وقـف تـنـفيـذ القـــرار الإداري

إعـــداد
أ.الـراقـــي عبـد الشفيـع رشيـد
أ. رافـــــــع يحيـــــــــى فـضـيـــل
أعضاء هيأة تدريس بـكليـة القـانون جـامعـة عـمـر المختـار

ملخص البحـث

يرتبط وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء, ارتباطاً وثيقاً لدرجة أن المشرع قد اشترط لقبوله أن يتضمن طلب الوقف بصحيفة دعوى الإلغاء ذاتها, وليس في صحيفة مستقلة, كما اشترط المشرع أيضاً توافر حالة الاستعجال لقبول الطلب والمتمثلة في أن نتائج تنفيذ القرار الإداري قد يتعذر تداركها لاحقاً، ثم جاء القضاء الإداري ليفرض شرطاً آخر, لم ينص عليه المشرع وهو شرط الجدية والذي يعني أن الأسباب التي يستند عليها طلب الوقف يجب أن تكون أسباب قوية بحيث يرجح

معها إلغاء القرار، كما أن للحكم الصادر بوقف التنفيذ طبيعة خاصة تتمثل في كونه حكماً وقتياً, فهو لا يقيد الدائرة التي أصدرته عند الحكم في الدعوى الأصلية(دعوى الإلغاء), فهو حكم معلق على نتيجة الفصل في الموضوع, والذي في حال صدوره يزول كل أثر للحكم بوقف التنفيذ ويصبح غير ذي جدوى .

وبالرغم من ذلك فهو حكم قطعي له كافة مقومات الأحكام وخصائصها, ويطعن فيه استقلالاً بنفس الأحوال التي يطعن فيها بدعوى الإلغاء, كما أنه له حجة على الكافة, إذ من غير المعقول أن يكون القرار موقفاً لدى البعض ونافذاً لدى البعض الآخر.

مقـــدمـــة

يتسم قانون المرافعات المدنية والتجارية بنظام القضاء المستعجل, وهو قضاء وقتي لا يمس بالموضوع ولا يؤثر على أصل الحق, إلا إذا اكتفي به الخصوم ويؤخذ به في الموضوعات المستعجلة التي يؤدي فوات الوقت فيها إلى إضرار تلحق بالمدعي لا يمكن معالجة آثارها, وكذلك بالمسائل ذات الصلة بتنفيذ الأحكام والسندات التنفيذية.

ولما كان القضاء الإداري لا يعرف القضاء المستعجل, كما هو الحال بقضاء المنازعات المدنية والتجارية, فقد تم الأخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية, متى ما توافرت الشروط التي حددها القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن دوائر القضاء الإداري.

- **أهمية البحث :-**

إذا كان الأصل هو نفاذ القرارات الإدارية, كونها من أهم مظاهر وامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الجهات الإدارية, ومن خلالها تعبر عن سلطتها وصلاحيتها وصولاً إلى الصالح العام, فالقرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية, بمعنى أن صحتها وسلامتها مفترضة وعلى من يدعي خلاف ذلك أن يثبت العكس, ويكون للجهات الإدارية الحق في تحريك القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ قراراتها, وأن مجرد رفع دعوى قضائية أمام دوائر القضاء الإداري للمطالبة بإلغاء القرار الإداري فإن ذلك لا يؤثر في نفادها وآثارها, طالما أنه لم يصدر حكماً بإلغائها .

غير أنه في الوقت ذاته قد تشكل القرارات الإدارية خطر على الأفراد, إذا ما تعسفت الإدارة في استعمالها, لذا كان لزاماً على المشرع وضع ضوابط يكفل به ضمان حقوق الأفراد في حال تعسف الإدارة وإساءة استعمال السلطات الممنوحة لها, لذلك جعل من حقهم اللجوء إلى القضاء الإداري لرفع دعاوى للمطالبة بإلغاء القرارات الإدارية, ليس هذا فحسب وإنما منحهم المشرع الحق في المطالبة بوقف تنفيذها,مما يعد خروجاً على الأصل العام ذلك أن القرار الإداري هو قرار واجب التنفيذ متى استكمل شرائط نفاذه من الناحية القانونية, وما دام لم يسحب من قبل الإدارة, أو لم يقض بإلغائه بواسطة القضاء الإداري.

لذا فإن وقف تنفيذ القرارات الإدارية يعد استثناءً على قاعدة نفاذ القرارات الإدارية, إذا ما توافرت شروط شكلية وموضوعية نص عليها المشرع بالمادة السابعة من القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري,وبالرغم من أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكم مؤقت,بمعنى أنه لا يقيد الدائرة التي أصدرته عند نظرها لموضوع دعوى الإلغاء, فهي تملك سلطة إلغاء القرار من عدمه إلا أن له حجية الأحكام القضائية ومقوماتها.

- **إشكـاليـة البحث :-**

يثير البحث العديد من الإشكاليات من أهمها :-

- هل يمكن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بعد رفع دعوى الإلغاء؟
- وبمعنى أخر هل يتعين أن يتم طلب الإلغاء وطلب وقف التنفيذ في وقت واحد, وفي صحيفة واحدة ؟
- وهل يشترط حدوث ضرر لطلب وقف التنفيذ, أما يكفي احتمالية حدوثه فقط, ومن يختص بتقدير ذلك ؟
- وما هي الحكمة من وراء إقرار القضاء الإداري لشرط الجدية, بالرغم من عدم النص عليه قانوناً ؟
- إذا قضت الدائرة الإدارية بوقف التنفيذ,فهل تكون ملزمة بإلغاء القرار المطعون فيه ؟
- وهل يجوز الطعن فيه بشكل مستقل بكافة طرق الطعن المقررة ضد الحكم الذي يصدر في موضوع دعوى الإلغاء ؟
- وإلى أي مدى تكون حجية الحكم بشأنه؟.

- **سبب اختيار الموضوع**

يرجع سبب اختيارنا لهذا الموضوع, لأنه يعد ضمانة حقيقة للأفراد، في حال ما تعسفت الإدارة في استعمال سلطتها, تأسيسا على قرينة المشروعية التي تتمتع بها القرارات الإدارية, فهو يحقق نوعاً من التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد،هذا من جهة, ومن جهة أخرى فإن ما قد تستغرقها الدائرة الإدارية من وقت للفصل في الموضوع قد يصل لأكثر من سنة,والإدارة خلال هذه المدة ستقوم بتنفيذ قرارها, مما قد يترتب عليه وقوع نتائج يكون من المتعذر معالجتها لاحقا.

- **منهج البحث :-**

المنهج هو الطريق إلى تنظيم الأفكار, على أساس علمي ومنطقي, بحيث تترابط وتترتب فيما بينها للوصول إلى الغاية منها, وهي الكشف والبيان عن حقيقة معينة[1].

ويبدو أن المنهج الذي يتناسب مع موضوع البحث, هو المنهج التحليلي.

- الصعوبات التي واجهتني :-

في الحقيقة تعد ندرة المراجع المتخصصة, من أهم الصعوبات التي واجهناها, وذلك بالرغم من أهمية موضوع البحث من الناحية العملية والعلمية.

- **خطة البحث :-**

إن دراسة البحث الماثل ستكون من خلال الخطة الآتية :

المبحث الأول / شروط الحكم بوقف التنفيذ

المطلب الأول / الشروط الشكلية

الفـــرع الأول / تضمين طلب وقف التنفيذ لصحيفة دعوى الإلغاء

الفـــرع الثانـي / إعلان الخصـوم بميعاد النظـر فـي وقف التنفيـــذ

المطلب الثانـي / الشروط الموضوعية

الفرع الأول / شـرط الاستعجال

الفرع الثاني / شــرط الجـديـــة

المبحث الثاني /طبيعـــة وحجيـــة الحكـــم الصـــادر بـوقف التنفيـذ

المطـلب الأول / طبيعـة الحكـم الصـادر بوقـف التنفيـذ

الفـــرع الأول/ وقتيـة الحكـم بوقـف التنفيـذ

الفـــرع الثاني/ الحكم بوقف التنفيذ حكم معلقاً على نتيجة الحكم بالإلغاء

المطـلب الثانـي / حجيـة الحكـم الصـادر بـوقـف التنفيـذ

الفـــرع الأول / الحكم بوقف التنفيذ له حجية الشيء المقضي به

الفـرع الثانـي / الحكم بوقف التنفيذ حجة على الكافة

[1] د.نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفـة العـامة،دار الفكر العربـي , القاهرة الطبعة الثانية ،2002م، ص 11

المبحث الأول
شـروط الحكـم بـوقف التنفيـذ

لكي يمكن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري, يجب أن تتوافر فيه شروط معينة, منها شروط شكلية تتمثل في لزوم اقترانه بدعوى الإلغاء في ذات الصحيفة، بالإضافة إلى شروط موضوعية تتمثل في شرطين أساسيين: وهما وجود حالة الاستعجال والجدية, فإذا ما تخلف أحد هذه الشروط سواء الشكلية منها أو الموضوعية, فإن دائرة القضاء الإداري ترفض طلب وقف تنفيذ القرار الإداري, ولكن دون أن يؤثر ذلك على سير دعوى الإلغاء التي تبقى منظورة أمام القضاء الإداري.

وسيتم دراسة هذا المبحث من خلال مطلبين نخصص الأول لبيان الشروط الشكلية الواجب توافرها لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري, أما المطلب الثاني فسيكون لتوضيح الحكمة التي يتوخاها المشرع من تضمين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بصحيفة دعوى الإلغاء ذاتها. وذلك على النحو الآتي :

المطلب الأول : الشـــروط الـشكـلـيـة[1]

لقد نصت المادة السابعة من قانون القضاء الإداري رقم (88) لسنة 1971م على أنه (لا يترتب على رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه, على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى, ورأت المحكمة أن نتائجه قد يتعذر تداركها, ويحدد رئيس الدائرة جلسة النظر لطلب يعلن بها الخصوم قبل موعدها بثلاثة أيام على الأقل, ويجوز له تقصير هذا الميعاد, كما يجوز له أن يأمر بأن يكون الإعلان ببرقية في حالة الضرورة القصوى) .

وفي الحقيقة أنه من خلال استقراء هذا النص يتضح بأنه قد حدد شروط شكلية وأخرى موضوعية,فالشروط الشكلية الواجب إتباعها تكمن في تسجيل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بصحيفة دعوى الإلغاء ذاتها,وكذلك فيما يتعلق بمواعيد المحدد لنظر طلب وقف التنفيذ, حيث جاء النص أن رئيس الدائرة هو من يحدد جلسة النظر في الطلب يعلن بها الخصوم قبل موعدها بثلاثة أيام على الأقل, ويجوز

[1] يقصد بالشكليات المظاهر الخارجية التي يفرض على الأفراد إتباعها في تصرفاتهم لإمكان ترتيب آثار قانونية معينة أو هي مجموعة من الإجراءات التي يفرض القانون وجوب إتباعها للحصول على حق أو لمعاقبة شخص ارتكب ما يخالف القانون راجع في ذلك د. حسن كيره المدخل إلى القانون, منشأة المعارف بالإسكندرية, سنة 1993م ص (180) وكذلك / د.عبد القادر شهاب, أساسيات القانون الحق في القانون الليبي, منشورات جامعة قاريونس, بنغازي, الطبعة الخامسة, ص 47

له تقصير هذا الميعاد, كما يجوز أن يكون الإعلان بطريقة البرقية شريطة أن تتوافر حالة الضرورة القصوى .

لذا فإن دراسة هذا المطلب ستكون من خلال فرعين سيتم تخصيص الأول منهما, لدراسة شرط تضمين الطلب لصحيفة دعوى الإلغاء ذاتها, أما الفرع الثاني يكون لبيان المواعيد المحددة لنظر طلب وقف التنفيذ.وذلك على النحو الآتي :-

الفـرع الأول/ تضمين طلــب وقف التنفيذ بصحيفة دعوى الإلغاء ذاتها

بمعنى أن يقوم الطاعن بتسجيل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في ذات الصحيفة التي يطالب فيها بإلغاء القرار,فإذا ما جاء طلب وقف التنفيذ في صحيفة مستقلة فإن دائرة القضاء الإداري ستقوم برفض هذا الطلب لأنه خالف الشرط الذي نص على وجوبه القانون صراحة بالمادة السابعة سالفة الذكر بقوله (....إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى)

وتطبيقاً لما تقدم قالت المحكمة العليا في حكمهـــا الصادر بتاريخ 23. 2. 2003م (... متى كان ذلك وكان الثابت أن صحيفة الدعوى المقدمة من الطاعنين قد تضمنت إلغاء القرار المطعون فيه, ولم تتضمن طلب وقف تنفيذه وقد جاء هذا الطلب مستقلاً عن صحيفة الدعوى, وبذلك يكون الشرط الشكلي غير متوافر بما يؤدي إلى عدم قبول الطلب, وإذا كان الحكم المطعون فيه قد قضى بعدم قبول طلب وقف التنفيذ لوروده بورقة مستقلة عن صحيفة الدعوى خلافاً لما نصت عليه المادة السابعة من القانون رقم (88) لسنة 1971م فإنه يكون طبق قد صحيح القانون مما يتعين حقاً رفض الطعن...)[1]

ويتضح مما تقدم بأن القضاء الإداري قد اعتبر هذا الشرط الشكلي شرطاً جوهرياً يترتب على إغفاله الحكم برفض وقف التنفيذ كما يشترط لكي يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن تكون دعوى الإلغاء مستوفاة للشروط الشكلية والمدة المطلوبة لتقديمها أمام دوائر القضاء الإداري, ولذا يشترط في القرار المطعون فيه أن يكون صادراً عن جهة إدارية عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة َويجب أن يكون القرار المطعون فيه تصرفاً قانونياً بحيث تتجه فيه إرادة الإدارة إلى إحداث آثار قانونية معنية بمعنى أنه إذا كان تصرف الإدارة مجرد عمل مادي فإن دعوى الإلغاء لا تكون مقبولة إذ أن التصرفات المادية لا ترقى لمستوى القرار الإداري ومن ثم لا

[1]. د . عمـر محمـد السيـوي ، الوجيز في القضاء الإداري, دار الفضيل, بنغازي, لسنة 2013 ص (329)

يطعن عليها بدعوى الإلغاء وإنما يطعن عليه بدعوى القضاء الكامل كما أنه يشترط أن يكون القرار الإداري المطعون فيه تصرفاً قانونياً أحادي الجانب بمعنى أن القرار الإداري المطعون فيه لا بد أن يكون صادراً عن جهة إدارية عامة وبإرادتها المنفردة وفضلاً عن ذلك لا بد وأن يكون القرار المطعون فيه قد أنشئ أو عدل أو إلغاء حقوقاً أو وضع التزامات بمعنى أن يكون مؤثراً في مركز الطاعن وأخيراً لا بد وأن يكون القرار المطعون فيه نهائياً أي أنه لا يحتاج لتصديق أو اعتماد جهة أعلى أو أنه قد تم اعتماده والتصديق عليه .

وجدير بالذكر أن نتطرق لمسألة كانت محل للنقد وهي تمسك القضاء الإداري بحرفية النص بشأن ضرورة اقتران الطلبين معاً في صحيفة دعوى الإلغاء من جانب العديد من قضاء القانون العـــام وفـــي هـــذا الشـــأن يقـــول الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي[4]متسائل هل دار بخلد واضعي القانون حرمان الأفراد من طلب وقف التنفيذ إلا بعد رفع دعوى الإلغاء؟ ذلك ما لم تقدم المحكمة الدليل عليه, بل إن هذا المعنى الغريب لا يمكن أن يخطر ببال المشرع لافتقار الحكمة التي يقوم عليها, إذ لا نكاد ندرك المصلحة العامة التي تحول دون طلب وقف تنفيذ قرار إداري ظاهر البطلان لم تقم دواعي وقف تنفيذه إلا بعد رفع دعوى الإلغاء, كما أن القضاء الإداري يسمح بتعديل الطلبات زيادة ونقصاً وما طلب وقف التنفيذ الذي تقوم دواعيه بعد رفع دعوى الإلغاء, إلا من هذا القبيل فالطاعن يطلب بإعدام القرار وحقه يقوم من الناحية النظرية المجردة في أن يُجاب إلى طلبه وقت رفع الدعوى, إذا ما ثبت عدم مشروعية القرار والقاعدة المسلم بها ألا يضار المتقاضي بتأخير التقاضي فذلك ما لا ذنب له فيه, كما أن طلب إلغاء القرار باعتباره معدماً لجميع آثار القرار فيما لو حكم به يشمل ضمناً وقف تنفيذ آثار القرار, إلى 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 اعتبر متحملاً لآثار بطء التقاضي ومن ثم فإن التمسك بحرفية النص القاضي بضرورة تضمين طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء, قد يؤدي إلى حرمان الأفراد دون وجه حق من حماية القضاء الإداري, بل ويحمَل الدولة أعباء مالية, هي في غنى عنها لأن حق الأفراد سيتحول إلى تعويض فيما لو نفذ القرار في حين أن الخزانة قد نقلت من هذا العبء, فيما لو نبهها القضاء إلى الموقف السليم عن طريق وقف تنفيذ القرار.

ويقول د.عبدالغني بسيوني عبد الله[5]أنه طالما أن القضاء الإداري التزم في قضائه إزاء هذه المسألة بحرفية النص القانوني واشترط اقتران طلب وقف تنفيذ القرار بطلب الحكم بإلغائه في نفس عريضة دعوى الإلغاء, وبالرغم من وجاهة النقد الذي قيل في ذلك إلا أنه لا مناص من البحث عن حل المشكلة في اتجاه آخر, والحل الذي يقترحه يتمثل في تعديل تشريعي بحيث يسمح الأصحاب الشأن بالتقدم بطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء, إما في ذات صحيفة دعوى الإلغاء أو بطلب إضافي لاحق لرفع الدعوى طالما أن تقدير مدى أحقية الطلب - فضلاً عن تقدير مشروعية القرار المطعون فيه نفسه -هو في نهاية المطاف من اختصاص المحكمة المعروض عليها النزاع.

ويقول في ذلك / د . محمد عبد الله الحراري[6] أن اقتران الطلبين الإلغاء ووقف التنفيذ في صحيفة واحدة هي صحيفة دعوى الإلغاء, هو شرط تعسفي من جانب المشرع لأنه يتنافي أحيانا مع الحكمة من وقف التنفيذ وذلك عندما تكون دواعي وقف التنفيذ قد طرأت فجأة بعد رفع دعوى الإلغاء, كما هو الحال في المثال التالي :

[4]د. سليمان الطماوي, القضاء الإداري,الكتاب الأول, قضاء الإلغاء, راجعه ونقحه, د.عبد الناصـــر عبد الله أبو سمهدانة, ود.حسين إبراهيم خليل,دار الفكر العربي بالقاهرة , الطبعة الأولى, 2015 ص 1037 ومابعدها

[5]د.عبـد الغني بسيـوني عبد الله, وقـف تنفيذ القـرار الإداري فـي أحكـام القضـاء الإداري, منشـــورات الحلبـــي الحقـوقية, بيـروت, الطبعة الثانية,2007 ص 146

[6]د.محمد عبد الله الحراري, الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي, المكتبة الجامعة,الطبعة السادســة,لسنة 2019, ص 488 وما بعدها.

أصدرت جهة الإدارة قراراً بنزع ملكية عقار لأحد المواطنين لإقامة مستشفي عام, تعاقدت على بناءه مع إحدى الشركات المتخصصة, ونص العقد على أن يبدأ تنفيذ بناء المستشفي بعد ثلاث سنوات من التوقيع على العقد, أبلغ المواطن بقرار نزاع ملكية عقاره فقام في ميعاد الستين يوماً المقرر لرفع دعوى إلغاء ضد القرار مبدياً أسباباً جدية لا تدع مجالاً للشك حول عدم مشروعيته,ولكنه أي المواطن؟ لم يقرن دعواه بطلب وقف تنفيذ القرار لأنه على يقين بأن جهة الإدارة لن تقوم بتنفيذ قرارها قبل ثلاث سنوات, وأنه قبل نهاية هذه المدة سيتحصل على حكم بإلغائه, ولكن المواطن فوجئ بعد مضي سنتين من رفع دعواه بإلغاء قرار نزع ملكية عقاره, وقبل أن تصدر المحكمة حكمها فيها بأن جهة الإدارة عدلت من موقفها, واتفقت مع الشركة بالبدء فوراً في تنفيذ المشروع بل أنها قامت بتسليم العقار إليها لتباشر أعمال البناء, ووفقاً للشروط المشار إليها (ضرورة اقتران طلب الإلغاء وطلب وقف التنفيذ في صحيفة واحدة),فإن المواطن في المثال السابق سيجد نفسه محروماً من حماية القضاء الإداري,لأنه لن يتمكن من تقديم طلب وقف التنفيذ, وإن فعل فإن طلبه سيقابل بعدم القبول رغم أن عملية تنفيذ قرار نزع ملكية عقاره سيرتب بكل تأكيد نتائج يتعذر بل ويستحيل تداركها عندما يحكم له القضاء في موضوع الدعوى بإلغاء القرار المطعون فيه, وقد يرد على ذلك أن حقه سيتحول إلى تعويض مالي لعدم تمكن جهة الإدارة من إعادة الشيء على ما كان عليه إعمالاً لحكم الإلغاء.

ومن الجدير بالذكر أن التعويض العيني المتمثل في إزالة كافة آثار القرار من تاريخ صدوره, هو الأصل كما أنه يحقق مصلحتين مصلحة الطاعن باسترداد لعقاره, ومصلحة المجتمع المتمثلة في إرساء مبدأ المشروعية واحترام القانون .

وبهذا المعنى تقول المحكمة العليا (...إن التعويض المالي مهما بلغ مقداره فهو وارد على خلاف الأصل, والأصل هو تنفيذ الالتزام عينيا,وإذا كان في التعويض شفاء لأنفس المضرورين فإن إلحاح العدالة والمصلحة العامة لايزال قائمة وصوتها لايزال مستصرخاً,مادامت المخالفة ذاتها قائمة, فكل ما في الدنيا من مال لايغني عن قضاء الإلغاء, وهو بمثابة التعويض العيني...)[7].

الفرع الثاني : إعـلان الخصـوم بميعـاد النظـر فـي وقف التنفيـذ

لقـد نصت المادة السابعة من قانـون القضـاء الإداري رقـم (88) لسـنة 1971م علـى أن (... يحدد رئيس الدائرة جلسة لنظر الطلب يعلن بها الخصوم قبل موعدها بثلاثة أيام على الأقل, ويجوز تقصير هذا الميعاد, كما يجوز له أن يأمر بأن يكون الإعلان ببرقية في حالة الضرورة القصوى).

[7] د. مصطفي عبد الحميد دلاف, حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي, دار جين للطباعة والنشر بالبيضاء, الطبعة الأولى, لسنة 2018, ص 403.

وغني عن البيان أن للإعلان أهمية خاصة لاتصاله بسير مرفق القضاء, والأصل أن تتم بواسطة المحضرين, إلا إذا جاء المشرع وسيلة أخرى للإعلان, وهنا نجد أن نص المادة السابعة المذكور قد أجاز أن يتم الإعلان بطريقة برقية أي عن طريق البريد المسجل بعلم الوصول, بشرط أن تتوافر حالة الضرورة القصوى, والتي تخص المحكمة بتقدير وجودها.

وطالما أن القانون قد اشترط اقتران طلب وقف التنفيذ بصحيفة دعوى الإلغاء, فسوف تسري عليه نفس مدة رفع دعوى الإلغاء, وهي ما نصت عليها المادة الثامنة من القانون المذكور بقولها (ميعاد رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إبلاغ صاحب الشأن به ...) أو العلم به علما يقينياً, كما استقر على ذلك القضاء الإداري, وغني عن الذكر أنه فيما لم ينص عليه بالمادة السابعة من قواعد تتعلق بالإعلان يتم الرجوع فيها إلى قانون المرافعات سواء فيما يتعلق بوقت الإعلان أو كيفيته باعتباره يمثل القواعد العامة بالخصوص.

ويعد الإعلان وسيلة لعلم الشخص بما يتخذ بشأنه من إجراءات وهذا العلم يوجبه مبدأ المواجهة, فلا يجوز اتخاذ إجراء بشأن شخص دون تمكينه من العلم به وإعطائه فرصة المرافعة,فهو يهدف إلى إيصال أمر واقعة ثابتة إلى علم شخص معين على يد موظف رسمي أو بأي طريق آخر يحدده القانون, فالهدف إذاً هو ضمان علم المعلن إليه بالأمر المراد إعلانه به, وإذا ما تم الإعلان في الشكل الذي يحدده القانون, فإن هذا العلم يفترض ولا يجوز إدعاء العكس فلا يشترط العلم الفعلي, كما أن العلم الفعلي أو اليقيني لا يغني كقاعدة عامة عن الإعلان, ولهذا السبب تهتم قوانين المرافعات بهذا الموضوع وتحدد بدقة من يقوم بالإعلان ؟ ومتى يجوز القيام به ؟ وكيف يجب القيام به ؟ وكل ذلك بنصوص مفصلة وترتب البطلان على عدم إتباع الطريق الذي رسمته[8].

المطلب الثاني : الشروط الموضوعية لقبول طلب وقف التنفيذ

من خلال هذا المطلب سنقوم بدراسة الشروط الموضوعية المتمثلة في شرط الاستعجال والذي يقصد به وجود ضرراً يخشى وقوعه إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء لذا يسمى أيضاً شرط الضرر, وبالإضافة إلى شرط الجدية بمعنى أن يشترط قيام أسباب جدية تبرر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه,وترجح إلغائه على الأغلب.وذلك في فرعين على النحو الآتي :

الفرع الأول : شرط الاستعجال

يتمثل شرط الاستعجال أحد الشرطين الموضوعين لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري, وينصرف مفهوم هذا الشرط لوجود ضرر ينجم عن تنفيذ القرار المطعون فيه يكون من المتعذر تداركها أو معالجتها, إذا ما حكمت المحكمة بإلغاء القرار الإداري.

[8]د. أحمد عمر بوزقية –قانون المرافعات –الجزء الأول –منشورات جامعة قار يونس بنغازي الطبعة الثانية ص 215

ويقع على الطاعن عبء إقامة الدليل على توافر هذا الركن أي على أن هنالك أضراراً ستصيبه بمجرد قيام جهة الإدارة بتنفيذ قرارها المطعون فيه, وأنه قد يتعذر عليها معالجتها وتداركها فيما لو حكمت المحكمة بإلغاء القرار, وتستقل دوائر القضاء الإداري بتقدير الأدلة المقدمة من الطاعن لتقرير مدى توافر هذا الشرط من عدمه, وذلك تحت رقابة القضاء الإداري بالمحكمة العليا[9].

ولقد حكمت المحكمة العليا بتاريخ 25. 7. 2004م بهذا الشأن بقولها (إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الأصل في القرار الإداري نفاذه ولذلك يتعين على القضاء ألا يوقف بتنفيذه, إلا إذا توافر ركنان أولهما ركن الاستعجال بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضي بإلغائه, وثانيهما ركن الجدية بمعنى أن يقوم ادعاء الطاعن حسب الظاهر على أسباب جدية، وأن يدلل على توافر هذين الركنيين بأدلة لها أصلها الثابت في الأوراق, ولا يكفي مجرد القول على وجود هذا الركن أو ذاك, حتى تتمكن المحكمة العليا من بسط رقابتها من حيث تطبيق القانون من عدمه ...)[10].

وقد أكدت المحكمة العليا على ضرورة التقيد بهذا الشرط في العديد من أحكامها, من بينها حكمها المتعلق بفصل طالب من مركز المتفوقين حيث تقول (....ولما كان الواقع في الدعوى منصباً على طلب وقف تنفيذ قرار قضي بحرمان الطاعن من الدراسة, وكان الحكم المطعون فيه قد اكتفي بالقول بأن ركن الجدية الذي يأخذ به القضاء الإداري غير متوافر,الأمر الذي يغني المحكمة من البحث في توافر ركن الاستعجال من عدمه, وخلص من ذلك إلى رفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه, وحيث إَن هذا الذي ساقه الحكم جاء عاماً مبهماً ولا يبين منه استظهار المحكمة لمدى توفر ركن الاستعجال بطلب وقف التنفيذ على النحو السابق بيانه, فإنه يكون قد جاء قاصراً بما يوجب نقضه مع الإعادة[11].

ومن التطبيقات الشهيرة في ركن الاستعجـــال الطعن الإداري في قرار نزع عقار للمنفعة العامة[12]والذي جاء فيه (.... ذلك أنه ولئن كان الأصل في القرار نفاده, إلا إنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون, إذا كان يترتب على تنفيذه أضراراً يتعذر تداركها, فيما لو قضي بإلغائه وأن تكون مناعي الطاعن على القرار جدية بحسب الظاهر من الأوراق, ولما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه, (حكم صادر من دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي بتاريخ 4. 11. 1997م) بوقف تنفيذ قرار نزع ملكية عقار للمنفعة العامة صادر عن اللجنة الشعبية العامة للإسكان) قد قضي بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه, تأسيساً على أن القرار المذكور لم يراع الشكليات اللازمة لنزع الملكية حيث كان النزاع لإقامة وحدات سكنية, ثم بيعت الأرض لشركة بنغازي للاستثمارات, كما أن الحرس البلدي يتوعد المطعون ضدهم مالكي العقار بتسليم الأرض للشركة المذكورة, مما يخشى معه تقسيم الأرض أو إتلافها بمنشآت وترتيب حقوق عينية

[9]د. عمر محمد السيوي, مرجع سبق ذكره, ص 331
[10]طعن إداري رقم 92 /48 , مجموعة أحكام المحكمة العليا , القضاء الإداري , ص 235
[11]د. عمر محمد السيوي, مرجع سبق ذكره, ص 332

[12]د. محمد عبد الله الحراري, مرجع سبق ذكره, ص 491

عليها, وحيث إن هذا الذي ساقه الحكم لتبرير وقف تنفيذ القرار المطعون فيه, له أصله في الأوراق ويكفي لحمل قضائه في هذا الشق من الدعوى وهو بطبيعته لا يقيد المحكمة عند تصديها للفصل في الموضوع مما يتعين معه رفض الطعن...)

الفـرع الثانـي / شــرط الجـديــة

يقصد به رجحان احتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري, بناءً على الأسباب الجدية التي أسس عليها الطاعن دعوى الإلغاء, بحيث إذا ما رأت المحكمة من فحصها الظاهري للدعوى إن الأسباب التي استند إليها المدعي لإلغاء القرار المطعون فيه, جدية ومشروعة فإنها تقضي بوقف تنفيذ القرار إذا ما توافرت الشروط الأخرى[13].

فيتعين إذاً أن يستند طالب وقف تنفيذ القرار الإداري على أسباب جدية تبرره, والقاضي الإداري هو الذي يختص بتقرير مدى توافر الإدعاءات التي يرجح معها إلغاء القرار وفقاً لسلطته التقديرية, ويتبين له ذلك من خلال المستندات ذات الصلة بالموضوع على أن يأخذ في الاعتبار بأنه حكم وقتي لا يمس بأصل الحق.

وفي الحقيقة أن المادة السابعة من قانون القضاء الإداري رقم (88) لسنة 1971 لم تشر إلى ضرورة وجود أسباب جدية, وإنما نصت على ضرورة تضمين طلب وقف التنفيذ بصحيفة الدعوى, وأن ترى المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها.

غير أن السؤال الذي يطرح نفسه الآن ما هي الحكمة من وراء تبني القضاء الإداري لهذا الشرط بالرغم من عدم النص عليها ؟

تـجيب المحكمــة العليا علـــى هـــــذا التســـاؤل فـــي حكـــم لها صـدربتاريخ 2. 3. 1974م بقولها: (...الأصل في القرار الإداري هو نفاذه حتى يقضي بإلغائه, ومن ثم لا يسوغ الخروج على هذا الأصل ووقف تنفيذ القرار الإداري,إلا حيث تدعو ضرورة لتفادي نتائج يتعذر تداركها أو حيث يكون منطوياً على تجن واضح من الإدارة يستلزم الحماية المؤقتة, حتى يقضى بإلغاء القرار,ذلك لأن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء, وهي فرع منها مردها إلى رقابة المشروعية...)[14].

وبالرغم من أن وقف التنفيذ هو من قبيل الأمور المستعجلة التي لا علاقة لها بموضوع دعوى الإلغاء التي أثير بمناسبتها, إلا أنه بمثابة طلب متفرع عن طلب الإلغاء, ومن ثم وجب أن يكون

[13] د. عبد الغني بسيوني عبد الله, مرجع سبق ذكره, ص 175

[14] د. محمد عبد الله الحراري, مرجع سبق ذكره, ص 495

طلب الإلغاء ذاته مبنياً على أسباب جدية يستقل قاضي الموضوع بتقديرها وتحت رقابة المحكمة[15].

وجدير بالذكر أن شرط الجدية هو إجراء مقرر للمصلحة العامة أي لمصلحة الإدارة, إذ ليس من المعقول أن تكون قراراتها المطعون فيها بالإلغاء معرضة لوقف التنفيذ فور رفع الدعوى لمجرد أنها ترتب أضراراً لا يمكن تداركها, فيما لو ألغيت بحكم قضائي فجل القرارات ترتب بطبيعتها أضرار كقرارات الهدم, والإزالة, وقرارات نزع الملكية للمنفعة العامة, وقرارات سحب التراخيص, وقرارات فصل الطلاب, هذه جميعها قرارات اعترف المشرع بها لجهة الإدارة شريطة التقيد ببعض الضوابط والشروط من حيث مظهرها الخارجي, أو من حيث مضمونها والغاية منها,ومن ثم يكون من المنطقي عدم جواز وقف تنفيذها إلا إذا تجاوزت الإدارة في إصدارها تلك الضوابط والشروط, وشابها بالتالي عيب من عيوب القرار الإداري, وهي عيوب يلتزم الطاعن بإثباتها وإقامة الدليل عليها, كما يجوز للقضاء أن يساعده في ذلك عندما يكون العيب متعلقاً بالنظام العام, كما هو الحال في عيب الاختصاص, أو عيب الشكل في القرار الإداري[16].

فقد أكدت المحكمة العليا على شرط الجدية في حكمها الصادر بتاريخ 20. 1 . 1991م بقولها (... وحيث إنه بحسب الظاهر من الأوراق ودون المساس بأصل الحق, أن ركن الجدية متوافر في هذه الدعوى, ذلك أن الجهة الإدارة حين أصدرت قرارها بإخلاء العقار لم تستند إلى أي من الحالتين الواردتين على سبيل الحصر في المادة الثانية من قرار مجلس قيادة الثورة بشأن إيجار الأماكن الصادر بتاريخ 8. 11. 1969م والذي خول فيه المشرع جهة الإدارة المؤجرة بسلطة إخلاء العقار بالطريق المباشر في حالتين وردت على سبيل الحصر هما : إذا احتاجت أي جهة حكومية إلى شغله أو إسكان أحد موظفيها -أو كان من المساكن الملحقة بالمرافق والمنشآت الحكومية المخصصة لسكن موظفي وعمال هذه المرافق وزوال الغرض الذي أعطى العقار من أجله مما يكون معه القرار حسب الظاهر قائماً على غير سبب مخالفاً للقانون, وبالتالي يكون ركن الجدية قد توافر في الدعوى, كما أن ركن الاستعجال متوافر أيضا في طلب الطاعن وقف تنفيذ القرار[17].

ويتوافر شرط الجدية عندما تُعطى وقائع القضية احتمالاً بوجود الحق محل الحماية الموضوعية من الناحية العملية, لأن المدعي لا يحتج عليه بإثبات الواقعة القانونية سبب الحق بل يكفي أن يُبين من الوقائع ما من شأنه أن يُعطى احتمالاً لوجود هذا الحق[18].
وبذلك لابد من توافر لطلب وقف التنفيذ شرطي الاستعجال والجدية وإذا ما تخلف هذان الشرطان أو تخلف أحدهما رفض طلب وقف التنفيذ ولكن دون أن يؤثر ذلك على دعوى الإلغاء ذاتها التي تبقى مع ذلك سليمة وقائمة[19]

[15]د. سليمان الطماوي , قضاء الإلغاء , مرجع سبق ذكره , ص 1048
[16]د. محمد عبد الله الحراري , مرجع سبق ذكره ص 496
[17]د.عمر محمد السيوي, مرجع سبق ذكره, ص 336
[18]أ. هدى صالح موسى البرعصي, القضاء المستعجل في القانون الليبي والمقارن, دار الفضيل, بنغازي, 2010 ص 59
[19]د. محمد فؤاد عبد الباسط, القرار الإداري, دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية, سنة 2005 ص 334

المبحث الثاني
طبيعــة وحجيــة الحكــم الصــادر بـوقـف التنفيـذ

بالرغم من أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء, يفصل فقط فالشق المستعجل,فهو حكم وقتي لا يمس أصل الحق إذ أنه معلقاً على نتيجة الفصل في الموضوع, إلا أنه يتمتع بكافة خصائص الأحكام القضائية وله حجية على الكافة.
لذا ستكون دراستنا لهذا الموضوع من خلال مطلبين الأول يخصص لطبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ, أما الثاني يكون لحجية الحكم الصادر بشأنه.

المطلب الأول/ طبيعــة الحكــم الصــادر بـوقـف التنفيـذ

لما كان طلب وقف التنفيذ يقدم بالتبعية لدعوى الإلغاء, فإنه من المنطقي أن تكون الجهة القضائية المختصة بنظر دعوى الإلغاء(وهي دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف) هي ذاتها الجهة المختصة بنظر طلب وقف التنفيذ, ذلك أن ولايتها بنظر طلب الوقف متفرعة ومنبثقة عن اختصاصها بنظر الدعوى الموضوعية.
ولقد قالت المحكمة العليا في هذا الصدد بحكمها الصادر بتاريخ 1974/5/9 (...إن الاختصاص يعتبر مسألة أولية يتعين على المحكمة, وهي تفصل في الشق المستعجل من المنازعة أن تتحقق من اختصاص جهة القضاء التي تنتمي إليها بالفصل في أصل النزاع, ومتى فصلت في الشق المستعجل من الخصومة بالقبول أو الرفض, فإن ذلك ينطوي بالضرورة على القضاء باختصاصها بالفصل في أصل النزاع...)[20].
ويفهم من ذلك أن المحكمة طالما نظرت في طلب وقف التنفيذ فإن ذلك يعد بمثابة إقرارها بالاختصاص في نظر الدعوى الأصلية, (دعوى الإلغاء) فلا يكون لها بعد ذلك الحكم بعدم اختصاصها في نظر الدعوى, كما أن الحكم الصادر في طلب الوقف هو حكم وقتي لا يمس أصل الحق, بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظرها في موضوع إلغاء القرار, والذي ويكون معلقاً على نتيجة الفصل في الموضوع, فيلغى كل أثر له إذا رفضت الدعوى كما يصبح غير ذي موضوع إذا حكم بإلغاء القرار.
لذا سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي :-

[20]طعن إداري رقم 12 / 20ق بجلسة 1974/5/9 السنة العاشرة العدد الرابع ص 76

الفرع الأول / وقتيــة الحكـم بـوقـف الـتـنفيـذ

إن طبيعة الأحكام المستعجلة تكمن في كونها تسبق الفصل في موضوع الدعوى فهي إذاً أحكام مؤقتة, ومن ثم فإنها لا تقيد قاضي الموضوع عند نظره في الدعوى الأصلية.
وترجع العلة في ذلك أن المحكمة وهي تفصل في طلب وقف التنفيذ, فإنها تبت في أمر مستعجل فتبحث في مدى توافر الشروط الشكلية والموضوعية للحكم بوقف تنفيذ القرار, وإلى أي حد يتوافر الاستعجال وجدية الأسباب التي ترجح احتمال عدم مشروعية القرار حتى تقضي بوقف تنفيذه, ولكن عن تصديها لموضوع الدعوى, وهو طلب إلغاء القرار الإداري فإنها تتعمق في البحث وتفحص الدعوى من جميع جوانبها وتتحرى عن مدى مشروعية القرار الإداري، حتى تصدر حكمها الموضوعي الذي يختلف بطبيعة الحال عن الحكم المؤقت[21].

ويجدربنا القول أن الحكم بوقف تنفيذ القرار, هو حكماً في مسألة موضوعية عارضة, ومن ثم فإن له كيانه المستقل, وبذلك فإنه يجوز الطعن فيه استقلالاً.
وبهذا الصدد تقول المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1976/2/26 ((...إن الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ فور صدورها, ومجرد رفع دعوى بطلب إلغاء قرار معين بحجة عدم مشروعيته, لا يمكن أن ينال من نفاذ القرار, وإلا لانتهينا إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها وهي شل نشاط الإدارة تماماً, لأن معظم نشاطها يصدر في صورة قرارات إدارية ولهذا تمتعت القرارات الإدارية بقرينة السلامة, حتى يثبت العكس وذلك ضماناً لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد لمصلحة المجموع, والحكم بوقف تنفيذها يعتبر فصلاً في طلب موضوعي عارض له كيانه المستقل...)[22].

كما أن المحكمة العليا قد بينت طبيعة وحجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري في حكمها الصادر بتاريخ 1974/5/9 إذ تقول (... إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن القضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري, أو رفض طلب وقف التنفيذ لا يعد أن يكون فصلاً في موضوع مستقل هو الشق المستعجل من الخصـومة المتعلـــق بتنفيذ القرار المطعـــون فيـــه, وبه تتأثر مراكز الخصوم من حيث تنفيذ القرار وينحسم النزاع في هذا الشق بحكم له مقومات الأحكام, وهو أن كان حكماً مؤقتاً بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر طلب الإلغاء, إلا أنه حكم قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها, ويجوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه, طالما لم تتغير الظروف وتأسيساً على ذلك يعتبر قرار المحكمة برفض وقف تنفيذ القرار الصادر لإخلاء حكماً وهو إذ قضى برفض طلب وقف التنفيذ فإن قضاءه هذا ينطوي بالضرورة, وبحكم اللزوم على قضائه باختصاص أصل النزاع بوصفه منازعة إدارية يختص بها القضاء الإداري ...)[23].

ولقد أكدت المحكمة العليا على موقفها السابق في حكماً له بتاريخ 2005/5/22م إذا تقول(...أن الحكـم الصادر فـي طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه سواء بوقف التنفيذ أو رفضه,

[21] د . عبد الغني بسيوني عبد الله مرجع سبق ذكره ص 225
[22] طعن إداري 12/ 22 ق بجلسة 1976/2/26 سنة وعدد المجلة 12/4 ص 49
[23] طعن إداري رقم 12 /20ق بجلسة 1974/5/9 السنة العاشرة , العدد الرابع ص76

وإن كان لا يمس أصل طلب الإلغاء, إلا أنه مع ذلك يظل حكماً قطعياً له مقومات الأحكـام وخصائصها...)[24].

فإذا صدر الحكم في الموضوع مؤيداً للحكم المستعجل الصادر بالقبـــول أو الرفض, فليس ثمة إشكال, أما إذا كان الحكم بشأن دعوى الإلغاء مغايراً للحكم المستعجل, فالأمر لا يخرج عن إحدى صورتين، إما أن يكون الحكم المستعجل بالقبول ويأتي الحكم في دعوى الإلغاء بالرفض, عندئذ ينتهي أثر الحكم المستعجل وتعود للقرار الإداري قوته التنفيذية ويعتبر الحكم المستعجل كأن لم يكن, وإما أن تكون الصورة عكسية, كأن يكون الحكم المستعجل بالرفض بينما الحكم الموضوعي بالقبول, عندئذ تكون العبرة بالحكم الموضوعي الذي ستعدل المراكز القانونية على أساسه[25].

وفي الحقيقة أن فرضية عدم التطابق بين الحكمين الحكم المستعجل,والحكم في الموضوع,بأن تقضي المحكمة برفض طلب وقف التنفيذ, ولكنها عند نظرها في الموضوع, تحكم بإلغاء القرار المطعون فيه, أو العكس تحكم بوقف تنفيذ القرار, تأتي في الموضوع وتحكم برفض دعوى الإلغاء, محل نظر عند بعض الفقه[26]فإذا كان للقضاء الإداري الحق في تكوين عقيدته عند نظره لموضوع دعوى الإلغاء, كما سبق بيانه إلا أن اختلاف الحكمين قد يؤدي إلى نتائج غاية في الخطورة من الناحية العملية سواء بالنسبة لجهة الإدارة مصدره القرار المطعون فيه بالنسبة للطاعن المتضرر من هذا القرار, خاصة إذا أخذنا في الاعتبار الفاصل الزمني الذي قد يمتد إلى سنة أو أكثر بين الحكمين, وفي حال عدم تطابق الحكمين فإن تغييرات قد تحدث خاصة فيما يتعلق بقرار نزع العقار للمنفعة العامة وتكون إزالتها شبه مستحيلة لذا فإن الأمر سيتحول إلى تعويض وفقاً لقواعد المسؤولية المدنية وبذلك فإن التدقيق والتروي أثناء نظر طلب وقف التنفيذ من شأنه تفادي هذه النتائج خطيرة.

ولكن يجدر بنا القول أن كان الحكم الصادر في الشق المستعجل, وإن كان لا يقيد الدائرة الإدارية التي أصدرته عند نظرها في الدعوى الموضوعية, فقد يكون نفس الحكم أو قد يخالفه, إلا أنه يقيدها فيما يتعلق بمسألة اختصاصها بنظر دعوى الإلغاء, بحيث لا يجوز لها بعد أن قبلت النظر فيطلب وقف التنفيذ أن تعود عند نظر طلب الإلغاء لتقضي بعدم اختصاصها.

وهذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا في العديد من أحكامها حيث تقول في حكمها الصادر بتاريخ 2005/1/2م على أنه(... متى قضت المحكمة في الشق المستعجل من الطعن الإداري المتعلق بطلب وقف تنفيذ القرار محل الطعن بالإلغاء في خصوصية اختصاص المحكمة وقبول الدعوى وغير ذلك من المسائل الفرعية, فلا يجوز لها أن تعود عند نظر طلب الإلغاء فتفصل من جديد في مسألة من تلك المسائل لأن حكمها الأول قضائي نهائي ...)[27].

الفرع الثاني / أثر الحكم في الموضوع على الحكم في الشق المستعجل

[24]طعن إداري رقم ق 98/49 سنة وعدد المجلة 3، 4 بتاريخ 2005/5/22م ص 40
[25]د.عبد الحكيم فوده, الخصومة الإدارية, دار المطبوعات الجامعية, 1996 ص 411
[26]د.محمد عبد الله الحراري, مرجع سبق ذكره, ص 503
[27]طعن إداري رقم 48/116ق, مجموعة أحكام المحكمة العليا, القضاء الإداري 2005, ص 35

مما لا ريب فيه أن صدور الحكم في الدعوى الأصلية المتعلقة بطلب إلغاء القرار الإداري له أثر مباشر على الحكم الذي صدرمن قبل في طلب وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغائه سواء كان هذا الحكم بإلغاء القرار الإداري أو برفض الدعوى ويترتب على الطبيعة المؤقتة للحكم بوقف التنفيذ زاول كافة آثاره القانونية إذا تم رفض الدعوى الأصلية كما أنه لن يكون ذي جدوى إذا صدر الحكم بإلغاء القرار لأن إلغاء يؤدي إلى اعتباره كأن لم يكن ومن ثم تزول كافة آثاره من وقت صدوره.

وبذلك قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 2005/1/30بقولها (... إن الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وإن كان حكماً مؤقتاً له مقومات الأحكام ويجوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه ويجوز الطعن فيه استقلالاً أمام المحكمة العليا إلا أنه يظل معلقاً على نتيجة الحكم الصادر في الدعوى فيزول كل أثر له فيما قضى به في طلب وقف التنفيذ قبولاً أو رفضاً بصدور حكم في موضوع الدعوى ويصبح بالتالي غير ذي موضوع ...)[28].

المطلب الثاني / الحكم بوقف التنفيذ له مقومات الأحكام القضائية

سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نخصص الفرع الأول لدراسة الحكم بوقف التنفيذ له قوة الشيء المقضي به, أما الفرع الثاني سيكون لدراسته بكونه حجة على الكافة, وذلك على النحو الآتي :-

الفرع الأول / الحكم بوقف التنفيذ له قوة الشيء المقضي به

من المسلم فقهاً وقضاءً إن الحكم الصادر بشأن وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بدعوى الإلغاء من الأحكام القطعية[29], فهو يحسم النزاع في الشق المستعجل لذا فهو يتمتع بحجية الشيء المقضييه فيما صدر فيه وبذلك فإنه يجوز الطعن فيه بشكل مستقلاً بكافة طرق الطعن المقررة قانوناً للطعن في الحكم الصادر بدعوى الإلغـــــاء, ولقـــد بنيت المـــادة(19)من قانون القضاء الإداري رقم (88) لسنة 1971م الأحوال التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة العليا في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف وهي منعقدة بهيئة قضاء إداري على النحو الآتي :-

1 . إذا كان الحكم المطعون فيه مبيناً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

2.إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

2 . إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سوء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

ويكون لذوي الشأن وللنيابة العامة الطعن بالنقص في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان الحكم وتطبق في شأنه الطعن الإجراءات المقررة للطعن بالنقض المنصوص عليها في

[28]طعن إداري رقم 48/78ق مجموعة أحكام المحكمة العليا, القضاء الإداري, 2005, ص86

[29]الحكم القطعي هو الذي يحسم النزاع في موضوع الدعوى أو في شق منه أو في مسألة متفرعة عنه, راجع في ذلك د. إبراهيم أبو النجا, شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية الليبي, دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية, الطبعة الأولى, 1998 ص 468, وكذلك د. أحمد أبو الوفا, المرافعات المدنية والتجارية دار المعارف, الطبعة الحادية عشر 1975

قانون المرافعات المدنية والتجارية ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك.

وغني عن البيان أن حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ على موضوع ما فصل فيه من وقف التنفيذ أو رفضه بل تشمل تلك الحجية المسائل الفرعية السابقة على الفصل في موضوع دعوى الإلغاء كالدفع بعدم الاختصاص أو عدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائياً[30].

ولقد أكدت المحكمة العليا على أن الحكم بوقف التنفيذ حكم يتمتع بكافة مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه ففي حكمها الصادر بتاريخ 1974/5/9 تقول (....بأن القضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري أو رفض طلب وقف التنفيذ لا يعد أن يكون فصلاً في موضوع مستقل هو الشق المستعجل في الخصومة المتعلق بتنفيذ القرار المطعون فيه وبه تتأثر مراكز الخصوم من حيث تنفيذ القرار وينحسم النزاع في هذا الشق بحكم له مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة الشـــيء المحكـــوم فيه فـــي الخصـــوص الـــذي صدر فيه ...)[31].

الفرع الثاني / الحكم بوقف التنفيذ حـجة علــى الكافة

نظراً لتمتع الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بحجة الشيء المحكوم فيه, فإنه يعتبر حجة على الكافة, بما فيها الجهة مصدرة القرار الإداري المحكوم بوقف تنفيذه, ومن ثم تلتزم بأعمال مقتضى الحكم والكف عن تنفيذ القرار أو عن الاستمرار في تنفيذه, إذا سبق لها أن بدأت في التنفيذ وإن لم تفعل ذلك عرضت نفسها للمساءلة القانونية[32].

فالحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بدعوى الإلغاء يحوز نفس حجية الحكم الصادر في الدعوى الأصلية, وطالما أن دعوى الإلغاء تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية, كان للحكم الصادر بشأنها حجة على الكافة, ذلك أنها تؤدي إلى إعدام القرار الإداري, ومن غير المنطقي أن يكون قائمة بالنسبة لبعض الناس ومعدوماً بالنسبة لبعضهم الآخر, وهذا الحجية للحكم الصادر بإلغاء القرار, أما الحكم الصادر برفض الإلغاء أو وقف التنفيذ فإنه لا يكتسي سواء الحجية النسبية.

لذا فإن العلة من تتمتع الحكم بالإلغاء بكونه حجة على الكافة, تتوافر أيضاً في الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري, فمن غير المعقول أن يتم إيقاف القرار الإداري بالنسبة لبعض دون غيرهم, ولهذا يكون له حجة على الكافة.

[30] د. مازن ليلو راضي, القضاء الإداري, دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق, ص 2014

[31] أ.هدى صالح موسى البرعصي,مرجع سبق ذكره, ص 336

[32] د. عمر محمد السيوي, مرجع سبق ذكره, ص 342

وتأسيساً على ذلك فإذا ما امتنعت الإدارة عن تنفيذ حكم وقف التنفيذ, فإن ذلك يعد بمثابة قرار سلبي يجوز الطعن فيه بدعوى الإلغاء, طبقاً لما نصت عليه المادة الثانية من قانون القضاء الإداري رقم 88 لسنة1971م بقولها (...ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاُ للقوانين أو اللوائح).

كما أن المشرع قد فرض جزاء يوقع على الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية بصفة عامة ومن بينهم الحكم بوقف التنفيذ إذ أنه حكم له مقومات الأحكام القضائية وخصائصها كما سبق وأن أسلفنا, وهذا الجزاء قد يكون وفقاً لقواعد المسؤولية المدنية وطبقاً لما نصت عليه المادة (166) مدني من أن كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم مرتكبه بالتعويض.

هذا فضلاً عن الجزاء الجنائي الذي أقره المشرع بالمادة رقم (234) من قانون العقوبات التي نصت على أن (يعاقب بالحبس والعزل لكل موظف عمومي استغل وظيفته لإيقاف تنفيذ الأوامر الصادر من الحكومة أو تنفيذ القوانين ... ويعاقب بالعقوبة ذاتها لكل موظف عمومي امتنع عن تنفيذ حكم أو أمرمما ذكر بعد عشرة أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاصه)وبهذا تكون الدعوى الجنائية وسيلة لإجبار الأفراد على تنفيذ القرارات الإدارية واحترامها.

الخاتمــة

من خلال البحث في موضوع وقف تنفيذ القرار الإداري تبين أن العلاقة بين طلب وقف التنفيذ وطلب الإلغاء, هي علاقة الأصل بالفرع, إذ أنه طلب وقف التنفيذ تابع لطلب الإلغاء وتمهيداً له, لذا نص المشرع على ضرورة تضمينه بصحيفة دعوى الإلغاء ذاتها, واعتبر القضاء ذلك شرطاً جوهرياً يترتب على إغفاله رفض طلب وقف التنفيذ.
كما اشترط المشرع أن تتوافر حالة الاستعجال لقبول الطلب الوقف والتي تعني أن نتائج تنفيذ القرار الإداري قد يكون من المتعذر معالجتها لاحقاً, بالإضافة إلى أن القضاء الإداري قد ابتدع شرطاً ثالثاً لقبول الطلب وهو رجحان الحكم بالإلغاء وهو ما يعرف بشرط الجدية, أي أن تكون هنالك أسباب قوية يرجح معها أن المحكمة ستقضي بإلغاء القرار, لابد لقبول طلب وقف التنفيذ من توافر هذه الشروط مجتمعة وإلا كان على الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف رفض الطلب, كما أن طبيعة الأحكام المستعجلة تكمن في كونها تسبق الفصل في موضوع الدعوى فهي إذاً أحكام مؤقتة, ومن ثم فإنها لا تقيد قاضي الموضوع عند نظره في الدعوى الأصلية فقد يحكم في الشق المستعجل بالرفض ثم يأتي ويحكم في الموضوع بإلغاء القرار

أن للحكم الصادر بوقف التنفيذ حجة على الكافة تشمل تلك الحجية المسائل الفرعية السابقة على الفصل في موضوع دعوى الإلغاء كالدفع بعدم الاختصاص أو عدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائياً.

وبذلك فإن طلب وقف التنفيذ يعد مكملاً للحماية التي منحها المشرع للأفراد من خلال دعوى الإلغاء في حال تعسف السلطة التنفيذية.

Suspension of implementation of the administrative decision

The suspension of the execution of the administrative decision is so closely linked to the extent that the legislator has conditioned his acceptance to include the request for the stay in the newspaper of the cancellation claim itself, and not in a separate newspaper. Then came the administrative judiciary to impose another condition, which is not provided by the legislator, a seriousness, which means that the grounds on which the request for suspension must be strong reasons to be likely to cancel the decision, and the ruling issued by the suspension of the special nature of being a temporary provision, It does not restrict the revolving Issued by the judgment in the original case (case of cancellation), it is a suspended sentence on the outcome of a subject, which, if passed, eliminated all traces of the suspended sentence becomes irrelevant.

In spite of this, it is a definitive judgment that has all the elements and characteristics of the judgments, and it challenges independence in the same circumstances as the appeal of the cancellation, as it has an argument to all, as it is inconceivable that the decision is the position of some and effective for others.

قائمــة المــراجــع

- إبراهيم أبو النجا, شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية الليبي, دار الجامعة الجديدة, بالإسكندرية, الطبعة الأولى, 1998.
- أحمد أبوالوفا, المرافعات المدنية والتجارية, دار المعارف, الطبعة الحادية عشر, 1975.
- أحمد عمر بوزقية, قانون المرافعات, الجزء الأول, منشورات جامعة قاريونس, بنغازي, الطبعة الثانية.
- حسن كيره, المدخل إلى القانون, منشأة المعارف, بالإسكندرية, سنة 1993.
- سليمان الطماوي, القضاء الإداري, الكتاب الأول قضاء الإلغاء, مراجعة وتنقيح د. عبد الناصر ابوسمهدانة, ود.حسين إبراهيم خليل دار الفكر العربي, بالقاهرة, الطبعة الأولى, 2015.
- عبد الحكيم فودة, الخصومة الإدارية, أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها, دار المطبوعات الجامعية, لسنة 1996.
- عبد الغني بسيوني عبد الله, وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري, منشورات الحلبي الحقوقية, الطبعة الثانية, 2007
- عبد القادر محمد شهاب, أساسيات القانون الحق في القانون الليبي, منشورات جامعة قاريونس, بنغازي, الطبعة الخامسة, 2006.
- عمر محمد السيوي, الوجيز في القضاء الإداري, دار الفضيل, بنغازي لسنة 2013م.
- مازن ليلو راضي, القضاء الإداري دراسة الأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق.
- محمد عبد الله الحراري, الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي, المكتبة الجامعة, الطبعة السادسة, لسنة 2019 .
- محمد فؤاد عبد الباسط, القرار الإداري, دار الجامعة الجديدة, بالإسكندرية, سنة 2005 .
- مصطفي عبد الحميد دلاف, حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي, دار جين للطباعة والنشر, بالبيضاء, الطبعة الأولى, لسنة 2018.
- نصر الدين مصباح القاضي, النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة, دار الفكر العربي, بالقاهرة, الطبعة الثانية 2002.
- هدى صالح موسى البرعصي, القضاء المستعجل في القانون الليبي والمقارن, دار الفضيل, بنغازي, لسنة 2010.