نطاق تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري
دراسة مقارنة
في الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري

د. عبد المقصود توفيق أحمد

مدرس القانون العام بالمعهد العالي للعلوم الإدارية بأوسم

(ISSN: 2537 - 0758)

نطاق تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري
"دراسة مقارنة"
في الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري

د. عبد المقصود توفيق أحمد

ملخص البحث باللغة العربية

- يعد القرار الإداري من أهم وأكثر وسائل الإدارة فاعلية في تحقيق أهدافها فهو يعتبر الأداة الرئيسية التي تستطيع الإدارة بواسطته القيام بواجباتها وإنجاز الأعمال المنوطة بها.
- ولقد حظي موضوع القرار الإداري باهتمام الكثير من الفقهاء كما أسهم القضاء الإداري في الكشف عن كثير من ملامحه ومع اختلاف تعريفات الفقه والقضاء من حيث الألفاظ للقرار الإداري إلا أن مضمونه واحد في جميع هذه التعريفات.
- وإذا كان القرار الإداري هو محل طلب وقف التنفيذ المتفرع من دعوى الإلغاء حيث يرتبط قبول هذا الطلب بوجود القرار الإداري.
- والأصل في القرارات الإدارية أنها صدرت سليمة وصحيحة قانوناً فهي تتمتع بقرينة السلامة وسيبدأ مع هذا الأصل فإن إقامة دعوى إلغاء قرار إداري معين لا يؤثر على تنفيذ هذا القرار المطعون فيه.
- بمعنى أن طلب الغائه لا يوقف تنفيذه وكذلك الأمر لا يؤدي التظلم الى الجهة الإدارية أو الجهة الرسمية التي أصدرت القرار الى وقف تنفيذه فالقرار الإداري اذ يرتب حقاَ أو يفرض التزاماً بالإرادة المنفردة للإدارة وبصفة ملزمة وذلك بعد استيفاء عناصره فانه ينفذ فوراً في حق الإدارة ولا يتوقف هذا النفاذ على علم الأفراد كما انه ينتج اثاره القانونية من يوم توقيع من يملك سلطة إصداره وتوجيه الامر للعمل به وتنفيذه.
- وقبل ان نتطرق الى ماهية وقف التنفيذ لابد وان نستوضح اولاً ماهية تنفيذ القرار الإداري والذي يعني اخراج القرار الإداري من المجال النظري الى حيز العمل بإظهار اثاره وتحويله إلى واقع مطبق لكي يحقق الغاية من إصداره.

- وتنفيذ القرار الإداري في ذاته امر يختلف عن نفاذة اذ ان نفاذ القرار الإداري يعني سريانه قانوناً وإنشاء الحقوق والالتزامات التي يرتبها القرار الإداري أي تحقيق اثارة والنفاذ الذاتي الفوري له من تاريخ صدوره متكاملاً في اركانه ومستوفياً لشروطه ومصدقاً عليه ممن يملك سلطة إصداره ويعتبر القرار الإداري نافذاً في حق الإدارة من تاريخ صدوره وأما الافراد فيكون نافذاً في حقهم من تاريخ علمهم به.
- وتنفيذ القرار الإداري هو عمل مادي يأتي في مرحلة لاحقة على نفاذ القرار أو يتراخى الى ما بعد لحظة صدور القرار.
- ونضرب مثالاً عكسياً يوضح لنا الفرق بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه فالقرار الذي يصدر بالتعيين يكون نافذاً بمجرد صدوره في مواجهة الإدارة ونافذاً بمجرد العلم به في حق من تم تعيينه وموافقته عليه ولكن تنفيذه لا يتحقق الا باستلام الموظف المعين للعمل ومباشرته لاختصاصاته.
- وإذا ما انتقلنا الى ماهية وقف تنفيذ القرار الإداري فإننا نؤكد على حقيقة هامة مفادها ان النصوص التشريعية والاحكام القضائية الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي والمصري لم تتعرض لبيان مفهوم وقف تنفيذ القرار الإداري ولكنها ارست احكام وقواعد وقف التنفيذ وتستطيع ان تستخلص المفهوم التالي لوقف تنفيذ القرار الإداري بأنه (تعليق تنفيذ القرار الإداري مؤقتاً عند الطعن فيه بالإلغاء إذا طلب الطاعن ذلك في صحيفة الدعوى وعند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ).

في ضوء ما عرضناه سابقاَ فإننا سوف نتناول موضوع الدراسة على النحو التالي:

تقديم:- ونتناول فيه عرض لماهية وقف تنفيذ القرار الإداري في فرنسا ومصر

الفصل الأول:- ونتناول فيه النظام القانوني لوقف تنفيذ القرار

الفصل الثاني:- ونتناول فيه القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها

الفصل الثالث:- ونتناول فيه القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها

الخاتمة:- (النتائج والتوصيات)

(ISSN: 2537 - 0758)

The scope of the application of the suspension of the implementation of the administrative decision
A comparative study in jurisprudence and the judiciary of the French and Egyptian Council of State

DR Abdel MaKsoud TawfiK Ahmed

Conclusion:-

In light of what we have previously presented, we will deal with the subject of the study as follows:

Presentation: We will discuss in it a presentation of the nature of suspending the implementation of the administrative decision in France and Egypt

Chapter One:- We will discuss in it the legal system to suspend the implementation of the decision

Chapter Two:- We will discuss the decisions the administrative decisions whose implementation may be suspended

Chapter Three:- We deal with the administrative decisions whose implementation may not be suspended

Key words:-
1\ Suspension of the implementation of the administrative decision
2\ management decisions.
3\ Time range for implementing administrative decisions
4\ Decisions that cannot be suspended
5\ Decisions that can be suspended

المقدمة

موضوع الدراسة:-

يعتبر القرار الإداري من أهم الوسائل التي تملكها جهة الإدارة العامة في سبيل تأدية نشاطها المطلوب منها داخل المجتمع لأنه يتناول معظم أوجه هذا النشاط الأمر الذي أدى إلى وجود رقابة قضائية واسعة على مدى احترام الإدارة لمبدأ المشروعية عند إصدارها للقرار الإداري.

ووفقاً لما هو ثابت فإن القرار الإداري يمر بمراحل مختلفة تتمثل في الإعداد والإصدار والنفاذ والتنفيذ بيد أن القرار يعتبر أكثر اتصالا بالأفراد ومؤثراً بدرجة كبيرة في مراكزهم القانونية عند تطبيقه عليهم أي تنفيذه في مواجهتهم.

لذلك بعد تنفيذ القرار المرحلة الأهم في حياة القرار الإداري ولكنها المرحلة الأخطر بالنسبة للأفراد لأن التنفيذ يؤدي إلى تمام اتصال القرار بمراكزهم القانونية ويجعله مؤثراً فعلياً في حقوقهم وواجباتهم.

وعلى ضوء ما تقدم فإن وقف تنفيذ القرار الإداري يعد مسألة في غاية الأهمية للأفراد لأنه يؤدي الى وقف هذه الخطورة التي ترتبط بالقرار المؤثر في مراكزهم بصورة سلبية.

وبذلك فإن الوقف في هذا المقام يشكل ضمانة أساسية للأفراد لوقف سريان القرار وتنفيذه في مواجهتهم في اللحظة المناسبة لا سيما أن الوقف هنا يأتي بتدخل من القضاء وهو ما يعزز هذه الضمانة التي نجد لها حماية قضائية وإن كانت أولية إلا أن لها أهميتها الكبرى خصوصاً فيما لو أدى استمرار تنفيذ القرار الى وقوع أضرار يصعب تلافيها فيما بعد- علماً بأن طلب وقف التنفيذ وإن كان يشكل جزءاً من دعوى الإلغاء إلا أن نتيجته المتوخاة من قبل الطاعن لا تبرز بالنسبة إليه أقل أهمية من إلغاء القرار ذاته في الوقت الذي يتم فيه إبداء هذا الطلب.

ويستفاد من ذلك أن قاضي الإلغاء هو الذي يوقف تنفيذ القرار في حال توافرت أسباب ذلك علماً بأن الوقف يسبق الإلغاء وهو ما يجعله ذو أهمية تبرز مسبقاً في بداية الدعوى وتصبح كاملة بقبول الدعوة في موضوعها والحكم بإلغاء القرار.

أهمية الدراسة:-

لا شك في أن البحث في موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية ينطوي على أهمية كبيرة بإعتباره يتصل بأهم مسألة لها علاقة بدعوى الإلغاء وذلك على اعتبار أن وقف تنفيذ القرار الإداري يعد في حكم الإلغاء المؤقت لحين البت في الدعوى بصورة نهائية متى توافرت شروطه كما أن البحث في هذا الموضوع يتصل بأهم جانب في حياة القرار الإداري ألا وهو تنفيذه وتطبيقه في مواجهة المخاطبين به.

وإلى جانب هذه الأهمية النظرية فإن هناك أهمية عملية ترتبط بنظام وقف التنفيذ والتي يمكن الكشف عنها **من خلال النقاط التالية:**

أولاً: يأتي نظام وقف التنفيذ بأهميته الكبيرة في سد الفراغ القضائي الناشئ عن عدم وجود قضاء مستعجل ضمن نظام القضاء الإداري حيث يحل محل هذا القضاء ويؤدي إلى إرساء وجوده وإن كان في شكل آخر هو عدم التنفيذ لذلك فهو يعالج مسألة في غاية الأهمية تفتضيها مصالح الأفراد وحقوقهم ويؤدي إلى حمايتها بأسرع الإجراءات وأقل الأوقات.

(ISSN: 2537 - 0758)

ثانياً: بالرغم من أن وقف التنفيذ يتسم بطابعه المؤقت وأنه لا يتعدى مفهوم الإجراء الوقائي عند بدء النظر في دعوى إلغاء القرار الإداري إلا أنه يحظى بأهمية كبيرة لا تتأثر بطبيعته المؤقتة والوقائية لا سيما وأنه يوفر حماية سريعة للمراكز القانونية ويحول دون وجود أضرار جسيمة مستقبلاً قد يتعذر تداركها فيما لو تم تنفيذ القرار.

ثالثاً: يرتبط نظام وقف التنفيذ بأهم دعوى إدارته وهي دعوى الإلغاء لذلك يكتسب أهمية كبيرة من خلال ما تتمتع به هذه الدعوى ذاتها من أهمية كبيرة في نطاق القضاء الإداري.

رابعاً: يعكس نظام وقف التنفيذ التوازن العادل الذي يقيمه القضاء الإداري بين حق الإدارة في تنفيذ قرارها بصورة مباشرة وحق الأفراد في وقف هذا التنفيذ مؤقتاً لحين الفصل في دعوى إلغاء القرار الإداري الأمر الذي يؤدي الى حماية مراكزهم القانونية وتجنب أضرار جسيمة قد تلحق بهم ويستحيل إزالتها.

خامساً: أن نظام وقف التنفيذ جاء للتخفيف من حدة وخطورة مبدأ الأثر غير الواقف للطعن على القرار الإداري حيث أنه يؤدي إلى تدارك نتائج خطيرة قد يرتبها هذا المبدأ ففي غيابه يمكن للإدارة أن تنفذ قرارها بصورة كاملة حتى في ظل رفع دعوى الإلغاء لانعدام الأثر الموقف لهذه الدعوى على حياة القرار الإداري وتنفيذه وإنما الأمر يختلف في ظل وجود نظام وقف التنفيذ الذي يبرز إمكانية وقف تنفيذ القرار عند البدء في نظم دعوى الإلغاء وإن كان بصورة مؤقتة ووقائية إلا أنه توجد له أهمية كبيرة لذلك كله فإن من الأهمية بمكان أن نتناول بالحديث عن أهم موضوع يحتاج لعرض مزيد من الضوء عليه ألا وهو نطاق تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري ولكي نتناول نطاق تطبيق وقف التنفيذ يجب علينا أن نوضح أولاً القاعدة العامة في تنفيذ القرارات الإدارية وهي قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء في القرار الإداري وبيان مبرراتها فضلاً عن إيضاح الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ.

وحيث أن القاعدة العامة هي أن القرار الإداري الذي يمكن الطعن فيه بالإلغاء هو الذي يجوز طلب الحكم بوقف تنفيذه الا ان المشرع أخرج من نطاق طلبات وقف التنفيذ بعض أنواع القرارات وأثارت أنواع أخرى من القرارات الإدارية جدلاً فقهياً حول مدى جواز وقف تنفيذها لهذا فإن نطاق الوقف مرهون بحسب طبيعة القرار الإداري وما إذا كان يقبل الوقف من عدمه.

منهج الدراسة:

على ضوء ما سبق فإننا سوف نتناول بمشيئة الله دراسة وقف تنفيذ القرار الإداري في ضوء القوانين والأحكام القضائية الصادرة في فرنسا ومصر والوقوف على ما جاء فيها وتحليلها وفق ما خلص إليه الفقه– لذلك فإن دراستنا هذه ستكون وفق منهجين أساسيين:

الأول: المنهج الاستقرائي ويقوم على استقراء المشهد القانوني والقضائي من خلال ما خلصت إليه المؤلفات العامة والرسائل العلمية والدراسات المتخصصة التي تناولت موضوعات ذات صلة بموضوع الدراسة الراهن فضلاً عن دراسة الأحكام القضائية الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي والمصري في مسائل متعلقة بالموضوع محل البحث.

ثانيهما: المنهج التحليلي ويقوم على تحليل آراء الفقه المصري والفرنسي واستخلاص اتجاهاته في شأن وقف تنفيذ القرار الإداري في ضوء التطورات التشريعية والقضائية المتلاحقة في هذا المجال وتتمثل الحكمة من وراء تناول هذه الدراسة وفق القانون الفرنسي ونظيره المصري في أمرين هما:

الأول: اعتبار القانون الفرنسي بمثابة المصدر التاريخي لأغلب قوانين الدول ذات النظام اللاتيني ومنها مصر وبصورة خاصة فإن نظام وقف تنفيذ القرار الإداري أرساء القضاء الإداري الفرنسي ممثلاً في مجلس الدولة ومنه انتقل لدول عديدة منها مصر حيث تبناه مجلس الدولة المصري متأثراً في ذلك بما ذهب اليه نظيره الفرنسي.

الثاني: أن الاعتماد على القانون الفرنسي الى جانب المصري يأتي من باب الإستفادة من التطور الذي لحق بالقانون الفرنسي وقضائه وبالأخص فيما يتعلق بوقف تنفيذ القرار الإداري.

خطة الدراسة:

في ضوء ما عرضناه سابقاً فإننا سوف نتناول موضوع الدراسة على النحو التالي:

تقديم: ونتناول فيه عرض لماهية وقف تنفيذ القرار الإداري في فرنسا ومصر.

الفصل الأول:– ونتناول فيه النظام القانوني لوقف تنفيذ القرار.

الفصل الثاني:– ونتناول فيه القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها.

الفصل الثالث:– ونتناول فيه القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها.

الخاتمة:– (النتائج والتوصيات).

(ISSN: 2537 - 0758)

تقديـم

- يعد القرار الإداري من أهم وأكثر وسائل الإدارة فاعلية في تحقيق أهدافها فهو يعتبر الأداة الرئيسية التي تستطيع الإدارة بواسطته القيام بواجباتها وإنجاز الأعمال المنوطة بها.
- ولقد حظي موضوع القرار الإداري باهتمام الكثير من الفقهاء كما أسهم القضاء الإداري في الكشف عن كثير من ملامحه ومع اختلاف تعريفات الفقه والقضاء من حيث الألفاظ للقرار الإداري إلا أن مضمونه واحد في جميع هذه التعريفات.
- وإذا كان القرار الإداري هو محل طلب وقف التنفيذ المتفرع من دعوى الإلغاء حيث يرتبط قبول هذا الطلب بوجود القرار الإداري[١].
- والأصل في القرارات الإدارية أنها صدرت سليمة وصحيحة قانوناً فهي تتمتع بقرينة السلامة وسيبدأ مع هذا الأصل فإن إقامة دعوى إلغاء قرار إداري معين لا يؤثر على تنفيذ هذا القرار المطعون فيه[٢].
- بمعنى أن طلب الغائه لا يوقف تنفيذه وكذلك الأمر لا يؤدي التظلم الى الجهة الإدارية أو الجهة الرسمية التي أصدرت القرار الى وقف تنفيذه فالقرار الإداري اذ يرتب حقاَ أو يفرض التزاماً بالإرادة المنفردة للإدارة وبصفة ملزمة وذلك بعد استيفاء عناصره فانه ينفذ فوراً في حق الإدارة ولا يتوقف هذا النفاذ على علم الأفراد كما انه ينتج اثاره القانونية من يوم توقيع من يملك سلطة إصداره وتوجيه الامر للعمل به وتنفيذه.
- وقبل ان نتطرق الى ماهية وقف التنفيذ لابد وان نستوضح اولاً ماهية تنفيذ القرار الإداري والذي يعني اخراج القرار الإداري من المجال النظري الى حيز العمل بإظهار اثاره وتحويله إلى واقع مطبق لكي يحقق الغاية من إصداره[٣].

---

[١] راجع د. محمد أنس قاسم جعفر– القرارات الإدارية– دار النهضة العربية– ٢٠٠٤.

د. عبد العزيز خليفة– القرارات الإدارية منشأة المعارف– ٢٠٠٧

د. محمود محمد حافظ– القرارات الإدارية– دراسة مقارنة دار النهضة العربية ١٩٩٣

[٢] د. سليمان الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية– دار الفكر العربي الطبعة السادسة– ١٩٩١ ص ٦١٢ وما بعدها.

[٣] د. عصمت عبد الله الشيخ– مبادئ ونظريات القانون الإداري– جامعة حلوان– ٢٠٠٢–٢٠٠٣

- وتنفيذ القرار الإداري في ذاته امر يختلف عن نفاذة اذ ان نفاذ القرار الإداري يعني سريانه قانوناً وإنشاء الحقوق والالتزامات التي يرتبها القرار الإداري أي تحقيق اثارة والنفاذ الذاتي الفوري له من تاريخ صدوره متكاملاً في اركانه ومستوفياً لشروطه ومصدقاً عليه ممن يملك سلطة إصداره[٤] ويعتبر القرار الإداري نافذاً في حق الإدارة من تاريخ صدوره وأما الافراد فيكون نافذاً في حقهم من تاريخ علمهم به.
- وتنفيذ القرار الإداري هو عمل مادي يأتي في مرحلة لاحقة على نفاذ القرار أو يتراخى الى ما بعد لحظة صدور القرار.
- ونضرب مثالاً عكسياً يوضح لنا الفرق بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه فالقرار الذي يصدر بالتعيين يكون نافذاً بمجرد صدوره في مواجهة الإدارة ونافذاً بمجرد العلم به في حق من تم تعيينه وموافقته عليه ولكن تنفيذه لا يتحقق الا باستلام الموظف المعين للعمل ومباشرته لاختصاصاته.
- وإذا ما انتقلنا الى ماهية وقف تنفيذ القرار الإداري فإننا نؤكد على حقيقة هامة مفادها ان النصوص التشريعية والاحكام القضائية الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي والمصري لم تتعرض لبيان مفهوم وقف تنفيذ القرار الإداري ولكنها ارست احكام وقواعد وقف التنفيذ وتستطيع ان تستخلص المفهوم التالي لوقف تنفيذ القرار الإداري بأنه (تعليق تنفيذ القرار الإداري مؤقتاً عند الطعن فيه بالإلغاء إذا طلب الطاعن ذلك في صحيفة الدعوى وعند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ).

الفصل الأول

النظام القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري

تمهيد وتقسيم:-

تملك الإدارة سطلة اصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد، دون الحاجة الى الحصول على رضاء ذوي الشأن منهم، كما أن الإدارة تمتلك في بعض الحالات حق التنفيذ المباشر لقراراتها دون الحصول على اذن سابق من جهة القضاء[٥].

---

[٤] د. مصطفى محمود عفيفي– الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن– دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة– الكتاب الثاني– الطبعة الرابعة– مطبعة جامعة طنطا ص ٣٠١.

[٥] أشرنا سابقاً الى ان الإدارة في سبيل ممارستها للنشاط المطلوب منها وتحقيق المصلحة العامة تمتعت بمجموعة من الامتيازات الآمرة التي تمارسها في مواجهة الأفراد ومن ذلك امتلاكها لسطلة اصدار القرار الإداري الملزم للأفراد والمؤثر في مراكزهم القانونية دون اشتراكهم في عملية الإصدار، بيد أن هذه

(ISSN: 2537 - 0758)

وتحسباً من أن تسئ الإدارة استخدام سلطتها في البت والتقرير وكذلك سلطتها في التنفيذ المباشر، مما يعرض حقوق الافراد للخطر كفل المشرع للأفراد الذين لهم مصلحة حق اللجوء الى القضاء مطالبين بإلغاء القرار الذي يمس حقوقهم إذا كان هناك مبرراً لهذا الإلغاء.

فالقاعدة العامة في القضاء الإداري سواء في فرنسا او مصر هي الأثر غير المواقف للطعن، سواء أكان الطعن ادارياً (التظلم الإداري) أم كان طعناً قضائياً.

ونظراً لأن النظام القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري يتحدد في إطار المبدأ العام الحاكم لمدى قابلية القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء للتنفيذ هو قاعدة الأثر غير الواقف للطعن الذي يبدو نظام الوقف في مواجهته استثناء[٦].

وفي ضوء ذلك فإننا سنتعرض لمضمون هذه القاعدة وتطورها التشريعي ومبرراتها والطبع الاستثنائي لنظام الوقف من خلال مبحثين نوردهما على التوالي:

- **المبحث الأول: مضمون قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء في القرار الإداري**
- **المبحث الثاني: مبررات قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء في القرار الإداري**

المبحث الأول

مضمون قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء في القرار الإداري

المبدأ الأساسي السائد هو أن رفع الدعوى أمام القضاء الإداري لا يتوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه الا إذا وجد نص تشريعي، وهذا الوضع تمليه طبائع الأمور والا انتهينا الى شل نشاط الإدارة تماماً[٧].

غير أنه يلاحظ أنه إذا كان للإدارة الحق في ن تمضي قدماً في تنفيذ قراراتها على الرغم من الطعن فيها بالإلغاء، فإن لها أن ترجئ التنفيذ حتى يتبين لها وجه الحق في

الامتيازات لا تقف عند حد الإصدار بل تستمر وتكون قائمة عند تنفيذ القرارات الإدارية، وتتجلي في اعتبار هذا التنفيذ مباشراً من حيث الأصل ولا يتوقف على حصول الإدارة على اذن قضائي لتنفيذ قراراتها.

[٦] د. عبد الغني بسيوني– وقف تنفيذ القرار الإداري في احكام القضاء الإداري– منشأة المعارف الإسكندرية– ٢٠٠٦– ص ١٧.

[7] MARTINE Lombard, GILLES Dumont, droit administratif , 8eme edition, Dalloz, Paris, 2009, p246..

المنازعة توقياً للمسئولية اتي قد تترتب على العجلة في التنفيذ أو أن تنفذ القرار على مسئوليتها متحملة مخاطر هذا التنفيذ[٨].

ومما تجدر الإشارة اليه أن الإدارة ملزمة باحترام القرار الصادر عنها والذي وضعته بنفسها وهي لا تعتبر محترمة هذا القرار الا إذا قامت بتنفيذه[٩].

وعلى النحو السابق صيغت القاعدة المستقرة في فرنسا وفي مصر على السواء، وهي أن الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها.

وقد مرت قاعدة الأثر غير الواقف بمراحل عديدة، حيث نصت عليها كافة القوانين المنظمة لمجلس الدولة في فرنس وفي مصر على السواء.

ففي فرنسا[١٠] نص الشارع على هذه القاعدة لأول مرة في المادة الثالثة من المرسوم الصادر في ٢٢ يوليه سنة ١٨٠٦، والجدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي عرف إجراء وقف التنفيذ لأول مرة بموجب المرسوم الصادر في ٢٢ يوليو ١٨٠٦، ثم تم استكمال هذا المرسوم تدريجياً على مدى الأعوام المتتالية، مع إعادة صياغة مجمل الإجراءات أمام مجلس الدولة بالأمر الصادر في ٣١ يوليو ١٩٤٥، والذي تم تعديله في ١٩٥٣، والتي نصت على أن الدعاوي التي ترفع أمام مجلس الدولة ليس لها أثر موقف إلا إذا امر بالإيقاف. ثم اكدتها نص المادة ٢٤ من القانون الصادر في ٢٤ يوليو سنة ١٩٤٥ المنظم لمجلس الدولة الفرنسي في المادة ٤٨ منه، على النحو التالي (لا يترتب على الطعن امام مجلس الدولة أي أثر واقف.....).

وقد استمر العمل بهذه القاعدة بالرغم من الإصلاحات التي أدخلت على نظام القضاء الإداري في فرنسا. وذلك بالمرسوم الصادر في ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٥٣ الذي أنشأ المحاكم الإدارية وجعلها صاحبة الاختصاص الأصيل بالفصل في المنازعات الإدارية وأيضاً القانون الجديد الصادر في ٣١ ديسمبر سنة ١٩٨٧ بإصلاح القضاء الإداري الذي أسس المحاكم الإدارية الاستئنافية.

---

[٨] راجع حكم محكمة القضاء الإداري– دعوى رقم ١٣٨٢ لسنة ٢٠ ق– جلسة ١٩٦٩/١/٣٠ مجموعة الثلاث سنوات– مبدأ ٢٢٩– ص ٥٣٦.

[٩] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٤٢/١٢٦١ق– جلسة ٢٠٠٢/١/٩ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول يناير ٢٠٠٢ الى مارس ٢٠٠٢– ص ٤١.

[10] Decret 22 juillet 1806 (la procedure devant le conseil d'Etat fut instituee pour la premiere fois par le decret du 22 juillet 1806. Ce decret fut progressivement complete au cours des siecles et aujourdhui l'ensemble

(ISSN: 2537 - 0758)

وفي مصر ورد النص على هذه القاعدة منذ صدور أول قانون لمجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦، حيث نصت المادة ٩ منه على أنه لا يترتب على رفع الطلب الى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على انه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأي أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها [١١]، وقد جاءت بذات الصياغة المادة العاشرة من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ الذي حل محل القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦.

وقد نصت قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة على قاعدة الأثر غير الواقف للطعن، فقد وردت في المادة الأولى من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٢ بتعديل المادة العاشرة سالفة الذكر والتي نصت على أنه " لا يترتب على رفع الطلب الى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ الأمر مؤقتاً اذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها..."، والمادة ١٨ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ حيث نصت على أنه "لا يترتب على رفع الطلب الى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه مؤقتاً إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها"، والمادة ٢١ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ والتي رددت نص المادة ١٨ سالفة الذكر بحرفيتها، وأخيراً المادة ٤٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعمول بها حالياً والتي نصت على أنه "لا يترتب على رفع الطلب الى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغائه".

وفي شأن هذا المبدأ تقرر المحكمة الإدارية العليا أن "الأصل الذي جرت أحكام هذه المحكمة على تقريره عملاً بالمبادئ العامة للقانون الإداري وعلى مقتضى الأصول العامة المنظمة للقضاء الإداري، سواء في الدستور أو قانوني مجلس الدولة والمرافعات المدنية والتجارية، افتراض سلامة وصحة القرارات الإدارية التي تصدر واجبة النفاذ وأن مخاصمة القرار الإداري امام مجلس الدولة في حد ذاتها توقف التنفيذ"[١٢].

---

(11) de la procedure devant cette institution est refondue par l'ordonnance du 31 juillet 1945, modifiee en 1953).
- J.M. Auby & R. Drago: Traite de contentieux administratif, T. II. 1962. P.314. Gustave peiser, Droit administratif, 9eme edition, Memontes, 2002 p 197.

[١٢] المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٣١٠٤ لسنة ٣٤ ق– جلسة ١٩٩١/١٢/١– الموسوعة الإدارية الحديثة– (١٩٩٣/١٩٨٥)– ص ٩٣٦.

فكما سنري، لم تقرر إمكانية وقف تنفيذ القرارات الإدارية في كافة قوانين مجلسي الدولة المصري ولفرنسي الا بصريح النص.

المبحث الثاني

مبررات قاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء في القرار الإداري

تمهيد وتقسيم:

اجتهد الفقه الفرنسي ونظيره المصري في محاولة الحصول على سند لقاعدة عدم إيقاف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء بمجرد رفع الدعوى. وقد ساقوا لذلك عدداً من المبررات منها ما يرجع إلى نظرية القرار التنفيذي أو إلى مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية أو إلى فكرة المصلحة العامة، وأخيراً قرينة الصحة والسلامة التي يتمتع بها القرار الإداري.

وسوف نتولى عرض هذه المبررات بشيء من التفصيل من خلال أربعة مطالب نتناولها على النحو الآتي:

- المطلب الأول: نظرية القرار التنفيذي
- المطلب الثاني: الفصل بين السلطتين الإدارية والقضائية
- المطلب الثالث: المصلحة العامة
- المطلب الرابع: قرينة الصحة والسلامة

المطلب الأول

نظرية القرار التنفيذي

تأسست هذه النظرية على يد الفقيه هوريو عميد مدرسة تولوز والتي بمقتضاها يقرر أن القرار التنفيذي "هو كل إعلان لإرادة الجهة الإدارية بقصد إحداث أثر قانوني في مواجهة الأفراد في الشكل التنفيذي أي بصيغة تؤدي الى التنفيذ المباشر"[١٣].

وعلى ذلك فهو يرى أن الإدارة تملك سلطة القيام بنفسها تنفيذ القرارات التي يتخذها دون حاجة الى استئذان القضاء حتى عندما يكون تنفيذ القرار للمحافظة على مصلحة الغير.

---

(13) Maurice Hauriou, precis de droit administratif et de droit public, 12e edition, Sirey, Paris, 2002, p. 354

(ISSN: 2537 - 0758)

ويؤيده البعض[١٤] حيث يرى أن للإدارة حق التمتع بامتياز التنفيذ المباشر كمبدأ عام، وذلك لكي تتمكن من أداء وظائفها العاجلة المتعلقة بحماية أمن الدولة وسلامتها، والمحافظة على كيانها، ويرى أن لها الحق في استعمال هذا الامتياز أيضا عند تنفيذ القوانين واللوائح عندما تخلو من الجزاء الجنائي أو في حالة الضرورة التي تدعو إلى سرعة التنفيذ لتفادي الأخطار والأضرار التي تهدد الأمن العام.

وقد تعرضت نظرية العميد (هوريو) لعدة انتقادات من أهمها ما وجهه اليها البعض[١٥] حيث رفض الإقرار بأن للإدارة امتيازاً عاماً في هذا الشأن، لأن الأمر لا يتعلق بوجود مبدأ طبيعي، وإنما باختصاص قانوني، حيث فرق بين ثلاثة امتيازات:

الأول: القوة الملزمة للقرار الإداري (La force obligation) والتي يتمتع بها القرار منذ صدوره صحيحاً.

الثاني: القوة التنفيذية للقرار (La force executive) ولتي تجيز للإدارة تنفيذاً جبرياً في حالة امتناع الأفراد عن التنفيذ الاختياري.

الثالث: قدرة الإدارة الفعلية على التنفيذ (La faculte effective d'exection)

ويرى ان الإدارة لا تملك هذه الامتيازات الثلاث على عكس ما يذهب اليه العميد هوريو الا في الحالات التي يحددها القانون، ولذلك فإن تدخل القاضي من وجهة نظره في الحالات الأخرى ضروري سواء بناء على طلب الأفراد أو الإدارة لكي تحصل على الإذن بالتنفيذ بالقوة الجبرية.

وهذا ما انتهى اليه البعض[١٦] حيث يرى أن للإدارة سلطة اتخاذ قرارات إدارية بإرادتها المنفردة، وهذه القرارات ملزمة للأفراد في حد ذاتها، ولكن ليس معنى ذلك ان الإدارة تستطيع كمبدأ عام استعمال امتياز التنفيذ الجبري في سبيل تنفيذ هذه القرارات، وإنما هو في الواقع استثناء، بمعنى ان الإدارة لا تستطيع سلوك هذا الطريق الا في حالة وجود نص يخول لها ذلك، أو وجود ضرورة ملحة، أو عدم وجود وسيلة أخرى أمام

Gilles Darcy, La decision executoire, esquisse methodologique, AJDA 1994, p. 663

(14) jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administrative, Dalloz, Paris, 1994, p.141

(15) Adioum BA, Le retrait des actes administratifs illegaux createurs de droits: la complexite croissante du regime, RDP, N°6, 2007, p.1617.

(16) Raymond Ferretti, Droit administratife, Mars 2002, p. 9.

الإدارة غير التنفيذ الجبري لتنفيذ قراراتها، فإذا وجد جزاء جنائي أو اداري فإن الإدارة لا تستطيع استعمال امتياز التنفيذ الجبري.

وبالرغم من وضوح الرؤية بالنسبة لفكرة القوة التنفيذية فإن الفقه في فرنسا لم يتفق على اعتبارها أساساً لمبدأ الأثر غير الواقف للدعوى، فقد ذهب اتجاه إلى أن القرار التنفيذي لا يعد تبريراً لمبدأ الأثر غير الوقف للدعوى، وإنما الصحيح هو أن هذا المبدأ الذي أعطى للخاصية التنفيذية للقرار الإداري مداها الواسع[١٧].

ولان اختلف الفقه الفرنسي على النحو السابق بشأن القرار التنفيذي، فقد وقع الخلاف نفسه في الفقه المصري، فانقسم الفقه بين مؤيد ومعارض لاعتبار التنفيذ المباشر مبدأ عاماً يجوز للإدارة استخدامه عند تنفيذ قراراتها الإدارية.

فالجانب المؤيد له[١٨] يرى أن امتياز التنفيذ المباشر هو الأصل وأن للإدارة اللجوء اليه كمبدأ عام لتنفيذ قراراتها، دون حاجة للجوء الى القضاء طالما لا يوجد نص قانوني يمنعها من ذلك.

أما الجانب المعارض[١٩] فيرى أن التنفيذ المباشر إستثناء من القاعدة العامة التي تقضي بأن تلجأ الإدارة الى القضاء لتحصل على حكم بحقوقها إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها.

---

(17) Rivero (J), le systeme francais de protection des citoyens contre L'arbitraire administratif s l'epreuve des faits, Melange Dabin. 1963. P. 825

[١٨] د. رمزي طه الشاعر، ود. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد– القانون الإداري– النشاط الإداري– الكتاب الثاني– دار الولاء للنشر– طبعة ١٩٩٢/١٩٩١– ص ٧٦، ود. محمد فؤاد مهنا– مبادئ واحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة– مرجع سابق– ص ٧٩، د. عبد الفتاح محمد أبو اليزيد الشرقاوي– التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية– دراسة مقارنة– رسالة دكتوراة– جامعة المنوفية– ٢٠١٣– ص ٢٥٩.

[١٩] د. سليمان الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية– مرجع سابق– ص ٦٣٦، ود. ماجد راغب الحلو– القانون الإداري– ١٩٨٧– ص ٦٢٠، ود. عمرو احمد حسبو– القانون الإداري– مرجع سابق– ص ٢٦٣.

(ISSN: 2537 - 0758)

المطلب الثاني
الفصل بين السلطتين الإدارية والقضائية[٢٠]

أساس هذا المبدأ هو الفصل بين جهة الإدارة والقضاء الإداري بحيث تكون كل جهة مستقلة عن الأخرى استقلالاً عضوياً واستقلالاً وظيفياً والاستقلال العضوي يعني ان الأشخاص الذين يقومون بمهمة القضاء ليسوا هم الذين يصدرون الأوامر الإدارية ويقومون بمهمة الإدارة العامة والاستقلال الوظيفي يفترض.

الا تقضي الإدارة العامة في المنازعات الإدارية والا يتدخل مجلس الدولة في شئون السطلة الإدارية فيعين ويرقي ويفصل ويصدر اللوائح كما كانت تفعل البرلمانات القديمة في فرنسا[٢١].

وقد قام هذا المبدأ بجانب مبدأ الفصل بين السلطات الشهير الذي يقتضي الا تدخل سلطة في اعمال سلطة أخرى وذلك بهدف حماية الحريات الضرورية، أما مبدأ الفصل بين جهة الإدارة والقضاء الإداري إنما يهدف الى توفير حرية العمل والتصرف للإدارة[٢٢].

---

[٢٠] لم يتلاقى الفقهاء على إصطلاح موحد للأدلة على هذا المبدأ الأساسي، ففي حين استخدم جانب من الفقه إصطلاح الفصل بين السلطات أو الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، ذهب جانب آخر من الفقه الى استعمال إصطلاح الفصل بين الوظائف التنفيذية والقضائية، بينما يفضل غالبية الفقهاء في فرنسا ومصر اصطلاح الفصل بين القاضي الإداري والإدارة العاملة.

راجع في هذا الشأن:

د. علاء الدين سعد خطاب– التطور التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات– دار النهضة العربية– ٢٠٠٠– ص ١٩، د. فتحي بكري– مفهوم الفصل بين السلطات في دستور ١٩٧١– دراسة منشورة بمؤلف الإصلاح الدستوري في مصر– من إصدارات المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة– ٢٠٠٧– ص ٢٤، د. عبد المحسن ريان– أثر الطعن الواقف في التنفيذ في القانون المصري والفرنسي– مرجع سابق– ص ١١٦.

Olivier Dugrip; L'urgrnce contenyieuse devant des jurisdictions administratives, P.U… 1991, P.208.

[٢١] د. مصطفى أبو زيد– القضاء الإداري ومجلس الدولة– مرجع سابق– ص ٢٠٤.

[٢٢] د. محمد كمال الدين منير– قضاء الأمور الإدارية المستعجلة– مرجع سابق– ص ١١٢.

وقد أعتق المشرع الفرنسي هذه القاعدة وأورد النص على مبدأ الفصل بين السلطتين الإدارية والسلطة القضائية في المادة (١٣) من القانون الصادر في ٢٤ أغسطس سنة ١٧٩٠ والتي نصت على حرمان المحاكم القضائية من محاولة عرقلة اعمال الإدارة بأي شكل من الاشكال او التعرض لتصرفاتها وأن أي تعرض من جانب هذه المحاكم يوقع القضاة تحت طائلة القانون الجنائي ويعرضهم للعقاب على جناية الغدر[٢٣].

وتردد هذا المبدأ أيضاً بعد ذلك في المرسوم الصادر في ٢٢ يوليو سنة ١٨٠٦ وفي القانون الصادر في ٢٤ من مايو سنة ١٨٧٢ وفي القانون الصادر في ١٨ من ديسمبر سنة ١٩٤٠ ثم في الامر الصادر في ٣١ من يوليو سنة ١٩٤٥.

فرقابة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء او دعوى تجاوز السلطة كما يطلق عليها في فرنسا هي رقابة لاحقة بحيث يراعي القاضي عدم التدخل في وظائف الإدارة لأنه لا يملك أن يصدر اليها اية أوامر بالقيام بعمل او الامتناع عن عمل[٢٤].

وعلى ذلك الأساس استبعدت إمكانية ان يكون للدعوى أثر واقف، وذلك على اعتبار انه إذا كان لرفع الدعوى امام القضاء الإداري أثر واقف، فإن هذه يعني تحول الإدارة العاملة من إدارة تنفيذية الى إدارة قضائية وذلك بالنظر الى ان تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها في هذه الحالة سيعتمد على القاضي الإداري، وهو الامر الذي يعد تدخلاً من القضاء الإداري في اعمال الإدارة ويجعل استقلالها في مواجهة هذا القضاء محل شك ومعه مبدأ الفصل بين السلطات[٢٥].

وقد انتقد غالبية الفقهاء هذا المبدأ على أساس ان المبدأ لم يعد ينظر له على اطلاقه السابق فأحكام القضاء، وتطور اتجاهاته، تشهد على أن هناك تزايداً مستمراً لمساحة الرقابة القضائية على اعمال الإدارة، كما ان مبدأ الفصل بين السلطات، إذا

---

(23) La loi des 16 et 24 Août 1790 disposait en son article 13 "Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions".
Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, 22 ème éd. Dalloz, Paris, 2011, p. p.1-17.

[٢٤] د. عبد الغني بسيوني– مرجع سابق– ص ١٩.

[٢٥] د. محمد كمال الدين منير– قضاء الأمور الإدارية المستعجلة– ١٩٨٨– ص ٧٧.

(ISSN: 2537 - 0758)

نظر اليه بصفة مطلقة، فانه سيؤدي في النهاية الى اعتبار نظام وقف التنفيذ ذاته خروجاً على هذا المبدأ، باعتباره معطل لقرار صادر من الإدارة بتدخل من السطلة القضائية[٢٦].

المطلب الثالث
المصلحة العامة

ويستند هذا المبرر الى اعتبارات علمية تدور حول غاية العمل الإداري وهي تحقيق المصلحة العامة وضرورة سير المرفق العام بانتظام وباطراد، وقد أوضح البعض هذا التبرير بقوله "إن نشاط الإدارة وتصرفاتها إنما يهدف الى غاية واحدة، وهي تحقيق الصالح العام، ويفترض في تصرفات الإدارة عنصر الضرورة والاستعجال ومن غير المعقول ان تتاح للأفراد فرصة شل نقاط الإدارة بناء على دعاوى يرفعونها بقصد وقف التصرف الإداري، وقد تكون هذه الدعاوي كيدية لا يقصد بها الا التسويف فقط[٢٧].

والعميد (هوريو) لم يكتفي بالقرار التنفيذي كأساس نظري مبرر لمبدأ الأثر غير الواقف للطعون، بل أضاف اليه الاعتبارات العلمية التي تستند الى حاجة الإدارة للتصرف على وجه السرعة، الامر الذي لا يصاغ معه عرقلة تصرفاتها من جانب الافراد كما ان الحالات التي تلجأ فيها الإدارة الى القاضي للتصرف هي استثناءات تقوم صراحة على قانون وتتعلق غالبيتها بحماية الحريات العامة التي تتعلق تقليدياً بالمحاكم العادية[٢٨].

---

(26) J. M.Auby & R.Drago, Traité de Contentieux administratif, 1962, T. I1, p. 316; Olivier Dugrip, L'urgence contentieuse devant les juridictions administratives" Collection Les Grandes Thèses du droit français, PUF, 1991, p.411.

د. عصمت عبد الله الشيخ– الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية– مدى فاعليتها في تحقيق هذا الضمان– دار النهضة العربية– ٢٠٠٥– ص ١٨٠– هامش (١)

(27) (G.) LAVAU, Du caractère non suspensif des recours devant les tribunaux administratifs, RDP, 1950, p. 777.

(٢٨) د. محمد السيد عبد المجيد البيدق– نقاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الافراد– رسالة الدكتوراه– جامعة القاهرة– طبعة ٢٠٠٢– ص ٢٧٩.

فقاعدة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء مفروضة للموازنة بين حق الإدارة في التنفيذ الفوري لقراراتها وحق الفرد في الطعن على القرار غير المشروع في إطار الصالح العام الواجب ان ينصاع لمقتضاه الجميع[٢٩].

من الواضح ان هذه القاعدة قاسية بالنسبة للأفراد وتعد الإدارة سلطة تعسفية والعيب الأساسي لهذه القاعدة يكمن في استمرار القرار المطعون فيه بالإلغاء في التطبيق على الرغم من عدم مشروعيته الواضحة طالما ان القضاء الإداري لم يصدر حكمه بالإلغاء[٣٠].

المطلب الرابع
قرينة الصحة والسلامة

تعد قرينة الصحة والسلامة قرينة قضائية[٣١] بسيطة افرزتها الثقة واجبة الافتراض في اعمال الإدارة باعتبارها الامينة على تحقيق الصالح العام وهي من السمات المميزة للقرارات الإدارية ومؤداها ان يظل القرار الإداري قائماً نافذ المفعول باعتباره صحيحاً من تاريخ سريانه وحتى تاريخ نهاية العمل به بإلغائه او تعديله او بسحبه[٣٢].

وينبغي عدم الخلط بين قرينة الصحة والسلامة التي يتمتع بها القرار الإداري وبين تحصين القرار الإداري بمضي المدة ضد المساس به على الصعيدين القضائي او الإداري، ذلك انه ولئن اشترك كلاً منهم فيما يكفلانه من ضمان الاستقرار اللازم لتصرفات القانونية لجهات الإدارة ولو جاء ذلك– في بعض الأحيان– على حساب اعتبارات المشروعية، الا انهما يفترقان من ناحية ان تحصن القرار ليس الا اثر قانوني رتبه المشرع على انقضاء مدة الطعن القضائي او قيام الادارة بسحبه او الغائه حتى ولو

---

(29) Guy Braibant & Bernard Stirn, Le droit administratif français 2005. Te éd...p. 502.; Jacqueline Morand- Deviller, Cours de droit administratif, 2007, p.620

(٣٠) د. محمد السيد عبد المجيد البيدق– رسالته سالفة الذكر– ص ٢٧٩.

(٣١) القرائن القضائية هي التي تترك لتقدير القاضي يستخلصها من ظروف القضية وملابستها: راجع في تفصيلات ذلك: د. عبد الرازق السنهوري– الوسيط في شرح القانون المدني– الجزء الثاني– الإثبات– اثار الالتزام– تنقيح المستشار/ احمد مدحت المراغي– ٢٠٠٤– دار منشأة المعارف الإسكندرية– ص٣٠٠ وما بعدها.

(٣٢) د. محمد كمال الدين منير– قضاء الأمور الإدارية المستعجلة– رسالة دكتوراه– جامعة عين شمس– ١٩٨٨– ص ١٣١.

(ISSN: 2537 - 0758)

كان صادراً غير مشروع او تشويه مخالفة القانون، فمجرد انتهاء ميعاد الطعن في القرار يكسبه ولو كان غير مشروع حصانة تحول دون المساس به، الا اذا تغيرت الظروف المصاحبة لإصدار القرار[٣٣].

في حين تظل قرينة الصحة والسلامة عالقة بالقرارات الإدارية بحيث تعتبر القرارات الإدارية حجة على صحة ما تتضمنه من احكام لحين اثبات العكس[٣٤]. ولا تؤدي بذاتها الى تحصن القرار ضد الطعن يه ولا تحول بين الإدارة وإقرارها بعدم مشروعية قرارها إذا تبينت ذلك بعد إصداره.

هذا وقد جرى الحال على تسمية قرينة الصحة والسلامة القرار الإداري امام القاضي الإداري بمسمى "قرينة مشروعية القرار الإداري" وذلك انطلاقاً من طبيعة الدور الرقابي على القرارات الإدارية الذي يمارسه القاضي الإداري تحققاً من مشروعية هذه القرارات[٣٥].

ويترتب على ذلك نتائج هامة من أبرزها ان الطعن في القرار بالإلغاء لا يوقف تنفيذه ويظل نافذا حتى اللحظة التي يقضي فيها بعدم المشروعية[٣٦].

ومن اجل هذا كله أكد البعض ان قرينة المشروعية او السلامة هي سبب وجود مبدأ الأثر غير الواقف للطعون. وأضاف قائلاً إن تأثير فكرة المصلحة العامة تظهر في قرينة المشروعية والقوة القانونية العليا للقرار الإداري فقرينة المشروعية هذه لها آثار عديدة بالنسبة لامتيازات الإدارة فالإدارة سوف تتمتع دائماً من الناحية العلمية بمركز المدعي عليه في الدعوى التي ستقام ضد أي من قراراتها وبالرغم من هذه الدعوى فإن الإدارة دائماً ان تستمر في تنفيذ قراراتها فالدعوى ليس لها أثر واقف[٣٧].

---

[٣٣] د. محمود حمدي عباس عطية– القرار الاداري والطعن فيه في ضوء تغير الظر– رسالة دكتوراة– جامعة القاهرة– ٢٠٠٩– ص ٧.

[٣٤] د. سليمان الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية– مرجع سابق– ص ٩١١.

[٣٥] د. محمود حمدي عباس عطية– قرينة صحة القرار الاداري امام القضاء الإداري والدستوري– دار المجد للطباعة– ٢٠١٢– ص ٤٩.

[٣٦] د. سليمان الطماوي– الوجيز في القانون الإداري– دار الفكر العربي القاهرة ١٩٩٦– ص ٥٧٤.

[37] Michel Rousset, L'idée de Puissance Publique en Droit Administratif. Paris, Dalloz, 1960, p. 86

ويقول رأي أن قرينة الصحة المفترضة هي الأساس الطبيعي للقاعدة وهي التي تضفي على القرارات الإدارية قوة الزامية كما تضفي عليها في ذات الوقت قوة تنفيذية هذه القرينة تظل عالقة بالقرارات الإدارية بحيث يعتبر هذه القرارات حجة فيما تتضمنه من احكام لحين اثبات العكس فعند إقامة دعوى الإلغاء يكون الأصل المسلم به أن القرار الإداري المطعون فيه قرار سليم ومطابق للقانون. ومن ثم لا يكون هناك مبرر لوقف التنفيذ القرار بمجرد رفع الدعوى[٣٨].

ويري البعض[٣٩] ويحق انه على الرغم من ان هذه القرينة بسيطة تقبل العكس الا انها لحين اثبات عكسها تشكل حاجزاً اجرائياً فلا تجعل لمجرد الادعاء بعدم مشروعية القرار الإداري والطعن فيه أي أثر على نفاذ اثاره وذلك بالنظر الى ان هذا القرار كما سبق القول يعتبر صدوره صحيحاً بناء على المشروعية الظاهرة التي يتمتع بها الى ان يصدر قرار اخر او يحكم بوقف تنفيذه او الغائه.

وقد اخذت المحكمة الإدارية العليا بوجهة النظر هذه فقد قضت بأن "المشرع وإن خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء انما استهدف تلافي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذها مع الحرص في الوقت نفسه على مبدأ افتراض سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ[٤٠].

وذلك ان الحكم بوقف التنفيذ يعد حكم وقتي (كما سنرى لاحقاً). يتوقف استمراره على ما سوف يصدر من حكم في الطلب الموضوعي بإلغاء القرار، بحيث يزول حكم وقف التنفيذ إذا رفض الطلب الموضوعي وحال اذ يمكن القول بمعاودة قرينة الصحة والمشروعية تلازم القرار بعد اذ زالت بصفة وقتية نتيجة صدور حكم بوقف تنفيذه.

---

[٣٨] د. محمد عبد العال السناري– مرجع سابق ص ٢٥٩– ٢٦٠.

[٣٩] د. محمد كمال الدين منير– المرجع– ص ٩٧.

[٤٠] المحكمة الادارية العليا– الطعن رقم ٧٨٦ لسنة ١٨ ق– جنسة ٢٨/١٢/١٩٧٤– مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الادارية العليا– السنة ٢٠– ص ٢٨٩.

(ISSN: 2537 - 0758)

الفصل الثاني
القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها

تمهيد وتقسيم:

تتمثل القاعدة العامة في أن القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها هي بصفة عامة جميع القرارات التي يقبل الطعن فيها بالإلغاء مباشرة دون أن يتوقف ذلك على اتخاذ اجراء سابق على تقديم الطعن، أي دون التظلم منها ادارياً، وذلك سواء في فرنسا أو مصر.

ولما كان القرار الإداري الصحيح لا خلاف على وقف تنفيذه وهو الذي يعد محور هذه الرسالة الا ان الخلاف صار بالنسبة لبعض القرارات الإدارية الأخرى المتمثلة في القرارات السلبية والمنعدمة والمنفصلة التي أثير بشأنها جدلاً فقهياً واسعاً.

وانطلاقاً من هذه القاعدة، فإن الخلاف المثار حول مدى إمكانية طلب إلغاء بعض القرارات الإدارية انتقل بدوره حول مدى إمكانية طلب وقف تنفيذها، فالقرار الإداري السلبي لم يكن من السهولة بمكان الاعتراف بإمكانية طلب وقف تنفيذه كما هو الحال بالنسبة لطلب إلغاؤه وذات الحال ينطبق على القرارات الإدارية المنعدمة وكذلك المنفصلة عن العقد الإداري.

لذلك فإن الحديث عن القرارات التي يجوز طلب وقف تنفيذها يقتضي منا التطرق الى هذه القرارات الثلاثة لبيان الخلال القائم بشأنها وإظهار موقف القضاء بصددها وذلك من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي:

- **المبحث الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي**
- **المبحث الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري المنعدم**

المبحث الأول
وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

تمهيد وتقسيم:

لم يكن وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي من الأمور المتفق عليها فقهاً بينما حسم القضاء في فرنسا ومصر هذا الامر وأرسي بالنهاية إمكانية وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، ولأن هذا القرار يحيط به كثير من الغموض والدقة، فإنه نرى من الأهمية ان نسلط الضوء عليه من خلال إبراز مقصودة وتمييزه عن غيره حتى يمكن لنا بعد ذلك بيان وقف تنفيذه بصورة جيدة.

لذلك فإن دراستنا لهذا الموضوع ستكون من خلال المطلبين الآتيين:

- **المطلب الأول: تعريف القرار الإداري السلبي**
- **المطلب الثاني: احكام وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي**

المطلب الأول
تعريف القرار الإداري السلبي

سبقت الإشارة في تعريف القرار الإداري على انه إفصاح، وهذا الأخير لا يتم دائماً بطريق القرار الصريح الذي تصدره الإدارة بالمنح او المنع فيتجلى فيه موقفها الإيجابي إزاء الطاعن وهو المسمى بالقرار الإيجابي[٤١]، بل قد تلتزم الإدارة الصمت، ومع ذلك نكون أمام إفصاح من جانبها اتخذ شكلاً آخر هو الصمت أو السكوت.

غير أن السكوت الذي تتخذه الإدارة حيال مسألة معينة بما يستدل به على موقفها تجاه هذه المسألة يسمى بالقرار الإداري الضمني[٤٢]، أما سكوتها عن قرار الزمها القانون بإصداره يسمى بالقرار الإداري السلبي[٤٣].

فالقرار الضمني هو ذلك القرار الذي يفترضه المشرع إستناداً الى سكوت الإدارة سكوتاً ملابساً، **وبالنسبة لمصر**، فقد نصت عليه المادة (٢٢) من القانون رقم (٥٥)

---

[٤١] راجع في خصوص القرار الإيجابي:
د. رأفت فودة– عناصر وجود القرار الإداري– مرجع سابق ص ٥٤، د. سليمان الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية– الطبعة السابعة– راجعه ونقحه د عاطف البنا– دار الفكر العربي ٢٠٠٦– ص ٢٥٠، د. طارق محمد على النحاس– اتجاهات القضاء الإداري بشأن دعوى الإلغاء وتطوراتها الحديثة– دراسة مقارنة بين القوانين المصري والفرنسي والسوري– رسالة دكتوراة– كلية الحقوق– جامعة القاهرة– ٢٠١٦– ص ١١٨ وما بعدها، د. ماهر إبراهيم محمد الدسوقى– القرارات الإدارية السلبية– دراسة مقارنة بين النظامين الوضعي والإسلامي– رسالة دكتوراة– جامعة عين شمس ٢٠١٥– ص١٣٩.

[٤٢] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ١٠٦٦ لسنة ١٠ ق– جلسة ٢٣/١٢/١٩٧٦– مشار إليه بمرجع المستشار/ حمدى ياسين عكاشة– موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة– الجزء الأول– ص ٣٩١، وأيضا محكمة القضاء الإداري– الطعن رقم ١٣٣٠ لسنة ٥ق– جلسة ٢٤/٦/١٩٥٣– ذات المرجع– ص٤٢٤.

[٤٣] المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٩١٨ لسنة ٤٠ ق– جلسة ٧/٢/١٩٩٩– إليه بمرجع المستشار/ حمدى ياسين عكاشة موسوعة القرار الإداري في مجلس الدولة– مرجع سابق– ص ٣٨٧، وأيضا محكمة القضاء الإداري رقم ١٦٩٧ لسنة ٤٥ ق– جلسة ١١/١١/١٩٩٧– ذات المرجع– ص٤١٠.

(ISSN: 2537 - 0758)

لسنة ١٩٥٩ بتنظيم مجلس الدولة المقابلة للمادة (٢٤) من القانون الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بقولها "ميعاد رفع الدعوى الى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية او في النشرات التي تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن به..... وإذا صدر القرار بالرض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة".

ومن الأمثلة لبيان القرار الضمني، ذلك القرار الضمني الصادر بقبول الإستقالة التي يمضي على تقدم الموظف بها أكثر من ثلاثين يوما دون إصدار قرار صريح بقبولها او رفضها أو إرجاء البت فيها وكذلك كما لو افترض قانون البناء ان سكوت الجهة الإدارية عن اصدار قرار بترخيص البناء بعد تقديم المستندات المطلوبة خلال مدة شهر إصداراً منها ضمنياً بقرار الترخيص(٤٤).

وبالنسبة لفرنسا، فقد تبنى المشرع الفرنسي منذ فترة طويلة قاعدة عامة بمقتضاها يعد صمت الإدارة عن الرد على طلبات الافراد مدة معينة يعد قراراً إدارياً بالرفض وذلك بغض النظر عن طبيعة الاختصاص المسموح لجهة الإدارة تقديرياً كان أم مقيداً(٤٥).

وحينما صدر القانون رقم ٣٢١-٢٠٠٠ في ١٢ ابريل ٢٠٠٠ نصت المادة ٢١ منه على ان سكوت الإدارة لأكثر من شهرين هو قرار ضمني بالرفض، وأجازت للسلطة اللائحية في بعض المسائل وضع فترة أطول او أقصر لنشوء القرار الضمني بالرفض مثل طلبات الحصول على إقامة فإشترط فترة أطول (أربعة أشهر)(٤٦).

ونصت المادة ٢٢ من ذات القانون على أن صمت الإدارة لمدة شهرين يمكن أن يولد قراراُ ضمنياً بالقبول في الحالات التي تنص عليها المراسيم الصادرة عن مجلس الدولة(٤٧).

---

(٤٤) د. ماجد الحلو– القرارات الإدارية– طبعه ٢٠١٢– ص. ٦٠ وما بعدها.

(٤٥) د. رفعت عيد السيد– دراسة لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا ومصر طبقا لأحكام القضاء– دار النهضة العربية– ٢٠٠٦– ص ٣٥، د. ماجد راغب الحلو– القرارات الإدارية– مرجع سابق– ص ٥٠، د. رأفت فودة– عناصر وجود القرار الإداري– مرجع سابق ص ٧٢

(46) C.E 17-3-2006, M.Adel Kaci, no283409, A.J.D.A , 2006, p.1212.

(47) Article 22 Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000'Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut decision d'acceptation

وصدر القانون رقم ٢٠١٣-١٠٠٥ في ١٣ نوفمبر ٢٠١٣ بتعديل المادة ٢١ و٢٢ من القانون رقم ٢٠٠٠-٣٢١ الصادر بتاريخ ١٢ ابريل ٢٠٠٠ ليضع مبدأ جديد جعل من صمت الإدارة بمثابة قبول مع وضع بعض الاستثناءات على هذا المبدأ، ويدخل القانون حيز النفاذ بعد عام واحد من نشره فيما يتعلق بالقرارات التي تدخل في اختصاص مجلس الدولة ومؤسساتها العامة، وعامين للسلطات المحلية ومؤسساتها، وهيئات الضمان الاجتماعي والهيئات المسئولة عن أداء الخدمة العامة الإدارية، وعام بالنسبة لرؤساء البلديات فيما يتعلق بالاختصاص الذي يمارسه باسم الدولة[٤٨].

وقد حددت الفقرات ١ و٢ و٣ و٥ من المادة ٢١[٤٩] من القانون رقم ٢٠٠٠-٣٢١ الصادر ١٢ ابريل ٢٠٠٠ المعدلة بالقانون رقم ٢٠١٣-١٠٠٥ في ١٣ نوفمبر ٢٠١٣، الفئات المستثناه من اعتبار صمت الإدارة قبول والتي رأي المشرع انه ينبغي بشأنها الاستمرار في تطبيق المبدأ السابق (اعتبار صمت الإدارة رفضاً).

وقد قام المشرع الفرنسي بإلغاء المادة ٢١ و٢٢ القانون رقم ٢٠٠٠-٣٢١ الصادر بتاريخ ١٢ ابريل ٢٠٠٠ بالمادة (٦) من المرسوم رقم ٢٠١٥-١٣٤١ الصادر بتاريخ

---

dans les cas prévus par décrets en Conseil d'Etat., Cette décision peut, à la demande de l'intéressé, faire l'objet d'une attestation
délivrée par l'autorité administrative, Lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifie, ces décrets prévoient un délai différent. Ils définissent, lorsque cela est nécessaire, les mesures destinées à assurer l'information des tiers.
Toutefois, ces décrets ne peuvent instituer un régime de décision implicite d'acceptation lorsque les engagements internationaux de la France, l'ordre public, la protection des libertés ou la sauvegarde des autres principes de valeur constitutionnelle s'y opposent. De même, sauf dans le domaine de la sécurité sociale, ils ne peuvent instituer aucun régime d'acceptation implicite d'une demande présentant un caractère financier.

(48) Didier Ribes, Le nouveau Principe silence de l'administration vaut acceptation " A.J.D.A, 2014, p.389.

(49) Article 21' Le premier alinéa n'est pas applicable et, par dérogation, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet: 1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle 2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une reclamation ou d'un recours administrative 3° Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret 5° Dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents'.

(ISSN: 2537 - 0758)

٢٣ أكتوبر ٢٠١٥ بشأن الاحكام التشريعية في قانون العلاقة بين الأفراد والإدارة والذي دخل حيز السريان من ١ يناير ٢٠١٦[٥٠].

ومن الملاحظ أن المشرع هنا بإلغائه المراد المشار اليها ترك المجال لبسط القاضي لسلطته التقديرية في تحديد المدة التي يحتسب بها صمت الإدارة وكذلك تقديره عما إذا كان الصمت رفض ام قبول، حسب كل حالة.

أما القرار السلبي فهو رفض أو امتناع الإدارة عن اصدار قرار اداري يوجب القانون عليها إصداره[٥١]، وقد نصت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن "يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطة الإدارية او امتناعها من اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح"، ومعنى التزام الإدارة قانونياً بإصدار القرار خلال مدة من الزمن ان الإدارة تعمل في مجال اختصاص مقيد ولا تتمتع بسلطة تقديرية في اصدار القرار او عدم إصداره.

وتعرف محكمة القضاء الإداري القرار السلبي بأنه "القرار الذي يستخلص من امتناع الإدارة عن اصدار القرار الذي كان واجباً عليها اتخاذه"[٥٢].

والقرار السلبي كأي قرار إداري يخضع لما تخضع له القرارات الإدارية من احكام وقواعد عدا ما يتعارض مع طبيعته السلبية فهو يمثل بحد ذاته حالة مستمرة مادامت الإدارة ممتنعة عن اتخاذه ولما كان له طابعاً سلبياً فإنه يمتنع عن الشهر او النشر كما انه غير قابل لتعليقه على حدوث شرط أو أجل معين[٥٣].

---

(50) Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration– Article 6 = A modifié les dispositions suivantes:
Abroge Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000- art. 21 (VT)
Abroge Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000- art. 22 (VT)
Abroge Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000- art. 22-1 (VT)
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00003 1360943

[٥١] د. عبد العزيز خليفة– قضاء الأمور الإدارية المستعجلة– مرجع سابق– ص ٥٦.

[٥٢] محكمة القضاء الإداري– الطعن رقم ٢٤ لسنة ١٩ ق– جلسة ١٥/٦/١٩٦٥– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري– ص ٥٢٧.

[٥٣] د. عادل الطبطبائي– نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه– دراسة مقارنة– مجلة العلوم الإدارية– العدد الاول– يونيو ١٩٩٤– الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية–١٩٩٤– ص ١٥ وما بعدها.

ومن أمثلة القرار السلبي، امتناع وزارة الداخلية عن اتخاذ إجراءات تنفيذ الاحكام الجنائية[٥٤]، وامتناع جهة الإدارة عن اتخاذ الإجراءات القانونية حيال محاضر الشرطة[٥٥]، عدم إجابة الطاعنة الى طلبها تعديل اسمها في شهادة المؤهل الدراسي[٥٦].

ولأن القرار الضمني يتشابه الى حد ما مع القرار السلبي في عدة أمور التي دعت الى هذا الخلط سواء بالتشريع او بالقضاء فإننا نعرض أوجه الشبه والاختلاف بينهما على النحو التالي[٥٧]:

أولاً: أوجه الشبه بين القرار الضمني والقرار السلبي

١- كلا القرارين يعبر عن صمت وسكوت الإدارة عن اتخاذ موقفها من القرار.

٢- كلاهما يكون بناء على طلب مقدم من صاحب الشأن الى جهة الإدارة لاتخاذ قرارها.

ثانياً: أوجه الاختلاف بين القرار الضمني والقرار السلبي

١) أن القرار الضمني يستند الى نص تشريعي يفترض قيامه حيث نصت عليه المادة (٢٢) من القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ بتنظيم مجلس الدولة المقابلة للمادة (٢٤) من القانون الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، ولا وجود لهذا النص التشريعي بصدد القرار السلبي.

٢) أن القرار الضمني قد يكون بالموافقة أو بالرفض حسبما يفترض المشرع من سكوت الإدارة، أما القرار السلبي فهو دائماً وأبداً بالرفض[٥٨].

---

[٥٤] محكمة القضاء الإداري- الطعن رقم ٢١٩٠ لسنة ٧٥ ق- جلسة ٦/٢/٢٠٠٧- د. محمد ماهر أبو العنين- تطور قضاء الإلغاء- الجزء الأول- مرجع سابق- ص ٤٣١.

[٥٥] محكمة القضاء الإداري الطعن رقم ١٦٨٣١ لسنة ٦٠ ق- جلسة ٢٧/٢/٢٠٠٧- د. محمد ماهر أبو العنين- تطور قضاء الإلغاء- الجزء الأول- مرجع سابق ص٤٣٤ وما بعدها.

[٥٦] محكمة القضاء الإداري- الطعن رقم ١١٠٣٥ لسنة ٤٧ ق- جلسة ٢١/٢/٢٠٠٧- د. محمد ماهر أبو العنين- تطور قضاء الإلغاء- الجزء الأول- مرجع سابق- ص ٤٥٩ وما بعدها.

[٥٧] **راجع في هذا الشأن:**

م/ عليوة مصطفي فتح الباب- القرار الاداري الباطل والقرار المعدوم- الطبعة الاولي ١٩٩٧- بدون دار نشر- ص ٥٣، د. عادل الطبطبائي نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه- دراسة مقارنة- مجلة العلوم الإدارية- مرجع سابق- ص ١٤، محمدي ياسين عكاشة- موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة- الجزء الاول- ٢٠١٠- بدون دار نشر- ص ٣٨٢.

[٥٨] د. ماجد الحلو- القرارات الإداريه- مرجع سابق ص ٥٩، د. رأفت فودة- عناصر وجود القرار الإداري- مرجع سابق- ص ٩٠.

(ISSN: 2537 - 0758)

٣) أن القرار الضمني يكون في مجال تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية في اتخاذ هذا القرار أو عدم اتخاذه أما القرار السلبي فلا يكون الا في الاختصاص المقيد والذي لا تملك الإدارة ازاءه سلطة ملاءمة.

٤) أن مدة الطعن في القرار الضمني هي ستون يوماً من تاريخ افتراض قيامه قانوناً ويترتب على فواتها تحصين القرار وهذه المدة غير محددة بالنسبة للقرار السلبي الذي يجوز الطعن فيه في أي وقت[٥٩].

وقد بينت المحكمة الإدارية العليا الفرق بينهما حيث ذهبت الى "أنه يتعين التفرقة بين القرار السلبي والقرار الضمني، فالقرار السلبي هو تعبير عن موقف سلبي للإدارة ترفض او تمتنع عن اتخاذ موقف معين في موضوع يلزمها القانون باتخاذ موقف بشأنه وذلك وفقاً للمادة (١٠)، في حين أن القرار الضمني هو ذلك الموقف التي تكشف ظروف الحال دون إفصاح على أن الإدارة تتخذه حيال امر معين، ولا شك يظهر القرار الضمني في اجلي صورة في حالة التظلم الوجوبي او التقدم بطلب لجهة الإدارة فتحجم عن الإجابة عليه، في حين اعتبر المشرع بنص خاص السكوت رفضاً او موافقة اذا مضت فترة من الزمن ويترتب على هذه التفرقة القرار السلبي يعد قراراً مستمراُ يجوز الطعن عليه في أي وقت طالما كانت حالة الاستمرار قائمة، أما القرار الضمني فهو قرار إيجابي يتقيد الطعن فيه بالميعاد المقرر قانوناً[٦٠].

المطلب الثاني
أحكام وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

تمهيد وتقسيم:

لقد أثير الجدل في كل من فرنسا ومصر من جانب الفقه بصدد إمكانية صدور الامر بوقف التنفيذ ضد قرار اداري سلبي، كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية الإيجابية والضمنية.

---

[٥٩] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٢٢٩٧ لسنة ٤٧ ق– جلسة ٢٠/١٠/٢٠٠٧– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة ٥٣– الجزء الأول– من أول أكتوبر ٢٠٠٧: أخر مارس ٢٠٠٨– ص ٣٩.

[٦٠] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٦٥٣٦ لسنة ٤٥ ق– جلسة ٣١/٥/٢٠٠٣، الطعن رقم ١٢١٠ لسنة ٤٥ ق– جلسة ١٥/١١/٢٠٠٣– د. محمد ماهر أبو العنين– تطور قضاء الإلغاء– الجزء الأول– مرجع سابق ص ٣٨٨ وما بعدها.

وسوف نعرض فيما يلي الوضع في فرنسا ومصر في هذا الشأن من خلال فرعين على النحو كالآتي:

- **الفرع الأول: الوضع في فرنسا**
- **الفرع الثاني: الوضع في مصر**

الفرع الأول
الوضع في فرنسا

انتهي مجلس الدولة الفرنسي الى انه لا يمكن الحكم بوقف التنفيذ كمبدأ عام الا في مواجهة القرارات الإدارية الصريحة التي من الممكن تنفيذها ولا يتصور وقف تنفيذ قرار غير قابل للتنفيذ(٦١)، ولهذا نجد أن المجلس وقد رفض كثيراً من طلبات وقف التنفيذ لقرارات إدارية بالرفض او الامتناع.

وهذا المبدأ العام وضع لأول مرة بقرار الجمعية العامة لمجلس الدولة الصادر في ٢٣ يناير سنة ١٩٧٠ في قضية وزير الدولة للشئون الاجتماعية ضد Sieur Amoros Et Autres(٦٢).

حيث جاء فيه "ان القاضي الإداري لا يستطيع ان يصدر أوامر الى الإدارة ومن ثم لا تستطيع المحاكم الإدارية وكذلك مجلس الدولة كمبدأ عام أن يأمر بوقف تنفيذ قرار اداري الا إذا كان قراراً تنفيذياً".

وأيضاً جاء في هذا الحكم ان القاضي الإداري لا يستطيع ان يحكم بوقف تنفيذ قرار اداري سلبي الا إذا كان قد غير في المركز القانوني او واقعة سابقة الوجود.

ويرجع هذا الاستثناء من القاعدة العامة الى ان هذا الحكم اعتبر: قراراً تنفيذياً "كل قرار اداري نافذ صار جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني، وليكون قابلاً لموضوع طلب

---

(61) C.E., Sect., 20 décembre 2000, Ouatah (RFDA n°17, mars-avril 2001, pp 371.
«La décision litigieuse doit être exécutoire: on ne saurait interdire l'exécution d'une décision qui, par sa nature, ne comporterait aucune exécution possible; c'est ce qui explique que normalement les decisions négatives et les décisions de rejet ne peuvent pas faire l'objet d'une
demande de sursis execution>>

(62) Les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat ne pou-vaient donc, en principe, ordonner le sursis à exécution d'une décision qui leur était ordonnée que si cette était exécutoire;... En revanchent ils n'avaient pas le pouvoir'ordonner qu'il serait sursis à l'exécution d'une décision de rejet. administrative,

(ISSN: 2537 - 0758)

وقف التنفيذ يجب ان يكون بجانب انه داخل في النظام القانوني أنه يغير هذا النظام[٦٣].

وانطلاقاً من هذه القاعدة تكون القرارات الإدارية التنفيذية في نظر مجلس الدولة هي كل القرارات الإدارية الإيجابية وايضاً القرارات السلبية التي تغير من الوضع السابق بينما تكون غير تنفيذية القرارات الإدارية التي لا تحدث تغييراً في النظام القانوني، ومن ثم لا تقبل طلبات وقف تنفيذها[٦٤] وذلك استناداً الى ان اجراء وقف التنفيذ ما هو الا اجراء تابع لدعوى تجاوز السلطة، وبالتالي يكون وقف تنفيذ قرار الرفض الذي لا يحدث أي تغيير في الوضع القانوني القائم بمثابة امر من القاضي يوجه للإدارة[٦٥].

هذا، وقد وجدت القرارات الإدارية السلبية التي لا تغير من الوضع القانوني السابق للطاعن جدلاً فقهياً، حيث انقسم الفقه بين مؤيد ومعارض[٦٦] وسوف نقوم بعرض هذين الاتجاهين كالاتي:

- **الاتجاه الأول: المعارض لوقف تنفيذ القرارات السلبية:**

حيث ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى عدم جواز وقف تنفيذ القرارات السلبية الصادرة عن جهة الإدارة، وقد استندوا في ذلك إلى عدة حجج يمكن إيجازها على النحو التالي:

١ – السند المنطقي:

ويرتكز هذا السند على اعتبار أن فكرة وقف تنفيذ القرار السلبي فكرة غير مألوفة، إذ أنه كيف يمكن وقف تنفيذ قرار سلبي بالرفض في حين أن القرار ينفذ نفسه وينتج إثارة عند إصداره في الحال، إضافة إلى أن فكرة وقف التنفيذ بطبيعتها تتعلق بالقرار الإيجابي أي القيام بعمل معين[٦٧].

---

(63) M. Long et autres, Les grands arrêts de la jurisprudence Sirey, 2001, p. 871.

(٦٤) ولكن يستطيع القاضي الإداري الفرنسي أن يحمي الطاعن في قرار إداري بالرفض والذي لا يغير في الوضع القانوني السابق مؤقتا وذلك عن طريق إجراء مستعجل آخر غير إجراء وقف التنفيذ وهو إجراء الأمور المستعجلة REFRE حيث يستطيع على سبيل المثال أن يصدر أمراً مستعجلاً يتمكن الطاعن من حضور محاضرات الكلية التي يرغب التسجيل فيها عندما ترفض الإدارة هذا التسجيل لمزيد من التفاصيل حول سلطات قاضي الأمور المستعجلة **يراجع:**

André Guihal,, L'amélioration des procédures d'urgence devant le tribunal administratifs, R.F.D.A, 1991 PP.814-815.

(65) C.E 11juillet 1980 AJDA; 1980, P.523

(66) René Chapus. Droit administrative général, T. p.1141

(67) Mohammed Amine BENABDALLAH, L'octroi du sursis à exécution d'une décision administrative négative, 2007, P. 6.

٢- السند القانوني:

ويقوم هذا السند على النصوص القانونية المتعلقة بالفصل بين السلطة الإدارية والسلطة القضائية، وبالتالي الفصل بين الوظيفة الإدارية والقضائية[٦٨].

كذلك فإن النصوص التي تنظم وقف التنفيذ تحظر أو على الأقل تجعل من تنفيذ القرار الاداري السلبي، فمجلس الدولة دائماً يمتنع عن الحلول محل الإدارة في ممارسة نشاطها او إعطائها أوامر، ولهذا فقد رفض الأمر إلى الإدارة باسترجاع موظف لوظيفته[٦٩] أو الأمر بقبول عامل في مركز الدراسات الإدارية[٧٠].

وأيضاً وكما سبق القول فإن التشريع المعمول به لا يحكم بوقف التنفيذ إلا في مواجهة قرارات إيجابية.

٣- سند الملاءمة:

ويعتمد هذا السند على أساس أن السلطة الإدارية وحدها هي التي تستطيع تقدير ما تقوم به من أعمال ومدى مناسبة ترتيب الحقوق ومنح الرخص والمزايا المختلفة لأصحاب الشأن في ضوء ظروف الحال، حسبما يقتضيه الصالح العام، وعلى ذلك فإنه يتعين عدم تعطيل حركة الإدارة أو إصابتها بالشلل، وذلك بتوسيع نطاق استخدام وقف التنفيذ بمده إلى القرارات السلبية[٧١].

- **الاتجاه الثاني: المؤيد لوقف تنفيذ القرارات السلبية:**

حيث ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى عدم وجود ما يمنع من وقف تنفيذ القرارات السلبية أسوة بالقرارات الإيجابية واستندوا في هذا الرأي على تفنيد حجج المعارضين لهذا الاتجاه وذلك على النحو التالي:

١- بالنسبة للسند المنطقي:

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن وصف وقف تنفيذ القرار السلبي بأنه فكرة غير مألوفة لا يجب الأخذ به على الإطلاق، لأن ذلك من قبيل المغالاة غير المبررة، وأيضاً إذا كانت آثار القرار السلبي تنتج فور صدوره إلا أنها تستمر بالنسبة للمخاطب به، وبالتالي يتكبد ضرراً مستمراً من جراء رفض الإدارة تقرير ميزة له ويرون أنه إذا تم إيقاف تنفيذ

---

[٦٨] د. عبد الغنى بسيوني عبد الله- وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري- مرجع سابق- ص ٥.

[69] C.E 29 Avril 1936, damerauaix, Rec,p.473.

[70] C.E 25, November 1953, collado, rec.p.515

[71] laubadere, traite de droit administrative, vem. Ed, L.G.J., paris, 1976, p.524.

(ISSN: 2537 - 0758)

القرار في مثل هذه الحالة، فإنه يساهم في الحفاظ على حقوق الأفراد من خلال درء الآثار الضارة له(٧٢).

ويرى البعض أنه يجب أن يعتد بآثار القرار الإداري سواء كان إيجابياً أو سلبياً بحيث يمكن القول بأنه بمجرد أن يقبل القرار المطعون فيه أن يحدث نتائج يتعذر تداركها وأسباب جدية فإنه ينبغي منح إيقاف التنفيذ لتجلب الآثار الدائمة عن القرار، فآثار القرار ونتائجه هي التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار ويجب أن يعمل الإيقاف على تجميدها ومحاصرتها مؤقتا لحين الفصل في الموضوع(٧٣).

٢- بالنسبة للسند القانوني:

يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه لا يوجد لم يمنع القاضي صراحة من إعطاء أوامر إلى الإدارة وأيضاً النصوص التي تحكم وقف التنفيذ لم تحدد أنها تتعلق بالقرارات الإيجابية فقط إذ إنه وفقاً للصوص المادة ٥٤ من أمر ٣٠ يوليو ١٩٦٣ بشأن مجلس الدولة والتي جاء فيها "أنه يستطيع مجلس الدولة بقرار أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري" فهذا النص يخاطب كل قرار إداري يضر الطاعن سواء أكان سلبياً أو إيجابياً أي سواء تعلق بالتزام تمنحه الإدارة أم رفض منح مزايا فيمكن هذا الطعن فيه بالإلغاء طالما أن القرار المطعون فيه قد يؤدي بالنسبة للطاعن إلى نتائج يتعذر تداركها والأسباب التي يستند إليها جدية(٧٤).

لهذا يمكن تفسير النصوص الخاصة بالوقف باعتبارها تشمل على وقف تنفيذ القرارات السلبية أيضاً، حيث أنه يمكن تنظيم وقف تنفيذ القرار السلبي بطريقة يحترم معها مبدأ الفصل بين السلطات، وتكفل احترام حرية الإدارة في التصرف مع الحفاظ في ذات الوقت على حقوق الأفراد ودعاوى الإلغاء لابد أن تفيد الطاعن(٧٥).

٣- بالنسبة لسند الملائمة:

ويتجه هذا الفقه إلى أن رفض تبرير وقف تنفيذ القرارات السلبية استناداً إلى أن السلطة الإدارية هي الوحيدة المؤهلة لتقدير ما إذا كانت ستقوم بأداء خدمة أم لا، وأن وقف التنفيذ في مثل هذه الحالات انما يعني السماح للقاضي بأن يحل محل الإدارة،

---

(72) Stavros Tsiklitiras ,op.cit. p. 713

(73) Maurice Ahanhanzo Glélé, Le sursis à exécution d'une décision négative, Dalloz, 1969. p. 167

(74) Maurice Ahanhanzo Glele. op.cit 165

(75) BRAIBANT, Remarques sur I' efficacité des annulations pour exces de pouvoir, EDCE, 1961, NO. 15 P. 53

فهذا تبرير غير مقبول لديهم لأن سلطة القاضي في إيقاف التنفيذ هنا تساهم في تحقيق التوازن بين سلطاته ومصالح الأفراد(٧٦).

كذلك يدعو البعض إلى امتداد نظام وقف التنفيذ ليشمل القرارات السلبية في إطار سلطة الإدارة المقيدة دون تلك الصادرة في إطار سلطنها التقديرية، فالقاضي مثلاً في مجال التصنيف الذي يلي إلغاء قرارات التطهير يضع قواعد دقيقة تكفل الحفاظ على المصالح الخاصة للفرد دون أن يضر ذلك بحسن أداء الإدارة وتصرفاتها(٧٧).

- **تطور القضاء الفرنسي في مجال وقف تنفيذ القرار السلبي**

إن الحديث عن تطور وقف تنفيذ القرار السلبي، يقودنا إلى البحث في حكم مجلس الدولة الفرنسي الشهير (Le fameux arret Rousset) بتاريخ ١٣ مايو ١٩٤٩(٧٨) والذي قضى بوقف تنفيذ قرار صادر من نقابة الأطباء بمدينة بوردو، والقاضي برفض قيد جراح في سجلاتها، لأنه تعاقد مع عيادة طبية تعاونية بالمدينة، بأجر أقل مما تقدره النقابة، ولقد برر المجلس قضاءه بأن هذا القرار، من شأنه أن يحدث اضطرابا في العيادة الطبية.

وفي تعليق له على هذا الحكم يقول "Odent"(٧٩) إذا استطاع القاضي أن يأمر الإدارة، بعدم تنفيذ قرار رفضها، فإن ذلك معناه أن القاضي بوجه أوامر للإدارة بالقيام بعمل، في حين أنه يمنع على القاضي أن يوجه أوامر للإدارة.

وفي هذا القرار الذي رفضت فيه النقابة طلب قيد الطبيب 'Rousset" في سجلاتها ومعه حرمانه من ممارسة مهنته في عيادته. إن هذا القرار يعدل في مركز واقعي وقانوني موجود سابقاً، إن الأمر في هذه الحالة يتعلق بقرار سلبي تنفيذي. إن هذا القضاء، لم يتأكد بعد ذلك في قضاء مجلس الدولة، بل أصبح قضاء مهجوراً بعد أن أصدر المجلس أحكاماً حديثة رفض فيها وقف تنفيذ قرارات إدارية سلبية(٨٠).

---

(76) Maurice Ahanhanzo Gelel,op,cit. p. 165
(77) Maurice Ahanhanzo Glélé,op.cit. p. 166
(78) C.E.. Sec 13 Mai 1949, Rousset, Rec., p.221.
(79) <<Dans l'arret Rousset, le refus d'inscription a l'ordre du tableau des medecins avait pour effe d'empecher M.Rousset de continuer a exercer son art dans sa clinique. La decision modifiait a la fois une situation de fait et l'ordonnancement juridique anterieur; il s'agissait, en quelque sorte, d'une decision negative executoire». Pour plus de detail, voir Encyclopedie juridique, Contentieux administratif. T.1. op.cit. p.9.
(80) C.E., 23 Janvier 1970. Amoros, R.D.P., 1970. p.1035. note. Waline; 12 oct 1988, A.J.D.A., 1988. p.590. Cite par: Georges VALCHOS, op.cit., p.40.

(ISSN: 2537 - 0758)

وقد شهد مجلس الدولة الفرنسي تحولا ملحوظا فيما يخص وقف تنفيذ القرارات السلبية عندما صدر التقنين الجديد بالقانون رقم ٥٩٧ لسنة ٢٠٠٠ في ٣٠ يونيه ٢٠٠٠ والذي طبق من أول يناير ٢٠٠١، حيث أجاز طلب وقف تنفيذ قرارات الرفض أو القرارات السلبية وذلك وفقا لنص المادة ١-٥٢١ منه والتي اقرت لقاضي الأمور الإدارية المستعجلة الحق في وقف تنفيذ القرار الإداري بالرفض أو بعض من اثاره في حالة الاستعجال ووجود شكوك خطيرة حول مشروعية القرار(٨١).

وفي ذلك يقول الفقيه "Hugues LE BERRE" ان قانون ٣٠ يونيه ٢٠٠٠ جاء بجديد مهم يخص وقف تنفيذ قرارات الرفض، ليزيح الحل القضائي، الذي جاء به مجلس الدولة من خلال قضاء "Amoros" والذي كرس فكرة عدم جواز وقف تنفيذ القرارات السلبية، ما عدا تلك التي دوامها يحدث تغييرا في المراكز القانونية(٨٢).

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي الله الفيح من الحرس المواد ١- ٥٢١ و٩١١-١ و٩١١-٢ من ذات القالون أن قاضي الأمور الإدارية المستعجلة يستطيع، وأو من تلقاء نفسه عندما يكون القرار حول المنازعة فرارا إداريا صادرا بالرفض أن يقرن اجراء وقف التنفيذ الذي يقرره بإيضاح الالتزامات المؤقتة التي تنشأ عن هذا الإجراء بالنسبة للإدارة والتي يمكن أن ترتكز على إعادة دراسة الطلب في خلال مدة محددة أو اتخاذ أي اجراء تحفظي مفيد عند اللزوم مع الأخذ في الاعتبار موضوع المنازعة والوجه الذي تم الاستناد عليه ومدى توافر حالة الاستعجال(٨٣).

ومن تطبيقات القضاء الفرنسي بوقف تنفيذ القرار السلبي، إذ قضى مجلس الدولة بوقف تنفيذ قرار وزير العدل بالامتناع من الماء القرارات التي سبق وأن اتخذها من قبل(٨٤).

---

(81) Art. L. 521-1. loi no 2000-597 du 30 juin 2000 "Quand une decision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre
à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision" Pour plus de detail, voir: Daniel CHABANOL, Code de justice administrative, 2eme ed, Lemoniteur, Paris, 2004, p.411.

(82) Hugues LE BERRE, Droit du contentieux administratif, Ellipses, Paris, 2002, p.78.

(83) C.E.26 November 2012, No355060

(84) Rivero, J., et Waline, J., Droit administrative, Dalloz, 2011, p.585.

كذلك قضت المحكمة بوقف تنفيذ قرار عمدة Beaulieu برفض إنشاء مصنع محلي، حيث أن منشآت المصنع، وطبيعة الأعمال التي يقوم بها ليس لها ضرر او تأثير على البيئة، وفقا لما هو ثابت من الدراسات البيئية، والتصريح باستخراج رخصة إنشاء المصنع(٨٥).

وبذلك يذهب المشرع الفرنسي إلى جواز طلب وقف تنفيذ القرار السلبي والإيجابي على حد سواء دون تفرقة، ولا يكون تدخل القاضي بإصدار أمرا إلى جهة الإدارة اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات والاعتداء على سلطات الإدارية، بل قصد منه ضبط المنظومة الإدارية من خلال الرقابة على تنفيذ القانون من عدمه(٨٦).

الفرع الثاني
الوضع في مصر

تميز القضاء المصري عن نظيره الفرنسي في هذا الشأن حيث أنه لم يفرق بين القرارات السلبية بالرفض أو الامتناع والقرارات الإيجابية من الأساس فكلاهما محل لطلب وقف التنفيذ بذات القواعد والشروط(٨٧)، في حين أن القضاء الفرنسي إستحدث كما ذكرنا سالفا وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية بالرفض فقد كان يعطى ذلك الحق للقرارات الإيجابية فقط.

فإذا كان الأصل أن للإدارة سلطة تقدير اتخاذ القرار الإداري أو عدم اتخاذه، بل إن لها سلطة تحديد الوقت الملائم لإصدار هذا القرار، إلا أن هذا السلطة تنعدم إذا ما ألزمها القانون باتخاذ قرار معين فتكون ملزمة بإتخاذه وإلا عد صمتها قراراً سلبياً بالامتناع عن اتخاذ قرار يجوز الطعن عليه بالإلغاء، لإجبار الإدارة على إصدار قرار في الطلب المقدم إليها(٨٨).

لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى سكوت الإدارة لا يشكل دائماً قراراً إدارياً سلبياً، بل يجب لقيام هذا القرار أن تكون الإدارة ملزمة بموجب القوانين واللوائح بإصدار

(85) CE 9 mars 2016 commune de Beaulieu, req. n° 383060: Publié au Rec. CE" http://www.adden-leblog.com/-7757"

(86) Guglielmi, G. J., Cours de droit administrative, 2004, p.81

(٨٧) د. محمد فؤاد عبد الباسط– وقف تنفيذ القرار الإداري– المرجع السابق– ص ١٢٤– وما بعدها.

(٨٨) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة– قضاء الأمور الإدارية المستعجلة– مرجع سابق– ص ٥٦.

(ISSN: 2537 - 0758)

القرار، أما إذا كان امتناعها داخلاً في نطاق سلطتها التقديرية فلا يعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي[٨٩].

وقد واجه تفسير المحكمة الإدارية العليا لنص المادة ١١ من قانون مجلس الدولة من تطلب الإلتزام القانوني بإصدار القرار كشرط لقيام القرار الإداري السلبي اعتراضاً فقهياً واسعاً[٩٠] أساسه أنه في ذلك التفسير مخالفة للنية الحقيقية للمشرع والذي قصد توجيه الطعن بالإلغاء إلى كافة القرارات الإدارية النهائية.

وذلك يرجع إلى أن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية السلبية بالإمتناع ليست رقابة ملائمة، وإنما هي رقابة مشروعية لا تفلت منها أي سلطة تقديرية مهما اتسع نطاقها حيث أن مناط رقابة القضاء هي وجود قرار إداري بمقوماته القانونية[٩١].

وتأسيساً على ذلك فقد أجازت المحكمة الإدارية العليا المصرية صراحة جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية على أساس أن إقرار الإمتناع يشكل قراراً سلبياً، فقد قضت "بأن رقابة المشروعية التي يتولاها القضاء الإداري تستهدف مراجعة قرارات الإدارة وتصرفها الإيجابي والسلبي ووزنه بميزان المشروعية وسيادة القانون ووقف تنفيذ أو إلغاء ما تبين خروجه من قرارات الإدارة وتصرفاتها عن ذلك. إعلاء للمشروعية وسيادة القانون[٩٢] وعلى ذلك، فإنه لما كان الامتناع يشكل قراراً سلبياً... يصلح أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء، فإن الدعوى المقامة بطلب الحكم بوقف تنفيذ هذا القرار ثم بإلغائه تكون مقبولة[٩٣].

ومن الأحكام التي أكدت فيها محكمة القضاء الإداري على جواز وقف التنفيذ فيما يتعلق بالقرار السلبي حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٢، بوقف تنفيذ القرار السلبي

---

[٨٩] المحكمة الإدارية العليا– طعن رقم ٦٦ لسنة ١٠ق– جلسة ١٩٦٧/١٢/٢٣– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا– السنة ١١– ص ٧١٢.

[٩٠] د. مصطفى أبو زيد فهمي– القضاء الإداري ومجلس الدولة– مرجع سابق– ص ٤٩٨– وما بعدها، أيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة– قضاء الأمور الإدارية المستعجلة– مرجع سابق– ص ٥٩.

[٩١] د. محمد فؤاد عبد الباسط– السطلة الإدارية– مرجع سابق– ص ٨٨.

[٩٢] المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ١٤٤٧ لسنة ٣٧ ق في ١٩٩٢/٢/٢– الموسوعة الإدارية الحديثة–(١٩٨٥–١٩٩٣)– مرجع سابق– ص ٩١٥

[٩٣] المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٩٠٦ لسنة ٢٧ ق– جلسة ١٩٨٥/٦/١٥– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا– السنة ٣٠– ص ١٣٢٦، وأيضاً الطعن رقم ٢٥٦ لسنة ٣١ ق– جلسة ٢٧/٣/١٩٩٠– الموسوعة الإدارية الحديثة– ص ٩٦١.

بامتناع الجهة الإدارية عن حجب المواقع الإباحية على شبكة المعلومات الدولية "الإنترنت" وقد أقامت حكمها على أنه توجد بالشبكة المشار إليها ثمة مواقع إباحية تنشر الرذيلة بين طوائف المجتمع المصري بما يهدم كل العقائد الدينية الراسخة والقيم الأخلاقية والآداب العامة، وأن الإبقاء عليها يهدر هذه القيم وأن ما يعرض بهذا المواقع من أبرز صور الإخلال بالمصالح العليا للدولة والأمن القومي الاجتماعي، ومن ثم كان لزاماً على الجهة الإدارية اتخاذ كافة الوسائل اللازمة لحجب هذه المواقع ويضحي القرار المطعون فيه السلبي بالامتناع عن ذلك اعتداءاً صارخاً على أحكام الدستور والقانون ويجعله راجحاً للإلغاء وعند الفصل في موضوع الدعوى وهو ما يتوافر معه ركن الجدية المبرر لطلب وقف تنفيذ هذا القرار فضلاً عن توافر ركن الاستعجال من خلال النتائج التي يترتب عليها الاستمرار في تنفيذ القرار المطعون فيه، والمتمثلة في شيوع الفاحشة والفساد الأخلاقي في المجتمع المصري الأمر الذي يتعين معه القضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه[٩٤].

وأيضاً حكمها الصادر في ٢٠٠٩/٦/٩ بوقف تنفيذ القرار السلبي بامتناع الجهة الإدارية عن تنفيذ الحكم الصادر من المحكمة جلسة ٢٠٠٨/١١/١٨ الصادر بإصدار ترخيص لجريدة عيون الليل وما يترتب على ذلك من آثار، حيث جاء فيه "أن عدم المبادرة إلى تنفيذ الأحكام واحترام حجيتها أمر يخالف الدستور والقانون".

ومن ثم فإن امتناعها عن تنفيذ الحكم المطلوب تنفيذه بهذه الدعوى يعد قراراً سلبياً بالمعنى الذي قصده المشرع في المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ مشوباً بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون، وهو ما يتوفر معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذه هذا فضلاً عن توافر ركن الاستعجال لما يترتب عليه استمرار امتناع الجهة الإدارية عن تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى المشار إليها من نتائج يتعذر تداركها فيا يحقق بالمدعى من أضرار مادية وأدبية وبناء على ذلك قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه[٩٥].

---

[٩٤] محكمة القضاء الإداري– الطعن رقم ١٠٣٥٥ لسنة ٦٣ في– جلسة ٢٠٠٩/٥/١٢– غير منشور، وايضا الطعن ٢٤٤٦ لسنة ٤٨ ق– جلسة ٢٠٠٧/٤/٢٨– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري– ص٢٥٥.

[٩٥] محكمة القضاء الإداري– طعن رقم ٣٢٨٢١ لسنه ٦٣ ق– جلسه ٢٠٠٩/٦/٩– غير منشور، وأيضاً الحكم في الدعوى رقم ٢٠٠٨٦ لسنه ٦٢ ق– جلسه ٢٠٠٨/١١/١٨ غيز منشور.

(ISSN: 2537 - 0758)

وكذلك حكمها الصادر في ٢٠١٣/٥/١٤ بوقف تنفيذ قرار الجامعة المدعي عليها السلبي بالامتناع عن منح المدعى درجة الدكتوراه في الحقوق وما يترتب على ذلك من آثار أخصها منحه الدرجة المشار إليها ومنحه الشهادة العلمية المؤيدة لها[٩٦].

وعلى ذلك يمكن القول بأن القضاء الإداري المصري يأخذ بوقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية متى توافرت شروطه الموضوعة[٩٧].

وأيضاً بالنسبة للفقه الإداري المصري[٩٨] فقد يكاد يجمع على جواز إيقاف التنفيذ بالقرار السلبي ويقررون في هذا الشأن أن التفرقة بين القرارات الإدارية السلبية والايجابية غير مبررة وأنها تحكميه لا سند لها من القانون اذ يكفي توافر الشروط الموضوعية لطلب وقف التنفيذ وهي شرطاً الاستعجال والجدية في الطلب وحجتهم في ذلك ان العبرة بالنتائج المترتبة على القرار السلبي.

المبحث الثاني
وقف تنفيذ القرار الإداري المنعدم

تمهيد وتقسيم:

إن مخالفة الإدارة لقواعد القانون عند إصدارها للقرار الإداري تؤدى إلى فقدان الأخير لصفته المشروعية واعتباره معيباً أو منعدماً وفقاً لدرجة المخالفة وظروف الحال، لذلك كله تتنوع القرارات الإدارية في هذا المقام إلى قرارات سليمة وأخرى معيبة وثالثة منعدمة.

---

[٩٦] محكمة القضاء الإداري بالمنوفية– الطعن رقم ٨٧٢٨ لسنة ٦٧ ق– جلسة ٢٠١٣/٥/١٤– غير منشور، وايضا حكمها في الدعوى رقم ٨١٢ لسنة ١٢ ق– جلسة ٢٠١١/٥/٢٤– غير منشور.

[٩٧] حكم محكمة القضاء الإداري للطعن رقم ١٥٥٧٥ لسنة ٦١ في– جلسة ٢٠٠٧/١٢/٢٩– غير منشور، وايضا الطعن ٨١٧ لسنة ١٢ ق– جلسة ٢٠٠٧/٣/٢٩– غير منشور.

[٩٨] د. مصطفى أبو زيد فهمي ود. ماجد راغب الحلو– الدعاوى الإدارية (دعوى الإلغاء ودعاوى التسوية)– مرجع سابق– ص ٢٩٥، د. سامي جمال الدين– الدعاوى الإدارية (دعوى إلغاء القرارات الإدارية ودعاوى التسوية)– مرجع سابق– ص ٣٣٨، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة– قضاء الأمور الإدارية المستعجلة– مرجع سابق– ص ٥٩ وما بعدها، د. محمد فؤاد عبد الباسط– وقف تنفيذ القرار الإداري– مرجع سابق– ص ٢٣١، د. محمد رفعت عبد الوهاب– القضاء الإداري– ١٩٩٠– ص٩٩، د. ناصر عبد الحليم السلامات– نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني "دراسة مقارنة"– رسالة دكتوراه– ص ٢٠٠٩– جامعة عين شمس– ص٥١٤.

وبالنسبة للقرارات الإدارية المنعدمة فإنه يمكن القول بأن وقف تنفيذها كان محلا للنقاش والخلاف الفقهي تأسيساً على فقدانها للقيمة القانونية وعدم مقدرتها على ترتيب الأثر القانوني بصورة مطلقة بخلاف القرارات الأخرى.

وعلى ضوء ما سبق نتناول دراسة وقف تنفيذ القرار الإداري المنعدم من خلال المطالب الآتية:

- **المطلب الأول: تعريف القرار الإداري المنعدم**
- **المطلب الثاني: احكام وقف تنفيذ القرار الإداري المنعدم**

المطلب الأول
تعريف القرار الإداري المنعدم

الأصل في القرارات الإدارية هو أن تصدر سليمة وفقا لأركان وشروط الصحة التي يتطلبها القانون والقضاء ومن ثم تمتع بالقدرة على البقاء والاستمرار في تنفيذها ولا يجوز للإدارة أن تلغيها او تسحبها خصوصاً إذا أدت إلى اكتساب الأفراد للحقوق بينما يمكن سحبها أو إلغاءها إن كان ذلك لا يؤثر على حقوق الافراد.

ويترتب على ذلك أن القرار الإداري يتمتع عند صدوره بقرينة الصحة والسلامة وعلى من يدعى خلاف ذلك إثبات العيب الذي لحق بالقرار امام القضاء إذ أن عدم مشروعية القرار غير مفترض فيتوجب إثباتها، ومع ذلك فإن مخالفة الإدارة لهذه الأركان والشروط أمر وارد عند إصدارها للقرارات الإدارية وحينها قد تكون قراراتها معيبة أو منعدمة بحسب طبيعة ودرجة المخالفة[٩٩].

---

[٩٩] المحكمة الإدارية العليا– الطعنان ٣٥/٣٦ لسنة ٢ ق– ١٤/١/١٩٥٦– مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا– السنة الأولى– ص ٣٩١ وللرجوع إلى هذا المعنى بصورة مفصلة ولاستعراض الأحكام المتعلقة بالقرار المنعدم، ومقارنته بالقرار المعيب، أنظر كل من: د. مجدي مدحت النهري، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق، د.ط، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ٢٠٠٣م، ص١٤٢ وما بعدها، د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٠٠ وما بعدها، كذلك ١٤١ وما بعدها، د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٩م، ص٢٢٧، ص٢٢٨، د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المطول في القانون الإداري، دراسة مقارنة، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦–١٩٩٧م، ص٣١٥، ص٣١٦، د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، الموظف العام، المرفق العام...، مرجع سابق، ص٤١٧ وما بعدها، د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة...، مرجع سابق، ص٧١٧ وما بعدها.

(ISSN: 2537 - 0758)

ويعرف القرار المنعدم بأنه كل قرار يكون فيه العيب بدرجة جسيمة صارخة واضحة حيث يفقده صفته الإدارية[١٠٠]، أي القرار الذي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانونى فتنزل به إلى حد غصب السلطة وتنحدر به إلى مجرد الفعل المادي المنعدم الأثر قانوناً فلا تلحقه أية حصانة، ومن هذا القبيل صدور قرار من شخص أو هيئة ليس لوجودهما أساس قانوني مشروع أو صدور القرار من جهة إدارية بينما هو من اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية[١٠١].

وفي ضوء التعريف السابق للقرار المنعدم يمكن لنا القول بأن هذا القرار يشكل استثناء من الأصل العام في القرارات الإدارية وهي ان تصدر سليمة، بيد أن الإدارة من الممكن أن تخالف القانون عند اصدارها للقرار مخالفة جسيمة ويكون حينها قرارها منعدماً، وكما هو واضح فإن حالة الانعدام تعدم اي قيمة للقرار وتفقده الصفة الإدارية ويصبح مجرد عمل مادي لا يحدث أثر القانوني وهو ما جعل القضاء يقبل الطعون المقدمة ضده رغم فوات اجل الطعن المحدد بستون يوماً[١٠٢]، وذلك لان القرار المنعدم لا يرتب حقاً ولا يمكن أن يولد أثراً قانونياً مهما طالب مدة بقائه.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "القرار الإداري لا يكون منعدماً الا في حالة غصب السلطة او في حالة انعدام إرادة مصدر القرار، ويكون غصب السلطة في حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص محجوز للسلطة التشريعية او القضائية"[١٠٣].

---

[١٠٠] د. محمد سعيد حسين أمين– سحب القرار الإداري– بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة– دار النهضة العربية– القاهرة– ٢٠٠٥– ص٧.

[١٠١] حيث أورد المشرع المصري في المادة رقم ٢٤ من قانون مجلس الدولة النص على أن مدة الطعن في القرارات الإدارية محددة بستون يوما من تاريخ العلم به بنشره أو إعلانه من قبل جهة الإدارة.

[١٠٢] حيث أورد المشرع المصري في المادة رقم ٢٤ من قانون مجلس الدولة النص على أن مدة الطعن في القرارات الإدارية محددة بستون يوما من تاريخ العلم به بنشره أو إعلانه من قبل جهة الإدارة.

[١٠٣] المحكمة الادارية العليا– الطعن رقم ٢١٦١ لسنة ٤٦ ق– جلسة ١٩/٢/٢٠٠٥– مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا (٢٠٠٥–٢٠٠٧)– الجزء الثاني– ٢٠٠٨ المكتب الفنى لقضايا الدولة– ص ٧٨:٧٩ وايضا حكمها في الطعن رقم ٥٤ لسنة ٤٢ ق– جلسة ١٣/٤/٢٠٠٢– ص ٢١، الطعن رقم ٦٢٩٣ لسنة ٤٥ ق– جلسة ١٩ /١/٢٠٠٢– الجزء الاول– ص ٥٠، الطعن رقم ٥٢٨٢ لسنة ٤٦ ق– جلسة ٣/١/٢٠٠٤ ص ١٤٧– مجموعة احكام الإدارية العليا (٢٠٠٢– ٢٠٠٤)– المكتب الفني لهيئة

كذلك قضت ذات المحكمة بأنه "إذا كان القرار المعيب معدوماً أي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني وتنحدر به الى مجرد العمل المادي المنعدم الأثر قانوناً فلا تلحقه اية حصانة.... لا يرتب حقاً.... لا يتقيد بمواعيد التحصن"[١٠٤].

وهناك القرار الإداري لصادر نتيجة غش او تدليس لمن صدر لمصلحته القرار ويكون في هذه الحالة القرار منعدماً[١٠٥]. ومن الأمثلة عليه حالة تعدي سلطة إدارية على أخرى موازية لها او أعلي منها أو أدني منها.

وقضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن بأن "صدور قرار انهاء الخدمة من مدير عام الإدارة التعليمية بالمحافظة، دون أن يكون مفوضاً من المحافظ صاحب الاختصاص الأصيل في اصدار قرارات انهاء الخدمة يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص البسيط الذي يؤدي الى بطلانه وليس انعدامه"[١٠٦].

ويختلف بطلان القرار الإداري عن انعدامه ومرجع ذلك طبيعة المخالفة التي لازمت القرار ودرجتها، فالقرار الباطل بخلاف المنعدم يرتبط بالمخالفة البسيطة للقانون، بينما القرار المنعدم هو القرار المبنى على مخالفة جسيمة وكبيرة للقانون وهي التي تجعل القرار في حكم العدم وتميزه عن القرار الباطل.

وسوف نتعرض لأراء الفقهاء للتفرقة بين القرار الباطل والمعدوم عند الحديث عن وقف تنفيذ القرار المعدوم في المطلب الثاني.

قضايا الدولة– الجزء الاول– ٢٠٠٥، الطعن رقم ٥٨٥٢ لسنة ٥٧ ق– جلسة ٢٣/٣/٢٠١٣– غير منشور.

[١٠٤] المحكمة الادارية العليا– الطعن رقم ٣٩١٠ لسنة٤٨ ق– جلسة ٢٨/٣/٢٠٠٩– غير منشور، وايضا حكمها في الطعن رقم ١٩٩٩ لسنة ٤٣ ق– جلسة ١٣/٢/٢٠٠٠– د. حمدى ياسين عكاشة– موسوعة القرار الإداري– مرجع سابق– ص ١٦٨٢، الطعن رقم ٣٥٠٠ لسنة ٤٧ ق– جلسة ٢٦/١/٢٠٠٨– غير منشور.

[١٠٥] د. محمد سعيد حسين أمين– سحب القرار الإداري– بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة– دار النهضة العربية– القاهرة– ٢٠٠٥– ص٧.

[١٠٦] المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٥٤ لسنة ٤٢ ق– جلسة ١٣/٤/٢٠٠٢– مجموعة احكام الإدارية العليا (٢٠٠٢– ٢٠٠٤)– مرجع سابق– ص٢١، الطعن رقم ٦٢٩٢ لسنة ٤٥ ق– جلسة ١٩/١/٢٠٠٢– المجموعة السابقة– ص ٥٠، وايضا الطعن رقم ٥٨٥٢ لسنة ٥٧ ق– جلسة ٢٣/٣/٢٠١٣– غير منشور، الطعن رقم ٥٤٢٢ لسنة ٤٠ ق– جلسة ١٥/١٢/٢٠١٥– غير منشور.

(ISSN: 2537 - 0758)

المطلب الثاني
أحكام وقف تنفيذ القرار الإداري المنعدم

لما كانت– القاعدة العامة– كما أشرنا والتي تتضح من مفهوم نص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة هي أن القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها هي بصفة عامة جميع القرارات الإدارية التي يقبل الطعن فيها بالإلغاء مباشرة.

فإن ذلك لا يعني بطبيعة الحال أنه عند الطعن في القرار الإداري لابد أن يكون القرار صحيحاً ومشروعاً، لأن عدم المشروعية لا ينفي عن القرار صفته كقرار اداري[١٠٧].

ولكن الامر يختلف في حالة بلوغ العيب في القرار الإداري حداً يصل به الى درجة الانعدام[١٠٨]، والواقع ان المشرع الفرنسي نظم الطعن بتجاوز السلطة Recours pour exces de pouvoir بموجب قانون ٢ مارس عام ١٩٨٢ واعتبر ان القرار المنعدم le recours en declaraion d'inexistence هو أحد أوجه تجاوز السلطة، الذي يستلزم ان تقضي المحكمة باعتبار القرار كأن لم يكن، حيث اعتبر القضاء ان القرار الذي يبلغ حد الانعدام هو قرار بلغ من فداحة عدم المشروعية درجة كبيرة، ولا يرتبط الطعن هنا بمواعيد طعن محددة[١٠٩].

---

[١٠٧] المحكمة الإدارية العليا– الطعنان ٣٥/٣٦ لسنة ٢– ١٤/١/١٩٥٦– مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا– السنة الأولى– ٣٩١.

[١٠٨] حددت المحكمة الإدارية العليا القرار المتعلم بأنه "هو ذلك القرار الذي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني التنزل به إلى حد غصب السلطة وتنحدر به إلى مجرد الفعل المادي المنعدم الأثر قانونا " (طعن ٢١٦١ لسنة ٤٦ ق– جلسة ١٩/٢/٢٠٠٥– مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا (٢٠٠٥– ٢٠٠٧) الجزء الثاني– ٢٠٠٨– ص ٧٨ وما بعدها)، وفي حكم آخر أيضا جاء فيه أنه الذي بلغت المخالفة العالقة به حدا من الجسامة ينقده كيانه ويجرده من صفاته ويزيل معه مقوماته كتصرف قانوني نابع من جهة الإدارة محدث لمركز قانوني معين" (طعن ١٠٤ لسنة ٣٨ ق– جلسة ٢٥/٧/١٩٩٢– الموسوعة الإدارية الحديثة– (١٩٨٥–١٩٩٣)– ص ١٤٠٧– ١٤٠٨.

[109] Il tend à faire déclarer par le juge qu'une décision est entachée d'un vice, d'une irrégularité si grave qu'elle doit être tenue pour nulle et non avenue- ou nulle et de nul effet. Une telle décision est juridiquement inexistante. Le recours en déclaration d'inexistence est recevable sans condition de délai. Gilles Lebreton, op.cit, p. 465.

- **فهنا يثار التساؤل حول مدى جواز طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم.**

بالنسبة لفرنسا– فقد جري قضاء مجلس الدولة على ان القاضي لا يلغي ما هو منعدم ولكن يجوز له أن يوقف اثار القرار المنعدم Le juge (ne saurait annuler ce qui n'existe pas)[١١٠] وعلى هذا الأساس فإن اعمال غصب السلطة ومنها القرار المنعدم يختص بنظرها القضاء الإداري وحده فلا اختصاص بالتالي للقضاء العادي بنظرها بغض النظر عن نوع الاجراء الإداري سواء كان قرارا او كان عقدا[١١١].

أما بالنسبة لمصر– فالأصل– أن القرارات الإدارية المنعدمة تأخذ حكم العمل المادي من حيث اعتبارها مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوى الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة، بمعنى أنها لا ترتب أية آثار قانونية من شأنها تحميل الأفراد بالتزامات أو واجبات أو تعدل من مراكزهم القانونية المشروعة، ومن ثم فهي على خلاف القرارات الإدارية المعيبة– غير قابلة للتنفيذ الجبري على الأفراد، ومن هنا فلا حاجة أصلاً للطعن بإلغائها من قبل الأفراد، ما لم تباشر الإدارة تنفيذ أحدها، فيغدو هذا التنفيذ في حد ذاته غير مشروع، علاوة على تحقق مصلحة الطاعن فيها لتقرير انعدامها[١١٢].

وعليه استقر القضاء الإداري المصري على أن انعدام القرار الإداري يبرر طلب وقف تنفيذه، دون النظر إلى توافر شروط وقف التنفيذ، بمعنى أن الانعدام وحده يكفي لتأسيس الطلب المستعجل بإزالة هذه العقبة[١١٣]، وهو بذلك لم يترك ذلك الاختصاص للقضاء العادي، وإنما تمسك بنظره للنزاع مثل نظيره الفرنسي.

---

(110) René Chapus, Droit du contentieux op.cit., p. 212

(111) C, 19 juin 1981, Lesage, Dr. adm. 1981 n° 237.

"Au contentieux de la légalité appartient aussi le recours en appreciation de légalité. Il s'agit d'un recours incident. Il provient d'une question de légalité découverte en cours d'instance par le juge judiciaire et posée au juge administratif parce que la solution de la question commande la solution du litige et parce que le juge judiciaire est incompétent pour la donner lui-même (question préjudicielle). Il peut être exercé contre tout type d'actes(décisions, contrats, circulaires).

[١١٢] د. سامي جمال الدين– إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية– منشأة المعارف– الإسكندرية– ٢٠٠٥– ص ١٣٧، ١٣٨.

[١١٣] د. عبدالباسط الجميعى– وقف تنفيذ القرار الإداري– منشأة المعارف– الإسكندرية– ١٩٩٥– ص١١٤، ١١٩.

(ISSN: 2537 - 0758)

فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في إجازتها لقبول طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم إلى "أنه ولئن كان يشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري أن يكون ثمة نتائج يتعذر تداركها، إلا أن التحدي بذلك لا يكون إلا في شأن القرارات الإدارية التي تعتبر قانونا منتجة لأثارها إلى أن يقضي بإلغائها، ذلك أن من هذه الآثار أن للقرار الإداري قوته الملزمة للأفراد وللإدارة تنفيذه بالطريق المباشر في حدود القوانين واللوائح، وأن هذه القوة لا تزايله حتي ولو كان معيبا إلا إذا قضي بوقف تنفيذه أو إلغائه ولكن يلزم أن يكون القرار الاداري ولو كان معيبا مازال متصفا بصفة القرار الاداري كتصرف قانوني، إما اذا نزل القرار إلى حد غصب السلطة وإنحدر إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانونا، فلا تلحقه حصانة".

ولا يزال عيبه فوات ميعاد الطعن فيه، ولا يكون قابلاً للتنفيذ بالطريق المباشر، بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة مما يبرر بذاته مطالبتهم إزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة فالقرار الإداري المطعون فيه معيب بعيب جسيم هو عيب عدم الاختصاص الذي ينحدر به إلى مجرد الفعل المادي... ويجوز طلب إزالته بصفة مستعجلة فيتعين الحكم بوقف تنفيذه[١١٤].

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا الاتجاه الذي تبنته محكمة القضاء الإداري، فقد قضت وهي بصدد مناقشة شرط الجدية في طلب وقف تنفيذ قرار منعدم، جاء في حيثيات الحكم "أنه فيما يتعلق باستظهار ركن المشروعية بالقدر اللازم لنظر وقف التنفيذ... وهذا العيب الذي اعترى القرار لا يجعله مشوباً بعيب عادي من عيوب عدم الاختصاص... بل هو عيب ينحدر إلى حد اغتصاب السلطة الذي ينزل بالقرار إلى جعله فعلاً مادياً عديم الاثر قانوناً... فلا تلحقه أي حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه، ولا يكون قابلا للتنفيذ المباشر، بل لا يعدو أن يكون عقبة مادية في سبيل استعمال ذوى الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة، مما يبرر بذاته طلب المطعون عليه إزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة، حتى لا يستهدف لما يستهدف من نتائج يتعذر تداركها[١١٥].

---

[١١٤] محكمة القضاء الإداري– قضية ٦٧٥ لسنة ٢٢ ق– جلسة ٢٨/١/١٩٦٩– مجموعة– السنة ٢٣– ص٥٢٨، وحكمها في القضية ١٠٤٦ لسنة ١٨ ق– جلسة ١٦/١١/١٩٦٥– مجموعة المحكمة في خمس سنوات (أول أكتوبر المحكمة في ثلاث سنوات ١٩٦١– آخر سبتمبر ١٩٦٦)– ص٦١٩.

[١١٥] المحكمة الإدارية العليا– الطعنان ٣٥، ٣٦، لسنة ٢ ق جلسة ١٤/١/١٩٥٦ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا– السنة الأولى– ص٣٨٨– ٣٩١.

وأقرت ايضا المحكمة الإدارية العليا أن "القرارات الإدارية المعدومة لا يتعين التظلم منها الي الجهة الإدارية التي اصدرتها إعمالا لنص المادة ١٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة باعتبارها بحق وقائع مادية لا يجوز لصاحب الشأن والجهة الإدارية الالتفات عنها، ومن ثم يجوز رفع الدعوى بإلغائها رأسا أمام المحكمة المختصة"[١١٦].

وإذا كان هذا هو وضع القرار الإداري المعدوم في أحكام القضاء الإداري، فإن فقهاء القانون العام حاولوا تحديد المعيار الذي يفرق بين درجة انعدام القرار ودرجة بطلانه على نحو تباينت فيه وجهات نظرهم تبايناً كبيراً.

فقد ذهب اتجاه إلى أنه يجب التفرقة بين أمرين: بين أن يكون القرار معدوماً من الناحية المادية– أي أنه لم يوجد قط– وفي هذه الحالة يحكم بعدم قبول الدعوى– وبين أن يكون القرار معدوماً من الناحية القانونية فقط– كأن يكون مشوباً بعيوب متناهية في الجسامة– وفي هذه الحالة يمكن الطعن فيه بالإلغاء، وذلك لأن للطاعن مصلحة كبرى في تسجيل عدم مشروعيته على القرار[١١٧].

في حين ذهب البعض إلى الأخذ بمعيار الوظيفة الإدارية، فطالما أن العمل الصادر عن الإدارة يدخل في نطاق هذه الوظيفة سواء كانت ممارسته في الحدود المشروعة لها أو تجاوزت هذه الحدود، فهو عمل إداري[١١٨].

وتبنى البعض معيار تخلف أحد أركان القرار الإداري ويرى صاحب هذا المعيار أن أركان القرار الإداري تنحصر في الإرادة والمحل والسبب حيث يدخل الشكل والاختصاص في ركن الإرادة، ويدمج عدم مخالفة القانون في ركن المحل ويعتبر أن الدافع والغاية تحليلات فرعية لركن السبب، ويرتب على ذلك أن انعدام أحد هذه الأركان

---

[١١٦] المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٢٠٧٤ لسنة ٢٩ ق– جلسة ٢٩/٦/١٩٨٦– مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة ٣١– العدد الثاني– ص١٩١٨.

[١١٧] د. مصطفى أبو زيد فهمي– القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)– مرجع سابق– ص ٥١٢– ٥١٣ د. محمد فؤاد عبد الباسط– وقف تنفيذ القرار الإداري الطابع الإستثنائي لنظام الوقف– محل الوقف وشروطه– حكم الوقف) مرجع سابق– ص١٦١– ١٦٢. د. محسن خليل– القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة– مرجع سابق– ص٤٧٢. المستشار/ عليوة مصطفى فتح الباب– القرار الإداري الباطل والقرار الإداري المعدوم– الطبعة الأولى– دار النهضة العربية–١٩٩٧– ص٩٩ وما بعدها.

[١١٨] د. سليمان الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية– مرجع سابق– ص٣٨٢ وما بعدها.

(ISSN: 2537 - 0758)

الثلاثة هو الذي يؤدي إلى انعدام القرار أما إذا توافرت الأركان الثلاثة، ولكن اختلت شروط صحتها، وهى الشكل والاختصاص والمشروعية (مطابقة القانون) واستهداف الصالح العام، كان القرار باطلاً[١١٩].

ويفرق أخر بين نوعي البطلان الذي يصيب القرارات الإدارية طبقاً لجسامة مخالفة القاعدة القانونية في الدولة، فإذا مارست الإدارة حقاً قرره لها الدستور وخالفت بصدده بعض الإجراءات والشروط التي تتطلبها القوانين العادية لممارسته، فلا يعتقد أن مخالفتها للقانون في هذا الصدد تصل إلى حد الجسامة التي يجب توافرها لكي يصير تصرفها معدوماً قانوناً، فالقرار الإداري الذي تصدره جهة الإدارة– مخالفة به قاعدة قانونية– لا يصير معدوماً قانوناً– إلا إذا لم يجد له سنداً من القاعدة القانونية العليا في الدولة.

وانتهى إلى أن الانعدام القانوني للقرار الإداري يأخذ إحدى صورتين طبقاً للعنصر الذي تتصل به المخالفة، تتصل **الصورة الأولى** في الانعدام لانتفاء صفة عضو السلطة الإدارية عن مصدر القرار، **وتتضمن حالتين:**

١) حالة صدور القرار الإداري من شخص لا سلطات له إطلاقاً، وهو ما يسميه "اغتصاب الوظيفة الإدارية.

٢) حالة صدور القرار من أحد رجال الإدارة ممن لم يخولهم القانون حق إصدارات القرارات الإدارية، ويطلق عليه "اغتصاب سلطة إصدار القرارات الإدارية".

وتتجسد الصورة الثانية في الانعدام لمخالفة موضوع القرار للقاعدة القانونية العليا في الدولة[١٢٠].

وقد أيده البعض فيما قاله، بأن الانعدام لا يرد الا على التصرفات القانونية التي تدخل في مجال القرارات الإدارية النهائية، بحيث لا يشمل التصرفات التي لم تخرج الى حيز الوجود ولم ترى النور، لعدم افصاح الادرة عن ارادتها في اتخاذها او الاعمال

---

[١١٩] د. مصطفى كمال وصفي– انعدام القرارات الإدارية– بحث منشور بمجلة المحاماة " العدد الخامس السنة الحادية والأربعون– من ٧٢٤ وما بعدها

[١٢٠] د. رمزي الشاعر– تدرج البطلان في القرارات الإدارة– دراسة مقارنة دار النهضة العربية بالقاهرة– ١٩٦٨– ص ٢٠٦ وما بعدها وكذلك مؤلفة– القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة– ١٩٨٤– من ٢٠٤ وما بعدها،

التحضيرية والتمهيدية السابقة على اصدار القرار النهائي لأن البحث في مشروعية القرار الإداري لمعرفة ما إذا كان صحيحاً أو باطلاً أو معدوماً، إنما هو بحث لاحق على وجود القرار، ومتعلق بمدى مشروعيته[١٢١].

وأخيراً ذهب البعض– وبحق– الى صعوبة إيجاد معيار دقيق للتميز بين القرار الباطل والقرار المعدوم، وانتهي الى أنه يمكن القول بشيء من التبسيط إن القرار المعدوم هو ذلك القرار الذي ينطوي على مخالفة جسيمة للقواعد القانونية أما القرار الباطل فهو ذلك القرار الذي يتضمن مخالفة جسيمة للقواعد القانونية أما القرار الباطل فهو ذلك القرار الذي يتضمن مخالفة بسيطة لهذه القواعد، وتتحقق المخالفة الجسيمة للقاعدة القانونية في حالتين هما اغتصاب السلطة وتخلف الأثر القانوني للقرار[١٢٢].

الفصل الثالث

القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها

تمهيد وتقسيم:

مما لا شك فيه أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يرتبط بحقيقة جوهرية تتمثل في أنه مشتق عن دعوى الإلغاء وفرع منها ومن ثم فإن القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء هو من يقبل طب وقف تنفيذه في حال توافرت الشروط والعكس صحيح.

لذلك فإن القرارات الإدارية التي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء نظراً لخضوعها لقاعدة التظلم الوجوبي قبل اللجوء الى القضاء فإنه لا يجوز من باب أولى تقديم طلب وقف تنفيذها لأن الوقف لا يكون الا بصدد قرار يشكل محلا لدعوة الإلغاء.

وعلى ضوء ما تقدم فإننا سنتناول دراسة هذا الفصل من خلال المبحثين الآتيين:

- **المبحث الأول: القرارات الإدارية الخاضعة للتظلم الوجوبي**
- **المبحث الثاني: الاستثناء الوارد على قاعدة التظلم الوجوبي**

---

[١٢١] د. رمزي الشاعر– تدرج البطلان في القرارات الإدارة– المرجع السابق– ص ١٧٣–١٧٤ د. عبد الغني بسيوني– وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام القضاء الإداري دراسة مقارنة مرجع سابق– ص٨٤ د. ناصر عبد الحليم سلامات– نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني دراسة مقارنة– مرجع سابق ص ٥١٨.

[١٢٢] د. محمود أبو السعود حبيب– القانون الإداري– مرجع سابق– ص ٤٩٧.

(ISSN: 2537 - 0758)

المبحث الأول
القرارات الإدارية الخاضعة للتظلم الوجوبي

تمهيد وتقسيم:

يذهب المشرع في بعض الأحيان للنص على ضرورة قيام المخاطب بالقرار الإداري بالتظلم منه أمام جهة الإدارة التي أصدرته قبل اللجوء إلى القضاء الأمر الذي يعني وجود عقبة بنص القانون تحول دون لجوء الفرد إلى القضاء مباشرة بمجرد صدور القرار بل يتعين عليه تطبيق واحترام ما جاء في القانون بالتظلم أولاً من القرار أمام الإدارة ثم التوجه إلى القضاء.

لذلك فإنه من البديهي أن لا تقبل هذه القرارات طلب وقف تنفيذها لخضوعها لقاعدة التظلم الوجوبي وما يؤديه ذلك من عدم قابليتها للإلغاء خلال هذه الفترة.

وعلى ضوء ذلك فإننا سنتناول دراسة هذا المبحث من خلال المطلبين الآتيين:

- **المطلب الأول: المقصود بقاعدة التظلم الوجوبي**
- **المطلب الثاني: نطاق قاعدة التظلم الوجوبي**

المطلب الأول
المقصود بقاعدة التظلم الوجوبي

يقصد بالتظلم الإداري بصفة عامة هو "شكوى أو التماس يتقدم به صاحب الشأن للجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو السلطة المختصة طالباً منها تعديله أو سحبه او إلغاءه"[١٢٣].

والهدف من التظلم الإداري هو حل المشاكل التي تنشأ عن القرار الإداري في مهدها بحيث لا يتطور الأمر إلى منازعة قضائية تطرح أمام القضاء، وفي هذا توفير لجهد ومال ووقت ذوي الشأن من ناحية وتخفيف للعبء الواقع على كاهل القضاء من ناحية أخرى، كما أنه يفسح المجال أمام الإدارة كي تراجع نفسها وتعيد النظر فيما أصدرته من قرارات[١٢٤]، بحيث يكون في إمكانها أن تسحب القرار أو تعدله إذا ما اقتنعت بصحة

---

[١٢٣] د. إبراهيم محمد علي– القضاء الإداري– دار النهضة العربية– طبعة ٢٠٠٤– ص ٣٦٧. وانظر أيضا في نفس المعنى د. محمد إبراهيم خيري الوكيل– التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي (في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء)– دار الفكر الجامعي– طبعة ٢٠٠٨– ص ١٢ وما بعدها

[١٢٤] د. محمود أبو السعود حبيب: "القضاء الإداري– قضاء الإلغاء– قضاء التأديب"– مرجع سابق– ص ٩٠.

التظلم المقدم إليها، ذلك أن صدور القرار الإداري معيباً لا يعني حتماً أن الإدارة قصدت ذلك، وبفرض أن مصدر القرار قد تعمد مخالفة مبدأ الشرعية فإن السلطة الرئاسية غالباً ما تملك تعديل قرارات المرؤوس وإلغاءها.

وينقسم التظلم الإداري من ناحية اشتراط المشرع تقديمه قبل رفع دعوى الإلغاء من عدمه إلى نوعين من التظلم، تظلم اختياري وتظلم وجوبي، وسوف نلقي نظرة سريعة على النوع الأول على أن نفصل الكلام في النوع الثاني نظرا لأنه محور دراستنا وذلك على النحو التالي:

1 - التظلم الاختياري:

هو ذلك التظلم الذي يتقدم به المتضرر من القرار إلى الجهة مصدرة القرار أو الجهة الأعلى منها من تلقاء نفسه دون اشتراط من المشرع وذلك خلال مدة الستين يوما التالية لعلمه بالقرار الإداري[١٢٥].

والأصل في التظلم أنه اختياري لصاحب الشأن، إلا أن المشرع جعله وجوبيا في حالات أوردها على سبيل الحصر، على ما سنرى في موضعه.

وقد أورد المشرع في المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة على أن "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به. وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السطات المختصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماُ من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة.

وجدير بالذكر أيضاً أن المشرع قد ينظم في بعض الأحيان طريقا خاصاً للتظلم غير ما ورد بقانون مجلس الدولة، وفي هذه الحالة يجب اتباع ما ينص عليه هذا القانون الخاص، خاصة فيما يتعلق بميعاد التظلم او طريقة تقديمه، ذلك ان القانون الخاص يقيد العام.

---

[١٢٥] د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني– احكام التظلم الإداري في القانونيين المصري والكويتي (دراسة فقهية وقضائية)– دار النهضة العربية– طبعة ١٩٩٧– ص ١٣.

(ISSN: 2537 - 0758)

2 - **التظلم الوجوبي:**

هو التظلم الذي يتعين على صاحب الشأن (المتضرر) تقديمه في حالات محددة قانوناً كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء، بحيث يترتب على عدم تقديم التظلم قبل رفع الدعوى عدم قبولها[١٢٦]، وذلك وفق ما سنراه لاحقاً في موضعه.

ومن شأن اللجوء للتظلم الوجوبي تقليل فرص الصدام بين الفرد والإدارة، وإظهار الإدارة في حالة قبولها للتظلم بمظهر يحترم القانون ويعمل لأحكامه ولو ترتب على ذلك سحبها لقرار أصدرته، وفي ذلك إعلاء لشأن الإدارة لدى الأفراد واستشعارهم لحسن النية في تعاملهم معها، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من التعاون بين الإدارة والأفراد مما يحقق المصلحة العامة[١٢٧].

كما أن قبول الإدارة للتظلم إذا فقد قرارها لمشروعيته، ما يجنبها إلغاء القرار قضائياً، الأمر الذي يحملها بأعباء مالية تتمثل فيما قد تلتزم بدائه من تعويض لمن أضر به القرار، علاوة على ما قد يمس بها من ضرر أدبي مصدره الحرج الناجم عن وصف قراراتها بالخروج على المشروعية.

وقد أصدر السيد المستشار رئيس مجلس الدولة قراره رقم ٧٢ لسنه ١٩٧٣ بشأن إجراءات التظلم

الوجوبي من القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيها مجددا فيه الإجراءات واجبة الاتباع في هذا الشأن[١٢٨].

ومن هذه الإجراءات أن يرسل المتظلم تظلمه إلى الجهة المظلم أمامها عن طريق كتاب مسجل بعلم الوصول، كذلك يكون مردود رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء خلال مدة الستين يوماً التالية لعلمه بالقرار الإداري وذلك وفقا لنص المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة سالفة الذكر.

---

[١٢٦] د. محمود أبو السعود حبيب: "القضاء الإداري– قضاء الإلغاء– قضاء التأديب"– مرجع سابق– ص ٩١.

[١٢٧] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة– شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء ومجلس الدولة– مطابع الولاء الحديثة– ٢٠٠٥– ص ١٨٢.

[١٢٨] انظر الوقائع المصرية العدد ٨١ بتاريخ ١٢ ابريل ١٩٧٣ مشار اليها بمرجع د. صبري محمد السنوسي– الإجراءات امام القضاء الإداري– مرجع سابق– ص ٢٤ وما بعدها.

ولأن التظلم الاختياري يتشابه إلى حد ما مع التظلم الوجوبي فإننا نرى عرض أوجه الاتفاق والاختلاف بينهما، وذلك على النحو التالي[١٢٩]:

أولا: أوجه الشبه بين التظلم الاختياري والوجوبي:

١- أن التظلم سواء كان اختياريا أم وجوبيا يقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء

ثانياً: أوجه الاختلاف بين التظلم الاختياري والوجوبي:

١) أن التظلم الاختياري لا يشترط فيه شكل معين، بينما يتطلب القانون في التظلم الوجوبي مراعاة بيانات معينة فضلا عن كونه كتابياً.

٢) أن التظلم الاختياري متروك لحرية المتظلم إن شاء قدمه وإن شاء لم يقدمه، وإن شاء تركه بعد تقديمه ولجأ للقضاء، أما التظلم الوجوبي فيترتب على عدم اللجوء إليه عدم قبول الدعوى.

٣) أن التظلم الاختياري جائز بالنسبة لكافة القرارات الإدارية، أما التظلم الوجوبي فهو مقصور على بعض القرارات الإدارية الخاصة بالموظفين العموميين، والتي سنتولى إيضاحها في موضعها.

المطلب الثاني
نطاق قاعدة التظلم الوجوبي

تمهيد وتقسيم:

إذا كان المشرع قد أورد قيد على إقامة الدعوى الإدارية بضرورة التظلم في بعض القرارات فهل هذا الوضع في مصر فقط، أم أنه في فرنسا وما هو معيار ذلك وحالاته.

لذلك سوف نتناول الوضع في فرنسا ومصر من خلال فرعين إثنين لي النحو التالي:

- **الفرع الأول: الوضع في فرنسا**
- **الفرع الثاني: الوضع في مصر**

الفرع الأول
الوضع في فرنسا

لم يرد في التشريع الفرنسي أي قيد على بعض الطعون الإدارية، فكافة الطعون تخضع لنظام واحد، وذلك متى كان القرار الإداري صادراً عن جهة إدارية بالمعنى المتفق عليه فقها وقضاء وذلك من حيث إجراءات طلب إلغائها وإجراءات وقف تنفيذها

[١٢٩] د. صبري محمد السنوسي- الإجراءات امام القضاء الإداري- مرجع سابق- ص ٢٦: ٢٧.

(ISSN: 2537 - 0758)

بالتالي لم يتضمن التشريع الفرنسي أي استثناء لإخراج بعض الطعون من إمكانية طلب وقف التنفيذ.

فيمكن طلب وقف تنفيذ القرارات المتعلقة بالوظيفة وذلك بشرط رفع دعوى الإلغاء فعلاً، ويفصل في الأمر وفقاً للشروط الموضوعية للوقف كأي طلب وقف تنفيذ.

وتطبيقاً لذلك فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٩١/١٠/٢٨ حكماً يقضي برفض طلب وقف تنفيذ قرار فصل السيد: Dame Pegon من الخدمة استنادا إلى أنه لا يستند إلى نتائج يتعذر تداركها[١٣٠] وكذلك رفض المجلس إيقاف تنفيذ القرار المتضمن إيقاف صرف مرتب السيد Aberderio Alain لأنه لا ينطوي على نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى ببطلانه[١٣١] وبالتالي إنك شرط الاستعجال في مثل هذا النوع من القرارات.

ويتضح من خلال الأحكام السابقة أن المشرع الفرنسي وإن كان لم ينص علي عدم وقف تنفيذ القرارات المتعلقة بشئون الوظيفة العامة إلا أن مجلس الدولة الفرنسي والمحاكم الإدارية المختصة بنظر طلبات وقف التنفيذ لم تحكم بوقف تنفيذ هذا النوع من القرارات إلا فيما ندر[١٣٢]، ومبرر ذلك أن القرارات الصادرة في الوظيفة العامة لا يتوفر فيها بصفة عامة شرط الاستعجال المبرر للحكم بوقف التنفيذ.

الفرع الثاني
الوضع في مصر

يختلف الوضع في مصر عما هو في فرنسا حيث أخرجت المادة ٢/٤٩ من قانون مجلس الدولة القرارات الإدارية التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً من نطاق القرارات التي يجوز طلب وقف تنفيذها[١٣٣].

---

(130) C.E, 19 avril 1985, Madeleine murabuto, D. A, 1985, No 6, P 11: C.E, 13 November 1981. lamberte, Rec.. T.p. 871: C.E., 28 Octobre 1991 Dame pegon Rec.. T.p. 1126

(131) C.E, 19 decembre 1986, alain, laborderie. c/ ville d'Aixen- Provence; D. A. 1987 No2 , p. 11- C.E., , 25 mail 1988 , assoc, lefoyer israelite D.A. 1988 , no. 6. 6 p. 11.

(132) stavros tsiklitiras, le statut constitutionnel du sursis a excution event le juge administrative, R.D.P., 1992 No. 3, P.P. 707– 711

(١٣٣) وهذه المادة تقابل المواد:المادة ٢١/٢ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩، والمادة ١٨/٢ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٩٥. من قوانين مجلس الدولة السابقة.

والقرارات التي استبعدها المشرع من وقف التنفيذ تنحصر في القرارات التي لا يقبل طلب الغائها قبل التظلم الوجوبي، وهي ثلاث طوائف وهي وقف ما حدده المشرع في المادة (١٢/ ب) من قانون مجلس الدولة الحالي تتمثل في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من هذا القانون[١٣٤]، **وتنص المادة ١٢ على أنه:**

١) الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات "البند ثالثاً".
٢) الطلبات المقدمة من الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي • البند رابعا".
٣) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية "البند تاسعاً".

ويلاحظ أن القرارات الإدارية سالفة الذكر تتعلق بالشئون الوظيفية للموظف منذ التحاقه بالخدمة وحتى خروجه منها وإخراج هذه القرارات من نطاق نظام وقف التنفيذ قد عللته المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الذي استحدث نظام التظلم الوجوبي بأنه "لما كانت تلك القرارات خاصة بالتعيين والترقية ومنح العلاوات وبالتأديب والإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل من غير الطريق التأديبي وهي على الجملة لا يترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها"[١٣٥].

وقد اعتبر المشرع بذلك أن موضوع هذه القرارات ليس بذاته من الأمور التي تنطوي على الاستعجال وذلك بوضع قرينه قانونية قاطعة تفيد بان تلك القرارات ينعدم فيها ركن الاستعجال المبرر لوقف التنفيذ[١٣٦]، أي إن المشرع قدر أن التظلم الوجوبي يغني عن طلب وقف التنفيذ[١٣٧].

---

[١٣٤] وتقابل البنود ثالثا ورابعا وخامسا من المادة ٨ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وأيضاً نفس البنود في المادة ٨ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ مع اختلاف ترتيب البنود بالنسبة للقانون الحالي.

[١٣٥] د. محمد كمال الدين منير– قضاء الأمور الإدارية المستعجلة– مرجع سابق من ٢٠٣ في ذات المعنى الطعن ٤٥٥ لسنة ٢٧ ق– جلسة ٢٦/٦/١٩٨٣– مجموعة السنة ٨٦٨ وما بعدها وأيضاً الطعن رقم ١١٢٣ لسنة ٩– جلسة ١٩٦٤/٤/١٨– مجموعة السنة ٩٦٤ وما بعدها.

[١٣٦] طعن رقم ٩٠٣ لسنة ٣٠ ق جلسة ٢٤/١١/١٩٨٥– الموسوعة الإدارية الحديثة ١٩٨٥/ ١٩٩٣ ج ٣٣ قاعدة ٤٧٢ ص ٩٤١ وما بعدها.

[١٣٧] د. رمضان محمد بطيخ– "القضاء الإداري". الطبعة الثانية– دار النهضة العربية–٢٠٠٠– ص٤٢٣.

(ISSN: 2537 - 0758)

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى عدم قبول وقف تنفيذ هذه القرارات يقتصر على الطلبات المشوبة بالبطلان، أما القرارات المنعدمة[١٣٨] فيجوز طلب وقف تنفيذها ولو كانت تدخل في أي من الطوائف الثلاثة السابق ذكرها.

وعلى الرغم من أن النصوص السابق ذكرها تتعلق بشئون الموظفين كما سبق القول إلا أنها في النهاية لا تستوعبها جميعاً، فقد أخرجت المحكمة الإدارية العليا من نطاق القرارات الإدارية التي لا يجوز الطعن بإلغائها قبل التظلم الوجوبي منها بعض القرارات، كالآتي:

١- قرارات التكليف:

وهي أداة استثنائية للتعيين في الوظائف العامة، فلا تندرج تحت المقصود بقرارات التعيين الواردة في البند ثالثاً من المادة العاشرة سالف الذكر، إذ أن لقرارات التكليف نظاماً خاصاً مستقلاً عن التعيين، ومن ثم فلا يشترط لطلب إلغائها التظلم الوجوبي، وبالتالي فهي تخضع لنظام وقف التنفيذ متى توافر شرطا الاستعجال وقيام أسباب الجدية[١٣٩].

٢- القرارات الساحبة للترقية:

اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن هذا الحظر يشمل فقط قرارات الترقية دون القرارات الساحبة للترقية وبخروج هذه القرارات من نطاق التظلم الوجوبي أمكن الطعن فيها بالإلغاء، وبالتالي طلب وقف تنفيذها وفقاً للقواعد العامة للوقف، وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "من حيث إن قبول دعوى المدعى طعناً على القرار الساحب للترقية فإن دعواه في هذا الخصوص لا تتقيد بقيد التظلم الوجوبي من القرار المطعون فيه قبل رفع الدعوى إذ أن القرار الطعين كقرار ساحب الترقية وليس قراراً

---

[١٣٨] سبق الإشارة اليه في الحديث عن وضع القرار المنعدم وإمكانية وقف تنفيذه.

[١٣٩] أنظر أحكام المحكمة الإدارية العليا التي فصلت في طلبات وقف تنفيذ قرارات تمديد فترة التكليف على ضوء مدى توافر شروط الوقف الموضوعية وليس باعتبار قرار التكليف من قرارات التعيين التي يجب بشأنها التظلم قبل رفع دعوى الغائها. الطعن رقم ٤٨ لسنة ١٠ ق جلسة ١٣/٥/١٩٦٧ مجموعة السنة ١٢–ص١٠٣٩، وأيضاً الطعن رقم ١٢٦٥ لسنة ٩ ق جلسة ١٨/٤/١٩٦٤ مجموعة السنة ٩ق جلسة ١٩٦٤/٤/١٨ مجموعة السنة ٩- ص٩٦٩. وأيضاً الطعن رقم ١٠٥٧ لسنة ١٠ ق جلسة ١٩٦٨/١/٦ مجموعة السنة ١٣- ص ٣٨١ وما بعدها.

بإجرائها يندرج تحت القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من مجلس الدولة[١٤٠].

٣- القرارات المتصلة بإنهاء الخدمة غير الواردة بالحظر:

وتعنى الغير المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المشار إليها سواء كانت قرارات إيجابية أو سلبية، ففي نطاق القرارات الإيجابية قضت المحكمة الإدارية العليا "بأن القرارات الصادرة بإنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل لا تدخل في مدلول الفقرات ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، ومن ثم تقبل طلبات الغائها دون أن تكون مسبقة بتقديم تظلم منها إلى الهيئة مصدرة القرار. وانتظار المواعد المقررة للبت في التظلم وبمفهوم المخالفة للفقرة الثانية من المادة ٤٩ فإن تلك القرارات يجوز طلب وقف تنفيذها متى توافرت في الطلب الشروط المقررة قانوناً"[١٤١].

أما بالنسبة لقرارات السلبية للامتناع عن إنهاء الخدمة فقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا إلى أن "القرارات السلبية بالامتناع عن إنهاء الخدمة تطبيقاً للمادة ٩٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨... المنازعات الخاصة بها ضمن المنازعات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً في المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة.. ولا تخضع لقيد التظلم الوجوبي قبل طلب إلغائها... ويقبل طلب وقف تنفيذها مؤقتا لحين الفصل في موضوع الدعوى.....[١٤٢].

---

[١٤٠] المحكمة الإدارية العليا- الطعن رقم ٦٠٣ لسنة ٣١ ق- جلسة ١٩٨٩/١/٢٩ مجموعة السنة ٣٤- الجزء الأول- ص ٥٠١ وما بعدها. وأيضاً الطعن رقم ٢١١ لسنة ٣٨ ق- جلسة ١٩٩٤/٣/٥- د. محمد ماهر أبو العنين- تطور قضاء الإلغاء ودور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة وحقوق الانسان- دراسة تطبيقية لدور القاضي الإداري في مصر- الجزء الأول- دار أبو المجد للطباعة- ٢٠١٣- ص ١٠٠١

[١٤١] المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢١٤٧ لسنة ٣٣ق- جلسة ١٩٨٨/٦/٧- مجموعة السنة ٣٣، الجزء الثاني- ص ١٦٧١

[١٤٢] المحكمة الإدارية العليا- الطعن ٢١٤ لسنة ٣١ ق- جلسة ١٩٨٧/١١/١، وأيضاَ الطعن ١٠٧ لسنة ٣٤ ق جلسة ١٩٩١/٤/٢، والطعن ١٥٢١ لسنة ٣٧ ق- جلسة ١٩٩٢/١٢/٨، د. محمد ماهر أبو العينين- تطور قضاء الإلغاء ودور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان- دراسة تطبيقية لدور القاضي الإداري في مصر- مرجع سابق- ص ١٠٠٢.

(ISSN: 2537 - 0758)

كذلك قرارات النقل والندب[١٤٣]، فقد أخرجتها المحكمة الإدارية العليا من القرارات المنصوص عليها في البند سالفة الذكر، حيث قضت فيما عدا القرارات المنصوص عليها في البند ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة... فإن سائر القرارات النهائية الأخرى ومنها قرارات النقل والندب، يجوز طلب وقف تنفيذها"[١٤٤].

٤- القرارات الصادرة عن مجالس التأديب:

تخرج من قرارات السلطات التأديبية التي ورد ذكرها بالبند تاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة لأن المقصود بها القرارات الصادرة من السلطات التأديبية الرئاسية وليست الصادرة عن مجالس التأديب وسندنا في ذلك أن القرارات الصادرة عن مجالس التأديب لا جدوى من التظلم منها إدارياً، لأنه بمجرد صدورها تستنفذ هذه المجالس ولايتها ويمتنع عليها سحبها أو الرجوع فيها، في حين أن الأمر يختلف عنه بخصوص القرار التأديبي، لأنه يصدر من السلطة التأديبية الرئاسية وهي لا تستنفذ ولايتها بإصداره وبالتالي تملك سحبه أو الرجوع فيه عند التظلم منه[١٤٥].

فقرارات مجالس التأديب حسبما قررت المحكمة الإدارية العليا تعامل كالأحكام التأديبية، حيث قضت بأن "قرارات مجالس التأديب... تعتبر بمثابة أحكام صادرة من المحاكم التأديبية، لذا فإنها تعامل معاملة هذه الاحكام....."[١٤٦] وفي هذا الشأن قضت

---

[١٤٣] راجع في هذا الشأن د. أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر– الوظيفة العامة– دراسة الأصول العامة والتحليلية لقانون الخدمة المدنية الجديد– دار النهضة العربية– ٢٠١٦– ص٢٩١.

[١٤٤] المحكمة الإدارية العليا– الطعن ١٤١٨ لسنة ٣٥ ق– جلسة ٤/٢/١٩٩٠ الموسوعة الإدارية الحديثة– ١٩٨٥/ ١٩٩٣– ص٩٤٣، وأيضا الطعن ٥٠٨ لسنة ٣٤ ق– جلسة ٢٣/١/١٩٩٣– د. محمد ماهر ابوالعينين– تطور قضاء الإلغاء ودور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان– دراسة تطبيقية لدور القاضي الإداري في مصر– مرجع سابق– ص ١٠٠٢.

[١٤٥] في ذات المعنى، د. سليمان الطماوي– القضاء الإداري– الكتاب الأول– قضاء الإلغاء– مرجع سابق– ص١٠٥٣، وأيضا حكم المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٨ لسنة ٢ ق– جلسة ١٩٦٠/٤/٢٤ مجموعة السنة ٥– ص ٧٥٥ وما بعدها.

[١٤٦] المحكمة الإدارية العليا، طعن ١٨٧٢ لسنة ٣٥ق، ١٩٩١/١١/٢٦ الموسوعة الإدارية الحديثة– مبادئ واحكام المحكمة العليا من عام ١٩٨٥ ص ١٩٩٣ د. نعيم عطية وأ– حسن الفكهاني– الطبعة الأولى ١٩٩٤: ١٩٩٥ قاعدة ٤١٠– ص ٩١٧.

أيضاً بأن "القرارات التي تصدرها مجالس التأديب التي لم يخضعها القانون للتصديق من جهة إدارية عليا قرارات نهائية لا تسرى عليها الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية، فلا يجوز التظلم منها أو سحبها أو تعقيب جهة الإدارة عليها بل تستنفذ تلك المجالس ولايتها بإصدار هذه القرارات، ويمتنع عليها سحبها أو الرجوع فيها أو تعديلها، وينغلق ذلك على الجهات الإدارية، وعلى ذلك فإن قرارات هذه المجالس أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية ولا توصف بأنها قرارات سلطات تأديبية وعلى ذلك يجرى على هذه القرارات ما يجرى على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بالنسبة للطعن فيها من ثم يطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا"[١٤٧].

ومن الملاحظ أن محكمة القضاء الإداري لدى إنشائها قد جرت على اعتبار قرارات مجالس التأديب بمثابة قرارات إدارية خاضعة للنظام القانوني للطعن بإلغاء القرارات الإدارية وذلك لسببين، **أولهما** إنتشار مجالس التأديب المشكلة وفقاً لأحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بالعاملين بالدولة– التي ألغيت بصدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية– ولا شك أن الإعتراف بطبيعة الأحكام لما يصدر عن هذه المجالس من قرارات معناه خروج الكثير من المنازعات عن رقابة القضاء، **وثانيهما** أن إعتبار هذه القرارات أحكام يجعلنا نبحث عن مرتبة هذه الأحكام، فهل تكون من طبيعة الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، وبالتالي لن يمكن إخضاعها لرقابة القضاء– فالمحكمة الإدارية العليا لم تكن قد أنشئت بعد– أم تكون من مرتبة الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وفي هذه الحالة الأخيرة قد تخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري، وبعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا ومقتضى قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٠ بدأت اتجاهها في الموضوع والتكيف السابق وبعد صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المشار اليه بدأت بالعدول عن هذا التكييف واعتبار قرارات هذه المجالس بمثابة أحكام قضائية وليست قرارات إدارية ومن ثم يكون الناس عليها رأساً أمام المحكمة الإدارية العليا كسائر الأحكام ولكن في عامي ١٩٨٣، ١٩٨٤ أصدرت المحكمة عدة أحكام اعتبرت فيها قرارات مجالس التأديب بمثابة قرارات إدارية وليست أحكاماً قضائية ليكون الطعن ضدها بالإلغاء أمام

[١٤٧] المحكمة الإدارية العليا– طعن ٢٦٢٦ لسنة ٣٠ ق– ١٩٨٨/٢/٢٧ الموسوعة الإدارية الحديث ١٩٨٥– ١٩٩٣ مرجع سابق– قاعدة ٤٠٤ ص ٩٠٥.

(ISSN: 2537 - 0758)

المحكمة التأديبية المختصة ولكنها بدأت في العودة من جديد سنة ١٩٨٥ إلى معاملة قرارات مجالس التأديب بذات معاملة الأحكام التأديبية لتخضعها وبالتالي للنظام الطعن ضد الأحكام، وليست ضد القرارات الإدارية"[١٤٨].

وفي نهاية الأمر وأيا ما كان موقع قرارات مجالس التأديب بين القرارات الإدارية أم الأحكام القضائية، فإنها غير معينة بنظام التظلم الوجوبي وتبعاته.

٥- الأعمال المادية التي تمثل غصباً للسلطة

بجوز طلب وقف تنفيذها عند طلب الغائها ويمثل ذلك أن هذه القرارات لا تمثل قرارات بالمعنى الفني، بل هي عبارة عن أعمال مادية صرف، لذا فقد وضعت محكمة القضاء الإداري قاعدة مفادها أنه رغم هذا الحظر الصريح في المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة، إلا أنه إذا نزلت القرارات الصادرة في شأن الوظيفة العامة إلى حد عصب السلطة فإنه يمكن طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً، وبالتالي يمكن طلب وقف تنفيذها لأنها تعتبر عملاً مادياً لا يرقى إلى مرتبة القرارات الإدارية[١٤٩].

وإذا كانت قرينة انتقاء الاستعجال قد جعلها المشرع حظراً للوقف وخص بها القرارات الداخلة في نطاق التظلم الوجوبي والمحددة في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة على نحو ما رأينا فإن القضاء الإداري قد جرى على أنه يمكن الاستهداف بالحكمة التشريعية للمشرع لتقدير قيام الاستعجال المبرر لوقف التنفيذ من عدمه بالنسبة لجميع القرارات الأخرى التي يضمنها نطاق بنود المادة العاشرة الثلاثة المعنية بحذر طلب وقف التنفيذ، وذلك متى جمعها علة ووحدة الجوهر.

لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا "بأنه يجب الاستهداء بتلك الحكمة التشريعية بعد استظهار ركن الاستعجال في القرارات التي لا تخضع لوجوب التظلم إدارياً لاتحاد العلة"[١٥٠].

---

[١٤٨] د. صبري محمد السنوسي محمد- النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات- دراسة مقارنة- دار النهضة العربية- ١٩٩٩- ص ١٦٦: ١٧٨.

[١٤٩] المحكمة الإدارية العليا- طعن رقم ١٠٤٦، لسنة ١٨ ق جلسة ١٩٦٥/١١/١٦ مجموعة المحكمة في خمس سنوات ١٩٦٦:١٩٦١، بند ٣١٨، ص ٦١٩.

[١٥٠] المحكمة الإدارية العليا- الطعنان ٣٥، ٣٦ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٦٥/١/١٤ المجموعة السنة الأولى رقم ٤٦ ص ٣٩١، وأيضاً حكمها في الطعن رقم ٤٥٥ لسنة ٢٧ ق جلسة ١٩٨٣/٦/٢٦ مجموعة، السنة ٢٨ رقم ١٣٢ ص ٨٩٩.

٦- القرار بالموافقة على الإعارة أو الحرمان منها:

إن القرارات الصادرة بالإعارة أو الحرمان منها لا تندرج ضمن القرارات التي تتطلب تقديم تظلم قبل إقامة الدعوى بطلب وقف تنفيذها وإلغائها، ومن ثم يجوز النظر في طلب وقف تنفيذها باعتبارها صادرة في شأن منازعة إدارية يصدق عليها وصف سائر المنازعات الإدارية المنصوص عليها في البند الرابع عشر من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة[١٥١].

- **موقف الفقه من القرارات الخاضعة لقاعدة التظلم الوجوبي**

وبالنسبة لموقف الفقه حول القرارات الإدارية التي لا يجوز الطعن بإلغائها قبل التظلم الوجوبي منها، فقد انقسم الرأي حول هذه المسألة ويمكن رد هذه الأراء إلى ثلاثة اتجاهات، على النحو التالي:

الاتجاه الأول: مؤيد للتظلم الوجوبي:

يرى هذا الجانب من الفقه التوسع في الأخذ بنظام السلام الوجوبي في القرارات الخاصة بشؤون الوظيفة العامة في مجملها قبل الملين فيها بالإلغاء، وبرر أصحاب هذا الاتجاه موقف القضاء عند توسعه في تفسير قرينة انتقاء الاستعجال لتشمل قرارات أخرى غير الواردة في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة، واعتبر هذا التفسير سليماً، وحجتهم بذلك أنه بغير ذلك يمكن أن تجد بعض القرارات الأقل خطورة في آثارها- مثل النقل- مجالاً لوقف التنفيذ في حين لا تجد قرارات أخرى أكثر خطورة مثل الفصل من الخدمة والإحالة إلى المعاش إلا تظلم وجوبي مفروض بالنص بالنسبة للأخيرة دون الأولى[١٥٢].

الاتجاه الثاني: الاتجاه المعارض للتظلم الوجوبي:

طالب أصحاب هذا الاتجاه- وبحق- بالماء السلام الوجوبي من نظام وقف التنفيذ وبذلك ينطبق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية على كافة القرارات الإدارية دون استثناء

---

[١٥١] المحكمة الإدارية العليا- الطعن ٥٠٨ لسنة ٣٤ ق- جلسة ٢٣/١/١٩٩٣- د. محمد ماهر أبو العنين- تطور قضاء الإلغاء ودور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان- دراسة تطبيقية لدور القاضي الإداري في مصر- مرجع سابق- ص ١٠٠٣.

[١٥٢] د. محمد كامل ليلة مشار إليه في مؤلف الدكتور/ محمد كمال الدين منير- قضاء الأمور المستعجلة مرجع سابق ص ٣١٨ د. محمد عبد العال السناري- نفاذ القرارات الإدارية مرجع سابق ص٣٨١.

(ISSN: 2537 - 0758)

أو قيد متى توافرت شروطه وسندهم في ذلك أنه هو الشيء الوحيد الذي يعترف له بتوافر ركن الاستعجال وكذلك تتوافر هذه القرينة في كرامة الموظف وكيانه[١٥٣].

ويرى جانب منهم أنه ليس من المنطلق أن يجد القاضي الإداري نفسه عاجزاً– أمام هذا القيد– عند وضع حد لآثار بعض القرارات الصادرة في شئون الوظيفة العامة بقرينة قانونية قاطعة جامدة لا تلاهم مع كون الاستعجال بحسب طبيعته مسألة واقع يختلف تقديره بحسب الروف كل طعن[١٥٤].

الاتجاه الثالث: التوفيق بين الاتجاهين السابقين

يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه يجب حصر هذا القيد في أضيق الحدود بحيث أنه لا يجوز التوسع في تطبيق الحظر الوارد على القرارات التي لا تقبل طلب وقف تنفيذها قبل التظلم الوجوبي منها[١٥٥] فالقرارات غير المعنية بقيد التظلم المسبق لا يمكن افتراض انتقاء الاستعجال في طلبات وقف تنفيذها بصفة مطلقة وإنما يتعين تقدير كل حالة بحسب ظروفها[١٥٦] من جهة أخرى أن القيد أصلاً قد ورد على سبيل الاستثناء من ضمن نظام وقف التنفيذ وبالتالي لا يجب التوسع في تفسير الاستثناء أو القياس عليه[١٥٧].

المبحث الثاني
الاستثناء الوارد على قاعدة التظلم الوجوب

تمهيد وتقسيم:

في ضوء ما ارساه المشرع في قانون مجلس الدولة، فإنه توجد بعض القرارات الإدارية الخاضعة لقاعدة التظلم الوجوبي والتي تتمثل في قرارات تتعلق بالوظيفة العامة بصورة عامة إذ لا يقبل طلب إلغائها قبل القيام بالتظلم منها.

---

[١٥٣] د. مصطفى أبو زيد فهمي– القضاء الإداري ومجلس الدولة طبعة ٢٠٠٩.

[١٥٤] د. محمد كمال الدين منير– قضاء الأمور الإدارية المستعجلة– مرجع سابق ص٣٢١.

د. محمد فؤاد عبد الباسط–وقف تنفيذ القرار الإداري–مرجع سابق– ص٥٩١ وما بعدها.

[١٥٥] د. سليمان الطماوي– قضاء الإلغاء– مرجع سابق– ص ١٠٥٣.

[١٥٦] د. محمود سعد الدين الشريف– مقالة بعنوان وقف تنفيذ القرار الإداري– مجلة مجلس الدولة– السنة الخامسة– يناير ١٩٤٥– ص ١٠٠.

[١٥٧] د. محمد انس جعفر– الوسيط في القانون العام والقضاء الإداري– الطبعة الثانية– ١٩٩٠– ص٣٦٦.

إلا أن هذه القرارات ليست واحدة إذ أنه توجد بينها قرارات ذات آثار خطيرة بالنسبة للموظف وهي تلك التي تؤدي إلى قطع علاقته بالإدارة أو إنهاء رابطة الوظيفة وما يترتب على ذلك من نتائج غاية في الخطورة أهمها وقف مرتبه الذي يعد مورد رزقه هو واسرته.

وتأسيساً على ذلك فقد استثنى من قاعدة العلم الوجوبي القرارات الأخيرة بالنظر إلى نتائجها وحاجة الموظف الملحة إلى وقف تنفيذها في أقرب وقت ممكن وهو ما دعا القضاء إلى قبول وقف تنفيذها على سبيل الاستثناء للاعتبارات السابقة.

وبناء على ما تقدم فإننا سنتناول دراسة هذا المبحث من خلال المطالب الأنية:

المطلب الأول: مضمون الاستثناء الوارد على التظلم الوجوبي

المطلب الثاني: أحكام وقف تنفيذ القرار المستثنى من التعلم الوجوبي

المطلب الأول

مضمون الإستثناء الوارد على التظلم الوجوبي

إذا كان المشرع قد منع وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي لا يجوز طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريا إلا انه اجاز للمحكمة الحكم باستمرار صرف المرتب كله او بعضه بناء على طلب المتظلم، وذلك في حالتين فقط على سبيل الحصر في قوانين مجلس الدولة المتتابعة (القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الخاص بمجلس الدولة، وكذلك القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩) وهما حالتا الفصل من الوظيفة والوقف عن العمل.

وقد اقتصرت الحالتين السابقتين حالياً على حالة واحدة، وهي الفصل من الخدمة[١٥٨] فقط في ظل قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، حيث نصت المادة ٤٩ منه على "أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً

---

[١٥٨] المقصود بالفصل هنا ليس هو الفصل الصادر كجزاء تأديبي حيث إن هذا الأخير لا تملكه جهة الإدارة بل المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب، كما أنه ليس الفصل بغير الطريق التأديبي فهذا الأخير وفقاً للقانون يحفظ للعامل حقه في المعاش أو المكافأة، ومن ثم يكون الفصل المقصود هو الفصل نتيجة أنقطاع الموظف عن العمل مدة معينة بدون عذر وتطبيقاً لنص المادة ٩٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وهي ما يطلق عليها أيضاً الإستقالة الحكمية أو الاعتبارية أو الضمنية.

أنظر: د. صبري محمد السنوسي– وسائل النشاط الإداري– دار النهضة العربية–١٩٩٨/١٩٩٧– ص٣٤١ وما بعدها، مشار اليه بمؤلف سيادته الإجراءات أمام القضاء الإداري– مرجع سابق– ص١٤٤ وما بعدها.

(ISSN: 2537 - 0758)

باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى إلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه"[١٥٩].

والعلة في قصر طلب استمرار صرف كل أو بعض المرتب بصفة مؤقتة على حالة الفصل دون الوقف عن العمل في القانون الحالي لمجلس الدولة ترجع إلى أن صرف المرتب في حالة الوقف عن العمل قد عالجها قانون العاملين المدنيين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ واستمر على نفس النهج قانون العاملين المدنيين الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، فقد أعطى العامل الموقوف عن العمل الحق في صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف بقوة القانون حيث نصت المادة (٨٣) من هذا القانون على أن "لكل من السلطة المختصة و مدير النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها، ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف".

لذلك انحصر الاستثناء على حالة الفصل فقط حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص أن حالة الفصل استثنت على سبيل الحصر بالقضاء باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه[١٦٠].

ومن ثم فلا يجوز تطبيق نص المادة ٤٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، إلا بالنسبة لقرارات الفصل دون غيرها من قرارات إنهاء الخدمة كالإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو صدور قرار بإنهاء الخدمة لبلوغ السن القانونية، حيث لا يجوز الحكم بصرف كل أو جزء من مرتب الطاعن على تلك القرارات لأنه ليس هناك قرار صادر بالفصل[١٦١].

---

[١٥٩] المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ١٢٤٢ لسنة ٤٣ ق– جلسة ٢٠/١١/٢٠٠١– مجلة المحاماة– ٢٠٠٣– العدد الثالث– ص ٢٩٥.

[١٦٠] المحكمة الإدارية العليا– الطعن ٤٥٥ لسنة ٢٧ق– جلسة ١٩٨٣/٦/٢٦ المجموعة السنة ٢٨ رقم ١٣٢ ص ٨٩٩.

[١٦١] المحكمة الإدارية العليا– طعن ١٢٤٢ لسنة ٤٣ ق، جلسة ٢٠٠١/١١/٢٠، مجلة المحاماة لسنة ٢٠٠٣– العدد الثالث– ص ٢٩٥.

المطلب الثاني
أحكام وقف تنفيذ القرار المستثنى من التظلم الوجوبي

لبيان احكام وقف تنفيذ القرار المستثنى من التظلم الوجوبي والمتمثل في القرار الصادر بالفصل من الخدمة حيث استثنى منه على سبيل الحصر طلب إستمرار صرف المرتب نتناول إجراءات وميعاد تقديمه وشروطه والاختصاص به والحكم الصادر فيه في هذا الطلب على النحو الآتي:

أولاً: إجراءات وميعاد تقديم طلب استمرار صرف المرتب:

بالنسبة لإجراءات ومواعيد تقديم طلبات الحكم باستمرار صرف المرتب، تقرر المحكمة الإدارية العليا أن "المشرع قد غاير في الإجراءات والمواعيد بين طلب صرف المرتب وطلب وقف تنفيذ القرار الإداري فقد سمح بتقديم طلب صرف المرتب في المدة المحددة للبت في التظلم أي في الوقت الذي لم يفتح فيه بعد طريق التقاضي، وهو بالتالي لم ينص على وجوب إقتران طلب صرف المرتب بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة كما فعل بالنسبة لطلب وقف التنفيذ، ومن ثم فلا محل للقياس بين الطلبين من حيث الإجراءات والمواعيد بحكم هذه المغايرة، ولما كان المشرع لم يحدد نهاية لميعاد تقديم طلب صرف المرتب وكان في الوقت نفسه قد منه من اعتبار الحكم بصرف المرتب كأن لم يكن بعد رفض التظلم اذا رفعت دعوة الإلغاء في الميعاد فإن المستفاد من ذلك أن طلب صرف المرتب يكون مقدماً في الميعاد اذا كانت دعوى الإلغاء مرفوعة في الميعاد الى ان يقضي بها نهائياً"[١٦٢].

ثانياً: شروط طلب استمرار صرف المرتب:

عامل المشرع إجراء الإستمرار في صرف المرتب بنفس شروط الوقف، شأنه في ذلك شأن طلب وقف تنفيذ أي قرار، ذلك أنه إستلزم لإمكان الاستجابة لطلب الاستمرار في صرف المرتب نفس شروط الوقف المقررة قانونا، أي الاستعجال والجدية بنفس معاير التقدير والرقابة، إلا أنه أعفي طلب صرف المرتب من شرط الإقتران بطلب الإلغاء في نفس صحيفة الطعن، فيتعين لقبول طلب استمرار صرف المرتب كلياً أو جزئياً في حالة الفصل من الخدمة توافر شرطين أساسيين، باعتباره طلباً مستعجلاً، هما شرط الاستعجال من ناحية وشرط الجدية من ناحية أخرى.

---

[١٦٢] حكم المحكمة الإدارية العليا– طعن رقم ٨٢٠ لسنة ٨ ق جلسة ١٩٦٢/١٢/٨ مجموعة السنة ٨ ص ٢٠٤ وما بعدها.

(ISSN: 2537 - 0758)

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "وفقاً لأحكام المادة ٢١ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ يتعين أن يقوم طلب استمرار صرف المرتب على ركنين:

الأول: قيام الاستعجال ومقتضاه أن يترتب على تنفيذ القرار الصادر بوقف أو فصل الموظف نتائج يتعذر تداركها وقد عالج القانون الاستعجال في هذه الحالة لا بوقف تنفيذ القرار ذاته ولكن بعلاج استحدثه قدر فيه الضرورة بقدرها، وذلك بإجازة القضاء باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه حتى لا ينقطع عن الموظف مورد الرزق الذي يقيم الأود إن كان هذا المرتب هو هذا المورد، والواقع من الأمر أن القضاء باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه لا يعدو أن يكون وقفا لتنفيذ كل أو بعض الآثار المالية المرتبة على القرار الصادر بالفصل أو بالوقف بالقدر الذي تقتضيه إقامة أود الموظف ومواجهة حالة الفاقة التي يتعرض لها نتيجة لحرمانه من مرتبه، وذلك بصفة مؤقتة حتى يقضى في دعوى الإلغاء.

الثاني: فيتصل بمبدأ المشروعية بأن يكون إدعاء الطالب في هذا الشأن قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية وكلا الركنين يمثلان الحدود القانونية التي تحد سلطة القضاء الإداري وتخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا"[١٦٣].

وقد توسعت المحكمة الإدارية العليا في تقديرها لوجه الإستعجال في طلب استمرار صرف الراتب، فلم تعد تكتفي في تقدير الجزء الذي يصرف من الراتب على الجزء الذي يفي فقط بإحتياجات المدعى الضرورية، بل وضعت في اعتبارها أيضاً الوضع الإجتماعي والمركز الوظيفي الذي كان يشغله المدعى[١٦٤]، وهو اتجاه محمود لقضائنا الإداري، خاصة وأن مرتب الموظف العام بالكامل يكاد يلبي احتياجاته الأساسية في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة.

وأيضاً بالنسبة لتخلف ركن الجدية في طلب استمرار صرف المرتب قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "من حيث أن كل ما قدمه المطعون ضده من مبررات للحكم بصرف مرتبه بصفة مؤقتة، لحين الفصل في الموضوع، هو الاحتجاج بالحكم الصادر ببراءته

---

[١٦٣] المحكمة الإدارية العليا– في الطعنين رقمي ١١٤١ لسنة ١١ق، ٢٩٧٢ لسنة ١٢ق جلسة ١٩٦٧/٣/٤ مجموعة السنة ١٢ ص ٧٣١، الطعن رقم ١٢١٩ لسنة ٨ ق، جلسة ١٩٦٤/١٢/٥ مجموعة السنة ١٠– ص ١٣٨.

[١٦٤] حكم المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ١٣٦٨ لسنة ١٨ق– جلسة ١٩٧٦/٤/١٧– مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا– السنة ٢١– ص ٤٠.

من تهمة الرشوة، للشك في قيام الدليل عليها دون التعرض للسند القانوني الذي قام عليه قرار الفصل من الخدمة، وما يقول به المطعون ضده هو نفس الارتكاز الذي قام عليه الحكم المطعون فيه، وقد خلا هذا الحكم من السند القانوني الذي انبني عليه الفصل، ومن حيث أنه لكل ما تقدم بحسب الظاهر من الأوراق ومن غير مساس بالموضوع يكون طلب صرف المرتب بصفة مؤقتة قد خلا من المبررات الجدية للقضاء به"[١٦٥].

أما إذا تبين من ظروف الدعوى أن الموظف له مصدر آخر للرزق غير مرتبه بأن كان يعمل طوال مدة وقفه أو فصله في جهة عمل أخرى ففي هذه الحالة ينتفى ركن الاستعجال ولا يحكم له بصرف مرتبه كله أو بعضه[١٦٦].

ويقع عبء إثبات أن الموظف له مصدر آخر للرزق غير مرتبه على عاتق الإدارة، فإذا لم تستطيع الجهة الإدارية أن تثبت أن المدعى له مصدر آخر للرزق غير مرتبه– بأنه يعمل مثلاً مدة وقفه أو فصله في جهة عمل أخرى، فإن ذلك يعطى للمحكمة الحق في الأمر بصرف مرتب الموظف كله أو بعضه حسب الأحوال[١٦٧].

ثالثاً: الاختصاص بنظر طلب استمرار صرف المرتب:

ينعقد الاختصاص بنظر طلب استمرار صرف مرتب الموظف، أو باستمرار صرف جزء منه على حسب الأحوال إلى ذات المحكمة المعقود لها الاختصاص بالفصل في طلب إلغاء قرار الفصل من الوظيفة، والتي تختلف بحسب نوع قرار الفصل فقد تكون محكمة القضاء الإداري أو إحدى المحاكم الإدارية وفقاً لنطاق اختصاص كل منها إذا كان قرار الفصل محل دعوى الإلغاء قد صدر بغير الطريق التأديبي.

ولكن سيكون الاختصاص منعقداً للمحكمة التأديبية إذا كان الفصل قد تم بقرار تأديبي وذلك حسب قواعد توزيع الاختصاص بينهما. فيجب على المحكمة وهي بصدد قبول طلب وقف التنفيذ أن تتصدى لمسألة الاختصاص حتى لا تفصل في طلب وقف التنفيذ حال كون الدعوى برمتها تخرج عن اختصاص القضاء الإداري[١٦٨].

---

[١٦٥] حكم المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٥٥٥ لسنة ٩ ق– جلسة ٣٠/٥/١٩٦٤– غير منشور.

[١٦٦] حكم المحكمة الإدارية– العليا الطعن رقم ٧٤٥ لسنة ٢٥ ق– جلسة ١٧/٥/١٩٧٢ المجموعة ص١٢٥.

[١٦٧] حكم محكمة القضاء الإداري الطعن ٩١ لسنة ٢٦ ق جلسة ٢٩/٦/١٩٧٢ المجموعة ص١٦٢.

[١٦٨] حكم المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٦٥٠ لسنة ٣٠ ق– جلسة ١٦/١١/١٩٨٥، حكم مشار اليه بمؤلف د. صبري محمد السنوسي– الإجراءات أمام القضاء الإداري– مرجع سابق– ص١٤٧.

(ISSN: 2537 - 0758)

رابعاً: الحكم الصادر في طلب استمرار صرف المرتب:

إن الحكم الصادر باستمرار صرف مرتب الموظف المفصول قصد به حماية الموظف المفصول من الحاجة وتمكينه من الاستمرار في الوفاء بالمتطلبات المعيشية الضرورية، لذلك فإن هذا الحكم لا يكون له سند من القانون إذا لم يكن مرتب الموظف هو مورد رزقه الوحيد، وإن هناك مصادر أخرى للرزق بوسع الموظف أن يعطى احتياجاته المعيشية هو وأسرته منها ويحكم للموظف باستمرار صرف جزء من مرتبه إذا كانت موارد رزقه الأخرى لا تغطى سوى جزء من احتياجاته الأساسية، حيث يقضى له في هذه الحالة بصرف جزء من المرتب بالقدر الذي يستكمل به مع مورد الرزق الآخر ما يقيم به الأود.

لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن "بأنه إذا قضت المحكمة باستمرار صرف كامل المرتب دون أن تكون هناك ضرورة تقتضي ذلك أو ضرورة إقامة الأود لا تقتضي إلا استمرار صرف جزء من المرتب كان حكمها مخالفاً للقانون متعيناً الغاؤه أو تعديله على الوجه الذي يتلاءم مع حالة الضرورة التي استهدف القانون علاجها بإجازة الحكم بوقف تنفيذ الآثار المالية المترتبة على القرار كلها أو بعضها[١٦٩].

ولذلك فإن الجزء الذي يقضي باستمرار صرفه من مرتب الموظف المفصول هو ما يكفي لإقامة أوده دون زيادة أو نقصان، وتأكيدا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بتأييد حكم محكمة أول درجة فيما قضى به من رفض صرف شيء من مرتب المدعى حيث ثبت امتلاكه لثروة يستطيع العيش منها دون الاعتماد على المرتب[١٧٠].

---

[١٦٩] المحكمة الإدارية العليا الطعنان رقم ١١٤١ لسنة ١١ ق ورقم ٢٩٧ لسنة ١٢ ق بتاريخ ٤/٣/١٩٦٧ والسابق الإشارة إليهما. أيضا انظر محكمة القضاء الإداري القضية رقم ١١٨٤ لسنة ٢ ق استئنافية– جلسة ٣٠/١٢/١٩٧٠– المجموعة– السنة ٢٥– بند ٥ ص ٢٠ وقد أيدت فيه المحكمة حكماً للمحكمة الإدارية لوزارتي النقل والمواصلات قدر أن حاجة الموظف تقتضي فقط صرف ثلاث أرباع مرتبة.

[١٧٠] المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٩٨٣ لسنة ١٠ق– جلسة ١٩٦٥/٦/٢٨– مجموعة السنة الأولى–ص ٨٢٨.

وتتخذ المحكمة من تراخي الموظف المفصول في تقديم طلب استمرار صرف مرتبه قرينة على أنه لا يعول على هذا المرتب الذي يؤدي إلى رفضه، اللهم إلا إذا كان تأخير الموظف في تقديم الطلب مرجعه ظروف خارجة عن ارادته[١٧١].

إن مثل هذا التراخي لا يجب أن يحمل في الواقع وبالضرورة على أنه إمارة نافية العنصر الاستعجال، حيث يتعلق الأمر هنا بمسألة واقع تخضع لتقدير القاضي بحسب ظروف ملابسات كل حالة على حدة، فقد تنبني هذه الظروف والملابسات عن أن التراخي في تقديم الطلب عاكس بالفعل ليسر الموظف وناف بالتالي لعنصر الاستعجال في طلبه، ولكنها قد تنبئ أيضاً بعكس ذلك فقد يقدر صاحب الشأن أنه من الأفضل الانتظار حتى البت في التظلم على أمل أن يغنيه ذلك عن سلوك طريق التقاضي، خاصة إن استشعر من مسلك الإدارة احتمالاً للاستجابة لتظلمه، وتكون موارده بالكاد كافيه لتحمل مثل هذا الوضع، فهنا لا يمكن انتفاء الاستعمال من مجرد التأخر في الالتجاء إلى المحكمة لطلب استمرار صرف المرتب، وفي كل الأحوال، عندما يكون المرتب هو مورد الرزق الوحيد، أو على الأقل الأساسي، فإن الاستعجال في شانه لابد مفروضاً بواقع الحال ولا يتصور على أي فرض أن يكون أمره بغير ذلك.

ولهذا، استجابت محكمة القضاء الإداري لطلب بصرف المرتب، وردت على دفع الإدارة المتضمن أن التأخر في تقديم هذا الطلب إلى ما بعد انتهاء فترة التظلم بعدة أشهر يعد أمارة على يسر صاحب الطلب ومن ثم أنتقاء الاستعجال في طلبه، بأن التراخي في تقديم الطلب لا يمكن أن يكون دليلا على يسر المدعى[١٧٢].

والحكم الصادر باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة لحين إلغاء القرار الصادر بالفصل شأنه شأن الحكم يوقف التنفيذ، وإن كان لا يقيد المحكمة عند النظر في أصل هذا الطلب موضوعياً، إلا أنه يظلل مع ذلك حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها وينبني على ذلك أنه يحوز حجية الأحكام في خصوص موضوع الطلب ذاته ولو أنه مؤقت بطبيعته طالما لم تتغير الظروف كما يحوز هذه الحجية من باب أولى بالنسبة لما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية قبل البت في موضوع

---

[١٧١] المحكمة الإدارية العليا– طعن رقم ٣٣ لسنة ١٠ق– جلسة ١٩٦٥/٢/٢٧– مجموعة السنة الأولى– ص ٧٦٨.

[١٧٢] محكمة القضاء الإداري– طعن ٨٢٠ لسنة ٨ ق– جلسة ١٩٦٢/١٢/٨– مجموعة السنة ٨– ص ٢٠٤ وما بعدها.

(ISSN: 2537 - 0758)

يتعلق بالوظيفة، إذ أن قضاء المحكمة في هذا الشأن ليس قطعياً، فحسب بل هو نهائي وليس مؤقتاً فيقيدها عند النظر في طلب الغائه[١٧٣].

ولذلك يمكن القول إن الحكم الصادر في الطلب هو حكم وقتي ومستعجل، لا يلزم المحكمة بالتالي عند نظرها لدعوى الغاء قرار الفصل، فلها أن تؤيد القرار رغم سبق حكمها بصرف المرتب والعكس صحيح، ومع ذلك فهو حكم قطعي فيما قضى به، ويترتب على ذلك جواز الطعن فيه بصفة مستقلة دون اشتراط انتظار الفصل في دعوى الإلغاء[١٧٤].

ومن الجدير بالذكر أنه لا يسقط الطلب باستمرار صرف المرتب رغم صدور الحكم في دعوى الإلغاء طالما أن هذا الحكم لم يصبح نهائياً. وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن أن " طلب الحكم بسقوط الطعن في الحكم الصادر في طلب استمرار صرف المرتب استنادا إلى صدور الحكم الموضوعي بإلغاء قرار الفصل لا يقوم على أساس سليم، إذ إنه ما دام الحكم بالإلغاء لم يصبح نهائياً بعد لقيام الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا، فإنه يظل غير قابل للتنفيذ حتى يفصل في الطعن المذكور، وذلك وفقاً لأحكام المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٩ التي تنص على أنه لا يجوز تنفيذ الحكم قبل فوات ميعاد الطعن ويترتب على رفعه وقف تنفيذ الحكم، وذلك فيما عدا أحكام المحاكم التأديبية أو الأحكام الصادرة بالتطبيق للمادة فتكون واجبة التنفيذ، الا اذا أمرت دائرة حص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك.

ومن ثم فالحكم الصادر وفقاً لأحكام لمادة المشار اليها باستمرار صرف مرتب المدعي يظل قائماً ونافذاً ومنتجاً لآثره حتى تأمر دائرة فحص الطعون بوقف تنفيذه أو حتى يفصل في الطعن في الحكم الصادر بالإلغاء وبناء على ذلك فإن مجرد حكم محكمة القضاء الإداري بإلغاء القرار الصادر بإنهاء عمل المدعي، لا يترتب عليه سقوط طعن الجهة الإدارية في الحكم الصادر باستمرار صرف مرتبه[١٧٥].

---

[١٧٣] المحكمة الإدارية العليا الطعنان ١١٤١ لسنة ١١ ق– ٢٩٧٢ لسنة ١٢ق– ١٩٦٧/٣/٤ مجموعة السنة ١٢– ص ٧٣١.

[١٧٤] د. محمد رفعت عبد الوهاب– القضاء الإداري– سنة ١٩٩١ ص ٢٨٢.

[١٧٥] حكم المحكمة الإدارية العليا السابق الإشارة اليه في الطعنين رقم ١١٤١ لسنة ١١ق ورقم ٢٩٧٢ لسنة ١٢ق بتاريخ ١٩٦٧/٣/٤ وأيضا الطعن رقم ٢٩٣٤ لسنة ٢٧ق جلسة ١٩٨٢/٢/١– الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري– د. ماهر أبو العنين– الكتاب الخامس– طبعة ٢٠٠٧– ص ٤٦٥.

الخاتمة

انتهينا– بفضل الله وعونه– من دراسة موضوع وقف تنفيذ القرار الإداري في النظامين القانونيين الفرنسي والمصري، وذلك من خلال التطرق الى النصوص التشريعية التي تتعلق بهذا الموضوع، واستقراء موقف كل من القضائيين الفرنسي والمصري من وقف تنفيذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة مصدرة القرار وفي مواجهة أصحاب الشأن، وكذلك تحليل آراء الفقه المختلفة حول هذا الموضوع.

وقد توصلت الباحثة الى عدة نتائج وانتهت الى عدة توصيات تأمل من خلال هذه الدراسة أن يتم الاهتمام بها من قبل المشرع المصري.

أولاً: النتائج:-

١- اتضح لنا من خلال الدراسة أنه لم يرد في قوانين مجلس الدولة الفرنسي المتعاقبة ولا في قوانين مجلس الدولة المصري أي نص يعرف وقف تنفيذ القرار الإداري، وأيضاً لم يتعرض القضاء الإداري سواء في فرنسا أو مصر إلى وضع تعريف لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وإنما جاءت الأحكام القضائية لتنظيم إجراءات هذا الطلب، من حيث مواعيد تقديمه إلى المحكمة المختصة والشروط التي يجب توافرها فيه وطبيعة الأحكام الصادرة في شأنه وحجيتها في مواجهة الأفراد والإدارة، أما بالنسبة للفقه فقد تعرض القلة في فرنسا ومصر إلى مفهوم وقف تنفيذ القرار الإداري وذلك إنطلاقاً من مهمة الفقه في وضع التعريفات وليس القضاء.

٢- أبرزت الدراسة أن قضاء المحكمة الدستورية العليا في مصر ومن قبلها المحكمة الإدارية العليا– لا يبتعد عن نظيره المجلس الدستوري الفرنسي بشأن القيمة الدستورية لحق طلب وقف التنفيذ، وذلك أن قضاء المحكمتين قد تحدث عن حق التقاضي المكفول دستورياً لجميع المواطنين شاملاً حق الاتجاء إلى القضاء بكافة الصور، إلغاء أو وقفاً للتنفيذ أو تعويضاً.

٣- أظهرت الدراسة وجود فرق بين موقفي القضاء في كل من فرنسا ومصر بشأن حماية نظام وقف تنفيذ القرار الإداري لمصلحة الأفراد والإدارة.

فالظاهر من نظام وقف التنفيذ في القضاء المصري يذهب باتجاه تغليب قوة القرار التنفيذية على إعتبارات الوقف في بعض الأحيان وهو ما يؤدي إلى منح الإدارة نوعاً من

(ISSN: 2537 - 0758)

الحماية وإضفاء مزيد من الإستقرار على قراراتها بصورة قد تؤدي إلى إهدار مصلحة الأفراد، على خلاف واقع الحال في فرنسا إذ أن هذا النظام مبنى على الدمج بين مصلحتي الإدارة والأفراد وخلق التوازن بينهما والحكم بالوقف من عدمه في ضوء ذلك، بيد أن ذلك لا يمنعنا من القول بأن تفعيل التوازن يكاد يكون محصوراً إلا أنه يبقى موجوداً وأفضل من العدم بما يجعل الحال في فرنسا محققاً لمصلحة الطاعن بصورة أفضل نسبياً من مصر.

فالقانون الفرنسي– على خلاف القانون المصري– نجده يتبنى فكرة الوقف التلقائي لتنفيذ القرار الإداري في بعض الحالات، ويضاف لها حالات أخرى يوجب المشرع فيها على القاضي أن يحكم بوقف التنفيذ استناداً إلى سبب جدى واحد على الأقل، وفي بعض من هذه الحالات، يلزم المشرع القاضي بأن يحكم في طلب الوقف خلال مدة قصيرة نسبياً هي عادة ثمانية وأربعون ساعة، وكل ذلك يأتي في محاولة للتوفيق بين متطلبات حماية مصلحة العمل الإداري ومتطلبات حماية مصالح الأفراد المتقاضين، وهذا هو التوازن القائم في فرنسا والذي لم نجده ملموسا في واقع القضاء الإداري المصري.

٤- كشفت الدراسة عن أن إجراءات وقف التنفيذ في مصر لم تمر بنفس التطور الذي مرت به في فرنسا، وذلك نظراً لحداثة مجلس الدولة المصري مقارنة بنظيره الفرنسي، كما أن إمكانية وقف تنفيذ القرارات الإدارية لم تتقرر إلا بالقوانين المنشئة والمنظمة لمجلس الدولة وإن عرفت مصر فكرة القضاء المستعجل قبل إنشاءه فهذا لن يغير من الأمر شيئاً.

٥- ان عيب الانحراف بالسلطة هو عيب احتياطي لا يتم اللجوء الى بحثه إلا إذا كانت عناصر القرار الإداري الأخرى سليمة ويقع عبء الإثبات على من يدعى وجود الانحراف في القرار، فهو عيب مستتر وفني يستقر في بواعث الإدارة ونواياها الشخصية وذلك امر يصعب إثباته من جانب الطاعن، وهذا ما يفسر ندرة الأحكام القضائية التي تصدر بإلغاء القرارات الإدارية إستناداً إلى هذا العيب، أما إذا كان القرار مشوبا بعيب من عيوب عدم المشروعية فإن القرار الإداري يتم وقف تنفيذه أو

إلغائه بناء على هذه العيوب دون البحث في عيب الانحراف، ومعنى ذلك أن رقابة الانحراف تنهار أمام الرقابة على عناصر القرار الإداري.

وذلك يعني أن القاضي عند نظره لركن الجدية في طلب وقف التنفيذ قد يوقف تنفيذ القرار لمجرد ثبوت عدم الاختصاص به أو تعيبه في الشكل أو في محله بصورة أولية دون حاجة للنظر في عيب الغابة أو الإنحراف.

٦- أظهرت الدراسة أيضاً وعلى خلاف واقع الحال في مصر، أن التدخل التشريعي الذي تبناه المشرع الفرنسي مؤخراً والذي أدخل فيه نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ضمن نظام قضاء الأمور الإدارية المستعجلة عندما أصدر التقنين الجديد بالقانون رقم ٥٩٧ لسنة ٢٠٠٠ في ٣٠ يونيه ٢٠٠٠ والذي طبق من أول يناير ٢٠٠١، أدى إلى الفصل بين طلب وقف التنفيذ ودعوى الإلغاء وجعل الأول مرتبطاً بنظام القضاء المستعجل وهو ما ينبني عليه اختلاف قاضي الوقف عن قاضي الإلغاء والانفصال بينهما وبذلك صار الفصل في طلبات وقف التنفيذ من نطاق اختصاص قاضي الأمور الإدارية المستعجلة.

٧- كما أوضحت الدراسة أن نظام وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي في فرنسا مر بتطورات تشريعية ساهمت في إرساء وجوده بعد أن كان غير معمول به أمام القضاء وهو ما أدى إلى توسيع نطاق الوقف ليشمل نوعي القرارات الإيجابية والسلبية على حد سواء، وذلك بصدور القانون رقم ٥٩٧ لسنة ٢٠٠٠ في ٣٠ يونية ٢٠٠٠ والذي أقرت المادة ١-٥٢١ منه لقاضي الأمور الإدارية المستعجلة الحق في وقف تنفيذ القرار الإداري بالرفض أو بعض من اثاره في حالة الاستعجال ووجود شكوك خطيرة حول مشروعية القرار.

أما في مصر فواقع الحال يدلل على أنها طبقت نظام وقف تنفيذ القرار الإداري على القرارات سواء الإيجابية أو السلبية منذ نشأة مجلس الدول المصري.

٨- خلصت الدراسة إلى أن مجال الاختلاف بين موقفي القضاء الفرنسي والمصري يبقى قائماً ويمتد إلى وجود فرق واضح بينهما فيما يتعلق بقيود طلب وقف التنفيذ أو موانعه، فالثابت أن المشرع الفرنسي قد ترك الباب مفتوحاً للطعن بالإلغاء في مواجهة القرار الإداري وذلك متى كان الأخير صادراً عن جهة إدارية بالمعنى

(ISSN: 2537 - 0758)

المتفق عليه فقها وقضاء، فلم يرد في التشريع الفرنسي أي قيد على بعض الطعون الإدارية، فكافة الطعون تخضع لنظام واحد، وذلك من حيث إجراءات طلب إلغائها وإجراءات وقف تنفيذها، بالتالي لم يتضمن التشريع الفرنسي أي استثناء لإخراج بعض الطعون من إمكانية طلب وقف التنفيذ.

بينما في مصر فالأمر مختلف، حيث تبنى المشرع المصري فكرة التظلم الوجوبي وأخرج القرارات الإدارية التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً من نطاق القرارات التي يجوز طلب وقف تنفيذها، ومع ذلك فإن القضاء في مصر أوجد استثناء على هذا المنع وسمح للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل.

٩- كما أظهرت الدراسة اختلاف موقف المشرع الفرنسي عن نظيره المصري فيما يتعلق بالتحقق من الشروط الواجبة لوقف تنفيذ القرار الإداري، ومعنى ذلك يكمن في أن القاضي الفرنسي يمكن له بناء على موقف المشرع القيام بوقف تنفيذ بعض القرارات الإدارية لمجرد توافر ركن الجدية دون الحاجة للتحقق من توافر ركن الاستعجال وهو ما أدى إلى التخفيف من حدة شروط الوقف ووسع من نطاقه ليشمل أكبر قدر ممكن من القرارات الإدارية التي يرجح إلغائها حتى وإن لم تكن هناك حالة استعجال.

وفي المقابل فإن القضاء المصري يتفق من حيث الأصل مع الفرنسي في تبنيه لفكرة التخفيف من حدة الشروط الواجبة للوقف، ولكن يبقى الاختلاف قائماً في آلية ذلك وكيفية تحققه، إذ أنه ذهب باتجاه الاكتفاء بركن الاستعجال في بعض الأحيان للحكم بالوقف دون البحث في ركن الجدية إذا ما كان يخشى وقوع ضرر وشيك في وقت قريب جداً لا يسمح بالبحث في جدية الطلب واعتبارات المشروعية، وبذلك صارت شروط الوقف أخف وطأة.

١٠- أبرزت الدراسة أيضا أن هناك خلافاً فقهياً في فرنسا حول مدى اعتبار المصلحة العامة شرطا مستقلا يضاف إلى شرطي الاستعجال والجدية عند طلب وقف التنفيذ، ولم ينتقل الخلاف الفقهي الذي لمسناه في فرنسا إلى مصر، إلا أننا انتهينا وفق ما أرساه القضاء الإداري في كل من فرنسا مستقلاً ومصر إلى أن المصلحة

العامة واجبة في هذا المقام دون اعتبارها شرطاً وإنما تعد عنصرا مدمجا في الشروط القائمة، تتواجد في ظلها لا بالاستقلال عنها وهو ما يتفق مع الطبيعة الاستثنائية لنظام وقف التنفيذ.

١١- يستفاد من الدراسة أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري يعد حكماً قضائياً له حجيته الكاملة غير المنقوصة وإن كان في حدود معينة تنصرف إلى موضوع طلب الوقف والمسائل الفرعية التي تم الفصل فيها، إلا أنه مرهون في وجوده بصدور الحكم النهائي في دعوى الإلغاء، فمتى صدر الحكم في الأخيرة زالت الحجية المقررة له وسقط، سواء صدر حكم الإلغاء مؤيداً أو معارضاً لحكم الوقف وتكون الخصومة في الحكم الأخير منتهية بمجرد صدور الحكم في دعوى الإلغاء.

ثانيا: التوصيات:-

١) نوجه عناية المشرع إلى أهمية تعديل نص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة الحالي بما يسمح لأصحاب الشأن بالتقدم بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، إما في صحيفة الطعن أو بطلب إضافي لاحق لرفع الدعوى، تحقيقاً لفكرة الفصل النسبي بن صحيفتي الإلغاء والوقف كما هو متبع في فرنسا، لما في ذلك من تيسير على الأفراد وضمان حقوقهم.

حيث سيترتب على اشتراط الاقتران بين طلب الإلغاء ووقف التنفيذ في صحيفة واحدة فوات الفرصة على الأفراد في كثير من الأحيان عنده يجهلون مثل هذا الأمر أو لعدم اتضاح الرؤية بالنسبة إليهم عند التقدم بطلب الإلغاء في البداية في ظل حرصهم على سرعة تقديمه تفاديا لمرور الأجل ومنعاً لرفضه شكلاً.

فضلاً عن أن فكرة الضرر تعد من المرونة بحيث تسمح بقيام الضرر الناتج عن إصدار القرار وتنفيذه في وقت متأخر وبعد رفع دعوى الإلغاء الأمر الذي يقتضي معه ضرورة منح الأفراد رخصة توقى هذا الضرر فيما بعد رفع دعوى الإلغاء وأثناء نظرها وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا باستبعاد فكرة الدمج بين الصحيفتين والعمل على استقلالهما.

هذا بالإضافة إلى أن الفصل بين الصحيفتين يعد تطبيقا لمبدأ هام يحكم العمل القضائي وهو مبدأ توزيع الدعاوى والطلبات والحيلولة دون تراكمها وازدحام المحاكم بها

(ISSN: 2537 - 0758)

لذلك فإن موجبات الفصل لا توجد من عدم، وإنما تحقيقا لفكرة التوزيع وعدم تراكم الدعاوى داخل مرفق القضاء وهو ما يعد سبباً إضافيا يدفع باتجاه فصل طلب الإلغاء عن الوقف.

وذلك أسوة بالمشرع الفرنسي الذي أجاز التقدم بطلب وقف التنفيذ في أي وقت بعد إقامة دعوى الإلغاء وقبل الفصل فيها بشرط أن تكون الدعوى قد أقيمت في الميعاد.

٢) نوصي قضاء مجلس الدولة المصري بتعزيز رقابته وسلطته أثناء نظر طلبات وقف التنفيذ المتعلقة ببعض القرارات الإدارية التي تمس النظام العام والأمن والسكينة العامة، وذلك بأن يتشدد في تقدير الضرر في مسألة وقف التنفيذ حرصاً على ضمان استمرار تنفيذ هذه القرارات ذات الأهمية بالنسبة للمجتمع ككل، لأنه وإن كان المشرع المصري لم يضع قيدا على طلبات وقف التنفيذ المتعلقة بهذا النوع من القرارات كما فعل مجلس الدولة الفرنسي، إلا أن وقف تنفيذ تلك القرارات لمجرد وجود ضرر يمس مصلحة الطاعن، يترتب عليه تعكير صفو الأمن والسكينة العامة، وفي هذه الحالة يؤدي وقف التنفيذ ذاته إلى أضرار يتعذر تدارك نتائجها.

٣) ندعو المشرع المصري إلى وضع نص صريح يتولى تحديد مدة قصيرة لا تتجاوز ثلاثون يوماً للبت في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وذلك من باب التأكيد على أن نظام وقف التنفيذ يشكل ضمانة للأفراد في تنفيذ قرارات الإدارة، حيث إن إطالة هذه المدة يؤدى إلى إهدار الحكمة التي من أجلها تم إرساء هذا النظام والذي شرع أصلاً لحماية الأفراد من التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية من قبل الإدارة وذلك لأن الأخيرة تملك تنفيذ القرار المراد وقف تنفيذه قبل صدور الحكم بخصوصه من قبل القضاء.

٤) نوصى المشرع المصري بالأخذ بما سار عليه نظيره الفرنسي والنص على ميعاد محدد للطعن في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري والذي يفضل ألا يتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ صدور الحكم، وذلك تسهيلا لإجراءات الطعن وكذلك لأجل إضفاء الاستقرار على هذا الحكم بصورة جيدة.

٥) نوصى المشرع المصري بإعفاء نظام وقف التنفيذ من قيد التظلم الوجوبي حتى لا يؤدي ذلك إلى ضياع الفائدة المرجوة منه، وبذلك يعمم نظام وقف التنفيذ القرارات

الإدارية على كافة القرارات الإدارية دون استثناء أو قيد متى توافرت شروطه، فالتظلم الوجوبي لا مبرر له، فمن المفروض أنه إذا كان استمرار نفاذ القرار من شأنه إلحاق أضرار لا يمكن تداركها بالطاعن أن يطلب الأخير وقف تنفيذه سواء تعلق القرار بالوظيفة العامة أو لم يتعلق بها، فالمعيار دائماً هو درجة خطورة الأثار الناجمة عن استمرار سريان القرار.

وفي هذا الشأن نشيد بمسلك المحكمة الإدارية العليا القاضي بالتخفيف حدة هذا القيد باستبعاد العديد من القرارات من نطاق تطبيقه هو ما ينعكس حسناً على نظام وقف التنفيذ.

٧- ضرورة وجود قاض فرد يختص بالفصل في سائر الأمور الإدارية المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت لإمكان اتخاذ إجراءات مستعجلة تتسم بالبساطة والسرعة تتلافي طول إجراءات القانون ومواعيد المرافعات عند رفع الدعوى والطعن في الأحكام وبطء محاكم الموضوع في الفصل في الدعوى.

ولا نجد شيئاً نختتم به هذه الدراسة، أوقع من القول المأثور المنسوب للعماد الأصفهاني والذي قال فيه "لا يكتب أحد كتاباً في يومه الا قال في غده، لو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل، هذا من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر".

والله ولى التوفيق

قائمة المراجع

أولا: باللغة العربية

أ- **المؤلفات العامة:**

- أ/ إبراهيم المنجى، القضاء المستعمل والتنميل أمام محاكم مجلس الدولة- منشأة المعارف بالإسكندرية- سنة ١٩٩٩.
- د. ابراهيم محمد علي، القضاء الإداري- دار النهضة العربية- طبعة ٢٠٠٤.
- د. أحمد أبو الوفاء، اجراءات التنفيذ-منشأة المعارف بالإسكندرية- طبعة ١٩٩١.

(ISSN: 2537 - 0758)

- د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، الأثر الراجعى في القضائيين الإداري والدستوري– دراسة مقارنة بين القانون والتربية الإسلامية– دار النهاية العربية– ٢٠١١.
- د. أحمد على السيد خليل، طلبات وقف التنفيذ أمام محكمة التنفيذ ومحاكم الطعن في المواد المدنية والتجارية– بدون تاريخ.
- د. احمد على السيد خليل، التنفيذ الجبري– بيروت– منشورات الحلبي الحقوقية–٢٠٠٢.
- د. أحمد مصطفى الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري– دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي الهيئة المصرية العامة للكتاب– الطبعة الأولى–١٩٩٢.
- د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري– دار النهضة العربية– القاهرة ١٩٩٩.
- د. بكر قباني، القانون الإداري– دار النهضة العربية– بدون التاريخ.
- د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية– دار النهضة العربية– ٢٠٠٧.
- د. جابر جاد نصار، العقود الإدارية– دار النهضة العربية–٢٠٠٧.
- د. جورج شفيق ساري، القرارات الإدارية القابلة للانفصال في القانون الإداري– دار النهضة العربية– طبعة ٢٠٠٢.
- جورج فودال وبيار دلفولفيه، القانون الأداري الفرنسي– ترجمة منصور القاضي– المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع– لبنان– ٢٠٠١.
- المستشار/ حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة– طبعة ١٩٩٨.
- د. حسين عثمان، القانون الإداري– الدار الجامعية– بيروت– ١٩٩٠.
- د. حمدى ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة– دار بهجت للنشر– طبعة ٢٠١٠.
- د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دار– المسيرة للنشر– الطبعة الأولى ١٩٩٧.
- د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة القضاء الإدارى، دعوى الإلغاء و وقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ واشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس

الدولة مع المبادئ العامة طبقاً لأحدث التعديلات– دار محمود للنشر– ٢٠٠٣– ٢٠٠٤.

- د. رأفت فوده، مصادر المشروعة الادارية ومنحنياتها– دار النهضة العربية– ١٩٩٤.
- د. رأفت فوده، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء– دراسة مقارنة– دار النهضة العربية– ج١– ١٩٩٨.
- د. رأفت فوده، عناصر وجود القرار الإداري– دراسة مقارنة– دار النهضة العربية– ٢٠١٠.
- د. رفعت عيد السيد، دراسة لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا ومصر طبقاً لاحكام القضاء– دار النهضة العربية– ٢٠٠٠.
- د. رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية– دراسة مقارنة– دار النهضة العربية– ٢٠٠٠
- د. رمزي الشاعر، القضاء الإداري ورقابته لاعمال الإدارة– ١٩٨٢.
- د. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري– الطبعة الثانية– دار النهضة العربية– ٢٠٠٠.
- د. زكي محمد النجار، مبادئ وأحكام القانون الإداري،– بدون دار نشر–١٩٩٤– ١٩٩٣.
- د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية– دعوى الغاء القرارات الإدارية، دعاوى التسوية– منشأة المعارف الاسكندرية–١٩٩١.
- د. سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى الغاء القرارات الإدارية– منشأة المعارف– الإسكندرية– ٢٠٠٥.
- د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري– دعوى الإلغاء– منشأة المعارف الإسكندرية– ٢٠٠٦.
- د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية– دار النهضة العربية– القاهرة– طبعة (١٩٩٨– ١٩٩٩).
- د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية– دراسة مقارنة– دار الفكر بالقاهرة– الطبعة الثالثة ١٩٧٥.
- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري– دراسة مقارنة– الكتاب الثالث– أموال الإدارة العامة وامتيازاتها– دار الفكر العربي– القاهرة– ١٩٧٩.
- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري– الكتاب الأول– قضاء الإلغاء– ١٩٨٧.

(ISSN: 2537 - 0758)

- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية- دار الفكر العربي- الطبعة السادسة- ١٩٩١.
- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري- دار الفكر العربي القاهرة- ١٩٩٦.
- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية- راجعه ونقحه د. عاطف البنا- دار الفكر العربي- الطبعة السابعة- ٢٠٠٦.
- د. شادية إبراهيم المحروقي، الإجراءات في الدعوى الإدارية- دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة- ٢٠٠٥.
- د. شريف يوسف خاطر، دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية- دراسة تحليلية تطبيقية للمادة ٥٢١-٢ من تقنين القضاء الإداري الفرنسي مقارنة بالقانون المصري- دار النهضة العربية-٢٠٠٨/٢٠٠٩.
- د. شريف يوسف خاطر، التحكيم في منازعات العقود الإدارية وضوابطه- دار النهضة العربية ٢٠١١.
- د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري (دراسة مقارنة)- دار الفكر والقانون- المنصورة- ٢٠١١.
- د. صالح بن على بن عبد الرحمن الربيعة- دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وتطبيقاتها القضائية في المملكة العربية السعودية- دراسة مقارنة- بدون دار نشر- ٢٠٠٥.
- د. صبري محمد السنوسي محمد، الإجراءات أمام القضاء الإداري-دار النهضة العربية- طبعة ١٩٩٨.
- د. صبري محمد السنوسي محمد، النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات- دراسة مقارنة- دار النهضة العربية- ١٩٩٩.
- د. صلاح الدبن فوزي، المبسوط في القانون الإداري- دار النهضة العربية- القاهرة- ١٩٩٨.
- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري- دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة- القاهرة- مكتبة القاهرة الحديثة- ١٩٧١.
- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظم ونشاط السلطات الإدارية "دراسة مقارنة"- بدون دار نشر- ١٩٧٨.

- أ/ عادل الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه– دراسة مقارنة– مجلة العلوم الإدارية– العدد الاول– يونيو ١٩٩٤– الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية– ١٩٩٤.
- د. عادل عبد الرحمن خليل، العقد الإداري– مطبعة الإيمان– ٢٠٠٥.
- د. عبدالباسط الجميعي، وقف تنفيذ القرار الإداري– منشأة المعارف– الإسكندرية– ١٩٩٥.
- د. عبدالرازق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني– الجزء الثاني– الاثبات– آثار الالتزام– تنقيح المستشار/ احمد مدحت المراغي– دار منشاة المعارف الاسكندرية– ٢٠٠٤.
- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي– دار النهضة العربة– طبعة ١٩٩٧.
- د. عبدالعظيم عبدالسلام عبدالحميد، مصادر الإجراءات الإدارية–دراسة مقارنة–مطبعة حمادة–١٩٩٣–١٩٩٤.
- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة–منشأة دار المعارف–بالإسكندرية– ٢٠٠٦.
- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرارات الإدارية– منشأة المعارف– ٢٠٠٧.
- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري– دار النهضة العربية– ٢٠٠٩.
- د. عبد العليم عبد المجيد شرف، القرار الإداري المستمر– دار النهضة العربية–القاهرة–٢٠٠٤.
- د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الاداري في احكام القضاء الاداري– منشاة المعارف الإسكندرية– ٢٠٠٦.
- د. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري– الجزء الأول– قضاء الإلغاء– مكتبة الجلاء الجديدة– ١٩٧٨.
- د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري– نشاط الإدارة ووسائلها– دون دار نشر–٢٠١٠.
- عز الدين الديناصوري– حامد عكاز، القضاء المستعجل وقضاء التنفيذ في ضوء الفقه والقضاء– القاهرة– دون ذكر دار نشر– الجزء الثاني–٢٠٠٦.
- د. عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري– جامعة حلوان– (٢٠٠٢–٢٠٠٣).

(ISSN: 2537 - 0758)

- د. عصمت عبدالله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد– دار النهضة العربية– ٢٠٠٨.
- د. علاء الدين سعد خطاب، التطور التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات– دار النهضة العربية– ٢٠٠٠.
- المستشار/ عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الإداري الباطل والقرار الإداري المعدوم– الطبعة الأولى– دار النهضة العربية– ١٩٩٧.
- د. عمر حلمى، طبيعة اختصاص القضاء الإداري بمنازعات العقود الإدارية– دار النهضة العربية– ١٩٩٢.
- د. عمرو حلمي، معيار تمييز العقد الاداري– دار النهضة العربية– القاهرة– طبعة ١٩٩٣.
- د. عمر حلمي فهمي– د. محمد سعيد أمين، مبادئ القانون الاداري– مطبعة الايمان– ٢٠٠٣.
- د. عمرو احمد حسبو، الوجيز في لقانون الاداري– دراسة مقارنة– دار النهضة العربية– القاهرة– (٢٠٠٤–٢٠٠٥).
- د. عمرو أحمد حسبو، الوجيز في القانون الاداري– دار النهضة العربية– ٢٠١١.
- د. عمرو فؤاد بركات، مبادئ القانون الاداري– بدون دار نشر– طبعة ١٩٩٠.
- د. فتحي بكري، دعوى الإلغاء– بدون دار نشر– ٢٠٠٤.
- د. فتوح محمد عثمان، أصول القانون الاداري– بدون دار نشر– طبعة ١٩٩٠.
- د. فؤاد العطار، القضاء الاداري– طبعة ١٩٧٤.
- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري– منشأة المعارف الاسكندرية– ٢٠٠٤.
- د. مجدي مدحت النهري، لقرار الاداري بين النظرية والتطبيق– مكتبة الجلاء الجديدة المنصورة– ٢٠٠٣.
- د. محسن خليل، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق– مكتبة الجلاء الجديدة المنصورة– ٢٠٠٣.
- د. محمد ابراهيم خيري الوكيل، التظلم الاداري ومسلك الادارة الايجابي (في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء)– دار الفكر الجامعي– طبعة ٢٠٠٨.
- د. محمد اسماعيل علم الدين، الدعاوي الادارية امام القضاء الاداري– منشأة المعارف الاسكندرية– ١٩٩١.

- د. محمد الصاوي، قواعد التنفيذ الجبري– نظرية التنفيذ– دار النهضة العربية– ١٩٩٢: ١٩٩٣.
- د. محمد أنس جعفر– د. أشرف انس جعفر– الوظيفة العامة– دراسة الاصول العامة والتحليلية لقانون الخدمة المدنية الجديد– دار النهضة العربية– ٢٠١٤.
- د. محمد أنس جعفر– د. أشرف أنس جعفر، العقود الأدارية– دار النهضة العربية– ٢٠١١.
- د. محمد أنس جعفر، القرارات الإدارية– دار النهضة العربية– ٢٠٠٤.
- د. محمد أنس جعفر، الوسيط في القانون العام– القضاء الإداري– الطبعة الثانية–١٩٩٠.
- د. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء– دار الفكر الجامعي– الإسكندرية– ٢٠٠٤م.
- د. محمد باهي ابو يونس، وقف تنفيذ الحكم الاداري من محكمة الطعن في المرافعات الادارية– دار الجامعة الجديدة للنشر– ٢٠٠٨.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري– الكتاب الثاني– بيروت– منشورات الحلبي– ٢٠٠٥.
- د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري– دراسة في (أسس التنظيم الإداري– أساليب العمل الإداري)– دار الثقافة الجامعية– طبعة ١٩٩٧.
- د. محمد سعيد حسين أمين، فكرة المعيار الوظيفي في تمييز القرار الإداري– دار النهضة العربية– ٢٠٠٤.
- د. محمد سعيد حسين أمين، سحب القرار الإداري– بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة– دار النهضة العربية– القاهرة– ٢٠٠٥.
- د. محمد سعيد حسين أمين، العقود الإدارية– دار الثقافة الجامعية– سنة ٢٠٠٥.

ب–<u>الرسائل العلمية:</u>

- د. أحمد خورشيد المفرجي، وقف تنفيذ القرارات الادارية عن طريق القضاء– رسالة– جامعة بغداد– ١٩٩٥.
- د. أحمد يوسف محمد، النظام الإداري وميعاد دعوى الإلغاء– رسالة جامعة طنطا– ٢٠٠٧.
- د. بدر محمد عادل، الرقابة القضائية على القرارات الادارية في مملكة البحرين– رسالة دكتوراه– جامعة القاهرة– ٢٠٠٨.

(ISSN: 2537 - 0758)

- د. جمال عباس احمد، العقد الاداري وقضاء الالغاء– رسالة دكتوراه– جامعة الاسكندرية– ٢٠٠١.
- د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الاحكام الادارية والاشكالات المتعلقة به– دراسة مقارنة– رسالة دكتوراه– جامعة القاهرة– ١٩٨٤.
- د. رضا عبدالله حجازي، الرقابة القضائية علي ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري– دراسة مقارنه رسالة دكتوراه– جامعة القاهرة– ٢٠٠١.
- د. سمية بنيونس بنعزي، موضوع الطعن في دعوى الإلغاء– دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر والمغرب– رسالة دكتوراه في الحقوق– جامعة عين شمس– ٢٠١١م.
- د. شرق أسامة عواد حجاب، التفويض في القانون المصري والمقارن– رسالة دكتوراة– جامعة طنطا– ٢٠٠٧.
- د. طارق محمد على النحاس، اتجاهات القضاء الإداري بشأن دعوى الإلغاء وتطوراتها الحديثة– دراسة مقارنة بين القوانين المصري والفرنسي والسوري– رسالة دكتوراة– كلية الحقوق– جامعة القاهرة– ٢٠١٦.
- د. طه بن محمد بن سلمان الحاجي، الطعن بالإلغاء على القرار الإداري المنفصل في نطاق العقد الإداري– رسالة ماجستير– جامعة القاهرة– ٢٠١٠.
- د. عاطف محمد شوقي، القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري– رسالة دكتوراة– ٢٠٠٧.
- د. عبدالفتاح محمد ابو اليزيد الشرقاوي، التنفيذ المباشر للقرارات الادارية– دراسة مقارنة– رسالة دكتوراة– جامعة المنوفية– ٢٠١٣.
- د. عبد الله سيد أحمد، نظرية القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري– رسالة دكتوراه– جامعة أسيوط– ٢٠٠٨.
- د. عبد المحسن سيد ريان عمار، أثر الطعن الواقف في التنفيذ في القانون المصري والفرنسي– دراسة مقارنة– رسالة دكتوراه– جامعة اسيوط– ١٩٩٢.
- د. عصام البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية– رسالة دكتوراه– جامعة عين شمس ١٩٧١.
- د. ماهر إبراهيم محمد الدسوقي، القرارات الإدارية السلبية– دراسة مقارنة بين النظامين الوضعي والإسلامي– رسالة دكتوراة– جامعة عين شمس ٢٠١٥.
- د. محمد السيد إبراهيم، الرقابة على الوقائع في الإلغاء– رسالة الدكتوراه– جامعة الإسكندرية– كلية الحقوق– ١٩٤٣.

- د. محمد السيد عبدالمجيد البيدق، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد– رسالة دكتوراة– جامعة القاهرة– طبعة ٢٠٠٢.
- د. محمد بدر أحمد علوي، وقف تنفيذ القرارات الإداري– دراسة مقارنة– رسالة دكتوراة– جامعة القاهرة– ٢٠١٣.
- د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء– رسالة دكتوراه– القاهرة– ١٩٧١.
- د. محمد سامي راغب، وقف التنفيذ القضاء المستعجل في مصر وفرنسا– رسالة دكتوراه ١٩٧٤.
- د. محمد عبدالعال السناري، نفاذ القرارات الإدارية– رسالة دكتوراه– ١٩٨١.
- د. محمد عبده سليمان، الطعن لإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنيه– رسالة دكتوراه جامعة القاهرة– ٢٠٠٠.
- د. محمد كامل ليلة، نظرية التفنيذ المباشر– رسالة ١٩٦٢.
- د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة– رسالة لنيل درجة الدكتواره في القانون– حقوق عين شمس– ١٩٨٨.
- د. محمود حمدي عباس عطية، القرار الاداري والطعن فيه في ضوء تغير الظروف– رسالة دكتوراة– جامعة القاهرة– ٢٠٠٩.
- د. مطيع على حمود جبير، العقد الإداري بين التشريع والقضاء– رسالة دكتوراه– جامعة عين شمس– ٢٠٠٦.
- د. ناصر عبدالحليم سلامات، نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري– الأردني– (دراسة مقارنة)– رسالة دكتوراه– جامعة عين شمس– ٢٠٠٩.

ثانياً: باللغة الفرنسية:

A-ouvrages Généraux

- André de Lauadère, Manuel droit administratif, 16e edition, L.G.D.J., 1998.
- André de Lauadère, Traité de droit administratif- 2 tomes Paris ، L.G.D.J, 1984.
- André de Lauadère, Traité de droit administratif, tomel, 14ed, Paris, L.G.D.J, 1996
- André de Laubadère, Jean-Claude Venezia et Yves Gaudemet, Traité de droit administratif, 13° éd, L.G.D.J, 2004.
- André de Laubadère, Jean-Claude Venezia et Yves Gaudemet, Traité de droit administratif, 17 éd, L.G.D.J, 2002.

(ISSN: 2537 - 0758)

- André Guihal, L'amélioration des procédures d'urgence devant le tribunal administratif, R.F.D.A, 1991.
- Bernard Pacteau & Stéphane Rials, contentieux administrative, P.UF. 7. Ed, 2004.
- Bernard Pacteau. contentieux administratif, P.U.I. éd.. 1994 Bernard Pacteau contentieux administratif, PUF, 2002.
- Cédric Milhat, L'acte administratif: Entre processus et procédures. Éditions du Papyrus, 2007.
- Charles debbasch et Jeanclaude ricci, contentieux administratif, 8e éd, Dalloz, 2001
- Christian gabolde, Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. 6° ed., Paris, Dalloz.. 1997.
- Christophe Guettier, chronique de Jurisprudence Administratives, R.D.P. 2005
- Christophe Guettier, Droit des contrats administratifs" PUF, 2e éd., 2008
- Daniel Chabanol, Code de justice administrative, 2e éd., Paris, Le Moniteur, 2004
- Daniel Chabanol, la pratique du contentieux administratif, pris. Litec. 9 éd. 2011.
- Daniel Chabanol, un printemps procedural pour la jurisdiction administrative, A.J.D.A., 1995
- Daniel Chabanol, La pratique du contentieux administratif Litec, 2002.
- Didier Ribes, Le nouveau Principe ' silence de l'administration vaut acceptation " A.J.D.A, 2014
- Geneviève Viney et Patrice Jourdain, Traité de droit civil, LGDJ. 2006.
- Georges Dupuis, Droit administratif 11° éd, Dalloz, 2009.
- Georges Vedel, Droit administratif et Pierre Délové, Paris, P.U.F, coll. «Thémi»>s, 1990.
- Georges Vedel, Pierre Delvolvé, Droit administratif 6 ème éd, P.U.F, Paris, 1992.
- Gilles Darcy, la décision exécutoire A.J.D.A. 2000.