جامعة دمشق
كلية الحقوق

وقف تنفيذ القرارات الإدارية

((دراسة مقارنة))

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد

عقبة حسن سلطون

إشراف

المشرف العلمي

أ.د محمد يوسف الحسين

قسم القانون العام

كلية الحقوق– جامعة دمشق

المشرف المشارك

أ.د.م مهند مختار نوح

قسم القانون العام

كلية الحقوق – جامعة دمشق

دمشق ١٤٣١/٢٠١٠

لجنة الحكم على الرسالة

– أ.د محمد يوسف الحسين مشرفاً ورئيساً

أستاذ القانون العام، عميد كلية الحقوق – جامعة دمشق.

– أ.د محمد العبادي عضواً

أستاذ القانون العام في كلية القانون – جامعة آل البيت.

– د.م. نجم الأحمد عضواً

أستاذ القانون العام المساعد في كلية الحقوق – جامعة دمشق.

– د. وليد عرب عضواً

المدرس في قسم القانون العام في كلية الحقوق – جامعة حلب.

– د. محمد العموري عضواً

المدرس في قسم القانون العام في كلية الحقوق – جامعة دمشق.

بسم الله الرحمن الرحيم

{{ قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم }}

صدق الله العظيم

((سورة البقرة – الآية ٣٢))

شكر وتقدير

إليك أيها المنهل العظيم يا من أعجز وأصغر عند ذكر اسمه فكلمات العالم أجمع لا تكفي لأقول وأشرح ما تعلمته منك أخلاقياً وعلمياً ومعرفياً..... فبجهودك وملاحظتك ومتابعتك الدائمة كانت هذه الرسالة بهذا الشكل..... فأرجو أن أكون على قدر من المسؤولية لحمل لقب طالما حلمت به فكل الشكر لك.....

أستاذي الفاضل الدكتور محمد يوسف الحسين.

من علمني حرفاً كنت له عبداً..... تعجز الحروف والكلمات عن تركيب الجمل عندما يذكر اسمك فلا شيء يفيك حقك، لا حروف ولا كلمات ولا جمل ولا حتى كتب..... شكراً بدلالاتها ومدلولاتها أقولها لك..... فأنت الصديق والأستاذ الذي تابعني لحظة بلحظة لأنجز رسالة علمية أتمنى أن تكون على المستوى الذي أردته له. وأعدك أن هذا اللقب لن يزيدني إلا مثابرة على البحث والعلم لأكون كما تريدني أن أكون.....

أستاذي الفاضل الدكتور مهند مختار نوح.

الإهداء

– قدوة تحتذى ومثل أعلى.... قسوة وحنان امتزجا معاً فسطرا حروفي الأولى لأصل حلمي المبتغى..... إليكما يا من منحتماني الحياة.

أمي وأبي

– في كل لحظة كنت معي.... رؤياك كانت تسبق خطواتي..... تتنبأ لي بما سيأتي.... قلت ستصل ووصلت... إليك حبيبة الروح.....

زوجتي رانيا

– إليك يا مَنْ من خلال عينيه أرى المستقبل .....

صغيري محمد

– في خصامنا وعراكنا في لعبنا ومرحنا في طفولتنا وشبابنا كان أثركم..

أخوتي أخواتي

– الرفاق كثر.....الزملاء أكثر..... لكن الأصدقاء الحقيقين قلائل....إليكم.....

أصدقائي

المقدمة
L'introduction

يعدّ القرار الإداري أحد الدعائم الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري، ووسيلة الإدارة المفضلة والأساسية للقيام بوظائفها المتعددة لما يحققه من سرعة وفاعلية في العمل الإداري، فهو أحد أهم الامتيازات الهامة التي تتمتع بها الإدارة بجانب امتيازاتها الأخرى التي تتجلى في امتيازات السلطة التقديرية والتنفيذ المباشر ونزع الملكية للمنفعة العامة وغيرها من سلطات وامتيازات[1].

وبناءً على ذلك يعدّ القرار الإداري واجب الاحترام والتنفيذ من جانب المخاطبين به حتى وإن كان معيباً، حيث توجد قرينة لصالح الإدارة على سلامة القرارات الإدارية في كل أركانها، تتجسد من خلال قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، أو ما يعبر عنه بالقوة التنفيذية للقرار الإداري، أي أن للقرار الإداري سمة خاصة به تتجلى بالطابع التنفيذي له.

فالقرار الإداري يتمتع بنظام قانوني يكفل للإدارة من الامتيازات في مواجهة المخاطبين به ما لا تعرفه نظم القانون الخاص وعلاقاته، تلك الامتيازات التي اقتضتها طبيعة العمل الإداري والمصلحة العامة، والتي تعطي للقرار الإداري قوة تنفيذية مباشرة لا تنال منها مهاجمة القرار أمام القضاء بدعوى الإلغاء.

وهذا النظام القانوني تمليه طبائع الأمور، ذلك أن مجرد رفع الدعوى بطلب إلغاء قرار معين بحجة عدم مشروعيته لا يمكن أن تنال من نفاذ هذا القرار، وإلا لانتهينا إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها، وهي شل نشاط الإدارة تماماً، لأن هذا النشاط يقوم في معظمه على القرارات الإدارية[2].

غير أن هذه القرينة نسبية وليست مطلقة، فهي قابلة لإثبات العكس عن طريق اللجوء إلى القضاء الإداري من أجل مطالبته بوقف تنفيذ القرار الإداري، ذلك أن طول فترة سريان آثار المبدأ غير الواقف للطعن بالإلغاء لحين الفصل في دعوى الإلغاء – خاصة مع طول الفترة الزمنية التي يستغرقها الفصل في دعوى الإلغاء – قد يجعل السير في دعوى الإلغاء غير ذي موضوع ومجرد مسألة أدبية بحتة فيما لو نفذ

---

[1] : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني- المجلد الأول، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٨، ص٧.

[2] : د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص٨٦٢.

القرار، أو يجعل من الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري غير ذي جدوى عملية، في حال رتب القرار آثاراً يتعذر إصلاحها فيما بعد.

الأمر الذي اقتضى إيجاد نوع من التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة، وذلك من خلال تطويع نظام الطعن بالإلغاء ذاته، بحيث يتفرع عنه نظاماً لوقف تنفيذ القرار الإداري بصفة مؤقتة بواسطة القضاء لحين الفصل في خصومة الإلغاء.

وعليه يمكن تقديم وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون به بالإلغاء على أنه إجراء وقائي مؤقت في مسار دعوى الإلغاء ومنظور غايتها، عنها يتفرع حماية عاجلة لمصالح لا تحتمل لحين البت النهائي في أمرها انتظاراً، وبها يرتبط ابتداءً و انتهاءً[٣]، أو بأنه: ((إجراء تحفظي وقتي يقصد به الحيلولة دون المضي في أعمال يتعذر تدارك نتائجها في حال استمرارها))[٤]، أو بأنه تأجيل لنفاذ التصرف القانوني لفترة مؤقتة[٥]، فهو بمثابة أمر من قاضي الوقف بتعطيل القوة التنفيذية للقرار الإداري لمدة موقوتة هي مدة الفصل في موضوع إلغاء القرار الإداري.

مما تقدم يتبين أن الغاية من هذا النظام إنما تتجلى في وقف تنفيذ النتائج التي قد يتعذر تدارك أضرارها إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء من جانب الإدارة، وإلا لن تكون هناك فائدة لحكم يصدر بإلغاء قرار إداري تم تنفيذه وأنتج كل آثاره.

وإذا كانت القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية وإنتاجها لآثارها القانونية منذ صدورها، وأن الطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء لا يوقف تنفيذها إعمالاً لمبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، وأنه استثناءً على هذه القاعدة تم الأخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، فإن المشرع في كل من فرنسا ومصر وسورية حرص دائماً على التأكيد على هذه القاعدة والاستثناء في قوانين مجلس الدولة، بحيث يأتي النص المقرر لرخصة وقف التنفيذ مجاوراً وبالأدق تالياً في تدرج الأحكام للنص المقرر لمبدأ

---

[٣] : د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص٤.

[٤] : قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٢٨٣/ في الطعن /١٨٦١/ لسنة ١٩٨٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ١٩٨٨، ص١٧٩.

[٥]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠١، ص٢٧٢.

الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء تأكيداً شكلياً على أن العلاقة بالأصل العام لا تتجاوز مرتبة الاستثناء،

وتأكيداً للطابع الاستثنائي لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، فقد حرص المشرع في هذه الدول أيضاً على تحديد القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها من خلال تحديده لطوائف القرارات الإدارية التي لا يجوز طلب إلغاؤها وبالتالي وقف تنفيذها، ولطوائف القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها فقط دون إلغائها، كما حرص على تحديد الشروط الشكلية والموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية بحيث يمكن تمييز هذا النظام عن غيره من الطلبات المستعجلة التي قد تتشابه وتتداخل معه في بعض الجوانب.

واستكمالاً لدور المشرع هذا، فقد حرص القضاء الإداري في هذه الدول أيضاً على تحديد وترسيخ المبادىء والأحكام القانونية الناظمة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، كما حرص من خلال دوره الإنشائي على استنباط الحلول للمشاكل القانونية المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية.

أولاً– أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى تحديد الذاتية المستقلة لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية من الناحية التأصيلية والإجرائية، وتحديد خصوصية هذا النظام الاستثنائية والتبعية، كما يهدف إلى طرح الحلول التشريعية والقضائية والفقهية المقارنة، والاستفادة من هذا الطرح في اقتراح حلول قد تكون نافعة، أخذ بها تشريع أو قضاء دون آخر.

ثانياً– أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث فيما يلي:

١- لقد اقتضى البحث التعمق في نصوص قانونية، واجتهادات قضائية ما زالت بكراً لم يتطرق إليها الباحثون في بعض الأحيان، وهي في حد ذاتها تمثل حلولاً لكثير من المسائل التي يمكن أن تثار في نطاق وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

٢- ترتبط معظم نقاط هذا البحث بمشاكل كثيراً ما تثار في الواقع العملي، وتكون على درجة عالية من التعقيد الواقعي والفني.

٣- يتعلق هذا البحث أساساً بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، والذي يعد في آن واحد نظاماً استثنائياً وتبعياً ومستعجلاً، مما يضفي عليه أهمية خاصة لاسيما في ظل عدم صدور قانون أصول المحاكمات الإدارية في سوريا ومصر والذي من المفترض أن ينظم الكثير من أحكام هذا النظام.

ثالثاً- المشاكل التي واجهها الباحث:

لقد عانى الباحث صعوبات متعددة في معرض إعداده لهذا البحث، فنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لم يحظ بالتأطير المنهجي من قبل في سوريا، لدرجة تكاد تنعدم معها المراجع الفقهية التي عالجت موضوع البحث ولو باختصار شديد الأمر الذي وضع الباحث أمام خيار وحيد يتمثل بمحاولة استخلاص المبادىء والأحكام العامة التي تحكم نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في سورية من خلال معالجة الأحكام القضائية لمجلس الدولة السوري ومقارنتها بالتجربة المتقدمة لهذا النظام في فرنسا ومصر على الصعيد التشريعي والقضائي والفقهي.

وإضافة إلى ذلك، فإن هذا البحث يأتي بعد صدور قانون القضاء الإداري في فرنسا والذي دخل حيز النفاذ مع بداية عام ٢٠٠١، الأمر الذي اقتضى التعامل مع نصوص قانونية تتسم بالحداثة وتحمل أفكار جديدة، بما يتضمنه ذلك من صعوبة ترجمة تلك النصوص وما تضمنته من مصطلحات جديدة.

كما كان ضيق الوقت المخصص لإنجاز الرسالة معززاً لهذه المشاكل، إذ كان الباحث محكوماً دائماً بفترات زمنية محددة، يتعين عليه إنجاز البحث خلالها،

وهو ما تطلب جهداً مضاعفاً في جمع المادة العلمية ولاسيما الأحكام القضائية، وتصنيفها، وقراءتها، وكتابة الرسالة، ومراجعتها.

وأخيراً، فقد تكللت هذه المشاكل كلها بالمتغيرات التشريعية المتتالية في فرنسا خصوصاً، حيث اقتضى الأمر من الباحث أن يتابع هذه المستجدات التشريعية، وما أثمرت عنه من مستجدات اجتهادية و فقهية، علماً أن آخر هذه المستجدات كانت في منتصف عام ٢٠٠٩، في وقت كان فيه الباحث قد أنجز قسماً كبيراً من كتابة رسالته، مما استلزم التوقف و إعادة النظر بما استجد من تشريع و قضاء وفقه في فرنسا، وذلك حتى تكون عينة المقارنة متسمة بالصدق والحداثة ما أمكن و خصوصاً أن المتغيرات التشريعية في فرنسا هي التي تعكس التجارب الرائدة في حقل القانون الإداري.

رابعاً– منهج البحث:

١– منهج مقارن: حيث يتم طرح مقولات البحث ضمن إطار النظام القانوني السائد في ثلاث دول، هي فرنسا ومصر وسورية، وقد تم اختيار هذه الدول الثلاثة المختلفة كمحل للمقارنة لأن فرنسا تشكل المصدر التاريخي للقانون الإداري العربي، وهي أيضاً الدولة صاحبة التجربة الرائدة في غالب الأحوال في نطاق الأفكار التي يحملها هذا القانون عموماً وفي نطاق البحث خصوصاً، أما مصر، فهي أولاً تتبنى تشريعياً نفس التشريع المعتمد في سورية في خصوص البحث، وهي ثانياً تمثل المدرسة القانونية العربية ذات التجربة الأكثر تطوراً في مجال البحث خصوصاً على الصعيد القضائي والفقهي، أما المقارنة مع القانون السوري، فتعود إلى رغبة الباحث بوضع النظام الوطني في فلك المقارنة مع النظامين القانونيين لفرنسا ومصر، بغية الاستفادة من تجربتهما المتطورة في مجال البحث واستشفاف الحلول وإمكانية تطبيقها في نطاق النظام القانوني السوري.

٢- **منهج نقدي أو تقويمي:** لأننا سوف نقوم بإبراز الإيجابيات والسلبيات التي تحتويها الأنظمة القانونية محل المقارنة، ووزنها بميزان المنطق القانوني، وإبراز أرائنا بشأنها.

٣- **منهج استنتاجي- استقرائي:** لأن الباحث سوف يقوم باستقراء الحلول التي حملتها النصوص التشريعية والمواقف القضائية والرؤى الفقهية في الأنظمة القانونية محل المقارنة، في محاولة لاستباط الحلول المختلفة في مجال البحث وإمكانية تطبيقها في سورية.

خامساً- خطة البحث:

تم تقسيم هذا البحث وفقاً للنظام المنهجي اللاتيني، الذي يعتمد على التقسيم الثنائي، لذلك سوف نقسم هذا البحث إلى بابين ندرس في الأول منهما: الأساس الموضوعي لوقف تنفيذ القرار الإداري، وفي ثانيهما: النطاق الإجرائي للفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

الباب الأول

الأساس الموضوعي لوقف تنفيذ القرار الإداري

تمهيد:

سنداً لمبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء النافذ في فرنسا ومصر وسورية، فإن الطعن بإلغاء القرار الإداري لا يوقف تنفيذه إلا أنه يجوز للطاعن استثناءً طلب وقف تنفيذه بصفة مستعجلة وتبعية للطلب الأصلي بإلغاء القرار الإداري.

وهذه الطبيعة الاستثنائية والتبعية لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية تضفي عليه عملياً خصوصية وذاتية معينة تميزه عن غيره من الطلبات المستعجلة التي يمكن تقديمها أمام القضاء الإداري، لذلك فإن تحديد معالم هذا النظام الاستثنائي والتبعي تستلزم تحديد ماهية هذا النظام الاستثنائي والتبعي من خلال التعريف به وتحديد نطاق تطبيقه والوقوف على الاتجاهات الحديثة في وقف تنفيذ القرارات الإدارية، كما تستلزم تمييزه عن الطلبات المستعجلة الأخرى التي يمكن تقديمها أمام القضاء الإداري كالطلبات المستعجلة في نطاق العقود وفي نطاق القضاء التأديبي والطلب المستعجل بوصف الحالة الراهنة، وذلك من خلال البحث في النظام القانوني الذي يحكم هذه الطلبات والذي تتميز به هذه الطلبات عن النظام القانوني لوقف تنفيذ القرارات الإدارية.

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

الفصل الأول: ماهية وقف تنفيذ القرار الإداري.

الفصل الثاني: تمييز وقف تنفيذ القرار الإداري عن الأنظمة المشابهة.

الفصل الأول

ماهية وقف تنفيذ القرار الإداري

تمهيد:

إن البحث في ماهية وقف تنفيذ القرار الإداري، يعني محاولة تحديد ملامح الاتجاه التقليدي لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية من خلال تحديد وضع نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية الاستثنائي من مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، وتحديد نطاق تطبيق هذا النظام الاستثنائي بتحديد القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها والقرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها.

كما يعني محاولة تحديد الاتجاهات الحديثة لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية من خلال التعرف على الأنظمة الجديدة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية والتي نص عليها المشرع الفرنسي في قانون القضاء الإداري الصادر بالقانون رقم (٥٩٧) تاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠ والنافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١ كما هو الحال بالنسبة للأمور المستعجلة المتعلقة بالحريات الأساسية، ودعوى المشروعية الخاصة، والأنظمة الجديدة التي ابتدعها القضاء الإداري السوري كما هو الحال بالنسبة لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المؤقتة أو الجزئية أو المعلقة على شرط.

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

المبحث الأول: الاتجاه التقليدي في وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

المبحث الثاني: الاتجاهات الحديثة في وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

المبحث الأول

الاتجاه التقليدي في وقف تنفيذ القرار الإداري

يتسم نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية بطابعه الاستثنائي، حيث يعدّ بمثابة استثناء من مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، وهذا الطابع الاستثنائي يستلزم تحديد القرارات الإدارية التي يجوز أو لا يجوز وقف تنفيذها من خلال تحديد نطاق وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

المطلب الأول: التعريف بوقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الثاني: نطاق تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الأول

التعريف بوقف تنفيذ القرار الإداري

المبدأ المستقر عليه العمل في كل من فرنسا ومصر وسورية، أن الطعن بمشروعية القرار الإداري من خلال طلب إلغائه بدعوى الإلغاء لا يترتب عليه وبمجرد رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بمشروعيته، وإذا كان لهذا المبدأ مبرراته، غير أن التطبيق أثبت أن إطلاق هذا المبدأ وآثاره بغير إمكانية للاستثناء خاصة مع ازدياد تدخل الدولة في المجالات كافة قد يستتبع نتائج ضارة لا يمكن إصلاحها، وتلافياً لمساوئ هذا المبدأ ابتدع نظام وقف التنفيذ ليكون بمنزلة استثناء على هذه القاعدة وليس كأثر من آثار دعوى الإلغاء.

وعليه فإن دراسة في هذا المطلب ستنقسم إلى الفرعيين التاليين:

الفرع الأول: مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء.

الفرع الثاني: الطابع الاستثنائي لنظام الوقف.

الفرع الأول

مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء

استقر العمل في فرنسا ومصر وسورية على أن القرار الإداري هو قرار نافذ ومنتج لآثاره منذ صدوره، وأن الطعن بمشروعيته من خلال طلب إلغائه بدعوى الإلغاء لا يترتب عليه وبمجرد رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بمشروعيته، وأن هذا المبدأ يعرف بمبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء.

وعليه فإن دراستنا لهذا المبدأ ستكون وفق التفصيل التالي:

أولاً: مضمون مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء وتبريراته.

ثانياً: موقف الفقه والمشرع من هذه التبريرات.

ثالثاً: تقييم مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء.

أولاً– مضمون مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء وتبريراته:

١ – مقتضى هذه القاعدة: إن الطعن في القرار الإداري من خلال دعوى الإلغاء لا يوقف تنفيذه، الذي يجب أن يستمر إلى أن يقضى بإلغاء القرار المطعون فيه أو سحبه من قبل الإدارة إذا ما شابه أحد أوجه عدم المشروعية وبالأصول المقررة لذلك[٦]، أو التمهل في تنفيذه من قبل الإدارة إلى أن ينجلي الموقف[٧].

والحكمة من ذلك تتمثل في عدم السماح بشل حركة الإدارة ووقف نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة نتيجة للطعون الكيدية المقدمة ضد قراراتها الإدارية[٨]، وخشية عرقلة أعمال السلطة التنفيذية، لما هو مفروض فيها من أنها توجه لتحقيق مصلحة عامة، فيجب انتظار كلمة القضاء فيها[٩]، وإعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات في القانون العام والذي سيصاب بأساسه إذا كان رفع الدعوى أمام القضاء

---

[٦] : د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٦.

[٧]: Lachamme. J.F, L'applicatien dans le temps des décisions administratives exécutoires, Thèse pour le Doctorat, L.A.D.S, Paris, ١٩٨٠, p. ٢٣٣.

[٨] : د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة- قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص٣٢٣. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الثانية،٢٠٠١، ص ١٤.

[٩] : المذكرة الأيضاحية لقانون مجلس الدولة المصري رقم /١١٢/ لعام ١٩٦٤.

بصدد إلغاء قرار إداري يترتب عليه مباشرة وبمجرد رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المشكو منه[١٠].

فالقاعدة العامة المستقرة في كل من فرنسا[١١] ومصر وسورية، أن الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها.

وهذه القاعدة تعرف في فرنسا بمبدأ الأثر غير الواقف للدعاوى أمام القضاء الإداري Le caractère non suspensif des recours devant la juridiction administratif[١٢].

فالإدارة وفي إطار تنفيذ المهام الموكولة لها وفي إطار أدائها لوظائفها التي يجب أن تبتغي في جميع الأحوال تحقيق المصلحة العامة، لا بد لها من وسائل فاعلة تمكنها من أداء وظائفها بسرعة وفاعلية وبشكل يحافظ على انتظام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ويأتي في مقدمة هذه الوسائل القرار الإداري لما يتمتع به من خصائص تتيح للإدارة إمكانية البت من جانب واحد في أمر من الأمور دون الحاجة إلى الحصول على رضا ذوي الشأن أو حتى معاونتهم، فهو يتمتع بقدر من الحصانة، وتفترض فيه السلامة، وعلى من ينازع في صحته اللجوء إلى القضاء لطلب إلغائه، وعليه يقع عبء إثبات الدليل على العيب الذي يعتور القرار الإداري، وهي قرينة بدونها تختل الحياة الإدارية.

فالإدارة يجب أن تسمو على الأفراد لخطورة مهامها ووظائفها، ولا بد أن تكون في وضع يختلف عن وضع الأفراد الذين يهدفون إلى تحقيق مصالح فردية، فتحقيق المصلحة العامة يقتضي منح الإدارة وسيلة تحقق لها السرعة وتعطيها حق امتياز التنفيذ المباشر Exécution d'office لتحقيق هذه الأهداف وهو ما يوفره لها القرار الإداري.

---

[١٠] : د. محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، القاهرة، دون عام طباعة، ص ٣٣٩.

[١١]: Overney. S, Le référé- suspension et le pouvoir de régulation du juge, A.J.D.A, ٢٠٠١, p. ٧١٤.

[١٢]: Darcy. G, La décision exécutoire, A.J.D.A, ١٩٩٤, p. ٦٦٩.

ولقد نص المشرع الفرنسي على هذا المبدأ لأول مرة في المادة (٣) من المرسوم الصادر في ١٨٠٦/٧/٢٢ والخاص بتنظيم القضايا التي تعرض على مجلس الدولة (عندما كان مجلس الدولة الفرنسي قضاءً معلقاً وليس مفوضاً) حيث نصت المادة الثالثة منه على أن: ((الدعاوى التي ترفع أمام مجلس الدولة ليس لها أثر موقف إلا إذا أمر المجلس بالإيقاف)) ومن ثم تردد مضمون هذه القاعدة في المادة (٢٤) من قانون ١٨٧٢/٥/٢٤ (عندما انتقل مجلس الدولة الفرنسي إلى مرحلة القضاء المفوض)، ومن ثم في المادة (٤٤) من قانون ١٩٤٠/١٢/١٨، ثم في المادة (٤٨) من القانون الصادر في ١٩٤٥/٧/٣١ الخاص بإعادة تنظيم مجلس الدولة، ثم في المادة (٩) من قانون مجلس الدولة في ١٩٥٣/٩/٣٠ الذي أنشأ المحاكم الإدارية وجعلها صاحبة الاختصاص الأصيل بالفصل في المنازعات الإدارية، ثم في الفقرة الأولى من المادة (٥٤) من المرسوم الصادر في ١٩٦٣/٧/٣٠، ثم في الفقرة الأولى من المادة (١٢٥) من القانون الصادر بتاريخ ١٩٨٧/١٢/٣١ الخاص بإصلاح القضاء الإداري والذي أسس المحاكم الإستئنافية[١٣]، وأخيراً في المادة (٤) من قانون القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠ والنافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١ والذي حل محل جميع التشريعات السابقة[١٤].

وقد درج المشرع المصري أيضاً على النص على هذا المبدأ في قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة، منذ القانون الأول للمجلس رقم /١١٢/ لعام ١٩٤٦، مروراً بالقانون رقم/٩/ لعام ١٩٤٩ المادة (١/١٠)، ثم في القانون رقم /١٦٥/ لعام ١٩٥٥ المادة (١/١٨)، ثم في القانون رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ المادة (١/٢١)، وانتهاءً بالقانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ المادة (١/٤٩)[١٥].

---

[١٣] : د. محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣٣٨. وأيضاً راجع د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٥ ومابعدها. وأيضاً راجع: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧هامش.

[١٤]: Guglielmi.G, Droit administratif, D.L,Paris, ٢٠٠٢, p.٤٣.

[١٥]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص١٦. وأيضاً د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٦.

وقد نص المشرع السوري على هذا المبدأ في المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ التي تنص على أنه: ((لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغائه)).

هذا ولا يجوز الخروج على هذا المبدأ إلا بنص تشريعي، ليس فقط فيما يتعلق بطعون الإلغاء المقدمة لجهات القضاء، وإنما بالنسبة للتظلمات المرفوعة للإدارة، فكل هذه التظلمات بالمعنى الواسع – القضائية والإدارية– ليس لها أثر موقف لتنفيذ القرار الإداري ما لم ينص صراحة على خلافه[١٦].

٢– تبريرات مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء:

برر الفقه مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء بما يلي:

التبرير الأول– نظرية القرار التنفيذي:

أسس جانب من الفقه هذا التبرير على نظرية العميد Hauriou الخاصة بالقرار التنفيذي La décision exécutoire، والتي بمقتضاها أرجع العميد Hauriou مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء إلى مبدأ أكثر عمومية من مبادئ القانون الإداري وهو قابلية القرار الإداري للتنفيذ بذاته ودون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء مقدماً للأمر بذلك.

فالقرار الإداري يصدر متمتعاً، منذ لحظته الأولى، بقرينة الصحة المفترضة La présemption de légalité، وهو ما يعني مشروعية القرار قانوناً بغير توقف على أي تدخل مسبق من قبل القضاء لتقريره ذلك[١٧]، والقرينة تجد أساسها في كون الإدارة قائمة على تحقيق الصالح العام.

---

[١٦] : د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٩.

- Monteillet. I, La réforme des pouvoirs du juge administratif face à l'urgence, Gas.Pal, ٢٠٠٠, p.٢٥.

[١٧]: يعرف مبدأ المشروعية بأنه سيلدة حكم القانون، وبمقتضاه يجب أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون بمدلوله العام، أي جميع القواعد الملزمة في الدولة سواء أكانت مكتوبة أو غير مكتوبة، وأياً كان مصدرها، مع مراعاة التدرج في قوتها (الدستور، فالقانون العادي، فاللائحة، فالقرار الفردي)، وأياً كان نوع تصرف الإدارة، أي سواء كان

فلا يفترض بداءةً مخالفة الإدارة بقرارتها للقانون، وأن الصحة والسلامة هما المفترضان إلى أن يثبت عكس ذلك ممن يدعيه. وعلى أن تتحمل الإدارة مسؤولية التنفيذ فيما لو بان عدم مشروعية القرار الذي تم تنفيذه، ويحق لصاحب الشأن عندئذ مطالبتها بالتعويض إن توفرت كافة شروط طلبه[١٨].

وقد حازت هذه النظرية تدريجياً على قبول أكثر الفقه، رغم كونها صادفت في البداية نقداً شديداً من بعض الفقهاء، الذين أسسوا رفضهم لها على أن الإدارة لا تملك سلطة تنفيذ قراراتها مباشرة، إلا في الحالات التي يخول لها القانون ذلك صراحة، وهو نقد لا ينال من صحة هذه النظرية كونه يقوم على خلط شاب أذهان المنتقدين لهذه النظرية بين فكرة القوة الملزمة الذاتية للقرار الإداري، وبين تنفيذ القرارات الإدارية جبراً في حال عدم تنفيذها طواعية من قبل المخاطبين بها، ولذلك قيل في هذا الخصوص أن المعترضين على نظرية العميد Hauriou قد نسبوا إليه أكثر مما كان يفكر فيه فعلاً، كما اعتمد القضاء الإداري نظرية العميد Hauriou أساساً لمبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، بعدما صارت أفكار العميدHauriou أكثر وضوحاً وارتفع الخلط بين فكرة القوة الملزمة الذاتية للقرار الإداري بما تستتبعه من قابلية للتنفيذ المباشر وبين فكرة التنفيذ الجبري المباشر كأحد وسائل التنفيذ في بعض الحالات، وذلك بدليل ما وجد في تقارير مفوضي الدولة من تأصيل وتفعيل دائر بصفة عامة حول نظرية العميد Hauriou في قابلية القرارات الإدارية للتنفيذ المباشر بالمفهوم المتقدم إيضاحه[١٩].

التبرير الثاني –الفصل بين الإدارة والقضاء(مبدأ الفصل بين السلطات):

استند هذا التبرير على مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية Le principe Séparation des autorités administratives et judiciaires،

عملها قانونياً (acte juridique) أو مادياً (acte materiel)، راجع: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص١٩.

[١٨]: Darcy. G, La décision exécutoire, op.cit, p. ٦٦٩.

[١٩]: Darcy. G, La décision exécutoire, op.cit, p. ٦٦٩.

الذي تبلور نهائياً مع صدور قانون ١٨٧٢/٥/٢٤ والذي جعل من مجلس الدولة الفرنسي محكمة تصدر أحكاماً وبشكل مستقل عن تعقيب السلطة الإدارية، فانتقل بذلك القضاء الإداري الفرنسي من مرحلة القضاء المقيد La justice retenue إلى مرحلة القضاء المفوض La justice délégué[٢٠]، وذلك على أساس أنه إذا كان رفع الدعوى القضائية سيؤدي إلى وقف آثار القرار الإداري المطعون فيه، فهذا يعني أن القاضي قد تدخل في عمل الإدارة بطريق غير مباشر، وأن ذلك سوف يكون له نتيجة حتمية في تعديل مدى الرقابة التي سيمارسها بعد ذلك[٢١].

على أن هذا التبرير لم يسلم بدوره من النقد، على أساس أن مبدأ الفصل بين السلطات إذا نظر إليه بإطلاق، سيؤدي في النهاية إلى اعتبار نظام وقف التنفيذ ذاته خروجاً على هذا المبدأ بحسبانه معطل لقرار صادر من الإدارة بتدخل من السلطة القضائية، كما أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يعد بمثل إطلاقه السابق من الناحية العملية، على الرغم من بقاء هذا المبدأ قائماً من الناحية النظرية والحرص الدائم على التأكيد عليه [٢٢]، ذلك أن القاضي الإداري الفرنسي سمح لنفسه بتجاوز هذا المبدأ وتوجيه أوامر للإدارة في حالات استثنائية، كحالة توجيه أوامر للإدارة بخصوص تقديم الوثائق اللازمة لاستجلاء الحقائق المتعلقة بالخصومة، وحالة وقف تنفيذ القرار الإداري، الذي رأى فيه جانب من الفقه الفرنسي أنه يمثل أوامر للإدارة بالمعنى القانوني الدقيق للكلمة لأنه يشكل طلب قانوني مستقل عن الحكم في موضوع النزاع ويمكن أن يقترن بجزاء مستقل في حال مخالفة الإدارة له يتمثل في إمكانية إثارة مسؤوليتها إذا ما نفذت القرار محل الخصومة والذي تم وقف تنفيذه، كما يستطيع قاضي الأمور الإدارية المستعجلة في فرنسا سنداً لقانون القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠ أن يأمر الإدارة بالقيام بجميع الإجراءات الضرورية لحماية الحريات الأساسية، وكذلك يستطيع القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة تتعلق بكيفية

---

[٢٠]: د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، دمشق، المجلد رقم /٢٠/، العدد رقم /٢/، ٢٠٠٤، ص١٩٢ وما بعدها.

[٢١]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٩.

[٢٢]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٦.

تنفيذ حكم الإلغاء وكيفية البت في المشكلة التي صدر القرار الأول بشأنها، كما يستطيع القاضي الإداري الفرنسي توجيه أوامر للإدارة استناداً لقانون ١٩٩٢/١/٤، والتي تندرج ضمن زمرة الإجراءات التحفظية كفرض غرامة تهديدية ووقف تنفيذ العقد ووقف تنفيذ كل القرارات والأوامر المتعلقة بعملية الإبرام تلك[٢٣].

وأخيراً فقد أضحى هذا المبدأ برمته محل نظر في فرنسا مع صدور قانون ١٩٩٥/٢/٨ الذي أعطى للقاضي الإداري الفرنسي سلطة توجيه أوامر للإدارة تتعلق باحتواء الحكم القضائي على أوامر تلزم الإدارة باتخاذ إجراء معين من جانبها على أن تكون تلك الأوامر متفرعة بالضرورة عن مقتضى الحكم القضائي، كما يستطيع القاضي الإداري سنداً لأحكام هذا القانون أن يوجه أمر للإدارة يتعلق بضرورة اتخاذ قرار آخر غير الذي تمت مخاصمته وذلك بعد إجراء تحقيق جديد[٢٤].

التبرير الثالث– المصلحة العامة:

يرجع هذا التبرير إلى اعتبارات عملية Circomstances pratiques تدور حول غاية العمل الإداري والمتحصلة في تحقيق الصالح العام وإشباع الحاجات الاجتماعية والجماعية بما يقتضي علواً على الصالح الخاص فلا تهدر بحسب الأصل مصلحة عامة لأجل مصلحة خاصة، وبناءً على هذا يفترض في أعمال الإدارة الضرورة La nécessité والاستعجال L'urgence[٢٥].

ولهذا فإنه يكون من غير المقبول أن تؤدي المصالح الفردية إلى عرقلة العمل الإداري الذي يسعى إلى تحقيق الصالح العام – وهذا يحدث إذا ما ترتب على الدعاوى المرفوعة أمام القضاء الإداري وقف تنفيذ قرارات الإدارة المطعون فيها بالإلغاء[٢٦]، وذلك بمجرد رفع دعوى الإلغاء أو الطعن القضائي.

---

[٢٣]: د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر الإداري، مرجع سابق ،ص١٩٧ وما بعدها.
[٢٤]: راجع مفصلاً د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر الإداري، المرجع نفسه، ص٢١٣ وما بعدها.
[٢٥]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٦.
[٢٦]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص٢٠ .

والقول بغير ذلك يعني إتاحة الفرصة لأي شخص سيئ النية لا يبتغي سوى المماطلة والتسويف للطعن على أعمال الإدارة بحجة عدم مشروعيتها وبالتبع إيقاف تنفيذها ليتعطل نتيجة ذلك سير المرافق العامة ويغرق العمل الإداري بالفوضى، خاصة مع بطء إجراءات التقاضي في القضاء الإداري ولا سيما في دعاوى الإلغاء، أي في النهاية إضراراً واضحاً بالصالح العام[٢٧].

وعلى هذا الأساس فإن قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء تفرض نفسها كحل للموازنة بين حق الإدارة في تنفيذ قراراتها دون حاجة للجوء مقدماً للقضاء، وبين حق الأفراد بالطعن بالقرار غير المشروع، وذلك في إطار الصالح العام الذي يجب أن يسعى الجميع لتحقيقه وهذه الاعتبارات العملية بالتحديد كانت لنظرية العميد Hauriouعن القرار التنفيذي مدخلاً وسنداً[٢٨]، إلا أن المشرع أخذ بعين الاعتبار الضرر الذي يمكن أن يلحق بالمصلحة الخاصة فإجاز لهم طلب وقف التنفيذ.

ثانياً- موقف المشرع والفقه من هذه التبريرات:

١- موقف المشرع من هذه التبريرات:

لقد تبنى المشرع المصري التبرير الثالث المتمثل بالمصلحة العامة كسند لقاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، وهو ما تثبته المذكرة الإيضاحية لأول قوانين مجلس الدولة المصري رقم /١١٢/ لسنة ١٩٤٦، سنداً للمادة (٩) من هذا القانون التي نصت على أن: ((رفع الطعن إلى محكمة القضاء الإداري لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وذلك تفادياً من عرقلة أعمال السلطة التنفيذية، لما هو مفروض فيها من أنها توجه لتحقيق مصلحة عامة، فيجب انتظار كلمة القضاء فيها)).

كما رددته من بعد ذلك المذكرة الإيضاحية للقانون رقم/٦/ لسنة ١٩٥٢ بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الدولة المصري الذي سيليه برقم/٩/ لسنة ١٩٤٩

[٢٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٦.
[٢٨]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص١٧.

((الأمر الإداري هو الأداة التي تباشر بها الإدارة نشاطها، لذلك كفل له القانون قوة النفاذ العاجل لا يوقفه مجرد الطعن فيه حتى لا يتعطل سير الأداة الإدارية واضطلاع السلطات العامة بالقيام عليها فيلحق المصلحة العامة ضرر أبلغ مما يلحق الفرد بسبب الاستمرار في التنفيذ))[٢٩].

٢- موقف الفقه من هذه التبريرات:

يرى الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله أن التبرير العملي الذي تستند إليه قاعدة نفاذ القرارات الإدارية وعدم تأثر تنفيذها بالطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري يتجسد في المصلحة العامة التي لم تصدر الإدارة هذه القرارات إلا في سبيل تحقيقها[٣٠].

كما يؤكد وجهة نظره في موضع آخر قائلاً إن حكمة تقرير المبدأ العام بعدم وقف تنفيذ العمل الإداري بمجرد تقديم مراجعة واضحة، لأنه لو أجيز وقف تنفيذ القرارات الإدارية في هذه الحالة لأضحى نشاط الإدارة . الذي يعتمد على القرارات الإدارية . مهدداً بالتوقف[٣١].

بينما أرجع الدكتور صبري محمد السنوسي هذا المبدأ إلى تبريرات عدّ أهمها أن المبدأ قد يجعل الحكم الصادر في دعوى الإلغاء لا أهمية له إذ أنه قد يصبح تنفيذه مستحيلاً في بعض الأحوال[٣٢].

في حين يرى الدكتور سليمان الطماوي أن المبدأ يكمن في ضرورات عمل الإدارة، وإن كل طوائف الحجج التي قيلت في تبريره تتكامل في إسناده على النحو التالي:

---

[٢٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، هامش ص١٨ ومابعدها.
[٣٠]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٠.
[٣١]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني ـ مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الأقليمية وفقاً للقانون ٢٢٧ لسنة ٢٠٠٠، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص٦٤٢. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص٣٠٩.
[٣٢]: د. صبري محمد السنوسي محمد، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص١٣٥.

فالقاعدة هي بالفعل من ضرورات ولوازم عمل الإدارة واضطراد سير المرافق العامة التي تقوم بإدارتها، إذ في غيابها يستطيع الأفراد شل وتعطيل عملها بمجرد رفع دعوى إلغاء أمام القضاء قد يكون ظاهراً وواضحاً افتقادها لأي سند قانوني.

وعليه فهذه الاعتبارات والضرورات العملية ومحورها إعلاء المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، هي الأكثر رجحاناً وهي المسيطرة والموجهة للأسانيد الأخرى التي في إطارها تدور.

فهذه الاعتبارات هي التي منعت في الواقع القاضي والفرد على حد سواء من التدخل في سير العمل الإداري وتعطيله.

من ناحية، عن طريق فكرة الفصل بين السلطات، وبمقتضاها يكون للإدارة أن تدير وللقاضي أن يقضي، بغير افتئات من أيهما على عمل الآخر بشكل مباشر أو غير مباشر.

ومن ناحية أخرى، عن طريق قرينة الصحة المفترضة، التي افترضت بها مشروعية قرارات الإدارة، فمنها تفرعت فكرة قابلية القرار الإداري للتنفيذ المباشر بذات قوة إصداره وبغير حاجة إلى تدخل مسبق من القضاء للأمر بذلك، وترتيباً على ذلك فرضت قاعدة الأثر غير الواقف للطعن نفسها مانعاً حائلاً دون تدخل الفرد لاحقاً لكي يعطل بإرادته المنفردة عن طريق الطعن القضائي، أثراً خاضعاً ترتيبه للإرادة المنفردة للإدارة ومتمتع بامتياز الصحة المفترضة والقابلية للتنفيذ المباشر.

وإذا كانت فكرة القابلية للتنفيذ المباشر هي الأكثر ظهوراً بين حجج إسناد قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، فلأنها مصدرها المباشر التي تفرعت عنه[٣٣].

بينما يرى الدكتور محمد كامل ليلة أن نظرية القرار التنفيذي ليست هي العلة الوحيدة لهذا المبدأ، وإنما هناك مبدأ آخر ينحدر من مبدأ مقدس في القانون العام هو مبدأ فصل السلطات وفصل الهيئات أي فصل الهيئة التنفيذية الإدارية عن الهيئة القضائية، فإذا كان رفع الدعوى أمام القضاء – بصدد تصرف إداري– يترتب عليه

[٣٣] : د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٨ وما بعدها.

مباشرة وبمجرد رفع الدعوى سلطة القاضي في وقف نشاط الإدارة، فإن الإدارة لا تصبح تنفيذية إنما تتحول إلى إدارة قضائية .

فمن المسلم به – بحسب هذا الرأي– في القانون الفرنسي أن القاضي لا يستطيع إصدار أوامر للإدارة، كما أنه لا يستطيع أن يمارس رقابته في دائرة ملائمة التصرف الإداري ومناسباته، وقد يعترض على هذا التعليل بأن حق المجلس في وقف التنفيذ يصيب المبدأ في عمومه وإطلاقه، كما أن قضاء المجلس وصل أخيراً إلى رقابة الإدارة في مجال الملائمات الإدارية.

ومن أجل ذلك فإنه يورد تبريراً جديداً للمبدأ يتلخص في أن نشاط الإدارة وتصرفاتها إنما تهدف إلى غاية واحدة هي تحقيق الصالح العام ويفترض في تصرفات الإدارة عنصر الضرورة والاستعجال ومن غير المعقول أن تتاح للأفراد فرصة شل نشاط الإدارة بناءً على دعاوى يرفعونها بقصد وقف تنفيذ القرار الإداري، وقد تكون هذه الدعاوى كيدية ومقصود بها التسويف والمشاغبة في كثير من الأحيان، هذا التبرير يعدّ أساساً مقنعاً ومقبولاً لتدعيم المبدأ السابق وتأييده ولا يمكن القضاء على المبدأ أو التشكيك في أهميته بالنسبة لنشاط الإدارة وإنما يمكن وضع قيود عليه للتخفيف من حدته[٣٤].

في حين يرى المستشار حسين عبد السلام جابر أن هذا المبدأ يسنده الفقهاء إلى مبدأ التنفيذ المباشر الذي تتمتع به الإدارة وعلى نطاق واسع في مختلف نواحي نشاطها، بحيث أن هذا الامتياز هو المبدأ، وأن الاستثناء هو التجاء الإدارة إلى القضاء. وأساس هذا المبدأ أن الإدارة تسمو على الأفراد لخطورة مهمتها، ولا بد أن تكون في وضع يختلف عن وضع الأفراد الذين يهدفون إلى تحقيق مصالح فردية، وأن إدارة المرافق العامة تحتاج إلى السرعة والمحافظة على انتظامها في إدارة أعمالها لإشباع حاجات ورغبات الجمهور. ولا يتسنى للإدارة الإشراف على هذه المرافق والعمل على ضبط سيرها بدقة وانتظام ودون إبطاء إلا إذا كانت لديها الوسائل التي تمكنها من تحقيق هذه الأهداف، وعلى رأس هذه الوسائل امتياز التنفيذ المباشر،

[٣٤] : د. محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٩ وما بعدها.

ويقصد به السلطة الاستثنائية التي تملكها الإدارة في أن تنفذ بنفسها القرارات التي تصدرها تنفيذاً جبرياً إذا لم ينفذها الأفراد اختياراً، دون اشتراط في أن تلتجئ إلى القضاء – حتى إذا كان تنفيذ هذه القرارات يرتب التزامات على عاتق الأفراد[٣٥].

في حين أرجع الدكتور محمد عبد اللطيف المبدأ إلى عدة اعتبارات تختلف في طبيعتها فقد تكون نظرية أو قانونية أو عملية.

بالنسبة **للاعتبارات النظرية** مؤداها أن النشاط الإداري يستهدف تحقيق مصلحة عامة، وأن القرار يصدر إما للضرورة أو بسبب الاستعجال، ومن غير المتصور أن تؤدي المصالح الخاصة إلى وضع العراقيل أمام القرار الإداري بواسطة دعاوى قد تكون كيدية، فالقرار الإداري يتمتع وفقاً لما يقوله بعض الفقهاء – بقوة الشيء المقرر autorité de chose décidée –.

أما **الاعتبارات القانونية** فيأتي في مقدمتها أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية، والتي تتفرع عنها القوة التنفيذية الفورية لهذه القرارات. وبمعنى آخر، فإن هذه القرينة لن يكون لها أي مضمون إذا كان من شأن رفع دعوى الإلغاء وقف القوة التنفيذية للقرارات الإدارية. فالقرار الإداري يجب تنفيذه لما يتمتع به من قوة خاصة به، وأن الأثر الواقف لدعوى الإلغاء يتعارض مع هذا المبدأ، وهذا التسويغ هو الأكثر شيوعاً في الفقه، ويذهب القضاء إلى أن القوة التنفيذية للقرارات الإدارية هي قاعدة أساسية من قواعد القانون العام.

غير أن بعض الفقه في مصر يشكك في صحة هذا التسويغ، ذلك لأن أحكام القضاء تتمتع بأكثر ما تتمتع به القرارات الإدارية من قرينة الصحة بحيث تعدّ – بما لها من حجية– عنوان الحقيقة، ومع ذلك يقرر نظام القضاء المدني الأثر الواقف لمجرد رفع الإشكال في التنفيذ.

وينتهي هذا الرأي إلى أن تسويغ الأثر الواقف لدعاوى الإلغاء يرجع إلى اعتبارات تتمثل بعدم شل عمل الإدارة.

---

[٣٥]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٥، ص ١٧٢ وما بعدها.

أما بالنسبة **للاعتبارات العملية** لتسويغ الأثر غير الواقف لدعاوى الإلغاء، فيرى بعض الفقه أن الاعتبارات العملية لها أهمية كبيرة في تسويغ قاعدة الأثر غير الواقف لدعاوى الإلغاء. ومؤدى هذه الاعتبارات أنه من المستحيل أن يسمح للأفراد بإصابة النشاط الإداري بالشلل، وإن هذه النتيجة يمكن أن تتحقق إذا تقرر هذا الأثر الواقف، وهذه الاعتبارات في نظر بعض الفقه تفوق أي اعتبارات أخرى.

ومع ذلك فإن هذه الاعتبارات لم تعد حاسمة على هذا النحو، إذ أن بعض الدول مثل ألمانيا الاتحادية تقرر الأثر الواقف لدعوى الإلغاء مع تقرير بعض الاستثناءات على المبدأ، ومع ذلك فإن نشاطها الإداري يستمر على نحو رائع، فالأولوية في هذا النظام هي لحماية الحقوق الأساسية للأفراد وتحقيق الأمن القانوني، والأثر الواقف لدعوى الإلغاء يحقق هذه الغايات[٣٦].

ثالثاً- تقييم مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء[٣٧]:

أظهر التطبيق العملي لمبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء العديد من المساوئ أو العيوب التي سببت مضايقات للأطراف وانعكست آثارها على فاعلية الرقابة القضائية على المشروعية[٣٨]، وبصفة خاصة على وسيلة هذه الرقابة وهي الطعن بالإلغاء من ناحية والأثر المترتب عليها وهو التنفيذ العيني لمقتضى حكم الإلغاء من ناحية أخرى.

وهذه العيوب أو المساوئ لتطبيق مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء تجلت في مناسبتين: إحداهما عند رفع الطعن بالإلغاء في القرار الإداري الذي يظل قائماً ونافذاً ومنتجاً لكافة آثاره الضارة رغم الطعن فيه، ويزيد الشعور بوطأة هذه المساوئ إذا أخذنا في الحسبان البطء الشديد في سير الإجراءات الإدارية القضائية والتأخير في الفصل في الطعن مما يؤدي إلى إصدار حكم بالإلغاء يتعذر بل

---

[٣٦]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني- دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣٥٥ وما بعدها. وأيضاً د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ٢٠٠٥/ ٢٠٠٦، ص٢٨ وما بعدها.

[٣٧]: بخصوص تقييم مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء راجع مفصلاً: د. عبد المحسن سيد عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، ١٩٩٣، ص ٤٩٠ وما بعدها.

[٣٨]: Lombard. M et Dumont. G, Droit administratif, Dalloz, Paris, ٨ édition, ٢٠٠٩, p. ٤٤٧.

يستحيل أحياناً إعمال أثره الرجعي باعتبار القرار الإداري كأنه لم يكن منذ صدوره نظراً للأخذ بمبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء مما يؤدي إلى انحسار القيمة العملية لدعوى الإلغاء كأهم وسائل الرقابة القضائية، ويرجع ظهور عيوب المبدأ بهذا الصدد إلى عاملين، الأول: يتمثل بامتيازات الإدارة، والثاني: يرتبط بالقضاء الإداري.

والمناسبة الأخرى تتحقق عندما تطعن جهة الإدارة بالاستئناف في حكم المحكمة الإدارية الصادر بإلغاء أحد قراراتها أو بإلزامها بأداء مبالغ مالية للغير. وتتحمل الإدارة العديد من المضايقات لالتزامها طبقاً لمبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء بتنفيذ حكم لم تستقر بعد قوته التنفيذية مما يدفعها إلى تجنب تلك المضايقات بإتيانها بعض التصرفات بقصد الامتناع عن تنفيذ الحكم المطعون فيه وبذلك يمكن أن تفقد الرقابة القضائية فعاليتها لعدم تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة عليها.

وستقتصر دراستنا في هذا المقام على مساوئ مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء دون مساوئ هذا المبدأ الناجمة عن إعمال آثاره عند الطعن بحكم الإلغاء بالاستئناف، وذلك وفق التفصيل التالي:

١- إسهام امتيازات الإدارة في إظهار عيوب المبدأ.

٢- مساوئ المبدأ الراجعة إلى القضاء الإداري.

١- إسهام امتيازات الإدارة في إظهار عيوب المبدأ:

إن تطور نشاط الإدارة وتدخلها في شتى المجالات أدى إلى زيادة طعون الإلغاء في القرارات الإدارية من ناحية، كما ترتب على تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة – وأهمها قابلية قراراتها للنفاذ الفوري رغم الطعن فيها- وأسلوب الرقابة اللاحقة من ناحية ثانية، إلى إظهار مساوئ مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء.

ذلك إن انحسار النزعة الفردية الذي ساد في ظل مفهوم الدولة الحارسة التي انحصرت مهمتها بالأمور الأساسية كالأمن الخارجي وتحقيق العدالة، وظهور فكرة الدولة المتدخلة التي تدخلت في أوجه النشاط الاقتصادي التي يمارسها القطاع الخاص بقصد تحقيق الرفاهية وتقديم الخدمات الصحية والاجتماعية، اقتضى تنظيم

هذه المجالات عن طريق اتخاذ القرارات الإدارية الملزمة بحسبانها أسرع وسيلة من وسائل الإدارة في تحقيق أهدافها الجديدة، ومن الطبيعي أن يمس نفاذ هذه القرارات حقوق الأفراد ومراكزهم القانونية ملحقة بهم أضراراً بالغة نظراً لأن الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ هذه القرارات.

ونتيجة لتمتع هذه القرارات التي تصدرها الإدارة بقوة ملزمة بمجرد صدورها فهي تظل مرتبة لآثارها القانونية في مواجهة ذوي الشأن الذين يتعين عليهم تنفيذها أولاً ثم الطعن فيها بعد ذلك وهو ما يعرف بنظام الرقابة القضائية اللاحقة.

وتبعاً لذلك فإن درجة جسامة الأضرار الناشئة عن هذه القرارات ترتبط بمدى قابليتها للنفاذ فهنالك بعض القرارات التي لا تحتاج لوقت طويا أو لا تتطلب سوى إجراء واحد لتنفيذها بل تنفذ حال صدورها وهو ما يعرف بالقرارات فورية التنفيذ، ومثلها قرارات الأبعاد والاعتقال وانتهاك حرمة المراسلات والمنع من الامتحان ومصادرة الصحف وتحريم الاجتماعات، ففي كل هذه الحالات ومثيلاتها تنحصر قيمة حكم الإلغاء إن لم يصدر قبل قيام الإدارة بتنفيذ قرارها في مجرد تقرير عدم مشروعية القرار الإداري وهي نتيجة نظرية بحتة غير منتظرة في دعوى الإلغاء مما يؤدي في نهاية الأمر إلى تقويض الرقابة القضائية وفقدها لسبب وجودها، وكل ذلك ما كان ليحصل لو كان للطعن بالإلغاء أثر واقف.

على أن هذه النتيجة قد تكون مستبعدة أو أقل وطأة بالنسبة لطائفة القرارات الإدارية المستمرة التنفيذ التي تظل قابلة لترتيب آثارها لفترات طويلة ولا تستنفذ مضمونها بعملية واحدة، وإنما تتجدد وتستمر آثارها القانونية في المستقبل مما يؤكد الشعور بقسوة الأضرار التي تنشأ عنها ومن أمثلتها قرار المنع من السفر، كما تعدّ القرارات السلبية بالامتناع من أبرز صور القرارات المستمرة.

٢- مساوئ المبدأ الراجعة إلى القضاء الإداري:

إن شعور المتقاضي بالحماية القضائية في مواجهة الإدارة تقتضي التدخل السريع من جانب القاضي الإداري لأن الوقت هو العنصر المادي والجوهري الذي

يجسد الإحساس بالعدالة، فبعد أن يتغلب المتقاضي على العقبات الشكلية ليصبح طرفاً في خصومة أمام القضاء يجب فوق ذلك أن ينتظر وقتاً طويلاً للفصل، ونظراً لحساسية مركزه في الطعن بالإلغاء بات من الضروري أن تكون العدالة سريعة لأنه كلما مر الوقت ما بين صدور القرار الطعين وتنفيذه وبين الحكم بإلغائه أو وقف تنفيذه كان الطعن بالإلغاء مهدداً بأن يفقد فعاليته، لأن تأخير الفصل في الدعوى يترتب عليه نشوء حالات واقعية يستحيل معها إعادة الحال إلى ما كان علية قبل صدور القرار الملغى لتعذر إعمال الأثر الرجعي للحكم في ظل العمل بمبدأ الأثر غير الواقف للطعون من ناحية، والتأخر في تنظيم قضاء الأمور المستعجلة في المرافعات الإدارية لتقليل هذه المساوئ وكفالة تنفيذ أحكام الإلغاء من ناحية أخرى.

وبخصوص أثر بطء إجراءات التقاضي الإدارية في إبراز مساوئ مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، لاحظ الفقيه الفرنسي Hauriou أن القضاء الإداري لا يمكن أن يفصل بسرعة في الطعون القضائية، وهذا كما يقول الفقيه الفرنسي Hauriou ليس خطأه ولكنه من عيوب الإجراءات الإدارية القضائية الناشئة عن القرار التنفيذي فمهما كانت سرعة إصدار الحكم فإنها لا يمكن أن تقابل الوقت الذي يستغرقه تنفيذ القرار المطعون فيه.

لا بل أن الفقيه الفرنسي Geze يرى أنه حتى عندما يتطلب القانون صراحة الفصل في الطعن على وجه السرعة فإنه لا مفر من البطء في التقاضي.

ولاشك أن الأثر الواقف للطعن بالإلغاء يصبح غير محتمل في الحالة التي يتأخر فيها الحكم بالإلغاء لعدة سنوات، الأمر الذي يجعله عاجزاً عن إصلاح الأضرار المترتبة على القرار الملغى وتتساوى العدالة البطيئة مع إنكارها.

كما يرى الفقيه الفرنسي Weil أن تقرير عدم مشروعية قرار سبق اتخاذه وتنفيذه يعني:

. رفض كل صفة فعالة للأفراد في مواجهة الإدارة.

. اضطراب في سير المرافق العامة لعدم استقرار مشروعية تصرفات الإدارة.

. تشجيع رجال الإدارة على مخالفة القانون لعلمهم أن الطعن لن يوقف تنفيذ قراراتهم وحتى بعد الحكم بإلغائها فإنهم سيشغلون وظائف في أماكن أخرى وهذا كله يعد تقويضاً للقانون الإداري وهدمه من أساسه.

هذا وقد أرجع الفقه الإداري أسباب بطء إجراءات التقاضي إلى ما يلي:

أ . القاضي

يعاني القضاء بصفة عامة والقضاء الإداري بصفة خاصة من نقص شديد في عدد القضاة لمواجهة الزيادة الكبيرة في عدد القضايا، وذلك بخلاف وظائف الفتوى والتشريع، وبمراعاة الصفة الكتابية الملازمة لإجراءات سير الخصومة التي تستغرق بذاتها وقتاً معقولاً للطعن في الدعوى.

ب . الإدارة

غالباً ما تتراخى الجهات الإدارية في الرد على طلبات هيئة المفوضين والخصوم أو إيداع طلباتها الختامية، فهي غالباً ما تمنح أكثر من أجل لتقديم دفوعها ولا تتحمل الإدارة أي مسؤولية إزاء ذلك.

ج . المتقاضي أو الطاعن:

الذي يقع علية عبء التأخر في تحضير الدعوى والفصل فيها إما لتراخيه في تقديم المذكرات أو الرد عليها أو لعدم استعانته بمحام مقبول للمرافعة أمام المحكمة المختصة.

د . التأخر في تنظيم الأمور المستعجلة في المواد الإدارية .

نادى الفقه الإداري بضرورة الأخذ بنظام قاضي الأمور المستعجلة بصورته المعروفة في قانون المرافعات أمام جهة القضاء الإداري لكفالة سرعة الفصل في

المنازعات التي لا تحتمل التأخير وتيسر الحل النهائي للنزاع لاتفاقه مع حسن سير العدالة أسوة بالمشرع العادي الفرنسي، رغم أن البعض شكك بجدوى نظام الأمور المستعجلة في المجال الإداري أمام استمرار تمتع الإدارة بسلطة اتخاذ قرارات إدارية ملزمة ونافذة بذاتها في مواجهة الأفراد، وبالتالي لن يستفيد من هذا النظام إلا الأفراد العاديين في منازعاتهم أمام القضاء الإداري فضلاً عن احتمال تدخل قاضي الأمور المستعجلة في شؤون الإدارة وهو ما يتعارض مع المصلحة العامة وسياسة القضاء الإداري الفرنسي تاريخياً.

في حين رأى البعض الآخر وهو مانؤيده وندعمه، أن هذه الخشية لا مبرر لها بدليل وجود نص يسمح بوقف التنفيذ وإيقاف الأمر الصادر من قاضي الأمور المستعجلة مؤقتاً إذا ترتب عليه أضرار جسيمة بالمصلحة العامة. وبالتالي لا ينبغي لهذه الخشية الوهمية أن تقف عقبة في سبيل تطور نظام الأمور المستعجلة بجانب القانون العام لوقف التنفيذ الذي لا يكفي بمفرده.

وبالرغم من ذلك فإن هذه المناداة لم توضع موضع التنفيذ من قبل المشرع الإداري السوري والمصري على حد سواء.

وإزاء هذا الإخفاق في تحقيق المأمول على صعيد التشريع وجد القضاء الإداري المصري الطريق أمامه مفتوحاً لسد هذا الفراغ حيث قضى باختصاصه بالفصل في منازعات العقود الإدارية وما يتفرع منها على أساس أنه قاضي الموضوع وفقاً لحكم المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ التي أناطت بالمحكمة اختصاص قاضي العقد ولم تعد هناك جهة قضائية أخرى لها ولاية الفصل في شيء من هذه المنازعات، وهذا النهج سار عليه أيضاً قضاء مجلس الدولة السوري.

الفرع الثاني
الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ

إن غدا مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء مسلماً به ومقتضاه علو الصالح العام على الصالح الخاص، على النحو الذي تعرضنا له، فإن الصالح الخاص غير مضحى به كلياً، وإنما التوازن في إطار العلو محفوظ في النهاية عن طريق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهو استثناء من القاعدة العامة يخفف من آثارها ويتوقى قدر الإمكان مضارها عندما يقتضي ذلك الحال ولكن بغير مساس بأصل القاعدة أياً كان الحال[٣٩].

وكما سبق أن أشرنا، فإن مبدأ الأثر غير الواقف للطعن قد استقر كأصل عام لا يعمل بخلافه إلا بنص تشريعي خاص، ولذا لم يكن لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية أن يأخذ مكانه كاستثناء هام على هذا الأصل إلا بنص صريح يستند عليه ويرتكز ولمثل هذا النص صورتان:

الصورة الأولى– أن يقرر النص ذاته وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، فيكون وقف التنفيذ في هذه الحالة أثراً تلقائياً مترتباً على مجرد الطعن بالإلغاء مصدره القانون مباشرة[٤٠]. ولذلك حالات في فرنسا وأن كانت قليلة جداً، تجد كل منها مبرر

---

[٣٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٣.

[٤٠]: وهذا هو الأصل العام في بعض البلدان، مثل ألمانيا، حيث للطعن أثر موقفاً تلقائياً لتنفيذ القرار الإداري كمبدأ عام، ويستثنى من أعمال هذه القاعدة حالات محددة رأى فيها المشرع أن المصلحة العامة أولى بالرعاية من مصلحة الطاعن في وقف التنفيذ، راجع بهذا الخصوص: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص٢٨ وما بعدها.

وجودها في الظروف الخاصة المتعلقة بها يتعذر أن يجمعها في مجملها نظرية عامة[٤١]. أما في مصر وسورية فلا يوجد نصوص خاصة مقررة وقفاً تلقائياً للتنفيذ أثر للطعن بالإلغاء، وهذا ما يعيب هذين النظامين القانونين إذ أن المصلحة الخاصة قد تضرر في بعض الحالات الخاصة بشكل كبير إذا لم يكن للطعن أثراً موقفاً تلقائياً.

الصورة الثانية– أن يخول القانون القاضي سلطة تقرير وقف التنفيذ بتوافر شروط معينة، فيكون الوقف هنا مصدره المباشر هو الحكم القضائي وهذه هي الصورة الثانية. فبغير النص المرخص لا يستطيع القاضي أن يقرر وقفاً لتنفيذ القرار الإداري ولا يكفيه في ذلك مجرد اشتقاق طلب الوقف من طلب الإلغاء[٤٢].

والنص المقرر لرخصة وقف التنفيذ عندما يجيء يكون دائماً مجاوراً وبالأدق تالياً في تدرج الأحكام لذلك المقرر للأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، تأكيداً شكلياً على أن العلاقة بالأصل العام لا تتجاوز مرتبة الاستثناء[٤٣].

وسنبحث فيما يلي موقف المشرع والقضاء والفقه من الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ وفق التفصيل التالي:

أولاً: موقف المشرع من الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ.

ثانياً: موقف القضاء من الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ.

ثالثاً: موقف الفقه من الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ.

أولاً– موقف المشرع من الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ:

[٤١]: من ذلك النظم المقررة أثراً موقفاً تلقائياً للطعن بالإلغاء كتلك المتعلقة ببعض الجزاءات التي يصدرها المجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون، طبقاً لقانون صادر في ١٧/ ١/ ١٩٨٩، وقرارات إبعاد الأجانب إلى خارج الحدود لإقامتهم بالبلاد بغير مسوغ قانوني بموجب قانون صادر في ١٠/ ١/ ١٩٩٠، وأيضاً القانون رقم /٩٥ـ ١١٥/ في ٤ /٢/ ١٩٩٥ بشأن توجيه وتنظيم وتطوير الإقليم الذي عدل بالمادة (٢٧) منه الفقرة (٣) من المادة (٣) من القانون /٨٢ـ ٢١٣/ في ٣/٢/ ١٩٨٢ بشأن حقوق المحليات على نحو يجعل لطعن ممثل الدولة من هذه المحليات على بعض قراراتها أثراً موقفاً تلقائياً للتنفيذ، ولكن التنظيم الذي أتت به هذه المادة للنظام الجديد مختلف عن نظام الوقف التلقائي للتنفيذ المعتاد، حيث لا يترتب الإيقاف بحسبه بمجرد الطعن بالإلغاء إنما يتعين أن يقترن به طلب صريح لوقف التنفيذ، كما أنه ليس ممتداً لحين الفصل في دعوى الإلغاء وإنما موقوفاً بمدة شهر فقط إن لم يفصل في طلب الوقف خلال المدة عاود القرار لإنتاج آثاره من جديد، راجع د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤هامش. وأيضاً د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٢٧٢ وما بعدها.

[٤٢]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٢٥.

[٤٣]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٢٧.

إن الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ بالمقابلة للأصل العام الذي يخرج عليه، وهو مبدأ القوة التنفيذية للقرار الإداري وما يتفرع عنه من عدم تأثير الطعن بالإلغاء على تنفيذ هذا القرار، مفروضاً في الواقع عليه ضمانة تقيده بحدود الغايات المتوخاة منه فلا يتجاوزها إلى تعطيل نشاط الإدارة، مستجيباً بذلك لطبيعة العلاقات التي ينظمها القانون العام والمقتضية بحسب الأصل رجحاناً لمركز الإدارة في مقابلة مركز المتعاملين معها بحكم قيامها على تحقيق الصالح العام، خلافاً لحال علاقات القانون الخاص، والقاعدة فيها هي التساوي والتكافؤ، وهذا ما حرص المشرع على التأكيد عليه في النصوص القانونية المنظمة لوقف التنفيذ.

وهذا ما نلحظه في أول قانون لمجلس الدولة المصري رقم /١١٢/ لسنة ١٩٤٦، حيث نصت المادة (٩) منه على أنه: ((لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز لرئيس المحكمة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها)).

وقد نقل هذا النص بحرفيته إلى المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٩/ لسنة ١٩٤٩، حيث نصت المادة الأولى منه على ما يلي: ((لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ الأمر مؤقتاً، إلا إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها)).

وبصدور القانون رقم /١٦٥/ لسنة ١٩٥٥ حرص المشرع المصري أيضاً على أن ينص على القاعدة والاستثناء معاً في مادة واحدة، وهي المادة (١٨) من هذا القانون والذي يجري نصها كالآتي: ((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)). ونقل هذا النص بحرفيته إلى كل من القانون رقم /٥٥/ لسنة ١٩٥٩ (م٢١)، والقانون الحالي رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ (م ١/٤٩)[٤٤].

[٤٤]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص٢٤.

وفي فرنسا حرص المشرع أيضاً على أن يرد قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بإمكانية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء كاستثناء من هذه القاعدة، وهو ما نلحظه بداية في المادة (٣) من مرسوم ١٨٠٦/٧/٢٢ حيث نصت على الأصل والاستثناء معاً[٤٥]. وفي المادة (٤٨) من قانون مجلس الدولة الفرنسي رقم ١٩٤٥/٧/٣١ التي تنص على أنه: ((لا يترتب على الطعن في القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة أي أثر واقف، إلا إذا تم الأمر على خلاف ذلك في القسم القضائي، أو بواسطة الجمعية العمومية بكامل هيئتها))[٤٦].

وكذلك ما نصت المادة (٥٤) من المرسوم رقم/٦٣- ٧٦٦/ في ١٩٦٣/٧/٣٠ المتضمن لائحة إدارة عامة لتطبيق قانون ١٩٤٥/٧/٣١، وأيضاً ما نصت علية المادة (١) من المرسوم الصادر سنة ١٩٥٣ الخاص بالمحاكم الإدارية على أنه: ((لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة الإدارية أي أثر واقف إلا إذا أمرت المحكمة على خلاف ذلك بصفة استثنائية))[٤٧].

كما منح المرسوم الصادر في ١٩٨٧/٢/١٥- الذي حدد المحاكم الإدارية الإستئنافية بخمس محاكم، وبين الاختصاص الإقليمي لكل محكمة من هذه المحاكم – المحاكم الإدارية الإستئنافية سلطة واسعة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية كسلطة مجلس الدولة نفسه، سواءً بالنسبة للقرارات الإدارية أو الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، بذات الشروط التي يتطلبها مجلس الدولة[٤٨].

وأخيراً ما نصت عليه الفقرة (١) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠ من أنه: ((يجوز لقاضي الأمور المستعجلة، متى قدم إليه طلب، أن يأمر بوقف تنفيذ قرار إداري، أو بعض آثاره، حتى ولو كان قراراً بالرفض، إذا كان هذا القرار محلاً للطعن بالإلغاء أو التعديل، طالما أن الاستعجال

---

[٤٥]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٢٩.

[٤٦]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٥.

[٤٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٢ هامش.

[٤٨]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص ٢٤ وما بعدها. وأيضاً د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري- ولايتا الإلغاء والتعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤-١٩٩٥، ص١٥٠ وما بعدها.

يسوغ هذا الوقف وأن تكون هناك أسباب من شأنها، في الحالة الراهنة لتحقيق الدعوى، أن تثير شكوكاً جادة في مشروعية القرار))[٤٩].

ويلاحظ أن المشرع الفرنسي في قانون القضاء الإداري الفرنسي النافذ حالياً قد عمد إلى حذف عبارات الاستثناء التي كانت دائمة الظهور، فيما يبدو أنه استجابة لقضاء المجلس الدستوري الفرنسي في ١٩٨٧/١/٢٣. والذي قضى بأن حق طلب وقف التنفيذ هو من حقوق الأفراد الأساسية ذات القيمة الدستورية ويجب كفالتها لهم تلازماً مع عدم ترتب أثر موقف لتنفيذ القرارات الإدارية على الطعن بالإلغاء. وهذا لا يعني أن وقف التنفيذ لم يعد استثناء على القاعدة العامة بل أن المشرع لم يرد إثقال النص بما هو تقليدي ومسلم به لأن الأحكام تشهد دائماً على استثنائية الإجراء ولم يرد بها أي تخفيف في الشروط التقليدية المتطلبة للوقف، والنصوص الناظمة لمجلس الدولة لم ترد بها هذه العبارات. ومع ذلك فهو أول من التزم بالطابع الاستثنائي للوقف واستقر قضائه على ذلك، وتشدده في الرقابة على المحاكم الإدارية في هذا الخصوص يؤكد حرصه على ألا يفلت إجراء الوقف من نطاق الاستثناء ويتجاوز الضرورات التي فرضته، ولعل النصوص السابقة المتعلقة بالمحاكم الإدارية بنصها على الطابع الاستثنائي للوقف كان مجيئها بداية واستمرارها من بعد لفترة ما مبرراً بالخشية من تحرر المحاكم الإدارية في منح الوقف، أما وقد استقر الآن قضاء هذه المحاكم في نفس الاتجاه التقليدي لمجلس الدولة، فلم يعد هناك ما يبرر هذه الخشية ولم تعد هناك ضرورة عملية لمثل هذا النص[٥٠].

مفاد ما تقدم أن المشرع في كل من مصر وفرنسا يقرر نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية بحسبانه استثناءً جوازياً من قاعدة الأثر غير الواقف للطعن وليس كياناً أساسياً في البنيان القانوني، في حين يعد المجلس الدستوري الفرنسي وكذلك

[٤٩]: Chabanol. D, Code de justice administrative, Moniteur, Paris, ٣ édition, ٢٠٠٧, P.٤٦٥.

[٥٠]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، هامس ص ٣٣ وما بعدها.

المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان إجراء وقف التنفيذ كبنيان عادي في النظام القانوني[٥١].

وفي سورية نص قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ في المادة (٢١) منه على أنه: ((لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاءه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها.

وبالنسبة للقرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريا 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 أو بالوقف، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه))، وبهذا يكون المشرع السوري قد ساير المشرع في فرنسا ومصر في اتجاهما بتكريس مبدأ الأثر غير الواقف للطعن الإلغاء لالنص على امكانية وقف تنفيذ القرار الإداري كإستثناء على القاعدة.

ثانياً– موقف القضاء من الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ:

والقضاء مستقر أيضاً على أن نظام الوقف ما هو إلا نظام استثنائي، فتقابله المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذه الغاية بالأصل العام في نفاذ القرارات الإدارية بقولها: ((الأصل العام في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ ولا يترتب على الطعن فيها بالإلغاء وقف تنفيذها إلا أنه استثناء من هذا الأصل ..... يجوز للمحكمة أن تقضي بوقف تنفيذ القرار))[٥٢]، وفي حكم آخر تقرر أيضاً، وبعد أن

[٥١]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص ٢٧.

[٥٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/ ٥٥٩/ لسنة /١٧ق/ تاريخ ١٩٧٨/٥/٦، مجموعة المحكمة في خمسة عشر عاما / ج٣/ ص ٢٠٨٥. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٣٤.

أوردت الأصل العام المتقدم، أن ((وقف تنفيذ القرار الإداري ينطوي على خروج على هذا الأصل))[٥٣].

وذلك هو أيضاً حال مجلس الدولة الفرنسي الذي استقرت أحكامه مبكراً على أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية هو وسيلة استثنائية ولا يلجأ إليها إلا بحرص وتعقل وفي حدود ضيقة جداً، وقد اضطرد على مسلكه هذا بغض النظر عن وجود النص على الطابع الاستثنائي من عدمه، وحتى في غيبة وجود أي شروط موضوعية صريحة للوقف، التزاماً منه بحدود المصلحة التي اقتضت وجود نظامه. بل أن النص على الطابع الاستثنائي لوقف التنفيذ في المادة (٩) من مرسوم ١٩٥٣/٩/٣٠، ولم يكن موجوداً في نص المادة (٤٨) من قانون ٣١/ ٧/ ١٩٤٥ بشأن مجلس الدولة، كان بالتحديد تقنيناً لمسلك قضائي مستقر في اتجاهات المجلس ومفروضاً فيها بنفس الحس السليم الذي فرض الأصل العام المستثنى منه وعندما أظهرت المحاكم الإدارية في بدء عملها ميلاً إلى التوسع في القضاء بوقف التنفيذ، تدخل مجلس الدولة بمناسبة نظره في أحكامها كقاضي استئناف لإلزامها بالتقيد الصارم بشروط الوقف المستقرة في قضائه وألغى العديد من أحكامها التي رأى شروط الوقف فيها غير متوفرة .

ثالثاً- موقف الفقه من الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ:

ذهب مفوض الحكومة Laurent إلى أن تشدد القضاء في منح وقف التنفيذ يتعلق باعتبارات قانونية وواقعية، تجعل من إجراء وقف التنفيذ غير مرحب به في مجال القانون العام والملائمات الإدارية تفرض عليه الطابع الاستثنائي، فمن الناحية القانونية يتعارض وامتيازات الإدارة في مجال القرارات الإدارية إذ يشل مبدأ التنفيذ المباشر ويعترض بذلك تطبيق هذه القرارات مبدأ الفصل بين السلطات، ومن الناحية الواقعية يهدر سلطة الإدارة ويضعفها، ويمس بهيبة الوزراء وكبار الموظفين[٥٤].

---

[٥٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢٠١٦/ لسنة /٢٩ق/ تاريخ ١٦/ ١٩٨٥/٢، السنة /٣٠/، /ج١/، بند/٩٢/، ص ٦١٤. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص ٣٤.

[٥٤]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٣٩ وما بعدها.

والاستثناء الذي يمثله نظام وقف التنفيذ فرض نفسه كوسيلة لابد منها للتخفيف من إطلاق وتبعات مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، ولكن دون المساس بأي حال بهذا الأخير كمبدأ أساسي من مبادئ القانون الإداري يظل الوقف في مواجهته دائماً ومهما كانت ضروراته بمرتبة الاستثناء، وهذا التوازن الواجب بين المصالح التي يقوم على حمايتها كل من الأصل والاستثناء تبنته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: ((إن المشرع إذ خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء إنما استهدف تلافي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذها مع الحرص في الوقت نفسه على مبدأ افتراض سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ))[٥٥].

فإذا كان الحكم الصادر بالإلغاء له حجية مطلقة في مواجه الكافة، ويؤدي إلى إعدام القرار الإداري، وإزالة جميع آثاره بأثر رجعي واعتباره كأنه لم يكن. وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصداره، فكيف ينتج حكم الإلغاء هذه الآثار إذا كان القرار الإداري قد قامت الإدارة بتنفيذه وأنتج جميع آثاره القانونية لأن مجرد الطعن فيه أمام القضاء الإداري لا يوقف التنفيذ، ومعنى ذلك أن تنفيذ الإدارة للقرار الإداري على مسؤوليتها رغم الطعن فيه بالإلغاء قد صادر على المطلوب. وجعل الحكم الصادر بإلغائه لا قيمة له من الناحية العملية، إذ يصبح تنفيذه مستحيلا هذا من ناحية[٥٦].ومن ناحية أخرى، إن تحمل الإدارة تبعة تنفيذ قراراتها المطعون فيها إذا قضي بإلغائها فيما بعد لا يعدّ بذاته ضماناً كافياً للأفراد لأن التعويض المادي لا يكفي في جبر الضرر[٥٧]. كما أنه لن يعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار مهما كانت قيمته[٥٨].

---

[٥٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣١٠٤/ لسنة /٣٤ق/ تاريخ ١٩٩٠/١٢/١، الموسوعة الإدارية الحديثة للأعوام ١٩٨٥/١٩٩٣، الجزء/٣٣/، قاعدة/٤٧١/، ص ٩٣٦. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٤٢.

[٥٦]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢١.

[٥٧]: د. عبد المحسن سيد ريان، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٥٦٧.

[٥٨]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٢١.

وهكذا فإن مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء وإن كان في نهاية الأمر لا يقوم على غير سند، إلا أنه ليس خالياً من العيوب، خصوصاً مع بطء إجراءات التقاضي، ذلك أن مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء يجعل العدالة عديمة الجدوى، فالقرار ينفذ وقد يلحق أبلغ الأضرار بصاحب الشأن، كما أن هذا المبدأ لا يؤدي من ناحية أخرى إلا إلى إصدار أحكام لا تتضمن فقط إلا مبادئ نظرية أكثر من كونها أحكاماً فعالة تهدف إلى حل مشكلة واقعية وهي غالباً مشكلة إنسانية[٥٩].

أي مجرد حكم صوري مجرد من آثاره، وهذا يمثل أشد المساوئ التي تترتب على إطلاق قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء[٦٠].

وفي هذا الإطار فإن نظام وقف التنفيذ يبدو علاجاً لا مفر منه لظاهرتين سلبيتين، إحداهما في عمل الإدارة، والأخرى في عمل القضاء الإداري، وكلاهما يلحق أضراراً كبيرة بمصالح الأفراد ويهدر حقوقهم المشروعة[٦١].

١- الظاهرة السلبية في عمل الإدارة:

تتمثل في تعسفها وتعمدها أحياناً مخالفة القوانين واللوائح لتحقيق مصالح معينة لها على حساب مصالح الأفراد المشروعة، وفي القليل الإهمال والتكاسل في الدراسة والفحص اللازمين لعدم مجانبة صحيح أحكام القانون. وفي مثل هذه الأحوال تبدو أهمية وفائدة نظام الوقف في كبح جماح الإدارة وتوقي نتائج مخالفة القانون التي يتعذر تداركها إذا قضى ببطلان القرار المطعون فيه وذلك مهما كانت الحدود المضيقة لنظامه[٦٢].

كما أنه سيؤدي إلى سد الثغرة التي يفتحها تنفيذ القرار وهي استحالة إعادة الحال إلى ما كانت علية عند صدور حكم الإلغاء، وما يعنيه ذلك من تغليب حكم

---

[٥٩]: د.محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري- الكتاب الثاني- دعوى لإلغاء، مرجع سابق، ص٣٥٦.

- Seiller. B, Procédures d'urgence (Référé- suspension – Article. ٥٢١-& du Code de justice administrative- Urgence- Appréciation), A.J.D.A, ٢٠٠١, p.٥٠٠.

[٦٠]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٢.

[٦١]: Seiller. B, Procédures d'urgence (Référé- suspension – Article. ٥٢١-& du Code de justice administrative- Urgence- Appréciation), op.cit, p.٥٠٠.

[٦٢]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤ وما بعدها.

الواقع على حكم القانون، فضلاً عن منع إنتاج قرار إداري غير مشروع لآثاره في حق ذوي الشأن، وبذلك يحمي وقف التنفيذ المصالح الفردية للمتقاضيين مما قد يصيبهم من أضرار يستحيل جبرها بالتعويض المادي إذا ما تم تنفيذ القرار من الإدارة دون انتظار لحسم النزاع من جانب القضاء[٦٣]، وبهذا الصدد يبدو نظام وقف التنفيذ أكثر فاعلية من وسائل أخرى أقرها القضاء الفرنسي لعلاج مضار استعمال الإدارة لامتيازاتها بخصوص تنفيذ القرارات الإدارية. فقد تبنى مجلس الدولة الفرنسي بقضاء zimmermann تاريخ ١٩٠٢/٢/٢٧ مبدأً هاماً لمصالح المتقاضين مقتضاها أن تنفيذ الإدارة لقراراتها، وخاصة عندما يطعن فيها فعلاً بالإلغاء وتقوم الإدارة رغم ذلك بتنفيذها بتعجل غير مبرر، إنما يكون على مسؤوليتها وعليها تحمل أخطاء التنفيذ عن طريق تعويض الأفراد عن أضرارها. ولكن برغم أن هذا القضاء قد صادف حماساً كمحاولة جادة لإحباط محاولات التعسف ونوازع الإهمال لدى الإدارة، وبرغم إسهامه في ذلك فعلاً، إلا أن نسبية فعاليته وعدم كفايته قد جعلت من نظام وقف التنفيذ الأكثر فعالية وأهمية.

فكثير من الإدارات تعجز خاصة على المستوى المحلي عن وزن نتائج أعمالها بدقة، إما عن جهل أو عن هوى، فلا يكفي لردها مجرد جزاء مادي، كما أن هناك من نتائج التنفيذ مالا يمكن إصلاحه بأي مبلغ من المال، مثل الآثار التاريخية، ويضاف إلى ذلك تشدد القضاء في منح التعويض المالي وقصور الوسيلة في علاج الأضرار المستمرة والتعويض عنها بالكامل[٦٤].

٢ . الظاهرة السلبية في عمل القضاء الإداري:

تعود إلى بطء القضاء الإداري الفرنسي المعروف، حيث يستغرق الفصل في الدعاوي ما بين سنتين إلى ثلاث سنوات في المتوسط، وبذلك يكون طلب وقف التنفيذ

---

[٦٣]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص ٢٢ ومابعدها.

[٦٤]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٤٥ وما بعدها.

بصفة مستعجلة هو العلاج الممكن لهذا البطء الشديد الذي يؤدي إلى نتائج خطيرة أهمها[٦٥]:

ـ اختلاف في العلاقات القانونية بين الإدارة والمتعاملين معها، بالنظر إلى بقاء المراكز القانونية للأخير بين مزعزعة وغير مستقرة لمدة طويلة في نفس الوقت الذي تتمتع فيه الإدارة من ناحيتها بامتياز التنفيذ المباشر لقراراتها.

. إمكانية إتمام تنفيذ القرار المطعون فيه واستنفاده لكافة آثاره قبل الفصل في دعوى إلغائه، فلا يجدي حكم الإلغاء لدى صدوره في إصلاح الضرر ولا في ردع المتسببين فيه. ذلك أن صاحب الشأن الذي لحقته أضرار من جراء التنفيذ يتعذر إصلاحها بعد الإلغاء لن يجديه نفعاً هذا الحكم الذي لن يكون له في هذه الحالة سوى أثر رمزي، وقيمة معنوية لا أكثر، والأكثر إن كان فسيكون بالنسبة لتأكيد المبدأ القانوني مجرداً في ذاته وأيضاً بالنسبة لعمل الفقه المحلل لأحكام القضاء. وفي ظل هدا الوضع :

ـ سيفقد القضاء فاعليته في تطبيق القانون ويعجز عن أداء مهمته، بل قد يصل الأمر إلى حد إنكار العدالة.

. وستزداد مخالفات الإدارة للقانون بغير رادع فعال بما يترتب على ذلك من آثار، إذا سيلجأ بعض الإداريين إلى إصدار بعض قرارات لا تخفى عدم مشروعيتها وبغير حرص على احترام القواعد القانونية، عارفين بأن قراراتهم حتى غير المشروعة منها سيستنفذ تنفيذها قبل أن تلغى.

ومن هذه الناحية تبدو إذن أهمية وفائدة نظام وقف التنفيذ بغير شك فيها:

– فهو مكمل ضروري لدعوى الإلغاء، إذ عن طريق وقف تنفيذ قرار ما سوف يتعذر تتدارك نتائجه، ستتحقق الفائدة المرجوة من دعوى الإلغاء، بحيث يجد حكم الإلغاء مجالاً لإعمال آثاره ويحفظ له قيمته.

– ضامن لحقوق ومصالح أصحاب الشأن وأيضاً لعمل القاضي، إذ يبدو الوقف إجراءاً وقتياً حاجزاً لمصدر القرار في مهده، فلا يجد أياً من المخاطبين بالقرار

[٦٥]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣.

أو القاضي نفسه أمام أمر واقع تفرضه الإدارة بغير إمكانية للرجوع عنه[٦٦].وهذا ما عبر عنة مفوض الدولة Laurent بقوله: ((إن وقف التنفيذ لم يؤسس على الاهتمام بخدمة مصالح السلطة العامة، ولا حتى- بمعنى أوسع- المصالح العامة للمجتمع، ولكن بهدف وحيد هو حماية المصالح الفردية للمتقاضين))[٦٧].

المطلب الثاني
نطاق تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري

إذا كانت القاعدة العامة المستقرة في كل من فرنسا ومصر وسورية تقضي بأن الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بمشروعيته، بمعنى أن مجرد رفع دعوى الإلغاء ضد قرار إداري معين يدعي الطاعن عدم مشروعيته، لا يمنع من نفاذ هذا القرار، والاستثناء من هذه القاعدة يكمن بجواز وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بمشروعيته.

إلا أن المشرع في هذه الدول ضيق من مجال هذه القاعدة والاستثناء بحيث حصن طوائف معينة من القرارات الإدارية بالنص على إخراجها من دائرة الرقابة القضائية وبالتالي عدم إمكانية الطعن بمشروعيتها من خلال دعوى الإلغاء تمهيداً لإلغائها وتبعاً لذلك وقف تنفيذها، كما أنه وبنفس الوقت حصن طوائف أخرى من القرارات الإدارية من إمكانية طلب وقف تنفيذها.

وعليه فإن الدراسة في هذا المطلب ستناقش طوائف القرارات الإدارية تلك من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها.

---

[٦٦]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٥١.

[٦٧]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٣ هامش.

الفرع الأول
القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها

تنص المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري الحالي رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩، وتقابلها المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢على 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 للقرارات 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 صادر بالفصل أو الوقف، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأنه لم يكن واسترد منه ما قبضه)).

ويتضح من هذا النص أن القاعدة العامة في هذا الشأن هي أن القرار الإداري الذي يمكن الطعن فيه بالإلغاء هو الذي يجوز طلب الحكم بوقف تنفيذه، بحسبان أن دعوى الإلغاء ما هي في الواقع إلا مخاصمة للقرار الإداري في ذاته، ومن ثم فإن تحديد ماهية هذه القرارات ورقابة قضاء الإلغاء عليها تتطلب منا الوقوف على تعريف القرار الإداري وتحديد عناصره وبيان حالاته الخاصة، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: تعريف القرار الإداري وعناصره.
ثانياً: وقف تنفيذ الحالات الخاصة للقرار الإداري.

أولاً- تعريف القرار الإداري وعناصره:

لم يعرف المشرع الفرنسي والمصري والسوري القرار الإداري، الأمر الذي نتج عنه أن اختلف الفقه والقضاء الإداري في وضع تعريف مانع جامع للقرار الإداري وفي تحديد عناصره، بالرغم من كون الاختلاف لا يتعدى إطار الجزئيات، أما في ما يتعلق بجوهر ماهية القرار فإنه لا يبدو أنه هناك فرق يذكر، وهو ما سنتعرض له وفق التفصيل التالي:

١: تعريف القرار الإداري.
٢: عناصر القرار الإداري.

١- تعريف القرار الإداري Définition de la décision administrative:

عرف القضاء الإداري الفرنسي القرار الإداري على أنه: ((القرار الذي تتخذه السلطة الإدارية وتغير بموجبه الأوضاع القانونية للمخاطبين به))[٦٨].

في حين عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنه: ((إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الدافع (الباعث) عليه ابتغاء مصلحة عامة))[٦٩].

كما عرفته المحكمة الإدارية العليا السورية على أنه: ((إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناءً على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح حين تتجه

[٦٨]: د. عصام اسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص٨٢.
[٦٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٤٣٢/ لسنة /٣٣ق/ تاريخ ١٩٧٩/١/١٧، مجموعة المحكمة في /١٥/ سنة، ج١، ص٥٧. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الهدى للمطبوعات، بدون عام طباعة، ص ٣٩٦.

إرادتها إلى إنشاء مركز قانوني يكون جائزاً أو ممكناً قانوناً، وبباعث من المصلحة العامة التي يبتغيها القانون))[٧٠].

كما عرفه الفقيه الفرنسي Hauriou على أنه: ((تصريح وحيد الطرف عن الإرادة صادر عن السلطة الإدارية المختصة بصيغة النفاذ وبقصد إحداث أثر قانوني حقوقي))[٧١]، في حين عرفه الفقيهان الفرنسيان Gaudmet et Laubadére على أنه: ((العمل الذي يولد بصورة منفردة موجبات على عاتق المخاطب به))، كما عرفه الفقيه الفرنسي Desfonds على أنه: ((تعبير سلطة إدارية عن إرادتها بقصد إحداث آثار قانونية))[٧٢].

في حين واجه تعريف القضاء الإداري المصري للقرار الإداري انتقاداً واسعاً من قبل الفقه المصري[٧٣]، فهو بحسب الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله تحدث عن إفصاح الإدارة عن إرادتها في الشكل القانوني المحدد لإصدار القرارات الإدارية، وإحداثه لمركز قانوني، واستهدافه المصلحة العامة، وهذه كلها شروط لصحة القرار، ولا تدخل في الأصل في تحديد معنى القرار ذاته، كذلك فإن آثار القرار الإداري، كما هو متفق عليه في الفقه والقضاء، لا يقتصر على إحداث مركز قانوني بل يشمل بالإضافة إلى الإنشاء التعديل والإلغاء وهو ما استشعرته المحكمة الإدارية العليا فاستبدلت جملة ((إحداث أثر قانوني معين)) بجملة ((إحداث مركز قانوني معين)) إذ أن كلمة ((أثر)) تشمل الإنشاء والتعديل والإلغاء [٧٤].

في حين ذهب الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة إلى أن التعريف السابق للقرار الإداري جاء مخالفاً لنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري الحالي، لأنه يستشف منه استبعاد القرارات الإدارية السلبية من نطاقه، في حين أن

---

[٧٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٢٤/ في الطعن رقم /٢/ لعام ١٩٦٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/١٩٦٤، ص ٣٠٤، ٢٥٢.

[٧١]: د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة الداودي، دمشق، ١٩٨٥- ١٩٨٦، ص٥١١.

[٧٢]: بخصوص تعريف القرار الإداري في الفقه الفرنسي راجع د. عصام اسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، مرجع سابق، ص ٨٨ وما بعدها.

[٧٣]: د. طارق هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، مجلة الحقوق الصادر عن مجلس النشر العلمي – جامعة الكويت، العدد الرابع – السنة الثانية والثلاثون – ديسمبر ٢٠٠٨، ص١٩٤.

[٧٤]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩ ومابعدها.

المادة العاشرة لم تميز ما بين القرارات الإدارية السلبية والإيجابية من حيث الخضوع لدعوى الإلغاء[٧٥].

كما أخذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي على هذا التعريف أنه اهتم بشروط صحة القرار لكنه لم يهتم – بنفس القدر – بما يميز القرار عن العمل المادي، هذا فضلاً عن أنه جعل محل القرار ((إحداث مركز قانوني معين)) مع أن مهمة القرار ليست مقصورة على إحداث مركز قانوني لأنه قد يعدل من هذا المركز وقد يلغيه[٧٦].

وعلى الرغم من تقليل الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط لأهمية الانتقادات السابقة إلا أنه أخذ على هذا التعريف أنه لم يقتصر على تحديد المقصود بالقرار الإداري، أي بيان أركانه فقط، إنما تعدى ذلك إلى بيان شروط صحته في حين أن هذه الشروط يجب أن تخرج عن ماهية القرار في ذاته، ذلك أن القرار الإداري يعدّ موجوداً بتوفر أركانه الأساسية حتى ولو شابه عيباً يجعله جديراً بالإلغاء[٧٧].

وأمام هذه الانتقادات التي وجهت لتعريف القضاء الإداري المصري للقرار الإداري، فقد حاول الفقه صياغة تعريف جديد للقرار الإداري، من ذلك التعريف الذي قدمه الدكتور سليمان الطماوي على أنه: ((إفصاح عن إرادة منفردة بقصد إحداث أثر قانوني))[٧٨]، كما عرف الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله القرار الإداري على أنه: ((عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادة منفردة ويترتب عليه آثار قانونية معينة))[٧٩]، كما عرفه الدكتور سامي جمال الدين على أنه: ((تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين))[٨٠]، كما عرفه الدكتور

---

[٧٥]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٦، ص٢٣ وما بعدها.

[٧٦]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المعارف، دون مكان طباعة، الطبعة الثانية، ١٩٨٦، ص ٢٦٧.

[٧٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، دون عام طباعة، ص١١. وبنفس المعنى راجع: د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادىء وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، دون مكان طباعة، ١٩٩٧، ٥٥٢.

[٧٨]: د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، دون مكان طباعة، ١٩٩١، ص ١٨٣.

[٧٩]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٧. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٣، ص٩٩. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري- المجلد الثاني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٨، ص٣٩٥.

[٨٠]: د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول- دعاوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية،١٩٩١، ص٤٩.

ماجد راغب الحلو على أنه: ((تعبير عن إرادة منفردة، يصدر من سلطة إدارية بسند قانوني، ويرتب آثار قانونية))[٨١]، كما عرفه المستشار ماهر أبو العينين على أنه: ((عمل قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة يحدث مركزاً قانونياً جديداً أو يؤثر في مركز قانوني سابق))[٨٢]، كما عرفه الدكتور ثروت بدوي على أنه: ((إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح (الأنظمة)، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة))[٨٣]، كما عرفه الدكتور محمد مهنا على أنه: ((عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية بقصد إحداث نتائج قانونية، وهو يحدث بطبيعته آثاراً قانونية التي قد تكون إنشاء قاعدة قانونية أو مركزاً قانونياً أو تعديلاً أو إلغاء لقاعدة أو مركز قانوني، وهو بطبيعته ينشىء حقوقاً أو التزامات قبل الأفراد أو يعدل أو يلغي الحقوق والالتزامات المقررة لهم أو عليهم))[٨٤]، كما عرفه الدكتور حمدي ياسين عكاشة على أنه: ((عمل قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة، فتحدث مركزاً قانونياً جديداً أو يؤثر في مركز قانوني سابق))[٨٥]، كما عرفه الدكتور محمد المعمري على أنه: ((عمل قانوني أحادي الجانب تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة، ويترتب عليه آثار قانونية))[٨٦]، كما عرفه سمير يوسف البهي بأنه: ((إفصاح عن إرادة منفردة لسلطة إدارية وطنية بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معين))[٨٧]، كما عرفه الدكتور حسين عثمان محمد عثمان بأنه: ((إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة

---

[٨١]: د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الأزرايطة، ٢٠٠٦، ص ٤١٦. وأيضاً د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص ٢٧٣.

[٨٢]: د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، دار الكتب القانونية، مصر، ١٩٩٨، ص١٥.

[٨٣]: د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص٦.

[٨٤]: د. محمد فؤاد مهنا، دروس في القانون الإداري، منشورات الدار المصرية، دون مكان طباعة، ١٩٥٦، ص٣٠١.

[٨٥]: د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، بدون دار ومكان طباعة، ٢٠٠١، ص٢١.

[٨٦]: د. محمد مرهون المعمري، تسبيب القرارات الإدارية، دار وائل للنشر، دون مكان نشر، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢، ص١٨.

[٨٧] : سمير يوسف البهي، دفوع وعوارض الدعوى الإدارية، المنشورات الحقوقية صادر ناشرون، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠، ص٢٠.

بقصد إحداث أثر قانوني استناداً إلى ما تتمتع به من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، أياً كان مداه، لائحياً كان أم غير لائحي)) [٨٨].

أما في الفقه السوري، فقد عرفه الدكتور زين العابدين بركات بأنه: ((تصريح كتابي يصدر بصيغة النفاذ عن سلطة إدارية مختصة وحيدة الطرف أو متعددة الأطراف وذلك لأحداث أثر قانوني))[٨٩].

ولعل تعريف الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب الذي حدد فيه القرار الإداري بأنه: ((عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة))[٩٠]، هو أكثر التعريفات الفقهية توفيقاً لأنه يتميز بالإيجاز الذي فضلاً عن إجماله لما استقر عليه القضاء الإداري في الموضوع، لا يغفل شيئاً في المكونات الذاتية للقرار الإداري.

٢- عناصر القرار الإداري:

تتحدد عناصر القرار الإداري بما يلي:

أ-القرار الإداري هو عمل قانوني نهائي:

أي أنه تعبير عن الإرادة بقصد ترتيب أثر قانوني، هذا الأثر قد يكون إنشاء لمركز قانوني أو تعديلاً له أو إلغاؤه أو نقله، وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا السورية المقصود بالصفة النهائية المطلوب توافرها في القرار الإداري، حيث قررت أن هذه الصفة تعدّ في القرار الإداري ((شرطاً لازماً لقبول الطعن به بموجب دعوى الإلغاء، وهذه الصفة تعني أن يكون القرار الإداري قد وصل إلى مرحلة لم يعد فيها خاضعاً لأي إقرار أو تصديق أو أية معاملة أخرى من أية سلطة إدارية أخرى سواءً أكانت رئاسية أم وصائية، وذلك لكي يكون للسلطات المختصة تلك حق تمحيص قرار

---

[٨٨] : د. حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري في لبنان وفرنسا ومصر، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩١، ص ٢١٧.

[٨٩] : د. زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر، دمشق، ١٩٧٤، ص ٤٧٤، وأيضاً مؤلفه مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص٥١٥.

[٩٠] : د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري - الكتاب الأول ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٤٦٩. وأيضاً مؤلفه القضاء الإداري- الكتاب الثاني- قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص٢١.

الإدارة الأولي، وكل ذلك تحاشياً لعرضها على قضاء مجلس الدولة المختص بالنظر في الطلبات التي يقدمها الإفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية))[٩١].

وعليه يخرج من نطاق القرار الإداري الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة سواءً أكانت إرادية كما هو الشأن بالنسبة للبيانات التي تثبتها جهة الإدارة في الدفاتر، أو غير إرادية نتيجة الإهمال أو الخطأ من جانب أفراد السلطة الإدارية كحوادث السيارات، كما تخرج من نطاقه الأعمال المتضمنة توضيح وشرح مضمون القرار الإداري دون أن تضيف إليه جديداً[٩٢].

ب- يجب أن يصدر القرار الإداري من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة دون اشتراك إرادة أخرى معها:

وذلك تمييزاً للقرار الإداري عن العقد الإداري الذي ينشأ من تلاقي إرادة الإدارة مع إرادة أخرى ((حتى لو كانت الإرادة الأخيرة لشخص من أشخاص القانون العام وذلك لعدم وجود طابع الإرادة المنفردة))، ويجب أن يكون صادراً عن سلطة وطنية وبالاستناداً إلى أحكام القانون السوري.

ج- يجب أن يكون القرار الإداري تنفيذياً ونهائياً:

أي أن يصدر القرار الإداري من سلطة إدارية تملك حق إصداره بشكله النهائي، وهذا يعني أنه يترتب على صدوره بشكله النهائي أثراً قانونياً معيناً.

وعلى هذا الأساس لا تقبل دعوى الإلغاء ضد الملاحظات والرغبات والمقترحات الصادرة من الجهة الإدارية، كما لا تقبل ضد الإجراءات التمهيدية السابقة لاتخاذ القرار الإداري ((تدابير التحقيق))[٩٣]، وكذلك بالنسبة للإجراءات التنفيذية التي

---

[٩١] : قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٩١-١/ في الطعن/٢٨٧/ لعام ١٩٩٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٨، ص٧٢٨.

[٩٢] : د.عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري- الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٦-١٩٩٧، ص٢٢٩.

[٩٣] : قررت المحكمة الإدارية السورية في قرارها رقم /٨٤/ لعام ١٩٧٠ ما يلي: ((إن الكتاب الصادر عن مديرية الشؤون الإدارية بالمصرف المركزي، وإن تضمن بأن الولادة في عام ١٩١١هو الذي سوف يؤخذ لخدمة الموظف لدى المصرف، إلا أن الكتاب المذكور لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري النهائي المبحوث عنه في البند الخامس من المادة الثانية من قانون مجلس

من شأنها أن تساعد على تطبيق القرار الإداري، دون أن تضيف إليه عناصر جديدة ((التبليغات، التذكير بقرارات سابقة، الآثار المترتبة على قرار إداري))[٩٤]، وتأكيداً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا السورية: ((أن تنبيه الإدارة للأفراد لا يعدّ بمنزلة قرار إداري))[٩٥].

د- يجب أن يرتب القرار الإداري آثاراً قانونية:

يجب أن يرتب القرار الإداري آثاراً قانونية معينة، وذلك بإنشاء أو تعديل أو بإلغاء وضع قانوني معين، وذلك سواءً تعلق الأمر بقرار تنظيمي أو بقرار فردي، وبناءً على ما تقدم، فإن الطعن بالإلغاء، وبالتالي طلب وقف التنفيذ، يجب أن يتعلق بقرار إداري بالمعنى السابق تحديده، ويترتب على ذلك أنه إذا كان الطعن بالإلغاء لا يتعلق بقرار إداري فلا يجوز تقديم طلب وقف التنفيذ[٩٦].

وعليه لا يعدّ من قبيل القرارات الإدارية الإجراءات التمهيدية لإصدر القرارات الإدارية أو الاقتراحات أو القرارات المؤكدة لقرارات إدارية سابقة.

ثانياً- وقف تنفيذ الحالات الخاصة للقرار الإداري:

بعد أن قمنا بتحديد عناصر القرار الإداري، سوف نبحث في مدى جواز وقف تنفيذ بعض الحالات الخاصة للقرارات الإدارية، كالقرار الإداري السلبي والقرار الإداري المعدوم، وذلك وفق التفصيل التالي:

١: وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي.

الدولة، وهولا يعدو أن يكون مجرد إجراء تحضيري أو تمهيدي توطئة لتحديد مركز الموظف عند بلوغه سن الإحالة على المعاش))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٠، ص١١.

[٩٤] : د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – القضاء الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٨٥- ١٩٨٦، ص٢١٨.

[٩٥] : قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /٤٨/ لسنة ١٩٧٠ ما يلي: ((إن القرار الإداري الذي يمكن أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري وفقاً للتعريف المعتمد من قبل مجلس الدولة، هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الذاتية، فإذا اقتصر عملها على مجرد تنبيه الأفراد إلى حكم القانون، فإن تصرفها هذا لا يعدّ قراراً إدارياً بل هو ذو طبيعة تنفيذية ولا يؤثر في المراكز القانونية للأفراد، كما أنه لا يستحدث بذاته أي أثر جديد))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ١٩٧٠، ص٤٣.

[٩٦]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦١ ومابعدها.

٢: وقف تنفيذ القرار الإداري المعدوم.

١- وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي:

عرف المشرع السوري القرار الإداري السلبي في المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام١٩٥٩ على أنه: ((ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح))، وهو نفس التعريف الذي اعتمده المشرع المصري في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢.

ورغم تطابق موقف الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر وسورية بخصوص إمكانية خضوع القرار الإداري السلبي للطعن به بالإلغاء، إلا أن مسألة مدى جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي أثارت الجدل في فقه القانون العام وتباينت مواقف القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسورية بخصوصه، وهو ما سنتعرض له كالآتي:

أ: وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي في فرنسا.

ب: وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي في مصر.

ج: وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي في سورية.

أ- وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي في فرنسا:

لم يساو القضاء الإداري الفرنسي كمبدأ عام بين القرارات الإدارية الإيجابية والقرارات الإدارية السلبية La décisions administratives négatives من ناحية القابلية لطلب وقف التنفيذ، ذلك أنه خطا بداية مبدأ حدّ من خلاله من نطاق وقف التنفيذ بالنسبة للقرارات الإدارية السلبية[٩٧].

ويتلخص هذا المبدأ الذي استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي بقاعدة تتمثل بعدم جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، وباستثناء وحيد يجيز وقف تنفيذ

[٩٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٦ وما بعدها.

القرار الإداري السلبي إذا كان من شأنه أن يؤدي إلى تعديل في المراكز القانونية أو الواقعية المشروعة[٩٨] التي كانت قد وجدت قبله[٩٩].

وكان مجلس الدولة الفرنسي قد أعلن عن هذا المبدأ واستثنائه في حكم Amoros الشهير في ١٩٧٠/١/٢٣، ذلك أنه كان أول حكم حدد من خلاله مجلس الدولة الفرنسي بصريح اللفظ والعبارة ضوابط وقف تنفيذ القرارات السلبية[١٠٠].

وقد أرجع الفقه الفرنسي هذا المبدأ واستثنائه إلى عدة حجج وأسانيد تتلخص في مايلي:

(١)- السند المنطقي:

يدور حول طبيعة كل من القرار الإداري الإيجابي والقرار السلبي، ذلك أن القرار السلبي ينفذ من تلقاء نفسه بمجرد صدوره، فمن لحظة صدور قرار برفض مشاركة شخص في مسابقة مثلاً، يعدّ هذا الشخص ممنوعاً من دخول هذه المسابقة، وبالتالي لن يتسنى إيقاف آثار قرار تحققت آثاره بذات صدوره ومنذ لحظة صدوره، هذا من جهة[١٠١].

ومن جهة أخرى، فإن فكرة وقف التنفيذ ذاتها تتضمن بطبيعتها قراراً إيجابياً، وهو عمل شيء ما ((بناء أو هدم عقار على سبيل المثال))، إذ أنه من السهل القيام بوقف تنفيذ أي قرار إداري إلا القرار الإداري السلبي[١٠٢].

(٢)- السند القانوني:

يتعلق هذا السند بمبدأ استقلال الهيئات الإدارية عن الهيئات القضائية ((مبدأ الفصل بين السلطات)) الذي نتج عنه حظر توجيه القاضي أوامر للإدارة أو

---

[٩٨] : د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت، العدد الثالث – السنة الثلاثون – سبتمر ٢٠٠٦، ص٣٨٧.

[٩٩]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٨٦.

[١٠٠]: C.E. ٢٣ Janvier ١٩٧٠, Amoros, R.D.P, ١٩٧٠, p.١٠٣٥.

[١٠١]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص ١٤٩.

[١٠٢]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠.

الحلول محلها في إتخاذ القرارات الإدارية والذي أدى إلى تشدد القضاء الإداري في تفسير شروط وقف التنفيذ بالنسبة للقرار الإداري الإيجابي بصفه عامة، ومن ثم يصبح من باب أولى تقرير عدم جواز طلب وقف تنفيذ القرار السلبي، ذلك أن القاضي عدّ وقف تنفيذ القرارا السلبي بمثابة أمر موجه إلى الإدارة للقيام بعمل وهو ما لا يجوز له عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يحظر على القاضي توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها، ويضيف البعض إلى ذلك حجة أخرى مفادها أن وقف تنفيذ القرار الإداري يختلط بالحكم الموضوعي بالإلغاء ويغني عنه حيث أن معناه في الحقيقة إلغاء القرار الإداري فإذا حصل صاحب الشأن عليه فلن يكون في حاجة للسير في إجراءات الدعوى الموضوعية، كما أنه قد يؤدي إلى نتائج شاذة في الحالة التي يحكم فيها القاضي لصالح الإدارة برفض إلغاء القرار السلبي الذي سبق وقف تنفيذه، ذلك أن هذا الحكم لن يكون له فائدة عملية ويستحيل تنفيذه ومن قبيل ذلك القرار الإداري السلبي بالامتناع عن تسليم جواز سفر ولما أوقف تنفيذه غادر صاحب الشأن البلاد[١٠٣]، ولم يعد بحاجة إلى متابعة السير في إجراءات دعوى الإلغاء لأنه حصل على المطلوب من دعواه بمجرد إيقاف تنفيذ هذا القرار.

(٣)- السند العملي:

ويتلخص بأن الإدارة وحدها الأجدر على تقدير ملائمات أعمالها وما إذا كانت ستقوم بأداء خدمة أم لا وذلك حسبما يقتضيه الصالح العام[١٠٤]، ومن ثم فإن هذه القرارات تدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة التي لا يجوز للقضاء التدخل فيها، سيما وأن القانون ذاته ترك للإدارة حرية التصرف فيها وفقاً للظروف وحسب مقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.

إلا أن المشرع الفرنسي وضع نهاية للمبدأ الذي اعتمده من خلال حكم Amoros وأجاز في قانون القضاء الإداري الصادر بالقانون رقم /٥٩٧/ تاريخ

[١٠٣]: د. عبد المحسن سيد عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص ٢١٨ وما بعدها.

[١٠٤]: د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٨٦.

٢٠٠٠/٦/٣٠ والنافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١ وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية[١٠٥]، من خلال الفقرة (١) من المادة (٥٢١) من هذا القانون[١٠٦]، التي نصت على أنه:((يجوز لقاضي الأمور المستعجلة، متى قدم إليه طلب، أن يأمر بوقف تنفيذ قرار إداري، أو بعض آثاره، حتى ولو كان بالرفض، إذا كان محلاً للطعن بالإلغاء، طالما أن الاستعجال يسوغ هذا الوقف، وأن تكون هناك أسباب من شأنها في الحالة الراهنة للدعوى أن تثير شكوكاً جادة في مشروعية القرار))[١٠٧]، وتطبيقاً لهذا النص، فقد عدل مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه السابق وقبل وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية على أساس الشروط المنصوص عليها في المادة السابقة[١٠٨]، والتي هي نفس شروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية الإيجابية والتي سنبحثها مفصلاً في موضع لاحق من هذا البحث، إلا أنه ألزم قاضي وقف التنفيذ في حالة قبول الطلب بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي ببيان الالتزامات التحفظية التي يتوجب على الإدارة القيام بها تنفيذاً لحكم وقف التنفيذ[١٠٩].

ب- وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي في مصر:

عرف المشرع المصري القرار الإداري السلبي في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ على أنه: ((رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح))، بمعنى أننا نكون أمام قرار إداري سلبي عندما تمتنع الإدارة عن الرد على ما يقدمه إليها الأفراد من طلبات في حين يلزمها القانون بالرد.

---

[١٠٥]: Lebreton. G, Droit administratif général, Dalloz, Paris, ٥ édition, ٢٠٠٩, p.٥٣٩.et Overney. S, Le référé- suspension et le pouvoir de régulation du juge, op.cit, p. ٧١٤.

[١٠٦]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الاداري من محكمة الطعن في المرافعات الادارية، مرجع سابق، ص١١هامش.

[١٠٧]: Chabanol. D, Code de justice administrative,op.cit, p.٤٦٥.

[١٠٨]: Pacteau. B, Contentieux administratif, Presses Universitaires de France, Paris, ٧ édition ,٢٠٠٥, p.٣٣٧.et Moderne.F, Premier bilan de la réforme des procédures d'urgence dans le contentieux administratif, R.F.D.A, ٢٠٠٧, p. ٩٢.

[١٠٩]: Dael. D, Contentieux administratif, Presses universitaires de France, Paris, ٢ édition, ٢٠٠٨, p. ٢٣٢.

والملاحظ أيضاً من هذا النص أن المشرع أعطى لتلك القرارات الإدارية السلبية حكم القرارات الإدارية الإيجابية، من حيث إمكانية الطعن عليها بالإلغاء.

وتفسيراً لهذا النص فقد استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنه: ((يتعين لقيام القرار الإداري السلبي أن تكون الإدارة ملزمة بمقتضى القوانين واللوائح باتخاذ قرار في الطلب المقدم إليها، سواءً أكان بقبوله أو برفضه، فإذ ما التزمت الإدارة جانب الصمت إزاء ذلك الطلب، فإن ذلك ينشأ قراراً إدارياً سلبياً بالرفض يجيز الطعن فيه بالإلغاء، ومن ثم فلا ينشئ سكوت الإدارة عن الرد على الطلب المقدم إليها قراراً سلبياً بالرفض دائماً، إنما يتعين البحث عما إذا كانت الإدارة ملزمة بالرد أم أن ذلك يدخل في إطار سلطتها التقديرية))[١١٠].

كما أن القضاء الإداري المصري لم يجد في مبدأ الفصل بين السلطات– على خلاف القضاء الإداري الفرنسي كما بينا سابقاً– قيداً يحد من اختصاصه في ممارسة رقابة المشروعية في كامل هذا النطاق على أساس أن السلطة القضائية عندما تباشر رقابة المشروعية على أعمال الإدارة الإيجابية والسلبية على حد سواء إنما تباشر مهمة أناطها الدستور والقانون بها مثلما تباشر أي سلطة أخرى مهامها المسندة إليها بالدستور والقانون، فلا تحمل هذه الرقابة بالتالي على أنها تدخل في أعمال الإدارة أو حلول محلها فيما أسند إليها[١١١].

كما عدّ مجلس الدولة المصري أن القرارات الإدارية السلبية الناتجة عن امتناع الإدارة عن الرد، تشكل استثناء على انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء[١١٢]، إذ تقضي أحكامه بعدم تقيد هذه القرارات بميعاد الستين يوماً المحددة للطعن بالإلغاء، حيث ينطبق هذا الميعاد على القرارات الإدارية الإيجابية فقط، ولكن الأمر يختلف في حالة التنفيذ الفعلي للقرار الإداري السلبي، إذ أنه بتمام هذا التنفيذ يبدأ ميعاد الطعن

---

[١١٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢٧٥/ لسنة /٣٥ق/ تاريخ ٢٣/ ١٩٩٢/١٢. مذكور عند د.عبد العزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص٥٨. وبنفس المعنى راجع قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٠٦٦/ لسنة /١٠ ق/ تاريخ ٢٣/ ١٩٦٧/١٢، مجموعة المحكمة في /١٥/ سنة، /ج١/، ص٧٧. مذكور د.محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٥.

[١١١]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٥.

[١١٢]: د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٧٢.

فيه[١١٣]، ويرجع الأساس القانوني لذلك إلى فكرة استمرار القرارات الإدارية الناتجة عن امتناع الإدارة عن الرد، وعدم انتهائها، بحيث يظل باب الطعن مفتوحاً طالما استمرت حالة الامتناع[١١٤].

كما أن القضاء الإداري المصري لم يفرق في المعاملة بين القرارات الإيجابية التي تفصح فيها الإدارة عن إرادتها صراحة وبين القرارات السلبية بالامتناع فيما يتعلق بشروط وقف التنفيذ، فهو يطبق المعيار العام الوارد في المادة (٤٩) من القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة التي تشترط الضرر الذي يتعذر تداركه[١١٥]، ولم تثر بهذا الخصوص أي مشاكل أو نوازع للحلول القضائية التي استقرت في هذا الصدد على أنه ما دام القرار السلبي قابل للطعن فيه بالإلغاء فإن طلب وقف تنفيذه يكون بالتبع مقبولاً[١١٦].

إلا أن جانباً من الفقه المصري خالف هذا الاتجاه لمجلس الدولة المصري، ورأى أن وقف التنفيذ لا يمكن أن يكون محله إلا قرار إداري إيجابي دون القرار الإداري السلبي لأن القاضي في هذه الحالة يوجه أمر للإدارة أو يحل محلها في اتخاذ قراراتها وهما أمران محظوران عليه، وذلك باستثناء حالة ما إذا كان القرار الإداري السلبي من شأنه أن يؤدي إلى تعديل في المراكز القانونية أو الواقعية التي كانت توجد قبله ففي هذه الحالة يمكن الأمر بالإيقاف.

والحل وفقاً لبعض أنصار هذا الاتجاه يكمن في أن ينظم المشرع هذه الحالة تنظيماً يتفق وما تحتاج إليه من تيسير في الإجراءات، بحيث أن المحكمة عند نظرها طلب وقف تنفيذ قرار إداري سلبي عليها أن تتثبت من قيام ركن الاستعجال، فإذا تبين لها ذلك كانت ملزمة في الفصل بموضوع الإلغاء على وجه السرعة، والعلة في ذلك أنه ليس للطاعن الحق في حماية وقتية بحكم مستعجل ((وقف تنفيذ القرار

---

[١١٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣٥٠/ لسنة /١١ق/ تاريخ ١٩٦٨/١/١٣، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة للسنة الثانية عشر، قاعدة /٥٦٥/. مذكور عند د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٦.

[١١٤]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص ٦٦.

[١١٥]: د.عبد المحسن سيد عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

[١١٦] : د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٢٥.

الإداري السلبي)) من شأنه أن يؤثر تأثيراً بالغاً على موضوع الدعوى في الوقت الذي قد يخسر فيه بعد ذلك هذه الدعوى في موضوعها[١١٧].

في حين يرى آخر أن الخشية من حلول حكم وقف التنفيذ محل حكم الإلغاء يمكن تلافيها فيما لو تم الفصل في الموضوع في وقت قصير جداً كما لو كان طلباً مستعجلاً، وفي هذه الحالة تنحصر فائدة طلب وقف التنفيذ في مجرد التعجل في نظر الدعوى[١١٨].

في حين أيد جانب من الفقه هذا الاتجاه بحسبان أن الطعن بالإلغاء لو كان مقصوراً على القرارات الإدارية الإيجابية لوجدت الإدارة دائماً وسيلة طيعة في انتهاكها للمشروعية بأن تسكت عن الرد على أصحاب الشأن مهما قدموا من طلبات أو تظلمات، ولملاقاة ذلك حرص الفقه والقضاء الإداري دائماً على إباحة الطعن في القرارات الإدارية السلبية شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية الإيجابية[١١٩].

كما إن التفرقة بين القرارات السلبية وغير السلبية ليست لها مبرر معقول، علاوة على أنها تفرقة تحكمية لا سند لها في القانون، إذ تكفي الشروط الموضوعية العامة المقررة في هذا الشأن وهي شروط الاستعجال وشروط الجدية لتحديد نطاق طلبات وقف التنفيذ والحد من تدخل القضاء في شؤون الإدارة، كما أن العبرة بالنتائج المترتبة على القرار السلبي وهي نتائج إيجابية في معظم الحالات[١٢٠].

وكما انقسم الفقه المصري بشأن موقف مجلس الدولة المصري في مدى جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية بين مؤيد ومعارض، كذلك انقسم هذا الفقه بين مؤيد ومعارض بشأن تفسير المحكمة الإدارية العليا السابق لنص المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة بخصوص تطلب الإلزام القانوني باتخاذ وإصدار القرار كشرط لقيام القرار الإداري السلبي، وبانتفاء قيام القرار السلبي في حال كان سكوتها يدخل في نطاق السلطة التقديرية الممنوحة لها بموجب القانون.

---

[١١٧]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٨٧ وما بعدها.

[١١٨] : د.عبد المحسن سيد عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

[١١٩]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

[١٢٠]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ٨٠٤.

فالفقه المعارض لهذا التفسير يرى أن هذا التفسير استند على ظاهر نص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة والذي لا يتفق مع المبادئ العامة في قضاء الإلغاء والتي تقتضي خضوع القرارات الإدارية بكافة أشكالها وصورها للرقابة القضائية، سواءً كانت صادرة في إطار سلطة مقيدة أم سلطة تقديرية، كما أنه لا يتفق مع النية الحقيقية للمشرع الذي أجاز للأفراد الطعن بكافة القرارات الإدارية النهائية[١٢١]، كما يرى أن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية السلبية بالامتناع، ليست رقابة ملائمة إنما هي رقابة مشروعة، لا تفلت منها أي سلطة تقديرية مهما اتسع نطاقها، حيث إن مناط رقابة القضاء هي وجود قرار إداري بمقوماته القانونية[١٢٢].

كما يرى هذا الفقه نشوء القرار الإداري السلبي بمجرد امتناع الإدارة عن الرد على الطلب المقدم إليها، بغض النظر عما إذا كانت تتمتع بسلطة تقديرية أم مقيدة في هذا الخصوص، لما في ذلك من توسيع لنطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وحتى لا تتحول السلطة التقديرية للإدارة إلى سلطة تحكمية، تتخذ منها الإدارة ستاراً للتهرب من إصدار قرارات ترى أنه من الأفضل لها ألا تصدرها، فضلاً عن أن القيد الذي وضعته المحكمة الإدارية العليا المصرية عند تفسيرها لنص المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري إنما هو قيد لم يرد النص عليه صراحة بتلك المادة والتي تناولت القرارات السلبية، وإنما هو قيد ابتدعته المحكمة الإدارية العليا في تفسيرها للنص مخالفة في ذلك حدود التفسير ومقتضياته، حين أتت بقيد لم يرد بالنص محل التفسير[١٢٣].

أما الفقه المؤيد لهذا التفسير فهو يرى أن هناك لبساً في فهم قصد المحكمة أدى إلى خلط بين خضوع القرارات الإدارية لرقابة المشروعية والذي يستوي فيه صدورها صراحة أو ضمناً، في إطار سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية، وبين استظهار وجود القرار الإداري في ذاته ليخضع من بعد لهذه الرقابة.

---

[١٢١]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٤٨٥. مذكور أيضاً عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مطابع جامعة المنوفية، دون مكان وعام نشر، ص٥٨. وأيضاً عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٧ وما بعدها.

[١٢٢]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، المرجع نفسه، ص ٥٩.

[١٢٣]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، مرجع سابق، ص ٥٩ وما بعدها.

فالأمر في صدد تطبيق نص المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة فيما تضمنه من اعتبار امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار ((كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح)) كإحدى صور التعبير الضمني عن إرادة الإدارة، لا يتعلق بمبدأ الخضوع لرقابة المشروعية وإنما باستظهار محل هذه الرقابة- القرار الإداري- وفي هذا الإطار وبهذا الفهم يكون قضاء المحكمة الإدارية العليا متفقاً مع حكم المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المشار إليه، لأنه إذا كان مرخصاً للإدارة في التعبير عن إرادتها أو عدمه في أمر ما، فإنها حين تمتنع عن ذلك فهي إنما تمارس سلطة تقديرية منحها لها القانون ولا يجب بالتالي أن تنقلب ممارستها لهذه السلطة عليها بافتراض ما لم تتصرف إليه إرادتها، وعلى خلاف ذلك فحين تقيد الإدارة بوجوب اتخاذ أمر في مسألة ما بمقتضى القوانين واللوائح المنظمة لذلك، فإن مجرد امتناعها عن اتخاذه يسوغ اعتباره نكولاً عن حكم القانون ثم تعبيراً عن إرادة ضمنية في ذلك، تطاله رقابة القضاء وإلا أهدرت حقوق الأفراد لو بقيت مصالحهم معلقة في مثل هذه الحالات على تعبير صريح من الإدارة قد لا يأتي أبداً، ووضع ضوابط لاستخلاص التعبير الضمني وعده قراراً إدارياً أمر واجب وإلا اعتبرت كافة مواقف الإدارة السلبية قرارات إدارية لتزدحم بها بغير جدوى ساحة القضاء[١٢٤].

ج- وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي في سورية:

بتعريف مماثل لتعريف المشرع المصري، عرف المشرع السوري في المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ القرار الإداري السلبي.

وانسجاماً مع موقف المشرع السوري، فقد استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على تعريف القرار الإداري السلبي بما يلي: ((إن الامتناع الذي يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن به وفقاً لأحكام المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة هو الامتناع عن اتخاذ قرار توجب القوانين والأنظمة على جهة الإدارة اتخاذه))[١٢٥].

---

[١٢٤] : د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٨ وما بعدها.

[١٢٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢١/ في الطعن رقم/٧١/ لعام ١٩٧٧، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام١٩٧٩، غير منشور

كما استقر على: ((أن دعوى الإلغاء كما قد تهدف إلى إلغاء القرار الايجابي فإنها في بعض الأحوال تتناول القرارات السلبية التي كان من المفروض على الإدارة أن تصدرها طبقاً للقوانين واللوائح فامتناع الإدارة عن إصدارها يصلح أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء طبقاً لأحكام الفقرة (٩) من المادة (٨) من قانون مجلس الدولة رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩))[١٢٦].

ولذلك فإننا نعتقد بإمكانية وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي في سورية طالما أنه قرار إداري، وطالما أن المشرع السوري لم ينص على ما يمنع وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، سيما وأننا لم نجد في حدود مطالعتنا لأحكام القضاء الإداري السوري أي اجتهاد للمحكمة الإدارية العليا السورية يمنع وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي أو يؤيده.

٢- وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنعدمة[١٢٧]:

إن طلب وقف التنفيذ يستلزم بالضرورة وجود قرار إداري بالمعنى المبين سابقاً يوجه ضده عند الطعن بالأخير بالإلغاء أمام القضاء الإداري، مرد ذلك وفقاً لما استقر عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى: ((إن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها، مرد كلتاهما إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار الإداري على أساس وزنه بميزان القانون وزناً مناطه استظهار مشروعية القرار أو عدمه من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون نصاً وروحاً، فلا يلغى قرار إلا إذا استبان- عند نظر طلب الإلغاء أن القرار شابه عيب من هذا القبيل، ولا يقف قراراً - عند نظر طلب وقف التنفيذ - إلا إذا كان على حسب الظاهر من الأوراق، مشوباً بمثل هذا العيب))[١٢٨]، فضلاً عن أن القرار

---

[١٢٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢١/ في الطعن رقم/٥٥/ لعام ١٩٧٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٥، المبدأ رقم/٢٦/، ص٥٣.

[١٢٧]: يعرف القرار الإداري المنعدم بأنه: القرار الذي بلغ فيه العيب حداً جسيماً يجرده من كيانه ومن صفته الإدارية ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما تتمتع به القرارات الإدارية – سليمة كانت أو معيبة- من حصانة. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٩٩.

[١٢٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنان رقمي /٣٥و ٣٦/ لسنة /٢ق/ تاريخ ١٩٦٥/١/١٤، لسنة /١/، بند /٤٦/، ص ٣٨٨. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، هامش ص١١١.

الإداري سواءً كان سليماً أو معيباً، هو الذي يطبق عليه مبدأ جواز التنفيذ الجبري ضد الأفراد وهو الأمر المراد توقيه بتقديم طلب وقف التنفيذ.

ولكن ماذا لو كان القرار الإداري معيباً بعيب جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام بحيث يتحول إلى مجرد اعتداء مادي بحت؟، بمعنى هل يجوز توجيه طلب الإلغاء وبالتبعية طلب وقف التنفيذ ضد القرار الإداري المنعدم؟، سنتولى الإجابة على هذا التساؤل من خلال استعراض الوضع في كل من فرنسا ومصر وسورية.

أ: وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنعدمة في فرنسا.

ب: وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنعدمة في مصر.

ج: وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنعدمة في سورية.

أ- وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنعدمة في فرنسا:

لقد استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي بداية بحسبان أن أعمال الغصب ومنها القرار الإداري المنعدم يقع نظرها في اختصاص القضاء العادي وحده، فلا اختصاص بالتالي للقضاء الإداري بنظرها إلغاء وبالتبع وقفاً، بحيث ينحصر اختصاصه في هذا المجال بالتحقيق فقط في قيام الانعدام في الحالة المعروضة عليه شأنه في ذلك شأن القضاء العادي، بحيث إذا ما ثبت له ذلك أعلن عدم اختصاصه للنظر في الدعوى، ولكن ما زاد على ذلك فهو من إطلاقات القضاء العادي، ومن تطبيقات المجلس التي قضى فيها بعدم اختصاصه بنظر طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم، حكمه الذي تعلق الأمر فيه بطرد أجنبي من البلاد بدلاً من شخص آخر على سبيل الخطأ، وقضى فيه بعدم قبول طلب وقف التنفيذ لتعلق الأمر بعمل من أعمال الغصب وليس بقرار إداري مما يصلح محلاً لطلب وقف التنفيذ[١٢٩].

غير أن مجلس الدولة الفرنسي سرعان ما تنبه إلى الخطر الذي يترتب على إعمال هذا المنطق حتى نهايته، لأن انعدام القرار الإداري من الناحية القانونية لا يمنع من وجود شبهة قرار، من المصلحة إزالته بحكم صريح، وليس من المعقول

[١٢٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص ١١٢.

حماية الأفراد في مواجهة القرارات المشوبة بعيب جسيم وتركهم بدون حماية في مواجهة حالات الانعدام المنطوية على أبشع العيوب، ولمواجهة هذه الحالات قرر مجلس الدولة الفرنسي قبول الدعاوى التي تستهدف إزالة الحالة المادية المترتبة على القرارات المنعدمة، ولكنه سلم في ذات الوقت بأن الدعاوى في هذه الحالة ليست دعوى إلغاء عادية، ولكنها دعوى خاصة لا تتمتع بما تتمتع به دعوى الإلغاء من أحكام وامتيازات ومن ثم يجب أن ترفع من قبل محام، كما أن الحكم فيها لا يكون بالإلغاء ولكن بتقرير أن العمل المنعدم ((لم يرتب أثراً))[١٣٠].

وتبعاً لهذا الاتجاه، فقد أخضع مجلس الدولة الفرنسي القرار الإداري المنعدم لنظام شبيه بالنظام الذي يخضع له القرار المعيب بعيب جسيم:

– الدعوى ضد القرار المنعدم لا تتقيد بميعاد، لأنه اعتبر أن القرار المنعدم لا يرتب أثراً[١٣١].

– القرار المنعدم لا يمكن تصحيحه لا بالإجازة ولا بالإقرار.

– للإدارة أن تسحب القرار المنعدم في أي وقت تشاء، لأن القرار المنعدم لا يرتب حقاً وبالتالي لا يتحصن بعدم السحب[١٣٢].

– إذا كان القرار المنعدم لا يرتب أثراً من الناحية القانونية، فإن هذا لا يحول دون تحقيقه لآثار مادية ضارة تستتبع التعويض.

أما الفقه الفرنسي فقد رتب على كون القرار الإداري منعدماً النتائج التالية:

– لا يلزم الأفراد باحترام القرارات الإدارية المنعدمة.

– عدم قبول دعوى الإلغاء التي تستهدف قراراً منعدماً، لأنه بمنزلة اعتداء مادي.

---

[١٣٠]: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، دزن مكان نشر، الطبعة السادسة، ١٩٩١، ص ٣٦٨. وأيضاً د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٨١.

[١٣١]: د. عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، دون عام طباعة، ص ١٨٢.

[١٣٢]: د. عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، المرجع نفسه، ص١٨٢.

– إذا كان القرار المنعدم يدخل في عملية مركبة، فإن العملية كلها تعدّ باطلة[١٣٣].

– للمحاكم القضائية الفرنسية على عكس القاعدة العامة أن تتصدى لتقدير مشروعية القرارات الإدارية المنعدمة.

– تنفيذ الإدارة لقرار إداري منعدم هو اعتداء مادي.

– يحق للإدارة سحب القرار الإداري المنعدم في أي وقت كونه لا يرتب حق للأفراد[١٣٤].

ب– وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنعدمة في مصر:

أجاز مجلس الدولة المصري وقف تنفيذ القرار الإداري المنعدم، ورتب على كون القرار الإداري منعدماً آثار ونتائج مهمة، كما تبنى هذا المجلس مؤخراً معياراً وسع من خلاله الحالات التي يكون فيها القرار الإداري منعدماً، الأمر الذي عرضه لانتقاد الفقه المصري، وهو ما سنتعرض له وفق التفصيل التالي:

(١): الآثار والنتائج التي رتبها مجلس الدولة المصري على كون القرار الإداري منعدماً.

(٢): المعيار الذي تبناه مجلس الدولة المصري في تحديد حالات الانعدام.

(٣): موقف الفقه المصري من القرار الإداري المنعدم.

(١)– الآثار والنتائج التي رتبها مجلس الدولة المصري على كون القرار الإداري منعدماً:

إن مجلس الدولة المصري وخلافاً لما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص توسع بخصوص الآثار والنتائج المترتبة على كون القرار منعدماً، فلم يقف

---

[١٣٣]: د. محمد جمال الذنيبات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري، مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي – جامعة الكويت- العدد الأول – السنة الثامنة والعشرون – مارس ٢٠٠٤، ص٣٢٤.

[١٣٤]: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٦٨ وما بعدها.

عند حد إجازة توجيه طلب الإلغاء وبالتبعية طلب وقف التنفيذ القرار الإداري المنعدم[١٣٥]، بل رتب على كون القرار المطلوب إلغاؤه ووقف تنفيذه قراراً إدارياً منعدماً نتائج وآثار مهمة[١٣٦]هي:

– الإعفاء من التقيد بشروط الشكل لدعوى الإلغاء: لقد فرق مجلس الدولة المصري بين القرارات المعيبة بعيب من عيوب عدم المشروعية وبين القرارات الإدارية المنعدمة، بحيث أن الطعن في النوع الأول لا بد أن يتم خلال الميعاد، بينما لا يتقيد الطعن في القرارات المنعدمة بشرط الميعاد[١٣٧]، لأن القرار الإداري المنعدم يجوز سحبه إدارياً أو تقرير إنعدامه قضائياً دون التقيد بالمواعيد المقرر لذلك[١٣٨]، حيث أننا لا نكون بصدد قرار إداري حتى تحترم مواعيد الطعن بإلغائه أو سحبه[١٣٩].

– القرار الإداري المنعدم غير قابل للتنفيذ المباشر[١٤٠]: وذلك بخلاف القرارات الإدارية المعيبة، ومن هنا فلا حاجة أصلاً للطعن بإلغائها من قبل الأفراد ما لم تباشر الإدارة تنفيذ أحدها، فيعدّ هذا التنفيذ بحد ذاته غير مشروع علاوة على تحقيق المصلحة في الطعن فيها لتقرير انعدامها[١٤١]، علاوة على عدم التزام الأفراد باحترام القرارات المنعدمة إذا كان بوسعهم تجاهلها[١٤٢]، ومن حق الأفراد التخلص من العقبات المادية بوسائلهم الخاصة إذا كان بوسعهم ذلك وإلا الالتجاء إلى القضاء.

---

[١٣٥]: بهذا الصدد قررت محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم /٦٧٥/ لسنة /٢٢ ق/ تاريخ ١٩٦٩/١/٢٨ ما يلي: ((إن القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم، يحوله إلى مجرد فعل مادي معدوم الأثر قانوناً، فلا تلحقه حصانة ولا يكون قابلا للتنفيذ المباشر باعتباره لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة، مما يبرر طلب إزالته بصفة مستعجلة الأمر الذي يتعين معه الحكم بوقف التنفيذ)). مذكور عند د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٤٤. وأيضاً مؤلفه وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٤٢.

[١٣٦]: بخصوص الآثار المترتبة على انعدام القرار الإداري. راجع: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٤. وأيضاً د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٣٨١ وما بعدها. وأيضاً حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٨٨ ومابعدها. وأيضاً د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٦٨ وما بعدها. وأيضاً د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار الكتب المصرية، دون مكان طباعة، الطبعة الثالثة، ١٩٩٧، ص ٣١٣ وما بعدها.

[١٣٧]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧٦.

[١٣٨]: د. محمد جمال الذنيبات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٢٣.

[١٣٩]: د. عبد العزيزعبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ٦٢. وأيضاً راجع بهذا المعنى د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع نفسه، ص٣٨١.

[١٤٠]: د. طارق هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٩.

[١٤١]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨٠٦.

[١٤٢]: د. طارق هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٩..

لا بل أن أحد الفقهاء يرى أن امتناع الأفراد عن احترام القرارات الإدارية المنعدمة ليس حقاً لهم فحسب بل هو واجب عليهم أيضاً، لأن كل فرد من الجماعة ملزم بأن يعمل على احترام القواعد الدستورية في حدود إمكانياته وتنفيذ المضرور لقرار منعدم هو مساهمة منه في تكوين الخطأ الذي ترتب عليه الضرر، وعليه فإن تنفيذ المضرور لقرار منعدم يعدّ خطأً يدخله القاضي في حساب التعويض المحكوم به على الإدارة[١٤٣].

. انعدام القرار الإداري يبرر بذاته طلب وقف تنفيذه دون اشتراط توافر شروط وقف التنفيذ: بمعنى أن الانعدام وحده يكفي لتأسيس الطلب المستعجل بإزالة هذه العقبة، وتطبيقاً لذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أنه: ((إذا كان الأمر متعلقاً بحق من الحقوق الدستورية فإن المساس به أو الانتقاص منه يتوفر له قانوناً وحقاً ركن الاستعجال اللازم توفره مع ركن الجدية للقضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، كما أنه يبرر إجابة المدعى عليه إلى طلبه تنفيذ الحكم بمسودته وبدون إعلان))[١٤٤]، وهو الموقف حقيقة يحمد عليه مجلس الدولة المصري إذ ليس من المعقول أن يجيز وقف تنفيذ القرار الباطل في حين لا يجيز وقف تنفيذ القرار المنعدم، وإلا لا تخذت الإدارة من جسامة عدم المشروعية وسيلة للتهرب من الرقابة القضائية وهو ما لايجوز فقهاً واجتهاداً.

---

[١٤٣]: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٤١٧. وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم هام لها، قالت فيه بعد أن أكدت تمتع القرارات الإدارية بالقوة الملزمة - ولو كانت معيبة - وبحق الإدارة في تنفيذها ما يلي: ((أما إذا نزل القرار إلى حد غصب السلطة وانحدر بذلك إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانوناً فلا تلحقه حصانة، فلا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه، ولا يكون قابلاً للتنفيذ بالطريق المباشر، بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة مما يبرر بذاته طلب المطعون ضده إزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة حتى لا يستهدف لما استهدف له من نتائج يتعذر تداركها))، قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقم (٣٦/٣٥) لسنة /١ق/ تاريخ ١٩٥٦/١/١٤. مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية، مصر، ١٩٩٨، ص ٢٨ وما بعدها، وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٢٩٤/ لسنة /٣٦ ق/ تاريخ ١٩٩٢/١/١٤. مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٣٣٦. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقم /١٢٦٠ و١٢٦٢/ لسنة /٣٠ق/ تاريخ ١٩٩٤/٢/٢٧. مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، المرجع نفسه، ص ٣٤٠.

[١٤٤]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى أساس /١٠٩٧٢/ لسنة/٥٣ق/ تاريخ ١٩٩٩/١٢/١٤. مذكور عند د. سامي جمال الدين الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨٠٦.

ـ الاختصاص المشترك للقضاء الإداري والعادي بنظر القرارات الإدارية المنعدمة: إن انعدام القرار الإداري يجرد عمل الإدارة من صفته الإدارية، ويحيله إلى مجرد عمل مادي يسترد القضاء العادي إزاءه كامل اختصاصه[١٤٥].

وعليه فالقضاء العادي يشارك القضاء الإداري المصري اختصاصه بالفصل في الطعون في القرارات الإدارية المعيبة إلى درجة الانعدام، فإذا قدم إلى القضاء العادي طعن من هذا القبيل فإنه يجوز له التعرض للقرارات المنعدمة وإصدارها، ويكون لقاضي الأمور المستعجلة بالمحاكم المدنية الولاية الكاملة في المنازعات التي تنشأ عنها ووقف تنفيذها وطرد الإدارة المعيبة وهدم أعمالها الجديدة وإزالة اعتداءاتها المادية[١٤٦].

. قبول طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي لا يقبل طلب وقف تنفيذها قبل التظلم منها في حالة كونها منعدمة ((عدم خضوع الطعن بالقرار الإداري المنعدم لقاعدة التظلم الوجوبي))، أي أن القضاء الإداري المصري رتب أثراً آخر على انعدام القرارات الإدارية تمثل بقبول طلب وقف تنفيذ طائفة من القرارات الإدارية التي لا يقبل طلب وقف تنفيذها ((وهي تلك الواجب التظلم منها قبل طلب إلغائها))[١٤٧].

(٢)- المعيار الذي تبناه مجلس الدولة المصري في تحديد حالات الانعدام:

---

[١٤٥]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٠١٩.

[١٤٦]: د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، دون مكان طباعة، الطبعة الثانية، ١٩٧٨، بند/٢١٣/، ص٢٧٧.

[١٤٧]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٩٠. وأيضاً د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤١٠. وأيضاً د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٣٥٥. وهو ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها بقولها أنه: ((وإن كان الأصل في القرارات الإدارية الصادرة في شأن الموظفين هو عدم قبول طلبات وقف التنفيذ لانعدام ركن الاستعجال فيها، إلا أن التحدي بذلك لا يكون إلا في شأن القرارات الإدارية التي تعتبر قائمة قانوناً ومنتجة لآثارها إلى أن يقضي بإلغائها، ذلك أن من هذه الآثار أن للقرار الإداري قوة ملزمة للأفراد وللإدارة تنفيذه بالطريق المباشر في حدود القوانين واللوائح، وأن هذه القوة لا تزايله حتى ولو كان معيباً إلا إذا قضى بوقف تنفيذه أو بإلغائه، ولكن يلزم أن يكون القرار وإن كان معيباً مازال متصفاً بصفة القرار الإداري كتصرف قانوني، أما إذا نزل القرار إلى حد غصب السلطة، وانحدر بذلك إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانوناً، فلا تلحقه أية حصانة ولا يزيل عيبه فوات الطعن فيه، ولا يكون قابلاً للتنفيذ بالطريق المباشر، بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة، مما يبرر بذاته مطالبتهم إزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة))، حكمها في الطعن رقم /٣٥/ والطعن رقم /٣٦/ لسنة /١ ق/ تاريخ ١٩٥٦/١/١٤. مذكور عند د.محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري - الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص٢٨- ٢٩ . وأيضاً حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٩٠.

تبنى مجلس الدولة المصري في البداية معياراً حدد من خلاله حالات انعدام القرار الإداري بحالتين: الحالة الاولى: هي حالة اغتصاب السلطة والتي تتحقق في حالة صدور القرار من فرد عادي[١٤٨] ، أو نتيجة اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية[١٤٩] أو القضائية[١٥٠]، والحالة الثانية: من الانعدام وفق هذا المعيار تتحقق في حالة انعدام محل القرار[١٥١].

إلا أن مجلس الدولة المصري وفي مرحلة لاحقة تبنى معياراً جديداً وسع من خلاله حالات انعدام القرارات الإدارية، بحيث عدّ القرار الإداري منعدماً نتيجة لتخلف أي ركن من أركانه، وبحيث صار الانعدام مرادفاً للمخالفة الواضحة، وإعمالاً لهذا المعيار فقد عدّ مجلس الدولة المصري أن القرار الإداري يكون منعدماً في الأحوال التالية: حالة اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه[١٥٢]، وحالة الانعدام نتيجة

---

[١٤٨]: من ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية /١١١٣/ لسنة/٥ ق/ تاريخ ١٢/١٦/ ١٩٥٣ بقولها: ((إن العمل الإداري لا يفقد ولا يكون معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة، ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادي))، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة الثامنة، ص٢٥٩. مذكور عند د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦٢.

[١٤٩]: من ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية /٥٨٨/ لسنة /٢ ق/ تاريخ ١٩٤٩/٦/٢٣ بقولها: ((إن القانون إذ ينص على تشكيل لجنة ما على وجه معين فإنه لا يصح تعديل هذا التشكيل إن رأى تقرير ضمان أكبر إلا ممن يملك قانوناً وهو المشرع، أما السلطة القائمة على تنفيذ القانون، فإنها لا تملك أصلاً تعديل التشكيل، فإن فعلت كان تصرفها من قبيل اغتصاب السلطة فيقع باطلاً بطلاناً أصلياً))، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري للسنة الثالثة، ص١٠٦٩. مذكور عند د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص١٩٢.

[١٥٠]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣/ لسنة /٣٢ ق/ تاريخ ١٩٨٩/٥/٢٠ بقولها: ((القرار الصادر من جهة إدارية بوقف تنفيذ حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري لحين الفصل في الطعن المقام ضده أمام المحكمة الإدارية العليا هو قرار منعدم وذلك أنه انطوى على غصب اختصاص مقصور على دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا ولا تملك جهة الإدارة أي سلطة تقديرية في هذا الشأن لتعلق الموضوع بالنظام العام القضائي)). مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول ، مرجع سابق، ص٣٣١، وأيضاً الكتاب الثاني، المرجع نفسه، ص٤١.

[١٥١]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧١/١/٢١ بقولها: ((إن ترقية الموظف إلى درجة قبل أن يصدر الاعتماد الخاص به تعتبر معدومة، ومن ثم يكون قرار الترقية قد صدر باطلاً بطلاناً مطلقا لأنه لم يصادف محلاً لكونه صدر بالترقية إلى درجة لم تستوفي مقومات وجودها بحسب أوضاع الميزانية))، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة /٢٥ق/، ص٢٤٠. مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، المرجع نفسه، ص٣١٩.

[١٥٢]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٩٩/ لسنة /٢٨ ق/ تاريخ ١٩٨٤/٦/٩ بقولها: ((طبقا لنص المادة (٨٨) من اللائحة التنفيذية للقانون/ ١٠٣/ لسنة ١٩٦١ بإعادة تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها يختص مجلس الجامعة بإلغاء قيد الطالب بالدراسات العليا بناءً على اقتراح مجلس الكلية، قرار مجلس الكلية مجرد اقتراح يتعين عرضه على مجلس الجامعة، اعتماد قرار مجلس الكلية من نائب مدير الجامعة لدراسات العليا يعتبر قراراً معدوماً لانطوائه على غصب سلطة مجلس الجامعة))، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة /٢٩ق/، ص١٢٢١. مذكور عند د.محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص٣٢٩.

التفويض الباطل[١٥٣]، وحالة الانعدام نتيجة لاعتداء سلطة تأديبية على سلطة تأديبية أخرى (كاعتداء مجلس تأديب على اختصاص مجلس تأديب آخر[١٥٤]، أو اعتداء رئيس إداري على اختصاص مجلس تأديب[١٥٥])، وحالة الانعدام نتيجة لاعتداء جهة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى[١٥٦]، وحالة الانعدام نتيجة لاعتداء السلطة الأدنى على اختصاص السلطة الأعلى[١٥٧]، وحالة الانعدام لفقد ركن النية في القرار[١٥٨]، أو لغش صاحب الشأن أو تدليسه[١٥٩].

---

[١٥٣]: من ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١/٥/ ١٩٥٤ بقولها: ((إن المرسوم بقانون رقم/ ٣٥/ سنة ١٩٣١أعطى اختصاصات معينة لمدير عام مصلحة السكك الحديدية بالنسبة لطائفة من موظفيها، ولا يجوز قانوناً التفويض في هذا الاختصاص بل يتعين أن يباشر الاختصاص من عينه القانون بالذات، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه الصادر من سكرتير عام مصلحة السكك الحديدية بفصل المدعي ينطوي على نوع من اغتصاب السلطة، فهو قرار معدوم لا أثر له))، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري لسنة /٨ ق/، ص ٣٧٣. مذكور عند د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٠٠. وأيضاً د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٦٠٣. وأيضاً د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٦٧.

[١٥٤]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣٥/ لسنة /٧ ق/ تاريخ ١٩٥٦/٦/١٤ بقولها: ((ومن حيث أنه تبين مما تقدم أن مجلس التأديب المطعون في قراره قد انتزع ولاية كبار العلماء في محاكمة عالم من علماء الأزهر، لفعل نسب إليه هو في حقيقته وجوهره مما تملك هذه الجماعة وحدها ولاية الحكم فيه، وهذا العيب الذي اعتور القرار لا يجعله مشوباً بمجرد عيب عادي من عيوب عدم الاختصاص مما يعيبه ويجعله قابلاً للإلغاء مع اعتباره قانوناً إلى أن يقضي بإلغائه بل هو عيب ينهض إلى حد اغتصاب السلطة الذي ينزل بالقرار إلى جعله مجرد فعل مادي عديم الأثر))، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، لسنة /١ق/، ص ٣٨٠. مذكور عند د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٣٦٧. وأيضاً د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع نفسه، ص٤٠١. وأيضاً د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، المرجع نفسه، ص ٦٠٤.

[١٥٥]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٠/١٢/١٦ بقولها: ((إن تدخل الإدارة في العلاقة بين المالك والمستأجر يجعل قرارها معدوماً، كما أن القرار الصادر من أحد الرؤساء بتوقيع عقوبة على أحد موظفين الدرجة الثالثة فما فوقها يعتبر غضباً لسلطة المحكمة التأديبية وينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة /٢٥ق/، ص ٢٠٠. مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، المرجع نفسه، ص٣١٩.

[١٥٦]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٩/١٢/٢٩ بقولها: ((صدور القرار من جهة غير منوط بها إصداره يعيبه بعيب جسيم ينحدر به إلى حد العدم طالما كان في ذلك افتئات على سلطة جهة أخرى لها شخصيتها المستقلة))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة /١٥ق/، ص ٣٨. مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري – الكتاب الأول، المرجع نفسه، ص ٣١٨.

[١٥٧]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: ((إن القرار الإداري الذي أصدره وزير التربية في ١٩٤٧/١١/٢٥/ والذي قرر به أقدميه اعتبارية للحاصلين على بعض المؤهلات العالية هو قرار معدوم لصدوره من وزير وهولا يملك سلطة التقرير لأن صاحب الاختصاص في إصدار القواعد التنظيمية العامة في هذا الصدد هو مجلس الوزراء))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة /٥ق/، بند /٣٧ /، ص٣٢١. مذكور عند د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٣٩٢.

[١٥٨]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٨٣٠/ لسنة /١٣ق/ تاريخ ١٩٧١/١٢/١٩ بقولها: ((إذا كانت جهة الإدارة قد حددت من قبل نيتها فيمن تتجه إليه هذه النية بإحداث الأثر القانوني، فاشترطت في المرقى أن ترجع أقدميته في الدرجة المرقى منها إلى تاريخ معين، وكان تحديد النية من قبل بحسب هذا الشرط هو الأساس لإصدار القرار بتعيين الأشخاص المرقين بذواتهم فلا يعدو قرار الترقية والحالة هذه أن يكون إجراءاً تطبيقياً لنية من قبل، من ثم فإذا رقي شخص بدون حق على فهم أنه يتوافر فيه شرط الأقدمية بينما هو فاقده فإن قرار الترقية بالنسبة

(٣)- موقف الفقه المصري من القرار الإداري المنعدم[١٦٠]:

تباينت أراء الفقهاء المصريين في تحديد المعيار القانوني الذي يفصل بين القرار الإداري المنعدم والقرار الإداري الباطل، حيث يرى البعض أن معيار اغتصاب السلطة الذي وضعه الفقيه الفرنسي Laferriere يمثل حجر الزاوية الذي أقيم فوقه البناء، والمنبع الأصلي الذي تفرقت عنه الجداول، حيث حدد Laferriere حالتين لاغتصاب السلطة حيث يعدّ القرار منعدماً هما – حالة صدور قرار من فرد عادي، وحالة قيام السلطة الإدارية بإصدار قرار يدخل في اختصاص إحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية [١٦١]– ومن بعد هذا الفقيه جاء فقهاء آخرون أدلى كل منهم بدلوه بدلوه في الموضوع سواء بإدخال حالات معينة في مجال القرارات الإدارية التي تدخل في نطاق اغتصاب السلطة، أو بإخراج حالات معينة، ولقد اعتنق معيار اغتصاب السلطة فريق من فقهاء القانون العام في مصر، مع اختلاف في بيان حالات غصب السلطة التي ترتب انعدام القرار الإداري سواءً بالتوسع والتطبيق، فمن الفقهاء الذين توسعوا في نطاق هذه الحالات الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور فؤاد العطار، بينما رأى معظم الفقهاء الذين أخذوا بالمعيار انحصار حالات غصب السلطة في

إليه يكون في الواقع من الأمر قد فقد ركن النية على وجه ينحدر به إلى درجة الانعدام فلا يكتسب أية حصانة ولو فات الميعاد المحدد للطعن فيه بالإلغاء أو السحب بل يجوز الرجوع فيه وإلغائه في أي وقت))، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة /١٧ق/، ص ١٠٩. مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٣٢٠.

[١٥٩]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٩٩١/ لسنة /٣٢ق/ تاريخ ١٩٨٦/١٢/٢٠ بقولها: ((إن الغش أو التدليس إذا شاب القرار الإداري فإنه ينحدر به إلى مستوى الانعدام ويصبح القرار مجرد عمل مادي لا يرتب أية آثار قانونية وعليه فإن إخفاء طالب صدور حكم قضائي بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية غش يهدم قرار قبوله بكلية الشرطة))، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة /٣٢ق/، ص ٤٧٤. مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، المرجع نفسه، ص ٢٣٠.

[١٦٠]: بخصوص هذه المذاهب والآراء، راجع : حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٩٠ وما بعدها. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧٥ وما بعدها. وأيضاً د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٦١ وما بعدها. وأيضاً د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري و مجلس الدولة، المرجع نفسه، ص ٣٧٧ وما بعدها. وأيضاً د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٣ وما بعدها. وأيضاً د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٨. وأيضاً د. محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، ١٩٦٨، ص ٤٧٢. وأيضاً د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٠٦ وما بعدها.

[١٦١]: د. محمد جمال الذنيبات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣١٠.

النطاق الذي حدده Laferriere ويأتي على قمة هؤلاء الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي والدكتور محسن خليل[١٦٢].

ومن الفقهاء المصريين من طرح معياراً مختلفاً عن المعيار الذي وضعه الفقيه Laferriere – والذي هو في الحقيقة تطوير للمعيار السابق[١٦٣]– وفي مقدمتهم الدكتور سليمان الطماوي الذي يرى أن الفارق بين العمل الإداري المنعدم والعمل الإداري الباطل مرجعه إلى فكرة الوظيفة الإدارية فكل عمل منبت الصلة بالوظيفة الإدارية، كما يحددها القضاء على ضوء المبادئ الدستورية العامة في الدولة، بحيث لا يمكن اعتباره تنفيذاً مباشراً أو غير مباشر للوظيفة الإدارية، هو عمل منعدم، أما إذا أمكن إرجاع عمل الإدارة إلى وظيفتها الإدارية، سواءً أكانت قد مارست تلك الوظيفة في حدودها المشروعة أو تجاوزت تلك الحدود، فهو عمل إداري يحتفظ بصفته الإدارية وما تستتبعه تلك الصفة من أحكام.

وأول أركان ((الوظيفة الإدارية)) أن تمارسها ((سلطة إدارية)) . فرداً كانت أو هيئة – ومن ثم كان اغتصاب السلطة بحالاته المعروفة هو أبرز حالات انعدام القرارات الإدارية وركن ((الوظيفة الإدارية)) الثاني: أن تقتصر ((السلطة الإدارية)) على ممارسة اختصاص يتعلق ((بموضوع)) إداري، وعلى هذا الأساس ليست للإدارة أن تتناول موضوعاً لا يملك الفصل فيه إلا المشرع أو القضاء.

ما سبق ينطبق على القرار المنعدم الذي يتخذ صورة قرار إداري كامل، ولذلك يضاف إلى حالات الانعدام السابقة حالة عدم الوجود المادي للقرار الإداري، وهو أوضح من الحالات السابقة، ويكون في صورتين: الصورة الأولى: صورة توهم الإدارة وجود قرار لم يوجد بعد، كأن تكون السلطة الإدارية لم تفصح قط عن إرادتها ونسب إليها القرار الخطأ، أو أن يكون القرار الإداري في مراحل التكوين ولم يتعد الخطوات التمهيدية. والصورة الثانية: للانعدام المادي: أن يصدر قرار إداري مشروع أو غير مشروع . ثم يصدر قرار بسحبه أو إلغائه من السلطة التي تملك ذلك سواءً أكانت تلك

---

[١٦٢]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧٨ وما بعدها.

[١٦٣]: د. طارق هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٣.

الجهة إدارية أو قضائية- فحينئذ يصبح القرار المسحوب أو الملغى أو المحكوم بإلغائه منعدماً[١٦٤].

في حين يرى الدكتور رمزي طه الشاعر أن التمييز بين القرارات الإدارية الباطلة والقرارات الإدارية المنعدمة يكون تبعاً لجسامة مخالفته للقاعدة القانونية[١٦٥]: فالقرار يكون منعدماً عند مخالفته الدستور ذاته ويكون باطلاً عند مخالفته التشريع، والانعدام في هذه الحالة يأخذ صورتين: الصورة الأولى: الانعدام لانتفاء صفة عضو السلطة الإدارية في مصدر القرار. والصورة الثانية: الانعدام لمخالفة القرار للقاعدة العليا في الدولة[١٦٦].

ويرى الدكتور ماجد راغب الحلو أن القرار الإداري يكون منعدماً بتخلف ركن من أركان القرار الإداري الأربعة، وهو يكون كذلك إذا لم يوجد تعبير عن إرادة منفردة أصلاً، أو لم يصدر هذا التعبير عن السلطة الإدارية، أو صدر دون أي سند في القانون أو لم يكن له أثر قانوني، كما أن الانعدام يتعلق بعيب من عيوب القرار الإداري وهما عيب الاختصاص وعيب المحل، وذلك إذا بلغت درجة الجسامة في أي منهما مبلغاً يجعل الأمر يتعلق بركن الصدور من سلطة إدارية في الحالة الاولى، أو بالسند القانوني للقرار في الحالة الثانية[١٦٧].

بينما يرى الدكتور سامي جمال الدين أن القرار يكون منعدماً في حالتين:

الحالة الأولى: الانعدام الحقيقي: وهو يتحقق بتخلف أركان القرار الإداري والتي يقصرها هذا الرأي على ركن الإرادة فقط، وكذلك إذا لم يكن للقرار الإداري أثر قانوني، ويلحق بالانعدام الحقيقي بحسب هذا الرأي، صدور القرار بناء على غش أو تدليس.

الحالة الثانية: الانعدام الحكمي: ويتحقق نتيجة ما يشوب القرار الإداري من عيب جسيم من عيوب المشروعية، إذ لا شك في العيب الصارخ الذي يلحق بالقرار

---

[١٦٤]: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤١٠ وما بعدها.
[١٦٥]: د. محمد جمال الذنيبات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣١٤.
[١٦٦]: د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٦١ ومابعدها.
[١٦٧]: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٥ ومابعدها.

الإداري مثلاً، يدفع إلى اعتباره بمثابة القرار المنعدم بالرغم من وجوده وولادته، ولذلك يعدّ هذا الانعدام حكمياً فحسب، أي من الناحية القانونية فقط. ويكون العيب صارخاً نتيجة مخالفته للقواعد العليا من حيث مرتبتها الإلزامية[١٦٨].

في حين يرى المستشار حسين جابر أن المعيار الجدير بالاعتبار في تحديد حالات انعدام القرار الإداري، هو المعيار الذي طرحه الدكتور مصطفى كمال وصفي، والذي يتلخص بأن الانعدام ينشأ عن تهدم أحد أركان القرار الإداري، وهذه الأركان هي الشكل والمحل والسبب بحسب هذا الرأي[١٦٩].

أما الدكتور عبد الغني بسيوني فيرى أن الانعدام يتحدد بمجالين أساسين، مجال اغتصاب سلطة إصدار القرار الإداري، والمجال الخاص بمحل القرار الإداري حيث يكون هذا المحل مستحيلاً من الناحية الواقعية أو القانونية[١٧٠].

وكما تباينت أراء الفقهاء المصريين بخصوص تحديد المعيار القانوني الذي يفصل بين القرار الإداري المنعدم والقرار الإداري الباطل، كذلك تباينت أرائهم بخصوص تحديد المعيار الذي تبناه مجلس الدولة المصري لتقرير انعدام القرارات الإدارية تبعاً لاختلاف المعيار الذي تبنوه هم لتقرير هذا الانعدام، فالدكتور مصطفى أبو زيد فهمي يرى أن المجلس تبنى معيار اغتصاب السلطة بمفهومه التقليدي ((حالة صدور القرار الإداري من فرد عادي وحالة اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص مقرر لإحدى السلطتين التشريعية أو القضائية))[١٧١]، في حين رأى الدكتور سليمان الطماوي[١٧٢] والدكتور عبد الغني بسيوني أن المعيار هو اغتصاب السلطة إضافة إلى استحالة محل القرار الإداري من الناحية الواقعية أو من الناحية القانونية[١٧٣]، بينما ذهب المستشار حسين عبد السلام جابر إلى أن المجلس تبنى

---

[١٦٨]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٨ وما بعدها.

[١٦٩]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٩٧ وما بعدها

[١٧٠]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٤ وما بعدها.

[١٧١]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٣٨٥.

[١٧٢]: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٠٠.

[١٧٣]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٥ وما بعدها. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٩٠ وما بعدها.

أربعة معايير هي غصب السلطة، انعدام المحل، انعدام النية، غش صاحب الشأن[١٧٤]، في حين رأى الدكتور سامي جمال الدين أن المعيار هو بافتقاد القرار الإداري لأحد أركانه[١٧٥].

غير أن جميع هؤلاء الفقهاء أقروا وبنفس الوقت أن هذا المجلس . ورغم نبل المشاعر التي ينطلق منها – أخذ ينحرف عن الاتجاه الصحيح ويتوسع في حالات انعدام القرارات الإدارية، بحيث أنه سحبها في كثير من الأحيان على حالات تعد من قبيل عيب عدم الاختصاص البسيط أو العيوب الأخرى التي من شأنها أن تجعل القرار غير مشروعاً لا منعدماً.

وقد انتقد الدكتور سليمان الطماوي هذا التوسع ورأى أن معظم الحالات التي طبق فيها مجلس الدولة المصري فكرة الانعدام في نطاق الوظيفة العامة، هي في حقيقتها حالات عدم الاختصاص بسيط رغم وضوح المخالفة، ذلك أن وضوح المخالفة شيء وجسامة العيب المنسوب إلى القرار الإداري شيء آخر، وإذا كان التوسع من قبل مجلس الدولة المصري في تحديد حالات الانعدام يستلهم اعتبارات العدالة وحماية الأفراد، فإن هذا التوسع من شأنه أن يهدد الاستقرار الإداري، لما يترتب على تلك الفكرة من نتائج بالغة الخطورة، كما أن الفرد يستطيع أن يدافع عن حقوقه في نطاق فكرة عدم الاختصاص البسيط[١٧٦].

بينما يرى الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي أن حالات عدم الاختصاص العادي تنحصر في أربعة حالات: هي حالة اعتداء السلطة الأدنى على اختصاصات السلطة الأعلى، وحالة اعتداء جهة إدارية على اختصاصات جهة إدارية أخرى، وحالة اعتداء السلطة المركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية وبالعكس، وحالة اعتداء السلطة الأعلى على اختصاصات السلطة الأدنى.

وقد جعلت المحكمة الإدارية العليا من الحالة الأولى والثانية حالتي اغتصاب سلطة، وبناءً على هذا القضاء فإن الحالتين الثالثة والرابعة يجب أن تعدا كذلك، لأن

---

[١٧٤]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٢٠٧ وما بعدها.
[١٧٥]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٨ وما بعدها.
[١٧٦]: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤١٩ وما بعدها.

عدم المشروعية في الحالة الثالثة أشد، وفي الحالة الرابعة مساوية لعدم المشروعية التي اعتبرتها المحكمة اغتصاباً للسلطة، فالحالات الأربع إذن يجب أن تكون – طبقاً لقضاء المحكمة الإدارية العليا – حالات اغتصاب السلطة، وبالتالي فإن عيب عدم الاختصاص يجب أن يلغى ويتحول من عيب عادي يجعل القرار الإداري معيباً، إلى اغتصاب للسلطة يجعل القرار منعدماً وهو أمر لا يتفق مع المبادئ القانونية السليمة برأيه[١٧٧] .

ويرى الدكتور سامي جمال الدين أن هذا التوسع من قبل المجلس مبالغ فيه وليس له أساس قانوني سليم، وأن المجلس لم يتبع معيار محدداً لتحديد حالات المخالفة الجسيمة لقواعد الاختصاص، لأنه يبتعد عن تقييد نفسه بمعيار محدد حتى لا يلزم نفسه به مستقبلاً، ويكتفي بتقرير أن القرار المطعون فيه يعدّ بمثابة اغتصاب للسلطة ينحدر به إلى حد الانعدام[١٧٨].

ج– وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنعدمة في سورية:

(١) . موقف الفقه السوري من انعدام القرار الإداري:

[١٧٧]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٣٩٣ وما بعدها.
[١٧٨]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٣١.

يرى الدكتورعبد الله طلبة أن القرار الإداري يكون منعدماً إذا كانت المخالفة لقواعد الدستور واضحة، ويكون قابلاً للإلغاء إذا لم تكن المخالفة واضحة[١٧٩]، وذلك فقط في حال الإعتداء من قبل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

في حين يرى المحامي محمود زكي شمس أن القرار الإداري يكون منعدماً إذا فقد أحد أركانه[١٨٠].

كما يرى المحامي ياسين غانم أنه إذا اختل ركن من الأركان الخمسة للقرار الإداري كان القرار معيباً وقابلاً للإبطال، والعيب الذي يشوب القرارات الإدارية بسبب اختلال ركن أو أكثر من أركانها تتفاوت بين اليسر والجسامة بحسب الأحوال فهو يؤدي إلى انعدام القرار الإداري كلية إذا كان بالغ الجسامة، فالقرار الإداري القابل للإبطال هو قرار قائم قانوناً ومنتج لجميع آثاره إلا أنه يكون قابل للإبطال من قبل القضاء الإداري، بينما القرار المنعدم هو قرار لا وجود قانوني له وليس بحاجة إلى إلغائه بحكم قضائي أو استدراكه من جانب الإدارة التي تستطيع سحبه في أي وقت تشاء ولا يرتب آثاراً قانونية وإذا نفذته الإدارة فإنها تتحمل التعويض عن الأضرار الناجمة عنه، ويجوز الطعن فيه وفي الإجراءات المترتبة عليه دون التقيد بمدة معينة أمام جهتي القضاء الإداري والقضاء العادي، ومحكمة القضاء الإداري هي المختصة دون سواها بتفسير القرارات الإدارية وللقضاء العادي سلطة إعطاء الوصف القانوني لهذه القرارات توصلاً لتحديد اختصاصه في النزاع، ويملك القضاء العادي والقضاء المستعجل سلطة فحص المنازعة لمعرفة فيما إذا كانت متعلقة بقرار إداري باطل أم بقرار إداري منعدم وذلك توصلاً لتحديد اختصاصه[١٨١].

---

[١٧٩]: د. عبد الله طلبة القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري، منشورات جامعة دمشق، دمشق، الطبعة السابعة، ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ص٢٦٣.

[١٨٠]: محمود زكي شمس، قضاء الأمور المستعجلة في تشريعات الجمهورية العربية السورية، مطبعة خالد بن الوليد، دمشق، الطبعة الأولى، ١٩٩٧، ص ٩٠.

[١٨١]: وتأكيداً لذلك قررت الغرفة المدنية الثالثة في محكمة النقض السورية في قرارها رقم/٩٣٥/ في الطعن أساس/١٣١٤/ تاريخ ١٩٩٩/٦/١٣ أن: ((الاجتهاد القضائي قد استقر على أن وجود قرار إداري لا يحد من الاختصاص المقرر للمحاكم العادية على اعتبار أن التعدي على حقوق الملكية الفردية يخولها عند ممارستها اختصاصها البحث في مشروعية العمل أو القرار الإداري دون التعرض لإبطاله)). مذكور عند د. محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني الجديد في اجتهادات محكمة النقض السورية- الغرف المدنية بين عامي ١٩٩٩١ – ٢٠٠٠، الجزء الأول، مطبعة دار اليقظة العربية، دمشق، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢، المبدأ /٢٣٢/، ص ٩٠.

فإذا عرض نزاع أمام القضاء العادي في صدد قرار إداري وأثير النقاش حول اختصاص القضاء بنظره سواء أثاره الخصوم أو تعرضت إليه المحكمة من تلقاء نفسها لاتصاله باختصاصها المتعلق بالوظيفة، فعلى المحكمة تمحيص المسألة لمعرفة إذا كانت تتعلق بقرار إداري صحيح أو بقرار إداري مشوب بعيب يبطله دون أن يعدمه، وفي هذه الحالات تقضي بعدم اختصاصها بنظر الدعوى، ولكن إذا استبان لها أن المسألة تتعلق وتتصل بقرار إداري منعدم فإنها تختص بنظر الدعوى[١٨٢].

ويرى القاضي خالد المالكي أن القرار الإداري إن كان معيباً بعيب جسيم ينحدر به إلى حد الانعدام يكون تنفيذ الإدارة له بمثابة اعتداء مادي يملك القضاء العادي عدم الاعتداد به، ويختص القضاء المستعجل باتخاذ الإجراءات الوقتية فيما يتعلق بهذا الموضوع، ويكون القرار منعدماً بفقده أحد أركانه، ويتحقق هذا الانعدام عندما تتجاوز السلطات أو الجهات الإدارية على اختصاصها وسلطاتها[١٨٣]، أما في حال عدم توافر أحد شروط صحة القرار فإنه يكون باطل والقضاء الإداري هو الذي يختص بإبطالها.

وختاماً فإننا نعتقد أن الانعدام يتحدد بمجالين أساسين، مجال اغتصاب سلطة إصدار القرار الإداري، والمجال الخاص بمحل القرار الإداري حيث يكون هذا المحل مستحيلاً من الناحية الواقعية أو القانونية، والمجال المتعلق بسبب القرار.

(٢)- موقف مجلس الدولة السوري من انعدام القرار الإداري:

مما لا شك فيه أن مجلس الدولة السوري شأنه شأن مجلس الدولة المصري، قد فرق بين القرارات الإدارية المعيبة بعيب من عيوب عدم المشروعية وبين القرارات الإدارية المنعدمة التي تكون معيبة بعيب جسيم يحولها إلى مجرد أعمال مادية بحتة، بحيث أن الطعن في النوع الأول لا بد أن يتم خلال الميعاد، بينما لا يتقيد الطعن في

---

[١٨٢]: ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، دون دار ومكان طباعة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣، ص ١٢٩.

[١٨٣]: خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة في التشريع السوري، منشورات فرع نقابة المحامين في دمشق، دمشق، ١٩٧٩، ص ١٩ وما بعدها، وأيضاً ص ١٤٢ وما بعدها.

القرارات المنعدمة بشرط الميعاد، وتأكيداً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا أنه: ((متى كان القرار معدوماً يعد وكأنه لم يكن فلا تلحقه أي حصانة ولا يزيل انعدامه فوات ميعاد الطعن فيه لأنه عدم والعدم لا سبيل إلى اعتباره قائماً مهما طال عليه الزمن))[١٨٤]، كما أن مجلس الدولة السوري أجاز طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المنعدم تبعاً لطلب إلغائه[١٨٥]، كما ويترتب على كون القرار الإداري منعدماً أن يسترد القضاء العادي اختصاصه إزاءها[١٨٦]، في حين ينعقد الاختصاص للقضاء العادي وحده دون القضاء الإداري في حال وجود اعتداء مادي من قبل الإدارة ودون وجود قرار إداري[١٨٧].

أما بصدد المعيار الذي انتهجه مجلس الدولة السوري لتميز القرارات المنعدمة عن القرارات الإدارية المعيبة بعيب من عيوب اللامشروعية، فقد رسمت خطوطه

---

[١٨٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٧٧/ في الطعن /٤٠٢/ لسنة ١٩٧٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٤، المبدأ رقم /٢٤/، ص٥٦. كما قررت المحكمة الإدارية العليا السورية أيضاً في قرارها رقم /٥٢/ في الطعن /١٠٢/ لسنة ١٩٧٠ما يلي: ((إن القرار الإداري إذا انتفى وجوده القانوني فلا مجال لأحد أن يتمسك بمواعيد الطعن به المحددة في القانون مادام القرار قد هبط إلى درجة الانعدام))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٠، المبدأ رقم /١٧/، ص٤٩. كما قررت أيضاً في قرارها رقم /٧٨/ في الطعن /٦٢٤/ لسنة ١٩٨٦ ما يلي: ((إن القرار المعيب بعيب ينحدر به إلى درجة الانعدام لا يكتسب الحصانة التي تلحق القرارات المعيبة الأخرى لعدم الطعن بها خلال المواعيد المقررة لإقامة دعوى الإلغاء))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٦، المبدأ رقم /٩/، ص ٥٠.

[١٨٥]: من ذلك ما قضت به دائرة فحص الطعون السورية في قراراها رقم/٨٧/ في الطعن رقم/٣٢١/ لعام ١٩٨٠ بقولها: ((١ - إن المدعي المطعون ضده متخصص في أمراض النساء والتوليد وقد فوجئ بالأمر العرفي وقد تضمن إغلاق عيادته وادعى أن ذلك يعد عقوبة تأديبية من اختصاص مجلس تأديب الأطباء تطبيقاً لقانون التنظيم النقابي للأطباء البشريين وينطوي على مخالفة لقانون الطوارئ وصدر مشوباً بعيب عدم الاختصاص الذي ينحدر به إلى درجة الانعدام، ٢- إن هذه المحكمة قد وجدت بما تملكه من رقابة قانونية على الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ودون تعرض منها لموضوع الدعوى إن شرطي وقف التنفيذ هما جدية الطلب وترتب نتائج على تنفيذ الأمر العرفي يتعذر تداركها متوفران في طلب وقف التنفيذ فإنها تشارك محكمة القضاء الإداري قضاءها في وقف تنفيذ الأمر العرفي المطعون فيه))، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٠، ج١، غير منشور.

[١٨٦]: من ذلك ما قضت به محكمة الاستئناف المدنية في دير الزور في قرارها رقم / ١٣٤/ في الطعن /٧٥/ لسنة ١٩٦٨ من أنه: ((ليس من حق القضاء المستعجل أن ينظر في نزاع بين الأفراد والإدارة إلا في حالة اتصافه بصفة الاعتداء المادي، أما إذا تبين من ظاهر الأوراق أن المعاملة قانونية فلا يختص القضاء المستعجل بالتمحيص في صحة الأوراق القانونية)). مذكور عند محمود زكي شمس، قضاء الأمور المستعجلة في تشريعات الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق، ص ٩٨ وما بعدها. وبنفس الاتجاه قرار محكمة النقض السوريه في قرارها رقم/٢٧٩/ تاريخ ١٩٨٣/٢/٢٤. مذكور عند زكية العوا الكيلاني وأنس الكيلاني، المدونة القضائية، الجزء/١٣/، مطبعة دار الأنوار، دمشق، الطبعة الأولى، ١٩٨٦- ١٩٨٧، المبدأ /٧٣٩٦/، ص ٦٥ وما بعدها.

[١٨٧]: وهو أكدته الغرفة المدنية الثالثة في محكمة النقض السورية في قرارها رقم /١١١٤/ في الطعن /١٨٢٦/ تاريخ ١٩٩٥/٦/١٢ بقولها: ((إن هدم المنشآت دون قرار ودون تحقق الشرط المذكور في الترخيص المؤقت، يعتبر اعتداءً مادياً على حق الملكية وعملاً غير مشروع يجري تقدير التعويض عنه وفق قواعد المسؤولية التقصيرية، ويبقى النزاع حصراً من اختصاص القضاء العادي)). مذكور في مجلة المحامون لعام ١٩٩٧ العددان ٩ و١٠، ص٩١٧. وأيضاً مذكور عند د. محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني الجديد، الجزء الأول، المبدأ /٢٦٩/، مرجع سابق، ص ١٠٢.

المحكمة الإدارية العليا في متن أحد أحكامها الحديثة نسبياً على النحو التالي: ((..... إن الاجتهاد لم يعرف الخطأ القانوني الجسيم الذي يؤدي إلى الانعدام تمييزاً عن الخطأ القانوني الذي لا يؤدي إلى الانعدام، وإنما يكون سبباً لإبطال القرار إذا ما طعن به ذوي المصلحة في الميعاد مما يعني أن الاجتهاد ترك تقدير الانعدام في كل حالة على حدا وفق ما تقدره المحكمة من ظروف الدعوى ووقائعها))[١٨٨]، أي أن مجلس الدولة السوري لم يتبنى معياراً محدداً لتميز القرارات الإدارية المنعدمة إنما ترك تقديرها للمحكمة وفقاً لظروف كل دعوى ووقائعها، على أن مراجعة واستعراض اجتهاده بهذا الخصوص يظهر أنه استقر على اعتبار القرار منعدماً في حالة انعدام ركني السبب والغاية في القرار[١٨٩]، وفي حالة انعدام ركن الغاية في القرار[١٩٠]، وفي حال كان القرار معيباً بعيب جسيم نتيجة صدوره عن سلطة إدارية في حين ينعقد الاختصاص في إصداره لسلطة قضائية[١٩١]، أو في حال صدوره عن سلطة إدارية دنيا في حين ينعقد الاختصاص بإصداره لسلطة إدارية عليا[١٩٢]، كما عدّ القرار منعدماً في حالة بطلان التفويض بإصداره[١٩٣].

---

[١٨٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١/٢٠/ في الطعن /٩١/ لسنة ٢٠٠٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ص ٣٥.

[١٨٩]: من ذلك ما قررته دائرة فحص الطعون السورية في قرارها رقم /١٥٨/ في الطعن رقم /١٧٦/ لعام ١٩٧٥ من أن : ((محكمة القضاء الإداري التي أصدرت الحكم المطعون فيه على أساس أن القرارات القطعية المتصفة بهذه الصفة والتي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري إنما هي القرارات التي تتوفر فيها المشروعية أو التي تكون مشوبة بأحد عيوب الإبطال أو الانعدام أما القرار المطعون فيه الذي خلا من سبب قانوني وهدف قانوني فهو بحكم المعدوم لأنه صدر بالاستيلاء على عقار هو بناء لا رابطة بينه وبين الأرض المستولى عليها))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٥، المبدأ /٢٥/، ص ٥٢.

[١٩٠]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /١٧٧/ في الطعن /٢٠٤/ لسنة ١٩٧٤: ((١- مما لاشك فيه بأن لا اختصاص للجنة الاعتماد ولا لمحافظ حمص في مباشرة الاستيلاء على الأملاك غير المنقولة خلافاً للأحكام الواردة في قانون الإصلاح الزراعي والتقسيمات المنفذة له وخارج الحدود المرسومة فيهما إذ أن الاستيلاء يبقى مقيداً بتحقيق الغاية التي هدف المشرع إلى تحقيقها موكولاً إلى السلطة صاحبة الاختصاص في حدود الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً فإذا ما تجاوزتها غدا تصرفها معدوماً لقيامه خارج إطار الشرعية الذي يجب أن يحيط بها من جميع الجوانب وخضع من ثم لرقابة القضاء.٢- متى كان القرار معدوماً يعد كأنه لم يكن فلا تلحقه أية حصانة ولا يزيل انعدامه فوات ميعاد الطعن لأنه عدم والعدم لا سبيل إلى اعتباره قائماً مهما طال علية الزمن))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٤، المبدأ /٢٤/، ص ٥٦ .

[١٩١]: من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا السورية بهذا الصدد رقم /٣١٠/ في الطعن /٧٣٢/ لسنة ١٩٨٢ بقولها: ((١- إن فصل المنازعة بحكم حاز قوة الأمر المقضي به يلزم الإدارة ليس فقط بالانصياع لحكم القضاء بل أيضاً الامتناع عن إصدار أي قرار جديد يعيد المنازعة إلى محورها الأول، إن تصدي الإدارة إلى الأمر مجدداً لا يهدر قوة الأمر المقضي به فحسب بل يحمل معنى التحدي للحكم القضائي والتحدي هذا ظاهرة غريبة بل معيبة تقابلها قواعد القانون العام بالوصم بالبطلان المطلق أي بالانعدام))، سجلات المحكمة الإدارية العليا، ج٥، لعام ١٩٨٢، غير منشور.

[١٩٢]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا السورية بهذا الصدد في قرارها رقم /٦٨/ في الطعن /٢٧/ لعام ١٩٧١ بقولها: ((إن الإدارة استخدمت أسلوب التسريح غير التأديبي دون أن تتبع الإجراءات الواجبة التطبيق بحسب الأحكام

وقد أكدت الجمعية العمومية في رأيها رقم /٩/ تاريخ ٢٠٠٢/٤/١٦، أن اجتهاد مجلس الدولة استقر على أن تخلف أحد أركان القرار الإداري المتعلقة بالاختصاص والغاية والمحل يؤدي إلى انعدام القرار الإداري[١٩٤].

إلا أن مجلس الدولة السوري وخلافاً للرأي السابق لم يعلن انعدام طائفة من القرارات الإدارية على الرغم من إقراره بانعدام ركن الغاية فيها، من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكم لها حديث نسبياً من أنه: ((٥- مادام عقار الجهة قد استملك من أجل أغراض أوسع من أغراض القانون /٦٠/ لعام ١٩٧٩، فإن استملاكه يكون قد شابه عيب جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام من هذه الناحية فقط، غير أنه باعتبار أن المشروع الذي ابتغى الاستملاك تحقيقه يدخل في عداد مشاريع النفع العام المنصوص عليها في قانون الاستملاك فلا معدى من إعلان انعدام قرار الاستملاك المطعون فيه جزئياً فيما تضمنه من استملاك عقار الجهة المدعية لاستناده إلى أحكام القانون /٦٠/ لعام ١٩٧٩ مع إبقاء الاستملاك قائماً على أساس قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي ذي الرقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ بما يترتب على ذلك من آثار ونتائج))[١٩٥].

وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية العليا وفي مرحلة سابقة على الحكم السابق كانت قد رفضت هذا الاتجاه بقولها: ((٢- ما دامت عقارات الجهة المدعية

القانونية النافذة وهي من جهة أخرى قامت بتقدير الأسباب الموجبة للتسريح من تلقاء نفسها فحسب دون أن تضيف إليها تقدير رئيس مجلس الوزراء مما يضفي على المرسوم المطعون فيه عيباً جسيماً يخرج معه عن الحدود التي تجعل المراسيم محصنه من الطعن بها))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧١، المبدأ /٤/، ص ١٦.

[١٩٣]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا السورية بهذا الصدد في قرارها رقم /٩/ في الطعن /١٤٣/ لعام ١٩٧٧ بقولها: ((إن كل تصرف يصدر بناءً على تفويض باطل يكون باطلاً أيضاً ولا يرتب أثراً ما تأ سيساً على أن مثل هذا التصرف صدر من غير مختص في إصداره، ولا يخفى أن عيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد وهو بلا شك عيب جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام ويودي به ويقضي عليه دونما حاجة إلى التقيد بمواعيد طلب الإلغاء من جانب صاحب المصلحة))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام، ١٩٧٧، المبدأ/٧١/، ص ١٦٤.

[١٩٤]: مذكور عند عامر موقع الخطيب، قانون التوسع العمراني ذي الرقم /٦٠/ لعام ١٩٧٩ بين النظرية والتطبيق والمآل، مطبعة دار الفتاة، دمشق، الطبعة الاولى، ٢٠٠٨، ص ١٧١ وما بعدها.

[١٩٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٥٤٢-١/ في الطعن رقم /٣٢٦/ لعام ٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج٦، غير منشور. وأيضاً بنفس المعنى قرارها رقم /٦٢٢-١/ في الطعن /٣٤٩/ لعام ٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج ٧. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩- ٢٠٠٠- الجزء الأول، مطبعة النوري، دمشق، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ١١٦ وما بعدها.

والمتدخلة قد استملكت من أجل أغراض أوسع من أغراض القانون /٦٠/ لعام ١٩٧٩، فإن قرار الاستملاك محل الدعوى يكون قد شابه عيب جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام من هذه الناحية باعتبار أن المشروع الذي ابتغى الاستملاك تحقيقه يدخل في عداد مشاريع النفع العام المنصوص عليها في قانون الاستملاك.

٣- الحكم بإبقاء استملاك العقارات قائماً على أساس أحكام المرسوم التشريعي ذي الرقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ جاء مشوباً بعيب التزيد الذي يخالف أحكام القانون على نحو صارم، لأن أحداً من الأطراف في الدعوى الماثلة لم يتطرق إلى استملاك الحصة وفق لأحكام المرسوم التشريعي ذي الرقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣، كما أنه لم يصدر قرار بهذا الشأن أصلاً حتى يسوغ البحث في مثل هذا الموضوع، فضلاً عن أن الاستملاك وفقاً لأحكام المرسوم التشريعي الملمع إليه إنما يمر بمراحل ويستوجب إجراءات ليس لها وجود في الأوراق، الأمر الذي يجعل الحكم الطعين متجاوزاً مطالب الأطراف في هذه الدعوى ومتصدياً إلى القضاء بما لم يطلبه الخصوم أنفسهم وهو ما لا يجوز له الحكم فيه إطلاقاً وهذا يستتبع القضاء تلقائياً بإلغاء الفقرة الحكمية الزائدة مع أسبابها من الحكم الطعين حرصاً على حسن تطبيق القانون))[١٩٦].

وبناءً على ما تقدم فإننا نعتقد أن الاتجاه الحديث للمحكمة الإدارية العليا هو قضاء مخالف للقانون وللاجتهاد المستقر لمجلس الدولة السوري، لأن اختصاص قضاء الإلغاء ينحصر في إلغاء القرار الإداري المعيب إذا ما ثبت له عدم مشروعيته فحسب، والانعدام هو أشد حالات الإلغاء مخالفة للقانون، فليس لقضاء الإلغاء أن يحل نفسه محل الإدارة ويعدل القرار المعيب أو يستبدل به قراراً جديداً أو يصدر أوامر للإدارة لأن ذلك يتنافى مع مبدأ فصل السلطات، ولأن اجتهاد القضاء الإداري السوري استقر على أنه متى كان القرار منعدماً فإنه يعدّ كأنه لم يكن فلا تلحقه أية حصانة لأنه عدم والعدم لا سبيل إلى اعتباره قائماً وساقط والساقط لا يعود بعد أن أمسى عدماً لا يقوم، ولا يغير من هذه الحقيقة ما ذهبت إليه الجمعية العمومية

[١٩٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٠١/ في الطعن رقم /٨٠٦/ لعام ١٩٩٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٦، المبدأ رقم/١٠/. وأيضاً بنفس المعنى قرارها رقم /٢٦٨/ في الطعن /٥٢/ لعام ١٩٩٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعا م ١٩٩٥، المبدأ /٣٢/ .

لمجلس الدولة السوري من أن هذا الاتجاه لا يعني ولادة صك استملاكي جديد استناداً لقانون جديد وإنما هو فقط تصحيح للمستند القانوني لصك الاستملاك[١٩٧].

الفرع الثاني
القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها

حصن المشرع والقضاء في فرنسا ومصر وسورية بعض طوائف من القرارات الإدارية من إمكانية طلب وقف تنفيذها، وذلك إما بالنص على إخراجها من دائرة الرقابة القضائية عموماً، وبالتالي عدم إمكانية الطعن بمشروعيتها من خلال دعوى الإلغاء تمهيداً لوقف تنفيذها وإلغائها، وإما بالنص على إمكانية إلغاء بعض القرارات الإدارية دون وقف تنفيذها، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها في فرنسا.

[١٩٧]: رأي الجمعية العمومية في مجلس الدولة السوري رقم /٢٥٤/ تاريخ ٢٠٠٣/١٢/١٣ في القضية رقم /٣٩٩/ لعام ٢٠٠٣. مذكور عند عامر موقع الخطيب، قانون التوسع العمراني ذي الرقم /٦٠/ لعام ١٩٧٩ بين النظرية والتطبيق والمآل، مرجع سابق، ص ١٣٢ وما بعدها.

ثانياً: القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها في مصر.
ثالثاً: القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها في سورية.

أولاً- القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها في فرنسا:

أخرج القضاء الإداري الفرنسي بعض القرارات الإدارية من نطاق رقابته بشكل كامل، والنموذج الفعلي لهذه القرارات يعرف بأعمال السيادة (أعمال الحكومة)، كما حظر المشرع الفرنسي على المحاكم الإدارية وقف تنفيذ بعض القرارات الإدارية المتعلقة بالنظام العام، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

١: أعمال السيادة في فرنسا.

٢: القرارات الإدارية المتعلقة بالنظام العام في فرنسا.

١- أعمال السيادة في فرنسا:

نظرية أعمال السيادة الحكومة Les actes de souveraineté ou de goverment هي نظرية قضائية من خلق وإبداع مجلس الدولة الفرنسي[١٩٨]، حيث ابتدعها في حكمه الصادر في ١٨٢٢/٥/١ في قضية (Laffitte) وترجع نشأتها إلى بعض الظروف التاريخية التي أحاطت بنشأة مجلس الدولة الفرنسي حيث أنشاها المجلس في القرن التاسع عشر بعد سقوط نابليون بهدف عدم الاصطدام بالعهد الجديد (ملكية يوليو) الذي كان يتجه إلى إلغاء مجلس الدولة الفرنسي لريبته فيه، وأيضاً إلى اعتبارات موضوعية مردها إلى تميز هذه الأعمال بميزات خاصة تميزها عن العمل الإداري العادي، فهي فعلاً أعمال إدارية ولكنها تتميز في كثير من الأحيان باشتداد الصبغة السياسية فيها، أو بفرط ارتباطها في أذهان الحكام بنظام الحكم القائم، الأمر الذي يجعل الحكومة محتاجة في شأنها إلى سلطات تقديرية أوسع مدى وأبعد نطاقاً[١٩٩]، وعلى هذا الأساس فإن هذه النظرية تقوم على أساس وجود

[١٩٨]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٨٥.
[١٩٩]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تنجو من الرقابة القضائية على الإطلاق[٢٠٠]، وعليه فهي تمثل في نظر غالبية الفقه الفرنسي خروجاً وانتهاكاً لمبدأ المشروعية واعتداءً عليه، لذلك فقد حاول مجلس الدولة الفرنسي الحد من خطورة آثارها وذلك بحصر مجالها في أضيق نطاق وتحديدها، كما نادى بعض الفقهاء بإمكان التعويض عن أعمال السيادة دون إلغائها[٢٠١]، وقد مرت مسألة تحديد المعيار المحدد لأعمال السيادة بعدة مراحل خلال القرنين الماضيين، إذ ظهر معيار الباعث السياسي أولاً، ثم تبعه المعيار الموضوعي، ثم استقر غالبية الفقهاء على معيار تحديد أعمال السيادة على سبيل الحصر في قائمة قضائية محددة، وأخيراً نادى بعض الفقه بمعيار العمل المختلط، وسنتعرض لهذه المعايير تباعاً وباختصار.

أ- معيار الباعث السياسي Le mobile politque:

أول من صاغه الفقيه الفرنسي (Dufour)[٢٠٢]، ويتلخص مضمونه بأن العمل يعدّ من أعمال السيادة إذا كان الباعث عليه سياسياً هدفه حماية الحكومة ضد أعدائها في الخارج والداخل، فإذا لم يكن كذلك عدّ عملاً إدارياً يخضع لرقابة القضاء[٢٠٣].

وقد انتقد هذا المعيار بشدة لافتقاره للتحديد وكونه يؤدي إلى توسيع نطاق أعمال السيادة[٢٠٤]، فضلاً عن أنه معيار مطاط يفسح المجال للسلطة التنفيذية للتذرع بحجة الباعث السياسي كلما أرادت أن تفلت من رقابة القضاء[٢٠٥]، وكان مجلس الدولة الفرنسي أسس نظرية أعمال السيادة بادئ الأمر على أساس هذا المعيار غير أنه ونتيجة الانتقادات السابقة سرعان ما عدل عنه وهجره بحكم شهير صدر في

٢٠٠: د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، دون مكان عام طباعة، ص ١٥٩.

٢٠١: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٧.

٢٠٢: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الأول – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٣٠.

٢٠٣: د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية، دون دار وعام طباعة، ص ١٠٤.

٢٠٤: د. محسن خليل، القضاء الإداري – تنظيم القضاء الإداري في لبنان – دعوى القضاء الشامل، الدار الجامعية، دون مكان و عام طباعة، ص ٩٥. وأيضاً د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦.

٢٠٥: د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة- الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ١٠٥.

١٨٧٥/٢/١٩ في قضية Prince Napoléon [٢٠٦]، وسايرته في ذلك محكمة التنازع عام ١٨٨٠ في قضية Marguigny، وكذلك غالبية الفقه الإداري[٢٠٧].

ب- معيار طبيعة العمل الذاتية(المعيار الموضوعي):

ومقتضى هذا المعيار يكمن في التمييز بين وظيفة السلطة التنفيذية الحكومية ووظيفتها الإدارية، فيعدّ عملاً حكومياً الأعمال التي تتخذها السلطة التنفيذية أداءً لوظيفتها الحكومية، وعملاً إدارياً ما تصدره من أعمال وهي تباشر وظيفتها الإدارية[٢٠٨]، وقد انتقد هذا المعيار أيضاً بوصمه بعدم الوضوح والغموض والإبهام وصعوبة التفرقة بين وظيفة الإدارة الحكومية ووظيفة الإدارة الإدارية[٢٠٩]، فمثلا يعدّ تعيين شخص ما في وظيفة محافظ مسألة إدارية عادية وقد يعد في نفس الوقت تعيين شخص آخر في نفس الوظيفة مسألة متصلة بسياسة الدولة العليا لأنه يستدل منه على تغيير جوهري في سياسة الدولة إذا كان هذا الشخص له وزن سياسي واضح مما يكون معه لتعيينه دلالة سياسية معينة[٢١٠].

ج- معيار القائمة القضائية(التعداد على سبيل الحصر):

أمام هذه الانتقادات التي وجهها الفقه للمعيارين السابقين فضلاً عن عدم قدرته على وضع معيار واضح لتحديد نطاق أعمال السيادة، فقد سلم الفقه الأمر إلى القضاء ليقرر الأخير حسبما يراه ما يعدّه من أعمال السيادة وما يخرج من نطاقها واقتصر دور الفقه على حصر وتصنيف الأعمال التي يقرر القضاء بأنها من أعمال

---

[٢٠٦]: راجع مفصلاً دوقانة، مارسولون، بروسييرفن، جي بريبان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة د. أحمد يسري، منشأة معارف، الإسكندرية، ص٢٩ وما بعدها.

[٢٠٧]: د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص ١٦٠ وما بعدها.

[٢٠٨]: د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص ٢٥٧. وأيضاً د. محسن خليل، القضاء الإداري – تنظيم القضاء الإداري في لبنان – دعوى القضاء الشامل، المرجع نفسه، ص ٩٧.

[٢٠٩]: د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٠٠. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الثانية،٢٠٠١، ص ١١٢.

[٢١٠]: د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، المرجع نفسه، ص١٦٦.

السيادة في قائمة يضيق نطاقها حسب الظروف[٢١١]، ويعدّ معيار القائمة هو المعيار السائد الآن لتحديد أعمال السيادة[٢١٢]، ويتميز هذا المعيار بأنه يتيح للقضاء تحديد أعمال السيادة على أساس متغير تبعاً لتغير الأوضاع وتتاح له الفرصة لحصر هذه الأعمال في حدود ضيقة[٢١٣]، وتبعاً لهذا المعيار فقد صنف الفقهاء أعمال السيادة في فرنسا في أربع مجموعات تشمل: الأعمال المنظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان، والأعمال المتعلقة بشؤون الدولة الخارجية، والأعمال المتعلقة بالحرب، وأخيراً التدابير الخاصة بأمن الدولة الداخلي (أمن الدولة وسلامتها)[٢١٤].

وقد انتقد جانب من الفقه هذا المعيار أيضاً على أساس أن هذا المعيار لا يحدد الطابع الذاتي للعمل، وأن القائمة محل خلاف– من حيث محتوياتها– بين الفقهاء، كما أن ترك الحرية لمجلس الدولة لتحديد أعمال السيادة يعدّ سلاحاً ذا حدين، ذلك أن المجلس إذ اتجه أحياناً إلى التضييق من نطاق أعمال السيادة وحصرها في أضيق مجال، فقد يتجه أحياناً إلى التوسع فيها وهذا الأمر ملاحظ في قضاء المجلس في الفترات المختلفة، ويضاف إلى ما تقدم أن فكرة القائمة ليست نتيجة معيار قانوني عام يمكن على أساسه تمييز أعمال السيادة عن غيرها من أعمال السلطة التنفيذية، إنما تعدّ القائمة وليدة السياسة القضائية التي أنتجها مجلس الدولة، وقد خضع المجلس في هذه السياسة للظروف التي مر بها في علاقته بالحكومة، وبذلك لا نستطيع أن نستخلص من القائمة نظرية عامة توضح لنا حقيقة عمل السيادة وما يتميز به عن غيره من الأعمال، وتصبح القائمة على هذا الأساس نوعاً من التحكم يجدر العمل على تفاديه[٢١٥].

د– معيار العمل المختلط:

---

[٢١١]: د. محسن خليل، القضاء الإداري – تنظيم القضاء الإداري في لبنان – دعوى القضاء الشامل، مرجع سابق، ص٩٨. وأيضاً د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

[٢١٢]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

[٢١٣]: د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة- الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ١١٠.

[٢١٤]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، مرجع سابق، ص ١١٣.

[٢١٥]: د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة- الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ١١٤.

أمام الانتقادات السابقة لمعيار القائمة القضائية قدم مفوض الدولة الفرنسي Celier معياراً جديداً هو المعيار المختلط، وبمقتضاه عدّ أن أعمال الحكومة التي تصدر عن السلطة التنفيذية بصدد علاقاتها بسلطة أخرى لا تخضع لرقابة القضاء كونها تعدّ أعمال مختلطة أي مشتركة بين سلطتين أو على الأقل موجهة من سلطة لأخرى، مثل الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية بشأن علاقته بالبرلمان مثل الدعوة إلى إجراء الانتخابات أو دعوة المجلس للانعقاد[٢١٦]، ورغم تأييد بعض الفقهاء لهذا المعيار إلا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يتبن هذا المعيار[٢١٧].

٢- القرارات الإدارية المتعلقة بالنظام العام في فرنسا:

يتمتع مجلس الدولة الفرنسي بسلطة الحكم بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهذه السلطة كانت مقصورة عليه فلم تكن تشاركه في ذلك مجالس المديريات Les Conseils de Préfecture، واستمر هذا الوضع حتى حدث إصلاح قضائي في سنة١٩٥٣، إذ نشأت محاكم إدارية جديدة حلت محل مجالس المديريات التي ألغيت، وتقررت لها سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية فيما يتعلق بدعاوى الإلغاء المرفوعة أمامها في نطاق اختصاصها[٢١٨].

وطبقاً للقانون الجديد الخاص بالإصلاح القضائي الصادر سنة ١٩٨٧ بإنشاء المحاكم الإدارية الإستئنافية، فإن هذه المحاكم لها الحق في الحكم بوقف التنفيذ في نطاق اختصاصها بالنظر في دعاوى الاستئناف المتعلقة بالقرارات الإدارية الفردية، ولكنها لم تمارس هذا الاختصاص مباشرة عند إنشائها إذ تم إرجائها إلى تاريخ لاحق، وقد ترتب على هذا الإرجاء استمرار مجلس الدولة الفرنسي في ممارسة الفصل في جميع الطعون الخاصة بتجاوز السلطة Recours pour excés pouvoir على مستوى الاستئناف سواءً ما تعلق منها بالقرارات الإدارية اللائحية أو

---

[٢١٦]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٨٩ وما بعدها.
[٢١٧]: د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة- الرقابة القضائية، المرجع نفسه، ص١١٧.
[٢١٨]: د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧- ١٩٦٨، ص ١٢٦٢.

القرارات الفردية التي أصبحت من اختصاص المحاكم الإستئنافية[٢١٩]، ورغم هذا التعديل فلا تزال سلطة المجلس في مجال وقف التنفيذ أوسع طبقاً لحرفية النصوص إذ لا يرد عليها قيد أو استثناء، أي أن المجلس يستطيع أن يأمر بوقف تنفيذ أي قرار دون استثناء وهذا هو المستفاد من عمومية وحرفية النصوص الخاصة بالمجلس[٢٢٠]، وقد ترتب على الإصلاح القضائي في سنة ١٩٥٣ أن أصبحت المحاكم الإدارية قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية، وصار اختصاص مجلس الدولة محدداً بنصوص قانونية صريحة، ويتدرج الاختصاص المنعقد لمجلس الدولة على الوجه الآتي: المجلس يعدّ في بعض المنازعات جهة قضاء أولى وأخيرة، وفي البعض الآخر يعدّ المجلس بمنزلة محكمة استئناف، وفي البعض الآخر يعدّ المجلس بمنزلة محكمة نقض[٢٢١]، وتختلف سلطة مجلس الدولة في مجال وقف التنفيذ باختلاف الصفة التي يفصل بمقتضاها في هذه الموضوع، وهو ما سنتعرض له وفق التفصيل التالي:

أ: سلطة مجلس الدولة الفرنسي في وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

ب: سلطة المحاكم الإدارية في وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

أ- سلطة مجلس الدولة الفرنسي في وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

تختلف سلطة مجلس الدولة الفرنسي في وقف تنفيذ القرارات الإدارية باختلاف الصفة التي ينظر بها بطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، فهو ينظر بهذه الطلبات إما بصفته قاضي أول وآخر درجة، أو بصفته كمحكمة استئناف أو نقض، أو بصفته قاضي استئناف بالنسبة لأحكام المحاكم الإدارية، وهو ما سنتعرض له وفق التفصيل التالي:

---

[٢١٩]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦.

[٢٢٠]: د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ١٢٦٢.

[٢٢١]: د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

(١) . سلطة مجلس الدولة في وقف تنفيذ القرارات الإدارية بحسبانه قاضي أول وآخر درجة[٢٢٢]:

ويقصد بذلك أن الأحكام التي يصدرها المجلس في هذه الحالة تعدّ باتة لا تقبل الطعن بأي وجه من الوجوه[٢٢٣]، وترجع بداية منح مجلس الدولة الفرنسي الاختصاص بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء كقاضي أول وآخر درجة Juge Prémier et dernier Ressort إلى المادة (٢) من المرسوم الصادر في ١٨٠٦/٧/٢٢ التي سمحت لمجلس الدولة أن يعمل على بناء نظرية وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وكرست المادة (٤٨) من الأمر الصادر في ١٩٤٥/٧/٣١ اختصاص مجلس الدولة في هذا المضمار، وعقدت الاختصاص بالأمر بوقف التنفيذ للقسم القضائي أو الجمعية العمومية، وبعد ذلك بيّن مرسوم ١٩٥٣/٩/٣٠ وتعديلاته أن مجلس الدولة هو المختص بالفصل كقاضي أول درجة وآخر درجة بالطعون ضد المراسيم اللائحية والفردية، إذ يستطيع المجلس أن يأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية قبل الفصل في الموضوع عند الطعن بالإلغاء وطلب الطاعن وقف تنفيذها[٢٢٤]، وقد تقررت هذه القاعدة في الفقرة قبل الأخيرة من المادة (٥٤) من المرسوم رقم/٧٦٦/ الصادر من ١٩٦٣/٧/٣٠[٢٢٥].

---

[٢٢٢]: تنحصر المنازعات التي تعدّ فيها المجلس كذلك فيما يلي:
١ـ دعاوي الإلغاء ضد المراسيم الصادرة من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء، سواءً كانت هذه المراسيم لائحية أو فردية، ويدخل في هذه المراسيم تلك التي لها قوة القانون والصادرة بناء على تفويض من البرلمان.
٢ـ المنازعات الخاصة بشؤون الموظفين المعينين بمراسيم جمهورية يستوي في ذلك أن تكون المنازعة في صورة دعوى إلغاء أو دعوى القضاء الكامل.
٣ـ الدعاوى ضد القرارات الإدارية التي يتخطى نطاق تطبيقها دائرة اختصاص محكمة إدارية واحدة، وذلك تلافياً لصدور أحكام متعارضة فيما لو تقرر الاختصاص للمحاكم الإدارية.
٤ـ المنازعات الإدارية التي تنشأ خارج إقليم الدولة الفرنسية، مثل تلك التي تحدث في أعالي البحار أو في دولة أجنبية لخروج مثل هذه المنازعات عن الاختصاص المكاني للمحاكم الإدارية.
٥ـ المنازعات المتعلقة بتعيين أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وذلك لأن هذا المجلس يعتبر هيئة استشارية من اختصاصها وفقاً للدستور إبداء الرأي في مشروعات القوانين والمراسيم المعروضة من الحكومة عليه.
٦ـ دعاوي الإلغاء ضد القرارات اللائحية التي تصدر من الوزراء.
٧ـ الدعوي المرفوعة ضد القرارات الإدارية الصادرة من الوزراء بعد أخذ رأي القسم الإداري بمجلس الدولة على نحو وجوبي، وحكمة هذا الاختصاص هو ضرورة إعطاء المجلس بوصفة هيئة قضائية سلطة تقويم الرأي الاستشاري الذي سبق أن أبداه القسم الإداري في نطاق وظيفته الإفتائية. راجع د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص ٢٣٨ وما بعدها.

[٢٢٣]: Rouault. M.c, Droit administratif, Gualino éditeur, Paris, ٤ édition, ٢٠٠٧, p.٢٤٤.

[٢٢٤]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢.

[٢٢٥]: د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ١٢٦٣.

(٢) . سلطة مجلس الدولة في وقف تنفيذ الأحكام بحسبانه قاضي استئناف أو قاضي نقض[٢٢٦].

الأصل أن الطعن في الأحكام بالاستئناف أو النقض L'appel ou de cassation أمام مجلس الدولة لا يترتب عليه وقف تنفيذها، ولكن المجلس يستطيع أن يأمر بوقف تنفيذ الأحكام المحالة إليه بنفس الشروط التي يتطلبها لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في نطاق اختصاصه كقاضي أول وآخر درجة[٢٢٧].

(٣) . سلطة مجلس الدولة بحسبانه قاضي استئناف أحكام المحاكم الإدارية الصادرة في طلبات وقف تنفيذ قرارات إدارية[٢٢٨]:

---

[٢٢٦]: يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون ضد المحاكم الإدارية، بوصفها قاضي القانون العام، بإعتباره جهة استئنافية تقوم بنظر النزاع برمته من حيث الوقائع والقانون، فإن وجد أن حكم أول درجة قد أخطأ، يقوم المجلس بنفسه بالفصل في موضوع النزاع بحكم نهائي لا يقبل الطعن فيه بأي وجه من الوجوه، كما يعتبر المجلس جهة إستئنافية بالنسبة للأحكام الصادرة من هيئات قضائية أخرى هي مجلس الغنائم البحرية والهيئة الخاصة بالعقود المتصلة بالمجهود الحربي، وجدير بالذكر أن مجلس الدولة لم يعد الجهة الإستئنافية الوحيدة التي تنظر في الطعون ضد أحكام المحاكم الإدارية لا سيما بعد الإصلاح القضائي الصادر عام ١٩٨٧ الذي أنشأ خمس محاكم إستئنافية أخرى للنظر في الطعون ضد المحاكم المذكورة.

كما يعتبر مجلس الدولة بمثابة محكمة نقض في حالتين: الأولى بالنسبة للأحكام النهائية الصادرة من هيئات قضائية متخصصة تفصل في منازعات إدارية، كمحكمة المحاسبات والمحكمة التي تشرف على قانونية تنفيذ الميزانية والمجلس الأعلى للتعليم الوطني والهيئة المركزية للمساعدة الاجتماعية، والحكمة من إعطاء المجلس هذا الاختصاص هو تأكيد رقابته على جميع الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية.

والثانية: بالنسبة للأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الإستئنافية التي أنشئت بمقتضى قانون ١٩٨٧، إذ تقبل الأحكام المشار إليها الطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة بعد إجازة الطعن في دائرة فحص الطعون لرقابة قانونية تلك الأحكام، وتجدر الاشارة إلى أن المجلس بإعتباره محكمة نقض لا يحق له التعرض لوقائع القضية المنظورة أمامه، بل يقتصر دوره على مراقبة صحة تطبيق القانون وتفسيره، فإذ ما ثبت له خطأ الحكم المطعون فيه بالنقض فإنه يقوم بإلغائه وإحالة الدعوى مرة أخرى للمحكمة التي أصدرته للفصل فيه مرة ثانية ولكن مع التزامها بالتطبيق، وغني عن البيان أن الأحكام التي يطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة بوصفه محكمة استئنافية لا تقبل الطعن فيها بالنقض أمام المجلس مرة أخرى لأن تلك الأحكام وقد خضعت لتعقيب مجلس الدولة بصفته قاضي استئناف فليس ثمة ما يبرر إذن الطعن فيها أمامه بصفة أخرى. راجع د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص ٢٣٩ وما بعدها. وأيضاً د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري- الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٤٣ وما بعدها.

[٢٢٧]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار في أحكام القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص ٤٣. وأيضاً د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، المرجع نفسه، ص ١٢٦٣.

[٢٢٨]: بمقتضى الإصلاح القضائي الصادر في ١٩٨٧/١٢/٣١ الذي أنشأ محاكم إدارية استئنافية ينظر أمامها في الطعون في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وهكذا أصبح نظر الاستئناف موزعاً بين القسم القضائي بمجلس الدولة من ناحية وبين المحاكم الإستئنافية من ناحية أخرى، ويبلغ عدد هذه المحاكم خمسة موزعة على خمسة أقاليم رئيسية في فرنسا، ووضع المشرع معياراً لتوزيع الاختصاص بالطعون الإستئنافية الإدارية بين القسم القضائي بمجلس الدولة وبين هذه المحاكم، كما سمح بزيادة عددها بمقتضى مراسيم لاحقة كلما إقتضت الضرورة ذلك مستقبلاً، ويختص مجلس الدولة بوصفه محكمة استئنافية للنظر في الطعون بالاستئناف الصادر من المحاكم الإدارية في المنازعات الآتية ١ـ

هذه الصورة تختلف عن الحالتين السابقتين، ذلك أن الذي يعرض على مجلس الدولة ليس طعناً في قرار إداري بدعوى تجاوز السلطة، وليس طعناً في حكم فصل في الدعوى من ناحية الموضوع، وإنما هو استئناف ضد قرارات تصدر من المحاكم الإدارية بخصوص الأمر بوقف قرارات إدارية رفض وقف تنفيذها، وقد ذهب مجلس الدولة رغم غموض النصوص بشأن هذه الحالة إلى القول بإمكان استئناف أحكام المحاكم الإدارية في وقف التنفيذ أمامه وذلك من أي طرف صاحب مصلحة ضد أي قرار من المحكمة الإدارية في موضوع وقف التنفيذ سواءً أكان قرار المحكمة ايجابياً أو سلبياً[٢٢٩].

ب ـ سلطة المحاكم الإدارية في وقف تنفيذ القرارات الإدارية[٢٣٠] .

لم يمنح المشرع الفرنسي المحاكم الإدارية بداية سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطلوب إلغائها أمامها بشكل مطلق، إذ أنه منع هذه المحاكم من الحكم بوقف تنفيذ أي قرار إداري يتعلق بالنظام العام Order public[٢٣١]، وهي بحسب

الطعون في الأحكام الصادرة في تقدير مشروعية القرارات الإدارية، والمقصود بذلك الطعون في الأحكام الصادرة في الدفع بعدم مشروعية قرار إداري أمام القضاء العادي أثناء سير منازعة غير إدارية.

٢ـ الطعون الخاصة بالأحكام المتعلقة بانتخابات البلديات والمحليات.

٣ـ الطعون في الأحكام الصادرة في دعاوى إلغاء القرارات اللائحية دون الفردية.

أما المحاكم الإدارية الإستئنافية الجديدة فتختص بنظر الطعون الآتية:

١ـ أحكام دعوى القضاء الكامل وتشمل منازعات التسوية الخاصة بالموظفين العموميين في مرتباتهم ومعاشاتهم ومدد خدمتهم والمنازعات الخاصة بالعقود الإدارية والمسؤولية التقصيرية ومنازعة الضرائب والرسوم.

٢ـ الطعون في الأحكام الصادرة في دعاوى الإلغاء أو تجاوز السلطة ضد القرارات الإدارية الفردية غير اللائحية، وجدير بالملاحظة أن الأحكام الصادرة من المحاكم الإستئنافية في هذه الطعون تقبل المراجعة بالنقض أمام مجلس الدولة بوصفه محكمة نقض. مذكور عند د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص ٢٤١ وما بعدها.

[٢٢٩] : د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ١٢٦٤.

[٢٣٠]: راجع في هذا الموضوع: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧ وما بعدها. وأيضاً د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، المرجع نفسه، ص ١٢٦٥ وما بعدها. وأيضاً د. عبد المحسن سيد عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص ١٩٤. وأيضاً د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٣ وما بعدها. وأيضاً د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٦٤. وأيضاً د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً- القضايا الإدارية- المجلد الثالث، الطبعة الثانية، دون دار وعام طباعة، ص ٣٠٣. وأيضاً د. ادوار عيد، القضاء الإداري- الجزء الأول- أصول المحاكمات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٥٧ وما بعدها.

[٢٣١]: د. عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، مرجع سابق، هامش ص ١٩٣. وأيضاً د. عبد المحسن سيد عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص ١٩٤.

الفقرة الأولى من المادة (٩) من مرسوم سنة ١٩٥٣ القرارات المتعلقة بالحفاظ على الصحة العامة Hygiéne Publique أو الأمن العام Securité Publique أو السكينة العامة Tranquilité Publique، وبعد ذلك جاء المرسوم رقم /٣٣٩/ لسنة ١٩٨٠ ليمنح المحاكم الإدارية الحق بوقف تنفيذ القرارات المتعلقة بدخول الأجانب وإقامتهم على الأراضي الفرنسية[٢٣٢].

إلا أن المشرع الفرنسي عاد وقرر إلغاء هذا الحظر المتعلق بالنظام العام حيث أصدر المرسوم رقم /٥٩/ تاريخ ١/٢٧/ ١٩٨٣ والذي ألغى الفقرة /٢/ من المادة /٩٦/ من تقنين المحاكم الإدارية، وبذلك استردت المحاكم الإدارية سلطتها كاملة في نظر طلبات وقف تنفيذ كافة القرارات المتعلقة بالنظام العام[٢٣٣].

ثانياً- القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها في مصر:

أخرج المشرع المصري القرارات الإدارية المتعلقة بأعمال السيادة من نطاق اختصاص القضاء عموماً بشقيه العادي والإداري، كما ألزم طالب الإلغاء بالتظلم من بعض القرارات الإدارية كشرط مسبق لقبول طلب إلغاء هذه القرارات، وأخيراً حصن المشرع المصري بعض القرارات الإدارية من إمكانية وقف تنفيذها وإلغائها من قبل القضاء الإداري المصري، وهو ما سنبحثه هذه القرارات وفق التفصيل التالي:

١: أعمال السيادة في مصر.

٢: القرارات الإدارية التي لا يجوز الطعن فيها قبل التظلم منها.

٣: القرارات الإدارية التي لا يختص مجلس الدولة المصري بطلب إلغائها أو وقف تنفيذها.

١- أعمال السيادة في مصر:

---

[٢٣٢]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق ،ص ٣٨.

[٢٣٣]: د. عبد المحسن سيد عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، المرجع نفسه، ص ١٩٤.

تبنى المشرع المصري بنصوص قانونية صريحة نظرية أعمال السيادة تاركاً للقضاء المصري ولا سيما الإداري مهمة تحديد نطاق هذه الأعمال، وقد انتقد الفقه المصري هذه النظرية، وهو ما سنفصله كالآتي:

أ: الأساس القانوني لأعمال السيادة في مصر.

ب: موقف الفقه المصري من أعمال السيادة.

أ- الأساس القانوني لأعمال السيادة في مصر:

تنص الفقرة الأولى من المادة (١٧) من قانون السلطة القضائية رقم /٤٦/ لسنة ١٩٧٢على أنه: ((ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة))، كما تنص المادة (١١) من قانون مجلس الدولة رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢على أنه: ((لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة)).

إلا أن الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي يرى أن الأمر لا يتعلق (بعدم اختصاص) لأن أعمال السيادة هي أعمال إدارية صادرة عن سلطة إدارية وكان يمكن أن يطعن فيها بالإلغاء لولا بعض الاعتبارات الخاصة، فالمجلس كان من شأنه أن يختص بها لأنه قاضي المنازعات الإدارية، ولكنه قضى فيها بعدم القبول نظراً لطبيعتها الخاصة[٢٣٤]، في حين يرى الدكتور سليمان الطماوي أن الأمر يتعلق (بعدم اختصاص) لأن أعمال السيادة خارجة عن ولاية القضاء إطلاقاً[٢٣٥].

والمستفاد من النصيين السابقين أن القرارات الإدارية التي تعدّ من قبيل أعمال السيادة محصنة بنص القانون من إمكانية الطعن بها إلغاءً أو تعويضاً ومن باب أولى إمكانية طلب وقف تنفيذها أمام القضاء المصري بشقية الإداري والعادي، كما يستفاد أن المشرع في النصين السابقين ترك للقضاء المصري تحديد ما يعدّ من قبيل أعمال

[٢٣٤]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٢٣٧.
[٢٣٥]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٢٦.

السيادة من عدمه[٢٣٦].إلا أن القضاء المصري لم يتبن معياراً قاطعاً في التعرف على طبيعة أعمال السيادة، ولذلك فإن البعض يرى أن العمل السيادي في مصر هو كل عمل يقرر له القضاء هذه الصفة[٢٣٧]، إلا أن استعراض أحكام القضاء المصري بهذا الصدد يبين أنه عدّ من قبيل أعمال السيادة الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بمجلس البرلمان وبضمان سير السلطات وفقاً للدستور (كالقرار الصادر بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الشعب)[٢٣٨]، وكذلك الأعمال المتعلقة بمرفق التمثيل الدبلوماسي (كالمعاهدة المبرمة بين مصر وانكلترا بتاريخ ١٩/١/ ١٨٩٩بخصوص السودان)[٢٣٩]، وبعض الأعمال المتعلقة بالحرب[٢٤٠]، وبعض الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي (كقرار رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارىء)[٢٤١]، ومؤخراً عدّت المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرارها الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٢/٢٧ قرار تصدير الغاز إلى اسرائيل ودول شرق البحر الأبيض المتوسط من قبيل أعمال السيادة لخضوعه لاعتبارات الأمن القومي المصري.

ب- موقف الفقه المصري من أعمال السيادة:

---

[٢٣٦]: وتأكيداً لذلك قررت محكمة النقض المصرية في قرارها رقم/١١٠/ تاريخ ١٩٤٤/١١/٢٣ أن: ((المحاكم هي المختصة بتقرير الوصف القانوني للعمل الصادر عن السلطات العامة في معنى المادة (١٥) من لائحة ترتيب المحاكم، فهي التي لها أن تقول هل العمل من أعمال السيادة فلا يكون لها أي اختصاص بالنظر فيه، أم هو عمل إداري فيكون اختصاصها في شأنه مقصوراً على الحكم بالتضمينات في حالة مخالفة القانون، أم هو لا هذا ولا ذاك فيكون لها كامل الاختصاص بالنظر في جميع الدعاوى التي ترفع عنه، وقولها في ذلك يخضع لرقابة محكمة النقض. مذكور عند زكية العوا الكيلاني وأنس الكيلاني، المدونة القضائية للاجتهاد المقارن، دار الأنوار للطباعة، دمشق، الطبعة الأولى، الجزء /١٤/،١٩٨٧، ص ٤٦٩.

[٢٣٧]: ومن هذا الرأي: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٣٨. وأيضاً د. محمد مرغني خيري، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، دون دار وعام طباعة، ص ٦٩. وأيضاً د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٢٤٨. وأيضاً د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٥٤. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٠.

[٢٣٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية تاريخ ١٩٨٧/١٢/١٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة /٣٣ق/، بند/٦٠/، ص ٤٠٦. مذكور عند د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري- الكتاب الأول، المرجع نفسه، ص ٢٤٠.

[٢٣٩]: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٥٣.

[٢٤٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية تاريخ ١٩٥٨/٣/٢٩، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للسنة الثالثة، ص ٩٨٩. مذكور عند د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري- المرجع نفسه، ص ٢٤٧.

[٢٤١]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية تاريخ ١٩٨٨/٣/٦، مجموعة المبادئ القانونية لسنة /٣٣ق/، ص ١٠٤٨، بند /١٦٦٦/. مذكور عند د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري- الكتاب الأول، المرجع نفسه، ص ٢٤٤.

انتقد معظم الفقهاء المصريون بشدة نظرية أعمال السيادة، حيث يرى الدكتور سليمان الطماوي أن أعمال السيادة تمثل نقطة سوداء في جبين المشروعية، ولهذا فهناك رغبة شبه جماعية بين الفقهاء بزوالها من عالم القانون[٢٤٢]، كما يرى الدكتور ماجد راغب الحلو بأن النصوص المتعلقة بأعمال السيادة هي نصوصاً غير دستورية[٢٤٣]، يجب إلغائها وذلك لمخالفتها لنصوص المواد (٦٨ و٦٤ و٦٥) من الدستور المصري[٢٤٤]، كما يرى الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي أن نظرية أعمال السيادة تعدّ إفلاساً جزئياً لمبدأ المشروعية لا يحسن السكوت عنه[٢٤٥]، كما يرى الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا أن هذه النظرية تمثل خرقاً لمبدأ سيادة القانون، وتعد افتئاتاً حقيقياً على حق كل مواطن تحجب عنه رؤية قاضيه الطبيعي حينما تحول هذه النظرية بينه وبين لجوئه إلى جهة القضاء، بحسبان أن أعمال السيادة غير قابلة للطعن فيها أمام أي جهة قضائية إلغاء كان الطعن أم تعويضاً، لذلك فهي تمثل شذوذاً ما بعده شذوذ في كل دولة يسودها النظام الديمقراطي الذي يعمل على احترام حقوق وحريات الأفراد[٢٤٦]، كما يرى الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب أن هذه النظرية تمثل إفلاس جزئي لمبدأ المشروعية، لأنها تضع استثناء صارخ على هذا المبدأ وعلى الرقابة القضائية لأعمال الادارة[٢٤٧].كما يرى الدكتور محسن خليل أن هذه النظرية تعدّ سلاح خطير في يد السلطة التنفيذية يمكنها من الخروج على حكم القانون ومبدأ المشروعية، وبالتالي فهي تعدّ امتهاناً لمبدأ سيادة القانون وافتئاتاً عليه كما أنها تشجع الحكومة على الاعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم[٢٤٨].

---

[٢٤٢] : د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٢٦.

[٢٤٣]: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٩.

[٢٤٤]: تنص المادة (٦٨) من الدستور على أنه: ((التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضية الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضاء)). كما تنص المادة (٦٤) على أنه: ((سيادة القانون أساس الحكم في الدولة)) والمادة (٦٥) تنص على أنه: ((تخضع الدولة للقانون)).

[٢٤٥]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

[٢٤٦]: د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص ١٧٨.

[٢٤٧]: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٢٤٧.

[٢٤٨]: د. محسن خليل، القضاء الإداري – تنظيم القضاء الإداري في لبنان – دعوى القضاء الشامل، مرجع سابق، ص ١٠٤ وما بعدها.

أما الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط فيرى أن هذه النظرية في ذاتها تعدّ مبررة وتعدّ من الوسائل التي يجب توافرها للسلطة التنفيذية في مواجهة باقي السلطات، فهي تواجه واقع الحياة العادية والاستثنائية، ويتطلب منها ذلك سرعة التصرف وشجاعة إصدار القرارات اللازمة وبصفة خاصة حين يتعلق الأمر بالمسائل الاستثنائية العامة التي تستلزم سرعة التحرك والتقرير دون أن يعوقها الخوف من الملاحقة بإجراءات تحقيق قد تضر في النهاية بمصالح الدولة نفسها[٢٤٩].

٢- القرارات الإدارية التي لا يجوز الطعن فيها قبل التظلم منها:

اشترط المشرع المصري بخصوص بعض القرارات الإدارية أن يكون طالب الإلغاء قد تقدم بشكل سابق على طلبه بإلغاء القرار الإداري بتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها، وهو ما سنبحثه وفق التالي:

أ: حالات التظلم الوجوبي.
ب: موقف الفقه والقضاء المصري من التظلم الوجوبي.
ج: تقييم نظام التظلم الوجوبي.

أ- حالات التظلم الوجوبي:

تقضي المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ على أنه: ((..... وبالنسبة للقرارات التي لا يقبل 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 صادر بالفصل.....))، وسنداً لنص هذه المادة فإن المشرع أخرج من نطاق القرارات الإدارية التي يجوز طلب وقف تنفيذها القرارات الإدارية التي استلزم التظلم منها أولاً

[٢٤٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

كشرط لقبول طلب إلغائها سواء قدم هذا التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المتظلم منه أو إلى الهيئات الرئاسية.

وقد حددت الفقرة (ب) من المادة (١٢) من نفس القانون حالات التظلم الوجوبي التي يعدّ فيها شرطاً لقبول دعوى الإلغاء، إذ نصت على أنه:

((لا تقبل الطلبات الآتية: ب- الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، ويبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة)).

وعليه وسنداً لنص هذه المادة فإن الطعون بالإلغاء التي يلزم لقبولها التظلم منها، هي تلك الموجهة إلى طوائف ثلاث من القرارات الإدارية حددها المشرع في المادة (١٠) من البنود ثالثاً ورابعًا وتاسعاً على الوجه الآتي:

((**ثالثا**)): الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف أو الترقية أو بمنح العلاوات.

((**رابعا**)): الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

((**تاسعا**)): الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

فهذه الطوائف الثلاثة من القرارات لا يقبل طلب إلغائها إلا بعد التظلم منها ويتعين وفقاً للمادة (١٢) السابقة الذكر انتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم قبل رفع دعوى الإلغاء.

ويلاحظ أن القرارات الداخلة في هذه الطوائف الثلاثة تتعلق كلها بجوانب مختلفة من شؤون الموظفين العموميين، إذ منها قرارات خاصة بالتعيين، وبعضها قرارات صادرة في أثناء الحياة الوظيفية في موضوعات الترقية أو منح العلاوات

وقرارات التأديب النهائية، وبعضها الآخر يتصل بالوظيفة العامة، وهي القرارات الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي[٢٥٠].

والتظلم قبل الطعن بالإلغاء في أي قرار إداري مما حصره المشرع في هذه البنود الثلاثة هو إجباري بالنسبة للموظفين يتعين عليهم استنفاذه قبل الالتجاء إلى الطريق القضائي، ويترتب على ذلك عدم قبول الدعوى فيما لو فوت الموظف أو العامل على نفسه طريق التظلم[٢٥١]، وبالتالي يعدّ التظلم الوجوبي ((الإجباري)) شرطاً إضافياً لقبول دعوى الإلغاء بصدد القرارات التي استلزم المشرع التظلم بشأنها أولاً قبل رفع الدعوى للطعن فيها كما أنه يقطع ميعاد دعوى الإلغاء[٢٥٢].

وقد أوضحت المذكرة الأيضاًحية للقانون رقم (١٦٥) لعام ١٩٥٥- الذي استحدث هذا النوع من التظلم . أن: ((الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر للناس، بإنهاء المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق من تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد، فله أن يلجأ إلى الطريق القضائي))[٢٥٣].

أي أن هذا النظام يفسح المجال أمام الإدارة بإعادة النظر بقراراتها، بحيث يكون بإمكانها القيام بسحبها أو تعديلها إذا ما اقتنعت بصحة التظلم المقدم إليها، كما أن من مزاياه توفير وقت ومال أصحاب الشأن بالإضافة إلى تخفيفه للكم الهائل من المنازعات الإدارية التي ترفع أمام محاكم مجلس الدولة[٢٥٤].

وعلة ذلك برأي المحكمة الإدارية العليا المصرية أن الهدف من وقف تنفيذ القرار الإداري هو منع آثاره الضارة التي قد يتعذر تدارك نتائجها، ووفقاً لقرينة قانونية

---

[٢٥٠]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٩.

[٢٥١]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٧٩.

[٢٥٢]: د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ١٠٨٨.

[٢٥٣]: د. محمد ابراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الايجابي في ضوء أراء الفقه وأحكام القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٨٣. وأيضاً د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري- الكتاب الثاني- دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ٢٠٠٢، ص ١٦٥.

[٢٥٤]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص ١٠٢.

قاطعة كشفت عنها المذكرة الأيضاًحية لقانون مجلس الدولة رقم /١٦٥/ لعام ١٩٥٥ فإن هذه القرارات لا يترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها[٢٥٥].

وفي قرار آخر لها قررت أن مرد ذلك هو افتراض عدم قيام الاستعجال المبرر لوقف تنفيذ هذه القرارات، وذلك بقرينة قاطعة كشفت عنها المذكرة الإيضاحية للقانون رقم /١٦٥/ لعام ١٩٥٥[٢٥٦].

ويرى أحد الفقهاء المصريين أن التظلم الإجباري – في تقدير المشرع – يغني عن طلب وقف التنفيذ[٢٥٧]، وأن قبول التظلم في تلك القرارات قد يؤدي إلى تعديلها بما يحقق رغبة المتظلم، بل يؤدي إلى العدول عنها كلية، الأمر الذي يكون معه طلب وقف التنفيذ غير ذي موضوع[٢٥٨]، كما يرى آخر أن المشرع استعاض بالتظلم وطلب صرف المرتب عن نظام وقف التنفيذ[٢٥٩].

ب- موقف الفقه والقضاء المصري من التظلم الوجوبي:

إن تحديد المشرع لطوائف القرارات التي لا يجوز وقف تنفيذها قبل التظلم منها أثار التساؤل لدى الفقه والقضاء المصريين فيما يتعلق بالمسائل التالية:

المسألة الأولى- تتعلق بمدى شمول الحظر لجميع القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين أم اقتصاره على الطوائف الثلاثة:

فقد رأى جانب من الفقه المصري أن هذا الحظر يقتصر على الطوائف الثلاث دون باقي القرارات الأخرى المتعلقة بشؤون الموظفين، لأن هذه الطوائف الثلاث من القرارات أوردها المشرع على سبيل الحصر ومن ثم فهي لا تنسحب إلى

---

[٢٥٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن /٩٠٣/ لسنة /٣٠ ق/ تاريخ ١٩٨٥/١١/٢٤. مذكور عند د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ٦٤.

[٢٥٦]: قرارالمحكمة الإدارية العليا المصرية في القضيتين (٢٥ و ٢٦) لسنة /٢ق/ تاريخ ١٩٥٦/١١/١٤. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩.

[٢٥٧]: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٤. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٣.

[٢٥٨]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، المرجع نفسه، ص ٦٤.

[٢٥٩]: د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٠٣.

قرارات الامتناع عن إنهاء الخدمة والفصل والندب والإعارة والتكليف انسجاماً مع قاعدة التفسير القائلة بأنه (لا اجتهاد في صريح النص).

وأن ما يدعم هذا التوجه بحسب هذا الرأي أن الأصل في دعوى الإلغاء أن ترفع مباشرة ولو لم يسبقها تظلم لأنها دعوى عينية تستهدف حماية المشروعية في الدلالة القانونية واحترام الأفراد حكاماً ومحكومين لمبدأ سيادة القانون فإذا خرج المشرع عن هذا الأصل واشترط التظلم قبل رفع الدعوى بشأن بعض القرارات فهذا استثناء من الأصل لا يقاس عليه أو يتوسع فيه ويجب تفسيره تفسيراً ضيقاً، ولما كان طلب وقف التنفيذ متفرعاً من دعوى الإلغاء فإنه مقيد بهذا الأصل.

كما يؤكد من سلامة هذا الرأي أن المشرع أورده في المذكرة الإيضاحية للقانون/١٦٥/ لسنة ١٩٥٥ الذي نص على وجوب التظلم من هذه القرارات كقرينة قانونية على انتفاء الاستعجال بالنسبة لهذه القرارات وأجاز بناءً على طلب المتظلم الاستمرار في صرف المرتب كله أو بعضه ويترتب على ذلك أن ما عدا تلك القرارات لا يجوز أن ينسحب إليه انتفاء الاستعجال[٢٦٠].

وهذا الاتجاه هو التي تبنته المحكمة الإدارية العليا المصرية، حيث أنها لم تتوسع في تفسير النص تفسيراً يشمل القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين كلها بل التزمت منهج المشرع في تحديد حالات التظلم الوجوبي، وبناءً عليه فإن القرارات الإدارية غير تلك التي حصرها المشرع واشترط التظلم منها قبل طلب إلغائها– يجوز طلب وقف تنفيذها عند تقديم طلب الإلغاء[٢٦١]، ومن أحكامها في هذا الصدد ((تأخذ المحاكم بالمعنى الضيق للقرارات التي يجب التظلم منها قبل رفع الدعوى فالقرار الساحب للترقية لا يندرج تحت القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً

[٢٦٠]: د. عبد المحسن سيد عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص ٦٩ وما بعدها. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٩٩.
[٢٦١]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٨٠.

من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة لهذا لا يشترط التظلم منها قبل رفع الدعوى))[٢٦٢].

والتزاماً من المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الاتجاه (التفسير) فقد قررت أن قرارات التكليف[٢٦٣] وقرارات إنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل[٢٦٤]، والقرارات المتعلقة بنقل وندب العاملين[٢٦٥]، والقرارات الصادرة عن مجالس التأديب وليس القرارات النهائية الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية[٢٦٦]، والقرارات الصادرة بالموافقة على الأعارة أو الحرمان منها[٢٦٧]، وقرارات سحب الترقية[٢٦٨]، والقرارات السلبية[٢٦٩]، والقرارات المعدومة[٢٧٠] ، والقرارات التأديبية المقنعة، جميعاً لا تدخل في

---

[٢٦٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٦٠٣/ لسنة /٣١ ق/ جلسة ١٩٨٩/١/٢٩، والطعن رقم /٢١١/ لسنة /٣٨ ق/ جلسة ١٩٩٤/٣/٥. مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٣٨٨.

[٢٦٣]: ((إذا كان التكليف مستقلا بنظامه القانوني الذي يتميز به عن التعيين في كيانه وآثاره فإنه لا يخضع للتظلم الوجوبي الذي جعله المشرع شرطاً لقبول طلب إلغاء القرارات الخاصة بالموظفين العموميين المنصوص عليها على سبيل الحصر في البنود الثالث والرابع والخامس من المادة (٨) من القانون رقم /٥٥/ لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة)) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٤٨/ لسنة /١٠ ق/ جلسة ١٩٦٧/٥/١٣ س /١٢/، ص١٠٣٩. مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، المرجع نفسه، ص ٣٨٩.

[٢٦٤]: ((إن القرارات الصادرة بإنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل لا تتطلب التظلم منها قبل إقامة الدعوى))، قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٥٢١/ لسنة /٢٧ ق/ جلسة ١٩٩٢/٨/١٢. مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، المرجع نفسه، ص ٣٨٨.

[٢٦٥]: ((كما أنه من المقرر أن القرارات المتعلقة بنقل وندب العاملين يجوز طلب وقف تنفيذها وعليه فهي من القرارات التي لا تتطلب تقديم تظلم قبل إقامة الدعوى بطلب وقف تنفيذها وإلغاءها والقرار الصادر بالموافقة على الإعارة أو الحرمان منها يمكن وقف تنفيذه ولا يشترط التظلم منه قبل رفع الدعوى))، قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٥٠٨/ لسنة /٣٤ ق/ تاريخ ١٩٩٣/١/٢٣. مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، المرجع نفسه، ص ٣٩٠.

[٢٦٦]: ((حيث تعتبر قرارات تلك المجالس بمثابة أحكام صادرة عن المحاكم التأديبية تعامل معاملة الأحكام وليس معاملة القرارات الإدارية))، قرار المحكمة الإدارية العليا المصرة في الطعن رقم /١٨٧٢/ لسنة /٣٥ ق/ تاريخ ١٩٩١/١/٢٦. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ٦٦.

[٢٦٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/ ١٤١٨/ لسنة /٣٥ ق/ تاريخ ١٩٩٠/٢/٤. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، المرجع نفسه، ص ٦٧.

[٢٦٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٥٠٨/ لسنة /٣٤ ق/ تاريخ ١٩٩٣/١/٢٣. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، المرجع نفسه، ص ٦٧.

[٢٦٩]: ((من المقرر أن القرارات السلبية بوجه عام لا تتقيد بالتظلم الوجوبي))، قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢١٠٤/ لسنة /٣١ ق/ جلسة ١٩٩٠/١٢/١. مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، المرجع نفسه، ص ٣٩٠.

[٢٧٠]: ((إن القرار المنعدم لا يخضع لشرط التظلم الوجوبي بالإضافة إلى عدم خضوعه لشرط الميعاد المقرر للطعن بالإلغاء))، قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٥٩٤/ لسنة /٢٩ ق/ تاريخ ١٩٨٥/١١/٢٣. مذكور عند د.محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص٣٩١.

مدلول الفقرات ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢.

المسألة الثانية- تتعلق بتقيد نطاق التظلم الوجوبي (موقف القضاء من التظلم غير المنتج):

بناءً على الحكمة من نظام التظلم الوجوبي فقد استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية على إقرار ثلاث حالات للتظلم غير المنتج، أجازت في حال قيام أي من هذه الحالات قبول دعوى الإلغاء المتعلقة بقرارات إدارية تندرج ضمن أحد البنود ((ثالثاً ورابعاً وتاسعاً)) المنصوص عنها في المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة دون اشتراط التظلم الوجوبي منها، وهذه الحالات هي:

الحالة الأولى- إذا امتنع على الجهة الإدارية مصدرة القرار إعادة النظر في القرار المطعون فيه لاستنفاذ ولايتها بإصداره[٢٧١]، فإن شرط التظلم المسبق لا يسري بخصوص القرارات الإدارية التي يمتنع على الجهة الإدارية سحبها أو تعديلها، وذلك كقرارات وزير الداخلية باعتماد قرار لجنة العمد والمشايخ حيث أنه بهذا الاعتماد يستنفذ ولايته في إصدار القرار ويمتنع عليه بعد ذلك إعادة النظر فيه[٢٧٢].

الحالة الثانية- عدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على مصدره[٢٧٣].

---

[٢٧١] : د.محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص١٠٩١.

[٢٧٢]: وفي هذا الصدد راجع قرارت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٦١٢/ لسنة /٨ق/ تاريخ ١٩٦٩/٦/١١. مذكور د. عبد الرؤوف بسيوني، المرافعات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٣٥. وأيضاً د. محمد الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الايجابي في ضوء أراء الفقه والقضاء، مرجع سابق، ص ١٨٣.

[٢٧٣]: وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقرارها الصادر في الطعن رقم /١٦٩٢/ لسنة /٦ ق/ تاريخ ١٩٦٢/٣/١٧ بقولها: ((إن التظلم الوجوبي السابق سواءً إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار إن كانت هي التي تملك سحبه أو الرجوع فيه، أو إلى الهيئات الرئيسية إن كان المرجع إليها في هذا السحب وهو الذي جعله المشرع شرطاً لقبول طلب القرارات الخاصة بالموظفين العموميين التي عينها، وقرنه بوجوب انتظار المواعيد المقررة للبت فيه، لا يصدق إلا بالنسبة لما كان قابلاً للسحب من هذه القرارات للحكمة التي قام عليها استلزام هذا التظلم، وهي الرغبة في تقليل المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق من تظلمه، فإذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاذ ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئيسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجد ولا منتج، وبذلك تنتفي الحكمة وتزول الغاية من التربص طوال المدة المقررة حتى تفيء الإدارة إلى الحق أو ترفض التظلم أو تسكت عن البت فيه)). مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري – الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٣٩١.

الحالة الثالثة– يجب أن يكون التظلم مجدياً بمعنى أن يكون هناك احتمال أن تغير الجهة الإدارية رأيها بعد تقديمه[٢٧٤]، فإذا ما أفصحت الإدارة مثلاً عن عدم استجابتها لأي تظلم يقدم بخصوص القرار الذي أصدرته، فإن تقديم التظلم يغدو غير منتج[٢٧٥].

ج– تقييم نظام التظلم الوجوبي:

انتقد جانب من الفقه المصري نظام التظلم الوجوبي لأسباب متعددة، فمنهم من عدّ أن نظام التظلم الوجوبي – الذي يجعل من الإدارة حكماً وخصمًا في نفس الوقت – لا يعدّ ضماناً كافياً – يغني عن طلب وقف التنفيذ الذي يمكن أن تأمر به المحكمة إذا قدرت أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركه [٢٧٦]، ومنهم من عدّ أن العلة التي أوردها المشرع لهذا النظام في المذكرة الأيضاًحية للقانون رقم /١٦٥/ لعام ١٩٥٥، هي محل نظر كبير بحسبان أن المرتب ليس هو الشيء الوحيد الذي يعترف له بتوفر ركن الاستعجال، فالكرامة الآدمية للموظف وسمعته وكيانه يتوفر لهم ركن الاستعجال أيضاً بشكل أكثر وضوحاً وأكثر عمقاً[٢٧٧]، ومنهم من عدّ أن التظلم إجراء مستهجن بلا أدنى شك وتحكم غريب من المشرع، فطالما ضاعت الدعاوى بسبب السهو عنه، ولا أساس لذلك في الشريعة الإسلامية ولا يصح في مجتمع إسلامي أن تضيع الحقوق الثابتة لأسباب لا تعرفها الشريعة[٢٧٨]، ومنهم من رأى أن الحياة العملية تظهر عدم جدوى التظلم الوجوبي في رجوع الجهة الإدارية عن قراراتها ولهذا اتجه القضاء الإداري إلى التوسع في فكرة جدوى التظلم على النحو السالف بيانه، هذا من ناحية،

---

[٢٧٤]: د.عبد الرؤوف بسيوني، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٣٦. وأيضاً د. محمد الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الايجابي في ضوء أراء الفقه والقضاء، مرجع سابق، ص ١٤٨ وما بعدها.

[٢٧٥]: وتأكيداً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرارها الصادر في الطعن رقم /٧٢٣/ لسنة /٢٩ق/ تاريخ ١٩٨٥/٤/٧ ما يلي: ((إذا كانت جهة الإدارة مصدرة القرار قد أعلنت سلفاً عدم استجابتها لأي تظلم أو أنه إذا ثبت أن الموظف أطلع الجهة الإدارية على ما يجده من أوجه البطلان في القرار الذي رفع دعوى إلغائه قبل أن يعتمده الوزير قد اعتمده بحالته التي شكا فيها المدعي فلا تكون هناك جدوى لتظلم يقدمه مرة أخرى بعد اعتماد القرار ويتعين عليه رفع دعواه مباشرة دون تقديم تظلم وتكون دعواه في هذه الحالة مقبولة شكلاً)). مذكور عند د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، المرجع نفسه، ص ٣٨٧.

[٢٧٦]: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

[٢٧٧]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٦٧٦ وما بعدها.

[٢٧٨]: د. مصفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٩.

ومن ناحية أخرى أجازت المحكمة الإدارية العليا إقامة الدعوى قبل مضي الستين يوماً المقررة للرد على التظلم ما دامت هذه المدة قد مضت حتى نظر الدعوى أمام المحكمة وهو ما يؤكد فكرة عدم جدوى التظلم الوجوبي سواءً الوارد في قانون مجلس الدولة أو في أي قانون آخر[٢٧٩]، ومنهم من طالب بإلغاء هذا النظام لأن الإبقاء عليه فيه دلالة على أن المشرع الوضعي يقدر الحال المادي أكثر من تقديره للسمعة والشرف[٢٨٠].

٣- القرارات الإدارية التي لا يختص مجلس الدولة المصري بطلب إلغائها أو وقف تنفيذها:

بالرغم من نص المشرع في المادة (١٧٢) من الدستور الحالي على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة وعلى اختصاصه بالفصل في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، فإن المشرع المصري أخرج من نطاق اختصاصه النظر في طلب إلغاء بعض طوائف القرارات الإدارية ومنعه بالتالي من نظر طلبات وقف تنفيذها، من ذلك ما نصت عليه المادة (٨٣) من قانون السلطة القضائية رقم /٤٦/ لسنة ١٩٧٢ من اختصاص دوائر المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم عدا النقل والندب، وما نص عليه القانون رقم /٧١/ لسنة ١٩٧٥ نفس الشيء بالنسبة لرجال القوات المسلحة، حيث أنشأ قضاءً عسكرياً يتولى الفصل في كافة المنازعات الخاصة بهم، سواءً كانت طعناً في قرارات إدارية أو استحقاقاً، بخلاف المنازعات المتعلقة بضباط الصف التي ظل المجلس مختصاً بنظرها، كما حددت المادة (١٠٤) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ دائرة خاصة لنظر المنازعات الخاصة برجال مجلس الدولة، وعلى رأسها

[٢٧٩] : د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٤٠٥.
[٢٨٠] : د. عبد المحسن سيد عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

طعون الإلغاء، وهي إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا[٢٨١]، وأيضاً ما نصت المادة (٢٥) من قانون قضايا الدولة الصادر بالقانون رقم /٧٥/ لسنة ١٩٦٣ على اختصاص لجنة التأديب والتظلمات بتأديب أعضاء الهيئة بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بشؤونهم، وفي طلبات التعويض المترتبة عليها، مما يدخل أصلاً في اختصاص القضاء، كما تختص هذه اللجنة، دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمكافآت المستحقة لأعضاء الهيئة[٢٨٢].

ثالثاً– القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها في سورية:

أخرج المشرع السوري القرارات الإدارية المتعلقة بأعمال السيادة من نطاق اختصاص القضاء عموماً بشقيه العادي والإداري، كما ألزم طالب الإلغاء بالتظلم من بعض القرارات الإدارية كشرط مسبق لقبول طلب إلغاء هذه القرارات، وأخيراً حصن المشرع السوري بعض القرارات الإدارية من إمكانية وقف تنفيذها أو وقف تنفيذها وإلغائها من قبل القضاء الإداري السوري، وسنبحث هذه القرارات وفق التفصيل التالي:

١: أعمال السيادة في سورية.
٢: القرارات الإدارية التي لا يجوز الطعن فيها قبل التظلم منها.
٣: القرارات الإدارية المحصنة من الرقابة القضائية بتشريعات خاصة.

١– أعمال السيادة في سورية:

تبنى المشرع السوري بنصوص قانونية صريحة نظرية أعمال السيادة تاركاً للقضاء السوري ولا سيما الإداري مهمة تحديد نطاق هذه الأعمال، وقد انتقد الفقه السوري هذه النظرية، وهو ما سنفصله كالآتي:

أ: الأساس القانوني لأعمال السيادة في سورية.

---

[٢٨١] : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٩٤ وما بعدها.

[٢٨٢] : حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٢٣.

ب: موقف القضاء والفقه السوري من أعمال السيادة.

أ- الأساس القانوني لأعمال السيادة في سورية:

تنص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ على ما يلي: ((لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المستعجلة المتعلقة بأعمال السيادة))، كما تنص المادة (٢٦) من قانون السلطة القضائية رقم /٩٨/ لعام ١٩٦١ على أنه: ((ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة)).

وبموجب هذين النصين فإن القضاء السوري بشقيه العادي والإداري لا يملك تأويل أعمال السيادة أو إلغاءها أو وقف تنفيذها أو التعويض عنها بأي صورة، ويتوجب عليه أن يعلن عدم اختصاصه ولو لم يثره أياً من الخصوم، وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى، ولا يجوز للخصوم الأتفاق على مخالفة ذلك وهو يملك فحص المنازعات لمعرفة قدر اتصالها بعمل السيادة أم لا توصلاً لتحديد اختصاصه، وعليه إذا ما عرضت منازعة على القضاء الإداري ووجد هذا القضاء أنها تتعلق بقرار إداري يدخل في نطاق أعمال السيادة يتوجب عليه تقرير عدم قبول النظر بهذه المنازعة استناداً للحظر الوارد في المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة، وتقرير اختصاصه بالنظر فيما عدا ذلك كونه صاحب الولاية العامة بالنظر بمنازعات القرارات الإدارية، وذلك بخلاف القضاء العادي الذي يتوجب عليه عدم قبول النظر بالمنازعة فيما لو تبين له أنها تتعلق بقرار إداري من قبيل أعمال السيادة، وأن يقرر عدم اختصاصه للنظر فيما إذا كانت منازعة تتعلق بقرار إداري كون الاختصاص ينعقد لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري للنظر بمنازعات القرارات الإدارية وذلك باستثناء حالة وحيدة (تعرضنا لها سابقاً) وهي حالة كون المنازعة تتعلق بقرار إداري معيب بعيب جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام ويجعل تنفيذ القرار الإداري بمثابة اعتداء مادي.

والواضح أيضاً من نص المادتين السابقين أن المشرع لم يتعرض لماهية أعمال السيادة وإنما اكتفى بصياغة المبدأ، الأمر الذي أفسح المجال أمام الفقه والقضاء لتحديد ماهية هذه الأعمال.

ب- موقف القضاء والفقه السوري من أعمال السيادة:

من خلال استعراض آراء الفقه في هذا المجال يمكن القول أنه عجز عن وضع معيار جامع مانع لأعمال السيادة وكاشف عن طبيعة ذاتية تميزها عن الأعمال الإدارية العادية، فالاتجاه الأول: يرى بأنها تلك الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية بحسبانها حكومة، والثاني: يرى بأن الأعمال الدبلوماسية هي الميدان الصحيح لتلك الأعمال، والراجح أن معيار التمييز هو معيار موضوعي يرجع فيه إلى طبيعة الأعمال في ذاتها لا إلى ما يحيط بها من ملابسات عارضة[٢٨٣].

أما القضاء الإداري السوري وعلى الرغم من محاولة تعداده للأعمال التي تعدّ من قبيل أعمال السيادة في كثير من الأحيان إلا أنه حدد الإطار العام لتحديد هذه الأعمال بمدى ارتباطها بالمصلحة العامة للدولة وترك لنفسه حرية وتقدير ودراسة كل حالة على حدة، وفي هذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا السورية: ((أن أعمال السيادة المنصوص عنها في المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة إنما قصد بها تلك الأعمال أو التصرفات الصادرة عن السلطات العليا في الدولة والتي يرتئي القضاء الإداري ذاته أنه يجب أن تبقى بمنئ عن الرقابة القضائية بسبب من عدم الملائمة أو مصلحة عليا للدولة يراها، وهذه الأعمال بمفهوم الفقه والاجتهاد الإداري لا تشمل سوى الأعمال الأساسية الهامة كإعلان الحرب والعلاقات الخارجية وممارسة رئيس الدولة لبعض مهامه الدستورية كبعض علاقات الحكومة بالسلطة التشريعية وذلك كما استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري))[٢٨٤].

---

[٢٨٣]: عبد الهادي عباس، الاختصاص القضائي وإشكالاته، دون دار طباعة، دمشق، الطبعة الأولى، ١٩٨٣، ص ١٧٦ وما بعدها. وبخصوص هذه الآراء والمعايير انظر أيضاً د.عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢٠٦ وما بعدها.

[٢٨٤]: قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم/٤٥/ في الطعن رقم /٢٢١/ لعام١٩٨٣، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٣، ج١، غير منشور. وأيضاً بنفس المعنى قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم /٤٦/ في الطعن رقم

وتطبيقاً لذلك عدّت أيضا محكمة النقض السورية من قبيل أعمال السيادة، الأعمال المترتبة على الحرب والتي تلحق ضرراً بالمواطنين من هدم بيوتهم أو تخريب أراضيهم تعدّ من أعمال السيادة ذات الطبيعة الإدارية[٢٨٥]، والأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالبرلمان كتقديم مشروعات القوانين وإعلان الحرب وقبول الهدنة[٢٨٦]، وأيضاً الأعمال التي تصدر عن الحكومة بحسبانها سلطة حكم لا سلطة إدارة والتدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة وقرار إغلاق الحدود[٢٨٧]. وأيضاً مرسوم إعلان حالة الطوارئ أما الإجراءات والأوامر الصادرة بالاستناد إلى قانون الطوارئ فلا تعدّ من قبيل أعمال السيادة[٢٨٨]، وأيضاً القرار الصادر بحظر التعامل مع شهود يهوى الصادر استناداً لأحكام مقاطعة إسرائيل بحسبانه إجراء متخذ من قبل الحكومة في نطاق وظيفتها السياسية الذي تستهدف فيه الحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي[٢٨٩].

وأخيراً يرى الدكتورعبد الله طلبة أنه إذا كانت المصلحة العامة تقتضي بأن لا تعرض أعمال السيادة على القضاء لما يحيط به من علانية وتحقيق، فإن على القضاء ألا يعترف بأعمال السيادة في الظروف العادية إلا في أضيق الحدود، لأن إعفاء هذه التصرفات من كل رقابة قضائية تبقى تبريراته سياسية أكثر منها قانونية[٢٩٠]، في حين يرى الدكتورعبد الإله الخاني أن مجال تطبيق نظرية أعمال السيادة أخذ في التضاؤل والسبب في ذلك يرجع إلى الانتقال من تعريف عقلاني إلى

/٢٣٨/ لعام١٩٨٣، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٣، ج١، غير منشور. وأيضاً قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم /٤٧/ في الطعن رقم /٢٤٠/ لعام١٩٨٣، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٣، ج١، غير منشور.

[٢٨٥]: قرار محكمة النقض السورية رقم/ ١١٣/ تاريخ ١٩٧٨/٢/١٣، مذكور عند زكية العوا الكيلاني وأنس الكيلاني، المدونة القضائية للاجتهاد المقارن، الجزء/١٤/، مطبعة در الأنوار، دمشق، الطبعة الأولى، ١٩٨٦- ١٩٨٧، ص٤٥٦.

[٢٨٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٨٠/ في الطعن رقم/١٣٥/ لعام ١٩٨٣، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٣، ج٢، غير منشور.

[٢٨٧]: قرار المحكمة الإدارية الإدارية العليا السورية رقم/٥٢/ لعام١٩٦٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/١٩٦٤، المبدأ رقم/٣٧/، ص ٤٤.

[٢٨٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢٩/ في الطعن رقم/٦١/ لعام١٩٧١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧١، المبدأ رقم/١١٢/، ص ٢٥٢.

[٢٨٩]: قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم/٣٣/ في الطعن رقم/٩٩/ لعام١٩٦٦، وقرار دائرة فحص الطعون السورية رقم /٣٤/ في الطعن/٩٩/ لعام ١٩٦٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٦، المبدأ رقم/٨/، ص ٢٠.

[٢٩٠]: د. عبد الله طلبه، القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢١١.

مفهوم تجريبي مجرد لعمل السيادة ثم إلى تقليص مستمر قضائي لقائمة أعمال السيادة[٢٩١].

وختاماً فإننا نرى أن نظرية أعمال السيادة تمثل خرقاً واضحاً لمبدأ المشروعية، لأنها تشكل استثناء غير مبرر لإخضاع أعمال الإدارة للرقابة القضائية، لذلك فإننا نؤيد الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي باستبدالها بنظرية لا تضيق الخناق على الإدارة ولا تسلب القضاء الإداري اختصاصه ورقابته، وهذا البديل يتمثل في فكرة السلطة التقديرية، بحيث يعترف للإدارة في أعمال السيادة بسلطة تقديرية تضيق وتتسع بحسب الأحوال على أن يراقب مجلس الدولة دائماً وجود أو عدم وجود عيب الانحراف بالسلطة.

٢- القرارات الإدارية التي لا يجوز الطعن فيها قبل التظلم منها:

تنص المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (٥٥) لعام ١٩٥٩ على أنه: ((..... وبالنسبة للقرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها))، وقد حددت الفقرة (٢) من المادة (١٢) من نفس القانون طوائف القرارات التي يتوجب التظلم منها إدارياً قبل الطعن فيها أمام المجلس، إذ نصت على أنه: ((لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة ولا تقبل الطلبات الآتية:

٢ ـ الطلبات المقدمة رأساً بإلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين (ثالثاً) و (رابعاً) – عدا ما كان منها صادراً عن مجالس تأديبية والبند (خامساً) من المادة (٨) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيها بقرار من رئيس الجمهورية)).

وسنداً للمادة (٨) من نفس القانون فإن هذه البنود تتضمن ثلاث طوائف من القرارات هي:

[٢٩١]: د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً- المجلد الثالث، مرجع سابق، ص ٤٦٨.

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بمنح علاوات.

رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية[٢٩٢].

خامساً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي(باستثناء المراسيم والقرارات التي تصدر استناداً لأحكام المادة (٨٥) من قانون الموظفين الأساسي)[٢٩٣].

ويلاحظ من البنود الثلاثة السابقة أن جميعها تتعلق بشؤون الموظفين العموميين، على أن المشرع السوري عاد وأعفى جميع الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الناشئة عن تطبيق النظام الأساسي للعاملين في الدولة رقم (١) لعام ١٩٨٥ الملغى بموجب القانون رقم /٥٠/ لعام/٢٠٠٤ من تقديم أي تظلم إداري مسبق بشأنها وذلك في المادة (٣٦) من القانون رقم /٧/ تاريخ ١٩٩٠/٢/٢٥ المتضمن إحداث محاكم مسلكية للعاملين في الدولة والتي تنص على أنه: ((كما تعفى جميع الدعاوى من تقديم أي تظلم إداري مسبق بشأنها)).

واستناداً للمادة (٣٥) من نفس القانون فإن الدعاوى المعفاة من تقديم التظلم الإداري تشمل جميع المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون رقم /١/ لعام ١٩٨٥ وغيرها من التشريعات والأنظمة العمالية بما فيها الخلافات المالية الناجمة عن الأجور والمعاشات والتعويضات وسائر المنازعات التي تنشأ بينهم وبين أي من الجهات العامة.

واستناداً لنص المادة (٣٣) من القانون رقم /٢/ تاريخ ٢٠٠٥/١/٩ بشأن المؤسسات العامة والشركات والمنشآت العامة والتي تنص على أنه: ((يخضع

---

[٢٩٢]: نصت المادة (٢٥) من المرسوم التشريعي رقم/ ٩٠/ تاريخ ١٩٦٢/٨/٢٣ المتضمن قانون مجلس التأديب على ما يلي: تقبل قرارات مجلس التأديب الطعن أمام الغرفة المدنية في محكمة النقض.

[٢٩٣]: أضيفت هذه الفقرة بموجب المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /١٧/ تاريخ ١٩٦٣/١/١٤.

العاملون في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة إلى أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة)).

وعليه فإن شرط التظلم الوجوبي المنصوص عليه في المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة وفي ضوء المادة (٣٦) من قانون إحداث المحاكم المسلكية لا يطبق بخصوص العاملين الخاضعين لنظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم /٥٠/ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٥ والذي ألغى أحكام النظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥، ولا بخصوص العاملين الخاضعين لأحكام القانون رقم /٢/ تاريخ ٢٠٠٥/١/٩ بشأن المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة.

وهو ما استقر عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها: ((غدت جميع دعاوى العاملين في الدولة غير خاضعة للتظلم المسبق من القرار الإداري الذي تتناوله الدعاوى إلا أنها تبقى خاضعة للميعاد المحدد لدعاوى الإلغاء في المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة إذا كانت تستهدف إلغاء قرار محدد أو تعديله))[٢٩٤].

٣- القرارات الإدارية المحصنة من الرقابة القضائية بتشريعات خاصة[٢٩٥]:

---

[٢٩٤] : قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٢٦٩/في الطعن /٦٣٥/ لسنة ١٩٩٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٢، المبدأ رقم /٩٣/، ص ٣٨٠. وبنفس المعنى راجع: قرارها رقم /١١٧٣/ في الطعن رقم /١٤٤٢/ لعام ١٩٩١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام١٩٩١، المبدأ رقم/٢٩/، ص ١٧٠. وأيضاً قرارها رقم /٩١٣/ في الطعن رقم /٢٣٨٦/ لعام ١٩٩٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٣، المبدأ رقم/٦٥/، ص٣٤١. وأيضاً قرارها رقم /٧٦١/ في الطعن رقم /٦٨٨/ لعام ١٩٩٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٣، المبدأ رقم /٩٦/، ص٤٣٧. وأيضاً قرارها رقم /٢٠٥٦/ في الطعن رقم /٣٣٧/ لعام ١٩٩٧، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام١٩٩٧، ج١، غير منشور. وأيضاً قرارها رقم /٢٠٦٦/ في الطعن رقم /٥٣٦/ لعام ١٩٩٧، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام١٩٩٧، ج١، غير منشور.

[٢٩٥] : تجدر الاشارة إلى أن القرارات الإدارية المحصنة من رقابة القضاء بنص تشريعي قد غدت في ذمة التاريخ بالنسبة لجمهورية مصر العربية الشقيقة بصدور دستور عام ١٩٧١ حيث نصت المادة (٦٨) منه على أن: ((التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضية الطبيعي وتكفل الدولة تقريب وجهات القضاء من المتقاضيين وسرعة الفصل في القضايا، ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء))، واستناداً لهذا النص لم تتردد المحكمة الدستورية المصرية في حكمها الصادر في ١٩٧١/١١/٦ (الدعوى رقم /٦ / لسنة /١ق/ من الحكم بعدم دستورية القانون رقم/٣١/ لسنة ١٩٦٣ بتعديل قانون مجلس الدولة الملغى فيما نص عليه من اعتبار قرارات رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة، لأنه ((ينطوي على مصادرة لحق المواطنين في الطعن بتلك القرارات أو التقاضي بشأنها، فضلاً عن مصادرته لمبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق، بما يخالف المادتين (٦٨/٤٠) من الدستور، وكذلك الدساتير السابقة)). واستطردت المحكمة الدستورية العليا تقول: ((ولا يطهره من هذا العيب ما نصت علية المادة (١٩١) من الدستور الدائم من أن كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور يبقى صحيحاً ونافذاً، وذلك أن نصوص الدستور تمثل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ولها مقام الصدارة، ويتعين التزامها ومراعاتها، وعدم إصدار ما يخالفها من تشريعات ..... ومن ثم فإن ذلك النص لا يعني سوى مجرد استمرار

أخرج المشرع السوري بنصوص قانونية صريحة بعض القرارات الإدارية من دائرة اختصاص القضاء بشقيه العادي والإداري، بحيث حصن هذه القرارات من إمكانية طلب إلغاءها وبالتبع إمكانية وقف تنفيذها أو إمكانية وقف تنفيذها دون إلغائها، وهو ما سنفصله وفق الآتي:

أ: القرارات الإدارية المحصنة من رقابة القضاء إلغاءً.

ب: القرارات الإدارية المحصنة من رقابة القضاء من حيث إمكانية طلب وقف تنفيذها.

أ- القرارات الإدارية المحصنة من رقابة القضاء إلغاءً:

قد ينص المشرع بصورة قاطعة على عدم قابلية بعض القرارات الإدارية للطعن فيها أمام أية جهة قضائية وبالتالي عدم إمكانية الطعن بها بالإلغاء ومن باب أولى إمكانية طلب وقف تنفيذها، ومن أمثلة هذه القرارات، المراسيم الإدارية الصادرة عن مجلس الوزراء بصرف أي موظف[٢٩٦] أو عامل من الخدمة[٢٩٧]، والقرارات الإدارية

نفاذ هذه القوانين واللوائح دون تطهيرها مما قد يشوبها من عيوب..... ودون تحصينها من الطعن بعدم الدستورية، شأنها في ذلك شأن التشريعات التي تصدر في ظل الدستور القائم)).

[٢٩٦]: تنص المادة (٨٥) من قانون الموظفين الأساسي رقم/ ١٣٥/ تاريخ ١/١٠/ ١٩٤٥ المعدلة بالمرسوم التشريعي رقم /٦٥/ تاريخ ١٩٦٦/٦/١٦ والمرسوم التشريعي رقم/١٦١/ تاريخ ٣/١٠/ ١٩٥٢ والمرسوم التشريعي رقم /٥١/ تاريخ ٢٨/ ١٩٦٦/٦ على أنه: ((يجوز لمجلس الوزراء لأسباب يعود إليه تقديرها أن يقرر صرف الموظف في أية مرتبة كانت من الخدمة ويستثنى القضاة الذين لا يجوز لمجلس الوزراء صرف أحدهم من الخدمة إلا إذا خالف أحكام المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /٤٧/ المؤرخ في ١٩٥٢/١/٦ والمادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /١٠٢/ المؤرخ في ١٩٥٢/٢/٣ المعدلة للمادة (٢) من المرسوم التشريعي رقم /٤٧/ المؤرخ في ١٩٥٢/١/٦.

لا يشترط في هذا القرار أن يكون معللاً أو أن يتضمن الأسباب التي دعت للصرف من الخدمة يسرح الموظف المقرر صرفه من الخدمة بمرسوم غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة وتصفى حقوقه وفقاً لقانون التقاعد.

ترد الدعاوى المقامة أو التي ستقام ضد هذا النوع من المراسيم أياً كان سببها)).

وبموجب القانون رقم /٣٣/ تاريخ ٢/٢٣/ ١٩٥٤ فقد طبقت المادة (٨٥) من قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ الصادر في ١/١٠/ ١٩٥٤ على الضباط والنقباء المحترفين في الجيش.

[٢٩٧]: نصت المادة (١٣٨) من النظام الأساسي الموحد للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ الملغى بموجب المادة (١٦٤) من نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم /٥٠/ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٥ على أنه: ((مع الاحتفاظ بأحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:

١ـ يجوز بمرسوم صرف العامل من الخدمة دون ذكر الأسباب التي دعت لهذا الصرف وتصفى حقوق العامل المصروف من الخدمة وفقاً للقوانين النافذة.

٢ـ إن مراسيم الصرف من الخدمة وفقاً لأحكام هذه المادة غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة أو الطعن أمام أية جهة أو مرجع، وترد الدعاوى التي تقام ضد هذا النوع من المراسيم أياً كان سببها)).

والجدير ذكره أن المشرع تخلى عن هذا الحظر السابق (وحسناً فعل) في نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم /٥٠/ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٥ النافذ حالياً عندما نص في المادة (١٣٧) منه على أنه: ((مع الاحتفاظ بأحكام قانون الهيئة المركزية لرقابة والتفتيش وأحكام قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية:

الصادرة بتسريح أي موظف أو مستخدم أتم الخامسة والخمسين من العمر ولا تقل خدمته عن ثلاثة عشر عاماً أو الذي بلغت خدمته ثلاثين عاماً[٢٩٨]، والقرارات الإدارية الصادرة من الهيئات الجامعية في شؤون طلابها[٢٩٩]، وقرارات ومراسيم الاستملاك[٣٠٠]، وقرارات لجان الاعتماد بالاستيلاء على الأراضي المنصوص عليها في المرسوم التشريعي رقم /١٤٥/ تاريخ ١٩٦٦/١٢/٣٠[٣٠١] ، والقرارات الإدارية التنفيذية لقانون استصلاح الأراضي الزراعية، والقرارات الإدارية الصادرة عن الحاكم العرفي أو نائبه بإعادة النظر بالأموال المصادرة أو المستولى عليها[٣٠٢].

وبخصوص هذه القرارات فقد استقر اجتهاد مجلس الدولة السوري أثناء الوحدة بين سورية ومصر على أن مراسيم الصرف من الخدمة الصادرة استناداً لنص المادة (٨٥) من قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ تتعارض مع المادة

١- يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء وبناء على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية صرف العامل من الخدمة وتصفى حقوق العامل المصروف من الخدمة وفقاً للقوانين النافذة)).

[٢٩٨]: نصت المادة (٢) من المرسوم التشريعي رقم /٣٢/ تاريخ ١٩٦٨/٢/٦ والتي تتعلق بشأن جواز تسريح أي موظف أو مستخدم أتم الخامسة والخمسين من عمره ولا تقل عن ثلاثة عشر عاماً أو الذين بلغت خدماتهم ثلاثين سنة، وقد جاء نص هذه المادة كالآتي: ((إن المراسيم الصادرة استناداً لهذا المرسوم التشريعي لا تقبل أي طريق من طرق الطعن أمام أية جهة أو مرجع وترد الدعاوى والطلبات التي تقام ضد هذه المراسيم أياً كان سببها)).

[٢٩٩]: نصت المادة (١٦٢) من قانون تنظيم الجامعات رقم /١/ تاريخ ١٩٧٥/١/٣١ الملغى بموجب القانون رقم /٦/ تاريخ ٢٠٠٦/١/٤ من المادة (١٦٢) منه على أنه: ((لا يجوز الطعن بالإلغاء أو وقف التنفيذ أمام أية هيئة قضائية في القرارات والأوامر الصادرة من الهيئات الجامعية في شؤون الطلاب)).

في حين أورد المشرع هذا الحظر في قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ تاريخ ٢٠٠٦/١/٤ النافذ حالياً في المادة (١٥٣) على النحو التالي: ((تعد القرارات والأوامر الصادرة في شؤون الطلاب من المجالس والهيئات الجامعية مبرمة))، ويشير التطبيق العملي لهذا النص الجديد على أن الجامعات فسرت هذا بتفسير مشابه للنص القديم ورتبت عليه نفس الآثار رغم الفارق الواضح بين النصين، وباعتقادنا إن إرادة المشرع في النص الجديد تنص على عدم إمكانية التظلم الإداري من هذه القرارات والأوامر دون الطعن بالإلغاء أو وقف التنفيذ أمام القضاء المختص، ذلك أن هذا التفسير ينسجم مع مبدأ المشروعية، فضلاً عن أن المشرع السوري كان دائماً صريحاً في مثل هذه الحالات في تحديد نطاق الحظر ومداه.

[٣٠٠]: نصت المادة (٧) من قانون الاستملاك رقم/٢٠/ تاريخ ١٩٧٤/٤/٢٠ الملغى على ما يلي: ((يكون مرسوم الاستملاك مبرماً لا يقبل أي طريق من طرق الطعن أو المراجعة)) وهو نفس الحظر الذي أورده المشرع أيضاً بنص المادة (٧) من قانون الاستملاك رقم /٢٠/ تاريخ ١٩٨٣/٨/٢٤ النافذ حالياً.

[٣٠١]: نصت المادة (٥٤) من قانون استصلاح الأراضي الزراعية وتوزيعها رقم /٣/ تاريخ ١٩٨٤/٨/٦ على أنه: ((يصدر وزير الري بالاتفاق مع وزير الزراعة وبعد أخذ رأي الأتحاد العام للفلاحين القرارات التنفيذية لأحكام هذا القانون ولا تقبل هذه القرارات المراجعة أو الطعن أمام أية جهة قضائية أو إدارية وللوزير حق تعديلها أو إلغائها)).

[٣٠٢]: نصت المادة (١) من المرسوم التشريعي رقم /٨٠/ تاريخ ١٩٧١/١٠/٢ بشأن إعطاء الحق للحاكم العرفي أو نائبه في حال إعادة النظر بالأوامر العرفية المتعلقة بالأموال المصادرة أو المستولى عليها أن يقرر إعادة هذه الأموال كلياً أو جزئياً إلى أصحابها أو ورثتهم بالحالة التي هي عليها بتاريخ نفاذ الأوامر التي تصدر في هذا الشأن.

كما نصت المادة (٢) من هذا المرسوم التشريعي على أنه: ((لا يحق للمشمولين بأحكام المادة السابقة- المطالبة بأي تعويض عن الخسارة أو الضرر أو فوات الربح بسبب الاستيلاء أو المصادرة مهما كان نوع هذا التعويض وطبيعته ومهما كانت حالة تلك الأموال المشار إليها في المادة السابقة عند إعادتها إلى أصحابها أو إلى ورثتهم)).

(١٢٢) من دستور ١٩٥٠ وبالتالي تكون غير نافذة بالنسبة للمحكمة الإدارية العليا[٣٠٣]، إلا أن المحكمة الإدارية العليا عدلت عن هذا الموقف بعد الانفصال وأخرجت هذه القرارات من دائرة رقابتها القضائية[٣٠٤] ما لم تكون هذه القرارات مشوبة

---

[٣٠٣]: من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في قرارها رقم /٢٦/ في الطعن رقم /٤/ لعام ١٩٦٠ بقولها: ((إن المادة /٨٥ / من قانون الموظفين الأساسي رقم/١٣٥/ بعد تعديلها بالمرسوم التشريعي/ ٣٣ / لعام ١٩٤٩ ثم المرسوم التشريعي/٦٥/ لعام ١٩٥٢ ثم المرسوم التشريعي /١٦١/ لعام ١٩٥٢ فيما قضت به في فقرتها الثالثة من أنه: ((يسرح الموظف المقرر صرفه من الخدمة بمرسوم غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة))... تعتبر غير نافذة بالنسبة إلى المحكمة العليا ما دامت تتعارض في تقييدها لاختصاص هذه المحكمة مع المادة (١٢٢) من دستور ١٩٥٠ التي أطلقت الاختصاص لتلك المحكمة ذلك الاختصاص الذي أكده الدستور الصادر في سنة ١٩٥٣، لما يتميز به الدستور بطبيعة خاصة تضفي عليه صفة القانون الأعلى وتسمه بالسيادة، فهو بهذه المثابة سيد القوانين جميعها كفيل الحريات ومؤيد لها ومناط الحياة الدستورية ونظام عقدها. ويستتبع من ذلك أنه إذا تعارض قانون عادي مع الدستور في أي منازعة من المنازعات التي تطرح على المحاكم فقامت بذلك لديها صعوبة مثارها أي القوانين هو الأجدر بالتطبيق، وجب عند قيام هذا التعارض أن تطرح القانون العادي وتهمله وتغلب عليه الدستور وتطبقه بحسبانه القانون الأعلى الأجدر بالإتباع، وإذا كان القانون العادي يهمل عندئذ فمرد ذلك في الحقيقة إلى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين، تلك السيادة التي يجب أن يلزمها كل من الشارع عند إصداره القوانين والقاضي عند تطبيقه إياها على حد سواء، ومن ثم فما خلقه الدستور السوري في اختصاص المحكمة العليا في إبطال القرارات الإدارية والمراسيم لا يقيده قانون ما دام لم يفوض من الدستور بنص خاص في هذا التقييد أو التحديد، وبناءً عليه يظل الاختصاص معقوداً لتلك المحكمة على الرغم من التقييد الوارد في المادة (٨٥) سالفة الذكر))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٤/١٩٥٩، ص٥٧٥. مذكور عند عند عبد الهادي عباس، الاختصاص القضائي وإشكالاته، مرجع سابق، هامش ص٣٣٥. وبذات المعنى حكمها في القضية /١٦/ تاريخ ١٩٥٩/١١/١٢ والقضية /٦١/ تاريخ ١٩٦٠/٧/٧، كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /٣/ في الطعن رقم /١٠/ لعام ١٩٦٠ إلى أنه: ((ما أطلقه الدستور السوري من اختصاص المحكمة العليا من إبطال القرارات الإدارية والمراسيم لا يقيده قانون ما دام لم يفوض من الدستور بنص خاص بهذا التقييد أو التحديد وبناءً عليه يظل الاختصاص معقوداً لتلك المحكمة بهذا الإطلاق على الرغم من التقييد الوارد في المادة (٨٥) من قانون الموظفين الأساسي)) ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٤/١٩٦٠، المبدأ رقم/٢٥٢/، ص٣٠٧. وأيضاً قرارها رقم/٣/ في الطعن رقم/١/ لعام ١٩٦٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٤/١٩٦٠، ص ٣٠٤. وبنفس المعنى أيضاً راجع قرارها رقم /٤/ في الطعن رقم/١/ لعام ١٩٦٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٤/١٩٦٠، ص ٣٠٤. وأيضاً قرارها رقم /٢٤/ في الطعن رقم/٢/ لعام١٩٦٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٤/١٩٦٠، ص٣٠٤. وأيضاً قرارها رقم /٣٤/ في الطعن رقم/٤٩/ لعام١٩٦٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٦، ص ١٦٥. وأيضاً قرارها رقم/٣٥/ في الطعن رقم/١/ لعام ١٩٦٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٦، ص ١٦٥.

[٣٠٤]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /١٠٥/ في الطعن /٦٣/ لعام ١٩٧٠ ما يلي: ((يمتنع على مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري أن يتصدى للنظر في مشروعية القرارات الإدارية الصادرة بالاستناد للمادة (٨٥) من قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته التي أراد لها المشرع أن تكون حصينة لا تقع تحت رقابة القضاء إلغاء أو تعويضاً))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٠، المبدأ رقم /١١/، ص ٣٢. وبنفس المعنى راجع أيضاً قرارها رقم/١١٤/ في الطعن رقم/١٤٧/ لعام ١٩٧٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٠، المبدأ رقم/١٢/، ص ٣٤. وأيضاً قرارها رقم/٩٩/ في الطعن رقم /١٨/ لعام١٩٧١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام١٩٧١، المبدأ رقم/١١/، ص ٢٩. وأيضاً قرارها رقم/١٤/ في الطعن رقم/٢٦/ لعام ١٩٦٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٨، المبدأ رقم /٣/، ص ١٤. وأيضاً قرارها رقم/٥٠/ في الطعن رقم/٧٠/ لعام١٩٦٩، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام١٩٦٩، المبدأ رقم /٥/، ص١٧. وأيضاً قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم/٣١/ في الطعن رقم /٩٩/ لعام١٩٦٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٨، المبدأ رقم /٥/، ص ١٨. وأيضاً قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم/٦/ في الطعن رقم/٢٩/ لعام١٩٦٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام

بعيب جسيم ينحدر بها إلى درجة الانعدام[٣٠٥]، كما أخرجت القرارات الإدارية المتضمنة صرف العامل من الخدمة استناداً لنص المادة (١٣٨) من النظام الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ الملغى [٣٠٦]، والقرارات الإدارية الصادرة من الهيئات الجامعية في شؤون طلابها[٣٠٧]، من نطاق رقابتها القضائية، كما أخرجت مراسيم الاستملاك من دائرة الرقابة القضائية لمجلس الدولة[٣٠٨]، ما لم تكن هذه المراسيم والقرارات معيبة بعيب جسيم ينحدر بها إلى درجة الانعدام[٣٠٩].

١٩٦٨، المبدأ رقم/٤/، ص ١٦. وأيضاً قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم/٣٠٧/ في الطعن رقم/٨٢/ لعام ١٩٧٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٦، المبدأ رقم /٦٠/، ص ١٣٤.

[٣٠٥]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /٧/ في الطعن /٢٦/ لعام ١٩٦٦ ما يلي: ((إذا كان قرار صرف الموظف من الخدمة قد صدر مشوباً بعيب مخالفة الإجراءات الأساسية الواجب توافرها فيه بشكل جعله صادراً عن سلطة غير مختصة بتسريح الموظفين عن غير الطريق التأديبي فإن هذا العيب يجعل الصك المشوب به جدير بالإلغاء ولا يخرج النزاع في هذه الحالة عن ولاية مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٦، ص ١٧٠. وبنفس المعنى أيضاً القرار رقم/٦٨/ في الطعن رقم/٢٧/ لعام١٩٧١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧١، ص١٦. وأيضاً قرار رقم/١٧/ في الطعن رقم/٢/ لعام ١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٢، ص ٣٠٩.

[٣٠٦]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /١١٤٧/ في الطعن رقم /١١٩٢/ لعام ١٩٩٠ ما يلي: ((وفقاً لأحكام المادة (١٣٨) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة لا تقبل مراسيم الصرف من الخدمة أي طريق من طرق المراجعة أو الطعن أمام أي جهة أو مرجع وترد الدعاوى التي تقام ضد هذا النوع من المراسيم أياً كان سببها))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٠، المبدأ رقم/١٢٢/، ص ٣٩١. وبنفس المعنى أيضاً راجع قرارها رقم/٨٤٨/ في الطعن رقم/١٤٩٦/ لعام١٩٩١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩١، المبدأ رقم/٧٨/، ص ٣١٢. وأيضاً قرارها رقم/٤٤١/ في الطعن رقم/٤٧٤/ لعام ١٩٩٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٦، المبدأ رقم/٩٧/، ص ٤١٣.

[٣٠٧]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /١٦٧/ في الطعن /٢٠١٤/ لعام ١٩٩٣على أن: ((١- المادة (١٦٢) من قانون تنظيم الجامعات تنص على عدم جواز الطعن بالإلغاء أو وقف التنفيذ أمام أية هيئة قضائية في القرارات والأوامر الصادرة عن الهيئات الجامعية في شؤون الطلاب.

٢- قرار لجنة الانضباط بفصل الطالب من الجامعة نهائياً بسبب سوء تصرفه مع عميد كليته هو قرار صادر عن هيئة جامعية في شأن طلابي بحت لا تقبل الدعوى بالطعن فيه))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٣، المبدأ رقم/٣٧/، ص٢١٧. وبنفس المعنى أيضاً راجع القرار رقم/٢١٥-١/ في الطعن رقم/٨٨/ لعام ١٩٩٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٤، المبدأ رقم/٥/، ص٢٥. كما قررت أيضاً في قرارها رقم /٣٧/ في الطعن رقم /١٢٨/ لعام ١٩٨٥ ما يلي: ((إن منازعة الجامعة في امتناعها عن إثبات التاريخ الحقيقي لتخرج الطالب في متن الشهادة التي حصل عليها لا يعد منازعة في شأن طلابي إنما بخصوص مسألة استجدت بعد أن زايلت المدعي صفة الطالب ودخل في عداد المتخرجين وبالتالي يعتبر قرار الامتناع المذكور خاضعاً لرقابة مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري ولا تشمله الحماية المقررة بالمادة (١٦٢) من قانون تنظيم الجامعات))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٥، المبدأ رقم/١٨/، ص٨٩.

[٣٠٨]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /٣٣/ في الطعن رقم /١٢٥/ لعام ١٩٧٢ ما يلي: ((مراسيم الاستملاك لا تقبل أي طريق من طرق الطعن عملاً بنص القانون))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٢، المبدأ رقم/١٠/، ص ٣٢.

[٣٠٩]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /٧٤٥/ في الطعن رقم /٦١٥/ لعام ١٩٩٣ ما يلي: ((إن القطعية التي أصبغها قانون الاستملاك على قرارات الاستملاك للنفع العام تلقي ظلها الوارف على القرارات المعنية التي تصدر مستكملة أسبابها وجامعة موجباتها القانونية ومبرئة من العيوب الجوهرية التي تمس مشروعيتها وتهز كيانها فإذا ما شاب قرار الاستملاك عيب جسيم أو أفقده ركن وجودة القانوني انحسرت عنه صفة القطعية وخرج من الدائرة التي تعصمه من الطعن وعندئذ تعود للقضاء الإداري ولايته التي يبسطها ابتغاء النهوض

وختاماً يمكن القول أن اجتهاد القضاء الإداري السوري استقر على إخراج القرارات الإدارية المحصنة بموجب نصوص قانونية خاصة من إمكانية الطعن فيها من حيث الإلغاء والتعويض ما لم تكن تلك القرارات معيبة بعيب جسيم ينحدر بها إلى درجة الانعدام، وقد طبقت المحكمة الإدارية العليا السورية هذا المبدأ على قرارات لجان التحكيم الاستملاكية[٣١٠]، وقرارات لجان إعادة النظر الاستملاكية[٣١١]وقرارات

بمهمته في رقابة مدى قانونية القرار المعني وتمحيص مدى انطباقه على أسس المشروعية واستكماله الشروط الجوهرية الواجب توافرها في قرار الاستملاك أصلاً))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٣، المبدأ رقم/٩/، ص٧٣. وأيضاً قرارها رقم/١٣٩/ في الطعن رقم/٦٥٨/ لعام ١٩٨٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٨، المبدأ رقم/٧٧/، ص ٣٩٤. وأيضاً قرارها رقم/٢٣/ في الطعن رقم/١٢٥/ لعام ١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٢، المبدأ رقم/١٠/، ص ٣٢. وأيضاً قرارها رقم/٢٧/ في الطعن رقم/١٣٠/ لعام ١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٢، المبدأ رقم/٩/، ص ٢٩. وأيضاً قرارها رقم/١٣٩/ في الطعن رقم/٦٥٨/ لعام١٩٨٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٨، المبدأ رقم/٧٧/، ص ٣٩٤. وأيضاً قرارها رقم/١٦٢/ في الطعن رقم/٩٠٢/ لعام ١٩٩٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٥، المبدأ رقم/٣١/، ص١٤١. وأيضاً قرارها رقم/٥٢/ في الطعن رقم/٣٦/ لعام١٩٩٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٥، المبدأ رقم/٣٠/، ص١٣٥. وأيضاً قرارها رقم/١٠٧/ في الطعن رقم/٢٩٦/ لعام ١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٢، المبدأ رقم/١٢/، ص٣٨. وأيضاً القرارات رقم/١٠٧/ لعام ١٩٧٢ والقرار رقم/٣٠٣/ لعام ١٩٧٢ والقرار رقم/٥٨/ لعام ١٩٧٣ والقرار رقم/٩١/ لعام ١٩٧٣ والقرار رقم/١٤٥/ لعام ١٩٧٣. مذكور عند زكية العوا الكيلاني وأنس الكيلاني، المدونة القضائية للاجتهاد المقارن، الجزء/١١/، مرجع سابق، الصفحات ٤٦٩ ومابعدها و٤٨١ وما بعدها وص ٤٨٦ ما بعدها و٤٨٧ وما بعدها. وأيضاً راجع قرارات محكمة القضاء الإداري أرقام /١٨٧/ تاريخ ١٩٧٢/٩/٢١ والقرار /٢٧٧/ تاريخ ١٩٧٢/١١/٣٠ والقرار رقم/١٧٢/ تاريخ ١٩٧٢/٨/٢٤. مذكور عند زكية العوا الكيلاني وأنس الكيلاني، المدونةالقضائية للاجتهاد المقارن، الجزء/١١/، المرجع نفسه، ص٤٧٤ وما بعدها وص ٤٧٦ وما بعدها وص٤٧٣.

[٣١٠]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /٣١١/ في الطعن رقم /٣٢٧/ لعام ١٩٧٤ ما يلي: ((إن قرارات اللجنة التحكمية مبرمة ولا تقبل طريقاً من طرق الطعن أو المراجعة أمام القضاء الإداري والعادي))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٤، المبدأ رقم/٢٣/، ص٥٣. كما قررت في قرارها رقم /١٨٦/ في الطعن رقم /٢١٤/ لعام ١٩٧٣ ما يلي: ((إن قطعية صكوك تأليف اللجنة التحكمية وعدم قابلية قراراتها للطعن طبقاً للمادة (١٥) مكرر من قانون الاستملاك محله الصكوك والقرارات المتفقة مع أحكام القانون لا تلك التي يزايلها هذا الوصف أو في هذه الحالة الأخيرة تنبسط عليها الرقابة القضائية حسب المعتاد شأنها في ذلك شأن أي قرار إداري معيب))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٣، المبدأ رقم/١٥/، ص٤٤. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري رقم/٧٦/ تاريخ ١٩٧٦/٣/١١، مذكور عند زكية العوا الكيلاني وأنس الكيلاني، المدونة القضائية للاجتهاد المقارن، الجزء/١٢/، مطبعة دار الأنوار، دمشق، الطبعة الأولى، ١٩٨٦، المبدأ/٧٠٦٢/، ص١٠٥وما بعدها.وأيضاً قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم/٧/ لسنة ١٩٧٧. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم /٣١/ لسنة ١٩٧٧. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم/٧٤/ لسنة ١٩٧٨. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم/١١٦/ لسنة ١٩٧٨. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم/٣١٦/ لسنة ١٩٧٩. مذكور عند زكية العوا الكيلاني وأنس الكيلاني، المدونة القضائية للاجتهاد المقارن، الجزء/١٢/ المبادئ أرقام /٧٠٦٢/و/٧٠٦٣/ و/٧٠٦٨/و/ ٧٠٦٩ و/٧٠٧٠/، المرجع نفسه، ص١٠٦وص١٠٧ وما بعدها وص١١٦وما بعدها وص١١٧ وما بعدها وص١٢٠ وما بعدها.

[٣١١]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /٢٥٧/ في الطعن رقم /٦١٩/ لعام ١٩٨٨ ما يلي: ((استقر اجتهاد القضاء الإداري على أن الحصانة التي أسبغها المشرع على قرارات لجنة إعادة النظر إنما توطئ أجنحتها للقرارات السليمة المبرأة من العيوب الجوهرية والشوائب الأساسية أما القرارات التي يحيط بها عيب جسيم فإنها تفقد العصمة التي حباها بها القانون وتغدو عرضة لهجوم الطاعن التي تهوي بها إلى درك الانعدام))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٨، المبدأ رقم/٥/، ص٣٧.

لجان الاعتماد والاستيلاء في قانون الإصلاح الزراعي رقم /١٦٧/ لعام ١٩٥٨[٣١٢]، وقرارات لجنة إعادة النظر بضريبة الدخل[٣١٣]، وقرارات لجنة تقدير الرسم[٣١٤]، وقرارات لجنة التسريح الطبية للموظفين[٣١٥]، وقرارات لجان تقييم أداء العاملين[٣١٦]، وقرارات

[٣١٢]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /١٤١/ في الطعن رقم /٢١٤/ لعام ١٩٨٦ ما يلي: ((على موجب المادة (١٨) من قانون الإصلاح الزراعي ذي الرقم /١٦٧/ لسنة ١٩٥٨ فإن قرارات لجان الاستيلاء والاعتماد تعتبر قطعية غير قابلة للطعن وإن القضاء العادي هو المرجع المختص بالنظر في طلب التعويض عن تلك القرارات))، مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٦، المبدأ رقم /١٢/، ص٧١. وأيضاً قرار رقم/٢٠٣/ في الطعن رقم/٤/ لعام ١٩٧٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٤، المبدأ رقم/٢٥/، ص٦٠. وأيضاً قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم/٢٠٩/ في الطعن رقم/٢٦٤/ لعام ١٩٧٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام١٩٧٧، المبدأ رقم/٢/، ص ١٣. وأيضاً قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم/٣٢٩/ في الطعن رقم/٣٨٣/ لعام ١٩٧٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٨، المبدأ رقم/٣٠/، ص ٧٦. وأيضاً القرار رقم/١٧٤/ في الطعن رقم/٢٤١/ لعام١٩٧٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام١٩٧٧، المبدأ رقم/٢٩/، ص٧٠. وأيضاً القرار رقم/٢٠٣/ في الطعن رقم/٤/ لعام ١٩٧٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٤، المبدأ رقم/٢٥/، ص٦٠. وأيضاً القرار رقم/١١٩/ في الطعن رقم/٥٠/ لعام١٩٧٩، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام١٩٧٩، ج٢، غير منشور. وأيضاً القرار رقم/٣١٧/ في الطعن رقم/٣٠٤/ لعام ١٩٨٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٠، ج٤، غير منشور.

[٣١٣]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم / ٢١٣/ في الطعن رقم / ٢١٩/ لعام ١٩٧٧ ما يلي: ((إن المنازعة في القضية المعروضة تتناول مشروعية التكليف أصلاً لا مقداره..... وبهذه المثابة فإن الاختصاص بنظر مثل هذه المنازعة يبقى معقوداً لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري ولا يبدل من الأمر شيئاً ما جاء بنص المادة (٣٥) من قانون ضريبة الدخل رقم /٨٥/ لسنة ١٩٤٩ من قطعية قرارات لجان إعادة النظر))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام١٩٧٧، المبدأ رقم/٨٤/، ص١٩٧. وبنفس المعنى أيضاً القرار رقم/٣٧٩/ في الطعن رقم/٢٦٠٦/ لعام ١٩٩٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٣، المبدأ رقم/٤١/، ص٢٥٤.

[٣١٤]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا في قرارها رقم /٤٣٣/ في الطعن رقم /٦٦٠/ لعام ١٩٨٩ ما يلي: ((إن القطعية تنحسر عن قرار التقدير الصادر عن اللجنة التحكمية لفرض رسم التحسين إذا شابه عيب جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٩، المبدأ رقم/٣٠/، ص١٥٠.

[٣١٥]: بهذا الخصوص قررت دائرة فحص الطعون السورية في قرارها رقم /٢٦/ في الطعن رقم /٩٩٠/ لعام ١٩٧٧ ما يلي: ((إن اجتهاد المجلس استقر على أنه في مجال تحديد ما إذا كان التسريح الصحي ناجماً عن الخدمة أم لا فلا يعتد إلا بتقرير لجنة التسريح الطبية للموظفين فالوصف الذي تطلقه اللجنة المذكورة هو الوصف المعمول عليه وهو الذي يركن إليه في قرار الإدارة بالتسريح وهو قطعي وغير قابل لأي طريق من طرق المراجعة تطبيقاً لأحكام المادة (٦٢) من قانون الموظفين الأساسي))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٧، المبدأ رقم/٤٢/، ص١٠٢.

[٣١٦]: بهذا الخصوص قررت دائرة فحص الطعون السورية في قرارها رقم /٨١٤/ في الطعن رقم /١٤١٨/ لعام ١٩٩١ ما يلي: ((التقرير الصادر عن اللجنة المركزية ((للترفيع)) في حال الاعتراض على قرار اللجنة الفرعية نهائي ما لم يشبه خطأ فادح أو إساءة استعمال السلطة))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام١٩٩١، المبدأ رقم/٥٧/، ص٢٦٠. وبنفس المعنى أيضاً قرارها رقم/٢٢/ في الطعن رقم/٨١٣/ لعام ١٩٩٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٢، المبدأ رقم/٩٨/، ص٣٩١. وأيضاً قرارها رقم/٨١٤-٢/ في الطعن رقم/٨٦٥/ لعام ١٩٩٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٤، المبدأ رقم/٧٣/، ص٢٥٧. وأيضاً قرارها رقم/٢٤٦/ في الطعن رقم/٧١٤/ لعام ١٩٩٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٥، المبدأ رقم/١٣٨/، ص٦٣٣. وأيضاً قرارها رقم/٧٦/ في الطعن رقم/٣٧٤/ لعام ١٩٩١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام١٩٩١، المبدأ رقم/٥٦/، ص٢٥٨.

لجنة التحكيم الطبية المركزية[٣١٧]، وقرارات لجنة فحص العاملين الطبية[٣١٨]، وقرارات لجنة استحقاقات القنيطرة[٣١٩]، وقرارات لجان تقدير بدلات الوقف[٣٢٠].

و يرى أستاذنا الدكتور عبد الله طلبة أن مثل هذه النصوص التشريعية الهادفة إلى حجب الرقابة القضائية عن عدد من القرارات الإدارية تعدّ غير دستورية، لأنها تتضمن اعتداءً خطيراً على حق من الحقوق العامة المقدسة التي استقرت في الضمير العالمي والتي يتعين على المشرع العادي والدستوري احترامها، ولو لم يرد بها نص صريح في صلب الدستور المكتوب، هذا الحق يتجسد بحق كل مواطن في التقاضي، كما أنها تشكل إخلالاً خطيراً بمبدأ المساواة، لذلك فإن القضاء الإداري يتوجب عليه تقرير اختصاصه بنظر الدعاوى التي يكون موضوعها قرارات إدارية أخرجها النص القانوني من رقابة القضاء الإداري[٣٢١].

كما يرى القاضي نصرت ملا حيدر أن حرمان الأفراد من حق التقاضي يتعارض مع المبادئ القانونية العامة والحقوق الطبيعية للإنسان والمبادئ الدستورية

---

[٣١٧]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /٩٣-٢/ في الطعن رقم /٢٣٤/ لعام ١٩٩٧ ما يلي: ((بحسب أحكام الفقرة (ج) من المادة (٥٤) من قانون التأمينات الاجتماعية فإن قرار لجنة التحكيم الطبية المركزية هو قرار مبرم وغير قابل للطعن ما دام المدعي لا ينسب إلى لجنة التحكيم الطبية المركزية عيباً من عيب الانعدام فإن دعواه في حقيقتها طعناً في هذا القرار تكون حقيقة بعدم قابلية القرار المطعون فيه للطعن))، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٧، ج١، غير منشور.

[٣١٨]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /٦٤/ في الطعن رقم /٢٠٠/ لعام ١٩٨٩ ما يلي: ((في مجال تحديد ما إذا كانت الوفاة ناجمة عن الوظيفة وبسببها أم لا فلا يعتد إلا بتقرير اللجنة الطبية لفحص العاملين والوصف الذي تطلقه هذه اللجنة هو الذي يجب أن يركن إليه في قرار الإدارة بإنهاء الخدمة أو في قرار المؤسسة العامة للتأمين والمعاشات بتطبيقه الحقوق التقاعدية))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٩، المبدأ رقم/٤١/، ص١٩٥.

[٣١٩]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /١٥٧/ في الطعن رقم /٢٨٢/ لعام ١٩٧٣ ما يلي: ((إن المرسوم التشريعي رقم /١٧٦/ لسنة ١٩٦٧ رسم طريقاً لتثبيت الاستحقاقات المترتبة على الإدارات والمؤسسات العامة في محافظة القنيطرة والتي فقدت مستنداتها بسبب العدوان الإسرائيلي وأوكل أمر النظر في الاستحقاقات المذكورة إلى لجنة استثنائية خاصة منح قراراتها الصفة القضائية المبرمة مما جعل النظر في هذه المنازعة خارجة عن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري)) ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٣، المبدأ رقم/٨/، ص٢٧.

[٣٢٠]: بهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /٢٣/ في الطعن رقم /٤/ لعام ١٩٦٠ ما يلي: ((اللجنة الإستثنافية لتقدير بدلات استبدال العقارات الوقفية هي لجنة خبراء وقراراتها ليست قرارات قضائية ولا قرارات صادرة عن جهة إدارة وقد أضفى المشرع عليها الصفة النهائية الإلزامية وحصنها من الطعن فيها أمام القضائيين العادي والإداري)) ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٠، المبدأ رقم/٢٣/، ص٢٩.

[٣٢١]: د. عبد الله طلبه، مبادئ القضاء الإداري- الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، الطبعة الخامسة، دمشق، ٢٠٠٣-٢٠٠٤، ص٢٥١ وما بعدها.

المستقرة في ضمير الجماعة البشرية مما يجعل القاضي غير ملزم بتطبيق نص يتعارض مع الحق المذكور[٣٢٢].

في حين يرى المحامي عبد الهادي عباس أن حجب هذه النصوص لاختصاص القضاء غير جائز لأن فيه إنكار للعدالة التي تتعارض مع نظام الدولة القانونية القائمة على دستور يكفل مبدأ المشروعية وسيادة القانون وينص على أسلوب فصل السلطات المتبع في أكثر دول العالم والمكفول بشرعية الأمم المتحدة[٣٢٣]، كما يرى في معرض تقييمه لسياسة مجلس الدولة السوري تجاه بعض النصوص التي تحجب اختصاصه بالنظر ببعض القرارات الإدارية (وهو مانؤيده)، أن إلقاء نظرة على الأحكام الكثيرة الصادرة في هذا الشأن تبرز الإشكالات الكبرى والتنافر في الرأي، وإن القرارات التي قبل مجلس الدولة السوري المراجعة بشأنها رغم تحصينها بنص القانون لم تتناول الموضوع من زاوية عدم دستورية القانون الذي سلب حق التقاضي إنما قبلت المراجعة استناداً لأسباب وتعليلات أخرى ولعلها قد تجنبت بحث هذه الناحية قصداً مع أنها جديرة بالبحث، وأن الأسباب التي اعتمدها القضاء في تصديه للقرارات المحصنة قانوناً بالطعن، كانت تلك الأسباب التي تجعل القرار موضوع الطعن قراراً معدوماً وأن الأحكام الصادرة لم تتعد هذه الدائرة (دائرة الانعدام) إلا فيما ندر، ونرى مع صاحب هذا الرأي أن حصر القضاء الإداري لاختصاصه بهذه الدائرة فيه حصر وتضييق لاختصاصه بشكل لا مبرر له طالما أن دائرة البحث في دستورية القانون الذي يحجب حق التقاضي هي أكثر اتساعاً وغنى وهي مفتوحة أمام القضاء، لا سيما إن حصر القضاء الإداري لاختصاصه في تلك الزاوية قد يبدو فيه بعض التناقض، فهو إما أن يكون مختصاً للنظر في المنازعة رغم وجود القانون الذي يحجب الاختصاص، وإما أن يكون غير مختص إعمالاً لهذا القانون الذي يحجب عنه الاختصاص، وفي حال كونه مختصاً، لم يعد ثمة مبرر لعدم ممارسته اختصاصه كاملاً في مراقبة انطباق التصرف الإداري من جميع جوانبه على أحكام

---

[٣٢٢]: نصرت ملا حيدر، مجلة المحامون لعام ١٩٧٦ العدد/١١و ١٢/، ص٢٢٥ وما بعدها.
[٣٢٣]: عبد الهادي عباس، الاختصاص القضائي وإشكالاته، مرجع سابق، ص٢٧٨٩.

القانون، أي التحقق من مشروعية هذا التصرف، أما إذا لم يكن مختصاً بسبب وجود القانون الذي يحجب عنه الاختصاص، فإنه لا يجدي كثيراً حصر بحثه في دائرة الانعدام لأن القرار المعدوم لا وجود له وكل المحاكم والأفراد في حل من الالتزام به بدون مسؤولية ولكل جهات القضاء عدم الأخذ به.

كما أن تخوف المشرع من رقابة القضاء الإداري لا مبرر له مطلقاً ولا مبرر لوصم تشريعنا بمفاهيم مصادرة حق التقاضي الذي هو من المبادئ الدستورية الأساسية في شرعية الأمم المتحدة وجميع شرائع دول العالم القانونية، ولا سيما وأن تاريخ القضاء الإداري عندنا أثبت ويثبت أنه يقدر ظروف الإدارة في ذات الوقت الذي يحاول فيه حماية الضمانات الدستورية للمواطن، وبتعاون الإدارة مع المواطن على سيادة القانون تتقرر الثقة العامة، وتتطور الدولة باتجاه الدولة العصرية[٣٢٤].

وأخيراً فإننا نأمل أن يسلك المشرع السوري مسلك المشرع المصري ويأتي يوم نرى فيه نصوص القوانين السورية عموماً مطهرة من هذه النصوص المخالفة للدستور، لا بل أن يتضمن الدستور السوري نصاً مماثلاً لنص المادة (٦٨) من دستور جمهورية مصر الشقيقة لعام ١٩٧١ التي تنص على أنه: ((ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل إداري من رقابة القضاء)).

ب- القرارات الإدارية المحصنة من رقابة القضاء من حيث إمكانية طلب وقف تنفيذها:

كما نص المشرع السوري على تحصين بعض القرارات الإدارية من الطعن بها أمام أية جهة قضائية وبالتالي تحصينها من إمكانية الطعن بها بالإلغاء أمام القضاء الإداري ومن باب أولى إمكانية طلب وقف تنفيذها، فإنه نص أيضاً على تحصين بعض القرارات الإدارية من إمكانية طلب وقف تنفيذها دون طلب إلغائها أو التعويض عنها من ذلك ما نصت عليه الفقرة (٢) من المادة (١٣) من المرسوم

[٣٢٤]: عبد الهادي عباس، الاختصاص القضائي وإشكالاته، مرجع سابق، ص ٣٢٤ وما بعدها.

التشريعي رقم /٥٩/ تاريخ ٢٤/ ٢٠٠٨/٩ من أنه: ((لا تقبل طلبات وقف تنفيذ قرارات الهدم الصادرة تنفيذاً لأحكام هذا المرسوم التشريعي)).

وأيضاً ما نصت عليه المادة (٢) من المرسوم التشريعي رقم /٣٥/ لعام ٢٠٠٤ من أنه: ((أ – لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرارات الصادرة بالإجراءات المنصوص عليها في الفقرات (ب . ج . د) من المادة (٤٢) وكذلك قرار الإغلاق الصادر بالاستناد إلى الفقرة (أ) من المادة (٤٤).

ب . يعدّ القرار الصادر بالإغلاق استناداً إلى الفقرة (ب) من المادة (٤٤) بعد اعتماده من الوزير قطعياً وغير قابل لأي طريق من طرق الطعن أو المراجعة)).

المبحث الثاني

الاتجاهات الحديثة في وقف تنفيذ القرارات الإدارية

استحدث المشرع الفرنسي في قانون القضاء الإداري الصادر بالقانون رقم (٥٩٧) تاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠ والنافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١ اتجاهات حديثة لوقف التنفيذ في فرنسا كما هو الحال بالنسبة للأمور المستعجلة المتعلقة بالحريات الأساسية، كما أبقى على بعض الأنظمة الحديثة نسبياً كما هو حال دعوى المشروعية الخاصة.

في حين ابتدع القضاء الإداري في سورية اتجاهات حديثة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، كما هو الحال بالنسبة لوقف التنفيذ المؤقت ووقف التنفيذ الجزئي ووقف التنفيذ المعلق على شرط.

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

المطلب الأول: الاتجاهات الحديثة لوقف التنفيذ في فرنسا.

المطلب الثاني: الاتجاهات الحديثة لوقف التنفيذ في سورية.

المطلب الأول

الاتجاهات الحديثة لوقف التنفيذ في فرنسا

استحدث المشرع الفرنسي في قانون القضاء الإداري نظاماً جديداً ومتطوراً لحماية الحريات الأساسية بشكل مستعجل، تجاوز من خلاله أحد أهم المبادئ المستقرة في القانون الإداري، حيث أجاز لقاضي الأمور المستعجلة الإدارية ولأول مرة في تاريخ القضاء الإداري الفرنسي سلطة توجيه أوامر للإدارة دون أن يكون ثمة طعن أو دعوى أقيمت.

كما عدل المشرع الفرنسي في نظام دعوى المشروعية الخاصة، على نحو سنبحثه وفق التفصيل التالي:

الفرع الأول: الحماية المستعجلة للحريات الأساسية.

الفرع الثاني: دعوى المشروعية الخاصة.

الفرع الأول
الحماية المستعجلة للحريات الأساسية[٣٢٥]

استحدث المشرع الفرنسي في قانون القضاء الإداري الصادر بالقانون رقم (٥٩٧) لعام ٢٠٠٠ والنافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١ نظاماً خاصاً لحماية الحريات الأساسية، يعرف اصطلاحاً بالأمور المستعجلة المتعلقة بالحرية Le référé Liberté - أو الأمر ذو الطابع المستعجل Le référé – Injonction [٣٢٦]، أو الحماية المستعجلة للحرية الأساسية Le référé – Sauvegarde d'une Liberté Fondamentale[٣٢٧]، أو بالحماية القضائية الخاصة La protection juridictionelle particuliére[٣٢٨]، أو الحماية المستعجلة Le référé –

[٣٢٥]: بخصوص الحماية المستعجلة للحريات الأساسية راجع مفصلاً:
- le Bot. O, La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté, Thése pour le Doctorat, ٢٠٠٦.

[٣٢٦]: Rivero. J, Droit administratif, Dalloz, Paris, ٢١ édition, ٢٠٠٦, p.٥٧٦. et Botoko – Claeysen. C, Le riféré – Liberté vu par les juges du fond, Analyse de premiéres de dix Tribunaux adminsittratifs, A.J, ٢٠٠٢, p.١٠٤٦.

[٣٢٧]: Pacteau. B, Contentieux administratif, op.cit, p. ٣٤٢.

[٣٢٨]: د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٩.

Sauvegarde [٣٢٩]، حيث نص في الفقرة (٢) من المادة (٥٢١) من هذا القانون على أنه: ((لقاضي الأمور المستعجلة، بناءً على طلب يقدم إليه ويسوغه (يبرره) الاستعجال، أن يأمر باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لحماية إحدى الحريات الأساسية، والتي تعرضت للاعتداء عليها من جانب شخص معنوي من أشخاص القانون العام أو أحد أشخاص القانون الخاص المكلف بإدارة مرفق عام، أثناء ممارسته إحدى سلطاته، وذلك إذا كان هذا الاعتداء جسيماً وغير مشروع بشكل ظاهر، ويفصل قاضي الأمور المستعجلة في الطلب في مدة ثمان وأربعين ساعة)).

وهذا النظام يخضع لجملة من الشروط التي تميزه عن النظام العام (التقليدي) لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في فرنسا بعدة أمور، وهو ما سنفصله وفق التفصيل التالي:

أولاً: شروط الحماية المستعجلة للحريات الأساسية.

ثانياً: ميزات الحماية المستعجلة للحريات الأساسية.

ثالثاً: الحماية المستعجلة للحرية والحماية بطريق وقف التنفيذ.

أولاً- شروط الحماية المستعجلة للحريات الأساسية:

حدد المشرع الفرنسي من خلال النص السابق الشروط الموضوعية الواجب توافرها لتدخل قاضي الأمور المستعجلة باتخاذه جميع الإجراءات الضرورية اللازمة لحماية الحرية الأساسية بما يلي:

١- الحرية الأساسية.

٢- الاستعجال.

٣- الاعتداء الجسيم.

---

[٣٢٩]: Sous la direction de Patrik Wachsmam, Le nouveau juge administratif des référés – Réflexions sur la réforme opérée par la loi du ٣٠ juin ٢٠٠٠, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, ٥ édition, ٢٠٠٢, p. ١٣١.

١ – الحرية الأساسية[٣٣٠]:

لم يشأ المشرع الفرنسي أن يجعل من النظام الخاص بحماية الحريات الأساسية شاملاً لجميع الحريات العامة، بل قصر نطاق تطبيقه على الحريات الأساسية دون أن يحدد المقصود بالحريات الأساسية[٣٣١]، ذلك أن ألزام قاضي الأمور المستعجلة الإدارية بمفهوم مسبق للحرية الأساسية يتناقض مع الغاية التي يستهدفها نظام الأمور المستعجلة، بما يتطلبه من تدخل سريع درءً لعدوان حال، إضافة إلى أن مسألة تحديد الحريات الأساسية من عدمها هي من المسائل التي تتفاوت من وقت لآخر وأيضاً من قاضي لآخر، وهو تباين يفضي إلى اختلاف حول تحديد مفهوم الحرية الأساسية[٣٣٢].

وإزاء هذا الفراغ التشريعي بتحديد المقصود بالحريات الأساسية فقد اجتهد الفقه والقضاء الفرنسي محاولين وضع معيار لتحديد المقصود بالحرية الأساسية.

فقد رأى جانب من الفقه الفرنسي أن كل حرية عامة هي بحكم الواقع حرية أساسية[٣٣٣]، في حين رأى جانب آخر أن الحرية الأساسية هي الحرية التي ورد ذكرها في الدستور، في حين رأى جانب آخر من الفقه الفرنسي أن الحرية الأساسية هي الحرية التي ورد ذكرها في الدستور أو الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان، وأخيراً رأى جانب آخر أن الحرية تكون أساسية إذا توافر فيها أمرين: الأول أن تكون حرية ضرورية، والثاني أن تكون محمية قانوناً[٣٣٤].

أما مجلس الدولة الفرنسي، فقد حاول أن يضع من خلال أحكامه تصوراً للحرية الأساسية، تتوحد عليه مختلف محاكم القضاء الإداري، على نحو يتفادى به مثالب الاختلاف حول هذا المفهوم، وهذا التصور أو المعيار يتحدد بالأمور الثلاثة التالية:

---

[٣٣٠]: بخصوص مفهوم الحرية الأساسية كشرط للحماية المستعجلة للحريات الأساسية راجع مفصلاً:
- le Bot. O, La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté, op.cit, p.١٨٩.

[٣٣١]: Laidié. Y, Procédures d'urgence, A.G.D.A, ٢٠٠١, p.٧٨٣.

[٣٣٢]: Pacteau. B, Contentieux administratif, op.cit, p. ٣٤٢.

[٣٣٣]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٨٠.

[٣٣٤]: د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، مرجع سابق، ص٣٠ وما بعدها.

أولها: اعتبار كل حرية نص عليها في الدستور أو الاتفاقيات الدولية حرية أساسية[٣٣٥]، ولاسيما الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية[٣٣٦]، كحرية التعبير وحرية الرأي[٣٣٧] وحرية الانتخاب[٣٣٨] وحرية التنقل[٣٣٩] وحرية العبادة[٣٤٠]، إلا أن المجلس لم يقصر وصف الحرية الأساسية على ما ورد في صلب نصوص الدستور فحسب وإنما تجاوزه إلى ما نصت عليه مقدمة الدستور من حريات مثل حق الإضراب[٣٤١] ومبدأ التعددية وحق المتقاضي في تقديم دفاعه أمام مختلف المحاكم.

والثاني: أن مجلس الدول الفرنسي لم يقصر مفهوم الحرية الأساسية على الحريات المنصوص عليها في الدستور، حيث قرر إسباغ هذا الوصف على كل حرية تحمل قيمة ومصلحة جوهرية تعكس بالغ أهميتها، مثل حرية الدخول في المشروعات وحرية الاجتماع والجمعيات والحرية النقابية وحرية التعاقد والحرية الشخصية، وحرية العمل[٣٤٢].

وأخيراً فإن قضاء مجلس الدولة الفرنسي لم يقصر مفهوم الحرية الأساسية على الحريات فقط، وإنما تجاوزه إلى الحقوق أيضاً، كالحق في الملكية[٣٤٣] والحق في اللجوء السياسي[٣٤٤] والحق في الزواج[٣٤٥].

٢ – الاستعجال[٣٤٦]:

٣٣٥: Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés, Lexis Nexis Litec, Paris, ٢ édition, ٢٠٠٦, p.٢٧٢.
٣٣٦: Sous la direction de Patrik Wachsmam, Le nouveau juge administratif des référés – Réflexions sur la réforme opérée par la loi du ٣٠ juin ٢٠٠٠, op.cit, p. ١٣٥.
٣٣٧: C.E sect. ٢٨ février ٢٠٠١, Casanovas, R.F.D.AD, ٢٠٠١,p.٣٩٩, concl, Mlle Fombeur.
٣٣٨: C.E. ٢٠ avril ٢٠٠٤, Théron et autres, Res, p.٨٢١.
٣٣٩: C.E. ٩ janvier ٢٠٠١, Deperthes, Rec, p.١٠.
٣٤٠: C.E ٧ avril ٢٠٠٤, Eporux Klicikesen, Res, p.٨٢٠.
٣٤١: C.E ٩ décembre ٢٠٠٣, Mme Aguillon, R.F.D.AD, ٢٠٠١, p.٦٢٩.
٣٤٢: C.E ٤ Octobre ٢٠٠٤, Sté. Mona Lisa invstissacenst et autres, Res, p. ٨٢٠.
٣٤٣: C.E ٢٧ novembre ٢٠٠٢, Sci Résidence du Théatre, A.J, ٢٠٠٣, p.٦٥.
٣٤٤: C.E. ١٢ janvier ٢٠٠١, Mme Hyacinthe, A.J.D.A,٢٠٠١,p.٥٨٩.
٣٤٥: C.E ٣٠ October ٢٠٠١, Mme Tbila, A.J, ٢٠٠١, p.١٠٥٤.
٣٤٦: حول مفهوم الاستعجال كشرط لازم لحماية الحريات الأساسية راجع مفصلاً:
- le Bot. O, La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté, op.cit, p.٢٩٥ et suivant.

استلزم المشرع الفرنسي في الفقرة (٢) من المادة(٥٢١) من قانون العدالة الإدارية لإمكان طلب الحماية القضائية للحريات الأساسية أن يكون الطلب مبرراً بحالة الاستعجال أو الضرورة L'urgence.

وحالة الاستعجال أو الضرورة تحتل موقعاً هاماً واستثنائياً بخصوص طلب الحماية العاجلة للحريات الأساسية، فهي شرط لانعقاد الاختصاص لقاضي الأمور المستعجلة الإدارية بنظر طلب الحماية العاجلة للحرية الأساسية إذ بدونها لا تكون ثمة ولاية له ولا ينعقد الاختصاص بالفصل فيه، وهي بنفس الوقت شرط لقبول طلب الحماية القضائية للحرية الأساسية، فمن غير توافر حالة الاستعجال لا يكون طلب الحماية مقبولاً حتى ولو انعقد لقاضي الأمور المستعجلة الإدارية الاختصاص بالفصل فيه، إذ يقضي عندها بعدم قبول الطلب شكلاً، وهي أخيراً شرط للحكم بطلب الحماية القضائية للحرية الأساسية، بمعنى أن حالة الاستعجال والضرورة يجب أن تبقى مستمرة حتى تاريخ الحكم بطلب الحماية[٣٤٧].

ويتحدد مفهوم الاستعجال عموماً على ما استقر عليه الرأي في الفقه والقضاء الفرنسي بالضرر الصعب الإصلاح أو المتعذر تداركه، فالضرر حقيقة هو جوهر الاستعجال، والاستعجال هو المظهر الخارجي الذي يبدو به الضرر، ومفهوم الضرر هو مفهوم نسبي لذلك يصعب صياغة مفهوم محدد له، ولذلك فليس للاستعجال تعريف عام مجرد يطبق على حالاته، وإنما له ملامح تبرزه وتظهره في الظروف المحيطة بكل دعوى على حدا وبالطلب المستعجل فيها[٣٤٨].

في حين يتحدد مفهوم حالة الاستعجال أو الضرورة كشرط لاختصاص قاضي الأمور المستعجلة الإدارية بطلب الحماية العاجلة للحريات الأساسية بالضرر البالغ الجسامة، أو استعجال يفوق نظيرة المستلزم لوقف تنفيذ القرار الإداري، فهو ليس مجرد ضرورة بل ضرورة قصوى[٣٤٩]، وهذا المعنى يتأسس على أمرين: الأول: قانوني مفاده ما أورده المشرع الفرنسي في الفقرة (٢) من المادة (٥٢١) السابقة من وجوب

---

[٣٤٧]: د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، مرجع سابق، ص٥٩.

[٣٤٨]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٣٠٦.

[٣٤٩]: Chabanol. D, Code de justice administrative, po.cit, p. ٤٨٤.

أن يفصل قاضي الأمور المستعجلة الإدارية بطلب الحماية خلال مدة ثمانية وأربعين ساعة من تقديمه، وما استلزمه أيضاً في الفقرة (١) من المادة (٥٢٣) من قانون القضاء الإدار من وجوب أن تفصل محكمة الاستئناف في الطعن بالاستئناف في الحكم الصادر في هذا الطلب خلال المدة نفسها، فاقتضاء سرعة التدخل القضائي على النحو السابق، تؤكد أن حالة الاستعجال المتطلبة لحماية الحرية الأساسية بشكل عاجل تفوق بدرجتها الاستعجال المعتاد في منازعات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وإلا لما كانت ثمة حاجة لأن يؤثر المشرع الفصل في طلب الحماية العاجلة أو الطعن في الحكم الصادر فيه بهذه المهل الإجرائية المتناهية في القصر[٣٥٠]. والثاني: منطقي تفسره بواعث النشأة القانونية للحماية المستعجلة للحريات الأساسية، إذ لو كان الاستعجال المقتضى لها هو ذاته المشترط لوقف التنفيذ، لما كان هناك ما يدعو إلى ابتداع نظام الحماية المستعجلة حيث كان يكفي نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، أما وقد صاغ المشرع الفرنسي تنظيماً خاصاً لها، فإن ذلك يقطع بأن الاستعجال المعني بشأنها ليس هو المقصود في وقف التنفيذ، وإنما قصد المشرع له مفهوماً ينسجم مع هدفه في كفالة حماية بالغة السرعة للحرية الأساسية[٣٥١].

وأخيراً فإن مفهوم الاستعجال كشرط لطلب الحماية المستعجلة للحريات الأساسية يشمل الأضرار المادية والمالية[٣٥٢]، كما لا يقتصر نطاقه على الضرر الشخصي بل يشمل مفهومه ما يصيب المصالح التي يخول القانون الطاعن حق الدفاع عنها، أو ما يلحق بالمصلحة العامة[٣٥٣].

٣- الاعتداء الجسيم[٣٥٤]:

---

[٣٥٠]: Botoko – Claeysen. C, Le riféré – Liberté vu par les juges du fond, Analyse de premiéres de dix Tribunaux adminsittratifs, op. cit,p.١٠٤٦.

[٣٥١]: Malingmer. B, Note sous C.E ٢٤ février ٢٠٠١. Mme.Tiberi, R.F.D. AD, ٢٠٠١, p.٦٤٨.

[٣٥٢]:C.E ٢ Juillet ٢٠٠٣,Sté, Qutremer Finance Limited, A.J, ٢٠٠٣, p.١٧٨٤.

[٣٥٣]: TA Nice, ordonnance, ٢٥ Janvier ٢٠٠١, SARL Cristal marine, A.J, ٢٠٠٢, p.١٠٤٩٠.

[٣٥٤]: حول مفهوم الاعتداء الجسيم كشرط لازم لحماية الحريات الأساسية راجع مفصلاً:

- le Bot. O, La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté, op.cit, p.٢٢٩ et suivant.

اشترط المشرع الفرنسي من خلال نص الفقرة (٢) من المادة (٥٢١) السابقة لإمكان اللجوء إلى قاضي الأمور المستعجلة الإدارية بطلب الحماية العاجلة للحرية الأساسية، أن تكون حالة الاستعجال أو الضرورة نشأت نتيجة اعتداء جسيم وغير مشروع بشكل واضح على إحدى الحريات الأساسية[٣٥٥]، بنتيجة عمل أو تصرف قام به أحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو أحد أشخاص القانون الخاص المكلفين بإدارة مرفق عام[٣٥٦]، وبشرط أن يكون هذا التصرف أو العمل مما يدخل في دائرة الاختصاصات المنوطة بالشخص العام أو الشخص الخاص المكلف بإدارة مرفق عام[٣٥٧].

ووفقاً للمعيار المستقر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي فإن هذا الشرط ينطبق على الشخص الاعتباري عاماً كان أم خاصاً إذا كان يتمتع بأوصاف الشخصية الاعتبارية العامة، بأن يعترف له بسلطة إصدار قرارات ملزمة، وبسلطة التنفيذ المباشر لهذه القرارات بغير حاجة للالتجاء إلى القضاء لفرضها على المخاطبين بها[٣٥٨].

ولكن لا يكفي أن يكون العمل أو التصرف صادراً عن الشخص العام أو الخاص المكلف بإدارة المرفق العام، بل يجب أيضاً أن يكون العمل أو التصرف الصادر عنه مما يدخل في نطاق الاختصاصات المنوطة به[٣٥٩]، وذلك بغض النظر عن طبيعة هذا العمل أو التصرف، إذ يستوي أن يكون تصرفاً قانونياً كالعقد أو القرار أو عملاً مادياً[٣٦٠]، كما يستوي أن ينجم هذا العمل أو التصرف عن سلوك ايجابي أو سلبي للشخص الاعتباري[٣٦١].

---

[٣٥٥]: Gohin. O, Les procédures d'urgence: approche comparative, Edition Panthéon-Assas, Paris, ٢٠٠٨, p.١٤٥.

[٣٥٦]: Dael. S, Contentieux administratif, op.cit, p. ٢٣٣.et Laidié. Y, Procédures d'urgence, op.cit, p.٧٨٣.

[٣٥٧]: Botoko – Claeysen. C, Le riféré – Liberté vu par les juges du fond, Analyse de premiéres de dix Tribunaux adminsittratifs, Op. cit,p.١٠٥١.

[٣٥٨]: د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، مرجع سابق، ص٨١.

[٣٥٩]: Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés,op.cit, p.٢٧١.

[٣٦٠]: د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، المرجع نفسه، ص٨٢ وما بعدها.

[٣٦١]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٨٠.

وأخيراً فإنه يشترط في الاعتداء الذي يجيز طلب الحماية العاجلة للحرية الأساسية أن يكون جسيماً، بحيث يكون في منزلة تعلو الاعتداء البسيط والذي لا يستأهل السلطات غير المألوفة في القانون العام التي يتمتع بها ولأول مرة قاضي الأمور المستعجلة الإدارية، بحيث يمكن للمضرور الاحتكام بشأنها إلى القاضي الإداري متبعاً أساليبه العادية كدعوى الإلغاء أو التعويض، إلا أنها بنفس الوقت تدنو عن الاعتداء بالغ الجسامة الذي يستوجب تطبيق نظرية الغصب وما يقتضيه أعمالها من اللجوء إلى القاضي العادي، وعلى هذا لا يعد من قبيل الإعتداء الجسيم مجرد تصريحات وزير الداخلية الفرنسي حول بعض الإجراءات التي تنوي وزاته اتخاذها بخصوص استبعا بعض الأجانب الذين خرقوا الأنظمة والقوانين الفرنسية[٣٦٢].

كما يشترط في هذا الاعتداء أن يكون غير قانوني بشكل واضح، أي أن تكون عدم مشروعيته ظاهرة بوضوح[٣٦٣]، بحيث يستطيع قاضي الأمور المستعجلة الإدارية أن يستدل على عدم هذه المشروعية من ظاهر الأوراق وبغير حاجة إلى التعمق في الموضوع، بما ينسجم مع طبيعة مهمته كقاضي للأمور المستعجلة.

ثانياً- ميزات الحماية المستعجلة للحريات الأساسية:

سنداً لأحكام الفقرة (٢) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري فإن المشرع الفرنسي أوجب على طالب الحماية المستعجلة للحرية الأساسية أن يتقدم لقاضي الأمور المستعجلة الإدارية بطلب صريح أو ضمني يبين فيه وقائع الاعتداء وقيام حالة الاستعجال، وقد خص المشرع الفرنسي طلب الحماية هذا بميزات أهمها:

١: الإعفاء من وساطة المحامي.

٢: الميعاد.

١- الإعفاء من توكيل المحامي:

---

[٣٦٢]: C.E ١٢ November ٢٠٠٥, A.J.D.A, ٢٠٠٥, p.٢١٥٣.

[٣٦٣]: Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit, p.٢٤٤.

أكد قانون القضاء الإداري ضرورة توقيع محام مقبول على صحائف الطلبات والطعون التي تقدم أمام مجلس الدولة أو محاكم الاستئناف الإدارية أو المحاكم الإدارية[٣٦٤]، بحيث يترتب على عدم استيفاء هذا الشكل الحكم بعدم قبول الطلب أو الطعن[٣٦٥]، إلا أن المشرع الفرنسي وبخلاف هذا الأصل العام فقد أعفى في الفقرة (٥) من المادة (٥٢٢) من قانون القضاء الإداري طلبات الحماية المستعجلة المتعلقة بالحرية الأساسية من هذا الشرط الشكلي[٣٦٦]، ووسع من خلال الفقرة (٣) من المادة (٥٢٣) من قانون القضاء الإداري من نطاق هذا الإعفاء بحيث يشمل أيضاً الطعن بالاستئناف في الأحكام الصادرة بهذه الطلبات.

٢ – الميعاد:

لم يقيد المشرع الفرنسي تقديم طلب الحماية المستعجلة للحرية الأساسية بميعاد معين، في حين أوجب ولأول مرة على قاضي الأمور المستعجلة الإدارية الفصل بهذا الطلب خلال مهلة قصيرة جداً (ثماني وأربعين ساعة)[٣٦٧]، وذلك على خلاف غيره من الطلبات المستعجلة كطلب وقف تنفيذ القرار الإداري حيث أوجب المشرع الفرنسي على قاضي الأمور المستعجلة الإدارية أن يفصل فيه خلال مدة قصيرة[٣٦٨]، كما حدد مهلة الطعن بالحكم الصادر بهذا الطلب بخمسة عشر يوماً[٣٦٩]، وأوجب على محكمة الاستئناف الناظرة بالطعن الفصل فيه خلال مهلة ثماني وأربعين ساعة أيضاً[٣٧٠].

---

[٣٦٤]: Chapus. R, Droit du Contentieux administrtif, editions Montchrestien E.J.A, Paris ٥édition, ,١٩٩٥, p.٣٤٤.

[٣٦٥]: د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، مرجع سابق، ص١٣٣.

[٣٦٦]: Peiser. G, Contentieux administrative, Dalloz, Paris,١٥ édition, ٢٠٠٩, p.١٤٤. et Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés,op.cit, p.٣٠٥.

[٣٦٧]:Lebreton. G, Droit administratif général, op.cit, p.٥٣٦.et Rouault. M.C, Droit administratif, op.cit, p.٢٤٠.

[٣٦٨]: د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، المرجع نفسه، ص١٤١.

[٣٦٩]: Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés, op.cit, p.٣١٧.

[٣٧٠]: Peiser. G, Contentieux administrative, op.cit, p.١٤٤.

ثالثاُ- الحماية المستعجلة للحرية والحماية بطريق وقف التنفيذ:

إن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ليس بالنظام البعيد عن مجال حماية الحريات الأساسية، بل أنه أحاط بالحريات الأساسية وأسبغ عليها حماية ظاهرة، فقد استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي على افتراض توفر قرينة الاستعجال كشرط من الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري، في حال شكّل هذا القرار اعتداءً على إحدى الحريات الأساسية، بما يعنيه ذلك من إعفاء طالب وقف التنفيذ من إقامة الدليل على قيام حالة الاستعجال، أي وجود الضرر المتعذر التدارك.

كما ألزم المشرع الفرنسي في الفقرة (٣) من المادة (٥٥٤) من قانون القضاء الإداري قاضي الأمور المستعجلة الإدارية الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري خلال مهلة ثماني وأربعين ساعة، وذلك في حال طلب ممثل الدولة (المحافظ) وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن المديرات والأقاليم والتي تهدد إحدى الحريات العامة أو الفردية، كما قصر الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في هذه الحالة على شرط الأسباب الجدية دون شرط الاستعجال.

استناداً لما سبق، وعلى الرغم من أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية أحاط بالحرية وأسبغ عليها حماية ظاهرة، إلا أن الحماية التي يوفرها نظام الحماية المستعجلة للحريات الأساسية تمتاز عنه من عدة نواحي:

١- **من ناحية التبعية:** إن الحماية التي يوفرها نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية للحريات الأساسية هي حماية تبعية، ذلك أن طلب وقف التنفيذ يبقى تابعاً دائماً للطعن بإلغاء القرار الإداري الذي مس الحرية الأساسية أو عاق ممارستها، ودون الطعن بالإلغاء لا يمكن لصاحب الشأن طلب وقف تنفيذ الاعتداء على الحرية الأساسية، في حين يكون لصاحب الشأن وفقاً لنظام الحماية المستعجلة للحرية الأساسية طلب وقف الاعتداء على الحرية الأساسية بشكل مستقل وبمجرد الاعتداء

عليها وبغير حاجة إلى الطعن في الوسيلة الإدارية التي أدت إلى الاعتداء سواءً أكانت قراراً إدارياً أم غيره[٣٧١].

٢- من ناحية أهمية الحماية وفاعليتها: إن الحماية التي يوفرها نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية للحريات الأساسية هي حماية محدودة وأقل أهمية وفاعلية قياساً بالحماية التي يوفرها نظام الحماية المستعجلة للحريات الأساسية، ذلك أن الحماية التي يوفرها نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية يقتصر نطاقها على الاعتداءات الناجمة عن القرارات الإدارية وحدها دون غيرها من أعمال الإدارة، استناداً إلى أن طلب وقف التنفيذ لا يمكن أن يكون محله إلا قراراً إدارياً، ولا يمكن أن يكون عملاً مادياً أو عقداً إدارياً، لأن هذه الأعمال لا تقبل الطعن بالإلغاء وبالتالي لا يمكن طلب وقف تنفيذها، في حين أن الحماية التي يوفرها نظام الحماية المستعجلة للحريات الأساسية يتسع نطاقها ليشمل جميع أعمال الإدارة المادية والقانونية التي تشكل اعتداءً على الحريات الأساسية، هذا من جهة[٣٧٢].

ومن جهة ثانية، فإن مدى سلطات قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية مقيد بالقضاء بوقف التنفيذ دون تجاوزه كأصل عام إلى توجيه أوامر للإدارة، إلا إذا كانت هذه الأوامر مما يقتضيه تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ ذاته سنداً لأحكام المادة (٩١١) من قانون القضاء الإداري، في حين خول المشرع الفرنسي قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في مجال الحماية المستعجلة للحريات الأساسية سلطة اتخاذ جميع التدابير النافعة[٣٧٣]، واللازمة لإزالة التعدي على الحرية الأساسية[٣٧٤] بما فيها وقف تنفيذ القرار الإداري الذي سبب الاعتداء على الحرية أو الحق الأساسي، كما يستطيع ولأول مرة في تاريخ القضاء الإداري الفرنسي

---

[٣٧١]: Vuitton. J etVuitton. X, Les référés,op.cit, p.٣٢٩. et Dardalhon. L, L'usage des référés à à l'encontre des décision d'exercice du droit de préemption, A.J.D.١, ٢٠٠٥, p.٢٢٧٨.

[٣٧٢]: د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، مرجع سابق، ص١٨.

[٣٧٣]: Moderne. F, Premier bilan de la réforme des procédures d'urgence dans le contentieux administratif, op.cit, p. ٩٣.

[٣٧٤]: Poulet. N et Leclerc. G, Droit administratif, Bréal, Paris, ٢ édition, ٢٠٠١, p. ٣٥١. et Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit, p.٢٤٤.

أن يوجه أوامر مستقلة عن أي منازعة أصلية للإدارة، حيث يستطيع على سبيل المثال أن يأمر الإدارة بتسليم الوثائق وبتسجيل الطلب وبتنفيذ الالتزام بالعمل وبأخذ كل التدابير الضرورية لتأمين تنفيذ القرار القضائي وهذا كله تحت وطأة الغرامة التهديدية[٣٧٥]، وذلك دون أن تشمل صلاحياته في أي حال من الأحوال[٣٧٦] امكانية إصدار حكم بإلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه.

٣- من ناحية التوقيت:

وأخيراً تمتاز الحماية التي يوفرها نظام الحماية المستعجلة للحريات الأساسية عن الحماية التي يوفرها نظام وقف التنفيذ، في أن الحماية الأخيرة هي حماية وقتية، بمعنى أن لها ميعاداً لا يمكن تجاوزه، هو ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري الذي مس الحرية الأساسية أو نال منها، فهي ليست حماية مقصودة لذاتها وإنما مكفولة تبعاً لغيرها أي الطعن بالإلغاء وطلب وقف التنفيذ التابع لهذا الطعن، فإذا قدم الأول بعد نفاذ ميعاده فلا يمكن قبول الآخر، وينتفي مبرر الحماية بالتبع ويحول بين ذوي الشأن وبينها. في حين أن الحماية التي يوفرها نظام الحماية المستعجلة للحريات الأساسية لم يحدد المشرع الفرنسي لصاحب الشأن ميعاداً محدداً يجب عليه تقديم طلب الحماية خلاله، وبالتالي يمكن له تقديمه دون التقيد بميعاد معين، هذا من جهة[٣٧٧].

ومن جهة أخرى، فقد أوجب المشرع الفرنسي على قاضي الأمور المستعجلة أن يفصل بطلب الحماية المستعجلة للحرية الأساسية خلال ثماني وأربعين ساعة، بينما يجب عليه الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري خلال مدة مناسبة[٣٧٨].

٤- من ناحية الشروط الموضوعية والشكلية:

---

[٣٧٥]: Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés,op.cit, p.٣٣٤.
[٣٧٦]: Lombard. M et Dumont. G, op.cit, p. ٤٥٣.
[٣٧٧]: د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، مرجع سابق، ص١٨.
[٣٧٨]: Lombard. M et Dumont. G, op.cit, p. ٤٥٦.

يمتاز نظام الحماية المستعجلة للحريات الأساسية عن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية من حيث شروطه الشكلية، حيث يمكن لصاحب الشأن طلب الحماية المستعجلة بتقديم طلب مستقل بهذا الخصوص يبين فيه وجه الاعتداء وحالة الاستعجال، وهذا الطلب يمكن أن يكون صريحاً كما يمكن أن يكون ضمنياً، في حين أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يجب أن يكون تابعاً لطلب إلغاء القرار الإداري، كما يجب أن يكون الطلب بوقف التنفيذ صريحاً لا لبس فيه ولا غموض.

إلا أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية يمتاز عن نظام الحماية المستعجلة للحريات الأساسية من حيث شروطه الموضوعية، فطلب الحماية المستعجلة سنداً لأحكام الفقرة (٢) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري يستلزم حالة استعجال قصوى تفوق في مرتبتها ودرجتها حالة الاستعجال التي تبرر طلب وقف التنفيذ سنداً لأحكام الفقرة (٢) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري.

كما أن نظام الحماية المستعجلة يستلزم سنداً لأحكام الفقرة (٢) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري أن يكون الاعتداء الذي وقع على الحرية الأساسية جسيماً وغير مشروع بشكل واضح[٣٧٩]، في حين أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية يستلزم وفقاً لأحكام الفقرة (١) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري وجود أسباب يكون من شأنها أن تثير الشك بشكل جدي لدى قاضي الأمور المستعجلة الإدارية بمشروعية القرار الإداري.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن صاحب الشأن الذي تضررت حريته الأساسية نتيجة الاعتداء عليها من قبل قرار إداري، يستطيع في آن واحد، أن يطلب من قاضي الأمور المستعجلة الإدارية وقف تنفيذ هذا القرار الإداري وبالتبع إلغائه استناداً لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية وذلك سنداً لإحكام الفقرة (١) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري الفرنسي، كما يستطيع بطلب ثاني أن يطلب منه اتخاذ جميع التدابير اللازمة لإزالة التعدي على حريته وفقاً لنظام الحماية المستعجلة للحريات الأساسية

[٣٧٩]: Dardalhon. L, L'usage des référés à l'encontre des décision d'exercice du droit de préemption, op.cit, p.٢٢٨٠.

المنصوص عليه في الفقرة (٢) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري[٣٨٠]. دون أن يحتج عليه في هذه الحالة بأصل الطعن الموازي أو المقابل، لأن نظام الحماية المستعجلة للحريات الأساسية ليس طريقاً خاصاً للطعن بقدر ما هو وسيلة حماية عاجلة[٣٨١].

وتجدر الإشارة أخيراً في هذا السياق، إلى أن المدعي إذا كان يستطيع اللجوء إلى قاضي الأمور المستعجلة الإدارية على أساس الفقرة (١) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري، وفي آن واحد على أساس الفقرة (٢) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري، إلا أنه لا يستطيع تقديمها بنفس الإدعاء، بل يجب عليه تقديم كل طلب بشكل مستقل[٣٨٢].

وبناءً على ما تقدم يمكن القول، أن الحماية المثلى بل والأصلية (الولائية) للحريات الأساسية تكون من خلال الاستعجال المنصوص عليه في الفقرة (٢) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري، بينما تحتل حماية الحرية الأساسية من خلال الاستعجال المنصوص عليه في الفقرة (٢) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري مركزاً احتياطياً قياساً بالحماية السابقة[٣٨٣].

---

[٣٨٠]: Botoko – Claeysen. C, Le riféré – Liberté vu par les juges du fond, Analyse de premiéres de dix Tribunaux adminsittratifs, op. cit, p.١٠٥٤.

[٣٨١]: د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، مرجع سابق، ص١٩.

[٣٨٢]: Pacteau. B, Contentieux administratif, op.cit, p. ٣٤٦.

[٣٨٣]:Chabanol. D, Code de justice administrative , op.cit, p. ٤٨٣.

الفرع الثاني
دعوى المشروعية الخاصة

في المرحلة الأولى من تطبيق القانون الإداري الفرنسي كان العقد الإداري قبل عام ١٨٦٣ مشابهاً للقرار الإداري، وبالنتيجة كان بالإمكان الطعن به أمام قاضي تجاوز السلطة بنفس الطريقة بالنسبة للقرار المنفصل.

وفي مرحلة ثانية وتحديداً من عام ١٨٧٢ عدّ القضاء الإداري بأنه لا تطابق كامل بين هذا الطعن والعقد، وأن القرارات التي تسبق العقود أو تتبعها تشكل وحدة اندماجية مع العقد، لذلك لم يكن بالإمكان الطعن أمام قاضي تجاوز السلطة ضد العقد الإداري.

وفي مرحلة ثالثة وبدءاً من عام ١٩٠٥ قبل مجلس الدولة الفرنسي بشكل تدريجي بإمكانية الطعن بتجاوز السلطة ضد القرارات المتعلقة بإبرام العقود، معتبراً بذلك أن العقد عبارة عن عملية مركبة، بحيث يمكن أن يكون موزعاً بسلسلة من القرارات بعضها انفرادي، يمكن أن تكون منفصلة عن عموم هذه العملية وتعطي الإمكانية للطعن بها أمام قاضي تجاوز السلطة، وهو ما يعرف بنظرية القرارات الإدارية المنفصلة والمعمول بها في سورية ومصر أيضاً، والأخرى تعاقدية حصراً تبقى على الدوام بمنأى عن رقابة قاضي تجاوز السلطة.

وفي مرحلة رابعة وبموجب قانون اللامركزية الصادر في ١٩٨٢/٣/٢ أجاز المشرع الفرنسي توجيه دعوى الإلغاء – دعوى المشروعية الخاصة– ضد بعض عقود الجماعات المحلية والمؤسسات العامة المحلية دون عقود الأشخاص الأخرى كالدولة والمؤسسات العامة الوطنية. محدثاً بذلك انقلاباً حقيقاً بمفهوم دعوى الإلغاء وشروطها[٣٨٤]. وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

[٣٨٤]: د. محمد الحسين، قضاء الإلغاء كاستثناء في مجال العقد الإداري، جامعة باريس الأولى (السوربون)، للعام الجامعي ١٩٩٦-١٩٩٧، ص١ ومابعدها.

أولاً: التعريف بدعوى المشروعية الخاصة.
ثانياً: أحكام دعوى المشروعية الخاصة.

أولاً- التعريف بدعوى المشروعية الخاصة:

١- الوضع في فرنسا قبل صدور قانون اللامركزية سنة ١٩٨٢:

كانت عقود الجماعات المحلية في فرنسا تخضع إلى رقابة السلطة الوصائية، وقد تجسد ذلك من خلال ضرورة تدخل سلطة الوصاية بالتصديق على المداولة المقررة لإبرام العقد مع مرشح معين من جهة، وعلى العقد بعد توقيعه من عضو التنفيذ من جهة أخرى[٣٨٥].

وكان مجال اختصاص سلطة الوصاية متمثلاً في سلطة إلغاء مداولات المجالس البلدية أو العامة أو الإقليمية المشوبة بعدم المشروعية والتي أدت إلى تقرير إبرام العقود، ولكن سلطة الإلغاء هذه ما كان يمكن أن تمارس ضد العقد ذاته، ولا ضد قرار عضو التنفيذ بالتوقيع على العقد، وإنما تنحصر سلطتها عندئذ في قبول أو رفض تصديق العقد بعد توقيعه من عضو التنفيذ، وكانت الجهة الوصائية بإمكانها رفض التصديق على العقد لأسباب تتعلق بالملائمة، ولكن لا يحق لها أن تعدل في شروط العقد ولا أن تستبدل متعاقداً مرشحاً بآخر، كما لا يمكن أن يحل تصديق السلطة الوصائية محل القرار الصادر عن سلطة التقرير بإبرام العقد، ولكن إذا امتنعت سلطة التنفيذ عن توقيع العقد فإن سلطة الوصاية تستطيع أن تقوم بالتوقيع على العقد بدلاً من سلطة التنفيذ وذلك بعد أن تطلب سلطة الوصاية من سلطة التنفيذ القيام بذلك[٣٨٦].

والأثر الذي يحدثه عدم إتمام التصديق يختلف وفقاً لمحل التصديق نفسه، فإذا رفضت سلطة الوصاية تصديق المداولة المقررة للتعاقد فإن ذلك من شأنه أن

---

[٣٨٥]: Laubadére. A- Delvolvé. P et Moderne. F, Traité des contrats administratifs – T ١, L.G.D.J, Paris, ١٩٨٣, p. ٤٨٦.

[٣٨٦]: Jeze.G, Les principes généraux de droit administratif, Paris, ١٩٣٩, p.٦٣. et Moderne. F, Quasi contrats administratifs, Sirey, Paris, ١٩٩٥, p. ٧١ets.

يؤدي إلى عدم إتمام العقد ويحول دون تدخل سلطة التنفيذ بالتوقيع، أما إذا رفضت سلطة الوصاية تصديق العقد بعد توقيعه من عضو التنفيذ فإن العقد لا يكون باطلاً في هذه الحالة بل يغدو موقوف النفاذ فقط، حيث أن التصديق المعطى من قبل سلطة الوصاية يتميز عن العقد الذي يحمل عليه، فالعقد يوجد قانوناً بمعزل عن هذا التصديق ولكنه لا يمكن أن يدخل في حيز السريان حتى لحظة إعطاء التصديق من سلطة الوصاية، وعندما يعطى هذا الاعتماد فإنه ينسحب على الماضي بدءاً من تاريخ إبرام العقد[٣٨٧]، وذلك دون أن يؤدي عمد إعطاء التصديق من جانب السلطة الوصائية ، وذلك دون أن يؤدي عمد إعطاء التصديق من جانب السلطة الوصائية إلى إثارة المسؤولية التعاقدية للوحدة الإدارية المحلية[٣٨٨].

٢- الوضع بعد ١٩٨٢/٣/٢: التحول من رقابة السلطة الوصائية إلى رقابة المشروعية:

لقد ألغى قانون اللامركزية الصادر في ١٩٨٢/٣/٢ الوصاية على الجماعات المحلية، مقرراً بذلك مبدأ الطبيعة التنفيذية لمداولات المجالس البلدية والعامة والإقليمية، ولقرارات التنفيذ فيها، ولكن هذه الطبيعة التنفيذية مشروطة بكون المداولة أو التصرف قد اتصلا بعلم ممثل الدولة (المحافظ)، الذي يغدو مجرد وسيط لتنفيذ رقابة المشروعية على هذه التصرفات بحيث يقدر مشروعيتها ويحولها إلى المحكمة الإدارية إذا وجد ثمة وجه لعدم مشروعية يشوبها وذلك في سبيل ترتيب جزاء لعدم المشروعية عليها والمتمثل بالإلغاء.

وبذلك فإن قانون ١٩٨٢/٣/٢ قد مثل انقلاباً في المفاهيم المستقرة لقضاء المشروعية بحيث أنه لم تعد القرارات المتعلقة بإبرام العقد هي التي تقبل الخصومة عن طريق دعوى الإلغاء، وإنما العقود أيضاً[٣٨٩].

---

[٣٨٧]: Moderne. F, Quasi contrats administratifs, op.cit, p. ٧٢.

[٣٨٨]: C.E ٧ Mai ١٩٠٩, Ville de Cuérande, R.D.P, ١٩١١, p.٢٣.

[٣٨٩]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

وإن العلة الرئيسية التي دفعت المشرع الفرنسي إلى ابتداع هذا النظام القانوني الفريد إنما تتمثل– على حد تعبير المجلس الدستوري الفرنسي– في الرغبة في إيجاد توازن بين استقلال الجماعات المحلية وتأمين إدارتها الحرة – كمبدأ دستوري– من جهة، واحترام المشروعية عن طريق دور ممثل الدولة الذي يكلف دستورياً بالسهر على احترام القانون من جهة أخرى، وهذا النظام القانوني يعرف بمصطلح "**دعوى المشروعية عن طريق التحويل**" أو "**دعوى المشروعية الخاصة**"[٣٩٠].

ثانياً–أحكام دعوى المشروعية الخاصة:

١– النطاق الشخصي والموضوعي لدعوى المشروعية:

أ– **النطاق الشخصي:** يخضع لأحكام دعوى المشروعية الخاصة، الجماعات المحلية، والمؤسسات العامة المحلية، ومعنى ذلك استبعاد أشخاص عامة أخرى من نطاق دعوى المشروعية الخاصة تلك، وهذه الأشخاص هي الدولة والمؤسسات العامة الوطنية[٣٩١].

ب– النطاق الموضوعي: تطبق دعوى المشروعية الخاصة في نطاق العقود الإدارية ضمن مجالين، فمن جهة تلتزم الوحدة المحلية صاحبة العلاقة بأن تحول إلى المحافظ القرار بالتعاقد الناجم عن مداولتها الخاصة بذلك لتقدير مشروعيتها، ومن جهة أخرى تلتزم هذه الوحدة الإدارية ذاتها بأن تحول ملف العقد كاملاً إلى المحافظ بعد توقيعه من جانب عضو التنفيذ بغرض تقدير مشروعيته أيضاً[٣٩٢].

والعقود التي تلتزم الأشخاص العامة المحلية بتحويلها إلى المحافظ لأجل تقدير مشروعيتها هي عقود الأشغال والتوريد والخدمات وجميع عقود تفويض مرفق

---

[٣٩٠]: د. مهند مختار نوح، الأيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٣٥٤.

[٣٩١]: Laubadére. A- Delvolvé.P- Moderne. F, Traité des contrats administratifs – T ٢, L.G.D.J, Paris, ١٩٨٤, p. ١٠٧٠.

[٣٩٢]: Laubadére. A- Delvolvé.P- Moderne. F, Traité des contrats administratifs – T ٢, op.cit, p. ١٠٧٠.

عام وعقود التعاون فيما وراء الحدود[٣٩٣]، أما المداولات التي يتم فيها تقرير إبرام عقد معين، فإنها تحول جميعها إلى المحافظ لأجل تقدير مشروعيتها، ويلاحظ أن قانون ١٩٨٢/٣/٢ قد استبعد التصرفات المتعلقة بالقانون الخاص من نطاق تطبيق أحكامه، وهذا يعني أن العقد المدني المبرم من جانب إحدى الجماعات المحلية لا يخضع إلى التزام التحويل إلى المحافظ ليكتسب قوته التنفيذية بل يكون نافذاً من تاريخ توقيع عضو التنفيذ عليه، بيد أن المداولة التي يقرر فيها عضو التقرير إبرام عقد قانون خاص مع متعهد معين تخضع في حد ذاتها إلى التزام التحويل إلى المحافظ، بحسبان أنها لا تنتمي إلى فئة تصرفات القانون الخاص كما قصدها مشرع قانون ١٩٨٢/٣/٢[٣٩٤].

٢- دعوى المشروعية ضد المداولة أو ضد العقد ذاته:

(المبادرة بالدعوى، وإشكالية السلطة التقديرية الممنوحة للمحافظ في إثارة دعوى المشروعية): قدمنا أن المشرع الفرنسي لم يخص بالتحويل إلى المحافظ إلا بعض العقود الهامة، وهي (عقد القرض، وعقود الأشغال العامة، وعقود التوريد، والخدمات)، بالإضافة إلى عقود تفويض مرفق عام، وبالتالي فإن المحافظ لا يمكن أن يثير دعوى الإلغاء إلا ضد هذه العقود التي يلزم القانون بتحويلها إليه، ولكن هذا لا يعني أن المحافظ لا يستطيع أن يثير دعوى إلغاء ضد العقود التي لم يخصها بالتحويل، بل يمكنه ذلك، بناء على طلب الشخص المضرور من العقد غير المشروع[٣٩٥]، وهذا هو البعد الثوري الكبير الذي حمله قانون ١٩٨٢/٣/٢، والذي يتمثل بالدور الذي يمارسه الغير عن العقد في نطاق دعوى الإلغاء الموجهة ضد هذا العقد، وذلك لأن باب قاضي الإلغاء يفتح أمام الغير الذين لم يكونوا أطرافا في العقد وأن القاضي الإداري الذي أعطى للغير الحق في إثارة دعوى الإلغاء ضد القرارات

[٣٩٣]: د. سوسن البيطار، آثار العقد الإداري بالنسبة إلى الغير، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٠، ص٤٣١.
[٣٩٤]: Richer. L, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris, ١٩٩٥, p.١٩٣. et Guibal. M, Mément des marchés publics, Le moniteur, Paris, ١٩٩٨, p. ٢٥٦.
[٣٩٥]: Richer. L, Droit des contrats administratifs, op.cit, p.١٦٤.

المنفصلة وبشكل واسع جداً، والذي رفض دائماً توجيه مثل هذه الدعوى ضد العقد ذاته، يجب عليه أن يقبل دعوى الإلغاء ضد هذا الأخير إذا ما أثيرت من جانب الغير، إلا أنه يجب أن نلاحظ أن هذا الغير الذي لم يكن طرفاً في العقد لا يمكنه أن يخاصم العقود غير المشروعة إلا عن طريق وساطة المحافظ، حيث تبقى دعوى الإلغاء المباشرة ضد العقد مستبعدة [٣٩٦].

ويفسر مفهوم الشخص المضرور من جانب الفقه الفرنسي على أساس وجود مصلحة بسيطة في إلغاء العقد، كما هو الأمر في نطاق القرارات تماماً[٣٩٧].

وقد ثارت إشكالية على درجة من الصعوبة في فرنسا عند تطبيق أحكام دعوى الإلغاء المثارة من قبل الشخص المضرور ضد عقد إداري غير مشروع، وقد تجسدت هذه الإشكالية في تحديد شمول مصطلح الشخص المضرور، وفيما إذا كان يشمل أطراف العقد أم لا، أم أنه يقتصر على الأغيار عن العقد فقط؟

إن الاتجاه العام في الفقه الفرنسي يرى أن هذا المفهوم يتسع ليشمل المتعاقدين أيضاً، لأن النص الذي طرح مفهوم الشخص المضرور كان مطلقاً، فهو لم يعط دعوى الإلغاء للغير وإنما " **لكل شخص طبيعي أو اعتباري**" مما يمكن أن يشمل المتعاقدين والأغيار معاً[٣٩٨].

ولكن إذا كان المتعاقدون بمفهوم الشخص المضرور بإمكانهم أن يطلبوا من المحافظ إثارة دعوى الإلغاء ضد العقد غير المشروع، إلا أنهم لا يمكن أن يحتجوا بالضرر الناتج عن الآثار الطبيعة والمتوقعة لشروط العقد[٣٩٩].

وقد حصل سنة ١٩٨٨ تحول هام في نطاق آليات دعوى المشروعية الخاصة حيث أعطى مجلس الدولة للمحافظ الاختصاص بممارسة دعوى المشروعية ضد كل عقود الجماعات المحلية، وحتى ضد تلك العقود التي لم يلزم فيها القانون الجماعات

---

[٣٩٦]: Pouyaud. D, La nullité des contrats administratifs, Thèse pour le Doctorat, L.G.D.J, Paris, ١٩٩١, p.٥٢٦.

[٣٩٧]: Laubadére. A- Delvolvé.P- Moderne. F, Traité des contrats administratifs – T ٢, op.cit, p. ١٠٧٣.

[٣٩٨] : Laubadére. A- Delvolvé.P- Moderne. F, Traité des contrats administratifs – T ٢, op.cit, p. ١٠٧٤.

[٣٩٩]: Pouyaud. D, La nullité des contrats administratifs, op.cit, p.٥٢٨.

المحلية بتحويلها إليه وذلك دون أن يكون موقوفاً بالضرورة على طلب الشخص المضرور من العقد غير المشروع[٤٠٠].

ومن الطبيعي أن يتمتع المحافظ بسلطة تقديرية لأجل وزن مدى مشروعية التصرف، كما أنه يتمتع بسلطة تقديرية في إثارة أو عدم إثارة دعوى الإلغاء ضد المداولة أو العقد ولو كانا غير مشروعين، وقد منح مجلس الدولة الفرنسي المحافظ سلطة تقديرية في قبول أو رفض طلب الشخص المضرور في إثارة دعوى الإلغاء ضد المداولة أو العقد ولو كانا مشوبين بعدم المشروعية، وقد ذهب المجلس إلى أبعد من ذلك حيث قرر أن قرار رفض إثارة دعوى الإلغاء لا يقبل الطعن في حد ذاته بدعوى الإلغاء[٤٠١].

٣- آثار الطعن بالإلغاء:

يترتب على الطعن بالإلغاء استناداً لدعوى المشروعية الخاصة آثاراً عديدة، إلا أننا سنتناول منها فقط ما يدخل في إطار البحث، وهي:

أ- وقف التنفيذ:

وفقاً لنص المادة الثالثة من قانون ١٩٨٢/٣/٢٢ فإنه يمكن للمحافظ أن يطلب إلغاء المداولة المقررة للتعاقد أو العقد ويرفق طلبه هذا بطلب وقف تنفيذ القرار الناتج عن المداولة أو وقف تنفيذ العقد ذاته، وإمكانية وقف التنفيذ هذه تنصب حتى على العقود التي لا تخضع لالتزام التحويل إلى المحافظ[٤٠٢].

ويتميز وقف التنفيذ الممنوح في مجال دعوى المشروعية الخاصة في أن شروط منحه تكون أقل صرامة من الشروط المطلوبة لوقف التنفيذ في نطاق النظرية العامة لدعوى الإلغاء، حيث أن المشرع لم يفرض إلا شرطاً واحداً لإمكانية أن يطلب

٤٠٠: C.E ١٣ Janvier ١٩٨٨, Mutuelle général des personnels des collectivités locaux et leurs établissements.

٤٠١: C.E ١٦ Juin ١٩٩٧, M.Morcilly, Reg, N° ١٤٧٢٤.et C.E ٢٥ Janvier ١٩٩١,Brasseur, R.F.D.A, p.٥٨١.

٤٠٢: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ٢٧٢.

المحافظ وقف تنفيذ المداولة أو العقد، وهذا الشرط الوحيد هو وجود أسباب جدية تستدعي هذا الوقف وبالتالي فإن شرط الضرر الذي يتعذر رأبه يكون مستبعداً في هذا المجال، والسبب الجدي للوقف – حسب القواعد العامة – هو ذالك الذي يولد في ذهن قاضي وقف التنفيذ الاقتناع التام بأن إلغاء القرار أو العقد المطلوب وقفه يكون ممكناً عند نظر الموضوع وذلك بسبب وجود مخالفة ظاهرة – إن لم تكن صارخة – للقانون، وبالتالي فإن شرط الجدية بوضعه المتقدم يبدو بمنزلة عنصر توازن بين صالح الإدارة التي يجب أن لا تمس قراراتها بالإلغاء أو بالوقف إلا لعدم مشروعية تيقناً أو رجحاناً وصالح المتعاملين معها الذي يترجمه في نظام الوقف عنصر الاستعجال، ومما يتميز به طلب وقف التنفيذ في نطاق دعوى المشروعية الخاصة أن القاضي ملزم من حيث المبدأ بهذا الوقف متى ما طلبه المحافظ[٤٠٣].

والنتيجة المنطقية لوقف التنفيذ – إذا تم منحه – تتمثل بعدم تنفيذ التصرف محل الخصومة سواء أكان قراراً بالتعاقد صادراً عن سلطة التقدير أم عقداً، ولكن إذا تم وقف العقد ذاته، فلا ترد المبالغ المدفوعة من الإدارة للمتعاقد معها، إذ أن العقد يظل في حيز الوجود القانوني حتى يتم إلغاؤه[٤٠٤].

ب– وقف التنفيذ المؤقت:

هناك حالة ثانية لوقف التنفيذ أتى بها قانون ١٩٨٢/٣/٢، وهي الحالة المتعلقة بوقف الثماني والأربعين ساعة، وهو نموذج جديد كلياً لوقف التنفيذ يبيح الحصول على هذا الوقف بالسرعة القصوى، حيث أنه عندما يكون التصرف محل الوقف ذو طبيعة من شأنه أن يعرض للخطر ممارسة حرية عامة أو فردية، فإن وقف التنفيذ يبت به من جانب قاض فرد هو رئيس المحكمة الإدارية المختصة أو من يفوضه ويجب أن تحكم به خلال ثماني وأربعين ساعة وأن مدة الثماني والأربعين

[٤٠٣]: Pouyaud. D, La nullité des contrats administratifs, op.cit, p.٥٣٩. et Laubadére. A-Delvolvé. P- Moderne. F, Traité des contrats administratifs – T ٢, op.cit, p. ١٠٧٦.
[٤٠٤]: C.E ٣١ Mars ١٩٨٩, Commune de septémes-les-Vailons, A.J.D.A, ١٩٨٩, p.٥٤٧.

ساعة الممنوحة للقاضي كي يبت في طلب وقف التنفيذ (المستعجل) إنما تكون مدة دلالية والتي لا يؤثر تجاوزها على شرعية الإجراء في شيء[٤٠٥].

وحالة وقف التنفيذ المستعجل من النادر أن توضع موضع التطبيق ولاسيما إذا كانت الدعوى موجهة أصلاً ضد عقد، ولكن ذلك ليس مستبعداً نهائياً إذ يمكن أن تطبق إذا كان العقد محل الخصومة مبرماً ضمن شروط تحمل في جوهرها تجاوزاً على حرية التجارة والصناعة[٤٠٦].

[٤٠٥]: Etien. R, Le sursis de quarante-huit heures, R.D.R, ١٩٨٨, p. ٧٤٧ ets.

[٤٠٦]: بهذا المعنى، راجع أستاذنا الدكتور محمد الحسين، قضاء الإلغاء كاستثناء في مجال العقد الإداري، مرجع سابق، ص٣٤.

المطلب الثاني
الاتجاهات الحديثة لوقف التنفيذ في سورية

قدمنا أن المشرع السوري خول القضاء الإداري بموجب المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وإعمالاً لأحكام هذا النص فقد استقر اجتهاد مجلس الدولة السوري على أن قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه يستلزم ضرورة توفر شرطين أساسيين – سنبحثهما مفصلاً في موضع لاحق من هذه البحث– الأول: شكلي(إجرائي) يتمثل بضرورة تقديم الطلب في صحيفة الدعوى، والثاني: موضوعي بأن تكون نتائج تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه مما يتعذر تداركها، وقد أضاف الفقه والاجتهاد السوري شرطاً موضوعياً آخر هو وأن يستند طلب وقف التنفيذ إلى أسباب جدية.

على أن استقراء أحكام مجلس الدولة السوري بخصوص وقف تنفيذ القرارات الإدارية، يظهر أن هذا المجلس وفي السنوات القليلة الأخيرة ابتدع أنظمة واتجاهات جديدة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من طلب وقف التنفيذ العادي، بحيث يجب أن يتوفر في هذه الأنظمة نفس شروط طلب وقف التنفيذ العادي على أن الاختلاف يكمن غالباً في الآثار المترتبة على هذه الأنظمة والاتجاهات الحديثة بحيث تقتصر آثارها على بعض آثار وقف تنفيذ القرار الإداري العادي، وهذه الأنظمة والاتجاهات الحديثة لوقف تنفيذ القرارات الإداري يمكن تحديدها بما يلي:

الفرع الأول: وقف التنفيذ المؤقت.

الفرع الثاني: وقف التنفيذ الجزئي.

الفرع الثالث: وقف التنفيذ المعلق على شرط.

الفرع الأول
وقف التنفيذ المؤقت

ابتدع مجلس الدولة السوري في السنوات القليلة الماضية نظاماً جديداً لوقف تنفيذ القرارات الإدارية يمكن تسميته بوقف التنفيذ المؤقت او وقف التنفيذ المحدد بفترة زمنية.

ويلاحظ من استقراء أحكام مجلس الدولة السوري – ولاسيما أحكام محكمة القضاء الإداري – بخصوص وقف التنفيذ المؤقت، أن الاجتهاد القضائي لهذا المجلس قد وضع ضوابط وأحكام لنظام وقف التنفيذ المؤقت، سنتعرض لها وفق التفصيل التالي:

أولاً: شروط وقف التنفيذ المؤقت.

ثانياً: خصائص الحكم الصادر بوقف التنفيذ المؤقت وآثاره.

ثالثاً: الأساس القانوني لنظام وقف التنفيذ المؤقت.

رابعاً: أسباب ظهور نظام وقف التنفيذ المؤقت.

خامساً: نطاق تطبيق نظام وقف التنفيذ المؤقت وأحكامه.

أولاً: شروط وقف التنفيذ المؤقت.

يشترط لإعمال أحكام نظام وقف التنفيذ المؤقت حسب اجتهاد مجلس الدولة السوري توافر شروط شكلية وموضوعية، هي في الحقيقة نفس شروط وقف التنفيذ العادي، وذلك من حيث جدية طلب وقف التنفيذ المؤقت ومن حيث ترتب نتائج يتعذر تداركها على تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه مؤقتاً بالإضافة إلى ضرورة تقديم طلب وقف التنفيذ المؤقت أو العادي في نفس استدعاء دعوى إلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه، ذلك أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه– وبخلاف وقف تنفيذ القرار الإداري العادي – يجوز أن يطلب من

طالب الإلغاء في صحيفة دعوى الإلغاء إضافة إلى طلبه بوقف التنفيذ العادي وإلغاء القرار أو أن يطلب طالب الإلغاء وقف تنفيذ القرار إضافة إلى إلغاؤه في صحيفة دعوى الإلغاء.

بمعنى أنه لا يشترط أن يطلب وقف التنفيذ المؤقت صراحة في لائحة استدعاء الدعوى بل يكتفي أن يطلب المدعي وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه.

ثانياً: خصائص الحكم الصادر بوقف التنفيذ المؤقت وآثاره.

يعدّ الحكم الصادر بوقف التنفيذ المؤقت، شأنه شأن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري العادي- كما سنبين مفصلاً في موضع لاحق من هذا البحث- حكماً قضائياً بالمعنى الدقيق للكلمة، فهو حكم قطعي لأنه يفصل في خصومة بين طرفين، ويتم الفصل بهذه الخصومة في مواجهة الخصوم في جلسة علنية، ويترتب على ذلك جواز الطعن في الحكم بوقف التنفيذ المؤقت استقلالاً ودون انتظار للحكم الذي سيصدر في موضوع دعوى الإلغاء، وذلك وفقاً للقواعد العامة(الشكلية والموضوعية) للطعن في الأحكام[٤٠٧].

كما يحوز هذا الحكم بحسبانه حكماً قضائياً- حجية الشيء المحكوم فيه بالنسبة إلى ما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية قبل البت في موضوع الطلب (كالمسائل الشكلية والمسائل الفرعية) بحيث يتوجب على المحكمة قبل البت بطلب وقف التنفيذ المؤقت أن تفصل في جميع الدفوع الشكلية والمسائل الفرعية المؤثرة في الدعوى مثل الدفع بعدم الولاية أو بعدم الاختصاص أو بعدم جواز نظرها لسبق الفصل فيها، لأن القضاء في وقف التنفيذ المؤقت يعني قضاءً قطعياً، تستنفذ به المحكمة ولايتها في نظر الدفوع، هذا من جهة.

---

[٤٠٧]: قررت المحكمة الإدارية العليا السورية أن: ((١- حكم وقف التنفيذ قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا استقلالاً.

٢- أساسه وإن كان حكماً مؤقتاً لا يقيد المحكمة عند نظر طلب الإلغاء ولها أن تعدل عنه إلا أنه حكم قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها.

٣- سلطة وقف التنفيذ منشقة من سلطة الإلغاء وفرع منه، قيامه على ركنين ١- الاستعجال ٢- جدية الأسباب))، قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٧/ لعام ١٩٦٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/١٩٦٤، المبدأ رقم/٢٧٣/، ص ٣٣٦.

ومن جهة أخرى، فإن قضاء المحكمة في مسألة الاختصاص أو قبول الدعوى يقيدها عند نظر النزاع، بحيث لا يجوز للمحكمة إذا ما فصلت في دفع من هذا القبيل في حكم وقف التنفيذ المؤقت، أن تعود عند نظرها طلب وقف التنفيذ العادي أو طلب الإلغاء فتفصل فيه من جديد لأن حكمها الأول هو حكم قضائي نهائي حاز حجية الأحكام وقوة الشيء المحكوم فيه، وإذا فصلت المحكمة في طلب وقف التنفيذ العادي في دعوى الإلغاء على خلاف ما قضت به في طلب وقف التنفيذ المؤقت، فإن حكمها يكون معيباً لمخالفته حكماً سابقاً حائزاً قوة الشيء المحكوم فيه.

وإذا كان الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه مؤقتاً يحوز حجية الشيء المحكوم فيه، إلا أن هذه الحجية مؤقتة كما هو الحال بالنسبة للحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري العادي[٤٠٨]، ويترتب على ذلك أن الحكم بوقف التنفيذ المؤقت لا يقيد المحكمة عند نظرها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري العادي أو طلب الإلغاء وبناءً على ذلك يجوز للمحكمة أن ترفض وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه أو أن ترفض إلغاء القرار المطلوب إلغاؤه على الرغم من سبق قضائها بوقف التنفيذ المؤقت.

كما أن أثر الحكم الصادر بوقف التنفيذ المؤقت ينتهي بانتهاء المهلة المحددة بقرار وقف التنفيذ المؤقت، وذلك بخلاف وقف التنفيذ العادي الذي ينتهي اعتباراً من تاريخ الحكم في موضوع الدعوى بشكل نهائي.

وأخيراً يترتب على الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتاً – وذلك بخلاف وقف التنفيذ العادي– أن يبقى الحال على ما هو عليه حتى انتهاء مدته المحددة بالحكم الصادر بوقف التنفيذ المؤقت ما لم يتم تجديده لمدد أخرى – كما سنبين لاحقاً.

ثالثاً– الأساس القانوني لنظام وقف التنفيذ المؤقت:

---

[٤٠٨]:استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على أن: ((الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو حكم مؤقت ينتهي مفعوله بصدور حكم في موضوع النزاع بالتالي فهو لا يقيد محكمة الموضوع في شيء لأنه تدبير مستعجل وأن الغاية منه هي وقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه مؤقتاً لحين البت بأساس النزاع مما يجعل من اعتراض الغير عليه لا محل له)). قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (١/٤٩٣) في الطعن رقم/١١٩٠/ لعام ٢٠٠١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ٢٠٠١/٢٠٠٤، ص٣٢.

لا تظهر الأحكام القضائية – الكثيرة جداً لمجلس الدولة السوري – والصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه مؤقتاً، الأساس القانوني لنظام وقف التنفيذ المؤقت، إلا أننا نعتقد أن هذا النظام يجد أساسه القانوني في النصوص القانونية التالية:

١- نص الفقرة (٦) من المادة (٧٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣ والتي تنص على أنه: ((يحق لقاضي الأمور المستعجلة أن يقرر بناءً على الطلب المقدم إليه وقبل دعوة الخصوم إجراء معاينة أو خبرة فنية وذلك في حالة العجلة الزائدة)).

٢- نص المادة (٣) من قانون تنظيم مجلس الدولة رقم/٥٥/ تاريخ ١٩٥٩/٢/٢١ والتي تنص على أنه: ((تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي))، والذي لم يصدر حتى تاريخه، وإعمالاً لهذا النص فقد استقر الاجتهاد القضائي للمحكمة الإدارية العليا على أن: ((اجتهاد القضاء الإداري استقر على أن تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات أمام القضاء الإداري يقتصر على الأحكام التي تتفق وطبيعته الخاصة))[٤٠٩].

ذلك أن غالبية أحكام محكمة القضاء الإداري السوري بصدد وقف التنفيذ المؤقت تثبت أن الغاية من هذا النظام هي إجراء خبرة فنية تمهيداً لقبول طلب وقف التنفيذ أو رفضه.

رابعاً- أسباب ظهور نظام وقف التنفيذ المؤقت:

[٤٠٩]: من ذلك على سبيل المثال قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤٢٦/ لعام ١٩٨٣/١٩٩٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٠، المبدأ رقم/٢٧٥/، ص٨٥١.

بناءً على ما تقدم، نلاحظ أن وقف التنفيذ المؤقت يكاد يماثل في شروطه وخصائصه وقف التنفيذ العادي، مما يطرح التساؤل حول السبب الذي حدا بمجلس الدولة السوري إلى ابتداعه؟.

والجواب بتقديرنا يكمن في أن خصوصية طلب وقف تنفيذ القرار الإداري كطلب مستعجل تقتضي من القاضي الإداري- كما سنرى لاحقاً-، أن يتعرض لموضوع مشروعية القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه بنظرة أولية بحيث لا يتعرض لموضوع النزاع إلا بالقدر الذي يسمح له بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ، ويكون ذلك بتحسس ظاهر المستندات من أوراق الملف بالقدر اللازم للحكم بوقف التنفيذ دون المساس بأصل الحق.

على أن استقراء أحكام مجلس الدولة بهذا الخصوص- تظهر أن بعض القرارات الإدارية المطلوب وقف تنفيذها وإلغاؤها ذات خصوصية، بحيث تكون عملية تحسس ظاهر المستندات من قبل القاضي الإداري في معرض دراسته الأولية للقضية لتكوين قناعة أولية لديه كافية لترجيح مشروعية القرار من عدمه تمهيداً للبت بوقف التنفيذ من عدمه- تكون متعذرة بسبب خصوصية هذه النوعية من القرارات، وهذه الخصوصية تتجلى في أن تقدير ترجيح مشروعية القرار من عدمه تستلزم الإلمام بأمور فنية يتعذر على القاضي الإداري معرفتها بدون إجراء الكشف والاستعانة بأصحاب الخبرات الفنية، وبالتالي إجراء كشف وخبرة فنية من خلال نتيجتها يستطيع ترجيح مشروعية القرار من عدمه وبالتالي إمكانية البت بوقف التنفيذ العادي، وبحيث يكون الدافع وراء الحكم بوقف التنفيذ المؤقت هو استظهار مدى قانونية بعض الأمور الفنية التي يتعذر على الخصوم والقضاء معاً معرفتها بدون الاستعانة بأهل الخبرة الفنية، وبدون هذه المعرفة يتعذر الفصل بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

خامساً- نطاق تطبيق نظام وقف التنفيذ المؤقت وأحكامه:

إن استقراء أحكام مجلس الدولة السوري بخصوص وقف التنفيذ المؤقت، يظهر أن المجال الرحب لتطبيق وقف التنفيذ المؤقت يتعلق بالقرارات الإدارية التي يكون محلها منح الرخص أو الامتناع عن منحها أو سحبها أو إلغاؤها أو إيقافها والمخالفات المتعلقة بهذه الرخص والتعويض عنها دون تنفيذها (كرخص الأشغال ورخص الاستثمار ورخص الاستيراد ورخص الأشغال العامة ورخص البناء ورخص الترميم ورخص المصاعد ورخص السير والرخص الصناعية ورخص المهن الحرة (كرخص الأفران ورخص ممارسة مهنة الصيدلة والطب ورخص محطات المحروقات ورخص المشافي ورخص المشروبات الكحولية ورخص المطاحن ورخص المكاتب السياحية ورخص النوادي) إلخ..... وغيرها من الرخص التي أعطى القانون الإدارة سلطة منحها أو إلغاؤها أو سحبها بموجب القوانين[٤١٠]، مع إمكانية تطبيق

[٤١٠] : أرست المحكمة الإدارية العليا السورية فيما يتعلق بالقرارات الإدارية المتعلقة بالرخص المبادئ التالية:
١- ((إن التراخيص التي تمنحها الإدارات العامة لممارسة مختلف أوجه النشاط الفردي لا تستجمع خصائص العقود وإنما تندرج في عداد القرارات الإدارية))، مثلاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤٧/ في الطعن رقم/٥٤/ لعام ١٩٦٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٠، المبدأ رقم/٨/، ص٢٢.
٢- ((كتاب الإدارة بإلغاء الترخيص في حد ذاته لا يعتبر إلا من قبيل التصرف الإداري والطعن به لا يعتبر إلا من قبيل الطعن بالموقف السلبي الذي وقفته الإدارة فهو والحالة هذه من قبيل القرار الإداري السلبي الذي استقر الاجتهاد على أنه لا يخضع لمواعيد الإلغاء إذا كانت الإدارة لا زالت حائلة بين صاحب الحق وحقه))، قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣١/ لسنة ١٩٦٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/١٩٦٤، المبدأ رقم/٥٦/، ص٧١.
٣- ((إن الترخيص بالبناء يعتبر من القرارات الإدارية التي يعود اختصاص النظر في صحتها لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري))، من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣٢٢/ في الطعن رقم /١٧٩٨/ لعام ١٧٩٨/١٩٩٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٥، المبدأ رقم/٨٦/، ص٣,
٤- ((يدخل في اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري البت في طلب التعويض عن عدم صدور رخصة البناء بسبب الاستملاك الحاصل تبعاً لاختصاصه الأصيل سواءً بالنسبة لموضوع الترخيص بالبناء أو الامتناع عنه أو الطعن بقرار الاستملاك الذي حال دون استكمال الترخيص))، من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤٣/ في الطعن رقم /٨/ لعام ١٩٩٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٠، المبدأ رقم/٣٠/، ص٣٣.
٥- ((إن القرارات التي تصدرها أمانة العاصمة طبقاً لأحكام القانون رقم/٤٤/ لسنة ١٩٦٠ وتنفيذاً لتوجيهات المجلس البلدي باستبدال الغرامة بالهدم في مخالفات الأبنية ضمن شروط معينة تعتبر قرارات إدارية صادرة عن مرجعها المختص وفق التعريف المتفق عليه للقرار الإداري ومن ثم يجوز الطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء ضمن المواعيد المحددة للطعن في القرارات الإدارية)). دائرة فحص الطعون السورية رقم/٤٧/ في الطعن رقم/٥٢/ لعام ١٩٧٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٠، المبدأ رقم/٧٤/، ص٢٤٦,
٦- ((إن قيام المدعي بالبناء على عقاره غير المفرز الواقع في منطقة مخالفات جماعية دون الحصول على ترخيص إداري لا يمنع الإدارة من هدم وإزالة المخالفة نظراً لعدم قابليته للتسوية)). قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم(١/٦١٣) في الطعن رقم/٢٣٠٤/، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ص٢٩٩.

أحكام هذا النظام بنطاق ضيق على الأنواع الأخرى للقرارات الإدارية كقرارات التكليف الضريبي[٤١١]، أو فرض مبالغ مالية[٤١٢]،.

ومن أمثلة هذه القرارات: قرار وقف التنفيذ المؤقت لقرار إغلاق محل لاستثماره بدون ترخيص[٤١٣]، ولقرار إزالة المخالفة[٤١٤]، ولقرار الأخلاء من العقار بسبب حصول مالكه على ترخيص بالبناء[٤١٥]، ولقرار رخصة البناء[٤١٦]، ولقرار إزالة

---

[٤١١]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٩٦م) تاريخ ٢٠١٠/٢/٩، غير منشور.

[٤١٢]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١١٩م) تاريخ ٢٠١٠/٢/١٦، غير منشور.

[٤١٣]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٦٠٢م) تاريخ ٢٠٠٧/١٢/٩،غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٧٥م) تاريخ ٣/٦/ ٢٠٠٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٦٠٣م) تاريخ ٢٠٠٧/١٢/٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٥٢م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم(٣/٢٥٨م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٦٠م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٦١م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٦٣م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم(٣/٢٦٧م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم(٣/٢٦٣م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٠٠١م) تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٥، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٠٠٣م) تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٥، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٠٠٦م) تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٥، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٠٠٧م) تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٥، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٠٠٨م) تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٥، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٣٣٠م) تاريخ ٢٠٠٤/١٠/٣١، غير منشور.

[٤١٤]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٣٥م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٤٨١م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٩٦٧م) تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٦٢م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري اليورية رقم (٥/٢٦٧م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٦٥٦م) تاريخ ٢٠٠٧/١٢/١١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٧٦م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٧٧م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور. أيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٧٨م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٧٠م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٧١م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٧٣م) تاريخ ٣/٦/ ٢٠٠٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٥٣٥م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٥٣٧م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٥٤م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٨٥م) تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٧٤م) تاريخ ١٩٩٩/٥/١٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٢٦م) تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٩، غير منشور.

[٤١٥]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٥٥م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٧٤م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور.

[٤١٦]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٣٤م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٤٤٢م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٦٤م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٢٦م) تاريخ ٢/٢٧/ ٢٠٠٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٦٤م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور.

الإشغالات من القبو وإعادته إلى وضعه حسب الرخصة[٤١٧]، ولقرار إزالة الشبك الحديدي من الوجيبة تحت طائلة ختم المحل بالشمع الأحمر[٤١٨]، ولقرار هدم المخالفة[٤١٩]، ولقرار إزالة مخالفة بناء مظلة و تصوينة دون الحصول على الترخيص اللازم[٤٢٠]، ولقرار إزالة البناء والمطلة البيتونية وخزانات الوقود لتجاوزهم على الترخيص بالبناء الممنوع[٤٢١]، ولقرار التوقف عن الاستثمار بمهنة بيع وشراء وعرض السيارات خارج المنطقة المخصصة لذلك[٤٢٢]، ولقرار هدم المدخنة[٤٢٣]، ولقرار نقل الكشك المرخص إلى شارع الزاهرة الجديدة[٤٢٤]، ولقرار تشميع المحلات[٤٢٥]، ولقرار إخلاء العقار لهدمه[٤٢٦]، ولقرار إلغاء الترخيص[٤٢٧]، ولقرار إزالة المخالفة المتمثلة ببناء في الوجيبة تجاري في الطابق الأرضي[٤٢٨]، ولقرار إلغاء الترخيص وإزالة البناء[٤٢٩]، ولقرار إخلاء الجهة المدعية من الإنشاءات المخالفة لتنفيذ قرار الهدم[٤٣٠]، ولقرار وقف رخصة البناء لقيام المدعي بإشادة بناء مخالف لنظام ضابطة البناء ومتعارض مع

---

[٤١٧]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٩٠/م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/١٤، غير منشور

[٤١٨]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٩١/م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/١٤، غير منشور.

[٤١٩]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٤٤١/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٩٦/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٩٢/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٦٤/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣١، غير منشور وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٣٧/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٣٦/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٠٦/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٢٤/م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٩٥/م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/١٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٤٤/م) تاريخ ٢٠٠٠/٣/٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١١٧/م) تاريخ ٢٠٠٠/٣/١٠، غير منشور وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٨٥/م) تاريخ ١٩٩٩/٥/١٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٢٤/م) تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٩، غير منشور.

[٤٢٠]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٠٠٤/م) تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٥، غير منشور.

[٤٢١]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٠٠٥/م) تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٥، غير منشور.

[٤٢٢]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٠٩٦/م) تاريخ ٢٠٠٤/٨/٢٢، غير منشور.

[٤٢٣]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٣٢٨/م) تاريخ ٢٠٠٤/١٠/٣١، غير منشور.

[٤٢٤]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٣٢٩/م) تاريخ ٢٠٠٤/١٠/٣١، غير منشور.

[٤٢٥]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٩٤/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٣٨/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٣٥٧/م) تاريخ ٢٠٠٤/١١/٧، غير منشور.

[٤٢٦]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٣٨٥/م) تاريخ ٢٠٠٤/١١/٢١، غير منشور.

[٤٢٧]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٦٣/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٧١/م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٩، غير منشور.

[٤٢٨]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٤٣٧/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٤، غير منشور.

[٤٢٩]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٤٤٠/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٤، غير منشور.

[٤٣٠]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٦٣/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور.

توسع المخطط التنظيمي[٤٣١]، ولقرار إخلاء الجهة المدعية من البناء من أجل إزالته لمخالفته لأحكام القانون رقم /١/ لعام ٢٠٠٣ وذلك خلال مدة قدرها خمسة عشر يوماً[٤٣٢]، ولقرار إغلاق العيادة وختمها بالشمع الأحمر[٤٣٣]، ولقرار طي قرار الترخيص المؤقت لفرن[٤٣٤]، ولقرار الترخيص لأصاب البناء بإشادة مصعد داخلي أو خارجي[٤٣٥]، ولقرار الترخيص المؤقت بإشادة وتجهيز منشأة المدعي المعدة لصناعة الكونسروة [٤٣٦]، ولقرار تشميع منافذ المحلات غير المرخصة[٤٣٧]، ولقرار تشميع المحل لتحويله من سكني إلى تجاري بدون ترخيص[٤٣٨]، ولقرار إغلاق المحل التجاري[٤٣٩]).

أما عن سبب الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه مؤقتاً، فهو تقرير إجراء كشف وخبرة فنية (لتقصي مدى قابلية المخالفة موضوع الدعوى للتسوية[٤٤٠]، أو لتقصي مدى قانونية الترخيص[٤٤١]، أو مدى حاجة المحلات

---

[٤٣١]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٦١/م) تاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٨، غير منشور وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٥٧/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٥٦/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور.

[٤٣٢]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٢١/م) تاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٦، غير منشور.

[٤٣٣]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨١٧/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢١، غير منشور.

[٤٣٤]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٣٥/م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٢، غير منشور.

[٤٣٥]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٦٨/م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٩، غير منشور. قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢١٤/م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور.

[٤٣٦]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٧٠/م) تاريخ ٢٠٠٧/٧/٢٩، غير منشور.

[٤٣٧]: وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢١٦/م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢١٧/م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢١٨/م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٢٣/م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٦٩/م) تاريخ ٣/٦/ ٢٠٠٧، غير منشور.

[٤٣٨]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٦٨/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور.

[٤٣٩]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٧٢/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور .

[٤٤٠]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٧٤/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٠٣/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٥٩/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١١٣/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٠، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السوريةرقم (٥/٧٣/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٩٦٣/م) تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٧٣/م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٦١٠/م) تاريخ ٢٠٠٧/١٢/٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٧٠/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٦٨/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم(٣/٢٠٠٤/م) تاريخ ٢٠٠٤/٢/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٢٥/م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٢، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٣٨/م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٣١٥/م) تاريخ ٢٠٠٤/١٠/٣١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٦٠٥/م) تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم

للترخيص في ضوء القوانين والأنظمة النافذة، أو لبيان الأسس التي اعتمدتها الإدارة بفرض المبلغ[٤٤٢]).

والجدير بالذكر، إن الحكم بوقف التنفيذ المؤقت في هذه الحالات يصدر مشروطاً بغالب الحالات بإبقاء المخالفة على وضعها الراهن وعدم القيام بأية أعمال جديدة[٤٤٣]، ونزع الأختام وفض الأقفال[٤٤٤]، وبتكليف المدعي بإسلاف نفقات الخبرة خلال أسبوعين تحت طائلة إلغاء قرار وقف التنفيذ في حال التأخر عن دفع السلفة خلال هذه المدة[٤٤٥].

(٣/٦٠٩/م) تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٦١٠/م) تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٦١٢/م) تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٦١٤/م) تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٦١٥/م) تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٨٤/م) تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٨١/م) تاريخ ١٩٩٩/٦/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٩٧/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/١٣، غير منشور.

[٤٤١]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٦٠/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٠٣/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٠٤/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١١٤/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٠، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٩٦٥/م) تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٦٦) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٦٦٣/م) تاريخ ٢٠٠٧/٧/١١، غير منشور.

[٤٤٢]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٢٢/م) تاريخ ٢٠١٠/٢/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٢٠/م) تاريخ ٢٠١٠/٢/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٢١/م) تاريخ ٢٠١٠/٢/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١١٨/م) تاريخ ٢٠١٠/٢/١٦، غير منشور.

[٤٤٣]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم(٥/٢٨٠/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/١٠، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٥٤/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٥٢/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٤٩/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٧٤/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٩٦٦/م) تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٦٩/م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٢٠/م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٢٧/م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٦٢٢/م) تاريخ ٢٠٠٧/١٢/٩، غير منشور.

[٤٤٤]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٥٣/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٦١٢/م) تاريخ ٢٠٠٩/١٢/٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٢٥/م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٦٩/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٤٣/م) تاريخ ٢٠٠٠/٣/٩، غير منشور.

[٤٤٥]: في هذا الصدد قررت المحكمة الإدارية العليا السورية مايلي: ((إن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وفي ضوء امتناع المدعي عن تسديد السلفة المقررة لإجراء الخبرة أن تلغي الحكم بوقف تنفيذ هدم مخالفة بناء إذا وجدت أن طلب وقف التنفيذ غير مستوف للشرطين الواجب توافرهما وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها خلافاً لما قدرته محكمة الدرجة الأولى)). قرار المحكمة الإدارية العليا السورية

أما عن مدة وقف التنفيذ المؤقت فهي قصيرة نسبياً تحدد حسب واقع كل قضية والتي تتراوح عادة بمدة شهرين[٤٤٦]، (أو شهر واحد فقط [٤٤٧]، أو ثلاثة أشهر [٤٤٨]، أو أربعة أشهر[٤٤٩]، وأحياناً قليلة تحدد بمدة ستة أشهر[٤٥٠] ، أو لحين انتهاء العام

رقم (٩٦-١/٤٧٤) لعام١٩٩٧، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٧، ج١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٩٦م) تاريخ ٢٠١٠/٢/٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٩٥م) تاريخ ٢٠١٠/٢/٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٩م) تاريخ ٢٠١٠/٢/٩، غير منشور.

[٤٤٦]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١١٨م) تاريخ ٢٠١٠/٢/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١١٩م) تاريخ ٢٠١٠/٢/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٢٥م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٠٧م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٥٨م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١١٢م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٠، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٧٠م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٦م) تاريخ ٢٠٠٩/١/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٥م) تاريخ ٢٠٠٩/١/٢٧، غير منشور. قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٩٦٢م) تاريخ ٢٠٠٩/٨/٢٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٦٧م) تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٧٤م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٦٥م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٢١م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢١٥م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٦١١م) تاريخ ٢٠٠٧/١٢/٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٤٨م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٤٦م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٤٥م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٩٠٠م) تاريخ ٢٠٠٥/٩/١٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٩٧م) تاريخ ٢٠٠٥/٩/١٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٧٠٣م) تاريخ ٢٠٠٣/٥/٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٧٠٦م) تاريخ ٢٠٠٣/٥/٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٧١٠م) تاريخ ٢٠٠٣/٥/٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٧١٣م) تاريخ ٢٠٠٣/٥/٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٧١٥م) تاريخ ٢٠٠٣/٥/٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٧١٧م) تاريخ ٢٠٠٣/٥/٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٦٠٤م) تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٦٨م) تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٨١م) تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٨٠م) تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٧٩م) تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٨٦م) تاريخ ١٩٩٩/٥/١٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٨٣م) تاريخ ١٩٩٩/٥/١٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٨٢م) تاريخ ١٩٩٩/٥/١٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٢٠م) تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥١٩م) تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٩، غير منشور.

[٤٤٧]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٥٢م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٥٦٤م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٤٥ /م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٢٧م) تاريخ ٢٠٠٠/٢/١٧، غير منشور.

[٤٤٨]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٩٢م) تاريخ ٢٠١٠/٣/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٣٢م) تاريخ ٢٠١٠/٢/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٢٤م) تاريخ ٢٠٠٩/٥/٥، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٤/٥٠٩م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٤٧٢م) تاريخ

الدراسي)[٤٥١]، مع إمكانية تمديد هذه المدة لأكثر من مرة ولأسباب مختلفة (لحين ورود تقرير الخبرة الفنية[٤٥٢]، أو لاستكمال إجراءات الخبرة[٤٥٣]، أو لحين ورود جواب الإدارة على الدعوى أو على الخبرة أو على مذكرة المدعي[٤٥٤]، أو ليتسنى للمدعي

٢٠٠٩/٤/٢١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٤٧١/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٨١١/م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٢، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٤/١٥٤٤/م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/٢٢، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٤٦/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور.

[٤٤٩]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٩٥/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٧، غير منشور.

[٤٥٠]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٧٢/م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٨٨/م) تاريخ ١٩٩٩/٥/١٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٢٢/م) تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥١٣/م) تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥١٦/م) تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥١٥/م) تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥١٢/م) تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥١١/م) تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٠٧/م) تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٩، غير منشور.

[٤٥١]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٣٣/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٥، غير منشور.

[٤٥٢]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٤٣٤/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٢٤٠/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/١.، غير منشور.وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٦٥/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٦٠/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٥٨/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٤١/م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٤٥/م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٩٤/م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/١٠٢٧/م) تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السوري رقم (٣/٦١٦/م) تاريخ ٢٠٠٤/١١/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٦١٨/م) تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٦١٩/م) تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٦٢٠/م) تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٦٢٣/م) تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٤، غير منشور.

[٤٥٣]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٩٦٤/م) تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٥١٨/م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٥٠٨/م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٥٠٥/م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٧١/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٦٤/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٠٦/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢١، غير منشور.

[٤٥٤]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٧٠/م) تاريخ ٢٠١٠/٣/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٧/م) تاريخ ٢٠١٠/٢/٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٤٨٢/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٤٥٤/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٤٥٣/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٤٥٢/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٤٥١/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٤٥٠/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٤٤٩/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٤٣٨/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٩٣/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٣٥٠/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣١، غير منشور. وأيضاً قرار

الرد على تقرير الخبرة[٤٥٥]، أو ليتسنى للأطراف الرد على تقرير الخبرة[٤٥٦]، أو لإجراء الخبرة الثلاثية[٤٥٧]، أو لاستكمال إجراء الخبرة الثلاثية [٤٥٨]، أو لاستيضاح الخبير الذي نهض بمهمة الخبرة حول تقرير الخبرة المقدم من قبله وتقديم تقرير تكميلي)[٤٥٩]، وذلك إلى حين إتمام الإجراء الذي تستكمل من خلاله المحكمة قناعتها بما يؤهلها لتقرير وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه وقفاً عادياً أو رفضه.

وأخيراً فإننا نعتقد أن نظام وقف التنفيذ المؤقت وإن كان يكاد يماثل نظام وقف التنفيذ العادي في شروطه ولا سيما الموضوعية منها وفي طبيعة الحكم الصادر فيه وخصائصه، وإن كان له من المبررات المنطقية ما يبرر اللجوء إليه من قبل القاضي الإداري عند نظره الطلب المستعجل بوقف تنفيذ بعض القرارات الإدارية التي تستلزم الاستعانة بالخبرة الفنية لترجيح مشروعيتها من عدمه، وإن كان أيضاً يمكن تبريره قانوناً بالصلاحيات المعطاة لقاضي الأمور المستعجلة في القانون ولا سيما الفقرة (٦) من المادة (٧٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣، إلا أنه مع ذلك كله يشكل تجاوزاً وخرقاً للقواعد القانونية العامة للنظر بالطلبات المستعجلة من قبل قاضي الأمور المستعجلة(العادي أو الإداري) والتي تلزم قاضي الأمور المستعجلة بعدم المساس بأصل الحق وأن لا يخوض في موضوع الدعوى بحيث تكون نظرته إلى الدعوى ووثائقها وموضوعها

محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٥٧م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٨٤٩/م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٨٠٩/م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٢، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٥٦/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٥١٩/م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٦٢/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٤٧/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨، غير منشور.

[٤٥٥]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٤٠/م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور.

[٤٥٦]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٥٣٨/م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٨٨/م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/١٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٨٩/م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/١٤، غير منشور.

[٤٥٧]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٤٥/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٤٤/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٥٣٩/م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٩، غير منشور.

[٤٥٨]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٥٨١/م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/٢٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٥٠٦/م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٩، غير منشور.

[٤٥٩]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٦٤/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٤٠٠/م) تاريخ ٢٠٠٤/٧١١/٢٨، غير منشور.

نظرة أولية لا يتعرض فيها إلى موضوع النزاع إلا بالقدر الذي يسمح له بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ دون أن يستبق قضاء الموضوع وينتهي إلى تكوين عقيدة فيه، وهو ما أكدته الفقرة الأولى من المادة (٧٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم /٨٤/ لعام ١٩٥٣ التي تنص على ما يلي: ((١- يحكم رئيس محكمة البداية في الأمور المستعجلة بدون تعد للموضوع أو لاختصاص رئيس التنفيذ)).

بمعنى أن القاضي الإداري يجب أن يلتزم بحدود الاختصاص المقرر له كقاضٍ للأمور المستعجلة في المجال الإداري، بحيث يقف اختصاصه في هذا الشأن عند استظهار وتقدير جدية المطاعن المنسوبة للقرار الإداري بالنظر إلى ظاهرها، وذلك بتحسس ظاهر الأوراق والمستندات دون أن يغوص في موضوع النزاع والتعمق في فحص الأدلة وتمحيصها، كون ذلك من اختصاص قاضي الموضوع، وبدون ذلك فإن فصله في طلب وقف التنفيذ يكون فصلاً في أصل طلب الإلغاء.

ذلك أن إجراء الخبرة الفنية لتقدير مشروعية محل القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتباره من قبيل فحص ظاهر المستندات، فتقرير الخبرة حتماً سيتعرض لموضوع النزاع ويغوص في تفاصيله، وبالتالي فإن القضاء الإداري السوري بتقريره وقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتاً لإجراء خبرة فنية لتقدير مشروعية القرار المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه من عدمه تمهيداً للبت بوقف تنفيذه، يكون قد تعدى على موضوع النزاع وعلى اختصاص قضاء الموضوع.

وما يزيد الأمر سوءاً أن القضاء الإداري السوري قد وسع – في بعض الحالات – من نطاق ومجال وقف التنفيذ المؤقت إلى حد تجاوز من خلاله خرقه للقواعد القانونية العامة للنظر بالطلبات المستعجلة وتعديه على اختصاص قضاء الموضوع إلى حد جرد فيه برأينا الدعوى من موضوعها وقضاء الموضوع من اختصاصه بشكل كامل.

ذلك أن استقراء اجتهاد القضاء الإداري بهذا الخصوص، تظهر أن محكمة القضاء الإداري عند نظرها طلب وقف التنفيذ العادي قد تقرر وقف تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه مؤقتاً لمدة محددة هي غالباً لمدة شهرين(أو شهر أو

ثلاثة أشهر في بعض الحالات) وذلك لإجراء الكشف والخبرة الأحادية، إلا أنها قد تعود وتقرر تمديد مدة وقف التنفيذ المؤقت لمدة أخرى وللأسباب متعددة منها انتظار ورود تقرير الخبرة ومنها إفساح المجال للخصوم للرد على تقرير الخبرة.

إلا أن الأخطر من ذلك كله أن أحكام محكمة القضاء الإداري تظهر أن المحكمة قد تقرر وقف التنفيذ المؤقت لمدد أخرى لإجراء خبرة ثلاثية وتقرر تمديد هذا الوقف لمدد أخرى لنفس الأسباب السابقة كانتظار ورود تقرير الخبرة الثلاثية وإفساح المجال أمام الأطراف للرد على تقرير الخبرة الثلاثية.

ونتيجة ما تقدم تتمثل في أن محكمة القضاء الإداري لا تقرر رفض أو قبول وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه تقليدياً، إلا بعد أن تقرر من خلال نظام وقف التنفيذ المؤقت الذي استحدثته مؤخراً وقف تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه لمدة قصيرة نسبياً، إلا أنها متكررة بحيث تكون كافية لإجراء خبرة فنية أحادية وأخرى ثلاثية وإفساح المجال للأطراف لمناقشتها والرد عليها.

وهو ما يعني برأينا ليس فقط اعتداء وخرق للقواعد القانونية العامة للنظر بالطلبات المستعجلة بل تجريد لقضاء الموضوع(قضاء الإلغاء) من كامل اختصاصه، ذلك أن إجراء الخبرة الفنية الأحادية ومن ثم الخبرة الفنية الثلاثية ومناقشتها من قبل الخصوم ومن قبل المحكمة لا يعني بأي حال من الأحوال إلا دراسة لكامل موضوع النزاع المطروح بالدعوى وبكامل تفاصيله بحيث لا يبقى أي شيء لقضاء الموضوع لدراسته وبحثه.

إضافة لما تقدم فإن نظام وقف التنفيذ المؤقت وفق ما تقدم يساهم بشكل سلبي وكبير في إطالة أمد التقاضي، كما أنه يسبب الإرهاق والإرباك للمحكمة ولكافة أطراف النزاع.

فهو يرهق المحكمة بكثرة عدد الجلسات وكثرة عدد القرارات الإعدادية (وقف تنفيذ القرار المشكو منه مؤقتاً لمدة شهرين مثلاً لإجراء الخبرة الأحادية أو الثلاثية، أو انتظار ورود تقرير الخبرة، أو إفساح المجال أمام الأطراف للرد على

تقرير الخبرة، أو إحالة ملف الدعوى للسيد الخبير لاستيضاحه حول بعض النقاط المتعلقة بالخبرة إلخ).

كما أنه يرهق الجهاز الإداري لمحكمة القضاء الإداري بعملية تنظيم ونسخ القرارات الإعدادية وأحكام وقف التنفيذ المؤقت وتنظيم صيغتها التنفيذية.

كما أنه يرهق المدعي بكثرة الجلسات والأحكام والقرارات الإعدادية ومراجعة تنفيذها لدى الجهة المدعى عليها(الإدارة).

وأيضاً يرهق الجهة المدعى عليه (الإدارة) بضرورة التزامها بتنفيذ أحكام وقف التنفيذ المؤقت، فما أن تنفذ الإدارة حكم وقف التنفيذ المؤقت لمدة شهرين مثلاً حتى تضطر أن تنفذ حكم آخر بتمديد وقف التنفيذ المؤقت لمدة شهرين إضافيين وذلك بعد أن تكون قد عادت غالباً لتنفيذ القرار المشكو منه بعد انتهاء مدة حكم وقف التنفيذ المؤقت لمدة شهرين للمرة الأولى وهكذا.

إضافة لكل ما سبق فإن هذا النظام من شأنه أن يزيد من أعباء التقاضي على المدعي حيث يتوجب عليه دفع رسم طلب عارض لكل طلب تمديد وهكذا.

ويبدو أن القضاء الإداري قد تبين مؤخراً مساوئ نظام وقف التنفيذ المؤقت الذي استحدثه ولا سيما لجهة تمديده لأكثر من مرة، حيث عدل عن إمكانية قبول تمديد وقف التنفيذ المؤقت وإمكانية تقريره وقف التنفيذ المؤقت لإعادة الخبرة الأحادية بخبرة ثلاثية إلا في أضيق الحدود.

إلا أن هذا الاتجاه الجديد لا يخلو من المساوئ أيضاً، فالواقع يؤكد أن مدة الشهرين وهي غالباً مدة الحكم بوقف تنفيذ القرار المشكو منه مؤقتاً وفق الاتجاه الجديد لا تكفي في غالب الأحيان لإنجاز تقرير الخبرة أو لإفساح المجال أمام الأطراف لمناقشته، مما يعيد الأطراف والمحكمة إلى الحالة التي كانوا عليها عند تقديم الدعوى بطلب وقف التنفيذ وإلغاء القرار المشكو منه، بحيث تستطيع الإدارة (الجهة المدعى عليها) تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه، سيما وأن الفترة الممتدة من تاريخ انتهاء مدة وقف التنفيذ إلى تاريخ تقرير المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه(إلى حين البت بأساس النزاع) هي فترة طويلة نسبياً قد تمتد لعدة شهور.

كما أن المدة القصيرة للأحكام الصادرة بوقف التنفيذ المؤقت (شهر أو شهرين أو ثلاثة أو حتى ستة أشهر) تحرم المحكمة الإدارية العليا من بسط رقابتها على هذه الأحكام بشكل كامل تقريباً، بسبب تنفيذ الحكم بوقف التنفيذ المؤقت وانقضاء مدته قبل التاريخ المحدد من قبل المحكمة الإدارية العليا للبت بالطعن المقدم من أحد الطرفين بالحكم الصادر بوقف التنفيذ المؤقت[٤٦٠].

لذلك وأمام مساوئ الاتجاه القديم والجديد لنظام وقف التنفيذ المؤقت فإننا نرى أنه من الأفضل العدول عن هذا النظام بأكمله والعودة إلى نظام وقف التنفيذ العادي والبت به وفق القواعد العامة للبت بالطلبات المستعجلة والقواعد الخاصة بطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنصوص عنها في المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩.

وأخيراً فإننا نورد وعلى سبيل المثال المراحل التي مر بها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري رقم /٦٠٤٨/ تاريخ ٢٠٠٥/٧/٣١ تمهيداً لإلغائه والمتضمن: ((

---

[٤٦٠]: بهذا الصدد قررت المحكمة الإدارية العليا السورية: ((إن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وجدت أن مدة وقف التنفيذ المؤقتة قد انتهت وأن طلب وقف التنفيذ اقترن مؤخراً بالقبول جزئياً بموجب حكم محكمة القضاء الإداري لذلك وجب عدم البحث في الطعن الحالي باعتباره غدا غير ذي موضوع))، قرار المحكمة الإدارية العليا السوريةرقم /١٠٥-١/ في الطعن رقم /٨٣٠/ لعام ٢٠٠٠. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٥١-١/ في الطعن رقم /٨٣١/ لعام ٢٠٠٠. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٥٢-١/ في الطعن رقم /٨٣٣/ لعام ٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج٢، جميعها غير منشوره.

كما قررت: ((إن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وجدت أن مدة وقف التنفيذ المؤقتة قد انتهت وأن طلب وقف التنفيذ اقترن مؤخراً بالقبول جزئياً بموجب حكم محكمة القضاء الإداري لذلك وجب عدم البحث في الطعن الحالي باعتباره غدا غير ذي موضوع))، قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /١٠١-١/ في الطعن رقم /٨٧٩/ لعام ٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج٢، غير منشور.

كما قررت: ((أن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وجدت أن مدة وقف التنفيذ المؤقتة قد انتهت وأن طلب وقف التنفيذ اقترن مؤخراً بالقبول جزئياً بموجب حكم محكمة القضاء الإداري لذلك وجب عدم البحث في الطعن الحالي باعتباره غدا غير ذي موضوع))، قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /٤٩-١/ في الطعن رقم /٧٦٢/ لعام ٢٠٠٠. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /٥٠-١/ في الطعن رقم /٧٦٣/ لعام ٢٠٠٠. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /٥١-١/ في الطعن رقم /٧٦٥/ لعام ٢٠٠٠. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /٥٢-١/ في الطعن رقم /٧٦٦/ لعام٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج١، جميعها غير منشوره.

كما قررت أيضاً أن: ((المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وجدت أن مدة وقف التنفيذ المؤقتة قد انتهت وأن طلب وقف التنفيذ اقترن مؤخراً بالقبول جزئياً بموجب حكم محكمة القضاء الإداري لذلك وجب عدم البحث في الطعن الحالي باعتباره غدا غير ذي موضوع))، قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /٦-١/ في الطعن رقم /٤٠٩/ لعام ٢٠٠٠. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /٨-١/ في الطعن رقم /٤٥٩/ لعام ٢٠٠٠. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /١٠-١/ في الطعن رقم /٥٦١/ لعام ٢٠٠٠. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /١٣-١/ في الطعن رقم /٥٩١/ لعام٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج١، جميعها غير منشوره.

الإحالة إلى شرطة مجلس المدينة لختم منافذ الصالة على المحضر رقم /٧٧٧٥/ من المنطقة العقارية الرابعة بحلب بالشمع الأحمر كون صاحب العلاقة قد وضع البضائع فيها واستثمر المقاسم /١و٣و٥/ مجتمعين كصالة تجارية)).

حيث قررت محكمة القضاء الإداري في المرحلة الأولى بقرارها رقم ٣/٩٤٩/م تاريخ ٢٠٠٥/٩/٢٥ في القضية أساس /٩٧٣٢/ لعام ٢٠٠٥ ما يلي: ((وقف تنفيذ القرار المشكو منه ورفع الأختام مؤقتاً لمدة شهرين فقط من تاريخه ليتسنى خلالها إجراء الكشف والخبرة الفنية لتقصي حقيقية المخالفة موضوع الدعوى ومدى قابليتها للتسوية شريطة إبقاء المخالفة على وضعها الراهن وعدم القيام بأية أعمال جديدة وتكليف الجهة المدعية بإسلاف مبلغ /٦٥٠٠/ ل.س على حساب نفقات الخبرة على أن تدفع السلفة خلال أسبوعين من تاريخه تحت طائلة إلغاء قرار وقف التنفيذ هذا في حال التأخرعن دفع السلفة في المدة المحددة)).

ثم قررت في المرحلة التالية بقرارها رقم ٣/١٢٤٧/م تاريخ ٢٠٠٥/١١/٢٧ في القضية أساس /٩٧٣٢/ لعام ٢٠٠٥ ما يلي: ((تمديد وقف تنفيذ القرار المشكو منه لاستكمال إجراءات الخبرة)).

ثم قررت في المرحلة التالية بقرارها رقم ٣/٤٦/م تاريخ ٢٠٠٦/٢/١٢ في القضية أساس /٧٤٥٦/ لعام ٢٠٠٦ ما يلي: ((تمديد وقف تنفيذ القرار المشكو منه لمدة شهرين إضافيين لاستكمال إجراءات الخبرة)).

ثم قررت في المرحلة التالية بقرارها رقم ٣/٣٧٣/م تاريخ ٢٠٠٦/٤/٩ في القضية أساس /٧٤٥٦/ لعام ٢٠٠٦ ما يلي: ((تمديد وقف تنفيذ القرار المشكو منه لمدة شهرين إضافيين من تاريخه ليتسنى خلالها إجراء الخبرة الثلاثية)).

ثم قررت في المرحلة التالية بقرارها الأعدادي تاريخ ٢٠٠٦/٥/٢٣ ما يلي: ((فتح باب المرافعة و إعادة الخبرة الجارية بالدعوى بمعرفة ثلاثة خبراء تختارهم المحكمة وتكليف الجهة المدعية بإسلاف مبلغ /١٦٥٠٠/ ل.س على حساب نفقات الخبرة على أن تدفع السلفة خلال أسبوعين من تاريخه تحت طائلة إلغاء قرار إعادة الخبرة هذا في حال التأخر عن دفع السلفة في المدة المحددة)).

ثم قررت في المرحلة التالية بقرارها رقم ٣/٦٩٧/م تاريخ ٢٠٠٦/٦/١١ في القضية أساس /٧٤٥٦/ لعام ٢٠٠٦ ما يلي: ((تمديد وقف تنفيذ القرار المشكو منه لمدة شهرين إضافيين فقط من تاريخه لاستكمال إجراءات الخبرة))))، علماً أن الجهة المدعى عليها كانت بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٢ قد طعنت بهذا القرار أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا أن المحكمة الإدارية قررت بقرارها رقم ١/٢٠٥٦ تاريخ ٢٠٠٦/١١/٦ في الطعن رقم /١٠٦٧٠/ لعام ٢٠٠٦ ما يلي: ((عدم البحث في الطعن باعتباره غدا غير ذي موضوع (وذلك لتنفيذ القرار المطعون فيه))).

ثم قررت في المرحلة التالية بقرارها رقم ٣/٩٧٥/م تاريخ ٢٠٠٦/٧/٣٠ في القضية أساس /٧٤٥٦/ لعام ٢٠٠٦ ما يلي: ((تمديد وقف تنفيذ القرار المشكو منه لمدة شهرين إضافيين فقط من تاريخه لاستكمال إجراءات الخبرة)).

ثم قررت في المرحلة التالية بقرارها رقم ٣/١٢٠١/م تاريخ ٩/٢٤/ في القضية أساس /٧٤٥٦/ لعام ٢٠٠٦ ما يلي: ((تمديد وقف تنفيذ القرار المشكو منه لمدة شهرين إضافيين فقط من تاريخه لاستكمال إجراءات الخبرة))، علماً أن الجهة المدعى عليها كانت بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٧ قد طعنت بهذا القرار أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا أن المحكمة الإدارية قررت بقرارها رقم ١/٦٣٨/ع تاريخ ٢٠٠٧/٤/٩ في الطعن رقم /٦١١٣/ لعام ٢٠٠٧ ما يلي: ((عدم البحث في الطعن باعتباره غدا غير ذي موضوع (طبعاً لتنفيذ القرار المطعون فيه))).

ثم قررت في المرحلة التالية بقرارها رقم ٥/٩٧٠/م تاريخ ٢٠٠٧/٧/٣١ في القضية أساس /٥١٢٠/ لعام ٢٠٠٥ ما يلي: ((وقف تنفيذ القرار المشكو منه)).

إلا أن المحكمة الإدارية العليا وبقرارها رقم ١/٥/ع تاريخ ٢٠٠٩/١/٢٦ في الطعن رقم /١٩٢٢/ لعام ٢٠٠٩ قررت ما يلي: ((قبول طلب وقف التنفيذ شكلاً وقبوله موضوعاً شريطة أن يتقدم المدعي (المطعون ضده) بكافة الوثائق المطلوبة وفقاً لأحكام القرار رقم /٧٥/ لعام /٢٠٠٢)).

ويظهر جلياً من هذا المثال مساوئ نظام وقف التنفيذ المؤقت التي سبق وبيناها، حيث استلزم البت بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري بشكل نهائي وفقاً لنظام

وقف التنفيذ المؤقت ما يقارب مدة ثلاثة أعوام ونصف (من تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢١ ولغاية تاريخ ٢٠٠٩/١/٢٦)، كما استلزم من محكمة القضاء الإداري إصدار قرار بإجراء خبرة فنية أحادية وأخرى ثلاثية والعديد من قرارات تمديد وقف التنفيذ مؤقتاً لاستكمال إجراء الخبرة الفنية الأحادية والثلاثية، وهو ما يسهم بشكل كبير كما بينا سابقاً في إطالة أمد التقاضي و يسبب الإرهاق للمحكمة والأطراف والجهاز الفني للمحكمة ويزيد من الأعباء المالية على الأطراف ويساهم إلى حد بعيد في عدم استقرار الأوضاع القانونية للمتقاضين وإرباك المحكمة والأطراف ولاسيما الأفراد.

كما أنه يشكل تعدي على موضوع النزاع وعلى اختصاص قضاء الموضوع إلى حد يجرد فيه قضاء الموضوع من اختصاصه بشكل كامل، وهو ما يتأكد من خلال القرار رقم /٣٠٣٧/ تاريخ ٢٠٠٩/١٢/٢٢، الصادر في موضوع النزاع السابق والقاضي من حيث النتيجة بإلغاء القرار رقم /٦٠٤٨/ تاريخ ٢٠٠٥/٧/٣١ حيث تظهر حيثيات هذا القرار أن دور المحكمة والأطراف في مرحلة النظر بموضوع النزاع اقتصر في أحسن الأحوال على مناقشة تقرير الخبرة الثلاثي الذي قدم خلال مرحلة النظر في طلب وقف التنفيذ.

الفرع الثاني
وقف التنفيذ الجزئي

يمثل نظام وقف التنفيذ الجزئي شأنه شأن نظام وقف التنفيذ المؤقت أحد الاتجاهات الحديثة لمجلس الدولة السوري في نطاق الطلبات المستعجلة المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وبمقتضاه فإن المحكمة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ تقرر في حال قبول الطلب، وقف تنفيذ بعض آثار القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه وليس كل ما يترتب عليه من آثار.

ويلاحظ أيضاً من خلال استقراء أحكام مجلس الدولة السوري – ولاسيما أحكام محكمة القضاء الإداري – بخصوص وقف التنفيذ الجزئي، أن الاجتهاد القضائي لهذا المجلس قد وضع ضوابط وأحكام لنظام وقف التنفيذ الجزئي، سنتعرض لها وفق التفصيل التالي:

أولاً: شروط وقف التنفيذ الجزئي.

ثانياً: طبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ الجزئي وخصائصه.

ثالثاً: حالات الحكم بوقف التنفيذ الجزئي.

رابعاً: الأساس القانوني لنظام وقف التنفيذ الجزئي.

خامساً: نطاق تطبيق نظام وقف التنفيذ الجزئي وأسبابه.

سادساً: الآثار المترتبة على الحكم الصادر بوقف التنفيذ الجزئي.

أولاً– شروط وقف التنفيذ الجزئي:

يخضع نظام وقف التنفيذ الجزئي لنفس شروط نظام وقف التنفيذ المؤقت وشروط نظام وقف التنفيذ العادي، وذلك من حيث ضرورة توفر شرطين أساسيين في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، الأول: شكلي (إجرائي) يتمثل بضرورة تقديم طلب وقف التنفيذ الجزئي أو العادي في صحيفة الدعوى، والثاني: موضوعي بأن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه نتائج يتعذر تداركها، وأن يستند طلب وقف التنفيذ على أسباب جدية تبرر وقف تنفيذه.

ونعتقد أنه لا يوجد في نص الفقرة الأولى من المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ – التي حددت الشروط الشكلية والموضوعية لطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية – ما يلزم المدعي (طالب وقف تنفيذ القرار الإداري وإلغاؤه) بأن يلتمس من المحكمة وقف تنفيذ جميع آثار القرار الإداري الذي يطلب إلغاؤه دون أن يطلب وقف تنفيذ بعض آثار القرار الإداري المطلوب إلغاؤه.

بمعنى أنه يحق للمدعي أن يطلب ابتداءً في عريضة دعوى الإلغاء وقف تنفيذ بعض أو كل آثار القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، ويبقى للمحكمة أن ترفض

طلب وقف التنفيذ العادي أو الجزئي، أو أن تقرر وقف تنفيذ جميع الآثار المترتبة على القرار الإداري المطلوب إلغاؤه (وقف التنفيذ العادي) أو أن تقرر قصر وقف التنفيذ على بعض آثار القرار الإداري المطلوب إلغاؤه (وقف التنفيذ الجزئي).

ثانياً: طبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ الجزئي وخصائصه.

يعدّ الحكم الصادر بوقف التنفيذ الجزئي حكماً قضائياً بالمعنى الدقيق للكلمة، فهو حكم قطعي لأنه يفصل في خصومة بين طرفين، ويتم الفصل بهذه الخصومة في مواجهة الخصوم في جلسة علنية، وبالتالي يجوز الطعن فيه استقلالاً ودون انتظار للحكم الذي سيصدر في موضوع دعوى الإلغاء، وذلك وفقاً للقواعد العامة (الشكلية والموضوعية) للطعن في الأحكام.

كما يحوز هذا الحكم – بحسبانه حكماً قضائياً– حجية الشيء المحكوم فيه بالنسبة إلى ما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية قبل البت في موضوع طلب وقف التنفيذ (كالمسائل الشكلية والمسائل الفرعية)، بحيث يتوجب عليها قبل البت بطلب وقف التنفيذ الجزئي أن تفصل في جميع الدفوع الشكلية والمسائل الفرعية المؤثرة في الدعوى مثل الدفع بعدم الولاية أو بعدم الاختصاص، لأن القضاء في وقف التنفيذ الجزئي يعني قضاءً قطعياً، تستنفذ به المحكمة ولايتها في نظر الدفوع.

كما أن قضاء المحكمة في مسألة الاختصاص أو قبول الدعوى يقيدها عند نظر موضوع النزاع، بحيث لا يجوز للمحكمة إذا ما فصلت في دفع من هذا القبيل في حكم وقف التنفيذ الجزئي، أن تعود عند نظرها طلب وقف التنفيذ العادي أو طلب الإلغاء فتفصل فيه من جديد لأن حكمها الأول هو حكم قضائي نهائي حاز حجية الأحكام، ثم قوة الشيء المحكوم فيه، وإذا فصلت المحكمة في طلب وقف التنفيذ العادي في دعوى الإلغاء على خلاف ما قضت به في طلب وقف التنفيذ الجزئي، فإن حكمها يكون معيباً لمخالفته حكماً سابقاً حائزاً قوة الشيء المحكوم فيه.

وإذا كان الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه جزئياً يحوز قوة الشيء المحكوم فيه، إلا أن هذه الحجية مؤقتة، ويترتب على

ذلك أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ الجزئي لا يقيد المحكمة عند نظرها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري العادي أو طلب الإلغاء، وبناءً على ذلك يجوز للمحكمة أن ترفض وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه أو أن ترفض إلغاء القرار المطلوب إلغاؤه على الرغم من سبق قضائها بوقف التنفيذ الجزئي.

ثالثاً- حالات الحكم بوقف التنفيذ الجزئي:

نلاحظ من خلال استقراء الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة السوري المتعلق بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بشكل جزئي، أن محكمة القضاء الإداري قد استحدثت حالتين لوقف التنفيذ الجزئي:

الحالة الأولى: تقرر فيها محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه جزئياً ومؤقتاً لمدة محددة، تحدد غالباً بمدة شهرين[٤٦١]، (أو لمدة شهر أو ثلاثة أشهر[٤٦٢]، أو في أحيان نادرة لمدة ستة أشهر)، مع إمكانية تمديد هذا الوقف الجزئي والمؤقت للقرار الإداري المطلوب وقف تنفيذ وإلغاؤه لمدد أخرى ولأسباب مختلفة (كإجراء الكشف والخبرة الفنية، أو لورود جواب الأطراف على الخبرة، أو لورود جواب الإدارة)[٤٦٣]،

أي أن وقف التنفيذ الجزئي يكون في هذه الحالة مقترناً ومتلازماً مع وقف التنفيذ المؤقت، ويكون مؤقتاً ومحدداً بمدة محددة قصيرة نسبياً ومعلقاً على نتيجة الخبرة في نهاية المطاف، بحيث لا يستمر إلى حين البت بأساس النزاع بقرار مبرم كما هو الحال بالنسبة لوقف التنفيذ العادي.

---

[٤٦١]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٠٧م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٠، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٩٧٤م) تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٤/٨٣٣م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة الفضاء الإداري السورية رقم (٣/٨١٥م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢١/- ٢٠٠٤، غير منشور.

[٤٦٢]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٧١م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٤، غير منشور.

[٤٦٣]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٤١٨م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٤، غير منشور.

وفي هذه الحالة نلاحظ أن أثر الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه جزئياً ولمدة محددة يتماثل مع الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتاً ولمدة محددة، وذلك من حيث استمرار أثره في هذه الحالة إلى حين انتهاء المدة المحددة بالحكم الصادر بوقف التنفيذ الجزئي للقرار الإداري المطلوب إلغاؤه.

الحالة الثانية: تقرر فيها محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه جزئياً بحيث يستمر هذا الوقف الجزئي لحين البت بأساس النزاع بقرار مبرم[٤٦٤]، أي أن وقف التنفيذ الجزئي يحل في هذه الحالة محل وقف التنفيذ العادي المنصوص عنه في الفقرة الأولى من المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩، وغالباً ما تقرر محكمة القضاء الإداري هذه الحالة من الوقف الجزئي للقرار المطلوب إلغاؤه على ضوء نتيجة الخبرة الفنية التي تكون قد أجرتها وبعد مناقشة الأطراف لها، وبعد أن تكون قد أوقفت تنفيذ القرار المشكو منه جزئياً ولمدة محددة غالباً بمدة شهرين وفق ما بينا في الحالة الأولى، أو قد تقرر هذا الوقف الجزئي بدون هذا الأجراء السابق.

---

[٤٦٤]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٢٤٨/م) تاريخ ٢٠١٠/٣/١٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/١١٥/م) تاريخ ٢٠١٠/٣/٢٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٢٢/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٥١٦/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٣٠، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٩٠/م) تاريخ ٢٠٠/٣/١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٢٣/م) تاريخ٢٠٠٩/٣/١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٢٢/م) تاريخ٢٠٠٩/٣/١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٤٨/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٤٢/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٤/٨٨٠/م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٣٠، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٦٠١/م) تاريخ ٢٠٠٧/١٢/٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٩٩/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/١٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٥١/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٦٧/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السوريةرقم (٥/٢٠٩/م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٦٥/م) تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/١٠٢/م) تاريخ ٢٠٠٠/٢/٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/١٠١/م) تاريخ ٢٠٠٠/٢/٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٥٩٣/م) تاريخ ١٩٩٩/٥/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٨٤/م) تاريخ ١٩٩٩/٥/١٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٧٩/م) تاريخ ١٩٩٩/٥/١٣، غير منشور.

وفي هذه الحالة يتماثل الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه جزئياً مع الحكم الصادر بوقف التنفيذ العادي من حيث استمرار أثره إلى حين البت بأساس النزاع بقرار مبرم، إما بإلغاء القرار المطعون فيه وما ترتب عليه من آثار، وإما برفض إلغاء القرار المطعون فيه، وبالتالي إلغاء مفعول قرار وقف التنفيذ الجزئي من تاريخه.

إلا أنه يختلف عن الحكم الصادر بوقف التنفيذ العادي والحكم الصادر بوقف التنفيذ المؤقت، بأن آثار هذا الحكم تقتصر على بعض آثار القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذ وإلغاؤه، وذلك بخلاف الحكم الصادر بوقف التنفيذ العادي أو المؤقت والذي تشمل آثاره في هذه الأحوال جميع الآثار المترتبة على القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه.

رابعاً- الأساس القانوني لنظام وقف التنفيذ الجزئي:

لا تظهر الأحكام القضائية لمجلس الدولة السوري والصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه جزئياً، الأساس القانوني لنظام وقف التنفيذ الجزئي، إلا إننا نعتقد أن هذا النظام يمكن إسناده إلى ما يلي:

١- بخصوص نظام وقف تنفيذ القرار الإداري الجزئي والمؤقت لمدة محددة، فإننا نعتقد أن هذه الحالة من نظام وقف التنفيذ الجزئي تجد أساسها القانوني – كما هو الحال بالنسبة لنظام وقف التنفيذ المؤقت – في النصوص القانونية التالية:

أ- نص الفقرة (٦) من المادة (٧٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣ والتي تنص على أنه: ((يحق لقاضي الأمور المستعجلة أن يقرر بناءً على الطلب المقدم إليه وقبل دعوة الخصوم إجراء معاينة أو خبرة فنية وذلك في حالة العجلة الزائدة)).

ب- نص المادة (٣) من قانون تنظيم مجلس الدولة رقم/٥٥/ تاريخ ١٩٥٩/٢/٢١ والتي تنص على أنه: ((تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا

القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي))[٤٦٥].

٢- أما بخصوص نظام وقف تنفيذ القرار الإداري الجزئي والذي يحل محل نظام وقف التنفيذ العادي، فإننا نعتقد أن هذه الحالة تجد أساسها القانوني في القواعد العامة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية العادي المنصوص عنها في الفقرة الأولى من المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ ، حيث لا يوجد في هذا النص ما يلزم المحكمة بوقف كل أو بعض آثار القرار المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه إذا ما توافرت شروط وقف التنفيذ المحددة بموجبه، مما يعني برأينا أن الأمر متروك لسلطة المحكمة التقديرية.

خامساً- نطاق تطبيق نظام وقف التنفيذ الجزئي وأسبابه:

يبدو لنا من خلال استقراء أحكام مجلس الدولة السوري – ولاسيما أحكام محكمة القضاء الإداري- بهذا الخصوص، أن المجال الخصب لتطبيق وقف التنفيذ الجزئي يتعلق بالقرارات الإدارية التي يكون محلها المطالبة بمبلغ (كالقرارات الإدارية التي يكون محلها المطالبة بمبلغ ناجم عن التكليف بضريبة من الضرائب أو رسم أو غرامة أو المطالبة بفروق أسعار التنفيذ على حساب المتعهدين، أو القرارات الإدارية التي يكون محلها حسم جزء من استحقاقات المتعاقدين مع الإدارة، أو الحجز على جميع أموالهم المنقولة وغير المنقولة).

[٤٦٥]: إعمالاً لهذا النص ولعدم صدور قانون أصول المحاكمات الإدارية فقد استقر الاجتهاد القضائي للمحكمة الإدارية العليا على أن: ((اجتهاد القضاء الإداري استقر على أن تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات أمام القضاء الإداري يقتصر على الأحكام التي تتفق وطبيعته الخاصة))، مكرر قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤٢٦/ لعام ١٩٨٣/١٩٩٠، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٠، المبدأ رقم/٢٧٥/، ص٨٥١.

ومن أمثلة هذه القرارات (القرارات الإدارية التي يكون محلها المطالبة بالتعويض[٤٦٦]، بأجر مثل أشغال العقار[٤٦٧]، أو المطالبة بالضريبة المترتبة على ريع العقارات المؤجرة للأجانب[٤٦٨]، أو المطالبة بضريبة الري[٤٦٩]، أو المطالبة بضريبة بدل الإيجار[٤٧٠]، أو المطالبة بضريبة التأجير[٤٧١]، أو المطالبة بضريبة التركات[٤٧٢]، أو المطالبة برسم وغرامة ضعف المنفعة على المخالفات[٤٧٣]، أو المطالبة برسم استثمار أملاك الدولة[٤٧٤]، أو المطالبة بضريبة الأرباح[٤٧٥]، أو المطالبة بنفقات ورواتب الإيفاد[٤٧٦]، أو المطالبة بضريبة أرباح تجارة العقارات[٤٧٧]، أو المطالبة بضريبة الأرباح الحقيقية[٤٧٨]، أو المطالبة بفروق أسعار التنفيذ على حساب المتعهدين[٤٧٩]، أو حسم

---

[٤٦٦]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٨٥م) تاريخ ٢٠١٠/١/٣١، غير منشور.

[٤٦٧]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٧٢م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٣٠٥م) تاريخ ٢٠٠٤/١٠/١٢، غير منشور.

[٤٦٨]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٧٤م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السوريةرقم (١/٢٨٠م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور.

[٤٦٩]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٩١م) تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٧، غير منشور.

[٤٧٠]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٤٩٢م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٨٧م) تاريخ٢٠٠٩/٣/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٦٣م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٩٧٨م) تاريخ ٢٠٠٩/٨/٢، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٥٤١م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/٢١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٣٦١م) تاريخ ٢٠٠٤/١١/٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/١٠٣م) تاريخ ٢٠٠٠/٢/٦، غير منشور.

[٤٧١]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٠٦م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٢، غير منشور.

[٤٧٢]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٢٤م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٢، غير منشور.

[٤٧٣]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٣١م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٥٩م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور.

[٤٧٤]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٨٠م) تاريخ ٢٠٠٤./٣/٩، غير منشور.

[٤٧٥]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٩٦م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/١٦، غير منشور.

[٤٧٦]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٨٣م) تاريخ ٢٠١٠/٢/٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٥٩م) تاريخ ٢٠١٠/١/٣١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٣٧٦م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٥، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٤٦م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٢٢م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٢١م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٣٠م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٥، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٤٤م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٤٠م) تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٢٥٧م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٥٣٣م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/١٠٣٥م) تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٥٥٧م) تاريخ ١٩٩٩/٥/٩، غر منشور.

[٤٧٧]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٠٥٨م) تاريخ ٢٠٠٤/٨/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٩٤م) تاريخ ١٩٩٩/٥/١٦، غير منشور.

[٤٧٨]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٣٣م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٣٤م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري

مبالغ مالية من استحقاقات المتعاقدين مع الإدارة[٤٨٠]، أو المطالبة بمبلغ لقاء الأضرار التي لحقت بالإدارة[٤٨١]، أو المطالبة بغرامة[٤٨٢]، أو المطالبة بضريبة الدخل[٤٨٣]، أو المطالبة ببدلات الاستثمار والفوائد والغرامات[٤٨٤]، أو المطالبة برسم خدمات[٤٨٥]، أو المطالبة برسم الإنفاق الاستهلاكي[٤٨٦]، أو المطالبة برسم الأشغال[٤٨٧]، أو الحجز على جميع الأموال المنقولة وغير المنقولة تأميناً لدين الإدارة[٤٨٨]).

أما عن سبب وقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه جزئياً ومؤقتاً لمدة محددة لحين إجراء الخبرة الفنية، فيعود بتقديرنا إلى أن بعض القرارات الإدارية يكون محلها أو في جزء من هذا المحل المطالبة بمبلغ ناجم عن رسم أو غرامة أو ضريبة أو بدل إيجار أو أجر مثل إلخ، وإن محكمة القضاء الإداري لا تستطيع التأكد من صحة ودقة المبلغ المطالب به إلا بعد إجراء خبرة فنية غالباً ما تكون حسابية، فإذا ما تبين

السورية رقم (١/١٣٩٣/م) تاريخ ٢٠٠٤/١١/٢٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/١٥١/م) تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٠، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٥٤٧/م) تاريخ ١٩٩٩/٥/٢، غير منشور.

[٤٧٩]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٥١١/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٤٦١/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٣٧١/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٢٨٥/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/١٢، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٢٢٠/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٢١٩/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/١٢٥/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٢، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٨٩/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٥، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٤/٩٩٢/م) تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٢٤٤/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٢٤٧/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/١٥٥٢/م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/٢٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٢٢٩/م) تاريخ ٢٠٠٤/٣/٤، غري منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/١٠٣٦/م) تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٩. غير منشور

[٤٨٠]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٨٨١/م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٣١. غير منشور

[٤٨١]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٩٣/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٥. غير منشور

[٤٨٢]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٣٢/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٥، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٦٥/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٦٥/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦. غير منشور

[٤٨٣]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٣٥/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٧، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٥٦٠) تاريخ ١٩٩٩/٥/٩. غير منشور

[٤٨٤]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/١٢٤/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٢. غير منشور

[٤٨٥]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٨٩/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/١٧. غير منشور

[٤٨٦]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٩٨٥/م) تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٦. غير منشور

[٤٨٧]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٩٤/م) تاريخ ٢٠٠٥/٩/١٨، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٨١/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦. غير منشور

[٤٨٨]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٨٨٥/م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٣١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٢٤١/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/١. غير منشور

للمحكمة بنتيجة الخبرة الفنية أن المبلغ المطالب به بالقرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه صحيح قررت رفض وقف تنفيذ القرار، أما إذا تبين لها أن المبلغ المطالب به في جزء منه مخالف للقانون قررت وقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه جزئياً في حدود هذا الجزء المخالف للقانون وحتى البت بأساس النزاع بقرار مبرم، في حين تقرر وقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه إذا تبين لها بنتيجة الخبرة الفنية عدم دقة وصحة المبلغ المطالب به بالكامل.

أما بخصوص القرارات الإدارية المطلوب إلغاؤها والتي يكون لها إضافة إلى آثارها المالية آثاراً أخرى وتقرر المحكمة وقف تنفيذ هذه القرارات الإدارية جزئياً بحيث يشمل هذا الوقف الآثار الأخرى للقرار الإداري المشكو منه دون الآثار المالية له، كما في حالة القرار الإداري الذي يكون محله مثلاً المطالبة بأجر مثل أشغال العقار ونزع اليد عن العقار، فنعتقد أن المحكمة تقرر وقف تنفيذ القرار الإداري جزئياً في هذه الحالة نتيجة لإعمالها الشروط الشكلية والموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية المنصوص عنها في الفقرة الأولى من المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩.

سادساً- الآثار المترتبة على الحكم الصادر بوقف التنفيذ الجزئي:

يترتب على الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار المشكو منه جزئياً آثار تختلف باختلاف الحالة التي يصدر فيها القرار وباختلاف طبيعة القرار المطلوب إلغاؤه.

ففي حالة صدور حكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه جزئياً ومؤقتا لمدة محددة، فإن آثار هذا الحكم تقتصر على جزء المبلغ المحدد بحكم وقف التنفيذ الجزئي وللمدة المحددة فيه مع إمكانية تمديد هذا الوقف كما بينا سابقاً.

أما في حالة صدور الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه جزئياً وحتى البت بأساس النزاع بقرار مبرم، فإن آثار هذا الحكم تقتصر على جزء المبلغ المحدد بحكم وقف التنفيذ الجزئي وحتى البت بأساس النزاع بقرار مبرم.

وفي الحالتين السابقتين نلاحظ أن آثار الحكم الصادر بوقف التنفيذ الجزئي تقتصر على بعض الآثار المالية للقرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه،

وإذا كان الغالب بحسب اجتهاد مجلس الدولة السوري أن يصدر حكم وقف التنفيذ الجزئي بخصوص القرارات الإدارية التي يكون محلها المطالبة بمبلغ مالي ناجم عن ضريبة أو رسم أو غرامة أو نفقات ورواتب الإيفاد أو تنفيذ عقد الخ، كما في الحالتين السابقتين.

إلا أننا نلاحظ أيضاً أن بعض أحكام وقف التنفيذ الجزئي بخصوص بعض القرارات تشمل جميع الآثار المالية المترتبة على القرار المطلوب إلغاؤه دون بقية الآثار الأخرى للقرار الإداري المشكو منه، كما هو الحال بالنسبة لأحكام وقف التنفيذ الجزئي لقرارات سحب الأعمال من المتعهدين مع مطالبتهم بفروق أسعار التنفيذ على حسابهم، بحيث يصدر حكم وقف التنفيذ الجزئي في هذه الحالة متضمناً رفض طلب وقف تنفيذ قرار سحب الأعمال من المتعهد مع تأخير مطالبته بفروق أسعار التنفيذ على حسابه، ويبدو جلياً من هذا الاتجاه لمحكمة القضاء الإداري أنها تريد التوفيق بين مصلحتين متعارضتين هما المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة والمصلحة الخاصة للمتعهدين، فمن جهة أولى، هي ترفض وقف تنفيذ قرار سحب الأعمال من المتعهد بحيث تبقي الباب والمجال مفتوحاً أمام الإدارة لإعادة التعاقد مع متعهد آخر لإنجاز المرفق العام أو تسييره أو إدارته بما يحقق المصلحة العامة، ومن جهة أخرى، تأخر مطالبة المتعهد الذي سحبت الأعمال منه بفروق أسعار التنفيذ حتى البت بأساس النزاع بقرار مبرم يكون عنوان الحقيقة وبالتالي يحقق مصلحة المتعهد الخاصة.

كما قد يشمل الحكم الصادر بوقف التنفيذ الجزئي الآثار الأخرى للقرار الإداري المطلوب وقف تنفيذ وإلغاؤه دون الآثار المالية له، كما هو الحال بالنسبة للقرارات الإدارية التي يكون محلها مثلاً طلب أجر مثل إشغال العقار ونزع اليد عن العقار، وذلك بأن تقرر محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه

جزئياً فيما يتعلق بنزع اليد عن العقار دون الأثر المالي للقرار المتعلق بالمطالبة بأجر مثل إشغال العقار.

وأحياناً قد لا يكون للقرار المطلوب وقف تنفيذ وإلغاؤه آثاراً مالية، ومع ذلك قد تقرر المحكمة وقف تنفيذ بعض آثاره جزئياً، كأن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه صادراً بهدم المخالفة وإزالة السياج الخارجي والتحويل من سكني إلى تجاري وتقرر المحكمة وقف تنفيذه جزئياً لجهة أثر الهدم دون بقية الآثار[٤٨٩]، أو صادراً بإزالة المخالفة وتقرر المحكمة وقف التنفيذ بالنسبة لجزء من المخالفة دون الجزء الآخر[٤٩٠]، أو صادراً بوقف العمل بالترخيص الممنوح للمدعي وختم محله بالشمع الأحمر[٤٩١]، أو صادراً بالنسبة للمدعي وللعقد المبرم مع الجهة المدعى عليها ولموسم واحد فقط[٤٩٢].

وختاماً فإننا نعتقد أن الانتقادات المتعلقة بنظام وقف التنفيذ المؤقت – والتي تعرضنا لها مفصلاً في الفرع الأول من هذا المبحث– تنطبق تماماً على الحالة الأولى من نظام وقف التنفيذ الجزئي – حالة وقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه جزئياً ومؤقتاً لمدة محددة – في حين يبدو لنا أن الانتقاد الوحيد الذي يمكن توجيهه للحالة الثانية من نظام وقف التنفيذ الجزئي – حالة وقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه جزئياً وحتى البت بأساس النزاع بقرار مبرم– يتلخص بأن هذه الحالة من نظام وقف تنفيذ القرار الإداري جزئياً تأتي غالباً في مرحلة ثانية بعد أن تقرر محكمة القضاء الإداري في مرحلة أولى، الحالة الأولى من نظام وقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه جزئياً ومؤقتاً لمدة محددة لإجراء الخبرة الفنية، أي بعد أن تكون المحكمة قد بحثت في موضوع النزاع بكامل تفاصيله وبشكل مستفيض يجرد عملياً وفعلياً قضاء الموضوع من اختصاصه، مما يشكل برأينا خرقاً للقواعد العامة للنظر بالطلبات المستعجلة.

---

[٤٨٩]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٥٠/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٣، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٧٢/م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٩، غير منشور.

[٤٩٠]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٨٧٧/م) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٩، غير منشور.

[٤٩١]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٠٨/م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور.

[٤٩٢]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٩٤/م) تاريخ ٢٠١٠/٢/٩، غير منشور.

الفرع الثالث
وقف التنفيذ المعلق على شرط

يمثل نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المعلق على شرط آخر الاتجاهات الحديثة لمجلس الدولة السوري في نطاق الطلبات المستعجلة المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية. وبمقتضاه فإن المحكمة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ تعلق في حال قبول الطلب، وقف التنفيذ القرار الإداري المشكو منه على تنفيذ المدعي للشرط أو الشروط التي تراها المحكمة ضرورية ولازمة لتنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: النظام القانوني لوقف التنفيذ المعلق على شرط.

ثانياً: نطاق تطبيق وقف التنفيذ المعلق على شرط.

أولاً– النظام القانوني لوقف التنفيذ المعلق على شرط:

يخضع نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المعلق على شرط لنفس شروط نظام وقف التنفيذ المؤقت وشروط نظام وقف التنفيذ الجزئي وشروط نظام وقف التنفيذ العادي، وذلك من حيث ضرورة توفر شرطين أساسيين في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، الأول: شكلي (إجرائي) يتمثل بضرورة تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة الدعوى، والثاني: (موضوعي) يضم شرطين، الأول: أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه نتائج يتعذر تداركها، والثاني: أن يستند طلب وقف التنفيذ على أسباب جدية تبرر وقف تنفيذه.

ويعدّ الحكم الصادر بوقف التنفيذ المعلق على شرط حكماً قضائياً بامتياز شأنه شأن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري العادي أو الجزئي أو المؤقت، فهو حكم قطعي لأنه يفصل في خصومة بين طرفين، ويتم الفصل بهذه الخصومة في مواجهة الخصوم في جلسة علنية، ويترتب على ذلك جواز الطعن في الحكم بوقف التنفيذ المعلق على شرط استقلالاً ودون انتظار للحكم الذي سيصدر في موضوع دعوى الإلغاء، وذلك وفقاً للقواعد العامة(الشكلية والموضوعية) للطعن في الأحكام.

كما يحوز هذا الحكم – بحسبانه حكماً قضائياً– حجية الشيء المحكوم فيه بالنسبة إلى ما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية قبل البت في موضوع طلب وقف التنفيذ (كالمسائل الشكلية والمسائل الفرعية)، بحيث يتوجب على المحكمة قبل البت بطلب وقف التنفيذ المعلق على شرط أن تفصل في جميع الدفوع الشكلية والمسائل الفرعية المؤثرة في الدعوى مثل الدفع بعدم الولاية أو بعدم الاختصاص أو بعدم جواز نظرها لسبق الفصل فيها، لأن القضاء في وقف التنفيذ المعلق على شرط يعني قضاءً قطعياً، تستنفذ به المحكمة ولايتها في نظر الدفوع.

كما أن قضاء المحكمة في مسألة الاختصاص أو قبول الدعوى يقيدها عند نظر موضوع النزاع، بحيث لا يجوز للمحكمة إذا ما فصلت في دفع من هذا القبيل في حكم وقف التنفيذ المعلق على شرط، أن تعود عند نظرها طلب الإلغاء فتفصل فيه من جديد لأن حكمها الأول هو حكم قضائي نهائي حاز حجية الأحكام، ثم قوة الشيء المحكوم فيه، وكذلك إذا فصلت المحكمة عند نظرها في طلب الإلغاء بهذه المسائل

على خلاف ما قضت به في طلب وقف التنفيذ المعلق على شرط، فإن حكمها يكون معيباً لمخالفته حكماً سابقاً حائزاً قوة الشيء المحكوم فيه.

وإذا كان الحكم الصادر بوقف التنفيذ المعلق على شرط يحوز حجية الشيء المحكوم فيه، إلا أن هذه الحجية مؤقتة كما هو الحال بالنسبة لحجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري العادي، ويترتب على ذلك أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ المعلق على شرط لا يقيد المحكمة عند نظرها طلب الإلغاء، وبناءً على ذلك يجوز للمحكمة أن ترفض إلغاء القرار المطلوب إلغاؤه على الرغم من سبق قضائها بوقف التنفيذ المعلق على شرط.

أما بخصوص الأساس القانوني الذي يجيز للقاضي الإداري أن يعلق وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه، فإننا نعتقد أن هذا النظام يجد أساسه القانوني في القواعد العامة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية العادي المنصوص عنها في المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩، حيث لا يوجد في هذا النص ما يقيد سلطة المحكمة بهذا الخصوص.

ويترتب على الحكم الصادر بوقف التنفيذ المعلق على شرط آثار هي بالواقع نفس الآثار المترتبة على الحكم الصادر بوقف التنفيذ العادي، مع فارق وحيد يتحدد بأن آثار هذا الحكم لا تسري إلا بعد تنفيذ المدعي طالب وقف التنفيذ والإلغاء الاشتراطات المذكورة بالحكم.

ثانياً- نطاق تطبيق نظام وقف التنفيذ المعلق على شرط:

من خلال استقراء الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة السوري المتعلق بوقف تنفيذ القرار الإداري المعلق على شرط لاحظنا أن محكمة القضاء الإداري تقرر غالباً تطبيق مفاعيل هذا النظام بمناسبة ثلاثة طوائف من القرارات الإدارية:

الطائفة الأولى: هي طائفة القرارات الإدارية التي يكون محلها منع مغادرة الشخص المخاطب بها إلى خارج سوريا، وذلك بسبب انشغال ذمته بمبلغ مالي مترتب

لصالح إحدى وزارات الدولة أو إداراتها [٤٩٣](كالقرار الإداري الصادر بمنع مغادرة الشخص إلى خارج سورية لإخلاله بشروط عقد الإيفاد وترتب دين بذمته لصالح الإدارة الموفدة ناجم عن نفقات ورواتب الإيفاد)[٤٩٤].

حيث تقرر محكمة القضاء الإداري في هذه الحالة وقف تنفيذ قرار منع المغادرة إلى خارج سورية شريطة تقديم المدعي (طالب وقف تنفيذ القرار الإداري الصادر بمنع مغادرته خارج سورية وإلغاؤه) لكفالة تقبل بها الإدارة[٤٩٥]، أو لكفالة تفي أو تعادل المبلغ المترتب بذمته لصالح الإدارة[٤٩٦].

الطائفة الثانية: هي طائفة القرارات الإدارية التي يكون موضوعها إغلاق المنشأة الصناعية أو المحل التجاري أو المكتب المهني لمخالفة صاحب الترخيص لشروط الترخيص الممنوح له، أو عدم وجود هذا الترخيص أصلاً (كالقرار الإداري الصادر بإغلاق محل المدعي الذي يمارس فيه أعمال مهنته وختمه بالشمع الأحمر لعدم حصوله على الترخيص القانوني اللازم لممارسة هذه المهنة[٤٩٧]، أو كالقرار الإداري الصادر بإغلاق المكتب وختمه بالشمع نتيجة مخالفة المدعي للترخيص الممنوح له[٤٩٨]، أو كالقرار الإداري الصادر بإغلاق مكتب المدعي لمخالفته الترخيص الممنوح له بتحويله من مكتب صيانة للطابعات إلى مكتب لاستقدام الخادمات[٤٩٩]، أو كالقرار الإداري الصادر بنقل مكتب التكسي من الشارع الرئيسي إلى مكان آخر تحت طائلة سحب الترخيص لاستخدام المدعي الشارع الرئيسي كموقف لأكثر من سيارة

---

[٤٩٣]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٨٥/م) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٣٤/م) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧، غير منشور.

[٤٩٤]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٤٦٧/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢١، غير منشور.

[٤٩٥]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٤٩/م) تاريخ ٢٠٠٩/٥/١٢، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٤٨/م) تاريخ ٢٠٠٩/٥/١٢، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٤٥/م) تاريخ ٢٠٠٩/٥/١٢، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٤٦٧/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢١، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٤١٥/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٩٨٠/م) تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/١٩٧٩/م) تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٦، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٧٨/م) تاريخ ١٩٩٩/٥/١٣، غير منشور.

[٤٩٦]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٥٢٠/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/٥، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥/م) تاريخ ٢٠٠٩/١/٢٦، غير منشور.

[٤٩٧]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٨/م) تاريخ ٢٠٠٩/١/٢٧، غير منشور.

[٤٩٨]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٨١/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٤، غير منشور.

[٤٩٩]: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٠٢/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/١، غير منشور.

تكسي أجرة خلافاً للترخيص الممنوح له[٥٠٠]، أو كالقرار الإداري الصادر بإغلاق المحل بسبب ممارسة المدعي مهنة الوساطة العقارية بدون ترخيص[٥٠١]، أو كالقرار الإداري الصادر بإغلاق المنشأة لعدم تقيد المدعي بتعليمات وزارة الإدارة المحلية والبيئة الخاصة بممارسة نشاط المدعي في منشأته[٥٠٢]، أو كالقرار الإداري الصادر بإلغاء تخصيص الجمعية المدعية وفسخ العقد وإعادة المقسم إلى المؤسسة لعدم تقيدها بشروط الترخيص[٥٠٣]، أو كالقرار الإداري الصادر بإلغاء قرار الترخيص للمدعي بإصدار صحيفة إعلانية باسم دليل الأعمال وإلغاء حق الصحيفة بإصدار صحف إعلانية بالاسم نفسه في كافة المحافظات[٥٠٤]، أو كالقرار الإداري الصادر بإغلاق المحل التجاري العائد للمدعي لتحويله من سكني إلى تجاري دون استيفائه للشروط اللازمة لصحة التحويل من سكني إلى تجاري[٥٠٥]. حيث تقرر المحكمة في هذه الحالة وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه والصادر بإغلاق المحل التجاري أو المكتب المهني أو المنشاة الصناعية شريطة حصول المدعي على الترخيص اللازم أو شريطة تقيده بشروط الترخيص الممنوح له، أو شريطة استيفائه للشروط القانونية لترخيصه.

الطائفة الثالثة: هي طائفة القرارات الإدارية التي يكون محلها تحصيل قيمة الكفالات النهائية المقدمة من المتعاقدين مع الإدارة كتأمينات نهائية للعقود المبرمة بين الإدارة والمتعهدين (كالقرار الإداري الصادر بتحويل قيمة الكفالات النهائية إلى حساب أمانات جامعة دمشق[٥٠٦]، أو إلى حساب الإدارة المتعاقدة مع المتعهد)[٥٠٧]،

٥٠٠: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٣٨٧/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٧، غير منشور.
٥٠١: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٤٣٩/م) تاريخ ٢٠٠٩/٤/١٤، غير منشور.
٥٠٢: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/١٥٦٨/م) تاريخ ٢٠٠٦/١١/٢٦، غير منشور.
٥٠٣: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٣/٨٤٠/م) تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٥، غير منشور.
٥٠٤: قرار محكمة القضاء الإداري رقم (٥/١٥٣/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٧، غير منشور.
٥٠٥: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/١٩٣/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٤، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٥/٢٠١/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٤، غير منشور.
٥٠٦: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٢١٦/م) تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٦، غير منشور.
٥٠٧: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٣١٣/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/١٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٢/٣١٢/م) تاريخ ٢٠٠٩/٣/١٩، غير منشور. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (٤/٥٠٣/م) تاريخ ٢٠٠٨/٣/١٨، غير منشور.

حيث تقرر المحكمة في هذه الحالة وقف تنفيذ تحصيل قيمة الكفالة موضوع الدعوى وإبقاءها محجوزة تحت يد المصرف لحين الفصل بأساس النزاع شريطة قيام المدعي بدفع العمولات المترتبة على هذه الكفالات وتمديد صلاحية الكفالات بصورة دائمة لصالح الإدارة المدعى عليها[٥٠٨].

وتجدر الإشارة إلى أن محكمة القضاء الإداري قد تقرر أحياناً الاستعانة بنظام وقف التنفيذ المؤقت لإجراء الكشف والخبرة الفنية مع إمكانية تمديد وقف التنفيذ المؤقت للأسباب التي بيناها في الفرع الأول من هذا المبحث، وذلك كخطوة أولى قبل أن تقرر وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه وفقاً لنظام وقف التنفيذ المعلق على شرط.

وأخيراً فإننا نعتقد أن الانتقاد الأهم الذي يمكن توجيهه لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المعلق على شرط، يتمثل بأن هذا النظام من شأنه أن يجرد نظام وقف التنفيذ برمته من فاعليته في بعض الأحيان، كما من شأنه أن يخضع إرادة المدعي طالب الإلغاء لإرادة الإدارة المدعى عليها بحيث يجعل منها خصماً وحكماً في آن واحد، فما قيمة الحكم الصادر بوقف التنفيذ إذا علق تنفيذه على تنفيذ اشترطات تقبل بها الإدارة المدعى عليها(أي الخصم)، وما السبيل القانوني لإلزام الإدارة المدعى عليها (أي الخصم) بأن تفرض على المدعي اشتراطات قانونية أولاً ومنطقية ثانياً، هذه التساؤلات وغيرها تثور بشكل جدي وواقعي في حالة الحكم الصادر مثلاً بوقف تنفيذ قرار منع سفر المدعي إلى خارج سورية لانشغال ذمته بدين لصالح إحدى إدارات الدولة شريطة تقديم كفالة تقبل بها الإدارة، فما هي الوسيلة القانونية لإلزام الإدارة بأن تقبل بكفالة تتناسب حقيقة مع وضع المدعي المالي، وأين قيمة الحكم الصادر بوقف التنفيذ المعلق على شرط في حال لم تقبل الإدارة إلا بكفالة تعادل قيمة المبلغ المطالب به، أو ماذا لو اشترطت الإدارة تقديم كفالة نقدية تعادل قيمة المبلغ المطالب به في حين أنها لم تقبل أي كفالة أخرى (زراعية أو تجارية إلخ)، وأخيراً ماذا لو ماطلت الإدارة في قبول الكفالة وإجراءاتها لفترة طويلة من الزمن.

٥٠٨: قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٥٢٥/م) تاريخ ١٩٩٩/٦/١٧، غير منشور.

وأمام هذه المساوئ فإننا نعتقد أنه من الأجدى لقضائنا الإداري الموقر أن يضبط الشرط الذي يعلق عليه وقف تنفيذ القرار الإداري ضبطاً واضحاً، يكون من شأنه إعطاء حكم وقف التنفيذ مفاعيله كما يكون من شأنه التوفيق بين جميع أطراف النزاع.

الفصل الثاني
تمييز وقف تنفيذ القرار الإداري عن الأنظمة المشابهة

تمهيد:

يتمتع نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية بخصوصية ذاتية تميزه عن غيره من الطلبات المستعجلة التي يمكن تقديمها أمام القضاء الإداري عموماً، فهو نظام استثنائي، لأنه يعدّ بمثابة استثناء من مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، كما أنه نظام تبعي، حيث يرتبط الطلب المستعجل بوقف تنفيذ القرار الإداري وجوداً وعدماً بالطلب الأصلي بإلغاء القرار الإداري، وهذه الطبيعة الاستثنائية لهذا النظام دفعت بالمشرع والقضاء الإداري على حد سواء إلى تقيده بشروط شكلية وأخرى موضوعية.

ولذلك فإن استكمال تحديد معالم نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية وماهيته وخصوصيته يستلزم تمييزه عن غيره من الطلبات المستعجلة التي يمكن تقديمها تبعاً أمام القضاء الإداري عموماً، كالطلبات المستعجلة في قضاء العقود، والطلب المستعجل بوصف الحالة الراهنة، والطلبات المستعجلة في نطاق القضاء التأديبي، وذلك من خلال الوقوف على النظام القانوني الذي يحكم هذه الطلبات المستعجلة والتي يميزها عن النظام القانوني للطلب المستعجل بوقف تنفيذ القرار الإداري.

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

المبحث الأول: الطلبات المستعجلة في قضاء العقود.

المبحث الثاني: الطلب المستعجل بوصف الحالة الراهنة.

المبحث الثالث: الطلبات المستعجلة في نطاق القضاء التأديبي.

المبحث الأول

الطلبات المستعجلة في قضاء العقود

يعدّ القرار الإداري الصادر عن إرادة الإدارة المنفردة، أنجع وسائل القانون العام الذي تتسلح به الإدارة لأداء واجباتها المتعددة، غير أن الإدارة كثيراً ما تلجأ إلى طريقة الاتفاق الودي مع الأفراد وذلك إذا ما قدرت أن هذه الطريقة أنجع في تحقيق الأهداف العامة، فينشأ بينها وبينهم عقد يحدد واجبات كل من الطرفيين. وتنقسم العقود التي تبرمها الإدارة إلى قسمين:

القسم الأول: يتضمن عقود الإدارة التي تخضع للقانون الخاص ويختص القضاء العادي بالمنازعات الناشئة عنها[1].

والقسم الثاني: يتضمن عقود الإدارة التي تخضع للقانون العام وهي التي تعرف ((بالعقود الإدارية))، ويختص القضاء الإداري بالمنازعات الناشئة عنها[2].

وإبرام هذه العقود يتطلب من الإدارة المتعاقدة إصدار العديد من القرارات الإدارية في مرحلتي إبرام هذه العقود وتنفيذها، والتي قد ينجم عنها منازعات تستدعي من صاحب المصلحة اللجوء إلى القضاء المختص وبصفة مستعجلة للبت ببعض الطلبات المستعجلة للحيلولة دون حدوث ضرر يتعذر تداركه أو البت بطلبات يخشى عليها من فوات الوقت أو اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير أو اتخاذ إجراءات وقتية أو تحفظية تكون أكثر استجابة للظروف المفاجئة، أو إلغاء وقف تنفيذ القرارات المتعلقة بإبرام العقد أو الناجمة عن تنفيذه، وذلك حماية للحق إلى أن يفصل في موضوعه القضاء المختص.

---

[1]: د.عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية- الجزء الأول، دار الفكر، دمشق، ١٩٦١، ص٢٤٩.

[2]: د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مطبعة عين شمس، دون مكان طباعة، الطبعة الخامسة، ١٩٩١، ص٢٥.

- Morand –Deviller. J, Cours de droit administratif, Montchrestien, Paris, ٦ édition,,١٩٩٩, p.٣٩١.

والقضاء المختص إذ يفصل بهذه الطلبات المستعجلة، إنما يفصل فيها سواء أكانت مطروحة عليه بصفة أصلية أم بحسبانها فرعاً من المنازعة الأصلية المعروضة عليه، على اعتبار أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع.

والبت بهذه الطلبات المستعجلة قد يكون من اختصاص القضاء العادي أو الإداري بشقيه الكامل والإلغاء تبعاً لماهية هذه الطلبات، وهذه الطلبات وشروطها تختلف عن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري – الذي هو أحد هذه الطلبات– أو تتشابه معه تبعاً لماهية كل طلب.

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

المطلب الأول: وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد ((الاتجاه التقليدي)).

المطلب الثاني: وقف التنفيذ في القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي ((الاتجاه الحديث)).

المطلب الأول

وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد

((الاتجاه التقليدي))

تنص المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ على أن[٣]: ((يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو بأي عقد إداري آخر))[٤].

كما تنص الفقرة الثالثة من المادة (٧٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية على أنه: ((يبقى من اختصاص محكمة الموضوع الحكم بالأمور المستعجلة إذا رفعت لها بطريق التبعية))[٥].

وبموجب هذين النصين فإن طبيعة اختصاص القضاء الكامل بالفصل في منازعات العقود الإدارية يكون شاملاً لجميع تلك المنازعات[٦].

---

[٣]: ويقابله في قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ الفقرة (١١) من المادة العاشرة التي تنص على أنه: ((تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل التالية: ١١- المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر)).

[٤]: ويتبين من هذا النص أنه ذكر ثلاثة عقود على وجه التحديد وجعل مجلس الدولة هو المختص وحده بنظر المنازعات المتعلقة بها، ولم يشترط القانون أن يكون أحد هذه العقود "إدارياً" حتى ينطبق عليه حكمه، أما غير العقود الثلاثة فلا يطبق عليها النص المذكور إلا إذا أمكن اعتبار العقد إدارياً وفقاً للمعايير المقررة في هذا الشأن، وإلا كان المختص بها هو القضاء العادي، راجع: د. محمد مرغني خيري، القضاء الإداري ومجلس الدولة- الجزء الأول، مرجع سابق، ص٢٨١.

[٥]: يقابلها في قانون المرافعات الفرنسي نص المادة (٢٠٦)

[٦]: أثارت مسألة عدم وجود نص قانوني يبحث في الأمور المستعجلة بخصوص الدعوى في القضاء الكامل الجدل والخلاف لدى كل من الفقه والقضاء في فرنسا، ويتمحور الخلاف والتساؤل عما إذا كانت إحالة قانون مجلس الدولة على الأصول المدنية يعني بقاء اختصاص محكمة البداية المدنية للنظر في الدعوى المستعجلة، أم أن الصلاحية فيما نقل من اختصاصات موضوعية بنص القانون للقضاء الإداري بنقل الدعوى المستعجلة المبتدئة للقضاء الاداري؟ حيث رأى جانب من الفقه وأيده في ذلك القضاء في بعض أحكامه أن عدم وجود قضاء مستعجل في المحاكم الإدارية أسوة بالمحاكم المدنية العادية وشمول المادة (٢٠٦) مرافعات فرنسي – كما هو الحال في المادة (٧٨) سوري يجعل من الطبيعي أن يدخل في ولاية القضاء العادي المستعجل الحكم في الأمور المستعجلة، ورأى جانب آخر، أنه يجب التفريق بين حالتين: الأولى- إذا كان الإجراء المستعجل يمس الأوامر الإدارية بطريق مباشر أو غير مباشر أو يؤثر في صحتها أو يتعرض لتفسيرها أو يضع العقبات في سبيل أعمال السلطة الإدارية.

والثانية- إذا كان المقصود اتخاذ إجراءات تحفظية لا توثر في كيان الأعمال الإدارية وتتعلق بوصف أو تقدير أضرار. وقد رأى أي هذا الفريقين أن الحالة الأولى محجوبة عن القضاء المستعجل العادي طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، أما في الحالة الثانية فإن هذا الفريق رأى اختصاص القضاء المستعجل لعدم مساس الحكم فيها بالأوامر الإدارية أو وقف تنفيذها، وعلى ذلك يدخل في وظيفته إثبات وصف الحالة وتقدير الأضرار. ثم كان هناك فريق ثالث رأى عدم اختصاص القضاء المستعجل مهما كانت الأمور. ويبدو أن هذا الرأي هو الذي رجح العمل به في فرنسا. كما تشير إلى ذلك الأحكام

واختصاص القضاء الكامل بالفصل بالمنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية اختصاص شامل مطلق لأصل تلك المنازعات وما يتفرع عنها شأن الطلبات المستعجلة، فما دامت مختصة بنظر الأصل فهي مختصة بنظر الفرع أي الطلب المستعجل[٧].

وينحصر اختصاص قضاء الإلغاء فيما يتعلق بمنازعات العقود الإدارية بطلب إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد ووقف تنفيذها استناداً لنظرية القرارات الإدارية المنفصلة La théorie des actes détachable، أو نظرية الأعمال القابلة للانفصال عن العقد أو مجموع العمل الإداري المركب.

وعلية فإن الطلبات المستعجلة في منازعات العقود الإدارية منها ما يدخل في عداد الطلبات المستعجلة في نطاق ولاية القضاء الكامل وهو أكثرها، ومنها ما يدخل في عداد الطلبات المستعجلة في نطاق ولاية الإلغاء[٨]، ومنها ما يدخل في عداد الطلبات المستعجلة في نطاق ولاية القضاء العادي.

وسوف نتناول تلك الطلبات المستعجلة في منازعات العقود وفق ما يلي:

الفرع الأول: الطلبات المستعجلة في منازعات العقود الإدارية في ظل ولاية القضاء الكامل.

الفرع الثاني: الطلبات المستعجلة في منازعات العقود الإدارية في ظل ولاية قضاء الإلغاء.

الكثيرة في هذا الشأن. وقد حصل هذا الخلاف في الرأي في مصر وسوريا، ولكن أغلبية الباحثين والفقهاء وأحكام المحاكم تتجه إلى عدم اعتبار اختصاص القضاء العادي والمستعجل بمنازعات العقود الإدارية وكافة القضايا التي يعود الاختصاص فيها موضوعيا للقضاء الإداري، وذلك إعمالاً للقاعدة أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع. راجع: عبد الهادي عباس، العقود الإدارية- الجزء الثاني، دمشق، دار المستقبل، الطبعة الأولى، ١٩٩٣، ص٥٩٦ وما بعدها.

[٧]: د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص٢٧٧

[٨]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٣٠.

الفرع الأول

الطلبات المستعجلة في منازعات العقود الإدارية في ظل ولاية القضاء الكامل

لم يعرف المشرع الفرنسي أو المصري أو السوري العقد الإداري، في حين استقر اجتهاد القضاء الإداري بأنه العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق أو بمناسبة تسييره وأن يظهر نيته في هذا العقد بالأخذ بأسلوب القانون العام وأحكامه وذلك بتضمين العقد شرطاً أو شروطاً استثنائية غير مألوفة من عقود القانون الخاص[٩].

والثابت مما تقدم أن القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسورية، وبغياب نص قانوني يحدد ماهية العقد الإداري قد تبنى معياراً قضائياً موحداً لتمييز العقود الإدارية عن غيرها من العقود التي تبرمها الإدارة.

وتبعاً لهذا المعيار فإن العقد يعدّ إدارياً إذا كان أحد طرفية شخصاً معنوياً عاماً ومتصلاً بمرفق عام ومتضمن شروط غير مألوفة في نطاق القانون الخاص[١٠]، فإذا توافرت هذه الشروط الثلاثة مجتمعة في عقد ما عدّ عقداً إدارياً[١١].

---

[٩]: د. ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، الازرايطة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٩، ص١٦. وأيضاً د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص٥٩. وأيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (٥٧٦-١١) في الطعن رقم (٣٥٩/٤٨/١٣) تاريخ ١٩٦٧/١٢/٣٠. مذكور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا والجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في العقود الإدارية في أربعين عاما، دون دار ومكان وعام طباعة، المبدأ رقم /١/، ص٩١. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٦٧/ في الطعن رقم/٦٥/ لعام ١٩٧٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٨، ص٩٤ و٢١٦. وأيضاً قرار محكمة النقض السورية الغرفة الثالثة رقم/٤٦٩/ في الطعن أساس /١٠٠٦/ تاريخ ١٩٩٥/٣/١٥. مذكور في مجلة المحامون لعام ١٩٧٧ العددان (٩ و١٠)، ص٩٠٢.

[١٠]: وهو نفس المعيار الذي تبعته محكمة النقض السورية بقولها: ((إن ما يميز العقد الإداري عن العقد العادي هو أن يكون منعقداً مع جهة من جهات الإدارة، وأن يتعلق بتسيير المرفق العام، وأن يتضمن شروطاً غير مألوفة في بالعقود الإدارية)) وذلك في قرارها الصادر عن الغرفة المدنيه الثانية رقم /٣٢٨٥/ في الطعن أساس / ٣٨٦٥/ تاريخ ٢٠٠٠/١١/٨ . مذكور عند د.محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني – الجزء الثالث، دار اليقظة العربية، دمشق، ٢٠٠٤، المبدأ رقم/٤٧٨٠/، ص٢٣٤٣. وأيضاً راجع بهذا الصدد قرار محكمة النقض- الغرفة الثالثة رقم/١١٣٩/ في الطعن أساس/١٢١٩/ تاريخ ١٩٩٨/٥/٣١. مذكور عند د. محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني- الجزء الثالث، المرجع نفسه، المبدأ /٤٧٧٨/، ص٢٣٤٢. وأيضاً قرار محكمة النقض- الغرفة الثانية رقم/٨٤٥/ في الطعن أساس/ ٢١٤/ تاريخ ١٩٩٥/٨/٢٧. مذكور عند د.محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني - الجزء الثالث، المرجع نفسه، المبدأ /٤٧٧٩/، ص٢٣٤٣. وأيضاً قرار محكمة النقض- الغرفة الرابعة رقم/٩/ في الطعن أساس/١٦٣/ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٧. مذكور عند د.محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني- الجزء الثالث، المرجع

وسنداً لأحكام المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة السوري والمادة (١١) من قانون مجلس الدولة المصري، فإن جميع المنازعات المتعلقة بالعقد الإداري تكون من اختصاص القضاء الإداري بولايته الكاملة[١٢].

وهو ما استقر عليه الاجتهاد الإداري في سورية، ومثله ما جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا السورية من: ((إن اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية اختصاص عام وشامل لأصل تلك المنازعات وما يتفرع عنها سواءً التي تسبق عملية التعاقد أو تلحق بها))[١٣]، ((بما في ذلك الطلبات المستعجلة))[١٤].

أي أن هذا التنظيم القضائي يجعل القضاء الإداري مختصاً بالفصل في الطلبات المستعجلة التي تنطوي على نتائج يتعذر تداركها أو طلبات يخشى عليها من فوات الوقت أو اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير أو إجراءات وقتية أو تحفظية حماية للحق إلى أن يفصل في موضوعه والقضاء الإداري إذ يفصل في هذه الطلبات إنما يفصل فيها سواءً أكانت مطروحة عليه بصفة أصلية أم بحسبانها فرعاً من المنازعة

نفسه، المبدأ رقم/٤٧٨١/، ص٢٣٤٤. وأيضاً قرار محكمة النقض- الغرفة الثالثة رقم/٤٠٥/ في الطعن أساس/١٩٣/ تاريخ ١٩٩٥/٣/١٢. مذكور عند د.محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني- الجزء الثالث، مرجع سابق، المبدأ/٤٧٨٢/، ص٢٣٤٥. وأيضاً قرار محكمة النقض- الغرفة الثانية رقم /١٩٦/ في الطعن أساس/١٩١ / تاريخ ٢٠٠٠/٣/٢٦. مذكور عند د.محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني- الجزء الثالث، المرجع نفسه، المبدأ/٤٧٨٣/، ص٢٣٤٥، وأيضاً قرار محكمة النقض- الغرفة الثانية رقم/٥٨٢/ في الطعن أساس/٩١٩/ تاريخ ١٩٩٧/٤/٢٦. مذكور عند د.محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني- الجزء الثالث، المرجع نفسه، المبدأ رقم/٤٧٨٤/، ص٢٣٤٥. وأيضاً قرار محكمة النقض- الغرفة الثانية رقم/٢٥٣٩/ في الطعن أساس/٢٤٥٨/ تاريخ ١٢/٣١/. مذكور عند د.محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني – الجزء الثالث، المرجع نفسه، المبدأ /٤٧٨٦/، ص٢٣٤٦. وأيضاً قرار محكمة النقض- الغرفة الثانية رقم/١٤/ في الطعن أساس/٢٧٨/ تاريخ١٩٩١/١/٢٦. مذكور عند د.محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني- الجزء الثالث، المرجع نفسه، المبدأ رقم/٤٧٨٩/، ص٢٣٤٨. وأيضاً قرار محكمة النقض- الغرفة الثالثة رقم/ ١٦١/ في الطعن أساس/ ٥٠٧/ تاريخ ١٩٩٧/٣/٢. وأيضاً قرار محكمة النقض- الغرفة المدنية الأولى رقم/٢٩٢/ في الطعن أساس/٣٨١/ تاريخ ١٩٩٥/٩/٢٥. مذكور في مجلة المحامون لعام ١٩٩٧، العددان (١و٢)، ص٥٢. وأيضاً قرار محكمة النقض الغرفة المدنية الثانية رقم/١٣٨٢/ في الطعن أساس/١٥٢٥/ تاريخ ١٩٩٨/٨/٣٠. مذكور في مجلة المحامون لعام ٢٠٠٠العددان (٣و٤) ،ص٢٩٦.

[١١]: في حين يرى الدكتور ماجد راغب الحلو أن العقد الإداري يستلزم في الحقيقة توفر شرطيين أثنين هما: وجود الإدارة كطرف في العقد، وتصرف الإدارة بوصفها سلطة عامة. راجع د. ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص ١٦، وأيضا بخصوص تضمين العقد الإداري شرطاً أو شروطاً استثنائية راجع د. أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص١٢٧ وما بعدها.

[١٢]: د. حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري في لبنان وفرنسا ومصر، مرجع سابق، ص٢١٩.

[١٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٤٠/ في الطعن/١٠٧/ لعام ١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٢، ص٥٣.

[١٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/ ٤٧/ في الطعن/٢/ لعام١٩٦٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/١٩٦٤ المبدأ رقم/٧/، ص١٣.

الأصلية المعروضة عليه وذلك على اعتبار أن القضاء الإداري هو وحده دون غيره قاضي العقد[١٥].

وفي هذا السياق استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على أن: ((النظر في طلب وقف تنفيذ تحصيل المبالغ التي تتمثل في الالتزامات المتخلفة عن العقود يدخل في صلاحية القضاء الإداري))[١٦]، كما يشمل ((دعوى وقف تنفيذ مصادرة التأمينات العقدية))[١٧].

وولاية القضاء الكامل تمكن القضاء الإداري بأن يفصل في الوجه المستعجل من المنازعة الموضوعية المستندة إلى العقد الإداري ليس بوصفه من طلبات وقف التنفيذ المتفرعة عن طلبات الإلغاء وإنما بحسبانها من الطلبات الفرعية المستعجلة التي تعرض على قاضي العقد لاتخاذ إجراءات وقتية أو تحفظية لا تتحمل التأخير وتدعو إليها الضرورة لدفع خطر أو نتائج يتعذر تداركها- لا يهم في هذا الصدد أن يصف صاحب الشأن طلبه بأنه طلب وقف التنفيذ، إذ العبرة بحقيقة الأمر وجوهره وهدفه، حسبما يظهر من أوراق الدعوى- وبناءً عليه يتعين نظر هذا الطلب المستعجل في الحدود والضوابط المقررة بشأن الطلبات المستعجلة ويكون ذلك باستظهار الأمور التي يخشى عليها فوات الوقت والنتائج التي يتعذر تداركها والضرر المحدق بالحق المطلوب حمايته وكذلك استظهار جديتها أو عدم جديتها دون المساس بالناحية الموضوعية للنزاع[١٨].

---

[١٥]: د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٧٨.

[١٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٢٥٢/ في الطعن/٤٥٢/ لعام ١٩٧٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٨، المبدأ رقم/١٤٣/، ص٣٣٨. وبنفس المعنى أيضاً راجع قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٢٠٢/ في الطعن/٥٠٦/ لعام١٩٧٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٣ المبدأ رقم /٦٩/، ص١٩٣. وأيضاً دائرة فحص الطعون السورية قرار/٣٢/ في الطعن/١٢٧/ لعام ١٩٦٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٨،المبدأ رقم/٨٢/، ص١٩٣.

[١٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٥/ في الطعن/٦٣/ لعام ١٩٦٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٧، ص١٠٦.

[١٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الحكم رقم /٢٠٨٤-٣١/ (١٩٩٥/١١/٢٤)٤٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا والجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في العقود الإدارية في أربعين عاماً، مرجع سابق، ص١٣٠ وما بعدها.

وتأكيداً لذلك استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على أن: ((وقف تحصيل مبلغ أو تجميد كفالة مطلوبة لحين البت في أساس النزاع يختلف عن طلب وقف التنفيذ الخاص بقضاء الإلغاء والذي يجب تقديمه في صحيفة افتتاح الدعوى ليكون جديراً بالقبول طبقا للمادة (٢١) من قانون مجلس الدولة رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩))[١٩].

وأيضاً قولها: ((١- يقتضي التنبيه ابتداءً إلى أن طلبات وقف التنفيذ لا توجه إلا إلى القرارات الإدارية النهائية طبقا لنص المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ وغني عن البيان أن القرار المطلوب وقف تنفيذه (وهو قرار متصل بعملية التعاقد بين الطرفين وتصفية آثارها) لا يعتبر قراراً إدارياً يصح معه أن يكون محلاً لمثل هذا الطلب فهو بهذه المثابة إجراء تنفيذي لتحصيل ما تدعيه الخزينة من حقوق في ذمة المتعهدين.

٢- إن هذه المحكمة ترى أن قيام النزاع أمام محكمة القضاء الإداري بشأن تصفية العقد المبرم فيما بين الإدارة والمتعهدين يبرر للمدعين التقدم بطلب عارض لوقف إجراءات التحصيل ريثما يتبين الحق نتيجة الدعوى المرفوعة من قبلها إذ يحسن في مثل هذه الأحوال التريث في اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان حقوق الخزينة إلى حين الفصل في أساس النزاع طالما أن الخلاف معروض أمام القضاء.

٣- إزاء خشية الإدارة من التصرف بالأموال فإن المحكمة ترى تغطية لهذا المحظور تقرير وقف التحصيل بكفالة))[٢٠].

وقد بينت محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها: ((أن المنازعات المستعجلة في نطاق دعاوى العقود الإدارية يمكن إجمالها في فروض ثلاثة:

١- فقد تنطوي على ضرر أو نتائج يتعذر تداركها.

---

[١٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٤٠/ لسنة ١٩٧٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٥، المبدأ رقم/١٨٦/، ص٤١٣.

[٢٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٣٤٣/ في الطعن/٦٢٦/ لعام ١٩٧٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٦، المبدأ رقم/١٥٨/، ص٢٥٦.

٢- أو قد تتضمن طلبات يخشى عليها من فوات الوقت.

٣- أو قد تتعلق باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير أو اتخاذ إجراءات وقتية أو تحفظية تكون أكثر استجابة للظروف المفاجئة))[٢١].

ومن أمثلة الطلبات المستعجلة في منازعات العقود الإدارية، طلب وصف الحالة، وطلب وقف تنفيذ القرار الصادر بفسخ عقد توريد، وطلب وقف تنفيذ القرار الصادر باستيلاء الحكومة على الأدوات والمهمات المملوكة للمتعاقد والموجودة في محل العمل في منازعة تتعلق بعقد أشغال عامة، وطلب وقف صرف الكفالة، وطلب وقف تنفيذ الغرامة الموقعة على المتعاقد، وطلب ندب خبير، وطلب وقف تنفيذ قرار تشكيل لجنة لاستلام مخبز ثم بيعه في المزاد، وطلب وقف تنفيذ رسو مزاد، وطلب وقف تنفيذ قرار سحب العمل من المتعاقد مع الإدارة[٢٢].

وبهذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا السورية: ((إن محكمة القضاء الإداري تفصل في الوجه المستعجل من المنازعة على اعتبار أنه من الطلبات الفرعية التي تعرض على قاضي العقد لاتخاذ إجراءات وقتية أو تحفظية لا تحتمل التأخير وتدعو إليها الضرورة لدفع خطر أو نتائج يتعذر تداركها إلى أن يفصل في موضوع الخلاف نهائيا))[٢٣].

أما بالنسبة للوقت الذي يتوجب على المضرور خلاله تقديم الطلب المستعجل في المنازعة المتعلقة بالعقد الإداري، فقد استقر اجتهاد القضاء الإداري في مصر وسوريا على جواز تقديم الطلب المستعجل في إطار المنازعات العقدية في أي وقت حتى بعد رفع الدعوى الأصلية[٢٤]، حيث يمكن تقديمه في هذه الحالة بموجب طلب عارض[٢٥].

---

[٢١]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/١٨٩٤/ لسنة /١٠ق/ جلسة ٣/١٠/ ١٩٥٧. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٧٨.

[٢٢]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٤٠ ومابعدها.

[٢٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٦٧/ في الطعن/٢٨٠/ لعام١٩٧١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧١، ص١٧٢.

[٢٤]: وفي هذا السياق قررت المحكمة الإدارية العليا السورية أيضاً أن: ((وقف تحصيل مبلغ أو تجميد كفالة مطلوبة لحين البت بأساس النزاع يختلف عن طلب وقف التنفيذ الخاص بقضاء الإلغاء والذي يتوجب تقديمه في صحيفة افتتاح الدعوى ليكون جديراً بالقبول طبقا للمادة(٢١) من قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لسنة ١٩٥٩))، قرار المحكمة الإدارية

كما استقر اجتهاد القضاء الإداري في سورية ومصر على أن قبول الطلب المستعجل في إطار المنازعات العقدية إنما يستلزم وجود حالة استعجال تبرر ضرورة وضع حل مؤقت لوقف الضرر الذي لا يمكن تداركه بمضي الوقت[٢٦]، وبحيث لا يمس الإجراء المتخذ بناءً على الطلب المستعجل بأصل الحق في جميع الأحوال[٢٧].

الفرع الثاني

العليا السورية رقم /٤٠/ لسنة ١٩٧٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٥، المبدأ رقم/١٨٦/، ص٤١٣.

[٢٥]: وفي هذا السياق قررت المحكمة الإدارية العليا السورية أن: ((هذه المحكمة ترى أن قيام النزاع أمام محكمة القضاء الإداري بشأن تصفية العقد المبرم فيما بين الإدارة والمتعهدين يبرر للمدعين التقدم بطلب عارض لوقف إجراءات التحصيل ريثما يستبين الحق نتيجة الدعوى المرفوعة من قبلهما إذ يحسن في مثل هذه الحال التريث في اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان حقوق الخزينة إلى حين الفصل في أساس النزاع طالما أن الخلاف معروض أمام القضاء)). قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣٤٣/ في الطعن رقم/٦٢٦/ لعام ١٩٧٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٦، المبدأ رقم/١٥٨/، ص٢٥٦.

[٢٦]: وفي هذا السياق قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: ((يكون للمضرور في أي وقت أن يتقدم إلى القضاء بطلب الحكم بوقف الإجراء إذا ما توافرت في الطلب صفة الاستعجال وكان الضرر الناشئ عنه مما لا يمكن تداركه أي مما يخشى عليه من فوات الوقت، ذلك أن الآثار المترتبة على الإخلال بالالتزامات التعاقدية قد تجد بعد رفع الدعوى الأصلية)). الحكم الصادر في القضية رقم /١٦٦/ لسنة /٢ق/ تاريخ ١٩٥٩/١١/١٩، مجموعة السنة الرابعة عشر ص٦. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٨٢.

[٢٧]: وفي هذا السياق قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية إن: ((القضاء الكامل يملك عند مباشرته ولاية الفصل في الأمور المستعجلة سلطان التقدير لعناصر النزاع المعروض عليه لا يحده في ذلك سوى قيام الاستعجال وعدم المساس بأصل الحق، **والاستعجال** هو الضرورة الملجئة لوضع حل مؤقت يخشى على الحق فيه من مضي الوقت، لو ترك حتى يفصل فيه موضوعياً. والاستعجال حالة مرنة غير محددة ليس ثمة معيار محدد لها يمكن تطبيقه في كل الأحوال بل ظواهر الاستعجال متعددة وقد تبرر في حالة وتختلف عنها في أخرى والمرجع في تقديره إلى القضاء بحسب ظروف كل دعوى على حدا ، فأينما لمس هذه الضرورة كان تصديه للمسالة جائزاً، **وأما عدم المساس بأصل الحق** فليس المقصود به عدم احتمال لحوق ضرر بأحد الطرفين بل أن الضرر قد يكون محتملاً بل قد لا يقبل علاجاً أو إصلاحاً، لأن ولاية الفصل في الأمور المستعجلة هي ولاية قضائية في أساسها، والقضاء الكامل في مباشرتها وإن كان لا يفصل في أصل الحق إلا أنه يحميه مؤقتاً متى تحسس من تقديره لعناصر النزاع أن أحد الطرفين هو الأولى بالحماية فينشأ بينهما مركزاً قانونياً وقتياً يسمح بتحمل المواعيد والإجراءات التي يقتضيها الفصل في الموضوع فهو ليس ممنوعاً من حيث الحقوق المتنازع عليها ومدى آثارها، بل له في هذه سلطات تقدير مطلق وإنما هو مقيد بألا يقرر إلا حلولاً وقتية لتحفظ تلك الحقوق حتى يفصل فيها موضوعاً حتى ولو ترتب على تلك الحلول لحوق ضرر ما بأحد الطرفين))، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٩٨٧/ لسنة /٩ق/ جلسة ١٩٦٣/٧/٢٠، مجموعة العشر سنوات صفحة١٢٥. مذكور عند د. محمد احمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص ٢٨٢.

الطلبات المستعجلة في منازعات العقود الإدارية في ظل ولاية قضاء الإلغاء

بينا أن المنازعات المتولدة عن العقود الإدارية تدخل أصلاً في ولاية القضاء الكامل لمجلس الدولة، ولكن هذا لا يعني أن مجال قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية معدوم، بل هو محدود جداً، والمتتبع لقضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص يجد أن ذلك القضاء يستند إلى مبدأين أصليين يصحان في مصر وسورية هما:

الأول: إن دعوى الإلغاء لا يمكن أن توجه إلى العقود، ذلك أن من شروط قبول دعوى الإلغاء أن توجه الدعوى إلى قرار إداري، وهو تعبير عن إرادة الإدارة بمفردها، بينما العقد هو توافق إرادتين- يوجد استثناء حديث على هذا المبدأ في قضاء مجلس الدولة الفرنسي يعرف بدعوى المشروعية الخاصة تعرضنا له في مرحلة سابقة من الرسالة-

وذلك لا يعني بحال من الأحوال عدم إمكان إبطال العقد، وإنما مجال ذلك هو القضاء الكامل.

ويترتب على ذلك نتيجة هامة، وهي أن إبطال العقد- على هذا الأساس- لا يمكن أن يصل إليه إلا أحد طرفيه لأنه ليس لأحد غير الطرفيين المتعاقدين أن يرفع دعوى تسند إلى العقد، ومن ناحية أخرى فإن شروط الدعوى تختلف في الحالتين، والخلاف في فرنسا أظهر فيما يتعلق بإجراءات كل من الدعويين، ولكنه لا يظهر عندنا إلا من ناحية شروط المصلحة، ذلك أن هذا الشرط يفسر بغاية الاتساع في نطاق دعوى الإلغاء، أما في مجال القضاء الكامل فإنه يؤخذ بمعنى ضيق.

الثاني: أنه في مجال قضاء الإلغاء لا يمكن الاستناد إلى مخالفة الإدارة لالتزاماتها التعاقدية كسبب من الأسباب التي تجيز طلب إلغاء القرار الإداري، فدعوى

الإلغاء هي جزاء لمبدأ المشروعية والالتزامات المترتبة على العقود الإدارية هي التزامات شخصية[٢٨].

وعلى هذا الأساس، فإن القاعدة العامة في كل من فرنسا ومصر وسورية هي عدم قبول الدعوى المرفوعة بإلغاء أي قرار من القرارات المتعلقة بعقد من العقود الإدارية، سواءً من جانب المتعاقد مع الإدارة نفسه الذي يتعين عليه أن يسلك طريق القضاء الكامل أو الغير الذي يعدّ أجنبياً عن العقد الذي تقتصر آثاره على أطرافه، بيد أنه يوجد استثناء هام على هذه القاعدة، يتمثل في إجازة الطعن بالإلغاء – وبالتالي طلب وقف التنفيذ– في القرارات الإدارية السابقة على انعقاد العقد والتي تسهم في إبرامه، كقرارات لجان فحص العطاءات ولجان البت في العطاءات، وقرارات إجراء فحص المناقصات أو المزايدات، وقرارات إرساء المزايدة أو المناقصة[٢٩]. وأيضاً القرارات اللاحقة لإبرام العقد مشروطة بعدم إصدارها من قبل الإدارة تنفيذاً للعقد واستناداً إلى نص من نصوصه[٣٠]، كالقرار الذي تصدره الإدارة بشطب اسم المتعهد من عداد الموردين المحليين[٣١].

ويقوم هذا الاستثناء بحسبان أن هذه القرارات تختلف في طبيعتها وماهيتها الذاتية عن العقد، ولذلك فمن المفروض أن تخضع للنظرية العامة للقرارات الإدارية، بما يترتب على ذلك من نتائج عدة أهمها جواز إلغائها بدعوى تجاوز السلطة[٣٢].

---

[٢٨]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٣٧. وأيضاً د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص٢٠٧ وما بعدها. وأيضاً عبد الهادي عباس، العقود الادارية، مرجع سابق، ص٦٠٣. وأيضاً د. عبد الله طلبه، القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٦٩ وما بعدها. وأيضاً علي الدين زيدان - محمد السيد، الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري - المجلد الرابع – نظرية العقود الإدارية- صيغ الدعاوى الإدارية، المكتب الفني للإصدارات القانونية، القاهرة، ص٦٨ وما بعدها.

[٢٩]:د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٧١.

[٣٠]: وعليه فإن القرار الصادر بفسخ العقد الإداري رغم كونه صادر بالإرادة المنفردة للإدارة إلا أنه لا يعدّ من قبيل القرارات الإدارية المنفصلة التي يجوز مخاصمتها بدعوى الإلغاء، بحسبان أن فسخ العقد لا يعدو أن يكون إجراء اتخذته الإدارة بوصفها طرف تعاقدي وليس بوصفها سلطة عامة، الأمر الذي يفقد هذا الأجراء أهم سمات القرار الإداري التي تجعل منه محلاً لدعوى الإلغاء، وهو صدوره عن الإدارة بوصفها سلطة عامة، تحرص على دوام سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد. راجع د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية- القرارات والعقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،٢٠٠٧، ص٢٢.

[٣١]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٣٥..

[٣٢]: د. برهان خليل زريق، نظرية البطلان في العقد الإداري، المكتبة القانونية، دمشق، ٢٠٠٢، ص١٦١

وقد أطلق الفقه والقضاء الفرنسيين على هذا الاستثناء نظرية القرارات الإدارية المنفصلة أو القابلة للانفصال La théorie des actes détachables.

ذلك أن العقد الإداري يمر بمراحل متعددة وتدخل في تكوينه عناصر مختلفة منها ما له طبيعة عقدية بحتة، ومنها ما تتوافر له صفات وأركان القرار الإداري كالقرارات الصادرة من هيئات الوصاية الإدارية بالترخيص بإبرام العقد أو التصديق عليه، فهذه القرارات وإن كانت تدخل ضمن العملية العقدية، إلا أن لها من الاستقلال ما يسمح بفصلها عن تلك العملية والطعن بها بدعوى الإلغاء[٣٣]. كما أنها ليست غاية في ذاتها ولكنها وسيلة لإتمام العقد أو عدم إتمام عملية التعاقد.

وقد تبنى مجلس الدولة الفرنسي نظرية القرارات الإدارية المنفصلة كونها تقدم ميزة مهمة تتمثل في الجمع والتوفيق بين ضرورتين: ضرورة عدم المساس بالعقد إلا من طرفيه، وضرورة تمكين صاحب المصلحة من التخلص من القرارات الإدارية غير المشروعة الداخلة في تكوين العقد وذلك بطلب إلغائها أمام قاضي دعوى تجاوز السلطة[٣٤].

فهذه النظرية تقدم الحل القانوني عندما تعمد الإدارة إلى مخالفة القواعد القانونية الموضوعة من قبل القانون– حماية للمصلحة العامة وإعمالا لمبدأ المساواة بين الأفراد– التي تقيد حرية الإدارة أثناء التعاقد، فلو طبقنا القاعدة العامة والتي تقضي بأن العقد كل لا يتجزأ فهذا يعني عدم قبول الطعن بالإلغاء من (الغير) أصحاب المصلحة في الطعن، وفي الوقت ذاته لا يباح لهم استعمال الدعوى الناشئة عن العقد لأنها مقصورة فقط على أطراف العقد، وبالتالي فهذا يعني أن يظل مبدأ المشروعية بغير حماية على الإطلاق، ولملاقاة ذلك جاء مجلس الدولة الفرنسي بنظرية الأعمال المنفصلة[٣٥].

---

[٣٣]: د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، أثار حكم الالغاء، القاهرة، دار الفكر، القاهرة، الطبعة الاولى، ١٩٧١، ص١٩٦.

[٣٤]: Charles. H, Actes rattachables et actes détachables en droit administratif français, Thèse pour le Doctorat, L.G.D.J, Paris, ١٩٦٨, p.١٣.

[٣٥]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٧٣ وما بعدها.

- Charles. H, Actes rattachables et actes détachables en droit administratif français, op.cit, p.٦٥.

على أنه إذا كان مجلس الدولة في كل من فرنسا ومصر وسورية قد تبنى نظرية القرارات الإدارية المنفصلة، إلا أنه وبنفس الوقت أخضع قبول طلب إلغاء القرار الإداري المنفصل لعدة شروط هي:

أولاً – وجوب توجيه الدعوى ضد القرار المنفصل وليس بصدد العقد ذاته.

ثانياً– يجب أن يكون القرار محل الدعوى مما يقبل الانفصال عن العقد[٣٦].

وطلب إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة – وبالتالي طلب وقف تنفيذها– يمكن أن يقدم من غير المتعاقد مع الإدارة[٣٧]، ذلك أن سبيل المتعاقد هو القضاء الكامل أمام قاضي العقد، أما غير المتعاقد فلا يمكنه أن يلجأ إلى قاضي العقد ومن ثم فتح له المجلس باب قضاء الإلغاء، على اعتبار أن حرمان الغير من الالتجاء إلى دعوى تجاوز السلطة يعدّ إنكاراً للعدالة[٣٨]، إذ ليس أمام الغير إلا قاضي تجاوز السلطة[٣٩]، لاسيما وأنه محروم من الالتجاء إلى قاضي العقد ((الدعوى الموازية))[٤٠].

كما أن المتعاقد مع الإدارة يسترد حقه في الالتجاء إلى قضاء الإلغاء إذا ما صدرت من الإدارة قرارات غير مشروطة بصفة أخرى، أي لم تستند في إصدارها إلى صفتها كمتعاقدة فحينئذ يكون للمتعاقد كسائر المواطنين، أن يطلب إلغاء تلك القرارات إذا ما استوفى شرط المصلحة وكان القرار المطلوب إلغاؤه غير مشروع[٤١].إلا أن مجلس الدولة الفرنسي وحسناً فعل، فقد استقرت أحكامه – بخلاف ما سبق بيانه– على السماح للمتعاقد أيضاً بالالتجاء إلى الطعن بالإلغاء استناداً إلى نظرية الأعمال المنفصلة، حيث عدّ المتعاقد وكأنه من الغير بالنسبة للقرار المنفصل المطعون فيه، وكأنه يريد أن يقول أن المتعاقد مع الإدارة لا يسمح له في هذا المجال إلا بما يسمح

---

[٣٦]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص١٧٠ وما بعدها.

[٣٧]: عبد الهادي عباس، العقود الإدارية- الجزء الثاني، مرجع سابق، ص٦٠٥.

[٣٨]: Macera .B.F, Les actes détachables dans le droit public Français, Pulim, ٢٠٠٢, p.٤٤.

[٣٩]: د. برهان زريق، نظرية البطلان في العقد الإداري، مرجع سابق، ص١٧٧.

[٤٠]: جرى مجلس الدولة الفرنسي منذ القدم على رفض قبول دعوى الإلغاء إذا ما كان في وسع المدعي أن يلجأ إلى طريق قضائي آخر يحقق له عين النتائج العملية التي يريد الوصول إليها عن طريق دعوى الإلغاء، وذلك سواء أكان هذا الطريق الآخر، دعوى ترفع أمام محكمة إدارية أو محكمة قضائية، وهذا مجمل المقصود بفكرة ((الدعوى الموازية)) في فرنسا (Le rours parallele)، بخصوص هذه الدعوى راجع مفصلاً: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٥٦٩ وما بعدها .

[٤١]: د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص١٩١.

به للغير من الدفاع عن المشروعية وحدها فيكون طعنه مبنياً على مخالفة القرار لقواعد القانون وحده وبغير أن يستند على أي حق ذاتي استمده من العقد[٤٢].

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري في سورية ومصر قد أعمل آثار نظرية القرارات الإدارية المنفصلة على القرارات الإدارية التي لا تتعلق بإبرام العقد، بل يكون لها أثرها على العقد بعد إبرامه، وحينئذ يكون للمتعاقد أن يطعن في هذه القرارات بالإلغاء[٤٣]، كما هو الحال بالنسبة للقرار الصادر بشطب اسم المتعهد من عداد الموردين المحليين[٤٤]، وعليه فإن الطلبات المستعجلة في منازعات العقود الإدارية في نطاق ولاية الإلغاء تنحصر في سورية ومصر في طلب الحكم بوقف تنفيذ قرار من القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد والتي تتعلق بإبرامه أو تنفيذه، وهذا الطلب يخضع لأحكام وقف تنفيذ القرار الإداري[٤٥].

وتجدر الإشارة إلى أن أثار إلغاء القرار المنفصل عن العقد الذي فصل عنه هذا القرار تختلف وفقاً للمرحلة التي وصل إليها إبرام العقد، فإذا لم يصل العقد إلى مرحلة الإبرام، فإن إلغاء القرار المنفصل يملك أثراً مطلقاً، لأن حجية الشيء المقضي به ستقف حائلاً دون إبرام هذا العقد، ولكن هذه الفرضية تكاد تكون نظرية بحتة لأن بطء الإجراءات القضائية يؤدي إلى جعل عدم إبرام العقد حتى لحظة صدور الحكم بإلغاء القرار المنفصل مجرد افتراض قانوني بحت، وقد تلافى المشرع الفرنسي هذه الثغرة– كما سنرى – من خلال نظام القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي، وذلك بالنص صراحة على إمكانية وقف إبرام العقد حتى البت في القرارات التي تساهم في تكوين إرادة الإدارة[٤٦].

أما إذا أبرم العقد وهذه هي الحالة الشائعة – فإن الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي استقر منذ أمد بعيد على أن إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة لا يمكن

---

[٤٢]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٧٧.

[٤٣]: د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص١٨١.

[٤٤]: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم /٧٢٤ / لسنة /٢٤ق/ تاريخ ١٩٨٢/١/١٦. مذكور عند د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٧٥ .

[٤٥]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٣٧.

[٤٦]: للاطلاع موسعاً على آثار إلغاء القرار المنفصل وتطوره راجع: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص١٨٧ وما بعدها.

أن يؤدي بذاته إلى إلغاء العقد وذلك على الرغم من تسليمه بأن إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة يؤدي إلى بطلان ما يترتب عليها من نتائج، لأن ما بني على باطل فهو باطل– بل يبقى العقد سليماً ونافذاً حتى يتمسك أحد أطرافه بالحكم الصادر بالإلغاء بناءً على الأثر المطلق لحكم الإلغاء – أمام قاضي العقد[٤٧]، سواءً أكان العقد خاصاً أو إدارياً، وحينئذ يجوز لقاضي العقد أن يحكم بإلغائه استناداً إلى سبق إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة والتي ساهمت في إتمام عملية التعاقد– وهو ما استقر عليه أيضاً اجتهاد مجلس الدولة المصري[٤٨]، وقد أثارت هذه النتيجة انتقاد غالبية الفقهاء وأدت بالنهاية إلى تغير في اتجاه مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص[٤٩].

وعليه فإن الطلبات المستعجلة في منازعات العقود الإدارية والتي تدخل في نطاق ولاية قضاء الإلغاء، تنحصر في طلب الحكم بوقف تنفيذ قرار من هذه القرارات الإدارية المنفصلة، وذلك إعمالاً لنظرية القرارات الإدارية المنفصلة، وهذا الطلب يخضع لأحكام وقف تنفيذ القرار الإداري، كما أن ولاية الإلغاء في منازعات العقود الإدارية تنعقد للقضاء الإداري في نظر الطعون في القرارات الإدارية المنفصلة[٥٠].

كما يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري أيضاً بالفصل بالمنازعات المتعلقة بطلب إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة بخصوص العقود التي تبرمها الإدارة

---

[٤٧]: Macera .B.F, Les actes détachables dans le droit public Français, op.cit, p.٤٩.

[٤٨]: د. سليمان الطماوي، القضاء الاداري – الكتاب الأول- قضاء الالغاء، مرجع سابق، ص٢٤٠. وأيضاً د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص١٨٣. وأيضاً د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٧٨ وما بعدها. وأيضاً عبد المنعم عبد العظيم جبره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٠١. وأيضاً د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص٩٠٦ وما بعدها. وأيضاً عبد الهادي عباس، العقود الادارية، مرجع سابق، ص٦٠٦. وأيضاً د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص١٨٧ وما بعدها. وأيضاً د عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٧١ وما بعدها. وأيضاً د. محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني- الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٤.

[٤٩]: بخصوص هذه الانتقادات لمشكلة الأثر النظري لإلغاء القرار الإداري المنفصل عن العقد والاقتراحات الفقهية والحلول القضائية لهذه المشكلة. راجع د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، المرجع نفسه، ص١١٩ وما بعدها. وأيضاً د. سليمان الطماوي، القضاء الاداري – الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، المرجع نفسه، ص٢٤٣ وما بعدها. وراجع د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع نفسه، ص٢٧٩. وأيضاً د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص١٧١ وما بعدها. وأيضاً عبد الهادي عباس، العقود الإدارية، المرجع نفسه، ص٦٠٦ وما بعدها. وأيضاً عبد المنعم عبد العظيم جبره، آثار حكم الإلغاء، المرجع نفسه، ص٣٩٠ وما بعدها.

[٥٠]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٢٣٦ وما بهدها.

في ظل أحكام القانون الخاص وطلب وقف تنفيذها، والذي يخضع للأحكام العامة لوقف تنفيذ القرار الإداري، إلا أنه لا يختص بالمنازعات الناشئة عن العقد العادي.

كما يتوجب على القضاء العادي إذا ما رفعت إليه دعوى مستعجلة بطلب اتخاذ إجراء وقتي أو طلب مستعجل وتبين للقاضي أن النزاع يتعلق بعقد إداري، وجب عليه إعلان عدم اختصاصه، ويجوز له من تلقاء نفسه وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى القضاء بعدم الاختصاص لتعلق ذلك بالنظام العام ولو اتفق الخصوم أو قبلوا أو سكتوا، لأنه يتقيد بنفس القيود التي تحد من الاختصاص الوظيفي أو النوعي للجهة التي هو فرع منها ومنبثق عنها، إلا أنه يتوجب عليه أن يفحص المنازعة لمعرفة ما إذا كانت فعلاً متصلة بعقد إداري أم لا توصلاً لتحديد اختصاصه، وفي سبيل ذلك يجب عليه أن يتحرى توافر الشروط الأساسية في العقد الإداري لكي يعلن عدم اختصاصه إن كان النزاع متصلاً به، وذلك من تلمس المعيار القضائي الذي استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا وسورية ومصر لتمييز العقود الإدارية[٥١].

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة السوري وعلى الرغم من عدم اختصاص القضاء العادي بمنازعات العقود الإدارية والطلبات المستعجلة المتعلقة بها، إلا أنه سلم باختصاص القضاء العادي ببعض الطلبات المستعجلة المتعلقة بالعقود الإدارية، كما هو حال الطلب المستعجل بوصف الحالة الراهنة– وهو ما سنبحثه مفصلاً من خلال المبحث التالي.

المطلب الثاني

وقف التنفيذ في القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي

((الاتجاه الحديث))

[٥١]: خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة في التشريع السوري، مرجع سابق، ص٢٢. وأيضاً راجع: طارق زيادة، القضاء المستعجل بين النظرية والتطبيق، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٩٣، ص٢١٧.

القضـــاء المســـتعجل الموضـــوعي قبـــل التعاقـــدي Les référés précontractuel[٥٢]، هو إجراء قضائي مستعجل ذو أصل تشريعي أوربـي، الهدف منه حماية قواعد العلانية والمنافسة بشكل فعال قبل إتمام إبرام العقد، وذلك عن طريق إعطاء القاضي سلطات واسعة غير مألوفة في الإجراءات القضائية العادية، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

الفرع الأول: أسس الدعوى وقواعد قبولها.

الفرع الثاني: النظام القضائي للدعوى.

الفرع الأول
أسس الدعوى وقواعد قبولها

[٥٢]: تجدر الإشارة إلى أن أستاذنا الدكتور مهند مختار نوح قام بتعريب مصطلح Les référés précontractuel على النحو المذكور أعلاه في رسالته الإيجاب والقبول في العقد الإداري، راجع د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٦٣٠.

إن تحديد الأسس التي تقوم عليها دعوى القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي يستلزم البحث في مصادر هذه الدعوى وخصائصها ونطاق تطبيقها، كما يستلزم تحديد شروط قبولها، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: مصادر دعوى القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي وخصائصها ونطاق تطبيقها.

ثانياً: شروط قبول دعوى القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي.

أولاً- مصادر دعوى القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي وخصائصها ونطاق تطبيقها:

١- مصادر الدعوى:

أوجد القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي في عام ١٩٩٢ باهتمام مزدوج، أوروبي بقصد تعزيز ضمانات عروض المرشحين لعقود الشراء العام عن طريق المنافسة العامة، وفرنسي بقصد تحسين نظام شكاوى أصحاب العروض ضد إبرام العقود والمناقصات[٥٣]، حيث ثبت أن هناك فراغاً تشريعياً في فرنسا يتحدد بعدم وجود دعوى تصحيحية ووقائية سابقة على إبرام العقد، فدعوى الإلغاء التي توجه ضد القرارات المنفصلة عن العقد والتي تساهم في نفس الوقت في تكوين إرادة الإدارة الموضوعية ظهرت لفترة طويلة من الزمن غير ذات فعالية[٥٤]، حيث أن القاضي يبت بها غالباً بعد توقيع العقد، وفي بعض الأحيان بعد تنفيذه، وتصفية الحقوق والالتزامات الناشئة عنه. وكذلك الأمر بالنسبة لدعوى الإلغاء الخاصة التي يمكن أن توجه ضد عقود الجماعات المحلية والتي كانت غير كافية وغير فعالة تتدخل بعد إبرام العقد[٥٥].

---

[٥٣]: Pacteau. B, Contentieux administratif, op.cit, p. ٣٦٦.et Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit p.٣٦١.

[٥٤]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٦٣٢.

[٥٥]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٦٣٢.

وقد تم تبني هذه الدعوى في القانون الداخلي الفرنسي بالقانون ١٩٩٢/١/٤ والقانون ١٩٩٣/١/٢٣[٥٦]، حيث تم من خلالهما تعديل المادتين (ل. ٢٢ و ل.٢٣) من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية[٥٧]، ثم أعاد المشرع الفرنسي النص على هذه الدعوى في الفقرة (١) من المادة (٥٥١) من قانون القضاء الإداري وذلك فيما يخص عقود الشراء العام، وفي الفقرة (٢) من نفس المادة فيما يخص عقود بعض المجالات المستبعدة (الطاقة، الماء، النقل، الاتصالات)، وذلك ضمن القسم المخصص للأنظمة الخاصة بالاستعجال Les référés spéciaux[٥٨].

حيث نصت الفقرة (١) من المادة (٥٥١) من قانون القضاء الإداري على ما يلي: ((يستطيع رئيس المحكمة الإدارية، أو القاضي المكلف من قبله بذلك، أن ينظر في الدعوى في حالة الإخلال بالتزامات العلانية والمنافسة في عقود الشراء العام وعقود تفويض المرفق العام، والأشخاص المؤهلين للإدعاء في هذه الحالة هم الأشخاص الذين لهم مصلحة في إبرام العقد ومن الممكن أن يخسروا بسبب هذا الخطأ، وأيضاً المحافظ في المحافظة التي يبرم فيها العقد أو يجب أن يبرم فيها من قبل الجماعات الإقليمية أو المؤسسات العامة المحلية)).

كما تنص الفقرة (٢) من (٥٥١) من نفس القانون على ما يلي: ((يستطيع رئيس المحكمة الإدارية، أو القاضي المكلف من قبله بذلك، أن ينظر في الدعوى في حالة الإخلال بالتزامات العلانية والمنافسة في العقود المحددة في الفقرة /٢/ من المادة /٣٣/ من الأمر رقم (٦٤٩- ٢٠٠٥) والمتعلق بالعقود المبرمة بواسطة أشخاص عامة معينة أو خاصة غير خاضعة لتقنين عقود الشراء العام.

إلا أن القاضي لا يستطيع أن يفصل في هذه الدعوى بعد إبرام العقد، الأشخاص المؤهلين للإدعاء في هذه الحالة هم الأشخاص الذين لهم مصلحة في إبرام العقد ومن الممكن أن يخسروا بسبب هذا الخطأ)).

---

[٥٦]: Peiser. G, Contentieux administrative, op.cit, p.١٧٦.

[٥٧]: Braconnier. S, Précis du droit marchés publics, Le moniteur, Paris, ٢ édition, ٢٠٠٧, p.٣٤٨. et Pacteau. B , Contentieux administratif, op.cit, p. ٣٦٧.

[٥٨]:Richer. L, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris, ٤ édition, ٢٠٠٤, p.١٦٢. et Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés,op.cit, p.٢٨٣.

٢- خصائص الدعوى الجديدة:

تتمتع دعوى القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي بخصائص أهمها أنها تقنية قضائية قبل تعاقدية، فهي تثار في المرحلة السابقة على إبرام العقد وتهدف إلى منع كل مخالفات العلانية والمنافسة المتعلقة بإبرامه، وهي بذلك ذات منطق وقائي، كما أنها تخول القاضي سلطات هامة كسلطة الأمر والوقف والإلغاء وإبطال بعض شروط العقد ولكن لا يحق له منح تعويض[٥٩]، كما أنها دعوى قضاء مستعجل لأن أمر النظر فيها يوكل إلى قاض منفرد والذي يبت بأول وآخر درجة وبصيغة الاستعجال، كما يمكن للقاضي عند نظره للدعوى أن يبت في الموضوع وذلك على خلاف القضاء المستعجل العادي[٦٠].

٣- مجال تطبيق الدعوى الجديدة:

حافظ المشرع الفرنسي في قانون القضاء الإداري النافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١ على نطاق تطبيق الدعوى الجديدة[٦١]، والتي يمكن تثار في معرض النوعيين الرئيسيين من العقود الإدارية، عقود الشراء العام وعقود تفويض المرفق العام[٦٢].

ثانياً- شروط قبول دعوى القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي:

١- صفة المدعي[٦٣]:

تكتسب صفة المدعي ضمن إجراء الدعوى المستعجلة الموضوعية قبل التعاقدية إما بحكم المصلحة وإما بحكم القانون:

---

[٥٩]: Lagumina. S et philippe. E, Le réfère précontractuel, Bilan et perspectives, AJDA, ٢٠٠٠, p.٢٨٣.

[٦٠]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٦٣٣.

[٦١]: Llorens. F, Le nouveau juge administratif des référés réflexion sur la réforme opérée par la loi du ٣٠ juin ٢٠٠٠, Presses Universitaires de Strasbourg, ٥ édition, ٢٠٠٢, p.٢٨ et suivant.

[٦٢]: Pacteau. B , Contentieux administratif, op.cit, p. ٣٦٧.

[٦٣]: Llorens. F, Le nouveau juge administratif des référés réflexion sur la réforme opérée par la loi du ٣٠ juin ٢٠٠٠, op.cit, p.٤٤ et suivant.

– بحكم المصلحة: حيث تفتح هذه الدعوى لكل الأشخاص الذين لهم مصلحة في إبرام العقد، والذين يمكن أن يضاروا من جراء خرق قواعد العلانية والمنافسة[٦٤]، وأن القابلية للضرر لا يستلزم إثبات وجود ضرر قد تسبب به عيب العلانية والمنافسة محل الدعوى بل يكفي أن يملك فرصة جدية للظفر بالعقد المحتمل إبرامه فيما لو أن هذا الخرق لقواعد المنافسة لم يرتكب[٦٥].

– بحكم القانون: والمدعي في هذه الحالة هو إحدى الجهات الرسمية التي أعطاها القانون صلاحية إثارة الدعوى لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة التي تهدف إلى حماية الشفافية في إبرام العقود، ومن جهة أخرى مراعاة القواعد الأوربية المتعلقة بالعلانية والمنافسة وبذلك يمكن رفع هذه الدعوى من قبل:

المحافظ: باعتباره حارساً للمشروعية المتعلقة بإبرام عقود الجماعات المحلية، وقد أعطي هذه الصلاحية بموجب المادة (٥٠) من قانون ١٩٩٣/١/٢٩، وبذلك فإن المحافظ يملك دعويين لرقابة مشروعية إبرام العقود التي تبرمها الجماعات المحلية[٦٦]. الأولى: ذات طابع وقائي وهي دعوى القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي قبل إبرام العقد، والثانية: ذات طابع علاجي وتتمثل في إمكانية ممارسة دعوى الإلغاء الخاصة والتي توجه ضد العقد ذاته[٦٧].

ممثل الدولة (المحافظ): المكلف بمراقبة عمل الجماعات والمؤسسات المحلية، وأيضاً يمكن اللجوء إلى قاضي الاستعجال بناءً على إخطار من اللجنة الأوربية الخاصة[٦٨]، وذلك في حالة تقديم هذه اللجنة طلب مسبب مؤسس على وجود خرق واضح وظاهر للالتزامات الأوربية بخصوص أحد العقود الإدارية دون العقود الخاصة[٦٩].

---

[٦٤]: Pacteau. B , Contentieux administratif, op.cit, p. ٣٦٧.et Peiser. G, Contentieux administrative, op.cit, p.١٧٦.

[٦٥]: Richer. L, Droit des contrats administratifs, op.cit, p.٧٦٥.et Braconnier. S, Précis du droit marchés publics, op.cit, p.٣٥١.et T.A de Strasbourg, ٣٧ octobre ٢٠٠٣.

[٦٦]: Braconnier. S, Précis du droit marchés publics, op.cit, p.٣٥١.

[٦٧]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٦٣٧.

[٦٨]: Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés,op.cit, p.٢٨٥.

[٦٩]: Pacteau. B , Contentieux administratif, op.cit, p. ٣٦٨.

٢- قاعدة القرار المسبق:

على خلاف ما هو معمول به في نطاق القضاء المستعجل العادي والذي يتدخل بعد مرحلة إبرام العقد وخلال تنفيذه فإن المشرع الفرنسي عندما قنن أحكام القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي اشترط على المدعيين أن يطرقوا باب الإدارة أولاً ويطلبوا منها مراعاة التزاماتها المتعلقة بالعلانية والمنافسة وإصلاح المخالفات المقترفة في هذا المجال[٧٠]، ولا يحق للمدعي اللجوء إلى القاضي المختص للبت بهذه الدعوى إلا إذا رفضت الإدارة صراحة طلبات المدعي أو ضمناً بامتناعها عن الرد لمدة لا تتجاوز العشرة أيام[٧١]، فالطلب المسبق يشكل في نطاق هذه الدعوى شكلية جوهرية يترتب على الإخلال بها عدم قبول الدعوى كما يعدّ التزام الطلب المسبق من النظام العام لذلك فإنه يحق للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه.

٣- الإطار الزمني لرفع الدعوى:

لم يحدد القانون مدة زمنية يمكن خلالها رفع الدعوى قبل إبرام العقد، إلا أن المنطق الوقائي لهذه الدعوى دفع مجلس الدولة الفرنسي إلى تقرير أن الدعوى يجب أن ترفع قبل إبرام العقد، ويترتب على ذلك أن هذه الدعوى لا يمكن أن توجه ضد قرار توقيع العقد ذاته وإذا وقع العقد قبل رفعها فإن ذلك يمنع من رفعها ولو كان الطلب المسبق مقدماً إلى الإدارة قبل توقيع العقد[٧٢]، وتكف يد القاضي عن النظر بالدعوى على الرغم من رفعها وتسجيلها فيما لو أبرم العقد قبل البت فيها حيث تغدو غير ذات موضوع، وكذلك تصبح الدعوى غير ذات محل فيما إذا تم توقيع العقد بعد صدور حكم قاضي الدرجة الأولى وقبل صدور الحكم في النقض[٧٣].

٧٠: Pacteau. B , Contentieux administratif, op.cit, p. ٣٦٨.
٧١: Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés,op.cit, p.٢٨٦.
٧٢: Pacteau. B , Contentieux administratif, op.cit, p. ٣٦٧.
٧٣: Peiser. G, Contentieux administrative, op.cit, p.١٧٧.

الفرع الثاني
النظام القضائي للدعوى

يتحدد النظام القضائي لدعوى القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي من خلال البحث في ضمانات هذه الدعوى وأسباب تدخل القاضي ومن ثم لبحث قواعد الحكم فيها، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: ضمانات الدعوى وأسباب تدخل القاضي.

ثانياً: قواعد الحكم في الدعوى.

ثالثاً: التطورات التي طرأت على النظام القضائي للدعوى في ظل أمر ٢٠٠٩/٥/٧.

أولاً- ضمانات الدعوى وأسباب تدخل القاضي:

١- ضمانات الدعوى:

إن القاضي المختص بنظر هذه الدعوى هو قاضٍ فرد والمادة (٥٥١) من قانون القضاء الإداري تحدد بوضوح أن هذا القاضي هو رئيس المحكمة الإدارية أو من يفوضه، وإن إسناد البت بهذه الدعوى إلى قاضي فرد يرجع إلى رغبة المشرع في إيجاد مرونة متجاوبة مع طبيعة الإجراء إذ أن نظر الدعوى عن طريق قاضي فرد هو أكثر تكيفاً مع مقتضيات الشؤون المستعجلة[٧٤].

وبالنسبة للاختصاص المكاني، فإن الدعوى يجب أن ترفع أمام رئيس المحكمة الإدارية التي يقع في دائرتها مقر الإدارة التي صدر عنها التصرف المخالف لمشروعية العلانية والمنافسة[٧٥].

ويبت القاضي المختص بالدعوى بصيغة الاستعجال، وذلك يعني أنه يبت بالدعوى بالاستناد إلى الحد الأدنى من الشكليات، فوفقاً للقواعد العامة المعروفة لقضاء الأمور الإدارية المستعجلة فإن مبدأ المواجهة يطبق بصورة مرنة[٧٦]، بيد أنه وبسبب السلطات الهامة التي يتمتع بها القاضي بخصوص هذه الدعوى فإن بعضاً من هذه الالتزامات التي لا يفرضها القانون في نطاق إجراء القضاء المستعجل العادي تكون مفروضة عند تطبيق هذه الدعوى حيث يجب أن يتم تبادل المذكرات بين المدعي والإدارة المدعى عليها، ويجب تبليغ الإدارة المدعى عليها بالطلبات المقدمة

---

[٧٤]: Vandermeeren. R Le référé administratif précontractuel, A.J.D.A, ١٩٩٤, p.٩٨. et Richer. L, Droit des contrats administratifs, op.cit, p.١٦٤.

[٧٥]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٦٤٧.

[٧٦]: يضمن مبدأ المواجهة بصفة عامة تحقيق مطلبين أساسين، الأول: أن ما يقدم من مستندات أو أوراق أو أدلة بواسطة أحد الطرفين يجب أن يكون في متناول الطرف الأخر للإطلاع عليه والعلم به ومناقشته ومحاولة تفنيده، والثاني: لا يستطيع القاضي أن يبني حكمه إلا على الأدلة التي تم جمعها ومناقشتها في الجلسة وعلم بها جميع الأطراف، ويضمن مبدأ المواجهة للأطراف على هذا النحو محاكمة عادلة ومنصفة على الوجه الذي تتطلبه المادة السادسة من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان. مذكور عند د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٦٤٨ هامش.

من المدعي. وإضافة إلى ذلك فإن الأطراف يجب أن يدعوا إلى جلسة علنية يوضعون فيها على قدم المساواة يقدمون خلالها ملاحظاتهم الشفهية تدعيماً للملاحظات المكتوبة التي تقدموا بها[٧٧].

كما ألزم مجلس الدولة الفرنسي القاضي الذي يبت بالدعوى بأن يعلم أطراف الخصومة بالنقاط التي سوف يثيرها من تلقاء نفسه لأنها تتعلق بالنظام العام وتحت طائلة اعتبار حكمه مشوباً باللامشروعية، وإضافة إلى ما تقدم من ضمانات فإن الحكم يجب أن يصدر في جلسة علنية.

٢- أسباب تدخل القاضي الإداري بناءً على دعوى القضاء المستعجل قبل التعاقدي:

إذا كانت المسائل التي قصد المشرع حمايتها بهذه الدعوى تنحصر في حماية قواعد العلانية والمنافسة فقط، إلا أنه يلاحظ مع ذلك وجود نزعة من جانب القضاء الفرنسي إلى توسيع القواعد المتعلقة بالمنافسة خصوصاً لتشمل الحالات التالية:

- القواعد المتعلقة بالعلانية والمدد: تعدّ كل قواعد العلانية من قبيل الشكليات الجوهرية، وبالتالي فإن الغياب الكلي للعلانية يعيب إجراءات إبرام العقد ويلطخ التعبير عن إرادة الإدارة بشبهة الفساد، كما أن عدم الالتزام بإبلاغ أو الإعلان عن أسباب رفض العرض تتضمن أيضاً خرق لقواعد العلانية والمنافسة والتي تمكن القاضي الإداري من التدخل بالاستناد لأحكام الفقرة (١) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري وترتيب النتائج عليها [٧٨].

- اختيار إجراء الإبرام: إن تقنيات الإبرام يجب أن تستخدم كما هو محدد لها في القانون، وبالتالي فإن استخدام إحدى تقنيات الإبرام في غير موضعها من شانه أن يؤدي إلى خرق التزامات المنافسة، كانت تستخدم الإدارة إجراء العقد المفاوض في غير الحالات المحددة حصراً من جانب المشرع أو تستخدم إجراء مقيداً "مناقصة

[٧٧]: Pacteau. B , Contentieux administratif, op.cit, p. ٣٦٧.

[٧٨]:Davidoreyfus. J, Réfère précontractuel et obligation de communiquer les motifs de rejet d'une offre, AJDA, ٢٠٠٤, p.٧١٠.

مقيدة" أو طلب عروض مقيد في الوقت الذي تشير فيه معطيات العملية التعاقدية إلى ضرورة اللجوء إلى إجراء مفتوح (مناقصة مفتوحة– طلب عروض مفتوح)[٧٩].

– المواصفات والخصوصيات التقنية: يجب أن لا توضع المواصفات والخصوصيات التقنية الخاصة بالأداء محل العقد بحيث تنطوي على عنصر تفضيلي لأحد المرشحين على حساب الآخر[٨٠].

ثانياً– قواعد الحكم في الدعوى:

١– سلطات القاضي:

إن التطور الكبير في الإجراءات التي جاءت بها المادة (٥٢١) في فقرتيها /١و٢/ من قانون القضاء الإداري هي التي تتعلق بسلطات القاضي، رئيس المحكمة أو من يفوضه بذلك، ففي إطار المادة (٥٢١) سالفة الذكر يستطيع رئيس المحكمة أن يأمر مرتكب التقصير بالخضوع للالتزامات ويعلق إبرام العقد أو تنفيذه وتنفيذ كل القرارات المتعلق به[٨١]، وتندرج هذه السلطات الممنوحة للقاضي للبت في الدعوى المستعجلة قبل التعاقدية ضمن زمرتين:

أ – الإجراءات التحفظية: حيث يملك القاضي سلطة الأمر وفرض الالتزامات التهديدية ووقف إبرام العقد ووقف كل القرارات والإجراءات المتصلة بعملية الإبرام تلك[٨٢].

(١)– الأمر: هو سلطة تمنح للقضاء لإلزام الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عنه أو تهديدها للقيام بعمل أو الامتناع عنه،[٨٣].

---

[٧٩]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٦٥١ وما بعدها.

[٨٠]: د. سوسن البيطار، آثار العقد الإداري بالنسبة إلى الغير، مرجع سابق، ص٤٢٣.

[٨١]: Richer. L, Droit des contrats administratifs, op.cit, p.٧٦٤.

[٨٢]: Llorens. F, Le nouveau juge administratif des référés réflexion sur la réforme opérée par la loi du ٣٠ juin ٢٠٠٠, op.cit, p.٥٤ et suivant.

[٨٣]: من المستقر عليه في فرنسا ومصر وسورية منذ زمن طويل أن القضاء الإداري لا يستطيع تكليف جهة الإدارة بأن تقوم بعمل معين أو الامتناع عنه أو أن يحل محلها في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها بناءً على طلب الأفراد، من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٠٠/ في الطعن رقم / ٧٤٨/ لعام ٢٠٠٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للأعوام ٢٠٠١/٢٠٠٤، ص٦٦١.

- Debbasch. R, Le juge administratif et l'injonction: La fin d'un tabou, J.C.P.G, ١٩٩٦, n° ١٦, p. ١٦١.

لكن بموجب هذه الدعوى أجاز المشرع الفرنسي للقاضي المختص أن يأمر الإدارة بأن تراعي التزاماتها المفروضة عليها في مجالي العلانية والمنافسة في إبرام عقد الشراء العام أو عقد تفويض، فالقاضي يستطيع على سبيل المثال أن يأمر الإدارة بأن تنشر إعلاناً عن العقد في حال عدم قيامها بذلك[٨٤].

(٢)- الوقف: حيث يتمتع القاضي المختص بهذه الدعوى بسلطة وقف وتأجيل إبرام العقد ووقف تنفيذ كل قرار يتصل به[٨٥]، وذلك لمدة عشرين يوماً كحد أقصى وهي المدة التي يتوجب عليه خلالها الفصل بالدعوى[٨٦]، وهو بذلك يملك سلطة رهيبة لشل عمليات العقد وبالنسبة للشروط المطلوبة لوقف التنفيذ فإنه يكتفى بوجود أسباب جدية لتقرير هذا الوقف أما شرط صعوبة إصلاح الضرر الذي يمكن أن ينجم عن تنفيذ القرار المتصل بالعقد أو عن إتمام عمليات إبرام العقد فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي صراحة عدم اشتراطه في معرض تطبيق وقف التنفيذ الذي يمارسه القاضي في حالة الدعوى المستعجلة قبل الموضوعية[٨٧].

ويذهب بعض الفقه في فرنسا إلى أن مسألة وقف إبرام العقد أو وقف تنفيذ القرارات المتصلة بهذا الإبرام إنما تخضع للسلطة التقديرية الكاملة للقاضي الذي يستطيع أن يرفض هذا الوقف على الرغم من وجود أسباب جدية لذلك لدى المدعي[٨٨].

---

[٨٤]: لقد تدخل المشرع الفرنسي في قانون ١٩٩٥/٢/٨ تدخلاً تاريخياً حيث أجاز للقاضي الإداري أن يوجه الأوامر إلى الإدارة ولكن ضمن حدود فلا يوجه القاضي الأمر للإدارة إلا إذا اقترن حكمه بإجراء يجب اتخاذه من جانب الإدارة فيصدر عندئذ حكمه مقترناً بأمر للإدارة لأجل القيام بهذا الإجراء أو إذا تضمن حكمه إلغاء لقرار فيجوز عندئذ تضمين هذا الحكم أمراً إلى الإدارة باتخاذ هذا القرار مرة أخرى بشكل مطابق للمشروعية. راجع: د.مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٦٥٥ هامش.

- Seiller. B, Procédures d'urgence (Référé- suspension – Article. ٥٢١-& du Code de justice administrative- Urgence- Appréciation), A.J.D.A, ٢٠٠١, p.٥٠٠.

[٨٥]: Braconnier. S, Précis du droit marchés publics, op.cit, p.٣٥٩.et Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés,op.cit, p.٣٣٨.et C.E, Ass, ٢٠ Juin ١٩٩٩, Commune de cabourg, prec. Et C.E, ٣ Mars ٢٠٠٤, Ste Mak system, AJDA, ٢٠٠٤, p.١٠٣٤, note J-p. Dreyfus.

[٨٦]: Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit p.٣٦٢.et Pacteau. B , Contentieux administratif, op.cit, p. ٣٦٨.

[٨٧]: د. سوسن البيطار، آثار العقد الإداري بالنسبة إلى الغير، مرجع سابق، ٤٢٧.

[٨٨]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٦٥٧.

ب – الإجراءات القطعية:

(١)– سلطة إلغاء القرارات المتعلقة بإبرام العقد[٨٩]: إن الإدارة تقوم بإصدار مجموعة من القرارات حين تعبر عن إرادتها الموضوعية في معرض إبرامها لعقودها، وهذه القرارات تشكل جوهر عملية الإبرام تلك والقاضي حين يبت بهذه الدعوى فإنه يتمتع بسلطة إلغاء هذه القرارات إذا كانت منطوية على مخالفات لالتزامات العلانية والمنافسة[٩٠]، إلا أن قاضي لا يستطيع أن يلغي قرار توقيع العقد (كما هو الحال بالنسبة لقاضي الإلغاء عندما يتصدى للقرارات المنفصلة) ولا أن يلغي العقد ذاته[٩١]، وذلك يعود إلى أنه بمجرد صدور قرار التوقيع من جانب السلطة المختصة بذلك يصبح العقد مبرماً ومع خروج العقد إلى حيز الوجود القانوني فإن القاضي المختص بهذه الدعوى يستنفذ سلطاته.

(٢)– سلطة إبطال بعض الشروط التعاقدية، حيث يمكن للقاضي وفقاً للسلطات الممنوحة له أن يبطل بعض شروط العقد المنتظر إبرامه، وذلك إذا كانت هذه الشروط في حد ذاتها مخالفة لقواعد العلانية والمنافسة[٩٢].

وفي الحقيقة إن تمتع القاضي بسلطة اتخاذ إجراءات قطعية، من شأنها أن تعطيه سلطة للبت في موضوع النزاع، وهذا يختلف بشكل بيّن عن سلطات القاضي في نطاق الدعوى المستعجلة العادية والتي من أهم شروطها أن القاضي عندما ينظر في طلبات الأفراد بإجراء تحقيق أو انتداب خبرة أو وصف حالة راهنة، يجب عليه أن لا يعيق تطبيق قرار إداري كما يجب أن لا يتطرق إلى موضوع الدعوى الرئيسية الذي يظل سليماً حتى تفصل فيه محكمة الموضوع، وعلة ذلك تكمن في رغبة المشرع الفرنسي بإيجاد دعوى فعالة يتم بواسطتها فصل الموضوع في نزاع محاط بحالة من الاستعجال مما ينتج عنه أن هذا القضاء ليس قضاءً مستعجلاً بالمعنى القانوني للمصطلح، إنما هو أسلوب خاص من القضاء أعده المشرع في سبيل معالجة بعض

---

[٨٩]: Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit p.٣٦٢.

[٩٠]: Richer. L, Droit des contrats administratifs, op.cit, p.١٦٤. et Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés,op.cit, p.٣٣٨.

[٩١]: Braconnier. S, Précis du droit marchés publics, op.cit, p.٣٥٠.

[٩٢]: Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés,op.cit, p.٣٣٩.

المشاكل التي يمكن أن تطرأ عند تبادل الإيجاب والقبول في معرض إبرام العقود الإدارية الأكثر أهمية (عقود الشراء العام– عقود تفويض مرفق عام)[٩٣].

٢– المدة المحددة للحكم وكيفية الطعن فيه:

أعطى المشرع الفرنسي للقاضي المختص للبت بهذه الدعوى مدة عشرين يوماً لأجل البت فيها، وذلك أياً كانت الطلبات التي تقدم في صحيفة الدعوى[٩٤]، إلا أن هذه المدة ليست إلا مدة دلالية وليست مدة سقوط بمعنى أن انقضاء هذه المدة دون البت في الدعوى، لا يكف يد القاضي عن النظر في الدعوى.

والقاضي المختص للبت بهذه الدعوى يفصل في الدعوى بالدرجة الأولى والأخيرة وهذا يعني أن الحكم الصادر لا يقبل الطعن بالاستئناف إلا فيما يتعلق بتصفية الغرامة التهديدية المفروضة بشكل تحفظي من قبل قاضي الأمور المستعجلة الإدارية، إلا أن ذلك لا يمنع من إمكانية الطعن بالحكم عن طريق النقض أمام مجلس الدولة ويجب أن يتم الطعن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ هذا الحكم[٩٥]، وعندما ينظر مجلس الدولة في الطعن فإنه إما أن يعيد الدعوى إلى محكمة الدرجة الأولى من جديد أو أنه يبت في الموضوع مباشرة دون إعادة الدعوى إلى الجهة القضائية التي أصدرت حكم التعين، ومن الواضح أن طريق الاستئناف قد استبعد لكي لا يسبب إطالة للإجراءات مما يتنافى مع منطق هذه الدعوى[٩٦].

ثالثاً– التطورات التي طرأت على النظام القضائي للدعوى في ظل أمر ٢٠٠٩/٥/٧:

---

[٩٣]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٦٥٨ وما بعدها.

[٩٤]: Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit p.٣٦٢.et Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés,op.cit, p.٣١٣.

[٩٥]: Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés,op.cit, p.٣١٨.et Peiser. G, Contentieux administrative, op.cit, p.١٤٨.et Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit p.٣٦٢.

[٩٦]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٦٦٢.

قام مجلس الدولة الفرنسي بإصدار حكم طور من خلاله مؤسسة دعوى القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي، وذلك حين أصدر حكمه الشهير في قضية Société Tropic Travaux Signalisation [٩٧]، والذي أجاز فيه لبعض الأغيار عن العقد أن يرفعوا دعوى قضائية ضد العقد في سبيل مخاصمة مشروعية العقد، أي أن مجلس الدولة الفرنسي ومن خلال هذا الحكم وضع اللبنة الأولى لدعوى قضائية جديدة هي خليط بين دعوى القضاء الكامل ودعوى الإلغاء، حيث ظهر هذا النمط من الدعاوى بعد هذا الحكم، لأن الدعوى هي دعوى قضاء كامل لكي يستطيع الأغيار عن العقد طرق باب قاضي العقد، وهي دعوى إلغاء لكي يستطيع القاضي الإداري أن يقدر مشروعية العقد.

وفي ظل هذا الحكم الذي قلب الأوضاع القانونية المستقرة رأساً على عقب، قام المشرع الفرنسي بإصدار أمر ٢٠٠٩/٥/٧ والذي أباح فيه لأصحاب المصلحة من الأغيار عن العقد أن يطلبوا وقف تنفيذ العقد وأن تم إبرامه، ومن ثم إلغائه، وهو ما يعدّ تكريساً تشريعياً من قبل المشرع الفرنسي لهذا الاختلاط ما بين دعوى القضاء الكامل ودعوى الإلغاء[٩٨].

واستناداً للتعديل الذي جاء به أمر ٢٠٠٩/٥/٧ فقد تم تعديل الفقرة /١٧/ من المادة (٥٥١) من قانون القضاء الإداري، حيث أجاز المشرع الفرنسي بموجب هذا الأمر وقف تنفيذ العقد وأن تم إبرامه وذلك ليس بالاستناد إلى شرط الأسباب الجدية وإنما استناداً إلى وجود مصلحة عامة ستتضرر من جراء المضي في تنفيذ العقد[٩٩].

وبالنتيجة فإنه يمكننا القول أنه قبل حكم Société Tropic Travaux Signalisation كان لا يجوز قصد باب قاضي الأمور المستعجلة لمعالجة الإخلال

---

[٩٧]: C.E ١٦ Juill. ٢٠٠٧, Société Tropic Travaux Signalisation, R.F.D.A, ٢٠٠٧, p.٦٩٦, concl. D.Casas, R.D publ, ٢٠٠٧, p.١٤٠٢. note F.Melleray et concl, R.F.D.A, ٢٠٠٧, p.٩٢٣. not D.Pouyaud, p.٩٣٥. note M.Canedo-Paris, A.J.D.A, ٢٠٠٧, p.١٥٧٧, chron. F.Lenica et J.Boucher, R.J.E.P, ٢٠٠٧, p.٣٢٧. note P.Devlvolvé, J.C.P, ADM, ٢٠٠٧, n°٣٦, p.٢٣

[٩٨]: Berthon. G, La suspension juridictionnelle du contrat administratif entre "référé suspension" et "référé contractuel", R.F.D.A, ٢٠٠٩, p.١٢١٥.

[٩٩]: Berthon. G, La suspension juridictionnelle du contrat administratif entre "référé suspension" et "référé contractuel", op.cit, p.١٢١٥.

بالتزامات العلانية والمنافسة طالما تم إبرام العقد، أما بعد هذا الحكم والذي تعزز تشريعياً بأمر ٢٠٠٩/٥/٧ والذي عدل قانون القضاء الإداري بهذا الخصوص، فإن ذلك أصبح جائزاً[١٠٠]، لذلك يمكننا القول أن اسم هذه الدعوى تغير من دعوى القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي Le référé précontractuel إلى الدعوى المستعجلة التعاقدية Le référé contractuel.

المبحث الثاني
الطلب المستعجل بوصف الحالة الراهنة

تعدّ دعوى وصف الحالة الراهنة (دعوى تهيئة الدليل أو إثبات الحالة) مجرد إجراء تحفظي يتم على نفقة رافع الدعوى بقصد إثبات حالة معينة إذا لم تثبت مباشرة استحال بعد ذلك استنباط الدليل منها، فإذا ما رفعت دعوى الموضوع بعد ذلك أمام القضاء المختص أمكن الاستناد إلى ما انتهت إليه دعوى وصف الحالة الراهنة.

وتبعاً لطبيعة هذه الدعوى، فإن الحق المراد إثبات حالته من خلالها قد يكون قائماً فعلاً وقد يكون محتملاً لارتباطه بمصلحة شخصية لرافع الدعوى، كما تعدّ هذه الدعوى تبعاً لطبيعتها أيضاً من إحدى الدعاوى المستعجلة التي يختص بها قضاء الأمور المستعجلة، ومن ثم فهي تخضع للقواعد العامة الشكلية والموضوعية التي تخضع لها الدعاوى المستعجلة عموماً.

كما يتعين على قاضي الأمور المستعجلة عند نظره بدعوى وصف الحالة الراهنة التحقق من توافر الشروط المتعلقة بقبول الدعوى كالمصلحة والصفة والأهلية وغيرها من الشروط الشكلية وذلك بالقدر المتوجب في شأن الدعاوى المستعجلة.

---

[١٠٠]: Berthon. G, La suspension juridictionnelle du contrat administratif entre "référé suspension" et "référé contractuel", op.cit, p.١٢١٦.

كما يتوجب عليه أن يتحقق من توافر الشروط الموضوعية المتعلقة بدعوى وصف الحالة الراهنة كقواعد الاختصاص المتعلقة بالوظيفة، وقواعد الاختصاص النوعي، وقواعد الاختصاص المحلي، وبالتالي يتوجب عليه أن يتقيد بذات القيود والقواعد التي تحد من اختصاص قضاء الموضوع الذي ينتمي إليه، كخروج موضوع دعوى وصف الحالة الراهنة عن ولاية القضاء العادي، وكعدم اختصاصه بتأويل أو تفسير القرارات الإدارية، وعدم اختصاصه بالطلبات المستعجلة المتعلقة بالعقود الإدارية، فضلاً عن ضرورة توافر ركن الاستعجال وركن عدم المساس بأصل الحق في الحالة المراد إثباتها.

وعليه فإنه لا يجوز مبدئياً لقاضي الأمور المستعجلة في القضاء العادي أن ينظر بدعوى وصف حالة راهنة تتعلق بتفسير أو تأويل قرار إداري أو تنفيذه أو وقف تنفيذه، أو تتعلق بعقد من العقود الإدارية أو الطلبات المستعجلة المتعلقة بهذه العقود.

واستناداً لما تقدم فإن البحث في هذه الدعوى سيكون وفق التفصيل التالي:

المطلب الأول: النظام القانوني لدعوى وصف الحالة الراهنة.

المطلب الثاني: ولاية القضاء الإداري بالنظر بدعوى وصف الحالة الراهنة.

المطلب الأول
النظام القانوني لدعوى وصف الحالة الراهنة

إن دعوى وصف الحالة الراهنة لا تعدو أن تكون إحدى الطلبات المستعجلة التي يختص بها قضاء الأمور المستعجلة، ومن ثم يتعين أن تخضع للقواعد العامة التي تخضع لها غيرها من الدعاوى المستعجلة وذلك من حيث ضرورة توافر الشروط الشكلية لقبول الدعوى كالمصلحة والصفة والأهلية بالقدر المقرر في شأن الدعاوى المستعجلة، كذلك من حيث خضوعها لقواعد الاختصاص الوظيفي والنوعي والمكاني، وهو ما سنتعرض له إضافة لإجراءات هذه الدعوى وطبيعة الحكم الصادر فيها، وذلك وفق التفصيل التالي:

الفرع الأول: ماهية دعوى وصف الحالة الراهنة.

الفرع الثاني: إجراءات رفع دعوى وصف الحالة الراهنة والحكم فيها.

الفرع الأول
ماهية دعوى وصف الحالة الراهنة

تتحدد ماهية دعوى وصف الحالة الراهنة من خلال التعريف بهذه الدعوى وتحديد الأساس القانوني الذي تقوم عليه وشروطها، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: تعريف دعوى وصف الحالة الراهنة.

ثانياً: الأساس القانوني لدعوى وصف الحالة الراهنة.

ثالثاً: شروط دعوى وصف الحالة الراهنة.

أولاً- تعريف دعوى وصف الحالة الراهنة:

تعرف دعوى وصف الحالة الراهنة (دعوى إثبات الحالة) على أنها إجراء تحفظي يصور حالة مادية يتعذر إثباتها مستقبلاً لصيانة الدليل المثبت للحق من خطر الضياع[١٠١]، وبالتالي فإن هذه الدعوى لا تخرج عن كونها إحدى الدعاوى المستعجلة التي يختص بها قاضي الأمور المستعجلة، بحيث يجب أن يتوافر فيها ركن الاستعجال وركن عدم المساس بأصل الحق[١٠٢]، فهي تستهدف إثبات وضع قائم، أو تقدير لواقع معين موجود، وذلك خشية حدوث التغيير والتبديل، أو أن تكون هذه

---

[١٠١]: د. محمد عبد اللطيف، القضاء المستعجل، مطابع دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٦٨، ص٩٩. وراجع أيضاً محمد علي راتب، القضاء المستعجل، دون دار ومكان و عام طباعة، فقرة/٧٥/، ص٩٩. وأيضاً راجع: ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص١٥٥.

[١٠٢]: أديب استنبولي وشفيق طعمة، تقنين أصول المحاكمات السوري في المواد المدنية والتجارية- الجزء الثاني، المكتبة القانونية، دمشق، الطبعة الأولى، ١٩٩٧، ص١٠٣٥.

الوقائع عرضة للزوال بفعل الزمن أو الإنسان، أو يخشى من ضياع بعض أو كل آثارها[١٠٣].

ثانياً–الأساس القانوني لدعوى وصف الحالة الراهنة:

تجد دعوى وصف الحالة الراهنة أساسها القانوني في القانون الفرنسي في نص الفقرة /١/ من المادة (٥٣١) من قانون القضاء الإداري النافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١ والتي تنص على أنه: ((يجوز لقاضي الأمور المستعجلة بناءً على إدعاء بسيط بطلب وصف الوقائع– والذي يمكن أن يقدم بدون توكيل محام وحتى بغياب قرار إداري سابق– أن يأمر بتعيين خبير من أجل وصف سريع للوقائع التي من المحتمل أن تكون محلاً لنزاع أمام المحكمة))[١٠٤].

وفي القانون المصري تستمد دعوى وصف الحالة الراهنة أساسها القانوني من نص المادتين (١٣٣و١٣٤ وما بعدهما) من قانون الإثبات رقم/٢٥/ لسنة ١٩٦٨ واللتين حلتا محل المادتين (١٨٧و١٨٨وما بعدهما) من قانون المرافعات القديم رقم/٧٧/ لسنة ١٩٤٩، حيث تنص المادة (١٣٣) من قانون الإثبات رقم/٢٥/ لسنة ١٩٦٨ على ما يلي: ((يجوز لمن يخشى ضياع معالم واقعة يحتمل أن تصبح محل نزاع أمام القضاء أن يطلب في مواجهة ذوي الشأن وبالطرق المعتادة من قاضي الأمور المستعجلة الانتقال للمعاينة وتراعى في هذه الحالة الأحكام المبينة في المواد السابقة))، كما تنص المادة (١٣٤) من نفس القانون على أنه: ((يجوز للقاضي في الحالة المبينة في المادة السابقة أن يندب أحد الخبراء للانتقال والمعاينة وسماع الشهود بغير يمين، وعندئذ يكون عليه أن يعين جلسة لسماع ملاحظات الخصوم على تقرير الخبير وأعماله، وتتبع القواعد المنصوص عليها في الباب الخاص بالخبرة)).

---

[١٠٣]: محمود زكي شمس، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة في تشريعات الجمهورية العربية السوري، مرجع سابق، ص١٤٨.

[١٠٤]: Chabanol. D, Code de justice administrative, po.cit, p. ٥١٧.

وفي التشريع السوري فإن الأساس القانوني لدعوى وصف الحالة الراهنة يقوم على نص خاص هو نص المادة (٧٨) من قانون أصول المحاكمات (المدنية) السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لسنة ١٩٥٣، حيث تنص الفقرتين(٤ و٦) من هذه المادة على ما يلي:

((٤- يقصد بالأمور المستعجلة المسائل التي يخشى عليها فوات الوقت.

٦- يحق لقاضي الأمور المستعجلة أن يقرر بناءً على الطلب المقدم إليه وقبل دعوة الخصوم إجراء معاينة أو خبرة فنية وذلك في حالة العجلة الزائدة)).

ثالثاً- شروط دعوى وصف الحالة الراهنة:

تنقسم شروط دعوى وصف الحالة الراهنة إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية:

١- الشروط الشكلية لدعوى وصف الحالة الراهنة:

إن الشروط الشكلية لقبول دعوى وصف الحالة الراهنة لا تخرج عن الشروط الشكلية لجميع الدعاوى المستعجلة، وهي توفر الصفة والمصلحة والأهلية فيمن يرفع هذه الدعوى، وهو ما سنفصله وفق الآتي:

أ- المصلحة:

يجب أن يكون لرافع الدعوى مصلحة مباشرة وشخصية في رفعها، إذ لا دعوى بدون مصلحة، فالمصلحة هي مناط الدعوى، بمعنى أنها الباعث على رفع الدعوى وبنفس الوقت الغاية المقصود تحقيقها من رفع الدعوى[١٠٥].

والأصل أن يكون لرافع الدعوى المستعجلة مصلحة قائمة وحالة حتى تقبل دعواه، بمعنى أن يكون حق رافع الدعوى المستعجلة قد اعتدي عليه بالفعل أو

[١٠٥]: د. محمد عبد اللطيف، القضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٥٧١. وراجع أيضاً د. أمينة النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٦٧، ص٣٣٨. وأيضاً راجع القاضي خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٥٩.

حصلت منازعة بشأنه فيتحقق الضرر المبرر للالتجاء إلى القضاء، ولكن المشرع أجاز استثناءً من هذا الأصل- قبول الدعوى أحياناً رغم أن المصلحة غير حالة بل هي مجرد مصلحة محتملة، وهذه الإجازة منوطة بأن يكون الغرض من الدعوى الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه[١٠٦].

حيث نصت المادة (١١) من قانون أصول المحاكمات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ تاريخ ٢٨/ ١٩٥٣/٩ (ويقابلها المادة (٣) من قانون المرافعات المصري على ما يلي: ((١- لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون.

٢- تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر أو الاستيثاق من حق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه)).

وترتيباً على ما تقدم فقد أجاز المشرع قبول دعوى وصف الحالة الراهنة رغم أن المنازعة الموضوعية لم تنشب بالفعل وذلك خشية أن يؤدي فوات الوقت والانتظار إلى حين رفع دعوى الموضوع إلى ضياع المعالم المراد إثبات حالتها وصيرورة هذا الإثبات عسيراً أو مستحيلاً أو غير مجدي على الوجه الأكمل[١٠٧].

وإذا ثبت لقاضي الأمور المستعجلة أن الدعوى المستعجلة أمامه غير قائمة على شرط المصلحة قضى بعدم قبول الدعوى بحسبان أن شرط المصلحة إنما هو شرط شكلي وموضوعي لدعوى وصف الحالة الراهنة [١٠٨]، شأنه في ذلك شأن قاضي الموضوع ولكنهما يفترقان في أن قاضي الموضوع إذا دفع أمامه بعدم قبول الدعوى لانعدام المصلحة مثلاً يبحث هذا الأمر ويتعمق في بحثه ولو اقتضى تغلغلاً وتدقيقاً

---

[١٠٦]: د. محمد عبد اللطيف، القضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٥٧١. وأيضاً راجع: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول، دون دار ومكان وعام طباعة، ص٧٦.

[١٠٧]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة – الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٧٧.

[١٠٨]: يرى أغلب الشراح أن شرط المصلحة هو شرط لقبول الدعوى أي أنه شرط شكلي لقبول الدعوى وبالتالي يتوجب على قاضي الأمور المستعجلة الحكم بعدم قبول الدعوى المستعجلة إذا تبين له تخلف هذا الشرط، في حين يرى جانب آخر منهم أن شرط المصلحة هو شرط متصل بذات الحق المدعى به، أي أنه شرط موضوعي لقبول الدعوى، وبالتالي يتوجب على قاضي الأمور المستعجلة الحكم برفض الدعوى وليس بعدم قبولها إذا وجد من ظاهر الأوراق أن هذا الشرط غير متوفر، راجع د. أمينة النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، مرجع سابق، ص٣٤٠ وما بعدها، وراجع أيضاً محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٧٧.

في فحص المستندات حتى يبت بتاً فعلياً فيما إذا كان المدعي له مصلحة في رفع الدعوى أم لا، في حين أن قاضي الأمور المستعجلة يكتفي أن يتثبت من أن ظاهر الأمور والأوراق تشير إلى وجود مصلحة لهذا المدعي في رفع الدعوى، بحيث إذا احتاج نفي هذا الظاهر إلى تغلغل في بحث الأوراق فإنه لا يمد بحثه إلى ما وراء هذا الظاهر ولا يتغلغل للبت موضوعاً فيما إذا كان له مصلحة أم لا[١٠٩]، وعليه إذا دفع الخصم بعدم قبول دعوى وصف الحالة الراهنة تأسيساً على أن الحق الذي رفعت الدعوى خدمة له هو حق خاسر موضوعاً وغير محتمل الكسب، فإن القضاء المستعجل لا يتغلغل في بحث الموضوع لمعرفة ما إذا كان خاسر من عدمه توصلاً لتحري شرط المصلحة، بل يكفيه ظاهر الحال وما تشير إليه المستندات في ظاهرها من وجود نزاع موضوعي بين الطرفين يحتمل الكسب ويحتمل الخسارة دون أن يتغلغل في بحث ما إذا كانت الدعوى موضوعية ستنتهي بالكسب أو بالخسارة، إذ أن هذا الأمر يحتاج إلى فحص موضوعي يخرج عن اختصاصه، أما إذا كان ظاهر المستندات واضحاً في الدلالة– دون حاجة إلى فحص موضوعي– على أن هذا الحق الموضوعي غير موجود بما لا يحتمل جدلاً فإنه يقضي بعدم قبولها[١١٠].

ب– الصفة:

لا يكفي لقبول الدعوى المستعجلة أن يكون لرافعها مصلحة قانونية حالة أو محتملة على الوجه السابق إيضاحه، بل يتعين فوق هذا أن يكون له مصلحة شخصية مباشرة، بأن يكون هو نفسه صاحب الحق المراد حمايته بهذا الإجراء الوقتي المستعجل، أو من يقوم مقامه قانوناً، والمصلحة الشخصية المباشرة هي الصفة في رفع الدعوى، وهذه الصفة يتعين أن تتوفر في المدعي في الدعاوى المستعجلة، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة لرفعها من غير ذي صفة (أي لعدم توفر المصلحة

---

[١٠٩]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٧.

[١١٠]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٧٨.

الشخصية)، كما أنه يتعين أن ترفع الدعوى المستعجلة – كقاعدة عامة– على ذي صفة وإلا كانت غير مقبولة لرفعها على غير ذي صفة[١١١].

ولكن الصفة المطلوب توافرها في الدعاوى المستعجلة تختلف عن الصفة المفترض وجودها والتحري عنها أمام القضاء الموضوعي، إذ يكتفي أن تكون ظاهرة بالقدر الذي تتطلبه طبيعة الدعاوى المستعجلة[١١٢]، دون أن يتجاوز هذا الظاهر إلى ما يستلزمه البحث عن الصفة الحقيقية من فحص يقتضي تغلغلاً أو بحثاً موضوعياً كما هو الحال أمام قضاء الموضوع[١١٣].

كما يفترض أن يقرر قاضي الأمور المستعجلة ما إذا كانت الصفة التي تقدم بها المدعي تقوم على أساس من الجد أم لا، وما إذا كانت كافية لاتخاذ الإجراء المطلوب دون التعرض لموضوعها، أو المساس بأصلها، ولا بد من الإشارة إلى أن تناول قاضي الأمور المستعجلة لصفات الخصوم لا يقيد محكمة الموضوع كما لا يمنع الخصوم من إثارة المنازعة في الصفة أمام محكمة الموضوع[١١٤]، وترتيباً على ذلك إذا رفعت دعوى وصف الحالة الراهنة ضد مدير المديرية بصفته الشخصية لا بصفته مديراً طالباً إثبات حالة زراعته وما لحقها من ضرر، فدفع المدعى عليه بعدم قبولها لرفعها على غير ذي صفة، قولاً منه بأنه بفرض حدوث ما ينسب إليه المدعي فإنه كان يقوم بوظيفة عمومية لا بصفته الشخصية، فإن القاضي المستعجل يقضي برفض هذا الدفع، لأنه يستدعي بحثاً في مسؤولية المدعى عليه، وهو أمر يحتاج إلى بحث موضوعي[١١٥].

---

[١١١]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٧٩.

[١١٢]: خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٥٩.

[١١٣]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، مرجع سابق، ص٧٩.

[١١٤]: د. محمد عبد اللطيف، القضاء المستعجل، مرجع سابق ،ص٥٧٥ وما بعدها. وراجع: أيضاً خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة، المرجع نفسه، ص٥٩ وما بعدها.

[١١٥]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، المرجع نفسه، ٧٩ وما بعدها.

كما أن قاضي الأمور المستعجلة إذا ثبت له من ظاهر المستندات أن دعوى وصف الحالة الراهنة مرفوعة من غير ذي صفة أو على غير ذي صفة، قضى بعدم قبول الدعوى لعدم توفر الصفة حتى لو من تلقاء نفسه[١١٦].

إلا أنه واستثناءً من هذه القاعدة العامة فإن دواعي الاستعجال قد تستلزم في بعض الأحيان الخروج على هذه القاعدة حسب حاجة الدعوى وظروفها، فقد توجد حالات يثبت فيها بطريق القطع ومن ظاهر الحال أن الخصم لا صفه له، ومع ذلك فإن ظروف الدعوى ودواعي الاستعجال فيها تجعل الدعوى التي ترفع منه أو عليه مقبولة، فمثلاً لا صفة للوكيل بالعمولة في التقاضي في شأن الصفقة التي أبرمها، ولكن إذا ثبت أن الأصيل مقيم بالخارج وأن دواعي الاستعجال تستلزم رفع دعوى مستعجلة لإثبات حالة البضاعة موضوع الصفقة خشية زوال المعالم، فإنه يحق للمدعي أن يختصم هذا الوكيل بالعمولة في هذه الدعوى المستعجلة، إذ يترتب على ضرورة اختصام الأصيل استحالة اتخاذ هذا الإجراء في الوقت المناسب أو تأخيره وضياع الفائدة المرجوة منه[١١٧].

ج- الأهلية:

لا يشترط أن تتوفر في الدعوى المستعجلة الشروط اللازمة لأهلية التقاضي أمام القضاء العادي، بل يكفي أن تكون لرافع الدعوى مصلحة محققة وحالة في الإجراء المطلوب وصفه، والسبب في ذلك يرجع إلى أمرين، الأول: طبيعة الاستعجال وما يجب من إجراءات سريعة لدرء الخطر الطارئ قد تتعارض مع المطالبة بأهلية التقاضي العادي والتي يلزم لها شروط معينه ولبعضها تراخيص من هيئات خاصة قد تستغرق وقتاً للحصول عليها، والثاني: عدم تأثير الأحكام المستعجلة في الموضوع أو أصل الحق الذي يبقى دائماً سليماً بالرغم من صدوره[١١٨].

---

[١١٦] : د. أمينة النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، مرجع سابق، ص٣٤٧.

[١١٧]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، مرجع سابق، ص٨٠ وما بعدها.

[١١٨]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، المرجع نفسه، ص٨٣.

وترتيباً على ذلك أجاز الاجتهاد للوكيل في حال وجود وكالة عامة أو لأحد الشركاء على الشيوع بالنسبة إلى كافة الأموال المشتركة أو لمدير الشركة بدون ترخيص من مجلس الإدارة، وكذلك لناقص الأهلية إذا تعارضت حقوقه مع مصلحة الوصي أو القيم أن يقيموا الدعوى المستعجلة ويطلبوا من القاضي المستعجل اتخاذ التدابير المستعجلة، ولكن لا يحق لمعدومي الأهلية أن يقيموا دعوى إثبات وصف الحالة الراهنة[١١٩].

د- عدم قبول دعوى وصف الحالة الراهنة لسبق الحكم فيها:

يشترط لقبول دعوى وصف الحالة الراهنة ألا يكون قد سبق صدور حكم في موضوعها وفي نفس السبب وبين ذات الخصوم، فالحكم المستعجل وإن كان وقتياً لا حجية له قبل محكمة الموضوع عندما يرفع النزاع الموضوعي أمامها، إلا أن له حجية أمام القضاء المستعجل نفسه، بحيث لا يجوز إثارة نفس النزاع موضوعاً وخصومة وسبباً أمام القضاء المستعجل ثانية[١٢٠]. اللهم إلا إذا حدث تغيير في المركز القانوني أو الواقعي للخصوم بعد صدور الحكم الأول[١٢١].

على أنه يوجد استثناء لهذه القاعدة يتمثل بالأحكام التي تصدر في دعاوى وصف الحالة الراهنة بحيث تبقى دائماً هي وتقارير الخبراء الذين عينوا فيها محل اعتبار أمام محكمة الموضوع عند الحكم في أصل الحق الذي أسس عليها بشرط صدورها في حدود القانون وعن أمور مستعجلة حقيقية[١٢٢].

٢- الشروط الموضوعية لدعوى وصف الحالة الراهنة:

---

[١١٩]: ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص١٧٧.

[١٢٠]: ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، المرجع نفسه، ص١٧٧.

[١٢١]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، مرجع سابق، ص٣٤٨.

[١٢٢]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، المرجع نفسه، ص١٢٣.

يخضع قاضي الأمور المستعجلة عند النظر في دعوى وصف الحالة الراهنة(إثبات الحالة) لقواعد الاختصاص النوعي التي يتوجب عليه التزامها بصدد الدعاوى المستعجلة عموماً، فيتعين أن يتحرى في الدعوى عن توفر ركن الاستعجال، وتوفر ركن عدم المساس بأصل الحق، وأن يتقيد بنفس القيود التي تحد من اختصاص القضاء العادي. وهذه القواعد سنتعرض لها تباعاً:

أ- الاستعجال:

يشترط لاختصاص القضاء المستعجل بنظر دعوى وصف الحالة الراهنة ضرورة توفر صفة الاستعجال فيها، وتتوفر هذه الحالة إذا كان الإجراء مقصوداً منه منع ضرر محقق قد يتعذر تلافيه مستقبلاً وذلك بإثبات حق يحتمل ضياعه إذا ترك وشأنه أو تأكيد معالم طالت مدتها أو قصرت قد تتغير مع الزمن ويضيع كل أو بعض آثارها إذا نظرت الدعوى أمام القضاء العادي[١٢٣].

ولا يمنع من اختصاصه بالفصل بالدعوى كون الآثار المراد إثباتها مضى عليها زمن قبل رفع الدعوى متى كانت قابله للتغيير والزيادة أو النقصان من وقت لآخر، يستوي في ذلك أن تكون خشية التغيير راجعة إلى عوامل طبيعة أو إلى فعل الغير أو إلى فعل الخصم نفسه[١٢٤].

ويشترط إضافة لما سبق أن تكون المعالم المطلوب إثباتها ما تزال قائمة، فلو اختفت أو زالت آثارها بحيث لم يعد يبق لها كيان مادي، فلا ولاية للقضاء المستعجل إذ يمكن إثبات هذه الحالة بطرق الإثبات عند طرح النزاع أمام القضاء العادي[١٢٥].

واشتراط الاستعجال في دعاوى وصف الحالة الراهنة مشروط بنص القانون ((ضياع معالم واقعة يحتمل أن تصبح محل نزاع أمام القضاء)).

---

[١٢٣]: أديب استنبولي وشفيق طعمه، تقنين أصول المحاكمات السوري في المواد المدنية والتجارية، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص١٠٣٥.

[١٢٤]: محمد علي راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول، دون دار طباعة وعام طباعة، ص٣٣٧ وما بعدها.

[١٢٥]: خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٩٨.

وعليه فإن تخلف عنصر الاستعجال يجعل القضاء المستعجل غير مختص بنظر دعوى وصف الحالة الراهنة بحيث تصبح دعوى موضوعية عادية إذا كانت الحالة المراد إثباتها لا خطر عليها من فوات الوقت، وعليه لا يصح القول بأن القضاء المستعجل يختص في جميع دعاوى إثبات الحالة ولو لم يحط بها الاستعجال بحسبانه إجراء يحصل على نفقة رافع الدعوى، كونه مخالف للقانون ومناف لطبيعة القضاء المستعجل[١٢٦].

وصفة الاستعجال يجب أن تتحقق وأن تبقى مرادفة للدعوى حتى الفصل فيها بقرار مبرم، لأن لقاضي الأمور المستعجلة خصوصيته الذاتية ولأنه استثناء من الأصل. فحيث لا يكون ركن الاستعجال متوفراً فإن اختصاص قاضي الأمور المستعجلة لا يكون قائماً ولأن قضائه استثناء من القاعدة العامة في التقاضي، فإذا زال مبرر تدخله وهو ركن الاستعجال أو لم يتوفر هذا الركن زال مبرر تدخله واختصاصه، فركن الاستعجال هو مناط الدعوى المستعجلة ومناط الحكم فيها حتى إذا افتقدت هذا الركن الأساسي وجب على قاضي الأمور المستعجلة الحكم بعدم اختصاصه[١٢٧].

كما يرى جانب من الفقه أنه لا يصح القول بأن القضاء المستعجل يختص بدعوى وصف الحالة الراهنة ولو لم يحط بها الاستعجال في حال اتفق الخصوم على اختصاصه وذلك تأسيساً على أن الاستعجال هو المبرر لاختصاص قاضي الأمور المستعجلة، وأن اختصاص القضاء المستعجل يتعلق بالنظام العام الذي لا يجوز مخالفته، على أن هناك جانب آخر اعتبر أن القضاء المستعجل يكون مختصاً في هذه الحالة بحسبان أن اتفاق الخصوم على اختصاص القضاء المستعجل يعدّ بمثابة

---

[١٢٦]: ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص١٦٤. وأيضاً راجع محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول، مرجع سابق، ص٣٣٨.

[١٢٧]: أديب استنبولي وشفيق طعمه، تقنين أصول المحاكمات السوري في المواد المدنية والتجارية- الجزء الثاني، مرجع سابق، ص٩٤٣ وما بعدها.

عقد قضائي وأن الدافع إليه يكون غالباً تفادي ما تتطلبه الدعوى الموضوعية من كثرة نفقات وبطء الإجراءات[١٢٨].

أما بالنسبة لتقدير وجود عنصر الاستعجال من عدمه فهو خاضع لسلطة وتقدير القاضي الذي ينظر في المنازعة وهو ملزم بحكم النص بالتحقق من توفر هذا الاستعجال أولاً حتى يمكنه أن يحكم باختصاصه، وذلك بفرض توافر عناصر اختصاصه الأخرى التي يتطلبها القانون، وعليه إذا رأى القاضي عدم وجود عجلة تتطلب تدخله فإنه يقضي بعدم اختصاصه، أما إذا كان وصف الدعوى بنص قانوني خاص أنه مستعجل فإنه يتوجب إعمال هذا النص ولا يملك معه القاضي التقدير[١٢٩].

كما يرى جانب من الفقه أن قاضي الأمور المستعجلة يكون مختصاً بإثبات الحالة أو إجراء تحقيق عن أمر لم يقع بعد بحسبان أن الدعوى في هذه الحالة لا تعدو أن تكون إجراء مؤقت وسريع لا يمس أصل الحق، فضلاً عن أن نص الفقرة الثانية من المادة (١١) من قانون أصول المحاكمات السوري (المقابلة لنص المادة (٣) من قانون المرافعات المصري النافذ (المقابلة للمادة (٧٧) من قانون المرافعات القديم لعام ١٩٤٩) اكتفت بالمصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر أو الإستيثاق من حق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه[١٣٠].

في حين يرى جانب أخر من الفقه أن قاضي الأمور المستعجلة لا يكون مختصاً في هذه الحالة، لأنه فضلاً عن عدم وجود الاستعجال في مثل هذه الحالة، فإن القانون لم ينص على الالتجاء إلى الإجراءات الوقتية التحفظية على سبيل المشورة عن أمر لم يقع بعد ولم تترتب في شأنه مصلحة حالة أو محتملة أمام المحاكم، وعلى ذلك لا يختص القضاء المستعجل بالحكم بتعين خبير لتحقيق ما إذا كانت أعمال معينه تصلح لرفع دعوى موضوعيه أمام المحكمة[١٣١].

---

[١٢٨]: ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، المرجع نفسه، ص ١٦٥.

[١٢٩]: عبد الهادي عباس، الاختصاص القضائي وإشكالاته، مرجع سابق، ص٤٤١ وما بعدها.

[١٣٠]: ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص ١٦٦ وما بعدها.

[١٣١]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، مرجع سابق، ص ٣٣٨ وما بعدها.

ومسألة توفر الاستعجال من عدمه هي في الواقع مسألة تختلف باختلاف الحالة المطروحة على المحكمة، وعلى القاضي أن يستخلصها من ظروف الحالة المطروحة أمامه ليتبين ما إذا كان هناك خطر لا يمكن تلافيه بالالتجاء إلى القضاء العادي أم لا وهو أمر يتغير بحسب ظروف الحالة المطروحة.

ب- عدم المساس بأصل الحق:

يشترط لقبول دعوى وصف الحالة الراهنة ألا يترتب على الحكم الصادر فيها أي مساس بأصل الحق، أو موضوع النزاع، إنما يجب أن يبقى جوهر النزاع سليماً يتناضل به ذوو الشأن أمام محكمة الموضوع[١٣٢]، وهو ما أكدته الفقرة الأولى من المادة (٧٨) من قانون أصول المحاكمات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣ ((١- يحكم رئيس محكمة البداية في الأمور المستعجلة بدون تعد للموضوع أو لاختصاص رئيس التنفيذ)).

وبالتالي فإنه يمتنع على قاضي الأمور المستعجلة عند الحكم بدعوى وصف الحالة الراهنة أن يفسر أو يؤول العقود والاتفاقات المتعلقة بأصل الحق أو أنه يرجح كفة أحد الخصمين على الآخر للتأكد من جدية الطلب المعروض عليه، فليس له سلطة الموازنة بين الخصوم عند الفصل في طلب إثبات الحالة كما أنه يمتنع عليه أن يصدر حكماً بإثبات الحالة يتعارض مع هذه الحقوق، بل يجب أن تكون مهمته مقتصرة على إثبات وقائع قضية يصح أن تكون محل نزاع أمام محكمة الموضوع بصرف النظر عن احتمال كسب الدعوى من عدمه موضوعاً[١٣٣].

وفي هذا الاتجاه قررت محكمة النقض الفرنسية بأن: ((القاضي لا يستطيع أن يكلف الخبير في دعوى إثبات الحالة بأداء مهمته على أساس تفسير معين للعقد بين الطرفين إذا كان هذا التفسير موضع نزاع لأن في ذلك مساس بالموضوع))[١٣٤].

---

[١٣٢]: خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١٠٠.

[١٣٣]: د. محمد عبد اللطيف، القضاء المستعجل، مرجع سابق، ص١٠٧.

[١٣٤]: قرار محكمة النقض الفرنسية تاريخ ١٩٣١/٥/٣. مذكور عند ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص١٦٨.

كما استقر اجتهاد محكمة النقض السورية على أنه لا يجوز للقاضي المستعجل أن يتصدى في قضائه إلى موضوع النزاع[١٣٥]، على أنه يجوز له أن يناقش الوثائق بمقدار ما يسمح له بأن يتأكد من جدية الطلب[١٣٦]، كما يحق له أن يتثبت من جدية مزاعم الفرقاء بالطرق القانونية وتقدير الحقوق المطلوب إليه الحفاظ عليها بصورة مقتضبة ولا يشكل عمله هذا تعدياً للأساس[١٣٧].

وبالتالي فإنه يخرج من اختصاص قاضي الأمور المستعجلة في دعوى وصف الحالة الراهنة، البحث في تفسير أو تأويل العقود أو الوثائق، أو الموازنة بين الحقوق وتقرير ثبوتها أو انتفائها، أو إثبات أو قبول إثبات ما يتعارض معها[١٣٨]، ويلاحظ أن المشرع إذا كان قد رسم طريقاً معيناً لإثبات حالة معينة، فإن هذا لا يمنع من اختصاص القاضي المستعجل بدعوى إثبات الحالة متى توفرت شروط اختصاصه ولم يكن هناك نص يحرمه هذا الاختصاص المستعجل[١٣٩].

وكذلك لا يعدّ من قبيل المساس بالموضوع مجرد رفع دعوى إثبات الحالة بعد رفع دعوى الموضوع، إذ أن المقرر أن رفع دعوى الموضوع لا يؤثر على اختصاص القضاء المستعجل، بل أنه يختص بنظرها على الرغم من ذلك إلا إذا اتضح له أن القصد من رفعها أمامه هو التأثير في أصل الحق المطروح أمام محكمة الموضوع، أو تهيئة وسيلة للدفاع سبق أن طرحت أمام محكمة الموضوع ولم تأخذ بها، فإنه لا يختص بالحكم فيها في هذه الأحوال لمساس الفصل فيها بأصل الحق، وكذلك لا يؤثر في اختصاص قاضي الأمور المستعجلة إمكان رفع دعوى إثبات الحالة أمام محكمة الموضوع إذا كان الفصل في هذا الإجراء من محكمة الموضوع يتطلب وقتاً يحتمل معه الأضرار بحقوق أو مصالح الخصوم[١٤٠].

---

[١٣٥]: قرار محكمة النقض السورية رقم/١٩/ تاريخ ١٩٥٤/١/١٦. مذكور في مجلة القانون ١٩٥٥.

[١٣٦]: قرار محكمة النقض السورية رقم/٣٦/. مذكور في مجلة المحامون، العدد/٦/ لعام ١٩٦٧، ص٣١٧.

[١٣٧]: قرار محكمة النقض السورية رقم/ ٢٩٩/ تاريخ ٣١/ ٨/ ١٩٥٤. مذكور في مجلة القانون لعام ١٩٥٤، ص٤٦٣.

[١٣٨]: خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١٠٠.

[١٣٩]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، مرجع سابق، ص٣٤٤.

[١٤٠]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، المرجع نفسه، ص٣٤٥ وما بعدها.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه بالنسبة للملاحظات والاعتراضات والدفوع التي يجوز للخصوم إثارتها أمام القضاء المستعجل حول الخبرة الجارية أمامه، إنما هي التي تتعلق بالنواحي والأوضاع الشكلية التي يوجبها القانون دون الأمور الموضوعية، كذلك في حالة النقص أو التجاوز في المهمة[١٤١].

ج- نطاق اختصاص قاضي الأمور المستعجلة في دعوى وصف الحالة الراهنة:

إن اختصاص قاضي الأمور المستعجلة في نطاق دعوى وصف الحالة الراهنة ليس شاملاً مطلقاً، بل هو مقيد بخصوصها بقواعد الاختصاص الولائي (الوظيفي) والمحلي والنوعي، شأنها في ذلك شأن الدعاوى المستعجلة الأخرى التي يختص بها، بمعنى أن قاضي الأمور المستعجلة يكون غير مختص بدعوى وصف الحالة الراهنة إذا كان أصل النزاع يخرج عن اختصاصه، وهو ما سنفصله كالأتي:

(١)- القيود المتعلقة بقواعد الاختصاص الولائي:

وتتلخص هذه القيود بأن هناك مسائل يكون قاضي الأمور المستعجلة غير مختص بدعوى وصف الحالة الراهنة بشأنها تبعاً لكون موضوع النزاع مما يخرج أصلاً عن اختصاص القضاء العادي، وهذه المسائل هي:

- المسائل التي تخرج عن ولاية القضاء عموماً:

إذا كانت دعوى وصف الحالة الراهنة، تتعلق بمسألة من المسائل التي تخرج عن ولاية القضاء عموماً (العادي، الإداري)، فإن قاضي الأمور المستعجلة يكون غير مختص بنظرها، وذلك كدعوى وصف الحالة الراهنة التي تتعلق بعمل من أعمال السيادة، سواءً قصد منها خدمة لدعوى تعويض ترفع فيما بعد أم أدت إلى المساس بهذا العمل السيادي بما يؤدي إلى تأويله أو وقفه أو إلغاؤه.

---

[١٤١]: خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة، المرجع نفسه، ص١٠١.

والقاضي المستعجل هنا يقضي بعدم اختصاصه من تلقاء نفسه ولو لم يتمسك به أحد الخصوم، لأن حصانة أعمال السيادة دفع يتعلق بالنظام العام[١٤٢].

- المسائل التي تدخل في ولاية القضاء الإداري:

إذا كانت دعوى وصف الحالة الراهنة تتعلق بمسألة من المسائل التي يندرج موضوع النزاع بشأنها ضمن الاختصاص النوعي للقضاء الإداري، فإن قاضي الأمور المستعجلة يكون غير مختص بنظرها تبعاً لقاعدة قاضي الأصل هو قاض الفرع. وذلك باستثناء بعض الحالات الخاصة التي يسترد القضاء العادي اختصاصه بنظرها كحالة القرار الإداري المعدوم وحالة القرار الإداري التنظيمي، وسوف نتعرض لهذه المسائل مفصلاً في الفرع الثاني من هذا المطلب.

- المسائل التي تدخل في ولاية الهيئات القضائية المستقلة:

إذا كانت دعوى وصف الحالة الراهنة تتعلق بمسألة تندرج ضمن اختصاص هيئة قضائية مستقلة فإن قاضي الأمور المستعجلة لا يكون مختصاً بنظرها أيضاً، ما لم يكن القضاء العادي مختصاً بالتعويض عن المسائل التي تدخل في ولاية هذه الهيئة القضائية المستقلة فعندئذ يكون قاضي الأمور المستعجلة مختصاً بالحكم بدعوى وصف الحالة الراهنة التي ترفع خدمة لدعوى التعويض هذه[١٤٣].

(٢)- القيود المتعلقة بقواعد الاختصاص النوعي:

يخضع قاضي الأمور المستعجلة عند نظره دعوى وصف الحالة الراهنة لقواعد الاختصاص النوعي التي يلتزمها بصدد الدعاوى المستعجلة عموماً، فيتعين أن

---

[١٤٢] : د. أمينة النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، مرجع سابق، ص٢٤٤.

[١٤٣]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، مرجع سابق، ص٣٣٦.

يتوافر في الدعوى ركن الاستعجال، وركن عدم المساس بأصل الحق، ويتعين أيضاً أن تكون المنازعة من المنازعات التي تدخل في الاختصاص النوعي للقضاء المدني، فإن كانت من المنازعات التي تخرج من هذا الاختصاص النوعي وتدخل في اختصاص القضاء الجنائي بأن لا يكون لها ثمة اتصال بأمر مدني، فالأصل أن القضاء المستعجل لا يختص بنظر دعوى إثبات الحالة التي ترفع عنها[١٤٤].

وعليه فإن تحريك دعوى الحق العام يحرم القضاء المستعجل من نظر الدعوى المستعجلة بإثبات الحالة تطبيقاً لقاعدة الجزائي يعقل المدني، كما يتوجب على قاضي الأمور المستعجلة احترام حجية الأحكام الجزائية، فلا يجوز أن يقضي بإثبات الحالة إذا كان يترتب على ذلك المساس بهذه الحجية[١٤٥].

فالنيابة العامة هي صاحبة الاختصاص في تحقيق الجرائم بدءاً من وقوعها وحتى الانتهاء من تحقيقها وإقامة الدعوى فيها أمام القضاء الجزائي أو حفظها حسبما يتراءى لها على ضوء ما تم من تحقيقات، ومن ثم تخرج تلك المسائل عن نطاق اختصاص القضاء المدني وبالتالي القضاء المستعجل بحسبانه فرعاً من القضاء المدني، وعلى ذلك فإنه لا يجوز أن يطلب من قاضي الأمور المستعجلة ندب خبير لإثبات حالة واقعة هي محل تحقيق تجريه النيابة العامة أو يحتمل أن يكون موضوع لدعوى جزائية لكون الجهة صاحبة الاختصاص في ذلك هي النيابة العامة ولها أن تندب من تشاء من مأموري الضابطة العدلية لجمع الأدلة حول الموضوع، وفي حال تقديم الدعوى الجزائية أمام المحكمة الجزائية فإنها تملك حق التصرف في جميع الإجراءات الوقتية المتعلقة بها، وإذا أصدرت المحكمة الجزائية حكمها فإنه يحوز حجية تمنع على القضاء المستعجل اتخاذ أي إجراء روتيني يؤدي إلى المساس بهذه الحجية[١٤٦].

---

[١٤٤]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، مرجع سابق، ص٣٣٧.

[١٤٥]: ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص١٧٢.

[١٤٦]: ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، المرجع نفسه، ص١٧٣ وما بعدها.

(٣)- القيود المتعلقة بقواعد الاختصاص المحلي:

تنص المادة (٩١) من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسم التشريعي رقم/٨٤/ تاريخ ١٩٥٣/٩/٢٨ وتقابلها المادة (٥٩) من قانون المرافعات المصري على أنه: ((في الدعاوى المتضمنة اتخاذ إجراء مؤقت أو مستعجل، يكون الاختصاص للمحكمة التي يقع في دائرتها موطن المدعى عليه أو المحكمة المطلوب حصول الإجراء في دائرتها)). أي أن المدعي في دعوى وصف الحالة الراهنة مخير بين أن يرفع دعواه أمام المحكمة التي يقع في دائرتها موطن المدعى عليه، أو المحكمة التي يقع في دائرتها العقار أو المنقول المراد وصف حالته الراهنة، والمحكمة المختصة في الأمور المستعجلة هي محكمة البداية المدنية أو الصلح في المراكز التي لا يوجد فيها محاكم بداية مدنية، وذلك عملاً بأحكام المادة(٧٨) من قانون أصول المحاكمات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ تاريخ ١٩٥٣/٩/٢٨ ولا سيما الفقرتين (١و٢) منها اللتين تنصان على ما يلي:((١- يحكم رئيس محكمة البداية في الأمور المستعجلة بدون تعد للموضوع أو لاختصاص رئيس التنفيذ.

٢- في المراكز التي لا يوجد فيها محاكم بداية يتولى قاضي الصلح الفصل في هذه الأمور)).

تخضع قواعد الاختصاص المحلي للقضاء المستعجل للقواعد العامة للاختصاص المكاني، ويترتب على ذلك النتائج التالية:

١- يجوز للخصوم الاتفاق على اختصاص محكمة غير مختصة مكانياً.

٢- يجب التمسك بالدفع بعدم الاختصاص المكاني قبل أي دفع آخر.

٣- لا يجوز للمحكمة إثارة عدم الاختصاص المكاني عفواً[١٤٧].

[١٤٧]: خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٦١ وما بعدها.

الفرع الثاني
إجراءات رفع دعوى وصف الحالة الراهنة والحكم فيها

يمكن تقديم دعوى وصف الحالة الراهنة بشكل مستقل أو مرتبط بالموضوع، والحكم الصادر فيها يتمتع عموماً بخصائص الأحكام الصادرة في الطلبات المستعجلة، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: إجراءات رفع دعوى وصف الحالة الراهنة.

ثانياً: طبيعة الحكم الصادر بدعوى وصف الحالة الراهنة.

أولاً- إجراءات رفع دعوى وصف الحالة الراهنة:

ترفع دعوى وصف الحالة الراهنة أياً كانت قيمة الشيء المتنازع فيه وبالأوضاع العادية المقررة لرفع الدعاوى المستعجلة، حيث يجوز رفعها – بخلاف طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية- استقلالاً وبشكل منفصل عن دعوى الموضوع أمام قاضي الأمور المستعجلة المختص، كما يجوز رفعها مع دعوى الموضوع في استدعاء واحد وفي هذه الحالة يقرر القاضي قيد الدعوى في سجلات الدعاوى الموضوعية[١٤٨]، كما يجوز رفعها أمام قاضي الأمور المستعجلة بشكل مستقل ولاحق لدعوى الموضوع المرفوعة أمام محكمة الموضوع[١٤٩]، ويجوز لقاضي الأمور

---

[١٤٨] : وفي هذا الصدد قررت محكمة استئناف دمشق في قرارها رقم /٥٥٢/ في الدعوى أساس /٢٦٣٥/ تاريخ ١٩٨٩/٩/٢٧ما يلي: ((إن محكمة الأساس تختص بنظر الأمور المستعجلة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الأساس إذا اقتضت الضرورة لحماية الحق الظاهر))، مذكور في مجلة المحامون لعام ١٩٨٩، ص٨٣٠ . وأيضاً مذكور عند مصباح نور المهايني، التحكيم في العقود المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص١٤٤.

[١٤٩]: وبهذا الصدد قررت محكمة النقض السورية – الغرفة المدنية في قرارها رقم /١٦٢/ في الطعن رقم /٢٧٥/ تاريخ ١٩٥٤/٥/١٨ ما يلي : ((إن اختصاص قاضي الأمور المستعجلة في المسائل التي يخشى عليها من فوات الوقت هو اختصاص عام يشمل كل مسألة أحاط بها الاستعجال مهما كانت طبيعتها ولا يحد من اختصاصه قيام الدعوى أمام محكمة الموضوع)). مذكور في مجلة المحامون لعام ١٩٥٤، ص٢١٦. مذكور عند مصباح المهايني، التحكيم في العقود المدنية والإدارية، المرجع نفسه، ص ١٤٤.

المستعجلة في حالة الضرورة القصوى والاستعجال إجراء الكشف والخبرة قبل دعوة الخصوم على أن يعين جلسة يدعى إليها الخصوم[١٥٠]، لا بل إن اجتهاد محكمة النقض السورية استقر على أن عدم إبراز المستندات في الدعوى المستعجلة لا يحول دون قيام قاضي الأمور المستعجلة بوصف الحالة الراهنة، لا بل يجوز له في حالة العجلة الزائدة إجراء الكشف قبل دعوة الخصوم [١٥١]. كما استقر اجتهادها أيضاً على أن الخبرة التي تجري بمعرفة قاضي الأمور المستعجلة تصلح لارتكاز القناعة عليها كدليل في الحكم ولو جرت بغياب أحد الأطراف إذا لم يقدم دليل معاكس[١٥٢].

وبموجب أحكام المادتين (١٠١و١٠٢) من قانون أصول المحاكمات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣ يكون ميعاد الحضور في هذه الحالة هو /٢٤/ ساعة ويجوز للقاضي إنقاصه إلى ساعة واحدة في حالة الضرورة القصوى شريطة تبليغ المدعى عليه بالذات، كما يجوز للقاضي فتح جلسة علنية على رقبة العقار وبحضور الطرفين وفي هذه الحالة يجوز له سماع الشهود وأن يستمع إلى أقوال الطرفين وأن يتخذ تدابير مستعجلة، ولكن لا يحق له اتخاذ تدابير مستعجلة بدون دعوة الخصوم وتبليغهم أصولاً، وفي هذه الحالة تغدو تلك القرارات معدومة وعلى هذا استقر الاجتهاد القضائي السوري[١٥٣].

ثانياً- طبيعة الحكم الصادر بدعوى وصف الحالة الراهنة:

الحكم الصادر بدعوى وصف الحالة الراهنة- كباقي الأحكام المستعجلة- يقيد القضاء المستعجل ويلزم طرفي الخصومة، بحيث لا يجوز للقضاء المستعجل العدول

---

[١٥٠]: وبهذا الصدر قررت محكمة النقض السورية – الغرفة المدنية في قرارها رقم /٤١٠/ تاريخ ١٩٧٤/١١/٢٦ ما يلي : ((الكشف والخبرة قبل دعوة الخصوم إجراء استثنائي من القاعدة العامة ولا يجوز اتخاذه إلا بقرار يبرر العجلة الزائدة التي دعت إجراء ذلك قبل دعوة الخصوم تحت طائلة البطلان))، مذكور في مجلة المحامون لعام ١٩٧٤، ص٨٥. مذكور عند مصباح المهايني، التحكيم في العقود المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص ١٤٤.

[١٥١]: قرار محكمة النقض السورية رقم/٣٠٩/ تاريخ ١٩٥٨/٩/٢٥. مذكور في مجلة القانون، ص٥٥. لعام ١٩٥٨.

[١٥٢]: قرار محكمة النقض السورية رقم/١٠٨/ تاريخ ١٩٥٩/٢/٨. مذكور عند أديب استنبولي وشفيق طعمة، تقنين البينات في المواد المدنية والتجارية، الجزء الثالث، دمشق، المكتبة القانونية، الطبعة الثانية، ١٩٩٤، ص٢١٧٩.

[١٥٣]: ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص١٧٩ وما بعدها.

عنه كما لا يجوز للخصوم إعادة رفع نفس الدعوى، اللهم إلا إذا تغير المركز القانوني أو الواقعي.

والقرار الصادر بدعوى وصف الحالة الراهنة لا يحوز حجية الأحكام القطعية وذلك بخلاف الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري – كما سنبين لاحقاً– ، حيث الأول بقوة القضية المقضية لأنه ذو طبيعة مؤقتة، بمعنى أنه قابل للتغيير بتغير الظروف والأزمان دون المساس بالموضوع، لكنه حجية بما فصل فيه أمام القضاء المستعجل ويجوز للخصوم التمسك به عند طرح النزاع أمام القضاء العادي ويعدّ ما يثبته قاضي الأمور المستعجلة دليلاً قائماً في موضوع النزاع، ولكنه ليس ملزماً لمحكمة الموضوع إن شاءت أخذت به وإن شاءت طرحته وفي هذه الحالة عليها أن تسبب حكمها وإلا كان باطلاً[١٥٤].

وهو ما استقر عليه اجتهاد محكمة النقض السورية في مجال الخبرة الجارية أمام قاضي الأمور المستعجلة من حيث عدم تقييدها لقاضي الموضوع، على سبيل المثال قولها: ((الخبرة المستعجلة لا تصلح لغير وصف الحالة الراهنة، ولا يمكن أن تشكل دليلاً على إثبات الدعوى وتقدير قيمتها))[١٥٥]. وقولها: ((إن الخبرة المستعجلة لا تصلح لغير وصف الحالة الراهنة ومن حق الجهة المدعى عليه طلب نقضها بخبرة تجريها محكمة الموضوع ولا وجه لتخطئة المحكمة المذكورة إن هي أخذت بنتيجة الخبرة التي أجرتها وطرحت نتيجة الخبرة المستعجلة لأنها ليست ملزمة لها))[١٥٦]، لا بل إن محكمة النقض السورية عدّت: ((أن الخبرة الجارية من قبل قاضي الأمور المستعجلة لا حجية ملزمة لها لتقييد المحكمة بها وتكون الخبرة التالية الجارية من قبل محكمة الموضوع إعادة لها وهي خبرة جديدة جاءت بعد قيد الدعوى في سجل دعاوى الأساس))[١٥٧].

---

[١٥٤]: ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص١٨١.

[١٥٥]: قرار محكمة النقض- الغرفة المدنية الثالثة رقم/ ١٢٣٨/ في الطعن أساس /١٢٩٤/ تاريخ ١٩٩٤/٤/١٠. مذكور في مجلة المحامون ١٩٩٥ العددان (١و٢)، ص٦٨.

[١٥٦]: قرار محكمة النقض الغرفة المدنية الثالثة رقم/٢٩٣٩/ في الدعوى أساس/٣٦٦١/ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/١٩. مذكور عند د. محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني - الجزء الأول، المبدأ/ ٢٩٧٥/، مرجع سابق، ص١٠٤٤.

[١٥٧]: قرار محكمة النقض السورية رقم/١١٥٣/ في الطعن أساس/٢٥٠٤/ تاريخ ١٩٧٨/٨/٣١. مذكور في مجلة القانون لعام ١٩٧٨، ص٧٨.

المطلب الثاني

ولاية القضاء الإداري بالنظر بدعوى وصف الحالة الراهنة

قدمنا أن دعوى وصف الحالة الراهنة وإن كانت لا تعدو أن تكون مجرد إجراء تحفظي ووقتي يتم على نفقة رافع الدعوى، إلا أن هذه الدعوى شأنها شأن الدعاوى المستعجلة تخضع للقواعد العامة للدعاوى المستعجلة من حيث ضرورة توافر الشروط الشكلية والموضوعية لها.

غير أن استقراء الاجتهاد القضائي ولا سيما في سورية يشير إلى أن هناك رأياً مخالفاً إلى حد ما لهذه القواعد العامة، يقوم على اعتبار أن اختصاص قاضي الأمور المستعجلة العادي هو اختصاص شامل ومطلق لجميع الأمور المستعجلة حتى ولو كان موضوع النزاع المتخذ عنه الإجراء غير داخل في ولاية محكمة الموضوع وبالتالي ولاية القضاء المستعجل، والمجال الأرحب لتطبيق هذا الرأي يتعلق بالمواضيع التي تدخل في الاختصاص الولائي لمجلس الدولة السوري، من ذلك ما استقر عليه اجتهاد محكمة النقض السورية – بحسبانها المرجع القضائي الأعلى المعني بتوحيد الاجتهاد وتفسير القانون – على اختصاص قاضي الأمور المستعجلة بالنظر بدعوى وصف الحالة الراهنة في أمور تدخل في الاختصاص الولائي للقضاء الإداري السوري، وهو ما سنفصله كالتالي:

الفرع الأول: الاختصاص الولائي لمجلس الدولة في دعوى وصف الحالة الراهنة في نطاق العقود الإدارية.

الفرع الثاني: الاختصاص الولائي لمجلس الدولة في دعوى وصف الحالة الراهنة في نطاق القرارات الإدارية.

الفرع الأول

الاختصاص الولائي لمجلس الدولة في دعوى وصف الحالة الراهنة في نطاق العقود الإدارية

نص المشرع على اختصاص مجلس الدولة دون غيره بالنظر بجميع المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، ويستتبع هذا بطبيعة الحال اختصاصه بالنظر بجميع الطلبات المستعجلة المتفرعة عن تلك العقود الإدارية بما في ذلك دعوى وصف الحالة الراهنة، وتبعاً لذلك فإن البحث سيتناول الأساس القانوني لاختصاص مجلس الدولة بالنظر بدعوى وصف الحالة الراهنة في مجال العقود الإدارية، وتطبيق تلك القاعدة في كل من مصر وسورية، وهو ما سنفصله كالتالي:

أولاً: الأساس القانوني.

ثانياً: موقف مجلس الدولة المصري.

ثالثاً: موقف مجلس الدولة السوري.

أولاً- الأساس القانوني:

تنص المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة السوري رقم(٥٥) لعام ١٩٥٩ ويقابلها الفقرة(١١) من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم(٤٧) لعام ١٩٧٢ على أنه: ((يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو بأي عقد إداري آخر)).

كما تنص الفقرة الثانية من المادة (٧٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ تاريخ ١٩٥٣/٩/٢٨ ويقابلها الفقرة الأخيرة من المادة (٤٩) من قانون المرافعات المصري على أنه: ((يبقى من اختصاص محكمة الموضوع الحكم بالأمور المستعجلة إذا رفعت إليها بطريق التبعية)).

وبموجب هذين النصين فإن اختصاص مجلس الدولة السوري والمصري بهيئة قضاء إداري بمنازعات العقود الإدارية هو اختصاص مطلق وشامل لأصل تلك المنازعات وما يتفرع عنها من طلبات مستعجلة إعمالاً لقاعدة أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع أو (قاضي الدعوى هو قاضي الدفع).

ثانياً- موقف مجلس الدولة المصري:

أرسى مجلس الدولة المصري فيما يتعلق بدعوى وصف الحالة الراهنة في نطاق العقود الإدارية المبادئ التالية:

١- الاختصاص الشامل لقاضي العقد:

لقد استقر اجتهاد مجلس الدولة المصري على أن الفقرة (١١) من المادة العاشرة سالفة الذكر، قد أناطت بجهة القضاء الإداري الفصل في المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية على نحو مطلق شامل لأصل المنازعات وما يتفرع عنها، فأصبحت هي وحدها قاضي العقد ولم تعد هناك جهة قضائية أخرى لها ولاية الفصل في شيء من هذه المنازعات، ومن شأن هذا التنظيم أن يكون اختصاص جهة القضاء الإداري بالفصل في الطلبات المستعجلة متفرعاً عن اختصاصها بنظر الموضوع الأصلي، فالجهة التي تختص بنظر الأصل هي التي تختص بنظر الفرع.

على أن محكمة القضاء الإداري حين تنظر هذا النوع من الدعاوى المستعجلة (سواءً طرحت عليها المنازعة بصفة أصلية أم بطريق التبعية لدعوى موضوع العقد) تتقيد بالقيود المعروفة في شأن المنازعات الوقتية المستعجلة عموماً، بمعنى أنه يتعين أن تتحرى توافر الاستعجال وعدم المساس بأصل الحق حين تقضي في الإجراء الوقتي المستعجل المطلوب منها[١٥٨]

[١٥٨]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، مرجع سابق، ص١٦٩ ما بعدها. وفي هذا الصدد قررت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في ١٩٥٦/١٢/١٨ ما يلي: ((ومن حيث أن المادة العاشرة من القانون رقم/١٦٥/ لسنة ١٩٥٥ قد جعلت اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية اختصاصاً شاملاً لأصل تلك المنازعات وما يتفرع عنها، أصبحت هي وحدها قاضي العقد، ولم تعد هنالك جهة قضائية أخرى لها ولاية الفصل في شيء من هذه المنازعات

وقد تأكد موقف القضاء الإداري المصري بهذا الخصوص بموقف إيجابي ومؤيد من قبل القضاء العادي، الذي أكد أن القضاء المستعجل هو فرع من القضاء العادي عندما يكون مختصاً بموضوع النزاع، ومن ثم فإن المنازعات التي تخرج موضوعاً عن ولاية القضاء العادي يخرج شقها المستعجل عن اختصاص القضاء المستعجل.

٢- قبول دعوى وصف الحالة الراهنة بشكل مستقل:

كان اجتهاد مجلس الدولة المصري قد استقر بداية على عدم قبول دعوى وصف الحالة الراهنة إذا رفعت بشكل مستقل وغير مرتبط بدعوى إدارية موضوعية يدخل نظرها في اختصاص مجلس الدولة المصري[١٥٩].

على الوجه السابق بيانه، فإن هذا التنظيم القضائي يجعل اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في الطلبات المستعجلة متفرعاً من اختصاصها بنظر الموضوع الأصلي، ما دامت مختصة بنظر الأصل فهي مختصة بنظر الفرع أي في الطلب المستعجل دون أن يحتج أمامها بأن الفصل فيه يمس أصل الحق أو موضوع النزاع، لأنها وحدها مختصة بالفصل في هذا الموضوع، ومما هو جدير بالذكر في هذا الصدد أن الفقرة الأخيرة من المادة (٤٩) من قانون المرافعات المصري التي نظمت اختصاص القضاء المستعجل في المحاكم العادية نصت في فقرتها الأخيرة على اختصاص محكمة الموضوع أيضاً بالفصل في الطلبات المستعجلة إذا رفعت إليها بطريق التبعية، فإذا كان هذا هو شأن المحاكم العادية، فإنه أولى بالإتباع في نظام القضاء الإداري، تأسيساً على قاعدة أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، وغاية الأمر أن المحكمة تفصل في الطلب المستعجل في الحدود والضوابط المقررة للفصل في الطلبات المستعجلة، فتنظر أولاً في توفر الاستعجال على حسب الحالة المعروضة والحق المطلوب المحافظة عليه، ثم تستظهر جدية الأسباب أو عدم جديتها بالنسبة إليها في ظاهرها فتصدر على مقتضى هذا النظر حكمها المؤقت في الوجه المستعجل للنزاع باتخاذ الإجراء المطلوب أو رفضه دون المساس بالناحية الموضوعية للنزاع، وهو الذي تفصل فيه المحكمة بعد ذلك فصلاً نهائياً على مقتضى ما تبينه من دلائل موضوعية يقدمها كل من طرفي الخصومة)). مذكور عند د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص٢٠٢ وما بعدها. وأيضاً مذكور عند د. محمد عبد اللطيف، القضاء المستعجل، مرجع سابق، ص١١٦.

[١٥٩]: حيث قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في الطعن رقم /٨٥١/ لسنة/٢٦ق/ جلسة ١٩٨٢/٢/٢٠ بأنه: ((من حيث أن قضاء محاكم مجلس الدولة قد جرى على أن اختصاص القضاء الإداري لا يمتد إلى دعوى تهيئة الدليل المرفوعة استقلالاً عن دعوى موضوعية مما يدخل في اختصاصه، وقد أجيزت هذه الدعوى استثناء في مجال القانون الخاص، ويجوز رفع هذه الدعوى في مجال القضاء الإداري إذا رفعت بدعوى مرتبطة بدعوى من دعاوى الإلغاء أو من دعوى القضاء الكامل أو من دعاوى المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية. واختصاص القضاء الإداري بنظر دعوى تهيئة الدليل المرتبطة بدعوى موضوعية مما تدخل في اختصاصه يقوم على القاعدة التي تجعل قاضي الأصل هو قاضي الفرع، فيختص القضاء الإداري بنظر دعوى تهيئة الدليل باعتبارها منازعة متفرعة عن النزاع الموضوعي الأصلي الذي يدخل في ولايته القضائية- وبموجب أحكام القانون رقم/٤٧/ لسنة ١٩٧٢ صار مجلس الدولة قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية بالنص على اختصاصه بنظر سائر المنازعات الإدارية في البند الرابع عشر من المادة العاشرة، ومن ثم أصبحت محاكم مجلس الدولة في ظل هذا القانون تختص بنظر دعوى تهيئة الدليل حين يتوافر في المنازعة المرفوعة أمامها وصف المنازعة الإدارية، فلا يقبل دعوى تهيئة الدليل على استقلال إن رفعت غير مرتبطة بدعوى المنازعة الإدارية الموضوعية))، مجموعة السنة /٢٧ق/، ص٣٣٢ وما بعدها. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٨٥ وما بعدها. وأيضاً مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٩١ وما بعدها.

ومعنى هذا أن القضاء لا يعترف بدعوى تهيئة الدليل كدعوى مستقلة بذاتها، بل يفحصها كطلب متفرع عن دعوى مقامة أمامه، ومن ثم فإن على القاضي الإداري أن يبحث أولاً في مدى اختصاصه بنظر الدعوى الموضوعية قبل تطرقه للنظر في الطلب المتفرع عنها والمتمثل في تهيئة الدليل، فإذا انتهى إلى عدم اختصاصه بنظر الدعوى الموضوعية فلا يجوز له إذاً التطرق إلى النظر في الطلب المتفرع عنها، ولعل الباعث لهذا الاتجاه للمحكمة الإدارية العليا يتجلى بأن القضاء الإداري يختص بصفه عامة بنظر المنازعات الإدارية ودعوى تهيئة الدليل ليست من قبيل تلك المنازعات، حيث لا يقصد منها حسم نزاع بحكم يصدر فيها، بل المقصود منها التحفظ على دليل يخشى زواله[١٦٠].

إلا أن المحكمة الإدارية العليا وفي تطور لاحق عدلت عن موقفها السابق واستقر قضاؤها على قبول دعوى تهيئة الدليل كدعوى قائمة بذاتها، بغض النظر عن ارتباطها بطلب موضوعي[١٦١].

وقد تم تبني هذا الموقف بقرار دائرة توحيد المبادئ لدى المحكمة الإدارية العليا – والذي نذكره مفصلاً لأهميته: ((ومن حيث أن المقصود بالمنازعة الإدارية تلك المنازعة التي تنشأ نتيجة نشاط وأعمال السلطة الإدارية، بوصفها سلطة إدارية أي بنشاطها في مجال ممارسة وظيفتها الإدارية إذا ما باشرت بهذا الشأن نشاط السلطة العامة، والمنازعة الإدارية في مفهوم ولاية القضاء الإداري إنما تتعلق بدعوى لا بأية منازعة أخرى خارج نطاق التداعي على أن تكون جهة الإدارة طرفاً فيها، والدعوى تعني طلب الحماية القضائية، يلجأ الشخص بمقتضاها إلى القضاء المختص بغية إقرار حق وحماية ما يدعيه من حقوق أو مصالح مشروعة مادية أو معنوية،

---

[١٦٠]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، المرجع نفسه، ص٢٩٣. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص٢٤٧.

[١٦١]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، مرجع سابق ص١٦٩. وأيضاً حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٦١. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، المرجع نفسه، ص٢٩٦. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، المرجع نفسه، ص٢٥٠.

وهذا الحق أي حق التقاضي هو ما كفله الدستور المصري كشأن غيره من الدساتير الأخرى.

ومن حيث أنه تبعاً لذلك وأمام الاختصاص العام للقضاء الإداري بالفصل في سائر المنازعات الإدارية، فإن دعوى تهيئة الدليل إذا ما تعلقت بقرار أو تصرف إداري مما يخضع لولاية القضاء الإداري، فإن هذه الدعوى مما يدخل الفصل فيها في اختصاص القضاء الإداري كدعوى مستقلة حتى ولو لم ترتبط بطلب موضوعي ويكفي لقبولها وبالنظر إلى طبيعتها ومقصدها المتمثل في تهيئة الدليل في دعوى موضوعية، مرفوعة فعلاً، أو سترفع في المستقبل وذلك عندما تحدث واقعة يخشى من زوال معالمها، أو من تغيير هذه المعالم بمرور الوقت.

ومن ثم فإنه لا يشترط أن تكون الواقعة المطلوب إثباتها بحسبانها منازعة إدارية محل نزاع أمام القضاء كطلب موضوعي، بل يكفي في شأنها أن تكون مما يحتمل أن تصبح محلاً للنزاع أمام القضاء الإداري وأنه يخشى زوال معالم هذه الواقعة، إذ انتظر الخصم حتى يعرض النزاع على الحق أمام القضاء، بحيث تعدو دعوى تهيئة الدليل في حقيقتها دعوى وقائية تستهدف تفادي ضياع دليل الدعوى الموضوعية في المنازعة الإدارية، وهي بهذه المثابة تعدّ والحال كذلك دعوى مستقلة يجوز رفعها استقلالاً كمنازعة إدارية أمام القضاء الإداري دون الارتباط بطلب موضوعي.

وغني عن البيان أنه لا يجوز قياس دعوى تهيئة الدليل التي ترفع استقلالاً بدعوى طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الذي لا يقترن بطلب الإلغاء إذ أن المنازعة الإدارية في الحالة الأخيرة تتحدد بالتضرر من استمرار قرار إداري غير مشروع، فضلاً عن أنه لا يتأتى القول بأن وقف تنفيذه يتحقق من الغاية، أما بالنسبة لدعوى تهيئة الدليل كدعوى وقائية كما أسلفنا يتحقق بها استقلالاً حماية الحق المطلوب حمايته، وحتى لو قرر المدعي عدم حاجته بعد صدور الحكم في دعوى تهيئة الدليل أنه لم يعدّ في حاجة لرفع دعوى بأصل الحق.

وبناءً على ما تقدم فقد قضت المحكمة بأن دعوى تهيئة الدليل ((إثبات الحالة)) للمنازعة الإدارية تكون مقبولة أمام القضاء الإداري ولو أقيمت استقلالاً عن هذه المنازعة.....))[١٦٢].

ثالثاً- موقف مجلس الدولة السوري:

لقد استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا على أنه: ((لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري اختصاص مطلق بكل نزاع يتفرع عن العقد بما في ذلك الطلبات المستعجلة))[١٦٣].

وأن: ((١- اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية اختصاص شامل ومطلق لأصل تلك المنازعات وما يتفرع عنها، وعلى مقتضى ما تقدم تفصل محكمة القضاء الإداري في الوجه المستعجل في المنازعات على اعتبار أنه من الطلبات الفرعية التي تعرض على قاضي العقد لاتخاذ إجراءات وقتية تحفظية لا تحتمل التأخير وتدعو إليها الضرورة لدفع خطر أو نتائج يتعذر تداركها إلى أن يفصل في موضوع الخلاف نهائياً.

٢- إن ما تقوم به المحكمة في مجال الطلبات المستعجلة إنما يتم إجرائه في قضاء الخصومة لا في قضاء الولاية بعد إخطار الخصم بالحضور واستنفاد الطرفين اللوائح ودون أي مساس بالناحية الموضوعية))[١٦٤].

والواضح من هذا الاجتهاد أن مجلس الدولة السوري – وبخلاف موقف شقيقه المصري – لا يقبل النظر بأي طلب من الطلبات المستعجلة المرفوعة أمامه بشكل مستقل حتى ولو كانت تتعلق بعقد من العقود الإدارية، فهو لا ينظر بهذه الطلبات إلا

---

[١٦٢]: قرار دائرة توحيد المبادئ لدى المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/ ٢١٣٣/ لسنة /٢٦ ق/ تاريخ ١٩٩٧/١/٢. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٩٦ وما بعدها. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ٢٥٠ وما بعدها. وأيضاً حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٠٦١ وما بعدها.

[١٦٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤٧/ في الطعن رقم/٢/ لعام ١٩٦٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/ ١٩٦٤، المبدأ رقم/ ٧/، ص١٣.

[١٦٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٦٧/ في الطعن رقم/٢٨٠/ لعام ١٩٧٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧١، ص١٧٢.

في حال كان طلباً فرعياً في دعوى أصلية تتعلق بعقد إداري وتحديداً في قضاء الخصومة، كما عدّ أن الدليل الذي تهيئه دعوى وصف الحالة الراهنة هو من قبيل الوقائع الثابتة[١٦٥].

إلا أن هذا الدليل ليس ملزماً لمحكمة الأساس لا سيما إذا نهض لدى الخصم ما يجعله فاقد الأهلية ((إن الطلبات المستعجلة لوصف الحالة الراهنة تستهدف بصورة أولية تهيئة دليل قد يعوزها في المستقبل لدعم حق تطالب به وما يتوصل إليه تقرير الحالة الراهنة لا يلزم بالضرورة محكمة الأساس في شيء لا سيما إذا نهض لدى الخصم الآخر من الأسباب ما يجعل وصف الحالة الراهنة عديم الجدوى أو فاقد الأهلية))[١٦٦].

وكذلك فإن مجلس الدولة السوري وبخلاف موقف شقيقه المصري– وعلى الرغم من تأكيده على اختصاصه الشامل المطلق لجميع المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية بما فيها جميع الطلبات المستعجلة المتعلقة بهذه العقود الإدارية وبالتالي دعوى وصف الحالة الراهنة– إلا أنه قبل الأخذ بوصف الحالة الراهنة الصادر عن القضاء المستعجل العادي والمقدم أمامه بطلب مستقل على الرغم من كون موضوع النزاع يخرج عن الاختصاص الولائي لهذا القضاء[١٦٧].

---

[١٦٥]: من ذلك ما قررته دائرة فحص الطعون السورية في قرارها رقم /٣٦٣/ في الطعن رقم /٤٥٨/ لعام ١٩٨٢ بقولها: ((إن وصف الحالة الراهنة الواردة في ضبط الكشف هي واقعة ثابتة لا مجال للنقاش فيها سواءً لجهة الحفريات أو الأحضارات و غيره من الأمور التي أثبتها الكشف الجاري بتاريخ ١٩٨٢/١/١٤ وتقرير الخبرة في ١٩٨٢/٢/١٧))، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٢، ج ٥، غير منشور.

[١٦٦]: قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم/ ٢٠٠/ في الطعن رقم/ ٧٦٦/ لعام ١٩٨٣، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٣، الجزء ٢، غير منشور.

[١٦٧]: وفي هذا الصدد قررت دائرة فحص الطعون السورية في الطعن رقم/ ١١٢/ في الطعن رقم/ ٣٥٤/ لعام ١٩٨٣: ((١- إن القرار الصادر عن المحكمة بإجراء الكشف على المصنعين لوصف الحالة الراهنة لهما، إنما هو من الإجراءات التي تتخذها المحكمة كتدبير أو دليل تستخدمه الجهة صاحبة العلاقة في المستقبل فهو يعتبر والحالة هذه من الإجراءات التي لا ترفع يد المحكمة عن الدعوى ولا تنهي بها الخصومة الأمر الذي لا يسوغ الطعن فيه منفرداً.
٢- إن المحكمة بفرض أنها غير مختصة للنظر في أساس النزاع فإنها تملك اتخاذ ما تراه من التدابير المستعجلة أو استثبات الحالات وتدارك ما يخشى عليه من فوات الوقت دون مساس بأصل النزاع وخدمة للحق والحقيقة) ، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٣، ج٢، غير منشور. كما قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في اجتهاد أكثر وضوحاً أنه: ((إذا كان القضاء الإداري في معرض الفصل في منازعات العقود الإدارية يستطيع الركون إلى النتائج التي يتوصل إليها قاضي الأمور المستعجلة في القضاء العادي أو الاعتماد على ما يستثبته القضاء المذكور سواءً لجهة وصف الحالة الراهنة أو لجهة ما يتخذه من إجراءات وقتية إلا أن ذلك لا يمنع القضاء الإداري وهو صاحب الاختصاص الأصل في مثل هذه الأمور من أن يتصدى من جديد لا سيما إذا كانت الحال تساعد على إعادة الخبرة والكشف توصلاً لمعرفة المزيد من المعلومات لوصف الحالة الراهنة واتخاذ الاحتياطات اللازمة وجميع المعلومات لتكون عوناً له في الحكم بدعوى الأساس))، قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٦٢/ في الطعن رقم/٣٦٩/ لعام ١٩٧٤، مجموعة

بقي أن نشير إلى أن محكمة النقض السورية لم تتخذ موقفاً محدداً بهذا الخصوص، فهي تارة تؤكد على أنه: ((لا يجوز أن تمس التدابير المتخذة من قبل قاضي الأمور المستعجلة حقوق السلطة الإدارية ولا مجال لتدخل قاضي الأمور المستعجلة في الأمور التي تكون من اختصاص القضاء الإداري))[١٦٨].

وتارة تقول: ((إن قضاء الأمور المستعجلة الذي لا ينحصر عملة بوصف الحالة الراهنة يتمتع باختصاص شامل يمتد إلى الخلاف الناشئ عن عقد إداري ما دامت قراراته غير ملزمه لقضاء الموضوع))[١٦٩].

وختاماً فإننا نعتقد بصوابية موقف القضاء الإداري السوري بتبني وقبول وصف الحالة الراهنة المقامة ابتداءً واستقلالاً أمام القضاء المستعجل العادي، ونتمنى أن يعدل عن موقفه بخصوص عدم قبول دعوى وصف الحالة الراهنة المرفوعة ابتداءً وبشكل مستقل وغير مرتبطة بدعوى إدارية مقامة أمامه أسوة بشقيقه المصري ولإزالة هذا التناقض اللامبرر في موقفه – فهو يقبل وصف الحالة الراهنة المرفوعة استقلالاً وبشكل مبتدئ أمام القضاء المستعجل العادي لكنه يرفضها أمامه إذا رفعت بشكل مستقل ومبتدئ– إضافة إلى أن تبنيه لهذا الموقف من شأنه تسهيل العملية القضائية وتوفير المال والوقت والجهد على المتقاضين.

الفرع الثاني

المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٤، المبدأ رقم/٦٤/، ص١٦١. وفي نفس السياق قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم /٥٨/ في الطعن رقم /٨٢/ لعام ١٩٨٥ أنه: ((لا تثريب على المحكمة في اعتماد الخبرة الجارية أمام القضاء المستعجل دون الخبرات الأخرى التي قامت بإجرائها الإدارة أو الجهاز المركزي للرقابة والتفتيش فيما إذا وجدت أن الخبرة الجارية تنسجم مع وقائع النزاع وباعتبارها تمت تحت إشراف المحكمة)). مذكور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ١٩٨٥،المبدأ رقم/٥٢/، ص٢٤٩.

[١٦٨]: استئناف دمشق رقم/ ٦٦٧/ تاريخ ١١/٢٨/ ١٩٦٣. مذكور في مجلة المحامون، ص٥٧٢، لعام ١٩٦٥.

[١٦٩]: قرار محكمة النقض السورية رقم/ ٢٩٦/ تاريخ ٢١/ ٦/ ١٩٦٦. مذكور في مجلة القانون، ص٧٦٩، لعام ١٩٦٦. وفي نفس السياق راجع قرارها رقم / ١٣٤٥/ تاريخ ٢٥/ ٨/ ١٩٥٥. مذكور في مجلة القانون، ص٨٢٦، لعام ١٩٥٥.

الاختصاص الولائي لمجلس الدولة في دعوى وصف الحالة الراهنة في نطاق القرارات الإدارية

منع المشرع القضاء العادي من تأويل القرار الإداري أو إلغائه أو وقف تنفيذه، وهذا المنع يسري أيضاً على القضاء المستعجل بحسبان أن الفصل في أصل الحق يخرج عن اختصاص القضاء العادي الذي هو فرع منه، ذلك أن المشرع نص صراحة على حصر الاختصاص بتأويل القرار أو إلغائه أو وقف تنفيذه بجهة القضاء الإداري وحده دون غيره، وهذا الاختصاص يشمل جميع المنازعات المتعلقة بالقرار الإداري وما يتفرع عنها بما في ذلك دعوى وصف الحالة الراهنة، وتبعاً لذلك فإن البحث سيتناول الأساس القانوني لاختصاص مجلس الدولة بالنظر بدعوى وصف الحالة الراهنة في مجال القرارات الإدارية، وتطبيق تلك القاعدة في كل من مصر وسورية، وهو ما سنفصله كالتالي:

أولاً: الأساس القانوني.

ثانياً: موقف القضاء المصري.

ثالثاً: موقف القضاء السوري.

أولاً- الأساس القانوني:

تنص المادة (٨) من قانون مجلس الدولة السوري رقم(٥٥) لعام ١٩٥٩ ويقابلها المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم(٤٧) لعام ١٩٧٢ على ما يلي: ((يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في المسائل التالية، ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة:

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بمنح علاوات.

رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

خامساً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي.

سادساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

سابعاً: الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم.

ويشترط في الطلبات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً وسادساً وثامناً وتاسعاً أن يكون مرجع الطعن فيها عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها وإساءة استعمال السلطة.

ويعدّ في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح)).

كما تنص المادة (٩) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (٥٥) لعام ١٩٥٩ ويقابله الفقرة (١٠) من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم(٤٧) لعام ١٩٧٢ على ما يلي: ((يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة إذا رفعت إليه بصورة أصلية أو تبعية)).

كما تنص المادة (٢٦) من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم(٩٨) لعام ١٩٦١ ويقابلها المادة (١٧) من قانون السلطة القضائية المصري رقم(٤٦) لعام ١٩٧٢ على ما يلي: ((ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة، وليس لها أن تؤول الأمر الإداري أو توقف تنفيذه.....)).

كما تنص الفقرة (٥) من المادة (٧٨) من قانون أصول المحاكمات الصادر بالمرسوم التشريعي/٨٤/ لعام ١٩٥٣ على ما يلي: ((٥- لا يجوز أن تمس التدابير المتخذة من قبل قاضي الأمور المستعجلة حقوق السلطة الإدارية)).

ثانياً- موقف القضاء المصري:

سنداً للنصوص القانونية السابقة فإن المحاكم العادية لا تختص موضوعاً بالحكم بإلغاء قرار إداري أو تأويله أو وقف تنفيذه أو بما يمسه في هذا الشأن، ولو كان هذا القرار مخالفاً للقوانين واللوائح[١٧٠]، كما أن القضاء المستعجل – بحسبانه فرعاً من القانون المدني- لا يختص بالحكم في أي إجراء وقتي يكون من مؤداه التعرض لمثل هذا القرار الإداري بتأويل أو إلغاء أو وقف ولو كان القرار الإداري مخالفاً للقوانين واللوائح، ومهما أحاط بالدعوى من استعجال وخطر على حقوق الخصوم، إذ أن الاستعجال لا ينشئ له اختصاصاً منعته عنه القوانين.

كما أن جهة القضاء العادي أصبحت- منذ العمل بقانون مجلس الدولة رقم /١٦٥/ لعام ١٩٥٥ والقوانين التالية له حتى القانون الحالي رقم/ ٤٧/ لعام ١٩٧٢- غير مختصة بنظر دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية المخالفة للقوانين واللوائح، فامتنع بالتالي – منذ هذا التاريخ – على القضاء المستعجل البت في الدعاوى المستعجلة التي ترفع خدمة لدعوى تعويض من هذا القبيل[١٧١].

فالقضاء العادي (وكذلك المستعجل) ممنوع ليس فقط من إلغاء أو تأويل أو وقف تنفيذ القرار الإداري المخالف للقوانين واللوائح بل وكذلك من التعويض عنه، أي ممنوع من ((ولاية الإلغاء)) ومن ((ولاية التعويض)) معاً، ولو عرض هذا النزاع بصفة تبعية لنزاع مما تختص به جهة القضاء العادي، كما أن القضاء العادي لا يختص عند الفصل في المنازعات المدنية والتجارية البحتة التي تقع بين الأفراد

[١٧٠]: د. محمد عبد اللطيف، القضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٢٣.
[١٧١]: د. أمينة النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، مرجع سابق، ص٢٦١.

والحكومة أو الهيئات العامة بتأويل الأمر الإداري أو بوقف تنفيذه أو بتجاهله أو لا يلتزم بآثاره[١٧٢].

على أن هذه القاعدة العامة يرد عليها عدة استثناءات بموجبها يكون للقضاء العادي بشقيه الموضوعي والمستعجل نصيب من الاختصاص في ميدان القرارات الإدارية، وهذه الاستثناءات محددة على سبيل الحصر بما يلي:

١- اختصاص القضاء العادي والمستعجل في شأن القرارات الإدارية التنظيمية:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها أو عموميتها إلى قسمين هامين هما القرارات الإدارية التنظيمية[١٧٣]، والتي تعرف بأنها تلك القرارات التي تضع قواعد عامة موضوعية مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة، فالأفراد الذين تشملهم القاعدة الموضوعية التي يتضمنها القرار التنظيمي ليسو محددين بأشخاصهم وإنما بصفاتهم، أي أنه لا يهم عدد الأشخاص الذين تنطبق عليهم القاعدة، وإنما المهم هو أن القاعدة لا تحدد أشخاصاً بالذات[١٧٤].

---

[١٧٢]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول، مرجع سابق، ص١٩٧ وما بعدها.

[١٧٣]: أطردت أحكام مجلس الدولة الفرنسي زمناً طويلاً على رفض طعون الإلغاء المتعلقة بالقرارات الإدارية التنظيمية، مرجحاً بذلك المعيار الموضوعي لتمييز القرارات الإدارية الذي ينظر إلى العمل الإداري من حيث موضوعة ومحتوياته دون الأخذ بعين الاعتبار السلطة التي صدر عنها أو الإجراءات التي اتبعها في إصداره – وبالتالي ومن باب أولى فإنه لا يجوز طلب وقف تنفيذها، غير أن المجلس وفي مرحلة تالية وتغلباً للمعيار الشكلي- الذي يقضي بالرجوع في تحديد العمل الإداري إلى مركز القائم به والسلطة التي أصدرته، بحيث يكون تشريعاً إذا كان صادراً من البرلمان، وإدارياً إذا كان صادراً من إحدى الجهات الإدارية، وقضائياً إذا كان صادراً من إحدى الجهات التابعة للقضاء- قرر بأنه وعلى الرغم من الطبيعة التشريعية لهذه القرارات، فإنها لا تزال بحكم مصدرها أعمالاً تصلح بذاتها للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة، وبالتالي يجوز طلب وقف تنفيذها، وهذا المعيار هو المعتبر في أكثر الأحوال في مصر، في حين أن استقراء اجتهاد مجلس الدولة السوري بهذا الخصوص يظهر أن المجلس تبنى المعيار الموضوعي في تمييز القرارات الإدارية في ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم/١/٤٨ في الطعن/٧٠٥/ لعام١٩٩٨: ((استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا على عدم قبول الطعن بالقرارات التنظيمية العامة ومنها القرارات الخاصة بإصدار أو تعديل المخططات التنظيمية لأن المشرع حدد لهذه القرارات مراجع للنظر في الاعتراضات المقدمة ضدها، وبالتالي لإبطال هذا الاجتهاد أن تقوم المحكمة بإلغاء قراراً تنظيمياً جزئياً أو بالنسبة لعقار معين ذلك أن القرار لا يقبل التجزئة ولا التخصيص)). مذكور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٨، ص٧٣١.

[١٧٤]: بهذا الخصوص راجع: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٥٢ وما بعدها. وراجع أيضاً د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص٧٦ وما بعده. وأيضاً د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٣ وما بعدها. وأيضاً محمد على راتب ومحمد نصر الدين ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، المرجع نفسه، ص ٢٠٠ وما بعدها. وأيضاً حسين عبد

فالعمومية في القرار الإداري التنظيمي تعني أن يتوجه بخطابه إلى كل من يوجد في مركز قانوني معين وليس إلى فرد معين أو أفراد معينين بذواتهم، أما التجريد في القرار الإداري التنظيمي فيعني أن هذا القرار لا يستنفذ مضمونه ولا ينتهي بمجرد تطبيقه على حالة واحدة بعينها وإنما يبقى سارياً وبتجدد الحالات المماثلة التي تقع في المستقبل[١٧٥].

في حين تعرف القرارات الإدارية الفردية بأنها القرارات التي تعالج حالات فردية بالذات أي أنها تتعلق بفرد معين بالذات، ومثال ذلك القرار الصادر بتعيين فرد أو أفراد معينين في وظائف معينة أو قرارات الفصل من الوظيفة أو قرار منح رخصة أو رفضها.

والفارق بين النوعين هو فارق موضوعي، مرجعه إلى أن القرارات التنظيمية هي من حيث الطبيعة بمنزلة تشريع يصدر من السلطة الإدارية[١٧٦]. فهي تضع قواعد عامة[١٧٧].

وتبعاً لذلك فإن القرار الإداري التنظيمي يعلو دائماً على القرار الإداري الفردي سنداً لتضمنه قواعد عامة مجردة، ويترتب على ذلك أن القرارات الفردية يجب أن لا تخالف القواعد التي تتضمنها القرارات الإدارية التنظيمية التي صدرت تطبيقاً لها وإلا طعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء الإداري[١٧٨]. ولا يغير من هذه القاعدة كون السلطة

السلام جابر، الطلبات المستعجلة أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢١٩ وما بعدها. وأيضاً د. محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، دون مكان وعام طباعة، ص١٧٨ وما بعدها. وأيضاً د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٤ وما بعده. وأيضاً د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دون دار ومكان طباعة، ١٩٧٨، ص٦٧٩ وما بعدها. وأيضاً د. عبد الله طلبه، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٣.

[١٧٥]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٧٣.

[١٧٦]: أي أن القرارات الإدارية التنظيمية ما هي في حقيقتها إلا تشريع ثانوي يقوم بجوار التشريع البرلماني، ولكنه يصدر من الإدارة، وهي على أنواع فمنها ما يقتضيه السير العادي للإدارة، كاللوائح التنفيذية التنظيمية ولوائح الضبط، ومنها ما تتطلبه ظروف استثنائية كاللوائح الضرورة واللوائح التفويضية. راجع . د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٦٥٥.

[١٧٧]: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٥٣.

[١٧٨]: تبعاً لماهية القرارات الإدارية التنظيمية، فإن الطعن فيها يجوز بأحد طريقين: الطريق الأول هو الطريق المباشر أي بطلب إلغائها في الميعاد المقرر قانوناً ويكون ذلك بقصد إلغاء القرار كلية ويشترط أن يتم في ميعاد الستين يوماً. والطريق الثاني هو الطريق غير مباشر ويصح في أي وقت ولو كان ميعاد الطعن بهذه القرارات قد انقضى وذلك عند الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية الفردية بتطبيق القرار على الحالات الفردية لا بقصد إلغائه بل بقصد عدم إعمال أحكامه وعدم تطبيقها بالنسبة لصاحب الشأن بطلب عم الاعتداد بها لمخالفتها للقانون وذلك بإبطال القرار الفردي الصادر بحقه تطبيقاً لها. راجع د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٧٤.

المصدرة للقرار الفردي المخالف هي نفسها التي أصدرت القاعدة التنظيمية العامة أو حتى أعلى منها[١٧٩].

وتبعاً لخصوصية القرارات الإدارية التنظيمية فقد استقر قضاء محكمة النقض المصرية على أن المشرع حين منع المحاكم العادية من تأويل الأمر الإداري أو تفسيره أو وقف تنفيذه، فإنه لم يقصد الأمر الإداري التنظيمي(أي اللائحة)، فهذا النوع الأخير من الأوامر الإدارية تملك المحاكم العادية أن تستوثق من مشروعيته عند تطبيقه على النزاع المطروح أمامها، وإذا استبان لها أن اللائحة المراد تطبيقها هي لائحة مخالفة للقانون، فإنها تملك الامتناع عن تطبيقها، وإنزال حكم القانون في المسألة المطروحة[١٨٠].

ومن ثم إذا طرح نزاع أمام المحكمة واقتضى الفصل فيه تطبيق لائحة من اللوائح(أي أمر إداري تنظيمي) فإنها تملك تفسير هذه اللائحة، كالشأن في أي تشريع تطبقه، وتملك تأويلها حسبما تعتقد أنه الرأي السليم في هذا المقام، وإذا استبان لها أن اللائحة مخالفة للقانون لأي سبب من الأسباب سواءً تعلق بالشكل أو بالموضوع، فإنها تملك الامتناع عن تطبيقها على النزاع وإسقاط شأنها عند التطبيق، وإنزال حكم القانون الصحيح على المسألة المطروحة[١٨١]، إلا أنها لا تملك في جميع الأحوال إلغاء القرار الإداري التنظيمي لأن القضاء الإداري هو وحده دون غيره المختص بذلك[١٨٢]، وما تملكه المحكمة الموضوعية في هذا الصدد وهي تفصل في أصل الحق يملكه أيضاً القضاء المستعجل وهو يفصل في النزاع الوقتي المطروح عليه، لأن الوضع وضع تطبيق الرأي القانوني السليم على النزاع المطروح. فالقاضي المستعجل يملك أن ينزل حكم القانون الصحيح– حسبما يراه– في النزاع المستعجل المطروح عليه ولو

---

[١٧٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٥.

[١٨٠]: قرار محكمة النقض المصرية تاريخ ١٩٥٥/١/٢٧- المكتب الفني- السنة السادسة، ص٥٧٥. وكذلك حكمها في ١٩٥٥/٣/١٠- السنة السادسة، ص٨٢١- وحكم محكمة المنية الكلية في ١٠/٦/ ١٩٥٤- المحاماة -٢٥-١٩٤٢- مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢١٩.

[١٨١]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، مرجع سابق، ص٢٠٠.

[١٨٢]: د. أمينة النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، مرجع سابق، ص٢٥٣.

كان هذا الحل القانوني مثار خلاف وجدل، ولا يعدّ هذا من جانبه مساساً بأصل الحق[١٨٣].

وبناءً على ما تقدم فإن القضاء المستعجل لا يختص وظيفياً بنظر الدعوى المستعجلة (بما في ذلك دعاوى إثبات الحالة) التي تؤدي إلى المساس بالقرار الإداري بما يوقف تنفيذه أو يلغيه، كما أنه لا يختص بنظر الدعوى المستعجلة (بما في ذلك دعاوى إثبات الحالة) التي تتصل بقرار إداري ولو كان المقصود منها خدمة دعوى تعويض ترفع عن قرار إداري معيب، والحكمة في ذلك هي أن القضاء المستعجل فرع من القضاء العادي ومن ثم فإن المنازعات التي تخرج موضوعاً عن ولاية القضاء العادي يخرج شقها المستعجل عن اختصاص القضاء المستعجل[١٨٤]. على أن القضاء المستعجل يملك فحص النزاع من ظاهر المستندات توصلاً للحكم في مسألة اختصاصه، فإذا تبين له صحة الإدعاء بتعلق النزاع بقرار إداري حكم بعدم اختصاصه[١٨٥].

٢- اختصاص القضاء العادي والمستعجل بمنازعات الأوامر الإدارية بنص القانون:

سنداً لأحكام المادة (١٧٢) من الدستور /١٩٧١/ المصري النافذ حالياً والتي تنص على أن: ((مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوي التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى)).

ولأحكام المادة (١٩١) من نفس الدستور والتي تنص على أن: ((كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور يبقى صحيحاً ونافذاً، ومع ذلك يجوز إلغائها أو تعديلها وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في هذا الدستور)).

---

[١٨٣]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، مرجع سابق، ص٢٠٠.

[١٨٤]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول ، المرجع نفسه، ص٣٣٥.

[١٨٥]: د. أمينة النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، مرجع سابق، ص٢٦.

فإن جميع التشريعات التي صدرت قبل العمل بدستور ١٩٧١ المصري والتي منحت القضاء العادي ولاية إلغاء القرارات الإدارية أو ولاية التضمين عنها أو الولايتين معاً، تكون صحيحة وتبقى نافذة في ظل الدستور الحالي إلى أن تعدلها الجهات المختصة، وهذه التشريعات كانت على درجات مختلفة فيما تمنحه لجهة القضاء العادي، كأن تمنحها ولايتي الإلغاء والتضمين معاً بصدد بعض القرارات الإدارية أو ولاية التضمين فقط دون ولاية الإلغاء أو ولاية الإلغاء فقط دون التضمين، وهي تشريعات تمنح المحاكم العادية المدى الذي سمحت به دون المدى الذي أبقته لمجلس الدولة، ويكون للقاضي المستعجل – في تلك الحدود أيضاً – ولاية الحكم في الدعاوى المستعجلة التي ترفع إليه في شأن ذلك الأمر الإداري، ويخرج عن اختصاص القضاء الإداري في هذا المقام القدر الذي دخل في اختصاص القضاء العادي ولا يخرج غيره، ومن أمثلة هذه التشريعات المصرية:

أ- القوانين الخاصة بضرائب معينة والتي تنص على اختصاص القضاء العادي بالطعون المنصبة على القرارات الإدارية المتعلقة بهذه الضرائب، كقانون ضرائب الدخل رقم/١٤/ لسنة ١٩٣٩ وقانون رسم الدمغة رقم/٢٢٤/ لسنة ١٩٥١ والقانون الخاص برسم الأيلولة على التركات رقم/ ١٤٢/ لسنة ١٩٤٤.

ب – وكذلك القرارات التي تصدر عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل فهذه القرارات هي قرارات إدارية ولكن المشرع نص على إخراجها من اختصاص القضاء الإداري وذلك في البند ثامناً من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لسنة ١٩٧٢.

ج – قرارات لجنة الفصل في معارضات نزع الملكية حيث نص القانون رقم/٥٧٧/ لسنة ١٩٥٤ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة والتحسين على أن الطعن بقرارات هذه اللجنة يدخل في اختصاص القضاء العادي دون الإداري[١٨٦].

[١٨٦]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول، مرجع سابق، ص٢٠٦ وما بعدها.

٣- اختصاص القضاء العادي والمستعجل بالقرار الإداري المنعدم:

قدمنا عند دراستنا للقرار الإداري المنعدم أن القضاء العادي يسترد اختصاصه بخصوص القرارات الإدارية المنعدمة، بحيث يتشارك مع القضاء الإداري بالاختصاص بالمنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية المنعدمة[١٨٧]، ذلك أنه يترتب بحسبان القرار الإداري منعدماً تجريده من الصفة القانونية واعتباره مجرد واقعة مادية لا تحميه حصانة قانونية ويجوز للقضاء العادي أن يقضي بإلغائه أو بوقف تنفيذه، وبالتالي يختص القضاء المستعجل بعدم الاعتداد به[١٨٨]، واتخاذ جميع التدابير المستعجلة المتعلقة به بما في ذلك الطلب المستعجل بوصف الحالة الراهنة.

أي أن اختصاص القضاء المستعجل مرتبط باختصاص القضاء العادي الذي لا يختص بالتعرض للقرارات الإدارية من حيث التأويل أو وقف التنفيذ أو الإلغاء وإنما إذا فقد القرار الإداري مقومات وجوده وكان من قبيل الاعتداء المادي أصبح القضاء العادي مختصاً بنظر الفرد مع الإدارة[١٨٩].

وأخيراً بقي أن نشير إلى أن القضاء العادي بشقيه الموضوعي والمستعجل يملك في جميع الأحوال فحص المنازعة المعروضة عليه وتمحصها توصلاً لمعرفة فيما إذا كانت المنازعة متعلقة بقرار إداري أولاً، وكذلك فإن القضاء الإداري يختص بنظر جميع الدعاوى المتعلقة بقرار إداري سواءً تعلقت بتأويله أو إلغائه أو التعويض عنه، سواءً رفعت إليه استقلالاً أم تبعاً لدعوى الموضوع المطلوب إلغاء القرار أو التعويض عنه، إلا إذا نص المشرع صراحة على وجوب رفع الدعوى المستعجلة بطريق التبع لدعوى الموضوع وليس استقلالاً كما هو حال الدعوى المستعجلة التي ترفع أمام القضاء الإداري بطلب وقف تنفيذ القرار.

على أن اجتهاد مجلس الدولة المصري قيد اختصاص القضاء الإداري المصري بدعوى وصف الحالة الراهنة في نطاق ولاية الإلغاء بالشروط التالية:

---

[١٨٧]: راجع بخصوص القرارات الإدارية المعدومة ص(٧٤) من هذه الرسالة وما بعدها.

[١٨٨]: د. محمد عبد اللطيف، القضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٢٤.

[١٨٩]: د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٥٤ وما بعدها.

أ – أن يكون الإجراء المستعجل مما يتفق مع طبيعة قضاء الإلغاء(أي أن الاختصاص بالنظر بالطلب المستعجل يجب أن يتقيد بذات القيود والأوضاع التي تحد من اختصاص محكمة الموضوع في قضاء الإلغاء).

ب– أن يكون الإجراء مما يصلح دليلاً للمدعي على صحة طلب الإلغاء.

وتبعاً لهذه الشروط فقد انتهت محكمة القضاء الإداري في هذا القرار إلى الحكم بعدم اختصاصها بالنظر في دعوى إثبات الحالة التي يقصد بها التدليل على عدم ملائمة القرار الإداري من الناحية الموضوعية على أساس أن لا تملك التغلغل في بحث ملائمة القرار الإداري من الناحية الموضوعية[١٩٠].

ثالثاً– موقف القضاء السوري:

سنداً لأحكام النصوص القانونية السابقة ولما استقر عليه اجتهاد مجلس الدولة السوري من أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع (قاضي الدعوى هو قاضي الدفع)، ومن أن القضاء الإداري السوري يملك تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣ على المنازعات الإدارية بما ينسجم مع طبيعة القضاء الإداري[١٩١]. فإن القضاء الإداري السوري يكون مختصاً ولائياً بالمنازعات المتعلقة بإلغاء أو تأويل القرار الإداري أو وقف تنفيذه واختصاصه هذا يشمل الطلبات الفرعية والطلبات المستعجلة المتعلقة بهذه المنازعات بما في ذلك دعوى وصف الحالة الراهنة المتعلقة بقرار إداري بصدد طلب إلغائه أو وقف تنفيذه أو تأويله، لا بل إن اجتهاده سار على خطى شقيقه المصري واستقر على قبول دعوى وصف الحالة الراهنة التي ترفع أمامه بشكل مستقل، من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من: ((إن ما يقوم به القضاء المستعجل سواءً لجهة

---

[١٩٠]: راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر تاريخ ١/١٩ لسن ٢٩٦٠ في القضية رقم/ ١٥٧/ لسنة /١٣ق/، مجموعة السنة الرابعة عشر، ص ٢٠٦ وما بعدها. مذكور د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٩١. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٠١.

[١٩١]: نصت المادة (٣) من قرار إصدار قانون مجلس الدولة على مايلي: ((تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي)).

وصف الحالة الراهنة أم لجهة اتخاذ تدابير مستعجلة تتطلبها الضرورة الملحة ليس له إلا صفة الإجراءات التحفظية تتم على نفقة صاحب الطلب المستعجل ليتخذها فيما بعد وعند الحاجة مستنداً أو وسيلة لإثبات مطالبه في دعوى الأساس))[١٩٢].

وتبعاً لما تقدم فإن القضاء العادي بشقيه الموضوعي والمستعجل يكون غير مختصاً ولائياً بنظر دعوى وصف الحالة الراهنة المتعلقة بطلب إلغاء أو وقف تنفيذ القرار الإداري أو تأويله، وذلك باستثناء حالات محددة يسترد القضاء العادي المستعجل إزائها اختصاصه بنظر هذه الدعوى، وهذه الاستثناءات محددة على سبيل الحصر وهي:

١- اختصاص القضاء العادي والمستعجل في شأن القرارات الإدارية التنظيمية:

قدمنا أن القرار الإداري التنظيمي ما هو في جوهره وموضوعه إلا بمثابة تشريع أو قانون يصدر من السلطة الإدارية، كونه يتضمن قواعد عامة مجردة، وإزاء ذلك فإن المحاكم العادية تملك تفسير هذه القرارات واللوائح استناداً إلى أنها في حكم القوانين من الناحية الموضوعية دون تقدير مشروعيتها[١٩٣]. واختصاصها هذا يشمل الطلبات المستعجلة المتعلقة بهذا التفسير.

٢- اختصاص القضاء العادي والمستعجل بمنازعات الأوامر الإدارية بنص في القانون:

قد يمنح القانون بنص خاص القضاء العادي ولاية الإلغاء أو التعويض أو كلاهما بصدد بعض القرارات الإدارية، وفي هذه الحالات يكون القضاء المستعجل- في تلك الحدود- ولاية الحكم في الدعاوى المستعجلة التي ترفع إليه

---

[١٩٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/ ١٤٥/ في الطعن رقم/ ٣٧٠/ لعام ١٩٧٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٤، المبدأ رقم/٩٧/، ص٢٤٠. وأيضاً قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم/٢٠٠/ في الطعن رقم/ ٧٦٦/ لعام ١٩٨٣، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٣، ج٣، غير منشور.

[١٩٣]: عبد الهادي عباس، الاختصاص القضائي وإشكالاته، مرجع سابق، ص٢٢٤.

في شأن تلك القرارات الإدارية، ومن أمثلة هذه النصوص، ما نصت عليه المادة (١٨) من قانون الإصلاح الزراعي رقم/١٦٧/ لسنة ١٩٥٨ التي جعلت من القضاء العادي المرجع المختص بالنظر في طلب التعويض عن قرارات لجان الاستيلاء والاعتماد، وكذلك ما تضمنه المرسوم التشريعي رقم/١٦٦/ لعا١٩٦٧ من اختصاص القضاء العادي بالتعويض عن القرارات الصادرة عن لجنة إزالة الشيوع وأعمال التجميل وغيرها من الأمثلة.

٣- اختصاص القضاء العادي والمستعجل بالقرار الإداري المنعدم:

بينا سابقاً أن القضاء العادي بشقيه الموضوعي والمستعجل يسترد اختصاصه كاملاً في مواجهة القرار الإداري المنعدم، لأن القرار الإداري المنعدم لا وجود له مما يعدّ اعتداءً مادياً تختص المحاكم العادية ومنها المستعجل برده واتخاذ الإجراءات الكفيلة بصيانة حقوق الأفراد وحرياتهم.

إلا أن استقراء الاجتهاد القضائي لكل من مجلس الدولة ومحكمة النقض بهذا الخصوص، يؤكد على أن العمل القضائي لكل منها لم يتقيد بالأحكام السابقة، فمن جهة تؤكد محكمة النقض في بعض أحكامها على أن اجتهادها استقر على أن اختصاص القضاء المستعجل يملك إثبات وصف الحالة الراهنة بما لا يمس القرارات الإدارية ولو كان أصل النزاع من اختصاص القضاء الإداري[١٩٤]. إلا أنها تعود في أحكام أخرى لتؤكد خلاف ذلك، من ذلك قولها أن: ((القضاء المستعجل لا اختصاص له بوصف الحالة الراهنة في عقار قررت أمانة العاصمة هدمه لأن القضاء العادي وهو الأصل لا اختصاص له في النظر بموضوعه فلا يختص الفرع بما حجب عن الأصل)).

[١٩٤]: راجع بهذا الخصوص وعلى سبيل المثال، قرار محكمة النقض السورية رقم (٨٦١/٢٩٦) تاريخ ١٩٦٦/٦/٢٧، مذكور في مجلة المحامون لعام ١٩٦٦، ص٢٣٢.

ومن جهة أخرى فإن اجتهاد المحكمة الإدارية العليا استقر على أن المحكمة وإن كانت غير مختصة بأساس النزاع فإنها تملك إثبات وصف الحالة الراهنة دون مساس بأصل النزاع وخدمة للحق والحقيقة[١٩٥].

ولعل عدم تقيد محكمة النقض السورية بحدود اختصاصها الولائي بدعوى وصف الحالة الراهنة وقبول مجلس الدولة بعدم التقيد هذا، مرده برأينا إلى طبيعة دعوى وصف الحالة الراهنة التي لا تعدو أن تكون بحسب اجتهادها- مجرد تصوير للواقع- فضلاً عن أنها قد تتعلق بمسائل مستعجلة يخشى عليها من فوات الوقت بحيث لا تتحمل الانتظار لطرحها أمام القضاء الإداري المختص في موضوع نزاعها، فضلاً عن أن ذلك الحل من شأنه التقليل من مصاريف التقاضي على المدعين ومن مشقة مراجعة القضاء الإداري الذي غالباً ما يكون بعيد جداً عن مكان الموضوع الذي يتطلب وصف الحالة الراهنة، كما أنه يخفف من الضغط على القضاء الإداري الذي يعاني أصلاً من بطء الإجراءات بسبب قلة عدد القضاة وكثرة الدعاوى المعروضة عليه.

بقي أن نشير أخيراً إلى أن القضاء المستعجل يملك في جميع الأحوال وفي سبيل معرفة ما إذا كان مختصاً بدعوى إثبات الحالة الراهنة أم غير مختص أن يفحص المستندات بالقدر الذي يقتضيه التحقق من مدى اختصاصه بنظر الدعوى من عدمه دون أن يعدّ هذا مساس من قبله بأصل الحق كشرط للاختصاص[١٩٦].

---

[١٩٥]: قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم /١١٢/ في الطعن رقم /٣٥٤/ لعام ١٩٨٣، سجلات المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ١٩٨٣، غير منشور.

[١٩٦]: عبد الهادي عباس، الاختصاص القضائي وإشكالاته، مرجع سابق، ص٤٤٦.

المبحث الثالث
الطلبات المستعجلة في نطاق القضاء التأديبي

تعدّ الوظيفة العامة الشريان الحيوي لممارسة الإدارة لأعمالها ووظائفها لتحقيق الصالح العام والنهوض بالمجتمع في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ويقصد بالوظيفة العامة في مفهومها العضوي مجموع الموظفين أو العاملين في الدولة الذين يحكمهم قانون الوظيفة العامة. فهؤلاء الموظفين هم بحق القوة المحركة للإدارة في القيام بواجباتها تجاه المجتمع، لذلك فإن الاهتمام بحقوقهم وضمانها يمثل الشاغل الأول للقائمين على أمورهم، إلا أن حقوق العاملين هذه تقابلها من جهة أخرى مجموعة من الالتزامات والواجبات والمحظورات، التي تقع على عاتق هؤلاء الموظفين العاملين بحيث يجب عليهم أدائها بما يضمن حسن سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، بمعنى أن حقوق الموظفين تجاه الإدارة تقابلها حقوق للإدارة تجاه هؤلاء الموظفين ولا يقبل من أي من الطرفين الإخلال بحقوق الآخر، فإذا ما أخلت الإدارة مثلاً بحقوق موظفيها كان لهؤلاء الحق في اللجوء إلى كافة الطرق والوسائل للمطالبة بحقوقهم كالتظلم إلى الجهات الرئاسية أو اللجوء إلى القضاء.

وبالمقابل إذا ما أخل الموظفين بحقوق الإدارة والتي تمثل في ذات الوقت مجموعة الالتزامات والواجبات الملقاة على عاتقهم، كان للإدارة بل واجب عليها مساءلتهم وتوقيع الجزاء المناسب عليهم. فالإخلال بواجبات الوظيفة يعدّ إذاً خطأ يؤدي إلى إثارة المسؤولية في مواجهة من ارتكبه من الموظفين، ويطلق على هذه المسؤولية أسم المسؤولية التأديبية تمييزاً لها عن المسؤولية المدنية أو الجزائية للموظف.

وعليه تكون المسؤولية التأديبية أو بشكل أوسع النظام التأديبي في حقيقة الأمر جزء لا يتجزأ من أحكام الوظيفة العامة وعنصر من عناصر المركز الوظيفي

للموظف الذي يهدف إلى ضمان سير العمل وانتظامه، وقد تباينت النظم الإدارية في تحديد أحكام النظام التأديبي أو المسؤولية التأديبية، من ذلك تباينها في تحديد السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي، فبعض النظم أناطت مسؤولية التأديب بالسلطات الرئاسية مرجحة بذلك اعتبارات المصلحة العامة للجهاز الإداري، والبعض الآخر أسند مهمة التأديب لهيئات قضائية مغلبة بذلك متطلبات المصلحة الخاصة بالموظفين، ونظم أخرى منها النظام الإداري السوري وشقيقه المصري أسندت مهمة التأديب إلى كل من السلطات الرئاسية وهيئات قضائية.

كما اختلفت النظم الإدارية حول ضرورة تحديد الجرائم التأديبية من عدمه، بل وحول مدى إمكانية ربط تلك الجرائم بعقوبات تأديبية محددة.

وفي جميع الأحوال فإن النظام التأديبي لموظفي الدولة يجب أن يكون محاط بمجموعة من الضمانات التي تحقق له الحيدة والعدالة، وتجنبه من أن يكون نظاماً تحكمياً في يد رجل الإدارة[١٩٧].

وما يهمنا في نطاق بحثنا هنا هو الطلبات المستعجلة التي تدخل في نطاق الاختصاص العام والولائي للمحاكم التأديبية وهو سنتناوله بالبحث وفق الآتي:

المطلب الأول: الطلبات المستعجلة التي تدخل في نطاق الاختصاص الولائي للمحاكم المسلكية.

المطلب الثاني: الطلبات المستعجلة التي تدخل في نطاق الاختصاص العام للمحاكم المسلكية.

المطلب الأول

[١٩٧]: د. رمزي طه الشاعر ود. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض، دار الثقافة الجامعية، دون مكان طباعة، ١٩٩٣ ، ص ١١ وما بعدها.

الطلبات المستعجلة التي تدخل في نطاق الاختصاص الولائي للمحاكم المسلكية

تنحصر الطلبات المستعجلة التي تدخل في نطاق الاختصاص الولائي للمحاكم التأديبية بطلب مد مدة الوقف عن العمل والطلب المستعجل بصرف نصف المرتب الموقوف صرفه في مصر، في حين ينحصر نطاق الاختصاص الولائي المستعجل للمحاكم المسلكية في سورية بطلب وحيد هو طلب العامل المكفوف اليد سلفة على ما قد يستحقه من أجور بنسبة/٨٠%/ من أجره الشهري المقطوع .

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

الفرع الأول: الطلبات المستعجلة بمد مدة الوقف عن العمل وصرف نصف المرتب الموقوف صرفه.

الفرع الثاني: الطلب المستعجل بمنح العامل المكفوف اليد سلفه تعادل /٨٠%/ من أجره الشهري المقطوع.

الفرع الأول

الطلبات المستعجلة بمد مدة الوقف عن العمل وصرف نصف المرتب الموقوف صرفه

خـول المشـرع المصـري السـلطة المختصـة بالتأديـب سـلطة وقـف العامـل احتياطياً عن عمله لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر ورتب على هذا الوقف وقف صرف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف، إلا أنه أناط بالمحاكم التأديبية ولاية مد مدة هذا الوقف كما خولها ولاية صرف نصف أجره الموقوف.

وعليه فإننا سنبحث هذه الطلبات المستعجلة من خلال تحديد الإطار القانوني للوقف الاحتياطي وماهيته وخصائصه وشروطه وآثاره وفق التفصيل الآتي:

أولاً: الأساس القانون للوقف الاحتياطي.

ثانياً: ماهية الوقف الاحتياطي.

ثالثاً: آثار الوقف الاحتياطي.

أولاً- الأساس القانون للوقف الاحتياطي:

نصت المادة (٨٣) من نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٨ والمعدلة بالقانون رقم/١١٥/ لسنة ١٩٨٣ على أنه: ((لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها، ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف.

ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره فإذا لم يعرض عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه.

وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً، فإذا برئ العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزي بجزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره، فإن جوزي بجزاء أشد تقرر السلطة التي وقعت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه، فإن جوزي بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر)).

وقد أورد المشرع المصري نصاً مماثلاً للعاملين بالقطاع العام في المادة (٨٦) من قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم/٤٨/ لسنة ١٩٧٨ والتي نصت على أن: ((لرئيس مجلس الإدارة، بقرار مسبب حفظ التحقيق، وله أن يوقف العامل من عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها، ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف، ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره فإذا لم يعرض عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه.

وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً، فإذا برئ العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزي بجزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره، فإن جوزي بجزاء أشد تقرر السلطة التي أوقعت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه، فإن جوزي بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر))[١٩٨].

[١٩٨]: د. أحمد محمد جمعة، منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص ٧٠ ما بعدها.

ثانياً- ماهية الوقف الاحتياطي[١٩٩].

يمكن تحديد ماهية الوقف الاحتياطي من خلال تعريفه وبيان خصائصه وشروطه، وهو ما سنبحثه تباعاً:

١- تعريف الوقف الاحتياطي:

لم يقدم المشرع المصري في القوانين المتعاقبة للعاملين المدنيين بالدولة أو العاملين بالقطاع العام أو النيابة الإدارية تعريفاً محدداً للوقف الاحتياطي، ولهذا أخذ الفقه والقضاء على عاتقهما مسؤولية تعريف الوقف الاحتياطي[٢٠٠].

حيث عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنه: ((إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل إسقاطاً مؤقتاً، فلا يتولى خلاله سلطة، ولا يباشر لوظيفته عملاً، إذ يدعو الحال إلى الاحتياط والتصون للعمل الموكول إليه بكف يده منه، كما يقتضي الأمر إقصائه عن وظيفته ليجري التحقيق في جو خال من مؤثراته، وبعيداً عن سلطانه، توصلاً لانبلاج الحقيقة في أمر هذا الاتهام))[٢٠١].

في حين عرفه جانب من الفقه على أنه: إجراء قانوني يقصد به تنحية العامل بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته، إما لصالح التحقيق الذي يجري معه سواءً أكان التحقيق إدارياً أو جنائياً، وإما صوناً للوظيفة العامة وحفاظاً على كرامتها وصيانة لها من العبث أو الإخلال بها[٢٠٢].

---

[١٩٩]: طعن المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم/٢٥١٧/ لسنة/٦ق/ جلسة ١٩٦٣/٤/٧. مذكور عند سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٥، ص٢٠٢.

[٢٠٠]: محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقاً لأحدث التشريعات وأراء الفقه والمبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، دار الجامعة الجديدة، دون مكان طباعة ،٢٠٠٧، ص٤٨١.

[٢٠١]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية تاريخ ١٩٦٢/٦/٢٠، مجموعة المبادئ لسنة /٧ق/ ، ص ١٠٣٦. مذكور عند د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، دون مكان طباعة، الطبعة الثانية، ١٩٨٦، ص١٠٦.

[٢٠٢]: د. عمرو بركات، السلطة التأديبية، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص٢٧٩. وبنفس المعنى راجع أيضاً د. رمزي طه الشاعر ود. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٢١٠. وأيضاً مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و٦١/ لسنة ١٩٧١و /١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، عالم الكتب، دون مكان طباعة، ١٩٧٤، ص٢٨٧. وأيضاً محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٧، ص٥٧٥. وأيضاً د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٠٩.

ويبدو جلياً مما سبق أن الغاية من نظام الوقف الاحتياطي هي تسهيل عملية التحقيق مع الموظف بعيداً عن تأثيره وتجنيب الإدارة النتائج السلبية التي يمكن أن يسببها العامل موضوع المساءلة الجنائية أو التأديبية في مرافقها، وأن العلة الوحيدة له هي مصلحة التحقيق التي قد تقتضي مثل هذا الإجراء[٢٠٣]. أو أن يكون ذلك حماية للمصلحة العامة التي تعدّ مصلحة التحقيق أحد عناصرها[٢٠٤].

والوقف الاحتياطي وفقاً للتحديد السابق يتميز عن أنظمة الوقف الأخرى فهو يختلف عن الوقف الجزائي(الوقف عن العمل كعقوبة تأديبية) المنصوص عليه في الفقرة(٥) من المادة (٨٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨، الذي يوقع على العامل الذي تثبت إدانته بارتكابه مخالفة تأديبية، لمدة لا تتجاوز ستة أشهر بنص القانون، وبقرار إداري أو حكم تأديبي، ذلك أن الوقف الاحتياطي أو الحرمان من نصف الراتب لا يعدّ عقوبة تأديبية، بل هو إجراء إداري تمليه مصلحة التحقيق فلكل من النوعين نطاقه القانوني الخاص وأغراضه التي يستهدفها[٢٠٥]. كما أن الوقف الاحتياطي لا يمكن أن يختلط أو يعاصر الوقف كعقوبة، لأنه متى صدرت العقوبة التأديبية انتفت حكمة قيام الوقف الاحتياطي[٢٠٦].

كما يختلف عن الوقف عن العمل بقوة القانون المنصوص عليه في المادة (٨٤) من قانون العاملين المدنين بالدولة /٤٧/ لسنة ١٩٧٨، والذي يوقع على العامل بقوة القانون بمجرد توافر شرط الحبس الاحتياطي أو الحبس تنفيذاً لحكم قضائي، وفي حالة الحبس لحكم جنائي نهائي يوقف صرف مرتب العامل بأكمله وليس نصفه كما في الحبس الاحتياطي تنفيذاً لحكم جنائي غير نهائي، لأن مثل هذا الحبس يقضي

---

[٢٠٣]: محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص ٥٧٧ وما بعدها.

[٢٠٤]: د. عمرو بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص٢٨٠.

[٢٠٥]: محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقاً لأحدث التشريعات وأراء الفقه والمبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص٤٨٢.

[٢٠٦]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب، دار الفكر العربي، دون مكان طباعة، ١٩٩٥، ص٣٧٤.

بحكم الضرورة عدم تمكن العامل من إدارة عمله في خدمة الإدارة، مما يغني عن صدور قرار بالوقف[٢٠٧].

كما يختلف عن الوقف عن العمل للمصلحة العامة بناءً على طلب الرقابة الإدارية، والذي يصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء طبقاً لأحكام المادة (٦) من القانون رقم /٥٤/ لسنة ١٩٦٤ بشأن قانون الرقابة الإدارية[٢٠٨]، حيث يجد هذا النوع من الوقف مبرراته كلما كان المقصود به حماية مصلحة عامة مشروعة في نطاق الرقابة القانونية للقضاء الإداري، فقد لا يكون هناك ثمة تحقيق جار مع العامل بالفعل ولكن قد تلصق به شوائب تزعزع الثقة في صلاحيته أو أمانته، مما يخشى أن يكون في بقائه بوظيفته انعكاس ضار بالمصلحة العامة أو مصلحة المرفق أو مصلحة الوظيفة وتدعو الحاجة إلى إقصائه عن عمله مؤقتاً وكف يده عن مزاولته إلى حين التدبير في أمره[٢٠٩].

كما يختلف عن الإجازة الإجبارية المؤقتة المقررة بنص المادة (٣٥) من قانون العاملين رقم/٤٧/ لسنة ١٩٧٨، والتي لا تقل مدتها عن سنة ولا تزيد عن سنتان وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء[٢١٠].

٢- خصائص الوقف الاحتياطي:

يتميز الوقف الاحتياطي بالخصائص التالية:

---

[٢٠٧]: مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و٦١/ لسنة ١٩٧١و /١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، مرجع سابق، ص٢٩٠.

[٢٠٨] : محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص٥٧٧.

[٢٠٩]: د. عمرو بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص٢٨١.

[٢١٠]: مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و٦١/ لسنة ١٩٧٢و /١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، المرجع نفسه، ص٢٩٤.

أ- إجراء تحفظي وقتي:

فهو إجراء مؤقت ينتهي حتماً بعد أجل طال أم قصر، إما بعودة العامل إلى عمله بريئاً أو مجازاته بغير عقوبة الفصل، أو بانتهاء العلاقة التي تربط بينه وبين الإدارة إذا ما عوقب بالفصل[٢١١].

كما أن الوقف ينتهي في جميع الأحوال بانقضاء مدة ثلاثة أشهر التي خولها المشرع للجهة الإدارية والنيابة الإدارية، أما ما زاد على ذلك من مدة فيكون بقرار من المحكمة التأديبية، وعلة ذلك هو منع الإدارة من التوصل إلى فصل العامل تحت ستار وقفه لأجل غير محدد[٢١٢].

ب-الوقف الاحتياطي لا يعدّ عقوبة تأديبية:

استقر الفقه والقضاء الإداري في مصر، على أن الوقف الاحتياطي لا يعدّ عقوبة تأديبية توقع على العامل، بل هو إجراء إداري احتياطي تمليه ظروف التحقيق، ومن ثم فلا يلزم بصدده إتباع الشكليات التي فرضها المشرع لحالة التأديب[٢١٣]، وقد أرجع البعض ذلك إلى سببين:

الأول: يكمن في أن اعتبار الوقف الاحتياطي عقوبة تأديبية ينطوي على مخالفه صريحة لمبدأ مشروعية العقوبة التأديبية، والذي بمقتضاه لا يجوز توقيع عقوبة معينة على موظف، إلا من ضمن العقوبات المنصوص عليها صراحة في القانون، في حين أن الوقف الاحتياطي قد تم تنظيمه بنصوص مستقلة عن النصوص التي تتضمن العقوبات التأديبية، التي يجوز توقيعها على العاملين، فمن ثم لا يمكن اعتباره جزاءاً تأديبياً[٢١٤].

---

[٢١١]: محمد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقاً لأحدث التشريعات وأراء الفقه والمبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص٤٨٥.

[٢١٢]: محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص٥٧٩.

[٢١٣]: محمد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقاً لأحدث التشريعات وأراء الفقه والمبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المرجع نفسه، ص٤٨٦.

[٢١٤]: محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع نفسه، ص٥٨١.

والثاني: يكمن في أن اعتبار الوقف الاحتياطي جزاءً تأديبياً، يتعارض من ناحية أخرى مع قاعدة عدم جواز تعدد الجزاء عن الفعل الواحد، والذي بمقتضاه لا يجوز معاقبة الموظف عن ذات الفعل مرتين بعقوبتين تأديبيتين أصليتين مختلفتين ومن ثم فإن القول بذلك يتعارض مع تطبيق هذه القاعدة المستقرة قانوناً[٢١٥].

والثالث: عند تسوية وضعه مسلكياً وتقرير براءته أو مجازته بعقوبة خفيفة يعاد إليه ما كان قد أوقف من مرتباته.

ج- الوقف الاحتياطي يخضع لتقدير الجهة الإدارية أو الجهة الرئاسية:

السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي لها سلطة تقديرية واسعة في تقدير مدى ملائمة الوقف لظروف التحقيق، ولكن بشرط ألا تسيء هذه السلطة استعمال سلطتها، وأن يتم الوقف ضمن الحدود القانونية التي وضعها المشرع من حيث المدة ومن حيث السبب والعلة التي تقتضي هذا الإجراء، وسلطة الإدارة هذه تنأى عن الرقابة القضائية، طالما كانت متفقة مع مبدأ المشروعية، وغير متسمة بإساءة استعمال السلطة، بمعنى أن السلطة التقديرية المقررة للإدارة لا تخضع عناصر التقدير فيها للرقابة القضائية، وإلا انقلبت رقابة القضاء مشاركة للإدارة في سلطتها المذكورة[٢١٦]. وللإدارة أن تعدل عن وقف العامل وأن تعيده إلى عمله قبل انتهاء التحقيق الذي تم الوقف بسببه، إذا تراءى لها أن مصلحة التحقيق لا تقضي استمرار الوقف كونه لم يعد هناك خشيه من تأثير العامل على التحقيق من جميع جوانبه[٢١٧]، وهو ما قد يحدث عندما تضع الإدارة في الحسبان بعض الظروف التي طرأت حديثاً، وتملك الإدارة ذلك حتى بعد تدخل المحكمة التأديبية وإصدار قرارها باستمرار الوقف[٢١٨].

٢- شروط الوقف الاحتياطي:

---

[٢١٥]: محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص٥٨١.

[٢١٦]: مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و٦١/ لسنة ١٩٧١و /١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، مرجع سابق، ص٢٩٥.

[٢١٧]: محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع نفسه، ص٥٧٩.

[٢١٨]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص١٦٠.

يلزم لوقف العامل احتياطياً توافر الشروط التالية:

أ- أن يكون هناك تحقيق تأديبي مع العامل في مخالفة مالية أو إدارية منسوبة إليه.

يتبين من صريح نص المادة (١/٨٣) أنه يشترط لإصدار قرار الوقف الاحتياطي أن يكون هناك تحقيق إداري أو جنائي وفقاً للاجتهاد وبحسب رأي القضاء[٢١٩] وأغلب الفقه[٢٢٠]، في حين يرى البعض- وهو ما نؤيده – أن التحقيق المقصود هو التحقيق التأديبي على وجه الخصوص، سواءً كانت تباشره الجهة الإدارية أو النيابة التأديبية، ذلك أن المشرع حدد في الفقرة السابقة من هذه المادة الجهات المختصة بقرار الوقف الاحتياطي وهما الجهة الإدارية والنيابة الإدارية، ومن ثم ينصرف لفظ التحقيق إلى التحقيق الذي تباشره هذه الجهات وهي لا تباشر إلا التحقيق التأديبي وعليه لا يجوز وقف العامل احتياطياً بمجرد وجود تحقيق جنائي مع الموظف أو إبعاد تأثيره عن التحقيق الجنائي وهو ما تملك تقديره النيابة العامة وليس الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية[٢٢١].

كما لا يجوز وقف العامل احتياطياً لاعتقاله[٢٢٢]، إذ أن حالة الاعتقال من حالات القوة القاهرة التي تحول دون الإرادة الحرة للعامل المعتقل في الحضور إلى

---

[٢١٩]: راجع قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٨٤٦/ لسنة/١٩ق/ تاريخ ١٩٧٥/٥/٣، والذي جاء فيه: ((وغني عن البيان أن أعمال هذه السلطة ليس وقفاً على التحقيق الإداري الذي تباشره السلطة الإدارية في شأن المخالفات المنسوبة للعامل، وإنما يمتد إلى ما يجري في المجال الجنائي)). مذكور عند د. أحمد محمود جمعة،، منازعات القضاء التأديبي، مرجع سابق، ص٧٨.

[٢٢٠]: من هذا الرأي مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و٦١/ لسنة ١٩٧١و /١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، مرجع سابق، ص٢٧٨. وأيضاً د. رمزي طه الشاعر ود. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٢١٠. وأيضاً د. منصور عتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق ومكتبتها، دون مكان طباعة، الطبعة الأولى، ١٩٨٤، ص ٢٧٥. وأيضاً د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣١٣. وأيضاً د. عمرو بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص٢٨٠.

[٢٢١]: محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص٥٨٥.

[٢٢٢]: يعرف الاعتقال الإداري على أنه حجز الشخص وتقييد حريته بمعرفة رجل الشرطة ويتم غالباً بناءً على قرار يصدر من السلطة المختصة- السلطة التنفيذية- متمثلة في وزير الداخلية بتفويض من رئيس الجمهورية غالباً ويصدر في الأوقات التي تسري فيها قوانين الطوارئ وقد تمتد لأكثر من ثلاثين يوماً من تاريخ الاعتقال وقد تجدد، ويمكن التظلم من قرار الاعتقال وفقاً للضوابط التي وضعها القانون. وبالتالي فإن الاعتقال الإداري يختلف عن الحبس الاحتياطي بأنه يصدر عن السلطة التنفيذية في حين يصدر الحبس الاحتياطي عن السلطة القضائية، وأيضاً بأن الاعتقال الإداري يستند إلى نصوص تشريعية خاصة (كحالة الطوارئ) أما الحبس الاحتياطي فهو يستند إلى قواعد القانون الجنائي، وأيضاً

مقر عمله في خلال أوقاته الرسمية، حيث لا يجوز قياس الاعتقال على الحبس الاحتياطي أو الحبس تنفيذاً لحكم جنائي، اللذان يستوجبان وقف العامل عن عمله بقوة القانون مدة حبسه، لأن هذا الوقف إنما هو استثناء من القواعد العامة، فيقتصر إعماله على ما ورد النص به دون توسع أو قياس فلا يجري حكمه على الاعتقال[٢٢٣]. ويشترط أن يكون التحقيق جدياً[٢٢٤]، بمعنى أن يتم فتحه بناءً على بلاغ جدي يتضمن وقائع محددة، تشكل خطأ تأديبي وأن يتخذ قرار فتح التحقيق من السلطة المختصة[٢٢٥].

ب- أن تقتضي مصلحة التحقيق وقف العامل احتياطياً[٢٢٦]:

لا يجوز وقف العامل المحال إلى التحقيق إلا لمصلحة التحقيق، إذ أن الحكمة من تخويل الجهة الإدارية بوقف المحال إلى التحقيق، هو أن في إبقاء العامل في عمله أثناء سير التحقيق ما يعوق القائمين به الوصول إلى الحقيقة، فإذا لم يكن التحقيق يقتضي وقف العامل أو انتفت دواعيه كان الوقف فاقداً سببه[٢٢٧]. فعلة الوقف تكمن إذن في مصلحة التحقيق[٢٢٨].

الاعتقال الإداري يصدر من السلطة التنفيذية دون تحقيق سابق ودون أن يكون هناك جريمة منسوبة للفرد المعتقل إدارياً، في حين أن الحبس الاحتياطي تباشره السلطة القضائية بقصد جريمة معينة بغية الوصول إلى الحقيقة وإلى فاعل الجريمة، وأيضاً يستند الاعتقال الإداري إلى خطورة الشخص المعتقل أما الحبس الاحتياطي فيبنى على تهمة جنائية محددة منسوبة إلى الفرد بالإضافة إلى توافر بعض الأدلة- راجع د. عزة المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية في القانون المصري المقارن، دون دار ومكان طباعة، ١٩٩٠، ص٢٥ وما بعدها.

[٢٢٣]: د. عمرو بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص٢٨.

[٢٢٤]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٣٧٣.

[٢٢٥]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص١٦٤.

[٢٢٦]: اختلف الفقه في تحديد المقصود بمصلحة التحقيق، فمنهم من فسرها تفسيراً موسعاً ومنهم من فسرها تفسيراً ضيقاً، بخصوص هذه الآراء راجع د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب، المرجع نفسه، ص٣٦٩ وما بعدها. وأيضاً د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص١١١ وما بعدها .وأيضاً مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و٦١/ لسنة ١٩٧١و /١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، مرجع سابق، ص٢٩١ وما بعدها. وأيضاً. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع نفسه، ص١٦٧ وما بعدها.

[٢٢٧]: د. عمرو بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص٢٨١.

[٢٢٨]: د. رمزي طه الشاعر ود. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ٢١٢. وفي هذا الصدد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أيضاً في قرارها رقم/١٩٥٧/ لسنة /٢٤ق/ تاريخ ١٩٩١/٥/٢٥ أن: ((وقف العامل احتياطياً عن العمل منوط ليس بإجراء تحقيق معه، بل أن تقتضي مصلحة التحقيق هذا الوقف، أي أن وقف العامل احتياطياً لا يكون إلا إذا أسندت إليه مخالفات ويدعو الأمر إلى الاحتياط والتصون للعمل العام الموكول إليه بكف يده، وإقصائه عنه، ليجري التحقيق في جو خال من موثراته وبعيد عن

ويترتب على ذلك نتيجة مهمة، مؤداها أن لا يجوز وقف العامل لتحقيق غرض آخر، ولو كان يتسم بالشرعية، كوقف العامل احتياطياً بمناسبة اعتقاله ذلك أن الاعتقال من حالات القوة القاهرة[٢٢٩]. كما أن صدور قرار الوقف الاحتياطي عن العمل بعد انتهاء التحقيق وهو علة تقريره يكون قد تم على غير ما يقتضي القانون[٢٣٠].

ج- أن يصدر قرار الوقف الاحتياطي من السلطة المختصة:

يخضع قرار الوقف الاحتياطي لتقدير الجهة الإدارية المختصة بالتأديب، فهي التي تقدر مدى ملائمة إصداره ولها أن تعدل من وقف العامل بإعادته إلى عمله قبل انتهاء مدة الوقف ورغم عدم انتهاء التحقيق الذي تم الوقف بسببه، آخذه بالحسبان بعض الظروف المستجدة[٢٣١]، هذا وتختلف السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي وفقاً لما إذا كان الموظف أو العامل المراد إيقافه من العاملين بالدولة أو القطاع العام.

(١)- السلطة المختصة بوقف العامل من العاملين المدنيين بالدولة:

بمقتضى المادة (٨٣) من القانون رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٨ فإن قرار الوقف الاحتياطي يصدر من ((السلطة المختصة)) وهي: الوزير المختص، المحافظ المختص ورئيس مجلس إدارة الهيئة المختصة بحسب تبعية العامل المحال

سلطانه))، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج٢٩، ص٥٢٨ ما بعدها. مذكور عند محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص٥٨٦.

[٢٢٩]: فتوى رقم/٤٣٤/ تاريخ ١٩٥٦/٦/٢٠، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج ٩، ص١١١. مذكور عند محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع نفسه، ص٥٨٦.

[٢٣٠]: محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقاً لأحدث التشريعات وأراء الفقه والمبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص٤٩٠.

[٢٣١]: د. منصور عتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٨٧.

للتأديب[٢٣٢]، كما يصدر بقرار مدير النيابة الإدارية سنداً لأحكام القانون رقم/١١٥/ لسنة١٩٨٣ الذي عدل المادة (٨٣) سالفة الذكر[٢٣٣].

(٢)– السلطة المختصة بوقف الموظف من العاملين بالقطاع العام:

بمقتضى أحكام المادة (٨٦) من قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم/٤٨/ لسنة ١٩٧٨ والمادة (١٠) من قانون النيابة الإدارية رقم/١١٧/ لسنة ١٩٥٨ التي تنص على أنه: ((لمدير النيابة الإدارية أو أحد الوكلاء العاملين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ويكون الوقف بقرار من الوزير المختص أو الرئيس المختص فإذا لم يوافق الرئيس المختص وجب عليه إبلاغ رئيس هيئة النيابة الإدارية بمبررات امتناعه خلال أسبوع من طلبه)).

فإننا نلاحظ أن ((السلطة المختصة)) بوقف العامل بالقطاع العام عن عمله احتياطياً تختلف بحسب المستوى الوظيفي الذي يشغله العامل، وإن تساوت في جميع أوضاعها فيما يتعلق بمدة الوقف وآثاره[٢٣٤].

ويتبين من هذه النصوص أن المشرع حدد السلطة المختصة بالوقف للعاملين بالقطاع العام بقرار من رئيس مجلس إدارة الشركة للعاملين فيها فيما عدا أعضاء مجلس الإدارة المعينين والمنتخبين وأعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية، وبقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة المعينين[٢٣٥]، وبقرار من المحكمة التأديبية المختصة بالنسبة لأعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل رقم/٣٧/ لسنة ١٩٨١ وكذلك أعضاء مجلس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم/٧٣/ لسنة ١٩٧٣ بشأن تحديد شروط إجراءات انتخابات ممثلي العمال في مجالس إدارة وحدات القطاع العام

---

[٢٣٢]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٣٦٥.

[٢٣٣]: د. منصور ابراهيم المصطفى الفارس، المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق، ١٩٨٢، ص٢٦١.

[٢٣٤]: د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص١١٣.

[٢٣٥]: محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص٥٨٧ وما بعدها.

والشركات الخاصة[٢٣٦]، وبقرار من الوزير أو الرئيس المختص بناءً على طلب رئيس هيئة النيابة الإدارية أو أحد الوكلاء العاملين للعاملين بالهيئات العامة والشركات والجمعيات الخاصة وشركات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم/١١٧/ لسنة ١٩٥٨ والقانون رقم/١٩/ لسنة ١٩٥٩[٢٣٧].

على أنه يجب ملاحظة أن المادة (١٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لسنة ١٩٧٢ نصت على أن يصدر رئيس المحكمة التأديبية قراراً بالفصل في طلبات وقف الأشخاص عن العمل أو صرف المرتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف، وحكم هذه المادة يشمل حكماً العاملين المدنيين بالدولة بموجب نص المادة (١٥) من نفس القانون، إلا أن المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم/٤٧/ لسنة ١٩٧٨ نصت على اختصاص المحكمة التأديبية وليس رئيسها بالبت بطلبات مد مدة الوقف عن العمل احتياطياً لمدة تزيد على ثلاثة أشهر وبطلب صرف أو عدم صرف نصف أجر العامل الموقوف احتياطياً.

مفاد ذلك وفقاً لما استقر عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية، أن المشرع استهدف بنقل الاختصاص من رئيس المحكمة التأديبية إلى المحكمة التأديبية تحقيق ضمانة أكبر تتمثل في أن يزن أمر البت بالطلبات السابقة ثلاثة قضاة بدلاً من واحد فقط بما يكفل أكبر قدر من العدالة حيث يعدّ نص المادة (٨٣) من القانون رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٨ ناسخاً لنص المادة (١٦) من قانون مجلس العاملين المدنين بالدولة رقم/٤٧/ لسنة ١٩٧٢ عملاً بنص المادة (٢) من القانون المدني المصري[٢٣٨].

د- ألا تزيد مدة الوقف الاحتياطي عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية:

---

[٢٣٦]: د. رمزي طه الشاعر ود. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٢١٥.

[٢٣٧]: مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و٦١/ لسنة ١٩٧١و /١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، مرجع سابق، ص٢٩٩.

[٢٣٨]: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٥٦٣/ لسنة/٢٩ق/ تاريخ ١٩٨٤/١١/٢٤، مجموعة السنة /٢٠/، ص١١٢ وما بعدها. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣١٠ وما بعدها.

حدد المشرع المصري في المادة (٨٣) من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم/٤٧/ لسنة ١٩٧٨ وفي المادة (٨٦) من نظام العاملين بالقطاع العام رقم/٤٨/ لسنة ١٩٧٨ مدة الوقف الاحتياطي بثلاثة أشهر كحد أقصى، بحيث تستطيع الإدارة أن توقف العامل لأية مدة في نطاق الأشهر الثلاثة، وأن تمد هذه المدة شريطة عدم تجاوز الحد الأقصى المشار إليه، فإذا أرادت وقف الموظف لأكثر من ذلك فعليها أن تلجأ للمحكمة التأديبية المختصة التي تستطيع وقف العامل للمدة التي تحددها[٢٣٩].

كما حدد المشرع المدة التي يجب خلالها عرض الأمر على المحكمة التأديبية وهي مدة عشرة أيام من تاريخ الوقف، كما أوجبت على المحكمة التأديبية أن تصدر قراراها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، غير أنه لا يترتب على مخالفة هذا الأمر جعل قرار الوقف كأن لم يكن إذ ليس في نصوص القانون ما يرتب مثل هذا الجزاء[٢٤٠]، بل يظل قرار الوقف قائماً مرتباً لآثاره كل ما هناك أنه يتعين أن يصرف للعامل الموقوف في هذه الحالة الأجر كاملاً[٢٤١].

وإذا عرض الأمر على المحكمة التأديبية، فإنها حرة في تحديد مدة الوقف التي تقتضيها الظروف، فقد تحدد مدة معينة ثم يعاد إليها الأمر في نهايتها، وهذا هو الغالب، وقد توقف العامل لحين الانتهاء من المحكمة التأديبية. هذا ويجب على الإدارة أن تطلب مد مدة الوقف من المحكمة التأديبية المختصة قبل انقضاء مدة الثلاثة أشهر، حتى تتمكن هذه المحكمة من النظر في قرار الوقف خلال المدة القانونية[٢٤٢].

---

[٢٣٩]: د. منصور ابراهيم المصطفى الفارس، المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن، مرجع سابق، ص٢٦٤. وأيضاً د. منصور عتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص٢٨١.

[٢٤٠]: د. أحمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، مرجع سابق، ص٧١.

[٢٤١]: د. سمير يوسف البهى، دفوع وعوارض الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص١٩٧.

[٢٤٢]: د. رمزي طه الشاعر ود. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٢١٦.

وقد سار القضاء الإداري على أن موافقة المحكمة التأديبية اللاحقة على وقف العامل، ولو صدرت بعد ثلاثة أشهر، تغطي وتصحح الفترة بين انقضاء الثلاثة أشهر وصدور الحكم بمدة الوقف[٢٤٣].

وأخيراً فإن قرارات المحكمة التأديبية بهذا الشأن تخضع للطعن بها أمام مرجع وحيد هو المحكمة الإدارية العليا.

ثالثاً- آثار الوقف الاحتياطي:

لا يترتب على وقف العامل عن عمله احتياطياً فصم رابطة الوظيفة أو إخلاء وظيفته، إلا أنه يترتب على وقفه عدة آثار تؤثر في مركزه الوظيفي، تتعلق بولايته الوظيفية، وبمرتبه واستحقاقه للترقية، وهو ما سنفصله فيما يلي:

١- إسقاط ولاية العامل الوظيفية:

قدمنا أن وقف العامل عن عمله احتياطياً هو إسقاط للولاية الوظيفية عنه إسقاطاً مؤقتاً، فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملاً، وهي الحكمة التي تغياها المشرع من وقف العامل.

والوقف على هذا النحو، هو حالة قانونية، تتوقف فيها مباشرة أعمال الوظيفة، لأن العامل يفقد ولايته على تلك الأعمال، بخلاف الانقطاع للمرض أو الإجازة السنوية مثلاً، إذ تستمر خلال هذه الفترة ولاية العامل القانونية على وظيفته، فليس من شأن الانقطاع لهذا السبب أن يؤثر في صفة العامل الوظيفية، وفي صلته بعمله، إذا لم يصدر من الجهة التابع لها إجراء قانوني بتجريده من هذه الولاية، كما لم يرتب القانون على الانقطاع هذا الأثر، ومن ثم فالعامل يستطيع خلالها في أي

---

[٢٤٣]: د. منصور ابراهيم المصطفى الفارس، المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن، مرجع سابق، ص٢٦٤. وأيضاً د. منصور عتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص٢٨١. وأيضاً د. رمزي طه الشاعر ود. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض، المرجع نفسه، ص٢١٦. وأيضاً د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٣٦٨.

وقت، أن يقوم بالأعمال التي تدخل في اختصاصه، بعكس العامل الموقوف فإنه محروم من ذلك مادام موقوفاً[٢٤٤].

إلا أن ذلك لا يعني تحلله من الالتزامات والواجبات الوظيفية، حيث يبقى ملتزماً بها، عدا بعض الواجبات اللصيقة بأداء عمله، والتي لا يكون هناك محل لتنفيذها أثناء الوقف[٢٤٥].

وبذلك يمتنع عليه أن يؤدي عملاً للغير بمكافأة، وعن مزاولة الأعمال التجارية، أما الواجبات المتعلقة بأداء الوظيفة فإنه يتحلل منها، وعلى ذلك فلا محل لإلزامه بالإقامة في دائرة العمل[٢٤٦].

وإذا باشر العامل رغم وقفه عملاً من أعمال وظيفته، عدّ هذا العمل منعدماً، لصدوره من شخص لا ولاية له أصلاً في القيام به، حتى ولو استصدر بعد ذلك حكماً بإلغاء قرار الوقف، لأن الأصل في التصرفات الإدارية أن تصدر صحيحة من تاريخ صدورها دون النظر إلى الصلاحيات اللاحقة، وذلك ما لم تصحح تصرفات العامل الموقوف نظرية الموظف الفعلي، إذا توافرت شرائطها[٢٤٧].

٢- وقف صرف نصف مرتب العامل:

يعرف المرتب أو الأجر على أنه المقابل المالي الذي يحصل عليه العامل شهرياً مقابل انقطاعه لخدمة الإدارة، وأحد عناصر العلاقة التنظيمية أو اللائحية التي تربط العامل بالدولة، وبالتالي فإنه يعدّ من قبيل النظام العام، حيث يتم تحديده وفقاً للقانون[٢٤٨].

---

[٢٤٤]: مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و٦١/ لسنة ١٩٧١و /١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، مرجع سابق، ص٢٠٣.

[٢٤٥]: د. منصور ابراهيم المصطفى الفارس، المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن، مرجع سابق، ص٢٦٥. وأيضاً د. منصور عتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص٢٨٢.

[٢٤٦]: محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقاً لأحدث التشريعات وأراء الفقه والمبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص٤٩٤.

[٢٤٧]: مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و٦١/ لسنة ١٩٧١و /١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، المرجع نفسه، ص٣٠٣.

[٢٤٨]: د. أنور أحمد رسلان، نظام العملين بالدولة وبالقطاع العام، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص١٩٦.

ويستفاد من نص المادة (٨٣) من قانون العاملين بالدولة رقم/٤٧/ لسنة ١٩٧٨ والمعدلة بالقانون رقم /١١٥/ لسنة ١٩٨٣، والمادة (٨٦) من قانون العاملين بالقطاع العام رقم/٤٨/ لسنة ١٩٧٨ الأحكام التالية:

أ- أنه بمجرد صدور قرار بالوقف الاحتياطي من السلطة المختصة بذلك، وبدءاً من تاريخ هذا الوقف، يوقف صرف نصف مرتب الموظف الموقوف احتياطياً، مما يعني أن الجهة الإدارية لا تملك حيال هذا الأمر أية سلطة تقديرية، فهي لا تملك مثلاً أن توقف أقل أو أكثر من نصف الأجر كما لا تملك أن تقرر صرف أجر الموظف كاملاً[٢٤٩].

ب- لاستمرار أثر الوقف على المرتب، يجب عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة خلال عشرة أيام من تاريخ صدور قرار الوقف، وقد رتب المشرع على مخالفة هذا الضمان نتيجة بالغة الأهمية، تتمثل بوجوب صرف المرتب كاملاً[٢٥٠].

كما يجب على المحكمة التأديبية أن تصدر حكمها بخصوص نصف المرتب الموقوف خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر قرارها خلال هذه المدة، يصرف الأجر كاملاً[٢٥١].

ج- بانتهاء التحقيق أو المحاكمة يتحدد مصير الجزء الموقوف من المرتب في ضوء العقوبة الموقعة على العامل وذلك على النحو التالي:

(١)- إذا برئ العامل أو حفظ التحقيق، أو لم يعاقب بعقوبة أشد من الخصم خمسة أيام من المرتب، صرف إليه ما يكون قد أوقف من مرتبه بقوة القانون، وليس لجهة الإدارة سلطة تقديرية في هذا الشأن[٢٥٢].

---

[٢٤٩]: د. رمزي طه الشاعر ود. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ٢١٧.

[٢٥٠]: د. منصور ابراهيم المصطفى الفارس، المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن، مرجع سابق، ص٢٦١. وأيضاً محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص٥٩٥.

[٢٥١]: د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣١١.

[٢٥٢]: د. منصور عتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص٢٨٦.

(٢)– إذا جوزي العامل بعقوبة تتجاوز الخمسة أيام، فقد خول المشرع (السلطة التي أوقعة الجزاء) في أن تقرر ما يتبع في شأن جزء الأجر الذي أوقف صرفه، فالاختصاص في هذه الحالة مقرر للسلطة التي أوقعت الجزاء، وقد تكون جهة الإدارة التي يتبعها العامل، وقد تكون المحكمة التأديبية المختصة، وتملك هذه الجهة سلطة تقديرية في هذا الخصوص فقد تقرر حرمان العامل الموقوف عن العمل من بعض مرتبه الموقوف أو عدم حرمانه[٢٥٣].

(٣)– إذا جوزي العامل الموقوف بجزاء الفصل، فإن خدمته تنتهي من تاريخ وقفه، ولما كان الأصل أن الأجر يقابل العمل، وكان العامل لم يعمل شيئاً خلال مدة الوقف، فإن القواعد العامة كانت في القوانين السابقة تقضي باسترداد ما صرف إليه خلال مدة الوقف، ولكن غلبة الاعتبارات الإنسانية حدت بالمشرع إلى أن يخرج عن هذا الأصل، وأن يقرر أنه: ((لا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر))[٢٥٤].

وبخصوص اختصاص المحكمة التأديبية وسلطاتها، فقد أرست المحكمة الإدارية العليا المصرية المبادئ التالية:

أ– لا يجوز للمحكمة التأديبية أن تقرر عدم اختصاصها بنظر طلب مد الوقف أو التصرف في النصف الموقوف صرفه من أجر العامل استناداً إلى بطلان قرار الوقف عن العمل، إذا أن اختصاصها هنا مرده حكم القانون الذي لم يقيد اختصاصها بهذا الشأن بصحة أو بطلان القرار الصادر عن الجهة الإدارية بالوقف ابتداءً[٢٥٥].

---

[٢٥٣]: د. منصور ابراهيم المصطفى الفارس، المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن، مرجع سابق، ص٢٦٨. وأيضاً د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٣٨٠.

[٢٥٤]: محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص٥٩٥. وأيضاً د. رمزي طه الشاعر ود. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٢١٩. وأيضاً سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب، المرجع نفسه، ص٣٨١.

[٢٥٥]: د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص١٢٠. وأيضاً راجع قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٣٦٨/ لسنة/١٨ق/ تاريخ ١٩٧٦/٤/١٧. مذكور عند سمير يوسف البهي، قواعد المسؤولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٢، ص٣٥٢ وما بعدها.

ب- تختص المحكمة التأديبية بنظر دعوى العامل بطلب صرف النصف الموقوف صرفه من مرتبه متى أخلت جهة الإدارة بالتزامها بصرفه إليه بعدم عرضها ذلك خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف عن العمل[٢٥٦].

ج- سلطة المحكمة التأديبية في تقرير صرف المرتب الموقوف صرفه من أجر العامل هي سلطة تقديرية تخضع لضوابط تتصل بالصالح العام كظروف العامل المالية ومركزه الوظيفي ومدى جدية أو خطورة الاتهام الذي ينسب إليه[٢٥٧].

د- لا تختص المحكمة التأديبية بنظر طلب العامل بتقرير ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه متى كانت جهة الإدارة هي التي أوقعت عليه الجزاء التأديبي[٢٥٨].

ل- يجب على المحكمة التأديبية أن تتبع ذات الإجراءات التي تتبع عند الفصل في الدعوى التأديبية لتقرير ما يتبع في أمر صرف مرتب العامل عن مدة وقفه عن العمل[٢٥٩].

م- تختص المحكمة التأديبية بنظر طلب إلغاء وقف العامل احتياطياً عن العمل أو التعويض عنه بحسبان أن قرار الوقف عن العمل احتياطياً الصادر من السلطة الرئاسية هو قرار إداري نهائي لسلطة تأديبية[٢٦٠]، أما كونه قراراً إدارياً لسلطة تأديبية فلأنه إفصاح من الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة تأديبية بمقتضى القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين لا يحدث إلا بهذا الإفصاح، وأما كونه نهائياً فلأن أثره القانوني الحال هو إبعاد العامل عن العمل

---

[٢٥٦] : قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٩٨٣/ لسنة /١٩ ق/ تاريخ ١٩٧٥/٦/٢٨. مذكور عند د. محمد أحمد جمعة، منازعات القضاء التأديبي، مرجع سابق، ص٧٢ وما بعدها

[٢٥٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٣٦٨/ لسنة/١٨ق/ تاريخ ٤/١٧/ ١٩٧٦، مكرر. مذكور عند سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، مرجع سابق، ص٢٠٥.

[٢٥٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/ ٤٩٦/ لسنة /٤ ق/ تاريخ ١٩٦٠/٢/٢٧، مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣١٧.

[٢٥٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٧٤٩/ لسنة /٧ق/ تاريخ ١٩٦٥. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٧٦.

[٢٦٠]: د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، المرجع نفسه، ص١٠٧ وما بعدها.

وإيقاف صرف جزء من مرتبه بمجرد صدوره[٢٦١]، ويترتب على ذلك اختصاص المحاكم التأديبية بالفصل بهذه الطلبات إلغاءً وتعويضاً، بعد أن أصبحت هذه المحاكم صاحبة الولاية العامة للفصل في مسائل التأديب وبحسبانها فرع أصلي من القسم القضائي لمجلس الدولة[٢٦٢].

ن- للمحكمة التأديبية عند تصديها للبت في طلب مد مدة الوقف عن العمل، أن تدخل في حسبانها أن وقف العامل احتياطياً عن العمل بمعرفة السلطة المختصة مناطه مصلحة التحقيق الإداري أو الجنائي[٢٦٣].

هـ- يجوز الطعن في قرارات المحكمة التأديبية الصادرة بمد الوقف عن العمل أو صرف النصف الموقوف صرفه من الأجر وبعدم الاختصاص استقلالاً أمام المحكمة الإدارية العليا[٢٦٤].

٣- عدم جواز ترقية الموظف خلال مدة الوقف:

استناداً لأحكام المادة (٨٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم/٤٧/ لسنة ١٩٧٨ التي تنص على أنه: ((لا يجوز ترقية عامل محال إلى المحكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف، في هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة ترقيته لمدة سنة فإذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت إدانته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم

---

[٢٦١]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/ ٢٥١٧/ لسنة/٦ق/ تاريخ ١٩٦٣/٤/٧. مذكور عند سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، مرجع سابق، ص٢٠٢. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٥٦٧/ لسنة/٣٥ق/ تاريخ١٩٩٣/٧/٢٧، الموسوعة الإدارية الحديثة،ج٢٩، ص٥٣٠. مذكور عند محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص٧٩.

[٢٦٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/ ٩/ لسنة /٢ ق/ تاريخ ٤/ ١١/ ١٩٧٤. مذكور عند د. أحمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، مرجع سابق، ص ٧٦ وما بعدها.

[٢٦٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/ ٢٧٣/ لسنة /١٢ ق/ تاريخ ١٩٦٧/١/٢١. مذكور عند د. أحمد محمد جمعة، منازعات القضاء التأديبي، المرجع نفسه، ص٧٧ وما بعدها.

[٢٦٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/ ١٤٤/ لسنة /٢٤ ق/ تاريخ ٤/ ١٩٨٢/١١. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣١٨ وما بعدها.

فيه لو لم يحال على المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ))، فإن الوقف الاحتياطي يوثر على ترقية العامل وذلك على الوجه التالي:

أ- لا يجوز ترقية العامل في مدة الوقف، وتحجز الترقية لمدة سنة من تاريخ استحقاقها[٢٦٥].

ب- إذا انتهى التحقيق أو المحاكمة قبل السنة نفرق بين حالتين:

الأولى: إذا برئ العامل أو جوزي بالخصم بما لا يتجاوز خمسة أيام يمنح العامل الترقية بأثر رجعي من تاريخ استحقاقها، كما لو لم يكن قد أوقف عن العمل.

الثانية: إذا عوقب العامل بعقوبة الخصم أو الوقف عن العمل أكثر من خمسة أيام فإنه يحصل على الترقية من تاريخ توقيع العقوبة أو الحكم بها[٢٦٦].

ج- إذا استطالت مدة الوقف لأكثر من سنة عوقب العامل بعقوبة أشد من الخصم خمسة أيام أو الوقف عن العمل خمسة أيام فإن حرمان العامل من الترقية ينقلب إلى حرمان نهائي، ويسقط حقه في الترقية خلال مدة الوقف[٢٦٧].

د- إذا رجعت السلطة المختصة عن قرارها بالوقف الاحتياطي خلال الثلاثة أشهر المقررة للوقف، أو رفضت المحكمة التأديبية مد مدة الوقف ، ولم يكن العامل قد أحيل إلى المحاكمة التأديبية، فإنه يسترد صلاحيته للترقية لزوال السبب المانع[٢٦٨].

هذا ويلاحظ أنه إذا رقي العامل الموقوف احتياطياً خطأ بالمخالفة للمادة المذكورة، فإن قرار ترقيته يكون معيباً، ولكنه لا يعدّ قراراً معدوماً، وعلى ذلك تتحصن الترقية بفوات ميعاد الستين يوماً[٢٦٩]، كما لا يوثر الوقف في استحقاق العلاوات الدورية ما لم يحرم العامل منها لسبب آخر، بل وتحسب مدة الوقف في المعاش مع دفع

---

[٢٦٥]: د. منصور ابراهيم المصطفى الفارس، المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن، مرجع سابق، ص٢٦٥.

[٢٦٦]: محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص٥٩٨.

[٢٦٧]: مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و٦١/ لسنة ١٩٧١و /١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، مرجع سابق، ص٣٠٩.

[٢٦٨]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب،، مرجع سابق، ص٣٨٥.

[٢٦٩]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية رقم/١٤٢/ تاريخ ١٩٥٨/١٢/٣، المجموعة رقم/١٢/، ص١٥١. مذكور عند محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص٢٢٠.

الاحتياطي المستحق عنها، والذي يحسب في هذه الحالة على أساس كامل المرتب وليس على أساس الجزء الذي قبضه العامل فعلاً خلال الوقف[٢٧٠].

وختاماً فإننا نؤيد ما ذهب إليه البعض من أن المشرع بترتبه هذا الأثر على الوقف الاحتياطي يكون قد تخطى بكثير علة الوقف الاحتياطي وحكمته، وذلك لأنه يقرر حرمان العامل من الترقية في ميعادها بسبب وقفه احتياطياً عن العمل في حين أن العامل الذي يكون محل تحقيق دون وقف عن العمل يرقى عندما يستحق الترقية ولو أثناء التحقيق وما دام الجزاء لم يوقع بعد، وقد يرقى هذا العامل ثم توقع عليه عقوبة تفوق بكثير التي لم توقع على مثيله الموقوف وعلى الرغم من هذا يحرم هذا الأخير من الترقية و يحصل عليها الأول رغم الفارق في شدة العقوبة[٢٧١].

الفرع الثاني

[٢٧٠]: د. رمزي طه الشاعر ود. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٢٢٠.

[٢٧١]: محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع نفسه، ص٦٠.

الطلب المستعجل بمنح العامل المكفوف اليد سلفه تعادل/٨٠%/ من أجره الشهري المقطوع

خوّل المشرع السوري السلطة التي تمارس حق التعيين بالنسبة للعاملين ورئيس مجلس الوزراء بالنسبة للمعينين بمرسوم صلاحية كف يد العامل عن عمله مؤقتاً، ورتب على هذا الوقف وقف صرف أجر العامل المكفوف اليد، إلا أنه أجاز للعامل المكفوف اليد أن يطلب بصفة مستعجلة من المحكمة التأديبية المختصة منحه سلفه بنسبة ٨٠% من أجره الشهري المقطوع.

وعليه فإن بحث هذا الطلب المستعجل يقتضي منا التعرض للأساس القانوني لكف اليد وماهيته وأحكامه وآثاره وذلك وفق التفصيل التالي:

أولاً- الأساس القانون لكف اليد.

ثانياً- ماهية كف اليد وأحكامه.

ثالثاً- آثار كف اليد.

أولاً- الأساس القانوني لكف اليد:

حدد المشرع السوري في الباب الثالث من القانون رقم/٧/ تاريخ ١٩٩٠/٢/٢٥ المتضمن إحداث محاكم مسلكية للعاملين في الدولة أحكام كف اليد[٢٧٢]، حيث نصت المادة (٥) منه على ما يلي:

---

[٢٧٢]: كان المشرع السوري قد حدد في القسم الأول من الفصل الثالث (أصول المحاكمات أمام مجلس التأديب) من قانون مجلس التأديب الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٩٠/ تاريخ ١٩٦٢/٨/٢٣ والملغى بموجب أحكام المادة (٣٧) من القانون رقم/٧/ لعام ١٩٩٠ المتضمن إحداث محاكم مسلكية للعاملين في الدولة، أحكام كف يد الموظف على النحو التالي: مادة (٦): ((أ- كف يد الموظف هو فصله عن وظيفته مؤقتاً حتى عودته إليها وفاقاً لأحكام هذا المرسوم التشريعي. ب- تكف يد الموظف عندما تستدعي المصلحة العامة عدم مثابرته على العمل، ويسري مفعول العقوبة الصادرة بحق الموظف اعتباراً من تاريخ كف يده)).

مادة (٧): ((يقرر كف اليد بمرسوم أو قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين، ويجوز للوزير أو المحافظ في الأحوال التي يراها خطيرة أن يكف يد الموظفين الذين يعود أمر تعيينهم لمرجع أعلى شرط أن يعلم فوراً هذا المرجع، ويعد كف اليد ملغى ويستأنف الموظف عمله حكماً إذا لم يصدر خلال/١٥/ يوماً مرسوم أو قرار وزاري حسب الأحوال بتثبيت كف اليد.

ب- يجوز للمفتش أو من يقوم بأعمال التفتيش أن يمارس حق كف اليد ضمن الشروط المبينة في الفقرة السابقة)).

((أ- كف اليد هو توقيف العامل عن عمله مؤقتاً.

ب – تكف اليد بصك من السلطة التي تمارس حق التعيين، أما المعينون بمرسوم فيتم كف يدهم بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء.

ج – تراعى في كف اليد أحكام المادة (٤٧) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم /٢٤/ الصادر بتاريخ ١٩٨١/٧/٨ كما تراعى أحكام المادة (٢٣) من ملاك الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم ذي الرقم/٢٥٧١/ لعام ١٩٦٨ وتعديلاته)).

كما نصت المادة (٦) من نفس القانون على ما يلي:

((يعتبر العامل مكفوف اليد حكماً خلال فترة توقيفه، ويعتبر كف يده ملغى حكماً عند إطلاق سراحه ما لم تقرر السلطة التي تمارس حق التعيين استمرار كف اليد إذا كان التوقيف ناجماً عن جرم جزائي ارتكب أثناء تأدية العمل أو بسببه)).

كما نصت المادة (٧) من نفس القانون على ما يلي:

((أ- مع مراعاة أحكام الفقرة (ب) من المادة (٩٠) من القانون رقم/١/ لعام ١٩٥٨ يجوز للمحكمة أن تقرر منح العامل مكفوف اليد سلفة على ما قد يستحقه من أجور بنسبة ٨٠% من أجره الشهري المقطوع بضمانة سائر استحقاقاته لدى مرجعه التأميني وإذا ظهر نتيجة المحاكمة عدم استحقاق العامل أجراً عن المدة التي تقاض عنها السلفة تسترد الجهة العامة ما تم تسليمه من استحقاقات العامل لدى مرجعه التأميني ومن سائر أمواله وفق أحكام قانون جباية الأموال العامة.

ب- إن الطعن بقرار منح السلفة لا يوقف تنفيذه)).

كما نصت المادة (١٨) من نفس القانون على ما يلي:

((للمحكمة أن تقرر في كل أدوار المحاكمة إلغاء قرار كف اليد)).

مادة (٨): ((يعتبر مكفوف اليد حكماً الموظف منذ تاريخ توقيفه، فإذا أخلي سبيله لأي سبب من الأسباب جاز إلغاء كف اليد بمرسوم أو قرار من المرجع الذي يملك حق التعيين ما لم يكن صادراً بحقه قرار بكف اليد)).

كما نصت المادة (٩٠) من القانون الأساس للعاملين في الدولة رقم/١/ لعام ١٩٨٥، على ما يلي[٢٧٣]:

((أ- يوقف أجر العامل المكفوف اليد اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ كف يده.

ب- إذا أعيد العامل المكفوف اليد إلى وظيفته فإنه يتقاضى اعتباراً من تاريخ وقف أجره كامل أجوره الموقوفة في حال براءته أو عدم مسؤوليته أو منع محاكمته من الوجهة الجزائية، وتقرير براءته مسلكياً أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة أو بعقوبة النقل التأديبي)).

ثانياً- ماهية كف اليد وأحكامه:

١- ماهية كف اليد:

عرف المشرع السوري كف اليد في الفقرة (أ) من المادة (٦) من قانون مجلس التأديب رقم/٩٠/ تاريخ ١٩٨٢/٨/٢٣ الملغى بموجب أحكام المادة (٣٧) من القانون رقم/٧/ لعام١٩٩٠ المتضمن إحداث محاكم مسلكية للعاملين في الدولة بأنه: ((فصل الموظف من وظيفته مؤقتاً حتى عودته إليها))، وحدد في الفقرة (٧) من نفس المادة علة كف اليد بمقتضيات ((المصلحة العامة)).

إلا أن المشرع السوري عدل عن هذا التعريف في القانون رقم/٧/ لعام ١٩٩٠ المتضمن إحداث المحاكم المسلكية والذي حل محل قانون مجلس التأديب، حيث عرفه في الفقرة (أ) من المادة (٥) بأنه: ((توقيف العامل عن عمله مؤقتاً))، وحدد علة كف اليد بأن يشكل الفعل المنسوب للعامل والمرتكب أثناء تأدية العمل أو بسببه جناية أو جنحة مخلة بواجبات العمل أو بالثقة العامة.

ونحن نؤيد ما ذهب إليه الدكتور منصور عتوم من أن المشرع السوري حسناً فعل باستبداله عبارة ((توقيف العامل عن عمله مؤقتاً)) بعبارة ((فصل الموظف من

[٢٧٣]: ألغي القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم/١/ لعام ١٩٨٥ بموجب أحكام المادة (١٦٤) من نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم/٥٠/ تاريخ ١٢/٥/ ٢٠٠٤ والنافذ حالياً والذي تضمنت المادة (٨٩) منه نفس أحكام المادة (٩٠) من القانون رقم/١/ لعام ١٩٨٥ الملغى.

وظيفته مؤقتاً حتى عودته إليها))، وذلك لأن كلمة الفصل توحي بتحلل العامل بشكل كامل من التزماته الوظيفية[٢٧٤]، في حين أن كف يد العامل عن أعمال وظيفته لا يعني تحلله من الالتزامات والواجبات الوظيفية، بل يبقى ملتزماً بها، عدا بعض الواجبات اللصيقة بأداء عمله، والتي لا يكون هناك محل لتنفيذها أثناء العمل[٢٧٥].

٢- أحكام كف اليد:

إن استقراء النصوص القانونية المتعلقة بكف اليد في التشريع السوري، سواءً في القانون رقم/٧/ المتضمن إحداث محاكم مسلكية للعاملين في الدولة أو في قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم/٢٤/ الصادر بتاريخ ١٩٨١/٧/٨ أو في ملاك الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم ذي الرقم/٢٥٧١/ لعام ١٩٦٨ وتعديلاته، تظهر أن المشرع السوري حدد حالات كف اليد وأحكامه بما يلي:

الحالة الأولى- حالة كف يد العامل بسبب ارتكابه جناية أو جنحة مخلة بواجبات العمل أو الثقة العامة أثناء تأدية العمل أو بسببه:

نظمت هذه الحالة المادتان (١٠و١١) من قانون إحداث المحاكم المسلكية للعاملين في الدولة رقم/٧/ تاريخ ١٩٩٠/٢/٢٥ ولا سيما الفقرة (أ) من المادة (١١) التي نصت على أنه: ((إذا ظهر أن الفعل المنسوب إلى العامل يشكل جناية أو جنحة مخلة بواجبات العمل أو بالثقة العامة، ارتكبت أثناء تأدية العمل أو بسببه، له أن يطلب((أي المقرر)) من المحكمة بتقرير مسبب اتخاذ قرار بتوقيف المحال، وأن يطلب كف يده من المرجع المختص، تبت المحكمة في طلب التوقيف بقرار يصدر في غرفة المذاكرة خلال خمسة أيام من وصول الطلب، ويبلغ إلى إدارة العامل المطلوب توقيفه، وإلى الجهات المختصة لتنفذه)).

---

[٢٧٤]: د. منصور ابراهيم المصطفى الفارس، المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن، مرجع سابق، ص٢٦٥.
[٢٧٥]: د. منصور عتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص٢٨٢.

وواضح من النص السابق أن قرار كف اليد في هذه الحالة يعّد من قبيل كف اليد القانوني الذي يفرضه المشرع عند توافر الحالات التي نص عليها، وهو يصدر من المرجع المختص، والذي هو السلطة التي تمارس حق التعيين أو بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للمعينين بمرسوم، وأن هذا القرار يتخذ بناءً على طلب مسبب في تقرير مقرر المحكمة المسلكية، إذا ظهر له نتيجة التحقيق الذي أجراه حول الفعل المنسوب للعامل، أنه يشكل جناية أو جنحة مخلة بواجبات العمل أو بالثقة العامة، وأنه ارتكب أثناء تأدية العمل أو بسببه.

ويستمر كف اليد في هذه الحالة حتى صدور قرار من القضاء الجزائي بالفعل المنسوب ارتكابه للعامل، فإذا أصدر الأخير حكمه بالبراءة أو عدم المسؤولية أو منع المحاكمة أو الحكم بإحدى المخالفات، فيعدّ كف اليد ملغى حكماً وترسل المحكمة ملف القضية إلى الإدارة التي يعمل لديها العامل عن طريق النيابة العامة ((الحالة (١) من الفقرة (ب) من المادة (٢٦) من قانون رقم/٧/ لعام ١٩٩٠)).

وفي هذه الحالة أعطى المشرع في الحالة (٢)/ من الفقرة (ب) من المادة (٢٦) من قانون إحداث المحاكم المسلكية رقم/٧/ لعام ١٩٩٠ الإدارة الحق بفرض إحدى العقوبات المسلكية الخفيفة أو إحالة العامل إلى المحكمة المسلكية إذا رأت وجوب فرض عقوبة مسلكية شديدة بحقه وذلك كله مشروط بتوافر الشرطين التاليين:

الأول: أن لا يكون الحكم الجزائي قد صدر بالبراءة.

والثاني: أن يكون الجرم المنسوب للعامل ناشئاً عن العمل.

وقد تجاهل اجتهاد المحكمة الإدارية العليا حكم القانون فيما يتعلق بالشرط الأول حيث قررت ما يلي: ((يستحق العامل المكفوف اليد أجوره عن مدة كف يده وتعتبر هذه المدة داخلة في عداد خدماته الفعلية وذلك في حال ثبوت براءته أو تقرير عدم مسؤوليته أو منع محاكمته من الوجهة الجزائية وتقرير براءته مسلكياً أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة أو بعقوبة النقل التأديبي، وفي هذه الحالات يحق للإدارة التي

يعمل لديها أن تفرض بحقه إحدى العقوبات المسلكية الخفيفة أو إحالته إلى المحكمة المسلكية لفرض عقوبة مسلكية شديدة بحقه إذا كان الجرم ناشئاً عن العمل))[٢٧٦].

وواضح من هذا الاجتهاد أنه تجاهل شرط أن لا يكون الحكم الجزائي قد صدر بالبراءة.

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه: ((١- بعد صدور حكم جزائي بإدانة المدعي فإن الإدارة لا يمكنها إعادته إلى عمله قبل النظر بوضعه مسلكياً لتحديد أثر الحكم الصادر في وضعه المسلكي.

٢- إن الحكم المسلكي أبقى المدعي في وظيفته وأبقى الرابطة الوظيفية من تاريخ اكتساب هذا الحكم الدرجة القطعية وتصبح الإدارة ملزمة بإعادة المدعي إلى عمله وأي تأخير في الإعادة يوجب التعويض))[٢٧٧].

وواضح من هذا الاجتهاد أنه مخالف لأحكام الحالة (٢) من الفقرة (ب) من المادة (٢٦) من قانون إحداث المحاكم المسلكية رقم/٧/ لعام ١٩٩٠ التي أعطت الخيار للإدارة في هذه الحالة إما بفرض إحدى العقوبات المسلكية الخفيفة أو إحالته للمحكمة المسلكية إذا رأت وجوب فرض عقوبة مسلكية شديدة وكان الفعل المقترف ناشئاً عن العمل.

أما إذا حكم العامل بعقوبة جنائية أو جنحية مخلة بالثقة العامة أو ناشئة عن العمل، فإنه يكون للإدارة الخيار في إعادته للعمل من عدمه بانتظار نتيجة المحاكمة المسلكية، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قررت: ((١- بحسب أحكام قانون المحاكم المسلكية فإن مجرد الحكم على العامل بعقوبة جنائية أو جنحية مخلة بالثقة العامة أو ناشئة عن العمل لا يفضي مباشرة إلى إنهاء خدمته وإنما يعود إلى المحكمة المسلكية أن تقرر أثر هذا الحكم على وضعه الوظيفي.

---

[٢٧٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/ ١٧٧/ في الطعن رقم/١٤٦/ لعام ١٩٩٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعا م ١٩٩٥، المبدأ رقم/١٢٧/، ص٥٨٧.

[٢٧٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/ ٣٨٩-٢/ في الطعن رقم/١٢٨٠/ لعام ٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج٤، غير منشور. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٣١-٢/ في الطعن رقم/٢١٠/ لعام ١٩٩٤، محمد أسعد، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٤، المبدأ رقم/١٠٧/، ص٣٦٣.

٢- تترخص الإدارة في إعادة هذا العامل إلى عمله بانتظار نتيجة المحاكمة المسلكية ولا إلزام عليها في ذلك))[٢٧٨].

على أنه يكون للمحكمة المسلكية في كل أدوار المحاكمة إلغاء قرار كف اليد (المادة (١٨) من القانون رقم/٧/ لعام ١٩٩٠) وذلك ما لم يكن العامل مكفوف اليد حكماً(وهي الحالة الثانية لكف اليد).

الحالة الثانية- حالة كف اليد الحكمي:

نظمت هذه الحالة من الحالات كف يد العامل المادة (٦) من قانون إحداث المحاكم المسلكية للعاملين في الدولة رقم/٧ /لعام ١٩٩٠، حيث نصت على أنه: ((يعتبر العامل مكفوف اليد حكماً خلال توقيفه، ويعتبر كف يده ملغى حكماً عند إطلاق سراحه ما لم تقرر السلطة التي تمارس حق التعيين استمرار كف اليد إذا كان التوقيف ناجماً عن جرم جزائي ارتكب أثناء تأدية العمل أو بسببه)).

وواضح من نص هذه المادة أن كف يد العامل عن العمل في هذه الحالة يرتبط وجوداً وعدماً باستمرار توقيف العامل من عدمه، بحيث يلغى كف اليد حكماً عند إطلاق سراحه.

وقرار توقيف العامل في هذه الحالة يصدر من المحكمة المسلكية، سنداً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (١١) من القانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ ويستمر مفعوله حتى بعد إحالته أمام المرجع الجزائي المختص، ما لم يقرر هذا الأخير خلاف ذلك ((الفقرة(ب) من المادة (١١) من القانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠)).

كما يمكن أن يصدر عن المرجع الجزائي المختص في حالة الجرم المشهود وحالة الإدعاء الشخصي والحالات التي ينطبق عليها أحكام المادة (٣٧) من قانون العقوبات ((الفقرة(ب) من المادة (٢٣) رقم/٧/ لعام١٩٩٠)).

---

[٢٧٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٧٠٣/ في الطعن رقم/١٣٧٠/ لعام ١٩٩٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٣، المبدأ رقم/٨٩/، ص٤١٦. وأيضاً قرارها رقم/٥٧٥-٢/ في الطعن رقم/٣١٩/ لعام ١٩٩٤، محمد أسعد، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٤، المبدأ رقم/٩٨/، ص٣٣٢.

وكف اليد لتوقيف العامل لا يحتاج إلى صدور قرار بكف يده من السلطة المختصة، ما لم تقر السلطة التي تمارس حق التعيين أو رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للمعينين بمرسوم استمرار كف يد العامل بعد إطلاق سراحه إذا كان التوقيف ناجماً عن جرم جزائي ارتكب أثناء تأدية العمل أو بسببه[٢٧٩].

الحالة الثالثة- حالة الضرورة:

نظمت هذه الحالة المادة (٤٧) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم/٢٤/ لعام ١٩٨١، وبموجب هذا النص فإنه يحق لرئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أن يصدر قرار بكف يد العامل بناءً على تقرير تمهيدي يعدّه المفتش، كما يحق للمفتش أن يصدر قرار بكف يد العامل في حالات الضرورة، على أن يعلم رئيس الهيئة بذلك، وينفذ قرار كف اليد فوراً ويبلغ مع تقرير أولي إلى السلطة التي تمارس حق التعيين لاتخاذ التدابير المنصوص عليها في القوانين النافذة بحق المكفوف يده، ويلغى قرار كف اليد في هذه الحالة بقرار من رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بعد انتهاء التحقيق واعتماده من رئاسة الهيئة، وفي حال انقضاء السبب الذي استدعى إقراره، ولا يسري ذلك على المكفوف اليد المتواري عن الأنظار[٢٨٠].

ثالثاً- آثار كف اليد:

يترتب على كف يد العامل آثار مهمة هي: توقيف العامل عن وظيفته مؤقتاً، ووقف صرف راتبه كلياً، وسنعرض فيما يلي لهذه النتائج:

---

[٢٧٩]: وبهذا الصدد قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم/٢٤٠-٢/ في الطعن رقم/٢٣٤٤/ لعام ٢٠٠٠ أن: ((بحسب أحكام المادة (٦) من القانون ذي الرقم/٧/ لعام ١٩٩٠ والمادة (٩٠) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة فإن العامل يعتبر مكفوف اليد حكماً خلال فترة توقيفه، ويوقف أجره اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ كف يده فإذا ما أعيد إلى وظيفته فإنه يتقاضى اعتباراً من تاريخ وقف أجره كامل أجوره الموقوفة شريطة الحكم ببراءته أو عدم المسؤولية أو منع محاكمته من الوجهة الجزائية وتقرير براءته ومعاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة أو بعقوبة النقل التأديبي))، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج٣، غير منشور. كما قررت في قرارها رقم/١٤٧/ في الطعن رقم/١٥٨/ لعام ١٩٩٠ أنه: ((العامل الذي يوقف بجرم متعلق أو غير متعلق بالوظيفة يعتبر مكفوف اليد حكماً اعتباراً من تاريخ توقيفه)) ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٠، المبدأ رقم/١٣٠/، ص٤١٠.

[٢٨٠]: د. منصور ابراهيم المصطفى الفارس، المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن، مرجع سابق، ص٢٦٢.

١- توقيف العامل عن وظيفته مؤقتاً:

الواقع أن هذا الأثر لا يحتاج إلى بيان، لأنه الغاية التي من أجلها شرع كف اليد، كما سبق بيانه، إلا أنه ينبغي التذكير، بأن إبعاد العامل بسبب كف يده لا يعني تحلله من الالتزامات والواجبات الوظيفية، بل يبقى ملتزماً بها، عدا بعض الواجبات اللصيقة بأداء عمله، والتي لا يكون هناك محل لتنفيذها أثناء كف اليد.

ومدة هذا التوقيف تختلف باختلاف سبب كف اليد، وفي هذا الخصوص تجدر الإشارة إلى ما نصت عليه المادة (٧٣) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم/١/ لعام ١٩٨٥ الملغى:

((أ- يصدر بقانون تشكيل المحاكم المسلكية بمحاكمة العاملين من الناحية التأديبية، ويتضمن بشكل خاص:

د- حالات وإجراءات كف اليد ومدته القصوى والحالات التي يعتبر فيها العامل مكفوف اليد حكماً)).

وعليه فإن مشرع قانون إحداث المحاكم المسلكية يكون قد تجاهل ما قرره مشرع قانون العاملين في الدولة في النص السابق من وجوب تضمين قانون إحداث المحاكم المسلكية نصاً تحدد فيه المدة القصوى لكف يد العامل عن عمله- وذلك على خلاف شقيقه المصري كما رأينا- وعندنا إن افتقار القانون رقم/٧/ لعام ١٩٩٠ لهذا النص يشكل نقص وثغرة كبيرة يجب تداركها، وهذا النقص يتضمن في نفس الوقت هدراً صارخاً لحقوق العامل وكرامته وإجحافاً كبيراً بحقه، يتمثل بترك أمر تقدير وتحديد مدة كف اليد للسلطة الإدارية التي تمارس حق التعيين دون إخضاع هذه السلطة الممنوحة للإدارة لرقابة القضاء الذي يوفر ضمانة حقيقية للعامل من تعسف الإدارة في استخدامه سلطاتها.

٢- وقف أجر العامل خلال فترة كف يده:

نصت المادة (٩٠) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم/١/ لعام ١٩٨٥ الملغى، والمادة (٨٩) من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم/٥٠/ تاريخ ١٢/٥/ ٢٠٠٤ والنافذ حالياً على مايلي:

((أ- يوقف أجر العامل المكفوف اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ كف يده.

ب- إذا أعيد العامل المكفوف إلى وظيفته فإنه يتقاضى اعتباراً من تاريخ وقف أجره كامل أجوره الموقوفة في حال براءته أو عدم مسؤوليته أو منع محاكمته من الوجهة الجزائية وتقرير براءته مسلكياً أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة أو بعقوبة النقل التأديبي)).

وواضح من نص هذه المادة أن العامل المكفوف اليد يوقف أجره اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ كف يده، وتعاد له أجوره الموقوفة في حال براءته أو عدم مسؤوليته أو منع محاكمته من الوجهة الجزائية وتقرير براءته مسلكياً أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة أو بعقوبة النقل التأديبي[٢٨١].

وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا السورية أن استحقاق العامل المكفوف اليد الذي يعاد إلى وظيفته لأجوره عن فترة كف يده معلق على شرطين مجتمعين: البراءة من الناحية الجزائية أو ما يعدّه صنواً لها والبراءة من الوجهة المسلكية أو ما يعدّه نظير لها[٢٨٢]، وأن المقصود بالبراءة من الناحية الجزائية أو ما يعدّه صنواً لها هو تقرير براءة العامل أو عدم مسؤوليته أو منع محاكمته من الناحية الجزائية[٢٨٣]، وأن المقصود بالبراءة المسلكية أو ما هو نظير لها هو الحكم ببراءة العامل مسلكياً أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة أو بعقوبة النقل التأديبي[٢٨٤]، وأنه في حال توفر الشرطان السابقان يستحق العامل كامل أجوره الموقوفة من تاريخ كف يده[٢٨٥]، كما تدخل مدة كف يده في عداد خدماته الفعلية[٢٨٦].

---

[٢٨١]: د. منصور ابراهيم المصطفى الفارس، المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن، مرجع سابق، ص٢٦٩.

[٢٨٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/ ٢٠٠/ في الطعن رقم/٤٨٣/ لعام ١٩٨٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٨، المبدأ رقم/٥٦/، ص٣٠٢.

[٢٨٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٦٩٦/ في الطعن رقم/٧٣٩/ لعام ١٩٩٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٠، المبدأ رقم/١٢٩/، ص٤٠٧.

[٢٨٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٧٧/ في الطعن رقم/١٤٦/ لعام ١٩٩٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٥ ،المبدأ رقم/١٢٧، ص٥٨٧.

[٢٨٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤٧١/ في الطعن رقم/٧/ لعام ١٩٩٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٠ ،المبدأ رقم/١٢٨/ ، ص٥٩٣.

كما أن امتناع الإدارة عن إعادة العامل إلى عمله بعد أن تقررت براءته جزائياً ووضع نفسه تحت تصرفها يجعل مدة وقفه عن العمل في حكم كف اليد ويستحق عنها أجوره دون التعويضات[٢٨٧]، على أن عدم تبرئة العامل الموقوف جزائياً ينفي استحقاقه الأجر عن مدة كف يده، حتى لو شمل الجرم بالعفو العامل مادام قد أعيد إلى العمل بعد إمضائه مدة العقوبة[٢٨٨]، كما أن إدانة العامل المكفوف اليد من الوجهة الجزائية بجرم الإهمال يمنع عنه الحق في تقاضي أجوره عن فترة كف اليد[٢٨٩]، وأن شمول الجرم الجزائي بالعفو العام لا يسري على المخالفة المسلكية بحسبان أن المخالفة المسلكية تختلف اختلافاً كلياً في طبيعتها وتكوينها عن الجريمة الجزائية وإن كان الفعل الواحد قد يكون الجريمتين معاً حيث تتمثل الجريمة المسلكية بارتكاب العامل لمخالفات إدارية وإخلال بواجب الأمانة للوظيفة التي يشغلها وخروج عن القواعد المرسومة لها[٢٩٠].

إلا أن المشرع وتخفيفاً لقسوة هذا الأثر، أجاز للعامل المكفوف اليد أن يطلب من المحكمة المسلكية منحه سلفة تعادل ٨٠% من أجره الشهري المقطوع، حيث نصت المادة (٧) على ما يلي:

((أ- مع مراعاة أحكام الفقرة (ب) من المادة (٩٠) من القانون رقم/١/ لعام ١٩٨٥ يجوز للمحكمة أن تقرر منح العامل المكفوف اليد سلفة على ما قد يستحقه من أجور بنسبة ٨٠% من أجره الشهري المقطوع بضمانة سائر استحقاقاته لدى

---

[٢٨٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٧٧/ في الطعن رقم/١٤٦/ لعام ١٩٩٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٥، المبدأ رقم/١٢٧/، ص٥٨٧ مكرر.

[٢٨٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٥٩٦-٢/ في الطعن رقم/٥٦٨/ لعام ١٩٩٤، محمد أسعد، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٤، المبدأ رقم/١٠٠/، ص٣٣٨.

[٢٨٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢٦-٢/ في الطعن رقم/١٥٣/ لعام ١٩٩٤، محمد أسعد، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٤، المبدأ رقم/٩/، ص٣٣٦.

[٢٨٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٤٧/ في الطعن رقم/١٥٨/ لعام ١٩٩٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٠، المبدأ رقم/١٣٠/، ص٤١٠.

[٢٩٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٤٧/ في الطعن رقم/ ١٧٠-٢/ في الطعن رقم/٥٤٩/ لعام ١٩٩٩، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٩، ج٢، غير منشور. وأيضاً بنفس المعنى راجع: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١١٦-٢/ في الطعن رقم/٨٦٢/ لعام ١٩٩٩، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٩،ج٢، غير منشور. وأيضاً قرارها رقم/١١٩-٢/ في الطعن رقم/١٧٧٠/ لعام ١٩٩٩، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٩،ج٢، غير منشور. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٨٨/ في الطعن رقم/٩٦/ لعام ١٩٨٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٧، المبدأ رقم/٨٩/، ص٤٠٥.

مرجعه التأميني وإذا ظهر نتيجة المحاكمة عدم استحقاق العامل أجراً عن المدة التي تقاضى عنها السلفة تسترد الجهة العامة ما تم تسليمه من استحقاقات العامل لدى مرجعه التأميني ومن سائر أمواله وفق أحكام قانون جباية الأموال العامة.

ب- إن الطعن بقرار منح السلفة لا يوقف تنفيذه)).

وواضح من هذا النص أن المشرع أعطى للمحكمة المسلكية سلطة جوازية في منح العامل مكفوف اليد بناءً على طلبه سلفة على ما قد يستحقه من أجور بنسبة ٨٠% من أجره الشهري المقطوع بضمانة سائر استحقاقاته لدى المرجع التأميني، وفي حال منحها وعدم استحقاق العامل لهذه السلفة نتيجة المحاكمة، تقوم الجهة العامة باستردادها، وهو ما يستدعي التساؤل عن سبب كل هذه القسوة التي عامل بها المشرع السوري العامل في هذا القانون – خاصة وأنه الطرف الضعيف في وجه الإدارة وأن مرتبه قد يكون المصدر الوحيد الذي يعيله وأسرته خلال هذا الفترة القلقة وأنه لا يستطيع تأمين مورد رزق آخر له ولأسرته إذا ما أخذنا بالحسبان بقاء التزاماته بواجبات وظيفته خلال فترة كف يده ولعل أهمها منعه من ممارسة أي عمل يتعارض مع وظيفته- من حيث ترك الأمر لمحض تقدير المحكمة فإن شاءت فعلت، وإن شاءت قررت منح السلفة ولكن بضمانة سائر استحقاقاته، وما يزيد الأمر سوءً هو تجاهل المحاكم المسلكية تطبيق هذا النص إلا في أضيق الحدود وبشكل يأخذ معه وضعية الاستثناء[٢٩١]، وتجاهل المشرع في الوقت عينه المبدأ السائد في القانون الجزائي والذي يقضي بأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، حسناً فعل المشرع السوري حين جعل القرار الصادر عن المحكمة المسلكية بمنح العامل سلفة على مرتبه معجل النفاذ، بحيث ينفذ فور صدوره ولو طعن به أمام المحكمة الإدارية العليا، خاصة وأن هذا المرتب قد يكون المصدر الوحيد الذي يعيله كما قدمنا، وما يثير الاستغراب هنا هو تناقض المشرع مع نفسه في

[٢٩١]: تجدر الإشارة إلى أن المحكمة المسلكية قد أصدرت أخيراً حكماً بمنح العامل سلفة تعادل ٨٠ % من أجره وذلك في عام ٢٠١٠، أي بعد عشرين عاماً طبقت المحكمة المسلكية هذا النص وذلك بناءً على ضغط فقهي، إلا أننا لم نستطع حتى تاريخ طباعة الرسالة الحصول على رقم هذا القرار وتاريخه بدقة.

نظرته إلى موقف العامل بالقسوة اللا مبرر لها حيناً والتعاطف مع مركزه الضعيف بطبيعة الحال حيناً آخر.

وفي اعتقادنا أن المحكمة المسلكية يجب أن لا تتردد بمنح العامل السلفة على راتبه وعلى وجه السرعة بمجرد تلمسها حاجته لهذه السلفة – وهذا هو الراجح– سيما وأن منح العامل هذه السلفة سيكون بضمانة سائر استحقاقاته لدى مرجعه التأميني.

وأخيراً لا بد من القول أن المشرع المصري كان موفقاً ومنصفاً وأكثر رأفة من المشرع السوري سواءً بتحديده المدة القصوى لوقف العامل احتياطياً من قبل السلطة الإدارية بثلاثة أشهر وبحيث يكون مد هذه المدة بقرار من المحكمة التأديبية المختصة، أو بحصره سبب التوقيف لمصلحة التحقيق، أو من حيث تقريره لصرف نصف أجر العامل خلال وقفه احتياطياً عن العمل مع جواز صرف النصف الأخر بقرار من المحكمة التأديبية، ونأمل من المشرع السوري إعادة النظر بهذه النقاط بحيث يتبنى موقف المشرع المصري كونه أكثر رأفة وعدالة وتقدير لوضع العامل من موقف المشرع السوري.

المطلب الثاني

الطلبات المستعجلة التي تدخل في نطاق الاختصاص العام للمحاكم المسلكية

تنحصر الطلبات المستعجلة التي تدخل في نطاق الاختصاص العام للمحاكم المسلكية في مصر بطلب الحكم باستمرار صرف مرتب العامل المفصول من الوظيفة، أما في سورية فتنحصر هذه الطلبات بطلب استمرار صرف مرتب العامل في حالتي وقفه عن العمل وفصله من الوظيفة.

وهو ما سنفصله وفق الأتي:

الفرع الأول: الطلب المستعجل باستمرار صرف مرتب العامل المفصول من الوظيفة.

الفرع الثاني: الطلب المستعجل باستمرار صرف مرتب العامل الموقوف أو المفصول من الوظيفة.

الفرع الأول

الطلب المستعجل باستمرار صرف مرتب العامل المفصول من الوظيفة

أجاز المشرع المصري للعامل في حالة فصله من الوظيفة أن يطلب بصفة مستعجلة الحكم باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه بصفة مؤقتة، إلا أن بحث هذا الطلب يقتضي منا تحديد ماهية فصل الموظف من وظيفته وأنواعه، تمهيداً لبحث إجراءات هذا الطلب وشروطه وطبيعة الحكم الصادر فيه، وهو ما سنتعرض له وفق التفصيل التالي:

أولاً: ماهية فصل العامل وأنواعه.

ثانياً: الطلب المستعجل باستمرار صرف مرتب العامل الموقوف من الوظيفة.

أولاً- ماهية فصل العامل وأنواعه:

تعدّ عقوبة الفصل من الوظيفة من أقسى العقوبات التي يمكن فرضها على العامل وأكثرها خطورة، حيث لا تقتصر آثارها عليه بل تمتد لتشمل أفراد أسرته لا سيما عندما يكون العامل المفصول هو المعيل الوحيد لأسرته، لذلك فهي تقف على قمة سلم العقوبات التأديبية وتعدّ بمثابة إعدام لحياة العامل الوظيفية[٢٩٢]، كونها تتضمن إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل نهائياً وإنهاء خدمته وعلاقته بالدولة.

ويمكن تعريف عقوبة الفصل من الوظيفة على أنها جزاء مادي وأدبي توقعه السلطة التأديبية المختصة بموجب قرار رئاسي أو حكم تأديبي وفقاً لنص القانون عقب استيفاء الضمانات والإجراءات المحددة قانوناً لذلك رغماً عن إرادة الموظف، على أثر ارتكابه لخطأ تأديبي بالغ الجسامة فتزيل عنه ولاية الوظيفة بصفة نهائية بحيث يحرم من الاستمرار فيها أو العودة إليها مدى الحياة كما يفقد كافة المزايا الوظيفية التي تخولها الوظيفة لشاغلها[٢٩٣].

والفصل من الوظيفة يتم بإحدى طريقين، إما عن الطريق التأديبي بحسبان الفصل في هذه الحالة كأحد الجزاءات المنصوص عنه قانوناً وهو يعرف بالفصل التأديبي ويشكل النوع الأول للفصل من الوظيفة، وإما أن يتم بغير الطريق التأديبي

---

[٢٩٢]: د. سعيد الشتيوي، المسألة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، دون مكان طباعة، ٢٠٠٨، ص ١٨٣.

[٢٩٣]: محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقاً لأحدث التشريعات وأراء الفقه والمبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص٣٩٦.

طبقاً للأوضاع المرسومة قانوناً بحيث لا يعدّ هذا الفصل من قبيل الجزاء وهو يشكل النوع الثاني للفصل من الخدمة[٢٩٤].

والتفرقة بين نوعي الفصل التأديبي وغير التأديبي تكمن أهميته فيما يلي:

أ- الفصل التأديبي لا يجوز أن يصدر إلا بحكم قضائي، بينما الفصل غير التأديبي يصدر بقرار من السلطة المخولة بذلك.

ب- يترتب على تكييف الفصل بأنه تأديبي توزيع الولاية بين جهتي التأديب الرئاسية والقضائية، على نحو يجعل القرار الصادر بالفصل التأديبي الرئاسي اغتصاباً لسلطة المحكمة التأديبية، قراراً منعدماً.

ج- إذا كان قرار الفصل تأديبياً، فإنه لا يجوز إعادة الموظف المفصول للخدمة إلا بعد رد اعتباره.

د- يترتب على تحديد نوع الفصل أنه تأديبي أم لا، تحديد الجهة المختصة بالطعن في القرار، فلو كان فصل العامل بالقطاع العام فصلاً تأديبياً لكان الطعن فيه بالنسبة لمن هم حتى مستوى الثالث من اختصاص المحكمة التأديبية، أما إذا كان الفصل غير التأديبي بالنسبة لهم لكانت المحكمة المختصة بالطعن فيه هي محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية بحسب المستوى الوظيفي للموظف العام.

١- الفصل التأديبي:

الفصل التأديبي هو عقوبة توقع على العامل عن طريق محاكمة تأديبية، وفق القواعد المقررة. ولا يختلط الفصل كعقوبة تأديبية بالفصل كعقوبة تبعية أو تكميلية لعقوبة جنائية[٢٩٥]، التي يرتبها المشرع على صدور أحكام بالإدانة في بعض الجرائم، بسبب فقد العامل صلاحية الاستمرار في الوظيفة، والعقوبة التبعية في قانون

---

[٢٩٤]: د. منصور ابراهيم المصطفى الفارس، المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن، مرجع سابق، ص١٦١.

[٢٩٥] : بخصوص الفصل كعقوبة تأديبية أو تكميلية راجع د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ٥٤١ وما بعدها.

العقوبات، هي العقوبة التي تلحق المحكوم به بقوة القانون لمجرد الحكم بالعقوبة الأصلية، فلا يحتاج في توقيعها إلى النص عليه في الحكم، وإنما هي أثر حتمي لهذا الحكم ينتج أثره وتنفذه سلطة التنفيذ من نفسها، أما العقوبة التكميلية- سواءً كانت وجوبيه أو جوازيه- فإنها لا تلحق المحكوم عليه، إلا إذا نص عليها صراحة في الحكم، وهي من هذه الوجهة، تشبه العقوبة الأصلية[٢٩٦].

وصدور حكم نهائي بفصل العامل تأديبياً يترتب عليه إنهاء خدمته من تاريخ صدوره، إلا أنه لما كان العامل يظل بالعمل إلى حين تبليغه بالحكم الصادر بالفصل، فإنه في هذه الحالة يستحق تعويضاً يعادل مرتبه من تاريخ انتهاء خدمته قانوناً، بصدور الحكم إلى تاريخ انتهائها فعلاً بإبلاغه الحكم وتنفيذه[٢٩٧]، أما إذا كان موقوفاً، انتهت خدمته من تاريخ الوقف، أي أن الفصل يكون في هذه الحالة بأثر رجعي، ولا يجوز للإدارة أن تسترد منه ما سبق أن صرف له من المرتب في المدة من تاريخ وقفه حتى إبلاغه بالحكم وتنفيذه[٢٩٨].

٢- الفصل بغير الطريق التأديبي:

الفصل بغير الطريق التأديبي هو رخصة منحها المشرع للإدارة تخولها فصل أي من العاملين لديها بغير الطريق التأديبي، أي دون اتخاذ إجراءات التأديب وإعمال أحكامه أو كفالة ضماناته، ودون أن تفصح عن أسبابه ما لم يستلزم القانون ذلك، وأساس هذا الحق أو الرخصة هو حق الإدارة في الإشراف على سير المرافق على الوجه الذي يحقق المصلحة العامة، بالإضافة إلى العلاقة التنظيمية التي تحكم علاقة العامل بالإدارة والتي بمقتضاها يكون مركز العامل مركز قانوني عام يجوز تغيره في أي وقت، على أن رخصة الإدارة هذه ليست تحكمية بل هي سلطة تقديرية، محدودة

---

[٢٩٦]: مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و ٦١/ لسنة ١٩٧١و /١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، مرجع سابق، ص٤٧٢.

[٢٩٧]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٣٠٩.

[٢٩٨]: د. رمزي طه الشاعر ود. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض، مرجع سابق، ص١٤١.

بوجوب استعمال هذه الرخصة في حدود ومبررات المصلحة العامة[٢٩٩]، وقرار فصل العامل بغير الطريق التأديبي هو قرار إداري يخضع لرقابة مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري إلغاءً وتعويضاً[٣٠٠]، وقد آثار قرار الفصل لعدم الثقة جدلاً فقهياً قضائياً واسعاً في مصر خصوصاً بعد صدور القرار بقانون رقم/٣١/ لسنة ١٩٦٣ والذي عدل المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ بحيث أصبحت بمقتضاه قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة التي لا يختص مجلس الدولة بالنظر بالطلبات المتعلقة بها سواءً بالإلغاء أو التعويض[٣٠١].

ونتيجة للانتقادات الحادة لهذا النص قضت المحكمة الإدارية العليا بعدم دستورية القانون رقم/٣١/ لسنة ١٩٦٣، وأجازت للعاملين بمن فيهم من سبق وأن أحيل إلى المعاش من غير الطريق التأديبي وحكم بعدم اختصاصه بنظر قضاياهم على أساس أن هذه القرارات من أعمال السيادة أن يتظلموا من هذه القرارات أمام مجلس الدولة ويطالبوا بإلغائها[٣٠٢]، كما كان لهذه الانتقادات ومسلك القضاء صداه لدى مشرع الدستور المصري الذي حرص على التخلي عن المسلك السابق، فنص في الفقرة الثانية من المادة (٦٨) من الدستور على عدم جواز النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء[٣٠٣]، كما نص في المادة (١٤) منه على عدم جواز فصل العاملين بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي حددها القانون، وبناءً على هذا النص أصبح الفصل بغير الطريق التأديبي وسيلة استثنائية محصنة، لا تستطيع الإدارة اللجوء إليها إلا في الأحوال التي حددها المشرع[٣٠٤]، وبالفعل صدر القانون رقم/١٠/ لسنة ١٩٧٢ بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي، محدداً حالات الفصل بغير الطريق التأديبي وضماناته بالآتي:

---

[٢٩٩]: مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و٦١/ لسنة ١٩٧١و /١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، مرجع سابق، ص٤٧٥ وما بعدها.

[٣٠٠]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٣٣٨.

[٣٠١]: د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥، ص٢٧٧.

[٣٠٢]: مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و٦١/ لسنة ١٩٧١و/١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، المرجع نفسه، ص٢٧٧.

[٣٠٣]: د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، مرجع سابق، ص٢٧٨.

[٣٠٤]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٣٣٥.

أ- حالات الفصل بغير الطريق التأديبي:

(١)- إخلال العامل بواجب وظيفي من شأنه الأضرار الجسيم بالإنتاج أو الحصيلة الاقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة.

(٢)- أن تتوفر في شأنه دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها.

(٣)- إذا كان من شاغلي وظائف الإدارة العليا وفقد أسباب الصلاحية الوظيفية.

(٤)- إذا كان من شاغلي وظائف الإدارة العليا وفقد الثقة والاعتبار[٣٠٥].

ب- ضمانات الفصل بغير الطريق التأديبي:

(١)- أن يتم الفصل بأحد الأسباب السابقة.

(٢)- أن يتم بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص (م٢).

(٣)- سماع أقوال الموظف قبل البت في مصيره(م٢/١).

(٤)- لا يجوز الالتجاء إلى الفصل بغير الطريق التأديبي إذا كانت الدعوى بطلب الفصل قد رفعت أمام المحكمة التأديبية(م٢/٣)، كما ويتعين على المحكمة التأديبية أن تحكم بعدم جواز نظر الدعوى التي تتضمن وقائع الجريمة التي فصل العامل بغير الطريق التأديبي بسببها، على أنه يجوز بعد ذلك إعادة تحريك الدعوى التأديبية إذا ألغي أو سحب القرار الصادر بفصل العامل بغير الطريق التأديبي[٣٠٦].

(٥)- يجب أن يكون قرار الفصل مسبباً ويبلغ إلى العامل المفصول(م٢/٢)[٣٠٧].

---

[٣٠٥]: محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص٢٨٠.

[٣٠٦]: د. سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، مرجع سابق، ص٩٨.

[٣٠٧]: مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين/٥٨و٦١/ لسنة ١٩٧١و /١٠و٤٨/ لسنة ١٩٧٢، مرجع سابق، ص٤٨٣.

ثانياً- طلب الحكم بصفة مستعجلة باستمرار صرف مرتب العامل المفصول من الوظيفة.

أجاز المشرع المصري للعامل المفصول من الوظيفة أن يطلب الحكم باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة، حيث نص في الفقرة الثانية من المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ على: ((أنه يجوز للمحكمة بناءً على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه، إذا كان القرار صادراً بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأنه لم يكن واسترد منه ما قبضه))[٣٠٨].

وذلك بعد النص على عدم جواز طلب وقف تنفيذ القرارات التي لا يقبل طلب إلغاؤها قبل التظلم منها.

ويتضح من هذا النص أن طلب استمرار صرف المرتب مؤقتاً هو من الطلبات المستعجلة التي يمكن أن تنظرها محاكم مجلس الدولة المختصة بإلغاء قرار العامل من الخدمة عند الطعن فيه[٣٠٩].

أي أن المشرع المصري أجاز للعامل المفصول من الخدمة أن يطلب الحكم بصفة مستعجلة باستمرار صرف المرتب، وذلك في حالة صدور قرار بفصله في نطاق طائفتين من القرارات من بين طوائف القرارات الثلاث التي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء قبل التظلم منها، وهي تلك المنصوص عليها في المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم/٤٧/ لسنة١٩٧٢ في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً، وهي الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي(البند رابعاً)، والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية، إذا كانت صادرة بالفصل من الوظيفة[٣١٠].

---

[٣٠٨]: كان المشرع المصري قد أجاز الحكم باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة في حالتي الوقف عن العمل والفصل من الوظيفة ابتداءً من قانون مجلس الدولة رقم/١٦٥/ لسنة ١٩٥٥، وكذلك القانون رقم/٥٥/ لسنة ١٩٥٩ ولكنه جعله مقصوراً على حالة الفصل فقط في قانون مجلس الدولة الحالي رقم/٤٧/ لسنة ١٩٧٢.

[٣٠٩]: د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، مرجع سابق، ص٢١٦.

[٣١٠]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٢٣.

وعلى ذلك فإن الفصل المقصود في النص قد يكون بغير الطريق التأديبي أو بطريق تأديبي.

وينحصر نطاق طلبات استمرار صرف المرتب كله أو بعضه بالقرارات الصادرة بالفصل من الخدمة دون غيرها من القرارات التي لا يصدق عليها وإن ترتب عليها إنهاء خدمة العامل[٣١١]، كقرار الإحالة إلى المعاش لأنه لا يحرم العامل من مرتبه، وكذلك قرار الإحالة إلى الاستيداع لأنه لا يؤدي إلى إنهاء خدمة العامل ما لم تنقض المدة المقررة قانوناً دون أن تعيد الإدارة العامل إلى الخدمة[٣١٢].

أما عن العلة في قصر استمرار صرف كل أو بعض المرتب بصفة مؤقتة على حالة الفصل دون الوقف عن العمل في القانون الحالي لمجلس الدولة، فلعلها ترجع إلى معالجة حالة العامل المفصول من العمل في المادتين (٥٧و٦٠) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم/٥٨/ لسنة ١٩٨١، وكذلك المادتين (٤٨و٥٧) من قانون العاملين بالقطاع العام رقم/٦١/ الصادر سنة ١٩٧١، وهما القانونان اللذان كانا مطبقان عند إصدار قانون مجلس الدولة المصري الحالي، وانتقل مضمون هذه المواد إلى المادتين (٨٠و٨٣) من قانون العاملين المدنيين في الدولة الحالي رقم/٤٧/ لسنة ١٩٧٨ والمادتين رقم (٨٢و٨٦) من قانون العاملين في القطاع العام الحالي رقم/٤٨/ لسنة ١٩٧٨[٣١٣].

ويتلخص مضمون هذه المعالجة كما بينا سابقاً في أن العامل الموقوف احتياطياً عن العمل يظل يتقاضى نصف مرتبه بنص القانون، ثم يعرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف النصف الباقي خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف، فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال هذه المدة وجب صرف المرتب كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه، وعند وقف العامل عن عمله كعقوبة لمدة لا تجاوز ستة أشهر فإنه يقوم بصرف نصف راتبه.

---

[٣١١]: د. سمير يوسف البهى، دفوع وعوارض الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص٣٤٠.

[٣١٢]: د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، مرجع سابق، ص٢١٧ وما بعدها.

[٣١٣]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٠٦.

وهكذا انحصر الاستثناء في حالة الفصل التي سوف نعالجها من ناحية إجراءات رفع طلب استمرار صرف المرتب والمحكمة المختصة بالنظر فيه، وشروط طلب استمرار صرف المرتب وأخيراً الحكم الصادر في طلب استمرار صرف المرتب.

١ – إجراءات رفع طلب استمرار صرف المرتب:

قد يكون المرتب الذي يوقف صرفه، في حالة فصل العامل من الوظيفة، هو مصدر الدخل الوحيد له الذي يعتمد عليه العامل في الحياة وإعالة أسرته.

ولذلك جاء في المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة المصري رقم/١٦٥/ لسنة ١٩٥٥ أنه: ((لما كانت تلك القرارات خاصة بالتعيين والترقية ومنح العلاوات بالتأديب وبالإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل في غير الطريق التأديبي، وهي على الجملة لا يترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها، فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (١٨) على أنه لا يجوز وقف تنفيذها على أنه يجوز للمحكمة بناءً على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل أو بالوقف حتى لا ينقطع عن الموظف مورد الرزق الذي يقيم الأود إن كان هذا المرتب هو المورد فإذا قضى للمتظلم بطلباته ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأنه لم يكن))[٣١٤].

ولهذا منح المشرع العامل الموقوف صرف مرتبه الحق في رفع طلب استمرار صرف مرتبه بدعوى مستقلة وسابقة على دعوى الإلغاء، والحكم الذي يصدر فيها هو حكم مؤقت ومستعجل[٣١٥].

والمحكمة المختصة بنظر طلب الحكم باستمرار صرف المرتب هي ذات المحكمة المعقود لها الاختصاص بالفصل في طلب إلغاء قرار الفصل من الوظيفة، فقد تكون محكمة القضاء الإداري أو إحدى المحاكم الإدارية، وفقاً لنطاق اختصاص كل منها، إذا كان قرار الفصل المطعون فيه بالإلغاء قد صدر بغير الطريق التأديبي.

---

[٣١٤]: د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٩٧.

[٣١٥]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٠٦.

ولكن الاختصاص سينعقد للمحكمة التأديبية إذا كان الفصل قد تم بقرار تأديبي، حسب الاختصاص المقرر للمحاكم التأديبية وتوزيعه فيما بينها[٣١٦].

وبالنسبة لإجراءات ومواعيد تقديم طلبات الحكم باستمرار صرف المرتب، فقد عقدت المحكمة الإدارية العليا مقارنة بينها وبين إجراءات طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية بقولها: ((إن المشرع قد غاير في الإجراءات والمواعيد بين طلب صرف المرتب وبين طلب وقف التنفيذ، فهو قد سمح بتقديم طلب صرف المرتب في المدة المحددة للبت في التظلم أي في الوقت الذي لم يفتح فيه بعد طريق التقاضي، وهو بالتالي لم ينص على وجوب اقتران طلب صرف المرتب بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة كما فعل بالنسبة إلى طلب وقف التنفيذ، ومن ثم فلا محل للقياس بين الطلبين من حيث الإجراءات والمواعيد بحكم هذه المغايرة، ولما كان المشرع لم يحدد نهاية لميعاد تقديم طلب صرف المرتب، وكان في الوقت نفسه قد منع من اعتبار الحكم بصرف المرتب كأن لم يكن بعد رفض التظلم إذا رفعت دعوى الإلغاء في الميعاد، فإن المستفاد من ذلك أن طلب صرف المرتب يكون مقدماً في الميعاد، إذا كانت دعوى الإلغاء مرفوعة في الميعاد إلى أن يقضي فيها نهائياً))[٣١٧].

ونعتقد أن المشرع قد منع وقف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة لأنه أعطى للإدارة رخصة الحكم بالاستمرار في صرف مرتب العامل كله أو بعضه وهذا الطلب يختلف بشكل كبير عن طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

٢- شروط طلب استمرار صرف المرتب:

يستلزم الحكم باستمرار صرف المرتب توافر شروط شكلية وأخرى موضوعية:

أ- الشروط الشكلية:

---

[٣١٦]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص١٠٨.

[٣١٧]: راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٨٢٠/ لسنة /٨ق/ تاريخ ١٩٦٢/١٢/٨، مجموعة العشر سنوات، ص٦٨٣ وما بعدها. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٩٨.

تتحدد الشروط الشكلية لطلب الحكم باستمرار صرف المرتب بما يلي:

(١)- صدور قرار إداري بفصل العامل من الخدمة:

ويستوي في هذه الحالة أن يكون قرار الفصل من العمل من القرارات التأديبية أو غير التأديبية، حيث يقتصر أثر هذه التفرقة على تحديد المحكمة المختصة بنظر الطلب، ويقتصر محل الطلب على حالة صدور قرار بالفصل من الخدمة، والذي من المفترض أن يترتب عليه حرمان العامل من مرتبه[٣١٨].

(٢)- التظلم من قرار الفصل من الخدمة:

يشترط لقبول طلب الحكم باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه أن يتم التظلم أولاً من قرار الفصل من الخدمة، وهو تظلم وجوبي، ويمكن استخلاص هذا الشرط من نص الفقرة الثانية من المادة /٤٩/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ التي تنص على أنه: ((يجوز للمحكمة بناءً على طلب المتظلم))[٣١٩].

(٣)- ميعاد تقديم الطلب باستمرار صرف المرتب:

لم يحدد المشرع في الفقرة الثانية من المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ ميعاداً محدداً لتقديم طلب صرف الراتب كله أو بعضه، وبالتالي يمكن تقديمه أثناء مدة التظلم الإداري، أي قبل انفتاح ميعاد الطعن القضائي، ويمكن تقديمه أيضاً خلال ميعاد الطعن بالإلغاء في قرار الفصل، سواءً قبل رفع الدعوى بالإلغاء أو أثناء سيرها وحتى يفصل فيها نهائياً، وذلك خلافاً لطلب وقف تنفيذ القرار الذي يجب أن يكون وارداً في صحيفة الدعوى.

ب- الشروط الموضوعية:

بينت المحكمة الإدارية العليا المصرية الشرطين الموضوعيين اللذين يجب أن يقوم عليهما طلب استمرار صرف المرتب، فهذا الطلب يجب أن يقوم على ركنين:

---

[٣١٨]: د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، مرجع سابق، ص٢١٧.

[٣١٩]: د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، المرجع نفسه، ص٢٢٠.

الأول قيام الاستعجال، بأن لا يكون للطالب مورد رزق سوى راتبه الموقوف صرفه، والثاني: أن يكون إدعائه قائم بحسب الظاهر على أسباب جدية مشروعة، فإذا ثبت أن الطالب يعمل لدى إحدى الشركات خلال مدة وقف مرتبه فلا يكون ركن الاستعجال متحققاً[٣٢٠].

٣- الحكم الصادر في طلب استمرار صرف المرتب:

طبقاً لصريح نص المادة (٤٩) فإن الحكم بصرف كل أو بعض المرتب يرتبط بدعوى الإلغاء في القرار الأصلي وهو الفصل من الخدمة، إذ أنه حكم مؤقت ومشروط بقيام المتظلم برفع دعوى الإلغاء في الميعاد، بحيث يعدّ الحكم كأن لم يكن ويسترد من المتظلم ما قبضه إذا تقاعس عن رفع دعوى الإلغاء[٣٢١].

والحكم الصادر في الطلب هو حكم وقتي مستعجل، ولا يقيد المحكمة بالتالي عند نظرها لدعوى الإلغاء، بيد أنه حكم قطعي فيما قضى فيه، مثله مثل الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، ويترتب على ذلك جواز الطعن فيه بصفة مستقلة دون اشتراط انتظار الفصل في دعوى الإلغاء[٣٢٢].

وعليه يسري على الحكم الصادر بشأن طلب الاستمرار في صرف المرتب- ما سيأتي تفصيله لاحقاً من هذه الرسالة- بصدد سلطات القاضي بالنسبة إلى الطلبات بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، مع ضرورة ملاحظة أنه يترتب على صدور الحكم باستمرار صرف المرتب، التزام جهة الإدارة بالقيام بعمل معين هو صرف المرتب كله أو بعضه حسبما يقضي به الحكم، وهو استثناء حقيقي يرد على قاعدة أن القاضي الإداري يقضي ولا يدير، وأنه لا يجوز له بالتالي أن يحكم على الإدارة بأن

---

[٣٢٠]: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم /١٧٤٥/ لسنة /٢٥ق/ تاريخ ١٩٧٢/٥/١٧. مذكور بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري في أول أكتوبر لسنة ١٩٧١ إلى آخر سبتمبر ١٩٧٢- السنة السادسة والعشرون – ص ١٢٥. مذكور عند د. خميس السيد اسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، دار الطباعة الحديثة، الطبعة الأولى، ١٩٩٢-١٩٩٣، ص٢٤١.

[٣٢١]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١١١.

[٣٢٢]: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري- الكتاب الثاني- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٨٣. وأيضاً د. سمير يوسف البهي، دفوع وعوارض الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص٣٤١.

تتصرف على نحو معين أو أن يصدر إليها أوامر بذلك أو أن يحل محلها في هذا الشأن، ولا يسقط الطلب باستمرار صرف المرتب رغم صدور الحكم في دعوى الإلغاء، طالما أن هذا الحكم لم يصبح نهائياً[٣٢٣].

وأخيراً إذا قضت المحكمة باستمرار صرف الراتب كله أو بعضه- ثم رفض التظلم صراحة أو حكماً- ولم يطعن الموظف المفصول بالإلغاء في القرار الصادر برفض التظلم خلال المواعيد القانونية المقررة – أو طعن فيه وتقرر عدم قبول الدعوى أو رفضها موضوعاً- عندئذ يعدّ الحكم الصادر باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه.

الفرع الثاني
الطلب المستعجل باستمرار صرف مرتب العامل الموقوف أو المصروف من الوظيفة

أجاز المشرع السوري في المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ للعامل في حالتي وقفه عن العمل (كف يده) أو فصله من الخدمة أن يطلب الحكم بصفة مستعجلة باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه بصفة مؤقتة.

وسنبحث هذا الطلب مفصلاً بعد تحديد ماهية صرف العامل من الخدمة وأنواعه وأحكامه وماهية وقف العامل عن عمله وذلك وفق الآتي:

أولاً- ماهية الفصل من الخدمة.

ثانياً- ماهية وقف العامل عن العمل.

ثالثاً- الطلب المستعجل باستمرار صرف مرتب العامل الموقوف أو المفصول من الوظيفة.

---

[٣٢٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١١٤١/ لسنة/١١ق/ والطعن رقم/٢٩٧/ لسنة/ ١٢ق/ بتاريخ ١٩٦٧/٣/٤. مذكور عند د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١١٢.

أولاً- ماهية الفصل من الخدمة.

فصل العامل أو الموظف من الخدمة في القانون السوري يكون بأحد طريقين إما تأديبياً وإما بغير الطريق التأديبي، ويعد العامل مفصولاً من الخدمة تأديبياً عندما تفرض بحقه عقوبة العزل أو الطرد في قانون الموظفين الأساسي وعقوبة التسريح التأديبي أو الطرد في قانون العاملين الأساسي:

أ- في قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ تاريخ ١٩٤٥/١/١٠:

عرفت الفقرة (٢) من المادة (٢٧) من قانون الموظفين الأساسي رقم/١٣٥/ تاريخ ١٩٤٥/١/١٠ عقوبة العزل بأنها إنهاء خدمة الموظف حكماً مع استفادته من تعويض التسريح أو المعاش التقاعدي حسب الأحوال.

كما عرفت عقوبة الطرد بأنها الحرمان من الوظيفة حرماناً نهائياً وفقدان الموظف المطرود من جميع الحقوق المكتسبة عن خدماته في الدولة ولا سيما بما يتعلق بتعويض التسريح أو المعاش التقاعدي.

كما حددت نفس الفقرة الحالات التي تفرض فيها عقوبة الطرد حكماً على الموظف بما يلي:

أ- إذا حكم على الموظف بجناية أو جنحة مشينة.

ب- إذا حكم عليه بالحرمان من الوظيفة العامة أو الحقوق المدنية.

ج- إذا حكم عليه بإحدى جنح الاختلاس أو إساءة استعمال السلطة أو الإخلال بواجبات الوظيفة أو تزوير السجلات والبيانات الرسمية أو تنظيم المصدقات الكاذبة ما لم تكن هناك أسباب مخففة يعود تقديرها إلى مجلس التأديب.

د- إذا ارتكب أحد الأعمال المحظورة بموجب الفقرات (٣ و٦ و٧) والمقاطع (أ، ب، ج، د، هـ) من الفقرة(٩) من المادة (٢٣) ما لم تكن هناك أسباب مخففه يعود تقديرها إلى مجلس التأديب.

كما أوجب المرسوم التشريعي رقم/٥٥/ تاريخ ١٩٤٩/٥/٥ فرض عقوبة العزل في حال مخالفة أحكام الفقرة(٨) من المادة(٢٣) من قانون الموظفين.

ب- في قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم /٥٠/ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٥:

عرفت الفقرة (٧) من المادة (٦٨) من نظام العاملين الأساسي الصادر بالقانون رقم/٥٠/ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٥ التسريح التأديبي على أنه تسريح العامل وتصفية حقوقه وفق القوانين النافذة ولا يجوز إعادة العامل المسرح وفق ما تقدم (إلى الخدمة وذلك مهما كانت صفة الإعادة) ما لم تمض على تسريحه سنتان على الأقل، كما عرفت عقوبة الطرد على أنها الحرمان من الوظيفة حرماناً نهائياً وتصفية حقوق العامل المطرود وفق القانون التأميني الذي يخضع له على أن تحسم من المعاش أو التعويض المستحق له الربع ويوزع باقي المعاش والتعويض المذكور على المستحقين عنه(كما لو كان قد توفي وفاة طبيعة) وفق النسب الواردة في القانون التأميني الذي يخضع له، ولا يجوز فرض عقوبة الطرد إلا إذا حكم العامل بجناية أو بجنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة.

وسنداً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (٧٢) من نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم/٥٠/ لعام ٢٠٠٤ التي تنص على أنه:

((أ- تطبق أحكام القانون رقم/٧/ تاريخ ١٩٩٠/٢/٢٥ على فئات من العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون كما تطبق على غير الخاضعين لأحكامه إذا خلت القوانين الخاصة بهم في تحديد مرجع تأميني)).

ولأحكام الفقرة (د) من المادة (٧٠) من نفس القانون التي تنص على أنه:

((د- تفرض العقوبات الشديدة بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة وتنفذ بصك من الجهة التي تمارس حق التعيين)).

ولأحكام المادة (١٩) من قانون إحداث المحاكم المسلكية رقم/٧/ تاريخ ١٩٩٠/٢/٢٥ التي تنص على أنه: ((تفرض المحكمة إحدى العقوبات الشديدة

الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة إذا حكم المحال بجناية أو جنحة مخلة بالثقة أو بواجبات العمل)).

ولأحكام الحالة (٢) من الفقرة (ب) من المادة (٢٦) من نفس القانون التي تنص على أنه: ((٢- باستثناء حالة القرار بالبراءة يجوز للإدارة فرض إحدى العقوبات المسلكية الخفيفة أو إحالة العامل إلى المحكمة المسلكية إذا رأت وجوب فرض عقوبة مسلكية شديدة وكان الفعل المقترف ناشئاً عن العمل)).

ولأحكام المادة (٣٧) من نفس القانون التي تنص على ما يلي: ((يلغى المرسوم التشريعي ذو الرقم/٩٠/ الصادر في ١٩٦٢/٨/٢٣ المطبق على الموظفين الخاضعين لأحكام قانون الموظفين الأساسي رقم/١٣٥/ لعام ١٩٤٥ (المتضمن قانون مجلس التأديب)[٣٢٤]. المخالفة لهذا القانون أينما وردت، وتطبق قوانين مجلس الدولة وأصول المحاكمات الجزائية والبينات في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون)).

فإن المحاكم المسلكية تكون وحدها مختصة بفرض عقوبة الفصل التأديبي (تسريح وطرد) باعتبارها أحد العقوبات الشديدة، وينفذ قرار الفصل التأديبي الصادر عن المحكمة المسلكية بصك من الجهة التي تمارس حق التعيين، ويستثنى من ذلك الاختصاص إمكانية فرض عقوبة الطرد بمرسوم بدون قرار من مجلس التأديب، في حال ترك الموظف الجنسية السورية أو تجريده منها وذلك سنداً لأحكام المادة (٢٧) من قانون الموظفين الأساسي رقم/١٣٥/ لعام ١٩٤٥، كما يشمل اختصاص المحاكم المسلكية فرض عقوبة الفصل التأديبي على الموظفين الخاضعين لأحكام قانون الموظفين الأساسي رقم/١٣٥/ لعام ١٩٤٥ لإلغاء مجلس التأديب الخاص بهم وبجميع فئات العاملين الذين لم تحدد القوانين الخاصة بهم مرجع تأديبي لهم.

وبمقارنة حالات الفصل التأديبي بين قانون الموظفين وقانون العاملين نلاحظ وجود تماثل بين عقوبتي العزل والتسريح التأديبي في حين تختلف عقوبة الطرد في

---

[٣٢٤]: كانت العقوبات الشديدة تفرض على الموظف الخاضع لأحكام قانون الموظفين الأساسي رقم/١٣٥/ تاريخ ١٩٤٥/١/١٠ بموجب حكم يصدر عن مجلس التأديب المنظم بالمرسوم التشريعي رقم/٩٠/ تاريخ ١٩٦٢/٨/٢٣، والذي ألغي بموجب أحكام المادة (٣٧) من قانون إحداث المحاكم المسلكية الصادر بالقانون رقم/٧/ لعام ١٩٩٠.

قانون الموظفين عن عقوبة الطرد في قانون العاملين الأساسي من حيث الحالات التي تفرض بها كما بينا سابقاً وهو اختلاف غير مبرر برأينا ومخالف للدستور الذي نص على وجوب المساواة بين الموظفين في الحقوق والواجبات فالعامل الذي يترك العمل مثلاً في سبيل الإضراب لا تفرض بحقه عقوبة الطرد سنداً لأحكام قانون العاملين الأساسي في حين تفرض بحق الموظف سنداً لأحكام قانون الموظفين ما لم يكن هناك أسباب مخففة يعود تقديرها إلى المحكمة المسلكية.

٢- الفصل بغير الطريق التأديبي:

أعطى المشرع السوري الإدارة الحق بإنهاء خدمة العامل لديها بغير الطريق التأديبي حيث نص في المادة (٨٥) من قانون الموظفين الأساسي رقم/١٣٥/ لعام ١٩٤٥ على ما يلي: ((يجوز لمجلس الوزراء لأسباب يعود تقديرها له أن يقرر صرف الموظف من أية مرتبة كانت من الخدمة، ويستثنى من ذلك القضاة الذين لا يجوز صرف أحدهم إلا في حالات محددة، ولا يشترط في هذا القرار أن يكون معللاً أو أن يتضمن الأسباب التي دعت للصرف من الخدمة، ويسرح الموظف المقرر صرفه من الخدمة بمرسوم غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة وتصفى حقوقه وفقاً لقواعد قانون التقاعد، وترد الدعاوى المقامة أو التي ستقام ضد هذا النوع من المراسيم أياً كان سببها))[٣٢٥].

وبالرغم من أن المشرع قد نص في المادة السابقة على بعض الضمانات التي من شأنها أن تضيق من نطاق الفصل بغير الطريق التأديبي والمتمثلة بحصر هذا

---

[٣٢٥]: كما نصت في المادة (١٣٨) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم/١/ لعام ١٩٨٥ الملغى على ما يلي: ((مع الاحتفاظ بأحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:
١- يجوز بمرسوم صرف العامل من الخدمة دون ذكر الأسباب التي دعت لهذا الصرف، وتصفى حقوق العامل المصروف من الخدمة وفقاً للقوانين النافذة.
٢- إن مراسيم الصرف من الخدمة وفقاً لأحكام هذه المادة غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة أو الطعن أمام أي جهة أو مرجع، وترد الدعاوى التي ستقام ضد هذا النوع من المراسيم أياً كان سببها.
٣- لا يسمح باستخدام العامل المصروف من الخدمة بموجب هذه المادة ذلك مهما كانت صفة هذا الاستخدام إلا بقرار من رئيس مجلس الوزراء يجيز ذلك)).

الحق بأعلى سلطة إدارية والمتمثلة بمجلس الوزراء مجتمعاً[٣٢٦]، وأن يصدر قرار الفصل بغير الطريق التأديبي بمرسوم، إلا أن هذه الضمانات ليست كافية لا سيما لجهة عدم إلزام مجلس الوزراء بتسبيب مرسوم الصرف بغير الطريق التأديبي أو ضرورة سماع أقوال العامل فيما نسب إليه أو لجهة تحصين هذه المراسيم من إمكانية خضوعها للرقابة القضائية.

وأمام هذه الانتقادات فقد حاول القضاء الإداري ممثلاً بالمحكمة الإدارية العليا التخفيف من حدتها، من خلال قبول الطعن بقرار الفصل بغير الطريق التأديبي على أساس مخالفته للدستور[٣٢٧]، أو لصدوره معيباً بعيب إساءة السلطة[٣٢٨]، أو عيب عدم الاختصاص[٣٢٩].

وإن التسريح على موجب المادة (٨٥) من قانون الموظفين لا يعدّ عقوبة بحق الموظف المسرح وإنما هو من قبيل السلطة الممنوحة للإدارة لاستبعاد من لا ترى فيهم الصلاحية للقيام بأعباء الوظيفة العامة[٣٣٠].

وباعتقادنا أن هذه الانتقادات لاقت صداً لدى المشرع السوري– وإن كان محدوداً– حيث نص في المادة (١٣٧) من نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر

---

[٣٢٦]: حيث قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم/٧/ في الطعن رقم/٢٦/ لعام ١٩٦٦ أن: ((المادة (٨٥) من قانون الموظفين التي أجازت تسريح الموظفين عن غير الطريق التأديبي حصرت هذه الأجازة بمجلس الوزراء الذي له من تعدد الأعضاء فيه على مستوى المسؤولية الكبرى في الهيمنة على جهاز الدولة الإداري ما يعتبر كافياً لحماية الموظفين من أي تسريح تعسفي قد تلجأ إليه السلطات الإدارية المختلفة))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٦، ص١٧٠.

[٣٢٧]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم/٣/ في الطعن رقم/١/ لعام ١٩٦٠ من أن: ((المادة (٨٥) بعدم إجازتها الطعن في قرار الصرف من الخدمة بأي طريق من طرق المراجعة غير دستوري، وأساسه إذا تعارض قانون عادي مع الدستور في أي منازعة من المنازعات التي تطرح على المحاكم فقامت بذلك لديها صعوبة مثارها أي القانونين هو الأجدر بالتطبيق وجب عليها أن تطرح العادي وتهمله وتغلب عليه الدستور))، وكذلك قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤/ في الطعن رقم/١/ لعام ١٩٦٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/١٩٦٤، ص٣٠٤.

[٣٢٨]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم/٢٤/ في الطعن رقم/٢/ لعام ١٩٦٠: ((سلطة الإدارة التقديرية في صرف الموظفين من الخدمة لا معقب عليها إلا إذا أساءت استعمال سلطتها))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٠/١٩٦٤، ص٣٠٤.

[٣٢٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٧/ في الطعن رقم/٢/ لعام ١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٢، ص٣٠٩.

[٣٣٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤٠٣/ في الطعن رقم/١٠٩/ لعام ١٩٧٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٥، ص٣٢٧، ج١٦٨. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٤٥-٢/ في الطعن رقم/١٧٧٣/ لعام ١٩٩٩، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٩، ج٢. مذكور عند مصباح نور المهابني، مبادئ القضاء الإداري – اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩/٢٠٠٠، الجزء الثاني، مؤسسة النوري، دمشق، ٢٠٠٥، ص٩٥٣.

بالقانون رقم/٥٠/ تاريخ ٢٠٠٤/٢/٥ والنافذ حالياً على ما يلي: ((مع الاحتفاظ بأحكام الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وأحكام قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية:١- يجوز بقرار من رئيس الوزراء بناء على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية صرف العامل من الخدمة وتصفى حقوق العامل المصروف من الخدمة وفقاً للقوانين النافذة)).

حيث يتضح من النص السابق أن المشرع السوري لم يحصن قرار الصرف من الخدمة بغير الطريق التأديبي من إمكانية الطعن فيه أمام القضاء بخلاف اتجاهه السابق، كما اشترط أن يصدر القرار بالصرف بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية، مع التأكيد على عدم كفاية هذه الضمانات سيما عند مقارنتها بالضمانات التي وضعها المشرع المصري للعامل المفصول من الخدمة بغير الطريق التأديبي- كما بينا سابقاً- من حيث تحديده لحالات الفصل بغير الطريق التأديبي وضماناته ولعل أهمها برأينا سماع أقوال العامل قبل البت بأمره وتسبيب قرار الفصل بغير الطريق التأديبي.

ثانياً- ماهية وقف العامل عن عمله:

بينا في الفرع الثاني من المطلب الأول من هذا البحث الأساس القانوني لكف اليد وماهيته وشروطه وآثاره، وأنه بموجب أحكام المادة (٧) من قانون إحداث المحاكم المسلكية رقم/٧/ لعام ١٩٩٠ يكون للمحكمة المسلكية سلطة جوازيه بمنح العامل المكفوف اليد سلفة على ما قد يستحقه من أجور بنسبة ٨٠% من أجره الشهري المقطوع بضمانة سائر استحقاقاته لدى مرجعه التأميني، وأن اختصاص المحكمة هذا يشمل العاملين الخاضعين لأحكام نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم/٥٠/ لعام ٢٠٠٤ والموظفين الخاضعين لأحكام قانون الموظفين الأساسي رقم/١٣٥/ لعام ١٩٤٥ (نظراً لإلغاء مجلس التأديب الخاص بهم (كما بينا سابقاً)) وجميع العاملين

الذي لم تتضمن قوانينهم الخاصة مرجع تأميني خاص بهم (مادة (٧٢) من نظام العاملين الأساسي رقم/٥٠/ لعام ٢٠٠٤).

وبالتالي فإن نص المادة (٧) لعام ١٩٩٠ يكون ناسخاً لنص المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ عملاً بأحكام المادة (٢) من القانون المدني رقم/٨٤/ لعام ١٩٤٩.

بحيث لا يجوز للعاملين الموقوفين عن العمل(مكفوفي اليد) الخاضعين لأحكام القانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ والموظفين المشمولين بأحكام قانون الموظفين الأساسي رقم/١٣٥/ لعام ١٩٤٥ والعاملين الذين لم تنص القوانين المنظمة لهم على مرجع تأديبي خاص بهم، سوى تقديم طلب مستعجل بسلفة تعادل ٨٠% على ما قد يستحقه من أجر للمحكمة المسلكية المختصة.

أما العاملين الموقوفين عن العمل وغير الخاضعين لأحكام القانون رقم/٧/ لعام ١٩٩٠ فيحق لهم تقديم طلب مستعجل باستمرار صرف الراتب كله أو بعضه للمحكمة المختصة وهي محكمة القضاء الإداري أو المحكمة الإدارية بحسب وضع العامل وذلك سنداً لأحكام المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩.

ثالثاً- الطلب المستعجل باستمرار صرف مرتب العامل الموقوف أو المفصول من الوظيفة:

يستلزم تقديم طلب الحكم بصفة مستعجلة باستمرار صرف مرتب العامل في حالة وقفه أو فصله من الوظيفة توافر شروط شكلية وموضوعية هي:

١- الشروط الشكلية:

يجب أن يتوفر بطلب الحكم بصفة مستعجلة باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه عدة شرط شكلية:

أ- صدور قرار إداري بوقف العامل أو فصله من الوظيفة:

يجب أن يقدم طلب الحكم بصفة مستعجلة باستمرار صرف مرتب العامل كله أو بعضه من العامل أو الموظف الذي صدر بحقه قرار إداري بفصله من الخدمة (سواءً أكان هذا الفصل بالطريق غير التأديبي أو بالطريق التأديبي الغير صادر بحكم قضائي عن المحكمة المسلكية)، أو صدور قرار إداري بوقفه عن العمل في الحالات الغير مشمولة بأحكام كف اليد المنظم بقانون إحداث المحاكم المسلكية رقم/٧/ لعام ١٩٩٠.

ب- التظلم من قرار الوقف عن العمل أو الفصل من الخدمة:

يشترط لقبول طلب الحكم باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه أن يتظلم العامل أو الموظف أولاً من قرار الوقف عن العمل أو الفصل من الخدمة، وهو تظلم وجوبي، ويمكن استخلاص هذا الشرط من نص الفقرة الثانية من المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لسنة ١٩٥٩ التي تنص على أنه: ((يجوز للمحكمة بناءً على طلب المتظلم)).

ج- ميعاد تقديم طلب باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه:

بينا سابقاً أن تقديم طلب الحكم بصفة مستعجلة باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه لا يخضع للشرط الشكلي المقرر بصدد طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية، حيث يتضح من نص الفقرة الثانية من المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ أن العامل (المتظلم) يستطيع تقديم هذا الطلب بعد التظلم الوجوبي من قرار الفصل من الوظيفة أو الوقف عن العمل وقبل رفع الدعوى بإلغاؤه لعدم مشروعيته، إذا انتهى موقف الإدارة من التظلم إلى رفضه، كما يجوز له تقديمه مع صحيفة الطعن بالإلغاء ضد قرار الفصل من الخدمة أو الوقف عن العمل، أو تقديمه بطلب عارض أثناء تداول دعوى إلغاء قرار الفصل من الوظيفة أو الوقف عن العمل.

٢- الشروط الموضوعية:

يجب أن يقوم طلب الحكم بصفة مستعجلة باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه في حالة فصل العامل من الوظيفة أو وقفه عن العمل على شرطين موضوعيين متلازمين هما جدية الطلب ونتائج يتعذر تداركها.

وباعتقادنا أن المحكمة المختصة بنظر الطلب المستعجل في هذه الحالة يجب أن لا تتشدد في إجابة طلب استمرار صرف المرتب كله أو بعضه سيما أن هذا المرتب في غالب الأحوال هو المورد الوحيد لإعالة العامل وأسرته وأنه في حال عدم إلغاء قرار الفصل من الوظيفة أو الوقف عن العمل فإن الإدارة سوف تسترد من العامل ما كان قد قبضه.

الباب الثاني

النطاق الإجرائي للفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

تمهيد:

إن خصوصية نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية الاستثنائية والتبعية دفعت بالمشرع والقضاء الإداري في فرنسا ومصر وسورية وحرصاً منهما على إبقاء نظام وقف التنفيذ ضمن إطاره الاستثنائي إلى إخضاع قبوله لشروط شكلية وأخرى موضوعية.

كما أن طبيعة طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المستعجلة تفرض على قاضي وقف التنفيذ أن ينظر بهذا الطلب ضمن إجراءات سريعة ومبسطة تنسجم مع طبيعته المستعجلة، بحيث يقرر قبول طلب وقف التنفيذ إذا ما تبين له – من خلال فحصه لظاهر الأوراق وبدون أن يمس بأصل النزاع – توافر الشروط السابقة، أو رفضه في حال عدم توافر شروطه أو بعضها.

وقرار قاضي وقف التنفيذ يكون في صورة حكم قضائي قطعي ومؤقت، وتترتب عليه آثار أهمها التزام المحكوم عليه بتنفيذه بالإضافة إلى إمكانية الطعن فيه استقلالاً.

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

الفصل الأول: النظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

الفصل الثاني: الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

الفصل الأول

النظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

تمهيد:

يقتضي النظر في الطلبات المستعجلة أن يبحث القاضي عن الشروط المطلوبة في الطلب المستعجل، وأن يتثبت من وجودها.

وهو في ذلك مقيد بألا يمس بأصل الحق المتنازع فيه، وبأن يقتصر بحثه على ظاهر الأمر كما يبدو له من أوراق الدعوى، دون الخوض في ما وراء ذلك.

وهو ما سنتعرض له وفق التفصيل التالي:

المبحث الأول: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري.

المبحث الثاني: سلطات القاضي الإداري في التحقق من شروط وقف تنفيذ القرار الإداري.

المبحث الأول
شروط وقف تنفيذ القرار الإداري

يبدو وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء كإجراء خطير يتخذه مجلس الدولة في مواجهة السلطة الإدارية، إذ أنه ينطوي على إصدار أمر لها – خلافاً لمبدأ فصل السلطة الإدارية عن السلطة القضائية– بالامتناع عن تنفيذ القرار الصادر منها والذي تعدّه ضرورياً للصالح العام وذلك لفترة زمنية ولو محدودة، ولكن هذا الإجراء لا يقدم عليه مجلس الدولة لمصلحة الفرد المستدعي فقط، إنما أيضاً لمصلحة الإدارة نفسها كي يجنبها في حال صدور حكم نهائي بإبطال قرارها مسؤولية تنفيذ هذا القرار وما يمكن أن تتعرض له من مطالبة بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن ذلك، ولذلك كان لا بد لمجلس الدولة عند النظر في طلب وقف التنفيذ من أن يوازن بين المحاذير التي قد تنتج عن قرار وقف التنفيذ وبين فوائده، وبالتالي أن يوفق بين وضع الإدارة الذي يتطلب اتخاذ قرارات نافذة بوجه مباشر لتلبية حاجات المرافق العامة وبين مركز الفرد المتضرر من جراء الاستمرار في التنفيذ وإتمامه، وأن لا يقبل من الأسباب التي تبرر وقف التنفيذ سوى الأسباب الهامة والخطيرة التي تبنى على أخطار جسيمة تهدد الأفراد وقد يتعذر أو يصعب تداركها[1].

وقد أكد المشرع السوري في المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ والمشرع المصري في المادة(٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ لإقرار وقف التنفيذ ضرورة توفر شرطين أساسيين يجب توافرهما في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، وتنقسم هذه الشروط إلى نوعين رئيسيين:

شرط شكلي(إجرائي) يتمثل بضرورة تقديم الطلب في صحيفة الدعوى، وشرط موضوعي بأن تكون نتائج تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه مما يتعذر تداركها، وقد

[1]: د. إدوار عيد، القضاء الإداري- الجزء الأول- أصول المحاكمات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٤٧.

أضاف الفقه والاجتهاد الإداري شرطاً ثالثاً وهو أن يستند الطلب إلى أسباب جدية[٢]، وهذا الشرط يلحق بالشرط الموضوعي.

وسنتعرف على هذه الشروط وفق التفصيل التالي:

المطلب الأول: الشروط الموضوعية المتعلقة بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الثاني: الشروط الشكلية المتعلقة بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الأول

الشروط الموضوعية المتعلقة بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري

[٢]: د. إلياس يوسف اليوسف، سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، ١٩٧٨، ص٢٢٧.

إعمالاً لمبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، فإن طلب إلغاء القرار الإداري أمام القضاء الإداري لا يترتب عليه مبدئياً وقف تنفيذه، بحيث تستطيع الإدارة– إن شاءت– الاستمرار في تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على مسؤوليتها، إلا أن المشرع في فرنسا ومصر وسورية وجد أن إطلاق هذا المبدأ بغير استثناء من شأنه أن يؤدي في بعض الأحيان إلى ترتيب نتائج يستحيل أو يصعب إصلاحها نتيجة تنفيذ القرار من قبل الإدارة رغم طلب إلغائه، ونتيجة لذلك أجاز المشرع في هذه الدول للمدعي أن يطلب وقف تنفيذ هذا القرار مؤقتاً إلى حين الفصل بموضوع دعوى الإلغاء، إلا أنه اشترط لقبول طلب وقف التنفيذ تلازم توافر شرطين أساسيين في طلب الوقف الأول: شكلي– سنتعرض له لاحقاً– والثاني: موضوعي بأن يترتب على تنفيذ القرار المشكو منه نتائج يتعذر تداركها – وهو ما يعرف بشرط الاستعجال– وبأن يكون طلب الإلغاء قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية تبرر الطلب بوقف التنفيذ وهو ما يعرف بشرط الأسباب الجدية. كما استقر اجتهاد القضاء الإداري في هذه الدول على ضرورة توافر الشرطين الموضوعيين مجتمعين– إضافة إلى الشرط الأول الشكلي– لإمكان قبول الطلب بوقف التنفيذ وهو ما يعرف فقهاً بشرط الارتباط بين شرطي الاستعجال والجدية.

وتبعاً لما تقدم، فإننا سنتناول في هذا المطلب هذه الشروط الموضوعية في وفق التفصيل التالي:

الفرع الأول: الاستعجال ((الضرر المتعذر رأبه)).

الفرع الثاني: الجدية ((المشروعية)).

الفرع الثالث: ارتباط شرطي الاستعجال والجدية وكفايتهما.

الفرع الأول

الاستعجال

((الضرر المتعذر رأبه))

اشترط المشرع في فرنسا ومصر وسورية لقبول الطلب بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه ضرورة توفر شرط موضوعي يعرف فقهاً بشرط الاستعجال، بحيث يعدّ هذا الشرط متحققاً في كل حالة يترتب فيها على تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه نتائج قد يتعذر تداركها في مصر وسورية أو نتائج يصعب إصلاحها في فرنسا.

وعليه فإننا سنبحث في مفهوم شرط الاستعجال في كل من هذه الدول وذلك وفق التفصيل التالي:

أولاً: شرط الاستعجال في فرنسا.

ثانياً: شرط الاستعجال في مصر.

ثالثاً: شرط الاستعجال في سورية.

أولاً- شرط الاستعجال في فرنسا[٣]:

إن تحديد مفهوم شرط الاستعجال في فرنسا يستلزم بيان الأساس القانوني لهذا الشرط وتحديد المفهوم التقليدي لهذا الشرط وأثر قانون القضاء الإداري عليه، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

١- الأساس القانوني لشرط الاستعجال:

[٣]: راجع مفصلاً بخصوص مفهوم الاستعجال في القانون والقضاء والفقه الفرنسي:
- Frier. P.L, L'urgence, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, ١٩٨٧.

إن قيام مجلس الدولة الفرنسي ببناء قواعد نظام وقف التنفيذ إنما كان بغرض علاج الآثار الضارة التي قد تنتج عن تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، فهو نظام تقرر كاستثناء على قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، ولذلك اشترط مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه منذ السنوات الأولى للقرن التاسع عشر ضرورة التوقي من ضرر يخشى وقوعه إذا تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه في دعوى تجاوز السلطة لكي يقبل طلب الطاعن بوقف تنفيذ القرار[٤].

وعليه فإن شرط الاستعجال يعدّ ذو أساس قانوني قضائي، حيث لم يقنن المشرع الفرنسي هذا الشرط إلا من خلال مرسوم ١٩٦٣/٧/٣٠ الخاص بمجلس الدولة الفرنسي، حيث نصت الفقرة(٤) من المادة(٥٤) منه ولأول مرة على أنه[٥]: ((يمكن أن يؤمر بوقف التنفيذ بناءً على طلب الطاعن إذا ترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه نتائج يصعب إصلاحها وكانت الأسباب الواردة بصحيفة الطلب (الإدعاء) تبدو في حالة تحضير جدية وذات طبيعة تبرر(ترجح) إلغاء القرار المطعون فيه))[٦]، وبنفس التعبير أعاد المشرع الفرنسي النص على هذا الشرط من خلال الفقر(٢) من المادة(١٢٥) من تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الإستئنافية الصادر بالمرسوم رقم/٦٤١/ لعام ١٩٨٩[٧]، ثم أعاد النص على هذا الشرط في قانون القضاء الإداري الصادر في٢٠٠٠/٦/٣٠ والنافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١، حيث نصت الفقرة(١) من المادة(٥٢١) منه على مايلي: ((يجوز لقاضي الأمور المستعجلة، متى قدم إليه طلب، أن يأمر بوقف تنفيذ قرار إداري، أو بعض آثاره، حتى ولو كان قراراً بالرفض، إذا كان هذا القرار محلاً للطعن بالإلغاء أو التعديل، طالما أن الاستعجال يسوغ هذا الوقف وأن تكون هناك أسباب من

٤: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٥٢ وما بعدها.

٥: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٨١ وما بعدها.

٦: Dugrip. O, L,urgence Contentieuse devant les juridictions administratives, P.U.F,Paris. p. ٢٥٦.

٧:Gabode. C, Aménager le sursis à exécution, D.A. ١٩٩٣, N.١٢, p. ١.

شـأنها، فـي الحالـة الراهنـة لتحقيـق الـدعوى، أن تثيـر شـكوكاً جـادة فـي مشـروعية القرار))[٨].

٢- المفهوم التقليدي للاستعجال ((الضرر المتعذر رأبه)):

يعد الضرر من أبرز خصائص نظام القانون العام لوقف التنفيذ[٩]، فهو شرط لقبول طلب وقف التنفيذ وشرط للحكم به وهو شرط لاختصاص قاضي الأمور المستعجلة[١٠]، وأحد عناصر التقدير الأكثر دقة والتي يسهل بحثها من جانب المحكمة التي تفحصها دون خشية المساس بأصل طلب الإلغاء لذلك أخضع القضاء الفرنسي منذ عام ١٨٢٩ الحكم بوقف التنفيذ لوجود شرط الضرر[١١]، ومع ذلك ظل مفهوم الضرر غامضاً وغير محدد قبل وبعد صدور مرسوم ١٩٦٣/٧/٣٠ الخاص بمجلس الدولة بدليل استعمال مجلس الدولة الفرنسي منذ مطلع القرن التاسع عشر العديد من الصيغ والعبارات للإشارة إليه[١٢].

فقد بدأ المجلس أحكامه بصياغات ميسرة تحدث فيها عن مجرد حدوث ضرر بسيط d'un simple dommage ونفقات لا لزوم لها إذا ما ألغي القرار المطعون فيه[١٣]، ثم استخدم المجلس صياغات أخرى أكثر تشدداً مثل الضرر الذي لا يقبل الإصلاح Préjudice irréparable والضرر الجسيم Préjudice grave والضرر الذي يصعب إصلاحه Préjudice difficilement réparable[١٤]، كما استخدم وصف المجلس الضرر بالحقيقي والجسيم Préjudice réel et considérable وبالنتائج الخطيرة Inconvénients graves وبالضرر الحقيقي الذي لا يمكن

---

[٨]: Le Baut- Ferrarése. B, Les procédures d'urgence et le langage du droit, op.cit, p.٢٩٦.

[٩]: Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, op.cit, p.١٠٨٢.

[١٠]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٢١١ وما بعدها.

[١١]: Butéri. K, La condition d'urgence dans la procédure du référé- suspension, P.A, ٢٠٠١, p.١٩.

١١: Dugrip. O, L'urgence Contentieuse devant les juridictions administratives, op.cit, p. ٢٥٨. et Mors. R.S, Les notion de préjudice difficilement réparable et de moyen sérieux, G.A.S.P, ١٩٨٣, p.٥٢.

[١٣]: C.E ٢٧ February ١٨٢١, Ministre de la Guerre.

[١٤]: C.E ٣٠ novembre ١٩٥٤, Demoiselle Loizea et Dame Lannoy.

إصلاحه Préjudice réel et irréparable وكذلك بالضرر البالغ الذي لا يمكن إصلاحه Préjudice grave et irréparable[١٥].

وابتدءاً من حكم Préfet du var تاريخ ١٩٥٤/٦/١٨ استخدم مجلس الدولة الفرنسي في أغلب أحكامه صيغة عامة غير محددة لدرجة الضرر وإنما مقتصرة على بيان أن نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه وأضراره مما يسوغ وقف تنفيذ هذا القرار أو لا يسوغه[١٦]، ثم اتجه المجلس في النصف الأول من القرن العشرين نحو الثبات والاستقرار بالنسبة للضرر على الصيغة التي أخذ بها مرسوم ١٩٦٣/٧/٣٠ والتي تحدثت عن النتائج التي يصعب إصلاحها[١٧]، إلا أنه وعلى الرغم من وضوح نص المرسوم سالف البيان فمازال مفهوم الضرر غامضاً ومبهماً[١٨]، لأن محاولة تحديده تكتنفها صعوبات بالغة لعدة أسباب أهمها:

أ- إتباع مجلس الدولة أسلوب الاختصار والإيجاز الشديد في تسبيب أحكامه بصفة عامة ووقف التنفيذ بصفة خاصة حرصاً منه على عدم المساس بأصل طلب الإلغاء، فيكتفي الحكم بذكر أن الضرر من شأنه أو ليس من شأنه أن يبرر الحكم بوقف التنفيذ دون تفصيل للواقعات على نحو يصل إلى درجة القصور في التسبيب، فضلاً عن عدم التزام مجلس الدولة الفرنسي بتسبيب أحكام الرفض[١٩].

ولم يتغير هذا الوضع بعد أن أصبح بإمكان مجلس الدولة النظر كقاضي نقض في الطعون التي تقام ضد الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الإستئنافية في طلبات الوقف طبقاً لقانون ١٩٨٧/١٢/٣١ المنشئ لهذه المحاكم، فعلى الرغم من أن ممارسة المجلس لرقابته كقاضي نقض قد اقتضت منه- بصدد شرط الأسباب الجدية لاتصاله مباشرة بمشروعية القرار المطعون فيه- إلزام المحاكم الإدارية الإستئنافية بتعيين السبب أو الأسباب الذي قدرت جديته ومن ثم تسويغه القضاء بوقف التنفيذ

١٥: C.E ١٣ juillet ١٨٢٢, Muteau. Et C.E ٢١ Juin ١٩٢٦, Cugnon.

١٦: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٣١١ وما بعدها.

١٧: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٩٠.

١٧: Pacteau. B, Contentieux administratif, op. cit, p. ٣١٢.

١٩: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، المرجع نفسه، ص٢٩٠ وما بعدها.

وعدم الاكتفاء في ذلك بصيغ التسبيب العامة، فإنه لم يطلب منها لاستيفاء التزام التسبيب بخصوص شرط الضرر أكثر من الصياغة العامة التي اعتاد عليها في هذا الصدد، مقدراً أن الأكثر هو بحسب الأصل من إطلاقات قاضي الموضوع بما لا معقب عليه في ذلك من قاضي النقض، وذلك لتعلق هذا الشرط بعناصر واقع يختلف التقدير فيها بحسب ظروف كل حالة على حدا، مما يكفي في شأنه لرقابة صحة تطبيقه القانوني التسبيب الموجز المثبت لقيام الأضرار التي يصعب إصلاحها أو عدمه مناطاً قانونياً للقضاء بالوقف أو رفضه[٢٠].

على أن هذا المسلك وإن وجد تأييداً من البعض على أساس أنه يتجاوب مع الطابع التقديري لعنصر الضرر وتعلق الأمر بشأنه بظروف وملابسات كل حالة على حدة، إضافة إلى أنه يكفل لمجلس الدولة نطاقاً متسعاً من حرية التغيير والتطوير في قواعد الوقف إن اقتضى الأمر ذلك، إلا أنه لم يجد ترحيباً من البعض الآخر، من الفقهاء وحتى من بين أعضاء مجلس الدولة الفرنسي نفسه، على أساس أن هذا المسلك يعود بالمجلس إلى سابق عهد له كان إعداد القضايا فيه يتم بطريقة تكاد تكون سرية على غير أعضاء المجلس نفسه، ويتعارض مع حق المتقاضين في معرفة المبادئ والأسس التي تبنى عليها الأحكام ليحددوا على ضوئها موقفهم في اللجوء إلى القضاء من عدمه لحسم منازعاتهم وتبعاً لمدى قوة احتمالات الاستجابة لطلباتهم، كما أن هذا المسلك لا يتفق والدور التوجيهي الذي يضطلع به المجلس حيث أنه لم يعد الوحيد المختص بالتقرير في طلبات الوقف بعد صيرورة المحاكم الإدارية قاضي القانون العام وقيام الحاجة بالتبع إلى وضع نظرية عامة قواعدها واضحة ومحددة لكي تقتدي بها هذه الأخيرة في نظرها لطلبات الوقف والتي كثر عددها بعد اختصاصاته الجديدة، كما أن عموم الصياغة يعادل عملاً عدم التسبيب، كما أن التفصيل في تحديد عنصر الضرر لا يتضمن بأي حال مصادرة لحق قاضي الموضوع عندما يعرض للشق الموضوعي للمنازعة، حيث لا تأثير مطلقاً لهذا العنصر، على نظر

[٢٠]: Mors. R.S, Les notion de préjudice difficilement réparable et de moyen sérieux, op.cit, p.٥٢.

الدعوى الأصلية خاصة وأنه ليس كعنصر الجدية الذي يتصل بالمشروعية، وأخيراً فإن التفصيل ليس فيه أيضاً أي قيود على حرية مجلس الدولة في تطوير القواعد الحاكمة للموضوع إن أراد ذلك وهي في النهاية من صنعه[٢١].

ب- عدم وجود اتجاه ثابت ومستقر للقضاء في مجال وقف التنفيذ لأن الضرر من الأمور النسبية التي تتغير وتتطور تبعاً للعصور والظروف الخاصة بكل دعوى وفقاً للمصالح المعروضة في النزاع، مما يؤدي بالتالي إلى تباين الحلول القضائية فما تعدّه المحاكم ضرراً يبرر الحكم بوقف التنفيذ في بعض الحالات لا تعدّه كذلك في حالات أخرى[٢٢].

وعلى الرغم مما تقدم فإنه يمكن القول:

- إن القضاء الإداري الفرنسي لا يمنح وقف التنفيذ إلا إذا كان الضرر الناتج عن تنفيذ القرار المطعون فيه لا يمكن إصلاحه أو على الأقل يصعب ذلك[٢٣]، وذلك بأن يكون هذا الضرر حالاً ومن شأنه أن يلحق ضرراً جسيماً بشكل كافي بالمصلحة العامة أو بمصلحة المدعي أو بالمصالح التي يدافع عنها[٢٤].

- إن الصياغات المختلفة التي جرت بها الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ والتي تداخلت فترات استعمالها، سواءً قبل الإصلاح القضائي بمرسوم ١٩٥٣ أم بعده وسواءً قبل صدور مرسوم ١٩٦٣/٧/٣٠ أم بعده تشترك جميعها ومن حيث المبدأ في استلزام درجة عالية من الأهمية في الضرر المسوغ للوقف بحسبانه أحد عناصر الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ[٢٥].

- إن وضع شرط الضرر على هذا النحو يعني أن الدعوة إلى إلغائه والاقتصار على الشرط الموضوعي الآخر للوقف - شرط المشروعية- لتطوير نظام الوقف والتوسع في تطبيقه لصالح المتعاملين مع الإدارة، لم تجد أي استجابة من

---

[٢١]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٣٢٦ وما بعدها.

[٢٢]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٩١.

[٢٣]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٣٣٦ وما بعدها.

[٢٤]: Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés, op.cit, p.٢٦٦. et C.E ١٩ Janvier. Confed. Nat. Des Rdios Libres. A. J. ٢٠٠١. p. ٣٧٨.D. ٢٠٠٢.

[٢٥]: Gabode. C, Aménager le sursis à exécution,op. cit, p.١ets.

القضاء، والقضاء على أي حال لم يعد باستطاعته الإعفاء من هذا الشرط بعد أن تجاوز مصدره القضائي ليتقنن بالنصوص المنظمة للوقف[٢٦].

– إن القضاء الإداري الفرنسي لا يمنح وقف التنفيذ حتى لو كان الضرر أو الخطر مما يصعب إصلاحه ما لم يثبت الطاعن أن هذا الخطر أو الضرر يلحق ضرراً خاصاً به، إلا أنه مع ذلك عدّ أن بعض القرارات الإدارية تتضمن في حد ذاتها عنصر العجلة كما هو حال قرارات عدم الإعادة أو سحب سند الإقامة[٢٧].

– كما استقر اجتهاد القضاء الإداري الفرنسي على أن تقدير وجود العجلة من عدمه هو أمر متروك للسلطة التقديرية للقاضي الناظر بطلب وقف التنفيذ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي مارس رقابته القضائية كقاضي نقض على هذه الأحكام فقط لناحية وجود الإثبات الذي يبرر العجلة[٢٨]، وهذا ما سمح له برفض منح وقف التنفيذ على الرغم من توافر شروط منح وقف التنفيذ.

٣– أثر قانون القضاء الإداري الجديد على مفهوم الاستعجال:

قبل صدور قانون القضاء الإداري الصادر في ٢٠٠٠/٦/٣٠ كانت الإجراءات الممنوحة للقاضي الإداري الفرنسي غير سريعة وغير فعالة في إطار وقف تنفيذ القرارات الإدارية، حيث كان النظام التقليدي لوقف التنفيذ نظاماً شديداً وثقيلاً من حيث شروطه، لذلك فقد حاول المشرع الفرنسي في قانون القضاء الإداري الجديد التحسين من مبدأ الدعوى الفعالة Recours effectif الذي اعتبرته المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان Le Cour européenne des droits de l'homme ومحكمة العدل الأوربية Cour de justice des Communautés européennes أحد المبادئ الأساسية في التقاضي وحفظ حقوق الإنسان في هذا المجال، وذلك من خلال التخلص من مساوئ النظام التقليدي لوقف التنفيذ و تبني نظام أكثر مرونة

[٢٦]: Gabode. C, Aménager le sursis à exécution,op. cit, p.١.
[٢٧]: Vuitton. J et Vuitton.x, Les référés, op. cit, p.٢٦٨.
[٢٨]: Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés, op. cit, p.٢٦٩.

وفاعلية[٢٩]، حيث استبدل المشرع الفرنسي في الفقرة (١) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري الصادر في ٢٠٠٠/٦/٣٠- والمتضمن في بابه الخامس إصلاح نظام الأمور المستعجلة الإدارية- نظام وقف التنفيذ التقليدي sursis à exécution Le بنظام الإجراء المستعجل للوقف Le référé- suspension، كما استبدل شرط الاستعجال L'urgence بشرط النتائج المتعذر تداركها[٣٠]- مستجيباً بذلك لما كانت قد اقترحته في تقريرها[٣١]، مجموعة العمل المشكلة لدراسة نظام قضاء الأمور المستعجلة الإدارية[٣٢]- دون أن يحدد هذا القانون الجديد مفهوماً للاستعجال يلتقي حوله القاضي والمتقاضي، أو يحصر الأسباب التي تعكس الاستعجال مبرراً موقفه بحسب رأي بعض الفقه الفرنسي بأنه مهما عدد من أسباب الاستعجال فإن ذلك الحصر والتعداد لن يكون كاملاً وكافياً لحصر جميع أسباب وحالات الاستعجال، لذلك فقد ترك الأمر لتقدير قاضي الأمور المستعجلة الإدارية ليقدر كل حالة على حدا[٣٣]، وموقف المشرع الفرنسي هذا عدّه الفقه الفرنسيّ مبالغة في المرونة في تطبيق هذا الشرط، و موقفاً إيجابياً من المشرع يستحق من أجله المدح لا القدح بحسبان أن نظام الوقف يستوجب من المرونة ما يتفق مع غاياته ليلاءم كل حالة وفق ظروفها[٣٤].

وقد ترتب على استبدال شرط الاستعجال بشرط النتائج المتعذر تداركها نتائج بالغة الأهمية أهمها:

---

[٢٩]: Morlot-dehan. C, La reforme des procédures d'urgence devant le juge administratif, P.A, ٢٠٠٠, p. ٤ ets.

[٣٠]: Butéri. K, La condition d'urgence dance la procédure du référé- suspension, op.cit , p.١٧.et Rivero. J, Droit administratif, op.cit, p.٥٧٥. et Lebreton. G, Droit administratif général,op.cit, p.٥٤٠.et Overney. S, Le référé- suspension et le pouvoir de régulation du juge, op.cit, p. ٧١٤.

[٣١]: Rapport du groupe de travail du conseil d'Etat sur les procédures d'urgence. R. F. D. Ad.٢٠٠٠. p. ٩٤١et ٥٥.

[٣٢]: شكلت هذه المجموعة بقرار من نائب رئيس مجلس الدولة De Saint Marc تاريخ ١٩٩٧/١١/٧ برئاسة الرئيس المساعد للقسم القضائي لمجلس الدولة La betoulle وعضوية خمسة من مستشاري المجلس وأثنين من أساتذة القانون العام وهما D. Bernard Pacteau et D René Chapus إضافة إلى الرئيس المقرر لمحكمة استئناف ليون الإدارية ورئيس محكمة باريس الإدارية ورئيس محكمة ليون الإدارية ورئيس محكمة أميان الإدارية وذلك لدراسة مشكلات قضاء الأمور المستعجلة الإدارية واقتراح سبل إصلاحه.

[٣٣]: Le Baut- Ferrarése. B, Les procédures d'urgence et le langage du droit, op.cit, p.٢٩٦.

[٣٤]: Vandermeeren. R, La Réforme des procédure d'urgence devant Juge administratif, A.J, ٢٠٠٠, P.٧٠٦.

أ- صارت الأضرار المترتبة على التنفيذ في تبرير طلب وقف التنفيذ متساوية في الأهمية، فلم يعد ثمة مبرر لإجراء مقارنة بين التنفيذ الذي تترتب عليه أضرار مادية وبين التنفيذ الذي يحدث أضراراً غير مادية[٣٥]، وهو ما عبر عنه الفقيه الفرنسي الكبير Chapus بقوله: ((.. لقد غدا من الآن لا أصل للتفرقة بين القرارات التي لا ترتب على تنفيذها غير أضرار مادية، وبين غيرها من القرارات، إذ يمكن طلب وقف تنفيذ الأولى كالثانية تماماً))[٣٦]، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في حكم أصدره غداة تنفيذ هذا القانون، وصار نهجاً إلتزمه حتى الآن، مفاده أن وقف التنفيذ يجد مبرره في شرط الاستعجال حتى لو كانت الآثار المترتبة على التنفيذ مالية أو مما يمكن إصلاحها نقدياً[٣٧].

ب- غداة تطبيق قانون القضاء الإداري الجديد، أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكماً حدد من خلاله معالم ما صاغه المشرع الفرنسي بخصوص شرط الاستعجال، ومحدداً الأسس التي يتوجب على قاضي الوقف أن يلتزم بها عند تقدير شرط الاستعجال، مبيناً أن الاستعجال يجب أن يقدر بطريقة موضوعية وشاملة أو كلية[٣٨]، على أن يجري ذلك التقدير بشكل مادي ملموس وفق ما يتلمسه القاضي من ظروف كل حالة حين الفصل في طلب الوقف[٣٩].

حيث يكون التقدير الموضوعي للاستعجال بأن يقدر قاضي الوقف شرط الاستعجال وفق ظروف الدعوى في حد ذاتها، وما يسوقه الطاعن من أسانيد تجسد حالة الاستعجال أمامه، بعيداً عن تقديره الشخصي وعن الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة بخصوص شرط الاستعجال[٤٠].

---

[٣٥]: Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit, p.٣٤٥.
[٣٦]: Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, Montchrestien, Paris, ١١édition, p١٣٢٦.
[٣٧]: Lombard. M et Dumont. G, Droit administratif,op.cit, p. ٤٥٢.et Dael. S, Contentieux administratif, op.cit, p. ٢٣٢.et C.E ١٩ Janvier ٢٠٠١, confédération nationale des Radios libres, R.F.D.Ad, ٢٠٠١, p.٣٧٨.
[٣٨]:Rouault. M.C, Droit administratif, op.cit, p.٢٣٩.
[٣٩]: C.E ٢٨ février ٢٠٠١, préfet des Alpes – Maritimes, et sté sud-Est assainissement. A.j. ٢٠٠١, p. ٤٦١.
[٤٠]: Gleizal .J, Le sursis à exécution des décisions administratives, A.J.١٩٧٥, p. ٣٨١.et Butéri. K, La condition d'urgence dans la procédure du référé- suspension, op.cit , p.١٧.

وعليه فإن التقدير الموضوعي للاستعجال يتجسد في أمرين يعكسان مفهومه: أولهما: أن القاضي يقدر الاستعجال بشكل ملموس، وفق ظروف الدعوى نفسها معتداً بظروفها الخاصة ومعتبراً بذاتيتها[٤١]. وثانيهما: اعتماد قاضي الوقف في تقدير الاستعجال على ما يسوقه الطاعن من تبريرات أو أسانيد للتدليل على قدر ما يصيبه من ضرر من جراء التنفيذ من جهة والمصالح العامة التي تتمسك بها الإدارة من جهة أخرى[٤٢]، وهو مظهر آخر من مظاهر التجديد في تقدير الاستعجال، يغدو معه هذا الأخير بمثابة مهمة يتقاسمها الطاعن والقاضي، الأول بما يقدمه من أسانيد تجسد حالة الاستعجال، والآخر بما يجريه من تقيم على ضوئها[٤٣].

والتقدير الموضوعي للاستعجال يمثل أحد أهم الأفكار الإصلاحية التي جاء بها قانون القضاء الإداري الجديد رافضاً الاتجاه السابق لمجلس الدولة الفرنسي والذي كان يرفض فيه طلب وقف التنفيذ على الرغم من توافر شروطه معللاً ذلك بأن ظروف القضية تقتضي هذا الرفض[٤٤].

أما التقدير الشامل للاستعجال فهو يمثل أيضاً مظهراً آخر من مظاهر الجدة لاتجاه القضاء الإداري الفرنسي في تقدير الاستعجال، فقد أضحى قاضي الوقف ملزماً بأن يقدره تقديراً كلياً أو شاملاً، بأن يقدر الاستعجال في ضوء ما يترتب على التنفيذ من آثار على جميع المصالح الماثلة أمامه حال الفصل في طلب الوقف[٤٥] – دون مصلحة طالب وقف التنفيذ وحده حسب الاتجاه السابق لمجلس الدولة الفرنسي– بحيث يجب على قاضي الوقف أن يوفق بين مصلحة الطاعن وغيرها من المصالح الأخرى خاصة كانت أم عامة[٤٦].

---

[٤١]:Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit, p.٣٤٥.

[٤٢]: Rivero. J, Droit administratif, op.cit, p.٥٧٥.

[٤٣]: C.E ٢٤ Janvrier ٢٠٠٢, M. Hannoun, D. ٢٠٠٢, p. ١٣٧٨.

[٤٤]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٢٤٩.

[٤٥]: Dardalhon. L, L'usage des référés à l'encontre des décision d'exercice du droit de préemption, op.cit, p.٢٢٧٨.

[٤٦]: Lombard. M et Dumont. G, Droit administratif,op.cit, p. ٤٥٣. Butéri. K, La condition d'urgence dance la procédure du référé- suspension, op.cit, p.٢٦.

وأخيراً فإن التقدير الوقتي للاستعجال يكون بأن يقدر قاضي الوقف الاستعجال – بما يعكسه من ضرر يلحق بمصلحة الطاعن أو مصالح الغير أو المصلحة العامة – وقت الفصل في طلب الوقف، وهو ما عبر عنه المشرع الفرنسي في قانون القضاء الإداري الفرنسي في الفقرة (١) من المادة (٥٢١) بالقول en etat d'instruction ، ذلك أنه إذا كان من المهم قيام حالة الاستعجال عند تقديم الطلب لقبوله، فإن الأهم توافرها عند الفصل فيه للحكم به، وهو ما يترتب عليه عدة أمور أولها: أن طلب الوقف إذا قدم غير قائم على الاستعجال، فإن هذا ليس مدعاة لرفضه، طالما توافر الاستعجال حال الفصل فيه[٤٧]. وثانيها: إذا قام طلب الوقف متوافراً على الاستعجال، ثم زال بعد تقديمه وحتى الفصل فيه، فإنه يكون جديراً بالرفض، ذلك أن الاستعجال يجب أن يتوفر عند تقديم طلب الوقف ويجب أن يستمر حتى الفصل بطلب الوقف[٤٨]. وثالثها: أنه إذا رفض طلب الطاعن بالوقف لعدم قيام شرط الاستعجال، فإنه يمكنه أن يجدد طلبه به مرة أخرى حال توافره، إذ في قضاء مجلس الدولة الفرنسي لا يحول رفض طلب الوقف دون تجديده طالما يتوافر شرط الاستعجال غير أن ذلك مرتهن بأمرين: أولهما: أن يقدم هذا الطلب قبل انقضاء الطعن لأي من الأسباب، أي سواءً لأسباب إرادية أم غير إرادية، والآخر أن يؤسس قيام الاستعجال على وقائع جديدة لم ينظرها قاضي الوقف وخضعت لتقديره حال فصله في الطلب الذي قضى برفضه لافتقاده لشرط الاستعجال[٤٩].

ثانياً– شرط الاستعجال في مصر:

يتحدد مفهوم شرط الاستعجال في مصر بأن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المشكو منه نتائج قد يتعذر تداركها، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

---

[٤٧]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٢٥٩.

[٤٨]: C.E ٢٦ décembre ٢٠٠٢, Ass. Peru la protection des intérêts de cozaubon- ٢٠٠٣, p. ٦٧٤.

[٤٩]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص٢٦٠ وما بعدها.

١- ماهية شرط الاستعجال في مصر:

وفقاً لأحكام المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ فإنه 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)).

وواضح من النص السابق أن المشرع المصري أجاز للمحكمة الناظرة بطلب إلغاء القرار الإداري أن تقرر وقف تنفيذه بشرط أن يتبين لها من فحص ظاهر النزاع أن تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه قد يرتب نتائج يتعذر تداركها.

وقد فسر الفقه الإداري المصري هذا الشرط ((شرط ترتب نتائج قد يتعذر تداركها)) بأنه يعني ضرورة قيام حالة الاستعجال[٥٠]، بحيث إذا ما ظهر للمحكمة أمور يخشى عليها من فوات الوقت أو نتائج يتعذر تداركها لو لم يقض بوقف تنفيذ القرار، أو ضرر محدق بالحق المطلوب المحافظة عليه من خلال الموافقة على هذا الطلب كان لها- أي المحكمة- أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه[٥١].

ذلك أن المشرع المصري بنصه في المادة السابقة على أن وقف التنفيذ منوط بأن تكون نتائج التنفيذ مما يتعذر تداركها قد اشترط الاستعجال في هذه الحدود، إذ أن تعذر تدارك النتائج هو بغير شك من أبرز الصور للاستعجال الذي يستوجب

---

[٥٠]: راجع د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٨٧٣. وأيضاً د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨١٢. وأيضاً د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٦٧٤. وأيضاً حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٠٨. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٦٢. وأيضاً د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٧٣. وأيضاً د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص٧٦. وأيضاً د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٦٩. وأيضاً محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٢١٩. وأيضاً د. عبد المسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣٠٧. وأيضاً د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٦٤. وأيضاً د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٨١. وأيضاً د. خميس إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٢٠٦. وأيضاً د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني- قضاء الإلغاء(أو الإبطال) قضاء التعويض- وأصول الإجراءات، مرجع سابق، ص٣٢٥. وأيضاً د. عبد المنعم عبد العزيز خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٨٩. وأيضاً د. صبري محمد السنوسي محمد، الإجراءات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٤٨.

[٥١]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٨١٢.

المسارعة بالالتجاء إلى القضاء لتفادي الخطر قبل فوات الأوان[٥٢]، فالاستعجال يتوفر إذا كانت نتائج التنفيذ الفوري يتعذر تداركها وإزالتها إذا ما قضى المجلس فيما بعد في الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه[٥٣].

فنتائج التنفيذ التي يتعذر تداركها تمثل إذاً جوهر ركن الاستعجال، بمعنى أن مفهوم الضرر الذي يتعذر إصلاحه ينطوي على حالة استعجال قصوى تبرر لجوء المتضرر منها إلى القضاء المستعجل لوقف الآثار المترتبة على قيام هذه الحالة والمتمثلة بوقوع نتائج لا يمكن تداركها في حال استمرت إلى حين البت بأساس النزاع، بمعنى أن جوهر وفحوى النتائج التي يتعذر تداركها هو وجود ضرر لاحق بطالب الوقف وخطر محدق به يظل قائماً لحين الفصل في طلبه، فالضرر والخطر يتجسد بهما عملياً نتائج التنفيذ المراد التوقي منهما والتعبيران يترادفان في الدلالة على قيام شرط الاستعجال[٥٤].

وعلى الرغم من أهمية هذا الشرط إلا أن المشرع في كل من فرنسا ومصر وسوريا لم يعرف الاستعجال، غير أن الشراح في فرنسا يجمعون على أن الاستعجال هو الأساس الجوهري لكل الأحكام المستعجلة، كما أن اتفاقهم منعقد على عدم وضع تعريف محدد لحالة الاستعجال بحسبان أنها فكرة مرنة غامضة يتوقف وجودها على عناصر متعددة مثل التقدير الشخصي للقاضي، بطء الإجراءات، الحقوق المدعاة، المصالح المثارة، الظروف الخارجية[٥٥].

فشرط الاستعجال– بعبارة موجزة– هو خشية وقوع الضرر الذي يصعب تداركه إذا تم تنفيذ القرار الإداري[٥٦]، وهذا الضرر الواجب تلافيه هو الذي يوضح أهمية وقف تنفيذ القرار الإداري، وإلى ذلك يشير بعض الفقهاء، بقولهم إن الشرط– شرط الاستعجال– هو الذي يربط بين نظام وقف التنفيذ وفكرة الاستعجال، إذ أن

٥٢: محمد علي راتب ومحمد نصر الدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٢١٩.
٥٣: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٦٧٤.
٥٤: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٩٠.
٥٥: د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٨، ص٢٥١ وما بعدها.
٥٦: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٦٢.

وجود خطر جدي يسبب ضرراً جسيماً وبالغاً قد يتعذر تداركه من جراء تنفيذ القرار المطعون فيه– يقتضي وجود وسيلة سريعة يستطيع بها من لحقه هذا الضرر، أو يحتمل أن يصيبه، مجابهة آثار هذا القرار واتقاء الضرر المترتب عليه مؤقتاً حتى الفصل في دعوى الإلغاء، وذلك بحسبان أنه بدون وقف نفاذ آثار القرار المطعون فيه مؤقتاً، فإن الإلغاء– فيما لو قضي به– لن تكون له بالنسبة للمضرور في أحوال كثيرة إلا قيمة نظرية[٥٧].

والمحكمة هي التي تقدر ما إذا كان الطلب المقدم إليها ينطوي على حالة استعجال قد يتعذر تداركها لو تم تنفيذ القرار الإداري الذي طعن فيه بالإلغاء أم لا تتوفر صفة الاستعجال في هذه الحالة[٥٨]، ذلك أن الاستعجال في حقيقة الأمر ما هو إلا أمر نسبي تقديري قد تختلف بشأنه وجهات النظر، ولهذا فكثيراً ما يختلف التقدير بين محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا وفقاً للزاوية التي تنظر المحكمة منها إلى الموضوع[٥٩].

فالاستعجال المبرر لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء يقوم في كل حالة يؤدي تنفيذ هذا القرار فيها في الفترة ما بين الطعن بإلغائه وحتى الفصل في الدعوى إلي نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضي بإلغاء القرار، بمعنى أنه لن يتسنى للحكم الصادر بالإلغاء إعمال أثره في إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المقضي بإلغائه[٦٠].

وتكمن أهمية شرط الاستعجال بتقرير القضاء رفض كل طلب بوقف التنفيذ لا يتوفر فيه شرط الاستعجال، وتأكيداً لأهمية هذا الشرط فقد حظر المشرع المصري في المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ طلب وقف تنفيذ طائفة من القرارات الإدارية قبل التظلم منها معللاً ذلك بانتفاء قرينة الاستعجال

---

[٥٧]: د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، المرجع نفسه، ص٢٩٧ وما بعدها.

[٥٨]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص١٦٤. وأيضاً د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني- قضاء الإلغاء(أو الإبطال) قضاء التعويض- وأصول الإجراءات، مرجع سابق، ص٣٢٥.

[٥٩]. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٨٨١.

[٦٠]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٩١.

بخصوص هذه القرارات[٦١]، لأن المشرع وضع نظاماً علاجياً لتلافي آثار هذه القرارات وهو تقرير منح المرتب للعامل.

فالتعذر المقصود في توفر شرط الاستعجال يتحدد من خلال وقته، وهو صدور الحكم بإلغاء القرار، ذلك أن مقتضى الإلغاء أن يعدّ القرار كأن لم يكن من لحظة صدوره فيعود بالتبع ما كان إلى ما كان، وانتفاء إمكانية إعادة الحال إلى ما كانت عليه تنفيذاً لحكم الإلغاء هو بالتحديد ما يتعذر تداركه ويستلزم التوقي من حدوثه بطريق وقف التنفيذ المؤقت[٦٢].

كما يتحدد التعذر المقصود في توفر شرط الاستعجال من خلال معناه ونطاقه وذلك من خلال تعذر إمكانية الإصلاح العيني أو تعذر الإصلاح بطريق المقابل المادي، فتعذر الإصلاح العيني يكون من خلاله استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه عند صدور القرار من نفس النوع والجنس، كما هو الحال مثلاً في حالة سحب أو إلغاء الترخيص في حمل السلاح إذا كان من شأنه أن يعرض حياة المرخص له طالب وقف التنفيذ لخطر عدم إمكان الدفاع الشرعي عن نفسه، أو تعذر إصلاح النتائج قانوناً، كما في حالة قرار الحرمان من دخول الامتحان، وتعذر الإصلاح المادي يكون قائماً في حالة عجز المال عن إصلاح النتائج المترتبة على تنفيذ القرار، بمعنى أنه لا يكون هناك تعذر ومن ثم لا استعجال عندما يكفي المال لتعويض آثار التنفيذ فيما لو ألغي القرار المطعون فيه أو عندما تكون الآثار الناجمة عن تنفيذ القرار هي آثار مادية محضة، على أن تراعى هنا أن التعويض المالي كمانع من الوقف لا يعني مجرد إمكانية، إذ هو من حيث المبدأ موجود في أي حال يتعذر الإصلاح فيها عيناً، فالتعويض المالي لا يكفي مثلاً بالنسبة لمخاطر هدم الآثار التاريخية، وفي حال الذكريات الشخصية، وكذلك في حالة الأضرار الناجمة عن الأبنية المخالفة، وكذلك في حال المساس بالحريات والحقوق الأساسية للمواطن، ففي هذا الإطار حتى الأضرار المادية يمكن أن يشمله مفهوم التعذر في نطاقه ومعناه[٦٣].

---

[٦١]: د.عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣٠٩.
[٦٢]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٧٨ وما بعدها.
[٦٣]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٨١ وما بعدها.

والتعذر المقصود في توفر شرط الاستعجال لا يشترط أن يصل إلى درجة الاستحالة، بمعنى أن يكون هناك استحالة في الإصلاح العيني أو المادي لنتائج تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه، وهذا ثابت من خلال إضافة المشرع لكلمة(قد) في المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢، وهذا النص يؤكد أن المشرع إنما اشترط لقبول شرط الاستعجال أن يكون هناك صعوبة في الإصلاح العيني ومن ثم المادي لنتائج تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه ووقف تنفيذه، وترك للقاضي تقدير هذه الصعوبة حسب ظروف كل دعوى ووقائعها[٦٤].

وقد تبنى القضاء الإداري المصري نفس التفسير الفقهي لهذا الشرط، حيث أوضحت المحكمة الإدارية العليا معنى شرط الاستعجال بقولها: ((..... يتعين على القضاء الإداري أن لا يوقف تنفيذ قرار إداري إلا عند قيام ركن الاستعجال، بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نتائج يتعذر تداركها، كأن يكون من شأن تنفيذ القرار حرمان الطالب من فرصة أداء الامتحان لو كان له حق فيه، مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي تترتب على ذلك، وكما لو صدر قرار بهدم منزل أثري أو بمنع مريض من السفر إلى الخارج للعلاج، في مثل هذه الحالات يكون ركن الاستعجال قائماً، فإذا نفذ القرار المطعون فيه استنفذ أغراضه))[٦٥].

كما قررت محكمة القضاء الإداري المصرية أن شرط الاستعجال وبالتالي النتائج التي قد يتعذر تداركها المترتبة على تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه غير مطلوب بخصوص وقف تنفيذ القرار الإداري المنعدم، إذ أن الاعتداء المادي يجب إزالته فوراً، والقرار المنعدم يعدّ فعلاً مادياً ويعدّ تنفيذه من قبيل أعمال الغصب والعدوان، فهو يخرج من دائرة القرارات الإدارية الصحيحة[٦٦].

---

[٦٤]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣٠٩ وما بعدها.

[٦٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية تاريخ ١٩٦٢/١٢/١٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية، السنة الثامنة، ص٢٨٩. مذكور عند د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٦٣.

[٦٦]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في الشهر/١١/ لسنة ١٩٦٥، مجموعة الخمس سنوات بند /٣١٨/، ص٤١٩. مذكور عند د. خميس إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٢١٠.

٢- اتجاهات القضاء الإداري المصري في تقدير شرط الاستعجال:

استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية من خلال المبادئ القانونية التي أرستها على أن ثمة قرارات إدارية يتحقق شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذها، وأخرى ينتفي شرط الاستعجال بشأنها، وهو ما سنتعرض له وفق التالي:

أ: القرارات الإدارية التي يتحقق شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذها.

ب: القرارات التي يتخلف شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذها.

أ- القرارات الإدارية التي يتحقق شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذها.

يرى جانب من الفقه المصري إن استقراء قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية بخصوص تحقق شرط الاستعجال يظهر أن اجتهاد هذه المحكمة استقر على تحقق شرط الاستعجال بخصوص طوائف معينة من القرارات الإدارية وهي[٦٧]:

(١)- القرارات الإدارية التي تمس المستقبل العلمي:

إن القرارات الإدارية الصادرة في شأن الطلاب يترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها بحسبان أنها تمس مستقبلهم العلمي سواءً كانوا طلاباً في المرحلة الأساسية أو الإعدادية أو الثانوية أو في التعليم العالي أو في مرحلة الدراسات العليا، ومن ثم يتوافر في شأن طلب وقف تنفيذ هذه القرارات ركن الاستعجال، وذلك مع ملاحظة أن المشرع المصري قد حظر الحكم بوقف تنفيذ قرارات مجلس تأديب الطلاب أو مجلس التأديب الأعلى قبل الفصل في الموضوع[٦٨].

وتأكيداً لذلك فقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية وقف تنفيذ القرار الصادر بحرمان الطلبة من فرصة أداء الامتحان لتعذر تدارك النتيجة التي تترتب

---

[٦٧]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٠٩ وما بعدها. وأيضاً د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٧٠ وما بعدها. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٩٥ وما بعدها. وأيضاً د.عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣١١.

[٦٨]: د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٨٢ وما بعدها.

على تنفيذ القرار فيما لو كان لهم حق في أداءه[٦٩]، كما قررت محكمة القضاء الإداري المصرية وقف تنفيذ قرار إدارة جامعة عين شمس باستبعاد بعض الطلاب من الإقامة بالمدينة الجامعية للعام الدراسي ١٩٩٤/١٩٩٥ لتوفر ركن الاستعجال في طلبهم[٧٠]، كما قضت بوقف تنفيذ القرارات الخاصة بعدم قبول الطلاب وانتظامهم في الدراسة[٧١].

(٢)- القرارات الإدارية التي تمس الحريات والحقوق التي كفلها الدستور:

استقر اجتهاد القضاء الإداري المصري على توفر ركن الاستعجال بطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي يكون من شأنها المساس بحقوق وحريات الأفراد، كقرارات الاستبعاد من الترشيح لعضوية المجالس المحلية[٧٢]، ومجلس الشعب وقرارات

---

[٦٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية تاريخ ١٩٥٦/١/١٤، س/١/، ص٣٢٨، مذكور عند د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٨٧٤.

[٧٠]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم /١٨٥/ لسنة /٤٩ق/ تاريخ ١٩٩٥/١/٢١. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣١٤. وبنفس السياق راجع قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم /١٠٠٦/ لسنة /٥ق/ تاريخ/١٩٥١/١٠/١٠، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً، ص١٣٢٧. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري المصرية بالإسكندرية في الدعوى رقم /١٧٦٣/ لسنة /٤٧ق/ تاريخ ١٩٩٢/١/١٤. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في الدعوى رقم /٩٧١/ لسنة /٤٦ق/ تاريخ ١٩٩٢/٣/٢٦. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في الدعوى رقم /٣٥٥١/ لسنة /٤٦ق/ تاريخ١٩٩٣/٤/١. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في الدعوى رقم /٣٣٧٢/ لسنة /٤٥ق/ تاريخ١٩٩٢/١١/٥. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في الدعوى رقم /١٩٥٧/ لسنة /٤٧ق/ تاريخ١٩٩٣/٤/١٥. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٨٣ وما بعدها. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم/٢٣٩٨/، لسنة/٣٨ق/ تاريخ ١٩٨٤/٥/٢٢. مذكور عند د. خميس السيد اسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٢٦٤.

[٧١]: قرار محكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٣١/ لسنة /٣٨ق/ تاريخ١٩٩٢/٦/٦. مذكور عند د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني– دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٦٤.

[٧٢]: قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في الدعوى رقم /٤١٥/ لسنة /٤٧ق/ تاريخ ١٩٩٢/١٠/٢٦. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في الدعوى رقم /٤٧٤/ لسنة /٤٧ق/ تاريخ ١٩٩٢/١٠/٢٩. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في الدعوى /٥٠٨/ لسنة /٤٧ق/ تاريخ ١٩٩٢/١٠/٣١. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٧٢. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٩٥٣/ لسنة /٢٩ق/، مجموعة المبادئ القانونية الجزء /٣/، عدد/١/. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم/٢٣٣٨/ لسنة /٣٠/ تاريخ ١٩٨٥/٦/٢٩، مجموعة المبادئ القانونية لسنة/٣٠/، عدد/٢/، ص١٣٧٧. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم/١٥٤٨/ لسنة/٣٨ق/ تاريخ ٢/١٢/ ١٩٨٤. مذكور عند د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣١٤وما بعدها. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم /١٩١١/ لسنة /٣٣ق/ تاريخ١٩٨٩/٤/٢٩. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، المرجع نفسه، ص٩٨.

الاستبعاد من الترشيح لعضوية مجالس الجمعيات الخاصة[٧٣]، وقرارات منع الاجتماعات الخاصة والعامة[٧٤]، وقرارات تحديد الإقامة[٧٥]، وقرارات إزالة المباني[٧٦]، وقرارات الاستيلاء على العقارات[٧٧]، وقرارات تخصيص المال العام للانتفاع

[٧٣]: قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في القضية رقم /٣٣٦٠/ لسنة /٤٥ق/تاريخ ١٩٩٢/٥/٧. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في القضية /٢٠٠٤/ لسنة/٤٤ق/ تاريخ ١٩٩٢/٥/٢٨. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في الدعوى رقم /١١٦٦/ لسنة /٤٦ق/ تاريخ ٤/٨/ ١٩٩٣. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٧٣. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٤٧٤/ لسنة /٤٢ق/ تاريخ ٢٠٠١/٢/٢٤. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٩٦.

[٧٤]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية تاريخ ٧/٣١/ ١٩٥١ في القضية /١٣٢٠/ لسنة/٥ق/، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً من السنة ١٩٦٤ وحتى السنة ١٩٦١، ص١٣٢٧. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٩٩.

[٧٥]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم /٩٩/ لسنة/٣٥ق/ تاريخ ١٢/٢٢/ ١٩٧٠، مجموعة السنة /٢٥/، ص٢٠٧ وما بعدها. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٧٦ وما بعدها. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٢٩٧/ لسنة/٤١ق/ تاريخ ١٩٧٧/٣/١٧. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص١٠٠.

[٧٦]: قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في القضية رقم /٢٧١٧/ لسنة /٤٥ق/ تاريخ ٥/٢٨/ ١٩٩٢. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في القضية رقم/٥٢٩/ لسنة/٤٥ق/ تاريخ ١٩٩٣/١/١٤. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في القضية رقم/٢٤١٢/ لسنة/٤٥ق/ تاريخ ١٩٩٣/١/١٤. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٧٨.

[٧٧]: قرار محكمة القضاء الإداري في القضية رقم/١٩٦٠/ لسنة/٢٩ق/ تاريخ ١٩٧٣/١/٩، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لسنة/٢٧/، ص٨٤. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٧٩. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري في القضية رقم/٢٥٢٦/ لسنة/٢٦ق/ تاريخ ١/٣٠/ ١٩٧٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لسنة/٢٧/. ص١١٥ وما بعدها. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٧٩. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم/٢٥٢٦/ لسنة /٢٦ق/، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لسنة/٢٧/، ص١١٤/، المبدأ رقم/٥٥/، مذكور عند د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣١٦.

الخاص[٧٨]، وقرارات المنع من السفر[٧٩]، أو التي تشكل إعاقة لعمل مجالس الإدارة في مختلف المجالات وعلى مختلف المستويات[٨٠].

(٣)- القرارات الإدارية التي تمس مورد الرزق:

لا ريب في أن القرارات التي تؤدي إلى حرمان الشخص من مباشرة نشاطه التجاري تمس مورد رزقه ويتوافر في طلب وقف تنفيذها ركن الاستعجال[٨١]، لأن مورد رزق الإنسان يمثل قيمة هامة بالنسبة له، حيث يؤدي انقطاعه عن العمل إلى العصف باستقراره المادي والنفسي والعائلي، مما يوقعه في الفاقة، ولتجنب هذه الآثار الضارة الناجمة عن انقطاع مورد الرزق فقد دأب القضاء الإداري على إيقاف القرارات المنطوية على هذا الأثر بمجرد الطعن فيها بالإلغاء وطلب وقف تنفيذها[٨٢].

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بوقف تنفيذ قرار إغلاق مصنع للدخان لقيام صاحبه بزراعة الدخان محلياً[٨٣]، وبوقف تنفيذ قرار التجنيد[٨٤]، بحسبان أن

---

[٧٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٣٢٢/ لسنة /٨ق/ تاريخ ١٩٦٢/١٢/١٥، مجموعة المبادئ في عشر سنوات، ص٦٩٤. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٧٩ وما بعدها.

[٧٩]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/١٠٨٢/ لسنة/٢٦ق/ تاريخ ١٩٧٣/١/٢٣، مجموعة السنة /٢٧/، ص٩٨. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٧٦. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٩٠٦/ لسنة /٢٧ق/ تاريخ ١٩٨٥/٦/١٥، مجموعة مبادئ السنة/٣٠/، عدد/٢/، ص١٣٢٠. مذكور عند د.عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، المرجع نفسه، ص٣١٩. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم/١٢٢/ لسنة/٣٢ق/ تاريخ ١٩٨٨/١/٢٦. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣١٦ وما بعدها.

[٨٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٧٤٢/ لسنة /٢٩ق/ تاريخ ١٩٨٤/٣/٤، السنة/٢٩-ج٢/ بند /١٢٦/، ص٨١١ وما بعدها. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٣٣٨/ لسنة/٣٠ق/ تاريخ ١٩٨٥/٦/٢٩، السنة/٣٠ ق-ج٢/، بند/٢٠٢/، ص١٣٩٢. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٣٦٢ هامش.

[٨١]: د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٨٠.

[٨٢]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٩٩ وما بعدها.

[٨٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٨٨٢/ لسنة/١٣ق/ تاريخ ١٩٦٨/١١/٩، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للسنة الرابعة عشر، ص٢٨. مذكور عند د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول– قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٨٧٦.

[٨٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٧٥/ لسنة /٢٣ق/ تاريخ ١٩٧٧/١٢/١٠. مذكور عند د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني– دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٦٤.

هذه القرارات من شأنها التأثير على الأشخاص المخاطبين بها في مورد رزقهم، مما يؤكد توافر ركن الاستعجال اللازم لوقف تنفيذ القرار.

(٤)- القرارات الإدارية التي تمس السمعة الشخصية:

استقر اجتهاد القضاء الإداري المصري على قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الذي ينطوي على مساس بسمعة الشخص لتوفر ركن الاستعجال في مثل هذا القرار، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية مثلاً بوقف تنفيذ القرار المتضمن رفض الترخيص للمدعي في الاتجار بالأسلحة استناداً إلى أنه مصاب بمرض عقلي، لأن هذا القرار بالإضافة إلى الأضرار الجسيمة المترتبة عليه والمتمثلة بحرمانه من مباشرة نشاطه التجاري، فإن من شأنه أيضاً القضاء على سمعة الشخص كتاجر في المجال الذي يعمل فيه[٨٥].

(٥)- القرارات الإدارية المتعلقة بمراكز قانونية مؤقتة بمدة قصيرة:

استقر اجتهاد القضاء الإداري المصري على وقف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بشغل منصب موقوت بفترة زمنية محددة لتوافر ركن الاستعجال في طلب وقف تنفيذ مثل هذه القرارات بحسبان أن استطالة أمد النزاع بخصوصها من شأنه استهلاك المدة المقررة لشغل هذا المنصب[٨٦]، وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بوقف تنفيذ القرار الإداري المنصب على الأحقية في شغل منصب نقيب النجارين لأنه ينطوي بطبيعته على جانب الاستعجال[٨٧].

(٦)- القرارات الإدارية التي تحدث تغير في حالة شيء أو مكان:

---

[٨٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٦٢٠/ لسنة/١١ق/ تاريخ ١٩٦٦/١١/١٩. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٢٠.

[٨٦]: د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٨٥.

[٨٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٣٢٨٤/ لسنة/٢٩ق/ تاريخ ١٩٨٥/١١/٣٠.

لا شك في أنه إذا ترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه تغيراً في حالة الأماكن أو الأشياء بحيث لا يمكن إعادة الحالة إلى ما كانت عليه عند إلغائها موضوعاً، فإن ركن الاستعجال المتمثل في النتائج التي يتعذر تداركها يكون محققاً، كالقرارات الصادرة بإزالة المباني أو بهدمها أو الضارة بالصحة العامة[٨٨]، ومن هذا القبيل ما انتهت إليه محكمة القضاء الإداري من تحقق شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذ قرار صدر بإزالة الدور العلوي من أحد العقارات، تأسيساً على أن الإزالة بطبيعتها وما قد تؤدي إليه من تأثير على سلامة المبنى كله أو على سلامة السكان والحيوان، هي من الأمور التي تصاحبها نتائج وأضرار يتعذر تداركها[٨٩].

وكذلك قرارها بوقف تنفيذ قرار الاستيلاء على قطعة أرض لإقامة مباني جديدة بدلاً من أخرى تقرر هدمها[٩٠].

وأخيراً فقد أضاف البعض إلى هذه الطوائف القرارات الإدارية المنعدمة[٩١].

ب- القرارات الإدارية التي يتخلف شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذها:

يتعين استمرار ركن الاستعجال حتى تاريخ الفصل في النزاع فإذا زالت النتائج التي يتعذر تداركها أثناء الفصل في الطلب زالت حالة الاستعجال، كما أن تنفيذ القرار المطعون فيه- في بعض الأحوال ينفي ركن الاستعجال، فضلاً عن أن القرارات التي تمس حقوقاً مالية لا يتوفر في طلب وقف تنفيذها ركن الاستعجال[٩٢].

(١)- زوال النتائج التي يتعذر تداركها أثناء الفصل في الطلب:

لا يكفي لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن يتوافر الاستعجال وقت تقديم الطلب، بل يجب أن تستمر هذه الحالة قائمة لحين الفصل فيه، فإذا كانت

---

[٨٨]: د.عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣٢١.

[٨٩]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم/٧٠٦٨/ لسنة/٣٨ق/ تاريخ ١٩٨٥/١١/٧. مذكور عند د. محمد كمال منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص٣٥٩.

[٩٠]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٢٥٢٦/ لسنة/٢٦ق/ تاريخ ١٩٧٣/١/٣٠. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٣٥٢ هامش.

[٩١]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٣٦٦.

[٩٢]: د. صبري محمد السنوسي محمد، الإجراءات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٥٠.

النتائج التي يتعذر تداركها والتي تشكل ركن الاستعجال الموجب لوقف التنفيذ لحين الفصل في دعوى إلغائه قد تحققت بالفعل، فإن هذا يؤدي إلى انتفاء ركن الاستعجال، الأمر الذي يؤدي إلى رفض طلب وقف التنفيذ، ذلك لأن القصد من الحكم بوقف التنفيذ هو تفادي النتائج التي يتعذر تداركها فيما لو تم تنفيذ القرار الإداري، فإذا كانت النتائج قد تحققت بالفعل زالت من ثم حالة الاستعجال وفقد بذلك طلب وقف التنفيذ أحد ركنيه الأساسيين ويتعين لذلك الحكم برفضه[٩٣].

وعلة ذلك أنه بعد زوال حالة الاستعجال لم يعد لطالب وقف التنفيذ ثمة مصلحة في الاستمرار في طلبه، لأن المصلحة شرطاً لقبول طلب وقف التنفيذ بحسبانه طلباً متفرعاً عن دعوى الإلغاء والتي تعدّ المصلحة أبرز شروط قبولها، فإن المصلحة في طلب وقف التنفيذ تأخذ حكم المصلحة في دعوى الإلغاء، والتي يتعين لقبولها استمرار المصلحة في الطعن قائمة لحين الفصل فيه[٩٤].

وتأكيداً لذلك فقد رفضت المحكمة الإدارية العليا المصرية طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الصادر بإلغاء ترخيص بعد انقضاء المدة المحددة لسريان الترخيص أصلاً، لأن الطلب أضحى غير ذي موضوع[٩٥]، وبرفض طلب وقف تنفيذ قرار مدير أمن القاهرة لعدم قبول أوراق ترشيح الطاعن لعضوية مجلس الشعب، وذلك لصدور قرار بحل المجلس قبل الفصل في الطلب[٩٦].

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحالة لا تخص قراراً معيناً، وإنما تخص كل طلب وقف تنفيذ لا يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها.

(٢)_ تنفيذ القرار محل طلب الوقف:

---

[٩٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٧٩/ لسنة/٣٤ق/ تاريخ ١٩٩٣/٥/٩. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١٠٦ وما بعدها.

[٩٤]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، المرجع نفسه، ص١٠٧.

[٩٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٩٢٣/ لسنة/٢٩ق/ تاريخ ١٩٨٦/١٠/٢٥. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٢٥.

[٩٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٩٨٢/ لسنة/٣٠ق/ تاريخ ١٩٨٨/١٢/١٠. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٨٦ وما بعدها.

يقصد بطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية- كاستثناء- على مبدأ الأثر غير الواقف للطعن على تلك القرارات، مواجهة آثار التنفيذ الضارة في الفترة بين الطعن بالإلغاء والفصل في هذا الطعن، فإذا نفذ القرار فعلاً تنفيذاً كاملاً تحققت به كل آثاره التي قصد بطلب وقف التنفيذ توقيها، فينتفي ركن الاستعجال الموجب لقبول طلب وقف التنفيذ مما يعدم مصلحة طالب وقف تنفيذ القرار الإداري في الاستمرار في طلبه، الأمر الذي يتعين معه على المحكمة رفضه، فالأصل إن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يفترض أن هذا القرار لم يتم تنفيذه بعد، وإلا فإن ركن الاستعجال المبرر لهذا الطلب سينهار فلا يكون هناك موجباً لقبوله، كما هو الشأن، في حالة طلب وقف تنفيذ قرار بالإزالة، فإذا تحققت تلك الإزالة بالفعل فلن يكون هناك محلاً لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه[٩٧].

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية برفض طلب وقف قرار بنزع ملكية أرض مملوكة للمدعي لإقامة- مستشفى عليه، لأن الاستيلاء على الأرض تم بمعرفة الإدارة وشرع فعلاً بإقامة المستشفى عليها، الأمر الذي يجعل من الطلب بوقف التنفيذ غير ذي موضوع[٩٨].

كما رفضت محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية وقف تنفيذ قرار إزالة الكشك لتنفيذ القرار بإزالة الكشك وبالتالي لزوال ركن الاستعجال المبرر لوقف التنفيذ[٩٩].

وقد اعترض جانب من الفقه المصري على مبدأ رفض القضاء الإداري المصري وقف تنفيذ القرار الإداري ما دام أن هذا التنفيذ قد تم قبل الفصل في طلب الوقف مستنداً في رأيه على قاعدة أن الإنسان يجب أن لا يستفيد من فعله الشائن أو المخالف للقانون، وتطبيق هذه القاعدة في مثل هذا الفرض يؤدي إلى القول بوجوب

---

[٩٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٤٧٤/ لسنة/٤٢ق/ تاريخ ٢٠٠١/٢/٢٤. مذكور عند د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٠٦.

[٩٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٠/ لسنة/٢ق/ تاريخ ١١/٥/ ١٩٥٥. مذكور عند د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٦٧ وما بعدها. وأيضاً د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٨٧٨.

[٩٩]: قرار محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في القضية رقم/٢٨٠/ لسنة/٤٦ق/ تاريخ ١/٧/ ١٩٩٣. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٩٢.

الفصل في طلب وقف التنفيذ، على الرغم من أن قرارها في هذا الشأن سيكون نظرياً بحتاً، كما أن تطبيق هذه القاعدة من شأنه أن يفوت الفرصة على الإدارة ويعطل قدرتها على وضع القضاء أمام الأمر الواقع والذي يعطل مهمة الأخير ويهدر الرقابة القضائية ذاتها[١٠٠].

إضافة إلى الرغبة في وضع حد لتعسف الإدارة إذا ما أسرعت إلى تنفيذ القرار المطعون فيه، رغم علمها بأن الطاعن طلب الحكم بوقف تنفيذه، قاصدة بذلك المصادرة على المطلوب، كما أن قبول طلب وقف التنفيذ في هذه الحالة من شأنه أن يحمي الحقوق والحريات العامة للأفراد، والتي هي أحد أهم مهام مجلس الدولة المصري[١٠١].

وعلى العكس من ذلك ذهب رأي فقهي آخر إلى أن تنفيذ القرار الإداري يحول دون قبول وقف تنفيذه تأسيساً على أنه يتعين للقضاء بوقف تنفذ قرار إداري أن يكون للحكم فائدة من الناحية العملية، وذلك بأن تكون الإدارة لم تنفذ القرار الإداري، فإذا كانت قد نفذته قبل الحكم في طلب وقف التنفيذ، أصبح الطلب غير ذي موضوع[١٠٢].

وبنفس الاتجاه يرى آخر أن استنفاذ تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه من قبل الإدارة قبل الفصل بطلب الوقف يتخلف به بالضرورة ركن الاستعجال في طلب وقف التنفيذ، فلا يوجد بداهة استعجال إن كان ما يراد تفادي تنفيذه قد نفذ فعلاً، ففي تمام التنفيذ يندمج إذن عنصران لرد طلب الوقف هما محل الطلب وهو شرط قبول شكلي، وفقدان ركن الاستعجال وهو شرط قبول موضوعي، وبالتالي فإنه يرى أن الأمر في هذه الحالة يعدم قبول الطلب أصلاً وليس بمجرد تخلف شرط موضوعي، وبالتالي فلا منطق للوقف ولا جدوى، لأنه إن كان من طبيعة الحكم بوقف التنفيذ ومقتضاه أن يعود الحال إلى ما كان عليه حتى يفصل في الدعوى الأصلية، فإن ذلك يفترض بداءة إمكان العودة وبه يرتهن، وهذه الإمكانية غير متاحة بطبيعة الحال إن

---

[١٠٠]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة. مرجع سابق، ص٦٧٥ وما بعدها.

[١٠١]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٠١ وما بعدها.

[١٠٢]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٨٧٧.

كان القرار قد نفذ، ويبقى أخذ الإدارة بخطأها في مثل هذه الحالة مؤجلاً لحين الفصل في دعوى الإلغاء أو بمناسبة طلب التعويض، ولا مجال له- بواقع الشيء ومنطقه- في غير ذلك[١٠٣].

وبنفس الاتجاه ذهب رأي ثالث منتقداً أيضاً بعض أحكام القضاء الإداري المصري التي قضت بوقف تنفيذ قرارات تم فعلاً تنفيذها بدعوى رد قصد الإدارة عليها، مبيناً أن رغبة القضاء الإداري المصري هذا وإن كان هدفه نجدة الحق فإنه لا ينبغي أن تكون سبباً في اغتيال المبادئ القانونية وهدمها[١٠٤].

(٣)- القرارات التي تمس الحقوق المالية:

ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن المنازعات التي تدور حول حقوق مالية ينتفي وقوع نتائج يتعذر تداركها من جراء تنفيذ ما قد يصدر من قرارات حولها، ومن ثم تنتفي حالة الاستعجال التي تبرر وقف تنفيذها ((إذ يؤول الأمر بعد حسم موضوع النزاع في طلب الإلغاء إلى حقوق مالية يسترد كل صاحب حق حقه فيها، إن كان ثمة وجه لذلك))[١٠٥].

وتأكيداً لذلك رفضت المحكمة الإدارية العليا المصرية وقف تنفيذ صرف قيمة خطابي الضمان لأن صرفهما لا يعدّ من قبيل النتائج التي يتعذر تداركها[١٠٦].

ومع ذلك فإن رفض أو قبول طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية ذات الطابع المالي يخضع لتقدير محكمة الموضوع في ضوء ظروف وملابسات كل نزاع على حده بالنظر لتوافر ركن الاستعجال من عدمه، وتبعاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا

١٠٣: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٨٦.

١٠٤: د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص٤٤٤.

١٠٥: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٣٧٠٩ / لسنة /٣٣ق/ تاريخ ١٩٩٣/١/٣١. مذكور عند د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨١٤.

١٠٦: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٥١٢/ لسنة /٣٠ق/ تاريخ ١٩٨٧/١/١٧، مجموعة السنة/٢٢/، ص٦٦٦ وما بعدها. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٩٤ وما بعدها.

المصرية بوقف تنفيذ قرار إداري حين استبان لها أن من شأن هذا التنفيذ إصابة الطالب بأضرار مادية غير محددة المدى[١٠٧].

ثالثا: شرط الاستعجال في سورية:

وفقاً لأحكام المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ فإنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف التنفيذ إذا رأت: ((أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها)).

ويتضح من هذا النص أن المشرع السوري سار على نهج شقيقه المصري وأجاز للمحكمة الناظرة بطلب إلغاء القرار الإداري أن تقرر وقف تنفيذه إذا تبين لها أن تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه قد يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها.

وعلى الرغم من أهمية هذا الشرط فإن المشرع السوري وعلى غرار المشرع الفرنسي والمصري بهذا الخصوص، لم يعرف الاستعجال.

وفي جميع الأحوال فإنه يتعين عدم الخلط بين الدعاوى التي تنظر على وجه السرعة وحالة استعجال الدعوى والدعوى المستعجلة، فالدعاوى التي تنظر على وجه السرعة وحالة استعجال الدعاوى هي دعاوى موضوعية يرغب المشرع أو الأفراد حث القضاء على سرعة الفصل فيها بحكم نهائي، وهذا على خلاف الدعاوى المستعجلة التي يكون الهدف منها الحصول على إجراء مؤقت لحين الفصل في موضوع الحق بحكم نهائي.

وقد استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على أن المقصود بالاستعجال هو أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها[١٠٨].

والواقع أن مطالعة الاجتهاد القضائي الإداري السوري بخصوص وقف تنفيذ القرارات الإدارية تظهر أن الوصف المفضل لديه والذي يعتد به في مدى توافر

---

[١٠٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٣٤٣/ لسنة/٢٧ق/ تاريخ ١٩٨٥/٦/٨. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١١٣.

[١٠٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣٧/ في الطعن رقم/١٤١/ لسنة ١٩٦٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ١٩٦٨، ص١٩٢.

الاستعجال من عدمه هو تحققه من وجود نتائج يتعذر تداركها، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن: ((متابعة إجراءات الحجز على أموال المطعون ضده من أجل تحصيل المبالغ المفروضة عليه من الإدارة قد تلحق به أضراراً يتعذر تداركها))[١٠٩]، كما قضت بأن: ((إصرار الإدارة على تنفيذ الإنذار المالي وقرار الحجز موضوع الدعوى قد يؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها بالنسبة لضخامة المبلغ المتنازع بشأنه))[١١٠].

هذا وتبقى مسألة تقدير وجود حالة استعجال تبرر وقف التنفيذ من عدمه، مسألة متروكة لتقدير القاضي الإداري، حيث أن مفهوم الاستعجال هو ليس مفهوم مادي بل واقعي، بمعنى أنه يختلف بين قضية وأخرى ولذلك فإن تقديره يعود للقاضي الإداري الذي يبت بطلب وقف تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه[١١١].

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها: ((إن تقدير ما إذا كانت نتائج التنفيذ يتعذر تداركها أم لا متروك إلى المحكمة، وتقدير المحكمة في هذا لا يبنى على اليقين في إلغاء القرار المطعون فيه أو رجحان إلغائه أو بالعكس على اليقين في رفض الطعن ورجحان رفضه لأن اليقين أو الرجحان لا يحصلان إلا بعد البحث في موضوع الدعوى))[١١٢].

وأيضاً قولها: ((إن طلب وقف تنفيذ أمر تغريم المتعهد هو تدبير مستعجل وللمحكمة الاختصاص الكامل في تقديره))[١١٣].

والتعذر المقصود في توفر شرط الاستعجال لا يشترط أن يصل إلى درجة الاستحالة، بمعنى أن يكون هناك استحالة في الإصلاح العيني أو المادي لنتائج تنفيذ

---

[١٠٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٠/ في الطعن رقم/٢٣٤/ لسنة١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ١٩٧٢، ص٣٢٧.

[١١٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٥/ في الطعن رقم/٢٤٨/ لسنة١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ١٩٧٢، ص٣٢٨.

[١١١]: د. إلياس يوسف اليوسف، سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري، مرجع سابق، ص٢٣٠.

[١١٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٥٠/ لعام١٩٦٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٣/١٩٦٤، المبدأ رقم /٢٧٤/، ص٣٣٦. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، المبدأ رقم/٢٣٦٧/، ص٧٣٥.

[١١٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١/ في الطعن رقم/٣٢/ لسنة١٩٦٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ١٩٦٧، ص٢٢٦.

القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه، وهذا ثابت من خلال إضافة المشرع السوري– شأنه في ذلك شأن المشرع المصري لكلمة(قد) في المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩، والتي تؤكد أن المشرع إنما اشترط لقبول شرط الاستعجال أن تكون هناك صعوبة في الإصلاح العيني ومن ثم المادي لنتائج تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه ووقف تنفيذه، وترك للقاضي الإداري تقدير هذه الصعوبة حسب ظروف كل دعوى ووقائعها كما بينت سابقاً، وهو ثابت أيضاً من خلال التأكيد المستمر للمحكمة الإدارية العليا في أحكامها على أن: ((ركنا وقف التنفيذ هما جدية الطلب واحتمال نتائج يتعذر تداركها))[١١٤]، وأيضاً قولها: ((إن إصرار الإدارة على تنفيذ الإنذار المالي وقرار الحجز موضوع الدعوى قد يؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها بالنسبة لضخامة المبلغ المتنازع بشأنه))[١١٥].

وبطبيعة الحال فإن زوال النتائج التي يتعذر تداركها أثناء الفصل في الطلب أو تنفيذ القرار المطعون فيه، يترتب عليه رفض طلب وقف التنفيذ لعدم توفر ركن الاستعجال، حيث يشترط أن يكون لوقف التنفيذ فائدة عملية، ذلك أن طلب وقف التنفيذ يستهدف غاية توقي النتائج التي يتعذر تداركها فيما لو نفذ القرار الإداري قبل أن يقول القضاء الإداري كلمته فيه، لذلك يشترط لقبول طلب وقف التنفيذ أن تكون الإدارة لم تنفذ قرارها بعد، فإذا نفذته لم يعد الطلب ذي موضوع ويتعين رفضه موضوعاً[١١٦]، وهو ما أيدته المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها إن: ((تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه يجعل البحث في وقف هذا التنفيذ غير مجد ولكن لا تصادر كفالة الطاعن))[١١٧].

---

[١١٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢٥/ لسنة ١٩٦٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/١٩٦٤، المبدأ رقم/٢٧٨/، ص٣٤٠. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المرجع نفسه، المبدأ رقم/٢٣٤١/، ص٧٢٨.

[١١٥]: قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم/١٥/ في الطعن رقم/٢٤٨/ لسنة ١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ١٩٧٢، المبدأ رقم /١٢٢/، ص٣٢٨.

[١١٦]: د. إلياس يوسف اليوسف، سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري، مرجع سابق، ص٢٣١.

[١١٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١/ في الطعن رقم/٦٣/ لسنة١٩٦٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ١٩٦٧، ص٢٢٥. وأيضاً قرارها رقم/٩٢/ في الطعن رقم/٦٣/ لسنة١٩٧٢: ((إن ثبوت واقعة استلام الفندق تجعل طلب وقف تنفيذ قرار فسخ عقد استثمار غير ذي موضوع طالما أنه قد نفذ فعلاً

الفرع الثاني
جدية الطلب

لا يكفي للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه أن يكون تنفيذ هذا القرار من شأنه أن يرتب نتائج قد يتعذر تداركها، بل يشرط إضافة إلى ذلك أن يكون الطلب بوقف التنفيذ مشروعاً، وذلك بأن تكون الأسباب التي أسس عليها طالب الإلغاء دعوى الإلغاء من الجدية بمكان بحيث ترجح احتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري.

فشرط المشروعية أو جدية الأسباب التي يستند إليها طلب الإلغاء هي الشرط الثالث من شروط الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه بعد الشرط الشكلي وشرط الاستعجال، وهو الشرط الموضوعي الثاني بعد شرط الاستعجال.

وعليه فإننا سنبحث في هذا الشرط من خلال تحديد الأساس القانوني لهذا الشرط والمقصود بالأسباب الجدية ومفهومها وذلك في كل من فرنسا ومصر وسورية وفق التفصيل التالي:

ويبقى للمتضرر اتخاذ الإجراءات القانونية الكفيلة بضمان حقوقه التي يحميها له القانون))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ١٩٧٢، ص٣٣٠.

أولاً: شرط الشك الجدي في فرنسا.
ثانياً: شرط جدية الطلب في مصر.
ثالثاً: شرط جدية الطلب في سورية.

أولاً- شرط الشك الجدي في فرنسا:

يمكن تحديد مفهوم شرط الأسباب الجدية في فرنسا من خلال بيان الأساس القانوني لهذا الشرط وتحديد مفهوم هذا الشرط، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

١- الأساس القانوني لشرط الشك الجدي في فرنسا:

يعدّ شرط الأسباب الجدية(جدية الطلب أو المشروعية) ذو أساس قانوني قضائي، حيث اشتراطه مجلس الدولة الفرنسي بشكل صريح لأول مرة في حكم الغرفة النقابية لصانعي محركات الطائرات في ١٩٣٨/٤/١٢[١١٨]، وبعد الإصلاح القضائي في عام ١٩٥٣ والذي أصبحت المحاكم الإدارية بموجبه قاضي المنازعات الإدارية العام أصبح ترديد هذا الشرط في الأحكام أمراً جارياً نتيجة تذكير مجلس الدولة الفرنسي للمحاكم الإدارية بأن هذا الشرط هو من المبادئ المستقرة في الموضوع بقضاء مجلس الدولة الفرنسي وعليها الالتزام به في ممارسة اختصاصاتها الجديدة[١١٩].

وبعد ذلك قام المشرع الفرنسي بتقنين هذا الشرط لأول مرة من خلال مرسوم ١٩٦٣/٧/٣٠ الخاص بمجلس الدولة الفرنسي، حيث نصت الفقرة (٤) من المادة (٥٤) منه على ما يلي: ((.... وإذا الأسباب المتذرع بها في الطلب تظهر في حالة التحضير جدية وطبيعة تبرر إلغاء القرار المطلوب المطعون فيه))، وبنفس الصيغة أعاد المشرع الفرنسي النص على شرط الأسباب الجدية من خلال الفقرة (٣) من المادة (١٢٥) من تقنين المحاكم الإدارية الإستئنافية الصادر بالمرسوم رقم/٦٤١/ لعام ١٩٨٩.

---

[١١٨]: Fromont. M, L'efficacité des décisions du juge de la légalité administrative dans le droit français et allemand, L.G.D.J, Paris, ١٩٩٩, p. ٥٢.

[١١٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٤٤١.

ثم أعاد النص بصيغة جديدة على هذا الشرط أخيراً في قانون القضاء الإداري الصادر في ٢٠٠٠/٦/٣٠ والنافذ حالياً، حيث نصت الفقرة (١) من المادة (٥٢١) على ما يلي: ((يجوز لقاضي الأمور المستعجلة، متى قدم إليه طلب، أن يأمر بوقف تنفيذ قرار إداري، أو بعض آثاره، حتى ولو كان قراراً بالرفض، إذا كان هذا القرار محلاً للطعن بالإلغاء أو التعديل، طالما أن الاستعجال يسوغ هذا الوقف وأن تكون هناك أسباب من شأنها، في الحالة الراهنة لتحقيق الدعوى، أن تثير شكوكاً جادة في مشروعية القرار))[١٢٠]، وهذا النص يظهر بوضوح مدى التطور والمرونة التي جاء بها المشرع الفرنسي في قانون القضاء الإداري الجديد بخصوص الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، حيث استبدل شرط الاستعجال بشرط النتائج المتعذر تداركها-كما فصلت سابقاً[١٢١]- والآن استبدل شرط الأسباب الجدية بشرط جديد مفاده أن يثير سبب الطعن شكاً جدياً في نفس قاضي الوقف في مشروعية القرار المطعون فيه[١٢٢]، متبنياً في ذلك أيضاً ما كانت قد اقترحته مجموعة العمل التي شكلت لدراسة مشكلات قضاء الأمور المستعجلة الإدارية واقتراح سبل إصلاحه[١٢٣]، وهو ما دفع بعض الفقه الفرنسي إلى القول بأن شرط الأسباب الجدية لم يعد له وجود بالنسبة لنظام الوقف المستعجل لتنفيذ القرارات الإدارية، وأن هذا الشرط الجديد يعبر عن إرادة حقيقة لدى المشرع الفرنسي في تفعيل نظام وقف التنفيذ بالتوسع في شرط الحكم به[١٢٤]، وهذا ما دفع بعض مفوضي الدولة لدى مجلس الدولة الفرنسي إلى حث المجلس على تبني سياسة أكثر مرونة في تفسير شرط الجدية في وقف التنفيذ بمقولة

---

[١٢٠]: Chabanol. D, Code de justice administrative, op.cit, p. ٤٦٥.

[١٢١]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص١٨٦ وما بعدها.

[١٢٢]: Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit, p.٣٤٦. et Le Baut- Ferrarése. B, Les procédures d'urgence et le langage du droit, op.cit, p.٣٠٠.et Moderne.F, Premier bilan de la réforme des procédures d'urgence dans le contentieux administratif, op.cit, p. ٩٣. et Morlot-dehan. C, La reforme des procédures d'urgence devant le juge administratif, op.cit, p. ٦.

[١٢٣]: Rapport du groupe de travail du Conseil d'Etat sur les procédures d'urgence, op.cit, p. ٩٤١.

[١٢٤]: Touvet .L, conclusion sur C.E ١٨ et ١٩ Janvier ٢٠٠١, conféd, nat, des radios libres et comm.. de Venelles, R.F.D, Ad, ٢٠٠١, p.٣٧٨.

أنه لا يعقل أن المشرع في الوقت الذي يتجه فيه نحو مزيد من المرونة في شروط الوقف أن ينحى المجلس في قضائه نحو التضييق والتشدد فيها[١٢٥].

٢- مفهوم شرط الشك الجدي في فرنسا:

مثلما كان الإيجاز سمة ونهج لتعبير مجلس الدولة الفرنسي عن مدى توافر شرط الضرر (الاستعجال)، كان الإيجاز نفسه أيضاً تسبيباً كافياً لشرط الجدية، حيث اكتفى المجلس في الغالبية الساحقة من الحالات بذكر الاصطلاح إجمالاً من غير أن يبين معناه، مستخدماً صياغات تدل عليه دون أن تصرح عن مفهومه، من أن الأسباب المسندة لطلب الوقف تسوغ الاستجابة إليه أولا تسوغه دون ذكر لهذه الأسباب على وجه التحديد، وقد يزيد التسبيب قليلاً بإظهار مناط قياس الجدية ببيان صلة الربط اللازمة بين أسباب الوقف المؤقت وأسباب الإلغاء النهائي، وقد يتقدم خطوة أخرى حين يحدد السبب المرجح للبطلان أو يبين طبيعته أو يصرح بكفاية التسبيب الذي تضمنه حكم المحكمة الإدارية بما يعني اعتماد أسبابه والإحالة عليه[١٢٦].

على أن مجلس الدولة الفرنسي وبعد أن بدأ يمارس اختصاصاته كقاضي نقض تجاه أحكام المحاكم الإدارية الإستئنافية، اتجه إلى تجاوز هذا التذبذب في مستويات التسبيب ليضمن حد أدنى من كفايته يتيح لقاضي الطعن مراقبة أحكام المحاكم الأدنى ولكن فقط بالنسبة للأحكام القاضية بالوقف دون الرافضة له:

---

[١٢٥]: Chwaux D, conclusion sur C.E ١٦ février ٢٠٠١.M.Breuque, R.F.D, AD, ٢٠٠١, p.٦٧٠. et Monteillet. I, La réforme des pouvoirs de juge administratif face à l'urgence, op.cit, p.٢٦.

[١٢٦]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص١٨٢.

– فالنسبة للأحكام القاضية برفض طلب الوقف، يكفي فيها تسبيباً بيان انتفاء شرط الأسباب الجدية المسوغ للاستجابة لهذا الطلب، وذلك بعموم الصياغة التقليدية ودون حاجة إلى إثقال الحكم بترديد الأسباب المستبعدة[١٢٧].

– أما بالنسبة للأحكام القاضية بالوقف، فقد أوجب المجلس بحكم صادر في ١٩٩٣/١١/٥[١٢٨]، على المحاكم الإدارية الإستئنافية حين تؤيد أحكام المحاكم الإدارية المستجيبة لطلبات الوقف، ألا تكتفي ببيان أن الأسباب المثارة في الدعوى جدية ومما يسوغ بطلان القرار المطعون فيه وإنما تعين على وجه التحديد ذكر السبب الذي قدرت جديته بهذا المعنى حتى يمكن لقاضي النقض ممارسة رقابته على أحكام هذه المحاكم، فإن لم تفعل ذلك عد حكمها غير مسبب ووجب إبطاله[١٢٩]، وفي حال تذرع المدعي بعدة أسباب تثير الشك بعدم شرعية القرار المطعون فيه فعلى القاضي الناظر بطلب الوقف أن يحدد بشكل دقيق السبب الذي عدّه من قبيل الأسباب الجدية دون غيره من الأسباب[١٣٠]، وهذا الالتزام لا يقتصر على المحاكم الإدارية الإستئنافية بل إن المحاكم الإدارية مطالبة به أيضاً ولنفس حاجة رقابة القاضي الأعلى على القاضي الأدنى، كما أشار هذا الحكم أن هذا الالتزام يشمل بحكمه أيضاً جميع درجات التقاضي بما فيها مجلس الدولة نفسه، كما أن هذا الالتزام بالتسبيب لا يقتصر على مجالات معينة من القرارات الإدارية بل يسري عليها جميعها.

والالتزام بالتسبيب نص عليه أيضاً بموجب قانون القضاء الإداري الصادر في ٢٠٠٠/٦/٣٠[١٣١].

---

[١٢٧]: Pacteau. B, Contentieux administratif, op. cit, p.٣٣٦.et Cassia. P, Les référés administratifs d'urgence, L.G.D.J, Paris, ٢٠٠٣, p. ١٥٧.

[١٢٨]: Section, ٥ novembre ١٩٩٣, Commune de Saint-Quay-Portieux, p. ٣٠٦.et Massot. J - Stahl. J.H - Fouque. O et Guyon. M, Le consiel d'Etat juge de cassation, Berger- Levrault L'administrative nouvelle, Paris, ٥' édition,٢٠٠١, p.٢٩٦.

[١٢٩]: Massot. J - Stahl. J.H - Fouque. O et Guyon. M, Le conseil d'Etat juge de cassation,op.cit, p. ٢٩٦.

[١٣٠]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٤٤٣.
- Lombard. M et Dumont. G, Droit administratif, op.cit, p. ٤٥٤.

[١٣١]: Pacteau. B, Contentieux administratif, op. cit, p.٣٣٧.

وأخيراً وأياً ما كان مدى التقدم الحاصل في تسبيب أحكام الوقف، فإنه لا يتجاوز مستوى الحد الأدنى الذي فرضه حكم ٥/١١/ ١٩٩٣ ولا يصل إلى درجة الإفاضة في الشرح والتفصيل، ذلك أن أحكام القضاء الإداري الفرنسي ومجلس الدولة والمحاكم الإدارية الإستئنافية على وجه الخصوص قليلاً ما تفصل في شرح هذه الأسباب، وهذا يعود إلى رغبة مجلس الدولة الفرنسي في عدم استباق الفصل في موضوع المنازعة حتى لا يصادر سلطة المحاكم الإدارية في فحصه كقاضي أول درجة، بالإضافة إلى الطبيعة الخاصة لإجراء وقف التنفيذ والتي تقتضي فحصاً بحسب الظاهر وبغير تعمق للأسباب المثارة في الدعوى حتى لا يستطيل أجل الفصل فيها بما يتعارض مع طبيعتها العاجلة[١٣٢].

والأسباب الجدية لطلب وقف التنفيذ والتي تمثل موضوع هذا الشرط يبحث عن مفهومها بصفة أساسية من ناحية القانون وليس من ناحية الواقع[١٣٣]، حيث تنصرف هذه الأسباب بالتحديد إلى ذات الأسباب التي تقوم عليها دعوى الإلغاء، فهذه الأخيرة هي نفسها محل النظر في طلب وقف التنفيذ في شقه المتصل بمبدأ المشروعية وجسر الربط في إطاره بين الطلبين، لذلك إذا ما تضمن الاستئناف المقام ضد الحكم الصادر برفض طلب وقف التنفيذ أسباباً خلا منها طلب الإلغاء أمام محكمة أول درجة، عدّت هذا الأسباب الجديدة من قبيل الطلبات الجديدة التي لا يعتد بها أمام قاضي الاستئناف[١٣٤].

ولا توجد قيود على الأسباب التي يمكن التذرع بها في طلب وقف التنفيذ، فيمكن أن يثير طالب وقف التنفيذ أي سبب يتعلق بعدم مشروعية القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه[١٣٥]، إلا أنه يشترط في هذه الأسباب ألا تهبط لدرجة الأسباب التسويفية أو العبثية (les motifs fantaistes) دون أن تصل إلى مستوى الأسباب

---

[١٣٢]: Cassia. P, Les référés administratifs d'urgence, op. cit , p.١٥٩.

[١٣٣]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٤٦٠ هامش. وأيضاً د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص١٩٤ وما بعدها. وأيضاً - Tourdias. T, Le sursis à exécution des décisions administrative, Thése pour le Doctorat, ١٩٥٧, p. ١٣٨.

[١٣٤]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٤٦١.

[١٣٥]: Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, op. cit, p١٠٩٢.

الحاسمة أو القاطعة أو الصحيحة (fondes) بحيث يجب أن تكون بين المنزلتين، وهذا ما عبر عنه الفقيه الفرنسي Pacteau قائلاً: إن السبب الجدي ليس سبباً خيالياً (fantaisite) ولا سبباً قاطعاً (manifeste) وإنما يتوسط الاثنين توسطاً معياره أنه يجعل إلغاء القرار المطعون فيه أمراً مرجحاً أو متوقعاً[١٣٦]. كما عبر عنه مفوض الحكومة Detton بقوله: إن الوسائل الجدية يجب تعريفها على أنها ليست وسائل مماطلة (Non dilatoire)، أي الوسائل التي تطرح مسألة حقيقية يتوجب على القاضي أن يفصل فيها عندما يفصل في الدعوى الرئيسية. في حين عدّ مفوض الحكومة Dayras من الوسيلة الجدية عكس وسيلة المماطلة التي يستطيع القاضي رفضها فوراً (De plano)[١٣٧].

وتقدير شرط الجدية من الأمور التي يستقل بها قاضي الوقف، بمعنى أنه هو الذي يقدر ما إذا كانت أسباب الطعن بالقرار المطلوب وقف تنفيذه جدية تبرر إلغاء القرار أم لا، وهكذا يعكس هذا الجانب مسلك قاضي الوقف في بحث الجدية. ويبين بحسبانه عملية تقييم ذاتية للسبب المثار، وكونها مسألة ذاتية تفسر عدم انبساط رقابة مجلس الدولة عليها، كونها على حد تعبير المجلس مما يدخل في نطاق السلطة التقدير السيادية التي يتمتع بها قاضي الأمور المستعجلة[١٣٨].

وهذه الذاتية في تكييف جدية المطاعن أو السيادية في تقديرها، مردها إلى عدم وجود نموذج قانوني أو قضائي لما ينبغي أن يكون عليه السبب الجدي، يتخذه قاضي الوقف أساساً لإسباغ السبب بالجدية من عدمه، لذا لامناص من أن يكون هذا النموذج واقعياً أو فعلياً، على نحو ما يتم في ذهن القاضي، يتلمس أبعاده من خلال خبراته الذاتية وتجاربه العملية، أذن هو من سوابق الذات المتراكمة لديه من خلال الواقع العملي، غير أن هذا لا يعني أنها مسألة تقدير بغير ضابط يعصمها من أن

---

[١٣٦]: Pacteau. B, Contentieux administratif, op.cit, p.٣٦٩.

[١٣٧]: د. نفيس صالح المدانات، وقف القرار الإداري النافذ وانقضائه في اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي – جامعة الكويت – العدد الرابع – السنة السادسة والعشرون – ديسمبر ٢٠٠٢، ص٢٠٩.

[١٣٨]: Moreau .J, Bilan jurisprudentiel du contrôle administratif de légalité, A.J, ١٩٩٨, p. ٥٥.

تكون مزاجية، وإنما تحدها قيود من أخصها اثنان[١٣٩]: أولها لزوم أن يكون التقدير سائغاً حتى يكون بمناىء عن الطعن[١٤٠]. والآخر أن دور قاضي الوقف في التقدير تحده المهمة الموكولة إليه ومفادها الفصل السريع في الطلب الوقتي بغير تعمق في أسباب الطعن، فهو يقف عند ظاهر الأوراق يتحسس ما إذا كانت تبرر الوقف من عدمه، من غير تجاوزه إلى البحث فيما إذا كانت تقطع إلغاء القرار[١٤١].

وأخيراً يقع على عاتق المدعي في خصومة وقف التنفيذ إثبات جدية الأسباب المتذرع بها لإظهار عدم مشروعية القرار المطلوب وقف تنفيذه، بحسبان أن القرارات الإدارية تتمتع بحسب الأصل بقرينة المشروعية المفترضة لا تنقض إلا إذا ثبت العكس ممن يدعيه[١٤٢]، إلا أن اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي استقر بهذا الخصوص على أنه إذا كانت الأسباب المثارة من قبل المدعي لا تكفي لإثبات جدية الطلب ووجد قاضي الوقف أن عيب عدم المشروعية يتعلق بالنظام العام، تعين عليه في هذه الحالة أن يثيره ويتعرض له من تلقاء نفسه ولو لم يثره الخصوم[١٤٣]، على أن يتم تقدير جديته من قبل قاضي الوقف وقت الفصل في طلب الوقف أو على حد تعبير مجلس الدولة الفرنسي en l'etat d'instruction[١٤٤].

ثانياً- شرط جدية الطلب في مصر:

يتحدد مفهوم شرط جدية الطلب في مصر من خلال بيان الأساس القانوني لهذا الشرط وبيان المقصود به، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

---

[١٣٩]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص١٩٢ وما بعدها.

[١٤٠]: C.E ٥ novembre ١٩٩٣, Epx. Péan. Rec, p. ٣٠٨.

[١٤١]: C.E ٧ mai ٢٠٠٣, Comim. d'Esparron. De- verdon. Rec.p. ٩٢٥.

[١٤٢]: Dugrip. O, L,urgence Contentieuse devant les juridictions administratives, op. cit, p. ٢٨٧.

[١٤٣]: Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés, op. cit, p.٢٧٠.et Peiser. G, Contentieux administrative, op.cit, p.١٦٧.

[١٤٤]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص١٩٤.

١- الأساس القانوني لشرط جدية الطلب في مصر:

يعدّ شرط المشروعية أو جدية الطلب الشرط الموضوعي الثاني من شرط الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه.

وهو شرط قضائي ابتدعه مجلس الدولة المصري أسوة بمجلس الدولة الفرنسي بقضائه المتواتر على تطلبه كشرط موضوعي للحكم بوقف التنفيذ على خلاف شرطيه الآخرين المتمثلين في ضرورة تضمين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في صحيفة دعوى الإلغاء وشرط الاستعجال حيث تطلبهما المشرع صراحة لقبول طلب وقف التنفيذ في المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢[١٤٥].

حيث اكتفى المشرع المصري منذ القانون الأول لمجلس الدولة المصري رقم/١١٢/ لسنة ١٩٤٦ وحتى القانون الحالي رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ بالنص على شرط الاستعجال((الضرر المتعذر رأبه أو ترتب نتائج قد يتعذر تداركها)) دون شرط المشروعية ((جدية الطلب)) الذي تركها لتقدير قاضي الموضوع، وذلك بخلاف المشرع الفرنسي الذي نص صراحة على هذا الشرط لأول مرة بالفقرة (٤) من المادة (٥٤) من مرسوم ١٩٦٣/٧/٣٠ الخاص بمجلس الدولة ثم في الفقرة(٢) من المادة (١٢٥) من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية الصادر بالمرسوم رقم/٦٤١/ تاريخ ١٩٨٩/٩/٧[١٤٦]، ثم من الفقرة (١) من المادة (٥٢١) من قانون العدالة الإدارية الصادر في ٢٠٠٠/٦/٣٠- كما بينت سابقاً .

في حين تواترت أحكام القضاء الإداري المصري منذ البداية على أنه: ((يتعين للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري ضرورة توافر ركنين، الأول: يتعلق بمدى توافر الجدية في هذا الطلب، والثاني: هو ركن الاستعجال))[١٤٧].

---

[١٤٥]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١١٣.

[١٤٦]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٤٣٧ وما بعدها. وأيضاً د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣٤٣ وما بعدها. وأيضاً د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص٥٧ وما بعدها.

[١٤٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٨٣٢/ لسنة/٢٦ق/ تاريخ ١٩٩١/٢/٢٣، الموسوعة الإدارية الحديثة للأعوام ١٩٨٥/١٩٩٣، ج٣٣، قاعدة/٤٦٦/، ص٩٢٤ وما بعدها. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٤٣٨.

ويرى الدكتور عبد المحسن سيد ريان عمار أن الأساس النظري أو القانوني لهذا الشرط يخضع لقاعدة أن الفرع يتبع الأصل، ذلك أنه من المقرر أن طلب وقف التنفيذ بطبيعته متفرع عن الطلب الأصلي بالإلغاء، وبالتالي فإنه يخضع لما يخضع له الأخير من حيث شروط القبول والتي أبرزها استناد صحيفة دعوى الإلغاء على مطاعن جدية تشوب القرار، أما الأساس العملي لهذا الشرط فيخضع لوجوب ضمان عدم إساءة استعمال الأفراد لمكنة وقف التنفيذ باستبعاد الطلبات غير الجدية التي تستهدف عرقلة نشاط الإدارة بإرجاء نفاذ قراراتها دون مبرر من ناحية، وتعطيل سير الإجراءات والفصل في طلبات الإلغاء بما يتعارض مع المصلحة من ناحية أخرى[١٤٨].

في حين يرى الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة أن مرجع اعتبار الجدية ركناً لازماً لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يرجع إلى سببين أولهما: الرغبة في عدم تحول نظام وقف التنفيذ إلى وسيلة لإعاقة نشاط الإدارة من خلال وقف تنفيذ قراراتها رغم مشروعيتها الظاهرة وثانيهما: الطبيعة الخاصة لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية من كونه استثناءً على مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء على تنفيذ تلك القرارات الأمر الذي لا يجوز معه التضحية بهذا المبدأ إلا في أضيق نطاق ويكون ذلك إذا كان القرار المطلوب وقف تنفيذه يتصف بحسب الظاهر بعدم المشروعية الواضحة[١٤٩].

في حين يرى جانب آخر من الفقه المصري أن شرط المشروعية ليس شرطاً مستقلاً عن شرط الاستعجال كما يقرره القضاء الإداري المصري، بل يتضمنه شرط الاستعجال، فشرطا الاستعجال والجدية بحسب هذا الاتجاه هما وجهان لأمر واحد استلزمه نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ وهو: ((تعذر تدارك نتائج تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه)) فبإضافة إلى ما يحمله هذا الشرط من معنى الاستعجال، فإنه يحمل كذلك معنى احتمال إلغاء القرار الإداري مستقبلاً حيث يغدو غير ذي جدوى إذا تم تنفيذ القرار، ولكي يتحقق القاضي الإداري

---

[١٤٨]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص ٢٤٤ وما بعدها.

[١٤٩]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١١٦.

من قيام هذا الاحتمال، فإن عليه أن يتبين أولاً مدى جدية أسباب الطعن بالإلغاء وفقاً لما يدعيه الطاعن، بما مؤداه زعزعة قرينة المشروعية ولو من حيث الظاهر على الأقل، ما لم يكن الوقت لا يسمح للقاضي ببحث مدى مشروعية القرار من خلال دراسة أولية للموضوع، فيقضي حينئذ بوقف التنفيذ بعد التحقق من توافر الاستعجال فقط تمسكاً بالأحوط لدفع الضرر[١٥٠].

٢- المقصود بالأسباب الجدية في مصر:

معنى ذلك أن يؤسس المدعي دعواه على أسباب قوية توحي لأول وهلة باحتمال إلغاء القرار المطلوب إيقافه، وألا يكون المقصود من الطلب مجرد عرقلة نشاط الإدارة وذلك بإيراد أدلة ضعيفة واهية لا تصلح سبباً للإيقاف وإنما يراد بها استخدام طريق قانوني ولو بغير حق وعلى غير أساس لمشاغبة الإدارة ومحاولة مضايقيها والتنديد بتصرفاتها[١٥١].

ولهذا يجب أن يكون إدعاء طالب الوقف في هذا الشأن قائما- بحسب الظاهر- على أسباب جدية تبرره، بمعنى أن يكون هناك احتمال لأحقية المدعي فيما يطلبه من حيث الموضوع – أي إلغاء القرار الإداري- بصرف النظر عما إذا كان هذا الاحتمال متحققاً أم غير متحقق[١٥٢].

وبطبيعة الحال، فإن القاضي الإداري هو الذي يقدر مدى توافر الجدية في الأسباب التي بنى عليها الطاعن دعواه بطلب إلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه بصفة مستعجلة[١٥٣].

---

[١٥٠]: د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٨١. وأيضاً د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨١٦. وأيضاً د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص٧٦.

[١٥١]: د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٣١.

[١٥٢]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٣١١ وما بعدها. وبنفس المعنى راجع أيضاً د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني- قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض- وأصول الإجراءات، مرجع سابق، ص٣٢٦. وأيضاً د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، المرجع نفسه، ص٧٦.

[١٥٣]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٨٧ وما بعدها.

وإذا كان القاضي وهو في سبيل الفصل في هذا الطلب يتناول الموضوع، فإن نظرته له يجب أن تكون نظرة أولية، بحيث لا يتعرض له إلا بالقدر الذي يسمح له بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ دون أن يسبق قاضي الموضوع وينتهي إلى تكوين عقيدة فيه[١٥٤].

وهذا يعني أن القاضي الإداري يبحث في جدية المطاعن الموجهة للقرار الإداري في ظاهر المستندات ودون تعمق في بحث ذلك موضوعاً، فهذا هو القدر الكافي للبت في الإجراء الوقتي المطلوب منه وهو وقف التنفيذ، ومحكمة الموضوع هي التي تتعمق في بحث هذه المطاعن[١٥٥].

فالأسباب الجدية لطلب وقف التنفيذ والتي تمثل موضوع هذا الشرط يبحث عن مفهومها بصفة أساسية من ناحية القانون وليس من ناحية الواقع، فهذه الأسباب تنصرف بالتحديد إلى ذات الأسباب التي تقوم عليها دعوى الإلغاء، ولذلك فهي يجب ألا تكون أسبابا تسويفية يقصد بها مجرد المماطلة وإطالة الإجراءات، كما لا يكفي أن تطرح مسألة جديرة بالبحث ويجب على القاضي أن يأخذها بالحسبان لدى فصله في الدعوى الموضوعية، بل يجب فوق ذلك أن يكون بادياً للوهلة الأولى قيامها على أسس قانونية سليمة وعلى الأرجح مؤدية إلى إلغاء القرار المطعون فيه عند الفصل في الدعوى الأصلية، إلا أنه لا يشترط بالأسباب الجدية بنفس الوقت أن تصل إلى مستوى الأسباب الحاسمة لدعوى الإلغاء والتي لن يتوصل إليها القاضي إلا بعد فحص متعمق لدعوى الإلغاء ولا يملكه حين نظره لطلب وقف التنفيذ بحسبانه قاضياً للأمور المستعجلة ينحصر اختصاصه في الفحص الظاهري للأوراق[١٥٦].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية المقصود بالأسباب الجدية بقولها: ((إن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها، مردها إلى الرقابة

---

[١٥٤]: د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص١٢٧٣ وما بعدها. وأيضاً د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٩٧.

[١٥٥]: حكم الدوائر المجتمعة لمحكمة القضاء الإداري المصرية تاريخ ١٩٥٢/٦/٣٠، المكتب الفني /٦-١٣١٨/. مذكور عند محمد على راتب، محمد نصر الدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٢٢١.

[١٥٦]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١١٥.

القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار على أساس وزنه بميزان القانون وزناً مناطه مبدأ المشروعية، فلا يقضي بوقف تنفيذ قرار إداري إلا إذا تبين له- على حسب الظاهر من الأوراق ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء- أن طلب وقف التنفيذ يقوم على ركنين، الأول: قيام الاستعجال بأن يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها، والثاني: يتصل بمبدأ المشروعية بأن يكون إدعاء الطالب في هذا الشأن قائماً على أسباب جدية وكلا الركنين هما من الحدود القانونية التي تحد سلطة محكمة القضاء الإداري وتخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا[١٥٧].

ثالثاً- شرط جدية الطلب في سورية:

انتهج المشرع السوري نهجاً مماثلاً لنهج شقيقه المصري حيث اكتفى بالنص في المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ على شرط الاستعجال(ترتب نتائج قد يتعذر تداركها)) دون النص على جدية الطلب كشرط للحكم بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطلوب وقف تنفيذها وإلغائها.

كما أن القضاء الإداري السوري سار على نهج القضاء الإداري المصري أيضا واستقر اجتهاده منذ الأحكام الأولى له على اشتراط جدية الطلب كشرط لقبول الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، حيث استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على أن: ((ركنا وقف التنفيذ هما الاستعجال وجدية المطاعن))[١٥٨]، وأنه: ((يشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري توفر شرطين أساسيين وهما وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها))[١٥٩]، كما قررت: ((أن قيام الإدارة

---

[١٥٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية ١٩٥٥/١١/١٥، مجموعة أحكام السنة الأولى، ص٢٩٤. مذكور عند د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٨٨٢. وأيضاً محمد على راتب، محمد نصر الدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٢٢٤. وأيضاً د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨١٥.

[١٥٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم/٣/ لسنة ١٩٦٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/ ١٩٦٤، المبدأ رقم/٢٣٨/، ص٢٧٥. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٢٨.

[١٥٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢٤٤/ أساس/١٠٥٢/ لعام ١٩٨٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٤، المبدأ رقم رقم/١٥٠/، ص٥٣٨. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ

بالحجز على راتب الكفيل وأشيائه البيتية سداداً لما تطالب به مكفوله الموفد بناءً على ما ترامى إليها من زواجه بأجنبية دون الاستيثاق بما يزيل الشك أو الاحتمال في مثل هذه الحالة يدعو لوصف خطوات الإدارة بإنهاء الإيفاد وإجراءات الحجز والمطالبة بأنه تسرع لا مبرر له ويظهر جدية طلب وقف التحصيل وصعوبة التغلب على نتائج التنفيذ في وقت يضيق فيه الناس بنفقات العيش))[١٦٠]، وأيضاً قررت إن: ((٣- سلطة سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منه، قيامه على ركنين ١- الاستعجال، ٢- جدية الأسباب))[١٦١].

ويرى الدكتور إلياس اليوسف بأن اجتهاد القضاء الإداري السوري انطلق في هذا الشرط، من أن وقف التنفيذ من شأنه عرقلة أعمال الإدارة ومنعها من تنفيذ قراراتها التي يفترض أنها ضرورية لتسيير المرفق العام، فإذا لم تكن الأسباب جدية، فعلى القضاء الإداري أن يمتنع عن الحكم بوقف التنفيذ، طالما أن الأصل في القرارات الإدارية أنها صدرت سليمة غير مشوبة بأي عيب[١٦٢].

في حين ذهب الدكتور عبد الإله الخاني إلى أن الجدية شرط ذاتي إذا اشترط في الطلب ذاته فكأنما أنشأ الطلب شرطه بنفسه وهذا مناقض لطبيعة الأشياء فوسائل الإثبات دائماً في القضاء خارجية فقط، لذلك وجب أن تكون الدعوى جدية، أي أن يكون الطلب الأصلي بالإلغاء مبنياً على أسباب جدية، وقد فسرت الجدية بأنها احتمال الكسب، واحتمال الكسب مرهون بوقته أي بتاريخ تقديم الطلب بحيث لا يربط به محكمة الأساس التي تحكم بفقدانها بالنهاية رفضاً أو عدم قبول[١٦٣].

القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٧٢٩.

[١٦٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢٠٣/ في الطعن رقم/٥٢٧/ لسنة ١٩٧٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٣، ص١٩٥.

[١٦١]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم/٧/ لسنة ١٩٦٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/ ١٩٦٤، المبدأ رقم /٢٧٣/، ص٣٣٦. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٣٧.

[١٦٢]: د. إلياس يوسف اليوسف، سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري، مرجع سابق، ص٢٣٢.

[١٦٣]: د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد/٣/ القضايا الإدارية، مرجع سابق، ص٢٠٧.

وأخيراً بقي أن نشير إلى أن مجلس الدولة السوري ومنذ أحكامه الأولى اتبع سياسية قضائية في مجال وقف التنفيذ تقوم على عدم تسبيب أو تعليل الحكم الصادر بوقف التنفيذ إلا في حالات نادرة جداً وبتسبيب مقتضب جداً في مثل هذه الحالات حيث تكتفي محكمة القضاء الإداري السورية عند تقديرها قبول طلب وقف التنفيذ بتعليل الحكم باستخدام الصيغة التقليدية التالية: ((إن المحكمة بما لها من حق التقدير بموجب القانون وجدت دون مساس بأساس الدعوى بأن شرطي وقف التنفيذ وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها عن تنفيذ التدبير المشكو منه متوافرين بالطلب)).

وبنفس التسبيب تشير إلى عدم توافر شرطي وقف التنفيذ عند تقديرها رفض طلب وقف التنفيذ أيضاً باستخدام الصيغة التقليدية التالية: ((ومن حيث أن المحكمة بما لها من حق التقدير بموجب القانون وجدت دون مساس بأساس الدعوى بأن شرطي وقف التنفيذ وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها عن تنفيذ التدبير المشكو منه غير متوافرين في الطلب)).

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا السورية محكمة القضاء الإداري في سياستها هذه حيث تكتفي في حالة تأكيدها للقرار الصادر عن محكمة القضاء الإداري بخصوص وقف التنفيذ بتصديق قرار وقف التنفيذ المطعون فيه أمامها بعد رفض الطعن المقدم به أمامها بقرار صادر عن دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا، وفي حال مخالفتها للقرار الصادر عن محكمة القضاء الإداري بخصوص وقف التنفيذ فإنها تتبنى الصيغة التقليدية التالية: ((إن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وجدت أن طلب وقف تنفيذ القرار.....غير مستوفٍ((أو مستوفٍ)) للشرطين الواجب توافرهما وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها خلافاً لما قدرته محكمة الدرجة الأولى))، لكن دون أن تكلف نفسها عناء ذكر السبب أو الأسباب التي تبني عليها قناعتها في الرفض أو القبول.

وفي الحقيقة إن سياسة محكمة القضاء الإداري السورية والمحكمة الإدارية العليا السورية بعدم تسبيب وتعليل الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية حالت دون إمكانية تحديد واستخلاص المفهوم القضائي لمجلس الدولة السوري بخصوص تحديد مفهوم شرط الاستعجال وكيفية تطبيقه على القرارات الإدارية والمبادئ والأسس التي يعتمدها في تقرير توافر شرط الاستعجال من عدمه، كما حالت أيضاً دون تحديد المفهوم القضائي لمجلس الدولة السوري بخصوص شرط جدية طلب وقف التنفيذ وكيفية استخلاصه وتحديد مفهوم ترجيح الإلغاء من عدمه، وذلك بخلاف سياسة مجلس الدولة الفرنسي والمصري بهذا الخصوص، حيث بينت كيف أن مجلس الدولة في كل من فرنسا ومصر يقوم بتسبيب الحكم الصادر بوقف التنفيذ سواءً أكان صادر بقبول طلب وقف التنفيذ أو رفضه مبيناً موقفه من توافر شرطي طلب وقف التنفيذ الموضوعيين في كل دعوى على حدا في ضوء المبادئ التي أرساها مجلس الدولة في فرنسا ومصر بخصوص شروط الحكم بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بحيث جاءت هذه المبادئ كثمرة لالتزام مجلس الدولة الفرنسي والمصري بتسبيب الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ، والتي من خلالها يستطيع الباحث وأصحاب المصلحة باللجوء إلى القضاء الإداري في فرنسا ومصر الوقوف على الخطوط العريضة والمبادئ الأساسية التي خطها وتبناها القضاء الإداري في فرنسا ومصر بخصوص تحديد مفهوم شرط الاستعجال وكيفية تطبيقه على القرارات الإدارية من قبل مجلس الدولة وأيضاً تحديد مفهوم شرط جدية الطلب وكيفية استخلاصه، ولا يخفى ما لهذه السياسة القضائية من فائدة تكمن في الحد من طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية رغم مشروعيتها الظاهرة لما في ذلك من تأثير سلبي على فاعلية نشاط الإدارة حال ممارستها بواسطة هذه القرارات هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية، فإن سياسة مجلس الدولة السوري بعدم تسبيب وتعليل الأحكام الصادرة بخصوص وقف تنفيذ القرارات الإدارية من شأنها أن تبطل هذه الأحكام لمخالفتها لنص المادة (٢٠٤) من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٩ والتي تنص على أنه: ((يجب أن تكون الأحكام مشتملة على الأسباب التي بنيت عليها والرد على جميع الدفوع التي

آثارها الخصوم تحت طائلة الطعن بها)) – وهو ما سنتعرض له مفصلاً في موضع لاحق من هذه الرسالة– وهو ما استقر عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث ذهبت في أحد أحكامها إلى القول: ((من حيث أن الحكم المطعون فيه لم يستظهر أياً من هذين الركنين ((الاستعجال والجدية)) واقتصر في تسبيبه على أنه: ((يتبين من ظاهر الأوراق أن طلب المدعي وقف تنفيذ قرار نقله إلى وزارة التربية والتعليم إنما يستند إلى ما يبرره)) وهو قصور مخل ينحدر إلى درجة عدم التسبيب وخلو الحكم من الأسباب، أو قصوره، أو تناقضها وتهاترها، مما يعيب الحكم ويبطله خصوصاً بعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا حتى تتمكن من رقابتها لأحكام محكمة القضاء الإداري))[١٦٤].

أي أن المحكمة الإدارية العليا استلزمت من محكمة القضاء الإداري أن تقوم باستظهار شروط وقف التنفيذ بشكل واضح ومحدد بحيث لا يكفي في ذلك العبارات المرسلة والعامة كالقول بأن طلب وقف التنفيذ يستند إلى ما يبرره، فمثل ذلك يعد قصوراً في الحكم ينحدراً به إلى درجة عدم التسبيب مما يعيبه ويبطله[١٦٥].

---

[١٦٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٦/ لسنة/٢ق/ تاريخ ١٩٥٥/١٢/١٠- بند /٣٥/، ص٢٩٨. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، هامش ص٥٧٣ وما بعدها.

[١٦٥]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٠٨.

الفرع الثالث
ارتباط شرطي الاستعجال والجدية وكفايتهما

استقر اجتهاد القضاء الإداري في فرنسا ومصر وسورية على أن قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يستلزم حكماً توفر شرطي الاستعجال وجدية الطلب معاً، بحيث يترتب على تخلف أي من هذين الشرطين لزوم الحكم برفض الطلب بوقف التنفيذ، وذلك باستثناء بعض النظم الخاصة التي يكتفى فيها بتوفر أحد الشرطيين دون الآخر، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: ارتباط الشرطين.

ثانياً: الاستثناء على قاعدة ارتباط شرطي الاستعجال وجدية الطلب.

أولاً– ارتباط الشرطين:

إن قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يستلزم حكماً توفر شرطي الاستعجال وجدية الطلب معاً[١٦٦]، فالارتباط بينهما هو ارتباط لزوم، بمعنى أنه لا يقضى بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا اجتمع بطلب الوقف شرطي الاستعجال والجدية معاً، فذلك من مقتضى الطابع الاستثنائي لنظام الوقف والذي يستتبع تضييق نطاقه بقدر الضرورة المستدعية خروجاً على الأصل العام في الأثر غير الواقف للطعن تحقيقاً للتوازن الواجب بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، وهو أيضاً مقتضى لمنطق الأشياء بحسب غاية النظام ووضعه من دعوى الإلغاء لأن تعذر تدارك نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه(شرط الاستعجال) المعتد به في تقرير الوقف أساس الخشية منه

[١٦٦]: Dael. S, Contentieux administratif, op.cit, p. ٢٣٠.

بالتحديد رجحان زوال هذا القرار(شرط الجدية) واعتباره كأن لم يكن من تاريخ صدوره، بحيث إن كان القرار مرجحة على العكس من ذلك مشروعيته ومن ثم بقائه منتجاً لآثاره لم يكن لتعذر تدارك النتائج أي أثر معطل لسريان القرار لأنه لا محل بطبيعة الحال في مثل هذه الحالة لإحباط نتائج مستهدفة أصلاً من تنفيذ القرار، وشرط الجدية بمعنى رجحان إلغاء القرار لا يكفي من ناحيته وحيداً لإيقاف تنفيذه، لأن أمر المشروعية ليس هو الداعي الأول للوقف بحسبان أن حسمه يقيناً له مرحلته التي ستأتي على أي حال فيما بعد[١٦٧].

وهذه القاعدة مطبقة من قبل مجلس الدولة الفرنسي حتى قبل تجاور شرطي الضرر والأسباب الجدية في نص الفقرة (٤) من المادة (٥٤) من مرسوم ١٩٦٣/٧/٣٠ الخاص بمجلس الدولة، وهو النص الذي سترد حكمه من بعد الفقرة (٢) من المادة (١٢٥) لائحة من تقنين المحاكم الإدارية المحاكم الإدارية الإستئنافية بشأن المحاكم الإدارية الإستئنافية، وأيضاً من الفقرة (١) من المادة (١٠) من التقنين التي أضافها قانون ١٩٩٥/٢/٨ بالمادة (٦٥) منه مستحدثة نظام الوقف المؤقت للتنفيذ لثلاثة أشهر أو لحين الفصل في طلب وقف التنفيذ أيهما أسبق، وأيضاً الفقرة (١) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري.

فإن القضاء الذي كان المصدر المباشر للشروط الموضوعية للوقف قبل أن يقنن بالنصوص هو الذي استوجب في نفس الوقت اجتماعها لإمكان القضاء بالوقف[١٦٨].

والقاعدة نفسها مطبقة لدى مجلس الدولة المصري منذ نشأته، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: ((لا يقضي بوقف تنفيذ قرار إداري إلا إذا تحقق ركنان الأول الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها،

[١٦٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٥٣٣ وما بعدها.
[١٦٨]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٥٤٠ وما بعدها.

والثاني جدية الأسباب التي يرجح معها الحكم بإلغائه))[١٦٩]، وأنه: ((لا بد من توافر الركنين معاً للحكم بوقف التنفيذ))[١٧٠]،

كما أنها مطبقة من قبل مجلس الدولة السوري حيث قررت المحكمة الإدارية العليا السورية: ((إن توافر أسباب وشروط وقف التنفيذ المتمثلة في جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها فيما بعد تنفيذ القرار المطعون فيه يجعل لطلب وقف التنفيذ كل الحق في أن يؤخذ بعين الاعتبار))[١٧١]، كما قررت أيضاً: ((أن شرطي وقف التنفيذ هما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها في تنفيذه))[١٧٢]، وأن: ((ركنا وقف التنفيذ هما الاستعجال والجدية))[١٧٣].

وبناءً على ما تقدم، فإنه لا يغني وجود أحد الشرطين عن وجود الأخر ولا يكفي وحيداَ وأياً كانت درجته وقوة حجته للقضاء بوقف التنفيذ[١٧٤]، بل يجب أن يبحث قاضي وقف التنفيذ الشرطين السابقين ويثبت توافرهما إذا ما أمر بوقف التنفيذ[١٧٥]، بل أنه إذا تحقق انتفاء أحد الشرطين، انتفى مناط الوقف بغير حاجة للبحث في الشرط الآخر[١٧٦]، وترتيباً على ذلك فقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: ((إذا اقتصر الحكم على بحث مشروعية القرار دون أن يتطرق إلى البحث عن شرط

---

[١٦٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٦٨٨/ لسنة/٢٧ق/ تاريخ ١٩٨٤/٣/٣. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٢٣.

[١٧٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٢٢٩/ لسنة/٢٧ق/ تاريخ ١٩٨٣/١٢/١٠. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٢٥.

[١٧١]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢/ في الطعن رقم/١٦٤/ لعام ١٩٦٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ١٩٨٦، ص٧٤٠.

[١٧٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٥٠٥/ في الطعن رقم/١٨١/ لعام ٢٠٠١. مذكور في مجلة المحامون العددان/٩ و١٠/ لعام ٢٠٠٢. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤٥/ في الطعن رقم/٧٠/ لعام ١٩٩٠ تاريخ ١٩٩٠/٢/٢٦. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤٤٧/ في الطعن رقم/٣٩٣٠/ تاريخ ١٩٨٩/١٢/١١. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١١٦٧/ في الطعن رقم/٤٦٦٩/ لعام ١٩٩٠. مذكور في مجلة المحامون لعام ١٩٩١، ص٦٠٨. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١١٣٨/ في الطعن رقم/٤٥٨٤/ لعام ١٩٩٠ تاريخ ١٩٩٠/١٢/١٤.

[١٧٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣٧/ في الطعن رقم/١٤١/ لسنة ١٩٦٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ١٩٦٨، ص١٩٢.

[١٧٤]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٥٥١ وما بعدها.

[١٧٥]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٦٨ وما بعدها.

[١٧٦]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٥٥٣ وما بعدها.

الاستعجال فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة))[١٧٧]، وأنه: ((إذا انتفى أحد ركني وقف تنفيذ القرار الإداري فإن على المحكمة المختصة بنظر طلبه أن تقضي برفضه دون بحث منها لمدى توافر الركن الآخر لعدم جدوى ذلك، حيث أن ثبوت هذا الركن بذاته غير كاف للقضاء بوقف التنفيذ))[١٧٨].

لذلك فإن اكتفاء الأحكام أحياناً بالإشارة إلى عدم توفر أحد الشروط فقط يكون مفهوماً في حالة رفض طلب وقف التنفيذ سواءً من جانب القاضي الأعلى أو الأدنى بحسبان أنه ما دام قد انتفى أحد الشروط لم تعد هناك قيمة لوجود الشرط الآخر بما لا داعي معه للبحث في مدى وجوده، وفي حالة القبول، يكون ذلك أيضاً مفهوماً عندما يكون مصدره قاضي الاستئناف، إذ يعني ذلك أن الشرط المذكور كان هو محور الطعن المقام ضد حكم أول درجة ولا نزاع حول وجود الشرط الآخر، لكن من النادر أن يصدر حكم من محكمة أول درجة قاضياً بوقف التنفيذ ومقتصراً على ذكر شرط واحد فقط، وسيكون ذلك إن كان بمثابة قصور في التسبيب[١٧٩].

وبهذا الاتجاه ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية حيث قررت: ((أن عزم الإدارة الشراء على حساب الملتزم لا يؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها ما دامت تبعة هذا الملتزم ستكون الموضوع الأصيل في النزاع))[١٨٠].

كما قررت المحكمة الإدارية العليا السورية رفض طلب وقف التنفيذ لتخلف شرط الاستعجال أيضاً في كثير من القرارات، من ذلك قولها: ((إن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وجدت أن مطلب وقف تنفيذ إخلاء مسكن بعد تخصيص المدعي بمسكن هبه غير مستوف للشرطين الواجب توافرهما وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها خلافاً لما

---

[١٧٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٣٨/ لسنة/٣٢ق/ تاريخ ١٩٩٠/٤/٧، المجموعة، ص١٥٢٦. مذكور عند د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، المرجع نفسه، ص٣٦٨.

[١٧٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٨١٣/ لسنة/٤٠ق/ تاريخ ١٩٩٦/١/٧. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٢٥.

[١٧٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٥٥٨ وما بعدها.

[١٨٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٨٦/ في الطعن رقم/٣٩٨/ لعام ١٩٧١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧١، ص٣٤٠. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٤١.

قدرته محكمة الدرجة الأولى))[١٨١]، وأن: ((المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وفي ضوء قرار محافظ دمشق المتضمن تخصيص أفراد الجهة المدعية بمساكن بديلة في مشروع الحسينية وجدت أن طلب وقف التنفيذ في هذه القضية(إخلاء العقارات الداخلة في منطقة تنظيم تحت طائلة الهدم الفوري) غير مستوف للشرطين الواجب توافرهما وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها من تنفيذ القرار المشكو منه وذلك خلافاً لما قدرته محكمة الدرجة الأولى))[١٨٢]، كما قررت أيضاً: ((أن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وفي ضوء الأوراق المبرزة في الملف ولا سيما كتاب وزارة السياحة الذي يؤكد تخصيص المدعية بالمسكن رقم/٢١/ من العمارة(١/٧) الجزيرة (أ): وجدت أن طلب وقف التنفيذ في هذه القضية غير مستوف للشرطين الواجب توافرهما وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها وذلك خلافاً لما قدرته محكمة الدرجة الأولى))[١٨٣].

وواضح من القرارات الثلاثة الأخيرة أن المحكمة الإدارية العليا السورية رفضت طلب وقف التنفيذ لتخلف ركن الاستعجال وإن كانت لم تشر إلى ذلك صراحة.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن لزوم اجتماع الشرطين معاً على هذا النحو لا يجعل لتقدم أيهما على الآخر في القضاء أي أهمية عملية، فلا يعني ذلك تدرجاً في الأهمية بينهما، وإن عناه فمن ناحية المدخل المباشر إلى طريق الوقف فقط، ولكن في النهاية لا انعكاس للتقدم أو التأخر على درجة أهمية كل من الشرطين، ولا أهمية

---

[١٨١]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية /٦٦- ١٩٩٧/١١٦٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٧، ج١. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٤٥.

[١٨٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية /٣٧١-١٩٩٨/١٨٧٤/١، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٨، ج٤. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٤٥.

[١٨٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية /٥٠١-١٩٩٨/٢٠٥٣/١، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٨، ج٦. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٧٤٥.

عمليـة للترتيـب مـا دام الوقـف لا يمكـن أن يقـرر إلا بكلاهمـا معـاً[١٨٤]، وفـي هـذا الخصـوص يلاحظ أن أحكام القضـاء الإداري الفرنسـي تبدأ فـي أغلبها وكذلك الأمر بالنسبة للنصوص التي حددت الشروط الموضوعية للوقف بشرط الضرر[١٨٥].

ثانياً- الاستثناء على قاعدة ارتباط شرطي الاستعجال وجدية الطلب:

إذا كان الارتباط بين شرطي الاستعجال والجدية هو ارتباط لزوم- كما بينا سابقاً- إلا أن المشرع الفرنسي أجاز للقضاء الإداري الفرنسي قبول طلب وقف التنفيذ في بعض الحالات الخاصة بتوافر أحد الشرطين دون الأخر كما قبل القضاء الإداري المصري استثناءً طلب وقف التنفيذ بتوافر أحد الشرطين دون الأخر، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

١- الأنظمة الخاصة لوقف التنفيذ القائمة على شرط واحد في فرنسا:

قرر المشرع الفرنسي أنظمة خاصة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية تميز من خلالها عن القانونين السوري والمصري، وذلك في محاولة جادة منه لمعالجة أوجه القصور التي تشوب نظام وقف التنفيذ في القانون العام والتي تتمحور أساساً حول فكرة أنه لم يوف الغرض منه لأن كثيراً من الأحكام تصدر متأخرة، ولأن الشروط التي يتطلبها المشرع لوقف التنفيذ لا تسعف القاضي في أن يحكم بالسرعة التي تتطلبها الغاية من نظام الوقف نفسه، بالإضافة إلى أن المشرع لم يلزم القاضي بأن ينظر ويحكم في طلب وقف التنفيذ خلال مدة محددة.

وقد خرج المشرع الفرنسي من خلال هذه النظم الخاصة لوقف التنفيذ عن نظام القانون العام لوقف التنفيذ الذي يحتم ضرورة توافر شرطي الاستعجال وجدية الطلب مجتمعين معاً للحكم بالوقف من عدة نواحي- تعرضنا لها سابقاً- من بينها إعفاء طلبات وقف التنفيذ المنصوص عليها في هذه النظم الخاصة من شروط

---

[١٨٤]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٥٦٠ وما بعدها.
[١٨٥]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، هامش ص٥٦٧.

الاستعجال والاكتفاء بالأسباب الجدية كشرط موضوعي وحيد لإمكانية الحكم بوقف التنفيذ وهو ما سنتعرض له وفق التفصيل التالي:

أ- حالات وقف التنفيذ الخاصة بناءً على طلب الأشخاص الخاصة:

(١)- وقف التنفيذ استناداً لقانون ١٩٧٦/٧/١٠ المتعلق بحماية الطبيعة والبيئة Protection de la nature et de l'environnement :

تنص الفقرة الأخيرة من المادة (٢) من قانون ١٩٧٦/٧/١٠ المتعلق بحماية البيئة (الطبيعة) على أنه: ((إذا تم إيداع عريضة الطعن أمام القضاء الإداري في القرار الصادر بالترخيص أو بالموافقة على أحد المشروعات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة استناداً إلى غياب الدراسة الميدانية للأثر الخالص، يجب على المحكمة المختصة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، في حالة إثبات ذلك بواسطة أحد الإجراءات المستعجلة))[١٨٦].

ذلك أن قانون ١٩٧٦/٧/١٠ الخاص بحماية الطبيعة ألزم الإدارة قبل قيامها بمشروعات يمكن أن تؤثر على البيئة والطبيعة بإعداد دراسة أولية تبين حالة الأمكنة الأصلية ومدى تأثر البيئة والطبيعة فيها بهذه المشروعات ومدى احترام المشروع لقواعد الحماية المعمول بها في هذا الخصوص وكيفية مواجهة أي آثار جانبية للمشروع يمكن أن تضر البيئة والطبيعة (elude d'impacte)[١٨٧].

لذلك فإن المستثمر الذي يشرع في القيام بأعمال أو إصلاحات قابلة لأن تؤثر على الوسط الطبيعي، يجب عليه أن يقدم طلبه بالحصول على ترخيص من الجهة الإدارية المختصة للقيام بهذه الأعمال أو هذه الإصلاحات مصحوباً بدراسة الأثر الخالص، أي أثر هذه الأعمال على الطبيعة والبيئة، وأعيد التأكيد على حكم هذه المادة في الفقرة (١١) من المادة (٥٥٤) من قانون القضاء الإداري الصادر في

---

[١٨٦]: Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, op. cit, p.١٠٩٤.

[١٨٧]: Hanicotte. R, Le sursis à exécution : point nevralgiqe de la protection de l'environnement, R.D.P, ١٩٩٥, ٦' édition, p. ١٥٨١-١٦٠٧.

٢٠٠٠/٦/٣٠ والتـي أحالـت علـى حكـم الفقـرة (٢) مـن المـادة (١٢٢) مـن قـانون ١٩٧٦/٧/١٠ المتعلق بحماية البيئة سالفة الذكر[١٨٨].

فإذا كان الترخيص قد سلم إليه دون تقديمه مثل هذه الدراسة فإنه يجوز لذوي الشأن الطعن في القرار الصادر بالترخيص أمام القضاء الإداري مع جواز طلب وقف تنفيذه[١٨٩]، وفي هذه الحالة يجب على القاضي الإداري المختص أن يستجيب لطلب الوقف بقوة القانون لافتراض عدم شرعية القرار، ولأن غياب دراسة الأثر الخالص يكون بمثابة السبب الجدي لتبرير وقف التنفيذ، ويقع على عاتق الجهة الإدارية المعنية إثبات وجود هذه الدراسة بملف المشروع حتى تستطيع أن تصل إلى رفض طلب وقف التنفيذ[١٩٠].

(٢)- النظام الخاص بوقف التنفيذ استناداً لقانون ١٩٨٣/٧/١٢ المتعلق بديمقراطية التحقيقات العامة La démocratisation des enquêtes publiques :

وفقاً للمادة (٦) من قانون ١٩٨٣/٧/١٢ المتعلق بإضفاء الطابع الديمقراطي على التحقيقات العامة وحماية البيئة التي تنص على أنه: ((يجب أن تأمر المحكمة المختصة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه والصادر عقب اعتراض المفوض بالتحقيق إذا كان أحد الأسباب الواردة في العريضة يبدو في حالة التحضير جدياً ومن شأنه أن يبرر الإلغاء))[١٩١]، فإن القرار الإداري (الترخيص) الصادر بالرغم من معارضة المحقق، والذي من شأنه المساس بالبيئة يمكن الطعن فيه لتجاوز السلطة ومن ثم

---

[١٨٨]: Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés, op. cit, p. ٢٨٨.et Chabanol. D, Code de justice administrative , op. cit, p.٥٦٩.et Peiser. G, Contentieux administrative, op. cit , p.١٧٩.

[١٨٩]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص٧٩.

- Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit, p.٣٧٠.

[١٩٠]: Lebreton. G, Droit administratif général, op.cit, p.٥٤١.et Pacteau. B, Contentieux administratif, op. cit, p.٣٦٣.

[١٩١]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣٨٣ وما بعدها.

- Lebreton. G, Droit administratif général, op.cit, p.٥٤٢.

طلب وقف تنفيذه، وعلى القاضي الإداري أن يستجيب لطلب وقف التنفيذ لو أن الطاعن آثار على الأقل سبباً جدياً لتبرير إلغاء القرار، ومعارضة المحقق لصدور مثل هذا القرار لا تعدّ في ذاتها سبباً جدياً[١٩٢]، ولكنها تسهل على الطاعن طلب الوقف من حيث استطاعته أن يستقطع من بين الأسباب المعلنة بواسطة المحقق السبب الأكثر جدية ووضعه بين يدي القاضي بغرض وقف التنفيذ[١٩٣]، كما يطبق هذا القانون على قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة إذا شكلت اعتداءً على البيئة[١٩٤].

وسنداً لأحكام الفقرة (١٢) من المادة (٥٥٤) من قانون القضاء الإداري والمادة (٦) من قانون ١٩٨٣/٧/١٢ المتعلق بديمقراطية التحقيقات العامة، فإن قاضي الأمور المستعجلة يجب أن يأمر بوقف التنفيذ عقب اعتراض المحقق إذا كانت أحد الأسباب الواردة في العريضة يبدو في حالة التحضير جدياً ومن شأنه أن يبرر الإلغاء[١٩٥].

ب- حالات وقف التنفيذ الخاصة بناءً على طلب الأشخاص العامة:

(١)- وقف التنفيذ استناداً لقانون اللامركزية Décentralisation الصادر في ١٩٨٢/٣/٢ والمتعلق بحقوق وحريات الجماعات المحلية:

ألغى قانون ١٩٨٢/٣/٢ المعدل بقانون ١٩٨٢/٧/٢٢ نظام الرقابة الوصائية على قرارات السلطة المحلية وأصبحت هذه القرارات نافذة سواءً من تاريخ إحالتها إلى ممثل الدولة(المحافظ) أو من تاريخ نشرها وإعلانها واستعيض عنها بالرقابة القضائية اللاحقة للقاضي الإداري[١٩٦]، وأعيد النص على هذه المادة في الفقرة (١) من المادة (٥٥٤) من قانون القضاء الإداري تاريخ٢٠٠٠/٦/٣٠ والتي أحالت على الفقرة (٦)

---

[١٩٢]: Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit, p.٣٧١.

[١٩٣]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص٧٩.

[١٩٤]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣٨٤.

[١٩٥]: Peiser. G, Contentieux administrative, op. cit , p.١٧٩.et Chabanol. D, Code de justice administrative, op. cit, p.٥٦٩.

[١٩٦]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٢٥٩. وأيضاً د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، المرجع نفسه، ص٣٨٥.

من المادة (٢١٣١) من التقنين العام للجماعات الإقليمية[١٩٧]، والتي أجازت للمحافظ الطعن بإلغاء هذه القرارات لعدم المشروعية وأتاحت المادتين (٣و٤٦) من هذا القانون للمحافظ طلب وقف تنفيذ هذه القرارات بشروط ميسرة وسهلة، حيث يجوز للمحافظ أن يطلب وقف تنفيذ وإلغاء القرارات الإدارية الخاضعة للالتزام بالإحالة إليه والتي يترتب على تنفيذها إلحاق الضرر بأحد الأشخاص[١٩٨]، حيث يشترط لقبول طلب وقف التنفيذ في هذه الحالة أن يثبت المحافظ جدية أحد أسباب الطعن بالإلغاء الذي من شأنه أن يرجح إلغاء القرار المطعون فيه وذلك دون شرط الاستعجال[١٩٩].

كما يجوز بموجب هذا القانون للمحافظ أن يطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي يكون من شأن تنفيذها تعرض حرية عامة أو فردية للخطر بشرط توافر شرط وحيد هو أن تكون الأسباب الواردة في صحيفة طلب الإلغاء جدية ومن شأنها أن تبرر أو ترجح إلغاء القرار المطعون فيه[٢٠٠].

وفي هذه الحالة ألزم القانون رئيس المحكمة الإدارية المختصة أو من يفوضه أن يأمر بوقف التنفيذ في مدة قصيرة جداً هي مدة ثماني وأربعون ساعة وكذلك في حالة الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة أو محاكم الاستئناف الإدارية في الحكم الصادر بوقف التنفيذ خلال الخمسة عشر يوماً من إعلانه يجب على نفس القسم القضائي أو محكمة الاستئناف أن يفصل فيه خلال نفس المدة السابقة وهي ثماني وأربعون ساعة أيضاً[٢٠١].

وتجدر الإشارة إلى أن الفقه الفرنسي متفق على أن المحافظ يتمتع بسلطة تقديرية لتكييف فيما إذا كان الشخص مضروراً من التصرف أو غير مضرور، ولا

---

[١٩٧]: Chabanol. D, Code de justice administrative, op. cit, p.٥٦١.
[١٩٨]: Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, op. cit, p.١٠٩٣.
[١٩٩]: Peiser. g, Contentieux administrative,, op. cit , p.١٧٨.
[٢٠٠]: Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit, p.٣٦٩ et suivant .et Lebreton. G, Droit administratif général,op.cit, p.٥٤٢.et Pacteau. B, Contentieux administratif, op. cit, p.٣٦٣.et Peiser. G, Contentieux administrative, op. cit , p.١٧٨.
[٢٠١]: Etiem. R, Le sursis de quarant- hiut heures, R.D.P,١٩٨٨, P. ٧٤٣.et Llaubadére. A et Gaudemet. Y, Traité droit administratif- tome ١- Droit administratif général, ١٥ 'edition, L.G.D.J, p.٢٩٦.et Pacteau. B, Contentieux administratif, op. cit, p.٣٤٢.et Chabanol. D, Code de justice administrative, op .cit, p.٥٦٢.

يتمتع بسلطة تقديرية في رفض طلب الشخص المضرور إذا تبين له أن التصرف محل الطلب كان مشوباً باللامشروعية، غير أن مجلس الدولة قد منح ممثل الدولة سلطة تقديرية في قبول أو رفض طلب الشخص المضرور في إثارة دعوى الإلغاء ولو كان التصرف مشوباً باللامشروعية[٢٠٢].

(٢)- وقف التنفيذ استناداً لقانون الخاص بالتنظيم الهندسي للمدن d'urbanisme:

سنداً لأحكام الفقرة (١٠) من المادة (٥٥٤) من قانون القضاء الإداري فإنه يجوز للمحافظ طلب وقف تنفيذ قرارات تراخيص البناء التي تخضع في إصدارها للقواعد المحددة بموجب الفقرة (١٩) من المادة (٤٢١) من قانون التنظيم الهندسي للمدن d'urbanisme والمعطوفة بدورها على الأحكام الواردة في الفقرة (٦) من المادة (٢١٣١) من التقنين العام للجماعات الإقليمية[٢٠٣]، وبالتالي فإنه يجوز للمحافظ طلب وقف تنفيذ قرارات تراخيص البناء بالشروط المعمول بها بالنسبة للمحافظين بمقتضى المادة (٦٦) من قانون ١٩٨٢/٣/٢ المتعلق بحقوق وحريات الهيئات اللامركزية(المحليات)، بحيث يتوجب على القاضي الإداري وقف تنفيذ هذه القرارات المطعون فيها إذا ما وجد شكاً جدياً دون استلزام شرط الاستعجال، كما أجاز المشرع الفرنسي من خلال تعديل المادة (١٠٨) من قانون ١٩٨٣/٧/٢٢ للأفراد الاستفادة من هذا النظام الخاص لوقف التنفيذ في مجال التراخيص، ولكنه تتطلب منهم في هذه الحالة إثبات شرطي الاستعجال والجدية معاً لقبول طلب وقف التنفيذ، لذلك فإن الأفراد يفضلون عدم الطعن بصفة مستقلة وإنما من خلال المحافظ وذلك للاستفادة من إعفاء طلب وقف التنفيذ من شرط الاستعجال[٢٠٤].

---

[٢٠٢]: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص٢٦٨.

[٢٠٣]: Chabanol. D, Code de justice administrative, op. cit, p.٥٦٩. et Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés, op. cit, p. ٢٨٨.

[٢٠٤]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣٨٤ وما بعدها.

(٣)- النظام الخاص بوقف التنفيذ استناداً لقانون الصحة العامة:

أجازت الفقرة (٥) من المادة (٧١٤) من قانون الصحة العامة وفيما يخص الخدمات الأستشفائية المحافظ أن يطعن أمام المحاكم الإدارية في قرارات مجالس الصحة العامة الإدارية ومن ثم طلب وقف تنفيذها، وعلى القاضي أن يحكم بالوقف تأسيساً على الأقل على وجود سبب جدي للإلغاء[٢٠٥].

(٤)_ النظام الخاص بوقف التنفيذ استناداً لقانون ١٩٨٦/١/٩:

بمقتضى قانون ١٩٨٦/١/٩ يكون للمحافظ حق الطعن في أي قرار صادر من سلطة لامركزية أمام القضاء الإداري، ومن ثم طلب وقف تنفيذه، وذلك إذا كان من شأن هذا القرار أن يعرض أعمال البناء أو أعمال السير للخطر، وعلى القاضي أن يجيبه إلى طلبه بخصوص وقف التنفيذ تأسيساً على وجود الشك الجدي فقط[٢٠٦].

(٥)- النظام الخاص بوقف التنفيذ استناداً لقانون ١٩٨٤/٧/٦ المتعلق بالرياضة Sportive :

استناداً لقانون ١٩٨٤/٧/٦ المتعلق بالرياضة والمعدل بالقانون الصادر في ١٩٩٢/٧/١٣ والمنصوص عليها أيضاً في الفقرة (٨) من المادة (٥٥٤) من قانون القضاء الإداري الصادر بتاريخ٢٠٠٠/٦/٣٠ فإنه يجوز لوزير الرياضة أن يطعن لتجاوز السلطة ويطلب وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن الاتحاد الرياضي الفيدرالي أمام القضاء الإداري، ويجب على المحكمة أن تحكم بالوقف إذا ما قدرت وجود شك جدي للإلغاء فقط دون البحث عن شرط الاستعجال[٢٠٧].

---

[٢٠٥]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص وما بعدها ٨٠.

[٢٠٦]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، المرجع نفسه، ص٨١.

[٢٠٧]: Chabanol. D, Code de justice administrative, op. cit, p.٥٦٨.

٢- قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري استثناءً بتوافر أحد ركني وقف التنفيذ في مصر.

على الرغم من أن مجلس الدولة المصري قد استقر على أن شروط قبول طلب وقف التنفيذ تكاملية ومتلازمة حيث يتعين للقضاء بقبول الطلب توافرها مجتمعة، وذلك احتراماً لمبدأ النفاذ الفوري للقرارات الإدارية، والذي يعدّ طلب وقف التنفيذ استثناءً عليه، إلا أنه أجاز للمحكمة استثناءً من شرط التلازم بين شروط وقف التنفيذ القضاء بالوقف اكتفاءً بتوافر شرط الاستعجال دون بحث لمدى توافر ركن الجدية إذا كان الضرر الناتج عن تنفيذ القرار مستحكماً بأن يكون وشيك الوقوع بصورة لا يتسع معها الوقت للمحكمة لبحث مدى مشروعيته للتأكد من جدية الطلب، حيث يكون للقاضي استناداً إلى حالة الضرورة ولتحقق مقتضاها أن يأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه استناداً إلى ركن الاستعجال بمفرده، وتمسكاً منه بالأحوط لدفع الضرر بإجراء وقتي يتمثل في أمره بوقف تنفيذ القرار[٢٠٨].

وتأكيداً لذلك فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أن: ((تراخي الإدارة في البت في موضوع تأدية نجل المدعي لامتحان شهادة الثانوية العامة في هذا العام إلى وقت وشيك قبل حلول موعد هذا الامتحان بأيام معدودات لا يترك أمام المحكمة إلا ميعاداً ضيقاً لا يتسع للتمكين من بحث عناصر مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه وينشئ بذاته في الخصوصية المعروضة حالة استعجال يتعذر معها التوقف على بحث ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ وقد تترتب عليها نتائج يتعذر تداركها مما لا معدى معه بحكم الضرورة إزاء قيام هذه الحالة الملحة ولم تبق على موعد الامتحان سوى ثلاثة أيام عند تقدير ظرف الاستعجال بقدره أخذاً بظاهر الأوراق والقضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه استناداً إلى هذا الظرف

[٢٠٨]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١٣١ وما بعدها. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٢٦ وما بعدها. وأيضاً د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١١١.

بمفرده وتمسكاً بالأحوط لدفع الضرر المحتمل لهذا الإجراء الوقتي على أن يكون مصير إعلان نتيجة نجل المدعي والاعتداد بها رهيناً بالحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى وذلك دون مساس بأصل الحق الذي يثيره هذا الموضوع))[٢٠٩].

كما ذهب القضاء الإداري المصري إلى القضاء بوقف التنفيذ دون استلزام توافر شرط الاستعجال إذا كان القرار المطلوب وقف تنفيذه هو قرار منعدم، حيث قررت محكمة القضاء الإداري المصرية أنه: ((وإن كان يشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري أن تكون ثمة نتائج يتعذر تداركها إلا أن التحدي بذلك لا يكون إلا في شأن القرارات الإدارية التي تعتبر قائمة قانوناً منتجة لآثارها إلى أن يقضى بإلغائها، ذلك أن من هذه الآثار أن للقرار الإداري قوته الملزمة للأفراد وللإدارة تنفيذه بالطريق المباشر في حدود القوانين واللوائح، وأن هذه القوة لا تزايله حتى ولو كان معيباً، إلا إذا قضي بوقف تنفيذه أو إلغائه، ولكن يلزم أن يكون القرار الإداري ولو كان معيباً، مازال متصفاً بصفة القرار الإداري كتصرف قانوني أما إذا نزل القرار إلى حد غصب السلطة وانحدر بذلك إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانوناً فلا تلحقه أية حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه ولا يكون قابلاً للتنفيذ بالطريق المباشر بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في استعمال ذوي المراكز لمراكزهم القانونية المشروعة مما يبرر بذاته مطالبتهم إزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة))[٢١٠].

المطلب الثاني

---

[٢٠٩]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٩٤٧/ لسنة /١٨ق/ تاريخ ١٩٦٤/٦/٩، مجموعة المبادئ في خمس سنوات من أول أكتوبر سنة ١٩٦١ حتى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٦، ص٣٧١. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١١١ وما بعدها.

[٢١٠]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/١٠٤٦/ لسنة /١٨ق/ تاريخ ١٩٦٥/١١/١٦، مجموعة المبادئ في خمس سنوات من أول أكتوبر سنة ١٩٦١ حتى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٦، ص٦١٩. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص١١١ .

الشروط الشكلية المتعلقة بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري

سنداً لأحكام المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ ولأحكام المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ فإنه: ((يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى)).

وهذا يعني وجود شرط شكلي تطلبه المشرع لكي تفصل المحكمة في طلب وقف التنفيذ، يتمثل بضرورة تقديم طلب وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه وتسجيله في نفس عريضة دعوى الإلغاء المرفوعة من صاحب الشأن.

هو ما سنتعرض له وفق التفصيل التالي:

الفرع الأول: ارتباط وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى إلغاء القرار الإداري.

الفرع الثاني: ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

الفرع الأول

ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى إلغاء القرار الإداري

من المسلم به فقهاً وقضاءً في كل من فرنسا ومصر وسورية انطلاقاً من علاقة تبعية طلب وقف التنفيذ بالطعن الأصلي بالإلغاء- اشتراط ورود طلب وقف التنفيذ في عريضة دعوى الإلغاء، وهو ما يعرف بشرط الاقتران، إلا أن المشرع الفرنسي خرج عن ذلك الشرط وأجاز تقديم طلب وقف التنفيذ في عريضة منفصلة أو مستقلة عن طلب إلغائه[٢١١]. وبناءً عليه فقد يقدم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه في فرنسا إما كطلب تابع لطلب الإلغاء أو كطلب مستقل وذلك بخلاف موقف المشرعين في مصر وسورية الذي لم يجيزا تقديم طلب وقف التنفيذ إلا في ذات عريضة الطعن الأصلي.

وعليه فإننا سنبحث في شروط ارتباط وقف تنفيذ القرار بدعوى الإلغاء من خلال الوقوف على وضع هذا الشرط في كل من فرنسا ومصر وسورية وذلك وفق التفصيل التالي:

أولاً: ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء في فرنسا.

ثانياً: ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء في مصر.

ثالثاً: ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء في سورية.

أولاً- ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء في فرنسا.

قدمنا أن قانون القضاء الإداري الصادر في ٢٠٠٦/٦/٣٠ في فرنسا والمطبق اعتباراً من ٢٠٠١/١/١ قد أحدث ثورة حقيقية وتحولاً عميقاً في مبدأين أساسيين في القانون العام الفرنسي، **الأول:** يتعلق بمبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، **والثاني:** بمنح القاضي الإداري الحق في توجيه أوامر للإدارة، حيث أتاح هذا القانون لأول مرة للقاضي الإداري الناظر بالأمور المستعجلة توجيه أوامر للإدارة قبل الفصل في موضوع النزاع بل وقبل أن ترفع دعوى في الموضوع بإلغاء القرار الإداري.

---

[٢١١]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٥٤.

وهذه الأوامر مستقلة تماماً عن الفصل في موضوع النزاع كما أنها مستقلة عن تنفيذ الأحكام[٢١٢].

كما استحدث هذا القانون نظامين جديدين للاستعجال **الأول:** في مجال الحريات الأساسية **والثاني:** فيما يتعلق باتخاذ التدابير المقيدة، كما أنه استعاد نظام الاستعجال التحفظي المنصوص عنه لأول مرة في قانون ١٩٩٥/٢/٨، ونظام الاستعجال الموقف للقرارات الإدارية الذي حل محل نظام وقف التنفيذ القديم[٢١٣].

أي أن قانون القضاء الإداري الجديد في فرنسا وعلى الرغم من التحولات التي أحدثها في قضاء الأمور المستعجلة الإدارية، إلا أنه فيما يتعلق بوقف تنفيذ القرارات الإدارية استعاد النظام القديم لوقف التنفيذ ولا سيما فيما يتعلق بشروط هذا الوقف الشكلية منها والموضوعية.

حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري على أنه: ((عندما يكون القرار الإداري– حتى في حالة الرفض– موضوع طلب إلغاء أو تعديل، فإن قاضي الأمور المستعجلة الناظر بالطلب يستطيع الأمر بوقف تنفيذ كل أو بعض آثار القرار المطلوب إلغاؤه تحفظياً، وذلك عندما العجلة تبرر ذلك.....))[٢١٤].

كما نصت الفقرة الأولى من المادة (٥٢٢) من قانون القضاء الإداري على أنه: ((قاضي الأمور المستعجلة ينظر بطلب وقف التنفيذ المبرر بالعجلة، ويستطيع أن يأمر خلال /٤٨/ ساعة باتخاذ كل التدابير الضرورية لحماية الحرية الأساسية التي وقع عليها اعتداء جسيم وغير قانوني بشكل واضح من قبل شخص معنوي من أشخاص القانون العام أو هيئة من هيئات القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام وذلك أثناء ممارسته لسلطاته))[٢١٥].

---

[٢١٢]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٧٩ وما بعدها.
- Botoko- claeysen. C, Le référé – liberté vu par les juges du fond, Analyse de premières de dix Tribunaux administratifs, op.cit, p. ١٠٤٦. et Pacteau. B, Contentieux administratif, op. cit, p.٣١٩.
[٢١٣]:Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés, op. cit, p. ٢٦١.
[٢١٤]: Chabanol. D, Code de justice administrative, op.cit, p. ٤٨٢.
[٢١٥]: Guglelmi. G, Droit administratif, op.cit, p. ٤٤.

وبناءً على ما تقدم، فإن الطلب بوقف تنفيذ القرار الإداري يجب أن يكون مرتبطاً من حيث الموضوع بطلب إلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، بحيث يرفض كل طلب بوقف التنفيذ لا يكون مرتبطاً بطلب أصلي مقدم بإلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه ضمن الميعاد القانوني لطلب الإلغاء[٢١٦]، كما يتوجب على القاضي الناظر بطلب وقف التنفيذ أن يعلن أولاً أن الطلب الأصلي بالإلغاء مقبول شكلاً، كما يجب أن يقدم الطلب بوقف التنفيذ بشكل مستقل عن طلب إلغاء القرار الإداري[٢١٧] مرفقاً بجميع الوثائق والمستندات اللازمة لصحته وقبوله ومرفقاً بنسخة عن الإدعاء المقدم بالموضوع بطلب إلغاء أو تعديل القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، ويجوز للمدعي أن يتقدم بطلب وقف تنفيذ بشكل متأخر عن طلب الإلغاء، أو بشكل سابق عليه بشرط أن يكون الطلب بإلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه قد سجل في ديوان المحكمة قبل الفصل بطلب وقف التنفيذ من قبل القاضي المختص[٢١٨].

والجدير بالذكر أن المشرع الفرنسي اشترط لأول مرة ضرورة تقديم الطلب بوقف التنفيذ بشكل مستقل أمام المحاكم الإدارية عن الطلب الأصلي بإلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه في المادة (٥) من المرسوم رقم/٨٨-٦٩/ تاريخ ١٩٦٩/١/٢٨ والتي عدلت المادة (٢٢) من مرسوم ١٩٥٣/١/٢٨ المتضمن لائحة الإدارة العامة ثم من المادة (٩٧) من المرسوم ١٩٥٣/٩/٣٠ المتضمن قانون المحاكم الإدارية الملغى.

وأخيراً في المادة (١١٩) من مرسوم ١٩٨٩/٩/٧ المتضمن لائحة قانون المحاكم الإدارية والمحاكم الإستئنافية في حين لم يشترط قبل هذا الشرط في النصوص المنظمة لاختصاصات مجلس الدولة الفرنسي والمحاكم الإدارية في مجال

---

[٢١٦]: Dael. S, Contentieux administratif, op.cit, p. ٢٣٠.et Rouault. M.C, Droit administratif, op.cit, p.٢٣٩. et Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit, p.٣٤٣.

[٢١٧]: Gohin. O, Les procédures d'urgence: approche comparative, op.cit,p. ١٤٦.

[٢١٨]:Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés, op. cit, p. ٢٦٣-٣٠٧. et Pacteau. B, Contentieux administratif, op. cit, p.٣٣٧.

الوقف حيث كانت الطلبات تقدم إما في ذات صحيفة دعوى الإلغاء أو بشكل مستقل عنها[٢١٩].

وعلى الرغم مما تقدم، فإن اجتهاد القضاء الإداري الفرنسي استقر على أن تخلف شرط لزوم تقديم الطلب بوقف التنفيذ بطلب مستقل لا يعدّ من قبيل الشكليات الجوهرية التي تستتبع عدم قبول طلب وقف التنفيذ شكلاً وإن كان الأصل يقضي بوجوب تقديمه بشكل مستقل[٢٢٠].

وبهذا الخصوص يرى الفقيه الفرنسي René Chapus أن استقلال صحيفتي الدعويين يفيد في لفت نظر القاضي إلى وجود طلب وقف التنفيذ ويسهل تحضير دعواه، كما أنه يتفق وكون تسبيب طلب الوقف لا يقتصر فقط على بيان أوجه عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه وإنما يتعين اشتماله أيضاً على ما يفيد قيام الاستعجال المسوغ للوقف وهو شرط خاص بطلبه[٢٢١].

وبنفس الاتجاه ذهب الفقيه الفرنسي Odent إلى أن شرط العريضة المنفصلة يحقق مصلحة الطاعن المتمثلة في إطلاع المحكمة على طلب الوقف بنوع من التركيز والاهتمام، ولا سيما كما يقول الفقيه الفرنسي Christian Gabode إن مجلس الدولة يقبل الإحالة إلى الأسباب الواردة في عريضة الإلغاء فلا حاجة لتكرارها في عريضة طلب وقف التنفيذ[٢٢٢].

وعلى العكس من ذلك يرى الفقيه الفرنسي Christian Gabode أنه من الناحية العملية فإن إدراج طلبي الوقف والإلغاء بذات الصحيفة هو الشكل الأكثر استعمالاً

---

[٢١٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٦٤. وأيضاً د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٥٥. وأيضاً د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص ٧٠ وما بعدها.

[٢٢٠]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، المرجع نفسه، ص٢٥٥. د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص ٢٦٤.

[٢٢١]: Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, Montchrestien, Paris, ١٣ édition, p.١٠٩٣.

[٢٢٢]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، المرجع نفسه، ص ٢٥٦ وما بعدها.

لمزايا يحققها هذا الوضع منها أن جميع الطلبات وأسانيدها ستظهر في نفس الصحيفة وستكون شكليات التقديم هي نفسها وكيفية حساب المواعيد أكثر بساطة[٢٢٣].

كما يرى الفقيه الفرنسي Pilade إن ورود طلبي الإلغاء ووقف التنفيذ في عريضة واحدة من شأنه توفير الوقت اللازم للفصل في طلب وقف التنفيذ، حيث يبحث القاضي الأوراق بسرعة ليصل إلى تقدير جدية الأسباب التي ترجح إلغاء القرار وتبرر بالتالي وقف تنفيذه مؤقتاً تلك الأسباب الواردة في ذات الصحيفة، أما تقديم الطلب بعريضة مستقلة فيجعله ينظر كلاً من العريضتين على حدة مما يضيع وقت المحكمة ومن غير المفيد تكرار أسباب وقف التنفيذ مرة أخرى في عريضة مستقلة أو منفصلة[٢٢٤].

ثانياً- ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء في مصر:

يرتبط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب إلغائه وجوداً وعدماً، فيتبعه بالتالي لزوماً في شروط قبوله وأوضاع انقضائه واختصاص نظره.

وهو ما سنتعرض له وفق التفصيل التالي:

١- مفهوم الاقتران وأهميته.

٢- نتائج الاقتران.

١- مفهوم الاقتران وأهميته.

[٢٢٣]: Gabode. C, Aménager le sursis à exécution, op.cit, p. ١٥٢.

[٢٢٤]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٥٦.

من المسلم به أن طلب وقف التنفيذ هو طلب تابع لطلب إلغاء القرار الإداري وليس طلباً مستقلاً عنه، ولذلك لا يقبل طلب وقف التنفيذ إذا قدم دون طلب إلغاء القرار[٢٢٥].

وعلى ذلك لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرارات التي ينظر فيها القضاء الإداري بمقتضى ولاية القضاء الكامل[٢٢٦].

وتأكيداً على ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن إلى أن: ((من شروط قبول وقف تنفيذ القرار الإداري، اقترانه بطلب إلغائه، وإلا يعتبر غير مقبول شكلاً))[٢٢٧].

كما قررت: ((أن قرار الإدارة خصم مبلغ معين من راتب الموظف استيفاءً لدين عليه، منازعة تتعلق بالمرتب، وتنظرها المحكمة بمقتضى ولايتها الكاملة، ولا تندرج في قضاء الإلغاء، ومن ثم لا يكون القرار الصادر بالخصم من المرتب من القرارات الإدارية القابلة للإلغاء والتي يجوز وقف تنفيذها طبقاً للمادة (٢١) من القانون رقم/٥٥/ لسنة ١٩٥٩ ومؤدى هذا أنه لا يجوز اتخاذ طريق وقف تنفيذ القرار إلا حيث يوجد قرار متخذ بشأنه دعوى بإلغائه))[٢٢٨].

والأساس القانوني لهذا الشرط نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢[٢٢٩]، والذي جاء فيه أنه: ((

---

[٢٢٥]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري- الكتاب الثاني- دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٦١. وأيضاً راجع بنفس المعنى د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ، مرجع سابق، ص٢٠٤. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص٨١.

[٢٢٦]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٣١٠.

[٢٢٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٨٨٢/ لسنة/١٣ق/ تاريخ ١٩٦٨/١١/٩. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، المرجع نفسه، ص٨٢.

[٢٢٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية لسنة/٦ق/ تاريخ ١٩٦٠/١٠/٢٩، ص٢٠. مذكور عند د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٨٦٨.

[٢٢٩]: يلاحظ أن اشتراط اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة إنما مناطه الحالات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/ ٤٧/ لعام ١٩٧٢، أما الفقرة الثانية منها فتعالج حالات لا يرد في شأنها وقف التنفيذ ومن ثم فإن طلب صرف المرتب الواردة في الفقرة الثانية من المادة السابقة لا يتعين اقترانه بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة. د. محمد على راتب ومحمد كامل و محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٢١٨. وأيضاً راجع بنفس المعنى: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٨٦ وما بعدها.

يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه إذا طلب ذلك بصحيفة الدعوى))[٢٣٠]. والمقصود بالدعوى هنا دعوى الإلغاء بطبيعة الحال[٢٣١].

وقد بينت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أكثر من مناسبة[٢٣٢]، أن الحكمة من وراء وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة وأهميته تتحدد من وجهة نظرها في أمرين اثنين[٢٣٣]:

الأمـر الأول: إن 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، وافترضت المحكمة أن احتمال هذا الخطر يكون متلازماً زمنياً بصفة دائمة مع القرار ذاته من يوم صدوره تبعاً لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر.

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

---

[٢٣٠]: وهذا النص ليس إلا ترديد لما ورد لأول مرة بالقانون رقم/٦/ لعام ١٩٥٢ بتعديل نص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم/٩/ لعام ١٩٤٩، حيث كانت المادة (٩) من القانون رقم/١١٢/ لعام ١٩٤٦ الخاص بإنشاء مجلس الدولة وكذلك المادة (١٠) من القانون رقم/٩/ الخاص بمجلس الدولة لعام ١٩٤٩ تنص على أنه: ((لا يترتب على رفع الطلب أمام 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)). راجع: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٥٧. وأيضاً د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٢.

[٢٣١]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٨٢. وأيضاً د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٠٢.

[٢٣٢]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في الطعن رقم/٦٢٠/ لسنة/٤ق/ تاريخ ١٩٥٨/٧/١٢، من أن: ((ما استحدثه القانون رقم/٦/ لسنة١٩٥٢)). مذكور عند د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٣٦ وما بعدها. وأيضاً مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، ص١٧٦٤. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٣٤٣. وبنفس المعنى الطعنان رقم/٣٠٠٥و ٣٠٩٤/ السنة/٢٩ق/ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة/٢٩/، عدد/٢/، ص١٠١٣. مذكور عند د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، المرجع نفسه، ص٢٥٨.

[٢٣٣]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص١٣٨. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٧٨.

وعليه فإن جمع طلب وقف التنفيذ مع الطلب الأصلي بالإلغاء في دعوى واحدة هو الشرط الشكلي وهو شرط شكل جوهري إذا تخلف يحكم بعدم قبول وقف التنفيذ[٢٣٤].

وتأكيداً لأهمية الشرط الشكلي قرر القضاء الإداري المصري بأن: ((الشرط الشكلي يستوي في المرتبة مع الشرط الموضوعي))[٢٣٥].

وبناءً عليه يبدو كل من طلبي الوقف والإلغاء وجهاً لنفس النزاع المتعلق بالقرار المطعون فيه، فطلب الوقف ((هو الوجه المستعجل للنزاع وطلب الإلغاء((هو الناحية الموضوعية للنزاع))[٢٣٦]، والمنازعة في جملتها تتعلق ((بطلب وقف تنفيذ القرار عاجلاً وبطلب إلغائه أجلاً))[٢٣٧]، ذلك أن ((قانون مجلس الدولة قد جعل لرفع الدعاوى بطلب إلغاء القرارات الإدارية **صورتين:** صورة عاجلة يطلب فيها وقف تنفيذ القرار الإداري وصورة عادية يطلب فيها إلغاء القرار الإداري))[٢٣٨].

٢-النتائج المترتبة على ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب إلغائه:

يترتب على لزوم ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب إلغائه النتائج التالية:

أ- إن شروط قبول طلب الإلغاء هي أيضاً وبصفة عامة شروط لقبول طلب الوقف، وذلك ما لم يكن هناك مانعاً من قبول طلب الوقف برغم قبول طلب الإلغاء،

---

[٢٣٤]: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري- الجزء الثاني- قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، مرجع سابق، ص٣٢٤. وأيضاً بنفس المعنى راجع: د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٨١.

[٢٣٥]: راجع بهذا الخصوص قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٨١٥/ لسنة/٢٤ق/ تاريخ ١٩٧١/١١/٢. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٣٠٩٤/ لسنة/٢٩ق/ تاريخ ١٩٨٤/٤/١٤. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٤٤.

[٢٣٦]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/١١٤٢/ لسنة/٦ق/ تاريخ ١٩٥١/٦/٣٠،-بند/٥٨٩/، ص ١٣٩١. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٠٣.

[٢٣٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٣٠٢٢/ لسنة/٣٥ق/ تاريخ ١٩٩٦/٥/١٢، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة/٤٠/، العدد/٣/، ص٢٢١. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٢٠٤.

[٢٣٨]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٣٩٩/ لسنة/٧ق/ تاريخ ١٩٥٧/١/٢٩، السنة/١١ق/، البند/١٢٢/، ص١٨٠. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٢٠٤.

كما في حالة القرارات الإدارية الخاضعة لنظام التظلم الوجوبي والتي حظر المشرع المصري وقف تنفيذها بالرغم من قابليتها للإلغاء[٢٣٩].

إلا أنه يستثنى من هذه القاعدة والتطابق ما يتعلق بشرط المصلحة تبعاً لاختلاف الطبيعة والغاية في كل من طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وطلب إلغائه، ذلك أنه من المتصور قيام المصلحة للمستدعي بطلب إلغاء القرار الإداري دون قيامها بخصوص طلب وقف التنفيذ، كما لو أوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغائه بغير الطريق القضائي، ففي هذه الحالة مثلاً لن يكون هناك محل لطلب الوقف ولن يكون هناك مصلحة للمدعي في طلب الوقف وذلك بالرغم من توفر شرط المصلحة بالنسبة له بخصوص طلب إلغاء هذا القرار، وهنا سيكون طلب الإلغاء مقبولاً بينما سيصادف طلب الوقف عدم القبول، وهذه الحالة لا تقبل العكس، لأنه لو لم يكن للمدعي مصلحة في طلب الإلغاء- وهو الطلب الأصلي- فإن الدعوى بشقيها الموضوعي والعاجل تكون غير مقبولة ولا يمكن قبول طلب وقف التنفيذ المقدم استقلالاً عن طلب الإلغاء[٢٤٠].

وهو ما استقر عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية[٢٤١].

كما استقر بهذا الخصوص على أن شرط المصلحة يجب توافره حتى تمام الفصل في طلب وقف التنفيذ[٢٤٢]، وأن المصلحة في طلب وقف التنفيذ ليست إلا المصلحة المحتملة[٢٤٣].

ب – إن القاضي لن يستطيع النظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إذا حال دون نظره ابتداءً في طلب الإلغاء مانع قبول، كغياب المصلحة- كما رأينا- أو

---

[٢٣٩]:وأيضاً حالة القرار الإداري السلبي في فرنسا حيث لا يقبل طلب وقف تنفيذه كقاعدة عامة وفي غيبة شروط معينة برغم قبول طلب إلغائه، وكلك فقد ظلت القرارات الإدارية المتعلقة بالنظام العام والسكينة العامة لسنوات طويلة محظور على المحاكم الإدارية وقف تنفيذها برغم إمكان طلب إلغائها أمامها. راجع د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢١٨.

[٢٤٠]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٢١٩.

[٢٤١]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٦٥١/ لسنة/٢٨ق/ تاريخ ١٩٨٣/١١/٥. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٨٤.

[٢٤٢]: من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٣١٠٤/ لسنة/٣٤ق/ تاريخ ١٩٩٠/١٢/١، الموسوعة الإدارية الحديثة للأعوام /١٩٨٥-١٩٩٣/، /ج٣٣/- قاعدة /٤٧١/، ص٩٣٧. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٢٢٠.

[٢٤٣]: د.عبد المحسين سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٣٥.

لفوات الميعاد أو لعدم التظلم مسبقاً من القرار إذا كان التظلم وجوبياً ولكن غير مانع من الوقف، إذ ينسحب عدم القبول هنا في نفس الوقت تلقائياً على طلب الوقف[٢٤٤].

كما لا يستطيع القاضي النظر في طلب وقف التنفيذ في حال عدم استمرار طلب الإلغاء قائماً، إذ تنقضي الخصومة في طلب وقف التنفيذ تلقائياً بانقضاء خصومة الإلغاء لأي سبب[٢٤٥]، إما في حالة تنازل المدعي عن طلب الإلغاء، لأن ذلك يستتبع التنازل عن طلب وقف التنفيذ وينسحب عليه[٢٤٦]، أو زوال محل الخصومة كما في حالة إلغاء القرار أو سحبه من الإدارة[٢٤٧].

لا يستطيع القاضي النظر في طلب وقف التنفيذ إذا كان القرار محل طلب وقف التنفيذ والإلغاء من القرارات غير القابلة للإلغاء- كما بينت سابقاً- أو إذا كان القرار مستنداً إلى عقد إداري- وذلك باستثناء القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد- كما بينا سابقاً[٢٤٨].

ثالثاً: ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء في سورية.

قرر المشرع السوري في المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ شرطاً شكلياً لقبول طلب المدعي بطلب تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، حيث نصت المادة السابقة في فقرتها الأولى على أنه: ((يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف التنفيذ إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى)).

والثابت من هذا النص أن المشرع السوري اشترط لقبول طلب المدعي بوقف تنفيذه القرار الإداري أن يقدم في ذات عريضة الدعوى وأنه لا يجوز إبداءه بعد ذلك خلال نظر الدعوى، كما لا يجوز أن يرفع هذا الطلب بدعوى مستقلة، فلا بد أن تقترن الطلبات في عريضة دعوى الإلغاء الأصلية.

---

[٢٤٤]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٢٠.

[٢٤٥]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨٨. وأيضاً راجع: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٢٢٣.

[٢٤٦]: محمد على راتب ومحمد كامل و محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٢١٨.

[٢٤٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٢٢٤.

[٢٤٨]: محمد على راتب ومحمد كامل و محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، المرجع نفسه، ص٢١٨.

كما لا يمكن أن يطلب وقف تنفيذ قرار إداري دون أن يطلب إلغاؤه، وهذا الشرط رغم أنه شكلي وإجرائي إلا أنه يستوي في الأهمية والقيمة القانونية مع الشرط الموضوعي، أي أنه لا يسوغ للمحكمة أن تضحي به بوصفه شرطاً شكلياً وذلك حرصاً على إزالة ضرر يهدد المدعي من تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه والغاؤه[٢٤٩].

وقد أصدرت المحكمة الإدارية العليا السورية العديد من الأحكام القضائية التي تعرضت للشرط الشكلي في طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري، محددة من خلالها أحكام قبول الطلب الشكلي بوقف تنفيذ القرار الإداري بما يلي:

١- ضرورة تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة افتتاح الدعوى بقولها: ((إن المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة اشترطت أن يقدم طلب وقف التنفيذ في صحيفة الدعوى))[٢٥٠]، وأيضاً قولها: ((إن المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة توجب أن يقدم مثل هذا الطلب في صحيفة افتتاح الدعوى أمام محكمة الدرجة الأولى، إضافة إلى أن جدية الطلب لم تكن متوفرة فيه))[٢٥١].

٢- عدم قبول طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي ينظرها القضاء الإداري بمقتضى ولاية القضاء الكامل، حيث قررت: ((إن وقف تحصيل مبلغ أو تجميد كفالة مطلوبة لحين البت في أساس النزاع يختلف عن طلب وقف التنفيذ الخاص بقضاء الإلغاء والذي يتوجب تقديمه في صحيفة افتتاح الدعوى ليكون جديراً بالقبول طبقاً للمادة (٢١) من قانون مجلس الدولة رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩))[٢٥٢].

---

[٢٤٩]: د. عبد الله الخاني، القانون الإداري- المجلد الثالث- القضايا الإدارية، مرجع سابق، ص٣٠٦.

[٢٥٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤٩٦/ في الطعن رقم/٣٧٨٦/ لعام ١٩٩٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٠، المبدأ رقم/٣٨/، ص١٧٩. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٢١.

[٢٥١]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٩٣/ في الطعن رقم/٣٢١/ لعام ١٩٧٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٤، ص١١٦.

[٢٥٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤٠/ في الطعن رقم/١٩٧٥/ لعام ١٩٧٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٥، المبدأ رقم/١٨٦/، ص٤١٣. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٢١.

وبنفس السياق قررت: ((أن المحكمة الإدارية بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى في ضوء أحكام المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة التي تحصر وقف التنفيذ في دعوى الإلغاء وكون الدعوى الحالية قاصرة على منع المعارضة ولا تتضمن أي طلب لإلغاء القرار المطالب بوقف تنفيذه وجدت أن طلب وقف التنفيذ في هذه القضية غير مستوف للشرطين الواجب توافرهما[٢٥٣]، وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها))[٢٥٤].

٣- حصر نطاق طلبات وقف التنفيذ بالقرارات التي ينطبق عليها وصف القرارات الإدارية، حيث قررت: ((إن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وفي ضوء أن الكتاب المطعون فيه المتضمن الطلب من المؤسسة العامة لمياه الشرب والصرف الصحي في محافظة دمشق تحويل مبلغ من متعهدي الحفريات لديها إلى حساب الشركة العامة لكهرباء دمشق لقاء الأضرار الناجمة عن حادث ضرب كابلات ليس قراراً إدارياً بل هو أداة مطالبة لتسديد التعويض المترتب نتيجة فعل ضار وجدت أن طلب وقف التنفيذ في هذه القضية غير مستوف للشرطين الواجب توافرهما وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها في تنفيذ الكتاب المشكو منه وذلك خلافاً لما قدرته محكمة الدرجة الأولى))[٢٥٥].

٤- قبول طلب وقف التنفيذ المقدم بشكل لاحق ومستقل عن صحيفة الدعوى بشرط أن تكون دواعي وقف التنفيذ قد حدثت بعد رفع الدعوى حيث قررت: ((إن

---

[٢٥٣]:يلاحظ أن كثير من الأحكام التي ناقشت فيها المحكمة الإدارية العليا السورية الشرط الشكلي لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري يفهم من صياغتها أن المحكمة رفضت طلب وقف التنفيذ لعدم توفر الشرطين الواجب توافرهما في طلب وقف التنفيذ وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها، في حين أن مناقشة المحكمة لطلب وقف التنفيذ في متن القرار تجزم بأن المحكمة رفضت طلب وقف التنفيذ لتخلف الشرط الأساسي لهذا الطلب، وفي الحقيقة أن هذا الخطأ في الصياغة مرده إلى اعتماد مجلس الدولة السوري مؤخراً على صيغ مطبوعة لأحكام وقف تنفيذ القرارات الإدارية بحيث ذكرت هذه الصيغة الشروط الموضوعية بطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية دون أن تذكر الشرط الشكلي لهذا الطلب.

[٢٥٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣٧٥-١/ في الطعن رقم/١٦٤١/ لعام ٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا، ج٤. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٧٢٢.

[٢٥٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٥٥٣-١/ في الطعن رقم/١٦٤٨/ لعام ١٩٩٩، سجلات المحكمة الإدارية العليا، ج٦. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٣٥.

المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وفي ضوء أن طلب وقف التنفيذ المقدم على أساس طلب عارض ويتعلق بإنذار صادر قبل إقامة الدعوى ولم يكون مستجداً بعدها وجدت أن طلب وقف التنفيذ في هذه القضية غير مستوف للشرطين الواجب توافرهما وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها))[٢٥٦].

وبنفس السياق قررت: ((١- إن الطعن بوقف تنفيذ وإلغاء قرار إداري ما يشمل جميع القرارات المرتبطة به واللاحقة له والمتصلة بالنزاع ذاته ومن ثم فإن دعوى الطاعن بشأن قرار تغريمه عن مخالفة بناء اشتمل بطريق اللزوم كل قرار تتخذه الإدارة بهذا الصدد دون حاجة لرفع دعوى جديدة بمناسبة ما يصدر عنها من إجراءات أو تدابير في فترة النظر بالطعن.

٢- إذا كان الأصل أن طلب وقف التنفيذ لا يقبل إلا إذا رفع مقروناً بطلب الإلغاء ابتداءً، إلا أن ذلك لا ينطبق على الحالة التي تبادر فيها الإدارة إلى إصدار قرارات متلاحقة بشأن نزاع معروض أمام القضاء ومن ثم كان لا بد من أن تمتد الرقابة القضائية إلى كل إجراء جديد إلى أن يفصل القضاء في النزاع))[٢٥٧].

وأخيراً فإننا نعتقد أن المحكمة الإدارية العليا السورية حسناً فعلت بقبولها طلب وقف التنفيذ المقدم بشكل لاحق ومستقل عن طلب الإلغاء ما دامت دواعي وقف التنفيذ قد قامت بعد رفع دعوى الإلغاء، حيث يمكن أن يعدّ الطلب في هذه الحالة من قبيل الطلبات العارضة المتصلة بالطلب الأصلي في دعوى الإلغاء اتصالاً لا يقبل التجزئة، والتي يمكن تقديمها استناداً لأحكام المادة (١٥٨) من قانون أصول المحاكمات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣ والتي تجيز

---

[٢٥٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣٦٩-١/ في الطعن رقم/١٣٩٧/ لعام ٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا،ج٤. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٧٢٤.

[٢٥٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢٠/ في الطعن رقم/١٠٦/ لعام ١٩٧٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٣، المبدأ رقم/١٢٢/، ص٣٢٩. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٧٣٠.

تقديم مثل هذا الطلب، فلا توجد برأينا أي مصلحة عامة تحول دون قبول طلب وقف تنفيذ قرار إداري ظاهر البطلان لم تقم دواعي وقف تنفيذه إلا بعد رفع دعوى الإلغاء.

الفرع الثاني
ميعاد طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

يختلف ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري تبعاً لاختلاف النظام القانوني لوقف التنفيذ في فرنسا ومصر وسوريا، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في فرنسا.

ثانياً: ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في مصر.
ثالثاً: ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في سورية.

أولاً- ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في فرنسا:

قدمنا أن القضاء الإداري الفرنسي يشترط لقبول الطلب بوقف تنفيذ القرار الإداري أن يكون مرتبطاً بطلب آخر أصلي يكون موضوعه طلب إلغاء أو تعديل القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، كما أنه اشترط لزوم تقديم الطلب بوقف التنفيذ بشكل مستقل عن طلب الإلغاء[٢٥٨]، ولكنه بنفس الوقت قبل طلب وقف التنفيذ المقدم بشكل غير مستقل وبذات صحيفة دعوى الإلغاء وبحسبان أن هذا الشرط إنما يعدّ من قبيل الشكليات غير الجوهرية.

وتبعاً لما تقدم فإنه من المتصور اختلاف ميعاد تقديم الطلبين(طلب وقف التنفيذ وطلب الإلغاء) تبعاً لاختلاف الفروض:

الفرض الأول: إذا لم يقدم طلب الإلغاء في الميعاد كان غير مقبول، وبالتبع لن يقبل طلب وقف التنفيذ لأنه لا أصل يستند إليه في هذه الحالة، وسيكون القرار حصيناً من كل إلغاء ولا مجال بالتالي ولا محل لوقف مؤقت لحينه[٢٥٩]، وميعاد تقديم الطلب بإلغاء القرار الإداري، هو شهران كما حددته المادة (٤٩) من مرسوم ١٩٤٥/٧/٣١[٢٦٠].

الفرض الثاني: إذا قدم طلب الإلغاء في الميعاد المقرر، فيمكن طلب الوقف في أي وقت بعد ذلك، حتى بعد فوات الميعاد إلى ما قبل الفصل في الدعوى الأصلية[٢٦١]، وذلك لعدم النص على ميعاد خاص لتقديم طلب الوقف، وعدم وجود

---

[٢٥٨]: Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit, p.٣٤٣.
[٢٥٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٦٨.
[٢٦٠]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٢٨.
[٢٦١]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص ٧١. ١٠٦١.

نص محدد لميعاد طلب الوقف جعل القضاء الإداري الفرنسي يذهب بعيداً في تحديد الأجل الذي يمكن تقديم هذا الطلب خلاله[٢٦٢]، حيث قبل الطلب بوقف التنفيذ المقدم لأول مرة أمام محكمة الاستئناف الناظرة بدعوى الإلغاء، لا بل أنه أجاز للمدعي تقديم طلب جديد بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه بنفس موضوع طلب سابق بوقف التنفيذ سبق أن أصدر حكم برفضه يتعذر الطلب الجديد بالوقف وفقاً لظروف الفصل فيه، وذلك حتى ولو لم يكون قد تم استئناف حكم الرفض السابق في الميعاد، ولكنه اشترط في طلب الوقف الجديد أن يكون مرتبطاً بطلب الإلغاء الأصلي فقط بوجوب أن يكون هذا الأخير قد قدم في الميعاد و أيضاً بشرط أن يتضمن طلب الوقف الجديد في مثل هذه الحالات وقائع جديدة لم يتضمنها طلب الإلغاء أمام محكمة أول درجة[٢٦٣].

وقد أكد الفقيه الفرنسي Odent بأنه يمكن تقديم طلب وقف التنفيذ بصفة عامة في نفس الوقت الذي يودع فيه عريضة الطعن بالإلغاء قلم كتاب المحكمة المختصة أو حتى بعد انقضاء الميعاد فهو مقبول في الحالتين واستطراداً يوضح أن رفض طلب وقف التنفيذ لا يشكل عقبه عند تقديم طلب آخر لأن تقدير شروط الوقف تتم دائماً قبل صدور الحكم في الموضوع[٢٦٤].

وقد أيد الفقيه الفرنسي René Chapus هذا التفسير الموسع لميعاد تقديم الطلب بوقف التنفيذ لاعتبارات قانونية تتلخص بأن طلب وقف التنفيذ ما هو إلا طلب متفرع عن الطلب الأصلي بالإلغاء الذي يجب أن تكون مواعيد تقديمه كطلب أصلي هي وحدها المعول عليها في هذا الخصوص، ومن ناحية أخرى لاعتبارات عملية ترجع أساساً إلى أن فائدة طلب الوقف بالنسبة لصاحب الشأن قد لا تظهر إلا في وقت متأخر عن ذلك الذي قدم فيه طلب الإلغاء[٢٦٥].

- Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, op. cit, p.١٠٦١.

[٢٦٢]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٦٩.

[٢٦٣]: Rouault. M.C, Contentieux administratif, op.cit p.٣٤٣. et Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, op. cit, p.١٠٦٠.

[٢٦٤]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٤٩.

[٢٦٥]: Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, op. cit, p.١٠٦٢.

وأخيراً فقد اشترطت المادة (١١٩) من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية وجوب أن يكون الطلب بوقف التنفيذ مقدماً بشكل صريح وواضح[٢٦٦]، إلا أن القضاء الإداري الفرنسي توسع أيضاً في تفسير هذا الشرط لتفادي الحكم بعدم قبول طلب وقف التنفيذ من خلال البحث عن قصد الطاعن ونيته.

وقد اختلف الفقه الفرنسي في تبرير اشتراط الطلب الصريح، حيث برر البعض هذا الشرط بحسبان أن طلب وقف التنفيذ ما هو إلا إجراء متفرع عن طلب الإلغاء، في حين ذهب البعض الآخر إلى أن هذا الشرط يرتكز على القواعد العامة التي تحدد نطاق وسلطة القاضي في الحكم بما يطلبه الخصوم، بحيث لا يجوز له الفصل إلا في حدود الطلبات المعروضة عليه من قبلهم ومن ثم فهو لا يملك الحكم بوقف التنفيذ من تلقاء نفسه[٢٦٧].

وعليه فإن القضاء الإداري الفرنسي لا يقبل طلب وقف التنفيذ الذي لا يرتبط بطلب آخر يكون موضوعه طلب إلغاء أو تعديل القرار المطلوب وقف تنفيذه، كما أنه لا يقبل بوقف التنفيذ إذا كان الطلب بالموضوع المتضمن طلب إلغاء أو تعديل القرار غير مقبول، بحيث يجب على القاضي الإداري عند نظره الطلب المستقل بوقف التنفيذ أن يعلن أولاً أن طلب إلغاء أو تعديل هذا القرار هو مقبول شكلاً، وعليه لا يقبل إلا الطلب المستقل بوقف التنفيذ المقدم ضد قرار إداري حقيقي حتى ولو كان صادراً بالرفض بحيث تستبعد الأعمال المادية والقرارات القضائية والعقود من مجال وقف التنفيذ، إلا أن القضاء الإداري الفرنسي مع ذلك قبل طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بالمطالبة بالدفع على الرغم من كونه يدخل في نطاق القضاء الكامل وكذلك بخصوص وقف تنفيذ القرارات الإدارية التنظيمية[٢٦٨].

ثانياً- ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في مصر:

---

[٢٦٦]: Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, op. cit, p.١٠٦٠.

[٢٦٧]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٤١ وما بعدها.

[٢٦٨]: Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés, op. cit, p. ٢٦٥.

قدمنا أن الفقرة الأولى من المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري اشترطت لزوم اقتران طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في ذات صحيفة الطعن بالإلغاء، وأن اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية استقر على تفسير هذا الشرط الشكلي بلزوم ورود أسباب الطلبين(طلب وقف التنفيذ وطلب الإلغاء) في ذات عريضة دعوى الإلغاء، ويستفاد مما تقدم أن ميعاد تقديم طلب وقف التنفيذ هو بحكم اللزوم نفس الميعاد القضائي المقرر لقبول الطعن الأصلي بالإلغاء أي ميعاد الستين يوماً تبدأ من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن خلال ميعاد الستين يوماً من تاريخ رفض التظلم أو ميعاد الستين يوماً من تاريخ انقضاء مدة الستين يوماً المقررة للبت بالتظلم، وذلك سنداً لأحكام المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢.

كما بينا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية بررت الحكمة من هذا الاقتران بتحقق الاتحاد في بدء ميعاد الطعن في القرار إلغاءً ووقفاً بما يمنع الاختلاف والتفاوت في حساب الميعاد ولأن طلب الوقف لا يعدو أن يكون طعناً في القرار المطلوب كما أن سبب اقتران طلب الإيقاف بطلب الإلغاء يرجع إلى أن سلطة وقف التنفيذ هي سلطة مشتقة من سلطة الإلغاء وهي بنفس الوقت فرع منها، وهاتان السلطتان مردهما إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرارات ليتعرف مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون نصاً وروحاً، فلا يلغى قرار إداري إلا إذا شابه عيب من هذا القبيل، ولا يوقف قرار إلا إذا كان بحسب الظاهر من الأوراق يتسم بمثل هذا العيب وقامت إلى جانبه حالة الاستعجال[٢٦٩].

[٢٦٩]: د. سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، دون مكان طباعة، الطبعة الأولى، ١٩٦٩، ص٢٨٠. وأيضاً د. خميس اسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٢٠٤.

على أن هذا الميعاد لا يسري على القرارات الإدارية السلبية التي لا تخضع بطبيعتها لميعاد محدد للطعن فيها وتظل قابلة للطعن بالإلغاء في أي وقت، وكذلك الحال بالنسبة للقرارات الإدارية المنعدمة[٢٧٠].

وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري المصري على أن مدة الطعن بإلغاء القرار الإداري هي من النظام العام، وبالتالي يجوز للخصوم إثارة الدفع بخصوصه في أية حالة تكون عليها الدعوى، كما للمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها، إذا لم تتعرض له المحكمة الإدارية كما لا يمكن الاتفاق على إطالة هذه المدة بالتراضي بين الإدارة والأفراد[٢٧١].

وقد انتقد الكثير من الفقهاء المصريين بحق تمسك القضاء الإداري المصري بالتفسير الحرفي والضيق للشرط الشكلي لطلب وقف التنفيذ المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢، والمتمثل بلزوم اقتران الطلب بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه بذات صحيفة دعوى إلغائه، بما يقضي حكماً إيداع الطلبين بذات صحيفة الدعوى وفي وقف واحد.

وأساس هذا النقد يتحدد بالتساؤل الذي طرحة الدكتور سليمان الطماوي عن الحكم في الحالة التي يظهر فيها الاستعجال ودواعي وقف التنفيذ بعد إيداع عريضة الطعن الأصلي بالإلغاء؟

حيث رأى الدكتور سليمان الطماوي أن التعديل الذي أورده القانون رقم (٦) لعام ١٩٥٢ يقضي بلا شك أن بلزوم تقديم الطلب بوقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء إذا ما كانت دواعي وقف التنفيذ معلومة للطاعن وقت رفع دعوى الإلغاء، إلا أنه ينفي بالمقابل أن يكون قد خطر ببال المشرع المصري حرمان الأفراد من طلب وقف التنفيذ في الحالات النادرة التي لا تقوم فيها دواعي وقف التنفيذ إلا بعد رفع دعوى الإلغاء، وذلك لافتقار الحكمة التي يقوم عليها ولعدم وجود أي مصلحة عامة تحول دون طلب وقف تنفيذ قرار إداري ظاهر البطلان لم تقم دواعي وقف تنفيذه إلا

---

[٢٧٠]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٤٦.

[٢٧١]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٤٩٣ وما بعدها.

بعد رفع دعوى الإلغاء، وانتهى صاحب هذا الرأي إلى أن هذا التفسير الحرفي للنصوص الذي اعتنقته المحكمة، يجاوز قصد المشرع ويحرم الأفراد دون حق من حماية القضاء الإداري[٢٧٢].

كما انتقد المستشار حسين عبد السلام جابر هذا التفسير الضيق للشرط الشكلي من قبل القضاء الإداري المصري بحسبان أن الصحيح هو التسليم بأن الحاجة إلى وقف تنفيذ القرار قد تنشأ لأول مرة بعد رفع دعوى الإلغاء، إذا تحقق الاستعجال، وانتهى إلى القول بأن طلب وقف التنفيذ الذي يقدم بعد رفع دعوى الإلغاء، إنما يعدّ في الواقع من قبيل الطلبات العارضة المتصلة بالطلب الأصلي في دعوى الإلغاء اتصالاً لا يقبل التجزئة[٢٧٣].

في حين رأى الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله أن الحل الواجب الإتباع يتمثل في تعديل نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ بما يسمح لأصحاب الشأن بالتقدم بطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، إما في ذات صحيفة دعوى الإلغاء، أو بطلب إضافي لاحق لرفع الدعوى، طالما أن تقدير مدى أحقية الطلب– فضلاً عن تقدير مشروعية القرار المطعون فيه نفسه– هو في نهاية المطاف من اختصاص المحكمة المعروض عليها النزاع[٢٧٤].

في حين يرى الدكتور سامي جمال الدين بجواز تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بشكل مستقل عن طلب إلغائه بشرط أن يتقدم المدعي بالطلب المستقل بوقف التنفيذ أو تعديل طلباته المذكورة في صحيفة دعوى الإلغاء بإضافة طلب وقف التنفيذ إليها خلال ميعاد رفع دعوى الإلغاء، لأن الحكمة برأيه من وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ مع طلب الإلغاء، هي أن يتسنى للقاضي من خلال فحصه المبدئي لأسباب

---

[٢٧٢]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٨٧٢ وما بعدها.
[٢٧٣]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٤٥ وما بعدها.
[٢٧٤]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ١٤٠ وما بعدها.

الطعن بالإلغاء التأكد من توافر الشروط الموضوعية لطلب وقف التنفيذ وهي حكمة لا تتعارض مع تقديم الطلب الأخير بعد تقديم صحيفة دعوى الإلغاء[٢٧٥].

في حين يرى الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط أن العقبة أمام التحرر من الشرط الشكلي الوارد في الفقرة الثانية من المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ ليس مصدرها القضاء وإنما مصدرها صراحة المشرع في اقتضاء وحدة صحيفة الطعن كشرط جوهري كما تقرر المحكمة الإدارية العليا، وبالمقابل يرى صاحب هذا الرأي أن الانتقادات الموجهة إلى هذا الشرط جدية وجديرة بأن تؤخذ بالحسبان حماية مصالح المتقاضين وتدعيماً لوظيفة إجراء الوقف في مسار دعوى الإلغاء، ولذلك فهو يرى أنه لا فكاك من حكم هذا النص إلا إذا تغير على نحو يمكن من تقديم طلب الوقف لاحقاً لطلب الإلغاء، وحتى تعديل هذا النص فيجب العمل على التخفيف قدر الإمكان من غلواء الشرط الشكلي وذلك بتغليب روح النص في التطبيق على حرفية عباراته، الأمر الذي يتيح قبول طلب الوقف إذا قدم في نفس الوقت مع دعوى الإلغاء ولكن بصحيفة مستقلة، كما يتيح قبول طلب وقف التنفيذ المستقل إذا كان ذلك أمراً مفروضاً على الطاعن لسبب خارج عن إرادته[٢٧٦].

كما انتقد الدكتور عبد المحسن سيد ريان عمار موقف القضاء الإداري المصري بخصوص الشرط الشكلي لطلب وقف التنفيذ ونادى بجواز قبول طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية في الحالة التي تتحقق فيها دواعي الوقف بعد تقديم عريضة طلب الإلغاء بشرط أن يتم إيداع الأخير في الميعاد القضائي[٢٧٧].

كما انتقد الدكتور عبد العزيز خليفة الموقف السابق معتقداً أن تحقيق الغاية من تقرير مبدأ وقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناء من مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء كاملة، يستلزم التدخل بتعديل تشريعي يجيز للطاعن التقدم بطلب لوقف تنفيذ القرار الإداري لاحقاً لطلب إلغائه متى ظهرت له مصلحة في ذلك لم يكن يدركها ويتوقعها وقت إقدامه على طلب إلغاء القرار الإداري، أو أن يتجاوز القضاء عن

---

[٢٧٥]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨٠٨.

[٢٧٦]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٤ وما بعدها.

[٢٧٧]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٥٠.

حرفية النص بقبوله لذلك الطلب بحسبان أنه من الطلبات العارضة التي يجوز لذوي الشأن إبدائها حتى قفل باب المرافعة[٢٧٨].

كما انتقد الدكتور محمد كمال منير موقف القضاء المصري بهذا الخصوص على أساس أنه من التعسف أن يحرم الأفراد من طلب وقف التنفيذ متى كانت دواعي الوقف لم تتم إلا بعد رفع دعوى الإلغاء وما دام القرار لم يستنفذ كل آثاره وإلا ترتب على ذلك تحمل المدعي مساؤى آثار بطء التقاضي، إضافة إلى أن التزام التفسير الحرفي للنص يؤدي إلى نتيجة شاذة وهي عدم قبول طلب وقف التنفيذ الذي يقدم في ذات الوقت مع طلب الإلغاء ولكن في صحيفة أو مذكرة مستقلة، وذلك بالرغم من تحقق الحكمة التي قالت بها المحكمة الإدارية العليا المصرية من أن اقتران طلب الإلغاء بطلب وقف التنفيذ في صحيفة واحدة يحقق اتحاد بدء ميعاد الطعن في القرار إلغاءً ووقفاً ولناحية تلازم الخطر الناجم عن تنفيذ القرار زمنياً مع القرار في يوم صدوره، كما أن هذا التفسير سيترتب عليه أيضاً زيادة حرص المدعين ومحاميهم على تضمين صحائف ودعاوى الإلغاء تلقائياً طلبات وقف تنفيذ القرارات المطلوب إلغاؤها، الأمر الذي يترتب عليه تأخر الفصل في هذه الطلبات بحكم سريع، وهذا كله مع مخاطر التعويضات التي قد تلزم الإدارة بدفعها نتيجة تنفيذها قرار غير مشروع، ولذلك يناشد القضاء الإداري المصري التخفيف من غلواء الشرط الشكلي، كما يناشد المشرع المصري بتعديل نص الفقرة الثانية من المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ على نحو يسمح بتقديم طلب الوقف استقلالاً على غرار المعمول به في فرنسا[٢٧٩].

وأخيراً يفضل الدكتور عصمت عبد الله الشيخ الاتجاه الذي أخذ به المشرع الفرنسي بهذا الخصوص عن الاتجاه الذي أخذ به المشرع المصري وذلك من ناحيتين:

---

[٢٧٨]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة، مرجع سابق، ص٨٠ وما بعدها. وأيضاً مؤلفه، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٨٠ وما بعدها.

[٢٧٩]: د. محمد كمال منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص٣٩٤ وما بعدها.

الأولى: إن إلزام الأفراد بتضمين طلباتهم لوقف التنفيذ في طلبات الإلغاء سيؤدي حتماً في الممارسة العملية إلى أن يضمنوا طلباتهم الأصلية بشكل تلقائي طلبات بوقف التنفيذ مما يثقل كاهل المحكمة بكثرة هذا الطلبات، وهذا ما أراد أن يتفاداه واقع الأمر المشرع الفرنسي بإعطاء الطاعن الحق في أن يطلب وقف التنفيذ في أي لحظة بعد رفع دعوى الإلغاء.

الثانية: قد لا يظهر للطاعن مصلحة شخصية في طلب وقف التنفيذ إلا في مرحلة لاحقة على رفع دعوى الإلغاء، فمن مقتضيات المحاكمة العادلة أن تكون الحماية القضائية فاعلة والحماية الفاعلة لن تكون كذلك إلا إذا أعطى للأفراد الحق في الدفاع عن حقوقهم ومراكزهم القانونية في أي وقت تظهر لهم مصلحة شخصية في ذلك، ومن هذا المنطلق، إذا لم يكن للطاعن مصلحة شخصية في طلب وقف التنفيذ– وقت رفع دعوى الإلغاء– ثم ظهرت له مصلحة بعد ذلك، فيكون له الحق في طلب الوقف، ذلك أنه إذا حرم من هذا الحق، فإن هذا يعدّ إخلالاً لحق أساسي من الحقوق الدستورية وهو الحق في الدفاع، الذي هو من مقتضيات المحاكمة العادلة[٢٨٠].

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه يجب أن يكون مقدماً بشكل صريح وواضح دون أن يشوبه غمض أو لبس، لأن وقف التنفيذ ليس غاية في ذاته، إنما هو أمر متفرع عن دعوى الإلغاء تمهيداً للحكم بإلغاء القرار المختصم[٢٨١]، إلا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية توسعت في تفسير هذا الشرط[٢٨٢]، واستقر قضاؤها على قبول طلب وقف التنفيذ الضمني بحيث عدّت أن الطلب بوقف التنفيذ مقدم صراحة في كل حالة يتضمن فيها طلب وقف التنفيذ معنى

---

[٢٨٠]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص٧٢ وما بعدها.

[٢٨١]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٣٦. وأيضاً بنفس المعنى راجع: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٨٦٨.

[٢٨٢]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٤٤. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٨٢. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة، مرجع سابق، ص٧٨. وأيضاً د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٦. وأيضاً د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢١٠.

إعدام القرار وتجريده من كل أثر قانوني[٢٨٣]، أياً كانت الألفاظ المستعملة للدلالة على هذا المعنى وفي كل حالة تدل على أن إرادة الطاعن قد اتجهت إلى طلب وقف التنفيذ كما في حالة قيام المدعي بدفع الرسم المستحق عن طلبي وقف التنفيذ والإلغاء عند إقامة دعوى الإلغاء[٢٨٤]. وأيضاً في حالة تقديم طلب وقف التنفيذ ابتداءً أمام القضاء المدني وإن لم يقترن صراحة بطلب إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه[٢٨٥].

معتبرة أن طلب وقف التنفيذ في هذه الحالة ينطوي ضمناً على معنى طلب إلغاء هذا القرار في مفهوم قانون مجلس الدولة، لأن المدعي يحدد طلباته أمام القضاء وفقاً للقواعد المنصوص عليها في هذا الشأن وطبقاً للأحكام المقررة أمام القضاء، فإذا أحيلت الدعوى إلى القضاء الإداري للاختصاص فإنه يجب تكييف طلباته على هدى القواعد المطبقة أمام هذا القضاء حيث لا يقدم طلب وقف التنفيذ استقلالاً وإنما تبعاً لطلب الإلغاء، وتكون الطلبات المطروحة عليه متعلقة بوقف تنفيذ

---

[٢٨٣]: راجع قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٥١/ لسنة /٢٨ق/ تاريخ ١٩٨٣/١١/٥ والطعن رقم/١٥٥٠/ لسنة/٣٣ق/ تاريخ ١٩٩٠/١١/٢٤. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٤٤ وما بعدها. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٦٥١/ لسنة/٢٨ق/ تاريخ ١٩٨٣/١١/٥، مجموعة السنة/٢٩/ ص٦ وما بعدها. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٣٣٨/ لسنة /٣٠ق/ تاريخ ١٩٨٦/١٢/٢٠، مجموعة السنة/٣٢/، ص٤٥٢ وما بعدها. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٥ وما بعدها.

[٢٨٤]: د. خميس اسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٢٠٥ وما بعدها.

[٢٨٥]: تضاربت أحكام مجلس الدولة المصري بخصوص رفع الدعوى- على سبيل الخطأ- أمام جهات القضاء العادي بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري دون طلب إلغائه، بالتالي صدور حكم المحكمة العادية بعدم الاختصاص والإحالة إلى محاكم القضاء الإداري، فذهبت في بعض أحكامها إلى الحكم بعدم قبول الدعوى إزاء عدم اقتران طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بطلب إلغاؤه في ذات صحيفة الدعوى، وفي البعض الآخر اتجهت إلى تكييف طلب وقف التنفيذ أمام المحاكم العادية بأنه يتضمن طلب الإلغاء له، وفي البعض الآخر قررت السماح للمدعي بتعديل طلباته بإضافة طلب إلغاء القرار المطعون فيه، وفي البعض الآخر اشترطت أن يتم هذا التعديل خلال ستين يوماً المقررة للطعن بالإلغاء ضد القرار، وفي البعض الآخر التمست العذر للمدعي والتسليم باحترامه للمواعيد في إضافة طلب الإلغاء استناداً إلى تكييف طلب وقف التنفيذ على أنه يتضمن طلباً بالإلغاء، وفي البعض الآخر سمحت للمدعي أن يضيف طلب الإلغاء إلى طلب وقف التنفيذ أمام القضاء الإداري دون التقيد بميعاد ودون حساب للمدة على اعتبار أن الأمر يتعلق بتعديل المدعي لطلباته والمشرع لم يحدد ميعاداً محدداً لهذا التعديل طالما كانت الخصومة منعقدة أمام المحكمة المختصة، كما تضاربت أحكام مجلس الدولة المصري بخصوص تقديم الطلب بوقف التنفيذ أمام القضاء المدني المستعجل فبعد أن كان يعتبر أن الدعوى منذ تاريخ إقامتها أمام القضاء المستعجل منطوية على طلبي وقف التنفيذ والإلغاء في آن واحد، ذهبت في أحكام أخرى حديثة للقول بأن العبرة في هذه الحالة تحدد بنية المدعي، فإذا ثبت أن المدعي في دعواه أمام القضاء المستعجل استهدف الفصل في الطلب المستعجل دون الفصل في طلب موضوعي وأنه لم يعدل طلباته وفقاً للأوضاع المقررة أمام القضاء الإداري بإضافة طلب الإلغاء إلى طلب وقف التنفيذ فإن دعواه تكون غير مقبولة لعدم اقتران الطلب المستعجل بوقف التنفيذ بطلب الإلغاء الموضوعي. راجع د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨٠٩ وما بعدها. وأيضاً د. محمد كمال منير، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٣٩٢ وما بعدها.

القرار عاجلاً وبطلب إلغائه أجلاً، وتكون دعواه مقبولة لاقتران طلب وقف تنفيذ القرار المطعون عليه بطلب إلغائه[٢٨٦].

إلا أن محكمة القضاء الإداري المصرية اتخذت موقفاً مغايراً لموقف المحكمة الإدارية العليا السابق حيث قررت أن تقديم الطلب بوقف التنفيذ أمام القضاء المدني من شأنه في هذه الحالة أن يقطع سريان ميعاد تقديم هذا الطلب بحيث يتوجب على المدعي في هذه الحالة رفع دعوى بإلغاء هذا القرار أمام محكمة القضاء الإداري خلال ستين يوماً من تاريخ إخطاره من قبل قلم كتاب محكمة القضاء الإداري بميعاد الجلسة التي حددت لنظر الدعوى أمامها بعد تمام إحالة الدعوى من القضاء العادي إلى القضاء الإداري المختص تنفيذاً لحكم الإحالة الصادر من المحكمة غير المختصة وذلك حتى يتحقق اقتران طلب وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء على النحو الذي رسمه قانون مجلس الدولة بهذا الخصوص[٢٨٧].

ثالثاً- ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في سورية:

اشترط المشرع السوري من خلال المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ وجوب تقديم الطلب بوقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء، بما يستفاد منه أن ميعاد تقديم الطلب بوقف التنفيذ هو بحكم اللزوم ميعاد الستين يوماً المقررة للطعن بالإلغاء، حيث نصت المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ على ما يلي: ((ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة

---

[٢٨٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٦٣١١/ لسنة ٤٢ق/ تاريخ ١٩٩٩/٥/٩. مذكور عن د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٦٣.

[٢٨٧]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٢٥٥٤/ لسنة/٢٦ق/ تاريخ ١٩٧٢/١٢/٥، مجموعة السنة/٢٧/، ص٤٢ وما بعدها. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٧٦٤/ لسنة /٢٥ق/ تاريخ ١٩٧٣/٢/٢، مجموعة السنة/٢٧/، ص٧١ وما بعدها. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٦٢ وما بعدها.

الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن فيه، وينقطع هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر فوات الستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة)).

وفي الحقيقة فإن تبعية وارتباط طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء لا يقتصر على ميعاد تقديمه- بل يمتد ليشمل شروط قبول طلب وقف التنفيذ، بحيث تكون شروط قبول طلب وقف التنفيذ هي نفسها شروط قبول دعوى الإلغاء- وذلك كله إضافة إلى ضرورة توافر الشروط الشكلية والموضوعية الخاصة بطلب وقف التنفيذ- بحسبان أن طلب وقف التنفيذ ما هو في الحقيقة إلا فرع من دعوى الإلغاء وطلب من طلباتها.

ويترتب على تبعية طلب وقف التنفيذ لطلب الإلغاء النتائج التالية:

١- ميعاد تقديم الطلب بوقف التنفيذ هو من النظام العام، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا السورية أنه: ((يجب التقيد بالمهل القانونية على سبيل الوجوب بحسبانها نصاً أمراً))[٢٨٨]، وبالتالي فلا حاجة- في دعوى الإلغاء- إلى الدفع برفع الدعوى بعد الميعاد لكي تحكم المحكمة بل تجريه من تلقاء نفسها[٢٨٩].

٢- يستثنى من شرط الخضوع للميعاد:

---

[٢٨٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢٢٥/ في الطعن رقم/١٨٢/ لعام ١٩٧٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٧، المبدأ رقم/٥٧/، ص١٣١. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المبدأ رقم/١٩١٣/، مرجع سابق، ص٦١٧.

[٢٨٩]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص٧٤.

أ- الطلب بوقف تنفيذ القرار الإداري المنعدم[٢٩٠]، حيث استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على ما يلي: ((لا يتقيد بالميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء الطعن بالقرارات الإدارية المنعدمة))[٢٩١].

ب- الطلب بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي[٢٩٢]، حيث استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على أن: ((القرار الإداري السلبي لا يخضع لمواعيد الإلغاء إذا كانت الإدارة لا زالت حائلة بين صاحب الحق وحقه))[٢٩٣].

ج- الطلب بوقف تنفيذ القرار الإداري المستمر، حيث استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا على أن: ((القرار الإداري باضفاء الصفة الأثرية على عقار ما هو من القرارات الإدارية ذات الأثر المستمر التي يسوغ الطعن فيها وطلب إلغائها دون التقيد بالميعاد المحدد لطلبات الإلغاء))[٢٩٤].

٣- ينقطع ميعاد تقديم الطلب بوقف التنفيذ في حال تقديمه أو تقديم دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة، حيث استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على أن: ((رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة يفصح عن رغبة رافعها في المطالبة بحقه والتمسك فيه وهو قاطع للميعاد))[٢٩٥].

---

[٢٩٠]: راجع بخصوص القرار الإداري المنعدم في سورية ص ٨٩ وما بعدها من هذه الرسالة.

[٢٩١]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١١٤٠/ في الطعن رقم/٢٣٨١/ لعام ١٩٩١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩١، المبدأ رقم /٣٩/، ص٢١٣. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المبدأ رقم /١٨٩٨/، المرجع نفسه، ص٦١٤.

[٢٩٢]: راجع بهذا الخصوص القرارات الإدارية السلبية في سورية ص ٧٣ وما بعدها من هذه الرسالة.

[٢٩٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣١/ لسنة ١٩٦٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٣/ ١٩٦٤، المبدأ رقم/٥٦/، ص٧١. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المبدأ رقم/١٩٧٣/، المرجع نفسه، ص٦٣٢.

[٢٩٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣/ في الطعن رقم/٨٤/ لعام ١٩٨٥ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٥، المبدأ رقم/١/، ص١٣. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢١٣/ في الطعن رقم/٢١٩/ لعام ١٩٧٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٧، المبدأ رقم/ ٨٤/، ص١٩٨. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٦٣٤.

[٢٩٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٩٢/ في الطعن رقم/٢٣/ لعام ١٩٧١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧١، المبدأ رقم/ ١١٦/، ص٢٦٥. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المبدأ رقم/١٩٦٣/، مرجع سابق، ص٦٢٠.

ذلك أن طلب وقف التنفيذ مادام قد بني على اختصام للقرار الإداري المطعون فيه في أي صورة وبأي تعبير كان ذلك الاختصام، فهو يحمل معنى الاستمساك بالحق وبالتالي تكون قد تحققت به الحكمة التي من أجلها استقر القضاء الإداري على أن رفع دعوى إلغاء القرار الإداري إلى محكمة غير مختصة يقطع سريان ميعاد رفع هذه الدعوى أمام القضاء الإداري المختص))[٢٩٦].

وهذا الموقف جاء بعد أن عدلت المحكمة الإدارية العليا السورية عن موقفها السابق الذي حددته بقولها: ((إن رفع الدعوى أمام القضاء المدني لا يؤثر على سريان المهل المتعلقة برفع الدعاوى أمام القضاء الإداري أساسه أن هذه المهل من النظام العام ولا تنقطع ولا تتوقف إلا بنص القانون))[٢٩٧]، وقولها: ((إن الميعاد ينقطع بالاستدعاء المقدم إلى غير الجهة المختصة متى كان لهذه الجهة اتصال ما بالموضوع))[٢٩٨].

إلا أن المحكمة الإدارية العليا السورية لم تحدد في هذه الأحكام تاريخ بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء بعد انقطاعه نتيجة تقديم دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة، لذلك فإننا نعتقد أنه يتوجب على المدعي في هذه الحالة رفع الدعوى بطلب إلغاء القرار الإداري ووقف تنفيذه وفق الأصول والمهل المتبعة أمام القضاء الإداري السوري وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم عن المحكمة غير المختصة بعدم اختصاصها بإلغاء القرار الإداري.

٤- عدم تطبيق قانون أصول المحاكمات السوري رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣ بخصوص مهلة المسافة على دعوى الإلغاء وبالتبع على الطلب بوقف التنفيذ التابع

---

[٢٩٦]: د. أحمد محمود جمعة، اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإداري للأفراد وتطبيقاتها في العمل، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون عام طباعة، ص٧٣.

[٢٩٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣٥/ لسنة ١٩٦٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/١٩٦٤، المبدأ رقم/ ١١٨/، ص١٥٣. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المبدأ رقم/١٩٢٢/، المرجع نفسه، ص٦١٩.

[٢٩٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢٩/ في الطعن رقم/٢/ لعام ١٩٦٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/١٩٦٤، المبدأ رقم/ ١١٢/، ص١٤٨. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المبدأ رقم/١٩٢١/، المرجع نفسه، ص٦١٩.

لهـا، حيـث اسـتقر اجتهـاد المحكمـة الإداريـة العليـا السـورية علـى أنـه: ((لا وجـه للاحتجاج بمهلة المسافة توصلاً لقبول الطعن لأن اجتهاد القضاء الإداري في مجلس الدولة في القطر السوري قد استقر على التمسك بالمواعيد المحددة في المادة (٢٢) من قانونه دون أن تضاف إليها مهل المسافات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات))[٢٩٩].

٥- قدمنا أن اجتهاد القضاء الإداري السوري استقر على قبول طلب وقف التنفيذ المقدم بشكل لاحق ومستقل عن صحيفة الدعوى بشرط أن تكون دواع وقف التنفيذ قد حدثت بعد رفع الدعوى[٣٠٠]، وبالتالي فإن طلب وقف التنفيذ في هذه الحالة يستثنى من التقيد بشرط الميعاد، إلا أننا نعتقد بوجوب تقيد طلب وقف التنفيذ في هذه الحالة بميعاد الستين يوماً على أن يبدأ سريان هذه المدة من تاريخ تبليغ صاحب المصلحة أو علمه اليقيني بدواعي وقف التنفيذ الجديدة.

المبحث الثاني

سلطات القاضي الإداري في التحقق من شروط وقف تنفيذ القرار الإداري

[٢٩٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٤/ في الطعن رقم/٢١٩/ لعام ١٩٧٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٣، المبدأ رقم/ ٦٣/، ص١٨٢. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المبدأ رقم/١٩٩٢/، مرجع سابق، ص٦٣٦.

[٣٠٠]: راجع ص ٤١٩ من هذه الرسالة.

يقتضي النظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يقدم أمام إحدى محاكم مجلس الدولة كطلب مستعجل أن يتولى القاضي الناظر بهذا الطلب بحث مدى تحقق وتوافر الشروط الشكلية والموضوعية الواجبة في هذا الطلب على النحو المبين في المبحث السابق، ولما كان القصد من وراء طلب وقف التنفيذ كطلب مستعجل هو الاستجابة بصفة مؤقتة إلى ما يدفع الضرر أو إلى ما يحفظ الحق المدعى به أو يدعمه بوقف تنفيذ بعض أو كل آثار القرار الإداري المطلوب إلغاؤه– فإن القاضي الناظر بطلب وقف التنفيذ يجب أن يلتزم في هذا الصدد بأن لا يمس أصل الحق الذي ثار النزاع بشأنه وبأن يقتصر عند فصله بطلب وقف التنفيذ على ظاهر الأمر كما يبدو له من الأوراق دون أن يخوض ويغوص في موضوع الدعوى.

وهو ما سنتعرض له وفق التفصيل التالي:

المطلب الأول: عدم المساس بأصل الحق.

المطلب الثاني: سلطة قاضي وقف التنفيذ في فحص شرط الأسباب الجدية.

المطلب الأول
عدم المساس بأصل الحق

تصدى فقهاء القانون الخاص بشكل خاص لبيان معنى عدم المساس بأصل الحق عند النظر في الطلبات المستعجلة، لذلك سنتناول في هذا المطلب ومن خلال

مواقف هذا الفقه بيان مفهوم مبدأ عدم المساس بأصل الحق ونطاقه في القانون الخاص في مجال وقف التنفيذ وذلك وفق التفصيل التالي:

الفرع الأول: مفهوم عدم المساس بأصل الحق.

الفرع الثاني: نطاق مفهوم عدم المساس بأصل الحق.

الفرع الأول
مفهوم عدم المساس بأصل الحق

سنحدد مفهوم عدم المساس بأصل الحق من خلال تحديد مفهومه في إطار القانون الخاص ثم في إطار وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وذلك وفق التفصيل التالي:

أولاً: في إطار القانون الخاص.

ثانياً: في إطار وقف تنفيذ القرارات الإداري.

أولاً- في إطار القانون الخاص:

يشترط لاختصاص القضاء المستعجل بنظر المسائل المستعجلة ألا يكون لحكمه تأثير في الموضوع أو أصل الحق، أي أن يكون الحكم وقتياً[٣٠١]، فليس له بأي حال من الأحوال أن يقضي في أصل الحقوق والالتزامات والاتفاقيات مهما أحاط بها من استعجال أو ترتب على امتناعه عن القضاء فيها من ضرر بالخصوم، بل يجب عليه تركها لقاضي الموضوع المختص وحده بالحكم فيها[٣٠٢].

والمراد بأصل الحق الممنوع على القاضي المستعجل المساس به هو السبب القانوني الذي يحدد حقوق والتزامات كل من الطرفين قبل الآخر، فلا يجوز أن يتناول هذه الحقوق والالتزامات بالتفسير أو التأويل الذي من شأنه المساس بموضوع النزاع القانوني بينهما، كما ليس له أن يغير أو يعدل في مركز أحد الطرفين القانوني أو أن يعرض في أسباب حكمه إلى الفصل في موضوع النزاع أو أن يؤسس قضاءه في الطلب الوقتي المطروح أمامه على أسباب تمس أصل الحق أو أن يتعرض إلى قيمة المستندات المقدمة من أحد الطرفين ويقضي فيها بالصحة أو البطلان أو يأمر باتخاذ إجراء تمهيدي كالإحالة إلى التحقيق أو ندب خبير أو ما إليها لإثبات أصل الحق، بل عليه أن يترك جوهر النزاع سليماً ليفصل فيه قاضي الموضوع لأنه هو المختص وحده بالحكم فيه[٣٠٣].

---

[٣٠١]: محمد على راتب، محمد نصر الدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٣٦.

[٣٠٢]: خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة في التشريع السوري، مرجع سابق، ص٧٧. وأيضاً ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص٨٨. وأيضاً محمود زكي شمس، قضاء الأمور المستعجلة في تشريعات الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق، ص٤١.

[٣٠٣]: د. محمد عبد اللطيف، القضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٧٣.

بمعنى أن أصل الحق هو كل ما يتعلق به وجوداً أو عدماً فيدخل في ذلك ما يمس صحته أو يؤثر في كيانه أو يغير فيه أو في الآثار القانونية التي رتبها له القانون أو التي قصدها المتعاقدون[٣٠٤].

أما الطلب الوقتي فهو الطلب الذي يقوم على وقائع قابلة للتغير والتبديل والحكم به يحدد مركز الخصوم تحديداً مؤقتاً فهو لا يمس أصل الحق ويحوز حجية مؤقتة كالحكم بتعين حارس قضائي والحكم بوقف التنفيذ مؤقتاً، فهذه الأحكام هي أحكام وقتية لأنها تقوم على وقائع قابلة للتغير والتبديل وذلك متى كانت لم تستقر بعد على نحو أو آخر بحكم قضائي أو بعقد أو بوضع قانوني ثابت، أي أن الحكم الوقتي لا يكون وقتياً إذا مس أصل الحق، بمعنى أن وقتية الحكم تدور وجوداً وعدماً مع عدم المساس بأصل الحق، وهما شيء واحد وشرط واحد يتعين توافره لاختصاص القضاء المستعجل، وهذه الفكرة بذاتها فيجعل من الحكم الذي يكون بصفة وقتية قطعياً إذا مس أصل الحق، وهي أيضاً تجعل الحكم الذي يكون قطعياً وقتياً إذا بني على اعتبارات مؤقتة ريثما يفصل في أصل الحق[٣٠٥].

ثانياً- في إطار وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

يقصد بأصل الحق في إطار وقف تنفيذ القرارات الإدارية، الطلب الأصلي بإلغاء القرار الإداري أو الحكم المطعون فيهما والمطروح على محكمة الموضوع، وتعدّ هذه القاعدة من الأصول العامة التي تحكم اختصاص القضائي المستعجل في المرافعات المدنية والتي لا تتعارض مع طبيعة المنازعات في الإجراءات الإدارية القضائية ويلتزم بها القاضي الإداري عند نظره في طلب وقف التنفيذ، أي بعدم استباقه قضاء الموضوع شأنه في ذلك شأن القاضي المستعجل في المحاكم العادية.

---

[٣٠٤]: محمد على راتب، محمد نصر الدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٣٦. وأيضاً خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة في التشريع السوري، مرجع سابق، ص٧٨. وأيضاً محمود زكي شمس، قضاء الأمور المستعجلة في تشريعات الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق، ص٤٢.

[٣٠٥]: د. أمينه مصطفى النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، مرجع سابق، ص١٢٦ وما بعدها

ذلك لأن الفصل في طلب وقف التنفيذ هو فصل في أمر مستعجل بطبيعته يقضي أن تكون إجراءاته سريعة ومبسطة، بحيث يقتصر دور القاضي على التحقق من توافر مقومات الطلب من حيث جدية أسبابه وتعذر تدارك نتائج التنفيذ الفوري، فإذا تبين له احتمال إلغاء القرار فإنه يصدر حكماً مؤقتاً يوقف به عدواناً بادياً للنظرة الأولى، وإذا كان القاضي وهو في سبيل الفصل في هذا الطلب يتناول الموضوع فإن نظرته له يجب أن تكون نظرة أولية لا يتعرض له إلا بالقدر الذي يسمح له بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ دون أن يستبق قضاء الموضوع وينتهي إلى تكوين عقيدته فيه[٣٠٦].

الفرع الثاني

نطاق مفهوم عدم المساس بأصل الحق

[٣٠٦]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية تاريخ ١٩٥٤/٤/٦، موسوعة حمدي عكاشة، القرار الإداري، مبدأ رقم/١٣٤٣/، ص٩١٥. مذكور عند د. عبد المحسين سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانوني المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣٥٢ وما بعدها.

يمكن تحديد نطاق مفهوم عدم المساس بأصل الحق من خلال تحديد نطاقه في إطار القانون الخاص ثم في إطار وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: في إطار القانون الخاص.

ثانياً: في إطار وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

أولاً- في إطار القانون الخاص:

يمس الحكم المستعجل أصل الحق إذا فصل في الحق في منطوقه، أو في أسبابه المكملة للمنطوق، أو إذا ألغى أو عدل قضاءً موضوعياً، أو ألغى أو عدل على وجه العموم في المراكز القانونية الثابتة للخصوم فيظل الدائن دائناً في نطاق حقه، ويظل المدين مديناً في نطاق مسؤوليته، ويظل الحاجز حاجزاً والمحجوز عليه محجوزاً عليه[٣٠٧]، وسوف نتعرض فيما يلي لما يمتنع على القضاء المستعجل لما فيه من مساس بالحق، ثم سنتناول ما لا يعدّ مساساً بالحق.

١- يمتنع على القضاء المستعجل:

أ- القضاء في منطوق الحكم في أصل الحق:

فلا يجوز لقاضي الأمور المستعجلة الحكم في ملكية الأموال المنقولة أو الثابتة والحقوق العينية والحقوق المتفرعة عنها، فليس له مثلاً الحكم في دعاوى استرداد المنقولات أو استحقاق العقار أو قضايا الأموال المورثة أو الموصى بها أو الحكم ببطلان شرط في عقد الإيجار[٣٠٨].

ب- القضاء في أصل الحق في أسباب الحكم المكملة للمنطوق:

---

[٣٠٧]: طارق زيادة، القضاء المستعجل بين النظرية والتطبيق- دراسة قانونية، مرجع سابق، ص١٤٢.

[٣٠٨]: د. أمينه مصطفى النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، مرجع سابق، ص١٢٨ وما بعدها.

يحدث أن تحتوي أسباب الحكم (حيثياته) على قضاء يكمل ما ورد بالمنطوق ويرتبط معه ارتباطاً وثيقاً، بحيث لا يمكن فصل القضائين، فلا يشمل منطوق الحكم إلا جزءاً من قضائه ويوجد الجزء الآخر في الأسباب، ويجري قضاء المحاكم على أن أجزاء الحكم يكمل بعضها بعضاً وبأن أسباب الحكم تكون في كثير من الأحيان جزءاً لا يتجزأ من المنطوق ويكون لها مثله حجية الشيء المحكوم به، وتفريعاً على هذا لا يجوز لقاضي الأمور المستعجلة أن يحكم في أصل الحق، ولو اقتصر على إيراد ذلك في الأسباب المكملة لمنطوق الحكم وليس في ذلك المنطوق لما سبق ذكره من أن القاضي المستعجل يمتنع عليه المساس بالحق أو القضاء فيه، على أن مجرد ذكر عرضي لمسألة قاضي أسباب الحكم لا يمكن أن تكون له حجية الشيء المحكوم به إذا فهم من مجموع الحكم أن المحكمة لم تقصد القضاء بين الخصوم في صدد ما تذكره[٣٠٩].

ج- القضاء بإلغاء أو تعديل حكم موضوعي:

لا يجوز لقاضي الأمور المستعجلة أن يصدر حكماً في الدعوى المستعجلة من شأنه إلغاء أو تعديل حكم موضوعي في صدد هذا النزاع حتى ولو اشتمل هذا الأخير على خطأ في القانون أو الواقع[٣١٠].

د- القضاء بإلغاء أو تعديل الآثار القانونية لأحكام موضوعية:

لا يختص قاضي الأمور المستعجلة بإصدار حكم من شأنه تعديل المركز القانوني للطرفين الناشئ عن حكم قضائي وإلا يكون قد مس الحق، فمثلاً إذا كانت محكمة الموضوع قد قضت ولو بحكم غير نهائي في الطعن على العقد بالصورية أو التواطؤ فلا يجوز لقاضي الأمور المستعجلة أن يقيم حكمه في الإجراء المؤقت على أساس يغاير ما قضت به محكمة الموضوع[٣١١].

---

[٣٠٩]: د. أمينه مصطفى النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، مرجع سابق، ص١٢٩ وما بعدها.
[٣١٠]: طارق زيادة، القضاء المستعجل بين النظرية والتطبيق- دراسة قانونية، مرجع سابق، ص١٤٣.
[٣١١]: د. أمينه مصطفى النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، مرجع سابق، ص١٣١.

هـ- القضاء بإلغاء أو تعديل مراكز قانونية ثابتة أو آثارها:

يعدّ مساساً بأصل الحق كل حكم يصدره قاضي الأمور المستعجلة من شأنه تعديل المركز القانوني بين الطرفين الناشئ بمقتضى حكم أو بمقتضى عقد رسمي أو على وجه العموم بمقتضى علاقة أو وضع قانوني ثابت، وكذلك الحال بالنسبة لكل حكم من شأنه تعديل آثار هذه المراكز القانونية[٣١٢].

و- القاضي المستعجل يمتنع عليه بناء حكمه على اعتبارات تتصل بأصل الحق:

لا يقتصر الأمر في المساس بالحق على الفصل في طلبات موضوعية، وإنما يجري الفقه على أن هذا الشرط أي عدم المساس بالحق يقتضي منع القاضي المستعجل من بناء حكمه بالإجراء المؤقت على نتيجة بحثه في أصل الحق وفحصه لمستندات الخصوم وتحقيق مزاعمهم فيما يتعلق بالحق المتنازع عليه، وبعبارة أخرى يمتنع على القضاء المستعجل المساس بالحق ولو بطريق غير مباشر، فإذا رفع الطلب إلى القضاء المستعجل وكان وقتياً بالمعنى السابق تحديده، وتعرض القاضي المستعجل للفصل في موضوع الدعوى سواءً كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب أحد الخصوم فإنه يكون بذلك قد خالف القانون، وكذلك الحال إذا كان قد اقتصر على الحكم بالإجراء المؤقت ولكنه بني حكمه على اعتبارات تتصل بأصل الحق[٣١٣].

٢- أمثلة لحالات لا يمس فيها الحكم بأصل الحق((شروط عدم المساس بأصل الحق)):

---

[٣١٢]: طارق زيادة، القضاء المستعجل بين النظرية والتطبيق- دراسة قانونية، مرجع سابق، ص١٤٣.

[٣١٣]: د. أمينه مصطفى النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، المرجع نفسه، ص١٣٤ وما بعدها.

أ- اختلاف المساس بأصل الحق عن الضرر الذي يلحق بحقوق الخصوم:

لقاضي الأمور المستعجلة ولاية الحكم في الإجراءات التحفظية والوقتية حتى ولو كان تنفيذ حكمه يلحق ضرراً لا يمكن علاجه مستقبلاً، لأن هذا الحكم لا يؤثر إطلاقاً في أصل الحق إذ يظل قاضي الموضوع حراً في تكوين عقيدته عند الفصل في أصل النزاع لا تقيده في ذلك حجية الحكم الصادر في الإجراء المستعجل، فإذا هو قضى على خلافه فيقع على كاهل من استصدر الحكم بهذا الإجراء مسؤولية التنفيذ به متى قضى نهائياً بحكم من محكمة الموضوع أن الحق لم يكن في جانبه ويحق للمضرور الرجوع عليه بمطالبته بتعويض عن الضرر الناشئ عن هذا التنفيذ[٣١٤].

ب- التصدي لمسألة محل خلاف قانوني من الفقه والقضاء لا يعدّ بذاته مساساً بأصل الحق:

من المقرر أيضاً أن الجدل الفقهي حول تفسير نصوص القانون ليس بذاته سبباً لعدم اختصاص القضاء المستعجل أو لاعتباره مساساً بأصل الحق[٣١٥]، بل إن القضاء المستعجل في هذا الشأن ككل قضاء له أن يجتهد في تفهم المعنى الذي يقصده الشارع فيما نص عليه ثم إنزال حكم القانون على عناصر النزاع المطروح عليه[٣١٦]، وإنما الممنوع عنه- والذي يعدّ مساساً بأصل الحق- هو تفسير العقود أو الأحكام، أو التصدي لأمر يحتاج إلى تقدير أو تحقيق موضوعي محل خلاف بين الطرفين[٣١٧].

ج- يحق لقاضي الأمور المستعجلة الإطلاع على مستندات الخصوم المتعلقة بأصل الحق:

---

[٣١٤]: د. محمد عبد اللطيف، القضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٧٤ وما بعدها.
[٣١٥]: محمد على راتب ومحمد نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٤٢.
[٣١٦]: محمود زكي شمس، قضاء الأمور المستعجلة في تشريعات الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق، ص٤٥.
[٣١٧]: خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة في التشريع السوري، مرجع سابق، ص٨١.

لئن كانت مهمة قاضي الأمور المستعجلة توجب عليه عدم التعرض لأصل الحق أو صميم النزاع[٣١٨]، إلا أن هذا لا يمنعه من اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لحماية حقوق الطرفين ووضع الحلول التي تستقر معها العلاقة القانونية مؤقتاً إلى أن يقول القضاء الموضوعي كلمته وله في سبيل ذلك أن يتناول موضوع الحق وأن يبحث ظاهر المستندات والأوراق المقدمة من الطرفين[٣١٩]، بحثاً عرضياً عاجلاً لمعرفة أي من الطرفين أجدر بالحماية الوقتية واتخاذ الإجراء التحفظي الذي يكفل هذه الحماية[٣٢٠].

ء- يحق لقاضي الأمور المستعجلة اتخاذ ما يراه مناسباً من إجراءات الإثبات:

يجوز لقاضي الأمور المستعجلة في سبيل التحقق من مدى اختصاصه أن يتخذ أي إجراء من إجراءات الإثبات[٣٢١]، وذلك كالحكم مثلاً بندب خبير أو سماع شاهد أو إصدار أحكام تحضيرية وتمهيدية بغرض تحديد أي من الخصمين أحق وأجدر بالحماية القضائية المطلوبة دون أن يعدّ ذلك مساساً بأصل الحق[٣٢٢].

فخلاصة القول إذن أن القضاء المستعجل ليس محظوراً عليه كل بحث في أصل الحق لأن هذا القضاء وإن لم يكن قائماً على فكرة العدالة الكاملة وإنما على فكرة الحماية العاجلة التي لا تهدر حقاً ولا تكسبه، إلا أن خطر البحث في أصل الحق خطراً مطلقاً من شأنه شل يد القاضي المستعجل، فلا يتصور أن يتمكن من الحكم بالإجراء الوقتي على وجه دون آخر بإجابة طلب المدعي أو رفضه، إذا كان ممنوعاً من كل بحث في أصل الحق وفي المستندات المتعلقة به[٣٢٣]، ويرجع ذلك إلى أن وظيفة القضاء المستعجل لا تقتصر على مجرد التحفظ، إنما هو يوازن بين مراكز

---

[٣١٨]: د. محمد عبد اللطيف، القضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٧٥ وما بعدها.
[٣١٩]: ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص ٩١. وأيضاً محمود زكي شمس، قضاء الأمور المستعجلة في تشريعات الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق، ص٤٤.
[٣٢٠]: خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة في التشريع السوري، مرجع سابق، ص ٨٠.
[٣٢١]: طارق زيادة، القضاء المستعجل بين النظرية والتطبيق- دراسة قانونية، مرجع سابق، ص١٤٧.
[٣٢٢]: د. أمينه مصطفى النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، مرجع سابق، ص١٤١ وما بعدها.
[٣٢٣]: د. أمينه مصطفى النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، مرجع سابق، ص١٤٤ وما بعدها.

الخصوم ويرجح بين مصالحهم المتعارضة، ويطلع على مستنداتهم المتعلق بالنزاع ثم يحكم بما يراه محققاً للحماية المؤقتة الملائمة للظروف والمنازعة، وهو في سبيل ذلك يملك إتخاذ أي إجراء أو بحث يقصد به مجرد إثبات الحق الظاهري في الدعوى، أو آثاره سبيله للفصل فيها على النحو المطلوب منه قانوناً[٣٢٤].

ثانياً- في إطار وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

إن تحديد نطاق مفهوم قاعدة عدم المساس بأصل الحق في إطار منازعات وقف تنفيذ القرارات الإدارية يرتبط حقيقة بشرط الأسباب الجدية((جدية الطلب)) لأن هذا الشرط هو الذي يمكن أن يقضي على المحظور بالمساس بموضوع النزاع الذي يجب أن يبقى سليماً يتناضل به ذوو الشأن أمام محكمة الموضوع التي لها وحدها أن تتعمق في بحث هذه الأسباب وتحليلها، في حين أن شرط النتائج التي يتعذر تداركها، والذي يبرر الاستعجال، يمثل عنصر الضرر في هذه العلاقة، والتي هي في واقعها علاقة مسؤولية يحكم فيها بالتعويض العيني بالإلغاء أو بالتعويض النقدي عند تعذر الإلغاء[٣٢٥].

فالقاضي الإداري يستطيع بحسب رأي بعض الفقه أن يتلمس جدية الطلب بالفحص الظاهري لعيوب القرار من عيب الاختصاص وعيب الشكل وعيب مخالفة القانون إذا كان قائماً هذا الأخير على مخالفة نص القانون أو الخطأ في تأويله، في حين لا يستطيع أن يتلمس هذه الجدية من ظاهر الأوراق بخصوص عيب إساءة استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون إذا كانت مخالفة القانون تتمثل في اعتداء القرار على الحقوق المكتسبة أو في الخطأ في المناسبة من حيث الوقائع أو القانون أو من حيث عدم قيام القرار على أسبابه[٣٢٦].

---

[٣٢٤]: د. أمينه مصطفى النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، المرجع نفسه، ص١٤٥.

[٣٢٥]: د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٨٥.

[٣٢٦]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٦٤ وما بعدها. وأيضاً د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٠٦ وما بعدها.

أي أن شرط الأسباب الجدية((جدية الطلب)) هو الذي يتصل اتصالاً وثيقاً بأوجه وأسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري، والتي حددها المشرع في فرنسا ومصر وسورية بمخالفة قواعد الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة لأنها هي بذاتها عنصر الخطأ الموجب للمسؤولية عن القرار غير المشروع[٣٢٧].

أي أن شرط الأسباب الجدية في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يجب أن يستند إلى أحد العيوب التالية:

١- عيب عدم الاختصاص:

يمكن تعريف قواعد الاختصاص عموماً على أنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة[٣٢٨]، أما عيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء فيعرف بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل معين لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر[٣٢٩]، وهو التعريف الذي اعتمدته محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في ١٩٥٧/١/٢٧[٣٣٠].

و يعدّ هذا العيب من العيوب الخطيرة والجوهرية التي تلحق بالقرار الإداري[٣٣١]، وأول أوجه الإلغاء من حيث تاريخ ظهورها عن طريق القضاء[٣٣٢]، والعيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام[٣٣٣]، بما يترتب عيه من نتائج أهمها [٣٣٤]، أن على

---

[٣٢٧]: د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٣٨٥.

[٣٢٨]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٥٩٠. وأيضاً د. محمود عبد العزيز محمد، القرار الإداري في هيئة الشرطة في ضوء أحكام قانون الشرطة وتعديلاته وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٣٨.

[٣٢٩]: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري دراسة مقارنة- ولايتا الإلغاء والتعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥/١٩٩٤، ص٨٤. وأيضاً د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص٦٠٢. وأيضاً د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٩٠.

[٣٣٠]: د. محمود حبيب، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التأديب، الناشر دار الثقافة الجامعية، القاهرة، عين شمس، ١٩٩٦، ص١١١.

[٣٣١]: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٠١.

[٣٣٢]: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص٦٠٢.

[٣٣٣]: د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري، مرجع سابق. ص٢٥٨ وما بعدها.

[٣٣٤]: د. محمود حبيب، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التأديب، مرجع سابق، ص١١٢.

القاضي أن يتصدى لعيب الاختصاص من تلقاء نفسه ولو لم يثره طالب الإلغاء [٣٣٥]، كما يجوز لطالب الإلغاء إبداء الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة من مراحل الدعوى[٣٣٦]، كما أنه ليس للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص[٣٣٧]، أو التذرع بحالة الاستعجال لمخالفة قواعد الاختصاص إلا إذا بلغ الاستعجال حداً من الجسامة تتوافر معه شروط نظرية الظروف الاستثنائية[٣٣٨]، كما أن القرار إذا ولد معيباً بعدم الاختصاص لا يمكن تصحيحه بإجراء لاحق من الجهة المختصة، بل يجب أن يصدر القرار الصحيح ابتداءً من جانب السلطة المختصة[٣٣٩].

ويميز الفقه والقضاء عادة بين صورتين من صور عيب الاختصاص، فأحياناً يكون العيب جسيماً، فيطلقون عليه اصطلاح((اغتصاب السلطة)) وأحياناً يكون العيب بسيطاً[٣٤٠].

حيث ينشأ عيب عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة في حالة الخروج الصارخ وغير المبرر على قواعد الاختصاص[٣٤١]، كما في حالة صدور القرار الإداري من فرد عادي ليس له أي صفة عامة أو من سلطة إدارية في موضوع من اختصاص إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية، ويلحق الفقهاء بهاتين الحالتين حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها، وحالة صدور قرار إداري من موظف لا يملك سلطة إصدار قرارات إدارية إطلاقاً[٣٤٢].

ولذلك استقر الرأي في الفقه والقضاء على أن القرار الذي يكون مشوباً بهذا العيب لا يكون باطلاً فحسب بل يعدّ منعدماً مع ما يترتب على ذلك من نتائج أهمها

---

[٣٣٥]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني- قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، مدينة نصر، ١٩٩٦، ص٥٩٣.

[٣٣٦]: د. ادوارد عيد، القضاء الإداري- الجزء الثاني- أصول المحاكمات الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٨.

[٣٣٧]: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٥٨ وما بعدها.

[٣٣٨]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٧٩. وأيضاً د. محمود عبد العزيز محمد، القرار الإداري في هيئة الشرطة في ضوء أحكام قانون الشرطة وتعديلاته وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٣٩.

[٣٣٩]: د. عبد الله طلبه، مبادئ القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص٢٣٩.

[٣٤٠]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، المرجع نفسه، ص٥٩٧.

[٣٤١]: د. محمود حبيب، القضاء الإداري قضاء الإلغاء- قضاء التأديب، المرجع نفسه، ص١١٩.

[٣٤٢]: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٢٧.

تجريد القرار من الصفة الإدارية وإمكانية الطعن فيه دون اشتراط مدة معينة، كما يعدّ التنفيذ المادي لهذا القرار من قبيل أعمال الغصب أو التعدي[٣٤٣]، كما يحق للقضاء الإداري والعادي على حد سواء إعلان بطلانه وتقرير انعدامه، كما ويحق للسلطة الإدارية مصدرة القرار سحبه أو الرجوع عنه في أي وقت[٣٤٤].

أما في حالة عدم الاختصاص البسيط فيقتصر العيب هنا على مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة، ولهذا فإنه أقل خطورة، وإن كان أكثر حدوثاً في العمل من حالات اغتصاب السلطة[٣٤٥]، ويتخذ عيب الاختصاص البسيط في هذه الحالة ثلاث صور متفق عليها بين الفقه، إذ أنه قد يكون موضوعياً، أو زمانياً، أو مكانياً[٣٤٦].

حيث يتحقق عيب عدم الاختصاص الموضوعي بأن يصدر موظف أو هيئة قرار من اختصاص موظف أو هيئة أخرى وهذا هو عدم الاختصاص الإيجابي، وهناك عدم الاختصاص السلبي ويتحقق بامتناع السلطة الإدارية عن مزاولة اختصاصها خطأً[٣٤٧]، ومن صوره الاعتداء على اختصاص سلطة إدارية موازية، أو اعتداء المرؤوس على اختصاص الرئيس، أو اعتداء الرئيس على اختصاص المرؤوس، أو اعتداء الهيئة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية، أو صدور القرار بناءً على تفويض أو حلول مخالف للقانون. ويأخذ عدم الاختصاص الموضوعي صوراً عديدة هي[٣٤٨].

أما عيب عدم الاختصاص المكاني فيتحقق عندما يصدر أحد موظفي السلطة الإدارية قراراً يتجاوز به الدائرة أو النطاق الإقليمي الذي له أن يمارس فيه اختصاصه، إذ لا تمتد ولاية كل موظف لتشمل إقليم الدولة كاملاً، حيث تقتصر ولاية كثيرين منهم على نطاق إقليمي محدد بصدد كافة الاختصاصات المتصلة به مثل

---

[٣٤٣]: د. محمود حبيب، القضاء الإداري قضاء الإلغاء- قضاء التأديب، مرجع سابق، ص١١٩.
[٣٤٤]: د. ادوارد عيد، القضاء الإداري- الجزء الثاني- أصول المحاكمات الإدارية، مرجع سابق، ص٨١ وما بعدها.
[٣٤٥]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني – قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص ٦٠٧.
[٣٤٦]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المجلد الثاني، مرجع سابق، ص٤٠٣.
[٣٤٧]: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع نفسه، ص٣٣١.
[٣٤٨]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المجلد الثاني، مرجع سابق، ص١١٠.

اختصاصات المحافظ أو جانب منها مثل اختصاصات الوزراء، وقد يتحدد الاختصاص المكاني في مبنى أو قطعة أرض محددة مثل عمداء الكليات[٣٤٩].

ويلاحظ أن عيب عدم الاختصاص المكاني لا يتحقق بالنسبة للقرارات الصادرة من السلطات الإدارية التي لا ينحصر اختصاصها في مكان معين، بل يشمل اختصاصها إقليم الدولة كله مثل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ضمن وزارتهم[٣٥٠].

أما عيب عدم الاختصاص الزماني فيتحقق عندما يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه خارج المدة الزمنية التي يثبت له فيها هذا الاختصاص طبقاً للقانون[٣٥١]، كما يتحقق هذا العيب في حالة ما إذا حدد القانون لرجل الإدارة مدة زمنية محددة يجب اتخاذ القرار خلالها، بحيث إذا أصدر رجل الإدارة هذا القرار بعد انتهاء تلك المدة فإن قراره يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان وقابلاً للإلغاء[٣٥٢].

٢- عيب الشكل والإجراءات:

يمكن تعريف عيب الشكل على أنه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح سواءً ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئياً[٣٥٣]. مع ملاحظة أن هذا العيب بخلاف عيب عدم الاختصاص لا يعدّ من النظام العام ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[٣٥٤].

---

[٣٤٩]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٣٣ وما بعدها. وأيضاً د. محمود عبد العزيز محمد، القرار الإداري في هيئة الشرطة في ضوء أحكام قانون الشرطة وتعديلاته وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٥٥.

[٣٥٠]: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني- قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض، مرجع سابق، ص١٦٢ وما بعدها.

[٣٥١]: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٧٥.

[٣٥٢]: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني- قضاء الإلغاء(أو الإبطال) قضاء التعويض، المرجع نفسه، ص١٦١.

[٣٥٣]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني- قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٦٣٨.

[٣٥٤]: د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٤.

ويلاحظ أن الشكليات الإدارية إنما توضع غالباً لتحقيق ضمانات للأفراد ولكنها تبدو في نفس الوقت في صورة هادفة لحماية الصالح العام[٣٥٥].

والأصل أن القرار الإداري لا يخضع في إصداره لشكليات معينة، ما لم يستلزم القانون إتباع شكل محدد أو إجراءات خاصة لإصدار القرار الإداري[٣٥٦]، والإجراءات والشكليات المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية لا يمكن الإحاطة بها، لأنها متنوعة بحيث تحتاج حصرها إلى إسهاب لا محل له هنا[٣٥٧]، فمنها ما يتعلق بشكل القرار في ذاته، أو بتسبيب القرار، أو بالإجراءات السابقة على إصدار القرار الإداري[٣٥٨].

والقضاء الإداري لا يقرر عموماً إلغاء القرار في جميع الحالات التي يصدر فيها بالمخالفة لقواعد الشكل والإجراءات، إلا أنه لا جدال في إلغاء القرار إذا نص المشرع على بطلان القرار لمخالفة قواعد الشكل والإجراءات، أما خارج هذه الدائرة[٣٥٩]، الدائرة[٣٥٩]، فقد استقر اجتهاد القضاء الإداري على التميز بين حالات ثلاث لا يتم فيها الحكم بالإلغاء رغم مخالفة القرار الإداري للقواعد الشكلية المحددة قانوناً لإصداره[٣٦٠]، وهي حالة مخالفة الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة، وحالة مخالفة الشكليات الثانوية غير الضرورية، وحالة توفر أحد أسباب تغطية عيب الشكل كما في حالة استحالة إتمام الشكل المطلوب وحالة قبول صاحب الشأن وحالة الاستيفاء اللاحق للشكل[٣٦١].

٣- عيب مخالفة القانون(عيب المحل):

---

[٣٥٥]: د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص١١٦٦.

[٣٥٦]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٣٨.

[٣٥٧]: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٢٥١.

[٣٥٨]: الديدواني مصطفى، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢، ص٢٣٢.

[٣٥٩]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٤٩.

[٣٦٠]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، المرجع نفسه، ص٤٧٥.

[٣٦١]: بخصوص هذه الحالات راجع مفصلاً: د. الديدواني مصطفى، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٣٢ وما بعدها. وأيضاً د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٧٥.

عبر المشرع عن هذا الوجه الثالث من أوجه الإلغاء في قوانين مجلس الدولة المختلفة بقوله: ((..... أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها))[٣٦٢]، ويلاحظ على هذه التسمية أنها غير جامعة ولا مانعة[٣٦٣]، فمن ناحية أولى فإن هذا الاصطلاح لو أخذ به على إطلاقه لشمل جميع أوجه الإلغاء[٣٦٤]، ومن ناحية ثانية، فإن هذا العيب لا يقتصر على مخالفة القانون بمعناه الضيق، بل يشمل كل قاعدة قانونية أياً كان مصدرها، سواءً أكانت قاعدة مدونة أم عرفية[٣٦٥]، لمواجهة هذه الانتقادات فإن الفقهاء يستبدلون بعبارة((مخالفة القانون)) اصطلاح ((مخالفة القواعد القانونية))[٣٦٦].

ويقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة[٣٦٧]، أما عيب المحل فيقصد به أن يخالف هذا المحل إحدى القواعد القانونية[٣٦٨]، وهو يعدّ من أهم العيوب التي تشوب القرار الإداري ومن أهم الأسباب التي تؤدي إلى إبطاله وأكثرها تطبيقاً في العمل[٣٦٩].

ويشترط في محل القرار الإداري لكي يكون سليماً وصحيحاً شرطان أساسيان **الأول:** أن يكون هذا المحل ممكناً من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية، فإذا كان محل القرار مستحيلاً قانوناً أو عملاً كان منعدماً وليس قابلاً للإبطال أو الإلغاء[٣٧٠].

---

[٣٦٢]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٢٧. وأيضاً د. محمود عبد العزيز محمد، القرار الإداري في هيئة الشرطة في ضوء أحكام قانون الشرطة وتعديلاته وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٦٩.

[٣٦٣]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول - قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٦٩١.

[٣٦٤]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٦١.

[٣٦٥]: د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال- القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٧٤.

[٣٦٦]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول – قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع نفسه، ص٦٩١.

[٣٦٧]: د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٠٦.

[٣٦٨]: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٩١.

[٣٦٩]: د. ادوارد عيد، القضاء الإداري- الجزء الثاني- أصول المحاكمات الإدارية، مرجع سابق، ص١٨٩.

[٣٧٠]: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني- قضاء الإلغاء(أو الإبطال) قضاء التعويض، مرجع سابق، ص١٩١ وما بعدها.

والثاني: أن يكون جائزاً قانوناً بحيث يكون الأثر القانوني له من الجائز إحداثه أو ترتيبه طبقاً للقواعد القانونية القائمة[٣٧١].

ولم يعد هذا العيب مقصوراً على مخالفة القانون بحسبانها قاعدة عامة ومجردة وإنما اتسع مدلوله بحيث أصبح شاملاً((للمراكز القانونية التي تترتب عليها آثار قانونية)) فكل تنكر لقاعدة عامة مجردة أياً كان مصدرها يعدّ مخالفة للقانون[٣٧٢]، وعلى هذا الأساس يتعين موافقة محل القرار الإداري للنصوص الدستورية وللتشريعات العادية التي تقررها السلطة التشريعية وكذلك للتشريعات الفرعية التي تقوم بإصدارها السلطة التنفيذية[٣٧٣]، كما يتعين موافقته للقواعد القانونية غير المدونة كالعرف والمبادئ القانونية العامة وللأحكام القضائية وللقرارات الإدارية السابقة وللعقود وللمنشورات الداخلية، وذلك كله تبعاً لمبدأ تدرج هذه القواعد القانونية[٣٧٤].

ويتخذ عيب مخالفة القاعدة القانونية في العمل أوضاعاً ثلاثة هي المخالفة المباشرة للقانون والخطأ في تفسير أو تأويل القاعدة القانونية أو الخطأ في تطبيق القانون.

٤- عيب السبب:

يعرف سبب القرار الإداري بأنه الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لإصداره، أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لاتخاذ القرار الإداري[٣٧٥]، وهذا ما يميزه عن التسبيب وهو شرط شكلي لصحة القرار الإداري إذا قرره المشرع أو فرضه القضاء، ويقصد به الإفصاح عن الأسباب القانونية

---

[٣٧١]: محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري ولايتا الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص١١٥.

[٣٧٢]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول - قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٦٩١.

[٣٧٣]: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص٦٥. وأيضاً د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٥١ وما بعدها.

[٣٧٤]: راجع بهذا المعنى: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٤٧٠ وما بعدها. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية- القرارات والعقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٧٩ وما بعدها.

[٣٧٥]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني- مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية وفقاً للقانون رقم/٢٢٧/ لسنة ٢٠٠٠، مرجع سابق، ص ٥٤٦.

والواقعية التي تسوغ إصدار القرار[٣٧٦]، فهو مظهر من مظاهر شروط صحة ركن الشكل في القرار الإداري تقوم الإدارة من خلاله بذكر الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعتها لإصدار القرار، ويترتب على إغفاله في الحالات الوجوبية بطلان القرار الإداري[٣٧٧].

أما عيب السبب فهو عدم المشروعية الذي يصيب القرار الإداري في سببه بأن تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني[٣٧٨].

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي والمصري والسوري لم يذكر عيب السبب في قانون مجلس الدولة في هذه الدولة، وقد ذهب الرأي الراجح فقهاً وقضاءً[٣٧٩]، على أن هذا العيب متضمن في العبارة التي تتكلم عن ((مخالفة القانون))[٣٨٠]، حيث أن المشرع لم يعدّ تخلف الركن سبباً مستقلاً من أسباب بطلان القرار، وإنما هو حالة من حالات عيب مخالفة القانون، وإن كان هناك رأي يميل إلى إلحاق عيب السبب بالانحراف في استعمال السلطة[٣٨١].

والسبب قد يظهر من صلب القرار الإداري وقد لا يظهر ذلك أن الإدارة ليست ملزمة في كل حالة بالإفصاح عن السبب الذي دعاها لاتخاذ قرارها، ولكن المشرع قد يلزم الإدارة بتسبيب قرارها[٣٨٢]،على أن حرية الإدارة في اختيار سبب تدخلها– إذا لم يحدد المشرع سبباً بعينه– لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد، بل يتعين

---

[٣٧٦]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

[٣٧٧]: د. محمد المعمري، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨٦.

[٣٧٨]: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤١٣. وأيضاً د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٠٠.

[٣٧٩]: بخصوص هذه الآثار راجع: د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)-الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص١١٩٧ وما بعدها. وأيضاً د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص٦٣٨ وما بعدها. وأيضاً د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، المرجع نفسه، ص٢٨٢ وما بعدها. وأيضاً د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٤١٣ وما بعدها. وأيضاً د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٥٠٠ وما بعدها. وأيضاً د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني – قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٨٠٥ وما بعدها.

[٣٨٠]: د. يحي الجمل، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص٤١٢.

[٣٨١]: محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري ولايتا الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص١٢٦.

[٣٨٢]: د. يحي الجمل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤١٢. وأيضاً د. محمد العمري، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٩١ وما بعدها.

أن تختار السبب الذي من شأنه أن يبرر تدخلها[٣٨٣]، وفي كل الأحوال يشترط أن يكون سبب القرار محققاً وقائماً حتى تاريخ صدوره بالفعل[٣٨٤]، كما يشترط أن يكون سبب القرار مشروعاً[٣٨٥].

وأخيراً، إذا كانت الإدارة غير ملزمة بذكر سبب قرارها إلا إذا ألزمها القانون بذلك، فإنها إذا ذكرت هذا السبب طوعاً أو كرهاً خضع لرقابة القضاء، وإذا اتضح أن السبب الذي ذكرته الإدارة وهمي أو غير صحيح ثم بينت الإدارة السبب الحقيقي وراء قرارها وجب الاعتداد بالسبب الحقيقي[٣٨٦].

وإذا كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها، ففي هذه الحالة يفترض قيام القرار الإداري على سبب صحيح[٣٨٧]، وعلى من يدعي العكس يقع عبء الإثبات وإقامة الدليل على ما يدعيه، وقد خفف القضاء الإداري من وطأة عبء إثبات الوقائع على عاتق المدعي فجعل من امتناع الإدارة عن تقديم أسباب قرارها قرينة على صحة الأسباب التي قدمها المدعي[٣٨٨].

وأخيراً، فإن القضاء الإداري يمارس رقابته على سبب القرار الإداري من ناحية الوقائع المادية التي يقوم عليها، ومن ناحية التكييف القانوني لهذه الوقائع، ومن ناحية ملائمة السبب لإصدار القرار على النحو الذي صدر به[٣٨٩].

٥- عيب إساءة استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة):

---

[٣٨٣]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني – قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٧٩٤.

[٣٨٤]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني- مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية وفقاً للقانون رقم/٢٢٧/ لسنة ٢٠٠٠، مرجع سابق، ص٥٤٧. وأيضاً د. محمود عبد العزيز محمد، القرار الإداري في هيئة الشرطة في ضوء أحكام قانون الشرطة وتعديلاته وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٧٧.

[٣٨٥]: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني- قضاء الإلغاء(أو الإبطال) قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٢٠٠.

[٣٨٦]: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٣٠.

[٣٨٧]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني – قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع نفسه، ص٨٠١.

[٣٨٨]: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص٦٣٦. وأيضاً د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٣٠ وما بعدها. وأيضاً د. محمود حبيب، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التأديب، مرجع سابق، ص١٧٨.

[٣٨٩]: د. يحي الجمل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤١٥.

ويقصد بهذا العيب استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواءً باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون[٣٩٠].

ويطلق على هذا العيب في فرنسا اسم الانحراف بالسلطة، في حين درج المشرع السوري والمصري على تسميته بإساءة استعمال السلطة في قانون مجلس الدولة، إلا أن القسم الأكبر من الفقه يفضل التسمية الفرنسية لهذا العيب لأسباب متعددة[٣٩١]، أهمها أن تسمية الانحراف بالسلطة أكثر دقة وشمولاً، وذلك لأن الانحراف بالسلطة ينطوي على حالتين أحدهما فقط إساءة استعمال السلطة والثانية تظهر عندما يهدف الموظف إلى مراعاة المصلحة العامة فعلاً ولكنه يخدم هدفاً غير الهدف الذي أراده القانون[٣٩٢]، أو اصطلاح عيب الغاية رغم عدم شيوعه[٣٩٣]، في حين يفضل البعض الآخر الجمع بين التسميتين لهذا العيب[٣٩٤].

ويتضح من التعريف السابق أن عيب إساءة استعمال السلطة يتعلق بالغاية من القرار، وهذه الغاية هي تحقيق مصلحة عامة، فلا يجوز للإدارة أن تمارس سلطتها إلا لتحقيق هذه الغاية[٣٩٥].

ويتميز هذا العيب بخصائص أهمها أنه يعدّ من العيوب القصدية أو العمدية، حيث أن قوامه أن يكون لدى رجل الإدارة عند إصدار القرارات الإدارية قصد إساءة استعمال السلطة والانحراف بها[٣٩٦]، ولا مجال لتطبيقه عندما يكون اختصاص الإدارة مقيداً[٣٩٧]، وهو عيب احتياطي، أي لا يتعرض له القاضي إلا إذا لم توجد أسباب

---

[٣٩٠]: د. محمود حبيب، القضاء الإداري -قضاء الإلغاء- قضاء التأديب، المرجع نفسه، ص١٥٧.

[٣٩١]: بخصوص هذه الأسباب راجع مفصلاً: د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة ((الانحراف بالسلطة))، دار الفكر العربي، عين شمس – القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٧٨، ص٦٥ وما بعدها.

[٣٩٢]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٥٥٢.

[٣٩٣]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٧٢١.

[٣٩٤]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني- مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية وفقاً للقانون رقم/٢٢٧/ لسنة ٢٠٠٠، مرجع سابق، ص٥٧٩.

[٣٩٥]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٩٩.

[٣٩٦]: د. يحي الجمل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٢٧. وأيضاً د. محمود عبد العزيز محمد، القرار الإداري في هيئة الشرطة في ضوء أحكام قانون الشرطة وتعديلاته وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٤٥.

[٣٩٧]: د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٩٤. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية- القرارات والعقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٨١.

أخرى للطعن، أو وجدت لكنها لا تؤدي إلى إلغاء القرار[٣٩٨]، كما أن هذا العيب وعلى خلاف معظم العناصر والعيوب الأخرى للقرار الإداري لا يقبل التغطية سواءً نتيجة الظروف الاستثنائية أو لأي اعتبار آخر[٣٩٩]، ولكن ذلك لا يعني أنه يتعلق بالنظام العام، فليس للقاضي إذاً أن يثيره من تلقاء نفسه[٤٠٠]، وهو يتعلق بركن الغاية في القرار الإداري[٤٠١]، وأخيراً فإن رقابة القضاء الإداري على عيب الانحراف هي رقابة مشروعية، لأن رجل الإدارة وقد تنكر للغاية التي هي ركن أساسي في كل قرار إداري، يكون قد خرج على القانون حتى لو احترم القانون من حيث المظهر[٤٠٢].

ومن أهم صور وحالات هذا العيب حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف وحالة إساءة استعمال الإجراءات أو الانحراف بها، وحالة مجانبة أو مخالفة المصلحة العامة، ومن تطبيقاتها استخدام السلطة لتحقيق منفعة شخصية، أو بقصد الانتقام الشخصي، أو بقصد تحقيق غرض سياسي أو حزبي أو ديني، والتحايل على تنفيذ الأحكام القضائية، والتحايل أو الغش في القانون.

---

[٣٩٨]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، المرجع نفسه، ص٢٩٤. وأيضاً د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٥٩.

[٣٩٩]: د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص١٢٠٩.

[٤٠٠]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٧٢٣ وما بعدها.

[٤٠١]: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني- قضاء الإلغاء(أو الإبطال) قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٢٢٢.

[٤٠٢]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني – قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص ٧٣٦.

المطلب الثاني
سلطة قاضي وقف التنفيذ في فحص شرط الأسباب الجدية

يقـوم القضــاء الإداري المخـتص بنظـر طلـب وقـف تنفيـذ القـرار الإداري باستخلاص شرط الجدية من خلال الفحص الظاهري لأوراق الدعوى بحيث يقرر توافر هذا الشرط إذا تبين له وجود سبب يرجح إلغاء القرار الإداري.

وهو ما سنتعرض له وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: الفحص الظاهري للأوراق ((عدم المساس بأصل الحق)).

الفرع الثاني: ترجيح إلغاء القرار الإداري.

الفرع الأول
الفحص الظاهري للأوراق
((عدم المساس بأصل الحق))

عندما ينظر القاضي المختص بالفصل في دعوى الإلغاء في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه فإنه ينظر فيه بوصفه قاضياً للأمور المستعجلة، ومن ثم ينبغي عليه احترام حدود هذا الاختصاص لفحص ظاهر الأوراق دون تعمق وغوص في موضوعها ومضمونها، وذلك لأن قاضي الأمور المستعجلة يقتصر دوره على إصدار حكم وقتي لمواجهة ظرف حال، تنقضي حجيته بصدور حكم في

الموضوع، مع عدم جواز تعسفه في فحص الأوراق لدخول ذلك في إطار اختصاص قاضي الموضوع وحتى لا يوصد أمامه الباب عند الفصل في موضوع الدعوى[٤٠٣].

وعليه فإن بحثنا لهذا الالتزام سيكون من خلال دراستنا للوضع في كل من:

أولاً: في فرنسا.

ثانياً: في مصر.

أولاً- في فرنسا:

بينا سابقاً أن المشرع الفرنسي نص صراحة في الفقرة (٤) من المادة (٥٤) من مرسوم ١٩٦٣/٧/٣٠ الخاص بمجلس الدولة الفرنسي على أن الفصل في طلب وقف التنفيذ إنما يجب أن يكون مستمداً من حالة إجراءات التحقيق والفحص في مرحلة الفصل في طلب الوقف(en l'etat d'instruction)، ثم ردد نفس التعبير وحرفياً في الفقرة (٣) من قانون (١٢٥) من قانون المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الإستئنافية الصادر بالمرسوم رقم/٦٤١/ لعام ١٩٨٩، وأخيراً أعاد النص على هذا التعبير حرفياً في الفقرة (١) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري الصادر في ٢٠٠٠/٦/٣٠.

وبناءً عليه فإنه يتوجب على المحكمة الناظرة بطلب وقف التنفيذ أن تستظهر جدية الوسيلة من عدمها بالنظر إلى ظاهرها دون التعمق والتغلغل في فحص موضوع الدعوى.

فقاضي وقف التنفيذ ليس مطلوباً منه في مرحلة وقف التنفيذ تكوين قناعة نهائية وحاسمة في مسألة المشروعية، حيث يكفي أن تثير الأسباب المتذرع بها من قبل المدعي شك جدي لديه بعدم مشروعية القرار المطعون فيه، دون أن يكون مطلوباً منه أن يحسم الشك بعدم مشروعية القرار المطلوب وقف تنفيذه[٤٠٤].

---

[٤٠٣]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١١٧ وما بعدها.

[٤٠٤]: Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, op. cit, p.١٠٩٠.

وفي جميع الأحوال فإن الفحص الظاهري في مجال وقف التنفيذ لا يعني بأي حال من الأحوال سطحية الاستدلال، وإنما دواعي الاستعجال في البت بطلب وقف التنفيذ بما تقتضيه من سرعة تستلزم أن تكون عدم مشروعية القرار ظاهرة وواضحة بشكل يكفي لتكوين قناعة معينة من الفحص الأولي للأوراق[٤٠٥].

وأخيراً، وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد اعتمد – كما بينا سابقاً– الإيجاز في عرضه لشرط الجدية، كنهجه بالنسبة لشرط الضرر، فإن هذا المسلك لم يبعد عنه مع ذلك شبهة الفصل في الموضوع، فهذا النهج التقليدي للمجلس، يراه البعض حرصاً من المجلس على عدم استباق الفصل في الموضوع وتجنباً لمصادرة سلطة المحاكم الإدارية بهذا الخصوص، إلا أن البعض الآخر لم يتردد في القول مع ذلك بأن أحكام مجلس الدولة الفرنسي بشأن وقف التنفيذ تتضمن فعلاً وفي غالبية الأحوال استباقاً للفصل في مشروعية القرار المطعون فيه[٤٠٦]، لأن العبارات التي يتضمنها الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ تبدو غالباً وعلى الرغم من إيجازها حاسمة في بيانها أن الأسباب التي يستند إليها طلب الوقف تبرر إلغاء القرار المطعون فيه أو لا تبرره، وهو ما لا يتأتى إلا بالفحص المتعمق للموضوع حتى وإن غابت تفصيلاته عن الحكم نفسه، لذلك لم يكن غريباً أن تأتي الأحكام الصادرة في الموضوع في غالبيتها مؤكدة للحكم الصادر في مرحلة سابقة في طلب وقف التنفيذ[٤٠٧].

ثانياً– في مصر:

أكدت محاكم مجلس الدولة وهي تفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري التزامها بعدم المساس بأصل الحق، وهذا ما نراه واضحاً في أحكام محكمة القضاء

---

[٤٠٥]: Pacteau. B, Contentieux administratif, op. cit, p.٣٣٥.et Tourdias. M, Le sursis à exécution des décisions administratives, op. cit, p. ١٢٠.

[٤٠٦]: Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, op. cit, p.١٠٩٠.et Pacteau. B, Contentieux administratif, op. cit, p.٣٣٥.

[٤٠٧]: Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, op. cit, p.١٠٩٠.

الإداري منذ السنين الأولى، حيث انتهت إلى أنه: ((يجب ألا يكون للحكم الصادر في خصومة وقف التنفيذ أي تأثير في أصل الدعوى))[٤٠٨].

وقد تأكد ذلك الاتجاه بقضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية والتي قررت فيه أن: ((استخلاص القاضي طلب وقف تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء للأسباب الجدية يكون من خلال 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، حيث كل ذلك ضمن اختصاص القاضي المختص في أصل طلب الإلغاء))[٤٠٩].

فإذا كانت المحكمة وهي بصدد الفصل بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري تتناول الموضوع، فإن نظرتها يجب أن تكون نظرة أولية لا تتعرض فيها إلا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ دون أن تستبق قضاء الموضوع إلى تكوين عقيدة نهائية فيه[٤١٠].

فالقاضي حين فصله في طلب وقف التنفيذ رغم كونه قاضي مشروعية إلا أنه ليس مطلوباً لصحة حكمه أن تكون لديه قناعة تامة في مسألة مشروعية القرار حيث يكتفي تبريراً لقبول طلب الوقف احتمال عدم مشروعية القرار مما يرجح معه إلغاؤه حال الفصل في دعوى الإلغاء[٤١١].

على أنه إذا كان الاستخلاص((بحسب الظاهر)) كافياً لترجيح جدية طلب وقف التنفيذ، إلا أن ذلك لا يعني بطبيعة الحال سطحية الاستدلال، وغايته بالتحديد تبين((الجدية)) في طلب الوقف، وإنما كل ما يعنيه من ذلك يتحصل في أن الاستجابة لداعي الاستعجال في طلب وقف التنفيذ بما يقتضيه الحال وبالسرعة

---

[٤٠٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم/٢٦٥/ لسنة/٣٥ق/ تاريخ ٣/٣/ ١٩٤٨. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٥٥.

[٤٠٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٧٤٣/ لسنة/٣٥ق/ تاريخ ١٩٩٠/١١/٢٤. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١١٦.

[٤١٠]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٨/ لسنة/٧ق/ تاريخ ١٩٥٤/٤/٦، مجموعة الخمس عشر سنة، دعوى أساس/٧٦٧. مذكور عند د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٨٤.

[٤١١]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١١٨.

اللازمة التي تستلزم أن يكون الأمر بالنسبة لعدم مشروعية القرار ((ظاهراً تنطق به الأوراق)) حتى يمكن أن تستوعبه النظرة العابرة والأولية وبالدرجة التي تسمح باستجلاء توافر الجدية من عدمها((التحسس))، وعندما يكون الوضوح سبيلاً كافياً لتكوين قناعة معينة، فذلك على العكس دليل على قوة الاستدلال والاستخلاص[٤١٢].

وأخيراً، فقد انتقد جانب من الفقه المصري مسلك القضاء الإداري المصري عند تصديه لبحث تحقق شرط جدية المطاعن الموجهة إلى القرار الإداري توطئة للحكم بوقف تنفيذه، وأشاروا إلى ما وقعت فيه المحاكم من مساس بالموضوع بهذا الصدد.

فقد رأى الدكتور محمد كامل ليلة – بعد أن أشار إلى أحكام عديدة لمحكمة القضاء الإداري حكمت فيها بوقف تنفيذ القرار الإداري بعد أن تبين لها تحقق شرط استناد الطلب إلى أسباب جدية– إن محكمة القضاء الإداري وعلى الرغم من أنها أكدت أنها وهي في صدد طلب وقف التنفيذ إنما تكتفي في تقدير جدية الأسباب بالنظر إلى ظاهرها وأن محكمة الموضوع هي التي تتعمق في بحثها وتنظر فيما يؤيدها أو يدحضها من دلائل موضوعية يقدمها كل من طرفي النزاع، إلا أن سياق حكمها يتناقض مع هذا الذي ذكرته ويدل على أن المحكمة دخلت في صميم الموضوع دون أن تحققه كما ينبغي[٤١٣].

كما يرى الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط أنه إذا كان الفحص الظاهري للأوراق في مرحلة وقف التنفيذ هو نظرياً بالقدر اللازم والكافي لتقدير توفر وجود شرط الجدية من عدمه، إلا أن الناحية العملية تظهر أن القضاء الإداري المصري كثيراً ما يتجاوز الفحص الظاهري للنزاع ومستنداته متعمقاً في موضوعه بعناصره المختلفة وبدرجة تقترب كثيراً من مستوى فصله في الدعوى الأصلية[٤١٤].

ويعود ذلك بتقديره إلى صعوبة مهمة قاضي وقف التنفيذ الذي يجب عليه أن يوازن تبعاً لظروف الدعوى– بين مطلب سرعة الفحص الظاهري للأوراق تبعاً لحالة

---

[٤١٢]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٥١٧ وما بعدها.
[٤١٣]: د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر، مرجع سابق، ص٤٣٦ وما بعدها.
[٤١٤]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٥١٨ وما بعدها.

الاستعجال الماثلة أمامه، ومطلب عدم تعطيل أعمال الإدارة إلا لما كان احتمال عدم مشروعيته على درجة من الجدية تفرض أخذه في الحسبان[٤١٥].

ويشاطر الدكتور محمد كمال منير سابقيه في نقد مسلك القضاء الإداري المصري في هذا الصدد، حيث يرى أن القضاء الإداري المصري عند تصديه لبحث الركن المتعلق بجدية الأسباب في طلب وقف التنفيذ، يقوم – في الغالب– بتمحيص وجوه بطلان القرار أو أسباب صحته من كل الجوانب المثارة أمامه إلى الحد الذي يكاد يحضه على القول إن الأمر بوقف التنفيذ يستغرق تحليل الكيان الذاتي للقرار، بتقصي أركان صحته ودواعي بطلانه، ويكاد ينبئ هذا التحليل الموضوعي عن عقيدة المحكمة في خصوص تفسير النصوص القانونية التي تنظم المسألة المثارة، وكذلك في صحة القرار المراد وقفه أو بطلانه لعيب من عيوب القرار الإداري.

ولذلك فهو يرى أن ما ذهب إليه الفقه وقضت به الأحكام من ((أن فحص جدية الأسباب في طلب الوقف يكون بحسب الظاهر من الأوراق وبدون مساس بالموضوع، وأنه يكتفي برجحان إلغاء القرار المطلوب وقفه عند نظر طلب الإلغاء))، ليس في الحقيقة إلا عبارات مرسلة ليس لها – غالباً– سند من الواقع العملي، الذي أثبت أن المحاكم لا تقضي بتوافر أو عدم توافر ركن الجدية إلا بناءً على تمحيص الأسباب الموضوعية التي بني عليها القرار المطعون فيه، وبعد أن تكون قد فرغت من تكوين رأيها حول كافة المسائل القانونية التي تحيط بالمسألة المعروضة بما لا يدع مجالاً للشك في أنها سوف تثبت رأيها عند الفصل في الموضوع.

وبناءً على ما تقدم فهو يناشد القضاء الإداري المصري إلى أن يسلك النهج الذي سلكته بعض الأحكام بالوقوف في تقديم الأسباب التي يقوم عليها طلب الوقف عند الحد الذي يولد الاعتقاد في وجدان القاضي وتفكيره بجديتها بحسب الظاهر من الأوراق، وذلك دون أن تقطع برأي بات في تفسير النصوص القانونية التي تنظم المسألة المثارة أو في تقدير مشروعيتها، وذلك بحسبان أن هذا النهج هو النهج القويم

[٤١٥]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٥٣١.

الذي يتسم بالبساطة ويتلاءم مع طبيعة إجراءات وقف التنفيذ بوصفها إجراءات مستعجلة[٤١٦].

في حين أرجع الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله ذلك إلى أن الاختصاص بالنظر في طلبات وقف التنفيذ كان يتولاها رئيس مجلس الدولة المصري منذ سنة١٩٦٤ قبل أن ينتقل إلى محكمة القضاء الإداري سنة ١٩٥٢، إلا أن إنشاء المحكمة الإدارية العليا المصرية سنة ١٩٥٥ ورقابتها على الأحكام الإدارية بوقف التنفيذ، ورسوخ قضاء المجلس بشأن البت في قرارات وقف التنفيذ جعل أحكام المجلس تسير في الاتجاه الصحيح بشأن شرط جدية الأسباب وتستقر عليه[٤١٧].

أما الدكتور عبد المحسن سيد ريان عمار فقد أرجع ذلك إلى سببين **أولهما:** إن هيئة المحكمة المختصة بوقف التنفيذ هي ذاتها المختصة بالفصل في الموضوع ومن ثم فإن تعرضها للأسباب الواردة بذات صحيفة الطلب الأصلي يقودها لا محالة إلى فحصها فحصاً تفصيلياً توصلاً للبت في طلب وقف التنفيذ.

والسبب الثاني: إن اعتبار وقف التنفيذ بمثابة إلغاء مؤقت للقرار من ناحية ووجوب اقتران طلب الإلغاء والوقف في عريضة واحدة من ناحية أخرى من الأمور التي يتعذر معها على هيئة الحكم التفرقة بينهما في التقدير خاصة في بعض المسائل التي يغني فيها الوقف عن الإلغاء وترجع الصعوبة إلى اختلاف طبيعة العيب الذي يشوب القرار المراد وقفه، وتبدو بحسب هذا الرأي خطورة اتجاه القضاء في تقدير الأسباب الجدية بطريقة موضوعية في التطابق بين الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ وتلك الصادرة في الموضوع بحيث تعدّ مؤشراً على اتجاه المحكمة وأرى أن الحل لهذه المشكلة يكون بإسناد الفصل في طلبات وقف التنفيذ إلى قاضي فرد ولا بأس بأن يكون أحد أعضاء المحكمة المختصة بنظر الموضوع كما فعل المشرع الفرنسي في قانون اللامركزية عام ١٩٨٢، حيث أوكل إلى رئيس المحكمة الإدارية العليا سلطة وقف التنفيذ[٤١٨].

---

[٤١٦]: د. محمد كمال منير، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص ٣٩٩ وما بعدها.

[٤١٧]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٩٢.

[٤١٨]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣٥٩.

الفرع الثاني
ترجيح إلغاء القرار الإداري

قدمنا أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يجب أن يستند إلى أسباب جدية ترجح عدم مشروعية القرار الإداري، فالأسباب الجدية لا يشترط فيها إذاً أن تصل إلى مستوى الأسباب الحاسمة، إلا أنها بنفس الوقت يجب أن لا تكون مجرد أسباب تسويفية يقصد منها مجرد المماطلة، فهذا التوسط هو المعيار في تحديد درجة الأسباب الجدية، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: في فرنسا.

ثانياً: في مصر.

أولاً- في فرنسا:

تبنى المشرع الفرنسي معيار ترجيح البطلان في تحديد درجة الأسباب الجدية المسوغة للوقف، وهو ما يتأكد من خلال نص الفقرة (٤) من المادة (٥٤) من مرسوم ١٩٦٣/٧/٣٠، وأيضاً نص الفقرة (٣) من المادة (١٢٥) من تقنين المحاكم الإدارية

والمحاكم الإدارية الإستئنافية الصادر بالمرسوم/٦٤١/ لعام ١٩٨٩، وأخيراً نص الفقرة (١) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري الصادر في ٢٠٠٠/٦/٣٠.

فهذه الأسباب يجب ألا تكون أسباباً تسويفية يقصد منها مجرد المماطلة وإطالة الإجراءات، وإنما تطرح مسألة جديرة بالبحث ويجب على القاضي أن يأخذها بالحسبان لدى فصله في الدعوى الموضوعية[٤١٩].

كما يجب ألا تكون أسباباً جديرة فقط بالمناقشة، وإنما فوق ذلك أن يكون بادياً للوهلة الأولى قيامها على أسس قانونية سليمة وعلى الأرجح مؤدية إلى إلغاء القرار المطعون فيه عند الفصل في الدعوى الأصلية[٤٢٠].

فالأسباب الجدية إذا كانت لا تنخفض إلى مستوى الأسباب التسويفية، فإنها لا تصل في نفس الوقت إلى مستوى الأسباب الحاسمة للدعوى، فهي تتوسط المستويين، ذلك أن اشتراط الأسباب الحاسمة أو الصحيحة أمر يتعارض مع طبيعة إجراء وقف التنفيذ لأنه يحتاج إلى بحث عميق ودقيق من جانب قاضي وقف التنفيذ ويستغرق وقتاً طويلاً يمكن أن تقلل من فرص الحصول على حكم وقف التنفيذ، ومن شأنه أيضاً أن يؤدي إلى المساس بأصل طلب الإلغاء وتجريده من مضمونه وهو ما يشوه وظيفة نظام وقف التنفيذ كإجراء تحفظي ليصبح وسيلة للإسراع بالفصل في الموضوع[٤٢١].

وبهذا الحل الوسط في تحديد درجة الأسباب المسوغة للوقف– ترجيح البطلان– جرت أحكام القضاء الإداري الفرنسي، فطبقاً لهذا المعيار تقاس مدى جدية أسباب طلب الوقف بمدى نصيب دعوى الإلغاء ذاتها من احتمالات الكسب بسبب من هذه الأسباب، وهو ما يرتبط بدوره بدرجة سلامتها القانونية، فإذا ما وصلت هذه الأسباب إلى مستوى تثير لدى القاضي شكوكاً جدية حول مشروعية القرار المطعون

---

[٤١٩]: Dugrip. O, L'urgence Contentieuse devant les juridictions administratives, op. cit, p. ٢٨٠.

[٤٢٠]: Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, op. cit, p.١٠٨٩.

[٤٢١]: Pacteau. B, Contentieux administratif, Presses Universitaires de France, Paris, ٦ édition, ٢٠٠٢, p.٢٤٦.

فيه لدرجة يرجح معها الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه من الوهلة الأولى كانت هذه الأسباب بالجدية الكافية لتقرير الحكم بوقف التنفيذ[٤٢٢].

ثانياً- في مصر:

تقاس مدى جدية أسباب طلب وقف التنفيذ بمدى نصيب دعوى الإلغاء ذاتها- وأسبابها هي ذات أسباب طلب الوقف- من احتمالات الكسب بسبب من هذه الأسباب، بحيث تعد هذه الأسباب من قبيل الأسباب الجدية إذا ما أثارت لدى القاضي من خلال فحصه الظاهري للأوراق شكوكاً قوية لدرجة ترجيح عدم مشروعية القرار المطلوب إلغاؤه.

فالقاضي حين فحصه لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه وأسبابه يوازن بين احتمالات كسب دعوى الإلغاء واحتمالات رفضها، فإذا رجحت كفته الثانية على الأولى قضى برفض طلب وقف التنفيذ لعدم الجدية، حيث لن تقوى أسباب الطعن بالإلغاء على النيل من مشروعيته، الأمر الذي يجعل احتمال عدم كسب الدعوى هو الأرجح والعكس صحيح[٤٢٣].

وعبء إثبات عدم مشروعيته تقع على عاتق من يدعي ذلك، بحسبان أن القرارات الإدارية تتمتع بحسب الأصل بقرينة مشروعية مفترضة لا تنقضي إلا إذا ثبت العكس ممن يدعيه، على أنه إذا كان وجه عدم المشروعية الذي يعيب القرار متعلقاً بالنظام العام، يتعين على القاضي أن يتعرض له من تلقاء نفسه حتى ولو لم يدفع به الخصوم[٤٢٤].

---

[٤٢٢]: Tourdias. M, Le sursis à exécution des décisions administratives, op. cit, p. ١٢٠.

[٤٢٣]: د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٢١.

[٤٢٤]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٤٦٩.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد إلى أنه: ((إذا كان ظاهر الأوراق يفيد أن جهة الإدارة التزمت أحكام القانون فإن القرار يكون بحسب الظاهر مشروعاً وبذلك ينتفي ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ مما يتعين معه رفضه))[٤٢٥].

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري المصري على أن: ((مقتضى الجدية أن يتضح للمحكمة- بحسب الظاهر من الأوراق- أن الطاعن يستند إلى أسباب صحيحة يرجح معها الحكم بإلغاء القرار عند الفصل في الموضوع))[٤٢٦].

فالبحث في مدى توفر شرط الجدية من قبل القاضي الإداري الناظر بطلب وقف التنفيذ لا يتجاوز في جميع الأحوال مستوى الاحتمالات، ذلك أن الترجيح بطبيعته لن يكون يقيناً مؤكداً وإنما في النهاية مجرد احتمال تزيد فرصته على فرص نقيضه.

ويتحدد نطاق ترجيح البطلان من عدمه من خلال بحث القاضي الناظر بطلب وقف التنفيذ عن مدى توافر شروط الصحة القانونية للقرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه بالنسبة للقانون والدستور على حد سواء[٤٢٧].

١- بالنسبة للقانون:

فالقرار الإداري تقتضي مشروعيته مطابقته لأحكام القانون سبباً ومحلاً واختصاصاً وشكلاً وغاية، وهي العناصر المستقرة مجالاً لرقابة المشروعية وبما يشمل رقابة الملائمة متى قدر القضاء أنها من متعلقات المشروعية لفداحة التفاوت بين السبب الباعث على إصدار القرار والنتيجة التي انتهى إليها، وهي نفسها وجميعها بغير استبعاد لأي منها محل النظر في البحث عن مدى جدية أسباب طلب الوقف.

---

[٤٢٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١١٩٣/ لسنة/٣٣ق/ تاريخ ١٩٨٩/٦/٢٤. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص١٢٠.

[٤٢٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٥٥٠/ لسنة/٣٣ق/ تاريخ ١٩٩٠/١١/٢٤، الموسوعة الإدارية الحديثة- ١٩٩٣/١٩٨٥، ج٣٣، قاعدة/٤٧٠/، ص٩٣٤ وما بعدها. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٤٧٣.

[٤٢٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٤٧٥ وما بعدها.

وترتيباً على ذلك يخرج من نطاق الترجيح المسائل المتعلقة بقبول الدعوى واختصاص نظرها، حيث يتعين على القاضي التعرض لهذه الدفوع الشكلية بتعمق قبل النظر في طلب وقف التنفيذ دون أن يعدّ ذلك تجاوزاً لحدود اختصاصه كقاضي للأمور المستعجلة[٤٢٨].

ويكفي لتوفر ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ أن يكون القرار المطلوب إلغاؤه معيباً بعيب واحد من العيوب التي تصمه بعدم المشروعية، ذلك أنه لا يشترط تعدد أوجه عدم المشروعية المرجحة لإلغاء القرار[٤٢٩].

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم حديث لها بقولها: ((أنه يكفي لتوافر ركن الجدية أن تستظهر المحكمة وجهاً أو أكثر من أوجه عدم مشروعية القرار))[٤٣٠].

وفي هذا الصدد يرى الدكتور مصطفى كمال وصفي أن الأسباب الجدية تنقسم إلى قسمين:

الأول: يتعلق بظاهر القرار، وهي عيوب الاختصاص والشكل ومخالفة القانون أو الخطأ في تأويله، وهي الأسباب التي يستطيع القاضي فحصها ظاهرياً دون التعمق في الموضوع.

أما القسم الثاني: من الأسباب فيتعلق بمحتوى القرار وداخليته وهي عيوب مخالفة القانون من حيث اعتدائه على الحقوق المكتسبة وعدم قيام القرار على سبب والتعسف في استعمال السلطة، فهذه العيوب بلا أدنى شك يمتنع على القاضي وقف التنفيذ استناداً لها لأنها تقود إلى البحث الداخلي لتكوين القرار في الغالب والعادة وبالتالي التعمق بموضوع النزاع[٤٣١].

---

[٤٢٨]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١١٩ وما بعدها. وأيضاً راجع قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٨٥١/ لسنة/١٨ق/ تاريخ /١١/١٦/ ١٩٧٢. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١٢٨. وأيضاً مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٤٨٨.

[٤٢٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٤٨٥ وما بعدها.

[٤٣٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٧٤٢/ لسنة/٢٩ق/ تاريخ ١٩٨٤/٣/٤، مجموعة أحكام السنة/٢٩ق/، ص٧٩١. مذكور عند د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣٤٩.

[٤٣١]: د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٨٥ وما بعدها.

وتعقيباً على هذا الرأي يرى الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط أن ما ذهب إليه الدكتور مصطفى كمال وصفي بخصوص اعتبار عيب التعسف في استعمال السلطة داخلي ولذلك فهو ممنوع على قاضي وقف التنفيذ قولاً واحداً، هو رأي لا مكان له في أحكام القضاء قولاً واحداً، لأن القضاء على الرغم من صعوبة استظهار عيب الانحراف بالسلطة في مرحلة وقف التنفيذ لم يستبعده كلياً من دائرة الأسباب الجدية المسوغة للوقف، وإنما تتطلب درجة عالية من الوضوح فيه تجعله ظاهراً وواضحاً تنطق به الأوراق[٤٣٢].

كما أيد الدكتور محمد كمال الدين منير القضاء الإداري باستبعاد عيب الانحراف بالسلطة من نطاق الأسباب الجدية للحكم بوقف التنفيذ إلا في حالة عدم وجود عيب آخر يشوب القرار الإداري المطلوب وقفه[٤٣٣].

كما يرى الدكتور محمد عبد اللطيف أنه لا يوجد قيود على الأسباب التي يمكن التمسك بها في طلب وقف التنفيذ، فيمكن أن يثير طالب التنفيذ عدم المشروعية الخارجية للقرار أو عدم مشروعيته الداخلية، كما أنه يمكن أيضاً التمسك بأسباب ترجع إلى الدفع بعدم المشروعية أو بأسباب ترجع إلى عيوب خاصة بالقرار نفسه[٤٣٤].

في حين ذهب الدكتور عبد المحسن سيد ريان عمار إلى أن شرط الجدية يمكن أن يتوفر في كل حالة يتخلف فيها عنصر أو أكثر من عناصر مشروعية القرار الإداري الداخلية والخارجية، إلا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية ميزت بالتفرقة بين الأشكال الجوهرية وغير الجوهرية بخصوص توافر الأسباب الجدية بحيث لا تقضي بوقف التنفيذ إلا إذا كانت القاعدة الشكلية جوهرية في ذاتها[٤٣٥].

٢- بالنسبة للدستور:

---

[٤٣٢]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٤٨٥ وما بعدها.

[٤٣٣]: د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص٢٩٨.

[٤٣٤]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٦٧.

[٤٣٥]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٣٥٠ وما بعدها.

لا يكفي للقول بمشروعية القرار الإداري وبالتالي رفض طلب وقف تنفيذه مطابقته للقانون العادي، بل يتعين أن يكون كذلك أيضاً بالنسبة للدستور الذي يعلو القانون العادي في مدارج النظام القانوني وذلك لأن المشروعية لا تتجزأ ولأن المشروعية الدستورية أمر واجب الاحترام[٤٣٦].

وقد تأكد ذلك بقضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية فيما ذهبت إليه من تأكيد لحكم محكمة القضاء الإداري فيما قضى به من وقف لتنفيذ قرار بتشكيل لجنة مؤقتة لتولي اختصاصات مجلس نقابة المحامين وإقصاء مجلس النقابة المنتخب حيث رجحت المحكمة احتمال عدم دستورية القانون الذي استند إليه القرار.

فدستورية القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه تعدّ في هذه الحالة عنصر من عناصر استظهار مدى جدية الأسباب التي يقوم عليها طالب الإلغاء توصلاً لمدى توافر أحد أركان الوقف الأساسية، لارتباط البت في أمر الإلغاء إيجاباً أو سلباً ورجحانه على هذا الوجه أو ذاك بمدى دستورية القانون الحاكم للقرار المطعون فيه ورجحان بقائه أو زواله، وتبعاً لذلك يجب البت بطلب وقف التنفيذ قبل إحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية للبت بالمسألة الدستورية كما هو الحال بالنسبة لطلب الإلغاء[٤٣٧].

---

[٤٣٦]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٢٢. وأيضاً راجع قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٧٤٢/ لسنة /٢٩ق/ تاريخ ١٩٨٤/٣/٤، مجموعة السنة/٢٩ق/، ص٧٩١ وما بعدها. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١١٢ وما بعدها.

[٤٣٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص٥٠٠.

الفصل الثاني

الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

تمهيد:

بعد أن يتقدم المدعي بطلب وقف التنفيذ طبقاً للإجراءات والشروط المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، يأتي دور المحكمة الناظرة بهذا الطلب، حيث تخضع المحكمة طلب وقف التنفيذ لإجراءات سريعة ومبسطة تنسجم مع الطبيعة المستعجلة له، ابتداءً من عدم تحضيره من قبل هيئة مفوضي الدولة، ومروراً بتقصير مواعيد الحضور لأطراف الخصومة ومواعيد الرد على الدفوع وبالتالي مواعيد جلسات المحاكمة، وانتهاءً بإمكانية تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بمسودته.

وبعد أن تنتهي المحكمة الناظرة في طلب وقف التنفيذ من المرحلة السابقة، تنتقل مباشرة إلى مرحلة الحكم بوقف التنفيذ، بأن تعلن ختام باب المرافعة وتعليق الجلسة للنطق بالحكم، وفي هذه المرحلة الحاسمة والجوهرية يتجلى الدور القضائي للمحكمة الناظرة بطلب الوقف، حيث يتوجب عليها أن تدرس طلب الوقف من جميع الوجوه القانونية المتعلقة به، فهي تفصل في المسائل الفرعية والدفوع الشكلية، كالدفع المتعلق بعدم الاختصاص أو بعدم قبول الدعوى لتقديمها بعد الميعاد القانوني، أو لرفعها من غير ذي صفة، أو لسبق الفصل فيها..... إلخ، ثم تتحقق من مدى توافر الشروط الشكلية والموضوعية لطلب وقف التنفيذ، كما أنها تتمتع بصلاحية تكييف الطلب بوقف التنفيذ.

وبعد ذلك تصدر المحكمة حكماً مسبباً إما إيجابياً بقبول طلب وقف التنفيذ وإما سلباً برفضه.

وحكمها هذا يتميز بطبيعة خاصة لتعلقه بطلب من الطلبات المستعجلة السابقة على الحكم في موضوع الدعوى، فهو حكم قضائي لتمتعه بمقومات الأحكام القضائية وخصائصها، إلا أنه بنفس الوقت حكم مؤقت وقطعي، فهو مؤقت لأن أثره ينتهي بمجرد صدور حكم موضوعي في دعوى الإلغاء، فضلاً عن أنه لا يقيد محكمة الموضوع عند نظرها للطلب الأصلي بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، كما أنه حكم قطعي يحوز حجية الشيء المحكوم فيه بخصوص موضوع طلب وقف

وأخيراً فإن إصدار المحكمة لحكمها في طلب وقف التنفيذ يترتب عليه آثار متعددة، أهمها ما يرتبه على عاتق الجهة المحكوم ضدها (وهي غالباً الإدارة) من التزام بتنفيذ مضمونه، وذلك بالكف فوراً عن موالاة تنفيذ القرار الإداري ووقف مفاعيل سريانه، دون أن يتعارض ذلك مع حق الإدارة في الطعن بحكم الوقف أمام الجهة القضائية المختصة، وذلك كله في حال كان الحكم صادراً إيجاباً بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه.

أما إذا كان الحكم صادراً سلباً برفض وقف التنفيذ، فإن هذا الحكم يعطي الحق للمحكوم ضده(طالب وقف التنفيذ) الحق بالطعن بهذا الحكم أمام الجهة القضائية المختصة.

وعلى ذلك، فإن البحث في هذا الفصل سيتناول الأمور السابقة وفق التفصيل التالي:

المبحث الأول: حكم وقف التنفيذ.

المبحث الثاني: الآثار المترتبة على الحكم في طلب وقف التنفيذ.

المبحث الأول
حكم وقف التنفيذ

إذا قدم طلب بوقف التنفيذ في دعوى إلغاء قرار إداري أمام إحدى محاكم مجلس الدولة، فإن المحكمة تنظر في هذا الطلب لكي تفصل فيه بصفة مستعجلة، حيث تخص المحكمة هذا الطلب بإجراءات سريعة ومبسطة بعدم تحضيره من قبل هيئة مفوضي الدولة وبتقصير مواعيد النظر فيه ثم بإمكانية تنفيذ الحكم الصادر بخصوصه بمسودته.

وبعد ذلك تفصل المحكمة بطلب الوقف، حيث تقوم أولاً بالفصل في المسائل الفرعية والدفوع الشكلية، كما يكون لها تكييف الطلب بوقف التنفيذ، فإذا تبين لها بعد ذلك توافر الشروط الشكلية والموضوعية المطلوبة لوقف تنفيذ القرار الإداري على النحو الوارد في الفصل السابق، فإنها تجيب المدعي إلى طلبه، وإذا كان الطلب مفتقراً إلى شروطه أو بعضها، كان مآله الرفض.

والفصل في طلب وقف التنفيذ يكون في صورة حكم قضائي مسبب، إلا أنه ذو طبيعة خاصة، فهو حكم قضائي مؤقت ينتهي أثره بمجرد صدور حكم في موضوع النزاع، كما أنه حكم قضائي قطعي يحوز حجية الشيء المحكوم فيه بخصوص موضوع طلب وقف التنفيذ.

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

المطلب الأول: دور المحكمة عند الفصل في طلب وقف التنفيذ.

المطلب الثاني: خصائص الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ وطبيعته.

المطلب الأول
دور المحكمة عند الفصل في طلب وقف التنفيذ

لا يقتصر دور المحكمة الناظرة في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري على تحسس ظاهر الأوراق توصلاً لتقدير مدى توافر الشروط الشكلية والموضوعية في هذا الطلب من عدمها، بل يجب عليها أولاً أن تفصل في المسائل الفرعية أو الأولية التي تعترضها كالدفع المتعلق بعدم الاختصاص، أو بعد قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد، أو لكون القرار محل الطعن غير نهائي، أو لرفع الدعوى من غير ذي صفة، أو الدفع المتعلق بعدم جواز النظر بالدعوى لسبق الفصل فيها، وغير ذلك من المسائل الفرعية.

إلا أن دور المحكمة الناظرة في طلب وقف التنفيذ لا يقف عند هذا الحد، بل يكون لها كامل الصلاحية بتكييف الطلب المقدم بوقف التنفيذ.

كما أن واقع الأحكام القضائية يرجح أن المحكمة المختصة تأخذ بالحسبان دائماً مدى تأثير صدور الحكم بوقف التنفيذ على المصلحة العامة.

وأخيراً فإنه يقع على عاتق المحكمة الناظرة في طلب وقف التنفيذ واجب تسبيب وتعليل الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

الفرع الأول: الفصل في المسائل الفرعية.

الفرع الثاني: تكييف الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ وتسبيبه.

الفرع الثالث: ترجيح المصلحة العامة.

الفرع الأول
الفصل في المسائل الأولية

المسائل الفرعية فيما يتعلق بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري، هي مسائل يجب أن يتعرض لها قاضي الوقف قبل فحصه لموضوع الطلب كالدفوع المتعلقة بعدم الاختصاص بنظر دعوى الإلغاء التي يرتبط بها طلب وقف التنفيذ أو بعدم قبول تلك الدعوى لرفعها بعد الميعاد، أو لكون القرار محل الطعن غير نهائي[١]، أو لرفعها من غير ذي صفة[٢]، أو بعدم جواز النظر بالدعوى لسبق الفصل فيها[٣].

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي بخصوص حجية الأحكام الصادرة بالمسائل الفرعية على أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم وقتي غير فاصل في أصل النزاع ولا يحوز في مجمله أي حجية تمنع من إمكان العدول عنه بعد ذلك، وبالتالي فإن هذا الحكم لا يقيد قاضي الموضوع في مسائل الشكل والاختصاص – سواءً كان هو مصدر حكم الوقف أو القاضي الأعلى– فيمكنه العدول عنه مثلما يمكنه العدول عما حواه الحكم الصادر في طلب الوقف في خصوص موضوعه بمناسبة نظره الدعوى الأصلية[٤].

أما في مصر فإن استقراء أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الخصوص يظهر وجود اتجاهين لديها لكل منهما انعكاساته:

---

[١]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٥٤.

[٢]: د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١١٥.

[٣]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٧٦.

[٤]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٥٤ وما بعدها.

الاتجاه الأول- يقضي بنهائية الأحكام الفرعية الصادرة من قاضي الوقف وتقييدها لقاضي الموضوع:

حيث قررت وفقاً لهذا الاتجاه أن: ((قضاء المحكمة في مثل تلك الأمور ليس قطعياً فحسب، بل هو نهائي وليس مؤقتاً ومن ثم تتقيد به المحكمة عند نظر طلب الإلغاء))[٥]، حيث: ((ينسحب حكمها في مثل هذه الدفوع بحكم اللزوم على شقي الدعوى سواءً المستعجل أو الموضوعي، ومن ثم يكون قضاؤها في هذا الشأن قطعي تستنفذ به المحكمة ولايتها في نظر الدفوع الشكلية وغيرها من المسائل الفرعية))[٦].

ويستوي في تقيد محكمة الموضوع في مصر بالأحكام الصادرة في طلبات الوقف فيما تضمنته من فصل بات ونهائي في الدفوع الفرعية أن تكون محكمة الموضوع هذه هي محكمة أول درجة أم المحكمة الأعلى درجة، كما أن محكمة الدرجة الأعلى نفسها تتقيد عندما يأتي لنظرها الشق الموضوعي للمنازعة بالأحكام النهائية الصادرة في الدفوع الفرعية الصادرة من المحاكم الأدنى، ولا يحول دون إعمال هذه القاعدة تعلق الدفوع المثارة أثناء نظر طلب وقف التنفيذ بالنظام العام أو عدم استطاعة الطرف الصادر لصالحه الحكم الطعن فيه لانعدام المصلحة[٧].

ومرجع اكتساب الحكم الصادر في المسائل الفرعية فيما يتعلق بطلب وقف التنفيذ بحجية نهائية أمام محكمة الموضوع، أن الحكم الصادر في تلك المسائل لا يكون مستنداً إلى فحص ظاهري للأوراق، كما هو الشأن بالنسبة للحكم في موضوع

---

[٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٦٠٨/ لسنة /٣ق/ تاريخ ١٩٥٨/٤/١٢، مجموعة المبادئ في عشر سنوات، ص٦٧٩. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١١٦.

[٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٣٩٨/ لسنة /٣٣ق/ تاريخ ١٩٩١/٢/١٦. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١٥٢ وما بعدها. كما قررت في قرارها الصادر في الطعن رقم/١٥٣٨/ لسنة /٢٦ق/ تاريخ ١٩٨١/١١/٧ أن: ((حكمها في هذه المسائل هو قضاء نهائي حائز لحجية الأحكام ثم لقوة الشيء المحكوم به، وإذا قضت المحكمة على خلاف ما قضت به يكون حكمها معيباً لمخالفته لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم به)). وفي قرارها الصادر في الطعن رقم/٨٠٢/ لسنة /٢٣ق/ تاريخ١٩٨١/٢/٢٢ أن: ((حجية الأمر المقضي به تسمو على قواعد النظام العام، فلا يصح إهدار تلك الحجية بمقولة أن الاختصاص المتعلق بالوظيفة من النظام العام، كما لا يجوز للمحكمة الإستئنافية أن تتعرض للحكم في هذه الدفوع إعمالاً لتلك الحجية)). مذكور د. أحمد محمود جمعة، أصول إجراءات التداعي أمام محاكم مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص٧٣ وما بعدها .

[٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٣٥ وما بعدها.

طلب وقف التنفيذ، وإنما يكون مستنداً إلى فحص متعمق وتمحيص دقيق لها لعدم اتصال تلك المسائل بموضوع الإلغاء وأصل الحق فيها[٨].

على أن حكم هذه القاعدة لا يسري على القاضي الأدنى درجة والأعلى درجة إذا لم يحز الحكم الصادر بوقف التنفيذ لقوة الأمر المقضي به، بأن يكون قد طعن فيه في الميعاد ولم يبت في الطعن قبل صدور حكم في الموضوع من القاضي الأدنى[٩].

وتبعاً لهذا الاتجاه فقد ألزمت المحكمة الإدارية العليا المصرية قاضي وقف التنفيذ بالفصل في جميع الدفوع الشكلية والمسائل الفرعية قبل أن يفصل في موضوع طلب وقف التنفيذ[١٠]، بحيث إذا فصلت المحكمة في طلب وقف التنفيذ مباشرة قبل الفصل في المسائل السابقة، فإن حكمها يكون مخالفاً للقانون إذا اتضح أنها غير مختصة بنظر الدعوى أو أن الدعوى غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد الميعاد القانوني[١١]. كما أضفت على الفصل في الدفوع الفرعية والمسائل الشكلية نفس طابع الاستعجال الذي يتسم به موضوع طلب وقف التنفيذ ذاته[١٢].

وقد تبنى الجانب الأكبر من الفقه المصري هذا الاتجاه للمحكمة الإدارية العليا[١٣]، حيث يرى الدكتور سليمان الطماوي أن طبيعة إجراء وقف التنفيذ توجب أن

---

[٨]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٥٥.

[٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٤٥. وهو ما أكدته أيضاً المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١١٥٧/ لسنة/٩ق/ تاريخ ١٩٩٧/١/٧. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، المرجع نفسه، ص١٥٥.

[١٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٩٢٦/ لسنة/٣٠ق/ تاريخ ١٩٨٧/١٠/١٧، مجموعة السنة/٣٠/، ص٤١. مذكور عند د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٧٦.

[١١]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٣١٩٣/ لسنة/٣١ق/ تاريخ ١٩٩١/١٢/١٦. و أيضاً الطعن رقم/ ٣٩٨/، السنة/٣٣/. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٤٢٨.

[١٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٥١٣/ لسنة/٢٧ق/ تاريخ ١٩٨٣/٦/١١، مجموعة السنة/٢٨/، بند/١١٨/، ص٧٩٥. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط. وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٧٦١ ما بعدها.

[١٣]: منهم د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، المرجع نفسه، ص ٣٧٦. وأيضاً د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٨٧. وأيضاً د. خميس السيد اسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٠٤. وأيضاً حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، المرجع نفسه، ص٤٢٧ وما بعدها. وأيضاً د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات

تحتفظ المحكمة بحريتها في إلغاء القرار أو عدم إلغائه بصرف النظر عن حكمها الصادر بوقف تنفيذه، حتى لا يكون حكمها السريع في طلب وقف التنفيذ حائلاً بينها وبين إعمال حكم القانون السليم فيما يتعلق بمشروعية القرار المطلوب إلغاؤه، وهذا الاعتبار لا أثر له فيما يتعلق بالفصل في المسائل الفرعية والشكلية، لأن محكمة وقف التنفيذ تفصل فيه عن بصيرة وبينة، فلا محل للعودة إلى مناقشتها من جديد، فذلك ما لا يتفق وحجية الأحكام[١٤].

وإلى ما سبق يضيف الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله بأن المنهج الذي يسلكه القاضي عند نظر أية دعوى أو خصومة يؤيد صحة هذا الاتجاه للمحكمة الإدارية العليا المصرية، إذ يتبع القاضي ثلاث خطوات تمثل مراحل متتابعة، أولها مرحلة الاختصاص التي يحدد فيها ما إذا كانت المحكمة مختصة بنظر الدعوى أم لا، ويتصدى للدفوع المتعلقة بهذه المسألة ويرد عليها، ثم إذا ما قرر اختصاص المحكمة بنظر النزاع فإنه ينتقل إلى المرحلة الثانية المتعلقة بقبول الدعوى ليتأكد من توافر الشروط الشكلية للقبول من عدمه، ويواجه ما قد يقدم من دفع بشأنها، فإذا ما تأكد القاضي من توافر الشروط القانونية لقبول الدعوى فإنه يصل إلى المرحلة الثالثة والأخيرة، وهي الخاصة بالفصل في موضوع الدعوى ذاته ليعلن حكمه إما بتأييد المدعي في دعواه أو برفض الدعوى، وبناءً على ذلك، فإنه بعد أن تفرغ المحكمة من المرحلتين الأولى الخاصة بالاختصاص والثانية المتعلقة بالشروط الشكلية لقبول الدعوى عند الفصل في طلب وقف التنفيذ المستعجل وتصل إلى مرحلة البحث في موضوع طلب وقف التنفيذ فإنه ليس من المنطقي أن تعود مرة أخرى لتعيد البحث فيها من جديد، وقد قضت فيهما بحكم قطعي حائز للحجية[١٥].

كما أيد الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط هذا الاتجاه على أساس أن تسلسل مراحل نظر أي دعوى وتدرجها المنطقي يستتبع نهائية الأحكام الصادرة في المسائل

الإدارية، مرجع سابق، ص٨٢٠. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٥٤.

[١٤]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص١٠٠٠.

[١٥]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٣٢ وما بعدها.

الفرعية متى حازت قوة الأمر المقضي به، فهذه القوة يجب أن تمنع أي نظر لاحق فيها ومن ثم تقييد قاضي الموضوع بها وأياً كان مستواه[١٦].

الاتجاه الثاني- يقضي بالحجية النسبية للأحكام الفرعية أمام المحكمة الإدارية العليا:

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن حيازة الأحكام الفرعية الصادرة عن جهات القضاء الأدنى لقوة الشيء المقضي به لا يغل مع ذلك يدها عن معاودة النظر فيها بمناسبة نظرها في الشق الموضوعي للمنازعة، وذلك حتى لا يعلو حكم المحكمة الأدنى على حكم المحكمة الأعلى إن التزمت الأخيرة بما قررته الأولى في هذا الخصوص، وتفادياً لتغاير الحكم في مسألة أساسية وجوهرية مشتركة بين وجهي الخصومة المستعجل والموضوعي[١٧].

وقد أدى هذا التوجه إلى تجاوز مزدوج لمقتضى الأمر المقضي به لم يقتصر فقط على الأحكام الفرعية الصادرة قبل البت في موضوع طلب وقف التنفيذ وإنما امتد إلى الحكم الموضوعي ذاته، فالأحكام الفرعية الصادرة من المحكمة الأدنى لا تلزم في خصوصها المحكمة الأعلى حتى ولو صارت نهائية ومن ثم حائزة لقوة الشيء المقضي به[١٨]، وتأكيداً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا بأنها تستطيع أن تسلط رقابتها على الأحكام الفرعية: ((حتى ولو صار الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ نهائياً بعدم الطعن فيه لكي لا يعلو الحكم المطعون فيه، وهو صادر من محكمة أدنى على حكم المحكمة الإدارية العليا وهي خاتمة المطاف في نظام التدرج القضائي بمجلس الدولة لمجرد أن الحكم في الشق المستعجل لم يطعن فيه، إذ لا يتصور عقلاً

---

[١٦]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٦٨ وما بعدها.

[١٧]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٤٥٩. وأيضاً د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٧٤٧.

[١٨]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٧٤٧.

اختلاف الحكم في الشق العاجل من المنازعة الذي لم يطعن فيه عن الشق الموضوعي محل الطعن في مسألة أساسية غير قابلة للتضاد كما سبق البيان))[١٩].

كما طبقت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الاتجاه بخصوص الحكم الصادر عن المحكمة الأدنى في موضوع النزاع فاصلاً في أصل الحق المتنازع عليه حتى لو صار نهائياً بعدم الطعن عليه في الميعاد أمام المحكمة الأعلى، بحسبان أنها تملك عند نظر الطعن في الحكم المتعلق بالشق المستعجل أن تنزل حكم القانون بصورة موحدة في مسألة الاختصاص أو شروط قبول الدعوى غير مقيدة بالحكم الصادر من محكمة الموضوع ولو كان نهائياً، فيعدّ في هذه الحالة الطعن في الحكم الصادر في الشق المستعجل مثيراً لما قضي به في الموضوع ويتعين من أجل ذلك التعقيب على ما قضت به محكمة القضاء الإداري من ناحيتي النزاع المستعجلة والموضوعية على السواء[٢٠].

وتعقيباً على هذا الاتجاه يرى الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط أن منطق الأشياء في ظل هذا الاتجاه يفرض بألا يحرم قاضي الموضوع الأدنى من معاودة النظر فيما سبق أن فصل فيه من دفوع ومسائل أولية في مرحلة الوقف، وعليه فإنه لا

---

[١٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنان رقم/٢٠٦٥/ لسنة/٣٢ق/ و/٢٤٢١/ لسنة/٢٩ق/ تاريخ ١٩٩٥/٨/١٣، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة/٣٩/، العدد/٤/، ص١٧٠ وما بعدها. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط. وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٤٧ ما بعدها.

[٢٠]: د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٢٤ وما بعدها. وتأكيداً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٥٦٥/ لسنة/١٠ق/ تاريخ ١٩٦٨/٦/٢٢ أن: ((وإن كان الحكم لا يصح أن يتغاير في مسالة أساسية مشتركة بين وجهي الخصومة المستعجل والموضوعي لتعلق ذلك الحكم بأمر جوهري هو توافر شرط قبول الدعوى. فلا محل إذن للاستمساك بحجية الحكم النهائي عند نظر الطعن المرفوع عن الحكم الذي قضى في الشق الخاص بوقف التنفيذ..... وذلك كيلا يفترق الرأي ما بين المحكمتين العليا والدنيا في مسالة أساسية يتعين في شأنه التعويل على رأي المحكمة العليا، وما دامت هذه المحكمة اتصلت بشق المنازعة المستعجل عن طريق الطعن في الحكم الصادر فيه فلا منتدح عن تعديلها للحكم النهائي الصادر عن محكمة القضاء الإداري في موضوع الاختصاص والتعقيب عليه بما تراه هو الحق الذي لا مرية فيه، لأنه يخشى إذا لم تجر على هذا النهج أن يصدر من المحكمة العليا حكم يتعارض مع حكم المحكمة الدنيا ولا شبهة في أن الغاية المبتغاة من ذلك هو وضع حد لتضارب الأحكام وانحسام المنازعة في الاختصاص بحكم تكون الكلمة العليا فيه لأعلى درجة من درجات التقاضي في النظام القضائي الإداري، وينبني على ما سلف إيضاحه لزوم اعتبار الطعن مثيراً لما قضى به في الموضوع))، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً، ص١٣٦٤. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٢٤ وما بعدها.

داعي لإلزام القاضي الأدنى بالفصل في المسائل الأولية قبل الفصل في موضوع طلب الوقف[٢١].

لا بل أن الدكتور عصمت عبد الله الشيخ يرى أنه يجوز لقاضي الوقف أن يرجئ البت في بعض المسائل الفرعية، مثل الدفع بعدم الاختصاص، والدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد، أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائياً، وذلك حتى لا يتعطل الفصل في الشق المستعجل(طلب وقف التنفيذ)[٢٢].

وقد أيد الدكتور محمد كمال الدين منير هذا الاتجاه بحسبان أنه من المنطقي أن تكتفي المحكمة إبان فصلها في طلب وقف التنفيذ ببحث الدفوع المثارة من جانب أطراف الدعوى من ظاهر الأوراق، فإذا تبين لها أن هناك عيباً ظاهرياً يمس القبول أو كان من الواضح أن الدعوى تخرج عن اختصاص المحكمة قضت بقبول الدفع وبعدم قبول الدعوى. أما إذا وجدت أن ظاهر الأوراق ينبئ بوجود مصلحة ظاهرة أو كان من الواضح اختصاص المحكمة قضت برفض الدفع وبقبول الدعوى، دون أن يحول ذلك بينها وبين تبني وجهة نظر مخالفة عند التصدي لموضوع الإلغاء. واستند في رأيه هذا على أن إلزام قاضي الوقف بالفصل في الدفوع الفرعية يقضي منه التغلغل والتعمق في فحص المستندات المتعلقة بذلك وهو ما يجاوز حدود التزامه بالفصل في طلب الوقف بحسب الظاهر ودون المساس بأصل النزاع، كما يستوجب هذا الفصل منح الأطراف مهلاً مناسبة لتبادل المذكرات والمستندات بهذا الخصوص مما يطيل زمن الفصل في طلب الوقف ويتيح الفرصة بالتالي للإدارة لتنفذ قرارها وتضع الجميع أمام الأمر الواقع، فضلاً عن أن من الدفوع الفرعية ما يمس موضوع النزاع ومن المفروض ألا يقيد الفصل بهذه الدفوع الموضوعية قاضي الموضوع مثلما لا يقيده الفصل في موضوع طلب الوقف[٢٣].

---

[٢١]: د. محمد فؤاد عبد الباسط. وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٥٤ وما بعدها.

[٢٢]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٠١ هامش.

[٢٣]: د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص٤٩٤ وما بعدها.

وأخيراً يرى الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط أنه من غير المتيسر حالياً في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا المتعاقبة والمتداخلة اتجاهاتها زمنياً، الوقوف على عقيدة محددة للمحكمة بهذا الخصوص[٢٤].

[٢٤]: د. محمد فؤاد عبد الباسط. وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٧٠.

الفرع الثاني
تكييف الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ وتسبيبه

بعد أن تحسم المحكمة المختصة بنظر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مسائل الاختصاص والقبول وغيرها من المسائل الفرعية، تبحث في مدى توافر الشروط الشكلية والموضوعية لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري تمهيداً لقبول هذا الطلب أو رفضه، لكن المحكمة وفي إطار نظرها لطلب وقف التنفيذ يبقى لها كامل الصلاحية بتكييف الطلب بوقف التنفيذ وذلك من خلال الوقوف على طلبات الخصوم في الدعوى وتحديد المقصود منها وما إذا كانت تعدّ من قبيل طلبات وقف التنفيذ أم لا، كما يقع على عاتقها واجب تسبيب الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: تكييف المحكمة لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

ثانياً: تسبيب الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

أولاً- تكييف المحكمة لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري:

عندما تقوم المحكمة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ بالفصل في هذا الطلب يبقى لها تكييف الطلب بوقف التنفيذ التكييف القانوني السليم. ثم القضاء بهذا الطلب وفق تكييفها له، فهي غير ملزمة بالتسليم بالتكييف الذي إرتأه وأقام به المدعي طالب الوقف دعواه[٢٥]، إلا أنه لا يجوز بنفس الوقت للقاضي الإداري أن يصحح طلب وقف التنفيذ من الناحية القانونية[٢٦].

---

[٢٥]: وتأكيداً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٩٤/ لسنة /١٨ق/ تاريخ ١٩٧٨/٤/١ بأن: ((تكييف الدعوى إنما هو من تصريف المحكمة، إذا عليها- بما لها من هيمنة على تكييف الخصوم لطلباتهم- أن تتقصى هذه الطلبات وأن تستظهر مراميها، وما قصده الخصوم من إبداءها، وأن تعطي الدعوى وصفها الحق وتكييفها القانوني الصحيح، على هدى ما تستنبطه من واقع الحال فيها وملابساتها، وذلك دون أن تتقيد في هذا الصدد بتكييف الخصوم لها، وإنما بحكم القانون فحسب)) . مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٤٣٦.

[٢٦]: C.E ٢٦ Janvier ٢٠٠٧, Mme Annie- Villié- Morgon, A.J.D.A, ٢٠٠٧, p.٨٧٢.

وعليه إذا استشفت المحكمة أثناء تكييفها لصحيفة الإدعاء أن المدعي ضمن دعواه طلباً مستعجلاً وآخر موضوعياً يتمثل بطلب الإلغاء، وفطنت إلى ذلك من خلال التأكد من أن نية المدعي انصرفت إلى الطلبين بدليل سداد المدعي الرسم المستحق عن طلبي وقف التنفيذ والإلغاء، فلا جناح على المحكمة أن أخذت بنية المدعي التي انصرفت إلى الطلبين معاً، وذلك رغم عدم دقته في إيضاح كلاً من الطلبين مستقلاً عن الآخر[٢٧].

وعلى هذا النهج استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا السورية، حيث قررت مثلاً رفض طلب وقف التنفيذ المقدم تبعاً لطلب منع المعارضة وليس تبعاً لطلب إلغاء القرار الإداري المشكو منه[٢٨]، كما رفضت الطلب بوقف التنفيذ في ضوء عدم تحديد قرار إداري معين يكون محلاً لطلب وقف التنفيذ و الاكتفاء في عريضة الدعوى بطلب وقف تنفيذ أية إجراءات قد تتخذها الإدارة[٢٩]، كما رفضت طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يعدّ من قبيل الأنظمة العامة وقبلته بصدد الإنذار الصادر على

---

[٢٧]: د. خميس اسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٢٠٥ وأيضاً ص٢١٨ وما بعدها. وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرارها الصادر في الطعن رقم/٨٨٢/ لسنة /١٣ق/ تاريخ ١١/٩/ ١٩٦٨ بعد أن أوردت في حيثيات القرار أن المدعي انتهى في عريضة دعواه إلى طلبين: **الأول:** الحكم بصفة مستعجلة بإلغاء القرار المطعون فيه واعتباره كأنه لم يكن. **والثاني**: في الموضوع الإحالة إلى الدائرة المختصة للفصل في النزاع، وأن المدعي قام بأداء الرسم المستحق عن طلبي وقف التنفيذ والإلغاء عند إقامة الدعوى، ثم بينت المحكمة أن ركن الاستعجال متوافر في الدعوى. حيث أوضحت أن المدعي أورد في صحيفة الدعوى أن القرار المطعون فيه أضر به ضرراً بليغاً يتفاقم كل يوم بسبب منعه من مزاولة عمله المشروع الذي يعدّ مصدر رزقه ولذلك فقد خلصت المحكمة إلى أن: ((تضمين المدعي صحيفة دعواه الطلبين المشار إليهما وأحدهما الحكم بصفة مستعجلة بإلغاء القرار المطعون فيه والآخر طلب الحكم في موضوعها الذي ينحصر في طلب الإلغاء، وتبريره في صحيفة الدعوى طلب الحكم في الطلب المستعجل بتوافر ركن الاستعجال، وأدائه عند إقامة الدعوى الرسم المستحق عن طلبي وقف التنفيذ والإلغاء، واضح الدلالة في أن المدعي قصد إلى تضمين صحيفة دعواه طلبي وقف تنفيذ القرار وإلغائه، لذلك يكون الحكم المطعون فيه وقد تصدى للفصل في طلب وقف التنفيذ فإنه يكون قد كيف الدعوى تكييفاً سليماً ويكون النعي عليه بمخالفة القانون لقضائه بما لم يطلبه المدعي غير سديد))

[٢٨]: حيث قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم/ ٣٧٥-١/ في الطعن رقم/١٦٤١/ لعام ٢٠٠٠ أن: ((المحكمة الإدارية العليا بما بها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى في ضوء أحكام المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة التي تحصر وقف التنفيذ في دعوى الإلغاء وكون الدعوى الحالية قاصرة على طلب منع المعارضة ولا تتضمن أي طلب لإلغاء القرار المطالب بوقف تنفيذه وجدت أن طلب وقف التنفيذ في هذه القضية غير مستوف للشرطين الواجب توافرهما وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها))، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج٤. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٢٢.

[٢٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤٠٠-١/ في الطعن رقم/٩٠٣/ لعام ١٩٩٨، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٨، ج٤. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٧٢٣.

أساسه[٣٠]، كما رفضت طلب وقف التنفيذ المقدم بصدد المنازعات التي تدخل في نطاق ولاية القضاء الكامل[٣١].

ثانياً- تسبيب الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري:

بحكم التماثل بين الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وبين غيره من الأحكام القضائية، فليس ثمة خلاف في لزوم تسبيب الحكم الصادر بوقف التنفيذ أو برفضه من قبل المحكمة المختصة بنظر هذا الطلب، وإنما الخلاف يقع حول مقدار التسبيب المتطلب لتأسيس الحكم به قبولاً أو رفضاً.

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

١- في فرنسا.

٢- في مصر.

٣- في سورية.

١- في فرنسا.

ذكرنا في موضع سابق من هذا البحث – عند دراسة الشروط الموضوعية لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري- أن مجلس الدولة الفرنسي أتبع أسلوب الاختصار والإيجاز الشديد في تسبيب أحكامه بصفة عامة ووقف التنفيذ بصفة خاصة حرصاً

---

[٣٠]: حيث قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم/ ٤٠٥/ في الطعن رقم/٦٨٤/ لعام ١٩٨١ أنه: ((لا محل في صدد هذه القضية للنظر في طلب وقف تنفيذ القرار رقم (٥٤٥) م.ت الصادر عن المكتب التنفيذي بتاريخ ١٩٨٠/٨/٣١ بحسبان أن القرار المذكور يشكل نظاماً عاماً إنما محل الطعن هو الإنذار رقم (٨) المنوه عنه فحسب))، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨١، ج٥. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٣٣.

[٣١]: حيث قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها الصادر في الطعن رقم /٤٠/ لعام ١٩٧٥ أن: ((وقف تحصيل مبلغ أو تجميد كفالة مطلوبة لحين البت بأساس النزاع يختلف عن طلب وقف التنفيذ بقضاء الإلغاء)) ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٥، المبدأ رقم/١٨٦/، ص٤١٣. كما قررت في قرارها رقم /٣٤٣/ الصادر في الطعن رقم /٦٢٦/ لعام ١٩٧٦ بأنه: ((يقتضي التنبيه ابتداءً إلى أن طلبات وقف التنفيذ لا توجه إلا إلى القرارات الإدارية النهائية طبقاً لنص المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم(٥٥) لعام ١٩٥٩ وغني عن البيان أن القرار المطلوب وقف تنفيذه(وهو قرار متصل بعملية التعاقد بين الطرفين وتصفية آثارها لا يعتبر قراراً إدارياً يصح معه أن يكون محلاً لمثل هذا الطلب فهو بهذه المثابة إجراء تنفيذي لتحصيل ما تدعيه الخزينة من حقوق في ذمة المتعهدين))، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٦، المبدأ رقم/١٥٨/، ص٢٥٦.

منه على عدم المساس بأصل طلب الإلغاء، بحيث لا يتجاوز تسبيب أحكام وقف التنفيذ مستوى الحد الأدنى ولا يصل بأي حال من الأحوال إلى درجة الإفاضة في الشرح والتفصيل.

حيث لم يتطلب مجلس الدولة الفرنسي بخصوص الأحكام الصادرة برفض طلب وقف التنفيذ، لاستيفاء التزام التسبيب بخصوص شرط الضرر أكثر من الصياغة العامة التي دأب عليها في هذا الصدد، والتي تتحدد ببيان أن نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه وأضراره مما يسوغ وقف تنفيذ هذا القرار أو لا يسوغه[٣٢]. مقدراً أن الأكثر هو بحسب الأصل من إطلاقات قاضي الموضوع بما لا معقب عليه في ذلك من قاضي النقض، وذلك لتعلق هذا الشرط بعناصر واقع يختلف التقدير فيها بحسب ظروف كل حالة على حدة، مما يكفي في شأنه لرقابة صحة تطبيقه القانوني التسبيب الموجز المثبت لقيام الأضرار التي يصعب إصلاحها أو عدمه مناطاً قانونياً للقضاء بالوقف أو رفضه[٣٣].

كما لم يتطلب مجلس الدولة الفرنسي لاستيفاء الالتزام بالتسبيب بخصوص الأسباب الجدية بخصوص الأحكام القاضية برفض طلب وقف التنفيذ أكثر من الإشارة إلى أن شرط الأسباب الجدية المسوغ للاستجابة لطلب وقف التنفيذ غير متوافر فيه، وذلك بعموم الصياغة التقليدية ودون حاجة لإثقال الحكم بترديد الأسباب المستبعدة[٣٤].

أما بخصوص الأحكام القاضية بقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء فيجب بيان السبب الجدي المسوغ للوقف على وجه التحديد حيث لا يكفي عموم الصياغة هنا ببيان أن الأسباب المثارة في الدعوى جدية وتسوغ وقف التنفيذ[٣٥]، وفي حال تذرع المدعي بعدة أسباب تثير الشك بعدم شرعية القرار المطعون فيه فعلى القاضي الناظر بطلب وقف التنفيذ هنا أن يحدد بشكل دقيق

---

[٣٢]: Raux. C, Le contrôle du juge des référés sur le refus de l'administration de délivrer un visa, A.J.D.A, ٢٠٠٧, p.١٨٢٠.et Dael. S, Contentieux administratif, op.cit, p. ٢٣٢.

[٣٣]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ٣٢٦ وما بعدها.

[٣٤]: Pacteau. B, Contentieux administratif, op. cit, p.٣٣٧.

[٣٥]: Dael. S, Contentieux administratif, op.cit, p. ٢٣٢.

السبب الذي اعتبره من قبيل الأسباب الجدية دون غيره من الأسباب، وذلك بخصوص الأحكام القاضية بقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه[٣٦].

وقد أيد جانب كبير من الفقه الفرنسي موقف مجلس الدولة الفرنسي بخصوص الالتزام بمستوى الحد الأدنى من التسبيب بخصوص أحكام وقف التنفيذ، بحسبان أنه إذا كان لا يمكن لقاضي الوقف أن يتحلل من الالتزام بالتسبيب بحسبان أن ذلك يتعارض مع التزام المحاكم بتسبيب أحكامها حتى يتسنى لقاضي الطعن الرقابة عليها، فضلاً عن أن التسبيب أحد الأصول العامة للتقاضي، كما أن الإعفاء منه بمنزلة تعطيل لرقابة النقض التي لا تمارس إلا من خلال تسبيب أحكام قضاء الموضوع، فقاضي النقض ليس درجة ثالثة من درجات التقاضي، وإنما هو قاضي قانون يتحقق من صحة تطبيقه من خلال ما أسس عليه قاضي الموضوع حكمه، فإن غاب التسبيب استحالت الرقابة. لذلك فإن أهمية التسبيب تتجلى في تمكين قاضي النقض من ممارسة رقابته على حكم وقف التنفيذ المطعون فيه إضافة لكونه ضمانة جوهرية للمتقاضين، هذا من جهة.

ومن جهة ثانية، فإن إلزام قاضي الوقف بالتسبيب الكامل أو الكافي لحكم وقف التنفيذ يتعارض مع طبيعة طلب وقف التنفيذ، كونه يؤدي إلى إطالة أمد الفصل في طلب الوقف، كما أنه يناقض مهمة قاضي الوقف كونه قاضياً ظاهراً لا يجوز له تجاوز ظاهر الطلب والتصدي للموضوع، وهو ما يفضي إليه حتماً الالتزام بالتسبيب الكامل أو الكافي.

ولذلك وللتوفيق بين التزام قاضي الوقف بالتسبيب من جهة وبين عدم التزامه بالتسبيب الكامل أو الكافي من جهة أخرى، كان لا مناص من التزام قاضي الوقف بتسبيب الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ بمستوى الحد الأدنى[٣٧]، وذلك تحت طائلة إلغاء الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

---

[٣٦]: Massot. J - Stahl. J.H - Fouque. O et Guyon. M, Le consiel d'Etat juge de cassation,op.cit, p. ٢٩٦.

[٣٧]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٧٢.

٢- في مصر:

إن استقراء أحكام وقف التنفيذ الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في مصر تظهر على حد سواء أن مجلس الدولة المصري وبخلاف موقف مجلس الدولة الفرنسي اتبع مسلك الإفاضة والتدخل في شرح أسباب الوقف سواءً بالنسبة للأحكام الصادرة بقبول طلب وقف التنفيذ أو تلك الصادرة برفض طلب وقف التنفيذ[٣٨].

فالمحكمة الناظرة بطلب وقف التنفيذ يجب عليها عندما تصدر حكمها في هذا الطلب أن تسبب حكمها تسبيباً سليماً. مثلما تفعل في أحكامها في الموضوع وذلك وفقاً لأحكام التشريع في ذلك، وهو ما استقر عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية من ذلك قولها أنه: ((..... متى كان وقف تنفيذ القرار الإداري هو الاستثناء من الأصل، فإنه يتعين على محكمة القضاء الإداري استظهار ركني الجدية والاستعجال في الأسباب التي تبني عليها حكمها بوقف التنفيذ، باعتبار أن هذه الأسباب وما أفضت إليه من نتيجة في المنطوق، تخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا، حيث تزن الحكم بميزان القانون، وبحسب الظاهر من الأوراق، فإن جاءت الأسباب خالية مما يفيد استظهار المحكمة للنتائج التي ترى أنه يتعذر تداركها بتنفيذ القرار محل الطعن، فإن الحكم يكون قد أخطأ في تطبيق القانون))[٣٩].

---

[٣٨]: بهذا المعنى راجع: د.عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١١٢.

[٣٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٣٨/ لسنة /٣٢ق/ تاريخ ١٩٩٠/٤/٧. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٤٣٧ وما بعدها. كما قررت أنه: ((إذا كان من الثابت أن الحكم المطعون فيه قد قضى بوقف تنفيذ قرار إداري دون أن يستظهر أياً من الركنين اللذين يقوم عليهما طلب وقف التنفيذ، واقتصر على أنه: يتبين من ظاهر الأوراق إن طلب وقف تنفيذ قرار نقل الطالب إلى وزارة التربية والتعليم إنما يستند إلى ما يبرره فإن هذا ينطوي على قصور مخل ينحدر إلى درجة عدم التسبيب، وخلو الحكم من الأسباب وقصورها أو تناقضها وتهاترها مما يعيبه ويبطله خصوصاً بعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا حتى تتمكن من إعمال رقابتها لأحكام القضاء الإداري))، قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية لسنة /١ق/ تاريخ ١٩٥٥/١٢/١٠، ص٢٩٤. مذكور عند د. خميس اسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٢٣٠.

٣- في سورية:

نهج مجلس الدولة السوري نهجاً مغايراً لمسلك مجلس الدولة الفرنسي والمصري بخصوص تسبيب الأحكام الصادرة بقبول طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية أو رفضها على حد سواء، ذلك أن استقراء أحكام وقف التنفيذ يثبت أن هذا المجلس اتبع سياسة قضائية تقوم على عدم تسبيب أو تعليل أحكام وقف التنفيذ، حيث تكتفي محكمة القضاء الإداري عند قبولها لطلب وقف التنفيذ باستخدام الصيغة التقليدية العامة التالية: ((إن المحكمة بما لها من حق التقدير بموجب القانون وجدت دون المساس بأساس الدعوى بأن شرطي وقف التنفيذ وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها عن تنفيذ التدبير المشكو منه متوافرين بالطلب))، وباستخدام نفس الصيغة عند رفضها لطلب وقف التنفيذ ولكن بإضافة عبارة ((غير متوافرين في الطلب)).

أما المحكمة الإدارية العليا فتكتفي في حالة تأكيدها للقرار الصادر عن محكمة القضاء الإداري بخصوص وقف التنفيذ بتصديق قرار وقف التنفيذ المطعون فيه أمامها بعد رفض الطعن المقدم به أمامها بقرار صادر عن دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا، وفي حال مخالفتها للقرار الصادر عن محكمة القضاء الإداري بخصوص وقف التنفيذ فإنها تستخدم الصيغة التقليدية العامة التالية: ((إن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وجدت أن طلب وقف تنفيذ القرار ..... غير مستوف ((أو مستوف)) للشرطين الواجب توافرهما وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها خلافاً لما قدرته محكمة القضاء الإداري)).

وبمقارنة سياسة مجلس الدولة السوري مع سياسة مجلس الدولة الفرنسي والمصري بخصوص تسبيب أحكام وقف التنفيذ، يمكن القول أن سياسة مجلس الدولة السوري تقترب إلى حد كبير من سياسة مجلس الدولة الفرنسي، من حيث عدم الالتزام بتسبيب الأحكام الصادرة برفض طلب وقف التنفيذ، ومن حيث استخدام صياغة عامة في التعبير عن شرط الاستعجال(الضرر)، حيث يكتفي مجلس الدولة في فرنسا

وسورية باستخدام الصيغة العامة التقليدية التي تتلخص بأن نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء مما يسوغ وقف تنفيذ القرار أو لا يسوغه، إلا أن سياسة مجلس الدولة السوري تختلف عن سياسة مجلس الدولة الفرنسي من حيث عدم الالتزام بتسبيب الأحكام الصادرة بقبول طلب وقف التنفيذ وذلك بما يتعلق بشرط الأسباب الجدية، حيث يكتفي مجلس الدولة السوري ببيان أن شرط جدية الطلب متوافرة بالطلب، في حين أن مجلس الدولة الفرنسي ألزم المحكمة المختصة ببيان السبب الجدي على وجه التحديد، وفي حال تذرع المدعي بعدة أسباب تثير الشك بعدم شرعية القرار المطعون فيه فعلى القاضي الناظر بطلب وقف التنفيذ أن يحدد بشكل دقيق السبب الذي اعتبره من قبيل الأسباب الجدية دون غيره من الأسباب.

كما يمكن القول أن سياسة مجلس الدولة السوري تختلف جذرياً عن سياسة مجلس الدولة المصري بخصوص تسبيب أحكام وقف التنفيذ، حيث يتبع الأخير أسلوب الإفاضة والتوسع في شرح أسباب الوقف سواءً بالنسبة للأحكام الصادرة بقبول طلب وقف التنفيذ أو تلك الصادرة برفض طلب وقف التنفيذ.

وأخيراً فإننا نعتقد أن السياسة المثلى الواجبة الأتباع بخصوص تسبيب الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ، يجب أن تتحدد من خلال الالتزام بتسبيب الأحكام الصادرة بقبول طلب وقف التنفيذ أو الرافضة لها على حد سواء، على أن يشمل التسبيب شرطي وقف التنفيذ(الضرر وجدية الطلب) وليس أحدهما وذلك بالحد الأدنى وبالقدر الذي يسمح ببيان الاعتبارات والأسباب التي أفضت بقاضي الوقف إلى الانتهاء إلى تقرير توافر شرطي الوقف بطلب وقف التنفيذ أو عدم توافرهما، وذلك كله دون أن يتجاوز قاضي الوقف مهمته كقاضي ظاهر إلى التصدي لموضوع النزاع والتعمق في فحص أسباب الطعن بالقرار الإداري، بشكل يسمح لصاحب المصلحة بالطعن في الحكم الصادر بوقف التنفيذ، كما يسمح للمحكمة الإدارية العليا أو المحكمة الأعلى درجة بممارسة وبسط رقابتها على صحة وسلامة استخلاص قاضي الوقف أو المحكمة الأدنى لتوافر شرطي الوقف من عدم توافرها.

فتسبيب الأحكام هو أصل من أصول الأحكام ومبدأً أساسياً من مبادئها يتوجب الالتزام به ما لم يوجد نص قانوني يقضي بالإعفاء منه، فعدم الالتزام بالتسبيب في الأحكام يبطلها لمخالفتها لنص المادة /٢٠٤/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٨٤/ لعام ١٩٥٣ والتي نصت على أنه: ((يجب أن تكون الأحكام مشتملة على الأسباب التي بنيت عليها والرد على جميع الدفوع التي أثارها الخصوم تحت طائلة الطعن بها))، والالتزام بهذا الأصل في مجال الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ لا يكفي فيه مجرد القول أن شرطي وقف التنفيذ متوافران أو غير متوافرين في الطلب لأن ذلك يعدّ برأينا من قبيل عدم التسبيب، إلا أنه وبنفس الوقت يجب أن لا يتم التوسع والإفاضة في شرح أسباب الوقف لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى إطالة أمد التقاضي في مرحلة وقف التنفيذ، كما من شأنه أن يؤدي بقاضي الوقف إلى تجاوز مهمته كقاضٍ ظاهر إلى التعمق في أسباب وموضوع الطعن.

فتسبيب أحكام وقف التنفيذ على النحو السابق يسمح للباحثين ولأصحاب المصلحة بالوقوف على الخطوط العريضة والمبادئ الأساسية التي تبناها القضاء الإداري في مجال وقف التنفيذ، بحيث يمكن تحديد مفهوم شرط الاستعجال وكيفية تطبيقه على القرارات الإدارية باختلاف طوائفها وأنواعها، كما يمكن تحديد مفهوم شرط جدية الطلب وكيفية استخلاصه، الأمر الذي يؤدي بالمحصلة إلى التقليل من طلبات وقف التنفيذ ولا سيما بخصوص القرارات الإدارية ظاهرة المشروعية أو التي لا تتوافر فيها أحد شرطي وقف التنفيذ أو كلاهما وفق المبادئ التي أرساها القضاء الإداري بهذا الخصوص.

الفرع الثالث

ترجيح المصلحة العامة

تحتل فكرة المصلحة العامة مكانة هامة في القانون الإداري، نظراً لأن النشاط الإداري في مجموعه يهدف إلى تحقيق الصالح العام أو النفع العام، حيث عدّ الفقيه الفرنسي مارسيل فالين M.Waline أن فكرة المصلحة العامة هي البديل لفكرة المرفق العام وأنها محور الارتكاز لموضوعات القانون الإداري والمعيار المحدد لنطاق تطبيقه، في حين عدّ الفقيه الفرنسي جون ريفيرو G.Revero أن المعيار الأصلح الذي يجب أن يقوم عليه القانون الإداري ويحدد من خلاله مجال تطبيقه يقوم على الجمع بين أساليب ووسائل القانون المتجسدة في السلطة العامة، من ناحية، والهدف من استخدام هذه الأساليب المتمثل في المنفعة العامة، من ناحية أخرى[٤٠]، فالمصلحة العامة هي الأمر المهم الذي ينبغي الحفاظ عليه وتميزه دائماً عند المنازعة بين الإدارة والطرف الآخر في العلاقة الإدارية[٤١]، والقاضي الإداري عليه أن يوازن وهو بصدد الفصل في طلب وقف التنفيذ بين الآثار التي يرتبها قراره برفض الوقف أو قبوله بالنسبة للمصلحتين العامة والخاصة، فإن كان من شأن قراره بقبول طلب وقف التنفيذ إلحاق أضرار بالغة بالمصلحة العامة بالمقارنة بما قد يلحقه الطلب من أضرار بالمدعي فإنه لا يقضي به[٤٢].

وتبعاً لهذه الأهمية فإنه يمكن النظر إلى المصلحة العامة في نطاق وقف تنفيذ القرارات الإدارية كالتالي:

أولاً: كشرط مستقل للحكم بوقف التنفيذ.

ثانياً: كعنصر مندمج في ذات الشروط الموضوعية للوقف.

ثالثاً: كعنصر مضيق للوقف.

رابعاً: كعنصر معطل لأثر شروط الوقف.

---

[٤٠]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٠٧ وما بعدها.

[٤١]: حسين عبد السلام جابر:الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٤١٦ وما بعدها.

[٤٢]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٢٧.

أولاً- المصلحة العامة كشرط مستقل للحكم بوقف التنفيذ:

من هذه الناحية ينظر إلى المصلحة العامة على أنها شرط ثالث مستقل بذاته مضافاً لزوماً إلى شرطي الوقف التقليديين، والأساس الذي يرتكز عليه هذا الاتجاه يكمن في مبدأ علو المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، بما يتضمن أن هذه الأخيرة وحيدة وبذاتها لا يمكن أن تحبط مقتضى المصلحة العامة المتمثل في وجوب التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية[٤٣].

وكانت المرة الأولى التي ذكرت فيها المصلحة العامة كشرط ثالث لوقف التنفيذ بواسطة مفوض الحكومة M.Aguerie بشأن قضية Sœurs hospitalieres de l'Hotel تاريخ ١٨٨٨/١١/٢٣، حيث أكد في تقريره أن منح وقف التنفيذ لا يستند إلى الشرطين المتعلقين بجدية الأسباب والضرر وإنما قبل كل شيء بسبب المصلحة العامة[٤٤]، وبعد ذلك بعدة سنوات ردد مفوض الدولة Detton الرأي نفسه في تقريره في حكم مجلس الدولة في قضية Mouvement social des croix de feu et autres.

إلا أن هذه الفكرة لم تتبلور إلا على يد الفقيه الفرنسي Lavaux، حيث رأى أن الغالبية العظمى في الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ تبررها دواعي المصلحة العامة صراحة أو ضمناً[٤٥].

وقد أيد الدكتور محمد كامل ليلة هذا الاتجاه ورأى أن المصلحة العامة في مجال وقف التنفيذ لا ينظر لها على أنها مصلحة المرافق العامة بل يجب أن ينظر إليها بطريقة واسعة بحيث تشمل مثلاً مصلحة الدفاع الوطني وحرية مزاولة الشعائر الدينية والرغبة في المحافظة على المواقع والآثار التاريخية ومصلحة المؤسسات والأعمال الاجتماعية والمصالح الاجتماعية.....إلخ[٤٦].

---

[٤٣]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٥٧٥ وما بعدها.

[٤٤]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٠٩ وما بعدها.

[٤٥]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٨٤ وما بعدها.

[٤٦]: د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣٩٥ وما بعدها.

على أن هذا الاتجاه تعرض لمعارضة صريحة وانتقادات شديدة عكستها بوضوح تقارير كثيرة لمفوضي الدولة وعلى الأخص مفوضي الدولة Laureit et Dayras، كما رفضها أغلب الفقهاء الفرنسيين.

فقد أنكر مفوض الدولة Dayras وجود شرط ثالث متعلق بالمصلحة العامة لتبرير وقف التنفيذ، لأن اقتضاء هذا الشرط لم ينتج عن أي نص تشريعي، كما أن الاعتراف بهذا الشرط سيؤدي إلى معاملة غير متساوية بشكل مؤسف بين الأفراد والإدارة، بما أن الأخيرة ستوفر دائماً هذا الشرط حينما تطلب وقف التنفيذ، ولذلك فهو يعتقد أن المصلحة العامة هي مجرد عنصر من عناصر تقدير جسامة الضرر[٤٧].

في حين أوضح المفوض Laureit إن وقف التنفيذ ليس له وظيفة أخرى غير حماية الطاعن العادي، فضلاً عن أن القول بشرط المصلحة العامة يؤدي إلى تفاوت بين المتقاضين لصالح الإدارة، في حين لاحظ الأستاذ Dupuis أن تنفيذ الإدارة للقرارات التي تكون مخالفتها للقانون ظاهرة يتعارض مع المصلحة العامة وينطوي على مساس بالغ بها، لذلك فإن وقف التنفيذ يعدّ وسيلة هامة لتفادي هذه العيوب في النظام القانوني تحقيقاً للمصلحة العامة، ولأجل ذلك اعتبر الفقيه Gliezal أن المصلحة العامة هنا ليست شرطاً لوقف التنفيذ وإنما سبباً لوجوده[٤٨].

وفضلاً عما تقدم فإن هذا الشرط لم يذكر في كتابات الرواد من فقهاء القانون العام، ولم يرد به نص، كما أن أحكام المجلس اللاحقة لحكم ١٨٨٨/١١/٢٣ لم تشر إليه، فهو إذن لا يوافق اتجاهاً قضائياً فعلياً، حيث لا يوجد بالأحكام ما يشير إلى أن القضاء قد بلور نظرية متكاملة في هذا الشأن ترقى من خلالها المصلحة العامة إلى مرتبة الشرط الثالث. بل على العكس من ذلك يستخلص من تحليل هذه الأحكام أنه لم يقر هذه الفكرة[٤٩].

ويمكن القول الآن أن فكرة المصلحة العامة في فرنسا كشرط ثالث لوقف التنفيذ لم تصمد أمام الانتقادات التي وجهت إليها وصارت مهجورة، وإن تحليل

---

[٤٧]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري قي أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٢.
[٤٨]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٨٦.
[٤٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٥٨١ وما بعدها.

الأحكام يظهر فعلاً أنها في اتجاهات القضاء مجرد عنصر من عناصر تقدير مسوغات الوقف – في إطار شروطه التقليدية– ومناسبته[٥٠].

أما في مصر، فإن القضاء الإداري المصري لم يستخدم المصلحة العامة كشرط ثالث موضوعي للاستجابة لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء كما فعلت الأحكام القليلة الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي التي أشرت إليها سابقاً، وإنما جعل من المصلحة العامة تكأة لرفض الاستجابة إلى طلب الطاعن بوقف التنفيذ، ذلك أن فكرة المصلحة العامة ليست محددة المفهوم ولا الإطار، وإنما هي فكرة نسبية ومطاطة، ومن هنا تأتي خطورة الاستناد إليها في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية[٥١].

ثانياً– المصلحة العامة كعنصر مندمج في ذات الشروط الموضوعية للوقف:

في هذه الحالة تتبلور فكرة المصلحة العامة على مستويين:

المستوى الأول: تكون المصلحة العامة فيه عنصر من عناصر مشروعية القرار كونها تتعلق بركن الغاية في هذا القرار، وتقديرها على هذا المستوى من قبل قاضي الوقف يكون من خلال التحقق من مدى توافر شرط الجدية لطلب وقف التنفيذ، ومن ثم لا يثير أمرها على هذا المستوى أي مشكلة.

المستوى الثاني: يتحقق عندما تصبح المصلحة العامة عنصراً من عناصر تقدير مدى قيام الاستعجال بقدره المسوغ لوقف التنفيذ، ففي هذا الموقع تعمل المصلحة العامة أثرها بحسب ظروف الحال وملابساته، إما داعية لإرجاء تنفيذ القرار أو مستوجبة لعكس ذلك:

---

[٥٠]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٥٨٣. وأيضاً د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٨٧. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري قي أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢١٣.

[٥١]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري قي أحكام القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٢١٧.

١- فإن أوجدت ظروف الحال وملابساته المصلحة العامة في جانب إرجاء تنفيذ القرار حتى يقضي في الدعوى الأصلية كانت مرجحة للاستجابة لطلب الوقف حيث تجعل اتجاه القاضي نحو ذلك أكثر يسراً، ويتحقق هذا الفرض في كل الحالات التي يكون فيها لتنفيذ القرار انعكاسات ضارة على المصلحة العامة، بحيث تجعل القاضي أكثر استعداداً للقضاء بالوقف. في حين أنه يبدو أنه أكثر تشدداً حين تكون المصلحة الخاصة وحدها هي محور النظر في طلب الوقف، ولكن بغير أن يعني ذلك أن كل وجود لمصلحة عامة يمسها تنفيذ القرار يستوجب لزوماً القضاء بوقف التنفيذ وبمجرد غيابها مستبعد لإمكانيته، لأنه قد يغيب عنصر المصلحة العامة ومع ذلك يكون الضرر الناتج عن التنفيذ والمستهدفة له المصالح الخاصة بدرجة عالية من الخطورة تسوغ الاستجابة لطلب الوقف، فالمصلحة العامة إذن بهذا الوضع وإن كانت كافية في بعض الأحوال لتبرير الوقف إلا أنها ليست عنصراً لازماً للقضاء به[٥٢].

٢- وإن تواجدت المصلحة العامة في جانب التنفيذ الحال والمباشر للقرار، فإنها يمكن أن تحول دون الخروج على مقتضى الأصل العام في القوة التنفيذية للقرار الإداري. ويبين مفوض الحكومة Bertrand أن المصلحة العامة تكون كذلك عندما تتقدم إلى مرتبة الموجه العام لقرارات الإدارة أياً كان موضوعها ومحلها إلى موقع المنازعة المباشرة مع المصلحة الخاصة، فمثلاً بالنسبة لقرارات نزع الملكية للمنفعة العامة تتنازع المصلحة العامة مباشرة مع المصلحة الخاصة مقتضية تقديراً أشد صراحة لمبررات الوقف[٥٣].

ونفس الفكرة وجهت مجلس الدولة المصري في بعض أحكامه، حيث عدّ المصلحة العامة سبباً لافتقاد شرط الاستعجال لمقومات وجوده وبالتالي رفض طلب الوقف[٥٤].

---

[٥٢]: د. محمد فؤاد عبد الباسط. وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٥٨٣ وما بعدها.

[٥٣]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٥٨٧ وما بعدها.

[٥٤]: راجع بهذا الخصوص قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٩٩/ لسنة/٢٥ ق/ تاريخ ١٩٧٥/١٢/٢٢، السنة/١٥/، ص٢٠٧. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٤١٩ وما بعدها. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٢٥١٦/

وتبعاً لما تقدم فإن تحديد وضع المصلحة العامة كعنصر مندمج في شروط الوقف التقليدية هو الأدق والأكثر توافقاً مع طبيعة وأهداف نظام وقف التنفيذ كوسيلة حماية مقررة أصلاً للمصالح الخاصة[٥٥].

فالمصلحة العامة لا تشكل شرطاً جديداً لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يضاف إلى شروطه الأخرى، فهي لا تعدو أن تكون تطبيق لشرط الاستعجال المتمثل في ترتب نتائج يتعذر تداركها ولكن بصورة عكسية بالنسبة لقبول طلب وقف التنفيذ، حيث لا يقضي القاضي به إذا كان من شأنه تحقيق نتائج يتعذر تدارك آثارها الضارة على المصلحة العامة، ومن ثم يكون معيار تعذر تدارك النتائج في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية بمثابة معيار ذو طبيعة مزدوجة[٥٦].

فالتعارض بين المصلحة العامة والخاصة في مجال وقف التنفيذ لا يعني تغلب الأولى على الثانية، حيث يقضي الأمر الموازنة بينهما وتغليب المصلحة الخاصة لطالب وقف التنفيذ بإجابته لطلبه، إذا كان من شأن رفض هذا الطلب إصابته بأضرار جسيمة قد يتعذر إصلاحها، بحيث تفوق في أثرها الأضرار التي تصيب المصلحة العامة من جراء وقف التنفيذ، حيث لا يجوز أن يؤخذ الأمر في هذا الشأن على إطلاقه[٥٧].

ففرصة الطاعن في الاستجابة لطلبه بوقف التنفيذ تكون أكبر إذا كان من شأن تنفيذ القرار أن يعرض المصلحة العامة للخطر، وعلى العكس من ذلك يكون بإمكان القاضي أن يستند إلى اعتبارات المصلحة العامة برفض طلب وقف التنفيذ والمثل الأوضح هنا هو قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، في حين تكون الغلبة للمصلحة الشخصية على المصلحة العامة في القرارات الإدارية ذات الأثر الاجتماعي كالقرارات المتعلقة بشؤون الطلاب وأيضاً في القرارات الصادرة في مواد بوليس

لسنة/٤١ ق/، تاريخ ١٩٨٧/٣/٣١. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٢٧. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٢٦٥٤/ لسنة/٢٦ق/ تاريخ ١٩٧٣/١/٢٣. مذكور عند د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص٢٧٧.

[٥٥]: د. محمد فؤاد عبد الباسط. وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٥٩٦.

[٥٦]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٣٠.

[٥٧]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٢٩.

الأجانب حيث يتساهل القاضي في الحكم بوقف تسليم الأجانب أو إبعادهم أو طردهم. والسبب هنا في إعطاء الأولوية للمصلحة الشخصية يكمن بعدم وجود تعارض كبير بين هذه المصلحة والمصلحة العامة[٥٨].

ثالثاً- المصلحة العامة كعنصر مضيق للنطاق الموضوعي للوقف:

قد يكون ظهور المصلحة العامة في مجال وقف التنفيذ متمثلاً في استبعاد مسائل معينة تتصل بها اتصالاً مباشراً في نطاق الوقف، بحيث لا يستطيع القاضي الحكم بوقف تنفيذ القرارات المتعلقة بهذه المسائل.

وفي هذا الخصوص ظلت الفوارق بين المشرعين الفرنسي والمصري قائمة لزمن ليس بقصير إلى أن تلاقيا منذ وقت ليس ببعيد.

فالمشرع الفرنسي كانت المصلحة العامة شاغله الأساسي في مرحلة معينة من مراحل التطور التشريعي في مجال وقف تنفيذ المسائل المتعلقة بالنظام العام- والحاضر الذي لا يغيب فيها هو بالتحديد المصلحة العامة- في نطاق الوقف، ولكن الأمر كانت له ظروفه العارضة بزوالها وبدفع من الفقه وأيضاً من القضاء كانت نهاية الاستبعاد، حيث استبعد المشرع الفرنسي هذا الخطر نهائياً بالمرسوم رقم/٨٣-٥٩/ في ١٩٨٣/١/٢٧ الذي عدلت به المادة (٢/٩٦) من تقنين المحاكم الإدارية التي جاءت بهذا الحظر مع ملاحظة أن هذا الحظر إبان وجوده كان قاصراً على الأفراد. لذا لم يتقيد به حق ممثلي الدولة في المحليات في طلب وقف تنفيذ قرارات الوحدات المحلية بالتطبيق لقانون اللامركزية الإدارية تاريخ ١٩٨٢/٣/٢ الذي أناط بهم هذا الحق مكتفياً في ذلك بشرط الجدية، حيث كان باستطاعتهم بالتالي طلب وقف تنفيذ هذه القرارات ولو تعلقت بالنظام العام[٥٩].

---

[٥٨]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٠٥.

[٥٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط. وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٥٩٦ وما بعدها.

أما المشرع المصري، لم يستبعد أصلاً من نطاق الوقف أي مسائل بتحريض من فكرة المصلحة العامة، ولم يشأ ومنذ بداية تنظيمه للقضاء الإداري أن يكون لهذه الفكرة أي تأثير مقلص للنطاق الموضوعي لوقف التنفيذ.

أما المشرع السوري، فقد بينا سابقاً أنه حظر بنصوص خاصة طلب إلغاء بعض القرارات الإدارية وبالتالي وقف تنفيذها كما حظر طلب وقف تنفيذ بعض القرارات الإدارية دون إلغائها، وعلى الرغم من أن المشرع السوري لم يبين سبب هذا الحظر إلا أننا نعتقد أن المصلحة العامة يمكن أن تكون هي السبب الحقيقي وراء هذا الحظر حتى وإن كان المشرع السوري لم ينص على ذلك صراحة.

رابعاً- المصلحة العامة كعنصر معطل لأثر شروط الوقف التقليدية:

تبعاً لهذا الفرض يؤدي وجود المصلحة العامة إلى تجاوز شرطي الوقف التقليدين، الاستعجال والجدية، بحيث يمكن لقاضي الوقف أن يقرر رفض طلب وقف التنفيذ برغم توافر شروطه، بمعنى إن اجتماع شروط الوقف لا يعطي بذاته لطالب الوقف حقاً تلقائياً في الحصول عليه بل الأمر خاضع لسلطة القاضي التقديرية في نظر طلب وقف التنفيذ.

وعليه فإننا سنبحث هذا الفرض في كل من:

١: فرنسا.

٢: مصر.

٣: سورية.

١- في فرنسا:

ثار النقاش حول هذا الفرض في فرنسا نتيجة للحكم الصادر عن المحكمة الإدارية في فرساي بتاريخ ١٩٧٦/٢/١٣ في قضية Association sauvegarde du quartier Noter_ Dame والذي قرر فيه مجلس الدولة الفرنسي رفض طلب

وقف تنفيذ قرار بالترخيص منح لأحد المحافظات من أجل إجراء توسعات في قصر العدالة بمدينة Versailles [٦٠]، وذلك على أساس أن القضاء يملك دائماً سلطة تقدير مدى ملائمة الاستجابة لطلب الوقف أو رفضه حتى ولو توافرت كافة الشروط اللازمة للقضاء بوقف التنفيذ، وإمكانية رفض طلب وقف التنفيذ حتى مع توافر شروطه هي بالتحديد التي تعطي لهذا الحكم كل أهميته، فمن البديهي أنه في حال عدم توافر هذه الشرط فإن قاضي الوقف لا يملك إلا الرفض وليس له أي سلطة تقديرية في هذا الخصوص، وقد اعتبر هذا الحكم بالاتجاه الذي عبر عنه من أحكام المبادئ الكبرى في مجال وقف التنفيذ[٦١]، وتأكد اتجاهه بعد ذلك في حكم Huglo et autres تاريخ ١٩٨٢/٧/٢، والذي جاء فيه أن وقف التنفيذ ليس إلا مجرد رخصة للقاضي حتى وإن اجتمعت شروطه[٦٢]، وحكم Mme Blanche Ricard في ١٩٨٧/٢/٢٠ الذي ردد المبدأ بنفس عبارات حكم ١٩٧٦/٢/١٣ والتي سنجدها مرددة أيضاً في بعض أحكام المحاكم الإدارية[٦٣].

والمبدأ الذي قرره حكم ١٩٧٦/٢/١٣ يجد سنده في نص المادة (٤/٥٤) من مرسوم ١٩٦٣/٧/٣٠ الخاص بمجلس الدولة الفرنسي، والذي أفسح لوقف التنفيذ مكاناً في النظام القانوني لدعوى الإلغاء بعبارات الإمكان ((Le sursis peut est ordonné)) وليس بعبارات الإلزام ((Le sursis est ordonné)).

كما يجد سنده في مبدأ القوة التنفيذية للقرار الإداري وفي مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء[٦٤].

وفي إطار تقييم هذا المبدأ على صعيد الفقه فقد رأى كثير من الفقهاء الفرنسيين:

---

[٦٠]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري- الكتاب الثاني– دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٧٣.
[٦١]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٦٣٩ وما بعدها.
[٦٢]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري- الكتاب الثاني– دعوى الإلغاء، المرجع نفسه، ص٣٧٣.
[٦٣]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٦٤٠.
[٦٤]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٦٤٢ وما بعدها.

– إن الدافع الرئيسي وراء هذا الحكم كان رغبة مجلس الدولة الفرنسي في بسط رقابته في مسائل وقف التنفيذ وتشديدها عن طريق المبدأ الذي تضمنه هذا الحكم.

– إن هذا المبدأ ما هو إلا تطور مؤسف في اتجاهات مجلس الدولة، فهذا المبدأ يطلق سلطة قاضي الوقف ويحررها من كل القيود بصورة مبالغ فيها، ولا تخلو من المخاطر، حيث أنه من خلال هذا المبدأ ستكون المصلحة العامة موجهاً عاماً للبت في طلبات وقف التنفيذ، كما سينتقل إلى مجال وقف التنفيذ مبدأ النسبية Le principe de proportionnalité والذي سيؤدي إلى ترجيح المصلحة العامة بشكل يؤدي إلى الانحراف تماماً عن غاية نظام وقف التنفيذ والذي يهدف بالدرجة الأولى إلى حماية المصالح الخاصة، كما سينطبع تقدير القاضي بطابع شخصي بدرجة عالية تؤدي إلى تجاوز مهمته الأصلية في إعمال حكم القانون الذي في إطاره يجب أن تتقيد ممارسة كل سلطة تقديرية أياً ما كان اتساع نطاقها، وفي ظل إيجاز القضاء المعتاد في صياغة الأحكام، فلن تتسنى معرفة الأسباب التي وجهت القاضي في هذه الحالة أو تلك على وجه التحديد وسينفتح الباب لكل التفسيرات المحتملة. كما سيضيق في النهاية نطاق نظام وقف التنفيذ مع ما سيتبعه ذلك من مضار بالنسبة للمتقاضين.

– وأخيراً فهذا المبدأ مخالف لقضاء المجلس الدستوري في شأن الطبيعة الدستورية لحق طلب وقف التنفيذ بحسبانه من الضمانات الأساسية للأفراد[٦٥].

وفي إطار تقييم هذا المبدأ على صعيد التطبيق القضائي نجد:

أ– أنه لا يوجد حكم يتحدث عن هذا المبدأ بلغة الشرط الثالث لا صراحة ولا ضمناً، بما يعني أن وصفه لا يتعدى في حقيقة الأمر وأياً ما كانت أهمية نتائجه العملية، نطاق السلطة التقديرية التي يتمتع بها أصلاً قاضي وقف التنفيذ مع تحريك حدودها ناحية الاتساع.

[٦٥]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٦٥٠ وما بعدها.

ب- إن هذا المبدأ وإن كان يمثل اتجاهاً لا شك فيه أنه مقيد لنظام وقف التنفيذ، إلا أن هذا القيد نفسه يجد نطاقه مطبقاً بواقع التطبيق القضائي ذاته من نواح عدة، وعلى نحو يمكن أن يحجم آثاره السلبية ويعكس في نفس الوقف حرص القضاء على حصره في إطار الضرورة القصوى، فهم محجم بقلة تطبيقاته القضائية، كما أن القضاء نفسه أبعده ومنذ البداية عن مجال المسائل الحساسة وذات الأهمية الحيوية المباشرة بالنسبة للأفراد وأخصها بطبيعة الحال الحريات الأساسية[٦٦].

وعلى الرغم من كل الانتقادات السابقة، يبدو أن المشرع الفرنسي لم يشأ أن يعدل من هذا الوضع عند إصداره قانون القضاء الإداري تاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠[٦٧].

٢- في مصر:

تحدث قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ في المادة (٤٩) منه بعبارات الاستطاعة وليس الإلزام عن إمكانية الخروج على الأصل العام في الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء بالقضاء بوقف التنفيذ، ومنه جزئياً القضاء باستمرار صرف كل أو بعض المرتب في حالة الفصل من الخدمة، إذا توافرت شروطه: ((يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه (القرار المطلوب إلغاؤه) إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها))، و ((يجوز للمحكمة..... أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه(الموظف المتظلم) كله أو

[٦٦]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٦٦٠ وما بعدها.
[٦٧]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري- الكتاب الثاني- دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٧٣.
- Overney. S, Le référé- suspension et le pouvoir de régulation du juge, op.cit, p. ٧١٤.

بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل.....))[٦٨]، فهذه الصياغة تشير إلى أن للقضاء سلطة تقديرية في منح وقف التنفيذ[٦٩].

أما القضاء الإداري المصري فأحياناً يتحدث بلغة الإجازة كقوله مثلاً: ((الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها فيجوز للمحكمة استثناءً من هذا الأصل وقف تنفيذ القرار))[٧٠]، وأحياناً أخرى يتحدث بعبارات تقطع بأن الترخيص المقصود في القضاء بوقف التنفيذ لا يمتد نطاقه إلى حد رفض وقف التنفيذ برغم توافر شروطه، تماماً كعدم السماح بتقرير الوقف برغم تخلف شروطه وترتب بطريقة تلقائية على توافر شرطي الوقف الاستجابة لطلبه[٧١].

ومن الملاحظ أن محكمة القضاء الإداري المصرية تبنت حديثاً العبارات الأخيرة بشكل قاطع بحيث إذا توافرت شروط وقف التنفيذ ((فإنه يتعين القضاء به))[٧٢]، ومن ذلك قولها: ((ومن حيث أن ركني الجدية والاستعجال قد توافرا في الحالة الماثلة لهذا يتعين الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه))[٧٣].

أما المحكمة الإدارية العليا المصرية فعلى الرغم من أنها قضت بأن: ((وقف التنفيذ هو رخصة جوازيه للمحكمة))[٧٤]، إلا أنها لم تصدر أحكاماً ترفض فيها

---

[٦٨]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٦٦٦.

[٦٩]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري- الكتاب الثاني– دعوى الإلغاء، المرجع نفسه، ص٣٧٣.

[٧٠]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٨/ لسنة /٧ق/ تاريخ ١٩٥٤/٤/٦، السنة/٨/، بند/٦٠١/، ص١١٧٧. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٦٦٧.

[٧١]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٦٧٧ وما بعدها.

[٧٢]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري- الكتاب الثاني– دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٧٤.

[٧٣]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٣٧٤/ لسنة /٤٧ق/ تاريخ ١٩٩٢/١٠/٢٦. وأيضاً راجع وبنفس المعنى قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٣٦١٨/ لسنة /٤٥ق/ تاريخ ١٩٩٢/٤/١٦. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/١٠١٧/ لسنة /٤٦ق/ تاريخ ١٩٩٢/٥/٧. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/١٢٥٧/ لسنة /٤٦ق/ تاريخ ١٩٩٣/٢/٤. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٩٣٠/ لسنة /٤٦ق/ تاريخ ١٩٩٣/١/١٥. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٣٦٧٦/ لسنة /٤٥ق/ تاريخ ١٩٩٢/١٢/٢٤. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٥٢٩/ لسنة /٤٥ق/ تاريخ ١٩٩٣/١/١٤. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٣١ وما بعدها.

[٧٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٣٨/ لسنة/٣٢ق/ تاريخ ١٩٩٠/٤/٧، السنة /٣٥/، ص١٥٢٦. مذكور عند د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري- الكتاب الثاني– دعوى الإلغاء، المرجع نفسه، ص٣٧٤.

وقف التنفيذ على الرغم من توافر شروطه[٧٥]، بل على العكس من ذلك، حيث تظهر أحكامها أنها تؤيد الاتجاه الحديث لمحكمة القضاء الإداري المصرية من ذلك ما قضت به على سبيل المثال: ((..... أنه لذلك يكون قد توافر في طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ركنا الجدية والاستعجال، الأمر الذي يتعين معه الحكم بوقف تنفيذ هذا القرار.....))[٧٦].

ويبدو أن هذا الفرض لم يمر أصلاً على خاطر المفسرين لنص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري، تماماً كما كان الحال في فرنسا قبل حكم ١٩٧٦/٢/١٣، وأن القضاء الإداري المصري يعالج مسألة المصلحة العامة من خلال تشدده في تقدير درجة الضرر المسوغ للوقف وليس في ارتقائها على أي صورة إلى ما يجاوز هذه الدرجة[٧٧].

٣- في سورية:

يمكننا القول أنه مماثل بهذا الخصوص للوضع في مصر إلى حد كبير، حيث إن صياغة المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ تشير إلى أن للقاضي سلطة تقديرية في منح وقف التنفيذ، حيث تحدثت هذه المادة بعبارات الاستطاعة وليس الإلزام بخصوص سلطة المحكمة في منح وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، ((.....على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه (القرار المطلوب إلغاؤه) إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها.....)) كما: ((.....يجوز للمحكمة بناءً على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل أو بالوقف.....)).

---

[٧٥]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٦٦٨. وأيضاً د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري- الكتاب الثاني– دعوى الإلغاء، المرجع نفسه، ص٣٧٤.

[٧٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٣٤٣ / لسنة/٢٧ق/ تاريخ ١٩٨٥/٦/٨، السنة /٣٠/، ج٢، بند /١٨٤/، ص١٢٥٧. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه ص٦٦٨.

[٧٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٦٦٩.

أما قضاء مجلس الدولة السوري فقد أكد دائماً بأن: ((((ركنا وقف التنفيذ هما الاستعجال والجدية))[٧٨]، ولم أجد في حدود مطالعتي لأحكام مجلس الدولة السوري بهذا الخصوص أي حكم يثير بشكل مباشر أو غير مباشر مسألة ترخص للقاضي في رفض وقف التنفيذ حتى برغم توافر شروطه، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، فإن مجلس الدولة السوري– وكما بينا سابقاً– اتبع سياسة قضائية تتلخص بعدم تسبيب الحكم الصادر بخصوص وقف التنفيذ سواءً كان صادراً بالرفض أو الموافقة وهو ما يحول حقيقة دون تحديد وضع المصلحة العامة بشكل دقيق في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية في سورية.

وختاماً فإننا نتبنى الخلاصة التي انتهى إليها الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط بخصوص وضع المصلحة العامة في نظام وقف التنفيذ بما يلي:

١– لا مكان للمصلحة العامة كشرط مستقل بذاته مضافاً إلى شرطي الاستعجال والجدية، كما أن دورها كعنصر مضيق لنطاق تطبيق نظام الوقف قد انتهى تشريعياً في فرنسا ولم تقم أصلاً بهذا الدور في مصر.

٢– إن كان للمصلحة العامة دور مؤثر في البت في طلب الوقف، وهو قائم بغير شك، فكعنصر مندمج في شروط الوقف التقليدية، كما أنه لا يتصور لغيرها دور في توجيه مذهب القضاء الفرنسي، والذي لا مثيل له في مصر، الذي يرخص للقاضي بتجاوز شروط الوقف والقضاء برفضه حتى برغم توافرها والذي أراه غير موفق وغير ضروري بالنظر إلى أن عمل المصلحة العامة من خلال الشروط التقليدية للوقف كافٍ لتحقيق أغراض هذا الاتجاه، بحيث إذا حالت المصلحة العامة دون الوقف فإنها لن تحول دونه في الواقع برغم توافر شروطه ولكن لعدم توافر شروطه أصلاً.

٣– أنه أيا ما كان حال المصلحة العامة ووضعها فإن هناك ملاحظة في الموضوع لا يتعين في النهاية إغفالها، وهو أن المقابلة بين المصلحة العامة

---

[٧٨]: قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم /٣٧/ في الطعن رقم/ ١٤١/ لعام ١٩٦٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٨، المبدأ رقم/٨١/، ص١٩٢.

والمصلحة الخاصة في مجال الوقف لا ينبغي أن تحمل بأكثر مما يحمله وضعها ويصور التعارض بينهما بأكثر من حجمه. ذلك أنه منذ اللحظة التي يجب فيها لإيقاف التنفيذ ترجيح إلغاء القرار المطعون فيه باحتمال جدي لعدم مشروعيته، فإن الأمر يصبح في حقيقته متعلقاً بالصالح العام وليس فقط الصالح الخاص. لأن مقتضيات مبدأ المشروعية ومتطلبات حمايته هي في جوهر المصلحة العامة، وليس من المصلحة العامة بطبيعة الحال ترك قرار مرجح عدم مشروعيته ينتج آثاراً قد يتعذر تداركها فيما لوثبت بيقين عدم المشروعية. لذا فعندما يقال أن نظام الوقف ما وجد أساساً إلا لحماية مصالح خاصة، فالقول لا يقصد به سوى الحماية المباشرة حيث تكون المصلحة الخاصة هي محل النظر في مرحلة الوقف والمحرك لإجرائه، وبهذا الوضع تحجب الحماية غير المباشرة للمصلحة العامة. فإن تأكد الإيقاف الوقتي بإلغاء نهائي يظهر وجه التطبيق السليم للقانون، جبت المصلحة العامة المتمثلة في حماية المشروعية ما عداها واحتوته.

وعندما يقال أن حكم الوقف ذو طبيعة وقتية، كما سنرى بشيء من التفصيل فيما بعد، فإن ذلك يعني بذاته أن التفرقة بين الصالحين العام والخاص ما هي إلا تفرقة مؤقتة ولحظية. فلا ينبغي إذن أن تكون النظرة إلى المصلحة الخاصة في هذا الخصوص بإطلاق وعلى أنها البداية والنهاية في نظام الوقف، لأن المصلحة العامة ليست غائبة تماماً عن المجال. ولا ينبغي أيضاً النظر إلى المصلحة العامة بإطلاق بحيث ترتبط إمكانية الوقف وجوداً وعدماً بالمساس بها من عدمه، لأن نظام الوقف يخرج أصلاً على قاعدة وضعت للمصلحة العامة وهي قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، ولا يعقل أن تشترط المصلحة العامة بإطلاق الشرط الثالث للخروج على مقتضى المصلحة العامة[٧٩].

[٧٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط. وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٦٧٢ وما بعدها.

المطلب الثاني
خصائص الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ وطبيعته

بعد أن تقوم المحكمة الناظرة في طلب وقف التنفيذ بدراسة مدى توافر الشروط الشكلية والموضوعية المطلوبة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وبعد أن تقوم في الفصل في المسائل الأولية وغيرها من المسائل التي تعرضنا لها في المطلب السابق، فإنها تفصل في طلب وقف التنفيذ في صورة حكم قضائي يعدّ ذو طبيعة مؤقتة كونه لا يقيد المحكمة نفسها عند نظرها في موضوع دعوى الإلغاء، إلا أنه يعدّ أيضاً حكماً قطعياً بخصوص المسائل التي فصل فيها.

كما يتميز الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ عن غيره من الأحكام الإدارية العادية بأنه حكم صادر في طلب مستعجل بطبيعته، الأمر الذي يستلزم الفصل فيه بإجراءات سريعة ومبسطة، ابتداءً من عدم عرضه على هيئة مفوضي الدولة لتحضيره ومروراً بتقصير مواعيد جلسات النظر فيه ومواعيد تقديم الدفوع والمذكرات وانتهاءً بتنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ بمسودته، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

الفرع الأول: خصائص الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.

الفرع الثاني: طبيعة الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.

الفرع الأول
خصائص الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ

الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم صادر في مسألة مستعجلة بطبيعتها، الأمر الذي يستلزم معه أن تكون إجراءات إصدار الحكم فيه سريعة ومبسطة.

وتتجلى مظاهر السرعة والتبسيط في نظر هذا الطلب في إعفائه من إجراء تحضير الدعوى بواسطة هيئة مفوضي الدولة قبل الفصل في هذا الطلب وذلك على خلاف الدعوى الإدارية العادية، إضافة إلى تقصير المواعيد، وتنفيذ الحكم بمسودته.وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: تحضير الدعوى.

ثانياً: تقصير المواعيد.

ثالثاً: التنفيذ بالمسودة.

أولاً- تحضير الدعوى:

تحضير الدعوى الإدارية بواسطة هيئة مفوضي الدولة المحكمة المختصة بنظر النزاع بتهيئتها للمرافعة وإبداء الرأي القانوني فيها يعدّ إجراءً لازماً للفصل فيها، حيث يبطل الحكم إذا لم يسبقه تحضير يبدي فيه المفوض رأيه في النزاع مسبباً، إلا أن الأمر يكون مختلفاً بالنسبة لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغائه، حيث لا يتطلب الفصل في هذا الطلب تحضير من قبل هيئة مفوضي الدولة.

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

١: تحضير الدعوى في فرنسا.

٢: تحضير الدعوى في مصر.

٣: تحضير الدعوى في سورية.

١- تحضير الدعوى في فرنسا:

تؤكد أحكام القضاء الإداري الفرنسي الصادرة قبل صدور قانون القضاء الإداري الصادر في ٢٠٠٠/٦/٣٠ والنافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١، أن مجلس الدولة الفرنسي لم يستثن طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية من إجراء تحضيرها بواسطة هيئة مفوضي الحكومة، وذلك باستثناء الحالات التي يفصل فيها قاضٍ فرد في طلب وقف التنفيذ رفضاً، وأيضاً باستثناء حالات طلبات وقف التنفيذ المؤقت لثلاثة أشهر أو لحين الفصل في طلب الوقف أيهما أسبق سنداً لأحكام المادة (١٠) من تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الإستئنافية والمضافة بالمادة (٦٥) من قانون ١٩٩٥/٢/٨، لا بل أن هذه الأحكام تؤكد أن كثير من مسائل وقف التنفيذ فصلتها وأوضحتها تقارير المفوضين بالتحديد[٨٠].

[٨٠]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٦٩٣ هامش.

كما تؤكد هذه الأحكام أيضاً، أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يخضع وفقاً للنظام الإجرائي الفرنسي إضافة لإجراء تحضيره من مفوض الدولة إلى ما يعرف بإجراء تحقيق الدعوى، حيث يتم هذا التحقيق بواسطة مقرر تتم بعدها الإحالة إلى المفوض إذا أصبحت الدعوى جاهزة للنظر فيها، ومرحلة التحقيق هذه يمكن الإعفاء منها وإحالة أوراق الدعوى مباشرة إلى مفوض الحكومة لإدراجها في جدول القضايا إذا كان بادياً بوضوح في صحيفة الدعوى أن وجه الفصل فيها مؤكد وذلك سنداً لأحكام المادة (٥٢) من قانون ١٩٤٥/٧/٣١ الخاص بمجلس الدولة ولأحكام المادة (١٤٩) من تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الإستئنافية، إلا أن الفقرة (٢) من مرسوم ١٩٥٣/١١/٢٨ فيما يتعلق بالمحاكم الإدارية استثنت من إجراء التحضير طلبات وقف التنفيذ التي يكون الرفض فيها هو وجه الفصل المؤكد، واستمر نفاذ هذا الاستثناء من خلال نص الفقرة (٢) من المادة (١٢٠) من تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الإستئنافية والمعدلة بمرسوم ١٩٨٩/٩/٧، وحكم هذا الاستثناء يسرى أيضاً بالنسبة للمحاكم الإدارية الإستئنافية طبقاً لأحكام المادة (١٢٦) من هذا التقنين والمعدلة بذات المرسوم، ويلاحظ أن هذا الاستثناء والذي أريد منه سرعة الإجراءات أمام المحكمة، والذي لا يلجأ إليه مع ذلك إلا عندما يتبين بوضوح من صحيفة الدعوى تخلف الشروط المطلوبة للوقف، لا يحظى إلا بقليل من التطبيقات في الواقع العملي[٨١].

أما بعد صدور قانون القضاء الإداري النافذ حالياً، فإن المشرع الفرنسي وكقاعدة عامة استثنى طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية من إجراء التحضير بواسطة هيئة مفوضي الحكومة[٨٢]، وذلك سنداً لأحكام الفقرة (١) من المادة (٥٢٢) من قانون القضاء الإداري، على أن يستثنى من هذه القاعدة طلبات وقف التنفيذ التي تثير مشكلات قانونية، حيث يحال الطلب في هذه الحالة إلى محكمة منعقدة بهيئة جماعية

[٨١]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٢٦٢ وما بعدها.

[٨٢]: Rivero. J, Droit administratif, op.cit, p.٥٧٦. Dael. S, Contentieux administratif, op.cit, p. ٢٤٣.

للمداولة بشأنه، بعد أن يكون الطلب قد تم إحالته إلى هيئة مفوضي الحكومة لتحضيره وإعداد تقرير بالرأي القانوني بشأنه، على أن يراعي مفوضي الحكومة في هذه الحالة طابع الاستعجال الخاص بطلب وقف تنفيذه وذلك بإلزامه بإيداع تقريره بأدنى ميعاد تحدده المحكمة[٨٣].

٢- تحضير الدعوى في مصر:

سنداً لأحكام المواد (٢٦و٢٧و٢٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢، فإن هيئة مفوضي الدولة تقوم بدور هام في تحضير الدعوى وتهيئتها وإبداء الرأي القانوني فيها، حيث يقوم قلم الكتاب بإرسال ملف الطعن إلى هيئة مفوضي الدولة، وتتولى الهيئة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، وإيداع تقرير تحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، ويبدي المفوض رأيه مسبباً، ثم تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع التقرير المشار إليه، بعرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى[٨٤].

وهذا الدور المنوط بهيئة مفوض الدولة تبرره المحكمة الإدارية العليا بقولها: ((..... وليس من ريب في أن قيام هيئة مفوضي الدولة بدورها يهدف إلى تجريد المنازعات الإدارية من لدد الخصومات الفردية ومعاونة القضاء الإداري من ناحيتين – فهو يدفع عن عاتقه عبء تحضير الدعوى حتى يتفرغ للفصل فيها– ومن ناحية أخرى تقديم معونة فنية تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضيء ما أظلم من جوانبها، ويجلو ما غمض من وقائعها برأيّ تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون))[٨٥].

---

[٨٣]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٢٣ وما بعدها.

[٨٤]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١٤١ وما بعدها. وأيضاً د.عبد الرؤوف بسيوني، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٧٢ وما بعدها.

[٨٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٤٤٤/ لسنة/٢٥ق/ تاريخ ١٩٨١/١/٢٤، السنة/٢٦/، ص٣٧٩. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٠٦.

وبهذا الدور الهام في إعداد الدعوى صارت هيئة مفوضي الدولة أمينة عليها ليبطل بحسب الأصل الحكم الصادر فيها إن غابت عنه: ((.....إن هيئة مفوضي الدولة تعتبر أمينة على المنازعة الإدارية، وعاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة، وفي إبداء الرأي القانوني المحايد فيها..... ويتفرع عن ذلك أن الدعوى الإدارية لا يسوغ الحكم فيها إلا بعد أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة وتقديم تقرير بالرأي القانوني مسبباً فيها، ومن ثم، فإن الإخلال بهذا الإجراء الجوهري، على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة، يترتب عليه بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى))[٨٦].

إلا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية وكمقتضى للطبيعة المستعجلة لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري والتي لا تتناسب مع الوقت الطويل نسبياً الذي قد يستغرقه إجراء تحضير الدعوى أمام هيئة مفوضي الدولة، أيدت محكمة القضاء الإداري فيما ذهبت إليه من إجازة الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري دون استلزام التحضير من هيئة مفوضي الدولة إدراكاً لطبيعة هذا الطلب وصحيح النظر في شأنه[٨٧]، وذلك لأنه: ((إذا كانت الدعاوى الإدارية، لا يسوغ الحكم فيها إلا بعد أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة، إلا أنه ونظراً لطبيعة دعوى وقف التنفيذ القائمة على الاستعجال..... فإن إجراءات تحضير الدعوى من قبل الهيئة لا تنصرف إلى طلب وقف التنفيذ به))[٨٨].

كما بررت المحكمة الإدارية العليا المصرية استثناء طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من إجراء التحضير أمام هيئة مفوضي الدولة، بأن طلب وقف التنفيذ لا يعدّ بحسب طبيعته ووضع مرحلته في مسار الدعوى الأصلية بمنزلة دعوى مستقلة قائمة

---

[٨٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١١٤٥/ لسنة/٢٥ق/ تاريخ ١٩٨١/١٢/١٢. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٤٢٤. وأيضاً مذكور عند د.عبد الرؤوف بسيوني، المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص٣٧٢..

[٨٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقم/١٩٥٣و ٢٠١٦/ لسنة/٢٩ق/، تاريخ ١٩٨٥/٢/٢٦. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١٤٢ وما بعدها.

[٨٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٠٤٨٦/ السنة/٥٠/، مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا لعام (٢٠٠٤- ٢٠٠٥)، ٢٠٠٦، تاريخ ٢٠٠٥/١/١٩، ص٣٥٢. مذكور عند د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٢٣.

بذاتها، وإنما هو طلب متفرع عن دعوى الإلغاء يدور معها وجوداً وعدماً، إلا أن طبيعته المستعجلة تستلزم عدم إخضاعه لإجراء التحضير أمام هيئة المفوضين، حيث يمكن أن يستنفذ تنفيذ القرار المطعون فيه خلال فترة التحضير فتفوت بذلك الحكمة التي لأجلها شرع نظام الوقف وتهدر أغراضه، لذلك اختص طلب الوقف وحده بالاستثناء وبقي قائماً خضوع دعوى الإلغاء لإجراء التحضير وحكم جوهريته[٨٩].

وتأكيداً لذلك قررت أن: ((..... طلب وقف التنفيذ ليس دعوى مستقلة بذاتها بل فرع من أصل يتمثل في دعوى الإلغاء، ومن ثم فإن إجراءات التحضير تنصرف إلى الدعوى الأصلية، دون تطلب ذلك بالنسبة للمسائل المتفرعة عنها، كطلب وقف التنفيذ، كما أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو حكم مؤقت بطبيعته، حيث يغدو غير ذي موضوع بصدور حكم في الدعوى الأصلية، وإن إجراءات تحضير الدعوى من قبل هيئة مفوضي الدولة والمنصوص عنها قانوناً إنما تنصرف إلى تحضير تلك الدعوى لا إلى طلب وقف التنفيذ الذي قد يلازمها، والذي لا يتمخض أبداً دعوى مستقلة منفصلة قائمة بذاتها، وفي استلزام تلك الإجراءات بالنسبة إلى هذا الطلب وإرجاء الفصل فيه إلى أن يكتمل تحضير الدعوى إضراراً بطبيعته وتفويت لغاياته وموجباته وإهداراً لظروف الاستعجال وهي قوامه ومبرره))[٩٠].

وأضافت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى المبررات السابقة لإعفاء طلب وقف التنفيذ من إجراء التحضير أسوة بكافة الدعاوى الإدارية، أن: ((الفصل في هذا الطلب يكون على نحو ما سبق إيضاحه بحسب الظاهر ودون تعمق بالتمحيص في أصل الحق، حيث يكفي للحكم بقبوله أو رفضه ترجيح أو عدم ترجيح قبول دعوى الإلغاء، ومن ثم فإن الفصل في هذا الطلب لا يكون بحاجة إلى تحضير يبدي فيه رأياً قانونياً مسبباً، حيث تبرز أهمية ذلك بالنسبة للدعوى الموضوعية دون الطلبات المستعجلة ومنها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لذلك لم يتطلب المشرع هذا بالنسبة

---

[٨٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٤٤٤/ للسنة /٢٥/ تاريخ ١٩٨١/١/٢٤، مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٦٩٣ وما بعدها.

[٩٠]: مكرر قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٤٤٤/ لسنة/٢٥ق/ تاريخ ١٩٨١/١/٢٤، السنة/٢٦/، ص٣٧٩. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٠٦ وما بعدها.

لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بإلغائه مراعاة منه للطبيعة الخاصة لهذا القرار))[٩١].

وكنتيجة لإعفاء طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من إجراء تحضيره أمام هيئة مفوضي الدولة، ولارتباط دعوى الإلغاء وطلب وقف التنفيذ بذات صحيفة الدعوى، فإن ذلك يجعل لدعوى الإلغاء المتضمنة لطلب وقف التنفيذ مساراً آخر عند قيدها بالجدول تمهيداً لأن تأخذ دورتها الإجرائية، فوجود طلب وقف التنفيذ يؤدي إلى عرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة مباشرة ليحدد لها جلسة لنظر الطلب العاجل فيها بدون الحاجة لإحالتها إلى هيئة مفوضي الدولة لتقديم تقرير فيها[٩٢].

وأخيراً، وإن كانت طبيعة وخصوصية طلب وقف تنفيذ القرار الإداري تستلزم إعفاءه من إجراء التحضير من قبل هيئة مفوضي الدولة، إلا أن ذلك لا يعني في أي حال من الأحوال انعدام دورها كلياً بخصوصيته، بل يبقى دورها قائماً وإنما بقدر هذه المقتضيات وفي حدودها، ((... فهي تدخل في تشكيل المحكمة وتشترك معها في سماع الملاحظات والمرافعات وتطلع على المذكرات المقدمة فيها، ويحق للمفوضين بحكم طبيعة النظام الذي يحكم الدعوى الإدارية أن يتقدم برأيه فيما يثار من دفوع سواءً كانت مؤثرة في الدعوى الموضوعية أو غير مؤثرة فيها، وسواءً طلبت منه المحكمة ذلك أو لم تطلب، ولا يجوز لأية جهة كانت أن تمنعه من إبداء رأيه سواءً شفاهة بإثباته في محضر الجلسة، أو بتقديم تقرير بالرأي في المسائل المثارة كل ذلك في الحدود التي لا تتعارض مع طبيعة الدعوى المستعجلة وضرورة الفصل فيها بلا تأخير، فإذا لم يثبت أن المحكمة منعت المفوض من ممارسة هذه الحقوق باعتباره أميناً على الدعوى الإدارية، فلا يجوز للهيئة أن تذهب بعد ذلك في التقرير المقدم فيه

---

[٩١]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢١٧٠/ لسنة/٢٩ق/ تاريخ ١٩٨٧/٣/٢١. مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٤٠.

[٩٢]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٠٢.

الرأي القانوني في الطعن بعد تحضيره أن ثمة بطلاناً بشأن الإجراءات بعدم إحالة الدعوى إليها لتبدي رأيها مسبباً))[٩٣]، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، فإن هيئة مفوضي الدولة تستطيع – كما سنبين لاحقاً – أن تطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ أمام المحكمة المختصة ومن خلال هذا الطعن تستطيع بسط رقابتها القانونية على أحكام وقف التنفيذ وملاحقتها بالبطلان إن لم تبرأ من العيوب، وفي هذا السياق قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه: ((غني عن البيان أن عدم قيام هيئة مفوضي الدولة أثناء نظر الطلب المستعجل بما كان واجباً عليها وصدور حكم ينسحب بحكم اللزوم على الدعوى بشقيها، لا يتضمن إخلالاً بحق الدفاع المكفول للخصوم أو إخلالاً بالضمانات المقررة لهم، ذلك لأنه يجوز لأصحاب الشأن ولهيئة مفوضي الدولة الطعن في تلك الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا إذا شابها عيب من العيوب، وتبسط هذه المحكمة رقابتها كاملة لبحث مشروعية الحكم المطعون فيه ومدى سلامة الأسباب التي قام عليها من حيث الواقع أو القانون))[٩٤].

٣- تحضير الدعوى في سورية:

سنداً لأحكام المادة (٣٠) من قانون مجلس الدولة السوري رقم(٥٥) لعام ١٩٥٩ فإن هيئة مفوضي الدولة في مجلس الدولة السوري تضطلع بدور مماثل لدورها في مجلس الدولة المصري.

حيث تشرف هذه الهيئة على تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، ثم يقوم المفوض بعد إتمام تهيئة الدعوى بإيداع تقرير بالدعوى يحدد فيه وقائعها والمسائل التي يثيرها النزاع، ويبدي فيه رأيه بالنزاع مسبباً، وللمفوض أيضاً أن يعرض على الطرفين في المنازعات التي ترفع إلى محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية-

---

[٩٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٤٢٥/ لسنة/٢٦ق/ تاريخ ٢/٦/ ١٩٨٢، السنة/٢٧/، بند /٤٢/، ص٣١١ وما بعدها. مذكور عند د.أحمد محمود جمعة، أصول إجراءات التداعي أمام محاكم مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا، مرجع سابق، ص٢٢ وما بعدها.

[٩٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١١٤٥/ لسنة/٢٥ق/ تاريخ ١٩٨١/١٢/١٢، السنة/٢٧/، بند /١٣/، ص١٠٠. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٠٢ وما بعدها.

تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا، كما له أن يفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية[٩٥].

ولكن، وعلى الرغم من أن عمل هيئة مفوضي الدولة في المحاكمة يعدّ من النظام العام، وعلى الرغم من أن دور هيئة مفوضي الدولة في تحقيق الدعاوى وتحضيرها يعدّ من شروط الصحة في الدعاوي، إلا أنه ثمة نزاعات لا ضرورة للتحقيق فيها بسبب أن لها طبيعة حقوقية خاصة تتصل بالسرعة أو بتدابير خاصة منها قضايا طلبات وقف التنفيذ التي لا تستلزم تقديم تقرير قانوني مسبب بها من قبل هيئة مفوضي الدولة نظراً لطبيعتها المستعجلة[٩٦]، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها: ((إن رأي مفوض الدولة لا يسمع في الطلبات المستعجلة وخاصة المتعلقة منها بوقف التنفيذ))[٩٧].

ثانياً- تقصير المواعيد:

يتجلى تقصير المواعيد في الدعاوى المستعجلة ومنها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في مجالين أولهما تقصير المدة المحددة لجهة الإدارة للرد على المطاعن الموجهة لقرارها، وثانيهما يتصل بالمواعيد المقررة لحضور ذوي الشأن لإبداء دفاعهم.

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

١: تقصير المواعيد في فرنسا.

٢: تقصير المواعيد في مصر.

٣: تقصير المواعيد في سورية.

١- تقصير المواعيد في فرنسا:

---

[٩٥]: د. عبد الله طلبه، القانون الإداري- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٢١ وما بعدها.

[٩٦]: د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً- القضايا الإدارية، المجلد الثالث، مرجع سابق، ص٣٢٦.

[٩٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢٤-١/ في الطعن رقم/٢٥٩/ لعام ٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج١. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٦٨٨.

سنداً لأحكام الفقرة (١) من المادة (٥١١) من قانون العدالة الإداري النافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١، فإن المشرع الفرنسي ألزم قاضي الوقف بالفصل في طلب وقف التنفيذ على وجه السرعة، دون أن يلزمه بمهلة محددة، تاركاً له أن يقدر كل طلب بقدره، وكل ما ألزمه به أن يجري الفصل في طلب الوقف في أقل مدة ممكنة[٩٨].

وحكمة المشرع في ذلك واضحة فهو لا يريد أن تطول مدة الفصل في طلب الوقف بشكل ممل، أو أن تقصر بشكل مخل، مقدراً بحق أن المبالغة في طولها يناهض طبيعة الوقف ويناقض غايته. وأن التناهي في قصرها يهدر حق المتداعيين في الدفاع وما يستلزمه الفصل في طلب الوقف من وجاهية[٩٩]، مؤكداً بذلك صوابية قضاء سابق لمجلس الدولة الفرنسي قضى فيه بإلغاء حكم صادر بالوقف، لأن القاضي أصدره بعد يومين من إيداع طلب الوقف سكرتارية المحكمة المختصة، منتهياً في تأسيس حكم الإلغاء إلى لزوم أن تكون مدة التحقيق كافية، إذ لا يمكن أن تكون سرعة التحقيق سبيلاً للنيل من حقوق أولى بالرعاية حتى لو كان الطلب محله عاجلا[١٠٠].

كما يتجلى تقصير المواعيد أيضاً من خلال نص الفقرة (٤) من المادة (٥٢٢) من قانون القضاء الإداري، التي ألزمت قاضي الوقف أو المحكمة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ بأن يعطي المطعون ضده مهلة قصيرة جداً لتقديم دفوعه على طلب وقف التنفيذ، لا بل أن المشرع الفرنسي رتب من خلال المادة (٦١١) من قانون القضاء الإداري جزاءً إجرائياً على عدم احترام هذا الميعاد، وهو الفصل في طلب الوقف بغير اعتداد بملاحظات أو ردود الطرف المقصر، وذلك بدون الحاجة إلى إنذاره، وهو ما يخالف الحال بالنسبة لتحقيق الطلبات العادية، إذ يلزم القاضي

---

[٩٨]: Seiller. B, Procédures d'urgence (Référé- suspension – Article. ٥٢١-& du Code de justice administrative- Urgence- Appréciation), op.cit, p.٥٠٠.

[٩٩]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٢١.

[١٠٠]: C.E.١١ mai ١٩٧٧, N. Melki, R.D.P, ١٩٧٨, p.٢٩٣. et C.E Juillet ١٩٨٢, Huglo, A.J.D.A, ١٩٨٢, p.٦٥٧.et C.E ١٩ janvier ٢٠٠١, Confédération notionale des radios libres, D, ٢٠٠١, p.١٤١٤.

بإنذار الطرف المقصر في حال عدم احترامه للميعاد الذي حدده لتقديم ردوده وملاحظاته على صحيفة الطعن[١٠١].

كما يتجلى تقصير المواعيد في فرنسا بخصوص طلبات وقف التنفيذ، فيما يعرف بالترك الاعتباري أو المباشر désistement d'office المنصوص عليه في الفقرة (١٢) من المادة (٦١١) والفقرة (٥) من المادة (٦١٢) من قانون القضاء الإداري. والذي يتمثل في أنه إذا أعلن الطاعن أنه سيقدم مذكرة تكميلية في وقت لاحق من إيداع صحيفة الطعن سكرتارية القسم القضائي لمجلس الدولة أو المحكمة المختصة، ولكن لم يقدمها خلال أربعة أشهر من هذا الإيداع فإنه يعدّ تاركاً لطعنه، إلا أن المشرع الفرنسي وتطبيقاً لسياسة السرعة في الفصل في طلبات الوقف، جعل الميعاد قصيراً للبت في بالنسبة للطلبات المستعجلة بوجه عام وطلبات وقف التنفيذ بوجه خاص شهر واحد بدلاً من أربعة أشهر. بحيث يعدّ طالب الوقف تاركاً تلقائياً لطلبه بالوقف إذا لم يقدم ما وعد بتقديمه من مذكرات تكميلية لدعم طلبه بالوقف خلال شهر من إيداع طعنه وبغير حاجه إلى إنذاره[١٠٢].

وانسجاماً مع طبيعة طلب وقف التنفيذ المستعجلة وضرورة الفصل فيه بأقصر مدة ممكنة فقد أجاز المشرع الفرنسي مبدأ المرافعات الشفهية[١٠٣].

٢- تقصير المواعيد في مصر:

لم يحدد المشرع المصري في قانون مجلس الدولة أي من الإجراءات الواجب إتباعها بخصوص طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وذلك باستثناء الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري – والتي سبق بيان أحكامها– والتي جاء على ذكرها في نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة

---

[١٠١]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص٣٢١ وما بعدها.

[١٠٢]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٢٢.

[١٠٣]: Moderne.F, Premier bilan de la réforme des procédures d'urgence dans le contentieux administratif, op.cit, p. ٩٢.

المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢، معولاً في ذلك على الأغلب على صدور قانون الإجراءات الخاص بالقسم القضائي لمجلس الدولة المصري[١٠٤]، والذي بشرت به المادة (٣) من قانون رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢، والتي أوجبت العمل بأحكام قانون المرافعات المصري فيما لم يرد به نص إلى أن يصدر قانون الإجراءات بالقسم القضائي بمجلس الدولة المصري– والذي لم يصدر حتى الآن[١٠٥].

وأمام هذا النقص فقد اجتهد القضاء الإداري المصري في تطويع بعض القواعد الإجرائية أخذاً بعين الاعتبار طابع الاستعجال المميز لطلب وقف التنفيذ، وذلك في إطار مبدأ عام قرره لإجراءات نظر طلب وقف التنفيذ عماده السرعة والتبسيط، حيث قررت محكمة القضاء الإداري المصرية: ((أن الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها فيجوز للمحكمة استثناءً من هذا الأصل وقف تنفيذ القرار. والفصل في مثل هذا الأمر فصل في أمر مستعجل بطبيعته يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة ومبسطة))[١٠٦].

ويتجلى تقصير المواعيد في مصر من ناحيتين:

الناحية الأولى: تتعلق بتقصير مواعيد رد جهة الإدارة، فسنداً لأحكام الفقرة الأولى من نص المادة (٢٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ فإنه: ((على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من إعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلق بالدعوى، مشفوعة بالمستندات والأوراق الخاصة بها)).

---

[١٠٤]: كان المشرع المصري قد عدل من خلال المادة (١) من القانون رقم/٦/ لسنة ١٩٥٢ والمادة (١٠) من القانون رقم/٩/ لسنة ١٩٤٩، مقرراً أن: ((يحدد رئيس الدائرة المختصة بنظر الموضوع جلسة لنظر الطلب (طلب الوقف) يعلن فيها الخصم قبل تاريخ الجلسة بثلاثة أيام على الأقل، ويجوز تقصير هذا الميعاد في حالة الضرورة القصوى، وللدائرة عند الاقتضاء نظراً لأهمية النزاع أن تأمر بإحالة الفصل في الطلب إلى دوائر المحكمة مجتمعة)). ويبدو أن المشرع المصري لم يعدّ ينص على هذه المادة في قوانين المجلس المتعاقبة على أمل إصدار قانون الإجراءات الإدارية الخاص بمجلس الدولة.

[١٠٥]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٦٨٢ وما بعدها.

[١٠٦]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٨/ لسنة/٧ق/ تاريخ ١٩٥٤/٤/٦، السنة/٨/، بند /٦٠١/، ص١١٧٧. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٦٨٣ وما بعدها.

ومراعاة من المشرع المصري لظروف الاستعجال فقد أجاز في الفقرة الثالثة من نفس المادة لرئيس المحكمة: ((في أحوال الاستعجال أن يصدر أمراً غير قابل للطعن بتقصير الميعاد المبين في الفقرة من هذه المادة ويعلن الأمر إلى ذوي الشأن خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره وذلك بطريق البريد ويسري الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان)).

وهذا النص، كما هو واضح، لا يحدد حدوداً زمنية لتقصير الميعاد تاركاً ذلك لتقدير رئيس المحكمة الذي يقرر في ضوء كل حالة على حده[١٠٧]، كما أن حكم هذا النص لا يتعلق بولاية الاستعجال فقط وبالتالي طلب وقف التنفيذ، وإنما هو إجراء عام في الدعاوى العادية ويستجيب لحالات الاستعجال عموماً[١٠٨].

أما الناحية الثانية: فتتعلق بتقصير مواعيد الحضور، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (٣٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ على أن: ((يبلغ قلم كتاب المحكمة تاريخ الجلسة إلى ذوي الشأن ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل ويجوز في حالة الضرورة تقصيره إلى ثلاثة أيام)).

وهذا النص يشعر للوهلة الأولى بأن حكم التقصير الوارد به خاص بالطلبات المستعجلة، ولكن المحكمة الإدارية العليا المصرية بينت في تطبيق قانون مجلس الدولة المصري رقم/١٦٥/ لعام ١٩٥٥، والذي تضمن في المادة (٢٩) منه نفس الحكم المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة (٣٠) من القانون الحالي لمجلس الدولة المصري أن: ((ميعاد الحضور المشار إليه في المادة (٢٩) من هذا القانون خاص بالدعاوى غير المستعجلة، أما في المواد المستعجلة فيكون ميعاد الحضور طبقاً للمادة (٧٣)، (٢/٦٦ من القانون الحالي رقم/١٣/ لعا ١٩٦٨) من قانون

١٠٧: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٤٢.

١٠٨: د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٢٧.

المرافعات المدنية أربعاً وعشرين ساعة ويجوز في حالة الضرورة القصوى أن تكون من ساعة إلى ساعة))[١٠٩].

ويستخلص من هذا الحكم أن حالة الضرورة المشار إليها بنص الفقرة الثانية من المادة (٣٠) من قانون مجلس الدولة المصري الحالي لا تتطابق وصورة المواد المستعجلة فقط، بل يمكن تطبيقها على الدعاوى العادية، وهذا يستتبع أن يكون هناك نطاقين لتقصير مواعيد الحضور[١١٠]، أحدهما للدعاوى العادية تطبق عليه أحكام الفقرة (٢) من المادة (٣٠) من قانون مجلس الدولة المصري الحالي، والآخر خاص بالدعاوى المستعجلة تطبق بخصوص أحكام الفقرة (٢) من المادة (٦٦) من قانون المرافعات المصري والتي تنص على أن: ((ميعاد الحضور خمسة عشر يوماً أمام المحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف، وثمانية أيام أمام محاكم المواد الجزائية ويجوز في حالة الضرورة نقص هذين الميعادين إلى ثلاثة أيام وإلى أربع وعشرين ساعة على التوالي، وميعاد الحضور في الدعاوى المستعجلة أربع وعشرين ساعة، ويجوز في حالة الضرورة نقص هذا الميعاد وجعله من ساعة إلى ساعة)).

لذلك ونظراً لأن طلب وقف التنفيذ هو من الطلبات المستعجلة المقصودة بالفقرة الأخيرة من هذه المادة، ولعدم وجود نص بشأن ميعاد الحضور بقانون مجلس الدولة المصري الحالي خاص بالطلبات المستعجلة، وإعمالاً لنص المادة (٣) من نفس القانون والتي تقرر تطبيق أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية فيما لم يرد بشأنه نص خاص بقانون مجلس الدولة المصري وبما لا يتعارض مع طبيعة علاقات القانون العام والمنازعات الإدارية، فإن ميعاد الحضور بالنسبة لطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية يكون أربع وعشرين ساعة، ويجوز في حالة الضرورة إنقاصه وجعله من ساعة إلى ساعة، حيث لا يوجد في ذلك تعارض مع طبيعة روابط القانون العام، وهو القيد الذي وضعه قانون مجلس الدولة على تطبيق أحكام قانون المرافعات المدنية

---

[١٠٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٦١٦/ لسنة/٢ق/ تاريخ ١٩٥٦/٦/٣٠، السنة/١/، بند /١٢١/، ص١٠٠٢ وما بعدها. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٠٥.

[١١٠]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٧٠٥.

والتجارية على المنازعات الإدارية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في قانون مجلس الدولة المصري وذلك لحين استكمال الجانب الإجرائي في هذا القانون[١١١].

٣- تقصير المواعيد في سورية:

يمكن القول فعلاً أن تقصير مواعيد النظر في طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة السوري مشابه إلى حد كبير للوضع في مصر، حيث أنه باستثناء نص المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري والتي حددت الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها في طلب وقف التنفيذ، فإن المشرع السوري لم يضمن قانون مجلس الدولة السوري أي نص يتعلق بالإجراءات الواجب إتباعها بخصوص طلبات وقف التنفيذ، تاركاً الأمر بهذا الخصوص لقانون الإجراءات الإدارية السوري والذي بشرت به أيضاً المادة (٣) من قانون مجلس الدولة السوري[١١٢]، ومعولاً في سد هذا النقص على قانون أصول المحاكمات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣، والذي يجب العمل به لحين صدور قانون الإجراءات الإدارية سنداً لأحكام المادة (٣) من قانون مجلس الدولة السوري، وذلك بما لا يتعارض نصاً أو روحاً مع أحكام قانون مجلس الدولة السوري في الإجراءات أو في أصول النظام القضائي لمجلس الدولة[١١٣].

ويتجلى تقصير المواعيد في ناحيتين:

الناحية الأولى: تتعلق بتقصير مواعيد رد الإدارة، فسنداً لأحكام المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ فإنه: ((على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانها مذكرة

---

[١١١]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١٤٦.

[١١٢]: تجدر الإشارة إلى أن قانون الإجراءات الخاص بالقسم القضائي بمجلس الدولة السوري والذي بشرت به المادة (٣) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعا ١٩٥٩ لم يصدر حتى تاريخه رغم الحاجة الماسة له جداً.

[١١٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم/٤٣/ لعام ١٩٦٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/١٩٦٤، المبدأ رقم/١٤٧/، ص١٧٥.

بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والملفات الخاصة بها ويكون للطالب أن يودع قلم كتاب المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات في المهلة التي يحددها المفوض إذا رأى وجهاً لذلك، فإذا استعمل الطالب حقه في الرد كان للجهة الإدارية أن تودع مذكرة بملاحظاتها على الرد مع المستندات في مدة مماثلة)).

كما تنص المادة (٢٨) من نفس القانون على أنه: ((يجوز لرئيس المحكمة في أحوال الاستعجال أن يصدر أمراً غير قابل للطعن بتقصير الميعاد المبين في الفقرة الأولى من المادة السابقة ويعلن الأمر إلى ذوي الشأن خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره وذلك بطريق البريد، ويسري الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان)).

كما تنص المادة (٢٩) من نفس القانون على أن: ((يقوم كتاب المحكمة خلال أربع وعشرين ساعة من انقضاء الميعاد المبين في الفقرة الأولى من المادة (٢٧) بإرسال ملف الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة)).

والحقيقة أن أياً من أحكام نصوص المواد السابقة لا تطبق بشأن طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، لأن دعوى الإلغاء التي تتضمن طلب بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه تعرض من قبل ديوان تسجيل الدعاوى على رئيس المحكمة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ ليحدد لهذا الطلب مباشرة موعداً للنظر فيه يبلغ فوراً إلى الإدارة المختصة، وبالتالي فإن طلب وقف التنفيذ لا يخضع لمهلة الانتظار المنصوص عليها في المادة (٢٧) سالفة الذكر.

كما لا يطبق بشأن هذا الطلب أحكام المادة (٢٩) من قانون مجلس الدولة لأن دعوى الإلغاء التي تتضمن طلب بوقف التنفيذ تعفى من إجراء التحضير من قبل هيئة مفوضي الدولة على أن تحال إلى هذه الهيئة لتقديم تقرير قانوني مسبب بها بعد الفصل نهائياً بطلب وقف التنفيذ من قبل المحكمة الإدارية العليا أو دائرة فحص الطعون أو محكمة القضاء الإداري في حال عدم الطعن بالقرار الصادر بوقف التنفيذ.

كما لا يطبق بشأن طلب وقف التنفيذ أحكام المادة (٢٨) من نفس القانون لأن رئيس المحكمة المختصة بنظر هذا الطلب لا يصدر أي أمر بتقصير ميعاد النظر فيه، ولذلك فإننا لا نوافق الدكتور عبد الله الخاني فيما ذهب إليه من أنه لا ريب في أن مجال تطبيق حكم المادة (٢٨) من قانون مجلس الدولة يشمل طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية والقضاء المستعجل وغيرها من الدعاوى[١١٤].

ولذلك فإن تقصير الميعاد في أحوال الاستعجال المنصوص عليه في المادة (٢٨) من قانون مجلس الدولة السوري إنما تطبق بخصوص الدعاوى العادية وليس بخصوص طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

كما تشير كثير من أحكام مجلس الدولة السوري سواءً الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو عن المحكمة الإدارية العليا إلى أن المحكمة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ قد أصدرت الحكم بطلب وقف تنفيذ القرار سواءً كان هذا الحكم صادراً برفض طلب وقف التنفيذ أو قبوله على حد سواء دون انتظار لورود جواب من الإدارة على طلب وقف التنفيذ.

أما الناحية الثانية فتتعلق بتقصير مواعيد الحضور(الجلسات):

سنداً لأحكام المادة (٣٢) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ فإن: ((قلم كتاب المحكمة يبلغ تاريخ الجلسة إلى ذوي الشأن ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل ويجوز في حالة الضرورة نقصه إلى ثلاثة أيام)).

وهذا النص في الواقع ينصرف حكمه إلى الدعاوى التي تم تحضيرها من قبل هيئة مفوضي الدولة، وبالتالي فإن حالة الضرورة الواردة في هذا النص إنما تنصرف إلى هذه الدعاوى، ولذلك فهو لا يشمل طلبات وقف التنفيذ لأنها لا تحضر من قبل هيئة مفوضي الدولة – كما بينا سابقاً.

---

[١١٤]: د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً- القضايا الإدارية، المجلد الثالث، مرجع سابق، ص٣١٣.

لذلك وأمام عدم وجود نص في قانون مجلس الدولة السوري يتعلق بميعاد الحضور بالنسبة لطلبات وقف التنفيذ، فإنه يجب تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات السوري بما لا يتعارض مع أحكام قانون مجلس الدولة، وذلك سنداً لأحكام المادة (٣) من قانون مجلس الدولة السوري وللاجتهاد المستقر للمحكمة الإدارية العليا السوري بهذا الخصوص.

وبالعودة إلى أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣ نجد أن المادة (١٠٢) منه تنص على أن: ((ميعاد الحضور في الدعاوى المستعجلة أربع وعشرين ساعة ويجوز في حالة الضرورة إنقاص هذا الميعاد إلى ساعة بشرط أن يحصل التبليغ إلى الخصم نفسه)).

وباعتقادنا أن هذا النص هو المعمول به من قبل محكمة القضاء الإداري السوري إلى حد ما، حيث تشير بعض الأحكام الصادرة في السنوات السابقة إلى أن محكمة القضاء الإداري السورية أصدرت الحكم بوقف تنفيذ بعض القرارات الإداري في اليوم التالي لقيد دعوى الإلغاء، وفي حالات نادرة جداً أصدرت الحكم في نفس اليوم الذي تم فيه قيد دعوى الإلغاء.

أما الآن فإن العمل يجري لدى محكمة القضاء الإداري السورية على أن يقوم رئيس المحكمة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ بتحديد موعد للنظر بهذا الطلب فور قيد دعوى الإلغاء. ويحدد ميعاد الحضور غالباً في أول جلسة تلي قيد دعوى الإلغاء أو الجلسة التي تليها على أبعد تقدير، وهو ما يعني فعلياً أن ميعاد الحضور بالنسبة لطلب وقف التنفيذ يحدد عملياً بمهلة تتراوح بين يومين وخمسة عشر يوماً على أبعد تقدير، وذلك تبعاً للنظام الداخلي لتوزيع العمل بين دوائر محكمة القضاء الإداري السورية، والذي حدد لكل دائرة من دوائر القضاء الإداري الخمسة يوم واحد من كل أسبوع للنظر بالدعاوى التي تختص بها هذه الدائرة.

كما يتجلى تقصير مواعيد الجلسات أيضاً وفي معظم الأحيان من خلال عدم منح الخصم في طلبات وقف التنفيذ أمام محكمة القضاء الإداري أكثر من مهلة واحدة وقصيرة للرد على طلب وقف التنفيذ، وفي أحيان نادرة تحكمها طبيعة القرار الإداري

المطلوب وقف تنفيذ، فإن محكمة القضاء الإداري لا تمنح الخصم في طلب وقف التنفيذ وهو غالباً الإدارة مهلة للرد على طلب وقف التنفيذ، حيث ترفع طلب وقف التنفيذ للحكم به في الجلسة التالية مباشرة- أي خلال أسبوع واحد- مع الترخيص للخصم بتقديم دفوعه وجوابه خلال هذه المهلة وهذا النظام غالباً ما يطبق بخصوص القرارات الإدارية التي يكون موضوعها هدم المخالفة وإزالتها.

ثالثاً- التنفيذ بالمسودة:

تبدأ إجراءات تنفيذ الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ باستصدار الصيغة التنفيذية للحكم، تلك الذي ذكرها المشرع المصري في المادة (١٨١) من قانون المرافعات المدنية والتجارية، والتي نص فيها على أن: ((تختم صورة الحكم التي يكون التنفيذ بموجبها بخاتم المحكمة، ويوقعها الكاتب بعد أن يذيلها بالصيغة التنفيذية، ولا تسلم إلا للخصم الذي تعود عليه منفعة من تنفيذ الحكم، ولا تسلم له إلا إذا كان جائزاً تنفيذه)).

كما ذكرها المشرع السوري في المادة (٢٠٧) من قانون أصول المحاكمات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣ والتي تنص على أنه: ((تختم صورة الحكم الذي يكون التنفيذ بموجبه بخاتم المحكمة ويوقع عليها من الرئيس والكاتب)).

وقد حددت المادة (٣٦) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ والمادة (٥٤) التي تقابلها في قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢، صيغة السند التنفيذي لأحكام القضاء الإداري في الأحكام الصادرة بالإلغاء بالصيغة الآتية:

((على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه))، وفي غير هذه الأحكام تكون الصورة التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية:

((على الجهة التي يناط بها التنفيذ أن تبادر إليه متى طلب منها وعلى السلطات المختصة أن تعين على إجرائه ولو باستعمال القوة متى طلب إليها ذلك)).

وسنداً لأحكام المواد (٢٤٥و٢٨٥و٢٨٦) من قانون أصول المحاكمات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣، ولأحكام الفقرة الأولى من المادة (٢٨١) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري، فإن تنفيذ الحكم يجب أن يسبق بإعلان السند التنفيذي لشخص المدين أو في موطنه الأصلي وإلا كان باطلاً))، وحكم المواد السابقة يسري هنا لعدم وجود قواعد إجرائية خاصة بهذا الخصوص في قانون مجلس الدولة السوري والمصري، وذلك وفقاً لأحكام المادة (٣) من قانون مجلس الدولة المصري والسوري على حد سواء. على أنه إرضاءً لخاصية الاستعجال ودواعي الضرورة في حكم وقف التنفيذ الذي يمكن ألا يحتمل تنفيذه الانتظار لحين الحصول على السند التنفيذي، فقد أجاز القضاء الإداري المصري استثناءً تنفيذه بغير الصورة التنفيذية وبغير إعلان ودون التقيد بالساعات المقررة للتنفيذ أو بأيام العمل الرسمية طبقاً لأحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية التي لا تتعارض بهذا الخصوص وطبيعة علاقات القانون العام والمنازعات الإدارية[١١٥]، ولا سيما المادة (٢٨٦) من قانون المرافعات المصري والتي تنص على أنه: ((يجوز للمحكمة في المواد المستعجلة أو في الأحوال التي يكون فيها التأخير ضاراً أن تأمر بتنفيذ الحكم بموجب مسودته بغير إعلانه، وفي هذه الحالة يسلم الكاتب المسودة للمحضر وعلى المحضر أن يردها بمجرد الانتهاء من التنفيذ)).

كما تنص المادة (٧) من قانون المرافعات المدني والتجاري المصري على أنه: ((لا يجوز إجراء أي إعلان أو تنفيذ قبل الساعة السابعة صباحاً ولا بعد الخامسة مساءً ولا في أيام العطل الرسمية، إلا في حالة الضرورة وبإذن كتابي من قاضي الأمور الوقتية)).

ويلاحظ من النصوص السابقة أن المشرع المصري راعى أن تعليق التنفيذ على انتظار حصول المحكوم له على صورة تنفيذية قد يكون من شأنه تفويت الغرض

[١١٥]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٠٧.

المقصود من استصدار الحكم أو الإخلال الشديد بمصلحة المحكوم له، ولذلك أجاز- استثناءً- إجراء التنفيذ بغير صورة تنفيذية من الملف المراد تنفيذه[١١٦]، إلا أنه يشترط لتطبيق هذا الاستثناء أن ينص على التنفيذ بمسودة الحكم في الحكم المراد تنفيذه[١١٧].

وتطبيقاً لذلك فقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن: ((دواعي الاستعجال التي تحوط المنازعة.....تدعو إلى الأمر بتنفيذ الحكم بمسودته وبغير إعلان امتثالاً لحكم المادة (٢٨٦) مرافعات))[١١٨]، كما قضت بوقف تنفيذ قرار باستبعاد أحد المرشحين لمجلس الشعب من كشف الترشيح مقررة: ((الأمر بتنفيذ الحكم بمسودته بغير إعلان ودون التقيد بالساعات المقررة للتنفيذ أو بأيام العمل الرسمية عملاً بالمادتين (٧و٢٨٦) من قانون المرافعات))[١١٩].

أما في سورية فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (٢٨٧) من قانون أصول المحاكمات على أنه: ((يجوز لرئيس التنفيذ في المواد المستعجلة أو في الأحوال التي يكون فيها التأخير ضاراً أن يقرر نقص ميعاد الإخطار أو السير في التنفيذ فوراً)).

كما نصت المادة (٢٨٦) من نفس القانون على أنه: ((١- يشمل الإخطار على ملخص الطلبات وعلى الموطن المختار لطالب التنفيذ في البلدة التي فيها مقر دائرة التنفيذ مع تكليف المدين بالوفاء في ميعاد خمسة أيام.

٢- إذا كان المدين المكلف بالوفاء مجهول الموطن يكون الميعاد ثلاثين يوماً تلي تاريخ الإعلان في صحيفة يومية)).

---

[١١٦]: د. أمينه مصطفى النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، مرجع سابق، ص٣٩٧.

[١١٧]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٣٨.

[١١٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٣١/ لسنة/٣٨ق/ تاريخ ١٩٩٢/٦/٦، الموسوعة الإدارية الحديثة ١٩٩٣/١٩٨٥، ج٣٣ ، قاعدة/٤٦٧/، ص٩٢٩. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٠٧.

[١١٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٣٤٠/ لسنة /٢٣ق/ تاريخ ١٩٧٧/٤/٩، مجموعة المحكمة في خمسة عشر عاماً، ج٣، ص٢٢٠٣. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٧٠٧. وأيضاً قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٢٠٥٦/ لسنة/٢ق/ تاريخ ١٩٨٠/٨/١٩. مذكور عند د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٤٣ هامش.

كما نصت الفقرة الثانية من المادة (٢٧٨) من نفس القانون على أنه: ((لا يجوز القيام بأي إجراء تنفيذي قبل الساعة السابعة صباحاً ولا بعد الساعة السادسة مساءً إلا في حالات الضرورة أو بإذن من الرئيس)).

كما نصت المادة (٣) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ على أنه: ((تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي)).

لذلك وتطبيقاً للنصوص السابقة، فإنه يكون جلياً أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري لا يمكن تنفيذه بمسودته كما لا يجوز تنفيذه خلال أيام العطل الرسمية بخلاف الوضع في مصر، وذلك إنفاذاً لإرادة المشرع السوري الواضحة والصريحة في عدم إعطاء المحكمة المختصة بالطلبات المستعجلة هذه الرخصة والصلاحية، وذلك على الرغم من أن انتظار حصول المحكوم له على الصورة التنفيذية للحكم الصادر بوقف التنفيذ قد يكون من شأنه في بعض الحالات تفويت الغرض المقصود من استصدار حكم الوقف أو الإخلال الشديد بمصلحة المحكوم، الأمر الذي يتعارض مع نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية والغرض منه بتوفير حماية عاجلة ومؤقتة للمضرور، لذلك فإننا نقترح تعديل النصوص المتعلقة بهذا الأمر في سورية ريثما يصدر قانون الإجراءات الإدارية، على نحو يعطي الصلاحية للمحكمة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ وللمحكوم له صلاحية تنفيذ الحكم الصادر إيجاباً بوقف تنفيذ القرار الإداري بمسودته ودون انتظار الحصول على الصورة التنفيذية، على نحو ما هو معمول به في قضاء مجلس الدولة المصري.

الفرع الثاني
طبيعة حكم وقف تنفيذ القرار الإداري

عندما يفصل القضاء الإداري في الطلب المقدم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، فإنه يصدر حكماً قضائياً في نزاع حقيقي في مسألة من المسائل المستعجلة ذات الصلة الوثيقة بطلب الإلغاء[١٢٠].

فهذا الحكم وإن كان حكماً مؤقتاً بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل طلب الإلغاء إلا أنه حكم قطعي فيما فصل فيه طالما لم تتغير الظروف التي دعت إلى إصداره. وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: الحكم بوقف التنفيذ حكم قضائي.

ثانياً: الحكم بوقف التنفيذ حكم مؤقت.

ثالثاً: الحكم بوقف التنفيذ حكم قطعي.

أولاً- الحكم الصادر بوقف تنفيذ حكم قضائي:

ثار نقاش في الفقه الإداري حول تكييف ما يصدره القاضي الإداري بشأن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أهو يعدّ من قبيل ((الأحكام)) القضائية أم من ((الأوامر)) ذات الصفة الإدارية[١٢١]. وهو ما سنتعرض له وفق التفصيل التالي:

---

[١٢٠]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٢٣.

[١٢١]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨١٩ هامش.

١: موقف الفقه الإداري.

٢: موقف القضاء الإداري.

١- موقف الفقه الإداري:

انقسم الفقه الإداري في فرنسا ومصر حول هذه المسألة إلى رأيين:

الرأي الأول: يرى بانحسار وصف الحكم عن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري، كونه لا يعدو أن يكون عملاً من أعمال الإدارة القضائية أو ما يطلق عليه في فرنسا، أعمال إدارة العدالة، وهذا الرأي يستند على الحجتين التاليتين:

الحجة الأولى: إن حكم وقف التنفيذ شأنه شأن ما يتخذه قاضي الأمور المستعجلة من إجراءات تحفظية أو وقتية، ينتفي فيها الثبات كوصف لازم في الحكم بحسبانه قضاءً تأكيدياً، ذلك أن لقاضي الوقف أن يقضي بوقف التنفيذ بعد أن كان قد رفضه، أو العكس، أو ينهيه بعد الأمر به، تبعاً لمستجدات الظروف، أو العناصر الحادثة التي لم تكن قائمة حال إصدار أمره، لذلك فإنه ليس بحكم، وإنما مجرد أمر تحفظي أو وقتي[١٢٢].

الحجة الثانية: إن أمر الوقف يفتقر إلى العنصر الموضوعي للحكم، فهو لا يفصل في خصومة ولا يحسم المنازعة فيها، أو أي مسألة قانونية أو واقعية متفرعة عنها، فالقاضي يصدر أمر بالوقف بمقتضى سلطته في الأمر لا بموجب سلطته في الحكم[١٢٣]، فضلاً عن أن المشرع المصري استخدم دوماً اصطلاح ((الأمر)) وليس((الحكم)) في نصوص قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة، المتصلة بهذه المسألة[١٢٤].

---

[١٢٢]: C.E ١٧ Avril ٢٠٠٨, A.J.D.A, ٢٠٠٨, p. ٨٣٨.

[١٢٣]: د. محمد باهي أو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٧٩.

[١٢٤]: د. أحمد أبو الوفا، التعليق على نصوص قانون المرافعات، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الخامسة، دون عام طباعة، ص٦٥٩.

الرأي الثاني:

يرى أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم قضائي بامتياز، ذلك أن كون الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو حكم مؤقت فإن هذا لا يحجب عنه وصف الحكم وإلا تجردت جميع الأحكام المستعجلة بحسبانها أحكاماً مؤقتة من هذا الوصف، وهو ما يخالف حقيقتها، إضافة إلى أن الحكم تتحدد طبيعته مستعجلاً كان أم عادياً تبعاً لنوع طلب المدعي أو الطاعن ووفق ما قضى فيه. ولما كان طلب الوقف طلباً مستعجلاً، فإن الحكم الصادر فيه يكتسب ذات الوصف[١٢٥]. غاية ما هنالك أنه حكم غير فاصل في الموضوع، لذلك فإنه يعدّ حكماً من طائفة الأحكام الصادرة قبل الفصل في الموضوع، ولا تنتهي به الخصومة الأصلية، وهذه تعدّ أحكاماً اتفاقاً، ويجري عليها ما يجري بشأن الأحكام[١٢٦]. وتأكيداً لذلك فإن المشرع الفرنسي خص في قانون القضاء الإداري الصادرة في ٢٠٠٠/٦/٣٠ طلبات وقف التنفيذ بنظام مختلف عن غيره من الطلبات المستعجلة كإجراءات التحقيق والإجراءات التحفظية، لا سيما لجهة خضوع الأحكام الصادرة بهذه الطلبات لإجراءات التحقيق والعلانية والتسبيب، وطرق الطعن، وبالتالي فإن طلب وقف التنفيذ يعدّ من حيث الوصف أحد الطلبات المستعجلة إلا أنه يفترق عن بقية الطلبات المستعجلة التحفظية من حيث طبيعة الحكم الصادر فيه[١٢٧]. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، لا يمكن القول بأن قاضي الوقف لا يفصل في خصومة ولا يحسم مسألة متفرعة عنها، فهي خصومة لا تنعقد إلا بطلب سواءً قدم استقلالاً أم اقتراناً بطلب الإلغاء، ويجري إعلام هذا الطلب إلى أطراف الخصومة ليتناضلوا فيه ومن ثم يحسم القاضي الأمر بينهما بإجراءات تماثل ما عليه الحال في الخصومة العادية، ثم تختتم هذه الخصومة بحكم يصدر عن قاضي الوقف يطعن فيه بذات طرق الطعن في الأحكام، ويجري تنفيذه على نفس

---

[١٢٥]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨١٩ هامش.

[١٢٦]: د. وجدي راغب، حول جواز الطعن المباشر في الأحكام الصادرة في طلبات وقف النفاذ المعجل، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، السنة الرابعة عشر، العدد الأول، ص٢٤٢. مذكور عند د. محمد باهي أو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٧٩.

[١٢٧]: د. محمد باهي أو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص٣٨٠.

النسق الإجرائي لتنفيذ هذه الأخيرة، إذن هي كغيرها من الخصومات تمضي على مراحل ثلاث: المرحلة الافتتاحية، ومرحلة التحقيق، ومرحلة الحكم[١٢٨].

وبناءً على ما تقدم، فإن الحكم الصادر بطلب وقف التنفيذ يقع في صورة حكم قضائي، حيث يخضع في إصداره لما يخضع له الحكم الصادر في موضوع الدعوى من قواعد تتعلق بالمداولة والنطق بالحكم، وإيداع مسودته، وكتابته، وتسبيبه، واستصدار صورته التنفيذية، وهي تلك القواعد الواردة في قانون المرافعات المدنية والتجارية في مصر ((المواد١٦٦ وحتى ١٨٣))[١٢٩]، وفي سورية أيضاً (المواد من ١٩٥ وحتى٢٠٧)) من قانون أصول المحاكمات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٨٤/ لعام ١٩٥٣، فهو حكم له مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه طالما لم تتغير الظروف، وهو بذلك يكون من الأحكام القطعية التي تنهي النزاع الذي يثور حول التنفيذ أو وقف تنفيذ القرار الإداري ويحسم الخصومة القائمة بشأن هذا التنفيذ، وبالتالي يجوز الطعن فيه استقلالاً أمام المحكمة الأعلى درجة، شأنه من ذلك شأن سائر الأحكام الانتهائية دون انتظار لصدور الحكم في موضوع الدعوى[١٣٠].

وأخيراً فإنه لا يمكن القول أن ما يصدره قاضي الوقف في طلبه لا يعدو أن يكون عملاً من أعمال الإدارة القضائية أو من أعمال إدارة العدالة، ذلك أن طبيعة هذه الأعمال تختلف جذريا عنه. فهي مجرد قرارات يسير من خلالها القضاة مرفق العدالة، يحكمها فيما لم يرد به نص، القانون الإداري، مثلها القرارات الصادرة بتوزيع القضايا على الدوائر، أو تحديد مواعيد الجلسات، أو ضبط النظام بها، أو إدراج أو شطب الخصومة من جدول الجلسات وغيرها، وليس منها ما يفصل من خلاله في

---

[١٢٨]: د. وجدي راغب ود. سيد محمود، قانون المرافعات الكويتي، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٩٤، ص٤٤٠. مذكور عند د. محمد باهي أو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص٣٨٠.

[١٢٩]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٩٧. وبنفس المعنى محمد على راتب، محمد نصر الدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١١٧ وما بعدها.

[١٣٠]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨١٨ وما بعدها.

منازعة، والوقف هو في حقيقته فصل في منازعة، يفضي ما يصدر فيه إلى إنهاء الخصومة فيها[١٣١].

٢- موقف القضاء الإداري:

إن استقراء أحكام القضاء الإداري المصري، منذ نشأة مجلس الدولة، تظهر أن محكمة القضاء الإداري، قد عنيت بتأكيد الصفة القضائية للقرار الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، فمنذ كان رئيس مجلس الدولة المصري هو المختص بالفصل في هذا الطلب- قبل نقل الاختصاص بذلك إلى محكمة القضاء الإداري- بينت المحكمة أن رئيس مجلس الدولة يفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بمقتضى سلطته القضائية لا الولائية، وإن الأمر الذي يصدره في النزاع المرفوع هو حكم له سائر مقومات الأحكام وخصائصها، وهو ينهي النزاع الذي يثور حول وقف تنفيذ القرار الإداري، ويحسم الخصومة المتعلقة بشأن هذا الوقف[١٣٢].

وهو ذاته ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية حديثاً بقولها: ((من حيث أنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة، أن الحكم الصادر في الشق المستعجل له مقومات الأحكام وخصائصها))[١٣٣]، وتقول في حكم آخر صراحة: ((إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن القضاء الصادر في طلب وقف التنفيذ... هو حكم يتوافر له كافة مقومات الأحكام))[١٣٤].

---

[١٣١]: د. وجدي راغب، مبادئ الخصومة المدنية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٨٧، ص٢٣. مذكور عند د. محمد باهي أو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٨١.

[١٣٢]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٣٣٤/ لسنة/٥ق/ تاريخ ٢١/ ١٩٥١/٢. مذكور عند حسين عبد السلام جابر:الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٣٩٨.

[١٣٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٧٥٥٨/ لسنة/٤٦ق/ تاريخ ٢٠٠٣/٩/٢٨، مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا للأعوام (٢٠٠٣-٢٠٠٤)، ٢٠٠٥، ج١، ص٤٤٢. مذكور عند د. محمد باهي أو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٨٢. وأيضاً بنفس المعنى راجع: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٦٠٨/ لسنة/٣ق/ تاريخ ١٩٥٨/٤/١٢، مجموعة المبادئ في عشر سنوات، ص٦٧٩. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١١٦. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٨٠٢/ لسنة/٢٣ق/ تاريخ ١٩٨١/٢/٢٢، السنة/٢٦/، ص٦٢٧ وما بعدها. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص١١٧.

[١٣٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنان رقم/٧٦٩و٨٠٤/ لسنة/٤١ق/، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا للأعوام (٢٠٠٣-٢٠٠٤)،٢٠٠٥، ج١، ص٤٤٨. مذكور عند د. محمد باهي أو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص٣٨٢.

وبنفس الاتجاه استقر اجتهاد مجلس الدولة السوري، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا السورية أن الحكم الصادر بطلب وقف التنفيذ له: ((..... مقومات الأحكام وخصائصها))[١٣٥]، وأن: ((الحكم الذي تصدره المحكمة بوقف التنفيذ حكم قطعي في موضوعه وله مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة القضية المقضية في الوجه المستعجل في النزاع فقط))[١٣٦]، وأن: ((ما تقوم به المحكمة في مجال الطلبات المستعجلة إنما يتم إجراؤه في قضاء الخصومة لا في قضاء الولاية بعد إخطار الخصم بالحضور واستنفاذ الطرفين تبادل اللوائح ودون أي مساس بالنواحي الموضوعية))[١٣٧].

وأيضاً قررت أنه: ((تطبيقاً لأحكام المادتين (١٥و٢٠) من قانون مجلس الدولة فإن القرارات الصادرة إيجاباً بوقف التنفيذ هي أحكام واجبة التنفيذ إلا إذ أمرت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك))[١٣٨].

الأمر الذي يجزم بتبني القضاء الإداري السوري للاتجاه الذي يضفي الصفة القضائية لا الولائية على الأحكام الصادرة بطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

ثانياً- الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكم مؤقت:

لا جدال في أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم مؤقت، مثل جميع الأحكام الصادرة في الأمور المستعجلة التي تسبق الفصل في موضوع الدعوى[١٣٩]، فهو حكم مؤقت بطبيعته، لأنه يفصل في مسألة مستعجلة تأتي من خشية

---

[١٣٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم/٧/ لعام ١٩٦٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/ ١٩٦٤، المبدأ رقم/٢٧٣/، ص٣٣٦.

[١٣٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣٨/ في الطعن رقم/٣٧/ لعام ١٩٦٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٦٥، المبدأ رقم/٥٧/، ص١٧٣.

[١٣٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢/ في الطعن رقم/٤٧/ لعام ١٩٦٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/ ١٩٦٤، المبدأ رقم/٧/، ص١٣.

[١٣٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٨٠/ في الطعن رقم/٢٦١/ لعام ١٩٨٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٧، المبدأ رقم/ ١٥/، ص٧٧. مذكور مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٤٩٥.

[١٣٩]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٢٥.

حدوث ضرر بليغ بالمدعي فيما لو نفذ القرار محل طلب وقف التنفيذ[١٤٠]، حيث يقصد به توفير حماية وقائية مؤقتة من الآثار الضارة لتنفيذ القرار الإداري والتي قد يتعذر تداركها في حال القضاء بإلغاء القرار محل طلب وقف التنفيذ[١٤١]، فالطبيعة المؤقتة للحكم الصادر بوقف التنفيذ تمثل جوهر الإجراء المستعجل ومن ثم فإن الحكم الصادر بوقف التنفيذ لا يبت في أصل النزاع بصورة نهائية بل يعيق تصرفاً قانونياً مشكوكاً في مشروعيته بشكل جدي[١٤٢].

إضافة إلى أن طلب وقف التنفيذ هو طلب متفرع ومشتق من دعوى الإلغاء ولكنه غير فاصل في أصل الحق الذي تتعلق به دعوى الإلغاء ومن ثم لا يجوز أن يقيد الحكم الصادر بوقف التنفيذ القاضي عند نظره بموضوع دعوى الإلغاء[١٤٣].

وتأكيداً للطبيعة المؤقتة للحكم الصادر بوقف التنفيذ، فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على أن: ((الحكم الصادر بوقف التنفيذ وإن كان ((مؤقتاً)) بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل طلب الإلغاء، إلا أنه حكم قطعي، وله مقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه، طالما لم تتغير الظروف..... وبهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا استقلالاً، شأنه في ذلك شأن أي حكم نهائي))[١٤٤].

وبنفس الاتجاه استقر اجتهاد مجلس الدولة السوري حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى أن: ((الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ في القرارات الإدارية

---

[١٤٠]: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني- قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض- وأصول الإجراءات، مرجع سابق، ص٢٣٧.

[١٤١]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١٤٧.

[١٤٢]: Moderne.F, Premier bilan de la réforme des procédures d'urgence dans le contentieux administratif, op.cit, p. ٩٣. et Plessix .B, Le caractère provisoire des mesures prononcées en référé, R.F.D.A, ٢٠٠٧, p.٧٦.

[١٤٣]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٠٩.

[١٤٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية تاريخ ١٩٥٥/١١/٥، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الأولى، ص٦٤. مذكور عند د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٢٦. كما قررت نفس المحكمة في قرارها الصادر في الطعن رقم/٥٥٩/ لسنة/١٧ق/ تاريخ ١٩٧٨/٥/٦: ((الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم مؤقت بطبيعته ينقضي وجوده القانوني ويزول كل أثر له إذا قضي برفض الدعوى)) . مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٢٨.

النهائية هي أحكام مؤقتة بطبيعتها تنتهي عند الفصل في موضوع الدعوى أو لخروجها عن يد المحكمة لأي سبب كان وأن انقطاع الخصومة في الدعوى يستوجب الحكم بإنهاء مفعول قرار وقف التنفيذ الصادر فيها لاحتمال أن لا يعمد الورثة المدعيين إلى تجديد الدعوى ويكتفون بآثار وقف التنفيذ فتنقلب هذه الآثار التي هي مؤقتة بطبيعتها إلى آثار مؤبدة وهو ما يعطل سير المرفق العام إلا أن قرارات وقف التنفيذ وسائر القرارات الإعدادية الصادرة في الدعوى تعود لتستأنف سيرتها وتعود لها مفاعيلها بمجرد تجديد الدعوى من يملك ذلك))[١٤٥].

ويترتب على تكييف الحكم الصادر بوقف التنفيذ بأنه حكم مؤقت النتائج التالية:

١- الحكم الصادر بوقف التنفيذ لا يقيد المحكمة عند نظر طلب الإلغاء[١٤٦]، ويترتب على ذلك أن صدور الحكم بوقف التنفيذ لا يعني أن الحكم في الدعوى سيكون حتماً بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، فقد تقضي المحكمة بعد البحث العميق في موضوع الدعوى برفض دعوى الإلغاء[١٤٧]، وبالمقابل فإن رفض طلب وقف التنفيذ لا يشير إلى اتجاه المحكمة برفض دعوى الإلغاء، فقد تقضي بإلغاء القرار الإداري عند نظرها للدعوى الموضوعية[١٤٨]، وهكذا فإن الحكم في طلب وقف التنفيذ – سواءً صدر بالموافقة على الوقف أو رفضه– قد يتفق مع مضمون الحكم في الدعوى وقد يختلف معه[١٤٩].

---

[١٤٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٥٨١-١/، في الطعن رقم/٢٣١٧/ تاريخ ٢٠٠١/١٢/٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ٢٠٠١-٢٠٠٤، المبدأ رقم /٦/، ص ٢٩ وما بعدها.

[١٤٦]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٦٧٧. وأيضاً د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨١٩.

[١٤٧]: د. عبد الرؤوف بسيوني، المرافعات الإدارية- إجراءات رفع الدعوى وتحضيرها، مرجع سابق، ص٢٨٩. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني- مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية وفقاً للقانون رقم/٢٢٧/ لسنة ٢٠٠٠، مرجع سابق، ص٦٢٩.

[١٤٨]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٣١٣.

[١٤٩]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٢٥. وبهذا المعنى راجع: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني- قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض- وأصول الإجراءات، مرجع سابق، ص٣٣٧ وما بعدها.

فحكم وقف التنفيذ هو حكم مؤقت يزول أثره الواقف بمجرد صدور حكم في موضوع دعوى الإلغاء المتفرع عنها، فإذا قضي بقبول تلك الدعوى تأكدت عدم مشروعية القرار الإداري حيث يلغى من تاريخ صدوره وكأنه لم يصدر أصلاً، وعلى العكس من ذلك، إذا قضي برفض دعوى الإلغاء عدّ هذا الحكم كأن لم يكن ويعود للقرار سريانه مرتباً لكافة آثاره المبتغاة من إصداره[١٥٠].

وهكذا يتضح أن حكم وقف التنفيذ له وضعه المستقل وليس له من تأثير قانوني على الحكم في موضوع الدعوى، إذ قد يأتي الحكم في الدعوى- عرضاً- متفقاً مع مقتضاه أو مخالفاً له. وهذا وضع طبيعي لأن حكم وقف التنفيذ يستند إلى شروط خاصة بالإيقاف ويصدر على أساس بحث ظاهري للأمور، بينما الحكم في موضوع الدعوى يرتكز على بحث عميق شامل لكل ظروف الدعوى، ولا شك أن البحث العميق يكشف عما يفوت البحث الظاهري مما يؤدي إلى اختلاف النتائج[١٥١].

وتأكيداً لهذه النتيجة فقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن: ((الحكم الصادر بوقف التنفيذ وإن كان قطعياً..... إلا أن ذلك لا ينفي عنه كونه حكماً وقتياً لا يقيد المحكمة التي أصدرته عند نظر الشق الموضوعي من الدعوى))[١٥٢].

كما قررت المحكمة الإدارية العليا السورية أن حكم وقف التنفيذ: ((أساسه وإن كان حكماً مؤقتاً إلا أنه حكم قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها))[١٥٣].

٢- إن أثر الحكم بوقف التنفيذ ينتهي اعتباراً من تاريخ الحكم في موضوع الدعوى[١٥٤]، إذ تترتب آثار الحكم الأخير من تاريخ صدوره بحسبانه حكماً فاصلاً في

---

[١٥٠]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٤٧.

[١٥١]: د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة- (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص١٢٧٥ وما بعدها.

[١٥٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون أرقام/٢٥٧و٢٥٨و٢٥٩و٢٦٠/ لسنة/٢١ق/ تاريخ ١٩٨٣/٤/٥، السنة/٢٨/، ص٦٤٤ وما بعدها. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٢٧.

[١٥٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم/٧/ لعام ١٩٦٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/ ١٩٦٤، المبدأ رقم/ ٢٧٣/ ص٣٣٦. مذكور مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٣٧.

[١٥٤]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٧٧.

موضوع المنازعة وواجب النفاذ من هذا التاريخ حتى لو طعن فيه أمام المحكمة الأعلى، إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك[١٥٥].

ثالثاً- الحكم بوقف التنفيذ حكم قطعي:

قدمنا أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ وإن كان حكماً مؤقتاً بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل طلب الإلغاء، إلا أنه حكم قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه بخصوص موضوع طلب وقف التنفيذ (طالما لم تتغير الظروف) وبالنسبة لما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية[١٥٦]، دون أن تقيد تلك الحجة محكمة الموضوع حال فصلها في دعوى إلغاء القرار محل طلب وقف التنفيذ. وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

١: حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ من حيث موضوعه.

٢: حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ أمام محكمة الموضوع.

---

[١٥٥]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨٢٠ وما بعدها. وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرارها الصادر في الطعن رقم/٣٥٩٥/ لسنة/٤١ق/ تاريخ ١٩٩٩/٥/٢ بأن: ((صدور حكم في موضوع الدعاوى المطعون في أحكامها بإلغاء القرار المطعون فيه ورفضه دعوى المدعى عليها (الملاك) طرد المدعين من الأرض المؤجرة، فإن هذا الحكم يجّب الحكم الصادر من ذات المحكمة في الشق المستعجل ويكون هو المعول عليه في الفصل في الدعوى، كما أن الحكم الموضوعي لم يصادف طعناً في المواعيد القانونية، ومن ثم أصبح نهائياً غير قابل للطعن فيه، وبذلك لا يجوز النظر في الطعن المتعلق بالشق العاجل في الدعوى))، وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٥٣/ لسنة/٢٧ق/ تاريخ ١٩٩٩/٣/٢٣. مذكور عند د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، المرجع نفسه، ص٣٧٧. كما قررت في قرارها الصادر في الطعن رقم/٣٢٩/ لسنة/٤٦ق/ تاريخ ٢٠٠٥/٥/٧ أن: ((الحكم الصادر في الشق العاجل..... بوقف التنفيذ..... حكم مؤقت، ينتهي أثره بصدور الحكم في الشق الموضوعي أو بصدور حكم محكمة الطعن بإلغائه، والقضاء مجدداً برفض طلب وقف التنفيذ))، مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا للأعوام (٢٠٠٤، ٢٠٠٥)، ٢٠٠٦، ص٢٧٠. مذكور عند د. محمد باهي أو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٨٥. كما قررت في قرارها الصادر في الطعنان رقم/٢٢٠٨و٢٥٧٥/ لسنة/٤٩ق/ تاريخ ٢٠٠٥/٦/٢٥ أن: ((الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يسقط بصدور الحكم في موضوع الدعوى))، مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا للأعوام (٢٠٠٤، ٢٠٠٥)، ٢٠٠٦، ص٢٧٠. مذكور عند د. محمد باهي أو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص ٣٨٥.. كما قررت في قرارها الصادر في الطعن رقم/٢٣٨/ لسنة/٣٢ق/ تاريخ ١٩٩٠/٤/٧ أن: ((الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري ينتهي ويستنفذ أغراضه بصدور حكم يحسم موضوع الدعوى)). مذكور عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٤٧ وما بعدها. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٣٢/ لسنة/٢٦ق/ تاريخ١٩٨٦/١١/٢٣، السنة/٣٢/، ص٢٦٥ ما بعدها. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٢٩. كما قضت في قرارها الصادر في الطعن رقم/١٥٣/ لسنة/٢٧ق/ تاريخ١٩٨٥/٣/٢٢ بأن: ((الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو: (..... حكم وقتي يستنفذ غرضه وينتهي أثره من تاريخ صدور حكم فاصل في موضوع الدعوى)) . مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، المرجع نفسه، ص١٢٨.

[١٥٦]: د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١١٥.

١- حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ من حيث موضوعه:

مقتضى حيازة الحكم الصادر في طلب الوقف للحجية في خصوص موضوعة أن تتقيد المحكمة به في هذا الخصوص[١٥٧]، ((بحيث لا يجوز لها العدول عنه، كما لا يجوز لأصحاب الشأن إثارة النزاع أمامها من جديد، طالما أن الظروف الملابسة له لم تتغير))[١٥٨].

أي أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو حكم شرطي، حيث يرتهن بقاؤه بدوام الظروف أو الأسباب الواقعية التي أفضت إليه، فإذا ما ظهرت ظروف أو أسباب أخرى جديدة لم تكن ماثلة حال إصداره، كان للقاضي أن يعدله أو يضع نهاية له[١٥٩]، حيث يصبح بحكم العدم إذا زالت العلة والأسباب التي بني عليها هذا الحكم الوقتي[١٦٠]، حيث يظل هذا الحكم حائز لقوة الشيء المقضي به طالما بقيت الظروف التي بني عليها الحكم فلا يجوز أن يعرض هذا الحكم على القاضي الذي أصدره مرة أخرى إلا إذا تغير المركز القانوني السابق للخصوم سواءً من ناحية الواقع أومن ناحية القانون، فإذا تغيرت هذه الظروف وطرأ عليها ما يستوجب تعديل الحكم، ففي هذه الحالة فقط تزول الحجية التي كانت للحكم ويستطيع القاضي أن يعدل عن هذا الحكم[١٦١].

---

[١٥٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧١٧.

[١٥٨]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٣٩٩/ لسنة/٧ق/ تاريخ١٩٥٧/١/٢٩، مجموعة السنة الحادية عشر، ص١٨٠. مذكور د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٠٣.

[١٥٩]: C.E ١٣ Octobre ٢٠٠٤, M.René- Ministre de l'Outre-Mer, Recueil Lebon, ٢٠٠٤,n° ٢٧٣٠٤٦.

[١٦٠]: د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٨٦. وأيضاً محمد على راتب، محمد نصر الدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١١٩. وأيضاً د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨١٩.

[١٦١]: Plessix .B, Le caractère provisoire des mesures prononcées en référé, op.cit, p.٧٧.

وهذا يعني أنه لا يجوز تجديد طلب وقف التنفيذ بعد أن يقضى برفضه إلا إذا ظهر واقع جديد فرض ظروف جديدة مغايرة لتلك التي صدر حكم الرفض في كنفها، حيث يكون بوسع القاضي نظر طلب الوقف في ظل الظروف الجديدة والتي في ضوئها يقضي بقبول أو رفض طلب وقف التنفيذ على حسب الأحوال[١٦٢].

وإذ كان ما سبق ينطبق تماماً على الوضع في فرنسا وسورية، حيث أجاز القضاء الإداري في فرنسا تقديم الطلب بوقف تنفيذ القرار الإداري إما بذات صحيفة الطعن بالإلغاء أو بشكل مستقل عنها، كما قبل القضاء الإداري السوري طلب وقف التنفيذ المقدم بشكل لاحق ومستقل عن صحيفة الدعوى بشرط أن تكون دواعي وقف التنفيذ قد حدثت بعد رفع الدعوى، إلا أن ذلك لا ينطبق على الوضع في مصر حيث رفض القضاء الإداري المصري أي طلب بوقف التنفيذ لا يكون مقترناً بصحيفة دعوى الإلغاء– كما بينا سابقاً.

ولذلك يرى الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط أن الاستدراك المتعلق بتغير الظروف والذي أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في أكثر من حكم يمكن أن يجد تطبيقه في الفرض الذي يقضي فيه بعدم قبول طلب وقف تنفيذ قرار مطعون فيه استنادا إلى سبق صدور حكم بوقف تنفيذ نفس القرار مما يفقد الطلب اللاحق موضوعه، ثم يصدر بعد ذلك حكم بإلغاء حكم الوقف الأول، فمقتضى إلغاء هذا الحكم أن يصبح كأن لم يكن منذ تاريخ صدوره بما يهدره ويسحب من حكم عدم قبول طلب الوقف اللاحق الذي ترتب عليه سنده، فمثل هذه الحالة يمكن إذاً أن تكون هنا ظرفاً ملابساً يبطل مفعول حجية الحكم الصادر بعدم قبول طلب الوقف اللاحق بما يتيح لأصحاب الشأن إثارة النزاع المتعلق به من جديد أمام المحكمة[١٦٣].

فالمقصود بتغير الظروف التي تجيز معاودة طلب وقف التنفيذ وفق هذا الرأي تغير الظروف القانونية دون الظروف الواقعية[١٦٤].

---

[١٦٢]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١٥١ وما بعدها.
[١٦٣]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧١٧ وما بعدها.
[١٦٤]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٥٢.

في حين يرى الدكتور محمد كمال الدين منير أن الاستدراك الخاص بتغير الظروف الواقعية المتعلقة بالاستعجال والتي تستجد بعد رفض طلب الوقف وتختلف عن تلك التي لم تعتد بها المحكمة حال نظرها لطلب الوقف الأول، يسمح بتقديم طلب جديد بالوقف بذات الدعوى[١٦٥].

وقد انتقد بحق الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط هذا الرأي لأنه لا مجال لتطبيقه في مصر، حيث يرفض هذا القضاء أي طلب بوقف التنفيذ لا يقترن شكلاً وبالضرورة بطلب الإلغاء في ذات صحيفة الطعن[١٦٦].

أما الدكتور عصمت عبد الله الشيخ فيرى أن المحكمة التي أصدرت الحكم في وقف التنفيذ – سواءً في فرنسا أو مصر– تستطيع أن تغير في مضمون حكمها إذا ما حدث تغير في الظروف التي كانت تبرره، فالقاعدة أن المحكمة التي أصدرت الحكم تستطيع أن تمارس سلطتها في إعادة النظر في حكمها الصادر في طلب الوقف، ولكن في معنى واحد فقط، وهو أن تقرر وقف التنفيذ الذي سبق لها أن رفضته، شريطة أن تكون الظروف المغايرة لتلك التي كانت قائمة عند نظر الطلب السابق لم يسبق عرضها على المحكمة عند نظره، فهذه الظروف الجديدة هي وحدها التي تسمح بتجديد طلب وقف التنفيذ والنظر فيه مرة ثانية، وقد تقضي المحكمة في الطلب الجديد بالقبول مما يعني العدول عن الحكم السابق أو قد تقضي بالرفض.

بينما لا يجوز لها أن تعود إلى الحكم الصادر في طلب الوقف إذا ما كان قد صدر بوقف التنفيذ، وهذا راجع إلى الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ والذي يتطلب عدم التوسع في وقف تنفيذ القرارات الإدارية[١٦٧].

وأخيراً يرى الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري يحوز حجية الحكم الصادر في الموضوع، فمثلاً الحكم الذي يقضي بوقف تنفيذ لائحة يعدّ ذا حجية مطلقة لأن الحكم الذي سيقضي بإلغائها يعدّ كذلك،

---

[١٦٥]: د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص٣٩٢.

[١٦٦]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧١٩.

[١٦٧]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٣٦ وما بعدها.

أما الحكم الذي يصدر بتقرير مرتب للموظف الموقوف عن العمل أو المفصول فهو ذو حجية نسبية، شأنه في ذلك شأن جميع الأحكام الأصلية التي تنشئ بصدورها علاقة دائن ومدين[١٦٨].

٢- حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ أمام محكمة الموضوع:

إن القضاء الإداري حين يفصل في طلب وقف التنفيذ إنما يصدر حكماً، وهذا الحكم كقاعدة عامة وإن كان مؤقتاً إلا أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل طلب الإلغاء[١٦٩]. فالمحكمة المختصة بنظر الطعن بإلغاء القرار الإداري لا تتقيد بما سبق وأن قضت به فيما يتعلق بوقف تنفيذ، وذلك باستثناء ما سبق وأن فصلت فيه من مسائل فرعية تتعمق بالقبول أو الاختصاص قبل البت في موضوع الطلب حيث تلتزم بسابق حكمها في هذا الشأن على النحو السابق بيانه[١٧٠].

وتطبيقاً لذلك، فإن حكم المحكمة بوقف التنفيذ لا يعني قطعاً أنها ستحكم في الموضوع بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، وإنما كل ما يعنيه هذا الحكم ويدل عليه أن الطعن في القرار يقوم على أساس جدي يبدو منه احتمال الإلغاء للقرار موضوعياً. وكذلك إذا حكمت المحكمة برفض طلب وقف التنفيذ فليس معنى ذلك أنها سترفض فيما بعد الدعوى موضوعياً أي أنها سترفض الحكم بالإلغاء إذ قد يكون رفض وقف التنفيذ مبنياً على عدم توافر شرط الضرر المتعذر التدارك، ففي هذه الحالة ترى المحكمة أنه لا مبرر لوقف تنفيذ القرار لأن تنفيذه لا يؤدي إلى وقوع ضرر لا يمكن تلافيه بالنسبة للمدعي[١٧١].

أي أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ لا يمس دعوى الإلغاء ذاتها من حيث الموضوع ولا يفصل بأي وجه في أصل الحق المتنازع عليه، ذلك أن من المسلم به أن : ((الحكم الذي يصدر في طلب وقف التنفيذ لا يمس أصل طلب الإلغاء عند

---

[١٦٨]: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٦٧٧.

[١٦٩]: د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٠٢.

[١٧٠]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٥٨.

[١٧١]: د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص١٢٧٥.

نظره موضوعاً))[١٧٢]، أي أنه يصدر: ((دون خوض في الموضوع أو سبر لغوره أو مساس بأصله))[١٧٣]، وبالتالي: ((فلا أثر لرفض طلب وقف التنفيذ على القضية من ناحية الأساس إذ يبقى الباب مشرعاً أمام المتداعيين لتقديم دفوعهم))[١٧٤].

فالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ إذاً بالنسبة لموضوع النزاع ليس قضاءً قطعياً يمس أصل الحق أو يحوز حجية مطلقة، وإنما مجرد قضاء وقتي يأتي كحماية عاجلة لمن يظاهر الحق طلباته، وكل ذلك يجعله في النهاية مجرد حكم محدود الأثر موقوت الحجية، يستوي في ذلك أن يتمخض قبولاً أو رفضاً.

وهذه القاعدة لا ينتقص منها ولا يؤثر فيها كون موضوع النزاع باقياً لنظر جهة أدنى من تلك التي تنظر في طلب وقف التنفيذ، فإذا صدر حكم في طلب وقف التنفيذ من المحكمة الإدارية العليا ولم يكن أصل الحق قد فصل فيه بعد من محكمة القضاء الإداري، فإن حكم الوقف يصدر مع ذلك دون مساس بسلطة محكمة القضاء الإداري في التصدي لبحث مشروعية القرار المطعون فيه والذي لا زال مطروحاً أمامها.

ومادام لا يؤثر في احتفاظ جهة القضاء الأدنى بحق نظر موضوع النزاع صدور الحكم في الشق المستعجل من جهة أعلى، فإن مقتضى ذلك بالتبع وبالضرورة أن الجهة الأدنى لا تتقيد في نظرها للشق الموضوعي، ليس فقط بما تقرره هي نفسها في شأن طلب الوقف، وإنما أيضاً بما تقرره في هذا الشأن الجهة الأعلى، وإلا لم يكن هناك معنى بطبيعة الحال لاستمرار احتفاظها بحق نظر موضوع النزاع[١٧٥].

فحكم الوقف إذاً وبطبيعته الوقتية هذه لا يمكن أن تتجاوز قوته من ناحية موضوعه نطاق مرحلته إلى مرحلة أخرى لا شأن له بها وهي مرحلة الفصل النهائي

---

[١٧٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٩٨/ لسنة /٢٨ق/ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢، السنة /٣٠/ ، ج ٢، بند /١٠٢/، ص٦٧٠. مذكور د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٧٢٠.

[١٧٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢٦٥٣/ لسنة /٣٠ق/ تاريخ ١٩٨٨/١/٢٣، السنة /٣٣/، ج١، بند /١٠٦/، ص٦٧٠. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، المرجع نفسه، ص ٧٢٠.

[١٧٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٢٩/ في الطعن رقم / ٤٧٢/ لعام ١٩٨٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٦، المبدأ رقم/٤٠/، ص٢٠٩.

[١٧٥]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٣٠ وما بعدها.

في أصل النزاع التي تبقى بموضوعها ودفوعها وأدلتها لأوانها، وإذا كان لمرحلتي الوقف والإلغاء مقتضى فحص مشترك لعناصر مشروعية القرار الإداري ومن ثم تعرض لازم لموضوع النزاع، إلا أن هذا الفحص ليس بقدره في الحالين[١٧٦].

إن ما سبق ينطبق تماماً على حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ بالنسبة لموضوع دعوى الإلغاء، الأمر الذي يطرح التساؤل عن حجية أو أثر الحكم الصادر في موضوع دعوى الإلغاء بالنسبة للحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.

في الواقع إن أثر أو حجية الحكم الصادر في موضوع دعوى الإلغاء بالنسبة للحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يختلف في فرنسا ومصر عنه في سورية.

ذلك أن المشرع في فرنسا قد أخذ في الفقرة (١٤) من المادة (٨١١) من قانون القضاء الإداري الصادر بالقانون رقم /٥٩٧/ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠ بمبدأ الأثر غير الوقف للطعن في الأحكام الإدارية، حيث نص في تلك الفقرة على أن: ((الطعن في الأحكام الإدارية لا يوقف تنفيذها إلا إذا أمرت محكمة الطعن بغير ذلك، ما لم يوجد نص على خلاف ذلك)).

وهو ذات المبدأ الذي تبناه المشرع المصري في المادة (٥٠) من قانون مجلس المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢، حيث نصت هذه المادة على أنه: ((لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك.

كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك)).

---

[١٧٦]: وهو ما توضحه محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: ((إن المحكمة في صدد طلب وقف التنفيذ إنما تستظهر جدية الأسباب أو عدم جديتها بالنظر إليها في ظاهرها فتحكم على مقتضى هذا النظر حكماً مؤقتاً في طلب وقف التنفيذ، وهو الوجه المستعجل للنزاع، بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه أو برفض هذا الطلب دون المساس بطلب الإلغاء ذاته وهو الناحية الموضوعية للنزاع الذي تفصل فيه المحكمة بعد ذلك فصلاً نهائياً على مقتضى ما تتبينه من دلائل موضوعية يقدمها كل من طرفي الخصومة))، قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم /١١٤٢/ لسنة /٦ق/ تاريخ ١٩٥١/٦/٣٠، السنة /٦/، بند/٥٨٩/، ص ١٣٩١. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٢٨.

في حين نهج المشرع السوري نهجاً مغايراً للمشرع في فرنسا ومصر، حيث أخذ في المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ بمبدأ الأثر الواقف للطعن في الأحكام الإدارية.

وبناءً على ما تقدم، فإن صدور حكم في موضوع الدعوى الأصلية الخاصة بطلب إلغاء القرار الإداري يكون له في فرنسا ومصر أثر مباشر على الحكم الذي صدر من قبل في طلب وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، سواءً أكان هذا الحكم صادراً بإلغاء القرار الإداري أو برفض الدعوى.

فإذا صدر الحكم بإلغاء القرار الإداري، فإن هذا الحكم يلغي القرار الإداري ويعدمه من تاريخ صدوره. وهذا يعني استمرار نفاذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري في واقع الأمر، لأن وقف التنفيذ ما هو إلا إلغاء مؤقت للقرار الإداري إلى حين الفصل في دعوى الإلغاء.

أما إذا كان الحكم صادراً برفض دعوى الإلغاء، فإن الحكم الصادر بوقف التنفيذ ينتهي أثره ويصبح بلا موضوع، وتعود القوة التنفيذية للقرار الإداري الموقوف تنفيذه حتى عند عدم النص على ذلك في الحكم الموضوعي[١٧٧].

ولا يغير من هذا الأثر الطعن على الحكم الصادر في الموضوع أمام المحكمة الأعلى، لأن الطعن في ذاته – كما أسلفنا– لا يوقف سريان آثار الحكم المطعون فيه، فتأثير حكم الموضوع على حكم الوقف باقٍ إذاً ((حتى ولو طعن فيه

---

[١٧٧]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٥٠. وتأكيداً لهذا الأثر فقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه: ((وإن كان الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ له مقومات الأحكام وخصائصها بالنسبة إلى وجوب تنفيذه وجواز الطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا أنه – مع ذلك – حكم وقتي بطبيعته، يقف أثره من تاريخ صدور الحكم في موضوع الدعوى، إذ من هذا التاريخ تترتب آثار الحكم الأخير، باعتباره فاصلاً في موضوع المنازعة واجب النفاذ من تاريخ صدوره. ومن ثم، فإن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ينتهي أثره ويستنفذ أغراضه بصدور الحكم في الموضوع)). قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢٥٨١/ لسنة /٢٩ق/ تاريخ ١٩٨٨/١/١٦!، السنة /٣١/. مذكور عند حسن جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٤٤٧ وما بعدها. كما قررت أيضاً أن الحكم الصادر في موضوع دعوى الإلغاء: ((يجّب الحكم الصادر من ذات المحكمة في الشق العاجل ويكون هو المعول عليه في الفصل في الدعوى))، قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنان /٢٥٧و٢٥٨/ لسنة /٢١ق/ تاريخ ١٩٨٣/٤/٥، السنة /٢٨/، ص٦٤٤ وما بعدها. مذكور عند د.محمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٧. كما قررت أن: ((الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يسقط بصدور الحكم في موضوع الدعوى)). قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢٣٢/ لسنة /٢٦ق/ تاريخ ١٩٨٦/١١/٢٣، السنة/٢٢/، ص٢٦٥ وما بعدها. مذكور عند د. محمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، المرجع نفسه، ص١٢٩.

(حكم الموضوع) أمام المحكمة الإدارية العليا إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بوقف تنفيذه إعمالاً لحكم المادة (٥٠) من قانون مجلس الدولة رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢))[١٧٨].

وتبعاً لهذا الأثر، فإن صدور حكم في موضوع دعوى الإلغاء قبل الفصل من قبل المحكمة الأعلى في الطعن المقدم إليها في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، يترتب عليه سقوط هذا الطعن، لأن قاضي الطعن لن يجد هنا أمامه موضوعاً يتعلق به الطعن في الشق المستعجل، بحسبان أن الحكم المستعجل – موضوع الطعن– يكون قد سقط قبل نظره فيه بمجرد صدور الحكم الموضوعي من قاضي أول درجة[١٧٩].

أما إذا لم يكن قد فصل في طلب وقف التنفيذ قبل الفصل في طلب الإلغاء، ثم تعاصر ميعاد الفصل في الطلبين، فهنا يغني الفصل في طلب الإلغاء عن الفصل في طلب الوقف، لأن حكم الوقف – بفرض صدوره في هذه الحالة – سيختفي على أي حال وستصبح الخصومة في شأنه منتهية بمجرد صدور حكم في الموضوع الذي لن يتأثر به بأي وجه[١٨٠].

أما في سورية، وتبعاً لتبني المشرع السوري لمبدأ الأثر الواقف للطعن في الأحكام الإدارية عموماً، فإن صدور حكم في موضوع دعوى الإلغاء، لا يكون له أي تأثير على الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، بحيث تستمر آثار هذا الأخير في السريان لحين صدور حكم نهائي في موضوع دعوى الإلغاء عن المحكمة الإدارية العليا أو بصيرورته نهائياً بعدم الطعن فيه.

وأخيراً فإن وقف التنفيذ قد يشمل كل آثار القرار المطلوب إلغاؤه، وقد يقتصر على أثر معين من آثاره[١٨١]، كما أن التنازل عن الخصومة أمام محكمة القضاء الإداري ينسحب أثره إلى طلب وقف التنفيذ ويؤدي إلى الحكم بإلغاء الحكم بوقف

---

[١٧٨]: مكرر قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢٣٢/ للسنة /٢٦ق/ تاريخ ١٩٨٦/١١/٢٣. مذكور أيضاً عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٣١.

[١٧٩]: بهذا المعنى راجع: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية تاريخ ١٩٦٠/٥/٢١، السنة /٥/، ص٩٧٩، المبدأ رقم/٩٩/. مذكور عند د. عبد الرؤوف بسيوني، المرافعات الإدارية،مرجع سابق، ص٢٨٩.

[١٨٠]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٧٣٣ وما بعدها.

[١٨١]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٢٨.

التنفيذ السابق صدوره قبل التنازل والمنظور أمام المحكمة الإدارية العليا[١٨٢]، كما يترتب على كون الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكماً قطعياً أنه يجوز الطعن به بشكل مستقل بكافة طرق الطعن المقررة ضد الحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى وهو ما سنفصله في موضوع لاحق من هذا البحث.

المبحث الثاني

[١٨٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/ ٢٣٢/ لسنة/٢٦ق/ تاريخ ١٩٨٦/١١/٢٣. مذكور عند د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٠٥.

الآثار المترتبة على صدور الحكم في طلب وقف التنفيذ

بعد أن تقوم المحكمة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ من حيث مدى توافر شروطه الشكلية والموضوعية، فإنها تفصل في هذا الطلب:

أما إيجاباً بقبوله بما يترتب على ذلك من آثار أهمها إلزام الإدارة مصدرة القرار الإداري(المحكوم ضدها) بتنفيذ مضمون الحكم، بأن تلتزم بوقف مفاعيل سريان القرار الإداري وآثاره والكف فوراً عن موالاة تنفيذه، دون أن يتعارض تنفيذها لحكم الوقف مع حقها بالطعن فيه استقلالاً لدى الجهة القضائية المختصة.

وأما سلباً برفضه بما يترتب على ذلك من آثار أهمها استمرار القوة التنفيذية للقرار الإداري، وحق المحكوم ضده بالطعن بهذا الحكم استقلالاً أمام الجهة القضائية المختصة، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

المطلب الأول: تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

المطلب الثاني: الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.

المطلب الأول

تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ

إذا قررت المحكمة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ قبوله فإنها تصدر حكماً بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وحكمها هذا يخضع في تنفيذه لقواعد عامة يشاطر فيها حكم التنفيذ غيره من الأحكام، كما يخضع هذا الحكم لقواعد خاصة لتنفيذه تتجلى في أمرين:

يتعلق الأول منها بنطاق تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ، والثاني بضمانات تنفيذ الحكم بوقف التنفيذ.

وعليه فإن البحث في هذا المطلب سيقتصر على القواعد الخاصة بتنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ وذلك وفق التفصيل التالي:

الفرع الأول: نطاق تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

الفرع الثاني: ضمانات تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

الفرع الأول

نطاق تنفيذ الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ

يتحدد نطاق تنفيذ الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ في مجالين: الأول موضوعي يتجسد في المحل الذي يرد عليه التنفيذ، والثاني: زمني ينصب على الوقت الذي يستغرقه. وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: النطاق الموضوعي للتنفيذ.

ثانياً: النطاق الزمني للتنفيذ.

أولا- النطاق الموضوعي للتنفيذ:

بعد أن تقوم المحكمة المختصة بنظر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، بتفحص الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها في طلب وقف التنفيذ – على النحو السابق بيانه في مكانه من هذا البحث- فإنها تقضي:

– إما بتوافر الشروط الشكلية والموضوعية في طلب وقف التنفيذ، وبالتالي وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه بما يترتب عليه من آثار، وهو ما يعرف بوقف التنفيذ الكلي، أو بوقف تنفيذ بعض آثار القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، وهو ما يعرف بوقف التنفيذ الجزئي.

– أو برفض وقف تنفيذ القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ، وذلك لتخلف الشروط الموضوعية بطلب وقف التنفيذ أو أحدها.

– أو بعدم قبول طلب وقف التنفيذ لتخلف الشروط الشكلية أو أحدها في طلب وقف التنفيذ أو في طالب وقف التنفيذ.

– أو بعدم البحث في طلب وقف التنفيذ لن القرار المطعون فيه لا يعد قراراً إدارياً[١٨٣]، أو لسبق الفصل فيه أو لتنازل المدعي عن طلب وقف التنفيذ أو عن دعوى

[١٨٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (١/٤٠٧) في الطعن رقم /٢٠٠٣/ لعام ١٩٩٧، محمد أسعد، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٧، المبدأ رقم /٦/، ص٢٤.

الإلغاء، أو لأنه أضحى غير ذي موضوع بسبب التنفيذ الكامل للقرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ قبل الفصل في طلب الوقف[١٨٤].

ولما كان الحكم الصادر بقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو الذي يحتاج للتنفيذ فقط، فسوف نتعرض له فقط بخصوص موضوع التنفيذ، وذلك دون الحكم الصادر برفض طلب وقف التنفيذ أو بعدم قبوله أو بعدم البحث به. لأن الحكم في هذه الأحوال لا يثير أية مشكلة بخصوص التنفيذ لأنه صادر في كل هذه الأحوال لصالح الإدارة، فضلاً عن أن القاعدة العامة في تنفيذ الأحكام تقضي بأن تنفيذ الأحكام لا يرد إلا على الحكم الصادر إيجاباً بالوقف، لأن التنفيذ لا يمكن أن يرد إلا على الأحكام الصادرة بإلزام، بحسبانها تنطوي على قضاء يستلزم تدخل المحكوم عليه لتنفيذ مقتضى الحكم بالقيام بعمل أو الامتناع عنه، وهو ما لا يتحقق إلا في حالة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، أما الحكم الصادر برفض طلب وقف التنفيذ أو عدم قبوله أو البحث فيه فإنه لا يحتاج للتنفيذ، وبالتالي لا يحتاج لتدخل من المحكوم عليه لتنفيذ مقتضاه كونه لا يحدث في الواقع أي أثر ولا يتضمن الإلزام بالقيام بعمل أو الامتناع عنه، حيث يقتصر أثره على تأكيد قضائي باستمرار تنفيذ القرار الإداري إن كان هذا التنفيذ قد بدأ، أو البدء بتنفيذه إن كان لم يبدأ تنفيذه بعد[١٨٥].

وبناءً على ما تقدم، فإن النطاق الموضوعي لتنفيذ الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ إنما يقتصر على الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية دون سواها، لأنها هي الوحيدة التي تتضمن إلزام المحكوم عليه بالقيام بعمل[١٨٦]، بحيث يتوجب على الجهة الإدارية أن تلتزم بناءً على الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرارها الانصياع للحكم والمبادرة إلى تنفيذه وإعمال مقتضاه بأن تكف فوراً عن موالاة التنفيذ. فإذا استمرت الإدارة في تنفيذ القرار على الرغم من صدور الحكم بوقفه، كان

---

[١٨٤]: C.E ١٧ Janvier ٢٠٠٧, A.J.D.A, ٢٠٠٧,p.٤٨٤.

[١٨٥]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٩٦.

[١٨٦]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص٣٩٧.

ذلك غصباً يلزمها أشد التعويض، إضافة إلى كونه يشكل جريمة جنائية هي الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي[١٨٧].

غير أنه على خلاف الحكم الصادر في دعوى الإلغاء والذي يستلزم من الإدارة إعادة الحال إلى ما كان عليه بهدم القرار الإداري المحكوم بإلغائه كأنه لم يكن، وهدم القرارات الإدارية والمراكز القانونية التي ترتبت على صدور ذلك القرار، ثم بناء حالة جديدة على هذا الأساس[١٨٨].

فإن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري لا يكون له إلا تأثيرات مستقبلية فقط، دون أن يكون له أثر رجعي[١٨٩]، وتأكيداً لهذا الأثر المباشر فإن المحكمة المختصة بوقف التنفيذ تقرر عدم البحث في طلب وقف التنفيذ لأنه يغدو غير ذي موضوع في حال تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقفه قبل الفصل في طلب وقف التنفيذ.

وإعمالاً للأثر المباشر للحكم الصادر بوقف التنفيذ، فإن التزام الجهة الإدارية بتنفيذ مضمون هذا الحكم يكون على النحو التالي:

– إذ لم يكن التنفيذ قد بدأ بعد، فإن الجهة الإدارية تلتزم بتثبيت الوضع السابق على ما هو عليه، في هذه الحالة يكون القرار الإداري الذي صدر حكم بوقف تنفيذه لم يبدأ بعد من قبل الإدارة لسبب أو لآخر، ولكن ليس بسبب الحكم الصادر بوقف التنفيذ الذي لم يكن قد صدر بعد، والذي يقتصر أثره في هذه الحالة على إلزام الجهة الإدارية بعدم البدء بتنفيذه في لحظة صدوره.

– أما إذا كان تنفيذ القرار قد حصل بشكل جزئي أي لم ينفذ بالكامل، فإن الأثر المباشر والمستقبلي للحكم الصادر بوقف التنفيذ يكون بإلزام المحكوم عليه

---

[١٨٧]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨٢١. وأيضاً د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٤٦. وأيضاً د. عبد الرؤوف بسيوني، المرافعات الإدارية – إجراءات رفع الدعوى وتحضيرها، مرجع سابق، ص٢٩٠.

[١٨٨]: د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٨٧.

[١٨٩]: د. نفيس صالح المدانات، وقف القرار الإداري النافذ وانقضائه في اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ١٩٥ وما بعدها.

بالامتناع عن متابعة التنفيذ منذ لحظة صدور الحكم بوقف التنفيذ، بحيث يتعطل التنفيذ جزئياً بمقدار ما لم يتم بعد ومن لحظة صدور حكم الوقف بدون أثر رجعي[١٩٠].

ذلك أنه لا يتسنى بمجرد الحكم بوقف التنفيذ إلزام المحكوم بإعادة الحال إلى ما كان عليه ولم يحسم بعد مشروعية الأساس القانوني الذي قام عليه القرار الإداري الذي صدر الحكم بوقف تنفيذه.

وبخلاف هذا الاتجاه، ذهب جانب من الفقه المصري إلى أن التزام الجهة الإدارية بتنفيذ مضمون الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري يلزمها بإرجاع الحال إلى أصله، أي إلى ما كان عليه الحال قبل إصدار القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه، بحيث يستمر هذا الالتزام إلى حين الفصل في الدعوى المرفوعة بطلب إلغاء القرار الإداري موضوعاً[١٩١]، مستندين بهذا الرأي إلى ما قررته محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها إن: ((الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري معناه أن يعود الأمر إلى ما سبق عليه ويرد ما كان إلى ما كان حتى الفصل في الدعوى المرفوعة بطلب إلغائه موضوعاً، ومن ثم كان الحكم بوقف تنفيذ قرار الإبعاد موضوع الدعوى بقاء المدعي في مصر حتى يفصل في الدعوى الموضوعية ولا محل للتعليل 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 تسع في نقض ما تم في جهتها وإن هي فصلت كان سعيها مردود عليها))[١٩٢].

---

[١٩٠]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٨٢١ وما بعدها.

[١٩١]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٤٧. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٣٨. وأيضاً د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٤٦. وأيضاً د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٧٨.

[١٩٢]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية رقم/ ١٣٨٠/ لسنة/٥ق/ تاريخ ١٩٥١/٨/١٨. مذكور عند د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع

وباعتقادنا أن الرأي الأخير هو الرأي الذي يجب إعماله والأخذ به، لأن تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ من المرحلة التي وصل إليها تنفيذ القرار سيؤدي إلى الانتقاص من فاعلية نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لا سيما وأن الحكم بوقف التنفيذ إذا ما صدر بشكل غير جزئي فإنه يكون شاملاً لكل آثار القرار الإداري، كما أن تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ من المرحلة التي وصل إليها سيكون له أثر سلبي بتشجيع الإدارة على تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه بوتيرة عالية خصوصاً إذا ما طلب وقف تنفيذه وإلغاؤه قضائياً.

والتزام الجهة الإدارية بإعمال الأثر المباشر للحكم الصادر بوقف التنفيذ يسري على القرارات الإدارية الإيجابية والسلبية على حد سواء:

– حيث لا يثير التزام الجهة الإدارية بإعمال الأثر المباشر للحكم الصادر بوقف التنفيذ أي صعوبة تذكر بخصوص القرارات الإدارية الإيجابية، بشرط أن يكون القرار الإداري الإيجابي مستمراً في إنتاج آثاره القانونية[١٩٣]، مثل قرارات الاعتقال أو التحفظ، حيث يتعين على الجهة الإدارية الإفراج عن المتحفظ عليه أو المعتقل، كما يتوجب عليها إرجاء قرار الإبعاد وإبقاء الطاعن الذي صدر حكم بوقف تنفيذ قرار إبعاده، كما يتوجب عليها السماح بإصدار الصحيفة التي صدر حكم بوقف تنفيذ قرار مصادرتها، كما تلزم بالسماح بدخول الطالب لأداء الامتحان، أي أن الجهة الإدارية تلزم في جميع القرارات الإيجابية بإبقاء الوضع على ما كان عليه قبل صدور القرار المقضي بوقف تنفيذه مؤقتاً حتى يفصل في موضع دعوى الإلغاء[١٩٤].

– في حين يثير التزام الجهة الإدارية بإعمال الأثر المباشر للحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي الكثير من الصعوبات، حيث من المتصور غالباً أن يكون التزام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي هو الهدف الرئيسي الذي يتغياه الطاعن من دعواه، بل وقد يحدث أن يكون وقف تنفيذ قرار سلبي

المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٤٦. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٣٨.

[١٩٣]: د. نفيس صالح المدانات، وقف القرار الإداري النافذ وانقضائه في اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص١٩٨.

[١٩٤]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٤٤٣.

معين بمثابة إلغاء نهائي له، كالقرار بالامتناع عن قبول الاستقالة الحكمية، إذ يعني وقف تنفيذه قبول هذه الاستقالة، وكذلك القرار الإداري بمنع مواطن من السفر إذ يعني الحكم بوقف تنفيذه السماح للطاعن بالسفر، أو القرار الصادر بمنع إقامة حفل معين حيث يعني الحكم بوقف التنفيذ السماح للطاعن بإقامة هذا الحفل[١٩٥].

وعلى الرغم من هذه الصعوبات الحقيقية التي تتكبدها الجهة الإدارية عند تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، فإنه يمكن القول أنه ما دام الأمر يتم تحت رقابة القضاء ووفقاً لظروف الدعوى وطبيعة المصالح المعروضة في النزاع، فإنه يجب على الجهة الإدارية تنفيذ الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات السلبية تماماً مثل القرارات الإيجابية، لأن القول بغير ذلك يعني السماح للإدارة بانتهاك المشروعية والخروج على حجية الأحكام القضائية بمجرد التزامها بالمسلك السلبي توصلاً للامتناع عن تنفيذ الحكم[١٩٦]، هذا من جهة.

ومن جهة ثانية، فإن الجهة الإدارية تستطيع التخفيف من الصعوبات المترتبة على التزامها بتنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، كأن تسمح للطالب بدخول الامتحان إذا صدر حكم بوقف تنفيذ قرار منعه من دخول الامتحان، إلا أن الإدارة لا تقوم بتصحيح أوراق إجابته أو إعلان النتيجة في موضوع الدعوى، وكذلك الأمر بشأن الحكم الصادر في مسألة صحة عضوية أحد المجالس المنتخبة، فإن وقف تنفيذه نتيجة الانتخابات في شأن عضو معين، وإن أدى إلى زوال عضوية المطعون في صحة انتخابه مؤقتاً، إلا أنها لا تعني حلول من يليه محله في المجلس قبل صدور الحكم القطعي في موضوع الدعوى[١٩٧].

---

[١٩٥]: بهذا المعنى: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨٢٢.

[١٩٦]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٤٤٦ وما بعدها.

[١٩٧]: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، المرجع نفسه، ص٨٢٢.

كما يتحدد النطاق الموضوعي لتنفيذ الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ وفقاً لمنطوقها، بمعنى أن المحكوم ضده يتحدد التزامه بتنفيذ حكم الوقف بما يلزمه به منطوقه دون تجاوزه[١٩٨].

فالحكم الصادر بوقف التنفيذ قد يكون كلياً أي شاملاً لجميع آثار القرار الإداري المطعون فيه، وقد يكون جزئياً يقتصر على بعض آثار القرار فقط[١٩٩]، وتحديد ما إذا كان وقف التنفيذ كلياً أو جزئياً مسألة يفصح عنها منطوق حكم الوقف، فإذا اكتفى الحكم الصادر بوقف التنفيذ بالأمر بالوقف من غير تحديد لما إذا كان الوقف كلياً أو جزئياً، فإن ذلك يعدّ من قبيل الإطلاق الذي لا وجود لما يقيده، فيكون حاصل ذلك على اعتبار الوقف كلياً، أما وقف التنفيذ الجزئي فلا بد من التصريح به في حكم الوقف على أنه لا يلزم لصحة هذا التصريح أن يرد بعبارات ذات دلالة باتة عليه، كالقول مثلاً: بوقف التنفيذ بصفة جزئية أو ما يماثل ذلك، وإنما يكفي أن يذكر من العبارات ما تقطع بالدلالة عليه، من ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من وقف تنفيذ حكم المجلس الوطني لتأديب الأطباء، فيما قضى به من وقف أحد أعضائه عن مزاولة عمله المهني وتنفيذ الحكم فيما عدا ذلك[٢٠٠].

وتأكيداً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية إن: ((الحكم بوقف التنفيذ قد يرد على جميع آثار القرار المطلوب إلغاؤه، وقد يقتصر على أثر بعينه من آثاره شأنه في ذلك شأن الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه إلغاءً نسبياً، أو إلغاءً مجرداً (أي كاملاً)))[٢٠١].

وبنفس الاتجاه استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية، من ذلك ما قضت به بقولها: ((إن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على

---

[١٩٨]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٩٩.

[١٩٩]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٤٤٢.

[٢٠٠]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص٣٩٩ وما بعدها.

[٢٠١]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية لسنة/٦ق/ تاريخ ١٩٦١/٣/١١، ص٧٩٢. مذكور عند د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٢١٧.

الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وجدت أن مدة وقف التنفيذ المؤقتة قد انتهت وأن طلب وقف التنفيذ قد أقترن مؤخراً بالقبول جزئياً فيما زاد على نصف المبلغ المطالب به بموجب حكم محكمة القضاء الإداري لذلك وجب عدم البحث في الطعن الحالي باعتباره غدا غير ذي موضوع))[٢٠٢].

كما يتحدد النطاق الموضوعي لتنفيذ الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ وفقاً لطريقة تنفيذها، حيث تختلف طريقة تنفيذ الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ تبعاً لما إذا كان المحكوم ضده(في حكم الوقف) هو جهة الإدارة أم من أشخاص القانون الخاص.

فإذا كان الحكم بوقف التنفيذ صادراً بمواجهة الإدارة، فإن المحكوم له لا يستطيع أن يتخذ ضدها إجراءات تنفيذ حكم الوقف جبراً، حيث يحول دون حصول ذلك الأصل العام الذي يحظر استعمال طريق التنفيذ العادية ضد أشخاص القانون العام.

أما إذا كان الحكم صادراً لمصلحة الإدارة، فإنها تستطيع تنفيذه مباشرة إذا كان المحكوم ضده من عمالها، وباتخاذ طريق التنفيذ الجبري المنصوص عليها في قانون المرافعات إن كان غير ذلك، مع ملاحظة أن تنفيذ الحكم بوقف التنفيذ لا يحتاج في غالب الأحيان إلى اتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري، وذلك لأنه لا يجري بأثر رجعي بل يكون له أثر مباشر ومستقبلي يتحدد نطاقه في منع المحكوم ضده من الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه[٢٠٣].

ثالثاً- النطاق الزمني للتنفيذ.

---

[٢٠٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٠١-١/ في الطعن /٨٩٧/ لعام ٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج ٢. مذكور عند مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري - اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٢٤.

[٢٠٣]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٩٨.

قدمنا أنه إذا صدر الحكم بوقف التنفيذ، فعلى الجهة الإدارية بصدد التزامها بتنفيذ هذا القرار أن تلتزم بمضمونه بأن تكف عن موالاة التنفيذ إذا كانت قد بدأته، أو لا تقوم به إذا لم تكن قد بدأت بالتنفيذ.

والتزام الجهة الإدارية بتنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ تنحصر آثاره القانونية المترتبة عليه بين الفترة الممتدة من تاريخ صدور الحكم بوقف التنفيذ وحتى تاريخ صدور حكم في موضوع الدعوى، حيث يتم إعمال أثر الحكم بوقف التنفيذ في هذه الفترة الزمنية والتي قد تطول أو تقصر حسب الأحوال، لأنها مدة مؤقتة تتوقف على مدى سرعة نظر قاضي الإلغاء في موضوع دعوى الإلغاء نظراً لأن طلب وقف التنفيذ ما هو إلا طلب متفرع عن هذه الدعوى[٢٠٤].

فالتزام الجهة الإدارية بتنفيذ حكم الوقف يظل باقياً إذاً إلى أن يتقرر مصيره بصدور حكم في الدعوى الأصلية، كما أنه يظل هكذا حتى ولو طعن بحكم الوقف، حيث إن الطعن على الحكم بوقف التنفيذ لا يوقف تنفيذه – كما سنرى لاحقاً[٢٠٥]–.

بناءً على ما تقدم، يكون للحكم الصادر بوقف التنفيذ من حيث نطاقه الزمني أثراً حالاً، وهذا الأثر الحال ذو شقين:

الشق الأول: أنه لا يمكن أن يرتد، فيسري بأثر رجعي، ملغياً بذلك ما اتخذ من إجراءات تنفيذية لحكم الوقف قبل إصداره، وذلك مرده إلى أن الوقف لا يعني إلغاء التنفيذ، وإنما مجرد تعطيل القوة التنفيذية للقرار الإداري، لذلك فإن نطاق سريانه يكون ما يلي حكم الوقف فقط لا ما يسبقه، وإلا غدا والإلغاء الدائم سواء، لأن وقف التنفيذ ما هو إلا إجراء وقائي يتوقى به ما يحتمل أن يرتبه تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من أضرار، فإذا كانت هذه الأضرار قد وقعت ببدء التنفيذ أو بتمامه فلا جدوى من الوقف ويغدو لا محل لطلبه، لذلك يجب أن يكون لوقف التنفيذ مقتضى أو جدوى من حدوثه بجريانه على تنفيذ لم يبدأ، أو بدأ ولكن لم يتم، فإن كان قد بدأ فهو

---

[٢٠٤]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٤٣٢.
[٢٠٥]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٤٦.

لا يجري عليه إلا بقدر الحيلولة دون تمامه، لذلك فإنه لا يسري فيما تم وإنما فيما لم يتم، وهذا معناه سريانه على المستقبل لا الماضي[٢٠٦].

وهو ما انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي في قضاء حديث له[٢٠٧]، كما يكون لطالب الوقف والذي صدر الحكم بوقف التنفيذ لمصلحته أن يطلب ويباشر إجراءات تنفيذ الحكم بوقف التنفيذ، بصرف النظر عن قيام المطعون ضده – والذي صدر الحكم بوقف التنفيذ ضده وهو غالباً الإدارة– بالطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ، وذلك لأن الطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ ليس له أثر موقف– كما سنرى لاحقاً– وبالتالي فإن المطعون ضده بالحكم الصادر بوقف التنفيذ لا يلزم بالكف عن متابعة التنفيذ إلا من تاريخ صدور حكم في الطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ يقضي بإلغاء الحكم الصادر بوقف التنفيذ، وليس من تاريخ الطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ، وهو ما يكون من أثره استمرار المطعون ضده في تنفيذ الحكم الصادر لمصلحته بوقف التنفيذ حتى أثناء النظر في الطعن في الحكم الصادر بوقف التنفيذ، وبالمقابل استمرار التزام الجهة الإدارية الطاعنة بالحكم الصادر بوقف التنفيذ، بتنفيذ حكم الوقف حتى أثناء النظر في طعنها بالحكم الصادر بوقف التنفيذ.

أما **الشق الثاني:** المترتب على الأثر الحال للحكم الصادر بوقف التنفيذ فمفاده أن أثر الحكم الصادر بوقف التنفيذ ينتهي حكماً بصدور الحكم في موضوع دعوى الإلغاء، فوضع القرار الإداري يتجمد بصدور الحكم بوقف التنفيذ طوال فترته، لكن مصيره لا يحسم نهائياً إلا بالفصل في دعوى الإلغاء، وبالفصل في هذه الدعوى ينقضي فوراً الحكم الصادر بوقف التنفيذ، ليكون حكم الإلغاء هو المصدر المباشر لوضع القرار[٢٠٨].

---

[٢٠٦]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٠٢.

[٢٠٧]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص٤٠٣.

[٢٠٨]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٨١٥.

فإذا صدر الحكم بإلغاء القرار الإداري، فإن هذا الحكم يلغي القرار ويعدمه من تاريخ صدوره، وهذا يعني استمرار نفاذ حكم وقف تنفيذ القرار في واقع الأمر، لأن وقف التنفيذ ما هو إلا إلغاء مؤقت للقرار إلى حين الفصل في دعوى الإلغاء، وهو بنفس الوقت يعني أن الحكم بوقف التنفيذ كان حكماً صائباً، في استناده إلى الأسباب الجدية التي رجحت الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه، رغم عدم تقيد محكمة الموضوع به، أما إذا صدر الحكم برفض دعوى الإلغاء، فإن الحكم الصادر بوقف التنفيذ ينتهي أثره فوراً، ويصبح بلا موضوع، وتعود القوة التنفيذية للقرار الموقوف حتى عند عدم النص على ذلك في الحكم الموضوعي[٢٠٩].

والحقيقة إن انتهاء أثر الحكم الصادر بوقف التنفيذ بصدور حكم في موضوع دعوى الإلغاء يتأسس على منطق سائغ قانوناً، مرده إلى أن الحكم بوقف التنفيذ يعكس رجحان إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، والحكم الصادر في موضوع دعوى الإلغاء يعبر عن اليقين، ولما كان الأصل أن اليقين يقوم على رجحان، أو أن هذا الأخير يدفع باليقين، فإن حاصل ذلك أنه لا محل لإعمال آثار الحكم الصادر بوقف

---

[٢٠٩]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٥٠ وما بعدها. وأيضاً د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص٤٣٢ وما بعدها. وهذا الأثر تجمله محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: ((ما الوقف إلا إلغاء مؤقت يدوم ما دامت القضية باقية أمام محكمة الموضوع لم يفصل فيها بحكم موضوعي، فإن فصل ارتفع حكم الوقف في الحال وترك القرار الإداري لمصيره الذي عينه الحكم الموضوعي، فإذا صدر الحكم برفض الدعوى، عاد القرار الإداري إلى الوجود بعد أن ارتفع حكم الوقف، وإذا صدر الحكم بالإلغاء اختفى القرار نهائياً من الوجود، لا بمقتضى حكم الوقف الذي ارتفع، بل بمقتضى حكم الإلغاء الذي صدر))، قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٨٠٣/ لسنة/٥ق/ تاريخ ١٩٥١/٤/١١، السنة/٦/، بند/٥٨١/، ص١٣٢٤ وما بعدها. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٨١٥ وما بعدها. كما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها أنه: ((..... إذا صدر حكم في الشق الموضوعي، فإنه يجّب الحكم الصادر من المحكمة في الشق العاجل- أي وقف التنفيذ- ويكون هو المعول عليه في الدعوى))، قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٥٧٢٨/ لسنة/٤٥ق/ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٣١، مجموعة هيئة الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا للأعوام (٢٠٠٣- ٢٠٠٤)، ٢٠٠٥،ج١، ص٤٢٣. مذكور عند د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٠٤. وأيضاً قولها: ((أنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن الحكم الصادر في الشق المستعجل.....هو حكم وقتي بطبيعته. بما مؤداه أن أثره يقف من تاريخ صدور الحكم في موضوع الدعوى، وذلك على اعتبار أنه منذ هذا التاريخ تترتب آثار الحكم الأخير، باعتباره حكماً فاصلاً في موضوع المنازعة واجب النفاذ من تاريخ صدوره))، قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٧٥٥٨/ لسنة/٤٦ق/ تاريخ ٢٨/ ٢٠٠٣/٩، مجموعة هيئة الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا للأعوام (٢٠٠٣- ٢٠٠٤)، ٢٠٠٥، ج١، ص٤٣٧. مذكور عند د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص٤٠٥.

التنفيذ حال صدور الحكم في موضوع دعوى الإلغاء، لأن صدور الحكم في موضوع دعوى الإلغاء يجعل الحكم الصادر بوقف التنفيذ بغير محل[٢١٠].

وأخيراً تجدر الاشارة إلى أن ثمة تساؤل يثيره الإعمال الزمني للحكم الصادر بوقف التنفيذ مفاده أنه قد يحدث أن تقوم الجهة الإدارية المحكوم ضدها في إطار التزامها وتقيدها بتنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرارها، بتنفيذ مضمون الحكم، بوقف تنفيذ قرارها إن لم تكن قد بدأت بتنفيذه، أو بعدم متابعة تنفيذه إذا كانت قد بدأت، ثم يلغى بعد ذلك الحكم الصادر بالوقف نتيجة الطعن فيه، أو نتيجة صدور حكم في موضوع دعوى الإلغاء يقضي برفض إلغاء القرار المطعون فيه، في مثل هذه الحالة يستتبع الأمر إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ، فهل يسأل طالب التنفيذ(تنفيذ حكم الوقف) في هذه الحالة عما أصاب الإدارة من ضرر نتيجة تنفيذها لحكم الوقف[٢١١]؟

يرى جانب من الفقه المصري[٢١٢]، إن الأحكام المستعجلة ومنها الحكم الصادر بوقف التنفيذ كباقي الأحكام الموضوعية المشمولة بالنفاذ المعجل، يجري تنفيذها على مسؤولية طالب التنفيذ، ومن ثم يجوز للمنفذ ضده الرجوع (أمام محكمة الموضوع بدعوى موضوعية) على طالب التنفيذ بتعويض الضرر الذي لحقه من جراء ذلك التنفيذ، وهذه النتيجة بحسب هذا الرأي هي محل إجماع الفقه والقضاء إذا كان القائم بالتنفيذ سيئ النية.

أما إذا كان طالب التنفيذ حسن النية فقد ذهب البعض إلى القول بأنه لا يسأل عن تعويض الضرر الذي تخلف عن التنفيذ بحسبان أنه كان يباشر عملاً يحق له مباشرته بنص القانون، فلا يتصور أن يكون مسؤولاً عنه، إلا أن الرأي الراجح فقهاً

---

[٢١٠]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٠٤.

[٢١١]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٤٧.

[٢١٢]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، المرجع نفسه، ص١٤٧ وما بعدها. وأيضاً د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٤٧ وما بعدها.

وقضاءً أن طالب التنفيذ يلزم بتعويض الضرر ولو كان حسن النية، وحجج هذا الرأي ترتكز على ما يلي:

– إن طالب التنفيذ إنما يباشر التنفيذ في الحالة الدائرة حولها النقاش على مخاطرة، فهو غير ملزم بإجرائه وهو لا يستعمل عند إجرائه حقاً له، بل مجرد رخصة، إن شاء أعملها على مسؤوليته، وإن شاء انتظر حتى يصدر الحكم الموضوعي في شأنها.

– وحتى إذ قيل أن التنفيذ يستند في هذه الحالة إلى حق المحكوم له، فإن هذا الحق يزول بإلغاء الحكم من المحكمة الأعلى أو بصدور الحكم الموضوعي بما يخالف مذهب القضاء المستعجل، فيصبح التنفيذ عندئذ غير مستند إلى حق.

– إن العدالة تقتضي بأن لا يتحمل المنفذ ضده مغبة الضرر دون طالب التنفيذ مع أن المنفذ ضده هو الذي كسب الدعوى في النهاية[٢١٣].

وبناءً على ما تقدم يرى البعض أن هذه الحجج القانونية يجب أن يعمل بها أمام القضاء الإداري في حالة إلغاء الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ للاتحاد في العلة والسبب[٢١٤].

في حين يرى البعض الآخر – وهو ما نؤيده– أن طالب التنفيذ لا يعدّ مسؤولاً عما لحق المحكوم ضده من أضرار أنتجها تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ، إلا في حالة ثبوت غش أو إساءة استعمال الإجراءات من جانبه، ذلك أن طالب التنفيذ كان يستعمل حقاً أقره له القانون، فطالب التنفيذ حال تنفيذه للحكم الصادر بوقف التنفيذ الصادر له من محكمة أول درجة، إنما كان يمارس حقه في التنفيذ، جرياً على أصل مقرر قانوناً بأن الحكم الصادر بوقف التنفيذ ينفذ فور صدوره ولا يوقفه مجرد الطعن، ولذلك فهو بمركز لا يعدّ فيه مسؤولاً إلا إذا كان سيئ النية، فطالب وقف التنفيذ كان

---

[٢١٣]: محمد على راتب، محمد نصر الدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص١٤٧ وما بعدها.

[٢١٤]: د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٤٨.

في مركز موضوعي يتفق تماماً وصحيح القانون وحين اتخذ إجراءات تنفيذ الحكم الصادر لمصلحته بوقف التنفيذ إنما اتخذها بحق كشف عنه الحكم القضائي[٢١٥].

[٢١٥]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٠٦ وما بعدها.

الفرع الثاني
ضمانات تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ

قد تتجه نية الإدارة السيئة إلى عدم تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ، وقد يحدث ذلك في الحكم في الشق الموضوعي أيضاً، وقد يأخذ ذلك الاتجاه عدة أشكال تبدأ من التراخي في التنفيذ وتعطيله أو إساءة التنفيذ بتنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً أو مبتوراً أو برفض الإدارة تنفيذ الحكم رفضاً صريحاً، وهو أشد أنواع الانحراف في استخدام السلطة، كما قد تتذرع الإدارة بالمصلحة العامة أو المحافظة على النظام العام أو بوجود معوقات مادية وقانونية وشخصية وسياسية لتبرير امتناعها أو تراخيها في تنفيذ أحكام وقف التنفيذ وأحكام الإلغاء[٢١٦].

كما قد تلجأ الإدارة في مجال الامتناع عن تنفيذ الأحكام إلى السلطة التشريعية لاستصدار ما يعرف ((بالتصحيح التشريعي)) والذي يتمثل في إصدار تشريعات جديدة تضفي على الحالات والمراكز القانونية غير المشروعة صفة المشروعية.

وأخيراً قد تلجأ الحكومة أحياناً إلى إسباغ صفة أعمال السيادة على أعمال إدارية بحتة وذلك بقصد التخلص من تنفيذ الأحكام القضائية.

وقد واجه القضاء الإداري هذه الظاهرة لأن: ((امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به وواجب النفاذ..... هو مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات، ذلك لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني، لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون))[٢١٧]، كما

---

[٢١٦]: د. نواف سالم كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي – جامعة الكويت العدد الرابع- السنة الخامسة والعشرون – ديسمبر ٢٠٠١، ص٢٦٧ وما بعدها.

[٢١٧]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/١١٨١/ لسنة/٥ق/ تاريخ ١٩٥٢/٦/١٩، السنة/٦/، ص١٢٣٨. مذكور عند د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٨٤٧.

أنها: ((مسؤولة عن تنفيذ الأحكام عامة فمسؤوليتها عن تنفيذ ما قد يصدر ضدها من أحكام أشد وأوجب))[٢١٨]، ((ولا يغير من هذا النظر أن يدعي الوزير أو الموظف 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))[٢١٩].

فهذه الظاهرة إذاً تطرح التساؤل عن الضمانات التي تملكها المحكمة مصدرة الحكم بوقف التنفيذ لإلزام الجهة الإدارية المحكوم ضدها بتنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ، حيث يمكن القول أن هناك نوعان من ضمانات تنفيذ الحكم الصادر بوقف لتنفيذ:

الأولى: هي ضمانات للمحكوم له بوقف التنفيذ لكفالة تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

والثانية: هي ضمانات للمحكوم ضده بالوقف وتستهدف تفادي مخاطر تنفيذ حكم الوقف في مواجهته، وهذه الضمانات سنبحثها وفق التفصيل التالي:

أولاً: ضمانات المحكوم له في الوقف.

ثانياً: ضمانات المحكوم ضده في الوقف.

أولاً- ضمانات المحكوم له في الوقف:

إن ضمانات المحكوم له في تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ هي في واقع الأمر ضمانات تستهدف ضمان إلزام الإدارة بتنفيذ حكم الوقف تنفيذاً كاملاً ومنجزاً، وهذا الالتزام له وجهان:

---

[٢١٨]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم /٤٣٤/ لسنة /٤ق/ تاريخ ١٩٥١/٥/٢٢، السنة/٤/، ص٩٥٧. مذكور عند د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٥٠.

[٢١٩]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٨٨/ لسنة/٣ق/ تاريخ ١٩٥٠/٦/٢٩، السنة /٤/، ص٩٥٦. مذكور عند د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، المرجع نفسه، ص٣٥٠.

الوجه الأول: إيجابي مفاده اتخاذ الإدارة جميع الإجراءات اللازمة لوقف تنفيذ قرارها من وقت الحكم بوقف تنفيذه، وهذا الالتزام عبرت عنه محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: ((إن واجب الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام القضائية واجبة النفاذ، في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها، فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن التنفيذ في الوقت المناسب اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن حقاً في التعويض[٢٢٠].

والوجه الثاني: سلبي مفاده ألا تضع الإدارة من العراقيل ما يعوق تنفيذ الحكم كأن تتبع من الحيل ما يمثل عقبة دون التنفيذ وإن تظاهرت باتخاذ إجراءاته، كأن تثير بعض الإشكالات في تنفيذه[٢٢١]، مثلاً أمام محكمة غير مختصة بنظر الإشكال في التنفيذ[٢٢٢].

والضمانات التي تقوم على تحقيق هذه الغاية بكفالة تنفيذ حكم الوقف، يمكن تقسيمها إلى نوعين ضمانات تقليدية وأخرى حديثة. وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

١: الضمانات التقليدية.

٢: الضمانات الحديثة.

١- الضمانات التقليدية:

---

[٢٢٠]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم/٣٧٨/ لسنة/١١ق/ تاريخ ١٩٥٧/٦/٣٠، ص٦٣٠. مذكور عند د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٦٨.

[٢٢١]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٠٩.

[٢٢٢]: وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: ((إن الحكم ..... يكون واجب النفاذ، ويتعين على جهة الإدارة أن تبادر إلى تنفيذه دون التذرع بما تتبعه من إشكالات في التنفيذ أمام محكمة غير مختصة، كما هو الشأن في الإشكال المقام أمام محكمة الجيزة الابتدائية..... فمثل هذا الإشكال لا ينتج أي أثر قانوني... ويعتبر هو والعدم سواء... بل ويعد في ضوء هذه الظروف والملابسات بمثابة التفاف حول الحكم الصادر لصالح المدعي وتعطيل تنفيذه بلا سند ولا مبرر قانوني))، قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٦٩٢٩/ لسنة /٤٧ق/ تاريخ ٢٠٠٣/٨/١٣، مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا للأعوام (٢٠٠٣- ٢٠٠٤-)، ٢٠٠٥، ج١، ص٤٣٧.

في هذا النوع من الضمانات لا يكون للمحكمة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ أي دور فيها، ذلك أن دور هذه المحكمة ينقطع عن الحكم الصادر بوقف التنفيذ بمجرد صدوره، حيث لا يكون للمحكمة أي سلطة حقيقية في إلزام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ، ولا يبقى أمام المحكوم لصالحه في حال تعنت الإدارة وامتناعها عن التنفيذ إلا اللجوء إلى الوسائل الجزائية المقررة في مواجهة هذا الامتناع وهي[٢٢٣]:

أ- دعوى إلغاء قرار الامتناع عن التنفيذ:

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري بما فيه الحكم الصادر بوقف التنفيذ يعدّ بمنزلة قرار سلبي يجيز لذوي الشأن الطعن فيه أمام مجلس الدولة[٢٢٤]، وهذه الوسيلة تجد أساسها القانوني في إمكانية الطعن في القرار الإداري السلبي، حيث يعّد امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ قراراً سلبياً[٢٢٥].

وهذا الوضع يكون مقبولاً عندما يكون تنفيذ الحكم الإداري متوقفاً على إصدار قرار إداري بالتنفيذ، أم في الحالات الأخرى حيث لا يحتاج فيها التنفيذ إلى إصدار قرار كحالة استحقاق مبالغ تلزم الإدارة بدفعها، وحالة إزالة العقبات المادية، فامتناع الإدارة عن السداد لا يكون بمثابة قرار سلبي بالامتناع ولكنه يمكن أن يكون محلاً لدعوى التعويض، أو المطالبة بالتسوية إذا كان المحكوم له موظفاً[٢٢٦].

وحث الإدارة على التنفيذ يتطلب التظلم لديها من عدم التنفيذ لإيجاد مناسبة للطعن، وإنشاء القرار السلبي الذي يطعن فيه برفضها إجراء التنفيذ في حالة سكوتها عن الرد، ويمكن لصاحب الشأن أن يطعن في القرار الصريح أو السلبي بالرفض

---

[٢٢٣]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٤٩.

[٢٢٤]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية رقم/٣٠٢/ لسنة/٤ق/ تاريخ ١٩٥٠/٦/٢٩. مذكور عند د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٦٢.

[٢٢٥]: د. نواف سالم كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص٢٨٦ وما بعدها.

[٢٢٦]: د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٨٢.

خلال ستين يوماً من نشوئه، وذلك في الحالة التي تتطلب إصدار قرار بالتنفيذ وامتناع الإدارة امتناعاً صريحاً أو ضمنياً عن إصداره، كما أن تنفيذ الحكم الإداري تنفيذاً ناقصاً أو مشوهاً أو صورياً يفتح باب الطعن أمام المحكمة المختصة بمجلس الدولة[٢٢٧].

والمحكمة المختصة بنظر دعوى إلغاء القرار الإداري السلبي بالامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري هي محكمة القضاء الإداري، وتسويغاً لهذا الاختصاص قررت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن: ((دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي لها نفس طبيعة الدعوى المقامة لإلغاء القرار الأصلي المحكوم بإلغائه، فالطلبات في الدعويين وإن اختلفت في ظاهرها، إلا أنها واحدة في غايتها وهدفها، فالحكم المطلوب تنفيذه قد صدر بناءً على الطلبات في الدعوى الأصلية، والسند الذي أبداه المدعي في دعواه الأصلية قد حل محله الحكم المطلوب تنفيذه))[٢٢٨].

وأخيراً بقي أن نقول أن لجوء المحكوم له إلى دعوى إلغاء قرار الامتناع عن التنفيذ في سبيل إلزام الإدارة المحكوم ضدها يبقى طريقاً غير ذي جدوى من الناحية العملية إذا أخذنا بالحسبان بطء إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري وغياب المؤيدات الجزائية التي يمكن فرضها على الإدارة من خلال هذه الدعوى.

ب- دعوى المسؤولية المدنية عن عدم التنفيذ:

إن الامتناع عن تنفيذ الحكم أو تنفيذه تنفيذاً خاطئاً من الأسباب التي قد توجب المسؤولية المدنية للموظف المسؤول بحسبانه خطأ شخصياً أو بحسبانه خطأ جسيماً موجباً لهذه المسؤولية متى توافرت شروط هذه المسؤولية، وهي الخطأ والضرر

---

[٢٢٧]: د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٦٢.

[٢٢٨]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية تاريخ ١٩٦٨/٦/٢٠، مجموعة السنة ١٩٦٩/١٩٦٦، ص٣٦٨. مذكور عند د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٤٢٣.

وعلاقة السببية، كما توجب مسؤولية الجهة والإدارة التابع لها الموظف طبقاً للقواعد العامة المقررة في ذلك[٢٢٩].

أما سوء تنفيذ الحكم أو التأخر فقد اختلف فيه، فرأت بعض الأحكام أن مجرد الإهمال يعدّ خطأ موجباً للمسؤولية كالفعل العمد على السواء، وأنه لا فارق في ذلك بين الخطأ اليسير والخطأ الجسيم[٢٣٠].

وبهذا الصدد قررت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن: ((الخطأ الموجب للمسؤولية في تنفيذ الأحكام يتناول الفعل السلبي والفعل الإيجابي على السواء، وينصرف معناه إلى مجرد الإهمال والفعل العمد، وأن الخطأ الذي ترتكبه الإدارة في هذه الحالة يتخذ صورة عيب الشكل أو عدم الاختصاص أو مخالفة القانون أو الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها))[٢٣١].

وإذا قرر القضاء الإداري مسؤولية الإدارة عن عدم التنفيذ، فإنه يدخل في عناصر التعويض ما أصاب المدعي من ضرر أدبي يتمثل في امتهانه وإخلال بكرامته، من ذلك ما قررته محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها أن: ((إصرار الحكومة على عدم تنفيذ الحكم الصادر لصالح المدعي ينطوي على معنى امتهانه والإخلال بكرامته مما يجعله ذا حق في تعويضه أدبياً ومادياً عن هذا الضرر))[٢٣٢].

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أنه ليس من شأن تقرير المسؤولية المدنية للإدارة إعفائها من تنفيذ الحكم الإداري بوقف التنفيذ، لأن الهدف من تقرير هذه المسؤولية هو إكراه الإدارة على التنفيذ، ويترتب على ذلك، أنه في كل مرة ترفض الإدارة تنفيذ الحكم، فإنه يمكن الحكم عليها بالتعويض، كما يجوز للقاضي أن يقرن إدانة الإدارة

---

[٢٢٩]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية رقم/٦٨/ لسنة/١١ق/ تاريخ ١٢/٢٩/ ١٩٥٦. مذكور عند د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٨٢. وأيضاً بهذا المعنى راجع: د. نواف سالم كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص٢٨٩ وما بعدها.

[٢٣٠]: د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٦٧ وما بعدها.

[٢٣١]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية رقم/٦٨/ لسنة/١١ق/ تاريخ ١٢/٢٠/ ١٩٥٦. مذكور عند د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص٥٨٢.

[٢٣٢]: قرار محكمة القضاء الإداري المصرية رقم/٢٧٦/ لسنة/٥ق/ تاريخ ١٩٥١/٥/٢٢. مذكور عند د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، المرجع نفسه، ص٣٦٤.

بالتعويض بتحذيرها صراحة إلى أحقية صاحب الشأن في التعويض مرة أخرى إذا ما رفضت الإدارة من جديد تنفيذ الحكم[٢٣٣].

ج- دعوى المسؤولية الجنائية عن عدم التنفيذ:

إن الحكم على الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام الإدارية بالتعويض لا يعفيه من المسؤولية الجنائية[٢٣٤]، فسنداً لأحكام المادة (٧٢) من الدستور المصري[٢٣٥]، فإن امتناع الموظفين عن تنفيذ الأحكام القضائية يعدّ جريمة يعاقب عليها القانون، ويكون للمحكوم له في هذه الحالة الحق في رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة، ذلك لأن الأحكام تصدر وتنفذ باسم الشعب[٢٣٦].

وإعمالاً لهذا النص ورغبة من المشرع المصري في التشدد تجاه الإدارة فقد قرر عقوبة جنائية تطبق على من يمتنع عمداً عن تنفيذ حكم القضاء إذا كان التنفيذ داخلاً في اختصاصه، وقد تم ذلك بتعديل المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري بالمرسوم رقم/١٢٣/ لسنة ١٩٥٢[٢٣٧]، بحيث أصبح الموظف الذي يمتنع عمداً عن تنفيذ الحكم مرتكباً لجريمة عقوبتها الحبس والعزل[٢٣٨].

والركن المادي للجريمتين المنصوص عليهما في المادة (١٢٣) من قانون العقوبات هو:

٢٣٣: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٤٢٥.

٢٣٤: د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٦٦.

٢٣٥: تنص المادة (٧٢) من الدستور المصري على ما يلي: ((تصدر الأحكام وتنفيذ باسم الشعب، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة جنائية يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة)).

٢٣٦: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٩٩.

٢٣٧: تنص المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري على ما يلي: ((يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل 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 أية جهة مختصة.
كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر، إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف)).

٢٣٨: د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص١٢٧٨.

– استعمال سلطة الوظيفة في وقف تنفيذ الحكم ويعاقب على هذا الفعل– عند توافر سائر الأركان– بعقوبة الحبس والعزل.

– أو امتناع الموظف عمداً عن تنفيذ الحكم بعد ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر[٢٣٩].

ولا يشترط في الجريمة الأولى– استعمال سلطة الوظيفة أن يكون الفاعل مختصاً بالتنفيذ، بل يكفي أن يتدخل بسلطة وظيفته لكي يوقف التنفيذ ولو لم يكن هو المختص به، إلا أنه يجب لتمامها أن يصل باستعمال وظيفته إلى وقف تنفيذ الحكم فعلاً، فإذا لم يستجب القائم بالتنفيذ رغم استعمال الفاعل سلطة وظيفته لهذا الغرض كان ذلك شروعاً منه في ارتكاب الجنحة المذكورة، أما الجريمة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة المذكورة أعلاه فلا بد أن تقع من الموظف وهي لا تتم إلا بعد إنذاره على يد محضر بالتنفيذ[٢٤٠]، ويشترط في هذه الحالة أن يتعمد الموظف عدم تنفيذ الحكم القضائي أو وقف تنفيذه، وهو ما يعني بمفهوم المخالفة أن لا مجال للمسؤولية الجنائية إذا انتفى الركن المعنوي بجريمة الامتناع العمدي لتنفيذ الحكم[٢٤١].

كما تمتنع هذه المسؤولية طبقاً للمادة (٦٣) من قانون العقوبات المصري إذا كان الموظف العمومي المتسبب أو الممتنع عن التنفيذ قد ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجب عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبه عليه أو إذا حسنت نيته وارتكب فعلاً تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو اعتقد أن إجراءه من اختصاصه[٢٤٢].

وبنفس الاتجاه سار المشرع السوري، حيث نص في المادة (٣٦١) من قانون العقوبات السوري على ما يلي: ((كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تطبيق القوانين أو الأنظمة وجباية الرسوم أو الضرائب أو

---

[٢٣٩]: د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٧١.

[٢٤٠]: د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٨٥.

[٢٤١]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري ـ الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٤٢٨. وأيضاً د. نواف سالم كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص٢٩٤..

[٢٤٢]: د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، المرجع نفسه، ص٣٧٢.

تنفيذ قرار قضائي أو مذكرة قضائية أو أي أمر صادر عن سلطة ذات الصلاحية يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين)).

ويلاحظ من النص السابق أن المشرع السوري وبخلاف المشرع المصري لم يعالج حالة جريمة امتناع الموظف عمداً عن تنفيذ الحكم القضائي وهو نقص يجب استدراكه برأيّ.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن عدم قيام الموظف بتنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيل تنفيذها يشكل خروجاً من جانبه على مقتضيات الواجب الوظيفي، الأمر الذي يجعله محلاً للمسائلة التأديبية[٢٤٣].

إلا أنه وعلى الرغم من أهمية الجزاء التأديبي في دفع الموظف لتنفيذ الحكم القضائي توقياً لهذا الجزاء، إلا أن تلك الأهمية تفقد الكثير من جوانبها إذا علمنا أن السلطة المختصة بالجهة الإدارية التي لم تنفذ الحكم هي التي بوسعها إحالة الموظف الممتنع إلى التحقيق لتقرير مسؤوليته عن هذا الامتناع، وهي بالتأكيد لن تقدم على ذلك، متى كان عدم التنفيذ برغبة منها، وبالتالي تنحصر أهمية الجزاء التأديبي فعلياً في حال كان الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري بدافع شخصي من الموظف فقط[٢٤٤].

٢- الضمانات الحديثة:

وجه الحداثة في هذه الضمانات، أنها مما أنشأه المشرع الفرنسي مؤخراً ولا مثيل لها في قضاء مجلس الدولة المصري والسوري، وهذه الضمانات هي:

أ- ضمانات مالية(الغرامة التهديدية)[٢٤٥].

---

[٢٤٣]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٤٢٥.

[٢٤٤]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، مرجع سابق، ص١٠٨.

[٢٤٥]: بخصوص الغرامة التهديدية راجع مفصلاً: د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر الإداري، مرجع سابق، ص ٦١ وما بعدها. وأيضاً د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠١.

لقد تمسك القضاء الإداري في فرنسا طويلاً بمبدأ عدم جواز توجيه أوامر للإدارة مراعاة لمبدأ الفصل بين الإدارة العاملة والقضاء، بحسبانه أحد المبادئ الأساسية في القانون العام الفرنسي[٢٤٦]. إلا أن قصور الضمانات التقليدية في حمل الإدارة على تنفيذ ما يصدر في مواجهتها من أحكام، شكل دافعاً قوياً للمشرع الفرنسي للخروج على هذا المبدأ، والأخذ بفكرة الغرامة التهديدية لكفالة تنفيذ هذه الأحكام، حيث أصدر القانون رقم/٥٣٩/ تاريخ ١٩٨٠/٧/١٦ بشأن الغرامة التهديدية، حيث نصت المادة الثانية منه على أنه: ((لمجلس الدولة، في حالة عدم تنفيذ حكم صادر من القضاء الإداري، من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب، أن يفرض غرامة تهديدية على الأشخاص الاعتبارية العامة، بقصد ضمان تنفيذه بصورة علاجية))[٢٤٧].

إلا أن القانون لم يعط سلطة توقيع الغرامة التهديدية إلا لمجلس الدولة الفرنسي فقط دون جهات القضاء الإداري الأخرى، مما ترتب عليه حرمان المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية من حقها في ضمان تنفيذ أحكامها بغير مبرر، كما لم يعط هذا القانون مجلس الدولة الفرنسي سلطة توقيع الغرامة التهديدية إلا في مواجهة الأشخاص المعنوية العامة دون غيرهم من أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام، وهو قصور أدى إلى خروج طائفة كبيرة من الأحكام الإدارية من نطاق الغرامة التهديدية، الأمر الذي دفع بالمشرع الفرنسي إلى إصدار القانون رقم /٨٧-٥٨٨/ تاريخ ١٩٨٧/٧/٣٠ والذي أخضع بموجبه أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام إلى أحكام قانون ١٩٨٠/٧/١٦ أي لنظام الغرامة التهديدية[٢٤٨]، ثم أصدر القانون رقم/١٢٥/ تاريخ ١٩٩٥/٢/٨ والذي اعترف بموجبه لمجلس الدولة ومحاكم الاستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية بسلطة فرض الغرامة التهديدية[٢٤٩].

---

[٢٤٦]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٤٢٩. وأيضاً د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر الإداري، المرجع نفسه، ص١٣.

[٢٤٧]: د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع نفسه، ص٤١.

[٢٤٨]: د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر الإداري، المرجع نفسه، ص٦٣.

[٢٤٩]: د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص٤٥.

وأخيراً تبنى المشرع الفرنسي نظام الغرامة التهديدية في قانون القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠، والنافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١، حيث أجازت المادة (٩١١) منه للقاضي الإداري، بناءً على طلب الخصوم، أو من تلقاء نفسه، أن يقرن حكمه بغرامة توقع على الإدارة عن كل يوم تتأخر فيه عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها، من وقت إعلانها به بصورة وقائية أو علاجية[٢٥٠].

والغرامة التهديدية هي عقوبة مالية تبعية تحدد بصفة عامة عن كل يوم تأخير، ويصدرها القاضي بقصد ضمان تنفيذ حكمه، أو حتى بقصد ضمان تنفيذ أي إجراء من إجراءات التحقيق، وبذلك فهي لا تحل محل فوائد التأخير المستحقة عن الدفع المتأخر للديون، كما أنها لا تتطابق من حيث الماهية مع التعويضات المسببة عن التنفيذ المتأخر للحكم القضائي، فالغرامة التهديدية تهدف فقط إلى تأمين تنفيذ الحكم القضائي، وهي نوعان:

مؤقتة: يمكن للقاضي حال التصفية أن يلغيها أو يعدل مقدارها حتى ولو كان عدم التنفيذ ثابتاً.

ونهائية: لا يمكن للقاضي إلغاؤها بشكل مطلق ولكن يمكنه تعديلها إذا تبين له أن عدم تنفيذ الحكم كان سببه القوة القاهرة أو حادث مفاجئ[٢٥١].

ولقاضي الوقف بحسبانه قاضي للأمور المستعجلة سلطة فرض غرامة تهديدية لضمان إكراه الإدارة على تنفيذ حكم الوقف خلال مدة يقررها، كما ينعقد له الاختصاص بتصفيتها[٢٥٢]، جرياً على الأصل الإجرائي في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، إن القاضي الذي يحكم بالغرامة هو المختص بتطبيقها، وينعقد له هذا الاختصاص، حتى ولو طلب المحكوم له تصفيتها حال الطعن في حكم الوقف إذ لا

---

[٢٥٠]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤١١.

[٢٥١]: د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر الإداري، مرجع سابق، ص٦٢ وأيضاً ص٦٨.

[٢٥٢]: تصفية الغرامة: هي اللحظة التي تتحول فيها الغرامة التهديدية من مجرد إجراء تهديدي قد يرتب أثره المالي أو لا يرتبه، إلى جزاء ردعي على عدم تنفيذ الحكم، وهي تعدّ وسيلة الضغط الحقيقية على الإدارة، وقد اعتنق المشرع الفرنسي مبدأ التلازم بين قاضي الغرامة التهديدية وقاضي التصفية، فعقد الاختصاص بالتصفية لكل قاضي حكم بالغرامة التهديدية. راجع: د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر الإداري، المرجع نفسه، ص٦٧ وما بعدها. وأيضاً د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص٢٤٨ وما بعدها.

اختصاص للمحكمة التي تنظر بالطعن بالتصفية في هذه الحالة، وإنما الاختصاص لقاضي الوقف الذي حكم بها[٢٥٣].

وعليه فإن قاضي الوقف يستطيع أن يوجه أوامر تنفيذيه للإدارة تتعلق بتنفيذ حكم الوقف تحت طائلة فرض غرامة تهديدية في حال لم يتم تنفيذ حكم الوقف أو في حال قامت بتنفيذ هذا الحكم ولكنها لم تتممه بعد[٢٥٤].

ب- ضمانات إجرائية:

ويقصد بها الأوامر التنفيذية التي يستطيع القاضي الإداري أن يوجهها للإدارة لإجبارها على تنفيذ حكمه حتى بغير طلب من الخصوم. وهي سبيل جديد أتى به المشرع الفرنسي لأول مرة بمقتضى القانون رقم/١٢٥/ تاريخ ١٩٩٥/٦/٨ بشأن الهيئات القضائية والمرافعات المدنية والإجراءات الجنائية والإدارية[٢٥٥]، وهو ما تضمنت أحكامه الفقرتين (١و٢) من المادة (٨٩٩) من قانون القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠، فيما نصت عليه من أن للقاضي من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب الخصوم أن يقرن حكمه بتوجيه أمر إلى الإدارة لازماً لتنفيذ ما قضى به[٢٥٦].

وسنداً لنظام الأوامر التنفيذية فإن القاضي الإداري يستطيع أن يوجه أوامر للإدارة في الحالتين التاليتين:

الحالة الأولى: يستطيع القاضي هنا أن يدرج في حكمه أمراً يتضمن إلزام الإدارة بالقيام بإجراء تنفيذي بمضمون محدد، وحينئذ يحدد القاضي الإجراء المطلوب

---

[٢٥٣]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤١٢.

[٢٥٤]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٥٠.

[٢٥٥]: د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع نفسه، ص ٨٥ وما بعدها.

- Lombard. M et Dumont. G, Droit administratif, op.cit, p. ٤٥٩.

[٢٥٦]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص٤١٢.

اتخاذه، كما يحدد عند الاقتضاء المدة اللازم اتخاذ الإجراء خلالها، وبالتالي تفقد الإدارة أية حرية في مواجهة هذا الإجراء[٢٥٧].

الحالة الثانية: يستطيع القاضي من خلالها تضمين الحكم القضائي أمراً موجهاً للإدارة بضرورة اتخاذ قرار آخر غير الذي تمت مخاصمته، وذلك بعد إجراء تحقيق جديد، بمعنى أن القاضي الإداري لا يأمر الإدارة في هذه الحالة بالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل ضمن مدة محددة، إنما يعيد إليها الملف لتقوم بفحصه مجدداً وذلك ضمن إطار زمني محدد، ودون أن يشير عليها بالإجراء الذي يجب أن تقوم به، على أن تصدر قراراً جديداً تتدارك فيه وجه اللامشروعية الذي لحق بالقرار الأول الملغى[٢٥٨].

ولقد أثار تطبيق نظام الأوامر التنفيذية بالنسبة لقاضي الأمور المستعجلة جدلاً كبيراً، حيث أنه من الطلبات التي يجب أن يستأثر بها قاضي الموضوع دون قاضي الأمور المستعجلة الذي لا يصدر أحكاماً يكفل تنفيذها بنظام الأوامر، بل مجرد إجراءات هي أقرب للأوامر على العرائض منها إلى الأحكام، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي حسم هذا الجدل وأجاز لقاضي الأمور المستعجلة باتخاذ ما يراه مناسباً لتنفيذ الأمر الصادر بوقف التنفيذ، وذلك بشرط أن يكون الأمر الذي يوجهه قاضي الأمور المستعجلة بقضية تنفيذ الحكم بوقف التنفيذ، فإن كان مما لا يستلزمه تنفيذ حكم الوقف فإنه يكون مما يحظر على قاضي الأمور المستعجلة توجيهه للإدارة ويكون مرفوضاً تبعاً[٢٥٩].

ثانياً- ضمانات المحكوم ضده في الوقف:

---

[٢٥٧]: د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٤٣٠.
[٢٥٨]: د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر الإداري، مرجع سابق، ص٤٧.
[٢٥٩]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤١٣ وما بعدها.

هذا النوع من الضمانات يستهدف التخفيف قدر الإمكان من مخاوف المحكوم ضده– وهي غالباً الإدارة– والناجمة عن التنفيذ الحال للحكم الصادر بوقف التنفيذ، ويمكن تقسيم هذه الضمانات إلى نوعين:

١: ضمانات إجرائية.

٢: وضمانات مالية.

١– الضمانات الإجرائية:

تتحدد الضمانات الإجرائية التي تقدم للمحكوم ضده بوقف تنفيذ القرار الإداري جزئياً، وهو إجراء تلجأ إليه المحكمة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ عندما يكون لديها شك في ملاءة المحكوم له، فلا تبلغ درجة اليقين في يسره، فتحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري بشكل كامل أو كلي أو بكل ما يترتب عليه من آثار، ولا تبلغ درجة اليقين في عسره فتحكم برفض طلب وقف التنفيذ.

وهذا النظام يجد سنده في فرنسا في الفقرة (١) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠ والنافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١، حيث أجازت هذه الفقرة– كما بينا سابقاً – لقاضي الأمور المستعجلة متى قدم إليه الطلب بوقف التنفيذ، أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض آثاره.

في حين لم يتعرض المشرع المصري في المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ لإمكانية وقف تنفيذ القرار الإداري جزئياً، إلا أن الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة المصري قد استقر على إمكانية وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه جزئياً بشرط أن يكون القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه مما يقبل التجزئة– كما أسلفنا–[٢٦٠].

[٢٦٠]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٢٣. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٢٨. وأيضاً د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٢١٧.

وفي سورية أيضاً سار المشرع السوري على نهج شقيقه المصري، حيث لم تنص المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ أي إشارة لإمكانية وقف تنفيذ القرار الإداري جزئياً، إلا أن اجتهاد مجلس الدولة السوري استقر أيضاً على إمكانية وقف تنفيذ القرار الإداري جزئياً- كما أسلفنا-[٢٦١].

٢- الضمانات المالية:

تتحدد الضمانات المالية التي يمكن تقديمها للمحكوم ضده بإلزام المحكوم له في الحكم الصادر بوقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية تضمن إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ من قبل الإدارة، وذلك في حال قبول الطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ وبالتالي إلغاء الحكم الصادر بوقف التنفيذ أو في حال صدور حكم في موضوع دعوى الإلغاء يقضي برفض إلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه.

وهذه الكفالة غالباً ما تكون مالية، إلا أنه يجوز أن تكون كفالة شخصية أو عينية أو رهناً رسمياً أو حيازياً[٢٦٢].

والواقع أن المشرع الفرنسي لم ينص على نظام الضمانات المالية لا في قانون القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠ ولا من قبله في تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية ولا في مرسوم ١٩٦٣/٧/٣٠ الخاص بإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، إلا أن الفقه الفرنسي لا يعدّ ذلك سنداً للقول بعدم تطلبها، إذ أن لزومها يستند إلى اعتبارها أحد معالم السياسة القضائية لمجلس الدولة الفرنسي بحسبانها تمثل إحدى صور الحماية القضائية لأموال الخزانة العامة وما يجسده ذلك من تحقيق الصالح العام[٢٦٣].

---

[٢٦١]: راجع ص ١٨١من هذه الرسالة.

[٢٦٢]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤١٥.

[٢٦٣]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص٤١٦.

أما في مصر، فيبدو أن نظام الضمانات المالية غير مألوف في قضاء مجلس الدولة المصري، حيث لم ينص المشرع المصري على أي ضمانات مالية يمكن تقديمها للمحكوم ضده من قبل المحكوم له، لا في قانون مجلس الدولة المصري النافذ حالياً ولا في قوانين مجلس الدولة السابقة، كما يمكننا القول بأننا لم نجد أي حكم لمجلس الدولة المصري يشير إلى تبنيه لنظام الضمانات المالية.

أما في سورية، فإن المشرع السوري لم ينص أيضاً على نظام الضمانات المالية في قانون مجلس الدولة الحالي، إلا أن قضاء مجلس الدولة السوري يجزم بتبنيه لنظام الضمانات المالية التي تلزم المحكوم له في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية بتقديم كفالة مالية تقبلها الإدارة المحكوم ضدها[٢٦٤].

وأخيراً فإنه يشترط في الكفالة بحسبانها ضمانة مالية يقدمها المحكوم له للمحكوم ضده نوعين من الشروط:

الأولى: شروط إجرائية تتلخص بلزوم أن يكون المحكوم له شخصاً من أشخاص القانون الخاص، لأن الكفالة تفترض دائماً عدم يسار من يقوم بتأديتها، والأصل أن الأشخاص الاعتبارية العامة ذمتها المالية عامرة ولا يفترض العسر من جانبها، إضافة إلى أن الغاية من هذه الضمانة هي التوفيق بين مصلحة المحكوم له وتنفيذ حكم وقف التنفيذ الصادر لمصلحته وبين مصلحة الخزانة العامة في ألا تفقد ما قضى به على الشخص الاعتباري العام بعدم يسار المحكوم له في حال إلغاء الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري أو رفض إلغاء القرار الإداري.

الثانية: شروط موضوعية تتلخص بلزوم أن تكون الكفالة المالية المقدمة من المحكوم له للمحكوم ضده كافية لاسترداد المبالغ التي دفعتها الإدارة المحكوم ضدها أو التعويض عليها فيما إذا ألغي الحكم بوقف التنفيذ أو رفض إلغاء القرار الإداري موضوعاً، كما يجب أن تكون منجزة، حيث لا يكفي الوعد من المحكوم له بتقديمها

[٢٦٤]: راجع ص ١٩٣ من هذه الرسالة.

للمحكوم ضده بل يجب عليه إيداعها أمانة المحكمة كاملة بغير تعليق ذلك على شرط أو أجل[٢٦٥].

المطلب الثاني
الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

إن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم قضائي قطعي ومؤقت، ومن ثم فهو يتمتع بجميع خصائص الأحكام، ومنها إمكانية الطعن به استقلالاً، على أن إمكانية الطعن استقلالاً بالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، إنما تستلزم عدم

[٢٦٥]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤١٧ وما بعدها.

سقوط الحق بالطعن فيه، كما أن إمكانية الطعن استقلالاً بالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، دفعت المشرع الفرنسي إلى تنظيم طرق الطعن بهذه الأحكام بقواعد خاصة خرج بها عن القواعد العامة المقررة للطعن في الأحكام الإدارية، وذلك بخلاف المشرع في مصر وسورية، حيث اكتفى هذا المشرع بإخضاع الطعن في الأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ للقواعد العامة للطعن في الأحكام الإدارية عموماً وللقواعد العامة في المرافعات المدنية، وذلك سواءً من حيث طرق الطعن بهذه الأحكام أو من حيث إجراءات تقديم الطعن بهذه الأحكام ومن حيث سلطة المحكمة بالفصل بهذه الطعن وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

الفرع الأول: طبيعة الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ومقتضياته.

الفرع الثاني: طرق الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.

الفرع الثالث: الفصل في الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.

الفرع الأول

طبيعة الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ومقتضياته

إن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يحسم بحكم قضائي سابق على الفصل في دعوى الإلغاء، وهذا الحكم يتمتع بخصائص الأحكام ومن أهمها جواز الطعن فيه

استقلالاً عن دعوى الإلغاء، على أن إمكانية الطعن استقلالاً بالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ تستلزم عدم سقوط الحق فيه، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: السند القانوني للطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.

ثانياً: أسباب الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.

أولاً- السند القانوني للطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ:

كشأن أي حكم قضائي، يمكن الطعن بالحكم الصادر في طلب الوقف استقلالاً[٢٦٦]، وإمكانية الطعن في الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ مقررة في فرنسا بصريح النصوص، حيث نص المشرع الفرنسي على هذه القاعدة في المادة (٩) من مرسوم ١٩٥٣/٩/٣٠ والتي نصت على أن: ((الأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ تقبل الطعن أمام مجلس الدولة)). وفي المادة (٢٣) من مرسوم ١٩٥٣/١١/٢٨ التي تنص على أن: ((الأحكام المقررة أو المانحة لوقف التنفيذ يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة))[٢٦٧]. ثم ردد هذه القاعدة في كل التعديلات التي مرت بها هذه النصوص كما هو الحال في المرسوم رقم /٨٩- ٦٤٢/ في ١٩٨٩/٩/٧[٢٦٨]. وكان آخرها في الفقرة (٦) من المادة (٨١١) والفقرة (٥) من المادة (٥٢١) من قانون القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠ النافذ حالياً[٢٦٩].

أما في مصر فالقاعدة السابقة جرى عليها القضاء الإداري واستقر من غير نص انسجاماً مع طبيعة حكم الوقف ووضعه وحكمة الإجراء[٢٧٠]، ويتحصل أساس هذه القاعدة في أنه ما دام الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يتمتع بخصائص

---

[٢٦٦]: عبد الرؤوف بسيوني: المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٢٨٧. وأيضاً د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٨٢١.

[٢٦٧]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص٤٤٩.

[٢٦٨]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٧٢.

[٢٦٩]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٢٢.

[٢٧٠]: د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، مرجع سابق، ص١٣٨.

ومقومات سائر الأحكام، على ما سبق بيانه، فهو بالتبع جائز الطعن فيه كسائرها واستقلالاً عن الحكم الصادر في طلب الإلغاء[٢٧١].

وتأكيداً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن: ((الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري وإن كان حكماً مؤقتاً، بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل طلب الإلغاء، إلا أنه حكم قطعي، وله مقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه، طالما لم تتغير الظروف وبهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا استقلالاً، شأنه في ذلك شأن أي حكم انتهائي))[٢٧٢].

وبناءً على ذلك يكون الطعن استقلالاً بالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ جائز في مصر ودون انتظار لما تقضي به المحكمة في موضوع طلب الإلغاء، حيث لا جدوى من الربط بين الطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ وبين الطعن في الحكم الصادر في طلب الإلغاء، لأن: ((القول بلزوم انتظار الحكم في دعوى الإلغاء هو لزوم بما لا يلزم، فضلاً عما ينطوي عليه من مجافاة لطبائع الأشياء في أمر المفروض فيه أنه مستعجل بطبيعته، تتعرض فيه مصالح ذوي الشأن للخطر، ويخشى عليه من فوات الوقت))[٢٧٣]. والمصالح التي يخشى من تعرضها للأضرار هنا ليست فقط مصالح الأفراد فيما لو صدر حكم أول درجة برفض طلب الوقف، ولكنها قد تكون أيضاً مصالح الإدارة نفسها فيما لو كان الحكم صادراً بوقف التنفيذ وبالنظر إلى خطورة إجراء الوقف والآثار التي تترتب عليه بالنسبة لعمل الإدارة وللقوة التنفيذية للقرار الإداري[٢٧٤]، هذا من جهة.

---

[٢٧١]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٨٠.

[٢٧٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٠/ لسنة/٢ق/ تاريخ ١٩٥٥/١١/٥، مجموعة العشر سنوات، ص٧٤٣. مذكور عند د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٢٤. وأيضاً د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني- قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٥٢٧.

[٢٧٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٤٥/ لسنة/ ٢ق/ تاريخ ١٩٥٦/١/٢١. مذكور عند حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٤٥٧.

[٢٧٤]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٨٢.

ومن جهة ثانية، فإنه لا جدوى أيضاً من الانتظار لحين صدور حكم بموضوع طلب الإلغاء لإمكانية الطعن بالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، لأن حكم الوقف بطبيعته حكم مؤقت، يزول ويغدو لا محل له حالما يصدر الحكم في موضوع طلب الإلغاء، مما يعني أن انتظار الطعن في حكم الوقف لحين صدور الحكم في موضوع طلب الإلغاء يعدّ عديم الجدوى، لأن الطعن في هذه الحالة سيكون وارداً على غير ذي محل، وهكذا ينعدم الطعن لانعدام محله[٢٧٥].

وتأكيداً لما سبق قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن: ((الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو بطبيعته حكم وقتي يظل محتفظاً بمقوماته إلى أن يصدر الحكم في الموضوع، فإذا صدر هذا الحكم زال الحكم الوقتي من الوجود))[٢٧٦].

وأخيراً، فإن إمكانية الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ استقلالاً تجد سندها بغياب النص على هذه الإمكانية في قانون مجلس الدولة المصري في المادة (٢١٢) من قانون المرافعات المدني والتجاري المصري، بحسبانه حكماً وقتياً مستعجلاً صادراً أثناء سير الدعوى وقبل الفصل في موضوعها[٢٧٧].

فسنداً لأحكام هذه المادة والتي تنص على أنه: ((لا يجوز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى ولا تنتهي بها الخصومة إلا بعد صدور الحكم المنهي للخصومة كلها.....))، فإن الأصل أن الأحكام غير الفاصلة أو المنهية للخصومة لا يمكن الطعن فيها استقلالاً بحسبانها صادرة قبل الفصل في موضوع النزاع، حيث يلزم لإمكانية الطعن فيها انتظار الحكم الصادر في موضوع النزاع حتى يطعن فيها جمعاً.

إلا أن هذه المادة أوردت استثناء على الأصل بقولها: ((..... وذلك فيما عدا الأحكام الوقتية والمستعجلة، والصادر بوقف الدعوى، والأحكام القابلة للتنفيذ

---

[٢٧٥]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٢٠.

[٢٧٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقم (٦٢-٢٠و٢٨٤-٢٢) تاريخ ١٩٨٠/٢/٢٣، مجموعة المحكمة في /١٥/ سنة، ج٢، ص١٣٥٠. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٧٣٠.

[٢٧٧]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٧.

الجبري))، وبالتالي فإن هذا الاستثناء يشمل حكماً الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ بحسبانه حكماً مستعجلاً غير فاصل في موضوع الإلغاء صادراً أثناء سير الخصومة[٢٧٨]، إضافة لكونه حكماً وقتياً.

ويبدو أن المحكمة الإدارة العليا المصرية قد تبنت هذا الأساس القانوني لإمكانية الطعن استقلالاً في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ حيث قررت أن: ((قانون مجلس الدولة قد اقتصر فيما يتصل بتحديد ما يجوز وما لا يجوز الطعن فيه من الأحكام على بيان حالات الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية دون أن تشير إلى تقسيم الأحكام من حيث قابليتها للطعن إلى أحكام يجوز الطعن فيها فور صدورها وأحكام لا يجوز الطعن فيها إلا مع الحكم الصادر في موضوع الدعوى، ومن ثم فإن المرد في ذلك في مجال المنازعة الإدارية إلى أحكام قانون المرافعات))[٢٧٩].

ثم تعرضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في نفس الحكم إلى حكم المادة (٣٧٨) من قانون المرافعات المدني والتجاري المصري السابق والتي تقابل المادة (٢١٣) من قانون المرافعات المدنية والتجارية النافذ حالياً، مقررة من حيث النتيجة أن الأحكام المستعجلة ومنها الحكم الصادر بوقف التنفيذ يجوز الطعن فيها استقلالاً واستثناءً قبل صدور الحكم المنهي للخصومة كلها سنداً لأحكام المادة (٢١٢) من قانون المرافعات المدني والتجاري المصري[٢٨٠].

وأخيراً، بقي أن نشير إلى أنه وكنتيجة لاستقلال الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري عن الحكم الصادر في دعوى إلغائه، فإن الطعن في الحكم الثاني لا يعدّ طعناً في الحكم الأول[٢٨١]، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: ((يكون من غير الصحيح القول بأن الطعن في الحكم الصادر في

---

[٢٧٨]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤١٩.

[٢٧٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٢٨٠/ لسنة/١٠ق/ تاريخ ١٩٦٧/١١/٢٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة/١٣/، ص١٢٩. مذكور عند د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٧.

[٢٨٠]: حسين عبد السلام جابر:الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٤٥٥ وما بعدها.

[٢٨١]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٦٢.

طلب الإلغاء يمتد ليشمل الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ))[٢٨٢]. ويترتب على ذلك نتيجة هامة هي سقوط الحق في الطعن على الحكم الصادر في دعوى إلغاء القرار الإداري بمضي ستين يوماً من تاريخ صدوره، حيث يكون الحكم قد تحصن ضد الإلغاء، حتى ولو طعن في الميعاد في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ[٢٨٣]، ((ذلك لأن الطعن في الحكم المستعجل لا يشكل طعناً في الحكم الموضوعي))[٢٨٤].

وفي سورية أيضاً يجوز الطعن في الأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ استقلالاً، على الرغم من أن المشرع السوري لم ينص في قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ على إمكانية الطعن استقلالاً بالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.

إلا أن اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية استقر بهذا الخصوص على أن: ((حكم وقف التنفيذ قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا استقلالاً))[٢٨٥]. وأن: ((حكم محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه هو حكم غير قطعي قابل للطعن من جهة وواجب التنفيذ فور صدوره دون انتظار لنتيجة الطعن فيه من جهة أخرى إلا أن ذلك لا يحول دون النظر في الطعن بهذا الحكم من قبل هذه المحكمة))[٢٨٦].

ويمكن القول أن هذا الاتجاه للمحكمة الإدارية العليا السورية يجد سنده القانوني بحكم المادة (٢٢٠) من قانون أصول المحاكمات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣ والتي تنص على أنه:

---

[٢٨٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٩٨/ لسنة/٢٨ق/ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢. مذكور عند د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٦٤ وما بعدها.

[٢٨٣]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص١٦٥.

[٢٨٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٥٧/ لسنة/ ٢١ق/ تاريخ ١٩٨٣/٤/٥. مذكور عند د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، المرجع نفسه، ص١٦٥.

[٢٨٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٧/ لعام ١٩٦٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/١٩٦٤، المبدأ رقم/٢٧٣/، ص٣٣٦.

[٢٨٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢٣٤/ في الطعن رقم/٦٧٩/ لعام ١٩٨١، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨١، ج٥، ص٣٣٦. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٣٨.

((١- لا يجوز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى إلا مع الطعن في الحكم المنهي للخصومة كلها.

٢- يجوز الطعن في الحكم الصادر بوقف الدعوى وفي الأحكام المؤقتة قبل الحكم في الموضوع.

٣- لا يستوجب الطعن في الأحكام المؤقتة تأخير الفصل في الدعوى الأصلية))[٢٨٧].

وذلك بحسبان أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ما هو إلا حكم مستعجل وذات طبيعة مؤقتة.

وأخيراً فإننا نتفق مع ما ذهب إليه البعض من أن تقرير مبدأ جواز الطعن استقلالاً بالحكم الصادر بوقف التنفيذ يتوافق مع طابع الاستعجال والسرعة الذي يتميز به قضاء وقف التنفيذ، والقول بغير ذلك قد يضيع الغاية التي شرع من أجلها هذا النظام ويجرده من كل قيمة قانونية، فيما لو انتظرنا صدور الحكم في الموضوع، حيث يظل القرار الإداري المطعون فيه منتجا لآثاره الضارة.

كما تجدر الإشارة إلى أن الطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ المؤقت (لمدة شهرين أو أكثر) في سوريا يكون في غالب الأحوال إن لم يكن جميعها غير ذي جدوى، بسبب تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ المؤقت وانقضاء مدته قبل التاريخ المحدد من قبل المحكمة الإدارية العليا للبت بالطعن المقدم من أحد الطرفين بالحكم الصادر بوقف التنفيذ المؤقت.

ثانياً- أسباب الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ:

يقضي الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، فضلاً عما تستوجبه الأصول العامة للطعن في الأحكام، عدم سقوط الحق فيه بداية، والحق في الطعن قد ينقضي بنوعين من الأسباب:

١: أسباب عامة.

---

[٢٨٧]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص٤٦٩.

٢: أسباب خاصة.

١- الأسباب العامة لانقضاء الطعن:

يمكن اعتبار هذه الأسباب من قبيل الأسباب العامة لأنها تسري على الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ، تماماً كما تسري على الأحكام الأخرى، ومثلها:

- نفاذ ميعاد الطعن بغير إقامته[٢٨٨].

- أو التنازل عن طلب وقف التنفيذ من قبل المدعي، وتأكيداً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا السورية أن: ((المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وجدت أن وكيلة المدعي كانت في جلسة المحاكمة المنعقدة في ١٩٨٩/٥/٧ قد تنازلت عن طلب الوقف وقررت المحكمة في الجلسة ذاتها تثبيت التنازل لذلك وجب قبول الطعن وإلغاء الحكم الطعين وعدم البحث في طلب وقف التنفيذ لتنازل المدعى عنه ولأنه غد غير ذي موضوع))[٢٨٩]. كما قررت أن: ((رجوع المدعي عن طلب وقف التنفيذ يستلزم بالتالي عدم البحث به أصلاً، وإن كان النظر فيه بلغ المرحلة الثانية من المحاكمة ووجب إلغاء الحكم المشكو منه ابتداءً وإن لم يكن ممكناً البحث فيما إذا كان قد اعتوره خطأ يعيبه))[٢٩٠].

- أو قبول المحكوم ضده بالحكم الصادر بوقف التنفيذ[٢٩١].

---

[٢٨٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٩٢٢/ لسنة/٤٥ق/ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/١٨، مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا للأعوام (٢٠٠٤- ٢٠٠٥)، ٢٠٠٦. مذكور عند د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٢٤.

[٢٨٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٤٨٥-١/ في الطعن رقم/٢٢٣٧/ لعام ١٩٩٨، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٨، ج٥، مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٢٦.

[٢٩٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٨٣/ في الطعن رقم/١٨٦١/ لعام ١٩٨٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٨، المبدأ رقم/٣١/، ص١٨٩. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٧٢٧.

[٢٩١]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٢٤١١/ لسنة /٤٧ق/ تاريخ ٢٠٠٥/٤/٢٣، مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا للأعوام (٢٠٠٤- ٢٠٠٥)، ٢٠٠٦، ص٤١٨. مذكور عند د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤١٨.

– أو الصلح الذي يغدو بتحققه الطعن غير ذي موضوع، مما يتعين معه الحكم بألا محل له، وتأكيداً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: ((من المستقر عليه أن المنازعة الإدارية ولو كانت طعناً بالإلغاء ..... قد تنتهي.....بالترك أو تسليم المدعى عليه بطلبات المدعي، أو بالتصالح فيما بينهما، متى توافرت الشروط المقررة في هذا الشأن، وأن مهمة القاضي لا تعدو أن يكون إثبات هذا الترك أو التسليم أو الاتفاق على تسوية المنازعة، نزولا على حكم القانون في هذا الخصوص، دون التصدي للفصل في النزاع))[٢٩٢].

– أو بتنازل المدعي عن دعواه، وتأكيداً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن: ((المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وجدت أن الجهة المدعية قد تنازلت عن الدعوى وجرى تثبيت هذا التنازل بموجب حكم محكمة القضاء الإداري لذلك وجب قبول الطعن وإلغاء الحكم الطعين وعدم البحث في طلب وقف التنفيذ لتنازل الجهة المدعية عن الدعوى))[٢٩٣].

وبنفس السياق قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: ((استقر قضاء هذه المحكمة على أنه إذا كان الطعن المنظور أمامها يقوم على طلب الحكومة القضاء بإلغاء الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وكان الثابت أن المدعي قد تنازل عن دعواه الموضوعية وقضت محكمة القضاء الإداري بقبول ترك المدعي للخصومة– كما هو الشأن في الطعن الماثل– فإن هذا التنازل من جانب المدعي عن دعواه ينسحب أيضاً في الواقع إلى طلب وقف التنفيذ ومن ثم يتعين الحكم بإلغاء الحكم المطعون فيه والصادر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ورفض الدعوى))[٢٩٤].

---

[٢٩٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٣١٩٩/ لسنة /٤٢ق/ تاريخ ٢٠٠٠/٢/١٥، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية للأعوام (١٩٨٠- ٢٠٠١). مذكور عند د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، المرجع نفسه، ص٣٥٦.

[٢٩٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢٦٢-١/ في الطعن رقم/١٠٠٩/ لعام ٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج٥، مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٢٦.

[٢٩٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٧٢٥/ لسنة /٢٨ق/ تاريخ ١٩٨٥/٤/٢٣، السنة/٣٠/، ج٢، بند/١٤٩/، ص٩٨٠. مذكور عند د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٩٢.

– أو بزوال الخصومة في دعوى الإلغاء بزوال القرار المطعون فيه بطريق الإدارة[٢٩٥].

٢– الأسباب الخاصة لانقضاء الحق في الطعن:

ومن أخص هذه الأسباب:

أ– صدور حكم في الشق الموضوعي لطلب الإلغاء:

استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن: ((الخصومة تعتبر منتهية في الطعن في الحكم الصادر في الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، متى صدر الحكم في موضوع الدعوى أثناء نظر الطعن، ذلك أنه ولئن كان الحكم الصادر في الشق المستعجل من دعوى بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه له مقومات الأحكام وخصائصها بالنسبة لوجوب تنفيذه وجواز الطعن فيه، إلا أنه مع ذلك حكم وقتي بطبيعته يقف أثره من تاريخ صدور الحكم في موضوع الدعوى، إذ من هذا التاريخ تترتب آثار الحكم الأخير باعتباره حكماً فاصلاً في موضوع المنازعة واجب النفاذ من تاريخ صدوره حتى ولو طعن فيه أمام محكمة الطعن، إلا إذا أمرت محكمة الطعن بوقف تنفيذه، ومن ثم فإن الحكم الأول المطعون فيه يسقط بصدور الحكم في موضوع الدعوى، وبالتالي يعتبر الاستمرار في نظر الطعن في هذا الحكم الوقتي غير ذي موضوع، لأنه حتى لو قضي في هذا الطعن بإلغاء الحكم المطعون فيه وبرفض طلب وقف التنفيذ، فإن هذا لا يوقف تنفيذ الحكم الصادر في موضوع الدعوى الذي يبقى قائماً له خصائصه ومقوماته وآثاره القانونية الخاصة به))[٢٩٦].

وهذا المبدأ الذي قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها السابق يسري على إطلاقه في مصر، سواءً أكان الحكم الصادر في الشق الموضوعي للمنازعة صادراً بالإلغاء. أو صادراً برفض إلغاء القرار المطعون فيه وكان الحكم

---

[٢٩٥]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٧٩٣.

[٢٩٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية تاريخ ١٩٧٩/٦/٩. مذكور عند د. أحمد محمود جمعة، أصول إجراءات التداعي أمام محاكم مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا، مرجع سابق، ص٤٦.

المستعجل صادراً بإيقاف تنفيذ هذا القرار، ففي الحالة الأولى يترتب على صدور الحكم بإلغاء القرار الإداري زوال هذا القرار المطعون فيه[٢٩٧]، وبالتالي تتقدم مصلحة الطاعن في الحكم الصادر برفض طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إذا أعقب ذلك حكم بإلغاء هذا القرار، حيث أنه بهذا الإلغاء يصبح القرار الإداري كأن لم يكن، ومن ثم لم يعد قابلاً للتنفيذ ولم يعد مؤهلاً لأن يولد أثر حتى يطلب وقف التنفيذ، وبالتالي يكون حكم إلغاء القرار الإداري قد حقق لطالب وقفه نتيجة تفوق تلك التي كان يسعى إليها في طلب وقف تنفيذه[٢٩٨].

وإذا كانت مصلحة صاحب الشأن تنعدم في الطعن في الحكم الصادر برفض وقف التنفيذ إذا ما قضي بإلغاء القرار الإداري محل طلب الوقف، فإن مصلحة الإدارة في الطعن على الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري تنعدم هي الأخرى بعدما صدر حكم بقبول دعوى إلغائه، حيث أفقد هذا الحكم قابلية القرار الإداري للتنفيذ[٢٩٩]، فضلاً عن أنه حتى لو استجاب قاضي الطعن للإدارة وألغى حكم وقف التنفيذ فإن القرار الإداري المطعون فيه لن يكون له أي قابلية للتنفيذ كنتيجة مباشرة لحكم الإلغاء، ولا يتغير هذا الوضع بقيام الإدارة بالطعن على حكم الإلغاء، لأن الطعن على الأحكام لا يوقف بحسب الأصل تنفيذها.

أما في فرنسا، فيختلف الأمر بين مجلس الدولة الفرنسي والمصري حين يصدر الحكم الموضوعي برفض الإلغاء ويكون الحكم في طلب الوقف قد صدر أيضاً بالرفض، حيث يجري قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن هذا الفرض إذا كان يعني بقاء القرار المطعون فيه واستمرار سريان الآثار المراد تعطيلها فإنه في ذات الوقت وبالتبع يعني استمرار المصلحة في طلب الوقف واحتفاظ هذا الطلب بموضوعيته، ولكن بشرط ألا يكون الحكم الصادر في دعوى الإلغاء قد صار نهائياً بالطعن فيه والبت في هذا الطعن أو بفوات ميعاد الطعن دون تقديمه، لأن طلب الوقف يرتبط

---

[٢٩٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٨٩ وما بعدها.
[٢٩٨]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٦٥ وما بعدها.
[٢٩٩]: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٦٤.

وجوده بوجود طلب الإلغاء، فإذا صار الحكم الموضوعي نهائياً فلا يجدي الطعن على الحكم الصادر في طلب الوقف[٣٠٠].

في حين أن الوضع في سورية يختلف عنه في فرنسا ومصر، ذلك أن صدور حكم في موضوع دعوى الإلغاء في الدرجة الأولى لا يمنع المحكمة الإدارية العليا في سورية من متابعة النظر في الطعن المقدم في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، وهذا الوضع ما هو إلا نتيجة لتبني المشرع السوري في المادة (١٥) مبدأ الأثر الواقف للطعن في الأحكام الإدارية العادية ولمبدأ الأثر غير الواقف للطعن في الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ– كما بينا سابقاً.

٢– صدور حكم جديد في طلب وقف التنفيذ يعدل أو يضع نهاية لحكم الوقف المطعون فيه:

قد يصدر قاضي الوقف حكماً يعدل من خلاله أو يضع نهاية لحكم الوقف الذي أصدره سابقاً، وذلك أثناء النظر بالطعن بالحكم بوقف التنفيذ، وهذه الحالة خاصة بقضاء مجلس الدولة الفرنسي دون نظيره المصري، وتتأسس على ما ينص عليه قانون القضاء الإداري الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠ والنافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١، في جواز أن يلجأ ذوو الشأن إلى القاضي الذي أصدر حكم الوقف، بطلب تعديل هذا الحكم أو وضع نهاية له بناءً على ظروف أو وقائع أو عناصر جديدة، لم تكن ماثلة حال إصداره للحكم في طلب وقف التنفيذ، وهو أمر يرد إلى جواز التقدم بطلبات تؤسس على عناصر جديدة أمام قاضي الوقف، وهو ما أخذ به قضاء مجلس الدولة السوري بغير نص في حين رفض مجلس الدولة المصري الأخذ به على نحو سابق بيانه.

---

[٣٠٠]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٩٠ وما بعدها.

وترتيباً على ذلك، ينقضي الطعن في الحكم الصادر في طلب الوقف، إذا ما أصدر قاضي الوقف المطعون في حكمه حكماً مغايراً له يعدله، كأن يقضي بالوقف بعد حكمه برفضه، أو يحكم بالرفض بعد القضاء بقبوله، أو يحكم بإنهاء حكمه الصادر بالوقف لزوال حالة الاستعجال أو مبررات القضاء به، الأمر الذي يقتضي الحكم بألا محل للطعن في الحكم الصادر في طلب الوقف، بحسبان أن الطعن بعد تعديل أو إنهاء هذا الأخير يصبح غير ذي موضوع[٣٠١].

الفرع الثاني
طرق الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ

نظم المشرع الفرنسي طرق الطعن في الأحكام الصادر في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية بعدد من القواعد الخاصة التي خرج بها عن القواعد العامة المقررة في الإجراءات الإدارية القضائية المتعلقة بالطعن في الأحكام الإدارية، في حين أغفل المشرع المصري والسوري تنظيم هذه المسألة اكتفاءً بالقواعد المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ وقانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٢ الخاصة بالأحكام الإدارية الصادرة في الموضوع وبالقواعد العامة في قانون المرافعات المدنية فيما لم يرد به نص[٣٠٢]، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

---

[٣٠١]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٤٢٦ وما بعدها.

[٣٠٢]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص٤٤٧.

أولاً: طرق الطعن في فرنسا.
ثانياً: طرق الطعن في مصر.
ثالثاً: طرق الطعن في سورية.

أولاً- طرق الطعن في فرنسا:

أتاح المشرع الفرنسي لأطراف خصومة وقف التنفيذ الطعن في الحكم الصادر فيها بعدة طرق كالاستئناف والنقض، كما أجاز للغير الاعتراض على الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ[٣٠٣]، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

١- الطعن بالاستئناف.
٢- الطعن بالنقض.
٣- اعتراض الغير.

١- الطعن بالاستئناف:

من المتفق عليه في القانون الإداري الفرنسي جواز الطعن بالاستئناف في الأحكام الصادرة قبل الفصل في الموضوع وفي مقدمتها أحكام وقف التنفيذ دون انتظار صدور الحكم في الموضوع، سواءً أكان الحكم صادراً بوقف التنفيذ أم بالرفض، وسواءً أكان هذا الحكم حكماً Jugement صادرا من المحكمة الإدارية أو أمراً Ordonnance صادراً من رئيسها أو المستشار المفوض قانوناً في إصدار هذا الأمر طبقاً لقانون ١٩٨٢/٣/٢ والمعدل بقانون ١٩٨٢/٧/٢٢، حيث يصدر هذا الأمر كقاضي فرد[٣٠٤].

وقد أجاز المشرع الفرنسي لكل من مصدر القرار وأطراف النزاع الطعن بالاستئناف في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، وهو ما يمثل أحد مظاهر الخروج على قواعد الإجراءات الإدارية القضائية وذلك بتقرير حق مصدر القرار

٣٠٣: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، المرجع نفسه، ص٤٤٨.
٣٠٤: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص٤٤٩.

الطعين في الطعن بالاستئناف في الحكم الذي قضى بوقف تنفيذه. ذلك أن القواعد العامة للطعن بالاستئناف تحدد أطراف الطعن بالمدعي والمدعى عليه والمتدخل دون مصدر القرار[٣٠٥].

كما خص المشرع الفرنسي الطعن بالاستئناف والطعن بالنقض في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ بميعاد قصير قدره خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان الحكم، وهي مدة قصيرة بالمقارنة مع المدة العادية المقررة للطعن بالأحكام الإدارية والمحددة بمدة شهرين[٣٠٦].

وقد أكد المشرع الفرنسي على هذه المدة في الفقرة (١) من المادة (٩) من مرسوم ١٩٥٣/٩/٣٠ الذي أنشا المحاكم الإدارية وفي الفقرة (١) من المادة (٢٣) من مرسوم ١٩٥٣/١١/٢٨، ثم في المادة (١٢٣) لائحي من مرسوم ١٩٨٩/٩/٧، المتضمن تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الإستئنافية، وفي المادة (١٠) من مرسوم /١٩٩٥/٢/٨، المتضمن تنظيم الهيئات القضائية والمرافعات الإدارية والإجراءات الجنائية والإدارية، وفي الفقرة (٤) من المادة (٣) من قانون ١٩٨٢/٣/٢ الخاص بالحقوق والحريات المحلية بالنسبة لاستئناف الأحكام الصادرة في طلبات ممثلي الدولة في المحليات ووقف تنفيذ قراراتها الماسة بالحريات العامة، وفي المادة (١٢٧) لائحي من مرسوم ١٩٨٩/٩/٧ بخصوص الطعن بالنقض ضد
أحكام الوقف[٣٠٧]، وأخيراً أكد على هذه القاعدة في الفقرة/١/ من المادة/٥٢٣/ من اللائحة التنفيذية لقانون القضاء الإداري بخصوص مدة استئناف والطعن في أحكام وقف التنفيذ[٣٠٨].

٢- الطعن بالنقض:

---

[٣٠٥]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، المرجع نفسه، ص٤٥١ وما بعدها.

[٣٠٦]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٥.

[٣٠٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٨٧٥ هامش.

[٣٠٨]: Chabanol. D, Code de justice administrative, op.cit, p.٥١٣.

كما أجاز المشرع الفرنسي الطعن بالاستئناف في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ عن المحاكم الإدارية، فقد أجاز أيضاً الطعن بالنقض في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ عن محاكم الاستئناف الإدارية أمام مجلس الدولة الفرنسي.

والطعن بالنقض في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ تقرر تشريعياً لأول مرة بالمادة (١٠) من مرسوم ١٩٨٧/١٢/٣١ المادة/١٢٧/ لائحي والمتضمن تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الإستئنافية[٣٠٩]. ثم أعاد النص على ذلك في الفقرة/١/ من المادة/٥٢٣/ اللائحة التنفيذية لقانون القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠ والنافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١[٣١٠].

وقد خص المشرع الفرنسي أيضاً الطعن بالنقض في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ بميعاد قصير أيضاً حدده بمدة خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان الحكم. كما نظم إجراءاته بإجراءات تماثل إجراءات الطعن بالاستئناف[٣١١].

والواقع أن طريق الطعن بالنقض في الحكم الصادر بوقف التنفيذ وإن قرر الحق في سلوكه نظرياً، إلا أنه لا يبدو من الناحية العملية ملائماً لطبيعة إجراء وقف التنفيذ، حيث من الصعب التصور أنه في فترة ما قبل الفصل في الطعن بالنقض لم تصدر أحكام في موضوع النزاع تستغرق أحكام الوقف وتجبها أو تستنفذ تنفيذ القرار المطعون فيه من قبل الإدارة بما يفقد الطعن موضوعه[٣١٢].

وتجدر الإشارة أخيراً، إلى أن طلب وقف التنفيذ لا يقبل في حال تقديمه لأول مرة أمام مجلس الدولة الفرنسي بحسبانه قضاء نقض في هذه الحالة وليس قضاء موضوع[٣١٣].

٣- اعتراض الغير:

---

[٣٠٩]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع نفسه، ص٧٧٦ هامش.

[٣١٠]: Chabanol. D, Code de justice administrative, op.cit, p.٥١٣.

[٣١١]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص٤٦٣.

[٣١٢]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٧٧ هامش.

[٣١٣]: C.E ٢٨ Novembre ٢٠٠٨, A.J.D.A, ٢٠٠٨, p.٢٤٢٧.

أجاز القانون الفرنسي للغير الذي يمس الحكم الصادر بوقف التنفيذ حقوقه ومركزه القانوني الاعتراض على ذلك الحكم في شكل الطعن فيه، سواءً أكان الحكم صادراً من مجلس الدولة أم المحاكم الإدارية أم محاكم الاستئناف الإدارية، ولا يترتب على الطعن بطريق اعتراض الغير وقف تنفيذ الحكم الصادر في وقف التنفيذ ما لم تقرر المحكمة الناظرة بالاعتراض وقف تنفيذه عند تحقق شروطه[٣١٤].

ثانياً- طرق الطعن في مصر:

لم ينص المشرع المصري على قواعد خاصة بشأن الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، وإنما أخضعها للقواعد العامة للطعن في الأحكام الإدارية الواردة في قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ وللقواعد العامة في قانون المرافعات المدني والتجاري المصري[٣١٥]، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

١- الطعن بالاستئناف والنقض.

٢- الطعن بالتماس إعادة النظر.

٣- اعتراض الغير.

١- الطعن بالاستئناف والنقض:

حدد المشرع المصري في قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ الطرق العامة للطعن بالاستئناف والنقض بالنسبة لجميع الأحكام الإدارية على حد سواء.

حيث أجازت المادة (١٣) من قانون مجلس الدولة المصري لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن بالاستئناف في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية أمام محكمة القضاء الإداري[٣١٦].

---

[٣١٤]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص٤٦٥.

[٣١٥]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص ٤٦٧. وأيضاً د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٧٣٣ وما بعدها. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٦.

[٣١٦]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٥٠.

كما أجازت المادة (٢٣) من نفس القانون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن بالنقض في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، بشرط مراعاة الأحوال التي يوجب عليهم القانون فيها الطعن في الأحكام، كما أجازت لرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية، شرط أن يكون الحكم المطعون فيه قد صدر على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو إذا كان الفصل في الطعن يقضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره[٣١٧].

كما حدد المشرع المصري في المادتين السابقتين أطراف الطعن بالاستئناف وبالنقض وميعاده على النحو التالي:

أ- ذوي الشأن:

ليس المقصود بذوي الشأن المحكوم عليه في الدعوى التي صدر فيها الحكم المطعون فيه، فحسب بل قد يكون خصماً منضماً للدعوى، حيث يجوز أن يطعن في الحكم الصادر فيها ما دامت له مصلحة في ذلك[٣١٨]، وعليه فإن اصطلاح ((ذوي الشأن)) يشمل أطراف الدعوى ومن تدخل أو أدخل فيها[٣١٩].

ويشترط في ذوي الشأن سواءً أكانوا أشخاصاً طبيعيين أم اعتباريين الشروط المطلوبة للطعن في الأحكام الإدارية وفقاً للقواعد العامة في الإجراءات الإدارية القضائية كأهلية التقاضي والمصلحة والصفة[٣٢٠].

ب- طعن هيئة مفوضي الدولة:

---

[٣١٧]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٧٧٩ هامش وما بعدها.

[٣١٨]: د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص ٣٥٧.

[٣١٩]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني- قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص ٥٢٠.

[٣٢٠]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص٧٤٠.

تقوم هيئة مفوضي الدولة بمراجعة الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية خلال مدة الستين يوماً المقررة للطعن في الأحكام، فإذا وجد المفوض بأحد الأحكام ما يوجب الطعن فإنه يتداول فيه مع زملائه ويعرضه على رئيس الهيئة لتقرير الطعن في الحكم إن كان لذلك موجب[٣٢١].

ولقد بينت المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة المصري رقم/١٦٥/ لعام ١٩٥٥ بأن الحكمة التشريعية التي تقوم عليها هيئة مفوضي الدولة إنما تستهدف تجريد المنازعات الإدارية من لدد الخصومات الفردية بحسبان الإدارة خصماً شريفاً لا يبغي إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون ومعاونة القضاء من ناحيتين: الأولى بأن ترفع عن عاتق القضاء عبء تحضير الدعاوى وتهيئتها للمرافعة، والثانية بذل المعاونة الفنية وذلك بتقديم رأي قانوني تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده.

أي أن هيئة مفوضي الدولة غير ملزمة كقاعدة عامة بالطعن في الأحكام وإنما الطعن جوازي لها سواءً من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب الخصوم باستثناء الحالة الواردة في المادة (٢٢) من القانون رقم/١١٧/ لعام ١٩٥٨ بشأن النيابة الإدارية والتي تلزم رئيس الهيئة بالطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بالفصل[٣٢٢].

وأخيراً فإنه تجدر الإشارة إلى أنه من حق هيئة مفوضي الدولة أن تقدم في طعنها طلبات وأسباب جديدة لم ترد في أسباب الطعن سواءً أكان مقدماً منها أو من ذوي الشأن، كما أن من حق المحكمة الناظرة بالطعن أن لا تتقيد بالطلبات والأسباب المقدمة من هيئة مفوضي الدولة لأنها تنزل حكم القانون وترد الأمر إلى المشروعية[٣٢٣].

---

[٣٢١]: د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، المرجع نفسه، ص ٣٥٦.

[٣٢٢]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص ٤٧١. وأيضاً د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٨٤.

[٣٢٣]: د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٥٦ وما بعدها.

كما تجدر الإشارة إلى أن طعن هيئة مفوضي الدولة في الأحكام في ضوء مهمتها المذكورة لا يعدّ طعناً لصالح القانون لأن قبوله قد يترتب عليه رفض الدعوى المحكوم له– المطعون ضده– بمصروفاتها على الرغم من عدم قيامه بالطعن في الحكم، ولذلك يرى بعض الفقه أنه يعدّ طعناً لصالح القانون بالنظر إلى غايته وهي إعلاء أحكام القانون وإصلاح العيوب القانونية التي تشوب الحكم[٣٢٤].

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن الطعن بالاستئناف أمام محكمة الاستئناف الإدارية يترتب عليه نقل النزاع برمته من حيث الوقائع والقانون إلى محكمة القضاء الإداري، وذلك في حدود ما يطرحه المستأنف أمام المحكمة[٣٢٥].

أما الطعن بالنقض أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية فقد أثار الجدل لدى الفقهاء المصريين، حيث يرى البعض أن مسلك المحكمة الإدارية العليا حول الطعن بالنقض إلى طعن بالاستئناف[٣٢٦]، في حين يرى آخر إن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هو في حقيقته وطبقاً للقانون طعن بالنقض رغم الاختلاف بين النقض المدني والنقض الإداري[٣٢٧]، في حين يرى آخر أن رقابة المحكمة الإدارية العليا تكون شبيهة برقابة المحكمة التي أصدرت القرار بالنسبة للأحكام التي تصدر في الطلبات التي تتضمن رقابة المشروعية كطلبات الإلغاء بصفة عامة، ولا تكون سلطتها كسلطة المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه بالنسبة للأحكام التي تتضمن طلبات التعويض وفي كثير من منازعات العقود[٣٢٨]، وقريباً من هذا الرأي يرى آخر أن المحكمة الإدارية العليا المصرية توسع سلطتها في نظر الطعن بشكل خاص في نطاق ولاية إلغاء القرارات الإدارية لأنها لا تستطيع أن تتصل بأوجه عدم المشروعية كلها إلا إذا اتصلت بالموضوع، الأمر الذي يؤدي اختلاط رقابة القانون برقابة الموضوع[٣٢٩].

---

[٣٢٤]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، المرجع نفسه، ص٤٧٢.
[٣٢٥]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني- قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ٦٠٥.
[٣٢٦]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني- قضاء التعويض، المرجع نفسه، ص٦٦١.
[٣٢٧]: د.ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٦٤٥ وما بعدها.
[٣٢٨]: د. مصطفى كما وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥١٦ وما بعدها.
[٣٢٩]: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٥٧ وما بعدها.

ج- ميعاد الطعن بالاستئناف والنقض:

حدد المشرع المصري في المواد (١٣و٢٣و٢٤) ميعاد الطعن بالاستئناف وبالنقض في الأحكام الإدارية بمدة ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم الإداري المطعون فيه، وهذا يسري أيضاً على الطعن بالاستئناف والنقض في الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ.

ويبدأ حساب هذا الميعاد من اليوم التالي لصدور الحكم وينقضي بانقضاء اليوم الأخير وفقاً لقانون المرافعات المدنية والتجارية المصري[٣٣٠]، كما تسري عليه أحكام الامتداد للمسافة[٣٣١]، ويقبل الوقف أو الانقطاع سواءً للقوة القاهرة[٣٣٢]، أو رفعه أمام محكمة غير مختصة[٣٣٣]، أو تقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية[٣٣٤].

٢- الطعن بالتماس إعادة النظر:

سنداً لأحكام المادة (٥١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ فقد أجاز المشرع المصري الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية حسب الأحوال وذلك بما لا يتعارض

---

[٣٣٠]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص ٤٧٣.

[٣٣١]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنان رقم/ ٤١٠- ٦٢٨/ لسنة /١٥ق/ تاريخ ١٩٧٤/٤/١٩، مجموعة الخمسة عشر عاماً، ج٢، ص ١٢٨٥. مذكور عند د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، المرجع نفسه، ص ٤٧٣.

[٣٣٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٨٦٨/ لسنة/٦ق/ تاريخ ١٩٦٦/٢/٢٤، مجموعة الخمسة عشر عاماً، ص ١٢٨٧، رقم ٣٥١. مذكور عند د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، المرجع نفسه، ص٤٧٤.

[٣٣٣]: د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٥٩.

[٣٣٤]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنان رقم/ ١٢٩٠و١٥٥٢/ لسنة /٥ق/ تاريخ ١٩٦١/١١/١٨. مذكور عند د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، المرجع نفسه، ص٣٥٩ هامش.

مع طبيعة المنازعة المنظورة أمام هذه المحاكم، إلا أنه لم يرتب على الطعن بالتماس النظر وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك.
أما أحكام المحكمة الإدارية العليا سواءً تلك الصادرة عن دائرة فحص الطعون (دائرة ثلاثية) أو الصادرة عن الدائرة الخماسية فلا يجوز الطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن، إلا في حالة البطلان الذي يشوبها فيجوز الطعن فيها برفع دعوى البطلان الأصلية[٣٣٥].

وسنداً لأحكام المادة السابقة التي أوجبت تطبيق قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري فإن ميعاد الطعن بالتماس إعادة النظر يكون أربعون يوماً، وقد اختلف فقهاء المرافعات المدنية بشأن جواز الطعن بالتماس إعادة النظر في الأحكام المستعجلة، فذهب جانب منهم إلى عدم جواز ذلك لأن هذه الأحكام ذات حجية مؤقتة، في حين ذهب جانب آخر إلى جواز ذلك نظراً لعموم نص المادة (٢٤١) مرافعات وأيضاً لأن وقتية الأحكام المستعجلة لم تمنع من الطعن فيها بالنقض وهو ما يطبق بالنسبة لالتماس إعادة النظر ولأن محكمة الاستئناف تتقيد بنفس سلطات القاضي المستعجل لا سيما قاعدة عدم المساس بأصل الحق[٣٣٦].

٣- اعتراض الغير:

كان نظام المحكمة الإدارية العليا المصرية يجيز للغير الذي لم يكن طرفاً في الخصومة الطعن في الحكم الذي يمس حقوقه، واستندت المحكمة آنذاك على التفسير الواسع لعبارة(ذوي الشأن) حيث أجازت للغير الاعتراض على الحكم أمامها وحدها دون المحكمة التي أصدرت الحكم. إلا أن المحكمة الإدارية العليا عدلت عن اتجاهها بقبول اعتراض الغير أو الخارج عن الخصومة أمامها، مقررة إسناد الاختصاص بشأنه إلى المحكمة التي أصدرت الحكم لتنظره في الحدود المقررة لالتماس إعادة

---

[٣٣٥]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، المرجع نفسه، ص٤٨٤.
[٣٣٦]: بخصوص دعوى البطلان الأصلية راجع: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني- قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٦١٠ وما بعدها.

النظر[٣٣٧]، حيث قررت أن: ((المشرع ألغى الطعن في الأحكام بطريق اعتراض الخارج عن الخصومة وأضاف حالة اعتراض من يعتبر الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه ولو لم يكن قد أدخل أو تدخل فيها إلى أوجه التماس إعادة النظر، ويترتب على ذلك عدم جواز الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا من قبل الغير ممن لم يكونوا خصوماً في الدعوى التي صدر فيها الحكم أو أدخلوا فيها ممن يتعدى أثر الحكم إليهم))[٣٣٨].

ثالثاً- طرق الطعن في سورية:

لم يخص المشرع السوري شأنه شأن المشرع المصري الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية بقواعد خاصة، وإنما أخضعها للقواعد العامة للطعن في الأحكام الإدارية الواردة في قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩، وفي نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم/٥٠/ لعام ٢٠٠٤، وفي القانون رقم /٧/ تاريخ١٩٩٠/٢/٢٥ المتضمن إحداث محاكم مسلكية للعاملين في الدولة، وفي القانون رقم/١/ تاريخ ١٩٩٣/١/٦ وللقواعد العامة في قانون أصول المحاكمات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

١: الطعن بالنقض.

٢: الطعن بالتماس إعادة النظر(إعادة المحاكمة).

٣: اعتراض الغير.

١- الطعن بالنقض:

حدد المشرع السوري في المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩، والمادة (١٦٠) من نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم/٥٠/ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٥، والمادة (٢٢) من القانون رقم/٧/ تاريخ

---

[٣٣٧]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص٤٨٧.

[٣٣٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٧٣٣/ لسنة /٣٠ق/، السنة /٣٢/. مذكور عند د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، المرجع نفسه، ص٤٨٧.

١٩٩٠/٢/٢٥ المتضمن إحداث محاكم مسلكية للعاملين في الدولة، وفي البند (٤) من الفقرة (ج) من المادة (٤) من القانون رقم/١/ تاريخ ١٩٩٣/١/٦ الطرق العامة للطعن بالنقض أمام المحكمة الإدارية العليا بالنسبة لجميع الأحكام الإدارية على حد سواء.

حيث أجاز من خلال المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة السوري لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن بالنقض أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الإدارية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم مع مراعاة الأحوال التي يوجب فيها القانون على رئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في الأحكام.

كما أجاز في المادة (١٦٠) من نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ لأطراف النزاع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن المحاكم البدائية التي تتولى مهام وصلاحيات واختصاصات المحاكم الإدارية إلى حين تشكيل المحاكم الإدارية وذلك خلال مهلة ثلاثين يوماً وفق الأسس والشروط التي يخضع لها الطعن بهذه الأحكام أمام محكمة الاستئناف، أي خلال مهلة خمسة عشر يوماً للأحكام العادية وخمسة أيام لأحكام قاضي الأمور المستعجلة على أن يبدأ سريان هذا الميعاد من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغ الحكم وذلك سنداً لأحكام المواد (٢٢٦ وما بعدها) من قانون أصول المحاكمات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣.

كما أجاز من خلال المادة (٢٢) من القانون رقم/٧/ تاريخ ١٩٩٠/٢/٢٥ المتضمن إحداث محاكم مسلكية للعاملين في الدولة لأطراف الخصومة الطعن بالأحكام الصادرة عن المحاكم المسلكية أمام المحكمة الإدارية العليا خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ.

كما أجاز من خلال البند (٤) من الفقرة (ج) من المادة (٤) من القانون رقم/١/ تاريخ ١٩٩٣/١/٦ لأطراف الخصومة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن محاكم البداية المدنية خلال مهلة ثلاثين يوماً وفق الأسس

والشروط الخاصة بهذه القرارات لتقديمها أمام محكمة الاستئناف، أي وفقاً لأحكام المواد (٢٢٦ وما بعدها) من قانون أصول المحاكمات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣، فإنه يجوز لأطراف النزاع أمام محكمة البداية المدنية أن يطعنوا بالحكم الصادر عن هذه المحاكم وذلك خلال ميعاد خمسة عشر يوماً للأحكام العادية وميعاد خمسة أيام لأحكام قاضي الأمور المستعجلة. على أن يبدأ سريان هذا الميعاد من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغ الحكم.

وباستعراض أحكام النصوص السابقة الناظمة للطعن بالأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا نلاحظ بوضوح شدة التباين والاختلاف بين أحكامها لجهة ميعاد الطعن ولجهة سريانه.

فهذا الميعاد هو ستون يوماً تبدأ من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه بالنسبة لأحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية ولأحكام المحكمة الإدارية في مجلس الدولة السوري، (حيث لا يوجد حسب التنظيم الحالي لمجلس الدولة السوري سوى محكمة إدارية واحدة).

وهذا الميعاد هو ثلاثون يوماً يبدأ في اليوم التالي لتاريخ التبليغ بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحاكم البدائية في المحافظات والتي تتولى مهام وصلاحيات المحاكم الإدارية لحين تشكيلها (والتي لم تشكل حتى تاريخه).

وهذا الميعاد هو ثلاثون يوماً يبدأ سريانه من تاريخ التبليغ بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحاكم المسلكية.

وهذا الميعاد هو ثلاثون يوماً بالنسبة للأحكام العادية الصادرة عن محاكم البداية وخمسة أيام بالنسبة للأحكام الصادرة عن قاضي الأمور المستعجلة على أن يبدأ سريان الميعاد من اليوم التالي للتبليغ.

لذلك فإننا نرى ضرورة تعديل النصوص السابقة والناظمة لمواعيد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا السورية تعديلاً يؤدي من حيث النتيجة إلى توحيد ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وتوحيد ميعاد بدء سريان هذا الميعاد، على أن يحدد ميعاد الطعن بالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ بميعاد قصير هو خمسة عشر

يوماً وعلى أن يبدأ سريان هذا الميعاد من اليوم التالي لتاريخ التبليغ وعلى أن يلزم ديوان المحكمة مصدرة الحكم بإتمام التبليغ خلال أربع وعشرين ساعة من صدور الحكم، حتى لو اقتضى الأمر أن يتم تبليغ الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ بمسودته.

وهذا الاقتراح باعتقادنا ينسجم ويتوافق مع الطبيعة المستعجلة والوقتية للحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، كما أنه يحقق مصلحة جميع الأطراف بما فيها مصلحة الإدارة نفسها فيما لو كان الحكم صادراً ضد مصلحتها، أي بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغائه، لما في استطالة النظر في طلب وقف التنفيذ من خطورة بالغة تتجلى بعرقلة عمل الإدارة وتعطيلها وتعطيل القوة التنفيذية للقرار الإداري، كما أن الاقتراح يسهم في إزالة الغموض والتناقض بخصوص مواعيد الطعن وبدء سريانها، مما يسهل العمل القضائي على المتقاضين وعلى القضاة أنفسهم.

كما نقترح تعديل النصوص السابقة تعديلاً يؤدي من حيث النتيجة إلى السماح لهيئة مفوضي الدولة بالطعن في جميع الأحكام الإدارية العادية والمستعجلة منها على حد سواء، إضافة إلى أطراف الخصومة في المنازعة الإدارية، لأن هذا الاقتراح من شأنه أن يساعد هيئة مفوضي الدولة على استكمال دورها في تجريد المنازعات الإدارية من لدد الخصومات الفردية وإعمال حكم القانون وتوحيد الاجتهاد القضائي.

كما يجب تحديد مدلول عبارة(ذوي الشأن) تحديداً دقيقاً، لأنها عبارة عامة، ولهذا يجب تحديد مدلولها في ضوء الأصول العامة التي تحكم إجراءات التقاضي والتي أهمها قاعدة ((حيث لا مصلحة فلا دعوى))، ومن ثم فإن الطعن يجب أن لا يقبل إلا من شخص أو هيئة لها مصلحة قائمة أو محتملة في إلغاء الحكم المطعون فيه، وهذه المصلحة تضيق إذا كان الحكم المطعون فيه يفصل في حق من الحقوق، ولكنها تتسع إذا كان الحكم ينصب على إلغاء قرار إداري[٣٣٩].

[٣٣٩]: د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤١٢.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية قد استقر على رفض إضافة مهلة المسافة إلى مدة الطعن المحددة في المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة السوري[٣٤٠]، إلا أنها عدّت طلب المعونة القضائية قاطعاً للتقادم ولميعاد دعوى الإلغاء ولميعاد الطعن بالأحكام إلى أن يصدر القرار المتضمن قبول طلب المعونة القضائية أو رفضه[٣٤١].

٢- الطعن بالتماس إعادة النظر(إعادة المحاكمة):

سنداً لأحكام المادة (١٩) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩، فإنه يجوز لأطراف النزاع ولرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم الإدارية بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد والأصول المنصوص عنها في قانون أصول المحاكمات السوري، وبالرجوع إلى أحكام المواد (٢٤١) وما بعدها من قانون أصول المحاكمات السوري يتضح أن ميعاد تقديم الطلب بالتماس إعادة النظر (إعادة المحاكمة) هو خمسة عشر يوماً يختلف بدء سريانه تبعاً لسبب إعادة المحاكمة.

وقد استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية بهذا الصدد على أن أحكام المحكمة الإدارية العليا لا تقبل الطعن بطريق إعادة المحاكمة أو التماس إعادة النظر[٣٤٢]، لأن المشرع نفسه أوصد هذا الباب في المادة (١٩) من قانون مجلس الدولة السوري[٣٤٣]، وأن الطعن بإعادة المحاكمة لا يقبل إلا من الخصوم في الدعوى

---

[٣٤٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٥٠٧-١/ في الطعن رقم/٤٩٦/ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٢٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، المبدأ رقم/٦١/، ص٢٣٧.

[٣٤١]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم/٥/ لعام ١٩٦٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٩٦٠/١٩٦٤، المبدأ رقم/٢١١/، ص٢٥٧.

[٣٤٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٨٢/ في الطعن رقم/٨٧٩٥/ لعام ١٩٩٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٦، المبدأ رقم/١/، ص٤. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٥٢٨-٢/ في الطعن رقم/١٧١٩/ لعام ١٩٩٤، محمد أسعد، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٤، المبدأ رقم/١٤٨/، ص ٥٤٣. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم(١/١٢٤) في الطعن رقم/٤٧١/ لعام ١٩٩٧، محمد أسعد، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٧، المبدأ رقم/٥/، ص١٢.

[٣٤٣]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٣٠-١/ في الطعن رقم/٣٩٣/ لعام ٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا، ج١. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا رقم/٢٣٢-١/ في الطعن رقم/٣٩٤/ لعام ٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج١. وأيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣٧٥-٢/ في الطعن رقم/٢٧٩٨/ لعام ٢٠٠٠، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، ج٤. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٤٤٤.

أنفسهم[٣٤٤] ، وأن أحكام دائرة فحص الطعون لا تقبل إعادة المحاكمة[٣٤٥]، أما الأحكام الصادرة عن محكمة البداية المدنية فتقبل الطعن بإعادة المحاكمة أمام محكمة البداية المدنية مصدرة الحكم نفسها[٣٤٦]، والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري تقبل إعادة المحاكمة أمام محكمة القضاء الإداري مصدرة الحكم نفسها[٣٤٧].

وأخيراً فإننا لم نجد في حدود مطالعتنا لأحكام المحكمة الإدارية العليا أي حكم يشير إلى إعمال أحكام التماس إعادة النظر(إعادة المحاكمة) على الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ، ومع ذلك فإننا لا نجد ما يمنع من إعمال أحكام التماس إعادة النظر بخصوص أحكام وقف التنفيذ استناداً لأحكام المادة (٣) من قانون مجلس الدولة التي أوجبت تطبيق قانون أصول المحاكمات السوري فيما لم يرد فيه نص في قانون مجلس الدولة السوري وهو ما أ كده الاجتهاد المستقر للمحكمة الإدارية العليا وخصوصاً أن المحكمة الإدارية العليا السورية قد طبقت أحكام التماس إعادة النظر على الأحكام الإدارية العادية.

٣- اعتراض الغير:

استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على عدم قبول اعتراض الغير بالنسبة لجميع الأحكام الإدارية العادية منها والمستعجلة، معللة هذا الاتجاه بعدم انسجام نظام الطعن باعتراض الغير مع القانون الإداري، لذلك فقد استقر اجتهاد

---

[٣٤٤]: قرار دائرة فحص الطعون السورية رقم /٢٥٥/ في الطعن رقم/١٩٣/ لعام ١٩٨٢، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٢، ج٤. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٤٤٥.

[٣٤٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣٥٢/ في الطعن رقم/٣٦٦/ لعام ١٩٨٢، سجلات المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٢، ج٥. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، المرجع نفسه، ص٤٤٦.

[٣٤٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢٥٩/ في الطعن رقم/ ٩٦٤/ لعام ١٩٩٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٥، ج١٣، ص٦٢. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٤٤٦.

[٣٤٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٨٧/ في الطعن رقم/٢٠٤/ لعام ١٩٨٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٨، المبدأ رقم/٢٦/، ص١٦٥.

المحكمة الإدارية العليا على استبدال هذا النظام بنظام الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا لأول مرة من قبل الغير، والذي يشترط لقبوله توافر الشروط التالية:

أ- مساس الحكم المطعون فيه من قبل الغير بمصالح الغير ومركزه القانون بشكل مباشر.

ب- وجود الغير في مركز لم يسمح له بالعلم بالدعوى أو حتى توقعها لكي يتدخل فيها في الوقت المناسب.

ج- عدم إدخاله ودعوته من قبل المحكمة الناظرة بالدعوى على الرغم من أن وضعه يقتضي أن يكون طرفاً أصلياً فيها.

وهذا الاتجاه للمحكمة الإدارية العليا السورية لخصته بالقول إن: ((جملة من المؤسسات القانونية النافذة في القانون الخاص مقطوعة الجذور في القانون الإداري منها اعتراض الغير الذي لا وجود له أمام القضاء الإداري الذي برز بثوب جديد هو الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا لأول مرة من أشخاص منهم الغير الذي تعدى أثر الحكم الصادر بالدرجة الأولى إلى المساس بمصالحه ومراكزه القانونية بطريقة مباشرة وكان يتعين أن يكون طرفاً أصلياً في المنازعة ولكن لم توجه إليه ولم يكن في مركز يسمح له بتوقعها أو العلم بها حتى يتدخل فيها في الوقت المناسب ويحسب ميعاد الطعن في هذه الحالة من تاريخ علمه بالحكم))[٣٤٨]. وأن: ((المشرع في قانون مجلس الدولة السوري حرص على إعطاء الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري حجية هي أقوى من أية حجية نالتها الأحكام القضائية فقد جعلت المادة العشرون الأحكام الصادرة بالإلغاء حجية على الكافة إلا أن باقي الأحكام بغير الإلغاء لحقت بها لحكمه اقتضتها اجتهادات مجلس الدولة، لهذا اقتضت هذه الحجية أن تلغي من وجود القضاء الإداري بعض مؤسسات حقوقية أثيرة على القضاء العادي هي أولاً الاعتراض على الأحكام الغيابية ثم اعتراض الغير واستبدل الطعن بها بحيث جاز لكل معترض

[٣٤٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/١٦٨/ في الطعن رقم/٣١٤/ لعام ١٩٧٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٨، المبدأ رقم/٤٦/، ص١١٠.

غير أن يلبس اعتراضه ثوب طعن بالحكم برفعه أمام المحكمة الإدارية العليا ضمن شروط فصلها لتلك الأحكام))[٣٤٩].

كما قررت أن الخصومة في دعوى إلغاء القرارات الإدارية أو إعلان انعدامها هي خصومة في دعوى عينية محلها القرار الإداري الطعين والأحكام الصادرة فيها طبقاً للمادة (٢٠) من قانون مجلس الدولة السوري هي حجية على الكافة سواءً كانوا ممثلين في دعوى الأساس أو غير ممثلين[٣٥٠]، كما قررت أن فكرة الأحكام الغيابية مستبعدة في المرافعات الإدارية[٣٥١].

كما رفضت المحكمة الإدارية العليا السورية قبول اعتراض الغير على الحكم الصادر بوقف التنفيذ، لأن قبوله يعني التعرض لأصل النزاع ومبادرة إلى الفصل في الدعوى[٣٥٢].

[٣٤٩]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٣٢٠/ في الطعن رقم/٤٥٠/ لعام ١٩٧٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٧، المبدأ رقم/١٠٢/، ص٢٣٩.

[٣٥٠]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٥٤٠-١/ في الطعن رقم/٢٩٦/ تاريخ ٢٠٠٠/٩/٢٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠٠٠، المبدأ رقم/١٩/، ص٧٨.

[٣٥١]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٦٣-٢/ في الطعن رقم/٣٨٦/ تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام من ٢٠٠١حتى ٢٠٠٤، المبدأ رقم/٥/، ص٢٣.

[٣٥٢]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/٢٨٣/ في الطعن رقم/١٨٦١/ لعام ١٩٨٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٨، المبدأ رقم/٣١/، ص١٨٩. مذكور عند مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩ وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٤٥٢.

الفرع الثالث
الفصل في الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ

سبق لنا القول أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم قضائي قطعي مؤقت، وأنه تبعاً لخصائصه هذه فإنه يجوز الطعن فيه استقلالاً أمام المحكمة المختصة، الأمر الذي يطرح التساؤل عن إجراءات تقديم الطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ وعن نطاق سلطة المحكمة الناظرة بهذا الطعن، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل التالي:

أولاً: إجراءات تقديم الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.

ثانياً: سلطة المحكمة المختصة بالنظر في الطعن.

أولاً- إجراءات تقديم الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ:

لم يخص المشرع في فرنسا ومصر وسورية الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ بقواعد خاصة للطعن بها، وإنما أخضعها للقواعد العامة في الطعن في الأحكام الإدارية، فسنداً لأحكام المادة (٤٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ ولأحكام المادتين (١٥و١٦) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩، فإن الطعن يجب أن يقدم من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب محكمة الاستئناف الإدارية في مصر أو المحكمة الإدارية العليا في مصر وسورية، ويجب أن

يشمل تقرير الطعن – علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم– على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان الأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الطاعن، فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه.

ويجب أن يكون تقرير الطعن مقدماً من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين للمرافعة أمام المحكمة المختصة بنظر الطعن.

كما يجب أن يكون تقديم الطعن مصحوباً بدفع الكفالة المنصوص عليها في القانون، والرسم القانوني المستحق على الطعن، إذا ما كان مقدماً من الأفراد، أما إذا كان الطعن مقدماً من هيئة مفوضي الدولة فيقدم في هذه الحالة باسم رئيس هيئة مفوضي الدولة ويعفى الطعن في هذه الحالة من شرط تقديم الكفالة والرسم القانوني.

ويلاحظ من النصوص السابقة أن المشرع لم يرتب جزاء على مخالفة هذه البيانات، كما لم يلزم المحكمة بالحكم بالبطلان، وإنما ترك المسألة جوازية لها لتحكم وفقاً للظروف، والحكمة من ذلك تكمن في تمكين المحكمة من استظهار مواطن ما يعيب الحكم من مخالفة القانون[٣٥٣].

وبهذا الخصوص استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن: ((القانون لم يرسم طريقاً معيناً لإيداع التقرير بالطعن، بحيث يجب التزامه، وإلا كان الطعن باطلاً، وإنما يكفي لكي يكون الطعن صحيحاً أن يتم إيداع التقرير في قلم كتاب المحكمة في الميعاد الذي حدده القانون، سواءً أكان ذلك بحضور الطاعن شخصياً أو وكيله))[٣٥٤].

وأن: ((العبرة في صحة بيانات الطعن هو بإيرادها بما لا يوقع من أعلنت إليه في حيرة جدية ولذلك فلا يعتبر الخطأ في تاريخ الحكم المستأنف أو في رقم الدعوى مدعاة للتجهيل ما دامت البيانات الأخرى التي تضمنتها الصحيفة تكفي في

٣٥٣: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص٤٧٨.

٣٥٤: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية لسنة/٥ق/ تاريخ ١٩٦٠/٤/٦، ص٨٦٥. مذكور عند د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني- قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٥٥٤.

تحديد موضوعه))[٣٥٥]. وأنه: ((ليس في نصوص القانون ما يوجب أن تكون صورة صحيفة الطعن التي تعلن لذوي الشأن موقعة من الطاعن))[٣٥٦]. وأن: ((الخطأ المادي في شخص المختصم فيه الواقع في التقرير لا يعيبه ولا يقضي إلى بطلانه))[٣٥٧].

وأخيراً تجدر الإشارة، إلى أن الطعن بالحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ لا يخضع أيضاً في مصر وسورية- شأنه في ذلك شأن الطب بوقف تنفيذ القرار الإداري- لإجراء التحضير من قبل هيئة مفوضي الدولة لنفس الأسباب التي سبق بيانها في موضوع سابق من هذا البحث.

ثانياً- سلطة المحكمة المختصة بالنظر في الطعن:

سبق لنا القول أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ عن المحاكم الإدارية في فرنسا ومصر يقبل الطعن به استقلالاً أمام محكمة الاستئناف، كما يقبل الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ الطعن به استقلالاً أمام مجلس الدولة الفرنسي إذا كان صادراً عن محكمة الاستئناف الإدارية وأمام المحكمة الإدارية العليا إذا كان صادراً عن محكمة الاستئناف الإدارية أو المحاكم التأديبية في مصر، أو عن المحاكم الإدارية أو محكمة القضاء الإداري أو المحاكم التأديبية أو محاكم البداية المدنية التي تتولى مهام وصلاحيات المحاكم الإدارية في المحافظات السورية إلى حين تشكيلها في المحافظات.

---

[٣٥٥]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية لسنة/٥ق/ تاريخ /١٩٦٠/٢/١٣، المبدأ /٤١/، ص٣٥٦. مذكور عند د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، مرجع سابق، ص٣٥٧.

[٣٥٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية لسنة/١ق/ تاريخ /١٩٥٥/١١/١٩، ص١٤٧. مذكور عند د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني- قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع نفسه، ص٥٥٥. وأيضاً مذكور عند د. خميس السيد اسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، المرجع نفسه، ص٣٥٧.

[٣٥٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/١٥٣٤/ لسنة/٧ق/ تاريخ ١٩٦٧/١/١، السنة/١٢/، ص٥٢٢. مذكور عند د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص٤٧٦.

وعندما يقدم الطعن بالاستئناف في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ أمام محكمة الاستئناف، فإن هذه المحكمة تقوم بدراسة وتمحيص الشروط الشكلية والموضوعية لقبول الطعن، فبداية تتحقق من توافر الشروط الشكلية في الطعن من حيث ميعاد تقديمه وتوافر شرط المصلحة ودفع الكفالة والرسم القانوني المستحق عنه وتوقيعه من قبل محام إضافة إلى ضرورة توافر البيانات الأخرى- كما بينا سابقاً- كما أنها تفصل في المسائل الأولية وذلك تمهيداً لقبول هذا الطعن شكلاً أو رفضه، فإذا ما قررت قبوله شكلاً فإنها تنتقل إلى دراسة الشروط الموضوعية الواجب توافرها في الحكم بوقف التنفيذ غير مقيدة بهذا الصدد بالأسباب المثارة بالطعن لأنها محكمة موضوع، مقررة من حيث النتيجة إحدى النتائج الثلاثة التالية:

الأولى: قبول الطعن موضوعاً وفسخ الحكم المستأنف، مما يعني قبول طلب وقف التنفيذ إذا كان الحكم المطعون فيه صادراً برفض هذا الطلب، أو رفض طلب وقف التنفيذ إذا كان الحكم المطعون فيه صادراً بقبول طلب وقف التنفيذ.

الثانية: قبول الطعن موضوعاً وتعديل الحكم المطعون فيه، بحيث يشمل جميع آثار القرار الإداري فيما لو كان الحكم المطعون فيه صادراً بوقف تنفيذ بعض آثار القرار الإداري، أو بالعكس، بحيث يشمل وقف التنفيذ بعض آثار القرار الإداري المطعون فيه فيما لو كان الحكم المطعون فيه صادراً بوقف تنفيذ جميع آثار القرار الإداري.

الثالثة: رفض الطعن موضوعاً وتصديق الحكم المستأنف، مما يعني بقاء الحكم المطعون فيه على حاله.

أما عندما يقدم الطعن بالنقض بالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة الفرنسي، فإنه يتقيد في غالب الأحوال بالأسباب المثارة في الطعن لأنه محكمة قانون فقط، حيث يتعلق اختصاصه أساساً بتطبيق القانون أي بعيداً عن وقائع

النزاع، وتبعاً لذلك فهو لا يعدّ درجة ثالثة من درجات التقاضي، بل تنحصر مهمته غالباً في التأكد من أن الجهة المطعون ضدها طبقت القانون تطبيقاً سليماً، ولهذا فإنه لا يمكن أن يطرح في الطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي من الدفوع القانونية إلا ما سبق طرحه أمام قاضي الموضوع، وذلك باستثناء الدفوع القانونية المتعلقة بالنظام العام[٣٥٨].

في حين أن المحكمة الإدارية العليا في مصر تكون سنداً لأحكام المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ محكمة قانون بخصوص الطعون المقدمة إليها في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري بوصفها هيئة استئنافية، حيث يقدم الطعن في هذه الحالة من رئيس هيئة مفوضي الدولة في حال كان الحكم المطعون فيه صادراً على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو إذا كان الفصل في الطعن يستدعي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره، وفي هذه الحالة فإنها تتقيد بالأسباب المثارة في الطعن.

كما تكون بمثابة محكمة نقض واستئناف بخصوص الطعون المقدمة إليها في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية من ذوي الشأن ورئيس هيئة مفوضي الدولة وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب القانون الطعن فيها في الحكم، وبالتالي لا تتقيد في هذه الحالة بالأسباب المثارة في الطعن وتملك بسط سلطتها على الطعون المقدمة في الأحكام الصادرة في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية شأنها شأن محكمة الاستئناف الإدارية وفق ما سلف بيانه.

أما المحكمة الإدارية العليا السورية فتكون دائماً بمثابة محكمة نقض واستئناف وذلك بالنسبة لجميع الطعون في الأحكام الإدارية ومنها الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، حيث لا يوجد في التنظيم القضائي لمجلس الدولة السوري محاكم استئناف إدارية، وبالتالي فهي تملك بخصوص الطعن ما تملكه محكمة الاستئناف وفق ما سلف بيانه.

---

[٣٥٨]: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثاني- قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٤٨٥.

على أن إجراءات الفصل في الطعون المقدمة أمام المحكمة الإدارية العليا في مصر وسورية تختلف عن إجراءات الفصل فيه أمام محكمة الاستئناف الإدارية، حيث يحال الطعن المقدم في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ بداية إلى دائرة فحص الطعون، والتي يكون لها سنداً لأحكام المادة (٤٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ والمادة (١٧) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوي الشأن بخصوص الطعن إن رأى رئيس دائرة فحص الطعون وجهاً لذلك، وبعدها تقرر دائرة فحص الطعون:

– إما عرض الطعن على المحكمة الإدارية العليا، إذا رأت أن الطعن جدير بالعرض عليها، إما لأن الطعن مرجح القبول أو لأن الفصل فيه يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره.

– أو تقرر بإجماع الآراء رفض الطعن إذا رأت أنه غير مقبول شكلاً أو باطل أو غير جدير بالعرض على المحكمة.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي تبنى في قانون القضاء الإداري الصادر بالقانون رقم/٥٩٧/ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠ والنافذ اعتباراً من تاريخ ٢٠٠١/١/١ مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالأحكام الإدارية، حيث نص في الفقرة (١٤) من المادة (٨١١) على أن: ((الطعن في الأحكام الإدارية لا يوقف تنفيذه إلا إذا أمرت محكمة الطعن بغير ذلك ما لم يوجد نص على خلافه))[٣٥٩].

كما تبنى المشرع المصري ذات المبدأ في المادة (٥٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ والتي نصت على أنه: ((لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك، كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك)).

[٣٥٩]: Chabanol. D, Code de justice administrative, Moniteur, op.cit, p٨٦٦..

في حين نهج المشرع السوري نهجاً مغايراً للمشرع الفرنسي والمصري، حيث أخذ في المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة السوري رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩ بمبدأ الأثر الواقف للطعن في الأحكام الإدارية، وبمبدأ غير الواقف للطعن في الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ، حيث نصت المادة (١٥) على أنه: ((لا يجوز تنفيذ الحكم قبل فوات ميعاد الطعن فيه ويترتب على رفعه وقف تنفيذ الحكم وذلك فيما عدا أحكام المحاكم التأديبية أو الأحكام الصادرة بالتطبيق للمادة (٢١) فتكون واجبة التنفيذ إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك)).

وكنتيجة لتبني المشرع في فرنسا لمبدأ الأثر غير الواقف للطعن في الأحكام الإدارية، فقد أجاز هذا المشرع من خلال الفقرات (١٥و١٦و١٧) من المادة (٨١١) من قانون القضاء الإداري للمحكمة المختصة بنظر الطعن أن تقرر وقف تنفيذ الحكم الإداري المطعون فيه، بشرط توافر شروط شكلية وموضوعية.

أ- الشروط الشكلية لوقف تنفيذ الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ:

يجب على الطاعن في الحكم الصادر بوقف التنفيذ، إذا ما رغب بطلب وقف تنفيذه من المحكمة المختصة بنظر الطعن، أن يتقدم بطلب وقف التنفيذ بشكل واضح وصريح، والطلب الصريح بوقف تنفيذ الحكم الإداري يجب أن يقدم بصحيفة مستقلة عن صحيفة الطعن في الحكم الإداري، وذلك سنداً لأحكام لائحة ٢٠٠٣/٦/٢٤ والتي أضافت إلى الفقرة (١٧) من المادة (١٨) من قانون القضاء الإداري النافذ حالياً فقرة جاء نصها على النحو التالي: ((..... إن تقديم طلبات وقف تنفيذ أحكام المحاكم الإدارية المطعون فيها أمام محاكم الاستئناف الإدارية- بصحيفة مستقلة- عن صحيفة الطعن، على أن ترفق بها صورة من هذه الأخيرة، وإلا كان الطلب غير مقبول))، كما أضافت ذات اللائحة إلى الفقرة (٥) من المادة (٨٢١) من القانون نفسه، فقرة تنص على أن: ((تقديم طلبات وقف تنفيذ الأحكام المطعون فيها

بطريق النقض أمام مجلس الدولة بصحيفة مستقلة، على أن ترفق بها صورة من صحيفة الطعن وإلا كانت غير مقبولة))[٣٦٠].

وعلى الرغم من هذا النص، فإن اجتهاد القضاء الإداري الفرنسي استقر بهذا الخصوص على أن تخلف شروط لزوم تقديم الطلب بوقف التنفيذ بطلب مستقل لا يعدّ من قبيل الشكليات الجوهرية التي يستتبع عدم قبول طلب وقف التنفيذ شكلاً، وإن كان الأصل يقضي بوجوب تقديمه بشكل مستقل[٣٦١].

وتبعاً لاستقلال تقديم طلب وقف تنفيذ الحكم الإداري عن الطعن فيه، فإن الطلب بوقف التنفيذ يمكن أن يقدم في أي وقت حتى بعد فوات الميعاد المحدد قانوناً للطعن في الحكم الإداري وإلى ما قبل الفصل بهذا الطعن، وذلك كله بشرط أن يكون الطعن الأصلي بالحكم الإداري قد قدم ضمن الميعاد المحدد قانوناً للطعن فيه.

ب- الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ الحكم الصادر في طلبات وقف التنفيذ:

سنداً لأحكام الفقرة (١٥و١٦و١٧) من المادة (٨١١) من قانون القضاء الإداري الفرنسي والمعدلة بموجب لائحة ٢٠٠٣/٦/٢٤، فإن القانون الفرنسي يعرف ثلاثة أنظمة لوقف تنفيذ الأحكام الإدارية:

- الأول عام يتطلب شرطي الجدية والاستعجال معاً ويسري على جميع الأحكام الإدارية باستثناء الأحكام الإدارية الصادرة في دعاوى الإلغاء والأحكام التي ترتب التزاماً مالياً على الشخص الاعتباري.

- والثاني خاص يستلزم شرط الضرر (الاستعجال) وحده ويسري على الأحكام الصادرة في دعاوى القضاء الكامل والتي ترتب التزاماً مالياً على عاتق أحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو أحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام.

---

[٣٦٠]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٢٩٠.

[٣٦١]: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٦٤.

– والثالث خاص أيضاً يستلزم شرط الجدية وحده ويسري على الأحكام الصادرة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية فحسب[٣٦٢]، وهو تحديد يجد مبرره في أن هذه الأحكام مدارها الجدية بحسبانها تواجه في الحكم صحته وفي القرار الصحة أو انعدام المشروعية، ويلزم لتطبيق هذا النظام شرطين الأول: أن يكون الحكم المطلوب وقف تنفيذه صادراً في دعوى الإلغاء، والثاني: أن يكون صادراً بالإلغاء، أي ضد الإدارة، أما إذا صدر الحكم برفض الطعن أو بعدم قبوله فإنه يخضع للنظام العام لوقف تنفيذ الأحكام الإدارية[٣٦٣]، أي أن الأفراد لا يستفيدون من هذا النظام[٣٦٤].

وإعمالاً لأحكام النصوص السابقة، ولطبيعة وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يرتبط ارتباط وجود بطلب إلغاء القرار الإداري، فإن المشرع الفرنسي يكون قد خول المحكمة المختصة بنظر الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذه في حالتين وبشروط مختلفة:

الحالة الأولى: تستلزم توافر شرط الجدية وحده وتسري فقط على الأحكام الصادرة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، وبشرط أن يكون الحكم صادراً بإلغاء القرار الإداري، أي ضد الإدارة، وبالتالي يكون الطعن مقدماً من قبلها.

الحالة الثانية: تستلزم توافر شرط الجدية والاستعجال معاً(النظام العام لوقف تنفيذ القرارات الإدارية)، وتسري فقط على الأحكام الصادرة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية وبشرط أن يكون الحكم صادراً برفض إلغاء القرار الإداري أو بعدم قبوله، أي أن الطعن في هذه الحالة يكون مقدم من قبل الأفراد.

أما المشرع المصري فإنه وبخلاف المشرع الفرنسي لم يحدد في قانون مجلس الدولة المصري رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٢ الشروط الشكلية والموضوعية لوقف تنفيذ

---

[٣٦٢]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص٦٩ وما بعدها.

[٣٦٣]: د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ٢٠٥ ما بعدها.

[٣٦٤]: د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص٤٠٢.

الأحكام الإدارية ومنها الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وإزاء هذا الفارغ التشريعي فقد تدخل القضاء الإداري المصري وأجرى على وقف تنفيذ الأحكام الإدارية ما اشترطه المشرع لوقف تنفيذ القرارات الإدارية[٣٦٥]، بزعم أن الرقابة على كليهما مردها إلى المشروعية التي تسلطها محكمة النقض في الحالة الأولى على الأحكام وعلى القرارات الإدارية في الثانية[٣٦٦].

أما المشرع السوري فقد تبنى – كما أسلفنا سابقاً– في المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ مبدأ الأثر الواقف للطعن في الأحكام الإدارية، ومبدأ الأثر غير الواقف للطعن في الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ، إلا أنه أجاز لدائرة فحص الطعون بإجماع الآراء وقف تنفيذ الحكم الصادر إيجاباً بوقف التنفيذ، وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا السورية أنه: ((تطبيقاً لأحكام المادتين (١٥و ٢١) من قانون مجلس الدولة فإن القرارات الصادرة إيجاباً بوقف التنفيذ هي أحكام واجبة التنفيذ إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك))[٣٦٧]، وبأنها: ((لا تقبل طلب وقف تنفيذ الأحكام العادية التي لا تتضمن صفة النفاذ المعجل وليست صادرة بالتطبيق للمادة (٢١) من قانون مجلس الدولة ولا تعتبر من الأحكام التأديبية إذ أنها تعتبر موقوفة التنفيذ حكماً بمجرد إيداع الطعن))[٣٦٨].

إلا أن المشرع السوري واجتهاد القضاء الإداري السوري لم يبينا الشروط الشكلية والموضوعية لوقف تنفيذ الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، وهو نقص يجب تداركه، إلا أننا مع ذلك نعتقد أن القضاء الإداري السوري يطبق على وقف تنفيذ

---

[٣٦٥]: بهذا المعنى راجع: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٨٠٣ وما بعدها. وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٦٥. وأيضاً د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٢١ وما بعدها.

[٣٦٦]: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم/٦٩٢٢/ لسنة/٤٨ق/ تاريخ ٢٠٠٣/١٢/١٣، مجموعة هيئة قضايا الدولة لأحكام المحكمة الإدارية العليا للأعوام (٢٠٠٣- ٢٠٠٤)، ٢٠٠٥، ج١، ص٤٤٤. مذكور عند د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص١٧٩.

[٣٦٧]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٨٠/ في الطعن رقم /٢٦١/ لعام ١٩٨٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٧، المبدأ رقم /١٥/، ص٧٧.

[٣٦٨]: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٦٩-٢/ في الطعن رقم /٢١٥٨/ لعام ١٩٩٤، محمد أسعد، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٤، المبدأ رقم /٣/، ص١٧.

الأحكام الإدارية ذات الشروط الشكلية والموضوعية التي يتطلبها لوقف تنفيذ القرارات الإدارية.

الخاتمة

LA CONCLUSION

بعد أن انتهينا – بعون الله – من استعراض جوانب الرسالة المختلفة، نستطيع القول أننا وصلنا إلى عدد من النتائج والمقترحات، التي سنجملها فيما يلي:

أولاً– النتائج:

١ – أخذ المشرع في فرنسا ومصر وسورية بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية كاستثناء على مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية، بغية التخفيف قدر الإمكان من عيوب هذا المبدأ ومساؤه التي قد تنتج عن إطلاق هذا المبدأ بغير استثناء، وذلك من خلال تحقيق التوازن بين المصلحة العامة بمنح الإدارة وسيلة تحقق لها السرعة والفاعلية وهو ما يوفره لها امتياز التنفيذ المباشر لقراراتها الإدارية، وبين مصلحة الأفراد التي قد تصاب بأضرار يستحيل تداركها أو جبرها بالتعويض المادي فيما لو أسرعت الإدارة بتنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه.

٢ – ضيّق المشرع في فرنسا ومصر وسورية من نطاق تطبيق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية الاستثنائي، بالنص على إخراج طائفة كبيرة من القرارات الإدارية من نطاق تطبيقه، كالقرارات الإدارية المتعلقة بأعمال السيادة و القرارات الإدارية التي لا يجوز طلب إلغائها قبل التظلم منها والقرارات الإدارية المحصنة بموجب تشريعات خاصة تمنع القضاء من التصدي لها إلغاءً وبالتبع (ضمناً) إمكانية وقف تنفيذها أو إمكانية وقف تنفيذها دون إلغائها والتعويض عنها.

٣– يتمتع نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية بخصوصية تضفي عليه ذاتية مستقلة، فهو نظام استثنائي، لأنه يعدّ بمثابة استثناء من مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، كما أنه نظام تبعي، حيث يرتبط الطلب المستعجل بوقف تنفيذ القرار الإداري وجوداً وعدماً بالطلب الأصلي بإلغاء القرار الإداري، وهذه الخصوصية دفعت بالمشرع والقضاء الإداري على حد سواء إلى تقييده بشروط شكلية وأخرى موضوعية كان لها دور كبير في تجريد نظام وقف التنفيذ من فاعليته إلى حد كبير، كما ساهمت في تمييزه عن غيره من الطلبات المستعجلة التي يمكن تقديمها أمام القضاء الإداري عموماً، كالطلبات المستعجلة في قضاء العقود، والطلب المستعجل بوصف الحالة الراهنة، والطلبات المستعجلة في نطاق القضاء التأديبي.

٤– اشترط المشرع والقضاء الإداري في فرنسا ومصر وسورية لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري تلازم توافر ثلاثة شروط أساسية في طلب وقف التنفيذ، الأول شكلي يتمثل بضرورة تقديم طلب وقف التنفيذ في ذات عريضة دعوى الإلغاء في سورية ومصر أو بصحيفة مستقلة في فرنسا، والثاني موضوعي بأن يترتب على تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه نتائج يتعذر تداركها، وهو ما يعرف بشرط الاستعجال، والثالث موضوعي أيضا بأن يكون طلب وقف التنفيذ قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية ترجح عدم مشروعية القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وإلغاؤه، وهو ما يعرف بشرط الأسباب الجدية أو جدية الطلب أو مشروعية طلب وقف التنفيذ.

٥– إن عدم فاعلية نظام وقف التنفيذ العام أو العادي وخصوصية بعض القرارات الإدارية وبطء إجراءات التقاضي، دفعت المشرع الفرنسي إلى إحداث أنظمة خاصة لوقف التنفيذ تكون أكثر فاعلية من نظام وقف التنفيذ العام، وذلك من خلال التخفيف من حدة الشروط الشكلية أو الموضوعية لنظام وقف التنفيذ العام، ومن خلال إلزام قاضي وقف التنفيذ بالفصل بطلب وقف التنفيذ ضمن مهلة قصيرة جداً، وأيضاً

من خلال منحه سلطة توجيه أوامر للإدارة في بعض الحالات، كما دفعت القضاء الإداري المصري إلى قبول طلب وقف التنفيذ بتوافر أحد الشرطين الموضوعيين دون الآخر في حالات استثنائية، كما دفعت بالقضاء الإداري السوري إلى إحداث بعض الأنظمة الخاصة لوقف التنفيذ كنظام وقف التنفيذ المؤقت ونظام وقف التنفيذ الجزئي ونظام وقف التنفيذ المعلق على شرط.

٦- يعدّ طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية من الطلبات ذات الطبيعة المستعجلة التي تفرض على قاضي الأمور المستعجلة أن يقرر إجابة طلب وقف التنفيذ أو رفضه دون مساس بموضوع النزاع وأصله من خلال فحصه الظاهري للأوراق وبدون تعمق في موضوعها وذلك أثناء تحريه عند مدى توافر شروط وقف التنفيذ ولاسيما شرط الأسباب الجدية، لأن شرط الأسباب الجدية هو الذي يتصل اتصالاً وثيقاً بأوجه وأسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري وبالتالي بموضوع النزاع وأصله. كما تفرض عليه أن يفصل بطلب وقف التنفيذ بإجراءات سريعة ومبسطة ابتداءً من عدم تحضيره من قبل هيئة مفوضي الدولة ومروراً بتقصير مواعيد النظر فيه، وانتهاءً بإمكانية تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ بمسودته.

٧- يعدّ الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ حكماً قضائياً لتمتعه بمقومات الأحكام وخصائصها وأهمها إمكانية الطعن فيه استقلالاً، ومؤقتاً لأن أثره ينتهي بمجرد صدور حكم في موضوع دعوى الإلغاء، كما أنه لا يقيد المحكمة عند نظرها في موضوع النزاع، وقطعياً لأنه يحوز حجية الشيء المحكوم فيه بخصوص موضوع طلب وقف التنفيذ، كما يعدّ الحكم الصادر بقبول طلب وقف التنفيذ واجب التنفيذ فور صدوره.

ثانياً- المقترحات:

لكي يحقق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية الغاية المنشودة منه بتحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، فإننا نعتقد بضرورة الأخذ بالمقترحات التالية لأن من شأنها تفعيل نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهذه المقترحات هي:

١- توسيع نطاق تطبيق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ليشمل جميع القرارات الإدارية دون استثناء، وذلك من خلال إخضاع القرارات الإدارية التي تعدّ من قبيل أعمال السيادة لرقابة المشروعية، ومن خلال إلغاء شرط التظلم الوجوبي بخصوص القرارات الإدارية المتعلقة ببعض شؤون العاملين في الدولة في مصر وبشؤون العاملين غير الخاضعين لنظام العاملين الأساسي في الدولة رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ في سوريا، وأخيراً من خلال إلغاء جميع النصوص القانونية التي تحصن بعض القرارات الإدارية من إمكانية الطعن فيها إلغاء أو تعويضاً وبالتبع إمكانية وقف تنفيذها أو إمكانية وقف تنفيذها دون إلغائها والتعويض عنها، سيما وأن هناك شبه إجماع لدى فقهاء القانون الإداري على عدم دستورية النصوص المتعلقة بأعمال السيادة والنصوص المتعلقة بتحصين بعض أنواع القرارات الإدارية من الرقابة القضائية لمخالفتها للمبادئ الدستورية كمبدأ سيادة القانون ومبدأ المساواة وحق التقاضي، كما أن نظام التظلم الوجوبي لا يشكل بديلاً عن نظام وقف التنفيذ سيما وأنه أثبت عدم فاعليته وجدواه بالإضافة إلى كونه يجعل من الإدارة خصماً وحكماً في آن واحد، كما أن القول بعدم توافر حالة الاستعجال نتيجة التعرض لمرتب الموظف فيه تجاهل صارخ لسمعة الموظف وكرامته التي قد يترتب على المساس بها في معظم الحالات نتائج يتعذر تداركها.

٢- أسوة بموقف المشرع الفرنسي والقضاء الإداري في فرنسا وسورية، فإننا نقترح أن يعدل المشرع في سورية ومصر عن الشرط الشكلي المتمثل بلزوم اقتران طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في ذات صحيفة دعوى الإلغاء، بحيث يبقى طلب الوقف تابعاً لطلب الإلغاء إلا أنه يجوز لصاحب الشأن تقديمه أما في ذات صحيفة دعوى الإلغاء أو بطلب إضافي لاحق ومستقل عن دعوى الإلغاء وإلى ما قبل قفل باب المرافعة بحسبانه أحد الطلبات العارضة المتصلة بالطلب الأصلي اتصالاً لا يقبل التجزئة، وذلك كله بشرط أن تكون دواعي وقف التنفيذ قد ظهرت لأول مرة بعد تقديم الطلب الأصلي بإلغاء القرار الإداري، وبشرط أن يتم إيداع الطلب اللاحق والمستقل بوقف التنفيذ في هذه الحالة ضمن الميعاد القضائي للطعن بالإلغاء على أن يبدأ سريان هذا الميعاد بالنسبة لصاحب الشأن من تاريخ علمه اليقيني بظهور دواعي وقف التنفيذ أو من تاريخ تبليغه بها.

فهذا الاقتراح من شأنه تدعيم وتفعيل نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية وحماية مصالح المتقاضين أيضاً، أما الوضع الراهن فهو يفتقر إلى الحكمة لعدم وجود أي مصلحة عامة تحول دون طلب وقف تنفيذ قرار إداري ظاهر البطلان لم تقم دواعي وقف تنفيذه إلا بعد رفع دعوى الإلغاء، لذلك فهو يجاوز قصد المشرع برأينا و يحرم المتقاضين من حماية القضاء دون وجه حق.

٣- نقترح أن يقوم القضاء الإداري في فرنسا وسورية أسوة بالقضاء الإداري المصري بتسبيب الأحكام الصادرة إيجاباً بقبول طلب وقف التنفيذ أو سلباً برفضه، على أن يشمل التسبيب شرطي وقف التنفيذ الموضوعيين (الاستعجال وجدية الطلب) وليس أحدهما وذلك بالحد والقدر الذي يسمح ببيان الأسباب والاعتبارات التي قادت قاضي وقف التنفيذ إلى الحكم على نحو معين، دون أن يؤدي ذلك إلى تجاوز قاضي الوقف لمهمته كقاضي ظاهر إلى التصدي لموضوع النزاع والتعمق في فحص أسباب الطعن بالقرار الإداري.

لأن الالتزام بتسبيب الأحكام ومنها الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ يعّد أصلاً من أصول الأحكام ومبدأً أساسياً من مبادئها يتوجب الالتزام به ما لم يوجد نص قانوني يقضي بالإعفاء منه، فهو يشكل ضمانة هامة وجوهرية تؤدي إلى احترام حقوق الدفاع، وضرورة لاستعمال الحق في الطعن، فعن طريق الأسباب الواقعية والقانونية يستطيع صاحب الشأن معرفة ما شاب الحكم من عيوب، كما يسهل على محكمة الطعن مراقبة الحكم المطعون فيه من خلال بسط رقابتها على صحة وسلامة استخلاص قاضي الوقف لتوافر شروط وقف التنفيذ من عدمها.

٤– نقترح أن يقوم المشرع في فرنسا ومصر وسورية بإلزام قاضي وقف التنفيذ بالفصل في طلب وقف التنفيذ إيجاباً أو سلباً خلال مدة محددة قصيرة نسبياً، دون أن يقتصر هذا الامتياز على بعض الأنظمة الخاصة في فرنسا، بحيث يتم الفصل فيه بأسرع وقت ممكن لأن سرعة الفصل في القضايا هو حق دستوري، ومن شأنه أيضاً أن يزيد من فاعلية نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، خاصة وأن بطء إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري وخصوصاً في مرحلة النظر في طلب وقف التنفيذ من شأنه أن يجرد نظام وقف التنفيذ من كل فائدة و قيمة، فبطء إجراءات التقاضي في مرحلة النظر في طلب وقف التنفيذ يشكل دافعاً قوياً لدى الإدارة لمتابعة تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، وعاملاً أساسياً في تخلي أصحاب الشأن وتراجعهم عن طلبهم بوقف التنفيذ لأن الحكم به لم يعد مجدياً، وسبباً رئيسياً في إصدار قاضي وقف التنفيذ حكمه بعدم البحث في طلب وقف التنفيذ لأنه أصبح غير ذي موضوع بعد استنفاذ تنفيذه من قبل الإدارة أثناء مرحلة النظر بطلب وقف التنفيذ.

٥– نقترح أن يقوم المشرع في فرنسا ومصر وسورية بإعطاء قاضي وقف التنفيذ سلطة وصلاحية تأجيل تنفيذ القرار الإداري لمدة مستقبلية محددة وقصيرة نسبياً وذلك بخصوص جميع القرارات الإدارية التي يكون فيها العنصر الزمني مؤثراً في سرعة استنفاذ القرار الإداري، بحيث تتناسب مدة التأجيل مع المدة اللازمة للفصل في

طلب وقف التنفيذ استناداً للفحص الظاهري لشروط وقف التنفيذ دون التعمق في موضوع النزاع من خلال استخدام سلطة وصلاحية التأجيل لإجراء الخبرة الفنية أو لتقديم الخصوم لدفوعهم أو غير ذلك من الأسباب التي لا تتعلق بالفحص الظاهري لشروط وقف التنفيذ كما هو الحال بخصوص نظام وقف التنفيذ المؤقت الذي استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري السوري.

٦- نقترح أن يحافظ المشرع في فرنسا ومصر وسورية على مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء كقاعدة عامة وأصل لا يعمل بخلافه إلا بوجود نص يقضي بغير ذلك، على أن يستثني المشرع من هذه القاعدة العامة القرارات الإدارية التي تستنفذ موضوعها بمجرد صدورها والقرارات التي تتضمن جزاءات، بحيث يترتب على مجرد الطعن فيها بالإلغاء أثراً موقفاً، أو على الأقل منح قاضي الوقف بخصوصها سلطة وصلاحية تأجيل تنفيذها لمدة زمنية مستقبلية تكون كافية لإجراء الفحص الظاهري لشروط وقف التنفيذ والفصل فيه.

٧- نقترح أن يحافظ المشرع والقضاء الإداري في فرنسا ومصر وسورية على شرطي الاستعجال وجدية الطلب كشرطين موضوعيين لقبول طلب وقف التنفيذ، على أن يستثنى من ذلك – كما فعل المشرع الفرنسي – بموجب أنظمة خاصة بعض القرارات الإدارية التي يكفي بخصوصها توافر شرط الأسباب الجدية وحده لافتراض توافر شرط الاستعجال بخصوصها، أو شرط الاستعجال وحده دون اشتراط توافر شرط الأسباب الجدية، ويمكن بهذا الخصوص الاستفادة من تجربة القضاء الإداري في هذه الدول لاستخلاص قائمة بهذه القرارات الإدارية.

٨- نقترح أن يقوم المشرع في سورية ومصر بتبني نظام قضائي مستعجل يسمح للقاضي الإداري بوقف تنفيذ العقد الإداري في حالة الضرورة القصوى، على أن يتم الاستفادة بهذا الخصوص من تجربة المشرع الفرنسي في مجال دعوى المشروعية الخاصة ودعوى القضاء المستعجل قبل التعاقدي ولا سيما بعد تعديل نظامها بموجب أمر ٢٠٠٩/٥/٧.

٩- نقترح أن يقوم المشرع في مصر وسورية بتبني موقف المشرع الفرنسي بالنص صراحة على إمكانية الطعن استقلالاً بالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ سيما وأن اجتهاد القضاء الإداري في مصر وسوريا قد استقر على إمكانية الطعن استقلالاً بالحكم الصادر بوقف التنفيذ، وبتحديد مهلة الطعن فيه بمدة قصيرة جداً هي مدة خمسة عشر يوماً بحيث تتناسب مع الطبيعة المستعجلة لطلب وقف التنفيذ.

١٠- وأخيراً، فإننا أن يقوم المشرع بإعطاء قاضي وقف التنفيذ سلطة فرض ضمانات فاعلة لتنفيذ أحكام وقف التنفيذ من خلال تبني المشرع في سورية ومصر لنظام الغرامة التهديدية وسلطة توجيه أوامر تنفيذية للإدارة وفقاً لما هو معمول به في التشريع الفرنسي، وأيضا أن يقوم المشرع السوري بتبني نظام تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ بمسودته وخلال أيام العطل الرسمية أسوة بموقف المشرع المصري.

قائمة المراجع

BIBLIOGRAPHIE

أولاً- باللغة العربية:

١ـ الكتب العامة والخاصة:

١- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، دون عام طباعة.
٢- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، ١٩٩٧.
٣- د. أحمد ابو الوفا، التعليق على نصوص قانون المرافعات، الإسكندرية، منشأة المعارف، الطبعة الخامسة، دون عام طباعة.
٤- د. أحمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٤.
٥- د. أحمد محمود جمعة، أصول إجراءات أمام محاكم مجلس الدولة والمحكمة الإدارية الدستورية العليا، الإسكندرية، منشأة المعارف،١٩٨٥.
٦- د. أحمد محمود جمعة، اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل، الإسكندرية، منشأة المعارف، دون عام طباعة.
٧- د. أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٣.
٨- د. أحمد يسرى، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، الإسكندرية، منشأة المعارف، دون عام طباعة.
٩- د. ادوارد عيد، القضاء الإداري- الجزء الأول- أصول المحاكمات الإدارية، بيروت، مطبعة باخوس وشرتوني، ١٩٧٤.
١٠-أديب استنبولي و شفيق طعمة، تقنين أصول المحاكمات السوري في المواد المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣ وتعديلاته- الجزء الثاني، دمشق، المكتبة القانونية، الطبعة الثالثة، ١٩٩٧.
١١- أديب استنبولي و شفيق طعمة، تقنين أصول المحاكمات السوري في المواد المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٨٤/ لعام ١٩٥٣ وتعديلاته، الجزء الثالث، دمشق، المكتبة القانونية، الطبعة الثانية،١٩٩٤.

١٢- الديدواني مصطفى، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري- دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٢.
١٣- د. أمينه مصطفى النمر، مناط الاختصاص والحكم في الدعاوى المستعجلة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٦٧,
١٤- د. أنور أحمد رسلان، نظام العاملين بالدولة وبالقطاع العام، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٣,
١٥- د. برهان خليل زريق، نظرية البطلان في العقد الإداري، دمشق، المكتبة القانونية، ٢٠٠٢,
١٦- د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨,
١٧- حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، المحلة الكبرى، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٥,
١٨- د. حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري في لبنان وفرنسا ومصر، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٩١.
١٩- د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦.
٢٠- د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، بدون دار طباعة، ٢٠٠١.
٢١- خالد المالكي، قاضي الأمور المستعجلة في التشريع السوري، دمشق، منشورات فرع نقابة المحامين في دمشق، ١٩٧٩,
٢٢- د. خميس السيد اسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، دون دار طباعة، الطبعة الأولى، ١٩٩٢/,١٩٩٣
٢٣- د. رمزي طه الشاعر و د. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري – قضاء التأديب- قضاء التعويض، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٣,

٢٤- د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار الكتب المصرية، الطبعة الثالثة، ١٩٩٧.

٢٥- د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، الهيئة المصرية للكتاب، ١٩٨٦,

٢٦- د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، دمشق، مطبعة الداودي، ١٩٨٥- ١٩٨٦,

٢٧- د. زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، دمشق، دار الفكر العربي، ١٩٧٤,

٢٨- د. سعد الشتيوى، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨,

٢٩- د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الإسكندرية، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤,

٣٠- د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، الإسكندرية، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥,

٣١- د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول- دعاوى الإلغاء، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٩١,

٣٢- د. سمير يوسف البهي، دفوع وعوارض الدعوى الإدارية، بيروت، المنشورات الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠,

٣٣- د. سمير يوسف البهي، قواعد المسؤولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة ألإدارية العليا، المحلة الكبرى، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٢,

٣٤- د. سمير صادق، القرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٥.

٣٥- د. سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٦٩.

٣٦- د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الخامسة، ١٩٩١,

٣٧- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول – قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٦.

٣٨- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٩٥,

٣٩- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة عين شمس، الطبعة السادسة، ١٩٩١,

٤٠- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩١.

٤١- د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة ((الانحراف بالسلطة))، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، ١٩٧٨,

٤٢- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام- دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٦.

٤٣- طارق زيادة، القضاء المستعجل بين النظرية والتطبيق- دراسة قانونية، طرابلس لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، ١٩٩٣.

٤٤- د. صبري محمد السنوسي محمد، الإجراءات أمام القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.

٤٥- د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة- قضاء الإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣,

٤٦- د. عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، القاهرة، الدار القومية للطباعة والنشر، دون عام طباعة.

٤٧- عامر موقع الخطيب، قانون التوسع العمراني ذي الرقم /٦٠/ لعام ١٩٧٩ بين النظرية والتطبيق والمآل، دمشق، مطبعة دار الفتاة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨,

٤٨- د. عبد الله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً- القضايا الإدارية، المجلد الثالث، الطبعة الثانية، دون دار وعام طباعة.
٤٩- عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرافعات الإدارية، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ,٢٠٠٨
٥٠- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مطابع جامعة المنوفية، دون عام طباعة.
٥١- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، المحلة الكبرى، دار الكتب القانونية، ,٢٠٠٦
٥٢- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ,٢٠٠٨
٥٣- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٨.
٥٤- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية- القرارات والعقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧.
٥٥- د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري، دمشق، منشورات جامعة دمشق، الطبعة السابعة، ٢٠٠٢- ,٢٠٠٣
٥٦- د. عبد الله طلبه، القانون الإداري- الرقابة القضائية على أعمال- القضاء الإداري، دمشق، المطبعة الجديدة، ١٩٨٥- ,١٩٨٦
٥٧- د. عبد الله طلبه، مبادئ القضاء الإداري، منشورات جامعة دمشق – الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٣-٢٠٠٤.
٥٨- د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري – الجزء الثاني، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٦-,١٩٩٧
٥٩- عبد الهادي عباس، الاختصاص القضائي وإشكالاته، دمشق، دون دار طباعة، الطبعة الأولى، ,١٩٨٣

٦٠- عبد الهادي عباس، العقود الإدارية- الجزء الثاني، دمشق، دار المستقبل، الطبعة الأولى، ١٩٩٣,

٦١- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري،القانون الإداري، الدار الجامعية، ١٩٩٣,

٦٢- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المجلد الثاني، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٩٨,

٦٣- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني- مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية وفقاً للقانون رقم/٢٢٧/ لسنة ٢٠٠٠، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١,

٦٤- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٩٧,

٦٥- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، المجلد الأول، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٩٨,

٦٦- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية، ٢٠٠١,

٦٧- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية، ٢٠٠١,

٦٨- د. عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الأول، دمشق، مطابع دار الفكر، ١٩٦١,

٦٩- د. عزة المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية في القانون المصري المقارن، دون دار طباعة، ١٩٩٠,

٧٠- د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥-٢٠٠٦,

٧١- علي الدين زيدان ومحمد السيد، الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري- المجلد الرابع- نظرية العقود الإدارية- صيغ الدعاوى الإدارية، القاهرة، المكتب الفني للإصدارات القانونية، دون عام طباعة.

٧٢- د. عمرو بركات، السلطة التأديبية، القاهرة، مكتبة النهضة العربية، ١٩٧٩,

٧٣- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥,

٧٤- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤.

٧٥- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الأزرايطة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٦,

٧٦- د. ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، الأزرايطة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٩.

٧٧- د. محسن خليل، القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، ١٩٨٦.

٧٨- د. محسن خليل، القضاء الإداري - تنظيم القضاء الإداري في لبنان - دعوى القضاء الشامل، الدار الجامعية، دون عام طباعة.

٧٩- د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- الكتاب الأول والثاني، مصر، دار الكتب القانونية ، ١٩٩٨,

٨٠- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري- دراسة مقارنة- ولايتا الإلغاء والتعويض، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤-١٩٩٥.

٨١- د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، الإسكندرية، دار الجامعة الجدية، ٢٠٠٨,

٨٢- د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، دون عام طباعة.

٨٣- د. محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٨.
٨٤- د. محمد الحسين و د. مهند نوح، العقود الإدارية، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، مركز الدراسات القانونية، ٢٠٠٥-٢٠٠٦.
٨٥- د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، دون عام نشر.
٨٦- د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، دون عام طباعة.
٨٧- د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الهدى للمطبوعات، دون عام طباعة.
٨٨- د. محمد عبد اللطيف، القضاء المستعجل، القاهرة، مطابع دار النشر للجامعات المصرية، الطبعة الثالثة، ١٩٦٨,
٨٩- د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني - دعوى الإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢,
٩٠- محمد مرهون المعري، تسبيب القرارات الإدارية، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢.
٩١- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول- مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري- الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢,
٩٢- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني- قضاء الإلغاء(أو الإبطال) قضاء التعويض- وأصول الإجراءات، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢,
٩٣- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧,

٩٤- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣,

٩٥- د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء أراء الفقه وأحكام القضاء، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٨,

٩٦- د. محمد مرغني خيرى، القضاء الإداري ومجلس الدولة - الجزء الأول، دون دار طباعة ودون عام نشر.

٩٧- محمد على راتب، محمد نصر الدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة- الجزء الأول والثاني، دون دار نشر وعام طباعة.

٩٨- محمد علي راتب، القضاء المستعجل، دون دار طباعة وعام طباعة.

٩٩- د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٩٤,

١٠٠- د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، دون دار وعام طباعة.

١٠١- د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، ١٩٦٧- ١٩٦٨.

١٠٢- د. محمد فؤاد مهنا، دروس في القانون الإداري، الدار المصرية، دون عام طباعة.

١٠٣- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دون دار طباعة، ١٩٨٧,

١٠٤- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٧,

١٠٥- محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقاً لأحدث التشريعات وأراء الفقه والمبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧,

١٠٦- د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، دون عام طباعة.

١٠٧- د. محمود حبيب، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التأديب، القاهرة، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٦.

١٠٨- محمود زكي شمس، قضاء الأمور المستعجلة في تشريعات الجمهورية العربية السورية، دمشق، مطبعة خالد بن الوليد، الطبعة الأولى، ١٩٩٧.

١٠٩- د. محمود عبد العزيز محمد، القرار الإداري في هيئة الشرطة في ضوء أحكام قانون الشرطة وتعديلاته وقضاء مجلس الدولة، مصر، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٧.

١١٠- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المعارف، ١٩٨٦,

١١١- د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، الطبعة الثانية، ١٩٧٨.

١١٢- مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القانونين ٥٨و٦١ لسنة ١٩٧١و١٠و٤٨لسنة ١٩٧٢، عالم الكتاب، ١٩٧٤,

١١٣- د. وجدي راغب، مبادئ الخصومة المدنية، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٨٧.

١١٤- د. وجدي راغب، حول جواز الطعن المباشر في الأحكام الصادرة في طلبات وقف النفاذ المعجل، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، السنة الرابع عشر.

١١٥- د. وجدي راغب ود. سيد محمود، قانون المرافعات الكويتي، الكويت، دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.

١١٦- ياسين غانم، القضاء المستعجل ومشاكله العملية في الوطن العربي، دون دار طباعة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣.

١١٧- د. يحيى الجمل، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٦.

٢- رسائل الدكتوراه:

١- د. إلياس يوسف اليوسف، سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري، جامعة دمشق، ١٩٧٨.

٢- د. سوسن البيطار، آثار العقد الإداري بالنسبة إلى الغير، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٠.

٣- د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، رسالة كتوراة، جامعة أسيوط، ١٩٩٣.

٤- د. عبد المنعم عبد العظيم جيره، أثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٧١,

٥- د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.

٦- د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٨.

٧- د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٦٢.

٨- د. منصور إبراهيم العتوم، المسئولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، الطبعة الأولى، ١٩٨٤.

٩- د. منصور إبراهيم المصطفى الفارس، المسؤولية التأديبية للموظف العام في الأردن، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق، ١٩٨٢,

١٠- د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠١.

٣- الأبحاث:

١- د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت، العدد الثالث - السنة الثلاثون - سبتمبر ,٢٠٠٦
٢- د. طارق هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، مجلة الحقوق الصادر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت، العدد الرابع - السنة الثانية والثلاثون - ديسمبر ,٢٠٠٨
٣- د. محمد الحسين، قضاء الإلغاء كاستثناء في مجال العقد الإداري، جامعة باريس الأولى السوريون، للعام الجامعي١٩٩٦/١٩٩٧.
٤- د. محمد جمال الذنيبات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري، مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت- العدد الأول - السنة الثامنة والعشرون - مارس ,٢٠٠٤
٥- د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، دمشق، المجلد رقم /٢٠/، العدد رقم /٢/، ٢٠٠٤.
٦- نصرت ملا حيدر، بحث منشور في مجلة المحامون لعام ١٩٧٦.
٧- د. نفيس صالح المدانات، وقف القرار الإداري النافذ وانقضائه في اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت - العدد الرابع - السنة السادسة والعشرون - ديسمبر ,٢٠٠٢
٨- د. نواف سالم كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت العدد الرابع- السنة الخامسة والعشرون - ديسمبر ٢٠٠١.

٤- المجموعات والدوريات:

١- زكية العوا الكيلاني و أنس كيلاني، المدونة القضائية للاجتهاد المقارن- الأجزاء /١١و١٢و١٣و١٤/، دمشق، مطبعة دار الأنوار، الطبعة الأولى ١٩٨٦/,١٩٨٧
٢- سجلات المحكمة الإدارية العليا للأعوام: ((١٩٨٠-١٩٨٢-١٩٨٣-١٩٧٧-١٩٧٩-١٩٩٧-١٩٧٩-١٩٩٩-٢٠٠٠)).
٣- سجلات دائرة فحص الطعون غير منشور((١٩٦٦ -١٩٦٨- ١٩٧٥- ١٩٧٦- ١٩٧٧- ١٩٨٠-١٩٨٢-١٩٨٣)).
٤- سجلات محكمة القضاء الإداري للأعوام: ((١٩٩٩- ٢٠٠٠- ٢٠٠١-٢٠٠٢-٢٠٠٤-٢٠٠٥-٢٠٠٦-٢٠٠٧-٢٠٠٨-٢٠٠٩)).
٥- مجلة القانون للأعوام: ((١٩٥٤-١٩٥٥-١٩٥٨-١٩٦٦-١٩٧٨- ١٩٩٣)).
٦- مجلة المحامون للأعوام: ((١٩٤٢- ١٩٥٤ -١٩٦٥-١٩٦٦- ١٩٦٧-١٩٧٩-١٩٩٤-١٩٩٥-١٩٩٧-١٩٩٩-٢٠٠٠)).
٧- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية والجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في العقود الإدارية في أربعين عاماً، دون دار طباعة وعام نشر.
٨- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للأعوام: ((١٩٥٩/١٩٦٤- ١٩٦٠/١٩٦٤ – ١٩٦٥ – ١٩٦٦ – ١٩٦٧ – ١٩٦٨ – ١٩٦٩ – ١٩٧٠ – ١٩٧١ – ١٩٧٢ – ١٩٧٣ – ١٩٧٤ – ١٩٧٥ – ١٩٧٦ – ١٩٧٧ – ١٩٧٨ – ١٩٧٩ – ١٩٨٠ – ١٩٨١ – ١٩٨٢ – ١٩٨٣ – ١٩٨٤ – ١٩٨٥ – ١٩٨٦ – ١٩٨٧ – ١٩٨٨ – ١٩٨٩ – ١٩٩٠ – ١٩٩١ – ١٩٩٢ – ١٩٩٣ – ١٩٩٥ – ١٩٩٨ – ١٩٩٩ – ٢٠٠٠ – ٢٠٠١/٢٠٠٤)).
٩- محمد أسعد، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ,١٩٩٤
١٠- محمد أسعد، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ,١٩٩٧

١١- محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني الجديد في اجتهاد محكمة النقض السورية- الغرف المدنية بين عامي ١٩٩١- ٢٠٠٠، الجزء الأول والثاني والثالث، دمشق، مطبعة دار اليقظة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢-٢٠٠٤.
١٢- مصباح نوري المهايني، التحكيم في العقود المدنية والإدارية، دمشق، مؤسسة النوري، الطبعة الأولى، ,٢٠٠٧
١٣- مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري- اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً ١٩٥٩وحتى عام ٢٠٠٠، الجزء الأول والثاني والثالث، دمشق، مطبعة النوري، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤.

ثانياً- باللغة الفرنسية:

١- OUVRACTES GENERAUX & SPECIAUX TRAITES, MANUELS:

١- Braconnier. S, Précis du droit marchés publics, Le moniteur, Paris, ٢ édition, ٢٠٠٧.
٢- Cassia. P, Les référés administratifs d'urgence, L.G.D.J, Paris, ٢٠٠٣.
٣- Chabanol. D, Code de justice administrative, Le Moniteur, Paris, ٣ édition, ٢٠٠٧.
٤- Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, Montchrestien, Paris, ١٣ édition, ٢٠٠٨.

٥- Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, Montchrestien, Paris, ١١édition, ٢٠٠٦.

٦- Chapus. R, Droit du Contentieux administratif, éditions Montchrestien, Paris, ٥édition,١٩٩٥.

٧- Dael. S, Contentieux administratif, Presses universitaires de France, Paris, ٢ édition, ٢٠٠٨.

٨- Dugrip. O, L,urgence Contentieuse devant les juridictions administratives, P.U.F, Paris.

٩- Frier. P.L, L'urgence, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, ١٩٨٧.

١٠- Fromont. M, L'efficacité des décisions du juge de la légalité administrative dans le droit français et allemand, L.G.D.J, Paris, ١٩٩٩.

١١- Gohin. O, Les procédures d'urgence: approche comparative, Edition Panthéon-Assas, Paris, ٢٠٠٨.

١٢- Guglielmi. G, Droit administratif, D.L, Paris, ٢٠٠٢.

١٣- Jeze.G, Les principes généraux de droit administratif, Paris, ١٩٣٩.

١٤- Laubadére. A et Gaudemet. Y, Traité du droit administratif- ١٩٩٩ tome ١- Droit administratif général, L.G.D.J, Paris, ١٥'edition.

١٥- Laubadére. A et Gaudemet. Y, Traité droit administratif- tome ١- Droit administratif général, L.G.D.J, Paris, ١٦ édition, ٢٠٠١.

١٦- Laubadére. A- Delvolvé.P- Moderne. F, Traité des contrats administratifs – T ١, L.G.D.J, Paris, ١٩٨٣.

١٧- Laubadére. A- Delvolvé.P- Moderne. F, Traité des contrats administratifs – T ٢, L.G.D.J, Paris, ١٩٨٤.

١٨- Lebreton. G, Droit administratif général, Dalloz, Paris, ٥ édition, ٢٠٠٩.
١٩- Leclerc. N, Droit administratif, Bréal, Paris, ٢ édition, ٢٠٠١.
٢٠- Llorens. F, Le nouveau juge administratif des référés réflexion sur la réforme opérée par la loi du ٣٠ juin ٢٠٠٠, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, ٥ édition, ٢٠٠٢.
٢١- Lombard. M et Dumont. G, Droit administratif, Dalloz, Paris, ٨ édition, ٢٠٠٩.
٢٢- Macera .B.F, Les actes détachables dans le droit public Français, Pulim, ٢٠٠٢.
٢٣- Massot. J - Stahl.J.H - Fouque. O et Mattias Guyon, Le consiel d'Etat juge de cossation, Berger- Levrault L'administrative nouvelle, Paris, ٥ édition, ٢٠٠١.
٢٤- Moderne. F, Quasi contrats administratifs, Sirey, Paris, ١٩٩٥.
٢٥- Guibal. M, Mément des marchés publics, Le moniteur, Paris, ١٩٩٨.
٢٦- Morand –Deviller. J, Cours de droit administratif, Montchrestien, Paris, ٦ édition,١٩٩٩.
٢٧- Pacteau. P, Contentieux administratif, Paris, Presses Universitaires de France, Paris, ٧ édition,٢٠٠٥.
٢٨- Pacteau. P, Contentieux administratif, Paris, Presses Universitaires de France, Paris, ٦ édition,٢٠٠٢.
٢٩- Peiser. G, Contentieux administratife, Dalloz, Paris, ١٥ édition, ٢٠٠٩.
٣٠- Peiser. G, Contentieux administrative, DALLOZ, Paris,١٣ édition, ٢٠٠٤.
٣١- Richer. L, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris, ٤ édition, ٢٠٠٤.
٣٢- Richer.L, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris, ١٩٩٥.

٣٣- Rivero. J et Waline.J, Droit administratif, Dalloz, Paris, ٢١ édition, ٢٠٠٦.

٣٤- Rivero. J et Waline. J, Droit administratif, Dalloz, Paris, ٢٠ édition, ٢٠٠٤.

٣٥- Rouault. M.C, Contentieux administratif, Gualino lextenso édition, Paris, ٢٠٠٨.

٣٦- Rouault. L.C, Droit administratif, Gualino éditeur, Paris, ٤ édition, ٢٠٠٧.

٣٧- Vuitton. J et Vuitton. X, Les référés, Lexis Nexis Litec, Paris, ٢ édition, ٢٠٠٦.

II- LES THESES:

١- Charles.H, Actes rattachables et actes détachables en droit administratif français, Thèse pour le Doctorat, L.G.D.J, Paris, ١٩٦٨.

٢- Lachamme. J.F, L'applicatien dans le temps des décisions administratives exécutoires, Thèse pour le Doctorat, L.A.D.S, Paris, ١٩٨٠.

٣- Le Bot. O, La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé liberté, Thèse pour le Doctorat, ٢٠٠٦.

٤- Pouyaud. D, La nullité des contrats administratifs, Thèse pour le Doctorat, L.G.D.J, Paris, ١٩٩١.

٥- Tourdias. M, Le sursis à exécution des décisions administratives, Thèse pour le Doctorat, ١٩٥٧.

III- LES ARTICLES:

١- Berthon. G, La suspension juridictionnelle du contrat administratif entre "référé suspension" et "référé contractuel", R.F.D.A, ٢٠٠٩.
٢- Botoko – Claeysen. C, Le riféré – Liberté vu par les juges du fond, Analyse de premiéres de dix Tribunaux adminsittratifs, A.J, ٢٠٠٢.
٣- Butéri. K, La condition d'urgence dans la procédure du référé-suspension, P.A, ٢٠٠١.
٤- Chwaux. D, conclusion sur C.E ١٦ février ٢٠٠١. M.Breuque. R.F.D. Ad.٢٠٠١.
٥- Darcy. G, La décision exécutoire, A.J.D.A, ١٩٩٤, p. ٦٦٣.
٦- Dardalhon. L, L'usage des référés à l'encontre des décision d'exercice du droit de préemption, A.J.D.١, ٢٠٠٥.
٧- Debbasch.R, Le juge administratif et l'injonction: La fin d'un tabou, J.C.P.G, ١٩٩٦, n° ١٦.
٨- Etiem. R, Le sursis de quarant- huit heures, R.D.P,١٩٨٨.
٩- Gabolde. C, Aménager le sursis à exécution, D.A. ١٩٩٣, N.١٢.
١٠- Gleizal .J, Le sursis à execution des décisions administratives, A.J.D.A, Paris, ١٩٧٥.
١١- Hanicotte. R, Le sursis à exécution : point nevralgiqe de la protection de l'environnement, R.D.P, ١٩٩٥, ٦' edition.
١٢- Jean – Davidoreyfus, Réfère precantractuel et obligation de communiquer les motifs de rejet d'un offre, AJDA, ٢٠٠٤.
١٣- Lagumina. S et philippe. E, Le réfère précontractuel, Bilan et perspectives, AJDA, ٢٠٠٠.
١٤- Laidié. Y, Procédures d'urgence, A.G.D.A, ٢٠٠١.
١٥- Le Baut- Ferrarése. B, Les procédures d'urgence et le langage du droit, R.F.D.A, ٢٠٠٢.
١٦- Malingmer. B, Note sous C.E ٢٤ février ٢٠٠١. Mme.Tiberi, R.F.D. AD, ٢٠٠١.
١٧- Moderne.F, Premier bilan de la réforme des procédures d'urgence dans le contentieux administratif, R.F.D.A, ٢٠٠٧.
١٨- Monteillet. I, La réforme des pouvoirs du juge administratif face à l'urgence, Gas.Pal, ٢٠٠٠.

١٩- Moreau .J, Bilan jurisprudentiel du contrôle administratif de légalité, A.J, ١٩٩٨.
٢٠- Morlot-dehan. C, La reforme des procédures d'urgence devant le juge administratif, P.A, ٢٠٠٠.
٢١- Mors. R.S, Les notion de préjudice difficilement réparable et de moyen sérieux, G.A.S.P, ١٩٨٣.
٢٢- Overney. S, Le référé- suspension et le pouvoir de régulation du juge, A.J.D.A, ٢٠٠١.
٢٣- Plessix .B, Le caractère provisoire des mesures prononcées en référé, R.F.D.A, ٢٠٠٧.
٢٤- Raux. C, Le contrôle du juge des référés sur le refus de l'administration de délivrer un visa, A.J.D.A, ٢٠٠٧.
٢٥- Seiller. B, Procédures d'urgence (Référé- suspension – Article. ٥٢١-& du Code de justice administrative- Urgence- Appréciation), A.J.D.A, ٢٠٠١.
٢٦- Touvet .L, conclusion sur C.E ١٨ et ١٩ Janvier ٢٠٠١, conféd, nat, des radios libres et comm.. de Venelles, R.F.D, Ad, ٢٠٠١.
٢٧- Vandermeeren. R, La Réforme des procédure d'urgence devant le Juge administratif, A.J, ٢٠٠٠.
٢٨- Vandermeeren. R, Le référé administratif précontractuel, A.J.D.A, ١٩٩٤.
٢٩- Wachsmam. P, Le nouveau juge administratif des référés – Réflexions sur la réforme opérée par la loi du ٣٠ juin ٢٠٠٠, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, ٥éd, ٢٠٠٢.

الفهرس

TABLE DES MATIERES

التقسيم	الموضوع	الصفحة
المقدمة		١١
أولاً: أهداف البحث		١٥
ثانياً: أهمية البحث		١٦
ثالثاً: المشاكل التي واجهها الباحث		١٦
رابعاً: منهج البحث		١٧
خامساً: خطة البحث		١٨

الباب الأول
الأساس الموضوعي لوقف تنفيذ القرار الإداري

تمهيد ٢١

الفصل الأول
ماهية وقف تنفيذ القرار الإداري

تمهيد ٢٣
المبحث الأول: الاتجاه التقليدي في وقف تنفيذ القرار الإداري ٢٤
المطلب الأول: التعريف بوقف تنفيذ القرار الإداري ٢٥
الفرع الأول: مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء ٢٦
أولاً: مضمون مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء وتبريراته ٢٦
ثانياً: موقف المشرع والفقه من هذه التبريرات ٣٣
ثالثاً: تقييم مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء ٣٩
الفرع الثاني: الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ ٤٥
أولاً: موقف المشرع من الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ ٤٦
ثانياً: موقف القضاء من الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ ٥٠
ثالثاً: موقف الفقه من الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ ٥١
المطلب الثاني: نطاق تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري ٥٦
الفرع الأول: القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها ٥٧
أولاً: تعريف القرار الإداري وعناصره ٥٧
ثانياً: وقف تنفيذ الحالات الخاصة للقرار الإداري ٦٤
الفرع الثاني: القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها ٩٦

أولاً: القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها في فرنسا ٩٦
ثانياً: القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها في مصر ١٠٦
ثالثاً: القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها في سورية ١١٨
المبحث الثاني: الاتجاهات الحديثة في وقف تنفيذ القرارات الإدارية ١٣٥
المطلب الأول: الاتجاهات الحديثة لوقف التنفيذ في فرنسا ١٣٦
الفرع الأول: الحماية المستعجلة للحريات الأساسية ١٣٧
أولاً: شروط الحماية المستعجلة للحريات الأساسية ١٣٨
ثانياً: ميزات الحماية المستعجلة للحريات الأساسية ١٤٤
ثالثاً: الحماية المستعجلة للحرية والحماية بطريق وقف التنفيذ ١٤٥
الفرع الثاني: دعوى المشروعية الخاصة ١٥١
أولاً: التعريف بدعوى المشروعية الخاصة ١٥٢
ثانياً: أحكام دعوى المشروعية الخاصة ١٥٤
المطلب الثاني: الاتجاهات الحديثة لوقف التنفيذ في سوريا ١٦٠
الفرع الأول: وقف التنفيذ المؤقت ١٦١
أولاً: شروط وقف التنفيذ المؤقت ١٦١
ثانياً: خصائص الحكم الصادر بوقف التنفيذ المؤقت وآثاره ١٦٢
ثالثاً: الأساس القانوني لنظام وقف التنفيذ المؤقت ١٦٤
رابعاً: أسباب ظهور نظام وقف التنفيذ المؤقت ١٦٥
خامساً: نطاق تطبيق نظام وقف التنفيذ المؤقت وأحكامه ١٦٦
الفرع الثاني: وقف التنفيذ الجزئي ١٨١
أولاً: شروط وقف التنفيذ الجزئي ١٨١
ثانياً: طبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ الجزئي وخصائصه ١٨٢
ثالثاً: حالات الحكم بوقف التنفيذ الجزئي ١٨٣
رابعاً: الأساس القانوني لنظام وقف التنفيذ الجزئي ١٨٥
خامساً: نطاق تطبيق نظام وقف التنفيذ الجزئي وأسبابه ١٨٧

سادساً: الآثار المترتبة على الحكم الصادر بوقف التنفيذ الجزئي ١٩٠
الفرع الثالث: وقف التنفيذ المعلق على شرط ١٩٣
أولاً: النظام القانوني لوقف التنفيذ المعلق على شرط ١٩٣
ثانياً: نطاق تطبيق وقف التنفيذ المعلق على شرط ١٩٥

الفصل الثاني

تمييز وقف تنفيذ القرار الإداري عن الأنظمة المشابهة

تمهيد ١٩٩
المبحث الأول: الطلبات المستعجلة في قضاء العقود ٢٠٠
المطلب الأول: وقف تنفيذ القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد ((الاتجاه التقليدي)) ٢٠٢
الفرع الأول: الطلبات المستعجلة في منازعات العقود الإدارية في ظل ولاية القضاء الكامل ٢٠٤
الفرع الثاني: الطلبات المستعجلة في منازعات العقود الإدارية في ظل ولاية قضاء الإلغاء ٢١٠
المطلب الثاني: وقف التنفيذ في القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي ((الاتجاه الحديث)) ٢١٧
الفرع الأول: أسس الدعوى وقواعد قبولها ٢١٨
أولاً: مصادر دعوى القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي وخصائصها ونطاق تطبيقها ٢١٨
ثانياً: شروط قبول دعوى القضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي ٢٢١
الفرع الثاني: النظام القضائي للدعوى ٢٢٤
أولاً: ضمانات الدعوى وأسباب تدخل القاضي ٢٢٤
ثانياً: قواعد الحكم في الدعوى ٢٢٦

ثالثاً: التطورات التي طرأت على النظام القضائي للدعوى في ظل أمر ٢٠٠٩/٥/٧ ..... ٢٣٠
المبحث الثاني: الطلب المستعجل بوصف الحالة الراهنة ٢٣٢
المطلب الأول: النظام القانوني لدعوى وصف الحالة الراهنة ٢٣٤
الفرع الأول: ماهية دعوى وصف الحالة الراهنة ٢٣٥
أولاً: تعريف دعوى وصف الحالة الراهنة ٢٣٥
ثانياً: الأساس القانوني لدعوى وصف الحالة الراهنة ٢٣٦
ثالثاً: شروط دعوى وصف الحالة الراهنة ٢٣٧
الفرع الثاني: إجراءات رفع دعوى وصف الحالة الراهنة والحكم فيها ٢٥٢
أولاً: إجراءات رفع دعوى وصف الحالة الراهنة ٢٥٢
ثانياً: طبيعة الحكم الصادر بدعوى وصف الحالة الراهنة ٢٥٣
المطلب الثاني: ولاية القضاء الإداري بالنظر بدعوى وصف الحالة الراهنة.. ٢٥٥
الفرع الأول: الاختصاص الولائي لمجلس الدولة في دعوى وصف الحالة الراهنة في نطاق العقود الإدارية ٢٥٦
أولاً: الأساس القانوني ٢٥٦
ثانياً: موقف مجلس الدولة المصري ٢٥٧
ثالثاً: موقف مجلس الدولة السوري ٢٦١
الفرع الثاني: الاختصاص الولائي لمجلس الدولة في دعوى وصف الحالة الراهنة في نطاق القرارات الإدارية ٢٦٤
أولاً: الأساس القانوني ٢٦٤
ثانياً: موقف القضاء المصري ٢٦٦
ثالثاً: موقف القضاء السوري ٢٧٣
المبحث الثالث: الطلبات المستعجلة في نطاق القضاء التأديبي ٢٧٧

المطلب الأول: الطلبات المستعجلة التي تدخل في نطاق الاختصاص الولائي للمحاكم المسلكية ٢٧٩
الفرع الأول: الطلبات المستعجلة بمد مدة الوقف عن العمل وصرف نصف المرتب الموقوف صرفه ٢٨٠
أولاً: الأساس القانوني للوقف الاحتياطي ٢٨٠
ثانياً: ماهية الوقف الاحتياطي ٢٨٢
ثالثاً: آثار الوقف الاحتياطي ٢٩٣
الفرع الثاني: الطلب المستعجل بمنح العامل المكفوف اليد سلفة تعادل /٨٠%/ من أجره الشهري المقطوع ٣٠١
أولاً: الأساس القانوني لكف اليد ٣٠١
ثانياً: ماهية كف اليد وأحكامه ٣٠٣
ثالثاً: آثار كف اليد ٣٠٩
المطلب الثاني: الطلبات المستعجلة التي تدخل في نطاق الاختصاص العام للمحاكم المسلكية ٣١٤
الفرع الأول: الطلب المستعجل باستمرار صرف مرتب العامل المفصول من الوظيفة ٣١٥
أولاً: ماهية فصل العامل وأنواعه ٣١٥
ثانياً: الطلب المستعجل باستمرار صرف مرتب العامل الموقوف من الوظيفة ٣٢٠
الفرع الثاني: الطلب المستعجل باستمرار صرف مرتب العامل الموقوف أو المصروف من الوظيفة ٣٢٧
أولاً: ماهية الفصل من الخدمة ٣٢٧
ثانياً: ماهية وقف العامل عن العمل ٣٣٣
ثالثاً: الطلب المستعجل باستمرار صرف مرتب العامل الموقوف أو المفصول من الوظيفة ٣٣٤

الباب الثاني
النطاق الإجرائي للفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

تمهيد ٣٣٩

الفصل الأول
النظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

تمهيد ٣٤١
المبحث الأول: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري ٣٤٢
المطلب الأول: الشروط الموضوعية المتعلقة بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري ٣٤٤
الفرع الأول: الاستعجال ((الضرر المتعذر رأبه)) ٣٤٥
أولاً: شرط الاستعجال في فرنسا ٣٤٥
ثانياً: شرط الاستعجال في مصر ٣٥٦
ثالثاً: شرط الاستعجال في سورية ٣٧١
الفرع الثاني: جدية الطلب ٣٧٥
أولاً: شرط الشك الجدي في فرنسا ٣٧٥
ثانياً: شرط جدية الطلب في مصر ٣٨٢
ثالثاً: شرط جدية الطلب في سورية ٣٨٧
الفرع الثالث: ارتباط شرطي الاستعجال والجدية وكفايتهما ٣٩٢
أولاً: ارتباط الشرطين ٣٩٢
ثانياً: الاستثناء على قاعدة ارتباط شرطي الاستعجال وجدية الطلب ٣٩٧

المطلب الثاني: الشروط الشكلية المتعلقة بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري ٤٠٦
الفرع الأول: ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى إلغاء القرار الإداري ٤٠٧
أولاً: ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء في فرنسا..... ٤٠٧
ثانياً: ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء في مصر ٤١١
ثالثاً: ارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء في سورية ٤١٦
الفرع الثاني: ميعاد طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ٤٢١
أولاً: ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في فرنسا ٤٢١
ثانياً: ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في مصر ٤٢٤
ثالثاً: ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في سورية ٤٣٢
المبحث الثاني: سلطات القاضي الإداري في التحقق من شروط وقف تنفيذ القرار الإداري ٤٣٦
المطلب الأول: عدم المساس بأصل الحق ٤٣٧
الفرع الأول: مفهوم عدم المساس بأصل الحق ٤٣٨
أولاً: في إطار القانون الخاص ٤٣٨
ثانياً: في إطار وقف تنفيذ القرارات الإدارية ٤٣٩
الفرع الثاني: نطاق مفهوم عدم المساس بأصل الحق ٤٤١
أولاً: في إطار القانون الخاص ٤٤١
ثانياً: في إطار وقف تنفيذ القرارات الإدارية ٤٤٦
المطلب الثاني: سلطة قاضي وقف التنفيذ في فحص شرط الأسباب الجدية.... ٤٥٩
الفرع الأول: الفحص الظاهري للأوراق ((عدم المساس بأصل الحق)) ٤٦٠
أولاً: في فرنسا ٤٦٠
ثانياً: في مصر ٤٦٢

الفرع الثاني: ترجيح إلغاء القرار الإداري ٤٦٧
أولاً: في فرنسا ٤٦٧
ثانيـــاً: فـــي مصـــر .....
٤٦٩

الفصل الثاني
الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

تمهيد ٤٧٥
المبحث الأول: حكم وقف التنفيذ ٤٧٧
المطلب الأول: دور المحكمة عند الفصل في طلب وقف التنفيذ..... ٤٧٨
الفرع الأول: الفصل في المسائل الأولية ٤٧٩
الفرع الثاني: تكييف الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ وتسبيبه ٤٨٧
أولاً: تكييف الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ٤٨٧
ثانياً: تسبيب الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ٤٨٩
الفرع الثالث: ترجيح المصلحة العامة ٤٩٦
أولاً: المصلحة العامة كشرط مستقل للحكم بوقف التنفيذ ٤٩٧
ثانياً: المصلحة العامة كعنصر مندمج في ذات الشروط الموضوعية للوقف .. ٤٩٩
ثالثاً: المصلحة العامة كشرط مضيق للنطاق الموضوعي للوقف ٥٠٢
رابعاً: المصلحة العامة كعنصر معطل لأثر شروط الوقف التقليدية..... ٥٠٣
المطلب الثاني: خصائص الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ وطبيعته ٥١٢
الفرع الأول: خصائص الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ٥١٣
أولاً: تحضير الدعوى ٥١٣
ثانياً: تقصير المواعيد ٥٢١
ثالثاً: التنفيذ بالمسودة ٥٣١

الفرع الثاني: طبيعة حكم وقف تنفيذ القرار الإداري ٥٣٥
أولاً: الحكم بوقف التنفيذ حكم قضائي ٥٣٥
ثانياً: الحكم بوقف التنفيذ حكم مؤقت ٥٤٠
ثالثاً: الحكم بوقف التنفيذ حكم قطعي ٥٤٤
المبحث الثاني: الآثار المترتبة على صدور الحكم في طلب وقف التنفيذ ٥٥٤
المطلب الأول: تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ ٥٥٥
الفرع الأول: نطاق تنفيذ الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ٥٥٦
أولاً: النطاق الموضوعي للتنفيذ ٥٥٦
ثانياً: النطاق الزمني للتنفيذ ٥٦٤
الفرع الثاني: ضمانات تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ ٥٧٠
أولاً: ضمانات المحكوم له في الوقف ٥٧١
ثانياً: ضمانات المحكوم ضده في الوقف ٥٨٣
المطلب الثاني: الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري..... ٥٨٧
الفرع الأول: طبيعة الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ومقتضياته..... ٥٨٨
أولاً: طبيعة الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ٥٨٨
ثانياً: مقتضيات الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ٥٩٤
الفرع الثاني: طرق الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ٦٠٠
أولاً: طرق الطعن في فرنسا ٦٠٠
ثانياً: طرق الطعن في مصر ٦٠٣
ثالثاً: طرق الطعن في سورية ٦١٠
الفرع الثالث: الفصل في الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ٦١٨
أولاً: إجراءات تقديم الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ٦١٨
ثانياً: سلطة المحكمة المختصة في النظر في الطعن ٦٢٠

الخاتمـــــــة ٦٢٩
أولاً: النتائج ٦٣١
ثانياً: المقترحات ٦٣٤
قائمة المراجع ٦٣٩
أولاً: باللغة العربية ٦٤١
ثانياً: باللغة الفرنسية ٦٥٤
الفهرس ٦٦١