حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي

الدكتـــــور
شعبان عبدالحكيم عبدالعليم سلامة
مدرس القانون العام -بكلية الشريعة
والقانون بدمنهور- جامعة الأزهر
١٤٣٥هـ/ ٢٠١٤م

مقدمة

الحمد لله رب العالمين، أكمل لنا الدين، وأتمَّ علينا النعمة، ورَضيَ لنا الإسلام دينًا.

والصلاة والسلام على محمد خاتم الأنبياء والمُرسلين، وعلى آله وأصحابه ومَن تَبِعَهم بإحسانٍ إلى يوم الدين... وبعد:

فإن من المعلوم أن دعوى الإلغاء لها طبيعة خاصة، فهي من الدعاوى العينية، والأحكام الصادرة فيها لها حجيةٌ على الكافة، لأنها دعوى توجه إلى قرار إداري والحكم الصادر فيها يقوم على تقرير عدم مشروعية القرار الإداري بغضّ النظر عن المصالح التي يمسَّها القرار، ومن شأن الحكم الصادر بالإلغاء إعدام القرار الإداري، ومن غير المستساغ أن يكون القرار قائمًا في حق بعض الناس ومعدومًا بالنسبة للبعض الآخر .

إلا أن مدى الإلغاء قد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار، وهذا هو الإلغاء الكامل، وقد يقتصر على جزءٍ من القرار دون الباقي طبقًا لمنطوق الحكم، وهذا هو الإلغاء الجزئي، وذلك إذا كان الجزء الذي يتناوله الإلغاء قابلاً للانفصال عن باقي أجزاء القرار .

وحجية الأحكام الصادرة بالإلغاء من النظام العام، فمتى انتهى النزاع بحكمٍ في موضوع القرار حاز قوة الشيء المقضي به، فلا يجوز بأي حالٍ من الأحوال العودة لإثارة النزاع مرة أخرى؛ تحقيقًا لاستقرار الأوضاع الإدارية،

فالحكم الصادر بإلغاء القرار يترتب عليه إعدام القرار من يوم صدوره، وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار .

ومن المعلوم أيضًا أن معظم الدعاوى التي ترفع أمام محاكم مجلس الدولة يُطلب فيها وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بصفةٍ مستعجلة وصولاً إلى شَلّ فاعلية القرار الإداري في فترةٍ وجيزة، نظرًا لأن القرارات الإدارية تُطبق بأثر فوري ومباشر ما لم يكن نفاذها معلقًا على شرطٍ أو أوجل.

ومن المقرر أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري بصفةٍ مستعجلة، مشتقٌ عن الحكم الصادر بالإلغاء، وبالتالي يتمتع بالحجية المُطلقة المقررة للأحكام الصادرة بالإلغاء إلى أن يصدر حكم في موضوع القرار، لأن الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكمٌ مؤقتٌ بطبيعته، ولا يُقيد محكمة الموضوع عند إصدار حكمها .

وقد أظهر التطبيق العملي أن جهة الإدارة تُنكِر الحجية المُطلقة لأحكام وقف التنفيذ، تعسُفًا بسلطتها تحقيقًا لمصالح شخصية بعيدة كل البُعد عن الصالح العام، ومن ثمَّ تُنكِر على أصحاب المراكز القانونية المتماثلة والمخاطبة بقرار إداري واحد تم وقف تنفيذه الاستفادة من الحكم الصادر بوقف التنفيذ لصالح فرد في نفس مركزهم القانوني والذي ترتبط مراكزهم جميعًا بقرار إداري ارتباطًا لا يقبل التجزئة، أو بجزءٍ منه يقبل الانفصال عن باقي أجزاء القرار .

ويترتب على مسلك جهة الإدارة أنَّ على المُضَارّ من ذات القرار الذي أُوقِفَ تنفيذه أن يلجأ إلى القضاء طعنًا على ذات القرار الذي أوقف تنفيذه، وبالتالي يواجه برفض الدعوى، استنادًا إلى سابقة الفصل في الموضوع لأن دعوى الإلغاء من الدعاوى العينية التي توجه إلى قرار إداري للحكم على مشروعيته، وليست من الدعاوى الشخصية، وبالتالي لا يُشترطُ فيها وحدة الخصوم كما هو الشأن في الدعاوى المدنية والجنائية، وإن كان يُمكنه التخلص من ذلك عن طريق تقديم طلب إلى جهة الإدارة بامتداد أثر حكم وقف التنفيذ إليه، فترفض ذلك، فيطعن على موقف جهة الإدارة السلبي بعدم امتداد أثر الحكم إليه، وهذا يُهدِر كثيرًا من الوقت لحين الفصل في الدعوى.

ومن ثمَّ يُعتبر موقف جهة الإدارة في عدم استفادة غير رافع الدعوى من حكم وقف التنفيذ، رغم أنه مخاطبٌ بذات القرار وفي نفس مركز من اختصم القرار مخالفًا لصحيح القانون .

ومن الغريب أن جهة الإدارة لا تنكر الحجية المُطلقة لأحكام وقف التنفيذ الصادرة من محاكم القضاء الإداري فحسب ـ وإنما تنكر الحجية المطلقة لذات الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا، رغم أنه لا يجوز الطعن فيها ولو بطريق التماس إعادة النظر، فأحكام المحكمة الإدارية العليا لا تقبل الطعن إلا عن طريق دعوى البطلان الأصلية بشروطٍ وإجراءاتٍ خاصة ـــ وليس هذا مجال بحثنا..

لذا رأيتُ بعد الاستعانة بالله عزوجل أن أتناول هذا الموضوع تحت عنوان: (**حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري، بين النظرية والتطبيق ــ دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي**) .

وقد قسمتُ خطة البحث على النحو التالي:

المبحث الأول: حجية أحكام وقف التنفيذ .

المبحث الثاني: **إنكار جهة الإدارة للحجية المطلقة لأحكام وقف التنفيذ** .

المبحث الثالث: **حجية أحكام وقف التنفيذ في الفقه الإسلامي** .

الخاتمة: **وفيها أهم النتائج** .

وهذا العمل في النهاية عملٌ بشري، فما كان فيه من صوابٍ وهو ما آمله فالفضل فيه لله تعالى وحده، وما كان فيه من خطأٍ فمني ومن الشيطان، وأستغفر الله تعالى عنه، فالنقصُ من صفات البشر، والكمال لله تعالى وحده .

وإني أتوجه إلى الله العلي القدير أن يُهيءَ لنا من أمرنا رشدًا، وأن يجعل هذا العمل خالصًا لوجهه الكريم، وأن يوفقنا لما فيه رضاه، إنه نعم المولى ونعم النصير .

دكتور
شعبان عبدالحكيم عبدالعليم سلامة
مدرس القانون العام
بكلية الشريعة والقانون بدمنهور
جامعة الأزهر

المبحث الأول

حجية أحكام وقف التنفيذ

يقتضي الحديث عن حجية أحكام وقف التنفيذ أن نتعرض أولاً لحجية أحكام الإلغاء بإيجازٍ مناسب، ثم لحجية أحكام وقف التنفيذ.

ومن ثمَّ نُقَسِّم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: حجية أحكام الإلغاء .

المطلب الثاني: حجية أحكام وقف التنفيذ .

المطلب الأول

حجية أحكام الإلغاء

تنص المادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بأنه: "تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه، على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجةً على الكافة" .

ويُستفاد من نص المادة سالفة الذكر أن الحكم الصادر بالإلغاء يتمتع بحجية مُطلقة تجاه الكافة ويتقيد الجميع بآثاره، وبالتالي يشمل كل من يمس القرار الإداري مركزًا قانونيًا له، حتى ولو لم يكن طرفًا في مهاجمة القرار (١).

١-د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء ــ قضاء التعويض) دراسة مقارنة، ص ٣٥٠، الطبعة الأولى، ١٤٣٠هـ/ ٢٠٠٩م، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية .

وهذه الحجية المطلقة نتيجة طبيعية لكون دعوى الإلغاء دعوى موضوعية لا تتسم بالطابع الـذاتي أو الشخصـي، فـالغرض منهـا مهاجمـة قـرار إداري وليست موجهة ضد مُصدَر القرار أيًا كانت درجته في السلم الإداري .(١)

ومن ثمَّ إذا أُلغِي القرار فإنه يُصبح في حكم العدم وتزول آثـاره بالنسـبة لجميع الأفراد لأنه من غير المتصور أن يكون القـرار ملغيًـا بالنسـبة للـبعض، وغير ملغيٍّ بالنسبة للـبعض الآخـر، وهـذا يسـري علـى القـرارات الفرديـة والتنظيمية (٢).

ويُقصد بالقرارات الفردية تلك القرارات التي توجه إلى الأفراد بذواتهم بصرف النظر عن عدد الأشخاص التي تنطبق عليهم، وبنـاءً علـى ذلـك فـإن القرار الفردي قد يوجه إلى فردٍ واحد باسمه وذاته، أو إلى عدة أفراد محـددين بأسمائهم وذواتهم، فإذا كان القرار الفردي موجهًا إلى فردٍ واحـد مثـل قـرار

١- د. جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، ص ٥١٥، الطبعة الأولى، ١٩٩١م/ ١٩٩٢، بدون ناشر، وأيضًا د. عمار بوضياف: الوسيط في قضاء الإلغاء ـ دراسة مقارنة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من (الجزائر ـ فرنسا ــ تونس ــ مصر) ص ٨٢، الطبعة الأولى ١٤٣٢هـ/ ٢٠١١م، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن .

٢- انظر في ذلك: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، ص ١٠٢٥، ط ١٩٧٦، دار الفكر العربي، القاهرة، وأيضًا: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دراسة مقارنة (فرنسا ـ مصر ـ لبنان) ص ٢٦٨، ط ١٩٨٨، الدار الجامعية بالإسكندرية **وفي موضوع التفرقة بين القرارت الفردية والتنظمية أنظر**:
. Et voiraussip.Delvolve,acteaduinistratif.paris 1983,s,No253

منح ترخيص أو إحالة إلى التقاعد، فإن إلغاء القرار الفردي يؤدي إلى انعدامه وزواله واعتباره كأن لم يكن من يوم صدوره، ويُعَدُّ هذا الحكم حجة تجاه الكافة سواء الطاعن أو الغير، ومن ثم إذا رفعت دعوى أخرى من الشخص نفسه فلا يقبلها القضاء شكلاً لانعدام المصلحة، وإذا رفعت من شخصٍ آخر غير الطاعن في الدعوى الأولى فإن القضاء يرفضها لانعدام موضوعها (١).

والتساؤل المهم في هذا الخصوص حول مدى امتداد أثر الحكم بإلغاء القرار الفردي على القرارات المتماثلة والمشابهة للقرار الفردي الذي حُكم بإلغائه ؟

وللإجابة على هذا التساؤل يُمكن القول أن إلغاء القرار الفردي لا يؤثر على بقية القرارات المتماثلة، لأن لكل قرار إداري فردي ذاتية خاصة به، ووجود قانوني مستقل مهما بلغت درجة تماثل مضمون هذه القرارات .

إلا أن الواقع العملي يؤكد أن حكم إلغاء القرار الفردي إذا تأيَّد بحكم من المحكمة الإدارية العليا، فإن المحاكم الأدنى تتجه إلى احترام ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في الحالات المتماثلة أو المتشابهة، مراعاةً لما لهذه المحكمة من مكانة أدبية باعتبارها نهاية المطاف في القضاء الإداري، وحرصًا على عدم الطعن في أحكامها إذا ما خالفت حكمًا صدر من المحكمة الإدارية العليا (٢).

١- د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج٢، ص ٩٧٥، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن .

٢- بتصرفٍ من د. علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص ٩٧٦، ٩٧٧ .

أما القرار الفردي الذي يوجه إلى عدة أفراد محددين بأسمائهم وذواتهم وهو ما يُسميه البعض بالقرار الجماعي، فالأمر فيه يحتاج إلى تفصيل، وسنتحدث عنه فيما بعد.

والنوع الثاني من القرارات هو القرارات التنظيمية: وهي القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة تتعلق بعموم الأفراد ولا تختص بفردٍ بذاته، فهي تخاطب أفرادًا غير معينين بذواتهم وإنما بصفاتهم، ولا ينتهي الغرضُ منها بمجرد تطبيقها على حالاتٍ محددة (١).

وإلغاء مثل هذه القرارات يكون لها حجية مطلقة في مواجهة الكافة سواء تجاه الأفراد جميعًا أو تجاه جهات القضاء الأخرى، والعِلَّة في ذلك ترجع إلى طبيعة دعوى الإلغاء من حيث أنها دعوى موضوعية أو عينية، وتكتسب هذه الحجية بنصٍ صريح في القانون، كنص المادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة سالف الذكر، أو بإجماع الفقه والقضاء(٢).

أما الحجية النسبية فتثبت للأحكام التي تتعلق بالمنازعات ذات الطابع الشخصي باعتبارها متعلقة بمراكز قانونية شخصية لا تُستمَد مباشرةً من القانون، وذلك مثل الحكم الصادر في دعوى التعويض عن الأضرار التي

١- د. السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، ص ٢١٢، ٢١٣، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، دار الزهراء بالرياض، المملكة العربية السعودية .

٢- د. صبري محمد السنوسي، آثار الحكم بعدم الدستورية، دراسة مقارنة، مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية الصادرة عن كلية الحقوق جامعة القاهرة، العدد السادس، أكتوبر ١٩٩٧م، ص ٢٥١ .

نتجت عن قرار إداري معين وهو ما يُعرَف بدعاوى القضاء الكامل، فإن حجية الحكم لا تتعدى إلى غير الخصوم في الدعوى (١).

وترتيبًا على ذلك لا يجوز لجهة الإدارة أن تحتج بالقرار الملغي في مواجهة أي فرد مخاطبٌ بالقرار، مثله في ذلك مثل من صدر الحكم لصالحه، ولا يجوز أن يكون الحكم بإلغاء القرار موضعًا لمساومة أو تنازلاً من ذوي الشأن، وإلا كان ذلك إهدارًا للحكم وتفويتًا لثمرته وإبقاءً للمخالفات القانونية التي شابت القرار المحكوم بإلغائه، الأمر الذي يتعارض مع الصالح العام (٢).

وفي هذا الخصوص تقرر المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أن: "حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء...هي حجية عينية كنتيجة طبيعية لإعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصامٌ له في ذاته...فإذا صدر الحكم بالإلغاء...فإنه يكون حجةً على الكافة. وعِلَّة ذلك أن الخصومة الحقيقية في الطعن بالإلغاء تنصبُ على القرار الإداري ذاته، وتستند على أوجهٍ عامة حددها القانون....وكل وجه منها له من العموم في حالة قبول الطعن ما يجعل القرار المطعون فيه باطلاً، لا بالنسبة إلى الطاعن وحده بل بالنسبة للكافة. فهو بطلانٌ مطلق، وما من شكٍ في أن المساواة بين الأفراد والجماعات في تطبيق القواعد العامة المستفادة من حكم الإلغاء تقتضي وجوبًا

1- انظر: م/ حسين أبو زيد، الحكم بالإلغاء حجيته وآثاره وتنفيذه، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثالثة، يناير ١٩٥٢، ص ١٥٨ .

٢- د. طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء، ص ٢٧٤، طبعة ١٩٩٧م، بدون ناشر .

أن يكون حكم الإلغاء حجةٌ على الكافة حتى يتقيد الجميع بآثاره . وينبني على ما تقدم أنه إذا ألغى مجلس الدولة قرارًا إداريًا ثم أقام طاعنٌ آخر دعوى أخرى أمام مجلس الدولة بإلغاء ذات القرار، كانت الدعوى الثانية غير ذات موضوع باعتبار ذلك إحدى نتائج الحجية المطلقة للشيء المقضي به في حكم الإلغاء، وكذلك من لم يختصم في الدعوى تُصيبه آثار الحكم بالإلغاء بوصف أنه من الكافة، وتكون الإدارة على صواب في تطبيقه في شأنه، ذلك لأن دعوى الإلغاء أشبه بدعوى الحسبة يمثل فيها الفرد مصلحة المجموع" (١).

وفي حكمٍ آخر حديث تقرر أيضًا أنه: "....ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الخصومة في دعوى الإلغاء خصومة عينية مناطها رقابة شرعية القرار الإداري في ذاته ووزنه بميزان القانون، فإما أن يُسفِر الفحص عن شرعيته فترفض الدعوى أو تتقرر عدم مشروعيته فيُحكم بإلغائه، والحكم الصادر بالإلغاء يعدمه في ذاته، فيقضي على ذات وجوده، ويزول بالنسبة لكل الناس من كان قد صدر لصالحه أو ضده، من أفاد منه ومن أضر به، من طعن عليه ومن لم يطعن عليه، من كان طرفًا في دعوى مهاجمة القرار ومن لم يكن، أيًا كانت الأسباب التي استندت إليها مهاجمته، ولهذا كان الحكم بالإلغاء حجة على الكافة لأنه يقوم على تقرير عدم

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٧٥ لسنة ٥ قضائية عليا جلسة ٢٦/ ١١/ ١٩٦٠ قاعدة رقم ٣٠، العدد رقم ٦، البوابة القانونية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، شركة المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية،== =لادس ٢٠١٠، وأشار إلى ذات الحكم أيضًا د. مجدي محمود محب حافظ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عامًا، من عام ١٩٥٥م حتى ٢٠٠٥م، الجزء الثالث، ص ١٨١٤-١٨١٥ .

مشروعية القرار من حيث هو في ذاته بغض النظر عن المصالح التي يمسها، وخاصةً أن هذه الحجة المطلقة تمنع تسلسل الطعون إلى غير نهاية تبعًا لأصحاب المصالح التي مسها القرار المطعون فيه إيجابًا أو سلبًا..."(١) .

ويُخفِّف من مبدأ الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء جواز طعن الخارج عن الخصومة ممن يعتبر الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه، رغم أنه لم يكن طرفًا في الخصومة لا أمام محكمة أول درجة ولا في الطعن أمام الإدارية العليا، ولم يكن قد أدخل أو تدخل فيها، وذلك عن طريق الطعن بالتماس إعادة النظر أمام محكمة أول درجة حيث لا يجوز الطعن بالتماس إعادة النظر أمام المحكمة الإدارية العليا طبقًا لنص المادة ٥١ من قانون مجلس الدولة، وذلك إذا توافرت شروطه طبقًا لقانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م .

وقد سايرت المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه، فقضت في أحد أحكامها أن: "طعن الخارج عن الخصومة في الحكم الصادر في المنازعات الإدارية بجميع أنواعها ومنها دعوى الإلغاء...يكون غير جائزٍ.." (٢).

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٩٤٢ لسنة ٤٨ ق. عليا جلسة ٢/ ٤/ ٢٠٠٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، السنة ٤٧ من أول أكتوبر ٢٠٠١م، حتى آخر سبتمبر ٢٠٠٢م، ص ٥٨٠ وما بعدها .

٢- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ٤٩٤٢ و٤٩٤٥ و ٤٩٤٦ و ٥٠٣٦ لسنة ٥٢ ق. جلسة ٦/ ١/ ٢٠٠٧م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول من أول اكتوبر ٢٠٠٦م حتى إبريل ٢٠٠٧م، ص ٢٨٦ .

وتجدر الإشارة إلى أن الأحكام الصادرة بعدم قبول الدعوى أو رفضها موضوعًا لها حجية نسبية تقتصر على عناصر الدعوى التي صدرت فيها، أي الأطراف والموضوع والسبب، فإذا اختلف عنصر من هذه العناصر فلا يجوز التمسك بهذه الحجية، ويظل القرار قابلاً للطعن عليه من شخصٍ آخر إذا توافر لديه سبب من أسباب امتداد الميعاد، كما لا يوجد مانع أيضًا من إعادة رفع الدعوى على أساس عيب آخر غير العيب الذي استندت إليه الدعوى الأولى التي صدر حكم برفضها أو عدم قبولها (١).

كما لا يجوز للإدارة أن تستند إلى الحكم الصادر برفض الدعوى للقول بمشروعية قرارها وتقوم بتحصينه لأن حجيته نسبية، كما أنه لم يتم الفصل في مشروعية القرار من ناحيةٍ أخرى (٢).

وقد قضت محكمة القضاء الإداري أن: "الحجية المطلقة التي تتعدى أطراف الخصومة إلى الغير، ويُصبح للحكم فيها حجية على الكافة مقصورة على الحكم الذي يصدر بالإلغاء، أما الحكم الذي يصدر برفض الطعن بالإلغاء فإن حجيته مقصورةٌ على طرفيه، ذلك لأنه قد يكون صائبًا بالنسبة إلى الطاعن وخاطئًا بالنسبة إلى غيره، كما إذا قدم موظف طعنًا بإلغاء ترقية

١- راجع في ذلك، د. جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، ص ٥١٣ و ٥١٤، مرجع سابق، وأيضًا: د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ص ٢٦٨، مرجع سابق، وأيضًا: د. عبدالفتاح حسن: قضاء الإلغاء، ص ٣٥٣ و٣٥٤، ط ١٩٨٢، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة .

٢- د. أحمد سلامة بدر، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة ص ٣٣٧، ط ٢٠٠٣م، دار النهضة العربية، القاهرة .

موظف آخر على أساس أنه أحق منه بالترقية فقُضي برفض طعنه، فإن هذا القضاء لا يمنع من أن يكون الموظف الذي رقيَّ قد تخطى شخصًا آخر بغير حق ولا يجوز في هذه الصورة أن يعتبر الحكم حجة على هذا الأخير إذا طالب بإلغاء القرار" (١).

كما وضحت المحكمة الإدارية العليا الحجية النسبية لأحكام رفض دعوى الإلغاء في حكمٍ لها قررت فيه إلغاء حكم المحكمة التأديبية الذي قضت فيه بعدم اختصاصها بنظر الطعن المُقام من ذات الطاعن ضد نفس القرار؛ لأن الحكم الذي سبق أن أصدرته في الدعوى الأولى ليس بحجةٍ يمنعها من نظر الدعوى الجديدة لاختلاف السبب في كلٍ منهما (٢).

وقد يكون الحكم بإلغاء القرار كليًا أو جزئيًا، ويتحقق الإلغاء الكلي إذا ورد على القرار بجميع عناصره، ويؤدي ذلك إلى إعدام القرار الملغي بأثر رجعي وكأنه لم يكن (٣).

١- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ٢٩/ ١١/ ١٩٥٣م، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثانية، ص ١٢٧.

٢- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٩٦ لسنة ١٩ ق. عليا، جلسة ١/ ٥/ ١٩٧٦م، مجموعة الخمسة عشر عامًا، الجزء الثاني، رقم ١٥٢، ص ١٠٨٧، أشار إليه د. محمد وليد العبادي في بحثٍ بعنوان (سلطة قاضي الإلغاء في الأردن) بحث منشور في مجلة المنارة بتاريخ: ١١/ ٨/ ٢٠٠٥م، المجلد ١٢، العدد ١ ص ٨٣، عام ٢٠٠٦م .

٣- د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج٢، ص ٩٦١، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمَّان، الأردن. وأيضًا: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ص ١٠٢٦، مرجع سابق .

وقد يكون الإلغاء للقرار جزئيًا وذلك إذا كان عدم المشروعية يشوب جزءًا معينًا من القرار ولم يكن بين أجزائه ارتباط يمنع تجزئته، وفي هذه الحالة يكون الإلغاء قاصرًا على الجانب المعيب من القرار والذي صدر الحكم بإلغائه ويبقى القرار مشروعًا فيما عدا ذلك (١).

ومن أمثلة القرارات غير القابلة للتجزئة أو التقسيم، الترخيص بالبناء أو قرارات تبادل الأراضي لتجميع الملكيات (٢).

ومن أمثلة القرارات القابلة للتجزئة إلغاء فقرة في قرار عزل موظف عام باعتبارها تنص على أن يكون العزل بأثر رجعي، فهذه الفقرة يمكن فصلها عن القرار الإداري دون أن يكون لها تأثير في أجزائه الأخرى(٣) .

والمجال الواسع لحالات الإلغاء الجزئي القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة، كقرارات التعيين والترقية، حيث يتعلق القرار الفردي في هذه الحالة بعددٍ من الأفراد محددين بذواتهم لا بصفاتهم، وهذا هو النوع الثاني من القرارات الإدارية، إذ تصدر جهة الإدارة في كثيرٍ من الأحيان قراراتٍ بتعيين أو ترقية بعض الموظفين مع وجود مَن هو أحق منهم بالتعيين أو الترقية، فيطعن مَن تَمَّ تخطيه في التعيين أو الترقية في القرار، وبالتالي يصدر حكم

١- د. إعاد علي محمود القبسي، القضاء الإداري ص ٢٤١، الطبعة الأولى، ١٩٩٩م، دار وائل للنشر، عمان الأردن .

٢- د. جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، ص ٥١١، مرجع سابق .

٣- د. محمد وليد العبادي، سلطة قاضي الإلغاء في الأردن، بحث منشور في مجلة المنارة، المجلد ١٢، العدد ١ ص ٨٤ عام ٢٠٠٦م.

بإلغاء القرار فيما تضمنه من تخطي الطاعن في الترقية أو التعيين، ومن ثمَّ يكون ذلك من قبيل الإلغاء الجزئي، ولا يشمل القرار بالكامل والخاص بتعيين أو ترقية زملائه، ما لم تلغي المحكمة القرار بالكامل والخاص بتعيين أو ترقية زملائه(١) .

وقد عبرت محكمة القضاء الإداري عن التفرقة بين الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي للقرار الإداري بقبولها: "...إنه ولئن كانت حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء هي حجية عينية كنتيجة طبيعية لاعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصامٌ له في ذاته، إلا أن مدى الإلغاء يختلف بحسب الأحوال، فقد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار، وهذا هو الإلغاء الكامل، وقد يقتصر على جزءٍ منه دون باقيه، وهذا هو الإلغاء الجزئي، كأن يجري الحكم بإلغاء القرار فيما تضمنه من تخطي المدعي في الترقية..وغنيٌّ عن البيان أن مدى الإلغاء أمر يُحدد بطلبات الخصوم وما تنتهي إليه المحكمة من قضائها" (٢).

وهناك اختلافٌ في الفقه الإداري حول مدى حجية الإلغاء الجزئي .

١- راجع في ذلك: د. ماجد الحلو، د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري ص ٢٦٨، ط ١٩٩٤م، بدون ناشر .

٢-حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٢١٤ لسنة ٣ ق، جلسة ١٥/ ١١/ ١٩٥٨م، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري في عشر سنوات، ص ٥٠٢، وقد ورد هذا الحكم في البوابة القانونية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، العدد رقم ٤ القاعدة رقم ٩، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية، شركة لادس ٢٠١٠م.

فقد ذهب البعض إلى القول بأن الحكم الصادر بالإلغاء الجزئي لا يتمتع بالحجية المُطلقة على الكافة بل إن حجيته نسبية فقط، فلا يجوز أن يتمسك به إلا من كان طرفًا فيه، كأن يصدر حكم بإلغاء قرار تخطي الطاعن في التعيين، ففي هذه الحالة يُمكِن الإبقاء على القرار المطعون فيه كما هو، ويتم تصحيح وضع الطاعن بتعيينه في ترتيبه السليم. كأن توجد وظيفة شاغرة يُمكن تعيين الطاعن فيها دون المساس بوضع باقي المُعَيَّنين، وتبقى على القرار المطعون فيه(١).

في حين ذهب البعض الآخر إلى القول بأن الحكم بالإلغاء الجزئي له حجيته المطلقة شأنه في ذلك شأن الإلغاء الكلي، لأن الخصومة في دعوى الإلغاء تنصب على القرار الإداري ذاته، وتستند على أوجه الإلغاء التي حددها المشرع وكل وجه منها له من العموم ما يؤدي إلى اعتبار القرار المطعون فيه باطلاً بالنسبة للكافة بطلانًا مطلقًا (٢).

في حين يرى البعض(٣) أن يقتصر حكم الإلغاء على قرار التخطي في التعيين أو الترقية مع الإبقاء على المراكز القانونية لمن تم تعيينهم أو ترقيتهم

١- راجع في هذا الرأي، د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، ص ٢٥٠، ط ١٩٨٠ ، بدون ناشر .

٢- د. طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء، ص ٢٧٧-٢٧٨، مرجع سابق .

٣- د. عدنان العجلاني، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ص ٣١٨، أشار إليه: د. فهد عبدالكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ص ٤٢٠، الطبعة الأولى، ١٤٣٢هـ/ ٢٠١١م، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن .

من زملاء الطاعن، وأن يقتصر تنفيذ الإلغاء الجزئي على تصحيح وضع رافع الدعوى بتعيينه أو ترقيته، ولا يتنافى ذلك على الإطلاق مع الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء، ذلك أن القرار الفردي الصادر بتعيين أو ترقية بعض الأشخاص هو في الحقيقة مجموعة من القرارات، فالأصل أن يصدر باسم كل واحد قرار على حِدَه، وحينما يلغى قرار واحد منهم فمعنى ذلك صدور حكم الإلغاء لقرار واحد من مجموع هذه القرارات، أما مفهوم إلغاء القرار تجاه الكافة، فيعني أن إلغاء تخطي أحد المرقين أو المتقدمين للتعيين هو حجة على الكافة، ولا يعني أنه يشمل الجميع .

وبالتالي لا يستفيد من الإلغاء جميع من تم تخطيهم في الترقية أو التعيين لأنهم ليسوا في وضع المدعي الذي أقام دعواه في الميعاد القانوني دونهم، وهم الذين تركوا المدة تنقضي دون إقامة الدعوى، لأن تفويت ميعاد الطعن بالإلغاء وثيق الصلة بمبدأ استقرار المراكز القانونية .

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا ذلك في أحد أحكامها، إذ تقول: "....إلغاء أحد القرارات الصادرة بتخطي أحد الموظفين في الترقية واعتبار ترقيته اللاحقة راجعة إلى تاريخ القرار الملغي تنفيذًا لحكم الإلغاء، لا يترتب عليه بالضرورة ترقية من يليه في الأقدمية من تاريخ القرار اللاحق، ما دام لم يطعن في هذا القرار..، ومن ثمَّ لا يستحق تلقائيًا الترقية بموجب قرار إداري

لم يُطعن فيه، كما لم يطعن البتة في قرار الإدارة السلبي بالامتناع عن ترقيته بالقرار المذكور.."(١) .

كما قررت في حكمٍ آخر أن: "....حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء هي حجية عينية كنتيجة طبيعية لإعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصامٌ له في ذاته...الإلغاء يختلف فقد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار وهو الإلغاء الكامل، وقد يقتصر على جزء منه دون باقيه وهو الإلغاء الجزئي....مدى الإلغاء يتحدد بطلبات الخصوم وما تنتهي إليه المحكمة في قضائها...إذا صدر الحكم بالإلغاء كليًا أو جزئيًا فإن هذا الحكم يكون حجة على الكافة في الخصوص والمدى الذي حدده الحكم...أساس ذلك: ليس من مقتضيات قاعدة الحجية المطلقة التي تتسم بها أحكام الإلغاء أن تهدم قاعدة أخرى وهي قاعدة الأثر النسبي للأحكام...تقتصر الاستفادة من نتائج الإلغاء المباشرة على مَن أقام دعوى الإلغاء في الميعاد دون تقاعس في إقامتها أو تهاونًا أو تهيبًا...تفويت ميعاد الطعن بالإلغاء وثيق الصلة بمبدأ استقرار المراكز القانونية"(٢) .

١- حكم المحكمة الإدارية العليا، طعنان رقم (١٥٣١و ١٥٣٢)، لسنة ٦ ق. عليا، جلسة ٢١/ ٦/ ١٩٦٤، قاعدة رقم ١١٩، ص ١٢٦٥-١٢٦٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، السنة التاسعة، العدد الثاني، مطابع مؤسسة أخبار اليوم .

٢- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٨٤، لسنة ٢٤ق. جلسة ١٦/ ٦/ ١٩٨٤، العدد رقم ٢٩ القاعدة رقم ٢٠٠، البوابة القانونية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التقنية، شركة لادس ٢٠١٠ .

ومن جانبنا لا نتفق مع هذا الاجتهاد القضائي الذي يُقرر أن قرار الإلغاء بحق من أقام الدعوى ضد القرار القاضي بعدم ترقيته أو تعيينه ينحصر أثره على الطاعن ولا يتعداه إلى مَن لم يكن قد أقامها وفاتت عليه مدة الطعن لأسباب كثيرة، أهمها أن حكم الإلغاء - يعني ان القرار غير مشروع ومن ثمَّ يؤدي إلى إعدام القرار واعتباره كأن لم يكن، وليس من المستساغ أن يكون القرار منعدمًا بالنسبة لبعض الطاعنين ويبقى صحيحًا بالنسبة للبعض الآخر وهم الذين لم يرفعوا دعوى الإلغاء، وليس من مقتضيات العدالة أن يرتب قرار معيب آثاره كما لو كان مبرءًا من أي عيب .

كما أن حجية الحكم العامة توجب أن يكون حجة بالنسبة للجميع، مَن كان ممثلاً في الدعوى ومن لم يكن كذلك.

إضافةً إلى ذلك فإن دعوى الإلغاء ذات طبيعة عينية موجهة ضد قرار معين بهدف حماية مبدأ المشروعية، فإذا قرر القضاء إلغاء هذا القرار فإن ذلك لا يؤدي إلى تصويب القرار مراعاةً للصالح العام وكان حجةٌ على الكافة .

ويَرِد على هذه النتيجة استثناءٌ واحد، وهو إذا اقتصرت طلبات الطاعن على إلغاء الشق الخاص به، ويصدر الحكم بإلغاء القرار جزئيًا، ومن ثمَّ تبقى الأجزاء الأخرى سارية المفعول ولا يستفيد الأشخاص الآخرون من حكم الإلغاء.

هل الحجية المطلقة لحكم الإلغاء متعلقة بالنظام العام ؟

إن حجية الشيء المقضي به من النظام العام، كما نصت المادة ١٠١ من قانون الإثبات بقولها: "...وتقضي المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها"، وجاءت المادة ١١٦ من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة

١٩٦٨م لتؤكد ذلك بقولها: "إن الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها" .

وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للأحكام القضائية عمومًا، رغم أن لها حجية نسبية، فمن باب أولى تعتبر أحكام الإلغاء من النظام العام لأن لها حجية مطلقة، فرافع دعوى الإلغاء يُحقق المصلحة العامة ويُحافظ على مبدأ المشروعية لكون دعواه ليست موجهة إلى جهة الإدارة بقدر ما هي موجهة إلى القرار المعيب، ومن ثم لا يجوز له التنازل عن دعواه وإذا تم هذا التنازل فإنه لا يُعتَد به ولا يُرتب أي أثر، لأن التسليم بذلك معناه استمرار العيب الذي شاب القرار الإداري المحكوم بإلغائه(١).

وقد نصَّ المشرع في المادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٥ لسنة ١٩٧٢م على: "تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة" .

وقد ساير القضاء الإداري في مصر هذا الاتجاه، فاعتبر حجية حكم الإلغاء في قمة مدارج النظام العام حيث لا يعلوها ـ كأصل عام ـ اعتبار ولا تسموّ عليها مصلحة(٢).

١- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ص ١٠٢٩-١٠٣٠، مرجع سابق، وأيضًا: د. عبدالتواب معوض عبدالتواب، الدفوع الإدارية، ص ٣٣٣، ط ١٩٩٤، دار الكتاب الجامعي، القاهرة .

٢-انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٠٥٤ لسنة ٤٤ جلسة ٢٤/ ٢/ ٢٠٠١م، مجموعة الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول، من أكتوبر ٢٠٠٠حتى آخر مارس ٢٠٠١م، ص ٤٠٠ .

المطلب الثاني
حجية أحكام وقف التنفيذ

تمهيد:

تنص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، أنه: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طُلِب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها ..." .

وعلة هذا النص أن القرار الإداري بحسب الأصل صحيح قانونًا وأن على من يدعي غير ذلك أن يقيم الدليل على ما يدعيه، ومن ثمَّ فإن القرار الإداري يظل قائمًا وقابلاً للتنفيذ طالما لم يتم سحبه من قبل جهة الإدارة، أو إلغاؤه بحكمٍ قضائي.

والأصل كذلك أنه لا يوقف تنفيذ القرار بالتظلم منه ولائيًا أو رئاسيًا(١)، سواء كان التظلم اختياريًا أو وجوبيًا، ولا يتم أيضًا وقف تنفيذ القرار بمجرد الطعن عليه أمام القضاء لا ستصدار حكم بإلغائه، ومن ثمَّ فإن من حق جهة الإدارة أن تمضي في تنفيذ القرار ولو بالقوة الجبرية عند الاقتضاء .

إلا أن المشرع قدرَّ أن هناك من القرارات الإدارية ما يترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها إذا ما قضى بعد ذلك بإلغاء القرار الذي تم تنفيذه، فأجاز للطاعن أن يطلب من المحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار

١-التظلم الولائي: هو التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار، أما التظلم الرئاسي فهو الذي يُقَدَّم إلى السلطات الرئاسية للجهة مُصدِرَة القرار .

المطعون فيه بصفة مستعجلة، شريطة أن يقترن طلب وقف التنفيذ بطلب إلغاء القرار في صحيفة واحدة وأن يستوفي شرطي الاستعجال والجِدِّيَة .

أما شرط الاستعجال فمؤداه أن يؤدي تنفيذ القرار في الفترة ما بين الطعن بإالغائه و حتى الفصل في الدعوى إلى نتائج يتعذر تداركها فيما لو قُضيَّ بإلغاء القرار، بحيث يتعذر إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار .

وأما شرط الجدية فمؤداه أن تستظهر المحكمة وجهًا أو أكثر لعدم مشروعية القرار الإداري، وذلك بحسب الظاهر من الأوراق، مما يُرَجح معه إلغاء القرار موضوعًا (١).

١- راجع في هذه الأركان تفصيلاً: د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري في احكام القضاء الإداري، ص ١٢٥ وما بعدها، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان .

ومن الأحكام القضائية، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٠١٣ لسنة ٤٣ ق. عليا، جلسة ١/ ٢/ ٢٠٠٣م، مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا من سنة ٢٠٠٢ حتى ٢٠٠٤، المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة، الجزء الأول، المبدأ رقم ٢٥٤، ص ٤٣٥ وما بعدها، نشر مجلة هيئة قضايا الدولة . =====

==وفي خصوص عدم جواز طلب وقف التنفيذ استقلالاً عن طلب إلغائه، راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦١٢٢ لسنة ٤٨ ق. عليا، الدائرة الأولى، جلسة ١٣/ ١٢/ ٢٠٠٣م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من ٢٠٠٢ حتى ٢٠٠٤م، المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة، الجزء الأول، المبدأ رقم ٢٥٨، ص ٤٤٤، مطبعة أبناء وهبة حسان، نشر مجلة هيئة قضايا الدولة .

فإذا ما صدر حكم بوقف التنفيذ، فهل يتمتع هذا الحكم بحجية مطلقة، شأنه في ذلك شأن الحكم الصادر بإلغاء القرار؟

للإجابة على هذا التساؤل ينبغي أن نتناول حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ بالنسبة لما فصل فيه من مسائل فرعية، وكذلك أيضًا أمام محكمة الموضوع، ثم أخيرًا حجيته من حيث الموضوع، وذلك كالآتي:

الفرع الأول: حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ بالنسبة لما فصل فيه من مسائل فرعية.

يتميز الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري بأنه حكمٌ في طلب من الطلبات المستعجلة السابقة على الفصل في موضوع الدعوى .

وهناك مسائل فرعية من اللازم أن تتصدى لها المحكمة قبل بحث طلب وقف التنفيذ وتفصل فيها صراحةً وعلى وجهٍ قاطع، مثل الدفع المتعلق بعدم اختصاص المحكمة بنظر دعوى الإلغاء، والدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد المقرر قانونًا، والدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري، لكون القرار المطعون فيه غير نهائي (١).

ويحوز الحكم الصادر بوقف التنفيذ صفة الحجية بشكلٍ نهائي أمام محكمة الموضوع، وذلك فيما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية كالدفع بعدم اختصاص المحكمة أو بعدم القبول، سواء لانتفاء القرار الإداري أو لرفع الدعوى على غير ذي صفة، أو رفعها بعد الميعاد، ومن ثمَّ لا يجوز لمحكمة الموضوع إعادة فحص تلك الأمور مرةً أخرى(٢) .

١- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، قضاء الأمور المستعجلة، ص ١٥٤، ط ٢٠٠٨م، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة .

٢- د. عبدالفتاح حسن، قضاء الإلغاء، ص ٣٣٦، مرجع سابق .

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن : "...الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكمٌ قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها ـ أثر ذلك:ـ أنه يحوز حجية الأحكام في خصوص موضوع الطلب ذاته...ويحوز هذه الحجية من باب أولى بالنسبة لما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية قبل البَتّ في الموضوع، كالدفع بعدم اختصاص القضاء الإداري أصلاً بنظر الدعوى بسبب يتعلق بالوظيفة أو بعدم اختصاص المحكمة أصلاً بنظرها. بحسب موضوعها أو بعدم قبولها أصلاً لرفعها بعد الميعاد أو لعدم توافر الصفة أو المصلحة للخصوم...قضاء المحكمة في هذا كله ليس قطعيًا فحسب، بل هو نهائي وليس مؤقتًا فيُقيدها عند نظر طلب الإلغاء...لايجوز لمحكمة القضاء الإداري إذا ما فصلت في دفع من هذا القبيل أن تعود عند نظر طلب الإلغاء فتفصل فيه من جديد لأن حكمها الأول قضاء نهائي حائز لحجية الأحكام ثم لقوة الشيء المحكوم به..."(١) .

وفي حكم آخر حديث تقرر أن: "قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه ولئن كان القضاء الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم يتوافر له مقومات الأحكام ويظل قائمًا لحين صدور حكم موضوعي في طلب الإلغاء أو يقضي بإلغائه من المحكمة الإدارية العليا...بيد أنه يمتنع على المحكمة

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٥٧ لسنة ٣٨ ق. عليا جلسة ١٩٩٨/٨/٢٩م، العدد ٤٣، القاعدة ١٧٦، البوابة القانونية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التقنية، شركة دلاس ٢٠١٠ .

عند نظر الموضوع معاودة البحث فيما فصلت فيه المحكمة من دفوع تتعلق باختصاص المحكمة أو توافر صفة الخصوم أو قبول الدعوى شكلاً"(١) .

ومن المقرر أن الفصل في تلك الدفوع ينسحب بحكم اللزوم على شقي الدعوى سواء الشق المستعجل أو الموضوعي، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أن: "قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه قبل أن تتصدى محكمة القضاء الإداري للفصل في موضوع طلب وقف التنفيذ يتعين عليها أن تفصل أولاً في جميع الدفوع الشكلية والمسائل الفرعية المؤثرة في الدعوى، سواء تلك التي يعرضها الخصوم أو التي تكون من النظام العام، وتلتزم المحكمة بالتصدي لها من تلقاء نفسها ولو لم يدفع به أمامها كالمسائل المتعلقة بعدم الولاية لمحاكم مجلس الدلولة أو بعدم الاختصاص أو بعدم قبول الدعوى أو بعدم جواز نظرها لسابقة الفصل فيها وبالتالي لا يجوز إثارة هذه الدفوع مرة أخرى عند نظر الموضوع لأن قضاءها السابق بوقف التنفيذ يعتبر قضاءً قطعيًا تستنفذ به المحكمة ولايتها في نظر الدفوع الشكلية وغيرها من المسائل الفرعية، وأن الفصل في تلك الدفوع ينسحب بحكم اللزوم على شقي الدعوى سواء المستعجل أو الموضوعي ويؤثر فيه ..."(٢) .

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٧٦٩، ٨٠٤ لسنة ٤١ ق. عليا، الدائرة الخامسة، جلسة ٣/ ١٢/ ٢٠٠٣م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من سنة ٢٠٠٢ : ٢٠٠٤، المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة، الجزء الأول، المبدأ رقم ٢٦٠، ص ٤٤٨، طباعة أبناء وهبة حسان، نشر مجلة هيئة قضايا الدولة .

٢- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٨ لسنة ٣٣ ق. عليا، جلسة ١٦/ ٢/ ١٩٩١م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من سنة ٢٠٠٢ : ٢٠٠٤، المكتب

وتجدر الإشارة إلى أن حكم محكمة القضاء الإداري في الشق العاجل من الدعوى وإن كان حكمًا وقتيًا ينتهي أثره بصدور حكم في الموضوع إلاأنه حكمٌ قطعيٌّ يتمتع بخصائص الأحكام ومقوماتها ومن ذلك أنه يجوز الطعن فيه على استقلال أمام المحكمة الإدارية العليا، كما يجب على جهة الإدارة إعمال أثره بتنفيذ هذا الحكم حتى لو طعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا إلى أن تأمر دائرة فحص الطعون بوقف تنفيذه عملاً بحكم المادة ٥٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م .

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها إلى أنه "...من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن الحكم الصادر في الشق المستعجل له مقومات الأحكام وخصائصها ومنها جواز الطعن فيه على استقلال أمام المحكمة الإدارية العليا، كما أنه حكمٌ وقتي بطبيعته مما مؤداه أن أثره يقف من تاريخ صدور الحكم في موضوع الدعوى وذلك على اعتبار أنه منذ هذا التاريخ تترتب آثار الحكم الأخير باعتباره حكمًا فاصِلاً في موضوع المنازعة حتى لو طعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بوقف تنفيذه، ومؤدى ذلك أن الحكم في طلب وقف التنفيذ يسقط بصدور الحكم في موضوع الدعوى ويعتبر الاستمرار في نظر الطعن في حكم وقف التنفيذ غير ذي موضوع ..." (١).

الفني لهيئة قضايا الدولة، الجزء الأول، المبدأ رقم ٢٦٣، ص ٤٥٠-٤٥١، طباعة أبناء وهبة حسان، نشر مجلة هيئة قضايا الدولة .

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٥٥٨ لسنة ٤٦ ق. عليا، جلسة ٢٨/ ٩/ ٢٠٠٣م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من سنة ٢٠٠٢ : ٢٠٠٤، المكتب

ومن الجدير بالذكر أن الحكم في مسألة فرعية متعلقة بطلب وقف التنفيذ لا يلزم المحكمة الإدارية العليا، وإن كان يُلزم المحكمة التي أصدرته، حتى ولو صار الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ نهائيًا بعدم الطعن فيه، حتى لا تُغَلّ يد المحكمة الإدارية العليا عن إعمال ولايتها في التعقيب على الأحكام، وحتى لا يعلو الحكم المطعون فيه وهو صادر من محكمة أدنى على حكم المحكمة الإدارية العليا باعتبارها نهاية المطاف في نظام التدرج القضائي بمجلس الدولة لمجرد أن الحكم الصادر في الشق المستعجل لم يُطعن فيه، فلا يتصور عقلاً أن يختلف الحكم في الشق المستعجل من المنازعة الذي لم يُطعن فيه عن الشق الموضوعي محل الطعن (١).

الفرع الثاني: حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ أمام محكمة الموضوع .

لا تتقيد محكمة الموضوع عند نظرها إلغاء القرار الإداري بالحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار، ومن ثمَّ يكون للمحكمة أن ترفض دعوى إلغاء القرار رغم سبق الحكم بوقف تنفيذه، ومن ثمَّ يزول أثر حكم وقف التنفيذ، كما يكون للمحكمة أن تقضي بإلغاء القرار موضوعًا رغم سبق رفض طلب وقف التنفيذ بصفةٍ مستعجلة .

وتأكيدًا لذلك، قضت المحكمة الإدارية في أحد أحكامها أن "...لئن كان القضاء الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم يتوافر له كافة

الفني لهيئة قضايا الدولة، الجزء الأول، المبدأ رقم ٢٥٧، ص ٤٤٢-٤٤٣، طباعة أبناء وهبة حسان، نشر مجلة هيئة قضايا الدولة .

١- بتصرفٍ د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام مجلس الدولة، ص ٧٥٠-٧٥١، ط ١٩٩٠، منشأة المعارف بالإسكندرية .

مقومات الأحكام ويظل قائمًا له حجيته لحين صدور حكم موضوعي في طلب الإلغاء أو يقضى بإلغائه من المحكمة الإدارية العليا، إلا أن هذا القضاء لا يُقيد المحكمة عند نظر الموضوع ولا تلتزم بما انتهى إليه ..."(١) .

كما قضت أيضًا بأن "...قضاء هذه المحكمة جرى على أن الحكم الصادر في الشق المستعجل وإن كان حكمًا قطعيًا له مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه، ويجوز الطعن فيه استقلالاً أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا أن ذلك لا ينفي كونه حكمًا مؤقتًا لا يُقيد المحكمة التي أصدرته عند نظر الشق الموضوعي، فإذا صدر حكمٌ في الشق الموضوعي فإنه يُحبُّ الحكم الصادر من المحكمة في الشق العاجل ويكون هو المعوَّل عليه في الدعوى... ومن حيث إنه إعمالاً لحجية الأحكام القضائية فإنه يمتنع على جهة الإدارة إتيان أية آثار للقرارات المُلغاة من شأنها المساس بحجية الحكم المشار إليه ومن ذلك الامتناع عن منح المطعون ضده شهادة لتوصيل التيار الكهربائي بحجة صدور قرار بإزالة الأدوار سالفة البيان و الذي قضي بإلغائه، الأمر الذي يضحى معه القرار المطعون فيه غير قائمٍ على سندٍ صحيح يُبرره مما يرجح معه إلغائه عند التصدي لموضوع الدعوى"(٢) .

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٧٦٩ و ٨٠٤ لسنة ٤١ ق. عليا، الدائرة الخامسة، جلسة ١٣/ ١٢/ ٢٠٠٣م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من سنة ٢٠٠٢ : ٢٠٠٤، المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة، الجزء الأول، المبدأ رقم ٢٦٠، ص ٤٤٨، طباعة أبناء وهبة حسان، نشر مجلة هيئة قضايا الدولة .

٢- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٧٢٩ لسنة ٤٥ ق. عليا، الدائرة الخامسة، جلسة ٣١/ ٥/ ٢٠٠٣م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من سنة ٢٠٠٢ : ٢٠٠٤، المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة، الجزء الأول، المبدأ رقم ٢٥٣، ص ٤٤٣-٤٣٤، طباعة أبناء وهبة حسان، نشر مجلة هيئة قضايا الدولة .

الفرع الثالث: حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ من حيث الموضوع .

يُقَدَّم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بصفة مستعجلة إلى المحكمة المختصة لحين الفصل في دعوى إلغائه .

ويفرق في هذا الشأن بين الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار أي قبول الطلب والحكم الصادر برفض طلب وقف التنفيذ، فقبول طلب وقف التنفيذ يحوز الحجية أمام المحكمة التي أصدرته، بحيث لا يجوز لها العدول عنه، وأيضًا تجاه أصحاب الشأن المخاطبين بالقرار الذي أوقف تنفيذه، كما يحوز الحجية أيضًا تجاه جهة الإدارة المنوط بها إعمال أثر الحكم، وتجاه الكافة فيحق لكل صاحب مصلحة من الكافة أن يتمسك به أيضًا .

وتسري هذه الحجية على الأوضاع الواقعية التي لها ارتباط أو صلة أكيدة بالمراكز الملغاة، أما التي ليس لها ارتباط بالمراكز الملغاة فلا تسري عليها هذه الحجية .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أنه "... وحيث إن القضاء الإداري حاول جاهدًا التوفيق والملاءمة بين التزام الحجية النسبية للأحكام بقصر آثار الحكم على طرفي الخصومة وبين الحرص على احترام تلك الحجية المطلقة التي تتسم بها أحكام الإلغاء، فجعل هذه الحجية واضحة في الآثار القانونية المترتبة لزامًا على الإلغاء، وفي الأوضاع الواقعية التي لها ارتباط وثيق وآصرة أكيدة بالمراكز المُلغاة.."(١).

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٣٢ لسنة ٦ ق. عليا، جلسة ٢١/ ٦/ ١٩٦٤م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب

إلا أننا نرى امتداد الحجية المطلقة لأحكام وقف التنفيذ إلى جميع أجزاء القرار سواء التي لها ارتباط بالمراكز الملغاة أو التي ليس لها ذلك، طالما كان الطاعن لم يطلب إلغاء القرار جزئيًا، وطالما صدر الحكم بوقف التنفيذ مجردًا ومطلقًا من أي قيد، وذلك لأن الحكم الصادر بالإلغاء قد يكون إلغاءً مجردًا كما قد يكون إلغاءً جزئيًا، ومن ثمَّ تسري نفس القواعد المقررة في دعوى الإلغاء على أحكام وقف التنفيذ، لأن الأخير مشتقٌ من الحكم الصادر بالإلغاء .

أما الحكم برفض طلب وقف التنفيذ فلا يحوز إلا حجية نسبية قاصرة على أطراف الدعوى، طالما أن الظروف المُلابسة لإصدار الحكم لم تتغير، فإذا تغيرت الظروف الملابسة لإصدار الحكم، جاز معاودة طلب وقف التنفيذ من ذات المحكمة التي سبق لها رفضه، طالما لم يصدر حكم في موضوع الدعوى، لأن الحكم الصادر في موضوع الدعوى يَجُبُّ الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ باعتبار الأخير حكمًا مؤقتًا، حيث إن تغير الظروف التي صدر في ظلها الحكم برفض طلب وقف التنفيذ والتي رأت فيها المحكمة عدم توافر شروطه ــ بظروفٍ جديدة يتوافر معها شروط وقف التنفيذ، يجعل من العدالة إعادة فحص طلب وقف التنفيذ في ظل الظروف الجديدة (١).

الفني، السنة التاسعة، العدد الثاني من أول فبراير ١٩٦٤م، حتى آخر مايو ١٩٦٤م، مبدأ رقم ١١٩، ص ١٢٦٥، مطابع مؤسسة أخبار اليوم .

١- بتصرفٍ من: د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص ١٥١-١٥٣، مرجع سابق .

ويرجع أساس الحجية المطلقة للأحكام الصادرة بقبول طلب وقف التنفيذ إلى أن الحكم بوقف التنفيذ مشتقٌ من الحكم الصادر بالإلغاء، ويرتبط به ارتباط الفرع بالأصل، ومن ثمَّ تتمتع الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ بالحجية المطلقة التي تتمتع بها أحكام الإلغاء .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا تأكيدًا لذلك في أحد أحكامها أن "..الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها رقابة شرعية القرار الإداري في ذاته ووزنه بميزان القانون، فإما أن يُسفِر الفحص عن شرعيته فتُرفَض الدعوى، أو تتقرر عدم مشروعيته فيُحكَم بإلغائه، والحكم الصادر بالإلغاء يعدمه في ذاته فيقضي على ذات وجوده، ويترتب على ذلك زوال القرار بالنسبة لكل الناس مَن كان صادرًا لصالحه أو ضده، ومن أفاد منه ومن أُضِر به، ومن طعن عليه ومن لم يطعن عليه، ومن كان طرفًا في دعوى مهاجمة القرار ومن لم يكن أيًا كانت الأسباب التي استند إليها في مهاجمته...أساس ذلك: أن الحكم بالإلغاء حجة على الكافة لأنه يقوم على تقرير عدم مشروعية القرار من حيث هو ذاته بغض النظر عن المصالح التي يمسها القرار المطعون فيه إيجابًا أو سلبًا، ومن ثمَّ إذا حكم بإلغاء قرار إداري أو بوقف تنفيذه وهو مشتقٌ من الإلغاء بحكمٍ حاز قوة الشيء المحكوم فيه فلا يجوز المنازعة في هذا القرار مرةً أخرى"(١) .

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٩٤٢ لسنة ٤٨ ق. عليا، جلسة ٢/ ٤/ ٢٠٢م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، السنة ٤٧، من أول أكتوبر ٢٠٠١ حتى آخر سبتمبر ٢٠٠٢، ص ٥٨٠ وما بعدها .

كما قضت أيضًا في حكمٍ آخر أن "..الأحكام التي تفرزها العدالة كشفًا أو تقريرًا، صادرة عن قضاء مجلس الدولة، ولا سيما ما يصدر عن المحكمة الإدارية العليا، تولد حائِزَةً قوة الشيء المحكوم فيه..إذا كانت هذه الأحكام صادرة بالإلغاء، فإنها تتمتع منذ صدورها بحجية مطلقة تسري على الكافة بحسبانها حجية ذات طبيعة عينية، إذا كانت هذه الأحكام صادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية لحقتها هذه الحجية، إذ أن وقف التنفيذ يصدر عن سلطة المحكمة بالإلغاء، فهو صادرٌ عن سلطة مشتقة من هذه السلطة، ومن ثمَّ تتمتع الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ بذات ما تتمتع به الأحكام الصادرة بالإلغاء من حجية مطلقة...النيل من تلك الحجية عزوفًا عن مقتضاها وإعراضًا عن الصدع بمؤداها، يُعدُّ تعطيلاً لإرادة المشرع ولإرادة الشعب الذي تصدر الأحكام باسمه...مقتضى الحجية المطلقة التي تسري على الكافة التي تتمتع بها أحكام الإلغاء وما هو من جنسها من تلك الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري أن تسابق وتسارع الجهة أو الجهات الإدارية المنوط بها تنفيذ الحكم إلى تنفيذه وإجراء مقتضاه، متى وصل إلى علمها صدوره والنطق به، وطلب منها ذلك، سواء في ذلك المنوط به التنفيذ إجراءًا أو المُوسَد إليه الأمر إشرافًا؛ إعلاءً لما أعلاه الحكم وإهدارًا لما أهدره"(١)

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٩٣٦ لسنة ٥٧ ق. عليا، جلسة ٢٥/ ١١/ ٢٠١٠م، العدد ٥٦ رقم القاعدة ١١، البوابة القانونية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية، شركة لادس ٢٠١٠ م.

المبحث الثاني
إنكار جهة الإدارة للحجية المُطلقة لأحكام وقف التنفيذ

ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول: إنكار جهة الإدارة للحجية المطلقة لأحكام وقف التنفيذ، وفي المطلب الثاني التعليق على موقف جهة الإدارة، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول
إنكار جهة الإدارة للحجية المطلقة لأحكام وقف التنفيذ

يتمثل إنكار جهة الإدارة للحجية المطلقة لأحكام وقف التنفيذ في الوقائع الآتية:ـ

صدر قرار محافظ البحيرة رقم ١٣٤٢ لسنة ٢٠٠١م ونشر بالوقائع المصرية في ٢٥/ ٦/ ٢٠٠١م(١)، متضمنًا إعادة التخطيط التفصيلي والاشتراطات البنائية لتطوير وتهذيب عدة مناطق بإحدى مدن المحافظة ـــ وكان من ضمن هذه المناطق منطقة أبو هلال العشوائية، حيث ورد في هذا القرار..

مادة (١): تعتمد الرسومات الهندسية المرفقة والمعدة بمعرفة الوحدة المحلية لمدينة...والمحدد عليها التخطيطات التفصيلية لتطوير وتهذيب المناطقة التالية:ـ

(١).....(٢).....(٣).....(٤) أبو هلال العشوائية .

١- راجع جريدة الوقائع المصرية، العدد ١٤١ ص ٩ .

وقد صدر بناءً على هذا القرار تراخيص بناء متعددة، كان من ضمنها تراخيص بناء لبعض الأشخاص من(ش رقم ٢٦)، و (ش رقم ٢٩) بهذه المنطقة، وقد تم اعتماد خط التنظيم بهذين الشارعين بعرض عشرة أمتار بدلاً من ستة أمتار على أساس أن تترك الجهة الغربية في كلا الشارعين سبعة أمتار بدلاً من خمسة أمتار (أي أكثر من نصف الشارع) وذلك طبقًا للاستعمال الغالب للأراضي وهو الوضع القائم للمباني طبقًا لنص المادة ٨ من قانون التخطيط العمراني رقم ٣ لسنة ١٩٨٢م(١)، (وهو القانون الذي كان يحكم وقائع النزاع وقت صدور القرار رقم ١٣٤٣ لسنة ٢٠٠١م، في ظل العمل بأحكامه ــ إلا أنه أُلغي بقانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨م وقد تضمن القانون الأخير نفس أحكام القانون السابق) .

وقد تم تنفيذ هذه التراخيص بالجهة الشرقية للشارعين سالفي الذكر بعد صدور القرار رقم ١٣٤٣ لسنة ٢٠٠١م.

١- تنص المادة ٨ من قانون التخطيط العمراني رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ الملغي بالقانون رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ على أنه: "يجب أن يُراعى في إعداد مشروعات التخطيط التفصيلي للمناطق أن تكون ملائمة ومتمشية مع الاستعمال الغالب للمنطقة، وبالنسبة لما يكون قائمًا من حالات مخالفة للاستعمال الغالب للمناطق أو اشتراطات المناطق المعتمدة بما يسمح بإبقائها على ما هي عليه وقت اعتماد التخطيط التفصيلي، بمراعاة ما يلي:
منع التوسع أو الزيادة في الاستعمال او المباني المخالفة.
تحديد مدة توقف بعدها الاستعمالات المخالفة .
عدم الترخيص بإجراء أية تقوية أو دعم أو تعديل في المباني المخالفة للاشتراطات" .

إلا أن محافظ البحيرة أصدر قرارًا آخر تحت رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣م بتعديل التخطيط التفصيلي لمنطقة أبو هلال والسابق اعتمادها بالقرار رقم ١٣٤٣ لسنة ٢٠٠١م ونُشِر هذا القرار بالوقائع المصرية في ١٢/ ٨/ ٢٠٠٣م(١).

وتضمن القرار الجديد ثلاث تعديلات كالآتي:

اعتماد خط التنظيم لشارع رقم ٢٦ منطقة أبو هلال وعمل ضوائع تنظيم من الجهة الشرقية للشارع المذكور ليُصبح مناصفةً بين الملاك .

اعتماد خط التنظيم لشارع رقم ٢٩ منطقة...، وعمل ضوائع تنظيم من الجهة الشرقية للشارع المذكور ليُصبح مناصفةً بين الملاك .

إلغاء الشارع الموصل بين شارعي ٦ و٧ بمنطقة أبو هلال، والذي سبق فرضه بالقرار ١٣٤٣ لسنة ٢٠٠١م .

تم الطعن على القرار قم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ من أحد مواطني شارع رقم ٢٦ المذكور سابقًا أمام محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية، وذلك بالدعوى رقم ١٧٤٦ لسنة ٥٨ قضائية طالبًا فيها وقف تنفيذ القرار بصفة مستعجلة، وفي الموضوع إلغاء القرار مع ما يترتب عليه من آثار، وبجلسة ٣١/ ٥/ ٢٠٠٤م، قضت المحكمة بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد.

إلا أن هذا الحكم لم يَرُق لرافع الدعوى، فتم الطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم ١٤٧٥٧ لسنة ٥٠ قضائية عليا، وقد صدر الحكم في هذا الطعن بجلسة ٧/ ٦/ ٢٠٠٨م، متضمنًا قبول الطعن شكلاً وإلغاء

١- راجع جريدة الوقائع المصرية . العدد ١٨١ فى ٢٠٠٣/٨/١٢

الحكم المطعون فيه، ووقف تنفيذ قرار محافظ البحيرة رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ مع ما يترتب على ذلك من آثار (١).

وقد تم إحالة الطعن بعد الحكم فيه لمحكمة القضاء الإداري بالإسكندرية لنظر الشق الموضوعي بهيئة مغايرة، إلا أنه لم يُفصَل حتى الآن لضياع ملف الطعن .

تقدم المواطن الصادر لصالحه الحكم إلى جهة الإدارة لتنفيذ الحكم، وصدر قرار محافظ البحيرة التنفيذي رقم ٥٢٩ لسنة ٢٠٠٨ في ١٠/ ٧/ ٢٠٠٨م، متضمنًا تنفيذ حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٧٥٧ لسنة ٥٠ قضائية عليا، ووقف تنفيذ القرار رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ مع ما يترتب على ذلك من آثار لحين صدور حكم في الشق الموضوعي من الطعن رقم ١٤٧٥٧ لسنة ٥٠ قضائية عليا .

وقد أعملت جهة الإدارة حجية الحكم بالنسبة لشارع رقم ٢٦ فقط، ولم تعترف بحجية الحكم بالنسبة لشارع رقم ٢٩ الواقع بنفس المنطقة، رغم التطابق التام بين الشارعين والارتباط الوثيق بينهما حيث إن موضوع القرار بالنسبة لهما هو تعديل خط التنظيم في الشارعين .

وقد أهدرت جهة الإدارة الحجية المطلقة لحكم وقف التنفيذ الصادر من الإدارية العليا صراحةً، حين أصدرت الترخيص رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٩ بالجهة

١- راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ١٤٧٥٧ لسنة ٥٠ ق. عليا، الدائرة الأولى موضوع، جلسة ٧/ ٦/ ٢٠٠٨م، غير منشور .

الغربية للشارع رقم ٢٩، طبقًا للقرار رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣، وهو القرار الذي صدر حكم المحكمة الإدارية العليا بوقف تنفيذه .

الأمر الذي دعا أحد المواطنين بالجهة الشرقية للشارع رقم ٢٩ منطقة أبو هلال إلى تقديم شكوى يتضرر فيها من منح الترخيص رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٩ وفقًا للقرار الذي تم وقف تنفيذه بحكم الإدارية العليا، واستند في شكواه إلى مخالفة ذلك للحجية العينية المطلقة لأحكام وقف التنفيذ، ولتعارض ذلك مع قوة الشيء المحكوم فيه بالمخالفة لنص المادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م .

كما تقدم مواطنٌ آخر يمتلك قطعة أرض واصلة بين شارعي رقم ٦ و٧ بنفس المنطقة (والذي تضمن القرار رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ إلغاء هذا الشارع في البند رقم ٣) بطلب ترخيص بناء وفقًا لأحكام القرار رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣، بحجة أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ لا يشمله، وقد تم إحالة هذه الشكاوى إلى محافظ البحيرة، والذي أحالها بدوره إلى المستشار القانوني في ٦/ ٤/ ٢٠١٠ لإبداء الرأي .

وقد أبدى المستشار القانوني للمحافظة رأيه في ١٩/ ٥/ ٢٠١١م، متضمنًا الآتي:

عدم جواز قيام الوحدة المحلية بمنح أي تراخيص وفقًا لأحكام القرار ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ والمقضي بوقف تنفيذه بالحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم ١٤٧٥٧ لسنة ٥٠ ق. عليا .

يجوز للوحدة المحلية إذا ما قدرت أن من المصلحة العامة وهو أمر تستقل بتقدير ملاءمته تعديل القرا رقم ١٣٤٣ لسنة ٢٠٠١ بما يُحقق مصلحة

الشاكين، وبما لا ينال من حجية الحكم الصادر لصالح المواطن...والذي يقع منزله بالشارع رقم ٢٦ .

قد ترون سيادتكم تشكيل لجنة تضم عناصر فنيه وقانونية من مديرية الإسكان والتخطيط العمراني بالمحافظة، والوحدة المحلية للنظر بما تراه ملائمًا نحو تعديل القرار رقم ١٣٤٣ لسنة ٢٠٠١ وفقًا للاستعمالات الغالبة للمنطقة.

وقد وافق المحافظ في ٢٢/ ٥/ ٢٠١١م على تشكيل لجنة تضم عناصر فنية وقانونية من مديرية الإسكان والتخطيط العمراني والوحدة المحلية لاتخاذ ما تراه نحو تعديل القرار رقم ١٣٤٣ لسنة ٢٠٠١، وفقًا للاستعمالات الغالبة بالمنطقة بما في ذلك شوارع المتضررين .

وبالفعل صدر قرار محافظ البحيرة رقم ٥٥٠ لسنة ٢٠١١ في ٣١/ ٥/ ٢٠١١ بتشكيل لجنة تكون مهمتها النظر فيما تراه ملائمًا نحو تعديل قرار محافظ البحيرة رقم ١٣٤٣ لسنة ٢٠٠١ باعتماد التخطيط التفصيلي لمنطقة أبو هلال بمدينة....وفقًا للاستعمال الغالب بالمنطقة، وبما لا ينال من حجية الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا.

وقد كانت اللجنة المنوط بها ذلك مُشكَلة من السيد مدير الشؤون القانونية بالوحدة المحلية..والذي يقع منزله بجوار قطعة الأرض الممنوح لها الترخيص رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٩ والذي تم منحه طبقًا للقرار ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ الذي أوقف تنفيذه بحكم المحكمة الإدارية العليا، ومن مصلحة مدير الشؤون القانونية عودة العمل بالقرار رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ تحت رقم جديد، أو استبعاد تطبيق الحكم على الشارع رقم ٢٩ وحصر تطبيقه على

الشارع رقم ٢٦، فتم استبعاده بقرار المحافظ رقم ٨٥٩ لسنة ٢٠١١ في ٤/ ٩/ ٢٠١١، وتم إحلال مندوب عن الإدارة العامة للشؤون القانونية بالمحافظة بدلاً منه .

وانتهى رأي اللجنة إلى الآتي:

من الملائم أن يكون عرض الشارع رقم ٢٩ عشرة أمتار مناصفةً على الجانبين، بأن يترك كل جانب من جانبي الشارع خمسة أمتار، وعلى الوحدة المحلية اتخاذ الإجراءات اللازمة نحو إجراء التعديل اللازم، والعرض على اللجان المختصة .

إلغاء الشارع الموصل بين الشارعين ٦ و٧ ، حيث لا يوجد ضرر حال إلغائه .

يتعين على الوحدة المحلية الالتزام باستمرار تنفيذ الحكم رقم ١٤٧٥٧ لسنة ٥٠ ق. عليا، بشأن الشارع رقم ٢٦ وعدم تعديله احترامًا لحجية الحكم المشار إليه .

تم بعد ذلك رفع التقرير إلى المستشار القانوني للمحافظة لاتخاذ اللازم نحو اعتماد رأي اللجنة ــ وقد علم المواطن الواقع منزله بالجهة الشرقية لشارغ رقم ٢٩ بما انتهت إليه اللجنة، فقام بإنذار المحافظ والوحدة المحلية بأن اعتماد هذا الرأي يتضمن إهدارًا لحكم قضائي نهائي له حجية عينية مطلقة تجاه الكافة ــ وأن جهة الإدارة ملتزمة بالامتناع عن إصدار القرار الملغي أو الموقوف تنفيذه من جديد وإن ألبسته ثوبًا جديدًا، وطلب إعمال الحجية المطلقة لأحكام وقف التنفيذ خاصةً أن الشارعين رقم ٢٦ و ٢٩ موضوعهما

واحد وبينهما ارتباط وثيق الصلة يمكن فصله عن البند رقم ٣ من القرار رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ .

كما طلب مراعاة الاستعمالات الغالبة بالمنطقة، حيث إن الشارع رقم ٢٩ الجهة الشرقية فيه كلها مبنية، بخلاف الجهة الغربية التي بها ثلاثة منازل فقط ـ وطلب عدم اعتماد رأي اللجنة والانتظار لحين صدور حكم في الشق الموضوعي للطعن رقم ١٤٧٥٧ لسنة ٥٠ق. عليا .

رأى المستشار القانوني أن رأي اللجنة مخالفٌ للاستعمال الغالب للأراضي والوضع القائم للمباني، حيث أن الجانب الشرقي لشارع رقم (٢٩) يوجد به عدد ثلاثة عشرة قطعة مباني في حين أن الجانب الغربي به خمس قطع مباني فقط، الأمر الذي يستوجب أن يرتد الجانب الغربي بمقدار مترين بالإضافة إلى مسافة ثمانية أمتار ليُصبح عرض الشارع عشرة أمتار، وذلك يتمشى مع الحكم الصادر في الطعن رقم ١٤٧٥٧ لسنة ٥٠ ق. عليا وانتهى الرأي إلى الآتي: ـ

أولاً: اعتماد رأي اللجنة المشكلة بالقرار ٥٥٠ لسنة ٢٠١١، فيما انتهت إليه في التوصيتين رقمي ٢ و٣ المتضمنتين إلغاء الشارع الموصل بين الشارعين ٦ و٧ واستمرار تنفيذ الحكم رقم ١٤٧٥٧ لسنة ٥٠ ق. عليا بشأن الشارع رقم ٢٦ .

ثانيًا: اعتماد الشارع رقم ٢٩ بعرض عشرة أمتار على أن يرتد الجانب الغربي مسافة مترين وذلك طبقًا للاستعمال الغالب والوضع القائم للمباني ونص القانون.

وقد وافق المحافظ على هذا الرأي واعتمده في ١/ ٢/ ٢٠١٢م .

وبهذا تم سريان وقف تنفيذ القرار ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣، على الشارع رقم ٢٩ لكن عن طريق نص قانوني يقضي باحترام الاستعمالات الغالبة، وليس عن طريق امتداد الحجية المطلقة لأحكام وقف التنفيذ إلى الأشخاص المخاطبين بالقرار والذين لم يكن أحدهم طرفًا في دعوى مهاجمته أمام القضاء ـ رغم مساسه بمراكزهم القانونية .

المطلب الثاني
التعليق على موقف جهة الإدارة

إن موقف جهة الإدارة غير سديد في إنكارها لامتداد حجية الحكم الصادر في الطعن رقم ١٤٧٥٧ لسنة ٥٠ ق. عليا (والذي قضي فيه بوقف تنفيذ القرار ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ مع ما يترتب على ذلك من آثار) إلى الفقرة الثانية من القرار المتعلقة بالشارع رقم ٢٩ منطقة أبو هلال، وذلك للآتي: ـ

أولاً: هناك ارتباط وثيق لا يقبل التجزئة بين الفقرتين الأولى والثانية من القرار رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ الموقوف تنفيذه، حيث إن موضوعهما واحد، وهو تعديل خط التنظيم في الشارعين، ومن ثمَّ يمكن فصل الفقرتين الأولى والثانية عن الفقرة الثالثة والتي تتضمن موضوعًا آخر يختلف واقعيًا عن تعديل خط التنظيم وهو إلغاء شارع موصل بين شارعين طبقًا لما تقتضيه المصلحة العامة.

وبناءً على ذلك لا تسري الحجية المطلقة لحكم وقف التنفيذ على الفقرة الثالثة من القرار ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣م لأن الأوضاع الواقعية المتعلقة بالفقرة الثالثة ليس لها ارتباط أو صلة أكيدة بالمراكز الملغاة، حيث إنها تتعلق بإلغاء الشارع الموصل بين شارعي ٦ و ٧ بمنطقة أبو هلال. أما الفقرة الثانية من القرار المذكور والمتعلقة بشارع رقم ٢٩ فالأوضاع الواقعية الناتجة عن ذلك لها ارتباط وثيق بالمراكز الملغاة بالشارع رقم ٢٦ الذي تنطبق عليه الفقرة الأولى من القرار المذكور، ومن ثمَّ فإن الحجية المطلقة لحكم وقف التنفيذ يمتد أثرها إلى الفقرة الثانية من القرار ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ دون الفقرة الثالثة .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أنه "...وحيث إن القضاء الإداري حاول جاهدًا التوفيق والملاءمة بين التزام الحجية النسبية للأحكام بقصر آثار الحكم على طرفي الخصومة وبين الحرص على احترام تلك الحجية المطلقة التي تتسم بها أحكام الإلغاء، فجعل هذه الحجية واضحة في الآثار القانونية المترتبة لزامًا على الإلغاء، وفي الأوضاع الواقعية التي لها ارتباط وثيق وآصرة أكيدة بالمراكز المُلغاة.."(١).

ومن المقرر أن حكم وقف التنفيذ مشتق من حكم الإلغاء، ومن ثم تتمتع الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ بما تتمتع به أحكام الإلغاء من حجية مطلقة، ولذلك قررت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أن "....الحكم بالإلغاء حجة على الكافة لأنه يقوم على تقرير عدم مشروعية القرار من حيث هو ذاته بغض النظر عن المصالح التي يمسها القرار المطعون فيه إيجابًا أو سلبًا، ومن ثمَّ إذا حُكِم بإلغاء قرار إداري أو بوقف تنفيذه وهو مشتقٌ من الإلغاء بحكم حاز قوة الشيء المحكوم فيه فلا يجوز المنازعة في هذا القرار مرة أخرى"(٢) .

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٣٢ لسنة ٦ ق. عليا، جلسة ٢١/ ٦/ ١٩٦٤م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، السنة التاسعة، العدد الثاني من أول فبراير ١٩٦٤ حتى آخر مايو ١٩٦٤ مبدأ رقم ١١٩ ص ١٢٦٥، مطابع مؤسسة أخبار اليوم .

٢- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٩٤٢ لسنة ٤٨ق . عليا، جلسة ٢/ ٤/ ٢٠٠٢م، وقد سبق ذكر هذا الحكم .

ومن البديهي أن تمتد هذه الحجية المطلقة إلى الأوضاع الواقعية التي لها ارتباط وثيق آصرة أكيدة بالمراكز الملغاة دون الأوضاع التي لا يوجد ارتباط بينها وتلك المراكز كما سلف القول .

وإن كنا نرى امتداد الحجية المطلقة للحكم الصادر بوقف التنفيذ إلى القرار المطعون فيه بجميع مشتملاته دون اعتداد بالتفرقة بين المراكز التي لها ارتباط بالمراكز الملغاة عن التي ليس لها ذلك، طالما صدر حكم وقف التنفيذ مجردًا ولم يُقرر القضاء وقف تنفيذه جزئيًا .

ثانيًا:من المقرر طبقًا لفتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع أن "الأحكام الصادرة بالإلغاء ذات حجية عينية تسري في مواجهة الكافة...جوهر هذه الحجية أنها تفرض نفسها كعنوانٌ للحقيقة...تثبت الحجية لمنطوق الحكم والأسباب المرتبطة به ارتباطًا وثيقًا لا يقبل التجزئة فتكون لازمة للنتيجة التي أدت إليها وتضمنها منطوقه.."(١) .

ومن الاطلاع على أسباب الحكم يتبين لنا أنه ورد فيه "ومن حيث إن القرار الصادر باعتماد خطوط التنظيم يُعد قرارًا تنظيميًا لمساسه بعددٍ غير قليل من الأفراد وأنه بطبيعته يحمل في طياته تنظيمًا لمسائل غيبية عامة وهي تحديد الشوارع واتساعها...ومن حيث إن الثابت من ظاهر الأوراق أنه تم تشكيل لجنة من المختصين لدراسة شكاوى المواطنين من التخطيط الذي جاء

١- الفتوى رقم ٣١١ جلسة ١٨/ ٤/ ٢٠٠٧م، العدد رقم ٦١، رقم القاعدة ١٢٧، البوابة القانونية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية، شركة لادس ٢٠١٠م .

به القرار المطعون فيه، وقد انتهت اللجنة إلى أن القرار المذكور لم يراعي تطبيق المادة ٨ من القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ باحترام الاستعمال الغالب للأراضي "الوضع القائم للمباني" ...فضلاً عن تعويض الملاك عن قيمة الارتداد، في حين أن الارتداد من الجانب الغربي وهو أرض فضاء سيكون من نسبة الثلث المخصصة للمنفعة العامة، ومن ثمَّ فلا يكون ثمة تعويض...ومن حيث إن ما انتهت إليه اللجنة المشكلة بقرار سكرتير عام محافظ البحيرة مفوضًا من المحافظ يقطع بأن القرار المطعون فيه لم يعتمد على دراسات اجتماعية أو عمرانية كما تقضي بذلك المادة ٨ من القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ ودون مراعاة لمصالح المواطنين الغالبة في المنطقة، مما يجعله ــ بحسب الظاهر ـ مخالفًا للقانون وبذلك يتحقق ركن الجدية..."(١) .

وهذه الأسباب مرتبطة بمنطوق الحكم ارتباطًا وثيقًا لا يقبل التجزئة، وهي لازمة للنتيجة التي انتهى إليها المنطوق من وقف تنفيذ قرار محافظ البحيرة رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣، مع ما يترتب على ذلك من آثار .

ولا شك أن هذه الأسباب القائمة بالنسبة للشارع رقم ٢٦ (الذي تنص عليه الفقرة الأولى من القرار) هي ذات الأسباب التي تنطبق على الشارع رقم ٢٩ (والذي تنص عليه الفقرة الثانية من القرار) حيث إن موضوعهما واحد وهو اعتماد خطوط التنظيم، وقد تم وقف تنفيذ القرار نظرًا لعدم مراعاة المادة ٨ من القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ والتي تقضي بوجوب احترام الاستعمال

١- راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٧٥٧ لسنة ٥٠ ق. عليا، الدائرة الأولى (موضوع) جلسة ٧/ ٦/ ٢٠٠٨، غير منشور .

الغالب للأراضي وهو ما ينطبق على الفقرة الثانية من القرار الخاصة بالشارع رقم ٢٩ بدليل أن رأي المحافظ في ١/ ٢/ ٢٠١٢ قد انتهى إلى أن تعديل خط التنظيم للشارع رقم ٢٩ يتنافى مع احترام الاستعمال الغالب للأراضي، طبقًا لنص م ٨ من القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ ورأى عدم تعديل خط التنظيم بذات الشارع لهذا السبب، ومن ثمَّ فإن الحجية المطلقة لحكم وقف التنفيذ تمتد على الأقل إلى الفقرة الثانية من القرار لانطباق ذات الأسباب الواردة بالحكم على المراكز الواقعية بالشارع رقم ٢٩ والمخاطبة بالفقرة الثانية من القرار .

ثالثًا: إن تشكيل لجنة تضم عناصر فنية وقانونية لاتخاذ ما تراه نحو تعديل القرار رقم ١٣٤٣ لسنة ٢٠٠١(١)، يدل على اتجاه جهة الإدارة إلى إعادة إصدار القرار رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ بذات مضمون القرار مرةً أخرى وإن ألبسته ثوبًا جديدًا عن طريق رقم جديد ولا يدل هذا الاتجاه على احترام الإدارة لأحكام القضاء ومبدأ المشروعية، حيث تم تركيز عمل اللجنة على شارع رقم ٢٩ (موضوع الفقرة الثانية من القرار) والشارع الموصل بين شارعي ٦ و٧ بذات المنطقة (موضوع الفقرة الثالثة من القرار) ولم تفحص أي شارع آخر بذات المنطقة رغم تضرر كثير من المواطنين من ذات الموضوع .

١- قرار محافظ البحيرة رقم ١٣٤٣ لسنة ٢٠٠١، فرض الارتداد على الجهة الغربية لشارعي رقم ٢٦ و ٢٩ بمنطقة أبو هلال المذكورة، ثم صدر القرار رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ معدلاً لهذا القرار حيث تم توزيع الارتداد بناءً عليه مناصفةً بين جانبي الشارعين مخالفةً للاستعمالات الغالبة للأراضي .

وهذا المسلك غير سديد، إذ يُمَثِل تحايُلاً على أحكام القضاء عمومًا، وإهدارًا للحجية المطلقة لأحكام وقف التنفيذ المشتقة من أحكام الإلغاء كما سبق القول .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا أن "الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم قطعي له مقومات الأحكام القضائية وخصائصها...مؤدى ذلك: أنه يحوز حجية الأحكام في خصوص الطلب ذاته ...لا يسوغ لجهة الإدارة أن تعطل تنفيذه أو أن تتحايل عليه بإصدار قرار جديد بذات مضمون القرار الموقوف تنفيذه..."(١) .

وكان من الأجدر بجهة الإدارة أن تبحث في مسألة امتداد الحجية المطلقة لحكم وقف التنفيذ الصادر في الطعن رقم ١٤٧٥٧ لسنة ٥٠ ق. عليا إلى المخاطبين بالفقرة الثانية من القرار من عدمه، أو أن تقوم برفع دعوى تفسير أمام المحكمة التي أصدرت الحكم، خاصةً أنها طرف في مرحلتي التقاضي أمام محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية، وأمام المحكمة الإدارية العليا، أما تشكيلها لجان فنية لإعادة النظر في القرار رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣ فيُعدّ انحرافًا بسلطتها عن الصالح العام .

رابعًا: تناست جهة الإدارة أن الحكم الصادر في الطعن رقم ١٤٧٥٧ لسنة ٥٠ ق. عليا بوقف تنفيذ قرار محافظ البحيرة رقم ٧٢٩ لسنة ٢٠٠٣،

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٥٧ لسنة ٤٩ ق. عليا، جلسة ١/ ٢/ ٢٠٠٥م، العدد ٥٠، رقم القاعدة ٧٤، البوابة القانونية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، أحكام المحكمة الإدارية العليا، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التقنية، شركة لادس ٢٠١٠ .

حكم نهائي لأنه صادر من المحكمة الإدارية العليا ولا يجوز الطعن في أحكام الإدارية العليا حتى بطريق التماس إعادة النظر، طبقًا لنص م ٥١ من قانون مجلس الدولة(١)، ولا يقبل الطعن في أحكام الإدارية العليا إلا بطريق دعوى البطلان الأصلية وهي دعوى لها طبيعة خاصة توجه إلى الأحكام الصادرة بصفة انتهائية وطريق طعن استثنائي ـ في غير الحالات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية، ويجب أن تقف هذه الدعوى عند الحالات التي تنطوي على عيبٍ جسيم يُمثل إهدارًا للعدالة يفقد معها الحكم وظيفته وبالتالي ينحدر إلى درجة الانعدام وهي مناط قبول دعوى البطلان الأصلية، وهذه الشروط غير متوفرة في الحكم سالف الذكر .

وكان من الأجدر بجهة الإدارة إعمال الحجية المطلقة للحكم الصادر من الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٨٥٨ لسنة ٥٠ ق. عليا، على أساس أنه صادرٌ من أعلى محكمة في مصاف التنظيم القضائي الإداري، دون أن تتحايل على إهدار آثار حجية هذا الحكم .

١- تنص المادة ٥١ من قانون مجلس الدولة على أنه: "يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية حسب الحوال، وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعات المنظورة أمام هذه المحاكم، ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك، وإذا حكم بعدم قبول الطعن أو برفضه جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز ثلاثين جنيهًا فضلاً عن التعويض إذا كان له وجه " .

المبحث الثالث
حجية أحكام وقف التنفيذ في الفقه الإسلامي

يقتضي الحديث عن حجية أحكام وقف التنفيذ أن نتعرض أولاً لطبيعة دعوى الإلغاء هل هي من دعوى الحسبة أم لا ؟.

ثم نتعرض بعد ذلك لحجية أحكام وقف التنفيذ، وبالتالي ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين..

المطلب الأول: دعوى الإلغاء من دعاوى الحسبة .

المطلب الثاني: حجية أحكام وقف التنفيذ .

المطلب الأول
دعوى الإلغاء من دعاوى الحسبة

قبل أن نذهب إلى اعتبار دعوى الإلغاء من دعاوى الحسبة أم لا، لابد من التعريف بدعوى الحسبة .

فقد عرفها الإمام الماوردي في كتابه (الأحكام السلطانية)، بأنها: "أمرٌ بالمعروف إذا ظهر تركه ونهيٌ عن المنكر إذا ظهر فعله" (١).

كما عرفها الإمام (ابن خلدون) باعتبارها إحدى الولايات الدينية بأنها: "وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر"(٢) .

١- الأحكام السلطانية: لأبي الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي (ت ٤٥٠هـ) تحقيق د. عبدالرحمن عميرة، الطبعة الثالثة، ص ٩٨، مطبعة مصطفى الحلبي ١٩٧٣م .

٢- مقدمة ابن خلدون: عبدالرحمن بن محمد بن محمد بن محمد بن الحسن بن محمد بن جابر بن محمد بن إبراهيم بن محمد بن عبدالرحيم الحضرمي الإشبيلي الأصل التونسي ثم

كما عرفت أيضًا بأنها: "نظام رقابي في الدولة الإسلامية يستهدف الحفاظ على الشريعة الإسلامية في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر تقويمًا لسلوك الأفراد سواء كانوا موظفين عموميين أو مواطنين عاديين" (١).

وعرفت أيضًا بأنها: "فاعلية المجتمع في الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله تطبيقًا للشرع الإسلامي"(٢).

ومن هذا التعريف يتضح أنه يشتمل على ثلاثة عناصر:

فاعلية المجتمع في دعوى الحسبة التي يقوم بها الأفراد امتثالاً لواجبٍ شرعي نيابةً عن المجتمع .

الحسبة خاصة بالمنكرات الظاهرة، أما ما كان منها غير ظاهر فالأمر فيه للقضاء وليس للمحتسب .

الحسبة أساسها تطبيق الشرع الإسلامي وما ورد من أدلة قطعية في الكتاب والسنة، تحقيقًا لغاية شريفة وهي صيانة المجتمع من آثار المنكرات، والأخذ به إلى ما يُحقق مصالح الناس في الدنيا والآخرة .

ومن ثم فإن دعوى الحسبة دعوى يجوز لكل مسلم عدل يجتنب الكبائر ويؤدي الفرائض أن يرفعها دفاعًا عن حقوق الله تعالى الخالصة، أو ما كان

القاهري المالكي المعروف بابن خلدون (ت ٨٠٨هـ- ١٤٠٦م) ص ١٧٦، طبعة ١٩٩٣م، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان .

١- د. حمدي أمين عبدالهادي، الفكر الإداري الإسلامي والمقارن، ص ٢٤٣، الطبعة الخامسة، بدون دار نشر.

٢- د. محمد كمال الدين إمام، أصول الحسبة في الإسلام، دراسة تأصيلية مقارنة، ص ١١٠ ط ١٩٨٦، دار الهداية، القاهرة .

حق الله فيها غالبًا، وذلك من باب العمل على إزالة المنكر إعمالاً لقول الله تعالى: (ولتكُن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر) (١).

فقد جعل الله سبحانه وتعالى من الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر حفاظًا للأمة المسلمة يحمي وحدتها، ويُمثل السياج الواقي، حتى لا ينفرط عقدها وينفلت أفرادها (٢).

كما وصف الله المؤمنين بقوله: (والمؤمنين والمؤمنات بعضهم أولياءُ بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر ويُقيمون الصلاة) (٣) .

قال الإمام القرطبي: جعل الله تعالى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فرقًا بين المؤمنين والمنافقين، فدل على أخص أوصاف المؤمن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وعلى رأسه الدعوة إلى الإسلام والقتال عليه، ثم إن الأمر بالمعروف لا يليق بكل أحد، وإنما يقوم به السلطان إذا كانت إقامة الحدود إليه، والتغرير إلى رأيه والحبس والإطلاق له والنفي والتغريب، فيُنَصِّب في كل بَلدة رجلاً صالحًا قويًا عالًما أمينًا ويأمره بذلك ويمضي الحدود على وجهها من غير زيادة (٤).

١- سورة آل عمران: من الآية رقم ١٠٤ .

٢- محمد رشيد رضا، تفسير المنار، ج٤، ص ٢٦، طبعة دار المنار، ١٣٦٥هـ .

٣- سورة التوبة: من الآية رقم ٧١ .

٤- الجامع لأحكام القرآن، لأبي عبدالله محمد بن أحمد الأنصاري القرطبي، (ت ٦٧١ هـ)، الجزء الرابع، ص ٧٤، الطبعة الثانية، ١٩٧٢، دار الشعب، القاهرة .

ومن الجدير بالذكر قبل الإجابة على التساؤل السابق أن نذكر أنه من المبادئ المستقرة قانونًا أن المصلحة مناطُ الدعوى وأنه حيث لا مصلحة فلا دعوى(١) .

إلا أن مفهوم المصلحة يختلف في دعوى الإلغاء عن الدعاوى العادية، فالأُولى لا يُشترط فيها أن تستند إلى مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء الآثار التي تترتب على القرار المطعون فيه، وإن كان هناك تساهلٌ في هذا الشرط أحيانًا، لكون دعوى الإلغاء دعوى عينية أو موضوعية ترفع لحماية مبدأ المشروعية وتهدف إلى مخاصمة قرار إداري معيب بقصد إلغائه تجاه الكافة(٢).

أما الدعاوى الثانية (الدعاوى العادية) فالقصد منها الوصول إلى حماية حق شخصي قِبَل مَن اعتدى على هذا الحق، ويترتب عليها الحصول على حكم بتعويض الأضرار التي تنجم عن هذا الاعتداء .

أما بخصوص طبيعة دعوى الإلغاء وهل تعتبر دعوى حسبة أم لا؟

فيرى بعض الفقهاء أن دعوى الإلغاء تقترب في طبيعتها من دعوى الحسبة، وأن القضاء الإداري الفرنسي قد توسع في مفهوم شرط المصلحة، مما جعل هذه الدعوى دعوى شعبية شبيهة بالدعوى الشعبية في القانون

١- د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية ص ١٤٨، ط ١٩٨٤، منشأة المعارف بالإسكندرية .

٢- د. سليمان الطماوي، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة، السنة الرابعة ص ١٠٦ **وانظر ايضا**:
.M.Hauriou:Lajurisprudence administrativ T2.p.408

الروماني، أو دعوى الحسبة في الشريعة الإسلامية، ويحق لكل مسلم عدل أن يرفعها دفاعًا عن حق الله تعالى الخالص، أو الحقوق المشتركة التي يكون فيها حق الله غالبًا، ويمثل دور الطاعن في هذه الدعوى دور المُبَلِّغ والذي تتولاه النيابة العامة(١) .

وحجة أصحاب هذا الرأي، ما يلي:ــ

قضاء الإلغاء قضاء عيني أو موضوعي يقوم على مخاصمة القرار الإداري المخالف للقانون، ولا يهدف كالقضاء الشخصي إلى حماية الحقوق والمراكز الفردية الذاتية المعتدى عليها، كما هو الشأن في دعاوى القضاء الكامل (التعويض)، ومن ثم فإن شرط المصلحة ضروري في الدعاوى الأخيرة، لكنه غير ضروري بالنسبة لدعوى الإلغاء(٢)، ومن ثم فإن المصلحة العامة تقتضي أن يُتاح لكل فرد تحقيق هذه الغاية عن طريق دعوى الإلغاء .

إن قانون مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٤ مايو ١٨٧٢ لم يُعلق قبول طعن الأفراد بالإلغاء على مصلحةٍ ما في رافع الدعوى، وليس للقضاء

١- د. داود الباز، القضاء الإداري (مجلس الدولة) دراسة مقارنة، ص ٢٢٦، ط ٢٠١١م، دار النهضة العربية، القاهرة .

٢- د. محمود حافظ، القضاء الإداري، ص ٤٩٠، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، **وراجع**

A.delaubadere.Taraite de droit administratif.paris 1.G.D.J.1989.tome.2p.175.

أن يستكمل هذا النقص، ويتطلب شرطًا لم يذكره المشرع ومن ثم تقبل هذه الدعوى من أي مواطن، مما يؤكد أنها دعوى حسبة(١).

إن ضرورة احترام مبدأ المشروعية، يقتضي أنه طالما وجدت محكمة يُناط بها رقابة أعمال الإدارة، فإن المصلحة العامة تقضي بأن يُباح لكل فرد أن يطلب إلغاء قرارات الإدارة تحقيقًا لهذه المصلحة، حتى ترُدّ السلطة إلى جادة الصواب .

وذهب رأي آخر إلى أن دعوى الإلغاء ليست دعوى حسبة، ومن ثم يُشترط في رافعها أن تكون له مصلحة شخصية في رفع الدعوى، واستدلوا على رأيهم بالآتي:

من المبادئ الأساسية المقررة قضاءً أن القاضي لا يستطيع أن ينظر الدعوى من تلقاء نفسه، ولا أن يحكم بما لم يطلبه الخصوم، ومن ثم فإن اشتراط المصلحة في رافع دعوى الإلغاء أمر ضروري لكي يتصدى القاضي لنظر النزاع، فلا دعوى دون مصلحة، فاشتراط المصلحة من شأنه تحديد الأشخاص الذين لهم الحق في رفع الدعوى، وبالتالي لا تعتبر دعوى الإلغاء من دعاوى الحسبة .

إن التجاوز عن شرط المصلحة في دعوى الإلغاء يجعل الأحكام الصادرة في هذه الدعاوى تشبه الرقابة الإدارية أو السياسية، التي تباشرها المجالس التشريعية على أعمال السلطة الإدارية، ومما لا شك فيه أن رقابة القضاء ليست كالرقابة الإدارية أو السياسية(٢) .

١- د. داود الباز، القضاء الإداري، ص ٢٢٧، مرجع سابق .

٢- راجع في تفصيل ذلك، د. داود الباز، القضاء الإداري، ص ٢٢٧-٢٢٨، مرجع سابق .

إن اشتراط المصلحة الشخصية في رافع دعوى الإلغاء يؤدي إلى الحَدّ من الإسراف في مهاجمة أعمال الإدارة ومنع الدعاوى الكيدية غير الجدية(١).

إن المصلحة الشخصية في دعوى الإلغاء تميزها عن دعوى الحسبة لأن الآثار التي تترتب على قيام المصلحة الشخصية في دعوى الإلغاء أن تحقق هذه الدعوى للطاعن إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المطلوب إلغاؤه، وليس مجرد إلغاء القرار فقط، وهذا ما يُميزها عن دعوى الحسبة التي تستهدف مصلحة عامة بالدفاع عن مبدأ المشروعية دون تطلب شرط تحقق مصلحة شخصية لرافعها (٢).

أن طعون الإلغاء تدخل في نطاق "الوضع المختلط" بين القضاء الشخصي والقضاء العيني، لأنها وإن كانت تقوم بحسب نشأتها لحماية المشروعية الإدارية، فإنها تدخل كذلك في نطاق القضاء الشخصي بحكم ما توفره كدعوى قضائية من حماية جدية للمراكز الذاتية والحقوق المكتسبة لأصحاب الشأن، وعلى ذلك ينبغي النظر إليها من زاويتين مختلفتين فهي تختصم القرار الإداري من زاوية، ومن زاوية أخرى تدور ككل دعوى قضائية حول مصالح ومراكز ذاتية، ومن ثمَّ لا تعتبر دعوى الإلغاء من دعاوى الحسبة(٣) .

١- د. محمود حافظ، القضاء الإداري، ص ٤٩١، مرجع سابق .

٢- د. نواف كنعان، القضاء الإداري، ص ٢٠٥، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، ٢٠٠٩، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن .

٣- د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيَّغ القانونية أمام مجلس الدولة، ص ٣٢، الطبعة الأولى ١٩٩٣/٩٢، بدون دار نشر .

وبعد أن عرضنا أدلة الرأيين فإننا نؤيد ما ذهب إليه د. داود الباز، من اعتبار دعوى الإلغاء دعوى حسبة، أما الاعتراضات التي قيلت في شأن عدم اعتبارها من دعاوى الحسبة فمردودٌ عليها بأنه لم يثبت في ظل العهود التي طبقت فيها دعوى الحسبة أن لجأ المواطنون لاستخدام الدعاوى الكيدية، والعبرة في ذلك هو مدى توافر الوازع الديني لدى الناس وعدم توافره، فالناس يحدث لهم من أقضية بقدر ما يحدثون من فجور .

كما أن تقرير دعوى الحسبة يتفق مع سمات المجتمع الإسلامي الذي يُمارس فيه الفرد دعوى الحسبة باسمه الخاص لصالح الجماعة وسعيه في صيانتها عن الإثم المترتب على السكوت على المنكر فالدفاع عن الحق حسبةً لله هو دفاع عن الناس جميعًا .

ومن جهةٍ أخرى فإن نص المادة الثانية من دستور جمهورية مصر العربية الجديد ٢٠١٢م، وكذلك دستور سنة ١٩٧١م يعتبر الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع يقتضي من المشرع تقرير دعوى الحسبة، والقضاء الإداري مدعوّ إلى تطوير مفهوم المصلحة على نحوٍ يعترف فيه بدعوى الحسبة تمشيًا مع الدستور (١).

ويترتب على اعتبار دعوى الإلغاء من دعاوى الحسبة أن يعتبر الحكم الصادر فيها ذا حجة مطلقة قبل الأفراد كافة، وقبل جهة الإدارة وجهات القضاء الأخرى، وذلك يرجع إلى أن دعوى الإلغاء تنتمي إلى القضاء

١- انظر تفصيل مبررات اعتبار دعوى الإلغاء دعوى حسبة، د. داود الباز، القضاء الإداري ص ٢٣٠- ٢٣١، مرجع سابق .

الموضوعي وليس القضاء الشخصي، حيث تقوم هذه الدعوى على اختصام القرار الإداري لإصابته بعيبٍ من العيوب، ومن ثمَّ إذا حكم بإلغائه يُعَدّ ذلك إعدامًا للقرار في مواجهة الكافة واعتباره كأن لم يكن منذ إصداره، وذلك على التفصيل السابق ذكره في المبحث الأول من هذا البحث .

المطلب الثاني
حجية أحكام وقف التنفيذ

سبق أن ذكرنا أن الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية لها نفس الحجية العينية المطلقة لأحكام الإلغاء، لأن الحكم الصادر بوقف التنفيذ مشتقٌ من الحكم الصادر بألإلغاء، ومن ثم إذا حكم بوقف تنفيذ قرار إداري بحكمٍ حاز قوة الشيء المحكوم فيه، فلا تجوز المنازعة في هذا القرار مرة أخرى.

إلا أن هذا الحكم مؤقتٌ ومن ثم لا يُقَيِّد قاضي الموضوع عندما يفصل في دعوى الإلغاء ذاتها(١)، إلا أن الحجية المطلقة تلحقه إلى حين يُفصل في الموضوع سواء بإلغاء القرار فتتأكد تلك الحجية، أو برفض الدعوى فتزول هذه الحجية .

ووجه اعتبار الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري ذا حجية عينية قبل الكافة، شأنه في ذلك شأن الحكم الصادر بالإلغاء، قاعدة: "تصرف الإمام على الرعية منوطٌ بالمصلحة "(٢) .

١- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ص ٢٢٥، مرجع سابق .

٢- الفوائد الجنية حاشية المواهب السنية شرح الفوائد البهية في نظم القواعد الفقهية في الأشباه والنظائر على مذهب الشافعية "للفاداني المالكي" ج٢، ص ١٢٣، دار البشائر الإسلامية .

وأصل هذه القاعدة ما أخرجه سعيد بن منصور عن البراء قال عمر ـ رضي الله عنه ـ: "إني أنزلتُ نفسي مِن مال الله تعالى بمنزلة ولي اليتيم إن احتجت أخذت منه، فإذا أيسرت رددته فإن استغنيت استعففت "(١).

وبناءً على ذلك فإن تصرف الإدارة الإسلامية متمثلةً في "الحاكم ـ الوالي ـ الأمير..." منوطٌ بتحقيق مصلحة الأمة، فإذا اقتضت مصلحتها اعتبار الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ ذات حجية عينية مطلقة تجاه الكافة وجب على جميع السلطات الإدارية احترام هذه الحجية وإعمال مقتضاها وذلك تحقيقًا للمصلحة العامة التي تستهدف تقليل الدعاوى المعروضة على القضاء من أشخاص مخاطبين بقرار إداري واحد وتتماثل مراكزهم القانونية تجاهه، وذلك اختصارًا للوقت والجهد والمال، فإذا لم تحترم السلطات الإدارية هذه الحجية كان ذلك مظنة الانحراف في استعمال السلطة، ومن ثم يمثل موقف السلطة الإدارية بإنكار حجية الحكم قرارًا سلبيًا غير مشروع يحق للمتضرر منه اللجوء إلى القضاء لإلغائه والتعويض عنه دفعًا للضرر أو المشقة.

فمن القواعد الكلية أن :"المشقة تجلب التيسير"(٢) .

١- السنن الكبرى للإمام الحافظ أبي بكر بن الحسين بن علي البيهقي (ت ٤٥٨هـ)ج٦ ص ٥ الطبعة الأولى ١٣٥٢هـ، دار المعرفة، بيروت، لبنان .

٢- الفوائد الجنية للإمام الفاداني المكي، ج١، ص ٢٤٤، مرجع سابق، وأيضًا: الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية للإمام جلال الدين عبدالرحمن السيوطي، (ت ٩١١هـ)، ص ١٥٧، الطبعة الأولى، ١٤٠٣/ ١٩٨٣، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان .

وأصلها قوله تعالى: (وما جعل عليكم في الدين من حرج) (١).

وقوله تعالى: (يريد الله بكم اليُسّر ولا يُريد بكم العُسر)(٢) .

وبناءً على هذه القاعدة أنه طالما نتج عن امتناع السلطات الإدارية عن إعمال حجية الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري ضرر ومشقة فإن هذه المشقة تجلب التيسير بأن تلزم السلطات الإدارية بإعمال هذه الحجية، فإذا تقاعست عن ذلك فإنه يمكن اختصام هذا الموقف وطلب إلغائه والتعويض عنه دفعًا لهذا الضرر والمشقة، إعمالاً لقاعدةٍ أخرى تقرر أن "الضرر يُزال"(٣).

وفكرة حجية الأحكام في الفقه الإسلامي تقتضي منع الخصم الذي خسر دعواه من السعي إلى إعادة النزاع فيما حكم به من حيث موضوع الحكم سواء كان ذلك بإجراءات مبتدأة أو بدعوى جديدة يُثار فيها مضمون ما قضى به الحكم، كما يلتزم القضاة باحترام هذا الحكم واعتباره حجة لأنه عنوان الحقيقة .

١- سورة الحج من الآية رقم ٧٨ .

٢- سورة البقرة، من الآية رقم ٨٧ .

٣- أصل هذه القاعدة قول النبي ﷺ في الحديث الذي أخرجه مالك في الموطأ مُرسلاً وأخرجه ابن ماجة عن ابن عباس وعبادة بن الصامت وأخرجه الحاكم في مستدركه والدارقطني وهو حديث حسن "لا ضرر ولا ضِرار".

انظر الفوائد الجنية، للإمام الفاداني المكي، ج١ ص ٢٦٦-٢٦٧، مرجع سابق .

فقد ورد في حاشية قليوبي وعميرة "قال خصمان لقاضي: حكم بيننا فلانٌ بكذا فانقضه، واحكم بيننا بخلافه، لم يُجبهم، لأن الاجتهاد لا يُنقَضُ بمثله"(١) .

ومعنى ذلك أن الحكم القضائي الموضوعي لا يجوز إعادة رفعه بذاته إلى المحكمة التي فصلت في الحق الموضوعي ولو اتفق الخصمان على تحديد الدعوى.

وجاء في السيل الجرار للإمام الشوكاني: "إن مرجع لزوم حكم الحاكم ووجوب امتثاله وتحريم نقضه يرجع إلى كونه مطابقًا للحق"(٢) .

ومن الأدلة على على أن حجية الأحكام القضائية تعتبر من النظام العام، ما أُثِر عن الخليفة عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه ـ أنه لقي رجلاً فقال له ما صنعت؟، قال: قضى عليٌّ وزيدٌ بكذا! قال: لو كنتُ أنا لقضيتُ بكذا، قال: ما منعك والأمر إليك، قال: لو كنت أردك إلى كتاب الله أو سنة

١- حاشية قيلوبي وعميرة على شرح المُحلى، ج٤ ص ٣٠٤، ط ١٩٩٥، دار الفكر، بيروت، لبنان .

٢- السيل الجرار المتدفق على حدائق الأنهار، للإمام محمد بن علي الشوكاني، (ت ١٢٥٠هـ) تحقيق: محمود زايد، ج٤، ص ٣٠٣، الطبعة الأولى ١٩٨٥، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان .

نبيه ﷺ لفعلت، ولكني أردك إلى رأي، والرأيُ مشتركٌ، فلم ينقص ما قضى عليٌّ وزيد"(١) .

وواضحٌ من ذلك أن عمر ـ رضي الله عنه ــ لم ينظر في الدعوى مرةً أخرى مع أن الأمر إليه، ولم يُناقِش مضمون الحكم الذي صدر في الدعوى، ومنع الخصم من تجديد الدعوى أمامه، نظرًا لاختلاف نظر القضاة في استنباطهم للحكم الشرعي، ووزنهم لأدلة الدعوى، مما يدل على أن حجية الأحكام من النظام العام .

ومن الجدير بالذكر أن الأحكام القضائية التي تحوز قوة الأمر المقضي به وبالتالي تحوز حجية مطلقة عينية تجاه الكافة، إنما هي الأحكام الفاصلة في الحق الموضوعي والتي تزيل النزاع بين الخصوم، وبالتالي لا يجوز تجديدها بالاتفاق بين الخصوم، ويمتنع على المحكمة أن تنظرها نظرًا لسابقة الفصل في الموضوع .

أما الأحكام الصادرة برفض الدعوى أو عدم قبولها والأحكام التمهيدية التي يُقصد منها تهيئة القضية وتحضيرها للحكم، فهذه الأحكام لا تحوز قوة الأمر المقضي به، وبالتالي فإن حجيتها نسبية ولا يوجد مانع من إقامة الدعوى مرة أخرى من قبل الطاعن نفسه أو من أي خصمٍ آخر إذا كان

١- السنن الكبرى للإمام أبو بكر أحمد بن الحسين البيهقي، (ت ٤٥٨هـ) كتاب آداب القاضي، باب: من اجتهد من الحكام ثم تغير اجتهاده أو اجتهاد غيره فيما يسوغ فيه الاجتهاد، ج١٠، ص ١٢٠، دار الفكر، بيروت، لبنان .

هناك سببٌ آخر من أسباب إلغاء القرارات الإدارية، كما قد تكون هذه الدعوى مقبولة بالنسبة لخصم آخر لعدم علميه يقينًا بالقرار وغير ذلك .

وذلك يرجع إلى الطبيعة الخاصة لدعاوى الحسبة التي يتم فيها اختصام قرار إداري مخالف للقانون ـ حمايةً لمبدأ المشروعية ـ ولا يُقصد بها حماية مراكز ذاتية شخصية .

كما أن المصلحة العامة تقتضي ذلك طبقًا للقاعدة السابق ذكرها "تصرف الإمام على الرعية منوطٌ بالمصلحة"(١)، وقاعدة: "الضرر يُزال"(٢).

ومما يؤكد على احترام الحجية المطلقة للأحكام الفاصلة في موضوع الدعوى، ما ورد أن أمير المؤمنين عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه ـــ سأله سائلٌ عن عدم إشراكه للإخوة لأب والأم مع الإخوة في ميراث أمهم في قضية سابقة، مع أنه أشرك بينهم في قضية جديدة بين خصومٌ جُدد، فقال: "تلك ما قضينا يومئذٍ، وهذه على ما قضينا اليوم" (٣).

وهذا يدل على أن الحكم الموضوعي السابق والصادر من عمر ـــ رضي الله عنه ـ قد فصل في الحق والمركز الموضوعي للخصوم، فاكتسب بذلك قوة الأمر المقضي به، والتي تمنع على المحكمة العودة إلى مناقشة ما سبق الفصل فيه

١- سبق تخريجها .

٢- سبق تخريجها .

٣- السنن الكبري للبيهقي، ج٦، ص ٢٥٥، مرجع سابق.
وانظر أيضًا: د. نصر فريد واصل، السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام، ص ٢٥٩، المكتبة التوفيقية بالقاهرة.

وتغيير الحكم القضائي، ولذلك لم يتعرض عمر ـ رضي الله عنه ـ للحكم القضائي السابق، مما يُستفاد منه أن الأحكام الموضوعية الفاصلة في الحق الموضوعي هي التي تتمتع بقوة الأمر المقضي به .

الخاتمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين الذي فتح الله بدعوته أعيُنًا عُمْيًّا وآذانًا صُمًّا وقلوبًا غُلفى، وعلى آله وصحبه أجمعين....وبعد:

فهذه جملة ما توصلت إليه من نتائج تتعلق بحجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري، بعد أن مَنَّ الله علي بالانتهاء من هذا البحث، وهي:

١- الحكم بالإلغاء كقاعدة عامة يتمتع بحجية مطلقة تجاه الكافة وذلك لأن هذه الدعوى موضوعية لا تتسم بالطابع الشخصي، والغرض منها مهاجمة قرار إداري حمايةً لمبدأ المشروعية .

٢- إلغاء القرار الفردي الذي يوجه إلى فرد معين بذاته يكون له حجية مطلقة تجاه الكافة ويؤدي إلى انعدامه وزواله واعتباره كأن لم يكن، وبالتالي إذا رُفِعَت دعوى مرة أخرى من ذات الشخص فلا يقبلها القضاء، وإذا رفعت من غيره فإن القضاء يرفضها لانعدام موضوعها .

٣- إلغاء القرارات التنظيمية يكون لها حجية مطلقة تجاه الكافة سواء الأفراد أو تجاه جهات القضاء الأخرى، أما الحجية النسبية فتثبت للأحكام المتعلقة بمراكز قانونية شخصية وذلك كدعاوى القضاء الكامل، حيث لا تتعدى حجية الحكم إلى غير الخصوم .

٤- يُخفف من مبدأ الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء جواز طعن الخارج عن الخصومة ممن يعتبر الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه، رغم أنه لم يكن طرفًا في الخصومة وذلك عن طريق التماس إعادة النظر أمام

محكمة أول درجة، حيث لا يجوز الطعن بالتماس إعادة النظر أمام المحكمة الإدارية العليا.

٥- الأحكام الصادرة بعدم قبول الدعوى أو رفضها موضوعًا لها حجية نسبية تقتصر على عناصر الدعوى التي صدرت فيها، فإذا اختلف عنصر من هذه العناصر فلا يجوز التمَسُك بهذه الحجية .

٦- قد يكون الإلغاء للقرار جزئيًا إذا كان عدم المشروعية يشوب جزءًا معينًا من القرار ولم يكن بين أجزائه ارتباط يمنع التجزئة، وبالتالي يكون الإلغاء قاصرًا على الجانب المَعِيب، ويبقى القرار مشروعًا فيما عدا ذلك.

٧- القرارات الفردية المتعلقة بعدد من الأفراد محددين بذواتهم لا بصفاتهم، وذلك مثل قرارات الترقية والتعيين والفصل من الخدمة استقر القضاء الإداري على أن لها حجية نسبية، على أساس أن الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء لا تهدم قاعدة الأثر النسبي للأحكام، ومن ثم يتم تصحيح وضع الطاعن بتعيينه في ترتيبه السليم وتبقى على القرار المطعون فيه .

٨- يجب أن يكون الحكم الصادر بإلغاء قرار فردي المتعلق بعدد من الأفراد، وهو ما يُسميه البعض "القرار الجماعي" ذا حجية مطلقة، فمن غير المعقول أن يكون القرار منعدمًا بالنسبة للبعض وصحيحًا بالنسبة إلى البعض الآخر، فحجية الحكم توجب أن يكون حجة بالنسبة للجميع .

٩- الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء متعلقة بالنظام العام وتقضي المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها .

١٠-يحوز الحكم الصادر بوقف التنفيذ حجية مطلقة أمام محكمة الموضوع، وذلك فيما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية كالدفع بعدم الاختصاص أو عدم القبول سواء لانتفاء القرار الإداري أو لرفع الدعوى على غير ذي صفة أو رفعها بعد الميعاد، ومن ثمَّ لا يجوز إعادة فحص تلك الأمور .

١١-لا تتقيد محكمة الموضوع عند نظرها إلغاء القرار الإداري بالحكم الصادر بوقف التنفيذ، ومن ثمَّ يكون للمحكمة أن ترفض دعوى إلغاء القرار رغم سبق الحكم بوقف تنفيذه، كما يكون لها إلغاء القرار موضوعًا رغم سبق رفض طلب وقف التنفيذ بصفةٍ مستعجلة .

١٢-الحكم الصادر برفض طلب وقف التنفيذ لا يحوز إلا حجية نسبية قاصرة على أطراف الدعوى، طالما لم تتغير الظروف المُلابِسَة لإصدار الحكم، فإذا تغيرت هذه الظروف جاز معاودة طلب وقف التنفيذ من ذات المحكمة طالما لم يصدر حكم في موضوع الدعوى.

١٣-الحكم الصادر بقبول طلب وقف التنفيذ يحوز حجية أمام المحكمة التي أصدرته، وأمام أصحاب الشأن وأمام جهة الإدارة وتجاه الكافة، وتسري هذه الحجية على الأوضاع الواقعية التي لها ارتباط وثيق أو صلة أكيدة بالمراكز المُلغاة، وذلك طبقًا لما يراه القضاء، إلا أننا نرى امتداد هذه الحجية إلى جميع أجزاء القرار سواء المرتبطة بالمراكز الملغاة من عدمه، طالما كان الحكم الصادر بوقف التنفيذ مجردًا وغير مقيد بأي قيد .

١٤- أساس الحجية المطلقة لأحكام وقف التنفيذ ترجع إلى أن وقف التنفيذ مشتقٌ من الإلغاء ويرتبط به ارتباط الفرع بالأصل، ومن ثمَّ إذا حُكِم بوقف تنفيذ قرار إداري بحكم حاز قوة الشيء المحكوم فيه، فلا يجوز المنازعة في هذا القرار مرةً أخرى .

١٥- تثبت الحجية لمنطوق الحكم والأسباب المرتبطة به ارتباطًا وثيقًا لا يقبل التجزئة، بحيث تكون لازمة للنتيجة التي أدت إليها وتضمنها منطوقه .

١٦- كثيرًا ما تُهدر جهة الإدارة الحُجَة المطلقة لأحكام وقف التنفيذ تحت دعوى أنها أحكام مؤقتة حجيتها نسبية، وذلك على خلاف ما جرى عليه القضاء، وبالتالي يتعين على الخصم إما رفع دعوى تفسير للحكم، أو اختصام موقف جهة الإدارة السلبي والمتمثل في عدم امتداد حجية الحكم إليه، وهذا يستغرق وقتًا طويلاً وجهدًا ومالاً، والواجب على جهة الإدارة الإذعان للحجية المُطلقة لأحكام وقف التنفيذ إلى أن يَصدر حكم موضوعي في النزاع حرصًا منها على صحيح القانون وحمايةً لمبدأ المشروعية .

١٧- يجب البحث عن وسائل لإجبار جهة الإدارة على احترام حجية أحكام وقف التنفيذ، وتفعيل هذه الوسائل مثل الغرامة التهديدية، وتوجيه أوامر مُلزِمَة لجهة الإدارة، خاصةً أن القضاء الإداري الفرنسي يسمح منذ وقتٍ طويل بتوجيه القاضي الإداري أوامر مُلّزِمَة لجهة الإدارة، ولا يُعَدّ ذلك تدَخُلاً في عمل السلطة التنفيذية، بل حمايةً لمبدأ المشروعية؛ خاصةً إذا علمنا أن قاضي المظالم في الإسلام له حق توجيه أوامر إلى أصحاب السلطة والنفوذ والجاه من الولاة والأمراء وغيرهم

من أصحاب السلطة الإدارية، ولا يُعَدُّ هذا تدخلاً في عمل السلطة التنفيذية، لأن جميع السلطات في الدولة الإسلامية تتضافر جميعها نحو تطبيق شرع الله في جميع الأمور، طبقًا لقول الله تعالى: (وتعاونوا على البِرِ و التقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان..)

١٨- الحسبة نظام رقابي في الدولة الإسلامية، مهمته تقويم سلوك الأفراد عن طريق الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله.

١٩- يجوز لكل مسلم عدل رفع دعوى الحسبة من باب العمل على إزالة المنكر المخالف لكتاب وسنة رسوله.

٢٠- تعتبر دعوى الإلغاء من دعاوى الحسبة في نظرنا، اتفاقًا مع سمات المجتمع الإسلامي، حيث يمارس الفرد الحسبة باسمه الخاص لصالح الجماعة، خاصةً أن دعوى الإلغاء تهاجم قرار إداري غير مشروع بهدف حماية مبدأ المشروعية .

٢١- يعتبر الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري ذا حجية عينية قِبَل الكافة، شأنه في ذلك شأن الحكم الصادر بالإلغاء لأنه مشتقٌ من حكم الإلغاء

٢٢- وجه اعتبار الحكم الصادر بوقف التنفيذ ذا حجية مطلقة تجاه الكافة، قاعدة: "تصرف الإمام على الرعية منوطٌ بالمصلحة"، وقاعدة: "الضرر يُزال"، فطالما اقتضت مصلحة الأمة ذلك وجب على جميع السلطات الإدارية احترام هذه الحجية تحقيقًا لهذه المصلحة، رفعًا للضرر والمشقة .

٢٣- إذا تقاعست السلطات الإدارية عن احترام حجية أحكام وقف التنفيذ وإعمال مقتضاها، فإن ذلك يُمثل قرارًا سلبيًا لجهة الإدارة يحق لكل متضرر منه رفع دعوى إلغائه والتعويض عنه .

هذا وصلى الله وسلم وبارك على محمدٍ بن عبدالله وعلى آله وصحبه أجمعين.

قائمة بأهم مراجع البحث

أولاً: القرآن الكريم وعلومه

القرآن الكريم .

١- الجامع لأحكام القرآن لأبي عبدالله محمد بن أحمد النصاري القرطبي، (ت ٦٧١ هـ)، الطبعة الثانية، ١٩٧٢م، دار الشعب، القاهرة .

٢- تفسير المنار، للشيخ محمد رشيد رضا، ط ١٣٦٥هـ، دار المنار .

ثانيًا: الحديث وعلومه:

١- السُنن الكبرى: للإمام الحافظ أبي بكر بن الحسين بن علي البيهقي (ت ٤٥٨هـ) دار الفكر، بيروت، لبنان .

ثالثًا: الفقه الشافعي:

١- الأشباه والنظائر: للإمام جلال الدين عبدالرحمن السيوطي (ت ٩١١هـ)، الطبعة الأولى، ١٤٠٣هـ/ ١٩٨٣م، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان.

٢- الفوائد الجنية حاشية المواهب السنية شرح الفوائد البهية في نظم القواعد الفقهية (في الأشباه والنظائر على مذهب الشافعية): لأبي الفيض محمد ياسين بن عيسى الفاداني المكي، دار البشائر الإسلامية .

٣- حاشيتا قليوبي وعميرة على شرح المُحلى، طبعة ١٩٩٥، دار الفكر، بيروت، لبنان .

رابعًا: فقه الزيدية:

١- السيل الجرار المتدفق على حدائق الأنهار، للإمام محمد بن علي الشوكاني (ت ١٢٥٠هـ) الطبعة الأولى ١٩٨٥، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان .

خامسًا: السيرة والتاريخ:

١- مقدمة ابن خلدون: عبد الرحمن بن محمد بن محمد بن محمد بن الحسن بن محمد بن جابر بن محمد بن إبراهيم بن محمد بن عبدالرحيم الحضرمي الإشبيلي الأصل التونسي ثم القاهري المالكي المعروف باسم ابن خلدون (ت ٨٠٨ هـ / ١٤٠٦م)، طبعة ١٩٩٣، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان .

سادسًا: السياسة الشرعية:

١ـ الأحكام السلطانية: لأبي الحسن علي بن محمد بن الحبيب البصري البغدادي الماوردي، (ت ٤٥٠هـ) تحقيق د. عبدالرحمن عميرة، الطبعة الثالثة ١٩٧٣م،مطبعة مصطفى الحلبي، القاهرة .

سابعًا: المراجع الحديثة:

١- د. حمدي أمين عبدالهادي، الفكر الإداري الإسلامي والمقارن، الطبعة الخامسة، بدون ناشر .

٢- د. محمد كمال الدين إمام، أصول الحسبة في الإسلام، طبعة ١٩٨٦م، دار الهدية، القاهرة .

٣- د. نصر فريد واصل، السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام، المكتبة التوفيقية، القاهرة .

ثامنًا: المراجع القانونية:

١- د. أحمد سلامة بدر، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، طبعة ٢٠٠٣م، دار النهضة العربية، القاهرة .

٢- د. إعاد علي حمود القبسي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، ١٩٩٩م، دار وائل للنشرن عمَّان، الأردن .

٣- د. جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، الطبعة الأولى ١٩٩١/ ١٩٩٢م، بدون ناشر .
٤- د. خالد خليل الظاهر، "قضاء الإلغاء ـ قضاء التعويض"، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية.
٥- د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة، الطبعة الأولى، ١٩٩٢/ ١٩٩٣م، بدون دار نشر .
٦- د. داود عبدالرازق الباز، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دراسة مقارنة، طبعة ٢٠١١م، دار النهضة العربية، القاهرة .
٧- د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، طبعة ١٩٨٤م، منشأة المعارف بالإسكندرية .
٨- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء) طبعة ١٩٧٦م، دار الفكر العربي، القاهرة .
٩- د. السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م، دار الزهراء ـ الرياض ـ المملكة العربية السعودية .
١٠- د. طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء، طبعة ١٩٩٧م، بدون دار نشر
١١- د. عبدالتواب معوض عبدالتواب، الدفوع الإدارية، طبعة ١٩٩٤، دار الكتاب الجامعي، القاهرة .
١٢- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، قضاء الأمور المستعجلة، طبعة ٢٠٠٨م، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة .

١٣- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧م، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان .

١٤- د. عبدالفتاح حسن، قضاء الإلغاء، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، بدون تاريخ نشر .

١٥- د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني ٢٠٠٨م، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، الأردن .

١٦- د. عمَّار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة بتطبيقات حديثة في كلٍ من (الجزائر ـ فرنسا ـ مصر ـ تونس)، الطبعة الأولى، ٢٠١١م، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن .

١٧- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دراسة مقارنة (فرنسا ـ مصر ـ لبنان)، طبعة ١٩٨٨م، الدار الجامعية، الإسكندرية .

١٨- د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، طبعة ١٩٨٠م، بدون ناشر .

١٩- د. محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، طبعة ١٩٩٠، منشأة المعارف بالإسكندرية .

٢٠- د. محمود حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة .

٢١- د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث ٢٠٠٩م، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن .

تاسعًا: مقالات وأبحاث.

١- م/ حسين أبو زيد، الحكم بالإلغاء (حجيته ـ آثاره ـ تنفيذه) بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثالثة، يناير ١٩٥٢م.

٢- أ.د. سليمان الطماوي، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة المصري، السنة الرابعة ١٩٥٣م.

٣- د. صبري السنوسي، آثار الحكم بعدم الدستورية، دراسة مقارنة، مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية، صادرة عن كلية الحقوق جامعة القاهرة، العدد السادس، أكتوبر ١٩٩٧م.

٤- د. محمد وليد العبَّادي، سلطة قاضي الإلغاء في الأردن، بحث منشور في مجلة المنارة، المجلد ١٢، العدد الأول ٢٠٠٦م .

عاشرًا: المراجع الأجنبية

1. Et voiraussip.Delvolve,acteaduinistratif.1983 paris.
2. M.Hauriou:Lajurisprudence administrativ T2 paris.
3. A.delaubadere.Taraite de droit administratif 1989 paris .

حادي عشر: أحكام المحاكم .

١- البوابة القانونية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية، شركة لادس، ٢٠١٠م .

٢- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني .

٣- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني .

٤- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، من ٢٠٠٢-٢٠٠٤م، المكتب الفني، هيئة قضايا الدولة، الجزء الأول، نشر مجلة هيئة قضايا الدولة

ثاني عشر: المجلات والوثائق:

١- جريدة الوقائع المصرية .

٢- ملفات الحفظ بمكتب المستشار القانوني لمحافظة البحيرة .