الطبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي والحكم فيه وأثره

الباحث/ أحمد عبداللطيف أحمد سليمان

تحت إشراف

أ.د/ عبد الرؤوف هاشم بسيوني

قسم القانون العام- كلية الحقوق - جامعة الزقازيق

(ISSN : 2537 - 0758)

الطبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي والحكم فيه وأثره

الباحث/ أحمد عبداللطيف أحمد سليمان

الملخص باللغة العربية

لقد تجاوز المشرع قاعدة نفاذ القرارات الإدارية حتى عند الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وأجاز وقف تنفيذها استثناءً على تلك القاعدة، وذلك تحقيقا للتوازن بين الصالح العام في التنفيذ المباشر والفوري للقرارات الإدارية تحقيقا لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وبين المصالح الخاصة للأفراد، والتي تستوجب توفير الحماية القضائية لهم، خاصة إذا ما تبينت المحكمة التي تنظر النزاع من ظاهر الأوراق المعروضة، عدم صحة أو مشروعية القرار محل الطعن، ونظام وقف التنفيذ هذا تابع لدعوى الإلغاء، فلا يمكن تصوره منفردا دونها، ولا يجوز للقضاء الإداري الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بدعوى الإلغاء، إلا حيث يوجد نص قانوني يجيز له ذلك صراحة، ويعد الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي أو الايجابي، بمثابة إلغاء مؤقت لهذا القرار، إذا ما رأت المحكمة الموضوعية مبررا لذلك، وهذا القرار لا يقيد القاضي عند فصله في دعوى الإلغاء، وكذلك فإن رفض طلب وقف التنفيذ لا يمكن اثارته تجاه المحكمة للتدليل على شيءٍ ما، إلا إذا صدر حكم محكمة الموضوع برفض دعوى الإلغاء.

Abstract

The legislator has bypassed the rule that administrative decisions are enforceable even when challenged by cancellation before the administrative court, and allowed the suspension of their implementation as an exception to that rule, in order to achieve a balance between the public interest in the direct and immediate implementation of administrative decisions in order to achieve the regular and steady functioning of public utilities, and between the private interests of individuals, which It requires the provision of judicial protection to them, especially if the court examining the dispute finds, from the surface of the presented papers, the invalidity or legality of the decision in question. The object of appeal in the case of cancellation, except where there is a

legal text expressly permitting it, and the judgment issued to stop the implementation of the negative or positive administrative decision is considered as a temporary cancellation of this decision, if the substantive court finds a justification for this, and this decision does not restrict the judge when he decides in the annulment case Likewise, the refusal of the request for a stay of execution cannot be raised before the court to demonstrate something, unless a judgment of the trial court is issued rejecting the revocation lawsuit.

مقدمة

لقد أقر المشرع الإداري المصري في قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، الأثر غير الواقف للطعن القضائي بموجب دعوى الإلغاء على القرار الإداري السلبي، حيث نصت المادة ٤٩ منه 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 في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها. وبالنسبة إلى القرارات التى لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها، على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتا باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادرا بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه."، ومفاد هذا النص أن الأصل عدم وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي لمجرد الطعن عليه أمام المحكمة المختصة بالإلغاء، ولكن يكون وقف التنفيذ على سبيل الاستثناء، وعندما ترى المحكمة التي تنظر الطعن، أن هناك ما يستدعي وقف التنفيذ، وتوافر الشروط المتطلبة لذلك.

وعليه فإنه من اللازم التعرض للطبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، والجهة القضائية المختصة بالنظر والفصل فيه، وأثر حكمها على هذا القرار، لذلك سوف نتناول بحث هذا الموضوع في ثلاثة مطالب متتالية على الوجه التالي:

- المطلب الأول: الطابع الاستثنائي لوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي.
- المطلب الثاني: الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي.
- المطلب الثالث: أثر الحكم بوقف التنفيذ على القرار الإداري السلبي.

(ISSN : 2537 - 0758)

المطلب الأول
الطابع الاستثنائي لوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

يرجع السبب الرئيسي في منح جهة القضاء الإداري الحق في تعطيل تنفيذ القرار الإداري السلبي محل الطعن بالإلغاء قبل الفصل في موضوع الإلغاء عن طريق نظام وقف التنفيذ، إلى أنه قد يؤدي تنفيذ هذا القرار من قبل الجهة الإدارية، إلى إصابة الأفراد بأضرار قد يتعذر تداركها، إذا ما قُضي بعد التنفيذ بإلغاء هذا القرار لثبوت عدم مشروعيته، ولا ينفع عندئذٍ التعويض المادي أو العيني في جبر تلك الأضرار في الكثير من الأحيان، لذلك أجاز المشرع منح صلاحية وقف التنفيذ للقضاء الإداري، تلافيا لما قد يصيب الأفراد من هذه الأضرار.

والأصل أن الطعن قضائيا على القرار الإداري السلبي بصفة خاصة، والقرار الإداري بصفة عامة، عن طريق دعوى الإلغاء لا يوقف تنفيذ هذا القرار تنفيذا لحكم المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة المصري الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، إلا أنه وعلى سبيل الاستثناء قد أباح النص المذكور للمحكمة المختصة التي تنظر النزاع، أن تأمر بوقف تنفيذ القرار محل الطعن، إذا طلب منها ذوي الشأن ذلك في صحيفة الطعن، ورأت المحكمة أن تنفيذ ذلك القرار قد يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها[1]، بمعنى أن الأصل وفقا لنص المادة ٤٩ سابق الإشارة إليه هو نفاذ القرار الإداري عملا بقرينة الصحة والمشروعية، وأن وقف التنفيذ هو الاستثناء على ذلك الأصل العام. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة تتمتع بالحجية التي لا تنفك عن الحكم بحال، وأن القانون أوجب تنفيذها حتى ولو طُعن عليها، وقرر

---

[1] نصت المادة ٤٩ المشار إليها 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 . وبالنسبة إلى القرارات التى لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها، على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتا باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادرا بالفصل ، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه.". أنظر في نفس المعنى:

- BELL (J.), Actualite du droit administrative au Royaume – uni, EDCE, no 43, 1999, p. 309.
- CARNER (J.F.), Administrative Law, Butterworths, London 1997 , P. 227- 228.

صراحة أنه لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ما لم تقض دائرة فحص الطعون بهذه المحكمة بوقف تنفيذه إذا طلب منها ذلك[١].

ولعل من أهم ما يبرر جواز منح القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية، أنه إذا كانت صلاحية ذلك القضاء للحكم بعدم صحة القرار الإداري غير المشروع، تحقق للأفراد الحماية التي ينشدونها، غير أن هذا الحكم قد يأخذ وقتا طويلا، نظرا لأن المحكمة في هذا الشأن ملزمة بإجراءات ومواعيد لا تستطيع الحياد عنها، وإلا جاء حكمها مشوبا بالبطلان الذي يجعله عرضة للإلغاء، إذا ما تم الطعن عليه من قبل ذوي الشأن، ووفقا للمنطق فإنه إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري محل الطعن قبل الحكم في دعوى الإلغاء اعمالا للأثر غير الواقف للطعن، فإنه قد يؤدي ذلك التنفيذ إلى إلحاق ضرر بالطاعن قد يتعذر تداركه، كما أنه يصبح الاستمرار في الدعوى غير ذي جدوى، بعد تنفيذ القرار الإداري محل الطعن، وترتيبه لآثاره[٢].

فلهذه الأسباب تجاوز المشرع قاعدة نفاذ القرارات الإدارية حتى عند الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وأجاز وقف تنفيذها استثناءً على تلك القاعدة، وذلك تحقيقا للتوازن بي الصالح العام في التنفيذ المباشر والفوري للقرارات الإدارية تحقيقا لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وبين المصالح الخاصة للأفراد، والتي تستوجب توفير الحماية القضائية لهم، خاصة إذا ما تبينت المحكمة التي تنظر النزاع من ظاهر الأوراق المعروضة، عدم صحة أو مشروعية القرار محل الطعن، وأن احتمالية إلغاء هذا القرار ترجح صحته، وأن تنفيذه قد يؤدي إلى نتائج ضارة بالأفراد يستحيل تداركها[٣].

مبررات نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية:

لا شك أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية باعتباره من الطلبات المستعجلة في القضاء الإداري، يحقق الكثير من الفائدة سواء تلك التي تعود على الأفراد، أو تلك التي

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٣ أبريل ٢٠١٧م، في الطعن رقم ٣٨٧٦٢ لسنة ٥٦ ق. عليا.
[٢] المستشار سعيد بن خلف التوبي، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العماني، بحث من منشورات محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان، ٢٠١١م، ص ٢.
[٣] المستشار سعيد بن خلف التوبي، المرجع السابق، ص ٢.

(ISSN : 2537 - 0758)

تعود على الجهة الإدارية مُصْدِرَة هذه القرارات، وقد بررت هذه الفوائد أخذ التشريعات المختلفة بهذا النظام في الكثير من الدول، ومن أهم هذه المبررات ما يأتي:

١- توفير حماية قضائية عاجلة لأطراف النزاع، وذلك بأن يحصلوا على أحكام قضائية سريعة، وبعد إجراءات مختصرة، ومواعيد لا تتمتع بالطول والجمود، ولا يكون المتقاضين في حاجة الانتظار حتى الفصل في موضوع النزاع، كما أن هذه الأحكام تتميز بكونها واجبة التنفيذ الفوري وبمجرد صدورها، وهو ما يشعر الأفراد بالارتياح والاطمئنان[١]، بالنظر لما يترتب على الأمر بوقف التنفيذ من تعطيل كافة الآثار المترتبة على القرار الإداري محل الطعن.

٢- اتاحة مساحة من الوقت لتسوية النزاع وديا بين ذوي الشأن والجهة الإدارية، حيث أنه غالبا ما يأتي الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن، بعدما تستشعر المحكمة من ظاهر الأوراق رجحان عدم مشروعية القرار ومن ثم إلغائه، وهو ما قد يدفع الجهة الإدارية في هذه الحالة من اعادة النظر في القرار محل الطعن، والذي أمرت المحكمة بوقف تنفيذه، وربما سحبه تجنبا لقطع مشوار من العناء في مجال التقاضي يستغرق الكثير من الوقت والجهد، وقد ينتهي بإلغاء القرار محل النزاع.

٣- تجنيب الأفراد الأضرار التي قد تلحق بهم نتيجة تنفيذ الإدارة للقرار الإداري غير المشروع، والتي قد يتعذر تداركها فيما لو قضي في دعوى الإلغاء بقبول الدعوى وإلغاء القرار محل الطعن، خاصة وأن الأصل أن الطعن لا يوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، لذلك فإن تمكين القضاء الإداري من ممارسة حقه في الأمر بوقف تنفيذ ذلك القرار في الوقت المناسب، وقبل الفصل في موضوع دعوى الإلغاء، بموجب حكم وقتي مستعجل، بلا شك أنه يجنب ذوي الشأن ما قد يتعرضون له من أضرار جراء تنفيذ ذلك القرار.

ومثال لتلك الأضرار التي قد تصيب ذوي الشأن جراء التنفيذ الفوري للقرار الإداري، حالة ما إذا كان شخص الطاعن في موقف حاسم، يكون للوقت دورا مهما بالنسبة إليه، فإذا ما استمرت الجهة الإدارية في تنفيذ القرار، يصبح الاستمرار في دعوى الإلغاء والحكم فيها غير ذات معنى، وغير مجدٍ وربما لا يتعدى القيمة الأدبية وفقط، إذا

[١] المستشار سعيد بن خلف التوبي، المرجع السابق، ص ٥.

ما قضي في دعوى الإلغاء بعدم صحة القرار الإداري موضوع الدعوى وقررت المحكمة المختصة إلغائه[١]. وعندئذٍ يكون وقف التنفيذ في الوقت المناسب، هو الحل الأسلم لتفادي النتائج الضارة التي قد تصيب الشخص، ويتعذر تداركها في حالة إلغاء القرار، كحرمان طالب من آداء الامتحان، أو فصله من المدرسة أو الجامعة قبل الامتحانات بفترة وجيزة، أو حرمانه الشخص من التقدم لوظيفة معينة، ففي كل هذه الحالات إذا لم يوقف تنفيذ القرار سيكون من المستحيل اعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الإداري.

٤- تفادي المسئولية الإدارية عن تنفيذ القرارات غير المشروعة، أو على الأقل الحد منها، حيث أن تنفيذ القرارات الإدارية غير المشروعة يرتب على جهة الإدارة المسئولية الإدارية ويلزمها بتعويض المضرور، حيث تتوافر كافة أركانها من خطأ الإدارة باصدارها القرار غير المشروع، واحداث هذا القرار لنتائج ضارة بذوي الشأن، وتوافر رابطة السببية بين تصرف الإدارة وما أصابهم من أضرار، وفي هذه الحالة يكون وقف التنفيذ قد حال دون الإدارة وتحمل هذه المسئولية[٢].

٥- بطء إجراءات التقاضي، ومن ثم الفصل في دعوى الإلغاء، ويعد هذا البطء بلا شك من أهم الظواهر السلبية في القضاء الإداري، حيث قد يستغرق الفصل في الدعوى الموضوعية سنوات عدة، وهو الأمر الذي قد يترتب عليه نتائج غير حميدة، من هذه النتائج بقاء المراكز القانونية للأفراد المتعاملين مع الجهة الإدارية مزعزعة وغير مستقرة لفترات طويلة، بعكس حال الجهة الإدارية التي تملك المضي المباشر في تنفيذ قراراتها، كما أن هذا البطء في الفصل بدعوى الإلغاء قد يجعل من الحكم النهائي غير ذي جدوى، إذا ما كان قد تم تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بما يترتب عليه من آثار، مما يحول بين الأفراد والاستفادة من الحكم، والذي يصبح عندئذٍ ذي أثر رمزي فقط[٣].

---

[١] راجع: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط ١، منشأة المعارف، الأسكندرية ٢٠٠٤م، ص ٨٠٢. وكذلك أنظر: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، طبعة عام ٢٠٠٣م، ص ٨٣٦.

[٢] راجع: المستشار سعيد بن خلف التوبي، المرجع السابق، ص ٧.

[٣] د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري (الطابع الاستثنائي لنظام الوقف وشروطه – أحكام الوقف)، دار الفكر الجامع، الأسكندرية ١٩٩٩م، ص ٤٩.

(ISSN : 2537 - 0758)

٦- تعسف الإدارة ومخالفتها لمبدأ المشروعية، لقد منح القانون للجهة الإدارية بعض الامتيازات والصلاحيات، ومن أهم هذه الامتيازات التي منحها القانون للإدارة حقها في اصدار القرارات الإدارية، بغية تحقيق المصلحة العامة، والقيام على إدارة المرافق العامة بانتظام واطراد، وقد يحدث أن تقع الجهة الإدارية عند استخدامها لامتياز اصدار القرارات الإدارية، في التعسف ومخالفة القانون، ومبدأ المشروعية، بغية تحقيق مصالح معينة على حساب المصالح الخاصة بالأفراد، كما قد تكون تلك المخالفات نتيجة لاهمال وتكاسل بعض الموظفين ممثلي الجهة الإدارية، أو لامبالاتهم[١].

وتجدر الإشارة إلى أن هناك جانب من الفقه[٢] يبرر الأثر غير الواقف لرفع دعوى الإلغاء، والذي يتمثل في نظرية الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية، والتي تقوم في الأساس على عدم تدخل أي من السلطتين في عمل السلطة الأخرى، وأن رقابة القضاء على أعمال الجهة الإدارية، هي رقابة لاحقة لا تبيح للقاضي الذي ينظر دعوى الإلغاء التدخل في وظائف الإدارة، مما يستلزم ضرورة أن تستمر الجهة الإدارية في تنفيذ قراراتها السلبية منها والايجابية، حتى بعد تقديم صحيفة دعوى الإلغاء ضد هذه القرارات[٣].

تبعية نظام وقف التنفيذ:

من المستقر عليه أن نظام وقف التنفيذ لابد أن يكون تابعا لدعوى الإلغاء، فلا يجوز أن يأتي طلب وقف التنفيذ دون أن تكون هناك دعوى إلغاء ضد القرار الإداري السلبي أو الايجابي المطلوب وقف تنفيذه، وهو ما ورد النص عليه بالمادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، والتي قضت بأنه لا يترتب على طلب إلغاء

---

[١] وعن تزايد حالات تعسف جهة الإدارة في استخدام امتياز اصدار القرارات الإدارية، يشار في الفقه الفرنسي إلى حكم محكمة مارسيليا الإدارية بتاريخ ٧ أكتوبر ١٩٥٥م:
" Il est banal de repeater que les abus de L' administration vont croissants. La multiplication actuelle des illegalites flagrantes, suivant la formule d' un commissaire de gouvernement, laisse un penser que l' administration considere comme un devoir de l' etat de tourner les regles juridiques et d' embrouiller les concepts et les procedures les plus simples", "Societe commerciale des riz et legumes secs c/OFFICE national interprofessionnel des cereals.".

[٢] سليمان سالم الراجحي، وقف تنفيذ القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، الأردن ٢٠١٣م، ص ٦٢.

[٣] د. محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٨م، ص ١٥٨.

القرار الإداري المرفوع إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار، إلا أنه يجوز للمحكمة وقف تنفيذ ذلك القرار إذا طُلِبَ منها ذلك في صحيفة دعوى الإلغاء، ويقول أستاذنا الدكتور عبدالرؤوف هاشم في ذلك: أنه يشترط في طلب وقف التنفيذ ضرورة أن يقترن الطلبان (الإلغاء ووقف التنفيذ) في الصحيفة، وبالتالي لا يجوز طلب وقف تنفيذ القرار الإداري منفردا عن طلب إلغائه، أو أن يسبق طلب وقف التنفيذ رفع دعوى الإلغاء[١].

وفي حكم حديث للمحكمة الإدارية العليا ذهبت إلى أن: " .... قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن ولاية مجلس الدولة في وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية مشتقة من ولايتها في الإلغاء وفرع منها، ومردها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار الإداري على أساس وزنه بميزان القانون وزنا مناطه مبدأ المشروعية، إذ يتعين على القضاء الإداري ألا يوقف قرارا إداريا طبقا للمادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م إلا إذا تبين له بحسب الظاهر من الأوراق، ودون مساس بأصل الحق أن طلب وقف التنفيذ توافر له ركنان: أولهما ركن الجدية، ويتمثل في قيام الطعن في القرار – بحسب الظاهر من الأوراق – على أسباب جدية من حيث الواقع أو القانون تحمل على ترجيح الحكم بإلغائه عند النظر في الموضوع، وثانيهما ركن الاستعجال بأن يكون من شأن استمرار القرار وتنفيذه نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضي بإلغائه. ..." [٢].

ويقول سيادته: كذلك لا يجوز أن يقدم طلب وقف التنفيذ بورقة مستقلة سواء قبل رفع الدعوى، أو عند رفعها، أو في تاريخ لاحق لها، ويرى سيادته أن الحكمة من ذلك أن وقف التنفيذ هو أمر متفرع عن طلب الإلغاء وتمهيد له[٣]، ويؤيد الباحث ما ذهب إليه سيادته باعتبار أن نظام وقف التنفيذ هو نظاما وقتيا ليس هو الغاية في حد ذاته، ولكن الغاية منه تعطيل الآثار المترتبة على القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، وذلك لحين نظر المحكمة للطلب الأساسي المتمثل في إلغاء ذلك القرار، ولا أدل على ذلك من عودة الأثر التنفيذي للقرار في حالة رفض دعوى الإلغاء، ودون أن يتعرض الحكم لمسألة وقف التنفيذ.

---

[١] أنظر: أستاذنا الدكتور عبدالرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية، الجزء الأول، إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها، بدون ناشر، ٢٠١١م، ص ٢٧٧.
[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠١٨/١٠/٢٨م، في الطعن رقم ٢٣٢٤ لسنة ٥١ ق. عليا.
[٣] د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ٢٧٨.

(ISSN : 2537 - 0758)

وعليه فإنه يجوز للمحكمة رغم سبق قضائها برفض طلب وقف التنفيذ، أن تعود فتقضي بإلغاء القرار الإداري، وذلك بعد الدراسة المستوفاة والمتأنية لموضوع الدعوى، ولها كذلك بعد أن تكون قد قضت بوقف تنفيذ القرار، أن تعود فتقضي بتأييده وبرفض طلب إلغائه، وتلك كلها نتائج منطقية لأن الفصل في طلب وقف التنفيذ إنما يتم بحسب الظاهر من أوراق الدعوى، وأن المحكمة تقضي في ذلك بعد أن تستظهر جدية الأسباب، أو عدم جديتها بالنظر إليها في ظاهرها، والحكم في طلب الإلغاء يغني عن الحكم في طلب وقف التنفيذ، إلا إذا كان طلب وقف التنفيذ غير مقبول قانونا فتقضي المحكمة بعدم قبوله[١].

ويفهم من ذلك أنه لا يجوز لذوي الشأن اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، وكذا القرار الإداري الايجابي، باستقلال عن الطلب بإلغاء هذا القرار، بل لابد من رفع دعوى إلغاء هذا القرار، وأن يرد بصحيفة تلك الدعوى طلب وقف التنفيذ[٢]، فعلاقة التبعية بين طلب وقف التنفيذ ودعوى الإلغاء ضرورية لقبول طلب وقف التنفيذ، وإلا قضت المحكمة التي تنظر النزاع بعدم قبول طلب وقف التنفيذ.

نظام وقف التنفيذ كاستثناء على أثر دعوى الإلغاء:

الأصل أن القرارات الإدارية – السلبية والايجابية على السواء – نافذة من يوم صدورها، ما لم يضع القضاء حدا لهذا النفاذ[٣]، سواء بالأمر بوقف تنفيذ تلك القرارات، أو بإلغائها، ومن الآثار التي ترتبت على الأثر غير الواقف لرفع دعوى إلغاء القرار الإداري السلبي بصفة خاصة، والقرار الإداري بصفة عامة، أن اعْتُبِرَ نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية استثناء على القاعدة العامة، والأساس القانوني لذلك يكمن فيما قرره المشرع بموجب نص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة المصري الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، والتي نصت 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

---

[١] د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ٢٨٩.

[٢] المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

[٣] حكم لمجلس الدولة الجزائري، الغرفة الرابعة، الملف ١٩٣٤١، جلسة ١٥ نوفمبر ٢٠٠٥م، "القرارات الإدارية نافذة بمجرد صدورها، ما لم يضع القضاء حدا تنفيذها".
أنظر في ذلك أيضاً:
LEVY (D.), Les developments recents du droit administratf angllais, mélanges Chapus Montchrestien, 2002, p.387.

صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها. وبالنسبة إلى القرارات التى لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها، على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتا باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه، إذا كان القرار صادرا بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه، ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد، اعتبر الحكم كأن لم يكن، واستُرد منه ما قبضه."، وقد ورد بصدر هذه المادة الأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء كقاعدة عامة في هذا المقام، ثم قرر المشرع وقف التنفيذ كاستثناء عليها[١]، ولذلك قيده ببعض القيود والشروط.

وعليه فإنه لا يجوز للقضاء الإداري الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بدعوى الإلغاء، إلا حيث يوجد نص قانوني يجيز له ذلك صراحة، فالأصل هو نفاذ كافة القرارات الإدارية، السلبية منها والايجابية، بصفة مباشرة وبمجرد صدورها من الجهة الإدارية عملا بقرينة الصحة والمشروعية، ويكون ذلك النفاذ حتى ولو تم الطعن على القرار بدعوى الإلغاء، وإلى أن يصدر القاضي المختص حكما بوقف تنفيذ القرار محل الطعن بناءً على نص قانوني يبيح له ذلك صراحة، أو حتى يصدر حكم قضائي فاصل في موضوع النزاع بإلغاء القرار لعدم مشروعيته[٢].

ويجد النظام القانوني بوقف تنفيذ القرارات الإدارية – السلبية منها والايجابية – مبررها في ضرورة احداث نوع من التوازن بين مصلحة الجهة الإدارية، ومصالح الأفراد المتعاملون معها، فإذا كان المشرع قد أعطى للأفراد الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري طعنا على القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة، وهو ما يمثل بذاته تهديدا لاستقرار واستمرار العمل الإداري الذي يمثل النشاط الرئيسي للجهة الإدارية، فإنه بالمقابل وحرصا على المصلحة العامة في سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فإنه ينبغي ألا يمنح الأفراد مكنات تتجاوز هذا النطاق كنظام وقف التنفيذ، إلا في أضيق الحدود، وفي حالات يحددها المشرع صراحة، ويضع الضوابط التي تنظم ذلك النظام، وذلك بالنظر للآثار التي تنتج عن نظام وقف التنفيذ من إرباك للعمل الإداري، وعدم انتظامه[٣].

---

1) [LEVY (D.), Les developments recents du droit administratf angllais, mélanges Chapus Montchrestien, 2002, p.389.

[٢] د. فتحي فكري، الوجيز في قضاء الإلغاء، ط ٤، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٩م، ص ١٨١.

[٣] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية ٢٠٠٨م، ص ٤٦.

(ISSN : 2537 - 0758)

وبعبارة أخرى، فإنه إذا كان التوسع في توفير الحماية الإجرائية الفعالة للأفراد من خلال تقرير نظام كوقف تنفيذ القرارات الإدارية، في الحالات التي تمثل أهمية قصوى بالنسبة للأفراد، كحالات حرمان أحد الطلبة من دخول الامتحان، أو هدم مبنى سكني، أو حرمان شخص من التقدم لوظيفة معينة، فإن ذلك لا يمنع من القول بأن التوسع الغير مبرر في تقرير نظام وقف التنفيذ للقرارات الإدارية في حالات لا تتعلق بالحقوق أو الحريات، وتكون أقل أهمية، قد يؤدي إلى أثر سلبي على عمل الجهة الإدارية، وربما مثل عائقا لانسياب العمل الإداري وانتظامه[1].

ويرى الباحث أنه لا ينبغي أن يكون المعيار في تقرير وقف التنفيذ من عدمه أهمية موضوع القرار الإداري، ولكن يجب النظر إلى الحالة القانونية للقرار، والظروف المحيطة من حيث توافر الضوابط والقيود التي قررها المشروع لوقف تنفيذ القرار الإداري، وذلك لأن أهمية الموضوع نسبية إلى حدٍ بعيد، فما هو هام بالنسبة لشخص قد لا يكون على نفس القدر من الأهمية بالنسبة لأخر، وما هو هام في ظروف معينة قد لا يكون كذلك، إذا ما تغيرت تلك الظروف، وهكذا.

وتأكيدا على الطبيعة الاستثنائية لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، جاء نص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م ليؤكد عدم الربط بين رفع دعوى الإلغاء، والأمر بوقف تنفيذ القرار محل الطعن، حيث أكدت القاعدة العامة بداية، وذلك بقولها: " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، .... "، ويعد ذلك تأكيدا لقرينة صحة القرارات الإدارية وسلامتها، وعملا بالأثر التنفيذي المباشر والفوري للقرارات الإدارية، وهو ما يهدف في الأساس إلى حماية المصلحة العامة التي تقوم عليها الجهة الإدارية، وبغية حسن إدارة المرافق العامة، وسيرها بانتظام واطراد، ثم جاء النص بعد ذلك ليقرر الاستثناء على هذه القاعدة، حيث أجاز للمحكمة المختصة التي تنظر النزاع أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري مقيدة ذلك بضرورة أن يكون ذلك بناءً على طلب الطاعن، وأن يكون ذلك الطلب بعريضة دعوى الإلغاء، وفي حالة أن ترى المحكمة جدية ذلك الطلب المتمثلة في الخشية من أن يؤدي تنفيذ القرار إلى نتائج يتعذر تداركها، وذلك بقوله: "على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها، .... ". ويأتي في نفس ذلك السياق مقررا نفس الحكم المادة ١/٥٢١ من

[1] سليمان سالم الراجحي، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٦٢.

قانون العدالة الإدارية الفرنسي، وذلك من خلال تطلبه ضرورة توافر شروط محددة لإمكان الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري من قبل القاضي الإداري الذي ينظر النزاع، وهو الأمر الذي يؤكد أن الأمر بوقف التنفيذ استثناء على القاعدة العامة[١]، وهو ما جاء من قبل في المادة ٣ من مرسوم ٢٢ يوليو عام ١٨٠٦م، والتي نصت على القاعدة العامة والاستثناء، ويكاد يكون مضمون هذه المادة تكرر حرفيا بنص المادة ٢٤ من القانون الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٤ مايو عام ١٨٧٢م.

وفي القضاء الفرنسي كان هناك تشدد كبير في الأمر بوقف تنفيذ القرارات ظهر مع نهاية القرن التاسع عشر الهجري، واستمر ذلك التشدد في القرن العشرين، حتى أنه لم يصدر القضاء أي أمر بوقف التنفيذ خلال الفترة من ١٩٥٠م وحتى ١٩٥٤م، إلى أن بدأت مرحلة الاصلاح القضائي الإداري، وبداية من العام ١٩٧٥م، يمكن القول ببدء الليونة في أحكام القضاء الإداري الفرنسي فيما يتعلق بالأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، ولقد كان ذلك التغيير راجع إلى موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي بدأ من العام ١٩٦٣م، والذي يخص شرط الضرر غير القابل للاصلاح، والذي أصبح الضرر صعب الاصلاح، والحقيقة أن التردد في موقف مجلس الدولة الفرنسي، كان راجعا إلى تأثره بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء[٢].

المطلب الثاني
الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

لكل دعوى قضائية مجموعة من الإجراءات تنظمها بدء من رفع هذه الدعوى وحتى الفصل فيها، وبعد الفصل فيها يخضع الحكم الذي صدر لمجموعة إجراءات أخرى، منها ما يتعلق بالطعن على هذا الحكم، ومنها ما يتعلق بتنفيذه عندما يصبح واجب النفاذ.

إجراءات الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي:

عند طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، هناك مجموعة من الإجراءات التي يجب توافرها قبل أن يصدر القضاء الإداري المختص بنظر النزاع حكمه في هذا الطلب، وتتميز هذه الإجراءات عن الإجراءات العادية المتطلبة لنظر دعوى الموضوع، وهو الأمر المقبول باعتبار أن الإجراءات المتطلبة للفصل في طلب وقف التنفيذ، مآلها

---

[١] مشار إليه لدى: سليمان سالم الراجحي، المرجع السابق، ص ٦٣.

[٢] راجع في ذلك: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ط ٣، مطبوعات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان ٢٠٠٣م، ص ٢٦.

(ISSN : 2537 - 0758)

حكم وقتي مستعجل يتلائم مع ظروف الاستعجال ودواعيه، وأهم هذه الإجراءات يمكن تلخيصها في تحضير ذلك الطلب، وتقديمه إلى الجهة القضائية، والاختصاص بنظره والفصل فيه:

أولاً: تحضير طلب وقف التنفيذ:

يعد من الشكليات الجوهرية التي لا غنى عنها أمام القضاء الإداري، تحضير الدعوى الإدارية، ولا يخرج طلب وقف التنفيذ عن هذه القاعدة[1]، إذ يترتب على الخروج عن هذه القاعدة بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى، ولا شك أن عملية تحضير طلب وقف التنفيذ من الطبيعي أن تتميز بإجراءات خاصة تتناسب مع طبيعته، ومع الآثار التي تترتب عليه، فتتميز هذه الإجراءات بسرعتها، وضرورة المواجهة بين أطراف النزاع.

وتختص هيئة مفوضي الدولة بتحضير الدعوى الإدارية، وفقا لما ورد بنص المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، والتي نصت على أنه: "تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازما من بيانات وأوراق وأن يأمر باستدعاء ذوى الشأن لسؤالهم عن الوقائع التى يرى لزم تحقيقها أو بدخول شخص ثالث في الدعوى أو بتكليف ذوى الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية، وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك، ولا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد، ومع ذلك يجوز للمفوض، إذا رأى منح أجل جديد أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر، ويودع المفوض – بعد إتمام تهيئة الدعوى – تقريراً يحدد فيه الوقائع، والمسائل القانونية التى يثيرها النزاع، ويبدى رأيه مسبباً، ويجوز لذوى الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كتاب المحكمة، ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم، ويفصل المفوض في طلبات الإعفاء من الرسوم.".

والبين من صياغة المادة ٢٧ سابقة الذكر، أنها تنظم تحضير الدعوى الإدارية الموضوعية، ولكنها لا تتناسب مع الطبيعة الخاصة لطلب وقف التنفيذ، والذي يتميز

[1] راجع في ذلك: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ط ١، دار المطبوعات الجامعية، الأسكندرية ١٩٩٤م، ص ٢٥٠.

بالاستعجال، وعليه فإنه يمكننا القول أن المشرع المصري لم يضع تنظيما خاصا بتحضير طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية خلال تشريعات مجلس الدولة المتعاقبة، وهو ما يفرض التساؤل عما إذا كان ذلك يدلل على قصد المشرع خضوع هذه الطلبات إلى نفس إجراءات تحضير الدعاوى الإدارية الموضوعية؟، والمستقر عليه قضائياً من خلال الممارسات القضائية، عدم تحضير طلبات وقف التنفيذ بمعرفة هيئة مفوضي الدولة، وإنما يتم تحضيره – نظرا لما يتميز به من الاستعجال – بمعرفة هيئة المحكمة، وأحيانا قد يحدث أن تفصل المحكمة في طلب وقف التنفيذ دون تحضير، أو بمجرد بيان شفوي يرد به مفوض الدولة في الجلسة التي ينظر فيها طلب وقف التنفيذ بما يراه مناسباً من ناحية وقف التنفيذ أو رفضه[١].

وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا على الفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية دون حاجة إلى إجراءات تحضيرها بمعرفة هيئة مفوضي الدولة، والتي قد تستغرق وقتا ليس بالقصير، وذلك نظرا لظروف الاستعجال التي تتميز بها طلبات وقف التنفيذ، ولكن ذلك لا يعني اعفاء تلك الطلبات من التحضير بصفة مطلقة، وإنما تتولى المحكمة الإدارية العليا تحضير الطلبات بنفسها، وفي هذه الحالة يكون ميعاد التكليف بالحضور ثمانية أيام فقط، ويجوز تقصيرها إلى ثلاثة أيام حسب الظروف المحيطة بكل طلب على حدة[٢].

وفي فرنسا هناك تباين في إجراءات تحضير طلبات وقف التنفيذ بين تلك المتبعة أمام مجلس الدولة، وتلك التي تتبع أمام المحاكم الإدارية، فأمام مجلس الدولة يخول الاستعجال القاضي الذي ينظر النزاع السلطة التقديرية في تحديد المدة الزمنية المناسبة لتحضير طلب وقف التنفيذ، ويراعى في تقدير هذه المدة الظروف المحيطة بالنزاع، وبمراعاة صدور القرار في شأن طلب وقف التنفيذ قبل تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، أو صدور الحكم في الشق الموضوعي للنزاع، وبالنسبة لتحضير طلب وقف التنفيذ أمام المحاكم الإدارية في فرنسا، فإنه وخلافا لمجلس الدولة الفرنسي تقرر المادة (١٢٠) من قانون تعيين المحاكم الإدارية في فرنسا، أن تحضير طلبات وقف التنفيذ

---

[١] د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٢٥٦.

[٢] المادة ٣٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، والتي نصت على أنه: " يكون توزيع القضية على دوائر المحكمة بمراعاة نوعها طبقاً للنظام الذي تبينه اللائحة الداخلية للمجلس، ويبلغ قلم كتاب المحكمة تاريخ الجلسة إلى ذوى الشأن، ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل، ويجوز في حالة الضرورة تقصيره إلى ثلاثة أيام."، وقد أحالت عليها فيما يتعلق بالمواعيد المادة ٤٨ الخاصة بالمحكمة الإدارية العليا.

(ISSN : 2537 - 0758)

يكون على وجه الاستعجال، وأن مواعيد تقديم أطراف النزاع لمذكراتهم وملاحظاتهم تكون في الحد الأدني اللازم، وقد تركت هذه المادة تحديد تلك المواعيد للهيئة القضائية التي تنظر النزاع[١].

ثانياً: تقديم طلب وقف التنفيذ:

إن من الشروط الشكلية لوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي – على نحو ما سنرى في شروط وقف التنفيذ – أن يقدم طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء، وهناك من الفقهاء من تطلب الاقتران بينهما وفقا لما جاء بنص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، فلا يتصور أن يسبق طلب وقف التنفيذ دعوى الإلغاء، فهو فرعا منها ويدور معها وجودا وعدما[٢].

والتساؤل الذي يطرح نفسه هنا، هو هل يجوز للمحكمة أن تحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء حالة ما إذا تبين لها أن الجهة الإدارية قد قامت بتنفيذ القرار فعليا، أم يمتنع عليها ذلك لعدم جدوى حكمها في هذه الحالة؟[٣]. وللإجابة على هذا التساؤل فقد انقسم الفقه اتجاهين، منهما من يرى أنه في حالة ما إذا سارعت الجهة الإدارية إلى تنفيذ قرارها السلبي أو الايجابي قبل أن تفصل المحكمة المختصة في طلب وقف التنفيذ، فإنه لا يجب أن تستفيد الإدارة من سلوكها المخالف للقانون، فلا مانع من أن تقضي المحكمة التي تنظر طلب وقف التنفيذ بإجابة الطالب إلى طلبه بوقف تنفيذ القرار، وعلى الرغم من أن حكمها في هذه الحالة سيكون نظريا بحتا، وذلك لأن قيام الجهة الإدارية بتنفيذ القرار لا يحول بين المحكمة ونظرها لطلب وقف التنفيذ[٤]. ويرى آخرون أنه لا جدوى من الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري في هذه الحالة، إذ لابد من وجود فائدة عملية من وراء الحكم بوقف التنفيذ، وهو ما لا يتوافر في هذه الحالة، فيصبح الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري في هذه الحالة غير ذي موضوع[٥]. ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى المرفوعة بإلغاء القرار الصادر من محافظ أسوان بتاريخ ٤ مارس ١٩٧٦م،

---

[١] أنظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص ٤٠٠.
[٢] د. محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٨م، ص ٣٥٤.
[٣] د. مصطفى أبو زيد فهمي، القرار الإداري، ماهيته – تنفيذه – آثاره، ط ٥، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية ٢٠١٠م، ص ٦٦٨.
[٤] د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص ٦٦٩.
[٥] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٦م، ص ١٠١٨.

والخاص بالاستيلاء على قطعة أرض مملوكة لأحد الأفراد بغرض إقامة محطة محولات عليها، وكان المدعي قد طلب في دعواه وقف تنفيذ ذلك القرار وإلغائه بتاريخ ٧ مارس ١٩٧٦م، وقد تبين للمحكمة أن محافظ أسوان الذي كان قد أصدر القرار محل طلب وقف التنفيذ، قد قام باصدار قرار لاحق بتاريخ ٩ فبراير ١٩٧٧م بإلغاء القرار المطعون عليه، وعليه فقد قضت المحكمة التي تنظر النزاع بإنهاء الخصومة[١].

ثالثاً: الاختصاص بنظر وقف التنفيذ والفصل فيه:

لقد سبق وأوضحنا أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري – السلبي والايجابي على السواء – هو عبارة عن فرع أو تابع لدعوى الإلغاء[٢]، يدور معها وجودا وعدما، ومن ثم فإن الجهة القضائية التي تنعقد لها ولاية الفصل في دعوى الإلغاء هي ذاتها التي تملك سلطة الفصل في طلب وقف التنفيذ، وبذلك فإن القواعد العامة فيما يتعلق بالاختصاص الوظيفي والنوعي والمحلي التي تحكم دعوى الإلغاء هي ذاتها التي تطبق على طلبات وقف التنفيذ[٣].

والأصل العام السائد في كل من مصر وفرنسا، هو أن بحث طلبات وقف التنفيذ، والفصل فيها، لا يكون إلا بواسطة هيئة قضائية جماعية، وإن كانت هناك بعض الاستثناءات في كل منهما تسمح لقاضي فرد بذلك في بعض الحالات، ففي القضاء الإداري الفرنسي كان الاختصاص بنظر طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة منعقدا في البداية للجمعية القضائية للمجلس، وأصبح المجلس القضائي شريكا لها في مرحلة لاحقة، ثم انتقل ذلك الاختصاص للأقسام الفرعية مجتمعة منذ العام ١٩٧٥م، وأخيرا أصبح الاختصاص للقسم الفرعي بهيئة حكم في ١٩٨٤م[٤].

وفي القضاء المصري، سار الاتجاه على نفس الخطى، حيث الأصل أن ينظر طلب وقف التنفيذ هيئة قضائية جماعية، ولكن ذلك ورد عليه استثنائين فيما يتعلق

---

[١] مشار إليه لدى: . د. محمود حافظ، المرجع السابق، ص ٣٥٦.

[2] BELL (J.), Actualite du droit administrative au Royaume – uni, EDCE, no 43, 1999, op. cit, p. 310.

[٣] د. محسن خليل، القضاء الإداري – دراسة مقارنة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٨م، ص ٦٥٠.

[٤] سليمان سالم الراجحي، المرجع السابق، ص ١٠١.

- في الفقه الفرنسي، راجع:
- BELL (J.), Actualite du droit administrative au Royaume – uni, EDCE, no 43, 1999, op. cit, p. 311.

(ISSN : 2537 - 0758)

بالمحاكم الإدارية، **أولهما:** يتعلق بسلطة رئيس المحكمة الإدارية، أو من يفوضه في ذلك من بين أعضائها، في النظر بوقف تنفيذ الغرامة التي يفرضها العمدة، أو المحافظ على المسئول عن الاعلانات والملصقات المخالفة للقانون، وذلك وفقا لما ورد بالقانون الصادر بتاريخ ٢٩ ديسمبر ١٩٧٩م، **وثانيهما:** يتعلق بسلطة رئيس المحكمة الإدارية، أو من يفوضه في ذلك من بين أعضائها، للنظر في طلب وقف التنفيذ المقدم من ممثلي الدولة في الأقاليم، ضد القرارات التي تصدر من السلطات المحلية، إذا كان من شأن هذه القرارات المساس بحرية عامة، أو فردية طبقا للقانون الصادر بتاريخ ٢٢ يوليو ١٩٨٢م.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن، حكم محكمة القضاء الإداري بالأسكندرية (الدائرة الأولى)، بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٤ يونيو ٢٠١٠م، والقضاي بوقف تنفيذ قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع عن توثيق توكيل بتشكيل لجنة تحضيرية من القيادات السياسية، وأساتذة وخبراء القانون الدستوري، لوضع مشروع دستور جديد، والذي جاء فيه: " .... ومن حيث أن المستفاد مما تقدم، أن مجلس الدولة أضحى بنص الدستور الحالي للبلاد هو القاضي الطبيعي لسائر المنازعات الإدارية – ومنها الطعون في القرارات الإدارية – عدا المنازعات الإدارية التي يقرر القانون صراحة لاعتبارات معينة إسنادها لاختصاص جهة قضائية أخرى، وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن القرار الإداري كما قد يكون إيجابيا، بأن تفصح عنه جهة الإدارة بإرادتها الملزمة في الشكل الذي يحدده القانون، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث مركز قانوني معين ممكن أو جائز قانونا ابتغاء مصلحة عامة، فإنه قد يكون سلبيا، وذلك عندما تمتنع جهة الإدارة عن اتخاذ إجراء معين كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون، ومتى كان المشرع وبمقتضى المواد المشار إليها من القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٤٧ بشأن التوثيق، قد ألزم مكاتب التوثيق بتلقي طلبات توثيق المحررات من الأفراد وتوثيقها بعد التحقق من توافر الشروط المنصوص عليها قانونا، فإذا تبين للموثق عدم توافر شرط، أو أكثر من تلك الشروط وجب عليه رفض التوثيق، وإخطار ذوي الشأن بالرفض بكتاب موصى عليه يوضح فيه أسباب الرفض، حتى يتسنى لهم التظلم منه، .... ومن حيث أنه عن شكل الدعوى فإن الطعن في القرار السلبي بالامتناع، لا يتقيد بميعاد معين طالما ظل الامتناع قائما، وإذ استوفت الدعوى سائر أوضاعها الشكلية

الأخرى، فإنها تكون مقبولة شكلا، ومن حيث أنه عن الشق العاجل، فإن مناط وقف تنفيذ القرار الإداري . وفقا لنص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة وما استقر عليه القضاء الإداري . توافر ركنين. الأول: الجدية بأن يكون إدعاء الطالب قائما وبحسب الظاهر على أسباب جدية يرجح معها إلغاء القرار، والثاني: الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضي بإلغائه، .... ومن حيث أنه عن الدفع بعدم الاختصاص الولائي لمحاكم مجلس الدولة، وإحالة الدعوى إلى محكمة الإسكندرية الابتدائية (قاضي الأمور الوقتية)، فإن هذا الدفع مردود عليه بأن الدستور المصري الصادر في ١٩٧١/٩/١١م، ينص في المادة ١٧٢ منه على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى"، وينص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بشأن مجلس الدولة في المادة (١٠) منه على أن: "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: (أولاً).... (خامساً) الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية..... (رابع عشر) سائر المنازعات الإدارية، ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو عيبا في الشكل، أو مخالفة القوانين، أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، ويعتبر في حكم القرارات الإدارية، رفض السلطات الإدارية، أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح."، .... وإذ امتنع مكتب التوثيق المذكور عن تلقي تلك الطلبات، وتوثيقها بعد التحقق من توافر الشروط المقررة قانونا لذلك، أو إخطار ذوي الشأن – في حالة رفض التوثيق – بأسباب الرفض بكتاب موصى عليه، حتى يتسنى لهم التظلم منه ..... ، فإن ذلك يعد – وبحسب الظاهر – قرارا إداريا سلبيا مخالفا للقانون، ويتوافر من ثم ركن الجدية في طلب وقف تنفيذه، فضلا عن توافر ركن الاستعجال لتعلق طلبات المدعي، والمتدخلين بمباشرة حرياتهم وحقوقهم العامة التي كفلها الدستور وفقا لما اطرد عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا.

وإذ توافر طلب وقف التنفيذ المعروض على ركنيه من جدية واستعجال، فمن ثم يتعين القضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وما يترتب على ذلك من آثار، أخصها التزام مكتب توثيق الإسكندرية بتلقي طلبات التوكيل محل الدعوى، والبت فيها بتوثيق ما

(ISSN : 2537 - 0758)

تتوافر في شأنه الشروط المقررة قانونا، وفي حالة رفض أي منها إخطار ذوي الشأن بأسباب الرفض بكتاب موصى عليه، ليتسنى لهم التظلم منه قضائيا أمام الجهة المختصة، وبمراعاة ما خلصت إليه المحكمة من عدم صحة ما أبدته الإدارة من أسباب للامتناع عن توثيق التوكيلات محل الدعوى. مع إلزام جهة الإدارة مصروفات الشق العاجل من الدعوى وفقا لحكم المادة ١٨٤ من قانون المرافعات." [١].

الطعن على حكم وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي:

مما لا شك فيه، أن الحكم الصادر في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية منها والايجابية، يعد حكما مؤقتا بطبيعته، مادام لا تغيير في الظروف التي صدر فيها، إذ أنه لا يمس أصل موضوع الدعوى المتعلق بالإلغاء[٢]، ولا يقيد المحكمة وهي تبحث موضوع الدعوى، حيث يجوز لها أن تأخذ به، إذا توافرت أسبابه وشروطه، ولها أيضا أن تعدل عنه متى رأت ذلك بعد التعرض للموضوع والتعمق في أوراق ومستندات الدعوى، إلا أنه من جهة ثانية يعد حكما قضائيا له ما للأحكام القضائية من مقومات وخصائص، وذلك لأنه يتمتع بقوة الشئ المقضي به فيما يتعلق بما فصل فيه، وعليه فإنه يمكن الطعن فيه على وجه الاستقلال بكافة طرق الطعن التي يمكن أن تستخدم ضد الحكم النهائي الصادر في موضوع الدعوى (عند صدوره) [٣].

وفي فرنسا كان الطعن في جميع الأحكام التي تصدر من المحاكم الإدارية الفرنسية منذ العام ١٩٥٣م يتم بأحد طريقين، إما عن طريق الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، وإما عن طريق معارضة الخصم الثالث أمام نفس المحكمة التي أصدرت الحكم[٤]، ونعتقد أن ذلك كان إلتزاما بمبدأ التقاضي على درجتين، وحتى لا يفوت على ذلك الخصم درجة من درجات التقاضي. ونظرا لأن الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي يعد فرعا من الدعوى الأصلية بإلغاء ذلك القرار، فإن هذا الحكم

---

[١] حكم محكمة القضاء الإداري بالأسكندرية الدائرة الأولى، في الدعوى رقم ٤٩٨٣ لسنة ٦٤ق. بجلسة ٢٤ يونيو ٢٠١٠م.

[٢] في الفقه الفرنسي، راجع:

BELL (J.), Actualite du droit administrative au Royaume – uni, EDCE, no 43, 1999, op. cit, p. 318.

[٣] المستشار/ حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الأسكندرية ١٩٨٧م، ص ٧٧٤.

[٤] سعود علوان، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة آل البيت ، الأردن ٢٠٠٠م، غير منشورة، ص ١٠٨.

الصادر من المحاكم الإدارية الفرنسية، شأنه شأن باقي الأحكام التي تصدرها هذه المحاكم، يخضع هو الأخر للاستئناف أمام مجلس الدولة، أو لمعارضة الخصم الثالث أمام نفس المحكمة التي أصدرته.

وقد اختلف ذلك التنظيم للطعن على أحكام المحاكم الإدارية الفرنسية نسبيا بعد صدور قانون ٣١ ديسمبر ١٩٨٧م، حيث أنشأ هذا القانون محاكم استئناف مستقلة، تكون مهمتها الأساسية الفصل في كافة الاستئنافات التي ترفع طعنا على الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الفرنسية في أول درجة، وذلك باستثناء الأحكام التي تتعلق بتقدير المشروعية[١]، وتلك التي تصدر في المنازعات الخاصة بالانتخابات المحلية، والأحكام الصادرة في الدعاوى المتعلقة بتجاوز السلطة المقامة ضد القرارات اللائحية، حيث أبقى القانون المذكور الاختصاص بنظر الاستئنافات ضد هذه الأحكام لمجلس الدولة كما كان الوضع قبل صدور القانون المنوه عنه، وقد أجاز ذلك القانون الطعن على الأحكام التي تصدر من محاكم الاستئناف الإدارية أمام مجلس الدولة بطريق النقض[٢]. وفي مصر فإن الحكم المستعجل بوقف تنفيذ القرار الإداري الذي يصدر من المحكمة الإدارية، هو حكم مؤقت لا ينهي النزاع، ولا تتقيد المحكمة به عند الفصل في موضوع الدعوى، إلا انه حكما قطعيا من ناحية أنه حكم بات في موضوع طلب وقف التنفيذ للاستعجال، وبذلك فهو حكم قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية الأعلى درجة (محكمة القضاء الإداري)، ونظرا لطبيعة قرار محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتا، والمبني على توافر ظروف الاستعجال، فإن حكمها يعتبر نافذا بمجرد صدوره، ويتعين تنفيذه سواء تم الطعن فيه أم لم يتم، إذ لا فائدة من الحكم المستعجل إذا لم يتم تنفيذه، أو تراخى تنفيذه لما بعد الفصل في الطعن عليه، أو في دعوى الإلغاء، ويكون الطعن على أحكام القضاء الإداري بما فيها تلك الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، أمام المحكمة الإدارية العليا.

وفي مصر الحكم المؤقت الصادر في طلب وقف التنفيذ يجوز الطعن فيه استقلالا، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، وإن كان حكما مؤقتا، بمعنى أنه لا يلزم المحكمة عند نظرها للموضوع، ولا يقيدها، إلا أنه

---

1) [LEVY (D.), Les developments recents du droit administratf angllais, mélanges Chapus Montchrestien, 2002, op. cit, p.328.

[٢] د. سعود علوان، المرجع السابق، ص ١١٠.

(ISSN : 2537 - 0758)

حكما قطعيا وله مقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز على حجية الشئ المحكوم به في الخصوص الذي صدر فيه، طالما لن تتغير الظروف التي صدر فيها، ويجوز الطعن فيه على استقلال أمام المحكمة الإدارية العليا.

وبالنسبة لمواعيد الطعن في هذه الأحكام، قد جعلها المشرع الفرنسي خمسة عشر يوما تحسب من تاريخ صدور حكم وقف التنفيذ، بينما لم يحدد له المشرع المصري ميعادا محددا، ومن ثم فإنه يخضع للمواعيد العادية للطعن على الأحكام التي تصدر في موضوع الدعوى، وهي ستون يوما من تاريخ صدور هذا الحكم[١]، إلا أنه يمكن في حالات الاستعجال اللجوء إلى المواعيد الخاصة بقانون المرافعات المدنية والتجارية باعتباره الشريعة العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص بمواعيد التقاضي والطعن.

المطلب الثالث
أثر وقف التنفيذ على القرار الإداري السلبي

يبدو أن نظام وقف التنفيذ أكثر فاعلية في حماية الأفراد من وسائل أخرى لجأ إليها القضاء الإداري، لتفادي تعسف الإدارة في استعمال امتيازها في اصدار القرارات الإدارية وتنفيذها، فقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي مبدأً هاما لصالح الأفراد المتقاضين، مقتضاه أن مسئولية تنفيذ القرارات الإدارية تقع على عاتق الإدارة، ويكون عليها مسئولية تعويض الأفراد عما قد يصيبهم جراء هذا التنفيذ من أضرار[٢].

وعلى الرغم من أن الكثير من النصوص في التشريعات الوطنية المختلفة، قد أشارت إلى إمكانية طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية، إلا ان هذه النصوص تبقى نسبية الفاعلية، وتبقى غير كافية لمواجهة الأثار المترتبة على مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء على تلك القرارات، فالكثير من الجهات الإدارية – خاصة على المستوى المحلي – غالبا ما تكون عاجزة عن تقدير نتائج تصرفاتها بدقة، سواء كان ذلك عن جهل، أم عن هوى، ومن ثم فلا يكفي لردعها مجرد التعويض المادي. كما أن هناك من نتائج التنفيذ ما لا يمكن تعويضه، أو اصلاحه بأي مبالغ مالية، من ذلك الآثار التاريخية، كما يقول العميد "هوريو" في تعليقه المشهور عن قضية [٣]" La tour Saint–Paterne a' Orleans "، بالإضافة إلى ذلك تشدد المحاكم في القضاء بالتعويض المناسب.

---

[١] د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٢٨٩.

[٢] د. محمد فؤاد عبدالباسط، المرجع السابق، ص ٤٥، ٤٦.

[3] "L' affaire de la tour Saint-Paterne a' Orleans dont le doyen Hauriou fit la celebrite en ecrivant que Toutes les indemnities du monde n'auraient pas repare la destruction d'un monument historique, parce qu'on ne refait pas un

سحب أو إلغاء القرار بمعرفة الإدارة:

من المسلم به أن الجهة الإدارية تملك الحق في سحب أو إلغاء القرار الإداري الذي سبق وأصدرته، ولكن سلطتها في ذلك ليست مطلقة، بل أنها سلطة مقيدة بأكثر من قيد[١]، منها ما يرجع إلى أسباب السحب أو الإلغاء، ومنها ما يرجع إلى مواعيد ذلك، والقرار الإداري السلبي لا يخرج عن هذه القاعدة، إذ تملك الإدارة التراجع عن موقفها السلبي المتمثل في امتناعها عن اتخاذ إجراء معين، أو موقف ألزمها القانون باتخاذه، وتعدل عنه باتخاذها الإجراء أو الموقف الذي سبق وامتنعت عنه، وعندئذٍ تبدأ الآثار في السريان وفقا للموقف الجديد للجهة الإدارية.

ويترتب على ذلك في حالة سحب القرار الإداري أن تنتهي آثار القرار المسحوب بالنسبة للأفراد فيما يتعلق بالماضي بأن يعود الحال إلى ما كان عليه، وفي المستقبل أيضا بوقف ترتيبه لآثار جديدة عليهم، أما في حالة إلغاء القرار فيكون انتهاء الآثار قاصرا على المستقبل فقط دون الماضي، إذ تبقى آثاره في الماضي، والتي ترتبت عليه دون تغيير، وعليه فلم تعد هناك حاجة لوقف تنفيذ القرار الذي قامت الإدارة بسحبه أو إلغائه، خاصة إذا كانت الإدارة قد قامت بسحب القرار أو إلغائه قبل تقديم طلب وقف التنفيذ، أو بعد تقديمه وقبل الفصل فيه، وذلك لأن الغرض من طلب وقف التنفيذ هو تعطيل آثار القرار الإداري مؤقتا، وهو ما ترتب على سحب القرار أو إلغائه بمعرفة الإدارة[٢]. وفيما يتعلق بالقرار الإداري السلبي على وجه الخصوص فإن سحب الإدارة أو إلغائها لقرارها السلبي يكون بتراجعها عن الموقف السلبي الذي اتخذته، والعودة لاتخاذ الموقف الذي يلزمها القانون باتخاذه، وتبدأ الآثار المترتبة على الموقف الجديد في السريان اعمالا لقاعدة نفاذ القرارات الإدارية.

حجية الحكم بوقف التنفيذ:

يعد الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي أو الايجابي، بمثابة إلغاء مؤقت لهذا القرار، ولا يمنع أن يتحول هذا الإلغاء المؤقت إلى إلغاء نهائي، إذا ما رأت المحكمة الموضوعية مبررا لذلك، وهذا التكييف يجب أن يؤخذ بكثير من الحذر والتحفظ، وذلك لأن آثار الإلغاء تتمثل في هدم القرار الإداري وبنائه من جديد، ومن ثم

---

monument historique". Cite par; Olivier DUGRIP , L'urgence contentious devant les jurisdictions administrative, P. U. f., Paris, 2009, p. 229.

[١] د. حسين عبدالحميد درويش، نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية ١٩٩٩م، ص ٢٧٧.

[٢] د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص ٦٧٢.

(ISSN : 2537 - 0758)

فإن هذا القرار لا يقيد القاضي عند فصله في دعوى الإلغاء، وكذلك فإن رفض طلب وقف التنفيذ لا يمكن اثارته تجاه المحكمة للتدليل على شيءٍ ما، إلا إذا صدر حكم محكمة الموضوع برفض دعوى الإلغاء[١].

ولقد نصت المادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أنه: " تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشئ المحكوم فيه، على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة."، وحيث أن الأحكام الصادرة في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية تتمتع بكل مقومات الأحكام وخصائصها، فإنها تخضع لهذه القاعدة الواردة بنص المادة ٥٢ سالفة الذكر، وتحوز قوة الشئ المحكوم فيه، وما صدر منها قاضيا بوقف التنفيذ، وإن كان ليس حكما بإلغاء القرار الإداري، إلا أنه مشتق أو فرعا من دعوى الإلغاء، ومن ثم فإنه يسري عليه ما يسري على حكم الإلغاء، ويصبح حجة على الكافة فيما قضى به، وفيما تناوله من موضوعات[٢]. وفي حالة الحكم بإلغاء القرار الإداري السلبي على وجه الخصوص، فإن ذلك يقتضي بالضرورة إلزام الجهة الإدارية باتخاذ الإجراء الذي تقاعست عنه بداية، فهو بمثابة إلزام لجهة الإدارة بتصرف معين.

وتلتزم جهة الإدارة عند صدور الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري ضدها، بتنفيذ ذلك الحكم، ويكون تنفيذه بالقيام فورا باتخاذ إجراءات تنفيذ الحكم فورا، إذا تعلق الأمر بوقف تنفيذ قرار إداري إيجابي، ويكون عليها عندما يكون الحكم الصادر بوقف التنفيذ خاص بقرار إداري سلبي بامتناعها عن عمل معين، والمغير في المراكز القانونية للأفراد، أن تقوم فورا بتنفيذ ذلك العمل الذي امتنعت عنه، ومن أمثلة ذلك منع طالب من آداء الامتحان في سنة معينة، فيكون عليها – تنفيذا للحكم بوقف تنفيذ قرارها – أن تتيح الفرصة لذلك الطالب، وتمكنه من دخول الامتحان، ولحين الفصل في الدعوى الموضوعية المتعلقة بإلغاء هذا القرار، أما إذا تمادت الإدارة في عنادها، ورفضت تنفيذ ذلك الحكم والقيام بالعمل الذ ألزمها القانون القيام به، والذي امتنعت عن القيام به بقرارها السلبي، اعتبرت متعسفة وغاصبة، وعُد عملها هذا عدوانا وفقا لما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بحكمها الصادر في ١٤ يناير ١٩٥٦م[٣]، وقد نص المشرع

---

[١] د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، بلا دار نشر، عام ١٩٧٨م، ص ٣٨٧.
[٢] د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٧١٤.
[٣] د. فواز خلف ظاهر، د. صالح عبد عايد، وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، بحث منشور بمجلة كلية الحقوق، جامعة تكريت العراق، عدد سنة ٢٠١٦م، ص ٢١٦.

الفرنسي في الفصل الثاني من القانون الصادر بتاريخ ١٦ يوليو ١٩٨٠م، على حق مجلس الدولة في الحكم على الجهة الإدارية بغرامة تهديدية في حالة رفضها تنفيذ مثل ذلك الحكم.

حجية الحكم بوقف التنفيذ على دعوى الموضوع:

والحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري يبقى قائما منتجا لآثاره، ولا يجوز المساس به، ما دامت الدعوى الموضوعية بطلب إلغاء ذلك القرار لم يفصل فيها بعد، ولكنه يسقط وينتهي أثره بصدور الحكم في موضوع الإلغاء[١]، والأصل أن هذا الحكم لا يمس موضوع الدعوى، ولا يؤثر فيها بثمة أثر، حيث أنه يصدر على أساس ما ينبئ به ظاهر الأوراق، دون خوض في موضوع الدعوى، أو التعرض لأصل الحق فيها، ومن ثم يبقى للمحكمة كامل ولايتها في بحث موضوع إلغاء القرار الإداري محل الدعوى، دون تأثر أو اعتبار لحكم وقف التنفيذ الذي سبق صدوره، ويبقى للخصوم إبداء ما لديهم من دفاع ودفوع تتعلق بموضوع الدعوى، تحققها المحكمة وتستدل منها على ما يكون عقيدتها في موضوع الإلغاء[٢].

وسلطة الحكم بوقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها، مردها إلى الرقابة القانونية التي فرضها المشرع على سلطة الجهة الإدارية في اصدار القرارات الإدارية، والتي منحها للجهة القضائية، وتقوم على أساس وزن القرار الإداري السلبي منه والايجابي بميزان القانون، وزنا مناطه مبدأ المشروعية[٣]، فإذا توافق القرار مع القانون كان مشروعا، وإذا لم يتوافق معه فقد مشروعيته، واستوجب تدخل الجهة القضائية المختصة لإلغاء هذا القرار، ووقف تنفيذه إن استوجب الأمر ذلك، وأوجب على القضاء ألا يوقف تنفيذ قرارا إداريا، إلا على أساس توافر ركنين أساسيين: أولهما قيام الاستعجال، بمعنى أنه يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها، والثاني يتعلق بمبدأ المشروعية، أي أن يكون ادعاء طالب وقف التنفيذ في هذا الشأن، قائماً بجسب الظاهر

---

1) BELL (J.), Actualite du droit administrative au Royaume – uni, EDCE, op. cit, p. 371.

(٢) راجع: د. محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص ٧١٩ - ٧٢٠.

3) LEVY (D.), Les developments recents du droit administratf angllais, mélanges Chapus Montchrestien, 2002, op. cit, p.329.

(ISSN : 2537 - 0758)

من الأوراق والمستندات وظروف الدعوى، على أسباب جدية يرجح معها إلغاء هذا القرار عند الفصل في موضوع النزاع[١].

حجية حكم وقف التنفيذ فيما فصل فيه من مسائل فرعية أخرى:

الأصل أن ينتهي نظر الدعوى أمام المحكمة التي تنظر النزاع باصدار الحكم في موضوعها، إلا أنه قد يطرأ خلال إجراءات التقاضي ما يعطل هذا المسار الطبيعي للفصل في الدعوى، وقد يقتضي الأمر صدور بعض الأحكام الأخرى قبل الفصل في موضوع الدعوى، كالأحكام الوقتية، والأحكام المتعلقة بسير الإجراءات والإثبات في الدعوى، كالأحكام التمهيدية والتحضيرية، وجميع تلك الأحكام تسمى بالأحكام الفرعية في الدعوى[٢].

والمسائل الفرعية التي تكون على صلة بطلب وقف التنفيذ، يجب أن يتعرض لها القاضي الذي ينظر النزاع قبل الفصل في طلب وقف التنفيذ، ومثال ذلك الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر دعوى الإلغاء التي طلب فيها وقف التنفيذ، وكذا الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد القانوني، أو لأن القرار محل الطعن ليس نهائيا[٣].

وإذا كان القاضي الذي ينظر موضوع دعوى الإلغاء في ظل الوضع القانوني القائم، ملتزما بما فصل فيه مسبقا من مسائل فرعية متعلقة بموضوع طلب وقف التنفيذ، عند فصله في موضوع النزاع والمتمثل في طلب إلغاء القرار الإداري، إلا أن ذلك شرطه الوحيد هو حيازة هذه الأحكام لقوة الأمر المقضي به، حيث أن هذه الأحكام وحدها التي تعتبر عنوانا للحقيقة، ولا يجوز المساس بها إلا وفقا للإجراءات وبالطرق التي حددها المشرع[٤].

ولا تقتصر هذه الحجية على الأحكام التي تنهي النزاع، ولكنها تمتد لتشمل كافة الأحكام القطعية التي تصدر أثناء نظر الدعوى، وقبل الفصل فيها نهائيا، كما في حالة

---

[١] أنظر في ذلك: المستشار محمد ماهر أبو العينين، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري المصري والمقارن، الكتاب الأول، لجنة الشريعة الإسلامية بنقابة المحامين المصريين، ٢٠٠٧م، ص ٧٦١.

[٢] د. حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار الكتب القانونية، القاهرة ٢٠٠٥م، ص ٤٣٩.

[٣] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية ٢٠٠٩م، ص ٥٥٥.

[٤] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، المرجع السابق، ص ٥٥٦.

الحكم الذي يصدر بوقف تنفيذ القرار الإداري، وكذلك الحكم الذي يفصل في مسألة الاختصاص[١]، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك الاتجاه مقررة أنه إذا كان حقا أن الحكم الذي يصدر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، سواء كان ذلك الحكم بقبول الطلب ووقف التنفيذ، أو برفض هذا الطلب، حسب الظاهر الذي تبدو عليه أوراق ومستندات الدعوى لا يمس الطلب الموضوعي بإلغاء القرار، فإنه لا يقيد المحكمة عند نظرها هذا الإلغاء موضوعا، ويجب هنا ألا يغيب عن البال أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ حكما قطعيا له مقومات الأحكام وخصائصها، ومن ثم فإنه يحوز حجية الأحكام فيما فصل فيه، ومن باب أولى فإن هذه الحجية تحوزها الأحكام التي تصدر من المحكمة فاصلة في المسائل الفرعية قبل البت في موضوع طلب وقف التنفيذ، كالأحكام التي تصدر في الدفع بعدم الاختصاص لسبب متعلق بالوظيفة، أو لسبب يتعلق بموضوع النزاع، أو الحكم الذي يفصل في الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد، أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائيا مثلا، فقضاء المحكمة في كل هذه المسائل ليس قطعيا فحسب، بل أنها أحكام نهائية أيضا، وليست أحكام مؤقتة، وجميعها يقيد المحكمة عند نظر الموضوع، فمحكمة القضاء الإداري بعد أن فصلت في بعض هذه المسائل، وقضت برفض الدفعين بعدم الاختصاص، وعدم القبول، ووقف تنفيذ القرار الإداري، فلا يجوز لها أن تعود عند الفصل في طلب الإلغاء وتفصل في هذه الدفوع مرة ثانية، وذلك لأن حكمها الأول كان قضاءً نهائياً حاز قوة الشئ المحكوم فيه، ولو أنها قضت على خلاف ذلك لكان حكما معيبا لمخالفته لحكم حاز قوة الشئ المحكوم فيه، وكان واجب الإلغاء[٢].

المبادئ القضائية للحكم بوقف التنفيذ:

لا شك أن القوة التنفيذية للقرار الإداري هي الأصل، وذلك الأصل مرده إلى القرينة القانونية على صحة تلك القرارات ومشروعيتها[٣]، وفي التشريع المصري يبدو ذلك واضحا من خلال نص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، والتي

---

[١] بلال أمين الزين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة – دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية ٢٠١٠م، ص ٤٩٥.

[٢] حكم للمحكمة الإدارية العليا مشار إليه لدى: د. محمد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار المسار ٢٠٠٤م، ص ٢٧٧.

[3] LEVY (D.), Les developments recents du droit administratf angllais, mélanges Chapus Montchrestien, 2002, op. cit, p.329.

(ISSN : 2537 - 0758)

بينت أن رفع الطلب (طلب إلغاء القرار الإداري) إلى المحكمة لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه، إذا طُلب منها ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها، وهذه الصيغة وردت قاطعة على أن الأصل هو أن القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة بموجب ما هو خول لها قانونا، واجبة النفاذ ولا يجوز تعطيلها، إلا أنه وفي ضوء توافر ظروف وشروط معينة، يجوز للمحكمة التي رفع لها طلب إلغاء قرار إداري أن تأمر بوقف تنفذه، وكاستثناء على القاعدة العامة، ولذلك قيده المشرع بالكثير من الشروط الموضوعية والشكلية، والتي سوف نتناولها بالتفصيل خلال الفصل الثاني من هذه الدراسة. وفي النظام الفرنسي، نجد أن نظام وقف التنفيذ هو نظام استثنائي لجأ إليه مجلس الدولة الفرنسي، وتتجلى هذه الطبيعة الاستثنائية من خلال ندرة الأحكام التي صدرت عنه بوقف التنفيذ، وكذا من خلال التشريعات الاستثنائية التي قررته، والقاضي الإداري – بصفة عامة – لا يعطل تنفيذ القرار الإداري التنفيذي، إلا إذا تبين له على وجه اليقين أمرين: أولهما: هو ألا يترتب على وقف تنفيذ القرار تعطيل عمل الجهة الإدارية، وتفويت المقاصد العاجلة من وراء تلك القرارات، وثانيهما: هو التأكد من وجود مصلحة ماسة مُبررة للحكم بوقف التنفيذ.

أولاً: ألا يترتب على وقف التنفيذ تعطيل نشاط الإدارة:

من المسائل التي استقر القضاء على بحثها وصولا إلى أن وقف تنفيذ القرار الإداري لن يؤدي إلى تعطيل نشاط الجهة الإدارية، المسائل التالية:

- انتفاء وصف الاستعجال على القرار الإداري: قد يكون صدور القرار الإداري الذي تصدره الجهة الإدارية متسما بطابع الاستعجال بغية تحقيق مصلحة عامة ملحة، الأمر الذي يجعل الحاجة إلى تنفيذه في أسرع وقت ضرورية، فإذا انتفت حالة الاستعجال، يمكن للإدارة أن تتريث في تنفيذ ذلك القرار، إلى أن يتجلى الموقف، سواء بفوات مواعيد الطعن على القرار دون أن يلجأ ذوي الشأن لاستخدام هذا الحق، أو للقضاء في طلب الإلغاء بالرفض دون أن يكون قد سبقه حكم بوقف التنفيذ، أو تم رفض ذلك الطلب[1].

وفي حال أصرت الجهة الإدارية على تنفيذ القرار رغم الطعن عليه بمعرفة ذوي الشأن، فإن المحكمة المختصة عليها أن تفحص القرار وملابساته من حيث توافر حالة

[1] أنظر: غيتاوي عبد القادر، القرار الإداري بين نفاذه وجواز وقف تنفيذه – دراسة مقارنة، بحث منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، التي تصدرها كلية الحقوق جامعة الجزائر، العدد التاسع، يونيو ٢٠١٣م، ص ٢٠٢.

الاستعجال التي تجعل تنفيذ القرار ماسا لأجل تحقيق المصلحة العامة، وتجدر الإشارة إلى أنه يجوز للقضاء الأمر بوقف التنفيذ إذا ما تبين له عدم الحاجة الماسة لتنفيذ القرار، مع توافر الشروط الشكلية والموضوعية الأخرى لوقف تنفيذ القرار الإداري، وفي جميع الأحوال يكون تنفيذ الجهة الإدارية للقرار رغم الطعن عليه من قبل ذوي الشأن، على مسئوليتها، فيما لو قضي بإلغاء ذلك القرار فيما بعد.

- انقضاء الضرورة لتنفيذ القرار: الأصل أن الإدارة في ممارسة نشاطها تسعى لتحقيق مقاصدها، وهي في سبيل ذلك تختار الوسيلة التي ترى أنها الأنسب لتحقيق تلك المقاصد، وهو الأمر الذي يخرج عن نطاق الرقابة القضائية على أعمالها، ومع ذلك فإنه ليس هناك ما يمنع القضاء الإداري من اختيار الوسيلة الأقل كلفة بالنسبة للأفراد، فقد استطاع مجلس الدولة الفرنسي أن يوفق بين رغبة جهة الإدارة في طلب تنفيذ قرارها فورا، ورغبة الأفراد في وقف تنفيذه، حيث قضى بوقف تنفيذ اغلاق مصنع يعمل في مجال صناعة المنتجات الكيميائية، مشترطا على أصحابه وقف انتاج بعض المنتجات، مع استمرار عمله في انتاج بعض المنتجات الأخرى، وبهذا الوقف الجزئي للقرار الإداري وفق القضاء الفرنسي بين المصالح المتعارضة لأطراف النزاع[١].

- رجحان القضاء بإلغاء القرار الإداري السلبي: يمكن القول أن القاضي الإداري يكون على درجة كبيرة من الحيطة عند البحث في مسألة رجحان إلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، ويستوي في ذلك القرار الإداري السلبي والايجابي، وذلك لأن بحث هذه المسألة يجعل لزاما عليه التعرض لموضوع دعوى الإلغاء، حتى ولو كان تعرضه سطحيا لا يمس موضوع الدعوى، إلا أنه لابد أن يتعرض له بصورة أو أخرى، ليتبين رجحان الإلغاء من عدمه، وذلك في حد ذاته لا يدخل في وظيفة القاضي الإداري عند الفصل في طلب وقف التنفيذ، ومع ذلك فإنه يجد نفسه مضطرا لمراجعة أسباب دعوى الإلغاء، فإذا تبين من خلالها ما يرجح إلغاء القرار عند الفصل في موضوع الدعوى، أمر بوقف تنفيذه، وإن تبين له خلاف ذلك رفض طلب وقف التنفيذ حتى لا يتسبب في شل نشاط الإدارة دون وجه حق[٢].

ومن ناحية أخرى، فإن رجحان إلغاء القرار الإداري محل الطعن عند الفصل في موضوع دعوى الإلغاء، يجب أن يؤخذ على مأخذ الجد من ناحية القاضي الذي ينظر

---

[1] قضية (C.E.F., 28 november 1983, "Gerard et Vogel", DALLOZ 1985)
مشار إليها لدى: د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، رسالة دكتوراه الدولة، كلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٨٨م، ص ١١٥

[٢] أنظر: د. غيتاوي عبد القادر، القرار الإداري بين نفاذه وجواز وقف تنفيذه – دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٢٠٤.

(ISSN : 2537 - 0758)

طلب وقف التنفيذ، وذلك حتى يتسنى له اعفاء الجهة الإدارية من المسئولية عن تنفيذ القرار غير المشروع، إذا ما قضي بإلغائه لعدم المشروعية فيما بعد عند الفصل في الموضوع[١]، والذي يؤدي إلى إلتزام الإدارة بالتعويض عما يكون قد سببه للأفراد من أضرار، وهنا يبدو بجلاء دور القضاء الإداري في الموائمة بين المصلحة العامة التي تمثلها الجهة الإدارية، والمصالح الخاصة للأفراد، فالتوسع في وقف التنفيذ قد يعرقل نشاط الإدارة، والتزيد في رفض طلبات وقف التنفيذ قد يضر بمصالح الأفراد، ويكلف الإدارة ماديا، وفي الحالتين يكون القاضي قد جانب الصواب، والهدف الذي وجد من أجله نظام وقف التنفيذ، وهو المصلحة العامة[٢].

ثانياً: وجود مصلحة ماسة تبرر وقف التنفيذ:

مما لاشك فيه أن القاضي الإداري عند بحثه في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، يبحث في المصلحة الماسة التي تبرر وقف التنفيذ، وهذه المصلحة ليست إلا المصلحة الشخصية لطالب وقف التنفيذ، وتكون عندما يحتمل أن التنفيذ قد يؤدي إلى إصابته بأضرار بالغة، أو مشقة لا يستطيع تحملها، وفي هذا الشأن قد تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي من اشتراط الضرر الذي لا يمكن اصلاحه، إلى الضرر البالغ، كمبرر لوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي أو الايجابي، وكان الهدف الرئيسي من وراء ذلك التطور، هو التوسع في نظام وقف التنفيذ، وقد وصل هذا التطور إلى الاعتداد بالمصلحة العامة في أوسع معانيها كمبرر لوقف التنفيذ، دون الاقتصار على المصلحة الخاصة بطالب وقف التنفيذ[٣].

ويمكننا القول أن فكرة المصلحة العامة التي أصبح القاضي يلجأ لها كمبرر لوقف تنفيذ القرار الإداري هي فكرة مرنة وفضفاضة، ولذلك فقد أصبح السبب الأساسي لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، السلبية منها والايجابية، كما أن هذه المصلحة العامة قد تتصل باعتبارات سياسية أو دينية أو إجتماعية أو فنية، كمقتضيات تلاشي الفتنة، أو توقي الاضطرابات الإجتماعية، والمحافظة على حرية ممارسة الشعائر الدينية، والرغبة في صيانة الآثار التاريخية والمحافظة عليها، جميعها قابلة للتصنيف تحت المصلحة العامة المبررة لوقف تنفيذ القرار الإداري.

---

1) [LEVY (D.), Les developments recents du droit administratf angllais, mélanges Chapus Montchrestien, 2002, op. cit, p.338.

[٢] أنظر: د. غيتاوي عبد القادر، القرار الإداري بين نفاذه وجواز وقف تنفيذه – دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٢٠٤.

[٣] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٥٦٥.

قائمة المراجع

١- بلال أمين الزين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة – دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية ٢٠١٠م .

٢- د. حسين عبدالحميد درويش، نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية ١٩٩٩م .

٣- د. حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار الكتب القانونية، القاهرة ٢٠٠٥م .

٤- المستشار/ حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الأسكندرية ١٩٨٧م .

٥- المستشار/ سعيد بن خلف التوبي، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العماني، بحث من منشورات محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان، ٢٠١١م.

٦- د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط ١، منشأة المعارف، الأسكندرية ٢٠٠٤م.

٧- سعود علوان، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة آل البيت، الأردن ٢٠٠٠م .

٨- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، طبعة عام ٢٠٠٣م.

٩- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية ٢٠٠٨م.

١٠- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية ٢٠٠٩م.

١١- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ط ٣، مطبوعات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان ٢٠٠٣م.

١٢- غيتاوي عبد القادر، القرار الإداري بين نفاذه وجواز وقف تنفيذه – دراسة مقارنة، بحث منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، التي تصدرها كلية الحقوق جامعة الجزائر، العدد التاسع، يونيو ٢٠١٣م.

(ISSN : 2537 - 0758)

١٣- د. فواز خلف ظاهر، د. صالح عبد عايد، وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، بحث منشور بمجلة كلية الحقوق، جامعة تكريت العراق، عدد سنة ٢٠١٦م .

١٤- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ط ١، دار المطبوعات الجامعية، الأسكندرية ١٩٩٤م.

١٥- د. محسن خليل، القضاء الإداري- دراسة مقارنة،دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٨م.

١٦- د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، رسالة دكتوراه الدولة، كلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٨٨م .

١٧- د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري (الطابع الاستثنائي لنظام الوقف وشروطه – أحكام الوقف)، دار الفكر الجامع، الأسكندرية ١٩٩٩م.

١٨- المستشار محمد ماهر أبو العينين، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري المصري والمقارن، الكتاب الأول، لجنة الشريعة الإسلامية بنقابة المحامين المصريين، ٢٠٠٧م .

١٩- د. سليمان سالم الراجحي، وقف تنفيذ القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، الأردن ٢٠١٣م.

٢٠- د. محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٨م.

٢١- عبدالرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية، الجزء الأول، إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها، بدون ناشر، ٢٠١١م.

٢٢- د. فتحي فكري، الوجيز في قضاء الإلغاء، ط ٤، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٩م.

٢٣- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القرار الإداري، ماهيته – تنفيذه – آثاره، ط ٥، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية ٢٠١٠م.

٢٤- د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، بلا دار نشر، ١٩٧٨م.

25- BELL (J.), Actualite du droit administrative au Royaume – uni, EDCE, no 43, 1999.

26- CARNER (J.F.), Administrative Law, Butterworths, London 1997.

27- LEVY (D.), Les developments recents du droit administratf angllais, mélanges Chapus Montchrestien, 2002.

28- Olivier DUGRIP , L'urgence contentious devant les jurisdictions administrative, P. U. f., Paris, 2009.