

جامعة قطر

كلية القانون

تنفيذ القرار الإداري في القانون القطري (دراسة مقارنة)

إعداد

عائشة محمد جسيان

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يونيو ٢٠١٩

©٢٠١٩. عائشة محمد جسيان. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالبة عائشة محمد جسيان بتاريخ ١ سبتمبر ٢٠١٩، وُوفِّقَ

عليها كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالبة المذكور اسمها أعلاه. وحسب

معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون

جزء من امتحان الطالب.

د. عبدالحفيظ الشيمي

المشرف على الرسالة

أ. د. محمد فوزي النويجي

مناقش

أ. د. صلاح زين الدين

مناقش

د. محمد أنس أرناووط

مناقش

تمّت الموافقة:

الدكتور محمد بن عبد العزيز الخليفي، عميد كليّة القانون

المُلخَص

عائشة محمد جسيان، ماجستير في القانون العام

يونيو ٢٠١٩.

العنوان: تنفيذ القرار الإداري في القانون القطري (دراسة مقارنة)

المشرف على الرسالة: د. عبدالحفيظ الشيمي

تتناول هذه الرسالة تنفيذ القرار الإداري في القانون القطري والقوانين المقارنة، وقد جاءت من خلال فصلين يسبقهما مبحث تمهيدي، تناول هذا المبحث بيان القوة التنفيذية للقرار الإداري من خلال توضيح مفهومها ونتائجها بالإضافة إلى بيان النطاق الزمني والشخصي لهذه القوة. بينما خصص الفصل الأول للوقوف على وسائل تنفيذ القرار الإداري وذلك عن طريق الإدارة وعن طريق القضاء.

اتجهت الرسالة في الفصل الثاني منها إلى التطرق لوقف تنفيذ القرار الإداري من حيث بيان شروطه وآثار الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

وتم بيان موقف المشرع القطري وتعزيز البحث من خلال الإشارة لبعض الأحكام القضائية ذات الصلة.

Summary

This thesis discusses the execution of the administrative decision of the Qatari Law and the comparative laws in two chapters and preface. The preface discusses the executive force of the administrative decision by explaining its concept and results in addition to personal and time range for this force.

The first chapter is determined for the ways of execution of the administrative decision by the administration and the judiciary.

The thesis in the second party discusses stop execution of the administrative decision through its conditions and the consequences of the issued judgment of stop execution.

Through the thesis, the situation of the Qatari Project has been declared and reinforces the research by referring to the related judicial decisions.

شكر وتقدير

قال رسول الله - صلى الله عليه وسلم- من لا يشكر الناس لا يشكر الله، والحقيقة نحن طلاب كلية القانون بجامعة قطر تعلمنا على يد العديد من الدكاترة العرب، والذين كان لهم فضل في تعليمنا.

لكن في مجال الأبحاث كان يطلب منا أعداد ورقية قليلة دون تركيز تام على قواعد البحث وذلك نظراً لتعدد المهام في المقرر الواحد بالإضافة إلى ضيق الوقت في الفصل الدراسي ، صحيح أن هناك قواعد نظرية تم تطبيقها خلال فترة الدراسة على نطاق ضيق من خلال أوراق العمل والأبحاث القصيرة، إلا أن التطبيق العملي الفعلي كان في كتابة هذا البحث وذلك بعد لقائي بالدكتور الفاضل/ عبدالحفيظ الشيمي عقب تدريسه لي ومن ثم كونه المشرف على هذا البحث، والذي أسهم في نقلي نقلة نوعية لم أكن على معرفة كافية بها من ناحية عملية، فالتطبيق العملي وكيف نصنع من فكرة صغيرة موضوع كبير الفضل فيه لله أولاً ثم من البشر للدكتور/عبدالحفيظ الشيمي، الأمر الذي يجعلني أتوجه له بجزيل الشكر وخالص التقدير وجعل الله ذلك في ميزان حسناته.

كما أتوجه بخالص الشكر لكل الأساتذة الأجلاء الذين تفضلوا بقبولهم المشاركة في مناقشة هذا العمل البسيط، جزاهم الله عنا وعن عملهم خير الجزاء.

وجزيل الشكر لكل من مد لي يد العون والمساعدة في إتمام هذا البحث ولو بكلمة طيبة أو دعاء، في سبيل إتمام العمل وإظهاره بصورة لائقة.

الإهداء

إلى وطن الشموخ وأرض الخير والعطاء.. وطني الحبيب .. قطر
إلى من أوصاني بهما ربي في كتابه العظيم، من وضعاً قدماني على أول الطريق
وتمنيا لي مواصلته بنجاح، إلى والديّ حفظهما الله ومتعهما بالصحة والعافية وجزاهما
الله عني خير الجزاء.

إلى زوجي العزيز الذي كان لي خير معين على استكمال الدراسة.

إلى أعلى هدايا الرحمن (آمنة بنت خليفة) و (حمد بن خليفة).

إلى كل من مد لي يد العون والمساعدة.

فهرس المحتويات

ج	شكر وتقدير.....
ح	الإهداء
١	مقدمة
٥	المبحث التمهيدي: القوة التنفيذية للقرار الإداري
٥	المطلب الأول: مفهوم القوة التنفيذية للقرار الإداري ونتائجها.....
٥	الفرع الأول: مفهوم القوة التنفيذية للقرار الإداري وقرينة الصحة
١٠	الفرع الثاني: نتائج القوة التنفيذية للقرار الإداري
١٤	المطلب الثاني: نطاق القوة التنفيذية للقرار الإداري.....
١٤	الفرع الأول: النطاق الزمني للقوة التنفيذية للقرار الإداري.....
٢٠	الفرع الثاني: النطاق الشخصي للقوة التنفيذية للقرار الإداري.....
٣٢	الفصل الأول: وسائل تنفيذ القرار الإداري
٣٣	المبحث الأول: التنفيذ الإداري
٣٣	المطلب الأول: الجزاءات الإدارية
٣٨	المطلب الثاني: التنفيذ الجبري المباشر.....
٦٢	المبحث الثاني: التنفيذ القضائي
٦٢	المطلب الأول: الدعوى الجنائية
٦٦	المطلب الثاني: الدعوى المدنية

٧٠.....	الفصل الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري
٧٢.....	المبحث الأول: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري
٧٢.....	المطلب الأول: الشرط الشكلي لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري: اقتران طلب وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء
٨٠.....	المطلب الثاني: الشروط الموضوعية
٩٨.....	المطلب الثالث: الارتباط بين الاستعجال والجدية كشرطين لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري
١٠١.....	المبحث الثاني: آثار الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري
١٠١.....	المطلب الأول: طبيعة حكم وقف تنفيذ القرار الإداري
١٠٧.....	المطلب الثاني: حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري
١١٦.....	المطلب الثالث: أثر الحكم بوقف التنفيذ على الحكم بدعوى الإلغاء
١١٩.....	خاتمة
١٢١.....	قائمة المصادر والمراجع

مقدمة

لقد أعطى المشرع في الدول المختلفة سواء التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج مثل فرنسا ومصر، أو التي تأخذ بنظام القضاء الموحد مثل قطر والكويت للأجهزة الإدارية الحق في أن تدير أعمالها من أجل تحقيق المصلحة العامة مستخدمة في ذلك إحدى وسيلتين، الأولى: هي الإرادة المنفردة للجهة الإدارية في تنظيم العمل المتعلق بالصالح العام وذلك من خلال قرارات إدارية، أما الوسيلة الثانية: هي أن الإدارة من واقع الحرص على سير العمل بانتظام واضطراد تلجأ إلى إبرام العقود مع الآخرين، وبهذا تصبح وسائل الإدارة القانونية الهادفة إلى تحقيق المصلحة العامة هي: (القرار الإداري والعقد الإداري).

ويعد القرار الإداري أهم مظاهر السلطة العامة، خاصة وأنه يتميز بالطابع التنفيذي بمجرد صدوره من الجهة الإدارية مكتمل الأركان، وأن الإدارة تملك سلطة التنفيذ المباشر لهذا القرار دون حاجة إلى سلوك طريق القضاء، إلا أن ذلك لا يعد امتيازاً مطلقاً، لذلك أعطت القوانين المنظمة لاختصاص الإدارة أمام القضاء حقاً للأفراد للطعن على القرارات الإدارية التي تؤثر سلباً على حقوقهم، وفي هذه الطعون المقامة من الأفراد يكون الهدف منها هو إلغاء مثل هذه القرارات، ونظراً لأن إجراءات القضاء الإداري بشكل عام ومن ضمنها دراسة القضاء لطلب الإلغاء قد تستغرق وقتاً طويلاً، فلذلك نصت القوانين في الدول المختلفة على أحقية الأفراد في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه إذا توافرت شروط وقف التنفيذ.

وأياً كان سبب الطعن أو نوع الطلب الوارد في صحيفة الطعن فإن المصالح تبدو متعارضة بين رغبة الإدارة في استمرار القرارات الإدارية الصادرة عنها لأنها تعتقد بأنها تشكل ضماناً لسير المرفق العام وبين مصلحة الأفراد في الطعن بهذه القرارات، الأمر الذي جعل المشرع يضع أحكاماً وشروطاً تتعلق بوقف تنفيذ القرار الإداري، صحيح أن هذه الشروط جاءت مجاملة وليست تفصيلية

لكن القضاء الإداري باعتباره قضاءً إنشائياً ، أقر عدداً من المبادئ القانونية التي شرحت شروط وقف التنفيذ ومدى ارتباط هذا الطلب بطلب الإلغاء خاصة وأن المعروف هو القوة التنفيذية للقرار الإداري منذ صدوره مكتمل الأركان لذلك انصب موضوع البحث على تنفيذ القرار الإداري ونشير هنا إلى الآتي:

أولاً: أسباب اختيار موضوع الرسالة:

- ١- إن موضوع التنفيذ ووقف تنفيذ القرارات الإدارية يرتبط مباشرة بالحقوق والحريات التي كفلها الدستور والقانون للأفراد والتي تتطلب عدم تعسف الإدارة وخروجها عن مبدأ المشروعية.
- ٢- إن الطعن في القرارات الإدارية بشكل عام إلا ما تم استثنائه بنص تشريعي، أو بنظرية قضائية هو تأكيد لحق التقاضي المنصوص عليه في الدستور.
- ٣- إن مبدأ الطعن في القرار الإداري يعطي جهة محايدة وهي القضاء أن تجري موازنة بين المصلحة العامة التي تهدف الإدارة إلى تحقيقها وبين المصلحة الخاصة للأفراد الطاعنين.
- ٤- إن نظام الطعن في القرار الإداري بالإلغاء أو وقف التنفيذ هو نوع من تحريك الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية.

ثانياً: صعوبات الرسالة:

- ١- عدم وجود مراجع متخصصة بشكلٍ كافٍ تتناول القضاء الإداري القطري.
- ٢- حداثة القضاء الإداري القطري والذي تم العمل به من عام ٢٠٠٧ تؤكد على ندرة الأحكام القضائية التي يمكن الاستعانة بها في مجال البحث.

ثالثاً: منهج وإشكالية البحث:

تم استخدام المنهج التحليلي والمنهج المقارن، وتتلخص الإشكالية فيما يلي:

١- تناولت النصوص التشريعية التي توصلت إليها في الدول محل المقارنة مثل قطر ومصر والكويت.

٢- أمام الإشكالية المشار إليها سلفاً -حادثة القضاء الإداري القطري- أخذت الكثير من الأحكام القضائية المتعلقة بموضوع البحث من القضاء الإداري المصري (مجلس الدولة والمحكمة الإدارية العليا) والتي تزيد فترة عمله عن السبعين عام، وأشارت إلى بعض أحكام المحاكم الفرنسية.

٣- بحثت عن أحكام الدائرة الإدارية في الكويت وتوصلت إلى بعضها، وقمت بوضع هذه الأحكام في المكان الذي اعتقدت أنه مناسب لها.

رابعاً: تقسيم الرسالة:

لقد قمت بتقسيم الرسالة إلى فصلين أساسيين يسبقهما مبحث تمهيدي وذلك على النحو التالي:

المبحث التمهيدي: القوة التنفيذية للقرار الإداري:

المطلب الأول: مفهوم القوة التنفيذية للقرار الإداري ونتائجها:

الفرع الأول: مفهوم القوة التنفيذية للقرار الإداري وقرينة الصحة.

الفرع الثاني: نتائج القوة التنفيذية للقرار الإداري.

المطلب الثاني: نطاق القوة التنفيذية للقرار الإداري:

الفرع الأول: النطاق الزمني للقوة التنفيذية للقرار الإداري.

الفرع الثاني: النطاق الشخصي للقوة التنفيذية للقرار الإداري.

الفصل الأول: وسائل تنفيذ القرار الإداري:

المبحث الأول: التنفيذ الإداري:

المطلب الأول: الجزاءات الإدارية.

المطلب الثاني: التنفيذ الجبري المباشر.

المبحث الثاني: التنفيذ القضائي:

المطلب الأول: الدعوى الجنائية:

المطلب الثاني: الدعوى المدنية:

الفصل الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري

المبحث الأول: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري:

المطلب الأول: الشرط الشكلي لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري: اقتران طلب وقف التنفيذ بدعوى

الإلغاء.

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية.

المطلب الثالث: الارتباط بين الاستعجال والجدية كشرطين لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

المبحث الثاني: آثار الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري:

المطلب الأول: طبيعة حكم وقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الثاني: حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الثالث: أثر الحكم بوقف التنفيذ على الحكم بدعوى الإلغاء.

المبحث التمهيدي: القوة التنفيذية للقرار الإداري

يتناول هذا المبحث القوة التنفيذية للقرار الإداري والتي ترتبط بشكل مباشر بتنفيذ القرار كما سيتم بيانه، وسيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم القوة التنفيذية للقرار الإداري ونتائجها

سوف أتناول في هذا المطلب مفهوم القوة التنفيذية للقرار الإداري من ناحية، ونتائج القوة التنفيذية للقرار الإداري من ناحية أخرى وذلك كما يأتي:

الفرع الأول: مفهوم القوة التنفيذية للقرار الإداري وقرينة الصحة:

أولاً: مفهوم القوة التنفيذية للقرار الإداري:

يعرف القرار الإداري بأنه " عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أثر قانوني معين، ابتغاء تحقيق مصلحة عامة"^١.

ويقصد بالقوة التنفيذية للقرار الإداري تحديد ما يترتب من أثر قانوني على إصدار هذا القرار وسريانه وتطبيقه على أرض الواقع^٢.

فعندما تقوم الإدارة بإصدار القرارات الإدارية فإنها تستفيد من قرينة مطابقة هذه القرارات للقانون (قرينة سلامة القرار الإداري) والتي سأطرق لها في الفرع الثاني من هذا المطلب مما يجعلها تتسم

^١ د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون - جامعة قطر - الدوحة، ٢٠١٧ ص ٣٤٣

^٢ انظر د. رجب حسن عبد الكريم، القوة التنفيذية للقرار الإداري نطاقها - زوالها في ضوء أحكام مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ٢٠١٢، ص ٩

بقوة القابلية للتنفيذ دون أن تلجأ الإدارة للقضاء، وقد أطلق الفقه الفرنسي على هذه القوة مسمى (قوة الشيء المقرر)، كما أطلق على القرار الإداري الذي يتمتع بهذه القوة مسمى (القرار التنفيذي). ويعد هذا الوضع وضعاً طبيعياً بسبب انسجامه مع الدور الوظيفي - وهو تنفيذ القانون - لكافة القرارات الإدارية، وبالتالي يلتزم المخاطبون بأحكام هذه القرارات باحترامها وتنفيذها، ويستثنى من هذه القرينة القرارات الإدارية المعدومة دون غيرها من القرارات، لذلك يصدر القرار الإداري بقوة التنفيذ الذاتي والتي تدور وجوداً وعدمياً مع قرينة المشروعية، فبطبيعة الحال تفقد القوة التنفيذية سندها نتيجة لغياب قرينة المشروعية^١.

وبالتالي فإن القوة التنفيذية للقرار الإداري تجعل تنفيذ القرار أحد أبرز الامتيازات التي تتمتع بها الجهة الإدارية، حيث يكون لها بمقتضاه سلطة في ترتيب حقوق لصالح الغير أو فرض التزامات عليه دون رضائه، ويكون ذلك بإرادتها المنفردة المتمثلة في القرار التنفيذي^٢.

ويرجع هذا الامتياز الذي تتمتع به الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة وهو الهدف من نشاط الإدارة، بالإضافة إلى قرينة صحة القرار الإداري المفترضة، وبالتالي فإنه كأصل عام لا توقف الطعون بالإلغاء تنفيذ الإدارة لقراراتها، واستثناءً من هذه القاعدة يمكن أن تخضع قرارات الإدارة لوقف التنفيذ عند توافر شروطه القانونية^٣.

١ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهدي نوح، مرجع سابق، ص ٤١١-٤١٢

٢ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٦

٣ انظر غيتاوي عبدالقادر، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، ٢٠٠٧-٢٠٠٨، موقع دار المنظومة، ص ١٩١ - ١٩٢

وقد ذهب بعض الفقه إلى أن القرار الإداري خاصة الفردي^١ تكون له قوة تنفيذية ذاتية وقيمة قانونية، فتمتع جهة الإدارة بسلطة تستطيع من خلالها أن تنشئ أو تعدل أو تنهي مراكز قانونية للأفراد، وكذلك تستطيع أن تنشئ حقوقاً وتفرض التزامات عليهم أو على الغير، وهذه القرارات تنفذ تنفيذاً مباشراً دون اللجوء للقضاء ودون حاجة إلى قبول الأفراد أو رضاهم، وفي هذه الحالة فإن القرار الإداري التنفيذي يعتبر من أهم امتيازات الإدارة^٢.

ثانياً: قرينة سلامة القرار الإداري:

١- مفهوم قرينة سلامة القرار الإداري من الناحية الفقهية:

تقتضي قرينة سلامة القرار الإداري: أن القرار الإداري يصدر صحيحاً مطابقاً للقانون إلى أن يثبت مدعي العكس صحة هذا الادعاء^٣، ويراد بها: تمتع كل قرار إداري بصحة الأحكام التي يتضمنها وبقيمة قانونية لحين إثبات العكس^٤.

ومعنى ذلك أن القرار الإداري يصدر متمتعاً بقرينة مفترضة وهي قرينة السلامة والصحة، وهذا يعني مشروعية القرار قانوناً، دون أن يتوقف الأمر في ذلك على إقرار من القضاء. وتجد هذه القرينة أساسها في هدف الإدارة الأساسي وهو تحقيق المصلحة العامة، وتفترض صحة وسلامة القرار الإداري إلى أن يثبت العكس^٥.

^١ تعريف القرار الإداري الفردي: "هو كل قرار يقتصر أثره القانوني على التأثير في مركز فرد أو مجموعة من الأفراد بذواتهم، كما هو الشأن بالنسبة لقرارات التعيين في الوظائف العامة أو منح تراخيص المحال العامة". د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، منشأة دار المعارف، الإسكندرية- مصر، ٢٠١٦، ص ٣٢

^٢ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ١٠

^٣ انظر د. عبدالعزيز خليفة - الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٠٣

^٤ انظر سليمان سالم مرضي الراجحي، وقف تنفيذ القرار الإداري دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير استكمالاً لمتطلبات الحصول على الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٢-٢٠١٣ ص ٤٤

^٥ انظر غيتاوي عبدالقادر، مرجع سابق، ص ١٩٤

وتشمل قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري كل أركانه التي تتوقف عليها مشروعية هذا القرار، ولهذا السبب يفترض أن يكون قد صدر من قبل السلطة الإدارية صاحبة الاختصاص، ووفقاً للإجراءات الشكلية والقانونية، بالإضافة إلى قيامه على سبب صحيح له وجود مادي وسند قانوني سواء صدر هذا القرار مسبباً أو دون تسبيب، وهذه القرينة تلحق بالقرارات الإدارية بمختلف أنواعها، حيث يفترض أن تقوم هذه القرارات على سبب صحيح إلى أن يتم إثبات العكس بمعرفة المدعي (صاحب الشأن)^١.

وتعتبر قرينة صحة القرار الإداري أساساً ومبرراً لتقدير مبدأ الأثر الفوري للقرار، والذي يتمتع به منذ صدوره بهذه القرينة، أي مشروعية هذا القرار وموافقته المسبقة للقانون إلى أن يتم إثبات عكس ذلك.

وبالتالي، يظل هذا القرار نافذاً ومنتجاً لآثاره القانونية في مواجهة الأفراد بمجرد النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، على اعتبار أنه قرار سليم وصحته مفترضة من تاريخ صدوره حتى تاريخ انتهاء العمل به عن طريق الإلغاء أو السحب أو التعديل.

وتثبت قرينة الصحة للقرارات الإدارية على اختلاف أنواعها سواء كانت قرارات صريحة أو ضمنية، سلبية أو إيجابية، مسببة أو غير مسببة، وهذه القرينة تعد قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس^٢.

ويرى بعض الفقهاء أن قرينة سلامة القرارات الإدارية تعتبر من أهم امتيازات الإدارة، حيث تقف الإدارة في دعوى إلغاء القرار الإداري موقف المدعى عليه، ويكون عبء الإثبات على المدعي

^١ انظر سليمان الراجحي، مرجع سابق، ص ٥٥

^٢ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٢٧ إلى ٢٩

الذي يتعين عليه إثبات عكس قرينة السلامة، ويطلب منه تقديم الأدلة على عدم صحة أو مشروعية القرار^١.

٢ - مفهوم قرينة سلامة القرار الإداري من الناحية القضائية:

في مصر: قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "الأصل هو صحة القرار الإداري ومشروعيته وقيامه على سببه الصحيح، وعلى مدعي العكس إثباته".

وقد خفف قضاء مجلس الدولة المصري هذا العبء من على عاتق الأفراد فقد استقر هذا القضاء على أن "نكول جهة الإدارة عن تقديم المستندات وسائر الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع متى طلب منها ذلك، ينفي قرينة الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية"^٢.

في الكويت: قضت محكمة التمييز الكويتية في أحد أحكامها أنه "من المقرر قانوناً أن القرار الإداري يفترض فيه أن يكون محمولاً على الصحة ما لم يقدّم الدليل على عكس ذلك بفضل ما يحاط به من ضمانات، وأن عبء إقامة الدليل العكسي يقع على عاتق المتضرر من القرار، إلا أن يحرم من سبل التمكن من إثبات العكس بفعل الإدارة العكسي أو تقصيرها"^٣.

في قطر: ويتفق مع ما سبق القضاء القطري، ففي الحكم رقم ٥١ / ٢٠١٠، بتاريخ: ٢٩/٧/٢٠١٠ الصادر من المحكمة الابتدائية، الدائرة الإدارية والذي جاء فيه "أن الأصل في القرار الإداري أنه

^١ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٣٠ - ٣٢

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا - مصر - في الطعن رقم ٥٢٩١ لسنة ٤٧ قضائية بتاريخ ٢٢/١١/٢٠٠٣ - غير منشور - ، وحكم المحكمة الإدارية العليا - مصر - في الطعن رقم ٤٥٢١ لسنة ٤٢ قضائية، بتاريخ ٢٠/٤/٢٠٠٢ - غير منشور، أشار إليهما: د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٢٩-٣٠-٣٣

^٣ حكم محكمة التمييز طعن ٥٦٨ سنة ١٩٩٩ قضائية بتاريخ ٢٤/٦/٢٠٠٢ الأحكام الإدارية - الكويت - أشار إليه: د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق، ص ٤١٢

صحيح قانوناً، فهو يحمل في ذاته قرينة قانونية على مشروعيته، وعلى من يدعي خلاف ذلك أن يقيم الدليل على ما يدعيه.^١

وقضت محكمة التمييز بأن "الأصل في القرارات الإدارية صحتها وأنها بذاتها دليل على هذه الصحة وعلى توافر الأركان القانونية الموجبة للصحة وأن الغاية فيها المصلحة العامة، ما لم يقدم المتضرر من القرار الإداري عكس هذه القرينة، ومن ثم يكون عبء الإثبات عليه".^٢

الفرع الثاني: نتائج القوة التنفيذية للقرار الإداري:

هناك عدة نتائج تترتب على قرينة صحة القرار الإداري، بعض الباحثين يعتبر هذه النتائج بمثابة امتيازات تمنح لجهة الإدارة، ولكن في الواقع هي ليست كذلك، حيث تضع التزامات عديدة على عاتق الإدارة في كل مرة تحتاج استخدام هذه القرينة للقيام بأنشطتها المختلفة.

وقبل التعرض لهذه النتائج، يجب أن يتم توضيح القاعدة العامة في تنفيذ القرارات الإدارية، حيث يرى بعض الفقهاء أن أساس القاعدة العامة في تنفيذ القرارات الإدارية يستمد من قرينة سلامة القرارات الإدارية ورأوا فيه تبريراً حقيقياً لإمكانية الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري بالرغم من الطعن فيه بالإلغاء، واعتبر جانب من الفقهاء أن سند هذه القرينة هو تحقيق المصلحة العامة، وذهب جانب آخر منهم إلى اعتبار هذه القرينة أساساً طبيعياً تستند عليه قاعدة الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري على الرغم من الطعن فيه، وذلك بالإضافة إلى مبررات عملية أخرى.^٣

^١ الحكم رقم ٥١ / ٢٠١٠، بتاريخ: ٢٩/٧/٢٠١٠ الصادر من المحكمة الابتدائية، الدائرة الإدارية - قطر

^٢ محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم ٣٦٤ لسنة ٢٠١٧ تمييز مدني - إداري، جلسة ١٩ من ديسمبر سنة ٢٠١٧، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

^٣ انظر سليمان الراجحي، مرجع سابق، ص ٤٥ إلى ٤٧

وهذا الرأي هو الأقرب للصواب، ويعد مبرراً مناسباً لمبدأ "الطعن بإلغاء القرار الإداري لا يوقف تنفيذه" وذلك على اعتبار أن هذه القرينة تضيي القوة الإلزامية والقوة التنفيذية على القرارات الإدارية بمجرد صدورها من الإدارة، ومن ثم يكون لها الأثر المباشر في تنفيذ القرار الإداري. وتترتب على قرينة صحة القرارات الإدارية عدة نتائج تتلخص في نقطتين:

١- التزام الأفراد بتنفيذ القرار الإداري.

٢- الإدارة مدعى عليها باستمرار.

وذلك إلى جانب نتائج أخرى أشار إليها البعض:

أولاً: التزام الأفراد بتنفيذ القرار الإداري:

عند صدور القرار الإداري من السلطة المختصة بإصداره، ويكون هذا القرار مستوفياً لجميع أركانه فإنه بذلك يتمتع بقرينة قانونية على صحته، وبالتالي فهو ينفذ مباشرة في حق الإدارة، كما أن هذا القرار ينفذ في مواجهة الأفراد إذا وصل إلى علمهم بإحدى الطرق المعتد بها قانونياً أو قضائياً، ولا يقتصر هذا النفاذ على القرارات الإدارية السليمة، ولكنه يشمل كذلك القرارات الإدارية المعيبة إذا لم يصل العيب إلى درجة من الجسامه بحيث تتجرد من صفتها الإدارية وتصبح قرارات معدومة.

ومن حيث الكيفية التي يتم بها التنفيذ، ينبغي أن نميز بين عدة طرق لتنفيذ القرارات الإدارية وهي كما يلي:

١- أن تلتزم الإدارة نفسها بتنفيذ القرار: ويتحقق ذلك عندما تبادر الإدارة بتطبيق القرار، خاصة إذا كان القرار متعلقاً بالإدارة، وبالتالي يصبح القرار مرهوناً بإرادة التنفيذ من قبل الإدارة، ومثال

^١ انظر سليمان الراجحي، مرجع سابق ص ٤٨

ذلك: قرار الإدارة بفصل موظف ، فتنفيذ ذلك يكون متعلقاً بالإدارة وذلك من خلال إيقاف صرف الراتب لهذا الموظف،^١ وكذلك: أن تصدر جهة الإدارة قراراً بمنح مساعدة مالية لجهة معينة، فيكون تنفيذ هذا القرار متوقفاً على مبادرة الإدارة نفسها باتخاذ ما يتطلب من إجراءات لصرف المساعدة، وهكذا يتم تنفيذ ذلك القرار.^٢

٢- أن يقوم الأفراد بأنفسهم وباختيارهم بتنفيذ القرارات الإدارية التي تقرر لهم حقوقاً أو مزايا معينة: ومثال ذلك: القرارات التي تصدر بالسماح للفرد بممارسة مهنة أو منحه رخصة أو إجازة بفتح محل عام، أو القرار الصادر بمنح المخاطب بالقرار رخصة بناء، فتنفيذ هذه القرارات يتوقف على مبادرة الأفراد والإقدام على التنفيذ بممارسة المهنة أو البدء بالبناء وغير ذلك، وليس على الإدارة سوى الامتناع عن عرقلة تنفيذ مثل هذه القرارات.^٣

٣- أن يلتزم الأفراد بتنفيذ القرارات التي تفرض عليهم التزامات معينة كالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل، فالأصل في هذه الحالة أن يمثل الأفراد ويقوموا بتنفيذ هذه القرارات، إلا أن البعض قد لا يلتزم بذلك ولا يقوم بالتنفيذ، فهل تستطيع الإدارة إجبارهم على ذلك؟ القاعدة الرئيسية والتي استمدت من "قرينة سلامة القرار الإداري" هي أن يلتزم الأفراد بالتنفيذ، والإدارة ليست ملزمة بشكل دائم بإجبارهم على التنفيذ.

ولكن يمكنها اللجوء للقضاء، وقد تعتمد بعض الجزاءات ذات الصفة الإدارية، بالإضافة للجزاء الجنائي في حال اللجوء للقضاء والحكم به، فتهديد الفرد بهذه الجزاءات قد يجبره على التنفيذ، وإذا

^١ انظر د. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن- الطبعة الثالثة

٢٠١٦، ص ٢٢٨-٢٢٩

^٢ انظر سليمان الراجحي ، مرجع سابق ص٤٨

^٣ انظر سليمان الراجحي، ، المرجع السابق ص٤٩ و محمد الذنبيات ، مرجع سابق ص ٢٢٩

لم يمثل الفرد بالرغم من ذلك، أو إذا لم توجد نصوص قانونية تجيز إيقاع هذه الجزاءات، أو تتوفر حالة من حالات الضرورة والاستعجال بحيث لا تملك الإدارة وقتاً كافياً لتوقيع الجزاءات، فتملك الإدارة في مثل هذه الحالة وسيلة تسمى (التنفيذ المباشر)^١ ، والتي سيتم التطرق لها في موضعها لاحقاً.

ثانياً: الإدارة مدعى عليها باستمرار:

بحكم امتيازات السلطة العامة المقررة للإدارة، يمكنها أن تقوم بإصدار قرارات إدارية تكون نافذة حال صدورها، ويفترض في هذه القرارات السلامة إلى أن يثبت عكس ذلك، مما يعني التزام الأفراد باحترام الأوامر والنواهي التي تتضمنها هذه القرارات، ونتيجة ذلك أن الفرد إذا أراد التنصل من الالتزامات التي تقع عليه بموجب هذه القرارات ، فعليه اللجوء للقضاء وطلب إلغاء القرار أو وقف تنفيذه، وبذلك تصبح الإدارة مدعى عليها باستمرار، ويكون مركزها أفضل من مركز الفرد في التقاضي والذي يقع عليه عبء الإثبات ، ولكون الإدارة تحتفظ بالوثائق والمستندات المؤثرة في الدعوى، فيكون دور الفرد هنا الإرشاد إلى هذه الأدلة المؤيدة له في دعواه ، ويكلف القاضي الجهة الإدارية بتقديم ما يتعلق بموضوع الدعوى من أوراق ومستندات وملفات، فإذا امتنعت الإدارة عن ذلك فإن هذا الامتناع يعد تسليماً وإقراراً بما يدعيه المدعي في الدعوى^٢.

ثالثاً: النتائج الأخرى المترتبة على قرينة سلامة القرار الإداري:

^١ مفهوم التنفيذ المباشر: "يقصد به السلطة الاستثنائية التي تمتلكها الإدارة في تنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً عند امتناع الأفراد عن تنفيذها اختيارياً دون اللجوء للقضاء". د. مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ٢٨٦

^٢ انظر سليمان الراجحي، مرجع سابق ص ٥٠ و محمد الذنبيات ، مرجع سابق ص ٢٢٩

^٣ انظر د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة- مصر ٢٠١٧، ص ٦٣٠ وسليمان الراجحي مرجع سابق ص ٥٥

يشير البعض إلى نتائج أخرى وإن كانت في تقديري لا تبعد كثيراً عما ورد في البندين أولاً وثانياً، وهي كما يلي:

١- التغيير في المراكز القانونية: ويتم هذا التغيير بمجرد صدور القرار، بحيث تؤدي آثاره إلى منح المخاطبين به حقاً أو تفرض عليهم التزاماً.

٢- إذا ما وجد صاحب العلاقة أن القرار الإداري التنفيذي قد تسبب له بضرر، يمكنه أن يثبت عكس قرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار التنفيذي، وإذا أثبت ذلك يتجرد القرار من قوته التنفيذية ويتم إلغاؤه بحكم قضائي.

٣- لا يؤدي رفع الدعوى في مواجهة القرار إلى وقف آثاره بشكل تلقائي، بل يجب أن يصدر القاضي قراراً خاصاً يأمر فيه بوقف هذه الآثار، ويسمى ذلك (الوقف القضائي لتنفيذ القرارات الإدارية)^١.

المطلب الثاني: نطاق القوة التنفيذية للقرار الإداري

سوف أتناول في هذا المطلب النطاق الزمني للقوة التنفيذية، والنطاق الشخصي للقوة التنفيذية للقرار الإداري، وذلك كما يلي:

الفرع الأول: النطاق الزمني للقوة التنفيذية للقرار الإداري:

أولاً: انعدام الأثر الرجعي للقرار الإداري:

يقصد بالنطاق الزمني للقوة التنفيذية للقرار الإداري: "تحديد الفترة الزمنية التي يسري خلالها القرار الإداري ويرتب آثاره"، فالقرارات الإدارية بمجرد صدورها من الجهة الإدارية حسب الشكل والإجراءات

^١ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق، ص ٤١٢-٤١٣

المحددة قانوناً، تصبح نافذة ومنتجة لآثارها القانونية، مما يعني أن الأصل أن يسري القرار الإداري بأثر مباشر من تاريخ نفاذه، أي أن سريان القرارات الإدارية يكون فقط بالنسبة للمستقبل، مما يعني أن الآثار المترتبة على هذه القرارات تترتب بشكل فوري على الأشخاص والوقائع اللاحقة على صدور هذه القرارات، ولا ينسحب أثرها على ما تم من مراكز قانونية قبل هذا التاريخ^١.

وتكمن الحكمة من تقرير مبدأ عدم سريان القرار الإداري بأثر رجعي في ضرورة احترام الحقوق المكتسبة وضمان استقرار المعاملات والمراكز القانونية، بالإضافة إلى احترام قواعد الاختصاص بحيث لا يعتدي موظف على اختصاص موظف سابق كان يشغل ذات الوظيفة، وبالتالي فإن هذه الرجعية في التطبيق تؤدي إلى الاعتداء على اختصاص السلف.

ويبرر ذلك أيضاً دور القرارات الإدارية المتمثل في تنفيذ القوانين، وتطبيقاً للقاعدة الدستورية بعدم رجعية القوانين، فبالنظر إلى الأعمال الصادرة تنفيذاً للقوانين يجب أن تسري بأثر فوري^٢. ونخلص مما سبق أنه : .. لا يجوز أن يكون للقرارات الإدارية أثر رجعي كما استقر على ذلك اجتهاد القضاء الإداري، إذ أن مفعولها يجب أن يسري من تاريخ إصدارها^٣.

ولم يتم النص على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية صراحة في الدساتير والقوانين سواء في فرنسا أو مصر أو قطر، ولكن القضاة الفرنسيين والمصريين استقروا على هذا المبدأ واعتبراه مبدأ قانوني عام من المبادئ التي تتسم بها كل القواعد القانونية ومن ضمنها القرارات الإدارية^٤.

^١ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٢٥

^٢ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق، ص ٤٠٧ إلى ٤١٠

^٣ د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري - الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن - الطبعة الثالثة ٢٠١٧، ص ٢٤٤

^٤ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٢٦

ومن أقدم أحكام مجلس الدولة المصري حكمه الصادر في ١٠ مارس سنة ١٩٤٨ حيث جاء فيه "لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله.."^١.

وفي الكويت قررت محكمة التمييز بأن: "القرارات الإدارية، تنظيمية كانت أو فردية، لا تسري بحسب الأصل إلا على ما يقع من تاريخ صدورها ممن يملكها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، فإذا تضمن القرار الإداري انسحاب أثره على الماضي، وبخاصة فيما لا يتفق ومصالح الأفراد المعنيين به في هذا الصدد، فإنه يكون معيياً بمخالفة القانون، ومن ثم يكون عديم الأثر في خصوص رجعيته"^٢.

ثانياً: الاستثناء من الأثر الرجعي:

إذا كان الأصل هو سريان القرارات الإدارية بأثر فوري، إلا أنه توجد عدة استثناءات على هذه القاعدة وهي كما يلي:

أ- إباحة الرجعية من خلال نص قانوني صريح، فمن المعلوم أنه بالإمكان أن ينص القانون على رجعية بعض الأحكام في غير المسائل الجنائية، ويقرر مجلس الدولة المصري في أحد أحكامه أن: "المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقاً للدستور.."^٣.

^١ حكم مجلس الدولة المصري الصادر في ١٠ مارس سنة ١٩٤٨، أشار إليه: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٥٩

^٢ حكم محكمة التمييز الكويتية - الأحكام الإدارية - الطعن رقم ١٩٦ - لسنة ٢٠٠٢ قضائية - تاريخ الجلسة ٣-١١-٢٠٠٣، موقع East Law شبكة قوانين الشرق.

^٣ حكم مجلس الدولة المصري الصادر في ٢٥/١٢/١٩٥٠، السنة الخامسة قضائية، أشار إليه: د. ماجد راغب الحلوي، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الاسكندرية - مصر بدون سنة طبع ص ٤٩٦

- ب- تجوز الرجعية تنفيذاً لحكم قضائي، كالأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية.
- ج- جواز الرجعية بسبب طبيعة القرار ذاته، ومثال ذلك القرارات الصادرة عن الجهات الوصائية، بحيث تسري آثار القرار الخاضع للجهة الوصائية بأثر رجعي من تاريخ إصداره من الجهة الخاضعة للوصاية وليس من تاريخ اعتماده أو تصديقه.
- د- جواز الرجعية في القرارات المؤكدة أو القرارات المفسرة، لأن هذه القرارات يقتصر دورها على تأكيد ما ورد في قرار سابق أو تفسير غموض قرار سابق، فهي لا تحدث آثاراً جديدة، وبهذا المعنى يرجع القرار المؤكد أو القرار المفسر بأثره إلى تاريخ القرار الأول.
- هـ- جواز الرجعية في حالة سحب القرارات غير المشروعة، فيكون للقرار الساحب أثراً رجعياً بحيث يزيل كل الآثار المترتبة على القرار المسحوب في الماضي.
- و- حالة (التصحيح التشريعي)^١.

ومن الاستثناءات على هذا المبدأ (عدم الرجعية) على سبيل المثال: أجاز مجلس الدولة المصري إصدار قرار ذي أثر رجعي بهدف تصحيح وضع قانوني نشأ بسبب قرار سابق حكم القضاء بإلغائه.^٢

وكرأي شخصي، أرى أن يتم الأخذ بالأثر الرجعي إذا كان يحقق فائدة ومصلحة عامة أو إذا كان لا يخل بحق أو مركز قانوني مكتسب، أما إذا ترتب عليه ضرر أو تأثير على استقرار المراكز

^١ (تعريف التصحيح التشريعي: إجراء تقوم به السلطة التنفيذية تلجأ بمقتضاه إلى البرلمان للحصول على إجازة منه لقرارات إدارية فردية تمس مجموعة من الأفراد، وتكون غير مشروعة أساساً، وقد تم إلغاؤها من قبل القضاء الإداري، وعندئذ يعود سريان القرارات التي تم تصحيحها تشريعياً من تاريخ إصدارها، لا من تاريخ تصحيحها برلمانياً). د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق ص ٤٠٩

^٢ انظر د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الاسكندرية - مصر بدون سنة طبع. ص ٤٩٦-٤٩٧

القانونية المتكونة فلا يؤخذ به على أن يتم تنظيم ذلك من خلال تشريع ، بالإضافة إلى منح القضاء سلطة لتقدير المصلحة أو الضرر .

ثالثاً: تمييز الأثر المباشر للقرار الإداري عن التنفيذ المباشر له:

قد يحصل لبس أو يتم الخلط بين الأثر المباشر للقرار الإداري أي نفاذ القرار وبين التنفيذ المباشر له، فكما أوضحنا سلفاً، فإن القرار الإداري يصدر من الجهة الإدارية بإرادتها المنفردة، وبحسب الأصل لا يتوقف صدوره على قبول الأفراد لهذا القرار، فهو عمل قانوني تام الأركان قائم بذاته بمجرد إفصاح الإدارة عن إرادتها في الشكل والنطاق المحددان من قبل القانون، وهذا القرار يتمتع منذ صدوره بالنفاذ التلقائي أو القوة التنفيذية، ويرتب آثاره القانونية بشكل فوري ومباشر^١. ونفاذ القرار الإداري: عملية قانونية تتمثل في الاحتجاج بالقرار في مواجهة الإدارة أو المخاطبين به^٢.

فيتعلق النفاذ بالآثار القانونية المترتبة على القرار الإداري وتعتبر عنصراً داخلياً في القرار، أما تنفيذ القرار الإداري فهو عبارة عن عمل مادي يأتي في مرحلة لاحقة على نفاذ القرار، يهدف لوضعه موضع التطبيق من ناحية عملية، فيكون التنفيذ من خلال إظهار آثار هذا القرار إلى الواقع وإخراجه إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع بحيث يحقق الغاية من إصداره^٣. ويعرف تنفيذ القرار الإداري بأنه الآلية التي تتحقق بها الغاية من إصداره وبدون هذا التنفيذ لا يحقق هذا القرار الأثر المقصود من إصداره^٤.

^١ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٣٤-٣٧

^٢ انظر د. عبد العزيز خليفة - الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٢٠١

^٣ انظر د. مازن ليلو ، الوسيط في القانون الإداري ، مرجع سابق ٢٨٧

^٤ انظر د. عبد العزيز خليفة - الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٠١

وقد يكون تنفيذ القرار الإداري اختيارياً من قبل المخاطبين به ، ولكن قد يرفض بعضهم التنفيذ طواعية، وبالتالي فإن من حق جهة الإدارة أن تلجأ للقضاء لتنفيذ قرارها، ولها أن تستعمل ما لها من سلطة في اللجوء للتنفيذ الجبري المباشر للقرار الإداري ، مستخدمة في ذلك امتيازات السلطة العامة دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء، فيعتبر التنفيذ المباشر وسيلة لتنفيذ القرار الإداري بمعرفة الجهة الإدارية ذاتها دون أن تلجأ للقضاء، وذلك خلافاً للأصل العام الذي يحظر التنفيذ المباشر لاقتضاء الحقوق، حيث لا يجوز لصاحب الحق أن يقتضي حقه المتنازع عليه بنفسه، ومبرر ذلك أن القرار الإداري يتمتع بقرينة الصحة والسلامة، وهذه القرينة مقررة لصالح الجهة الإدارية تعفيها من عبء الإثبات، ولكنها قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس^١.

وتوجد بعض القرارات الإدارية لا تتطلب إجراءً تنفيذياً مادياً أو خارجياً كأن تقرر الإدارة توقيع عقوبة الإنذار على أحد الموظفين^٢.

وعليه، فإن التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية يعد سلطة استثنائية للإدارة تمكنها من تنفيذ ما يصدر عنها من قرارات تنفيذاً جبرياً دون اللجوء للقضاء إذا لم يقم المخاطبون بها بالتنفيذ طواعيةً واختياراً حتى ولو كان تنفيذ هذه القرارات يرتب الالتزامات على عاتق الأشخاص، وقد لا تحتاج بعض القرارات تنفيذاً مادياً، ولكن معظم القرارات تحتاج للتنفيذ المادي، بل قد تحتاج لاستعمال القوة في تنفيذها في بعض الأحيان، ومثال ذلك: تنفيذ قرارات الضبط الإداري أو تنفيذ قرارات نزع الملكية من خلال الاستيلاء إذا اعترض أصحاب الشأن على التنفيذ ، وكما سبق أن أشرنا فإن هذه السلطة تعد سلطة استثنائية تتمتع بها جهة الإدارة، ولكن ذلك لا يعني عدم خضوع أعمال الإدارة لرقابة

^١ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٣٤-٣٧ + د. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٠١-٢٠٣

^٢ انظر د. مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق ، ص ٢٨٧

القضاء، بل لذوي الشأن اللجوء إلى القضاء بعد تنفيذ القرار فيكون للأفراد الحق في الطعن بإلغاء القرارات الإدارية أو طلب وقف تنفيذها قبل أو بعد شروع الإدارة في التنفيذ دون تنفيذ القرار^١.

الفرع الثاني: النطاق الشخصي للقوة التنفيذية للقرار الإداري:

يقصد بالنطاق الشخصي لنفاذ القرار الإداري أن يتم تحديد نطاق سريان القرار الإداري وآلية هذا السريان وكيفيةه بالنسبة لجهة الإدارة (مصدرة القرار)، أو الأشخاص المخاطبين به والذي يعتبر هذا القرار حجة عليهم^٢.

والأصل أن القرار الإداري يدخل حيز التنفيذ بمجرد أن يصدر من الجهة الإدارية ومن هذا التاريخ، ولكن لا يمكن أن يحتج به في مواجهة الأفراد إلا من التاريخ الذي يصل إلى علمهم فيه بإحدى وسائل العلم المقررة قانوناً^٣، وسنتطرق إلى سريان القرار بالنسبة لكل من جهة الإدارة والأفراد على النحو التالي:

أولاً: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد:

الأصل أن لا يسري القرار الإداري في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ علمهم بما يحتويه، ومن حيث أن القرار الإداري يعد مصدراً لحقوق أو التزامات الأفراد، ولأنه مؤثر في المركز القانوني ويغير فيه بالنسبة للموجه إليه والمخاطب به، فلا يمكن الاحتجاج به في مواجهته طالما لم يصل إلى علمه، ويبدأ نفاذ القرار الإداري في حق المخاطبين به من تاريخ علمهم به، وذلك ليتمكنوا من ترتيب أوضاعهم طبقاً لمقتضياته.

^١ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٣٤-٣٧

^٢ انظر د. رجب حسن، المرجع السابق، ص ٤٦

^٣ انظر د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. علي محمد بدير، و د. ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار السنهوري، بغداد- العراق، وبيروت- لبنان ٢٠١٥، ص ٤٥٤

ويتحقق هذا العلم من خلال إحدى الوسائل التي قررها القانون وهي النشر بالجريدة الرسمية أو المصلحية لبعض القرارات التنظيمية والإعلان بالنسبة للقرارات الفردية ما لم يرد نص يقرر خلاف ذلك، بالإضافة إلى العلم اليقيني وهي طريقة قررها القضاء الإداري الفرنسي وأخذ بها القضاء العربي وكذلك المشرع القطري^١.

وسوف نتطرق لوسائل العلم بالقرار الإداري كما يلي:

الوسيلة الأولى: نشر القرار الإداري:

يُعرّف النشر بأنه اتباع الإدارة شكلية معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار^٢.

يعتبر النشر هو الوسيلة الأساسية لإعلان القرارات الإدارية اللائحية، ويقصد به: "مجموعة الإجراءات التي تتخذها جهة الإدارة بهدف إعلام الأفراد على نحو عام بمضمون القرار ومحتوياته كاملاً على نحو يسمح لذوي الشأن أن يلم بمضمونه تماماً"^٣.

وبما أن (القرار التنظيمي) يكون موجهاً إلى عدد غير محدد من الأفراد المعيّنين بصفاتهم وليس بذواتهم لأنه يتعدى إبلاغ مضمونه للمخاطبين به كافة، وبالتالي فإن أفضل وسيلة لإعلامهم بصدوره ومحتواه تكون من خلال النشر^٤.

^١ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق ص ٤٠١-٤٠٢ ود. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٦٠
^٢ انظر د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن - الطبعة الرابعة ٢٠١١، ص ٢٢١

^٣ د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٦١

^٤ انظر د. عبدالعزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ١٨٥

ويعرف القرار التنظيمي بأنه: " القرار الذي يتضمن قاعدة عامة مجردة، ولا يتعلق بشخص أو أشخاص محددين بذواتهم أو حالة أو حالات على سبيل التحديد، وإنما يتعلق بأشخاص محددين بصفاتهم أو بمسائل أو موضوعات متجددة تحدد بأوصافها وشروطها"^١.

موقف القضاء من نشر القرار الإداري:

استقر قضاء مجلس الدولة في مصر على أن نفاذ القرار التنظيمي في مواجهة الأفراد مرتبط بشهر هذا القرار^٢.

وفي هذا الشأن ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن "القرارات التنظيمية لا تنفذ في حق الأفراد إلا إذا علموا بها عن طريق نشرها على وجه من شأنه أن يكون كافياً لافتراض علمهم اليقيني بأحكامها..."^٣.

أما بالنسبة للقضاء الكويتي: فقد قضت محكمة التمييز بأن "القرارات الإدارية لا تنفذ في حق الأفراد إلا إذا علموا بها بصورة كاملة شاملة لجميع عناصرها، سواء علماً حكماً بالنشر أو علماً يقينياً"^٤.

^١ د. محمد الخلايلة، مرجع سابق، ص ٢٢٥، - تعريف آخر للقرار التنظيمي أو اللائحة: "هو قرار إداري يتضمن قواعد عامة مجردة وغير شخصية، وتختص السلطة التنفيذية بإصدار مثل هذه القرارات استناداً إلى الدستور والقانون . د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق ص ٣٤٤

^٢ انظر د. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٥

^٣ حكم المحكمة الإدارية -مصر - في الطعن رقم ٠٨٣ لسنة ٨ قضائية جلسة ١١/٦/١٩٦٦، أشار إليه: د. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ١٨٥

^٤ محكمة التمييز الكويتية - الأحكام الإدارية - الطعن رقم ١٩٦ - لسنة ٢٠٠٢ قضائية - تاريخ الجلسة ٣-١١-٢٠٠٣ ، موقع East law شبكة قوانين الشرق.

وقد كان المشرع القطري واضحاً بهذا الشأن بالنسبة للقرارات واجبة النشر، حيث يمكن أن تنشر هذه القرارات في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية بشأن الموظفين، ونص على ذلك في المادة ٦ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية^١. وينص القانون في بعض الحالات على اتباع طريقة معينة لنشر بعض القرارات الإدارية الفردية، ففي دولة قطر يجب نشر القرارات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة في صحيفتين يوميتين محليتين مرتين على الأقل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور القرار، بالإضافة إلى نشر القرار ذاته في الجريدة الرسمية وإعلانه في لوحة إعلانات البلدية التي يقع في دائرتها العقار الذي نزع ملكيته^٢.

وبهذه الطريقة يعتبر النشر هو الوسيلة الأنسب لإشهار القرارات التنظيمية التي تحتوي قواعد عامة ومجردة وتخاطب أفراداً يصعب حصرهم، وإعلام أصحاب الشأن بمضمونها^٣.

الوسيلة الثانية: إعلان أو تبليغ القرار الإداري:

يشترط لنفاذ القرارات الإدارية الفردية، أن يكون (الإعلان^٤) هو الوسيلة المعتد بها لإعلام المخاطبين بتلك القرارات التي تمس مراكز قانونية ذاتية للأفراد المعروفين سلفاً للإدارة^٥.

وكقاعدة عامة يعتبر الإعلان الوسيلة الأساسية للعلم بما تتضمنه القرارات الإدارية الفردية والتي تكون موجهة إلى شخص أو أشخاص معينين بذواتهم وتمنحهم حقوقاً مكتسبة^٦.

^١ صدر في ٢٦/٣/٢٠٠٧، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ٤ بتاريخ ١٣/٥/٢٠٠٧

^٢ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق، ص ٤٠٢-٤٠٣

^٣ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٦١-٦٢

^٤ الإعلان أو التبليغ: هو الوسيلة الطبيعية لتبليغ القرارات الإدارية الفردية، وهو يوجه إلى صاحب الشأن نفسه أو إلى شخص ينوب عنه قانوناً. د. محمد الخلايلة، مرجع سابق، ص ٢٤٠

^٥ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي و د. مهند نوح، مرجع سابق ص ٤٠٣

^٦ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٦٤

١- ماهية إعلان القرار الإداري:

يعرف الإعلان بأنه: تبليغ الأفراد بالقرار عن طريق الإدارة وذلك بالوسائل التي تراها^١ ، وعرفته المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه " الطريقة التي تنقل بها الإدارة ذلك القرار إلى فرد بعينه أو أفراد معينين بذواتهم من الجمهور"^٢

وقد تبني القانون القطري الإعلان في المادة ٦ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية من خلال النص على أن الإعلان الشخصي وسيلة للعلم بالقرارات الإدارية .

٢- كيفية توجيه الإعلان:

يوجه الإعلان شخصياً لكامل الأهلية في موطنه الحقيقي أو الموطن المختار له، وفي حالة تعدد الأشخاص فيجب أن يتم إعلانهم جميعاً بمضمون القرار .

ويوجه الإعلان إلى الولي أو الوصي أو القيم في حالة تعلق القرار بشخص ناقص أو عديم الأهلية.

أما الأشخاص المعنوية كالشركات والجمعيات الموجه لها القرار فيكون الإعلان في هذه الحالة إلى ممثل هذا الشخص أو من ينوب عنه قانوناً^٣.

^١ انظر حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، ٢٠١٠، ص ١٣٥٢

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٥٨٨ لسنة ٧ قضائية جلسة ١٩٦٢/١٢/٨، أشار إليه: د. عبدالعزيز خليفة ، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ١٨٧

^٣ انظر د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري - دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الاسكندرية- مصر ، بدون طبعة ، ص ٥١٤

قد يكون الإعلان تحريراً أو شفهيًا، فلا تلتزم الإدارة باتباع وسيلة إعلان معينة، إلا أنه من الصعوبة أن يتم إثبات الإعلان الشفهي، وتسعى الإدارة حتى تتجنب مشاكل الإعلان أو التبليغ إلى أن يكون إعلانها كتابة حيث يسهل إثبات الإعلان الكتابي^١.

ويجوز أن يتم الإعلان بكافة الوسائل المعروفة كالإعلان عن طريق محضر، أو بالبريد، أو من خلال تسليم القرار للمخاطب به بعد توقيعه بالاستلام^٢.

ويجب أن يحتوي الإعلان على مقومات ومعلومات أساسية متمثلة بمضمون القرار والجهة التي صدر منها، وأن يكون موجهاً إلى المخاطب به شخصياً أو من ينوب عنه، وقرر الفقه أن إغفال أي من هذه البيانات يتسبب في بطلان الإعلان^٣.

ولا يترتب على عدم إعلان القرار الفردي بطلان القرار، ولكنه فقط لا يسري بالنسبة للمخاطبين به ولا يمكن الاحتجاج عليهم به، مما يعني أن عدم نشر القرار الفردي أو إعلان المخاطبين به لا يمكن أن تترتب عليه الآثار القانونية المرجوة منه، وإذا ادعى الفرد عدم علمه بالقرار، فإن عبء إثبات النشر أو الإعلان يقع على عاتق الجهة الإدارية وتستطيع الإدارة إثبات العلم بالقرار بكافة الوسائل القانونية المتاحة لها^٤.

وتأكيداً على ذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه " وفي جميع الأحوال فإن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة"^٥.

^١ انظر د. مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية - مصر ٢٠١٦. ص ٦٧

^٢ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي و د. مهند نوح، مرجع سابق، ص ٤٠٤

^٣ انظر د. مازن ليلو، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٧ و د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق ص ٤٠٤

^٤ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق ص ٦٦

^٥ د. رجب حسن، المرجع السابق، ص ٦٧

وينتج الأثر القانوني للإعلان من تاريخ إرساله للمخاطب به وليس من تاريخ صدور القرار، كما يحقق الإعلان أثره القانوني حتى ولو رفض المخاطبين بالقرار استلام الإعلان والتوقيع بذلك^١.
ومما تقدم نصل إلى أن الإعلان هو الوسيلة الأساسية للعلم بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية.

الوسيلة الثالثة: العلم اليقيني بالقرار الإداري:

تطرقنا إلى النشر والإعلان كوسيلتين لنفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد، وتبنى القضاء الإداري إلى جانب ذلك وسيلة أخرى هي العلم اليقيني بالقرار الإداري، ويعرف العلم اليقيني بأنه: "العلم الحقيقي الثابت في حق صاحب الشأن بصدور القرار الإداري وبه ينفذ القرار الإداري في مواجهته ويبدأ من تاريخ ثبوته ميعاد الطعن عليه بالإلغاء"^٢، أو: "أن يصل القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة عن غير طريق الإدارة، علماً شاملاً لجميع عناصر القرار التي تمكن صاحب الشأن من تحديد موقفه من القرار بقبوله أو رفضه"^٣، ولا ينصرف تعبير "العلم اليقيني" في حقيقته إلى وسيلة مستقلة بذاتها، لأن الغاية من شهر القرار الإداري بأي وسيلة كانت هي تحديداً تحقيق العلم اليقيني بالقرار، وما النشر أو الإعلان إلا وسيلتان تهدفان إلى تحقق هذا العلم^٤.

والعلم اليقيني الذي يعتد به القضاء هو علم الفرد المخاطب بالقرار وكافة عناصره علماً يمكنه من تحديد مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، ويجب أن يكون علماً يقينياً ليس ظنياً أو افتراضياً^٥، ويستمد هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله، ولا يتطلب القضاء وسيلة محددة لإثباته،

^١ محمد الخلايلة، مرجع سابق ص ٢٤٠، و د. رجب حسن، مرجع سابق ص ٦٥

^٢ د. عبدالعزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ١٨٩

^٣ د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦١٩

^٤ انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، الكتاب الأول (القرار الإداري)، دار النهضة العربية، القاهرة-

مصر ٢٠١٢، ص ٦٧٣

^٥ انظر د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٢٠

ويتحقق القضاء الإداري من قيام هذه القرينة ومدى كفايتها لتحقيق العلم، كأن يتقدم المخاطب بالقرار بالطعن في القرار بالإلغاء، ففي هذه الحالة لا يجوز له الدفع بعدم العلم بالقرار، ويبدأ سريان مدة الطعن في اليوم الذي يثبت فيه العلم اليقيني^١.

١- موقف المشرع القطري من العلم اليقيني:

تبنى المشرع القطري العلم اليقيني كوسيلة للعلم بالقرارات الإدارية صراحةً في المادة ٦ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية وذلك خلافاً لبعض الدول الذي كان العلم اليقيني فيها من إنشاء القضاء الإداري^٢.

٢- موقف القضاء الإداري من العلم اليقيني:

في مصر فقد أخذ مجلس الدولة المصري بالعلم اليقيني ولكنه وضع شروط وضوابط ليكون هذا العلم علماً قاطعاً مؤكداً^٣.

فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها إلى أن علم صاحب الشأن بالقرار يقوم مقام الإعلان أو النشر إلا أنه يشترط في هذا العلم أن يكون حقيقياً لا ظنياً أو افتراضياً^٤.

^١ انظر د. محمد الذنبيات، مرجع سابق، ص ٢٢٧، ود. مازن ليلو، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق ص ٢٨٢-٢٨٣

^٢ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق ص ٤٠٥

^٣ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٦٩

^٤ حكم المحكمة الإدارية العليا -مصر- طعن رقم ٤٨٥ سنة ٣٩ قضائية، جلسة ١٢/٤/١٩٩٣، أشار إليه: د. عبدالعزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٨٩

وتقرر أيضاً هذه المحكمة العلم اليقيني بمطلق أحوال ووسائل العلم بالقرار، فقد ذكرت أن "المعول عليه في العلم بالقرار أن يتوافر لصاحب الشأن وسيلة من الوسائل التي تكفل له العلم اليقيني بالقرار"^١.

وفي الكويت، قضت محكمة التمييز بأن "القرارات الإدارية لا تنفذ في حق الأفراد إلا إذا علموا بها بصورة كاملة شاملة لجميع عناصرها، سواء علماً حكماً بالنشر أو علماً يقينياً"^٢ أما في قطر فقضت محكمة التمييز بأن "العلم اليقيني بالقرار الإداري الذي تبدأ به مواعيد التظلم أو الطعن عليه يقصد به علم صاحب الشأن بمضمون القرار وفحواه أيّاً كان مصدر علمه. وتقدير ذلك من سلطة محكمة الموضوع دون معقب. وشرطه: أن تكون الاعتبارات التي اعتمدها للتعرف على ثبوت هذا العلم مؤدية للنتيجة التي انتهت إليها. (مثال لاستخلاص الحكم سائغاً تاريخ علم الطاعن يقينياً بالقرار الإداري والطعن عليه بعد الميعاد)"^٣

وجاء في ذات الحكم أن العلم اليقيني "يقوم - بالقرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية - مقام نشر القرار اللائحي أو إعلان صاحب الشأن به إذا كان القرار فردياً، ويشترط للعلم اليقيني أن يتوافر

^١ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٦٥ لسنة ٢٧ قضائية، جلسة ١٩٨٦/٢/٤، أشار إليه: د. محمد فؤاد عبدالباسط الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق ص ٦٧٣ وقد كان مجلس الدولة الفرنسي يأخذ بهذه النظرية إلا أنه عدل عنها وأصبح يطلب العلم الرسمي بالقرار بالنسبة للمخاطب به، ولكنه قد يلجأ للعلم اليقيني في حالات محدودة بشرط أن يكون العلم بالقرار علماً مؤكداً لا يعتريه الشك. انظر د. رجب حسن، مرجع سابق ص ٦٩

وفي الأردن قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "تبلغ القرارات الإدارية قد يكون تحريراً كما يصح أن يكون شفهيّاً، وأن العلم بالقرار علماً يقينياً يقوم مقام التبليغ التحريري". د. محمد الخليلية، مرجع سابق ص ٢٤٢ وقضت كذلك محكمة العدل العليا في الأردن بأن: "العلم بالقرار الإداري علماً يقينياً يقوم مقام التبليغ"، د. محمد الذنبيات مرجع سابق ص ٢٢٧

^٢ محكمة التمييز الكويتية - الأحكام الإدارية - الطعن رقم ١٩٦ - لسنة ٢٠٠٢ قضائية - تاريخ الجلسة ٣-١١-٢٠٠٣، موقع East law شبكة قوانين الشرق.

^٣ محكمة التمييز القطرية - الأحكام المدنية - الطعن رقم ٢٣٠ - لسنة ٢٠١٣ قضائية - تاريخ الجلسة ٣-١٢-٢٠١٣، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

به أمران أولاً: أن يكون يقينياً لا ظنياً، وألا يكون افتراضياً، فلا يكفي إذا لبدء ميعاد رفع الدعوى الأخذ بالظن أو الافتراض بعلم صاحب الشأن بالقرار بل يجب في العلم الذي يقوم مقام النشر أو الإعلان أن يكون إيجابياً ومؤكداً لا مستتجاً من قرائن تقبل العكس. ثانياً: أن يكون شاملاً لجميع عناصر القرار بما يمكن صاحب الشأن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، ويستطيع أن يحدد على مقتضى ذلك طريقه في الطعن فيه، فإذا تخلف أحد هذين الأمرين فقد العلم المنتج أثره في بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء"^١.

٣- كيفية إثبات العلم بالقرار الإداري:

ولا يتقيد في إثبات هذا العلم بوسيلة معينة بل يمكن إثباته من أي واقعة أو قرينة تفيد حصوله، فقد قصد المشرع من ضرورة نشر القرار الإداري أو إعلانه، التأكد من علم المخاطبين به بفحوى القرار ومضمونه، وبالتالي فإنه إذا ثبت علم صاحب القرار بمضمونه علماً يقينياً بطريقة أخرى غير نشر القرار أو إعلانه فإن هذا العلم يكون معتداً به منتجاً لآثاره في حساب مدة الطعن بالقرار أمام القضاء^٢.

فعلى سبيل المثال ما جاء في الحكم السابق الإشارة إليه " وكان البين من الأوراق أن القرار المطعون فيه صدر من الجهة الإدارية بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٨ بإحالة الطاعن إلى التقاعد اعتباراً من ١/٢/٢٠٠٨، وقد ثبت من كتاب الهيئة العامة للتقاعد والتأمينات الاجتماعية المقدم بالأوراق أن الطاعن يتقاضى معاشه التقاعدي اعتباراً من التاريخ الأخير بما يقطع بتحقق علمه اليقيني

^١ محكمة التمييز القطرية - الأحكام المدنية - الطعن رقم ٣ - لسنة ٢٠١٧ قضائية - تاريخ الجلسة ٧-٣-٢٠١٧، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

^٢ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق ص ٤٠٥.

بالقرار المطعون فيه منذ تقاضيه معاشه التقاعدي"، فكان إثبات العلم اليقيني في هذه الحالة يستفاد من خلال تقاضي الطاعن لمعاشه التقاعدي في تاريخ معين.

ويقع عبء إثبات هذا العلم على عاتق الإدارة كما في النشر والإعلان، ولها أن تلجأ لكافة وسائل الإثبات، ويتشدد القضاء الإداري في اشتراط ضرورة إثبات هذا العلم وذلك حماية لمصالح الأفراد^١.

ثانياً: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الجهة الإدارية:

الأصل أن يبدأ نفاذ القرار الإداري في حق الإدارة التي أصدرت القرار من لحظة صدوره إذا كان مستوفياً لكافة أركانه وعناصره، وذلك لافتراض علم الإدارة بمحتوى القرار بمجرد إصدارها له^٢.

واستثناءً من هذا الأصل يكون النفاذ بالنسبة للقرارات المعلقة على شرط واقف (مثل وجود الاعتماد المالي لتنفيذ القرار) أو فاسخ ومثاله: قرار تعيين موظف تحت التجربة لفترة زمنية معينة، فهذا

القرار معلق على شرط فاسخ يتمثل في عدم صلاحية هذا الموظف لالتحاق بهذه الوظيفة^٣.

ويتم الرجوع إلى تاريخ إصدار القرار لتقدير مشروعية القرار بالإضافة إلى تحديد أقدمية الحقوق المترتبة عليه^٤.

ومؤدى ما سبق، أن القرار الإداري يسري في مواجهة الجهة الإدارية التي أصدرته منذ صدوره، أما بالنسبة لباقي الجهات الإدارية فإن القرار الإداري يسري في مواجهتها بنشره أو علمها به، وعليه

فإن مناط تنفيذ القرار الإداري هو تاريخ صدوره^٥.

موقف القضاء الإداري من نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة:

^١ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٦٩

^٢ انظر د. عبدالعزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٧٥

^٣ انظر د. محمد الخلايلة، مرجع سابق ص ٢٣٩، و د. ماجد الحلو، مرجع سابق، ص ٤٩٤ - ٤٩٥

^٤ انظر د. ماجد الحلو، مرجع سابق، ص ٤٩٤ - ٤٩٥

^٥ انظر د. رجب حسن، مرجع سابق، ص ٥٣

وفي هذا الصدد ذهب المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن "القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية في مجالها التنظيمي هي بحسب الأصل تتم وتنتج آثارها القانونية في مواجهة الإدارة، من يوم توقيع من يملك إصدارها، ولو لم تنتشر..."^١ .

وقضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن "القرارات الإدارية تنتج أثرها ويعمل بها من تاريخ صدورها ولو لم تنتشر وهذا على الأقل بالنسبة للسلطة التنفيذية التي لا يجوز لها الاحتجاج بعدم النشر للتحلل من أحكام القرارات التي تصدرها"^٢ .

فالقاعدة العامة التي تحكم نفاذ القرارات الإدارية بنوعها (التنظيمية والفردية) أنها تكون نافذة في مواجهة الإدارة من تاريخ صدورها من السلطة المختصة، أما بالنسبة للمخاطبين بها فإنها لا تسري إلا من خلال نشرها أو إعلانها بحيث تصل إلى علمهم بإحدى الوسائل المقررة قانوناً.^٣

وبعد الانتهاء من المبحث التمهيدي وبيان ماهية القوة التنفيذية للقرار الإداري وقرينة سلامة القرار، ننتقل إلى الفصل الأول والذي سنبدأ فيه الحديث عن تنفيذ القرار الإداري.

^١ د. عبدالعزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ١٧٥

^٢ حمدي عكاشة، مرجع سابق، ص ١٣٢٠

^٣ انظر د. عبدالعزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٥

الفصل الأول: وسائل تنفيذ القرار الإداري

من المعروف والمتفق عليه أن الفرق بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه هو أن القرار الإداري يكون نافذاً في حق الإدارة بمجرد صدوره مكتمل الأركان ومستوفي الشروط، أما بالنسبة للأفراد فيكون نافذاً من خلال النشر أو التبليغ أو علمهم به علماً يقينياً، "فنفاذ القرار يتعلق بالآثار القانونية للقرار وهي عنصر داخلي في القرار" ^١ ، أما تنفيذ القرار فهو اتخاذ الإجراءات اللازمة لتجسيد آثار هذا القرار وإخراجه إلى حيز التنفيذ وتحويله إلى واقع عملي مطبق مما يؤدي إلى تحقيق الهدف من اتخاذه ^٢.

يتم تنفيذ القرارات الإدارية بثلاث طرق، وتنعصر في النقاط التالية:

أولاً: التنفيذ الاختياري: وهو الذي يتم عن طريق الأفراد وباختيارهم، فيقوم الفرد مختاراً بتنفيذ القرار الإداري الموجه إليه والصادر من الجهة الإدارية المختصة، وهذه هي الطريق الغالبة.

ثانياً: التنفيذ الإداري: ويكون ذلك في حالات خاصة، في حال رفض الأفراد تنفيذ القرارات الإدارية باختيارهم.

ثالثاً: التنفيذ القضائي: وذلك من خلال اللجوء للقضاء لاستصدار حكم يلزم المخاطب بالقرار بتنفيذه.

وبما أن الطريقة الأولى لا تتطلب شرحاً أو تفصيلاً خاصاً، وذلك بعكس الطريقتين الثانية والثالثة، فسوف أتطرق لكل منهما بشيء من التفصيل من خلال المبحثين التاليين:

^١ عبدالفتاح محمد الشرقاوي، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الاسكندرية- مصر - ٢٠١٤

- ص ١٧٠

^٢ انظر د. محمد علي الخلايلة مرجع سابق، ص ٢٤٥ + د. مازن ليلو، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع

سابق ص ٧٥

المبحث الأول: التنفيذ الإداري

تملك الإدارة حق توقيع بعض الجزاءات الإدارية على الأفراد وذلك لحثهم ودفعهم إلى تنفيذ القرارات الإدارية طواعية واختياراً، والامتثال لما تقتضيه أحكام القوانين واللوائح ذات الصلة، ومن جانب آخر تستطيع الإدارة أن تقوم بتنفيذ قرارها مباشرة إذا لم يتسنى لها الحصول على التنفيذ من قبل الأفراد طواعية^١، وسأتناول طرق الإدارة في التنفيذ في مطلبين:

المطلب الأول: الجزاءات الإدارية:

يمنح القانون الإدارة الحق في أن تقوم بفرض عقوبات إدارية بهدف تنفيذ قراراتها الإدارية، ومن الأمثلة على هذه الجزاءات: الإنذارات والأوامر وكذلك الجزاءات التي تتسم بالطابع المالي بالإضافة إلى سحب التراخيص كسحب رخصة قيادة بسبب ارتكاب مخالفة مرورية، أو سحب رخصة مزاوله مهنة من المهن التي تلزم الحصول على رخصة لممارستها وذلك إذا قام صاحبها بمخالفة واجبات المهنة، وكذلك إغلاق المحل إدارياً سواء كان إغلاقاً كلياً أو جزئياً نتيجة وجود خطر ناتج عن إدارة المحل على الصحة العامة أو الأمن العام وذلك باتخاذ ما يلزم من إجراءات لتوقي هذا الخطر حتى تزول أسبابه.

وأيضاً تندرج في نطاق هذه الجزاءات (الجزاءات التأديبية) التي تملك الإدارة حق توقيعها على الموظفين التابعين لها، وكذلك ما تملكه الجامعة من حق توقيع الجزاءات التأديبية على طلابها^٢.

^١ انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص ٧٢٤
^٢ انظر د. عبد الحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق ص ٤١٥ و د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص ٧٢٤

ومن الأمثلة السابقة يتضح أن الجزاءات التي توقعها الإدارة لا تقتصر على الجزاءات التأديبية والتعاقدية التي ترتبط بخصوصية العلاقة القائمة بين الإدارة وموظفيها أو المتعاقدين معها، وإنما تمتد سلطة الجهة الإدارية بتوقيع الجزاء على كل من يخالف القرار الإداري من المخاطبين به أو عدم تنفيذ أحكام القرار الإداري من قبل المخاطبين به، بحيث لا يتوقف توقيع الجزاء على علاقة أو رابطة بين الإدارة والمخاطبين بالقرار^١.

ولما كانت الجزاءات التأديبية أكثر ما يبرز امتياز تنفيذ القرارات الإدارية بواسطة الإدارة فلا بد أن تتم مراعاة مبدأ شرعية العقوبة في الجزاء الإداري وذلك حتى يكون فرضه صحيحاً ، ومؤدى ذلك أن القرار الإداري الذي يصدر بفرض جزاء إداري لا يكون صحيحاً إلا إذا نص القانون على هذا الجزاء وأجازه ، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه يلزم أن تكون الجزاءات الإدارية التي تفرضها الإدارة ضرورية وتلائم الوقائع التي أدت إلى فرضها وأن تراعي حقوق الدفاع قبل فرضها وتكفل لهم هذه الضمانات حتى وإن لم ترد في القانون الذي ينص على تلك الجزاءات، ولكنها تقوم باحترامها وكفالتها باعتبارها أصلاً عاماً من الأصول القانونية^٢.

وتعتبر هذه الجزاءات من حيث طبيعتها قرارات إدارية وليست أحكام قضائية، وتختلف عن بعض القرارات الإدارية الأخرى والتي قد يترتب عليها أثراً مشابهاً، كالقرارات التي تمنع ممارسة نشاط ما أو التي ترفض منح الرخص حيث أن تقريرها يتطلب وجود خطأ سابق لتكون بمثابة الجزاء المقرر على ارتكاب ذلك الخطأ، ولا يلزم أن تترتب القرارات الأخرى ذات الأثر المشابه على وقوع خطأ قبل صدورها، فقد يكون مردها إلى اعتبارات الملاءمة التي تختص الإدارة بتقديرها.

^١ انظر عبدالفتاح الشراوي، مرجع سابق ص ١٧٧

^٢ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق ص ٤١٥-٤١٦ و د. محمد فؤاد عبدالباسط، مرجع سابق، ص

ومن جانب آخر فلا يمكن اعتبار الجزاء الإداري مثل الجزاء الجنائي وإن كان ذا طبيعة عقابية، وذلك بسبب صدوره من قبل الإدارة وليس بحكم قضائي صادر من القضاء الجنائي.

وترتب على ذلك ، أن الجزاء الإداري يمكن أن يوجد جنباً إلى جنب مع الجزاء الجنائي ، بل من الوارد أن يتم توقيع الجزاء الإداري حتى وإن صدر الحكم بالبراءة أو بأنه لا محل لإقامة الدعوى الجنائية، على أنه في مثل هذه الحالة ينبغي أن نلاحظ أن حجية الحكم الجنائي المقضي به تلزم الإدارة من حيث إثباته أو عدم إثباته للوقائع ذاتها محل الدعوى وإن كانت لا تتقيد بما يصدر عن القاضي الجنائي من وصف قانوني.

وينبغي أن يراعى أنه في حال كون عقوبة الجزاء الإداري عقوبة تبعية لعقوبة جنائية أصلية (كعقوبة المصادرة التي تكون جزاءً تبعياً للاستيراد بدون ترخيص على سبيل المثال)، فلا يجوز توقيع الجزاء الإداري إذا انقضت الدعوى الجنائية بالتقادم^١.

ومن الأمثلة على ذلك ، في فرنسا: نص المادة ١٩ من القانون رقم ٦٣٤ الصادر في يوليو ١٩٨٣ والذي يتعلق بحقوق والتزامات الموظفين والمعدل بالقانون رقم ٧٥١ الصادر في يوليو ٢٠١٠، والتي تعطي الإدارة سلطة مطلقة في توقيع عقوبتي الإنذار واللوم وذلك بصورة مباشرة، وبعد أخذ رأي المجالس الإدارية المشتركة في غير ذلك من العقوبات الأشد جسامة" ، وتطبيقاً لهذا النص: قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الجزاء الذي توقعه الجهة الإدارية على أحد موظفيها لا يجوز أن يكون محل نزاع أمام الجهات القضائية طالما ارتأت الجهة الإدارية أن هذا الجزاء يتناسب مع الخطأ الذي قام بارتكابه^٢.

^١ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، الأعمال الإدارية القانونية ، مرجع سابق، ص ٧٢٤ - ٧٢٥

^٢ C.E, 11 juillet 1984, Subrini, Rec,p.259, D. 1985, p.150 أشار إليه: عبدالفتاح الشرفاوي، مرجع سابق،

وفي مصر: نصت المادتين ٨٠ و ٨٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ وتوافقهما في القانون الجديد المادتين ٦١ و ٦٢ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦^١، واللتين تمنحان الإدارة حق مجازاة الموظف العام والخصم من راتبه مباشرة". وتطبيقاً لذلك: قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "إصدار القرارات التأديبية من الملائمات التقديرية المتروكة للجهة الإدارية دونما معقب عليها ما دام هذا التقدير يستمد من وقائع مادية ثابتة نتيجة تحقيق قانوني سليم"^٢

ومن النصوص التي تتعلق بالجزاءات التأديبية في القانون القطري ما جاء في قانون الموارد البشرية المدنية^٣ الصادر بالقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ في المادة ٨٥ منه والتي نصت على الجزاءات التي يمكن توقيعها على الموظف دون الرجوع للقضاء: " للرئيس التنفيذي بعد الاطلاع على التحقيق، أن يأمر بحفظ التحقيق أو إحالة الموظف المحقق معه إلى الهيئة التأديبية المختصة لمساءلته، أو الاكتفاء بتوقيع جزاء على الموظف وفقاً لما يلي:

١- بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من الثانية فما دونها:

أ- الإنذار.

ب- الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة وأربعين يوماً في السنة، على ألا تزيد مدته في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً.

٢- بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى أو ما يعادلها من الراتب: أ- التنبيه.

^١ نشر في الجريدة الرسمية العدد ٤٣ مكرر (أ) بتاريخ ٢٠١٦/١١/١

^٢ الحكم الصادر في ١٤ مايو ٢٠٠٥ ، أشار إليه: عبدالفتاح الشرفاوي، مرجع سابق، ص ١٧٧- ١٧٨

^٣ صدر في ٢٠١٦/١١/٦ ، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ١٣ بتاريخ ٢٠١٦/١١/٢٣

ب- اللوم.

ج- الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز عشرين يوماً في السنة، على ألا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام....".

وتوقيع هذه الجزاءات يكون من خلال قرار إداري يصدر من الجهة الإدارية التي خولها القانون توقيع هذا الجزاء على المخاطب بالقرار أو صاحب الشأن.

فتمنقذ هذه القرارات تنفيذاً مباشراً دون توقف على موافقة من صدر بحقه الجزاء، وإن كان له حق التظلم منه والطعن فيه أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية إعمالاً للقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

وفي الكويت: جاء في المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية (١٥ / ١٩٧٩)، وتحديداً في المادة ٢٨ منه والتي نصت على أن:
"العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين هي :

- الإنذار.

- الخصم من المرتب لمدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة ولا تجاوز تسعين يوماً خلال اثني عشر شهراً.

- تخفيض المرتب الشهري بمقدار الربع لمدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تجاوز اثني عشر شهراً من المخالفة الواحدة.....".

المطلب الثاني: التنفيذ الجبري المباشر:

تتمتع الإدارة في مجال تنفيذ القرارات الإدارية التي تصدرها بامتياز التنفيذ المباشر وهو ما يتيح لها تنفيذ تلك القرارات بنفسها^١.

ويرتكز هذا الامتياز على مبدئين أساسيين، الأول: وجوب تنفيذ أحكام القانون والقرارات الإدارية الصادرة تطبيقاً له والثاني: طبيعة القرار الإداري ذاته باعتباره واجب التنفيذ بمقتضى "قرينة المشروعية"^٢ التي يتمتع بها^٣.

ويعتبر التنفيذ المباشر حق من حقوق الإدارة وأحد أخطر امتيازاتها التي تتمتع بها عند مزاولتها لنشاطها، ويشكل وسيلة خطيرة في يد الإدارة لا يوجد لها مثل في علاقات القانون الخاص، فالأصل أن اقتضاء الحقوق بين الأفراد في حال المنازعة على الحق يكون من خلال اللجوء للقضاء وذلك لتقرير الحق ومن ثم التوجه للسلطات العامة لتنفيذ الحكم القضائي، أما في حالة التنفيذ المباشر فتخرج الإدارة عن هذا الأصل بحيث تقوم بإصدار القرار التنفيذي بالإضافة إلى تنفيذه على الأفراد فتحصل على مالها من حقوق بشكل مباشر وبالقوة إذا لزم الأمر^٤، فامتياز التنفيذ المباشر يتسم بالطابع الاستثنائي.

والسبب من تقرير هذا الامتياز للإدارة هو كثرة مهام الإدارة وتنوعها والتي تهدف بشكل عام إلى ضمان تنفيذ القوانين واللوائح، والمحافظة بالتالي على النظام العام، وحسن سير المرافق العامة

^١ انظر د. مازن ليلو، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق ص ٧٥
^٢ (تقتضي قرينة سلامة القرار الإداري أو قرينة المشروعية أن القرار الإداري يصدر صحيحاً مطابقاً للقانون إلى أن يثبت مدعي العكس هذا الادعاء، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، منشأة دار المعارف، الاسكندرية- مصر، ٢٠١٦، ص ٢٠٣)

^٣ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص ٧٢٧
^٤ انظر د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٦٣٢، و د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٥٦٧، ود. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق ص ٧٢٦

بانتظام واضطراد، وذلك ما يجعل الإدارة تتميز عن الأفراد بهذا الامتياز وفق حالات وشروط محددة ، ويعد هذا الامتياز خاصاً بالقانون الإداري دون فروع القوانين الأخرى^١.

وسوف أتناول أحكام التنفيذ الجبري المباشر بواسطة الإدارة لقراراتها الإدارية من خلال ما يلي:

أولاً: تعريف التنفيذ الجبري المباشر.

ثانياً: صور التنفيذ الجبري المباشر.

ثالثاً: حالات التنفيذ الجبري المباشر.

رابعاً: شروط التنفيذ الجبري المباشر.

وذلك على النحو الآتي:

أولاً: تعريف التنفيذ الجبري المباشر:

يعرف التنفيذ الجبري المباشر بأنه: سلطة الإدارة في أن تنفذ أوامرها وقراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً،

إذا رفض الأفراد تنفيذها اختياراً، وذلك دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء^٢

وهو أن تقوم الإدارة بتنفيذ قراراتها بنفسها وذلك بأن تستعين بقوة القهر المادية، وبذلك تستطيع

الإدارة أن تقوم بتنفيذ قراراتها جبراً على الأفراد المخاطبين بها إذا رفضوا التنفيذ طواعية^٣.

ويعرف التنفيذ المباشر أيضاً بأنه: قدرة الإدارة على إصدار قرارات تكون نافذة على الأفراد بموجب

إرادتها المنفردة دون أن تلجأ للقضاء للحصول على إذن بالتنفيذ، أما التنفيذ الجبري فهو قدرة الإدارة

على استخدام القوة المادية لتنفيذ القرارات التي أصدرتها عند امتناع الأفراد عن التنفيذ وذلك وفقاً

^١ انظر عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق، ص ٣٠٩

^٢ انظر د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٣٢، ود. محمد الخلايلة، مرجع سابق ص

٢٤٥

^٣ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق، ص ٤١٦

لشروط معينة وفي ظروف وأحوال محددة، مما يعني أن التنفيذ الجبري يعتبر تطبيقاً خاصاً للنظرية العامة للتنفيذ المباشر، ومن هذا التعريف يتبين لنا أن العديد من الفقهاء وشرح القانون الإداري والباحثين قاموا بالربط بين التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري، إلا أن ما يراه باحثون آخرون هو اعتبار أن تنفيذ الأفراد للقرار الإداري طواعيةً يعد تنفيذاً مباشراً للقرار لا يتطلب القوة الجبرية أو اللجوء للقضاء، ويختلف ذلك عن مضمون التنفيذ الجبري الذي يفترض عدم التنفيذ اختياراً من قبل الأفراد^١.

وفي هذا البحث سنحذو حذو الفقهاء القائلين بالتنفيذ المباشر بشكل عام والذي يقصد به التنفيذ مباشرة وجبراً من قبل الإدارة دون اللجوء للقضاء في حال رفض الأفراد التنفيذ اختياراً. ويعد امتياز التنفيذ المباشر المقرر للإدارة من أخطر امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة^٢، ولذلك لا يمكن إباحته على إطلاقه، بل ينبغي أن يكون ذلك بقيود لضمان عدم المساس بحقوق الأفراد وإهدارها، فقد تتعسف الإدارة في استخدام هذا الامتياز بشكل أو بآخر^٣. فلا يعني حق الإدارة بالتنفيذ المباشر أن تحصل على ما ليس لها، أو أن تقوم بالتعدي على الأشخاص أو الأموال أو أن تقوم بانتهاك حرمة القانون بلا رادع، فمن حق الأفراد أن يوقفوا الإدارة من خلال اللجوء إلى القضاء لرد الاعتداء الواقع عليهم من جانبها^٤. ولذلك فإن هذا الطريق يعد استثناءً على الأصل العام وهو اللجوء للقضاء، ولا يمكن للإدارة أن تلجأ إليه إلا على سبيل الاستثناء وفي حالات محددة على سبيل الحصر^٥.

^١ انظر عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق، ص ١٦٠-١٦٥-١٦٦

^٢ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق، ص ٤١٦

^٣ انظر د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٣٢

^٤ انظر د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ص ٥٦٧

^٥ انظر د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٣٢

وقد أبرز القضاء المصري هذا المبدأ في أحكامه بصورة مستمرة، ومنها على سبيل المثال الحكم الذي أصدرته المحكمة الإدارية العليا وقد قررت فيه أن (.. التنفيذ المباشر ليس الأصل في معاملة الإدارة للأفراد وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة - شأنها في ذلك شأن الأفراد- إلى القضاء لاستيفاء حقوقها)^١.

وقضت ذات المحكمة بأن "التجاء الإدارة إلى تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية وهو ما يسمى بالتنفيذ المباشر طريق استثنائي محض لا تستطيع الإدارة أن تلجأ إليه إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، إذ أن الأصل هو ما يخضع له الأفراد، وهو أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لتحصل على حكم بحقوقها إن كان ثمة وجه حق إذا رفض الأفراد الخضوع لقراراتها"^٢.

وأبرز القضاء الكويتي التنفيذ المباشر في أحد أحكامه الذي نص على أنه "من المقرر - في قضاء هذه المحكمة - أنه وإن كان للجهة الإدارية تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة منها تنفيذاً مباشراً، وأنها تتمتع بهذا الامتياز في نطاق مباشرتها لوظيفتها الإدارية مزودة سلفاً به دون حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء، إلا أنه في اتخاذها التنفيذ المباشر سبيلاً هو- في واقع الأمر- محض طريق استثنائي، إذ الأصل أن تلجأ الإدارة شأنها شأن الأفراد إلى القضاء لاقتضاء الحقوق، لاسيما أن التنفيذ المباشر لا يعدو أن يكون رخصة مقررة للجهة الإدارية تترخص في إجرائه بحسب ما تمليه الضرورة وتوجيه مقتضيات المصلحة العامة،..."^٣.

^١ حكم المحكمة الإدارية العليا -مصر- في ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٦٢ أشار إليه: د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٣٢-٦٣٣

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا- مصر، الطعن رقم ٤٤٤ سنة ٧ قضائية بتاريخ ١٩٦٦/٣/٢٦ أشار إليه: عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق، ص ٣٣٧

^٣ " وهي إذ تسلك هذا السبيل فإن تصرفها في هذا المقام لا يعد بمنأى عن رقابة القضاء، لذلك فقد تفضل الإدارة مختارة الالتجاء إلى القضاء ابتداء للحصول على حكم قابل للتنفيذ بدلا من ممارسة التنفيذ المباشر حتى تغلف المشروعية تصرفاتها وتتجنب احتمال التعرض للمسئولية، وبالتالي فإنه ليس من شأن تمتعها بهذا الامتياز أن يحجب عنها اللجوء إلى القضاء

ثانياً: صور التنفيذ الجبري المباشر:

تجدر ملاحظة أن التنفيذ الجبري للقرار الإداري قد يتم بدون إخطار ذوي الشأن في بعض الحالات وبعد إخطارهم في حالات أخرى، فيتم التنفيذ الجبري بشكل فوري ودون إخطار في الحالات التي يعترف بها المشرع للإدارة بالالتجاء إلى هذا التنفيذ بشكل فوري دون أن تنتظر رفضاً أو قبولاً من صاحب الشأن ، فيتم تنفيذ القرار بصورة تلقائية دون اعتداد بإرادة الفرد، وإن كان لصاحب الشأن أي اعتراض على هذا الإجراء ومشروعيته فعليه اللجوء للقضاء ومخاصمة هذا القرار وتقديم الأدلة على عدم المشروعية باعتباره مدعي يقع عليه عبء إثبات الادعاء^١.

ومن أبرز الأمثلة على القرارات الإدارية التي تنفذ بشكل مباشر، "القرارات الصادرة بإزالة التعدي على الأموال العامة" ، حيث تنص المادة ٢٦ من قانون الحكم المحلي المصري^٢ رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدلة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨^٣ على أنه "يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة، ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة، وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة... وللحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري" .

فيما تأنسه حقاً لها، أو يغل يد القضاء عن مباشرة اختصاصه الأصيل بنظر المنازعات، الأمر الذي لا وجه معه للقول بحلول القضاء محلها في مباشرة عمل من أعمالها، وإذ ذهب الحكم المطعون فيه بخلاف هذا النظر فإنه يكون معيياً بما يوجب تمييزه. " محكمة التمييز الكويتية - الأحكام الإدارية الطعن رقم ٧٠٣ لسنة ٢٠٠٥ قضائية، تاريخ الجلسة ٢٠٠٦/١٢/٢٦، موقع East law شبكة قوانين الشرق.

^١ عبدالفتاح الشرفاوي، مرجع سابق، ص ٢٠٢

^٢ صدر بتاريخ ١٩٧٩/٧/١٠

^٣ القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الحكم

المحلي، صدر في ١٩٨٨/٦/٩

وتطبيقاً لذلك، أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على "حق الجهة الإدارية في إزالة التعدي على الجبنات التي تعتبر من أملاك الدولة العامة بالطريق الإداري تنفيذاً لصحيح أحكام القانون والقضاء. وعليها أن تنهض في كل وقت وفي أي وقت للانتصار لأحكام الشرعية والقانون، وألا يعيقها في سبيل ذلك تحايل بعض الأفراد للحيلولة دون إعلاء كلمة القانون والقضاء".¹

أما في فرنسا، فتوجد عدة أمثلة على حق الإدارة في استخدام التنفيذ الجبري الفوري دون إنذار الأفراد، فعلى سبيل المثال: نصت إحدى مواد القانون العام للهيئات المحلية على تخويل العمدة استخدام التنفيذ المباشر عن طريق إصدار قرارات وتنفيذها تنفيذاً مباشراً دون الحاجة إلى اللجوء للقضاء.

وطبق ذلك قضاء مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه فقد قضى بأن "نص المادة (-) L.2212 من القانون العام للهيئات المحلية، تسمح للعمدة بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ مقاولات الأعمال العامة، حتى ولو أدى ذلك إلى استخدام الأملاك الخاصة، عن طريق دخولها من دون حاجة إلى الحصول على إذن أو رضا أصحابها".²

وقد وضع الفقه والقضاء قيوداً على الإدارة رغم تخويل المشرع لها بالحق في التنفيذ الجبري الفوري للقرار الإداري، وأهم هذه القيود أن تلتزم الإدارة بالهدف من القرار وألا تتجاوز المطلوب منها قانوناً، بالإضافة إلى الالتزام بالمكان والزمان المحددين لإعمال أحكام القرار.³

¹ المحكمة الإدارية العليا - مصر - الطعن رقم ١١١٧ لسنة ٤٨ ق الصادر بتاريخ ٢٠ ديسمبر ٢٠٠٦ ، أشار إليه: عبدالفتاح الشرفاوي، مرجع سابق، ص ٢٠٢-٢٠٣

² CE, Sect., 29 avril 1949, Dastrevigne, n 70002, rec. p.185 أشار إليه عبدالفتاح الشرفاوي، المرجع السابق، ص ٢٠٥

³ Voir, De laubadere (A) et autres, traite' de droit administrative, L.G.D.A, tome 1, 14e edition, 1996, p. 715; Vedel (G) et Delvolve' (P), droit administratif, P.U.F. edition, 1992,

أما التنفيذ الجبري للقرار والذي يتم بعد إخطار ذوي الشأن، فيقصد به أن تلجأ الإدارة للقوة الجبرية في حال رفض المخاطب بالقرار الامتثال لأحكامه، فالتنفيذ الجبري في هذه الحالة يتراخى إلى أن يعلن المخاطب به عن رغبته إما بالتنفيذ اختياراً فيتنفي مبرر التنفيذ الجبري، أو الامتناع والعصيان فتجد بذلك الإدارة سنداً من القانون بحيث تجبره على التنفيذ، ففي هذه الصورة تعلق الإدارة المخاطب بالقرار فرداً كان أو مجموعة بالقرار الإداري وتمنحهم فرصة التنفيذ اختياراً وطواعية، وفي حال امتناعهم تقوم الإدارة باستخدام مالها من سلطة مادية وحق في التنفيذ الجبري.

ويخضع هذا النوع من التنفيذ إلى عدة شروط وهي:

١- إنذار صاحب الشأن بتنفيذ القرار.

٢- منحه مدة معقولة للتنفيذ.

٣- أن يوضح المخاطب بالقرار من خلال اتخاذ موقف إيجابي أو سلبي يبين عدم رغبته في

التنفيذ دون عذر مقبول وذلك خلال المدة المقررة.

٤- أن تراعي الإدارة كما في التنفيذ الفوري الالتزام بالغاية من القرار دون تجاوز بالإضافة

إلى الالتزام بكل من الزمان والمكان المحددين لإعمال القرار.

وفي حال تجاهل الإدارة لأي من هذه الشروط، يعتبر ذلك سبباً يؤدي إلى بطلان التنفيذ الجبري

للقرار، ومرتباً لوجود اعتداء مادي^١.

ومن التطبيقات القضائية على التنفيذ المباشر، ما يلي:

١- في القضاء المصري:

أشار p.325. Voir aussi. C.E,20 oct 1995, Saint-Tropez, D. adm. 1995, no. 773

إليه: عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق، ص ٢٠٧-٢٠٨

^١ عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق، ص ٢٠٨-٢٠٩

كما ورد في أحد الأحكام غير المنشورة لذات المحكمة "... وطلب الطاعن في ختام تقرير الطعن وحساب مقابل المدة من ٢٠٠٦/١١/١ ولمدة ستة أشهر التي تم غلق الشاطئ وإزالة كافة المنشآت الخشبية والخرسانية والمعدات والشماسي والكراسي ووقف نشاطه خلالها بموجب القرار الصادر من جهة الإدارة في ٢٠٠٦/٦/١".^١

ويتضح من هذه الفقرة جواز تنفيذ القرار الصادر من جهة الإدارة بغلق الشاطئ وإزالة المنشآت بشكل مباشر من قبلها.

وجاء في حكم آخر أن "... أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها الطعين بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه.... وتم العثور على أدوية منتهية الصلاحية، وأن هناك عملية تصنيع لبعض الأعشاب بحجرة على السطح، وكذلك عبوات صابون سائل تباع على أنها علاج لبعض الأمراض وبناء على ذلك صدر القرار المطعون فيه بغلق المستشفى وسحب ترخيصها....".^٢

٢- في القضاء الكويتي:

جاء في أحد أحكام محكمة التمييز في الأحكام الإدارية "... إن الحظرة باعتبارها من أدوات الصيد يجوز نقلها من مكانها أو تعطيل استخدامها خلال الفترات التي يصدر بها قرار من الهيئة بمنع الصيد وكان الثابت من محضر المخالفة أن الطاعن أقام الحظرة خلال فترة حظر الصيد الواردة في القرار الصادر من الجهة الإدارية المختصة مما يجيز للهيئة أو الجهة المختصة سحب ترخيص الحظرة وإعطاء المرخص له مهلة شهر لإزالتها وإلا يتم إزالتها على نفقته بالطريق الإداري...".^٣

كما ورد في حكم آخر لذات المحكمة أنه "... ونصت المادة ١٦ من لائحة نظام دور الحضانة الخاصة الصادرة بقرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل رقم ٧٢ لسنة ١٩٨٢ على أنه: " مع عدم

^١ المحكمة الإدارية العليا - مصر - الطعن رقم ١٠١٠٤ لسنة ٥٩ قضائية، تاريخ الجلسة ٢٣/١/٢٠١٨، موقع east law شبكة قوانين الشرق.

^٢ المحكمة الإدارية العليا - مصر - الطعن رقم ٥٧٩٦ لسنة ٤٨ قضائية، تاريخ الجلسة ١٣/١/٢٠٠٧، موقع east law شبكة قوانين الشرق، لم تحكم المحكمة بوقف التنفيذ، والهدف من الإشارة للحكم هو بيان حق الإدارة في التنفيذ المباشر من خلال (غلق المنشأة) إذا تحققت الشروط وثبتت المخالفة.

^٣ محكمة التمييز - الكويت - الطعن رقم ٥٧١ لسنة ٢٠١١ قضائية، تاريخ الجلسة ١٩/٢/٢٠١٤، موقع east law شبكة قوانين الشرق.

الإخلال بما نصت عليه المادة (٩٧) من قانون العمل في القطاع الأهلي تعاقب كل دار حضانة تخالف أحكام هذا القرار واللائحة المرافقة له والقرارات التنظيمية المنفذة على الوجه التالي: أ. يوجه إخطار للدار المخالفة يتضمن لفت نظرها إلى إزالة المخالفات خلال مهلة تحددها الوزارة. ب. إذا لم تتلاف المخالفات خلال المهلة المحددة أذرت الدار كتابة بسحب الترخيص الصادر بشأنها إن لم تقم بإزالة المخالفات خلال شهر من تاريخ الإنذار. ج. إذا لم تتلاف الدار المخالفات بعد توجيه الإنذار إليها بسحب الترخيص تغلق الدار لمدة تحددها الوزارة و لا يصرح لها بمزاولة نشاطها إلا بعد تلافيتها للمخالفات"، وقد طبقت محكمة التمييز في دولة الكويت هذا النص عندما طعن في قرار إلغاء ترخيص إحدى دور الحضانة^١.

ثالثاً: حالات التنفيذ الجبري المباشر:

في فرنسا هناك ثلاث حالات تلجأ فيها الإدارة إلى التنفيذ الجبري المباشر وهي: إذا وجد نص في القانون يجيز ذلك، وإذا لم يكن أمام الإدارة أية وسيلة للإجبار على التنفيذ، وإذا وجدت حالة الضرورة، أما في مصر فلا تلجأ الإدارة إلى التنفيذ الجبري المباشر إلا في حالتين هما: حالة وجود نص قانوني وحالة الضرورة، وفيما يلي توضيح ذلك:

الحالة الأولى: وجود نص قانوني يسمح بالتنفيذ:

ويطلق عليها البعض (الإجازة الصريحة)^٢، ويعني ذلك وجود نص صريح في القانون يمنح الإدارة الحق في استعمال هذا الحق، فقد يمنح المشرع الإدارة سلطة تنفيذ القرارات الصادرة منها تنفيذاً جبرياً دون الحاجة للجوء إلى القضاء واستصدار حكم بالتنفيذ، ولا تثير هذه الحالة أية صعوبات ويمكن إيجاد عدة أمثلة لها في التشريعات^٣.

^١ محكمة التمييز - الكويت - الطعن رقم ٦٠ - لسنة ١٩٩٤ قضائية - تاريخ الجلسة ٢٧-٦-١٩٩٤، موقع east Law شبكة قوانين الشرق .

^٢ د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ص ٥٦٩

^٣ انظر د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٣٣ + د. مازن ليلو، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق ص ٧٧ + د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ص ٥٦٩

وقد منح المشرع المصري الإدارة هذا الحق في العديد من التشريعات، كقانون نزع الملكية للمنفعة العامة، وقانون المحال الصناعية والتجارية، وقانون الري والصرف وحالة الطوارئ ولوائح الضبط الإداري^١.

ومثال ذلك في مصر: للإدارة أن تلجأ إلى الحجز الإداري على أموال الأفراد المنقولة والعقارية وبيعها واستيفاء مستحقاتها من الثمن بعد إنذار الأفراد إذا تأخروا في سداد الضرائب والرسوم المترتبة عليهم^٢.

ولا يعني ذلك عدم امتلاك الفرد وسيلة دفاع ضد الإدارة لأنه يستطيع اللجوء للقضاء لإثبات كونه غير مدين ، أو أن المبالغ التي تم تحصيلها منه لم تكن مقدرة بشكل سليم، ففي مثل هذا الوضع تلتزم الإدارة برد ما سبق تحصيله بغير حق^٣، كذلك النصوص التي تمنح الإدارة الحق بأن تخصم من رواتب الموظفين في حدود الربع ما يكون مطلوباً لها من الموظف بسبب يتعلق بأداء الوظيفة أو قد يكون استرداد ما تم صرفه له من مبالغ بدون وجه حق كبديل تمثيل أو بدل تنقل.. إلخ وحققها في الحجز على الراتب أو العلاوات أو المعاشات بالإضافة إلى المكافآت وجميع المميزات المالية التي يستحقها الموظف وذلك في حدود معينة يقررها القانون^٤، وورد ذلك في القانون القطري كذلك حيث نصت المادة ٨٥ من قانون الخدمة العسكرية^٥ الصادر بالمرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ٢٠٠٦ على أن "الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الضباط هي: ١- التنبيه.

^١ انظر عبدالفتاح الشرفاوي، مرجع سابق، ص ٣٣٧

^٢ د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٣٣

^٣ انظر د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٣٣، ود. مازن ليلو، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق ص ٧٧

^٤ د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٣٤

^٥ صدر بتاريخ ٢٢/٨/٢٠٠٦، ونشر في الجريدة الرسمية العدد ٩ بتاريخ ١٠/١٠/٢٠٠٦

٢- اللوم. ٣- الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز شهرين في السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الراتب شهرياً. ، ٤-

٨- إنهاء الخدمة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو الحرمان من أي منهما في حدود الربع".

ومن تطبيقات هذه الحالة في مصر: جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا .. وطلباً في ختامها الحكم بقبول الموضوع شكلاً وبوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٤٩٣ لسنة ٢٠١٠ بالاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على الأراضي اللازمة لتنفيذ مشروع إقامة محطة رفع الصرف الصحي.....^١.

وذكر في حكم آخر لذات المحكمة "... والمستفاد مما تقدم أن المشرع حماية للأموال الخاصة المملوكة للدولة والأشخاص الاعتبارية وأموال الأوقاف الخيرية حظر كسب أي حق عيني عليها أو تملكها بالتقادم، كما حظر التعدي على هذه الأموال وناط الوزير المختص سلطة إزالة هذا التعدي بالطريق الإداري^٢.^٣

وفي قطر تتعدد الأمثلة على النحو التالي: بالنسبة لحالة مخالفات البناء أكدت المادة ٢٠ من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٨٥ المعدل بشأن تنظيم المباني^٤ حق الإدارة في استخدام القوة الجبرية

^١ المحكمة الإدارية العليا- مصر- الطعن رقم ١٧٨٢٤ لسنة ٦٠ قضائية، تاريخ الجلسة ٢٦/١١/٢٠١٧ ، موقع east law شبكة قوانين الشرق، وفي ذات السياق انظر أحكام المحكمة الإدارية العليا - مصر - الطعن رقم ٣٠٥٠ لسنة ٤٤ قضائية تاريخ الجلسة ٥/٤/٢٠٠٣

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا - مصر- الطعن رقم ٧٢٨١ لسنة ٤٥ قضائية - تاريخ الجلسة ٢٧/٤/٢٠٠٥ ، موقع East law شبكة قوانين الشرق.

^٣ ومن التطبيقات في الأردن: في قانون الأمن العام النص الذي حدد الحالات التي يجوز فيها لقوة الأمن العام استخدام السلاح. د. محمد الخلايلة، مرجع سابق، ص ٢٤٦

^٤ صدر بتاريخ ٤/٤/١٩٨٥، ونشر في الجريدة الرسمية العدد ٣ بتاريخ ١/١/١٩٨٥

ونصت هذه المادة على أنه " للبلدية المختصة أن توقف بالطريق الإداري ودون الحاجة لاستصدار حكم من القضاء، كل بناء أو عمل من الأعمال الواردة في المادة ١ من هذا القانون يقام أو يجري تنفيذه دون الحصول على ترخيص. كما يجوز لها أن تتحفظ على الأدوات والمهمات المستخدمة في هذه الأعمال لحين الفصل في الدعوى التي تقام بشأن المخالفة..".

كما نصت المادة ١١ من القانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٧ بنظام الإسكان^١، والتي تنص على أن "يلغى تخصيص المسكن، ويتم استرداد الأرض بما عليها من مبان بطريق التنفيذ الإداري المباشر، ولو باستخدام القوة الجبرية، ودون الحاجة إلى اتخاذ إجراء آخر، إذا كان المنتفع قد انتفع بنظام الإسكان بطريق الغش أو نتيجة تقديم بيانات أو معلومات غير صحيحة.

ويجوز اتخاذ الإجراءات المشار إليها في الفقرة السابقة إذا خالف المنتفع الشروط والالتزامات المنصوص عليها في هذا القانون، أو القرارات الصادرة تنفيذاً له، مع رد ما يكون قد سدده من مبالغ مالية، وكذلك تكاليف الأعمال الإضافية التي تمت بموافقة الوزارة".

وكذلك وفقاً للمادة ١٠ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨، يجوز لوزارة البلدية والبيئة تنفيذ الأوامر المحلية بالطريق الجبري من قبل الوزارة، مع العلم بأن هذه الأوامر تعد قرارات ذات طابع تنظيمي^٢.
والمادة ٣٨ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠١ بتنظيم البعثات الدراسية العسكرية الصادرة بقرار مجلس الوزراء^٣ رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧ والتي نصت على أن " يلتزم الموفد برد جميع النفقات التي تحملتها الجهة الموفدة في الحالتين التاليتين:

^١ صدر بتاريخ ٢١/٢/٢٠٠٧، ونشر في الجريدة الرسمية العدد ٣ بتاريخ ١١/٤/٢٠٠٧

^٢ انظر . عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق، ص ٤١٧

^٣ صدر بتاريخ ١٢/٤/٢٠٠٧، ونشر في الجريدة الرسمية العدد ٥ بتاريخ ١٧/٦/٢٠٠٧

وتتبع إجراءات التنفيذ الإداري المباشر بخصم نفقات البعثة الواجبة الرد من مكافأة نهاية الخدمة أو من أي حقوق للموفد، فإن لم يكن له مستحقات أو كانت لا تغطي النفقات يتم مطالبته قضائياً بالمبلغ المدين به".

وأخيراً جاء في المادة ٩ من قرار وزير الداخلية رقم ٧ لسنة ١٩٩٨ بشأن القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية لانتخابات المجلس البلدي المركزي أنه: "يجوز لوزارة الداخلية إلغاء الترخيص الممنوح للمرشح إذا خالف الشروط التي منح الترخيص على أساسها أو الأحكام الواردة في هذا القرار.

كما يجوز لها إزالة وسائل الدعاية بما في ذلك الشعارات والصور والكتابات وغيرها من الملصقات المخالفة لأحكام هذا القرار على نفقة المخالف بطريق التنفيذ الإداري المباشر".

وفي فرنسا: قضت المحكمة الإدارية الاستئنافية في أحد أحكامها "بالغاء قرار العمدة برفض طلب أحد الجيران لنادي اجتماعي، بإصدار قرار بعدم استخدام مكبرات الصوت في أحد صالات الاحتفال، لما تصدره من أصوات مزعجة للأمن والسلام والسكينة العامة، وذلك كل ليلة وحتى ساعة متأخرة من الليل، ورأت المحكمة أن العمدة امتنع عن اللجوء إلى السلطة الجبرية المخولة له بموجب القانون العام للوحدات المحلية، والذي كان يتعين بمقتضاه اتخاذ القرارات اللازمة لضمان السكينة العامة للجيران المجاورين لذلك النادي"^٢.

^١ صدر بتاريخ ١٠/٧/١٩٩٨، ونشر في الجريدة الرسمية العدد ١٢ بتاريخ ٤/١١/١٩٩٨

^٢ عبدالفتاح الشراقوي، مرجع سابق، ص ٣٣١

^٣ في العراق: ما يقضي به قانون تحصيل الديون الحكومية رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٧ من اتخاذ إجراءات الحجز الإداري على الأموال لاستيفاء بعض ديون الدولة ومستحقاتها، كالضرائب والرسوم والغرامات وقرارات التضمين الصادرة من الوزراء أو من الجهات التي تملك حق إصدارها"، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي د. علي محمد بدير، و د. ياسين السلامي، مرجع سابق، ص ٤٦١

وجدير بالذكر أن بعض الفقه ذهب إلى أنه لا يجوز أن يقرر هذا الحق بقرار لائحي، وذلك لكون التنفيذ الجبري المباشر يتضمن بطبيعته مساساً بالحريات العامة للأفراد مما يعني عدم جواز تقريره إلا بقانون.

وفي فرنسا وبمقتضى دستور ١٩٥٨ لا يتضمن اتساع السلطة اللائحية أن تمنح الإدارة نفسها وبقرار منها الحق في اللجوء إلى التنفيذ المباشر، ذلك لأن المسائل التي تتضمن المساس بالحريات العامة وحق الملكية هي مسائل يختص بها المشرع وحده بمقتضى نص المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي^١.

بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى إمكانية أن تكون اللائحة مصدراً للتنفيذ الجبري، مما يعني جواز اللجوء للتنفيذ الجبري من قبل الإدارة استناداً إلى نص قانوني أو لائحي على حد سواء^٢. وذلك مثل المشرع القطري الذي منح الإدارة الحق في التنفيذ المباشر بناءً على قرارات لائحية كالقرارات الوزارية التي أشرنا إلى بعضها في الأمثلة السابقة.

وجدير بالذكر أن المشرع القطري قد أوجب تنفيذ العديد من القرارات الإدارية النهائية بشكل مباشر، ويفهم ذلك من خلال تحصين هذه القرارات من الرقابة القضائية بنص القانون، حيث نصت المادة الثالثة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، على أنه "مع مراعاة حكم المادة (١٣) من قانون السلطة القضائية المشار إليه، تختص الدائرة الإدارية، دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التالية:

^١ انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص ٧٣٠

^٢ انظر عبدالفتاح الشرفاوي، مرجع سابق ص ٧٣٧

١- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو لورثتهم،
أياً كانت درجاتهم الوظيفية.

٢- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من
الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم.

٣- الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، عدا
الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢
بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة،
والمراكز الدينية، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة
والذخائر والمتفجرات، ودخول وإقامة الأجانب وإبعادهم، ونزع الملكية للمنفعة العامة، والقرارات
المتعلقة بتحديد العنوان الدائم للناخب، والقرارات المتعلقة بالألقاب والانتساب للقبائل والعائلات.

٤- طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البندين (٢)، (٣) من هذه المادة، سواء
رفعت بصفة أصلية أم تبعية.

٥- منازعات العقود الإدارية."

وباستقراء هذا النص نجد أن البند رقم (٢) حدد "الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات
الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم،
والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم"، مما يعني أنه بمفهوم المخالفة أخرج من هذا النطاق القرارات
المتعلقة بالموظفين شاغلي الدرجات الوظيفية الأعلى من الدرجة الأولى، وبالتالي تنفيذها بشكل
مباشر لعدم إمكانية منازعتها قضائياً بالإلغاء أو وقف التنفيذ.

كما أورد البند رقم (٣) من ذات المادة القرارات المحصنة من الرقابة القضائية وهي كما يلي:

١- الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية.

٢- القرارات الصادرة بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن حماية المجتمع^١.

٣- القرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بكل من:

أ- الجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمراكز الدينية.

ب- المطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات.

ج- تراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات.

د- دخول وإقامة الأجانب وإبعادهم.

هـ- نزع الملكية للمنفعة العامة.

و- القرارات المتعلقة بتحديد العنوان الدائم للناخب.

ز- القرارات المتعلقة بالألقاب والانتساب للقبائل والعائلات.

ومن وجهة نظر شخصية، أرى أن تحصين هذا العدد الكبير من القرارات من الطعن عليها أمام القضاء يتنافى مع مبدأ المشروعية ويهدد حقوق الأفراد في استخدام حقهم الدستوري في اللجوء إلى القضاء ومخاصمة ما يضر بمصالحهم من قرارات إدارية، وقد يؤدي إلى الانحراف بالسلطة واستغلالها من قبل البعض.

الحالة الثانية: حالة الضرورة:

في هذا السياق يقصد بحالة الضرورة قيام حالة شاذة أو خطر داهم يهدد النظام العام وعلى أقصى درجة من الاستعجال، يقتضي التدخل بشكل فوري بحيث أنه من غير الممكن الانتظار للحصول

^١ صدر بتاريخ ٢٠٠٢/٧/٢، ونشر في الجريدة الرسمية العدد ١٠ بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/٦

على حكم قضائي بالتنفيذ فقد يترتب على هذا الانتظار أضرار لا يمكن تفاديها، فتلجأ الإدارة إلى التنفيذ الجبري لقراراتها تطبيقاً للقاعدة العامة الكلية (الضرورات تبيح المحظورات)^١.

وعرفت المحكمة الإدارية العليا بأنها "تلك الحالة الواقعية التي تجابه جهة الإدارة وتفاجئها، فتجد نفسها بمواجهتها أمام خطر داهم حال أو إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه إلا بإصدار القرار. فهي حالة واقعية لها مظاهرها الخارجية التي يمكن تبنيها وتقوم استقلالاً عن إرادة جهة الإدارة فلا تكون ناشئة عن فعلها أو تصرفها، فلا تتحقق الضرورة إلا بوقوعها استقلالاً عن إرادة الإدارة بل ورغماً عنها"^٢.

فيجوز للإدارة اللجوء للتنفيذ المباشر عند وجود خطر يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة وهي: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، فإذا ما تعذر عليها مواجهة الخطر بالطرق العادية، ففي مثل هذا الوضع يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تستخدم أسلوب التنفيذ الجبري وذلك استناداً على نظرية "الظروف الاستثنائية" التي لا تحتاج إلى نص قانوني يجيز استخدام القوة في هذه الحالة^٣.

وحق الإدارة في التنفيذ المباشر في حالة الضرورة هو حق مسلم به فقهاً وقضاءً^٤.
فهذه الحالة تواجه ظروفاً تصل إلى درجة الخطر الجسيم، مما يستلزم معه التدخل العاجل من قبل الإدارة، وبالتالي يعتبر التدخل بالتنفيذ الجبري من قبل الإدارة أمراً مشروعاً حتى لو وجد نص

^١ انظر د. محمد الخلايلة، مرجع سابق ص ٢٤٧، و د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهدي نوح، مرجع سابق، ص ٤١٧ ود. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ص ٥٧٢

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا - مصر - الطعن رقم ٥٠١ بتاريخ ١٥/١٢/١٩٨٥ سنة ٣١ قضائية، أشار إليه: عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق ص ٣٣٧

^٣ انظر د. مازن ليلو، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٧، و د. محمد الخلايلة، مرجع سابق ص ٢٤٧

^٤ انظر د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ص ٥٧٢

يقرر جزاءً في حال عدم التنفيذ، بل إنه قد يعتبر هذا التنفيذ مشروعاً حتى وإن لم يكن هناك رفضاً من قبل الأفراد المخاطبين به، ومثال ذلك: أن تقوم الإدارة بمصادرة جريدة أو أن تقوم بتمزيق منشورات نظراً لخطورتها على النظام العام دون أن توجه أمراً مسبقاً بالمصادرة أو التمزيق، وذلك لتوافر ركن الاستعجال بالنسبة للإجراء الذي قامت باتخاذها، ففي هذه الحالة نكون بصدد تنفيذ جبري مباشر مبرره وجود ظرف واقعي وليس رفض الأفراد تنفيذ قرارات الإدارة^١.

وهذه الحالة تبيح للسلطة الإدارية أن تتخذ ما تراه لازماً من إجراءات لدرء الخطر حتى لو خالفت بذلك القوانين أو كان فيها اعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم حيث يؤدي قيام حالة الضرورة إلى توسيع نطاق المشروعية بالقدر الذي يسمح بمواجهة هذه الحالة، حيث تعجز القواعد القانونية التي تطبق في الأوقات العادية عن مواجهة ما يترتب على حالات الضرورة والظروف الاستثنائية^٢. ومن الأمثلة التي تعد من حالات الضرورة وتبرر حق الإدارة في التنفيذ المباشر: حدوث اضطرابات داخلية أو مظاهرات تهدد الأمن العام أو ظهور مرض خطير وانتشار وباء يهدد الصحة العامة، حيث تستطيع الإدارة في مثل هذه الحالات أن تقيد حرية الانتقال وتحظر تجاوز بعض المناطق وأن تفرق المتظاهرين أو تقوم بالقبض على الأشخاص الذين يمثلون خطورة على الأمن العام^٣. ونظراً لخطورة اللجوء للتنفيذ المباشر وتفادياً لاستخدام الإدارة لفكرة الضرورة كذريعة وعذر للتعدي على حقوق وحرريات الأفراد فقد وضع القضاء الإداري عدة ضوابط وشروط^٤، تتلخص في التالي:

١- وجود خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام العام بكافة عناصره.

^١ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص ٧٣٤

^٢ انظر د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٥٧٢

^٣ انظر د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤٦، و د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٥٧٢

^٤ انظر د. مازن ليلو، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق ص ٧٧

- ٢- تعذر دفع هذا الخطر بالطرق والوسائل القانونية العادية، فيكون التنفيذ الجبري هو الوسيلة الوحيدة لدفعه، وعلى سبيل المثال: قانون هيئة الشرطة في مصر لا يجيز للإدارة أن تلجأ إلى القوة أو إطلاق النار إلا إذا كان ذلك هو الوسيلة الوحيدة لحفظ الأمن.
- ٣- أن يكون هدف الإدارة في تصرفها هو تحقيق المصلحة العامة فقط وليس تحقيق أهداف وغايات شخصية والتذرع بحالة الضرورة، وإلا شاب قرارها عيب الانحراف بالسلطة.
- ٤- أن يكون تصرف الإدارة بالمقدار وبالحدود التي تقتضيها الضرورة، وذلك على أساس أن تقدر الضرورة بقدرها، فبالتالي يجب أن يتناسب الإجراء مع مقتضى الضرورة بشكل فعلي تام ولا يزيد عليه.
- ٥- أن يصدر الإجراء الذي تتخذه الإدارة إعمالاً للتنفيذ الجبري من الموظف المختص، وفي حدود ما يقوم به من أعمال وظيفية، وذلك احتراماً لقواعد الاختصاص، ومع ضرورة مراعاة الاستثناء المتعلق بالموظف الفعلي.
- ٦- أن يتم التنفيذ الجبري في سبيل تنفيذ قرار مشروع، أما في حال صدوره تنفيذاً لقرار غير مشروع، فذلك يجعل إجراءات التنفيذ في حكم الاعتداء المادي مما يرتب التعويض في ذمة الإدارة، وتحمل الإدارة المسؤولية، كذلك إذا قضت المحكمة بإلغاء القرار الإداري المتعلق بالتنفيذ الجبري المباشر به، وكذلك إذا شاب استعمال وسيلة التنفيذ الجبري عدم المشروعية لتخلف الشروط^١.

^١ انظر د. محمد الخلايلة مرجع سابق، ص ٢٤٧، ود. مازن ليلو، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق ص ٧٧-٧٨، و د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق، ص ٤١٧-٤١٨، و د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص ٧٣٣-٧٣٦-٧٣٧، و د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ص ٥٧٣

ومن أمثلة حالة الضرورة في القضاء المصري: ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأن: "المشرع ناظ بجهة الإدارة المختصة تطبيقاً للمادة ١٦ من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن المحال الصناعية والتجارية^١ والمعدل بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ١٩٨١^٢، في حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة أو على الأمن العام أن تصدر قراراً مسبباً بإيقاف إدارة المحل كلياً أو جزئياً، أما إذا كان الخطر الداهم الناشئ عن إدارة المحل سواء على الصحة العامة أو الأمن العام مما يتعذر تداركه، فإن للجهة الإدارية أن تقرر إلغاء رخصة المحل وسحب الترخيص بمزاولة النشاط"^٣.

الحالة الثالثة: عدم وجود أية وسيلة قانونية للإجبار على التنفيذ:

في حالة عدم وجود جزاء إداري أو جنائي أو مدني يضمن تنفيذ القرار من قبل الأفراد المخاطبين به، تقوم الإدارة باستخدام أسلوب التنفيذ الجبري إعمالاً لحكم القانون، وهذه الحالة وجدت أساساً في القانون الفرنسي حيث أجازها القضاء والفقه الفرنسيين، وذلك لعدم وجود جزاء جنائي في قانون العقوبات الفرنسي يترتب على مخالفة القرارات الإدارية كافة، وإن كان قانون العقوبات الفرنسي ينص على جزاء يترتب على عدم تنفيذ قرارات الضبط الإداري، وقد منحت الإدارة هذا الحق أو الامتياز لتكفل احترام تلك النصوص^٤.

وحيث أن الإدارة مكلفة بتطبيق القانون بحكم اختصاصها، فإذا لم يقرر القانون جزاءً لمخالفة أحكامه أو وسيلة لتنفيذه ولا تملك الإدارة حق التنفيذ المباشر بهذا الشأن، فإن ذلك يترتب عليه

^١ صدر بتاريخ ١٩٥٤/٨/٢٦

^٢ صدر بتاريخ ١٩٨١/١١/٤ قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ١٩٨١ بتعديل بعض أحكام قوانين استعمال مكبرات الصوت والمحال الصناعية والتجارية وإشغال الطرق العامة والنظافة العامة.

^٣ حكم المحكمة الإدارية العليا ٢١ طعن رقم ٢٧٦٠ لسنة ٤٨ قضائية، بتاريخ ٢١/٦/٢٠٠٦، أشار إليه: عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق ص ٣٤٠

^٤ انظر د. عبدالحيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق، ص ٤١٨ + د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ص ٥٧٠

تعطيل تنفيذ القانون^١، وبالتالي فإنه من الواجب السماح للإدارة في هذه الحالة بأن تنفذ حكم النص القانوني تنفيذاً جبرياً عندما يمتنع الأفراد عن تنفيذه اختياريًا وطواعية، وذلك حتى تضمن احترام النصوص القانونية وضمان عدم تعطيل تنفيذ أحكامها^٢.

وأقرت محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية هذا الحق في أحد أحكامها الشهيرة والذي صدر في ٢ ديسمبر ١٩٠٢ وهذا الحكم هو ما أرسى نظرية التنفيذ الجبري المباشر في فرنسا، والمتعلق بتنفيذ الإدارة لمرسوم يقضي بإخلاء إحدى دور الراهبات، وقد صدر هذا المرسوم تنفيذاً لأحد القوانين المعمول بها آنذاك وهو قانون ١٩٠١ الخاص بالجمعيات، فأصدرت المحكمة قرارها بأنه لا ضير من التنفيذ الجبري الذي تم في هذه الحالة وذلك لأن القانون لم يشر أو يوضح أي طريقة أخرى لتنفيذ أحكامه، وما زال القضاء الفرنسي يطبق هذا المبدأ حتى الآن^٣.

وفي مصر فإن هذه الحالة لا توجد عملياً وذلك لوجود نص عام في قانون العقوبات^٤ رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وهو نص المادة ٣٨٠ الذي يقرر عقوبة عامة تطبق على من يخالف أحكام اللوائح التي لا تتضمن أي جزاء يمكن أن يوقع على من يخالفها. ومقتضى ذلك إتاحة الدعوى الجنائية بشكل دائم أمام الإدارة، مما يترتب عليه سقوط حقها في اللجوء للتنفيذ الجبري في حالة وجود نص بلا جزاء. وعلى سبيل الافتراض وهو أمر نادر الحدوث إذا تعلق الأمر بقانون لا يتضمن جزاء على مخالفة أحكامه ولا يحتاج إصدار لائحة تنفيذية لتنفيذه، فإن لجوء الإدارة إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة يكون لجوءاً مشروعاً إلا أن ما يبرره هو حالة الضرورة والتي تم التطرق لها سلفاً^٥.

^١ انظر د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٥٧٠

^٢ انظر د. عبدالغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق ص ٦٤٦

^٣ انظر د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ص ٥٧١

^٤ آخر تعديل للقانون تم في ٢٠١٨/٤/٢

^٥ انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص ٧٣٢

وحذا المشرع القطري حذو المشرع المصري في هذا المجال، حيث نصت المادة ٢ من قانون العقوبات^١ الصادر بالقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٤ على أن " تسري أحكام الكتاب الأول من هذا القانون على الجرائم المنصوص عليها في أي قانون آخر، ما لم يرد فيه نص على خلاف ذلك"، حيث وسع هذا النص مجال توقيع العقوبة على من يخالف أحكام القوانين وبالتالي اللوائح التي تصدر تنفيذاً لها.

رابعاً: شروط اللجوء للتنفيذ المباشر:

توجد شروط ينبغي توافرها حتى تتمكن الإدارة من اللجوء للتنفيذ الجبري في الحالات التي تم تناولها في البنود السابقة حيث أن حق الإدارة في التنفيذ المباشر هو حق مقيد وليس مطلق، وهي كالتالي^٢:

الشرط الأول: استناد القرار محل التنفيذ إلى نص تشريعي: وذلك لأن وجوب تنفيذ القانون هو الفكرة الرئيسية التي تبرر اللجوء إلى التنفيذ المباشر، مما يعني عدم جواز اتخاذ هذا الإجراء إلا لتنفيذ نص تشريعي أو قرار إداري صادر تنفيذاً للقانون^٣، فإذا نص المشرع على عدم استعمال الإدارة للتنفيذ المباشر، فلا يجوز لها أن تقوم به إلا في حالة الضرورة على النحو الذي تم تفصيله سلفاً^٤.

الشرط الثاني: أن يتعلق التنفيذ المباشر بإحدى الحالات سالفه الذكر والتي يجوز أن يطبق فيها.

الشرط الثالث: أن يكون القرار الإداري محل التنفيذ قراراً مشروعاً يستند إلى نص قانوني محدد، وأن يكون نافذاً في حق المخاطبين به، فإذا كان القرار غير مشروع، أو كان مشروعاً إلا أنه غير

^١ صدر بتاريخ ١٠/٥/٢٠٠٤، ونشر في الجريدة الرسمية العدد ٧ بتاريخ ٣٠/٥/٢٠٠٤

^٢ انظر د. عبدالغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق ص ٦٤٩

^٣ انظر د. مازن ليلو، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٨

^٤ انظر د. عبدالغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق ص ٦٤٩

نافذ تجاه المخاطبين به لعدم إعلانه أو نشره أو علمهم به علماً يقينياً فلا يجوز أن يتم تنفيذه تنفيذاً مباشراً أو جبرياً^١.

الشرط الرابع: أن يرفض المخاطب بالقرار تنفيذه اختياراً ففي هذي الحالة على الإدارة أن تقوم بإنذاره بالانصياع لحكم القانون والتنفيذ طواعية، فإذا قابل ذلك بالرفض جاز للإدارة اللجوء للتنفيذ المباشر^٢.

الشرط الخامس: اقتصار التنفيذ المباشر على ما يلزم من إجراءات لتنفيذ القرار، أي أن لا تتصرف الإدارة إلى القيام بما يجاوز ما هو ضروري^٣، فإذا كان المطلوب من الإدارة هو غلق المحل على سبيل المثال، فلا يمكنها أن تلجأ للقوة لغلق هذا المحل، أو أن تتجاوز قرار الغلق إلى مصادرة ما في المحل من محتويات أو معدات^٤.

فإذا قامت الإدارة بما يخالف هذه الشروط متذرة بحقها وامتيازها في التنفيذ المباشر، فعليها تحمل ما يترتب على تنفيذ القرار بهذه الصورة من أضرار قد تلحق بالأفراد، فلهم حق المطالبة بوقفه وإزالة آثاره والتعويض عن الأضرار التي لحقتهم بسببه سواء كانت مادية أو أدبية، ويعتبر إجراءها اعتداءً مادياً تحاسب عليه مع عدم المساس بالقرار الإداري الذي قد يكون قراراً مشروعاً في ذاته^٥.

رأينا الخاص:

^١ د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٥٦٨

^٢ انظر د. مازن ليلو، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٨، و د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٥٦٨

^٣ انظر د. مازن ليلو، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٨

^٤ انظر عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق ص ٧٥٤

^٥ انظر د. مازن ليلو، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية مرجع سابق، ص ٧٨-٧٩، و د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٥٦٨

بعد التعرض للجزاء الإدارية والتنفيذ الجبري كوسيلتين تتبعهما الإدارة لتنفيذ قراراتها، تجدر الإشارة إلى أن بعض الفقهاء ذهبوا إلى القول بالاكتهاء بنظرية التنفيذ الجبري وعدم الحاجة إلى الجزاءات الإدارية، وذلك على اعتبار أن الهدف من استخدام الجزاءات الإدارية هو ضمان تنفيذ قرارات الإدارة ، مما يعني أنها تتحد في غايتها مع التنفيذ الجبري^١.

ويرى آخرون: أن التنفيذ الجبري لا يغني عن استخدام الجزاءات الإدارية، وذلك لأن كل منهما له مجال خاص ونطاق تطبيق معين يختلف عن الآخر، ومن ثم فهما وسيلتان متكاملتان لا تغني إحداهما عن الأخرى، وذلك استناداً إلى أن الجزاءات عبارة عن عقوبة خالصة، أما التنفيذ الجبري فهو سبيل لتنفيذها، ولا يمكن أن يكون الشيء ووسائله أمراً واحداً، وذكروا بأن التنفيذ الجبري قد يبدو كوسيلة احتياطية تلجأ إليها الإدارة في بعض الحالات وذلك في ظل انعدام أي جزاء يمكن توقيعه لإجبار المخالفين على تنفيذ القرار الإداري المخاطبين به، ولكنه من جانب آخر يعد سبيلاً فعالاً لضمان تنفيذ الجزاءات الإدارية، ويعني ذلك كما أسلفنا أن علاقة التنفيذ الجبري بالجزاء الإداري هي علاقة تكامل وتعاون تشبه العلاقة القائمة بين الجزاء الإداري والجزاء الجنائي.

ومن وجهة نظري فإنني اتفق مع الرأي الذي يرى بأن التنفيذ المباشر أوسع نطاقاً من الجزاء الإداري، ويعد الجزاء الإداري أحد تطبيقات التنفيذ المباشر سواء من ناحية توقيعه أو تنفيذه، فلا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتم الفصل بين الجزاء الإداري والتنفيذ المباشر بدليل أن الجزاء الإداري لا يتم إلا عندما تتولى الإدارة بنفسها تنفيذه على صاحب الشأن بصورة إجبارية، بالإضافة إلى أنه لا يمكن أن يوقع إلا من قبل جهة إدارية^٢.

^١ انظر عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق ص ١٧٨-١٧٩

^٢ انظر عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق ص ١٧٨-١٧٩

المبحث الثاني: التنفيذ القضائي

إن الطريق الأصيل لتنفيذ القرارات الإدارية هو القضاء، فإذا رفض الأفراد تنفيذ القرارات طواعية واختياراً، فعلى الإدارة في هذه الحالة إذا أرادت أن تجبرهم على التنفيذ أن تلجأ إلى القضاء^١. فعندما يرفض المعنيون بالقرار الإداري تنفيذه طوعاً، يحق للإدارة أن تلجأ للقضاء كوسيلة لإجبار الأفراد على التنفيذ، فالقضاء يملك سلطة توقيع الجزاءات على من يرفض تنفيذ القرارات الإدارية، وذلك استناداً لنصوص القانون^٢، ويأخذ هذا الطريق إحدى صورتين: الأولى: الدعوى الجنائية، والثانية: الدعوى المدنية، وسنتناول كلاهما على مطلبين كما يلي:

المطلب الأول: الدعوى الجنائية:

تقام الدعوى الجنائية في الحالة التي ينص فيها القانون على عقوبة جنائية كجزاء لمخالفة قرار إداري ما، حيث تنص بعض القوانين على توقيع عقوبات جنائية لمعاقبة من يخالف بعض القرارات التي تصدرها الإدارة، فإذا وجد هذا النص، فتملك الإدارة تحريك الدعوى الجنائية في هذه الحالة كوسيلة لإجبار الفرد على احترام القرارات الإدارية وتنفيذها، ومعاقبة من يرفض الامتثال للقرارات الإدارية^٣.

ومعنى ذلك أنه يلزم وجود نص قانوني يقرر تجريم عدم تنفيذ القرار الإداري ويرتب عليه جزاء^٤، وذلك تطبيقاً للمبدأ القانوني المعروف بشرعية الجريمة والعقوبة فلا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون في

^١ انظر د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٤٧

^٢ انظر د. محمد الخلايلة، مرجع سابق ص ٢٤٨

^٣ انظر د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٤٧ + عبدالفتاح الشراقوي، مرجع سابق ص ٢١٦

^٤ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص ٧٢٢

المجال الجنائي، فاستناداً إلى هذا الأساس، فإن على الإدارة أن تقنع برفع الدعوى الجنائية مهما كانت العقوبة المقررة لمخالفة القرار الإداري، ولا تستطيع الإدارة أن تستبدل بالعقوبة الجنائية التنفيذ الجبري إذا وجدت أن العقوبة غير رادعة أو تافهة^١.

ففي فرنسا نص دستور ١٩٥٨ في الفقرة الأولى من المادة ٣٧ على المسائل الأخرى التي لا تدخل في نطاق القانون وتكون لها الصفة اللائحية والتي من بينها تحديد المخالفات والعقوبات المقررة لها، وهذا يعني أن النص القانوني الذي يجرم عدم التنفيذ ويرتب جزاءً عليه قد يكون نصاً قانونياً شكلياً أو نصاً لائحياً في الحدود المقررة لذلك^٢.

وبشكل عام في فرنسا لا تلجأ الجهة الإدارية إلى القضاء الجنائي لتوقيع جزاء جنائي على المخاطبين بالقرار لعدم تنفيذهم، إلا إذا وجد نص يجرم عدم تنفيذ أحكام القرار ويرتب جزاءً عليه حيث تملك اللائحة في فرنسا تقرير عقوبة جنائية للمخالفات ولكن لا ترقى إلى الحبس^٣.

وفي مصر نصت المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ٢٠١١ على عقوبة جنائية على مخالفة اللوائح الإدارية، وهذا يعني أن الدعوى الجنائية تكون مقبولة في كل الحالات، حتى وإن خلا القرار الإداري من النص عليها في مواد القرار ذاته.

وذلك يعني أن الدعوى الجنائية تكون مقبولة في جميع الحالات حتى لو لم يتم النص عليها في القرار المطلوب تنفيذه، لأن العقوبة الجنائية مقررة في قانون العقوبات^٤.

^١ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق، ص ٤١٤

^٢ انظر عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق ص ٢١٦

^٣ انظر عبدالفتاح الشرقاوي، المرجع السابق ص ٢١٨

^٤ انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق 722، وعبد الفتاح الشرقاوي، مرجع سابق

وإذا كانت العقوبات في هذا النص محددة بعقوبة (المخالفات) في الحدود التي وضعتها المادة ، فإن من حق الإدارة أن تضمن قراراتها عقوبات أشد في بعض الحالات، ومن أمثلتها في مصر المادة (٥) من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ^١ والتي تنص على أنه " مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد تنص عليها القوانين المعمول بها، يعاقب كل من يخالف الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه بالعقوبات المنصوص عليها في تلك الأوامر على ألا تزيد العقوبة على السجن المشدد لمدة ١٥ سنة ولا على غرامة قدرها أربعة آلاف جنيه، وإذا لم تكن تلك الأوامر قد بينت تلك العقوبة على مخالفة أحكامها فيعاقب على مخالفتها بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر، وبغرامة لا تتجاوز خمسين جنيهاً أو بإحدى هاتين العقوبتين " ، فالأوامر التي أشارت إليها هذه المادة هي قرارات إدارية بالمعنى الدقيق، وتخضع لجميع الأحكام المتعلقة بالقرارات الإدارية، وعلى الرغم من ذلك فقد أجاز المشرع أن تضمنها السلطة التي تقوم على إجراء حالة الطوارئ العقوبات السابقة.

وبالتالي فإن على الإدارة أن تقتنع برفع الدعوى الجنائية مهما كان مقدار العقوبة المقررة كجزاء لمخالفة القرار الإداري، ولا تستطيع أن تستبدل الدعوى بالتنفيذ المباشر في حال قررت أن العقوبة بسيطة ولا تحقق الردع^٢.

وفي قانون العقوبات القطري لم يرد أي نص يعاقب على عرقلة تنفيذ القرارات الإدارية أو حتى عدم تنفيذها سواء من قبل الموظفين العموميين أو حتى من قبل الأفراد المخاطبين بالقرارات الإدارية، وأياً كان نوع هذه القرارات سواء كانت قرارات تنظيمية أم قرارات فردية^٣.

^١ صدر بتاريخ ١٩٥٨/٩/٢٧ ونشر بتاريخ ١٩٥٨/٩/٢٨

^٢ انظر د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٤٨

^٣ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق، ص ٤١٤

ولكن القانون القطري عرف مثل هذه العقوبات الجنائية والتي يمكن أن تطبق على من يخالف القرارات الإدارية، وذلك بالنسبة للقرارات الإدارية التي تصدر في الجانب المحلي، فوفقاً لما ورد في القانون الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي^١ رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨ وتحديداً نص المادة ١٠ منه، فإنه " يجوز للمجلس البلدي المركزي في سبيل ممارسته لاختصاصاته، إصدار أوامر محلية في الأمور التي لا تتناولها بالتنظيم تشريعات قائمة، ولا تسري هذه الأوامر إلا بعد اعتمادها من الوزير، ومع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد تنص عليها القوانين السارية، يعاقب على مخالفة الأوامر المحلية بالحبس مدة لا تتجاوز أسبوعاً والغرامة التي لا تزيد على خمسمائة ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين ، فإذا كانت المخالفة مستمرة، تكون الغرامة بواقع خمسمائة ريال عن كل يوم تستمر فيه المخالفة وبحد أقصى عشرة آلاف ريال"^٢.

وهكذا نتوصل إلى أن طريق الدعوى الجنائية هو الطريق الأصيل لتنفيذ القرارات الإدارية^٤.

ومن التطبيقات القضائية على الدعوى الجنائية ما يلي:

في مصر: جاء في أحد أحكام محكمة النقض " .. ثبت أن السيارة بها عيوب صناعة بالكاوتش والدبرياج وأن العيوب غير طبيعية وغير مقبولة وأن السيارة غير سليمة وهي مسئولية الشركة المصنعة ورفضت الشركة تلك التوصية وأصدر مجلس إدارة جهاز حماية المستهلك قراراً بإلزام الشركة بإصلاح السيارة وإزالة العيوب القائمة بها دون أي تكلفة خلال أسبوع من تاريخ الإخطار، حيث إن شكوى مقدمه خلال فترة الضمان الوارد بشروط دفتر الضمان الصادر من الشركة المشكو في حقها إلا أن المتهم وهو المسئول عن الإدارة الفعلية امتنع عن إصلاح السيارة، وكان واجبا

^١ صدر بتاريخ ١٨/٧/١٩٩٨ ، ونشر في الجريدة الرسمية العدد ٩ بتاريخ ٩/٧/١٩٩٨

^٢ انظر د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، مرجع سابق، ص ٤١٤-٤١٥

^٣ أما قانون العقوبات الأردني رقم ١٢ لسنة ١٩٦٠ فقد نص على أن: "كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ... أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين"، د. محمد الخلايلة، مرجع سابق ص ٢٤٨

^٤ انظر د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٤٨

عليه تجنب حدوث المخالفة وتنفيذ قرار جهاز حماية المستهلك مما يكون قد ثبت علمه بالمخالفة وفقاً لتقرير الجهاز المذكور والذي تطمئن المحكمة لصحة ما ورد به ومطابقته للواقع، ومن ثم عدم التزامه بتنفيذ القرار يعد إخلالاً بالواجبات التي تفرضها عليه إدارة الشخص الاعتباري..^١.

كما أشارت ذات المحكمة في أحد أحكامها إلى أنه "لما كان القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ في شأن تنظيم وتوجيه أعمال البناء المعدل بالقوانين أرقام ٣٠ لسنة ١٩٨٣، ٥٤ لسنة ١٩٨٤، ٢٥ لسنة ١٩٩٢، ١٠١ لسنة ١٩٩٦ بعد أن نص في المادة ١٥ منه على أن توقف الأعمال المخالفة بقرار مسبب من الجهة الإدارية المختصة أوجب في المادة ١٦ أن يصدر المحافظ المختص قراراً مسبباً بإزالة أو تصحيح الأعمال المخالفة وقد أوجبت المادة ١٧ من القانون ذاته "على ذوي الشأن أن يبادروا إلى تنفيذ القرار الصادر بإزالة أو تصحيح الأعمال المخالفة وذلك خلال المدة المناسبة التي تحددها الجهة الإدارية.." وتشير المادة ١٨ من القانون سالف الذكر إلى أن هذا القرار واجب التنفيذ حتى ولو تم الطعن فيه ما لم تأمر المحكمة بوقف التنفيذ ويبين من نص المادة ٢٢ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ - منذ صدوره وما لحقه من تعديلات بالقوانين المتعاقبة - المشار إليها أنفاً - أن المشرع قد رتب جزاء على عدم تنفيذ القرار الإداري بالإزالة أو التصحيح خلال المدة التي تحددها الجهة الإدارية هو عقوبة الحبس والغرامة أو إحداها ومن ثم فإن الجريمة في هذه الحالة تعد من الجنح....."^٢.

المطلب الثاني: الدعوى المدنية:

تلجأ الإدارة بمقتضى الدعوى المدنية إلى القاضي المدني كسائر الأشخاص العاديين بهدف الحصول على حكم بتنفيذ القرار الإداري^٣. وذلك على الرغم من امتلاكها لوسيلة التنفيذ المباشر، واللجوء للقضاء الجنائي لتوقيع الجزاء على من يمتنع عن تنفيذ القرارات الإدارية اختياراً وطواعية

^١ محكمة النقض - مصر - جنائي، الطعن رقم ٢٤٧١ - لسنة ٨٠ قضائية - تاريخ الجلسة ٢٠/٣/٢٠١١، موقع East law شبكة قوانين الشرق.

^٢ محكمة النقض - مصر - جنائي، الطعن رقم ١٣٩٥٧ - لسنة ٧٠ قضائية - تاريخ الجلسة ١/٧/٢٠٠١، موقع East law شبكة قوانين الشرق.

^٣ انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص ٧٢٢

في حدود ما ينص عليه القانون كما أشرنا في المطلب السابق، فإذا ارتأت الإدارة أن سلوك طريق الدعوى المدنية أنجح من التنفيذ المباشر فلها أن تسلكه وتتجه إليه^١.

في مصر: الأصل أن الإدارة هي التي تقرر مناسبة استعمال الوسيلة الاستثنائية والمتمثلة بالتنفيذ المباشر الجبري أو التنازل عن هذا الامتياز وذلك لإجبار الأفراد على تنفيذ القرارات الإدارية، ولكنها تتنازل فقط عن استعمال الحق وليس عن الحق ذاته، ومن ثم تسلك السبيل العادي للتقاضي وذلك إذا قدرت بحسب الأحوال أن اللجوء للقضاء هو الأكثر ملاءمة، فقد تجد أن في اللجوء للقضاء العادي ضماناً أكبر للأفراد وحريةهم بالمقارنة مع سبيل التنفيذ المباشر، وقد يكون ذلك أكثر فعالية بالمقارنة مع طريق القضاء الجنائي بالنظر إلى ضعف العقوبة الجنائية المقررة فلا يوجد ما يمنع الإدارة من اللجوء إلى القضاء العادي لإلزام الأفراد على احترام قراراتها^٢.

فتستطيع الإدارة أن تلجأ إلى القضاء المدني وذلك للحصول على أحكام تلزم الأفراد باحترام القرارات الإدارية المخاطبين بها وتنفيذها، لأنه لا يوجد مانع قانوني يحول دون ذلك، بل إن هناك مميزات تؤيد هذا الرأي منها:

١- إن طريق الدعوى المدنية أدى إلى احترام الحقوق والحرية الفردية لأنه يعطي الإدارة

الحق في اللجوء إلى القضاء بشأن تنفيذ قراراتها الإدارية مثلها مثل الأفراد العاديين تماماً.

٢- يعد هذا الطريق من أسلم الطرق للإدارة لأنه يجنبها كل مسؤولية في تنفيذ قراراتها، فالتنفيذ

المباشر هو امتياز للإدارة تقوم به على مسؤوليتها وإذا لجأت إليه في غير حالاته أو

تجاوزت الشروط المقررة لاستعماله فقد يكون سبباً في الحكم عليها بالتعويض.

^١ انظر عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق، ص ٢٢١

^٢ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص ٧٢٣

٣- قد تكون العقوبات الجنائية على درجة كبيرة من التقاهة مما يشجع الأفراد على عدم احترام القرارات الإدارية، وعندئذ يكون من الأصلح أن تمنح الإدارة الحق في اللجوء للقضاء المدني للحصول على حكم يلزم الأفراد باحترام القرارات وإجبارهم على ذلك من خلال تنفيذ حكم القضاء.

جدير بالذكر أن ما تتمتع به الإدارة من مزايا استثنائية لا تمنعها من اللجوء إلى وسائل القانون الخاص إذا ارتأت أن هذه الوسائل هي الأفضل في تحقيق مقتضيات سير المرافق العامة، وبالتالي فإن حق الإدارة في التنفيذ المباشر في بعض الحالات هو ميزة لا تمنعها من حق اللجوء للطريق الأصلي وهو طريق القضاء المدني، وإن كان المشرع في حالات معينة يجرم امتناع الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية، فإن ذلك لا علاقة له بالدعوى المدنية حيث تستهدف الأولى العقاب أما الثانية فهدها تنفيذ القرار الإداري^١.

وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه "من المقرر أن التنفيذ المباشر رخصة للإدارة، ومن ثم فإن الإدارة تترخص في إجراءاته بحسب مقتضيات المصلحة العامة، فيصبح لها بدلاً من إجراء التنفيذ المباشر، أن تركز إلى القضاء وتسلك طريق حجز ما للمدين لدى الغير، بحسب قواعد قانون المرافعات".

أما في فرنسا، استقر القضائيين العادي والإداري بالإضافة إلى تأييد الفقه، على اقتصار تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق القضاء على الدعوى الجنائية فقط دون المدنية، فإذا لم تلجأ الإدارة للقضاء الجنائي فليس لها سوى التنفيذ الجبري، إلا إذا ورد استثناء على ذلك من خلال نص قانوني صريح يمنح الإدارة الحق باللجوء للقضاء المدني.

^١ انظر د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٦٥٠

حيث تضاربت أحكام المحاكم العادية وانقسمت حول مدى إمكانية اللجوء إلى الدعوى المدنية، واستقر في النهاية كل من القضائيين العادي والإداري على اقتصار إمكانية التنفيذ عن طريق القضاء على الدعوى الجنائية فقط دون المدنية وقد لقي هذا الاتجاه تأييداً من الفقه^١.

وفي قطر فإنه من خلال البحث لم أتوصل إلى موقف المشرع القطري في شأن استخدام الدعوى المدنية كوسيلة لتنفيذ القرارات الإدارية، كما لم تصدر أحكام عن الدوائر الإدارية القطرية أو محكمة التمييز توضح مدى تبنيها لهذه الوسيلة أم لا.

وفي تقديري أنه يمكن تبني رؤية الفقه العربي واتجاه القضاء المصري فيما يتعلق بتبني هذه الوسيلة لتنفيذ القرارات الإدارية إذا أرادت الإدارة ذلك، ما لم يوجد نص صريح في التشريع القطري يحول دون اللجوء للقضاء العادي لتنفيذ القرارات الإدارية، ويدعم هذه الوجهة من النظر أن المشرع القطري لا يعرف فكرة القضاء الإداري المستقل كما هو الحال في مصر وفرنسا، كما لا يعرف فكرة الولاية العامة للدوائر الإدارية للنظر في كافة المنازعات الإدارية.

وبعد أن انتهينا من دراسة وسائل تنفيذ القرار الإداري على النحو السالف ذكره، نخطو بالبحث قدماً إلى دراسة وقف تنفيذ القرار الإداري والأحكام المتعلقة به في الفصل الثاني.

^١ انظر عبدالفتاح الشرقاوي، مرجع سابق، ص ٢٢١-٢٢٢

الفصل الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري الوسيلة الثانية للإدارة في تسيير النشاط الإداري بعد العقود الإدارية، والأصل أن القرار الإداري يصدر صحيحاً متمتعاً بقرينة المشروعية وعلى مدعي العكس إثبات ادعائه. ويكون هذا القرار نافذاً بمجرد صدوره من الجهة الإدارية، طالما لم يتم سحبه أو إلغائه، ولا يؤثر مجرد الطعن فيه على نفاذه وذلك إعمالاً للأثر غير الموقوف للطعن على الأحكام الإدارية^١. ويملك الأفراد بعض الوسائل والآليات القانونية للتخلص من بعض القرارات الإدارية التي يرون عدم مشروعيتها ومنها اللجوء إلى قاضي الإلغاء، والذي يستطيع بدوره أن يقضي بإلغاء القرار الإداري بحكم ملزم للجميع، وذلك إذا وقف على سبب لمخالفة القانون، فتزول بهذا الحكم كل الآثار الواقعية والقانونية المترتبة على ذلك القرار وبأثر رجعي، ويعتبر كأنه لم يصدر من قبل. إلا أن الوصول لهذا الحكم وأثره يتطلب وقتاً، وإلى أن يحين الوقت يظل القرار مسلطاً بأثره على الأفراد، ولا يمكنهم الامتناع عن الامتثال لما يقرره وذلك لتمتعه بقرينة المشروعية التي تبرر تنفيذه إلى أن يتم إلغائه إدارياً أو قضائياً.

ولهذا السبب أجازت العديد من الأنظمة القانونية، التي تقرر إمكانية إلغاء القرارات الإدارية قضائياً للأفراد المخاطبين بتلك القرارات أن يطلبوا وقف تنفيذها مؤقتاً في بعض الحالات وذلك لدى إيداعهم

^١ انظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار محمود، القاهرة - مصر بدون سنة طبع.

صحيفة الإلغاء، إلى أن يفصل القاضي في الدعوى الموضوعية وذلك تجنباً للآثار التي قد يتعدّر تداركها إذا تم تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء^١.

وقد وجد نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ليحدث نوعاً من التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة وهي مصلحة الأفراد الذين قد يتضررون بسبب تنفيذ القرار ضرراً لا يمكن تفادي آثاره لاحقاً، وتستلزم المصلحة العامة إحداث هذا التوازن بين المصلحتين^٢.

ويمكن تعريف وقف تنفيذ القرار الإداري بأنه: "ذلك الإجراء الوقائي الذي يصدره القاضي الإداري، بقصد توفير حماية قانونية عاجلة لمصلحة لا تحتل التأخير، إلى حين الفصل النهائي في موضوع دعوى الإلغاء، تفادياً لما قد ينتج عن عدم الأمر بوقف التنفيذ من استحالة أو تعذر تدارك آثار استمرار تنفيذ القرار الإداري إلى وقت الحكم بإلغائه"^٣.

ويعرف أيضاً بأنه: "طلب مستعجل يتقدم به الطاعن على القرار الإداري، مبتغياً به توقي آثار تنفيذ هذا القرار التي قد يتعدّر تداركها في حال قبول دعوى إلغائه"^٤.

فقرار وقف التنفيذ هو استثناء على القاعدة العامة في الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء، "فالأصل في القرار الإداري هو سريان القرار الإداري ونفاذه إلى أن تبطله الإدارة نفسها أو تسحبه بحسب الأحوال أو أن يقضى بإلغائه"^٥.

١ انظر د. رجب محمود طاجن، وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون القطري دراسة مقارنة، المجلة القانونية والقضائية، عدد خاص في الفصل في المنازعات الإدارية في دولة قطر نظرات وتطلعات، مركز الدراسات القانونية والقضائية، وزارة العدل، دولة قطر، عدد يونيو ٢٠١١ ص ١٢١-١٢٢

٢ انظر د. عبدالعزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق ص ٩

٣ د. رجب طاجن، مرجع سابق، ص ١٢٢

٤ د. عبدالعزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق ص ١١

٥ د. رجب طاجن، مرجع سابق، ص ١٢٢-١٢٣

وتأكيداً لهذه الطبيعة الاستثنائية نص المشرع القطري في المادة ٧ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية على أنه "لا يترتب على طلب إلغاء القرار وقف تنفيذه،" فلا يتم الربط بين دعوى إلغاء القرار وطلب وقف التنفيذ بحيث يكون الثاني نتيجة تلقائية للطلب الأول. ونظراً لخطورة هذا الاستثناء ، وأهمية أن لا يكون سبباً يستغله الأفراد لتعطيل تنفيذ القرارات الإدارية فإن التشريعات القانونية وضعت له تنظيمًا وإطاراً معيناً بحيث يقوم بدوره ويحقق الغاية منه ، وسنتعرض في هذا الفصل إلى شروط طلب وقف التنفيذ ، وآثار الحكم بوقف التنفيذ وذلك في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري

يتطلب الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري عدد من الشروط الشكلية والموضوعية التي يستلزم أن تكون مجتمعة معاً، وتتمثل الشروط الشكلية في وجوب أن يكون القرار الإداري محل دعوى الإلغاء وطلب وقف التنفيذ قراراً نهائياً، وأن يقترن طلب وقف تنفيذه بطلب إلغاءه في صحيفة دعوى واحدة وذلك وفقاً للقانونين القطري والمصري وبعض التشريعات الأخرى، أما الشروط الموضوعية: فيجب أن يتوافر عنصراً الاستعجال والجدية معاً وذلك حتى يتمكن القاضي من الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري^١، وسأتناول ما سبق في المطالب التالية:

المطلب الأول: الشرط الشكلي لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري: اقتران طلب

وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء:

أولاً: مفهوم الشرط الشكلي الخاص بطلب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء:

١ انظر د. رجب طاجن، مرجع سابق، ص ١٢٢-١٢٣-١٢٧

يرتبط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب إلغاء القرار محل الدعوى وجوداً وعدمًا، ويرتبط به في شروط القبول وحالات الانقضاء وذلك كأثر حتمي لارتباط طلب وقف تنفيذ القرار بدعوى إلغائه، ما يسمى بارتباط الفرع بالأصل^١.

فينشأ الأول بمناسبة الثاني ويرتبط به، فلا يجوز في هذه الحالة أن يتم قبول طلب فرعي بشكل مستقل عن الطلب الأصلي^٢.

فقد استقر القضاء في مصر على أن طلب وقف التنفيذ لا يقدم بشكل مستقل بل يقدم تبعاً لطلب إلغاء القرار، فطلب وقف التنفيذ "لا يتمخض أبداً عن دعوى مستقلة قائمة بذاتها ولا يقبل الادعاء به ما لم يرتبط بدعوى موضوعية يطلب في صحتها وقف التنفيذ"، وعلى هذا النحو فإن كل من طلبي وقف التنفيذ وإلغاء القرار وجهان لعملة واحدة وهي النزاع المتعلق بالقرار محل دعوى الإلغاء، فيكون طلب وقف التنفيذ هو الوجه المستعجل للنزاع، أما طلب إلغاء القرار هو الجانب الموضوعي للنزاع^٣.

ونظراً لتبعية طلب وقف التنفيذ لدعوى إلغاء القرار الإداري، فإنه يشترط لقبول هذا الطلب أن يقترب بدعوى إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه، وذلك لتجنب المماطلة والتسويف من قبل مقدم الطلب^٤. ويعد شرط اقتران طلب وقف تنفيذ القرار بدعوى إلغائه: المضمون المحدد للشرط الشكلي بحيث يتم تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وتسجيله في نفس عريضة دعوى الإلغاء التي ترفع من

^١ انظر عبد الرحمن سعد العرمان، شروط وقف تنفيذ القرار الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠١١، موقع دار المنظومة، ص ٢٥١

^٢ انظر د. رجب طاجن، مرجع سابق، ص ١٤٠

^٣ انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري- الطابع الاستثنائي لنظام الوقف، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية- مصر ٢٠٠٧، ص ٢٨٦

^٤ انظر د. عبد العزيز خليفة قضاء الامور الادارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ٥٨

صاحب الشأن، بالإضافة إلى أهمية أن يكون طلب الوقف صريحاً وواضحاً دون أن يشوبه غموض أو لبس، ذلك أن وقف التنفيذ ليس غاية في ذاته بل هو أمر يتفرع عن دعوى الإلغاء تمهيداً للحكم بإلغاء القرار محل الدعوى^١.

وأوضحت المحكمة الإدارية العليا في مصر أهمية هذا الشرط الشكلي باعتباره شرطاً جوهرياً فقضت أنه " من شروط قبول وقف تنفيذ القرار الإداري اقتترانه بطلب إلغائه وإلا غدا غير مقبول شكلاً ...

٢٠

وقررت ذات المحكمة في أحد أحكامها أن: "وقف تنفيذ القرارات الإدارية يخضع لضوابط وشروط، فيلزم لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن يقترن بالطلب الموضوعي، فلا يجوز أن يطلب وقف التنفيذ استقلالاً، ذلك أن وقف التنفيذ فرع من الإلغاء، فلا يجوز الاقتصار على الطلب الأول دون الثاني، لما في ذلك من تناقض إذا أوقف القرار مع بقائه قائماً غير معرض للإلغاء"^٣.

وجاء في حكم آخر صادر من ذات المحكمة بشأن هذا الشرط "يجب أن يكون طلب التنفيذ مقترناً بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة حتى تكون الدعوى مقبولة - ذلك الشرط الشكلي واجب في حالة إقامة الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة، أما في حالة إقامة الدعوى أمام المحاكم المدنية فإذا كان طلب المدعي وقف تنفيذ القرار، وكان قد أقام دعواه أمام محكمة لا تملك سوى الحكم بوقف التنفيذ كمحاكم التنفيذ فإنه عند إحالة الدعوى إلى محاكم مجلس الدولة يجب على المدعي أن يضيف

^١ انظر د. عبدالغني بسيوني عبدالله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشورات الحلبي اللبنانية، الطبعة الثانية ٢٠٠١، ص ١٣٦

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا - مصر - الطعن رقم ٦٥١، سنة ٢٨ قضائية، جلسة ٥ نوفمبر ١٩٨٣ أشار إليه: د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص ١٣٩

^٣ حكم المحكمة الإدارية العليا - مصر - في الطعن رقم ٣٢٤٢ لسنة ٤٢ قضائية بتاريخ ١ سبتمبر ٢٠٠٢، أشار إليه: د. رجب طاجن، مرجع سابق، ص ١٤٠

إلى طلبه بوقف التنفيذ طلباً بالإلغاء حتى يتحقق الاقتران المتطلب لصحة شكل الدعوى قانوناً،
...".^١

وذكرت محكمة التمييز الكويتية في أحد أحكامها ".... لا يترتب على طلب إلغاء القرار وقف تنفيذه، على أنه يجوز للدائرة الإدارية متى طلب في صحيفة الدعوى (١) أن تأمر بوقف تنفيذ القرار إذا رأت أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها وكان من القرارات المنصوص عليها في البند خامساً من المادة الأولى " ومفاد ذلك أنه يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن يقترن بالطلب الموضوعي بالإلغاء وبما يطلب الحكم به في موضوع الدعوى في ذات صحيفة الدعوى بحيث لا يجوز طلب وقف التنفيذ استقلالاً عن طلب الإلغاء...".^٢

فإذا لم يطلب الطاعن وقف تنفيذ القرار الإداري في نفس صحيفة دعوى الإلغاء، فلا يجوز للمحكمة أن تفترض أنه طلب وقف التنفيذ بالإضافة إلى طلب الإلغاء وتقضي فيه من تلقاء نفسها.^٣
فلا مجال كذلك لأن تقضي المحكمة بوقف تنفيذ القرار إذا طلب المدعي إلغاء القرار فقط دون وقف تنفيذه، فإذا قضت بذلك فإنها تكون قد قضت بطلبات لم تتضمنها الدعوى ولم يطلبها أحد الخصوم.^٤

^١ حكم المحكمة الإدارية العليا -مصر- في الطعن رقم ٢٦٩٤ لسنة ٤٨ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٣ موقع East law شبكة قوانين الشرق.

^٢ محكمة التمييز الكويتية- الأحكام الإدارية- الطعن رقم ٨٢ لسنة ٢٠٠٤ قضائية، تاريخ الجلسة ٢٩/١١/٢٠٠٤ موقع East law شبكة قوانين الشرق.

^٣ انظر د. رجب طاجن، مرجع سابق ص ١٤١

^٤ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري-، مرجع سابق، ص ٢٨٧

ويجد شرط اقتران طلب وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء في دولة قطر أساسه في نص البند رقم ٢ من المادة ٥ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية "لا تقبل الطلبات التالية: ١- ..

٢- طلبات وقف التنفيذ غير المقترنة بطلب إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه..

٣- "

ونص البند رقم ١ من المادة ٧ من قانون الفصل في المنازعات الإدارية المشار إليه: " لا يترتب على طلب إلغاء القرار وقف تنفيذه، على أنه يجوز للدائرة الإدارية، متى طلب في صحيفة الدعوى ذلك، أن تأمر بحسب الأحوال بما يلي: ١- وقف تنفيذ القرار إذا رأت من عناصر الجدية ما يرجح إلغاء القرار،....".

أما الأساس القانوني لهذا الشرط في مصر هو نص الفقرة الثانية من المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة والذي ينص على أنه (.. يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى)^١.

وقد قصد المشرع من ذلك أن لا يكون طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أداة للتحايل، على صفة القرار التنفيذية، ولأن هذا الطلب لا يتعدى كونه فرعاً من الأصل المتمثل بدعوى الإلغاء ، وبالتالي فلا يقبل هذا الطلب مستقلاً عنها^٢.

وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن "الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ، ولا يترتب على الطعن فيها بالإلغاء وقف تنفيذها، إلا أنه استثناءً من هذا الأصل يجوز للمحكمة

^١ انظر د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية- مصر، ٢٠١٠، ص ٧٧

^٢ انظر د. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢٠

إذا ما طلب ذلك في صحيفة الدعوى أن تقضي بوقف التنفيذ إذا قام هذا الطلب على أساس من الجدية وتعذر تدارك تنفيذه^١.

وذلك يعني أهمية أن يرد هذا الطلب في صحيفة الطعن بإلغاء القرار الإداري. فلا يجوز أن يقدم طلب التنفيذ لأول مرة أثناء نظر دعوى الإلغاء أو من خلال تعديل الطلبات بإضافة طلب وقف التنفيذ إلى الطلبات المقدمة سلفاً في صحيفة الدعوى^٢.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية برفض طلب وقف التنفيذ الذي أبداه المدعي أمام المحكمة لأول مرة ، وذلك لأنه لم يكن مقترناً بالطلب الأصلي في صحيفة دعواه^٣.

وفي هذا الشأن ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى عدم قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إذا تم إبدائه في صحيفة مستقلة أو إذا أبدى بشكل مستقل أثناء المرافعة وذلك بسبب التسليم بأن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية هي فرع من سلطة الإلغاء ومشتقة منها^٤.

ولا يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار محل الدعوى، أن يذكر هذا الطلب في صحيفة الطعن صراحة، بل قد يقوم مقام الطلب وجود ما يدل عليه، ويشير إلى أن إرادة الطاعن قد اتجهت إلى طلب وقف التنفيذ^٥، فيتبين استخلاص المعنى من خلال أمارات تؤكد الاتجاه إليه، كأن يقوم المدعي بدفع الرسوم المستحقة على طلبي وقف التنفيذ وإلغاء القرار معاً^٦.

^١ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤

^٢ انظر د. خميس السيد اسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، دار الطباعة الحديثة، مصر، الطبعة الأولى ١٩٩٢-١٩٩٣، ص ٢٠٤

^٣ انظر د. خميس اسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٠٤

^٤ حكم المحكمة الإدارية العليا - مصر - الطعن رقم ٢٤٨٣ سنة ٣٤ قضائية جلسة ١٩٨٩/٦/٢٤، أشار إليه: د. عبد

العزیز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢٠

^٥ انظر د. عبد العزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ٥٩

^٦ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٧

وقد بررت ذات المحكمة هذا الشرط بقولها في أحد الأحكام أن "طلب وقف التنفيذ لا يعدو أن يكون طعناً في القرار المطلوب إلغاؤه، وهذا الشرط يحقق اتحاد بدء ميعاد الطعن في القرار الإداري إلغاءً ووقفاً، ويمنع الاختلاف والتفاوت في حساب هذا الميعاد بداية ونهاية"^١.

واشترط اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في ذات صحيفة الطعن يترتب عليه أن يشترك كلا الطرفين في شروط القبول حيث تكون الشروط العامة لقبول طلب إلغاء القرار هي ذاتها شروطاً عامة لقبول طلب الوقف، فيترتب على قبول طلب الإلغاء قبول طلب الوقف، وذلك إذا لم يوجد ما يمنع من قبول طلب الوقف بالرغم من قبول طلب الإلغاء^٢، وبالتالي فعلى سبيل المثال فإن بطلان صحيفة الطعن بالإلغاء بسبب عدم توقيع محامٍ مقيد بجدول المحامين المقبولين للمرافعة أمام محاكم الاستئناف يترتب عليه عدم قبول طلب وقف التنفيذ لذات القرار محل دعوى الإلغاء، وذلك بسبب عدم قبول دعوى الإلغاء والتي يرتبط بها طلب وقف التنفيذ ويدور حولها وجوداً وعدمًا^٣.

أما في فرنسا يستوي أن يتم تقديم طلبات وقف التنفيذ في عريضة افتتاح الدعوى مقترنة بالطلب الأصلي في الموضوع، أو أن ترفع في دعاوى خاصة، ولكن ينبغي أن تدخل طلبات التنفيذ في نطاق الدعاوى الأصلية بالإلغاء، حيث لا يمكن تقديم طلبات وقف التنفيذ دون أن تكون مرتبطة بدعاوى إلغاء أصلية^٤، فقد كان لطالب الإلغاء الخيار في تقديم طلب وقف التنفيذ في ذات صحيفة دعوى الإلغاء، أو في صحيفة مستقلة، إلا أنه عدل عن ذلك في نظامه الجديد فغدا استقلال الصحيفتين أمراً لا خيار فيه^٥، مما يعني اتفاق القانونين المصري والقطري بالنسبة لشرط الاقتران

^١ انظر د. عبدالعزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق ص ٦١

^٢ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣١١-٣١٢

^٣ انظر د. عبدالعزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢١

^٤ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ١٢٧

^٥ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٤٢

، مختلفين بذلك مع القانون الفرنسي الذي أوجب أن يقدم طلب وقف التنفيذ في صحيفة مستقلة عن صحيفة دعوى الإلغاء ، فإذا قدم كلا الطرفين في صحيفة واحدة ، فإن طلب وقف التنفيذ سيكون غير مقبول^١.

وقد أخذ المشرع اللبناني بذات نهج المشرع الفرنسي سابقاً حيث سمح بالتقدم بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء في نفس عريضة المراجعة الأصلية أو من خلال استدعاء مستقل بالإضافة إلى عدم تقييد التقدم بطلب الوقف بمهلة محددة كما في مصر^٢.

ومن وجهة نظر شخصية، أرى أن يتم الأخذ بالموقف الفرنسي السابق من شرط الاقتران، وعدم اشتراط طلب وقف التنفيذ في ذات صحيفة الدعوى الموضوعية، وقبول طلب وقف التنفيذ المقدم في صحيفة أخرى مستقلة مع إحاطة ذلك ببعض الشروط والإجراءات وذلك لتفادي ما يمكن أن يستجد من ظروف أو أن يطرأ أمراً يجعل من تنفيذ القرار الإداري ضرراً لا يمكن تفاديه.

ثانياً: لا يترتب على الطعن بالإلغاء وقف تنفيذ القرار الإداري:

وفقاً لاتجاه المشرع المصري والقطري لا يترتب على الطعن بالإلغاء وقف تنفيذ القرار ما لم يطلبه الخصوم في ذات صحيفة دعوى الإلغاء، ومن ثم فإن الطعن بإلغاء القرار الإداري لا يوقف تنفيذه. إلا أن المشرع المصري والقطري أوجدا استثناءً على الطعن بالإلغاء، ولا يجب الخلط بين حالة الاستثناء وبين وقف تنفيذ القرار الإداري وهي "حالة الطعن بالإلغاء في القرار الإداري الصادر بالفصل من الخدمة"، فإذا كان الطعن بالإلغاء لا يوقف التنفيذ، فإن المشرع أورد استثناءً من هذا الأصل وأجاز للمحكمة في حالة التظلم من قرار الفصل من الخدمة أن تحكم مؤقتاً باستمرار

^١ انظر د. رجب طاجن، مرجع سابق ص ١٦٧

^٢ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ١٤٩

سرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد، اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه، (المادة ٤٩ الفقرة ٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢^١.

وهذا الاستثناء له نطاق محدد بحيث يقتصر إعمال أثره على قرارات الفصل من الخدمة دون غيرها من قرارات إنهاء الخدمة كالإحالة إلى المعاش، وذلك لأن الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره^٢.

وقد أقر المشرع القطري ما أقره المشرع المصري في المادة السابقة وذلك في المادة السابعة من قانون المنازعات الإدارية سالف الذكر، والتي نصت على أنه "لا يترتب على طلب إلغاء القرار وقف تنفيذه، على أنه يجوز للدائرة الإدارية، متى طلب في صحيفة الدعوى ذلك، أن تأمر بحسب الأحوال، بما يلي:

١- ... ٢- استمرار صرف المرتب كله أو بعضه لحين الفصل في طلب إلغاء قرار إنهاء الخدمة، إذا رأت من ظروف الدعوى ما يبرر ذلك".

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية:

تعرضنا في المطلب السابق إلى شرط الاقتران بين طلب وقف التنفيذ وطلب الإلغاء في ذات صحيفة الدعوى كشرط شكلي يجب توافره لقبول طلب وقف التنفيذ، ولكن لا يكفي ذلك لقبول الطلب، حيث يستلزم القضاء تحقق شروط أخرى موضوعية بالإضافة للشكلية، وقد نص على تلك الشروط قانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري في المادة السابعة منه، والتي تقر بأن

^١ انظر د. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢١

^٢ انظر د. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢١-٢٢٢

الدائرة الإدارية تصدر أمرها بوقف التنفيذ "إذا رأت من عناصر الجدية ما يرجح إلغاء القرار وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها"^١.

وقد بينت المحكمة الإدارية العليا المصرية شروط وقف التنفيذ الموضوعية في أحد أحكامها الذي قضى بأنه "... إذ يتعين على القضاء الإداري ألا يوقف قراراً إدارياً، طبقاً للمادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، إلا إذا تبين له بحسب الظاهر من الأوراق ودون مساس بأصل الحق أن طلب وقف التنفيذ توافر له ركنان: (أولهما) ركن الجدية ويتمثل في قيام الطعن في القرار - بحسب الظاهر من الأوراق - على أسباب جدية من حيث الواقع أو القانون تحمل على ترجيح الحكم بإلغائه عند نظر الموضوع، و(ثانيهما) ركن الاستعجال بأن يكون من شأن استمرار القرار وتنفيذه نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى بإلغائه"^٢.

وبناء على ذلك ، فإن الحكم بوقف التنفيذ يتطلب توافر ركنين مجتمعين ولا يكفي توافر أحدهما دون الآخر، الأول هو ركن الجدية والثاني هو ركن الاستعجال، "فدواعي القانون يترجمها شرط الجدية أو المشروعية ودواعي الواقع يترجمها شرط الاستعجال ولا بد من تكامل الشرطين وارتباطهما لتسويغ القضاء بوقف التنفيذ"^٣ ، وسيتم تناولهما على النحو التالي:

الشرط الأول: الجدية:

أتناول فيما يلي مفهوم شرط الجدية ووجوده في التشريع القطري، وذلك على النحو التالي:

١- مفهوم شرط الجدية لوقف التنفيذ:

^١ انظر د. رجب طاجن، مرجع سابق، ص ١٤١

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا، مصر، الطعن رقم ٤٨٧٨ لسنة ٥٥ قضائية، تاريخ الجلسة ٢٧/٣/٢٠١٠ موقع eat law شبكة قوانين الشرق.

^٣ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٥

يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري شرط جدية الطلب، والتي ترتبط بدون شك بجدية أسباب الطعن بالإلغاء والتي على أساسها يرجح قبول هذا الطعن، وذلك حتى ينتهي عن طالب الطعن قصد إعاقة تنفيذ القرار الإداري من خلال طلب وقف تنفيذه مما يؤثر سلباً على فعالية العمل الإداري^١. ولأن طلب وقف التنفيذ متفرع من طلب الإلغاء، فيجب أن يبني هذا الطلب على أسباب جدية يترك تقديرها لقاضي الموضوع^٢.

"فيجب أن تكون هناك أسباب جدية تتعلق بمشروعية القرار، يرجح معها بحسب الظاهر من الأوراق الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه عند الفصل في دعوى الإلغاء".

ومعنى ذلك أنه لا يكفي أن تثور بعض الشبهات حول مشروعية القرار، بل يجب أن تكون هناك مطاعن جدية تمس أركان القرار الإداري التي تبرر وجوده ونفاذه بشكل مباشر، بشكل يقيم لدى القاضي أدلة وبراهين يرجح معها أن يقضي بإلغاء القرار الإداري عند نظر دعوى الإلغاء^٣.

ويقصد بهذا الشرط "رجحان احتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري بناءً على الأسباب الجدية التي أسس عليها الطاعن دعوى الإلغاء، بحيث إذا ما رأت المحكمة من فحصها الظاهري للدعوى أن الأسباب التي استند إليها المدعي لإلغاء القرار المطعون فيه مشروعة، فإنها تقضي بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا ما توافرت الشروط الأخرى"^٤ وحسب ما ذهب إليه بعض الفقهاء فإن الأسباب الجدية هي تلك الأسباب التي يؤسس عليها المدعي دعواه، وتوحي للوهلة الأولى بإلغاء القرار

^١ انظر د. عبدالعزيز خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص ٨٣

^٢ لنظر د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة- مصر بدون سنة طبع، ص ٨٨٢

^٣ انظر د. رجب طاجن، مرجع سابق، ص ١٤٨-١٤٩

^٤ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ١٧٥

المطلوب إيقافه، بحيث لا يكون القصد من الطلب عرقلة نشاط الإدارة والمماثلة وإطالة الإجراءات^١.

كما بينت محكمة القضاء الإداري المصرية المقصود من اشتراط أن تبني دعوى الإلغاء على أسباب جدية، بأن يوجد احتمال أن يكون للمدعي حق فيما يطلبه من حيث الموضوع، وذلك بغض النظر عن تحقق هذا الاحتمال من عدمه، فيكفي مجرد وجود الاحتمال حتى يقبل طلب وقف التنفيذ^٢.

وفي فرنسا اشترط مجلس الدولة الفرنسي وجود أسباب جدية في الشق الموضوعي لدعوى الإلغاء، بالإضافة إلى شرط الضرر وذلك حتى يستجيب المجلس إلى طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه في الشق المستعجل منها ، وذلك منذ أواخر القرن التاسع عشر واستمرت كذلك تأكيداً لأهمية هذا الشرط ، وسارت المحاكم الإدارية على ذات النهج في اشتراط جدية الأسباب حتى تتمكن من الاستجابة لطلب الطاعن بوقف القرار المطعون فيه بالإلغاء^٣.

وفي تحديد قيام شرط جدية أسباب الطعن بالإلغاء كشرط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنه يكفي لتوافر ركن الجدية أن تستظهر المحكمة وجهاً أو أكثر لعدم مشروعية القرار الإداري^٤.

^١ انظر د. عبدالعزيز خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص ٨٥

^٢ انظر د. خميس اسماعيل، مرجع سابق، ص ١٩٨

^٣ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ، ص ١٧٧

^٤ حكم المحكمة الإدارية العليا -مصر - طعن ٢٧٤٢ لسنة ٢٩ قضائية جلسة ١٩٨٤/٣/٤ ، أشار إليه د. عبدالعزيز

خليفة ،الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق ص١١٦

وذهبت ذات المحكمة إلى أنه إذا كان ظاهر الأوراق يشير إلى أن الإدارة قد التزمت في إصدارها للقرار الإداري بأحكام القانون فإن ذلك يؤدي إلى انتفاء ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ، مما يستوجب رفضه^١.

وتطبيقاً لذلك أيضاً ذهبت ذات المحكمة إلى أن فقدان القرار الإداري لركن السبب الواقعي أو القانوني حسبما يظهر من الأوراق فإن ذلك يكفي للقول بتوافر ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ^٢. ومن واقع الفحص الظاهري للأوراق إذا قدر القاضي أن أسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري لن تنال من مشروعيته، بسبب وجود ما يؤكد تلك المشروعية، فإنه يقوم برفض طلب وقف التنفيذ لعدم ترجيحه إلغاء القرار محل هذا الطلب^٣.

ولا توجد صيغة محددة يمكن أن تعتبر معياراً لشرط الجدية الذي يعد توافره مبرراً للحكم بوقف التنفيذ عند توافر الشرط الثاني وهو شرط الاستعجال، فقد تعددت التعبيرات التي استخدمها القضاء الإداري والتي تؤدي إلى ذات القصد القائم على وجود أدلة جدية تمس مشروعية القرار محل طلب وقف التنفيذ، ويرجح معها أن يقضى بإلغاء القرار عند الفصل في الشق المتعلق بالإلغاء.

فيعبر القضاء عادةً عن ركن الجدية من خلال الإعلان بأنه بحسب الظاهر "هناك أسباب جدية" يرحب معها إلغاء القرار، "وبحسب الظاهر من الأوراق ودون التغلغل في بحث المشروعية فيها أو

^١ حكم المحكمة الإدارية العليا -مصر - طعن رقم ١٨١٣ لسنة ٤٠ قضائية جلسة ١٩٩٦/١/٧، أشار إليه: د. عبد العزيز خليفة، الاسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٢٣١

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا -مصر- طعن ١٦٧٨-١٦٨١ لسنة ٢٨ قضائية- جلسة ١٩٨٩/٤/١ أشار إليه: د. عبدالعزيز خليفة الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٦

^٣ حكم محكمة القضاء الإداري-مصر- قضية ١٧٤٧ لسنة ٣٩ ق جلسة ١٩٨٥/١١/٧ أشار إليه: د. عبد العزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ٨٦

البت فيها" ، و "دون المساس بأصل الحق أو موضوع دعوى الإلغاء" ، وأن يكون القرار "بحسب الظاهر معرضاً للإلغاء" و "معيباً بما يرجع إلغائه" ، و "غير مشروع ويرجح القضاء بإلغائه".^١

ومما سبق يتضح أنه إذا كان القاضي في سبيل الفصل في طلب وقف التنفيذ يتناول الموضوع ، فيجب أن تكون نظرتة أولية، ويستخلص الأسباب بحسب ما يظهر له بحيث لا يتعرض للموضوع إلا بالقدر الذي يسمح له بتكوين رأي في مسألة وقف تنفيذ القرار دون أن يسبق قاضي الموضوع وينتهي إلى تكوين عقيدة فيه^٢ ، فيكون بادياً من الوهلة الأولى أن هذه الأسباب قائمة على أسس قانونية سليمة تؤدي على الأرجح إلى إلغاء القرار المطعون فيه عند الفصل في الدعوى الموضوعية^٣.

وينبغي على القاضي عند الفصل في مسألة وقف التنفيذ عند تقديره لركن الجدية في الطلب أن يلتزم "بحدود الاختصاص المقرر له كقاضٍ للأمر المستعجلة في القانون الإداري، بحيث يقف اختصاصه في هذا الشأن عند استظهار وتقدير جدية المطاعن المنسوبة إلى القرار الإداري بالنظر إلى ظاهرها، استخلاصاً من ظاهر الأوراق، دون غوص في موضوع المنازعة والتعمق في تمحيصها ووزن الدلائل الموضوعية وزناً دقيقاً متعمقاً، إذ أن ذلك كله يكون من اختصاص قاضي الموضوع، وذلك حتى لا يكون تصدي قاضي الموضوعية للفصل في طلب وقف التنفيذ فصلاً في أصل طلب الإلغاء"^٤.

^١ انظر د. رجب طاجن، مرجع سابق، ص ١٥٠-١٥١

^٢ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ١٨٨

^٣ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٦٦٢

^٤ حكم لمحكمة الإدارية العليا -مصر- الطعن رقم ٧٤٣ سنة ٣٥ قضائية بتاريخ ١٩٩١/١١/٢٤ أشار إليه: د. رجب طاجن، مرجع سابق ، ص ١٤٩

وبالتالي فإن اللجوء إلى أي من الإجراءات المتعلقة بالدعوى الموضوعية كاللجوء إلى الخبرة - على سبيل المثال - من خلال ندب خبير من أجل البحث والتدقيق في ملف الدعوى، فذلك يعد تجاوزاً لمسألة طلب وقف التنفيذ المستعجل وتدخلًا في الفصل في الدعوى الموضوعية، مما يؤدي إلى الخلط بين كلا الاختصاصين بالنسبة للمحكمة^١.

٢- شرط الجدية في التشريع والقضاء القطري:

ويتحدد موقف المشرع القطري من شروط وقف التنفيذ الموضوعية (الاستعجال والجدية) في المادة ٧ من قانون الفصل في المنازعات الإدارية والتي نصت على أنه " لا يترتب على طلب إلغاء القرار وقف تنفيذه، على أنه يجوز للدائرة الإدارية، متى طلب في صحيفة الدعوى ذلك، أن تأمر بحسب الأحوال، بما يلي:

١- وقف تنفيذ القرار إذا رأت من عناصر الجدية ما يرجح إلغاء القرار، وأن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها، وكان من القرارات المنصوص عليها في البند (٣) من المادة (٣) من هذا القانون.... " ففي إحدى المنازعات المتعلقة بوقف تنفيذ وإلغاء قرار غلق إحدى المدارس الخاصة، ذهبت المحكمة في قطر إلى ندب خبير يقوم بفحص حالة المدرسة على الواقع وذلك بهدف التحقق من توافر شرط الجدية، مما أدى إلى تمكين المحكمة من اليقين بفساد السبب الذي استندت إليه الإدارة عندما أصدرت قرارها بالغلق، وفي هذا الوضع فإن للمحكمة من باب أولى أن تفصل في الدعوى الموضوعية بدلاً من الفصل في طلب وقف التنفيذ حيث تجاوز إجراء اللجوء إلى الخبرة الإجراءات التي تكتفي بالفحص الظاهر لإصدار القرار بشأن طلب وقف التنفيذ، وكان ذلك في الحكم الصادر من الدائرة الإدارية في المحكمة الابتدائية القطرية رقم ٥١ لسنة ٢٠١٠ والذي قضى في النهاية

^١ انظر د. رجب طاجن، مرجع سابق، ص ١٥١

"أولاً: بقبول دعوى إلغاء القرار رقم ٢٠ / لسنة ٢٠١٠ والمطعون عليه شكلاً وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذه وألزمت جهة الإدارة مصروفاته....".

وبشأن الاستناد إلى ركن الجدية ورد في ذات الحكم أنه " ومن حيث أنه وترتيباً على ما تقدم، فإن القرار المطعون عليه رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٠ يكون بحسب الظاهر من الأوراق - قد خالف القانون لعدم قيامه على سبب صحيح يبرره، مما يتحقق معه ركن الجدية في طلب المدعية وقف تنفيذه....".

وجدير بالذكر أن استخدام مصطلحي الجدية والمشروعية كمترادفين لنفس الدلالة والقصد وكلاهما يحقق ذات المعنى فشرط الجدية ظهر من خلال اعتبارات قانونية وبالتالي يتصل بمبدأ المشروعية، وقد رجح استخدام مصطلح الجدية في الغالب الأعم، وفي الواقع فإن كلاهما يؤدي إلى الآخر فطلب وقف التنفيذ يقوم على ركنين أحدهما الاستعجال والثاني هو ركن المشروعية بحيث يقوم الطلب حسب الظاهر من الأحوال على أسباب جدية، ويكون القرار المطعون فيه بالإلغاء معيباً بعدم المشروعية مما يتحقق معه شرط الجدية في طلب وقف التنفيذ^٢.

الشرط الثاني: الاستعجال:

أتناول فيما يلي مفهوم شرط الاستعجال، ثم تطبيقاته في أحكام القضاء، والقرارات التي تحمل في مضمونها الجدية والاستعجال حال تنفيذها، وأخيراً القرارات التي ينتفي فيها تحقق شرطي الجدية والاستعجال:

١- مفهوم شرط الاستعجال لوقف التنفيذ:

^١ حكم المحكمة الابتدائية - الدائرة الإدارية - قطر - رقم ٥١ لسنة ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ٢٩/٧/٢٠١٠

^٢ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٦١١-٦١٦-٦٢٢-٦٢٣

حتى يحكم القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري يشترط في الطلب المقدم لوقف التنفيذ بالإضافة لشرط جدية المطاعن والذي تطرقنا إليه سابقاً ، أن يكون هناك استعجال، وعبر المشرع القطري عن هذا الاستعجال في المادة السابعة من قانون الفصل في المنازعات الإدارية سالف الذكر من خلال معيار مرن يقتضي أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري "نتائج يتعذر تداركها"^١.

ومعنى هذا الشرط أن تتوافر ضرورة معينة تدعو لوقف تنفيذ القرار ، وذلك لتفادي نتائج لا يمكن تداركها إذا لم يتم القضاء بوقف التنفيذ^٢.

وهذا ما بينته المحكمة الإدارية العليا في مصر في بيانها لما يقصد بشرط الاستعجال فذكرت أن "مؤدى ركن الاستعجال أن يكون من شأن القرار المطعون فيه أن تترتب عليه نتائج يتعذر تداركها"^٣ أي أن هناك ضرر قد يترتب على تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، وبالتالي فإنه يتعين على المحكمة المختصة أن تصدر أمراً بوقف التنفيذ توقيماً لحدوث هذا الضرر^٤.

فالاستعجال بهذا المعنى يمثل الحالة التي تنشأ عن القرار محل طلب وقف التنفيذ، وهي حالة تتطلب أن يتدخل القاضي وفقاً لأحكام القانون ليؤمن حماية عاجلة للمركز القانوني لطالب وقف التنفيذ، وهذه الحماية لا تقبل التأخير أو حتى الانتظار لحين الفصل في دعوى الإلغاء الأصلية، فيكون مقتضى هذه الحالة تجنب نتائج لا يمكن تفاديها إذا قضي بإلغاء القرار لاحقاً.

فإذا كان الهدف من نظام وقف التنفيذ تفادي النتائج السلبية التي قد تمس المركز القانوني للمطاعن، فبذلك يصبح الاستعجال شرطاً جوهرياً للحكم بوقف تنفيذ القرار^٥.

^١ انظر د. رجب طاجن، مرجع سابق، ص ١٥٥

^٢ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، الأعمال الإدارية القانونية، مرجع سابق، ص ٧٤١

^٣ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٩٠

^٤ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٥١

^٥ انظر د. رجب طاجن، مرجع سابق، ص ١٥٦

ويقصد بنتائج التنفيذ التي يتعذر تداركها بأنها النتائج التي يستحيل أو يمتنع معها إصلاحها عيناً بإعادة الحال إلى ما كان عليه من نفس النوع والجنس، أو النتائج التي يتعذر إصلاحها قانوناً من خلال التعويض عنها مادياً^١.

ومن أمثلة ذلك: الحالة التي يمنع فيها طالب من أداء الامتحانات وهي حالة قانونية ومسألة يتعذر تداركها وتعد ضرراً حالاً من الصعب تعويضه لأنه يمس المستقبل الدراسي للطالب^٢، وكذلك الحالات التي يرد بها احتمال تفويت الغاية من حقوق يرتبها المشرع كوقف تنفيذ قرار يعطل حرية الاجتماع التي أقرها المشرع حيث أن تنفيذ هذا القرار يفوت الغاية المرجوة من الاجتماع، ويجعل النتائج التي تترتب على القرار المطعون نتائج يتعذر تفاديها، كذلك النتائج التي لا يمكن التعويض عنها مادياً كإزالة مكان يحتوي على قطع فنية أو تاريخية يندر وجود مثيل لها^٣.

ويعد توافر شرط الاستعجال من أبرز الشروط الموضوعية وأكثرها أهمية والتي تستوجب اللجوء للقضاء الإداري من أجل تفادي خطر محقق قبل فوات الأوان^٤ ففي كل حالة يؤدي فيها تنفيذ القرار إلى إحداث نتائج لا يمكن تداركها لو قضي بإلغاء هذا القرار، يكون الاستعجال مبرراً لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، وذلك لأنه من المستحيل أن يعود الحال إلى ما كان عليه قبل أن يصدر الحكم بإلغاء القرار^٥، فهذه النتائج التي يتعذر تداركها والتي يقوم عليها شرط

^١ انظر عبدالرحمن العرمان، مرجع سابق، ص ٢٦٣ و محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠٠

^٢ انظر د. عبد العزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ٦٧

^٣ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩٢

^٤ انظر د. خميس اسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٠٨

^٥ انظر د. عبدالعزيز خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٩١

الاستعجال ، "جوهرها وفحواها ضرر لاحق بطالب الوقف وخطر محقق به يظل قائماً لحين الفصل في طلبه" بإلغاء القرار^١.

ولذلك نصت المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة المصري على أنه "يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، إذا رأت أن نتائج هذا التنفيذ يتعذر تداركها"^٢.

وتملك المحكمة تقدير ما إذا كان تنفيذ القرار المطعون فيه يترتب عليه نتائج لا يمكن تفاديها أو لا يترتب عليه ذلك، لكي تتمكن من إصدار الأمر بوقف التنفيذ أو أن ترفض الطلب، فالمسألة متروكة للقاضي فهو المقرر لوجود حالة الاستعجال التي يترتب عليها قبول طلب وقف التنفيذ^٣، فحالة الاستعجال هي حالة واقعية يستخلصها قاضي الموضوع في ضوء ظروف كل دعوى وملاساتها على حدة، وتقدير مدى قيام هذه الحالة يخضع كذلك لرقابة محكمة الطعن^٤. فلا يمكن بأي حال من الأحوال حصر الحالات المستعجلة وجمعها في قائمة نموذجية .

فالأمر بتحديد معيار تحقق شرط الاستعجال والنتائج التي يتعذر تداركها متروك لسلطة المحكمة التقديرية وهو أمر نسبي يختلف من وجهة نظر إلى أخرى وحسب الزاوية التي ينظر منها كل قاضي إلى الموضوع وذلك في ضوء كل حالة على حدة، وهناك من الأضرار ما يمكن أن تعتبر في ظروف معينة ذات أهمية بحيث يتوافر معها ركن الاستعجال، ولكنها قد لا تعتبر كذلك في ظروف مكانية أو زمانية أخرى^٥.

^١ د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٩

^٢ د. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢٤، و د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٢

^٣ انظر د. عبد الغني بسيوني وقف تنفيذ القرار الإداري ص ١٦٣ + ص ١٦٤

^٤ انظر د. رجب طاجن، مرجع سابق، ص ١٥٧

^٥ انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٥٤٨

ولقيام الاستعجال لا يشترط أن تكون جميع نتائج تنفيذ القرار الإداري على وجه الإطلاق تتضمن أضراراً أو أخطاراً لا يمكن تداركها بالنسبة للطاعن طالب الوقف، بل يكفي أن يتعذر تدارك بعض النتائج التي تؤثر في مركزه لتبرير قبول طلب الوقف^١.

ويجدر التنويه إلى أن المفهوم السابق وحده لا يكفي ليكون سبباً ومبرراً لقيام حالة الاستعجال وبالتالي وقف تنفيذ القرار محل دعوى الإلغاء، بل يجب تحقق أمرين في هذا الاستعجال، الأول: أن يتعذر على الطاعن تقاضي النتائج المترتبة على تنفيذ القرار من خلال وسائل عادية مقبولة، حيث يكون موقف المدعي من توقي هذه النتائج بوسائل مباحة ومشروعة محل اعتبار عندما يقرر القضاء وقف تنفيذ القرار، والثاني: أن تستمر حالة الاستعجال حتى تاريخ الفصل في النزاع^٢.

٢- شرط الاستعجال في أحكام القضاء :

تعددت الأحكام القضائية بالنسبة لشرط الاستعجال ففي القضاء المصري على سبيل المثال: ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن القصد من الحكم بوقف التنفيذ هو توقي النتائج التي يتعذر تداركها فيما لو تم تنفيذ القرار المطعون فيه، فإذا انتقت تلك النتائج بأن زالت حالة الاستعجال كان من المتعين الحكم برفضه^٣.

^١ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٣

^٢ انظر د. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢٤

^٣ حكم المحكمة الإدارية العليا - مصر - قضية ٩٩ لسنة ٢٥ قضائية، جلسة ١٢/٢٢/١٩٧٠، أشار إليه: د. عبدالعزيز

خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢٤

وتطبيقاً لحالة الاستعجال ذكرت ذات المحكمة إلى أن الحيلولة بين الطلاب وانتظامهم بالدراسة ودخول الامتحان أمر يتعذر تداركه، وضرراً حالاً يصعب تعويضه لمساس ذلك بمستقبلهم الدراسي ومن ثم تتحقق حالة الاستعجال^١.

وقضت كذلك بوقف القرار الصادر بحرمان بعض الطلبة من فرصة أداء الامتحان : " متى كان من شأن تنفيذ القرار المطعون فيه حرمان المطعون عليهم من أداء الامتحان لو كان لهم حق فيه، مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي تترتب على ذلك، فإن ركن الاستعجال في الحالة هذه يكون قائماً"^٢.

وفي قطر: جاء في حكم المحكمة الابتدائية، الدائرة الإدارية " ... فيوقف تنفيذه إذا تبين له بحسب الظاهر من الأوراق ودون المساس بأصل الحق ، أن طلب وقف التنفيذ - وبعد قبوله- قد استقام على ركنين، والثاني: ركن الاستعجال بأن يكون من شأن استمرار تنفيذ القرار إحداث نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى بإلغائه حال نظر موضوع طلب الإلغاء.."^٣.

والحكم الصادر من الدائرة الإدارية والذي جاء فيه فيما يتعلق بتوافر شرط الاستعجال " .. كون هذا الدفع لا ينال من عناصر الاستعجال التي ترى المحكمة أنها قد توافرت في هذا الشق مما يوجب القضاء بقبوله.."^٤.

٣- قرارات يتوفر فيها شرط الاستعجال حال تنفيذها ومنها:

^١ حكم المحكمة الإدارية العليا-مصر- طعن رقم ٣١ لسنة ٣٨ قضائية، جلسة ١٩٩٢/٦/٦ ، أشار إليه: د. عبدالعزيز

خليفة ، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢٥

^٢ انظر د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٧٤

^٣ حكم المحكمة الابتدائية - الدائرة الإدارية - قطر رقم ٥١ / ٢٠١٠ ، بتاريخ: ٢٩/٧/٢٠١٠ (مشار إليه سابقاً)

^٤ حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية -المحكمة الكلية- قطر ، الدعوى رقم ٠٠٠١٦٣/م د م/٢٠١٨ بتاريخ

٢٠١٨/١٠/٣١

أ- كل قرار يمس حق دستوري أو ينتقص منه، أو يترتب على تنفيذه مساس بالحريات التي أقرها الدستور : فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى توافر شرط الاستعجال الموجب لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في كل قرار يمس حقاً دستورياً أو ينتقص منه، معللة ذلك بأن الأمانة التي تطوق عنق قاضي المشروعية تلزمه دائماً بالذود عن الحقوق الدستورية المقررة للمواطنين^١، وتطبيقاً لما سبق فقد ذهبت ذات المحكمة في أحد أحكامها إلى وقف تنفيذ قرار إداري مطعون بإلغائه وذلك لاستبعاده اسم أحد المرشحين لعضوية المجالس المحلية دون سبب مشروع، حيث اعتبرت المحكمة أن ذلك يعد بمثابة اعتداء على حق كفله الدستور^٢.

وقد بررت محكمة القضاء الإداري في مصر قبول طلب وقف التنفيذ لهذا النوع من القرارات حيث استندت إلى تحقق ركن الاستعجال بقولها ، "... نظراً لما يترتب على استمرار تنفيذ هذا القرار من اعتداء على حق من الحقوق التي كفلها الدستور للمواطنين للمشاركة في إدارة شؤونهم المحلية وفقاً لنص المادة ١٦٢ من الدستور، ومن ثم فإن رفع هذا الاعتداء يعد أمراً مستعجلاً بطبيعته" وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم^٣.

وبالنسبة للقرارات التي يكون من شأن تنفيذها مساساً بالحريات، فقد سارت المحكمة الإدارية العليا على نفس النسق السابق المتعلق بالحقوق الدستورية، حيث ارتأت فيها مخالفة للدستور ، الأمر الذي يتوافر معه قيام حالة الاستعجال الذي يبرر طلب وقف التنفيذ^٤، وقضت محكمة القضاء

^١ حكم المحكمة الإدارية العليا- مصر- طعن ٤٧٤ لسنة ٤٢ ق جلسة ٢٤/٢/٢٠٠١ أشار إليه: د. عبدالعزيز خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق، ص ٩٦

^٢ حكم محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية، قضية رقم ٤١٥ لسنة ٤٧ ق جلسة ٢٩/١٠/١٩٩٢ أشار إليه: د. عبد العزيز خليفة الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢٦

^٣ حكم محكمة القضاء الإداري- مصر- الطعن رقم ١٨٨١ لسنة ٣٠ قضائية، بتاريخ ٣٠/٣/١٩٨٥ أشار إليه في الهامش: د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠١

^٤ انظر د. عبد العزيز خليفة الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢٦

الإداري في مصر من أن " تقييد الحرية الشخصية هو بطبيعته من أبرز صور الاستعجال لما يترتب على هذا التقييد من نتائج يتعذر تداركها"^١ .

وبررت المحكمة ذلك بقولها "بأنه مما لا شك فيه أن الاعتداء على الحريات أو تقييدها بلا موجب من القانون هو أبرز الصور التي يترتب عليها نتائج يتعذر تداركها، مما يتوفر معه ركن الاستعجال"^٢ .

ومن ناحية واقعية فإن تعلق القرار المطلوب وقف تنفيذه بحق دستوري ثابت، فإن ذلك لا يعني توافر ركن الاستعجال الذي يبرر قبول الطلب فحسب، بل يعني توافر ركن الجدية الذي تتاولناه سابقاً في مثل تلك الأحوال ، وذلك لأن مثل هذا القرار مرجح الإلغاء بلا شك ، الأمر الذي يتوافر معه ركني قبول طلب وقف التنفيذ معاً^٣ .

ب- القرارات التي يترتب على تنفيذها مساس بمصدر الرزق:

فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على أن ركن الاستعجال يكون قائماً في الطلب بوقف تنفيذ قرار إداري ينطوي على مساس بمورد الرزق^٤ ، لأن ذلك يؤدي إلى ارتباك الالتزامات المادية بالنسبة لطالب الوقف^٥ .

^١ حكم محكمة القضاء الإداري-مصر- قضية رقم ١١٤٢ لسنة ٣ ق جلسة ١٩٥١/٦/٣٠ أشار إليه : د. محمد فؤاد عبدالباسط، الأعمال الإدارية القانونية ، مرجع سابق، ص ٧٤١

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا -مصر- طعن ١٢٢ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٨٨/١/٢٦ أشار إليه: د. عبدالعزيز خليفة ، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق، ص ٩٦

^٣ انظر د. عبد العزيز خليفة الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢٦

^٤ حكم المحكمة الإدارية العليا -مصر- طعن ١٧٥ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٧٧/١٢/١٠، أشار إليه: د. عبد العزيز خليفة الأسس العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٢٢٧

^٥ حكم المحكمة الإدارية العليا طعن ١٣٢٢ لسنة ٨ ق جلسة ١٩٦٢/١٢/١٥ أشار إليه: د. عبد العزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ٧٣-٧٤

ويجدر الذكر أنه لوقف تنفيذ مثل تلك القرارات التي يترتب على تنفيذها المساس بمورد الرزق ، أن يكون هذا المورد هو المورد الرئيسي لرزق طالب وقف التنفيذ والذي بدونه لا يستطيع أن يقوم أوده^١.

ج- القرارات التي يترتب على تنفيذها مساس بالسمعة الشخصية:

حيث أعطت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذات الحكم السابق بالنسبة للقرارات التي ينتج عن تنفيذها مساس بالسمعة الشخصية لطالب وقف تنفيذ القرار، ومثال ذلك القضاء بوقف تنفيذ القرار المتضمن رفض منح المدعي ترخيص بالاتجار في الأسلحة استناداً إلى كونه مصاب بمرض عقلي لأن ذلك من شأنه "أن تترتب عليه أضرار جسيمة يتعذر تداركها، تتمثل في حرمانه من مباشرة نشاطه التجاري والقضاء على سمعته كتاجر في المجال الذي يعمل فيه، وهو مجال تقوم فيه العلاقات على أساس الثقة والائتمان"^٢.

د- القرارات التي يترتب على تنفيذها مساس بحق الملكية الخاصة:

حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى قبول طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي تنطوي على المساس بحق الملكية الخاصة ، منها على سبيل المثال قرارات الاستيلاء أو نزع الملكية للمنفعة العامة للأراضي التي يمتلكها الأفراد وذلك لافتراض قيام ركن الاستعجال الذي يوجب قبول طلب وقف التنفيذ وذلك استناداً لحرص الدستور على صيانة حق الملكية الخاصة^٣،

^١ حكم المحكمة الإدارية العليا-مصر- طعن ٤٠١ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٩٤/١١/٦ أشار إليه د. عبد العزيز خليفة الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢٧

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا-مصر- طعن ٦١٠ لسنة ١١ ق جلسة ١٩٦٦/١١/١٩. أشار إليه: د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق، ص ٨٧٦

^٣ انظر د.عبدالعزیز خليفة الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢٨

حيث نصت في حكمها على أن " .. حرية التملك من الحريات التي يكفلها ويصونها الدستور ما يجعل ركن الاستعجال متوفراً"^١ .

٤- قرارات ينتفي فيها قيام شرط الاستعجال الذي يوجب وقف تنفيذها:

وهي ثلاث حالات أو ثلاث أنواع من القرارات:

أ- أن تتحقق النتائج التي يتعذر تداركها قبل أن تفصل المحكمة في طلب وقف التنفيذ:

وذلك بسبب انتفاء مصلحة الطالب في استمرار التمسك بطلب وقف التنفيذ، وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن إلى أنه " يتعين توافر تلك المصلحة وقت إبداء طلب الوقف مع استمرار قيامها لحين الفصل فيه"^٢.

فإذا تحققت هذه النتائج قبل الفصل في طلب وقف التنفيذ تزول حالة الاستعجال ويفقد طلب وقف التنفيذ ركن من أركانه الأساسية وهو ركن الاستعجال مما يحتم الحكم برفضه، وعلى ذلك أنه إذا زالت حالة الاستعجال لم يعد لمقدم الطلب مصلحة للاستمرار فيه"^٣.

ب- تنفيذ القرار محل طلب وقف التنفيذ:

فإذا ما تم تنفيذ قرار إداري تنفيذاً كاملاً تحقق به كافة النتائج والآثار المترتبة عليه، واستنفذ الغرض الذي صدر لأجله ففي هذه الحالة لا يقبل طلب وقف تنفيذ هذا القرار "فإذا نفذ القرار المطعون فيه، استنفذ أغراضه"^٤.

١ حكم المحكمة الإدارية العليا -مصر- طعن ٢٣٥٩ لسنة ٣٩ ق جلسة ١١/٦/١٩٩٥، أشار إليه في الهامش: د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠٤

٢ حكم المحكمة الإدارية العليا-مصر- طعن ٣١٠٤ لسنة ٣٤ ق جلسة ١/١٢/١٩٩٠ أشار إليه: د. عبد العزيز خليفة الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق ص ١٠٦

٣ انظر د. عبدالعزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، مرجع سابق، ص ٧٦

٤ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩٣

وتأكيداً لذلك ، ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى اشتراط استمرار إنتاج القرار الإداري لآثاره القانونية المطلوب تفادي النتائج المترتبة عليها لقبول طلب وقف تنفيذه^١.

ج- الحالات التي ينتفي فيها توافر ركن الاستعجال في طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي تمس حقوقاً مالية:

فقد بررت المحكمة الإدارية العليا المصرية رفضها لمثل تلك الطلبات إلى أن تلك المنازعات تدور بطبيعتها حول حقوق مالية يتنازعها أطراف الدعوى، لذلك ينتفي تصور وقوع نتائج يتعذر تداركها من جراء تنفيذ قرارات تمس هذه الحقوق، إذ يؤول الأمر بعد حسم موضوع تلك المنازعات إلى أن يسترد كل صاحب حق حقه، إلا إذا ثبت للمحكمة أن من شأن تنفيذ القرار الإداري ترتيب آثار مادية غير محددة المدى، أو كان من شأن تنفيذ القرار التأثير على المركز المالي للطاعن بصورة بالغة^٢.

ومن أهم هذه القرارات هي القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين، حيث أنه لا يجوز وقف تنفيذها لما لها من أثر مالي فقط، وهو ما أكده المشرع القطري في البند رقم ٣ من المادة ٥ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية المشار إليه والذي نص على أن: "لا تقبل الطلبات التالية:

٣- طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المبينة بالبند (٢) من المادة (٣) من هذا القانون، قبل التظلم منها إلى الجهة الإدارية، وانقضاء المواعيد المقررة للبت في التظلم.... "

^١ انظر د. عبدالعزيز خليفة الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢٩

^٢ انظر د. عبدالعزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، مرجع سابق، ص ٨١

وأحال إلى البند رقم ٢ من المادة ٣ من ذات القانون والذي ينص على أنه: مع مراعاة حكم المادة (١٣) من قانون السلطة القضائية^١ المشار إليه، تختص الدائرة الإدارية، دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التالية:...

٢- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم.....". ويستفاد مما سبق ، أن شرط الاستعجال يعد ركن لازم وضروري للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، فلا يجوز الحكم بوقف التنفيذ إذا تخلف هذا الشرط^٢.

المطلب الثالث: الارتباط بين الاستعجال والجدية كشرطين لقبول طلب وقف

تنفيذ القرار الإداري:

تختلف طبيعة كل من ركن الاستعجال وركن الجدية حيث يعتبر الأول ركناً واقعياً يتصل بواقع الحال الذي يؤكد أن من شأن تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه حدوث نتائج لا يمكن تفاديها بإلغاء الحكم ، ويدور الثاني حول مشروعية القرار محل دعوى الإلغاء ، فبالرغم من هذا الاختلاف إلا أنه يوجد ارتباط وثيق بين الركنين بحيث يجب توافرها معاً لقبول طلب وقف التنفيذ ولا يكفي توافر أحدهما^٣. فيتعين لوقف تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء أن يتوافر في الطلب شرطي الاستعجال والجدية معاً ، بحيث إذا فقد أحدهما تعين الحكم برفض الطلب^٤.

^١ قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ ، صدر بتاريخ ١٢/٨/٢٠٠٣ ، ونشر في الجريدة

الرسمية العدد ٩ بتاريخ ١/١٠/٢٠٠٣

^٢ انظر د. خميس اسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٠٩

^٣ انظر د. عبد العزيز خليفة الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٣٢

^٤ انظر عبدالرحمن العرمان، مرجع سابق، ص ٢٧٠

وهذا الارتباط يطلق عليه "ارتباط لزوم" ، بمعنى أنه لا يصدر الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا اجتمع في طلب الوقف شرطي الجدية والاستعجال معاً، ومقتضى ذلك هو الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ، الذي يراد تضيق نطاقه بقدر المستطاع وذلك باعتباره خروجاً على الأصل العام في الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، بما يحقق التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة^١. فعدم توافر أحد الشرطين يترتب عليه عدم البحث في الشرط الآخر، ويدل على ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها والذي جاء فيه أن "...ومن ثم يكون طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه في هذا الشق من الدعوى قد أفتقد ركن الجدية مما لا يجوز معه الحكم بوقف تنفيذه، دون حاجة لبحث مدى توافر ركن الاستعجال،..."^٢ ، فلا يشترط البحث في توافر الركن الآخر إذا لم يتوافر الأول وذلك لارتباط الركنين معاً، وعلى ذلك فلا يغني توافر أحد الشرطين عن وجود الآخر، ولا يكفي أيهما وحيداً أيّاً كانت درجة حجته وقوتها ليحكم القاضي بوقف التنفيذ شأنه في ذلك شأن انتقائهما معاً^٣.

وفي هذا الشأن ذهبت أيضاً المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنه "وجب على القضاء الإداري ألا يقف قراراً إدارياً إلا على ركنين: الأول: قيام الاستعجال أي أن يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر

^١ انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٧٥٧

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٨٧٩، تمت الإشارة إليه سابقاً، راجع أيضاً حكم ذات المحكمة في الطعن رقم ١١٧٣٢ لسنة ٤٩ قضائية بتاريخ ٢٠١٤/٨/٣١ "... يُشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري ضرورة توفر ركنين مجتمعين معاً: (أولهما) ركن الاستعجال، بأن تترتب على تنفيذ القرار أو الاستمرار في تنفيذه نتائج يتعذر تداركها، فيما لو لم يُقضى بوقف تنفيذه، و(ثانيهما) ركن الجدية، بأن يكون ادعاء الطالب بحسب الظاهر من الأوراق جدياً قائماً على أسباب يُرجح معها إلغاء القرار موضوعاً". وراجع كذلك ذات المحكمة في الطعن رقم ٣٢٦٧ لسنة ٥٠ قضائية بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٨: "ومن ثم فإن هذا القرار بحسب الظاهر من الأوراق يكون موافقاً لحكم القانون وبالتالي يتخلف ركن الجدية في طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ويتعين الحكم برفضه دون حاجة لبحث ركن الاستعجال لعدم جدواه، وعليه أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها المطعون فيه". موقع East law شبكة قوانين الشرق.

- المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة، الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

^٣ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٧٨١

تداركها، والثاني يتصل بمبدأ المشروعية أي أن يكون الطلب في هذا الشأن قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية..^١

وترتيباً على ذلك فقد انتهت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه " إذا انتفى أحد ركني وقف تنفيذ القرار الإداري فإن على المحكمة أن المختصة بنظر طلبه أن تقضي برفضه، دون بحث منها لمدى توافر الركن الآخر لعدم جدوى ذلك، حيث أن ثبوت هذا الركن بذاته غير كاف للقضاء بوقف التنفيذ"^٢.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر دائماً أن الركنين (الاستعجال والجدية) من الحدود القانونية التي تحد سلطة محكمة القضاء الإداري وتخضع في ذلك إلى رقابة المحكمة الإدارية العليا^٣.

وجدير بالذكر أنه يجوز في بعض الحالات أن يوقف القضاء تنفيذ قرار إداري مكتفياً بتحقيق شرط الاستعجال وحده، دون البحث في شرط الجدية وذلك إذا كان الضرر الناتج عن تنفيذ القرار وشيك الوقوع إلى الحد الذي لا يتسنى فيه الوقت للمحكمة أن تبحث في تحقق شرط الجدية، فللقاضي في هذه الحالة أن يأمر بوقف التنفيذ مستنداً إلى حالة الضرورة لتحقيق مقتضاها وذلك بالاعتماد على تحقق ركن الاستعجال وحده، وتمسكاً من قبل القاضي بالأحوط لدفع الضرر المحتمل من خلال إجراء وقتي يتمثل في وقف تنفيذ القرار^٤.

^١ د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق ص ٨٨٢

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا-مصر- ، طعن رقم ١٨١٣ لسنة ٤٠ ق جلسة ١٩٩٦/١/٧ أشار إليه: عبدالعزيز خليفة الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٣٣

^٣ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ١٨٩

^٤ انظر د. عبدالعزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، مرجع سابق، ص ٩٤

المبحث الثاني: آثار الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

إن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، يتميز بطبيعة خاصة وذلك لأنه يتعلق بالفصل في أحد الطلبات المستعجلة والتي تسبق الحكم في موضوع الدعوى^١. وتوجد عدة مسائل متعلقة بالحكم بوقف التنفيذ وتترتب عليه وسيتم تناولها في المطالب التالية كما يلي:

المطلب الأول: طبيعة حكم وقف تنفيذ القرار الإداري:

يصدر القضاء الإداري في بعض الدول كمصر وقطر، حكماً قضائياً في نزاع حقيقي في إحدى المسائل المستعجلة والمتصلة اتصالاً وثيقاً بطلب الإلغاء وذلك عندما يقوم بالفصل في الطلب المقدم له بشأن وقف تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء. ويجدر التنويه إلى أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ يعد حكماً مؤقتاً من جهة ، وذلك لأن طلب وقف التنفيذ يعد من الطلبات الوقتية المستعجلة والتي تسبق الفصل في موضوع الدعوى. ومن جهة أخرى فإن هذه الصفة لا تحول دون اعتبار الحكم الذي يصدر بوقف التنفيذ حكماً قطعياً فيما فصل فيه^٢.

وبناءً على ما سبق فسيتم التطرق لهاتين الخاصيتين اللتين يتصف بهما الحكم بوقف التنفيذ على النحو التالي:

أولاً : الحكم بوقف التنفيذ حكم مؤقت:

^١ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٢٢١

^٢ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق ص ٢٢٣

إن طابع التأقيت في إجراء وقف تنفيذ القرار الإداري يقتضيه كون هذا الإجراء إجراءً عاجلاً واستثنائياً وبالتالي يقدر مداه بقدر الضرورة المؤدية إليه، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فهو مشتق من دعوى إلغاء القرار إلا أنه لا يفصل في الحق الذي تتعلق به هذه الدعوى، مما يعني أنه لا ينبغي أن يسبق حكم قاضي دعوى الإلغاء ويبين رأيه أو يقضي فيها، فمن هذا المنطلق تحددت طبيعة هذا الإجراء المستعجل على أنه إجراء وقي متفرع من طلب الإلغاء، فمتى تحققت أو غابت الشروط التي يستلزمها القضاء بالوقف تفصل المحكمة في هذا الطلب بصورة عاجلة وبحكم وقي، إما بوقف القرار المطعون فيه بالإلغاء أو باستمرار تنفيذه، ويعد حكمها في ذلك حكماً وقياً بطبيعته^١.

إن الحكم الذي يصدر بوقف تنفيذ القرار الإداري يعد حكماً مؤقتاً بطبيعته، فالقصد منه توفير حماية مؤقتة من الآثار الضارة التي قد تترتب على تنفيذ القرار الإداري، والتي قد يتعذر تفاديها في حالة الحكم بإلغاء القرار محل طلب وقف التنفيذ^٢.

ولا خلاف بشأن اعتبار أن الحكم بوقف التنفيذ هو حكم مؤقت، مثل جميع الأحكام التي تصدر في الأمور المستعجلة والتي تكون سابقة على الفصل في موضوع الدعوى، وفي هذا النطاق تقضي القاعدة العامة بأن الحكم المؤقت لا يقيد قاضي الموضوع عند الفصل في دعوى الإلغاء ذاتها^٣. وبمجرد صدور الحكم في الدعوى الموضوعية، يزول الأثر المترتب على الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري وذلك نظراً لطبيعته المؤقتة، حيث لم يعد له مقتضى بعد صدور الحكم في دعوى الإلغاء، وذلك لأن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري يستنفذ أغراضه وينتهي بمجرد

^١ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٩٧٠

^٢ انظر د. عبدالعزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ١٠٥

^٣ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٢٢٥

صدور حكم ينهي موضوع الدعوى الموضوعية^١، فتأقيت الآثار المترتبة على وقف تنفيذ القرار الإداري يتحدد مداه الزمني بالفترة التي تفصل بين الحكم الصادر بوقف التنفيذ والحكم الصادر في الدعوى الموضوعية، وفي هذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن: "لمن أصابه ضرر من القرار حق اللجوء إلى القضاء بطلب وقف تنفيذ ذلك القرار مؤقتاً حتى يصدر حكم بإلغائه في الموضوع أو برفض الإلغاء"، مما يعني أن هذا الوضع "يدوم مادامت القضية باقية أمام محكمة الموضوع لم يفصل فيها بحكم موضوعي".

ومعنى ذلك أن حكم القضاء في طلب وقف التنفيذ إن كان صادراً بالموافقة أو بالرفض فلا يحدد توجه المحكمة بشأن الحكم في دعوى الإلغاء، فقد يتفق هذا الحكم مع مضمون الحكم بدعوى الإلغاء أو قد يختلف معه^٢.

والسبب في ذلك يرجع إلى أن المحكمة عند نظرها في طلب وقف التنفيذ فهي تنظر وتبت في طلب مستعجل، فتقوم ببحث مدى توافر كل من الشروط الشكلية والموضوعية ليتسنى لها الحكم بوقف تنفيذ القرار أو عدم الحكم به، ولكنها عندما تتصدى لطلب إلغاء القرار الإداري (موضوع الدعوى)، فإنها تتعمق في البحث، وتقوم بفحص الدعوى من جميع الجوانب، وتقوم بالتحري عن مدى مشروعية القرار، وذلك حتى تصدر حكمها بالدعوى الموضوعية والذي يختلف عن الحكم المؤقت^٣.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر تأكيداً لذلك إلى أن "الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ وإن كان حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز حجية الشيء المحكوم فيه

^١ انظر د. عبدالعزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ١٠٥

^٢ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٢٢٥

^٣ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٢٢٦

في الخصوص الذي صدر فيه وهو الوجه المستعجل للمنازعة ويجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا استقلاً شأنه في ذلك كشأن أي حكم قضائي انتهائي، إلا أن ذلك كله لا ينفي عنه كونه حكماً وقتياً لا يقيد المحكمة التي أصدرته عند نظر الشق الموضوعي من الدعوى، وبهذه المثابة فإن مصيره يتعلق بصدور الحكم الموضوعي والذي يجب الحكم الصادر من ذات المحكمة في الشق العاجل ويكون هو المعول عليه في الفصل في الموضوع"^١.

وملخص ما سبق، أن الحكم في الدعوى الموضوعية (دعوى الإلغاء) سواء بإلغاء القرار أو برفض الدعوى لن يستند إلى الحكم الذي سبق وأن صدر في طلب وقف التنفيذ سواء بوقف تنفيذ القرار أو برفض الطلب على الإطلاق، إلا إذا أدى الحكم بوقف تنفيذ القرار إلى جعل دعوى الإلغاء غير ذات موضوع^٣.

ومبرر ذلك هو اختلاف كل من الغاية والوسيلة بين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ودعوى إلغائه، فإذا كانت الغاية من طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هي تجنب الآثار والأضرار التي تنشأ عن تنفيذ القرار الإداري، والتي لا يمكن تداركها في الفترة بين صدور القرار ولحين البت في دعوى إلغائه، فالهدف من دعوى الإلغاء هو أن يتم التأثير في المراكز القانونية التي أنشأها القرار إلغاءً وتعديلاً^٤.

^١ المحكمة الإدارية العليا - مصر - الطعن رقمي ٣٥٧، ٣٥٨ لسنة ٢١ قضائية جلسة ١٩٨٥/٤/٥، أشار إليهما: د.عبدالعزیز خلیفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٤٩

^٢ أما في لبنان: فيعتبر حكم وقف التنفيذ حكماً مؤقتاً عندما يصدر بصورة مستقلة وذلك قبل نظر دعوى الإبطال (الإلغاء)، ويترتب على ذلك أن الحكم بوقف التنفيذ لا يقيد قاضي الموضوع عندما يفصل في دعوى الإبطال (الإلغاء). د.عبدالعزیز بسیونی، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٢٢٦

^٣ انظر د.عبدالعزیز بسیونی، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق ص ٢٢٧

^٤ انظر د. عبدالعزیز خلیفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق ص ١٠٩

أما بالنسبة للوسيلة المستخدمة في الحكمين ، فالقاضي أثناء فصله في طلب وقف التنفيذ يعتمد على الفحص الظاهري للأوراق دون تعمق في التفاصيل، أما قاضي الموضوع (الإلغاء) فيتصدى للموضوع من خلال فحص موضوع الدعوى فحص عميق ومفصل وتمحيص للمسندات المرتبطة بها.

والنتيجة المنطقية لعدم تقيد محكمة الموضوع بما قضت به سلفاً في طلب وقف التنفيذ هو أنه من حق الجهة القضائية أن تقضي بإلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ ، وذلك بعد أن تبين لها عدم مشروعيته وذلك من خلال فحص عميق لطلبات رافع الدعوى، كما يجوز لقاضي الإلغاء أن يؤيد القرار الإداري رغم قضائه السابق بوقف تنفيذه^١ ، فإذا صدر حكم بالرفض في موضوع طلب وقف التنفيذ ، ينتهي الأثر الذي أحدثه ذلك الحكم وتعود للقرار الإداري قوته التنفيذية^٢.

ثانياً: الحكم بوقف التنفيذ حكم قطعي:

من المسلم به أن الحكم الذي يصدر بوقف التنفيذ يعد حكماً من الأحكام القطعية، ومعنى ذلك أنه حكم قطعي فيما فصل فيه سواء بقبول طلب وقف التنفيذ أو رفضه، وكذلك فهو يتمتع بخصائص الأحكام ومقوماتها، ويحوز قوة الأمر المحكوم فيه في المسألة التي صدر فيها^٣. وبشكل عام لا تنتزع خاصية التأييت عن حكم وقف التنفيذ طبيعته كحكم قضائي مثل بقية الأحكام "فالحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري وإن كان حكماً مؤقتاً إلا أنه حكم قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها"^٤.

^١ انظر غيتاوي عبدالقادر، مرجع سابق ، ص ١٤٠-١٤١

^٢ انظر د. رجب طاجن، مرجع سابق، ص ١٦٣

^٣ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٢٢٨

^٤ د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٩٧٦

وقد يشمل مضمون الحكم بوقف التنفيذ كل آثار القرار محل الإلغاء، أو يقتصر على أثر معين من آثار ذلك القرار^١.

ويترتب على ذلك أن الحكم بوقف التنفيذ كسائر الأحكام ، يحوز قوة وحجية الشيء المقضي به، ويجوز الطعن عليه استقلالاً دون انتظار صدور الحكم في الدعوى الموضوعية، كما يمكن كذلك وقف تنفيذ هذا الحكم^٢.

ويثور التساؤل عن طبيعة الحجية التي يحوزها الحكم الصادر بوقف التنفيذ هل هي حجية مطلقة أم نسبية؟

من حيث أن الأحكام التي تصدر في طلبات الوقف تتمتع بخصائص الأحكام القضائية ومقوماتها ، مما يعني أنها معنية في القاعدة التي تقرر سريان القواعد الخاصة بالشيء المقضي فيه على جميع الأحكام، وكذلك فهي معنية بالنص القانوني الذي يقرر أن "للأحكام الصادرة بالإلغاء حجية عينية في مواجهة الكافة"^٣ ، ولأن اشتقاق حكم الوقف من دعوى الإلغاء المختصم فيها القرار ذاته يجعل له ذات الحجية العينية تجاه الكافة والتي يتمتع بها الحكم الذي يقضي بالإلغاء، وإذا كان الحكم الصادر برفض الإلغاء ذو حجية نسبية تقتصر على الأطراف في الدعوى، فإن حكم رفض وقف التنفيذ لا تتجاوز حجيته نطاق هذه النسبية^٤.

^١ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٢٢٨

^٢ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٩٧٨

^٣ المادة ١١ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية

^٤ انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٩٧٨-٩٧٩

وتوجد ذات القاعدة في لبنان ، حيث أنه على الرغم من كون الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكم وقتي إلا أنه حكم قطعي فيما فصل فيه، وله أثر نهائي، لأنه يحوز قوة الأمر المقضي فيه في المسألة الموضوعية التي صدر بشأنها، طالما لم تتغير الظروف والأسباب التي بني عليها. كما أن مقومات الأحكام وخصائصها تتوافر فيه، فيجوز الطعن فيه استقلالاً دون انتظار الفصل في الموضوع الأصلي^١. وكذلك الحال بالنسبة للقضاء القطري فالحكم الصادر بوقف التنفيذ حكم قطعي، ويحوز قوة الشيء المقضي فيه.

المطلب الثاني: حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري:

أولاً: حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ بالنسبة للإدارة والغير:

١- حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ بالنسبة للإدارة:

تلتزم الإدارة بالحكم الذي يصدر بوقف تنفيذ القرار الإداري الذي أصدرته، مما يعني أن عليها أن تمتنع عن تنفيذه إذا لم تبدأ بالتنفيذ، أما إذا شرعت الإدارة بالتنفيذ فإن عليها التوقف وعدم متابعة التنفيذ، ومن جانب آخر عليها الامتناع عن إصدار قرارات إدارية أخرى تستند إلى القرار المقضي بوقف تنفيذه^٢. وفي توضيح هذا المعنى قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن " الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري معناه أن يعود الأمر إلى ما سبق عليه ويرد ما كان حتى يفصل في الدعوى المرفوعة بطلب إلغائه موضوعاً"^٣.

^١ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٢٣٣-٢٣٤

^٢ انظر سليمان سالم الراجحي، مرجع سابق ، ص ١١٠

^٣ حكم محكمة القضاء الإداري -مصر- في القضية رقم ١٣٨ بجلسة ١٨/٨/١٩٥١ ، أشار إليه: سليمان الراجحي، المرجع

السابق ، ص ١١١

وإذا استمرت الإدارة في تنفيذ القرار الإداري بالرغم من صدور حكم بوقف تنفيذه، فإن مسؤوليتها تتعدى أمام القضاء وتكون ملزمة بالتعويض، وبناءً على ذلك، فإن الإدارة تكون مسؤولة في كل الأحوال عن عدم تنفيذ الأحكام سواء قامت بارتكاب خطأ أم لا ، ولكن يثور التساؤل حول نوع هذه المسؤولية؟ فهل تعد مسؤولية قائمة على أساس المخاطر أم على أساس الخطأ؟

ينطوي امتناع الإدارة عند تنفيذ الأحكام القضائية على خطأ من جانبها، إلا أنه في بعض الظروف قد تظهر اعتبارات أكثر أهمية وخطورة تتعلق بالصالح العام يتعذر بسببها تنفيذ الأحكام، وفي مثل هذه الحالات إذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية في إنها لا ترتكب خطأ، ولكنها تكون ملتزمة بتعويض صاحب الشأن عن ما أصابه من ضرر ناتج عن عدم التنفيذ، وفي هذه الحالة تكون مسؤوليتها قائمة على أساس المخاطر وليس على أساس الخطأ^١.

ولكن إذا أصدر القضاء حكماً بوقف تنفيذ قرار إداري معين ، إلا أن الإدارة استمرت في تنفيذه رغم ذلك ، فإن مسؤولية الإدارة في هذه الحالة تتحقق، وتقوم هذه المسؤولية على الخطأ، لأن الإدارة في هذه الحالة تكون قد خالفت الحكم القضائي بعدم تنفيذها له، وعدم مشروعية هذا القرار المتمثل في عدم تنفيذ الحكم تعد إحدى صور الخطأ الجسيم الذي يوجب المسؤولية على الإدارة، وهذه المسؤولية تتمثل بتعويض المتضرر من تنفيذ القرار الإداري غير المشروع.

أما عن كيفية تقدير التعويض المترتب في هذه الحالة، فإن المحاكم الإدارية في كل من فرنسا ومصر توسعت من خلال أحكامها في تقدير التعويض المترتب على عدم تنفيذ تلك الأحكام، ويمتد هذا التعويض ليشمل جميع الأضرار التي لحقت بالمتضرر المحكوم له.

^١ انظر سليمان الراجحي، المرجع السابق، ص ١١١-١١٢

ومن تطبيقات القضاء في هذا الشأن، حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في ٢٥/٧/١٩٨٦، والذي ورد فيه أن " الاستمرار في الامتناع عن تنفيذ الاحكام ينطوي على خطأ من جانب الإدارة ، وقد ترتب على هذا الخطأ أضرار مادية وأدبية بالمدعي". حيث أقر هذا الحكم حق المحكوم له في الحصول على تعويض عن كافة الأضرار المادية التي لحقت به^١.

٢- حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ بالنسبة للغير:

يكون للحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري حجة في مواجهة الغير، حيث يستفيد كل من يمسه القرار المحكوم بإيقافه من حكم الإيقاف، ويعد الجميع في ذات المركز القانوني تجاه القرار، فعلى سبيل المثال إذا أصدرت الإدارة قرار لمصلحة فرد ما ومحلله هدم عمارة سكنية بحجة أنها آيلة للسقوط، وطلب أحد مستأجري هذه العمارة وقف تنفيذ قرار الهدم لعدم مشروعيته ولأن تنفيذه يترتب عليه ضرر جسيم يتعذر تداركه، وأصدر القضاء حكماً بوقف تنفيذ هذا القرار، فإنه بإمكان المستأجرين الآخرين وهم من الغير الاستفادة من هذا الحكم، حيث يكون للغير في هذه الحالة عدة حقوق هي:

- ١- مطالبة الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري الصادر منها.
- ٢- إذا كانت له مصلحة فإن له الحق في الطعن في الحكم الصادر بوقف التنفيذ.
- ٣- الحق بالمطالبة بتعويض عن الضرر الذي أصابه والذي كان بسبب امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم القضاء الصادر بوقف التنفيذ^٢.

^١ سليمان الراجحي، مرجع سابق، ص ١١٢-١١٣

^٢ سليمان الراجحي، مرجع سابق، ص ١١٣، وتطبيقاً لذلك، فقد أصدرت محكمة القضاء الإداري في العراق حكماً في ١٩٩٤/٣/١٩ أوقفت بموجبه القرار الإداري الذي أصدرته وحدة بلدية المنصور والخاص بمنح رخصة البناء لأحد الأفراد، لأن تنفيذ هذا القرار سيجتنب عليه حدوث أضرار يتعذر تداركها بالنسبة لأصحاب المحلات المشيدة على الأرض المنوي

ثانياً: حجية الحكم الصادر بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري من حيث الموضوع والمسائل الفرعية: إن الحكم الذي يصدر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يتمتع بحجية ذات طبيعة خاصة، ينحصر نطاقها في موضوع الحكم، وفيما فصل فيه من مسائل فرعية، فلا يتقيد قاضي الموضوع بهذه الحجية في حال فصله في دعوى إلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ، وذلك عكس الأحكام التي تصدر بالفصل في دعاوى الإلغاء والتي تتمتع بحجية مطلقة^١، ويرجع هذا الاختلاف إلى أن أحكام وقف التنفيذ ذات طبيعة مرحلية وتحفظية بينما تحسم أحكام الإلغاء النزاع حول أصل الحق^٢.

وسنوضح فيما يلي نطاق هذه الحجية بالنسبة لموضوع الحكم وما فصل فيه من مسائل فرعية:

١- حجية الحكم الصادر بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري من حيث الموضوع:

إن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري له حجية بين الخصوم بالنسبة لذات الحق محلاً وسبباً، بحيث لا يجوز لأصحاب الشأن أن يثيروا النزاع مرة أخرى طالما لم تتغير الظروف الملازمة له^٣.

ويعني ذلك عدم جواز تجديد طلب وقف التنفيذ بعد أن قضي برفضه إذا لم تتغير الظروف التي صدر فيها الحكم القضائي بوقف التنفيذ، فإذا تغيرت الظروف يمكن للقاضي أن ينظر في طلب

إقامة عمارة عليها، فلذلك يستفيد من حكم المحكمة بوقف التنفيذ أصحاب المحلات الأخرى (الغير) والذين لم يمثلوا في الدعوى ولم يكونوا طرفاً فيها.

^١ انظر د. عبدالعزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ١٠٧

^٢ انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري- الطابع الاستثنائي لنظام الوقف، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية- مصر ٢٠٠٧، ص ٩٧٩-٩٨٠

^٣ انظر صحراوي محمد، مرجع سابق ص ٨١

الوقف في ظل هذه الظروف التي استجدت والتي يقضي القاضي على ضوئها بقبول طلب وقف التنفيذ أو رفضه حسب الأحوال^١.

ويقصد بتغيير الظروف التي تجيز معاودة طلب وقف التنفيذ تغيير الظروف القانونية دون الظروف الواقعية المتعلقة بالاستعجال والتي تستجد بعد رفض طلب الوقف وتختلف عن تلك التي لم تعدت بها المحكمة حال نظرها لطلب الوقف الأول^٢.

٢- حجبة الحكم الصادر بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري من حيث المسائل الفرعية:
إن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يحوز حجبة في المسائل الفرعية التي سبقت الفصل في موضوع الطلب، كالفصل في الدفع بعدم اختصاص القضاء الإداري الموضوعي أصلاً بنظر الدعوى ، أو الفصل بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد فوات الميعاد، حيث أن قضاء المحكمة في تلك الأمور هو نهائي وليس مؤقت، وبالتالي تنقيد به المحكمة عند النظر في طلب وقف الإلغاء^٣. ومؤدى ذلك، أنه إذا فصلت المحكمة في دفع من هذا القبيل في حكم وقف التنفيذ فلا يجوز لها أن تنتظر فيه مجدداً عند نظر دعوى الإلغاء ، لأن حكمها الأول حكم نهائي حاز حجبة الحكم المقضي به وقوة الشيء المحكوم فيه، فإذا خالفت المحكمة ما قضت به سابقاً في طلب وقف التنفيذ عند نظرها للدعوى الأصلية ، فيعد حكمها معيباً لأنه خالف حكم سابق حاز حجبة الأمر المقضي به^٤.

^١ انظر د. عبدالعزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، مرجع سابق، ص ١٠٧

^٢ انظر د. عبد العزيز خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٥٢

^٣ انظر د. عبدالعزيز خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٥٤

^٤ انظر غيتاوي عبدالقادر، مرجع سابق، ص ١٣٩

فلا يمكن لمحكمة الموضوع أن تعيد النظر فيما سبق أن فصلت فيه من المسائل الفرعية ، ذلك لأن قضائها السابق بوقف التنفيذ يعتبر قضاءً قطعياً تستند به المحكمة ولايتها في نظر الدفوع الشكلية وغيرها من المسائل الفرعية^١.

واستقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الشأن على أنه يتعين على محكمة القضاء الإداري قبل الفصل في طلب وقف التنفيذ، أن تقوم أولاً بالفصل في جميع الدفوع الشكلية والمسائل الفرعية التي تؤثر في الدعوى، سواء التي يعرضها الخصوم أو المسائل التي تكون من النظام العام، فللمحكمة أن تتصدى لها من تلقاء نفسها، حتى لو لم يطلب الخصوم ذلك. كالمسائل التي تتعلق بعدم الولاية لمحاكم مجلس الدولة، أو بعدم قبول الدعوى أو بعدم جواز النظر فيها، أو بعدم الاختصاص بنظرها في الأحكام الفرعية التي تصدر من قاضي الوقف، تقيد قاضي الموضوع. وقدرت محكمة القضاء الإداري في مصر أن الحكم الصادر في طلب الوقف في فصله في المسائل الأولية التي تثار خلال نظر هذا الطلب، يعد حكماً نهائياً وليس مؤقتاً، وبالتالي يقيد هذا الحكم قاضي الإلغاء عند نظره موضوع النزاع، فلا يجوز له بعد صيرورة حكم الوقف نهائياً أن ينظر من جديد لما سبق أن فصل فيه قاضي الوقف من دفوع ومسائل فرعية^٢.

وتجدر الإشارة إلى أنه في البداية اتجهت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى القول بعدم وجوب تقيد محكمة الموضوع بذلك حيث قررت أن: "الحكم الذي تصدره محكمة وقف التنفيذ هو حكم قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشيء المقضي به بالنسبة للوجه المستعجل للنزاع فقط، وتنتقد المحكمة بوصفها للجانب المستعجل للنزاع، بحيث لا يجوز لها العدول عنه، كما

^١ انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٠٨

^٢ انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٠٧-١٠٠٨

لا يجوز لأصحاب الشأن إثارة النزاع أمامها من جديد، طالما أن الظروف الملائمة له لم تتغير، ولكنه لا يقيد تلك المحكمة عندما تقضي في موضوع طلب الإلغاء، 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 دَفوع أبديت أمامها من الخصوم بقصد التذليل على عدم جدية طلب وقف التنفيذ، لأنه إذا كان المسلم به أن الدَفوع بصدد أية دعوى تعتبر من المسائل المتفرعة عنها، وكانت القاعدة أن الفرع يتبع الأصل ويأخذ حكمه، فلا يستساغ أن يكون للحكم الصادر من محكمة وقف التنفيذ في الدَفوع التي تثور أمامها قوة تفوق الحكم الصادر منها في موضوع وقف التنفيذ ذاته، ومن ثم يكون الدَفوع بعدم جواز إعادة النظر في الدَفعين بعدم الاختصاص وبعدم القبول على غير أساس من القانون متعيناً رفضه، والبحث في صحتها من جديد^١، إلا أن المحكمة الإدارية العليا رفضت اتجاه محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن، وقررت أن تنقيد محكمة الموضوع بما فصلت فيه محكمة وقف التنفيذ من مسائل فرعية، فقد قضت بأن " الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ - كما قررت محكمة القضاء الإداري نفسها - حكم قطعي، وله مقومات الأحكام وخصائصها.. وينبغي 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 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

^١ حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٥٧/١/٢٩ في القضية رقم ٣٩٩ لسنة ٧ قضائية، أشار إليه: د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٢٢٩-٢٣٠

أصلاً بنظرها بحسب موضوعها أو بعد قبولها أصلاً لرفعها بعد الميعاد أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائياً، إذ قضاء المحكمة في هذا كله ليس قطعياً فحسب، بل هو نهائي أيضاً وليس مؤقتاً، فيقيدها عند نظر طلب إلغائه.

فما كان يجوز لمحكمة القضاء الإداري - والحالة هذه بعد إذ فصلت بحكمها برفض الدفيعين بعدم الاختصاص وبعدم قبول الدعوى وبوقف تنفيذ القرار - أن تعود عند نظر طلب الإلغاء فتفصل في هذين الدفيعين من جديد، لأن حكمها الأول كان قضاءً نهائياً، وحاز حجية الأحكام ثم قوة الشيء المحكوم به، ولو أنها قضت على خلاف ما قضت به أولاً لكان حكمها معيباً لمخالفتها لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم به وكان واجباً إلغاؤه^١.

ويؤيد هذا الرأي الدكتور سليمان الطماوي، وذلك "إن طبيعة إجراء وقف التنفيذ، توجب أن تحتفظ المحكمة بحريتها في إلغاء القرار أو عدم إلغائه بصرف النظر عن الحكم الصادر بوقف تنفيذه، حتى لا يكون حكمها السريع في طلب وقف التنفيذ حائلاً بينها وبين أعمال حكم القانون السليم فيما يتعلق بمشروعية القرار المطلوب إلغاؤه. وهذا الاعتبار لا أثر له فيما يتعلق بالفصل في الدفوع التي أوردتها المحكمة الإدارية العليا، لأن محكمة وقف التنفيذ فصلت فيها عن بصيرة وبينة، فلا محل للعودة إلى مناقشتها من جديد، فذلك ما لا يتفق وحجية الأحكام"^٢.

وإضافة إلى ما سبق، فإن المنهج الذي يسلكه القاضي عند نظره لأي دعوى أو خصومة يؤيد ما قضت به المحكمة الإدارية العليا.

^١ د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق ص ٢٣٠-٢٣١

^٢ د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٦٧

حيث يقوم القاضي باتباع ثلاث خطوات، تمثل ثلاث مراحل متتابعة، أول مرحلة هي مرحلة الاختصاص التي يحدد فيها اختصاص المحكمة بنظر الدعوى من عدمه، كما يقوم بالتصدي للدفع المتعلقة بها ويرد عليها، ثم عند تقريره لاختصاص المحكمة بنظر النزاع، ينتقل للمرحلة التالية والتي تتعلق بقبول الدعوى وذلك ليقوم بالتأكد من توافر الشروط الشكلية للقبول من عدمه، ويواجه كذلك ما يقدم من دفعات بشأنها.

فعندما يتأكد القاضي من تحقق الشروط القانونية لقبول الدعوى ، فإنه ينتقل للمرحلة الأخيرة، وهي المرحلة التي تختص بالفصل في ذات موضوع الدعوى ليعلن حكمه إما برفض الدعوى أو تأييد المدعي في دعواه.

وبناءً على ما سبق، فإن المحكمة بعد أن تفرغ من المرحلتين الأوليين (الاختصاص والشروط الشكلية)، وتصل إلى المرحلة الأخيرة وهي البحث في موضوع الدعوى، فإنه من غير المعقول أن تعيد البحث فيهما من جديد وقد قضت فيهما مسبقاً بحكم قطعي حائز الحجية^١.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر اتجاهها السابق في أحد أحكامها ، حيث قضت بأن " .. المسلم به أن الحكم الصادر بشأن وقف التنفيذ يعتبر حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها وأنه يحوز حجية الأمر المقضي فيه بالنسبة إلى ما فصلت فيه المحكمة في خصوصية اختصاص المحكمة وقبول الدعوى ويعتبر قضاؤها في ذلك نهائياً يقيداً عند نظر الطعن بالإلغاء . ومتى كان ذلك وكان الثابت أن المحكمة قد قضت عند نظر الموضوع بعدم اختصاصها - وهو الحكم محل الطعن المائل - فيكون حكمها معيباً لمخالفته حكم سابق حاز قوة الأمر المقضي فيه"^٢.

^١ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٢٣٢-٢٣٣
^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا -مصر- في الطعن رقم ١٥٣٨ لسنة ٣٦ قضائية الصادر بجلسته ١١/٧/١٩٨١، أشار إليه: د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص ٢٣٣

المطلب الثالث: أثر الحكم بوقف التنفيذ على الحكم بدعوى الإلغاء:

ذكرنا سابقاً أن حكم وقف التنفيذ هو حكم وقتي يصدر في أحد الطلبات المستعجلة والتي تسبق الفصل في الموضوع، فهو حكم لا يقيد القاضي الإداري ولا يؤثر عليه عند فصله في موضوع الخصومة^١.

وتطبيقاً لعدم تأثر محكمة الموضوع بما قضت فيه سابقاً في طلب وقف التنفيذ عند نظرها لموضوع الدعوى الأصلية، فإن المحكمة تستطيع رغم قضائها بوقف تنفيذ القرار (في الشق المستعجل من الدعوى) أن تقضي برفض دعوى إلغاء القرار الإداري، ولها كذلك أن تقضي بإلغاء القرار الإداري بالرغم من رفضها طلب وقف التنفيذ ويرجع ذلك للطبيعة المستعجلة للحكم الصادر بوقف التنفيذ^٢. فلا يمس الحكم بوقف التنفيذ موضوع طلب الإلغاء طالما بقي الطلب قائماً أمام المحكمة ولم تفصل فيه، وذلك لأنه من الأمور المسلم بها أن الحكم الذي يصدر في طلب وقف التنفيذ لا يمس أصل طلب الإلغاء عند نظره في الدعوى الموضوعية من قبل قاضي الموضوع^٣.

وإذا سلمنا بأن الحكم بوقف التنفيذ يترتب عليه الحكم بموضوع الدعوى، فإن حكم وقف التنفيذ قد يؤدي إلى وضع نهائي للخصوم في بعض الأحيان من الناحية الواقعية.

فكما أشرنا من قبل، فإن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري (محل دعوى الإلغاء) يرفع إلى المحكمة لمواجهة أوضاع تتسم بطابع الاستعجال ولتفادي الأضرار التي يمكن وقوعها لأصحاب الشأن في حالة تنفيذ ذلك القرار، ومن أمثلة ذلك: طلب وقف قرار صدر بمنع مريض من السفر إلى الخارج،

^١ انظر د. عبدالعزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ١٠٩

^٢ انظر د. عبدالعزيز خليفة، الطلبات المستعجلة، مرجع سابق، ص ١٥٨

^٣ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٩٨٥

أو قرار بهدم منزل أثري، أو قرار صدر بمنع طالب من دخول الامتحان، وغير ذلك من القرارات التي تتعلق بالأحوال المستعجلة^١.

فإذا استجابت المحكمة لطلب وقف تنفيذ قرار منع طالب من دخول الامتحان (على سبيل المثال) ، وتم تنفيذ الحكم من خلال السماح للمدعي بتأدية الامتحان، فإن دعوى الإلغاء في هذه الحالة تصبح غير ذات موضوع، وينبغي أن يحكم بانتهاء الخصومة فيها في هذه الحالة^٢.

إذاً فحكم الوقف بالنسبة لموضوع النزاع لا يعد قضاءً قطعياً يمس أصل الحق وإنما يعتبر قضاءً وقتياً يأتي بمثابة الحماية العاجلة لمن يظاهر الحق طلباته، فلا تتجاوز قوة حكم الوقف من ناحية الموضوع نطاق مرحلة الوقف إلى المرحلة التالية وهي مرحلة الفصل في الموضوع، والتي لا صلة له بها حيث تبقى بموضوعها ودفعها وأدلتها لحين الفصل فيها^٣.

وهكذا ، فإنه بالرغم من أن الحكم الذي يصدر بوقف التنفيذ يعتبر إلغاءً مؤقتاً للقرار الإداري إلى أن يتم الفصل في الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء)، وإذا كان الحكم الصادر بالإلغاء يلغي القرار نهائياً أو يعدمه فإن وقف تنفيذ القرار قد ينتج عنه أحياناً ذات الأثر الذي يحدثه حكم الإلغاء.

وفي سنة ١٩٥١ أوضحت دائرة وقف التنفيذ في مجلس الدولة المصري ذلك في أحد أحكامها بقولها إن " وقف التنفيذ هو بمثابة إلغاء مؤقت للقرار الإداري وقيام ظروف واقعية يحتمل معها أن يتحول الإلغاء المؤقت إلى إلغاء نهائي إنما يرجع إلى الظروف الملازمة التي تؤدي إلى عدم قابلية القرار الإداري في ذاته لوقف التنفيذ.. مادام قد طعن في القرار بالإلغاء وطلب وقف تنفيذه مادامت

^١ انظر د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٠

^٢ حكم محكمة القضاء الإداري-مصر- دعوى ٣٦٦٣ جلسة ١٩٥٥/٣/٧ ، أشار إليه: د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٢٤٠-٢٤١

^٣ انظر د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٩٨٦-٩٩٤

نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها، فإن للمحكمة أن تقضي بوقف التنفيذ متى رأت وجهاً لذلك حتى لو قامت ظروف تجعل وقف التنفيذ أبلغ أثراً في قوة النفاذ العاجل للقرار الإداري وإلا لحرّم المتقاضون من حق إعطاه القانون إياهم"^١.

^١ د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤١

خاتمة

لقد قسمت الرسالة إلى فصلين أساسيين يسبقهما مبحث تمهيدي حيث تناولت المبحث التمهيدي وعنوانه: القوة التنفيذية للقرار الإداري، أشرت فيه إلى مفهوم هذه القوة ومدى ارتباطها بقرينة الصحة والسلامة في القرار الإداري والنتائج المترتبة على هذه القرينة، ثم أشرت في مطلب ثانٍ إلى نطاق القوة التنفيذية للقرار الإداري وأوضحت فيها النطاق الزمني لهذا القرار إلى جانب النطاق الشخصي له والذي يتعلق بوسائل العلم بالقرار الإداري.

ثم تناولت في الفصل الأول وعنوانه وسائل تنفيذ القرار الإداري ومن خلال مبحثين، أشرت في المبحث الأول منه إلى التنفيذ الإداري وقسمت هذا المبحث إلى مطلبين الأول: تعرضت فيه للجزاء الإدارية، والثاني كان من نصيب التنفيذ الجبري المباشر، أما المبحث الثاني كان بعنوان التنفيذ القضائي وتعرضت فيه إلى الدعوى الجنائية والدعوى المدنية المرتبطتين بتنفيذ القرار الإداري.

ثم أنهيت الرسالة بالفصل الثاني منها وعنوانه وقف تنفيذ القرار الإداري واتبعت فيه نفس التقسيم إلى مبحثين حيث تناولت في المبحث الأول شروط وقف تنفيذ القرار وفي المبحث الثاني آثار الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

وفي النهاية نشير إلى أن ما تم تناوله في هذه الرسالة ما هو إلا إشارات إلى مواضيع ونقاط رئيسية يصلح كل منها للبحث فيه بحثاً كاملاً متوسعاً ومفصلاً، وما تم إعداده هو مجرد جهد بشري قد يصادف قبولاً أو اعتراضاً أو تعليقاً، الكمال لله وحده ونحن بشر نصيب ونخطئ.

التوصيات:

١- أوصي المختصين في قطر سواء من القضاء أو وزارة العدل والجهات المختصة بعمل ندوات قانونية تتعلق بعمل القضاء الإداري ومدى أهميته، وذلك بهدف توعية القائمين على الجهات الإدارية من جهة والأفراد من أصحاب المصالح من جهة أخرى لما له من أهمية تنعكس على حماية حقوق الموظفين والأفراد معاً.

٢- أوصي بفتح باب الطعن على كافة القرارات الإدارية المحصنة بموجب البند ٣ من المادة ٣ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، لأنها تعد النطاق الواسع لتفعيل وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ولأن تحصينها من الإلغاء يعني استحالة وقف تنفيذها على الرغم من خطورتها على الحقوق والحريات.

٣- أوصي بوجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي على غرار القضاء المصري والفرنسي، لما له من أهمية في إرساء نظريات القانون الإداري، ومنها نظرية وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

٤- أوصي كما أشار جانب من الفقه ، بضرورة وضع تنظيم إجرائي واضح لنظر طلب وقف التنفيذ والفصل فيه نظراً لأن قانون الفصل في المنازعات الإدارية لم يتضمن تنظيمياً لهذا الجانب المهم لسلطة القضاء المستعجل. مما ينتج عنه تطبيق القواعد الإجرائية العامة للدعوى الإدارية سواء من حيث نظرها أو الفصل فيها أو من حيث الطعن على الحكم الصادر فيها على طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية بالرغم من الاختلاف الواضح بينهما من حيث الطبيعة.

قائمة المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية:

- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، ٢٠١٠.
- د. خميس السيد اسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، دار الطباعة الحديثة، مصر، الطبعة الأولى ١٩٩٢-١٩٩٣.
- د. رجب حسن عبد الكريم، القوة التنفيذية للقرار الإداري نطاقها - زوالها في ضوء أحكام مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ٢٠١٢.
- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة- مصر ٢٠١٧.
- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة- مصر بدون سنة طبع.
- د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون - جامعة قطر - الدوحة، ٢٠١٧.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، منشأة دار المعارف، الاسكندرية-

مصر، ٢٠١٦.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي،

الاسكندرية- مصر، ٢٠١٠.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار محمود، القاهرة - مصر

بدون سنة طبع.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري - دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري

وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الاسكندرية- مصر، بدون سنة طبع.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشورات

الكلبي اللبنانية، الطبعة الثانية ٢٠٠١.

عبد الفتاح محمد الشراوي، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف،

الاسكندرية- مصر - ٢٠١٤.

د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. علي محمد بدير، و د. ياسين السلامي، مبادئ وأحكام

القانون الإداري، دار السنهوري، بغداد- العراق، وبيروت- لبنان ٢٠١٥.

د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-

الأردن - الطبعة الرابعة ٢٠١١.

د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الاسكندرية - مصر

بدون سنة طبع.

د. مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار المطبوعات الجامعية،

الاسكندرية - مصر ٢٠١٦.

د. مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى،

٢٠١٣.

د. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن

الطبعة الثالثة ٢٠١٦.

د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري- الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-

الأردن - الطبعة الثالثة ٢٠١٧.

د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، الكتاب الأول (القرار الإداري)، دار النهضة

العربية، القاهرة- مصر ٢٠١٢.

د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري - الطابع الاستثنائي لنظام الوقف، دار الجامعة

الجديدة، الإسكندرية - مصر ٢٠٠٧.

د. رجب محمود طاجن، وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون القطري دراسة مقارنة، المجلة القانونية

والقضائية، عدد خاص في الفصل في المنازعات الإدارية في دولة قطر نظرات وتطلعات، مركز

الدراسات القانونية والقضائية، وزارة العدل، دولة قطر، عدد يونيو ٢٠١١.

سليمان سالم مرضي الراجحي، وقف تنفيذ القرار الإداري دراسة مقارنة بين القانونين الأردني

والكويتي، رسالة ماجستير استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام،

جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٢-٢٠١٣.

صحراوي محمد، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل

شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة محمد خضير بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر -

٢٠١٣-٢٠١٤.

عبد الرحمن سعد العرمان، شروط وقف تنفيذ القرار الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية،

الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠١١، موقع دار المنظومة.

غيتاوي عبد القادر، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبي

بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، الجزائر، ٢٠٠٧-٢٠٠٨، موقع دار المنظومة.

مراجع شبكة الإنترنت:

شبكة قوانين الشرق east Law.

المجلس الأعلى للقضاء - دولة قطر.

الميزان - وزارة العدل - دولة قطر.