جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

وقف تنفيذ القرارات الإدارية

إعداد

أنور عصام محمد شعبان

إشراف

د. محمد شراقة

د.غازي دويكات

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح، نابلس- فلسطين.

2013

وقف تنفيذ القرارات الإدارية

إعداد

أنور عصام محمد شعبان

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ2013/9/26 م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
د. محمد شراقة / مشرفاً ورئيساً	
د.غازي دويكات / مشرفاً ثانياً	
د. أحمد دبك / ممتحناً خارجياً	
د. نائل طه / ممتحنا داخلياً	

الإهداء

أمي

لو كانت كل أمٍ مثلك بَــرةً ،،،، لغنيَ بها البنونُ عن الآباءِ

أبي

حييتَ نامتْ أعيُنِي ،،، عيناكَ لم تَنَمِ

وطني

وطني لو شغلت بالخلد عنه ،،،،،، نازعتني إليه في الخلد نفسي

إلى جدي المرحوم الشاعر " أبو بسام الجلماوي"

إلى أخوتي وأخواتي

أساتذتي الأفاضل

اصدقائي الأعزاء

زملائي وزميلاتي

إلى كل من كنتُ له عبداً لعلم علمني إياه

إلى كل من وقف بجانبي وساندني في إنجاز بحثي هذا

شكر وتقدير

أتقدم بجزيل الشكر والإمتنان إلى الأستاذ المربي الفاضل: الدكتور محمد شراقة على دعمه المتواصل لي، و لكل طالبِ علمٍ وطالبة، كيف لا، وهو من علمنا :أنه إذا كانتِ النفوس كباراً ،،، تعبت في مرادها الأجسام.

أتقدم بجزيل الشكر والإمتان الى الدكتور غازي دويكات، على الدعم العلمي الذي قدمه لي، في سبيل إتمام هذه الرسالة بخير إن شاء الله .

كما وأتقدم بجزيل الشكر، إلى جميع الأساتذة الذين تتلمذتُ على أياديهم ، طيلةَ مدة الدراسة في كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية.

الإقرار

أُقِــرُ أنا الموقع اسمي أدناه مقدم الرسالة التي تحمل عنوان:

وقف تنفيذ القرارات الإدارية

أقر أنَّ ما اشتملت عليه هذه الرسالة ، هي نتاج جهدي الخاص ، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأنَّ هذه الرسالة كَكُل أو أي جزء منها لم يُقَدَّم من قبل ، لنيل أية درجة علمية أو بحث علمي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student Name: **اسم الطالب:**

Signature: **التوقيع:**

Date: **التاريخ:**

فهرس المحتويات

الموضوعات	الصفحة
الإهداء	ج
الشكر والتقدير	د
الإقرار	هـ
ملخص الدراسة	ح
المقدمة	1
الفصل الأول:طبيعة طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وشروطه.	**6**
المبحث الأول: تعريف وقف تنفيذ القرار الإداري.	6
المطلب الأول : مفهوم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.	6
الفرع الأول : المعنى الفقهي والقانوني لوقف التنفيذ بصفته الإستعجالية.	7
الفرع الثاني:الجهات المختصة بوقف تنفيذ القرار الإداري.	10
الفرع الثالث:ضوابط طلب وقف التنفيذ القرار الإداري.	15
المطلب الثاني:المبادئ العامة لطلبات وقف التنفيذ.	18
الفرع الأول: مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء.	19
الفرع الثاني: وقف تنفيذ القرارات الادارية استثناءا على مبدأ الاثر غير الموقف للطعن بالالغاء.	24
المبحث الثاني : شروط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.	25
المطلب الأول: الشروط العامة لطلب وقف التنفيذ.	26
الفرع الأول: إرتباط طلب الوقف في صحيفة الدعوى.	26
الفرع الثاني: تقديم الطلب ضمن المدة القانونية للمواعيد المقررة(الآجال المعقولة).	31
المطلب الثاني : الشروط الخاصة لطلب وقف التنفيذ.	33
الفرع الأول: توافر ركن الإستعجال.	33
الفرع الثاني: الجَدِّية.	38
الفصل الثاني: حجية الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري.	**43**
المبحث الأول: الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري.	43
المطلب الأول: اجراءات اصدار الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري.	43

الفرع الأول: خاصية السرعة في إجراءات إصدار الحكم.	44
الفرع الثاني : مسار طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية وفقاً لطبيعتها..	46
الفرع الثالث: إرتباط إجراءات سير طلب وقف التنفيذ بأحكامه الخاصة كطلب مستعجَل.	55
المطلب الثاني :الميزات الأساسية لخُلاصة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري.	59
الفرع الأول: الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم مؤقت.	60
الفرع الثاني: قطعية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري.	62
المبحث الثاني: حُجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ.	65
المطلب الأول : حدود حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ.	65
الفرع الأول: حجية الحكم في طلب وقف التنفيذ على موضوع الدعوى .	66
الفرع الثاني: حجية حكم وقف التنفيذ فيما فُصِل فيه من مسائل فرعية أُخرى.	71
المطلب الثاني : تنفيذ وضمانات تنفيذ حكم وقف تنفيذ القرار الإداري.	77
الفرع الأول: تبليغ نسخة التنفيذ.	78
الفرع الثاني :وسائل التنبيه.	80
الفرع الثالث : وسائل الإجبار .	84
الخاتمة	89
النتائج	90
التوصيات	92
قائمة المصادر والمراجع	95
Abstract	**b**

وقف تنفيذ القرارات الإدارية

إعداد

أنور عصام محمد شعبان

إشراف

د. محمد شراقة

د.غازي دويكات

الملخص

إن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، لا يقلُ أهميةً عن الدعوى الإدارية ذاتِها، اذ قد يلجأُ الأفراد إلى القضاء الإداري بُغيةَ حماية حقٍ من حقوقهمُ التي كَفِل لهم إياها القانون، وقد تكون الغايةُ التي يحققها حكمُ وقفِ تنفيذ القرار الإداري، هي الغاية المرجوة من اللجوء إلى القضاء الإداري، ورفع الدعوى وتكبُدِ مصاريفها ومشَقَّتِها أحياناً، وقد يرفع المستدعي الدعوى يستحصلُ الحكمَ بوقف التنفيذ ويتركَ الدعوى بعد تحقيق الغاية من الحكم، ففي حالة المنع من السفر بداعي العلاج، ما هي الغاية المرجوة من القرار الصادر بعد سنة أو سنتين ببطلان القرار الإداري بالمنع ، ففي هذه الحالة تتحقق الغاية من رفع الدعوى، وإقرانها بطلب وقف التنفيذ.

قام الباحثُ بتقسيم الدراسة إلى فصلين إثنين: ليكونَ الفصلُ الأولُ، طبيعة طلب وقف التنفيذ وشروطه من حيث تعريفه ومفهومه الفقهي والقانوني، والطريق القانوني بتنظيمه، فكان المبحثُ الأول من هذا الفصل تعريف طلب وقف تنفيذ القرار الإداري . والمطلب الأول : مفهوم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، والمطلب الثاني :المبادئ العامة لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وفي المبحث الثاني من الفصل الأول: شروط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ، فيكون المطلب الأول الشروط العامة لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري والمطلب الثاني الشروط الخاصة لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري .

أما في الفصل الثاني، تناول الباحثُ حجية الاحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرار الاداري، إذ إنَّ الحكمَ الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري متجاوزاً قاعدة سريان القرارات الإدارية، يجب أن يكونَ مصحوباً بالقوة التنفيذية حتى يحققَ الغاية المرجوة منه كقرار حكم صادر عن محكمة

مختصة مشكلة ، وِفقَ القانون ليكون هذا الفصل على مبحثين إثنين: المبحث الأول منه : الحكم الصادر بوقف التنفيذ قُسِّمَ على مطلبين ، الأول منه هو : إجراءات إصدار الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، إذ إنَّ الحكم الصادر بوقف تنفيذ أي قرارٍ إداري، يجبُ أن يمرَ بمساره القانوني الصحيح ، حتى يُصارَ إلى القول بأنه أصبح حكماً يتمتعُ بالحُجية وحائزاً الشيئَ المقضي به. والميزات الأساسية لخُلاصة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري في (المطلب الثاني)، كَونُ هذا الحكمِ بعد صدوره وِفقاً للإجراءات المقررة ،يتمتعُ بالميزات التي تظل مصاحبةً له ما دام حكماً بوقف تنفيذ قرار إداري، ما لم يتمُّ الفصل في الدعوى الإدارية ،وما دامت قائمةً إلى حين الفصل بها، أو انتهائِها بالطرق المُقررة وِفقاً للأصول والقانون ، والميزات المصاحبة له هي ميزةُ التأقيت وميزة القطعية.

أما المبحث الثاني : حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ، ليكون المطلب الأول منه: حدود حُجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ ،وتقتضي الحُجية من أنَّ الحكم بعد الفصل فيه ، واستنفاذه طرقَ الطعنِ وِفقاً للأنظمة التي تسمح بالطعن باحكام وقف التنفيذ، لا يجوزُ إعادةَ النظرِ به أو تعديله أو الغائِه وواجبُ النفاذِ منذ اللحظة التي يصبح بها الحكم قطعياً، ولا يجوزُ تقديمَ طلبٍ للقاضي لإعادة النظر به ،أو تعديله ، والمطلب الثاني : تنفيذُ وضماناتُ تنفيذِ حكمِ وقف تنفيذ القرار الإداري ، كما وأنَّ تنفيذَ الأحكامِ يُشكِّلُ إشكاليةً قانونيةً بصفة عامة، بِغضِّ النظر عن طبيعة هذا الحكم ،والمخاطَبين الملتزمين به ،وخاصةً الأحكامَ الإداريةَ ،أما بالنسبة لفلسطينَ ،إذ إنه وفي ظل غيابِ قانونٍ خاصٍ للقضاء الإداري لينظمَ عملية تنفيذِ الأحكام الإدارية فإنَّه يوجد قُصورٌ في القانون الفلسطيني الحالي، في تلبية هذا المطلب،كما ويعرِضُ الباحثُ الضماناتِ القانونيةَ التي سارت عليها الأنظمة المقارنة، مثل: فرنسا ومصر والجزائر في تنفيذ الأحكام الإدارية والسلطات التي مُنِحت للقاضي الإداري ، بُغيةَ تحقيق الهدف من الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ.

بمقارنة النظام القانوني الفلسطيني بالنظام القانوني المصري والفرنسي والجزائري أيضاً، يرى الباحثُ أنَّه يوجد فراغٌ تشريعيٌ ناظمٌ لعملية تقديم الطلبات المستعجلة ،والسيرِ بها وإلزاميةِ تنفيذها جَبْراً على المخاطبين بها، الأمرُ الذي كان من المتوقع أن يعالجه مشروع قانون القضاء

الإداري الفلسطيني رقم( ) لسنة (2012م) المقترَح من "مساواة" ، إلا أنَّ مشروعَ القانونِ لم يقمْ بتغيير هذا الواقع القانوني، ولم يقمْ بتنظيم أحكامٍ مستقلةٍ لطلبات وقفِ التنفيذ، كما هو الحال في فرنسا ومصر والجزائر ولبنان.

ومن خلال هذه الدراسة ، تَبَيَّنَ أنَّ الإجتهادَ القضائي الفلسطيني، قد سار على هدى قراراتِ محكمةِ العدل العليا الأردنية ،حتى أنَّ القاضيَ الإداريَ الفلسطيني، قد يَعدِلُ في بعض الأحيان عن التدخل في قضية ما، كونَ الإجتهادَ القضائيَ الأردني قد عَدَلَ عنها، مثل :إمتناع محكمة العدل العليا الفلسطينية الحكم بإلزام الإدارة بتنفيذ القرار الصادر عنها في وقت سابق، كونه يَخرجُ عن إختصاص محكمة العدل العليا الفلسطينية; والسبب يعودُ إلى أنَّ الإجتهادَ القضائيَّ الأردني قد عَدَلَ عنها آنفاً، ويرى الباحثُ أنَّ السببَ يعودُ إلى غياب قانون واحد ومُوَحَّد، يُنظم عمليةَ الدعوى الإدارية في فلسطين، حتى يتسنى للمحكمة أن تُرسيَ قواعدها بناءً عليه وإنسجاماً معه.

ومن خلال هذه الدراسة، خرج الباحثُ بعدةِ نتائجَ ،تميزَ بها نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ولوحظ تقدمُ المُشَرِع الفرنسي والمصري والجزائري واللبناني على المُشَرِع الفلسطيني، في تنظيم نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ،وعدة نقاطِ ضعفٍ اعترت هذا النظام في القانون الفلسطيني،كما وخَلُصَ الباحثُ إلى عدة توصيات لمعالجتها في الوقت اللاحق، إذا ما تمَّ اعتماد قانون للقضاء الإداري.

المقدمة

إنَّ طلبَ وقفِ تنفيذ القرار الإداري المطعون عليه بالإلغاء، هو إستثناء من مبدأ عدم جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية لمجرد إقامة دعوى بإلغائها، حيث لا يعوقُ نفاذ تلكَ القراراتِ ولا يَحولُ دون تحقيقها لاقرارها الإدعاء بعدم مشروعيتها أمام القضاء[1] فالوضع الذي تمليه طبائع الأمور، أنَّ مجردَ رفعِ دعوى بطلب بناء قرار معين بحُجةِ عدم مشروعيته، لا يمكنُ أن ينالَ من نفاذ هذا القرار، وإلا لانتهينا إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها، وهي: شلُّ نشاط الإدارة تماماً;لأنَّ هذا النشاطَ يقومُ في معظمه على القرارات الإدارية ، ولهذا أيضاً تمتعتِ القراراتُ الإداريةُ بقرينةِ السلامة حتى يثبتَ العكس[2]

وإن غدا الأثرُ غير الموقفِ للطعن بالإلغاء مُسلَّماً به ،ومقتضيه علوَّ الصالحِ العام على الصالح الخاص، فإنَّ الصالحَ الخاصَّ غير مضحى به كلياً، وإنما التوازنُ في إطار العلوِ محفوظٌ في النهاية، عن طريق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهو استثناءٌ من القاعدة العامة، يُخففُ من آثارها ويُتَوقَّى قدرَ الإمكان من مضارها ،عندما يَقتضي ذلكَ الحال، لكن غير مساسٍ بأصل القاعدة، أيَّاً ما كان الحال[3].

والأمرُ الذي لا جدالَ فيه، أنَّ طلبَ وقف تنفيذ القرار الإداري ،هو طلبٌ مشتقٌ من أصلٍ أعلى : وهو دعوى الإلغاء التي تستهدف إلغاءَ قرارٍ إداريٍ وشلَّ آثاره للأبد ، أمَّا وقفَ تنفيذ القرار الإداري، يُعتبر بمثابةِ شلِّ آثار القرار لفترة مؤقته، مصحوبةً بالقطعية والنهائية والإلزام. فتُعتَبَرُ دعوى الإلغاء بسبب ما يُحيطُ بها من ظروف من قَبيل الدعاوى المستعجلة بطبيعتها، فالإدارةُ خصمٌ قويٌ يتمتعُ بامتيازاتِ السلطة العامة القاهرة إذا ما قُورنت بالفرد الضعيف ،الذي يتعرضُ

---

[1] د.خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم : **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة** ، بدون طبعة ، الاسكندرية ، دار الفكر الجامعي.2006. ص :79

[2] د. الطماوي، سليمان : **القضاء الإداري– قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول** ،بدون طبعة ،الإسكندرية ، دار الفكر العربي. 1986. ص: 1025.

[3] د. عبد الباسط ، محمد فؤاد : **وقف تنفيذ القرار الإداري**، بدون طبعة ، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي، لم تذكر سنة النشر.ص: 23.

لضغطٍ شديدٍ، قد يضعه في أوضاعٍ لا تحتمل، فَضلاً عن ما يتطلبه القانونُ الإداري من استقرار المراكز القانونية وحسمها، وهي مراكز قانونية متحركة ومتطورة.[1]

فنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ما هو إلا موازنة بين قاعدتين في غاية الأهمية ، القاعدة الأولى :هي نفاذ القراراتِ الإدارية وسريانها وتفضيل الصالح العام على الخاص، والقاعدة الثانية : وهي عدمُ التضحية بالصالح الخاص على حساب الصالح العام، وهدرُ حقوقِ الأفرادِ بحُجة الصالح العام، ذلكَ المفهومَ الفضفاضَ، الذي لم يحدده القانون، وإنَّما كان نِتاجُ إجتهادِ الفقهاء ، لهذا كلِه ،يُعتبر نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية نظاماً في غاية الإهمية ;لما يحققه من استقرار في مراكز الأفراد، متى توافرت شروطه وتحققت أركانه في مواجهة الإدارة ،لحين الفصل في موضوع دعوى الإلغاء.

كذلك فإن قراراتِ الوقف، هي قراراتٌ تتمتع بالحُجية أي قوةَ المقضي به وفقاً للقانون، وبالتالي يمتنعُ على الإدارة عدمَ التنفيذ، ويشكلُ الإمتناعُ عن التنفيذ جريمةً يعاقب عليها القانون، ويشكلُ مسائلةً تأديبيةً يُسأل الموظفُ الذي يمتنعُ عن التنفيذ بها تأديبياً، ولكنَّ الأمرَ يعتمد في النهاية على قدرة المحكمة بالتدخل في هذا الأمر، والتلويحِ للإدارة بمغبة عدم التنفيذ.

أهميةُ البحث

ومن الجديرِ الإشارةُ إليه ،أنَّ الأمرَ بوقف تنفيذ أي قرار إداري ،لا يمكنُ أن يتمَ إلا من خلال القاضي الإداري ، وبالتالي فإنَّ القاضيَ الإداريَّ هو المختصُ أصولاً بإصدار قراراتِ وقف تنفيذ القرارات الإدارية على صفة الإستعجال ، لذلك من الأهمية بمكان، دراسةُ الإطار القانوني الشارع لحدود اختصاصاتِ هذا القاضي الذي يتدخلُ سريعاً لحماية حقٍ يُخشى عليه من فوات الوقت، ليأمرَ بوقف تنفيذ القرار لحين البتِّ في الدعوى الإدارية ، ومن الأهمية أيضاً دراسةُ شروط الحكم بالطلب المستعجل بوقف التنفيذ، وبعد تحقق شروط الحكم وقيام المحكمة بالحكم بوقف التنفيذ ، دراسةُ الأثر القانوني لصدور الحكم وحُجيته في مواجهة الأفراد والإدارة كلٌ

[1] أ. الزين، بلال أمين : **دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة" دراسة مقارنة**"،الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي، بدون طبعة.2010.ص:415

حسب موضوع صدوره بالإيجاب أو الرفض، وشرح خيارات القاضي الإداري بتنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ وتوضيح الضمانات القانونية لتنفيذ الأحكام الإدارية.

إشكالية البحث

تبرزُ إشكالية البحث في تحليل الإطار القانوني المحدد لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، وفي دراسة الشروط العامة التي تطلبها القانون في طلب وقف التنفيذ، كطلب مستعجل منها، الخطر المُحدق الذي يُخشى عليه من فوات الوقت والضرر الحال، وتكمُنُ الإشكالية في دراسة النُظم القانونية المختلفة، مثل :فرنسا ومصر والجزائر كأساس للمقارنة بالنظام القانوني الفلسطيني ، مقارنة بالنظام الفلسطيني، وكيف نظَّمَ المُشرِّعُ الفلسطينيُّ عمليةَ وقفِ تنفيذ القرارات الإدارية ؟ وهل لبَّى متطلباتِ وجودها من خلال هذا التنظيم ، وكذلك دراسةَ الحاجةِ إلى وجود قانون مُنظِّم للقضاء الإداري ككل، ومن ضمنه أحكام مستقلة للطلبات المستعجلة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهل لبَّى مشروع قانون القضاء الإداري الفلسطيني هذه المتطلبات والرغبات الملحة في مشروع قانون القضاء الإداري؟ وفي إطار هذه الدراسة وانطلاقاً من سؤال الدراسة العام:-

هل أفردَ المشرِّعُ الفلسطينيُّ أحكاماً خاصةً بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ،أُسوةً بالمشرع الفرنسي والجزائري والمصري وغيرها من الأنظمة المقارنة ؟؟ وهل يُعتبر هذا التنظيم إن وُجِد بمثابة نظام كافٍ لتحقيق الغاية المرجوة منه ؟؟؟ وكيف تنظرُ محكمةُ العدل العليا إلى طلبات وقف التنفيذ ؟وكيف تتم معالجتها؟ وما هي القوانين والأحكام التي تستند لها ؟؟؟ وما هي حُجية الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري الفلسطيني بوقف تنفيذ القرارات الإدارية؟؟؟ وهل لهذه الأحكام حُجية مختلفة عن الأوامر التي يصدرها القاضي العادي؟؟؟ وهل يستخدم القاضي الإداري الفلسطيني سلطته كونه يعد أمير الدعوى الإدارية ،مقارنة بالقاضي المدني الذي يُعد خفيرَ الدعوى المدنية ؟؟؟ وما هو مصير الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بين النفاذ وعدم التنفيذ ؟؟؟ وهل اعتبرت محكمة العدل العليا رفض الإدارة تنفيذ حكم المحكمة، بمثابة رفض يبرر للمستدعي اللجوء للمحكمة طالباً الإلزام أم لا ؟؟ هل تملك محكمة العدل العيا

الفلسطينية إصدار قرارات بالإلزام وإيقاع الغرامة التهديدية لضمان تنفيذ الحكم والحكم بالتعويض أم لا ؟؟؟.

منهجية الدراسة

سيعتمد الباحث في دراسته على "المنهج المقارن" ،حيث سيقوم الباحث بمقارنة النظام القانون الفلسطيني بالنظام المصري كأساس، ومقارنته بكل من الأنظمة الأخرى ،وهي :فرنسا و الجزائر وذلك حيث أمكنت المقارنة.

أهداف البحث

يهدف الباحث من بحثه إلى:

1. دراسة النظام القانوني الفلسطيني ،وكيفية معالجته لأحكام طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري، وهل تحقق هذه الأحكام الكفاية والغاية من تشريعها.
2. مقارنة النظام القانوني الفلسطين بالنظام المصري والنظام الفرنسي والجزائري واللبناني ;لتبيان كيفية معالجة هذه الاحكام وفقاً للأنظمة المقارنة ،ودراسة مواطن القوة والقصور في النظام الفلسطيني.
3. تحديد الجهة المختصة بوقف تنفيذ القرار الإداري في فلسطين ، ودرجات التقاضي في الأمور الإدارية ومدى تأثير غيابها في النظام الفلسطيني على احكام الطلبات المستعجلة.
4. تبيان سلطات القاضي الإداري في الطلبات المستعجلة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية ، وسلطة القاضي الإداري الفلسطيني بالذات في متابعة الحكم بعد صدوره، وما هي ضمانات القضاء في تنفيذ الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية.
5. شرح وتحليل الشروط الموضوعية والشكلية في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وجزاء تخلف هذه الشروط ومواعيدُ تقديم الطلبات الرامية إلى وقف تنفيذ أي قرارٍ إداري.
6. تحليل طبيعة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري، ومدى حجية هذا الحكم ومدى إلزاميته للإدارة وجزاء التخلف والتهرب من تنفيذ الحكم الإداري الصادر بوقف التنفيذ.

محددات البحث

يتحدد إطار البحث العام حول ماهية ومعنى ومبادئ طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وفي دراسة الشروط المطلوبة للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، وفي قوة الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ، وفي سبيل تحقيق الغاية من هذا التحديد. سيقوم الباحث بالتعرض لكافة القوانين الفلسطينية التي نظَّمت أحكام وقف تنفيذ القرار الإداري ومقارنتها بالنظام المصري كأساس، ومقارنتها ببعض الأنظمة، مثل: فرنسا والجزائر والأردن ولبنان.

صعوبة البحث

تكمن صعوبة البحث في قلة المراجع الفلسطينية القانونية المتخصصة بأحكام الطلبات المستعجلة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية،وإلى غياب أحكام قانونية مُفرَدة لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري، هذا بالإضافة إلى أنَّ أحكام وقف تنفيذ القرارات الإدارية جاءت في النظام الفلسطيني من اجتهادات القضاة الإداريين، وجرياً على ما سار عليه المُشرِّع الأردني ;لغياب قانون ناظم لعملية وقف التنفيذ.

الفصل الأول

طبيعة طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وشروطه

طلب وقف تنفيذ القرار الإداري كأي من الطلبات التي تُقدم إلى القضاء بشكل عام والقضاء الإداري بشكل خاص، إذ إنَّ له ماهيةً تختلف عمَّن سواه من الطلبات، وله في الناحية الأخرى مجموعةً من الشروط التي يجب توافرها لقبوله شكلاً وموضوعاً، الأمر الذي سيتناوله الباحث بمبحثين أساسيين إثنين، ليكونَ المبحث الأول (ماهيَّة وقف تنفيذ القرار الإداري) والمبحث الثاني (شروط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري).

المبحث الأول: تعريف طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

لا يمكنُ التوجهُ إلى شروط طلباتِ وقف تنفيذ القرار الإداري دون تحليل المعنى الذي وقف عليه المشرعون والفقهاء للمعنى المقصود بطلب وقف التنفيذ ،إضافةً إلى الأحكام والمبادئ العامة لطلب وقف التنفيذ، حيث سيتناول الباحثُ مفهومَ طلب وقف التنفيذ في(المطلب الأول) والمبادئ العامة لطلب وقف التنفيذ في (المطلب الثاني).

المطلب الاول : مفهوم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

لا يترتبُ على تقديم لائحة الدعوى كقاعدة عامة ،وقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذ تملكُ الإدارة قانوناً تنفيذه على مسؤوليتها ما لم تقرر المحكمة الإدارية وقف تنفيذه بناءً على طلب الطاعن، هكذا يُعَدُّ وقفُ تنفيذ القرار الطعينِ مجرد استثناءٍ فقط ،والاستثناء وفق القواعد الأصولية في التفسير، لا يقاسُ عليه ولا يُتوسع في تفسيره.[1] كما وأنَّ المعنى القانوني لطلب وقف التنفيذ، لا يخرجُ عن تعريفه وولايته كطلب مستعجل يحوز على الاحكام العامة للطلبات المستعجلة ذلك في الفرع الأول، ولا مناصَ بعد التعريف والتحليل من تحديد الجهة التي تملك

[1] د.شطناوي،على خطار: **موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني**، الطبعة الثالثة، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.2011. ص: 522.

أو المختصة بوقف تنفيذ القرار الإداري الفرع الثاني. إضافة إلى ضوابط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في الفرع الثالث.

الفرع الأول : المعنى الفقهي والقانوني لطلب وقف التنفيذ بصفته الإستعجالية.

أثبتت جميعُ النُّظمِ القضائية سواءً كانت متعلقة بالقضاء العادي أو القضاء الإداري أنَّ الحاجةَ مُلحَّةٌ إلى قضاء يختص بالمنازعات القضائية، التي تتسم بطابع الاستعجال، ويرجع ذلك إلى أنَّ الدعوى الموضوعية التي تُنظر بالطرق العادية، تحتاج إلى وقت غيرَ قصير لتحقيق أهدافها، والفصل فيها بحكم جائز النفاذ جبراً على المحكوم عليه، ذلك لأنَّه وقد يضار المتقاضين بسبب ما يستغرقه نظر الدعوى بالطرق العادية.[1] وكون طلب وقف التنفيذ هو من عداد الطلبات المستعجلة فإن:

طلب وقف تنفيذ القرار الاداري: هو طلب مستعجِل يتقدم به الطاعن على القرار الإداري بالإلغاء مبتغياً به توقي آثار تنفيذ هذا القرار التي قد يُتَعَذرُ تدارُكها في حالة قبول دعوى الغائِه.[2].

وطلب وقف تنفيذ القرار الإداري لا يُعد دعوى قائمة بذاتها, بل هو طلب متفرع عن دعوى إلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه حيث يبدي في صحيفة الطعن بالإلغاء ويدور مع دعواه وجوداً وعدماً.[3] فالأصل أنَّ طلب وقف التنفيذ جائزٌ تقديمه بصدد كل قرار إداري مطعون فيه بالإلغاء.سواءٌ كان هذا القرارُ مكتوباً أو شفهياً ,صريحاً أو ضمنياً.[4]

---

[1] د. اسماعيل، خميس السيد : **دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل**، الطبعة الأولى ، الإسكندرية ،دار الطباعة الحديثة.1993. ص: 176.

[2] د.خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم : **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، مرجع سابق. ص :13.

[3] د.خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم : **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، مرجع سابق. ص :16.

[4] د.خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم : **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، مرجع سابق. ص :454.

فوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء ،يمكن وبصفة عامة تقديمه بأنَّه: إجراءٌ وقائيٌ ومؤقتٌ في مسار دعوى الإلغاء ومنظورٌ غايتها عنها يتفرع حماية عاجلة لمصالح لا تحتمل لحين البت النهائي في أمرها انتظاراً وبها يرتبط ابتداءً وانتهاء.[1]

جديرٌ بالإحاطة ،انَّ الحكمَ الصادرَ في إيقاف تنفيذ القرار الإداري وإن كان حكماً مؤقتاً، بمعنى انَّه لا يقيدُ المحكمة عند نظر أصل طلب الإلغاء، إلا أنَّه حكمٌ قطعي، وله مقوماتُ الأحكامِ وخصائصها ، ويحوزُ قوة الشيئ المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه طالما لم تتغير الظروف.[2]

استناداً لذلك ،يرى الدكتور سليمان الطماوي أنَّ طلب وقف التنفيذ المشتق عن دعوى الالغاء، يُقدَّمُ لهيئة المحكمة ،حينما تظهر دواعي وقفه ،وليس ملزماً برفعه إرفاقا لدعوى الإلغاء،لأنَّ طلب إلغاء القرار وصدور قرار في شأنه يجعل من القرار الإداري مقدماً لجميع آثاره(الطابع التنفيذي) فيما لو حكم به،فبذلك فإنَّ مصلحة الطاعن في وقف التنفيذ لا تظهرُ إلا إذا قامت دواعي وقف التنفيذ نومتى ظهرت هذه الدواعي قبل الطلب، و في عكس ذلك حكم بعدم قبول طلب وقف التنفيذ لانتفاء المصلحة فيه.[3]

الأصل في القرار الإداري أنَّه صحيح من حيث الناحية القانونية ،وعلى من يدَّعي خلاف ذلك أن يقيمَ الدليل على من يدعيه ، فالقرار يحمل في حد ذاته قرينةً قانونيةً على سلامته ،وهي قرينة قابلة لاثبات العكس، وعليه فإنَّ القرارَ الإداري يظلُ قائماً وقابلاً للتنفيذ ،طالما لم تقمِ الادارةُ بسحبه أو يُلغى بحكمٍ قضائي.[4]

---

[1] د. عبد الباسط ، محمد فؤاد : **وقف تنفيذ القرار الإداري**، مرجع سابق.ص:4.

[2] د. اسماعيل، خميس السيد : **دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل**، مرجع سابق.ص: 198.

[3] مراكشي فريد وشاعة يوسف: **وقف التنفيذ الإستعجالي، منتديات القانون الجزائري**.الموقع الالكتروني،www.droit.1fr1.net،تاريخ الزيارة6\3\2013 .ص:8

[4] أ. الزين، بلال أمين : **دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة" دراسة مقارنة"**، مرجع سابق.ص:452.

فالقول بوقف تنفيذ القرار الإداري دون قيدٍ أو شرط ،سوف يؤدي إلى نتائج غير منطقية ،إذ سوف يؤدي إلى تعطيل القوة التنفيذية للقرارات الإدارية عن طريق التظلم بها، أو الطعن بإلغائها ،وبالتالي من حق الإدارة أن تمضيَ في تنفيذ القرار ،مستعينةً بالقوة الجبرية إلى أن تثبتَ الجهةِ الإدارية في أمر التظلم أو القضاء في الطعن المنظور أمامه.[1]

في مصرَ مثلاً : طلبُ وقفِ التنفيذ هو استثناء من الأصل العام ،الذي يُقرر بانعدام الأثر الواقف للطعن بالإلغاء على نفاذ القرار الإداري ،والذي يُعد نافذاً بمجرد صدوره ،رغم الطعن بإلغائه ما لم تأمر المحكمة بوقف تنفيذه وذلك إعمالا لنص المادة (49) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة(1972) في ما نصت عليه من أنَّه " لا يترتبُ على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب الغاؤه على أنَّه يجوزُ للمحكمة أن تأمرَ بوقف التنفيذ إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ،ورأتِ المحكمةُ أنَّ نتائج التنفيذ يتعذر تداركها".[2]

في الجزائر، الأصل لا تتمتعُ الدعوى المُقامة أمامَ المحاكمِ الإدارية بصلاحية إيقاف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، والخلاف معناه أنَّ الدعوى الإستعجالية التي تنص عليها الفقرة الثانية من المادة (833) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 لسنة 2008 وتعديلاته تشير بنصها إلى ما يلي :" غير أنَّه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمرَ بناءً على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري".[3]

أما في فلسطين ،فلم تُحددِ القوانينُ الفلسطينية المعنية تعريف وقف تنفيذ القرار الإداري وشروطه، فقررت محكمة العدل العليا في إحدى قراراتها " وبالرجوع إلى القانون نجدُ بأنَّ المُشرِّع الفلسطيني لم ينصْ على وقف تنفيذ القرار الإداري لا في قانون تشكيل المحاكم النظامية أو قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، ونظراً لعدم نص في القانون بتنظيم وقف تنفيذ

---

[1] أ. الزين، بلال أمين : **دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة" دراسة مقارنة"**، مرجع سابق.ص:452.

[2] د.خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم : **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، مرجع سابق. ص :13.

[3] د. بوجادي معمر: **إختصاص القضاء الإداري في الجزائر**، مولود معمري- تيزي وزو(الحقوق)، رسالة دكتوراه بتاريخ 13 جولية 2011 .ص: 148

القرارات الإدارية فإنَّه في هذه الحالة تعود المحكمة إلى القواعد العامة في القانون الإداري مسترشدة في ذلك بما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين"[1]

في هذا الصدد يرى الباحث أنَّ وقف تنفيذ القرار الإداري، لا يقلُ أهمية عن الدعوى الإدارية برمتها إذ إنَّه فرعٌ لاصلٍ عام ،وهي الدعوى الإدارية ، وقد يكون هذا الفرع هو من الأهمية بمكان، تصبح فيه الدعوى ذات أهمية فيما لو وجد ، أما إذا لم يوجد نظام الوقف فإنَّه قد يؤدي إلى إعدام أهمية الدعوى في كثير من الحالات، منها مثلاً القرار الإداري الصادر بهدم منزل، فلو نُفِّذ القرارُ لأصبحتِ الدعوى دون جدوى ، وعليه فإنَّ هذا الأمر يُعد فراغاً تشريعياً بحاجة إلى ملئه بنص يلبي متطلبات الأفراد وحاجاتهم.

الفرع الثاني:الجهات المختصة بوقف تنفيذ القرار الإداري.

يُعتبر القرار الإداري نافذاً بمجرد صدوره، وللإدارة أن تنفذه بالقوة الجبرية ، فالقرار الإداري يصدرُ متمتعاً بالقوة الإلزامية والتي تمكن الإدارة من تنفيذه، ولا يتوقف هذا التنفيذ على مواقفة الأفراد ،إذ تفرض فيه مشروعية الصحة حتى يثبتَ العكس.[2] ولا يتوقفُ القرار الإداري إلا في حالتين اثنتين من خلال :

أولاً: الإدارة مُصدِرة القرار الإداري.

إنَّ الادارةَ في بعض الأحيان قد تلجأُ إلى وقف القرار الإداري بعد صدوره وذلك حتى تتمكنَ من بحث مشروعيته أو عدم مشروعيته ، ويحدثُ هذ الأمر في حالة تسرع الإدارة في إصدار قرار معين ،ثم يتبين لها فيما بعد أنَّ هذا القرار تشوبه بعض العيوب ، فترى أنَّه من الأفضل لها أن توقفَ تنفيذه مؤقتاً لبحث مشروعية القرار من عدمه ، فإذا تبين لها أنَّه مشروع، فإنَّها تقوم

[1] محكمة العدل العليا الفلسطينية،في الدعوى رقم 133\2005، القرار رقم 132 الصادر بتاريخ 4\20\2005.

[2] د. فودة ، عبد الحكيم : **الخصومة الإدارية**، بدون طبعة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية. 1996.ص: 341.

بإلغاء قرار الوقف ، ويستمر القرار الأول في السريان وتستطيع بعد ذلك تنفيذه أما إذا تبين لها عدم مشروعيته فإنها تقوم بسحبه.[1]

وقد اعترف الفقهاء الفرنسيون ومن أشهرهم (لافيير) ، بأنه يمكن للقضاء إحالة طلب وقف التنفيذ إلى جهة الإدارة للموافقة بمحض إرادتها على هذا الوقف ، ما لم يكن لديها مناع رئيسي، وذلك بإبلاغها بملف القضية لاسترعاء نظرها إلى طلب وقف التنفيذ ، ولكن الإدارة في هذه الحالة ليست مُلزَمة بوقف تنفيذ القرار.[2] ولكن ليس معنى طعن الأفراد في القرارات الإدارية وقف تنفيذها فوراً، إذ للإدارة أن توقف التنفيذ اختياراً، أو تسير فيه على مسؤوليتها.[3]

لكن ليس هناك ما يمنع الإدارة أن تلجأ إلى وقف التفيذ الإختياري، أي إن توقف التنفيذ اختيارياً من تلقاء نفسها، انتظاراً لما يسفر عنه الطعن بالإلغاء تَوقِّياً للمسئولية في حالة الإسراع إلى التنفيذ، ثم يصدر حكم بالإلغاء والحكمة من وراء هذه الاستثناءات هي توقي النتائج والآثار التي قد يصعب أو يستحيل إصلاحها بعد التنفيذ بالنسبة لبعض القرارات ومن مثل هذه القرارات القرار بهدم منزل.[4]

فالأصل كما يرى الباحث أنه عندما تصدر الإدارة قرار إداري أن تقوم بدراسته من كافة جوانبه القانونية والمادية لذلك فقد أرسى القضاء الإداري فكرة (قرينة سلامة القرارات الإدارية) وهذه الفكرة تفترض أنَّ القرار الصادر عن الإدارة صحيح ومتفق وأحكام القانون ما لم يثبت العكس وعليه فإنَّ وقف الإدارة لتنفيذ القرار الإداري من تلقاء نفسها محل نظر وانتقاد لما ذُكر أعلاه، كما أنه يزعزع استقرار القرارات الإدارية ويؤدي إلى إطالة أمد تنفيذها إذا ما صاحبتها السلامة.

---

[1] د.السناري، محمد عبد العال: **القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية**،معهد الإدارة العامة.1994.ص:337.

[2] د.السناري، محمد عبد العال: **القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية**، مرجع سابق.ص: 338.

[3] د. فودة ، عبد الحكيم : **الخصومة الإدارية**، مرجع سابق. ص:341.

[4] د. فودة ، عبد الحكيم : **الخصومة الإدارية**، مرجع سابق. ص: 459–460.

بضوء ما سلف يرى الباحث أنَّ الإدارة قد تلجأ فعلاً لإيقاف تنفيذ القرار الإداري لتفحصه ودراسة مدى مشروعيته أحياناً ، ولكن الأصل العام أنَّ الإدارة لا تفعل ذلك بمحض إرادتها وإنما تَوقِّياً لآثار ومغبة السير بالقرار غير المشروع خوفاً من تحمل تبعة ونتيجة إلغاء هذا القرار من قبل القضاء وتقرير إنعدامه، ويرى الباحث أنَّ هذا الخيار – إيقاف تنفيذ القرار من قبل الإدارة – يكون في النُّظم التي تطبق نظام العقوبات والتعويض عن الخطأ الذي ترتكبه الإدارة في قراراتها الإدارية، أما في الأنظمة التي لا يوجد معقب على الإدارة في امتناعها عن تنفيذ الأحكام فيما هو الدافع القوي الذي سيدفع بالإدارة للتردد في السير بالقرار الإداري وتنفيذه على الرغم من علمها بالعيب الذي يعتريه.

ثانياً: الجهة القضائية المختصة بوقف التنفيذ

القاعدة في تحديد المختص بالأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه هي أنَّ المختص به هو ذاته المختص بنظر الطعن الأصلي ، وهو في الحالة هذه المختص بنظر دعوى الإلغاء ، وهي قاعدة معمول بها سواء في فرنسا أو في مصر.[1]

وفقاً للنظام القضائي الفلسطيني وفي ظل غياب نص قانوني فقد مَنحت محكمة العدل العليا الفلسطينية نفسَها الإختصاص بإصدار القرارات المؤقته المستعجلة – بخصوص وقف تنفيذ القرارات الإدارية – فقد جاء لها في قرار عدل عليا في القضية رقم 12\2003 ".. فإنَّنا نجد أنَّ من حق محكمة العدل العليا أن تصدر قراراً مستعجلاً بوقف التنفيذ المادي للقرار الإداري المطعون فيه إذا وجدت أنَّ التنفيذ المادي للقرار الإداري قد يحدث ضرراً لا يمكن تلافيه بالنسبة للمستدعي"[2] وبالنسبة للقانون الذي تطبقه محكمة العدل العليا الفلسطينية في سيرها بإجراءات الدعوى الإدارية والطلبات المتفرعة عنها فإنَّها تستند إلى قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم(2) لسنة(2001) المواد من (283 إلى 291) إذ جاء في قرار لها بهذا

---

[1] جورجي، ساري شفيق : **قواعد وأحكام القضاء الإداري**، الطبعة الخامسة، القاهرة، دار النهضة العربية.2002-2003،ص: 460.

[2] محكمة العدل العليا الفلسطينية ، القضية رقم 12\2003 ، قرار رقم 60 ، صادر بتاريخ 28\4\2004.

الخصوص " بعد التدقيق والمداولة والإطلاع على كافة الأوراق والإنصات لمرافعة وكيل المستدعية وعملاً بأحكام المواد (286 ، 287 ،298) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001)* تقرر إصدار مذكرة للمستدعى ضدهم لبيان الأسباب المانعة من إلغاء القرارات الطعينة....و لمَّا كانت القرارات الطعينة إذا نُفِّذت ستلحق بالمستدعية ضرراً يصعب تلافيه وإنَّ الطعن يقوم على أسباب جدية تقرر توقيف تنفيذ تلك القرارات لحين البت في الدعوى.. "[1] ففي مصرَ إنَّ طلب وقف تنفيذ القرار الإداري منازعة إدارية مما يدخل النظر فيه ضمن اختصاص محاكم مجلس الدولة دون سواها حيث حضرت المادة (17) من قانون السلطة القضائية رقم (46) لسنة (1972) المصري على المحاكم(العادية) أن تؤولَ الأمر الإداري " القرار الغداري" أو توقف تنفيذه.[2]

إذا كان الأصل هو منع القضاء العادي من التصدي للمنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية ، سواء تعلق الأمر بإلغائِها او إيقاف تنفيذها أو التعويض عن آثارها إلا أنه استثناءٌ من هذا الأصل، فإنَّ القضاء العادي استناداً إلى قوانين خاصة قد يختص بالنظر في بعض المنازعات المتعلقة بطائفة معينة من القرارات الإدارية,.[3] وتطبيقاً لذلك فقد قضى مجلس الدولة " لا تختص بالنظر طلب وقف تنفيذ قرار إداري أخرجه المُشرِّع من نطاق ولايتها بنص خاص رغم أنَّ الأصل هو اختصاص تلك المحاكم بنظر سائر المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية ، سواء دارت المنازعة حول إلغائها أو التعويض عن آثارها أو وقف تنفيذها باعتبار أنَّ قاضيَ مجلس الدولة هو قاضي القانون العام ".[4]

---

[1] محكمة العدل العليا الفلسطينية ، دعوى رقم 111\2005 ، قرار رقم ، 103 ، فصل بتاريخ 11\9\2005.

•) وقد جاء ما نصه في قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة(2001) 1 .) تعين المحكمة ميعاداً لسماع الاستدعاء بحضور فريق واحد للنظر في إصدار قرار مؤقت وإصدار مذكرة للمستدعى ضده لبيان الأسباب الموجبة للقرار المطعون فيه أو المانعة من إصدار القرار موضوع الطلب 2.) يبلغ القرار المؤقت إلى المستدعى ضده وإلى كل شخص ترى المحكمة تبليغه.

[2] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى الغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه** ، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.2009.ص:460.

[3] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى الغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص:460.

[4] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى الغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص:462.

فالمحكمة الإدارية العليا المصرية قررت أنَّه وإن كان الاصل أنَّ اختصاص قاضي التنفيذ محوط بحدود اختصاص الجهة القضائية التي يتبعها فلا يجوز له الحكم باتخاذ اجراءات وقتية تتعلق بحق النزاع فيه من اختصاص جهة قضائية غير القضاء المدني إلا أنَّه من الثابت أنَّ قاضيَ التنفيذ باعتباره فرعاً من الجهة القضائية ذات الاختصاص العام في نظر جميع المنزعات المتصلة بالمال يملك الفصل في اشكالات الأحكام الصادرة من الجهات القضائية الأخرى وهذا لا يمس بأي حال من الأحوال بالقواعد المنظِّمة لاختصاص جهات القضاء المختلفة ذلك لأن اشكالات تنفيذ الحكم هي منازعات لا شأن لها بأصل الحق الثابت فيه ولا تُعد طعناً عليه وإنما هي تتصل بذات التنفيذ وما إذا كان صحيحاً أم باطلا أو جائزا أم غير جائز.[1]

فتُعتبر عملية تحديد الاختصاص بمثابة الوسيلة الضرورية التي تساعد الجهات القضائية سواءً الإدارية أو العادية على الوقوف على درجة ومدى اختصاصها بالنظر والفصل في المنازعات التي تكون الإدارة العامة أو ما يلحق بها من نشاطات عائدة لاختصاص جهة قضائية معينة دون الأخرى ، مما يؤدي إلى ربح الوقت والمحافظة على الجهود من إهدارها سدى[2]

في الجزائر تُعد المحاكم الإدارية جزءاً من هيئات القضاء الإداري في الجزائر ، وهي صاحبة الاختصاص العام في النظر والفصل في المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها في ظل النظام القضائي الجزائري الجديد.[3] وتعتبر المحاكم الإدارية – الغرف الإدارية المحلية والجهوية في ظل قانون الإجراءات المدنية سابقاً– هيئات قضائية إدارية في ظل النظام القضائي الجزائري الذي انتهج الإزدواجية بين القضاء العادي والقضاء الإداري على اعتبار المحاكم الإدارية صاحبة الولاية والإختصاص العام في النظر والفصل في المنازعات الإدارية ويتحقق ذلك من خلال اتباع قواعد قانونية إدارية استثنائية تتضمن تحديد الاختصاص وقاعدة الاختصاص الإقليمي الذي يحدد الجهة القضائية إداريا وجغرافياً.[4]

---

[1] جابر، حسين عبد السلام :**الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة**، مصر: دار الكتب القانونية. 2005.ص:278.

[2] بوجادي، معمر: **إختصاص القضاء الإداري في الجزائر**، مرجع سابق.ص:10.

[3] بوجادي، معمر: **إختصاص القضاء الإداري في الجزائر** ، مرجع سابق.ص:10

[4] بوجادي معمر: **إختصاص القضاء الإداري في الجزائر** ، مرجع سابق.ص:12.

ويكون الحكم القضائي هو المصدر المباشر لوقف التنفيذ وهو الصورة الغالبة فبغير النص المرخص لا يستطيع القاضي أن يقرر وقف تنفيذ القرار الإداري ولا يكفيه في ذلك اشتقاق طلب الوقف من طلب الإلغاء والنص القانوني المقرر لرخصة وقف تنفيذ القرارات الإدارية يكون دائماً مجاوراً وتالياً في تدرج الأحكام لذلك المقرر لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء تأكيداً شكلياً على أنَّ العلاقة بالأصل العام لا تتجاوز مرتبة الإستثناء.[1]

وبذلك ووفقا لما اشار إليه الباحث آنفاً فإنَّه لا يوجد في القانون الفلسطيني ما يسمى وقف تنفيذ القرار الإداري إلا أنَّ المحكمة تستمد سلطتها في إيقاف تنفيذ القرار الإداري من أمرين اثنين، الأول: هو سلطة قاضي الإلغاء ولما يوصف به بأنَّه أمير الدعوى الإدارية ،والأمر الثاني: تستمد المحكمة سلطتها من قانون أصول المحاكمات المدنية النافذ وخاصة المادة 1\286 من سلطة المحكمة باصدار قرار مؤقت بعد سماع المستدعي ، فانشق عن فكرة القرار المؤقت سلطة المحكمة بإصدار قرار وقف التنفيذ إضافة إلى استناد المحكمة إلى القواعد العامة في وفق تنفيذ القرارات الإدارية.

الفرع الثالث:ضوابط طلب وقف التنفيذ القرار الإداري.

إنَّ طبيعة وقف التنفيذ يتم بالنسبة للقرارات الإدارية التي يقبل فيها الطعن بالإلغاء دون تظَلُّم إداري سابق فيها وهذا يستلزم أن يطلب وقف التنفيذ في الدعوى الأصلية ولا يجوز طلب بدعوى مستقلة ، والحكم الذي يصدر في طلب وقف التنفيذ وإن كان حُكماً مؤقتاً لا يقيد المحكمة عند الفصل في طلب الإلغاء ولكنَّه قطعي فيما فصل فيه طالما لازمه التأقيت، إلا أنَّ هذه الصفة لا تمنع من جعله قابلاً للطعن فيه استقلالاً- في أنظمة القضاء الإداري على درجتين – فالحكم الذي يصدر في طلب وقف التنفيذ وإن كان لا يمس أصل طلب الإلغاء فلا يقيد المحكمة عند نظر طلب الإلغاء.[2]

---

[1] أ. بوعلام، أوفارت : **وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري**، رسالة ماجستير، مولود معمري ، الحقوق والعلوم السياسية.2012.ص:16.

[2] د.العبادي، محمد وليد: **الوجيز في القضاء الإداري**، لم تذكر الطبعة: دار المسار.2004.ص:395.

يبدو من ذلك أنَّ طلب وقف التنفيذ ما هو إلا تابع لدعوى الإلغاء وبالتالي لا بد من النظر أولاً إلى دعوى الإلغاء من حيث توافر شروط قبولها أمام القضاء الإداري حيث يجب أن يكون موضوعها قرار إداري نهائي صادر من جهة مختصة بإصداره وأن يرفع إلى محكمة مختصة من الناحية القيمية والنوعية والمحلية وأن يتوافر لطرفه أو أطرافها الصفة و المصلحة القانونية* والمحققة أو المحتملة الحالية أو المستقبلية الشخصية أو المباشرة وأن تقام في المواعيد التي حددها القانون و بعد التظلم من الجهة الإدارية مصدرة القرار الإداري أو الى الجهة التي ترأسها في حالة ما إذا كان التظلم وجوبياً وإلا قضى بعدم قبول دعوى الإلغاء وترتيباً عليه عدم قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.[1]

فالمحكمة تقضي بوقف التنفيذ إذا تبين لها أنَّ تنفيذ الحكم المطعون فيه سيترتب عليه وقوع ضرر جسيم بالمحكوم عليه بحيث أنَّه إذا أُلغى الحكم في الطعن تعذر تدارك هذ الضرر ويستوي أن يكون الضرر مادياً أو أدبياً ولا يشترط أن يكون الضرر مؤكدا فيكفي احتمال وقوعه على أنَّه يجب أن تكون هناك درجة كبيرة من الاحتمال.[2]

ففي مصرَ أُتيح لمحكمة القضاء الإداري أن تكشف عن طبيعة وقف التنفيذ في بعض أحكامها نكتفي منها بحكمها الصادر في(16) أبريل سنة(1954) قررت : " أن الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها للمحكمة استثناء من هذا الأصل وقف تنفيذ القرار والفصل في هذا الأمر فصل في أمر مستعجل بطبيعته يستلزم أن تكون اجراءات سريعة ومبسطة.ومهمة المحكمة وقتئذٍ أن تتبين توافر مقومات وقف التنفيذ حيث

=*) يشترط الفقه لقبول الدعوى شكلاً، أي بصفة مبدئية، أن تتوافر للمدعي مصلحة ظاهرة، وأن تكون هذه المصلحة لفائدة المدعي نفسه، فالمصلحة في الدعوى تعني الحاجة إلى الحماية القانونية، ويسلم جميع الفقهاء بوجود قاعدة قانونية تنص على أن " المصلحة مناط الدعوى" وانه لا دعوى بغير مصلحة وتطبق جميع المحاكم هذه القاعدة رغم النص عليها في القانون لأنه من الواجب الا تشغل المحاكم بدعاوى لا يفيد منها أحد، ونظم المشرع الفلسطيني هذا الحكم في المادة الثالثة من قانون أصول المحكمات المدنية والتجارية رق (2) لسنة (2001) النافذ(للمزيد ارجع كتاب الدكتور التكروري، عثمان، **الكافي في شؤح قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001)** ، فلسطين: حقوق النشر محفوظة للمؤلف.2009. ص: 258).

[1] أ. الزين، بلال أمين : **دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة" دراسة مقارنة"**، مرجع سابق.ص:455.

[2] جابر، حسين عبد السلام :**الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق.ص: 335.

جديته، وتعذر تدارك نتائج التنفيذ، فإذا تبين لها ذلك ؛ فإنها تصدر حكماً مؤقتاً توقف به عدواناً للنظرة العابرة وإذا كانت المحكمة وهي في سبيل الفصل في هذا الطلب تتناول الموضوع ؛فإن نظرتها له يجب أن تكون نظرةً أوليةً لا تتعرض فيه له إلا بالقدر الذي يسمح له بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ دون ان يستبق قضاء الموضوع وتنتهي إلى تكوين عقيدة فيه "[1]

أما المُشرِّع الفلسطيني فلم ينص على وقف تنفيذ القرار الإداري لا في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة (2001) ولا قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001) وبالتالي يجب الرجوع إلى ما استقرت عليه أحكام محكمة العدل العليا ، وكما أنَّ أحكام محكمة العدل العليا نهائية وعلى درجة واحدة كذلك فإنَّ قرار وقف التنفيذ نهائي ولا يقبل الطعن فيه أمام المحكمة وهذا ما قررته المحكمة بأنَّ قرار وقف التنفيذ الصادر في القرار المؤقت في الدعوى الأصلية لا يقبل الاعتراض أمام المحكمة والقاعدة العامة في هذا الشأن إن رفع الدعوى بطلب إلغاء قرار إداري لا يؤثر على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه وحكمة هذه القاعدة أنَّه لو أُجيز وقف تنفيذ القرارات الإدارية بمجرد الطعن فيها بالإلغاء لأصبح النشاط الإداري الذي يعتمد على القرارات الإدارية النافذة مهدداً بالتوقف.[2]

وفي فرنسا لقد صدر قانون(30) يونيه عام (2000) الخاص بتنظيم قضاء الامور الغدارية المستعجلة وبدأ العمل به في أول يناير من العام (2001) وبصدور هذا القانون بدأت مرحلة جديدة في فرنسا وهي مرحلة قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ولأول مرة يستعمل المشرع الفرنسي مصطلح الإستعجال كشرط لقبول طلب وقف التنفيذ طبقاً للمادة 1-521 من تنقنين القضاء الإداري الفرنسي وكشرط أيضاً لقبول طلب إصدار أمر لجهة الإدارة في حالة الإعتداء على الحريات الاساسية طبقاً للمادة 2-521 من تقنين القضاء الإداري الفرنسي.[3]

---

[1] د. الطماوي، سليمان : **القضاء الاداري- قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول**، مرجع سابق.ص:1027.

[2] د.أبو سمهدانة ، عبد الناصر عبد الله:**الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين**، القاهرة، جامعة عين شمس، رسالة دكتوراه، 2009.ص:442.

[3] د. خاطر، شريف يوسف :**دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية**، القاهرة: دار النهضة العربية.2009-2008.ص:85.

منذ هذا التاريخ بدأ القضاء الإداري الفرنسي يتخلى عن قضائِه السابق الذي اشترط فيه لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون هناك ضرر يصعب إصلاحه وأحل محله عبارة تتسم بالمرونة والتوسع في مضمونها وإتاحة الفرصة للتفسير القضائي الواسع من أجل تحقيق مصلحة المتقاضين ألا وهي عبارة ومصطلح الاستعجال كشرط لقبول طلب وقف التنفيذ طبقاً للمادة 1-521 من تقنين القضاء الإداري الفرنسي أو إصدار امر لجهة الإدارة في حالة اعتدائها الجسيم والظاهر فيه عدم المشروعية.[1]

هنا يؤيد الباحث الإتجاه الذي انتهجه المشرع الفرنسي من اعتبار شرط الاستعجال كمتطلب لوقف التنفيذ لا مصطلح " الضرر الذي يصعب تداركه" فمصطلح الاستعجال أوسع ويشكل حماية أعلى لحقوق الأفراد من فكرة الضرر الذي يصعب تداركه ، فالغاية من نشأة القضاء الإداري هي حماية وصون مبدأ المشروعية الذي يعد النقيض والرقيب على إرادة الحاكم الذي يجتهد على حمل الجهة المحكومة على احترامه دون أن يلتزم هو بالقانون ، لذلك يرى الباحث بضرورة تعديل ما ورد في المادة (33) من مشروع قانون القضاء الإداري الذي جاء بها " ... إلا إذا كان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها... " وعلى سبيل المثال قد تجد المحكمة أثناء نظرها بطعن يتعلق منع طالب من تقديم الإمتحان أنَّ النظام الإداري مصدر القرار يسمح باعادة الإمتحان وبالتالي يكون هذا الضرر يتعذر تداركه في مرة لاحقة ولكن إذا طبقت المحكمة معيار الاستعجال فإنَّها حتماً ستحكم بوقف تنفيذ القرار إذا توافرت شروط الوقف وذلك تماشياً مع متطلبات حماية المشروعية التي لبَّاها المُشرِّع الفرنسي باشتراط قيان ركن الاستعجال دون اشتراط النتائج التي يتعذر تداركها.

المطلب الثاني:المبادئ العامة لطلبات وقف التنفيذ.

تعددت المهام الملقاة على عاتق الإدارة التي تقوم بها لتحقيق مهامها التي وجدت من أجلها، وتستعين على ذلك بما يسمى القرارات الإدارية فتبقى تحتمي بإطارها وقوتها التنفيذية ، ويقتضي تحقيق الغاية عدم اعتراض سير هذه القرارات من قبل الأفراد إلا بموجب أحكام

[1] د. خاطر، شريف يوسف :**دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الاساسية**، مرجع سابق.ص: 85-86.

القانون حتى وإن طعن بها بالإلغاء أمام المحكمة المختصة بذلك ليكون مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء الفرع الاول ، إلا وإنه قد يكون القرار الإداري معيباً بأحد عيوب القرار الإداري التي تعدمه مشروعيه فقُرر استثناءً على ذلك الطابع الاستثنائي لنظام الوقف الفرع الثاني.

الفرع الاول: مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء.

" عند قيام الأفراد بالطعن بالإلغاء في القرار الإداري أمام القضاء الإداري فإنه لا يترتب على هذا الطعن وقف تنفيذه ويكون للإدارة في هذا الحال الخيار بين التمهل حتى ينجلي الموقف، او تنفيذ القرار على مسؤوليتها متحملة مخاطر هذا التنفيذ"[1]

ومما تجدر الإشارة إليه في إطار الدراسة هو تحديد الأسباب التي تدفع للإعتقاد بهذه المبادئ وهي تبريرات عدم وقف القرار لمجرد الطعن عليه بالإلغاء.:-

أولاً: مبدأ القرار التنفيذي .

أسَّسَ جانب من الفقه هذا التبرير على نظرية العميد (**mr.hourio**) ، الخاصة بالقرار التنفيذي التي بمقتضاها يقرر عميد مدرسة (تولوز) أن الإدارة تملك سلطة القيام بنفسها بتنفيذ القرارات التي تتخذها دون الحاجة إلى استئذان القضاء حتى عندما يكون تنفيذ القرار للمحافظة على مصلحة الغير. جوبهت نظرية العميد هوريو بعدة انتقادات كان أهمها ما وجهه إليها الأستاذ (**mr. chinot**) ، الذي رفض الإقرار بأنَّ للإدارة امتياز عام في هذا الشأن لأنّ الأمر لا يتعلق بوجود مبدأ طبيعي وإنَّما باختصاص قانوني حيث فرق بين القوة الملزِمة للعمل الإداري والقوة التنفيذية له وقدرة الإدارة الفعلية على التنفيذ.[2]

---

[1] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني : **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، الطبعة الثالثة، الإسكندرية: منشأة المعارف.2006.ص:14.

[2] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني : **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:18.

وتتلخص فكرة العميد (**هوريو**) بما هو آتي:

– يصدر القرار الإداري متمتعاً منذ لحظة صدوره بقرينة الصحة المفترضة وهو ما يعني مشروعية القرار قانوناً بغير توقف على أي تدخل مسبق من قبل القضاء لتقرير ذلك والقرينة تجد أساسها في كون الإدارة هي القائمة على تحقيق الصالح العام فلا يفترض بداءة مخالفة القانون في أعمالها وإنَّما الصحة والسلامة هما المفترضان إلى أن يثبت عكس ذلك بعكس من يدعيه ، وعلى أن تتحمل الإدارة مسؤولية التنفيذ فيما لو بانَ عدم مشروعية القرار الذي تم تنفيذه ويحق لصاحب الشأن عندئذٍ مطالبتهم بالتعويض إن توافرت كافة شروط طلبه ومعنى ذلك في واقع الحال أنَّ القرار الإداري يولد بقوة التنفيذ الذاتي لدوران هذه القوة مع قرينة المشروعية وجوداً وعدماً فبغير افتراض مشروعية القرار على هذا النحو سينتفي بطبيعة الحال سند قوته التنفيذية الذاتية ، والقوة التنفيذية الذاتية تفقد بدورها سندها بغياب قرينة المشروعية.[1]

– وإن كان ذلك لا يعني أنَّ القرار يصير حصيناً ضد أي رجوع فيه في أي مرحلة وإنما من الضروري أن يقابل إمتياز الإدارة في إصدار قرارات قابلة للتنفيذ المباشر إمكانية تدخل القضاء لفحص مشروعيتها مراعاة لصالح المخاطبين بها إلا أنَّ هذا التدخل القضائي يكون دائماً لاحقاً.[2]

– وإذا كان من حق المخاطبين في القرار اللجوء إلى القضاء لاحقاً للفصل في مدى مشروعيته فإنَّ ذلك لا يؤثر في التزامهم بتنفيذه : فعليهم تنفيذ القرار أولاً ثم مخاصمته بعد ذلك أمام القضاء إذا ما قدروا مخالفته للقانون.[3]

إلا أنه أثناء الحديث عن القرار التنفيذي لا بد من التطرق إلى مسألة في غاية الاهمية وهي فكرة القرار السلبي النقيض للقرار التنفيذي، فالقرارات السلبية هي القرارات الصادرة بالرفض، أي رفض طلب معين يتقدم به صاحب الشأن سواء كان هذا الرفض صريح أو ضمني، كرفض

---

[1] د. عبد الباسط ، محمد فؤاد : **وقف تنفيذ القرار الإداري**، مرجع سابق.ص:11.

[2] د. عبد الباسط ، محمد فؤاد : **وقف تنفيذ القرار الإداري**، مرجع سابق.ص:12.

[3] د. عبد الباسط ، محمد فؤاد : **وقف تنفيذ القرار الإداري**، مرجع سابق.ص:12.

منح ترخيض بحمل السلاح، أو بناء مسكن، أو ترخيص شقة من المساكن الشعبية، في مصرَ ليس هناك ما يمنع وقف تنفيذ هذه القرارات .[1]

أما فرنسا، فقد قضى مجلس الدولة أن وقف التنفيذ لا يكون إلا بالنسبة للقرارات التنفيذية، فلا يرد على قرار برفض طلب معين، إلا إذا كان بقاء مثل هذا القرار واستمرار تنفيذه، يكون من شأنه إحداث تعديل في مركز قانوني أو واقعي، كالذي كان موجوداً قبل الرفض لأن بدون ذلك يكون وقف التنفيذ منطوياً على معنى الأمر الموجه من القضاء إلى الإدارة، وهو أمر غير مقبول، لإستقلال الإدارة عن القضاء في عملها الفني.[2]

وبخصوص ما سبق يرى الباحث بناءً على المبررات السابقة أنَّه لا ضير من تطبيق هذه المبادئ حفاظاً على سير عمل الإدارة ولكن دون المساس بحق المتقاضين من اللجوء إلى القضاء لأنه لو أُهدر هذا الحق وأطلق العنان للإدارة للتصرف حسب ما ترتئِيه فإنه سيتحول حتماً مسار عملها من المشروعية والإلتزام بها إلى الأهواء إذ إنَّ الرقيب القضائي وهو (القاضي الإداري) هدفه الأسمى هو حماية المشروعية وفي سبيل حمايتها وأثناء الحماية يقوم بالموازنة بين هذه الحقوق من خلال نظرية القرار التنفيذي وإلا لمَا قرر أصلاً قاعدة " أنَّ الطعن بالإلغاء لا يترتب عليه حتماً وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يطلب الطاعنون ذلك مع توافر شروط الوقف في آنٍ معاً".

وبخصوص القرارات السلبية وإمكانية إيقاف تنفيذ القرار الإداري السلبي فيرى الباحث من خلال ما تقدم أنَّ القرار الإداري السلبي وكقاعدة عامة أنه لايتأتى إيقاف تنفيذه إلا أنه إذا كان هناك حق جدير بالحماية فلا يوجد ما يمنع إيقاف تنيفذ هذا القرار إن أمكن وكانت ملامحه ظاهرة، ذلك على الرغم من أنَّ المُشرِّع الفلسطيني لم يُنظِّم هذه المسألة، إلا أنَّه وطبقاً للقواعد العامة لا يوجد ما يمنع من تطبيق الوقف على القرارات السلبية استثناءً على عدم جواز وقف تنفيذها.

---

[1] جورجي، ساري شفيق : **قواعد وأحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق. ص: 471.

[2] جورجي، ساري شفيق : **قواعد وأحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق. ص:471.

ثانياً: تبرير الفصل بين القضاء والإدارة (الفصل بين السلطات).

إستند هذا التبرير على مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية أي بين الإدارة والقضاء وذلك على أساس أنه إذا كان رفع الدعوى القضائية سيؤدي إلى وقف آثار القرار المطعون فيه فهذا يعني أنَّ القاضيَ قد تَدخّل في عمل الإدارة بطريق غير مباشَر وأنَّ ذلك سوف يكون له نتيجة حتمية في تعديل مدى الرقابة التي سيمارسها بعد ذلك.[1]

ومن ناحية أخرى فإن رقابة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة كما كان يطلق عليها في فرنسا هي رقابة لاحقة بحيث يراعي القاضي عدم التدخل في وظائف الإدارة لأنه لا يملك أن يصدر إليها أيَّة أوامر بالقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل. [2]

ومن المُسَلَّم به في القانون الفرنسي أنَّ القاضيَ لا يستطيعُ إصدار أوامر للإدارة كما أنه لا يستطيع أن يمارس رقابته في دائرة ملائمة التصرف الإداري ومناسبته وهو ما يسمى في الإصطلاح الفرنسي (**opportunie**) وقد يعترض هذا التعليل بأنَّ حق المجلس في وقف التنفيذ يصيب المبدأ في عمومه وإطلاقه كما أن قضاء المجلس وصل أخيراً إلى رقابة الإدارة في مجال الملائمات الإدارية، (opportunie) ومن أجل ذلك هناك تبيرياً جديداً للمبدأ يتلخص في أنَّ نشاط الإدارة وتصرفاتها إنَّما تهدف إلى غاية واحدة وهي تحقيق الصالح العام ويفترض في تصرفات الإدارة عنصر الضرورة والاستعجال ومن غير المعقول أن تتاح للأفراد فرصة شل نشاط الإدراة بناء على دعاوى يرفعونها بقصد وقف التصرف الإداري وقد تكون هذه الدعاوى كيدية وقصدها التسويف.[3]

أمَّا بالنسبة لتطورات القضاء الإداري الفرنسي " فقد حدث تعديل جديد في تنظيم القضاء الإداري بفرنسا إذ أُلغيت مجالس المديريات وحلت محلها محاكم إدارية جديدة خلفتها في

---

[1] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني : **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:19.

[2] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني : **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:19.

[3] د.ليلة، محمد كامل: **نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري**، لم تذكر الطبعة، الإسكندرية: دار الفكر العربي. لم تذكر سنة النشر. ص:339-340.

اختصصاصها مع تعديلات عديدة ومُنحت المحاكم الجديدة حق وقف تنفيذ القرارات الإدارية بعد أن كانت هذه السلطة الاستثنائية والتي تخرج على القاعدة العامة مقصورة على مجلس الدولة ولا تختص بها هيئات عليا بداخل مجلس قسم القضاء الإداري والجمعية العمومية وقد تقرر هذا الحق للمحاكم الإدارية بمقتضى نص المادة التاسعة من المرسوم الصادر في (30) سبتمبر سنة (1953) وتقضي الدائرة بأنَّ الدعوى التي ترفع أمام المحكمة الإدارية لا يكون لها أثر موقف إلا إذا أمرت المحكمة بالإيقاف بصفة استثنائية "[1]

ومع ذلك فإنَّ هناك تحفظان يردِان على حق القضاء الإداري المحلي في وقف التنفيذ وهما :

- لا يجوز الأمر بوقف التنفيذ إذا كان الموضوع يتعلق بحفظ النظام أو الأمن أو السكينة العامة.
- جواز استئناف قرار المحكمة الصادر بالإيقاف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه ويكون لرئيس قسم القضاء الإداري سلطة إلغاء الإيقاف في الحال بصفة مؤقتة.[2]

بالنسبة لفلسطين فقد نص القانون الأساسي الفلسطيني الصادر بتاريخ 18\ مارس \2003 في المادة (2) على : " الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في القانون الأساسي"

يرى الباحث من الصحيح أنَّ دولة القانون يجب أن يتخللها مبدأ الفصل بين السلطات إلا أنَّ هذا المبدأ ما هو إلا من أجل تحقيق غاية وهي توزيع المهام وفصلها تحقيقاً للصالح العام إلا أنه لا يعني بالضرورة غياب الرقابة إذ أنَّ الرقابة القضائية على عمل الإدارة هي من أهم الأسس التي يقوم عليها النظام الديموقراطي الحقيقي بعكس الأنظمة البوليسية الحاكمة.

---

[1] د.ليلة، محمد كامل: **نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري**، مرجع سابق.ص: 342.

[2] د.ليلة، محمد كامل: **نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري**، مرجع سابق.ص:342.

الفرع الثاني : وقف تنفيذ القرارات الادارية استثناءا على مبدأ الاثر غير الموقف للطعن بالالغاء

كما تم الإشارة إليه سابقاً من هذه الدراسة، تتمتع الإدارة بامتياز تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً لا يوقفه الطعن عليها بالإلغاء،وذلك تفعيلاً للعمل الإداري والذي يعد القرار الإداري وسيلته الهامة، مما أدى إلى قيام مبدأ الأثر غير الموقف للطعن.[1]

لأنَّ إعمال هذا الامتياز على أطلاقه من شانه الحاق أضرارٍ بالأفراد بسبب قرار مشوب بعيب عدم المشروعية الظاهرة،فقد كان لا بد من وضع حد لهذا الامتياز للمحافظة على حقوق الأفراد من خلال إيقاف سريانَ أثره مؤقتاً وبضوابط وشروط خاصة لحين الفصل في دعوى إلغاء القرار محل طلب وقف التنفيذ[2]

فالحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري من جانب القضاء الإداري سيؤدي إلى سد الثغرة التي يفتحها تنفيذ القرار وهي استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه عند صدور حكم بالإلغاء،وما يعنيه ذلك من حكم الواقع للقانون ، فضلاً عن منع انتاج قرار إداري غير مشروع لاثاره في حق ذوي الشأن.[3]

من الناحية العملية فإنَّ فائدة وقف تنفيذ القرار الإداري تظهر بوضوح ،حيث يستغرق الفصل في الدعوى مدة طويلة وبذلك يكون طلب وقف التنفيذ بصفة مستعجلة هو العلاج الممكن لهذا البطء الشديد الذي يؤدي إلى نتائج خطيرة.[4] وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن بـــأنَّ الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ، ولا يترتب على الطعن فيها بالإلغاء وقف تنفيذها، إلا أنه استثناء من هذا الأصل يجوز للمحكمة إذا ما طلب ذلك في صحيفة

---

[1] خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص:453.

[2] خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص:453.

[3] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني : **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:22.

[4] ذات المرجع السابق.ص:23.

الدعوى أن تقضي بوقف التنفيذ إذا ما قام هذا الطلب على أساس من الجدية وتعذر تدارك تنفيذه.[1]

قد قصد بتقرير حق المحكمة وفقاً للأنظمة المقارنة في وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بالغائِه مجابهة تعمد الإدارة مخالفة القوانين واللوائح فيما تصدره من قرارات بقصد الإضرار بالأفراد معتمدة في تحقيق غايتها على بطء القضاء في الفصل في دعوى الإلغاء والذي يستغرق أمداً قد يطول إلى ما بعد تنفيذ القرار الإداري تنفيذاً كاملاً مما يلحق بالمخاطب أضراراً لا يزيلها الحكم بالغائه ،الأمر الذي يجعل منه حكماً مفتقداً لقيمته العملية مخيباً لآمال المدعي حيث لم يجنِ منه سوى إضاعة الوقت والجهد لأجل ذلك كان نظام وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بالغائه ضرورة لازمة لكبح جماح الإدارة يحملها على احترام مبدأ المشروعية.[2] فيفرض الاستثناء الذي يمثله نظام وقف تفنيذ القرارات الإدارية نفسه كوسيلة لا بد منها للتخفيف من تبعات مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء ولكن دون مساس بأي حال بهذا الأخير كمبدأ أساسي من مبادئ القانون الإداري يظل الوقف في مواجهته دائماً ومهما كانت ضروراته بمرتبة الإستثناء, لأن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء إذا اطلقت آثاره بغير إمكانية الاستثناء وخاصة مع زيادة مظاهر تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية قد يستتبع نتائج ضارة ولا يمكن إصلاحها.[3]

المبحث الثاني : شروط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

أوضح الفقه والقضاء الإداريين الشروط الواجب توافرها لقبول طلب وقف التنفيذ ابتداءً ومن ثم جملة الشروط المطلوبة للحكم به موضوعاً ليكون متعارفاً عليها تحت عنوان " الشروط العامة والخاصة " سيتناول الباحث هذا المبحث من خلال تقسيم هذا المبحث طبقاً لأحكامه الفقهية ليكون

---

[1] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني : **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:24.

[2] خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص:455.

[3] أ. بوعلام، أوفارت : **وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري**، مرجع سابق.ص:21.

(المطلب الأول) الشروط العامة لطلب وقف التنفيذ والشروط الخاصة لطلب وقف التنفيذ في (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: الشروط الشكلية لطلب وقف التنفيذ.

لم تتفق جميع الأنظمة القانونية الإدارية على اقتران طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في ذات صحيفة الدعوى إلا أنها تماهت أحياناً فيما بينها في هذا الشرط الشكلي إلا أنَّها اجتمعت على الآجال المحددة لقبول وقف تنفيذ القرار الإداري وربطها بأجل دعوى الإلغاء، وللوقوف على ماهية الشروط الشكلية ،قسَّم الباحث هذا المطلب إلى فرعين اثنين، الأول هو (ارتباط طلب الوقف في صحيفة الدعوى) والفرع الثاني تقديم الطلب ضمن المدة القانونية للمواعيد المقررة (الآجال المعقولة).

الفرع الأول: ارتباط طلب الوقف في صحيفة الدعوى.

سارت العادة في الدعاوى الإدارية أن يقدم طلب وقف تنفيذ القرار الإدارية مقترناً بلائحة الدعوى، فإمَّا أن يكون مُذيلا بلائحة الدعوى ضمن قائمة الطلبات التي يطلبها المستدعي وإما أن يكون منفصلاً بطلب مستقل ولكنه يشترط أن يقدم بالتزامن مع لائحة الدعوى بشرط أن لا يقدم بعد تقديم لائحة الدعوى ، وذلك تماشياً مع المبادئ العامة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية.

وكأثر لارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى إلغائه ارتباط الفرع بالأصل فإنَّه لا يُتصور قبول هذا الطلب دون أن يكون مقترناً بصحيفة دعوى إلغاء مقدمة ضد ذلك القرار ويجد هذا المبدأ سنده التشريعي بنص المادة (49\2) من قانون مجلس الدولة المصري فيما ذهبت إليه من أنَّه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطلوب الغاؤه إذا طُلب ذلك في صحيفة الدعوى والمقصود بالدعوى هنا دعوى الإلغاء بطبيعة الحال و تطبيقاً لهذا الشرط فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر لعدم قبول طلب وقف التنفيذ متى اقيمت به دعوى استقلالاً دون أن يرتبط بطلب موضوعي للإلغاء.[1]

[1] خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص:478.

واشتقاق طلب وقف القرار الإداري من دعوى الغائِه بحكم هذا الطلب (إنَّما هو فرع من طلب الإلغاء) وعارضٌ من عوارض خصومته يستوجب بطبيعة الحال أن يكون القرار مطعوناً عليه بالإلغاء ونص قانون مجلس الدولة المصري في المادة(49) على إن كان القضاء بوقف التنفيذ إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى إذ يعني بداهةً لزوم مهاجمة القرار بدعوى الإلغاء ابتداءً لأنَّ صحيفة الدعوى التي يتحدث عنها ما هي إلا بالتحديد إلا صحيفة دعوى الإلغاء ولاقتران مقتضيه منطق الشيء لأنَّه أولاً ما دام الوقفُ سبيلٌ لإدراك آثار الإلغاء مرحلياً وبقدر متطلبات المرحلة وطبيعتها فلن يكون له معنى ولا مبرر إذا لم يكن القرار المطلوب وقف تنفيذه مطعون عليه بالإلغاء.أي يُراد إزالته والتخلص من آثاره كلياً ونهائياً.[1]

قد بينت المحكمة الإدارية العليا المصرية حكمة تطلب هذا الشرط الشكلي لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من زاويتين ،الأولى منهما: أنَّ طلب وقف التنفيذ يُعد بمثابة طعن بالقرار المطلوب إلغاؤه فيما يتعلق بآثار تنفيذه حتى يترتب على هذا التنفيذ نتائج يتعذر تداركها ويتلازم هذا الخطر إن صح قيامه مع القرار من يوم صدوره تبعاً لقابليته للتنفيذ المباشر، والثانية :أنَّ الاقتران ما بين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ودعوى الغائِه في صحيفة واحدة يحقق اتحاد ميعاد الطعن في القرار الإداري الغاءً ووقفاً ووفق ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا فإنَّه لا يشترط لتحقق الاقتران كشرط لقبول طلب وقف التنفيذ أن يُذكر هذا الطلب صراحةً في صحيفة الطعن. [2]

وأنَّه لا يُتصور ولا يُقبل أن يسبق طلب وقف التنفيذ رفع دعوى الإلغاء ؛لأنَّ وقف التنفيذ كما ذُكر هو أمر متفرع عن دعوى الإلغاء وتمهيد له والغالب أن يُطلب وقف التنفذ في ذات صحيفة دعوى الإلغاء لأنَّ القرار الإداري يكتسب الصفة التنفيذية منذ صدوره مستوفٍ لأركانه ما لم يُؤجل تنفيذه إلى تاريخ لاحق ومن ثم فإنَّ خطر تنفيذه يمثل من تاريخ صدوره ولكن هناك حالاتٍ قليلةً تنفك فيها الرابطة والتلازم بين صدور القرار وبين الخطر الكامن في إمكان تنفيذه قبل أن يقول القضاء الإداري كلمته في مشروعيته وذلك إذا كان دواعي وقف التنفيذ قد طرأت

[1] د. عبد الباسط ، محمد فؤاد : **وقف تنفيذ القرار الإداري**، مرجع سابق.ص: 202-203.

[2] خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى الغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص:478.

بعد رفع دعوى الإلغاء. فهل يُقبل في هذه الحالة أن يتقدم رافع دعوى الإلغاء بطلب لاحق بوقف تنفيذ القرار؟؟[1]

ما سلمت به محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر في (20) مايو سنة (1958) في قضية تتلخص ظروفها في ما يلي: "رشحت إحدى الحكومات العربية مواطناً مصرياً لإحدى الوظائف بها ولكنَّ الحكومة المصرية رفضت الموافقة على ذلك وأصدرت قراراً بمنعه من مغادرة البلاد فرفع دعوى بطلب إلغاء القرارين والتعويض عنهما في أول مارس سنة 1958 ثم علم بعد ذلك بأنَّ المنصب الذي عُرض عليه ما يزال شاغراً وأنَّ رغبة الحكومة العربية الأجنبية ما تزال قائمة في تعيينه ،فتقدم في (23) مارس سنة(1953) بعريضة يطلب فيها الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرارين المُشار إليهما وبجلسة 20 مايو سنة 1958 قضت محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القراراين ، وبهذا تكون محكمة القضاء الإداري قد أجابت عن التساؤل بالإيجاب.[2]*

---

[1] د. الطماوي، سليمان : **القضاء الإداري– قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول**، مرجع سابق.ص: 1033.

[2] د. الطماوي، سليمان : **القضاء الإداري– قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول**، مرجع سابق.ص: 1033.

• ولكن المحكمة الإدارية طعن أمامها في الحكم المشار اليه اعلاه فألغته وأعلنت لأول مرة: أنه يتعين أن يطلب وقف التنفيذ في ذات صحيفة طلب الإلغاء وأنه لا حق للافراد في طلب وقف التنفيذ بعريضة مستقلة ولما كانت المحكمة قد اسهبت في تأييد وجهة نظرها فورد في فقرات من حكمها الصادر في (12) يوليو سنة (1958) والتي تعني في هذا الخصوص قررت المحكمة : (ومن حيث ان الفقرة الاولى من المادة (18) من القانون رقم(165) لسنة (1955) في شأن تنظيم مجلس الدولة تنص المادة .. ح– ان النص المذكور جاء في عمومه مردداً للنص الذي استحدثه القانون رقم(6) لسنة (1952) تعديلاً للمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة السابق رقم(9) لسنة (1949) لتحديد مدى هذا التعديل وما استحدثه من شروط في طلب وقف التنفيذ شكلاً وموضوعاً، يجب استظهار الوضع التشريعي قبل هذا الإستحداث وتحري مقصود الشارع منه في ضوء الاعمال التحضيرية للقانون رقم 6 لسنة 1952 والمناقشات البرلمانية التي جرت في شأنه ومن حيث أن المادة التاسعة من القانون رقم(112) لسنة(1946) بإنشاء مجلس الدولة كانت تنص على أنه لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها وقد رددت المادة العاشرة من القانون رقم(9) لسنة(1949) الخاص بمجلس الدولة ذلك النص كما هو بدون أي تغيير إلى أن استبدل القانون رقم (6) لسنة(1952) بنص المادة النص الاتي " لا يترتب على رفع الطلب الى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطلوب الغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ الأمر مؤقتاً إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها. هذا النص هو اللذي رردده في عمومه قانون مجلس الدولة الاخير رقم (165) لسنة (1955) في الفقرة الاولى من المادة (18) كما سلف، وظاهر من ذلك ان ما استحدثه القانون رقم (6) لسنة (1952) يتناول تعديلاً للإختصاص بأن جعل ذلك من إختصاص المحكمة بدلاً من رئيس المجلس كما أضاف شرطاً جديداً لقبول الطلب لم يكن موجوداً في

وفي هذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية المصرية بأنَّه " إذا ثبت أنَّ المدعيَ قام بدفع الرسم المستحق عن طلب وقف التنفيذ والإلغاء عند إقامة دعوى الإلغاء فإنَّ ذلك يُعتبر دليلاً على إتجاه قصده لتضمين صحيفة دعواه طلبي وقف تنفيذ القرار الإداري والغائه "[1]

وفقاً للنظام القضائي الفرنسي يجب أنَّ يكون طلب الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري أمام مجلس الدولة الفرنسي مقدماً بشكل صريح وبطريقة حاسمة ويستوي أن تقدم طلبات وقف التنفيذ في عريضة افتتاح الدعوى مقترنا بالطلب الأصلي بالموضوع أو تُرفع في دعاوى خاصة فلا يُشترط أن يكون طلب وقف التنفيذ مقدماً في نفس الوقت مع الدعوى الرئيسة في ذات صحيفة الدعوى لأنَّ ذلك لم يتطلبه أي نص بل ويخالف ما جرى عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي ولكن يتعين أن تكون طلبات وقف التنفيذ داخلة في نطاق الدعوى الأصلية بالإلغاء لأنَّ أصحاب الشأن لا يستطيعون تقديم طلبات وقف التنفيذ بصفة منفصلة أي بدون أن تكون مرتبطة بدعاوى إلغاء أصلية..[2]

وبالرجوع إلى اجتهادات مجلس الدولة نجد تضارباً في الأخذ بهذا الشرط ففي قرار مجلس الدولة جاء " وبالتالي على القاضي الإداري تصحيحها من خلال السماح للطرف الطاعن بالمعارضة أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي وبواسطة عريضة مستقلة لدى نفس هذه الغرفة بطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه" وفي قرار آخر لمجلس الدولة جاء في إحدى حيثياته " أنَّ الغرفة الإدارية الفاصلة في دعوى الإلغاء هي نفسها لها صلاحية الفصل في هذا الطلب وبالتالي لا يمكن تقديمه منعزلاً وإنَّما يجب أن يرتبط حتماً بدعوى الإلغاء سابقة أو متزامنة معه وإلا كان غيرَ مقبولٍ شكلاً ".[3]

=التشريع السابق وهو أن يطلب وقف التنفيذ في دعوى الإلغاء ذاتها وليس بعريضة مستقلة وقد جاء في تقرير لجنة الشؤون التشريعية بمجلس النواب في هذا الشأن ما يلي: " ..أما النص المعدل لهذه المادة الواردة بالمشروع فقد جعل النظر في طلب وقف التنفيذ ...).

[1] د.خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم : **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، مرجع سابق. ص :82.

[2] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني : **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:127.

[3] مراكشي فريد و شاعة يوسف: **وقف التنفيذ الإستعجالي**،مرجع سابق.ص:7.

أما في النظام القضائي اللبناني يجب أن يتقدم المستدعي بطلب صريح إلى القضاء الإداري اللبناني يطلب فيه وقف تنفيذ القرار الإداري أو الحكم القضائي محل مراجعة الإبطال ولهذا قضى مجلس شورى الدولة بأنَّه " لا داعي لتقديم طلب لتطبيق الأصول الموجزة في وقف التنفيذ؛ لأنَّ المراجعات المتعلقة بوقف تنفيذ الأعمال الإدارية للأصول الموجزة حُكماً وفقاً للمادة 77 من نظام مجلس شورى الدولة " وبذلك يكون المُشرِّع اللبناني قد قَنَّنَ القضاءَ المستقر لمجلس الدولة الفرنسي للسماح بالتقدم بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء في نفس عريضة المراجعة الأصلية أو باستدعاء مستقل من ناحية [1].

ويجب أن تتوافر أيضاً مجموعة من الشروط العامة فيجب أن يُقدم طلب وقف التتنفيذ من أحد خصوم الدعوى وبهذا لا يملك الغيرُ تقديم مثل هذا الطلب كما يجب أن يكون الطلب مُعَلا أو مُسَبَباً تسبيباً كافياً وأن يُرفق بالطلب الكفالة المالية التي قررت المحكمة ضرورة تقديمها طبقاً للشروط والمقدار الذي حددته ولكنَّ تقديم الكفالة المالية أمر تقديري متروك لتقدير المحكمة وليس شرط إلزامي نص عليه القانون وبهذا لا يكون إلزامياً إلا إذا قررته المحكمة صراحة.[2]

كما أشار الباحث سابقاً أنَّ مرجعية المحكمة في قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من حيث الشكل هو بالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات المدنية وبالأخص النصوص التي تتسق وعمل محكمة العدل العليا ، وذلك بالاشتراك مع قانون تشكيل المحاكم النظامية فإذا لم يُوجد نص يُسعف القاضيَ من ناحية توافر هذا الشرط الشكلي باقتران الطلب بصحيفة الدعوى أم لا ؟ فإنَّه يتم الرجوع إلى القواعد العامة في وقف تنفيذ القرار الإداري التي تشترط أن يُقدَّم الطلبُ مقترناً بصحيفة الدعوى، ومن الجديد بالذكر أنَّ أي من القوانين المشار إليها آنفا لم تحدد هذا الشرط ولم تأتِ على ذكره، مما يضطر المحكمة اللجوء إلى القواعد العامة.

---

[1] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني : **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:149.

[2] د.شطناوي، على خطار:**موسوعة القضاء الإداري**، الطبعة الثالثة، الجزء الثاني، الأردن :دار الثقافة للنشر والتوزيع.2011.ص:527.

الفرع الثاني : تقديم الطلب ضمن المدة القانونية للمواعيد المقررة.

ميعاد التقدم بطلب وقف تنفيذ هو ذاته ميعاد الطعن بالإلغاء حيث يرتبط الطلب بدعوى الإلغاء ارتباط الفرع بالأصل.[1] ولكنَّ شرط ذلك أن يتحقق في كل الأحوال ارتباط بدعوى إلغاء مقدمة في الميعاد:فإذا قُدَّم الطلبُ في فترة التظلم وقبل انفتاحِ ميعاد الطعن بالإلغاء تَعيَّن أن يُلحقه بالميعاد طعنٌ بالإلغاء ؛ وإلا سقط الحكم به في حالة الاستجابة للطلب وترتبت نتائج السقوط المنصوص عليها وإن قُدِّم بعد هذه الفترة: فقد يكون مقدماً مع طلب الإلغاء في الميعاد، فيتحد هنا ميعاد التقديم ويتعاصر ارتباط الطلبين وقد يكون مقدماً بعد رفع دعوى الإلغاء وفي هذه الحالة يتعين لقبوله أن تكون هذه الدعوى نفسها قد رُفِعت في الميعاد وصادفت بذلك قبولاً.[2]

نص المُشرِّعُ الفلسطيني في المادة(284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001) وتعديلاته على أنَّه: " يكون ميعاد تقديم الإستدعاء إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن ، وفي حالة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب إليها ".

ولذلك يكون المُشرِّعُ الفلسطيني قد حسم مسألة ميعاد تقديم طلب وقف تنيفذ القرار الإداري وذلك وفقاً للقواعد العامة للقضاء الإداري وهي مهلة 60 يوم من تاريخ صدور القرار أو تبليغه، وذلك لخلو القانون من نص يحدد الأجل المحدد لتقديم طلب وقف التنفيذ بشكل مستقل عن الأحكام العامة لميعاد تقديم طلبات الإلغاء لمحكمة العدل العليا.

وقد يكون مُقدما قبل رفع دعوى الإلغاء وهنا لا يكون القبول من نصيب الطلب لأنَّ رفع طلب صرف المرتب من طلب إلغاء قرار الفصل يقتضي منطقاً وجود الأصل أولاً لكي تخرج منه بعد ذلك تفرعاته ولأنَّ استباق طلب الوقف لطلب الإلغاء في حالة تقديمه في فترة التظلم

[1] خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى الغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص:492.

[2] د. عبد الباسط ، محمد فؤاد : **وقف تنفيذ القرار الإداري**، مرجع سابق.ص:252–253.

الوجوبي وقبل انفتاح ميعاد الطعن بالإلغاء أن كان مفروضاً بواقع حال مكرس بنص صريح فلا تبرير لذلك بعد زوال المانع القانوني من طلب الإلغاء وانفتاح ميعاده[1]

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقرار جلسة – 1958\7\12– في القضية رقم (620 لسنة 4 ق):" هذا يوضح من ناحية أخرى حكمة وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإعفاء في صحيفة واحدة كما يحقق في الوقت ذاته اتخاذ بدء ميعاد الطعن في القرار الغاءً ووقتاً ويمنع الاختلاف والتفاوت في حساب الميعاد بداية ونهاية " [2]

ويُشترط لقبول دعوى الإلغاء التي يقترن بها طلب الإيقاف أن يكون القرار الإداري المطلوب إلغاؤه نهائياً وقت رفع الدعوى غير أنَّ القضاء الإداري لم يلتزم حرفية النصوص إذ قضى في بعض أحكامه بقبول الدعوى متى أصبح القرار نهائياً في أي وقت قبل إصدار الحكم.[3] فالقضاء الإداري لا يلغي قراراً إلا إذا استبان أنَّ القرار به عيب من العيوب إذ يُستظهر من ظاهر الأوراق هذا العيب بجانب ما يستظهره من وجوب حالة الاستعجال التي تبرر وقف التنفيذ مؤقتاً لحين الفصل في طلب الإلغاء ووضعاً في الإعتبار أنَّه يترتب على التنفيذ نتائج يُتعذر تداركها وذلك فضلاً عن أنَّ طلب وقف التنفيذ هو إجراء وقتي يُتخذ لفترة محددة حتى يقضي موضوعاً في الدعوى أوجب المُشرِّع أن يكون متصلاً بدعوى مرفوعة بالفعل بطلب إلغاء القرار الإداري محل الطعن.[4]

أمَّا بالنسبة للجزائر فهذا الشرط أقره الاجتهاد القضائي في الجزائر وهو مشتق من شرط الاستعجال، ففي مفهوم المحكمة العليا : "لا يتوفر شرط الاستعجال كلما كانت المدة الفاصلة بين الوقائع وبين تاريخ رفع الدعوى طويلة وهكذا فلا وجود لحالة استعجال طالما الطاعن لم يلجأ إلى القضاء بدعوى استعجالية إلا بعد مرور ثلاث سنوات من صدور القرار المطلوب وقف

---

[1] د. عبد الباسط ، محمد فؤاد : **وقف تنفيذ القرار الإداري**، مرجع سابق.ص: 253.

[2] م. زيدان، علي الدين. السيد، محمد: **الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري**،الجزء الثاني، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. دون سنة نشر.ص:107.

[3] د. اسماعيل، خميس السيد : **دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ واشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل**، مرجع سبق ذكره. ص: 204.

[4] د. اسماعيل، خميس السيد ، **المرجع السابق** ، ص: 204.

تفنيذه فعلى الرغم من أنَّه ليس من شروط الدعوى الاستعجالية ميعاد معين ولكن منطقياً يجب أن لا تتجاوز ميعاد دعوى الموضوع كحد أقصى وإلا فإنَّ ذلك يعني عدم وجود حالة استعجال ومن هذا المنطلق مجلس الدولة في الجزائر يعتد بعامل الوقت بتقدير حالة الاستعجال.[1]

أمَّا عن النظام المتبع في فرنسا، فيختلف عنه في مصر إذ نصت المادة 119 (لائحي) من تقنين المحاكم الإدارية على تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة مستقلة عن صحيفة دعوى بالإلغاء وذلك حتى ولو قُدِّم الطلبان في نفس الوقت هذا هو الأصل إذاً ،لكنَّ القضاء جرى مع ذلك على أنَّ تَخَلف هذا الإجراء لا يستتبع بطلاناً مما يعني بالتالي أنَّ طلب الوقف قد يُقدم استقلالا عن طلب الإلغاء أو بنفس صحيفته وعلى ضوء هذا القضاء يمكن بالمقابل وبالنظر إلى عدم تضمن النصوص المضمنة لاختصاصات مجلس الدولة في مجال الوقف.[2]

المطلب الثاني : الشروط الخاصة لطلب وقف التنفيذ.

سيتناول الباحث هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى فرعين اثنين وفقاً للشروط الموضوعية التي يتطلب توافرها طلب وقف التنفيذ منذ تقديمه إلى لحظة إصدار الحكم به وهذه الشروط مقرونة به بصفة خاصة عدا الشروطِ الأخرى الواجب توافرها، ليكون الفرع الأول : توافر ركن الإستعجال، وتوافر الجدية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: توافر ركن الاستعجال.

يمثل شرط الاستعجال أحد الشروط الموضوعية لقبول طلب توجيه أوامر لجهة الإدارة، ويتعلق هذا الشرط بأن يكون هناك ضرر يُخشى وقوعه إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري أو التصرف المادي الصادر عن الجهة الإدارية أو أحد أشخاص القانون الخاص الذي يتولى إدارة

---

[1] أ.بلعابد، عبد الغني: **الدعوى الإستعجالية الإدارية وتطبيقاتها في الجزائر**، الجزائر، رسالة دكتوراه: جامعة منتوري.2007–2008.ص:33.

[2] د. عبد الباسط ، محمد فؤاد : **وقف تنفيذ القرار الإداري**، مرجع سابق.ص265.

مرفق عام ومن ثم يَتعين على المحكمة أن تأمر باتخاذ الإجراءات الضرورية منعا لحدوث هذا الضرر.[1]

ويُقصد بذلك خطورة الموقف الناجم عن التنفيذ إذ بإجرائه يترتب حدوث ضرر جسيم لصاحب الشأن لا يمكن إصلاحه مستقبلاً إذا ما ألغي القرار الإداري موضوعاً فتنعقد للطاعن مصلحة في طلب وقف التنفيذ بصفة مستعجلة ريثما يتم الفصل في الموضوع الذي يستغرق الكثير من الوقت خاصة عند تداول الدعوى عند هيئة المفوضين وحجزها لإيداع التقرير.[2]

مرده القانوني في مصر هو نص المادة (49) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة (1972) حيث ورد في الفقرة الأولى ما نصه " يجوز أن تأمر المحكمة بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أنَّ نتائج التنفيذ قد يُتعذر تداركها مما يعني عدم استطاعة إصلاح الوضع الناجم عن التنفيذ لإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل تنفيذ القرار[3]

بمعنى أن تكون نتائج تنفيذ القرار الإداري من المعذر تداركها فيما لو حكم بالإلغاء وتؤكد المحكمة الإدارية العليا المصرية على ركن الاستعجال بقرارها: " .. يتعين على القضاء الإداري ألا يوقف تنفيذ القرار الإداري إلا عند قيام ركن الاستعجال. بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بإلإلغاء نتائج لا يمكن تداركها كما يكون في شأن القرار حرمان طالب من فرصة أداء إمتحان مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي تترتب على ذلك وفي هذه الحالات يكون ركن الاستعجال قائماً فإذا نفذ القرار المطعون فيه استنفذ أغراضه..".[4]

---

[1] د. خاطر، شريف يوسف : **دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية**، مرجع سابق.ص: 77.

[2] د.أبو سمهدانة ، عبد الناصر عبد الله:**الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين**، مرجع سابق.ص: 358.

[3] د. أبو سمهدانة، عبد الناصر عبد الله: **الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين**، مرجع سابق.ص:358.

[4] د.العبادي، محمد: **قضاء الإلغاء** ، بدون طبعة، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع. لم تذكر سنة النشر.ص: 278.

تقدير هذا الشرط متروك للقاضي وعادة يتشدد القضاء في اقتضاء هذا الشرط لتقرير وقف التنفيذ حتى لا يعوق نشاط الإدارة ويشلَّ حركتها بتقرير وقف تنفيذ قراراتها دون أن تكون هناك خطورة كبيرة من وراء ذلك خاصة أنَّ الإدارة تسعى أساساً من وراء نشاطها إلى تحقيق المصلحة العامة[1]*

تماشياً مع ما قد سلف فقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بهذا الخصوص: ".. بالتدقيق والمداولة و بعد الاستماع إلى أقوال وكيل المستدعي فإننا نجد بأن الاجتهاد القضائي قد استقر على أنَّ طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يقوم على ركنين، الأول : قيام الاستعجال بأن يترتب على على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها ، والثاني : يتصل بمبدأ المشروعية بأن يكون الإدعاء قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية... ".[2]

وفي ظل عدم وجود قانون خاص لمحكمة العدل العليا الفلسطينية فإنَّ المحكمة تراعي نصوص أصول المحاكمات المدنية فقد نص قانون أصول المحاكمات المدنية الفلسطيني رقم (2) لسنة (2001) في المواد من 102 – 114 على أحكام الطلبات المستعجلة التي تراعيها محكمة العدل العليا عند حكمها بالطلب المستعجل فجاء في المادة (102) " يجوز لمن يخشى حدوث ضرر محتمل من فوات الوقت أن يقدم طلباً إلى قاضي الأمور المستعجلة يطلب فيه

---

[1] جورجي، ساري شفيق : **قواعد وأحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق. ص: 463.

• وفي هذا قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية : إنه يتعين على القضاء ألا يوقف تنفيذ قرار إداري إلا عند قيام ركن الإستعجال بمعنى أنه يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نتائج لا يمكن تداركها، يكون من شأن تنفيذ القرار حرمان الطالب من فرصة أداء الإمتحان لو كان له حق فيه مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي تترتب عليه. وكما لو صدر القرار بهدم منزل أثري أو منع مريض من السفر إلى الخارج للعلاج ففي مثل هذه الحالات يكون ركن الاستعجال قائماً فإذا نفذ القرار المطعون فيه استنفذ أغراضه وصَعُبَ بل واستحال تدارك النتائج بعد ذلك. وقد تطلب القضاء سواءاً في فرنسا أو مصر هذا الشرط، فمنحه عندما قدر توافره بشكل يبرر ذلك ورفض منحه عندما قدر توافر هذا الشرط أو توافره بدرجة لا تبرر منحه ومن أمثلة ذلك وقف تنفيذ قرار بحرمان بعض الطلبة من فرصة أداء الإمتحان وقرار صادر بإلغاء ترخيص إستغلال مقصف يتعيش منه عدد غير قليل من العمال يعولون أسر متعددة الأطراف وقرار صادر بتجميد أحد الأطراف لتأثير ذلك على عمله ومورد رزقه لحين البت في إلغاء القرار، وقرار صادر بإنشاء مَسقى في أرض الغير لصالح أرض أعلى من مستوى الأرض التي تمر فيها المسقى ولطول طريق المسقى. (للمزيد أنظر جورجي، ساري شفيق : **قواعد وأحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق. ص: 66).

[2] محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 116\2005،قرار رقم، 107، فصل بتاريخ. 11\9\2005.

اتخاذ إجراءات وقتية وفقاً لمقتضى الحال بما لا يمنع قاضي الموضوع من نظر هذا الطلب تبعاً للدعوى الأصلية".

كما وأنَّ ضرورة توافر شرط الاستعجال في الدعوى الوقتية بحيث تبرر هذه الضرورة اتخاذ إجراء وقتي لا يجدي فيه الإلتجاء للقضاء الموضوعي وحالة الاستعجال تعتبر من أهم الدوافع إلى نشأة القضاء المستعجل لأنَّ هذه الحالة تترتب على التأخير فيها وقوع ضرر لا يمكن إزالته إن وقع وذلك فقد عبر عنها المُشرِّع بتعبير يخشى عليها من فوات الوقت وأنَّ شرط الاستعجال لازم ومُسلَّم به في المسائل التي يخشى عليها من فوات الوقت وللمحكمة الحق في تقدير توافر شرط الاستعجال أو عدم توافره ببصيرتها وبما تستظهره من واقع الأوراق في حالة الضرورة للتعرف على الاستعجال فهي مسألة متعلقة بالوقائع ولذلك فلا يخضع القاضي في تقديرها لرقابة محكمة النقض.[1]

وقد نص أيضاً مشروع قانون القضاء الإداري الفلسطيني المقترح من مساواة في المادة (32) من الباب رابعاً " يندب في كل محكمة إدارية عضو من درجة قاضي محكمة بداية على الأقل للفصل بصفة مستعجلة دون المساس بأصل الحق في المسائل التي يخشى عليها من فوات الوقت" . ونصت المادة(33) " لا يترتب على رفع الدعوى للمحكمة الإدارية وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه إلا إذا قدم طلباً بذلك"

و بالتالي لا يحكم قاضي الأمور المستعجلة المنصوص عليه في المادة السابقة بوقف التنفيذ إلا إذا كان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها مع احتمال رجحان إلغاء القرار الطعين عند نظر الموضوع.[2]

---

[1] د. إسماعيل، خميس السيد: **القضاء المستعجل وقضاء التنفيذ واشكالاته أمام مجلس الدولة والقضاء العادي طبقاً لأحدث التعديلات**، مصر: دار محمود للنشر.2002–2003.ص:16.

[2] للمزيد أنظر " **مشروع قانون القضاء الاداري لسنة2012** .المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء " كانون أول. 2012.

أمَّا إذا تخلف هذا الشرط فإنَّ المحكمة تحكم برفض طلب وقف التنفيذ إذ جاء في قرار لمحكمة العدل العليا الفلسطينية: " ... وفيما يتعلق بطلب وكيل المستدعي بوقف القرار المشكو منه لحين البت في الدعوى، فإنَّنا نجد بأن القرار المطعون فيه هو من القرارات التي لا يمكن وقف تنفيذها وإن كان هناك ضرر من تنفيذه فإنَّه يمكن تلافيه مستقبلاً مما يتعين معه رد الطلب بوقف القرار.."[1].

إلا انه قد يحصل فتُرفع الدعوى إلى القاضي المستعجل غير متوافر فيها شرط الاستعجال ثم يتوافر أثناء نظرها والحكم فيها فهل يقضي بعد اختصاصه رجوعاً للأصل المقرر في المرافعات من أنَّ المناط في تحديد الاختصاص هو بالوقت الذي رفعت فيه الدعوى أم أنَّه يختص بنظرها لتوافر شرط الاستعجال بعد رفع الدعوى؟؟؟ . ذهب القضاء المصري في هذا إلى أنَّ القاضيَ المستعجل يختص بنظر مثل هذه الدعوى وأنَّه لا يمنع اختصاصه كون هذا الاستعجال قد طرأ على الدعوى بعد رفعها ولم يكن قائماً وقت رفعها وسند هذه الأحكام هو أنَّ تقدير قاضي الأمور المستعجلة لأسباب الاستعجال التي تسوغ اختصاصه لنظر الدعوى يجب أن لا يتقيد بوقت رفعها بل بما قام منها وقت الفصل فيها.[2]

من تطبيقات محكمة العدل العليا الفلسطينية بهذا الخصوص :"... فإنَّنا نجد أنَّ من حق المحكمة أن تصدر قراراً مستعجلاً بوقف التنفيذ المادي للقرار الإداري وقفاً كلياً أو جزئياً إذا وجدت أنَّ التنفيذ المادي للقرار قد يلحق أضراراً بالجهة المستدعية لا يمكن تلافيها وفي هذه الدعوى تجد المحكمة بأنَّ دعوى الجهة المستدعية تستند في ظاهرها إلى أسباب جدية وأنَّ التنفيذ المادي بإجراء أيَّة وقوعات أو بيوعات سيلحق بالجهة المستدعية أضراراً لا يمكن تلافيها... ".[3]

---

[1] محكمة العدل العليا الفلسطينية ، الدائرة الثانية، في الدعوى رقم 2005\70، قرار رقم 66، فُصل بتاريخ.11\5\2005.

[2] د. راتب، محمد علي، واخرون: **قضاء الأمور المستعجلة**، بدون طبعة، الجزء الأول ، بدون سنة ودار النشر.ص:30.

[3] محكمة العدل العليا فلسطينية، الدائرة الثانية، دعوى رقم 2005\92، قرار رقم 92، فُصل بتاريخ. 12\7\2005.

ورد أيضاً في قرار آخر لها :"... ولما كان قيام بلدية البيرة بشق الطريق المار بقطعة الارض رقم (44) من الحوض رقم (9) السلامية العائدة للمستدعي سوف يلحق بالمستدعي أضراراً لا يمكن تلافيها تقرر المحكمة وقف تنفيذ القرار محل الطعن... ".[1]

أمَّا مشروع قانون القضاء الإداري لسنة (2012) المقترح من "مساواة" فقد نص في المادة (34) " يجوز الطعن على الأحكام الصادرة وفقاً للمادتين السابقتين أمام محكمة الإستئناف الإدارية،ولا يجوز الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة الإستئناف الإدارية في تلك الحالة"

جرياً على ما سلف يرى الباحث أنَّه لتلافي دخول حالات الاستعجال والضروة الملحة لوقف تنفيذ قرار ما أثناء نظر الدعوى الإدارية أن لا يرتبط طلب وقف التنفيذ في ذات صحيفة الدعوى وأن يقتديَ المُشرِّعُ الفلسطيني أسوة بالمُشرِّع الجزائري والفرنسي اللذين لم يشترطا تقديم الطلب في ذات صحيفة الدعوى وإلا أُعتبر المستدعي أنَّه أسقط حقه في تقديم طلب الوقف،فهذا الأمر يحرم المتقاضين من اللجوء إلى القضاء في مرحلة ما يكونون بأمسِّ الحاجة إلى القضاء المستعجل فيها لوقف تنفيذ قرار ما في حينه ووقته.

الفرع الثاني: الأسباب الجَدِّية التي تبرر وقف تنفيذ القرار الإداري.

في تحديث بعض الفقه للأسباب الجدية التي يوقف لأجلها تنفيذ القرار الإداري المطعون بالغائه ذهب إلى أنَّها هي التي يؤسس عليها المدعي دعواه وتوحي لأول وهلة بإلغاء القرار الإداري المطلوب إيقافه بحيث لا يقصد من الطلب مجرد عرقلة نشاط الإدارة وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أنَّ رقابتها على القرارات الإدارية سواء فيما يتعلق بالإلغاء أو وقف التنفيذ لرقابة المشروعية تسلطها على تلك القرارات لتزنها بميزان القانون والشرعية

[1] محكمة العدل العليا الفلسطينية، الدعوى رقم 22\2006، طلب رقم 4\2007، قرار رقم(1)، فُصل بتاريخ. 17\2\2007.

والمصلحة العامة فتلغها أو توقف تنفيذها متى ثبت لها مخالفتها للقانون و انحرافها عن تحقيق غايته المتمثلة في المصلحة العامة [1]

ووقف التنفيذ أمر خطير قد يصل في خطورته إلى مرتبة الحكم بإلغاء القرار ولهذا كان لا بد من ثبوت جدية المطاعن لأنَّ وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بصفة مؤقتة لا يشكل غاية في ذاته بل هو إجراء وقتي يعطي فسحة من الوقت تتيح النظر في الغائه على مهلٍ دون الخوف من نتائج قد يُتعذر تداركها إذا ما نفذ القرار بالفعل وتظهر جدية المطاعن من العيوب التي يُبنى عليها الطعن.[2]

في فرنسا اشترط مجلس الدولة الفرنسي حسب ما تسمح به المادة (54) من المرسوم (1963/7/30) تواجد الأسباب الجدية في الشق الموضوعي للدعوى أو في الدعوى الرئيسة لكي يستجيب إلى طلب الطاعن بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء كما استعمل مجلس الدولة مصطلح الأسباب الأساسية في كثير من أحكامه المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية للمطعون فيها بالإلغاء كذلك على شرط الجدية بمصطلح شرط المشروعية أو الأسباب الجوهرية.[3]

فيتوجب لتقرير وقف تنفيذ القرار المطعون فيه أن تكون أوجه عدم المشروعية التي ينعاها المستدعي على القرار واضحة أو ظاهرة أو جدية بحيث تجعل أمر الغائه أكثر احتمالاً وبتعبيرات أخرى لا بد أن تكون عدم مشروعية القرار المطعون فيه واضحة وظاهرة بحيث تجعل أمر الغائه قضائياً أكثر احتمالاً وأكثر توقعاً وهو ما يعبر عنه البعض بجدية المطاعن ويستعمل مجلس الدولة العديد من التعبيرات المتقاربة للدلالة على هذا المعنى فنجده يقول في

---

[1] د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعاوى التأديبية والمستعجلة**، لم تذكر دار النشر والطبعة. 2007.ص:408.

[2] م. زيدان، علي الدين. السيد، محمد: **الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري**، مرجع سابق. ص:111.

[3] مراكشي فريد و شاعة يوسف: **وقف التنفيذ الإستعجالي**،مرجع سابق.ص: 14.

بعض أحكامه بالنظر لطبيعة الأسباب التي قدمها المستدعي أو بالنظر لطبيعة الأسباب التي تبرر طلب وقف التنفيذ.[1]

إذ يجب على العارض إثارة دفع جدي على الأقل يوحي باحتمال صدور قرار لصالحه في الموضوع، ويهدف هذا الشرط إلى منع وقف التنفيذ بالنسبة للذين يسلكون طعوناً تسويفية مفتقرة بصورة جلية إلى الأساس القانوني وفتح المجال أمام الذين يوحي طعنهم بما لا شك فيه أنَّ الغاء القرار نتيجة محتملة جداً أو شبه مؤكدة وعدم تنفيذ هذا القرار يكون في هذه الحالة لصالح الإدارة نفسها.[2]

فالحال في الملكة المغربية تنظر المحكمة على شرط توافر شرط الجدية والاستعجال في حكم لها في الحكم رقم 267 بتاريخ 28 محرم 1429 الموافق 6\2\2008 في الملف رقم :3\8 غ ق على القاعدة التالية:

1-الاستجابة لطلبات إيقاف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية منوط بوجود ظروف استثنائية تتجسد في عنصري الجدية والاستعجال ، لِما تشكله هذه المسطرة من خروج على قاعدة الأثر الفوري للقرارات الإدارية.

2-عدم توافر تلك الظروف بشكل واضح حسب ظاهر أوراق الملف ، يجعل طلب إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه إلى حين البت في دعوى الإلغاء غير قائم على أساس... رفضه... نعم.[3]

أمَّا بالنسبة لمحكمة العدل العليا الفلسطينية فقد ورد لها العديد من القرارت التي أكدت على شرط توافر ركن الجدية فقد جاء في إحدى قراراتها بخصوصه " "

---

[1] د.شطناوي، على خطار: **موسوعة القضاء الإداري** ، مرجع سابق.ص:526.

[2] أ. بوعلام، أوفارت : **وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري**، مرجع سابق.ص:69.

[3] مجموعة قرارات المحكمة الإدارية في المملكة المغربية: **قضاء الإلغاء**. نقلا عن الموقع الإليكتروني ، www.4shared.com ، تاريخ الزيارة 17\3\2013.

مما تجدر الإشارة إليه أنَّ شرط الجدية هو من الشروط الفقهية في القانون والقضاء الإداري، التي لم تقنن وهذا الأمر ليس بالغريب عن حال القانون والقضاء الإداري الذي يعتبر أنَّ جميع أحكامه فقهية إلا ما قُنِّنَ منها لضبط سير الدعوى الإدارية، فبالنسبة للمُشرِّع الفلسطيني فإنَّه لا يوجد تنظيم تشريعي خاص لشرط الجدية وإنَّما يتم الرجوع إلى المبادئ العامة في طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري.

من تطبيقات محكمة العدل العليا الفلسطينية في مجال الجدية قررت المحكمة: " ... وفي هذه الدعوى فإنَّ محكمتنا تجد بأنَّ دعوى المستدعي تستند في ظاهرها إلى أسباب جدية وأنَّ تنفيذ القرارات الإدارية موضوع الطعن سيلحق بالمستدعي أضراراً لا يمكن تداركها وعليه فإنَّ محكمتنا تقرر إصدار الأمر المستعجل للمستدعَى ضدهم بوقف تنفيذ القرارات موضوع الإستدعاء وذلك لحين البت بالدعوى".[1]

فيرى الباحث بالنتيجة العامة لهذا المبحث أنَّ المُشرِّع الفلسطيني قد تراجع عن نص كان في غاية الأهمية بخصوص وقف تنفيذ القرارات الإدارية إذ نص في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة (1952) على طلب وقف التنفيذ إلا أنَّ المُشرِّع الفلسطيني وبموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة (2001) أسقط موضوع طلب وقف التنفيذ برمته إذ جاء في قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية في ظل تشكيل المحاكم النظامية السابق ما نصه: "... ونحن بالتدقيق في البينات المقدمة وفيما يتعلق بطلب إصدار قرار مستعجَل لتوقيف تنفيذ القرار المطعون فيه نجد أنَّ الفقرة (ي) المعدلة للمادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة (52) قد نصت على أنَّه: "...لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة العدل العليا وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنَّه يجوز للمحكمة أن تأمرَ بتوقيف تنفيذ القرار مؤقتاً إذا رأت أنَّ نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها"[2]

---

[1] محكمة العدل عليا الفلسطينية، دعوى رقم 16\2005، قرار رقم 10، فُصل بتاريخ. 1\2\2005.

[2] محكمة العدل عليا الفلسطينية ، دعوى71\99، فُصل بتاريخ. 1\12\1999.

• وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في هذا الصدد إلى أنَّه إذا كان الأمر متعلقاً بحق من الحقوق الدستورية، فإنَّ المساس أو الإنتقاص منه، يتوافر له قانونا وحقاً ركن الاستعجال اللازم توافره مع ركن الجدية للقضاء بوقف تنفيذ القرار

من التطبيقات القضائية لشرط الاستعجال عموماً هي ، أولا: القرارات الماسة بحق دستوري*. ثانياً: القرارات الماسة بمورد الرزق والسمعة الشخصية* ثالثاً: القرارات الماسة بالحقوق المالية*.[1]

=المطعون فيه، كما أنَّه يبرر إجابة المدعي إلى طلبه وينفذ الحكم بمسودته وبدون إعلان (للمزيد انظر بحث الدكتور عبد الرحمن العرمان:**شروط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري**، مجلة العلوم القانونية والسياسية– العدد الأول–السنة الأولى.ص: 263 وما بعدها).

- حيث قضى في هذا الشأن بوقف تنفيذ قرار تجنيد استناداً إلى أن من شأن تنفيذه التأثير على إستقرار المدعي في عمله وتدبير مورد رزقه، مما يؤكد توافر ركن الاستعجال المتطلب لوقف تنفيذ القرار. (ذات المرجع السابق. ص: 263 وما بعدها)
- وذهبت محكمة القضاء الإداري أيضاً إلى وقف تنفيذ قرار إداري حينما ثبت لدليها أنَّ من شأن استمرار تنفيذه المساس بسمعةِ طالبِ وقفه، حيث افتراض توافر ركن الإستعجال في هذا الطلب تأسيساً على أنَّ من شأن تنفيذ القرار الصادر برفض منح ترخيص للمدعي بالإتجار بالأسلحة استناداً لإصابته بمرض عقلي، ترتيب نتائج وخيمة تتمثل ليس فحسب في حرمانه من مباشرة نشاطه التجاري، بل فيما يترتب على هذا الحرمان المستند لوصمه الإصابة بمرض عقلي من تأثير سلبي على سمعته التجارية، وافتقاده لثقة المتعاملين في المجال التجاري والذي تقوم العلاقات فيه على أساس الثقة والإئتمان. (ذات المرجع السابق.ص: 263 وما بعدها)
- وقد قضى تأكيداً لذلك بأنَّه لما كان الثابت أنَّ الطاعن يستهدف أساساً وقف تنفيذ قرار بمطالبته بدفع سبعة الاف وستمائة جنيه كرسوم تم ربطه على الفندق الذي يرأس مجلس إدارة الشركة التي تديره، فإنَّ قيام الطالب بأداء تلك الرسوم ليس من قبيل النتائج يتعذر تداركها في مفهوم حكم المادة (49) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة(1972) لأنَّه بوسع صاحب الفندق أن يسترد ما سبق وإن دفعه من رسوم. (للمزيد انظر المرجع السابق.ص:263 وما بعدها)

[1] د. عبد الرحمن العرمان:**شروط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري**، مرجع سابق.ص:263.

الفصل الثاني

الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية وحجيتها

لا فائدة ترجى من الأحكام القضائية فيما إذا صدرت دون أن تتمتع بالقوة المصاحبة لها لإجبار أطرافها على تنفيذها بمضمونها التي جاءَت به، ومما تجدر الإشارة إليه أنَّه يجب أن تتمتع الأحكام بخصائص معينة نص عليها القانون لكي تتمتع بمقومات الحجية الملزمة للإدارة. وسيتم تناول هذا الفصل من خلال تقسيم الفصل إلى مبحثين أساسيين، ليكون المبحث الاول :(الحكم الصادر بوقف التنفيذ) ،والمبحث الثاني :(حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ).

المبحث الأول: الأحكام الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري.

لا تختلف دعوى وقف التنفيذ والأمر الصادر فيها عن أيَّة دعوى في الإجراءات والطبيعة إلا بما يفرضه طابع الاستعجال المميز لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية من متطلبات استهداف تحقيق الحكمة المرجوة منه بقدر دواعيه وحسب طبيعة وضعه.[1] إذ لا بد من توضيح الطريقة التي يصدر بها هذا الحكم أي (كيف يصبح حكماً) لتكون إجراءات الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري في (المطلب الاول) والميزات الأساسية لخلاصة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إجراءات إصدار الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري.

قسَّم الباحث هذا المطلب على فرعين اثنين ، ليكون الفرع الأول منه : خاصية السرعة في إجراءات الحكم .الفرع الثاني : إجراءات سير طلب وقف التنفيذ وفقاً للأنظمة المقارنة، والفرع الثالث : ارتباط إجراءات سير طلب وقف التنفيذ بأحكامه الخاصة كطلب مستعجل

---

[1] أ. بوعلام، أوفارت : **وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري**، مرجع سابق.ص: 87.

الفرع الاول: خاصية السرعة في إجراءات إصدار الحكم.

تخضع إجراءات الفصل في طلبات وقف التنفيذ لمعيار السرعة والتعجيل، وسواء تعلق الأمر بحالة وقف تنفيذ القرار الإداري من قاضي الموضوع فصلا في أمر مستعجل إذ بطبيعته يستلزم أن تكون إجراءات سريعة ومبسطة وهذا المبدأ العام المتمثل في سرعة الإجراءات وتبسيطها، اذ تخضع إجراءات التحقيق في طلب وقف التنفيذ لمعيار التعجيل ويتم تقليص الاجال الممنوحة للإدارات المعنية لتقديم ملاحظاتها حول مضمون الطلب إحتراماً لحق الدفاع وإن لم تبدِ الجهة المعنية أية ملاحظات في الأجل الممنوح لها استغنى عن ذلك دون أعذار[1]

لما كان القاضي الإداري هو أمير الإجراءات المسيطر عليها، فإنها ستعرف لا شك سرعة في السير وبساطة لأن الشغل الشاغل للقاضي الإداري هو محاولة الفصل في القضية المعروضة عليه في أقصر الاجال ليتضح مصير القرار المطعون فيه خاصة وأنه يتمتع بالطابع التنفيذي ، وان رفع دعوى الالغاء لا يؤدي إلى توقيف سريان القرار الإداري.[2]

وكلما زادت درجة الاستعجال كلما الح بالتوازي داعي تقصير المواعيد لأقلِ وقت ممكن، ومع ذلك فالأمر في النهاية مرتبط بظروف كل حال على حدة حسبما يقدره القاضي ، وبالمقابل إذا ترائى للقاضي في ظروف حال معينة ضرورة تأجيل جلسة النظر في طلب الوقف لإتاحة الفرصة أمام أحدِ الأطراف لإعداد ردِهِ على مذكرة قدمها الطرف الاخر فدواعي سرعة الإجراءات لا تمنعه من ذلك[3].

وصرحت المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 1963/11/23 بهذه الميزة بقرارها:" .. إن الإجراءات الإدارية هدفها التبسيط والسرعة ومنع التعقيد والإطالة... ".

---

[1] بوجادي، معمر:**إختصاص القضاء الإداري في الجزائر**، مرجع سابق.ص:91.

[2] أ.د. بوضياف، عمار: **الوسيط في قضاء الإلغاء**، الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة. 2011.ص:247.

[3] أ. بوعلام، أوفارت : **وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري**، مرجع سابق.ص:88.

ففي فرنسا من ناحيته، أجتهد القضاء في تطويع بعض القواعد الإجرائية لإرضاء طابع الإستعجال المميز للوقف ، وذلك في إطار مبدأ عام قرره لإجراءات نظر طلبه عماده السرعة والتبسيط: ان الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها فيجوز للمحكمة إستثناء من هذا الأصل وقف تفنيذ القرار والفصل في مثل هذا الأمر– فصل في أمر مستعجل– بطبيعته يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة ومبسطة وفي هذا الإطار تمخضت مظاهر السرعة و التبسيط إعفاء لطلب الوقف من إجراء تحضير الدعوى بواسطة هيئة مفوضي الدولة وتقصيراً للمواعيد وتنفيذاً للحكم بمسودته.[1]

والحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم صادر في مسألة مستعجلة ، لذلك فإنه يتم الفصل في هذا الطلب دون اتباع إجراءات تحضير الدعوى الواجبة للفصل في كافة الدعاوى الإدارية، إضافةالى تقصير المواعيد، وتنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ بمسودته ، ووفقاً لنصوص المواد (28،27،26) من قانون مجلس الدولة المصري رقم(47) لسنة(1972) فإن هيئة مفوضي الدولة تقوم بدور هام في تحضير الدعوى وتهيئتها وإبداء الرأي فيها، حيث يقوم قلم الكتاب بإرسال ملف الطعن إلى هيئة مفوضي الدولة.[2]

إلا أنه وجد الباحث أن مشروع قانون القضاء الإداري الفلسطيني لسنة (2012) المقترح من "مساواة" قد سار على هدى قانون مجلس الدولة المصري رقم(47) لسنة(1972) اذ انه قد نص في المادة (17) منه " عدا الطلبات المستعجلة التي تعرض على المحكمة مباشرة، تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، ولمفوض الدولة في سبيل ذلك الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يلزم من بيانات وأوراق، وله أن يستدعي الخصوم أو تكليفهم بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك".

---

[1] د. عبد الباسط ، محمد فؤاد : **وقف تنفيذ القرار الإداري**، مرجع سابق.ص:683 وما بعدها.

[2] د.خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم : **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، مرجع سابق.ص:141.

الفرع الثاني : مسار طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية وفقاً لطبيعتها.

تتمتع إجراءات سير طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بإجراءات خاصة غير هذه المعهودة في القضاء العادي النظامي من ناحية السرعة وتقصير المواعيد إذا اقتضى الأمر ، فيكون سير الطلب وفقاً للاحكام العامة لسير الدعوى الادارية :أولاً، و سير طلب وقف التنفيذ وفقاً للانظمة المقارنة: ثانياً

أولا: سير طلب وقف التنفيذ وفقاً للاحكام العامة لسير الدعوى الادارية.

تبدأ أولاً بذكر موجز الوقائع والاجراءات التي اتخذت حتى مرحلة التصدي للحكم*، ثم في الحكم تتصدى المحكمة أولاً: لإختصاصها بنظر الدعوى باعتبار انها إذا لم تكن مختصة فإنه لا ولاية لها في نظر الدعوى وإذا كان هذا الإختصاص من النظام العام فإن المحكمة تتصدى له من تلقاء نفسها ولو لم يثره أحد الخصوم ، أما إن لم يكن من النظام العام فإن المحكمة تتصدى له إذا أثار ذلك أمامها الطرف المضرور من إصدار الحكم ضده، فإذا استبان للمحكمة ولايتها أي اختصاص بنظر النزاع، فإنها تتصدى بعد ذلك للدفوع الشكلية البحتة، وساطة المحامي، الصفة، المصلحة وهو ما يضاف اليه في الدعاوى الادارية(المواعيد، التظلم، واللجوء إلى لجان أولية في حالة اشتراط ذلك).[1] ولتبيان ماهية هذه الشروط فهي :

أ) **خصائص وأركان القرار الإداري:** أستقر كل من الفقه والقضاء الإداريين على تعريف القرار الإداري أيا كان نوعه على أنه: عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة

---

[1] مجلة العدالة والقانون، العدد الخامس، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء" مساواة" ،ص127

• لا شك في أن طلب وقف التنفيذ وإن كان له احكامه الخاصة إلا انه لا يمكن فصله عن دعوى الإلغاء ليكونا متكاملين في أحكامهما، إذ جاء في قرار محكمة الرباط الإدارية في الحكم رقم(267،بتاريخ 28 محرم 1429 الموافق 2008\2\6) في الملف رقم(08\3 غ ق) : ".. لكن حيث إن الأمر في نازلة الحال يتعلق بدعوى إيقاف تنفيذ قرار إداري والتي وإن كانت تعتبر مستقلة بكيانها وخصائصها عن دعوى الإلغاء، إلا أنها مع ذلك تبقى متفرعة عن هذه الأخيرة وتدور معها وجوداً وعدماً، وبالتالي فإن الإختصاص المحلي للنظر فيها يرجع إلى المحكمة التي ينعقد لها إختصاص البت في دعوى الإلغاء عملاً بمقتضيات المادة (24) من القانون رقم (90.41) المحدثة بموجبه محاكم إدارية، بحيث أعطت للمحكمة الإدارية التي رفع اليها طلب الغاء قرار إداري، صلاحية الأمر بوقف تنفيذ هذا الأخير بصورة إستثائية إذا طلب منها ذلك طالب الإلغاء صراحة ".

والملزمة لجهة الادارة العامة الوطنية، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء أو تعديل أو الغاء حق أو التزام قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً وابتغاء المصلحة العامة.[1] ويستفاد من التعريف، أن القرار الإداري يتميز بالخصائص التالية: أولا أن يكون القرار المطعون فيه إدارياً. ثانياً: يجب أن يصدر عن الإدارة باعتبارها سلطة وطنية عامة. ثالثاً: أن يكون القرار الإداري نهائياً . رابعاً: يجب أن يؤثر القرار الإداري في المركز القانوني للطاعن. خامساً: يجب أن يكون القرار خاضعاً للطعن أمام محكمة العدل العليا عند صدوره.[2]

أما بالنسبة للقرار الإداري المطلوب إيقاف تنفيذه فإنه يجب أن يتوافر فيه عدة أركان اشترطها القانون والفقه معاً وهي الإختصاص، الشكل، الإجراءات، المحل ، الغاية، والسبب*.[3]

ب) **توكيل محامي:** ومما تبحثه المحكمة أيضاً عند نظرها والحكم بالطلب توكيل المحامي إذ أنه لا يجوز أن تقبل دعوى أو طعن أمام محمة العدل العليا إلا من خلال محامي مزاول وفق أحكام القانون إذ نص قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة (2001) في المادة (285\1) " لا يسمع الإستدعاء لدى هذه المحكمة إلا اذا كان

---

[1] د. كنعان، نواف : **القانون الإداري،الكتاب الثاني**، الطبعة الأولى، الإصدار الرابع، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.2005.ص:237.

[2] د. الشوبكي، عمر: **القضاء الإداري" دراسة مقارنة**"، الطبعة الأولى، الإصدار الخامس، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.2007 .ص:192 وما بعدها.

[3] د. كنعان، نواف : **القانون الإداري،الكتاب الثاني**، مرجع سابق.ص:251 . وما بعدها.

- " يتلخص تعريف سبب القرار الإداري في أنه الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار و الدافعة لاتخاذه، أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لإصداره القرار الإداري. فتقديم أحد العاملين المدنيين في الدولة طلباً بإحالته إلى المعاش يمثل السبب القانوني المبرر لإتخاذ قرار إداري من الجهة الإدارية المختصة بإنهاء الوظيفية لهذا الموظف وإحالته إلى المعاش، وحدوث إضطرابات وخلل في الأمن العام يجسد الحالة الواقعية التي تدفع بالإدارة إلى اتخاذ القرارات الكفيلة بالحفاظ على الأمن والنظام العام، وهكذا فإنه يجب أن توجد حالة واقعية أو قانونية سابقة على كل قرار إداري وخارجة عنه تبرر إصداره، وتمثل السبب الباعث لاتخاذه، ولا يكون القرار الإداري صحيحاً إلا إذا كان له سبب صحيح، فاذا صدر القرار الإداري دون أن يكون له سبب صحيح فإنه يكون قراراً معيباً بعيب السبب أي أن معنى عيب السبب هو عدم مشروعية سبب القرار الإداري، إما لعدم وجود الحالة الواقعية أو القانونية الباعثة على اتخاذه أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار " للمزيد ارجع كتاب. :**القانون الإداري** للدكتور عبد الغني بسيوني عبدالله، الدار الجامعية ،1987،ص428 وما بعدها.

مقدماً من محام مزاول " وقد جاء في ذات المادة الفقرة الثانية " يشترط أن يكون توكيل المحامي موقعاً من المستدعي أو أحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة في الطلبات المتعلقة بالحقوق والحريات ".

وفي التطبيق جاء في قرار عدل عليا فلسطينية الصادر بتاريخ 2\3\2005 في الدعوى رقم 2004\38: " بتاريخ 2004\7\17 وفي جلسة علنية تمهيدية حضر وكيل المستدعي وكرر لائحة الإستدعاء ولم يتقدم بأية بينة وترافع طالباً بالنتيجة وقف تنفيذ الحكم إلى حين البت في الطعن، فيما قررت المحكمة رفع الجلسة للتدقيق وإصدار القرار ،،، بعد التدقيق والمداولة والإطلاع،، ولما كانت الوكالة بما تضمنته بالخصوص الموكل به قد خلت من بيان رقم القرار وتاريخه وموضوعه كذلك من رقم حكم محكمة العدل العليا وتاريخه ومضمونه تغدو والحالة هذه معيبة بعيب الجهالة الفاحشة بالخصوص الموكل به وفق ما بيناه المحكمة تقرر رد الدعوى والطلب رقم 2004\23 المتفرع عنها"

ت) **الأهلية:** إن الأهلية على حد تعبير المحكمة الإدارية العليا المصرية ليست بشرطاً لقبول الدعوى وإنما هي شرط لصحة إجراءات الخصومة، فإذا باشر الدعوى ليس من أهلاً لمباشرتها* كانت دعواه مقبولة ولكن إجراءات الخصومة هي التي يمكن أن يلحقها البطلان.[1]

---

[1] د.فهمي، مصطفى ابو زيد: **القضاء الإداري ومجلس الدولة- قضاء الإلغاء**، بدون طبعة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.2004.ص:547.

●فرضاً ان طاعناً طعن بالالغاء في قرار إداري وكان يعاني من اضطراب عقلي هل تستطيع الادارة أن تدفع في مواجهته بالبطلان؟؟ لقد حدث ذلك فعلاً في إحدى المرات فقررت المحكمة الإدارية العليا المصرية: أن من المبادئ المقررة أنه لا يتمسك بالبطلان إلا من شرع البطلان لمصلحته، وكانت الدعوى محتملة الكسب وكان الحق جانب الطاعن، و جاء في قرار المحكمة: " ... انه لما كان البطلان في الخصومة الماثلة قد شرع لمصلحة المدعي فلا يصح أن تتمسك به الجهة الإدارية، وانه وان جاز بصفة عامة أن يتمسك المدعي عليه بانعدام أهلية المدعي حتى لا يضار بتعرضه لإبطال الحكم الذي قد يصدر لصالحه في الدعوى إلا ان الحال ليس كذلك في الدعوى الراهنة بعد أن ثبت أن المدعي محق في دعواه استناداً إلى أنه كان يعاني من اضطراب عقلي وقت أن قدم استقالته وعند إصراره عليها، وهو ذات السند الذي تستند اليه الجهة الإدارية في الدفع بعدم قبول الدعوى مما ينبني عليه أن لا يكون لها ثمة مصلحة في التمسك بالدفع المبدى منها (حكم المحكمة الادارية العليا المصرية ، في مجموعة السنة 18 بند 46 ص 80)- للمزيد أنظر كتاب الدكتور فهمي،مصطفى ابو زيد: **القضاء الإداري ومجلس الدولة- قضاء الإلغاء**، مرجع سابق.ص: 447.

ث) **المصلحة:** من المبادئ المستقرة قانوناً أن المصلحة مناط الدعوى وأنه لا مصلحة فلا دعوى، ففي الأردن وبالرغم من أن قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة(1952) ومن بعده قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة (1989) لم ينصا على ضرورة توافر شرط المصلحة في الطاعن، إلا أن توافر هذا الشرط أمكن استخلاصه في حينه من النص الوارد في كل من القوانين المذكورين والذي يقضي بأن محكمة العدل العليا تختص بالنظر في إبطال أي إجراء صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون بناء على شكوى المتضرر.[1] واجتهدت محكمة العدل العليا بقرارها :" .. ويتوجب أن يثبت المستدعي توفر المصلحة الشخصية المباشرة له وأن يبين الأضرار التي لحقت به جراء صدور القانون المؤقت المطعون فيه..".[2]

ج) **الصفة:** إن ذات الصفة في مزاولة الدعوى هو نفس صاحب المصلحة أو من ينوب عنه نيابة قانونية أو اتفاقية أما من عدا هؤلاء فهو غير ذي صفة في مباشرة الدعوى، فكأن شرط الصفة سيندمج مع شرط المصلحة: لأن صاحب المصلحة هو الوحيد ذو الصفة وجميع من عداهم غير ذي صفة، ويقال عادة في هذا المجال أن المصلحة يجب أن تكون شخصية ومباشرة ويقصد بهذا ان يكون رافع الدعوى هو نفس صاحب الصفة أو من يقوم مقامه بناء على نيابة قانونية أو اتفاقية فكأن المصلحة الشخصية المباشرة هي نفسها الصفة*.[3]

---

[1] د. الشوبكي، عمر: **القضاء الإداري" دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى**. 2007.ص: 206.

[2] محكمة العدل العليا الفلسطينية القضية رقم، 2001\399، المبادئ القانونية، مجلة نقابة المحامين، السنة الخمسون، الأردن،ص1908.

[3] د.فهمي، مصطفى ابو زيد: **القضاء الإداري ومجلس الدولة- قضاء الإلغاء**، مرجع سابق.ص:544.

- وقد جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في مجموعة السنة (11) بند(44) ص351(القضاء الإداري- م 35) أنه " أن صاحب الصفة بالنسبة للشخص الإعتباري العام هو من يختص – طبقاً لأحكام القانون – بتمثيله والتحدث بإسمه، والصفة في تمثيل الجهات الادارية أمر مستقل عن الشخص الذي تسلم إليه صور الإعلانات، ومستقل أيضاً عن نيابة هيئة قضايا الدولة عن الجهات الإدارية فيما يرفع منها أو عليها من قضايا وطعون، ومن هنا فلا يكفي لصحة الإجراء أن تباشره هيئة القضايا بل يتعين لصحته أن تكون مباشرته باسم صاحب الصفة وهو الوزير بالنسبة لشؤون وزارته" — للمزيد أرجع كتاب الدكتور فهمي،مصطفى ابو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة- قضاء الالغاء- ، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر،2004،ص544 وما بعدها.

ح) **الخصومة:** وتعني الجهة التي يخاصمها الأفراد في طعونهم وطلباتهم بإيقاف تنفيذ القرار الإداري وهي الجهة الإدارية مصدرة القرار وتمثلها النيابة العامة وذلك بموجب قانون دعاوى الحكومة رقم(25) لسنة(1958) في المادة 3 الفقرة (ب) : " تقام الدعاوى التي ضد الحكومة على النائب العام كمدع عليه بصفته ممثلاً عن الحكومة".

في ضوء ما سلف يرى الباحث بخصوص التفريق بين الصفة والمصلحة أن المصلحة هي الدافع الذي حذا برافع الدعوى المتضرر باللجوء الى القضاء ، وأن الصفة هي الشخص الذي قام باللجوء اي أنه هل هو المتضرر بعينه أم شخص اخر لا يعنيه الضرر ولم يمس مصلحته القانونية، وتكون عادة الصفة شيئ مقرون بالتمثيل القانوني السليم اذ أنه بدون صفة لا تقبل الدعوى ابتداءاً وانتهاءاً لا تقبل الدعوى دون مصلحة يقرها القانون وعليه إن كلا الأمران ببعضهما التصقا التصاقاً لا يقبل التجزئة اذ أن المتضرر – صاحب المصلحة– يجب أن يكون هو ذاته صاحب الصفة فلو تخلف أحدهما عن الاخر لتخلف أهم شرط من شروط قبول الطلبات كحكم خاص وقبول الدعوى الإدارية ككل في الإطار العام عند الحكم.

الا أنه وفي ظل غياب قانون يحكم سير عمل محكمة العدل العليا في فلسطين فإن المحكمة تسترشد بأحكام الفقه والقضاء الإداريين في كل من فرنسا ومصر والاردن، كما وتلجأ الى الاحكام التي نص عليها قانو اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم(2) لسنة (2001) وحيث جاء في المادة (3\1) " لا تقبل دعوى أو طلب أو دفع أو طعن لا يكون لصاحبه مصلحة قائمة فيه يقرها القانون" كما ونصت الفقرة (2) من ذات المادة " تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق الإستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع" ونصت الفقرة الثالثة من ذات المادة " إذا لم تتوافر المصلحة وفقاً للفقرتين السابقتين قضت المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى".

كذلك نص مشروع قانون القضاء الإداري الفلسطيني لسنة (20012) المقترح من "مساواة" في المادة (11) منه على أنه " لا تقبل الدعاوى المقامة لمحاكم هيئة القضاء الإداري من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية".

خ) **المواعيد:** بخصوص المواعيد فقد نصت المادة (284) في باب أصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني النافذ المشار اليه في الفقرة اعلاه: ".. يكون ميعاد تقديم الإستدعاء إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن، وفي حالة رفض الإدارة أو امتناعها عن إتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب اليها..". وكذلك نص مشروع قانون القضاء الاداري لسنة (20012) المقترح من "مساواة" في المادة (14) " ميعاد رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو غيرها من الوسائل المعتد بها قانوناً..".

د) **التظلم:** وذلك مثلما قضت بذلك المادة (12\ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقم(47) لسنة (1972) الحالي والتي تنص على انه " لا تقبل : أ- الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الادارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (10) وذلك قبل التظلم منها الى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم وتبينُ إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة.. ".[1]

قيد قانون مجلس الدولة(المصري) الحكم بوقف التنفيذ بوجوب أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه غير واجب التظلم منه قبل اقامة دعوى بالغاءه*، فاذا كان القرار من القرارات الواجب التظلم منها قبل إقامة دعوى لإلغاءه فإنه لا يجوز قبول طلب وقف تنفيذ القرار وأغلب القرارات التي تستلزم التظلم الوجوبي قبل إقامة الإلغاء هي المتعلقة بالموظفين العموميين.[2]

---

[1] مجلة العدالة والقانون، العدد الخامس المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء" مساواة"، مرجع سبق ذكره،ص130

[2] المستشار،ابو العينين، محمد ماهر: **الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري**، الكتاب الاول، مصر: لجنة الشريعة الاسلامية بنقابة المحامين.2007.ص:742.

- وجاء في الطعنين (الطعن رقم 1264 لسنة 11 ق – جلسة 20\1\1989) والطعن (الطعن رقم 211 لسنة 38 ق – جلسة 5\3\1994)" وتأخذ المحاكم بالمعنى الضيق للقرارات التي يجب التظلم منها قبل رفع الدعوى فالقرار الساحب

جاء في مشروع قانون القضاء الإداري الفلسطيني لسنة (2012) المقترح من "مساواة" في المادة (14) منه على انه " وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية ويتيعين البت في التظلم خلال ستين يوماً من تقديمه وإذا صدر القرار برفض التظلم يجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضي الستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب الإدارة عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن هو ستون يوماً من تاريخ إنقضاء مدة البت في التظلم دون رد..".

يرى الباحث أن أحكام كل من مشروع قانون القضاء الإداري الفلسطيني وقانون مجلس الدولة المصري قد جاءا متشابهين في هذا الخصوص من حيث عدم القبول في حالات اشتراط التظلم منها للجهة الإدارية إلا أن قانون مجلس الدولة المصري قد تميز بأن وضح الأمر بخصوص وقف تنفيذ القرارات الإدارية ولم يترك الامر عاماً ومفتوحاً بإطاره العام بخصوص القرارات الإدارية بشكل عام.

ثانيا: سير طلب وقف التنفيذ وفقاً للأنظمة المقارنة.

تبدأ الاجراءات أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية بإصدار قرار مؤقت فريق واحد، فقد نصت المادة 286 من قانون اصول المحاكمات الفلسطيني رقم(2)لسنة(2001) على أن:

1- تعين المحكمة ميعاداً لسماع الاستدعاء بحضور فريق واحد للنظر في اصدار قرار مؤقت واصدار مذكرة للمستدعي ضده لبيان الاسباب الموجبة للقرار المطعون فيه أو المانعة من إصدار القرار موضوع الطلب.

=للترقية لا يندرج تحت القرارت المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة لهذا لا يشترط التظلم منه قبل رفع الدعوى".

وقد جاء في الطعن رقم(1275 لسنة 31 ق – جلسة 23\6\187 س ص 1244) " حيث أن قرارات إنهاء الخدمة للإستقالة الضمنية من القرارات التي يجب التظلم منها قبل رفع الدعوى" وجاء في الطعن رقم (1521 لسنة 27 ق – جلسة 8\12\1992) :" ... إلا ان المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها قضت بعكس ذلك فذهبت إلى أن القرارات الصادرة بانهاء الخدمة للإنقطاع عن العمل لا تتطلب التظلم منها قبل إقامة الدعوى..". – للمزيد ارجع كتاب المستشار،ابو العينين محمد ماهر،الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، الكتاب الأول، لجنة الشريعة الاسلامية بنقابة،المحامين،مصر،2007،ص743.

2- يبلغ القرار المؤقت إلى المستدعى ضده وإلى كل شخص ترى المحكمة تبليغه.[1]

ومن تطبيقات ما قررته محكمة العدل العليا الفلسطينية في هذا الخصوص: "... بعد الإستماع إلى أقوال المستدعي في جلسة تمهيدية علنية تقرر دعوة المستدعى ضدها لبيان الأسباب الموجبة للقرار الصادر عن اللجنة العليا لمعادلة الشهادات والقاضي برفض معادلة شهادة الدكتوراه التي يحملها المستدعي بالدرجة الفلسطينية حسب الأصول حتى إذا كانت المستدعى ضدها تعارض في إلغاء القرار التقدم بلائحة جوابية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ..".[2]

أما في الجزائر، تنص المادة (13) من قانون الإجراءات المدنية الجزائري رقم 08-09 لسنة 2008 : ". لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة ، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون... ".[3] وهذه الشروط هي المصلحة الصفة والأهلية.

وبدءاً بمرحلة إعداد عريضة افتتاح الدعوى الإستعجالية الإدارية، ترفع الدعوى الإدارية بعريضة مكتوبة طبقاً للمادتين(171 مكرر الفقرة 1 و 169) من قانون الإجراءات المدنية وتكون العريضة الإفتتاحية مصحوبة بعدد من النسخ بعدد الخصوم مع مراعاة الشروط المنصوص عليها بالمواد(12،13،15،)* من قانون الإجراءات المدنية رقم 08-09 لسنة 2008 بالإضافة إلى الشروط الشكلية الخاصة بميدان وقف التنفيذ حيث يرفق الطلب بالقرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه وكذلك عريضة دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى أصلية.[4]

---

[1] د. ابو سمهدانة ، عبد الناصر عبد الله: **الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين**، مرجع سابق.ص:.ص438.

[2] **ذات المرجع السابق**.ص: 439.

[3] أبلعابد، عبد الغني: **الدعوى الإستعجالية الإدارية وتطبيقاتها في الجزائر**، مرجع سابق.ص:38.

[4] أبلعابد، عبد الغني: **الدعوى الإستعجالية الإدارية وتطبيقاتها في الجزائر**، مرجع سابق.ص:42.

- المادة 13: لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون يثير القاضي تلقائياً انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه كما يثير تلقائياً إنعدام الإذن اذا ما اشترطه القانون.

المادة 14: ترفع الدعوى امام المحكمة بعريضة مكتوبة، موقعة ومؤرخة، تودع بأمانة الضبط من قبل المدعي أو وكيله أو محاميه، بعدد النسخ يساوي عدد الأطراف.

المادة 15: يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى، تحت طائلة عدم قبولها شكلاً، البيانات الاتية:-

أما في لبنان فإن الغرفة القضائية المختصة تنظر في طلب وقف التنفيذ، فإذا رأت أن الشروط القانونية متوافرة فيه تصدر حكمها بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، ويكون الفصل في طلب وقف التنفيذ بحكم مستقل أو ضمن الحكم النهائي في المراجعة الأصلية ووفقاً للمادة (77) من المرسوم الإشتراعي المنظم لمجلس شورى الدولة اللبناني رقم (277) لسنة(2000) فإنه: "... يُمهل الخصوم أسبوعين على الأكثر للجواب على طلب وقف التنفيذ، وعلى مجلس شورى الدولة أن يبت به خلال مهلة أسبوعين على الأكثر من تاريخ إيداع جواب الخصوم..". ويتم

=

1- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.

2- أسم ولقب المدعي وموطنه،

3- اسم ولقب وموطن المدعى علي، فإن لم يكن له موظن معلوم فاخر موطن له

4- الاشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومركزه الإجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الإتفاقي.

5- عرضاً موجزاً للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.

6- الاشارة، عند الإقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.

للمزيد أرجع لنصوص المواد المشار اليها أعلاه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، قانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008،يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- ويقابل هذه المواد المواد التالية من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة (2001) وهي المواد (52 و 53 و 54) اذ جاء بها:-

المادة 52 : تقام الدعوى بلائحة تودع قلم المحكمة متضمنة ما يلي:

1- اسم المحكمة

2- اسم المدعي وصفته ومحل عمله وموطنه واسم الشخص الذي يمثله إن وجد وصفته وعنوانه.

3- اسم المدعى عليه وصفته ومحل عمله وموطنه.

4- اذا كان المدعي أو المدعى عليه فاقداً لأهليته أو ناقصها فينبغي ذلك ذلك.

5- موضوع الدعوى.

6- قيمة الدعوى بالقدر الممكن بيانه إذا كانت من الدعاوى غير محددة القيمة.

7- وقائع واسباب الدعوى وتاريخ نشوئها وطلبات المدعي التي تبين للمحكمة صلاحة نظر الدعوى.

8- إذا كان موضوع الدعوى عقاراً أو منقولاً معيناً بالذات فيجب أن تتضمن لائحتها وصفاً كافياً لتمييزه عن غيره.

9- توقيع المدعي أو وكيله.

المادة 53: يرفق المدعي عند إيداع لائحة الدعوى قلم المحكمة نسخاً عنها بقدر عدد المدعى عليهم عن المستندات التي يستند اليها تأييداً لدعواه مصدقة بما يفيد مطابقتها للاصل، فإذا لم تكن بحوزته فعليه أن يرفق بياناً بها دون إخلال بحقه في تقديم ما يستجد من مستندات أثناء المرافعة.

المادة 54: يقيد قلم المحكمة لائحة الدعوى يوم إيداعها في سجل القضايا بعد دفع الرسم وتعطى رقماً مسلسلاً وتختم بخاتم المحكمة ويدون التاريخ باليوم والشهر والسنة.

إبلاغ الحكم الصادر بوقف التنفيذ إلى الخصوم وعلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أن توقف تنفيذه عند إبلاغها الحكم..".[1]

الفرع الثالث: إرتباط إجراءات سير طلب وقف التنفيذ بأحكامه الخاصة كطلب مستعجل.

الحكم الخاص بسير الطلب المستعجل يختلف عنه في الأحكام العامة لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري إذ أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري له احكامه واتصاله بصفة الإستعجال يتطلب منه شروط أخرى عند الحكم من قبل القاضي الإداري.

أولا:الإستعجال مع عدم المساس بأصل الحق.

عرف القضاء المدني المصري، المقصود بعدم المساس بأصل الحق:" .. هو أن يكون المطلوب مجرد إجراء يحكم به لصالح صاحب الحق الظاهر في الأوراق دون حاجة إلى بحث متعمق عن طريق وسائل التحقق الموضوعية.. ".[2]

ومعنى أصل الحقوق هو كل ما يتعلق بها وجوداً أو عدماً فيدخل في ذلك ما يمس صحتها أو يؤثر في كيانها أو يغير فيها أو في الاثار القانونية التي رتبها لها القانون أو التي قصدها العاقدان ومن ثم أذا رفعت الدعوى بطلبات موضوعية فإنه تكون خارجة عن إختصاص القاضي المستعجل كأن ترفع الدعوى بطلب تثبيت ملكية عين أو بطلب تقرير حق ارتفاق عيلها أو بطلب فسخ عقد* أو صحته أو بطلانه أو بطلب تعويض إلى اخره.[3]

---

[1] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني : **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:239.

[2] أبلعابد، عبد الغني: **الدعوى الإستعجالية الإدارية وتطبيقاتها في الجزائر**، مرجع سابق.ص:19.

[3] د. راتب، محمد علي. واخرون: **قضاء الأمور المستعجلة**، مرجع سابق.ص:36.

●وفي هذا قررت محكمة النقض المصرية : " .. إن لقاضي الأمور المستعجلة قانوناً في حالة النزاع على جدية عقد الإيجار بين المستأجر والحارس تقدير الجدية تقديراً مؤقتاً على ما يستبين له من ظاهر المستندات دون المساس بالموضوع، واذا فمتى كان الحكم لم يتعرض لهذا البحث الذي كان مثار الخلاف بين الطرفين تأسيساً على أن الفصل فيه يدخل في ولاية القضاء المستعجل فإن هذا الحكم يكون قد خالف القانون وعاره القصور...".(نقض 10\2\1955 ، =مجموعة التبويب -6-652) _ للمزيد راجع كتاب الدكتور محمد علي راتب واخرون, قضاء الأمور المستعجلة ، مرجع سبق ذكره ، ص 37.

كما قضت المحكمة الادارية العليا المصرية: "... بأن رقابة القضاء الإداري للقرارات الإدارية سواء في مجال وقف تنفيذها أو في مجالِ إلغاءها :هي رقابة قانونية تسلطها المحكمة في الحالين على هذه القرارات لتتعرف مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون نصاً وروحاً ، فينبغي أن لا تلغي قراراً إدارياً إلا إذا شابه عيباً من هذا القبيل وان لا تَقِفَ قراراً إلا إذا على حسب الظاهر من الاوراق ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء* عند الفصل فيه متسماً بمثل هذا العيب.." .[1] كما ويجب أن يكون المطلوب إجراء وقتياً أو تحفظياً، فالطلبات الموضوعية غير جائزة أمام القضاء المستعجل، واتفاق الخصوم على غير ذلك لا قيمة له.[2]

أما في فلسطين أكدت محكمة الاستئناف الفلسطينية- الأحكام المدنية- على الإتجاهات الفقهية التي سارت عليها الأنظمة القضائية المصرية بقرارها : "... إن المسائل المستعجلة هي التي يخشى عليها من فوات الوقت والقناعة أن قاضي الأمور المستعجلة يحكم بإتخاذ الاجراءات الوقتية في حدود أختصاص الجهة القضائية التي تبعتها والتمييز بين الطلب المستعجل والطلب والوقتي هو عدم المساس بأصل الحق ومنع قاضي الأمور المستعجلة من التعرض لموضوع النزاع... ".[3] وقد نص أيضاً قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم(2) لسنة (2001)

---

[1] د. خاطر، شريف يوسف :**دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية**، مرجع سابق.ص:112.

• وقد جاء في الطعن رقم(1322 لسنة 38 ق – جلسة 15\12\1962) "... أن الحكم المطعون فيه إذ قضى بوقف تنفيذ القرار الإداري الصادر في (27) من ابريل عام(1962) بإلغاء ترخيص إستغلال المقصف بعد أن استظهرت كلاً من الركنين الذين يقوم عليهما طلب وقف التنفيذ مراعياً ما يترتب على تنفيذ القرار المطعون عليه من أضرار جسيمة قد يتعذر تداركها تتمثل ليس فحسب في حرمان المدعين من الإنتفاع بالترخيص بل أيضاً في إرتباك التزاماته المالية فضلاً عن تشريد عدد غير قليل من المستخدمين والعمال الذين يعملون في هذا المقصف وكلهم يعولوا أسراً متعددة الافراد وقد أصاب الحق فيما قضى به من أن طلب المدعي وقف تنفيذ القرار قد قام على حسب الظاهر من الأوراق ومع عدم المساس بأصل الإلغاء عند الفصل فيه على أسباب جديرة تبرره..". للمزيد ارجع كتاب الدكتور محمد ماهر ابو العينين:**أسباب وقف تنفيذ القرار الإداري**.2007 .ص:747.

[2] م. زيدان، علي الدين. السيد، محمد: **الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري**، مرجع سابق. ص: 74.

[3] إستئناف مدني، رقم 42\2009، عن الدعوى الحقوقية رقم 10\2009." وقد أكدت محكمة الإستئناف الفلسطينية هذه المبادئ في العديد من قراراتها ، استئناف مدني رقم 78\2009 الصادر بتاريخ 23\11\2009،استئناف مدني رقم 387\2010 الصادر بتاريخ 27\1\2011، استئناف مدني رقم 72\2009 والصادر بتاريخ 24\3\2010، استئناف – =مدني رقم 457\2010 والصادر بتاريخ 14\12\2010، استئناف مدني رقم 507\2010 والصادر بتاريخ 19\12\2010 ".

في المادة (105) على أنه: " ينظر قاضي الأمور المستعجلة في الطلب بدون التعرض لأصل الحق".

في ضوءِ أحكام عدم المساس بأصل الحق، من المعلوم أن المحكمة النظامية يتحتم عليها عند نظر طلب وقف دعوى تنفيذية بطلب مستعجل مثلاً، أن لا تتعرض لأصل الحق ويكون تعرضها لأصل الحق على سبيلِ المثال: قولها قد ثبت للمحكمة أن المستدعى قد استوفى الدين، أو قد استوفى جزءاً منه، أو أنه ليسَ صاحب حق في رفع دعوى تنفيذية أمام دائرة التنفيذ، وهذا ما أكدته المادة (105) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001) " ينظرُ قاضي الأمور المستعجلة في الطلبِ بدون التعرضِ لأصل الحق..". والسؤال الذي يثور ما هي درجة أو إحتمال تعرض القاضي الإداري لأصل الحق أثناءَ نظرهِ لطلبِ وقف تنفيذ القرار الإداري؟ أو كيف على القاضي أن لا يتعرضَ لأصلِ الحق.

يرى الباحث في ضوء ما سلف أنه يتوجب على القاضي إبانَ نظر طلب وقف التنفيذ والحكم فيه أن لا يتعرض في مسودة الحكم إلى أن القرار الإداري الموقوف قد شابه أو اعتراه عيب من عيوب عدم المشروعية كالتعسف بإصدار القرار أو الإختصاص باصدارة أو ما إلى ذلك فها هو أصل الحق، أي أن لا تتعرض المحكمة لكون القرار الإداري مشروع أو لا، ودون أن ترتب حقوق قانونية أو مراكز قانونية جديدة وإنما تكتفي المحكمة ببحث فيما إذا كان هذا الحقُ جديراً بالحماية ويخشى عليه من فوات الوقف فتأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري.

ثانيا: عدم التعرض للنظام العام.

القاعدة في هذا الشأن: أنه إذا ما تعارضت المصلحة العامة للدولة التي هي مصلحة مجموع الأفراد مع المصلحة الفردية الخاصة بالمواطن والتي يحققها وقف تنفيذ القرار الإداري غُلِبَتْ المصلحة العامة على المصلحة الخاصة وقضى بعدم قبول وقف التنفيذ إذا كان من شأن قبوله الحاق أضرار بالمصلحة العامة لا تتناسب البتة في فداحتها مع ما قد يلحق بالمدعي من أضرار ذاتية خاصة وأساس ذلك أن في وقف تنفيذ القرار الإداري إصابة المجموع بأضرار يتعذر

تداركها، ولا شك في أن تقدير مدى التعارض بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة المانع من قبول طلب وقف التنفيذ خاضع لتقدير المحكمة المختصة.[1]

ويرى الدكتور المستشار عبد الحكيم فودة: " إن هذا الشرط ضمني مستفاد من التطبيقات القضائية اذ أن القضاء الإداري كثيراً ما يعزفُ عن إجابة الطاعن إلى طلبه بوقف تنفيذ القرار الإداري رغم قيام مقوماته لاصطدام ذلك بالمصلحة العامة سواء كانت مصلحة سياسية أم امنية أم اقتصادية وباعتبار أن الفرد يذوب في الجماعة وتعلو مصلحة المجموعة على المصلحةِ الذاتيةِ للفرد *.[2]

ومنَ التطبيقاتِ القضائية في هذا المجال: "... تنفيذُ الحكمِ بوقفِ تنفيذ القرار، إذا كان مقصوداً به إعادة يد المطعون عليه على الأرض دون أن يأخذ في الإعتبارِ ما تم من أعمال في سبيل إقامة المستشفى مما غير الأرضَ من أرضِ فضاء الى أرضٍ شُيدَ عليها جزء من مبنى المستشفى. إن تنفيذ الحكم على هذا النحو هو الذي يترتب عليه نتائج خطيرة أقلها تعطيل مشروع ذي نفع عام ولا يغير من ذلك الإدعاء بإن الأرض كانت عند تقديم الطلب وقف التنفيذ خالية لأنه مهما يكن من أمر في قيمة هذا الإدعاء عند نظر أصل الموضوع فإن المصلحة العامة والمصلحة الفردية لا تتوازيان في مجال الروابط القانونية التي تنشأ بين الادارة والأفراد بل يجب أن تعلو المصلحة العامة في مثل هذا الأمر الذي يتعلق أساساً بتسيير مرفق عام وانما تتحول المصلحة الفردية إلى تعويض إن كان لذلك أساس من القانون"[3]

ولا يأخذ الأمر في هذا الشأن على إطلاقهِ، وإنما يتعين أن يوزَنَ بميزانِ القانونِ متصلاً بالواقع، وتطبيقاً لذلك فقد قَضى بوقفِ تنفيذ قرار بالغاء بعثة دراسية للخارج رغم وجه المصلحة العامة

---

[1] د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعاوى التأديبية والمستعجلة، مرجع سابق**.ص:134.

[2] د. فودة، عبد الحكيم : **الخصومة الإدارية، مرجع سابق**.ص: 369.

[3] د. فودة، عبد الحكيم : **الخصومة الإدارية، مرجع سابق**.ص:370.

الذي دفعت به الادارة، والمتضمن أن الوقف سيترتبُ عليه استمرار البعثة في بعثتها وأتمام دراستها فعلاً قبل الفصل في دعوى الغاء القرار.[1]

إنبثاقاً من ما سلف بخصوص عدم التعرض للنظام العام فإن الباحث يرى أن فكرة عدم التعرض للنظام العام هي فكرة غير مقننة في التشريع الفلسطيني المعني بالقضاء الإداري، ولم يسبق للمحكمة أن ردت الحكم بطلب وقف تنفيذ قرار إداري بناءاً على هذهِ النظرية، وعليه فإن هذه النظرية لو طبقت فإنها ستشكلُ عائقاً أمام الأفراد في اللجوء إلى القضاء الإداري خاصة وأن مصطلح" النظام العام" يحوي في طياته ما هو أوسع من حدود التعبير فيصعب حصرها، وكونها غير محصورة في إطار محدد فقد يؤدي هذا الأمر إلى تداخل المصطلحات والمفاهيم الخاصة بالنظام العام، وبالتالي زعزعة فكرة القضاء الإداري وهو قضاء من لا قضاءَ له، وهو قضاء المشروعية أيضاً أي أن تلتزم الإدارة في قراراتها القانون والنظام، فكيف لفكرة عدم معارضة النظام العام إن لم يكن مقنناً أن تحد من مبدأ أعلى وأسمى وهو المشروعية وحمايتها.

المطلب الثاني :الميزات الأساسية لخلاصة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري.

الأحكام المستعجلة وأحكام وقف التنفيذ مؤقته بطبيعتها تقضي بها للضرورة الحادة والخطر الطارئ ، وهي لا تلزم محكمة الموضوع عند نظر النزاع موضوعاً والأحكام التي يصدرها قاضي الأمور المستعجلة والقاضي الإداري تخضع لأصول قانونية واحدة مع مراعاة الملاءمة التي تتفق مع طبيعة الدعوى الإدارية فهذه الحجية تلزم القاضي الذي أصدر الحكم كما تلزم طرفي الخصومة بما يقضي به القاضي بصفة مؤقت مع عدم المساس باصل الحق.[2] ولتوضيح ما تم تبيانه أعلاه قام الباحث بتقسيم المطلب الثاني من هذا المبحث الى مطلبين أساسيين ليكون المطلب الأول:الميزة الاولى من ميزات الحكم الصادر بوقف التنفيذ وهو التأقيت والمطلب الثاني مخصصاً للميزة الثانية من ميزات القرار الصادر في وقف التنفيذ وهو القطعية.

---

[1] د.خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم : **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق**.ص: 138.

[2] د. اسماعيل، خميس السيد :" **القضاء الإداري** " **دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري**، بدون طبعة، الجزء الثاني، الإسكندرية، دار محمود.2003-2004.ص:300.

الفرع الاول: الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم مؤقت.

لا جدال في أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري حكم مؤقت مثل جميع الأحكام الصادرة في الأمور المستعجلة التي تسبق الفصل في موضوع الدعوى ، والقاعدة العامة في هذا المجال أن الحكم المؤقت لا يقيد قاضي الموضوع عندما يفصل في دعوى الالغاء ذاتها.[1]

وهذا يعني أن الحكم الذي يصدر في موضوع الطلب سواء بوقف التنفيذ أو عدمه على حسب الظاهر الذي تبدو به الدعوى لا يمسُ أصلَ طلبِ الإلغاء فلا يقيد المحكمة عند نظرِ أصل الطلب موضوعاً ذلك فإنه يكون للمحكمة بعد قضاءها بوقف تنفيذ القرار أن تقضي بالغاءه بعد الدراسة المتأنية والمستفيضة للمستندات والأوراق في الدعوى وللقرار الصادر من حيث المشروعية كما لها أن تقضي بتأييد القرار وعدم الغاءه إذا ما بدى لها ذلك بعد التحقق من المشروعية.[2]

وقد يحدث أحيانا أن يصدر الحكم في طلب الإلغاء أثناء نظر الطعن في حكم وقف التنفيذ* في هذا الشأن أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية:".. أن صدور حكم محكمة الموضوع بالغاء القرار المحكوم بوقف تنفيذه أثناء نظر الطعن لا يحول دون استمرار المحكمة العليا في الفصل فيه ما دام لم ينقضِ ميعاد الطعن في الحكم الموضوعي ولم يقم دليل على تقديمه وأما إذا لم يتوافر هذا الشرط فإن الخصومة تعتبر منتهية يصير الطعن بالتالي غير ذي موضوع .." [3].

---

[1] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني : **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص: 225.

[2] أ. الزين، بلال امين : **دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة" مقارنة"**،لم تذكر الطبعة، الإسكندرية:دار الفكر الجامعي.2010.ص:461.

[3] م. زيدان، علي الدين. السيد، محمد: **الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري**، مرجع سابق. ص: 122.

• فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في 12 ديسمبر 1951 س 6 ص 1349 الى ان وقف التنفيذ هو بمثابة الغاء مؤقت للقرار الإداري وقيام ظروف واقعية يحتمل معها أن يتحول الإلغاء المؤقت إلى إلغاء نهائي، انما يرجع إلى الظروف الملابسة لا إلى عدم قابلية القرار الإداري في ذاته لوقف التنفيذ ولم يفرق القانون في هذ الصدد بين قرار إداري وقرار اخر فما دام قد طعن في القرار بالإلغاء وطلب وقف التنفيذ وما دامت النتائج المترتبة على التنفيذ يصعب تداركها للمحكمة أن تقضي بوقف التنفيذ متى رأت وجها لذلك حتى لو قامت ظروف تجعل وقف التنفيذ أبلغ الأثر في قوة النفاذ العاجل للقرار الإداري وإلا لحرم المتقاضون من حق أعطاه القانون إياهم لظروف لا يد لهم فيها.(بلال أمين زين الدين :**دعوى الالغاء في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق.ص:461).

واما اذا كان الحكم في طلب الالغاء قد صدر من محكمة الموضوع ذاتها قبل أن تفصل في طلب وقف التنفيذ فإن الأصل في ذلك أن هذا الحكم يغني عن الفصل في طلب وقف التنفيذ إلا إذا كان طلب وقف التنفيذ غير مقبول قانونا فيجب الحكم بعدم قبوله (مراعاة للمصاريف) وقد حاولت محكمة القضاء الإداري المصرية تكييف الحكم الصادر بوقف التنفيذ فوصفته بانه بمثابة إلغاء مؤقت للقرار الاداري.[1]

وقد يحدث أحياناً أن ترى المحكمة في طلب المستدعي وقف تنفيذ القرار الإداري طلباً في غير محله إذا استطاعت أن تحكم في موضوع الدعوى دون حاجة إلى الإستعجال وميزاته الممنوحة للقضاء ، إذ جاء في قرار محكمة القضاء الاداري المصرية: "... وحيث أن الدعوى استوفت أوضاعها الشكلية فهي مقبولة شكلاً وحيث أن الفصل في موضوع الدعوى يغني عن الفصل في شقها العاجل... ".[2]

وعليه يرى الباحث أن الحكم المؤقت بوقف تنفيذ القرار الإداري وعلى الرغم من صفة التأقيت التي يحملها إلا أنه يوحي للخصوم في حينه بأن المحكمة تتجه ولو بنسبة ما إلى إلغاء القرار المطعون فيه إذ أن المحكمة لا تحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه إلا إذا محصت وتفحصت أوراق الدعوى ووجدت أن القرار المطعون فيه قد اعتراه عيب من عيوب الإلغاء فتحكم حينها بوقف تنفيذه، وإلا لولا انها رأت أن القرار يحتمل الغاؤه لما أمرت بإيقاف تنفيذه مع سابق علمها ما لوقف تنفيذ القرارات الإدارية من تأثيرٍ على سيرِ عملِ الإدارة ، إلا أنه لا يعني أن كل قرار وقف تنفيذ قرار إداري صادر عن محكمة القضاء الإداري يعني أن المحكمة سوف تتجه بالنهاية إلى الغاء القرار الطعين فقد صدر العديد من القرارت بالغاء القرار المؤقت بوقف التنيفذ والحكم برد الدعوى لعدم الاختصاص أو ما الى ذلك من أسباب.

---

[1] م. زيدان، علي الدين. السيد، محمد: **الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:122.

[2] د. فرج، يوسف أمير: **الوسيط في القضاء الإداري**، بدون طبعة، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.2010.ص:1100.

الفرع الثاني: قطعية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري.

من المسلم به أن الحكم بوقف التنفيذ من الأحكام القطعية بمعنى أنه قطعي فيما فصل فيه سواء بالإستجابة إلى طلب وقف التنفيذ أو رفضه وأنه يتمتع بمقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة الشيئ المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه.[1]

والحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ كما قررت محكمة القضاء الإداري المصرية نفسها :"... حكم قطعي وله مقومات الأحكام وخصائصها وينبني على ذلك أنه: يحوز حجية الأحكام في خصوص موضوع الطلب ذاته ولو أنه مؤقت بطبيعته طالما لم تتغير الظروف كما يحوز هذه الحجية من باب أولي بالنسبة لما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية قبل البت في موضوع الطلب كالدفع بعدم اختصاص القضاء الإداري بنظر الدعوى لسبب متعلق بالوظيفة أو عدم إختصاص المحكمة اصلاً لنظرها بحسب موضوعها أو بعدم قبولها اصلاً لرفعها بعد الميعاد أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائياً فإن قضاء المحكمة في هذا كله ليس قطعياً فحسب بل هو نهائي أيضاً وليس مؤقتاً فيفقدها عند نظرِ طلب الغاءه.[2]

وبالنسبة لمضمون الحكم الصادر بوقف التنفيذ فقد يشمل وقف التنفيذ كل اثار القرار المطلوب الغاءه وقد يقتصر على أثر معين من آثاره ، ويترتب على كون الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكماً قطعياً أنه يجوز الطعن فيه بشكل مستقل بكافة طرق الطعن المقررة ضد الحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى..[3]

وقد أكدت المحكمة الادارية العليا المصرية ما ذهبت اليه في حكم حديث لها إذ قضت: " ... إن الحكم الصادر بشأن وقف التنفيذ يعتبر حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها وأنه يحوز

---

[1] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني : **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:228.

[2] د. فودة ،عبد الحكيم: **الخصومة الإدارية**، مرجع سابق.ص: 376.

[3] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني : **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:228.

حجية الشيئ المقضي فيه بالنسبة إلى ما نصت فيه المحكمة في خصوصية إختصاص المحكمة وقبول الدعوى.. "[1]

أما محكمة العدل العليا الاردنية فقد قررت في حكمها الصادر بتاريخ (29) يناير سنة (1957): " ... استقر قضاء هذه المحكمة على أن الحكم الذي تصدره محكمة وقف التنفيذ هو حكم قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشيئ المقضي به بالنسبة للوجه المستعجل للنزاع فقط، وتتقيد المحكمة بوصفها الجانب المستعجل للنزاع بحيث لا يجوز لها العدول عنه كما لا يجوز لأصحاب الشأن إثارة النزاع أمامها من جديد طالما أن الظروف الملابسة له لم تتغير، ولكنه لا يقيد تلك المحكمة عندما تقضي في موضوعِ طلبِ الالغاءْ لأن حكمها الأول حكم وقتي يتناول الوجه المستعجل للنزاع فقط دون المساس بأصل الموضوع ومن ثم يجوز للمحكمة عند نظر موضوع دعوى الإلغاء العدول عنه كلياً أو جزئياً بما في ذلك ما تكون المحكمة قد فصلت فيه من دفوع أُبديت أمامها في الخصوم بقصد التدليل على عدم جدية طلب وقف التنفيذ إلا إذا كان من المسلم به أن الدفوع بصدد أية دعوى تعتبر من المسائل المتفرعة عنها وكانت القاعدة أن الفرع يتبع لأصل يأخذ حكمه فلا يستساغ أن يكون للحكم الصادر من محكمة وقف التنفيذ في الدفوع التي تثور أمامها قوة تفوق الحكم الصادر منها، إعادة النظر بالدفعينِ بعدم الإختصاص وعدم القبول على غير أساس في القانون مستعيناً رفضه والبحث في صحتها من جديد."[2].

أما المشرع الفلسطيني فلم ينص على وقف تنفيذ القرار الإداري لا في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة (2001) ولا قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001) وبالتالي يجب الرجوع إلى ما استقرت عليه أحكام محكمة العدل العليا: ".. كذلك فإن

[1] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني : **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:233.

[2] د. العبادي، محمد وليد: **الوجيز في القضاء الإداري** ،لم تذكر الطبعة: دار المسار .2004.ص: 396

قرار وقف التنفيذ نهائي ولا يقبل الطعن فيه أمام المحكمة و هذا ما قررته المحكمة بان: (قرار وقف التنفيذ الصادر في القرار المؤقت في الدعوى الأصلية لا يقبل الإعتراض أمام المحكمة) "[1]

وبخصوصِ إمكانية الطعن بقرارات وقف تنفيذ القرار الإداري فإن الباحث يرى ولكون القضاء الإداري الفلسطيني يعد قضاءاً على درجة واحدة وليس على درجتين الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى عدم إمكانية الطعن بأحكام القضاء الإداري أمام ذات المحكمة التي أصدرت القرار أو أمام محكمة أخرى ، كون محكمة العدل العليا الفلسطينية كما أشار الباحث سابقاً هي محكمة أول وآخر درجة، وبالتالي لا يصار إلى الطعن في أحكامها وتعتبر نهائية وقطعية.

فقد جاء في قرار عدل عليا فلسطينية الصادر بتاريخ(2005/10/4) في الدعوى رقم (2005/43) : "... كما وأن القضاء الإداري لدينا على درجة واحدة، لا يصلح هو الآخر مبرراً لقبول إعتراض الغير، ذلك أن دور القاضي الإداري في الإثبات يتميز بالإيجابية في استقصاء الواقع والحقيقة والوصول اليهما، من خلال المرونة في الإجراءات التي تفرضها طبيعة الدعوى الإدارية (وهو ما عبر عنه فقهاء القانون الإداري بالإجراءات التي تنتمي إلى نظام التنقيب والتحري) بعد بحث وتمحيص وفق رؤيا واضحة جازمة.الأمر الذي استقر معه الإجتهاد القضائي في الدول التي فيها القضاء الإداري على درجة واحدة بأن أحكامه لا تقبل المراجعة بأي طريقة من طرق الطعن فضلاً عن أن أي حكم بالغاءِ القراراتِ محلَ الطعنِ، له حجية عامة كاملة شاملة مانعة من أي نزاع أو دعوى ويكتسب الحكم الدرجة القطعية المبرمة بما يجعلها غير قابلة للمراجعة..".

وبضوءه يرى الباحث أن القضاء النظامي قد توسع في امكانية الطعن في القرارات المستعجلة– مع اختلاف أحكام كل من القضاء الإداري عن القضاء المدني– بأن سمح في المادة (109) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001) النافذ : " يحق للمستَدعى ضِدَهُ أن يقدم طلباً إلى القاضي الذي أصدَرَ القرار من أجل إلغاءه أو تعديله".

---

[1] د. ابو سمهدانة، عبد الناصر عبد الله: **الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين** ، مرجع سابق.2009.ص:442.

وعليهِ يكون القضاء النظامي المدني قد توسع في إمكانية الطعن بالقرارات المستعجلة إلا أن القضاءَ الإداري وهو قضاءَ إنشاء وقضاء المشروعية في فلسطين لم يتوسع في مفهومِ إمكانيةَ الطعن واستبعد هذه الإمكانية أصلاً اعتماداً على قاعدة أن القضاء الإداري الفلسطيني قضاء على درجة واحدة وليس على درجتين.

اما بالنسبة للملكة العربية السعودية، فقد قضت محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 1345 س 25 صفحة 102 " ومع ذلك يضل الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها وينبني على ذلك أنه يحوز حجية الأحكام في خصوص موضوع الطلب ولو أنه مؤقت في طبيعته..".[1]

فيتم الفصل في الطلب المستعجل بحكم قضائي، وهذا ما أكدته أحكام القضاء الإداري المصري، والحكم القضائي في مذهب الفقه هو: ".. القرار الصادر من محكمة مشكلة تشكيلاً صحيحاً أو مختصة أو صارت مختصة بعدم الإعتراض على اختصاصها في الوقت المناسب.." وفي خصومة رفع اليها وفقاً للقواعد و الإجراءات المدنية.[2]

المبحث الثاني: حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

حيث سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين اثنين ليكون (المطلب الأول) شارحاً ومحللاً لحدود حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ. ويكون (المطلب الثاني) تنفيذ وضمانات تنفيذ حكم وقف تنفيذ القرار الإداري إذ أنه لا قيمة تذكر لحكم وقف تنفيذ أي قرار إداري ما لم يكن مصحوباً بالقوة الجبرية.

المطلب الاول : حدود حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

للحكم الصادر بطلب وقف التنفيذ بالإيجاب حجية لا يجوز أن تتجاوز حدودها وهي حجيته فيما فصل فيه بالموضوع وحجيته فيما فصل فيه من مسائل فرعية أخرى تتعلقُ بإجراءات الطلب

[1] د.السناري، محمد عبد العال: **القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية**، مرجع سابق.ص:353.

[2] مراكشي فريد و شاعة يوسف: **وقف التنفيذ الإستعجالي**،مرجع سابق. ص:44.

فقسم الباحث هذ المطلب إلى فرعين اثنين (الفرع الأول) حجية في طلب وقف التفنيذ على موضوع الدعوى، و(الفرع الثاني): حجية حكم وقف التنفيذ فيما فصل فيه من مسائل فرعية أخرى:

الفرع الأول: حجية الحكم في طلب وقف التنفيذ على موضوع الدعوى .

مقتضى حيازة الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ للحجية في خصوص موضوعه، أن تتقيد به المحكمة التي أصدرته، بحيث لا يجوزُ لها العدول عنه ولا تقبل إثارة النزاع من أصحاب الشأن أمامها حول ذات النزاع من جديد طالما أن الظروف الملابسة لإصدار حكمها الأول لم تتغير.[1]

وهذا يعني أنه لا يجوز تجديد طلب وقف التنفيذ بعد أن يقضي 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 ضوئِها يقضي بقبول أو رفض طلب وقف التنفيذ على حسب الأحوال.[2]

وتطبيقاً لهذا المبدأ قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بقرارها الصادر بتاريخ 17\1\2008 في الدعوى رقم 139\2005 بأنه : " إلا أنه وبصدور حكم قضائي بالإلغاء فإن القانون يلزم الإدارة بتنفيذه دون مناقشة لصحته من عدمها ما دام أنه صادر عن محكمة مختصة نوعياً بإصداره باعتبار أن الحكم القضائي عنوان للحقيقة يجب تنفيذه بحسن نية والتي هي أساس كل تصرف سليمْ".

وفي البحث في النصوصِ القانونيةِ فقد نصَ المشرعُ الفلسطينيْ في المادة (110) من قانون البينات في المواد المدنية والتجارية رقم (4) لسنة (2001) من أنه: " 1- الأحكام النهائية تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية، ولا تكون لتلك

[1] د.خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم : **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، مرجع سابق. ص :151.

[2] ذات المرجع السابق.ص:152.

الأحكام هذه الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتتعلق بذات الحق محلاً وسبباً . 2- تقضي المحكمة بهذه الحجية من تلقاءِ نفسها".

وجاء أيضاً في مشروعِ قانون القضاء الإداري الفلسطيني المقترح من مساواة لسنة (2012) في المادة (36) أنه: " تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيئ المحكوم فيه، على أنَ الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافةْ ".

يرى الباحثُ في ظلِ غياب قانون للقضاء الإداري الفلسطيني فإن المحكمة ترتبط أثناء حُكمِها بالدعوى الإدارية وأي طَلب متفرع عنها بقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم(2) لسنة(2001) ولعدمِ إمكانية فصل قانون الأصول عن قانون البينات في المواد المدنية والتجارية فإنه لا مناص من تطبيق أصول حجية الأحكام على الدعوى الاداريةِ فتكون الأحكام الأدارية متمتعة بالحجية وفقاً للشروط التي حددتها المادة 110 من قانون البينات المشار إليها أعلاه.

وعلى سبيل المثال حسب ما نص عليه المشرع المصري : اطلقت المادة (52) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة (1972) النص على أنه: "... تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيئ المحكوم فيه" وحيث أن الأحكام الصادرة في طلب الوقف تتمتع بمقومات الأحكام وخصائصها، فهي من ثم معينة بهذا النص وما كان منها مقرراً للوقف معنى أيضاً بما تضمنه نفس النص من أن " الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجةً على الكافةْ" لأن حُكمَ الوقفِ لم يكن الغاءاً للقرار المطعون فيه، إلا أن اشتقاقه من دعوى الإلغاء المختصم فيها القرار ذاته لا بد أن يجعل له نفس الحجية العينية المطلقة تجاه الكافة التي يتمتع بها حكم القاضي بالإلغاء.[1]

فحكم الوقف لا يمس ما بقي الطلب قائماً أمام محكمة الموضوعِ ويسقطُ بِفصلِها، ولا يمسُ الحكم الصادر في طلب الوقف بدعوى الإلغاء ذاتها ولا يفصل بأي وجه من أصل الحكم المتنازع عليه ذلك أنه من الاصول المقررة – الحكم الذي يصدر في طلب وقف التنفيذ لا يمس

[1] د. عبد الباسط ، محمد فؤاد : **وقف تنفيذ القرار الإداري**، مرجع سابق.ص: 714.

أصل طلب الإلغاء عند نظره موضوعاً- أي يصدر دون خوض في الموضوع أو سبرٍ لغورهِ أو مساسٍ بأصلِهْ ودون المساس بأصل الحق موضوع الدعوى ومن ثم دون مساس بطلب الإلغاء ذاته الذي يبقى حتى يفصل فيه موضوعاً و دون مساس بما لمحكمة الموضوع كامل حقها نظر الطلب يبقى أمامها سليماً يتفرع عنه من دفوع وما يتصل به من دلائل تؤيده أو تدحضه يفصل فيه موضوعاً.[1].

فإذا كان تقديم دعوى الإلغاء لا يؤدي كمبدأ عام إلى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه تلقائياً، فإن لجوء الإدارةِ إلى تنفيذه، لايحول دون الإستمرار في نظر الدعوى والحكم في موضوعها، إذ تستهدف هذه الدعوى باعتبارها دعوى عينية مخاصمة القرار نفسه للتأكد من مدى مشروعيته واتفاقه مع القانون ولكن اجتهاد محكمة العدل العليا الأردينة تباين في هذا الشأن، فقد قررت في بداية الأمر أنه : "...إذا تم هدم البناء تنفيذاً للقرار الإداري المشكو منه قبل النظر في الدعوى فليس ثمة جدوى من متابعة السير بالقضية" ولكنها عدلت عن هذا الإجتهاد لآحقاً فقد قضت: " لأن تنفيذ الادارة للقرار المطعون فيه بعد اقامة الدعوى لا يجعل المحكمة ممنوعة من الاستمرار في رؤية الدعوى فقضاء محكمة العدل العليا هو قضاء الغاء يستهدف فحص مشروعية القرار الإداري موضوع الطعن بصرف النظر عن هذا القرار قد تم تنفيذه..".[2]

ففي مصرَ مثلاً ، الحكم الصادر في الطلب المستعجل يجوز الطعن فيه استقلالاً، وفي هذا قررت المحكمة الإدارية العليا أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري وإن كان حكماً " مؤقتاً " بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر طلب الإلغاء، إلا أنه حكماً قطعياً وله مقومات الاحكام وخصائصها ويحوز قوة الشيئ المحكوم به في الخصوص الذي صدر فيه طالما لم يتغير الظروف بهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا استقلالاً.[3]

---

[1] **ذات المرجع السابق**.ص:719- 720.

[2] د.شطناوي، على خطار:**موسوعة القضاء الإداري** ، مرجع سابق.ص:528

[3] م. زيدان، علي الدين. السيد، محمد: **الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:80.

كما أن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها مردها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار على أساس وزن القرار بميزان القانون وزناً مناطه مبدأ المشروعية وعدمها فوجب على القضاء الإداري ألا يقفَ قراراً إدارياً إلا على ركنينِ اثنينْ: قيام الإستعجال، أي أنه يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها: والثاني يتصل بمبدأ المشروعية أن يكون ادعاء الطالب في هذا الشأن قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية.[1]

ولا تقتصر هذه الحجية على الأحكامِ التي تنهي النزاع بل تشمل أيضاً كافة الاحكام القطعية التي تصدر أثناء نظر الدعوى وقبل الفصل فيها كما في حالة الحكم بوقف تنفيذ القرار الاداري وكذلك الحكم الذي يصدر في مسألة الاختصاص.[2] ولكن اذا كان الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ كقاعدة عامة لا يقيد المحكمة عند التعرض للفصل في طلب الالغاء، فإلى اي حدٍ تصل حريتها في هذا الخصوص؟؟

ورأي المحاكم المصرية الإدارية حول هذا الموضوع : "...استقر قضاء هذه المحكمة على أن الحكم الذي تصدره محكمة وقف التنفيذ هو حكم قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة الشيئ المقضي به بالنسبة للوجه المستعجل للنزاع فقط وتتقيد المحكمة بوصفها الجانب المستعجل للنزاع بحيث لا يجوز لها العدول عنه كما لا يجوز لأصحاب الشأن إثارة النزاع أمامها من جديد طالما أن الظروف الملابسة له لم تتغير ولكنه لا يقيد تلك المحكمة عندما تقضي في موضوع طلب الإلغاء لان حكمها الأول حكم وقتي يتناول الوجه المستعجل للنزاع فقط".[3]

وبالمقابل ان المحكمة الإدارية العليا المصرية حين طعنَ أمامها في حكم محكمة القضاء الإداري السابق المشارِ إليه، رفضته ونقضته وأكدت بقولها أنه إذا كان حقاً أن الحكم الذي يصدر في موضوع الطلب سواء بوقف التنفيذ أو عدمه حسب الظاهر الذي تبدو به الدعوى لا يمس طلب الالغاء، فلا يقيد المحكمة عند نظر أصل هذا الطلب موضوعاً فإنه يجب أن لا يغيب

---

[1] المستشار.ابو العينين، محمد ماهر: **الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري**، مرجع سابق.ص:761.

[2] أ. الزين، بلال أمين : **دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة" دراسة مقارنة"**، مرجع سابق.ص:495.

[3] د.العبادي، محمد: **قضاء الإلغاء**، مرجع سابق.ص:276.

عن البال أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ كما قررت محكمة القضاء الإداري نفسه هو حكم قطعي وله مقومات الأحكام وخصائصها ويبني على ذلك أنه يحوز حجية الأحكام في خصوص موضوع الطلب ذاته ولو انه مؤقت بطبيعته طالما لم تتغير الظروف كما يحوز هذه الحجية من باب أولى بالنسبة لما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية قبل البت في موضوع الطلب كالدفع بعدم اختصاص القضاء الإداري أصلاً بنظر الدعوى لسبب متعلق بالوظيفة أو بعدم اختصاص المحكمة أصلاً بنظرها بحسب موضوعها أو بعدم قبولها أصلاً لرفعها بعد الميعاد أو القرار المطعون في ليس نهائياً اذ قضاء المحكمة في هذا كله ليس قطعياً فحسب بل هو نهائي أيضاً وليس مؤقتاً فيقيدها عند نظر طلب الغاءه فما كان يجوز لمحكمة القضاء الإداري والحالة هذه بعد اذ فصلت بحكمها الصادر في (3) مايو لسنة (1953) رفض الدفعين بعدم الإختصاص أو بعدم قبول الدعوى وبوقف تنفيذ القرار ان تعود عند نظر طلب الإلغاء فتفصل في هذين الدفعين من جديد لأن حكمها الاول كان قضاءاً نهائياً وحاز حجية الأحكام ثم حجية الشيئ المحكومِ بهْ ولو أنها قضت على خلاف ما قضت له والا لكان معيباً لمخالفته حكماً سابق حاز قوة الشيئ المحكوم به وكان واجب الغاءه.[1]

لكن ما هو الحال بالنسبة للقرار الصادر بوقف التنفيذ اذا صدر حكم برفض الالغاء : فإنه يترتب على ذلك أنهاء الأثر الذي أحدثه حكم وقف التنفيذ فيعود للقرار الإداري المطعون فيه قوته التنفيذية، ومن ثم أضحى حكم وقف التنفيذ بلا موضوع فلا ينفذ ولا يمنع من تنفيذ القرار الإداري، أما اذا صدر الحكم بالإلغاء القرار الإداري فإنه يجعل طلب وقف تنفيذ القرار بلا موضوع، ويؤدي إلى إستمرار نفاذ الحكم القاضي بالإيقاف من حيث الواقع والحلول محله من حيث القانون، لأنَ الحكم بالإلغاء أصبح هو الواجب التطبيق بعد أن استنفذ الحكم بوقف التنفيذ الغرض منه[2].

---

[1] د.العبادي، محمد: **قضاء الإلغاء**، مرجع سابق.ص:277.

[2] المستشار.عكاشة، حمدي ياسين: **الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة**،ط 1 ، الإسكندرية : منشأة المعارف.1997.ص:324.

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

المعتاد أن الدعوى ينتهي النظر فيها بحكم يصدر في موضوعها، إلا أنه قد يطرأ عليها ما يعطل سيرها إلى هذه النهاية الطبيعية، فتنتهي لسبب أو لآخر دون الفصل في موضوعها، وقد يقتضي الأمر أن تصدر في الدعوى أحكام أخرى قبل الفصل في الموضوع، وهي تسمى أيضاً بالأحكام الفرعية، وهي الأحكام التمهيدية والتحضيرية المتعلقة بالإثبات وسير الإجراءات، والأحكام الوقتية. [1]

فالمسائل الفرعية المتصلة 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 لرفها بعد الميعاد، أو لكون القرار محل الطعن نهائي [2]، واذا كان قاضي الموضوع في ظل الوضع القانوني القائم يلتزم بما سبق وإن فصل فيه من مسائل فرعية وهو بصدد فحص طلب وقف التنفيذ عن فصله في دعوى الإلغاء إلا أن شرطه حيازة الحكم لقوة الامر المقضي به، حيث يعتبر في هذه الحالة عنواناً للحقيقة.[3]

من الجدير الإشارة اليه أن المشرع الفلسطيني لم ينص على حجية المسائل الفرعية في الدعاوى الإدارية وبالتالي التجأ الإجتهاد القضائي إلى الأحكام والمبادئ العامة للقانون والقضاء الإداري ومثاله ما جاء في قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية الصادر بتاريخ 3\10\2005 في الدعوى رقم 39\2003، قرار رقم 131 الذي جاء به : " والقرارات الكاشفة والقرارات التوكيدية لا تقبل الطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا، وبما أن الفقه والقضاء الإداريين مستقران على أن القرار الكاشف أو القرار المؤكد لقرار سابق لا يقبل الطعن بالإلغاء طالما لم

---

[1] جابر، حسين عبد السلام :**الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق.ص:439.

[2] خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص:555

[3] خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم، **المرجع السابق**، ص:556.

يغير في القرار الأول ولم يصدر بناء على وقائع جديدة فإن الدعوى فيما يتعلق بهذا القرار مستوجبة الرد شكلاً ".

وبناءا على هذا القرار يرى الباحث أن هذا القرار قد أكتسب حجية فيما فصل فيه بخصوص سبب الرد الشكلي الوارد في القرار، وبالتالي لا يمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري مرة أخرى ما لم تتغير الظروف والوقائع.

فبالنسبة لمسائل الاختصاص التي يمكنُ أن تثار كدفوع أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية ولو اجابتها المحكمة بالقبول او الرفض فإنها تكون أيضا من ضمن المسائل الفرعية التي لا يجوز الإعتراض عليها ما دام الطلب قائما وما لم تفصل المحكمة بموضوع الدعوى بعد هي ذاتها بنود أختصاصات محكمة العدل العليا الواردة في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة (2001) في المادة (33) والتي جاء بها: تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الاتي:-

1- الطعون الخاصة بالانتخابات.
2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام في ذلك النقابات المهنية.
3- الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين وجه غير مشروع.
4- المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الاحالة إلى المعاش أو التأديب أو الإستيداع أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية.
5- رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الانظمة المعمول بها.
6- سائر المنازعات الإدارية.

7- المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة.

8- أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون.

أضافة إلى ما أضافة مشروع قانون القضاء الإداري الفلسطيني لسنة (2012) المقترح من "مساواة" في المادة (9\5) : ".. دعاوى التعويض في المنازعات الواردة في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.". بالتالي أي طعن يتعلق بهذه الإختصاصات المحددة بموجب القانون فإنه يعتبر حجة فيما فصل فيه سواءاً كان بالإيجابِ أو الرفض من قبل المحكمة، وكذلك فإن الدفع بعدم أختصاص محكمة العدل العليا ذاتها في نظر الدعوى فإنه يعتبر حجة فيما فصل فيه أيضاً.

وإن الصلاحية الرئيسية لمحكمة العدل العليا هي صلاحية الغاء القرارات الإدارية، فبالنسبة للموظفين، صلاحية محكمة العدل هي صلاحية إلغاء بعض القرارات المتعلقة بحياتهم الوظيفية، والإستثناء الوحيد على ذلك هو صلاحية محكمة العدل في النظر في المنازعات الخاصة بمرتبات التقاعد كذلك بالنسبة للقرارات الادارية، الصلاحية الرئيسية هي الغاء القرارات الإدارية، ولا تملك محكمة العدل العليا صلاحية النظر في طلبات التعويض في حالة الغاء القرارات الإدارية بل تختص المحاكم النظامية العادية بذلك.[1]

مؤداه أن يحوز الحكم الصادر بوقف التنفيذ حجية فيما فصل فيه من مسائل فرعية سابقة على الفصل في موضوع الطلب، كفصله في الدفع بعدم أختصاص القضاء الإداري أصلاً بنظر الدعوى بحسب موضوعها، أو بعدم قبولها برفعها بعد الميعاد، حيث أن قضاء المحكمة في مثل تلك الامور ليسَ قطعياً فحسب بل هو نهائي وليس مؤقتاً ومن ثم تتقيد به المحكمة عند نظر طلب الإلغاء.[2]

[1] د.نده، حنا ابراهيم: **القضاء الإداري في الأردن**، ط 1 ، عمان: جمعية عمال المطابع التعاونية .1972.ص:152.

[2] د.خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم : **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، مرجع سابق. ص : 152.

فبالنسبة لإبداء الدفوع أمام القضاء الإداري نص قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم رقم (2) لسنة (2001) في المادة (287) على أنه " اذا رغب المستدعى ضده في معارضة إصدار قطعي وجب عليه خلال ثمانية ايام من تاريخ تبليغه الاستدعاء أن يقدم لائحة جوابية مع نسخة منها لتبليغها للمستدعي ، فاذا تخلف عن تقديم اللائحة خلال تلك المدة لا يجوز سماعه في معارضة الاستدعاء" وكذلك تنص المادة (288) على أنه: " إذا قدمت اللائحة الجوابية خلال المدة القانونية يعين ميعاد لنظر الإستدعاء ويبلغ ذلك للخصوم إذا لم يكن هذا الميعاد محدداً في القرار المؤقت".

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر بهذا الشأن على أن محكمة القضاء الإداري يتعين عليها قبل الفصل في طلب وقف التنفيذ، أن تفصل أولاً في جميع الدفوع الشكلية والمسائل الفرعية المؤثرة في الدعوى سواء تلك التي يعرضها الخصوم أو التي تكون من النظام العام، حيث تلتزم المحكمة بالتصدي لها من تلقاء نفسها ولو لم يدفع به أمامها كالمسائل المتعلقة بعدم الولاية لمحاكم مجلس الدولة بعدم جواز نظر الدعوى أو بعدم قبولها أو بعدم الإختصاص بنظرها وكل ذلك حتى لا يحمل قضائها في موضوع الطلب المستعجل دون البت والحكم الحاسم الصريح في تلك الدفوع على أنه قضاء مقصود من المحكمة برفضها وبالتالي فلا يجوز إثارتها مرة أخرى عند نظر الموضوع لأن قضائها السابق بوقف التنفيذ يعتبر قضاء قطعي تستنفذ به المحكمة ولايتها في نظر الدفوع الشكلية وغيرها من المسائل الفرعية. [1]

والحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم فرعي لأنه صادر في طلب وقتي ويؤكد ذلك ان قانون مجلس الدولة المصري ، يشترط أن يقدم هذا الطلب في صحيفة الإلغاء فلا يتأتى أن يرفع هذا الطلب استقلالاً إذ أكدت المحكمة الإدارية العليا أن هذا الحكم وان كان له مقومات الاحكام وخصائصها بالنسبة لوجوب تنفيذه وقبول الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا إلا أنه مع ذلك حكم وقتي يقف اثره من تاريخ صدور الحكم في موضوع الدعوى إذ من هذا التاريخ تترتب

[1] د.خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم : **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، مرجع سابق. ص :153.

آثار الحكم الأخير باعتباره حكماً فاصلاً في موضوع المنازعة واجب النفاذ من تاريخ صدوره لو طعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا.[1]

فالأحكام الفرعية الصادرة من المحكمة الأدنى لا تلزم في خصوصها المحكمة الأعلى حتى لو صارت نهائية ومن ثم حائزة لقوة الأمر المقضي به، بما يعني أن هذه الأخيرة تملك حرية التعقيب بغير قيود لدى تعرضها للحكم الموضوعي وذلك، تقرر المحكمة في تطبيق متعلق بالإختصاص:" حتى تسلط المحكمة رقابتها على الحكمين معاً لبيان وجه الحق فيهما وتوحيد كلمة القانون بينهما ووضعاً للإمور في نصابها وتحقيقاً للعدالة في اصولها ونزولاً على سيادة القانون العام وحتى لا تغل المحكمة يدها عن أعمال ولايتها في التعقيب بحرية عل الحكمين المطعون فيهما في مسألة أساسية غير قابلة للتضاد وهي إختصاص المحكمة أو عدم أختصاصها بنظر الدعوى"[2].*

---

[1] جابر، حسين عبد السلام :**الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق.ص:441.

[2] د. عبد الباسط ، محمد فؤاد : **وقف تنفيذ القرار الإداري**، مرجع سابق.ص:747.

وهو ما جرى به قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر :"... 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 الادارية العليا، وهي خاتمة المطاف في نظام التدرج القضائي بمجلس الدولة لمجرد أن الحكم في الشق العاجل لم يطعن فيه، اذ لا يتصور عقلاً إختلاف الحكم في الشق العاجل من المنازعة الذي لم يطعن فيه عن الشق الموضوعي محل الطعن في مسألة اساسية غير قابلة للتضاد...". وجاء في قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية أيضاً :" ...إثارة هذا الدفع جائزة أمام هذه المحكمة رغم سابقة صدور حكم القضاء الاداري،،، في الشق العاجل من الدعوى بعدم قبولها شكلاً ولو لم يطعن فيه وذلك بحسبان أنه لا يصح أن يتغاير الحكم في مسألة أساسية مشتركة بين وجهي الخصومة المستعجل والموضوعي: هي مسألة قبول الدعوى بما لا محل معه للإستناد إلى نهاية الحكم الصادر في الجانب المستعجل لغل يد المحكمة الادارية العليا " . وجاء في الطعن رقم 1225 لسنة 25 ق–السنة 29 –ج 1 – بند 115 – ص 711–713 ما يلي نصه: ".... ومن حيث أنه على هدى قضاء سابق لهذه المحكمة ، اذا كان الحكم لا يصح أن يتغاير في مسألة أساسية مشتركة بين وجهي الخصومة المستعجل والموضوعي لتعلق ذلك الحكم بأمر جوهري هو توافر شروط قبول الدعوى' فلا محل إذن للاستمساك بحجية الحكم النهائي عند نظر الطعن الطعن المرفوع عند الحكم في الشق الخاص بوقف التفنيذ، ذلك أن المحكمة العليا بما لها من سلطة التعقيب تملك أن تنزل حكم القانون بصورة موحدة في مسألة قبول الدعوى غير مقيدة بالحكم الصادر من محكمة أدنى في الموضوع، ولو كان سائغاً الزام المحكمة العليا بمقتضى هذا الحكم نزولاً على نهائيته في هذه الصورة، أياً كانت الحقيقة القانونية فيه، لكان مؤدى ذلك أن تغل يد المحكمة العليا عن إعمال ولايتها في التعقيب على الحكم بحريتها وهو بطبيعته غير قابل للإختلاف بالنسبة إلى شقي المنازعة، ولكانت النتيجة كذلك أن يعلو حكم محكمة القضاء الاداري على حكم المحكمة الادارية العليا وهي خاتمة المطاف في نظام التدرج القضائي لمجرد أن الحكم الاول كان نهائياً لامساك ذوي الشأن عن الطعن فيه اكتفاء بطعنهم في الحكم المتعلق بالجانب المستعجل وهي نتيجة لا يمكن تقبلها بحال، وإذا كان

الا أنه وبالتدقيق في احكام محكمة العدل العليا الفلسطينية فلن يجد الباحث مثل هذه القرارات الصادرة في حجية الأحكام الإدارية في الطلبات المستعجلة بإيقاف تنفيذ القرارات الإدارية وذلك لأن محكمة العدل العليا الفلسطينية هي أعلى وأدنى درجة من درجات التقاضي الادارية في فلسطين اذ لا تعلوها محكمة ولا تدنو منها محكمة على غرار النظام القضائي في فرنسا ومصر ولبنان الا انه نص مشروع قانون القضاء الاداري في فلسطين لسنة (2012) المقترح من "مساواة" في المادة (4) : على أنه " تتكون هيئة القضاء الاداري من: المحكمة الإدارية العليا ، محكمة الاستئناف الإدراية، المحاكم الإدارية، وهيئة مفوضي الدولة".

وهنا يصير بالإمكان الطعن بأحكام محكمة القضاء الإداري الدنيا أمام المحكمة العليا اذا لم تحكم المحكمة بايقاف تنفيذ القرار الإداري وذلك على خلاف الوضع الراهن اذ أنه لا يمكن الطعن برفض طلب ايقاف تنفيذ القرار الاداري في ظل القضاء الحالي لمحكمة العدل العليا الفلسطينية في هذه الفترة.

فقد جاء في قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية الصادر بتاريخ 28\5\2003 في القضية رقم 98\88 في الطلب رقم 5\2004 :قرار رقم 62 : " بالرجوعِ إلى النصوص القانونية وهي الأصول الخاصة التي تتبع أمام محكمة العدل العليا المنصوص عليا في المواد (238-291) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001) نجد بأنه لا يوجد فيها ما

=لا يتصور عقلاً إختلاف الحكم في الوجه المستعجل من المنازعة عنه في وجهها الموضوعي لتعلق الامر بمسألة أساسية واحدة غير قابلة للانفصال وهي قبول الدعوى شكلاً فإن حكم المحكمة العليا ينبغي أن يعلو على حكم المحكمة الأدنى حتى ولو لم يثر أمام المحكمة العليا صدور هذا الحكم وذلك كيلا، يفترق الرأي ما بين المحكمتين العليا والدنيا في مسألة يتعين في شأنها التعويل على رأي المحكمة العليا، وما دامت هذه المحكمة قد أتصلت بشق المنازعة المستعجل عن طريق الطعن في الحكم الصادر فيه فلا منتدح عن تعديلها للحكم النهائي الصادر من محكمة القضاء الاداري والتعقيب عليه بما تراه هو الحق اللذي لا مرية فيه لأنه يخشى اذا لم تجر على هذا النهج أن يصدر من المحكمة العليا حكم يتعارض مع حكم المحكمة الدنيا ولا شبهة أن الغاية المبتغاة من ذلك هو وضع حد لتضارب الاحكام وأنجسام المنازعة في الإختصاص بحكم تكون الكلمة العليا فيه لأعلى درجة من درجات التقاضي في النظام القضائي الإداري، وينبني على ما سلف إيضاحه لزوم اعتبار الطعن الحاظر مثيراً لما قضى في الموضوع ويتعين من أجل ذلك التعقيب على ما قضت به محكمة القضاء الإداري في ناحيتي النزاع المستعجلة والموضوعية على السواء ... ". (للمزيد أنظر كتاب الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط :**وقف تنفيذ القرار الإداري**،مرجع سابق.ص: 748- وما بعدها).

يجيز للخصوم الاعتراض على القرارات التي تصدرها محكمة العدل العليا، وبالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية (2) لسنة 2001" فإننا نجد بأن المادة (2) منه نصت على ما يلي :" تسري أحكام هذا القانون على كافة الدعاوى والطلبات والدفوع والطعون المدنية والتجارية أمام المحاكم النظامية في فلسطين وعلى ضوء هذا النص فإن القانون المذكور لا يطبق إلا على القضايا الحقوقية ودعوى الإلغاء لا تعتبر دعوى حقوقية".[1]

كما وأن المحكمة لا تنظر الدعاوى التي ترفع اليها ما لم تكن مختصة بها وفقاً للأصول والقانون إذ أنه جاء في قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية الصادر بتاريخ7\10\2003 قرار رقم 34\2003 إذ جاء به : " ازاء كل ما تقدم فإن محكمة العدل العليا غير مختصة للنظر في هذه الدعوى ولم يقم أمامها اية اسباب تجعلها تنظر هذه الدعوى وبما أن هذه المحكمة غير مختصة للنظر فيها فإننا نقرر ردها والطلب المتفرع عنها أيضاً ".

ومفاده أن القرارات الصادرة عن محكمة العدل العيا تعتبر قرارات نهائية لا تقبل الطعن أمام أي جهة قضائية أخرى أو أمام ذات المحكمة مصدرة القرار ولو بهيئة مغايرة أو بأية طريقة أخرى من طرق الطعن والإعتراض، أمام في الأنظمة القانونية الأخرى كما أشار الباحث سابقاً مثل مصر وفرنسا ولبنان فإنه يتأتى الطعن بها أمام المرجع القضائي الأعلى.

المطلب الثاني : تنفيذ وضمانات تنفيذ حكم وقف تنفيذ القرار الإداري.

القاضي الإداري وبمبادرة منه، قد ينبه الإدارة في الحكم الأول إلى حكم القانون خشية منه من العودة اليه من جديد، أما إذا كان مسلك الإدارة قد وصل إلى التعنت في التنفيذ، وطعن في قرارها السلبي بالرفض أو الصريح بالإمتناع عن التنفيذ، فهنا نجد أن القاضي الإداري يعطي لنفسه زيادة على ذلك سلطات أوسع دون أن يخل بالحدود التقليدية بين الإدارة والقضاء الإداري

[1] تكرر هذا المبدأ في قرار. رقم 133 في الدعوى رقم 43\2005، الصادر بتاريخ 4\10\2005 وفي القرار رقم 10\2004 الصادر بتاريخ 30\6\2004، عدل عليا فلسطينية.

مساعدة منه للإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها.[1] فيكون الفرع الأول: تبليغ نسخة التنفيذ والتنفيذ بالمسودة والفرع الثاني وسائل التنبيه ، إلا أنه قد يتبع القضاء وسائلَ أخرى مثل" وسائل الإجبار" (الثالث).

الفرع الأول: تبليغ نسخة التنفيذ.

وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة (2001) النافذ في المادة (291) "تصدر المحكمة حكمها على وجه السرعة في الطلب وذلك إما برفضه أو بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتعديله مع ما يترتب على حكمها من اثار قانونية".

هذا بالنسبة للسرعة في إصدار الطلب المستعجل أما عن تبليغ مسودة الحكم فإنه يعتبر إجراء وجوبي بتطبيق ما ينطبق من أحكام ونصوص قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة (2001) في المادة (180):". لا يجوز تنفيذ الأحكام والقرارات والأوامر إلا بعد تبليغها إلى المحكوم عليه طبقاً للقانون ".

إلا أن هذه الأحكام والأوامر والقرارات لها مشتملات يجب أن تتوافر لكي يعتبر الحكم من الناحية الشكلية صحيحاً وهي الشكليات الوجوبية في الأحكام فقد جاء في المادة (174) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة(2001) النافذ : " يجب أن يشتمل الحكم على أسم المحكمة التي أصدرته ورقم الدعوى وتاريخ إصدار الحكم وأسماء القضاة الذين اشتركوا في إصداره وحضروا النطق به وأسماء الخصوم بالكامل وحضورهم أو غيابهم وأن يشتمل على عرض مجمل لوقائع الدعوى وخلاصة موجزة لطلبات الخصوم ومستنداتهم ودفوعهم ودفاعهم الجوهري مع بيان أسباب الحكم ومنطوقه ".

[1] د.الشيخ، عصمت عبد الله: **الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الادارية** بدون طبعة، القاهرة: دار النهضة العربية.2005.ص:26.

ومن الجدير الاشارة اليه أن محكمة العدل العليا الفلسطينية تطبقُ أثناء سيرها في الدعوى الإدارية والنطق بالحكم قواعد ونصوص أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة (2001) وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى الادارية وخصوصيتها.

تبدأ إجراءات تنفيذ الحكم الصادر في الطلب المستعجل- وفقاً للنظام المصري- باستصدار الصورة التنفيذية للحكم، تلك التي ذكرها المشرع في المادة (181) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم (13) لسنة (1968)- التي نص عليها 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 تنفيذ الحكم ، ولا تسلم إلا اذا كان جائزاً تنفيذه ".[1]

وبعد استصدار الصورة التنفيذية للحكم الصادر في الطلب المستعجل مذيلة بالصيغة التنفيذية فإنه يجب أن يسبق تنفيذه أعلان هذه الصورة لشخص المدين وفي موطنه الأصلي، وإلا كانت باطلة كسند تنفيذي، فالأصل اذاً في الأحكام عموماً، ومن بينها تلك الصادرة في الطلبات المستعجلة، أن تنفيذها لا يكون إلا بموجب صورة من السند التنفيذي عليها صيغة التنفيذ، وأنه يجب إعلان هذا السند للمحكوم عليه.[2]

وقد حددت المادة (54) من قانون مجلس الدولة المصري رقم(47) لسنة(1972) صيغة السند التنفيذي لأحكام القضاء الإداري كالآتي: ".. الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون صورتها

---

[1] جابر، حسين عبد السلام :**الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق.ص:450.

[2] ذات الرجع السابق.ص:452 وما بعدها.

•) ومن الأمثلة القضائية على تطبيق هذه القواعد أن محكمة القضاء الإداري المصرية قضت في حكمها الصادر في(19)أغسطس(1980) بإيقاف تنفيذ القرار الإداري الصادر بمنع الاحتفال بذكرى وفاة الزعيم مصطفى النحاس، وأمرت بتنفيذ الحكم بموجب مسودته بغير إعلان لأنه كان قد تحدد يوم(23) أغسطس سنة (1980) موعداً للإحتفال بهذه الذكرى.- محكمة القضاء الإداري في 19\8\1980 ، (الدعوى 2056 لسنة 2 ق) ومن الأحكام الأخرى حكمها بجلسة (29\10\1983 في الدعوى 115 لسنة 38 ق) بوقف تنفيذ قرار لجنة شؤون الأحزاب لإنكار الوجود القانوني "لحزب الوفد الجديد " مع تنفيذ الحكم بموجب مسودته بغير إعلان - (للمزيد أرجع كتاب الدكتور خميس السيد اسماعيل ، " القضاء الاداري " دعوى الالغاء ووقف تنفيذ القرار الاداري. الجزء الثاني, دار محمود,الاسكندرية,2003-2004 ، ص: 328.

التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية : (على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه)".[1]

وفقاً للنظام القضائي الأردني تنص الفقرة (ب) من المادة (26) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992) على أنه :".. يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار..".[2]

إلا أنه قد تنصاع الإدارة الى حكم المحكمة أو قد ترتاب المحكمة من رغبة الإدارة في تنفيذ حكم الوقف فتقوم المحكمة عندها بتنبيه الإدارة إلى مغبة عدم تنفيذ حكم الوقف الصادر منها، وهذا ما سيتناوله الباحث في الفرع الثاني.

الفرع الثاني :وسائل التنبيه.

الجهة الإدارية هي المنوط بها تنفيذ الحكم والإمتثال له احتراماً لحجيته* التي هي من النظام العام به هي في أعلى مدارجه وعلى القمة من أولوياته ومن ثم فإن هي امتنعت عن تنفيذه علواً واستكباراً فإن امتناعها يشكل قراراً سلبياً بالإمتناع عن تنفيذ الحكم الحائز للحجية بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون*، الأمر الذي يعصف لا محالة بركن من أركان الدولة القانونية ويهدر مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لشرعية السلطة وهو مخرج ترفاتها من نطاق المشروعية وسيادة القانون ويصمه بعيب إساءة استعمال السلطة والإنحراف بها.[3]

---

[1] د. عبد الباسط ، محمد فؤاد : **وقف تنفيذ القرار الإداري**، مرجع سابق.ص:706.

[2] د.شطناوي، على خطار: **موسوعة القضاء الإداري** ، مرجع سابق.ص: 968.

[3] جمال الدين، سامي: **إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**،بدون طبعة، الإسكندرية: منشأة المعارف.2005.ص:190.

• وجاء في قرار محكمة القضاء الاداري في مصر أن قرار رفض التنفيذ هو" قرار سلبي خاطئ، ينطوي على مخالفة لقوة الشيئ المقضي به ، وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي من الأصول القانونية تمليه الطمأنينية العامة، ولذلك تعتبر المخالفة القانونية في هذه الحالة خطيرة وجسيمة لما تنطوي عليه من خروج سافر على القوانين، فهي عمل غير مشروع

وإذا رفضت الإدارة تنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء، فيعتبر قرارها هذا قراراً إدارياً خاضعاً للطعن أمام محكمة العدل العليا، ففي القضية رقم (65\92) الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية طعن المستدعي في قرار بداعي أن أمانة العاصمة رفضت تنفيذ حكم محكمة العدل العليا، وقضت محكمة العدل العليا :" ... يعتبر حكم محكمة العدل العليا قرار عزل المستدعي من أمانة العاصمة قد نفذ تنفيذاً كاملاً إذا عين المستدعي في ذات الدرجة والوظيفة ولو استُبدل إسم القسم الذي كان يرأسه بإسم آخر لأن هذا لا يؤثر على طبيعة الوظيفة وأختصاصاتها ...".[1]

بالرجوع إلى أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة (2001) وقانون أصول المحاكمات المدنية الفلسطيني رقم (2) لسنة (2001) أيضاً يجد الباحث أن أي من القانونين لم ينص على سلطة ألزام الإدارة تنفيذ أحكام المحكمة الإدارة عدا أن مشروع قانون القضاء الإداري الفلسطيني المقترح من "مساواة" نص على حجية الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، ولم تستخدم محكمة العدل العليا الفلسطينية في أي من قراراتها سلطتها في تنفيذ الأحكام الإدارية لا بل اعتبرت نفسها غير مخولة للنظر في مثل هذه الطعون.

وتطبيقاً على ما قد سلف، جاء في قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية الصادر بتاريخ (2000/5/21) في الطلب (2000/21): ".. وحيث أنه بعد الإستماع إلى مرافعة المستدعي وتدقيق الأوراق ترى المحكمة أن تنفيذ الأحكام الصادرة عن هذه المحكمة غير منوط بها ويخرج عن إختصاصها والمحدد في القانون ذلك أن تنفيذ هذه الأحكام يعود للجهة التي حددها القانون وكان يتوجب على المستدعي أن يلجأ لتلك الجهة لتنفيذ الحكم الذي صدر لمصلحته ومن

=ومعاقب عليه، ومن ثم وجب أعتبار خطأ المدعى عليه الثالث خطأ شخصياً يستوجب مسؤولية التعويض المطلوب..".
للمزيد ارجع كتاب الدكتور نده،حنا ابراهيم: **القضاء الإداري في الاردن**، مرجع سابق.ص:520.

• وقد أجملت المحكمة الإداية العليا في مصر هذه النقطة بقرارها: "... أن مقتضى الغاء القرار الإداري و اعتباره معدوماً قانوناً وكأن لم يكن، فيسري هذا الأمر بحكم اللزوم وطبائع الأشياء على الكافة، ولكل ذي شأن ولو لم يكن من أطراف المنازعة أن يتمسك به... ". (للمزيد ارجع كتاب الدكتور نده،حنا ابراهيم: **القضاء الإداري في الأردن**، مرجع سابق.ص:517).

[1] د. نده، حنا ابراهيم: **القضاء الإداري في الأردن**، مرجع سابق.ص:518 وما بعدها.

ثم يكون لجوئه لهذه المحكمة في هذا الأمر لم يقم على أساس من القانون مما يتعين مع رفض طلبه وإلزامه بالرسوم والمصاريف...".

وجاء أيضاً في قرار آخر لمحكمة العدل الفلسطينية بهذا الخصوص الصادر بتاريخ(4\10\2004) ، قرار رقم 56\2004 :" ... من المتفق عليه فقهاً وقضاء أن تنفيذ القرارات من عدمه لا يدخل في إختصاص محكمة العدل العليا باعتبارها مصدرة القرار المطلوب تنفيذه في هذه الدعوى، وقد يقال أن الإدارة ملزمة بتنفيذ القرار الصادر عن محكمة العدل العليا وهو أمر صحيح لا جدال فيه ، غير أنه لا صلاحية لهذه المحكمة إصدار الأمر لإلزام الادارة تنفيذ القرار المنوه عنه، لأن المنازعة تقع ذمن أختصاص وصلاحية المحاكم النظامية ...".

من اللافت للنظر حقاً أن القاضي الإداري كثيراً ما يقوم بتنبيه الإدارة لحكم القانون- في الحكم الأول- تفادياً للعودة إليه من جديد كما أنه كثيراً ما يستخدم هذه الوسيلة في دعوى الإلغاء الثانية حيث يكون قد استشعر نية الادارة في عدم التنفيذ أو المماطلة في التنفيذ وذلك تفادياً للدوران مرة أُخرى في نفس الحلقة المفرغة، وإذا كان القاضي الإداري لا يستطيع أن يحل محل الإدارة إلا أنه يستطيع أن يقدم لها نصائحه المرتبطة مباشرة بالحكم*، والتي تهدف إلى تذكير الإدارة بواجبها في تنفيذ الحكم.[1]

---

[1] د. نده، حنا ابراهيم: **القضاء الإداري في الأردن**، مرجع سابق.ص:27.

- إن رفض الإدارة إعادة الموظف الذي قررت عزله من وظيفته خلافاً للقانون على الرغم من الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا بالغاء قرار العزل وثبوت أن العزل كان مخالفاً للقانون يجعلها مسؤولة عن كل عطل وضرر ينشأ نتيجة لرفض أعادته.- تمييز أردنية رقم 69\20 عدد 4 لسنة 17 ص 343- (للمزيد أرجع كتاب الدكتور نده، حنا ابراهيم: **القضاء الاداري في الاردن**، مرجع سابق.ص: 519)

- في هذا قررت المحكمة الادارية العليا المصرية :"... اذا كان القاضي الإداري يملك أن يحل محل الإدارة في إجراء ما هو من صميم اختصاصها الا أنه يملك أن يعقب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية وأن يبين حكم القانون فيما هو امتناع عليه بين ذوي الشأن فيضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح وله بهذه المثابة أن يبين من هو الأولى قانوناً بالترشيح للترقية واذا ما أبان ذلك فليس معنى هذا أنه حل محل الإدارة في ترقيته بل مفاده تنبيه الإدارة الى حكم القانون لتجري الترقية بقرار منها على هذا الأساس واذا كان قرارها على خلاف ذلك مخالفاً للقانون للمزيد راجع كتاب الدكتور الشيخ، عصمت عبد الله: **الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية** ، مرجع سابق.ص: 28 .

وعندما تمتنع لادارة عن تنفيذ الحكم القضائي فإن هذا الإمتناع يشكل خطأ يترتب عليه مسؤوليتها المدنية* وبالتالي على الإدارة تعويض المتضرر عن الضرر اللذي أصابه نتيجة عدم إحترام الإدارة لأحكام القضاء لأن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الحائز لقوة الشيئ المقضي وواجب النفاذ يعتبر مخالفة قانونية تستوجب مسائلتها عن التعويض*، فامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم القضاء يترتب عليه إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون، ومن البديهي أن موظفي الجهة الإدارية التي تمتنع عن تنفيذ حكم القضاء مسؤولين عند امتناعهم عن تنفيذ أحكام القضاء.[1]

وبخصوص النظام القضائي المصري- قضاء مجلس الدولة-: أن القاضي الإداري حيث يصدر حكماً بإلغاء قرار إداري، فهو يقف عند هذا الحد ولا يتجاوزه* فيصدر حكماً فقط فلا يصدر أوامره للإدارة بعمل شي أو الامتاع عن عمل شيئ، وبذلك فإنه لا يمكنه أن يحل محل الإدارة في استخلاص آثار حكم الإلغاء وتنفيذ ما يتطلبه الشيئ المقضي به بالتالي فإن الإختصاص بتنفيذ أحكام الإلغاء دائماً لجهة الإدارة دون حاجة لصدور أمر بذلك من القاضي الذي تقف مهمته عند حدودِ إصدار الحكم.[2]

لسيت هي وحدها الخيارات التي تملكها المحكمة سواءاً بالتنفيذ بالمسودة و\أو بتنبيه الإدارة لمغبة عدم تنفيذ الحكم، إذ أن القانون قد منح المحاكم سلطة إيقاع العقوبة على الممتنعين عن

---

[1] د. العبادي، محمد: **قضاء الالغاء** ، مرجع سابق.ص:285.

• ومن التطبيقات القضائية :حكم دائرة الإسكندرية في 2002\6\27 قضية 1460 لسنة 56 ق وقضايا أخرى بلغ مجموعها 20 قضية حكمت المحكمة بالزام(جهة الادارة) بأن تؤدي للمدعين مبلغاً ,,, تعويضاً لهم عن الأضرار التي لحقت بهم نتيجة الخطأ الشخصي لرئيس الدائرة بالإمتناع عن تنيفذ الاحكام على ان تحمل (الجهة الادارية) قيمة التعويض على رئيس الدائرة بشخصه ، من ماله الخاص حفاظاً على المال العام ودرء للمسؤولية الجنائية المنصوص عليها في المواد (113 و119 و119 مكرر من قانون العقوبات)- للمزيد إرجع كتاب جمال الدين، سامي: **إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى الغاء القرارات الإدارية**، مرجع سابق.ص:191.

[2] المستشار.عكاشة، حمدي ياسين: **الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة** مرجع سابق.ص:327.

•) أن مهمة القاضي الإداري تقف عند حد الغاء القرار الإداري غير مشروع ، أما تنفيذ مقتضى هذا الإلغاء فإنه مما تختص به الجهة الإدارية بموجب القرار الذي يصدر منها مراعية فيه التنفيذ الكامل للحكم الصادر في هذا الشأن – حكم المحكمة الإدارية العليا-العطن رقم 289 لسنة 16 ق – جلسة 1974\2\24 س ص 180- (للمزيد ارجع كتاب المستشار.عكاشة، حمدي ياسين: **الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة** مرجع سابق.ص:327).

تنفيذ أحكام وقف تنفيذ القرارات الإدارية سواءا بموجب قانون العقوبات أو قانون الخدمة المدنية بايقاع العقوبة التأديبية على الممتنعين عن تنفيذ حكم القانون، وذلك ما سيتناوله الباحث في الفرع الثالث.

الفرع الثالث: وسائل الاجبار .

تعددت الوسائل التي يمكن للافراد اللجوء اليها لإلزام الإدارة بتنفيذ قرارات الوقف، وذلك دون المساس بمبدأ أعلى وهو عدم جواز توجيه أوامر للإدارة اتساقاً مع مبدأ دستوري أعلى منهما وهو الفصل بين السلطات، اذ لجأت الانظمة المقارنة إلى أسلوب الغرامة التهديدية (أولاً) أو الأسلوب الجزائي (ثانياً).

أولاً : الغرامة التهديدية.

عُرِفت الغرامة التهديدية وفقاً للقانون المدني بأنها: ".. مبلغ من المال يحكم القاضي على المدين بدفعه عن كل يوم أو أسبوع أو شهر أو أي وحدة زمنية أخرى يمتنع فيها المدين عن التنفيذ العيني الذي حكم به مقترناً بتلك الغرامة، وقد عرفها الأستاذ عبد الرازق السنهوري من خلال تعريف الغرامة التهديدية بإعتباره وحدة قانونية: في إن القضاء يلزم المدين بتنفيذ التزامه عيناً في خلال مدة معينة، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزماً بدفع غرامة تهديدية عن هذا التأخير، ويجوز للقاضي أن يخفض هذه الغرامات أو أن يمحوها".[1]

وضماناً لمصداقية قوة الشيئ المقضي به ودعمها، واحتراماً لحقوق الأفراد، يتجه الفقه إلى ضرورة الأخذ بنظام الغرامة التهديدية في المجال الإداري للعديد من الإعتبارات، كما يتجلى من فقه القانون الإداري في مختلف دول القضاء المزدوج: فرنسا*،مصر،الجزائر.[2]

---

[1] أ. فايزة، براهيمي: **الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية**، رسالة ماجستير، ترتيب:...\كلية ج ب \2012،: جامعة أمحمد بوقرة بومرداس.2011-2012 .ص:69-70.

[2] د. بعلي، محمد الصغير: **تنفيذ القرار القضائي الإداري**، مجلة التواصل، العدد 17 ديسمبر،2006، جهة الإصدار، الجزائر، ص152.

مما تجدر الإشارة إليه كما يرى الباحث، أن القانون الفلسطيني لم يطبق مبدأ الغرامة التهديدية ولم يأت القانون على ذكرها أصلاً، والأنظمة التي طبقت نظرية الغرامة التهديدية وتوسعت بها هي أنظة ذات القضاء الإداري على درجتين، والقضاء الإداري الفلسطيني على درجة واحدة، والذي يميز كل منهما ان القضاء الاداري الكامل في الدول المشار اليها أعلاه يمكن أن يحكم بالتعويض أما قضائنا الفلسطيني لا يمكن أن يحكم كونه قضاء إلغاء فقط وليس قضاءاً كاملاً، مما سهل على هذه الأنظة المقارنة إن تطبق الغرامة التهديدية إذا ساندها التشريع بذلك أيضاً.

فقد كان الإتجاه في قضاء مجلس الدولة الجزائري هو عدم إمكانية تطبيق الغرامة التهديدية حيال الإدارات العمومية حينما قضى بما يلي:"... حيث أنه وبما إن الغرامة التهديدية التزام بنطق به القاضي كعقوبة فإنه ينبغي أن يطبق عليها مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، وبالتالي يجب سنها بقانون، حيث أنه لا يجوز للقاضي في المسائل الإدارية النطق بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد قانون يرخص صراحة بها وان القرار المستأنف بارفاقه قرار الطرد بغرامة تهديدية قد تجاهل هذا المبدأ مما يستوجب بالنتيجة قبول طلب وقف التنفيذ وهو القرار الذي يثير عدة تعليقات وملاحظات من حيث أن الغرامة التهديدية ليست جزاء ولا عقوبة بالمعنى الجنائي حتى تحتاج إلى نص قانوني يكرسها إحتراماً لمبدأ الشرعية ".[1]

المشرع الجزائري نص على سلطة القاضي بأمر الإدارة من خلال القانون رقم (08\09) لسنة (2008) وذلك بأن يلزمها في نفس الحكم القضائي بإتخاذ تدابير معينة، أي يحدد الآثار التي تترتب على تنفيذ الحكم أو القرار ويحدد أجل للتنفيذ عند الإقتضاء، وإذا لم يسبق للقاضي

=* لقد مر في فرنسا بفترتين : قبل 1980 لم يكن يعترف القضاء الاداري (مجلس الدولة) لنفسه بتوجيه أوامر مصحوبة بغرامة تهديدية إلى الإدارة ،بعد قانون16-7-1980، أصبح يسمح للمستفيد من قرارات الإلغاء القضائية، في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذها، اللجوء الى مجلس الدولة لتقرير غرامات تهديدية على الإدارة بعد مرور شهر من التبليغ حث نصت المادة 2 من هذا القانون على ما يأتي وهو ما يسير عليه مجلس الدولة الفرسي: 17 مايو 1985 ،قضية مدام مينيريه " من حيث أنه طبقاً لنص المادة 2 من قانون 16 يولية 1980 المشار اليه أعلاه (لمجلس الدولة في حالة عدم تنفيذ حكم محكمة إدارية أن يأمر ولو من تلقاء نفسه بتهديدات مالية ضد اشخاص القانون العام المعنوية لضمان تنفيذ هذا الحكم)" للمزيد ارجع بحث الدكتور بعلي، محمد الصغير: **تنفيذ القرار القضائي الاداري**،مجلة التواصل،العدد 17 ديسمبر.2006 . ص:152 وما بعدها.

[1] د. بعلي، محمد الصغير: **تنفيذ القرار القضائي الإداري**، مرجع سابق. ص:151.

في الحكم القضائي أصدار، أمر لجهة الإدارة على التنفيذ لعدم طلبها في الخصومة السابقة فيجوز له أن يلزم الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الحكم بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد.[1]

فبالنسبة للقانون المصري يمكن إثارة المسؤولية السياسية للإدارة أمام رئيس مجلس الوزراء، حيث تنص المادة(69) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة(1972) على أن ".. يقدم رئيس مجلس الدولة كل سنة وكلما رأى ضرورة لذلك تقريراً الى رئيس مجلس الوزراء متضمناً ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة إستعمال السلطة من أي جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها " فلا ريب في أن الإمتناع عن تنفيذ الأحكام أو تنفيذها على نحو معيب أو التحايل على ذلك يعتبر من قبيل إساءة إستعمال السلطة التي يتعين على رئيس مجلس الدولة أن يوضحها في تقريره إستناداً إلى المنازعات التي تصل إلى محاكم المجلس بشأن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام أو تحايلها على ذلك وخاصة الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية.[2]

فصحيح أنه وفقاً لما هو مستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين أنه لا يملك القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة إلا أنه ما هي الفائدة التي ترجى من الحكم الإداري إن لم يكن له قوة تنفيذية وإن لم يملك القاضي الإداري سلطة تهديد الإدارة لتنفيذ الحكم الإداري، كما وأن مشروع قانون القضاء الإداري الفلسطيني المقترح من "مساواة" جاء قاصراً عن هذه الناحية إذ أنه لم ينص في إي من أحكامه على وسائل تخيير أو إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية كما ويرى الباحث أنه وفي هذا الخصوص يصبح عمل المحاكم الإدارية منقوصاً اذ انه لا يوجد ما يلزم الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية إن لم يكن هناك زاجر ورادع قانوني لها.

---

[1] أ. فايزة، براهيمي: **الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية**، مرجع سابق.ص:60.

[2] د. جمال الدين،سامي :**إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية** ، مرجع سابق.ص:192.

ثانياً: القانون الجزائي (قانون العقوبات).

تعتبر الدولة شخص معنوي لا يمكن من حيث الواقع أن يقوم بفعل، أو يمتنع عن القيام به إلا بواسطة ممثليه وهم الموظفون، ومن هنا فإن الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، وإن كانت مسؤوليته المدنية ترجع على شخص الدولة فإن عواقبه الجزائية يتحملها الموظف المسؤول المباشر عن ارتكاب الفعل، والمسؤولية الجزائية تنقسم إلى نوعين، مسؤولية تأديبية، ومسؤولية جنائية.[1]

من المسلم به أن الجزاء التأديبي الإداري هو إجراء عقابي في أسلوبه وطبيعته، وهذه الحقيقة القانونية، تحتم اللجوء إلى الدقة في تنظيمه وأحكام قواعده وحسن ضبط اثاره، بغية تحقيق العدالة لجمهور متزايد من المواطنين، هم الموظفون، الذين يمارسون نشاطاً في كافة مناحي الحياة، كما أن للجزاء أثراً فعالاً في كفاية سير مرافق الدولة وبالتالي تأمين النظام العام للمجتمع، ولا ريب أن الجزاء هو النافذة الحقيقية التي تطل على معظم أحكام النظرية العامة لتأديب الموظف، فضلاً عن أنه المحرك الأساسي لعناصر أتصال القانون التأديبي بالقانون الجنائي من جهة، واستقلاله عنه من جهة أخرى.[2]

فمن ناحيته فقد نص المشرع الفلسطيني في كل من :

أ) القانون الأساسي الفلسطيني الصادر بتاريخ 18\مارس\2003 في المادة (97) : " السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ بإسم الشعب العربي الفلسطيني" ونص أيضاً في المادة (106) : " الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والإمتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة اذا كان المتهم موظفاً عاما أو مكلفاً بخدمة عامة،

[1] د. محمد العبادي: **قضاء الإلغاء**، مرجع سابق.ص:287

[2] د.الشيخلي، عبد القادر: **النظام القانوني للجزاء التأديبي**، بدون طبعة، عمان : دار الفكر.1983.ص:5.

وللمحكوم له الحق في رفع دعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له".

ب) نص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) المعدل بالقانون رقم (4) لسنة (2005) في المادة (66) في باب واجبات الموظفين : " الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح وعلى الموظف مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح وتنفيذها"

ت) نص أيضاً قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة (1960) وهو المطبق في فلسطين– الضفة الغربية – على عقوبة الشخص الذي يمتنع عن تنفيذ حكم من احكام القضاء التي أو الأوامر التي يوجهها القضاء للأفراد وذلك بموجب المادة(473) في باب الإمتناع عن تنفيذ القرارات القضائية وعن الاغاثة

1 – يعاقب بالحبس حتى أسبوع أو بالغرامة حتى خمسة دنانير أو بكلتا العقوبتين من امتنع عن تنفيذ أي قرار تصدره أية محكمة نظامية من أجل القيام أو عدم القيام بأي فعل ويعاقب بالعقوبة ذاتها من يمنع منعاً فعلياً إقامة أبنية قد صدر الترخيص من السلطات المختصة بإنشائها.

وبالتالي يكون الموظف العام ملزماً بتطبيق أحكام القانون وتنفيذ أحكام المحاكم بصفة عامة بغض النظر عنها سواء كانت صادرة عن محكمة أدارية أو كانت صادرة عن المحاكم النظامية.

الخاتمة

تطرق الباحث في الفصل الأول من الرسالة، إلى طبيعة طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وشروطه وتعريفه ومفهومه العام إضافة إلى المعنى الفقهي والقانوني لوقف التنفيذ مقروناً بصفته الاستعجالية التي لا يمكن فصلها عنه كونه من عِدادِ الطلبات المستعجلة التي تقدم للقاضي الإداري ، ولا يكفي تحديد تعريفه ومعنى طلب وقف التنفيذ اذ من الاهمية بمكانٍ أن تعرض الباحث أثناء دراسته للجهة المختصة بطلب وقف التنفيذ اذ انه لو قدم لجهة اخرى غير الجهة المختصة بإصدارة لما أصبح بالامكان ايقاف تنفيذ القرار الإداري ، كما أنه بعد الاهتداء إلى الجهة المختصة بطلب وايقاف التنفيذ فإنه هناك جملة من الشروط العامة والخاصة للحكم في وقف تفيذ أي قرار إداري لا بد من توافرها للحكم به كونه من طبيعة خاصة عن القرارات الأخرى الصادرة عن السلطة القضائية.

أما الفصل الثاني من الدراسة تعرض الباحث للحجية التي يتمتع بها الحكم الصادر بوقف التنفيذ إذ أنه دون أن يتمتع هذا الحكم بالحول والقوة يصبح وإن غاب سواء، فما هي الغاية التي ترجى من الاحكام القضائية ان لم تكن مصحوبة بالقوة التنفيذية الجبرية على الافراد والمخاطبين بها.

وتعرض الباحث بهذا الفصل أيضاً إلى الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، بدءاً من إجراءات اصدار هذه الاحكام والميزات المصاحبة لخلاصة الحكم الصادر بوقف التنفيذ كما وتعرض الباحث لتنفيذ وضمانات تنفيذ الاحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية ومن خلال هذه الدراسة توصل الباحث إلى جملة من النتائج والتوصيات:

إن نتائج هذه الدراسة هي ذاتها التي توصل لها الباحث من خلال دراسته التي يدور محورها عن وقف تنفيذ القرارات الادارية والاهم هو قف تنفيذ القرارات الإدارية في فلسطين.

النتائج:

1. إن المشرع الفلسطيني وبموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة (1952) حدد إختصاص محكمة العدل العليا بطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية إلا أن المشرع الفلسطيني وبموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة (2001) لم يحدد هذا الإختصاص لمحكمة العدل العليا ولم يأتِ على ذكره لا في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة(2001) ولا في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم(2) لسنة(2001) المنظم لعملية سير الدعوى الادارية في فلسطين.
2. لا يوجد في القانون الفلسطيني ما يسمى (وقف تنفيذ القرارات الإدارية) إلا أن المشرع الفلسطيني أستمد احكام طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية من أمرين أثنين: الأول من سلطته كقاضي إداري اللذي يوصف كونه أمير الدعوى الإدارية – الذي يمكنه أن يصدر من قرارات عدة تمكنه من تحقيق الغ من فكرة القضاء الإداري ، قضاء المشروعية – والامر الثاني استمده من سلطة القاضي من اصدار القرارات المؤقته وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني.
3. لم يحدد القانون الفلسطيني أحكام الطلبات المستعجلة الخاصة بالقضاء الإداري وخاصة طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري إذ انها لا تقل أهمية عن الدعوى الإدارية برمتها،فما هي الغاية التي ترجى من الحكم بالدعوى الإدارية التي يكون الغرض منها قد نفذ وأنتهى مثل قرارات الهدم والمنع من السفر وغيرها من القرارات المساة بالحقوق الشخصية والدستورية.
4. إن احكام وقف التنفيذ الصادرة بوقف أي قرار إداري هي قرارات قطعية وقطعيتها على ما هي عليها من صوابها واحتمالية الشك في هذا الصواب، إذ انه ولواقع كون محكمة العدل العليا الفلسطينية فهي محكمة أول واخر درجة في ذات الوقت. وبالتالي فإن أحكامها قطعية نهائية دون الحاجة الى مهلة قانونية لكي تصبح بها هذه الأحكام قطعية كونه لا يوجد درجة أخرى تدنو منها أو تعلوها درجة، وذلك على خلاف ما هو الحال في فرنسا والجزائر ومصر إذ أن القضاء الإداري في هذه الأنظمة على درجتين إضافة الى رقابة محكمة

الإدارية العليا على عمل محاكم الدرجة الأولى وهي المحاكم الإدارية وتعلوها محكمة الإستئناف الإدارية ومن ثم تصبح هذه الأحكام قطعية.

5. الأصل العام أنه لا يجوز تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إلا مقترناً بصحيفة الدعوى، إلا أنه وفقاً لرؤية المشرع الفرنسي والمشرع الجزائري فإنه بالإمكان تقديم الطلب اذا اقتضت الظروف بعد تقديم لائحة الدعوى، أما بالنسبة للمعمول به في قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية فإنه وطبقاً للقواعد العامة يتم تقديم الطلب مقترناً بلائحة الدعوى أو مذيلا بذيلها، أما اذا قدم بعد تقديم لائحة الدعوى فإنه لا يقبل، وبالرجوع الى مشروع قانون القضاء الإداري الفلسطيني لسنة (2012) المقترح من "مساواة" في المادة (33) نصت على أنه : " لا يترتب على رفع الدعوى للمحكمة الإدارية وقف تنفيذ القرار المطلوب الغاءه الا اذا قدم طلباً بذلك" ، ويكون بهذه الحالة قد حصر الحالة التي يجب تقديم الطلب بها وهي اقترانه بصحيفة الدعوى ، الأمر الذي كان من الواجب معالجته توقياً لمثل هذه الحالات.

6. في الوقت الذي لم ينص كل من قانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطينيين النافذين على سلطة القاضي الإداري في الحكم بالغرامة التهديدية واستخدام وسائل التخيير والإجابر في تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية ، كان من الضرورة بزمان ومكان أن يحدد مشروع قانون القضاء الإداري هذه السلطة ومنحها للقاضي إلا أنه جاء خالياً من هذه النقطة التي تعتبر غاية في الاهمية اسوة بالسلطة التي منحها المشرع الفرنسي و الجزائري للقاضي الإداري في بلدانهما.

7. يصدر العديد من الاحكام الادارية الا ان محكمة العدل العليا الفلسطينية لم تتمكن من اجبار الادارة على تنفيذ الحكم القضائي بوقف التنفيذ لأن القانون لم ينص على امكانية تطبيق الغرامة التهديدية، ولم يجر الاجتهاد القضائي الفلسطيني على تطبيق هذه النظرية.

التوصيات:

من وحي نتائج البحث خلص الباحث الى جملة من التوصيات وهي :

1- لأن محكمة العدل العليا الفلسطينية هي محكمة أول وآخر درجة ، أمراً يؤدي بالنتيجة إلى عدم امكانية الطعن باحكام وقف التنفيذ ويرتب نتيجة اخرى هي أن تصبح احكام وقف التنفيذ قطعية من لحظة صدورها لعدم وجود جهة قضائية أعلى للتمكن من الطعن امامها، وبالتالي فإن ما يحقق هذه الرغبة هو وجود قضاء إداري على درجتين.

2- في ظل غياب قانون واحد منظم حاكم لعمل القضاء الاداري فإن محكمة العدل العليا الفلسطينية تلجأ المحكمة إلى الاستنارة باحكام محاكم الدول المجاورة مثل الاردن ومصر الأمر الذي يمنع ولو لحد ما محكمة العدل العليا من تكوين عقيدتها الخاصة بالأمور الإدارية ، لذلك من الضرورة بمكان وجود قانون فلسطيني للقضاء الاداري لتستوحي محكمة العدل العليا منه أحكامها وتكون عقيدتها المستقلة بناءاً عليه.

3- حتى لا تتشتت المحاكم النظامية والادارية وتتداخل في عملها كان من اللازم أن ينص مشروع قانون القضاء الاداري على انه يمنع على المحاكم العادية ان تؤول الامر الاداري او تنظر فيه وحصره بالجهة المختصة وهي المحاكم الادارية على غرار المشرع والمصري مثلاً فيما اتت بهالمادة (17) من قانون السلطة القضائية رقم (46) لسنة (1972) المصري على المحاكم(العادية) ان تؤول الامر الاداري " القرار الاداري" أو توقف تنفيذه.

4- تماشياً مع متطلبات وفكرة نشأة القضاء الاداري يرى الباحث تعديل ما جاء في مشروع قانون القضاء الاداري من اشتراط ان تكون النتائج يتعذر تداركها في المادة 33 منه التي نصت على " ... إلا اذا كان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها... " وتعديلها بحيث تكون مشترطة لشرط الاستعجال فقط لأنها اشمل وتحقق العدالة للمتقاضين اكثر من ما جاء في مشروع قانون القضاء الاداري الفلسطيني وذلك اسوى بالمشرع الفرنسي.

5- ضرورة تقنين مادة مستقلة في باب احكام طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري ويذكر بها عدم اشتراط تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في ذات صحيفة الدعوى وذلك لتلبية الحاجة

الملحة لوقف تنفيذ القرار الإداري في حال اقتضت الضرورة ذلك، اسوة بالمشرع الفرنسي والجزائري..

6- تقنين وتفعيل نصوص تشريعية تمكن القاضي الإداري من ايقاع الغرامة التهديدية على الادارة او على القائمين عليها لإجبارهم على تنفيذ احكام وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

7- تشديد العقوبة على الموظفين الممتنعين عن تنفيذ الاحكام الادارية الخاصة بوقف التنفيذ وغيرها اذ ان العقوبة بموجب قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة (1960) غير ناجعة تصل العقوبة فقط الى خمسة دنانير او الحبس لمدة اسبوع.

8- في سبيل تحقيق الغاية من وجود القضاء الإداري أصلا وهو إرساء الحقوق وصيانة مبدأ المشروعية فإنه من الجدير تطبيق قواعد المسؤولية التأديبية المنصوص عليها في قانون لخدمة المدنية الفلسطيني النافذ لمحاسبة المسؤولين عن الامتناع عن تنفيذ الاحكام الادارية وبالاخص وقف تنفيذ القرارات الاداري لما لها سلبيات.

9- النص في قانون مشروع قانون القضاء الاداي على تقارير دورية نصف سنوية او اقل يبلغ فيها رئيس هيئة القضاء الاداري مجلس الوزراء من امتناع عن تنفيذ الاحكام على غرار ما جاء من تقنين المشرع المصري في المادة (69) من قانون مجلس الدولة رقم(47) لسنة (1972)الحالي (مصري) على أن " يقدم رئيس مجلس الدولة كل سنة وكلما رأى ضرورة لذلك تقريراً الى رئيس مجلس الوزراء متضمناً ما اظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات اساءة استعمال السلطة من اي جهة من جهات الادارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها ".

10- تفعيل قواعد المسؤولية المدنية عن عدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العيا و\ او محاكم هيئة القضاء الاداري التي ستنشأ بموجب مشروع قانون القضاء الاداري الفلسطيني، للحد من الامتناع عن تنفيذ احكام الوقف.

11- استخدام سلطة القاضي الاداري في ايقاع الغرامة التهديدية، لما لها من وقع على سمع الادارة وبصرها وذمتها المالية، وذمة الافراد الممتنعين عن تنفيذ الحكم بوقف التنفيذ مما يحدو بهم تنفيذ القرار الصادر بوقف التنفيذ والانصياع لأمر المحكمة.

12- تفعيل قواعد المسؤولية التأديبية، على الموظف العام الذي يمتنع عن تنفيذ احكام القضاء الاداري بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وفقاً لما نص عليه قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) والقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.

المصادر والمراجع

أولاً : القوانين.

1- القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته.

2- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001) .

3- قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة (2001).

4- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته

5- قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري رقم (08-09) المؤرخ في(18) صفر عام (1429) الموافق(25) فبراير سنة (2008).

6- قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة (1960).

7- قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة(1992) المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 25\3\1992.

8- قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة (1972).

9- قانون البينات في المواد المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (4) لسنة (2001).

10- قانون دعاوى الحكومة رقم (25) لسنة (1958).

11- مشروع قانون القضاء الإداري لسنة (2012) المقترح من "مساواة".

ثانياً: المراجع

- **الكتب القانونية**

1- ابو العينين، محمد ماهر: **الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري المصري والمقارن**، الكتاب الاول، مصر، لجنة الشريعة الاسلامية بنقابة المحامين.2007.

2- اسماعيل، خميس السيد: " **القضاء الإداري** " **دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري**، الإسكندرية، الجزء الثاني: دار محمود.2003-2004.

3- اسماعيل، خميس السيد، **دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل**، الإسكندرية، الطبعة الأولى: دار الطباعة الحديثة.1993.

4- بوضياف، عمار: **الوسيط في قضاء الإلغاء**، عمان، الطبعة الأولى: دار الثقافة للنشر والتوزيع.2011.

5- التكروري، عثمان: **الكافي في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (3) لسنة (2001)** : حقوق النشر محفوظة للمؤلف، فلسطين، 2009.

6- جابر، حسين عبد السلام: **الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة**، مصر، بدون طبعة: دار الكتب القانونية.2005.

7- خاطر، شريف يوسف: **دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية**، القاهرة، بدون طبعة: دار النهضة العربية.2008-2009.

8- خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، الإسكندرية، بدون طبعة: دار الفكر الجامعي.2009.

9- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **الدفوع في الدعاوى الإدارية والتأديبية والمستعجلة**، لم تذكر الطبعة: دار الفكر الجامعي .2007.

10- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، بدون طبعة ، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي:2006.

11- راتب ،محمد علي محمد كمال، ومحمد فاروق راتب: **قضاء الأمور المستعجلة**،الجزء الأول ، لم تذكر الطبعة : منشورات الحلبي الحقوقية.2009.

12- زيدان، علي الدين و محمد السيد: **الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري**،الجزء الثاني، الإسكندرية ، بدون طبعة :دار الفكر الجامعي.2000.

13- الزين، بلال امين : **دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة" دراسة مقارنة"**،الإسكندرية، بدون طبعة : دار الفكر الجامعي.2010.

14- ساري، جورجي شفيق: **قواعد وأحكام القضاء الإداري**، القاهرة ، الطبعة الخامسة :دار النهضة العربية.2002-2003.

15- محمود سامي، جمال الدين: **إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، الإسكندرية، بدون طبعة : منشأة المعارف.2005.

16- السناري، محمد عبد العال: **القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية**، الرياض، الطبعة الأولى: معهد الإدارة العامة.1994.

17- شطناوي، علي خطار : **موسوعة القضاء الإداري**، الجزء الثاني، عمان، الطبعة الثالثة: دار الثقافة للنشر والتوزيع.2011.

18- الشوبكي، عمر: **القضاء الإداري" دراسة مقارنة"**، عمان، الطبعة الأولى، الإصدار الخامس: دار الثقافة للنشر والتوزيع.2007.

19- الشيخ، عصمت عبد الله: **الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية**،القاهرة، بدون طبعة، دار النهضة العربية.2005.

20- الشيخلي، عبد القادر: **النظام القانوني للجزاء التأديبي**، بدون طبعة، عمان، : دار الفكر للنشر والتوزيع.1983.

21- الطماوي، سليمان: **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، الكتاب الأول، الإسكندرية، بدون طبعة :دار الفكر العربي .1996.

22- العبادي، محمد وليد: **الوجيز في القضاء الإداري**، لم تذكر الطبعة: دار المسار.2004.

23- عبد الباسط، محمد فؤاد: **وقف تنفيذ القرار الإداري**، الإسكندرية، بدون طبعة، : دار الفكر الجامعي .1997.

24- عبد الله، عبد الغني بسيوني: **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، الإسكندرية، الطبعة الثالثة: منشأة المعارف.2006.

25- عكاشة، حمدي ياسين: **الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة**، الإسكندرية، الطبعة الأولى: منشأة المعارف.1997.

26- فرج، يوسف أمير: **الوسيط في القضاء محكمة القضاء الإداري**، الإسكندرية، بدون طبعة : دار المطبوعات الجامعية.2010.

27- فهمي، مصطفى أبو زيد: **القضاء الإداري ومجلس الدولة- قضاء الإلغاء-** ، بدون طبعة: دار الجامعة الجديدة للنشر.2004.

28- فودة، عبد الحكيم : **الخصومة الإدارية**، الإسكندرية، بدون طبعة : دار المطبوعات الجامعية. 1996.

29- كنعان، نواف :**القانون الإداري**،**الكتاب الثاني**، عمان، الطبعة الإولى،الإصدار الرابع: دار الثقافة للنشر والتوزيع.2005.

30- كنعان، نواف: **القضاء الإداري**، الإصدار الثاني، عمان ، الطبعة الأولى :دار الثقافة للنشر والتوزيع.2006.

31- ليلة، محمد كامل: **نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري**، القاهرة، بدون طبعة: دار الفكر العربي.لم تذكر سنة النشر.

32- نده، حنا ابراهيم: **القضاء الإداري في الأردن**، عمان، الطبعة الأولى، جمعية عمال المطابع التعاونية.1972.

ثالثاً: الرسائل العلمية.

1- أبو سمهدانة، عبد الناصر: **الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين**.عين شمس، مصر،2009.

2- براهيمي، فايزة: **الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية**.جامعة أمحمد بوقرة ، بومرداس. 2011-2012.

3- بوجادي ، معمر : **أختصاص القضاء الاداري في الجزائر**.جامعة مولود معمري- تيري وزو ، 13 جولية 2011.

4- بوعلام، أوفارت: **وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري**. جامعة مولود معمري، الجزائر، 2012.

5- عبد الغني، بلعابد: **الدعوى الإستعجالية وتطبيقاتها في الجزائر**. جامعة منتوري، الجزائر،2008.

الدوريات والمجلات

1- بلعي، محمد: ***تنفيذ القرار القضائي الإداري*،مجلة تواصل** ، العدد 17 ديسمبر، الجزائر،2006.

2- عبد الله، عبد الغني بسيوني **: القانون الإداري**، بدون طبعة : الدار الجامعية.1987.

3- العرمان، عبد الرحمن: ***شروط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري*، مجلة العلوم القانونية والسياسية**، العدد الأول، السنة الأولى، الأردن.2011

4- **مجلة العدالة والقانون**، العدد الخامس، المركز الفلسطيني لإستقلال المحاماة و القضاة " مساواة "- عن مقال بعنوان - ***أحكام صادرة عن محكمة العدل العليا والتعليق عليها***" القضية رقم 43\2005"

5- **مجلة دورية**، نقابة المحامين الأردنيين، ***المبادئ القانونية***، السنة الخمسون، الأردن.2002.

المواقع الإلكترونية.

1. المقتفي،منظومة القضاء والتشريع في فلسطين .www.muqtafi.birzeit.edu .
2. منتديات القانون الجزائري. www.droit.1fr1.net .
3. ديوان الفتوى والتشريع- فلسطين http://www.dft.gov.ps/.
4. التشريعات الأردنية www.lob.gov.jo .
5. مجموعة قرارات المحكمة الإدارية في المملكة المغربية، قضاء الإلغاء، عن الموقع الإلكتروني، www.4shared.com .

An-Najah National University

Faculty of Graduate Studies

Stop the Implementation of Administrative Decisions

By

Anwar Essam Shaban

Supervisor

Dr. Mohamed Sharaqa

Co- Supervisor

Dr. Ghazi Dweekat

The Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of Requirements for the Degree of master of Public Law, Faculty of Graduate Studies, An-Najah National University, Nablus, Palestine.

2013

Stop the Implementation of Administrative Decisions

By
Anwar Essam Shaban
Supervised
Dr. Mohamed Sharaqa
Co- Supervisor
Dr. Ghazi Dweekat

Abstract

Aborting the execution of the administrative decisions has the same importance of administrative of law case . Some individuals resort on the administrative law in order to protect one right which was guaranteed by the law itself. The purpose of the verdict about aborting the execution of the administrative decision may be the same of resorting to the administrative law itself and establishing the law case with its expenses and efforts . The claimant may establish the law case then gained the verdict about aborting the execution but he ignores it after achieving the purpose of the verdict . For instance , in case banning the travelling for treatment abroad , what is the purpose for the verdict after one or two years . In this case, the goal is achieved compared with aborting the execution.

This study consists of two chapters and several sections . The former discusses the nature of aborting the execution, its definition , legal and religious concept, and legal method for organizing the concept. The second section included paraphrasing aborting the execution of the administrative decision. The first sub-section deals with the concept, the second is about its general principles . The second section identifies the conditions of applying for aborting the execution of the administrative decision with its form and subject.

The later includes the rules of aborting the execution which means that the verdict must be accompanied by executive power in order to achieve its goals. The second chapter has two sections. The first one with two sub-sections which identify the procedures of the issue of the verdict that has its correct legal path in order to be characterized by the proof and the basic advantages of the conclusions of the verdict of aborting the execution of the administrative decision . The second section which is about the proof of the verdict also has two sub-sections , the first on clarifies the proof limits about the verdict which means that the shouldn't be discussed, adjusted or cancelled, on the other hand it should be executed. The second sub-section discussed the executing and guaranteeing the verdict . In Palestine, with the absence of the administrative law which organizing the procedures of exciting the administrative laws , there is shortage in the current Palestinian law which fulfill this demand .

Furthermore, the researcher reports the legal grantees of the comparative systems of some countries like France, Egypt and Algeria in executing the administrative decisions and the administrative judge authorities in order to achieve the goals of the verdicts.

According to the compression between the Palestinian law from one side with Egyptian, French and Algerian ones on the other side, the researcher concludes that there is a legislative space organizing the argent cases and its execution . This space had to be treated by the Palestinian Administrative Judgment Law (……) in (2012) but the project of low

didn't change the current situation as the changed in the French, Egyptian, Algerian and Lebanese laws.

The study results shows that the Palestinian juridical diligence was guided by the Jordanian Supreme Court . The Palestinian Administrative Judge may follow the Jordanian Judge in some cases .For instance, the rejecting of compulsion the administration to execute the decision because it is out of its competence because the Jordanian Juridical system reject the same case. The researcher due this result to the absence of one unified law organizing the administrative law case in Palestine .

Finally, the researcher has found some results included the precession of the French, Egyptian ,Algerian and Lebanese legislator in this field in compression with the Palestinian one in the field of organizing the system of aborting the executing the administrative decisions. Furthermore, some weakness points characterizing the Palestinian law system.

According to the study results, several recommendations have been suggested in order to be adopted in the future .