النظام القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري في سلطنة عمان

الدكتور/ نصر بن خليفة بن حمدان العميري*

الملخص:

تتمتع القرارات الإدارية بخاصية النفاذ من يوم صدورها، وللإدارة أن تنفذها دون الرجوع أو استشارة أي جهة أو شخص آخر بما في ذلك القضاء، وذلك نظرًا لكون نشاط الإدارة يقتضيه تحقيق المصلحة العامة، إلا أن ذلك الامتياز، قد يؤدي إلى الإضرار بمصالح ومراكز الأفراد، خصوصًا أن رفع دعوى عدم المشروعية، لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار الإداري، فلذلك أجاز المشرع – وعلى سبيل الاستثناء– للأفراد أن يطلبوا وقف تنفيذ القرارات الإدارية لحين الفصل في دعوى عدم صحة القرار الإداري وذلك حمايةً للأفراد ومصالحهم، خصوصًا إذا ما كان يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه نتائج يتعذر تداركها لاحقًا.

وقد نظم المشرع العماني والمصري نظام طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وذلك من خلال المادة (١٩) من قانون محكمة القضاء الإداري العماني رقم ٩٩/٩١ وقانون مجلس الدولة المصري رقم ٧٢ لسنة ١٩٤٦، حيث تضمن كلا القانونين منح الأفراد حق طلب وقف التنفيذ من قبل المحكمة المختصة بنظر دعوى عدم المشروعية، وقد وضع المشرع قيودًا للتضييق من هذا الاستثناء حتى لا يكون سببًا في تعطيل تنفيذ القرارات الإدارية دون مبرر، ومن ثم اشترط عدة شروط أهمها اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب دعوى عدم المشروعية في صحيفة الدعوى، وشرطي الاستعجال والجدية، وقد أوضحنا كيف نظم المشرع العماني والمصري هذه الشروط، وموقف القضاء الإداري منها في كلا البلدين.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري – وقف التنفيذ – دعوى عدم صحة القرار الإداري – شرط الجدية – شرط الاستعجال.

---

*رئيس قسم القضايا بوزارة العمل.

Implementation of The Legal System for Suspending The Administrative Decisions in The Sultanate of Oman

Dr. Nasr Khalifa Hamdan AI-Omairi*

Abstract:

Administrative decisions are effective from the day they are issued. The administration may implement it without referring to consulting any other party or person, including the judiciary This is due to the fact that the activity of the administration is required to achieve the public interest. However, this privilege may lead to harm to the interests and positions of individuals, especially since filing a claim for invalidity or cancellation does not lead to the suspension of the implementation of the administrative decision. Therefore, the legislator - as an exception - allowed individuals to request a halt to the implementation of administrative decisions until a decision is made in the case of non-compliance. The validity of the administrative decision in order to protect individuals and their interests, especially if the implementation of the contested administrative decision has consequences that cannot be remedied later.

The Omani and Egyptian legislators organized the system of requesting a stay of implementation of the administrative decision, through Article 19 of the Omani Administrative Court Law No. 91/99 and the Egyptian State Council Law No. 72 of 1946. Both laws included granting individuals the right to request a stay of execution by the competent court. In view of the claim of invalidity and cancellation, the legislator has set restrictions to restrict this exception so as not to be a reason to unduly disrupt the implementation of administrative decisions, and then stipulated several conditions, the most important of which are the association of the request for suspension of implementation with the request for cancellation claim in the case sheet, the condition of urgency, and the condition of seriousness. We explained how the Omani and Egyptian legislators organized these conditions and the position of the administrative judiciary regarding them in both countries.

Keywords: Administrative Decision - Stay of Execution - A Claim of Invalidity of The Administrative Decision - Seriousness Clause - Urgency Clause.

---

*Head of the Cases Department at the Ministry of Labor.

المقدمـــة

تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق المصلحة العامة، وذلك من خلال تقديم الخدمات العامة للجمهور والحفاظ على الأمن والنظام في المجتمع، ولتحقيق هذا الهدف، فإن الإدارة تقوم بنوعين من الأعمال، هما الأعمال المادية، وتعرف بأنها الأعمال التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد بها ترتيب أي أثر قانوني عليها، والأعمال القانونية، وهي الأعمال التي تأتيها الإدارة قاصدة من ورائها ترتيب أثر قانوني معين، وأعمال الإدارة القانونية بدورها تنقسم إلى نوعين: الأولى الأعمال الانفرادية، وتنقسم أساسًا في القرار الإداري، وهذا العمل تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة والملزمة، وسواء صدر من شخص طبيعي واحد كسلطان الدولة، أو الوزير أو الوالي، أو صدر من هيئةٍ أو مجلسٍ يمثل شخصا معنويًا من أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية، والثاني فهي الأعمال الاتفاقية، أو العمل الإداري التعاقدي، والذي يصدر بناء على اتفاق بين جهة الإدارة وطرف أو أطراف أخرى، ويتمثل على الخصوص في العقد الإداري.

والقرارات الإدارية، على هذا النحو، تعد أهم وسائل مباشرة الإدارة العامة لوظائفها، بل وتعد امتياز من امتيازات السلطة الإدارية، فيحق للأخيرة إصدار قرارات إدارية ملزمة بإرادتها المنفردة، ودون حاجة إلى موافقة المخاطبين بها، بل ودون أن يتوقف ذلك على موافقة القضاء، وهذا تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

والأصل أن القرار الإداري ينفذ فورًا بمجرد صدوره في حق المخاطبين بأحكامه، ما دام قد صدر مستوفيًا جميع أركانه وعناصره بصورة صحيحة، ودون أن يتوقف نفاذه على علم الأفراد المخاطبين به[1]، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الأصل هو تنفيذ القرار الإداري رغم الطعن بإلغائه.

---

[1] ففي فتوى قديمة لإدارة الفتوى والتشريع في مصر قررت بأن: " القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية في مجالها الإداري التنظيمي...، إذ هي بحسب الأصل تتم وتنتج آثارها القانونية من يوم توقيع من يملك سلطة إصدارها وتوجيهه الأمر للحكام بالعمل بها وتنفيذها، وعندئذ يكون واجباً على الحكام والمرؤوسين مراعاتها وعدم مخالفتها ولو لم تنشر إذ النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية أو لنفاذها، ولا يقصد به غير إبلاغ الغير مضمونها حتى تكون حجة عليه وينفتح به ميعاد طلب إلغائها ولأن

ومع ذلك فقد يترتب على تنفيذ القرار الإداري رغم الطعن بإلغائه إضرار بمصالح الأفراد مما يتعذر تداركها، وبالتالي يجب حماية هذه المصالح الفردية، وإيجاد التوازن بينها وبين المصلحة العامة، وعليه فإذا كانت القاعدة هي نفاذ القرار الإداري بمجرد صدوره وعلى الرغم من الطعن فيه بالإلغاء، فإن الاستثناء على هذا الأصل هو وقف تنفيذ القرار الإداري، وذلك على اعتبار أن مصلحة الأفراد قد تقتضي وقف تنفيذ القرار لحين الفصل في الطعن عليه بالإلغاء، ومن هنا نظمت التشريعات والقضاء الوطني نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، كاستثناءٍ على الأصل، بحيث يمارس كإجراء مستعجل من قبل المحاكم ذات الاختصاص[٢].

أهمية البحث:

تظهر أهمية موضوع البحث، والمتمثل في دراسة نظام وقف تنفيذ القرار الإداري من ناحيتين، الأولى ناحية نظرية، وتتمثل فيما يلعبه هذا النظام من دور في حماية مصالح الأفراد من الضياع، وضمان عدم تعسف الإدارة بإصدارها القرارات بصورة غير مشروعة تحت ضمانة أنها ستكون نافذة في كل الأحيان، ومن ثم يلعب نظام وقف التنفيذ دورًا له أهميته في هذا المجال، وأما الناحية الثانية فهي ناحية عملية، حيث تظهر أهمية وقف تنفيذ القرار الإداري بوضوح بالنظر إلى بطء القضاء الإداري، واستغراقه فترات طويلة للفصل في دعوى إلغاء القرار، ومن ثم يكون طلب وقف التنفيذ بصورة عاجلة هو العلاج لهذا البطء الذي قد يضر بمصالح ومراكز الأفراد.

الإصدار بحسب الأصل يتم بمجرد التوقيع على القانون أو اللائحة أو القرار التنظيمي من مصدره..."، فتوى إدارة الفتوى والتشريع لوزارتي الخارجية والعدل، فتوى رقم ٢٠١ في ٢٢ سبتمبر ١٩٥٨، مجلس الدولة – المكتب الفني – مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى القسم الاستشاري للفتوى والتشريع السنة الثانية عشرة (من أول أكتوبر سنة ١٩٥٧ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٥٨) – ص ١٥٧.

[٢] منصور بن محمد السنيدي: أحكام وآثار وقف تنفيذ القرار الإداري في كل من القانون الأردني والقانون العماني، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، ٢٠١٣، ص٨.

مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في التعرف على نظام وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العماني، وبيان موقف وأحكام القضاء العماني من هذا النظام، وهو ما يجعل من الأهمية بمكان تناول هذا الموضوع، خصوصًا أن المشرع العماني قد نص على حق الأفراد في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من محكمة القضاء الإداري المختصة، وذلك إذا توافرت شروطه، وعلى وجه السرعة ودون الانتظار حتى الفصل في موضوع الدعوى، وهو ما يثير تساؤل بشأن معرفة شروط وإجراءات طلب وقف التنفيذ وموقف القضاء الإداري منه، وهو ما يشكل التساؤل الرئيسي لموضوع البحث ومشكلته الأساسية التي يسعى البحث للإجابة عليها.

منهج البحث:

يتناول الباحث موضوع هذا البحث من خلال المنهج التحليلي والمقارن، بحيث يستخدم المنهج التحليلي بصفة أساسية في تحليل نصوص قانون محكمة القضاء الإداري العماني، وأحكام القضاء العماني في الموضوعات المتعلقة بالبحث، على أن يستخدم المنهج المقارن بما هو معمول به في مصر وفقًا لأحكام مجلس الدولة المصري، على اعتبار أن القضاء الإداري المصري له تاريخ طويل ممتد منذ عام ١٩٤٦، وذلك حسبما يقتضي موضوع البحث ذلك، إذ أن التركيز بصفة أساسية سيكون على تحليل نصوص القانون وأحكام القضاء العماني.

خطة البحث:

نتناول هذا البحث في خطة بحثية تتضمن مبحثين، نتناول في المبحث الأول، التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري والقضاء المختص به في سلطنة عمان وأنواع القرارات الإدارية محل وقف التنفيذ، على أن نتناول في المبحث الثاني، شروط وقف تنفيذ القرار الإداري، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول

مفهوم نظام وقف تنفيذ القرار الإداري

نتناول في هذا المبحث التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري، ومبرراته وأساسه القانوني في سلطنة عمان ومصر، ثم نتناول أنواع القرارات الإدارية محل طلب وقف التنفيذ، وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف وقف تنفيذ القرار الإداري وأساسه القانوني ومبرراته.

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية محل طلب وقف التنفيذ.

المطلب الأول

تعريف وقف تنفيذ القرار الإداري وأساسه القانوني ومبرراته

يعد نظام وقف تنفيذ القرار الإداري نظام قضائي تختص به المحكمة المختصة بالفصل في الخصومات الإدارية وهي محكمة القضاء الإداري بالسلطنة، ويعد طلب وقف التنفيذ من الطلبات المستعجلة التي تهدف إلى حماية الأفراد لحقوقهم؛ وذلك من خلال الطلب من المحكمة أن تحكم في الشق المستعجل من دعواهم بصورة عاجلة قبل الحكم في موضوعها، وذلك بهدف توخي الآثار التي قد تنجم عن تنفيذ هذا القرار، والتي قد تصيبهم بأضرار لا يصلحها الحكم بعدم صحة القرار الإداري إذا ما نفذ وأنتج آثاره [٣].

وسنتناول أولًا تعريف نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، ثم مبرراته وأساسه القانوني على النحو الآتي:

---

[٣] سعيد بن خلف بن سالم، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العماني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة السلطان قابوس، ٢٠٠٧، ص٨.

الفرع الأول

تعريف وقف تنفيذ القرار الإداري

يعد نظام وقف تنفيذ القرار الإداري استثناءً على الأصل العام، المتمثل في تنفيذ القرار الإداري القابل للطعن بالرغم من الطعن عليه أمام القضاء، وذلك بهدف تحقيق التوازن بين حقوق المخاطبين بالقرار وحق الإدارة في الاستفادة الفعالة مما تصدره من قرارات إدارية في تحقيق أهدافها[٤]، وبناء على ذلك فإن نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، هو عبارة عن طلب يتقدم به صاحب الشأن لمحكمة القضاء الإداري في عريضة الدعوى التي يطعن فيها بعدم صحة القرار، ويهدف من ورائه للحصول على حماية قضائية وقتية تتمثل في وقف تنفيذ القرار المطعون فيه قبل الفصل في موضوع الدعوى، بقصد توخي الآثار التي قد تنجم عن تنفيذ القرار والتي يتعذر تداركها إذا ما تم الحكم بقبول دعواه وبعدم صحة القرار المطعون فيه[٥].

وبمعنى مغاير، فإن نظام وقف التنفيذ يمثل استثناء على مبدأ الأثر غير الواقف لدعوى عدم المشروعية[٦]، ذلك أن دعوى إلغاء القرار الإداري لا تعني وقف تنفيذ القرار الإداري، وإنما يجوز للإدارة تنفيذ القرار بالرغم من الطعن فيه بالإلغاء، وهذه هي القاعدة العامة التي لها ما يبررها قانونًا، كفكرة المصلحة العامة التي تستوجب أن تقوم الإدارة بتسيير المرفق العام بانتظام واضطراد، وأن يكون لأعمالها القانونية والمادية صفة الاستعجال والاستمرار، وهو ما يتطلب خضوع جميع الأفراد للقرارات الإدارية والالتزام بها فور العلم بها بصرف النظر عن رضاهم عنها من عدمه، وبالتالي لا يجوز أن يؤدي مجرد الطعن في القرار إلى وقف تنفيذ القرار، وإنما يجب أن يكون الوقف بناء على حكم

---

[٤] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨م، ص١٣.

[٥] سعيد بن خلف بن سالم، المرجع السابق، ص٩.

[٦] تعرف دعوى عدم المشروعية، بأنها دعوى قضائية يرفعها ذوو الشأن للمحكمة من أجل الوصول إلى حكم بعدم صحة قرار إداري صدر مخالفًا للقانون.

من المحكمة المختصة، إذ لو سمح بوقف التنفيذ فور رفع الدعوى، لترتب على ذلك تأخير وتعطيل العمل الإداري، وبما يضر بالمصلحة العامة في نهاية المطاف[٧].

وعليه فإن الأصل هو تنفيذ القرار الإداري رغم الطعن بإلغائه، والاستثناء هو طلب وقف التنفيذ بإجازة المحكمة المختصة بنظر دعوى عدم المشروعية متى توافرت شروط الوقف، وعلى هذا الأساس، تضمنت التشريعات الوطنية ذات العلاقة التأكيد على نظام وقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناء على الأصل يمارس كإجراء مستعجل من قبل المحاكم ذات الاختصاص، فنصت المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري 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"[٨]، وقد عالج المشرع العماني مسألة وقف التنفيذ في قانون محكمة القضاء الإداري العماني رقم ٩١ لسنة ١٩٩٩، والذي نص في مادته التاسعة عشر على أن: "لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ومع ذلك يجوز لصاحب الشأن طلب وقف تنفيذ هذا القرار في عريضة الدعوى أو بطلب لاحق يقدمه في ميعاد غايته انتهاء جلسة المرافعة الأولى، وعلى الدائرة المحال إليها الدعوى أن تبت في هذا الطلب خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ الإحالة أو من تاريخ تقديم الطلب إليها أثناء سير الدعوى حسب الأحوال، ولا تقضي بوقف تنفيذ القرار إلا إذا رأت من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جدية وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها"[٩].

وننتهي بذلك، إلى أن نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، هو عبارة عن طلب يقدم إلى المحكمة المختصة بنظر دعوى إلغاء القرار، يطلب فيه المدعين وقف تنفيذ القرار الإداري بصورة مستعجلة وقبل الفصل في الدعوى، ويكون للمحكمة أن تنظر في هذا الطلب قبل

---

[٧] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١م، ص١٩ وما يليها.

[٨] المادة (٣٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

[٩] المادة (١٩) من قانون محكمة القضاء الإداري العماني رقم ١٩٩٩/٩١.

النظر في موضوع الدعوى، ولها أن تحكم بوقف تنفيذ القرار إذا توافرت شروط الطلب من ظاهر الأوراق، وهو ما يعني أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو طلب تبعي للدعوى الأصلية، ومرتبط بها ويدور معها وجودًا وعدمًا[١٠]، ومن ثم لا يجوز تقديم الطلب في صورة دعوى رئيسية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن المحكمة لها سلطة تقديرية في الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، حسبما تراه ظاهرًا من واقع أوراق الدعوى، وحسب توافر شروط تقديم الطلب، أي أن المحكمة لا تقضي بوقف تنفيذ الطلب بمجرد تقديمه إليها أو لمجرد الطعن بعدم صحة القرار أمامها، فوقف التنفيذ ليس أثرًا من آثار رفع الدعوى، ولكنه نتيجة يتم التوصل إليها من خلال فحص أوراق الدعوى، ومدى توافر الشروط اللازمة[١١].

وتطبيقًا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري العمانية بأن: "الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ إلا إذا اتضح أنه يترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها، فعندئذ يجوز للمحكمة استثناء من هذا الأصل وبناء على طلب أصحاب الشأن أن تأمر بوقف تنفيذ القرار، والفصل في مثل هذا الأمر فصل في أمر مستعجل بطبيعته يستلزم أن تكون إجراءات سريعة ومبسطة.."[١٢].

وعليه ننتهي إلى أن كلا المشرعين العماني والمصري قد قررا قاعدة عدم وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون عليه من حيث الأصل، واستثناء من ذلك يجوز للمحكمة أن توقف تنفيذ القرارات المطعون فيها على سبيل الاستثناء.

---

[١٠] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص١٩.

[١١] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص١٤.

[١٢] حكم محكمة القضاء الإداري العماني، الدائرة الاستئنافية، الاستئناف رقم ١ لسنة ٤ قضائية جلسة ٢٠٠٤/١/١٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العامين القضائيين الثالث والرابع، ٢٠٠٣، ٢٠٠٤، سلطنة عمان، ص ١٦٤ وما بعدها.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري ومبرراته

يشكل نظام القضاء المستعجل سواء في القضاء العادي أو الإداري، أحد النظم الأساسية للتقاضي، ويرجع ذلك لإيمان المشرعين بأهميته ودوره في سرعة الفصل في القضايا وحفظ الحقوق، بما يضمن عدم إلحاق أضرار بالأفراد، ويعد نظام وقف تنفيذ القرار الإداري أحد صور القضاء المستعجل التي نصت عليها التشريعات وأجازتها، ووضعت لها أساسها، وأوجد الفقه لها مبررها القانوني، وهو ما نوضحه على النحو الآتي:

أولًا- مبررات نظام وقف تنفيذ القرار الإداري:

أوجد الفقه والقضاء الإداري مبررات عدة رجحت الأخذ بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري، ومنها[١٣]:

١- أن نظام وقف تنفيذ القرار الإداري يسهم في كثير من الأحيان في إنهاء النزاع وديًا بين ذوي الشأن والجهة الإدارية قبل الفصل في موضوع النزاع، إذ أن حكم المحكمة بوقف التنفيذ معناه أنها غالبًا فحصت ظاهر الأوراق ورأت أن القرار الصادر يميل نحو عدم المشروعية، مما يدفع جهة الإدارة إلى التراجع عن القرار وإنهاء الخصومة دون انتظار الفصل في النزاع.

٢- أن الإدارة تملك سلطة التنفيذ المباشر للقرارات الصادرة عنها، وهو ما قد يؤدي لإساءتها استخدام هذه السلطة بإصدار قرارات غير صحيحة، تؤدي إلى الإضرار بمراكز الأفراد ومصالحهم، ولذلك يعد وقف تنفيذ القرار الإداري في كثير من الأحيان مفيدًا لحماية الأفراد من تعسف الإدارة[١٤].

---

[١٣] سعيد بن خلف بن سالم، مرجع سابق، ص١٠.

[١٤] ومثال ذلك، الضرر الذي لا يمكن تداركه الذي يقع على الطالب نتيجة قرار بمنعه من دخول الامتحانات، فتنفيذ القرار الإداري في كثير من الأحيان، يجعل المضي في الفصل في موضوع الدعوى غير مجد لتعذر إعادة الوضع لما كان عليه قبل صدور القرار. راجع: محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية، دار الفكر، بيروت، ١٩٨١م، ص٤١٢.

٣- يسهم نظام وقف تنفيذ القرار الإداري في تفادي مسؤولية الإدارة عن تنفيذها للقرارات غير المشروعة أو الحد منها، فإذا قامت الجهة الإدارية بتنفيذ القرار الذي أصدرته وتبين بعد ذلك أنه غير مشروع، فسوف تتحمل مسؤولية فعلها وما يترتب على ذلك من آثار، ولذلك فإن الحكم بوقف التنفيذ يلزم الإدارة بوقف تنفيذ القرار، ومن ثم تتفادى أية مسؤولية قد ينجم عن إصدارها قرار غير مشروع.

٤- أن نظام وقف التنفيذ يعد وسيلة توازن بين المصالح التي يقوم على حمايتها كل من القاعدة العامة القاضية بنفاذ القرار منذ صدوره، والاستثناء القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري والذي يمثل وسيلة للتخفيف من أثر القاعدة العامة، وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: "المشرع إذ خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء إنما استهدف تلافي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذها مع الحرص في الوقت نفسه على مبدأ افتراض سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ[١٥].

ثانياً- الأساس القانوني لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري:

لقد ظهرت فكرة وقف تنفيذ القرار الإداري لأول مرة في فرنسا سنة ١٨٠٦م، وذلك في مرسوم رقم ٢٢ لسنة ١٨٠٦، ثم تم النص عليه مرة أخرى في المادة(٤٨) من القانون الصادر عام ١٩٤٥ والذي جاء فيه: "لا يترتب على الطعن أمام مجلس الدولة أثر واقف إلا إذا صدر الأمر على خلاف ذلك من القسم القضائي أو بواسطة الجمعية العمومية بكامل هيئتها" والتي أكدت انفراد مجلس الدولة الفرنسي بوقف تنفيذ القرار الإداري[١٦]، وفي عام ١٩٥٣م نص المشرع الفرنسي عليه بنصه في مرسوم ٣٠ سبتمبر على أنه: "ليس للدعاوى أمام المحكمة الإدارية أثر واقف إلا إذا أمرت المحكمة على خلاف ذلك

---

[١٥] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٣١٠٤ لسنة ٣٤ قضائية، جلسة ١٩٩٠/١٢/١م.

[١٦] محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور المستعجلة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٩٠م، ص٣٢، ٣٣.

بصفة استثنائية، ولا تستطيع المحكمة الإدارية أن تأمر بوقف تنفيذ قرار يتعلق بالحفاظ على النظام أو الأمن أو السكينة العامة"[١٧]، ثم تدخل المشرع مرة أخرى عام ١٩٨٠م في المرسوم رقم ٣٣٩/٨٠ والذي سمح بمقتضاه وقف تنفيذ القرارات المتصلة بالنظام العام بواسطة محاكم أول درجة، أي المحاكم الإدارية طالما أنها تتعلق بدخول وإقامة الأجانب على الأراضي الفرنسية[١٨].

وهكذا يمكن القول بأن الأساس القانوني لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري قد ظهر في فرنسا لأول مرة عام ١٨٠٦، وقد وجد نظام وقف تنفيذ القرار الإداري في مصر أساسه القانوني في المادة التاسعة من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦[١٩]، كما نص عليه في القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥[٢٠]، وحاليًا يتأسس نظام وقف التنفيذ للقرار الإداري، بناء على المادة(٤٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، حيث نصت 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 يتعذر تداركها، ولكن بشرط أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه من القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريًا فإنه لا يجوز وقف تنفيذها"[٢١].

أما في سلطنة عمان، فيجد نظام طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أساسه القانوني في نص المادة (١٩) من قانون محكمة القضاء الإداري، وإن كان من الملاحظ أن موضوع

---

[١٧] د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٧ وما بعدها.

[١٨] المادة (٩) من مرسوم المجلس الأعلى الفرنسي رقم ٨٠/٣٣٩ والصادر بتاريخ ١٢ مايو ١٩٨١.

[١٩] المادة (٩) من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦. والتي جاء فيها أنه: "لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

[٢٠] الذي نص 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 يتعذر إدراكها".

[٢١] المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

وقف تنفيذ القرار الإداري لم يتم تنظيمه قانونيًا بشكل كامل، إذ لم يتناول هذا الطلب سوى نص وحيد في المادة (١٩) من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية، ومن ثم فإن المحكمة تطبق أحكام هذه المادة عند نظرها طلب وقف التنفيذ مع الاسترشاد إن تطلب الأمر بقواعد القضاء المستعجل المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٢/٢٩ فيما لا يتعارض مع طبيعة الخصومة الإدارية، تطبيقًا لأحكام المادة (١٠٥) من قانون المحكمة[٢٢].

المطلب الثاني

أنواع القرارات الإدارية محل طلب وقف التنفيذ

تنص المادة (١٩) من قانون محكمة القضاء الإداري العماني على أن "لا يترتب على رفع الدعوى إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في عريضة الدعوى ورأت المحكمة من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جدية وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها."، ومن هذا النص يتضح أن المشرع لم يحدد أنواع القرارات الإدارية التي يجوز طلب وقف تنفيذها، وإنما ترك المشرع النص عامًا بحيث يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ أي قرار بناء على طلب من صاحب الشأن، ولكن هل يعني ذلك أن جميع القرارات الإدارية يجوز وقف تنفيذها؟

واقع الأمر، أن الأمر في سلطنة عمان يختلف عنه في مصر، وذلك حسب موقف المشرع في كلا البلدين، فكما انتهينا المشرع العماني ترك النص عامًا، في حين أن المشرع المصري وعلى خلاف من المشرع العماني قد نص في المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة على استثناء بعض القرارات التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها، وهي القرارات

---

[٢٢] سعيد بن خلف بن سالم، مرجع سابق، ص٢٥.

التي يوجب القانون التظلم منها إداريًا قبل إلغائها، وتتمثل هذه القرارات التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها في القانون المصري، في القرارات المتعلقة بالموظفين العموميين [٢٣].

وبناء على ما سبق، نتناول القرارات الإدارية التي تكون محل طلب وقف التنفيذ في كل من التشريع العماني والمصري، وموقف القضاء منها، وذلك على التفصيل الآتي:

الفرع الأول: القرارات التي يجوز طلب وقف تنفيذها.

الفرع الثاني: القرارات التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها.

الفرع الأول

القرارات التي يجوز طلب وقف تنفيذها

إن القاعدة العامة في مسألة القرارات التي يجوز طلب وقف تنفيذها هي القرارات التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء، ومن ثم فإن القرارات التي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لا يجوز طلب وقف تنفيذها كقاعدة عامة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن المشرع المصري اشترط في القرارات التي يجوز وقف تنفيذها ألا تكون من فئة القرارات الخاضعة للتظلم الوجوبي، بالإضافة إلى ضرورة أن تكون هذه القرارات من القرارات القابلة للتنفيذ[٢٤]، وبناء على ذلك، فإن القرارات التي يجوز طلب وقف تنفيذها في القانون العماني هي القرارات الإدارية النهائية التي تندرج ضمن دعوى عدم المشروعية، وسوف

---

[٢٣] حيث تنص المادة المذكورة 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 يتعذر تداركها، وبالنسبة إلى القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريًا، لا يجوز طلب وقف تنفيذها، على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتا باستمرار صرفة مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادرًا بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب، ثم رفض تظلمه، ولم يرفع دعوى عدم المشروعية في الميعاد، اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه".

[٢٤] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص٩٤.

نتناول أهم القرارات التي يجوز طلب وقف تنفيذها وفقًا للتشريع والقضاء على النحو الآتي:

أولًا- القرارات الإدارية التي يجوز الطعن عليها بالإلغاء:

حدد المشرع العماني، في المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية، اختصاص هذه المحكمة بالنظر في عدد من القرارات الإدارية النهائية، وبالتالي اختصاصها بنظر وقف تنفيذها، وهي تلك القرارات التي تندرج ضمن دعوى مراجعة القرار الإداري أو دعوى عدم المشروعية، كما تسميها المحكمة العمانية، أو دعوى المشروعية كما يسميها المشرع المصري، وتشمل هذه القرارات جميع قرارات إنهاء خدمة الموظف بالإحالة للتقاعد سواء كان لبلوغه السن القانونية أو لعدم اللياقة الصحية أو التقاعد المبكر لإلغاء الوظيفة، كذلك إنهاء الخدمة بالفصل لأي سبب من الأسباب دون أن يكون جزاءً تأديبيًا وقع على الموظف، كما تشمل كذلك جميع القرارات المتعلقة بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة على الموظفين أيًا كانت السلطة المختصة بتوقيعها سواء كان مجلس المساءلة الإدارية، أو المجلس المركزي للمساءلة الإدارية أو غيرها من المجالس المختصة، كما يشمل كذلك القرارات الإدارية المتعلقة بالرواتب والمعاشات والمكافآت، كما تشمل القرارات الإدارية النهائية الأخرى غير المتعلقة بشؤون الموظفين العموميين والتي يطعن فيها ذوو الشأن أمام المحكمة، فيكون اختصاص المحكمة بالنسبة للقرارات الإدارية النهائية اختصاص عام وشامل، إلا ما استثنى منها بنص خاص في القانون أو بموجب أمر سلطاني، ويشمل في هذه الحالة اختصاص المحكمة بطلبات عدم صحة القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه[٢٥].

وتطبيقًا لذلك قضي بأن: "قرار الحجز على البطاقة الشخصية للمدعي يحرمه من الحقوق اللازمة في الحرية والتنقل والحصول على عمل والإقامة في الفنادق ومثيلاتها،

---

[٢٥] سعيد بن خلف بن سالم، مرجع سابق، ص٩٤.

فيكون ركن الجدية قد تحقق بالنسبة إلى وقف تنفيذ هذا القرار كما يتوفر في طلبه ركن الاستعجال كذلك"[٢٦].

ثانيًا- القرارات الإدارية غير الخاضعة للتظلم الوجوبي:

انتهينا إلى أن كافة القرارات الإدارية النهائية سواء ما تعلق منها بالموظفين العموميين أو غيرهم في سلطنة عمان، يجوز أن تكون محلًا لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري، إلا أن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة للمشرع المصري، إذ يشترط لكي يكون القرار الإداري محلًا لطلب وقف التنفيذ ألا تكون هذه القرارات خاضعة لنظام التظلم الوجوبي، وهذا الشرط قرره المشرع المصري دون العماني، وقد حدد المشرع المصري القرارات التي تخضع للتظلم الوجوبي في قانون مجلس الدولة المصري، ونص عليها في الفقرات ٣، ٤، ٩ من المادة (١٠) منه وهي:

- القرارات النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح علاوة.
- القرارات النهائية الصادرة بإحالة الموظف إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي.
- القرارات النهائية للسلطات التأديبية، على أن المقصود بهذه القرارات أي القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية التأديبية دون مجالس التأديب على أساس أن التظلم من القرارات الأخيرة لن يكون مجديًا لاستنفاد تلك المجالس ولايتها في المجال التأديبي بإصدارها القرار فلا تملك سحبه أو إلغائه أو تعديله استجابة للتظلم[٢٧].

وبناء على ذلك، فإن القرارات الإدارية الخاضعة للتظلم لا تكون محلًا لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري تطبيقًا لنص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري، ولعل علة المشرع المصري في استبعاد هذه القرارات من أن تكون محلًا لطلب وقف التنفيذ يرجع لانتفاء الاستعجال بالنسبة لها، إذ لا يترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها وفقًا لقرينة

---

[٢٦] حكم محكمة القضاء الإداري العمانية في الدعوى رقم ٣٦ لسنة ٢ قضاء استئنافي، جلسة ٢٠٠٢/٧/١.

[٢٧] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص٥٧، ٥٨.

قانونية قاطعة كشفت عنها المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥[٢٨].

ونرى أن المشرع العماني كان أكثر صوابًا في هذا الشأن من نهج المشرع المصري، لأنه لم يقيد طلب وقف التنفيذ بالتظلم الوجوبي، وذلك لأن التظلم في هذه الحالة لا يكون ضمانة كافية لحماية حقوق الأفراد ومصالحهم خاصة، في حالة إصرار الإدارة على تنفيذ قراراتها دون دراسة التظلم [٢٩].

الفرع الثاني

القرارات التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها

نظرًا لكون وقف تنفيذ القرار الإداري مرتبط برفع دعوى إلغاء أو تظلم إداري مسبق، فإنه

يترتب على ذلك أن هذا الطلب لا يقبل إذا كانت دعوى إلغاء القرار الإداري أو التظلم الإداري

المسبق غير مقبولين، ودعوى عدم المشروعية أو رفع التظلم الإداري الذي يسبق دعوى عدم المشروعية محلهما دائما قرار إداري نهائي صادر عن سلطة إدارية، فإذا لم يتوافر القرار بأركانه السابقة أو أقيمت دعوى إلغائه أو التظلم منه في غير المواعيد المقررة، فإن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لا يكون مقبولا هو أيضا لارتباطه بدعوى عدم المشروعية أو بالتظلم الإداري الذي يسبق دعوى المشروعية[٣٠].

---

[٢٨] يراجع: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٩٠٣ لسنة ٣٠ قضائية، جلسة ١٩٨٥/١١/٢٤.

[٢٩] سعيد بن خلف بن سالم، مرجع سابق، ص٨٧.

[٣٠] فائزة جروني: طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ٢٠١٠/٢٠١١، ص٣٨.

وعليه، فإنه يتعين لقبول دعوى عدم المشروعية أو التظلم الإداري الذي يسبق أيضا دعوى الإلغاء وبالتبعية قبول طلب وقف تنفيذه أن يكون القرار الإداري قائما ومنتجا لآثاره عند

رفع التظلم الإداري أو عند إقامة الدعوى، فإذا زال القرار بعد رفعهما يكونان غير مقبولين، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن مناط اختصاص المحكمة بنظر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو اختصاصها ولائيًا بنظر القرار المطعون فيه، فالقرار الإداري الذي يجوز الطعن فيه بعد صحته أمام المحكمة هو الذي يجوز طلب الحكم بوقف تنفيذه.

والتساؤل الذي يُثار هنا، ما هي القرارات التي تخرج عن اختصاص محكمة القضاء الإداري ولائيًا في سلطنة عمان، ومن ثم لا يجوز طلب وقف تنفيذها وفقًا لذلك؟

وواقع الأمر، فإنه طبقًا لأحكام المادة السابعة من قانون محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان، والفقرة الثانية من البند الخامس، من المادة السادسة، من القانون، فإن المحكمة لا تختص بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو المراسيم أو الأوامر السلطانية، والقرارات الصادرة من اللجنة المنصوص عليها في المادة (١٥) من قانون تنظيم الجنسية العمانية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٨٣/٣، فهذه القرارات، لا يمكن أن تكون محلًا لطلب وقف التنفيذ، لعدم اختصاص محكمة القضاء الإداري العمانية بالنظر في دعوى عدم صحتها، ومن ثم تخرج من نطاق طلب وقف التنفيذ[٣١].

وبناء على ذلك، فإن القرارات التي لا تختص بنظرها محكمة القضاء الإداري في السلطنة، وبالتالي عدم جواز تقديم طلب وقف تنفيذها أمامها تتمثل في:

أولًا: القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين العمومين التي لم تتضمنها المادة (٦) من قانون المحكمة، وهي القرارات الأخرى المتعلقة بشؤون الموظفين مثل قرارات البعثات الدراسية، وقرارات تقييم الأداء للموظفين، وقرارات الترقية وإعادة التعيين، وطلب التثبيت

---

[٣١] سعيد بن خلف بن سالم، مرجع سابق، ص٩٩، ١٠٠.

في وظيفة معينة وقرارات التسكين في درجة مالية معية، وغيرها من القرارات التي لا تدخل في نطاق المادة السادسة من القانون.

ثانيًا: القرارات المتعلقة بالشؤون الوظيفية لمنتسبي الوحدات الأمنية.

ثالثًا: القرارات المتعلقة بالشؤون الوظيفية للقضاة وأعضاء الادعاء العام.

رابعًا: الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة [٣٢] أو بالمراسيم أو الأوامر السلطانية.

خامسًا: القرارات النهائية الصادرة من اللجنة المنصوص عليها في المادة (١٥) من قانون تنظيم الجنسية العمانية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٨٣/٣.

ويُثار تساؤل في هذا الصدد بشأن جواز طلب وقف القرارات السلبية والمنعدمة، فالأصل في القرارات الإدارية أنه ليس لها شكل أو صيغة معينة، يصدر فيها، فيجوز أن يصدر القرار صراحة أو ضمنا، شفويًا أو مكتوبا إيجابيا أو سلبيًا، وإذا كان من المتفق عليه أنه يجوز طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما دامت أن المحكمة كانت مختصة بنظر الطعن فيه، فهل يجوز طلب وقف تنفيذ القرار السلبي؟

ويتحقق القرار السلبي عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا لأحكام القوانين أو اللوائح المعمول بها، حيث يجب لقيام القرار السلبي أن يكون هناك إلزام قانوني على الجهة الإدارية باتخاذ قرار معين، أما إذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجبًا عليها فإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قرارًا سلبيًا مما

---

[٣٢] يقصد بأعمال السيادة أي الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية، التي تحيط بها اعتبارات خاصة تجعلها بمنأى عن رقابة القضاء، وبالتالي لا يمكن طلب إلغائها أو طلب وقف تنفيذها. مثل الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة (السلطة التنفيذية) بالبرلمان (السلطة التشريعية)، والأعمال المتعلقة والمتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية، والأعمال المتعلقة بالحرب، والتدابير المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي.

Gustave Peiser, Louis Dubouis: Droit public. Dalloz, 15 Edition, Paris, 2001, P. 111.

وعرفتها مجلس الدولة المصري بأنها: "تلك الأعمال التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة.."، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٧١٨ لسنة ١٥ قضائية عليا، جلسة ١٩٧١/٢/٢٠م.

يقبل الطعن فيه بعدم الصحة أمام المحكمة، وفي هذه الحالة ينتفي القرار الإداري وتكون الدعوى المرفوعة بشأنه غير مقبولة لانتفاء القرار، أي أن القرار السلبي هو عكس القرار الإيجابي الذي تصدره جهة الإدارة معبرًا عن موقفها الصريح تجاه مسألة معينة سواء بالمنح أو المنع، فيتجلى بذلك موقفها الإيجابي إزاء الشخص أو الأشخاص المخاطبين به[٣٣].

وفيما يتعلق بسؤال مدى جواز طلب وقف التنفيذ، فإن الإجابة على هذا السؤال تثير العديد من الصعوبات، مما أدى لوجود اختلاف فقهي[٣٤]، فيذهب رأي فقهي إلى أن السماح بطلب وقف التنفيذ للقرار السلبي، ثم إصدار القرار بوقف التنفيذ، معناه قيام المحكمة بإلزام الإدارة بأداء عمل معين، وهو ما يعني أن تحل المحكمة محل الإدارة في إصدار الأوامر، وهو أمر لا تملكه محكمة القضاء الإداري نظرًا لكون رقابتها للقرار الإداري هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة[٣٥]، ومن ثم لا يجوز للمحكمة أن تقبل بطلب وقف تنفيذ القرار السلبي أو الحكم به، وأنه يشترط لوقف التنفيذ أن يكون القرار الإداري إيجابيًا[٣٦].

---

[٣٣] سعيد بن خلف بن سالم، مرجع سابق، ص١٠٨.

[٣٤] يراجع في موقف الفقه من هذه المسألة: وفاء رزوق، إيقاف تنفيذ القرارات السلبية للإدارة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص، ٢٠١٨م، ص٢١٤ – ٢١٩.

[٣٥] فقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية هي رقابة مشروعية تسلطها على القرارات المطعون فيها لتزنها بميزان القانون والشرعية والمصلحة العامة فتلغيها أو توقف تنفيذها لو تبين صدورها مخالفة لأحكام القانون بصفة عامة...، ولا يحل للقضاء الإداري على أي نحو في مباشرته لرقابة الإلغاء ووقف التنفيذ محل الجهة الإدارية في أداء واجباتها ومباشرة نشاطها في تسيير المرافق العامة وإدارتها ومباشرة السلطات الإدارية والتنفيذية الممنوحة لها" حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥١٥ لسنة ٣٩ قضائية عليها، جلسة ١٩٩٣/٥/٢٣م.

[٣٦] د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الأفراد والإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م، ص٥٥ وما بعدها؛ محمد الأعرج، وقف

في المقابل يرى رأي آخر أنه لا مانع من طلب وقف التنفيذ للقرارات السلبية، خصوصًا إذا توافرت الشروط الموضوعية العامة المقررة في هذا الشأن وهي شرطي الجدية والاستعجال[٣٧]، ويؤيد الباحث الرأي الذي يرى جواز طلب وقف تنفيذ القرارات السلبية، نظرًا لكون القرار الإداري السلبي هو قرار إداري يترتب عليه التأثير على المراكز القانونية للأفراد، فضلًا عن توافر صفات القرار الإداري العامة فيه، وأما عن القول بأن رقابة المحكمة هي رقابة مشروعية، فإن القرار الإداري السلبي قد يكون قرارًا غير مشروع إذا كان عدم صدوره في مساس بمراكز قانونية حقيقية وسليمة للأفراد، ولذلك هذا الاتجاه هو الذي أخذ به القضاء الإداري العماني والمصري، فأجازا الأخذ بنظام وقف التنفيذ للقرار السلبي إذا توافرت الشروط المقررة في طلب وقف التنفيذ وأهمها ركني الجدية والاستعجال، وتطبيقًا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في السلطنة بوقف تنفيذ قرار الجهة الإدارية السلبي بامتناعها عن منح المدعي الذي انتهت خدمته شهادة انتهاء مدة خدمة، فقامت الجهة الإدارية بتنفيذ هذا الحكم بتسليم المدعي الشهادة المطلوبة مما أدى إلى الحكم في موضوع الدعوى بانتهاء الخصومة فيها[٣٨].

وأما فيما يتعلق بالقرار الإداري المنعدم، فلا يمكن القول بأنه قرار إداري من الأساس حتى يمكن طلب وقف تنفيذه، بل هو درجة من درجات البطلان التي تلحق بالقرار، وتعتمد درجة هذا البطلان على العيب الذي يشوب القرار، فإذا كان العيب بسيطًا كان القرار باطلًا، أما إذا كان العيب جسيمًا فيصبح القرار منعدمًا، وبالتالي فإن القرار الإداري المنعدم هو ذلك القرار الصادر من جهة الإدارة ويكون مشوبًا بعيب جسيم يفقده صفته الإدارية، ويحوله إلى مجرد عمل مادي لا يرتب أثر قانوني تجاه الأفراد ولا يعدل في

تنفيذ القرارات الإدارية في إطار القضاء الاستعجالي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع ١٠٨، ٢٠١٣م، ص١٠٧-١١٥.

[٣٧] د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص٨٠٤.

[٣٨] حكم محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان، في الدعوى رقم ٦/٩٧ قضاء استئناف، جلسة ٢٠٠٦/١٢/١١م.

مراكزهم القانونية المشروعة، وإن كانوا يختلفون حول معيار التفرقة بين القرار الباطل والقرار المنعدم(٣٩).

وأما عن مسألة جواز طلب وقف تنفيذه، فقد استقر القضاء الإداري في مصر وعمان، على جواز الحكم بوقف تنفيذ القرار المنعدم، عند الطعن فيه أمام المحكمة، على أساس أنه إذا كان يمكن طلب وقف تنفيذ القرار المشوب بعيب عادي لحين الفصل في موضوع طلب عدم صحته أو إلغائه، فمن باب أولى يجب قبول طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم؛ لأن العيوب التي تشوبه هي أشد جسامة من الوضع العادي وتتمثل في المخالفة القانونية الجسيمة التي تصل إلى الحد الذي يمكن اعتباره عملًا ماديًا وليس قراراً إدارياً(٤٠)، والقرار المنعدم في حد ذاته يبرر طلب وقف تنفيذه، دون اشتراط توافر الشروط الموضوعية لوقف التنفيذ، فالانعدام وحده يكفي لتأسيس الاستعجال بإزالة تلك الواقعة(٤١).

وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة بأن "إن كان الأصل في القرارات الإدارية الصادرة في شأن الموظفين هو عدم قبول طلبات وقف تنفيذها لانعدام ركن الاستعجال فيها، إلا أن

---

(٣٩) وقد تعددت معايير التفرقة بين القرار الباطل والقرار المنعدم، حيث انتهج القضاء الإداري المصري عدة معايير للتفرقة بينهما ومنها:

- صدور القرار من فرد عادي.
- الاعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات.
- المخالفة الجسيمة لقواعد توزيع الاختصاص داخل جهة الإدارة.
- الانعدام لعدم مراعاة القانون في تشكيل لجنة معينة.
- الانعدام لاختلال ركني المحل والسبب.
- الانعدام لفقدان ركن النية في القرار الإداري.
- الانعدام نتيجة خطأ في تكييف الذنب الإداري.

للمزيد راجع: أحسن مغربي، معايير التفرقة بين القرار المنعدم والقرار الباطل، دراسة تحليلية نقدية، مجلة دراسات وأبحاث، العدد الثاني، جامعة الجلفة، الجزائر، ٢٠١٠م، ص١٢٧.

(٤٠) د. عبد العزيز خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص٦٢.

(٤١) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص٨٠٦. د. فهمي مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرافعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦م، ص٤٩.

التحدي بذلك لا يكون إلا في شأن القرارات الإدارية التي تعتبر قائمة قانونًا ومنتجة لآثارها إلى أن يقضى بإلغائها، أما إذا نزل القرار إلى حد اغتصاب السلطة وانحدر بذلك إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانونًا، فلا تلحقه أي حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه، ولا يكون قابلا للتنفيذ بطريق مباشر بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة، مما يبرر بذاته مطالبتهم إزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة"[٤٢].

المبحث الثاني

شروط قبول وقف تنفيذ القرار الإداري

إن الأصل في القرارات الإدارية هو تنفيذها، إذ من المفترض أنها صادرة عن سلطة مختصة ولمصلحة عامة ومشروعة، ومن ثم فإن الطعن عليها يكون استثناءً على هذا الأصل، وبما أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يكون استثناء على الأصل فهو يخضع لقاعدة عدم التوسع فيه أو القياس عليه، ولذلك يتشدد الفقه والقضاء الإداريان في وضع شروط شكلية وأخرى موضوعية لابد من تحققها حتى تصدر المحكمة المختصة قرارها بوقف تنفيذ القرار الإداري، وتطبيقًا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري العمانية بأن "يشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري توافر ثلاثة شروط: الأول: أن يكون طلب وقف القرار قد ورد في عريضة الدعوى، الثاني: يتصل بمبدأ المشروعية بأن يكون ادعاء الطالب في هذا الشأن قائمًا على أسباب جدية يرجح معها الحكم بعدم صحة القرار، الثالث الاستعجال: بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها"[٤٣].

---

[٤٢] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الطعن رقم٣٥، ٣٦ لسنة ٢ قضائية عليا، جلسة ١٩٥٦/١/١٤.

[٤٣] حكم محكمة القضاء الإداري العمانية، في الدعوى رقم ١٦٤ لسنة ٥ قضائية، جلسة ٢٠٠٥/١٢/٢٧.

وعليه، سوف نعرض لهذه الشروط على النحو الآتي:

المطلب الأول: أن يكون طلب وقف القرار قد ورد في عريضة دعوى عدم المشروعية.

المطلب الثاني: شرط الاستعجال في طلب وقف التنفيذ.

المطلب الثالث: شرط الجدية في طلب وقف التنفيذ.

المطلب الأول

أن يكون طلب وقف القرار قد ورد في عريضة دعوى عدم المشروعية

يقصد بهذا الشرط، أن يطلب المدعي في عريضة دعوى عدم المشروعية وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإضافة إلى طلب الحكم بعدم صحته، أي يجب أن يقترن طلب الوقف بطلب عدم صحة القرار في ذات العريضة التي رفع بها دعواه أمام المحكمة، وبحيث يرتبط طلب الوقف بطلب الإلغاء وعدم الصحة وجودًا وعدمًا ولزومًا في شروط قبوله وأوضاع انقضائه كأثر لارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى إلغائه ارتباط الأصل بالفرع، فلا يتصور قبول الطلب دون أن يكون مقترناً بصحيفة دعوى إلغاء مقامة ضد هذا القرار (٤٤).

وتطبيقاً لهذا الشرط فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى عدم قبول طلب وقف التنفيذ، متى أقيمت به دعوى استقلالاً، دون أن يرتبط بطلب موضوعي للإلغاء(٤٥)، كما أوضحت المحكمة كذلك أن الحكمة من هذا الشرط الشكلي هو أن طلب وقف التنفيذ يعد بمثابة طعن في القرار المطلوب إلغائه فيما يتعلق بآثار تنفيذه حيث يترتب على هذا التنفيذ نتائج يتعذر تداركها، ويتلازم هذا الخطر مع القرار من يوم صدوره تبعاً لقابليته للتنفيذ المباشر، بالإضافة إلى ذلك فإن الاقتران ما بين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

---

(٤٤) عبد الرحمن سعد العرمان، شروط وقف تنفيذ القرار الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الأول، العدد الأول، الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠١١م، ص٢٤٩ وما بعدها.

(٤٥) د. فؤاد محمد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٧م، ص ١٩٩.

ودعوى إلغائه في صحيفة واحدة يحقق اتحاد بدء ميعاد الطعن في القرار الإداري إلغاءً ووقفاً[٤٦].

ويرجع الأساس القانوني لهذا الشرط، لما نصت عليه المادة (١٩) من قانون محكمة القضاء الإداري العماني، والمادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري، والذي أجاز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار إذا طلب المدعي ذلك في عريضة الدعوى وتوفرت الشروط الأخرى المقررة للوقف، وبالتالي إذا لم يطلب المدعي وقف التنفيذ، فلا يحق للمحكمة أن تحكم بهذا الوقف من تلقاء نفسها، مهما كانت درجة جسامة العيب الذي يشوب القرار المطعون عليه[٤٧].

ووفق ما استقر عليه القضاء الإداري فإنه لا يشترط لتحقيق الاقتران كشرط لقبول طلب وقف التنفيذ أن يذكر هذا الطلب صراحةً في صحيفة الطعن بالإلغاء حيث يكفي بقبوله أن يوجد بالصحيفة ما يشير إلى اتجاه إرادة الطاعن نحو طلب وقف التنفيذ، وتطبيقاً لذلك فقد استنتجت المحكمة الإدارية العليا اتجاه إرادة المدعى في دعوى إلغاء قرار إداري نحو طلب وقف تنفيذه مما يتحقق معه الاقتران بين طلبي الإلغاء ووقف التنفيذ من قيامه بدفع الرسم المستحق عن طلبي وقف التنفيذ والإلغاء عند إقامته لدعوى عدم المشروعية[٤٨].

وتطبيقًا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري العمانية برفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه لأنه قدم بعد رفع الدعوى بعدة أيام، فقالت في تسبيبها لهذا الرفض أن: "مفاد هذا النص القانوني نص المادة (١٩) أن الشارع أوجب أن يرد طلب وقف التنفيذ في عريضة دعوى عدم المشروعية أو على الأقل مقترنا بها، وغني عن البيان أن وجه الاستعجال المبرر لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو أن يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها، وحينئذ فإن احتمال قيام هذه الحالة متلازم زمنيًا مع القرار ذاته، من يوم صدوره،

---

[٤٦] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٧٥- ٧٦.

[٤٧] سعيد بن خلف بن سالم، مرجع سابق، ص١٢١.

[٤٨] عبد الرحمن سعد العرمان، مرجع سابق، ص٢٥٠.

نظرًا لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر بوصفه قرارا إداريًا، الأمر الذي يوضح الحكمة من وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب عدم الصحة، وتقديمه إلى المحكمة في عريضة واحدة أو في ذات التاريخ إن كان منفصلًا عنها"[٤٩].

المطلب الثاني

شرط الاستعجال في طلب وقف التنفيذ

يقصد بهذا الشرط أن يكون هناك ضررٌ يخشى وقوعه إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، فيتعين على المحكمة المختصة أن تأمر بوقف التنفيذ منعاً لحدوث هذا الضرر، وهذا الشرط وإن لم ينص عليه صراحة في المادة (١٩) من قانون محكمة القضاء الإداري العماني، إلا أنه يمكن أن يفهم من سياق المادة والتي تنص على أن: "يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار إذا رأت أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها"، فتعذر تدارك النتائج يعد أحد أبرز صور الاستعجال الذي يبرر اللجوء للقضاء لوقف التنفيذ، وبناء عليه يكون للمحكمة أن تأمر المحكمة بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغائه إذا كانت نتائج تنفيذ هذا القرار قد يتعذر تداركها وبذلك تملك المحكمة تقدير ما إذا كان تنفيذ القرار المطعون فيه يرتب نتائج يتعذر تداركها من عدمه لكي تأمر بوقف تنفيذه أو ترفض الطلب[٥٠].

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا في مصر معنى ركن الاستعجال بقولها "يتعين على القضاء الإداري ألا يقف تنفيذ قرار إداري إلا عند قيام ركن الاستعجال، بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نتائج يتعذر تداركها كأن يكون من شأن تنفيذ القرار حرمان الطالب من فرصة أداء الامتحان لو كان له حق فيه، مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي تترتب على ذلك"[٥١]، وعرفته محكمة القضاء الإداري العمانية

---

[٤٩] حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١١ لسنة ٤ قضائية، جلسة ٢٠٠٣/١١/١٨.

[٥٠] عبد الرحمن سعد العرمان، مرجع سابق، ص٢٥١.

[٥١] مشار إليه لدى: د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٠٦.

بقضائها أن "طابع الاستعجال إنما ينشا من طبيعة الحق أو المركز القانوني المطلوب صيانته والذي يخشى زواله أو تغيره تغيرًا جذريًا، أو من وجود خطر داهم أو ضرر قد لا يمكن تلافيه لو تم السير في تنفيذ القرار المطعون فيه، لحين الفصل في موضوع النزاع، فإذا استبان أن ذلك التنفيذ لا يترتب عليه مساس بمركز قانوني بدرجة يصبح معها من المتعذر إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المطعون فيه بشكل جلي وواضح وضوحًا يستوجب حماية القضاء المستعجل، قضت المحكمة برفض طلب وقف تنفيذه"(٥٢).

وتوافر ركن الاستعجال على هذا النحو، مسألة متروكة للقاضي الإداري ليقرر ما إذا كان الطلب المقدم إلى المحكمة ينطوي على حالة استعجال قد يتعذر تدارك نتائجها لو تم تنفيذ القرار الإداري الذي طعن فيه للإلغاء، أم لم تتوافر صفة الاستعجال في هذه الحالة.

ويرى البعض أن استعمال شرط الاستعجال إنما أُريد به إضفاء مرونة على أول الشروط الموضوعية لإيقاف تنفيذ القرار الإداري من خلال التخفيف في مضمونه والتوسع في مشتملاته في إطار الفلسفة العامة التي وجهت تغيير نظام الوقف التقليدي وهي تبسيط إجراءاته وشروطه لفائدة المتقاضين، ولكن في جوهر الشيء، لن يتصور بطبيعة الحال أن المستعجل المبرر للوقف خال من عنصر الضرر والذي يمثل في نفس الوقت شرط المصلحة في طلبه(٥٣).

وجوهر وفحوى النتائج التي قد يتعذر تداركها لو لم يقض بوقف التنفيذ للقرار، وفيما لو قضي بإلغائه، هي وقوع ضرر لاحق بطالب الوقف وخطر محدق به، يظل قائمًا لحين الفصل في طلبه، فالضرر والخطر تتجسد بهما عمليًا نتائج التنفيذ المراد التوقي

---

(٥٢) حكم محكمة القضاء الإداري العماني في الاستئناف رقم ٧ لسنة ١٥ قضاء استئنافي، جلسة ٢٠١٤/١/٥.

(٥٣) فائزة جروني، مرجع سابق، ص١٩٨.

منها، والتعبيران مترادفان في الدلالة على قيام شرط الاستعجال [٥٤]، وتطبيقًا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري العمانية بوقف تنفيذ قرار الجهة الإدارية بمنع مواطن من السفر إلى الخارج، تأسيسًا على وقوع أضرار يتعذر تداركها إذا ما تم تنفيذ القرار [٥٥].

ولم يورد المشرع العماني الفترة الزمنية التي يجب فيها على القاضي أن يفصل فيها في حالة الاستعجال، ونرى أنه يجب على القاضي في حالة طلب وقف التنفيذ المستعجل أن يفصل في المسألة خلال ٤٨ ساعة من تقديم الطلب.

المطلب الثالث

شرط الجدية في طلب وقف التنفيذ

يقصد 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 عدم المشروعية 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[٥٦]، وهذا الشرط تم النص عليه في المادة (١٩) من قانون محكمة القضاء

---

[٥٤] د. محمد عبد الباسط، مرجع سابق، ص٢٩٠.

[٥٥] فقضت المحكمة بأنه "وحيث إنه عن الشرط الخاص بالاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها، فإنه مما لا شك فيه أن منع المدعي من السفر وحجز وثائق سفره وبطاقته الشخصية يعد قيدًا على حريته في التنقل وفي متابعة مصالحه بما في ذلك الدعوى المنظورة أما قضاء..(إحدى الدول)، وبالتالي فإن النتائج في حالة استمرار منعه من السفر والحجز على وثائق لا ريب يتعذر تداركها وتلحق به خسائر فادحة، مما يتوفر في طلبه ركن الاستعجال كذلك" حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٨٤ لسنة ٦ قضائية، جلسة ٢٠٠٦/٧/٩.

[٥٦] د. علي يوسف محمد العلوان، الإشكالات القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري، دراسة مقارنة، فرنسا، مصر، الأردن، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية، مجلد ١٥، العدد الثاني، جامعة الزرقاء – عمادة البحث العلمي، ٢٠١٥م، ص ١٦٧– ١٨١.

الإداري العماني، وهو الشرط الموضوعي الثاني بعد شرط الاستعجال، وقد استوجبه المشرع حتى لا يكون طلب وقف التنفيذ مجرد وسيلة لعرقلة تنفيذ القرارات الإدارية دون مبرر، فيجب أن يكون المدعي جادًا في طلب وقف تنفيذ القرار، وتتحقق هذه الجدية إذا أثبت المدعي للمحكمة أثناء نظر الطلب عدم مشروعية القرار المطعون فيه، وأنه من المرجح الحكم بعدم صحته وذلك لمخالفته أحكام القانون، فتحكم المحكمة بوقف تنفيذ القرار إذا تبين لها من ظاهر أوراق الدعوى أن هناك أسبابًا جدية تسوغ هذا الوقف وترجح الحكم بعدم صحته دون الحاجة إلى الغوص في موضوع النزاع[٥٧].

وبطبيعة الحال فإن القاضي الإداري هو من يقدر مدى توافر الجدية في الأسباب التي بني عليها الطاعن دعواه، بطلب إلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه بصفة مستعجلة، وعلى القاضي أن تكون نظرته للموضوع أولية أي غير متعمقة، بحيث لا يتعرض له إلا بالقدر الذي يسمح له بتكوين رأي بخصوص وقف التنفيذ دون أن يسبق مرحلة النظر في الموضوع وينتهي إلى تكوين رأي نهائي في مشروعية القرار محل الطعن من عدم مشروعيته [٥٨].

وتطبيقًا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري العمانية بأن "من المسلمات أن حكم وقف التنفيذ ما هو إلا حكم وقتي تزول أثاره بمجرد صدور الحكم في موضوع الدعوى، فإن مؤدى عبارة من ظاهر الأوراق هو أن يتجنب عند بحثه لمدى جدية أسباب الطعن تضمين حكم وقف التنفيذ كل ما من شأنه أن يدل على أنه اتخذ من تلك الأسباب وبالتالي من موضوع الدعوى موقفًا لا رجوع فيه، وإلا يكون قد خاض في الأصل الأمر المحظور على قاضي الأمور الوقتية لكونه يشكل اعتداء على اختصاصه كقاضي موضوع"[٥٩].

---

[٥٧] سعيد بن خلف بن سالم، مرجع سابق، ص١٦١.

[٥٨] د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، بدون تاريخ، ص٢٧٣.

[٥٩] حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ٤٠ لسنة ٣ قضائية، جلسة ٢٠٠٣/٦/١٧.

أما عن مفهوم الأسباب الجدية، فالقضاء الإداري قد استقر على أن سلطة المحكمة في وقف تنفيذ القرار مشتقة من سلطتها في الحكم بعدم صحة هذا القرار، ومن ثم فإن رقابة المحكمة في مراجعة القرار الإداري أو رقابة الإلغاء هي رقابة مشروعية تتم من خلال التحقق من سلامة القرارات المطعون فيه، ومدى مشروعيتها قانونًيا، وبالتالي فإن شرط الجدية يقع في إطار رقابة المشروعية وسيادة القانون، فيشترط المشرع توافر الأسباب الجدية التي تبرر وقف التنفيذ، وهذه الأسباب هي نفسها أسباب الطعن في دعوى مراجعة القرار الإداري، أو أسانيد الدعوى التي نصت عليها المادة (٨) من قانون محكمة القضاء الإداري، وهي عدم الاختصاص، أو عيبًا في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تأويلها وتطبيقها، أو إساءة استعمال السلطة، بالإضافة إلى سببين آخرين هما المحل والسبب، حيث ذهبت محاكم القضاء الإداري إلى إدراج هذين السببين ضمن العيوب التي تلحق بالقرار الإداري رغم عدم النص عليهما في المادة (٨) المشار إليها[٦٠].

الخاتمـــة

تعرفنا خلال صفحات هذا البحث على نظام وقف تنفيذ القرار الإداري في سلطنة عمان، وفقًا لقانون محكمة القضاء الإداري رقم ٩٩/٩١، وذلك من حيث التعريف بهذا النظام وإبراز أهم مبرراته وأسبابه، وأساسه القانوني، وبيان أنواع القرارات الإدارية التي تكون محلًا لطلب وقف التنفيذ، كما أوضحنا أهم الشروط الشكلية والموضوعية التي وضعتها التشريعات وأحكام القضاء لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وأوضحنا موقف القضاء من هذه الأحكام، وانتهينا إلى عدد من النتائج والمقترحات أهمها:

- أن نظام طلب وقف التنفيذ هو نظام قضائي تختص به محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان، ومحاكم مجلس الدولة في مصر باعتبارهما المحاكم المختصة بنظر النزاعات الإدارية، ويكون التقدم بهذا الطلب من خلال صحيفة دعوى عدم

---

[٦٠] سعيد بن خلف بن سالم، مرجع سابق، ص١٦٥، ١٦٦.

المشروعية، ويكون الهدف منه هو الحصول على حماية قضائية وقتية وعاجلة تهدف لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه لحين الفصل في مشروعيته، وذلك بهدف توخي الآثار التي يتعذر تداركها في حالة التنفيذ.

- أن الأساس القانوني لطلب وقف التنفيذ في سلطنة عمان هو نص المادة (١٩) من قانون محكمة القضاء الإداري العماني، والمادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري، حيث أقر به كلا المشرعين كاستثناء على الأثر غير الواقف للطعن على القرار الذي تم تأكيده في بداية كلتا المادتين.
- أن هناك عدد من المبررات لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري، أهمها حماية مصالح الأفراد التي قد تتضرر من جراء تنفيذ القرار المطعون عليه، ويتعذر تدارك نتائج هذه الأضرار، والمساهمة في إنهاء الخصومة بصورة ودية قبل الفصل في الموضوع، كما أن نظام الوقف في التنفيذ من شأنه أن يحمي جهة الإدارة من تحمل المسؤولية التي قد تنجم عن تنفيذ هذا القرار.
- أن موضوع الطعن في دعوى عدم صحة القرار الإداري أو دعوى عدم المشروعية، هو القرار الإداري، وهو ذاته موضوع طلب وقف التنفيذ، فيجب أن يكون هناك قرار نهائي منتج لآثاره وأن يكون هذا القرار مستمر وموجود حتى انتهاء الدعوى، سواء كان القرار إيجابيا أو سلبيًا باطلًا أو منعدمًا.
- أنه يشترط توافر شروط شكلية لقبول طلب وقف التنفيذ أهمها هو إيراد الطلب مقترنا بصحيفة دعوى عدم المشروعية، بالإضافة إلى الشروط الموضوعية المتمثلة في ركني الاستعجال والجدية، وذلك على التفصيل الذي عرضنا له في صفحات البحث.
- أن هناك تطابق شبه تام بين أحكام القانون المصري والقانون العماني وموقف القضاء في كلا البلدين فيما يتعلق بطلب وقف التنفيذ، وذلك فيما عدا استثناء القانون المصري من نظام وقف التنفيذ القرارات التي يجب التظلم منها قبل رفع دعوى عدم المشروعية، والتي قرر عدم جواز وقف تنفيذها استنادًا على افتراض عدم توافر شرط الاستعجال فيها، ونرى أن المشرع العماني كان أكثر توفيقًا في هذه الناحية.

- أن المشرع المصري لم ينص صراحة على شرط الجدية في المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري والتي تنظم أحكام وقف تنفيذ القرار الإداري، وذلك على العكس من المشرع العماني الذي نص عليه صراحة في المادة (١٩) من قانون محكمة القضاء الإداري العماني، وهو ما ندعو معه المشرع المصري للتأكيد عليه.
- نقترح على المشرع العماني والمصري عدم اشتراط إيراد طلب وقف التنفيذ في عريضة دعوى عدم المشروعية، وذلك بأن يسمح بتقديم الطلب في صحيفة الدعوى أو في وقت لاحق وقبل قفل باب المرافعة، وذلك لأن المصلحة في وقف التنفيذ قد تنشأ بعد رفع الدعوى.
- نقترح على المشرع العماني والمصري تحديد موعد محدد لا يتجاوز أسبوعا أو عشرة أيام على المحكمة أن تبت خلاله في طلب وقف التنفيذ، وذلك حتى لا تضيع الفائدة من وراء الطلب، خصوصًا وأن العمل جرى في بعض المحاكم الابتدائية على الفصل في موضوع الدعوى مباشرة على أساس أن الفصل في الموضوع يغني عن البت في طلب وقف التنفيذ.

المراجـــع

أولًا- المراجع باللغة العربية:

- الكتب:

- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦م.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١م.

- عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الأفراد والإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م.
- فهمي مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرافعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦م.
- فؤاد محمد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٧م.
- محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية، دار الفكر، بيروت، ١٩٨١م.
- محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، بدون تاريخ.
- محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور المستعجلة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٩٠م.

- المذكرات والرسائل العلمية:

- سعيد بن خلف بن سالم، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العماني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة السلطان قابوس، ٢٠٠٧م.
- فائزة جروني: طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ٢٠١٠/ ٢٠١١م.
- منصور بن محمد السنيدي: أحكام وأثار وقف تنفيذ القرار الإداري في كل من القانون الأردني والقانون العماني، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، ٢٠١٣م.

- مقالات المجلات:

- عبد الرحمن سعد العرمان، شروط وقف تنفيذ القرار الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الأول، العدد الأول، الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠١١م.
- علي يوسف محمد العلوان، الإشكالات القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري، دراسة مقارنة، فرنسا، مصر، الأردن، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية، مجلد ١٥، العدد الثاني، جامعة الزرقاء – عمادة البحث العلمي، ٢٠١٥م.

- محمد الأعرج، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في إطار القضاء الاستعجالي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع ١٠٨، ٢٠١٣م.
- وفاء رزوق، إيقاف تنفيذ القرارات السلبية للإدارة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص، ٢٠١٨م.

– **القوانين والمراسيم:**

- قانون محكمة القضاء الإداري العماني رقم ٩١ لسنة ١٩٩٩.
- قانون الإجراءات المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٢/٢٩.
- قانون تنظيم الجنسية العمانية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٨٣/٣.
- المرسوم بقانون رقم ٢٢ لسنة ١٨٠٦ الفرنسي.
- المرسوم بقانون رقم ٣٣٩/٨٠ الفرنسي
- القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ المصري.
- قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
- قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥.

– **الفتاوى والأحكام:**

- أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر، دار العدالة للنشر والتوزيع، ٢٠١٦.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عامًا، المكتب الفني، الطبعة الأولى، سلطنة عمان، ٢٠١٩.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العامين القضائيين الثالث والرابع، ٢٠٠٣، ٢٠٠٤، سلطنة عمان.
- مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى القسم الاستشاري للفتوى والتشريع السنة الثانية عشرة (من أول أكتوبر سنة ١٩٥٧ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٥٨).

ثانيًا– المراجع الأجنبية:

- Gustave Peiser, Louis Dubouis: Droit public. Dalloz, 15 Edition, Paris, 2001.