شرط الاستعجال في وقف تنفيذ القرار الإداري

"دراسة مقارنة"

The condition of Urgency in Stay the Execution of the Administrative Decision

"A comparative study"

وصفي محمود الخريسات

wkhraisat@aut.edu.jo

جامعة العقبة للتكنولوجيا

الملخص:

تهدف الدراسة الى البحث في حالة وجود حالة الاستعجال، باعتبارها الشرط الاساس من شروط طلب وقف التنفيذ الموضوعية، وكله ذلك ضمن اطار تحقيق المصلحة العامة المتمثلة بأن القرار الإداري المفترض فيه قرينة السلامة والمشروعية، ولكن هناك حالات يؤدي تنفيذ القرار الإداري إلى حدوث نتائج لا يحمد عقباها، ولا يمكن تداركها عند الحكم بإلغاء القرار الإداري، ولأجل هذا منح المشرع الإداري الحق للأفراد طلب وقف التنفيذ بشروط معينة من أهمها توافر شرط الاستعجال.

لقد اتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن للوقوف على ماهية شرط الاستعجال وتطبيقاته في التشريع والقضاء الإداري الأردني والمقارن في مصر، وتوصلت الدراسة إلى نتائج من أهمها: وجوب توافر شرط الاستعجال لإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء إلى حين البث في جوهر النزاع، وهي دعوى استثنائية في مقابل، ما تتمتع به الإدارة من امتيازات في تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً تجاه الافراد، ونتمنى على مشرعنا الاردني تحديد المعايير التي يجب على القاضي الاداري التقيد بها عند النظر في حالة الاستعجال لعدم وجود نص يحكم صلاحية القاضي التقديرية في القضاء بوجود حالة استعجال أم لا.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، وقف التنفيذ، شرط الاستعجال، المحكمة الإدارية، القضاء الإداري.

Abstract:

The study aims to investigate the existence of a state of urgency, as it is the basic condition of the objective conditions for requesting a stay of execution, and all this is within the framework of achieving the public interest represented in the fact that the administrative decision is supposed to have a presumption of safety and legality, but there are cases that lead to the implementation of the administrative decision to the occurrence of unimaginable consequences. , and it cannot be remedied when ruling to cancel the administrative decision, and for this reason the administrative legislator granted individuals the right to request a stay of execution under certain conditions, the most important of which is the availability of the urgency condition.

The researcher followed the comparative, analytical descriptive approach to find out what the urgency clause is and its applications in Jordanian and comparative legislation and administrative judiciary in Egypt. On the other hand, the privileges that the administration enjoys in implementing its decisions directly towards individuals, and we hope that our Jordanian legislator defines the criteria that the administrative judge must adhere to when considering a case of urgency because there is no text governing the discretionary power of the judge in judging whether there is a case of urgency or not.

Keywords: Administrative Decision, Stay Execution, Urgency clause, Administrative Court, Administrative Judiciary.

المقدمة :

إن القاعدة العامة تقتضي نفاذ القرارات الإدارية وانتاجها لآثارها القانونية منذ تاريخ صدورها في مواجهة الإدارة، ولا تكون حجة على الأفراد إلا من تاريخ علمهم بها بإحدى الطرق المقررة قانوناً، لكن استثناءً عن هذه القاعدة: يوقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة أن توافرت الشروط الشكلية والموضوعية التي تمكن القضاء من إصدار قرار بوقف تنفيذها.

فطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية هو إجراء مستعجل وقائي مؤقت، يهدف إلى حماية مصالح عاجلة لا تحتمل الانتظار وسد الثغرة التي يفتحها تنفيذها، وهي استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه، ومنع إنتاج قرارات إدارية غير مشروعة لآثارها القانونية، فتجنباً للآثار القانونية الضّارة التي قد تلحق الضرر بمصلحة الافراد جراء تطبيقها بحقهم أُوجد الاستثناء من القاعدة العامة.

ومسألة وقف تنفيذ القرارات الإدارية لها شروط منها: شكلية متمثلة بشرط اقتران طلب وقف تنفيذ القرار بطلب الالغاء، وشروط موضوعية متمثلة بشرط الجدية وشرط الاستعجال **موضوع هذه الدراسة،** وأضاف المشرع الأردني شرط الكفالة وهي كتعويض للإدارة في حال كانت دعوى الطاعن غير محقة.

موضوع الدراسة

يتمثل موضوع الدراسة البحث في حالة شرط الاستعجال لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، حيث يعد شرط الضرر والذي يسمى في القضاء الإداري بشرط الاستعجال الركن الأساس لتطبيق طلب وقف التنفيذ، فأشار المشرع الأردني في المادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 بالنص على عبارة " **إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها** " والتي تشير الى موضوع الدراسة**(شرط الاستعجال)**.

فالمقصود بالعبارة أن شرط الاستعجال يتمثل بالضرر الذي يلحق بالطاعن جراء تطبيق الادارة لقرارها الإداري، فيدور تنفيذها وجوداً وعدماً من حيث الموضوع على مدى توافر ركن الاستعجال، بحيث يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها لاحقاً، ولا تحتمل الانتظار لحين الفصل بدعوى الإلغاء، ويكون هذا الاستثناء الممنوح للقضاء الإداري بإعطاءه صلاحية التدخل باصدار قرار مؤقت بوقف تنفيذه وفق شروط معينة وبأضيق الحالات.

تساؤلات الدراسة

تتمثل تساؤلات الدراسة والتي سيتم الاجابة عليها لاحقاً بالآتي:

- ماهو طبيعة شرط الاستعجال الذي يسمح للقاضي الإداري بإصدار قرار وقف تنفيذ القرارات الإدارية؟
- ما هي طبيعة السلطة التقديرية الممنوحة للقاضي الإداري لتحديد توافر حالة الاستعجال؟
- ما هي المعايير التي يتتبعها القاضي الإداري لتحديد شرط الاستعجال في طلبات وقف التنفيذ؟

- ماهي الاثار المترتبة عند الاخذ بشرط الاستعجال كركن لوقف التنفيذ ؟
- ماهو موقف القضاء الاردني والقضاء المقارن من شرط الاستعجال؟

مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة بتحديد ماهية الاستعجال لوقف تنفيذ القرار الإداري، وما مدى السلطة التقديرية الممنوحة للقاضي الإداري لتحديد هل هناك حالة تستدعي وجود الاستعجال أم لا؟.

إن الاصل العام وحسب القاعدة العامة المتمثلة **بالاثر الغير واقف للطعن بالالغاء** هو نفاذه القرارات الإدارية وسريانها من تاريخ صدورها إلى أن تبطلها الإدارة بنفسها أو تسحبها، أو يقضي القضاء بإلغائها، والمفترض فيها قرينة السلامة والمشروعية، وهي تتسم بصبغة الالزام والنفاذ مالم تكن معلقة على شرط أو مضافة للمستقبل، ويُلزم الافراد بتطبيقها, والحكمة من ذلك دوام واستمرار نشاط الإدارة الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وعدم تعطيله.

لكن استثناء على ذلك وجدت حالة طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية، والتي تبررها أن تكون هناك ضرر وضرورة ملحة تدعو لطلب وقف التنفيذ، فتعد مسألة اثبات وقوع ضرر أو حالة يتعذر تداركها على الطاعن من القرار الإداري المنفذ عليه بوجود الضوابط والشروط لمثل هذه الحالة مسألة صعبة، وتحتاج الى البحث في المعايير التي يسلكها القاضي الإداري عند تحديده وقبوله لطلب وقف التنفيذ ومدى اقتناعه بوجود حالة الاستعجال، باعتبارها الشرط الاساس من شروط طلب وقف التنفيذ الموضوعية، ولتحقيق التوازن بين المصلحة العامة وبين مصلحة الطاعن طالب وقف التنفيذه من جهة اخرى.

هدف الدراسة

تهدف الدراسة إلى بيان شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري والوارد في نصوص قانون القضاء الإداري الأردني وتطبيقاته في القضاء الإداري والمقارن، وبيان كيفية معالجة القضاء الإداري لهذه المسألة بقبول أو رفض طلبات وقف التنفيذ المقدمة من الطاعن جراء تعرضه للضرر إلى غاية الفصل في دعوى الإلغاء، وذلك لان وقف تنفيذ القرار الإداري هو استثناء من الأصل – يتعين على القاضي الإداري استظهار ركن الاستعجال في الأسباب التي يبنى عليها الحكم بوقف التنفيذ.

منهجية الدراسة

نظراً لطبيعة الإشكالية المطروحة وللاحاطة بالأهداف الرئيسية للدارسة تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي بشكل أساسي، والمنهج المقارن بصفة ثانوية كلما تطلب الأمر ذلك للمقارنة بين موقف المشرع والقضاء الإداري الأردني وموقف المشرع والقضاء الإداري المصري.

مصطلحات الدراسة :

القرار الإداري: عرف الفقه والقضاء الإداريين القرار الإداري بتعريفات متعدده وإن اختلفت في بعض ألفاظها لكنها حملت المعنى نفسها، وهو"عمل قانوني نهائي صارد بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني" (بسيوني، 2007)، (عدل عليا أردنية، 2008/75).

دعوى الالغاء: "دعوى قضائية تقوم على مخاصمة القرار الإداري يرفعها صاحب المصلحة إلى القضاء الإداري يطلب فيها إعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون" (كنعان ، 2009).

وقف تنفيذ القرار الإداري: هو طلب مستعجل يتقدم به المتضرر من القرار الإداري طالباً من القاضي الإداري وقف تنفيذه إلى حين الفصل في موضوع دعوى الإلغاء تفادياً لما يتنج من آثار تنفيذه التي قد يتعذر تداركها مع الاستمرار في تنفيذ القرار (عبد الباسط ، 1997).

تقسيم الدراسة

تم تقسيم هذه الدراسة على مبحثين: خصصنا **المبحث الأول** لبيان ماهية شرط الاستعجال، وفي **المبحث الثاني** تناولنا تطبيقات القضاء الإداري لشرط الاستعجال، ثم انتهينا بخاتمة تضمنت النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: ماهية شرط الاستعجال

تكمن مهمة القضاء الإداري وخصوصاً المستعجل في منع ضرر مؤكد قد يتعذر تداركه أو إصلاحه، والاستعجال ينشأ من طبيعة الحق المطلوب صيانته ومن الظروف المحيطة به، وإن دعوى إلغاء القرار الإداري لا تؤدي الى وقف تنفيذ القرار

الإداري، وانما يبقى نفاذاً بحق المخاطبين به، الا أنه يملك صاحب الشأن أن يقدم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، فإذا قُبل الطعن تصدر المحكمة قراراً بوقف التنفيذ ستناداً لحالة الاستعجال، التي هي استجابته لمقتضيات العجلة ودفع الضرر، فهي استجابة فنية قانونية لهذه الظروف الملحة التي لا تتحمل التأخير.

ولقبول الطعن بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري هنالك مجموعة من الشروط الواجب توافرها فيه حتى يحقق الغاية منه، فأشار المشرع الأردني في المادة (6) من قانون القضاءالإداري الاردني رقم (27) لسنة 2014 لهذه الشروط الشكلية والموضوعية وهي:

1.الشرط الشكلي، ويفهم من نص المادة(6/ب): "يجوز تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها, وتنظر المحكمة الإدارية في الطلب المستعجل تدقيقاً الا اذا رأت خلاف ذلك". حيث يفهم منه أنه وقت تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يكون ابتداءً مع دعوى الألغاء أو اثناء نظرها.

2. الشروط الموضوعية:

أ- شرط الجدية، حيث يشترط ان يستند طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الى اسباب جدية.

ب- شرط الاستعجال، ويفهم من نص المادة(6/أ): وهو شرط توفر حالة الاستعجال وهو ما سيتم الحديث عنه بالتفصيل لاحقاَ خلال هذه الدراسة.

جـ- شرط الكفالة، ويفهم من نص المادة(6/ج): "للمحكمة الإدارية ان تلزم طالب اتخاذ الاجراء المستعجل بتقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة من ترى المحكمة الإدارية ان عطلاً وضرراً قد يلحق به اذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية او جزئية."

المطلب الاول : مفهوم شرط الاستعجال

لم يعرف المشرع لفظ الاستعجال، وإنما اكتفى بتعيين نوع الدعاوى التي يرتب عليها حكماً هذه الصفة، فأشار المشرع الأردني لشرط الاستعجال في المادة (6/أ) من قانون القضاءالإداري: أ. تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في اختصاصها بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها.

أولاً: التعريف اللغوي لكلمة الاستعجال.

اِستعجال : مصدر اِستَعجَلَ أي فعل الشَّيءَ قبل أوانه. واستعجلَ يستعجل، استعجالاً، فهو مستعجِل. وحالة مستعجِلة: أي طارئة لا تقبل التَّأجيل. واستعجل الأمرَ: عجِله؛ طلب حدوثه بسرعة (عمر، 2008) (ابن منظور، 1970).

ثانياً: التعريف الفقهي لحالة الاستعجال.

ذهب جانب من الفقه الإداري إلى توضيح المقصود بحالة الاستعجال بأنه: "يعبر عن هذا الشرط بعبارة "بأن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها.." ويتمثل هذا الشرط في ضرورة توافر حالة الاستعجال, بمعنى أنه يتطلب لوقف تنفيذ القرار محل الطعن بالالغاء أن تكون نتائج التنفيذ يتعذر تداركها فيما لو قضي بإلغاء القرار"(كنعان، 2009)، فالاستعجال هو الضرورة التي لا تحتمل التأخير أو أنه الخطر المباشر الذي لا يكفي في دفعه رفع الدعوى بالطريق المعتاد(فهمي، 2012).

وذهب جانب أخر إلى القول: بأن الاستعجال يوجد في كل حالة يؤدي فيها التأخير في الاجراء المؤقت إلى عرض مصالح احد الخصوم للضرر أو إلى فوات الملصحة وضياع الحق زيادة عن زوال المعالم، وهو الضرورة الداعية إلى اتخاذ الاجراء المؤقت المطلوب قبل أن تصبح غير قابة للاصلاح (شهيوب، 2005).

ثالثاً: تعريف الإجتهاد القضائي لحالة الاستعجال.

إزدادت أهمية القضاء الإداري المستعجل في المسائل التى يخشى عليها من فوات الوقت مع تزايد وتوسع نشاط الإدارة وكثرة المنازعات الإدارية، والاستعجال هو المبرر الأول والركن الإساسي لاختصاص القضاء الإداري المستعجل بطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

فقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 6013 لسنة 43ق جلسة 2003/2/1 في توضيح المقصود بشرط الاستعجال:"هو حالة نابعة من طبيعة المركز القانوني المطلوب حمايته على وجه الاستعجال, وماهية الإجراء المطلوب للمحافظة عليه, حيث إنه لا يوجد فى القانون قرار إداري مستعجل وقرار إداري غير مستعجل، ومن ثم فإن الاستعجال حالة مرنة, غير جامدة أو ثابتة, ويتم استظهارها من ظروف كل دعوى على حدة، وبأن مؤدى ركن الاستعجال أن يكون من شأن تنفيذ القرار المطعون فيه أن يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها باعتبارها الشرط الاساس من شروط طلب وقف التنفيذ الموضوعية.

أما في القضاء الإداري الأردني فالمتتبع لأحكام محاكم القضاء الإداري سيجد أنها تتبع نهج واحد يتمثل في إقرارها لوقف التنفيذ أو رفضه دون مناقشة شروطه، ومبادئه وأحكامه، وكل ما تفعله هو تكرار النص القانوني، وعدم الخوض في تعليل ومناقشة مفهوم شرط الاستعجال، ومن الاحكام ما قضت به المحكمة الإدارية بالحكم رقم 2022/28 تاريخ 2022/12/19 بقولها: وباستعراض الأوراق يتبيّن أن شرط وقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه (محل الطعن) غير متوافر وفقاً لأحكام المادة 6/ أ من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 والتي تنص على: تختص المحكمة الإدارية ..... بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، مما يتعين عليه رد الطلب.

ومما تقدم يرى الباحث أن هذه التعريفات وغيرها تشكل الاطار العام لمفهوم الاستعجال، ومع عدم وجود تعريف لصفة الاستعجال بحد ذاتها، انما جاءت لوصف حالة تكون قد صبغت عليها صفة الاستعجال من خلال حالة النزاع المطروحة أمام القاضي الإداري.

لكن يثار التساؤل حول المقصود بعبارة " إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها".

في توضيح هذه العبارة يرى الباحث أن هناك نتائج يستحيل أو يمتنع معها اصلاحها عيناً إذا تم تنفيذ القرار الإداري، وذلك بإعادة ما كان الى ما كان عليه من نفس النوع والجنس، وهذا خاضع لتقدير القاضي الإداري فيما يراه حالة يتعذر تدارك نتائجها أم لا (الطماوي 2015).

وكذلك هناك نتائج يتعذر اصلاحها بالتعويض عنها مادياً بالقرارات الإدارية التي يترتب على تنفيذها ازالة أو فناء ما يتعلق بها بالنسبة لطالب التنفيذ، مثلا ما يتعلق بذكريات الأسرة أو الهيئة التي ولدوا أو عاشوا فيها كهدم المنزل أو فناء القطع الفنية أو التاريخية والتي يتعذر ايجاد مثيلاً لها أو النتائج التي يمتنع قانوناً اصلاحها(بسيوني، 2007), وهذا يتطلب توافر حالة الإستعجال لوقف تنفيذ القرار الإداري، ومثالاً على ذلك: قرار الحرمان طالب من دخول الامتحان أو ما شابه كل ذلك وغيره (بسيوني، 2007).

المطلب الثاني : شروط توفر شرط الاستعجال لوقف تنفيذ القرار الإداري

يشترط ابتداءً لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري امام محاكم القضاء الإداري شرط أولي مفترض، يتمثل في ضرورة تتحقق اقتران دعوى إلغاء القرار الإداري بطلب وقف تنفيذ، ومن ثم لا يجوز قبول طلب وقف التنفيذ إذا قدم مستقلاً عن طلب

الإلغاء(الجمل، 1986)، وعليه أن يكون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً نهائياً وفقاً لما حددته نص المادة (5/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني، وأن يستوفي كافة الشروط والأركان المتطلبة لقبول دعوى الإلغاء.

يضاف لما تقدم، أن يكون القرار الإداري النهائي مما يجوز طلب وقف تنفيذه، لوجود قرارات لا يجوز وقف تنفيذها أو الطعن فيها وفقاً لما حددتها الماده (5/د) من قانون القضاء الإداري الاردني وهي: اعمال السيادة.

والمتتبع لنصوص قانون القضاء الإداري الأردني يلاحظ أنه لم يحدد القرارات الإدارية التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها، وعليه تكون كافة القرارات الإدارية النهائية يجوز طلب وقف تنفيذها باستثناء القرارات التي حُددت بنص قانوني خاص كاعمال السيادة، والقرارات التي لا يتصور وقف تنفيذها بطبيعتها كالقرار المنعدم الغير مرتب لأي اثر، والقرارات السلبية أو الضمنية الاّ في الحالات المعينة، والقرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.

اما فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها بحالة الاستعجال لاعتبارها شرطاً لوقف تنفيذ القرار الإداري النهائي(الجبوري، 1999، كنعان، 2009) فهي كما يلي:

1. وجود حالة يتعذر تدارك نتائجها تتطلب دخل القاضي وفقاً للقانون لتأمين حماية عاجلة للمركز القانوني لطالب وقف التنفيذ، وهذه الحماية لا تحتمل التأخير أو تنتظر لحين الفصل في الدعوى الموضوعية.

2. لابد من بقاء هذه الحالة قائمة الى حين الفصل في الدعوى، فإذا ما زالت قبل الحكم بالدعوى فقد زال الركن اللازم للحكم بوقف التنفيذ حتى وان كان ركن الجدية ثابتاً.

3. أن لا يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه قد تم تنفيذه فعلاً، وبالتالي لو تم تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه فإنه يستنفذ غرضه ويصبح طلب الوقف عديم الجدوى, ومن ثم يحكم القاضي برفضه.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 6140 لسنة 48 ق.ع جلسة 2003/5/3 "إذا انتهت آثار القرار، أو انحسرت أو ابتسرت، سواء بانتهاء مدة سريانه أو باتخاذ الإدارة قراراً مضاداً، فلا يسوغ التصدي بالفصل في طلب وقف التنفيذ، لانتفاء جدوى الحكم في هذه الحالة، فالحكم الذي يقضي في طلب وقف التنفيذ استقلالاً، بعد انتهاء آثار القرار، يكون وارداً على غير محل، الأمر الذي يكون من المتعين معه، رفض طلب وقف التنفيذ".

واستقرت احكام القضاء الإداري المصري في الطعن رقم 1701 لسنة 46 ق.ع جلسة 2002/7/2 على " توافر قرينة قانونية على توافر حالة الاستعجال دائماً في القرار الذي يتضمن أي مساس أو انتقاص لحق من الحقوق الدستورية، يتمثل به وفيه ركن الاستعجال، وعلّه ذلك أن الامانة التي تطوق عنق قاض المشروعية تلزمه بالذود عن الحقوق الدستورية المقرره للمواطنين حتى يتحقق صدقاً ويتوافر حقاً للمشروعية أن تقوم ولسيادة القانون أن تصان".

المطلب الثالث: اهمية شرط الاستعجال لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

تكمن أهمية وجود شرط الاستعجال كركن اساس لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في أن المشرع الإداري نص صراحة على إختصاص القاضي الإداري بالنظر في الطلبات المستعجلة دون المساس بالدعوى الإدارية الاصلية، وليست وصفاً من قبل الخصوم أو اتفاقهم يتم إسباغه على طلباتهم في الدعوى وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 6013لسنة 43ق.ع جلسة2003/2/1 " وعليه فإن صدور قرار المحكمة الإدارية المستعجل بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم مؤقت لا يُنهي النزاع على خلاف القرار الصادر عن دعوى الالغاء الذي يتسم بأنه نهائي".

يضاف لما تقدم أن درجة التقاضي في الأردن على درجتين وبالتالي للمحكمة الإدارية عدم التقيّد بوقف التنفيذ، ولها التراجع عنه عند النظر في طلب الإلغاء، إلا أن هذا الحكم هو حكم قطعي من ناحية – حكم بات في طلب الإستعجال– لانه حسم النزاع فى جزء منه، وهو حكم قابل للطعن بالإستئناف أمام المحكمة الإدارية الأعلى درجة من ناحية أخرى وفقاً لنص المادة (1/أ/29) من قانون القضاء الإداري الأردني.

وإعمالاً للقواعد القانونية التي تحكم القضاء الإداري الإستعجالي وأهميته، يلجأ الإفراد له للمحافظة على حقوقهم وحمايتها باتباع إجراءات تتميز بالسرعة، ولن يتأتى لهم ذلك إلا بوجود إجراءات قضائية استعجالية تحمي مركزهم القانوني اتجاه الإدارة ولو بصفة مؤقتة، فيلجأ الطاعن إلى أي إجراء يراه ضرورياً لحين الفصل النهائي في القضية المطروحة على قاضي الموضوع، لوقف حالة يتعذر تدارك نتائجها(الزعبي، 1999), كأن يصدر قرار بهدم منزل....إلخ وفي هذا المعنى قضت المحكمه الإدارية العليا المصرية بالطعن رقم 1714 لسنة 44ق جلسة 2004/10/30.

كما تكمن اهمية شرط الاستعجال في أنه لا يتصور وجود حالة استعجال الاّ لامر يستحيل الاستمرار معه بتنفيذ القرار الإداري، فعندما يصدر القرار الإداري فإنه يسعى لتحقيق الغايات التي حددها له المشرع تحقيقاّ للنفع العام أو الصالح العام، فالاصل فيه ان يصدر سليماً وعلى المتضرر أن يثبت العكس والقضاء الفيصل النهائي (الجمل، 1986).

ويرى الباحث أن إجراء وقف التنفيذ بتوافر حالة الإستعجال هو تنفيذاً لإرادة المشرع الإداري في خلق التوازن المضاد للطابع الغير الموقف للطعن في القرار الإداري، فيساهم في تكريس دعائم القانون، ويضمن مشروعية الأعمال الإدارية حتى وان كان هذا إجراء مؤقت، مما يزيد من أهميته وفائدته.

المطلب الرابع: الاثار التي يصعب تدارك نتائجها بحالة الإستعجال بوقف التنفيذ

إن وقف تنفيذ القرار الإداري يستوجب وجود أسباب واقعية ملحة يستلهم منها الوقف وجوده، وهو ما يعرف بالضرر الذي لا يمكن جبره أو إصلاحه، وهو من أبرز صور الاستعجال التي تستوجب المسارعة بالالتجاء إلى القضاء لتفادي الخطر قبل فوات الأوان، ويكون الضرر صعب الإصلاح بأن ينتج عن تنفيذ القرار الإداري نتائج لا يمكن محوها سواء عن طريق الإلغاء أو عن طريق التعويض المالي، فيملك القاضي بناءً على سلطته التقديرية تحديد أن كانت هذه الآثار ترتب حالة يصعب تدارك نتائجها أم لا، لكي يصدر قراره بوقف التنفيذ مؤقتاً لحين البت بدعوى الالغاء(فهمي، 2012).

ولبيان مضمون الاثار التي يصعب تدارك نتائجها، يرى الباحث أن الإستعجال يتوافر في كل حالة يقصد فيها منع ضرر مؤكد قد يتعذر تعويضه أو إصلاحه وإستمراره لحين الفضل في الدعوى الاصلية، وفقاً لنص المادة (20) من قانون مجلس الدولة المصري، والمادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني.

واوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حيثيات حكمها رقم 11723 لسنة 49ق جلسة 2014/8/31 حالة الاستعجال والقصد من الحكم بوقف التنفيذ بقولها: "ومما لا شك فيه أنه في مجال وقف التنفيذ يتعين استمرار ركن الاستعجال حتى تاريخ الفصل في النزاع، ذلك أن القصد من الحكم بوقف التنفيذ هو النتائج التى يتعذر تداركها فيما لو تم تنفيذ القرار المطعون فيه, فإذا انقضت تلك النتائج بأن زالت حالة الاستعجال فقد طلب وقف التنفيذ أحد ركنيه, ويتعين الحكم برفضه".

وحتى تكون الاثار يصعب تدارك نتائجها يرى الباحث أن هذه الاثار جاءت تنفيذاً لقرار إداري ونتج عنه ضرراً جسيماً، صعب الإصلاح، ولا يمكن محو نتائجه عن طريق الإلغاء أو التعويض المالي، والتالي تحقق الأثار المادية فتشكل ضرراً جسيماً لا

يمكن تداركه لارتباطه أما بزوال عين الشي كهدم منزل أو بعنصر الزمان كفوات موعد امتحان الثانوية العامة أو الفصل الدراسي، أو طرد الإجنبي وترحيله، فينتج عنه صعوبة اعادة الحال الى ما كانت عليه قبل التنفيذ عن طريق الإلغاء أو التعويض المالي باعتباره ضرراً لا يمكن تقديره مادياً بمال يدفع كتعويض للمتضرر عنه مهما بلغ مقداره (إسماعيل،1993).

كما يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه اثراً نقدياً (التعويض المالي) إذا مضت الادارة قدماً في تنفيذ قراراتها بالرغم من الطعن فيها قضائياً، فيتم ذلك على مسؤوليتها، وتعرض نفسها للتعويض النقدي عن الأضرار المادية أو الأدبية في حالة الغاء هذه القرارات والحكم عليها بدعوى التعويض، وفي ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الادارية العليا المصرية بالطعن رقم 99 لسنة 25 ق جلسة 1970 بقولها: "أن الأضرار سواء كانت المادية أو الأدبية قد تلحق بالمدعي يمكن جبرها عن طريق التعويض فيما إذا الغي القرار موضوعاً وكان للتعويض ما يبرره".

ويرى الباحث أن فكرة الاكتفاء بشرط الاستعجال أو تخلفه كحالة واحدة توقف تنفيذ القرار الإداري تتطلب استمرار ركن الاستعجال حتى تاريخ الفصل في النزاع، وبالمقابل عدم توافرها واستمرارها يعني عدم قبول طلب وقف التنفيذ.

المبحث الثاني: تطبيقات القضاء الإداري لشرط الاستعجال بوقف التنفيذ

إن تقدير شرط الإستعجال بوقف التنفيذ مسألة تقديرية للقاضي الإداري للحكم في طلب الوقف، فقد يتم الحكم بها بوقف التنفيذ لتوفر حالة الاستعجال، وفي حالات اخرى يرفض القضاء طلب وقف التنفيذ لعدم توافر حالة الاستعجال، وفي هذا وجد نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لمعالجة بطء التقاضي أمام القضاء الإداري إذ لا تجدي دعوى الإلغاء بمفردها في حماية الأفراد عند حالة صدور قرار إداري، قد تترتب عليه أضراراً بحق الطاعن يتعذر تداركها والتعويض عنها لا يجدي (الفلاح، 2017).

وعليه ماهو المعيار المتبع عند نظر القضاء الإداري لتوافر شرط الاستعجال في طلب وقف النتفيذ؟ وماهي الاثار المترتبة عند الاخذ بشرط الاستعجال كركن لوقف التنفيذ؟ وماهو موقف القضاء الاردني والقضاء المقارن من شرط الاستعجال؟ جميع هذه الاسئلة المطروحة ستم الاجابه عليها فيما يلي:

المطلب الاول: المعايير المتبعة عند تطبيق شرط الاستعجال في القضاء الإداري

بمطالعة التطبيقات القضائية يجب أن يتقدم رافع الدعوى بطلب وقف تنفيذ القرار صراحة، فالوقف ليس الغاية في نفسه بل إجراء تمهيدي لوقف تنفيذ القرار، وهو متفرع من طلب الإلغاء، وللقاضي الإداري الصلاحية بتحديد وجود حالة الضرورة

(الاستعجال) من عدمها، فلا وجود لمعيار واحد، فلكل حالة ظروفها الخاصة بها وتحكمها، وقناعة القاضي الوجدانية وسلطته التقديرية بوزن البينات وتقدير وجود حالة تستدعي معها وقف تنفيذ القرار من عدمه.

والجدير بالذكر أن الإستعجال يعد أول الشروط المشتركة لكل الطلبات المستعجلة حيث ينظر القاضي الى الحالة المعروضة امامه فيحكم اما بوجود حالة استعجال ام لا، وتقدير القاضي يكون على الحالة التي يتعذر تدارك نتائجها وحسب، دون النظر الى اصل الدعوى الالغاء (عطية، 2018).

ويتعين على المحكمة وهي في سبيل الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الالتزام بكافة القيود المحيطة به عند فصلها في موضوع الدعوى، لأن ولايتها في نظر هذه الطلبات هي ولاية قضائية باعتبارها جزء من ولايتها في نظر دعوى الإلغاء (سامي، 2004)، وبالتالي فان نظرتها له يجب ان تكون نظرة اولية لا تتعرض فيها له الا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ دون أن يسبق قضاء الموضوع وتنتهي الى تكوين عقيده فيه (الطماوي، 2015).

عندما نتطرق للمعايير التي يستند اليها القاضي الإداري للبحث في توافر شرط الاستعجال فنجد أن الأصل المعمول به في نطاق الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الإدارة أنه متى صدر قرار عن هذه الأخيرة انطوى على خرق لمبدأ المشروعية كان للمتضرر مباشرة دعوى الإلغاء بقصد تجنّب الآثار المتخلفة عن ذلك القرار، فيتضح مما سبق أن المعيار المتبع عند النظر في الطلب هو أن القاضي يقوم بعملية الرقابة القانونية على مشروعية القرارات الإدارية سواء في مجال وقف تنفيذها أو في مجال الغاءها من حيث مطابقتها للقانون والمصلحة العامة (الطماوي 2015).

فالقاضي يقوم بتدقيق ظاهر الأوراق ومن الظروف المحيطة بالدعوى، وأن للطاعن مصلحة مباشرة في إقامة الدعوى وتحقق توافر ركن الاستعجال إلى حين البت الدعوى، والتأكد من وجود حق للطاعن يخشى ضياعه، مع عدم المساس بأصل طلب الالغاء عند الفصل فيه، وتُعتبر سلطة القاضي في وقف تنفيذ القرار مؤقتاً مشتقاً من سلطته بإلغائه وفرعاً منها ومردهما معاً وزن المحكمة للقرار بميزان المشروعية (الطماوي، 2015).

وساند الفقه الإداري الاجتهاد القضائي لتوضيح وتحديد بعض القرارات التي يتوافر في طلب وقف تنفيذها ركن الاستعجال والحالات التي ينتفي فيها هذا الركن (عطية، 1998)، ومن هذه القرارات التي يتوافر في طلب وقف تنفيذها ركن الاستعجال:

القرارات التي تمس الحريات والحقوق التي كفلها الدستور، والقرارات التي تمس مورد الرزق، والقرارات التي تمس سمعة شخص، والقرارات التي تمس المستقبل العلمي، والقرارات المتعلقة بشغل منصب موقوف بفترة زمنية محددة.

أما الحالات التي ينتفي فيها ركن الاستعجال فهي: زوال النتائج التي يتعذر تداركها أثناء الفصل في الطلب، وتنفيذ القرار المطعون فيه، والقرارات التي تمس حقوق مادية (عطية، 1998).

ومن المعايير التي رسّختها محكمة القضاء الإداري المصرية وهي بصدد فصل دعوى وقف تنفيذ قرار تحديد اقامة، انطلاقاً من تصور عام ضمنتها في حيثيات حكماها, أن الاستعجال يقوم على معايير ثلاثة لما يعتبر مستعجلاً من عدمه وهي: ألا تتأذى المصلحة العامة ايذاءً شديداً من وقف التنفيذ، وأن يتأذى طالب وقف التنفيذ ايذاءً شديداً في عمله وفي حياته الخاصة، والاّ يكون بإمكان طالب الوقف دفع النتائج الضارة التي تترتب على استمرار تنفيذ القرار بالوسائل القانونية المقررة (ابو العينين، 1996).

واستقرت احكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1701 لسنة 46 ق.ع جلسة 2002/7/2 على توافر قرينة قانونية تدل على حالة الاستعجال دائماً في القرار الذي يتضمن أي مساس أو انتقاص لحق من الحقوق الدستورية.

وأما في القضاء الإداري الأردني وبالرغم من السند التشريعي إلا أن أحكامه تسير على نهج واحد يتمثل في إقرارها لوقف التنفيذ أو رفضه دون مناقشة شروطه، ومبادئه وأحكامه، والمعايير التي يستند اليها القاضي الإداري للبحث في توافر شرط الاستعجال(العلوان، 2015)، وكل ما تفعله هو تكرار النص القانوني الوارد في المادة(6/أ) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

ومن أحكام المحكمة الإدارية ما قضت به في الحكم رقم 381 لسنة 2019 تاريخ 2019/9/29 بقولها:" فإننا نجد وبالرجوع إلى المادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري رقم (27 لسنة 2014) أن مناط اختصاص المحكمة الإدارية كمحكمة أمور مستعجلة، توافر الشروط المنصوص عليها في هذه المادة:

1. أن تكون المسألة من المسائل التي يخشى عليها فوات الوقت.
2. أن يؤدي تنفيذ القرار المطعون فيه إلى نتائج يصعب تداركها.
3. أن يكون الطلب المستعجل بشأن طعن أو دعوى داخلة ضمن اختصاص المحكمة الإدارية.

ولما كان هذا الطلب مقدم لدى محكمتنا تبعا للدعوى الإدارية رقم (381/2019) فان محكمتنا تعتبر مختصة في نظره وعليه،،، وحيث أن القضاء المستعجل يتطلب توافر الشروط المشار اليها أعلاه وهي أن يكون هناك خطر حقيقي محدق بالحق المراد المحافظة عليه والذي يستلزم درؤه بسرعة دون تأخير أو تأجيل، وأن يؤدي تنفيذ القرار المطعون فيه إلى نتائج يصعب تداركها، وأن لايمس القرار المستعجل موضوع الدعوى. وبفحص ظاهر البينة المقدمة في الطلب فإننا نجد أن شروط الطلب متوافرة فتقرر المحكمة وقف تنفيذ قرار اعلان الاضراب المفتوح مؤقتا إلى حين البت في الدعوى".

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في الحكم رقم 2 لسنة 2022 تاريخ 2022/1/4 بقولها:" باستعراض الأوراق يتبيّن أن شرط وقف تنفيذ القرار الإداري (المشكو منه) محل الطعن غير متوافر وفقاً لأحكام المادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 والتي تنص على (تختص المحكمة الإدارية ..... بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذ رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها) مما يتعين عليه رد الطلب".

المطلب الثاني: الاثار المترتبة على ارتباط شرط الاستعجال بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري وطلب إلغائه.

تكمن أهمية شرط الاستعجال في تقرير القضاء رفض كل طلب بوقف التنفيذ لا يتوافر فيه شرط الاستعجال، وبناءً عليه، إن الاثار المترتبة على تطبيق شرط الاستعجال وقبوله هي ذاتها الاثار المترتبة على قبول أو رفض طلب وقف التنفيذ، حسب ما تكونت القناعة لدى القاضي الاداري أن هذه الحالة تمثل حالة يتعذر تدارك نتائجها، ذلك أن قبول طلب الوقف قائم على قبول حالة الاستعجال فيه، فشرط الاستعجال هو الذي يربط بين طلب وقف التنفيذ وفكرة الاستعجال(بسيوني، 2007)، لذلك يشترط لقبول طلب وقف التنفيذ أن تكون الإدارة لم تنفذ قرارها بعد، فإذا نفذته لم يعد الطلب ذا موضوع ويتعين رفضه موضوعاً (الطماوي، 2015).

وكذلك لا يستطيع القاضي النظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، إذا حال دون نظره ابتداءً في طلب الإلغاء مانع قبول، كغياب المصلحة أو فوات الميعاد أو عدم التظلم مسبقاً من القرار إذا كان التظلم وجوبياً، إذ ينسحب عدم القبول هنا في الوقت نفسه تلقائياً على طلب الوقف(عكاشة، 2010).

يضاف لما تقدم، لا يستطيع القاضي النظر في طلب وقف التنفيذ في حال عدم بقاء طلب الإلغاء قائماً، إذ تنقضي الخصومة في طلب وقف التنفيذ تلقائياً بانقضاء خصومة الإلغاء لأي سبب، كحالة تنازل المدعي عن طلب الإلغاء، أيضاً، فإن ذلك

يستتبع التنازل عن طلب وقف التنفيذ وينسحب عليه، وكذلك في حالة زوال محل الخصومة كما في حالة إلغاء القرار أو سحبه من الإدارة، أو اسقاط الدعوى، وهذا ما يتضح من نص المادة(6/ د) من قانون القضاء الاداري الاردني: "إذا اسقطت الدعوى وفقاً لأحكام هذا القانون وكان قد صدر فيها قرار في طلب مستعجل ولم تجدد وفقاً لإحكام هذا القانون يعتبر قرار وقف التنفيذ في هذه الحالة ملغى حكماً".

يضاف لما تقدم، لا يستطيع القاضي النظر في طلب وقف التنفيذ إذا كان القرار محل طلب وقف التنفيذ والإلغاء من القرارات غير القابلة للإلغاء أو إذا كان القرار مستنداً إلى عقد إداري باستثناء القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد.

وأخيراً أن وقف التنفيذ وان كان يتم بحكم، إلا انه اجراءً وقتياً يظل معلق على نتيجة الحكم بطلب الالغاء, فيزول كل اثر للحكم اذا رفضت الدعوى موضوعياً ويصبح غير ذي موضوع اذا حكم بالغاء القرار الإداري (الطماوي، 2015).

يرى الباحث إلى أن انتفاء وصف الاستعجال على القرار الإداري يترتب عليه الحكم برفض طلب وقف التنفيذ، ولا ينسحب ذلك على دعوى الإلغاء بل يستمر القاضي بنظرها، وأن انقضاء حالة الضرورة من وراء النفاذ يزيل الحاجة لإستمرار الحكم بوقف التنفيذ، كما لو حكم بوقف تنفيذ قرار إداري يقضي بهدم موقع أثري، فقامت الإدارة بترميمه وإدراجه في قائمة الآثار التاريخية، فترتب عليه أن قرار وقف الهدم المطعون فيه في هذه الحالة اصبح ليس ضرورياً.

المطلب الثالث: حالة لزوم ارتباط شرطي الاستعجال والجدية في طلب وقف التنفيذ

نظمت التشريعات قبول طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية بتوفر شروط موضوعية مجتمعة معاً هي: شرط الاستعجال (تعذر تدارك نتائج القرار الإداري)، وشرط الجدية (المشروعية)، كما دأب القضاء الإداري على الفصل في طلبات وقف التنفيذ باشتراط توافر الشرطين معاً.

وعليه إن هذا الارتباط، هو ارتباط لزوم؛ بمعنى أنه لا يقضى بوقف التنفيذ إلا إذا اجتمع في الطلب شرطي الاستعجال والجدية معاً، على الرغم من أن القضاء الإداري هو المصدر المباشر للشروط الموضوعية للوقف والذي استوجب اجتماعهما معاً قبل أن تقنن بالنصوص (عبد الباسط، 1997).

وأشارت أحكام القضاء الإداري المصري صراحةً إلى ذلك، فقضت محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم 1288 لسنة 21 ق جلسة 1968/02/06 أنه: "لا يغني للحكم بوقف التنفيذ توافر أحد الركنين دون توافر الآخر، بل يتعين لذلك توافر الركنين

معاً"، وأكدته في الطعن رقم 1982 لسنة 3 ق جلسة 1988/12/10 بقولها: "يتعين لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه...توافر ركني الجدية والاستعجال معاً، بحيث أنه إذا انقضى أحدهما، تعين الحكم برفض طلب وقف التنفيذ".

ومما تقدم يرى الباحث أنه ينتفي مناط وقف التنفيذ بغير حاجة للبحث في الشرط الآخر، بحيث انتفى شرط الاستعجال، تعين رفض طلب الوقف، دون ما حاجة إلى استظهار جدية، والعكس صحيح، فما دام قد انتفى أحد الشروط، لم تعد هناك قيمة لوجود الشرط الآخر، والبحث في مدى وجوده.

وتعقيباً على ما تقدم، إلا أنه إستثناءً يرى جانب من الفقه أنه يجوز الاكتفاء بتوافر شرط الاستعجال للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، دون البحث في مدى توافر ركن الجدية (عبد الباسط، 1997)، إذا كان الضرر الناتج عن تنفيذ القرار وشيك الوقوع، لدرجة لا يتسع للمحكمة معها الوقت لبحث في مدى مشروعيته للتأكد من جدية الطلب، فللقاضي في هذه الحالة، أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، إستناداً إلى ركن الاستعجال بمفرده، منه لدفع الضرر المحتمل وتمسكاً بإجراء وقتي يتمثل في وقف تنفيذ القرار(خليفة، 1999).

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الشأن بالطعن رقم 947 لسنة 18ق جلسة 1964/06/09 بقولها: "أن تراخي جهة الإدارة في البت في موضوع تأدية نجل المدعي لامتحان الثانوية العامة هذا العام، إلى وقت وشيك قبل حلول موعد الامتحان بأيام معدودة، لا يترك أمام المحكمة إلا ميعاداً ضيقاً لا يتسع لتمكينها من بحث عناصر مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه"، ومع ذلك فإن الطرح السابق لم يعد له أي إعتبار، لأن القضاء بوقف التنفيذ يستلزم حكماً توافر شرطي الاستعجال وجدية الطلب معاً".

كذلك تجدر الإشارة إلى وجود طرح آخر يتعلق بشرط المصلحة العامة، أو عدم وجود وسيلة أخرى لحماية مصالح طالب الوقف، الذي أُسس على أساس المصلحة العامة التي لا يمكن تجاهلها، ما دام وقف التنفيذ يهدف إلى إيجاد التوازن المفقود بين المصالح العامة والخاصة (خليفة، 1999).

كذلك هذا الطرح لم يعد له أي إعتبار لعدة أمور أهمها: أن المصلحة العامة لا تكفي للقضاء بوقف التنفيذ، فلا بد من أن تتوافر في الطلب المقدم شروط مجتمعة معاً، بل يجب ألا يكون لوقف التنفيذ تأثير سلبي على المصلحة العامة، فإذا كان وقف التنفيذ، كنظام استثنائي، قصد به تحقيق توازن بين مصلحة الإدارة في نفاذ القرارات فور صدورها وبين مصلحة الأفراد المعنيين

كتوقي أضرار تصيبهم من جراء هذا التنفيذ، فيتعين ألا يكون في القضاء به، إهداراً للمصلحة العامة، والتي يكون تحقيقها هو غاية العمل الإداري بمعناه الشامل، فالقاعدة في هذا الشأن، أنه إذا ما تعارضت المصلحة العامة للدولة، التي هي مصلحة مجموع الأفراد، مع المصلحة الخاصة للمواطن، والتي يحققها وقف تنفيذ القرار الإداري، يجب ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وبالتالي الحكم بعدم قبول طلب وقف التنفيذ (خليفة، 1999).

وكذلك تختلط المصلحة مع شرط الضرر وأشار القضاء الإداري إلى أنه لا يتطلب توافر الضرر فقط، وإنما أن يكون من شأنه حمل اعتداء على المصلحة العامة (بسيوني، 2007).

وبالرغم من الإقبال الذي وجدته فكرة المصلحة العامة في العديد من القرارات القضائية إلا أن هذا الاتجاه وجد أمامه معارضي (بسيوني، 2007)، والحقيقة أن هذا الشرط لم يأت به المشرع، و لم يأت به الفقه، كما أن أحكام القضاء الإداري لم تستند عليه (عبد الباسط، 1997).

وأكد القضاء الإداري الأردني في العديد من أحكامه ومنها حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 2015/70 تاريخ 2015/4/9 على أن قبول طلب وقف التنفيذ يستلزم حكماً توافر شرطي الاستعجال وجدية الطلب معاً، ذلك من مقتضى الطابع الاستثنائي لنظام الوقف الذي يستتبع تضييق نطاقه بقدر الضرورة المستدعية خروجاً على الأصل العام في الأثر غير الواقف للطعن، وتحقيقاً للتوازن الواجب بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، لأن تعذر تدارك نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه (شرط الاستعجال) المعتد به في تقرير الوقف أساس الخشية منه بالتحديد رجحان زوال هذا القرار (شرط الجدية) واعتباره كأن لم يكن من تاريخ صدوره.

وبناءً على ما تقدم، يرى الباحث في أن لزوم اجتماع الشرطين معاً على هذا النحو لا يجعل لتقدم أيهما على الآخر في القضاء أي أهمية عملية، فلا يعني ذلك تدرجاً في الأهمية، وإن معناه أنه المدخل المباشر إلى طريق الوقف فقط، ولكن في النهاية لا انعكاس للتقدم أو التأخر على درجة أهمية كل من الشرطين، ولا أهمية لعملية للترتيب ما دام الوقف لا يمكن أن يقرر إلا بكليهما معاً.

المطلب الرابع: موقف القضاء الاردني والقضاء المقارن من شرط الاستعجال

كما ذكرنا سابقاً إن وجه الاستعجال المبرر في طلب وقف التنفيذ وفقاً للقانون هو أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج

يتعذر تداركها، لذلك افترض القضاء الإداري أن احتمال هذا الخطر يكون متلازماً زمنياً بصفة دائمة مع القرار ذاته من يوم صدوره تبعاً لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر، ونتيجة لأن الامر بوقف التنفيذ مسألة تقديرية للقاضي الاداري وقد وجد حالات عديدة تم الحكم فيها بوقف التنفيذ, وفي المقابل هناك حالات اخرى رفض فيها القضاء الاداري الامر بوقف التنفيذ.

❖ **مسألة تقدير الاستعجال في طلب وقف التنفيذ من قبل القاضي الإداري وتطبيقاته**

إن تقرير توافر الاستعجال في طلب وقف التنفيذ، بما يؤدي إليه تنفيذ القرار من إحداث نتائج يتعذر تداركها، أمر متروك تقديره للقاضي في ضوء وقائع وظروف وملابسات الدعوى، وموقف المدعي نفسه من توقي تلك النتائج بوسائل مشروعة مباحة، فلا يتوافر الاستعجال إذا كان بإمكان الطاعن توقي النتائج التي يتعذر تداركها، والتي من شأن تنفيذ القرار إحداثها بواسطة الوسائل المقبولة العادية لهذا الطلب لا يعدو أن يكون طعناً في القرار المطلوب إلغاؤه(عكاشة، 2010).

إن التشدد هذا في قبول طلبات وقف التنفيذ، يرجع مرده إلى طبيعة إجراء وقف التنفيذ، باعتباره استثناء على الأصل، و المتمثل في الطابع التنفيذي للقرارات الإدارية منذ صدورها، وعليه فإن إعمال الاستثناء، لا يكون إلا في أضيق الحدود، وفي إطار ما يتمتع به القاضي من سلطة تقديرية فيما يتعلق بمدى توافر ركن الاستعجال، قد يتخذ القضاء الإداري من استمرار نفاذ القرار الإداري لفترة طويلة من الزمن، قرينة على أن النتائج المترتبة عليه، ليست من تلك التي يتعذر تداركها، و أن طول الفترة الزمنية التي يتحقق منها شرط الاستعجال، والخطر العاجل، مسألة تقديرية للقاضي، يتحسسها بخبرته حسب ظروف كل حالة على حدة.

هذا وقد نص المشرع المصري على هذا الأمر صراحة حيث نصت المادة (49) من قانون مجلس الدولة على أنه:"يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها" والمشرع حين خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، إنما استهدف توقي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذ هذه القرارات، مع الحرص في ذات الوقت على مبدأ قابلية القرارات الإدارية للتنفيذ رغم الطعن فيها بالإلغاء (خليفة، 1999).

والقول أن دور القاضي حاسم في المسألة، ومسؤوليته كبيرة في إحداث التوازن بين مصلحة الأفراد، والمصلحة العامة التي صدر القرار الإداري من أجلها، و هو الأصل لذلك فإن تقدير الإستعجال يتم على أساس كل حالة على حدى بمراعاة الوقائع

والظروف، إذ يختلف تقدير الإستعجال من قضية لأخرى لإختلاف الظرف المحيطه بكل قضية بكل قضية حتى ولو كان القرار أو التصرف مصدر الإعتداء واحد في هذه القضايا، ومع ذلك فإن شرط الإستعجال يحتل أهمية خاصة في أحكام القضاء الإداري بوصفه الشرط الموضوعي الأول الذي يسوغ الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه لتدارك ما قد يترتب على تنفيذه من أضرار (بسيوني، 2007).

وقد أيدته المحكمة الإدارية العليا الإردنية في العديد من أحكامها إذ تكتفي في حالة تأكيدها للقرار الصادر عن المحكمة الإدارية بخصوص وقف التنفيذ بتصديق قرار وقف التنفيذ المطعون فيه أمامها بعد رفض الطعن المقدم أمامها، فرددت في أحكامها " من استقراء نص المادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 يتبين أنها اشترطت لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً أن ترى المحكمة أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركه، فاذا وجدت ذلك في طلب وقف تنفيذ القرار ذلك حكمت بالقبول وإن لم تجد ردت الطعن".

ومما تقدم نلاحظ أن معيار تعذر تدارك النتائج في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية، هو معيار مزدوج، لا تعمل آثاره باتجاه وحيد ناحية المصالح الخاصة، وإنما من زاوية المصلحة العامة، والأساس الذي يرتكز عليه هذا الاتجاه، يكمن في مبدأ علو المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وتقتضى المصلحة العامة وجوب التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، لان فرصة الطاعن ليحصل على حكم بالوقف، تكون أكبر إذا كان من شأن تنفيذ القرار الإداري تعريض المصلحة العامة للخطر، وعلى عكس ذلك، يمكن أن يكون مآل طلب وقف التنفيذ، هو استناد القاضي إلى اعتبارات المصلحة العامة (منير، 1988).

❖ **تسبيب وتعليل الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية لتوافر شرط الاستعجال**

بمطالعة الاحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري الأردني نجد أن سياسته سارت نحو عدم تسبيب وتعليل الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية فحالت دون إمكانية تحديد واستخلاص المفهوم القضائي بخصوص تحديد مفهوم شرط الاستعجال وكيفية تطبيقه على القرارات الإدارية والمبادئ والأسس التي يعتمدها في تقرير توافر شرط الاستعجال من عدمه، كما حالت أيضاً دون تحديد مسألة تقدير الإستعجال وتوافرها في طلب وقف التنفيذ وكيفية استخلاصها وتحديد مفهوم ترجيح الإلغاء من عدمه.

ونلاحظ أنه تنظر المحكمة الإدارية العليا الإدارية في الطعن بطلب وقف التنفيذ تدقيقاً، ويرد في أحكامها ومنها الحكم رقم

2016/115 تاريخ 2016/3/9 عبارة: "وباستعراض ظاهر المستندات المقدمة لغايات طلب وقف التنفيذ فلا نجد فيها ما يبرر الإستجابة لطلب المستدعي، وحيث انتهت المحكمة الإدارية لهذه النتيجة فقد جاء قرارها في محله مما يتعين معه رد أسباب الطعن.

وذلك بخلاف سياسة مجلس الدولة الفرنسي والمصري في هذا الخصوص، إذ يقوم مجلس الدولة في كل من فرنسا ومصر بتسبيب الحكم الصادر بوقف التنفيذ سواء أكان صادراً بقبول طلب وقف التنفيذ أم برفضه مبيناً موقفه من توافر الشروط الموضوعية في طلب وقف التنفيذ في كل دعوى على حدة في ضوء المبادئ التي أرساها مجلس الدولة في فرنسا ومصر بخصوص شروط الحكم بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بحيث جاءت هذه المبادئ كثمرة لالتزام مجلس الدولة الفرنسي والمصري بتسبيب الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ(بسيوني، 2007).

كما أن لهذه السياسة القضائية فائدة تكمن في الحد من طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية على الرغم من مشروعيتها الظاهرة لما في ذلك من تأثير سلبي في فاعلية نشاط الإدارة حال ممارستها بواسطة هذه القرارات هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية، فإن سياسة القضاء الإداري الأردني بعدم تسبيب وتعليل الأحكام الصادرة بخصوص وقف تنفيذ القرارات الإدارية كان من شأنها التقليل من تقرير المبادئ القضائية للاحكام لحالة شرط الاستعجال.

ويكون شرط الاستعجال قائماً وملحاً في مجال القرارات التأديبية الخاصة بطلبة الجامعات فجاء في حيثيات حكم محكمة القضاء الاداري المصرية في الطعن رقم 2398 لسنة 38ق تاريخ 1984/5/22، وخاصة في الحالات التي تكون العقوبة التأديبية فيها فصل الطالب لمدة فصل دراسي واحد او فصل نهائي، حيث يترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها، وذلك بالنظر لقرب بداية الامتحانات نهاية الفصل، ولأن الاستمرار في مثل هذا الوضع يستغرق وقتاً طويلاً يفوت على الطالب المدعي فرصة دخول الامتحانات (كنعان، 2009).

أما الصورة العامة التي تعامل بها القضاء الإداري المصري عند النظر في طلبات الاستعجال التي تستدعي وقف تنفيذ القرار الاداري من عدمه، هي ان للقاضي مطلق الحرية للحكم بوجود حالة استعجال ام لا، وكيف ان القاضي يملك القيام بالفصل بناءً على الحالة المعروضة امامه ليقوم بالموازنة ما بين الصالح العام باعتبار أن قرار الادارة يتسم بقرينة السلامة والمشروعية

وان قرارتها تخلق لتنفذ، وبين مصلحة الافراد ومدى تعرضهم للضرر المحدق جراء التنفيذ بنتائج يتعذر تداركها (بسيوني، 2007).

ومن تطبيقات وقف التنفيذ ما ورد من أحكام القضاء الاداري في القرارات التي تتتضمن أي مساس أو انتقاص لحق من الحقوق الدستورية أو هدم العقار أو إصدار ترخيص بناء، فجاء في حكم المحكمة الادارية العليا المصرية رقم 11723 لسنة 49 ق جلسة 2014/8/31 على أنه: "لايجوز الحكم بوقف التنفيذ اذا كان يترتب على الحكم بوقف التنفيذ نتائج يتعذر تداركها أو يتعذر اعادة الحال الى ماكان عليه عند الفصل في الموضوع ، بأن يترتب على القضاء وقف التنفيذ إفراغ الدعوى الموضوعية من مضمونها بزوال القرار المطعون فيه أو محله بحيث يستحيل على المحكمة لدى الفصل في الموضوع أن تقضي برفض طلب الالغاء – اي تقرير مشروعية القرار – لاستحالة تدارك ماسيتم نتيجة تنفيذ هذا الحكم.

وأخيراً، يرى الباحث أن شرط الاستعجال المبرر لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو أن يقوم في كل حالة يؤدي تنفيذ هذا القرار فيها في الفترة ما بين الطعن بإلغائه والفصل في الدعوى إلى نتائج قد يتعذر تداركها فيما لو قضي بإلغاء القرار، بمعنى أنه لن يتسنى للحكم الصادر بالإلغاء إعمال أثره في إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المقضي بإلغائه.

النتائج:

بعد الانتهاء من هذه الدراسة التي تناولت شرط الاستعجال وشروطه وموقف القضاء الإداري من توافره في طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية، تم التوصل الى عدد من النتائج، ومن أهمها:

1. الاصل العام أن قرارت الادارة نافذة بحق من صدرت بحقهم باعتبارها تتسم بالمشروعية وبقرينه السلامة، الا اذا ثبت خلاف ذلك، وللمتضرر منها رفع دعوى الالغاء أمام القضاء، لكن استثناء هنالك حالات يخشى الطاعن معها حدوث ضرر جراء تنفيذ القرار الاداري بحقه، وبالتالي حدوث نتائج للتنفيذ يتعذر تداركها اذا ما استمرت الادارة بتنفيذ قرارها، فيملك الطاعن تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الاداري اذا ما اثبت توافر حالة الاستعجال فيه.
2. ترك المشرع الاردني امر تحديد وتقدير وجود حالة استعجال من عدمه الى القاضي الاداري، وجعل هذه الصلاحية التقديرية حسب قناعته فيما يتعلق بقبول شرط الاستعجال من عدمه.

3. لم يذكر المشرع الاردني شرط الجدية بصريح العبارة، لكن قضى به القضاء الإداري، وبالتالي يدعم فكرة الاستغناء عنه كشرط موضوعي، والاكتفاء بتوفر حالة الاستعجال في الحالات التي تعذر تدارك نتائج تنفيذ القرار الاداري.

التوصيات :

1. نتمنى على المشرع الاردني تحديد المعايير التي يجب على القاضي الاداري التقيد بها عند النظر في حالة الاستعجال لعدم وجود نص يحكم صلاحية القاضي التقديرية في القضاء بوجود حالة استعجال أم لا في طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية، للوصول للحكم بوقف التنفيذ من عدمه.
2. نتمنى على المشرع الاردني النص على بعض أنواع القرارات التي تتطلب وقف تنفيذ القرار الاداري بصورة تتطلب الاستعجال الذي يتعذر معه تدارك النتائج المترتبة على الاستمرار بتنفيذ القرار الاداري لحين البت في دعوى الالغاء.
3. نتمنى على قضائنا الإداري تسبيب الاحكام وتعليلها للوقوف على تحديد مفهموم شرط الاستعجال وحالاته وخصائصه.

المراجع

إسماعيل، خميس.(1993). دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري. ط1. دار الطباعة الحديثة.

بسيوني، عبد الغني.(2007). وقف تنفيذ القرار الاداري في احكام القضاء الاداري. الاسكندرية. دار الوفاء.

الجبوري، ماهر.(1999). القرار الإداري، بغداد. دار الحكمة.

جمال الدين.سامي.(2004).الدعاوي الإدارية "دعوى إلغاء القرارات الإدارية، دعاوى التسوية".الاسكندرية. منشأة المعارف.

الجمل, يحيى.(1986). القضاء الاداري. القاهرة. دار النهضة العربية.

الزعبي, خالد.(1999). القرار الاداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة. ط2. عمان. دار الثقافة.

الشيخ، عصمت.(2006). جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد. القاهرة. دار النهضة العربية.

شيهوب، مسعود.(2005). المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص. ط3. ج3. الجزائر.

الطماوي، سليمان.(2015). القضاء الاداري، قضاء الالغاء. ط1. ك1. القاهرة. دار الفكر العربي.

عبد الباسط، محمد.(1997). وقف تنفيذ القرار الاداري. ط1. الاسكندرية. دار الفكر الجامعي.

عطية، حمدي.(2018). الوسيط في القضاء الإداري، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض. ج2. الأسكندرية. دار الكتب والدراسات العربية.

عطية، محمد.(1999).الطلبات المستعجلة امام محاكم مجلس الدولة. ط2. الاسكندرية. منشأة المعارف.

عكاشة. حمدي. (2010). موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات. ج3. الاسكندرية. منشأة المعارف.

العلوان، علي.(2015)، الاشكاليات القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري، دراسة مقارنة. بحث منشور. مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية. مج(15). ع(2).

عمر، أحمد.(2008). معجم اللغة العربية المعاصرة. ط1. مج1. القاهرة. عالم الكتب.

ابو العينين, محمد.(1996). دعوى الالغاء امام القضاء الاداري, ك1. الاسكندرية. منشأة المعارف.

الفلاح، محمد. (2017).أحكام القضاء الإداري. ط1. الأسكندرية. دار الفكر الجامعي.

فهمي. مصطفى.(2012). القضاء الاداري. ط1. مصر. دار المطبوعات الجامعية.

كنعان , نواف .(2009) القضاء الاداري. ط1. عمان. دار الثقافة.

منير، محمد.(1988). قضاء الأمور الإدارية المستعجلة. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. مصر. جامعة عين شمس.

ابن منظور. محمد.(1970). لسان العرب. بيروت. دار لسان العرب.

References

Abdel Basset, M.(1997). Suspension of the implementation of the administrative decision. E1. Alexandria. University Thought House.

Abou El-Enein, M.(1996). Case for cancellation before the Administrative Court, Section 1. Alexandria. Knowledge facility.

Akasha. H.(2010). Encyclopedia of Administrative Pleadings and Evidence. C3. Alexandria. Knowledge facility.

Al-Falah, M. (2017). Administrative Judiciary Provisions. E1. Alexandria. University Thought House.

Al-Jamal, Y.(1986). Administrative judiciary. Cairo. Arab Renaissance House.

Al-Jubouri, M.(1999). Administrative decision, Baghdad. Dar al-Hikma.

Al-Tamawy, S. (2015). Administrative judiciary, annulment judiciary. E1. K1. Cairo. Arab Thought House.

Alwan, A.(2015), the legal problems of stopping the implementation of the administrative decision, a comparative study. Published research. Zarqa Journal for Research and Human Studies. Mug(15). p (2).

Al-Zoubi, K.(1999). Administrative decision between theory and practice, a comparative study. E2. Oman. House of Culture.

Attia, H. (2018). The mediator in the administrative judiciary, the annulment judiciary and the compensation judiciary. C2. Alexandria. House of books and Arab studies.

Attia, M. (1999). Urgent applications before the courts of the State Council. E2. Alexandria. Knowledge facility.

Bassiouni, A.(2007).Suspension of the implementation of the administrative decision in the provisions of the administrative judiciary. Alexandria. House of fulfillment.

Chihoub, M. (2005). General principles of administrative disputes, jurisdiction theory. E3. C3. Algeria.

Ibn Manzoor. M. (1970). Arabes Tong. Beirut. Lisan Al Arab House.

Ismail, Kh. (1993). Cancellation action and suspension of the implementation of the administrative decision. E1. Modern Printing House.

Jamal Al-Din. S. (2004). Administrative lawsuits, “alawsuit to cancel administrative decisions, settlement lawsuits.” Alexandria. Knowledge facility.

Kanaan, N. (2009) Administrative Judiciary. E1. Oman. House of Culture.

Mounir, M.(1988). Dealing with urgent administrative matters. Ph.D. collage of rights. Egypt. Ain-Shams University.

Muneer. M. (2012). Administrative judiciary. E1. Egypt. University Shames.

Omar, A.(2008). Lexicon of Contemporary Arabic Language, E1.VO1. Cairo. The world of books.

Sheikh, E. (2006). The feasibility of the system of stopping the implementation of administrative decisions in achieving the required balance between management and individuals. Cairo. Arab Renaissance House.