تنفيذ القرار الإداري قضائياً-(*)-

د. لمياء هاشم سالم قبع
مدرس القانون العام المساعد
كلية الحقوق/ جامعة الموصل

المستخلص

يعد القرار الإداري من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة إذ تمتلك الإدارة أن تصدر قرارات بإرادتها المنفردة وتلزم بها الغير بينما لا يمتلك الفرد في نطاق القانون الخاص أن يفرض التزامات على عاتق غيره من الأفراد بإرادته المنفردة وتكون له القوة الملزمة، كما ان السبيل لترتيب الاثار القانونية بالنسبة للفرد تكمن في فرض التزامات على عاتقه والمتمثلة بالحصول على موافقته ورضاه اي في صورة عقد.

كما إن القرار يحتاج الى تنفيذ، والذي يعد الأهم إذ انه لا يحدث الأثر والنتيجة القانونية المتوخاة منه إلا بتنفيذه والواقع ان هناك فارق كبير بين الأثر القانوني للقرار وبين التنفيذ المادي للقرار، اللازم في معظم الحالات لتحقيق التناسق بين الحقيقية المادية وبين ذلك النظام القانوني الذي عدله القرار.

والأصل أن تلجأ الإدارة في تنفيذ قراراتها إلى القضاء إلا انه واستثناءً تُعطى الإدارة احياناً الحق للتنفيذ المباشر وهو لجوؤها لتنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية مع إعفائها من اللجوء إلى القضاء.

لذلك سوف ابحث في موضوع التنفيذ القضائي للقرار الإداري من حيث أن القرار الإداري يمثل التجسيد القانوني لمظهر السلطة في نشاط الإدارة، ويجب تنفيذه بالوسائل والطرائق التي رسمها القانون وذلك عن طريق التنفيذ الاختياري للقرارات الإدارية والتنفيذ الجبري المباشر والتنفيذ عن طريق القضاء.

لكلمات المفتاحية:

القرار، التنفيذ، القضاء، الدعوى

(*) أستلم البحث في ٢٠١٩/١١/١٤ *** قبل للنشر في ٢٠١٩/١٢/٢٦.

Abstract

An administrative decision is one of the most important prerogatives of the administration, as the administration has the power to issue decisions by its own will and make them binding on others ,where as individual in private law does not have the right to impose obligations on other individuals of his own will, that is, by the individual alone and with the force binding, but the way for an individual to arrange legal effects for the other individual, and in particular to impose obligations on him is to obtain his consent in the form of a contract.

In addition the resolution also requires to be executed Indeed, execution is even more important, as the effect and legal consequenc can not be brought out but in execution. In fact, there is a significant difference between the legal effect of the decision and the physical execution of the resolution, which in most cases is necessary to harmonize the physical reality with the legal system amended by the resolution.

Basically, for the administration's to execute its decisions it resorts to jurisdiction, but exceptionally the administration is given the right to make execution, namely that the administration resorts to the enforcement of its decisions by force and is exempted from taking recourse to the jurisdiction.

Therefore, and through on this research we will study the topic of the judicial execution of the administrative decision because the administrative decision represents the legal embodiment of the aspect of authority in the activity of the administration, and must be executed by the means and methods drawn by the law through the optional and direct compulsory implementation of administrative decisions as will as jurisdiction.

Keyword: the invitation, elimination, implementation, the decision

المقدمة

تكمن قوة الدولة في إدارتها العامة وحسن سيرها العام وتنظيمها، فهي تتمتع وهي بصدد مباشرتها وظيفتها الإدارية التي اختصت بها طبقاً للدستور والتشريع – بعدد من الامتيازات تضعها في موقع ممتاز مقارنة بالوضع العادي للأفراد أمام القضاء بل أن اغلب الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة في أداء تلك الوظيفة يمكن أن تكون امتيازات بما لها من سلطة الأمر والنهي، وذلك أذا أخذنا بنظر الاعتبار كون هدف (حذف) الإدارة هو تسيير المرافق العامة وإشباع الحاجات وتحقيق المصلحة العامة .

وتقوم الإدارة بسلسلة من الأعمال والتصرفات المادية والقانونية، فالأعمال المادية هي مجرد وقائع تصدر عن اعمال السلطة الإدارية دون أن يصاحبها قصد ترتيب آثار قانونية . أما الأعمال القانونية فان مناطها اتجاه إرادة الإدارة إلى إحداث آثار قانونية معينة تعتبر بمثابة المؤثر الأساسي في الحياة القانونية التي تعيشها ويعيشها معها الأفراد، كما أنها تمثل التجسيد القانوني الحي لأهم خصائص القانون الإداري كقانون يستند الى فكرة السلطة العامة بما يستتبع تطبع العلاقات التي ينظمها القانون خلافاً لما تتسم به طبيعة علاقات القانون الخاص، ذلك إن اختلاف المصالح التي يحميها كل من القانون العام والقانون الخاص التي تكرس أحكام القانون الخاص لحمايتها ومنح الإدارة سلسلة من الامتيازات التي تحتكر مباشرتها.

ومن الطبيعي إذاً أن يكون تركيزنا في هذا البحث على التنفيذ القضائي للقرار الإداري إذ أن القرار الإداري بمجرد صدوره يحمل قوة نفاذه وهذا كامتداد لسلطة الدولة، فالتنفيذ هو التحقيق المادي الواقعي للقرار مثل بقية الأعمال التي تصدرها السلطات الموجودة في الدولة (القانون ينفذ ، الحكم ينفذ) وهذا ناتج أساساً بحكم ما للإدارة من امتيازات السلطة العامة، ويبرز هذا الامتياز في القرارات الإدارية (حذف) إمكانية تنفيذ القرارات الإدارية أما تنفيذاً مباشراً أو تنفيذاً جبرياً) وهذا ناتج أساساً عمّا للإدارة من امتيازات السلطة العامة، ويبرز هذا الامتياز في القرارات الإدارية وأهمها إمكانية تنفيذ القرارات الإدارية أما تنفيذاً مباشراً او تنفيذاً جبرياً، وهذا) وهذا ناتج أساساً عمّا للإدارة من امتيازات السلطة العامة،(حذف جملة) وامتياز الأسبقية، على ان القرار الصادر من السلطة الإدارية يتميز بالشرعية على أن يثبت العكس (القرار الإداري بمجرد صدوره يحمل في طياته قرينة المشروعية) فعدم تنفيذ القرار الإداري يؤدي إلى المجادلة وبالتالي عرقلة السير الحسن للمرفق العام.

والاصل ان القرار الاداري واجب الاحترام والتنفيذ من جانب المخاطبين به حتى وان كان معيباً فتوجد قرينة على سلامة القرارات الادارية غير ان هذه القرينة تقبل اثبات العكس . ومن يشك في مشروعية القرار عليه الالتجاء الى القضاء اما طلب وقف تنفيذه او الطعن فيه بعد التنفيذ.

وتستطيع الادارة الوصول الى تنفيذ قراراتها بسلوك احدى الطريقتين:-

١. التنفيذ المباشر او التنفيذ الجبري .
٢. التنفيذ عن طريق القضاء وهذا سوف نتناوله كموضوع للبحث .

أهمية موضوع البحث

لعل اهمية اثارة هذا الموضوع والبحث فيه تكمن في خطورة هذا الاجراء الذي تتخذه الادارة وخاصة اذا ارادت الادارة اجبار الافراد على تنفيذ القضاء للقرار الاداري، فانه يتعين عليها ان تلجأ الى القضاء وذلك من خلال اقامة دعاوى مدنية او جزائية .

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة بحثي بالإجابة عن الأسئلة الآتية :-

أولاً:- هل يحق للإدارة اللجوء الى القضاء في حالة عدم التزام الافراد باحترام القواعد والقوانين وفي حالة امتناع الافراد عن الاستجابة لأمرها طواعية؟

ثانياً:- هل استعمال هذا الحق اصل ام استثناء؟

ثالثاً:- ما هي الطرق التي تتخذها الادارة من اجل العمل في تنفيذ القرارات الادارية عن طريق القضاء؟

نطاق البحث

يتمثل نطاق البحث في تنفيذ القرارات الادارية قضائياً من خلال لجوء الادارة الى القضاء لتنفيذ قراراتها، ورفع دعاوى مدنية او جزائية او تأديبية على اعتبار أنّ الادارة لها حق التقاضي لذلك يتوجب على الافراد الالتزام باحترام هذا القرارات وكيفية تنفيذ القرارات الادارية وفي حالة مخالفتها فانه يحق للإدارة ان تلجأ الى القضاء .

هيكلية البحث

من أجل الإلمام بموضوع البحث بما يستحقه من دراسة فقد قسمناه الى ثلاث مباحث وفق الخطة البحثية الآتية :-

سوف نتطرق في المبحث الاول الى التنفيذ القضائي للقرار الاداري من خلال ثلاثة مطالب في المطلب الاول نتحدث عن تعريف التنفيذ القضائي وفي المطلب الثاني تمييز التنفيذ القضائي عما يتشابه به وفي المطلب الثالث صور تنفيذ القضاء للقرار الاداري .

وفي المبحث الثاني سوف نتكلم على كيفية تنفيذ القرارات الادارية وطرائق واجراءات تنفيذها من خلال مطلبين شمل المطلب الاول كيفية التنفيذ القضائي للقرارات الادارية وفي المطلب الثاني طرائق واجراءات تنفيذ القرارات الادارية عن طريق القضاء ويتمثل في تنفيذ الادارة للقرار من دون اللجوء الى القضاء وتنفيذ الادارة للقرار بعد اللجوء الى القرار.

وفي المبحث الثالث نشير الى الاثار المترتبة على اصدار الحكم من قبل الجهة القضائية من خلال مطلبين في المطلب الاول تناول الاثار الموضوعية وفي المطلب الثاني الاثار الاجرائية.

ثم ينتهي البحث بخاتمة نبين فيها اهم الاستنتاجات التي خرج بها البحث، (حذف) وأهم التوصيات .

المبحث الأول

التنفيذ القضائي للقرار الاداري

ويتضمن هذا المبحث ثلاث مطالب نبحث في المطلب الاول تعريف التنفيذ القضائي ونتناول في المطلب الثاني تمييز التنفيذ القضائي عما يتشابه به وفي المطلب الثالث صور تنفيذ القضاء للقرار الاداري.

المطلب الأول

تعريف التنفيذ القضائي

ان لفظ (التنفيذ) من الالفاظ التي تختلف معانيها حسب المقام الذي ترد فيه فالتنفيذ في اللغة مصدر للفعل نفذ والنون والفاء والذال اصل صحيح يدل على قضاء في امر وغيره، يقال نفذ السهم من الرمية نفاذاً ونفوذاً اذا خرق جوف الرمية وخرج طرفه من الشق الاخر والنفاذ جواز الشيء والخلوص منه ونفذ الامر والقول قضى وانفذ الامر قضاء[١].

وقد نال موضوع القرار الاداري عناية الكثير من الفقهاء، كما اسهم القضاء الاداري في الكشف عن الكثير من ملامحه، ومع اختلاف تعريفات الفقه والقضاء للقرار الاداري من حيث الالفاظ فانه ينم عن مضمون واحد[٢].

فقد عرفه العميد بونار "Bonnar" بانه: "كل عمل اداري يحدث تغييراً في الاوضاع القانونية القائمة"[٣] .

(١) رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الادارية بحق الافراد، دراسة مقارنة بين/ الاردن ومصر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط،٢٠١٣، ص٧٥ .

(٢) د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، الطبعة الثالثة، بدون مكان طبع، ٢٠١٠، ص١٩٦ .

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، "نظرية التعسف في استعمال السلطة الانحراف بالسلطة" دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة عين شمس، ١٩٧٨، ص٢٧.

وعرفه الفقيه فالين "Walain" بأنه: "كل عمل قانوني يصدر من هيئة ادارية او هيئة خاصة لها امتيازات السلطة العامة ويكون موضوعه ادارياً، ويصدر تنفيذاً للقوانين او السلطات ممنوحة في الدستور"(١).

وعرفه الفقيه هوريو "Hauriou" بانه: "اعلان للإرادة بقصد احداث اثر قانوني ازاء الافراد يصدر عن سلطة ادارية، مركزية او لا مركزية في صورة تنفيذية، اي في صورة تؤدي الى التنفيذ المباشر"(٢).

أما في الفقه العربي، فقد عرفه الدكتور محمد سليمان الطماوي بانه: "افصاح عن ارادة ملزمة بقصد احداث اثر قانوني، وذلك اما بإصدار قاعدة تنشئ او تعدل او تلغي حالة قانونية عامة، او موضوعية، حيث يكون العمل لائحة، وأما بإنشاء حالة فردية او تعديلها او الغائها لمصلحة فرد او افراد معينين او ضدهم في حالة القرار الاداري الفردي كالتعيين او العزل او منح رخصة او الغائها .... الخ) وسواء اكان القرار تنظيمياً ام فردياً، فهو ممكن الغاءه والتعويض عنه اذا نفذ ونتج عن تنفيذه، ضرر، متى شابه عيب الانحراف"(٣).

اما في العراق فقد جاء في تعريف الدكتور شاب توما منصور "بان القرار الاداري هو عمل قانوني يصدر عن السلطة الادارية من جانب واحد ويحدث اثراً قانونياً"(٤).

وعرفه استاذنا الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي على انه "عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لإحدى الجهات الادارية في الدولة لأحداث تغيير في الاوضاع

(١) د. محمد جمال الذينبات، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الاولى والثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣-٢٠١١، ص١٩٨.

(٢) صالح ابراهيم احمد المتيوتي، رقابة القضاء على مخالفة القانون في القرار الاداري، "دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٠، ص١٠.

(٣) نِعم احمد محمد الدوري، القرار الاداري المعدوم "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ١٩٩٨، ص١٠.

(٤) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص١٩٦-١٩٧.

القانونية القائمة اما بإنشاء مركز قانوني جديد (عام ام فردي) او تعديل لمركز قانوني قائم او الغاء له"[١].

اما القضاء المصري فقد عرفه في حكمه الصادر في ١٩٤٧/٣/١٩ بأنه "افصاح من جانب الادارة العامة يصدر صراحة او ضمناً ... في اثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة بها قانوناً في حدود المجال الاداري ويقصد منه احداث اثر قانوني ويتخذ صفة تنفيذية"[٢].

وبعد ذلك استقر على تعريف اخر اخذ يردد عباراته في احكامه المختلفة ومنها الحكم الذي اصدرته المحكمة الادارية العليا في ١٩٩٧/٩/٢ والذي جاء فيه:- "ان القرار الاداري على ما جرى به قضاء هذه المحكمة هو افصاح الادارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح. وذلك بقصد احداث مركز قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة"[٣] .

وبعد ان عرفنا القرار الاداري ينبغي ان نبين تعريف التنفيذ القضائي للقرار الاداري لذلك في البداية ينبغي التمييز بين نفاذ القرار الاداري وتنفيذه فالنفاذ يتعلق بالآثار القانونية للقرار الاداري وهي عنصر داخلي في القرار الإداري في حين يكون تنفيذ القرار بإظهار اثاره في الواقع وإخراجه الى حيز العمل وتحويله الى واقع مطبق يؤدي الى تحقيق الهدف من اتخاذ القرار[٤].

لذلك يمكن القول ان التنفيذ القضائي للقرار بوصفه عملاً انفرادياً صادراً عن الادارة يقتضي ربطه بالغاية التي تتوخاها السلطة الادارية والتي يمكن ان تحدد مدى اهمية مسألة التنفيذ القضائي للقرار لان هدف ذلك هو منح حقوق الافراد وفرض التزامات عليهم، والتي يجب ان تكون الزامياً بالنسبة للمعنيين بهذه الالتزامات .

---

(١) د. علي محمد بدير والدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، ص٤١٥،- د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧،ص١٨.

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط، اعمال السلطة الادارية (القرار الاداري-العقد الاداري)، مكتبة الهداية للطبع والنشر والتوزيع، الاسكندرية، ١٩٨٩، ص٧.

(٣) ابراهيم محمد غنيم، المرشد في الدعوى الادارية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٧، ص٢٦٢.

(٤) د. مازن ليلو راضي، مصدر السابق، ص٢٣١.

ويتضح مما تقدم، الفارق بين التنفيذ الفني او القانوني للقرار، وبين تنفيذه تنفيذاً مادياً، فالتنفيذ الفني للقرار، هو الذي يرتب اثاراً قانونية من خلال احداث تغيير او تعديل في التنظيم القانوني القائم "lo,r donn ancement juridique" اي في مجموعة القواعد او المراكز القائمة وقت التنفيذ. ومن هنا يشترط مجلس الدولة الفرنسي او المصري لقبول دعوى الالغاء ان يكون القرار المراد الغاؤه محدثاً لأثاره القانونية للأفراد، وهو ما جرى عليه الاصطلاح "de nature affaire gnef" اي ان يكون القرار مؤثراً في المراكز القانونية للأفراد(١).

والتنفيذ القضائي هو الطريق الاصيل المقرر للإدارة العامة لتنفيذ قراراتها في غير حالات التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري، وتلجأ الادارة الى هذا النوع من التنفيذ عن طريق رفع دعوى امام القضاء لاستصدار احكام مدنية وجزائية باعتبار ان الادارة لها حق التقاضي بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية(٢).

كما تقضي القاعدة العامة في تنفيذ القضاء للقرارات الإدارية بان مجرد رفع الدعوى بطلب الغاء القرار الإداري لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وهذه القاعدة تعد من مميزات اجراءات التقاضي الادارية التي درج الفقه الفرنسي على الاشارة في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٩٥٥/٣/٤ في قضية "Athias"(٣).

---

(١) وهذا ما اشار اليه القضاء الاداري المصري في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٧٨/١٠/١٨ جاء فيه: " ان القرار الاداري الذي يقضى مجلس الدولة بالفصل في طلب الغائه ووقف تنفيذه يجب ان يكون من شأنه ان يحدث بذاته اثراً قانوناً سواء بإنشاء مركز قانوني جديد وتعديل مركز قانوني قائم فاذا لم يترتب على عمل الادارة أي اثر قانوني سواء كان مرد ذلك الى طبيعة العمل ذاته، ام لان الادارة لم تقصد ان ترتب عليه أي اثر قانوني فلا يعتبر العمل قراراً ادارياً"، انظر الى د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الاداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، دون مكان طبع، دون سنة طبع، هامش(١) ص٣١.

(٢) ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي http://m.facebook.com سحبت في ٢٠١٩/٣/١ الساعة ٩ صباحاً.

(٣) يقابلها ما نص عليه المشرع المصري في قوانين الدولة المتعاقبة، واخرها نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، حيث قضت بانه "لا=

اما التنفيذ المادي للقرار، فيقصد به اتخاذ الادارة الاجراءات التي تكفل تنفيذ القرار في الواقع المادي الملموس . والذي يعنينا هنا، هو التنفيذ الفني (القانوني) للقرار الذي يؤثر في مجموعة العلاقات القانونية القائمة اما انشاءً أو تعديلاً او انهاءً[١]. وان القيام بإجراءات التنفيذ، (اي مجموعة العمليات القانونية او المادية التي من شأنها ان تعطي للقرار فعالية كاملة)، تتحصل في وضعين متميزين:[٢]. ١ . فمن الممكن ان تتوقف اجراءات التنفيذ على ارادة منشئ القرار اي الادارة . ٢. كما يمكن ان تتوقف على ارادة من يوجه اليه القرار، اي الافراد .

والقاعدة ان القرار الاداري ينتج اثاره ... اي يكون نافذاً من تاريخ صدوره، ولا ينتج اثاراً في الماضي .. اي عدم رجعية القرار الاداري الا في حالات استثنائية فضلاً عن ان الادارة قد ترجئ اثار القرار الى المستقبل . اجابت الغالبية العظمى من الفقهاء على السؤال المتعلق بمعرفة متى تولد اثار القرار الاداري بان القرار ينتج اثاره من لحظة صدوره، اي من تاريخ اتمام عملية اصداره من الجهة الادارية المختصة . فالقاعدة اذاً ان القرار الاداري يكون نافذاً من تاريخ صدوره، وينتج اثاره بالنسبة للمستقبل بدءً من لحظة صدوره. ويعني هذا ان القرار الاداري لا يجوز كقاعدة عامة – ان يرجع بآثاره الى الماضي، إلا ان الادارة قد ترجئ تنفيذ القرار الى تاريخ معين في المستقبل[٣].

وهناك من القرارات الادارية ما يكفي في شأنها القوة التنفيذية الذاتية، وهذه القوة تقوم على ما يحدثه القرار من قاعدة قانونية صدر بهدف احداثها، ارتكازاً على سلطة جهة

=يترتب على رفع الطلب الى المحكمة (طلب الالغاء) وقف تنفيذ القرار المطلوب الغاءه". انظر الى:- د. محمد السناري، نفاذ القرارات الادارية (دراسة مقارنة)، اسراء للطباعة، دون مكان طبع، دون سنة طبع، ص٣٥٦ .

(١) د. حسني درويش عبد الحميد، المصدر السابق، ص٣١ .

(٢) د. عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الاداري، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، دون سنة طبع، ص١٣٤- مازن عبد القادر، التنفيذ المباشر للقرار الاداري، كلية الدراسات العليا، الجامعة الاردنية، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي www.osamabohar.com سحبت في ٢٠١٨/٣/٢٥ الساعة ١٠:١٠ صباحاً.

(٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الاداري، دار ابن الاثير، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص٣٨١ .

الادارة وما تتمتع به من امتيازات، بحيث لا يتطلب اي اجراء لتنفيذه مادياً ومثال ذلك القرار التأديبي الصادر بتوقيع عقوبة الانذار على الموظف. كما ان كثيراً من القرارات التي يتطلب تنفيذها مادياً لا يقتضي استعمال القوة الجبرية على انه في كثير من الحالات يحتاج تنفيذ القرار الاداري الى استعمال القوة الجبرية، اذا لم ينفذها الافراد اختياراً ودون ان تلتزم الادارة بالالتجاء الى القضاء [١] .

ونخلص مما تقدم ان التنفيذ القضائي للقرار الاداري هو الطريق الاصيل للإدارة العامة لتنفيذ قراراتها عن طريق الدعوى المدنية او الجزائية على اساس حق الادارة في التقاضي امام القضاء دون الرجوع الى التنفيذ الجبري والتنفيذ المباشر اما اذا امتنعت الادارة عن تنفيذ قرار اداري صادر من جهة ادارية اخرى يحق للأفراد اللجوء الى القضاء عن طريق التعويض لإجبار الادارة على التنفيذ على اساس ان هدف الادارة هو منح حقوق للأفراد وفرض التزامات عليهم .

المطلب الثاني

"تمييز التنفيذ القضائي عما يتشابه به"

لقد اهتدى الفقه الفرنسي الى التمييز بين القرار الاداري والتنفيذ القضائي على معيار مبني على تحليل القرار القضائي، بحيث تتضح عناصره المركبة. فالعمل القضائي يفارق القرار الاداري في انه يتركب من عناصر ثلاثة: ادعاء يرفع الى القاضي، (وغالباً ما ينشأ من خلاف) وتمحيص لهذا الادعاء يتبين منه القاضي ما اذا كان المركز القانوني مطابقاً للقاعدة القانونية، او غير مطابق لها، ثم قرار بإنزال حكم القانون على واقعة الادعاء، تحسم به الخصومة . هذا القرار يقول عنه بونار "Bonnar" بأنه حائز لحجية الشيء المقضى، ويصفه جيز Je'ze بانه تتمثل فيه سطوة الحقيقة القانونية:
Ve'rite le'gal Force dela ويترتب على المعيار الموضوعي ان النظام الذي تصدره السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي العراقي لأجل تطبيق حكم القانون (الفقرة الاولى من المادة ٢٦ من القانون الاساسي) يعتبر عملاً تشريعياً، لعمومه وتجرده. اما القرار ذو الطابع الفردي Indi Vidul كمنح التزام المرفق العام لاحد الافراد وهو يصدر بقانون

(١) د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الاداري في اساليب النشاط الاداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص٣٧٩.

خاص من مجلس الأمة اذا جاوزت مدته ثلاث سنوات (المادة ٩٤ من القانون الاساسي) فهو قرار اداري بحكم المعيار الموضوعي، لأنه ليس عاماً ولا مجرداً، ولأنه ينطوي على فكرة التمييز الاستثنائي لاحد الافراد بقانون صادر من البرلمان [١]

اما المعيار الشكلي فينظر الى صفة القائم بالعمل، وما يتبع اتخاذه من اجراءات، بل وما يخلعه القانون عن العمل نفسه من قوة وحصانات وعلى ذلك فالتنفيذ القضائي وفقاً للمعيار الشكلي هو الذي يصدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء وقيدها بما تتبعه السلطات القضائية من اجراءات وضمانات التقاضي، واسبغ على قراراتها حجية الاحكام وعلى ذلك فالمعيار الذي يمكن الاخذ به بصفة اساسية هو المعيار الشكلي لعدم صلاحية المعيار الموضوعي في اغلب الاحوال. وذلك لان النزاع قد يعرض على جهة ادارية لتنزل فيه حكم القانون وبقرار اداري، وقد يعرض على سلطة قضائية فتفصل فيه بحكم. كما ان هدف الادارة لا يقتصر على اشباع الحاجات العامة، بأداء خدمات وانما يمتد الى حماية النظام القانوني للدولة وتحقيق السلام العام. وتطبيقاً للمعيار الشكلي اعتبر القضاء الاداري المصري اعمال الهيئات الادارية ذات الاختصاص القضائي اعمالاً ادارية. وتخضع بالتالي لرقابة القضاء الاداري الا ما استثنى منها بنص خاص[٢].

ونظراً لعدم كفاية المعيارين المذكورين للتميز بين القرار الاداري والتنفيذ القضائي، قيل بالمعيار المختلط الذي يقوم على اساس المزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي، ويلاحظ ان مجلس الدولة الفرنسي لجأ اليه في الواقع الى مجموعة عناصر مشتركة لتحديد طبيعة العمل القضائي، منها ما يتعلق بالشكل ومنها ما يتعلق بالإجراءات ومنها ما يتعلق بالموضوع على ان افضلية الترجيح بين هذه العناصر تكون للأخيرة التي تتعلق بطبيعة الوظيفة القضائية ذاتها والتي مناطها بالدرجة الاولى الفصل في نزاع معين وفقاً لقاعدة قانونية معينة بحكم نهائي وحائز لقوة الشيء المقضي به. وقد ساير مجلس الدولة المصري قرينه الفرنسي في هذا الاتجاه، اذ تقول محكمة القضاء الاداري في هذا الشأن في حكمها الصادر في ١٩٥٤/٢/١٣ بان "شراح القانون العام قد اختلفوا في وضع

(١) د. محمود سعد الدين الشريف، اصول القانون الاداري، الجزء الاول، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٥٦، ص٣٩٣.

(٢) د. محمود عاطف البنا، القضاء الاداري " تنظيم الرقابة القضائية في مصر قضاء التعويض"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥-١٩٧٦، ص٣٤.

معايير للتفرقة بين التنفيذ القضائي والقرار الإداري فمنهم من اخذ بالمعيار الشكلي ويتضمن ان التنفيذ القضائي هو الذي يصدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء، ومنهم من اخذ بالمعيار الموضوعي وهو ينتهي الى ان التنفيذ القضائي هو الذي يصدر في خصومة لبيان حكم القانون فيها. بينما رأى اخرون ان يؤخذ بالمعيارين معاً– الشكلي والموضوعي– وقد اتجه القضاء في فرنسا ثم في مصر الى هذا الرأي الاخير. على ان الراجح هو الاخذ بالمعيارين معاً مع بعض الضوابط وبيان ذلك ان التنفيذ القضائي يفرق عن القرار الاداري في ان الاول يصدر من هيئة قد استمدت ولاية القضاء من قانون محدد لاختصاصها مبين لإجراءاتها وما اذا كان ما تصدره من احكام نهائياً او قابلاً للطعن مع بيان الهيئات التي تفصل في الطعن في الحالة الثانية وان يكون هذا القرار حاسماً في خصومه، ام في نزاع بين طرفين مع بيان القواعد القانونية التي تطلق عليه ووجه الفصل فيه"[١]

واستقر القضاء الاداري العراقي في حكمه الصادر في ٢٠٠٠/٥/٢ على رد الدعوى اذ كانت الدعوى تتعلق بحكم جزائي واجب التنفيذ وليس للقضاء الاداري ولاية عليه. كما ان محكمة القضاء الاداري في العراق قضت في حكمها الصادر في ٢٠٠٦/٦/١٤ بانه ترد الدعوى اذا كانت تتعلق بمدى صحة القرارات والاحكام القضائية الصادرة من المحاكم والجهات القضائية، والتي يتم الطعن فيها وفق الطرق المقررة قانوناً[٢].

وافتى مجلس شورى الدولة في العراق رقم ٩/٢٠٠٠ في ٢٠٠٠/٢/٢٣ بان قرار الحجز هو قرار اداري في حين ان العقوبات السالبة للحرية وهي السجن والحبس والايداع للأحداث هي قرارات تصدر عن المحاكم المختصة، لذلك فان قرار الحجز الصادر من وزير الداخلية لا يعد بمنزلة الحكم القضائي. وفي قضية طلبت محكمة التمييز في العراق من المحكمة الاتحادية العليا النظر في دستورية نص المادة (٢٠/اولاً. ثالثاً) من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ والبت في شرعيته باعتبار ان قرار لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين عمل قضائي ولا يجوز تمييزه اما مجلس شورى الدولة بحكم ان مجلس شورى الدولة يرتبط بوزارة العدل ولا يعد من اجهزة السلطة القضائية فهو تابع للسلطة التنفيذية ويتكون من رئيس واعضاء غالبيتهم المطلقة من غير القضاة، وذلك يتعارض مع المادة (٤٧) من

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مصدر سابق، ص١٩١–١٩٢.

(٢) د. عصمت عبد المجيد بكر، مسالة تحصين القرار الاداري من الطعن القضائي، مجلس التشريع والقضاء، دون مكان طبع، دون سنة طبع، ص٦.

الدستور العراقي التي نصت على ان تكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات، وجاء في حكم المحكمة الاتحادية العليا، ان الفقرة (أ) من البند (اولاً) من المادة (٢٠) من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ نصت على تشكيل لجنة تسمى (لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين) برئاسة قاضي من الصنف الثاني ينتدبه مجلس القضاء وعضوية اثنين من الموظفين القانونيين لا تقل درجتهما عن مدير احدهما من وزارة المالية والآخر من وزارة الدفاع، وتنظر في جميع قضايا التقاعد المعترض عليها الناشئة عن تطبيق احكام القانون المذكور وتتخذ قراراتها بالأكثرية، لذ تجد المحكمة ان هذه اللجنة هي لجنة خاصة شكلت بموجب قانون التقاعد الموحد للنظر في شؤون المتقاعدين من موظفي الدولة من حيث الحقوق القانونية وان القرارات هي قرارات ادارية وليست قرارات قضائية صرفة بالرغم من ان اللجنة يترأسها قاضي ينتدبه مجلس القضاء لذا فان القرارات التي تصدرها تعتبر قرارات ذات طبيعة خاصة. لذا فان النص المتقدم المنصوص عليه في البند (ثالثاً) من قانون التقاعد الموحد لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ استقلال القضاء والتدخل في شؤون السلطة القضائية من السلطة التنفيذية، ويكون طلب الهيئة العامة لمحكمة التمييز المشار اليه اعلاه غير وارد، لذلك قرر رد الطلب [١] ويرى الباحث الاخذ بالمعيار الشكلي لأنه المعيار المختص في فض المنازعات التي تعرض على جهة الادارة وهو يصدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء وهذا كله يهدف الى تحقيق المصلحة العامة. وقد يلتبس القرار الاداري بالتنفيذ القضائي، واكثر ما يكون هذا اللبس في امور التأدب اذا كان في الهيئة التأديبية عنصر قضائي او كانت مشكلة من عناصر قضائية حيث يتسع المجال للظن بان الذي تصدره هيئة كهذه لا يكون الا حكماً قضائياً بيد ان هذا الظن باطل. ذلك لان التنفيذ القضائي هو الذي تصدره المحكمة وهي تؤدي وظيفتها القضائية ويحسم على اساس قاعدة قانونية خصومة قائمة بين خصمين وهو لا ينشئ مركزاً قانونياً جديداً وانما يقرر حق او عدم وجوده . ولما كان القرار التأديبي لا يحسم خصومة قضائية بين طرفين متنازعين وانما ينشئ حالة جديدة في حق من صدر عليه، وكانت الهيئة التي تصدره– ولو مشكلة من قضاة– هي هيئة ادارية كلما كان العمل الذي تؤديه خارج دائرة وظيفتها

(١) المصدر نفسه، ص٧–٨.

الاصلية وهي الفصل في الخصومات فان القرار المذكور يكون قراراً ادارياً خاضعاً لكل ما تخضع له القرارات الادارية من احكام واصول [١]

نخلص مما تقدم بان التنفيذ القضائي هو الذي يصدر في خصومة قضائية بين الاطراف المتنازعة في حكم القانون وهذا القانون مكتسب لحجية الشيء المقضي به .

المطلب الثالث

"صور تنفيذ القضاء للقرار الاداري"

اذا صدر القرار الاداري من السلطة التي تملكه مستوفياً اركانه وعناصره فانه ينفذ فوراً في حق الجهة الادارية دون ان يتوقف نفاذ القرار على علم الافراد به، وهو ما قررته محكمة القضاء الاداري المصري في اوائل احكامها بتاريخ ١٩٥٢/١٢/١١ حين قررت، ان القرارات الادارية التي تصدرها السلطة التنفيذية في مجالها الاداري التنظيمي هي بحسب الاصل تتم وتنتج اثارها القانونية من يوم توقيع من يملك سلطة اصدارها وتوجيه الامر للحكام بالعمل بها وتنفيذها. وعندئذ يكون واجباً على الحكام والمرؤوسين مراعاتها وعدم مخالفتها ولو لم تنشر، اذ النشر ليس لازماً لصحة القرارات الادارية او لنفاذها، ولا يقصد منه غير ابلاغ الغير مضمونها حتى تكون حجة عليه، ويفتح به ميعاد طلب الغائها، ولان الاصدار بحسب الاصل يتم بمجرد التوقيع على القانون او اللائحة او القرار التنظيمي من مصدره، فهو عملية قانونية بذاتها بخلاف عملية النشر التي هي عمل مادي[٢].

ولذلك فان تنفيذ القرارات يأخذ صورتين:-

الصورة الاولى:- القرارات الادارية ذات الاثر المباشر: وهي القرارات التي تنفذ بمجرد صدورها وليس هناك من فاصل زمني يذكر بين مرحلة الصدور والتنفيذ ومن صورها قرارات تعيين او قرارات الترقية ومن هذا القبيل ايضاً القرار الصادر من جهة الادارة بهدم

(١) مصطفى مرعى بك، القرارات الادارية ماهيتها وشروط صحتها، مجلة مجلس الدولة، السنة الثانية، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٥١، ص٦-٧.

(٢) د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دون مكان طبع، ٢٠٠١، ص١٢٩٣.

عقار وشيك الوقوع او يتهدد بالسقوط فهذا القرار يستنفذ موضوعه بهدم العقار ويتوقف عن احداث اثاره بالنسبة للمستقبل فإنها تنتهي بمجرد تنفيذها[١].

الصورة الثانية:- القرارات الادارية التي يستمر تنفيذها مدة طويلة او التنفيذ المستمر. وهذه الصورة تتناول القرارات التي يستمر تنفيذها مدة طويلة او حالة تنفيذ القرار على اجال متعاقبة اي مرحلياً، من ذلك القرار التنظيمي الذي يقضي بهدم كل منزل يزيد ارتفاعه على حد معين، فانه يظل قائماً وقابلاً للتطبيق في المستقبل على حالات اخرى، ولو لم يوجد وقت صدوره الا منزل واحد ينطبق عليه مثل هذا الشرط، فالقرار التنظيمي في هذه الحالة يستمر نافذاً ويطبق على الحالات التي تتوافر فيها شروط التطبيق بمعنى ان اللائحة التي تتضمن قواعد عامة مجردة لا يستفيد تطبيقها مرة واحدة، بل تظل قائمة للتطبيق في المستقبل ما دامت لم تلغ. فهذا النوع من القرارات تظل نافذة ومنتجة لآثارها قانوناً حتى تنتهي بطريق او باخر من طرق انقضاء القرارات الادارية المقرر قانونا[٢] ومثالها القرارات الصادرة بشأن الزام اي فرد ينشأ عمارة من عدة طوابق، فاذا ازدادت طوابقها عن عدد معين فهو ملزم ببناء ملجأ تتوافر فيه الشروط المطلوبة[٣].

ويتضح من ذلك ان الفارق بين الصورتين، ففي الصورة الاولى، هي المتعلقة بالقرارات ذات الاثر المباشر، او فورية التنفيذ، فهذه القرارات تصدر وتنتهي سريعاً، وتزول بالتالي اثارها القانونية ولا تؤثر في التنظيم القانوني الا بقدر فترة نفاذها وسريانها. اما فيما يتعلق بالصورة الثانية وهي المتعلقة بالقرارات المستمرة وهي تستمر في النفاذ مدة طويلة، حتى تنقضي بأحد طرق انقضاء القرارات الادارية. وهذه الصورة تترك اثاراً مباشرة في التنظيم القانوني وايضاً في مجموع العلاقات القانونية من خلال انشاء او تعديل او انهاء مركز من المراكز القانونية القائمة. ففي الصورتين السابقتين تقوم الادارة من جانبها بإصدار القرارات الادارية، سواء القرارات الفردية او القرارات التنظيمية، تقوم بتنفيذ الاولى

(١) عقيلة بو حديد وخديجة سعيدي، نهاية القرار الاداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ٨ ماي ١٩٤٥، ٢٠١٦، ص٧-٨.

(٢) د. حسني درويش عبد الحميد، مصدر سابق، ص٣٣-٣٤.

(٣) د. محمود خليل خضير، نهاية القرار الاداري بغير طريق القضاء، ص١٢، بحث منشور على شبكة الانترنيت ورد على الموقع التالي http://www.iasj.net سحبت في ٢٠١٩/٤/٥ الساعة ١٠ صباحاً.

وتطبق الثانية على الحالات الفردية، اي على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها، وبعض من صور التنفيذ تعتمد في تنفيذها على ما للقرار من قوة تنفيذية. ومثال ذلك القرار الاداري الصادر بتوقيع جزاء تأديبي ضد احد الموظفين، وصورة اخرى يتطلب فيها تدخل الادارة لتنفيذ القرار تنفيذاً مادياً دون ان يتطلب ذلك تدخل الادارة لإجبار الفرد على تنفيذه مثال ذلك توقيع عقوبة تأديبية على موظف بحرمانه من علاوة او بخفض درجته او بفصله وهذا لا يقتضي استعمال القوة الجبرية الا انه هناك بعض الحالات يقتضي الامر تنفيذ القرار بالقوة الجبرية اذا ما اعترض الافراد على تنفيذه مثل قرار نزع الملكية او بالاستيلاء او بهدم منزل غير صحي او ايل للسقوط[١].

اما صور تنفيذ القرار الاداري عن طريق القضاء فتتمثل في كل من دعوى الالغاء ودعوى التعويض حيث يتمثل تنفيذ القرار الاداري في دعوى الالغاء المقامة ضد القرار الى اعدام القرار الاداري واعادة الحالة الى ما كانت عليه اي يمتد باثر رجعي الى تاريخ صدوره وهنا تلتزم الادارة بإزالة اثر هذا القرار واعادة تصحيح الاوضاع الى ما كانت عليه قبل صدوره ومن امثلة احكام الالغاء الغاء قرار اداري بتوقيع عقوبة تأديبية على موظف او الحكم بإلغاء قرار غلق مؤسسة وان كان ان حكم الالغاء لا يحدث اثاره بنفسه، وانما تتطلب تدخل او مساعدة ايجابية من الادارة لأنه لا يضمن قضاء بالزام ومن الجدير بالذكر ان الجهة الادارية التي اصدرت القرار محل الالغاء هي الملزمة بتنفيذ القرار عن طريق القضاء وفقاً لما استقر عليه القضاء الاداري الى هذا التنفيذ يخضع للموقف التي تتخذه الادارة ويتمثل بالالتزام السلبي وهنا تمتنع الادارة عن اتخاذ اي اجراء للتنفيذ القضائي، والالتزام الايجابي وهنا تلتزم الادارة بالتنفيذ بان تعيد الحال الى ما كان عليه قبل اصدار القرار الملغى. اما دعوى التعويض فاذا تحققت مسؤولية الادارة استوجب الحكم على الادارة بناءً على مسؤوليتها باختلاف انواع التعويض والاحكام الصادرة في دعاوى القضاء الكامل وان كان اغلبها احكام مالية قد تبدو لأول وهلة انها احكام بالالتزام لأنها تتضمن الزام الادارة او المتعاقد معها او احد موظفيها بأداء مبلغ من النقود ولكن قد تكتفي هذه الاحكام

(١) د. حسني درويش عبد الحميد، مصدر السابق، ص٣٤-٣٥ .

القضائية بتقرير مبدئ المسؤولية عن عمل ضار دون تحديد مبلغ التعويض او الالتزام به وهي في هذه الحالة لا يلحقها التنفيذ[١].

المبحث الثاني

"كيفية تنفيذ القرارات الادارية وطرائق واجراءات تنفيذها"

ويتضمن هذا المبحث مطلبين ابحث في المطلب الاول كيفية التنفيذ القضائي للقرارات الادارية والثاني طرائق واجراءات تنفيذ القرارات الادارية عن طريق القضاء.

المطلب الاول

"كيفية التنفيذ القضائي للقرارات الادارية"

يعد القرار الاداري واجب الاحترام والتنفيذ من جانب المخاطبين به حتى وان كان معيباً والجدير بالذكر ان الادارة تتمتع بامتيازات معينة تجعلها في مركز يعلو على الافراد، وتظهر هذه الامتيازات في سلامة القرارات الإدارية حيث يفترض سلامة كل قرار اداري صادر من الادارة حتى يثبت عكس ذلك، ومرجع قرنية السلامة للقرار الى ان القرار الاداري يحاط بضمانات خاصة، كحسن اختيار الموظفين متخذي القرار، واتباع اجراءات واشكال معينة عند اصدارها، مع احترام قواعد الاختصاص. ويترتب على ذلك الزام الافراد باحترام القرارات الادارية حتى ولو ساورهم الشك في عدم صحتها فالأصل في القرار هو النفاذ وتنتج اثاره التي تتولد عن القرار السليم حتى يحكم بإلغائه او عدم مشروعيته. فيجوز لكل من يشك بمشروعية القرار يلجأ الى القضاء، اما الغاء القرار او لوقف تنفيذه للتخلص من الالتزامات التي يرتبها القرار الاداري وهكذا تصبح الادارة مدعى عليها باستمرار، بالإضافة الى تتمتع به الادارة من حق التنفيذ المباشر وهو من ابرز ميزات الادارة في معاملة الافراد، وانجحها اثراً[٢].

(١) تنفيذ القرار الاداري القضائي، الصالون القانوني الليبي، ورد على شبكة الانترنيت التالي: http://m.facebook.com سحبت في ٢٠١٩/١٠/١ الساعة ١٠ صباحاً.

(٢) د. خالد سمارة الزعبي، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية، دون سنة طبع، ص٢١٧.

المطلب الثاني

"طرائق وإجراءات تنفيذ القرارات الادارية عن طريق القضاء"

هناك جانبان في القرار الاداري جانب موضوعي، وهو مضمونه، وجانب مادي واقعي، وهو تنفيذه والذي يقع على كاهل المخاطبين به، فهؤلاء هم من يتعين عليهم تحقيق مضمونه على ارض الواقع، وعند قيامهم بما يتوجب عليهم من تنفيذ يتحقق هدف الادارة من اصداره، ولكنه قد يمتنع هؤلاء في بعض الاحيان عن تنفيذ القرار، ولها في سبيل هذا طريقان الاول ان تقوم الادارة بتنفيذه من دون اللجوء الى القضاء والطريق الثاني بعد لجوئها له وهذا من سوف نبحثه في فرعين نتناول في الفرع الاول تنفيذ الادارة للقرار من دون اللجوء الى القضاء ويتمثل بالتنفيذ الاختياري للقرارات الادارية والتنفيذ الجبري المباشر والفرع الثاني يمتثل في تنفيذ الادارة للقرار بعد اللجوء الى القضاء[1].

الفرع الاول

"تنفيذ الادارة للقرار من دون اللجوء الى القضاء"

ويتضمن هذا الفرع التنفيذ الاختياري للقرارات الادارية والتنفيذ الجبري المباشر.

اولاً: التنفيذ الاختياري للقرارات الادارية

الاصل ان يلتزم الجميع "ادارة عامة وافراد" بتنفيذ القرارات الادارية تنفيذاً اختيارياً بعد ان تصبح نافذة، ذلك ان التنفيذ بالآثار المتولدة عنها سواء كانت حقوقاً او التزامات والمقصود بالتنفيذ الاختياري او الحر للقرارات الادارية هو ان القرارات الادارية الصادرة من السلطات الادارية المختصة يلتزم بتنفيذها اصحاب الشأن من المخاطبين بهذه القرارات الادارية من افراد عاديين وسلطات وعمال الدولة وذلك متى علموا بها بإحدى وسائل وطرق الاعلام المقررة قانوناً، وكلما طلب منهم تنفيذ هذه القرارات الادارية. بالنسبة للإدارة اذا كان عبء التنفيذ يقع على الادارة فانه يجب عليها ان تتخذ الاجراءات والتدابير الكفيلة بتطبيق القرار قبل ان تقطع صرف الراتب للموظف الذي صدر قرار اداري بفصله او

(١) د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ واحكام القانون الاداري، الطبعة الثالثة، مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، ٢٠١٩، ص٣٥١.

بقبول استقالته وفي حالة الاخلال بتنفيذ القرار الاداري من جانب الادارة يرتب المسؤولية سواء بناء اساس الخطأ الشخصي او المرفقي[١].

اما بالنسبة للأفراد فتتحقق بالتزامهم بالقرارات بعد علمهم بها وتنفيذها باختيارهم مثل القرارات المتعلقة بإغلاق المحلات في ايام او اوقات محددة، واغلاق المحلات المسببة للضوضاء في اوقات محددة، والقرارات المتعلقة مثلاً بعدم تشغيل الاحداث او النساء ليلاً [٢]

وتنفيذ القرارات الادارية بالنسبة للأفراد يظهر في حالتين:-[٣]

الاولى:- محل القرار حق أم رخصة يسعى الفرد لاستيفاء ذلك وفق التدابير السارية المفعول، وما على الادارة سوى تسهيل عملية التنفيذ والامتناع عن كل ما من شأنه عرقلة ذلك مثل قرار الانتداب، يقدم المعني الوثائق اللازمة على الادارة متابعة تنفيذ القرار بتمكينه من التمتع بهذا الحق ما دام مستوفياً الشروط .

الثانية:- محل القرار التزام، يجب على الفرد اما القيام بعمل او الامتناع عن عمل حسب مضمون القرار. مثل قرار توقيف موظف، ينفذ من خلال الانقطاع طيلة مدة التوقيف، عن ممارسة مهامه الوظيفية المنبثقة عن منصب عمله[٤].

وينجم عن هذه القاعدة انه من يدعي عدم صحة وشرعية القرارات الادارية ان يثبت ذلك بوسائل الاثبات القانونية، اي عبء الاثبات يقع دوماً على الافراد فالإدارة العامة دوماً في مركز المدعى عليه فيما يتعلق بدعاوى مدى شرعية القرارات الادارية ودعوى الالغاء.

---

(١) المنتدى الرسمي لجامعة العقيد اكلي محند اولحاج البويرة، بحث حول تنيفذ القرار الاداري، السنة الثانية. ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: http://cubouira.3doum.org سحبت في ٢٠١٨/١/٢٧ الساعة ٥ مساءً.

(٢) منتدى القانون العماني، نافذ القرارات الادارية . ورد على الانترنيت على الموقع التالي: www.omanlegal.net سحبت في ٢٠١٨/٥/٢٩ الساعة ١٠:٠٣ صباحاً.

(٣) تنفيذ القرار الاداري. ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: fadaok.ohlamon.com سحبت في ٢٠١٨/٦/٢٧ الساعة ٧ مساءً.

(٤) منتدى جامعة البويرة- منتدى الحقوق، بحث حول تنفيذ القرار الاداري، السنة الثانية، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: cubouira.3doum.org سحبت في ٢٠١٨/٢/٢٨ الساعة ٩:٠٢

ثانياً :- التنفيذ الجبري المباشر

تعتبر هذه الوسيلة من اهم الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الادارية في مزاولتها لنشاطها، اذ تستطيع الادارة ان تقوم بتنفيذ قراراتها بشكل مباشر على الافراد بدون ان تلجأ الى القضاء للحصول منه على اذن التنفيذ، فالإدارة تستطيع ان تستخدم القوة الجبرية عند الاقتضاء لمواجهة عناد الافراد في تنفيذ القرارات، يرتب اثره قبل الافراد دون مشاركة منهم، وثانيهما:- يتمثل في امتياز تنفيذ القرار جبراً عند الاقتضاء ودون اذن من القضاء(١).

وحق الادارة بالتنفيذ الجبري يتعلق بالتنفيذ القانوني للقرارات دون ما حاجة لاستخدام القوة المادية من جانب الادارة وذلك كالقرار الصادر من جهة الادارة بفسخ عقد توريد او عقد من عقود الاشغال او بتحديد اموالها العامة غير ان التنفيذ المباشر قد يقتضي في بعض الحالات استخدام القوة المادية من جانب الادارة ضد الاشخاص او الاموال ولما كان تنفيذ هذه القرارات يقترن غالباً بتقييد حريات وحقوق الافراد بل وقد يصل الامر في بعض الحالات الى المساس بها كما اذا قامت الادارة بغلق المحال العامة المملوكة للأفراد او لفض مظاهرة اقامتها جماعة من الافراد ففي هذه الحالات يشكل الامر خطراً على حريات الافراد واموالهم تلك لا يجوز المساس بها الا وفقاً للقانون لذلك استقر رأي الفقه والقضاء على ان التنفيذ الجبري باستخدام القوة المادية ضد الاشخاص او الاموال لا يكون مشروعاً الا في حالات محددة على سبيل الحصر(٢).

وان الاصل الذي يحكم هذا الموضوع هو الاصل العام الذي يخضع له الافراد، والذي يقتضي ان تلجأ الادارة الى القضاء لتحصل على حكم بحقوقها اذا ما رفض الافراد الخضوع لقراراتها ونظراً لان التنفيذ الجبري هو الطريق الاستثنائي الذي من شأنه ان يطلق

---

(١) بحث في القرارات الادارية، قانون عام ، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: www.f-law.net ، سحبت في ٢٠١٨/٣/٢٨ الساعة ١٠:٢٥ صباحاً.

(٢) وهذه القاعدة اعتنقها مجلس الدولة الفرنسي ويرددها في احكامه باستمرار كما ان احكام محكمة التنازع في فرنسا تؤيدها . انظر الى مازن عبد القادر بو حمود، التنفيذ المباشر للقرار الاداري، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات مادة القضاء الاداري في مرحلة الماجستير، الجامعة الاردنية، ص٥. ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي www.osamabohar.com سحبت في ٢٠١٨/١/٢٥ الساعة العاشرة صباحاً.

يد الادارة ويهدد حقوق الافراد، الامر الذي ينحصر معه حق الادارة في استخدام اسلوب التنفيذ المباشر في حالات وهي كالتالي:-

الحالة الأولى وجود نص في القانون يبيح للإدارة استعمال حق التنفيذ المباشر ومعنى ذلك ان المشرع يخول السلطة الادارية تنفيذ قرارتها تنفيذاً مباشراً دون ان تلتجئ الى القضاء مقدماً وذلك نظراً لأهمية بعض الحالات وضرورة الاسراع بشأنها، ومن امثلة ذلك في التشريع العراقي انه اذا تأخر الافراد في تسديد ما عليهم من ضرائب او ديون للحكومة، فان للحكومة بعد انذارهم ان تلجأ الى الحجز الاداري على اموالهم المنقولة وغير المنقولة وبيعها(١).

وقد طبق المشرع العراقي مبدأ التنفيذ المباشر، فأتاح للحكومة ان تلجأ الى وسيلة التنفيذ القسري، لاستيفاء بعض انواع بالذات من حقوقها قبل الافراد فنصت المادة الاولى من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٣١ حيث يسري هذه القانون على جباية اصل المبالغ والفائض على كافة المبالغ المستحقة عن الضرائب والرسوم والتزامات واردات الحكومة والسلفات الممنوحة للزارع والمبالغ المستحقة عن الضرائب والرسوم والتزامات واردت الحكومة والسلفات الممنوحة للزارع والمبالغ المستحقة عن شراء املاك الحكومة والمبالغ المستحقة عن الخدمات تؤديها الحكومة او الانتفاع من املاك الحكومة واي مبالغ اخرى تعد واجبة الاستيفاء للحكومة(٢).

اما اذا كان الشارع نص على جزاء مخالفة القرار الاداري، وخول سلطة معينة توقيع هذا الجزاء، فيكون مؤدى هذا ان الشارع استبعد التنفيذ المباشر ضمناً في هذه

---

(١) ومنها ما قررته المحكمة الادارية العليا في مصر في حكمها الصادر في ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٦٢ بانه " التنفيذ المباشر ليس الاصل في معاملة الادارة للأفراد، وانما الاصل ان تلجأ الادارة شأنها في ذلك شأن الافراد- الى القضاء لاستيفاء حقوقها". انظر الى د.سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص٦٣٦ .

(٢) وهذا لا يعني ان الفرد لا يملك وسيلة ضد الادارة بل يستطيع ان يلجأ الى القضاء ليثبت انه غير مدين او ان المبلغ الذي دفعه لم يقدر تقديراً سليماً وفي هذه الحالة تلتزم الادارة بان ترد ما سبق تحصيله انظر الى د. محمد يعقوب السعيدي، مبادئ القانون الاداري، الجزء الاول، مطبعة الزهراء، بغداد، دون سنة طبع، هامش (١) ص٢٤٧.

الحالة، ومن ثم يجب الالتجاء الى هذه السلطة التي عينها القانون في حالة رفض الافراد او امتناعهم عن تنفيذ القرار ومنها ما جاء به قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ في المادة ٣٩٥ التي تنص على جزاء كل المخالفات التي تقع ضد الاحكام بوجه عام، ومن ثم اذا لم ينص في لائحة ما على جزاء مخالفة احكامها، طبقت الادارة حكم المادة ٩٣٥ على المخالف(١).

الحالة الثانية:- اذا رفض الافراد تنفيذ قرار صادر بالاستناد الى حكم عام نص عليه القانون ولم ينص على جزاء، فقد اجاز القضاء للإدارة ان تلجأ الى التنفيذ المباشر لتكفل احترام القاعدة القانونية والا يعطل حكم القانون والمثال المشهور الذي بمناسبته صاغ مفوض الدولة روميو نظريته المشهورة، هو حكم محكمة التنازع في فرنسا الصادر في ٢ ديسمبر سنة ١٩٠٢ ولا تزال اراء روميو مسلماً بها امام القضاء الفرنسي وخلاصة القضية هي ان الحكومة الفرنسية اصدرت قراراً بالاستناد الى قانون سنة ١٩٠١، بإغلاق مؤسسة تابعة لجماعة من الراهبات لأنها انشئت من غير رخصة وقد قامت الادارة بتنفيذ القرار، فأخلت المؤسسة ووضعت الاختام على نوافذ المكان الذي تشغله. فلما رفع الامر الى محكمة التنازع، قررت ان هذا التنفيذ الاداري لا شائبة فيه لان المادة ١٣ من القانون المشار اليه، لم تبين طريقاً اخر لتنفيذ احكامه(٢).

اما في مصر فان هذه الحالة لا توجد عملياً نظراً لوجود نص عام في قانون العقوبات، وقد نصت المادة ٣٨٠ التي تقرر عقوبة عامة على مخالفة احكام اللوائح التي لا تتضمن جزاءً على مخالفتها. ومعنى ذلك ان الدعوى الجنائية متاحة دائماً للإدارة ما يستتبع سقوط حقها في الالتجاء الى التنفيذ الجبري في حالة وجود نص بلا جزاء وهو ما اكده مجلس الدولة حين قضى في ١١ مايو سنة ١٩٣٥ بان قرار غلق محلج لمخالفته لشروط الرخصة المعطاة له وقيامه بتعديلات جديدة من شأنها تغيير كيفية التشغيل تغييراً جذرياً فيما يتصل بمتطلبات الامن العام والصحة العامة مما يستوجب الحصول على رخصة جديدة يعتبر غير مشروع لوجود جزاء جنائي مقرر لهذه المخالفة وبالتالي لم يكن للإدارة

(١) د. فؤاد العطار، القانون الاداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، ١٩٧٧، ص٦٣٤-٦٣٥.

(٢) د. شاب توما منصور، القانون الاداري (دراسة مقارنة)، الجزء الاول، دار الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٧٠-١٩٧١، ص٤٠٦.

الا ان تحرر محضراً بالحالة وتحيل المخالفة للمحكمة المختصة للفصل او المخالفة. فاذا رفض الامر بقانون لا يحتاج تنفيذه الى اصدار لائحة تنفيذية، وهو ما يندر وجوده، وكان هذا القانون لا يتضمن جزاء معيناً على مخالفة نصوصه فان لجوء الادارة الى التنفيذ الجبري في هذه الحالة يكون مشروعاً ولكنه يكون مبرراً بحالة الضرورة[١].

الحالة الثالثة:- حالة الضرورة: يقصد بحالة الضرورة وجود خطر داهم، كالإخلال بالأمن او الصحة العامة او السكنية يقتضي تدخل الادارة لمواجهة هذه الحالات، باتخاذ اجراء اداري مباشر[٢].

وعلى ذلك يحق للإدارة في حالة الضرورة ودون حاجة لانتظار حكم من القضاء، ان تلجأ الى استعمال القوة المادية لدفع الخطر ولو لم يوجد في القانون نص يبيح هذه الوسيلة، بل ولو كان القانون يمنعها صراحة او ضمناً، ذلك ان الضرورات تبيح المحظورات. فقد يرسم القانون طريقاً معيناً على الادارة ان تسلكه، كأن يقرر عقوبة جنائية معينة لمخالفة احكامه، او ان يجعل استعمال القوة منوطاً بصدور حكم من القضاء فيجعل مثلاً اغلاق المحال العامة او مصادرة الصحف بحكم من القاضي وهنا يتعين اتباع الوسيلة التي نظمها القانون، وشروط حالة الضرورة هي وجود خطر جسيم يهدد النظام العام، وان يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية بحيث تكون الضرورة هي الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر، وان يكون هذا العمل لازماً حتماً، فلا يزيد على ما تتطلبه الضرورة، لان القاعدة ان الضرورة تقدر بقدرها فلا يصح ان نضحي مصحلة الافراد في سبيل المصلحة العامة، الا بقدر ما تقضي به الضرورة[٣].

يتضح مما تقدم ان التنفيذ الجبري المباشر يعد من الامتيازات المهمة التي تتمتع بها الادارة حيث تستطيع ان تنفذ قراراتها من دون اللجوء الى القضاء وحق الادارة في التنفيذ الجبري يتمثل في حالة وجود نص في القانون وحالة رفض الافراد بالاستناد الى حكم عام وحالة الضرورة اذا وجد خطر محدق داهم البلاد واخل بالأمن العام والصحة العامة ويجب على الادارة درؤه بكافة الوسائل القانونية حتى وان كان تنفيذاً جبرياً لوجود خطر يستوجب القيام بذلك.

---

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مصدر سابق، ص٢٤٠-٢٤١.

(٢) د. فؤاد العطار، مصدر سابق، ص٦٣٥.

(٣) د. محمود عاطف البنا، مصدر سابق، ص٣٨٣.

الفرع الثاني

"تنفيذ الادارة للقرار بعد اللجوء الى القضاء"

تلجأ الادارة العامة الى طريق القضاء لتنفيذ قراراتها، وذلك بمقتضى رفع دعاوى امامه لاستصدار احكام جزائية او مدنية لكون الادارة لها حق التقاضي بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية استناداً الى المادة ٤٨ من القانون المدني العراقي النافذ رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ والتي تنص عل انه "يكون لكل شخص معنوي حق التقاضي".

والتنفيذ عن طريق القضاء هو الاصل في تنفيذ القرارات الادارية في حالة رفض الافراد تنفيذ القرارات اختياراً ولم تستطع الادارة تنفيذها من خلال التنفيذ المباشر، فلا يكون هناك من سبيل لتنفيذها سوى عن طريق القضاء، ويكون للإدارة في هذه الحالة اقامة الدعوى الجنائية او اقامة الدعوى المدنية ضد الممتنع عن التنفيذ، ويأخذ التنفيذ في هذه الحالة احدى صورتين:-

اولاً: الدعوى الجنائية: تقام الدعوى الجنائية في الحالات التي تترتب فيها على مخالفة القرار الاداري عقوبة جزائية، وبموجب هذه الحالات تخول الادارة رفع دعاوى امام القضاء الجنائي مثل حالة الاستمرار في نشاط معين رغم ان الجهة الادارية سبق وان قررت الغاء الترخيص بممارسة ذلك النشاط لعدم توافر الشروط المطلوبة قانوناً[١].

وقد تكون اقامة الدعوى الجنائية هي وسيلة لإجبار الافراد على احترام القرارات الادارية، وذلك لان العقوبة الجنائية مقررة في قانون العقوبات[٢].

وهذه الطريقة مسلم بها في فرنسا وفي مصر. وعليها نصت المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ والمعدل في ٢ ابريل ٢٠١٨ حيث تقول "من خالف احكام اللوائح العمومية او المحلية الصادرة من جهات الادارة العمومية او البلدية او المحلية يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح زائدة عن هذه الحدود وجب حتماً انزالها اليها. فاذا كانت اللائحة تنص على عقوبة ما، يجازى من يخالف احكامها بدفع غرامة لا تزيد على خمسة وعشرين جنيهاً مصرياً، واذا كانت العقوبات هنا محددة بعقوبة المخالفات، فان

(١) منتدى القانون العماني، نفاذ القرارات الادارية، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: www.omanlegal.net ، سحبت في ٢٠١٨/٥/٢٩ الساعة ١٠:٠٣ صباحاً.
(٢) د. خالد سمارة الزعبي، مصدر سابق، ص٢٢٠ .

الادارة في بعض الحالات ان تضمن قراراتها عقوبات اشد[١] ومهما كانت العقوبة المقررة لمخالفة القرار الاداري، فان على الادارة ان تقتنع برفع الدعوى الجنائية، ولا تستطيع ان تستبدل بها التنفيذ المباشر اذا قدرت ان العقوبة تافهة وغير رادعة، لان سبيل ذلك هو تعديل التشريع بتشديد العقوبة، كل ذلك بطبيعة الحال ما لم تتوافر حالة الضرورة[٢].

ونخلص مما تقدم ان طريق الدعوى الجنائية هي الطريق لتنفيذ القرارات الادارية.

ثانياً:-الدعوى المدنية: يمكن ان يثار تساؤل في هذا المجال هل يمكن للإدارة العامة رفع دعوى امام القضاء المدني بهدف استصدار حكم يلزم الافراد بتنفيذ قرار اداري امتنعوا عن تنفيذه اختيارياً؟

الاتجاه السائد في فرنسا فقهاً وقضاءً ان الادارة العامة لا يمكنها اللجوء الى القضاء المدني تأسيساً على مبدأ توزيع الاختصاص القضائي بين جهتي القضاء في نظام يقوم على الازدواجية القضائية. ولهذا فان القاعدة هي عدم اختصاص القضاء العادي بالنظر في الاعمال والقرارات الادارية بصفة عامة، الا في حالات استثنائية محددة، مثل قرار الطرد في حيازة املاك وطنية بدون سند[٣].

لذلك يمكن القول ان القضاء الفرنسي لا يجيز للإدارة سلوك الطريق المدني من اجل الحصول على احكام بالزام الافراد باحترام القرارات الادارية فاذا وجد جزاء جنائي، فالدعوى الجنائية هي الطريق القضائي الوحيد المتعين سلوكه، فاذا لم توجد الدعوى الجنائية فان الطريق المدني يغلق في وجه الادارة الا اذا اباحه القانون صراحة او استعمال توقيع العقوبات الجنائية[٤].

وفي مصر تستطيع الادارة ان تلجأ الى القضاء المدني لإلزام الافراد باحترام قراراتها وتنفيذها جبراً، اذ ان اتباع الادارة لطريق القضاء العادي وان كان قليل الحدوث

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص٦٥٠-٦٥١.

(٢) المصدر نفسه، ص٦٥١.

(٣) تنفيذ القرار الاداري، سنة ٢، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: hoggar.voo7.com، سحبت في ٢٠١٨/١/١٥ الساعة ١١.٠٠ صباحاً.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري المصري والعربي (دراسة مقارنة)، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، ١٩٦١، ص٨١٤.

عملاً وعدم استخدامها لامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها، فيه ضمانة اكبر لاحترام حقوق وحريات الافراد[١].

وبعبارة اخرى انه بالرغم ان الادارة تملك وسيلة التنفيذ المباشر لقراراتها، وتملك حق اللجوء للقضاء الجنائي لتوقيع العقاب على من يمتنع عن تنفيذ تلك القرارات طواعية في حالة عجزها عن تنفيذها تنفيذاً مباشراً، الا ان ذلك لا يحول بينها وبين اللجوء للقضاء المدني طلباً لتنفيذ قراراته اذا رأت ان تلك الوسيلة انجح في تنفيذ القرار الاداري الممتنع المخاطب به عن تنفيذه طواعية. ولقد ذهبت المحكمة الادارية العليا في مصر في حكمها الصادر في ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٦٢ حيث تقول .. "انه من المقرر ان التنفيذ المباشر رخصة للإدارة، ومن ثم فان الادارة تترخص في اجرائه بحسب مقتضيات المصلحة العامة، فيصح لها بدلاً من اجراء هذا التنفيذ المباشر ان تركن الى القضاء وتسلك طريق حجز ما للمدين لدى الغير بحسب قواعد قانون المرافعات، ولا شذوذ في ذلك ولا خروج على مقتضيات القانون والمصلحة العامة، ذلك ان التنفيذ المباشر ليس الاصل في معاملة الادارة للأفراد وانما الاصل ان تلجأ الادارة. شأنها شأن الافراد– الى القضاء لاستيفاء حقوقها" ووفقاً لهذا الحكم يكون بوسع الادارة وهي بصدد تنفيذ قراراتها ذات الطبيعة المالية ان تتبع اسلوب حجز ما للمدين لدى الغير استناداً الى نص المادة ٢٥٣ من قانون المرافعات والتي تشترط لصحة هذا الاجراء ان يكون الدين محقق الوجود حال الاداء. ويجوز للإدارة ان تحلل من شروط واجراءات حجز ما للمدين لدى الغير والمنصوص عليها في المواد من ٣٢٥–٣٥١ من قانون المرافعات استناداً الى انها كان يمكنها سلوك التنفيذ المباشر، حيث ان الادارة متى اتبعت طريق الدعوى المدنية لتنفيذ قراراتها من خلال اجراء حجز للمدين لدى الغير، فان عليها ان تحترم القواعد والاجراءات التي حددها القانون لتنظيم ممارسة هذا الاجراء وتلتزم بها[٢].

---

(١) بحث في القرارات الادارية، قانون عام، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: www.justice-lawhome، سحبت في ٢٠١٨/٢/٢٥ الساعة ١٠:٠٠ صباحاً .

(٢) منتدى ماستر القضاء الاداري، التنفيذ الجبري للقرار الاداري، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي:
contadmin.forumaroc.net، سحبت في ٢٠١٨/٢/٢٨ الساعة ٩:٠٥.

وفي العراق فإننا لا نرى ما يمنع الادارة من رفع دعوى مدنية لتنفيذ قرار من قراراتها ونتفق مع وجهة النظر التي اشار اليها الدكتور سليمان الطماوي من التفريق بين فرض الجزاء الذي نص عليه القانون لمعاقبة حالة عدم التنفيذ، وبين طلب الادارة من القضاء اصدار حكم لتنفيذ قرار من قراراتها. وبالرغم من كون النص العام الوارد في قانون العقوبات (المادة ٢٤٠) التي تنص على ان "عاقب بالسجن مدة لا تزيد على ستة اشهر او بغرامة لا يزيد عن مائة دينار كل من خالف الاوامر الصادرة من موظف او مكلف بخدمة عامة او من مجلس البلدية او هيئة رسمية او شبه رسمية ضمن سلطتها القانونية او لم يمتثل لأوامر اية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات وذلك دون الاخلال بأية عقوبة اشد ينص عليها" وهذا النص يجعل الدعوى الجزائية هي الاصل لإجبار الافراد على احترام القرارات الادارية والامتثال لإحكامها. إلا ان هذا لا يمنع الادارة من اختيار سبيل الدعوى المدنية لتنفيذ قراراتها اذا رأت ان المصلحة العامة تقتضي اتباع هذا السبيل. اما اذا رأت ان المصلحة ان اتباع اجراءات التقاضي قد يستغرق وقتاً طويلاً، وان المصلحة العامة التي توختها من اصدار القرار تستدعي تنفيذ القرار فوراً او في وقت اقل مما تتطلبه اجراءات التقاضي. فان بإمكانها تنفيذه تنفيذاً مباشراً او حتى استخدام وسائل اقسر والاجبار اذا تطلب الحال ذلك لإلزام الافراد بالقرارات، وهي في هذا امام حالة من الحالات التي يكون لها فيها تنفيذ قراراتها مباشراً وهي حالة الضرورة والاستعجال[١].

واذا كان تبرير موقف الفقه الفرنسي في قوله ان ليس للإدارة اللجوء الى الدعوى المدنية لتنفيذ قراراتها. ربما يعود الى الرغبة التي تمتد جذورها الى ما قبل قيام الثورة الفرنسية في ابعاد القضاء العادي عن النظر والتعرض للقرارات الادارية، فان الحال مختلف في العراق اذ الاصل ان القضاء العادي (الموحد) هو الذي كان مختصاً في النظر في المنازعات والاعتراضات الناشئة عن القرارات الادارية، ولذا فان الدعوى امام القضاء العادي للنظر في القرار الاداري امر مألوف لا بل هو السبيل الوحيد للطعن القضائي للقرار الاداري. وقد ذهبت محكمة التمييز في العراق في قضائها الى ان الدعوى المدنية يمكن ان تكون وسيلة الادارة لتنفيذ بعض قراراتها والزام الافراد باحترامها. وفي قرار لها تقرر محكمة التمييز ان للإدارة اللجوء الى القضاء للحصول على حقوقها او صرف النظر عن الطرائق الاخرى المخولة لها قانوناً، فقد جاء قرارها في القضية المرقمة هيئة عامة (٩٧٩) الصادر في

(١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص٣٩٧-٣٩٨.

١٩٨١/٥/٢ ما يأتي (اما الحكم برد الدعوى الشخص الثالث المنظمة فهو غير وارد ايضاً. لان وزارة المالية قبلت بمحض ارادتها اللجوء الى القضاء في تحصيل في التعويض من المتجاوزين المدعي عليهما على الارض الممنوحة باللزمة التي تعود رقبتها اليها، وتملك ثلاثة ارباع التعويض المقدر عن ذلك التجاوز، فليس هناك اي نص قانوني يمنعها من اقامة الدعوى المنظمة بالمبلغ الذي طالبت به ودفعت عنه الرسم القانوني، وليس في قانون المقالع رقم (٦٦) لسنة (١٩٦٢) او القانون (١١٤) لسنة ١٩٦٣ ما يمنع وزارة المالية من اقامة دعواها المنظمة على الوجه الذي اقرته محكمة بداءة الاعظمية وفصلت فيه .. لان القانونين المذكورين اذا اعطيا وزارة المالية حقاً معيناً في استيفاء اجر المثل عن الاراضي الاميرية المتجاوز عليها، والزام المتجاوزين بالتعويض عن تجاوزهم ... لم يمنعا في الوقت نفسه حق استيفاء ذلك الحق او اي حق للوزارة عن طريق اللجوء الى القضاء، خاصة وان للقضاء الولاية العامة في الفصل في جميع النزاعات الا ما استثني منها بنص القانون)[١].

واذا كان الاصل ان الادارة يفترض ان تلجأ الى القضاء للحصول على حقوقها في تنفيذ القرار الاداري فهناك من اضاف نوعاً ثالثاً من الجزاءات وهي الجزاءات التأديبية اذ تستخدم الادارة احياناً الجزاءات التأديبية التي تملك توقيعاً قانونياً في مواجهة من يرفض الانصياع لقراراتها او اوامرها، ومن امثلة ذلك : العقوبات التأديبية التي توقع على الموظفين المخالفين لأوامرها والعقوبات التي توقع على المنتفعين بخدمات المرافق العمومية من مخالفات ازاء القرارات المنظمة لهذا الانتفاع، والجزاءات الجنائية والمالية الواردة في انظمة الضبط الاداري هي خبرات سالبة للحرية كالغرامات والمصادرة والحبس واغلاق المحلات المقلقة للراحة او المضرة بالصحة العامة الخطرة، فضلاً عن سحب التراخيص الخاصة بمزاولة المهن الحرة والتجارية[٢].

نخلص مما تقدم انه يمكن للإدارة ان تلجأ الى القضاء من اجل تنفيذ القرارات الادارية عن طريق رفع دعوة سواء اكانت دعوة مدنية او دعوة جنائية والادارة لها حق التقاضي امام القانون باعتبار ان القضاء الجنائي سلطة مستقلة قائمة بذاتها وهو الاصل في

(١) ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص٣٩٩-٤٠٠.

(٢) بحث في القرارات الادارية، قانون عام، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: www.f-law.net سحبت في ٢٠١٨/٣/٢٨ الساعة ١٠:٢٥ صباحاً.

تنفيذ هذه القرارات اما القضاء المدني هو الاستثناء والقضاء العراقي لا يمنع الادارة من رفع دعوة مدنية .

المبحث الثالث

"الاثار المترتبة على اصدار الحكم من قبل الجهة القضائية"

ان القرار الاداري كسائر الاحكام القضائية يرتب اثاراً منها ما هو موضوعي ومنها ما هو اجرائي. لذلك سوف ابحث في هذا المبحث عن الاثار الموضوعية في المطلب الاول وعن الاثار الاجرائية في المطلب الثاني.

المطلب الاول

الاثار الموضوعية

اصل هذه الاثار القانون الموضوعي المطبق على الخصومة وهي تختلف فهناك الاثر التقريري للتنفيذ القضائي الاداري فهنا التنفيذ القضائي يتضمن الاقرار سواء الايجابي منه او السلبي بان الحق الكامن فيه يخص شخصاً معيناً مثلاً الحكم بإلغاء حظر نشاط او الحكم بإلغاء نتائج الانتخابات المحلية والاثر المنشئ للحق منها القرار القضائي يتضمن حقاً من امثلته القرار القضائي بالتعويض عن تصرف وقع من الدولة سواء عن خطأ او بدونه والاثر الملزم للقرار القضائي فهنا يصدر القرار بالزام المحكوم عليه بأدائه مبلغ معين للمحكوم له للإشارة فقط فان هذه القرارات تعد سندات تنفيذية يمكن الاستعانة فيها بالقوة العمومية للإكراه المالي، كما يترتب القرار القضائي الصادر بدء تقادم الحق المحكوم به اعطاء المحكوم له سنداً رسمياً لإثبات الحق المدعي به[1].

المطلب الثاني

الاثار الاجرائية

من اهم الاثار التي يرتبها التنفيذ القضائي الاداري حجية الشيء المقضي فيه ان حجية الشيء المحكوم فيه مقررة للأحكام القطعية اذ لا يجوز اثارة النزاع في شأنه باعتبار

(١) منتديات الحلفة لكل الجزائريين والعرب، اشكالات التنفيذ في المادة الادارية، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي : www.djelfa.info.htm، سحبت في ٢٠١٨/٤/٤ الساعة ٩:٢٧ صباحاً.

انه سبق حسمه بالقرار القضائي الصادر وتنصرف هذه الحجية الى ما بين الخصوم انفسهم وبالنسبة لذات الحق محلاً وسبباً، ويترتب على هذه الحجية احترام المحاكم لها وذلك بعدم البحث في نفس الموضوع من جديد والتسليم بما قضى به الحكم بين الخصوم. وقد بين المشرع الفرنسي ان سلطة حجية الشيء المقضي به والتي تتمتع بها هذه القرارات الصادرة عن المجالس القضائية، ليست من النظام العام فالقاضي لا يستطيع التعرض لها تلقائياً، كما لا يمكم للأطراف التخلي عن الاستظهار بها. اما المشرع المصري فقد خالف ذلك اذ اعتبر الحجية من النظام العام للمحكمة القضاء بها من تلقاء نفسها مع الاخذ بعين الاعتبار نطاق ومجال حجية الاحكام الادارية، كما ان حجية الامر لا تمنع من تفسير الحكم ولا من تصحيحه اذا ما شاب القرار القضائي من اخطاء مادية او غموض في المنطوق[١].

وعلى صعيد القضاء الاداري العراقي فقد ورد في قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية (القرار المصدق تمييزاً يكون باتاً، وله حجية الامر المقضي به). وفي حكم اخر لها جاء فيه (لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون ذلك ان قرار إحالة المدعي (المميز) على التقاعد تم الغاءه بقرار مجلس الانضباط العام واكتسب هذا القرار درجة البتات وباشر المدعي وظيفته فانه يستحق راتبه عن الفترة التي ابعد فيها عن الوظيفة طالما كان ابعاده بموجب قرار اداري مخالف للقانون ولا يد له فيه وتم الغاء هذا القرار بحكم بات)[٢] ومن الملاحظ انه اذا اتصف الحكم بالبتات يكون قد اكتسب قوة الامر المقضي به.

يتضح مما تقدم ان الاثار المترتبة على اصدار الحكم القضائي تتمثل اما بإجراء موضوعي تقوم به الادارة من اجل الحصول على الحق الكامل مثال على ذلك قيام الادارة

---

(١) منتديات الحلفة لكل الجزائريين والعرب، اشكالات التنفيذ في المادة الادارية، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي:
www.djelfa.info.htm، سحبت في ٢٠١٨/٤/٤ الساعة ٩:٢٧ صباحاً.

(٢) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم ٤٥٦/انضباط/تمييز/٢٠١٢ في ٢٠١٢/١٢/٢٠، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢، وزارة العدل، ص٢٧١.
نقلاً عن احمد برجس غرو الحديثي، حرية الادارة بالرجوع في قراراتها دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص٢٣٣.

برفع دعوة التعويض ومنها ما هو اجرائي يتمثل في حجية الشيء المقضي به في تفسير حكم يتعلق بقرار قضائي من قبل المحكمة .

الخاتمة

بعد ان انتهينا من كتابة بحثنا الموسوم بـ(تنفيذ القرار الاداري قضائياً) توصلنا الى استنتاجات عديدة، سأقدم بعدها بعض التوصيات نجملها فيما يأتي:-

اولاً:- الاستنتاجات

١. التزام الادارة والافراد بتنفيذ القرارات الادارية اختيارياً بعد ان تصبح نافذة المفعول اما التنفيذ الجبري من شأنه ان يطلق يد الادارة ويهدد حقوق الافراد وتستطيع الادارة ان تنفذ قراراتها مباشرة من دون ان تلجأ الى القضاء .

٢. ان تنفيذ القرار الاداري يختلف عن مشروعيته فالقرار قد يكون غير مشروع ويكون تنفيذه صحيحاً اذ صدر استناداً الى الحالات التي كفلتها الانظمة وقد يكون مشروع ثم يشوب تنفيذه ما يجعله باطلاً في غير الحالات التي اوجبها القانون للتنفيذ الجبري وهي حالة وجود نص في القانون يخول الادارة استعمال التنفيذ المباشر وحالة رفض الافراد تنفيذ حكم بالاستناد الى حكم عام نص عليه القانون وحالة الضرورة .

٣. الاصل انه من حق الادارة ان تلجأ الى القضاء في حالة رفض الافراد التنفيذ القضائي للقرارات الادارية والاستثناء ان التنفيذ الجبري هو الطريق الاستثنائي الذي يهدد حقوق الافراد وحرياتهم باعتبار ان القضاء سلطة مستقلة لا سلطان عليها .

٤. في حالة امتناع الادارة عن تنفيذ القرارات الادارية يمكن للإدارة اقامة دعوى امام القضاء وهي الدعوى الجنائية او الدعوى الجزائية ويرتب القانون عليها عقوبات جزائية، والدعوى المدنية وفي حالة مخالفة الافراد احكام القانون يمكن للإدارة ان تلجأ الى القضاء المدني خاصة ان القضاء العراقي اجاز رفع دعوى مدنية امام المحاكم وهذا الاجراء تستطيع الادارة من اجبار الافراد للامتثال لتنفيذ القرارات الادارية .

٥. ان اهمية الاثار الموضوعية للتنفيذ القضائي للقرار الاداري يعطي للشخص تنفيذ الاحكام الصادرة من المحاكم القضائية والالتزام بالتنفيذ وفي حالة الاثار الاجرائية او التطبيقية يمكن اصدار حكم بات وقطعي لقرار سبق ان حسم بقرار قضائي من قبل المحاكم .

ثانياً:- التوصيات

١. ضرورة اعداد نظام قانوني متكامل عن تنفيذ القرار الاداري قضائياً على اعتبار ان القضاء هو الاصل في تنفيذ القرارات الادارية ويقع على عاتقه الجزء الاكبر في تنفيذ هذه القرارات.

٢. نوصي بضرورة توفير ضمانات كافية للحقوق والحريات تتمثل في دعوى التعويض عن الاضرار اللاحقة على اعتبار ان التنفيذ الجبري المباشر هو اجراء خطير ويمس المصالح الاساسية لحقوق الافراد وحرياتهم .

٣. يجب توفير المعالم الاساسية للنظام القانوني لتنفيذ القرار الاداري من خلال تنفيذ القضاء للقرار الاداري ورفع الدعاوى المدنية والجنائية والتأديبية وذلك في ضوء اجتهاد الفقه والقانون وما جاء به القضاء وما يترتب عليها من اثار من قبل الجهة القضائية المختصة بذلك.

٤. نوصي بضرورة ان تكون عين القضاء لا تغيب عن هذا الامتياز بكونه الطريق الامثل لتنفيذ القرارات الادارية وإعطاء القضاء صلاحيات اوسع من اجل ان يؤدي عمله وعلى اكمل وجه.

المصادر

المصادر باللغة العربية

أولاً : الكتب القانونية

١. ابراهيم محمد غنيم، المرشد في الدعوى الادارية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٧ .

٢. احمد برجس غرو الحديثي، حرية الادارة في الرجوع في قراراتها دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩ .

٣. د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الاداري عن طريق القضاء، دار الفكر العربي، دون مكان طبع، دون سنة طبع .

٤. د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧ .

٥. د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دون مكان طبع، ٢٠٠١ .

٦. د. خالد سمارة الزغبي، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية، دون سنة طبع .

٧. د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري المصري والعربي (دراسة مقارنة)، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، ١٩٦١ .
٨. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، ١٩٧٦ .
٩. د. سليمان محمد الطماوي، "نظرية التعسف في استعمال الحق بالسلطة"، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة عين شمس، ١٩٧٨ .
١٠. د. شاب توما منصور، القانون الاداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول دار الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٧٠-١٩٧١ .
١١. د. عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الاداري، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة ، بلا سنة طبع.
١٢. د. عصمت عبد المجيد بكر، مسألة تحصين القرار الاداري في الطعن القضائي (دراسة مقارنة)، مجلس التشريع والقضاء، دون مكان طبع، دون سنة طبع .
١٣. د. علي محمد بدير والدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، بلا مكان طبع، ١٩٨٥ .
١٤. د. فؤاد العطار، القانون الاداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، بلا مكان طبع، ١٩٧٧.
١٥. د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، الطبعة الثالثة، بدون مكان طبع، ٢٠١٠ .
١٦. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الاداري، دار ابن الاثير، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.
١٧. د. محمد السناري، نفاذ القرارات الادارية (دراسة مقارنة)، اسراء للطباعة، دون مكان طبع، دون سنة طبع .
١٨. د. محمد جمال الذينبات، الوجيز في القانون الإداري الطبعة الاولى والثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣- ٢٠١١ .
١٩. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ واحكام القانون الاداري، الطبعة الثالثة، مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، ٢٠١٩ .
٢٠. د. محمد فؤاد عبد الباسط، اعمال السلطة الادارية (القرار الإداري العقد الاداري)، مكتبة الهداية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية ١٩٨٩ .
٢١. د. محمد يعقوب السعيدي، مبادئ القانون الإداري الجزء الأول مطبعة الزهراء، بغداد، دون سنة طبع .

٢٢. د. محمود سعد الدين الشريف، اصول القانون الإداري الجزء الأول مطبعة المعارف، بغداد،١٩٥٦.
٢٣. د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري "تنظيم الرقابة القضائية في مصر قضاء التعويض"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥–١٩٧٦ .
٢٤. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الاداري في اساليب النشاط الاداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩ .

ثانياً : الرسائل والاطاريح الجامعية

١. صالح ابراهيم احمد المتيوتي، رقابة القضاء على مخالفة القانون في القضاء الاداري (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل،٢٠٠٠ .
٢. رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الادارية بحق الافراد، دراسة مقارنة بين / الاردن ومصر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٣.
٣. نعم احمد محمد الدوري، القرار الاداري المعدوم (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ١٩٩٨ .

ثالثاً : البحوث والمقالات

١ . عقيلة بو حديد وخديجة سعيدي، نهاية القرار الاداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ٨ ماي ١٩٤٥،٢٠١٦

رابعاً : المصادر على الانترنيت

١. مازن عبد القادر بو حمود، التنفيذ المباشر للقرار الإداري الجامعة الأردنية ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي www.osamabohar.com .
٢. المنتدى الرسمي لجامعة العقيد اكلي محند او لحاج البويرة، بحث حول تنفيذ القرار الإداري السنة الثانية، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: cubouira.3doum.org .
٣. منتدى القانون العماني، نافذ القرارات الإدارية ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي www.omanlegal.net
٤. تنفيذ القرار الإداري ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: fadaok.ohlamon.com
٥. منتدى جامعة البويرة– منتدى الحقوق، بحث حول تنفيذ القرار الإداري السنة الثانية، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: cubouira.3doum.org
٦. بحث في القرارات الإدارية قانون عام، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: www.f-law.net

٧. تنفيذ القرار الإداري سنة ثانية، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: hoggar.voo7.com
٨. بحث في القرارات الإدارية قانون عام، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: www.justice-lawhome
٩. منتدى ماستر القضاء الإداري التنفيذ الجبري للقرار الإداري ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: contadmin.forumaroc.net
١٠ . منتدى الحلفة لكل الجزائريين والعرب، اشكالات التنفيذ في المادة الإدارية ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: www.djelfa.info.html .
١١. بحث عن القرارات الادارية. ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: http://facebook.com
١٢. د. محمود خليل خضير، نهاية القرار الاداري بغير طريق القضاء، بحث منشور على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: http://www.iasj.net
١٣. تنفيذ القرار الاداري القضائي، الصالون القانوني الليبي، ورد على شبكة الانترنيت على الموقع التالي: http://m.facebook.com .