المملكة العربية السعودية
وزارة التعليم
كليات الخليج للعلوم الادارية والانسانية
برنامج الماجستير- تخصص القانون العام

إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية في النظام السعودي

متطلب لنيل درجة الماجستير في تخصص القانون

عمل وإعداد الباحث
فهد بن علي السهلي
الرقم الجامعي: (221018)

الفصل الدراسي الثاني
للعام الجامعي: 1445هـ/2024م

بإشراف الدكتور
د/ حسام مرسي

ملخص البحث باللغة العربية

يهدف البحث الى إيضاح ولاية ديوان المظالم في تنفيذ الاحكام الادارية. والتعرف على موقف ديوان المظالم من تعسف الإدارة في تنفيذ الاحكام الصادرة ضدها، ومعرفة سبل مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الاحكام الادارية والنصوص القانونية التي نظمت هذه الوسائل. والتعرف على المبررات التي تتخذها الإدارة للتهرب من التزاماتها في تنفيذ احكام القضاء الصادرة ضدها. وإبراز فاعلية دور القاضي الإداري في تنفيذ الأحكام القضائية، وبيان الادوات النظامية التى تستخدم فى مواجهة الادارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الادارية. وتوصلت النتائج: 1-إن التنفيذ خاصية لصيقة بالأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه، وبدون التنفيذ تبقى هذه الأحكام مجرد حروف منعدمة القيمة. 2-التنفيذ هو صميم الحكم وسداه، إذ لا فائدة للقواعد القانونية دون تطبيقها، ولا قيمة للحكم بدون تنفيذه. 3-يختلف التنفيذ القضائي من حيث طبيعة الإجراءات حسب وجود الحجز كمعيار إجرائي للتمييز بين أنواع التنفيذ.4- لا يمكن أن نتحدث عن عملية التنفيذ إلا بوجود سند قابل للتنفيذ، يتضمن الالتزام بالقيام بعمل أو بالامتناع عن القيام بعمل، فوفقا للنظام في المملكة. 5-إصدار المملكة لنظام التنفيذ يعكس الحرص والاهتمام الذي توليه المملكة لمرفق القضاء.

الكلمات المفتاحية/ تنفيذ الأحكام الإدارية- النظام السعودي.

Abstract

The research aims 1-to clarify the mandate of the Board of Grievances in implementing administrative rulings. 2-Identify the position of the Board of Grievances regarding the administration's arbitrariness in implementing the rulings issued against it. 3-Knowing the ways to confront the administration that refuses to implement administrative provisions and the legal texts that regulated these means. 4-Identify the justifications taken by the administration to evade its obligations in implementing court rulings issued against it. 5-Highlighting the effectiveness of the administrative judge's role in implementing judicial rulings. 6- A statement of the legal tools that are used to confront the administration that refuses to implement administrative rulings, And I got the results : Implementation is a characteristic closely related to judicial rulings that have the force of a res judicata, and without implementation, these rulings remain mere letters with no value. Implementation is the heart and core of the ruling, as the legal rules are of no use without their application, and the ruling is of no value without its implementation. Judicial execution varies in terms of the nature of the procedures depending on the presence of seizure as a procedural criterion to distinguish between types of execution. We cannot talk about the implementation process unless there is an enforceable document that includes a commitment to carry out an action or to refrain from carrying out an action, in accordance with the system in the Kingdom. The Kingdom's issuance of the implementation system reflects the care and attention that the Kingdom attaches to the judiciary.

Key words: Implementation of administrative rulings - the Saudi system.

المقدمة

تُعد الاحكام الادارية من أهم الادوات التي يستخدمها النظام السعودي لتنظيم العلاقة بين الجهات الادارية والافراد، ورغم ذلك فإن تنفيذ هذه الاحكام القضائية الادارية يواجه بعض التحديات والمشكلات التي تؤثر على فعاليتها وقدرتها على تحقيق العدالة الادارية.

ومن المعروف ان الحكم الاداري هو عنوان الحقيقة، وتنفيذه يعني تحويله من الواقع ما ان الاحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري تقوم في لى التطبيق العملي، وبالنظري أساسها على مبدأ المشروعية الذي يفرض على الإدارة احترام الاحكام القضائية وكفالة تنفيذها، خاصة إذا ما علمنا بأن سلطان الإدارة وامتيازاتها المتزايدة قد يغريها للإخلال جاءت هذه الدراسة بعنوانها الاتيبالتزامها، وتمتنع عن التنفيذ، ولذلك ولاية ديوان المظالم في تنفيذ الاحكام الإدارية.

كما إن موضوع تنفيذ الاحكام الإدارية له أهمية بالغة تتمثل فيه مدى احترام الإدارة للأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه وامتداد لاحترام دولة القانون وشرعية لدولة وهو مقياس لتصنيف الدول، فالهدف من هاته الدراسة بيان ولاية ديوان المظالم في تنفيذ الاحكام الإدارية سواء ضد الإدارة او لصالحها ومعرفة الاليات التي من خلالها يتم اجبار الإدارة على التنفيذ في حالة امتناعها والسبل التي تبناها المنظم السعودي في نظام التنفيذ امام ديوان المظالم الحديث، وحتى نستطيع ان نلج الى الحديث عن الوسائل التي التي يمكن اللجوء اليها لمواجهة تعنت الإدارة وامتناعها عن التنفيذ، فلا بد ان نتكلم وباختصار عن المقصود باشكالية الإدارة في التنفيذ، وأسباب ذلك، وخاصة امتناع الموظف عن التنفيذ والاجراءات المترتبة ذلك.

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية البحث بالتأكيد على تنفيذ الاحكام الإدارية وأهمية دور ديوان المظالم بصفة خاصة لانه يمثل جهة الرقابة الفعالة على القرار الإداري بما يشكل كابحا الدولة ما لم يقترن لتعسف الإدارة في مواجهة الافراد، حيث لا قيمة لمبدأ المشروعية في بمبدأ احترام احكام القضاء فلا قيمة للقانون بغير تطبيق ولا قيمه للاحكام بدون تنفيذها، فيترتب على حكم القضاء الإداري ان تتخذ الإدارة كافة الإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم.

تساؤلات البحث:

1- ما هي الاجراءات التي تتخذها دائرة التنفيذ ضد الجهة الإدارية في حالة عدم تنفيذها للحكم.

2- ما هي الضوابط المتعلقة بتنفيذ الأحكام الادارية النهائية أمام ديوان المظالم

أهداف البحث:

1- إيضاح ولاية ديوان المظالم في تنفيذ الاحكام الادارية.

2- التعرف على موقف ديوان المظالم من تعسف الإدارة في تنفيذ الاحكام الصادرة ضدها

3- معرفة سبل مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الاحكام الادارية والنصوص القانونية التي نظمت هذه الوسائل.
4- التعرف على المبررات التي تتخذها الإدارة للتهرب من التزاماتها في تنفيذ احكام القضاء الصادرة ضدها.
5- إبراز فاعلية دور القاضي الإداري في تنفيذ الأحكام القضائية
6- بيان الادوات النظامية التى تستخدم فى مواجهة الادارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الادارية

مشكلة البحث:

قد كانت السندات التنفيذية ومنها الاحكام القضائية التي تكون الجهات الإدارية طرفا فيها محل إشكال تاريخي في المملكة؛ فالكثير صدرت لصالحهم احكام ضد الجهات الإدارية ولم ينعكس منطوقها في واقع حياتهم بسبب عدم وجود الية نظامية فعالة وواضحة تكفل تنفيذ الاحكام ضد الجهات الحكومية وبما ان الحكم القضائي يكشف الحق ويقرره، وتنفيذه هو احقاق للحق والعدالة وإعطاء لكل ذي حق حقه، فالحكم القضائي يحوز قوة الامر المقضي به ويصبح عنوانا للحقيقة ولاهمية تنفيذ الاحكام القضائية افرد المنظم السعودي نظام التنفيذ امام ديوان المظالم.

منهج البحث:

استند الباحث الى المنهج التحليلي وذلك من خلال جمع المادة العلمية ثم ترتيب وتنظيم هذه المعلومات والتي تتضمن في مجملها الآراء والنظريات القانونية ثم النصوص القانونية والاحكام والاجتهادات القضائية بعد جمع المعلومات تأتي عملية تحليل النصوص القانونية والآراء والنظريات الفقهية والاحكام والاجتهادات القضائية من اجل استخلاص النتائج وهي المرحلة التي تلي عمليتي التحليل والاستقراء ويطلق عليها مرحلة التركيب، ثم نقد وتقويم النتائج [1].

الدراسات السابقة:

الدراسة الأولى: معاذ الانصاري عبدالحميد الهلالي واخرون: اشكالية الاحكام القضائية الصادرة في مواجهة الادارة رسالة ماجستير كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي جامعة محمد الخامس بالرباط سنة 2018م فهذه الدراسة تشابه موضوع دراستنا في التطرق الى كل الاسباب الكامنة وراء امتناع الادارة عن تنفيذ الحكام والوسائل والضمانات الممكنة في النظام السعودي.

الدراسة الثانية: الحارثي، عبدالعزيز بن محمد. الاثار المترتبة على امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الإدارية ودور نظام التنفيذ امام ديوان المظالم في الحد من ذلك، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الملك عبدالعزيز، جدة، ٢٠٢٢م. هدفت الدراسة إلى بيان

[1] المصري، د.صباح، أساسيات البحث القانوني، الرياض، دار الكتاب الجامعي، الطبعة الثانية١٤٤٠ ه، ص

التشريعات الجديدة الواردة في نظام التنفيذ امام ديوان المظالم للحد من امتناع الجهات الإدارية عن تنفيذ الاحكام الإدارية. تتشابه الدراسة أعلاه في تناول تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة بينما تختلف في قيام دراستنا بالتطرق كذلك الى تنفيذ الاحكام الصادرة لصالح الإدارة.

الدراسة الثالثة: إشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية وسُبل مواجهتها، عبد الوهاب عبده، 2012 تهدف إلى محاولة بيان تلك الإشكاليات التي تحول دون تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية، وتناول سبل مواجهتها قضائيا وتشريعيا بينما تناولت إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد جهة الإدارة فى السعودية، ووفقا لنظام التنفيذ الجديد.

الفصل الأول: السياق العام للأحكام الإدارية

المبحث الأول: الأحكام الإدارية

الحكم الاداري بصفة عامة هو قرار تصدره جهة مشكلة بصفة عامة وفقاً للقانون للفصل يعرض عليها من نزاعات وفقا للإجراءات.

المطلب الأول: ما هبة تنفيذ الاحكام الادارية

نجد انه من المهم البحث والتفكير في إيجاد وسائل قانونية فعالة تضمن تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة باعتبار ان هذه المسألة أصبحت تشغل بال الفقه الإداري وخاصة في ظل تطور قيم ومبادئ الديمقراطية في دولة القانون، والتي تعتبر الإدارة فيها مثل باقي الافراد ملزمة بتنفيذ الاحكام القضائية عامة. سنتناول هذا من خلال فرعين:

الفرع الأول: التعريف بتنفيذ الأحكام الإدارية

ان مفهوم التنفيذ في القانون: هو الوفاء بالالتزام عينا، او بما يقبله الدائن، او بما يعتبره القانون مبرئا لذمة المدين. وقيل: هو اجراء تجربة السلطة العامة تحت اشراف القضاء، ومراقبته بناء على دائن بيده سند متوافر فيه شروط خاصة بقصد استيفاء حقه الثابت في السند من المدين قهرا عنه. وقيل: هو ترجمة لقوة التأكيد القضائي للحق الوارد به الى واقع ملموس يؤدي الى اشباع مصالح المحكوم له. كما قيل: اجراء مقتضى العقد الرسمي او الحكم، او ما هو في معنى الحكم، كالأوامر التي تصدرها السلطة القضائية بتقدير اتعاب المحاماة، واجور الخبراء، ومصروفات الشهود، ونحو ذلك، بحيث يحصل الدائن على حقه من المدين[2] .

وتتخذ مقدمات التنفيذ باستخراج صورة الحكم التنفيذية واعلان الحكم الصادر في الدعوى مثلا دعوى الإلغاء للإدارة المدعي عليها من خلال الصورة التنفيذية للحكم هي الصورة الرسمية للنسخة الاصلية للحكم، التي تكون مذيلة بالصيغة التنفيذية وهي امر صادر الى جهات التنفيذ بإجراء تنفيذ السند التنفيذي جبرا وتوضع صيغة التنفيذ بذيل صورة السند التنفيذي الرسمية، اذ لا يكفي ان يصدر الحكم في دعوى الإلغاء من اعلى جهة قضائية وهي

(٢) الشبرمي، د. عبد العزيز بن عبد الرحمن، منازعات التنفيذ في النظام القضائي السعودي، ص ١٦

المحكمة الإدارية العليا فهي غير قابلة للطعن أيا كانت الطريقة متمتعا بقوته التنفيذية. اما بالنسبة لإعلان الحكم فبالرغم من ان الاحكام الصادرة من القضاء الإداري حضورية، وان الطعن في تلك الاحكام لا يبدأ من تاريخ إعلانها، بل من تاريخ صدورها، الا انه يتعين اعلان الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا قبل تنفيذه[3].

الفرع الثاني: شروط الحكم القضائي محل التنفيذ

الشروط التي يجب توافرها في الحكم القضائي هي:

1- ألا يكون مخالفاً لأحكام الشريعة الاسلامية وما يصدره ولي الأمر من أنظمة: وهذا الشرط مستفاد من النظام الأساسي للحكم، ونظام القضاء، فقد نصت المادة (٤٨) من النظام الأساسي للحكم على أن تطبق المحاكم على القضايا المعروضة امامها احكام الشريعة الإسلامية، وفقا لما دل عليه الكتاب والسنة، وما يصدره ولي الامر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة" ونصت المادة الأولى من نظام القضاء على أن القضاء مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير احكام الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية". وجاءت المادة الأولى من نظام المرافعات الشرعية مؤكدة ذلك بقولها" تطبق المحاكم على القضايا المعروضة امامها احكام الشريعة الإسلامية وفقا لما دل عليه القران والسنة، وما يصدره ولي الامر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة.

2- أن يصدر الحكم القضائي في خصومة: وهذا يعني ان القاضي لا يتصدى من تلقاء نفسه للفصل في خصومة لم تعرض عليه من ذوي الشأن أنفسهم، وهذا العنصر يظهر جليا في دعاوى الحقوق الخاصة (حقوق العباد)، وهذا يخرج كثير من الاعمال الصادرة من القضاء بناء على طلب يتقدم به صاحب الشأن في نطاق سلطة القاضي الولائية[4].

3- أن يصدر الحكم شرط لصحة الحكم والمقصود بالولاية الولاية العامة للقضاء، والولاية الخاصة

أي الصلاحية، والاختصاص بإصدار مثل هذا الحكم وفقا لقواعد الاختصاص النظامية، فإذا صدر حكم من قاض معدوم الولاية كان حكمه معدوم الوجود نظاما وليس له أي إثر نظامي. فلا يكفي ان يصدر الحكم من القاضي، بل لابد ان تكون للقاضي عند إصداره ولاية كاملة في ذلك، فاذا صدر الحكم من قاض قبل تعيينه، او بعد عزله فإنه يفقد ركنا أساسيا من اركانه، وكذلك لو صدر الحكم من قاضي في امر لا ولاية له به، كأن يصدر حكم من القاضي الشرعي في دعوى هي من ولاية قاضي المظالم او العكس. ومما يتصل بهذا الشرط الا يكون القاضي ممنوعا من نظر الدعوى وسماعها ولو لم يطلب ذلك احد الخصوم، لوجود قرابة مع احد الأطراف في الدعوى او مصلحة فيها ونحو ذلك، فقد نصت المادة (95) من نظام المرافعات الشرعية على بطلان حكم القاضي في تلك الأحوال حتى ولو تم تأييده من المحكمة العليا، ويجوز للخصم ان يطلب منها الغاء الحكم وإعادة نظر الطعن امام قاضي

---

(٣) أحمد، ديانا كمال علي، ضمانات تنفيذ الاحكام الإدارية في مواجهة الإدارة، ص46

(٤) عوض، د. هشام موفق، أصول المرافعات الشرعية في النظام القضائي السعودي ص ٣٩٠

اخر[5].

4- أن يصدر الحكم القضائي وفقاً للأصول المقررة شرعا ونظاماً: ان يصدر وفقا للأصول الشرعية والإجراءات النظامية المحددة لإصدار الحكم، كصدور الحكم في جلسة علنية، ومن عدد من القضاة المحدد لإصداره، فإذا كانت المحكمة مشكلة من ثلاثة قضاة وانفرد بإصدار الحكم قاضي فرد او اقل من النصاب لم يصح[6].

5- أن يكون الحكم على سبيل الإلزام: لابد ان يكون الحكم بصيغة تدل على الالزام والجزم لتتحقق الغاية منه، ولا يكتفى بإبداء الرأي، بل لابد ان يكون حاسما للقضية فلا يكون للمحكوم عليه خيار فيه، وهذا ما يميز الحكم عن الفتوى. ومما له صلة بهذا الشرط ان يكون الحكم جازما غير معلق على شرط، لان المعلق على شرط لا يمكن تنفيذه. وبهذا يتفق النظام السعودي مع الفقه الإسلامي في اشتراط دلالة الحكم على الالزام بأداء المدين لدين معين يمكن اقتضاؤه جبرا، وهذا متفق مع النظم المعاصرة[7].

6- أن يكون الحكم مدوناً: ألزمت المادة (163) مرافعات شرعية بتدوين الحكم في الضبط وان يشمل التدوين على محاضر المرافعة ونص الحكم واسبابه، ونصت على انه بعد قفل باب المرافعة والانتهاء الى الحكم في القضية، يجب تدوين الحكم في ضبط المرافعة مسبوقا بالأسباب التي بني عليها ثم يوقع القاضي او القضاة الذين اشتركوا في نظر القضية كما نصت اللائحة التنفيذية للمادة (1/163) على أنه" لا يكون الحكم معتبرا بانتهاء المداولة ولو نطق به مالم يدون في الضبط فيتضح ان الهدف من ذلك هو توثيق الاحكام وحمايتها من النسيان والضياع.

المطلب الثاني: شروط وإجراءات التنفيذ

نصت المادة الثالثة من نظام التنفيذ على إنشاء عدة محاكم تنفيذ إدارية، تتألف من كل محكمة من رئيس وعدد من القضاة، بحيث تختص تلك المحاكم بتنفيذ السندات التنفيذية التى يتم تقديمها إليها، وتقوم بالفصل فى أى منازعة تنفيذية تثار أمامها، كما يمكن أن يتم إنشاء دوائر تكون مختصة بالتنفيذ فى المحاكم الإدارية، ويسرى ذلك أيضا على السندات التنفيذية التى تم تحديدها. فيما نصت المادة الرابعة من النظام على عدد من السندات التى يجب أن تتوافر بها مجموعة من الشروط لكى يُمكن تنفيذها، فيجب أن يكون السند التنفيذى معين المقدار وحال الأداء، ويتضمن التزاما بأداء عمل أو بالإمتناع عن عمل، كما يجب أن يكون السند من قبيل الأحكام النهائية القابلة للتنفيذ، وأن تكون جهة الإدارة طرفا فيه وصادراً من محاكم ديوان المظالم، وقد أوضح نظام التنفيذ الجديد إجراءات ذلك التنفيذ، حيث تصدر الأحكام الإدارية فى المملكة عن هيئة قضائية مستقلة.

الفرع الأول: شرط التنفيذ لا يمكن أن يتحقق التنفيذ إلا بوجود سند تنفيذى، من بين تلك

---

(٥) عوض، د. هشام موفق، أصول المرافعات الشرعية في النظام القضائي السعودي ص.٣٩٠

(٦) عوض، د. هشام موفق، أصول المرافعات الشرعية في النظام القضائي السعودي ص.٣٩١

(٧) عوض، د. هشام موفق، أصول المرافعات الشرعية في النظام القضائي السعودي ، ص.٣٩١

السندات المنصوص عليها في المادة الرابعة من النظام، سواء كانت هذه السندات قضائية أو غير قضائية، فيجب وجود سند تنفيذى مهما كان نوعه، لكن ذلك لا يكفي وحده للتنفيذ، بل يجب توافر مجموعة الشروط لكي يتم تنفيذه، وهي[8] :

1- أن يكون السند من قبيل الأحكام والقرارات النهائية القابلة للتنفيذ، ومزيلا بالصيغة التنفيذية: فالسند التنفيذي بمثابة الوثيقة التي تتضمن موضوع الالتزام الذي يقع على كاهل المدين، سواء كان سندا قضائيا أو غير قضائي، مثل: أحكام المحكمين الأوراق التجارية التي تكون الإدارة أحد أطرافها العقود، وعلى الرغم من أن هذا السند هو الذي يقر بالحق المطالب به، إلا أنه يبقى ناقصا، ولا يمكن تنفيذه قضائيا إلا بعد تزييله بالصيغة التنفيذية، فالتنفيذ يستوجب أن يكون السند قضائيا وقابلا للتنفيذ، فهناك أحكام وقرارات قد تنفذ مباشرة.

2- أن يتضمن السند التزامات بتأدية عمل أو الامتناع عن عمل: أى أن موضوع أي دعوى قضائية يجب أن يتضمن طلب إلزام الخصم بتأدية عمل أو الامتناع عن عمل، فالتنفيذ جبراً لايمكن أن يتحقق إلا إذا تضمن الحكم صيغة الإلزام بالنسبة للمحكوم ضده، وفي حالة غياب هذه الصيغة لا يمكن اتخاذ إجباره على التنفيذ، وذلك لإنعدام محل التنفيذ.

3- **أن يتعلق السند بحق معين المقدار وحال الأداء:** فوفقا لنص المادة الرابعة من النظام لا يمكن التنفيذ جبراً على المحكوم ضده إلا بتوافر سند تنفيذى لحق محدد المقدار وحال الإداء، فمهما كان نوع السند يجب أن يحدد طبيعة ومقدار التزام المدين بكل دقة، كما يجب أن يكون هذا الإلتزام حال الأداء، وبالتالي لا يجب أن تتعلق به إجراءات أو شروط أو آجال خاصة، لأنه فى هذه الحالة يمكن للمدين أن يتقدم بطلب وقف التنفيذ، وفق إجراءات محددة، فبحسب نص المادة (26) من النظام تم التأكيد على أن الحكم بوقف التنفيذ سوف يترتب عليه توقف جميع الإجراءات والمهل المتعلقة به.

4- أن يكون السند التنفيذى صادراً من محاكم ديوان المظالم أو تكون جهة الإدارة طرفا فيه: فهذا الشرط يجب أن يتوافر فى كافة أنواع السندات التنفيذية، قضائية كانت أو غير قضائية.

الفرع الثاني: إجراءات التنفيذ: حدد نظام التنفيذ إجراءات تنفيذ الاحكام الادارية فى الباب الثانى منه بعنوان إجراءات التنفيذ، وذلك على الوجه الآتى:

تنص المادة السادسة من الفصل الأول فيما معناه بأن يتقدم طالب التنفيذ بصحيفة تودع فى قلم كتاب محكمة التنفيذ الإدارية المختصة، بشرط أن تتضمن الصحيفة البيانات الشخصية المتعلقة بمقدم الطلب أو من يمثله قانونا، كما يجب أن تتضمن البيانات المتعلقة بالسند التنفيذى، وكذلك ما يلزم من مرفقات تتعلق بتنفيذه. وقد قام مجلس القضاء الإدارى بإتاحة التقدم بطلب تنفيذ الأحكام الإدارية من خلال منصة التنفيذ الرقمية، فقد قرر المجلس

([8]) سعد ناصر ال عزام، سمير حديد، المعالجة النظامية لإشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية فى ظل صدور نظام التنفيذ الإدارى الجديد لعام 1443 فى المملكة العربية السعودية، مجلة جامعة أم القرى لعلوم الشريعة والدراسات الإسلامية، ع 91 ، ديسمبر 2022، ص 195-196

عند إنشاء تلك المنصة بأن تكون الأولوية لطلب التنفيذ خلال 90 يوما الأولى للسندات التنفيذية التى مضى على صدورها أكثر من 5 سنوات من تاريخ صيرورة الحكم نهائيا أو من تاريخ نشوء الحق الوارد فى السند التنفيذى، حيث تسهم المنصة الرقمية بدور كبير فى تسريع إجراءات التنفيذ، وحصول صاحب الشأن على حقه المذكور فى السند التنفيذى فى أسرع وقت ممكن، وسواء تم تقديم الطلب بشكل إلكترونى من خلال المنصة الرقمية، أو بإيداع الصحيفة قلم كتاب المحكمة المختصة، فإنه يتوجب على الإدارة المختصة فى محكمة التنفيذ الإدارى تسجيل الطلب، والتأكد من إستيفائه لكافة البيانات المطلوبة، ويستوجب على من يتقدم بطلب بشكل تقليدى أن يستوفى المستندات المطلوبة خلال20 يوما من تاريخ إبلاغه بالمستندات الناقصة، فإن لم تستكمل الأوراق عد الطلب كأن لم يكن. ووفقا للفقرة الثانية من المادة السابعة من نظام التنفيذ الجديد فإنه يحق لطالب القيد التقدم بتظلم من عدم القيد أمام رئيس المحكمة خلال15 يوما من تاريخ اعتبار الطلب كأن لم يكن، ويتم الفصل فى التظلم خلال15 يوما من تاريخ التظلم، ويعد قراره فى هذه الحالة نهائيا وغير قابل للإعتراض عليه. تجدر الإشارة إلى أنه يجب أن يسبق طلب التنفيذ تقديم طلب بمطالبة صاحب السند الذي يتوجب عليه الأداء، بأداء الحق الوارد فى السند خلال مدة لا تتجاوز العشر سنوات من تاريخ اكتساب الحكم للصفة النهائية، أو من تاريخ نشوء الحق الوارد فى السندات التنفيذية الأخرى ، فلا يقبل طلب التنفيذ قبل مضى30 يوما من تاريخ المطالبة بالأداء، فإذا مضت تلك المدة دون أن يتم التنفيذ أو صرح خلالها المطالب بالأداء بما يفيد الرفض، فيكون لصاحب الشأن أن يتقدم بطلبه للمحكمة المختصة خلال المدة المتبقية من المدة المذكورة فى الفقرة الأولى من هذه المادة، أو فى اليوم التالى لإنقضاء مهلة30 يوما، أيهما أطول[9].

الفرع الثالث: معوقات التنفيذ: تتبع الإدارة العامة عدة أساليب مختلفة للتهرب من تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، سواء بامتناعها كلية عن تنفيذها أو بتعمدها المماطلة والتباطؤ في تجسيد آثاره، أو أن تقوم بتنفيذها متجاهلة العديد من الآثار المادية والقانونية المترتبة على ذلك، فمن ناحية تكون الإدارة قد أنكرت حكما قضائيا يتمتع بحجية مطلقة، فإنها تصر على مواصلة الاعتداء على حقوق المحكوم لصالحه، مبررة ذلك بتذرعها بأسباب تتعلق بالمصلحة العامة أو بالنظام العام:

1- امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية لتذرعها بأسباب تتعلق بالمصلحة العامة: تعرف المصلحة العامة بأنها: المطالب والرغبات التي يستدعيها العيش في مجتمع منظم سياسيا، فالمصلحة العامة ما هي إلا مجموع المصالح الفردية الحالة أو المستقبلية التى تتصدى السلطة العامة لحمايتها، وقد ظهرت فكرة المصلحة العامة كقرينة لمبدأ المشروعية، حيث ارتبطت منذ نشأتها بفكرة القانون، باعتبار أنالقانون وسيلة من وسائل تحقيق تلك

(9) المادة الثامنة من نظام التنفيذ الجديد، مقال بعنوان: "تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، بتاريخ 1أغسطس 2023 ، على الرابط الآتى: http:// hd-lawer.com.sa

الغاية، فالإدارة عندما تتذرع بالمصلحة العامة كسبب لعدم تنفيذ الاحكام الصادرة ضدها، بإعتبارها قائمة على تحقيقها، ولاشك ان للمصلحة مفهوم واسع، لذلك تتخذها الإدارة ستاراً تخفي من خلالها هدفها، لكي تتذرع بها لاو تنفذ الحكم الصادر ضدها، سواء كان عدم التنفيذ كليا أو جزئيا، فإن كانت هناك مصلحة ينبغي للإدارة أن تستهدفها من أعمالها، فيجب أن تخضع للمصلحة العليا التي تعني باحترام القانون، والامتثال لأحكام القضاء، فلا يوجد مصلحة أخرى يمكن تفضيلها وتغليبها على هذه المصلحة[10].

2- امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية لتذرعها بأسباب تتعلق بالنظام العام: يقصد بفكرة النظام العام أنه من المهام الأولى للضبطية القضائية، وقد عرفها بعض فقهاء القانون بأنها: مجموعة القواعد الضرورية لحفظ السلام الإجتماعى الذي ينبغي الحفاظ عليه، ليتمكن كل ساكن فى مجموعة التراب الوطنى من ممارسة سلطاته المشروعة في حدود حقوقه الشرعية في مكان إقامته"، فلا يمكن للإدارة رفض التنفيذ إلا إذا كان مبرراً ذلك بالحفاظ على النظام العام، حيث أن حقيقة الظروف التي أدت إلى رفض التنفيذ مبرراً، تعطى للضحية الحق في حصوله على تعويض مناسب، وفي هذه الحالة يمكن للإداره التمسك برفضها تنفيذ الأحكام القضائية، فمعيار الشرعية ودولة القانون يكمن في قوه الشيء المقضي فيه، وهى مفروضة على الإدارة، حيث أنها ملزمة قانونا بتنفيذ القرارات الصادرة ضدها مع أن تنفيذ القرارات القضائية ليس بالسهل دائما فحين يتعلق الأمر بشخص عادي، فإن القرار القضائي الصادر ضده ينفذ عن طريق وسائل التنفيذ، فحينما تواجه الإدارة حكما قضائيا واجب التنفيذ نكون أمام ثلاثة احتمالات: أولا: أن يكون الحكم صادر ضدها سواء كان من جهة القضاء العادي في إطار القضاء الكامل. ثانيا: قد يكون حكما صادراً بإلغاء قرار لتجاوز السلطة. ثالثا: أن يكون ثمة دعوى مرفوعة من طرف شخص اخر، إذا كانت الصيغة التنفيذية تسمح بذلك، وليس للإداره أن تضع الصالح العام في خطر، بغرض الإنصياع للاحترام الواجب للعدالة.

3- نقص الاعتمادات المالية: نجد أن أغلب حالات امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضده، لا ترجع إلى تجاهل الإدارة لمبدأ حجية الشيء المقضي فيه، وإنما إلى وجود صعوبات تعترضها أثناء تنفيذ تلك الأحكام، ومن أهمها نقص الاعتمادات المالية. وعليه فإنه عند صدور حكم قضائى على الإدارة بأداء مبلغ مالي، فإن تنفيذ هذا الحكم قد يصطدم بغياب اعتمادات مخصصة لهذا الغرض داخل الميزانية، ويتم تبعا لذلك انتظار برمجة الإعتمادات المالية خلال السنة المالية الموالية، بإستثناء بعض المؤسسات القليلة التي تنهج سياسة استباقية، وتعمل على برمجة هذه الإعتمادات في الباب المخصص لميزانيتها السنوية الخاصة بتنفيذ الاحكام القضائية، وذلك بشكل مسبق، ففلسفة إعداد الميزانية تفرض توقع النفقات، وبالتالي فإن الإدارة العمومية ينبغي أن تقوم بتنظيم الميزانية السنوية بناء على

(10) حمزة جاسم محمد الدنيناوى الموسوى، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، كلية القانون، الجامعة العراقية، ج 1، ع 61 ، بدون سنة، ص 612

توقع ما ستسفر عنه أحكام القضاء من مبالغ مالية[11].

المطلب الثالث: دور القاضي في تنفيذ الأحكام الادارية

يُعد تنفيذ السندات القضائية مبدأ دستوريا كرسته العديد من الأنظمة القانونية، حيث يعد من أهم مبادئ المحاكمة العادلة التي تهدف أغلب الدول إلى تحقيقها، وعلى ذلك نصت المادة رقم (50) من النظام الأساسي للحكم على أن: الملك أو من ينيبه معنيون بتنفيذ الأحكام القضائية"، الأمر الذي يدل على أهمية تنفيذ الأحكام القضائية، وعلى المكانة التي يوليها المنظم لمسألة تنفيذ الاحكام القضائية الادارية.

فبحسب المادة الثالثة من نظام التنفيذ الجديد، يكون لمجلس القضاء بحسب الحاجة صلاحية إنشاء محكمة تنفيذ إدارية أو أكثر، حيث تتألف هذه المحاكم من رئيس وعدد كاف من القضاة، بهدف تنفيذ السند التنفيذى، والفصل في منازعات تنفيذه، ويلحق بها عدد كاف من الموظفين والأعوان، يخصص عدد منهم لتأدية مهمات مأمورى التنفيذ، التي نص عليها النظام. فالقاضي الإداري في المملكة وفقا للإصلاحات التشريعية الجديدة، لديه العديد من الضمانات التى تجعله يلعب دوراً إيجابيا وفعالا، فيما يتعلق بتنفيذ أحكام القضاء من جانب الإدارة، من أجل إعادة التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية، تحقيقا لمبادئ العدالة والإنصاف، فسلطة القاضي الإداري التي تخوله أن يوجه أوامره للإدارة جزء لا يتجزأ من سلطته في الحكم، فوظيفته لا يجب أن تقتصر على النطق بالحكم، بل العمل على تطبيقه، من خلال إصداره للأوامر، واتخاذ جميع الاجراءات الكفيلة بجعل هذا الحكم قابلا للتنفيذ. فإنشاء محاكم تنفيذ إدارية تعد ثورة تنظيمية في مجال القضاء من أجل تحقيق الإصلاحات القانونية التي تهدف إلى معالجة الإشكالات القانونية، التي من بينها المعالجة النظامية لإشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية في المملكة، وبذلك يكون قد تحقق لدى المملكة إسناد تنفيذ الأحكام إلى قاض واحد متخصص، على دراية بأبعاد ومراحل العمل الإداري وما ينجم عن ممارسته من آثار[12]، فقد أصبح القاضي الإداري فى السعودية بموجب الإصلاحات التشريعية الأخيرة قوى النفوذ في مواجهة تعنت السلطات الإدارية، حيث يستطيع أن يوجه لها الأوامر التنفيذية، وأن يفرض عليها غرامات تهديدية إذا امتنعت عن تنفيذ الأحكام الصادرة فى مواجهتها.

المطلب الرابع: الأدوات النظامية الجديدة لإلزام جهة الإدارة على تنفيذ الأحكام الادارية

يثبت التنفيذ ومنازعاته أن الحجية الأحكام وحدها لا تكفي لإعماله، وإنما لابد من قوة رادعة يخشاها من لم يمتثل له طوعا، فيذعن للحكم ويسلم به، فإذا كان القاضي لا يصنع القانون، فإن دوره أن يطبقه، ولن يستطيع ذلك إلا بعون من الإدارة ورغبتها فى تنفيذه، بإعتبارها حائزة للقوة العامة التى تكفل بها إحترام الأحكام، وضمانا لحقوق المتقاضين وكفالة المساواة أمام القضاء استحدثت الأنظمة القانونية طائفة من الوسائل، من أجل تحقيق

(11) معاذ الأنصارى، عبد المجيد الهلالى، عبد الصمد غناج، أسامة بنشيخ، مرجع سابق، ص 2

(12) محمد ناصر آل عزام ص195

الهدف المنشود، وكفالة تنفيذ الأحكام جبرا على الإدارة[13]، وباستقراء نظام التنفيذ الجديد، نجد أن المنظم السعودي قد منح سلطات واسعة لمحكمة التنفيذ الإدارية لتوجيه أوامر للإدارة، كي تمتثل لتنفيذ أحكام القضاء، بل ذهب فى بعض الأحيان لفرض غرامات تهديدية عليها، على الوجه الآتي:

أولا: إصدار محكمة التنفيذ الإدارية لأوامر التنفيذ: إن إمكانية توجيه أوامر للإدارة كأداة من الأدوات النظامية الحديثة التي تجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، جاءت نتيجة إصلاحات تشريعية واجتهادات قضائية، وقد أقر المنظم السعودي في هذا النهج الإصلاحي من خلال إصداره لنظام التنفيذ الذي أقر من خلاله مبدأ توجيه قاضي التنفيذ الإداري لأوامر للإدارة[14]، حيث تنص المادة (12) من نظام التنفيذ على ما يلي: تصدر دائرة التنفيذ أمر التنفيذ إلى الجهة الإدارية، إذا انتهت المهلة المنصوص عليها في المادة (10) دون أن يجري التنفيذ أو إذا صرحت في خلالها الجهة بما يفيد رفضه، وإذا كان التنفيذ يتطلب إجراءات محددة من ضمنها إصدار قرارات إدارية، فيتضمن أمر التنفيذ تحديدها، وتبلغ الجهة المختصة بصورة من الأمر للنظر في مباشرة الإجراءات الجزائية ضد المتسبب في عدم التنفيذ، فقد مكنت المادة 12 من النظام دائرة التنفيذ من إصدار أمر بالتنفيذ إلى الجهة الإدارية، بمجرد انتهاء مهلة خمسة أيام في الأحكام العاجلة، وثلاثين ي وما فيما عداها، من تاريخ التبليغ بالإنذار ما لم ترى الدائرة تحديد مهلة أقل في حالة عدم إتمام التنفيذ، أو إذا صرحت الإدارة في خلال تلك المدة بما يفيد رفض التنفيذ، ويعتبر تصريحا بالرفض كل إجراء أو تصرف يخالف مقتضى التنفيذ. كما تجيز المادة (11-1) من اللائحه التنفيذية لنظام التنفيذ لدائرة التنفيذ أن تأمر الجهات الإدارية باتخاذ ما يلزم للتنفيذ، بما في ذلك اطلاعها على الميزانيات والوظائف والإجراءات، وأي مستند ترى ضرورة الاطلاع عليه.

وبموجب المادة (11-3) هذا الأمر بالتدابير يجوز أن يوجه إلى أي جهةٍ إدارية سواء كانت المنفذ ضدها أو غيرها، بما فيها الجهات المشرفة على الأشخاص المعنوية الخاصة، إذا كان ذلك يستلزمه التنفيذ. وعلى الجهات الإدارية أن تنفذ هذه الأوامر خلال مهلة محددة، وما يميز أوامر القاضى الإدارى فى المملكة أنها غير قابلة للإعتراض عليها، فإصدار القضاء الإدارى في المملكة لأوامر تنفيذية لتنفيذ الحكم الادارى، يدل على التكافئ والمساواة بين سلطات طرفي الخصومة أمام القضاء، رغم كون الإدارة ممثلة للدولة وذات سلطة عليا تعلو على الأفراد فى المجتمع، وعليه فإن الهدف من توجيه هذه الأوامر ما هو إلا تنفيذ للحكم القضائي على أرض الواقع ومنح الحقوق لأصحابها. فأوامر التنفيذ تعد بمثابة سلاحا جديدا في يد القاضي الإداري من أجل متابعة إجراءات التنفيذ للحصول على الحماية الفعلية،

([13]) حميدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1779، 301

([14]) خالدي المهدي، الآليات الحديثة في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية دراسة مقارنة، مجلة آفاق، 2020، 56،

لأن أحكام القضاء تفقد قيمتها في حالات عدم التنفيذ، على الرغم من أن بعض الفقهاء يعترضون على هذا التوجه الذي تبناه المنظم السعودي وتبنّاه من قبله المنظم الفرنسي[15].

ثانيا:الغرامة التهديدية: لم يعرف المنظم السعودى الغرامة التهديدية، وأمام غياب التعريف التشريعى، نجد الفقه يعرف الغرامة التهديدية على أنها: مبلغ من النقود التى يحكم بها القاضي على المدين، عن كل فترة زمنية معينة، لا يتم فيها تنفيذ الالتزام، حيث يقتضي التنفيذ العيني تدخلا من جانبه. كما تم تعريفها بأنها: مقدار مالي يحدد عن كل يوم أو شهر من التأخير، ضد الشخص المدين، الذي يهمل أو يمتنع عن تنفيذ القرار الصادر من أى جهة قضائية كانت، فهى تأتي إذن كجزاء لإخلال الإدارة بتنفيذ منطوق الحكم، فكلما تمادت الإدارة وتراخت عن التنفيذ كلما ارتفعت قيمة الغرامة[16]، **و**منح القاضي الإداري صلاحية فرض غرامة تهديدية يجب أن تدفعها الإدارة عند عدم تنفيذها لحكم قضائى إداري، فقد أجاز المنظم بموجب المادة (20) من النظام، لدائرة التنفيذ أن: تفرض غرامة لا تزيد على عشرة آلاف ريال على المنفذ ضده (الإدارة أو غيرها)، وذلك عن كل يوم يمضي دون إتمام التنفيذ، فيما تنص المادة رقم (20) من مشروع اللائحة التنفيذية لنظام التنفيذ، على أنه: للدائرة أن تأمر بفرض الغرامة التهديدية ولو دون طلب في الحالات التي تفتقر إلى قيام المنفذ ضده بالتنفيذ بنفسه، ولا يجدي استعمال الوسائل الأخرى، بما فيها القوة الجبرية فبموجب هذه المادة يمكن لصاحب الشأن أن يتقدم بطلب إلى محكمة التنفيذ من أجل توجيه أوامر للإدارة متضمنة غرامة تهديدية. حيث تهدف الغرامة التهديدية بشكل مباشر إلى إكراه الإدارة على تنفيذ الأوامر التنفيذية، ومن ثمة فهي تظهر كجزاء حقيقي إذا ما تخلفت الإدارة عن تطبيق الأوامر الموجهة لها من قبل القاضي الإداري، فالعلاقة بين الغرامة التهديدية والأوامر تعبر عن عنصر التكامل بين هاتين الوسيلتين المتمثلتين فى إجبار الإدارة على التنفيذ، فتوقيع الغرامة بدون توجيه أوامر للإدارة، يجعل من دور الغرامة في تحقيق هدفها ذا فاعلية محدودة[17]. فالغرامة التهديدية تعد بمثابة وسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الاحكام الصادرة فى مواجهتها، فمن جهة فهى تقترن بسلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر تنفيذية للإدارة؛ ومن جهة أخرى سعت مجال تطبيقها حيث يمكن للمحكوم له طلب فرض الغرامة التهديدية في حالة عدم تنفيذ الادارة للحكم الصادر من المحاكم التابعة للقضاء الإداري، فالغرامة التّهديدية وتوجيه الأوامر التنفيذية من قبل القاضى الإدارى للإدارة هى مقتضى لحق المتقاضي في المحاكمة المنصفة[18].

---

(١٥) سعد ناصر ال عزام، سمير حديد، مرجع سابق، ص 179

(١٦) نويرى سامية، الإجراءات القضائية الإدارية، محاضرات طلبة السنة الأولى ماستر قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجمهورية الجزائرية الشعبية، 2020 2017 ، ص 10

(١٧) عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومه، الجزائر، ص.151

(١٨) محمد رزاق جبار الحمزاوى، النظام القانونى للغرامة التهديدية فى المجال الإدارى، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2020 ، ص 2

وعلى ما تقدم يمكن أن نستخلص أن الغرامة التهديدية تتميز بما يلي:
أ. أنها ذات طابع تحكمي: فللقاضي سلطة تقدير المبلغ المالي، بغض النظر عما لحق الدائن من ضرر، فقد يقدرها بقيمة أكثر من قيمة الضرر، كجزاء لامتناع الإدارة عن التنفيذ، كما أن للقاضى سلطة تحديد الغرامة من عدمها، فله أن يفرض الغرامة، ولو لم يتم طلبها من الخصوم، وله أيضا كامل الحرية في تقدير مبلغ الغرامة وتحديد بدء سريانها، وله أن يخفض المبلغ أو أن يرفعه، على ألا يتجاوز المبلغ المقدر عن عشرة آلاف ريال عن كل يوم، وهو ما نصت عليه الفقرة الاربعة من المادة (21) من مشروع اللائحة التنفيذية على ان تكون تصفية الغرامة بتقدير المبلغ المستحق منها بصفة نهائية، سواء كان مماثلا لمقدار الغرامة المتراكم أو أقل أو أكثر، مع عدم تجاُوز عشرة آلاف ريال عن كل يوم .
ب. أنها غرامة مؤقتة: فهي تنتهي بوفاء المدين بالتزامه، ويتم طلبها بناء على طلب صاحب الشأن أو بأن تقررها المحكمة من تلقاء ذاتها.
ج. خاصية التبعية: لا يتم فرض الغرامة إلا فى حالة وجود حكم قضائي بإلزام الإدارة بتنفيذ التزاماتها، وبالتالي لا تُعد تعويضا، بل جزاء للتأخر أو للإصرار على عدم التنفيذ، حيث تهدف إلى إجبار الإدارة على التنفيذ، بخلاف التعويض الذي يهدف إلى جبر الضرر الناتج عن الامتناع عن التنفيذ أو عن التأخير فيه.
د.أنها ذات طابع تهديدي: حيث يتم بها الضغط على المحكوم عليه خاصة الإدارة وإجبارها على تنفيذ التزاماتها، فهي تهدد المحكوم عليه بما سيتم فرضه من عقوبات مالية عليه، إذا امتنع عن التنفيذ، ويقوم قاضي التنفيذ بتقديرها بالقدرالذي يرى أنه منتج وفعال في تحقيق الغاية من فرضها)[19] .

وقد أورد المنظم السعودي الأحكام الموضوعية والاجرائية للغرامة المالية في نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، حيث نص في المادة (20) من النظام، على أنه: فيما عدا التنفيذ لاقتضاء المبالغ المالية، لدائرة التنفيذ بعد انقضاء المهلة المنصوص عليها في المادة (10) أو(16) بحسب الأحوال أن تفرض غرامة لا تزيد على عشرة الاف ريال على المنفذ ضده عن كل يوم يمضي دون إتمام التنفيذ، فقد المنظم السعودى منح الاختصاص لقاضي التنفيذ بديوان المظام لكون الحق ثابتا والمماطلة فى فى تنفيذه بمثابة جرم واضح يجب تعزيزه بمال المنفذ ضده لإجباره على التنفيذ. وفي هذا الصدد يجب على المنظم السعودي وضع حد أدنى للغرامة التهديدية يقدر ب400 ألف ريال لمواجهة كل من تسول له نفسه إعاقة عملية تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة، لتكون رادعاً قويا له لإجباره على التنفيذ وعدم إعاقته.

المبحث الثاني: عوارض تنفيذ الأحكام الادارية

يتمثل عدم الأحكام الادارية مظهر حيا للصراع بين سلطة ادارية تهدف الى التوسع في نطاق اختصاصاته وتوسيع صلاحياتها حتى لو كان ذلك مخالفاً لأحكام القانون وقضاء

(١٩) سعيد ناصر ال عزام، سمير حديد، مرجع سابق، ص 172

يهدف بشكل عام وأساسي تطبيق نصوص القانون وتأكيد احترامها بما يصدره من أحكام وهذا الصراع هو وليد للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الموجودة في الدولة ونتيجة هذه الخلافات فإن الإدارة تلجأ الى بعض الاساليب التي تتمكن من خلالها من تعطيل تنفيذ الاحكام الإدارية أو الاستمرار في تأجيل تنفيذها أو تجاهلها حيث سوف نتطرق الى اساليب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية والمشكلات التي تواجه عملية تنفيذ هذه الأحكام .

المطلب الأول: الاسباب التي تتذرع بها الإدارة لعدم تنفيذ الاحكام الادارية

لا تمثل الإدارة من البحث وإيجاد السبل لعدم تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضدها فهي تتذرع بمسوغات تساعدها على التهرب من تنفيذ هذه الأحكام وبعض هذه المسوغات قد يكون حقيقاً وبعضها غير حقيقي ولكن يبقى الهدف الأول الرئيسي دائماً من قبل الإدارة عدم تنفيذ هذه الأحكام أو تعطيل وتأخير تنفيذها وسيتم التطرق لها من خلال ما يلي:

الفرع الأول: دواعي المصلحة العامة وصالح المرفق العام

هناك العديد من الذرائع التي تلجأ اليها الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام الادارية الصادرة ضدها أو تأجيل تنفيذها كي لا تتحمل تبعات تنفيذ هذه الأحكام من تغيير في المراكز القانونية والتعويض وإعادة الحال الى ما كان عليه وإعدام القرار الإداري المخالف ومن هذه الذرائع النظام العام والمصلحة العامة والمحافظة على سير المرافق وصعوبة التنفيذ والصعوبات المادية والقانونية وهذا ما سيتم التطرق اليه بالتفصيل من خلال ما يلي:

أولاً: المصلحة العامة: لا يجوز للإدارة ان تتهرب من التزامها بتنفيذ الأحكام التي تصدر بزعم ان المصلحة العامة تقتضي منه ذلك حيث لا يوجد مصلحة أهم من احترام القانون وتنفيذ أحكام القضاء، فوجود القضاء هو رقابة على أعمال الإدارة حتى لا تتمادى في تصرفاتها من دون رقيب ولا حسيب فوجود القضاء مرتبط بتصويب قرارات الإدارة وبيان ما صح منها وما بطل وتقرير الحقوق سواء للأشخاص المعنويين أو الطبيعيين أو للإدارة فيجب أن يتم احترام احكام القضاء والحرص على تنفيذها سواء كانت هذه الأحكام لصالح الإدارة أم ضدها فسلامة العمل الاداري يكون على ما يحققه من مصلحة عامة فيكون العمل خارج حدود المشروعية اذا لم يحقق المصلحة العامة فالإدارة لا تملك الحرية المطلقة في تصريفاتها فهي ملزمة بجميع تصرفاتها وقراراتها بتحقيق الهدف الاساسي لوجودها وهو تحقيق المصلحة العامة.

المصلحة العامة عبارة واسعة المدلول غير منضبطة بالتحديد مع ذلك فإن الإدارة كثيرا ما تتذرع بها متخذة من احترامها ساتر تخفي في طياته رغباتها الحقيقية في عدم تنفيذ الحكم الصادر ضدها كله أو تنفيذه بصورة مبسترة لا تحقق مع الغاية من إصداره متجاهلة أن في احترام أحكام القضاء الاداري تحقيق حقيقي لتلك المصلحة[20] وتعرف المصلحة

([٢٠]) خليفة عبد العزيز عبد المنعم، تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية دار الفكر الجامعي ، 2008 ، 35

العامة بأنها المطالب والرغبات التي تستدعيها الحياة في مجتمع منظم سياسياً فالمصلحة العامة ما هي إلا مجموعة مصالح فردية تتصدى السلطة العامة لحمايتها لأنها تهم أغلبية الشعب أو لأنها تحتل مكانة سامية في مجال القيم الإنسانية. وقد استقر القضاء الاداري المقارن على أن الكل يجب أن يخضع المصلحة الأعلى التي تعني احترام القضاء وطاعة أحكام القضاء والأحكام نفسها ومنها أحكام الإلغاء على سبيل المثال إنما تقرر هذا الإلغاء لتصويب التصرفات الإدارية تحقيقاً للصالح العام ولهذا استبعد القضاء الإداري حجج عند تنفيذ أحكام الإلغاء التي تستند إلى المصلحة العامة [21] وأكدت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها على أن اصرار الوزير على عدم تنفيذ حكمها ينطوي على مخالفة للشيء المقضي به لمبدأ اساسي وأصل من الاصول القانونية ومن ثم وجب اعتبار خطأ شخصياً يستوجب مسؤوليته عن التعويض المطالب به، ولا يؤثر في ذلك انتقاء الدوافع الشخصية لديه أو قوله بأنه ينبقي من وراء ذلك تحقيق مصلحة عامة ذلك أن تحقيق هذه المصلحة لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة[22]، ويتبين من هذا الحكم وأنه يستند الى مبدأ أخلاقي وهي وان كان الهدف مشروع وهو تحقيق المصلحة العامة فلا يجوز أن يكون ذلك بوسيلة وطريقة غير مشروعة وهي بالعزوف صراحة أو ضمنا عن تنفيذ هذه الأحكام لأن في ذلك مخالفة واضحة لحجية الشيء المقضي به.

ثانياً: صالح المرفق العام: وقد تتذرع الإدارة ايضاً في أمتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية بفكره صالح المرفق العام وهي فكرة أيضاً أو مدلول غير محدد فالفقه لم يتفق حول تعريف محدد لما هية المرفق العام فمنهم من عرفه وفقاً للمدلول العضوي ويقصد بالمرفق العام تبعاً لهذا المعنى كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور، ومن هنا جاز اعتبار كل من مرفق القضاء والأمن والدفاع وغيرها مرافق لأنها منظمات، شأتها الدولة بغرض أداء خدمة للجمهور ويتصف هذا المعنى بالشمولية والإطلاق، ومنهم من عرفه وفقاً للمدلول الموضوعي ويقصد بالمرفق للمعيار الموضوعي كل نشاط يباشر شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة ثم تخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة كالمؤسسة الخاصة كما يخرج عنه المشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح، وذهب رأي أخر الى الجميع بين المدلولين (العضوي الموضوعي) لتعريف المرفق العام على أنه كل مشروع يستهدف الوفاء بحاجات نفع عام تعجز المشروعات الفردية عن تحقيقها على وجه مرض فتتولاه الإدارة العامة وتديره أما بنفسها مباشرة أو تعهد به الى افراد يديرونه تحت رقابتها وإشرافها ولقد اعتنق الفقه الفرنسي ذلك المدلول لتعريف المرفق العام حين عرفه على انه مشروع ذو نفع خاضع للتوجيه الأعلى للسلطات الحاكمة بقصد اشباع حاجات عامة للجمهور بسبب عدم كفاية أو وجود مشروعات خاصة لتحقيق الاغراض ويخضع لحد أدنى من نظام قانوني خاص أو استثنائي. أما عن تعريف

(٢١) الليثي محمد سعيد ص291-292

(٢٢) د.سعد عبدالواحد حسني ص430

المرفق العام في القضاء المصري فقد عرفته محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها أن المرفق العام هو كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على ادارته ويعمل بانتظام واستمرار ويستعين بسلطان الإدارة لتزويد الجمهور صيانة النظام وخدمة المصالح العامة في الدولة والصفات المميزة للمرفق العام هي أن يكون المشروع من المشروعات ذات النفع العام أي أن يكون غرضه سد حاجات عامة مشتركة وتقديم خدمات عامة وألايكون الغرض من المشروع مجرد الربح، وعرفت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المرفق العام بأنه كل مشروع تنشئه الدولة او تشرف على إدارته ويعمل بانتظام واستمرار ويستعين بسلطان الإدارية لتزويد الجمهور بالحاجات العامة التي يتطلبها لا يقصد الربح بل يقصد المساهمة في صيانة النظام وخدمة المصالح العامة في الدولة وقد شجع الخلاف الفقهي حول معيار تحديد صالح المرفق العام على أن تستند اليه الإدارة كثير عند امتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها ولذلك استبعد مجلس الدولة الفرنسي حجج عدم التنفيذ المستمدة من سير المرفق العام[23].

الفرع الثاني: ذرائع الصعوبات التنفيذية

تستند الإدارة الى ذرائع أخرى غير المصلحة العامة وصالح المرفق العام امتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها وهذه الذرائع تتمحور حول الصعوبات المادية والصعوبات القانونية التي تواجه الإدارة عند تطبيق نصوص الاحكام الإدارية الصادرة ضدها .

أولاً: الصعوبات المادية: تتذرع الإدارة بأن الصعوبات المادية التي قد تعترض طريق التنفيذ تعد سبباً لتبرير أمتناعها عن تنفيذ حكم صادر ضدها دون أن يكون لهذا السبب أساس في الواقع أو القانون ولقد فطن القضاء الاداري لهذه الحجج الواهية فاستبعد أعضاء الإدارة من تنفيذ الحكم استناداً لهذا السبب [24] كان تؤسس امتناعها عن التنفيذ على صعوبة عادة عدد كبير من الموظفين جملة واحدة مما يؤدي بالضرورة الى إبعاد آخرين وكثيراً ما تحاول الادارة التخلص من التزاماتها المالية بحجة عدم وجود اعتمادات متاحة وبديهي أن هذا الموقف لا ينبغي أن يكون عقبة أمام حقوق المحوم لهم ولم يخولها مجلس الدولة الفرنسي هذا الحق إلا في حالات استثنائية إذا كان من شأن تنفيذ هذا الحكم إثارة اضطرابات جسيمة تهدد الأمن بشكل خطير على أن يراقب مجلس الدولة ذلك. وحددت محكمة العدل العليا الأردنية موقفاً واضحاً من هذه الناحية من خلال أحكامها حيث نصت على إن الاحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها حجية مطلقة على الكافة وبالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية يترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره وتلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقا مهما كانت النتائج وليس للإدارة ان تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجة صعوبات مادية [25].

---

(٢٣) سعد عبدالواحد حسني مرجع سابق 429

(٢٤) اليثي محمد سعيد مرجع سابق ص 304

(٢٥) قرار محكمة العدل العليا الأردنية قرار رقم 77/122 منتديات http://www.lawjo.net

ثانياً: الصعوبات القانونية: قد تمتنع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها نتيجة صعوبات قانونية في الحكم مثل أن تتعلل الإدارة بصعوبة تفسير الحكم أو وجود أخطاء مادية في الحكم إلا أن هذا لا يعطي الادارة الحق في أن تتهرب من التزاماتها في تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها وهذا ما أكدت عليه حكم المحكمة الإدارية في المغرب بحكمها ملف رقم (06/321) بتاريخ 2006/9/1م والذي نص على حيث يهدف الطلب الى استصدار أمر بوجود صعوبات واقعة وقانونية بالملف التنفيذي عدد 1/06/139 وحيث أنه إذا كانت صعوبات التنفيذ هي المنازعات التي تعترض تنفيذ الأحكام الحائزة لقوة الشيء به وبشكل صعوبات قانونية أو مادية تحدث بعد صدور الحكم وهي إما وقتية تهدف الى تأجيل التنفيذ مؤقتاً لغاية تصحيح إجراء من إجراءاته أو موضوعية تهدف الى إيقاف التنفيذ نهائياً لغاية صدور حكم حاسم في النزاع موضوع التنفيذ فإن مناط الاشكال في التنفيذ إما إثارته لعدم صحة إجراء من إجراءات تنفيذ الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي به وإما إثارته لصعوبة إعماله بسبب إغفال أو تضارب في إجراءات أو ظهرو وقائع لاحقة وجديدة على صدور الحكم الذي يتم التنفيذ بمقتضاه وإما أن من شان التنفيذ تجاوز الآثار القانونية للحكم المعفي بالتنفيذ ومن هنا فلا يملك القاضي المستعجل البحث في مدى صحة أو خطأ الشيء المقضي به أو تفسيره أو تأويله باعتبار اختصاص محكمة الموضوع في ذلك. وحيث يؤخذ من أوراق الملف ومستندات وملف التنفيذ أعلاه أن الأمر يتعلق بتنفيذ حكم حائز بقوة الشيء المقضي به بحيازة نازع الملكية للعقار موضوع نزع الملكية كما هو محدد بالمرسوم القاضي بنزع الملكية لا يشوبه أي إشكال من إشكالات التنفيذ أعلاه مما يتكون معه الصعوبة المشارة وسيلة لتسريع تنفيذ المصلحة العامة مما يبقى الطلب معد غير مؤسس، ولهذه الاسباب نأمر علينا إبتدائياً حضورياً برفض الطلب وتحميل رافعه الصائر ونصت محكمة القضاء الاداري المصريى على أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام بسبب الصعوبات القانونية التي تعترض التنفيذ يعتبر قرار إداري سلبي مخالف القانون.

وقد قضت محكمة القضاء الاداري المصري في حكمها الصادر في 18 فبراير سنة 1953م بقولها إذا كان السبب في تأخير تنفيذ الأحكام انما يرجع الى تبادل المكاتبات بين الوزارة ووزارة المالية وديوان الموظفين للرجوع اليها في شأن تنفيذ هذه الأحكام ولم يكن هذا التأخير نتيجة تقصير من الوزارة ومن ثم يكون ظل التعويض على غير أساس سليم من القانون ففي هذه الحالة لا يجوز مؤاخذة الإدارة على تأخير التنفيذ بسبب هذه الإجراءات واعتبرت هذه الحالة من بين الصعوبات المواجهة للإدارة عند تنفيذ الحكم[26]. فإذا كانت الإدارة حسنة النية بحيث كان من الواضح انها لا تتتنكر للحكم أو تتجاهله وانما حدث أثناء تنفيذها للحكم أن نفذته على نحو غير مقصود به تماماً فيكون خطأ الإدارة في التفسير مفتقراً ولكن يجب أن لا تقوم الإدارة بتقديم طلبات التصحيح والتفسير وذلك للتهرب من

(٢٦) عبدالعظيم صلاح يوسف. أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري في الدولة. الاسكندرية دار الفكر الجامعي 2007 ص333

تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها أو تعطيل تنفيذها وفي جميع الأحوال تملك الإدارة أن تذهب الى المحاكم المختصة وتطلب تفسير الحكم القضائي الصادر ضدها إذا كان هناك أي غموض في الحكم، أما في الحالات التي لا يحتاج التنفيذ فيها الى اصدار قرار كحالة استحقاق مبالغ تلتزم الادارة بدفعها فامتناع الادارة عن السداد يكون قرار سلبي بالإمتناع يمكن أن يكون محلاً لدعوى التعويض وحث الإدارة على التنفيذ يتطلب التظلم لديها من عدم التنفيذ لإيجاد مناسبة الطعن وإنشاء القرار السلبي الذي يطعن فيه برفضها إجراء التنفيذ في حالةسكوتها عن الرد ويمكن لصاحب الشأن أن يطعن في القرار الصريح أو السلبي بالرفض في خلال ستين يوماً من نشوءه وذلك في الحالة التي تتطلب اصدار قرار بالتنفيذ وامتناع الإدارة إمتناعاً صريحاً أو ضمنياً عن اصداره [27].

ومن خلال ما سبق تم التطرق الى الحجج التي تتخذها الإدارة للتهريب من التزاماته في تنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضدها او المطالبة في تنفيذ هذه الأحكام وتستفيد الادارة خصوصاً من الصعوبات القانونية للتنفيذ لأن المشرع الفلسطيني وغيره من التشريعات المقارنة التي تم ذكرها لم ينص على مدة زمنية محددة لتنفيذ الأحكام القضائية مما يعطب الإدارة فسحة طويلة من الوقت والتذرع بوجود صعوبات التنفيذ.

المطلب الثاني: أساليب امتناع الادارة عن تنفيذ الأحكام الادارية

لا وجود للدولة إلا بوجود رقابة قانونية قضائية حقيقية وفعالة على أعمال السلطة التنفيذية إذن لا قيمة لمبدأ المشروعية في الدولة ما لم يقترن بمبدأ أخر وهو ضرورة احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذها فالحماية القضائية لا تكتمل إلا بإتمام تنفيذ الأحكام فلا قيمة لأحكام القضاء إذا لم تنفذ ولا شك أن استخدام السلطة التنفيذية لمجموعة من الحيل والمناورات كي تتهرب من تنفيذ أحكام القضاء سيجعل عدداً غير قليل من الاحكام الهامة محلاً للإهمال والإهدار فمن السهل تصور الآثار المدمرة التي يمكن أن تحدث على النظام القضائي والمجتمع في حال عدم وجود تنفيذ مؤكد لأحكام القضاء الإداري فأي قاعدة قانونية أو تنظيم قضائ ي بفقد وجوده أن لم يكن فعالا ، فالنية السيئة للإدارة حين لا تكون راغبة في تنفيذ الحكم يمكن أن تأخذ الحكم عدة أشكال تبدأ من التراخي في تنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً أو الرفض الصريح على سلوك الإدارة قد لا يقتصر على صورة واحد من هذه الصور فيمكن للإدارة أن تلجأ الى استخدام كل الصور والوسائل لتعطيل تنفيذ أحكام القضاء الإداري ضدها وسوف تقوم بتناول هذه الصور والأساليب بالتفصيل على النحو التالي :

الفرع الأول: التراخي وإساءة تنفيذ الحكم

أن من الضروري إعطاء الإدارة برهة من الوقت لتقوم بتنفيذ الأحكام الغدارية الصادرة ضدها إلا أنها يجب أن لا تأخذ هذه الفسحة من الوقت كمبرر للتأخر في تنفيذ الأحكام الإدارية أو تعطيل تنفيذها أكثر من الوقت اللازم الذي يقدره القاضي حسب

(٢٧) د.السيد اسماعيل حسين مرجع سابق ص 362

الأحوال والظروف التي تحيط بتنفيذ الحكم.

إن تباطأت الإدارة أو تأخرت في تنفيذ هذه الأحكام دون سبب قانوني وتجاوزت الوقت اللازم الذي يقدره القاضي بحسب الأحوال عند ذلك التأخير بمثابة قرار سلبي غير مشروع يقيم مسؤولية الإدارة ويجيز له أن يطلب الغائه والتعويض عما اصابه من أضرار نتيجة قرار الإدارة المخالف للقانون ولقد استقرت احكام القضاء الإداري المصري على ذلك حيث قضت محكمة القضاء الاداري في مصر على واجب الجهة الإدارية ان تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها فإن هي تقاعست أو امتنعت من دون وجه حق عن هذا التنفيذ وقت مناسب اعتبر هذا الإمتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن التعويض[28] وذهبت أيضاً المحكمة الادارية العليا المصرية في حكم لها على أنه لا يجوز للجهة الادارية أن تؤخر تنفيذ الحكم الصادر لصالح المعي مدة بلغت اربع سنوات حرمته في خلالها من فرص شغل المناصب الرئاسية أو القيادية التي تتناسب مع ما يتمتع به من أقدمية وما وصل اليه من درجة وظيفية[29]، وذهبت محمكة القضاء الإداري المصرية في مسودة الحكم الصادر بجلسة 2013/3/31م في الدعوى رقم 17802لسنة 63 ق ومن حيث إنه هدياً مع ما سلف ولما كانت عيون الأوراق تنطق بأن المدعي كان يشغل وظيفة بإدارة الأمن بالهيئة المدعى عليها وبتاريخ 2007/11/1م وافقت لجنة شئون العاملين على ترقية الى الدرجة الثانية كرئيس قسم أمن الأفراد والمنشآت حيث قامت جهة عمله بمخاطبة هيئة الأمن القومي في 2007/11/6م واستطلاع رأيها في مدى أهليته لشغل تلك الوظيفة واتبعته بخطاب آخر في 2008/7/29م إلا أن هيئة الأمن القومي التابعة لجهاز المخابرات العامة وتراخت في الرد حتى 2009/3/15م وفي الحال هذه ولما كانت موافقة تلك الهيئة محض كاشفة لحقيقة المركز القانوني للمدعي وليست منشآة له فإن التراخي لا يجوز أن يضار من المدعي .

ويتبين من خلال هذا الحكم أن للإدارة الحق في أخذ برهة من الوقت لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها بحيث لا يكون التنفيذ على وجه السرعة ولكن يشترط أن لا تقوم الإدارة بإهدار الوقت لتعطيل تنفيذ هذه الأحكام وأقر القضاء المصري الحق لمن تأخر تنفيذ حكمه تعسفا من قبل الإدارة أن يطالب بالتعويض من الإدارة لما لحق به من أضرار نتيجة هذا التأخير. وحكم ايضاَ مجلس الدولة الفرنسي في مسؤولية الإدارة في تعويض أحد الأفراد لأن الإدارة تأخرت في تسليمه المعاش الخاص به مدة عشر سنوات من تاريخ استحقاق المعاش دون أي مبرر قانوني[30] فالقانون لم يحدد مبعاداً لقيام الادارة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها إلا أنه بمجرد مرور الوقت تعتبر الإدارة ممتنعة عن أداء الخدمة

([٢٨]) د.الليثي محمد سعيد مرجع سابق ص183-184

([٢٩]) د.خليفة عبدالعزيز عبدالمنعم (تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية مرجع سابق ص 30-31

([٣٠]) الطماوي سليمان محمد (القضاء الاداري الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام) دراسة مقارنة القاهرة دار الفكر العربي 1986م ص156

في حال التراخي حيث قرر المشرع الفرنسي على الادارة الا تتراخى أكثر من 4 شهور في تنفيذ كافة الطلبات والأحكام والا قامت قرينة قانونية على أنها قد أصدرت قراراً بالرفض. فقد ذهبت المحكمة الادارية العليا في هذا الشأن الى أن مقتضى الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي بإلغاء القرار المطعون فيه هو اعدام هذا القرار ومحو اثاره من وقت صدوره في الخصوص وبالمدى الذي حدد الحكم وتنفيذ الحكم يجب أن يكون كاملاً غير منقوص على الاساس الذي قام قضاؤه في الخصوص الذي عناه وبالمدى وفي النطاق الذي حدده ومن ثم فلا يكفي أن يقتصر الحكم على مجرد أعادة الموظف الى الخدمة ولكن في مرتبة أدنى ودرجة أقل وإلا لكان مؤدي ذلك أن الحكم لم ينفذ في حقه تنفيذاً كاملاً بل نفذ تنفيذاً مبتوراً منقوصاً ولكان هذا بمثابة تنزيل له مرتبة الوظيفة وفي درجتها وهو جزاء مقنع[31]

ويتضح مما سبق أن الادارة تلجأ الة تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضدها بشكل مشوه أو ناقص حتى يظهر أن الإدارة ملتزمة بتنفيذ احكام القضاء زقد تلجأ الى سبل أخرى لا حصر لها لتعطيل تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها إلا أن هذا العمل يتعبر مخالفة صارخة بحق القانون والتشريعات وحقوق الأفراد توجب التعويض لأنه يدخل تحت انحراف الإدارة في استعمال السلطة وذلك باستخدام ما بيدها من وسائل لتطبيق القانون بشكل مبتور وناقص لا يؤدي الى تحقيق العدالة والقانون، فإن في ذلك اهدار منها لقيمة الحكم فالإدارة وبدلاً من الرفض السافر أو التراخي تفضل أن تمكر وتناول لكي تتفادى اثار الشيء المقضي به ضدها [32] لأنه يجب على الادارة اصولاًأن تلتزم الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها إذا كنا نعيش في دولة حضارية ذات سيادة قانونية وإلا اشيعت الفوضى وتفقد الثقة بالمؤسسة القضائية والقانون .

الفرع الثاني: الرفض الصريح لتنفيذ الأحكام

قد تلجأ الإدارة الى رفض تنفيذ الأحكام الادارية صراحة عند عدم إجراءات التنفيذ الناقص والمشوه في التنفيذ، إلا أن رفض الادارة تنفيذ الأحكام الادارية الصادرة ضدها هو قرار مناف لمبدأ المشروعية وتجاوز للسلطة عدم احترام للقضاء والقانون إلا أنه من الحالات النادرة التي تسجل بها رفض الادارة صراحة تنفيذ الأحكام الادارية لأنها تحاول اللجوء الى اساليب أخرى تجنبها الرفض الصريح وتستطيع تأجيل وتعطيل تتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية في رفض الادارة لتنفيذ الأحكام الادارية الصادرة ضدها بالقول بشكل القرار الصريح أو الضمني بعدم تنفيذ القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا من جهة الإدارة قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن بالإلغاء لدى محكمة العدل العليا على الرغم من أن محكمة العدل العليا لا ترغب في قرارها ما يجب على الإدارة عمله في حالة إلغاء القرار الإداري المعيب إلا أن القرار بإلغاء القرار الإداري المعيب يعدمه ويشل آثاره ويعتبر كأن يكن وتعاد الأمور ما كانت عليه قبل

(٣١) خلبفة عبدالعزيز عبدالمنعم (تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية مرجع سابق ص32)

(٣٢) د.عبدالواحد حسني مرجع سابق ص 401

صدوره وفي حالة إمتناع الإدارة عن تنفيذه فإن من حق محكمة العدل العليا أن تبسط رقابتها على مشروعية أو عدم مشروعية هذا القرار، ونص قانون محكمة العدل الاردنية لسنة 2001م المادة 28ب على أن يتوجب تنفيذ الحكم القطعي الصادر عن المحاكم الإدارية أو محكمة العدل العليا بالصورة التي صدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار كأن لم تكن، وهذا ما أكده مشروع القانون الاداري الأردني لعام 2012م في المادة 39 على أن يتوجب تنفيذ أحكام المحكمة الادارية العليا وأحكام المادة الإدارية الإبتدائية القطعية بالصورة التي تصدر فيها وغذا تضمن الحكم إلغاء القرار الاداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب القرار ملغاة، وفي واقعة حدثت في مصر عند تنفيذ حكم صادر من محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 2056 لسنة 34ق بتاريخ 1980/8/11م بوقف تنفيذ القرار الاداري بمنع احتفال أحد الافراد بذكرى وفاة مصطفى النحاس وبعد استنفاذ كافة الإشكالات التي رفعتها الحكومة أمام المحاكم المختصة وغير المختصة حدث حين ذهب المحضر يوم 1980/11/27م لمدير أمن القاهرة لتنفيذ الحكم امتنع الاخير عن التنفيذ بحجة أن ميعاد غقامة الاحتفال كان محدداً له يوم 1980/11/23م فأفهمه المحضر أنه قد صدر أمر ولائي يفيد تنفيذ الحكم يوم 1980/11/27م أو الايام التالية فقرر أنه ممتنع وأن لديه تعليمات بذلك وقد عوقب هذا الموظف جنائياً فيما بعد وبهذا قالت محكمة القضاء الاداري أن أمتناع الادارة حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به واجب النفاذ هو مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات[33] ويرى مجلس الدولة الفرنسي أن الادارة ملزمة قانوناً بأداء الواجب حيث يجب أن يكون الضرر الناجم عن إمتناع الادارة عن تطبيق القانون أو اللائحة خاصاً وهذا يستلزم أن تمتنع الادارة عن تطبيق القانون أو اللائحة بالنسبة لفرد معين أو حالة معينة مع تطبيقه بالنسبة للحالات الأخرى، أما إذا امتنعت الادارة بتطبيق القانون بالنسبة للكافة فالمسؤولية تكون هنا سياسية أمام البرلمان[34].

المطلب الثالث : اسباب إستحالة التنفيذ

أولا: الاستحالة القانونية: يستحيل تنفيذ الحكم أو القرار القضائى الإدارى فى بعض الحالات بسبب استحالة إرجاعها إلى نص تستند إليه لتنفيذه، وبذلك يكون امتناع الإدارة عن التنفيذ بسبب استحالة قانونية[35] فهناك ثلاثة مبررات تتحقق فيها الاستحالة القانونية، وهي:

1- التصحيح التشريعي: يقصد به إصدار المنظم لتشريع، أو أن تقوم الإدارة بإصدار قرار

---

(٣٣) السيد اسماعيل خميس مرجع سابق ص349

(٣٤) الطماوي سليمان محمد مرجع سابق ص146-151

(٣٥) رمضانى فريد، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته فى مواجهة الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011 2013، ص 102 فيصل شطناوى، ص 507 502

تنظيمي أو لائحي، يتم بموجبه تصحيح الآثار التى تترتب على حكم الإلغاء، وهذه الحالة يقصد منها تصحيح القرار الإداري الملغى، وتتحرر الإدارة حينئذ من إلتزامها بالتنفيذ، لكن يثار الإشكال حول التصحيح التشريعي، ومدى التوافق بينه وبين حجية القرار القضائي الإداري[36]، ويقصد به: أي تعديل أو إلغاء للنصوص القانونية، فالقاعدة العامة هي: أن القرار الإداري التأديبي لا يسري إلا على ما يقع من تاريخ إصداره، إلا أن هناك ثمة استثناءات على هذه القاعدة، ومن ثم سريانه بأثر رجعى، تتمثل في حالة ما اذا صدر القرار التأديبي بأثر رجعي أو تنفيذا لصدور حكم قضائى بإلغاء القرارات الإدارية.

2- وقف تنفيذ الحكم القضائي الإداري: تتمثل فى قيام الإدارة بسلوك تمخض عن تنفيذ قرارأو حكم، يتم بموجبه وقف تنفيذ الحكم من قبل قضاء الإلغاء، وهذه الحالة يمكن تطبيقها في حالتين: الأولى: أن يتم وقف تنفيذ الحكم بموجبها تطبيقا لقاعدة الأثر الموقف للطعن، وهي حالة محدودة التطبيق ونادرة، لأن الأصل فيها أن الطعن ليس له أثر موقف للتنفيذ، ومن أمثلتها :الطعن على الأحكام الصادرة بإيقاع عقوبة تأديبية. أما الحالة الثانية: فتتمثل فى وقف تنفيذ الحكم الصادر من محكمة الطعن، ذلك يتطلب توافر شرطان: الأول تقديم طلب إلغاء الحكم أو تعديله مع طلب وقف تنفيذ في لائحة دعوى واحدة، الثاني: يتطلب من ضرورة أن يترتب على تنفيذ الحكم نتائج يتعذر تداركها إذا ما قضت محكمة الطعن بإلغاء الطعن، يجب أن يستند ذو الشأن في طلب وقف تنفيذ الحكم إلى أسباب جدية، مما يرجح معها إلغاء الحكم المطعون فيه، وبتوافر هذان الشرطان يتوجب على الإدارة أن تمتنع عن تنفيذ الحكم، وفي حالة مخالفتها عد ذلك الإجراء مخالفة لحجية الشيء المقضي فيه. فوقف التنفيذ قد لا يسمح للإدارة بضمان إستمرارية الدولة، لذلك السبب حدد التشريع الفرنسي حالات وقف التنفيذ ببيان الجهة المختصة به، وشروط الحكم به، فالجهة المختصة بوقف تنفيذ القرارات الادارية فى فرنسا هي مجلس الدولة سواء كنا أمام دعوى القضاء الكامل أو أمام دعوى الإلغاء، وتبقى شروط منح وقف التنفيذ متمثلة فى إذا كان من شأن تنفيذ القرار تعرض المستأنف إلى خسارة نهائية لمبلغ مالى، لن يبقى بحوزته إذا قبلت طلباته فى الإستئناف، وإذا ظهر من التحقيق جدية الوسائل المقدمة من طرف المستأنف[37]،

3- إلغاء الحكم من محكمة الطعن: تتمثل هذه الحالة فى إصدار حكم قضائى من قبل محكمة الطعن يقضي بإلغاء الحكم القضائي محل التنفيذ، فيصبح حينئذ محل التنفيذ منعدما ، الأمر الذي يترتب عليه تحرر الإدارة من التزامها بالتنفيذ.

ثانيا: الاستحالة الواقعية: قد يتعذر تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء لوجود عقبات تمنع من تنفيذه من الناحية الواقعية، أي أنه في هذه الحالة لا يرجع عدم تنفيذه لسبب قانوني، وإنما يكون ذلك لأسباب واقعية خارجة عن نطاق الإدارة، فيكون امتناع الإدارة عن إلتزامها

([٣٦]) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية،.الجزائر، 1771 ، ص 201

([٣٧]) بوهالى مولود، مرجع سابق، ص 32

بالتنفيذ يرجع إلى واقعة خارجة عن نطاق القرار القضائي، بحيث يعتري تنفيذ القرار عارضا يستحيل معه التنفيذ، ومرد هذه الاستحالة لا يخرج عن صورتين .

1- الاستحالة الشخصية: ويقصد بها تلك الاستحالة التي تتجسد في شخص الإنسان ذاته أي فى شخص الموظف العام نفسه، حيث يكون من شأنها أن تؤدى إلى عدم تنفيذ الحكم، كموت الموظف أو مرضه مرض خطير، ولا شك فى أن الباعث الشخصي قد يكون أحد دوافع الإدارة إلى تعطيل تنفيذ الحكم، خاصة إذا الحكم ومايترتب عليه من آثار يتصل بالموظف بأن يكون فى صالح خصمه، فيختلق العقبات بغرض عدم تنفيذ الحكم[٣٨] تعود الاستحالة في التنفيذ إلى الخصم المحكوم عليه، حيث تطرأ عليه ظروف قد تؤدي إلى استحالة التنفيذ، مثل فى حالة صدور حكم إداري بإلغاء القرار الإداري الذي فصل الموظف عن عمله، وعند تنفيذ قرار القضاء كان الموظف قد وصل إلى سن التقاعد، فلا يمكن تنفيذ الحكم في هذه الحالة، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في قراره بتاريخ 1987/3/27م إلى القرار القضائي بإلغاء فصل الموظف بعد بلوغه سن التقاعد، الأمر الذي يتطلب من القضاء رفض طلب التهديد بغرامة لإجبار الإدارة على التنفيذ[٣٩] .

2- الاستحالة الظرفية: تتمثل هذه الاستحالة في الظروف الاستثنائية التي قد تحيط بتنفيذ الحكم، فتؤدي إلى عدم إمكانية تنفيذه أو أن يكون هناك سبب أجنبي لم تستطيع الإدارة دفعه، وحال بينها وبين تنفيذ الحكم [40] ترجع الاستحالة فى هذه الحالة إلى ظروف استثنائية، حيث لايبقى خيار أمام الإدارة سوى عدم التنفيذ بسبب هذه الظروف الخارجة عن إرادتها، وتأخذ هذه الاستحالة صورتين: الأولى: تتعلق بالظروف الاستثنائية غير العادية، التي تعطى لها السلطة التنفيذية الأولوية وتقدمها على تنفيذ الحكم الإداري، وتتحقق هذه الحالة حينما يمثل تنفيذ الحكم القضائي الإداري الصادر ضد السلطة التنفيذية تهديدا مباشراً وخطيراً للنظام العام، كحدوث فتنة أو تعطيل سير أحد المرافق العامة، فتقوم الإدارة حينئذ بتقديم المصلحة العامة للمجتمع على المصلحة الفردية الخاصة للأفراد، وينبغي أن تكون هذه الحالة حقيقية، وليست مجرد إدعاء من قبل السلطة التنفيذية بهدف التنصل من التزاماتها، وحينئذ لا تستطيع أن تتخذ الادارة من المصلحة العامة ذريعة وحصنا تحتمي به عن النهوض بمسئوليتها عن عدم تنفيذ احكام القضاء الصادرة ضدها. الصورة الثانية: استحالة التنفيذ بسبب وقوع حادث أجنبى، يحول بينها وبين تنفيذ الحكم الإدارى، لا لسبب يعزى إلى خطأ السلطة التنفيذية، مثل صدور حكم إدارى بإلغاء قرار السلطة التنفيذية

---

[٣٨] مراد عبدالفتاح، جرائم الإمتناع عن تنفيذ الأحكام وغيرها من جرائم الإمتناع، دار الكتاب، القاهرة، بدون س، 13

[٣٩] إسماعيل صلاح الدين، إشكالات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية في مواجهة الإدارة، ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016 ، ص 13

[٤٠] بلقاسمي شريفة، امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق. والعلوم السياسية، جامعة اكلى محنداولحاح، البويرة، 1136 ه، ص 35

المتضمن الامتناع عن تسليم بعض الوثائق الإدارية للمدعي وإلزامها بتسليمها له، لأن هذه السلطة لم تتمكن من التنفيذ، لكون الوثائق المطل وب تسليمها قد تعرضت للتلف أو الفقد، رغم ثبوت عدم اهمال السلطة واتخاذها لكافة التدابير والاحتياطات الممكنة للحيلولة دون وقوع ذلك[41]،

وإن كان عدم التنفيذ هنا يرجع لظروف خارجية، فإن الإدارة تكون ملزمة بتعويض المحكوم على أساس المخاطر، باعتبار أنه خطأ من جانبها، وإنما يرجع عدم التنفيذ إلى سبب أجنبي عنها، كما لو كانت مطالبة بتنفيذ قرار يقضى بتسليم وثائق ومستندات معينة، غير أن هذه المستندات كانت قد تلفت نتيجة لحريق لحق بالهيئة، أو قد فقدت منها رغم اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة للمحافظة عليها، وفي ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي برفض الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تسليم الوثائق المطلوبة، تنفيذا لإلغاء قرار الإمتناع عن التسليم نتيجة فقدها[42].

الفصل الثاني: الامتناع عن تنفيذ الاحكام الادارية

المبحث الأول: المسؤولية الادارية المترتبة على الامتناع

إن احترام الإدارة لحجية الاحكام والقرارات القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه، التزام قانوني مفروض عليها، ذلك أنه متى امتنعت عن التنفيذ فإنها ترتكب مخالفة قانونية صارخة تعرض اعمالها تلك لعدم المشروعية ويؤدي إلى مساءلتها وبالتالي قيام المسؤولية الإدارية.

فلا يسوغ انكار الإدارة العامة وتجاهلها لقاعدة قانونية تلزمها بتنفيذ الاحكام والقرارات القضائية، لأنها تمس بصفة مباشرة عدالة الدولة وتنكر حقوقا اقرها قضاؤها، فذلك يخول للقاضي الإداري الغاء قرار الامتناع، كما قد يشكل امتناعها نوعا من اعمال التعدي بما يستدعي ترتيب مسؤولية الإدارة[43]. فإذا كان المبدأ العام هو التزام جهة الإدارة بتنفيذ الاحكام القضائية، فإن امتناعها عن التنفيذ مع كونه مخالفة صارخة للقانون، واخلالا بالتزامها بواجبها-يوجب مسؤوليتها الإدارية، ومن ثم يحق للمتضرر من عدم التنفيذ رفع دعوى إدارية للمطالبة بالتعويض على أساس الخطأ. بل إن الامر يتجاوز ذلك، حيث يحق للمتضرر المطالبة بالتعويض حتى وإن كان الامتناع عن التنفيذ مشروعا وله ما يبرره، كالامتناع خشية وقوع اضطرابات في الدولة او بسبب كون التنفيذ مستحيلا. وتتصل الدعوى الإدارية التي يرفعها صاحب الشأن لإجبار جهة الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر لصالحه في مواجهة الإدارة وإعمال مقتضاه- بمسألتين هما: المطالبة بإلغاء القرار

([41]) علياء متعب صاهود المطيرى، مرجع سابق، ص 1273 1272

([42]) محمد باهى أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2001، ص 119

([43]) شرون، أ. حسينة، المسؤولية بسبب الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية و الجزاءات المترتبة عنها، مجلة الفكر، العدد ١٤٣٠ ه، ص ١٨٢

الإداري- الصريح او الضمني- بالامتناع عن التنفيذ، والمطالبة بالتعويض عن عدم التنفيذ وما ترتب على ذلك من اضرار اصابت المحكوم لصالحه[44].

المطلب الأول: شروط إنعقاد المسؤولية الادارية

تنعقد مسؤولية جهة الإدارة بسبب الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية؛ وذلك استنادا إلى المسؤولية على أساس الخطأ، كما انه في أحوال أخرى تقوم هذه المسؤولية دون توافر ركن الخطأ والتي تعرف بالمسؤولية على أساس المخاطر (تحمل التبعة)، او المساواة امام الأعباء والتكاليف العامة. ولذا فإن هناك نوعين من المسؤولية الإدارية التي يترتب حال ثبوتها تعويض للمحكوم لصالحه، وهما؛ المسؤولية على أساس الخطأ، والمسؤولية دون خطأ في الاتي:

الفرع الأول: المسؤولية على أساس الخطأ

أولاً: إنقاد مسؤولية الإدارة لعدم تنفيذ القضائي على أساس الخطأ: تنعقد مسؤولية جهة الإدارة بقيام عنصري الخطأ والضرر ووجود علاقة السببية بينهما، ومن ثم فإن عناصر المسؤولية الإدارية قائمة على أساس الخطأ هي: أ. الخطأ من قبل جهة الإدارة. ب. الضرر الواقع على صاحب الشأن. ج. علاقة السببية بين خطأ الإدارة، والضرر الواقع على المتضرر.

أ- الخطأ: يحدد الخطأ بأنه مجاوزة ما تقضي به التشريعات من التزامات تفرض على الكافة وعدمتجاوزها او التقصير في أدائها[45] وقد استقر القضاء الإداري على ان تنصل جهة الإدارة من التزامها بتنفيذ الشيء المقضي به يعد انتهاكا صارخا لمبدأ المشروعية، ويشكل خطأ يرتب مسؤوليتها، وذلك على أساس ان تجاهل الشيء المقضي به هو امر لا يمكن تبريره، ويمنح حقا للمتضرر في المطالبة بالتعويض تنهض المسؤولية الإدارية لجهة الإدارة بسبب امتناعها عن التنفيذ على اعتبار ذلك خطأ مرفقيا يوجب التعويض، ويستوي في ذلك القرار الإداري المخالف للحكم القضائي[46]، وتأخذ مخالفة الإدارة لحجية الشيء المقضي به حالتين: ان تمتنع الإدارة عن تنفيذ الاحكام والقرارات القضائية او ان تصدر قرارا إداريا يتعارض مع حكم قضائي إداري حائز لقوة الشيء المقضي فيه، فتسأل الإدارة بناء على الخطأ المرفقي عن عدم تنفيذها أصلا، او عن تنفيذها تنفيذا معيبا او لتأخرها في التنفيذ. ان تمتنع الإدارة عن المساهمة في تنفيذ احكام صادرة لصالح الغير[47] الا ان ذلك

([٤٤]) ال يحيى، سلطان بن حسن، مرجع سابق، ص ٢٥

([٤٥]) الظاهر، د. خالد خليل، القضاء الإداري- ديوان المظالم- في المملكة العربية السعودية، قضاء. الإلغاء، قضاء التعويض، ط ١، الرياض، مكتبة الملك فهد الوطنية، ١٤٣٠ ه، ص ٢

([٤٦]) عبد الحكيم، مبروكي، المسؤولية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ١٤٣٥ ه، ص ٢٣

([٤٧]) شرون، أ.حسينة، المسؤولية بسبب الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية والجزاءات المترتبة عنها، مرجع سابق، ص 184

بالطبع لا يمنع من قيام المسؤولية الشخصية للموظف المعني بالتنفيذ متى ما كان الامتناع عن التنفيذ بسبب شخصي منه، وعندها يحق للمتضرر مطالبته بالتعويض. إذا كان الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي يشكل دائما خطأ يرتب مسؤولية جهة الإدارة، فإن هذا الامتناع قد يأخذ صورا متعددة تتفق مع الأحوال المختلفة للخطأ المرفقي التي استخدمها فقهاء القانون العام، والتي سبق بيانها، فإما ان تتراخى جهة الإدارة في التنفيذ متجاوزة المدة المعقولة، واما ان تنفذ الحكم على وجه سيء او غير كامل، واما ان ترفض امضاء التنفيذ كلية. **الصورة الأولى**: أن تتراخى جهة الإدارة في التنفيذ متجاوزة المدة المعقولة: يظهر خطأ جهة الإدارة ومن ثم ترتب مسؤوليتها؛ حينما تتمادى في تأخير تنفيذ الشيء المقضي به تماديا يتجاوز المألوف من الفسحة الزمنية الممنوحة عادة للإدارة للمبادرة بالتنفيذ، وترتيب إجراءاته خلال وقت ملائم من لحضه صدور الحكم وإعلانه، وذلك ان تراخي الجهة الإدارية في تنفيذ الحكم مدة طويلة دون مبرر من الواقع او القانون؛ يعني انها تكون قد تمادت في الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي نهائي، وهذا يعد بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون،الامر الذي يقطع بقيام عنصر الخطأ الموجب لمساءلتها عن تعويض ما نجم من أضرار، ولكن في مقابل ذلك؛ فإن التأخير إذا كان له ما يبرره فالخطأ في هذه الحالة يعتبر منتفي، كوجود قوة قاهرة؛ مثل الحرب او الكارثة الطبيعية التي تتصل بشكل او باخر بإجراءات التنفيذ، والتي يقدرها القضاء بحسب الحالة، أو ان يكون التأخير بسبب تبادل المكاتبات المعتادة بين الجهات الإدارية في هذا الشأن ، ودون وجود تقصير من جهة الإدارة.[48] **الصورة الثانية**: أن أن تنفذ الحكم على وجه سيء أو غير كامل: فإن جهة الإدارة تكون ملزمة بتنفيذ الاحكام القضائية تنفيذا كاملا وصحيحا وفقا لمنطوقها وأسبابها، فإن هي حادت عن ذلك، وقامت بتنفيذ الحكم بشكل ناقص او على وجه غير مقصود في الحكم؛ فإنها حينئذ تكون قد اخلت بالتزامها وارتكابها للخطأ الذي تنعقد به مسؤوليتها، ومع ذلك؛ فإنه يغفر لجهة الإدارة ما لو كان سوء التنفيذ قد نتج عن خطأ في تفسير الحكم فعلا، إما لخطأ القائمين على التنفيذ بحسبانهم بشرا معرضين للخطأ و للصواب، وإما لما يعتري الحكم نفسه من بعض الغموض، ولا شك – عندئذ- ان القضاء يتفهم موقف الإدارة وينظر اليها على انها بريئة من العنت، ولكن يشترط لذلك ان يثبت الحكم بالفعل لم يكن واضحا ويحتمل التأويل، وإلا قامت مسؤولية الإدارة الموجبة للتعويض[49] **الصورة الثالثة**: تتمثل في إظهار الإدارة لسوء نيتها بالرفض الصريح لتنفيذ الحكم: كأن تدير الإدارة ظهرها على سبيل المثال لحكم الإلغاء وتستمر في تنفيذ القرار الملغي، تتخذ أي اجراء تقصد من ورائه عرقلة تنفيذ الحكم، وهذا فيه اهدار لحجية الشيء المقضي به، ومخالفة قانونية صارخة قد يترتب عليها إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون، مما يتعين قيام مسؤولية السلطة

(٤٨) ال يحيى، د.سلطان بن حسن، تنفيذ احكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص 254

(٤٩) ال يحيى، د.سلطان بن حسن، المرجع السابق، ص 254

التنفيذية. إن تحقق أي صورة من صور الامتناع -على نحو ما سلف- يعني تحقق خطأ جهة الإدارة بشكل واضح وثابت، مما يرتب مسؤوليتها عن هذا الخطأ متى ما حاق ضرر بالمحكوم لصالحه بسبب ذلك.

ب- الضرر: هو الركن الثاني من اركان المسؤولية، إذ لا يحكم بالتعويض إلا بثبوت وقوع الضرر سواء كان ماديا أم ادبيا، فبدونه لا يكون للمحكوم لصالحه أي مصلحة في المطالبة بالتعويض، ولذا فإنه إذا أجاز ان تقوم ويشترط في الضرر الذي ينجم عنه مسؤولية جهة الإدارة شرطان :

1- أن يكون الضرر محققاً: أي الضرر المؤكد الوقوع سواء ان كان حالا أي وقع حقا او انه كان في المستقبل بحال كان وجوده مؤكدا حتى وان كان تراخى وقوعه لزمن لاحق ولكن من الضروري ان يتم التأكيد بهذا الصدد لأنه من لا يجوز قانونا التعويض عن الضرر المحتمل الذي هو ذاك الضرر الذي لم يقع وأيضا لا يوجد ما يؤكد وقوعه بصورة محتومة في المستقبل ويعتبر تفويت فرصة الكسب هو ضرر محقق وليس ضرر محتمل فلو شخصا ما تسبب بخطئه بعرقلة وصول شخص اخر لمركز اختبار لنيل وظيفة معينة، فتفويت فرصة التقدم للحصول على الوظيفة يعد بمثابة ضرر محقق الوقوع حتى وان كان النجاح بالحصول على الوظيفة يعد نتيجة محتملة الا ان الضرر يمثل هذه الحالة لا يقدر بقدر الكسب الذي قد فاتت فرصته، بل يقدر بنسبة احتمال تحقق الكسب[50]،

2- أن يخل الضرر بمركز قانوني مشروع: بحيث يجب ان يمس عمل الإدارة مصلحة او حق من الحقوق بغض النظر عما إذا كانت مادية او معنوية مع اشتراط ان تكون مشروعة فلابد ان يصيب الضرر مصلحة مشروعة للمتضرر، من الواجب ان وجود حق مكتسب لتقوم مسؤولية الشخص محدث الضرر والتي من خلالها يتم الالتزام بالتعويض عن الضرر الذي سببه الغير.

ت- علاقة شببية: هي تمثل الركن الثالث من اركان المسؤولية، يقصد بالعلاقة السببية كما هو الحال في كافة المجالات سواء المدنية والجنائية وكذلك الامر بالنسبة لمسؤولية جهة الإدارة، ان يكون الخطأ المرتكب من قبلها هو السبب في الضرر[51].

الفرع الثاني: إنعقاد مسؤولية الإدارة لعدم تنفيذ الحكم بدون خطأ

أولاً/ في مفهوم المسؤولية الادارية بدون خطأ: المسؤولية الإدارية بدون خطأ كما تدل عليه تسميتها، تقوم في غياب ركن الخطأ، فبعدما كانت المسؤولية الإدارية لا تقوم إلا في حالة ارتكاب خطأ ينسب للإدارة وهو ما يعرف بالمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ،

([50]) راندا، شروط دعوى التعويض في القانون، المرجع السابق، متاح على موقع زيادة 2022/12/3 /https://www.zyadda.com/conditions-for-a-compensation-claim

([51]) الناصري، شمسة مفتاح احمد، مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، سنة ١٤٣٨ ه، ص ٧٣

أصبحت المسؤولية الإدارية تقوم أيضا حتى في حالة عدم ارتكاب أي خطأ من جانب الإدارة، وهو ما يرتب مسؤوليتها في تعويض الافراد جبرا [52].

ثانياً: في خصائص المسؤولية بدون خطأ: أ-لا يعوض الضرر في المسؤولية الإدارية بدون خطأ الا إذا وصل إلى درجة معينة من الخطورة. ب-يكفي للضحية في نظام المسؤولية الإدارية بدون خطأ ان يثبت وجود علاقة سببية بين الضرر وعمل الإدارة. ج-لا تستطيع الإدارة ان تنقص او تقلل من مسؤوليتها في نطام المسؤولية الإدارية بدون خطأ الا في حالتي القوة القاهرة وخطأ الضحية[53].

المطلب الثاني: اجزاء انعقاد المسؤولية الادارية المترتب على الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية او تعطيلها

إذا تحققت مسؤولية الإدارة سواء على أساس الخطأ او دون خطأ فإن جزاؤها هو التعويض، ويهدف هذا التعويض إلى جبر الضرر الذي أصاب صاحب الشأن بسبب امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي. والتعويض بهذا التكييف أي التعويض الذي يستند على فكرة الضرر- لا يعد في الحقيقة عقوبة لجهة الإدارية وموظفيها؛ وذلك ان العقوبة تقدر في الأصل استنادا لمقدار الخطأ في حين ان التعويض يكون على قدر الضرر، ولذا فإن القاضي الإداري كمبدأ عام يستند وهو في سبيله لتقدير التعويض إلى مقدار الضرر وجسامته دون النظر الى مقدار الخطأ وهذا ما أكده ديوان المظالم؛ حيث جاء في أحد احكامه؛ للمحكمة حق تقدير التعويض الجابر للضرر اللاحق بالمدعي. ويجدر التنبيه انه لا يعني تحريك دعوى التعويض سقوط حق المدعي في تنفيذ الحكم القضائي؛ إذ يظل تنفيذ الحكم حقا قائما ومشروعا للمحكوم لصالحه حتى وإن حكم له بالتعويض نتيجة الضرر الذي أصابه بسبب الامتناع. فلا يترتب على إخلال الإدارة بالتزامها بتنفيذ الحكم إمكان الطعن بالإلغاء على قرارها غير المشروع فحسب، بل تنعقد به أيضا مسؤولية الإدارة، ومن ثم يتعين عليها تعويض من صدر الحكم لصالحه عن الاضرار التي لحق به. ففي حال امتناع الإدارة او تراخيها دون مبرر عن تنفيذ الحكم، فإن للمضار التقدم بطلب التعويض الى الإدارة او تراخيها دون مبرر عن تنفيذالحكم، فإن للمضار التقدم بطلب التعويض إلى القضاء الإداري. والملاحظ في هذا الشأن انه حتى في الاحوال التي لا يكون امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم مكونا لخطأ يستوجب مسؤوليتها، كامتناعها عن تنفيذ الحكم حفاظا على النظام العام، فان التعويض الواجب تأديته للمحكوم لصالحه يحكم به بالاستناد الى نظرية التبعة او المخاطر. ولا يخل كل هذا بانعقاد مسؤولية الموظف الشخصية، ومن ثم تحمله للمسؤولية بمقدار اسهامه في الاخلال بالالتزام المقرر بتنفيذ الحكم وذلك طبقا للقواعد

([52]) عبد الحكيم، مبروكي، المسؤولية الإدارية، ص ٣

([53]) خالد، سرباح، المسؤولية الإدارية بدون خطأ وتطبيقاتها في القانون المقارن، المجلة المتوسطية ١٤٣٩ ه، ص ٢٤٧ ، للقانون والاقتصاد، العدد

العامة.[54]

وجدير بالذكر انه لم يتبن ديوان المظالم فكرة التعويض عن الضرر المحتمل، حيث يأخذ القضاء الإداري السعودي بالضرر المحقق والمباشر الذي يفوت على المدعي كسب او يعرضه لخسارة مالية، ولم يجز ديوان المظالم الضرر المحتمل ومن ذلك حكم له جاء فيه: إن ما يطالب به المدعي هي منافع فائتة وأرباح محتملة الوقع غير متحققة، وقد استقر قضاء الديوان على عدم التعويض عنها من حيث ان مناط إجابة المدعي لطلباته إثبات الضرر الفعلي من خطأ الإدارة ولم يثبت المدعي ضرره، وإنما طالب بمنافع فائتة عن احتباس المال وهو في حقيقته الربا الذي تواترت الأدلة عن تحريمه، ومع ذلك فإن ديوان المظالم قد أقر في العديد من احكامه الاخذ بالتعويض عن الضرر المعنوي إلى جانب التعويض عن الضرر المادي، ومن ذلك مثلا ما ورد في حكم له جاء فيه، وبما أن ما يلحق الناس من جراء السجن من اضرار مادي ومعنوية تتفاوت باختلاف احوالهم وارزاقهم. اما الضرر المعنوي الذي أصاب المدعي فيتمثل في حرمانه من حريته ورعاية اسرته، وما صحب ذلك من الام نفسية واحساس بالمهانة، والازدراء في أعين الاخرين وان اقتصرت على الجانب الادبي والمعنوي في شخصه، وليس لها قوام مادي الا ان ذلك لا يمنع الدائرة من تقدير التعويض الذي يجبرها ويزيل اثرها عن نفسه ببعض الترضي التي يحدثها حصوله على مبلغ مالي في صور تعويض تجتهد الدائرة في تقديره، بتالي لعلنا ناكد ان الإدارة وان كانت تلتزم بجبر الضرر الواقع على المتضرر وتعويضه فإن تابعيها المسؤولين عن تنفيذ الاحكام القضائية تقع عليهم مسؤولية أيضا وذلك ان الإدارة تعمل في النهاية بواسطة تابعيها، وبالتالي تأتي مسؤوليتهم استنادا لتصرفاتهم الخاطئة التي ترتكب بدوافع شخصية محضة[55].

الفرع الثاني: مدى فاعلية المسؤولية الإدارية لجهة الإدارة

لا شك أن امتلاك المتضرر لمثل هذه الوسيلة المتمثلة بتحريك دعوى قضائية للمطالبة بتعويض بسبب امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي؛ هي وسيلة مهمة تنهض بها المسؤولية الإدارية لجهة الإدارة، وتبرز هذه الأهمية من خلال الاتي: -أن القاضي الإداري في دعوى التعويض يتمتع بسلطات واسعة من حيث تقدير التعويض وفقا لكل حالة بما يحقق جبر كامل الضرر الذي أصاب المتضرر- ان هذه الدعوى لا تسقط الا بالتقادم الطويل وهو مضي عشر سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعي به .

وعلى الرغم من هذه الأهمية فإن دعوى المسؤولية الإدارية تفتقر إلى حد ما للقدر الكافي لحمل جهة الإدارة على تنفيذ الاحكام القضائية، ويعود السبب في ذلك لبعض الاعتبارات

([٥٤]) الدغيثر، فهد بن محمد عبدالعزيز، رقابة القضاء على قرارات الإدارة (ولاية الإلغاء امام ديوان المظالم)، مرجع سابق، ٤

([٥٥]) الصمعاني، تنفيذ الاحكام الإدارية "دراسة تأصيلية مقارنة"، مرجع سابق، ص 241-242

منها: ان هدفها جبر الضرر الذي وقع بسبب الامتناع عن التنفيذ، وليست جزاء لهذا الامتناع، وبالتالي فهي لا تعدو ان تكون ثمنا تشتري به الإدارة حريتها في الامتناع عن التنفيذ، ووسيلة تتحقق به رغبتها في الخروج على القواعد القانونية، بالإضافة إلى انه يجري على حكم التعويض ما يجري على الاحكام الإدارية عامة، حيث لا يملك القضاء الإداري ان يفرض على الإدارة دفع التعويض المحكوم به، وبالتالي تظل الحاجة قائمة بضرورة وجود وسيلة أخرى لضمان احترام الحكم الصادر بالتعويض. كما ان دعوى المسؤولية الإدارية لا تضمن الفوري والفعال للحكم الإداري؛ وذلك بسبب طول وتعقيد إجراءاتها، هذا فضلا عما سوف يتكبده صاحب الشأن من نفقات واعباء مالية طوال مدة الدعوى.

المبحث الثاني: نظام التنفيذ الجديد

تم صدور نظام التنفيذ الجديد بالمرسوم الملكى رقم (م 15) بتاريخ 1443/1/27 ه، وقد تم العمل بهذا النظام الجديد منذ 4 صفر لعام 1445ه، حسب الضوابط التى تم إقرارها من قبل مجلس القضاء الإدارى بتاريخ 1444/12/16ه حيث يهدف هذا النظام إلى اختصار الوقت، ويضمن السهولة فى تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، الأمر الذي ينعكس بدوره على تخفيض الجهد على القطاعات الإدارية التى تتصل بتنفيذ الأحكام، كما يساعد هذا النظام صاحب الشأن فى الحصول على حقه الذي أقره له القضاء الإدارى، تحقيقا لمبدأ القضاء العادل[56]

المطلب الأول: ضمانات التنفيذ

يكمن هدف كل متقاضي من اللجوء للقضاء ليس فقط فى الرغبة في صدور حكم لصالحه، بل فى تنفيذ هذا الحكم القضائي والاستفادة الفعلية من منطوقه، إلا أنه وللأسباب التي تم ذكرها، لطالما كانت هناك اشكالية فى تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة، فهناك عدة صعوبات وعراقيل، كون الإدارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وتهدف لحماية المصلحة العامة، التي تعود بالنفع على المجتمع ككل، الأمر الذي يؤدي إلى التضييق من حقوق وحريات الأفراد من جهة، وكذلك إلى الانتقاص من قيمة الأحكام القضائية، ومن هيبة مرفق القضاء من جهة أخرى، وذلك بتنصل دولة الحق والقانون من التزامات، ولمواجهة هذه الإشكالية تم ابتداع العديد من الحلول لهذه الظاهرة رغم نسبيتها، وعدم قدرتها على تجاوز هذه الإشكاليات بصفة مطلقة، إلا أنها سوف تبقى ذات أثر ايجابي.

حيث تم اللجوء للعديد من الضمانات كإصدار القاضى الإدارى لأوامر التنفيذ لكي يتم اجبار الإدارة على التنفيذ، كما تم منحه إمكانية فرض غرامات تهديدية عليها فى بعض الأحيان. فبحسب المادة الثالثة من النظام يؤسس نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم عدة دوائر

(٥٦) محمد الدوسرى، شرح قانون التنفيذ الإدارى الجديد، أغسطس 2023 ، على الرابط الآتى: https://mohamie-riyadh.com.

تتولى تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الجهات الإدارية، وتختص بالنظر في المنازعات الإدارية والتأديبية، فلمجلس القضاء الإداري حسب الحاجة صلاحية إنشاء محكمة تنفيذ إدارية أو أكثر، تتألف هذه المحاكم من رئيس وعدد كاف من القضاة، من أجل تنفيذ السندات التنفيذية والفصل فى منازعات التنفيذ، كما قررت الفقرة الثانية من ذات المادة إمكانية تكوين دائرة تنفيذ أو أكثر بحسب الحاجة في المناطق التي لم تنشأ فيها محكمة، يكون لها ذات الاختصاصات المقررة للمحكمة، وقد يتضمن قرار إنشاء المحكمة أو الدائرة تحديد نطاق اختصاصها المكاني واختصاصها النوعي عند الاقتضاء، وقد أحسن المنظم السعودى صنعا بتأسيس هذه الدوائر التى تتولى تنفيذ الأحكام الإدارية، حيث تُعتبر هذه الدوائر بمثابة ثورة تنظيمية في مجال القضاء الإداري من أجل الإصلاحات القانونية التي تتمثل فى المعالجة النظامية لإشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية في السعودية، وبذلك يكون قد تحقق لدى المملكة إسناد تنفيذ الاحكام إلى قاض متخصص على دراية بأبعاد العمل الإداري وما ينجم عن ممارسته من آثار.

المطلب الثاني: الأدوات النظامية الجديدة لإلزام جهة الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية

يثبت التنفيذ ومنازعاته أن الحجية الأحكام وحدها لا تكفي لإعماله، وإنما لابد من قوة رادعة يخشاها من لم يمتثل له طوعا، فيذعن للحكم ويسلم به، فإذا كان القاضي لا يصنع القانون، فإن دوره أن يطبقه، ولن يستطيع ذلك إلا بعون من الإدارة ورغبتها فى تنفيذه، بإعتبارها حائزة للقوة العامة التى تكفل بها احترام الأحكام، وضمانا لحقوق المتقاضين وكفالة المساواة أمام القضاء استحدثت الأنظمة القانونية طائفة من الوسائل، من أجل تحقيق الهدف المنشود، وكفالة تنفيذ الأحكام جبراً على الإدارة[57] وباستقراء نظام التنفيذ الجديد، نجد أن المنظم السعودي قد منح سلطات واسعة لمحكمة التنفيذ الإدارية لتوجيه أوامر للإدارة، كي تمتثل لتنفيذ أحكام القضاء، بل ذهب فى بعض الأحيان لفرض غرامات تهديدية عليها، على الوجه الآتي:

أولاً: إن إمكانية توجيه أوامر للإدارة كأداة من الأدوات النظامية الحديثة التي تجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام الادارية جاءت نتيجة إصلاحات تشريعية واجتهادات قضائية وقد أقر المنظم السعودي في هذا النهج الإصلاحي من خلال اصداره لنظام التنفيذ الذي أقر من خلاله مبدأ توجيه قاضي التنفيذ الإداري لأوامر للإدارة[58]، حيث تنص المادة (12) من نظام التنفيذ على ما يلي: تصدر دائرة التنفيذ أمر التنفيذ إلى الجهة الإدارية، إذا انتهت المهلة المنصوص عليها في المادة (10) دون أن يجري التنفيذ أو إذا صرحت في خلالها الجهة بما يفيد رفضه، وإذا كان التنفيذ يتطلب إجراءات محددة من ضمنها إصدار قرارات

(٥٧) حميدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف الإسكندرية، 1779 ، 301

(٥٨) خالدي المهدي، الآليات الحديثة في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية: دراسة مقارنة، مجلة آفاق علمية، المجلد 12 ، ع22020 ص56

إدارية، فيتضمن أمر التنفيذ تحديدها، وتبلغ الجهة المختصة بصورة من الأمر للنظر في مباشرة الإجراءات الجزائية ضد المتسبب في عدم التنفيذ، فقد مكنت المادة الثانية عشرة من النظام دائرة التنفيذ من إصدار أمر بالتنفيذ إلى الجهة الإدارية، بمجرد انتهاء مهلة خمسة أيام في الأحكام العاجلة، وثلاثين يوما فيما عداها، من تاريخ التبليغ بالإنذار ما لم تر الدائرة تحديد مهلة أقل في حالة عدم إتمام التنفيذ، أو إذا صرحت الإدارة في خلال تلك المدة بما يفيد رفض التنفيذ، ويعتبر تصريحا بالرفض كل إجراءات أو تصرف يخالف مقتضى التنفيذ، كما تجيز المادة (111) من اللائحه التنفيذية لنظام التنفيذ لدائرة التنفيذ أن تأمر الجهات الإدارية باتخاذ ما يلزم للتنفيذ، بما في ذلك اطلاعها على الميزانيات والوظائف والإجراءات، وأي مستند ترى ضرورة الاطلاع عليه، كما تضمن التدابير الإجراءات الممهدة للتنفيذ، وكذلك التدابير التي يليها تنفيذ جزئي للسند، وغير ذلك مما تراه الدائرة لازما للتنفيذ، إذا تبين أن تنفيذ السند يتطلب اتخاذ إجراءات لم تحدد في الأمر بالتنفيذ[59].

ثانيا: الغرامة التهديدية نجد الفقه يعرف الغرامة التهديدية على أنها: مبلغ من النقود التى يحكم بها القاضي على المدين، عن كل فترة زمنية معينة، لا يتم فيها تنفيذ الالتزامات حيث يقتضي التنفيذ العيني تدخلا من جانبه. كما تم تعريفها بأنها: مقدار مالي يحدد عن كل يوم أو شهر من التأخير، ضد الشخص المدين، الذي يهمل أو يمتنع عن تنفيذ القرار الصادر من أى جهة قضائية كانت، فهى تأتي إذن كجزاء لإخلال الإدارة بتنفيذ منطوق الحكم، فكلما تمادت الإدارة وتراخت عن التنفيذ كلما ارتفعت قيمة الغرامة [60]، منح القاضي الإداري صلاحية فرض غرامة تهديدية يجب أن تدفعها الإدارة عند عدم تنفيذها لحكم قضائى إداري، فقد أجاز المنظم بموجب المادة (20) من النظام، لدائرة التنفيذ أن: تفرض غرامة لا تزيد على عشرة آلاف ريال على المنفذ ضده الإدارة أو غيرها، وذلك عن كل ي وم يمضي دون إتمام التنفيذ، فيما تنص المادة رقم (20) من مشروع اللائحة التنفيذية لنظام التنفيذ، على أنه: للدائرة أن تأمر بفرض الغرامة التهديدية ولو دون طلب في الحالات التي تفتقر إلى قيام المنفذ ضده بالتنفيذ بنفسه، ولا يجدي استعمال الوسائل الأخرى ، بما فيها القوة الجبرية، فبموجب هذه المادة يمكن لصاحب الشأن أن يتقدم بطلب إلى محكمة التنفيذ من أجل توجيه أوامر للإدارة متضمنة غرامة تهديدية، حيث تهدف الغرامة التهديدية بشكل مباشر إلى إكراه الإدارة على تنفيذ الأوامر التنفيذية، ومن ثمة فهي تظهر كجزاء حقيقي إذا ما تخلفت الإدارة عن تطبيق الأوامر الموجهة لها من قبل القاضي الإداري، فالعلاقة بين الغرامة التهديدية والأوامر تعبر عن عنصر التكامل بين هاتين الوسيلتين المتمثلتين فى إجبار الإدارة على التنفيذ، فتوقيع الغرامة بدون توجيه أوامر للإدارة، يجعل من دور

([59]) سعد ناصر ال عزام، سمير حديد، ص 179

([60]) نويرى سامية، الإجراءات القضائية الإدارية، محاضرات طلبة السنة الأولى ماستر قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجمهورية الجزائرية الشعبية، 2020 2017 ، ص 103

الغرامة في تحقيق هدفها ذا فاعلية محدودة[61]، فالغرامة التهديدية تعد بمثابة وسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الاحكام الصادرة فى مواجهتها، فمن جهة فهى تقترن بسلطة القاضي الإدا ري في توجيه أوامر تنفيذية للإدارة:

1- أنها ذات طابع تحكمي: فللقاضي سلطة تقدير المبلغ المالي، بغض النظر عما لحق الدائن من ضرر، فقد يقدرها بقيمة أكثر من قيمة الضرر، كجزاء لامتناع الإدارة عن التنفيذ، كما أن للقاضى سلطة تحديد الغرامة من عدمها، فله أن يفرض الغرامة، ولو لم يتم طلبها من الخصوم، وله أيضا كامل الحرية في تقدير مبلغ الغرامة وتحديد بدء سريانها، وله أن يخفض المبلغ أو أن يرفعه، على ألا يتجاوز المبلغ المقدر عن عشرة آلاف ريال عن كل يوم، وهو ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة (21) من مشروع اللائحة التنفيذية على ما يلي: تكون تصفية الغرامة بتقدير المبلغ المستحق منها بصفة نهائية، سواء كان مماثلا لمقدار الغرامة المتراكم أو أقل أو أكثر، مع عدم تجاُوز عشرة آلاف ريال عن كل يوم.

2- أنها غرامة مؤقتة: فهي تنتهي بوفاء المدين بالتزامه، ويتم طلبها بناء على طلب صاحب الشأن أو بأن تقررها المحكمة من تلقاء ذاتها.

3- خاصية التبعية: لا يتم فرض الغرامة إلا فى حالة وجود حكم قضائي بلإلزام الإدارة بتنفيذ التزاماتها، وبالتالي لا تُعد تعويضا، بل جزاء للتأخر أو للإصرار على عدم التنفيذ، حيث تهدف إلى إجبار الإدارة على التنفيذ، بخلاف التعويض الذي يهدف إلى جبر الضرر الناتج عن الامتناع عن التنفيذ أو عن التأخير فيه.

4- أنها ذات طابع تهديدي: حيث يتم بها الضغط على المحكوم عليه خاصة الإدارة وإجبارها على تنفيذ التزاماتها، فهي تهدد المحكوم عليه بما سيتم فرضه من عقوبات مالية عليه، إذا امتنع عن التنفيذ، ويقوم قاضي التنفيذ بتقديرها بالقدر الذي يرى أنه منتج وفعال في تحقيق الغاية من فرضها [62] وقد أورد المنظم السعودي الأحكام الموضوعية والإجراءات للغرامة المالية في نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، حيث نص في المادة (20) من النظام، على أنه: فيما عدا التنفيذ لاقتضاء المبالغ المالية، لدائرة التنفيذ بعد انقضاء المهلة المنصوص عليها في المادة (10) أو (16) بحسب الأحوال أن تفرض غرامة لا تزيد على عشرة الاف ريال على المنفذ ضده عن كل يوم يمضي دون إتمام التنفيذ، فقد المنظم السعودى منح الاختصاص لقاضي التنفيذ بديوان المظالم لكون الحق ثابتا والمماطلة فى تنفيذه بمثابة جرم واضح يجب تعزيزه بمال المنفذ ضده لإجباره على التنفيذ، وفي هذا الصدد يجب على المنظم السعودي وضع حد أدنى للغرامة التهديدية يقدر ب 400 ألف

---

(٦١) عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومه، الجزائر، ص.151

(٦٢) عبد العزيز بن محمد الحارثى، الأثار المترتبة على امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية ودور نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم فى الحد من ذلك، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الملك عبدالعزيز، 1443ه، 40

ريال لمواجهة كل من تسول له نفسه إعاقة عملية تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة، لتكون رادعاً قويا له لإجباره على التنفيذ وعدم إعاقته.

الخاتمة

يعتبر تنفيذ الأحكام بمثابة الوسيلة الوحيدة التي يتوصل بها صاحب الحق إلى حقه، وفي الواقع فإنه لا قيمة للقانون بدون تنفيذ أحكامه، ولا قيمة لأحكام القضاء بدون تنفيذها، ولا قيمة لمبدأ الشرعية في الدولة، ما لم يقترن ذلك المبدأ بمبدأ آخر مضمونه احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذها، وإلا فما جدوى أن يجتهد ويبتكر القاضي الإداري في إيجاد الحلول الناجعة بما يتلائم وكفالة الحقوق والحريات الخاصة بالأفراد وضمان المشروعية إذا كانت أحكامه هى والعدم سواء، فغاية ما يطمح إليه كل متقاضى من رفع دعواه لدى القضاء الإداري هو استصدار حكم لصالحه، يحمي حقه المعتدى عليه من قبل الإدارة، مع ترجمة منطوقه على أرض الواقع بتنفيذه، ومن خلال هذا البحث توصلت الى بعض النتائج والتوصيات وهي كالآتي:

أولاً: النتائج

1- إن التنفيذ خاصية لصيقة بالأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه، وبدون التنفيذ تبقى هذه الأحكام مجرد حروف منعدمة القيمة.

2- التنفيذ هو صميم الحكم وسداه، إذ لا فائدة للقواعد القانونية دون تطبيقها، ولا قيمة للحكم بدون تنفيذه.

3- يختلف التنفيذ القضائي من حيث طبيعة الإجراءات حسب وجود الحجز كمعيار إجرائي للتمييز بين أنواع التنفيذ.

4- لا يمكن أن نتحدث عن عملية التنفيذ إلا بوجود سند قابل للتنفيذ، يتضمن الالتزام بالقيام بعمل أو بالامتناع عن القيام بعمل، فوفقا للنظام في المملكة.

5- إصدار المملكة لنظام التنفيذ يعكس الحرص والاهتمام الذي توليه المملكة لمرفق القضاء.

6- نصت المادة الرابعة من نظام التنفيذ على السندات التنفيذية التى يلزم أن تتوافر بها مجموعة من الشروط، كى يمكن تنفيذها، بأن يكون السند معين المقدار وحال الأداء، ويتضمن التزاماً بأداء عمل أو بالامتناع عن عمل.

7- تتبع الإدارة أساليب مختلفة للتهرب من تنفيذ الأحكام الإدارية، سواء بامتناع الإدارة كلية عن تنفيذها أو تعمدها المماطلة والتباطؤ في تجسيد آثاره، أو أن تقوم بتنفيذها.

8-يختصر نظام التنفيذ الإدارى الوقت، ويضمن أيضا سهولة تنفيذ الأحكام الإدارية، الأمر الذي ينعكس بدوره على تخفيض الجهد على الجهات الإدارية التى تختص بتنفيذ الأحكام القضائية.

ثانياً: التوصيات

1- يجب تضمين النصوص القانونية المتعلقة بالتنفيذ ضمن المادة الإدارية.

2- ضرورة التعاون بين جميع الإدارات ومحكمة التنفيذ الإدارية لتنفيذ أحكام القضاء الإدارية، لتمكين كل ذي حق من اقتضاء حقه.

3- نقترح على المنظم السعودي ضرورة وضع حد أدنى للغرامة التهديدية يقدر ب400 ألف ريال لمواجهة كل موظف عام أو من فى حكمه، يمكنه أن يعوق عملية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة.

4- ضرورة رصد اعتمادات مالية كافية لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة من الميزانية الخاصة بكل جهة من الجهات الإدارية، ويؤخذ فى الحسبان في تحديدها حاصل ما يصدر من أحكام في مواجهة الإدارة، والدعاوى التي تجري ضدها أمام القضاء.

5-يجب أن تكون تلك الاعتمادات مبنية على تقديرات حقيقية وواقعية تشكل ضمانا لتنفيذ الأحكام.

المراجع

1- الشبرمي، د. عبد العزيز بن عبد الرحمن، منازعات التنفيذ في النظام القضائي السعودي.
2- أحمد، ديانا كمال علي، ضمانات تنفيذ الاحكام الإدارية في مواجهة الإدارة.
3- عوض، د. هشام موفق، أصول المرافعات الشرعية في النظام القضائي السعودي .
4- سعد ناصر ال عزام، سمير حديد، المعالجة النظامية لإشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية فى ظل صدور نظام التنفيذ الإدارى الجديد لعام 1443 فى المملكة العربية السعودية، مجلة جامعة أم القرى لعلوم الشريعة والدراسات الإسلامية، ع 91 ، ديسمبر 2022 .
5- المادة الثامنة من نظام التنفيذ الجديد، مقال بعنوان: "تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، بتاريخ 1أغسطس 2023 ، على الرابط الآتى: http:// hd-lawer.com.sa
6- حمزة جاسم محمد الدنيناوى الموسوى، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، كلية القانون، الجامعة العراقية، ج 1.
7- معاذ الأنصارى، عبد المجيد الهلالى، عبد الصمد غناج، أسامة بنشيخ.
8- حميدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1979، 301
9- خالدي المهدي، الآليات الحديثة في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية: دراسة مقارنة، مجلة آفاق. 2020، 56، علمية، المجلد 12 ، ع2.
10- نويرى سامية، الإجراءات القضائية الإدارية، محاضرات طلبة السنة الأولى ماستر قانون عام، كلية. الحقوق والعلوم السياسية، الجمهورية الجزائرية الشعبية، 2020 2017 ، ص 10
11- عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومه، الجزائر.
12- محمد رزاق جبار الحمزاوى، النظام القانونى للغرامة التهديدية فى المجال الإدارى، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2020
13- عبد العزيز بن محمد الحارثى، الأثار المترتبة على امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية ودور نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم فى الحد من ذلك، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الملك عبد العزيز، 1113 ه
14- خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية دار الفكر الجامعي ، 2008
15- الليثي محمد سعيد
16- د.سعد عبدالواحد حسني
17- عبد العظيم صلاح يوسف أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري في الددولة الطبعة الأولى الإسكندرية دار الفكر الجامعي 2007 ص333
18- د.خليفة عبدالعزيز عبدالمنعم (تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية
19- الطماوي سليمان محمد (القضاء الاداري الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام) دراسة مقارنة القاهرة دار الفكر العربي 1986م
20- رمضانى فريد، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته فى مواجهة الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة.
21- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية،.الجزائر، 1771
22-مراد عبدالفتاح، جرائم الإمتناع عن تنفيذ الأحكام وغيرها من جرائم الإمتناع، دار الكتاب. والوثائق، القاهرة، بدون سنة
23- إسماعيل صلاح الدين، إشكالات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية في مواجهة الإدارة، مذكرة.

ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016
24-بلقاسمي شريفة، امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق. والعلوم السياسية، جامعة اكلى محنداولحاح، البويرة، 1136 ه
25- علياء متعب صاهود المطيرى، مرجع سابق، ص 1273 1272
26- محمد باهى أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار. الجامعة الجديدة، القاهرة، 2001
27- شرون، أ. حسينة، المسؤولية بسبب الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية و الجزاءات المترتبة عنها، مجلة الفكر، العدد ١٤٣٠ ه
28- ال يحيى د. سلطان بن حسن، تنفيذ احكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية.
29- الظاهر، د. خالد خليل، القضاء الإداري- ديوان المظالم- في المملكة العربية السعودية، قضاء. الإلغاء، قضاء التعويض، ط ١، الرياض، مكتبة الملك فهد الوطنية، ١٤٣٠ ه
30- عبد الحكيم، مبروكي، المسؤولية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ١٤٣٥ ه
31- الناصري، شمسة مفتاح احمد، مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، سنة ١٤٣٨ ه
32- عبد الحكيم، مبروكي، المسؤولية الإدارية
33- خالد، سرباح، المسؤولية الإدارية بدون خطأ وتطبيقاتها في القانون المقارن، المجلة المتوسطية ١٤٣٩ ه، ص ٢٤٧ ، للقانون والاقتصاد، العدد
34- الدغيثر، فهد بن محمد عبد العزيز، رقابة القضاء على قرارات الإدارة (ولاية الإلغاء امام ديوان. المظالم .
35- الصمعاني، تنفيذ الاحكام الإدارية "دراسة تأصيلية مقارنة"، مرجع سابق.
36- حميدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف الإسكندرية، 1779
37- خالدي المهدي،الآليات الحديثة في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية: دراسة مقارنة ، مجلة آفاق علمية، المجلد 12 ، ع22020 .