ضمانات تنفيذ احكام الالغاء

د. عمار طارق عبد العزيز

مركز الدراسات القانونية والسياسية / جامعة النهرين

المقدمــة

بالنظر لما تتمتع به السلطة القضائية من الامكانيات القانونية وصفات الحياد والاستقلال عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فقد نشأت صيغة من صيغ الثقة المتبادلة بينها وبين الافراد ، حيث يسعون اليها في سبيل حمايتهم من تعسف الغير ممن يملكون القوة والنفوذ ،سواء من الافراد او المؤسسات .

كما ان السلطة المذكورة ونتيجة لدورها التأريخي في فض المنازعات فقد أمست ضرورة حتمية لتحقيق الاستقرار والسلام الاجتماعي في الدولة ، اذ بدونها لاصبحت الحقوق تؤخذ بالقوة ، فتعم الفوضى وتنتهك الحرمات .

ولما تقدم اصبحت السلطة القضائية هي المدافع الاكبر عن مبدأ المشروعية، فسعت وما زالت تسعى الى درء الانتهاكات التي قد يتعرض لها هذا المبدأ .

وفي نطاق بحثنا ، فان القضاء بما يمتلكه من استقلال وحيدة ونزاهة وموضوعية ، هو الاكثر قبولا والاقدر امكانية ، على مراقبة مشروعية اعمال الادارة العامة ،لذلك تسعى الانظمة الديمقراطية الى تزويد هذه الجهة بالصلاحيات والسلطات الكفيلة بازالة أعمال الادارة غير المشروعة ،واصلاح الاضرار المترتبة عليها ان وجدت .

وقد قطعت النظم القانونية المعاصرة شوطا لا بأس به في هذا المجال ، بيد انه من الامور التي ينبغي توافرها في شان امداد القضاء بالسلطات والصلاحيات ، هي الزام الجهات كافة بتنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ، ومحاسبة المخالفين لها بالشكل الذي يردع كل من تسول له نفسه من الافراد اوالمؤسسات على مختلف انواعها ، ان يتجسر ويخالف ما نصت عليه احكام القضاء ولا ينفذ ما جاء فيها .

عليه نجد القوانين وأحيانا الدساتير ، تضع الضمانات الكفيلة بتطبيق وتنفيذ الاحكام القضائية الصادرة بالغاء القرارات الادارية ، سواء شملت هذه الضمانات محاسبة المخالفين تأديبيا او جزائيا ، وأحيانا مدنيا عن طريق تعويض الاضرار التي تسببوا بها للغير .

ومما تقدم فاننا سنبحث الموضوع المذكور على النحو الاتي :-

المبحث الاول :- شروط نفاذ الحكم القضائي الصادر بالغاء القرار الاداري .

المبحث الثاني :- التزام الادارة بتنفيذ حكم الالغاء الصادر بحق القرار الاداري.

المبحث الثالث :- امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء الصادر بحق القرار الاداري .

المبحث الرابع :- الاثار المترتبة على امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء .

المبحث الخامس :- الاستثناءات الواردة على قاعدة التزام الادارة بتنفيذ حكم الالغاء .

المبحث الاول

شروط نفاذ الحكم القضائي الصادر بالغاء القرار الاداري

يتمتع الحكم القضائي الصادر بالغاء القرار الاداري بحجية الامر المقضي به مثل سائر الاحكام القضائية القطعية ،وهذه الحجية لا تقتصر على حكم الالغاء وانما تشمل الاحكام القضائية الصادرة برفض الدعوى والحكم بالاختصاص والحكم بالقبول والحكم القضائي الصادر بوقف تنفيذ القرار الاداري ما دامت الظروف مستقرة وغير متبدلة[١] ،و يميز الفقهاء بين حجية الشيء المحكوم فيه ، وبين حجية الامر المقضي به، فالاولى تثبت للحكم القضائي منذ صدوره ولو بصورة أبتدائية[٢] ، ويمتنع فيها على الخصوم المناقشة في القضية التي فصل فيها باي دعوة تالية يثار فيها هذا النزاع حتى لو وجدت أدلة قانونية او واقعية سواء أثيرت او لم تثر بالحكم الصادر فيها ،غير ان الحجية المذكورة تتوقف عند الطعن في الحكم الصادر باي طريق من طرق الطعن ، فيتوقف مصير هذه الحجية على نتيجة الطعن ،بتاييد الحكم او الغائه بحسب الاحوال ،وفي هذه الحالة لايمكن التمسك بهذه الحجية الموقوفة لرفع دعوى جديدة مبتدأة تتحد مع الاولى محلا وسببا وخصوما ، والمحكمة التي رفع امامها نزاع فصل فيه حكم سابق مطعون فيه غير مقيدة بهذا الحكم ، طالما لم تظهر نتيجة الطعن ، ولكن يجب عليها تفادي أحتمال تناقض حكمها الجديد مع الحكم القديم عن طريق وقف النظر في الدعوى المعروضة امامها لحين صدور نتيجة الطعن[٣].

اما بالنسبة لحجية الامر المقضي به، فيكتسبها الحكم القضائي البات الذي لا يمكن الطعن فيه بطرق الطعن القانونية ، كما في حالة الطعن فيه استئنافا وتمييزا وتصحيحا ،ورد الطعن وصدق الحكم ، اواذا بلغ المحكوم عليه بالحكم ولم يطعن فيه ،ومرت مدة الطعن ،او اذا أسقط الخصوم بالاتفاق حقهم بالطعن ،او اذا صدر الحكم مشمولا بالنفاذ المعجل[٤].

والحجية بشكل عام يقصد بها ان محكمة الموضوع أستنفدت ولايتها بعد اصدارها للحكم القطعي ، ولا تملك سلطة الرجوع عن الحكم المذكور او تعديله[٥]. وان كان لها حق تفسيره ، وتصحيح الخطأ المادي الذي وقعت فيه ، وبذلك فان الحكم القضائي المذكور يعتبر عنوانا للحقيقة و العدالة ، ولا

---

[١] د.عبد الغني بسيوني عبد الله –القضاء الاداري – الطبعة الثالثة – الاسكندرية – ٢٠٠٦– ص ٦٩٨.

[٢] د.عبد الرزاق احمد السنهوري – الوسيط في شرح القانون المدني – الجزء الاول – مصادر الالتزام –١٩٥٢– ص٦٣٢ – ٦٣٥ و

Valticos (Nicolas) L autorite de la chose jugee au criminal sur le civil – 1953 – p.42.

[٣] د.عصمت عبد المجيد بكر – الوجيز في شرح قانون الاثبات – مطبعة الزمان – بغداد – ١٩٩٧ – ص٢٥٩ .

[٤] د. سليمان مرقس – اصول الاثبات واجراءاته في المواد المدنية – الجزء الثاني – الطبعة الرابعة – ١٩٨٦– ص١٧٦.

[5] Valticos – op.cit – p. 30

يمكن اثبات عكس ذلك ،كما لا يجوز عرض الموضوع الذي فصل فيه سابقا ، امام محكمة أخرى ،الا بأستعمال الطرق القانونية المقررة للطعن بالاحكام القضائية [١].

وعليه فان أكتساب الحكم القضائي الصادر بالالغاء لحجية الامر المقضي به ، يجعله واجب النفاذ ،وبخلافه تترتب العديد من الاثار القانونية ، بيد انه ولكي يمسي الحكم القضائي نافذا ومكتسبا للحجية لابد وان تتوافر فيه شروطا معينة ، اذ لابد وان يكون الحكم المذكور قضائيا ، كما ينبغي ان يكون قطعيا ، وسنتناول هذين الشرطين في مطلبين على التوالي .

المطلب الاول

ان يكون الحكم الصادر بالغاء القرار الاداري قضائيا

فالحكم يحوز حجية الامر المقضي به اذا صدر من جهة قضائية مختصة وبموجب سلطتها القضائية لا الولائية ، وبشرط ان لا يشوب الحكم بطلان مطلق [٢] ، فبذلك يمسي الحكم القضائي الصادر بالغاء القرار الاداري واجب النفاذ .

ويتحقق الشرط المذكور بالنسبة للاحكام الصادرة من المحاكم بمختلف اصنافها ومن بين هذه المحاكم ، تلك التي تمارس وظيفة القضاء الاداري ، كمحكمة القضاء الاداري ومجلس الانضباط العام في العراق .

لذلك فان القرارات التي تصدر عن جهات ادارية كقرار الحفظ الذي تصدره النيابة العمومية في مصر مثلا لا تحوز حجية الامر المقضي به[٣] ، كما لاتثبت الحجية للقرارات والاوامر التي تصدرها المحكمة تلبية لطلب تقدم به شخص ،دون ان تلزم بدعوة الطرف الاخر لسماع اقواله[٤] .

كما يجب لأكتساب الحجية ان تكون المحكمة التي أصدرت الحكم مختصة وظيفيا بموضوع الدعوى ، فلا تثبت الحجية للحكم الصادر من محكمة القضاء الاداري في مسالة يختص بها مجلس الانضباط العام في العراق مثلا او بالنسبة للاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية في مسالة تختص بها المحاكم التأديبية في مصر . اذ يجوز اعادة النظر في النزاع امام المحكمة صاحبة الولاية ، بسبب عدم أختصاص المحكمة في الموضوع الذي فصلت فيه ، بينما يحوز الحكم الحجية اذا ما صدر عن المحكمةالمختصة [٥] .

---

[١] د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق – ص٦٩٨.

[٢] المحامي د. كامل السعيد – شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية – دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – ٢٠٠٥ – ص١٨٢.

[٣] د. سليمان مرقس – المرجع السابق – ص١٧٦.

[٤] محمد عبد اللطيف – قانون الاثبات في المواد المدنية والتجارية الجزء الثاني – القاهرة – ١٩٧٢ – ص١٥٤.

[١] د عبد الرزاق احمد السنهوري – المرجع السابق – ص ٦٥٢.

كذلك ينبغي ان يكون الحكم صادرا من المحكمة بموجب سلطتها القضائية لا الولائية فهذه الاخيرة يمكن اعادة النظر في موضوعها .

اما بخصوص الاحكام المستعجلة القائمة على وقائع قابلة للتبديل والتغيير، فانها تكتسب الحجية اذا لم تتبدل او تتغير الوقائع التي استند اليها الحكم [١] .

وأخيرا يجب ان لا يكون الحكم مشوبا ببطلان مطلق كما لو صدر عن محكمة لم تسمع المرافعة ، او في خصومة لم تنعقد مطلقا بسبب توجيه الاعلان فيها الى شخص ميت[٢]، بينما لا ينعدم الحكم اذا كان البطلان نسبيا ناشئا عن عدم مراعاة أجراءات الاعلان ،فيستمر قائما يرتب اثاره القانونية ، مالم يقض ببطلانه بسبب الطعن فيه باحدى الطرق المقررة للطعن ،واذا مرت مدة الطعن ،ولم يطعن فيه ، او كان غير قابل للطعن ، أكتسب حجية الامر المقضي به ،واصبح قابلا للنفاذ[٣].

المطلب الثاني

ان يكون الحكم الصادر بالغاء القرار الاداري قطعيا

والحكم القطعي هو الحكم الذي يفصل في واقعة متنازع فيها ، كليا او جزئيا[٤]. وقد عرفته محكمة النقض المصرية بانه الحكم الذي يضع حدا للنزاع في جملته او في جزء منه او في مسالة متفرعة عنه بفصل حاسم لا رجوع فيه من جانب المحكمة التي أصدرته [٥] . وبذلك فان الحكم يكتسب صفة القطعية ، بعد أتخاذ المحكمة لكافة الاجراءات والمرافعات الشكلية والموضوعية في النزاع المعروض امامها وأعلنت ختام المرافعة وأصدرت الحكم الفاصل في النزاع بشكل نهائي لا عودة فيه .

كما تنص بعض القوانين على قطعية الاحكام الصادرة بالغاء القرار الاداري ، كما في المادة(٢٦) من قانون محكمة العدل العليا الاردنية ، اذ تنص على ان (يكون حكم المحكمة في اي دعوى تقام لديها قطعيا لا يقبل اي اعتراض او مراجعة باي طريقة من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها ، واذا تضمن الحكم الغاء القرار الاداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الاجراءات والتصرفات القانونية والادارية التي قامت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار) .

---

[٢] المحامي محمد علي الصوري–التعليق المقارن على مواد قانون الاثبات–الجزء الثالث–بغداد – ١٩٨٣– ص٩٦٠.

[٣] احمد ابو الوفا – التعليق على نصوص قانون الاثبات – ١٩٧٨– ص٢٣٣.

[٤]د. سليمان مرقس – المرجع السابق – ص ١٨٠.

[٥] المحامي د. كامل السعيد – المرجع السابق – ص١٨٤.

[٦] حكم محكمة النقض – مدني – ٣٠/ ابريل ١٩٧٢ – ذكره د.سليمان مرقس – المرجع السابق – ص١٨٢ – ١٨٣.

من جانب أخر فان الحجية تثبت للحكم القطعي حتى لو لم يكن نهائيا ، كالاحكام الابتدائية والغيابية[١]، وهنا يطلق عليها البعض حجية الشيء المحكوم فيه ، وهي حالة وقتية تزول في حالة الطعن بالاحكام الصادرة لحين ظهور نتيجة الطعن ، فاذا نسخ الحكم او أبطل او نقض زالت حجيته لتثبت للحكم الاخير[٢].

اما بالنسبة للاحكام التي لا تحسم موضوع الدعوى كله او بعضه ولا تفصل في مسالة متفرعة عنه ، فهي احكام غير قطعية ، وتشمل نوعين احكام وقتية واحكام تتعلق بتيسير الدعوى وتحقيقها[٣].

---

[٣] د. عبد الرزاق احمد السنهوري – الوسيط – الجزء الثاني – ١٩٥٦ – ص٦٣٤ .

[٤] حسين المؤمن – نظرية الاثبات / القرائن وحجية الاحكام والكشف والخبرة – الجزء الرابع – بيروت ١٩٧٧ – ص ١٧٠ .

[٥] د.سليمان مرقس – المرجع السابق – ص ١٨٥.

المبحث الثاني

التزامات الادارة تجاه تنفيذ حكم الغاء القرار الاداري

ينتهي القرار الاداري لأسباب كثيرة تؤدي الى ايقاف انتاج أثارة القانونية ومن هذه الاسباب الغائه قضائيا [١] ،وعند صدور الحكم القاضي بالغاء القرار الاداري ، فان الادارة تكون مسؤولة عن تنفيذ الحكم المذكور ، وفق الاسلوب الذي رسمه القانون ، وبالصورة التي صدر فيها الحكم وبخلافه فان الادارة الممتنعة عن تنفيذ الحكم تتحمل التبعات القانونية التي سنذكرها لاحقا ، علما ان الحكم القضائي الصادر بالالغاء لا يؤدي الى نتائج الية تقود الى ازالة القرار الملغى واثاره ، والا أعتبر ذلك حلولا للمحكمة محل الادارة في أداء التزاماتها المتعلقة بهذا الشان ، لذلك فان تنفيذ حكم الالغاء يتطلب من الادارة أتخاذ موقف معين يؤدي الى القضاء على القرار الاداري الملغى واثاره .

وهنا يتوجب على الادارة تنفيذ حكم الالغاء بشكل كامل غير منقوص ، بعيدا عن أساليب التراخي او الابطاء او المماطلة في تنفيذ حكم الالغاء .

وعليه فان الادارة ملزمة عند تنفيذ حكم الالغاء بالتزامين أساسيين :

١. التزام ايجابي يفرض على الادارة اتخاذ الاجراءات اللازمة كافة والتي تضمن اعادة الحال الى ماكان عليه قبل صدور القرار الملغى .
٢. التزام سلبي يتمثل في امتناع الادارة عن أتخاذ اي أجراء يقود الى تنفيذ القرار الملغى او ترتيب اثاره ، او اعادة اصداره [٢].

وسنتناول هذان الاسلوبان في مطلبين تباعا :-

المطلب الاول

التزام الادارة باعادة الحال الى ماكان عليه

فعلى الادارة اعادة الحال الى الوضع السابق لصدور القرار الملغى وازالة الاثار القانونية والمادية كافة للقرار وباثر رجعي ، وكانه لم يصدر مطلقا فالادارة ملزمة بازالة أثار القرار الملغى من جهة ، ومن جهة اخرى عليها ان تهدم الاعمال القانونية التي صدرت أستنادا الى القرار الملغى[٣].

١. التزام الادارة بازالة القرار الملغى والاثار المترتبة عليه :-

---

[١] د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق – ص٧٠٤.

[2] (Andre) – Traite de droit administrative -3ed – 1963 – p. 271 De laubadear

[٣] د. مازن ليلو راضي – القضاء الاداري – الطبعة ألأولى – دار قنديل للنشر والتوزيع – عمان –٢٠٠٥– ص٢٣٧.

اذ ينبغي على الادارة ان تزيل الاثار القانونية والمادية كافة للقرار الملغى ، وأحيانا لا يستدعي حكم الالغاء تدخل الادارة لتنفيذه ، اذ يكون الحكم كافيا بحد ذاته ويؤدي الى تحقيق الاهداف المرجوة من الالغاء دون حاجة لأتخاذ الادارة اية أجراءات ، كما هو الحال بالنسبة لالغاء القرارت الادارية التنظيمية الهادفة الى تنظيم ممارسة نشاط معين او الحرمان منه كلوائح الضبط واللوائح الاقتصادية[١].

بيد ان الغالب الاعم من الحالات يستوجب اتخاذ الادارة أجراءات معينة لتنفيذ حكم الالغاء ، وتتمحور هذه الاجراءات في اصدار الادارة لقرار اداري يسحب القرار الملغى [٢] ، بحيث يعدم القرار المذكور بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل ، مثال ذلك اصدار قرار اداري من المحافظ بسحب شقة سكنية من ساكنيها خلافا للضوابط المعمول بها والتي تستدعي في حالة وقوع المخالفة من الساكنيين ، أبلاغهم رسميا بأزالتها وخلال أجل معلوم والا يتم سحب الشقة منهم ، ولعدم مراعاة ذلك قررت المحكمة الغاء القرار المذكور وصدق الحكم تمييزا [٣] . وهنا ينبغي على الادارة ان تصدر قرارا اداريا بسحب القرار الملغى واعادة الشقة لمن خصصت له ، والغاء الاثار القانونية كافة لقرارها الملغى .

وفيما يتعلق بقرارات الادارة السلبية فيكون تنفيذ حكم الالغاء فيها بقيام الادارة باصدار قرار ايجابي بالموافقة على الطلب الذي كان قد تقدم به صاحب العلاقة ورفضته الادارة [٤]، بحيث تتخذ موقفا ايجابيا معاكسا للموقف السلبي (الامتناع) الذي أتخذته سابقا ، كما في حالة امتناع الامانة عن منح صاحب العقار الواقع في منطقة تجارية أجازة بناء عمارة تجارية دون سبب مشروع ، وقررت حفظ معاملة طلب الاجازة ، وعلى أثره حكمت محكمة القضاء الاداري بالغاء قرار الحفظ وترويج المعاملة المذكورة [٥] ،وهنا يتوجب لتنفيذ قرار الالغاء قيام الامانة بترويج المعاملة والموافقة على منح الرخصة لطالبها .

من جانب أخر فانه في حالة تنفيذ الادارة لقرارها بحيث ترتب على هذا التنفيذ أثارا مادية . فان الادارة ملزمة وتنفيذا لحكم الالغاء بازالة الاثار المادية كافة المترتبة على قرارها الملغى ، وينبغي عليها اتخاذ الاجراءات اللازمة لازالة مظاهر تنفيذ القرار المادية ،كقيامها بأخلاء العين التي أستولت عليها بشكل غير مشروع، اوالافراج عن المواطن المعتقل دون وجه حق [٦].

---

[١] د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق – ص ٧٠٤-٧٠٥.

[٢] د. مازن ليلو راضي – المرجع السابق – ص٢٣٧ .

[٣] أنظر : قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة برقم ٢٢/اداري تمييز / ١٩٨٨ في ١٩٩٨/٥/١٣ – اشار اليه – د.غازي فيصل مهدي – تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام –الطبعة الاولى – بغداد -٢٠٠٤- ص٧٤ .

[٤] د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق – ص٧٠٥.

[٥] أنظر : قرار محكمة القضاء ألأداري برقم ٢٩/قضاء أداري /٢٠٠٠ في ٢٠٠٠/٩/٩- المنشور في مجلة العدالة – العدد الاول -٢٠٠١.

[١] د. طعيمة الجرف – رقابة القضاء على اعمال الادارة العامة – قضاء الالغاء –دار النهضة العربية -١٩٨٤ – ص ٣٥٨-٣٥٩.

٢. التزام الادارة بهدم الاعمال القانونية الصادرة أستنادا الى القرار الملغى :-

فقد تصدر الادارة أستنادا الى القرار الملغى او بسببه مجموعة من القرارات الادارية ، كما ان القرار الملغى قد يكون جزءا من عملية قانونية مركبة ،وفي جميع هذه الحالات ينبغي على الادارة صاحبة القرار الملغى ، هدم الاعمال القانونية كافة المستندة لهذا القرار ، فهل من الممكن تحقيق ذلك ؟ وكيف يتم ؟

للاجابة على التساؤل المذكور ، ينبغي التفريق بين الحالات الاتية :

أ- اذاكان القرار الاصلي قرارا تنظيميا :-

فاذا ما تم الطعن بالقرارات الفردية التابعة مع القرار الاصلي ، فان القضاء الاداري له امكانية الغاء القرار الاصلي مع القرارات المستندة اليه ، وتحل المشكلة ، بيد انه اذا ما انحصر الطعن في القرار التنظيمي الاصلي دون القرارت الفردية التابعة له ، وحكمت المحكمة بالغائه ، فان ذلك لا يقود اليا الى الغاء القرارات التابعة كونها مستقلة عن القرار الاصلي كما انها رتبت حقوقا مكتسبة للأفراد ، وعندها يجب الطعن بها لغرض الغائها .

اما اذا تم الطعن بالقرارات الادارية الفردية المستندة الى قرار تنظيمي ولم يطعن بالقرار الاخير ، فان القضاء الاداري يفحص مشروعية القرار التنظيمي بهذه المناسبة ، فاذا وجده مخالفا للقانون ، فانه يمتنع عن تطبيقه ، ويحكم بالتالي بالغاء القرارات الفردية المطعون فيها والصادرة أستنادا الى القرار التنظيمي [١].

بيد ان الراي المذكور محل نظر ، فاذا ما أمتنع القضاء عن تطبيق القرار التنظيمي المخالف للقانون ولم يلغيه ، فهذا يعني بان الجهة التي أصدرته بأمكانها الاستمرار في الاستناد عليه لاصدار قرارات فردية أخرى غير تلك التي يلغيها القضاء ، فتصبح المسالة غير منطقية ولا عملية ، وبالنظر الى ان الغاية الاساسية من دعوى الالغاء هي حماية مبدأ المشروعية وأحترام الادارة للقانون في قراراتها الادارية ، فنعتقد بان القضاء يملك صلاحية الغاء القرار التنظيمي غير المطعون فيه ، أستنادا الى الطعن في القرار الفردي التابع له ، ولن يكون ذلك من قبيل تعرض القاضي الاداري الى النزاع من تلقاء نفسه ، والذي يعد مخالفة لأحد المباديء الاساسية للسلطة القضائية ، وانما هو تكريس لوظيفة القضاء في حماية مبدأ المشروعية ،والتزاما منه بالغاء القرارات المخالفة للقانون .

ب- اذا كان القرار الاصلي قرارا فرديا :-

---

[٢] د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق – ص٧٠٧.

فاذا كان القرار فرديا وطعن فيه مع القرارات المستندة الية ، فان القضاء الاداري سيلغي القرار الاصلي مع توابعه ، بيد انه اذا لم يطعن في القرارات التابعة ، فلا يجوز للقضاء الغائها بل يجب الطعن فيها كونها قد رتبت حقوقا مكتسبة للأفراد .

كذلك اذا ماكان القرار الاصلي سببا دافعا لأتخاذ القرار المستند اليه ، فعندها يلغى القرار الاخير أستنادا الى الغاء القرار الاصلي دونما حاجة للطعن في القرار التابع بالالغاء [١]، كما لو صدر قرار تأديبي بالتوبيخ ثم تبعه قرار أخر بتأخير الترفيع او الزيادة لمدة سنة واحدة ، فعند الغاء القرار الاصلي الصادر بالتوبيخ فان ذلك يؤدي الى اسقاط القرار التابع بتأخير الترفيع او العلاوة تلقائيا ودونما حاجة للطعن بالقرار التابع ، لان القرار الاصلي كان السبب الدافع لأتخاذ القرار الثاني [٢].

اما اذا كان القرار الاصلي والقرارات التابعة له تشكل وحدة واحدة لا تقبل التجزئة فعندها يؤدي الغاء القرار الاصلي الى زوال القرارات التابعة له بصورة الية حتى لو لم يطعن فيها . كما لو اتفق موظفان على أحلال أحدهما محل الاخر في الوظيفة بموافقة الادارة ، والغي قرار احدهما ، فعندها يسقط قرار الثاني حتى لو لم يطعن فيه [٣] .

ج–اذا كان القرار الملغى داخلا في عملية قانونية مركبة :–

ففي بعض الحالات يكون القرار الاداري جزءا من عملية قانونية مركبة فاذا ما الغي، ماتأثير الالغاء على العملية القانونية ؟

وهنا تبرز لدينا حالة العقد الاداري ، واستنادا لنظرية الاعمال المنفصلة في العقود الادارية يمكن الطعن بالقرارات الادارية المستقلة عن العقد الاداري [٤] ، او يثور التساؤل بشكل أكثر تحديدا .ماهو تأثير حكم الالغاء الصادر ضد القرارات الادارية على عملية التعاقد ؟ وكيف ينفذ الحكم المذكور ؟

الواقع ان الحكم بالغاء القرارات الادارية المستقلة عن العقد الاداري قبل ان يتم التعاقد يؤدي الى اجهاض عملية التعاقد ،بحيث يصبح من غير الممكن أبرام العقد الاداري المذكور أحتراما لمبدأ حجية الامر المقضي به ،كما لو الغي قرار ارساء المزايدة او المناقصة ،او قرار البت في العطاءات[٥]. اما اذا صدر حكم الالغاء بعد أتمام عملية التعاقد ، فان الحكم المذكور لايؤثرعلى نفاذ العقد المبرم ، بيد ان

---

[١] د. محمد العبادي –قضاء ألألغاء – عمان –١٩٩٥– ص٢٨٣.

[٢] أنظر : المادة ٨/رابعا من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

[٣] د. مازن ليلو راضي – المرجع السابق – ص٢٤٠.

[4] Delvolve – l acte administrative – sirey -1983 –p.81

[٥] د. مازن ليلو راضي – المرجع السابق – ص٢٤١.

اطراف العقد لهم اللجوء الى قاضي العقد ليقرر ابطال الشروط المخالفة لقرار الالغاء ،او بامكانهم الاتفاق على تعديل تلك الشروط بما ينسجم وحكم الالغاء [1].

وهناك حالة أخرى بهذا الصدد وهي ان يصدر حكما بالغاء القرار الاداري الداخل في العملية التعاقدية ، بيد انه يصدر لمصلحة شخص أجنبي ليس طرفا في العقد المبرم ، كما ان مصلحة أطراف العقد غير متوفره في حكم الالغاء المذكور فما الحل بالنسبة لهذه الحالة ؟

يرى البعض بان الاجنبي عن العقد لا يستطيع أجبار أطرافه على تعديل شروطه . كما لايحق له اللجوء الى قاضي العقد ليحكم له بذلك ،وعليه يبقى حكم الالغاء نظريا بحتا لا يجد حيزا في التنفيذ ورغم ذلك يستمر القضاء الاداري في نظر دعوى الالغاء المعروضة امامه بعد أبرام العقد أحتراما لمبدأ المشروعية وحماية لها[2] .

واذا كان الاجنبي لا يتمتع بالصفة التي تؤهله لتعديل او طلب تعديل شروط العقد ، فان الادارة وهي الطرف الثاني في هذه العملية، لايمكن والحالة المذكورة ان تستمر في اتمام نفاذ العقد المشوب بعيب من العيوب المخالفة للقانون ،لا سيما في ظل حكم قضائي صادر بالالغاء ، فما قيمة الحكم المذكور وما قيمة القضاء الاداري اذا لم تنفذ احكامه ، ومن قبل الطرف الذي وجد القضاء الاداري في سبيل حماية القانون من انتهاكاته وهو الادارة .

عليه لا نؤيد الراي السابق بما ذهب اليه ، ونعتقد بان الادارة ملزمة بأحترام حكم الالغاء ، ويتوجب عليها تعديل شروط العقد بالشكل الذي يحقق توافقه الكامل مع الحكم ،بحيث لايبقى مجالا فيه للمساس بالقانون .

المطلب الثاني

التزام الادارة بالامتناع عن اتخاذ اي أجراء يمثل تنفيذا للقرار الملغي

ينبغي على الادارة عند الغاء القرار الاداري ،الامتناع عن تنفيذه او الاستمرار في تنفيذ ،اذا ما بدأت به ، كما يجب ان لا تتخذ اي أجراء يعتبر بمثابة تنفيذ للقرار الملغى ، كما يجب ان تمتنع عن اصداره من جديد وبصيغة مختلفة مثلا ، وهي في هذا الشان ملتزمة بتطبيق مبدأ حجية الامر المقضي به المقررة للاحكام القضائية كافة .

---

[1] .مصطفى ابو زيد فهمي – القضاء الاداري ومجلس الدولة – الطبعة الثالثة – منشأة المعارف بالاسكندرية –١٩٦٦– ص٨١١.

[2] المرجع نفسه – ص ٨١١ ومابعدها .

١. التزام الادارة بعدم تنفيذ القرار الملغى:-

عند صدور حكم قضائي بالغاء القرار الاداري فيتوجب على الادارة التي أصدرته الامتناع عن تنفيذه بمجرد صدور الحكم ، كما ينبغي عليها وقف عملية التنفيذ اذا ما كانت قد بدأت به ، كما لو أصدرت قرارا بازالة عدد من المنشأت ونفذت على بعضها ثم صدر حكم الالغاء ،فحينها تلتزم بايقاف عملية الازالة [١] .

اما اذا نفذت الادارة القرار الملغى او أستمرت في تنفيذه ،فان هذا التصرف يعد انتهاكا لمبدأ حجية الامر المقضي به ،ويترتب عليه أثارة مسؤوليتها القانونية كما سنرى [٢] ،فحكم الالغاء يؤدي الى أعدام القرار وبأثر رجعي كانه لم يكن [٣] ،وتنفيذه يعد عملا ماديا مخالفا للقانون ، يمكن المتضرر من اللجوء للقضاء مرة أخرى للمطالبة بالغاء قرار الادارة السلبي المتمثل بالامتناع عن تنفيذ الحكم ، كما يمكنه من المطالبة بالتعويض عما لحقه من أضرار .

٢. التزام الادارة بعدم اعادة اصدار القرار الملغى:-

فعند صدور حكم قضائي بالغاء قرار اداري ،تلتزم الادارة بعدم اعادة اصدار قرار جديد يحمل في مضمونه القرار الملغى ، كما لو تحايلت باصدار قرار يؤدي الى عين النتيجة في القرار الملغى ، ولكنه بأسلوب مختلف ،او ان تصدر قرارا في موضوع ما وفي جزء منه يشتمل على أفكار وأهداف القرار الملغى .

الا ان الادارة بامكانها اعادة اصدار القرار الملغى اذا ما عالجت الاخطاء التي وقعت فيها أثناء اصدارها القرار المذكور ،وهذا يصح بالنسبة لأسباب البطلان المتعلقة بأركان الاختصاص والشكل والسبب والغاية ، اذ يصدر القرار من الجهة المختصة وبالشكل والاجراءات المقررة وبسبب صحيح ولغاية مشروعة [٤].

بيد ان هذا التصحيح لا ينطبق في حالة بطلان محل القرار الاداري المخالف للقانون ،فالمحل هو أثر القرار الموجود في منطوقه [٥] .

واذا ماكان باطلا لايمكن تصحيحه الا بتعديل المنطوق ، وعندها لايمكن وصف هذه الحالة بانها اعادة للقرار بعد تصحيحه ، وانما هي حالة اصدار قرار اداري جديد يختلف عن القرار الملغى . فمثلا

---

[١] د. طعيمة الجرف – المرجع السابق – ص ٣٦٤-٣٦٦.

[٢] د.مازن ليلو راضي – المرجع السابق – ص٢٤٢.

[٣] د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق –ص٧٠٩

[٤] د. سليمان محمد الطماوي – القضاء ألأداري –الكتاب ألأول –قضاء ألألغاء – دار الفكر العربي –١٩٦٦– ص٩٠٣– ٩٠٤ .

[٥] د. مازن ليلو راضي – المرجع السابق – ص ٢٤٣ . و
R.Bonnard – le droit administrative- 4 ed -Paris – 1943- p 29

اذا ما أصدرت الادارة قرارا بهدم منزل ، فان محل القرار هو عملية الهدم ، وبطلانه يعني وجوب الغاء القرار، فاذا الغي وأصدرت الادارة قرارا أخر بالاستملاك مثلا ، فهذا يعد قرارا جديدا يختلف عن القرار الملغى .

هذا وان رقابة القضاء الاداري تكون أكثر تدقيقا وتمحيصا في حالة وجود عيب الانحراف في السلطة بالنسبة للقرار الاداري اذا ما أعادت الادارة اصداره بعد تصحيح الهدف من اتخاذه [1].

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي – المرجع السابق – ص ٥٩٧-٥٩٩.

المبحث الثالث

مخالفة الادارة لالتزاماتها بصدد تنفيذ حكم الالغاء

قد تخالف الادارة التزاماتها المتعلقة بتنفيذ احكام الالغاء بشكل او باخر ، بحيث تنتهك مبدأ حجية الامر المقضي به ،كامتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي المذكور كلا او جزءا . او تصدر قرارا جديدا يعيد الحياة للقرار الملغى، او تعمل على تعطيل أثار حكم الالغاء بأستصدار تشريع او لائحة .

الفرع الاول

امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء

يعتبر امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء من الحالات النادرة لمخالفةالادارة لالتزاماتها بشان تنفيذ احكام الالغاء ، اذ غالبا ما تتحايل الادارة للتهرب من الحكم المذكور وقلما تمتنع بشكل صريح عن تنفيذ هذه الاحكام .

ومثال امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء ، هو امتناعها عن تنفيذ حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (ROUSSET) الذي الغى قرار عزل الطاعن من وظيفته في وزارة الحربية ، فرفع الطاعن المذكور دعوى جديدة لالغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر بالالغاء ، وطالب بتعويضه عن الاضرار التي أصابته نتيجة الامتناع .

وكذلك امتناع وزير الحربية في مصر عن تنفيذ حكم محكمة القضاء الاداري ، الصادر بالغاء قرار أحالة أحد كبار ضباط الجيش الى المعاش ، فرفع المحكوم له دعوى جديدة وطالب بالتعويض عما لحقه من أضرار وصدر الحكم لصالحه[١] .

وقد أستقر الفقه والقضاء على اعتبار امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء قرارا اداريا سلبيا يجوز الطعن فيه بالالغاء ، بل والمطالبة بالتعويض في حالة نشوء أضرار عنه ، ويعتبر الطعن المذكور من نفس طبيعة الطعن بالقرار الاصلي الملغى ، فالطلبات في الطعنين وان تباينت أشكالها بيد انها في غايتها وهدفها واحدة ، وان المحكمة التي الغت القرار الاصلي هي المختصة بالنظر في الطعن بالقرار السلبي الصادر بالامتناع [٢] .

---

[١] د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق – ص ٧١٠.

[٢] د. غازي فيصل مهدي – المرجع السابق – ص ٨١-٨٢.

هذا وقد تنفذ الادارة حكم الالغاء بشكل منقوص ، بحيث لايحقق الاهداف كافة التي سعى اليها حكم الالغاء ، كما لو أعادت الموظف المفصول بقرار ملغى الى وظيفة أخرى أدنى في سلم الدرجات الوظيفية او لم تمنحه عند الاعادة مايستحقه من علاوات اوترقيات خلال مدة الفصل [١] .

وهنا لا يعتبر هذا التصرف بمثابة قرار سلبي للأدارة ، فهي أتخذت أجراء ايجابيا ، بيد انه يخالف الحكم القضائي جزئيا، لذا فان من صدر حكم الالغاء لمصلحته ، له امكانية الطعن في القرارالذي أتخذته الادارة بدعوىعدم تحقيق القرار المذكور لفحوى وأهداف حكم الالغاء كافة .

الفرع الثاني

اعادة اصدار الادارة للقرار الملغى

قد تخالف الادارة التزاماتها بتنفيذ حكم الالغاء عن طريق اعادة اصدار القرار الملغى ، في الحالات التي لا يجوز لها أتخاذ مثل هذا القرار ،كما لو أصدرت قرارا كان قد الغي سابقا بحجة انها صححت أسبابه مثلا ، اوعالجت ما شابه من عيب، رغم انها لم تقم بذلك فعلا . او تقوم بالتحايل على تنفيذ حكم الالغاء باصدار قرار جديد يحقق هدف القرار الملغى ، ولكن بوسيلة أخرى كما لو فصلت الموظف بغير الطريق التأديبي ،بعد ان الغت المحكمة الادارية العليا في مصر ،قرار الفصل التأديبي للموظف المذكور [٢] .

وفي هذه الحالة يمكن الطعن بالقرار المذكور بالالغاء والمطالبة بالتعويض عما نجم عنه من أضرار .

الفرع الثالث

تعطيل حكم الالغاء باصدار قانون او لائحة

من الممكن قيام الادارة بتعطيل أثار حكم الالغاء عن طريق اصدار تشريع او لائحة ،في الانظمة التي يجوز فيها ذلك ، بحيث تصحح بالتشريع او اللائحة المذكورة العيوب التي من اجلها تم الغاء القرار الاصلي . او انها تجعل من القرار الملغى قانونا بحيث يمتنع عن القضاء الاداري فرض الرقابة عليه [٣] .

---

[١] فهد عبد الكريم ابو العثم – القضاء ألأداري بين النظرية والتطبيق – دار الثقافة للنشر والتوزيع –عمان –٢٠٠٥– ص ٤١٣–٤١٤ .

[٢] د.عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق – ص ٧١١.

[٣] المرجع نفسه – ص٧١٢.

وهذه الحالة يمكن معالجتها عن طريق الطعن بعدم دستورية القانون الذي تم تشريعه ، اذا ما وجدت رقابة دستورية ، وتوافرت أسباب عدم الدستورية .

اما اذا كان القانون المذكور موافقا للقانون فعندها يمكن الاحتجاج بتنفيذ حكم الالغاء الصادر قبل القانون بالتمسك بقاعدة عدم رجعية القوانين والانظمة ، وبذلك ينفذ حكم الالغاء بمعزل عن القانون الذي صدر لوقفه او أهدار تنفيذه .

جدير بالاشارة اليه ان الادارة ملزمة بتنفيذ حكم الالغاء دون مناقشة او تشكيك ، طالما حاز الحكم المذكور حجية الامر المقضي به، وبخلافه فان تشكيكها يعد مساسا بالحجية المذكورة وهوأمر غير جائز ، اضافة الى ان الادارة لا يمكنها الامتناع عن تنفيذ حكم الالغاء بحجة عدم توافقه مع المصلحة العامة، بل والاكثر من ذلك لا يمكنها الاحتجاج بمخالفة حكم الالغاء للقانون ، حتى لو كانت المخالفة موجودة لان الادارة لا يمكنها مراقبة القضاء والعكس صحيح ، واذا ما فعلت وأمتنعت عن التنفيذ فان عملها هذا يعتبر مساسا بمبدأ الحجية الذي يعتبر من النظام العام [١].

[٢] فهد عبد الكريم أبو العثم – المرجع السابق – ص ٤١٣ – ٤١٤.

المبحث الرابع

الجزاءات المترتبة على امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء

اذا ما تنكرت الادارة لاحكام الالغاء وأمعنت في النيل من مبدأ الحجية ، فان القضاء الاداري لا يمكنه أجبارها على تنفيذ الاحكام المذكورة باصدار الاوامر والنواهي ، لانه لايملك هذه السلطة على الادارة كما انه محكوم بمبدأ استقلال السلطات ، كما ان القضاء لا يستطيع أستعمال التهديد المالي لالزام الادارة بالتنفيذ نظرا لاستقلال الاخيرة عنه [١] .

ورغم ذلك فان الادارة ملزمة بأحترام مبدأ حجية الامر المقضي به ،وانتهاكها له يعد انتهاكا لمبدأ سيادة القانون ، الذي يقرر المبدأ السابق ، ويلزم الكافة بتطبيق احكام القضاء . فالاحكام القضائية اذا ما حازت حجية الامر المقضي به تقترب من القانون – على حد تعبير بعض الفقهاء – بل هي القانون نفسه ، لكنه مطبق على وقائع فردية بشكل مباشر [٢] .

لذلك فان القانون يقرر جزاءات محددة تفرض في حالة انتهاك الادارة لالتزامها بتنفيذ الاحكام القضائية الصادرة بالالغاء ويقرر مسؤوليتها المدنية والجنائية على المخالف في حالة الامتناع عن التنفيذ .

المطلب الاول

الجزاء المدني المفروض على الادارة في حالة مخالفتها لتنفيذ احكام الالغاء

تعتبر مخالفة الادارة لالتزاماتها في تنفيذ احكام الالغاء عملا غير مشروع ، وبالتالي يرتب القانون مسؤوليتها المالية بتعويض المتضررين من جراء هذه المخالفة ،فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الادارة عن مخالفتها لالتزامها بتنفيذ حكم الالغاء ، والذي أعتبره عملا غير مشروع يشكل خطأ مرفقيا جسيما ، وباي صورة كان ، سواء بالامتناع الكلي او الجزئي عن تنفيذ حكم الالغاء ،او باعادة اصدار القرار الملغى او تأجيل تنفيذه لفترة طويلة [٣].

كما اقر القضاء الاداري المصري مسؤولية الادارة المالية في تعويض المتضرر ،نتيجة مخالفتها لتنفيذ حكم الالغاء واعتبرها(مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات) [٤].

اما في العراق فان الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة سلكت مسلكا مغايرا لما سلف ذكره ، فقد نقضت حكما لمحكمة القضاء الاداري قضى بالزام الهيئة العامة للضرائب بتنفيذ حكم صادر من محكمة

---

[١] د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق – ص ٧١٢.

[٢] د. صلاح الدين الناهي – مباديء التنظيم القضائي والتقاضي والمرافعات في المملكة ألأردنية الهاشمية – ط ١ – دار المهد للنشر والتوزيع – ١٩٨٣– ص ١٥.

[٣] د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق – ص ٧١٣.

[٤] د. طعيمة الجرف – مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون – الطبعة الثالثة – دار النهضة العربية – ١٩٧٦– ص٦٣.

بـداءة الاعظميـة فـي الـدعوى المرقمـة ٨٨٣ / ب / ١٩٩٦ ، يقضـي بتمليـك المدعيـة دارا وتسـجيلها باسمها استنادا لقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١١٩٨ لسنة ١٩٧٧ ، معللة ذلك بان الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية يعد جريمة جنائية تنطبق والمادة (٢/٣٢٩) من قانون العقوبات ،لذا فالطعن المذكور لا يدخل ضمن اختصاص محكمة القضاء الاداري ،الذي ينحصر في النظر بصحة الاوامر والقرارات الادارية الصادرة من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والتي لم يحدد مرجع للطعن فيها ، علما ان المجلس كرر المبدأ المذكور في قرارين أخرين له بالرقم ٤١/اداري تمييز / ١٩٩٨ و ٤٢/ اداري تمييز /١٩٩٨والمؤرخين في ١٩٩٨/٦/٢٩ .

ان المنحى الذي تبعته الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة محل نظر ، فطبقا للقرارات سالفة الذكر لا يعتبر تصرف الهيئة العامة للضرائب بمثابة قرار سلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم قضائي حاز حجية الامر المقضي به ، كما لايمكن حسب التوجه المذكور المطالبة بالتعويض عن الاضرار المترتبة على هذا الامتناع .

وعليه فان التوجه السابق غير سليم من الناحية القانونية ، فمحكمة القضاء الاداري وحسب المادة (٧/ ثانيا /هـ/٣)مختصة بالنظر في رفض او امتناع الموظف او الهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام عن أتخاذ قرار او أمر كان من الواجب عليها اتخاذه قانونا ،ولذلك فان الامتناع المذكور يمثل قرارا سلبيا من جانب الادارة يجوز الطعن فيه بالالغاء امام محكمة القضاء الاداري ، والمطالبة بالتعويض أستنادا لاحكام المسؤولية التقصيرية [١] .

كذلك قد تثار المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ بالاستقلال او بالمشاركة مع الادارة ، فقد يتحمل الموظف تبعات تعويض الاضرار المترتبة على امتناعه من ماله الخاص اذا كان الخطأ المسبب للضرر خطأ شخصيا . اذ أستقر القضاء الاداري في فرنسا والاردن على اعتبار امتناع الموظف العام عن تنفيذ الاحكام القضائية لاسيما تلك الصادرة عن محاكم القضاء الاداري أخطاء شخصية يتحمل الموظف الممتنع فيها مسؤولية تعويض الاضرار الناجمة من ماله الخاص [٢] .

كما قد يتشارك كل من الموظف العام والادارة في تعويض أضرار الامتناع عن تنفيذ احكام الالغاء ، فقد قرر مجلس الدولة المصري مسؤولية الموظف الشخصية بالاشتراك مع الحكومة في تعويض الضرر الناجم عن امتناعه في تنفيذ احكام الالغاء [٣] .

---

[١] د.غازي فيصل مهدي – المرجع السابق – ص ٨٢– ٨٣.

[٢] د. علي خطار شطناوي – موسوعة القضاء ألأداري – الجزء الثاني – عمان ٢٠٠٤ – ص ٩٦٦.

[٣] د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق – ص ٧١٤.

ونعتقد انه ينبغي تحميل الموظف الممتنع عن التنفيذ مسؤولية تعويض الاضرار الناجمة عن تصرفه بشكل كامل وبالتضامن مع الادارة ، بحيث تعود هذه الاخيرة عليه في أستقطاع ما دفعته من أموال لتعويض الاضرار .

المطلب الثاني

الجزاء الجنائي المفروض على مخالفة تنفيذ حكم الالغاء

تنص القوانين عادة على فرض عقوبات جنائية معينة في حالة امتناع الموظف العام عن تنفيذ الاحكام القضائية بشكل عام ،وتدخل احكام الالغاء ضمن الاحكام المذكورة لذلك فان الامتناع عن تنفيذها يشكل جريمة جنائية يعاقب عليها القانون .

وعليه نصت القوانين على تجريم الموظف العام الذي يسعى الى اعاقة او تاخير تنفيذ احكام الالغاء او الامتناع عن تنفيذها .

فقد نصت المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري المعدلة سنة ١٩٥٢على ان (يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الاوامر الصادرة من الحكومة او احكام القوانين واللوائح ،او تاخير تحصيل الاموال والرسوم او وقف تنفيذ حكم او امر صادر من اي جهة مختصة .كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمدا عن تنفيذ حكم مما ذكر بعد ثمانية ايام من انذاره على يد محضر ،اذا كان تنفيذ الحكم او الامر داخلا في اختصاص الموظف).

وبذلك فان المشرع المصري عاقب الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الاحكام او عمل على ايقاف تنفيذها، بالحبس والعزل، واشترط لتحقق جريمة الامتناع عن التنفيذ شرطين ،الاول هو انذار الموظف المختص والممتنع عن التنفيذ على يد محضر ،والثاني ان تمر ثمانية ايام على هذا الانذار دون انصياعه لتنفيذ الحكم[١] .

كما نصت الفقرة الاولى من المادة (١٨٢) من قانون العقوبات الاردني المرقم (١٢) لسنة ١٩٦٢ على ان (كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة او بطريق غير مباشر ليعوق او يؤخر تنفيذ احكام القوانين او الانظمة المعمول بها او جباية الرسوم و الضرائب المقررة قانونا او تنفيذ قرار قضائي او اي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر الى سنتين) ،وبذلك كان المشروع الاردني أكثر تحديدا في نصه على الاحكام القضائية ،واعتبار اعاقة او تاخير تنفيذها جريمة جنائية .

كذلك نصت الفقرة ١ و٢ من المادة ٣٢٩ من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل على ان (١/يعاقب بالحبس وبالغرامة او بأحدى هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمة عامة أستغل سلطة وظيفته في وقف او تعطيل تنفيذ الاوامر الصادرة من الحكومة او احكام القوانين

---

[١] عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق – ص ٧١٤.

والانظمة او اي حكم او أمر صادر من أحدى المحاكم او من اية سلطة عامة مختصة ، ٢/ يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف او مكلف بخدمة عامة أمتنع عن تنفيذ حكم او أمر صادر من أحدى المحاكم او من اية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية ايام من انذاره رسميا بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم اوالامر داخلا في اختصاصه).

وعليه فان القانون العراقي يفرض نفس العقوبة على الموظف الذي يعمل على ايقاف او تعطيل احكام القضاء وغيرها او يمتنع عن تنفيذها شرط ان يتم انذاره رسميا بالتنفيذ ، وان تمر ثمانية ايام على هذا الانذار .

وقد سلكت التشريعات هذا المسلك في تجريم الموظف العام المخالف لالتزاماته بصدد تنفيذ احكام الالغاء سعيا منها الى حماية مبدأ المشروعية ،وتعزيز مفهوم دولة القانون ،لاسيما بالنسبة للقائمين على الحكومة ،فهي بهذا الشكل تعطي انموذجا لمحاسبة الحكومة اذا ما خالفت التزاماتها بهذا الصدد ،وتعطي مثالا واقعيا لخضوع الحكام والمحكومين للقانون ، وبخلافه تضيع حقوق الافراد وتستباح الحرمات ولا يبقى للقانون اية قيمة ، فالمواطن العادي اذا ما رأى حكومته تسعى الى خرق القوانين فسوف تسول له نفسه السير في هذا المنزلق فتضيع هيبة الدولة وتختفي قوة القانون .

من جانب أخر قد تنص الدساتير صراحة على معاقبة المخالفين لتنفيذ الاحكام القضائية ، كما فعل الدستور المصري لسنة ١٩٧١ حينما نص في المادة ٧٢ منه على ان (تصدر الاحكام وتنفذ بأسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفيذها او تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون .وللمحكوم له في هذه الحالة رفع الدعوى الجنائية مباشرة الى المحكمة المختصة) .

ومن خلال ما تقدم نجد ان المحكوم له يستطيع تحريك شكوى جزائية ضد الموظف الممتنع عن تنفيذ احكام الالغاء أستنادا الى المواد المذكورة انفا ، بالاضافة الى المطالبة بحقوقه الاخرى التي ذكرت في السابق [١] .

[١] د. غازي فيصل مهدي – المرجع السابق – ص٨٣.

المبحث الخامس

الاستثناءات الواردة على قاعدة التزام الادارة بتنفيذ أحكام الالغاء

قد تواجه الادارة صعوبات معينة تأخر عملية تنفيذ احكام الالغاء وأحيانا تؤدي الى أستحالة تنفيذها ،وهذه الحالات تعتبر أستثناء على قاعدة وجوب تنفيذ الاحكام المذكورة ، كونها تخرج عن قدرة الادارة في التنفيذ ،وبالتالي تنتفي مسؤليتها اذا ما تأخرت في التنفيذ او امتنع عليها أجراءه ، كما لو تأخر التنفيذ لأسباب روتينيه كتابية او لان الحكم كان غامضا في منطوقه ، او اذا كان التنفيذ سيقود الى أضطرابات جسيمة تهدد الامن والنظام العام ،او لان القرار الملغى جرى تنفيذه ولم يعد بالامكان الرجوع عنه .

الفرع الاول

تاخير التنفيذ بسبب الاجراءات الروتينية

تحتاج الادارة الى فترة زمنية معقولة لأستكمال أجراءات تنفيذ حكم الالغاء ،من خلال أتخاذ سلسلة من الاجراءات والقرارات عن طريق أجراء المكاتبات والمفاتحات بين الوزارات او الدوائر المختصة لاعادة الحال الى ما كان عليه ، ومن غير المعقول والمقبول المطالبة بالتنفيذ الفوري لحكم الالغاء خارج السياقات المذكورة انفا [١] .

ولذلك تنتفي مسؤولية الادارة في حالة تاخير تنفيذ حكم الالغاء للاسباب المذكورة ،ولايحق للمحكوم له المطالبة بالتعويض بسبب التاخير لهذه الاسباب ،وقد أكدت المحكمة الادارية العليا في مصر هذا المبدأ وقررت انه (اذا كان السبب في تأخير تنفيذ الحكم انما يرجع الى تبادل المكاتبات في شان التنفيذ ... ولم يكن هذا التاخير نتيجة تقصير من الوزارة ومن ثم يكون طلب التعويض على غير أساس سليم من القانون متعينا رفضه) [٢] .

وما يؤكد عدم تقصير الادارة في التنفيذ هو اتخاذها للاجراءات كافة المؤدية الى التنفيذ ، والتي تشكل مظهرا من مضاهر السير في تنفيذ حكم الالغاء وينفي رغبتها في مخالفة التزامات التنفيذ [٣] .

ورغم ان مسألة تحديد المدة اللازمة لتنفيذ الادارة لحكم الالغاء هي مسالة تقديرية للأدارة وبحسب ما تحتاجه ، الا ان ذلك لا يعني أطلاق يدها في هذا المجال فهي ملزمة بالوقت المعقول للايفاء بالتزامها ،وفي هذا الزمت محكمة القضاء الاداري المصرية الادارة بـ(ان تقوم بتنفيذ الاحكام في وقت

---

[١] فهد عبد الكريم أبو العثم– المرجع السابق – ص٤١٦ .

[٢] د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق – ص٧١٦.

[٣] فهد عبد الكريم أبو العثم – المرجع السابق – ص ٤١٦.

مناسب من تاريخ صدورها واعلانها ، فان هي تقاعست او أمتنعت دون حق عن التنفيذ في وقت مناسب أعتبر هذا الامتناع قرارا سلبيا مخالفا للقانون ، يوجب لصاحب الشان حقا في التعويض) [1].

وعليه فان الادارة ملزمة بوقت معقول لتنفيذ حكم الالغاء ، فان هي ماطلت وتأخرت جاز للمتضرر المطالبة بالتعويض .

الفرع الثاني

تأخير التنفيذ بسبب غموض الحكم

يكتسب منطوق حكم الالغاء الصادر والاسباب الجوهرية المرتبطة به .،حجية الامر المقضي به ،ويصبح واجب التنفيذ اذا كان واضحا ومحددا لا لبس فيه فتلزم الادارة بتنفيذه بالكيفية التي حددها القضاء ،وهنا لا توجد معضلة في التنفيذ .

ولكن في بعض الاحيان يصدر الحكم القضائي مبهما خاليا من بيان كيفية تنفيذه فيؤدي هذا الغموض الى عقبات في عملية التنفيذ ،وهنا لا تستطيع الادارة الاحتجاج بالغموض لغرض تحقيق أهداف القرار الملغى ،وتترتب مسؤوليتها القانونية اذا ما استمرت في التنفيذ وعمدت الى أستنفاد وتحقيق أهدافه ،اذ ينبغي عليها تنفيذ حكم الالغاء حسب روح الحكم القضائي وغاياته ، واذا لم تتمكن من تحقيق ذلك فعليها وقف تنفيذ القرار الملغى والتوجه الى الجهات المختصة لغرض تفسير وايضاح حكم الالغاء .

وفي هذا الشان اوضحت محكمة القضاء الاداري المصرية بان تنفيذ الحكم يكون حسب مقتضاه،اذ قررت بـ(ان الحكم بالغاء قرار اداري قد لا يعين في المنطوق ما الذي سينصب عليه التنفيذ بالذات ، فلزم ان يكون أجراء هذا التنفيذ على مقتضى الحكم حسبما يبين من أسبابه في حدود الموضوع الذي تناوله القرار المقضي بالغائه وفي ضوء ما تنازع عليه الطرفان وتجادلا فيه وقالت فيه المحكمة كلمتها ، اذ على هدى ذلك يمكن تفهم مقتضى الحكم وتقصي مراميه) [2] .

ونعول على القضاء كثيرا في عدم اصدار مثل هذه الاحكام فوفق الشروط والامكانيات المطلوبة في القاضي ، لابد وان يتقن صياغة احكامه بالشكل الذي يضمن فض النزاع ، فمعروف ان وظيفة القضاء هي فض المنازعات وحل الخصومات ، ومن قبيل هذه الاقضية – اي المبهمة – تؤدي الى أثارة النزاع من جديد ، عليه ففي الدول التي قطعت شوطا طويلا في بناء العملية القضائية ، لايمكن القبول بوجود اقضية واحكام من هذا النوع .

الفرع الثالث

---

[1] د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق – ص٧١٦.

[2] المرجع نفسه – ص ٧١٧.

أستحالة تنفيذ الحكم المؤدي الى اضطرابات تمس النظام العام

تستطيع الادارة الامتناع عن تنفيذ حكم الالغاء اذا كان التنفيذ المذكور يقود الى زعزعة النظام العام ، والتأثير على أستقرار الامن ، اوالاضرار بحسن سير المرفق العام بشكل مخل بالمصلحة العامة ، وهنا يتم تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة شرط ان تقدر الضرورة بقدرها ، وان يعوض المتضرر ، اذا كان لذلك مقتضى[١] .

وعليه فان الادارة تملك سلطة تقديرية في هذا الشأن ،فلها ان تمتنع عن تنفيذ حكم الالغاء اذا رأت ان في تنفيذه اخلال جسيم بالنظام العام والمصلحة العامة .وعلى هذا السياق سار مجلس الدولة الفرنسي ،اذ قضت احكامه بتعويض المحكوم له عند أستحالة تنفيذ حكم الالغاء لأسباب تتعلق بتهديد النظام العام بشكل جسيم ، اذ يمكن للأدارة حينها الامتناع عن تنفيذ الاحكام المؤدية الى اضطرابات جسيمة بالنظام العام[٢] .

كما سارت المحكمة الادارية العليا في مصر على نفس النهج حينما قررت بانه (ولئن كان القرار الاداري لا يجوز في الاصل ان يعطل تنفيذ حكم قضائي نهائي والا كان مخالفا للقانون ، الا انه اذا كان يترتب على تنفيذه فورا أخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه ، لحدوث فتنة او تعطيل سير المرفق العام ، فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص ولكن بمراعاة ان تقدر الضرورة بقدرها ،وان يعوض صاحب الشان ان كان لذلك وجه)[٣] .

ومن خلال ما تقدم يمكن تحديد شروط امتناع الادارة عن التنفيذ وهي[٤] :-

١. وجود خطر جسيم يهدد النظام العام او قد يرتب نتائج خطيرة على مرفق عام معين .
٢. ان يتعذر دفع الخطر المذكور بالطرق القانونية العادية .
٣. ان يكون هدف الامتناع هو المحافظة على المصلحة العامة وحدها .
٤. ان يكون الامتناع بالقدر الذي يمكن ان يدفع الخطر المحدق بالنظام او المرفق العام ولا يجوز التجاوز عن ذلك ،اذ ينبغي ان تقدر الضرورة بقدرها .

الفرع الرابع

---

[١] د. سليمان الطماوي – قضاء ألألغاء – ١٩٨٦ –ص ١٠٦٥.

[٢] د. غازي فيصل مهدي – المرجع السابق – ص ٨٢.

[٣] د. عبد الغني بسيوني عبدالله – المرجع السابق – ص ٧١٨ .

[٤] فهد عبد الكريم ابو العثم – المرجع السابق – ص ٤١٧.

أستحالة التنفيذ لتعذر ازالة الاثار المادية للقرار الملغى

فقد يستحيل على الادارة احيانا تنفيذ حكم الالغاء بسبب تنفيذها للقرار الملغى – قبل صدور حكم الالغاء – بشكل ادى الى اعمال كل مضمون القرار ،واصبح من غير الممكن ازالة الاثار المادية للقرار المذكور ، وانتفت امكانية تطبيق حكم الالغاء بأثر رجعي ،وحينها لا يكتسب حكم الالغاء سوى قيمة نظرية بحتة ،ليس له اي تأثير على الواقع العملي ، كما لو قررت الادارة هدم منزل والغي هذا القرار ، بيد ان عملية الهدم تمت بشكل كامل ،فعندها لايمكن تنفيذ مضمون حكم الالغاء . والملاحظ ان مجلس الدولة الفرنسي يستمر في النظر بدعوى الالغاء حتى لو أستحال تنفيذ الحكم الصادر عنه ، وذلك أحتراما لمبدأ المشروعية وتطبيقا للقواعد القانونية [١] .

وفي بعض الاحيان يستحيل ازالة الاثر المادي للقرار الاداري الملغى في جزء منه ، في حين يكون بالامكان تنفيذ حكم الالغاء في الجزء الاخر ،وذلك عندما لا يستنفد التنفيذ كل أثار الحكم ، كالحكم بالغاء الترخيص بمزاولة نشاط معين ، بعد مرور عدة اعوام على ممارسة هذا النشاط [٢] .

وفي الاحوال كافة المؤدية الى استحالة التنفيذ الكلي او الجزئي لحكم الالغاء ينبغي تعويض المتضرر عما لحقه بسبب تنفيذ القرار الملغى [٣] .

الخاتمــة

---

[١] د. مصطفى أبو زيد فهمي – المرجع السابق – ص ٦٠٣.

[٢] د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق – ص ٧٠٦.

[٣] د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة – أثار حكم ألألغاء – رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق / جامعة القاهرة – ١٩٧٠ – ص ٣٤١ وما بعدها .

يتمتع حكم الالغاء بحجية الامر المقضي به ، مثل سائر الاحكام القضائية القطعية ،ولذلك تلتزم الادارة بتنفيذه بشكل كامل غير منقوص ، والا ترتب على الامتناع الكثير من التبعات القانونية ، بيد انه ولكي يكون حكم الالغاء ملزما للأدارة لابد وان تتوافر فيه شروط الحكم القضائي المعروفة ، وهي ان يكون قضائيا وان يكون قطعيا ، وحينها يفرض على الادارة تنفيذه بالشكل والاسلوب الذي صدر فيه ويترتب عليها التزامان رئيسيان :-

الاول :- ايجابي باتخاذها الاجراءات كافة المؤدية الى اعادة الحال الى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى .

الثاني :- سلبي بان تمتنع عن أتخاذ اي أجراء يقود الى تنفيذ القرار الملغى كلا او جزءا .

هذا وينبغي على الادارة الالتزام بازالة أثار القرار الملغى – اذا كان قرارا ايجابيا – وبشكل كامل ، وبخلافه ينبغي على القضاء أتخاذ كافة الاجراءات القضائية بحقها ومن بينها تعويض المتضرر عند الاقتضاء .

كما يجب على الادارة – في حالة القرار السلبي – أتخاذ القرار الذي كان عليها اتخاذه ،وترتيب اثاره القانونية بالشكل الذي صدر فيها حكم الغاء القرار السلبي .

بالاضافة لما تقدم فاننا وفي صدد تنفيذ حكم الالغاء نوصي بالاتي :-

١. اذا تم الطعن بالقرارات الادارية الفردية المستندة الى قرار تنظيمي ولم يطعن بالقرار الاخير والذي ثبت عدم مشروعيته ،فعندها ينبغي على المحكمة المختصة الغاء القرار التنظيمي المذكور ،وبخلافه ستستمر الادارة في اصدار قرارات فردية مستندة الى هذا القرار المخالف للقانون .
٢. اذا صدر حكما بالغاء قرار اداري داخل في عملية تعاقدية ،بيد انه صدر لمصلحة شخص أجنبي ، ولم تتحقق مصلحة الافراد في هذا الحكم ، ورغم ان العقد مخالف للقانون يرى البعض بانه لا يمكن للقضاء أجبار الاطراف على تنفيذ حكم الالغاء . بيد اننا نعتقد بانه ينبغي على القضاء باعتباره رقيب على الادارة ، ان يلزمها على أتباع الحكم ما دام العقد الذي أبرمته مخالفا للقانون .
٣. اذا ماسعت الادارة او عملت – في الانظمة التي يجوز فيها ذلك – الى تشريع قانون او لائحة ، تعطل اثار حكم الالغاء فعندها يجوز التمسك بمبدأ عدم رجعية القوانين والانظمة واللوائح وتنفيذ حكم الالغاء بمعزل عن القانون الذي صدر لتعطيله .

كذلك يترتب على مخالفة الادارة لالتزاماتها بصدد تنفيذ حكم الالغاء أثار قانونية ، منها ما يثير مسؤوليتها المالية وبالتالي تعويض المتضرر ، ومنها ما يثير مسؤلية المخالف الجزائية الشخصية .

علما اننا نقترح ان يتحمل الموظف العام المخالف لتنفيذ حكم الالغاء المسؤولية الكاملة عن تعويض الاضرار الناجمة عن تصرفه هذا .

واخيرا فان قاعدة التزام الادارة بتنفيذ حكم الالغاء يرد عليها بعض الاستثناءات كما لو تأخرت الادارة عن التنفيذ لأسباب كتابية وروتينية ، او بسبب غموض منطوق حكم الالغاء او لان التنفيذ يهدد النظام العام او لان الحكم القضائي أصبح غير ممكن التنفيذ بسبب أستحالة ازالة الاثار المادية المترتبة على القرار الملغى .

المراجـــع

اولا :- باللغة العربية

١. احمد أبو الوفا – التعليق على نصوص قانون الاثبات – ١٩٧٨ .
٢. حسين المؤمن – نظرية الاثبات /القرائن وحجية الاحكام والكشف والخبرة – الجزء الرابع– بيروت– ١٩٧٧.
٣. د. سليمان مرقس – أصول الاثبات وأجراءاته في المواد المدنية – الجزء الثاني – الطبعة الرابعة – ١٩٨٦ .
٤. د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الاداري – الكتاب الاول – قضاء الالغاء – دار الفكر العربي – ١٩٦٦ .
٥. د. صلاح الدين الناهي – مباديء التنظيم القضائي والتقاضي والمرافعات في المملكة الاردنية الهاشمية – ط ١ – دار المهد للنشر والتوزيع – ١٩٨٣ .
٦. د. طعيمة الجرف – مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون – ط٣ – دار النهضة العربية – ١٩٧٦ .
٧. د. طعيمة الجرف – رقابة القضاء على أعمال الادارة العامة– قضاء الالغاء – دار النهضة العربية – ١٩٨٤ .
٨. فهد عبد الكريم أبو العثم – القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق – دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – ٢٠٠٥ .
٩. د. عبد الغني بسيوني عبد الله – القضاء الاداري – الطبعة الثالثة – الاسكندرية – ٢٠٠٦ .
١٠. د. عبد الرزاق أحمد السنهوري – الوسيط – الجزء الثاني – ١٩٢٦ .
١١. د. عبد الرزاق أحمد السنهوري – الوسيط في شرح القانون المدني – الجزء الاول – مصادر الالتزام – ١٩٥٢ .
١٢. د. عصمت عبد المجيد بكر – الوجيز في شرح قانون الاثبات – مطبعة الزمان – بغداد – ١٩٩٧ .
١٣. د. علي خطار شطناوي – موسوعة القضاء الاداري – الجزء الثاني – عمان – ٢٠٠٤ .
١٤. د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة – أثار حكم الالغاء – رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق / جامعة القاهرة – ١٩٧٠ .
١٥. د. غازي فيصل مهدي – تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام – الطبعة الاولى – بغداد – ٢٠٠٤ .
١٦. المحامي د. كامل السعيد – شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية – دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – ٢٠٠٥ .

١٧. محمد عبد اللطيف – قانون الاثبات في المواد المدنية والتجارية – الجزء الثاني – القاهرة – ١٩٧٢ .
١٨. المحامي محمد علي الصوري – التعليق المقارن على قانون الاثبات – الجزء الثالث – بغداد –١٩٨٣ .
١٩. د. محمد العبادي – قضاء الالغاء – عمان – ١٩٩٥ .
٢٠. د. مصطفى أبو زيد فهمي – القضاء الاداري ومجلس الدولة – الطبعة الثالثة – منشأة المعارف بالاسكندرية – ١٩٦٦ .
٢١. د. مازن ليلو راضي – القضاء الاداري – الطبعة الاولى – دار قنديل للنشر والتوزيع – عمان – ٢٠٠٥ .

ثانيا :– باللغة الفرنسية

1 .Nicolas valticos –L autorite de la chose jugee au criminel sur le civil -1953.
2. andre De laubadeare – Traite de droit administratif- 3ed – 1963 .
3. Delvolve- L acte administratif – sirey -1983.
4.R.Bonnard – le droit administrative – 4ed – paris – 1943 .