# المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة في مصر والأردن)

أ.د. نواف سالم كنعان
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق - الجامعة الأردنية

## مقدمة حجية أحكام الإلغاء وأهمية تنفيذها:

يعني مبدأ المشروعية بمعناه الواسع خضوع الحكام والمحكومين للقانون، أو بمعنى آخر سيادة حكم القانون في ظل الدولة القانونية. ويعد هذا المبدأ بمعناه العام من المبادئ القانونية العامة الواجبة التطبيق في الدول الحديثة، ذلك أن إعلاء حكم القانون – كمعنى للمشروعية – بات عنصراً أساسياً من عناصر الدولة القانونية الحديثة بغض النظر عن الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة، فخضوع الدولة حكاماً ومحكومين لحكم القانون وتوافق تصرفاتهم، قانونية كانت أم مادية، مع مقتضيات الشرعية القانونية أصبح سمة جوهرية وأكيدة للدولة المعاصرة(١).

(١) راجع في ذلك: د. محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والقانون المقارن، ١٩٨٩، ص٢١ وما بعدها. د. محمد ميرغني، مبدأ الشرعية وقضاء الإلغاء، ١٩٧٥، ص٢. د. رأفت فوده، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها – دراسة مقارنة، ١٩٩٤، ص ٩. د. أنور رسلان، وسيط القضاء الإداري، ١٩٩٩، ص ١٩ وما بعدها.

أما في مجال القانون الإداري فيعني مبدأ المشروعية أن تكون تصرفات الإدارة في حدود القانون بمعناه الواسع الذي يشمل جميع القواعد العامة الملزمة أياً كان شكلها وأياً كان مصدرها في حدود تدرجها، وأياً كان تصرف الإدارة وعملها. ولا قيمة لهذا المبدأ إذا لم يقترن بمبدأ آخر يتمثل في احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذها، فالأحكام الإدارية لا تصدر لمجرد بيان أحقية المستدعي الذي يطعن بالقرار الإداري ولكنها تصدر لإقناعه بفاعلية الحكم الذي في يده وتحويله إلى واقع عملي.

ويكاد يجمع فقهاء القانون الإداري على أن مشكلة تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها من جهات القضاء الإداري تمثل نقطة الضعف في القانون الإداري مادام الأمر يتوقف في النهاية على حسن نية الإدارة. ومع أن الفقه والقضاء الإداري قد نجحا في معالجة المشكلات المتعلقة بالدعوى الإدارية قبل الحكم فيها فإن مشكلة الحكم نفسه وكيفية تنفيذه لم تلق هذا الاهتمام.

والأصل أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تتمتع بحجية مطلقة في مواجهة الجميع، وهذا يعني أن الحكم الصادر بالإلغاء يمكن أن يتمسك بحجيته كل فرد، وأنه ملزم للمحاكم القضائية العادية سواء أكانت مدنية أم جنائية.

وقد أكد المشرع المصري على الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء، وذلك طبقا لما قررته المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة المصري التي تنص على أن «تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة..»[١].

كما أكد على هذا المبدأ المشرع الأردني، حيث نصت المادة (٢٦/ب) من قانون محكمة العدل العليا على أن «يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعيا لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق..»[٢].

(١) المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته.
(٢) المادة (٢٦/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

وترجع الحجية المطلقة للأحكام الصادرة بالإلغاء إلى طبيعة دعوى الإلغاء من حيث انتمائها إلى القضاء الموضوعي وليس إلى القضاء الشخصي، حيث تقوم هذه الدعوى على مخاصمة القرار الإداري لإصابته بعيب من العيوب، ومن ثم فإذا حكم بإلغائه فإن ذلك يعد إعداماً وهدماً للقرار في مواجهة الجميع واعتباره كأن لم يكن منذ إصداره[١]. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في بعض أحكامها بقولها: «إن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة على الكافة بالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية، ويترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره، وتلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج»[٢].

ويُعد موضوع تنفيذ أحكام الإلغاء من الموضوعات المهمة والدقيقة وبخاصة من الناحية العملية والتطبيقية، وهذا ما عبر عنه أحد فقهاء القانون الإداري بالقول: إن موضوع تنفيذ الأحكام الإدارية وبخاصة أحكام الإلغاء هو موضوع دقيق، بل لعله أدق موضوعات المرافعات الإدارية، وللأسف فإن المراجع فيه قليلة وتلك الموجودة في مصر أقل.[٣]

كما عبر عن هذه الأهمية الفقيه الفرنسي (Wiline) بقوله: ليس في القانون الإداري كله مسألة تفوق في أهميتها مسألة كيفية إرغام الإدارة على التطابق مع أحكام مجلس الدولة. ذلك أن قضاء هذا المجلس هو الذي يوجب على الإدارة احترام القوانين ويرسم لها كيفية تنفيذها وتفسيرها. وهو الذي يضع – عملاً – قواعد القانون الإداري التي ينبغي على الإدارة أن تخضع لها. فإن لم توجد وسيلة لإرغام الإدارة على الخضوع لهذه الأحكام فإنها تصبح جميعاً وكأنها

(١) راجع في ذلك: د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري – الأحكام وتنفيذها، ١٩٦٤، ص ٦٠–٧١. ود.عبدالمنعم جيره، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٥٤ وما بعدها.

(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٧٨/٢٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٨، ص ١١٠٤.

(٣) د. مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ١٩٦٦، ص ٧٧١.

مجرد شرح نظري للقوانين ليس له من القيمة العملية ولا من الفاعلية أكثر من المناقشات الأكاديمية أو الكتابات الفقهية(١).

وتبدأ عملية تنفيذ الحكم الإداري الحائز على القوة التنفيذية بتحديد الكيفية التي سيجري بها تنفيذ هذا الحكم، حيث تتولى الإدارة نفسها التي أصدرت القرار تنفيذ الحكم الصادر بإلغائه مما يعرض المستدعي لمواقف سلبية من الإدارة تتمثل في مماطلتها أو تراخيها أو امتناعها عن تنفيذ الحكم، وعندئذ تثور مسألة الكيفية التي يجري بها تنفيذ الحكم وضمانات التنفيذ، والوسائل القانونية التي يستعين بها القاضي الإداري لحمل الإدارة على تنفيذ أحكامه، سواء من خلال دعاوى إلغاء قرارات رفض تنفيذ الحكم أو دعاوى المسؤولية المدنية والجزائية للإدارة وللموظفين الممتنعين عن تنفيذ أحكام الإلغاء.

وستكون دراستنا لهذا الموضوع وفقاً للمبادئ الواردة في النصوص القانونية أو المستخلصة من التطبيقات القضائية في التشريع والقضاء الإداري في كل من مصر والأردن، وذلك في خمسة فصول على النحو التالي:

**الفصل الأول:** الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء.

**الفصل الثاني:** إجراءات تنفيذ أحكام الإلغاء وضوابطه.

**الفصل الثالث:** المعوقات والإشكالات التي تعترض تنفيذ أحكام الإلغاء.

**الفصل الرابع:** مدى سلطة القاضي الإداري في التدخل لتنفيذ أحكام الإلغاء.

**الفصل الخامس:** مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ أحكام الإلغاء.

(١) مشار إليه في مرجع: د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة دكتوراه، ١٩٨٤، القاهرة، ص ٤٤٣.

# الفصل الأول
# الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء

من المظاهر الأساسية للمدنيات الحديثة إخضاع الدولة في تصرفاتها لحكم القانون حتى إن الدول تتباهى فيما بينها بمدى تعلقها بأهداب القانون ورضوخها لمبادئه وأحكامه. ولذلك فإن التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية يعد عنواناً للدولة المتمدنة وللدولة القانونية، ويعد امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الواجب النفاذ طبقاً للقانون هو مخالفة قانونية صارخة، إذ لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية بغير وجه حق قانوني لما يترتب على هذه المخالفة الخطرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون(١).

والقول بخضوع الدولة للقانون أو بنظام الدولة القانونية يعني أن جميع الأشخاص في الدولة، الطبيعية منها والاعتبارية، الخاصة والعامة، الأفراد والهيئات، ملزمة بالامتثال لأحكام القانون من ناحية، وأن هذه الأشخاص من ناحية أخرى تملك تحت يدها سلاحا قانونيا لحماية تلك الأحكام كلما تعرضت للنقض أو المخالفة. وأن تحقيق نظام الدولة القانونية يتطلب حماية مناسبة للقواعد المقيدة لنشاط السلطات العامة، إذ إنه ما لم يوجد جزاء لتلك القواعد فإنها لن تكون قيدا حقيقيا على نشاط الدولة(٢).

وقد حرصت بعض الدساتير على أن تنص صراحة على مبدأ سيادة القانون باعتباره دعامة أساسية للحكم فيها وحددت الأحكام الأساسية التي يقوم عليها هذا المبدأ والتي تشمل: خضوع الدولة للقانون، واستقلال القضاء وحصانته كضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات.

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٦٨٦٤ بتاريخ ١٩٩٦/٧/٣٠، مشار إليه في مرجع: حمدي ياسين عكاشه، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ١٩٩٧، ص٣٩٩.

(٢) د. ثروت بدوي، الدولة القانونية، مجلة قضايا الحكومة، عدد ٣ يوليو، ١٩٥٩، ص٢٨.

فقد عبر الدستور المصري عن مبدأ الدولة القانونية، حيث نصت المادة (٦٤) منه على أن «سيادة القانون أساس الحكم في الدولة» ونصت المادة (٦٥) منه على أن «الدولة تخضع للقانون واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات العامة»[١].

أما الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ فعلى الرغم من أن المشرع لم يفرد باباً مستقلاً لمبدأ سيادة القانون باعتباره دعامة أساسية للحكم في الدولة فإنه أورد في بعض مواده الأحكام الأساسية التي يقوم عليها هذا المبدأ مثل: مبدأ استقلال القضاء وحصانته كضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات، وحق التقاضي للناس كافة، وضمان الحقوق والحريات للمواطنين[٢]. يضاف إلى ذلك بعض الأحكام التي لم ترد صراحة في الدستور ولكنها وردت في بعض القوانين الصادرة استنادا إلى نصوصه، ومثالها ما تضمنه قانون محكمة العدل العليا الحالي من النص صراحة على خطر تحصين القرارات الإدارية من رقابة القضاء بحيث تختص المحكمة بالنظر في الطعون الخاصة في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصنا بالقانون الصادر بمقتضاه[٣].

كما أفرد الميثاق الوطني الأردني فصلاً خاصاً للتعريف بدولة القانون وبيان مرتكزاتها الأساسية، فعرف دولة القانون بأنها: «الدولة الديمقراطية التي تلتزم بمبدأ سيادة القانون وتستمد شرعيتها وسلطتها وفاعليتها من إرادة الشعب الحرة، وتلتزم بتوفير الضمانات القانونية والقضائية والإدارية لحماية حقوق الإنسان وكرامته وحرياته الأساسية.

وقد أكد كل من الدستور المصري والدستور الأردني على مبدأ الفصل بين السلطات الذي هو أيضاً أحد عناصر الدولة القانونية بما يتضمنه من تخصيص

---

(١) المادتان (٦٤، ٦٥) من الدستور المصري لعام ١٩٧١.

(٢) الفصل الثاني من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢، المواد (٦-٢٣). والمادة (٩٧) منه ونصها: «القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون».

(٣) الفصل الثاني من الميثاق الوطني الأردني الصادر في كانون الثاني عام ١٩٩٠ (الفقرتان أولاً وثانياً).

هيئة مستقلة لكل وظيفة من وظائف الدولة: التنفيذية والتشريعية والقضائية، لكي يمنع اعتداء كل منهما على الأخرى، مما يترتب عليه استقلال القضاء والإدارة بعضهما عن بعض. فالقضاء يلتزم بعدم الحلول محل الإدارة في إصدار قراراتها أو إصدار الأوامر إليها، والإدارة في المقابل تلتزم بالقرارات التي تصدر عن السلطة القضائية.

ويرجع الفقه والقضاء الإداريين التزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء إلى مبدأ قانوني مفاده أن الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة القانونية الملزمة بصورة نهائية، ومتى أصبح نهائيا فإنه يُعد في خصوصية النزاع الذي صدرت فيه قاعدة القانون واجبة الاتباع ولا يترتب على ذلك أن تصبح الهيئات العامة المنوط بها قانوناً تنفيذ أحكام القضاء ملزمة بهذا التنفيذ(١). وقد عبرت عن هذا المبدأ محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها في هذا المجال بقولها: «إن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ طبقاً لقانون مجلس الدولة هو مخالفة قانونية صارخة تستوجب مساءلة الحكومة عن التعويضات، لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه حق قانوني لما يترتب على هذه المخالفة الخطرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون»(٢).

كما قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها حول الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء وارتباطها بالنظام العام بقولها: «تعتبر عدم المشروعية الناجمة عن مخالفة الحجية المطلقة التي تتمتع بها الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء عدم مشروعية تتعلق بالنظام العام تملك محكمة العدل العليا إثارتها من تلقاء نفسها»(٣).

(١) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ١٩٧٣، ص ٧٤.
(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ١١٨١ بتاريخ ١٩٥٢/٦/١٩، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ١٢٣٨.
(٣) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٨٩/٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٩، ص٦٦٤.

وتبدو وجاهة هذا المبدأ الذي يرجع التزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء إلى حجيتها المطلقة باعتبار هذه الحجية حقيقة قانونية من خلال الاعتراف بمبدأ الفصل بين السلطات كنظام للتوازن بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهو مبدأ دستوري مهم يترتب عليه التزام رجال الإدارة بضمان فاعلية الأحكام القضائية من خلال الالتزام بتنفيذها، وأن الامتناع عن تنفيذها يشكل خرقا لقواعد الدستور والقانون، وأن الإدارة عندما تقوم بتنفيذ الأحكام تقوم بذلك ليس لمجرد احترام هذه الأحكام وإنما تؤدي واجباً محدداً عليها. وهذا ما أكد عليه القضاء الإداري في مصر، حيث قضت محكمة القضاء الإداري بمناسبة الإشكال المرفوع من الحكومة في الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار اعتقال والد خالد الإسلامبولي المتهم باغتيال السادات، حيث قررت المحكمة: «أن الحكومة ملزمة بتنفيذ الأحكام القضائية إعمالاً لنص المادة (٧٢) من الدستور المصري التي تنص على أن تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة..»[(١)].

كما يستند هذا المبدأ إلى النصوص القانونية التي تقضي بتذييل الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء بالصيغة التنفيذية، وإلى مضمون ألفاظ هذه الصيغة نفسها.

فقد نصت المادة (٥٤) من قانون مجلس الدولة المصري 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 باستعمال القوة متى طلب إليها ذلك..»، وتطبيقا لهذه الصيغة التنفيذية لأحكام الإلغاء قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بقولها: «إن

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم ٥٧١، بتاريخ ١٩٨٢/٦/١٥، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص٧٦٢.

الواجب يقضي على رجال الإدارة العامة وعلى رأسهم الوزراء تنفيذ الأحكام احتراما للقانون وإعمالاً للصيغة التنفيذية التي تذيل بها الأحكام والتي تلزم الوزراء ورؤساء المصالح المختصين بتنفيذ الأحكام وإجراء مقتضاها..»[١].

أما في قانون محكمة العدل العليا فعلى الرغم من عدم وجود نص صريح على الصورة التنفيذية التي تشمل بها الأحكام الصادرة بالإلغاء، فإن هذه الصورة يمكن استخلاصها من نص المادة (٢٦/ب) من قانون المحكمة التي تنص على أن «يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من طرق الطعن، ويتعين تنفيذه بالصورة التي صدر فيها..»، كما يمكن استخلاصها من الصيغة التنفيذية التي يجري العمل حاليا على استخدامها عند صدور حكم بالإلغاء حيث يخاطب رئيس الوزراء رئيس النيابة العامة الإدارية طالباً إجراء المقتضى القانوني لتنفيذ حكم الإلغاء الصادر من محكمة العدل العليا.

وهكذا يتضح أن الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء يرجع إلى مبدأ قانوني واجب الاتباع وهو أن حكم الإلغاء هو عنوان الحقيقة القانونية الملزمة، وأن هذا المبدأ القانوني يجد سنده في نصوص الدستور والقانون. وإن كان بعض الفقهاء يرى أن هذا المبدأ يتسم بالعمومية لأنه يفرض على الإدارة التزاماً عاماً بالتنفيذ دون التمييز بين التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها وهو التزام أكثر خصوصية ينبغي أن يستمد الالتزام بالتنفيذ من الحكم نفسه، والتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام عموماً حتى تلك التي تصدر بين الأفراد. وأنه من المفيد لحث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء أن نشيد التزامها هذا على أكثر من دعامة، إن وهنت إحداها تساند إحداها الأخرى، وهذا يعني إرجاع الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء إلى الصيغة التنفيذية التي يشتمل عليها حكم الإلغاء، وإلى كون هذه الأحكام ذات قوة تنفيذية في مواجهتها[٢].

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم ٢٧٦ بتاريخ ١٩٥١/٥/٢٢، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ٩٥٧.

(٢) د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٦.

# الفصل الثاني
# إجراءات تنفيذ أحكام الإلغاء وضوابطه

يوجب القانون اتخاذ إجراءات معينة قبل الشروع في تنفيذ حكم الإلغاء بحيث يترتب على عدم اتخاذها بطلان هذا التنفيذ، وتتم إجراءات التنفيذ وفقاً للصورة التنفيذية التي يذيل بها حكم الإلغاء.

وقد كان مجلس الدولة الفرنسي أول من بادر إلى وضع الصيغة التنفيذية لأحكام الإلغاء بحيث يصدر الأمر بالتنفيذ عن الإدارة نفسها وليس من القاضي الإداري، أما كفالة التنفيذ فيناط بالوزراء المختصين، وهو ما عَده مجلس الدولة نتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث إن التنفيذ من اختصاص الإدارة، إذ يطلب من الوزراء الذين يتعلق حكم الإلغاء بإحدى الإدارات التابعة لهم أن يساعدوا على التنفيذ دون أن تتضمن الصيغة التنفيذية أمراً لها بتقديم المساعدة اللازمة لهذا التنفيذ.

وفي مصر استقر القضاء الإداري على تطبيق نص المادة (٥٤) من قانون مجلس الدولة التي تقضي بأن 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 باستعمال القوة متى طلب إليها ذلك..».

ويقتضي تطبيق هذا النص التفرقة في مضمون الصيغة التي يذيل فيها حكم الإلغاء وفق معيار موضوعي بحسب نوع الحكم الصادر بالإلغاء، وإذا ما كان موجها ضد الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أو كان موجها ضد أحد أشخاص القانون الخاص، فإذا كان موجها ضد الأخيرين فإن صيغة التنفيذ تتم بالصيغة نفسها المستخدمة بالنسبة للأحكام الصادرة من المحاكم العادية. أما إذا كان حكم الإلغاء موجها ضد الإدارة فلا يجوز استخدام صيغة التنفيذ العادية

لتنفيذ أحكام الإلغاء في مواجهتها، لأن الأمر في مثل هذه الحالة يصدر عن السلطة التنفيذية ويوجه إليها، أي أن الإدارة تعطي أمراً لنفسها مما يثير الشك بعد ذلك حول الطابع الإلزامي لمثل هذا الأمر.

وقد أكد القضاء الإداري المصري على أن الصيغة التنفيذية لأحكام الإلغاء هي مجرد تأكيد لوجود السند التنفيذي لمصلحة طالب التنفيذ واستيفاء الجوانب الشكلية، وأن وضع هذه الصيغة على الحكم يقوم شاهداً على أن من بيده الحكم هو صاحب الحق في إجراء التنفيذ وأن هذا الحكم جائز تنفيذه جبراً. ومن ثم فإن الصيغة التنفيذية لأحكام الإلغاء تعد عملاً قضائياً وتخرج بذلك من رقابة القضاء الإداري(١).

وفي الأردن يستفاد من نص المادة (٢٦/ب) من قانون محكمة العدل العليا أن إجراءات تنفيذ أحكام الإلغاء يجب أن تتم بالصورة التي صدر فيها حكم الإلغاء. وتصدر أحكام الإلغاء عادة بحضور المستدعي والمستدعى ضده بعد استماع المحكمة إلى المرافعة الأخيرة للطرفين. ويجب على المحكوم له أن يعلن الطرف الآخر بتنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن المحكمة، ذلك لأنه إذا كان الحكم قد صدر في مواجهة الإدارة فإن إعلان الفرد لها بالحكم يبدأ به ثبات خطئها في التراخي في التنفيذ أو الامتناع عنه، واطلاعها على أسباب الحكم المرتبطة بمنطوقه والمحددة لطريقة التنفيذ وحدوده(٢).

ومن أهم الإجراءات والضوابط التي يطبقها القضاء الإداري المقارن لتنفيذ أحكام الإلغاء: مراعاة مضمون التنفيذ لحكم الإلغاء، والتمييز بين الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي عند تنفيذ حكم الإلغاء، والتنفيذ الفعلي لحكم الإلغاء، ومراعاة ميعاد تنفيذ حكم الإلغاء.

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في القضية رقم ٨٠٧، بتاريخ ١٩٥٤/٦/٢٩، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ١٥٩٨.

(٢) قارن: د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الثاني، ١٩٦٤، ص ٢٤٥.

**أولاً: مراعاة مضمون التنفيذ لحكم الإلغاء:** الأصل أن تلتزم الإدارة مصدرة القرار الإداري الملغي بتنفيذ حكم الإلغاء في نطاقه الطبيعي دون أن تتعرض لأمور لم يتناولها الحكم.

وقد أكد المشرع الأردني على هذا الضابط بالنص في المادة (٢٦/ب) من قانون محكمة العدل العليا على أنه يتعين على الإدارة أن تنفذ حكم الإلغاء (بالصورة التي صدر فيها). وهذا يعني أن نطاق تنفيذ حكم الإلغاء يتحدد بمنطوق الحكم وأسبابه. وأن التزام الإدارة بتنفيذ مضمون الحكم يقتضي أن تصدر الجهة الإدارية قرارها بالتنفيذ وتضع حكم الإلغاء موضع التنفيذ الفعلي بما يتطلبه ذلك من إعمال مضمونه الذي يتمثل في تطبيق نتائج الحكم القانونية تطبيقا فعليا بما تستتبعه من إزالة القرار المحكوم بإلغائه إزالة مادية ومحو جميع الأعمال التنفيذية والمادية المترتبة على القرار الملغي وإعادة بناء مركز المحكوم له بافتراض أن القرار الملغي لم يصدر قط والامتناع عن اتخاذ أي إجراء يترتب عليه إحداث أثر ما للقرار المحكوم بإلغائه(١).

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا لهذا الضابط الخاص بمراعاة الإدارة مضمون التنفيذ لحكم الإلغاء ما قضت به في حكم لها في هذا المجال بقولها: «إن قيام الحجية بأحكام الإلغاء تثبت بمنطوق الحكم وبالأسباب التي بني عليها فيجب أن يؤخذ بعين الاعتبار منطوق الحكم حسبما يبين من أسبابه في الحدود التي قالت المحكمة كلمتها فيه، إذ إنه على هدي ذلك يمكن تفهم مقتضى الحكم وتقصي مراميه..»(٢)، إلا أنه يتعين على الإدارة ألا تكتفي بمنطوق الحكم فقط عند التنفيذ دون أن تأخذ في اعتبارها أيضا أسباب الحكم بسبب الارتباط الوثيق بين منطوق الحكم وأسبابه. وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا في حكم لها في هذا المجال: «تحوز أسباب الحكم التي ترتبط بالمنطوق ارتباطاً وثيقاً

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ١٦٥٥، تاريخ ١٩٦٨/٦/٢٠، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ٢٦٨.

(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٨٦/٢٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٦، ص٧٥٩.

ولازمة له وتبين حكم القانون وتكشف عن الآثار القانونية التي يرتبها حكم الإلغاء وحجية الأمر المحكوم به، وبناءً عليه فلا وجه لالتفات لجنة معادلة الشهادات عن أسباب الحكم واكتفائها بالمنطوق وعدم استهدائها بأسبابه، وبالتالي فيكون قرارها مخالفا للقانون»[١].

إلا أن تنفيذ الإدارة للحكم الصادر بالإلغاء يمنحها حرية كاملة في التصرف، فتستطيع أن تصدر القرار الملغي نفسه ولكن على أساس قانوني مختلف، فإذا صدر حكم لأحد الموظفين مثلاً بإلغاء قرار إداري كان قد صدر بعزله، فيفهم من ذلك أن يعاد تعيينه في وظيفته السابقة، وهذا يتطلب من الإدارة أن تصدر قراراً بإجراء صحيح بإعادته إلى وظيفته.

**ثانياً: مراعاة التمييز بين الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي عند تنفيذ حكم الإلغاء:** يعني حكم الإلغاء الذي يقضي بإلغاء القرار الإداري إلغاءً كلياً (أو كاملاً) أن يشمل الإلغاء جميع أجزاء القرار. ويعني الحكم الذي يقضي بإلغاء القرار إلغاء جزئيا أن يقتصر الإلغاء على الجزء المعيب في القرار، حيث يوجه الطعن في هذه الحالة إلى هذا الجزء المعيب من القرار دون غيره، كأن يكتفي القضاء الإداري بإلغاء القرار إلغاء جزئيا فيما تضمنه من تخطي الطاعن في قرار التخطي في التعيين أو الترفيع مثلا دون أن يكون من شأن هذا الإلغاء إزالة القرار الملغي واعتباره كأن لم يكن وإنما يظل القرار قائماً ويجوز الطعن فيه من آخرين، وهو ما يكشف عن دور دعوى الإلغاء كأداة لحماية الحقوق الشخصية[٢].

وقد أكد القضاء الإداري المصري على هذه التفرقة بين الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي، حيث أوضحت ذلك المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها في هذا المجال بقولها: «إنه ولئن كانت حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء هي حجية عينية كنتيجة طبيعية لإعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصام له في ذاته، إلا أن مدى الإلغاء يختلف بحسب الأحوال، فقد يكون شاملاً لجميع أجزاء

(١) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٨٩/٣، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٠، ص٢٤١١.

(٢) د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

القرار الإداري، وهذا هو الإلغاء (الكامل)، وقد يقتصر الإلغاء على جزء منه دون باقيه، وهذا هو الإلغاء (الجزئي)، كأن يجري الحكم بإلغاء القرار فيما تضمنه من تخطي المدعي في الترقية. وغني عن البيان أن مدى الإلغاء أمر يحدد بطلبات الخصوم وما تنتهي إليه المحكمة في قضائها..»[(١)].

كما أكدت على هذه التفرقة محكمة العدل العليا الأردنية، حيث عدت الحكم الذي يقضي بإلغاء القرار الإداري هو مثل إعدام للقرار الإداري الملغي بأثر رجعي واعتباره كأن لم يكن. وأن هذا المعنى يستفاد من الفقرة الأخيرة من المادة (٢٦/ب) من قانونها والتي تنص على أنه: «إذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار. والإعدام الكلي للقرار الملغي بأثر رجعي يؤكد حجية الحكم الصادر بالإلغاء المطلقة وليس الحجية النسبية للبعض دون البعض الآخر».

والمجال الواسع لحالات الإلغاء الجزئي للقرارات المتعلقة بالوظيفة العامة كقرارات التعيين وقرارات الترفيع. ومثال ذلك أن تصدر الإدارة قرارات بتعيين بعض الموظفين أو ترفيعهم مع وجود من هو أحق منهم بالتعيين أو الترفيع، ومع صلاحية الشخص الذي عين أو رفع للتعيين أو الترفيع. ففي هذه الحالة تكون مصلحة الطاعن ليست في إلغاء تعيين الموظف المطعون في تعيينه أو ترفيعه ولكن في أن يعين أو يرفع هو، ولذلك تكون صيغة الإلغاء على النحو التالي: «إلغاء القرار فيما تضمنه من تخطي المدعي في التعيين أو الترفيع». فالإلغاء في مثل هذه الحالة يقتصر على جزء من القرار أو شق منه فقط. ويتمثل هذا الجزء في عدم أحقية الإدارة في أن تتخطى الموظف الطاعن فلا يشمله قرارها في التعيين أو الترفيع مع زملائه، ولا يتسع الإلغاء لكل القرار بالكامل[(٢)].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ٢١٤، بتاريخ ١٩٥٨/١١/١٥، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ٥٠٢.

(٢) راجع في ذلك: د. وهيب عياد سلامة، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، مجلة هيئة قضايا الدولة، عدد إبريل ١٩٩١، ص٣٦، ٣٧. د. ماجد الحلو ود. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، ١٩٩٤، ص ٢٦٨.

وقد كان موضوع حجية الإلغاء الجزئي محل خلاف في الفقه الإداري. حيث ذهب بعض الباحثين إلى القول بأن الحكم الصادر بالإلغاء الجزئي لا يتمتع بالحجية على الجميع بل إن حجيته نسبية فقط، وبناءً عليه فإنه لا يجوز أن يتمسك به إلا من كان طرفا فيه. كأن يصدر حكم بإلغاء قرار تخطي المستدعي بالتعيين، ففي مثل هذه الحالة يمكن للمحكمة أن تبقي على القرار المطعون فيه كما هو وتصحيح وضع رافع الدعوى بتعيينه في ترتيبه السليم، كأن توجد وظيفة خالية تسمح بتعيين الطاعن عليها دون المساس بوضع المطعون في تعيينهم وتبقي على القرار المطعون فيه(١). في حين ذهب بعضهم الآخر – وعلى عكس الرأي الأول – إلى القول بأن الحكم بالإلغاء الجزئي له حجيته المطلقة، شأنه في ذلك شأن الإلغاء الكلي، ذلك أن الخصومة الحقيقية في الطعن بالإلغاء تنصب على القرار الإداري ذاته وتستند إلى أوجه للإلغاء حددها المشرع، وكل وجه منها له من العموم في حالة قبول الدعوى ما يؤدي إلى اعتبار المطعون فيه باطلاً بالنسبة للجميع فهو بطلان مطلق(٢).

وعلى الرغم من الخلاف الفقهي السابق حول مضمون فكرة الإلغاء الجزئي فإن المستقر عليه في القضاء الإداري المصري وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية هو الأخذ بمبدأ الإلغاء الجزئي للقرارات المتعلقة بتعيين الموظفين وترفيعهم، بمعنى أن يقتصر حكم الإلغاء على قرار التخطي في التعيين أو الترفيع مع الإبقاء على المراكز القانونية لمن تم تعيينهم أو ترفيعهم من زملاء الطاعن، وأن يقتصر تنفيذ حكم الإلغاء الجزئي على تصحيح الوضع بالنسبة لرافع الدعوى بتعيينه أو ترفيعه لثبوت أولويته في هذا الحق.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في مجالات الإلغاء الجزئي ما قضت به في أحدث أحكامها بمناسبة الطعن في قرار صادر عن رئيس الجامعة الأردنية بعدم تعيين المستدعي كمحاضر متفرغ في كلية الحقوق بعد أن ادعى المستدعي أن له أفضلية في التعيين على أحد زملائه الأربعة الذين تم تعيينهم

(١) د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، ١٩٨٠، ص ٢٥٠.

(٢) د. طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء ودعوى الحسبة بالتطبيق على القضاء الإداري المصري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، عدد يونيو، ١٩٩٣.

في هذه الوظيفة لغايات الإيفاد بقولها: نجد لدى الرجوع إلى أحكام المادة (٣٤) من النظام رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٧ أنها نصت على ما يلي: «لمجلس العمداء بناء على تنسيب كل من مجلس الكلية ومجلس القسم واللجنة الموافقة على التعاقد مع محاضرين متفرغين للعمل في الجامعة وفق الشروط التي يرى إدراجها في العقد على أن يكون المحاضر مؤهلاً للتدريس في المواد التي سيكلف بها»، كما نصت المادة (٥) من النظام ذاته على ما يلي: «يتم تعيين عضو هيئة التدريس في الجامعة وترقيته وتثبيته ونقله وإعارته وقبول استقالته بقرار من المجلس بناء على تنسيب من اللجنة وتوصية كل من مجلس القسم ومجلس الكلية..» وبذلك يكون رئيس الجامعة غير مختص بتعيين المحاضرين المتفرغين وإنما يعود أمر تعيينهم إلى مجلس العمداء، ويكون هذا السبب وارداً على القرار الأول الطعين (وهو القرار الصادر بتعيين زميلة المستدعي)[١].

**ثالثاً: مراعاة التنفيذ الفعلي لحكم الإلغاء:** من الصعوبات التي تواجه الإدارة عند تنفيذ حكم الإلغاء الالتزام بالتنفيذ الفعلي لحكم الإلغاء، وبخاصة في مجال إلغاء قرارات الوظيفة العامة، كقرار إنهاء خدمة الموظف أو عزله أو فصله أو ترفيعه إلى الدرجة التي يستحقها أو إحالته إلى المعاش أو الاستيداع، حيث يتطلب تنفيذ حكم الإلغاء في مثل هذه الحالات إعادة المحكوم له إلى وظيفته التي كان قد أبعد عنها بالقرار المحكوم بإلغائه كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط، بحيث يعد وكأنه لم يغادر مكتبه.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في مجال التنفيذ الفعلي لأحكام الإلغاء ما قضت به في حكم لها في هذا المجال بقولها: «إن مجرد صدور الأمر من رئيس الوزراء بإعادة المستدعي إلى وظيفته تنفيذاً لقرار محكمة العدل العليا لا يعتبر تنفيذاً للقرار بل يجب وضع القرار موضع التنفيذ الفعلي وإعادة بناء مركز المحكوم له وكأن القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر قط بحيث تتم إزالة آثار القرار الملغي إزالة فعلية من وقت صدوره وإلا اعتبر عدم القيام بذلك امتناعا عن تنفيذ قرار المحكمة»[٢].

(١) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٣٠ في القضية رقم ٩٨/١٨٥، بتاريخ ١٩٩٨/٩/٢٩.
(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٧٣/٣٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٣، ص ١٥٢٦. وقرارها رقم ٦٥/٣٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٥، ص ١٤٧.

وقد ثار التساؤل في الفقه والقضاء الإداريين في مجال تنفيذ أحكام الإلغاء المتعلقة بالموظفين الذين يتم إلغاء قرار فصلهم من الخدمة وإذا ما كان تنفيذ حكم الإلغاء يقتضي إعادة الموظف المحكوم له بإلغاء قرار فصله إعادة فعلية وإلزامية للعمل ذاته الذي كان يشغله والذي عزل منه من دون وجه حق؟

وتقتضي الإجابة عن هذا التساؤل المهم عرض تطبيقات القضاء الإداري المقارن وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال.

ففي فرنسا كان مجلس الدولة الفرنسي أول من بادر في الإجابة عن هذا التساؤل من خلال حكمه الشهير في قضية (Veron - reville) وتتلخص وقائعها في أن المذكور كان يعمل قاضيا بمحكمة (Bordeaux) الابتدائية ثم صدر قرار من وزير العدل بإحالته إلى المعاش، وبعرض الأمر على مجلس الدولة قضى بإلغاء قرار وزير العدل فأعادته الإدارة للعمل قاضيا ولكن في مدينة (Limoge) فطعن في هذا القرار بالإلغاء على أساس أنه كان ينبغي أن يعاد إلى مدينة (Bordeaux) وليس إلى (Limoge)، دفعت الإدارة بأن اعتبارات الملاءمة تتطلب إعادته إلى (Limoge) ولاسيما أنه لم يبق على تاريخ إحالته للمعاش قانونا إلا بضعة أسابيع وإقامته التي ستكون قصيرة جدا في فندق في مدينة (Limoge) سوف تمثل – بالنظر إلى مشكلة السكن – ضرراً أقل من سحب قرار تعيين خلفه. إلا أن مجلس الدولة بناء على التقرير القيّم لمفوض الدولة (R. Odent) قضى بأن إلغاء قرار الإحالة للمعاش يؤدي بالضرورة إلى إعادة المحكوم له إلى وظيفته السابقة نفسها. ويقع على السلطة الإدارية أن تخلي هذه الوظيفة بأن تسحب المرسوم الذي تم به تعيين خلفه. وبخاصة إذا تعلق الأمر بأحد القضاة غير القابلين للعزل طبقا للمادة (٨٤) من دستور عام ١٩٤٦..»[١].

وترتيبا على ذلك أقر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ مهماً يقضي بأنه ليس للموظف الذي عزل بقرار ألغاه القضاء الإداري الحق في إعادته إلى وظيفته

(١) مارسولون، بروسبيرفي، جي بريبان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة عربية للدكتور أحمد يسري، ١٩٩١، ص ٣٨٢، ٣٨٣.

السابقة ذاتها التي كان يشغلها من قبل إلا في حالات استثنائية إذا تطلبت ذلك طبيعة الوظيفة. وينصرف هذا الاستثناء أساسا إلى القضاة بسبب قاعدة عدم العزل، كما ينصرف إلى أساتذة الجامعات أصحاب الكراسي، وكذلك إلى كل الموظفين الشاغلين وظائف تعد فريدة (Unique). فإذا لم توجد أي وظيفة خالية مطابقة لتلك التي كان الموظف يشغلها قبل عزله فيجب إعادته إلى العمل ذاته الذي كان يشغله وعند الحاجة بعد سحب قرار تعيين الموظف الذي عين محله على وجه غير مشروع(١).

وفي مصر استقر القضاء الإداري المصري على تطبيق القاعدة العامة، وهي أن يعود الموظف الذي ألغي قرار إبعاده عن وظيفته إلى وظيفته الأولى على وجه الخصوص احتراما للأثر القانوني لحكم الإلغاء.

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: «إن مقتضى الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي الذي قضى بإلغاء القرار المطعون فيه هو إعدام هذا القرار ومحو آثاره من وقت صدوره في هذا الخصوص وبالمدى الذي حدده الحكم. فإن كان القرار الملغي صادراً بالتسريح استتبع إلغاؤه قضائيا بحكم اللزوم إعادة المدعي كما كان في وظيفته التي كان يشغلها عند تسريحه بمرتبتها ودرجتها كما لو لم يصدر قرار بالتسريح. ومن ثم فلا يكفي أن يقتصر تنفيذ الحكم على مجرد إعادة الموظف إلى الخدمة ولكن في مرتبة أدنى ودرجة أقل، وإلا لكان مؤدى ذلك أن الحكم لم ينفذ في حقه تنفيذاً كاملاً بل نفذ تنفيذاً مبتوراً منقوصاً، ولكان هذا بمثابة تنزيل له في مرتبته الوظيفية أو في درجتها، وهو جزاء تأديبي مقنع..»(٢).

وفي الأردن استقر قضاء محكمة العدل العليا على أن إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور الحكم الذي قضى بإلغاء القرار المطعون فيه لا يعني عودة

(١) أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، المرجع السابق نفسه، ص ٣٨٤، ٣٨٥.
(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٧٨٨، بتاريخ ١٩٥٣/١٢/٢٨، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ٥.

الموظف إلى الوظيفة ذاتها من حيث الدرجة والمرتب والرتبة والامتيازات المالية والعلاوات، فقضت في حكم لها في هذا المجال بقولها: «إذا تمت إعادة كل من المستدعين وزملائهم إلى وظيفة مساوية لوظيفته التي كان يشغلها قبل إحالته إلى التقاعد، فلا يوجد ما يعيب قرار الوزير بتنفيذ حكم الإلغاء لأن من سلطته في أي وقت إجراء التشكيلات التي يراها ضرورية لوضع الموظف في المكان المناسب دون معقب عليه ما لم يكن متعسفا، ولا يعني بأي حال من الأحوال أن يعود الموظف إلى المكتب الذي كان يجلس فيه قبل إحالته إلى التقاعد..»[١].

إلا أنه يجب ملاحظة أن تنفيذ حكم الإلغاء قد يقتضي ليس فقط قيام الإدارة بإلغاء القرار المحكوم بإلغائه بل يقتضي أيضاً قيام الإدارة بإلغاء قرارات إدارية أخرى أصدرتها استنادا إلى هذا القرار المحكوم بإلغائه قبل صدور الحكم حتى لو أدى ذلك إلى المساس بحقوق ترتبت لأشخاص آخرين. ومن التطبيقات القضائية على ذلك ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها من أنه بسبب أن الطعن في القرارات الإدارية من شأنه أن يزعزع المراكز القانونية المترتبة على صدورها فإن الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري معين يترتب على تنفيذه إلغاء هذا القرار بالذات وجميع القرارات التي بنيت على أساس صدوره سليما، وما دام قد اتضح بطلان هذا الأساس فإن القرارات التي بنيت عليه تنهار ولو لم يطعن فيها بالإلغاء..»[٢].

**رابعاً: مراعاة ميعاد التنفيذ:** الأصل أن الإدارة ملزمة بأن تقوم فوراً وبمجرد إعلان الحكم إليها بتنفيذه تنفيذاً فورياً وكاملاً. إلا أن تنفيذ أحكام الإلغاء يتطلب في معظم الأحيان ترتيب بعض الأوضاع الإدارية وتغييرها أو اتخاذ بعض الإجراءات الإدارية المعقدة كإعادة النظر في أقدميات عدد كبير من الموظفين عند صدور حكم بإلغاء قرار تعيين أحد الموظفين أو ترفيعه. الأمر الذي يقتضي في

(١) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٩٤/٣١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٤، ص٧٠٥.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٢٥٤، بتاريخ ١٩٥٥/٣/٨، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ٣٥١.

مثل هذه الحالات منح الإدارة فسحة من الوقت لترتيب الأوضاع التي سيتناولها التنفيذ، بحيث تكون المدة الممنوحة للإدارة مدة معقولة تتناسب مع ظروف الحكم محل الإلغاء، وإذا كان هناك تأخير فيجب أن يقتصر على المدة المناسبة والضرورية لتنفيذ حكم الإلغاء.

وقد أكد القضاء الإداري المصري على هذا المبدأ، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري بالقول: «إن على الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها، فإن هي تقاعست أو امتنعت دون حق عن هذا التنفيذ في وقت مناسب اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن التعويض..»[١].

وإذا كان الأصل يقضي بأن نفاذ القرارات الإدارية يقترن بتاريخ صدورها بحيث تسري بالنسبة إلى المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على تاريخ صدورها، وذلك احترام للحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية. فإنه يرد على هذا الأصل بعض الاستثناءات، فيجوز صدور بعض القرارات بأثر رجعي، ومنها القرارات التي تصدر تنفيذاً لأحكام صادرة عن جهات القضاء الإداري بإلغاء قرارات إدارية إلغاء مجرداً أو نسبياً[٢].

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٢٧٨ بتاريخ ١٩٥٧/٦/٢٠، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ٦٣٠.

(٢) فتوى الجمعية العمومية بمجلس الدولة رقم ٧٢٩/٣/٨٦، بتاريخ ١٩٨٨/١٢/٢١، مشار إليها في: الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ١٩٩٧، ص ٣٩١.

# الفصل الثالث
# المشكلات والمعوقات التي تعترض تنفيذ أحكام الإلغاء

يقضي مبدأ سيادة القانون في الدولة الحديثة بأن الأحكام القضائية واجبة الاحترام من الحاكم والمحكوم على السواء، وأن على جميع الهيئات والمصالح العامة أياً كانت من البرلمان إلى أصغر مجلس محلي ومن رئيس الدولة إلى أصغر الموظفين شأناً أن يسلموا بوجوب احترامها(١).

وقد برزت ظاهرة تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية أو التراخي في تنفيذها بعد إنشاء مجلس الدولة في مصر، حتى إن رئيس مجلس الدولة أشار إلى هذه الظاهرة في تقريره عن أعمال المجلس في عامه الثالث، حيث نادى بضرورة تحقيق إصلاح خطر في نظام القضاء الإداري، وعلت أصوات تنادي بوجوب كفالة التنفيذ للأحكام التي يصدرها هذا القضاء وبأن بعضاً من هذه الأحكام لا تنفذ أو تنفذ بكثير من التراخي.

ويرى بعض الفقهاء أن ظاهرة تعطيل تنفيذ أحكام الإلغاء تُعد مظهراً حياً للصراع بين سلطة إدارية تجنح بطبيعتها نحو مد اختصاصها ما أمكنها ذلك، وقاضٍ همه تطبيق نصوص قانونية مجردة وتوكيد احترامها بما يصدره من أحكام. وهو صراع تقليدي لا يقتصر على عصر أو مكان بعينه بل هو وليد ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية تعمل على ظهوره، كما تتحكم بعد ذلك في مدى قوته وعنفوانه، فيظهر هذا الصراع عندما تؤدي هذه الظروف إلى إحداث تعارض فكري بين كل من الإدارة من ناحية والقاضي من ناحية أخرى من حيث

(١) د. عبدالرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، ص١٥.

وظيفة كل منهما والحدود التي يجب أن يلتزمها، إذ يؤدي أعباء هذه الوظيفة. فتلجأ الإدارة عندئذ إلى أساليبها الخاصة – التي يعجز عنها القاضي – تستخدمها لتغليب منطقها وفلسفتها على ما أبداه ويبديه القاضي من منطق وفلسفة[١].

ويترتب على الحجية المطلقة التي تتمتع بها أحكام الإلغاء أصلاً التزامان قانونيان: أحدهما إيجابي والآخر سلبي.

ويتمثل الالتزام الإيجابي: في التزام الإدارة في إعدام القرار الإداري الملغي وإعادة الوضع كما كان عليه قبل صدور القرار واعتبار القرار وكأنه لم يصدر إطلاقاً. ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في هذا المجال ما قضت به بقولها: «إن الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا بإلغاء أمر الدفاع الصادر عن الحاكم العسكري بإغلاق محلات لعب (البلياردو والفليبرز) ليس فقط يجعل هذا الأمر كأن لم يكن بل إنه يضع على عاتق الإدارة إضافة إلى ذلك القيام بإجراءين اثنين؛ الأول سلبي بأن تمتنع الإدارة عن المعارضة في منح أي تصريح بفتح محل جديد للعب البلياردو والفليبرز، والثاني إيجابي بأن تقوم برفع العوائق التي أقامتها عند إصدارها أمرها الذي حكمت المحكمة بإلغائه»[٢].

كما يتمثل الالتزام السلبي: «في امتناع الإدارة عن القيام بكل ما من شأنه معارضة مضمون الحكم القضائي الصادر بالإلغاء، والتزامها بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء يعتبر تنفيذاً للقرار الإداري الملغي..»[٣].

ومن أهم صور المعوقات والإشكالات التي تعترض تنفيذ أحكام الإلغاء والتي كشفت عنها تطبيقات القضاء الإداري المصري وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية المعوقات والإشكالات التالية:

---

(١) د. عبدالفتاح حسن، تعطيل تنفيذ الحكم القضائي، تعليق على حكم بمجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو، ١٩٦٤، ص ٣٤٦.

(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٧٤/١٨، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٥، ص٣٦٣.

(٣) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٨٩/٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٩، ص٦٦٤.

**أولاً: تباطؤ الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء:** يتطلب تنفيذ حكم الإلغاء بعض الوقت الذي تحتاجه الإدارة لترتيب الأوضاع التي يتناولها حكم الإلغاء، إلا أن ذلك لا يعني أن تتراخى الإدارة في ذلك أكثر من الوقت اللازم الذي يقدره القاضي حسب الأحوال(١)، وهذا ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا من «أن من واجب الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها، فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن هذا التنفيذ في وقت مناسب اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن التعويض..»(٢).

ومن أمثلة المبررات التي تحتج بها الإدارة للتأخر أو التباطؤ في تنفيذ أحكام الإلغاء والتي كشفت عنها تطبيقات القضاء الإداري المصري: التعقيدات العملية، والصعوبات القانونية التي تكتنف إجراءات تنفيذ حكم الإلغاء، والظروف الطارئة.

فقد قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها في هذا المجال بقولها: «إذا كان السبب في التأخير في صدور القرار الجمهوري هو وفاة الرئيس الراحل جمال عبدالناصر رئيس الجمهورية في ١٩٧٠/٩/٢٨ ولا يخفي ما كان يقع على عاتقه من أعباء جسام في هذه المرحلة الحاسمة من تاريخنا وما تلا وفاته من الحزن والألم في النفوس حتى أفاقت البلاد من هول الصدمة الفاجعة واستتب الأمر في البلاد باختيار الشعب للسيد أنور السادات رئيساً للجمهورية، ولذلك لا يكون هناك امتناع عن تنفيذ الحكم، وأن الإدارة لم تجاوز الوقت المناسب في إصدار قرارها، كما أنها لم تتعمد تعطيل التنفيذ..»(٣).

---

(١) د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإدارية – الأحكام وتنفيذها، مرجع سابق، ص٢٦٢.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ١٦٥٥ بتاريخ ١٩٦٨/٦/٢٠، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص٣٦٨. وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ١٠٧٦، بتاريخ ١٩٧٩/٢/٢٤، ص٧١.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٦٠٢ بتاريخ ١٩٧٣/٤/٩، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص٢١٢.

**ثانياً: تحايل الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء:** الأصل أن للإدارة سلطة تقديرية في تنفيذ أحكام الإلغاء، إلا أن ذلك لا يعني الخروج على مبدأ المشروعية والالتزام بالضوابط القانونية الخاصة بتنفيذ الأحكام القضائية وإلا أصبح الحكم القضائي لا معنى له وبخاصة إذا لجأت الإدارة إلى تنفيذ حكم الإلغاء تنفيذاً صورياً وليس تنفيذاً صحيحاً وكاملاً مراعية في ذلك ما جاء في منطوق الحكم وما ارتبط بهذا المنطوق من أسباب جوهرية.

ومن أمثلة التنفيذ الناقص أو الصوري أن تقوم الجامعة عند تنفيذ الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ قراراتها برفض قبول الطلاب بأن يصدر رئيس الجامعة قرارات بقبولهم ولكن في العام الدارسي المقبل. أو أن تقبض الإدارة على أحد الأجانب، فإذا ما حصل على حكم بإلغاء أمر اعتقاله لجأت الإدارة إلى إبعاده. ففي مثل هذه الوسائل تلجأ الإدارة إلى نوع من الاحتيال للتوصل إلى إعادة القرار الملغي إلى الحياة مرة أخرى سواء في صورته الأولى أو في صورته المقنعة(١).

كما أن من صور التحايل التي كشف عنها التطبيق العملي التي تلجأ إليها الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء والتي تندرج ضمن إساءة استعمال الحق في التنفيذ الإشكال في التنفيذ بغية الإفادة من الأثر الواقف والذي يتيح وقف تنفيذ الحكم لحين الفصل في الإشكال. حيث أصبحت هذه الوسيلة حيلة قانونية تضع تحت تصرف كل طرف من أطراف المنازعة وسيلة إجرائية سريعة يضمنون بها تأجيل تنفيذ الأحكام الصادرة في غير صالحهم حتى الفصل في الإشكال للاستفادة من الأثر الواقف للإشكال الأول، وذلك إلى أن تفصل محكمة الطعن في طلب وقف تنفيذ الحكم..»(٢).

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا المجال ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكم لها في هذا المجال بقولها: «..وتنفيذ الحكم يجب أن يكون كاملاً غير منقوص على الأساس الذي أقام عليه قضاؤه.. وفي

(١) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، ١٩٧٦، ص١٠٤٠.
(٢) حمدي عكاشه، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ١٩٩٧، ص٤٩١.

الخصوص الذي عناه وبالمدى وفي النطاق الذي حدده. ومن هنا كان لزاماً أن يكون هذا التنفيذ موزوناً بميزان القانون في تلك النواحي والآثار كافة. ومن ثم فلا يكفي أن يقتصر تنفيذ الحكم على مجرد إعارة الموظف إلى الخدمة ولكن في مرتبة أدنى ودرجة أقل وإلا كان مؤدى هذا أن الحكم لم ينفذ في حقه تنفيذاً كاملاً بل نفذ تنفيذاً مبتوراً منقوصاً، ولكان هذا بمثابة تنزيل له في مرتبة الوظيفة وفي درجتها، وهو جزاء تأديبي مقنع..»[1].

كما أن من تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال ما قضت به في حكم لها بقولها: «نجد من الوقائع الثابتة بالبينة أن المستدعي كان في الأصل يشغل وظيفة مدير دائرة التسويق الزراعي وأن مجلس الوزراء كان بتاريخ ١٩٦٦/١٠/٣١ أصدر قراراً بنقله من هذه الوظيفة إلى وظيفة عضو تخطيط في وزارة الزراعة، فطعن المستدعي بهذا القرار وقضت محكمة العدل العليا بإلغائه بموجب الحكم رقم (١٤٤) بتاريخ ١٩٦٧/٥/٧ بالاستناد إلى سبب واحد هو أن الوظيفة التي نقل إليها المستدعي هي أقل من مستوى ومرتبة ومسؤولية الوظيفة التي كان يشغلها. ولما أبرز المستدعي هذا الحكم للجهة المختصة من أجل تنفيذه وإعادته إلى الوظيفة الأصلية بقي الحكم دون تنفيذ مدة تقارب الشهرين دون مبرر، ثم بناء على مراجعات المستدعي المتكررة طرحت المسألة على مجلس الوزراء، وفي أثناء البحث فيها في أكثر من جلسة طلب رئيس الوزراء أن يقوم بتكليف المستدعي بتقديم طلب لإحالته إلى التقاعد كشرط لتنفيذ الحكم وصدر القرار بالتنفيذ على هذا الأساس إلا أن المستدعي رفض تقديم الطلب فأصدر مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٦٧/٧/٢٦ قراره المطعون فيه بإحالة المستدعي إلى التقاعد اعتبارا من ١٩٦٧/٨/١، دون أن يشترك الوزير المذكور بإصداره. ومن هذه الوقائع الثابتة بشهادة الوزير المشار إليه وشهادة النائبين والبيانات الأخرى يتضح أن إعادة المستدعي إلى وظيفته الأصلية على الوجه المتقدم ذكره إنما كانت تنفيذاً صورياً للحكم القاضي بإلغاء قرار النقل، وأن قرار إحالة المستدعي إلى التقاعد قد صدر تحاشيا للتنفيذ

(١) أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضايا رقم (٥،٦،٧،٨) بتاريخ ٤/٢٦/ ١٩٦٠، مجموعة أبو شادي، الجزء الأول، ص ٩٤٨.

السليم وليس لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع في المادة (١٥) من قانون التقاعد المدني. ذلك أنه من المبادئ القانونية أنه لا يجوز للإدارة أن تستخدم الإجراء إلا في تنفيذ الغرض الذي استهدفه النص القانوني، وأن ضرورة الإجراء شرط لمشروعيته..»[١].

**ثالثاً: تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء:** قد تلجأ الإدارة عند تنفيذها لأحكام الإلغاء إلى تفادي آثار حكم الإلغاء من خلال الامتناع عن التنفيذ والتزام الصمت، وهذا يشكل امتناعا سلبيا عن تنفيذ الحكم أو الإهمال في تنفيذه، كأن يصدر الحكم بإلغاء رفض منح ترخيص ولا تتبعه الإدارة بإصدار قرار منح الترخيص ليتطابق ذلك مع الشيء المقضي به. وقد تلجأ الإدارة إلى إصدار قرار فردي إيجابي يشل آثار حكم الإلغاء كما في حالة إصدار القرار الملغي نفسه أو قرار مشابه له.

وقد استقر القضاء المصري كما استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء هو مثل قرار إداري سلبي برفض التنفيذ لحكم الإلغاء.

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا المجال ما قضت به محكمة القضاء الإداري في حكم لها في هذا المجال بقولها: «إن الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء هو قرار سلبي خاطئ – ذلك أنه يعتبر في حكم القرار الإداري امتناع السلطة الإدارية عن إصدار قرار من الواجب عليها إصداره وفقا للقانون – وقد كان واجباً إصدار قرارها بتنفيذ هذا الحكم عملاً بأحكام قانون مجلس الدولة الذي جعل لمحكمة القضاء الإداري ولاية القضاء كاملة. فضلاً عما ينطوي عليه ذلك من مخالفة قانونية وخطأ يستوجب التعويض..»[٢].

(١) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٦٧/٢٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٧، ص١٠٧١.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٦٢٥٥ بتاريخ ١٩٥٨/٦/٣، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص٦٣٠. وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ١١٧٦، بتاريخ ١٩٦٧/١١/١٨، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص١٠١.

وقد تلجأ الإدارة في سبيل تعطيل تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء إلى البحث بين مختلف النصوص التشريعية التي تبين لها اختصاصاتها وصلاحياتها في شتى المجالات عن نص يجيز لها إصدار قرار إداري معين يقتضي تنفيذه تعطيل مضمون الحكم حتماً مع إضفاء نوع من الشرعية على مسلكها ولو من الناحية المظهرية[١].

وقد تتحايل الإدارة لتعطيل تنفيذ حكم الإلغاء بإصدار قرار جديد بمضمون القرار الملغي والادعاء بأن القرار الجديد قد صدر بناء على أسباب جديدة تجيز لها ذلك ثم يتبين عدم صحة الادعاء، كأن تضطر الإدارة بعد إلغاء قرار فصل أحد موظفيها أن تعيده، ثم لا تلبث بعد ذلك أن تصدر قراراً بفصله مرة أخرى. أو أن تضطر الإدارة بعد إلغاء قرار رفض ترفيع الموظف أن تعيد النظر في الترفيع، ثم لا تلبث بعد ذلك أن تصدر قراراً جديداً برفض ترفيعه مرة أخرى.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في هذا المجال ما قضت به في حكم حديث لها تتلخص وقائعه في أن مجلس العمداء في الجامعة الأردنية أصدر قراراً بعدم ترقية أحد أعضاء هيئة التدريس في الجامعة على الرغم من استكماله لجميع شروط الترقية، ولما طعن في القرار لدى محكمة العدل العليا أصدرت قرارا تضمن إلغاء قرار مجلس العمداء برفض الترقية. إلا أن مجلس العمداء لم ينفذ حكم الإلغاء، بل أصدر قراراً بإلغاء القرار الذي ألغته محكمة العدل العليا والذي يفترض أنه لم يعد له وجود، كما أصدرت قراراً جديداً بعدم ترقية عضو هيئة التدريس المذكور خلافاً لقرار المحكمة السابق[٢]. وعند الطعن في قرار رفض الترقية الجديد ألغته محكمة العدل العليا من جديد، مما اضطر المشتكي إلى اللجوء إلى المحكمة الجزئية المختصة مطالبا بالحق الشخصي بالتضامن والتكافل بجبر الضرر المادي والمعنوي الذي لحق بالمشتكي المدعي بالحق الشخصي وفقاً لتقدير الخبراء. ومستنداً في دعواه إلى المادة (١/١٨٢) من قانون العقوبات التي تنص على «أن كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة

(١) د. عبدالفتاح حسن، تعطيل تنفيذ الحكم القضائي، مرجع سابق، ص٣٦٤.
(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٩٨/٩٨، تاريخ ١٩٩٨/٩/١٣.

المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانونا أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر من سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين..» وما زالت هذه الدعوى منظورة أمام محكمة الصلح الجزائية المختصة ولم يبت فيها عند الانتهاء من إعداد هذا البحث.

ويرى بعض الفقهاء أنه في مثل هذه الحالات التي تتحايل فيها الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء من خلال إصدار قرار جديد بمضمون القرار الملغي والادعاء بأن القرار الجديد قد صدر بناء على أسباب جديدة تجيز لها ذلك، ثم تبين عدم صحة هذا الادعاء، تقوم قرينة ضد الإدارة على أنها تلجأ إلى وسائل مقنعة بقصد تحقيق الآثار ذاتها التي كانت تستهدف تحقيقها بالقرار الملغي، ويقع على عاتق الإدارة عبء إثبات أن القرار الجديد إنما صدر بقصد تحقيق المصلحة العامة ويخضع الأمر في النهاية لتقدير القاضي على ضوء كل الظروف التي أحاطت بإصدار القرار الجديد(١).

كما قد تلجأ الإدارة إلى تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء من خلال تعديل بعض الأنظمة التي استندت إليها في إصدار القرار الملغي، كأن يصدر حكم بإلغاء قرار فردي لمخالفته لقرار تنظيمي، فيجوز للإدارة بعد تعديل هذا القرار التنظيمي أن تعيد إصدار القرار الملغي من جديد شريطة ألا ينطوي ذلك على شبهة تحايل لتعطيل تنفيذ حكم الإلغاء. كأن يصدر حكم بإلغاء قرار عزل من الوظيفة فتعدل الإدارة في شروط التعيين بالتشديد بحيث تكون هذه الشروط غير مستوفاة في المحكوم له فيتعذر إعادته للعمل.

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا المجال ما قضت به محكمة القضاء الإداري في هذا المجال بقولها: «إذا كان الثابت من الأوراق أن الجهة الإدارية بعد إلغاء القرار مجرداً أصدرت قراراً جديداً بالترقية إلى درجة «أسطى» وأضافت لذلك شرطاً جديداً مفاده ألا يكون قد صدر على الموظف

(١) د. عبدالمنعم عبدالعظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراة، القاهرة، ١٩٧١، ص٥٤٩، ٥٥٠.

المرقى جزاء إداري خلال خمس السنوات السابقة على تاريخ صدور القرار الجديد مستهدفة بذلك استبعاد المدعي. مما يتظاهر على أن الجهة الإدارية قد ابتغت بقرارها الأخير استبعاد المدعي من حركة الترقيات، فقد بعثت بعثرته واتخذتها شرطاً مانعاً للترقية، الأمر الذي يؤدي إلى النيل من جوهر الأمر الصادر بحركة الترقيات، ذلك أن القاعدة القانونية ليست هدفاً في ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق الصالح العام، وانتهت المحكمة إلى إلغاء القرار(١).

**رابعاً: احتجاج الإدارة بالمصلحة العامة أو المحافظة على النظام العام لتبرير الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء:**

قد تلجأ الإدارة للتخلص من التزامها بتنفيذ أحكام الإلغاء إلى حجج مستمدة من المصلحة العامة أو صالح المرفق العام أو المحافظة على النظام العام.

فقد تتذرع الإدارة لكي ترفض أو تماطل في تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة ضدها بحجة أن تنفيذ حكم الإلغاء قد يتعارض مع المصلحة العامة. وقد استقر القضاء الإداري المقارن على أن الكل يجب أن يخضع للمصلحة الأعلى التي تعني احترام القانون وإطاعة أحكام القضاء، والأحكام القضائية نفسها ومنها أحكام الإلغاء على سبيل المثال إنما تقرر هذا الإلغاء لتصويب التصرفات الإدارية تحقيقا للصالح العام. ولهذا استبعد القضاء الإداري حجج عدم تنفيذ أحكام الإلغاء التي تستند إلى المصلحة العامة. وهذا ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها في هذا المجال بقولها: «إن إصرار الوزير على عدم تنفيذ حكمها ينطوي على مخالفة للشيء المقضي به وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية، ومن ثم وجب اعتبار خطأ الوزير خطأ شخصياً يستوجب مسؤوليته عن التعويض المطالب به، ولا يؤثر في ذلك انتفاء الدوافع الشخصية لديه، أو قوله بأنه يبغي من وراء ذلك تحقيق

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٢٩٨، بتاريخ ١٩٦٩/٣/٦، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص٥٨٦.

مصلحة عامة، ذلك أن تحقيق هذه المصلحة لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة..»[١].

إلا أنه في المقابل لا تستطيع الإدارة الامتناع عن تنفيذ الحكم بالإلغاء استناداً إلى تنازل صاحب المصلحة الطاعن في القرار أو التصالح معه، وذلك لأن هذا التنازل أو التصالح باطل لا يعتد به لأنه يبقي على قرار أثبت القضاء بحكم قطعي مخالفته للمشروعية والقانون وألغاه نتيجة لذلك. وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها المهمة: «..إن الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية إنما تقرر هذا الإلغاء لتصويب التصرفات الإدارية تحقيقا للصالح العام. ومن ثم كان الحكم بالإلغاء حجة على الجميع، ولكل شخص أن يتمسك به فلا يجوز أن يكون موضوعا لمساومة أو تنازل من ذي شأن فيه وإلا كان ذلك إبقاء على المخالفة القانونية التي شابت القرار المحكوم بإلغائه وتفويتا لثمرة الحكم، الأمر الذي يتعارض مع الصالح العام. وعلى ذلك يكون باطلاً ولا يعتد به التنازل الذي تستند إليه الحكومة، وبالتالي لا يصلح مبررا قانونيا لامتناعها عن تنفيذ الحكم..»[٢].

وقد تستند الإدارة في التنصل من تنفيذ أحكام الإلغاء إلى المحافظة على النظام العام والدفاع عن الوطن وبخاصة في الظروف الاستثنائية التي تستوجب إعلاء سلامة الدولة على كل الاعتبارات الأخرى كحالات الحرب والاضطراب والأزمات والقلاقل، وبخاصة إذا كان تنفيذ حكم الإلغاء من شأنه أن يعرض النظام العام للإخلال والاضطراب فعلاً فإن للسلطة التنفيذية أن تؤخر تنفيذه. والمجال الواسع لتطبيق هذه الحالة القرارات الضبطية التي تصدر في الظروف الاستثنائية، حيث تبرر الإدارة رفضها لتنفيذ أحكام الإلغاء بتفادي الاضطرابات أو الأحداث التي تمس سلامة الدولة والدفاع عن البلاد.

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٨٨ بتاريخ ١٩٥٠/٦/٢٩، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ٩٥٦.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٥٢ بتاريخ ١٩٥٦/٣/١٣، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ٢٤٨.

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا المجال ما قضت به محكمة القضاء الإداري في هذا المجال من أنه ولئن كان القرار الإداري لا يجوز في الأصل أن يعطل تنفيذ حكم قضائي نهائي وإلا كان مخالفا للقانون إلا إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فورا إخلال خطر بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الخاص ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها..»[1].

**خامساً: احتجاج الإدارة بالمعوقات المادية والقانونية والشخصية والسياسية لتبرير الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء:**

قد تتذرع الإدارة بالصعوبات المادية التي قد تعوق تنفيذ حكم الإلغاء، كأن تؤسس الإدارة امتناعها عن تنفيذ حكم إلغاء قرار إداري صادر بالتعيين أو الترفيع على صعوبة نابعة من تعيين شخص آخر أو ترفيعه في الوظيفة نفسها التي يجب أن يعود إليها المحكوم له. وقد تحاول الإدارة التخلص من التزامها بتنفيذ حكم الإلغاء بحجة عدم وجود اعتمادات مالية متاحة، وهي حجة لا ينبغي أن تكون عقبة أمام حقوق المحكوم له بالإلغاء والتعويض، أو بحجة استحالة إعادة الحال إلى ما ينبغي أن تكون عليه، كما لو لم يكن القرار غير المشروع قد صدر، وقد يكون السبب في ذلك بطء التقاضي وإجراءاته وبطء الإدارة نفسها في إجراءات تنفيذ حكم الإلغاء.

وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا الأردنية في بعض أحكامها، إذ تقول في حكم لها في هذا المجال: «إن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة على الكافة وبالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية ويترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره، وتلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٢٢٤ بتاريخ ١٩٦١/١٢/٢٣، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ١١٢.

مهما كانت النتائج، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجة وجود صعوبات مالية..»[١].

وقد تتذرع الإدارة بوجود صعوبات قانونية تعوق تنفيذ حكم الإلغاء كالصعوبة النابعة من تفسير حكم الإلغاء أو فهم مضمونه. ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في هذا المجال ما قضت به من «أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القاضي بإلغاء قرار إنهاء خدمة الموظف لا يعتبر غير مشروع نظرا لحل المؤسسة العامة الصحفية التي يعمل بها الموظف وإلغاء الوظائف..»[٢]. وقضت في حكم آخر بقولها: إن الإدارة قد تتذرع في الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء بأن القرار المعيب قد نفذ تنفيذاً مادياً لتحول دون حق صاحب المصلحة للالتجاء للمحكمة، وإلا يكون معنى ذلك أن في مكنة الإدارة أن تضع القضاء أمام الأمر الواقع وتبطل مهمته وهو ما يهدد الرقابة القضائية[٣].

وقد تتذرع الإدارة بوجود صعوبات نابعة من دوافع سياسية تؤدي إلى تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء، كما حدث في مصر حين امتنعت الحكومة عن تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار اعتقال والد أحد المحكوم عليهم بالإعدام في قضية مقتل السادات[٤]، أو صعوبات نابعة من دوافع شخصية تؤدي إلى تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء وبخاصة إذا كان تنفيذ الحكم منوطاً بموظف هو في حقيقته خصم للمحكوم له فيضع العقبات المادية والقانونية في سبيل التنفيذ، كأن يبادر

(١) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٧٨/٢٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٨، ص١١٠٤.

(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٧٣/٣٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٣، ص١٥٢٦.

(٣) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٨٠/٩٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨١، ص٦٠٥.

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الذي سبق الإشارة إليه والصادر بتاريخ ١٥/ ١٩٨٢/٦.

بتعيين موظف آخر أو ترفيعه في الوظيفة نفسها التي ينبغي أن يعود إليها المحكوم له إعمالاً للحكم وهو ما استنكره القضاء الإداري دائما[١].

إلا أن الادعاء من قِبَل مَنْ صدر حكم الإلغاء لصالحه بأن الإدارة لا تحترم حكم الإلغاء ولا تنزل على حكمه بقصد الانتقام منه قد يثبت عكسه مما يترتب عليه عدم مسؤولية الإدارة عن الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء. وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا في حكم لها في هذا المجال بقولها: «..إن القول بأن عيب الانتقام واضح من أن المستدعي سبق أن أقام دعوى لإلغاء قرار عزله وصدر قرار بإلغائه وإعادته لعمله، فأراد المستدعي ضده الانتقام منه بسبب ذلك قول لا جدوى منه بسبب التباعد الزمني بين قرار الإلغاء السابق وبين القرار المطعون فيه، فضلاً عن أن الإدارة قامت بتنفيذ قرار الإلغاء وأعيد المستدعي لمركز عمله، وفي الدرجة نفسها التي كان يشغلها، مما يشعره باحترام الإدارة لقرار الإلغاء والنزول (على) حكمه..»[٢].

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضيتين رقمي ٧، ٨ بتاريخ ٤/٢٦/ ١٩٦٠، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص٢٦٦.

(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٩٧/٨٨، بتاريخ ١٩٩٧/٩/٢٠.

# الفصل الرابع
# مدى سلطة القاضي الإداري في التدخل لتنفيذ حكم الإلغاء

يثور التساؤل حول مدى سلطة القاضي الإداري في التدخل لكفالة تنفيذ أحكام الإلغاء، وإذا ما كانت مهمته تنتهي عند حد إصدار حكم الإلغاء واعتبار عدم تنفيذ الحكم أمراً يرجع إلى الإدارة فقط باعتبارها المسؤولة الوحيدة عن التنفيذ.

ويستفاد من التطبيقات القضائية أن القضاء الإداري المقارن قد استقر على الأخذ بالمبدأ الذي يقضي بأن على القاضي الإداري أن يتوقف عند حد إصدار حكم الإلغاء وأن تنفيذ الحكم ليس من وظيفته بل من وظيفة الإدارة، وأنه ليس له أن يحل محل الإدارة وبألا يصدر إليها الأوامر.

ففي فرنسا استقر قضاء مجلس الدولة منذ زمن بعيد على تطبيق هذا المبدأ منذ صدور حكمه في قضية (Guyader) الذي قضى بإلغاء قرار استيلاء فرفضت الإدارة القيام بإخلاء المكان وهو ما يُعد نتيجة حتمية للحكم بالإلغاء، وبعرض الأمر على مجلس الدولة مرة أخرى قضى بأنه: «لا يوجد أي مخالفة للحكم السابق طالما أن هذا الحكم قد وقف عند حد القضاء بإلغاء الاستيلاء دون أن يأمر بالإخلاء، ومن ثم يخرج الأمر عن اختصاصه..»[(١)].

وفي مصر استقر القضاء الإداري على تطبيق هذا المبدأ، حيث حرصت محكمة القضاء الإداري في بداية عهدها على تأكيد هذا المبدأ وبينت أن المحكمة لا تملك الحلول محل الإدارة في إصدار قرار أو أن تأمرها بأداء أمر أو الامتناع عنه.

(١) مشار إليه في مرجع: د. حسني سعد عبدالواحد، مرجع سابق، ص٤٤٧.

إلا أن تطبيق هذا المبدأ لم يمنع القاضي الإداري من أن ينبه الإدارة إلى واجبها الذي نسيته أو تناسته نحو تنفيذ الحكم أو أن يبين لها الإطار الذي ينبغي عليها أن تجري فيه التنفيذ، كما لا يمنعه أيضا من أن يحيل المحكوم له إلى الإدارة لاتخاذ الإجراءات التي يتطلبها تنفيذ الحكم.

ومن الوسائل التي طبقها القضاء الإداري المصري في هذا المجال: تذكير الإدارة بواجبها نحو تنفيذ حكم الإلغاء من خلال تضمين أسباب حكم الإلغاء الكيفية التي يجب أن يتم التنفيذ بها، وبخاصة في مجال تنفيذ أحكام الإلغاء المتعلقة بالوظيفة العامة. ومن أمثلة ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها: «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 بين ذوي الشأن فيضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح وله بهذه المثابة أن يبين من هو الأولى قانونا بالترشيح 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 مخالفاً للقانون..»[(١)]. يضاف إلى ذلك وسيلة أخرى وهي لجوء الإدارة إلى استفتاء قسم الرأي بمجلس الدولة فيما يشكل عليها تنفيذه من أحكام الإلغاء. ومن أمثلة ذلك الفتوى الصادرة عن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بالرد على استفسار إحدى الوزارات عن كيفية تنفيذ حكم إلغاء لقرار إداري صادر عنها، حيث تضمنت هذه الفتوى شرحاً مفصلاً للمفهوم القانوني لأحكام الإلغاء وحجيتها على الجميع وبيان الآثار المترتبة على الحكم بالإلغاء المجرد من إعدام القرار المقضي بإلغائه ومن التزام الجهة الإدارية بالامتناع مستقبلا عن إعمال أي أثر له. كما أوضحت الفتوى الإجراءات والقرارات التي يتوجب اتخاذها في صدد تنفيذ الحكم. وقد ثبت أن الجهة الإدارية المحكوم ضدها قد تراخت – رغم ذلك

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ٣ بتاريخ ١٩٥٩/١/١٧، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ٦٢٨.

– في تنفيذ حكم الإلغاء مدة تجاوزت الأربع سنوات دون مبرر. وعلى ذلك تكون قد تمادت في الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي نهائي..»[١].

وفي الأردن استقر قضاء محكمة العدل العليا على تطبيق أحكام قانون دعاوى الحكومة وتعديلاته فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الحكومة. حيث نصت المادة (١١) من هذا القانون على أنه: «عند اكتساب الحكم الصادر ضد الحكومة الدرجة القطعية ترفع صورة مصدقة عن الحكم النهائي إلى رئيس الوزراء الذي عليه أن يأمر بتنفيذه. أما الأحكام التي تصدر ضد الملك فإنها ترفع لجلالته ليأمر بتنفيذها، وليس لدوائر الإجراء أن تقوم بأية معاملة إجرائية من أجل تنفيذ تلك الأحكام..»[٢].

ويستفاد من قرارات ديوان تفسير القوانين المتعلقة بتفسير مضمون نص المادة (١١) من قانون دعاوى الحكومة أن أحكام هذا القانون تشمل جميع الدعاوى الحقوقية التي تقام على الحكومة أو على أي دائرة من دوائرها. وأن عبارة (دوائر الحكومة) تعني جميع المصالح الحكومية التي تسهم في أداء وظائف الدولة سواء أكانت من الدوائر المنصوص عليها في نظام تنظيم الوزارات وارتباط دوائر الحكومة بها أم الدوائر الأخرى التي أحدثت أو ستحدث بمقتضى أي تشريع آخر[٣].

وأن ولاية تمثيل الحكومة في الدعاوى التي تقيمها أو تقام عليها كانت أصلاً منعقدة للنيابة العامة سواء في القضايا الحقوقية أو الجزائية أو الإدارية إلى أن صدر قانون محكمة العدل العليا الحالي، حيث انتزع صلاحية تمثيل مصدر القرار من النيابة العامة وأناطها بما أطلق عليه (النيابة العامة الإدارية)

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٠٧٦ بتاريخ ١٩٧٩/٢/٢، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ٧٥٥.
(٢) المادة (١١) من قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٨.
(٣) قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٣، الجريدة الرسمية، عدد ١٧١٨ بتاريخ ١٩٦٣/١١/٢.

وأصبح لكل منهما اختصاصها المحدد بمقتضى القانون، بحيث لا يجوز لأي منهما أن يمارس عمل الآخر، وهذا ما جرى عليه قضاء محكمة العدل العليا[١].

وجرياً على هذا التفسير للنص الخاص بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الحكومة والتي اكتسبت الدرجة القطعية استقر قضاء محكمة العدل العليا على الدفع بعدم اختصاصها بتنفيذ قرارات الأحكام الصادرة في القضايا الحقوقية، وأن المنازعة حول تنفيذ أحكام الإلغاء من عدمه تدخل في اختصاص المحاكم النظامية لأن محكمة العدل العليا بحكم وظيفتها القضائية لا تملك صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عنها. ومن أحكامها في هذا المجال ما قضت به في حكم لها بقولها: «..إن طلب المستدعي في دعواه إلزام المستدعى ضده (وهما وزير الأشغال ووزير المالية) بتنفيذ القرار الحقوقي، وهو قرار ضمني صادر عنهما والمتضمن رفض تنفيذ الحكم الصادر في القضية الحقوقية والمؤيد بأمر رئيس الوزراء بتنفيذه حسب الأصول والمتضمن إلزام وزارة الأشغال والإسكان بدفع المبلغ المحكوم به للمستدعي لا يدخل في اختصاص محكمة العدل العليا المنصوص عليه في المادة (٩/أ) من قانونها رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، ولذلك فإن الدعوى تستوجب الرد لعدم الاختصاص..»[٢]، وما قضت به حول مدى سلطتها في تنفيذ أحكام الإلغاء، وذلك بمناسبة طعن مقدم من الجمعية العامة لأصحاب السيارات العمومية ومكاتب التكسي والسفريات الداخلية والخارجية ومراكز السواقة ضد وزير الداخلية في القرار الصادر عن المستدعى ضدهم والمتضمن رفض تنفيذ قرار محكمة العدل الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٣/٢٢ والقاضي بعدم تحديد عدد السيارات في المكاتب المرخصة قبل صدور التعليمات بقولها: «.. بما أن المستدعين يطعنون بما سموه (رفض المستدعى ضدهم تنفيذ قرار محكمة العدل العليا المشار إليه) فإن الدعوى تستوجب الرد من هذه الناحية لأن محكمة العدل العليا (بحكم وظيفتها القضائية) لا تملك صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عنها وأن المنازعة حول التنفيذ من عدمه تدخل في اختصاص المحاكم النظامية..»[٣].

(١) قانون معدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ١٣ لسنة ١٩٩٤، الجريدة الرسمية، عدد ٣٩٨٤، بتاريخ ١٩٩٤/٨/١.

(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٩٨/٣٦٩، بتاريخ ١٩٩٩/٤/٢١.

(٣) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٩٨/٤٢٦، بتاريخ ١٩٩٩/٤/١٨.

ويستخلص من النصوص القانونية السابقة ومن تطبيقات محكمة العدل العليا المتعلقة بسلطتها في التدخل لتنفيذ أحكام الإلغاء المبادئ التالية:

١ – إن النص الوارد في المادة (١١) من قانون دعاوى الحكومة والذي يقضي بأنه عند اكتساب الحكم الصادر ضد الحكومة الدرجة القطعية ترفع صورة مصدقة عن الحكم النهائي إلى رئيس الوزراء الذي عليه أن يأمر بتنفيذه.. لا يقتصر تطبيقه على تنفيذ الأحكام التي تصدر ضد الحكومة ودوائرها في الدعاوى الحقوقية التي تقام على أحد ممثلي الحكومة والتي يجب تنفيذها بالطريقة المرسومة في هذه المادة، وذلك بتقديم صورة عن الحكم النهائي إلى رئيس الوزراء ليأمر بتنفيذها. وإنما يشمل أيضا تنفيذ الأحكام التي تصدر ضد الحكومة ودوائرها التي تسهم في أداء وظائف الدولة، وهذا ينطبق على تنفيذ أحكام الإلغاء التي تصدر عن محكمة العدل العليا ضد الحكومة ودوائرها، حيث يجري العمل حاليا عند صدور حكم بالإلغاء أن يخاطب رئيس النيابة العامة الإدارية رئيس الوزراء لإبلاغه بمضمون قرار المحكمة الصادر بالإلغاء لإجراء المقتضى القانوني لتنفيذ الحكم. وهكذا يلاحظ أن المشرع أناط تنفيذ حكم الإلغاء بالإدارة باعتبارها المسؤولة الوحيدة عن تنفيذ الحكم، وتوقف دور المحكمة عند حد إصدار حكم الإلغاء.

٢ – إن محكمة العدل العليا قد سلكت مسلك القضاء الإداري المقارن نفسه من حيث توقف المحكمة عند حد إصدار حكم الإلغاء دون التدخل لكفالة تنفيذ الحكم باعتبار تنفيذ الحكم ليس من وظيفتها بل من وظيفة الإدارة باعتبارها المسؤولة الوحيدة عن التنفيذ. وهذا يتضح من أحكامها السابقة التي أكدت فيها بعبارة صريحة بالقول: «لأن محكمة العدل العليا بحكم وظيفتها القضائية لا تملك صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عنها..».

٣ – على الرغم من عدم النص في قانون دعاوى الحكومة أو قانون محكمة العدل العليا على الإجراءات التي يتطلبها تنفيذ حكم الإلغاء، فإنه يستفاد من نص المادة (٢٦/ب) من قانون محكمة العدل العليا أن حكم الإلغاء يجب أن ينفذ (بالصورة التي صدر فيها)، وهذا يعني أن أسباب حكم الإلغاء هي التي تملي على الإدارة

حقوقها والتزاماتها في تنفيذ حكم الإلغاء ولا سيما أن حكم الإلغاء يتضمن ذكر الأسباب بطريقة تفصيلية تبين للإدارة ما يجب عليها اتخاذه لكي لا تخالف القانون. وهذا يتفق مع ما أفتى به مجلس الدولة المصري بالقول: إن حجية الأحكام لا تكون قاصرة على منطوقها فحسب وإنما تمتد أيضاً إلى أسبابها التي يقوم عليها هذا المنطوق مما تجب مراعاتها عند تنفيذه فلا يكون تنفيذ الحكم مفاجئا أو جاحدا لتلك الأسباب التي حازت حجيتها سواء بسواء مع منطوق الحكم، لذلك فإنه يتوجب تنفيذ الحكم طبقا لما ورد بمنطوقه وأسبابه.

٤ – إن المعنى المقصود من العبارات الواردة في المادة (١١) من قانون دعاوى الحكومة وهي عبارة: «ترفع صورة مصدقة عن الحكم الصادر ضد الحكومة إلى رئيس الوزراء الذي عليه أن يأمر بتنفيذه..» وعبارة «أرفق لدولتكم صورة عن قرار محكمة العدل العليا الصادر في القضية.. والتي تقرر فيها.. لإجراء المقتضى القانوني..» هو أن القاضي الإداري يلجأ إلى تذكير الإدارة بواجبها القانوني في تنفيذ حكم الإلغاء ووضعه الموضع الصحيح، ويبين لها أن الامتناع عنه هو مخالفة قانونية صارخة. وهذا يتفق مع الاتجاه الحديث في القضاء الإداري المقارن في اللجوء إلى الوسائل القضائية التقليدية في تشجيع الإدارة وحثها على تنفيذ أحكام الإلغاء لما يترتب على هذه المخالفة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون.

إلا أنه إذا صدر الحكم القضائي المكتسب للقوة التنفيذية فإنه يصبح بها واجب التنفيذ جبرا. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في حكم لها في هذا المجال بقولها: «.. وحيث إن رئيس الوزراء قد أمر بتنفيذ الحكم عملاً بالمادة (١١) من قانون دعاوى الحكومة فإن الإدارة في هذه الحالة تكون ملزمة بتنفيذه بناء على طلب ذي المصلحة، وإن هي امتنعت كان تصرفها غير مشروع..»[١].

(١) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٨٢/١١٢، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٣، ص١٧٦.

# الفصل الخامس

# مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ حكم الإلغاء

لقد بذل كل من الفقه والقضاء الإداري محاولات كثيرة لتزويد القاضي الإداري بوسائل فعالة لضمان تنفيذ أحكام الإلغاء. وتمخضت هذه المحاولات عن إيجاد بعض الوسائل تمثلت في: منح القاضي الإداري سلطة إصدار حكم بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء وتحميل الإدارة وموظفيها مسؤولية مدنية وجنائية عن تعطيل تنفيذ أحكام الإلغاء.

ونعرض فيما يلي هذه الوسائل لبيان أساسها القانوني وتطبيقاتها في القضاء الإداري المصري وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية.

**أولاً: الطعن في القرار السلبي بامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء:** تستند هذه الوسيلة إلى أساس قانوني يتمثل في اعتبار القرار السلبي محلاً للطعن أمام القضاء الإداري. فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري على أنه «يعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح..».

كما نصت المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية على أنه «يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها..».

وقد استقر القضاء الإداري المصري كما استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء هو ولا شك قرار سلبي خاطئ، وأن من واجب الإدارة إصدار قرار بتنفيذ حكم الإلغاء عملاً بأحكام قانون الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

والأصل أن الاختصاص بالنظر في منازعات تنفيذ أحكام الإلغاء ينعقد للمحكمة التي أصدرت حكم الإلغاء المستشكل في تنفيذه. ويرجع بعض الفقهاء السبب في ذلك إلى خلو التشريع الخاص بالرقابة القضائية من نظام قاضي

التنفيذ المختص بإشكالات التنفيذ، الأمر الذي يقتضي إناطة هذا الاختصاص بالمحكمة الإدارية ذات الاختصاص العام في المنازعات الإدارية.[١] وهذا ينطبق على الوضع في الأردن، حيث صدر قانون محكمة العدل العليا وجاء خلواً من نظام قاضي التنفيذ للفصل في إشكالات تنفيذ أحكام الإلغاء، مما يجعل الاختصاص للفصل في إشكالات تنفيذ أحكام الإلغاء منوطاً بالمحكمة التي أصدرت حكم الإلغاء المستشكل في تنفيذه وهي محكمة العدل العليا، حيث إنها المحكمة الوحيدة في الأردن التي تفصل في المنازعات الإدارية المحددة في قانونها إلغاء وتعويضاً ولا تعقيب على أحكامها.

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا المجال ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بقولها: «إن قاضي التنفيذ المختص دون غيره بنظر منازعات التنفيذ المتعلقة بأحكام القضاء الإداري هو محاكم مجلس الدولة كل في حدود اختصاصها تأسيسا على أن منازعات التنفيذ المتعلقة بهذه الأحكام متفرعة من أصل المنازعة الإدارية التي فصلت فيها، وقاضي الأصل هو قاضي الفرع..»[٢].

ويشترط لتحريك دعوى إلغاء القرار السلبي بامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء أن يكون للمحكوم له شروط الدعوى المقامة نفسها لإلغاء القرار الأصلي المحكوم بإلغائه من حيث توافر شروط المصلحة الشخصية المباشرة لمن يطعن في القرار السلبي بالامتناع عن التنفيذ. ومن حيث ميعاد الطعن فتسري عليها القاعدة التي تعد القرارات السلبية من القرارات المستمرة التي يجوز الطعن فيها في أي وقت لأن القرار يتجدد من وقت إلى آخر على الدوام.

أما أسباب الإلغاء التي يستند إليها مَنْ طعن في قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء فتتمثل في مخالفة الإدارة للشيء المقضي به والتي يعدها القضاء

(١) محمد عبداللطيف، القضاء المستعجل، ١٩٩٢، ص ٤٨٤ وما بعدها.
(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في القضية رقم ٢٩٤٥، بتاريخ ١٩٨٨/٣/٢٦، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ١٧٨.

الإداري نوعاً من مخالفة القانون أو عيب إساءة استعمال السلطة، ذلك أن مخالفة مقتضى الحكم بالإلغاء يعد مخالفة للقانون تسمح بإلغاء القرار الذي يصدر مشوباً بهذه المخالفة.

إلا أن الإدارة لا تملك وهي بصدد تنفيذ حكم الإلغاء تقدير مشروعية هذا الحكم. وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها في هذا المجال: «ولكن المستدعى ضده لم يتخذ قراراً بتنفيذ قرار المحكمة بالرغم من أنه قرار قطعي وواجب التنفيذ حسب أحكام القانون مما يعتبر معه هذا الامتناع في حكم القرار الضمني بالرفض، وذلك تمشياً مع ما استقر عليه اجتهاد محكمتنا من أن كل حكم قطعي يعتبر واجب التنفيذ ولا تملك أي سلطة إدارية الامتناع عن تنفيذه سواء كان مطابقاً للقانون أم لم يكن مطابقاً له..»(١)، كما قضت في حكم آخر في المجال نفسه بقولها: «وحيث إن الحكم موضوع الطعن صدر عن محكمة مختصة اختصاصا نوعيا وحاز قوة الشيء المحكوم به فهو واجب التنفيذ ولا تملك أية سلطة إدارية الامتناع عن تنفيذه بداعي أنه مخالف للقانون، إذ ليست هذه السلطة مرجعاً استئنافياً لمثل هذه القرارات سواء كانت خطأ أم صوابا، والمرجع الذي من حقه أن يقرر ذلك هو المحاكم عندما يطعن فيه حسب الأصول..»(٢).

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في مجال عيب إساءة استعمال السلطة في إقدام الإدارة على إصدار قرار لمجرد إعاقة تنفيذ الشيء المقضي به، استخدام الإدارة سلطتها في هدف يختلف عن الهدف الذي أعطيت لها من أجله. ومثال ذلك حالة الاستيلاء على العقارات المقضي بإخلائها، حيث لا يكون هناك مجال للشك في أن السبب الذي صدرت من أجله قرارات الاستيلاء المذكورة هو تحاشي آثار حكم الإخلاء، ويكون من الواضح أنه لو لم يصدر

(١) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٧٣/٣٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٣، ص١٥٢٦.

(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٨٧/١٣، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٨، ص٦٤٠.

الحكم بالإخلاء لما أصدرت الوزارة قرار الاستيلاء. ومعنى هذا أنها تكون قد استعملت السلطة المخولة لها للاستيلاء على العقارات اللازمة لحاجة مرفق التعليم لتعطيل حكم نهائي صدر ضدها ولتحمي نفسها من الطرد والإخلاء رغم المخالفات التي ارتكبتها إضراراً بحقوق الملاك أصحاب العقار، وما من أجل ذلك منحت الوزارة سلطة الاستيلاء على عقارات الأفراد، ونحوها في هذا المنحى هو في لغة القانون انحراف وسوء استعمال للسلطة(١).

كما أن من تطبيقات محكمة العدل العليا في هذا المجال ما قضت به في حكم لها بقولها: «إن صدور القرار باستملاك العقار المأجور بعد صدور قرار التخلية القطعي وعدم تنفيذه لا يصححه بأثر رجعي وليس له ارتباط بالقرار المشكو منه، هذا فضلاً عن أن مجرد صدور قرار الاستملاك دون حيازة فورية لا يستدعي رفع يد المالك عن العقار المستملك..»(٢).

**ثانياً: مسؤولية الإدارة المدنية (التعويض) لامتناعها عن تنفيذ حكم الإلغاء:** إن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر في مواجهتها يُعد عملاً غير مشروع وهو مثل قرار سلبي خاطئ. فهو من ناحية يمثل خطأ مرفقياً تسأل عنه الإدارة المختصة، كما أنه من ناحية أخرى يمثل خطأ شخصياً يسأل عنه الموظف المسؤول عن التنفيذ، وذلك لما ينطوي عليه هذا الامتناع من خطأ جسيم واعتداء على قوة الأحكام القضائية، ومن ثم تكون الإدارة والموظف المسؤول متضامنين في دفع التعويض للمحكوم لصالحه(٣).

(١) راجع في ذلك: د. وحيد رأفت، الاستيلاء على العقارات المبنية لتفادي أحكام الطرد والإخلاء، مجلة العلوم الإدارية، عدد يونيو، ١٩٦١، ص ٩-٣٠. د. عبدالفتاح حسن، تعطيل تنفيذ الحكم القضائي، تعليق على حكم بمجلة العلوم الإدارية، عدد يونيو، ١٩٦٤، ص ٣٤٣-٣٧٤. والأحكام القضائية المشار إليها فيهما.

(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٨٢/١١٢، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٣، ص١٧٦.

(٣) د. ماجد الحلو ود. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري مرجع سابق، ص٢٧٤.

ومسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية تشمل جميع القرارات التي تصدر بالمخالفة للقانون، سواء أكانت هذه القرارات إيجابية أم سلبية. كما أن اختصاص القضاء الإداري بالتعويض عن القرارات المعيبة لا يقتصر على العيوب الواردة تحديداً في القانون كعيب عدم الاختصاص والشكل ومخالفة القوانين أو الأنظمة والخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. لأن هذا النص القانوني قاصر على قضاء الإلغاء دون قضاء التعويض الذي لا يوجد أي شرط لقبول الدعاوى بشأنه. وقد استقر القضاء الإداري المقارن على أن مخالفة قاعدة حجية الشيء المقضي به ترجع إلى مخالفة القانون، الأمر الذي يستتبع مسؤولية الإدارة لجسامة المخالفة في هذه الحالة باعتبار أن احترام حجية الأحكام هو أمر يعلو على احترام القانون نفسه لأن جوهر حجية الشيء المقضي أنها تفرض نفسها كعنوان للحقيقة القانونية(١).

وتتفاوت مسؤولية الإدارة عن امتناعها عن تنفيذ حكم الإلغاء بحسب إذا ما كان الامتناع عن تنفيذ الحكم – والذي يشكل دائما خطأ يرتب مسؤولية الإدارة والموظف المسؤول عن التنفيذ بسبب تباطئ الإدارة في التنفيذ أو تنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً أو رفض تنفيذ الحكم. وتعد الصورة الأخيرة – وهي رفض الإدارة تنفيذ حكم الإلغاء – أكثر الصور التي ترتب مسؤولية جسيمة لأن ذلك يُعد إجراء خاطئا ينطوي على مخالفة أصل من الأصول القانونية هو احترام حجية الشيء المقضي به والذي من شأنه إشاعة الطمأنينة واستقرار الأوضاع وإحاطة القضاء بسياج من الحماية. كما يُعد مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات، ذلك لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني لما يترتب على هذه المخالفة الخطرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون(٢).

(١) د. حاتم لبيب علي جبر، نظرية الخطأ المرفقي، رسالة دكتوراة، القاهرة، ١٩٦٨، ص٢٤٥.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الذي سبقت الإشارة إليه في القضية رقم ١١٨١.

ويشترط لتحقق مسؤولية الإدارة المدنية أن يكون خطأ الإدارة في امتناعها عن تنفيذ حكم الإلغاء قد سبب ضررا للمضرور، سواء أكان هذا الضرر ماديا أم أدبيا. فطلب التعويض يجب أن يقوم على حق أثر فيه القرار الإداري فألحق بصاحبه ضررا محققا، فإذا لم يتحقق تعين رفض الطلب. فمثلاً بالنسبة لأحكام الإلغاء، إذا أساءت الإدارة تنفيذ الحكم نتيجة لخطأ يسير في تفسيره ثم رفع المحكوم له دعوى إلغاء قرارها الصادر تنفيذا للحكم، أو رفعت الجهة الإدارية نفسها دعوى بتفسيره فلا يكون ثمة سند لمطالبتها بالتعويض إذا كان يترتب على صدور الحكم في أي من هاتين الدعويين إصلاح الخطأ الذي وقعت فيه الإدارة بعدم فهمها تنفيذ الحكم المطلوب تفسيره فهما صحيحا، ومن ثم القضاء على الضرر إن كان قد تحقق ضرر ما[١].

ولا يقتصر التعويض على الضرر المادي بل يشمل الضرر الأدبي الذي يترتب على امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء. فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها في هذا المجال بأن «المطالبة بتعويض الضرر الأدبي عن عدم تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرار بالإحالة إلى المعاش هي حق لما في الإصرار على عدم تنفيذ الحكم من امتهان بالغ بحقوق المحكوم له وإذلال له أمام زملائه..»[٢]، وقد سلك القضاء الأردني المسلك نفسه في مجال التعويض عن الضرر المادي والأدبي الذي يترتب على امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر من محكمة العدل العليا بإلغاء قرار رفض ترقية أحد أعضاء هيئة التدريس في الجامعة الأردنية والذي سبقت الإشارة إليه، حيث يستفاد من عريضة الدعوى المرفوعة لدى محكمة الصلح الجزائية المختصة والتي مازالت منظورة حتى إعداد هذا البحث، إن عضو هيئة التدريس المضرور من عدم تنفيذ حكم الإلغاء قد طالب بإلزام جهة الإدارة وهي الجامعة بجبر الضرر المادي

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ١٥٨ تاريخ ١٩٤٨/٦/١٥، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ٨٠٥.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٨٨ تاريخ ١٩٥٠/٦/٢٩. وحكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٤٢ تاريخ ١٩٥٩/١١/١٤، ص ١١٦.

والمعنوي الذي لحق بالمضرور وفقاً لتقدير الخبير أو الخبراء بالإضافة إلى الرسوم والمصاريف والفائدة القانونية.

**ثالثاً: مسؤولية الإدارة الجزائية لامتناعها عن تنفيذ حكم الإلغاء:** يستخدم كل من القضاء العادي والقضاء الإداري النصوص الجزائية العادية في بعض الأحيان لإجبار الإدارة على تنفيذ التزاماتها المحددة في القانون، ومنها التزامها بتنفيذ الشيء المقضي به. وتتمثل المسؤولية الجزائية للإدارة في توقيع عقوبات جزائية على الموظف العام لحمله على احترام التزامه بتنفيذ أحكام الإلغاء.

وقد تضمنت التشريعات الجزائية المقارنة نصوصا تجرم وقف تنفيذ الأحكام القضائية أو الامتناع العمدي عن تنفيذها.

ففي مصر أورد المشرع نصاً في الدستور يقضي بأن «تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون. وللمحكوم له في هذه الحالة رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة..»[(١)] كما نصت المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري المعدلة على أن يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة. كذلك يعاقب بالحبس كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف..»[(٢)].

وفي الأردن على الرغم من أن الدستور الأردني لم يتضمن نصاً صريحاً على تجريم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين. إلا أن قانون العقوبات الأردني قد نص صراحة في

(١) المادة (٧٢) من الدستور المصري لعام ١٩٧١.
(٢) المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري وتعديلاته لعام ١٩٥٢.

المادتين (١/١٨٢، ١٨٣) على أن كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين. وكل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامر آمرة المستند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر..»[١].

كما نصت المادة (٣٦٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني والخاصة بإشكالات تنفيذ الأحكام القضائية على أن كل نزاع من محكوم عليه في التنفيذ يرفع إلى المحكمة التي أصدرت الحكم. ويقدم النزاع إلى المحكمة بوساطة النيابة العامة على وجه السرعة ويعلن ذوو الشأن بالجلسة التي تحدد لنظره. وتفصل المحكمة فيه بعد سماع النيابة العامة وذوي الشأن، وللمحكمة أن تجري التحقيقات التي ترى لزومها ولها في كل الأحوال أن تأمر بوقف التنفيذ حتى يفصل في النزاع. وللنيابة العامة عند الاقتضاء وقبل تقديم النزاع إلى المحكمة أن توقف تنفيذ الحكم مؤقتاً..»[٢].

ويستفاد من النصوص القانونية السابقة أن هناك نوعين من الجرائم التي يرتكبها الموظف في مجال الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ومنها حكم الإلغاء:

**النوع الأول:** جريمة استعمال الموظف العام سلطة الوظيفة لإعاقة أو تأخير تنفيذ حكم أو قرار قضائي. ويشترط لتوافر أركان هذه الجريمة أن تقع من موظف عام بالمفهوم الذي استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين، وأن يستخدم الموظف سلطة وظيفته بقصد عرقلة تنفيذ الحكم أيا كانت وسيلته في ذلك سواء بالتأثير في الموظف المختص بتنفيذ الحكم أو بالتهديد أو بالأمر. وأن يؤدي تدخل الموظف إلى وقف تنفيذ الحكم فعلاً، فإذا لم يستجب الموظف الموكل إليه

(١) المادتان (١/١٨٢، ١٨٣) من قانون العقوبات الأردني رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.
(٢) المادة (٣٦٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٩) لسنة ١٩٦١.

تنفيذ الحكم برغم استعمال الفاعل سلطة وظيفته لهذا الغرض عُدَّ ذلك شروعاً منه في ارتكاب هذه الجنحة[١].

**النوع الثاني:** جريمة امتناع الموظف المختص عن تنفيذ الحكم. ويشترط لتوافر أركان هذه الجريمة تحقق شرط أساسي لا لزوم لتحقيقه في النوع الأول من الجرائم، وهو أن يكون الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم مختصا قانونا بالتنفيذ، وهذا الشرط أورده المشرع المصري صراحة، حيث اشترط أن يكون تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم، كما استلزم لقيام هذه الجريمة توافر إجراء شكلي خاص، وهو ضرورة توجيه إنذار للموظف على يد محضر، ثم مضي مدة ثمانية أيام قبل رفع الدعوى. ولا يوجد نص مماثل في قانون العقوبات الأردني يقضي بضرورة توافر هذين الشرطين لتجريم الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي.

ويرى بعض الفقهاء أن مرور المدة المحددة بالقانون وهي ثمانية أيام بعد إنذار الموظف للقيام بتنفيذ الحكم دليل على سوء نية الموظف الذي لم يقم بالتنفيذ.[٢] في حين يرى بعضهم الآخر أن مرور هذه المدة هو مجرد قرينة على تعمد الموظف الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي وعلى الموظف إثبات عكسها إن استطاع[٣].

ويتم تحريك المسؤولية الجزائية للموظف المسؤول عن عدم تنفيذ الحكم القضائي من قبل المضرور من هذه الجريمة مباشرة أو رفع الدعوى الجزائية بناء على إذن من النيابة العامة، حيث يتمتع أعضاؤها بسلطة تحقيقية وتحريك الدعوى على الموظف المسؤول والمطالبة بتوقيع العقوبة عليه والتعويض عما ارتكبه هذا الموظف من خطأ شخصي أحدث أضراراً بالمحكوم له.

---

(١) قارن د. مصطفة كمال وصفي، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

(٢) راجع في ذلك: د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٠٣٥. د.مصطفى كمال وصفي، مرجع سابق، ص ٢٩٢.

(٣) د. عبدالمنعم جيره، مرجع سابق، ص ٥٨٣.

# الخاتمة

انتهينا من هذه الدراسة إلى تحديد المبادئ الأساسية التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء، وذلك بعد بيان معنى حجية أحكام الإلغاء المطلقة في مواجهة الجميع وأهمية تنفيذها.. ثم حددنا الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء في التشريع المصري والتشريع الأردني من خلال مبدأ سيادة القانون الذي أقره الدستور المصري والدستور الأردني وما يتفرع عنه من مبادئ، كمبدأ اعتبار الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة القانونية الملزمة وما يترتب على مخالفة هذا المبدأ من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون. ثم انتقلنا إلى بيان الضوابط والإجراءات الخاصة بتنفيذ أحكام الإلغاء المستخلصة من النصوص القانونية والأحكام القضائية التي تتمثل في: مراعاة الإدارة لمضمون التنفيذ لحكم الإلغاء الذي يثبت بمنطوق الحكم وأسبابه، ومراعاة التفرقة بين الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي عند تنفيذ حكم الإلغاء، ومراعاة التنفيذ الفعلي لحكم الإلغاء، ثم أتبعنا ذلك بتحديد المشكلات والمعوقات التي تعترض تنفيذ أحكام الإلغاء بصورها المتعددة والتي تشمل: تباطؤ الإدارة في تنفيذ أحكام الإلغاء أو تحايلها على التنفيذ، أو تعطيلها لتنفيذ الحكم من خلال الاحتجاج بالمصلحة العامة أو المحافظة على النظام العام أو بوجود صعوبات قانونية أو مادية، لتبرير امتناعها عن تنفيذ حكم الإلغاء. ثم أعقبنا ذلك بتحديد مدى سلطة القاضي الإداري في التدخل لتنفيذ حكم الإلغاء على ضوء التطبيقات القضائية في كل من مصر والأردن. وأخيراً ختمنا هذا البحث بتحديد الوسائل التي يمكن للقضاء الإداري استخدامها لضمان تنفيذ أحكام الإلغاء والتي تتمثل في: الطعن في القرار السلبي بامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، ومسؤولية الإدارة المدنية والجزائية عن خطئها في الامتناع عن تنفيذ الحكم والذي يسبب ضررا ماديا أو أدبيا للطاعن.

وفي الختام خلصنا إلى بعض التوصيات التي نرى أنها قد تساعد كلاً من محكمة العدل العليا والإدارات في الأردن على تنفيذ أحكام الإلغاء وهي:

١ – إن المشكلة الأساسية التي تواجه كلاً من القاضي الإداري والإدارة معاً هي إيجاد الوسائل والإمكانات الفعالة التي تمكنهما وتمكن المحكوم له بالإلغاء من تفادي تباطؤ الإدارة أو تأخرها في تنفيذ أحكام الإلغاء، والتغلب على المشكلات

والمعوقات التي تعترض التنفيذ حتى لا تتحول أحكام الإلغاء إلى مجرد أحكام مجمدة. ولا يتأتى ذلك إلا من خلال تضمين التشريعات الخاصة بالرقابة القضائية الإدارية نصوصا تكفل تذليل هذه المعوقات وتمكن المحكوم له بالإلغاء من الحصول على حقه عند تنفيذ الحكم بالإلغاء الصادر لصالحه.

٢ – إن الفقرة الواردة في المادة (٢٦/ب) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية ومضمونها «ويتوجب تنفيذ حكم المحكمة بالصورة التي صدر فيها» ربما لا تسعف القاضي الإداري ولا المحكوم له بالإلغاء في تنفيذ حكم الإلغاء عند تباطؤ الإدارة أو تأخرها في تنفيذه. ولهذا نتمنى على المشرع الأردني أن يضيف نصاً يقضي بوجوب تضمين أسباب حكم الإلغاء الكيفية التي يتم بها التنفيذ.

٣ – لقد خلا قانون محكمة العدل العليا من وجود نص يحدد الصورة التنفيذية التي تشمل بها صيغة الأحكام الصادرة بالإلغاء مما يحول دون سرعة تنفيذ الحكم. ونرى أن يعاد النظر في نص المادة (٢٦/ب) وأن يضاف إليها نص يحدد الصورة التنفيذية التي يذيل بها حكم الإلغاء، وهي الصيغة التالية: «على رئيس الوزراء والوزراء ورؤساء المصالح والهيئات العامة تنفيذ حكم الإلغاء وإجراء مقتضاه..» وذلك أسوة بما نصت عليه بعض التشريعات المقارنة كقانون مجلس الدولة المصري.

٤ – إتاحة الفرصة للوزارات والمؤسسات والهيئات العامة التي تصدر في حقها أحكام الإلغاء وتعترضها معوقات أو صعوبات في تنفيذها لاستفتاء ديوان التشريع والرأي فيما يشكل عليها تنفيذه من أحكام الإلغاء، ليتولى تقديم النصح والمشورة للإدارات المعنية وبيان الإطار الذي ينبغي عليها أن تجري فيه تنفيذ حكم الإلغاء، ومدى حجيتها، والآثار التي تترتب على حكم الإلغاء المجرد من إعدام للقرار المقضي بإلغائه.

٥ – تضمين نص المادتين (١٨٢، ١٨٣) من قانون العقوبات الأردني نصاً يقضي بعدم تجريم الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي إلا إذا كان هذا الموظف مختصاً قانوناً بالتنفيذ، وبعد توجيه إنذار له على يد محضر ثم مضي مدة معقولة (أسبوع مثلاً) قبل رفع الدعوى الجزائية وفقاً للمادتين السابقتين في حقه من قبل المضرور مادياً أو أدبياً من عدم تنفيذ حكم الإلغاء.