

مجلة الحقوق

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

سلطة القاضي الإداري في تقدير الضرر الموجب لوقف تنفيذ القرار الإداري

الأستاذ الدكتور / عمر عبدالرحمن البوريني



جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

العدد ١ - السنة ٤٨

رمضان ١٤٤٥ هـ - مارس ٢٠٢٤ م

سلطة القاضي الإداري في تقدير الضرر الموجب لوقف تنفيذ القرار الإداري

الأستاذ الدكتور / عمر عبدالرحمن البوريني*

ملخص:

الأهداف: في بعض الأحيان يترتب على قيام السلطة الإدارية بتنفيذ قراراتها أضرار بالأفراد يصعب تداركها مستقبلاً، مما يعني ضرورة إخضاع تلك التصرفات لرقابة القضاء الإداري، تفادياً لذلك. وعملاً بالأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء، ولطول إجراءات التقاضي بخصوصها قد يؤدي ذلك إلى ضياع الحق المراد حمايته، أو يترتب على ذلك أضرار يصعب تداركها مستقبلاً إذا ما قامت الإدارة بتنفيذ قراراتها، الأمر الذي جعل المشرع يضع إجراءات تقاضي استثنائية إلى جانب الإجراءات العادية، تهدف إلى تفادي تلك الأضرار وبشكل عاجل ضمن ضوابط أساسية؛ أهمها وجود أضرار لا يمكن تداركها، وأن يكون هناك جدية في طلب وقف التنفيذ، حيث يقوم القاضي الإداري بإعمال صلاحياته التقديرية لبحث ذلك بما يتوافق مع الأساس الذي يقوم عليه نظام وقف تنفيذ القرار الإداري والمتمثل بالتوافق بين ضرورة تنفيذ السلطة الإدارية لقراراتها خدمة للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد، وذلك بعدم تضررهم من تنفيذ الإدارة لقراراتها.

الكلمات المفتاحية: القضاء المستعجل، الجدية، الضرر، القضاء الإداري، وقف

التنفيذ.

مقدمة:

يعتبر القرار الإداري من أهم الوسائل التي تستخدمها السلطة الإدارية لممارسة نشاطاتها تحقيقاً للمصلحة العامة، إذ يتمتع بالإنفاذ عند صدوره كما يتمتع بقرينة الصحة إلى أن يثبت العكس بحكم قضائي. وتعد الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية من أهم الضمانات التي تؤدي إلى حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، من خلال

* أستاذ القانون الإداري - المعهد العالي للقضاء / جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية / الرياض.
الإيميل: Bouriniomar@yahoo.com

- تُسَلَّم البحث في: ٢٠/١١/٢٠١٩، أُجيز للنشر في: ٢٨/٦/٢٠٢٠.

التأكيد على مشروعية أعمال الإدارة، وإلغاء تصرفاتها المتصفة بالتعسف أو التي تجانب تحقيق المصلحة العامة. إلا أنه قد ينطوي على تنفيذ القرار الإداري بعض الأضرار التي تمس المخاطبين به يتعذر تداركها فيما بعد من حيث التعويض عنها، كما أن إجراءات الطعن بإلغاء قرارات الإدارة تستغرق الكثير من الوقت؛ حيث إن الحكم القضائي لا يصدر إلا بعد اتباع إجراءات قضائية محددة، وبعد استنفاد مدد التظلم الإداري؛ ولعدم توافر هذه الدعوى على الأثر الواقف للقرار الإداري، مما يعني أن البدء بإجراءاتها لا يسعف الطاعن بتدارك الأضرار التي يمكن أن تلحق به من جراء تنفيذ السلطة الإدارية لقراراتها وحماية حقوقه، وفي سبيل حماية هذه الحقوق وفي الوقت المناسب، منح المشرع^(١) المتضررين من تنفيذ الإدارة لقراراتها سبيلاً لحماية حقوقهم – ودون الانتظار لحين صدور حكم من القضاء الإداري بإلغاء القرار – من خلال طلبهم بوقف تنفيذ الإدارة لقراراتها حين توافر الشروط اللازمة لذلك، وعلى وجه السرعة دون الانتظار لحين الفصل في موضوع الدعوى كاستثناء على مبدأ نفاذ القرارات الإدارية، وبما يتوافق مع امتيازات الإدارة بضرورة تنفيذ قراراتها، ومصصلحة الأفراد بضرورة حماية حقوقهم من تعسف السلطة الإدارية^(٢)

يقوم الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء^(٣) على ضرورة عدم المساس بتصرفات السلطة الإدارية وشلها بما يتناقض مع المصلحة العامة^(٤)، حيث يكون للسلطة الإدارية الخيار بين المضي قدماً في تنفيذ قرارها متحملة النتائج عن ذلك، أو التريث واستجلاء الأمر لحين صدور الحكم القضائي^(٥).

(١) على اعتبار أن القرار الإداري يتمتع بالقوة التنفيذية، مما يعني عدم الخروج على هذا المبدأ إلا بنص تشريعي، إذ نصت المادة (٢٨) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ على أنه: «لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك». كما نصت المادة (٤٨) من الأمر الصادر بتاريخ ٣١/٧/١٩٤٥ المنظم لمجلس الدولة الفرنسي على أنه: «لا يتوقف على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه». وفي مصر تنص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أنه: «لا يتوقف على رفع الطلب إلى المحكمة وقف القرار المطلوب إلغاؤه».

(٢) انظر بخصوص اعتبارات وجود نظام وقف التنفيذ: الدكتور محمد السناري، «نفاذ القرارات الإدارية»، دون ناشر وتاريخ، ص ٣٦١ وما بعدها.

(٣) لقد ظهر هذا المبدأ أول مرة في قانون مجلس الدولة الفرنسي لسنة ١٨٠٦. راجع بالخصوص: د. محمد فؤاد عبدالباسط، «وقف تنفيذ القرار الإداري»، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٩٥.

(٤) د. حسني سعد عبدالواحد، «تنفيذ أحكام القضاء الإداري»، الطبعة الأولى، دون تاريخ وناسر، ص ١٨٢.

(٥) إن الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء هو مبدأ مستقر في القضاء الإداري بشكل عام. راجع =

يقيناً إن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية يسهم في حماية حقوق الأفراد من تصرفات الإدارة، ويبث الطمأنينة لديهم من خلال تفادي الكثير من الأضرار التي قد تلحق بهم من تنفيذ السلطة الإدارية لقراراتها، والحماية القضائية العاجلة لحقوقهم؛ على اعتبار أن نظام وقف التنفيذ للقرارات الإدارية يمنح القاضي الإداري صلاحية وقف تنفيذ هذه الأخيرة قبل الفصل في موضوع الدعوى وعلى وجه السرعة، مما يؤدي إلى تفادي الأضرار التي يمكن أن تصيب الأفراد قبل صدور الحكم القضائي بالموضوع والتي يستحيل جبرها فيما بعد من حيث إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل التنفيذ، أو من خلال التعويض المادي أو العيني للمتضرر؛ كتوقيف أحد الأشخاص أو منعه من ممارسة مهنة أو من السفر أو بهدم منزل ذات طابع خاص^(٦).

وعطفاً على ما سبق فإن الأخذ بنظام الأثر غير الواقف للطعن بالقرار الإداري وبشكل مطلق سيؤدي إلى المساس بجوهر دعوى الإلغاء نفسها، ويحول حكم الإلغاء إلى حكم عديم الجدوى ومجرد من آثاره^(٧)، وعلى وجه التحديد إذا ما مضت السلطة الإدارية بتنفيذ قرارها دون انتظار حكم القضاء، خصوصاً إذا ما تعلق القرار الإداري بالحقوق الأساسية للأفراد كحق الملكية أو حق العمل أو حق السكن... الخ، كهدم منزل أو إغلاق منشأة تجارية، أو المنع من السفر، وباعتبار أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية هو إجراء استثنائي لا يتم اللجوء إليه إلا وفق شروط محددة احتراماً لخاصية التنفيذ المباشر لقرارات الإدارة، ولمبدأ الأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء^(٨)، إلا أنه يؤدي إلى الحد

د. عبدالغني بسيوني عبدالله، «وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري»، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠١، ص ١٤ وما بعدها. يتمثل أساس هذا المبدأ في الأردن بنص المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢ إذ تنص على أنه: «لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة العدل العليا وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه».

(٦) انظر: د عبدالقادر عدو «ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة»، دار هومة، الجزائر ٢٠١٠، ص ٧٣ وما بعدها.

(٧) بخصوص اعتبارات الأخذ بنظام الأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء، راجع الدكتور: محمد محمد عبداللطيف، «قانون القضاء الإداري»، الكتاب الثاني، ٢٠٠٢، دار النهضة العربية، ص ٣٥٤ وما بعدها. الدكتور حسني سعد عبدالواحد، مرجع سابق، ص ١٨٠ وما بعدها.

(٨) لا يختلف نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية عن نظام القضاء المستعجل في نطاق القضاء العادي أو نطاق القانون الخاص، حيث يمكن للخصوم استصدار أحكام مؤقتة دون المساس بأصل الحق عند توافر شروط الاستعجال في أية منازعة في نطاق هذا القضاء. راجع الدكتور: أحمد أبو الوفاء «المرافعات المدنية والتجارية»، الطبعة الرابعة عشرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٦، ص ٣٤٢.

من الآثار السلبية لمبدأ الأثر غير الواقف للطعن القضائي وفكرة تمتع القرار الإداري بالصفة التنفيذية، حيث يؤدي إلى تحقيق مصالح المتقاضين الشخصية وبالنتيجة المصلحة العامة. كما أن نظام وقف التنفيذ يؤدي بالنتيجة إلى الحد من تعسف الإدارة بتصرفاتها من حيث تعمدتها في بعض الأحيان إلى مخالفة النصوص القانونية لتحقيق مصالح ذاتية على حساب مصالح الأفراد المشروعة هذا من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي إلى الحد من التباطؤ القضائي في الفصل بالطعون القضائية المقدمة إليه، ويحول بالتالي إلى تفاذي العديد من الأضرار التي يمكن أن تمس حقوق الأفراد ولا يمكن تداركها وإعادة الحال إلى ما كان عليه في حالة إهمال الطلب المستعجل والانتظار لحين صدور حكم الإلغاء^(٩).

وعليه فإن دعوى وقف التنفيذ عبارة عن دعوى قضائية من حيث إجراءاتها، إلا أنها وباعتبارها متفرعة عن الدعوى الرئيسية (دعوى الإلغاء) ولتمتعها بالصفة الاستعجالية، فإنها تتصف ببعض الخصائص من حيث شروط قبولها وإجراءات الحكم فيها، وحتماً من حيث قصر وقتها^(١٠). وتتمثل شروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري بالشروط الشكلية والعامة من حيث ضرورة وجود قرار إداري متوفر على شروط الطعن بالإلغاء، وأن تكون هناك دعوى إلغاء تم رفعها أمام القضاء الإداري^(١١)، وأخرى

(٩) يعتبر الحكم بوقف التنفيذ إجراءً وقتياً يبقى معلقاً على نتيجة الحكم في طلب الإلغاء، مما يعني أنه يزول كل أثر لوقف التنفيذ إذا ما رفضت الدعوى موضوعياً، ويصبح غير ذي موضوع إذ ما حكم بإلغاء القرار الإداري هذا من جهة، ومن جهة أخرى فالحكم بوقف التنفيذ قد يرد على جميع آثار القرار المطلوب إلغاؤه، وقد ينصب على أثر محدد شأنه شأن حكم الإلغاء، كما يجوز أخيراً الطعن عليه استقلالاً أمام المحكمة. انظر: د. سليمان محمد الطماوي «القضاء الإداري»، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ١٠٠٠.

(١٠) انظر كلاً من: د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ١٠٠١ وما بعدها؛ د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق؛ ص ٨١ وما بعدها؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، «قضاء الأمور المستعجلة»، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٢٥ وما بعدها.

(١١) تنص الفقرة (أ) من المادة السابعة من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ على أنه: «تقام الدعوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى إلى سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

١. عدم الاختصاص .
٢. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها .
٣. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل .
٤. إساءة استعمال السلطة .
٥. عيب السبب .

موضوعية من حيث ضرورة وجود ضرر حال لا يمكن تداركه في حال تم الاستمرار بنظر دعوى الإلغاء، وأن تكون مشروعية القرار المراد وقف تنفيذه غير مؤكدة مما يضفي إلى طلب الوقف الجدية. وما يعنينا في هذه الدراسة هي الشروط الموضوعية وعلى وجه التحديد شرط الاستعجال من حيث ضرورة وجود ضرر لا يمكن تداركه ومدى تمتع القاضي الإداري بصلاحيات تقديرية بالخصوص بما يتوافق مع المصلحة العامة من جهة، ومصلحة الأفراد من جهة أخرى.

أهمية الدراسة

ترتبط أهمية الدراسة بأهمية القضاء المستعجل ذاته، من حيث إنه يقوم على حماية الأفراد من تصرفات الإدارة غير المشروعة والتي يمكن أن تلحق بهم أضراراً لا يمكن تداركها، وعلى اعتبار أن الشرط الجوهرى الذي يقوم عليه نظام وقف التنفيذ هو ضرورة وجود ضرر لا يمكن تداركه في حال تنفيذ السلطة الإدارية لقرارها، مما يعني أن مسؤولية القاضي الإداري تتمثل في تكييفه لهذا الشرط من خلال أعمال صلاحياته التقديرية دون الإضرار بمصالح الأفراد وحقوقهم من جهة، والمصلحة العامة من جهة أخرى، ومدى ضرورة ارتباط هذا الشرط بشرط عدم المشروعية أو الجدية في القرار المراد وقف تنفيذه.

مشكلة الدراسة

يهدف القضاء المستعجل في نطاق القضاء الإداري إلى استيثاق الأضرار التي يمكن أن تلحق بالغير من تصرفات الإدارة غير المشروعة وجبرها وفق شروط لا بد من توافرها ومنها شرط الاستعجال، مما يعني ضرورة تحديد نطاق ومدى صلاحية القاضي الإداري في تحديد شرط الاستعجال، وحدود ارتباطه بشرط الجدية، وفق ما يتمتع به من صلاحيات تقديرية من حيث بحثه الضرر المحقق لرافع الدعوى واستجلاء مدى توافر الجدية في الطلب، وبما يتوافق والمصلحة العامة من جهة، وحماية حقوق الأفراد من جهة أخرى.

أهداف الدراسة وتساؤلاتها

تهدف هذه الدراسة إلى تبيان ماهية الضرر المحقق الذي يصعب تداركه كشرط موضوعي أساسي يقوم عليه وقف تنفيذ القرار الإداري، من خلال الوقوف على تعريفه وأساسه القانوني وطبيعته القانونية. كما تهدف إلى تبيان صلاحيات القاضي الإداري

التقديرية بالخصوص من حيث مدى ضرورة الاكتفاء بهذا الشرط دون غيره كشرط الجدية، ودور المصلحة العامة، والحقوق الأساسية للأفراد في ذلك؛ مما يعني ضرورة الإجابة عن التساؤلات التالية:

- ما المقصود بشرط الاستعجال؟
 - ما مدى صلاحيات القاضي الإداري في إعمال صلاحياته التقديرية لتحديد شرط الاستعجال؟
 - ما مدى ارتباط شرط الاستعجال بشرط الجدية؟
 - ما هو دور المصلحة العامة في بلورة صلاحيات القاضي الإداري بالخصوص؟
- وتأسيساً على ما سبق سوف نتناول هذا الموضوع من خلال بحثين أساسيين: الأول نتناول فيه ماهية الاستعجال الموجب لوقف التنفيذ، والثاني نخصه لمدى صلاحية وسلطة القاضي الإداري في تقدير ملاءمة وقف تنفيذ القرار الإداري، معتمدين بذلك على تحليل النصوص القانونية واستقراء اجتهادات القضاء الإداري الأردني ومقارنته ببعض الأنظمة المقارنة كلما اقتضى سير الدراسة ذلك، على اعتبار أن هذه الإشكالية لم يتم تناولها وإبرازها من قبل الفقه الأردني؛ كأهم شرط من شروط طلب وقف التنفيذ، وإبراز دور القاضي الإداري التقديرية بالخصوص، ومدى ضرورة ربط هذا الشرط بشرط الجدية، مع إبراز المصلحة العامة في كل ذلك.

المبحث الأول: شرط الاستعجال في ضوء المشروعية الإدارية

يشكل شرط الاستعجال أو الضرر الذي لا يمكن تداركه جوهر وأساس طلب وقف تنفيذ القرار الإداري؛ حيث يتمتع القاضي الإداري بخصوصه بهامش من التقدير في إعمال سلطته التقديرية فيما إذا كانت هناك مبررات كافية لوقف تنفيذ القرار الإداري؛ مما يعني ضرورة الوقوف على تحديد مفهومه من حيث تعريفه وأساسه القانوني من جهة، ومن جهة أخرى معرفة مدى ضرورة ارتباطه بشرط الجدية أو المشروعية.

المطلب الأول: مفهوم شرط الاستعجال الموجب

لوقف تنفيذ القرار الإداري

الفرع الأول: تعريف شرط الاستعجال

يعتبر شرط الاستعجال أو الضرر الشرط الموضوعي الأهم الذي يقوم عليه طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، فهو مقدم على شرط الجدية أو المشروعية؛ إذ إنه

يبحث من قبل القاضي الإداري في المرحلة الأولى لنظره الدعوى^(١٢)؛ حيث يتمحور شرط الاستعجال بشكل أساسي حول نتائج من الصعب تداركها في الواقع من حيث صعوبة إزالة النتائج المترتبة عن آثار القرار الإداري عند تنفيذه.

وعليه فإن وضع تعريف شامل لحالة الاستعجال أو الضرر الذي لا يمكن تداركه؛ بحيث يكون ضابطاً للدعوى المستعجلة ليس بالسهولة بمكان؛ على اعتبار أن هذه الحالة متغيرة من زمان إلى آخر، فهي فكرة مرنة ومتغيرة تتغير حسب الظروف المحيطة بها، لارتباطها بشكل أساسي بالمصلحة العامة، وهذه الأخيرة بالأصل هي فكرة مرنة ومتغيرة^(١٣)، ذلك أن الاستعجال يقدر بكل حالة بقدرها ويختلف باختلاف الحالة المنظورة أمام القضاء^(١٤). وبالنظر إلى أحكام القضاء الإداري بالخصوص فإنه لم يحدد مفهوم الاستعجال سواء تحديد حالاته بشكل عام^(١٥)، وتحديد طبيعة وقف تنفيذ القرار من حيث إنه عبارة عن دعوى إثبات الحالة لا تعدو كونها إجراءً تحفظياً بصورة حالة مادية يتعذر إثباتها مستقبلاً صيانة للدليل المثبت للحق من خطر الضياع^(١٦). وبالنظر إلى الوضع في الأردن وعلى الرغم من عدم إيراد القضاء

(١٢) لقد دعا مجلس الدولة الفرنسي إلى الحكم بعدم وقف تنفيذ القرار الإداري على الرغم من توافر الأسباب الجدية للوقف. انظر بخصوص توجه مجلس الدولة الفرنسي: الدكتور موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، «الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري»، مجلة الشريعة والقانون، الصادرة عن كلية الحقوق جامعة الإمارات العربية، العدد الخامس عشر، ١٤٢٢هـ - ٢٠٠١، ص ٣٥٢.

(١٣) حول تحديد مفهوم المصلحة العامة. انظر: الدكتور عمر عبدالرحمن البوريني، «المصلحة العامة كمحدد لمشروعية العمل الإداري»، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية، السنة (٢١) العدد (٣٢). أكتوبر ٢٠٠٧.

(١٤) محكمة التمييز الأردنية بقرارها رقم ٤٣٠٣ لسنة ٢٠١٨ WWW.jba.qarark.com.

(١٥) قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بخصوص تحديد شرط الاستعجال أو الضرر بقولها: «... يتعين على القضاء الإداري ألا يوقف تنفيذ القرار الإداري عند قيام ركن الاستعجال؛ بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نتائج يتعذر تداركها، كأن يكون من شأن تنفيذ القرار حرمان الطالب من فرصة أداء الامتحان لو كان له حق فيه، مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي تترتب على ذلك، وكما لو صدر قرار بهدم منزل أثري أو بمنع مريض من السفر إلى الخارج للعلاج، في مثل هذه الحالات يكون ركن الاستعجال قائماً، فإذا نفذ القرار المطعون فيه استنفذ أغراضه»، حكمها الصادر بتاريخ ١٥/١٢/١٩٦٢، وارد لدى الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص ١٦٢. انظر أيضاً: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ ١٩٦٨/٢/٦ نفس المرجع ص ١٦٤.

(١٦) هذا وتؤكد محكمة القضاء الإداري المصرية على «أن الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها، فيجوز للمحكمة استثناءً من هذا الأصل وقف =

الإداري تعريفاً لحالة الاستعجال^(١٧)، إلا أنه قد كرسها كشرط لقبول دعوى وقف التنفيذ حينما قضى بأنه: «حيث نرى أن نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه قد يتعذر تداركها في حال تنفيذه بحق المستدعي، لهذا نقرر عملاً بالمادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، وقف تنفيذ القرار المشكو منه لحين الفصل في الدعوى»^(١٨). وفي حكم آخر «وقف تنفيذ القرار المطعون فيه لحين البت في الدعوى، لأن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها»^(١٩). كما تؤكد المحكمة الإدارية العليا الأردنية بقولها: «نقض الحكم موضوع الطعن ووقف تنفيذ القرار الإداري الصادر عن المطعون ضدها لأسباب تتلخص في أن استمرار تنفيذ القرار الإداري محل الطعن يلحق ضرراً بالغاً بالطاعنة يصعب تداركه»^(٢٠)، كما تؤكد أن: «عدم وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون عليه سيلحق أضراراً فادحة لا يمكن تداركها حتى لو تضمن القرار الأصلي محل الدعوى الإدارية...»^(٢١)، كما أن القضاء الإداري المصري يؤكد على أنه لا يتم وقف تنفيذ

= تنفيذ القرار، والفصل في مثل هذا الأمر فصل في أمر مستعجل بطبيعته يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة وبمبسطة. ومهمة المحكمة وقتئذ أن تتبين توافر مقومات وقف التنفيذ من حيث جديته وتعذر تدارك نتائج التنفيذ، فإذا تبين لها ذلك، فإنها تصدر حكمها مؤقتاً توقف به عدواناً بادياً للنظرة العابرة. وإذا كانت المحكمة وهي في سبيل الفصل في هذا الطلب تناولت الموضوع، فإن نظرتها له يجب أن تكون نظرة أولية لا تتعرض له إلا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين رأي بخصوص وقف التنفيذ دون أن يستبق قضاء الموضوع وتنتهي إلى تكوين عقيدة فيه». حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ ١٦-٤-١٩٥٤، د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٩٩٦.

(١٧) كما أن محكمة التمييز الأردنية كأعلى محكمة في نطاق القضاء النظامي لم تتطرق إلى تعريف حالة الاستعجال بل تركت الأمر إلى قاضي الموضوع لتبيان ذلك؛ حيث جاء في العديد من أحكامها أن توافر الاستعجال من عدمه متروك لقاضي الموضوع الذي يقدره وفق تقديره هذا، وقد أكد القضاء الإداري أن مفهوم هذا الشرط يتمثل في النتائج التي يتعذر تداركها والتي هي قوام وقف التنفيذ، وتعذر تدارك النتائج هو بلا شك من أبرز الصور للاستعجال. انظر مثلاً: حكمها رقم (٩٨/٧) مجلة نقابة المحامين، عدد (٦) سنة ١٩٩٨، ص ٢٠٧٣. وحكمها رقم (٩٨/٩٤١) نفس المرجع، عدد (٩/٨/٧)، سنة ١٩٩٨ ص ٢٦٤٤.

(١٨) قرار رقم محكمة العدل العليا رقم (٦٥ / ٩٩) انظر: مجلة نقابة المحامين الأردنيين عدد (٦) ١٩٩٩، ص ١٦٩٢.

(١٩) قرار محكمة العدل العليا الأردنية قرار رقم (٨٦/٥٧) مجلة نقابة المحامين، عدد ٤-٥ سنة ١٩٨٧، ص ٦٧٧.

(٢٠) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٦٧) لسنة ٢٠١٥ الصادر بتاريخ ١٥/٧/٢٠١٥، انظر: WWW.jba.qarark.com، انظر في نفس المعنى: قرار رقم (٦٨) بتاريخ ٥/٥/٢٠١٥، والقرار رقم (٧٠) بتاريخ ٩/٤/٢٠١٥ نفس المرجع.

(٢١) قرار رقم (٢٢) بتاريخ ٤/٢/٢٠١٥ WWW.jba.qarark.com

القرار الإداري إلا في حالة توافر الاستعجال، بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نتائج يتعذر تداركها^(٢٢)، كأن يكون من شأن تنفيذ القرار حرمان الطالب من فرصة أداء الامتحان لو كان له حق فيه، مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي على ذلك، وكما لو صدر قرار بهدم منزل أثري أو بمنع من السفر إلى الخارج للعلاج، ففي هذه الحالات يكون ركن الاستعجال قائماً؛ فإذا نفذ القرار المطعون فيه استنفذ أغراضه^(٢٣). هذا وقد استخدم القضاء الإداري الفرنسي العديد من التعابير لشروط الاستعجال أو الضرر كتعبير الضرر البالغ أو الضرر الحقيقي الذي لا يمكن إصلاحه أو ضرر أو خلل لا يصعب إصلاحه، والخلل المستمر أو النتائج الضارة^(٢٤). أما بخصوص تعريف الفقه الإداري فنجد أن البعض قد عرف حالة الاستعجال أو الضرر بأنها إجراء مرتبط بضرورة ملجئة من حيث ضرورة وقفها حماية لحق يخشى على زواله مع مضي الوقت دون النظر من قبل قاضي الموضوع^(٢٥)، كما عرفها البعض الآخر بأنها الخطر المحدق بالحق المراد حمايته والذي يلزم درؤه عنه بشكل عاجل^(٢٦). ويقول الفقيه الفرنسي Lafferiere: إن القانون يجيز وقف تنفيذ قرارات الإدارة عندما يترتب على التنفيذ العاجل أضرار ومخاطر تسبب لطالب التنفيذ أضراراً لا يمكن تداركها، كما يؤكد Lavau بأن الضرر يتوافر عند احتمال أن يلحق المدعي ضرر غير قابل للإصلاح من جراء تنفيذ السلطة الإدارية لقرارها أو عدم تدارك نتائجه^(٢٧). وإضافة إلى ما سبق نجد أن التشريعات ذات العلاقة لم تأت على تعريف لحالة الاستعجال، سوى ذكرها كشرط ضروري لطلب وقف تنفيذ قرارات الإدارة كما سنلاحظ تالياً.

(٢٢) تؤكد محكمة القضاء الإداري المصرية على أن: «يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها هو وجه الاستعجال المبرر لوقف التنفيذ»، راجع بخصوص ذلك: د. محمد فؤاد عبدالباسط، مرجع سابق، ص ٣٩٠.

(٢٣) انظر: الدكتور سليمان محمد الطماوي، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء دار الفكر العربي ١٩٧٦، ص ١٠٠٨ وما بعدها.

(٢٤) بخصوص أحكام مجلس الدولة الفرنسي العديدة ذات العلاقة، راجع الدكتور: موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، ص ٣٥٤.

(٢٥) د. صلاح الدين بيومي وآخرون، «قضاء الأمور المستعجلة»، الطبعة الأولى، ١٩٧١، ص ٢٢.

(٢٦) انظر: الدكتور محمد علي راتب «قضاء الأمور المستعجلة»، الطبعة السادسة، عالم الكتب، القاهرة، دون تاريخ، ص ٣٠ وما بعدها.

(٢٧) د. محمد السناري، مرجع سابق، ص ٤٠٩.

وتأسيساً على ما سبق؛ نعرف حالة الاستعجال أو الضرر بأنها تلك الحالة التي يتعذر معها تدارك نتائج التنفيذ الفوري للقرار الإداري وإزالتها؛ إذا ما قضى القضاء فيما بعد في الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه. فحتى نكون أمام حالة استعجال، لا بد أن تتصف تلك الحالة بالاستثنائية، حيث تتطلب مواجهتها إجراءً سريعاً لتفادي حدوث وضع ضار أو الحفاظ على الوضع القائم، ذلك أن تنفيذ القرار سوف يؤدي حتماً إلى تغييره، مما يعني أن مسألة تقدير الاستعجال هي مسألة متروكة لسلطة القاضي التقديرية من حيث اعتبار الطلب المقدم لوقف التنفيذ ينطوي على درجة كبيرة من الاستعجال لا تحتمل التأخير لحين البت بأصل موضوع دعوى الإلغاء، إذ يتعذر تداركها إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري، أم أن الأمر عكس ذلك تماماً حيث تنتفي هذه الحالة^(٢٨). مما يعني أنه لا يوقف تنفيذ القرار الإداري إذا ما أمكن تدارك الضرر الذي يمكن أن يلحقه القرار الإداري، حيث تتبلور سلطات القاضي الإداري التقديرية بالخصوص من حيث التحري والتدقيق فيما إذا كانت هناك إمكانية عملية من تدارك الضرر دون اللجوء إلى وقف تنفيذ القرار وفق ظروف ووقائع كل حالة على حدة^(٢٩). كتلك القرارات التي تمس الحريات والحقوق الأساسية للأفراد، أو تكون ماسة بمورد الرزق أو سمعة الشخص ومستقبله العلمي^(٣٠).

وعليه فإن الاستعجال عبارة عن حالة ضرورة لا تحتمل التأخير لحماية حق من ضرر لا يمكن تداركه، إلا من خلال النظر بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري وبشكل عاجل^(٣١). وتتمثل النتائج التي يصعب تداركها سواء أكان ذلك بالإصلاح العيني كاستحالة إمكانية إعادة الحال إلى ما كان عليه كالإقدام على هدم منزل أثري أم استحالة إعادة

(٢٨) د. عبدالغني بسبوني عبدالله، مرجع سابق ص ١٦٤.

(٢٩) د. وليد محمد الصمعاني، «السلطة التقديرية للقاضي الإداري»، دار الميمان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، ص ١٦٨.

(٣٠) انظر: الدكتور محمد أحمد عطية، «الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة»، الطبعة الثانية، ١٩٩٦.

(٣١) «من استقرأ نص المادة (٦/أ) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤، يتبين أنها اشترطت لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً أن ترى المحكمة أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها. وباستعراض المستندات التي قدمت في الدعوى ولطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه يتبين أن ما انتهت إليه المحكمة الإدارية في قرارها المطعون فيه واقع في محله وأسباب الطعن لا ترد عليه ويتعين ردها. حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم ٢٠٩ لسنة ٢٠١٥، www.jba.qarark.om انظر في نفس المعنى أيضاً: حكمها رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٥، المرجع نفسه.

الاختبار للطالب، أم استحالة توافر إمكانية العلاج في الخارج، وقد يكون الإصلاح بجبر الضرر والتعويض المادي مما يعني هدم منزل لا يتمتع بمزايا أثرية أو تراثية بحيث يمكن إعادة الحال إلى ما كان عليه أو التعويض عنه من قبل الإدارة أو بحكم قضائي.

والاستعجال بهذه الصورة لا يعتبر عنصراً في المركز القانوني المراد حمايته، أو عنصراً من عناصر القرار المطلوب وقفه؛ بل يمثل حالة قانونية ناشئة عن القرار الإداري المطلوب إلغاؤه تتطلب تدخل القاضي الإداري وبشكل عاجل - دون الانتظار للفصل بالدعوى موضوعاً - لرفع الضرر وحماية المركز القانوني للمدعي، حماية لا يمكن إدراكها لاحقاً عند النظر في الدعوى موضوعاً وإتمام عملية تنفيذ القرار من قبل السلطة الإدارية؛ مما يعني أن الاستعجال لا يعدو أن يكون حالة موضوعية تربط بكل دعوى على حدة تقدر وفق ظروفها ووقتها، فإذا ما زالت قبل إصدار الحكم يتوقف القاضي عن النظر بطلب الوقف.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لشرط الاستعجال

أولاً: التشريع

يتمثل أساس وقف تنفيذ القرار الإداري في النظام الأردني في المادة السادسة من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ التي تنص على أن: «أ. تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمر المستعجل 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 .

ب. يجوز تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها، وتنظر المحكمة الإدارية في الطلب المستعجل تدقيقاً إلا إذا رأت خلاف ذلك .

ج. للمحكمة الإدارية أن تلزم طالب اتخاذ الإجراء المستعجل بتقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر أو لمصلحة من ترى المحكمة الإدارية أن عطلاً وضرراً قد يلحق به إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية»^(٣٢) .

(٣٢) لقد مر هذا الشرط بعدة مراحل في النظام القانوني الأردني حيث بدأ النص عليه بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢، عندما منح محكمة التمييز صلاحية وقف تنفيذ القرارات =

كما أن قانون مجلس الدولة المصري قد حدد حالة الاستعجال بأمور يصعب تداركها بقوله في المادة (٤٩) من القانون: «لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها»^(٣٣). وبخصوص النظام الفرنسي نجد أن قانون رقم ٢٠٠٠/٥٩٧ الصادر عام ٢٠٠٠ لم يُعرّف الاستعجال، إذ في ذات القانون نص على حالة الاستعجال بأنها: «يجوز لقاضي الأمور المستعجلة متى قدم إليه الطلب أن يأمر بوقف تنفيذ قرار إداري أو بعض آثاره حتى لو كان قراراً بالرفض، إذا كان هذا القرار محلاً للطعن فيه بالإلغاء أو التعديل، وطالما الاستعجال يبرر هذا الموقف، وأن تكون هناك أسباب من شأنها في الحالة الراهنة للدعوى أن تثير شكوى حادة في مشروعية القرار»^(٣٤). وفي الأردن نجد أن قانون أصول المحاكمات المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨ لم يحدد مفهوم الاستعجال إذ اكتفى بالنص في مادته (٣٢) على: «يحكم قاضي الأمور المستعجلة بصفة مؤقتة مع عدم المساس بالحق بالأمور التالية، على أن هذا لا يمنع من اختصاص محكمة الموضوع أيضاً بهذه المسائل إذا رفعت لها بطريق التبعية.

١ - المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت. «نستنتج من ذلك أن العناصر المشتركة بين كلا النوعين من الدعيين في ضرورة توافر حالة الاستعجال وعدم البحث في أصل الحق».

= الإدارية بصفتها محكمة قضاء إداري؛ حيث نص على: «لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة العدل العليا وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة بعد سماع أقوال المستدعي أن تأمر بوقف تنفيذ القرار مؤقتاً إذا رأت نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها». بعد ذلك صدر قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (١١) لسنة ١٩٨٩، وتؤكد ذات المبدأ في قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، حيث نصت المادة (٢٠) منه على: «للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها، وذلك بناء على طلب معمل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، وللمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقاً لما تقرر من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر ولغيره مما ترى المحكمة أن عطلاً وضرراً قد يلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية».

(٣٣) قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٣٤) د. رحيمة نمديلي، «الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري في الجزائر»، مجلة كلية الحقوق للعلوم القانونية، العدد الثاني سنة ٢٠١٣، جامعة الإسكندرية، ص ٣٩٢.

ثانياً: المصلحة العامة

يمثل التوازن بين مصلحة الإدارة والمصلحة العامة من حيث ضرورة نفاذ قراراتها وإبعاد كل ما من شأنه عرقلة ذلك من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة الحفاظ على مصالح الأفراد من حيث ضرورة عدم إلحاق الضرر بهم، بحيث لا يمكن تداركه مستقبلاً في حالة مضت الإدارة في تنفيذ قرارها أساساً لشرط حالة الاستعجال أو الضرر الذي لا يمكن تداركه.

هذا وتعتبر المصلحة العامة أساساً لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، على اعتبار أن دعوى الإلغاء هي في الأساس تقوم على المصلحة العامة، وهذه الأخيرة تشكل الإطار العام لحكم القاضي الإداري^(٣٥). فالأضرار التي تنجم عن تنفيذ قرار السلطة الإدارية يجب أن يعتد في تفسيرها بالمصلحة العامة في مضمونها ومفاهيمها بمعناها الواسع، وهذه المصلحة ليست لزاماً مصلحة الإدارة أو مصلحة طالب وقف التنفيذ؛ بل هي مصلحة تقوم على اعتبارات اجتماعية أو سياسية أو دينية^(٣٦). بل إن كلاً من المشرع والقضاء الإداري الفرنسيين قد اعتبرا أن أي قرار يصدره القاضي الإداري بخصوص وقف تنفيذ قرارات الإدارة من عدمه لا بد وأن يكون مرتبطاً وجوذاً وعدمياً بالنظام العام، فهذا الأخير ذو طبيعة سياسية يتعلق بتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد؛ فهو يهدف إلى تحقيق التوازن بين سلامة وأمن وحماية حقوق الأفراد السياسية والاقتصادية والاجتماعية.^(٣٧)

تقوم الوظيفة القضائية لقاضي الإلغاء بشكل أساسي على إعمال الملاءمة والتقدير بين المصلحة العامة وحماية المراكز القانونية للأفراد، مما يعني ضرورة تمتع القاضي الإداري بسلطات تقديرية تؤهله لبحث كل حالة على حدة، على اعتبار أن تصرفات السلطة الإدارية ليس بالضرورة أن تحكم بنصوص قانونية بالمعنى الشكلي للقانون، فالإدارة كما هو معلوم تواجه ظروفاً وأحوالاً متغيرة وتجد نفسها في كثير من الأحوال أمام وقائع غير محكومة بنصوص قانونية واضحة، بل تكون محكومة بشكل

(٣٥) راجع بخصوص اعتبار المصلحة العامة شرطاً من شروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري: الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص ٢٠٩ وما بعدها.

(٣٦) حكم المحكمة الإدارية المصرية بتاريخ ٢٢ / ١٢ / ١٩٧٠، انظر: د. كمال منير، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

(٣٧) راجع بخصوص ذلك: د. رحيمة نمديلي، مرجع سابق، ص ٣٩٥ وما بعدها.

أساسي بتحقيق المصلحة العامة^(٣٨)؛ وعلى اعتبار أن هذه الأخيرة تتصف بالعمومية والضبائية في كثير من الأحيان^(٣٩)؛ فإنه من الضروري تمتع القاضي الإداري بسلطات تقديرية بالخصوص، يستطيع تقدير كل حالة على حدة من حيث توافرها على الاستعجال وقيامها على أضرار لا يمكن تداركها؛ على اعتبار أن حالات الاستعجال بهذا الخصوص لا يمكن حصرها، فكل حالة لها ظروفها سواء من حيث حقوق طالب الإلغاء أو من حيث المصلحة العامة، فكل ذلك يدخل ضمن نطاق الصلاحيات التقديرية للقاضي الإداري^(٤٠).

(٣٨) لقد حاولت محكمة القضاء الإداري المصرية وضع تحديد لفكرة المصلحة العامة ومفهومها إذ تصرح: «لا يقصد بالصالح العام صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد، فذلك محض صالح خاص، كذلك لا يقصد به مجموع مصالح الأفراد الخاصة، فالجمع لا يمكن أن يرد إلا على أشياء متماثلة لها نفس الطبيعة والصفة، ومثل هذه المصالح الخاصة متعارضة متضاربة، فلا يمكن إضافة بعضها لبعض لخروجه بنتائج للجميع، وإنما المقصود بالصالح العام هو صالح الجماعة ككل مستقلة ومنفصلة عن أحاد تكوينها»، قضية رقم ٥٦٥ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٦٩/٧/٣ مجموعة أحكام المحكمة ثلاث سنوات ص ٨٧٠، نقلاً عن د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة «أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة»، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٢ ص ٣١٠.

(٣٩) لقد حاول بعض الفقه إيجاد تعريف للمصلحة العامة فيها هو (جورج فيدل) يقول بأنها ذات مفهوم سياسي وقانوني في آن واحد، فمن الناحية السياسية يجب علينا أن نتجنب الوقوع في إحدى الحالتين التاليتين:

- ١- لا يجب الاعتقاد بأن المصلحة العامة تعني مجموع مصالح الأفراد، فهذا خطأ فادح وإلا كانت المصلحة العامة تشتمل مثلاً على مصالح منتجي الكحوليات ومصالح ضحايا هذه المنتجات.
- ٢- ولا يجب كذلك الاعتقاد بأن المصلحة العامة لا تمت بصلة للأفراد والجماعات المكونة للأمة، فلا يمكن اعتبار مصلحة معينة بأنها مصلحة عامة دون أن يكون لها أدنى الأثر بالنسبة للأفراد الموجودين أو الذين سيوجدون في المستقبل. فالمصلحة العامة من منطلق هذا المفهوم - برأي فيدل - ما هي إلا حكم «un arbitrage» بين المصالح الفردية، فتارة تكون المصلحة العامة هي مصلحة الأغلبية كما في نزاع الملكية للمنفعة العامة مثلاً، وتارة لا يؤخذ بعين الاعتبار عدد المستفيدين منها وإنما يجب التركيز على نوع الخدمة العامة، فأصحاب الأمراض المزمنة على الرغم من قلة عددهم ينالون رعاية خاصة مجاناً طوال فترة حياتهم على حساب الخزينة العامة. وأما المفهوم القانوني لفكرة المصلحة العامة، فيتحدد من خلال تدخل جهة معينة للاعتراف بها والتأكيد عليها، فتارة يكون الدستور، وتارة المشرع، وفي أحيان كثيرة تكون الإدارة عندما يغفل أو يعجز هذا الأخير عن تحديدها. راجع الدكتور: رأفت فودة، «مصادر المشروعية ومنحنيات» - دراسة مقارنة- دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ١٧٩.

(٤٠) هذا بعكس القضاء المستعجل في نطاق القضاء النظامي حيث يحدد عادة التشريع المتعلق بذلك حالات الاستعجال. انظر المواد (٦٠ و ١٤١ و ١٥٧) من قانون المحاكمات المدنية الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨، وآخر تعديلاته.

تأسيساً على ما سبق تعتبر المصلحة العامة الأساس والموجه لقرار القاضي الإداري فيما يتعلق بوقف تنفيذ القرار الإداري من عدمه؛ ذلك أن توافر شرط الاستعجال أو الضرر الذي لا يمكن تداركه محكوم في نهاية المطاف بالمصلحة العامة، فالقاضي الإداري يحكم بوقف القرار ليس فقط لوجود ضرر يمكن أن يلحق بطالب وقف القرار لا يمكن تداركه مستقبلاً، بل لا بد أن يقتنع القاضي الإداري في المقام نفسه أن إصدار هكذا قرار لن يضر بالمصلحة العامة. وفي المقابل فإن قراره بعدم وقف القرار لا بد وأن يستند إلى ذلك حتى ولو كان هناك ضرر قد يتأتى من تنفيذ الإدارة لقرارها لا يمكن تداركه مستقبلاً؛ وهذا ما سوف نتطرق إليه لاحقاً.

المطلب الثاني: مدى ضرورة ارتباط شرط الاستعجال بشرط الجدية

الفرع الأول: تعريف شرط الجدية وأساسه القانوني

إذا كان شرط الاستعجال مرتبطاً بوقائع مادية، فإن شرط الجدية أو المشروعية مرتبطاً حتماً بالقانون. ويقصد بالجدية كشرط من الشروط الموضوعية لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري أن تكون الأسباب الكامنة وراء هذه الدعوى جدية وشبه مؤكدة، ولا يكون الهدف منها المماثلة والتحايل على تنفيذ قرارات الإدارة وكسب الوقت، بل المقصود منها هو أن تتولد لدى القاضي الإداري القناعة بعدم مشروعية القرار الإداري المراد وقف تنفيذه^(٤١). وعليه يكون على المدعي تقديم أسباب جدية في عريضة الدعوى تقنع القاضي الإداري برجحان كفة عدم مشروعية القرار وبالتالي يتم إلغاؤه، حيث لا بد على القاضي في هذا المقام من إعمال سلطته التقديرية مستحضراً المشروعية الإدارية والمصلحة العامة من جهة، ومصلحة الطاعن من جهة أخرى.

وبالاطلاع على التشريع الأردني نجد أن القانون الحالي للقضاء الإداري سالف الذكر وبموجب نص المادة (٦) لم ينص أو يحدد هذا الشرط بصريح العبارة، حيث اكتفى بالنص على ضرورة توافر الضرر الذي يصعب تداركه، وذلك بالنص في الفقرة (أ) من

(٤١) تصرح المحكمة الإدارية المصرية العليا بأن: «... ركن الأسباب الجدية وهو يتصل بمبدأ المشروعية ومؤداه أن يقوم ادعاء الطالب بحسب الظاهر من الأوراق ومن واقع الحال ودون المساس بأصل الموضوع على أسباب قانونية جدية تحمل على إلغاء القرار لعدم المشروعية»، حكمها رقم ٣٧٤٥ الصادر بتاريخ ١٩٩٣/١/٥، انظر: مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثاني، السنة ٣٧ لسنة ١٩٩٣، ص ١٩١.

المادة السادسة على: «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 يتعدى تداركها»، وبالتالي قد اكتفى بموجب الفقرة (ج) من نفس المادة بأحقية المحكمة أن تلزم طالب إتخاذ الإجراء المستعجل بتقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر أو لمصلحة من ترى المحكمة الإدارية أن عطلاً وضرراً قد يلحق به إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية^(٤٢)؛ إذ يمكن استخلاص شرط الجدية وفق النص من حيث ضرورة تأكيد المحكمة بأن طالب التنفيذ لا يصبو إلى المماطلة والتحايل على قرارات الإدارة. هذا في حين نجد أن قانون محكمة العدل العليا السابق - والذي حل محله قانون القضاء الإداري الحالي - قد نص على ذلك - ولو بطريقة غير مباشرة - من حيث ضرورة أن يكون طلب وقف التنفيذ معللاً^(٤٣).

ويعود سبب ضرورة توافر شرط الجدية في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إلى أنه لا يوجد مصلحة عملية لوقف التنفيذ، إلا إذا كانت هناك فرصة جدية تتمثل في ترجيح الحكم بعدم مشروعية القرار المطلوب وقف تنفيذه، وبالمفهوم المعاكس إذا ما انعدمت تلك الفرصة فإنه لا جدوى من وقف التنفيذ، على اعتبار أن ذلك يتناقض مع مفهوم مبدأ وقف التنفيذ والأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء من جهة، ومن جهة أخرى يتناقض مع المصلحة العامة والذي يتمثل في عرقلة أعمال الإدارة؛ مما يعني رجحان الحكم بإلغاء القرار الإداري بناءً على أسباب جدية أسس عليها الطاعن دعواه، بحيث يعود للمحكمة صلاحية تقدير - ومن خلال فحصها الظاهري للدعوى - أن الأسباب التي استند إليها الطاعن لإلغاء القرار الإداري غير مشروعة، حيث تقضي بوقف تنفيذه

(٤٢) تقرر محكمة العدل العليا بأنه: «لمحكمة العدل العليا عملاً بالمادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً على أن يقدم المستدعون كفالة مالية بقيمة ثلاثة آلاف دينار لدى كاتب العدل تضمن كل عطل وضرر قد يلحق بالمستدعي ضده فيما إذا تبين أن المستدعين غير محقين في دعواهم». قرار رقم ٢٢٩/٢٠٠٠، انظر WWW.Adaleh.info

(٤٣) تنص المادة (٢٠) من نفس القانون على أن: «للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها، وذلك بناءً على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعدى تداركها، وللمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقاً لما تقرر من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر ولغيره ممن ترى».

بشكل مؤقت^(٤٤). وفي هذا الخصوص يستند القاضي الإداري عند فحص مدى وجاهة توافر الجدية في طلب وقف التنفيذ إلى أوجه إلغاء القرار الإداري نفسه، كاختصاص أصيل لقاضي الإلغاء^(٤٥)، مما يعني احتمالية رجحان الحكم بإلغاء القرار الإداري بناءً على أسباب جدية يؤسس عليها الطاعن دعواه.

ويعود الأساس القانوني لهذا الشرط لدعوى الإلغاء نفسها سواء من حيث طبيعتها وشروطها المتمثلة بالقرار المطعون فيه ومصلة الطاعن وفق المدد المحددة قانوناً، فكما هو معلوم فإن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بالإضافة إلى ضرورة توافره على شرطي الاستعجال والجدية كشرط موضوعية، هناك شروط شكلية أخرى لا بد من توافرها ابتداءً من حيث ضرورة أن ينصب طلب الطعن على قرار إداري قابل ابتداء لرفع دعوى إلغاء ضده، وأن يتوافر الطاعن على مصلحة في ذلك^(٤٦). مما يعني استبعاد أن يكون أساس شرط الجدية قائماً على نص تشريعي؛ إذ إنه وبالرجوع إلى كافة التشريعات سالفه الذكر لم تتطرق لهذا الشرط لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري، باستثناء التشريع الفرنسي الذي نص عليه بموجب المادة (٥٢١/١) من قانون رقم (٢٠٠٠/٥٩٧) الصادر بتاريخ ٣٠/٦/٢٠٠٠، من حيث إنه يجوز لقاضي الاستعجال

(٤٤) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص ١٧٥. انظر في نفس المعنى: الدكتور محمد أحمد عطية، مرجع سابق، ص ٩٧. لم تتبلور فكرة الأسباب الجدية بشكل واضح في اجتهادات القضاء الإداري إلا في وقت متأخر، وذلك من خلال حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٣٨، حيث صرح: «بأنه تبين من فحص الطعن أن الطبيعة الجدية للأسباب المثارة والمؤيدة للطعن لن ينازع فيها». انظر: د. موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، ص ٣٦٢.

(٤٥) يقول مفوض الحكومة «Detton» في مرافعته بخصوص قرار «Mouvement Social Francais des Croix de feu» الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٧/٧/١٩٣٦: «إن الوسائل الجدية يجب تعريفها على أنها ليست وسائل ماطلة بل هي تلك الوسائل التي تطرح مسألة حقيقية يتعين على القاضي أن يفصل فيها عندما يفصل في الدعوى الرئيسية». الدكتور نفيس صالح مدانات، «وقف تنفيذ القرار الإداري النافذ وانقضاؤه في اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية»، مجلة الحقوق، العدد الرابع، السنة السادسة والعشرون، ديسمبر ٢٠٠٢، ص ٢٠٩.

(٤٦) هذا ونجد أن قوانين القضاء الإداري في الأردن قد أضافت شرطاً آخر يتمثل بأحقية المحكمة في أن تطلب من المدعي ضرورة تقديم كفالة مالية؛ حيث تنص الفقرة (ج) من المادة (١٢) من قانون القضاء الإداري الأردني على: «للمحكمة الإدارية أن تلزم طالب اتخاذ الإجراء المستعجل بتقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر أو لمصلحة من ترى المحكمة الإدارية أن عطلاً وضراً قد يلحق به إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية. انظر أيضاً المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

متى قدم له طلب بوقف تنفيذ قرار إداري..... أن تكون هناك أسباب جدية من شأنها في الحالة الراهنة لتحقيق الدعوى شكوى حادة في مشروعية القرار^(٤٧).

وتأسيساً على ما سبق فإن رقابة القضاء الإداري للقرارات الإدارية سواء في مجال وقف التنفيذ أو الإلغاء هي رقابة قانونية تسلمها المحكمة في الحالتين على هذه القرارات لتتعرف على مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون نصاً وروحاً، فينبغي ألا تلغي قراراً إدارياً إلا إذا شابهه عيب من عيوب عدم المشروعية، وأن لا تقرر وقف قرار إداري إلا إذا كان - على حسب الظاهر من الأوراق ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء عند الفصل فيه - متسماً بمثل هذا العيب، وقامت إلى جانب ذلك حالة الاستعجال^(٤٨).

الفرع الثاني: سلطة القاضي الإداري التقديرية في الأخذ بشرط الجدية

يهدف اشتراط الجدية في أسباب وقف التنفيذ إلى إحداث توازن بين مصلحة الإدارة والمصلحة العامة من حيث ضرورة نفاذ قراراتها وإبعاد كل ما من شأنه عرقلة ذلك من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة الحفاظ على مصالح الأفراد من حيث ضرورة عدم إلحاق الضرر بهم؛ بحيث لا يمكن تداركه مستقبلاً في حال مضت الإدارة في تنفيذ قرارها، ووجود بوادر عدم المشروعية لهذا القرار.

وعليه فإن احتمال رجحان كفة عدم مشروعية القرار الإداري يكون المبرر لوقف تنفيذه، مما يعني ضرورة قيام القاضي الإداري بإعمال صلاحياته التقديرية بالخصوص من حيث البحث الظاهر لأسباب عدم المشروعية، ويعود ذلك إلى قناعة القاضي بأن المدعي لا يهدف إلى المماطلة في إجراءات الدعوى وكسب الوقت.

وإذا كان شرط الاستعجال مرتبطاً بحالات واقعية يستقل القاضي الإداري بتقديرها حسب مقتضى الحال، فإن جدية طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مرتبط بالأساس بالقانون كما سبق بيانه؛ بمعنى أن أساس ذلك يعود إلى أوجه عدم المشروعية التي تمس القرار الإداري، مع عدم قيام القاضي الإداري بالبحث المتفحص والمعمق لأسباب عدم المشروعية، بل يكفي تبلور القناعة لديه بأن القرار الإداري يمكن أن

(٤٧) د. رحيمة نمديلي، مرجع سابق، ص ٤٠١.

(٤٨) قرار للمحكمة الإدارية العليا المصرية، انظر: الدكتور سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٩٩٧.

يتضمن عناصر إلغاءه، مما تشكل الجدية في طلب وقفه؛ حيث يقوم القاضي الإداري بإعمال تقديره وملاءمته في ذلك ودون بحث معمق ومتفحص لأوجه الإلغاء التي يستند إليها الطاعن بالأساس لإلغاء قرار الإدارة^(٤٩). وهنا لا بد من التأكيد على أن توافر طلب وقف التنفيذ على شرطي الاستعجال والجدية لا يعني أن القاضي الإداري ملزم بالحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، بل يعود ذلك لملاءمته وتقديره وفق واقع الحال الذي يلم بالقضية مستحضراً المصلحة العامة من جهة، وحقوق الطاعن الشخصية في الوقت نفسه والموازنة بينهما^(٥٠)، حيث يملك القاضي الإداري سلطة تقديرية بخصوص استجابته لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري أو رفضه مع توافر بقية الشروط اللازمة لوقف التنفيذ^(٥١).

فها هي المحكمة الإدارية العليا في الأردن تؤكد على ذلك من حيث تمتعها بسلطات تقديرية بالخصوص؛ إذ قضت: «من استقرأ نص المادة (٦/أ) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ يتبين أنها اشترطت لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً أن ترى المحكمة أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها. وباستعراض المستندات التي قدمها الطاعن إثباتاً لدعواه وطلب وقف تنفيذ القرار محل الطعن لدى المحكمة الإدارية يتبين أن ما انتهت إليه المحكمة الإدارية بقرارها المطعون فيه واقع في محله، وسببا الطعن لا يردان عليه ويتعين ردهما^(٥٢). كما أن القضاء الإداري المصري مثلاً يؤكد على ذلك من حيث عدم قابلية القرار الإداري للوقف دون توافر ركنين: الأول يتعلق بركن الاستعجال بحيث يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه

(٤٩) إن بحث القاضي الإداري بشرط الجدية يشمل بالمجمل كافة أوجه الإلغاء سواء منها الشكلية المرتبطة بالإختصاص والشكل والإجراءات، أو تلك الموضوعية المرتبطة بأسبابه ومحله، وحتى البحث في إمكانية انطواء القرار على عيب في الانحراف في إساءة استعمال السلطة مع ما يتصف به هذا الأخير من صعوبة على القاضي الإداري لارتباطه بالسلطات التقديرية للسلطة الإدارية. انظر: د. محمد كمال الدين منير، «قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، الطبعة الثانية، ١٩٩٠، ص ٣٧٣.

(٥٠) د. محمد كمال الدين منير، مرجع سابق، ص ٦١٠.

(٥١) يقرر مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص بأنه: «على الرغم من توافر الشروط الواردة في المادة (٥٤/٤) من المرسوم ١٩٦٣/٧/٣٠، فإن القاضي الإداري يتمتع بسلطة واسعة في تقرير وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه أو عدم وقف التنفيذ». راجع بخصوص ذلك: الدكتور موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، ص ٣٣٣.

(٥٢) الحكم رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٥ - المحكمة الإدارية العليا - www.jba.qarark.om انظر أيضاً في نفس المعنى: الحكم رقم ٦٨ لسنة ٢٠١٥ - المحكمة الإدارية العليا - نفس المرجع.

نتائج يتعذر تداركها وثنائهما يتصل بالمشروعية من حيث ضرورة أن يستند إيداع طالب وقف القرار إلى مبررات إلغائه من حيث الظاهر^(٥٣).

المبحث الثاني: سلطة القاضي في تقدير وقف تنفيذ القرار الإداري

أكدنا بداية أن وقف تنفيذ القرار الإداري ما هو إلا استثناء على الأصل والمتمثل بالأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء، ولكن لضرورات قانونية وعملية سواء كانت متعلقة بدعوى الإلغاء نفسها أو متعلقة بالقرار الإداري نفسه سواء من حيث ضرورة تنفيذه من قبل السلطة الإدارية، أو من حيث ترتيبه نتائج وأضراراً لا يمكن تداركها عند تنفيذه؛ مما يعني ضرورة قيام القاضي الإداري بإعمال سلطاته التقديرية للبحث بمدى جدية طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من جهة، ومن خلال الفحص الظاهر لجدية الطلب من جهة أخرى.

المطلب الأول: مدى سلطة القاضي التقديرية في تحديد شرط الضرر المبرر لوقف تنفيذ القرار الإداري

عند استعراض التشريعات السابقة ذات العلاقة بالمنازعات الإدارية تبين لنا عدم قيامها بتعريف حالة الاستعجال أو الضرر الذي يصعب تداركه، مما يعني تمتع القاضي الإداري بصلاحيات تقديرية، لملاءمة ظروف وأحوال كل حالة على حدة، من حيث ظروف الطاعن وما قد يهدده من خطر أو ضرر إذا ما نفذت الإدارة قرارها، والقاضي الإداري وهو يقوم بذلك يقدر وقت الاستعجال ومدى اعتباره مبرراً للوقف، والحالات التي يمكن أن يتوافر بها الاستعجال، مستحضراً المصلحة العامة بمفهومها العام، وحقوق الأفراد الخاصة.

ومن خلال استعراض اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن نجد أنه قد أعمل صلاحياته التقديرية بخصوص مدى شرط الضرر من خلال وضع ضوابط أساسية يمكن الركون إليها لعدم رفض وقف تنفيذ القرار الإداري من طرفه، وهي:

(٥٣) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم (١٢٢) لسنة ٢٢ ق، جلسة ١٦/١/١٩٨٨. انظر بالخصوص: الدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق ص ١٣٠.

أولاً: استمرار الضرر الموجب لطلب وقف القرار الإداري.

لا يكفي أن تكون النتائج التي يمكن أن تتمخض عن تنفيذ القرار الإداري لا يمكن تداركها، بل لا بد من أن يكون الضرر نفسه هو نتاج تنفيذ السلطة الإدارية لقرارها؛ مما يعني أنه على القاضي الإداري التأكد من تلك النتائج كمصدر للضرر؛ إذ من الضرورة بمكان استمرارية قيام حالة الاستعجال من حيث وجود ضرر يصعب تداركه في حالة تنفيذ الإدارة لقرارها، فلا يكفي توافر ذلك وقت رفع الدعوى وتقديم طلب الوقف، بل ضرورة استمراره لحين الفصل في الدعوى؛ فإذا ما انتفت هذه الصفة عن طلب الوقف عند رفعه أو بعد ذلك، فإنه تنتفي المصلحة والغاية من الوقف، وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا، حيث رفضت وقف تنفيذ القرار الصادر من مدير الأمن العام لرئيس لجنة إدارة السوق المالي المتضمن نقل المستدعي من مسؤولية دائرة شؤون الوسطاء والقاعة إلى المسؤول في العقود المرتجعة، على اعتبار أن التوقيت لا يقتضي وقف تنفيذ القرار^(٥٤). كما قضت برفض وقف تنفيذ القرار الصادر عن المدير العام لرئيس لجنة إدارة سوق عمان المالي المتضمن نقل المستدعي من مسؤولية دائرة شؤون الوسطاء والقاعة إلى المسؤول في العقود المرتجعة؛ وذلك لانتفاء الحكمة من وقف تنفيذ القرار الإداري في هذا الوقت^(٥٥).

هذا وعملاً بسلطات القاضي الإداري التقديرية بالخصوص، فإن استمرار نفاذ القرار الإداري لمدة طويلة من الزمن يعتبر قرينة على إمكانية تحمل المدعي لآثار القرار الإداري، وأن الأضرار المترتبة عليه من تلك التي يمكن تداركها؛ إذ إن حالة الاستعجال تنتفي إذا ما مضى زمن طويل من تاريخ صدور القرار وبين تاريخ رفع دعوى الإلغاء وتقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، مما يعني أن استمرارية تنفيذ القرار الإداري لمدة طويلة من الزمن قرينة على إمكانية تحمل طالب الوقف الأضرار التي يمكن أن تنشأ عن تنفيذ القرار الإداري؛ مما تنتفي معه حالة الاستعجال^(٥٦).

(٥٤) قرار رقم ٨٦/١٢٠، مجلة نقابة المحامين عدد ٣ سنة ١٩٨٣، ص ٤٤٢.

(٥٥) قرار رقم ٨٦/١٢٠، مجلة نقابة المحامين، عدد ٣ سنة ١٩٨٣، ص ٤٤٢.

(٥٦) إبراهيم المنجي: «القضاء المستعجل والتنفيذ أمام محاكم مجلس الدولة»؛ منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ١١٧٥.

ثانياً: عدم تنفيذ القرار محل الوقف

أكدنا سابقاً أن قرارات الإدارة تتمتع بقرينة صحتها وبقوتها التنفيذية؛ فالإدارة تصدر قراراتها لتحقيق المصلحة العامة وخدمة لمرافقها العامة، مما يعني ضرورة تنفيذها وتحقيق أغراضها هذا من جهة، ومن جهة أخرى أكدنا أن رفع دعوى الإلغاء لا يتمتع بالأثر الواقف على القرار الإداري، حيث تستطيع السلطة الإدارية تنفيذ قرارها على الرغم من اللجوء إلى القضاء الإداري لإلغائه. وعليه فإن حالة الاستعجال تنتفي بهذا الخصوص، على اعتبار أن جوهر القضاء المستعجل يقوم بالأساس على وقف الضرر الذي يمكن أن يلحق الطاعن بالقرار الإداري الذي لا يمكن تداركه في حالة تنفيذ القرار الإداري، مما يعني أنه لا محل لطلب الاستعجال المبرر لوقف التنفيذ وغير ذي موضوع، حيث قضت محكمة العدل العليا برفض وقف تنفيذ القرار الصادر عن وزير الداخلية القاضي بمصادرة جواز سفر زوجة المستدعي والصادر في عمان ومنعها ووالديها من العودة إلى عمان بعد إعادتهم إلى الضفة الغربية لعدم توافر الحكمة والمبرر من الوقف^(٥٧). كما رفضت وقف تنفيذ القرار الصادر من مدير الأمن العام لرئيس لجنة إدارة السوق المالي المتضمن نقل المستدعي من مسؤولة دائرة شؤون الوسطاء والقاعة إلى المسؤول في العقود المرتجعة، على اعتبار أن التوقيت لا يقتضي وقف تنفيذ القرار^(٥٨).

هذا وقد ثار خلاف حول مدى وجاهة هذا التوجه القضائي، فمنهم من اعتبر ذلك يتناقض ومقتضيات مبدأ المشروعية والمصلحة العامة، من حيث إن القضاء الإداري بهذا التصرف يقوم بمكافأة الإدارة على تصرفها المخالف بالأصل للقانون، ومنهم من اعتبر أن عدم الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري في حالة قيام الإدارة بتنفيذه؛ إذ تنتفي الحكمة من صدور قرار بوقف التنفيذ^(٥٩).

ونحن نرى أن التوجه القضائي يتوافق مع طبيعة القضاء الاستعجالي في نطاق القانون الإداري وطبيعة مبدأ وقف تنفيذ القرار الإداري؛ ذلك أن الغاية من وقف التنفيذ هي منع ضرر محقق يؤثر في المراكز القانونية للطاعن، وهو ذو طابع استثنائي؛

(٥٧) قرار رقم ٩٧/٣٢٠ بتاريخ ٩/٢١/١٩٩٧، وارد لدى الدكتور موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، ص ٣٥٩.

(٥٨) قرار رقم ٨٦/١٢٠، مجلة نقابة المحامين عدد ٣ سنة ١٩٨٣، ص ٤٤٢.

(٥٩) راجع بخصوص ذلك د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق، ص ١١١.

والاستثناء لا يقاس عليه بل لا بد من تطبيقه في أضيق الحدود، فحالة الاستعجال - كما سلف - ترتبط بضرر محقق لا يمكن تداركه عند تنفيذ الإدارة لقرارها المطلوب إلغاؤه، مما يعني أن عدم تنفيذ الإدارة لقرارها يعتبر شرطاً ضرورياً لطلب وقف التنفيذ وذلك بإمكانية إعادة الحال لما كان عليه، وعدم وجود استحالة عملية أو قانونية لذلك، سواء كان ذلك بالإصلاح العيني كما هو الحال بإعادة بناء مكان أو منزل أثري، أو في حالة وفاة شخص مريض كان من الواجب سفره إلى الخارج للعلاج أو منع طالب من التقدم للاختبار أو المقابلة مع فوات وقتها هذا من جهة، أو سواء أكان بجبر الضرر بالتعويض من جهة أخرى كهدم بناء قائم، مما يعني عدم توافر شرط الاستعجال لعدم توافر الضرر الذي يمكن تداركه، أو أن الضرر يمكن تداركه بجبر الضرر مستقبلاً.

ثالثاً: ألا يكون من شأن الضرر المساس بحق مالي

يقوم طلب وقف التنفيذ - كما سبق الإشارة - على وجود ضرر تنعدم معه احتمالية تداركه عند تنفيذ الإدارة لقرارها، مما يعني أن الضرر الناتج من تلك القرارات لا يمكن تداركه مستقبلاً بتصرف من قبل السلطة الإدارية أو من قبل القضاء الإداري كالتعويض مثلاً، وهذا ما يساق بشكل أساسي على الأضرار التي تمس الحقوق المالية للأفراد، حيث يمكن لهؤلاء جبر الضرر الذي لحق بهم إذا ما حكم بعدم مشروعية القرار الإداري المنفذ من قبل الإدارة^(٦٠). ولا بد من التأكيد هنا على أن هذا النهج لا يمكن أن يؤخذ على إطلاقه من قبل القاضي الإداري، بل أن هذا الأخير لا بد وأن يتمتع بصلاحيات تقديرية فيما يتعلق بالضرر الذي يمكن أن يلحق بالمدعي، على اعتبار أن جوهر مبدأ وقف تنفيذ القرارات الإدارية يقوم بشكل أساسي على ضرر لا يمكن تداركه واستيثاق حق للمدعي، ولا يرتبط بمحل الطلب نفسه، بمعنى أنه إذا ما كان متعلقاً بحق مالي فإن فرضية رد طلب وقف التنفيذ لا تستقيم بالمطلق، بل على القاضي الإداري البحث في مدى الضرر الموجب لوقف القرار الإداري، فمثلاً إذا كان الحق المالي المتضرر مرتبطاً بمورد رزق للمدعي فلا بد للقاضي أن يحكم بوقف القرار^(٦١).

(٦٠) وهذا ما انتهجه القضاء الإداري في مصر: انظر عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق، ص ١١٤.

(٦١) انظر: عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق، ص ١١٥.

المطلب الثاني: المصلحة العامة ودورها في تحديد حالات وقف تنفيذ القرار الإداري

يهدف اشتراط حالة الاستعجال أو الضرر الذي لا يمكن تداركه كسبب من أسباب وقف التنفيذ إلى إحداث توازن بين مصلحة الإدارة والمصلحة العامة من حيث ضرورة نفاذ قراراتها وإبعاد كل ما من شأنه عرقلة ذلك من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة الحفاظ على مصالح الأفراد من حيث ضرورة عدم إلحاق الضرر بهم بحيث لا يمكن تداركه مستقبلاً في حال مضت الإدارة في تنفيذ قرارها.

هذا وتعتبر المصلحة العامة أساساً لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، على اعتبار أن دعوى الإلغاء هي بالأساس تقوم على المصلحة العامة، وهذه الأخيرة تشكل الإطار العام لحكم القاضي الإداري^(٦٢). فالأضرار التي تنجم عن تنفيذ قرار السلطة الإدارية يجب أن يعتد في تفسيرها بالمصلحة العامة في مضمونها ومفاهيمها بمعناها الواسع، وهذه المصلحة ليست لزاماً مصلحة الإدارة أو مصلحة طالب وقف التنفيذ؛ بل هي مصلحة تقوم على اعتبارات اجتماعية أو سياسية أو دينية جديرة بالاعتبار^(٦٣).

تقوم الوظيفة القضائية لقاضي الإلغاء بشكل أساسي على إعمال الملاءمة والتقدير بين المصلحة العامة وحماية المراكز القانونية للأفراد، مما يعني ضرورة تمتع القاضي الإداري بسلطات تقديرية تؤهله لبحث كل حالة على حدة، على اعتبار أن تصرفات السلطة الإدارية لا يشترط فيها أن تكون محكومة بالضرورة بنصوص قانونية بالمعنى الشكلي للقانون، فالإدارة كما هو معلوم تواجه ظروفاً وأحوالاً متغيرة، وتجد نفسها في كثير من الأحوال أمام وقائع غير محكومة بنصوص قانونية واضحة، بل تكون محكومة بشكل أساسي بتحقيق المصلحة العامة^(٦٤)؛ وعلى اعتبار أن هذه

(٦٢) راجع بخصوص اعتبار المصلحة العامة شرطاً من شروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري: الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص ٢٠٩ وما بعدها.

(٦٣) حكم المحكمة الإدارية المصرية بتاريخ ٢٢ / ١٢ / ١٩٧٠، انظر د. كمال منير، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

(٦٤) لقد حاولت محكمة القضاء الإداري المصرية وضع تحديد لفكرة المصلحة العامة ومفهومها حيث صرحت بأنه: «لا يقصد بالصالح العام صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد، فذلك محض صالح خاص، كذلك لا يقصد به مجموع مصالح الأفراد الخاصة، فالجمع لا يمكن أن يرد إلا على أشياء متماثلة لها نفس الطبيعة والصفة، ومثل هذه المصالح الخاصة متعارضة متضاربة، فلا يمكن إضافة بعضها إلى بعض لخروجه بنتائج للجميع، وإنما المقصود بالصالح العام هو صالح الجماعة =

الأخيرة تتصف بالعمومية والضبابية في كثير من الأحيان^(٦٥)؛ مما يعني ضرورة تمتع القاضي الإداري بسلطات تقديرية في هذا الخصوص، يستطيع تقدير كل حالة على حدة من حيث توافرها على الاستعجال، وقيامها على أضرار لا يمكن تداركها؛ على اعتبار أن حالات الاستعجال بهذا الخصوص لا يمكن حصرها، فكل حالة لها ظروفها سواء من حيث حقوق طالب الإلغاء أو من جهة المصلحة العامة، فكل ذلك يدخل ضمن نطاق الصلاحيات التقديرية للقاضي الإداري^(٦٦).

وبالإطلاع على أحكام القضاء الإداري الأردني والمقارن نجد أنه قد درج على اعتبار بعض القرارات الإدارية تتوافر على صفة الاستعجال؛ مما يؤدي إلى ضرورة إيقافها والحيلولة دون السماح للسلطة الإدارية بتنفيذها، على اعتبار أنها تنطوي على أضرار يتعذر تداركها في حالة تنفيذها، مما يلحق أضراراً بالأفراد؛ ومن هذه القرارات تلك التي تمس الحقوق الدستورية للأفراد، وتلك التي لها آثار مادية أو معنوية على المخاطبين بها.

= ككل مستقلة ومنفصلة عن أحاد تكوينها»، قضية رقم ٥٦٥ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٦٩/٧/٣، مجموعة أحكام المحكمة ثلاث سنوات ص ٨٧٠، نقلاً عن د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٢، ص ٣١٠.

(٦٥) لقد حاول بعض الفقه إيجاد تعريف للمصلحة العامة فيها هو (جورج فيدل) يقول بأنها ذات مفهوم سياسي وقانوني في آن واحد، فمن الناحية السياسية يجب علينا أن نتجنب الوقوع في إحدى الحالتين التاليتين:
١- لا يجب الاعتقاد بأن المصلحة العامة تعني مجموع مصالح الأفراد، فهذا خطأ فادح، وإلا كانت المصلحة العامة تشتمل على مصالح منتجي الكحوليات، ومصالح ضحايا هذه المنتجات.
٢- ولا يجب كذلك الاعتقاد بأن المصلحة العامة لا تمت بصلة للأفراد والجماعات المكونة للأمة، فلا يمكن اعتبار مصلحة معينة بأنها مصلحة عامة دون أن يكون لها أدنى الأثر بالنسبة للأفراد الموجودين أو الذين سيوجدون في المستقبل، فالمصلحة العامة من منطلق هذا المفهوم - برأي فيدل - ما هي الا حكم «un arbitrage» بين المصالح الفردية، فتارة تكون المصلحة العامة هي مصلحة الأغلبية كما في نزاع الملكية للمنفعة العامة مثلاً، وتارة لا يؤخذ بعين الاعتبار عدد المستفيدين منها، وإنما يجب التركيز على نوع الخدمة العامة، فأصحاب الأمراض المزمنة على الرغم من قلة عددهم ينالون رعاية خاصة مجاناً طوال فترة حياتهم على حساب الخزينة العامة.

أما المفهوم القانوني لفكرة المصلحة العامة، فيتحدد من خلال تدخل جهة معينة للاعتراف بها والتأكيد عليها، فتارة يكون الدستور، وتارة المشرع، وفي أحيان كثيرة تكون الإدارة عندما يغفل أو يعجز هذا الأخير عن تحديدها. راجع: الدكتور رأفت فودة، «مصادر المشروعية ومنحنياتها» - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ١٧٩.

(٦٦) هذا عكس القضاء المستعجل في نطاق القضاء النظامي حيث يحدد عادة التشريع المتعلق بذلك حالات الاستعجال. انظر المواد: (٦٠ و ١٤١ و ١٥٧) من قانون المحاكمات المدنية الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨، وآخر تعديلاته.

الفرع الأول: القرارات الماسة بالحقوق الدستورية

تكفل الدساتير حقوق الأفراد وحياتهم العامة كحق الملكية وحق التعبير عن الرأي وحق العمل وحيات الأفراد الشخصية... إلخ^(٦٧)، مما يعني ضرورة صيانتها وحمايتها من قبل السلطات العامة ومنها السلطة الإدارية باعتبارها الموكول إليها تنفيذ التشريعات وتسيير مرافقها العامة ومصالح الأفراد بما يحقق المصلحة العامة، فمساس السلطة الإدارية بتصرفاتها تلك الحقوق يعني ضرورة حمايتها قضائياً، ومن تلك التصرفات حالة التعدي أو الاعتداء المادي والذي يتمثل بتصرفات السلطة الإدارية الذي لا يمت للقانون بصلة إذ يعتبر عملاً مادياً تنفيذياً يفتقد للصفة الإدارية والقانونية فاقداً للمشروعية ومشوباً بعيب عدم مشروعية جسيم، يؤثر في حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية ومنها حق الملكية^(٦٨). حيث تخرج السلطة الإدارية عن نطاق المشروعية لعدم إستنادها بخصوصه إلى أية قاعدة قانونية، وتخرج به عن نطاق اختصاصاتها، إذ لا يترتب عليه أية آثار قانونية، حيث تلحق أضراراً جسيمة بحقوق الأفراد وحياتهم الأساسية ومنها الملكية الخاصة لهم^(٦٩). هذا وقد حدد القضاء الفرنسي طبيعته بأنه «العمل المخالف للقانون مخالفة صريحة لا تسمح باعتباره مظهراً لممارسة اختصاص تملكه جهة الإدارة التي أصدرته بدرجة يتعذر معها القول بأنه يعتبر تطبيقاً للقانون أو مرسوماً تنظيمياً، فهو بذلك مقطوع الصلة بينهما لمساسه بالملكية الخاصة أو الحريات الفردية»^(٧٠). وبخصوص الملكيات الخاصة نجد أن السلطة الإدارية تقوم

(٦٧) لقد أكد الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، على تلك الحقوق في فصله الثاني.

(٦٨) يميز الفقيه الفرنسي (Hauriou) بين نوعين من الاعتداء المادي، الأول يكون مرتبطاً بعملية تنفيذ الإدارة لقرارها - قد يكون مشروعاً - بطريقة تعسفية تمثل انتهاكاً للقواعد القانونية. أما الثاني فيتمثل في قيام الإدارة بالتنفيذ المادي لقرار لم يصدر أو لقرار قضى بإلغائه بموجب حكم قضائي، وفي الحالتين تتمثل حالة اعتداء مادي على حق الملكية أو الحقوق والحريات الأساسية للأفراد. راجع: أنسام فالح الحمدي، «الصلاحيات الاستثنائية للقاضي الإداري»، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع - القاهرة - ص ٢٢٦.

(٦٩) تتمثل ماهية الغصب بقيام السلطة الإدارية بوضع يدها على الملكية الخاصة للأفراد وعلى وجه التحديد الملكية العقارية دون سند من القانون، وذلك بصفة دائمة أو مؤقتة. ويتمثل الغصب في حالة الاستيلاء المؤقت على الملكية الخاصة دون الالتزام بالإجراءات القانونية، أو كقيام الإدارة بإنشاء طريق عام على الأملاك الخاصة دون موافقة ملاكها ودون القيام بالإجراءات القانونية ذات العلاقة، أو وضع يدها على مسكن خاص دون توافر مبررات استثنائية لذلك. د. مصطفى كيره، «نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري»، دار النهضة العربية، ١٩٦٢، ص ١٠٤ وما بعدها.

(٧٠) راجع: www.Maghress.com تاريخ الاسترجاع ١٠ / ٨ / ٢٠١٨.

بوضع يدها على الملكية الخاصة دون سند من القانون، مستخدمة إجراءات لا ترتبط بالقواعد القانونية النافذة. مما يعني أن الاعتداء المادي قد يرد على كافة حقوق الأفراد الأساسية وحررياتهم^(٧١). وعليه فإن المساس بأي حق دستوري يتحقق بخصوصه شرط الاستعجال والمتمثل بالضرر الذي لا يمكن تداركه.

وعليه فقد قضت محكمة العدل العليا بوقف قرارات الإدارة الهادفة إلى الإبعاد^(٧٢). كما قضت محكمة العدل العليا بوقف تنفيذ قرار إداري يقضي بإخلاء الأماكن من ساكنيها، إذ إن تنفيذه يمكن أن يحدث أضراراً لا يمكن تداركها^(٧٣). كما اعتبرت أن التوقيف الإداري لدى مركز الإصلاح والتأهيل المهني بعمان حتى إشعار آخر، يمس حقاً أساسياً يترتب عليه أضرار لا يمكن تداركها^(٧٤).

كما أن القضاء الإداري المصري قد اعتبر العديد من القرارات الإدارية تمس الحقوق الأساسية للأفراد؛ وبالتالي يتمثل بها أضرار لا يمكن تداركها، ومنها تلك القرارات القاضية بالاستبعاد من الترشيح لعضوية المجالس المحلية؛ والقرارات القاضية بمنع الاجتماعات العامة، وتلك المتعلقة بتحديد الإقامة الجبرية، والمقيدة للحرية الشخصية والمنع من السفر أو المنع من ترخيص صحيفة^(٧٥). وعليه فإن القرارات الإدارية المقيدة للحرية الشخصية تعتبر الصورة الجلية لحالات الاستعجال لما يترتب على هذا التقييد من نتائج يتعذر تداركها^(٧٦).

(٧١) تنص المادة (٢٩٧) من القانون المدني الأردني على: «١- على اليد ما أخذته حتى تؤديه. ٢- فمن غصب مال غيره وجب عليه رده إليه بالحالة التي كان عليها عند الغصب وفي مكان الغصب. ٣- فإن استهلكه أو أتلفه أو ضاع منه أو تلف بتعديه أو من دون تعديه فعليه مثله أو قيمته يوم الغصب. ٤- وعليه أيضاً ضمان منافع وزوائده».

(٧٢) قرار رقم ٨٧/٣، مجلة نقابة المحامين، عدد ٦،٤، سنة ١٩٨٨، ص ٦٢٠.

(٧٣) قرار رقم ٨٦/٥٧، مجلة نقابة المحامين، عدد ٦،٤، سنة ١٩٨٧، ص ٦٧٧.

(٧٤) قرار رقم ٦٩/٢٠، مجلة نقابة المحامين، عدد ٨،٧، سنة ١٩٦٩، ص ٦٢٠.

(٧٥) راجع بخصوص ذلك كلاً من: د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ١٠٠٨ وما بعدها. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق ص ٩٨، وما بعدها. د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص ١٦٤ وما بعدها.

(٧٦) قرار محكمة القضاء الإداري قم (١١٤٢) تاريخ ١٩٥١/٦/٣٠، انظر: عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق، ص ١٠٢.

الفرع الثاني: القرارات ذات الأثر المادي أو المعنوي

قد يترتب على القرار الإداري آثار ذات طابع مادي تؤثر في المورد الوحيد للرزق، بحيث إنه في حالة انقطاع هذا المورد حتماً سوف يكون له آثار نفسية واجتماعية وعائلية على الشخص الصادر بحقه القرار الإداري، حيث لا يستطيع تدبر أمور حياته، ولا يمكن تداركها مستقبلاً في حال قيام السلطة الإدارية بتنفيذ قرارها. هذا وبالاطلاع على توجه القضاء الأردني نجد أنه قد دأب على وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي لها آثار مادية لا يمكن تداركها، فهي هي محكمة العدل العليا تقضي «... حيث قدم المستدعي ١٧/٢/١٩٩٩ طلباً لوقف تنفيذ قرار مجلس نقابة المحامين المتضمن منع المستدعي من مزاوله مهنة المحاماة لمدة عام واحد.... وحيث نرى أن نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه يتعذر تداركها في حالة تنفيذه بحق المستدعي، ولهذه تقرر ... وقف تنفيذ القرار المشكو منه لحين الفصل في الدعوى»^(٧٧). كما قضت - وفي نفس الموضوع - وقف تنفيذ القرار الصادر عن مجلس نقابة المهندسين والقاضي بمنع أحد المهندسين من مزاوله عمله؛ مما يشكل ذلك من آثار على مورد رزقه لا يمكن تداركها عند تنفيذ الإدارة لقرارها^(٧٨).

كما أن محكمة العدل العليا لم تقف عند وقف تنفيذ قرارات الإدارة ذات الأثر المادي أو تلك المؤثرة في مورد الرزق للأفراد، بل أنها تقرر وقف قرارات الإدارة التي تؤثر في سمعة الأفراد حيث لها آثار معنوية، حيث قضت «استناداً لأحكام المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ٩٢ تقرر وقف قرار المستدعي ضده والمتعلق بتوقيف المستدعي بسجن الجودة ولحين صدور قرار نهائي في الدعوى»^(٧٩).

هذا وقد دأب القضاء الإداري المقارن على وقف القرارات الإدارية المؤثرة في مورد الرزق، أو تلك التي لها آثار معنوية تؤثر في سمعة الفرد؛ هكذا نجد أن القضاء الإداري المصري قد أوقف قراراً إدارياً بعدما ثبت أن من شأن استمرار تنفيذه المساس بسمعة الطاعن؛ حيث افترض توافر ركن الاستعجال في الطلب، استناداً إلى أن تنفيذ القرار الإداري برفض منح الترخيص للطاعن بالاتجار في الأسلحة لإصابته

(٧٧) قرار رقم ٦ لسنة ١٩٩٩، مجلة نقابة المحامين عدد ٥-٦ ص ١٢٠٦.

(٧٨) قرار رقم ٩٨/٣٤٠ صادر بتاريخ ٢/٩/١٩٩٨.

(٧٩) قرار رقم ٢٧٣/٢٠٠٠ صادر بتاريخ ٢٢/٦/٢٠٠٠.

بمرض عقلي قد يترتب عليه نتائج وخيمة، تتمثل إضافة إلى حرمانه من ممارسة عمله التجاري وعلى مورد رزقه الوحيد، إلى التأثير السلبي على سمعته وافتقاده بالتالي ثقة المتعاملين معه، ... مما أدى بالمحكمة إلى وقف تنفيذ القرار الإداري^(٨٠). وغني عن البيان - وكما سبق التأكيد عليه- أنه ليس كل قرار إداري يتضمن أثراً وتأثيراً على مورد الرزق أو سمعة الغير يكون مستوجباً للوقف، بل يعود ذلك إلى تقدير القاضي الإداري، وبما يتوافق مع المصلحة العامة والبحث في كل حالة على حدة، فالضرر الذي لا يمكن تداركه أو حالة الاستعجال ليست بحالة موصوفة يمكن الركون إليها، بل هي حالة تقدر بقدرها وبظروفها.

الخاتمة

أخيراً وبعد تناول موضوع وقف تنفيذ القرار الإداري، من خلال التطرق لشرط الضرر الموجب للوقف وسلطات القاضي الإداري بخصوصه، من حيث إعمال ملاءمته وتقديره لحالة الاستعجال، ومدى ارتباط هذه الأخيرة بالمصلحة العامة، وهل يكفي توافر شرطي الضرر والجدية للحكم بوقف القرار الإداري. فإننا توصلنا للنتائج التالية:

النتائج

- تعتبر المصلحة العامة المحرك والمحرك الأساس الذي يدور حوله نظام وقف التنفيذ؛ بل إنها تشكل الأساس لمبدأ الأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء، حيث إن القاضي الإداري عند إعمال سلطاته التقديرية للبحث في ملاءمة وقف تنفيذ القرار الإداري لا بد وأن يأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة ومدى تضررها من وقف القرار الإداري، والعكس من ذلك أيضاً يتصف بالصحة.
- تعتبر السلطة التقديرية للقاضي الإداري الأساس لوظيفته عند ملاءمته لوقف تنفيذ القرار الإداري على اعتبار أنه ليس بالضرورة بمكان أن يقوم بوقف القرار الإداري حتى ولو توافر طلب الوقف على شرطي الضرر الذي لا يمكن تداركه والجدية.
- لم يرق القضاء الإداري المقارن بالوقوف على تعريف محدد لشرط الاستعجال أو الضرر الذي لا يمكن تداركه، سوى أنه أدرجه في أحكامه كشرط من الشروط الموضوعية لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

(٨٠) راجع د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق، ص ١٠٤ وما بعدها.

- لم ينص المشرع الأردني على الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري سوى التأكيد على أن يكون هناك ضرر لا يمكن تداركه، أما بخصوص شرط بحث مشروعية القرار (شرط الجدية) فلم يأت على ذكره.
- لم يرقم القضاء الإداري الأردني في أحكامه - على قلتها - بتحديد ماهية الشروط الموضوعية سواء المتعلقة بحالة الاستعجال أو بشرط الجدية، كما أنه لم يؤكد على دور المصلحة العامة بخصوص توجهه القضائي.
- قيام المشرع الأردني بإدراج شرط إضافي لشروط وقف تنفيذ القرار الإداري والتمثل بأحقية المحكمة بإلزام المدعي بكفالة مالية؛ مما يتنافى مع جوهر وسمات دعوى الإلغاء، بل القضاء الإداري بشكل عام هذا من جهة، ومن جهة أخرى مع المصلحة العامة نفسها؛ على اعتبار أنها تشكل الأساس والهدف من الحكم بوقف القرار الإداري من عدمه.

التوصيات

- نصي المشرع الأردني بضرورة تحديد وتعريف شرط الضرر الذي لا يمكن تداركه.
- ضرورة إدراج شرط عدم الإضرار بالمصلحة العامة وبالنظام العام كشرط لوقف تنفيذ القرار الإداري.
- ضرورة قيام المشرع الأردني بإلغاء شرط تقديم الكفالة من المدعي؛ لما يمثل ذلك من مصادرة لحق التقاضي، ولما يتنافى مع المصلحة العامة التي يسعى إلى تحقيقها القاضي الإداري من قراره بوقف التنفيذ بالأساس. والملاحظ أن المشرع الأردني في نطاق القضاء الإداري قد مائل المشرع في نطاق القضاء النظامي وأصول المحاكمات المدنية؛ على اعتبار أن التشريع المرتبط بذلك يستلزم تقديم كفالة مالية من المدعي كضمان عدم إلحاق ضرر بالغير في حال عدم إجابته لطلبه، وهذه الحالة بالتأكيد لا تنطبق على منازعات القضاء الإداري وعلى دعوى وقف التنفيذ على وجه الخصوص.
- ضرورة قيام المشرع الأردني بالنص على شرط الجدية والإحالة في أحكامه إلى أوجه عدم المشروعية، وعدم الاكتفاء بالإشارة إلى الحالات التي يتعذر تداركها، على اعتبار أن شرط الجدية أصبح شرطاً قضائياً ضرورياً لا بد من توافره في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

قائمة المراجع

- د. إبراهيم المنجي، «القضاء المستعجل والتنفيذ أمام محاكم مجلس الدولة»؛ منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩.
- د. أحمد أبو الوفاء «المرافعات المدنية والتجارية»، الطبعة الرابعة عشرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٦.
- أنسام فالح الحمدي، «الصلاحيات الاستثنائية للقاضي الإداري، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة.
- د. حسني سعد عبدالواحد، «تنفيذ أحكام القضاء الإداري»، الطبعة الأولى، دون تاريخ وناشر.
- د. سليمان محمد الطماوي، «القضاء الإداري»- قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٧٦.
- د. صلاح الدين بيومي وآخرون، «قضاء الأمور المستعجلة»، الطبعة الأولى، ١٩٧١.
- د. رأفت فودة، «مصادر المشروعية ومنحنياتها»- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- د. عبدالقادر عدو « ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة»، دار هومة، الجزائر ٢٠١٠.
- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، «قضاء الأمور المستعجلة»، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٢.
- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، «وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠١.
- د. عمر عبدالرحمن البوريني، «المصلحة العامة كمحدد لمشروعية العمل الإداري»، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية، السنة (٢١) العدد (٣٢)، أكتوبر ٢٠٠٧.
- د. محمد أحمد عطية، «الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة»، الطبعة الثانية، ١٩٩٦.

- د. محمد السناري، «نفاذ القرارات الإدارية»- دراسة مقارنة، دون ناشر وتاريخ.
- د.محمد محمد عبداللطيف، «قانون القضاء الإداري»، الكتاب الثاني، ٢٠٠٢، دار النهضة العربية.
- د. محمد علي راتب، «قضاء الأمور المستعجلة»، الطبعة السادسة، عالم الكتب، القاهرة، دون تاريخ.
- د. مصطفى كيره، «نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري» دار النهضة العربية، ١٩٦٢.
- د. وليد محمد الصمعاني، «السلطة التقديرية للقاضي الإداري»، دار الميمان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، القاهرة.

التشريعات

- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢.
- قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) ١٩٩٢.
- قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.
- قانون المحاكمات المدنية الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨ وآخر تعديلاته.
- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

المواقع الإلكترونية

- www.jba.qarark.com.

The power of the administrative judge to assess the damage caused to stop the implementation of the administrative decision

Prof. Omar Abdul Rahman Bourini*

Abstract:

Sometimes the administrative authority will carry out its decisions that harmed individuals, which are difficult to grasp in the future. This means that these actions should be subject to administrative supervision, in order to avoid this. In view of the unforeseen effect of the claim of cancellation, and the length of the litigation proceedings, this may result in the loss of the right to be protected or consequential damage that will not be remedied in the future if the administration implements its decisions. And that there is a seriousness in the request for a stay of execution, where the administrative judge to exercise his discretion to discuss this in accordance with the basis on which the basis of the system of suspension of the implementation of the administrative decision, which is the compatibility between The necessity of executing the administrative authority for its decision to serve the public interest and the interests of the individuals by not harming them from the administration's implementation of its decisions.

Keywords: Urgent judiciary, Seriousness, Harm, Administrative judiciary, Suspension of execution.

* Professor of administrative law - Higher Judicial Institute - University of Al-Imam Muhammad bin Saud Islamic University - Riyadh- Email: Bouriniomar@yahoo.com

- Submitted: 20 /11/2019, Accepted: 28/6/2020.

أ.د عمر عبد الرحمن البوريني، أستاذ القانون الإداري في كلية القانون الكويتية العالمية، حاصل على شهادة الدكتوراه من جامعة أتونوما من إسبانيا عام ١٩٩٩، له أكثر من ١٧ بحثًا، أشرف على العديد من رسائل الماجستير والدكتوراه، وتقلد العديد من المناصب العلمية كعميد لكلية الحقوق ورئيس قسم القانون العام في جامعة عمان في المملكة الأردنية الهاشمية، حضر العديد من المؤتمرات والندوات الدولية، وشغل عضواً في العديد من اللجان التخصصية والإدارية والجمعيات المهنية والهيئات العلمية.

البريد الإلكتروني: Bouriniomar@yahoo.com

للاستشهاد:

البوريني، عمر. (٢٠٢٤). سلطة القاضي الإداري في تقدير الضرر الموجب لوقف تنفيذ القرار الإداري. مجلة الحقوق، ٤٨(١)، ٤٠٥-٤٣٨.

To Cite:

Bourini, Omar. (2024). The power of the administrative judge to assess the damage caused to stop the implementation of the administrative decision. *Journal of Law*, 48(1), 405-438.

JOURNAL OF LAW

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

The power of the administrative judge to assess the damage caused to stop the implementation of the administrative decision.

Prof. Omar Abdul Rahman Bourini



جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

No. 1 - Vol. 48

Ramadan 1445 - March 2024