IUG Journal of Sharia and Law Studies | E-ISSN: 2616-2148 | IUGJSLS
Peer-reviewed Journal of Islamic University-Gaza | P-ISSN: | Vol 34, No 2, 2026, pp 1- 26

Received on (08-02-2026) Accepted on (15-03-2026)
https://doi.org/10.33976/IUGJSLS.34.1/2026/1

The Impact of Suspending the Implementation of a Severable Administrative Decision on the Authority of the Administration to Conclude Administrative Contracts: A Comparative Analytical Study

Mohmmad Husien Almajali[*1], Shadi Meeush Altarawneh[*2]
Faculty of Law- Al-Zaytoonah University of Jordan[*1], Faulty of Law- Al-Ahiyya Amman University[*2]
[*]Corresponding Author: Moh.almajali@zuj.edu.jo , s.tarawneh@ammanu.edu.jo

Abstact.

This study examines the impact of suspending the implementation of a separable administrative decision on the contractual process, and the role of the judiciary in monitoring administrative decisions prior to the conclusion of the contract, including decisions that are separable from the administrative contract. The research focuses on the meaning of administrative decisions that are separate from administrative contracts, by defining them based on judicial applications or the writings of legal scholars and jurists. From this foundation, we explain the nature of these decisions and their essential elements. The study also includes the origins of the concept of appeal. These decisions, which are separate from management contracts, and the conditions for appealing to them before the courts, must be addressed independently of the contract or the complex legal process in general. We also highlight the importance of the consequences of judicial oversight, especially if a ruling is issued. By canceling the decisions that caused its existence, the rule is that whenever a decision is canceled, this decision is considered as if it never existed, so that the situation must be restored to what it was before it was issued.

Keywords: Severable Administrative Decision, Suspension of Administrative Decision Execution, Administrative Contracts, Judicial Review of Administrative Actions, Administrative Contracting Authority.

أثر وقف تنفيذ القرار الإداري القابل للانفصال على سلطة الإدارة في إبرام العقود الإدارية
(دراسة تحليلية مقارنة)

د. محمد حسين المجالي [1]، شادي معيش الطراونة [2]
كلية الحقوق، جامعة الزيتونة الأردنية [1]، كلية الحقوق، جامعة عمان الاهلية [2]

الملخص:

تتناول هذه الدراسة أثر وقف تنفيذ القرار الإداري القابل للانفصال على العملية التعاقدية، ودور القضاء في الرقابة على القرارات الإدارية السابقة على إبرام العقد بما فيها القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري.

ويدور موضوع البحث حول المقصود بالقرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقود الإدارية، من خلال إيجاد تعريف لها مستمَد من تطبيقات القضاء أو شراح القانون والفقهاء، وانطلاقا من هنا نقوم ببيان قيام تلك القرارات وعناصرها الأساسية، كما تشتمل الدراسة على نشأة فكرة الطعن على هذه القرارات القابلة للانفصال عن عقود الإدارة، و شروط الطعن أمام القضاء على تلك القرارات، بحيث يلزم أن نتطرق لها مستقلة عن العقد أو العملية القانونية المركبة بشكلٍ عام، كما نسلط الضوء على أهمية الآثار التي تترتب على رقابة تلك القضاء عليها، لا سيما إذا قضي بإلغاء القرارات التي كانت سببا في وجودها، حيث إن القاعدة تقضي بأنه متى تم إلغاء قرار ما يعد هذا القرار كأن لم يكن بحيث يلزم إعادة الحال على ما كان عليه قبل صدوره.

كلمات مفتاحية: القرار الإداري القابل للانفصال، وقف تنفيذ القرار الإداري، العقود الإدارية، رقابة القضاء الإداري، سلطة الإدارة التعاقدية.

مقدمة:

تتخذ الإدارة من أجل قيامها بأعمالها أحد أسلوبين وهما : أسلوب المرافق العامة وأسلوب الضبط الإداري ، وبديهيا يستلزم أداء هذين الأسلوبين قيام الإدارة بالعديد من العمليات الإدارية التي تنطوي على مجموعة من الأعمال المادية والقانونية، والوسائل المادية تتمثل في المقومات المادية التي تمتلكها الإدارة وتستعملها في القيام بأعمالها والتي تنحصر في نوعين، وهما: الأموال العامة والأموال الخاصة، أما فيما يتعلق بالوسائل القانونية فهي المتمثلة في مجموعة التصرفات التي تضطلع بها الإدارة، ويترتب عليها آثار تتعلق بأوضاع ومراكز قانونية سواءً بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، إضافة إلى ترتيب الحقوق والإلتزامات، وهذه الوسائل تنقسم بدورها أيضا إلى طائفتين، هما: التصرفات القانونية التي تصدر من جانب طرف واحد وهي ما تعرف بالقرارات الإدارية ، والتصرفات القانونية التي تصدر عن طرفين أو أكثر وهي ما يطلق عليه العقود الإدارية، وتعد القرارات الإدارية من أهم وأبرز وسائل الإدارة التي تباشر بواسطتها الوظيفة الإدارية ومظهرا من أخطر مظاهر السلطات القانونية التي تتمتع بها الإدارة، والتي ترجح بها كفتها على كفة الأفراد ،على اعتبار أنها تعمل بإسم المجموعة وتستهدف من خلالها الغاية الأساسية التي تتمثل في تحقيق المصلحة العامة، وهذه الميزة للقرارات الإدارية ونظرا لما تتمتع به من أهمية كبيرة فكان من الضروري أن تكون ميدانا خصبا لرقابة القضاء على أعمال الإدارة، فكانت محورا هاما لأغلب المنازعات والقضايا التي عرضت على القضاء الإداري، وقد ثار حولها الكثير من مشاكل القانون الإداري، مما أدي إلى إبتداع القضاء الإداري الكثير من النظريات والمبادئ بصدده، ولا ريب إذا قلنا أن العمل الإداري في معظم الأحيان هو عمل مركب، مما يثير دائما صعوبات في تحليله وتحديد عناصره ومركباته التي يشتمل عليها، بل أنه في بعض الأحيان يستحيل تمييز مكوناته أو الفصل بينها، وعلى الرغم من تعاظم أهمية هذا التحديد والتمييز من الناحية العملية لاسيما معرفة إمكانية مجابهة أحد هذه العناصر أو المكونات بالطعن فيها على حدة وإنفصالها عن العملية المركبة، ومن هنا ظهرت أهمية التعرف على ماهية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال.

إشكالية الدراسة:

تثور الإشكالية القانونية والإجرائية حول القرارات الإدارية القابلة للانفصال في العقد الإداري، سواء من حيث طبيعتها القانونية أو آثارها العملية، فمن ناحية يشكل تحديد معايير تمييز تلك القرارات وخصائصها التي تميزها عن غيرها من التصرفات الإدارية أو التعاقدية تحديا كبيرا، حيث يجب التفرقة بين القرارات الإدارية المستقلة التي تصدر في سياق العقود الإدارية ويمكن الطعن عليها أمام القضاء الإداري، وبين العقود المرتبطة بالإلتزامات التعاقدية ولا يمكن فصلها عن العقد.

كما تتمثل إشكالية الدراسة في عدم وجود تنظيم قانوني للقضاء الإداري المستعجل في الأردن ، وذلك فيما يتعلق بقواعد إبرام العقود الإدارية ، علاوة علي أن الباحثين وبعد مراجعة دقيقة لأحكام المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا لم نجد اجتهادات قضائية أو بحث معمق في قواعد وقف تنفيذ القرارات الإدارية بشكل عام ، والقرار الإداري القابل للإنفصال بشكل خاص ، مما دعا الباحث إلي الخوض في غمار التشريعات المقارنة والإجتهادات القضائية والفقهية المتطورة في نطاق القضاء الإداري للحماية التعاقدية في نطاق العقود الإدارية .

ويضاف إلى تلك الإشكالية، إشكالية أخرى، وهي مدى تأثير هذه القرارات على استقرار العلاقة التعاقدية بين جهة الإدارة والأطراف المتعاقدة معها، حيث قد يؤدي استخدامها بطريقة مخالفة إلى إخلال التوازن العقدي أو تعريض حقوق المتعاقدين للخطر، وهنا تثور إشكالية أخرى تتعلق بالإختصاص القضائي، حيث تبرز إشكالية دور قاضي الإلغاء وقاضي العقد في الفصل في النزاعات الناشئة عن هذه القرارات، والآثار المترتبة على الأحكام الصادرة بإلغائها على العقد الإداري الأساسي.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية وقف تنفيذ القرار الإداري القابل للانفصال في كونه إجراءً قضائياً استثنائياً ومؤقتاً، يهدف إلى حماية حقوق الأفراد وضمان المشروعية عبر الحيلولة دون تنفيذ قرارات –خاصة في المراحل التمهيدية للعقود الإدارية– قد يؤدي تنفيذها إلى نتائج يصعب تداركها، مما يحافظ على استقرار المراكز القانونية قبل الفصل في دعوى الإلغاء، تتجلّى هذه الأهمية في النقاط التالية:

1–ضمان فعالية الرقابة القضائية: يمنع وقف التنفيذ تحويل حكم الإلغاء إلى مجرد قرار صوري أو عديم الجدوى في حال تم تنفيذ القرار القابل للانفصال بالفعل.

2–حماية الحقوق والمراكز القانونية: يحمي الأفراد والمتعاقدين من الآثار المباشرة والضارة للقرارات الإدارية، خاصة تلك التي تنفصل عن العملية التعاقدية (مثل قرارات الترسية أو الاستبعاد).

3– تحقيق توازن بين المصلحة العامة والخاصة: يسمح بوقف التصرفات الإدارية غير المشروعة (ش...(شرط الجدية) دون شل النشاط الإداري العام، من خلال إيقافها مؤقتاً لحين التحقق من مشروعيتها.

4– سد ثغرات "إنكار العدالة": يتيح نظرية القرارات القابلة للانفصال إخضاع تصرفات إدارية معينة لرقابة القضاء، حتى وإن كانت جزءاً من عملية معقدة، مما يوسع نطاق حماية المشروعية.

5– الحد من التسرع في تنفيذ العقود: يوفر مهلة لإعادة النظر في صحة الإجراءات قبل التوقيع النهائي أو التنفيذ الفعلي الذي قد يصعب الرجوع عنه

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف العلمية والقانونية التي تسهم في فهم وتحليل مفهوم القرارات الإدارية القابلة للإنفصال عن العقد الإداري، وتسليط الضوء على الإشكاليات المرتبطة بها ، وذلك على النحو التالي:

1– تحديد ماهية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال عن العقد الإداري.

2– تحديد خصائص القرارات الإدارية القابلة للإنفصال عن العقد الإداري.

3– بيان ضوابط وشروط الطعن بوقف على القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد الإداري.

4– بحث حجية وآثار الحكم بوقف القرار القابل للانفصال عن العقد الإداري.

منهج الدراسة:

سوف نعتمد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي بوصفه الأداة الرئيسية لدراسة النصوص القانونية الواردة في القانون الأردني والمصري والفرنسي، مع تحليل الآراء الفقهية وأحكام القضاء الإداري ذات الصلة للتوصل إلى طبيعة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال ومعايير تمييزها، وخصائها وشروطها وآثارها، كما يتم استخدام المنهج المقارن بين النظام الأردني والمصري والفرنسي .

خطة البحث :

وبناءا علي ما تقدم سوف نقوم بتقسيم الدراسة إلي التقسيم التالي :

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للقرارات القابلة للإنفصال

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري القابل للإنفصال.

المطلب الثاني: خصائص القرارات الإدارية القابلة للإنفصال.

المبحث الثاني: الحماية القضائية الاستعجالية في مرحلة ما قبل التعاقد

المطلب الأول: ماهية الحماية القضائية الإستعجالية في مرحلة ما قبل التعاقد وأساسها القانوني

المطلب الثاني: صور الحماية القضائية السابقة على التعاقد في النظام الفرنسي

المطلب الثالث: تطور اجتهادات القضاء الإداري الفرنسي في توسيع نطاق حماية المتضرر من إبرام العقد الإداري.

المطلب الرابع: وقف تنفيذ القرار الإداري القابل للانفصال كوسيلة حماية سابقة على التعاقد في مصر والأردن.

المبحث الثالث : شروط قبول دعوي وقف تنفيذ القرار القابل للإنفصال وصدور الحكم فيها

المطلب الأول: شروط دعوي وقف تنفيذ القرار القابل للإنفصال بصفة مستعجلة

المطلب الثاني: الحكم بوقف القرارات الإدارية القابلة للإنفصال

المبحث الرابع: حجية الحكم القضائي في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري القابل للانفصال وأثاره القانونية

المطلب الأول: حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار وأثره علي دعوي الإلغاء وإتمام التعاقد

المطلب الثاني: حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار القابل للإنفصال

المطلب الثالث: أثر الحكم الصادر بوقف التنفيذ علي دعوي الإلغاء وإتمام عملية التعاقد

المبحث الأول

الطبيعة القانونية للقرارات القابلة للإنفصال

تصدر الجهات الإدارية في مجال العقود الإدارية العديد من القرارات منها القرارات القابلة للانفصال ، ومثل هذه القرارات ليست غاية في ذاتها بل هي مدمجة في العملية التعاقدية المركبة، إلا أنها تتعامل بذاتها ككيان مستقل عن تلك العقود ، مما يتيح لأصحاب المصلحة الطعن عليها بدعوي الإلغاء ، من تجاوزت السلطة حدودها القانونية .[1] لذا وحتي يكون حكم الإلغاء ذو نتيجة إيجابية ، وكذلك من أجل تلافي الآثار الضارة نتيجة تنفيذ القرار المطعون فيه ، والتي يتعذر إصلاحها بعد التنفيذ ، فقد منح المشرع المصري للقضاء سلطة وقف تنفيذ القرار الإداري القابل للإنفصال ، أو بمعني آخر وقف إجراءات إبرام العقد حتي تفصل المحكمة في طلب الإلغاء .[2]

ونظرا لبطيء إجراءات التقاضي فقد ابتدع المشرع الفرنسي ما يعرف بالقضاء المستعجل الموضوعي قبل التعاقدي، وذلك لمعالجة الآثار السلبية لكل من قضائي الإلغاء وقضاء وقف التنفيذ، بما يضمن تطبيق مبدأ المنافسة والعلانية بين المرشحين للتعاقد، خاصة أن تلك الأمور لا تثار إلا قبل التعاقد ، وقد تؤدي إلي وقف إبرام العقد[3] ، فقد نظمت إحكام القضاء المستعجل في قانونين هما القانون رقم (2000 (597) الصادر في عام 2000، بشأن إنشاء نظام القضاء الإداري المستعجل وتناول القضاء المستعجل في المادة (4) منه، كذلك نظم القضاء الإداري المستعجل في القسم اللائحي من مدونة القضاء الإداري إذ نصت على انه القاضي الأمور المستعجلة، بناء على طلب يقدم إليه ويسوغه الاستعجال، أن يأمر باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لحماية الحريات الأساسية في حالة الاعتداء عليها من جانب أحد أشخاص القانون العام أو أحد أشخاص القانون الخاص المكلف بإدارة مرفق عام ، أثناء ممارسة سلطاته، وذلك إذا كان هذا الاعتداء جسيما وظاهراً فيه عدم المشروعية، على أن يفصل قاضي الأمور المستعجلة في الطلب خلال مدة ثمان وأربعين ساعة[4].

ولا شك أن القرار الإداري يعد تصرفا قانونيا صادرا عن الإدارة بناءً على سلطتها الإدارية المنفردة، وعليه فهو يختلف عن العقد الإداري الذي يتطلب اتحاد إرادتين إحداهما هي الجهة الإدارية، أما في القرار الإداري فالإدارة قد تصدره بشكل انفراديا لا دخل لإرادة الأفراد فيه.[5]

---

[1] الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة، سليمان محمد الطماوي، ص 205–212.

[2] العدالة الإدارية المستعجلة: دراسة في نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ضوء حديث التشريعات الفرنسية وأحكام القضاء، محمد عبد العال إبراهيم، ص 210–225.

[3] DidierTruchet,Contentieuxadministratif, PUF,6eédition,2020,520–512ص.

[4] –الفقرة (2) من المادة (521)R.من مدونة القضاء الإداري الفرنسي رقم (389) لعام 2000 المعدل.

[5] – القرار الإداري – دراسة مقارنة، محمود محمد حافظ، ص75.

كما أن العمليات القانونية المركبة تحتوي على قرارات إدارية قابلة للإنفصـــال يمكن تحديدها وتمييزها عن غيرها، ويتجه أغلب الفقه إلى تقسـيم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى قرارات بسـيطة وقرارات مركبة ، والقرارات البسـيطة هي التي يكون لها كيان مسـتقل ، أو التي تكون مسـتقلة عن أي قرارات أو أعمال أخرى، أما القرارات المركبة فهي التي تقوم اسـتقلالا بأركانها وعناصـرها، إلا أنها ترد ضـمن عملية مركبة، أو يتخللها العديد من الإجراءات والأعمال المادية أو القانونية ، وهذا التقسـيم له أهمية كبيرة في موضـوع الدراسـة ، حيث أن موضـوع البحث هو القرارات الإدارية القابلة للإنفصـال ، وهذه التي تكون داخلة في مراحل تكوين عقود الإدارة .[6]

وعليه سوف نقوم بتقسيم الدراسة من خلال هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري القابل للإنفصال.

المطلب الثاني: خصائص القرارات الإدارية القابلة للإنفصال.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري القابل للإنفصال

قبل تحديد مفهوم القرار الإداري القابل للإنفصـال لابد أن نقف على معنى القرار الإداري بشـكل عام، والقرار الإداري طبقا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية الأردنية حيث قضت المحكمة بأن القرار الإداري هو عبارة عن: "... عمل قانوني نهائي صـادر عن سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة بقصد إحداث أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين"[7].

وبناءا على هذا التعريف فإن القرار الإداري هو عبارة عن تصـــرف قانوني صـــادرا عن الإدارة بما لها من ســـلطة إدارية بهدف إحداث أثر قانوني معين، وسواء أكان هذا الهدف إنشاء لإلتزام أو نقله أو تعديله، كما يعد القرار الإداري المنفصل نوع من أنواع القرارات الإدارية التي تدخل ضمن عملية قانونية معقدة أو مركبة.

أما القرارات الإدارية القابلة للإنفصال فيعود الفضل في نشأتها إلى القضاء الفرنسي ، ثم تلقتها منه الدول محل المقارنة ، حيث قد ابتدعها مجلس الدولة الفرنسـي نتيجة لمسـاعيه الرامية إلى بسـط رقابته على أعمال الإدارة القانونية ، والتي تقوم بها أثناء عملياتها الإدارية المركبة ، وذلك من أجل الطعن فيها بشكل منفصل عن العملية، وذلك دون الحاجة إلى الانتظار والطعن بها ككل ، مما يكون لهذا الانتظار من آثار سـلبية قد تنعكس في كثير من الأحيان على حقوق الأفراد بدون سـبب يبررها أو دون سـند من القانون، علاوة عن رغبة مجلس الدولة الفرنسـي في بسـط رقابته على القرارات الإدارية التي تدخل في عملية مركبة، ويكون الطعن فيها من اختصـاص جهة قضـائية أخرى ، وقد لا يجوز أصـلا الطعن فيها على الإطلاق ، مثل أعمال السيادة [8].

وعليه سوف نتناول تعريف القرار الإداري القابل للإنفصـال في الفقه القانوني والقرارات القضـائية والقضـاء في النظم محل المقارنة، ثم تعريفه في الفقه القانوني.

الفرع الأول

تعريف القضاء للقرار الإداري القابل للإنفصال:

جدير بالملاحظة أن القضـاء الفرنسـي قد أخذ بنظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصـال في عقود القانون الخاص قبل العقود الإدارية، علاوة على قبوله لطعون المتعاقدين قبل طعون غير المتعاقدين ، ومن هنا انطلق القضاء بمذهبه إلى أن تمكن

[6] – طبيعة القرارات الإدارية القابلة للانفصال، حيدر عدنان صادق، ص2 وما بعدها

[7] – قرار المحكمة الإدارية رقم 139/2015 هيئة (ثلاثية) تاريخ 7/7/2015 ، منشورات مركز عدالة.

[8] القضاء الإداري ومجلس الدولة الفرنسي، عبد الغني بسيوني عبد الله، ص 214

IUG Journal of Sharia and Law Studies (Islamic University of Gaza) / CC BY 4.0

أولا بأول من إرساء دعائم هذه النظرية [9]، وبالرغم من أن تطبيقات القضاء الفرنسي لم تخرج بتعريف محدد للقرارات القابلة للإنفصال، إلا أنه يمكن استخلاصه من خلال هذه التطبيقات القضائية، وعليه فإن القرارات القابلة للإنفصال يمكن تعريفها بأنها "تلك القرارات الإدارية المرتبطة بالعمليات القانونية أو السياسية المركبة ، تتخذ خلالها ويجوز فصلها عنها لإمكان الطعن عليها استقلالا قبل انتهاء العملية دون التأثير على باقي مكوناتها"[10].

وفي قرار للمحكمة الإدارية العليا الأردنية أنه: قد أستقر الفقه والقضاء الإداريان على تعريف القرار الإداري أيا كان نوعه على أنه عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة في الشكل الذي يتطلبه القانون يقصد به إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين ابتغاء المصلحة العامة[11].

أما القضاء المصري، فقد عرف القرار الإداري القابل للإنفصال من خلال الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري المصري أيضا ، فقد جاء في هذا الحكم ما يلي " والمحكمة ترى في تحليل العملية القانونية التي تنتهي بإبرام العقد إلى الأجزاء المكونة له أن القرارات السابقة أو اللاحقة على العقد كوضع الإدارة لشروط المناقصة أو المزايدة وقرارات لجنة فحص العطاءات وقرارات لجنة البت والقرار بإرساء المناقصة أو المزايدة هي بغير منازع قرارات إدارية منفصلة عن العقد ومن ثم يجوز الطعن فيها بالإلغاء بسبب تجاوز السلطة ، ويمكن المطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة عليها إذا كان لهذا التعويض محل ، أما العقد ذاته فإن المنازعة بشأنه تدخل أو لاتدخل في إختصاص هذه المحكمة بحسب طبيعة العقد والإختصاص المعقود للقضاء الإداري"[12].

الفرع الثاني

التعريف الفقهي للقرارات القابلة للإنفصال:

رغم أن فكرة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال حديثة نسبيا في القانون الإداري، إلا أن التعريفات الفقهية قد تأثرت بالتعريفات القضائية، لذا فقد عرفها جانب من الفقه بأنها " عبارة عان تصرفات قانونية تصدر من جانب الإدارة بمفردها– أو السلطات العامة بصفة عامة – في إطار عملية مركبة مع إمكان تجنيب هذه التصرفات لتمثل على حدة قرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر قانوني معين " [13].

كما عرفه رأي في الفقه أيضا بأنه " عبارة عن تصرفات قانونية تصدر من جانب الإدارة بمفردها أو السلطات العامة بصفة عامة في إطار عملية مركبة، مع إمكان تجنيب هذه التصرفات، لتمثل على حدة قرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر قانوني معين، كتصرف قانوني فردي مكتمل ونهائي في حد ذاته، دون أن يخل ذلك بباقي المكونات الأخرى للعملية، دون أن يؤثر على كيان العملية ذاتها أو يعطل أو يحول دون ترتيب الآثار القانونية المرجوة من ورائها، أي النتائج القانونية التي من أجلها قامت الإدارة بإتمام هذه العملية "[14] .

وعرفها رأي آخر في الفقه بأنها " قرارات بالمفهوم العام للقرار الإداري فهي تعبير عن إرداة الإدارة المنفردة بما لها من سلطة ملزمة وفقا للقوانين واللوائح لإحداث أثر قانوني معين سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو التأثير على المراكز القانونية القائمة بالتغيير أو التعديل أو حتى بالإلغاء كلية ، وهو يصدر في إطار عملية مركبة مع إمكان تجنيب هذه التصرفات لتمثل

[9] – التطورات القضائية الحديثة للطعن في عقود الدولة: دراسة مقارنة، يحيى محمد مرسي النمر، ص 131–203.

[10]- Philippe Bouvier et al, Éléments de droit administratif, Larcier, 2013, 2edition, p36.

[11] –قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 75 لسنة 2008 والصادر 2008/3/31 منشورات مركز عدالة.

[12] – التطورات القضائية الحديثة للطعن في عقود الدولة: دراسة مقارنة، يحيى محمد مرسي النمر، ص 131–203.

[13] – القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في العليات القانونية المركبة، محمد أحمد المسلماني، ص 28.

[14] – القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد الإداري، عبد الله صالح الكربي، وعصام سعيد عبد العبيدي، ص.ص 493–525

على حدة قرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر قانوني معين ، كتصرف قانوني فردي مكتمل ونهائي في حد ذاته دون أن يمس ذلك باقي المكونات الأخرى للعملية أو يحول دون ترتيب الآثار القانونية المرجوة من ورائها " [15].

بينما ذهب رأي آخر في الفقه إلى أن القرار الإداري القابل للإنفصال هو " القرار الذي يسهم في تكوين العقد الإداري ويستهدف إتمامه، إلا أنه ينفصل عن هذا العقد، ويختلف عنه بالطبيعة، الأمر الذي يجعل الطعن عليه بالإلغاء جائزا [16].

وقد استقر الرأي الراجح في الفقه القانوني علي أن قضاء مجلس الدولة المصري أو الأردني لم يمرا بذات التطور الذي مر به قضاء مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بفكرة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال ، وسبب ذلك هو حداثة العهد نسبيا بالقضاء الإداري في مصر والأردن ، أي أن هذا القضاء قد نشأ وقت ما كانت فكرة القرارات القابلة للإنفصال قد وضحت معالمها واستقرت في أحكامها في فقه القضاء الإداري في فرنسا ، علاوة علي أن فكرة الطعن الموازي التي كانت من أهم أسباب عدم قبول قضاء مجلس الدولة للطعون الخاصة بالإلغاء في العمليات المركبة طالما وجد مثل هذا الطعن [17].

وبناءا على ما سبق يتضح لنا من خلال تحليل تلك التعريفات الفقهية المختلفة أن هناك اتفاقا بين الفقهاء على أن القرارات الإدارية القابلة للإنفصال تتميز باستقلاليتها عن العقد الإداري، مع إمكانية الطعن فيها أمام القضاء الإداري بشكل مستقل عن العقد الصادرة في سياقه.

ومن خلال هذه التعريفات يمكننا استخلاص تعريف للقرارات الإدارية القابلة للإنفصال بأنها " قرارات إدارية يلزم من وجودها، وجود عملية قانونية مركبة بقوة القانون، يمكن فصلها واستقلالها عن العملية المركبة والطعن عليها بدعوى الإلغاء.

كما يتبين لنا أيضا من التعريفات السابقة أن القرار الإداري القابل للإنفصال يتكون من مجموعة عناصر رئيسية هي:

1- صدور القرار من السلطة الإدارية: وذلك وفق معيار موضوعي فيجب أن يصدر القرار الإداري باعتباره ممارسة للسلطة العامة، فيصدر هذا القرار الإداري تعبيرا عن السلطة الإدارية، بحيث يكون متصلا بالوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية [18].

2- صدور القرار بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية: حيث إنه إفصاح الإدارة عن رغبتها في إحداث أثر قانوني معين، بحث لا يتوقف على قبول أو رضا الغير، ويكون ذلك بأن يصدر القرار من الإدارة نتيجة ممارسة سلطتها العامة المقررة لها بقوة القانون.

3- أن يشكل القرار عمل قانوني نهائي: ويقصد بذلك، أي عمل تقصد منه الإدارة إحداث أثر قانوني، حيث تؤدي قرارات الإدارة إلى التغيير في المراكز القانونية، كإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغاؤه، حيث أن القرارات التي لا ترتب آثارا قانونية لا تكون محلا للطعن عليها بالإلغاء، حيث قد تصدرها الإدارة تمهيدا لعملية قانونية أو إدارية [19].

المطلب الثاني

خصائص القرارات الإدارية القابلة للإنفصال

تعتبر القرارات الإدارية القابلة للإنفصال من أهم الأدوات القانونية التي تعتمد عليها الإدارة في تنظيم علاقاتها التعاقدية بينها وبين أطراف التعاقد، كما تتميز هذه القرارات بخصائص قانونية وإجرائية تضمن تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة وحقوق المتعاقدين، بالإضافة إلى ضمان تحقيق الشفافية والمساءلة، وعليه، فإن تحليل هذه خصائص تلك القرارات يمثل أهمية كبيرة

[15] – العقد الإداري وقضاء الالغاء، جمال عباس أحمد عثمان، رسالة دكتوراه، ص 166.

[16] – François Lichère & Laurent Richer, Droit des contrats administratifs, 12e éd., LGDJ, Paris, 2021, p. 210-212.

[17] – النظرية العامة للقرارات الإدارية، سليمان محمد الطماوي، ص 435.

[18] – مبادئ القانون الإداري، محمد عبد اللطيف عبد الباقي، ص 185

[19] – القانون الإداري، دراسة مقارنة، موسى مصطفي شحاته، ص 263.

لإصدرا وتنفيذ هذه القرارات وضمان توافقها مع القوانين واللوائح المنظمة لها، وسوف نتطرق لتلك الخصائص القانونية والإجرائية لهذه القرارات، وذلك على النحو التالي.

الفرع الأول

الخصائص القانونية للقرارات الإدارية القابلة للإنفصال

أولا : الطابع الإداري المستقل للقرارات القابلة للإنفصال:

تتميز القرارات الإدارية القابلة للإنفصال باستقلاليتها عن العقد الصادرة في سياقه، حيث تصدرها الجهة الإدارية بما لها من صلاحيات تنظيمية وإشرافية، وليس على التزاماتها التعاقدية[20]، كما تؤكد أحكام نظام المنافسات والمشتريات الحكومية على الطابع الإداري المستقل للقرارات الإدارية القابلة للإنفصال عن العقد، حيث تمنح الجهة الإدارية سلطة تنظيمية وإشرافية في مواجهة المتعاقد، وقد منحها المشرع صلاحية إصدار قرارات إدارية أيضا تتعلق بعملية تنفيذ وتيسير التعاقدات الإدارية، والتي تتضمن تعديل أوتغيير في الأعمال المتعاقد على تنفيذها، أو فرض غرامات تأخير على المتعاقد، أو إيقاف المتعاقد عن الأعمال أو جزء منها لمدة معينة، أو مد زمن التعاقد، أو السحب جزئيا للأعمال المتعاقد عليها وتنفيذها على حساب المتعاقد [21].

ثانيا : تأثير القرار على الحقوق والمراكز القانونية:

تتميز القرارات الإدارية القابلة للإنفصال عن العقود الإدارية بمدي تأثيرها على الحقوق والمراكز القانونية لأطراف التعاقد مع الجهة الإدارية، وذلك طبقا لما قد يترتب عليها من تعديل للإلتزامات التعاقدية، أو تغيير في الشروط المنصوص عليها في العقد سواء من حيث الزمن أو الإلتزامات المالية، ، ولذا يؤكد الفقه على أنه بالرغم من استقلالية هذه القرارات عن سياق العقد الأصلي ،واستنادها إلى السلطة التنظيمية المقررة للجهة الإدارية بموجب القانون ، إلا أنه يجب أن تكون تلك القرارات مبررة وشفافة، وتخضع لمبدأ التناسب ، كما يجب أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة، وأن تصدر وفقا للأطر التشريعية والتنظيمية ، وذلك ضمانا لحماية حقوق المتعاقدين[22].

ثالثا : ضرورة تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق المتعاقدين:

تتميز القرارات الإدارية القابلة للإنفصال أيضا بأنها تستهدف تحقيق التوازن بين مصلحة الجهة الإدارية التي تتمثل في تحقيق الأهداف المرجوة من وراء تعاقداتها بكفاءة، وحقوق أطراف التعاقد في حماية مصالحهم المالية المشروعة الناشئة عن العقد، وتؤكد جميع القوانين المعنية بتنظيم التعاقدات الحكومية على مبدأ عدم جواز الإخلال بالتوازن العقدي.

رابعا : الشفافية والمساءلة :

وتعد الشفافية من الخصائص التي يلزم توافرها في القرارات الإدارية القابلة للإنفصال، والتي تستهدف بالضرورة وضوح الإجراءات التي تتخذها الجهة الإدارية بشأن إصدار تلك القرارات، وضمان توافقها مع القوانين واللوائح ذات الصلة بها، ويجب أن تكون هذه القرارات معلومة للغير ومعلوم أسبابها وسندها القانوني لكافة الأطراف المعنية، بالإضافة إلى ضرورة إتاحتها للمراجعة والرقابة عليها، مما يؤدي إلى تعزيز الثقة بين الإدارة والمتعاقدين، ويحمي حقوقهم ويحقق مصلحة الإدارة بطرق نزيهة وعادلة [23].

---

[20] – مبادئ القانون الإداري، محمد عبد اللطيف عبد الباقي، ص 185.

[21] –وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية في قرار لها بأن " يعتبر الإختصاص ركنا من أركان القرار الإداري ويستلزم لمشروعيته أن يكون صادرا عمن يملك الصلاحية والإختصاص في إصداره فيكون القرار الإداري باطلا ومشوبا بعيب عدم الإختصاص إذا صدر دون أن يكون المستدعي ضده مختص بإصداره " ، قرارها رقم 113 لسنة 2000 – جلسة 2002/7/18 منشورات مركز عدالة.

[22] – القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، عبد الحميد كمال حشيش، ص 122.

[23] – مبادئ القانون الإداري، محمد عبد اللطيف عبد الباقي، ص 210.

الفرع الثاني

الخصائص الإجرائية للقرارات الإدارية القابلة للإنفصال

أ- الإجراءات الشكلية اللازمة لإصدار القرار:

ركن الشكلية يلعب دورا محوريا في عملية إصدار القرارات الإدارية القابلة للإنفصال عن العقد، فإذا كان الأصل هو عدم تقيد الإدارة بشكل معين أو إجراءات معينة في إصدار قراراتها الإدارية، إلا أن هذا النوع من القرارات يعتبر استثناءا وخروجا على تلك القاعدة، حيث يتميز بضرورة تقيد الإدارة بمجموعة من الإجراءات الشكلية المحددة بنصوص القانون لإصدار هذه القرارات، والتي تهدف إلى ضمان تحقيق المصلحة العامة، وحماية حقوق المتعاقدين على حد سواء ، مثل توجيه إنذار أو إخطار للمتعاقد في حالات معينة ، أو التقييد بمواعيد زمنية محددة لإصـــدار القرار، وفي حال عدم التزام الإدارة بهذه الإجراءات الشـــكلية، فإن قرارها يكون معرضا للإلغاء من قبل القضاء[24].

ويتمثل الجانب الشـكلي في القرار الإداري في الشـروط الشـكلية التي يطلبها القانون في القرار، مثل الإجراءات والمواعيد المقررة للطعن ، والأثر المترتب على عدم مراعاة هذه الشـــروط الشـــكلية، وقد تناولت ذلك الفقرة(د) من المادة 8 من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 24 لسنة 2014 والتي قضت بأنه إذا اشترط القانون التظلم قبل اللجوء إلى المحكمة الإدارية فلا يجوز الطعن على القرار الإداري إلا بعد التظلم حيث نصت هذه المادة على أنه: إذا نص التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ويكون القرار الصـادر بنتيجة التظلم خاضـعا للطعن أمام هذه المحكمة" .

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بأن"القرار الإدارى ليست له صيغة معينة، وإنما يكون ذلك لكل ما يحمل معنى اتجاه إرادة جهة الإدارة في نطاق سـلطتها الملزمة إلى إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكنا وجائزاً قانوناً، طالما أن المشرع لم يحدد شكلا معينا يجب أن ينصب فيه القرار" [25].

ب- التنفيذ المباشر للقرارات القابلة للإنفصال:

تتميز إجراءات تنفيذ القرارات الإدارية القابلة للإنفصـال عن العقد الإداري بقابليتها للتنفيذ المباشر بواسطة الجهة الإدارية، وعدم تعليق تنفيذ القرارات على موافقة المتعاقد، كما تتلازم أيضـــا مع عملية التنفيذ المباشـــر للقرارات مجموعة من الإجراءات الإدارية الرقابية والإشرافية تتم بمعرفة الجهة الإدارية وذلك لضمان تنفيذ هذه القرارات بشكل صحيح وفعال، ويعد التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية القابلة للإنفصـال أداة فعالة لتحقيق المصـلحة العامة، حيث يتيح للإدارة سـرعة التصـرف الحالات التي تتطلب ذلك[26].

المبحث الثاني

الحماية القضائية الاستعجالية في مرحلة ما قبل التعاقد

تمثل الحماية القضائية السابقة على إبرام العقود السابقة على إبرام العقود الإدارية إحدى أهم آليات الرقابة القضائية الحديثة على نشـاط الإدارة التعاقدي؛ اذ تهدف إلى ضـمان إحترام المبادئ الأسـاسـية التي تحكم التعاقدات الإدارية وعلى رأسـها مبدأ المشروعية والعلانية والمنافسة وذلك قبل إبرام العقد الاداري وترتيب آثاره القانونية.

---

[24] – نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال العقود الإدارية، أشرف محمد خليل حماد، ص 51.

[25] –حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 8964 لســنة 52 ق عليا، جلســة 2007/9/1، القاعدة رقم 43 ص 396، البوابة الإلكترونية لمبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا.

[26] – القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، عبد الحميد كمال حشيش، ص 124.

وتبرز أهمية هذه الحماية في كونها تحول دون نشوء عقود إدارية مشوبة بعدم المشروعية؛ بما يحقق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة من جهة وحماية الحقوق والمراكز القانونية وللمتنافسين من جهة أخرى.

وقد شهد القضاء الإداري لاسيما في فرنسا؛ تطوراً ملحوظاً في هذا المجال حيث لم تعد الرقابة القضائية قاصرة على مرحلة مابعد إبرام العقد, إنما امتدت لتشمل مرحلة الإعداد والتكوين من خلال إقرار نظام قضائي خاص يعرف ب الدعوى السابقة على التعاقد وهو ما إنعكس لاحقاً على بعض التشريعات المقارنة بخلاف ماهو قائم في مصر والاردن , حيث ماتزال الحماية السابقه على التعاقد ذات نطاق محدود.

وانطلاقاً من ذلك سيتم تناول هذا المبحث من خلال بيان ماهية الحماية القضائية الإستعجالية في مرحلة ماقبل التعاقد وأساسها القانوني ، اثم عرض صور الحماية القضائية السابقة علي التعاقد في النظام الفرنسي , ثم تطور اجتهادات القضاء الإداري الفرنسي في توسيع نطاق حماية المتضرر من إبرام العقد الإداري ، ثم وقف تنفيذالقرار الإداري القابل للإنفصال كوسيلة حماية سابقة علي التعاقد في مصر والأردن .

المطلب الأول

ماهية الحماية القضائية الإستعجالية في مرحلة ما قبل التعاقد وأساسها القانوني

تعد مرحلة ما قبل إبرام العقد الإداري من أخطر مراحل العملية التعاقدية نظراً لما تتضمنه من قرارات وإجراءات تمهيدية تصدر عن الادارة بإرادتها المنفردة وتؤثر بصورة مباشرة في اختيار المتعاقد وتحديد مضمون العقد.

وقد أدى ذلك إلى بروز الحاجة إلى إقرار رقابة قضائية فعالة تواكب هذه المرحلة وتكفل إحترام القواعد القانونية التي تحكمها يقصد بالحماية القضائية السابقة على إبرام العقود الادارية مجموعة الوسائل القضائية التي تمكن ذوي الشأن من الطعن في الإجراءات والقرارات المتخذة من قبل الإدارة اثناء مرحلة الإعداد والتكوين للعقد الإداري وذلك قبل إبرامه متى شاب هذه الإجراءات والقرارات مخالفة لقواعد المشروعية أو إخلال بمبادئ العلانية والمنافسة والمساواة. وقد نشأت هذه الحماية في فرنسا نتيجة إدراك القضاء الإداري لخطورة الاكتفاء بالرقابة اللاحقة على العقود الادارية لما يترتب على إبرام العقد من مراكز قانونية معقدة يصعب المساس بها لاحقا دون الاضرار باستقرار بالمعاملات الإدارية .[27]

كما أسهمت توجيهات الإتحاد الاوروبي المتعلقة بتنظيم الصفقات العمومية في تعزيز هذا الاتجاه من خلال إلزام الدول الأعضاء بتوفير وسائل طعن فعالة وسريعة قبل إبرام العقد ولا تقتصر هذه الحماية على وقف تنفيذ قرار إداري معين بل تمتد لتشمل الرقابة على مجمل العملية التعاقدية بما في ذلك إجراءات الإعلان وشروط المنافسة وقرارات الإستبعاد ضماناً لسلامة التعاقد منذ نشأته ولا تقتصر أهمية هذه الحماية على حماية المصالح الفردية للمتنافسين بل تمتد لتشمل حماية المصالح الفردية للمتنافسين, بل تمتد لتشمل حماية المصلحة العامة ذاتها من خلال ضمان حسن سير المرافق العامة ومنع إبرام عقود قد تفضي إلى إهدار المال العام أو إخلال بكفاءة الأداء الإداري.[28]

والاستعجال هو أنه في حال تنفيذ القرار الإداري، فإنه قد يتسبب في إحداث أضرار يصعب إصلاحها[29]، وذلك لو انتظر إلى حين الفصل في الموضوع، لذا فقد منح المشرع للقضاء سلطة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذا انطوى تنفيذ القرار على خطورة تؤدي إلى نتائج يصعب تلافيها، وخاصة أن إجراءات دعوى الإلغاء قد تستغرق وقتا طويلا حتى الفصل فيها ، وقضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه " أن الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها فيجوز

[27] Jean Rivero & Jean Waline, Droit Administratif, Dalloz, Paris, 2009, p. 512.

[28] Bernard Pacteau, Contentieux Administratif, PUF, Paris, 2010, p. 421.

[29] – الوسيط في القضاء الإداري، حمدي عطية مصطفى عامر، ج2، ص 289.

للمحكمة إستثناء من هذا الأصل وقف تنفيذ القرار ، والفصل في مثل هذا الأمر فصل في أمر مستعجل بطبيعته يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة ومبسطة "[30].

والطعن علي العقود القابلة للانفصال بصفة مستعجلة لا يكون إلا في مرحلة إبرام العقد الإداري، وقبل انعقاده ، ويقع الاستعجال تحت مظلة نظام الأمور المستعجلة ، وهذا الشرط يمر بمرحلتين ، الأولي هي مرحلة الضرر ، والثانية تتجسد في الاستعجال .

وقد تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ بداية القرن العشرين، فهجر فكرة المنهج التركيبي الذي ينظر للعملية المركبة ، وذلك بفصل القرارات المرتبطة بها علي استقلال ، وتبني المجلس فكرة القرارات القابلة للإنفصال في العملية المركبة ، وأجاز الطعن علي تلك القرارات بالإلغاء لانفصالها عن العملية المركبة الداخلة فيها [31].

فقد أنشأ المشرع الفرنسي في عام 1992 لأول مرة نظام القضاء المستعجل قبل التعاقدي كحاجز أمام إبرام العقد الذي لم تحترم فيه قواعد العلانية والمنافسة التي كانت مفروضة من اللجنة الأوروبية ، وذلك من خلال اعتماده التوجيهات الأوروبية بموجب القانون رقم 10 لسنة 1992 والمرسوم رقم 946 لسنة 1992 والقانون 1416 لسنة 1993 ، ومن ثم فقد عمل المشرع الفرنسي علي إيراد مضمون تلك التوجهات في المواد 22-23 من تقنين المحاكم الإدارية [32].

المطلب الثاني

صور الحماية القضائية السابقة على التعاقد في النظام الفرنسي

أقرّ المشرع الفرنسي نظامًا متكاملًا للحماية القضائية السابقة على التعاقد تمثل في إحداث قضاء مستعجل خاص يُعرف بالقضاء المستعجل قبل التعاقدي يهدف إلى تمكين القاضي الإداري من التدخل السريع لمنع إبرام العقد الإداري المخالف للقانون.[33]

وقد انتقلت هذه التجربة إلى بعض التشريعات العربية، وعلى رأسها التشريع الجزائري الذي تبنّى بدوره نظام القضاء الاستعجالي السابق على التعاقد ومنح القاضي الإداري صلاحيات واسعة للتدخل قبل إبرام العقد بما يحقق رقابة فعالة على نشاط الإدارة التعاقدي ويمنع نشوء عقود معيبة من حيث المشروعية.[34]

ويُلاحظ أن هذا النموذج لا ينظر إلى وقف التنفيذ كغاية مستقلة بل كوسيلة ضمن منظومة حماية أشمل تهدف إلى صون الشرعية التعاقدية من بدايتها.

وتتعدد صور الحماية القضائية التي يملكها القاضي الإداري في هذا الإطار، ومن أبرزها ما يلي:

أولًا: وقف إجراءات إبرام العقد الإداري:

تُعد هذه الصورة من أهم صور الحماية القضائية السابقة على التعاقد، إذ تمكّن القاضي الإداري من تعليق إجراءات التعاقد مؤقتًا متى تبيّن له وجود مخالفة جسيمة لقواعد المشروعية أو إخلال بمبادئ العلانية والمنافسة، بما يحول دون إبرام عقد إداري قد يكون مشوبًا بعدم المشروعية.[35]

---

[30] – قرار محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 1171 في 6/4/1974 ، نقلا عن حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات، ج3، سير الخصوم الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة، ، ص368

[31] - contentieux, Berger-Levrault et Cie Libraires-Éditeurs ,Paris, deuxième edition, 1896, tome second, P470. 0É Lafrriere, Traite de la juridiction administrative et de recours

[32] – إجراءات وطرق الطعن في القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في مجال العقود الإدارية ، مني رمضان بطيخ ، ص 1972.

[33] René Chapus ،Droit du contentieux administratif ،Montchrestien ،Paris, 2008, p.1030-1045.

[34] القضاء الإداري – دعوى الإلغاء، محمد الصغير بعلي، ص 270-279.

[35] René Chapus ،Droit du contentieux administratif ،Montchrestien ،P.1036.

ثانيًا: إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالإعلان أو الترسية

يمتلك القاضي الإداري سلطة إلغاء القرارات الإدارية الصادرة أثناء مرحلة الإعداد للعقد الإداري، كقرارات الإعلان أو الاستبعاد أو الترسية، متى ثبت عدم مشروعيتها أو مخالفتها للقواعد القانونية المنظمة للتعاقد الإداري.[36]

ثالثًا: إلزام الإدارة باتباع إجراءات الإعلان أو إعادة المنافسة

لا يقتصر دور القاضي الإداري في النظام الفرنسي على اتخاذ تدابير سلبية، بل يمتد إلى إصدار أوامر إيجابية تلزم الإدارة باتباع إجراءات الإعلان القانونية أو إعادة فتح باب المنافسة، بما يضمن احترام مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المتنافسين.[37]

رابعًا: فرض غرامات تهديدية لضمان تنفيذ أوامر القضاء

من صور الحماية المتقدمة تمكين القاضي الإداري من فرض غرامات تهديدية على الجهة الإدارية في حال امتناعها عن تنفيذ أوامره، بما يعزز فعالية الرقابة القضائية ويمنع التحايل على أحكام القضاء.[38]

خامسًا: حماية قواعد العلانية والمنافسة وتكافؤ الفرص

تُعد حماية هذه القواعد جوهر الحماية القضائية السابقة على التعاقد، وتشكل الإطار العام الذي تنتظم في ظله باقي صور الحماية، ضمانًا لشفافية العملية التعاقدية وسلامتها.

وتبرز من بين هذه الصور، وبوجه خاص، وقف تنفيذ العقد الإداري أو وقف إجراءات إبرامه بوصفه الأداة الأكثر فاعلية في نطاق الحماية القضائية السابقة على التعاقد، لما له من دور وقائي يحول دون نشوء عقد إداري معيب من حيث المشروعية.[39]

المطلب الثالث

تطور اجتهادات القضاء الإداري الفرنسي في توسيع نطاق حماية المتضرر من إبرام العقد الإداري.

لم يقتصر دور القضاء الإداري الفرنسي في مجال الحماية القضائية السابقة على التعاقد على مجرد وقف إجراءات إبرام العقد الإداري أو تصحيح المخالفات الإجرائية قبل انعقاده، وإنما شهدت الاجتهادات القضائية الحديثة توسعًا ملحوظًا في نطاق هذه الحماية، بما يعكس تطورًا نوعيًا في مفهوم الرقابة القضائية على العقود الإدارية.[40]

فقد أقرّ القضاء الإداري الفرنسي، في أحدث اجتهاداته، بحق المتضرر من إبرام العقد الإداري المخالف للقانون في اللجوء إلى القضاء للطعن في مشروعية العقد ذاته، حتى بعد إبرامه، متى ثبت أن إبرام العقد قد تمّ بالمخالفة للقواعد الأساسية التي تحكم التعاقد الإداري، ولا سيما قواعد العلانية والمنافسة وتكافؤ الفرص.[41]

وذهب القضاء الإداري الفرنسي إلى تمكين المتضرر من رفع دعوى تهدف إلى إنهاء تنفيذ العقد الإداري والحكم ببطلانه، متى تبيّن أن المخالفات التي شابت مرحلة الإبرام تمس جوهر المشروعية التعاقدية، وهو ما يُعد امتدادًا طبيعيًا للحماية القضائية

[36] قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ص 147-155.

[37] Bernard Pacteau, Contentieux Administratif, PUF, p. 421

[38] قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ص 151.

[39] Laurent Richer ،Droit des contrats administratifs ،LGDJ ،Paris, 2021, p. 218-220.

[40] Conseil d'État ،Arrêt Tropic Travaux Signalisation16 ، juillet 2007.

[41] Conseil d'État ،Arrêt Département de Tarn-et-Garonne4 ، avril 2014.

السابقة على التعاقد، ويؤكد أن الرقابة القضائية لا تتوقف عند لحظة الإبرام، وإنما تمتد لضمان سلامة العملية التعاقدية برمتها.[42]

ويُلاحظ أن هذا التوجه القضائي يعكس حرص القضاء الإداري الفرنسي على تحقيق التوازن بين استقرار المعاملات الإدارية من جهة، وحماية الحقوق والمراكز القانونية للمتنافسين من جهة أخرى، من خلال إقرار جزاءات قضائية تتناسب مع جسامة المخالفة، سواء تمثلت في وقف التنفيذ، أو إنهاء العقد، أو الحكم ببطلانه.

ويُبرز هذا التطور الفارق الجوهري بين النظام الفرنسي والأنظمة المقارنة، ولا سيما النظامين المصري والأردني، اللذين ما تزال الحماية القضائية فيهما، في مرحلة ما قبل التعاقد، مقتصرة على وقف تنفيذ القرار الإداري القابل للانفصال، دون أن تمتد – كأصل عام – إلى إقرار دعوى مستقلة لإنهاء العقد أو الحكم ببطلانه استنادًا إلى مخالفات مرحلة الإبرام.[43]

المطلب الرابع

وقف تنفيذ القرار الإداري القابل للانفصال كوسيلة حماية سابقة على التعاقد في مصر والأردن.

يُعد وقف تنفيذ القرار الإداري القابل للانفصال الأداة الأساسية التي يوفرها القضاء الإداري في كل من مصر والأردن لحماية المشروعية في مرحلة ما قبل إبرام العقد الإداري، وذلك من خلال دعوى الإلغاء المرفقة بطلب وقف التنفيذ. ويهدف هذا الإجراء إلى تعليق تنفيذ القرار الإداري مؤقتًا متى توافرت شروطه، منعًا لترتيب آثار قانونية يصعب تداركها لاحقًا.[44]

شروط وقف تنفيذ القرار الإداري في ضوء المادة (6) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014

لم يتضمن قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 تنظيماً خاصاً ومفصلاً للقرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد الإداري، إلا أنه عالج مسألة وقف تنفيذ القرارات الإدارية بصفة عامة ضمن إطار الطلبات المستعجلة، وذلك بموجب نص المادة (6) منه، والتي تُعد الأساس التشريعي لوقف تنفيذ القرار الإداري أمام القضاء الإداري الأردني.[45]

وبالرجوع إلى نص المادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري، يتضح أن المشرّع الأردني قد اشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري توافر ركن الاستعجال، وذلك من خلال اشتراط أن تكون نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه مما يتعذر تداركه، وهو ما يعكس خطورة الاستمرار في تنفيذ القرار قبل الفصل في الدعوى الموضوعية.

كما يُستفاد من ذات النص، ومن طبيعة الطلب المستعجل المرتبط بدعوى الإلغاء، ضرورة توافر ركن الجدية، والذي يتمثل بقيام الطعن على أسباب قانونية جدية من شأنها أن ترجّح إلغاء القرار المطعون فيه عند نظر الدعوى الموضوعية، وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية الأردنية باعتباره شرطاً لازماً للحكم بوقف التنفيذ، وإن لم يرد عليه نص صريح في القانون.[46]

ويلاحظ أن المشرّع الأردني قد منح المحكمة الإدارية سلطة تقديرية واسعة في نظر الطلبات المستعجلة، حيث أجاز لها، بموجب المادة (6/ب)، الفصل في طلب وقف التنفيذ تدقيقاً دون دعوة الخصوم، ما لم ترَ المحكمة خلاف ذلك، تعزيزاً لعنصر السرعة الذي يقتضيه هذا النوع من الطلبات.

---

[42] François Llorens & Pierre Soler-Couteaux ،Contrats publics ،LexisNexis ،Paris352-345 ص ،2020 .،

[43] القضاء الإداري، فهد الكساسبة، ص 226.

[44] القضاء الإداري الأردني، عبد الكريم علوان، ص 204 .

[45] الطبيعة القانونية للحكم القضائى الصادر فى طلب وقف تنفيذ القرار الإدارى ومدى حجيته : دراسة تحليلية مقارنة – فرنسا، مصر، محمد حسين المجالي ، ص241-260 .

[46] دعوى الإلغاء في القانون الإداري، عبد الله أبو زيد، ص 265.

كما خول المشرّع المحكمة، بموجب المادة (6/ج)، إلزام طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية تحدد مقدارها وشروطها، ضماناً لحقوق الطرف الآخر أو أي طرف قد يلحقه ضرر في حال تبين عدم أحقية طالب الوقف في دعواه، وهو ما يعكس التوازن بين حماية الحقوق الفردية واستقرار المراكز القانونية.

وأخيراً، نصت المادة (6/د) على زوال أثر قرار وقف التنفيذ حكماً في حال إسقاط الدعوى وعدم تجديدها وفقاً لأحكام القانون، تأكيداً للطبيعة الوقتية والاستثنائية لوقف التنفيذ، وارتباطه الوجودي باستمرار دعوى الإلغاء

ويُستفاد من النص التشريعي المنظم للطلبات المستعجلة أن وقف تنفيذ القرار الإداري لا يُعد حقًا مكتسبًا لطالب الطعن، وإنما هو إجراء استثنائي يخضع لتقدير المحكمة الإدارية، ولا يُلجأ إليه إلا متى ثبت أن التنفيذ الفوري للقرار من شأنه إفراغ دعوى الإلغاء من مضمونها أو ترتيب نتائج يتعذر تداركها لاحقًا. ومن ثم، يُشكّل وقف التنفيذ وسيلة وقائية تهدف إلى المحافظة على الأوضاع القانونية القائمة إلى حين الفصل في مشروعية القرار المطعون فيه.

كما يُلاحظ أن المشرّع الأردني، وإن لم يُنظم بصورة خاصة مسألة القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد الإداري، فقد أتاح من خلال التنظيم العام للطلبات المستعجلة إخضاع هذا النوع من القرارات لرقابة القضاء الإداري الاستعجالية متى توافرت شروطها، باعتبارها قرارات إدارية قائمة بذاتها وقابلة للطعن بالإلغاء. وهو ما ينسجم مع الاتجاهات الحديثة في الفقه والقضاء الإداري المقارن التي توسعت في إقرار الحماية القضائية السابقة على التعاقد.

ويبرز من ذلك الدور المحوري للقاضي الإداري في تحقيق التوازن بين متطلبات المشروعية من جهة، واستقرار المعاملات الإدارية والعقود الإدارية من جهة أخرى، إذ يقتصر وقف التنفيذ على تجميد آثار القرار الإداري مؤقتًا دون المساس بأصل الحق أو تقرير بطلان العقد الإداري ذاته، إلى حين الفصل في النزاع الموضوعي

المبحث الثالث

حتي تحقق هذه الدعوي الفائدة المرجوة منها وهي السرعة والحسم في إنهاء النزاع المتعلق بإبرام العقد الإداري ، حال ارتباطه بمخالفة مبادئ المنافسة والمساواة والشفافية ، وذلك قبل أن يصبح العقد واقعا فعليا وقانونيا ، لذا فقد اهتم المشرع في الأردن وانظم القانونية المقارنة ، بوضع شروط لقبولها بما يتناسب ، وهذه السرعة وذلك الحسم سواءا من حيث من له الحق في رفع الدعوي والإجراءات الواجبة الإتباع أو من حيث ضرورة التظلم المسبق ، او من حيث ميعاد رفعها إلي غير ذلك ، وعليه سوف نتناول من خلال هذا المبحث ، شروط دعوي وقف تنفيذ القرار القابل للإنفصال بصفة مستعجلة ، ثم الحكم بوقف القرارات الإدارية القابلة للإنفصال ، وذلك من خلال المطلبين التاليين .

المطلب الأول

شروط دعوي وقف تنفيذ القرار القابل للإنفصال بصفة مستعجلة

إن القرارات الإدارية القابلة للإنفصال شأنها شأن العقود الإدارية الأخرى وفقا للمفهوم العام ، ذلك أن طلب وقف القرارات القابلة للإنفصال وإن كانت مرتبطة بعقود إدارية، فإن ذلك يقوم على فكرة توجيه دعوي الإلغاء ضد قرار إداري بصفة عامة، باعتبارها دعوي عينية تخاصم مشروعية القرار[47] ، وعلى ذلك يكون قاضي الإلغاء الذي ينظر دعاوي إلغاء القرارات الإدارية بصفة عامة، هو نفس القاضي المختص بنظر الطعون المتعلقة بإلغاء القرارات القابلة للإنفصال أو إصدار القرار بوقفها لحين صدور قرار بشأن الدعوي الموضوعية، وسواء كانت العملية مركبة تخضع للقضاء الإداري الكامل ، أم تخضع في جزء منها لجهة قضائية أخرى ، وعليه سوف نتعرض لشروط دعوى وقف القرار الإداري القابل للإنفصال على العملية التعاقدية :

[47] – دعوى الإلغاء في القانون الإداري، طارق شوقي شحاتة، ص 97.

شروط قبول دعوي وقف التنفيذ:

يشترط لقبول دعوى وقف القرار الإداري ضرورة توافر عدة شروط منها ما يتعلق بالقرار ومنها ما يتعلق بصفة الطاعن:

أولاً: الشروط المتعلقة بالقرار القابل للإنفصال:

1- أن توجه دعوى الوقف ضد القرار الإداري المنفصل:

بمعنى أن تستبعد مسألة توجيه طلب الوقف إلى العقد الإداري ذاته، بل إلي وقف تنفيذه ، لحين صدور قرار من القضاء بالإلغاء أو بتأييد القرار المطعون عليه ، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر[48]، وقد سارت قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة علي اقتران طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري بطلب الإلغاء ، وتبعا لذلك فقد اشترط المشرع أن يتم طلب وقف التنفيذ في نفس صحيفة الدعوي ، وذلك علي أساس أن وقف التنفيذ مرتبط بدعوي الإلغاء ، وأن وقف التنفيذ يعد الوجه المستعجل للنزاع ، أما طلب الإلغاء فهو موضوع الدعوي ذاتها [49].

أما في فرنسا فقد حسم المشرع الفرنسي عندما جعل طلب وقف التنفيذ من اختصاص قاضي الأمور المستعجلة ، وعليه فليس هناك ما يدعو إلي الخيار بين تقديم الطلب مستقلا ، أو في نفس صحيفة الدعوي [50].

أما قضاء محكمة العدل العليا في الأردن ، فإنه لم يصدر عنها أحكام تشير إلي وجوب هذا التلازم بين وقف التنفيذ وإلغاء القرار الإداري ، وكل ما هنالك أن القضاء الأردني قرر وقف التنفيذ لحين البت في الدعوي ، وهذا يعني أن هناك دعوي مقامة لإلغاء القرار الإداري الذي أوقفت المحكمة تنفيذه [51].

أما عن قابلية انفصال هذا القرار، فيقصد منه إمكانية مخاصمة القرار الإداري القابل للإنفصال – باعتبار تلك المخاصمة دعوى عينية دون التطرق لموضوع العملية القانونية المركبة، بحيث يخرج هذا القرار عن ماهية العملية القانونية المركبة ، ويوجه له الطعن استقلالا ، وهو وما أشارت إليه محكمة القضاء الإداري المصرية بأن " مثل هذه القرارات وإن كانت تسهم في تكوين العقد وتستهدف إتمامه فإنها تنفرد في طبيعتها عن العقد مدنيا كان أو إداريا وتنفصل عنه ، ومن ثم يجوز لذوي الشأن الطعن فيها بالإلغاء استقلالا " [52].

أما طبيعة العقد الإداري ذاته، من حيث كونه تصرف إداري تتدخل في تكوينه إرادة شخص خاص يجب أن تخرج من نطاق رقابة قاضي الإلغاء ،لأن هذه الرقابة قد اقتربت بالقرارات، فضلا عن هذا فإن جانب من الفقه الفرنسي يرى أن هناك اعتبارات عملية أكد على مراعاتها مجلس الدولة الفرنسي تهدف إلى عدم قبول دعوى الإلغاء ضد العقد الإداري، بل إلي القرار الإداري ،حيث ن العقد تم نتيجة توافق إرادتين ، وتتجلى هذه الإعتبارات في الحرص على الإبقاء علي العقد المبرم قائما ، لأن الإلغاء يؤدي بالضرورة إلى زوال العقد الإداري بأثر رجعي ، مما ينعكس بدوره بنتائج سلبية مباشرة كان من الأفضل تحاشيها وتجنبها ، ونجد أن الفقه المصري [53]، يجزم بأن دعوى الإلغاء لا يمكن أن توجه ضد العقد الإداري، لأن من شروط قبول هذه الدعوى هو أن توجه إلى قرار إداري، ذلك لأن القرار الإداري تصرف قانوني صادر عن جانب واحد هو جانب السلطة الإدارية، في حين العقد الإداري تصرف صادر عن إرادتين أحدهما السلطة الإدارية.

---

[48] – دعوى الإلغاء في القانون الإداري، عبد الله أبو زيد، ص 265.

[49] – وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا علي ضرورة توافر هذا الشرط ، حيث قضت حكم لها " جري قضاء هذه المحكمة علي أن تضمين عريضة دعوي الإلغاء ذاتها طلب وقف التنفيذ أمر مقصود لذاته كشرط جوهري لقبول الطلب ، وأن هذا الشرط الشكلي يستوي في المرتبة مع الشرط الموضوعي ...." يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3005 لسنة 29ق ، جلسة 1984/4/14 ، مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة ، ص 29.

[50] - Yves Gaudemel : Remarques á propos du sursis á exécution des decisions administratives , R.D.P., 1973 , P. 385

[51] – عن الشكوى الضريبية في منازعات الضرائب المباشرة، مجلة مجلس الدولة عدد خاص (المنازعات الضريبية)، عبد العزيز أمقران، ص 26.

[52] –الدعوى رقم 1640 لسنة 40ق، بتاريخ 1994/12/3.

[53] – الأسس العامة للعقود الإدارية، سليمان محمد الطماوي، ص 608.

2- شرط الإستعجال لوقف القرار الإداري القابل للإنفصال :

يقع الإستعجال تحت مظلة نظام الأمور المستعجلة ، وهذا الشرط يمر بمرحلتين ، الأولي هي مرحلة الضرر ، والثانية تتجسد في الإستعجال الذي يعد معيارا للضرر ، وقد أكد القضاء الفرنسي علي ضرورة توافر الضرر الذي يخشي إذا تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ، علاوة علي ذلك لا يمنح القضاء الفرنسي لا يمنح وقف التنفيذ إلا إذا كان الضرر الناتج عن القرار المطعون فيه لا يمكن أو يصعب إصلاحه ، مع ضرورة توافر درجة عالية من الأهمية للضرر المسوغ للوقف[54] .

أما في النظام المصري فقد أكد المشرع المصري علي ضرورة توافر صفة الإستعجال ، وجعل مناط وقف التنفيذ بأن تكون نتائجه يتعذر تداركها ، والإستعجال طبقا لما ذهب إليه المشرع المصري يتوافر إذا كان من شأن التنفيذ للقرار ترتيب نتائج يتعذر تداركها فيما إذا قضي بإالغاء القرار الإداري .

وإذا كان معيار الإستعجال هو الضرر ، فما هو معيار الضرر الذي يتحقق به الإستعجال الذي يقضي من خلاله القاضي بوقف التنفيذ ؟

ففي مصر تعدت الإتجاهات التي قال بها القضاء ، فتارة يأخذ بالضرر الجسيم الذي يتعذر تداركه ، وتارة يعطي أمثلة وحالات لنوع الضرر ومدي خطورته كمسوغ لوقف التنفيذ .

أما في فرنسا فقد أخذ مجلس الدولة بمستوي الضرر كمسوغ لوقف التنفيذ[55] بأنه يتحقق كلما كانت ناك صعوبة في إصلاح نتائج التنفيذ ، بل وصف القضاء الفرنسي الضرر كمسوغ لوقف التنفيذ ، بأنه الضرر الذي سيحدث خللا مستمرا أو يؤدي إلي صعوبة إصلاح التنفيذ ، أو يكون ضررا بالغ الخطورة أو الذي تترتب عليه نتائج خطيرة .

3- أن يستند الطعن إلى أحد أوجه عدم المشروعية:

القرارات الإدارية القابلة للإنفصاال – كما ذكرنا شأنها شأن القرارت الإدارية بصفة عامة ، والتي تتمثل في الإختصاص والسبب والإفصاح وفقا للشكل الذي حدده القانون، وكذلك المحل والغاية، وهو ما يجعل الطعن فيها بعدم المشروعية مقيدا بأن يشوب أحد هذه الأركان عيب من من العيوب يؤدي إلى تخلفه [56].

أما ما يخص القرار الإداري القابل للإنفصال، والصادر بناءا على بند غير مشروع ضمن العقد الإداري، أو القرار الذي يصدر بالإستناد إلى عقد غير مشروع، فإن القاضي يمكنه تجاوز الحدود المقررة له بالنظر في مشروعية العقد باعتباره سببا لصدور القرار الإداري المنفصل حيث إن من أوجه الطعن على مشروعية القرار الإداري اختلال ركن السبب[57] .

ثانياً: الشروط المتعلقة بصفة الطاعن:

والصفة تعني القدرة القانونية على رفع الدعوى للقضاء، وهذه الصفة تتمثل في وجود المصلحة من رفع الدعوى، حيث يجب أن تكون للطاعن ولاية في مباشرة الدعوى، لذا فلا يمكن للدعوي القضائية أن يمارسها إلا ذو مصلحة، كما يجب أن تكون تلك المصلحة حالة.

وقد ذهب بعض الفقهاء الفرنسيين أمثال الفقيه (بكينو) إلى أن حق الغير في إبرام العقد الإداري وفقا للقانون يستمد من الطبيعة الذاتية للعقد الإداري التي تعطيه مثل هذا الحق ويستدل الفقيه (بكينو) ليدعم رأيه بأن الحق هذا غير موجود في العقود التي يكون للشخص حرية التعبير عن أرادته في إبرامه دون الالتزام بقواعد قانونية موجودة سلفا[58].

---

[54] – الإتجاهات الحديثة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري بشأن وقف تنفيذ القرار الإداري ، محمد عبد المقصود توفيق، ص 3857

[55] – إجراءات وطرق الطعن في القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في مجال العقود الإدارية في ضوء القرار بقانون 32 لسنة 2014 بتنظيم بعض إجراءات الطعن علي عقود الدولة ، مني رمضان بطيخ ، ص1855.

[56] – الطعن علي القرارات الإدارية ، عاطف محمد شوقي الشهاوى، ص214.

[57] – النظرية العامة للقرارات الإدارية، سليمان الطماوي ، ص 199.

[58] – العقود الإدارية، محمد عبد اللطيف عبد الباقي، ص 142.

بينما ذهب فقهاء آخرون كالفقيه (دي لو بادير) وبعض الفقه المصري إلى أن هذا الحق لا يستمد من نصوص العقد الإداري باعتبار أن الغير عندما يطعن بقرار إداري منفصل فإنه يستند إلى نصوص القوانين واللوائح التي تحكم العقود الإدارية، حيث لا يستقيم القول إن الغير يستمد حقه في الطعن بالإلغاء من العقد وهو في حقيقته يسعى بطعنه هذا إلى إلغاء العقد[59].

غير أن محكمة القضاء الإداري المصرية قد اكتفت بأنه يمكن لقبول دعوي الإلغاء أن تكون هناك مصلحة محتملة ، حيث قضت بأنه " أن تكون هناك مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة وحالة ، وبحسبان أن المصلحة هي فائدة عملية تعود على رافع الدعوى ، فإنه لا يلزم أن يمس القرار المطلوب إلغاؤه حقا ثابتا للمدعي على سبيل الإستئثار والإنفراد ، وإنما يكفي أن يكون المدعي في حالة قانونية خاصة من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثرا تأثيرا مباشرا في مصلحة شخصية له ولو شاركه فيها غيره ، فقد أجاز المشرع على سبيل الإستئثار قبول الدعوى دون أن يكون صاحبها هو صاحب الحق المعتدي عليه ، إذ يكتفي بالمصلحة المحتملة لإثبات وقائع يحتج بها في نزاع في المستقبل ، والمصلحة على هذا النحو هي التي تجعل للمدعي صفة في رفع الدعوي" [60].

وطبقا لحكم المحكمة السابق فإنه إذا توافرت المصلحة في دعوي الإلغاء ، فإنها تكون متوفرة أيضا في طلب وقف تنفيذ العقد القابل للإنفصال باعتبار أن وقف التنفيذ هو إجراء وقتي سابق علي الفصل في موضوع دعوي الإلغاء ، حيث أنه يمثل إجراء احترازي لمصلحة المتعاقد مع الجهة الإدارية .

المطلب الثاني

الحكم بوقف القرارات الإدارية القابلة للإنفصال

في حال توافر كافة الشروط الشكلية – سالفة الذكر – والتي تعد أساسية لقبول تلك الدعوي ، سواءا من حيث المواعيد أو الضوابط من حيث الطلب المسبق أو التظلم ، فإذا كانت المخالفة المدعي بها تتعلق بالمنافسة أو الشفافية أو المساواة ، فتصدر المحكمة حكمها ، طبقا للقانون المصري خلال عشرين يوما من تاريخ عرض النزاع ، علما بأن هذا الميعاد ليس قطعيا كما ذكرنا آنفا ، بل هو ميعاد تنظيمي لحث المحكمة علي سرعة الفصل في الدعوي .[61]

وعليه فإن هذه الأحكام تمر بإجراءات لوقف التنفيذ ، سنتناولها فيما يلي :

أولا – تحضير طلب وقف التنفيذ:

يعد تحضير الدعوى الإدارية قبل الحكم فيها من الشروط الجوهرية التي استقر القضاء الإداري على ضرورة الإلتزام بها، ويترتب على الإخلال بها بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى، وكذا الحال بالنسبة لطلب وقف التنفيذ ، ولكن قد ينص المشرع على قواعد خاصة فيما يتعلق بتحضير طلب وقف التنفيذ يجب الإلتزام بها، بحيث تتناسب مع هذا الإجراء وطبيعته، ويتعلق تحضير طلب وقف التنفيذ في مسألتين هما :التواجه بين الخصوم، والإسراع في تحضير طلب وقف التنفيذ[62].

1- المواجهة بين الخصوم:

ففي فرنسا لم ينص المشرع الفرنسي صراحة في قوانين مجلس الدولة على خضوع طلبات وقف التنفيذ لقاعدة المواجهة بين الخصوم، إلا أن الفقه الفرنسي يعتبر المواجهة بين الخصوم مبدأ أساسيا في تحضير طلب وقف التنفيذ، فالقواعد المتبعة في هذا الشأن تخضع للقواعد العامة في تحضير الطلب الموضوعي، واستنادا إلى ذلك يمكن للخصوم تبادل المذكرات والملاحظات التي سوف يبني عليها الحكم .

---

[59] – العقود الإدارية، سليمان الطماوي، ص678.

[60] –الطعن رقم 2784 لسنة 46 ق، بجلسة 2006/6/13.

[61] التحليل القانوني للقرار الإداري السلبي ومدى جواز وقف تنفيذه: دراسة مقارنة فرنسا، مصر، محمد حسين المجالي ، ص237–239 .

[62] – العقود الإدارية، محمد عبد اللطيف عبد الباقي، ص 142.

أما في مصر فلم تتضمن نصوص مجلس الدولة المصري المتعاقبة بصفة عامة أية قواعد خاصة بتحضير طلب وقف التنفيذ، ويبدو أن طريقة تحضير طلب وقف التنفيذ تخضع لنفس القواعد التي يخضع لها تحضير الطلب الموضوعي، وعليه فإن المواجهة بين الخصوم تعتبر مبدأ أساسيا واجب الإحترام، حيث تتولاه في مصر في مواجهة الأفراد نيابة عن جهة الإدارة هي هيئة قضايا الدولة [63].

وأحيانا قد يحدث أن تفصل فيه المحكمة بدون تحضير أو بمجرد بيان يرد به المفوض شفويا في الجلسة بما يراه مناسبا من وقف التنفيذ أو رفضه.

ولم يتضمن قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة 1992 م أية قواعد خاصة بتحضير الدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري، ولما كان طلب وقف التنفيذ من الطلبات المستعجلة، لذلك يجب تطبيق القواعد والإجراءات الخاصة بهذه الطلبات التي نص عليها قانون الأصول المدنية، بحيث يقدم الطلب المستعجل باستدعاء يبلغ فيها الخصم قبل الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل ويرفق ما يعزز طلبه من المستندات، وهذا يدل على أن التواجه بين الخصوم مبدأ أساسيا واجب التطبيق والاحترام عند تحضير طلب وقف التنفيذ.

2- الإسراع في تحضير طلب وقف التنفيذ:

في فرنسا هناك تباين أمام كل من مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في هذا الخصوص، ففي مجلس الدولة فإن الإستعجال يخول القاضي السلطة التقديرية في تحديد المدة التي يستغرقها تحضير طلب وقف التنفيذ، وتتأثر تلك السلطة التقديرية بالظروف الخاصة مع مراعاة صدور الحكم في طلب وقف التنفيذ قبل تنفيذ القرار أو صدور حكم في الدعوى المعروضة، ومن ناحية أخرى فلا توجد نصوص عامة تتعلق بالإستعجال أو سرعة تحضير طلب وقف التنفيذ، عدا حالات خاصة يحدد فيها للقاضي ميعاد صدور الحكم.

أما في مصر فقد استقر قضاء االمحكمة الإدارية العليا على الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري دون استلزام إجراءات التحضير من قبل هيئة مفوضي الدولة نظرا لظروف الإستعجال التي يتسم بها طلب وقف التنفيذ، غير أن هذا لا يعني إعفاء طلب وقف التنفيذ من التحضير إطلاقا وإنما تقوم المحكمة بتحضير طلب وقف التنفيذ بنفسها قبل الفصل فيه.

أما في الأردن، فإن على طالب وقف التنفيذ أن يقدم الطلب المستعجل باستدعاء يبلغ فيها الخصم قبل الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل، ويرفق ما يعزز طلبه من المستندات، وتصدر المحكمة قرارها بشأن الطلب خلال مدة قصيرة، وتسري في شأنه إجراءات التقاضي المقررة في هذا القانون مع مراعاة الأحكام الخاصة بالمواد المستعجلة.

ثانيا : الحكم بوقف القرار الإداري القابل للإنفصال :

إن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري فرع من دعوى الإلغاء، وهذا يعني أن الجهة القضائية المختصة بنظر دعوى الإلغاء هي ذاتها المختصة بالحكم في طلب وقف التنفيذ، وبذلك فإن القواعد العامة بشأن الاختصاص الوظيفي والنوعي والمحلي بالنسبة لدعوى الإلغاء تسري نفسها بشأن طلب وقف التنفيذ [64].

ويعد الحكم الصادر بوقف القرار الإداري القابل للإنفصال حكما مؤقتا ، ولا يقيد المحكمة أثناء نظر دعوي الإلغاء ، حيث يحق لها أثناء نظر الدعوي أن تعدل عنه إذا تعذرت أسبابه [65].

---

[63] – القضاء الإداري في مصر، طارق شوقي شحاتة، ص 223

[64] – العقود الإدارية، محمد عبد اللطيف عبد الباقي، ص 142.

[65] – وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري ، عبد الغني عبد الله بسيوني ، ص 325.

المبحث الرابع

حجية الحكم القضائي في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري القابل للانفصال وأثاره القانونية

تعد آثار الحكم بوقف القرار القابل للإنفصال عن العقد الإداري في مجال العقود الإدارية، من المسائل القانونية ذات أهمية بالغة، وذلك نظرا لما قد تثيره من إشكاليات تتعلق بمبدأ المشروعية، أو استقرار المعاملات الإدارية، وحماية المراكز القانونية لأطراف التعاقد، وعليه فإن تحليل تلك الآثار يقتضي الوقوف على مبدأ الأثر الرجعي لوقف القرار القابل للإنفصال، وتأثيره على استمرارية العقد الإداري، بالإضافة إلى الضمانات القانونية لحماية المتعاقدين في حالة الحكم بالإلغاء.

وإذا كان الحكم بالإلغاء على القرارات الإدارية القابلة للإنفصال من الضمانات الأساسية لحماية مبدأ المشروعية وضمان حقوق المتعاقدين مع جهة الإدارة، وهو ما يستلزم ضرورة تعزيز الضمانات الإجرائية التي تكفل فاعلية هذا الطعن، سواءا من خلال تطوير آلياته، أو من خلال تعديل النصوص التشريعية المنظمة لهذا الإجراء، أو تحقيق التوازن بين الرقابة القضائية واستقرار العقود الإدارية تحقيقا للمصلحة العامة، بالإضافة إلى وضع معايير واضحة لرقابة القضاء الإداري على تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء.

إلا أن طلب وقف التنفيذ للقرارات القابلة للإنفصال لا تحتاج إلي تأخير ، فليس هناك ما يدعو لتحضير دعوي إدارية نظرا لتوافر شرط الإستعجال ، وعلي ذلك يعرض الأمر علي المحكمة لكي تقوم بتحديد جلسة لنظر الطلب بوقف التنفيذ ، مما يتجلي معه أن دعوي الإلغاء يتم تأجيل نظرها لمدة معينة ، يسبقها صدور قرار بوقف التنفيذ .

وعليه سوف نتناول هذا المبحث على النحو التالي :

المطلب الأول

حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار وأثره علي دعوي الإلغاء وإتمام التعاقد

الأصل أنه لا يترتب على مجرد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء وقف تنفيذه بل يستمر سريانه إلى أن تأمر المحكمة بوقف التنفيذ ، وإذا ما توافرت شروط الحكم بوقف التنفيذ فإن على المحكمة أن تقضى في الشق المستعجل بوقف التنفيذ لا أن تأمر بوقف الدعوى.

ومما لاشك فيه ونظرا لطبيعة الاستعجال التي يقتضيها نظر طلب وقف التنفيذ فإن الأمر لا يستلزم العرض على هيئة مفوضي الدولة لتحضير الدعوى إدراكا لطبيعة هذا الطلب ، بل يقوم قلم الكتاب مباشرة بعرضها على رئيس المحكمة الذى يحدد لها جلسة معينة ، وذلك فضلا عن إمكانية تقصير المواعيد المنصوص عليها في قوانين مجلس الدولة والمتعلقة بإيداع المذكرات من جانب الجهة الإدارية ، أو الخاصة بالحضور أمام المحكمة [66]، وأخيرا بالنسبة لتنفيذ الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ حيث يمكن تنفيذه بغير الصورة التنفيذية وبغير إعلان وذلك طبقا للقواعد المعمول بها في قانون المرافعات بشأن تنفيذ الأحكام الصادرة في المواد المستعجلة .

ومن الطبيعي أن تتصدى المحكمة للمسائل الأولية المتعلقة بالاختصاص أو القبول مع ملاحظة إمكانية إرجاء الفصل في هذه الدفوع إلى حين الفصل في الدعوى الموضوعية.

أما بالنسبة لحجية الحكم الصادر في هذا الشأن ، فلاشك أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم قطعي له حجيته ، وهذه الحجية تقيد محكمة الموضوع في بعض الأحوال مثل الاختصاص أو قبول الدعوى ، غير أن هذه الحجية حجية مؤقتة تتوقف على الحكم الصادر في الموضوع ومن تاريخ صدور هذا الحكم.

وينحصر مجال الحجية التي يتمتع بها الحكم بوقف تنفيذ القرار القابل للإنفصال ، في حجية منفردة من نوعها ، حيث أنها لا تمتد إلي أبعد مما فصل فيه الموضوع ، وما تفرع عنه من مسائل تتعلق بهذا الموضوع ، وهذا الحكم لا يقيد المحكمة التي

[66] – قضاء الإلغاء ، عبد الفتاح حسن ، ص 336.

أصـدرته عند نظر دعوي الإلغاء ، وهذا يعني أن الحكم الذي يصـدر بوقف تنفيذ القرار ، تتقيد بموجبه المحكمة التي أصـدرته ، من حيث أنه لا يجوز لها أن تتراجع عن هذا الحكم ولا يجوز إثارة النزاع من أصـــحاب الشـــأن (المدعي – جهة الإدارة) أمام المحكمة مرة أخري عن نفس الموضوع ، طالما أن الظروف لم تتغير [67].

وخلاصة ما تقدم ، فإن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري القابل للإنفصال يحوز حجية مطلقة بالنسبة لمحكمة الموضوع ، فيما فصل فيه من أمور متفرعة عن طلب وقف التنفيذ ، والتي يتم الفصل فيها مسبقا قبل التطرق لموضوع الدعوي – دعوي الإلغاء – فهي من المسائل الأولية التي يقتضي أن تكون المحكمة قد نظرتها مسبقا قبل التعمق في نظر موضوع الدعوي .

المطلب الثاني

حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار القابل للإنفصال

للحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الاداري له مقومات الأحكام القضائية وخصائصها ، ويترتب عليه أثارا سواء بالنسبة للمحكمة مصدرة القرار والإدارة والغير، وأما بالنسبة لأثر وقف التنفيذ للمحكمة مصدرة القرار، فإن الحكم الصادر بوقف التنفيذ يكون منبت الصلة بموضوع الدعوى الأصلي، فلا يمس أصل النزاع ولا يتعرض لموضوعه، أي أن قبول المحكمة لطلب وقف التنفيذ لا يعني أن المحكمة سـوف تقضـي بالضـرورة في الغاء القرار المطعون فيه، كما أن رفضـها لطلب وقف التنفيذ لا يعد دليلا على أن المحكمة سـوف تحكم بعد ذلك برفض دعوى الإلغاء، أي أن هناك اسـتقلالية بين قرار وقف التنفيذ وموضـوع دعوى الإلغاء[68]، ويتضـح من ذلك أن الحكم الصـادر بوقف التنفيذ يعد حكما مؤقتا لايقيد محكمة الموضـوع عند النظر بطلب الإلغاء إما برفضـها أو بقبول الإلغاء، فإذا رفضـت الدعوى موضـوعا بطل الحكم، وبقي طلب وقف التنفيذ مؤقت ما دامت الظروف لم تتغير ، ولكن ماذا لو قدم طلب وقف التنفيذ الذي رفض للمرة الثانية؟ وللأجابة على ذلك لابد من معرفة موقف القضـاء في كل من فرنسا ومصر .

ففي فرنسـا قضـى مجلس الدولة بقبول الطلب الجديد الذي يتقدم به المدعي لوقف تنفيذ القرار الاداري الذي قضـى به قبل ذلك برفض إيقاف تنفيذه معللا حكمه في ذلك على بتغير الظروف التي صـدر بناءا عليها الحكم الذي قضـي برفض وقف التنفيذ إذا ما تغيرت الظروف التي صدر في ظلها الحكم الاول .

أما في مصر فإن القضاء الاداري لم يفصح صراحة عن مدى قبول المحكمة لتجديد طلب وقف التنفيذ ، إلا أن موقف الفقه في مصر يذهب إلى جواز تقديم طلب ثان لوقف التنفيذ إذا ما استجدت ظروف تستدعي إلى تقديم الطلب [69].

وقد قضـت المحكمة الإدارية العليا في مصـر بالأتي " ومن حيث جرى قضـاء هذه المحكمة على أن القرار الإداري لا يجوز في الأصـل أن يعطل تنفيذ حكم قضـائي نهائي وإلا كان مخالفا للقانون إلا إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم إخلال خطير بالصـالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام أو حين يشكل تنفيذ الحكم خطرا داهما أو تضـحية جسـيمة بمصـالح جوهرية للمواطنين بأن يخشى من التنفيذ أن يسبب انفراطا لعقد الأمن فيرجح عندئذ الصـالح العام على الصـالح الفردى الخاص، ولكن بمراعاة أن تقدر الضـرورة بقدرها على ما استقر عليه قضـاء هذه المحكمة، وعلى ذلك فبدون أن تقوم ضـرورة ملجئة توقن معها جهة الإدارة من قيام إخلال خطير بالصالح العام يوجب عليها سرعة التدخل وإصدار القرار المناسب لمجابهة هذه الضرورة في حدودها السابق بيانها فلا يسوغ لها إصدار قرار يترتب عليه تعطيل نفاذ الأحكام النهائية التي حازت قوة الأمر المقضى[70].

---

[67] – حجية الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، عبد الله صالح الكربي، ص 668.

[68] – قضاء الالغاء، الكتاب الاول، سليمان الطماوي، ص315.

[69] – قضاء مجلس ادارة الدولة واجراءات وصيغ الدعوى الإدارية، خميس السيد اسماعيل، ص 252.

[70] -الطعن رقم ١٧٧٤ لسنة ٣٦ق. عليا ـ جلسة ١٩٩٣/١٢/١٢.

المطلب الثالث

أثر الحكم الصادر بوقف التنفيذ علي دعوي الإلغاء وإتمام عملية التعاقد

يعتبر وقف تنفيذ القرار الإداري مجرد إجراء وقتي ويظل معلقا علي نتيجة الحكم في طلب الإلغاء ، فإذا تم رفض دعوي الإلغاء فيكون وقف التنفيذ غير ذي أثر ، حيث ان الهدف من وقف التنفيذ هو الإستجابة بصفة مؤقتة لطلبات المدعي ، ودفع الضرر عنه ، وتجنب حدوث نتائج يتعذر تداركها .

أولا : الحكم بوقف التنفيذ يكون إجراءا وقتيا :

وصفة التأقيت هذه تأتي من صفة الإستعجال أو الضرورة ، وهذه الصفة لابد أن تقدر بقدرها ، حيث أن الحكم لايمس أصل الحق ، بل يفصل في الطلب المستعجل فقط دون التعمق في نظر دعوي الإلغاء ، ويحوز الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري القابل للإنفصال قوة الشيئ المقضي به طالما لم تتغير الظروف أو تطرا مستجدات تؤثر علي استمرارية القرار القضائي[71].

ويجوز الطعن علي القرار القضائي الصادر بوقف التنفيذ بشكل مستقل أما المحكمة الأعلي درجة من التي أصدرت القرار بالوقف[72] ، خلال ستين يوما من تاريخ صدور قرار الوقف ، وذلك ما أكدته المادة 13 والمادة 23 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

وعليه فإن الحكم القادر بوقف التنفيذ هو حكم مؤقت ينتهي أثره بصدور الحكم في موضوع الدعوي ، فإذا جاء الحكم بعدم مشروعية القرار الإداري ، فإن القرار يعتبر كأن لم يكن ، حيث أن المبدأ العام يقضي بأن القرار غير المشروع لا ينتج أثرا قانونيا، ومن ثم فإن الحكم القضائي الصادر بإلغائه يؤدي إلى اعتباره كأن لم يكن منذ صدوره، وهذا ما يندرج تحت تطبيقات مبدأ المشروعية للقرار الإداري، والذي يعد حجر الأساس في القانون الإداري، حيث يجب أن تكون جميع القرارات الإدارية الصادرة عن الجهة الإدارية مطابقة للقانون، وأن أي خروج على مبدأ المشروعية يعرضها للإلغاء بأثر رجعي [73].

أما من حيث المدة الزمنية للحكم الصادر بوقف القرار فإنها تمتد إلي تاريخ صدور الحكم في موضوع دعوي الإلغاء ، كما أن الحكم بوقف التنفيذ يتطلب إعادة الحال إلي الوضع الأول عند بدء التنفيذ حتي يتم الفصل في موضوع الدعوي .

غير أن هذا التطبيق النظري على القرارات القابلة للإنفصال عن العقد الإداري يصطدم بإشكاليات عملية، والتي من أبرزها مدى جواز إبطال كافة الآثار القانونية المترتبة على القرار الإداري ، وخصوصا إذا كان القرار قد نتج عنه حقوقا مكتسبة للغير، وهنا تتدخل الإعتبارات العملية والواقعية التي تفرض بعض القيود ، بما يضمن تحقيق التوازن بين مبدأ المشروعية للقرار ومبدأ استقرار المعاملات التعاقدية[74]، حيث يمتد أثر وقف التنفيذ إلى المراكز القانونية للأطراف المتعاقدة، حيث يترتب على وقف القرار الإداري القابل للإنفصال تجميد العمل بالقرار لفترة زمنية محددة ، بما لا يؤثر على صحة العقد ذاته أو على بعض بنود العقد الجوهرية، لحين صدور الحكم القضائي في الدعوي الموضوعية ، وهي إلغاء القرار.

ثانيا : تأثير الحكم بوقف القرار القابل للإنفصال على سلطة الإدارة في إتمام العقد الإداري:

ذكرنا آنفا أنه يجب التمييز بين إلغاء القرار الإداري القابل للانفصال وإلغاء العقد الإداري ذاته، فالقرار الإداري القابل للإنفصال هو القرار الذي يصدر عن جهة الإدارة منفردا بما لها من سلطة تقديرية وتنظيمية ، ويؤثر في تكوين العقد أو تنفيذه ، أما العقد الإداري فينشأ بتلاقي إرادتين، ويتطلب إجراءات أكثر تعقيدا لإلغائه، وعليه، فإن الحكم بوقف القرار الإداري القابل للإنفصال لا يؤدي بالضرورة إلى بطلان العقد، بل قد يقتصر أثره القانوني على تعليق العمل بالقرار الإداري مدة معينة ، وهذا

---

[71] – حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، شعبان عبد الحكيم سلامة ، ص 135.

[72] – حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠ لسنة ٢ق ، جلسة 1955/11/5.

[73] – القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في العليات القانونية المركبة، محمد أحمد المسلماني، ص 46-47.

[74] – قضاء الالغاء، الكتاب الاول، سليمان الطماوي، ص315.

يعد أحد المبادئ التي تطبقها المحاكم الإدارية ، ويقصد به أن القضاء الإداري يقتصر على وقف القرار الإداري محل الطعن دون المساس بالعقد الإداري ذاته، وهو مبدأ يهدف إلى تحقيق الإستقرار في المعاملات الإدارية وتقليل الإضطرابات الناتجة عن وقف القرارات الإدارية، حيث تميل المحاكم الإدارية إلى تجنب إبطال العقود ما لم يكن القرار الإداري الملغى يؤثر جوهريا على العقد .

كما يؤثر الحكم الصادر بوقف القرار على تنفيذ العقد الإداري في حالات عدة، أهمها إذا كان قرار الوقف يمثل شرطا أساسيا في العقد، كما في حالات وقف قرارات الترسية للمزايدات أو المناقصات، فقد يؤدي ذلك إلى إعادة إجراءات التعاقد من بدايتها، وحالة ما إذا كان القرار يتعلق بمسائل إجرائية أو تنفيذية، فإن الوقف قد يؤدي إلى تعديل بعض بنود العقد دون المساس بصحته، وحالة إذا استند العقد إلى قرار إداري غير مشروع، فقد يكون قرار الوقف سببا في فسخ العقد، إلا إذا اقتضت المصلحة العامة غير ذلك.

ويلاحظ أن قرار وقف التنفيذ في بعض الحالات قد لا يحقق أهداف صاحب الشأن بشكل كامل ، لأنه قد يؤدي إلي تفويت فرصة كان يرجوها لولا قيام الجهة الإدارية بإصدار القرار الذي فوت عليه الفرصة .

الخاتمة:

من خلال ما تقدم يتضح أن القرارات الإدارية القابلة للإنفصال عن العقد الإداري تمثل إحدى الركائز الأساسية في تنظيم العلاقات التعاقدية بين الجهات الإدارية والأطراف المتعاقدة، نظرا لما توفره من مرونة في إدارة العقود وتحقيق المصلحة العامة، مع ضمان حماية حقوق المتعاقدين، وقد أظهرت الدراسة أن هذه القرارات تتميز بطابعها الإداري المستقل الذي يسمح بإخضاعها لرقابة المشروعية من قبل القضاء الإداري، وهذا ما يعزز مبدأ سيادة القانون ويضمن العدالة في التعاقدات الإدارية، كما أوضحت الدراسة أيضا معايير تمييز هذه القرارات وآثارها على عملية إدارة العقود، علاوة على الضمانات القانونية التي يكفلها الطعن بالإلغاء في مواجهة القرارات غير المشروعة.

وبناءا على ما تقدم فقد خلصنا إلى بعض النتائج وهي:

النتائج:

1- القرارات الإدارية القابلة للإنفصال تعتبر قرارات إدارية نهائية تصدر عن الجهة الإدارية، وهي بصدد قيامها بعملية قانونية مركبة فتساهم تلك القرارات في تكوينها وتمهد لإتمامها ويمكن فصلها عن العملية المركبة والطعن عليها بالإلغاء على انفراد.

2- تدور القرارات الإدارية القابلة للإنفصال حول العمليات الإدارية المركبة، فهي لا تتواجد في القرارات البسيطة، بل توجد في القرارات المركبة التي تشهد صدور مجموعة من القرارات خلالها، لا تتخذ لذاتها، بل لتحقيق غاية محددة في البنيان القانوني للعمليات المركبة لتساهم في تكوينها وتمهد لإتمامه، وطالما كانت قابلة للإنفصال عن تلك العلمية فيسوغ الطعن ضدها بالإلغاء بمعزل عن العملية المركبة.

3-توسعت سلطات قاضي العقد على حساب سلطة قاضي الإلغاء، بشكل صار معه وجود قضاء الإلغاء ليس بذي أهمية في مجال العقود، فقاضي القضاء الكامل بات يمتلك الصلاحيات الكافية ليقرر مصير العقد في ضوء المصلحة العامة ومبدأ استقرار العلاقات القانونية.

4-أجاز القضاء لأي منافس استبعد من إبرام عقد إداري سواء أكان مرشحا غير مقبول كانت له مصلحة في إبرام العقد، حتى لو كان ممن لم يقدم أو لم يسمح له بتقديم عرض (عطاء)، أو قدم عرضا غير مناسب أو غير منتظم أو غير مقبول، أن

يرفع إلى قاضي العقد دعوى للقضاء الكامل، يعترض فيها على صحة هذا العقد أو على بعض أحكامه القابلة للانفصال، متبوعا حسب المقتضى، بطلب التعويض.

التوصيات:

1- يوصى الباحث بإعداد إطار قانوني متكامل يتضمن آليات واضحة لتمييز القرارات الإدارية القابلة للإنفصال عن العقد الإداري، ويحدد بجلاء المعايير الذاتية والموضوعية والغائية لاستقلالية هذه القرارات، ويجب أن يشمل الإطار تنظيم الجوانب الإجرائية والرقابية المرتبطة بإصدار هذه القرارات، بما يسهم في حماية حقوق الأطراف المتعاقدة وضمان المصلحة العامة.

2- كما ندعو إلى التوسع في تطبيق مبدأ التوازن العقدي عند إصدار القرارات الإدارية القابلة للإنفصال، ويجب أن تلتزم جهة الإدارة بمبادئ التناسبية والشفافية والاستقرار التعاقدي لضمان عدم الإخلال بمصالح الأطراف المتعاقدة أو تحميلهم أعباء غير مبررة.

3- توصي الدراسة بتطوير الآليات القضائية المرتبطة برقابة الإلغاء على القرارات الإدارية القابلة للإنفصال، بما في ذلك تدريب القضاة المتخصصين في القضاء الإداري وتوفير أدوات قانونية تساعدهم على الفصل بين الطبيعة الإدارية والتعاقدية للقرارات، كما يجب تعزيز الوعي لدى الأطراف المتعاقدة حول حقهم في الطعن على القرارات غير المشروعة.

4- وضع نصوص قانونية تحدد بشكل واضح آثار الحكم بإلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال، بما في ذلك بطلان الإجراءات المترتبة عليها وإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار، ويجب أن تتضمن هذه النصوص ضمانات لاستمرارية العقود الأساسية، وحماية المصالح القانونية للأطراف المتعاقدة.

قائمة المصادر والمراجع.

الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة، سليمان محمد الطماوي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991.

حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، شعبان عبد الحكيم سلامة، دار الجامعة الجديدة، 2022.

دعوى الإلغاء في القانون الإداري، طارق شوقي شحاتة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018.

دعوى الإلغاء في القانون الإداري، عبد الله أبو زيد، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2016.

العقد الإداري وقضاء الإلغاء، جمال عباس أحمد عثمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2004.

العقود الإدارية، محمد عبد اللطيف عبد الباقي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019.

القانون الإداري: دراسة مقارنة، موسى مصطفى شحاتة، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2012.

القرار الإداري – دراسة مقارنة، محمود محمد حافظ، دار النهضة العربية، القاهرة.

القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في العمليات القانونية المركبة، محمد أحمد المسلماني، دار الجامعة الجديدة، 2014.

القضاء الإداري – دعوى الإلغاء، محمد الصغير بعلي، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

القضاء الإداري الأردني، عبد الكريم علوان، دار وائل، عمان، 2015.

القضاء الإداري في مصر، طارق شوقي شحاتة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018.

القضاء الإداري ومجلس الدولة الفرنسي، عبد الغني بسيوني عبد الله، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.

القضاء الإداري، فهد الكساسبة، دار الثقافة، عمان، 2017.

قضاء الإلغاء، عبد الفتاح حسن، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة.

قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.

قضاء مجلس إدارة الدولة وإجراءات وصيغ الدعوى الإدارية، خميس السيد إسماعيل.

مبادئ القانون الإداري، محمد عبد اللطيف عبد الباقي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019.

نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصـــال في مجال العقود الإدارية، أشـــرف محمد خليل حماد، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2010.

الوسيط في القضـاء الإداري (قضـاء الإلغاء وقضـاء التعويض)، حمدي عطية مصـطفى عامر، دار الكتب والدراسـات العربية، الإسكندرية، 2018.

وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، عبد الغني عبد الله بسيوني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

ثانياً: المصادر الأجنبية:

Conseil d'État, 3 novembre 1995, n° 157304, Chambre de commerce et d'industrie de Tarbes et des Hautes-Pyrénée, publié au recueil Lebon.

Conseil d'état, 7ème et 2ème sous-sections réunies, 11/ 04/ 2012, 354652, le Syndicat ODY 1218 Newline du Lloyd's de Londres, mentionné dans les tables du recueil Lebon Conseil d'Etat, 25 janvier 2019, n° 423159, BEAH (Bureau européen d'assurance hospitalière), mentionné dans les tables du recueil Lebon

Conseil d'État, 7ème – 2ème chambres réunies, 14/02/2017, 403614, La société des eaux de Marseille, mentionné dans les tables du recueil Lebon.

Conseil d'Etat, 7ème – 2ème chambres réunies, 04/ 05/ 2016, 396590, les associations départementales d'information sur le logement, Mentionné dans les tables du recueil Lebon

Yves Gaudemel : Remarques á propos du sursis á exécution des decisions

administratives , R.D.P., 1973 , P. 385

Philippe Bouvier et al, Éléments de droit administratif, Larcier, 2013,

2edition, p36.

contentieux, Berger-Levrault et Cie Libraires-Éditeurs ,Paris, deuxième

edition, 1896, tome second, P470. 0É Lafrriere, Traite de la juridiction administrative et de recours

ثالثاً: قرارات المحاكم:

قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 75 لسنة 2008 والصادر 2008/3/31 منشورات مركز عدالة.

حكم محكمة القضاء الإداري في 9 يناير1826 ، السنة العاشرة .

قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 113 لسنة 2000 – جلسة 2002/7/18 منشورات مركز عدالة.

قرار محكمة العدل العليا رقم 279 لسنة 2010 جلسة 2010/11/24 منشورات مركز عدالة.

حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 1952/4/15.

عدل العليا (53/58) ، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، 1953، ص74.

الدعوى رقم 1640 لسنة 40ق ، بتاريخ 1994/12/3.

الطعن رقم 2784 لسنة 46 ق ، بجلسة 2006/6/13.

حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3005 لسنة 29ق ، جلسة 1984/4/14 ، مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة.

حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠ لسنة ٢ق ، جلسة 1955/11/5.

قرار محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 1171 في 1974/4/6

القوانين :

قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم 47 لسنة 1972

قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27لسنة2014 ٤

Romanization of References

First: Arabic References

Al-‘Aqd al-Idari wa Qada’ al-Ilgha’, Jamal ‘Abbas Ahmad ‘Uthman, PhD Thesis, Faculty of Law, Alexandria University, 2004.

Al-‘Uqud al-Idariyya, Muhammad ‘Abd al-Latif ‘Abd al-Baqi, Dar al-Nahda al-‘Arabiyya, Cairo, 2019.

Al-Qada’ al-Idari – Da‘wa al-Ilgha’, Muhammad al-Saghir Ba‘ali, Dar al-‘Ulum lil-Nashr wa al-Tawzi‘, Algeria, 2007.

Al-Qada’ al-Idari al-Urduni, ‘Abd al-Karim ‘Alwan, Dar Wa’il, Amman, 2015.

Al-Qada’ al-Idari fi Misr, Tariq Shawqi Shahata, Dar al-Jami‘a al-Jadida, Alexandria, 2018.

Al-Qada’ al-Idari wa Majlis al-Dawla al-Faransi, ‘Abd al-Ghani Basyuni ‘Abd Allah, Mansha’at al-Ma‘arif, Alexandria, 2003.

Al-Qada’ al-Idari, Fahd al-Kasasba, Dar al-Thaqafa, Amman, 2017.

Al-Qanun al-Idari: Dirasah Muqaranah, Musa Mustafa Shahata, Dar Ithra’ lil-Nashr wa al-Tawzi‘, Amman, 1st ed., 2012.

Al-Qarar al-Idari – Dirasah Muqaranah, Mahmud Muhammad Hafiz, Dar al-Nahda al-‘Arabiyya, Cairo.

Al-Qararat al-Idariyya al-Qabila lil-Infisal fi al-‘Amaliyyat al-Qanuniyya al-Murakkaba, Muhammad Ahmad al-Muslimani, Dar al-Jami‘a al-Jadida, 2014.

Al-Usus al-‘Amma lil-‘Uqud al-Idariyya: Dirasah Muqaranah, Sulayman Muhammad al-Tamawi, Dar al-Fikr al-‘Arabi, Cairo, 1991.

Al-Wasit fi al-Qada’ al-Idari (Qada’ al-Ilgha’ wa Qada’ al-Ta‘wid), Hamdi ‘Atiyya Mustafa ‘Amer, Dar al-Kutub wa al-Dirasat al-‘Arabiyya, Alexandria, 2018.

Da‘wa al-Ilgha’ fi al-Qanun al-Idari, ‘Abd Allah Abu Zayd, Dar al-Fikr al-Jami‘i, Alexandria, 2016.

Da‘wa al-Ilgha’ fi al-Qanun al-Idari, Tariq Shawqi Shahata, Dar al-Jami‘a al-Jadida, Alexandria, 2018.

Hujjiyyat al-Hukm al-Sadir bi-Waqf Tanfidh al-Qarar al-Idari bayn al-Nazariyya wa al-Tatbiq, Sha‘ban ‘Abd al-Hakim Salama, Dar al-Jami‘a al-Jadida, 2022.

Mabadi’ al-Qanun al-Idari, Muhammad ‘Abd al-Latif ‘Abd al-Baqi, Dar al-Nahda al-‘Arabiyya, Cairo, 2019.

Nazariyyat al-Qararat al-Idariyya al-Qabila lil-Infisal fi Majal al-‘Uqud al-Idariyya, Ashraf Muhammad Khalil Hammad, Dar al-Fikr al-‘Arabi, Alexandria, 2010.

Qada’ al-Ilgha’, ‘Abd al-Fattah Hasan, Maktabat al-Jala’ al-Jadida, Mansoura.

Qada’ al-Umur al-Idariyya al-Musta‘jila, ‘Abd al-‘Aziz ‘Abd al-Mun‘im Khalifa, Mansha’at al-Ma‘arif, Alexandria, 2007.

Qada’ Majlis Idarat al-Dawla wa Ijra’at wa Sighat al-Da‘wa al-Idariyya, Khamees al-Sayyid Isma‘il.

Waqf Tanfidh al-Qarar al-Idari fi Ahkam al-Qada’ al-Idari, ‘Abd al-Ghani ‘Abd Allah Basyuni, Manshurat al-Halabi al-Huquqiyya, Beirut.

Second: Foreign References

Conseil d’État, 3 novembre 1995, n° 157304, Chambre de commerce et d’industrie de Tarbes et des Hautes-Pyrénées, Recueil Lebon.

Conseil d'État, 7ème – 2ème chambres réunies, 14 février 2017, n° 403614, Société des Eaux de Marseille, tables du Recueil Lebon.

Conseil d'État, 7ème – 2ème chambres réunies, 4 mai 2016, n° 396590, Associations départementales d'information sur le logement, tables du Recueil Lebon.

Conseil d'État, 7ème et 2ème sous-sections réunies, 11 avril 2012, n° 354652, Syndicat ODY 1218 Newline du Lloyd's de Londres, tables du Recueil Lebon.

Édouard Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault, Paris, 2e édition, 1896, Tome II, p.470.

Philippe Bouvier et al., *Éléments de droit administratif*, Larcier, 2e édition, 2013, p.36.

Yves Gaudemet, *Remarques à propos du sursis à exécution des décisions administratives*, R.D.P., 1973, p.385.

Third: Court Decisions

Administrative Court Judgment, 9 January 1826, Tenth Year.

Appeal No. 2784, Year 46Q, Session 13 June 2006.

Case No. 1640, Year 40Q, dated 3 December 1994.

Egyptian Administrative Court Decision No. 1171, dated 6 April 1974.

Egyptian Administrative Court Judgment, 15 April 1952.

Jordanian High Court Decision (58/53), Journal of the Jordanian Bar Association, 1953, p.74.

Jordanian High Court of Justice Decision No. 113/2000, Session 18 July 2002, Adalah Center Publications.

Jordanian High Court of Justice Decision No. 279/2010, Session 24 November 2010, Adalah Center Publications.

Jordanian High Court of Justice Decision No. 75/2008, issued 31 March 2008, Adalah Center Publications.

Supreme Administrative Court Judgment, Appeal No. 20, Year 2Q, Session 5 November 1955.

Supreme Administrative Court Judgment, Appeal No. 3005, Year 29Q, Session 14 April 1984.

Laws

Egyptian State Council Law No. 47 of 1972.

Jordanian Administrative Judiciary Law No. 27 of 2014.