Legal Obstacles against Stay the Execution of the Administrative Decision-A Comparative Study, France, Egypt and Jordan

Dr. Ali Yousef Mohammad Al-Ulwan
Faculty of Law
Zarqa University- Jordan
ulwan@yahoo.com

Received 23/11/2013 Accepted 11/5/2014

Abstract

The general rule stipulates that the appeal against administrative decision does not stay its execution (the rule of the effect that does not stay the execution of the appeal).The purpose of this rule is that, if the appeal against an administrative decision stays its execution, this would disrupt the function of public utilities what would lead to prevent such utilities from providing services to the public, and accordingly the damage to the public interest. But there are some cases where the execution of administrative decision leads to severe consequences that cannot be remedied when staying the execution of administrative decision. For this, administrative legislator – in the countries of comparison – granted the individuals the right to request staying the execution of administrative decision under certain conditions in order to make judiciary acquainted regarding the staying the execution of such decision to guarantee that the administration does not misuse the execution of its decisions. But some of these conditions may be unfair to individuals, for example; when staying the execution request is combined to the request to revoke such decision. The condition may be exaggeratedas is the case with the Jordanian legislator who requests the provision of a financial guarantee by the person who requests the stay execution. Conditions may be incomplete, as is the case in the Egyptian and Jordanian legislations that do not provide for the requirement of "seriousness". Therefore, the current study emphasizes the need to abolish the condition of "financial guarantee " found in the Jordanian legislation and the clarification of the condition of "the combination between the request of stay of execution of the decision and the request its revocation through the amendment of Article 20 of High Court of Justice Act no.12 of 1992 so as not to deprive the individuals from the purpose for which stay of execution was developed, whereas there are some cases where the reasons of stay execution do not become clear but after they sue or become unable to provide the financial guarantee..The current study recommends that the requirement of "seriousness" shall be stipulated as the case is in the French legislation.

Keywords: administrative decision, stay execution, French Council of State, Egyptian Fiqh Council,High Court of Justice.

الإشكالات القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري-دراسة مقارنة، فرنسا، مصر، الأردن

د. علي يوسف محمد العلوان
كلية الحقوق
جامعة الزرقاء –الاردن
ulwan@yahoo.com

تاريخ استلام البحث ٢٠١٣/١١/٢٣ تاريخ قبول البحث ٢٠١٤/٥/١١

ملخص

القاعدة العامة تقضي بأن الطعن بالقرار الإداري لا يوقف تنفيذه(قاعدة الأثر غير الواقف للطعون) والحكمة من ذلك لو أن الطعن بالقرار الإداري يوقف تنفيذه لأدى ذلك إلى تعطيل المرافق العامة، وتوقفها عن أداء رسالتها في تقديم خدماتها للجمهور وبالتالي الإضرار بالمصلحة العامة .

ولكن هناك حالات يؤدي تنفيذ القرار الإداري إلى حدوث نتائج لا يحمد عقباها، ولا يمكن تداركها عند الحكم بإلغاء القرار الإداري، ولأجل هذا منح المشرع الإداري –في بلدان المقارنة – الحق للأفراد، فيطلب وقف التنفيذ بشروط معينة حتى يكون الوقف بمعرفة القضاء، وهذا يعد ضمانة فعالة ضد إساءة استخدام الإدارة لحقها في تنفيذ قراراتها: ولكن هذه الشروط قد تكون مجحفة بحق الأفراد كشرط اقتران طلب وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء. و قد يكون مبالغ فيها، كالشرط الذي وضعه المشرع الأردني وهو تقديم كفالة مالية من قبل طالب وقف التنفيذ، وقد يشوبها النقص كعدم النص على شرط الجدية كما هو في التشريع المصري و الأردني. لذلك توصلت الدراسة إلى ضرورة إلغاء شرط الكفالة، و توضيح شرط الاقتران في الأردن و ذلك بتعديل المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ حتى لا يحرم الأفراد من الحكمة التي وجد من أجلها وقف التنفيذ حيث أن بعض الحالات لا تظهر فيها دواعي الوقف إلا بعد رفع الدعوى أو عجزهم عن تقديم الكفالة التي تلزمهم بها المحكمة، وكذلك توصي الدراسة بالنص على شرط الجدية في المادة آنفة الذكر كما هو الوضع في فرنسا.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، وقف التنفيذ، مجلس الدولة الفرنسي، مجلس الدولة المصري، محكمة العدل العليا.

مقدمة

تقضي القواعد العامة بأن القرار الإداري يكون قابلاً للتنفيذ بمجرد استكمال عناصر تكوينه وشروط نفاذه، ولا يوقف تنفيذه إلا بنصٍ خاص، وبذلك تستطيع الإدارة أن تلزم الأفراد بإرادتها المنفردة فيما تتخذه من قرارات إدارية رغم الطعن بها أمام القضاء الإداري، ذلك لأن الإدارة عادة ما تبحث عن الصالح العام، وتعمل على حفظ الأمن ودوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فلو كان الطعن بقراراتها أمام القضاء يوقف تنفيذها، لترتب على ذلك إتاحة الفرصة أمام الأفراد للإسراف في رفع دعوى الإلغاء بسبب ولغير سبب، ولأدى ذلك إلى تعطيل مصالح الدولة وهيئاتها المختلفة، وبذلك يصاب الجمهور بعنت إذا ما شلت هذه المرافق، أو توقفت عن أداء رسالتها في تقديم خدماتها الجوهرية.

إلا أن هناك حالات أخرى يؤدي تنفيذ القرار الإداري حيالها إلى حدوث نتائج لا يحمد عقباها، ولا يمكن تداركها عند الحكم بإلغاء القرار، ولأجل هذا منح المشرع الأفراد الحق في طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري بشروط معينة حتى يكون الوقف بمعرفة القضاء بمثابة ضمانة فعالة ضد إساءة استخدام الإدارة لحقها في تنفيذ قراراتها(١).

وقد وضع الفقه والقضاء للحكم بإيقاف التنفيذ ثلاثة شروط، يتعلق أحدهما بالشكل (شرط الاقتران) والشرطان الآخران موضوعيان وهما: شرط الاستعجال أو الضرر وشرط الجدية بحسب الظاهر في طلب الإلغاء، هذا وقد زاد المشرع الإداري الأردني شرطاً رابعاً وهو تقديم كفالة مالية من قبل طالب وقف التنفيذ، وعليه سنقسم هذا البحث إلى مبحثين، نتناول في الأول الشروط الشكلية، ونخصص الثاني للشروط الموضوعية.

---

(١) يراجع في ذلك:
- د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، ١٩٩٧.
- د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، القاهرة، ١٩٨٤، مكتبة كلية الحقوق، القاهرة، ص١٧٥.
- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مطبعة المعرفة الجامعية، ١٩٨٥، ص٣٥١ وما بعدها.
- د. محمد عاطف النباء، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص٢٨٥.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٠.
- المستشار حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجله في قضاء مجلس الدولة، دار الكتب القانونية، ١٩٩٨، ص١٧٠ وما بعدها.
- د. عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية ١٩٩٨/١٩٩٩، ص٩٨.

مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في التوفيق بين مبدأ (الأثر غير الواقف للطعون) الذي يقتضي بأن الطعن في القرار الإداري لا يوقف تنفيذه وبين مصلحة الأفراد في حالة إذا ما أدى تنفيذ القرار الإداري إلى نتائج يتعذر تداركها، وحكم بإلغائه لاحقا، فهنا يصبح حكم الإلغاء غير ذي جدوى. لذا –والحالة هذه–لا بد من وضع ضوابط توفق بين مصلحة الإدارة التي تسهر على حفظ الأمن وسير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وبين مصلحة الأفراد التي تكمن أحيانا بعدم تنفيذ القرار إذا كان يؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها.

أهمية الدراسة وأهدافها

الهدف من الدراسة هو بيان شروط وقف التنفيذ في القانون الأردني ومقارنته بالأنظمة القانونية المقارنة كفرنسا ومصر ليتبين لنا بأن المشرع الإداري الأردني قد غالى في شروط وقف التنفيذ، وزاد شرطا لم تعرفه الأنظمة القانونية المقارنة كشرط تقديم كفالة مالية من قبل طالب وقف التنفيذ، كذلك لم ينص على شرط الأسباب الجدية أسوة بالأنظمة القانونية المقارنة، وعليه ستقدم الدراسة التوصيات اللازمة لتلافي هذا النقص والغلو.

منهج البحث

سيتبع الباحث في تناوله لهذا الموضوع المنهج الوصفي التحليلي الذي يتناسب مع طبيعة هذا البحث.

خطة البحث

المبحث الأول: الشروط الشكلية

يتمثل هذا الشرط في ضرورة طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء، وهو ما يطلق عليه شرط الاقتران ، إلا أن المشرع الفرنسي خرج عن ذلك، وأجاز طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري في عريضة منفصلة، أو مستقلة عن طلب الإلغاء، لذا فقد يقدم طلب وقف التنفيذ كطلب تابع لطلب الإلغاء أو يقدم استقلالاً، أما القانون المصري فلا يجيز تقديمه إلا في ذات عريضة الطعن الأصلي، وفيما يخص المشرع الأردني فقد أجاز تقديم طلب وقف التنفيذ بعريضة مستقلة عن طلب الإلغاء، ولكن النص الأردني غير واضح تماما على ما سوف نفصله في فقرات هذا المبحث.

وقد بين الفقه[1] والقضاء أهمية اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء والحكمة منه وعليه سيتناول هذا المبحث في المطلبين التاليين:

- **المطلب الأول:** شرط الاقتران.
- **المطلب الثاني:** شرط تقديم الكفالة.

المطلب الأول: شرط الاقتران

سنتناول في هذا المطلب موقف المشرع في كلا من (فرنسا، مصر، الأردن) وكذلك بيان موقف القضاء والفقه من هذا الشرط.

أولا: موقف المشرع:

١. الوضع في فرنسا:

تنص المادة ١١٩ من تقنين المحاكم الإدارية على تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة مستقلة عن صحيفة دعوى الإلغاء[2]. ولم يتطلب القانون الفرنسي هذا الشرط إلا اعتباراً من المرسوم ١٩٦٩/٨٨ الصادر في ١/٢/ ١٩٦٩ الذي أقر بضرورة إيداع عريضة الطعن الأصلي في ميعاد الطعن القضائي مقترناً بها وقف التنفيذ، أو تقديم طلب وقف التنفيذ بشكل منفرد بعد تقديم دعوى الإلغاء في [1]الميعاد العادي لدعوى الإلغاء.

٢. الوضع في مصر:

قرر المشرع في قانون مجلس الدولة شرطاً شكلياً لإجابة الطاعن في دعوى الإلغاء إلى طلبة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، فقد جاء في المادة ٤٩ من القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغائه على أن يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها " إذن يشترط لقبول وقف التنفيذ إبداء الطلب في صحيفة دعوى الإلغاء، أي يقترن الطلبان في صحيفة واحدة، ومن ثم لا يجوز ولا يقبل طلب وقف التنفيذ بصحيفة مستقلة، أو إبدائه على الاستقلال أثناء المرافعة،[2] والنص على وجوب اقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة استحدث بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٢ المعدل للمادة ١٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ وحافظت عليه قوانين المجلس المتعاقبة.

ويفرض هذا الشرط على الطاعن وفقاً لهذا النص أن يطلب صراحة وقف التنفيذ في وقت طلب إلغاء القرار نفسه الذي يطلب وقف تنفيذه، وفي ذات الصحيفة؛ وذلك لأن طلب وقف التنفيذ –كما قالت المحكمة الإدارية العليا– لا يعدو أن يكون طعناً في القرار المطلوب إلغائه[3]، وكذلك تقرر المحكمة بأنه "إذا لم يتحقق هذا الاقتران بأن طلب إلغاء القرار على استقلال ثم طلب وقف تنفيذه بعد ذلك تخلف الشرط الشكلي المتطلب لقبول طلب وقف التنفيذ وغدا

١. د.عصمت عبدالله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري ، دار النهضة العربية ،١٩٩٩، ص١٠٥

٢. (٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ، ١٩٩٧، ص٢٦٣ وما بعدها.

٣. (٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٨٣ لسنة ٣٤ث، ١٩٨٩، الموسوعة الإدارية الحديثة ١٩٩٣/١٩٨٥، ج٣٣، قاعدة ٤٦٩، ص٩٣٢.

٤. (٣) حكمها في الطعن رقم ٦٢٠ لسنة ٤ث، ١٩٥٨، مجموعة السنة الثالثة، بند ١٧٩، ص١٧٦٤.

بذلك غير مقبول شكلاً[١]. وأن طلب الوقف "لا يقبل الإدعاء به بصريح نص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة... ما لم يرتبط بدعوى موضوعية بطلب في صحيفتها وقف التنفيذ"[٢].

٣. الوضع في الأردن :

لم تنص المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٢ على شرط اقتران طلب وقف التنفيذ مع طلب الإلغاء حيث أجازت تقديم طلب وقف التنفذ في صحيفة دعوى الإلغاء وفي طلب مستقل، وهذا ما يستفاد من نص المادة آنفة الذكر حيث نصت " للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسبا في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها ..... " وهذا ما جرى عليه العمل في محكمة العدل العليا حيث تقبل طلبات وقف التنفيذ بعد تقديم دعوى الإلغاء .

ومن الملاحظ على نص هده المادة أنها لم تنص بعبارات قاطعة الدلالة على عدم الاقتران حيث أن عبارة " .... بناء على طلب معلل ... " يحتمل أن يكون الطلب مفصولا أو عكس ذلك بحيث قد يفهمه البعض بأنه مقرون بالدعوى لا سيما وأنها وصفت قرار وقف التنفيذ بأنه قرار تمهيدي في الدعوى، فحبذ ا لو أن المشرع أزال هذا اللبس بالنص صراحة على شرط عدم الاقتران لأن هناك حالات قد لا تظهر فيها دواعي وقف التنفيذ إلا بعد رفع دعوى الإلغاء، وهنا يحرم الأفراد من طلب وقف التنفيذ، وهذا إجحاف بحقهم لحرمانهم من الحكمة التي من أجلها وجد الإيقاف، وتحملهم آثار بطء التقاضي، ولتحاشي ذلك فإنني من مؤيدي قبول طلب وقف التنفيذ مستقلا عن طلب الإلغاء شريطة تقديم الطلب خلال ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وهذا لن يتأتى إلا بتعديل المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ ليصبح " للمحكمة الحق في أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسبا في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها، وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين خلال ميعاد رفع دعوى الإلغاء بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا إذا رأت أن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها..." ويضاف إلى هذه الفقرات الفقرة التالية: "... على أن يقدم طلب وقف التنفيذ في ذات استدعاء دعوى الإلغاء، أو بطلب إضافي لاحق لرفع الدعوى" .

أما التلازم بين طلب وقف التنفيذ ودعوى الإلغاء –أي وجوب تبعية طلب وقف التنفيذ لطلب الإلغاء – فيستفاد هذا الشرط من عبارة (.... في الدعوى ....) في المادة ٢٠ آنفة الذكر، ووجوب التلازم ما بين طلب وقف التنفيذ وطلب الإلغاء–ابتداء، أي أن طلب وقف التنفيذ يستند لدعوى الإلغاء–غالبا ما يقتضيه المنطق القانوني والقضائي ويتساير مع غاية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وتتمثل في التوازن بين المصلحة العامة التي تسعى لتحقيقها الإدارة وبين المصالح الخاصة للأفراد وفي ظل هذا التوازن لا يتصور أن يقدم فرد طلب تنفيذ قرار إداري دون وجود دعوى مقامة لإلغاء هذا القرار، وحتى لو وجد الوقف دون وجود دعوى فما المدى الذي يبقى معه القرار موقوفا عن التنفيذ؟ لذلك لابد من وجود أجل لذلك، وهذا الأجل يتقرر من خلال وجود دعوى مقامه لإلغاء القرار.

ومن الجدير بالذكر أنه في عام ٢٠١٢ عقدت ندوة في البحر الميت لإعداد مشروع قانون القضاء الإداري، وقد تمخضت الندوة عن إعداد مشروع قانون القضاء الإداري لعام ٢٠١٢ وقدم لمجلس النواب، ولم يبت فيه لغاية تاريخه. وقد جاء في المادة (٦) من مشروع القانون :(أ. تختص المحكمة الإدارية الابتدائية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تقدم إليها بشأن الطعون، والدعاوي الداخلية في اختصاصها بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا إذا رأت أن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها. ب. يجوز تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها).

وهكذا نلاحظ أن مشروع القانون استجاب لنداء الفقهاء وشرّاح القانون والباحثين في الأردن فيما يخص النص صراحة على عدم اقتران طلب وقف التنفيذ بذات استدعاء الدعوى، ولم يحدد المدة التي يجوز فيها تقديم طلب وقف التنفيذ كمدة الطعن القضائي وتركها مفتوحة. ولكن يبقى هذا مشروع قانون لا نستطيع أن نتكلم عن موقف المشرع الأردني بهذا الشأن ما لم يقر من السلطة التشريعية، ويمر بجميع مراحله الدستورية ونتمنى على المشرع الأردني أن ينظر بهذا المشروع في الدورة القادمة، ويبقي على عدم اقتران طلب وقف التنفيذ مع دعوى الإلغاء نظرا لأهمية عدم الاقتران التي ذكرناها سابقا، وهنا لابد من الإشارة إلى أنه بموجب مشروع القانون أصبح القضاء الإداري على درجتين، ولا يخفى انعكاساته على حقوق الأفراد وحرياتهم.

وفيما يخص قضاء محكمة العدل العليا في هذا الشأن، فإنه لم يصدر عنها أحكام تشير إلى وجوب هذا التلازم أو عدمه. وكل ما هناك هو تقرير وقف التنفيذ لحين البت في الدعوى، وهذا يعني أن هناك دعوى مقامة لإلغاء هذا القرار الذي أوقفت المحكمة تنفيذه.

(١) حكمها في الطعن رقم ٣٠٠٥ لسنة ٢٩ق، ١٩٨٤، لسنة ٢٩، ج٢، بند ١٦١، ص١٠٢٥.

(٢) حكمها في الطعن رقم ٥٠٢٧ لسنة ٢٥ق، ١٩٨١، الموسوعة الإدارية الحديثة ج١٩، قاعدة ٤٨٤، ص٧٢٠.

ثانيا: موقف القضاء:

ترجع الحكمة شرط اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء إلى خطورة إجراء وقف التنفيذ، ويكاد يجمع القضاء الإداري المصري على مبررين لاقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء، وهما:

أ- كون سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها.

ب- ملاءمة توحيد ميعاد الطعن ضد القرار إلغاءً ووقفاً منعاً لأي اختلاف بهذا الصدد(١).

وقد أجملت المحكمة الإدارية العليا هذه المبررات بقولها "جرى قضاء هذه المحكمة على أن تضمين عريضة دعوى الإلغاء ذاتها طلب وقف التنفيذ أمر مقصود لذاته كشرط جوهري لقبول الطلب، وأن هذا الشرط الشكلي يستوي في المرتبة مع الشرط الموضوعي، وهو أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها، وذلك من حيث توافرهما معاً، إذا وردت صياغة النص بهذا المعنى، وبالنسبة للشرطين على حد سواء كل ذلك للأهمية، وللخطورة التي تنجم في نظر المشرع عن وقف تنفيذ القرار الإداري، فإذا أراد أن يحيطه بضمانة توافر الشرطيين الشكلي والموضوعي المشار إليهما معاً، كما أن طلب وقف التنفيذ لا يعدو أن يكون طعناً في القرار المطلوب إلغاؤه، ووجه الاستعجال المبرر لهذا الطلب كما حدده القانون هو أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها، واحتمال هذا الخطر إن صح قيامه يتلازم زمنياً مع القرار ذاته من يوم صدوره تبعاً لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر بوصفه قراراً إدارياً، وهذا يوضح من ناحية أخرى حكمة وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة ، كما يحقق في الوقت ذاته اتحاد بدء ميعاد الطعن في القرار إلغاءً ووقفاً ، ويمنع الاختلاف والتفاوت في حساب هذا الميعاد بداية ونهاية.

ولا يقتصر وجوب التزام هذا القيد الشكلي على الطلبات المبتدأة فقط، وإنما تخضع له أيضاً الطلبات العارضة التي تقدم أثناء نظر الدعوى، حيث أن هذا القيد، كما ينطبق على دعوى إلغاء التنفيذ ووقفه أثناء الدعوى كطلبات عارضة على النحو المقرر في المادة ١٢٣ من قانون المرافعات، وذلك لاتحاد العلة، وتحقيق الحكمة من وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في الحالتين"(٢).

وهكذا بينت المحكمة الإدارية العليا أن الحكمة من وراء وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة تتحدد من وجهة نظرها في أمرين اثنين:

أولهما: أن طلب وقف التنفيذ لا يعدو أن يكون طعناً في القرار المطلوب إلغاؤه، وأن وجه الاستعجال المبرر لهذا الطلب وفقاً للقانون هو أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج بتعذر تداركها، وافترضت المحكمة أن احتمال هذا الخطر يكون متلازماً زمنياً بصفة دائمة مع القرار ذاته من يوم صدوره تبعاً لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر.

ثانيهما: يتمثل في أن اقتران طلب وقف التنفيذ مع طلب الإلغاء في صحيفة واحدة يحقق اتحاداً في بدء ميعاد الطعن في القرار إلغاءً ووقفاً، ويمنع الاختلاف والتفاوت في حساب الميعاد(٣) ومن ثم فإنه ينبغي وفقاً لهذا الشرط، اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في عريضة واحدة، كشرط جوهري لقبوله، فإذا رفعت الدعوى بطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه فقط أمام مجلس الدولة كانت جديرة بعدم القبول حتى ولو قام المدعي بعد ذلك أثناء نظر الدعوى بإضافة طلب إلغاء القرار المطعون فيه. وذلك لإلزام المشرع المدعي بطلب وقف التنفيذ في ذات صحيفة دعوى الإلغاء(٤).

وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على تطلب الشرط الشكلي بصفة مطردة باعتباره شرطاً جوهرياً يجب الالتزام به، حيث قضت بأن "من شروط قبول وقف تنفيذ القرار الإداري اقترانه بطلب إلغائه، وإلا غدا غير مقبول شكلاً، وهذا الطلب يتحقق على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة في كل حالة يتضمن فيها طلب وقف التنفيذ معنى إعدام القرار وتجريده من كل أثر. أياً كانت الألفاظ المستعملة للدلالة على هذا المعنى، لأنه هو بذاته جوهر الإلغاء وفحواه طبقاً لأحكام قانون مجلس الدولة(٥).

كما تردد أيضاً هذا الشرط في أحكام محكمة القضاء الإداري حيث تقول "يشترط لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون مقترناً بطلب الإلغاء بحيث يجمعهما معاً صحيفة واحدة. إن شرط تضمين عريضة دعوى الإلغاء ذاتها طلب وقف التنفيذ هو شرط شكلي لقبول الطلب يستوي في المرتبة مع الشرط الموضوعي وهو أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها، وهو وجه الاستعمال المبرر لوقف التنفيذ، وهذا الوجه متلازم زمنياً مع القرار ذاته من يوم صدوره تبعاً لقابلية

(١)انظر على سبيل المثال :حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٨٣ لسنة ٣٤ق، ١٩٨٩، الموسوعة الإدارية الحديثة، ١٩٩٣/١٩٨٥، قاعدة ٤٦٩، ص٩٣٣.

(٢) حكمها في الطعن رقم ٣٠٠٥، لسنة ٢٩ق، ١٩٨٤/٤/١٤، لسنة ٢٩، المجموعة في خمسة عشر عاماً، ج٢، بند ١٦١، ص١٠٢٤ و١٠٢٥، وكذلك حكمها في الطعن ٣٠٩٤، المرجع السابق ، وحكمها في الطعن رقم ٦٦٦، لسنة ٢٤ق، ١٩٧٩/٤/١٤، المجموعة ، ج١، ص١٨٠.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص٩٠.

(٤)د. محمد ماهر أبو العينين ، اختصاص مجلس الدولة وفقاً لأحكام القسم القضائي ، ١٩٩٢، ص٤٤٦.

(٥) حكمها في الطعن رقم ٦٥١ لسنة ٢٨ ق، ١١/٥/ ١٩٨٣، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة التاسعة والعشرون ، ص٦.

هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر، وهذا التلازم الزمني هو علة اقتران الطلبين في صحيفة واحدة، كما يحقق في الوقت ذاته اتحاد بدء ميعاد الطعن في القرار إلغاءاً ووقفاً، ويمنع الاختلاف والتفاوت في حساب هذا الميعاد بداية ونهاية"[١].

ثالثا: موقف الفقه:

إذا كان الأصل العام هو وجوب إدراج طلبي الوقف والإلغاء في صحيفة واحدة نظراً لاكتساب القرار الإداري للصفة التنفيذية من تاريخ صدوره بعد استيفائه لأركانه، ولهذا فإن خطر تنفيذه يتلازم مع تاريخ صدوره في معظم الأحوال ما لم يتم تأجيل هذا التنفيذ إلى تاريخ لاحق، ومن أجل ذلك فإنه ليس متصوراً ولا مقبولاً أن يطلب وقف تنفيذ قرار إداري قبل رفع الدعوى بإلغائه ، لأن طلب وقف التنفيذ متفرع عن دعوى الإلغاء [٢] لذلك نادى جمهور الفقهاء في مصر مجلس الدولة والمشرع بضرورة التخفيف من حدة هذا الشرط لتقليل الآثار التي تترتب عليه، ومن ضمنها حرمان الأفراد من طلب وقف تنفيذ القرار الذين أخطؤوا في تقدير جسامة النتائج المترتبة على تنفيذه، إذا كانت متطلبات وقت التنفيذ ودواعيه قد طرأت بعد رفع دعوى الإلغاء، وكذلك التخفيف عن ذوي الشأن أعباء اتباع إجراءات الإلغاء ومواعيده التي يجهلونها عند إقامتهم دعواهم، وذلك بشرط تقديم الطاعن طلب وقف التنفيذ خلال ميعاد رفع دعوى الإلغاء. [٣]

وفي هذا الصدد يقول الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي "... ولهذا نرى أن طلب إلغاء القرار باعتباره معدما لجميع آثار القرار فيما لو حكم به ، يشمل ضمنا وقف تنفيذ آثار القرار إلى حين صدور الحكم، وأن مصلحة الطاعن في هذا الطلب لا تظهر إلا إذا قامت دواعي وقف التنفيذ فحينئذ يتعين عليه أن يطلب هذا الأثر صراحة، وإلا عد محتملا لآثار بطء التقاضي، ومن ثم فإننا لا نشك في أن هذا التفسير الحرفي للنصوص الذي اعتنقته المحكمة يجاوز قصد المشرع ، ويحرم الأفراد دون حق من حماية القضاء الإداري، بل يحمل الدولة أعباء مالية هي في غنى عنها، لأن حق الأفراد سيتحول إلى تعويض فيما لو نفذ القرار، في حين أن الخزانة قد تفلت من هذا العبء فيما لو نبهها القضاء إلى الموقف السليم عن طريق وقف تنفيذ القرار"[٤].

كما ذهب رأي آخر إلى أن " طلب وقف التنفيذ لا يمكن قبوله قبل رفع دعوى الإلغاء حيث لا يجوز أن يأمر القاضي الإداري بوقف تنفيذ قرار إداري معين، ليظل بعد ذلك معلقا دون النظر في موضوعه، أما العكس أي طلب وقف التنفيذ بعد رفع الدعوى، فيرى جواز ذلك بشرط أن يتقدم الطاعن بطلبه خلال ميعاد رفع دعوى الإلغاء، لأن الحكمة من وجوب تلازم طلب وقف التنفيذ مع طلب الإلغاء أن يتسنى للقاضي من خلال الفحص المبدئي لأسباب الطعن بالإلغاء التأكد من توافر الشروط الموضوعية لطلب وقف التنفيذ، وهي حكمة لا تتعارض مع تقديم الطلب الأخير بعد تقديم صحيفة دعوى الإلغاء"[٥].

وهناك رأي آخر يرى أن الحل الأمثل الذي يستجيب للاعتبارات التي صدرت عنها الانتقادات الموجهة إلى قضاء المحكمة الإدارية العليا بأن يسمح المشرع لصاحب الشأن أن يتقدم بطلب إضافي لاحق لرفع الدعوى طالما أن تقدير مدى أحقية الطلب فضلا عن تقدير مشروعية القرار المطعون فيه نفسه هو في نهاية المطاف من اختصاص المحكمة[٦].

المطلب الثاني: شرط تقديم الكفالة

لقد خلت قوانين مجلس الدولة الفرنسي وكذلك قوانين مجلس الدولة المصري من شرط تقديم الكفالة من قبل طالب وقف التنفيذ، وقد تفرد المشرع الإداري الأردني بهذا الشرط حيث أجازت المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا، رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ للمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية، وتطبيقا لهذا النص فإن محكمة العدل العليا لم تقرر وقف التنفيذ إلا بتكليف الطاعن بتقديم كفالة مالية عدلية يضمن بها كل عطل، وضرر قد يلحق بالجهة المستدعى ضدها إذا تبين أنه غير محق بدعواه، وعلى سبيل المثال تقول في حكم لها (لمحكمة العدل العليا عملا بالمادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا على أن يقدم المستدعون كفالة مادية بقيمة ثلاثة آلاف دينار لدى كاتب العدل تضمن كل عطل و ضرر قد يلحق بالمستدعى ضده فيما إذا تبين أن المستدعين غير محقين في دعواهم، وإبلاغ المستدعي ضده مضمون هذا القرار[٧] وتقول في حكم آخر (يكلف المحامي الطاعن في قرار مجلس النقابة المتضمن منعه من مزاولة المهنة لمدة عام والمرفق في طعنه وقف طلب وقف تنفيذ القرار المذكور لحين الفصل في الدعوة تقديم كفالة مالية عدلية وفق الأصول يضمن بها كل عطل وضرر قد يلحق بالجهة المستدعى ضدها إذا تبين أنه غير محق بدعواه[٨]، لذا والحالة هذه فإنني أرى غلوا بهذا الشرط حيث أن شرطي الاستعجال والجدية كافيان للحكم بوقف التنفيذ دون إلزام

(١) حكمها في القضية رقم ١١٦٧ لسنة ٢١ق، ١٩٦٧، مجموعة المحكمة في ثلاث سنوات، لسنة ٢٢، بند ١٢٥، ص٢٠٧.
(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مرجع سابق، ص٩١.
(٣)د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، مصادر الإجراءات الإدارية وقف تنفيذ القرار الاداري، مطبعة حماد للكمبيوتر، ٨٩٩٩٤ ، مرجع سابق، ص١٦٢.
(٤) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ١٩٨٧، ص١٠٣٢-١٠٣٨.
(٥) د. محمود سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، دعاوى الإلغاء، ١٩٩٣، ص٨٢٦.
(٦) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٩٠، ص٩٦.
(٧) حكمها في القضية رقم ٢٠٠٠/٢٢٩ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢١ منشورات مركز عدالة.
(٨) حكمها في القضية رقم ٢٠٠١/٢١٦ ٢٠٠١/٧/٢ منشورات مركز عدالة.

الطاعن بتقديم كفالة مالية عدلية لا تقل عادة عن ثلاثة آلاف دينار، حيث أن هذا الشرط لم تعرفه الأنظمة القانونية المقارنة، وهي التي سبقتنا بمئات السنين كفرنسا التي تعد مهد القضاء الإداري، وتتزعم النظام اللاتيني – نظام القضاء المزدوج لذا أتمنى على المشرع الأردني حذف هذا الشرط من المادة ٢٠ خاصة إذا علمنا بأن الطرف الأضعف في المعادلة هو الطاعن، والغالب الأعم يكون من فئة الموظفين ذوي الدخل المحدود، وأن الطرف المطعون بقراره عادة ما يكون الإدارة العامة، ولا يخفى على كل حصيف بأن الإدارة بما لها من امتيازات تكون هي الطرف الأقوى، ولا تحتاج لمثل هذه الكفالة .

عدا ذلك فإن هذا الشرط يحرم الأفراد من الحكمة التي من أجلها أقر وقف التنفيذ نتيجة عدم مقدرتهم –أحيانا –على تقديم الكفالة المطلوبة. منوها –وكما ذكرت سابقا – أن محكمة العدل العليا لم تأمر بوقف التنفيذ إلا بعد طلب تقديم الكفالة.

المبحث الثاني: الشروط الموضوعية

تدور الشروط الموضوعية لإيقاف التنفيذ حول شرطين، فمن ناحية يجب أن يسبب القرار المطعون فيه للطاعن ضررا وليس بالضرورة أن يكون جسيما، ومن ناحية أخرى يجب أن يستند الطاعن إلى أسانيد جدية ضد القرار المطعون فيه، لذا سوف نتناول هذين الشرطين في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الضرر

يعد الضرر بصفة عامة من أهم شروط وقف التنفيذ، وأكثر العناصر التي يسهل تقديرها وبحثها من جانب القضاء الإداري خشية المساس بأصل طلب الإلغاء. ويطلق على هذا الشرط في القانون المصري–الاستعجال–وذلك لارتباط وقف التنفيذ بالاستعجال ارتباطا وثيقا لدرجة جعلت البعض يعده من الأمور الإدارية المستعجلة في القضاء العادي[١].

ويعني قيام الاستعجال عند المشرع أن تكون نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه قد يتعذر تداركها وفقا لنص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ التي تنص على أن " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها". والمادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ " للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسبا في الدعوى سواء عند تقديمها، أو بعد المباشرة في النظر فيها بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، وللمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقا لما تقرره من حيث مقدارها، وشروطها لمصلحة الطرف الآخر، ولغيره ممن ترى المحكمة أن عطلا وضررا قد يلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقا في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية".

اتجاه القضاء لتقدير شرط الضرر:

وصف مجلس الدولة المصري شرط الضرر الذي يبرر الحكم بوقف التنفيذ بالتعبير نفسه الذي نصت عليه قوانين مجلس الدولة المتعاقبة بأنه شرط أو ركن الاستعجال الذي لا يتحقق في الغالب الأعم إلا من النتائج التي يتعذر تداركها في طلب وقف التنفيذ وتتحقق المحكمة من توافره بتحسس ظاهر الأوراق، ودون المساس بأصل طلب الإلغاء[٢].

ومن أهم أحكام محكمة القضاء الإداري في هذا الصدد ما قضت به من أن " الحراسة القضائية وهي إجراء عاجل بطبيعتها لا يتصور قيامها إلا إذا كان هناك خطر عاجل على حقوق طالبها يقتضي منه اتخاذ هذا السبيل، وعلى مقتضى ذلك وطبقا للمادة ٢١ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم مجلس الدولة. يتعين لقبول الإجراء المستعجل أن يكون الغرض منه توفي نتائج يتعذر تداركها"[٣].

كما جاء في حكم آخر للمحكمة" أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها...وهو وجه الاستعجال المبرر لوقف التنفيذ..."[٤].

والمحكمة الإدارية العليا قضت – وهي بصدد بيان المقصود بشرط الاستعجال–بأن " مؤدى ركن الاستعجال أن يكون من شأن تنفيذ القرار المطعون فيه أن يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها"[٥] وأن " طلب وقف التنفيذ يجب أن يقوم على ركنين الأول الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها"[٦].

---

(١) د. حسين عبد السلام جابر ، قضاء الأمور المستعجلة، دار الكتب القانونية، المحكمه الكبرى، ١٩٩٨، ص٣٠٧، وما بعدها.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام عبد المجيد، مرجع سابق، ص١٧٢.

(٣) حكمها في القضية رقم ١٢٨٨، لسنة ٢١ ق، جلسة ١٩٦٨/٢/٦، مجموعة أحكام أحكام المحكمة في ثلاث سنوات، السنة ٢٢ بند ١٤٩، ص٢٥٠.

(٤) حكمها في القضية رقم ١١٦٧ لسنة ٢١ ق ، ١٩٦٧/١١/١٤، مجموعة الثلاث سنوات، السنة ١٢، بند ١٢٥، ص٢٠٢، وانظر أيضا:

– حكمها في القضية رقم ٤٨١ لسنة ٤ ق، ١٩٥٠/٦/٢٩، السنة الرابعة، بند ٣٠٥، ص٩٧٠.

– حكمها في القضية رقم ٣٠٤ لسنة ٢٥ ق، ١٩٧١/٥/١٨، السنة ٢٥، بند ١١٢، ص٣٩٢.

– حكمها في القضية رقم ٥٨ لسنة ٢٥ ق، ١٩٧١/١/١٩، السنة ٢٥، بند ٥٤، ص٢٣٥.

– حكمها في القضية رقم ٩٩ لسنة ٢٥ ق، ١٩٧٠/١٢/٢٢، السنة ٢٥، بند ٤١، ص٢٠٩.

(٥) حكمها في الطعن رقم ٣٠٨٧ لسنة ٢٩ ق، ١٩٨٥/٣/٢، الموسوعة، السنة ٣٠، ج٢، بند ١٠٣، ص٦٩٠.

(٦) حكمها في الطعن رقم ١٩٥٣، السنة ٢٩، ١٩٨٥/٢/١٦، الموسوعة، السنة ٣٠، ج١، بند ٩٢، ص٦١٣. وانظر أيضا:

ومن أحدث أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا المجال الحكم الصادر بتاريخ ١٩٩٩/١/٣١ الذي جاء فيه " ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقه من سلطة الإلغاء وفرع منها مردهما إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار على أساس وزنه بميزان القانون وزنا مناطه مبدأ المشروعية، فوجب على القضاء الإداري ألا يوقف قرارا إداريا إلا إذا تبين له على حسب الظاهر من الأوراق، ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء عند الفصل فيه، أن طلب وقف التنفيذ يقوم على ركنين، الأول قيام الاستعجال بأن كان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها... وإذ ذهب الحكم المطعون فيه إلى غير ذلك فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق حكم القانون مما يتعين معه القضاء، بإلغائه والحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه"[١].

ومن ثم فإن القضاء لا يقضي بوقف التنفيذ إلا في الحالات التي يتضح له فيها وجود حالة استعجال تبرر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وإن تنفيذ القرار المطعون فيه والانتظار حتى صدور الحكم فيه يترتب عليه حدوث ضرر للطاعن غير قابل للإصلاح[٢].

وإن انتفاء حالة الاستعجال من شأنه عدم قبول طلب وقف التنفيذ فقد رفضت محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ قرار عدم تجديد الإقامة بعدما استظهرت تخلف شرط الاستعجال " أن الأضرار. سواء منها المادية أو الأدبية قد تلحق المدعي يمكن جبرها عن طريق التعويض فيما إذا ألغى القرار موضوعا وكان للتعويض ما يبرره"[٣].

كذلك رفضت المحكمة الإدارية العليا طلب وقف تنفيذ قرار احتجاز مواطن، وأعلنت في حيثيات الحكم أن " الأصل في القرار الإداري هو نفاذ حكمه وسريانه إلى أن تبطله الإدارة نفسها أو تسحبه بحسب الأحوال، أو يقضي بإلغائه، وبهذه الحال فإن وقف تنفيذ القرار ينطوي على خروج عن هذا الأصل، ومن ثم لا يسوغ إلا حيث تدعو ضرورة ملحة لتفادي نتائج يتعذر تداركها لو لم يقض بوقف تنفيذه"[٤].

وفي حكم آخر قضت برفض طلب وقف قرار بالامتناع عن تسليم أراض مصادرة إلى أصحابها رغم صدور قرار بإلغاء مصادرتها، مستندة فيما استندت إليه في نفي توافر شرط الاستعجال على أن " الأضرار التي يمكن أن تترتب على استمرار تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا أيا ما كان نوعها، ومداها يمكن تداركها بالتعويض"[٥].

كما قضت أيضا برفض طلب وقف تنفيذ قرار بالاستيلاء على عدة شقق لانتفاء شرط الاستعجال باعتبار أن " ما يصيب المدعين من أضرار يمكن تداركه بطريق طلب التعويض عن القرار المطعون فيه إذا ما انتهى الأمر إلى تقرير عدم مشروعيته والحكم بإلغائه"[٦].

– تقدير الفقه لشرط الضرر

أطلق الفقهاء على هذا الشرط شرط الضرر، واهتموا بتعريفه وتحديد مضمونه، فقد عرفه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي بأنه " أمر نسبي تقديري قد تختلف بشأنه وجهات النظر، ولهذا فكثير ما يختلف التقدير بين محكمة القضاء الإداري وبين المحكمة الإدارية العليا، وفقا للزاوية التي تنظر المحكمة منها إلى الموضوع..." [٧].

ويعرفه الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي بأنه " حالة الاستعجال... الضرر، تتوافر إذا كانت نتائج التنفيذ الفوري يتعذر تداركها وإزالتها إذا ما قضى المجلس فيما بعد في الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه..." [٨].

أما الدكتور عبد العظيم عبد السلام فقد أوضح شرط الضرر بأنه الذي يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها ولا تحتمل الانتظار لحين الفصل في طلب الإلغاء، ويستوفى في ذلك أن هذا الضرر ماس بالحقوق السياسية مثل استبعاد بعض المرشحين من انتخابات بعض المجالس، أو أن يكون هذا الضرر ماسا بالحريات العامة، مثل قرار إدراج اسم بعض الأشخاص في قوائم الممنوعين من السفر، أو أن يكون هذا الضرر ماسا بحق الملكية مثل قرار مصادرة حق الملكية بغير الطريق القانوني[٩].

وقد حدد المستشار الدكتور أحمد عطية[١٠] بالتفصيل القرارات التي يتوافر في طلب وقف تنفيذها، ركن الاستعجال والحالات التي ينتفى فيها هذا الركن – فالقرارات التي يتوافر في طلب وقف تنفيذها ركن الاستعجال هي:

أ. القرارات التي تمس الحريات والحقوق التي كفلها الدستور.

ب. القرارات التي تمس مورد الرزق.

– حكمها في الطعن رقم ٩٥٦ لسنة ٣٥ ق ، ١٩٩٤/١/١٦، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة ٣٩، العدد٣، ص٢١٩.

– حكمها في الطعن رقم ١٤٤٧، لسنة ٣٧ ق، ١٩٩٢/٢/٢، الموسوعة الإدارية الحديثة ١٩٩٣/١٩٨٥، ج٣٣، قاعدة ٤٥٩، ص٩١٣.

– حكمها في الطعن رقم ٢٨٣٣ لسنة ٣٦ ق، ١٩٩٣/٢/٢٣، الموسوعة الإدارية الحديثة، قاعدة رقم ٤٦٦، ص٩٢٥.

(١) حكمها في الطعن رقم ٤٢٨، لسنة ٤٣ ق، مجلة هيئة قضايا الدولة، مارس، ١٩٩٩، ص١٠٥ وما بعدها.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، مصادر الإجراءات الإدارية ، مرجع سابق، ص١٧٥.

(٣) حكمها في القضية رقم ٩٩ لسنة ٢٥ ق، ١٩٧٠، لسنة ٢٥، بند ٤١، ص١١٠.

(٤) حكمها في الطعن رقم ١٢٣٥، لسنة ١٨ق، ١٩٧٥، مجموعة بيادي الحكم في ١٥ سنة، الجزء الثالث، ص٢٠٨٩.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٠٧ لسنة ٢٧ق، ١٩٨٤/٣١٣، المجموعة، السنة ٢٩ ج٢، بند ١٢٣، ص٧٧٥.

(٦) حكمها في الطعن رقم ٢٠١٦، لسنة ٢٩ ق، ١٩٨٥/٢/١٦، لسنة ٣٠، ج١، بند ٩٢، ص١١٤.

(٧) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ط١٩٧٩، ص١٠٣٨.

(٨) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٦٧٤.

(٩) د. عبد العظيم عبد السلام، مصادر الإجراءات الإدارية، مرجع سابق، ص١٧٢.

(١٠) د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة، ط٢، ١٩٩٦.

ج. القرارات التي تمس سمعة شخص.
د. القرارات التي تمس المستقبل العلمي.
هـ. القرارات المتعلقة بشغل منصب موقوف بفترة زمنية محددة.

أما الحالات التي ينتفي فيها ركن الاستعجال تتحقق فيما يلي:
أ. زوال النتائج التي يتعذر تداركها أثناء الفصل في الطلب.
ب. تنفيذ القرار المطعون فيه.
ج. القرارات التي تمس حقوق مادية.

أما الوضع في الأردن، فإن أحكام محكمة العدل العليا في هذا المجال- كما قلت سابقا- نادرة جدا، ولعل السبب يعود في ذلك إلى الطبيعة الاستثنائية لوقف التنفيذ عدا عن أن وقف التنفيذ لم يتقرر تشريعا إلا بصدور قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ الذي ألغى اختصاص محكمة التمييز بالنظر بالقضايا الإدارية حيث نصت المادة (٣١) منه على " عند نفاذ أحكام هذا القانون يلغي اختصاص محكمة التمييز بصفتها عدل عليا..." وقد نص على وقف التنفيذ في المادة (٢٠) من هذا القانون " للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسبا في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها، وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها على أن يقدم طالب وقف التنفيذ كفاله مالية وفقا لما تقرره المحكمة من حيث مقدارها، وشروطها لمصلحة الطرف الآخر، ولغيره ممن ترى المحكمة أن عطلا وضررا قد يلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقا في دعواه بصورة كلية أو جزئية". وقد تكرر النص حرفيا وبالرقم نفسه في قانون محكمة العدل العليا الحالي المعمول به الآن- رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، وكلا القانونين ألزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية التي تعد قيدا على طلب وقف التنفيذ ولا داعي لها لا سيما أن وقف التنفيذ إجراء مؤقت.

وبالرغم من هذا السند التشريعي إلا أن المتتبع لأحكام محكمة العدل العليا-القليلة جدا-سيجد أنها تسير على نهج واحد يتمثل في إقرارها لوقف التنفيذ أو رفضه دون مناقشة شروطه، ومبادئه وأحكامه، وكل ما تفعله هو تكرار النص القانوني-م٢٠-الذي أعطى لها هذا الاختصاص، وتقرر إلزام الطالب بتقديم كفالة مالية، وسأورد الأحكام التالية للتدليل على صحة ما قلت.

قضت في حكم لها صدر عام ٢٠٠١ تقول فيه" لمحكمة العدل العليا عملا بالمادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا على أن يقدم المستدعون كفالة مالية بمبلغ ثلاثة آلاف دينار لدى كاتب العدل تضمن كل عطل وضرر قد يلحق بالمستدعى ضده فيما إذا تبين أن المستدعين غير محقين في دعواهم، وإبلاغ المستدعى ضده مضمون هذا القرار"[١].

وفي حكم آخر قررت وقف التنفيذ ضمنا ولم تشير إلى الوقف لا من بعيد ولا من قريب " يكلف المحامي الطاعن في قرار مجلس النقابة المتضمن منعه من مزاولة المهنة لمدة عام، والمرفق في طعنه طلب وقف تنفيذ القرار المذكور لحين الفصل في الدعوى، تقديم كفالة مالية عدلية وفق الأصول يضمن بها كل عطل وضرر قد يلحق الجهة المستدعى ضدها إذا تبين أنه غير محق في دعواه"[٢].

إذن نلاحظ على هذه الأحكام أنها لم تتعرض لشروط وقف التنفيذ حتى أنها لم تقرره صراحة، وإنما يستفاد ضمنا من خلال إلزام صاحب الطلب تقديم كفالة مالية حسب ما جاء بنص المادة (٢٠) من القانون.

المطلب الثاني: الأسباب الجدية

ويقصد بهذا الشرط أن يكون طلب الإلغاء-بحسب الظاهر- مستندا إلى أسباب جدية تحمل على ترجيح إلغاء القرار، أي رجحان احتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري بناء على الأسباب الجدية التي أسس عليها الطاعن دعوى الإلغاء بحيث إذا ما رأت المحكمة في فحصها الظاهري للدعوى أن الأسباب التي استند إليها المدعي لإلغاء القرار المطعون فيه مشروعة فإنها تقضي بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا ما توافرت الشروط الأخرى[٣]. وسوف تدرس موقف القضاء والفقه من هذا الشرط في كل من فرنسا ومصر والأردن.

أولا: في فرنسا:

١. موقف القضاء:

اتجه مجلس الدولة الفرنسي حين بدأ يمارس اختصاصاته كقاضي نقض تجاه المحاكم الإدارية الاستئنافية إلى وجوب تحديد الأسباب الجدية المسوغة لوقف التنفيذ لكي يتيح لقاضي الطعن مراقبة أحكام المحاكم الأدنى، ولكن فقط بالنسبة للأحكام القاضية بالوقف دون تلك الرافضة له.

- فبالنسبة للأحكام القاضية برفض طلب الوقف، يكفي فيها تسبيب بيان انتفاء شرط الأسباب الجدية المسوغ للاستجابة لهذا الطلب.
- أما بالنسبة للأحكام القاضية بالوقف، فقد أوجب المجلس على المحاكم الإدارية الاستئنافية حين تؤيد أحكام المحاكم الإدارية المستجيبة لطلبات الوقف أن يتعين على وجه التحديد السبب

(١) عدل عليا رقم ٢٠٠١/٢١٦ تاريخ ٢٠٠١/٧/٢، منشورات مركز عدالة.
(٢) عدل عليا رقم ١٩٩٩/٦٥ ، تاريخ ١٩٩٩/٢/١٨ منشورات مركز عدالة .
(3)C.E.5 NOV, 1993, Commune de saint, quay partrieux Rec p.306.
مشار إليه في رسالة الدكتور محمد السيد عبد المجيد، نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٣٣٥.

الذي قدرت جديته حتى يمكن لقاضي النقض ممارسة رقابته على أحكام هذه المحاكم، ففي حكمه الصادر في ٥ نوفمبر ١٩٩٣ نقض المجلس حكما لإحدى المحاكم الإدارية الاستئنافية ورفض استئنافا مقاما ضد حكم إحدى المحاكم الإدارية يوقف تنفيذ قرار الترخيص بالبقاء، تأسيسا على أن هذا الحكم لم يتضمن تسبيبا كافيا(١).

٢. موقف الفقه:

على الصعيد الفقهي فقد انقسم الفقه الفرنسي بشأن مدلول السبب الجدي الذي يبرر الحكم بالإلغاء إلى فريقين، يرى الأول أنه يكفي أن يولد السبب في عقيدة القاضي الشك في احتمال إلغاء القرار المطعون فيه، بينما ذهب الفريق الثاني إلى قصر الأمر بوقف التنفيذ على السبب الصحيح الظاهر وذلك على النحو التالي:

أ. رأي الفريق الأول:

يرى أنصار هذا الرأي أن السبب الجدي هو الذي يبدو من مجرد النظرة الأولى التي يرجح معها احتمال الطعن بالإلغاء، فالقاضي الإداري يتحسس ظاهر المستندات والأوراق للتعرف إلى ما إذا كان القرار قائما على وقائع جدية أم لا، دون البحث الدقيق عن السبب الصحيح للطعن بالإلغاء ويستند هذا الرأي إلى الأسانيد التالية:

١. إن البحث الدقيق والعميق من جانب قاضي وقف التنفيذ يستغرق وقتا طويلا وهو ما يتعارض مع طبيعة وقف التنفيذ الذي يتطلب إجراء سريعا، الأمر الذي يقلل من فرص الحصول على حكم بوقف التنفيذ.

٢. استلزام السبب الصحيح لتبرير الحكم بوقف التنفيذ سيؤدي إلى المساس بأصل طلب الإلغاء، ويجرده من مضمونه، وهذا محظور أصلا على قاضي وقف التنفيذ المطالب بسرعة الفصل في طلب الوقف، فالبحث المتعمق هو أمر يدخل في اختصاص قاضي الموضوع.

٣. إن الأخذ بالسبب الصحيح للحكم بوقف التنفيذ يتضمن اعتداء على مبدأ التقاضي على درجتين، وذلك في الحالة التي يفصل فيها مجلس الدولة في طلب وقف التنفيذ بينما لا يزال موضوع الطعن الأصلي معروضا أمام المحكمة الإدارية(٢).

ب. رأي الفريق الثاني

يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه ينبغي أن يتوافر لدى قاضي وقف التنفيذ الاقتناع التام بإمكان إلغاء القرار أو الحكم المطلوب وقف تنفيذه، وذلك لمخالفته الظاهرة للقانون، فالأسباب الجدية لطلب الوقف يبحث عن مفهومها بصفة أساسية من ناحية القانون وليس من ناحية الواقع(٣).

ويستند أصحاب هذا الرأي إلى الحجج التالية:

١. إن نظام وقف التنفيذ نظام استثنائي بطبيعته، ومن ثم لا يجب التوسع فيه، ويتعين حصره في أضيق الحدود وهو ما تستوجبه النصوص اللائحية من تقنين المحاكم، ومؤداها أن تأمر المحكمة الإدارية بصفة استثنائية بوقف التنفيذ.

٢. إن تقرير القضاء للأسباب الجدية ميزة في صالح الإدارة حتى لا تتعطل المرافق العامة التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة، فإذا أوقف تنفيذ أحد القرارات ثم يتضح فيما بعد مشروعيته، فإن مؤدى ذلك تعطيل سير المرافق العامة وعرقلتها لمدة طويلة.

ثانيا: في مصر

خلت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة من النص على شرط الأسباب الجدية، وترك للقضاء والفقه حرية تحديد هذا الشرط، وتعريفه، والتحقق من توافره.

وعليه سنتناول مفهوم هذا الشرط في القضاء والفقه المصريين وعلى النحو التالي:

١. موقف القضاء:

عرفت المحكمة الإدارية العليا شرط الأسباب الجدية في حكمها الصادر في ٥ يناير ١٩٩٣ الذي قالت فيه"... إن ركن الأسباب الجدية، وهو يتصل بمبدأ المشروعية ومؤداه أن يقوم ادّعاء الطالب بحسب الظاهر من الأوراق ومن واقع الحال ودون المساس بأصل الموضوع على أسباب قانونية جديه تحمل على إلغاء القرار لعدم مشروعيته"(٤).

---

(١) حكم ٣١ ديسمبر الصادر من المحكمة الإدارية الاستنافية في يوردو بصدد حكم لإحدى المحاكم الإدارية يوقف تنفيذ قرار بالترخيص والبناء.

C.A.H. de Bordeaux,31 dec 1993, Communede La Caraeassonne et societe audioise et ariegeais d'H.L.M. Ree p, 497.

مشار إليه في رسالة الدكتور محمد السيد عبد المجيد، نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٣٢٥.

(2)–WEIL (I) Les Consequences de I' annulation d' un acte poar exces depouvoirth, paris, 1952, p. 149.

- WALINE (M) Le Controie jurdictionnel de I ' administraton, le caire, 1949.
- Pupuis (G) , Les rapports entreles Les Juridictions 3 dm et Iadiciaires th, Rennes 1953, p 318.
- Tourdias, op. cit. p138.

مشار إلى ذلك في رسالة الدكتور محمد السيد عبد المجيد، نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٣٣٦، هامش رقم (١).

(3)TOURDIAS, op. cit, p137-138.

مشار إليه في المرجع السابق، ص٣٣٧.

(٤) حكمها في الطعن رقم ٣٧٤٥ لسنة ٣١ ق، ١٩٩٣، مجلة هيئة قضايا الدولة العدد الثاني، السنة ٣٧ عام ١٩٩٣، ص١٩١.

كما أشارت المحكمة أيضا إلى هذا الشرط في حكمها الصادر في ٤ مارس ١٩٨٤ " ... يكفي لتوافر ركن الجدية أن تستظهر المحكمة وجها من أوجه عدم مشروعية القرار"(١).

إذن أحكام القضاء المصري استقرت على أن مقتضى الجدية أن يتضح للمحكمة – بحسب الظاهر من الأوراق–أن الطاعن يستند إلى أسباب صحيحة يرجح معها الحكم بإلغاء القرار عند الفصل في الموضوع"(٢).

– طبيعة الأسباب الجدية في قضاء مجلس الدولة المصري

التزم مجلس الدولة المصري في تقديره لجدية الأسباب–في بعض أحكامه–يبحث ظاهر الأسباب الجدية دون المساس بها، أو التعمق فيها، أو في أصل النزاع أو المساس بأصل الحق، كما أنه قد خرج في البعض الآخر من أحكامه على مبدأ ظاهر الأسباب الجدية.

أ. الالتزام بمبدأ بحث ظاهر الأسباب الجدية:

يقصد ببحث ظاهر الأسباب الجدية في نظر طلب وقف التنفيذ، عدم التعمق والتغلل في فحص موضوع دعوى الإلغاء، أي أن المحكمة وهي تبحث وقف التنفيذ تأخذ بالظاهر، وتمس الأمور مسا رقيقا، فلا تغوص في موضوع النزاع وتسلط بحثها على أصله(٣).

وترسم المحكمة الإدارية العليا لقاضي وقف التنفيذ حدود نظره في مشروعية القرار المطعون فيه بمناسبة استظهاره لمدة توافر شرط الجدية في طلب الوقف بقولها " إن قاضي المشروعية وهو بصدد تقدير ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ، يجب أن يلتزم بحدود الاختصاص له كقاضي للأمور المستعجلة في المجال الإداري ، بحيث يقف اختصاصه في هذا الشأن عند استظهار وتقدير المطاعن المنسوبة إلى القرار الإداري بالنظر إلى ظاهرها، استخلاصا من ظاهر الأوراق ، دون غوص في موضوع المنازعة، والتعمق في تمحيصها، ووزن الدلائل الموضوعية وزنا دقيقا متعمقا، إذ أن ذلك كله يكون من اختصاص قاضي الموضوع، وذلك حتى لا يكون تصدى قاضي المشروعية للفصل في طلب وقف التنفيذ فصلا في أصل طلب الإلغاء(٤)".

فالمحكمة وهي بصدد استظهارها الجدية في طلب الوقف، إذا كانت لابد وبحكم اللزوم أن تتعرض لعناصر مشروعيته بحكم انتماء هذا الشرط لدائرة المشروعية، فإنها يجب أن تقضي في الأمر فقط حسبما تتحسه من جدية الطعن(٥)، ودون خوض في الموضوع أو سبر أغواره أو مساس بأصله، لأنه لا مجال في هذه المرحلة بطبيعتها العاجلة التي لا تحتمل استطالة إجراءات نظام يوقف به القاضي " عدوانا باديا للنظرة العابرة"(٦).

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا الصدد، ما قضت به محكمة القضاء الإداري من تنفيذ قرار بمنع المدين من إدارة السوق أمارة لتوافر شرط الجدية حيث يقوم معه احتمال في ألا يكون للإدارة الحق في منعهم من إدارة السوق إلا بمقتضى حكم قضائي وفقا لأحكام القانون الحاكم لهذا القرار، واستدركت قبل أن تقضي بوقف التنفيذ بناء على هذا الاحتمال ببيان أنه " سواء أكان هذا الاحتمال متحققا أم غير متحقق فإن النظر في ذلك هو من اختصاص محكمة الموضوع وحدها، ولا شأن لمحكمة وقف التنفيذ به"(٧).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن تقدير قاضي الوقف لمدى مشروعة القرارات المطعون فيها يجب أن يكون " على ما يبدو من ظاهر الأوراق... ودون خوض في مشروعيتها"(٨).

وقررت أيضا أن شرط الجدية " تتعرض له المحكمة بالقدر اللازم للنظر في طلب وقف التنفيذ دون أن تستبق في شأنه قضاء الموضوع أو تخلص إلى تكوين رأي نهائي فيه"(٩).

على أنه إذا كان الاستخلاص بحسب الظاهر كافيا لإرضاء مطلب إيقاف العدوان البادي " للنظرة العابرة" وهو القدر اللازم للنظر في طلب وقف التنفيذ، فإن ذلك لا يعني بطبيعة الحال سطحية

(١) حكمها في الطعن رقم ٢٧٤٢، ٢٩ق، ١٩٨٤، الموسوعة، ج٢، بند ١٢٦، ص٨٠٨.
(٢) حكمها في الطعن رقم ١٥٥٠ لسنة ٣٢ ق، ١٩٩٠/١١/٢٤، الموسوعة الإدارية الحديثة، ١٩٩٣/١٩٨٥، ج٣٣، قاعدة رقم ٤٧٠، ص٩٣٤، وانظر أيضا أحكامها في هذا الصدد.
- حكمها في الطعن رقم ٣٠٨٧، لسنة ٢٩ق، ١٩٨٥/٣/٢، السنة ٣٠، بند ١٠٣، ص٩٦٠.
- حكمها في الطعن رقم ١١١٣ لسنة ٣١ ق، ١٩٨٧/١١/١٤، السنة٣٣، ج١، بند ٢٧، ص١٩٩.
- حكمها في الطعن رقم ٣١ لسنة ٣٨ ق، ١٩٩٢/٦/٦، الموسوعة ٩٣/٨٥، ج٣٣، قاعدة ٤٦٧، ص٩٢٨.

(٣) د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة " الرقابة القضائية" الكتاب الثاني ١٩٦٨/١٩٦٧، ص١٢٧٥.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٤٣ لسنة ٣٥ ق، ١٩٩٠/١١/٢٤، الموسوعة الإدارية الحديثة، ١٩٩٣/١٩٨٥، ج٣٣، قاعدة ٤٧٨، ص٩٥١.
(٥) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٣٩٩، لسنة ٧ ق، ١٩٥٧/١/٢٩، السنة ١١، بند ١٣٢، ص١٨٠.
(٦) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٨ ، لسنة ٧ق، ١٩٥٤/٤/٧، السنة ٨، بند ٦٠١، ص١١٧٧.
(٧) حكم محكمة القضاء الاداري في الطعن رقم ٢٩٦، لسنة ٥ ق، ١٩٥١/١/٢٤، السنة ٥، بند ٣٦٨، ص١١٤٦ وانظر أيضا حكمها بالطعن رقم ٤٨١، لسنة ٤ ق، ١٩٥٠/٦/٢٩، السنة ٤ ، بند ٣٠٥،ص٩٧١.
(٨) حكمها في الطعن رقم ١٩٣٩، لسنة ٣٠ ق، ١٩٨٧/١٢/١٢، السنة ٣٣، ج١، بند ٦٠، ص٤١٠.
(٩) حكمها في الطعن رقم ١٢١٩ لسنة ٨ ق، ١٩٦٤/١٢/٥، السنة ١٠، بند ١٦، ص١٤٦، وكذلك انظر
- حكمها في الطعن رقم ٩١٤ لسنة ٢٧ ق، ١٩٨٣/٢/١، السنة ٨، بند ٦٩٠، ص٤٦٤.
- حكمها في الطعن رقم ٢٤٤ لسنة ٢٧ ق، ١٩٨٢/١٢/١٨، السنة ٢٨، بند ٤٦، ص٢٩٣.
- حكمها في الطعن رقم ١٣٩١، لسنة ٢٩ ق، ١٩٨٣/١١/٥، السنة ٢٩، ج١، بند ٤، ص٣٢.

الاستدلال، وغايته بالتحديد تبين الجدية في طلب الوقف[١]، وإنما كل ما يعنيه من ذلك يتحصل في أن الاستجابة لداعي الاستعجال في طلب وقف التنفيذ بما يقتضيه الحال وبالسرعة اللازمة تستلزم أن يكون الأمر بالنسبة لعدم مشروعية القرار ظاهرا واضحا تنطق به الأوراق حتى يمكن أن تستوعبه النظرة العابرة والأولية وبالدرجة التي تسمح باستجلاء توافر الجدية من عدمها بمجرد " التحسس" وعندما يكون الوضوح سببا كافيا بذاته لتكوين قناعة معينة فذلك أمارة لقوة الاستدلال والاستخلاص[٢].

ب. عدم الالتزام بمبدأ بحث ظاهر الأسباب وجديتها

خرج القضاء المصري في بعض أحكامه على مبدأ ظاهر الأسباب الجدية فمن الناحية العملية كثيرا ما يقوم القضاء بفحص متعمق في موضوع النزاع بعناصره المختلفة، وبدرجة تقترب من مستوى فصله في الدعوى الأصلية.

ومن الأحكام التي خرج فيها مجلس الدولة المصري على مبدأ بحث ظاهر الأسباب الجدية حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٨٢/١٢/٢٥ بإلغاء حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بوقف تنفيذ قرار قائد الجيش الثاني باستمرار استيلاء وحدات الجيش على أرض النزاع على أساس توافر ركن الجدية المتمثل في عدم قيام قرار قائد الجيش المطعون فيه على سبب صحيح- لأن الأرض مملوكة ملكية خاصة للدولة- ويقوم المدعيان بوضع اليد وسداد الضرائب العقارية عليها، وذهبت المحكمة إلى القول " لا توجد علاقة إيجارية من أي نوع بين المدعين من ناحية والجهة الإدارية صاحبة الولاية على أرض النزاع من ناحية أخرى، وأن ما تم تحصيله منهما من مال عن هذه الأرض ليس أكثر من مقابل انتفاع بأرض حكومية ، كما أن وضع اليد تم خفية بلا رضى وقبول المستبينين من جانب الإدارة، والثابت أن الأرض تنتفع بها القوات المسلحة"[٣].

وانتهت المحكمة إلى إلغاء حكم محكمة القضاء الإداري والحكم برفض طلب وقف التنفيذ لتخلف ركن الجدية.

وأيضا حكمها الصادر بجلسة ١٩٩٠/٢/١٠ بإلغاء حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بوقف تنفيذ القرار الصادر بفصل أحد الطلاب من أكاديمية الشرطة بسبب المغايرة في تقديرها ركن الجدية، حيث تعرضت المحكمة الإدارية العليا لوقائع الدعوى تفصيلا بإيراد جريمة السرقة المنسوبة للطالب، وتعارضها مع شرط حسن السمعة والسيرة، وهروبه من الحجز أثناء عرضه على النيابة العامة، وخلصت إلى إلغاء الحكم لتخلف ركن الجدية لقيام قرار الفصل على سببه[٤].

إذن من خلال قراءة الأحكام السابقة والمشار إليها يظهر لنا جليا في أن تفصيلاتها وطريقة فحصها للأسانيد القانونية المثارة في النزاع وعباراتها في العرض قريبة جدا مما تردده محاكم الموضوع.

- موقف الفقه من بحث شرط الأسباب الجدية

بينما انتقد غالبية الفقه المصري مسلك مجلس الدولة المصري في بحثه ظاهر الأسباب الجدية، فإن البعض منهم يؤيد هذا المسلك.

أ. الاتجاه المعارض لمسلك مجلس الدولة:

يقول الدكتور / محمد كامل ليله بهذا الصدد"... إن سياق الحكم يتنافى في مع ما ذكرته المحكمة أنها تكتفي بتقدير جدية الأسباب بالنظر إليها في ظاهرها، ويدل على أنها وصلت في صميم الموضوع"[٥].

ويشير الدكتور عبد المحسن سيد ريان إلى " خطورة اتجاه القضاء في تقدير الأسباب الجدية بطريقة موضوعية تبدو في التطابق بين الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ، وتلك الصادرة في الموضوع بحيث تعد مؤشرا على اتجاه المحكمة-لذلك يرى-حلا لهذه المشكلة بأن يتم إسناد الفصل في طلبات وقف التنفيذ إلى قاض فرد، ولا بأس أن يكون أحد أعضاء المحكمة المختصة بنظر الموضوع..."[٦].

ب. الاتجاه المؤيد لمسلك مجلس الدولة:

أيد بعض الفقهاء مسلك مجلس الدولة في بحثه الأسباب الجدية كشرط لوقف التنفيذ حيث يرى الدكتور مصطفى كمال وصفي " ... الواقع أن جدية المطاعن تتصل اتصالا وثيقا بأوجه الطعن في القرار، أي مخالفة قواعد الاختصاص والشكل والقانون والتعسف، وهي بذاتها عنصر الخطأ الموجب للمسؤولية عن القرار غير المشروع، ولا شك أن عنصر الخطأ أو عنصر جدية المطاعن هو الذي يمكن أن يقضي إلى المحظور من المساس بالموضوع، ولكن هذه المطاعن تنقسم إلى قسمين:

مطاعن تتعلق بظاهر القرار وهي عيوب الاختصاص والشكل ومخالفة نص القانون أو الخطأ في تأويله، فالفحص الظاهري للقرار عن هذه الأوجه غير محظور على القاضي، أما الطعن بالتعسف

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٠٢٦ لسنة ٦ ق، ١٩٥٢/٦/٣٠، السنة ٦، بند ٥٨٨٠، ص١٣٨٨.
(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص٥١٧ وما بعدها.
(٣) حكمها في الطعن رقم ١٩٤٢ لسنة ٢٧ ق، جلسة ١٩٨٢/١٢/٢٥، السنة ٢٢٨، بند ٥٠، ص٣١٧.
(٤) انظر بهذا المعنى، إضافة للحكم المشار إليه رقم ٢٧٧٦، ٣٤ ق، حكمها في القضية رقم ١٤٠٤ لسنة ٣٣ق، ١٩٨٩/٦/٣، الموسوعة الإدارية الحديثة، ١٩٩٣/١٩٨٥، ج٣٣، قاعدة ٤٦٢، ص٩١٨، وحكمها في الطعن رقم ٢٣٥٥، لسنة ٣١ق، ١٩٨٨/١١/١٢، السنة ٣٤، ج١، بند ١٣، ص٨٥.
(٥) د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة الرقابة الإدارية، الكتاب الثاني، دار النهضة، ١٩٧٦، مرجع سابق، ص٤٣٢-٤٣٧.
(٦) د. عبد المحسن سيد ربان، أثر الطعن على تنفيذ القرارات والأحكام الإدارية، مكتبة كلية الحقوق جامعة أسيوط ،١٩٩٣، ص٣٥٦ وانظر أيضا بهذا الصدد، د. محمد كمال الدين منير قضاء الأمور المستعجلة مرجع سابق، ص٣١٧ و٣١٨.

فهو عيب داخلي بلا أدنى شك، وذلك فهو ممنوع على قاضي وقف التنفيذ إلا إذا بلغ العيب درجة الانعدام، فإنه لا يمتنع على قاضي وقف التنفيذ فحصه"(١).

ويرى المستشار / حسين عبد السلام جابر " أن مقتضى الجدية أن يتضح للمحكمة – بحسب الظاهر من الأوراق–أن الطاعن يستند إلى أسباب صحيحة يرجح معها الحكم بإلغاء القرار عند الفصل في الموضوع، وهذه الجدية شرط يتصل بمحل طلب وقف التنفيذ، ويرتبط بالواقع وحكم القانون الذي يمثل جانب المشروعية في القرار الطعين وفقا لصحيح تفسير القانون وواقع الحال، لذلك فإنه يجب أن يؤسس المدعي دعواه على أسباب قوية توحي

لأول وهلة باحتمال إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه، وألا يكون المقصود من الطلب مجرد عرقلة نشاط الإدارة بإيراد أدلة ضعيفة واهية لا تصلح سببا للوقف"(٢).

والحقيقة أن الاتجاه المؤيد لمسلك مجلس الدولة في بحثه للأسباب الجدية باعتباره شرطا للحكم بإيقاف التنفيذ هو الأجدر بالاتباع ، لأنه لابد وأن يكون هناك احتمال لأحقية الطاعن فيما يطلبه من حيث الموضوع، أي إلغاء القرار الإداري لأن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها، وجدية الأسباب أو المطاعن تتصل اتصالا وثيقا بأوجه الطعن في القرار، وللتحقق مما إذا كانت جدية الأسباب مبررة لوقف التنفيذ، يجب تصدي القاضي الإداري للجوانب القانونية التي تأسست عليها دعوى الإلغاء والتعرض لوجوه بطلان القرار المطعون فيه، وما إذا كان مستوفيا لشروط صحته أم لا، لكي يحسم الأمر، ويقضي بوقف تنفيذه أو رفض هذا الوقف.

في الأردن:

لم ينص قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ ولا قانون محكمة العدل العليا السابق أو الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢–على شرط الأسباب الجدية وترك ذلك للفقه والقضاء.

أما محكمة العدل العليا–فكما أسلفت–فإن أحكامها تكاد تكون نادرة في مجال وقف التنفيذ وحتى لو منحته أو رفضته فإنها لا تتعرض لشروطه وأحكامه ومبادئه، الأمر الذي يصعب معه على الباحث أن يستظهر اتجاهها حول التزامها ببحث ظاهر الأسباب الجدية أو عدم التزامها بهذا المبدأ.

ولكني اعتقد أن قضاء محكمة العدل العليا يميل إلى الأخذ بمبدأ بحث ظاهر الأسباب الجدية، وهذا قد يتضح من خلال حكمها الصادر في ٢٠٠٠/٥/٢١ والذي قالت فيه" يستفاد من حكم المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا، أن للمحكمة وقف تنفيذ إغلاق المحل، وذلك على ضوء الأوراق المرفقة بالدعوى مقابل كفالة عدلية (٣)"فعبارة " على ضوء الأوراق المرفقة" يعني أن المحكمة غاصت، وبحثت في الأسباب التي بنى عليها الطاعن طعنه وطلبه لوقف التنفيذ التي رجحت المحكمة على ضوئها إلغاء القرار وبالتالي حكمت بوقف تنفيذه لأن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها فيما لو – من الراجح– ألغي القرار.

لذا نتمنى على المشرع الإداري الأردني أن ينص صراحة على هذا الشرط لا سيما وأن قانون أصول المحاكمات المدنية في الأردن، احتوت نصوصه–المنظمة للقضاء المستعجل في المحاكم النظامية – ضمان جدية بعض الطلبات التي تقدم للمحاكم.

فعلى سبيل المثال تضمن قانون أصول المحاكمات المدنية لإيقاع الحجز التحفظي على الأموال، بأن يكون مقدار الدين معلوما ومستحق الأداء وغير مقيد بشرط، الأمر الذي يعطي قاضي الأمور المستعجلة قناعة بأن هذا الطلب يقوم على أسباب جدية تبرر إصدار القرار بإيقاع مثل هذا الحجز.

وكذلك نتمنى على محكمة العدل العليا الأردنية أن تحذو حذو مجلس الدولة المصري بأن إذا قررت وقف التنفيذ أو رفضت الطلب أن تبين في حكمها شروطه وأحكامه ومبادئه وأن توضح الأسباب التي بنت عليها قرارها سواء بالرفض أو القبول.

الخاتمة

إذا كان من حق الإدارة تنفيذ قراراتها بمجرد استكمال عناصر تكوينها وشروط نفاذها حفاظا على المصلحة العامة، وأن الطعن بقراراتها أمام القضاء لا يوقف تنفيذها حفاظا على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

إلا أن هناك بعض الحالات يؤدي تنفيذ القرار الإداري حيالها إلى حدوث نتائج لا يمكن تداركها حتى ولو حكم بإلغاء القرار، من أجل ذلك تدخل المشرع وأعطى الحق للأفراد في طلب وقف تنفيذ للقرارات الإدارية ضمن شروط، ومن خلال بحثنا لشروط وقف التنفيذ في التشريع الأردني مقارنة بالتشريعات الإدارية، المقارنة توصل الباحث إلى أن هذه الشروط تتسم بالإجحاف والغلو والنقص وذلك على النحو التالي:

١. يستفاد من نص م٢٠ من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ بأن هناك تلازم بين طلب وقف التنفيذ

(١) د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، عالم الكتب، ط٢،١٩٨٧، ص٣٨٥ و٣٨٦.

(٢) المستشار حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة، دار الكتب القانونية، المحكمة الكبرى ، ١٩٩٨، ص٣٢٦.

(٢)حول هذا الموضوع انظر على سبيل المثال :

- أ. د علي خطار سنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني . دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ صفحة ٥٢٦ .

-د.نفيس صالح المدانات ، تنفيذ القرار الإداري النافذ وانقضائه في اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، بحث منشور في مجلة الحقوق ٢٥،جامعة مؤتة صفحة ٢٠٩ .

(٣) عدل عليا رقم ٢٢٩\٢٠٠٠ تاريخ ٢١\٥\٢٠٠٠، منشورات مركز عدالة.

وطلب الإلغاء وهذا يحمد للمشرع الأردني، ولكن شرط الاقتران غير واضح في النص فيحتمل أن يكون هناك اقترانا بين طلب وقف التنفيذ ودعوى الإلغاء، ويحتمل ألا يكون هناك اقترانا وهذا ما استقر عليه اجتهاد محكمة العدل العليا والأخذ بالاحتمال الأول يعد إجحافا بحق الأفراد لأن هناك حالات لا تظهر فيها دواعي الوقف إلا بعد رفع الدعوى وهنا يحرم على الأفراد طلب وقف التنفيذ، وبالتالي حرمانهم من الحكمة التي من أجلها وجد الإيقاف وتحملهم آثار بطء التقاضي.

لذلك يوصي الباحث:

بالنص صراحة على عدم اقتران وقف التنفيذ مع طلب الإلغاء وهذا لن يتأتى إلا بتعديل المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا بإضافة الفقرة التالية " --- على أن يقدم طلب وقف التنفيذ في ذات استدعاء دعوى الإلغاء أو بطلب إضافي لاحق خلال مدة رفع الدعوى".

٢. بينت الدراسة أن قوانين محكمة العدل العليا المتعاقبة لم تنص على شرط الأسباب الجدية، وتركت ذلك للفقه والقضاء وشأنها في ذلك شأن قوانين مجلس الدولة المصري، عكس الوضع في فرنسا حيث نصت المادة ٥٤ من مرسوم ٣٠ يوليو ١٩٦٣ " يجوز الأمر بوقف التنفيذ ..... إذ كان يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه نتائج يتعذر تداركها، وإذا بدا أن الأسباب الواردة في صحيفة الطعن من شأنها في الحالة التي عليها إجراءات الطعن أنها تبرر إلغاء القرار المطعون فيه" وعليه يوصي الباحث: بإضافة الفقرة التالية إلى المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا (.... إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها وإذا تبين للمحكمة أن الأسباب الواردة في صحيفة الدعوى من حيث الظاهر تؤدي إلى إلغاء القرار المطعون فيه .....) "

٣. بينت الدراسة أن قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ قد زاد شرطا رابعا وهو شرط تقديم الكفالة من قبل طالب وقف التنفيذ، وهذا الشرط لم تأخذ به الأنظمة القانونية المقارنة، وقد يحرم الأفراد من الحكمة التي قرر من أجلها وقف التنفيذ إذا ما عجز الطاعن عن تقديم الكفالة المطلوبة لذا يوصي الباحث بحذف الفقرة التي تنص على هذا الشرط من ذيل المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا، رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

المراجع

أ. المراجع:

١. البنا، محمد عاطف، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.

٢. جابر، حسين عبد السلام، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار الكتب القانونية، ١٩٩٨.

٣. جابر، حسين عبد السلام، قضاء الأمور المستعجلة، دار الكتب القانونية، المحكمة الكبرى، ١٩٩٨.

٤. جمال الدين، محمود سامي، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، دعاوى الإلغاء، ١٩٩٣.

٥. الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، مطبعة المعرفة الجامعية، ١٩٨٥.

٦. ريان، عبد المحسن سيد، أثر الطعن على تنفيذ القرارات والأحكام الإدارية، مكتبة كلية الحقوق جامعة أسيوط ،١٩٩٦.

٧. الشيخ، عصمت عبد الله، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية ١٩٩٨/١٩٩٩.

٨. شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١

٩. الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ١٩٨٧.

١٠. الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ط١٩٧٩.

١١. عبد الباسط، محمد فؤاد، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٧.

١٢. عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام، مصادر الإجراءات الإدارية وقف تنفيذ القرار الإداري، مطبعة حماد للكمبيوتر.

١٣. عبد الله، عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٠.

١٤. عبد المجيد، عبد العظيم عبد السلام، مصادر الإجراءات الإدارية، إجراء وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مطبعة حمادة للكمبيوتر،١٩٩٤.

١٥. عبد الواحد، حسني سعد، تنفيذ الأحكام الإدارية، القاهرة، ١٩٨٤، مكتبة كلية الحقوق، القاهرة.

١٦. عطية، محمد أحمد، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة، ط٢، ١٩٩٦.

١٧. أبو العينين، محمد ماهر، اختصاص مجلس الدولة وفقاً لأحكام القسم القضائي، ١٩٩٢.

١٨. ليله، محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة " الرقابة القضائية" الكتاب الثاني ١٩٦٧/١٩٦٨.

١٩. وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، عالم الكتب، ط١٩٨٧.

ب. الرسائل الجامعية والأبحاث:

١. د. عبد المجيد، محمد السيد، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠.

٢. د.السناري، عبد العال، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٨١.

٣. د.المدانات، نفيس صالح، تنفيذ القرار الإداري النافذ وانقضائه في اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية في بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة مؤتة.

ج. الدوريات:

١. الجريدة الرسمية الأردنية.

٢. المجلة القضائية الأردنية .

٣. مجلة نقابة المحاميين الأردنيين.

٤. منشورات مركز عدالة، عمان.

د. مجموعات الأحكام:

١. مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية / إصدار المكتب الفني.

٢. مجموعة المبادئ، التي قررتها المحكمة الإدارة العليا المصرية / إصدار المكتب الفني في خمس عشرة سنة ١٩٦٥-١٩٨٠.

٣. مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا في ٣٥ سنة ١٩٥٣-١٩٨٧.

٤. مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا /نقابة المحاميين.

هـ. التشريعات:

١. قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨.

٢. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢.

٣. قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

٤. قانون محكمة العدل العليا الاردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

٥. قانون محكمة العدل العليا رقم ١١ لسنة ١٩٨٩.

مواقع الإنترنت:

- http://www.conseil-etat.fr/en
- www.legofranc.gouv.fr.
- http://www.adaleh.info
- http://qistas.com.