آلية تنفيذ الحكم القضائي الصادر من القضاء الإداري

الباحث/ أسامه محمد عبد الباري سليمان عماره

حاصل على درجة الماجستير في القانون الإداري

كلية الحقوق- جامعة عين شمس

(ISSN: 2537- 0758)

آلية تنفيذ الحكم القضائي الصادر من القضاء الإداري

الباحث/ أسامه محمد عبد الباري سليمان عماره

الملخص:

لئن كانت الإدارة ملزمة، بمقتضى ما للأحكام الإدارية من حجية، بتنفيذها، إلا أنها غالباً ما تتجاهل هذا الإلتزام تجاهلا تنبسط على نطاق الواقع مظاهره من عدم اكتراث بالحكم وامتناع صريح عن تنفيذه، أو قبوله قبولا تردفه بإجراءا معاكس يفقده أثره، كأن تعيد موظفاً ألغي قضائياً قرار فصله ثم تعقب ذلك بإلغاء وظيفته تخلصا منه، أو تلجأ إلى البرلمان تستحثه على إصدار قانون يصحح قرار حُكِمَ بعدم مشروعيته، أو توهم بأنها تتخذ الخطوات اللازمة للتنفيذ، ويطول الأمر بين إجراءات مكتبية عقيمة ومعقدة، يفقد بطولها الحكم كل أثره، وتضيع الفائدة المرجوة منه، وقد تتذرع بعدم توافر الإعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ الحكم، أو تلعب على حبائل الإجراءات القضائية فتتخذ منها سبيلاً لإعاقة التنفيذ، كأن تقدم إشكالاً في تنفيذ الحكم الإداري أمام القضاء العادي، وهو جهة غير مختصة على إعتبار أن الإختصاص بنظر إشكالات التنفيذ في الأحكام الإدارية ينعقد للمحكمة الإدارية التي أصدرته، وذلك رغبة في المطل وإعاقة التنفيذ.

Abstract:

Although the administration is obliged, by virtue of the authority of administrative rulings, to implement them, it often ignores this obligation in a way that extends on the scale of reality its manifestations of indifference to the judgment and an explicit refusal to implement it, or its acceptance of a countermeasure that loses its effect, such as returning an employee whose dismissal decision was judicially annulled and then subsequently canceling his job in order to get rid of it, or resorting to Parliament urging him to issue a law correcting a decision ruled illegal, or delusion It takes the necessary steps for implementation, and the matter goes on between sterile and complex office procedures, the length of which the judgment loses all its impact, and the desired benefit is lost, and it may invoke the lack of financial appropriations necessary for the implementation of the judgment, or play on the ropes of judicial procedures and take them as a way to impede implementation, such as presenting a problem in the implementation of the administrative judgment before the ordinary judiciary, which is not competent as the jurisdiction to consider the problems of implementation in administrative rulings is held for the administrative court which was issued, in order to obstruct the implementation.

إشكالية البحث:

بحث مدى قابلية الحكم الصادر من القضاء الإداري للتنفيذ وآلية تنفيذه في ظل ما تتمتع به الإدارة من مزايا منحها لها القانون الإداري، وأهمها عدم جواز إتباع طرق التنفيذ العادية ضد جهة الإدارة، ويكشف هذا المبدأ عن التباين الواضح بين مركز الإدارة ومركز الأفراد في نطاق الإجبار على تنفيذ ما رفض تنفيذه من الأحكام اختياراً. وما يقابل هذا المبدأ من إلتزام الإدارة بإحترام الأحكام القضائية والتي يعد تنفيذها مفترضاً أولياً لإستقرار الصالح العام ذاته. إذا هنا لا محل لمصلحة المحكوم له، وإنما هي مصلحة الدولة ذاتها في أن يقال أنها تحترم قضاءها من أن يقال أنها تهدره بحجة أنها تحمي الصالح العام. إذا النظرة الفاحصة للمسألة تكشف عن أن التنازع لا يقوم هنا بين مصلحة عامة وأخرى خاصة، وإنما يوازن بين مصلحة عامة وأخرى لا تقل عنها عمومية. والمفاضلة تقضي إلى تغليب الثانية، لأنها تعبر عن سيادة القانون وجوهر الشرعية. ففي إحترام الأحكام مصلحة أقوى وأجدر بالرعاية من المصلحة العامة التي يتغياها مبدأ الحظر لا سيما وأنه أيضاً سوف يؤدي إلى رسوخ ثقة المتعاملين مع الدولة، وضمان حقوقهم قبلها خاصة بعد توسعها في الدخول في الأنشطة التجارية والصناعية. الأمر الذي يشجع الأفراد على التعامل معها، وتلك مصلحة عامة لا تدانيها في القيمة مصلحة أخرى.

مقدمة

من الأصول المسلم بها أن المحكمة تستنفد ولايتها بالنسبة إلي النزاع بإصدار قضائها فيه، فلا يجوز لها العدول عما قضت به، كما لا يجوز لها العدول عما قضت به، كما لا يجوز لها تعديل ذلك القضاء أو إحداث إضافة إليه بإستثناء طلب تفسير هذه الأحكام أو طلب تصحيح الأخطاء المادية الواردة فيها.

- وصدور هذا الحكم لصالح أحد الخصوم لا يكفي للبدء في تنفيذ هذا الحكم، وإنما لابد من اتخاذ الإجراءات التي أوجبها القانون.
- وتنفيذ الأحكام في القانون الإداري يكاد يقترب في معناه من المعني اللغوي لكلمة "تنفيذ" أي إتمام الشيء والخلاص منه، واحترام القانون أو العقد وإعمال ما يقضيان به من أوجه الأمر والنهي أو الإعمال الفعلي للجزاء في القاعدة القانونية. وذلك عكس التنفيذ في قانون المرافعات الذي وإن كان يدخل في معني التنفيذ لغة إلا أنه يتميز بإجراءات وبطرق معينه.
- ويختلف "تنفيذ" الحكم عن "نفاذه" فنفاذ الحكم هو أثر مباشر من أثار النطق به، لا يتأثر بالطعن فيه أو بوقف تنفيذه، وهذا النفاذ يسري دون تطلب اتخاذ مقدمات التنفيذ كإعلان الحكم أو استخراج صورته التنفيذية بعكس الحال بالنسبة لتنفيذ الحكم حيث لا يجوز مباشرته إلا بشروط خاصة.

(ISSN: 2537- 0758)

خطة البحث:

وعليه نعرض ما يواجه تنفيذ الحكم الإداري من قواعد واجراءات في المطالب التالية: المطلب الأول: تمييز القوة التنفيذية للحكم عما يختلط بها. **المطلب الثاني:** مقدمات التنفيذ. **المطلب الثالث:** الجهة صاحبة الولاية بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة من القضاء الإداري. **المطلب الرابع:** المنفذ عليه في أحكام القضاء الإداري.

المطلب الأول
تمييز القوة التنفيذية للحكم عما يختلط بها

حين يصدر الحكم القضائي في مسألة معينة لصالح أحد الخصوم فإن هذا الحكم يحوز حجية الشيء المقضي فيه بمجرد صدوره، ثم– في مرحلة معينة بعد ذلك– قوة الشيء المقتضى ثم القوة التنفيذية؛ **ونوضح ذلك فيما يلي:**

1 – التمييز بين حجية الشيء المقضي به وقوة الأمر المقضي

إذا كانت الأحكام القضائية تحوز "حجية" الأمر المقضي بمجرد صدورها فإن اكتسبها "قوة" الأمر المقضي بعد ذلك لا يَجُب هذه الحجية.

فحجية الأمر المقضي معناها أن الحكم حجية فيما بين الخصوم وبالنسبة لذات الحق محلاً وسبباً فيكون الحكم حجة– في هذه الحدود– لا تقبل الدحض وتثبت هذه الحجية لكل حكم قطعي سواء كان هذا الحكم ابتدائياً أو نهائياً حضورياً أو غيابياً، وهي تعني قيام قرينة قانونية قاطعة مؤداها افتراض أن الإجراءات التي أدت إلي الحكم وانتهت به صحيحة قانوناً وأن هذا الحكم عنوان الحقيقية القانونية.

أما قوة الأمر المقضي فهي مرتبة يصل إليها الحكم إذا أصبح نهائياً غير قابل للطعن فيه بطرق الطعن العادية– كالمعارضة والإستئناف– وإن ظل قابلاً للطعن فيه بطرق الطعن غير العادية– كالنقض والتماس إعادة النظر.

فقوة الشيء المقضي ليست سوي مرحلة من مراحل قوة الحكم أمام طرق الطعن المنصوص عليها، أما حجية الأمر المقضي فهي أحد المبادئ العامة للقانون والتي سوي القضاء بين مخالفتها وبين مخالفة القانون.

- هذا وتثبت حجية الشيء المقضي به– من حيث المبدأ– للأحكام القطعية أمام الأحكام الصادرة قبل الفصل في الموضوع والتي تعتبر تحضيرية فليس لها حجة الشيء المقضي به، كالأحكام التي تقف عند حد الأمر بإجراء تحقيق، فهذه الحجية لا ترتبط إلا بالأحكام القطعية وتحوز هذه الأحكام الحجية منذ لحظة صدورها وحتي قبل إعلانها[1].

[1] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص ١٥–١٩.

2 – التمييز بين الحجية والقوة الالزامية والقوة التنفيذية:

إذا كان الفقه القضائي يسلم بحجية الأمر المقضي كأثر من الآثار الإجرائية للأحكام، إلا أنه اختلف حول وجود القوة التنفيذية أو القوة الملزمة للأحكام القضائية وحول إرتباط هذه القوة أو تلك بمبدأ حجية الشيء المقضي به.

فيسوي البعض بين حجية الشيء المقضي وبين القوة التنفيذية ويرى أن حجية الشيء المقضي تفرض من نفسها على الإدارة نوعين من الإلتزامات:

الإلتزام الأول: هو إلتزام الإدارة بعدم اتخاذ أي إجراء يتعارض مع الحكم القضائي.

الإلتزام الثاني: وهو إلتزام بعمل، أي واجب اتخاذ كل إجراءات التنفيذ التي يتطلبها الحكم القضائي.

- بينما يفرق البعض الآخر من الفقه بين حجية الشيء المقضي به وبين القوة التنفيذية للحكم ويقابل بينهما. فيرى أن هناك نوعين من الآثار يرتبطان بالأحكام القضائية بصفة أساسية:
- **الأثر الأول:** أثر مادي فهذه الأحكام تكون قابلة للتنفيذ وبالقوة على الأقل فيما يتعلق بالأفراد.
- **الأثر الثاني:** شكلي أو حجية الشيء المقضي به– على عكس الأثر التنفيذي– لا يكتسب إلا بالنسبة للأحكام "النهائية" أي غير القابلة للطعن فيها سواء لاستنفاد طرق الطعن أو لفوات مواعيده.
- على أن هناك فريقاً آخر من الفقهاء يقنع بوجود القوة الإلزامية أو الملزمة– وليس القوة التنفيذية– إلى جانب حجية الشيء كأثرين من آثار الأحكام القضائية وأن هذه القوة الملزمة ليست سوى نتيجة للحجية، فالشيء المقضي لا يجب فقط أن يحترم بمعنى أن ما قضى به يؤخذ كحقيقة، ولكن أيضا فإنه ينبغي أن يتحول إلى واقع بإتخاذ الإجراءات المناسبة. وهذا الفريق على ما يبدو لا يفرق بين القوة التنفيذية والقوة الإلزامية للحكم.

- **وعلى اي حال مهما يكن من أمر فلا خلاف أن كل حكم قضائي يتضمن عنصرين:**

الأول: هو التقريرات.

والثاني: هو القرار الذي يتخذه القاضي ويهدف إلى تحقيق الحل الذي انتهى إليه. والقوة التنفيذية تنصرف إلى هذا القرار وحده وما يتطلبه اعمال هذا القرار من الاستعانة بهذه التقريرات ويترتب على ذلك أن الأحكام التي تتضمن تقريرا ولا تنتهي إلى قرار ليس له قوة تنفيذية حتى ولو حازت قوة الشيء المقضي به.

(ISSN: 2537- 0758)

فالصلة بين الحكم والتنفيذ ليست صلة تتابع بالضرورة، وإن كانت كذلك في معظم الأحيان، فالتنفيذ يبدأ بعد الحكم غالباً، ولكن ليس كل الأحكام يعقبها تنفيذ أو من الممكن أن يعقبها تنفيذ. كما اذا كان الحكم بطبيعته لا يتطلب تنفيذ اكتفاء بما ورد به من تقريرات. واذا كانت القاعدة العامة في قانون المرافعات هي أن الأحكام التي يمكن تنفيذها هي أحكام الإلزام فقط دون الأحكام التقريرية أو المنشئة[٢] إلا أن هذان النوعان– الاخرين– من الأحكام قد يتضمنا إلى جانب قضاء التقرير أو الانشاء قضاء بإلزام، وحينئذ يمكن تنفيذ الشق الذي قضى بالإلزام. ومن ثم فإذا صدر حكم تقريري بتثبيت الملكية فلا يتأتى تنفيذه بإستلام العين– إذا كان المقيم بها ليس المدعي– لأنه مجرد حكم مقرر، أما إذا قضى الحكم بتثبيت الملكية والتسليم فعندئذ يمكن تنفيذه جبرا بتسليم العين لأنه تضمن قضاء بإلزام هو التسليم.

وبالنظر إلى الأحكام الصادرة من القضاء الإداري يمكن التفرقة بين ثلاث أنواع من الدعاوى:

أولا: **دعاوى فحص الشرعية**:

وهنا تقف سلطات القاضي عند حد تقرير مدى مشروعية القرار دون أن يمكنه أن يقضي بإلغائه أو التعويض عنه. وبهذا فإن المسلم به أن الأحكام الصادرة في هذه الدعاوى تكون أحكام تقريرية وإن حازت حجية الشيء المقضي به إلا أنها ليس لها قوة تنفيذية. إلا أن هذه الأحكام يكون لها– مع ذلك– أثر ملزم في مواجهة الجة التي أصدرته والقاضي العادي أيضا لا يمكن له تجاهلها[٣].

ثانيا: **دعاوى الإلغاء**:

وهنا يلزم التفرقة بين الحكم الصادر بالرفض والحكم الصادر بالقبول:

أ- **الأحكام الصادرة برفض طلب الإلغاء:**

دائما أحكام مقررة لا تتضمن إلزاما، وبالتالي لا تتطلب اتخاذ أي إجراء من إجراءات التنفيذ، شأنها في ذلك شأن أحكام الرفض في قانون المرافعات فهي لا تقبل التنفيذ الجبري بعكس الأحكام الصادرة بقبول الدعوى.

---

[٢] الحكم التقريري هو الحكم الذي يقضي بوجود أو عدم وجود حق أو مركز قانوني أو رابطة قانونية، دون إلزام المحكوم ضده بأداء معين أو بإحداث تغيير في هذا المركز. ومن أمثلته الحكم الذي يصدر في دعوى الوارث بإثبات صفته، والحكم ببراءة الذمة، أو الحكم بصحة العقد. أما الحكم المنشئ فهو الذي يقضي بإستحداث أو تعديل أو إنهاء مركز قانوني موضوعي كالحكم بالتطليق أو بفسخ العقد. ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص٣١-٣٢.

[٣] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص ٣٤

فالقضاء برفض الطلبات أو الإدعاءات الموجهة ضد القرار الإداري لا يغير من حيث الواقع شيئاً من الوضع القائم، أما من حيث القانون فإن الحكم الصادر بالرفض منذ أن يصبح حائزاً لقوة الشيء المقضي به فإنه يجعل القرار الإداري المطعون عليه نهائياً في مواجهة المدعي أو المدعين فقط. وهذا ما يقصد بالحجية النسبية للأحكام الصادرة برفض طلب الإلغاء[٤]. كما يجوز للإدارة الإستناد إلى هذا الحكم للقول بمشروعية قرارها وتحصنه لأن حجيته نسبية لم تنعطف على الإدارة من ناحية وأنه لم يفصل في مشروعية القرار من ناحية أخرى وإنما إقتصر على التصدي للوسائل التي تقاعس الطاعن عنها[٥]. وهو ما أكده حكم القضاء الإداري المتضمن "أن الحجية المطلقة التي تتعدى أطراف الخصومة إلى الغير ويصبح الحكم فيها حجية على الكافة مقصورة على الحكم الذي يصدر بالإلغاء، أما الحكم برفض الطعن بالإلغاء فإن حجيته مقصورة على طرفيه، ذلك لأنه قد يكون صائباً بالنسبة إلى الطاعن وخاطئاً بالنسبة إلى غيره، كما إذا قدم موظف طعنا بإلغاء ترقية موظف آخر على أساس أنه أحق منه بالترقية فقضى برفض طعنه، فإن هذا القضاء لا يمنع من أن يكون الموظف الذي رقي قد تخطى شخص آخر بغير حق، ولا يجوز في هذه الصورة أن تعتبر الحكم حجة على هذا الأخير إذا طالب بإلغاء القرار"[٦].

ب- الأحكام الصادرة بالإلغاء:

إذا كانت أحكام الإلغاء بطبيعتها مقررة فإنه ليس معنى ذلك أن تنتمي هذه الأحكام بالضرورة إلى طائفة أحكام التقرير، فبعض هذه الأحكام بحسب حركتها ذات أثر خالق وبناء وتتطلب اتخاذ عدة أعمال قانونية، والبعض الآخر قد يكون كافيا بنفسه وبمجرد صدوره دون حاجة إلى لإتخاذ أي إجراء آخر ومن ثم فإن أحكام الإلغاء قد تكون أحكام إلزام تتطلب تنفيذاً، وقد تكون مجرد أحكام تقرير لا يلحقها التنفيذ[٧].

---

[٤] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص ٣٤

[٥] ينظر: إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، د. أحمد سلامة بدر، طبعة ٢٠٠٣- دار النهضة العربية، ص٣٣٧

[٦] ينظر: حكم القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٥٣/١١/٢٩ مجموعة أحكام السنة الثامنة ص١٢٧، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، د. أحمد سلامة بدر، طبعة ٢٠٠٣- دار النهضة العربية، ص٣٣٧

[٧] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص ٣٥-٣٦

(ISSN: 2537- 0758)

وفي أحكام الإلغاء بصفة خاصة يعني القاضي الإداري ببيان ما يرتبه حكم الإلغاء من حقوق ومراكز قانونية بالتفصيل. وتلتزم الإدارة بتنفيذ الحكم.

ثالثاً: **دعاوى القضاء الكامل**:

الأحكام الصادرة في دعاوى القضاء الكامل أو الأحكام المالية قد تبدو لأول وهلة من أحكام الإلزام لأنها دائماً تتضمن قضاء بإلزام الإدارة أو المتعاقد معها أو أحد موظفيها أو أحد الأفراد بأداء مبلغ معين من المال، وهي فعلا كذلك ما دامت تتضمن هذا العنصر الإلزامي. ولكن قد تتكتفي هذه الأحكام في بعض الأحيان بتقرير مبدأ المسئولية عن عمل ضار مثلاً دون تحديد مبلغ التعويض أو الإلزام به وفي هذه الحالة لا يلحقها التنفيذ. وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري: "أنه وإن كان من طبيعة الأحكام الصادرة في دعاوى الحقوق أن تحوي إلزاماً بشيء يجبر الخصم على وفائه، إلا أن ذلك ليس من مستلزماتها، فالأحكام الصادرة بتقرير وجود الحق لا تشتمل على إلزام ويقصد من ورائها تحديد الحقوق.."[٨].

المطلب الثاني
مقدمات التنفيذ

إن الفصل في الدعوى بصدور الحكم القضائي لصالح أحد الخصوم لا يكفي بذاته للبدء في تنفيذ هذا الحكم على المحكوم ضده، إذ يتعين فضلاً عن ذلك اتخاذ مقدمات التنفيذ الواجبة قانوناً، ومقدمات التنفيذ هي الإجراءات التي يوجب القانون إتخاذها قبل الشروع في تنفيذ الحكم، بحيث يبطل هذا التنفيذ إذا لم تتخذ هذه الإجراءات، وهي من ناحية أخرى لا تعد من إجراءات التنفيذ، ولذلك إذا منع المشرع التنفيذ خلال فترة معينة فلا يسري هذا المنع على مقدمات التنفيذ التي يجوز اجراؤها في خلال هذه الفترة، وإذا رتب القانون آثاراً خاصة تسري بمجرد اتخاذ إجراءات التنفيذ فإن هذه الآثار لا تترتب بإتخاذ مقدمات التنفيذ.

على أن هناك حالات استثنائية منصوص عليها قانوناً يتم فيها التنفيذ بدون اتخاذ هذه المقدمات وبدون حتى إعلان الحكم للمحكوم ضده طبقاً للقواعد العامة. وبهذا نعرض لهذه المقدمات المتمثلة في أولاً: الصيغة التنفيذية، وثانياً: الصورة التنفيذية، وثالثاً: إعلان الحكم

أولا: **الصيغة التنفيذية**:

تنفيذ الأحكام لا يجري– كقاعدة عامة– إلا بموجب الصورة التنفيذية وهي عبارة عن نسخة من الحكم ممهورة بصيغة معينة تسمى الصيغة التنفيذية.

---

[٨] حكمها في القضية ١٠١٥ لسنة ٦ ق جلسة ١٩٥٣/٦/٢٥، س ٧، رقم ٨٧٦، ص ١٨٠٣. ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص ٣٦–٣٧.

في القانون الفرنسي نجد الصيغة التنفيذية الخاصة بالأحكام الصادرة من جهات القضاء الاداري تميز بين أشخاص القانون الخاص والذين يجرى التنفيذ في مواجهتهم بالوسائل العادية وبين الدولة وأشخاص القانون العام والذين لا يمكن اتخاذ أي طريق من طرق الجبر الإداري أو القضائي ضدهم، فالصيغة التنفيذية للأحكام الإدارية تقف عند حد أن تطلب من الوزراء أن يساعدوا على التنفيذ دون أن تأمرهم بتقديم يد المساعدة اللازمة لهذا التنفيذ.

أما في مصر فإن هذه التفرقة لا تجرى على هذا النحو أي بحسب الجهة الصادر ضدها الحكم وإنما تجرى التفرقة على أساس موضوعي طبقاً لنوع الحكم نفسه فتنص المادة (٥٤) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن "الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية: (على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه). أما الأحكام الأخرى فتكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية: (على الجهة التي يناط بها التنفيذ أن تبادر إليه متى طلب منها. وعلى السلطات المختصة أن تعين على إجرائه ولو بإستعمال القوة متى طلب إليها ذلك)، وهذه الصيغة الأخير تماثل تماماً الصيغة المستخدمة بالنسبة للأحكام الصادرة من المحاكم العادية.

وقد يبدو غريباً بالنسبة لأحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة أن يصدر الأمر بالتنفيذ من السلطة العامة ويوجه لنفس هذه السلطة، فالإدارة كخصم في نزاع لا تلتزم بطريقة آمرة بتنفيذ الشيء المقضي لمجرد لعبة الصيغة التنفيذية التي يمكن أن تظل في حالات كثيرة بلا أثر.

ومهما يكن من أمر فإن خلو صورة الحكم الذي يجرى تنفيذه من الصيغة التنفيذية يؤدي إلى بطلان التنفيذ. وكذلك إذا كانت ممهورة بصيغة تنطوي على نقص أو خطأ في عباراتها مما قد يجهل بقصد المشرع. ولكن يكفي أن تدل العبارة على الغاية منها، فالمشرع الحديث لا يعرف ألفاظاً مقدسة يجب إستعمالها كشكل للأعمال الإجرائية[٩].

ثانياً: الصورة التنفيذية للحكم:

وهي عبارة عن صورة الحكم الرسمية المزيلة بالصيغة التنفيذية والتي يستلزم القانون– كأصل عام– ألا يجري التنفيذ إلا بمقتضاها. كما وضع قانون المرافعات عدة قواعد بشأن تسليمها للمحكوم له. وكذلك الإجراءات الواجب إتخاذها في حالة المنازعة

[٩] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص ٥٠–٥٥

(ISSN: 2537- 0758)

في تسليمها أو في حالة ضياعها وهناك حالات أخرى يبيح فيها القانون أن يجري التنفيذ بدون الصورة التنفيذية ويكتفي بمسودة الحكم الأصلية.

١- تسليم الصورة التنفيذية وتذيلها بالصيغة التنفيذية:

عهد القانون بمهمة وضع الصيغة التنفيذية على الحكم إلى قلم الكتاب بالمحكمة التي أصدرت الحكم[١٠] وكاتب المحكمة وهو يعطي الصورة التنفيذية يراقب القوة التنفيذية للسند. فلا يجوز له إعطاء صورة تنفيذية عن حكم غير جائز تنفيذه، على أنه ليس له سلطة مراقبة صحة الحكم.

٢- عدم جواز تسليمها إلا للخصم الذي تعود عليه منفعة من تنفيذ الحكم:

أي للخصم الذي حكم له بشيء يستدعي الحصول عليه اتخاذ إجراءات التنفيذ فهي لا تسلم لغير الخصوم ولا للخصم المحكوم ضده ولا للمحكوم له الذي لم يقض له بشيء. وإذا تعدد المحكوم لهم كان لكل منهم الحق في الحصول على صورة تنفيذية يقوم بالتنفيذ بمقتضاها فيما يختص به وحده. ولا عبرة بتعدد المحكوم عليهم إذ تكفي بطبيعة الحال صورة واحدة ينفذ بها عليهم كل فيما يخصه[١١].

٣- امتناع الكاتب عن اعطاء الصورة التنفيذية:

نصت المادة (١٨٢ من قانون المرافعات المصري) على أنه: "إذا امتنع قلم الكتاب عن إعطاء الصورة التنفيذية الأولى جاز لطالبها أن يقدم عريضة بشكواه إلى قاضي الأمور الوقتية بالمحكمة التي أصدرت الحكم ليصدر أمره فيها طبقاً للإجراءات المقررة في باب الأوامر على العرائض".

ولما كان نظام مجلس الدولة لا يتضمن قاضياً للأمور الوقتية ولما كانت هذه الشكوى لا تعدو أن تكون شكاية في الموظف الكتابي لإخلاله بواجبات وظيفته فيكون الإختصاص فيها للرئيس الإداري المختص وهو رئيس المحكمة. فهذه المادة يطبق حكمها على هذا النحو في مجلس الدولة، على ألا يحرم صاحب الشأن من الحق في رفع دعواه في حالة فشل هذا الإجراء[١٢].

٤- حالة ضياع الصورة التنفيذية الأولى:

الأصل أنه لا يجوز تسليم سوى صورة تنفيذية واحدة من الحكم لتفادي تكرار التنفيذ. فلا يجوز التنفيذ بموجب صورة ضوئية من الصورة التنفيذية للحكم. ولذلك نص قانون

---

[١٠] ينظر: نص المادة ١٨١ من قانون المرافعات المصري

[١١] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص ٥٦

[١٢] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص ٥٧

المرافعات المصري على أنه: "لا يجوز تسليم صورة تنفيذية ثانية لذات الخصم إلا في حالة ضياع الصورة الأولى. وتحكم المحكمة التي أصدرت الحكم- ولو كانت هي محكمة الدرجة الثانية- في المنازعات المتعلقة بتسليم الصورة التنفيذية الثانية عند ضياع الأولى بناء على صحيفة تعلن من أحد الخصوم إلى خصمه الآخر". ويقع عليه عبء اثبات فقد الصورة الأولى بكافة طرق الاثبات. وتخطئ المحكمة إذا إعتبرت فقد الصورة ثابتا من مجرد إقرار المدعي نفسه في صحيفة دعواه. فإذا ثبت لها ضياع الصورة الأولى أو تلفها فإن المحكمة تأمر بتسليم المدعي صورة تنفيذية أخرى. على أنه إذا قضي برفض هذه الدعوى استنادا إلى خلو الأوراق مما يكشف عن فقد الصورة الأولى فإن هذا القضاء هو في حقيقته قضاء في الدعوى بحالتها. ويجوز رفع دعوى من جديد بعد تصحيح هذه الحالة أو تغيرها. وتنتفي مصلحة المحكوم له في طلب صورة تنفيذية ثانية إذا قام المحكوم ضده بتنفيذ إلتزامه اختياراً أو إذا قامت الإدارة بإصدار قرار بتحقيق كل رغبات المحكوم له وتحققت المحكة من كل هذا[١٣].

٥- أحوال التنفيذ بدون الصورة التنفيذية:

أجازت المادة (٢٨٦) قانون المرافعات المصري للمحكمة: "في المواد المستعجلة أو التي يكون فيها التأخير ضاراً أن تأمر بتنفيذ الحكم بموجب مسودته بغير إعلان. وفي هذا الحالة يسلم الكاتب المسودة للمحضر وعلى المحضر أن يردها بمجرد الإنتهاء من التنفيذ".

وهذا الإستثناء يسري أيضاً بالنسبة للأحكام الإدارية لعدم وجود تعارض بينه وبين نصوص قانون مجلس الدولة أو المبادئ العامة للقانون الإداري.

وقد اختلف الرأي فيما إذا كان يجوز للمحكمة أن تأمر بتنفيذ الحكم بموجب مسودته من تلقاء نفسها دون طلب من الخصم. حيث يرى البعض أن ذلك جائز على أساس أنه في المواد المستعجلة أو في الحالات التي يكون فيها التأخير ضاراً فإنه يفترض أن الخصم قد تقدم بالطلب إذ في ذلك مصلحة أكيدة له. ولكن الرأي الغالب أن المحكمة لا يجوز لها أن تقضي بأمر لم يطلبه الخصوم، بل يجب على الخصم أن يطلب من المحكمة الأمر بتنفيذ الحكم بموجب مسودته.

وأمر القاضي بالتنفيذ بموجب المسودة في الحكم ذاته هو الذي يغني في هذه الحالة عن الصيغة التنفيذية، فلا يجوز التنفيذ بموجب المسودة إذا لم تقض المحكمة بذلك في الحكم. ويعتبر إغفال الفصل في هذا الطلب بمثابة رفض له ولا يعامل معاملة الطلب

[١٣] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص٥٨.

(ISSN: 2537- 0758)

الموضوعي الذي إذا أغفلته المحكمة يجوز لصاحبه الرجوع إليها للفصل فيه[١٤]. وهذا الطلب يخضع لكامل تقدير المحكمة فلا يجوز الطعن فيما تقرره في هذا الشأن. كما لا يجوز الإلتجاء إلى ذات المحكمة بعد صدور الحكم لطلب تنفيذه بمقتضى مسودته لأن ولايتها الأصلية والتبعية تستنفد بصدور حكمها، وبداهة يسقط قرار المحكمة بالتنفيذ بموجب مسودة حكمها إذا أوقف تنفيذ الحكم قانوناً[١٥].

ثالثاً: إعلان الحكم:

جاء قانون مجلس الدولة المصري خالياً من أي نص بهذا الشأن ولذلك بالرجوع إلى نصوص قانون المرافعات المصري إعمالا لنص المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة المصري نجد أن قانون المرافعات المصري نص على أنه: "يجب أن يسبق التنفيذ إعلان السند التنفيذي لشخص المدين أو في موطنه الأصلي وإلا كان باطلاً"[١٦].

وفي القانون الإداري فإنه بالرغم من أن الأحكام التي تصدرها جهة القضاء الإداري في مصر تعتبر دائما حضورية، وأن الطعن فيها لا يبدأ ميعاده من تاريخ إعلانها بل من تاريخ صدورها[١٧]. إلا أنه يجب على المحكوم له أن يعلن الطرف الآخر بتنفيذها، ذلك لأنه إذا كان الحكم صادراً في مواجهة الإدارة فإن إعلان الفرد لها بالحكم يبدأ به ثبات خطئها في التراخي في التنفيذ أو الإمتناع عنه، إذ به يعلنها الفرد بتمسكه بإستخلاص حقه ويطلعها على أسباب الحكم المرتبطة بمنطوقه والمحددة لطريقة التنفيذ وحدوده[١٨].

وإعلان الحكم يمكن أن يتم بعدة أشكال إلا أنه يجب أن يوجه للمحكوم ضده وأن يتضمن دائما بيانات معينة قد يترتب على تخلف أحدها بطلان الإعلان وما يعقبه من إجراءات التنفيذ.

1 - **كيفية الإعلان:**

يحصل إعلان السند التنفيذي بورقة من أوراق المحضرين يقوم المحضر بإعلانها إلى المحكوم ضده لشخصه أو في موطنه الأصلي وإلا كان الإعلان باطلاً، فلا يجوز الإعلان في الموطن المختار في الخصومة التي انتهت بالحكم الحاصل التنفيذ بمقتضاه

---

[١٤] ينظر: نص المادة ١٩٣ من قانون المرافعات المصري.

[١٥] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص٥٨- ٦٠

[١٦] ينظر: نص المادة ٢٨١ من قانون المرافعات المصري.

[١٧] ينظر: نص المادتين ٢٣، ٤٣ من قانون مجلس الدولة المصري

[١٨] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص ٥٨- ٦٠

لضمان وصول الإعلان إلى المعلن إليه نظراً لما له من خطورة ولأن الملاحظ أن علاقة الخصم بموطنه الذي إختاره في أثناء الخصومة كثيراً ما تتراخى أو تنقطع بصدور الحكم في الدعوى. كما لا يجوز الإعلان في موطن الوكيل بالخصومة الذي باشر القضية نيابة عن الخصم على إعتبار أن الوكيل تنتهي صفته بصدور الحكم الذي ينهي الخصومة أمام درجة التقاضي الموكل فيها[١٩].

2 - بيانات الإعلان:

فضلاً عن البيانات العامة الواجب توافرها في أوراق المحضرين يجب أن يتضمن إعلان الحكم البيانات الخاصة الآتية وإلا كان جزاءه البطلان:

أ- صورة السند التنفيذي الذي يجرى التنفيذ بمقتضاه. والرأي يكاد يجمع على أن إعلان السند أو الحكم يجب أن يكون بموجب صورته التنفيذي، وذلك لأن المشرع يوجب أن تتوافر في أصل الإعلان وصورته كل البيانات التي يتطلبها القانون أي يوجب تطابق الأصل والصورة، فضلاً عن أن إعلان الندين بصورة من السند عليها الصيغة التنفيذية يؤكد جدية الإجراء. ولذلك فإذا كان سبق إعلان الحكم قبل أن يصبح جائز التنفيذ فلا يعتد به لأنه يكون خالياً من الصيغة التنفيذية.

ب-تكليف المحكوم عليه بالوفاء، وبيان المطلوب منه، والمقصود به التنبيه عليه بأداء ما هو مطلوب منه وتعيين ما يراد إقتضاؤه منه من أشياء على وجه التحديد.

ج- تعيين موطن مختار لطالب التنفيذ في البلدة التي بها مقر محكمة التنفيذ المختصة وبطبيعة الحلا يكون للإدارة موطن أصلي ثابت في كل مكان فيشار إليه في الإعلان[٢٠].

المطلب الثالث

الجهة صاحبة الولاية بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة من القضاء الإداري

إن واقعات التنفيذ ومنازعاته يثبتان بأن الحجية وحدها لا تكفي لإعماله، وإنما لا بد من قوة تساندها، قوة رادعة يخشاها من لم يمتثل طوعاً، فيذعن للحكم، ويسلم به تسليما، زاجرة لغيره تمنعه أن يتأبى على ما قد يصدر في مواجهته من أحكام. وإذا كان القاضي لا يصنع القانون، وإنما دوره أن يطبقه، فإنه لا يستطيع ذلك إلا بعون من الإدارة وسلطاتها بإعتبارها حائزة للقوة العامة التي بها تكفل احترام الأحكام.

---

[١٩] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص ٦١.

[٢٠] ينظر: نحو أجراءات أدارية، د. هانم أحمد محمود سالم ص٦٩٨.

(ISSN: 2537- 0758)

الفرع الأول
الإدارة تحوز القوة اللازمة لتنفيذ الأحكام

والفقه في تسليمه بأن تلك القوة هي عون الحجية على أداء رسالتها يرى أنها العقبة التي تحول دون تنفيذ الحكم الإداري، إذ كيف يمكن تصور أن الإدارة وهي حائزة لتلك القوة تستخدمها ضد نفسها إذا قصرت في التنفيذ، فكيف يمكن الاستعانة برجال البوليس– الشرطة–، وهم من عمال الإدارة، لفرض تنفيذ الحكم على الإدارة ذاتها. بل إن البعض يفسر إحجام القاضي– الإداري– عن توجيه أوامر تنفيذية للإدارة بأنه يقصد بذلك أن يتجنب عصيانها لتلك الأوامر مما يفقده مكانته وهيبته على إعتبار أنه لا يملك القوة التي تؤازره عليها، وإنما على العكس هي التي تحوز هذه القوة على نحو يمكنها من الحيلولة دون تنفيذ أحكامه، وتعطيل أوامره.

ويبدو أن هذا كان مدعاة لما إرتآه البعض من أن الحكم المدني أو الجنائي أفضل حالاً من في التنفيذ من الحكم الإداري على إعتبار أن الإدارة ليست لها في أي منهما صفة الخصم، وإنما هي حارسة لتنفيذهما، ولذا تؤازر بقواتها هذا التنفيذ، في حين أنها على خلاف ذلك بالنسبة للحكم الإداري، لها وصف الخصم ولذا حال أن يكون الحكم ضدها يصعب أن تستعين بقواتها ضد نفسها[٢١].

وتجلية لذلك يقول البعض أن القوة بوجه عام بجانب القاضي المدني والقاضي الجنائي ذلك أن الإدارة هي التي تتولى تنفيذ أحكامهما، ولكن الأمر يختلف بالنسبة للقضاء الإداري، فالقاضي لا يتمتع بقوة عامة بجانبه، كما أنه لا يملك وسائل يفرض من خلالها على الإدارة تنفيذ أحكامه بالقوة. وإنما على العكس الإدارة هي التي تحوز القوة، فكيف إذاً تستخدمها ضد نفسها.

وهذا الإتجاه من الفقه بقدر ما يستقر على جانب من المنطق بقدر ما ينازعه جانب آخر منه، وإلا فكيف نفسر مثول الإدارة أمام القاضي العادي، ويحكم عليها– لا سيما في حالة غصب السلطة– بذات ما يحكم به على الأفراد العاديين، فلماذا إذا في شأن الأحكام الإدارية يعتصم الفقه بتلك الحجة للقول بعدم إمكانية إجبار الإدارة على تنفيذها، وبفرض سلامة هذا الرأي من تلك الشائبة، فإنه يعني أنه لا وجود له إلا في دولة بوليسية تستعين فيها الإدارة بإمتيازاتها لتعطل أحكام القانون، أو تخترق بسلطتها مبدأ فصل السلطات، أو تعلو بقوتها على سيادة القانون. ثم ماذا بقي لإستقلال القضاء من

---

[٢١] ينظر: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، د. محمد باهي أبو يونس، طبعة ٢٠٠١، دار الجامعة الجديد للنشر بالاسكندرية، ص ٥–٨

موجبات إذا كانت الإدارة بزعم أنها تحوز السلطة تعطل أحكامه التي تعد سرعة تنفيذها واحترامها أولى مقتضيات هذا المبدأ. ربما يكون هذا الرأي مقبولاً، ولكن في وقت تطوي الإدارة فيه كل السلطات تحت جناحيها، أما في ظل الدولة القانونية فلا محل لإعماله، إذ لا قيام للدولة القانونية إلا بإعلاء مبدأ خضوع الدولة للقانون، وسيادة مبدأ الشرعية، ولا قيمة لهذا المبدأ الأخير مالم يقترن بمبدأ تقديس واحترام أحكام القضاء ووجوب تنفيذها، فلا حماية قضائية إلا بتمام تنفيذ الأحكام الصادرة من السلطة القضائية، ولا قيمة للقانون بغير تنفيذ مقتضاه[٢٢].

الفرع الثاني
الوسائل القانونية التي يمكن بها حث الإدارة على التنفيذ

إذا كان القاضي الإداري لا يستطيع أن يعمل بدلا من الإدارة أو أن يوجه لها أوامر فلا أقل من أن يبين لها في حكمه أو في حكم لاحق ما يجب عليها عمله بدقة حتى لا تتعلل بعد ذلك بصعوبات تنفيذ الحكم. كما قد تقوم الإدارة من نفسها بطلب الفتوى أو الرأي من مجلس الدولة حيث يقوم القاضي في هذه الحالة بدور مستشار الإدارة إدراكا منه بأنها تجهل أحيانا كيف تتطابق مع أحكامه وقد يصل الأمر إلى أن يحيل المحكوم له للإدارة مبيناً لها ما ينبغي اتخاذه من إجراءات، فإن بدت هذه الوسائل غير كافية يستطيع القاضي اللجوء إلى أسلوب الضغط المالي على الإدارة، فإن كانت الإدارة غير راغبة في تنفيذ حكم الإلغاء مثلاً يخيرها القاضي بين تنفيذ الحكم وبين دفع مبلغ من المال، أو أن يلجأ إلى تطبيق الفوائد التأخيرية كلما تراخت الإدارة في تنفيذ الحكم، وأخيراً يمكنه– في أحوال معينة– أن يلجأ إلى الغرامة التهديدية[٢٣].

الوسيلة الأولى: تذكير الإدارة بواجبها في تنفيذ الحكم:

- مر القضاء الإداري– سواء في فرنسا أو مصر– بمراحل من التطور، إذ ظل لفترة طويلة يرفض أن يبين– حتى بطريق التلميح والإشارة– الإجراءات الإيجابية الواجب إتخاذها لتنفيذ أحكامه، على أساس أنه ليس من إختصاصه أن يفرض الإجراءات التي يمكن أن تكون أثاراً لحكم لإلغاء الصادر منه، لأنه لا يجوز له أن يحل محل الإدارة العاملة، إلى أن بدأ في أحكامه يذكر الإدارة بواجبها نحو تنفيذ الأحكام ويبين لها أن الإمتناع عنه هو مخالفة قانونية صارخة " لا تليق بحكومة في بلد متحضر

---

[٢٢] ينظر: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، د. محمد باهي أبو يونس، طبعة ٢٠٠١، دار الجامعة الجديد للنشر بالاسكندرية، ص ٨–٩

[٢٣] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص ٤٥٧

(ISSN: 2537- 0758)

لما يترتب على هذة المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون، ثم شرع القضاء الإداري بعد ذلك– وإزاء تعقد المشاكل القانونية الناتجة عن تنفيذ أحكام الإلغاء المتعلقة بالوظيفة العامة بالذات– في أن يضمن أسباب الحكم الكيفية التي يجب أن يتم التنفيذ بها[٢٤].

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا أنه "إذا كان القاضي الإداري لا يملك أن يحل محل الإدارة في إجراء ما هو من صميم اختصاصها. إلا أنه يملك أن يعقب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية وأن يبين حكم القانون فيما هو متنازع عليه بيم ذوي الشأن فيضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح وله بهذه المثابة أن يبين من هو الأولى قانوناً بالترشح للترقية. وإذا ما أبان ذلك فليس معنى هذا أنه حل محل الإدارة في ترقيته بل مفاده تنبيه الإدارة إلى حكم القانون لتجري الترقية بقرار منها على هذا الأساس وإلا كان قرارها على خلاف ذلك مخالفا للقانون"[٢٥].

وهذا الدور الذي يقوم به القاضي الإداري كمستشار قانوني يمكن أن يتخذ عدة أشكال، فإما أن يشير في الحكم نفسه إلى كيفية تنفيذه وأما أن يحدث ذلك بمناسبة دعوى أخرى بسبب رفض التنفيذ أو إساءته أو بطلب تفسير الحكم وأما في صورة فتوى أو رأي بناء على طلب الإدارة[٢٦].

أولاً: تضمين الحكم الأصلي كيفية تنفيذه:

أحيانا يشير مجلس الدولة في الحكم نفسه إلى تفاصيل الإجراءات التي يتطلبها تنفيذ الحكم وخاصة إذا كان صادراً في دعاوى الإلغاء حيث تحرر أسبابه بطريقة تفصيلية تبين للإدارة ما يجب عليها اتخاذه لكي لا تخالف القانون، والجهة القضائية تقدم لها في هذه الحالة مشورة قانونية حقيقية. وقد بينت المحكمة الإدارية العليا أن مقتضى التنفيذ الصحيح للأحكام.. يكون في ضوء الأسباب التي قامت عليها"[٢٧] فلا مانع من أن بعض المقضي به يكون في الأسباب. فأسباب الحكم وخاصة الصادرة في دعوى الإلغاء ليست بلا أهمية لأنها تملي على الإدارة غالباً حقوقها وإلتزاماتها.

---

[٢٤] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص ٤٥٩–٤٦٠

[٢٥] ينظر: حكمها في القضية ٣ لسنة ٤ ق جلسة ١٩٥٩/١/١٧، س ٤، ص ٦٢٨– تنفيذ الاحكام الادارية.

[٢٦] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص ٤٦٠

[٢٧] ينظر: حكمها في القضية ١٧٦٩ لسنة ٣ ق جلسة ١٩٥٧/٦/٢٩، أبو شادي: ج ١، ق ٨٩٣، ص ٩٤٣.

ثانيا: **بيان كيفية التنفيذ في حكم لاحق**:

أحياناً لا يتاح لمجلس الدولة أن يبين الإجراءات الواجب إتخاذها لتنفيذ الحكم إلا بمناسبة حكم لاحق يصدره في دعوى لاحقة وهذه الدعوى إما أن ترفع من المحكوم ضده بسبب رفض الإدارة التنفيذ أو بسبب تنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً وإما قد ترفع من المحكوم له أو ضده بطلب تفسير الحكم.

وتجدر الإشارة إلى أنه بشأن دعوى التفسير، لا يجوز أن تتخذ هذه الدعوى ذريعة للفصل في نزاع لم يتعرض له الحكم المطلوب تفسيره. أو إصلاح خطأ أو إستكمال نقص وقع فيه. كما يلزم ولجواز التفسير أن يكون منطوق الحكم ناقصاً أو مبهماً. والتفسير ينبغي أن "يقف عند حد إيضاح ما أبهم بالفعل بحسب تقدير المحكمة لا ما إلتبس على ذوي الشأن فهمه على الرغم من وضوحه. فلا يكون له محل إذا تعلق بأسباب منفكه عن المنطوق أو بمنطوق لا غموض فيه وإبهام"[٢٨].

ثالثاً: **طلب الفتوى أو الرأي**:

وأخيراً يستطيع مجلس الدولة بما له من إختصاص في الإفتاء، أن يعطي فتاوى للإدارة حين يستشكل عليها تنفيذ الحكم فتطلب رأي المجلس حول الإجراءات الواجب إتخاذها، حيث تلجأ الإدارة لقسم الرأي بمجلس الدولة المصري لبين لها كيفية تنفيذ أحكامه.

الوسيلة الثانية: الإحالة للجهة المختصة:

إزاء الحظر المفروض على القاضي بعدم توجيه أوامر للإدارة وإزاء عدم كفاية التوجيهات التي قد يضمنها أسباب حكمه في القيام بدورها الكامل في حمل الإدارة على تنفيذ الحكم تنفيذاَ صحيحاً بدأ القاضي الإداري يطوع منطوق حكمه لهذة المهمة العسيرة بأن يضيف إليه فقرة تنص على إحالة المحكوم له للجهة الإدارية المختصة لإتخاذ اللازم قانوناً. وقد تنطوي صيغة الإحالة أحياناً على تحذير من النتائج المحتملة لعدم التنفيذ أو التنفيذ غير الصحيح. أو تحتوي على بيان كامل ومحدد بالإجراءات المطلوب إتخاذها كما قد تتضمن تحديداً لموعد معين ينبغي أن يتم التنفيذ فيه.

على أنه أياً كان الأسلوب الذي يتبعه القاضي عندما يحيل المحكوم له أمام الإدارة فإن الأمر لا يخرج عن احدى صورتين: إما أن يكتفي بمجرد النص في حكمه على إحالته للإدارة المختصة دون أن يبين لها ما ينبغي عليها القيام به من إجراءات، وإما أن يتقدم خطوة أكبر ويبين لهذه الإدارة بالتحديد الخطوات التي ينبغي عليها القيام بها لتنفيذ الحكم.

---

[٢٨] ينظر: حكمها في القضية ٢٨ لسنة ١٤ ق– جلسة ١٩٧١/٦/٢٠ س ١٦، ق ٥٠.

(ISSN: 2537- 0758)

أولاً: **الإحالة البسيطة**:

في هذه الصورة يكتفي القضاء الاداري بعد فصله في الدعوى بإحالة المدعي أو المحكوم للجهة الإدارية المختصة دونما أي بيان أو إيضاح للإجراءات أو الخطوات التي ينبغي إتخاذها لتنفيذ الحكم اللهم إلا الإشارة إلى الإلتزام بالتنفيذ كإحالة المحكوم له للإدارة المختصة "لإتخاذ ما يلزم قانوناً" أو "للتصرف في شأنه الجديد" أو "للتصرف في شأنه طبقاً للقواعد الشكلية السليمة" أو "لإتخاذ الإجراءات التي يتطلبها تنفيذ الحكم الماثل".

وهذه الصورة من الإحالة تتعلق بصفة خاصة بالإختصاص المقيد الناتج عن الشيء المقضي به ولكن إذا كان الإختصاص المقيد ناتج من القوانين واللوائح فإن القاضي يستطيع الذهاب إلى أبعد من ذلك[٢٩].

ثانياً: **الإحالة المصحوبة ببيان كيفية التنفيذ**:

وفي هذه الصورة لا يكتفي القضاء الإداري بمجرد تذكير الإدارة بإلتزامها العام بتنفيذ الأحكام وإنما يبين لها بطريقة تفضيلية الخطوات التي يجب عليها إتخاذها لتتطابق مع الحكم. إلا أن الفقه القضائي إختلف بشأن هذه الإحالة بين رافض لها ومؤيد وكل له حججه وأسانيده.

- **وبشأن الإتجاه الرافض** لمنح القاضي الإداري حق بيان كيفية تنفيذ أحكامه فيأسسه على التذرع بالمبادئ الآتية:

١- مبدأ حظر توجيه القاضي أوامر للإدارة

٢- مبدأ حظر ألا يحل القاضي محل الإدارة في تنفيذ الأحكام

٣- مبدأ الفصل بين السلطات

- **أما بشأن الإتجاه المؤيد** لمنح القاضي الإداري حق بيان كيفية تنفيذ أحكامه فقد أسسه على الأسانيد الآتية:

١- أن توجيه الأوامر للإدارة مقتضى لحق المتقاضي في الفصل العادل لدعواه

٢- أن سلطة القاضي في توجيه الأمور شق من سلطته في الحكم[٣٠].

ومهما يكن من أمر هذه الإحالة فهي لا تزيد عن أن تكون مسكناً أو مخففاً لأن المقاومة التلقائية والشرسة التي تبديها الإدارة أحيانا للشيء المقضي به لن يوقفها إتباع

---

[٢٩] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص٤٧٢-٤٧٣.

[٣٠] ينظر: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، د. محمد باهي أبو يونس، طبعة ٢٠٠١، دار الجامعة الجديد للنشر بالاسكندرية، ص ١٤-٢٨

أسلوب الإحالة مهما كان نوعه. وفي مجال القضاء الكامل بالذات فإن هذا الأسلوب يعطي مجالاً للمساومات التي لا يمكن أن يخرج منها المحكوم له منتصراً. لذلك كان من الضروري البحث عن وسائل أخرى أكثر إيلاما للضغط بها على الإدارة حتى تقوم بواجبها القانوني نحو تنفيذ الحكم كاملا وصحيحاً[٣١].

الوسيلة الثالثة: إستخدام القاضي لأساليب الضغط المالي:

حيث يقوم القاضي الإداري بالضغط المالي على الإدارة لحملها على تنفيذ أحكامه بإستخدام الأساليب التالية:

١- أسلوب إستبدال الإلتزام:

إذا كانت الإدارة تقاوم أحياناً تنفيذ الشيء المقضي به. فإن هذه المقاومة تظهر أكثر بالنسبة للأحكام التي تفرض عليها القيام بعمل أو إجراء معين كأحكام الإلغاء دون الأحكام المالية. فكثيراً ما تفضل الإدارة دفع تعويضات ضخمة أفضل من أن تعيد تعيين موظف لا يعجبها. وقد استوحى القاضي الإداري هذه الفكرة من القانون المدني الذي يعرف فكرة تعدد محل الإلتزام، بحيث يقوم على أكثر من محل ويكون واحد منها فقط هو الواجب الأداء وهو ما يسمى بالإلتزام التخييري، أو يقع على محل واحد يستطيع المدين أن يقدم تأدية أخرى بدلاً منه وهو ما يسمى بالإلتزام البدلي.

فالإلتزام البدلي يفترق عن الإلتزام التخييري في أن الأول له محل واحد تمكن المطالبة به والشيء الآخر ليس محلاً للإلتزام بل هو بديل عنه في الوفاء. أما الإلتزام التخييري فنحله متعدد وكل من الأشياء المتعددة يعتبر محلاً للإلتزام وتمكن المطالبة به متى وقع عليه الإختيار، فالإلتزام التخييري متعدد محل الإلتزام، أما الإلتزام البدلي فهو متعدد محل الوفاء[٣٢].

٢- أسلوب الفوائد التأخيرية:

إذا كان الحكم صادراً على الدولة بدفع مبلغ من المال سواء بصفة أصلية أو بدلاً من إلتزام آخر أو حتى تعويضاً عن رفض التنفيذ أو إساءته فيمكن حينئذ إلزام الدولة بدفع ما عليها في أسرع وقت ممكن بتطبيق القواعد المنصوص عليها في القانون المدني بشأن الفوائد التأخيرية، والتي تستحق على مجرد التأخير العادي في الدفع حتى دون ضرر وهي تختلف عن التعويضات والفوائد التعويضية التي يشترط لاستحقاقها تحقق ضرر معين.

---

[٣١] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص٤٧٦-٤٧٧.

[٣٢] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص٤٧٧-٤٧٩

(ISSN: 2537- 0758)

غير أننا سنجد اختلافا كبيرا في تطبيق هذه القواعد بين فرنسا ومصر ويرجع إلى أن تدخل المشرع– وتكفله بتحديد مقدار التعويض في صورة فوائد بموجب نصوص تشريعية في حالة التأخير في دفع مبلغ من النقود– إنما يصدر "عن كراهية تقليدية للربا لا في مصر فحسب ولا في البلاد الإسلامية وحدها بل في أكثر تشريعات العالم، فالربا مكروه في كل البلاد وفي جميع العصور. ومن ثم لجأ المشرع إلى تحديده للتخفيف من رزاياه. وهذا هو المبرر القوي الذي حمل القانون في هذه الحالة على التدخل وتحديد التعويض تحديداً قانونياً في نصوص تشريعية.

٣– أسلوب الغرامة التهديدية:

تتلخص وسيلة التهديد المالي أو الغرامة التهديدية في أن القاضي يلزم المدين بتنفيذ إلتزامه عيناً خلال مدة معينة فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزماً بدفع غرامة تهديدية عن هذا التأخير مبلغاً معيناً عن كل يوم أو كل أسبوع أو كل شهر أو أية وحدة أخرى من الزمن أو عن كل مرة يأتي عملاً يخل بإلتزامه. وذلك إلى أن يقوم بالتنفيذ أو إلى أن يمتنع نهائياً عن الإخلال الإلتزام. ثم يرجع إلى القضاء فيما تراكم على المدين من الغرامات التهديدية ويجوز للقاضي حينئذ أن يخفض هدة الغرامات أو أن يمحوها تماماً[٣٣].

المطلب الرابع
المنفذ عليه في أحكام القضاء الإداري

تختلف الخصومة القضائية أما القضاء الإداري عن تلك التي تكون أمام القضاء العادي، وذلك لأن الإدارة تكون دائما أحد أطراف المنازعة، ومن ثم فهي إما أن تكسبها وإما أن تخسرها. فإذا كسبتها فهي تتمتع بإمتياز التنفيذ المباشر، ومن ثم يمكنها أن تقوم بالتنفيذ المباشر على المحكوم ضده أو إتباع قواعد المرافعات في أحوال أخرى.

أما إذا خسرتها فإنه كان من الواجب أن تكون في مركز لا يختلف في شيء عن المركز الذي يجد نفسه فيه أي فرد عادي في هذه الحالة. وهو ما يحدث في حالة ما إذا قامت الإدارة بالتنفيذ إختياراً. لأنه حتى في التنفيذ بين أفراد القانون الخاص فإن إستخدام طرق التنفيذ لا يكون جائزاً إلا في حالة اليأس من التنفيذ الإختياري[٣٤].

---

[٣٣] ينظر: تنفيذ الاحكام الادارية، د. حسني سعد عبد الواحد، ص٤٩٠–٤٩١

[٣٤] ينظر: موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة– الكتاب الخامس– الأحكام الإدارية وطرق الطعن فيها في قضاء مجلس الدولة، المستشار/ حمدي ياسين عكاشة– منشأة المعارف بالإسكندرية، ص ٦١١

إذ لا يعني إستقلال الإدارة أنها فوق القانون، والسلطة التقديرية الممنوحة لها لا تعني على الإطلاق مخالفة القانون، الذي يعد الحكم القضائي تعبيراً مطلقاً عنه، فإذا صدر ضدها حكم تنعدم تماما حريتها في تقدير تصرفاتها وتلتزم الخضوع لما قرره القضاء. وذلك لأن من المظاهر الأساسية لمدنية الدولة الحديثة إخضاعها في تصرفاتها لحكم القانون، فالدول تتباهى فيما بينها بمدى تعلقها بأهداب القانون ورضوخها لمبادئه وأحكامه. ومن هنا كان إلتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية عنواناً للدولة المتمدينة وللدولة القانونية، وكان إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ طبقاً لقانون مجلس الدولة هو مخالفة قانونية صارخة[٣٥].

هذا وإذا كان قانون المرافعات المصري يخرج عن نطاق التنفيذ "التنفيذ الإختياري" الذي يعتبر "وفاء" من الشخص بإلتزاماته وواجباته أكثر منه تنفيذاً لها. وأي إجبار للشخص على الوفاء سواء بالطرق المنصوص عليها في قانون المرافعات أو في أي قانون آخر يعتبر تنفيذاً يهتم به قانون المرافعات[٣٦].

أما في القانون الإداري الذي تنعدم فيه طرق التنفيذ الجبري فإن الأصل في الأحكام الصادرة ضد الإدارة أن تقوم الإدارة بتنفيذها اختياراً. وهو ما يعتبر تنفيذاً للحكم أكثر منه "وفاءً" بالنظر لما يتطلبه من إجراءات ولما يثيره من مشكلات عملية وقانونية تكاد تقترب من الإجراءات المستخدمة في التنفيذ الجبري وإن لم تصل إلى حد إكراه الإدارة بالوسائل الجبرية على تنفيذ الأحكام. فالتنفيذ وإن تم إختياراً فإنه يظل– مع ذلك– تنفيذاً[٣٧].

الخاتمة

أن المبدأ العام في القانون الإداري يحظر اتباع طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة:

ويكشف هذا المبدأ عن التباين الواضح بين مركز الإدارة ومركز الأفراد في نطاق الإجبار على تنفيذ ما رفض تنفيذه من الأحكام اختياراً. فالفرد إذا أبى التنفيذ طوعاً لزمه كرهاً إتباع لطرق معهودة في القانون الخاص يطلق عليها طرق التنفيذ التي تضمن الحجز بمختلف أنواعه سواء كان حجزاً تحفظياً أو تنفيذياً، سواء كان حجزاً عقارياً أو

---

[٣٥] ينظر: نحو قانون إجراءات إدارية، د. هانم أحمد محمود سابم، ص ٦٩٨، ٦٩٩

[٣٦] ينظر: مبادئ التنفيذ، د. محمد عبد الخالق عمر، الطلعة الرابعة ١٩٧٨، ص ٥

[٣٧] ينظر: تنفيذ الأحكام والعقود الرسمية، د. رمزي سيف، الطبعة السابعة، ص ٧، وإجراءات التنفيذ، د. أحمد أبو الوفا، الطبعة الثامنة، ص ١١–١٣، والتنفيذ القضائي والإداري، د، فتحي والي، طبعة ١٩٨٠، ص ٤، تنفيذ الأحكام، د. حسني سعد، ص ١٣.

(ISSN: 2537- 0758)

حجزاً على منقول، أو حجزاً على ما للمدين لدى الغير. خلافاً لذلك لا تتبع هذه الطرق في مواجهة الإدارة حتى ولو رفضت التنفيذ الإداري تطبيقاً للمبدأ الذي يحظر استخدام هذه الطرق في مواجهتها.

ويتسم المبدأ من ناحية تطبيقه على الإدارة بالعمومية من نواح ثلاث:

١- العمومية الإجرائية: بما مفاده جريان سريان على كافة الأحكام الصارة في مواجهة الإدارة ما صدر منها عن القضاء العادي أو الإداري. إذ العبرة ليست بالجهة مصدرة الحكم، وإنما بصفة الجهة التي صدر ضدها الحكم. هذا إلى أنه لا يقتصر على طريق معين من طرق التنفيذ العادية سالفة البيان، وإنما يسري الحظر عليها جميعاً.

٢- عمومية سريانه: بمعنى أنه ينطبق على جميع أشخاص القانون العام، كما يسري حتى على المؤسسات العامة التجارية أو الصناعية.

٣- العمومية الموضوعية: وتعني أنه يرد على جميع أموال الأشخاص العامة- أو الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام- سواء كانت أموالاً عامة أو خاصة.

- **ويقابل المبدأ السابق في القانون الإداري قاعدة إلتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية:**

فإذا كان مبدأ حظر اتباع طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة يمثل حائلا دون إجبار الإدارة على تنفيذ ما يصدر في مواجهتها من أحكام فإن مبررات إعماله لا تفلح للذود عنه على الأقل من المنظور القانوني، فمن يبرر هذا الحظر بقوله أن الأشخاص العامة تستهدف بما تقوم به من أعمال المصلحة العامة، فإن هذا القول مردود عليه بأن المصلحة العامة تتأذى وبذات القدر من إخلال الإدارة بإلتزاماتها القانونية وخرقها لأحكام القضاء التي تنفيذها يعد مفترضاً أولياً لإستقرار الصالح العام ذاته[٣٨].

ولأجل هذا فإن إحترام أحكام القضاء هو ذاته إحترام للقانون، وتعلو هذة الحجية على قواعد النظام العام بوصفها أحد الدعائم التي لا تقوم الدولة القانونية إلا بتوافرها، ولأن أشخاص القانون العام جميعاً وحدة واحدة، فإن أي حكم يصدر قبل أي شخص من أشخاص القانون العام يكون حجة على سائر الأشخاص المعنوية العامة ولو لم تمثل في الدعوى[٣٩].

---

[٣٨] ينظر: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، د. محمد باهي أبو يونس، طبعة ٢٠٠١، دار الجامعة الجديد للنشر بالاسكندرية، ص ١٠-١٣

[٣٩] ينظر: نحو قانون إجراءات إدارية، د. هانم أحمد محمود سابم، ص ٦٩٩

نتائج البحث:

إن الفقه والقانون المصري رتب على إمتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري النتائج التالية:

١- يعتبر إمتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم بمثابة قرار برفض التنفيذ وسواء كان قرار الرفض صريحاً أو ضمنياً فإنه يجوز الطعن فيه بدوره بالإلغاء.

٢- إذا لجأت الإدارة إلى تنفيذ القرار الذي حكم بإلغائه على الرغم من أن هذا الحكم إعتبر عملها من أعمال الغصب لأن التنفيذ منصب على معدوم.

٣- للمحكوم له أن يرفع دعوى بطلب تعويض الأضرار التي تنجم عن إمتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم.

٤- وأهم نتيجة هي التي تتضمن توقيع الجزاء الجنائي على من يمتنع عن تنفيذ الحكم بشخصه وليس بصفته بموجب جنحة ترفع بطريق الإدعاء المدني المباشر بشرط سابقة الإنذار الموجه إلى ذلك الشخص الممتنع والتنبيه عليه فيه بسرعة التنفيذ[٤٠].

٥- لئن كان الأصل أنه لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي وإلا كان مخالفاً للقانون إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه فوراً إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام فيرجح عنئذ الصالح العام ويقدم على الصالح الخاص ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها وأن يعوض صاحب الشأن إذا كان لذلك محل"[٤١].

التوصيات:

١- يتعين على جهة الإدارة إحتراماً لحجية الأحكام القضائية، وسمو مكانتها التي تعلو على النظام العام إتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها، فالحجية التي تحوزها الأحكام القضائية من المبادئ الدستورية التي يتعين احترامها ومراعاتها، لأنها تعتبر من المقومات الأساسية للمجتمع التي ترتبط بمبدأ سيادة القانون. ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها فيحق لجهة الإدارة إذا كان من شأن تنفيذ الحكم تعريض الصالح العام لأخطار جسيمة يصعب تداركها أو يؤدي التنفيذ إلى عرقلة سير المرفق العام بإنتظام وإطراد أن تمتنع عن التنفيذ وأن تعوض صاحب الشأن إذا كان لذلك محل.

---

[٤٠] ينظر: نص المادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصري، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، د. أحمد سلامة بدر، طبعة ٢٠٠٣- دار النهضة العربية، ص٣٤٠

[٤١] ينظر: حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٥٩/١/١٠- مجموعة أحكام السنة الرابعة- ص ٥٣٣

(ISSN: 2537- 0758)

٢- أن يحق للمحكوم له أن يرفع دعوى بطلب تعويض الأضرار التي نجمت عن إمتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري، أو إذا عوضته الإدارة تعويضاً غير عادل.
٣- أن يتمتع القاضي الإداري بحق الرقابة على سبب إمتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضدها، وهل كان السبب الذي تذرعت به حقاً يعرض الصالح العام لأخطار جسيمة يصعب تداركها أو يؤدي التنفيذ إلى عرقلة سير المرفق العام بإنتظام وإطراد، وتقدير قيمة التعويض للمتضرر من عدم تنفيذ الحكم بناء على ذلك.

المراجع

١- نحو إجراءات إدارية، د. هانم أحمد محمود سالم. طبعة ٢٠١٥- دار النهضة العربية
٢- تنفيذ الأحكام الإدارية د. حسني سعد عبد الواحد. طبعة ١٩٨٤.
٣- إجراءات التنفيذ د. أحمد أبو الوفا الطبعة الثامنة.
٤- إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، د. أحمد سلامة بدر، طبعة ٢٠٠٣- دار النهضة العربية.
٥- الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، د. محمد باهي أبو يونس، طبعة ٢٠٠١، دار الجامعة الجديد للنشر بالإسكندرية.
٦- موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة- الكتاب الخامس- الأحكام الإدارية وطرق الطعن فيها في قضاء مجلس الدولة، المستشار/ حمدي ياسين عكاشة- منشأة المعارف بالإسكندرية.
٧- مبادئ التنفيذ، د. محمد عبد الخالق عمر، الطبعة الرابعة.
٨- تنفيذ الأحكام والعقود الرسمية، د. رمزي سيف، الطبعة السابعة.
٩- التنفيذ القضائي والإداري، د، فتحي والي، طبعة ١٩٨٠
١٠- إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، د. أحمد سلامة بدر، طبعة ٢٠٠٣- دار النهضة العربية.