قانوني لتلك الفئة من القرارات على النحو الذي يحقق السرعة في الفصل في

النزاعات المتعلقة بها، من خلال فكرة الفصل في الدعوى الموضوعية على وجه السرعة.

٥- أن المشرع قد اتخذ موقفاً إيجابياً فيما يتعلق بالقرارات الصادرة بفصل الموظف العام؛ حيث أجاز للموظف المفصول طلب وقف تنفيذ هذا القرار فيما يرتبه من آثار بشأن صرف المرتب، إلا أن ما يؤخذ على المشرع أنه اقتصر الأمر هنا على قرارات الفصل فقط دون غيرها من القرارات المتعلقة بالحقوق المالية كالقرارات الخاصة بالمعاشات؛ على سند من القول بأن القرارات المتعلقة بالحقوق المالية لا يتوافر فيها ركن الاستعجال، إذ إنه بعد حسم موضوع النزاع سوف يسترد كل صاحب حق حقه. بيد أن هذا الاتجاه محل نظر خاصة فيما يتعلق بالمعاشات المستحقة للموظفين أو لورثتهم؛ إذ أنه لا يمكن ترك الموظف وأسرته التى يعولها دون دخل لحين الفصل فى تلك القرارات موضوعاً، لما يستغرقه ذلك من وقت قد يطول بما ينعكس بالسلب على حياة ذلك الموظف وأسرته. وعليه نهيب بالمشرع التدخل لتعديل النص القاضي بجواز طلب وقف تنفيذ قرار الفصل فيما يتعلق بصرف المرتب كله أو بعضه، ليشمل كذلك القرارات المتعلقة بالمعاشات المستحقة للموظفين أو لورثتهم لتوافر ذات العلة.

٦- أن المشرع استثنى من الخضوع لنظام وقف التنفيذ بعض القرارات الإدارية وهي التي استلزم التظلم منها وجوباً قبل ولوج سبيل القضاء؛ على سند من القول أن تلك القرارات لا تتجلى فيها مظاهر الاستعجال التي يتطلبها نظام وقف التنفيذ، إلا أن ذلك مردود عليه بأن التطبيق العملي قد أثبت أن تنفيذ تلك القرارات من شأنه ترتيب آثار قد يتعذر تداركها مستقبلاً. ولعل ما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري من قبول طلبات إلغاء تلك القرارات دونما انتظار لفوات ميعاد التظلم، بل وقبول دعوى إلغاء تلك القرارات قبل التظلم منها أصلاً ما دام الطاعن قد استوفى شرط التظلم بعد رفع الدعوى خلال المواعيد المقررة وهي الستين يوماً، لخير دليل على توافر ركن الاستعجال في تلك الطائفة من القرارات، وإلا ما كان للقضاء أن يغض الطرف عن شرط التظلم منها والذي استوجبه المشرع وانتظار فوات ميعاده

قبل تحريك دعوى الإلغاء. لذا نهيب بالمشرع التدخل لتعديل النص القانوني الحالي على النحو الذي يفتح مجال وقف التنفيذ أمام القرارات الإدارية بصفة عامة متى توافرت الشرائط المتطلبة قانوناً لقبول طلبات الوقف.

٧- أن المشرع اشترط لقبول طلب وقف التنفيذ اقترانه مع طلب الإلغاء في ذات عريضة الدعوى باعتباره شرطاً جوهرياً يترتب على مخالفته رفض طلب الوقف؛ على سند من القول بأن طلب الوقف والإلغاء يرتبطان زمنياً. بيد أن هذا القيد من شأنه أن يحول دون تقرير حماية كافية لصاحب الشأن إذا ما توافر ركن الاستعجال بعد رفع دعوى الإلغاء، حيث إنه والحال هذه لا يجوز له تقديم طلب الوقف استقلالاً بما يؤدي إلى ضياع حقوق الأفراد والمساس بمصالحهم. لذلك نهيب بالمشرع تعديل النص القائم على النحو الذي يجيز لصاحب الشأن تقديم طلب الوقف استقلالاً، سواء متزامناً مع طلب الإلغاء أو تالياً له، متى توافرت حالة الاستعجال كما هو الحال في بعض التشريعات العربية كالتشريع الجزائري(١).

٨- أن هناك العديد من أنظمة الوقف الحديثة التي ابتدعها القضاء الإداري المقارن، والتي تتمثل في الوقف المشروط والوقف المحدد المدة والوقف الجزئي، والتي لم يأخذ بها مجلس الدولة المصري. ونظراً لما تحققه تلك الأنظمة من فائدة عملية تعود على طرفي الدعوى، نهيب بالمشرع المصري التدخل بإقرار تلك الأنظمة الحديثة المتمثلة في الوقف المشروط أو المحدد المدة أو الجزئي من خلال نصوص واضحة وصريحة.

٩- أن المشرع قد استن بعض الوسائل القانونية التي يجوز اللجوء إليها لإجبار الجهة الإدارية على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها. لكن التطبيق العملي أثبت أنه على الرغم من ما تقرره تلك الوسائل من جزاءات إلا أنها لا تزال غير

---

(١) من ذلك التشريع الجزائري، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة ٨٣٤ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن: "تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة". والفقرة الثانية من ذات المادة على أن: "لايقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامناً مع دعوى مرفوعة في الموضوع".

كافية –وفقاً لضوابطها الحالية– لحمل رجل الإدارة على المسارعة إلى تنفيذ الحكم القضائي. لذا نرى ضرورة تدعيم تلك الوسائل من خلال ضوابط أشد صرامة تتمثل في تحميل قيمة الغرامة التهديدية والتعويض المدني الذي قد يحكم به القاضي للموظف المختص الذي امتنع عمداً عن تنفيذ الحكم القضائي أو تماطل في تنفيذه...كما نرى ضرورة أن يتدخل المشرع لتحديد مدى زمني تلتزم خلاله الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي بحيث يترتب على انقضائه دون البدء في التنفيذ قيام المسؤولية الجنائية في حق الموظف الممتنع.

١٠- أن التشريع المصري لم يتضمن نصاً يقضي صراحة بجواز معاودة تقديم طلب وقف التنفيذ إذا تغيرت الظروف الملابسة لصدور الحكم الأول المتضمن رفض هذا الطلب، كما أن أحكام القضاء المصري لم تفصح صراحة عن هذا المعنى، إلا أن التفسير المنطقي لطبيعة الحجية الخاصة التي تتمتع بها الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ يجعل من جواز معاودة تقديم طلب الوقف متى استجدت ظروف لم تكن تحت بصر المحكمة عند إصدار حكمها الأول، أمراً ممكناً. لذلك –ولما لهذا الحكم من فائدة عملية تصب في مصلحة الأفراد في مواجهة الإدارة خاصة إذا ما استجدت ظروف عاجلة تستوجب معاودة تقديم طلب الوقف– نهيب بالمشرع التدخل لوضع نص يجيز صراحة إعادة النظر في طلب الوقف بناء على طلب صاحب الشأن– كما هو الحال بالنسبة لبعض التشريعات المقارنة– إذا ما تغيرت الظروف الملابسة للطلب الأول الذي سبق رفضه.

ملخص البحث

لما كانت القرارات الإدارية من أهم الوسائل التي تمارس السلطة الإدارية أعمالها من خلالها، لذا أقر المشرع لها بقرينة الصحة والنفاذ منذ تاريخ صدورها، بحيث يمكن للإدارة أن تبادر إلى تنفيذها مباشرة متى اتصل علم الأفراد بها دون ثمة حاجة إلى اللجوء إلى القضاء.

غير أنه وعلى الرغم من ذلك أجاز المشرع للأفراد اللجوء إلى القضاء طعناً في مشروعية تلك القرارات، بيد أن هذا الطعن بالإلغاء عليها لا يوقف بحسب الأصل نفاذها بما قد يترتب على الاستمرار في التنفيذ نتائج يتعذر تداركها.

ونظراً لما قد يرتبه التأخير في الفصل في طلب الإلغاء من أضرار بالغة قد تصيب المدعي إذا ما بادرت الإدارة إلى التنفيذ قبل الفصل في موضوع الدعوى، بما يجعل من الحكم الصادر فيها غير ذي جدوى عملية، تدخل المشرع مجيزاً طلب وقف تنفيذ تلك القرارات عند رفع دعوى الإلغاء، وتاركاً للمحكمة سلطة تقديرية في قبول هذا الطلب من عدمه. وبذلك يكون المشرع قد أقام نوعاً من التوازن بين المصلحة العامة التي تقتضي تقرير القوة التنفيذية للقرارات الإدارية بمجرد صدورها، والمصلحة الخاصة التي تستلزم تقرير حماية قانونية لصاحب الشان ضد عسف الإدارة وجورها.

ولما كان نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لم يزل غير متكمل الأركان، لذا آثرت من خلال هذا البحث سبر غور ذلك النظام، للوقوف على ما أفرزته التجربة العملية لتطبيقه على أرض الواقع من إشكاليات عجزت النصوص القانونية عن استيعابها، وما توصلت إليه الاجتهادات القضائية من مبادئ وأحكام لمعالجة تلك الإشكاليات.

وعليه فقد قمت بتقسيم هذا البحث – بعد أن استهللته بمبحث تمهيدي يوضح ماهية نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية– إلى فصلين: تناولت في أولهما الإشكاليات القانونية المتعلقة بالشروط اللازمة لقبول طلب الوقف، بينما انصب الفصل الثاني على الإشكاليات المتعلقة بنظر طلب وقف التنفيذ، مختتماً إياه بجملة من النتائج والتوصيات التي ارتأيتها مناسبة للوصول إلى نظرية عامة أو هيكل قانوني منتظم يحكم نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

Summary

Since administrative decisions are one of the most important means through which the administrative authority carries out its work، the legislator has recognized them with the presumption of validity and enforceability since the date of their issuance so that the administration can take the initiative to implement them directly whenever individuals become aware of them without the need to resort to the judiciary.

However، despite that، the legislator permitted individuals to resort to the judiciary to challenge the legality of those decisions. However، this appeal to cancel them does n't، according to the principle، suspend their enforcement، as the continuation of implementation may have unrecognizable consequences.

In view of the severe damages that may be caused by the delay in deciding on the annulment request، the plaintiff may be affected by the administration's initiative to implement it before deciding on the merits of the case، rendering the judgment rendered therein practically useless. Leaves the court the discretion to accept this request or not.

Thus، the legislator has established a kind of balance between the public interest، which requires determining the executive power of administrative decisions as soon as they are issued، and the private interest، which requires deciding legal protection for the stakeholder against the abuse and injustice of the administration.

And since the system of suspending the implementation of administrative decisions is still not complete، so I chose through this research to probe the depths of that system to find out what the practical experience of its application on the ground resulted in problems that the legal texts failed to absorb and the judicial

jurisprudence of principles and provisions to address those problems.

Therefore، I have divided this research -after I started it with an introductory study that explains the nature of the system of suspending the implementation of administrative decisions - into two chapters: in the first I dealt with the legal problems related to the conditions necessary for accepting the application for a stay of execution، while the second chapter focused on the problems related to the consideration of the application for a stay of execution، concluding it with a sentence among the results and recommendations that I saw fit to arrive at a general theory or a regular legal structure that governs the system of suspending the implementation of administrative decisions.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

- المستشار. أحمد أرحب مفتاح، بحث بعنوان "تعريف نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ضوء أحكام مجلس الدولة المصري"، منشور على موقع المدونة القانونية https://www.elmodawanaeg.com بتاريخ ١٢ أبريل ٢٠٢٠م.

- د. أحمد خليل، التنفيذ الجبري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ٢٠٠٦م.

– د. أمينة النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعوى المستعجلة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٧م.

– د. أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط ٢٠٠٤م.

– المستشار. حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة، ط ٢٠٠١م.

– د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ط١، ١٩٩٢/١٩٩٣م.

– د. ربيع أنور فتح الباب، القضاء الإداري– قضاء الإلغاء، بدون دار نشر، ٢٠٠٢/٢٠٠٣م.

– د. رجب حسن عبد الكريم، القوة التنفيذية للقرار الإداري – نطاقها– زوالها في ضوء أحكام مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية، القاهرة– مصر، ٢٠١٢م.

– د. رجب محمود طاجن، وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون القطري– دراسة مقارنة، المجلة القانونية والقضائية، مركز الدراسات القانونية والقضائية، وزارة العدل، قطر، عدد يونيو ٢٠١١م.

– د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول دعاوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١٩٩١م.

– د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م.

– المستشار. سعد بن خلف التوبي نائب رئيس محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان، بحث بعنوان "وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العماني"، يونيو ٢٠١١م، ص ٣٥، منشور على موقع محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان قسم البحوث القانونية http://www.admincourt.gov.om/index.php/ بتاريخ ٧ / ١ / ٢٠١٣م.

– د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري– قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ١٩٨٩م.

– د. شريف يوسف خاطر، دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية– دراسة تحليلية تطبيقية للمادة ٥٢١–٢ من تقنين القضاء الإداري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨م.

– د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ط ١٩٩٦م.

– د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١٩٩٩م.

– د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط ٢٠٠٨م.

– د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ٢٠٠١م.

– د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ط ١٩٧٨م.

– د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن بين الإدارة والأفراد، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢٠٠٦م.

– أ. عقبة سلطون، مقال منشور بعنوان "وقف تنفيذ القرارات الإدارية" على موقع الموسوعة القانونية المتخصصة (الموسوعة العربية)، رابط الموقع http://arab-ency.com.sy/law/detail/.

– أ. غيتاوي عبد القادر، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، ط ٢٠٠٧/٢٠٠٨م.

– د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة، بدون دار نشر، طبعة ٣، ط٢٠٠٧م.

– د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية– دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقاً لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ط ٢٠٠٨م.

– د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني ، قضاء الإلغاء– قضاء التعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ٢٠٠٣م.

– د. محمد صلاح الدين فايز، خصائص وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في قضاء مجلس الدولة المصري، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ط ٢٠١٦م.

– د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، (الطابع الاستثنائي لنظام الوقف– شروطه– أحكام الوقف)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط ٢٠٠٧م.

– د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠م.

– د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري – دراسة مقارنة للتشريع والفقه والقضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ١٩٦٩م.

– د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٨م.

– د. محمود سعد الدين الشريف، بحث بعنوان "وقف تنفيذ القرار الإداري" منشور بمجلة مجلس الدولة، السنة الخامسة، ط ١٩٥٤م.

– د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١٩٨٦م.

– د. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ط ٢٠٠٢م.

– أ. نعيمة لحمر، بحث بعنوان "وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بالرفض بناء على أمر استعجالي– دراسة مقارنة"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد الحادي عشر، جامعة تبسة، الجزائر.

– د. يسري العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها– دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢٠١١م.

ثانياً: باللغة الفرنسية.

- Allemand Bertrand Peter: Spécificités au regard du droit français des procédures d'urgence en droit, R. D. P -1، L. G. D. J., 1990.
- Bernard PACTEAU: Contentieux administratif, 5-éme edition, P.U.F, Paris, 1999.
- Chauvaux (D): conclusions sur C. E 03 Marse 2004, Département de La Dordogne A J 2004.
- Christian gabold: Procédures des tribunaux administratifs et des cours administrative d'appel, 6-éme edition.
- Georges Vlachos: Les Principes generaux du droit administratif, Ellipses,1993.
- Glele (M.A.): Le aursis a execution d'une decision negative, recueild dalloz، 1969.
- Jean –Marc Février: Recherche sur le contentieux administratif du sursis à execution, L'harmattan, Paris, 2000. - Long (M.): Les grands arrest de La jurisprudence administravie, sirey, 2001.
- Maria Chizikova: La suspension d،execution d،un acte administrative en France et en Russie ،annee 2010l 2011.
- Martine LOMBARD: Droit administratif, 3 éme edition, DALLOZ, Paris, 1999.
- Olivier DUGRIP: Les procédures d´urgence, L´économie générale de la réforme, R.F.D.A., 18éme année, no 2, mars-avril, 2002.

- Olivier GOHIN: Contentieux administratif, 2-éme edition, LITEC, Paris, 1990.
- Rene Chapus: Droit du contentieux administratif, 12-éme edition, Montchrestien, 2006.
- Rouault (M): contentieux administratif Gualio lextemso edition, Paris, 2008.
- Tourdias (M): Le sursis à exécution des décision administratives –thèse BORDEAUX- L.G.D.J., Paris, 1957.