أثر إلغاء القرار الإداريّ وفقًا للقضاء الإماراتيّ

The impact of canceling the administrative decision according to the UAE judiciary

إعداد

الطالبة آمنه شمل علي

باحثة / برنامج الدكتوراه في القانون العام/ كلية القانون /جامعة الشارقة

و

الأستاذ الدكتور/ سام سليمان دله

أستاذ القانون العام بكلية القانون والمستشار القانوني لجامعة الشارقة

مقدّمة

تُعدّ دعوى الإلغاء من أهم الوسائل التي تمكّن الأشخاص (أفراد وأشخاص اعتباريين): متلقّي القرارات الإدارية، من ضمان عدم اتخاذ قرارات من قبل الإدارة تمس مصالحهم وحقوقهم، وذلك خارج إطار المشروعية أو خلافًا لمبدأ المشروعية.

وقد تبنّت معظم الأنظمة القانونية دعوى الإلغاء أساسًا لتعزيز مبدأ المشروعية وضمانةً لحماية مصالح وحقوق وحريات الخاضعين لقرارات الإدارة التي تتخذها، بما مُنحت من امتيازات السلطة العامّة لتحقيق هدفها الأسمى، ألا وهو تحقيق المصلحة العامّة؛ إذ إنّ محور مبدأ المشروعية بمكوناته ومندرجاته كافّة، تحقيق التوازن بين المصلحة العامّة وحماية مصالح وحقوق وحريات الخاضعين للقرارات الإدارية، والذي سعى إليه المشرّع عبر الدستور والقوانين واللوائح[1]؛ ولهذا نجد أنّ معظم تلك الأنظمة القانونية – على الرغم من أنّها فرضت، سواء بالتشريع، أو في القضاء نفسه، عدداً من الضوابط لقبول دعوى الإلغاء، ومعايير لتحديد أوجه المشروعية التي تبرّر إلغاء القرار الإداري – أحاطت هذه الدعوى بالاهتمام الواسع بتسهيل وتوسيع إمكان الوصول إلى قاضي الإلغاء، ولا سيما في ما يتعلّق بشروط قبول هذه الدعوى، إضافةً إلى العمل على اكتشاف واختراع تقنيات قانونية تسمح بتعزيز الأوجه التي تبرّر إلغاء القرار لعدم مشروعيته.

(١) زكريا محمود رسلان، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، سنة ٢٠١٣م، ص. ١٦.

ولا شك في أنّ ذلك التوسّع في قبول دعاوى الإلغاء وتعزيز أوجه حماية مبدأ المشروعية، يضمن فاعلية أوسع لهذه الدعوى لتكون أداة لضمان الحقوق والحريات، إلّا أنّ هذه الفاعلية لا تكتمل إلّا بتوسيع آثار الحكم بالإلغاء وضمان تنفيذه في مواجهة الإدارة.

ولمّا كان منطوق الحكم في موضوع دعوى الإلغاء يقتصر على أربعة احتمالات: إمّا الحكم بعدم قبول الدعوى لتخلّف أحد أوجه قبولها، وإمّا الحكم برفض الدعوى إذا تبيّن لقاضي الإلغاء عدم وجود عيب قد شاب القرار محل الطعن، وإمّا الحكم بإلغاء القرار كليًّا ومحو آثاره كافّة بأثر رجعي، وإمّا الحكم بإلغائه جزئيًّا إذا أمكن فصل الجزء المعيب عن بقية مندرجات القرار(٢)؛ فإنّه يمكن لقاضي الإلغاء إعلان انعدام القرار المطعون فيه إذا ما انحدر هذا القرار إلى درجة الانعدام، واحتسابه كأنّه لم يكن؛ وبهذا فإنّ من أهم آثار الحكم الحائز حجية الأمر المقضي به بإلغاء القرار الإداري المعيب، إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصداره؛ لضمان تنفيذ آثار هذا الحكم، ولا سيما أنّ لحكم الإلغاء خصوصيته المتمثّلة في أنّه حجّة على الكافّة؛ أي أنّ قوّته الملزمة تمتد إلى أبعد من الخصوم، باحتساب أنّ دعوى الإلغاء ليست مجرد دعوى شخصية بين خصوم، وإنما دعوى عينية، تهدف – إضافةً إلى حماية مصلحة وحقوق الطّاعن – إلى حماية مبدأ المشروعية أساسًا لدولة القانون، بيد أنّه على الرغم من هذا المبدأ المكرّس في التشريع والفقه والقضاء؛ فإنّ مسألة إعماله بأبعاده كافّة توجّه بعض الممارسات أو الحالات التي يتعذّر فيها إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار الإداري المُلغى بحكم قضائي حاز حجية الأمر المقضي به، وهذا ما يتجلّى في تأخّر الإدارة أو حتى امتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء لحسابات وحجج مختلفة، ولا سيما أنّه من ناحية أنّه لا يمكن التنفيذ الجبري على الإدارة العامّة كما في حالة الأفراد، إلّا أنّه أمام هذا الوضع كان لا بدّ

(٢) سامي جمال الدّين، الدعاوى الإدارية، دعوى إلغاء القرارات الإدارية/ دعاوى التسوية، منشأة المعارف، سنة ٢٠٠٣م، ص. ٣٤٩.

من تدخّل المشـــرّع والقضـــاء؛ لمواجهة هكذا حالات تحدث فراغًا قانونيًّا، وتشـــكّل انتهاكًا خطراً لمبدأ المشروعية، وهنا تكمن إشكالية البحث التي ستركّز على الوسائل والآليات الممكنة لمواجهة ظاهرة تأخير أو عدم تنفيذ أحكام القضـــاء بإلغاء قرارات الإدارة؛ ما يحافظ على مكانة وفاعلية دعوى الإلغاء وســـيلةً لحماية مبدأ المشروعية وضمان مصالح وحقوق الطّاعنين.

أهمّيّة البحث

تكمن أهمية البحث في إبراز وبيان آثار حكم الإلغاء وما يترتب عليها من حجية مطلقة، وأنّه على الإدارة اتخاذ الإجراءات كافّة اللازمة لضمان تنفيذ الحكم تنفيذًا صحيحًا وسليمًا؛ فالفرد لا يسعى عبر رفع الدعوى إلى إلغاء القرار الإداري فحسب، وإنّما يسعى – أيضًا – إلى ضمان تنفيذ حكم الإلغاء بأثر رجعي من تاريخ صدور القرار المُلغى، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المُلغى.

أهداف البحث

تهدف هذه الدراســـة إلى التعرّف إلى أسباب امتناع الإدارة أو تأخّرها في تنفيذ أحكام الإلغاء؛ لأنّ هذا يُعدّ انتهاكًا لمبدأ المشـــروعية وحجية الأحكام القضـــائية، مع بيان دور القاضـــي الإماراتي في أحكام الإلغاء، مقارنةً بدور القاضـــي الإداري في الأنظمة القانونية والتشـــريعات المقارنة التي طوّرت محاولات تقليص حالات امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام، وكذلك إيجاد الحلول القانونية والقضـــائية لإشـــكالات تنفيذ أحكام القضـــاء؛ احتراماً لمبدأ المشـــروعية، وحمايةً لحقوق الأفراد وحرياتهم، وحفاظًا على قيمة الأحكام القضائية وعدم إهدارها.

إشكاليّة البحث

في الواقع العملي، نجـــد أنّ الـــإدارة قد تمتنع عن تنفيذ الأحكام القانونية، وهذا الامتناع قد يكون خارجاً عن إرادة الإدارة، وقد تكون متعمّدة؛ ما يشكّل انتهاكاً صارخاً لحقوق الأفراد وعدم احترام الأحكام القضـــائية؛ الأمر الذي يزعزع الثقة بالسلطات القضائية؛ فإنْ زادت نسبة الأحكام القضائية غير المطبّقة؛ فإنّ هذا يؤدي إلى عدم فاعلية دعوى الإلغاء. وانطلاقاً من هذه النقطة، تبرز أهمية وفاعلية دعوى الإلغاء ليس في الحكم بالإلغاء فحسب، وإنّما – أيضاً – في تنفيذ الأحكام القضائية الذي يسعى إليه الطّاعن.

أمام تلك الإشـــكالية، لم يضـــع المشرّع الإماراتي آليات تلزم الإدارة تنفيذ أحكام الإلغاء؛ فلا يمكن للطّاعن إلّا المطالبة بالتعويض؛ ما يشكّل خطراً على حقوق الأفراد وزعزعة ثقتهم بالسلطات القضائية.

خطّة البحث:

المبحث الأوّل: حجيّة حكم الإلغاء وتنفيذه.

المطلب الأوّل: مفهوم حجيّة الأحكام.

المطلب الثّاني: التّمييز بين حجيّة الأمر وغيرها من المصطلحات.

المطلب الثّالث: تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداريّ.

المبحث الثّاني: مخالفة الإدارة الالتزام بتنفيذ حكم الإلغاء.

المطلب الأوّل: مظاهر مخالفة الإدارة.

المطلب الثّاني: أسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام.

المطلب الثّالث: جزاء التأخير أو امتناع الإدارة عن التّنفيذ.

المبحث الأوّل

حجيّة حكم الإلغاء وتنفيذه

الحكم بالإلغاء هدم وإعدام للقرار الإداري، ومن غير المعقول أنْ يكون قائمًا لمجموعة من الأفراد، ومعـــدومًـــا للآخرين[٣]. وتُعدّ حجية الأحكام القضـــائية من أهم الآثار التي تترتب على حكم إلغاء القرار الإداري؛ فتمنع إعادة تداول المنازعة من جديد لتجنب الأحكام المتناقضـــة، والحجية نوعان اثنان، وهما: حجية مطلقة، وحجية نسبية، كما أنّ حكم الإلغاء قد يكون شاملًا كليًّا فيتم إلغاء القرار الإداري وجميع الآثار المترتبة عليه ويُعدّ كأنْ لم يصدر؛ وبهذا يجب على الإدارة اتخاذ الإجراءات كافّة اللازمة لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصـــدار القرار المُلغى، وقد يكون الإلغاء جزئيًّا، وقد أوضـــحت المحكمة الإدارية العليا بمصـــر، التفرقة بين الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي في حكمها التالي: " إنّ مدى الإلغاء يختلف بحســـب الأحوال؛ فقد يكون شـــاملًا لجميع أجزاء القرار الإداري، وهذا هو الإلغاء الكامل، وقد يقتصر الإلغاء على جزء منه من دون باقيه، وهذا هو الإلغاء الجزئي"[٤].

---

(٣) سليمان محمّد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، سنة ١٩٩٦م، ص. ٨٨٩.

(٤) الطعن رقم ٢١٤ في تاريخ ١٩٥٨/١١/١٥م، والمشار إليه لدى حمدي عطية، الوسيط في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الثاني، دار الكتب والدراسات العربية، سنة ٢٠١٨، ص. ٢٩٩.

المطلب الأوّل

مفهوم حجيّة الأحكام

يُقصـــد بحجية الأمر المقضي به، أنّ القرار القضائي يطبّق إدارة القانون في الحالة المعينة؛ فإنّه يحوز الاحترام ســـواء كان أمام المحكمة التي أصـــدرته أو أمام المحاكم الأخرى؛ فإذا رفع أحد الخصوم الدعوى نفســـها التي فصل فيها مرّة أخرى، تعيّن عدم قبولها[٥]؛ فهي صفة تلحق بالحكم القضائي القطعي الصـــادر عن المحكمة المختصّـــة، ويترتب على توافر هذه الصـــفة احترام المحاكم له بعدم البحث في الموضوع نفسه من جديد[٦]، وكذلك وسيلة فنية ابتكرها المشرّع لوضع حد للمنازعات ولمنع رفع دعوى جديدة بين الخصـــوم أنفسهم والأسباب ذاتها وفي الحقوق والمراكز القانونية ذاتها التي كانت محلًّا للدعوى السابقة[٧].

وقد تبنّى المشـــرّع المصري حجية الأحكام؛ إذ نصّت المادة الـــــ(٥٢) من قانون مجلس الدولة المصـــري، على أنْ " تســـري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصّة بقوّة الشيء المحكوم فيه، على أنّ الأحكام الصـــادرة بالإلغاء تكون حجّة على الكافّة "[٨]، وكذلك أخذ المشـــرّع الإماراتي؛ إذ نصّـــت المادة

(٥) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة - إجراءات الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص. ٤٨٧.

(٦) عبدالحكم فودة، حجية الأمر المقضي وقوّته في المواد المدنية والتجارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص. ١٣.

(٧) محمود أحمد زكي، الحكم الصادر في الدعوى الدستورية - آثاره وحجيته وتنفيذه، دار النهضة العربية، القاهرة، ط. ٢، ٢٠٠٤م/٢٠٠٥م، ص. ٤٠.

(٨) عصام الصّادق عبدالله الفيرس، آلية تنفيذ أحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠١٩م، ص. ٥٤.

الـــــــ(٨٧) من قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية على أنّه " مع مراعاة ما ورد من أحكام في قانون الإجراءات المدنية، تكون الأحكام والقرارات القضـــائية المنهية للخصومة وأوامر الأداء التي حازت حجية الأمر المقضـــي به، حجّة في ما فصلت فيه من خصومة، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية، ولا تكون لتلك الأحكام أو القرارات القضـــائية المنهية للخصومة أو أوامر الأداء هذه الحجية إلّا في نزاع قائم بين الخصوم أنفسهم من دون أنْ تتغير صفاتهم، وتتعلّق بالحق ذاته محلًّا وسببًا، وتقضي المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها "[٩].

وقد أوضحت المحكمة الاتحادية العليا، "أنّ الحكم السابق لا يحوز حجية الأمر المقضي به بالنسبة إلى الدعوى اللاحقة إلّا في مسألة موضوعية أساسية تناضل فيها الطرفان واستقرّت حقيقتها بينهما بالحكم الأول، وتكون هي الأساس في ما فصل فيه بالحكم الأول؛ فيمتنع على المحكمة العدول عمّا قضت به، كما يمتنع عليها تعديله أو إحداث إضافة فيه "[١٠].

وأكّدت محكمة التمييز بدبي، "أنّ الحكم الســـابق لا يحوز قوّة الأمر المقضي بالنسبة إلى الدعوى اللاحقة إلّا إذا اتّحد الخصوم والموضوع والسبب في الدعويين، والقاعدة فهي التعرّف إلى وحدة الموضوع واختلافه بين الدعويين، أنْ يكون القضاء في الدعوى اللاحقة لا يعدو أنْ يكون تكراراً للقضاء في الدعوى الســـابقة أو مناقضـــاً للحكم السابق، سواء بإقرار حق أنكره هذا الحكم، أو بإنكار حق أقرّه؛ فيكون هناك تناقض بين الحكمين "[١١].

(٩) قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية رقم ٣٥ لسنة ٢٠٢٢م.

(١٠) الطعنان رقما ١٥٧٥ لسنة ٢٠٢٢م و٩٤ لسنة ٢٠٢٣م، في تاريخ ٢٠٢٣/٣/٢٩م ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٤https://www.moj.gov.ae

(١١) الطعن رقم ٢٠٠ لسنة ٢٠١٣ قضائية، في تاريخ ٢٠١٤/١/٢٣م، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٤https://www.moj.gov.ae

كما إنّ القضاء الإماراتي أكّد مبدأ حجية أحكام الإلغاء في حكمه التالي:"متى قضي بحكم بات بعدم مشـــروعية القرار الإداري وإلغائه لأي عيب من العيوب التي تلحق القرار الإداري؛ فإنّه لا يجوز معاودة المجادلة ثانية في مشـــروعية القرار المقضي بإلغائه. ولمّا كان قضاء الحكم الناقض الصادر في الطعنين رقمي ٣٦٦ و٣٨٥ لســـنة ٢٠١٢م – نقض إداري، قد فصـــل بقضاء بات في عدم مشروعية قرار إبعاد المطعون ضـــده وأفراد أسرته لتجاوز الطّاعنة غاية تحقيق المصلحة العامّة، ومن ثمّ فلا يقبل منها معاودة المجادلة في ما فصل فيه الحكم" (١٢).

وتكمن الحكمة من حجية الأحكام القضائية أو استهداف المشرّع من تقرير حجية الأمر المقضي به، في رغبة المشرّع في تجنّب الأحكام المتناقضة، وتوفير وقت وجهد القضاء لوضع حد للمنازعات وتحقيق الاستقرار للحقوق والمراكز القانونية، وتُعدّ حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء من النظام العام(١٣)، وللمحكمة أنْ تقضـــي بهذا من تلقاء نفسها، وإنْ لم يطلبه أحد الخصوم، ولا يجوز للخصم أنْ يتنازل عنها، وتجوز إثارتها أمام محكمة النقض، وقد أوضحت المحكمة هذا في حكمها الآتي: " لأنّ هذه الحجية أجدر بالاحترام وأكثر اتصـــالًا بالنظام العام من أي أمر آخر؛ لمَا يترتب على إهدارها من تأييد المنازعات وعدم استقرار الحقوق لأصـــحابها " (١٤)، كما أنّ الحكم بإلغاء القرار الإداري يؤدي إلى إعدام القرار الإداري، سواء كان القرار تنظيميًا أو فرديًا بأثر رجعي واحتسابه كأنْ لم يكن؛ كسحب القرار الإداري من جهة الإدارة؛ فليس منطقيًا أنْ يصـــدر حكم الإلغاء ويحوز حجية نســـبية؛ أي أنّ القرار يُعدّ معدومًا لدى بعضهم وساريًا لدى بعض آخر(١٥)، وحجية حكم الإلغاء قد تكون نسبية، وقد تكون مطلقة.

---

(١٢) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم ٣٣٣ لسنة ٢٠١٤م – إداري، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٤ https://www.moj.gov.ae

(١٣) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص. ٨٩٣.

(١٤) الطعن رقم ٣٣٠ لسنة ١٥ قضائية، في تاريخ ١٩٩٤/٤/١٩م، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٥ شبكة قوانين الشرق.

(١٥) عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الطبعة الثالثة، سنة ٢٠٠٦م، ص. ٧٠٠.

الفرع الأوّل: الحجيّة المطلقة

يُقصـــد بالحجية المطلقة، أنّه يمكن لأي شخص أنْ يحتج بالحكم في مواجهة غيره وأمام أي جهة قضائية. وترجع الحجية المطلقة للأحكام الصادرة بالإلغاء إلى طبيعة دعوى الإلغاء، بأنّها تنتمي إلى القضاء الموضوعي وليس إلى القضاء الشخصي(١٦). وفي ما يتعلّق بحدود إلغاء القرار الإداري؛ فمن المتصوّر أنْ يكون الإلغاء شـــاملًا لجميع أجزاء القرار، ويكون الإلغاء منصـــبًّا على جزء المخالف للقانون؛ ففي هذه الحالة؛ فإنّ الإلغاء يقتصـــر على الجزء المعيب، بينما الجزء الآخر يبقى نافذًا وســـاريًا، أمّا النتائج التي تترتب على الحجية المطلقة للحكم بالإلغاء؛ فهي ما يلي(١٧):

١. لا يجوز للإدارة أن تحتج بالقرار المُلغى على غير المدّعي، ويستطيع الفرد أنْ يتمسك بهذا الإلغاء في مواجهة الإدارة.

٢. ليس لأي من سلطات الدولة تطبيق القرار المُلغى.

الفرع الثّاني: الحجيّة النّسبيّة(١٨)

(١٦) وكان هناك رأي مغاير لجانب من الفقه، أنّ دعوى الإلغاء ذات طبيعة مختلطة؛ تجمع بين الجوانب الموضوعية والجوانب الشخصية، عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص. ٦٩٩.

(١٧) هشام محمّد البدري، القضاء الإداري، الجزء الأول، ط. ١، سنة ٢٠٠١م، ص. ٣٠٣.

(١٨) ظهرت عدة وجهات نظر في تأصيل الحجية النسبية؛ فذهب بعضهم إلى المصدر التاريخي في القانون الروماني؛ فكانت دائمًا نسبيةً، وشبّهها جانب ثانٍ من الفقه بالعقد؛ لأنّ أثرها يقتصر على المتعاقدين، أمّا جانب آخر من الفقه؛ فاستند إلى مبدأ حياد القاضي؛ فهو لا يشترك بنفسه في البحث عن الحقيقة، وإنّما يتقيد بما يقدمه الخصوم إليه من أدلة إثبات. صافي أحمد قاسم، حجية الأحكام الصادرة برفض الطعن في دعوى الإلغاء والدعوى الدستورية في النظام القانوني المصري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مج. ٢٣، ع. ٤٠، ٢٠١٤م، ص. ٦٥٠.

تطرّق القضاء الإماراتي إلى مفهوم حجية الأحكام النسبية، " أنّها قاصرة على مَنْ كان طرفًا فيها، ولا تمتد إلى غيره إلّا إذا كان خلفًا له، كما أنّ إدارة الدعوى نيابة عن أحد الخصوم لا تجعل النائب طرفًا فيها، وإنّما ترتد آثارها إلى الأصيل "[١٩]، ويستلزم توافر وحدة السبب ووحدة الخصوم والموضوع.

ومن الحالات التي تكون فيها حجية الأحكام نسبية، رفض دعوى الإلغاء، واستند الرأي الرّاجح إلى أنّ هناك فرقًا بين أحكام الإلغاء وأحكام الرفض؛ ففي الحالة الأولى، يحكم القاضي بإلغاء القرار، مؤكّدًا أنّه غير مشـــروع، أمّا في الحالة الثانية؛ فإنّ القاضـــي لم يفحص إلّا لأسباب يثيرها المدّعي ومتعلّقة بالنظام العام، ومن المحتمل أنّ يكون القرار غير مشـــروع[٢٠]، وقد أوضح القضاء الإداري، "أنّ الحجية المطلقة التي تتعدى أطراف الخصومة إلى الآخرين ويصبح الحكم فيها حجة على الكافّة، مقصورة على الحكم الذي يصـــدر بالإلغاء، أمّا الحكم برفض الطعن بالإلغاء؛ فإنّ حجيته مقصـــورة على طرفيه؛ ذلك لأنّه قد يكون صـــائبًا بالنسبة إلى الطّاعن وخطأً بالنسبة إلى غيره؛ فإذا – مثلًا – قدّم موظّف طعنًا بإلغاء ترقية موظّف آخر على أســـاس أنّه أحق منه بالترقيه؛ فقضي برفض طعنه؛ فإنّ هذا القضاء لا يمنع أنْ يكون الموظّف الذي قد تخطّى شخصًا آخر بغير حق، ولا يجوز في هذه الصورة أنْ يُعدّ الحكم حجّة على هذا الأخير إذا طالب بإلغاء القرار "[٢١].

المطلب الثّاني

التّمييز بين حجيّة الأمر وغيرها من المصطلحات

(١٩) الطعن رقم ٢٢٦ لسنة ١٢ قضائية، في تاريخ ١٩٩٣/١١/٢٣م. تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٥ شبكة قوانين الشرق.

(٢٠) محمّد محمّد عبداللطيف، قانون القضاء الإداري - دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٢م، ص. ٣٩٢.

(٢١) الطعن رقم ٥٠٨٨٤، في تاريخ ١٩٥٣/١١/١٩م، والمشار إليه لدى حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص. ٥١٨.

الفرع الأوّل: التّمييز بين حجيّة الأمر وقوّة الأمر المقضي به

من الضـــرورة التمييز بين مصطلحين اثنين، وهما: حجية الأمر، وقوة الأمر المقضي به؛ فحجية الأمر المقضـــي به، أنّ الحكم يحوز حجية الشيء بمجرد صدوره، وتقتصر حجيته على ما بين الخصوم وبالنسبة إلى الحق ذاته محلًّا وسببًا[٢٢]، أمّا قوّة الشيء المقضي به؛ فهي مرتبة يصل فيها الحكم إذا صار نهائيًا إلى أنّه غير قابل للطّعن بالطرائق العادية[٢٣]، كما أنّ التفرقة لا تكمن في الدرجة؛ إذ إنّ كلًّا منهما يخدم غرضًا مختلفًا؛ فالحجية صفة للحماية القضائية التي يمنحها القرار القضائي، أمّا قوّة الأمر المقضي به؛ فهي صفة في هذا القرار[٢٤]. وتبقى الحجية قائمة ما دام الحكم قائمًا، أمّا إذا طعن فيه بطريق عادي – كالاستئناف – أوقفت حجيته، وأمّا إذا ألغي نتيجة الطعن، زال وزالت حجيته، وإذا تمّ تأييد الحكم ولم يعد قابلًا للطعن، بقيت له حجية الأمر المقضي به وأضافت إليه قوّة الأمر المقضي به؛ فإنّ كلّ حكم يحوز قوّة الأمر المقضي به يكون حائزاً حجية الأمر المقضي به، والعكس غير صحيح[٢٥].

من التطبيقات القضـــائية في ذلك الشـــأن، أنْ رفضت المحكمة أنْ تنظر في طلبات التعويض عن قرار إنهاء خدمة المطعون ضده وما طلبه من رواتب؛ لأنّ المحكمة قد تصدت للموضوع بالحكم الصادر في ٢٠٢١/١٠/١٣م، والذي أكّدت فيه أنّه متى فصـــلت محكمة النقض في واقعة قد طرحت عليها وأدلت فيها برأيها عن بصر وبصيرة؛ فإنّ حكمها يحوز – في هذا الخصوص – قوّة الأمر المقضي به، بما يمتنع

(٢٢) صافي أحمد قاسم، مرجع سابق، ص. ٦٤٨

(٢٣) عصام الصّادق عبدالله الفيرس، مرجع سابق، ص. ٦٠.

(٢٤) حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص. ٤٨٨.

(٢٥) عبدالحميد الشورابي، حجية الأحكام المدنية والجنائية في ضوء القضاء والفقه، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط. ٤، ١٩٩٦م، ص. ١٤.

معه العودة إلى إثارة المنازعة في المسألة التي بت فيها حكم النقض ومناقشتها، ولو بأدلة واقعية أو قانونية لم يسبق إثارتها"[٢٦].

الفرع الثّاني: القوّة التّنفيذيّة

اختلف الفقه في وجود القوّة التنفيذية وفي ارتباطها بحجية الشـــيء المقضي به؛ فتوجّه جانب من الفقه إلى التسوية بين حجية الشيء المقضي به والقوّة التنفيذية، إلّا أنّ غالبية الفقه انتقد هذه التسوية، وفرّق بين حجية الشـــيء المقضي به والقوّة التنفيذية للحكم؛ فالقوّة التنفيذية تُعدّ صفة في الحكم أو الأمر، تخوّل الحصـــول على الحماية القضائية بوساطة التنفيذ الجبري، أمّا حجية الأمر المقضي به؛ فهي صفة للحماية القضـــائية التي يحصل عليها الشخص من القضاء عن طريق عدم عرض المنازعة من جديد أمام السلطة القضائية[٢٧]، ولا تقتصر القوّة التنفيذية على الأعمال القضائية، وإنّما تمتد لتشمل الأعمال القانونية الأخرى؛ كالقرارات الإدارية، أمّا حجية الشـــيء المقضـــي به؛ فتقتصـــر على الأحكام القضـــائية من دون الأعمال الإدارية، كما أنّ القوّة التنفيذية للحكم تثبت بمجرد صدوره، أمّا الحجية؛ فيتعين لقيامها توافر عدة شروط؛ كألّا يكون للطعن في الحكم أي أثر واقف، أو أنْ يكون هذا الطعن قد تمّ أو انقضت مواعيده[٢٨].

المطلب الثّالث

تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداريّ

(٢٦) حكم المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم ١٢٣٧ لسنة ٢٠٢٢م - إداري، الأربعاء ٣٠ نوفمبر ٢٠٢٢م، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٤ https://www.moj.gov.ae

(٢٧) حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص. ٤٩٠.

(٢٨) عصام الصّادق عبدالله الفيرس، مرجع سابق، ص. ٦٤-٦٥.

إنّ الهدف الأســـاسي من لجوء الأفراد إلى المحكمة ليس الحصول على حكم إلغاء القرار الإداري فحســـب، وإنّما – أيضـــا – تنفيذ الحكم تنفيذاً صـــحيحاً وسليماً؛ فبعد حكم الإلغاء، تقع على عاتق الإدارة مجموعة من الالتزامات الإيجابية والسلبية لتنفيذ حكم الإلغاء.

الفرع الأوّل: التزام الإدارة الإيجابية لتنفيذ حكم الإلغاء

يجب على الإدارة اتخاذ الإجراءات كافّة اللازمة لتنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري تنفيذاً صـــحيحاً وسليماً، وبأثر رجعي من تاريخ صدوره، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المعيب، ويُعدّ هـــذا من أهم الالتزامات الإيجابية التي تقع على عاتق الإدارة، وليس لها أنْ تمتنع عن تنفيذ الأحكام بحجة وجود صـــعاب. ولم يمنح مجلس القضـــاء الفرنسي هذا الحق إلّا في الحالات الاستثنائية؛ إذ كان من شأن تنفيذ الحكم إثارة اضطرابات جسيمة[٢٩].

وأكّد القضاء الإماراتي ذلك في حكمه التالي: " الحكم بإلغاء القرار الإداري (الباطل)، يترتب عليه إنهاؤه بأثر رجعي من تاريخ صـــدوره، وأنّ آثار حكم الإلغاء تحكمها قاعدة مقتضـــاها أنْ يعود للمطعون ضده بقدر الإمكان مركزه القانوني قبل صدور القرار المُلغى، باحتساب أنّه لم يصدر أصلًا؛ فحكم الإلغاء ينشـــئ على عاتق جهة الإدارة التزامات سلبية وأخرى إيجابية، تتعلّق الأولى بالمستقبل؛ فتحول من دون

(٢٩) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص. ٨٩٦.

إصدار جهة الإدارة قرارات تستند إلى القرار المُلغى أو تستمد منه، وترتبط الأخرى بالماضي؛ فتلزم جهة الإدارة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل أنْ يصدر القرار المُلغى" (٣٠).

وفي حكم آخر، قضت المحكمة الاتحادية العليا، بأنّ "ما استقرّ عليه القضاء الإداري، أنّ تنفيذ حكم الإلغاء يترتب عليه أنْ يعود للطّاعنة مركزها القانوني قبل صدور القرار المُلغى، باحتسابه لم يصدر أصلًا وعدم مشروعية القرار منذ صدوره، وإزالة الآثار كافّة المترتبة عليه، وأنّه يتعين على جهة الإدارة – بعد حكم الإلغاء – التدخّل لإصـــدار قرار بإعادة الحال إلى ما كان عليه؛ فتُعطى حقوقها كافّة في المدة السابقة لوضعها نفسها تحت تصرف الإدارة، ولم تمتنع عن عملها ولم تنقطع عنه بإرادتها واختيارها، ولكنّ ذلك كان بســـبب قرار إنهاء خدمتها خلافًا للقانون، وإذ خالف الحكم ذلك؛ فإنّه يكون معيبًا بما يستوجب نقضه، وإنّ هذا النعي سديد؛ ذلك أنّ مقتضى الحكم بإلغاء القرار الإداري بإنهاء خدمة الطّاعنة لانعدام مشروعية سببه، هو عودتها إلى المركز القانوني الذي كانت تشغله قبل إصدار هذا القرار، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صـــدوره؛ أي مساعدة مديرة مدرسة، واحتساب أقدميتها، وصرف مستحقاتها، باحتساب أنّها قد وضـــعت نفسها تحت تصرّف جهة الإدارة، ولم تمتنع أو تنقطع عن عملها بإرادتها واختيارها، وكان ذلك بســـبب قرار إنهاء خدمتها الذي أُلغي، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر، وجرى في قضائه على إلغاء الحكم المستأنف في شقه المتعلّق بصرف مستحقاتها، ورفض الدعوى عن هذا الشق بمقولة إنّ الأجر مقابل العمل يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه بما يوجب نقضـــه جزئيًّا في هذا الخصوص" (٣١)؛

(٣٠) الطعن رقم ٢٠ لسنة ٢٥ القضائية، ٣٠ مارس ٢٠٠٣م، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري(الكتاب الول في القرار الإداري-١٩٧٥-٢٠٠٥)، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٦، ص. ٢٧١.

(٣١) حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٣٥ لسنة ٢٥ ق.، في تاريخ ٢٠٠٥/٤/٢٤م، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٥ شبكة قوانين الشرق.

فيجـــب على الإدارة إزالة الآثار القانونية والمادية كافّة التي تولدت عن القرار المُلغى، وبأثر رجعي من تاريخ صدورها(٣٢).

أوّلًا: الآثار القانونيّة

قد لا يُتطلّب – أحيانًا – من الإدارة اتخاذ إجراءات معينة؛ فيكفي حكم الإلغاء، كما في حالة إلغاء القرارات التنظيمية التي ينحصر أثرها في تنظيم نشاط معين، وقد يُتطلّب – في بعض الأحيان – تدخّل من قبل الإدارة لإزالة الآثار القانوينة؛ كإصدار قرار إداري بسحب القرار المُلغى.

ثانيًا: الآثار الماديّة

في هذه الحالة، يجب على الإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة الآثار المادية المترتبة على القرار المُلغى؛ مثـــل: إخلـــاء العين التي تمّ الاســـتيلاء عليها، والإفراج عن المواطن المعتقل، وإعادة الموظّف المفصـــول إلى عمله وتمكينه من مباشرة عمله، بيد أنّ هناك بعض الحالات التي لا يمكن فيها تنفيذ حكم القرار المُلغى؛ فيجب التفرقة بين حالتين اثنتين، وهما(٣٣):

١. عدم إمكان تنفيذ حكم القرار المُلغى نظرًا إلى استنفاد تنفيذ القرار؛ فإذا استغرق التنفيذ كلّ فحوى القرار؛ فإنّه يتحوّل إلى فرض إداري بحت.
٢. إذا كان الحكم بالإلغاء الجزئي للقرار قد تناول جزءًا منه ولكنْ يستحيل إزالة الأثر المادي للقرار المُلغى في جزء آخر.

الفرع الثّاني: التزام الإدارة السّلبيّة لتنفيذ حكم الإلغاء

(٣٢) عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص. ٧٠٥.

(٣٣) بشاير غنّام، تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري - دراسة مقارنة، (الكويت، ومصر، وفرنسا)، ع. ٤، ديسمبر ٢٠١٧م، ص. ٣٨.

من االلتزامات التي تقع على عاتق الإدارة، أنْ تمتنع عن اتخاذ أي إجراء يُعدّ تنفيذًا للقرار الإداري المُلغى بحكم الإلغاء، وذلك في حالتين اثنتين، وهما:

الأولّى: عدم تنفيذ القرار الإداري المُلغى؛ فيجب على الإدارة أنْ تتوقّف عن تنفيذ القرار المُلغى إذا كانت مستمرّة في التنفيذ، أمّا إذا لم تكن قد بدأت تنفيذ القرار المُلغى؛ فعليها أنْ تلتزم هذا.

الأخرى: عدم إعادة إصدار القرار المُلغى أو إصدار قرارات بناءً على القرار المُلغى؛ لأنّ ما بني على باطل فهو باطل؛ فلا يجوز للإدارة أنْ تعيد إصـــدار القرار المُلغى تحت أي ظرف متى تعلّق البطلان أو عدم المشـــروعية بركن المحل، أمّا إذا تعلّق البطلان بأحد أركان القرار الإداري الأخرى؛ كالاختصاص والشـــكل، أو الأســـباب، أو الهدف؛ فيمكن للإدارة أنْ تعيد إصدار القرار بعد أنْ تتخلّص من العيب الذي أصابه[٣٤].

المبحث الثّاني

مخالفة الإدارة االلتزام بتنفيذ حكم الإلغاء

(٣٤) طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٣م، ص. ٣٦٤.

تُعدّ دعوى الإلغاء وسيلة للدفاع عن مبدأ المشروعية. ولضمان احترام هذا المبدأ، يتطلّب من الإدارة ضرورة تنفيذ الأحكام القضائية، بيد أنّ بعض الجهات الإدارية قد تمتنع عن تنفيذ أحكام القضاء؛ ما يشكّل مخالفة صريحة لمبدأ المشروعية، ويفقد قيمة الأحكام القضائية. ولتفادي إشكال الامتناع عن تنفيذ الأحكام، اتّجهت بعض الأنظمة القانونية إلى ابتكار وسائل تحث الإدارة على التنفيذ، وعلى الرغم من الجزاءات؛ فإنّ مشكلة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية ما زالت مستمرّة، وإنْ تفاوتت نسبتها من دولة إلى أخرى. وفي المقابل، بقيت بعض الأنظمة القانونية على حالها؛ فلم تواجه إشكال امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء، استناداً إلى مبدأ حظر حلول القضاء محل الإدارة، وباحتساب أنّ سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعدم المشروعية، ولا تتجاوز سلطة القضاء إلى إصدار أوامر أو إلزام الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن عمل إداري[٣٥]. في هذه الحالة، يمكن للطّاعن التوجّه إلى القضاء والمطالبة بالتعويض.

وستُبيّن الباحثة ماهية صور امتناع الإدارة، وماهية الأسباب التي تمنع الإدارة عن التنفيذ، وما يترتب على امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام، وفق الآتي:

المطلب الأوّل: مظاهر مخالفة الإدارة.

المطلب الثّاني: أسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام.

المطلب الثّالث: جزاء التّأخير أو امتناع الإدارة عن التّنفيذ.

المطلب الأوّل

(٣٥) المحكمة الاتحادية العليا، في تاريخ ٣١ ديسمبر ٢٠١٤م، الطعن رقم ٣١٩ لسنة ٢٠١٤م – إداري، تاريخ الزيارة تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٤ https://www.moj.gov.ae

مظاهر مخالفة الإدارة

تتمثّل مظاهر مخالفة الإدارة، في امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضـــائية الإدارية، والتأخّر في تنفيذ الأحكام، وامتناعها قد يكون بشكل كلّي أو ناقص، وسواء كان بتعمّد أو بغير تعمّد من قبل الإدارة.

الفرع الأوّل: امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم

قد تمتنع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، وهذا الامتناع قد يكون كليًّا أو جزئيًّا، وقد يكون بصـــورة صـــريحة؛ فتُصدر الإدارة قراراً صريحًا برفضها تنفيذ الحكم القضائي وامتناعها عن إزالة الآثار القانونية والمادية للقرار المُلغى، وقد يكون بصـــورة ضـــمنية. وأنّ الامتناع الكلّي وبصورة عمدية عن تنفيذ حكم الإلغاء يحدث ولكنْ ليس كثيرًا؛ نظراً إلى أنّ الإدارة تلجأ إلى التنفيذ الناقص للحكم، أو تتحايل في ســـبيل إعادة إصـــدار القرار المُلغى[٣٦]، ويتمثّل التنفيذ الناقص في عدم التزام الإدارة تنفيذ منطوق الحكم حسب مضمونه، بل تنفيذه ناقصاً ومبتوراً[٣٧]؛ ما يُوجب عليها تنفيذه تنفيذاً صحيحاً وسليماً وكاملًا، وهذا ما أكّدته المحكمة الاتحادية العليا، في حكم لها: إنّ " الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري رقم ٢٧٩ لسنة ٢٠٠٦م، أصـــبح حكماً نهائيًّا في الحالة المعروضـــة؛ فهو حكم واجب النفاذ، يترتب عليه إعدام هذا القرار من يوم صدوره، ممّا يتعيّن معه على الإدارة أنْ تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجة وجود صعاب مادية أيًّا كانت. ومؤدّى تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري تنفيذاً ســـليماً، يقتضـــي عودة الموظّف إلى عمله وشـــغل وظيفته

(٣٦) عبدالغني بسيوني عبدالله، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص. ٧١٠.

(٣٧) عمر محمود المخزومي، ومحمّد مصطفى العيادات، مرجع سابق، ص. ٤١٠.

السابقة على صدور القرار المُلغى بصفة تلقائية، ومن دون الحاجة إلى اتخاذ إجراءات لاحقة على الحكم، وحتى لو لم ينص الحكم على ذلك صراحةً، باحتسابه من مقتضيات الحكم بالإلغاء" [٣٨].

الفرع الثّاني: التّراخي أو التّأخير في تنفيذ الحكم

بعـد صـــدور الحكم بإلغاء القرار الإداري، يجب على الإدارة أنْ تقوم بالإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم، إلّا أنّ المشرّع لم يحدّد المدة اللازمة لتنفيذ الحكم، وقد تستغل الإدارة هذه الثغرة وتماطل وتتراخى في تنفيذه. وعلى الرغم من عدم تحديد المشـرّع والقضاء المدة الزمنية لتنفيذ الحكم؛ فإنّه يجب أنْ تكون المدة معقولة ومناسبة لتنفيذ الحكم، وألّا تتعمّد الإدارة الإطالة في التنفيذ.

وقد تثار إشـكالات وموانع تمنع تنفيذ الحكم، وأسباب تؤدي إلى تأخير تنفيذ الحكم؛ ولهذا استثنى القضاء المصري للإدارة حالتين اثنتين يسمح فيهما بالتأخير، وهما[٣٩]:

الأولى: إذا ما كان يترتب على تنفيذ حكم الإلغاء إخلال بالمصـــالح العامّة يتعذّر تداركه أو إيقاف سير المرافق العامّة؛ فيتم تغليب المصلحة العامّة على المصلحة الخاصّة، وتُقدّر ضرورة هذا بقدرها ومن دون توسّع.

الـــأخرى: يرجع التـــأخير – أحيـــانًا – إلى جهات غير الجهة المنفّذة أو إلى القوّة القاهرة؛ كأنْ تصرف الوزارة المبالغ المالية التي كان يستحقها المدّعي، إلّا أنّ التأخير كان راجعًا إلى تبادل الرسائل بين الوزارة ووزارة المالية وديوان الموظّفين، ولم يكن بسبب الوزارة.

(٣٨) الفتوى رقم ٣١٨٩ لسنة ٢٠١٢م، في تاريخ ٢٠١٢/٥/٢٨م، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٥ شبكة قوانين الشرق..

(٣٩) طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص. ٣٦٦.

بناءً على ذلك، متى تُعدّ الإدارة متأخرة في تنفيذ حكم الإلغاء، وخاصّةً في ضوء عدم تحديد المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ الحكم؟ لهذا التأخير حالتان اثنتان، وهما:

الأولى: أنْ يتمّ تأخير تنفيذ حكم الإلغاء مدة غير مناسبة، ولا معيارَ محدّدًا للمدة المناسبة لتنفيذ الحكم؛ نظرًا إلى اختلاف طبيعة تنفيذ الحكم من قضية إلى أخرى؛ فبعض الأحكام القضائية قد يتطلّب مدة زمنية أطول من أحكام قضائية أخرى، وكذلك طبيعة الإجراءات التي تتخذها الإدارة لتنفيذ الحكم؛ ولهذا كان من الأفضل تحديد المدة الزمنية؛ ففي تحديدها ضرورة لخضوع الأمر لمراقبة السلطة القضائية. وقد أكّد القضاء الإداري، " قيام عنصر الخطأ الموجب لمساءلة الجهة الإدارية عن التعويض عمّا نجم من أضرار عن تراخيها في تنفيذ الحكم القضائي النهائي مدة طويلة، ومن دون مبرّر من الواقع أو القانون"(٤٠).

الأخرى: من المتعارف عليه أنّه في دعاوى الإلغاء لا يمكن الحكم والفصل في النزاع في مدة وجيزة؛ فقد تطول المدة، وفي هذه المدة، تقوم الإدارة بتنفيذ القرار المُلغى أو الذي سيُلغى قبل صدور الحكم بالإلغاء، وخاصّةً في الحالات التي لم يتم إيقاف تنفيذ القرار، وهذا ما قد يترتب عليه صعاب في تنفيذ حكم الإلغاء، وقد تتخذ الإدارة إحدى الصور التالية: ١. عدم إمكان تنفيذ حكم الإلغاء، ٢. تنفيذ جزئي أو ناقص للحكم، ٣- تنفيذ كلّي للقرار.

قد تتأخّر الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء لأسباب خارجة عن إرادتها، أمّا في حالة عدم وجود أسباب كافية ومعقولة تبرّر تأخير تنفيذ الأحكام؛ فإنّ الإدارة تبقى مسؤولة، ويُعدّ ذلك امتناعًا عن التنفيذ، وأكّد القضاء الإداري ذلك في الحكم التالي: " يشترط ألّا يكون للتأخير في التنفيذ ما يبرّره من قوّة قاهرة؛ كوفاة

(٤٠) الطعن رقم ١٠٧٩ لسنة ١٨ ق.، في تاريخ ١٩٧٩/٢/٢٤م، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٥ شبكة قوانين الشرق.

رئيس الجمهورية التي تؤدي إلى تعطيل صـــدور القرار الجمهوري اللازم لتنفيذ الحكم، أو من إجراءات معقّدة يتطلّبها تنفيذ الأحكام بما ينفي عن الإدارة مظنّة التمرّد أو الرغبة في الإعنات" (٤١).

المطلب الثّاني

أسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام

في الواقع العملي، نجـد أنّ الإدارة تمتنع عن تنفيذ أحكام إلغاء القرار الإداري، ســـواء كان ذلك بصـــورة متعمّدة، أو لأسباب خارجة عن إرادة الإدارة، لا تمكّنها من تنفيذ ما جاء في الحكم المُلغي للقرار الإداري، على الرغم من حجية الأحكام الإدارية، وهذه المشـــكلة تتكرّر في أغلب الدول؛ فما الأســـباب والصعاب التي تمنع الإدارة تنفيذ الأحكام؟

الفرع الأوّل: استحالة تنفيذ حكم الإلغاء حفاظًا على النّظام العام

في هـــذه الحالة، تمتنع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء؛ نظراً إلى ما قد يترتب عليه من نتائج خطرة تهدّد النظام العام، إذا ما تمّ تنفيذ الحكم، وقد قضى بهذا القضاء المصري: ".. ولئن كان القرار الإداري لا يجوز في الأصـــل أنْ يعطّل تنفيذ حكم قضائي نهائي وإلّا كان مخالفًا للقانون، إلّا أنّه إذا كان يترتب على

(٤١) الدعويان رقم ١٠٣ و١٤١٩ لسنة ٢٥ ق.، في تاريخ ١٩٧٣/٤/٩م، والمشار إليه لدى حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص. ٦٩٧.

تنفيذه فوراً إخلال بالمصـــلحة العامّة يتعذر تداركه؛ كحدوث فتنة، أو تعطيل ســـير المرفق العام؛ فيرجح عندئذ المصـــلحة العامّة على المصـــلحة الفردية الخاصّة، ولكنْ بمراعاة أنْ تقدّر الضرورة بقدرها، وأنْ يعوّض صاحب الشأن إنْ كان لذلك وجه" (٤٢).

ومن أشهر التطبيقات الفرنسية، حكم Couetias؛ إذ قضى مجلس الدولة بمشروعية امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم القضـــاء العادي في ملكية Couetias قطعة كبيرة من الأرض وتسليمها إليه؛ نظراً إلى ما يؤدي إليه طرد الأهالي المقيمين على هذه الأرض من تهديد للثورة في جنوبي تونس(٤٣).

ترى الباحثة ضـــرورة تقييد هذا الاســـتثناء، ليخضـــع لرقابة القضاء في تحديد ما إذا كان سبب الامتناع عن التنفيذ يشكّل تهديداً للنظام العام ولغرض تحقيق المصلحة العامّة، وخاصّةً أنّ المصلحة العامّة عبـــارة واســـعة، وألّا تســـتخدمها الإدارة ذريعة لعدم التنفيذ، وللحفاظ على حقوق الأفراد واحترام مبدأ المشروعية وحجية الأحكام القضائية.

الفرع الثّاني: وجود الصّعاب المادّيّة والقانونيّة

أولًا: الصّعاب المادّيّة

قد تختلق الإدارة صعاباً ماديةً؛ كعدم توافر الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ أحكام الإلغاء؛ للتخلّص من التزاماتها في تنفيذ الأحكام، من دون أنْ يكون لهذا الســـبب أي أساس في الواقع أو في القانون، وإنْ كـــانت تُعدّ مبرّراً قوياً لإعفاء الإدارة من التزامها بالتنفيذ، إلّا أنّ هذا الإعفاء يجب أنْ يكون مؤقّتاً وحقيقياً

(٤٢) عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص. ٧١٨.

(٤٣) علي عبدالفتّاح، سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة واستخدام التهديد المالي ضدها لضمان تنفيذ حكمه - دراسة مقارنة، مجلة مصر المعاصرة، مج. ١٠٦، ع. ٥١٩، سنة ٢٠١٥م، ص. ١٥٧.

بما يستحيل معه تنفيذ الحكم في المدة المعقولة[٤٤]، ويُعدّ عدم توافر الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ أحكام الإلغاء حجّة غير مقبولة.

ثانيًا: الصّعاب القانونيّة

قد تتأخر أو تمتنع الإدارة عن التنفيذ بسبب صعوبة في فهم الحكم أو غموض فيه، إلّا أنّ هذا لا يُعدّ سببًا لا يمكن حلّه فتتعذّر به الإدارة للامتناع عن تنفيذ الحكم؛ فعليها أنْ تتوجّه إلى الجهات المعنية والمختصّة بتفسير الأحكام القضائية لإزلة الغموض وتطبيق الحكم تطبيقًا صحيحًا.

ويُعدّ الحكم الصادر بالتفسير متمّمًا من كل الوجوه للحكم الذي يفسّر، ويسري عليه ما يسري على هذا الحكم من القواعد الخاصّة بطرائق الطعن العادية وغير العادية[٤٥].

الفرع الثّالث: امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم بسبب الاستحالة القانونيّة أو الواقعيّة

هذه الأسباب تكون خارجة عن إرادة الإدارة، أمّا الأسباب المتعلّقة بالاستحالة القانونية؛ فهي كالتصحيح التشريعي؛ ويُقصد به أنْ يصدر المشرّع تشريعًا، أو تُصدر الإدارة قرارًا تنظيميًّا أو لائحيًّا، يتم بموجبه إزالة الآثار القانونية، أو وقف تنفيذ الحكم القضائي، أو بسبب إلغاء الحكم القضائي محل التنفيذ، وقد يكون امتناع الإدارة عن التنفيذ راجعًا إلى أسباب واقعية مرتبطة بالشخص المحكوم؛ كصدور حكم قضائي بإعادة الموظّف المفصول إلى عمله، وعند تنفيذ الحكم يكون الموظّف قد وصل إلى سن التقاعد؛ فيستحيل التنفيذ[٤٦].

---

(٤٤) علي عبدالفتّاح، المرجع السابق، ص. ١٥٩.

(٤٥) محمّد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها - دراسة مقارنة، دار الصميعي للنشر والتوزيع، السعودية، ط. ١، سنة ٢٠٠٩م، ص. ٣٠٩.

(٤٦) مليكة حجّاج، إشكالات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في مواجهة الإدارة، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، مج. ٦، ع. ١، ٢٠٢٢م، ص. ١٠٠٩.

المطلب الثّالث

جزاء التّأخير أو امتناع الإدارة عن التّنفيذ

تكمن أهمية وجدوى دعوى الإلغاء ليس في إلغاء القرار الإداري فحسب، وإنّما – أيضاً – في تنفيذ حكم الإلغاء لضـــمان الحقوق والحريات؛ إذ يسعى الفرد – من بداية رفع الدعوى القضائية – إلى ضمان الحصول على حقوقه؛ فما فائدة الحكم من دون التنفيذ؟

من التطبيقات العملية، نجد أنّ الإدارة تمتنع – في بعض الأحيان – ســـواء كان ذلك بعمد أو بغير عمد، كما أنّ هناك حالات قد يتعذّر فيها إعادة الحال إلى ما كان عليه في الســـابق قبل صـــدرو القرار المُلغى؛ ولهذا نجد أنّ المشـــرّع أقرّ بمســـؤولية الإدارة في حال عدم تنفيذ الحكم، وامتدت المسؤولية إلى الموظّفين، كما نجد بعض الأنظمة القانونية قد حاولت أنْ تبتكر وســـائل أخرى غير المســـؤولية المدنية والجنائية لحث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية.

الفرع الأوّل: المسؤوليّة الجنائيّة

تُعدّ المســـؤولية الجنائية من أخطر المسؤوليات التي قد تواجه الموظّف وتحثه على تنفيذ الأحكام القضائية، وتحديد المسؤولية الجنائية قد يقع على الموظّف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام، وقد يكون على الإدارة أو الهيئات والمؤسّـــسات بصفتها الشخصية المعنوية، وقد نصّت المادة الـــــ(٧٢) من الدستور المصري، على أنْ " تصدر الأحكام وتنفّذ باسم الشعب، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظّفين العموميين المختصّين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له – في هذه الحالة – حق

رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة"، كما نصّت المادة الـــــ(١٢٣) من قانون العقوبات المصري، على أنْ " كل موظف عمومي اســـتعمل سطوة وظيفته في توقيف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو تنفيذ أحكام القوانين واللوائح المعمول بها أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم المقررة قانونا أو تنفيذ حكم أو أمر أو طلب من المحكمة أو أي أمر صادر من جهة اختصاصه يعاقب بالعزل والحبس." [٤٧].

ونظراً إلى أهمية تنفيذ أحكام القضاء وضمان عدم عرقلة سير القضاء؛ فقد اهتم المشرّع الإماراتي بجريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية؛ فقد نصّ على عدة جزاءات جنائية لكل مَنْ يعطّل الإجراءات القضـــائية؛ مثل: إخفاء أو إتلاف المحرّرات أو المســـتندات، أو امتنع عن تقديمها، أو عرقل إجراءات التنفيذ[٤٨]، وقد أقرّ المشـــرّع الإماراتي بمسؤولية الموظّف جنائيًا في حالة إذا استغلّ وظيفته أو امتنع عن تنفيذ الأحكام، في نص المادة الـــ(٢٩٤): " يُعاقب بالحبس كلّ موظّف عام استغلّ سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ أحكام القوانين أو اللوائح أو الأنظمة أو القرارات أو الأوامر الصادرة عن الحكومة أو أي حكم أو أمر صـــادر عن جهة قضـــائية مختصّة، أو في تأخير تحصيل الأموال أو الضرائب أو الرسوم المقررة للحكومة" [٤٩]، ونصّت المادة الـــــ(٣١٩)، على أنْ " يُعاقب بالعقوبة المقرّرة في المادة السابقة، كلّ موظّف عام أو مكلّف بخدمة عامّة، امتنع عمداً وبغير حق عن تنفيذ حكم أو أمر صـــادر عن إحدى

---

[٤٧]) http://site.eastlaws.comAF;M شبكة قوانين الشرق، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٨.

(٤٨) المادة الـ(٣١٥): "يُعاقب بالحبس كلّ مَنْ غيّر حالة الأشخاص أو الأماكن أو الأشياء، أو أخفى أدلة الجريمة أو قدّم معلومات كاذبة تتعلّق بها وهو يعلم عدم صحتها، وكان ذلك بقصد تضليل القضاء أو سلطة التحقيق أو جمع الاستدلالات"، والمادة الـ(٣١٦): "يُعاقب بالحبس أو بالغرامة كلّ مَنْ أخفى أو أتلف أو استولى على محرّر أو سند أو على أي شيء آخر مقدم إلى إحدى سلطات التحقيق أو في دعوى أمام إحدى جهات القضاء، وكان ذلك بقصد تضليل القضاء أو سلطة التحقيق، ويسري هذا الحكم ولو كان المحرّر أو السند أو الشيء قد ترك تحت يد مَنْ قدّمه لحين طلب"، والمادة الـ(٣١٧): "يُعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة (٦) أشهر أو بالغرامة التي لا تزيد على خمسة (٥،٠٠٠) آلاف درهم، كلّ مَنْ كلّف طبقًا للقانون بتقديم محرّر أو أي شيء آخر يفيد في إثبات واقعة معروضة على القضاء؛ فامتنع في غير الحالات التي يجيز له القانون فيها ذلك"، والمادة الـ(٣١٨): "يُعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين (٢) وبغرامة لا تزيد على مئة ألف (١٠٠،٠٠٠) درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين، كلّ مَنْ ارتكب بسوء نية فعلًا من شأنه عرقلة إجراءات التنفيذ على مال محجوز عليه قضائيًا، سواءً بنقله أو بإخفائه أو بالتصرف فيه أو بإتلافه أو بتغيير معالمه، وتوقع العقوبة السابقة ولو وقع الفعل من مالك المال أو الحارس عليه".

(٤٩) مرسوم بقانون اتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠٢١م، في شأن إصدار قانون الجرائم والعقوبات.

المحاكم بعد مضـــي ثمانية (٨) أيام من إنذاره رســـمياً بالتنفيذ، متى كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلًا في اختصاصه".

من المواد الســـابقة، تجد الباحثة أنّ الموظّف العام[٥٠] إذا امتنع بصورة متعمّدة عن تنفيذ الأحكام القضـــائية وكان مســـتمرًا ومتمسكًا بعدم التنفيذ، على الرغم من إنذاره رسمياً بالتنفيذ؛ فإنّه يعرّض نفسه للمســـاءلة الجنائية بعد انتهاء المدة المحدّدة قانونًا، وهي ثمانية أيام؛ فهو يكشـــف عن ســـوء نيته؛ ما قد يعرّضـــه للمساءلة التأديبية، وقد يكون الامتناع العمدي بسبب الإدارة نفسها وليس الموظّف ذاته، ولكنْ لم يتطرّق المشرّع الإماراتي إلى هذا الأمر.

بناءً على فحوى المواد السابقة؛ فإنّ المشرّع الإماراتي نصّ على جريمتين اثنتين متعلّقتين بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، وهما:

١. جريمة استعمال السلطة الوظيفية لوقف أو تعطيل تنفيذ الحكم القضائي.

٢. جريمـــة امتناع الموظّف المختص عن تنفيذ الحكم القضـــائي: هذا يتطلّب توافر الركن المـــادي والركن المعنوي. والركن المادي يتحقّق بمجرد الامتناع بغير حق عن تنفيذ حكم المحكمة أو الأمر الصـــادر عنها، وأنْ يقترن هذا الامتناع بالقصد الجنائي الذي هو مجرد

(٥٠) تطرّق المشرّع الجنائي إلى مفهوم الموظّف العام، في نص المادة الـ(٥): "يُعدّ موظّفًا عامًّا في حكم هذا القانون، كلّ مَنْ يشغل وظيفة اتحادية أو محلية، سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية، وسواء كان معيّنًا أو منتخبًا، ومنهم: ١. القائمون بأعباء السلطة العامّة، والعاملون في الوزارات والدوائر الحكومية، ٢. منتسبو القوّات المسلحة، ٣. العاملون في الأجهزة الأمنية، ٤. أعضاء السلطة القضائية، ورؤساء المجالس التشريعية والاستشارية والبلدية وأعضاؤها، ٥. كلّ مَنْ فوّضته إحدى السلطات العامّة القيام بعمل معين، وذلك في حدود العمل المفوض فيه، ٦. رؤساء مجالس الإدارات وأعضاؤها، والمديرون وسائر العاملين في الهيئات والمؤسّسات العامّة، والشركات المملوكة كليًّا أو جزئيًّا للحكومة الاتحادية أو الحكومات المحلية، ٧. رؤساء مجالس الإدارات وأعضاؤها، والمديرون وسائر العاملين في الجمعيات والمؤسّسات ذات النفع العام، ٨. العاملون في الجهات التي تُعدّ أموالها أموالًا عامّةً في هذا القانون أو في أي قانون آخر. ويُعدّ مكلّفًا بخدمة عامّة في حكم هذا القانون، كلّ مَنْ لا يدخل في الفئات المنصوص عليها في البنود السابقة، ويقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامّة، بناءً على تعاقد مع جهة تُعدّ أموالها أموالًا عامّةً أو تكليف صادر إليه من موظّف عام يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقرّرة، وذلك بالنسبة إلى العمل المتعاقد عليه أو المكلف به، ويستوي أنْ تكون الوظيفة أو العمل أو الخدمة دائمة أو مؤقتة، بأجر أو بغير أجر، طواعيةً أو جبرًا. ولا يحول إنهاء الوظيفة أو العمل أو الخدمة من دون تطبيق أحكام هذا القانون متى وقعت الجريمة في أثناء توافر الصفة".

علم بأنّه لا ينفذ حكم المحكمة أو الأمر الصادر عنها إليه، ويحصل الامتناع عن تنفيذ الحكم أو الأمر بعد مضي ثمانية أيام من تاريخ إنذار الموظّف(٥١).

الفرع الثّاني: المسؤوليّة المدنيّة

من المتصـــوّر – في بعض الأحيان – امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضـــائية عمداً أو لسبب خارج عن إرادتها؛ فيستحيل عليها تنفيذ الأحكام القضائية. في هذه الحالة، استقرّت أحكام القضاء الإداري على أنّ امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصـــادرة في مواجهتها، يُعدّ عملًا غير مشـــروع، وينشـــئ حقًّا للمحكوم له في الحصول على تعويض يلتزم قيمته كلّ من الإدارة والموظّف المسؤول عن تنفيذ الحكم(٥٢).

وأوضـــح القضـــاء الإماراتي، أنْ ليس جميع القرارات المعيبة بعيب لأوجه شـــكلية تترتب عليها مسؤولية الإدارة عن التعويض، وخاصّةً إذا كانت هناك وقائع وأسباب تبرّر صدور القرار، ومن التطبيقات القضـــائية لهذا، ما حكمت به المحكمة الاتحادية العليا: " أوجه الإلغاء الشكلية التي تعيب القرار الإداري لا ترتّب دائماً وفي كل الحالات المســـؤولية الإدارية؛ فإذا كان عيب عدم الاختصاص الذي يؤدي إلى الحكم بإلغاء القرار المعيب لا ينال من صحته موضوعاً، وأنّ الوقائع التي قام عليها تبرّر صدوره، وكان الضّرر المطالب بالتعويض عنه لاحقًا بالأفراد لا محالة لو أنّ القرار ذاته صدر عن الجهة المختصّة؛ فلا يكون هذا العيب مصدراً للتعويض إلّا إذا كان مؤثّراً في موضوع القرار وجوهره"٥٣.

(٥١) حكم المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم ٩٨ لسنة ٢٤ قضائية، في تاريخ ٢٠٠٤/٥/١٠م. تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٥ شبكة قوانين الشرق.

(٥٢) محمّد رفعت عبدالوهّاب، وحسين عثمان محمد، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ص. ٢٠٠.

٥٣) الطعن رقم ٨٧ بتاريخ ٢٩ مايو ١٩٨٤ ، المرجع السابق، ص٦٦.

الفرع الثّالث: الغرامة التّهديديّة

من التطبيقات العملية، نجد أنّ الإدارة تمتنع عن تنفيذ حكم القرار المُلغى؛ ما ينعكس سلباً على حقوق وحريات الأفراد وعدم احترام مبدأ المشروعية، ويجد الفرد نفسه أمام نزاع آخر؛ نظراً إلى عدم تنفيذ الحكم القضائي، وتكمن مرحلة عدم التنفيذ في كونها أصعب مرحلة؛ ولهذا ابتدع القضاء الفرنسي وسيلة الغرامة التهديدية؛ نظراً إلى كثرة الحالات التي تمتنع فيها الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها؛ فقد أصدر عمدة إحدى المدن الفرنسية قراراً معيباً بتوقيف موظّف عن العمل، وتمّ الحكم بإلغاء القرار؛ فجدّد العمدة إصدار القرار بتوقيفه؛ فطعن إلى أنْ وصل عدد القرارات الملغاة إلى عشرة في عام واحد؛ فعدّ الفقيه (هوريو) هذا الموقف مبارزة بين مجلس الدولة والإدارة التي أرادت بكل الوسائل الامتناع عن تنفيذ الحكم، اضافة إلى ذلك حدث في فرنسا أن استغرقت الإجراءات التي اتخذتها الإدارة لتنفيذ أحد أحكام مجلس الدولة أكثر من ثمانية عشر عاماً[٥٤]، ولحث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية وضمان احترام مبدأ المشروعية، أخذ المشرّع الفرنسي بالغرامة التهديدية؛ إذ نصّت المادة الـ(٢) على أنّه "في حالة عدم تنفيذ حكم صادر عن جهة قضاء إداري؛ فإنّ لمجلس الدولة – ولو من تلقاء نفسه – أنْ يقضي بغرامة تهديدية ضد الأشخاص المعنوية للقانون العام لضمان تنفيذ هذا الحكم".

والغرامة التهديدية: عقوبة مالية يحكم بها القاضي لضمان تنفيذ أحكام القضاء الإداري؛ فهي وسيلة يستخدمها القاضي ليجبر فيها الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي بعد تراخيها أو امتناعها عن التنفيذ، وقد اتبعت بعض الأنظمة القضائية أسلوب الضغط المالي، ولا سيما أنّ السلطات القضائية لا تمتلك إصدار أوامر للإدارة لتعارضه مع مبدأ الفصل بين السلطات.

[٥٤]) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة ٢٠٠١، ص٥.

وأنّ فكرة الغرامة القطعية في القانون الفرنســـي مسؤولية مدنية كانت قد رفضتها محكمة النقض الفرنسية جزاءً على الإدارة الممتنعة عن التنفيذ، وأصبحت الغرامة التي يحكم بها القاضي غرامة قضائية، استنادًا إلى المادة الـــ(٣٤) من قانون الإجراءات المدنية للتنفيذ الفرنسي رقم ٧٨٣ لسنة ٢٠١٢م[٥٥].

ويشترط لتطبيق الغرامة التهديدية الشروط التالية[٥٦]:

١. وجود التزام على عاتق الإدارة.

٢. أنْ يكون التنفيذ ممكنًا؛ فإذا كان التنفيذ مســـتحيلًا؛ فلا يمكن تطبيق نظام الغرامة التهديدية؛ لعدم جدواها في هذه الحالات.

٣. عـــدم تنفيذ الحكم من قبل الإدارة؛ فإذا لم تنفّذ الإدارة في موعد معقول؛ فإنّ مجلس الدولة يحاول اســـتخدام الوسائل الأخرى؛ كتلك التي قرّرها مرسوم سنة ١٩٦٣م الخاص بلجنة التقرير؛ فإنْ لم تنفّذ الإدارة يلجأ المجلس إلى تطبيق نظام الغرامة[٥٧].

ولم يحدّد المشرّع مقدار الغرامة، بل ترك الأمر للسلطة التقديرية للقاضي لتحديد مدتها ومقدارها؛ فلـــه أنْ يحدّد المدة الزمنية ومقدار الغرامة لتظل الغرامة قائمة حتى تنفيذ الإدارة الحكم، وله أنْ يحدّد مدة معينة وتمديدها إذا لزم الأمر، أمّا مقدار الغرامة؛ فله أنْ يحدّد مبلغًا معينًا عن كلّ شـــهر تأخير أو يوم تأخير[٥٨]، ويعتد القاضي لتحديد الغرامة بعدة حسابات، وهي[٥٩]:

١. مدى خطورة ما قد يترتب عليه من نتائج في حالة عدم تنفيذ الحكم.

---

(٥٥) بشاير غنّام، تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري - دراسة مقارنة، (الكويت، ومصر، وفرنسا)، ع. ٤، ديسمبر ٢٠١٧م ، ص. ٤٨. أصدر المشرّع الفرنسي القانون رقم ٥٣٩ لسنة ١٩٨٠م، في ١٦ يوليو، في شأن الغرامة التهديدية، واستغرق إعداده ثلاث سنوات وثلاثة أشهر منذ إيداع الحكومة مشروعه في ١٩ أبريل من سنة ١٩٧٧م، وتمّ تعديله بالقانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥م، ثمّ بالقانون رقم ٣٨٧١ لسنة ٢٠٠٠م. عصام عشري عبدالظّاهر، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة بالتعويض وطرق مواجهته، ٢٠١٥م، ص. ١٥٧.

٥٦) للمزيد انظر محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ١٠ ومابعده

(٥٧) صلاح يوسف عبدالعليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص. ٤٠٨.

(٥٨) صلاح يوسف عبدالحليم، المرجع السابق، ص. ٤٠٩.

(٥٩) محمد سعيد الليثي، مرجع سابق، ص. ٦٧٨.

٢. مدى يسار الشخص الاعتباري العام الممتنع عن التنفيذ أو المتأخّر.

٣. أنّ يكون مبلغ الغرامة التهديدية في مستوى يقدّر بأنّه كافٍ؛ حتى لا تلجأ الإدارة إلى اختيار حـــل غير مجـــدٍ يبدو لها أنّه أقل تكلفة من الحل الذي يقوم على تنفيذ الحكم المُلغى[٦٠]؛ فالهدف الذي شرّعت الغرامة من أجله، حمل الإدارة على تنفيذ ما صدر ضدها من أحكام قضائية[٦١].

أولًا: موقف القضاء المصريّ

أخذ المشرّع المصري بوسيلة التهديد المالي لإجبار المدين على سداد المديونية، واقتصر ذلك على المنازعات التي تنشـــأ بين الأفراد، استنادًا إلى نص المادة الـــــ(٢١٣) من القانون المدني[٦٢]، ولم تشر النصـــــوص إلى جواز فرض الغرامة على الإدارة لإجبارها على التنفيذ. وبالرجوع إلى أحكام القضـــــاء المصـــــري؛ فقد قضـــــت محكمة القضاء الإداري بأنّها لا تملك الحلول محل الإدارة، " ولا أنْ تكرهها على شيء من ذلك عن طريق الحكم بالتهديدات المالية؛ إذ إنّه تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية، وفقط تكون القرارات خاضعة لرقابة المحكمة قضائيًا إذا دفعت مخالفة للقانون" [٦٣]. وفي حكم آخر، قضـــت المحكمة الإدارية العليا، بأنه " لا يملك قاضي المشروعية أنْ يصدر أمرًا إلى الإدارة. أساس ذلك: استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية – السلطة القضائية مستقلة عن الســـلطتين التشـــريعية والتنفيذية في إطار أحكام الدســـتور وقانون مجلس الدولة. نتيجة ذلك: يقتصـــر

(٦٠) منصور محمّد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادر ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة، سنة ٢٠٠٢م، ص. ١٦.

(٦١) أخذ المشرّع الجزائري بالغرامة التهديدية بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية؛ فنصّت المادة الـ(٩٨٠) على أنّه "يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ". مليكة حجّاج، مرجع سابق، ص. ١٠١٤.

(٦٢) على أنّه "١. إذا كان تنفيذ الالتزام عينيًّا غير ممكن أو غير ملائم إلّا إذا قام به المدين نفسه، جاز للدائن أنْ يحصل على حكم بإلزام المدين هذا التنفيذ، بدفع غرامة تهديدية إنْ امتنع عن ذلك، ٢. إذا رأى القاضي أنّ مقدار الغرامة ليس كافيًا لإكراه المدين الممتنع عن التنفيذ، جاز له أنْ يزيد في الغرامة كلّما رأى داعيًا للزيادة".

(٦٣) رقم ١٦٢، في تاريخ ١٩٥٠/٥/٣٠م، والمشار إليه لدى صلاح يوسف عبدالعليم، مرجع سابق، ص. ٤٠٧.

اختصـــاص قاضي المشروعية على إجراء رقابة المشروعية على ما تصدره الجهة الإدارية أو تمتنع عن إصداره من قرارات متى كانت ملزمة قانوناً بذلك؛ فيحكم بإلغاء القرار المعيب في الحالة الأولى، وبإلغاء القرار الســلبي بالامتناع في الحالة الثانية " [٦٤]، وقد انتقد الفقه لهذا التوجّه القضـــائي، باحتساب الغرامة التهديدية وسيلة مجدية للضغط على أجهزة الدولة لتنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام خاصّة ولصعوبة إثبات المسؤولية الجنائية عن الامتناع عن التنفيذ[٦٥].

إنّ امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام واستمرارها في ذلك، يُعدّان تجاوزاً للسلطة ووضوح سوء نية الإدارة في الامتناع عن التنفيذ؛ فالقضاء الإداري قد تجاوز مبدأ حظر الأوامر والحلول لفرض تنفيذ أحكام المحكمة، وذلك في أحوال معينة[٦٦]؛ كحالة اســتمرار الإدارة في إعمال آثار القرار المُلغى، وكذلك في ما يتعلّق بقضاء إلغاء القرارات الوظيفية الذي يترتب عليه ضرورة إعادة الموظّف إلى وظيفته وإعادة ترتيب مركزه الوظيفي، وقد أوضـــحت محكمة القضاء الإداري، " أنّ الجهة الإدارية – وإنْ كانت تسترد حريتها وسلطتها التقديرية في إجراء التصرّف من جديد – إلّا أنّ شرط هذا أنْ يأتي تصرّفها مطابقًا لأحكام القانون وما أشـــار به الحكم القاضـــي بالإلغاء؛ فإنْ لم تفعل؛ فإنّ الرقابة القضائية تفرض سلطاتها لتعيد لصاحب الحق حقه، وإلّا فإنّ هذه السلطة التقديرية التي يجب أنْ تباشرها الإدارة في حدود الواقع الذي وضعت فيه المدّعي نتيجة لخطئها وتعنتها، تصبح ستاراً تغطي به أخطاءها" [٦٧].

(٦٤) الطعن رقم ٣٩٧ لسنة ٣٦، في تاريخ ١٩٩٢/٣/٢٩م، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٥ شبكة قوانين الشرق..

(٦٥) علي عبدالفتّاح، مرجع سابق، ص. ٢٦٧.

(٦٦) حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص. ٦٩٣-٦٩٤.

(٦٧) الدعوى رقم ١٤١٩ لسنة ٢٥ ق.، جلسة ١٩٧٣/٣/٩م. تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٥ شبكة قوانين الشرق.

ثانيًا: موقف القضاء الإماراتيّ

لم يأخذ المشـــرّع الإماراتي بوســـيلة الغرامة التهديدية أو بوسائل أخرى لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام الإلغاء، على الرغم من وجود وقائع تشير إلى امتناع الإدارة عن تنفيذ بعض الأحكام القضائية، سواء كانت الأســـباب إرادية أو غير إرادية، وقد أكّد القضاء الإماراتي أنّ سلطة القاضي تقف عند مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري، وهذا ما أكّدته – أيضًـــا – محكمة النقض بأبوظبي، في حكم لها: إنّ " المقرّر في الفقه والقضـــاء المقارن، أنّ دعوى الإلغاء تستهدف إلغاء القرار الإداري المعيب، وينحصر عمل القاضي في هذا الأمر، فليس له أنْ يعدّل القرار المعيب، أو أنْ يســـتبدل به غيره، أو أنْ يصدر أوامر للإدارة؛ لأنّ هذا يتنافى مع مبدأ الفصـــل بين الســـلطات... وإنّ المحكمة تلفت النظر إلى أنّ القضاء بعدم اختصاصها بتوجيه أوامر إلى الإدارة في شأن تنفيذ مقتضيات إلغاء القرار غير المشروع، لا يعني أنّ الإدارة لا تلتزم تنفيذ هذه المقتضيات، بل الحكم الصادر في دعوى الإلغاء حكم بمعنى الكلمة يترتب عليه إعدام القرار من يوم صدوره، وعلى الإدارة أنْ تعيد الحال إلى ما كان عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقًا مهما كانت النتائج؛ فليس لها أنْ تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجة وجود صعاب مادية معينة" (٦٨).

وأكّدت – أيضًـــا – المحكمة الاتحادية العليا، " أنّ ســـلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشـــوب بعيب عدم المشروعية، ولا تتجاوز سلطته في هذا الصدد إلى حد القضاء بإلزام الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن عمل؛ كالأمر بإعادة الموظّف إلى عمله، أو ترقيته أو صـــرف مرتبه أو مستحقاته، أو الأمر بإزالة بناء تمّ تشييده أو غير ذلك من أعمال الإدارة، إلّا إذا نص القانون على خلاف هذا الأصل، ذلك أنّ هذا الأصل هو الذي يتوافق مع طبيعة ودور القضاء الإداري الحديث، من ناحية

(٦٨) محكمة النقض أبوظبي، الطعن رقم ١٤٤٥ لسنة ٢٠١١م، في تاريخ ٢٠١٢/٣/٢٨م. تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٥ شبكة قوانين الشرق.

أنّه قضاء رقابة على مشروعية عمل الإدارة؛ لإضفاء رقابة على التقدير والملاءمة الإدارية التي تستقل بها الإدارة وحدها، كما أنّ هذا الأصـــل يتفق مع مبدأ الفصل بين سلطات الدولة، وكذلك مع مبدأ الفصل بين الإدارة العاملة والقضـــاء الإداري، وأنّه متى صدر حكم الإلغاء؛ فإنّ القرار المُلغى يُعدّ كأنْ لم يكن، وبأثر رجعي، وعلى جهـــة الـــإدارة أنْ تتخذ الإجراءات كافّة التي تكفل إعادة بناء المراكز القانونية، بفرض أنّ القرار المُلغى لم يصـــدر أصـــلًا، وفي حال امتناعها عن القيام بذلك؛ فإنّ امتناعها يصـــبح غير مشروع ويعرضها لدعوى التعويض؛ لأنّ ذلك يُعدّ امتناعاً عن تنفيذ حكم قضائي. ولا يفوت الهيئة أنْ تشير – في هذا الصدد – إلى أنّ الوقوف بدعوى الإلغاء عند حد القضاء بمشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري، لا يمنع رافع الدعوى أنْ يضـــمّن دعواه طلباً بالتعويض عن القرار الإداري المُلغى، باحتساب حكم الإلغاء إعلاناً عن خطأ الإدارة، أو أنْ يرفع دعوى تعويض مبتدأه أمام القاضـــي المدني بعد صيرورة حكم الإلغاء باتًا" (٦٩).

ومن الأحكام القضائية السابقة، لا يمكن للسلطات القضائية توجيه أوامر أو فرض العقوبات المالية على الإدارة لامتناعها عن تنفيذ الأحكام القضـــائية، استناداً إلى مبدأ حظر حلول السلطات القضائية محل الإدارة، إلّا أنّه يمكن تطبيق العقوبات الجنائية على الموظّف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية.

ترى الباحثة أنّ فكرة الغرامة التهديدية أو الوســـائل الأخرى؛ كتوجيه إنذار إلى الإدارة لحثها على التنفيذ، لا يتعارض ذلك مع مبدأ حلول القضاء محل الإدارة؛ فالقاضي لا يتدخّل في عمل الإدارة وقراراتها، إلّا أنّه – عبر وظيفته القضـــائية، وما تتطلّبه العدالة، ولتطبيق مبدأ الشرعية، وضمان تنفيذ القانون بشكل صـــحيح، وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وباحتســـاب السلطة القضائية السلطة الحامية لحقوق الأفراد،

(٦٩) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم ٧٤ و١٣٥ لسنة ٢٠١١ قضائية، في تاريخ ٢٠١٢/١١/١٣م، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٠/٢٤https://www.moj.gov.ae

والدولة دولة قانون – لا بدّ من فرض آليات وحلول لتفادي مشـــكلة امتناع الإدارة عن التنفيذ. وفي ضوء غياب الرقابة القضـــائية على امتناع الإدارة عن التنفيذ، يؤدي هذا إلى تفاقم الإشـــكال وتهرّب الإدارة من التزاماتها.

الخاتمة

يترتب على الحكم بإلغاء القرار الإداري مجموعة التزامات تقع على عاتق الإدارة، ووجب عليها – ســـواء كانت هذه االلتزامات إيجابية أو سلبية – أنْ تتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها، وتتمثّل في إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الإداري المُلغى.

وفي الواقع العملي، ثمّة حالات امتنعت الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء فيها، ســـواء كان الســـبب راجعًا إلى الإدارة أو خارجًا عن إرادتها، ويفقد الحكم القضائي قيمته في حالة امتناعها عن التنفيذ؛ ولهذا توجّهـــت بعض الأنظمة القانونية إلى ابتكار آليات تحث وتجبر الإدارة على التنفيذ؛ حمايةً لحقوق الأفراد، واحترامًا للأحكام القضائية ومبدأ الشرعية.

وقد توصّل البحث إلى نتائج وتوصيات عديدة.

النّتائج:

١. لم يأخذ المشـــرّع الإماراتي بوسيلة الغرامة التهديدية أو بوسائل أخرى تجبر الإدارة على تنفيذ أحكام الإلغاء.

٢. نظّم المشرّع الإماراتي أحكام جريمة استعمال السلطة الوظيفية لوقف أو تعطيل تنفيذ الحكم القضـــائي وجريمة امتناع الموظف المختص عن تنفيذ الحكم القضـــائي، إلّا أنّه لم يتناول أحكام جريمة امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء، واقتصـــر على مسؤولية الإدارة عن التعويض المدني.

٣. أوضـــح القضاء الإماراتي، أنّ سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشـــوب بعيب عدم المشـــروعية، ولا تتجاوز ســـلطته – في هذا الصدد – حد القضاء بإلزام الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن عمل.

التّوصيات:

١. نظراً إلى وجود وقائع قضـــائية في دولة الإمارات تشـــير إلى امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام؛ فإنّ الباحثة تقترح أنْ يحذو القضاء الإماراتي حذو ما توجّه إليه القضاء الفرنسي في مواجهة ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام من إصدار تشريعات تحث الإدارة على التنفيذ الأحكام القضائية.

٢. ضـــرورة إصدار تشريع خاص متعلّق بالإجراءات الإدارية، وخاصّةً في ما يتعلّق بتنفيذ أحكام الإلغاء وتحديد الوســـائل التي تحث وتجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، ولا يُعدّ هذا تعارضـــاً مع مبدأ حظر حلول القضاء محل الإدارة؛ فهذه الوسائل تضمن تطبيق مبدأ المشروعية.

٣. تشكيل دائرة لمتابعة حالات امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء، مع تحديد المدة الزمنية؛ ضماناً لعدم تراخي الإدارة في التنفيذ.

٤. فرض غرامة مالية على الإدارة في في حالة امتناع العمدي.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- المراجع العربية

- حمدي عطية، الوسيط في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الثاني، دار الكتب والدراسات العربية، سنة ٢٠١٨.
- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة – إجراءات الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- زكريا محمود رسلان، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، سنة ٢٠١٣م.
- سامي جمال الدّين، الدعاوى الإدارية، دعوى إلغاء القرارات الإدارية/ دعاوى التسوية، منشأة المعارف، سنة ٢٠٠٣م.
- سليمان محمّد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، سنة ١٩٩٦.
- صلاح يوسف عبدالعليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٧م.
- طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٣م.

- عبدالحكم فودة، حجية الأمر المقضي وقوّته في المواد المدنية والتجارية، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- عبدالحميد الشـــورابي، حجية الأحكام المدنية والجنائية في ضـــوء القضاء والفقه، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط. ٤، ١٩٩٦م.
- عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الطبعة الثالثة، سنة ٢٠٠٦م.
- عصـــام الصّادق عبدالله الفيرس، آلية تنفيذ أحكام القضاء الإداري – دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠١٩م.
- عصـــام عشري عبدالظّاهر، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة بالتعويض وطرق مواجهته، ٢٠١٥م.
- محمّـــد رفعت عبدالوهّاب، وحســـين عثمان محمد، القضـــاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية.
- محمّد ســـعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصـــادرة ضدها – دراسة مقارنة، دار الصميعي للنشر والتوزيع، السعودية، ط. ١، سنة ٢٠٠٩م.
- محمّد محمّد عبداللطيف، قانون القضـــاء الإداري – دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٢م.
- محمود أحمد زكي، الحكم الصـــادر في الدعوى الدستورية – آثاره وحجيته وتنفيذه، دار النهضة العربية، القاهرة، ط. ٢، ٢٠٠٤م/٢٠٠٥م.

- منصـــور محمّد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادر ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة، سنة ٢٠٠٢م.
- هشام محمّد البدري، القضاء الإداري، الجزء الأول، ط. ١، سنة ٢٠٠١م.
- محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة ٢٠٠١.

ثانياً- الدوريات والبحوث:

- بشـــاير غنّام، تنفيذ الحكم الصـــادر بإلغاء القرار الإداري – دراســـة مقارنة، (الكويت، ومصر، وفرنسا)، ع. ٤، ديسمبر ٢٠١٧م.
- صـــافي أحمد قاســـم، حجية الأحكام الصادرة برفض الطعن في دعوى الإلغاء والدعوى الدســـتورية في النظام القانوني المصري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مج. ٢٣، ع. ٤٠، ٢٠١٤م.
- علي عبدالفتّاح، ســـلطة قاضـــي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة واستخدام التهديد المالي ضـــدها لضـــمان تنفيذ حكمه – دراســـة مقارنة، مجلة مصر المعاصرة، مج. ١٠٦، ع. ٥١٩، سنة ٢٠١٥م.
- عمر محمود المخزومي، ومحمّـــد مصـــطفى العيادات، حجية الأحكام الصـــادرة بإلغاء القرارات الإدارية وآثارها، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية، مج. ١٩، ع. ٣، ٢٠١٩م.

- مليكة حجّاج، إشـــكالات تنفيذ الأحكام القضـــائية الإدارية في مواجهة الإدارة، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، مج. ٦، ع. ١، ٢٠٢٢م.

ثالثاً: التشريعات:

- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.
- قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية رقم ٣٥ لسنة ٢٠٢٢م لدولة الإمارات العربية المتحدة
- مرسوم بقانون اتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠٢١م، في شأن إصدار قانون الجرائم والعقوبات لدولة الإمارات العربية المتحدة.

رابعاً: الأحكام القضائية:

- مجموعة الأحكام الصـــادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري(الكتاب الأول في القرار الإداري-١٩٧٥-٢٠٠٥)، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٦.

خامساً: المواقع الإلكترونية:

https://www.moj.gov.ae المحكمة الاتحادية العليا لدولة الإمارات العربية المتحدة

https://www-eastlaws-com.uoseresources.remotexs.xyz شبكة قوانين الشرق