

وقف تنفيذ القرار الإداري

إبراهيم الهندي، وليد عرب، زكريا رسلان

قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة حلب

طالب دراسات عليا (دكتوراه)

الملخص

يعترض المشرع والقضاء بشأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية مصالح متعارضة ومتباينة يجب عليهما التوفيق بينها، فمن جهة نرى أن المصلحة العامة تستوجب تمتع القرارات الإدارية بنفاذ مباشر من أجل إستقرار المراكز القانونية فضرورات سير المرافق العامة تتطلب خضوع الأفراد للقرارات الإدارية، في حين أنه من جهة أخرى نرى أن هذه القرارات قد ترتب ضرر بالنسبة للأفراد يستحيل تعويضه إذا ما قامت الإدارة بتنفيذ هذه القرارات قبل صدور حكم في دعوى الإلغاء، وقد اتبع المشرع في هذا المجال مسلكاً قوامه التوفيق بين هذه المصالح المتعارضة إذ لم يفتح المجال واسعاً ولم يترك الأفراد دون حق في اللجوء للطعن وطلب وقف تنفيذ هذه القرارات، وإنما سمح لهؤلاء فيما إذا رغبوا بوقف تنفيذ هذه القرارات والطعن بها أن يتقدموا بهذا الطلب مقترناً بدعوى الإلغاء خلال المدة المحددة من المشرع، وأجاز للقضاء الإداري الحكم بوقف تنفيذ هذه القرارات ضمن شروط يجب توافرها، علماً بأنه استثنى بعض القرارات الإدارية من جواز وقف تنفيذها، كما أعطى للحكم الصادر بوقف التنفيذ حجية الأحكام القضائية وأجاز الطعن فيها إستقلالاً دون الفصل في موضوع الدعوى.

مقدمة:

تعتبر دعوى إلغاء القرار الإداري بسبب ما يحيط بها من ظروف من قبيل
الدعوى المستعجلة بطبيعتها ، فالإدارة خصم قوي يتمتع بامتيازات السلطة العامة
القاهرة إذا ما قورنت بالفرد الضعيف الذي يتعرض لضغط شديد قد يضعه في
أوضاع لا تحتمل ، فضلاً عما يتطلبه القانون الإداري من إستقرار المراكز القانونية
وحسمها وهي مراكز متحركة ومتطورة بطبيعتها، ونظراً لما يتطلبه الفصل في

دعوى إلغاء القرارات الإدارية من وقت قد يطول فإن المشرع قد أباح لذوي الشأن التقدم بطلبات معينة إلى القاضي الإداري للبت فيها دون الانتظار لحين الفصل في دعوى الإلغاء لما قد يترتب من ضرر بالنسبة للأفراد إذا ما قبلوا هذا الوقت ومن الأمور المستعجلة التي نص عليها القانون وقف تنفيذ القرارات الإدارية وإستمرار صرف الراتب [1] فالقاعدة العامة في هذا الشأن أن رفع الدعوى بطلب إلغاء قرار إداري معين لا يؤثر على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ، وهي الأثر غير الوافق للطعن، والأساس القانوني لقاعدة تمتع القرارات الإدارية بقوة تنفيذية ذاتية يتمحور حول قرينة سلامة القرارات الإدارية ، وعلى كل من يدعي خلاف ذلك أن يقيم دعوى إلغاء هذا القرار وإثبات عدم مشروعيته، " وهذا بخلاف القضاء الإداري الألماني الذي يرتب الأثر الوافق للطعن في القرار الإداري ويعتبر مكون أساسي في البناء القانوني للقانون الإداري الألماني ، لأن المشرع الألماني يدخل نظام وقف التنفيذ في المنظومة الدستورية ، معتبراً إياه حق دستوري لأن الحماية القضائية المقررة للأفراد في ألمانيا هي الحماية القضائية الشخصية ، لذلك فإن المشرع الألماني يقرر كقاعدة عامة الأثر الوافق للطعن [2].

لقد وجد نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لإحداث توازن بين المصلحة العامة والتي تستوجب تمتع القرارات الإدارية بنفاذ مباشر تفعيلاً للعمل الإداري وبين المصلحة الخاصة لمن صدر بشأنه القرار والذي قد يضره تفيذه بشكل مستحيل للتدارك رغم رجحان إلغاء القرار ، ولتوقى إلحاق أضرار دائمة من تنفيذ قرارات سيقضى في الغالب بعدم مشروعيتها ، حيث توجب المصلحة العامة بمعناها الشامل إحداث نوع من التوازن بين صالح المجتمع في تفعيل النشاط الإداري من خلال القرارات الإدارية ، وفي ذات الوقت عدم التضحية بصالح الفرد والذي قد يضار من تنفيذ قرار من المرجح إلغاء القضاء له [3] ، كما أن النص الوحيد الذي ورد بشأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية هو نص المادة 21 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم 55 لعام 1959 والتي تنص على أنه : " 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 يتعثر تداركها ، وبالنسبة إلى القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها، على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه* .

أهمية البحث:

يشكل وقف تنفيذ القرارات الإدارية وسيلة أساسية وهامة في يد المدعي للدفاع عن حقوقه أمام القضاء وحق طلب وقف التنفيذ بشكل وسيلة هامة جداً للأفراد لوضع حد لتعسف الإدارة إذا ما أسرعت إلى تنفيذ القرار المطعون فيه ، لذلك فإننا نرى أن أهمية البحث تكمن في أهمية الموضوع المطروح التي تتمثل في تعريف الفرد بوسائل الدفاع عن نفسه من أجل التخلص من تنفيذ القرار التي تحاول الإدارة تنفيذه ، إذ أن معرفته الدقيقة بما يمكن أن يقوم به للتخلص من تنفيذ القرار المخالف لمبدأ المشروعية يعتبر وسيلة هامة للزود عن حقوقه وحرياته ، كما يعتبر مصدر تأخير وتعطيل للعمل الإداري ، ولاشك في أن ذلك إضراراً بالمصلحة العامة التي يجب أن تغلب عند التعارض مع المصلحة الخاصة لذلك تشكل أهمية البحث إيجاد التوازن بين هذه المصالح المتعارضة.

هدف البحث:

يهدف البحث في دراسة وقف تنفيذ القرار الإداري إلى:

1. دراسة مفهوم وطبيعة وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري ، دراسة كافية ووافية بهدف بناء نظرة شاملة حولها تعريف المواطنين بما يمكنهم القيام به لحماية حقوقهم التي صانها الدستور .
2. تعريف الأفراد وتنويرهم بوسيلة هامة من وسائل الدفاع عن حقوقهم وحرياتهم من تعسف الإدارة .

3- إزالة اللبس والغموض الذي يكتنف هذا الموضوع لاسيما في ظل غياب أي دراسة متعمقة ومتخصصة في هذا الموضوع في سوريا على الرغم من أهمية هذا الموضوع.

طريقة البحث:

نتبع من أجل معالجة هذا البحث الطريقة العلمية التحليلية التي تعتمد على تحليل الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري بشأن وقف تنفيذ القرار الإداري واستخلاص الأفكار والمبادئ التي تحملها هذه الأحكام سيما وأن المشرع جاء بنص قانوني مقتضب مما يعني عدم إمكانية الاستغناء عن أحكام القضاء الإداري في هذا الموضوع، ولا نقصد القضاء الإداري السوري فقط، وإنما القضاء الفرنسي والمصري والألماني، لهذا سنعتمد أيضاً على طريقة الدراسة المقارنة.

خطة البحث:

من أجل معالجة الموضوع بشكل سليم والإحاطة به من مختلف جوانبه سنقسم البحث الذي نعالجه وهو وقف تنفيذ القرار الإداري أمام القضاء الإداري من خلال دراسة مقارنة بين كل من القضاء الإداري السوري والمصري والفرنسي الذي يرتب الأثر غير الواقف للطعن، وبين القانون الألماني الذي يرتب الأثر الواقف للطعن وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول- شروط وقف التنفيذ.

المطلب الثاني- القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها.

المطلب الثالث - الحكم في طلبات وقف التنفيذ .

المطلب الأول- شروط وقف التنفيذ

اشترط المشرع في المادة 21 من قانون مجلس الدولة السوري شرطين لوقف التنفيذ هما: شرط شكلي وهو أن يكون قد تم تسجيل هذا الطلب في صحيفة الدعوى فقد نصت المادة 21 على أن " يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى " ، وشرط موضوعي وهو أن ترى المحكمة أن تنفيذ القرار يرتب نتائج يتعذر تداركها ، وقد أضاف القضاء الإداري شرطاً ثالثاً لوقف

تنفيذ القرار الإداري، وهو استناد طلب الإلغاء إلى أسباب جديّة تبرر تقديمه ، وفي ألمانيا استلزم المشرع الألماني لكي تحكم المحكمة بوقف تنفيذ القرار الإداري (ترتيب الأثر الواقف) شرطين : شرط المشروعية ، و شرط الاستعجال إلا أنه لم يتطلب توافرها معاً ، فتوافر أحدهما يكفي للحكم بوقف التنفيذ [2] ، لذا تنحصر شروط قبول وقف تنفيذ القرار الإداري في دعوى الإلغاء لدى مجلس الدولة السوري إلى ثلاثة شروط تتمثل في ضرورة إقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء ، مع توافر الاستعجال، إضافة إلى جديّة الطلب، لذلك سوف نتناول تلك الشروط في الفروع الثلاث الآتية:

الفرع الأول - إقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء

يشترط لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون مقترناً بدعوى إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه وذلك سداً للسبل أمام رغبات التسوية والمماطلة ، والأساس القانوني لهذا الشرط ما نصت عليه المادة 21 قانون مجلس الدولة: " 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" ، ومعنى هذا أن طلب وقف التنفيذ لا يجوز إيدأه أثناء نظر الدعوى إذا لم يكن مسجلاً في صحيفة الدعوى، أي يجب أن يقترن طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في نفس الصحيفة الذي يتقدم بها المدعي لرفع دعواه.

فالبين من النص أنه يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إيداء الطلب في صحيفة دعوى الإلغاء أي أن تقترن الطلبات في صحيفة واحدة ومن ثم لا يقبل طلب وقف التنفيذ بصحيفة مستقلة أو إيدأه أثناء المرافعة، وسبب ذلك أن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها وذلك ببسط الرقابة القانونية على القرار على أساس وزنه بميزان القانون وزناً مناطه المشروعية بالإضافة إلى ركن الاستعجال ، فلا يجوز أن يطلب وقف تنفيذ الحكم استقلالاً عن طلب إلغائه [4] ، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية : يجب

أن يكون طلب وقف التنفيذ مقترناً بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة حتى تكون الدعوى مقبولة ، ذلك الشرط الشكلي واجب في حالة إقامة الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة [5]، إلا أن القضاء الإداري السوري قد سار على قبول طلب وقف التنفيذ إذا ماتم تقديمه كطلبات عارضة أثناء النظر بالدعوى شريطة صدوره بعد إقامة الدعوى ورفضه إذا كان صادراً قبل إقامة الدعوى ، وهذا يخالف بشكل واضح الشرط الجوهرى الذى نصت عليه المادة 21 لقبول طلب وقف التنفيذ وهو إقترانه بطلب الإلغاء، و تطبيقاً لذلك فقد قضت : ان المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وفي ضوء أن طلب وقف التنفيذ مقدم على أساس طلب عارض ويتعلق بإنذار صادر قبل إقامة الدعوى ولم يكن مستجداً بعدها وجدت أن طلب وقف التنفيذ في هذه القضية غير مستوف للشرطين الواجب توافرها وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها [6] ، أما في فرنسا فإنه يجوز أن يقدم طلب وقف التنفيذ مقترناً بصحيفة دعوى الإلغاء ، كما يجوز أن يقدم في وقت لاحق على رفع دعوى الإلغاء وهذا ما سارت عليه التقاليد والأعراف فيما يتعلق بطلبات وقف التنفيذ المرفوعة أمام مجلس الدولة [2] ، وذلك على خلاف القضاء المصرى، وإنما نرى أن ما سار عليه القضاء الإدارى السوري هو عين الصواب ، فقد توهم الإدارة إلى أنها ليست في طريقها إلى تنفيذ القرار بمواجهة الطاعن ثم تفاجئه بعد رفع دعوى الإلغاء دون طلب وقف التنفيذ بإجراءات التنفيذ الجبري للقرار بناء على عدم طلبه وقف التنفيذ ، وعليه قضت المحكمة الإدارية العليا السورية على أنه : إذا كان الأصل أن طلب وقف التنفيذ لا يقبل إلا إذا رفع مقروناً بطلب الإلغاء ابتداءً إلا أن ذلك لا ينطبق على الحالة التي تبادر فيها الإدارة إلى إصدار قرارات متلاحقة بشأن نزاع معروض أمام القضاء ومن ثم كان لا بد من أن تمتد الرقابة القضائية إلى كل إجراء جديد إلى أن يفصل القضاء في النزاع [7] .

الفرع الثاني - أن يترتب على التنفيذ نتائج يتعذر تداركها

بالإضافة إلى إقتران طلب وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء ، تطلب المشرع في المادة 21 من قانون مجلس الدولة السوري لوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء أن تكون النتائج التي تترتب على تنفيذ القرار يتعذر تداركها مستقبلاً فيما إذا تم الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه، فإذا ظهرت للمحكمة الناظرة بدعوى الإلغاء أمور يخشى عليها من فوات الوقت أو نتائج يتعذر تداركها لو لم تحكم بوقف تنفيذ القرار ، أضرار يحيط بالحق الذي يسعى المدعي المحافظة عليه من خلال دعواه كان للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه.

ويقصد بهذا الشرط أن تنفيذ القرار يقترن باحتمال وقوع نتائج لا يمكن تداركها مستقبلاً فيما لو انتظر الأمر لحين الفصل في موضوع دعوى الإلغاء، لذلك منح المشرع السوري القضاء الإداري سلطة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذا انطوى تنفيذ القرار على خطورة تؤدي إلى نتائج يصعب تلافيها، خاصة وأن إجراءات دعوى الإلغاء قد تستغرق وقتاً طويلاً حتى الفصل في موضوعها بالقبول أو الرفض، إن مفهوم شرط الاستعجال وتقرير توافر الاستعجال بما يؤدي إليه تنفيذ القرار من إحداث نتائج يتعذر تداركها أمر متروك لتقديره للمحكمة في ضوء وقائع وظروف الدعوى ، وموقف المدعي نفسه من توقي تلك النتائج .

فالمشرع حين خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء ، إنما استهدف توقي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذ هذه القرارات مع الحرص في ذات الوقت على مبدأ قابلية القرارات الإدارية للتنفيذ رغم الطعن عليها بالإلغاء ، لذلك ترك المشرع للقاضي سلطة تقدير توافر ركن الاستعجال كشرط للقضاء بوقف التنفيذ ، ولا يكفي لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون من شأن القرار أن يترتب نتائج يتعذر تداركها فقط ، بل يلزم كذلك أن يثبت أن هذه الآثار لم تترتب بالفعل فمتى ثبت أن القرار قد نفذ وأنه قد رتب آثاراً فعلاً تعين على المحكمة رفض طلب وقف التنفيذ ، وعليه فقد إسقط قضاء المحكمة الإدارية العليا السورية على أن : " إن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق

الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وجدت أن محافظة دمشق بينت أن المخالفة أزيلت بالكامل قبل تبليغ الدائرة المختصة لحكم وقف التنفيذ لذلك وجب قبول الطعن وإلغاء الحكم الطعن وعدم البحث في طلب وقف التنفيذ لأنه غدا غير ذي موضوع^[8].

من جانبنا لا نؤيد القضاء برفض طلب وقف التنفيذ على إطلاقه متى ثبت أن القرار قد نفذ وأنه قد رتب آثاره فعلاً لأن من شأن ذلك أن يدفع جهة الإدارة التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء إلى المسارعة في تنفيذه حتى إذا ما نجحت في إتمام هذا التنفيذ قبل صدور الحكم في طلب وقف التنفيذ ضمنت الحكم برفض الطلب ، لذلك فإننا نرى أنه ليس ثمة ما يمنع الحكم بوقف التنفيذ إلا في حالة استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه وعندها يجب على المحكمة أن تحكم على الإدارة بتعويض رادع إذا ثبت عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه .

كما نأرجح إتجاه المحكمة الإدارية العليا السورية في المنازعات التي تدور حول حقوق مالية بين إتجاهين فقد قضت : " إن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى أن تلغى الحكم بوقف تنفيذ قرار الحجز التنفيذي على أموال المكلف بضريبة الدخل وبيعها بالمزاد العلني لاستيفاء الضريبة إذا وجدت أن طلب وقف التنفيذ غير مستوف للشرطين الواجب توافرها وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها خلافاً لما قدرته محكمة الدرجة الأولى"^[9] ، وهنا نجد أن المحكمة الإدارية العليا ترى أن المنازعات التي تدور حول حقوق مالية ينتفي وقوع نتائج يتعذر تداركها من جراء تنفيذ ما قد يصدر من قرارات حولها ومن ثم تنتفي حالة الإستعجال التي تبرر وقف تنفيذها ، " إذا يؤول الأمر بعد حسم النزاع في طلب الإلغاء إلى حقوق مالية يسترد كل صاحب حق حقه، إن كان ثمة وجه لذلك ^[10] ، بينما نجدها في حكم آخر قضت: " إن المحكمة الإدارية العليا وقد وجدت أن طلب وقف تنفيذ قرار مديرية مالية دمشق بطرح العقار العائد للشركة الطاعنة للبيع بالمزاد العلني لقاء ضريبة دخل أرباح

حقيقية موضوع الطلب العارض مستوف للشرطين الواجب توافرها جديّة الطلب ترتب نتائج يتعذر تداركها أن توقف تنفيذ هذا القرار مع بقاء العقار خاضعاً للحجز الاحتياطي بدلاً من الحجز التنفيذي حتى يتم الفصل في الطعن المتعلق بأساس الدعوى " [11] ، وبرأينا يجب على القضاء الإداري أن يتأكد من أن نتائج تنفيذ القرار هي أضرار مادية فقط وأنه يمكن تداركها مستقبلاً ، فبيع متجر المدعي بالمزاد العلني لا يرتب فقط أضرار مادية بل هناك أضرار معنوية وسمعة المدعي التي لا يمكن تداركها بعد حسم النزاع إضافة إلى أن إنقطاع مورد رزق المدعي والعاملين معه في العقار الذي صدر قرار البيع بشأنه يرتب نتائج يتعذر تداركها .

الفرع الثالث - استناد دعوى الإلغاء إلى أسباب جديّة

أضاف القضاء الإداري السوري شرطاً ثالثاً يتمثل في جديّة الأسباب التي يستند إليها الطاعن في دعوى الإلغاء ، حتى لا يتخذ طالب وقف التنفيذ من طلبه وسيلة لعرقلة تنفيذ القرارات الإدارية التي تعتبر وسيلة الإدارة وأداتها لإدارة المرافق العامة ، فجديّة الطلب يعني أن تثبت المحكمة أن هناك أسباب ظاهرة قوية وجديّة توحى بأن القرار سوف يكون مآله الإلغاء ، أو من المرجح الحكم بإلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ، وذلك من واقع الأسباب والأسانيد التي أسس عليها الطاعن صحيفه دعواه ، وباعتبار أن سلطة المحكمة في البت بوقف تنفيذ القرار مشنقة ومنفردة من سلطة الإلغاء ، فلا بد للقاضي أن يسلط رقابته على مشروعية القرار الإداري عند النظر بطلب وقف التنفيذ ، كما يتصدى لمشروعيته عند النظر في دعوى الإلغاء ، * فالقاضي الإداري لا يفصل في طلب وقف التنفيذ بل يعد دراسة يستكملها بعد ذلك عند الفصل في الموضوع ، فرقابة القضاء الإداري للقرارات الإدارية سواء في مجال وقف تنفيذها أو في مجال إلغاءها هي رقابة قانونية تسلطها المحكمة في الحالتين على هذه القرارات للتعرف على مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون نصاً وروحاً ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء عند الفصل فيه متمساً بمثل هذا العيب قامت إلى جانب ذلك حالة الإستعجال " [1] ، إن شرط الجديّة يقوم إذا تمكن القاضي من ترجيح احتمال إبطال

القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ ، من خلال فحص ظاهري للأوراق ، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن: "تقدير ما إذا كانت نتائج التنفيذ يتعذر تداركها أم لا متروك إلى المحكمة و تقدير المحكمة في هذا لا يبنى على اليقين في إلغاء القرار المطعون فيه أو رجحان إغائه أو بالعكس على اليقين في رفض الطعن ورجحان رفضه لأن اليقين أو الرجحان لا يحصلان إلا بعد البحث في موضوع الدعوى ، مما يتعين عدم جواز البحث في موضوع الدعوى عند الفصل في طلب وقف التنفيذ[12] .

لذلك فإننا نرى أنه على القضاء الإداري و المحكمة الإدارية العليا عدم الغوص في موضوع الدعوى عند النظر بطلب وقف التنفيذ والإكتفاء بما إستقر عليه فقه القانون العام حين البت بوقف التنفيذ والإكتفاء من خلال فحص ظاهري لأوراق الدعوى ، كما يجب على المشرع أن يتدخل ويحدد المدة الزمنية للمحاكم للبت بوقف تنفيذ القرارات الإدارية وأن يحذو حذو المشرع الفرنسي ، ففي فرنسا يلتزم قاضي وقف التنفيذ بأن يحكم خلال مدة محددة وفق ما قرره المواد (3 ، 46) من قانون 2 مارس سنة 1982 والمتعلق بحقوق وحرريات ، ومن حق مدير الإقليم الطعن في قرارات السلطة اللامركزية ومن ثم طلب وقف تنفيذها ، ومن ثم إلزام القاضي الإداري بأن يحكم بوقف التنفيذ إذا ما وجد أن ثمة سبب جدي واحد على الأقل للإلغاء ، خلال 48 ساعة من تاريخ طلب الوقف وذلك إذا كان القرار المطعون فيه والمطلوب وقف تنفيذه يتضمن تعدياً على ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم العامة ، والقاضي الإداري المختص في مثل هذه الحالة هو رئيس المحكمة الإدارية ، أو عضو المحكمة المفوض لهذا الغرض ، أما بالنسبة للقرارات الأخرى ، فيكون شهراً من تاريخ طلب الوقف[2] .

المطلب الثاني- القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها

القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها هي القرارات التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء، دون اللجوء إلى تظلم سابق، أي أن القرارات الإدارية التي لا يقبل إغائها قبل الالتجاء إلى طريق التظلم الإداري بها، لا يجوز وقف تنفيذها.

لقد أجاز المشرع للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذا تم إيداع الطلب في صحيفة الدعوى التي يطلب فيها المدعي إلغاء القرار حيث جاء نص المادة 21 على أنه " 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 يتعدى تداركها " ، إلا أن هذه الإجازة من المشرع ليست مطلقة إذ أن الفقرة التي تلتها وضعت قيد مؤداه أنه بالنسبة للقرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد المحدد وفق أحكام المادة 22 منه اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه، وبناء على ذلك سوف نعرض للقرارات الإدارية التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً في فرع أول، ثم استثناء طلبات الحكم باستمرار صرف المرتب بالنسبة للقرارات الصادرة بالفصل في فرع ثاني.

الفرع الأول - القرارات الإدارية التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً
لقد حددت المادة 8 من قانون مجلس الدولة السوري المنازعات التي يختص مجلس الدولة بالفصل فيها دون غيرها ، سواء تلك التي تدخل في نطاق القضاء الكامل أو المنازعات التي تندرج في قضاء الإلغاء ، حيث نجد أن المشرع قد نص على عدم قبول طلبات الإلغاء لبعض القرارات قبل التظلم منها إدارياً وهذه القرارات هي الطوائف الثلاث التي حددتها الفقرة 2 من المادة (12) من قانون مجلس الدولة السوري المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً من المادة (8) وهي: الطلبات التي يقدمها ذور الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بمنح علاوات والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو

الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي (باستثناء المراسيم والقرارات التي تصدر استناداً لأحكام المادة 85 من قانون الموظفين الأساسي) .
ويترتب على ذلك خروج القرارات الداخلة من هذه الطوائف الثلاث من نطاق وقف التنفيذ تطبيقاً للمادة 21 من قانون مجلس الدولة السوري لأن الطعن فيها بالإلغاء لا بد أن يسبقه تقديم تظلم إداري إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية لها وابتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم.
فالأصل هو أن كل قرار إداري يجوز الطعن فيه بالإلغاء يجوز طلب وقف تنفيذه ما لم يرد نص بغير ذلك، وهنا نجد أن المشرع قد إستثنى من الأصل العام المقرر في تلك القرارات ، القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة.

الفرع الثاني - طلب استمرار صرف الراتب

لقد أجاز المشرع طلب الحكم باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة في حالة الفصل فقط وليس لكل موظف أوقف عن العمل لسبب أو لأخر جاز له التقدم بطلب استمرار صرف الراتب إذ نص في المادة /21/ منه على " أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه ، إذا كان القرار صادراً بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد المحدد وفق أحكام المادة /22/ منه اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه" .

يتضح من النص أن طلب استمرار صرف الراتب مؤقتاً هو من الطلبات المستعجلة التي تنظرها محاكم القضاء الإداري ، وتختص بنظر طلب الحكم باستمرار صرف مرتب الموظف الصادر بحقه قرار الفصل أو بجزء منه المحكمة المعقود لها الاختصاص بالفصل في دعوى إلغاء قرار الفصل والتي تختلف حسب نوع قرار الفصل ، فتكون محكمة القضاء الإداري أو المحكمة الإدارية إذا كان قرار الفصل قد صدر بغير الطريق التأديبي.

فالبيان من النص أنه يشترط لطلب استمرار صرف الراتب ما يلي :

أولاً- يجب أن يكون هناك قرار إداري قد صدر بفصل الموظف عن عمله، والذي يترتب عليه حرمان الموظف من راتبه، فلا يجوز طلب استمرار صرف الراتب في قرارات الإحالة إلى المعاش، حيث لا ينقطع مورد رزق الموظف المحال إلى المعاش لحصوله على راتبه التقاعدي ، كما لا يجوز طلب صرف الراتب في قرارات الاستيداع أو حالة صدور قرار الوقف عن العمل لأسباب تأديبية فقد نظم المشرع مسألة صرف الراتب في حالة الفصل فقط على نحو محدد.

ثانياً- يشترط لقبول طلب صرف الراتب أن يتم التظلم أولاً من قرار الفصل من الخدمة ، وهو تظلم وجوبي لورود نص المادة /21/ الذي يشير إلى أنه " يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم " ، لذلك فإذا لم يتقدم الموظف بالتظلم قبل طلب صرف الراتب، يجب على المحكمة أن تقضي بعدم قبول طلب صرف الراتب .

أما بشأن الميعاد الذي يجب على الموظف التقدم به لطلب صرف الراتب فإنه يحق للموظف تقديم هذا الطلب مادام التظلم لم يبت فيه، أما إذا أصدرت الإدارة قرارها بالتظلم قبل أن يتقدم إلى المحكمة بصرف الراتب، فإنه لا يحق له التقدم بهذا الطلب إلا أن يكون مقترناً بطلب الإلغاء أو كطلب عارض أثناء سير دعوى الإلغاء ، فالموظف الذي يصدر بحقه قراراً بالفصل من الخدمة وبعد التظلم من هذا القرار، إما أن يتقدم بطلب استمرار صرف المرتب كله أو بعضه إلى المحكمة المختصة بإلغاء قرار الفصل قبل البت بالتظلم ، أو أن يتريث لصدور نتيجة التظلم فإذا رفض جاز له أن يتقدم بدعوى الإلغاء مقترنة باستمرار صرف الراتب أو أن يتقدم بهذا الطلب قبل إقفال باب المرافعة لصدور الحكم .

أما إذا لم يرفع الموظف دعوى الإلغاء بقرار الفصل بعد رفض تظلمه في الميعاد المقرر في المادة (22) من قانون مجلس الدولة، فإن الدعوى تكون غير

مقبولة شكلاً سواء للطعن بالإلغاء أو لطلب استمرار صرف الراتب فيغدو قرار الفصل من الخدمة محصناً من الإلغاء أمام القضاء الإداري .

يتعين لقبول طلب استمرار صرف المرتب كله أو بعضه في حالة الفصل من الخدمة توافر شرطي وقف التنفيذ: وهما جدية الطلب وتترتب نتائج يتعذر تداركها . والواقع أنه بشأن قيام حالة الاستعجال وتترتب نتائج يتعذر تداركها، فليس من شك أن حرمان الموظف من راتبه وهو على الغالب المورد الوحيد لرزق الموظف وعائلته التي يعولها إلا إذا ثبت للمحكمة أن للموظف مورد آخر يغنيه السؤال ويعطيه حد الكفاف ، جاز للمحكمة رفض الطلب أو الحكم بجزء منه وفقاً لظروف الموظف وحالته المادية ، أما عن جدية الطلب فهي تلك الأسباب التي يستند إليها الموظف لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري الصادر بفصله من الخدمة، فالتقدم إلى طلب استمرار صرف المرتب كله أو بعضه يجب أن يرفق مع التظلم الذي قدم للإدارة والتي أورد فيها الأسانيد والحجج التي تؤيد إدعائه ، وهنا يجب التنويه إلى أن الشرط الشكلي الذي أورده المشرع للحكم بوقف التنفيذ والتي يترتب على إغفاله رد الطلب شكلاً وهو شرط اقتران هذه الطلب بطلب إلغاء القرار الإداري لا يسري على طلبات استمرار صرف الراتب، فالقاعدة العامة هي تقديم طلب صرف الراتب بعد التظلم الوجوبي من قرار الفصل من الخدمة وقبل رفع دعوى الإلغاء ما لم يكن الموظف قد أرفق طلب الاستمرار في صرف الراتب مقترناً مع طلب إلغاء قرار الفصل من الخدمة أو تقديمه أثناء سير الدعوى .

إن الحكم الصادر في طلب الاستمرار بصرف المرتب كله أو بعضه هو من الأحكام القضائية القطعية والوقتية، فهو حكم قطعي ينفذ بصدور القرار مثل الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ، يجوز الطعن فيه استقلاً عن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء ، وكذلك فهو حكم مؤقت لحين إلغاء القرار الصادر بالفصل ولا يلزم المحكمة حين نظرها لدعوى إلغاء قرار الفصل ، فلها أن تؤيد القرار رغم سبق حكمها بصرف الراتب أو رفضه ، وهو حكم مؤقت فقد ورد في نص المادة

21/ من قانون مجلس الدولة " في أن ما تصدره المحكمة في هذا الشأن هو حكم مؤقت باستمرار صرف الراتب فإذا حكم له اعتبر الحكم كأن لم يكن " وذلك على خلاف الصيغة الخاصة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية والتي استخدم المشرع فيها الأمر وليس الحكم " ويترتب على صدور الحكم باستمرار صرف الراتب، التزام جهة الإدارة بالقيام بعمل معين هو صرف المرتب كله أو بعضه حسبما يقضي به الحكم، وهو استثناء حقيقي يرد على قاعدة أن القاضي الإداري يقضي ولا يدير، وأنه لا يجوز له بالتالي أن يحكم على الإدارة بأن تتصرف على نحو معين أو أن يصدر إليها أوامر بذلك أو أن يحل محلها في هذا الشأن[13].

المطلب الثالث - الحكم في طلبات وقف التنفيذ

إذا اجتمعت في طلب وقف التنفيذ الشروط السابقة يجوز للقضاء الإداري وفقاً لأحكام لمادة 21 من قانون مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ، وهذا الأمر له مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة القضية المقضية ، وهو بذلك يكون من الأحكام القطعية التي تنهى النزاع الذي يثور في شأن استمرار تنفيذ القرار الإداري أو وقفه ، ويحسم الخصومة القائمة بشأن هذا التنفيذ ، وبالتالي يجوز الطعن فيه على استقلال أمام المحكمة الإدارية العليا دون انتظار لصدور الحكم في موضوع الدعوى ، لذلك فإننا سنقسم الدراسة في هذا المطلب إلى أربعة فروع وفق مايلي:

- الفرع الأول : خصائص الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.
- الفرع الثاني: حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.
- الفرع الثالث: الطعن في الحكم الصادر بطلب وقف تنفيذ.
- الفرع الرابع: آثار الحكم الصادر بطلب وقف التنفيذ.

الفرع الأول - خصائص الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ

تنتم الإجراءات التي تتبعها المحكمة حين النظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بالسرعة التي تقتضيها الطبيعة المستعجلة للنزاع في دعوى الإلغاء، ويتم الفصل فيه في مواجهة الخصوم وفي جلسة علنية ، وإن الحكم الصادر في طلب

وقف التنفيذ هو حكم مؤقت ، رغم كونه قطعياً فيما فصل فيه من موضوع أو من مسائل فرعية ، ويجوز الطعن فيه إستقلالاً وعليه سنتعرف على خصائص الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ من خلال سرعة إجراءات إصدار الحكم في غصن أول ثم تأقيت الحكم في الغصن الثاني .

الغصن الأول - سرعة إجراءات إصدار الحكم

إن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم صادر في مسألة مستعجلة، لذلك فإن القضاء الإداري السوري جرى على أن يتم البت في هذا الطلب دون إحالة القضية إلى السيد مفوض الدولة لتحضيرها، وتقصير المواعيد للبت في الطلب وفقاً لنص المادة 21 من قانون مجلس الدولة السوري:

أولاً- عدم إحالة القضية إلى السيد مفوض الدولة لتحضيرها قبل البت بطلب وقف التنفيذ وهذا ما سار عليه القضاء الإداري السوري والمصري ، وتبريراً لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها " إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الأصل أنه لا يسوغ الحكم في الدعوى الإدارية إلا بعد أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتحضيرها وإبداء رأيها القانوني مسبباً فيها طبقاً لقانون مجلس الدولة ، ويترب على الإخلال بهذا الإجراء الجوهري بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى ، إلا أن هذا الأصل لا يصدق على طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب الحكم بإلغائه ، لأن إرجاء الفصل في هذا الطلب لحين اكتمال تحضير الدعوى ينطوي على إغفال لطبيعته وتقويت لأغراضه وإهدار لطابع الاستعجال الذي يتسم به ويقوم عليه ، وللمحكمة قبل أن تتصدى لبحث طلب وقف التنفيذ أن تفصل صراحة وعلى وجه قاطع في بعض المسائل الفرعية مثل الدفع بعدم الاختصاص والدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد ، وذلك حتى لا يحمل قضاؤها في موضوع الطلب المستعجل قبل البت في هذه المسائل على أنه قضاء ضمني برفضها ، ولما كان الفصل في هذا الموضوع ضرورياً ولازماً قبل التعرض لموضوع طلب وقف التنفيذ ، وهي بلا شك تتسم مثله بطبيعة خاصة قوامها الاستعجال ، فإن ذلك يستوجب عدم التقيد بإجراءات تحضير دعاوي وتثبيتها للمرافعة عن طريق هيئة

مفوضي الدولة [14] ، ورغم أن الاجتهاد قد استقر على عدم ضرورة إحالة القضية إلى هيئة المفوضين ، إلا أننا نجد هيئة المفوضين ضمن هيئة المحكمة الناظرة بوقف التنفيذ ، كما أن لها الحق في الطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ أمام المحكمة الإدارية العليا إذا ارتأت ذلك .

ثانياً- تقصير المواعيد : حدد قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 لجهة الإدارة موعداً للرد على الدعوى المقامة عليها ، كما حدد لذوي الشأن أجلاً للحضور أمام المحكمة وذلك بالنسبة للدعاوي التي تنظر في أساس النزاع ، إلا أنه ميز الطلبات المستعجلة بأجل قصير ، سواء بالنسبة لرد الإدارة أو الحضور أمام المحكمة وذلك على النحو التالي :

- بالنسبة لرد الإدارة: نصت المادة 27 من قانون مجلس الدولة "على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق والملفات الخاصة بها، وإستثناء من هذا الميعاد فقد جرى نص المادة 28 على أنه " يجوز لرئيس المحكمة في أحوال الاستعجال أن يصدر أمراً غير قابل للطعن بتقصير الميعاد المبين في المادة السابقة ويعلن الأمر إلى ذوي الشأن خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره وذلك بطريق البريد ، ويسري الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان " ، ومن الملاحظ أن المشرع لم يحدد الميعاد الذي يتخذه القاضي استجابة لحالة الاستعجال حيث ترك ذلك لتقدير المحكمة تقررته وفق ظروف كل دعوى .

- بالنسبة للمواعيد المقررة : نصت المادة 101 من قانون أصول المحاكمات المرسوم التشريعي رقم 84 لعام 1953 المعدل بالقانون رقم 1 لعام 2010 على أن " ميعاد الحضور أمام الصلح والبداية والاستئناف ثلاثة أيام على الأقل ويجوز في حالة الضرورة إنقاص هذا الميعاد إلى أربع وعشرين ساعة ، وأعقبها المادة 102 منه على أن ميعاد الحضور في الدعاوي المستعجلة أربع وعشرين ساعة ويجوز في حالة الضرورة القصوى إنقاص هذا الميعاد إلى ساعة بشرط أن يحصل التبليغ

للخصم نفسه⁴، ونظراً لأن طلب وقف التنفيذ من الطلبات المستعجلة المقصودة بالمادة 102 ولعدم وجود نص بشأن ميعاد الحضور بقانون مجلس الدولة وإعمالاً لنص المادة 3 من قانون إصدار مجلس الدولة السوري والتي تنص على أن تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات فيما لم يرد نص وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي وبما لا يتعارض مع طبيعة علاقة القانون العام والمنازعة الإدارية، وترتيباً على ما تقدم فإن ميعاد الحضور بالنسبة لطلب وقف التنفيذ يكون أربع وعشرين ساعة ويجوز في حالة الضرورة، نقصه وجعله من ساعة إلى أخرى، وهذا القيد الذي وضعه قانون مجلس الدولة على تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات على المنازعات الإدارية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في قانون مجلس الدولة وذلك لحين صدور قانون الإجراءات لا يتعارض مع روابط القانون العام في هذا الشأن.

إن الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها فيجوز للمحكمة استثناء من هذا الأصل وقف تنفيذ القرار، والفصل في مثل هذا الأمر فصل في أمر مستعجل بطبيعته يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة ومبسطة، ومهمة المحكمة وقتئذ أن تثبت توافر مقومات طلب وقف التنفيذ من حيث جديته وتعذر تدارك نتائج التنفيذ فإذا تبين لها ذلك، فإنها تصدر حكماً مؤقتاً توقف به عدواناً بادياً للنظر العابرة، وإذا كانت المحكمة وهي في سبيل الفصل في هذا الطلب تتناول الموضوع فإن نظرتها له يجب أن تكون نظرة أولية لا تتعرض فيه إلا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ دون أن تسبق قضاء الموضوع وتنتهي إلى تكوين عقيدة فيه [15].

إن الطريق المألوف الذي رسمه القانون للقضايا المستعجلة هو تقصير المواعيد إلا أن هناك بعض الحالات لا يجدي فيها تقصير المواعيد المقررة لصدور قرار عن الإدارة يرتب نتائج خطيرة لا يمكن تداركها حتى لو تم تقصير المواعيد وهي حالة العطل القضائي وقد عالج ذلك المشرع المصري فقد نصت المادة العاشرة

من القانون رقم 9 لسنة 1949 على أنه " لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ هذا القرار المطعون فيه، على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها " ، إن رئيس مجلس الدولة وهو يقوم بذلك فإنما يقوم بما يماثل وظيفة قاضي الأمور المستعجلة لدى القضاء المدني ، لذلك فإننا نرى أن يحذو المشرع السوري حذو المشرع المصري الذي أجاز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ، في حال صدور قرار من الإدارة أثناء العطل القضائية أو حتى أثناء تدوير الدعاوى وإيقاف الجلسات خلال الشهر الأول من كل عام أو النص على إيجاد قضاء مستعجل لدى مجلس الدولة السوري.

الفصل الثاني - تأقيت الحكم

الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم مؤقت بطبيعته يصدر لدفع ضرر يتعذر تداركه فيما لو تم تنفيذ القرار الإداري وهو ينحصر في المدة ما بين صدور الحكم بشأن طلب وقف التنفيذ والحكم الصادر في دعوى الإلغاء ، حيث يصدر الحكم في طلب وقف التنفيذ لحين البت بأساس النزاع أو قد يصدر لمدة مؤقتة ، ويندرج هذا الحكم القطعي ضمن الأحكام الوقتية التي تصدر قبل الفصل في الموضوع ، بحيث لا يقيد المحكمة عند نظر موضوع الدعوى وبصدور الحكم في موضوع الدعوى يقف أثر الحكم الوقتي إذ تترتب آثار الحكم الأول من تاريخ صدوره باعتبار حكماً فاصلاً في موضوع دعوى الإلغاء واجب النفاذ من هذا التاريخ حتى لو طعن فيه ، أمام المحكمة الإدارية العليا ، إلا إذا أقرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك ، وإن الحكم بوقف التنفيذ يؤدي إلى إعادة الأمور بصورة مؤقتة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الإداري المطعون فيه، والسبب في تأقيت الحكم المستعجل هو لارتباطه بمصير دعوى الإلغاء فإن توصلت المحكمة عند فصلها في الموضوع إلى رفض الدعوى فإن آثار الحكم بوقف التنفيذ تنتهي وتزول قوتها، وأن توصلت إلى إلغاء القرار الإداري فإن آثار الحكم بوقف التنفيذ تمتد وتتصل بآثار الحكم بالإلغاء، وقد لا يختلف تنفيذ الحكم بوقف التنفيذ عن تنفيذ الحكم

بالإلغاء، إذ يتعين على جهة الإدارة في الحالتين اتخاذ الإجراءات الإيجابية لوضعها موضع التنفيذ، وقد قضت: إن حكم محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه هو حكم غير قطعي قابل للطعن من جهة وواجب التنفيذ فور صدوره دون انتظار نتيجة الطعن من جهة أخرى إلا أن ذلك لا يحول دون النظر في الطعن بهذا الحكم من قبل هذه المحكمة [16].

الفرع الثاني - حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ

يحوز الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري حجية ينحصر نطاقها في مجال القرار الصادر في موضوع وقف التنفيذ وفيما فصل فيه من مسائل فرعية، دون أن تقيد محكمة الموضوع حين البت بأساس النزاع في دعوى الإلغاء للقرار الإداري الذي صدر بشأنه قرار وقف التنفيذ، فالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يحوز حجية من حيث موضوعه، كما يحوز هذه الحجية فيما فصل من مسائل فرعية، ولا يقيد المحكمة عند الفصل في طلب الإلغاء.

- حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ فيما فصل فيه من مسائل فرعية: لا تقتصر 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 اختصاص القضاء الإداري بنظر الدعوى أو بعدم قبولها أصلاً لرفعها بعد الميعاد أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائياً أساس ذلك حتى لا يحمل قضاء المحكمة في الطلب المستعجل قبل البت في هذه المسائل على أنه قضاء ضمني بالإختصاص والقبول، ويتعين على قاضي المشروعية، قبل الفصل في طلب وقف التنفيذ أن يتصدى لحسم أمر إختصاص المحكمة بنظر المنازعة، ولمدى قبول الدعوى، حتى لا يفصل في طلب وقف التنفيذ حال كون الدعوى مما يخرج عن الإختصاص المقرر به تشريعياً أو كانت الدعوى غير مقبولة، وعليه فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية * قبل أن تتصدى المحكمة لبحث طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه عليها أن تفصل صراحة وعلى وجه قاطع في بعض المسائل الفرعية، سواء من تلقائها أو إزاء دفع من ذوي الشأن

يتعلق بالاختصاص أو بعدم قبول الدعوى ، وإن تعرض المحكمة للطلب مباشرة قبل الفصل في المسائل المذكورة يكون مخالفاً للقانون إذا اتضح أنها غير مختصة بنظر الدعوى، أو أن الدعوى كانت غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد الميعاد القانوني [17] ، وبالرغم من أن القاعدة في فقه القانون العام في فرنسا ومصر وما جرى عليه القضاء الإداري في كل منهما أن المحكمة لا تفحص طلب وقف التنفيذ إلا بعد أن تكون قد بحثت أولاً في اختصاصها بنظر دعوى الإلغاء ، وكذلك ميعاد دعوى الإلغاء ، ومن المسلم به أن طلب وقف التنفيذ لن يكون محلاً للبحث أمام المحكمة ما لم تكن الدعوى بشقها الموضوعي والمستعجل من اختصاص المحكمة ومقبولة شكلاً وإلا رفضت المحكمة الطلبين ، لكن ما يسير عليه القضاء الإداري السوري أن المحكمة وإن بحثت في موضوع الاختصاص أو حتى في شروط قبول الدعوى إلا أنها تثبت في طلب وقف التنفيذ فقط سواء بالقبول أو بالرفض وهذا القرار قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا والتي تحيل الدعوى بعد صدور قرارها إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وتسير الدعوى بنفس الإجراءات سواء أكانت من اختصاص القضاء الإداري أم لا، وبرأينا يجب على القضاء الإداري السوري أن يأخذ بما استقر عليه إجتهد المحكمة الإدارية العليا المصرية ، وأن تصدر قرار بشقها الموضوعي والمستعجل في حال كانت الدعوى غير داخلة في اختصاص القضاء الإداري وتنتهي الخصومة لما في الاستمرار بها من هدر ومضيعة لوقت القاضي ولمصاريف الدعوى حتى قبل إحالة القضية إلى هيئة مفوضي الدولة .

- حجبة الحكم في طلب وقف التنفيذ من حيث موضوعه : وهذا يعني أنه لا يجوز للمحكمة الحكم بوقف تنفيذ القرار التي سبق ورفضه إلا إذا ظهر لها ظروف جديدة لم تكن موجودة حين إصدار القرار السابق ، حيث يحوز الحكم المستعجل حجبة أمام قاضي وقف التنفيذ بشرط عدم تغير الظروف فإذا تغيرت الظروف التي صدر في ظلها الحكم من طلب الوقف زالت حجبيته وجاز إعادة النظر فيه مرة أخرى ،

فقد تظهر عوامل وأسباب لاحقة على صدور الحكم الصادر من طلب وقف التنفيذ سواء أكانت بالإيجاب أم الرفض تعال رفضه أو تأكيده[2].

الفرع الثالث- الطعن في الحكم الصادر بطلب وقف تنفيذ

الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ، هو حكم قضائي ومن ثم فهو يتمتع بخصائص الأحكام القضائية ومنها جواز الطعن فيه استقلالاً عن الحكم الصادر في طلب الإلغاء ، خلال المواعيد المقررة للطعن في الأحكام[18] شأنه في ذلك شأن أي حكم قضائي انتهائي[19]، فالحكم الصادر بوقف التنفيذ يعتبر حكماً قطعياً فيما فصل فيه فيجوز الطعن فيه استقلالاً دون انتظار الفصل في الدعوى وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية عندما قررت: " ان الحكم الذي تصدره المحكمة بوقف التنفيذ حكم قطعي في موضوعه وله مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة القضية المقضية في الوجه المستعجل من النزاع فقط "[20]، وهو بهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا استقلالاً شأنه في ذلك شأن أي حكم نهائي ، كما قضت بأنه تطبيقاً لأحكام المادتين (15و21) من قانون مجلس الدولة فإن القرارات الصادرة إيجاباً بوقف التنفيذ هي أحكام واجبة التنفيذ إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك[21].

على أن هناك بعض الحالات التي يستقر القضاء الإداري بعدم جواز الطعن في حكم وقف التنفيذ وهي : إذا صدر الحكم بقبول دعوى الإلغاء بعد سبق رفض المحكمة لطلب وقف التنفيذ فلا ضرورة إذن للطعن في الحكم الصادر برفض الطلب حيث إن إلغاء القرار الإداري يعني إعدامه من الناحية القانونية أو صدور الحكم برفض إلغاء القرار الإداري أو الحكم بانتهاء الخصومة في دعوى الإلغاء .

إن الطعن في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار لا تأثير له على نفاذه ، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا ، أو محكمة القضاء الإداري بخلاف ذلك، وذلك تطبيقاً لنص المادة 15 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 التي نصت على أنه " لا يجوز تنفيذ الحكم قبل فوات ميعاد الطعن فيه ويترتب على رفعه وقف تنفيذ الحكم وذلك فيما عدا أحكام المحاكم

التأديبية أو الأحكام الصادرة بالتطبيق للمادة 21 فتكون واجبة التنفيذ إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك ، وعليه يشترط أن يكون هذا الطلب مقرونًا مع عريضة الطعن ، أو يقدم كطلب عارض خلال ميعاد الطعن الملصوق عليه في الفقرة الثالثة من المادة / 15 / فإذا لم يقدم طلب وقف التنفيذ مقترناً مع صحيفة الطعن أو لم يتقدم خلال ميعاد الطعن فلا يجوز للمحكمة أن تقضي به ويعتبر ذلك القضاء بمثابة قضاء بأكثر مما طلبه الخصوم الأمر الذي يجعل الحكم باطلاً ، وإذا كان المشرع قد أجاز للمحكمة الإدارية العليا ذلك إلا أنه يجب في الطلب أن يتوافر شرطي وقف التنفيذ وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها إضافة إلى احتمال إلغاء الحكم محل طلب وقف التنفيذ .

الفرع الرابع - آثار الحكم الصادر بطلب وقف التنفيذ

تلتزم الإدارة بناء على القرار الصادر بوقف تنفيذ قرارها الانصياع للحكم والمبادرة إلى تنفيذه وإعمال مقتضاه بأن تكف فوراً عن متابعة التنفيذ فإذا استمرت الإدارة في تنفيذ القرار على الرغم من صدور حكم بوقفه ، جاز للمدعي المطالبة بالتعويض بالاضافة للملاحقة الجنائية بالامتناع عن تنفيذ حكم قضائي ، وهذا بخلاف الأحكام التي تصدر في أساس النزاع بدعوى الإلغاء ، حيث يجري إعدام القرار المحكوم بإلغائه مع كل ما يترتب على ذلك من آثار ونتائج للقرارات الإدارية والمراكز القانونية التي ترتبت على صدور القرار الإداري الذي تم إلغائه.

لقد استقر فقه القانون العام والقضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار إداري معناه أن يعود الأمر إلى ما سبق عليه ويرد ما كان إلى ما كان حتى يفصل في الدعوى المرفوعة بطلب إلغائه [22]، بينما في ألمانيا تلتزم الجهة الإدارية ، بناء على الحكم الصادر بوقف التنفيذ ، ليس فقط ما يكف عن موالاة التنفيذ إذا كانت قد بدأت ، وإنما محو آثار التنفيذ التي ترتبت في الماضي [2] وعلى عكس ما هو مقرر في النظام السوري والفرنسي والمصري فإن وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء يمكن أن يكون له في النظام الألماني أثر رجعي ، وهذا ما أوضحتها الفقرة الخامسة من المادة (80) من قانون

المحاكم الإدارية ، والتي قررت بأنه " ينتج عن صدور حكم بوقف تنفيذ القرار الإداري إحلال الأثر الواقف الذي استبعد سواء بواسطة المشرع أو بواسطة الإدارة "، كما أن الفقرة الرابعة من المادة (19) من القانون الأساسي تتطلب حماية قضائية للمتقاضين وبالتالي فهي تتطلب ضمناً أن يكون للأثر الواقف أثر رجعي[2].

بينما نجد القضاء الإداري السوري قد أوجد مفهوماً خاصاً لوقف التنفيذ ، حيث أن وقف التنفيذ يعني إبقاء كل شيء على حاله لحين إبلاغ الإدارة بقرار وقف التنفيذ بشكل أصولي ، رغم حضور ممثلها جلسة الحكم فإذا قضت المحكمة بوقف تنفيذ إجراءات إنذار بحجز عقار المدعي ، وكانت الإدارة قد تابعت الإجراءات قبل التبليغ وتم ختم العقار بالشمع الأحمر عندها يتوجب على المدعي أن يتقدم بطلب عارض لنزع الأختام وهذا مخالف لطبيعة وقف التنفيذ الذي يقتضي إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المطعون فيه بالإلغاء.

ومن المتصور أن تكون إجابة الطلب بوقف التنفيذ قرار معين قد يؤدي من الناحية العملية إلى أن يصبح الفصل في موضوع الدعوى غير ذي جدوى، لأن الغاية من المطالبة بالإلغاء قد يتوصل إليها الطاعن بحصوله على الحكم بوقف التنفيذ ، ويعتبر طلب وقف التنفيذ بمثابة إلغاء نهائي للقرار ويصبح عندها الحكم بالإلغاء غير ذي فائدة من الناحية العملية، عندها تقضي المحكمة بإنهاء الخصومة في الدعوى أو بتنازل المدعي عن الدعوى ، مثال ذلك طلب الطاعن إلغاء قرار منع سفره إلى الخارج وطلبه الحكم بوقف تنفيذه، فإن أصدرت المحكمة حكمها بوقف التنفيذ واستفاد الطاعن من هذا الحكم بأن غادر أرض الوطن، فإن الغاية من إلغاء القرار الإداري قد تحققت بوقف تنفيذه

لكل ما سبق يتبين أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لم يأخذ مكاناً مميزاً داخل القضاء الإداري السوري ، فهو بالنسبة للقضاء الإداري إجراء معطل للعمل الإداري، ومن ثم ينظر إليه بحذر شديد ، لذلك فإننا نقترح للمشرع :

1- النص تشريعياً على جواز تقديم طلب وقف التنفيذ في ذات صحيفة دعوى الإلغاء أو بطلب عارض لاحق أثناء النظر بدعوى الإلغاء ، مع إمكانية طلب تأجيل التنفيذ استقلاً عن دعوى الإلغاء.

2- أن يحذو المشرع السوري حذو المشرع المصري الذي أجاز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ، في الطلبات المستعجلة خلال العطل القضائية بمقتضى سلطته القضائية الولائية فهو ينهي النزاع القائم بشأن وقف تنفيذ القرار الإداري من عدمه ، في الحالات التي تتوافر فيها الجدية والاستعجال كحال صدور قرار من الإدارة أثناء العطل القضائية أو حتى أثناء تدوير الدعاوى وإيقاف الجلسات خلال الشهر الأول من كل عام أو النص على إيجاد قضاء مستعجل لدى مجلس الدولة السوري .

3- النص تشريعياً على تقصير المواعيد في الطلبات المستعجلة.

4- أن يرتب المشرع قاعدة الأثر الواقف لبعض القرارات الإدارية التي تمس حقوق وحريات الأفراد.

كما يجب على مجلس الدولة أن يلزم قضاء المحاكم ب :

1- على المحكمة الإدارية العليا أن تسبب قراراتها في مجال طلب وقف التنفيذ دون أي تفرقة بين الأحكام القاضية بالوقف وتلك الراضة له و أن تتخذ قرارها بتطبيق القانون وصون الدستور .

2- عدم إتجاه القضاء برفض طلب وقف التنفيذ على إطلاقه متى ثبت أن القرار قد نفذ وأنه قد رتب آثاره فعلاً لأن من شأن ذلك أن يدفع جهة الإدارة التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء إلى المسارعة في تنفيذه حتى إذا ما نجحت في إتمام هذا التنفيذ قبل صدور الحكم في طلب وقف التنفيذ ضمننت الحكم برفض الطلب ، لذلك فليس ثمة ما يمنع الحكم بوقف التنفيذ إلا في حالة استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه وعندها يجب على المحكمة أن تحكم على الإدارة بتعويض رادع إذا ثبت عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه.

- 3- يجب على القضاء الإداري و المحكمة الإدارية العليا عدم الغوص في موضوع الدعوى عند النظر بطلب وقف التنفيذ والإكتفاء بما إستقر عليه فقه القانون العام حين البت بوقف التنفيذ من خلال فحص ظاهري لمشروعية القرار والأضرار التي يمكن أن تترتب في حال تنفيذ القرار دون التعرض للموضوع الدعوى .
- 4- أن يشمل وقف التنفيذ جميع القرارات الإدارية دون أن يقتصر على القرارات الإدارية التي لا يجوز التظلم فيها قبل الطعن فيها بالإلغاء، فشرط التظلم الوجوبي لرفع دعوى الإلغاء إجراء مستهجن .
- 5- ألا يوازن القاضي أثناء النظر في دعوى الإلغاء بين المصلحة الخاصة للطاعن والمصلحة العامة حين البحث في عدم مشروعية القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، لأن المصلحة العامة ستغلب في كل الأحوال، لأن الضرر الناتج عن وقف التنفيذ ضرراً يصعب تعويضه إذا تعلق بالمصلحة العامة، بينما الضرر الذي يترتب جراء التنفيذ على المصلحة الخاصة يمكن تداركه بعد الإلغاء مما يؤدي إلى نوع من عدم العدالة .
- 6- يجب على المحكمة قبل أن تتصدى لبحث طلب وقف التنفيذ أن تفصل صراحة وعلى وجه قاطع في بعض الدفوع مثل الدفع بعدم الاختصاص والدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائياً ذلك أن الفصل في هذه الدفوع ضروري ولازم قبل التعرض لموضوع طلب وقف التنفيذ وتتسم مثله بطبيعة خاصة قوامها الاستعجال، و أن يأخذ القضاء الإداري السوري بما إستقر عليه إجتهااد المحكمة الإدارية العليا المصرية ، بأن تصدر المحكمة قرارها بشقها الموضوعي والمستعجل أثناء النظر في طلب وقف التنفيذ في الحالات المعددة سابقاً وغير داخلة في لاختصاص القضاء الإداري وتنتهي الخصومة لما في الاستمرار بها من هدر ومضيعة لوقت القاضي ولمصاريف الدعوى حتى قبل إحالة القضية إلى هيئة مفوضي الدولة .

المراجع

- [1] زين الدين بلال، 2010- دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، ص 451 ص 458.
- [2] د. عبدالله الشيخ عصمت، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص 28-70 - 82-83 - 120 - 130 - 136 - 146.
- [3] عبد المنعم خليفة عبد العزيز، 2005 - المرافعات الإدارية، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، ص 9
- [4] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 3094 لسنة 29 ق- جلسة 14/4/1984- والطعن رقم 1238 لسنة 30 ق جلسة 20/12/1986- والطعن رقم 2483 لسنة 37 ق- جلسة 24/6/1989
- [5] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية (الطعن رقم 1109 لسنة 45 ق - جلسة 13/5/2001 - ص 46 ص 189
- [6] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية (ع 150-1-830/2000
- [7] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية (ع 20/106/1973 - مع 122 1973 من 329)
- [8] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية (ع 485-1-2233/1998 - سمع 1998 ج 5)
- [9] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية (ع 5-1-843/1997 - سمع 1997 ج 1)
- [10] المصرية في الطعن رقم 3709 حسم 31/1/1993 وفي الطعن 1131 حسم 16/1/1994 لسنة 34 ق.
- [11] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية (ع 12-1-345/1997 - سمع 1997 ج 1)
- [12] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية (ع 50/00/1963 - مع 1964/1960 ص 336م 274)
- [13] د. جمال الدين سامي، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة الطبع 2005، ص 166.
- [14] حكم المحكمة الإدارية المصرية رقم 2170 لسنة 29 ق جلسة 21/3/1987 .
- [15] محكمة القضاء الإداري المصري -8-7-8-1171/601/8- 1954/4/6 .
- [16] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (ع 432/679/1981 - سمع 1981 ج 5)
- [17] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية (الطعن رقم 3193 لسنة 31 ق - جلسة 25/2/1989)
- [18] حكم المحكمة الإدارية المصرية رقم 198 لسنة 28 ق جلسة 2/3/1985.
- [19] حكم المحكمة الإدارية المصرية رقم 232 لسنة 26 ق جلسة 23/12/1986 .
- [20] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (ع 28/37/1965 مع 1965 م 57 ص 173)
- [21] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (ع 180/261/1987 - مع 1987 م 15 ص 77)
- [22] محكمة القضاء الإداري المصرية 6/582/1325-8/18-1951-5-1380.

Stopping the Execution of an Administrative Decision
Ibrahim Alhindi, Walid Arab, Zakaria Reslan
General Law Department, Faculty of Law, Aleppo University
Postgraduate Studies Student (Doctorate)

Summary

The legislator and judiciary object to Stopping the Execution of Administrative Decisions due to the existence of different and conflicting interests that they should reconcile between, on the one hand we see that the public interest implies that Administrative Decisions should have an immediate effect for the stability of legal centers, as the workability of public utilities imply individuals to abide by Administrative Decisions, while on the other hand we find these Decisions might indirectly inflict irreparable damage to certain individuals if the Administration pits these Decisions into effect before a verdict is reached in the cancellation suit, and in this regard the legislator has adopted a path based on the reconciliation between these conflicting interests if not enough room is provided and individuals are not left without the right to resort to challenge and demand the suspension of these decisions, but they are allowed to stop the execution of these decisions and challenge them if they wished, by submitting this application accompanied by the cancellation lawsuit within the period specified by the legislator, and the Administrative Judiciary has permitted the ruling to stop the execution of these decisions within the conditions that must be met, knowing that some Administrative Decisions have been exceptioned from the possibility of stopping their execution, also the ruling was issued regarding the stopping of the execution of judicial decisions and it permitted their challenge independently without a decision on the subject matter lawsuit.