جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

"الحماية النظامية لتنفيذ الأحكام الإدارية"

"دراسة مقارنة"

الدكتور / بدر بن عبدالله محمد المطرودي

أستاذ مشارك بقسم السياسة الشرعية، بالمعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية

الكلمات الدالة: تنفيذ _ الأحكام الإدارية _ تنفيذ الأحكام الإدارية _ ديوان المظالم _ الحكم القضائي _ الحكم الإداري .

الملخص : تنقضي الخصومة الإدارية بصدور الحكم الإداري فيها الذي يكتسب القطعية ويصبح نهائياً واجب النفاذ في حق من صدر بشأنه، وعدم تنفيذه ينبني عليه عدم احترام حجية الحكم المقضي به، مما يترتب عليه بأنه لا قيمة من إصدار تلك الأحكام ما لم تدخل حيز التنفيذ، ولما كان تنفيذ الأحكام الإدارية محلُ إشكال حقيقة حيثُ لم يوجد لها الحل النهائي ولم يحسم فيها الجدل في وقتنا الحاضر، فإن مختلف الأنظمة المقارنة سعت وحاولت في إيجاد الوسائل لحماية تنفيذ الأحكام الإدارية، ولكن الأمر في المملكة اصطدم بغياب النصوص النظامية التي تجبر الإدارة على التنفيذ، مما يعزز موقفنا هنا في التصدي للمشكلة وعلاج المعضلة وفق هذه الدراسة التي بيّنا من خلالها الأحكام النظامية التي تضيف المشروعية لأعمال جهة الإدارة باستنادها للمبررات النظامية حيال عدم تنفيذها للأحكام الإدارية وصورها، ثم استعرضت الأثار النظامية المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية، مما يترتب على ذلك المسؤولية لعدم التنفيذ وإلحاق الجزاء جراء الامتناع، وقد خلصت هذه الدراسة إلى جملة من التوصيات التي توصلنا لها والتي يمكن من خلالها من وضع آلية خاصة لتنفيذ تلك الأحكام الإدارية، سائلاً المولى عز وجل أن تُسهم هذه الدراسة في خدمة الباحثين والقضاة وخدمة القضاء في المملكة.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

د.بدر بن عبدالله المطرودي

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين .. وبعد:

يعتبر ديوان المظالم جهة الاختصاص بالقضاء الإداري بالمملكة للفصل في المنازعات الإدارية، وتعتبر الأحكام القضائية الإدارية الصادرة منه أحكاماً نهائية تستوجب النفاذ، إلا أن عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية من قبل الجهات الإدارية المعنية في هذا الشأن يدفعنا للقول بأنه لا قيمة لإصدار تلك الأحكام ما لم تدخل حيز التنفيذ، إذ لا قيمة لمبدأ سيادة النظام في المملكة ما لم يقترن ذلك باحترام أحكامه الصادرة منه، وإلا فما الجدوى من اجتهاد القاضي الإداري وإصداره لحكمه الإداري وفصله في الخصومة الإدارية إذا كان مصير أحكامه عدم الاعتراف بها.

وهذا مما دعا التشريعات في الأنظمة المقارنة من إيجاد الحلول لهذه المعضلة التي تعتبر نقطة ضعف في القضاء الإداري، وعليه سارت تلك الأنظمة بإصدار التنظيمات الإجرائية لتلك المعضلة، بالمقابل نجد أن نظاما ديوان المظالم وقواعد المرافعات أمامه في المملكة قد خلت من وضع آلية لمعالجة تلك الإشكالية في تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة من ديوان المظالم، وبالرجوع إلى نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٢) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ للفقرة (ب) من المادة (السابعة) نجد أن إمارات المناطق هي المعنية بتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا الإدارية، إلا أن هذا الأمر لم يعد مجدياً في تنفيذ الأحكام الإدارية في الوقت الحالي، مما أدى إلى زيادة الشكاوي المتعلقة بعدم تنفيذ بعض الأحكام الصادرة عن محاكم ديوان المظالم، وكذلك ازدياد الإشكالات التي تكتنف تنفيذ تلك الأحكام، وفي الوقت نفسه نجد نظام التنفيذ الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٣) وتاريخ ١٤٣٣/٨/١٣هـ قد استثنى في المادة (الثانية) الأحكام الصادرة من ديوان المظالم في القضايا الإدارية من اختصاص قضاء التنفيذ العام، الأمر الذي يظهر معه وجود فراغ تنظيمي لمعالجة ذلك، ويؤكد ذلك صدور التوجيه السامي لهيئة الخبراء بمجلس الوزارة رقم (٨٧٠) وتاريخ ١٤٣٨/٧/١٤هـ من أهمية إيجاد آلية لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة من محاكم ديوان المظالم، وعليه يمكننا القول هنا بأن المنظم في المملكة قد اعترف بوجود هذه المعضلة، والتي ما زالت الدراسات قائمة في المملكة من أجل الخروج بحلول ومقترحات حول إيجاد آلية محددة لتنفيذ تلك الأحكام الإدارية، وهذا مما دعاني إلى الكتابة في هذا الموضوع للإسهام في إيجاد الحلول والتوصيات التي خرجت بها الدراسة لهذه المعضلة، حيث أنها لم تتأت اعتباطاً أو جزافاً بل أتت بحكم ما تمليه الحاجات والضرورات التي يشهدها النظام السعودي والواقع المعايش في المملكة بعدم وجود آلية معينة لتنفيذ الأحكام الإدارية، مما استدعى الحال للوقوف عليها جملة وتفصيلاً هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن كل ما وقفت عليه من دراسات تتعلق بتنفيذ الأحكام الإدارية وجدت أنها تتحدث عن التنفيذ الإداري بشكل عام ومتعلقة بالتشريعات المقارنة، ونظراً لكوني لم أظفر بدراسة أفردت البحث في

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

مسألة "الحماية النظامية لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة من ديوان المظالم" على وجه الخصوص، ولكون نظاما الديوان والمرافعات أمامه خلا من وضع آليات لمعالجة هذه المشكلة، ولكون نظام التنفيذ العام في المملكة استثنى الأحكام القضائية الإدارية من إجراءات التنفيذ، والتوجيه السامي لهيئة الخبراء بمجلس الوزراء بإيجاد آلية لتنفيذ الأحكام الإدارية، ولحاجة المسألة إلى بيان وتوضيح في المملكة العربية السعودية، فقد آثرتُ الكتابة مستعيناً بالله على كتابة ما تيسر في هذه المسألة، والتي اشتملت على:

أهمية الموضوع :

تعتبر عملية تنفيذ الأحكام الإدارية ليس مجرد افتراض، بل هو مظهر حيّ مُعاش وواقعي في المجتمع السعودي للصراع بين سلطة إدارية تريد بسط سيطرتها إلى أبعد الحدود وبين سلطة قضائية تقوم على الدفاع عن الحقوق والحريات وتطبيق النظام وتفرض احترامه في ما تصدره من أحكام .

لذا تتمتع تنفيذ الأحكام الإدارية القضائية النهائية بأهمية كبيرة في القضاء الإداري، إذ لا معنى لهذه الأحكام إذا لم يستطع الفرد من استيفاء حقه فعلاً بتنفيذ الحكم الصادر في حقه، وبالتالي فإن الأحكام الإدارية الصادرة من ديوان المظالم تمر بعدة إجراءات للفصل فيها وتأخذ زمناً طويلاً في انتهاء تلك الخصومة الإدارية من المحاكم الابتدائية و الاستئناف والمحكمة العليا، مما يكسبها حجية الشيء المقضي به، وتأتي بعد ذلك مرحلة التنفيذ وهي آخر مرحلة تمر بها الخصومة الإدارية، ولذا فإن تنفيذها أمر وجوبي، وإلا ليس هنالك أي معنى لجهاز القضاء، فالأصل هنا أن التنفيذ يكون اختيارياً يتأتى على الإدارة الالتزام به تلقائياً من نفسها، أما إذا تعسفت وتمادت في التنفيذ، فإنه يتوجب على النظام في المملكة اللجوء إلى الوسائل النظامية الحامية بتنفيذ الأحكام الإدارية من أجل إجبارها على الانصياع لمضمون هذه الأحكام وحماية للقيمة القضائية التي تكتسبها تلك الأحكام .

أهداف الدراسة:

من خلال هذه الدراسة والمتعلقة بالحماية النظامية لتنفيذ الأحكام الإدارية فإنه يمكن تحديد أهدافها بما يلي :

أ/ بيان حجية الأحكام القضائية الإدارية الصادرة من ديوان المظالم وأنها أحكاماً نهائية تستوجب النفاذ في حق من صدر بشأنه، وعدم تنفيذه من قبل جهة الإدارة ينبني عليه عدم احترام حجية الحكم المقضي به، وأنه لا قيمة له عند عدم تنفيذه.

ب/ التعرف على الأحكام النظامية التي تضيف المشروعية لأعمال جهة الإدارة باستنادها للمبررات النظامية حيال عدم تنفيذها للأحكام الإدارية وصورها ، مع توضيح الأثار النظامية المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية .

ج/ الكشف عن إجراءات تنفيذ الاحكام الإدارية في المملكة العربية السعودية مما يظهر معه من وجود فراغ تنظيمي يستوجب معالجة هذا الأمر، والتصدي لذلك بجملة من الحلول والتوصيات والتي تهدف من خلالها من وضع آلية خاصة لتنفيذ تلك الأحكام الإدارية في المملكة.

مشكلة الدراسة :

تعتبر إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية ما زالت إلى يومنا هذا لم تجد لها الحل النهائي ولم يحسم فيها الجدل، حيث نجد أن المنظم السعودي قد اعترف بوجود هذه المعضلة من خلال ما أبدته الجهة المعنية والمختصة بسن الأنظمة في المملكة والمتمثلة بهيئة الخبراء في مجلس الوزراء والتي أكدت على ضرورة إيجاد آلية لتنفيذ الأحكام الإدارية بالمملكة، ويؤكد ذلك خلو نظاما الديوان والمرافعات أمامه من معالجة هذه المشكلة وخصوصاً أن نظام التنفيذ بالمملكة استثنى في مادة (٢) الأحكام الإدارية من إجراءات التنفيذ، مما يجعلنا أمام مشكلة نحتاج إلى التطرق لها وإيجاد الحلول فيها خصوصاً أنه لا يوجد نظام خاص بتنفيذ الأحكام الإدارية على غرار نظام التنفيذ الموجود للقضاء العام، وعليه يظهر لنا وجود فراغ تنظيمي لدى المنظم السعودي، مما يعزز موقفنا هنا في التصدي للمشكلة بظل غياب النص النظامي، وعليه كان علينا لزاماً التطرق لهذه المشكلة ولمعرفة المعوقات التي تواجه الإدارة في عدم تنفيذ الأحكام الإدارية وما هي المبررات التي تضيف المشروعية على أعمالها بعدم تنفيذها للأحكام الإدارية، وما هي الوسائل النظامية الحامية لحقوق الأفراد في تنفيذ الأحكام الإدارية والتي تلعب دوراً مهماً في حل هذه الإشكالية بالتحقق من المتسبب في عدم التنفيذ ومن المسؤول عن عدم التنفيذ وماهي الجزاءات اللاحقة بعدم التنفيذ، وما هي الحلول لهذه الإشكالية، والتي سعينا من خلالها بتسليط الضوء بإيجاد الطرق المناسبة لحل هذه المشكلة والتي خرجت على ضوئها هذه الدراسة .

منهج الدراسة:

اعتمدت في هذه الدراسة على المنهج التحليلي لعدم تنفيذ الأحكام الإدارية في المملكة العربية السعودية وفق الأنظمة المعمول بها والأحكام الإدارية الصادرة والمؤدية إلى عدم احترام حجية الحكم المقضي به ، واعتمدت في الوقت نفسه إلى المنهج المقارن من خلال المنهج المتبع في تنفيذ الأحكام الإدارية وفق القوانين الوضعية المعمول بها في الدول المقارنة وأحكامها القضائية الصادرة بشأن ذلك، واستحضارها كلما استدعى الحال بنا في سير هذه الدراسة .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

تقسيمات الدراسة :

- **المقدمة وتشتمل على: (الأهمية والأهداف والمشكلة وتقسيمات الدراسة) .**

المبحث الأول: الأحكام النظامية المتعلقة بعدم تنفيذ الأحكام الإدارية :

المطلب الأول : المبررات النظامية بعدم تنفيذ الأحكام الإدارية .

المطلب الثاني : الصور النظامية بعدم تنفيذ الأحكام الإدارية .

المبحث الثاني: الآثار النظامية المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية:

المطلب الأول : المسؤولية المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية .

المطلب الثاني : الجزاءات المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية .

- **الخاتمة/ وتشمل النتائج و التوصيات.**

المبحث الأول

الأحكام النظامية المتعلقة بعدم تنفيذ الأحكام الإدارية

بادئ ذي بدء ندرك جيداً أن مبدأ الفصل بين السلطات [١] يقتضي منع القضاء الإداري من التدخل في أعمال الإدارة أو الحلول محلها في شأن يعد من صميم اختصاصها، فإن اتخاذ الإدارة لموقف سلبي بشأن الحكم الصادر ضدها يثير التساؤل حول مدى احترام حجية أحكام القضاء كسلطة مستقلة مضطلعة بوظيفة حسم المنازعات الإدارية، وما يقتضيه ذلك من الإدارة المحكوم ضدها من عدم تجاهل هذا الحكم باعتبار أن قوة سلطة الإدارة وامتيازاتها واستقلالها في مواجهة القاضي من تجليات السلطة القضائية، أما الالتزام بالشيء المقضي به فهو مبدأ نظامي يستهدف بالأساس سيادة النظام، وهو من اختصاص السلطة التنفيذية.

وعليه فإن عدم تنفيذ الأحكام القضائية من أي جهة أو سلطة في الدولة، يمثل إخلالاً جسيماً بمبدأ الفصل بين السلطات، وهي مسؤولية كما نرى تقع على الملك في المقام الأول، وهذا ما نصت عليه المادة (٥٠) من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية على أنه: "الملك أو من ينيبه معنيون بتنفيذ أحكام القضاء" [٢]، إلا أنه لابد من الاعتراف بغياب النص التنظيمي الخاص بتنفيذ الأحكام الصادرة من ديوان المظالم، وبالتالي فإن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية يجعلها معدومة القيمة ما لم تدخل حيز التنفيذ، ولا قيمة لمبدأ المشروعية في الدولة ما لم يقترن بمبدأ احترام الأحكام الصادرة من القضاء وتنفيذها، وبالتالي فإن جهة الإدارة عندما تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية والإدارية، فإنها تبرر امتناعها عن التنفيذ بوجود مبررات وصور قد حالت على عدم التنفيذ من أجل إضفاء المشروعية على أعمالها في عدم تنفيذها للأحكام الإدارية، ولتوضيح ذلك سوف نتطرق إلى هذه المبررات والصور من من خلال المطلبين الآتيين :

---

(١) نصت المادة (٤٤) من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٠)، وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ (٣ يناير ١٩٩٢م) على أنه : (تتكون السلطات في الدولة من : السلطة التنفيذية – وتسمى في التشريعات المقارنة بالسلطة التشريعية–، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، وتتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها، وفقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة، والملك هو مرجع السلطات الثلاث) أ. هـ .

(٢) المادة (٥٠) من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٠)، وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ.

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

المطلب الأول : المبررات النظامية بعدم تنفيذ الأحكام الإدارية .

المطلب الثاني : الصور النظامية بعدم تنفيذ الأحكام الإدارية .

المطلب الأول

المبررات النظامية بعدم تنفيذ الأحكام الإدارية

إن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد جهة الإدارة يُعد إخلالاً جسيماً لمبدأ التزام الإدارة بتنفيذ ما صدر ضدها من أحكام القضاء، إلا أن جهة الإدارة قد تتذرع بمبررات وحجج لكي تمتنع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وفي حقيقة الأمر قد تكون هذه المبررات حقيقة تدفعها إلى الامتناع عن التنفيذ وإهدار قوة الشيء المقضي به، وقد تكون هذه المبررات وهمية ليس لها ما يبررها من الواقع أو القانون . (١)

وعليه فإن تنفيذ الأحكام الإدارية قد يكون في بعض الحالات صعباً لإجراءات تتعلق به وقد يكون في بعض الحالات مستحيلاً بسبب بعض المتغيرات، فالاستحالة لا تقتصر على استحالة التنفيذ لذاته، وإنما تمتد إلى ما هو مستحيل لغيره، فقد يكون الالتزام بالتنفيذ ممكناً، ولكن لعارضٍ اعتراه أو لإجراء لحق به أصبح مستحيلاً، ولذا فإنه من اللازم تحديد الحالات التي يستحيل معها تنفيذ الحكم الإداري؛ بالنظر إلى مصدر الإجراء ذاته، أو بالنظر إلى الواقعة اللاحقة به والتي جعلته مستحيلاً، وبناء عليه فإن المبررات التي تتحجج بها الإدارة من أجل عدم التنفيذ، قد يرجع مردّها إمّا إلى أسباب ومبررات قانونية أو مادية، وعليه تتنوع الاستحالة المانعة لتنفيذ الأحكام الإدارية إلى: استحالة قانونية، واستحالة مادية، وبيانها في الفرعين التاليين:

(١) ميمونه سعاد، مدى التزام الإدارة بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها، مجلة الفقه والقانون، المغرب، العدد ٢٥، نوفمبر، ٢٠١٤، ص ١٢٩.

الفرع الأول : الاستحالة القانونية.

الفرع الثاني : الاستحالة المادية "الواقعية".

الفرع الأول

الاستحالة القانونية

تعتبر الاستحالة القانونية في تنفيذ الأحكام الإدارية من المبررات التي تتذرع بها جهة الإدارة في الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، فلها ما يبرر ذلك ولها الحق فيه ؛ لأن إلزامها بالتنفيذ في مثل هذه الحالات سيكون دافعاً لفعل ما لا يمكن فعله .

فمن المقرر فقهاً وقانوناً أنه لا تكليف بمستحيل، ولا إجبار إلا على تأدية مقدور، ولذا فإنه لا مكان للبحث عن وسائل قانونية، لإجبار جهة الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها إذا استحال التنفيذ، إذ لا يكفي للإلزام على التنفيذ أن يكون الالتزام قائماً، ولكن لابد أيضاً أن يكون التنفيذ ممكناً. (١)

فإذا استحال تنفيذ ما هو مستحيل لاستحالة الإجراء ذاته، فإن جهة الإدارة تكون غير مسؤولة عند مخالفتها للالتزام بالتنفيذ في بعض الحالات التي تستند فيها إلى مبرر يتكئ على الاستحالة القانونية في تنفيذ الحكم الإداري الصادر في حقها. (٢)

وقد اتجه ديوان المظالم بهيّئة القضاء الإداري المختص في المملكة العربية السعودية إلى الأخذ بذلك، ويظهر ذلك في حالتين، هما :

الأولى : استناداً لحكم المادة (٤٩) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، والتي تنص على : "لا يترتب على الاعتراض أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك... " (٣) .

---

(١) حسنية شروان، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، " دراسة مقارنة في القانونين الإداري والجنائي في الجزائر "، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ص ٤٧ .

(٢) عائشة نبيلة، تطور الإطار القانوني لتنفيذ القرارات القضائية والإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، ٢٠١٠م،ص ٥٣.

(٣) "....في صحيفة الاعتراض، وقدرت أن تنفيذه يرتب آثاراً يتعذر تداركها، وتحدد المحكمة جلسة لنظر هذه الطلب يبلغ بها أطراف الاعتراض، وعلى المحكمة إذا أمرت بوقف التنفيذ أن تراعي ذلك عند تحديد جلسة نظر الاعتراض، أما إذا كان حكم الاستئناف يقضي بفصل موظف فإن الاعتراض عليه أمام المحكمة العليا يكون موقفاً لتنفيذه حتى يفصل في أصل الدعوى "، انظر : المادة (٤٩) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

ومن خلال نص هذه المادة نجد أن المنظم السعودي قد تبنى القاعدة العامة المستقرة في القانون الإداري المقارن ؛ وهي أن الأحكام القضائية الإدارية تكون متمتعة بالقوة التنفيذية بمجرد إعلانها دون أن يكون للطعن فيها أثر موقف، وأحكامها نهائية واجبة التنفيذ ولا يوقف تنفيذه الاعتراض عليه أمام المحكمة الإدارية العليا. (١)

إلا أن هناك حالات معينة تستدعي بالضرورة وقف تنفيذ الحكم الإداري، وقد اكتفى المنظم السعودي بحالة واحدة تتحقق فيها هذه الضرورة، وهي أن يؤدي تنفيذ الحكم الإداري إلى أوضاع يكون من العسير إصلاحها، أو تداركها فيما لو أجري التنفيذ، وقد جعل المنظم هذا الأمر جوازياً للمحكمة الإدارية العليا؛ فلها أن تأمر بوقف التنفيذ ولها أن ترفض، أي أنها تمتلك سلطة تقديرية في وقف التنفيذ لخطورة المعني فيه خشية أن يؤدي إلى نتائج يصعب إصلاحها، وعليه فإن امتناع جهات الإدارة عن البدء في التنفيذ يصبح مستحيلاً بقرار قضائي يستند لنص قانوني صريح تنتفي معه مسؤوليتها .

والثانية : بالامتناع عن التنفيذ لحصول معوقات يستحيل تنفيذها : وتظهر هذه الحالة في أحكام الإلغاء، والتي يجب على جهة الإدارة الالتزام بحكم الإلغاء، وإزالة كل الآثار المادية التي نشأت بسبب القرار الإداري الملغي قضائياً . (٢)

وقد لا تستطيع الإدارة إلغاء جميع النتائج التي تترتب على القرار الذي قضي بإلغائه، وذلك بسبب مضي فترة طويلة من صدور القرار والحكم الصادر بإلغائه وهنا تنتفى مسؤولية جهة الإدارة نتيجة الاستحالة القانونية في تنفيذ الحكم الإداري، وقد يترتب في هذه الحالة نتائج غير قابلة للحل، وبذلك يكون حكم القضاء الإداري نظرياً، ولا قيمة له من الناحية العملية، ولابد في هذه الحالة من تدخل المنظم بوضع الأمور في نصابها، وتسوية مختلف المشاكل الناجمة عنها

(١) حمدي ياسين عكاشه، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، الناشر : منشأة المعارف، ١٩٩٧م، ص ٦٤٥ .

(٢) وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، حكم بتاريخ ١٩٩٣/٧/٢٧م، رقم ٢٢٠٢ جاء فيه : ".... ومن حيث أنه من المعلوم أنه يترتب على صدور حكم من المحكمة الإدارية العليا، بإلغاء حكم صادر من محكمة القضاء الإداري أن يزول لكل ما كان للحكم الملغي من آثار بحيث يعود الحال إلى ما كان عليه قبل صدور الحكم المذكور" الحكم المشار إليه في : حمدي ياسين عكاشه، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٩٧٠ .

والمترتبة على حكم الإلغاء [١]، إذ لا جدوى من أن نحصل بسرعة ويسر على حكم قضائي دون إمكانية تنفيذه بسبب هذه المعوقات التي تواجه الإدارة.[٢]

وعلى أيّة حال فإن ثبوت الاستحالة القانونية للتنفيذ سواء في هاتين الحالتين أو غيرهما من الحالات التي قد تثور، يُعد مبرراً معقولاً ومقبولاً تسقط معه مسؤولية جهة الإدارة عن تبعات الامتناع عن إمضاء أحكام القضاء، وإن كان ذلك لا يحول في أي وقت عن إمكانية تعويض المتضرر متى كان له ما يبرره، وثبوت الضرر اللاحق به.

الفرع الثاني

الاستحالة المادية "الواقعية"

إن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية من قبل جهة الإدارة قد يستند لمبرر الاستحالة القانونية للتنفيذ –كما وضحناه سابقاً – وقد يستند أيضاً للاستحالة المادية والتي ترجع إما إلى حدثٌ أو واقعة خارجة عن نطاق الحكم، وفي هذه الحالة فإن التنفيذ بذاته قد يكون ممكناً ولكن لعارض اعتراه مما استحال معه تنفيذه، وبالتالي فهي _الاستحالة المادية_ تعد بمثابة عارض يقطع الاتصال بين الحكم وبين تنفيذه، وهو عارض قد يعود مرجعه إلى الشخص المحكوم له، وتعرف هذه الحالة بالاستحالة الشخصية، وقد يعود إلى ظروف عاصرت صدور الحكم الإداري حالت دون تنفيذه وتعرف بالاستحالة الظرفية،[٣] ولبيان ذلك على النحو الآتي :

أولاً: الاستحالة الشخصية:

ترجع بعض المبررات إلى تستند إليها جهة الإدارة في امتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية إلى الاستحالة الشخصية التي ترجع إلى شخص المحكوم لصالحه، وليس معنى ذلك أن المحكوم له قد قام بفعل جعل تنفيذ الحكم مستحيلاً، لأن هذا أمر غير متصور، [٤] ولكن كل ما في الأمر أن ظروفاً طرأت عليه قادت إلى استحالة التنفيذ.

---

(١) ومثال ذلك في أن تصدر إحدى الجامعات قراراها برفض الموافقة على منح أحد المعيدين إجازة دراسية براتب، فيسافر هذا المعيد على نفقته الخاصة؛ للحصول على درجة الدكتوراه خارج المملكة،وبعد أن يعود صدر حكم قضائي بديوان المظالم بإلغاء قرار الجامعة، ففي هذه الحالة يكون تنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء دون محل لاستحالة التنفيذ العيني له، إلا أن ذلك لا يحول من التعويض كنتيجة لاستحالة التنفيذ العيني .

(٢) انظر : سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، مصر، ١٤٢٦هـ /٢٠٠٥م، ص ١٧٩، ومحمد رفعت عبد الوهاب وحسن عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠٠ م، ص ١٨ .

(٣) ميمونة سعاد، مدى التزام الإدارة بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص ١٣٠ .

(٤) حمدي عكاشه، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٠٩.

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

وتتحقق هذه الصورة في صدور حكم قضائي إداري يقضي بإلغاء القرار الإداري الذي فصل موظفاً من وظيفته، وعند تنفيذ هذا الحكم يكون الموظف وصل إلى سن التقاعد، مما يجعل إعادته لوظيفته تنفيذاً للحكم القضائي الإداري الصادر بإلغاء قرار فصله أمراً مستحيلاً، حيث يستحيل إجراء التنفيذ واقعياً في هذه الحالة لبلوغه سن التقاعد، وهذه الاستحالة تحول دون مسؤولية جهة الإدارة عن عدم التنفيذ. (١)

وبالرجوع إلى القضاء المقارن نجد أن مجلس الدولة الفرنسي أخذ بذلك (٢)، وهو ما أخذ به أيضاً ديوان المظالم كصاحب الاختصاص في القضاء الإداري بالمملكة في أحد أحكامه حيث جاء فيه : " ...إن مقتضى تنفيذ الحكم القضائي الصادر من الديوان بإلغاء قرار الجهة المدعى عليها بأن تصدر جهة الإدارة قراراً بإلغاء القرار المذكور، وبحيث يزول من التطبيق، وكذلك كافة آثاره النظامية...الأمر الذي يستوجب عودة الموظف إلى عمله إذا لم يكن هناك ما يحول دون ذلك".(٣)

ومجمل القول فيما سبق ـــوفي رأينا ـــ أن استحالة التنفيذ الواقعية للحكم القضائي لا تعفي جهة الإدارة من وجوب التنفيذ القانوني، فإذا تجاوز الموظف المفصول السن القانوني للتقاعد بعد صدور الحكم القضائي لصالحه على سبيل المثال؛ فإن الإلغاء القضائي لقرار الفصل يأخذ الأثر الرجعي، بمعنى اعتبار القرار المحكوم بإلغائه كأن لم يكن، وبالتالي لابد من افتراض أن الموظف كان على رأس عمله لإعادة ترتيب وضعه الوظيفي، وهذا يقود إلى إثبات حقه في اقتضاء المرتب والعلاوات، والبدلات، والترقيات، إن وجد ما يقرها نظاماً، فضلاً عن احتساب كامل المدة ضمن خدماته التي يستحق بموجبها معاشاً تقاعدياً، وذلك كله يكون عن الفترة التي كان مبعداً فيها عن وظيفته وحتى تاريخ بلوغ السن القانوني للإحالة للتقاعد، وليس لتاريخ صدور حكم الإلغاء . (٤)

---

(١) ومما ينبغي الإشارة إليه في هذه الحالة أنه حتى في الأنظمة القضائية الإدارية المقارنة التي تأخذ بالغرامة التهديدية كأسلوب لإجبار السلطة التنفيذية على التنفيذ مثل فرنسا على سبيل المثال نجد أنها ترفض المطالبة بالغرامة التهديدية في حالة الاستحالة المادية للتنفيذ . يُنظر في ذلك : محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية وفق قانون المرافعات الفرنسي مع دراسة للإصلاح القضائي الجديد بالاعتراف للقضاء الإداري بسلطة توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، الطبعة الثانية (٢٠١٠م)، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ص ١٤٥ .

(٢) وتطبيقاً لذلك ما حكم به في مجلس الدولة الفرنسي في قرار في ١٩٨٧/٣/٢٧م ويتعلق الأمر بالقرار القضائي بإلغاء فصل موظف بعد بلوغه سن التقاعد، مما استوجب معه القضاء برفض طلب الغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على التنفيذ. نقلا عن: محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص١٤٦ .

(٣) حكم ديوان المظالم رقم ٣٣٠/ت /٣ لعام ١٤٠٩هـ في القضية رقم ٣/١٤٤/ق لعام ١٤٠٤هـ غير منشور.

(٤) بعض الأنظمة المقارنة كما هو الحال على سبيل الحال في النظام الجزائري، إذ صدر حكم قضائي إداري بإلغاء فصل موظف بلغ سن التقاعد، فإنه

ثانياً: الاستحالة الظرفية :

يقصد بالاستحالة الظرفية تلك الظروف الاستثنائية التي تؤثر على تنفيذ الحكم القضائي الإداري، أو يكون مرد استحالة التنفيذ هذه إلى سبب أجنبي لم يستطع الذي صدر في حقه القرار دفعه حال بينه وبين تنفيذه أو تعلق الأمر بحكم وقف تنفيذ قرار بلغ تنفيذه منتهاه [١] وتُدعى الاستحالة في هذه الصور الثلاث –السالفة الذكر – بالاستحالة الظرفية، وبيانها كما يأتي:

١/استحالة التنفيذ لظروف الاستثنائية :

تتحقق هذه الحالة حينما يمثل تنفيذ الحكم القضائي الإداري الصادر ضد جهة الإدارة تهديداً مباشراً، وخطيراً للنظام العام، كحدوث فتنة، أو تعطيل سير أحد المرافق العامة، وعندئذ تُقدم المصلحة العامة على المصلحة الفردية الخاصة، وهذا من شأنه استحالة التنفيذ في هذه الصورة.[٢]

كما يمكن القول في هذا الشأن أنه إن كان لجهة الإدارة أن تمتنع عند تنفيذ الحكم القضائي الإداري دون أن يترتب على فعلها خطأ يوجب مسؤوليتها، فإن ذلك لا يحصنه من الالتزام بتعويض المحكوم لصالحه، ويبنى التعويض الواجب تأديته

يتعين على السلطة التنفيذية أن تصدر قرارين إداريين: يتضمن الأول: إعادة الموظف المفصول لعمله، تنفيذاً للحكم الإداري، في حين يتضمن الثاني: إحالة الموظف إلى التقاعد، وذلك بهدف احتساب المعاش التقاعدي، والتنفيذ في هذه الحالة هو بالطبع تنفيذاً صورياً. ينظر في ذلك : حسينة شرون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها " دراسة في القانونين الإداري والجنائي – الجزائر، مرجع سابق، ص ٦٥.

(١) قوبعي بلحول، اشكالات التنفيذ في المواد الإدارية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، مجلس قضاء بسكرة، وزارة العدل، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، الدفعة(١٤)، ٢٠٠٣م/ ٢٠٠٦م، ص ٢٠ .

(٢) ومن التطبيقات القضائية المقارنة ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي: "برفض طلب الحكم بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بإلغاء قرار طرد أحد الرعايا الجزائريين المقيمين على الأراضي الفرنسية بسبب استحالة تنفيذ هذا الحكم نظراً لما يمثله وجوده بفرنسا من تهديد للنظام العام" . الحكم المشار إليه في : محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ١٤٦، ومن التطبيقات أيضاً ما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بـ : "...ولأن كان الأصل أنه لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي وإلا كان مخالفاً للقانون، إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه فوراً إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة... فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص، ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها وتعويضه..." نقلا عن :خميس السيد إسماعيل، موسوعة القضاء الإداري، المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة مع الحديث في الفتاوى والأحكام وصيغ الدعاوى التأديبية طبقاً لأحدث التعديلات الواردة على قانون المرافعات رقم ١٨ لسنة ١٩٩٩م، الجزء الثاني" دعوى الإلغاء " (القاهرة: دار محمود للنشر، ط٢، ٢٠١٤م) ص ٣٣٧ .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

للمحكوم له في هذه الحالة استناداً لنظرية تحمل التبعة أو المخاطر والتي أخذ ديوان المظالم لهذه النظرية وأقرها في العديد من أحكامه [١] والتي سوف نتطرق لها في هذه الدراسة عن الحديث عن التعويض عن امتناع التنفيذ كما سوف يأتي معنا لاحقاً.

٢/ استحالة التنفيذ لسبب أجنبي :

استحالة التنفيذ في هذه الحالة لا ترجع إلى خطأ ما، وإنما إلى سبب أجنبي لا يمكن دفعه، حصل بشكل استحال معه تنفيذ مقتضى الحكم، كأن يصدر الحكم الإداري، بإلغاء قرار الامتناع عن تسليم بعض الوثائق الإدارية إلى ذوي الشأن، ولكن جهة الإدارة لم تستطع تنفيذ هذا الحكم بسبب فقدان تلك الوثائق لتلفها نتيجة حريق أو سرقة، رغم ثبوت اتخاذها لكافة الاحتياطات الممكنة للحيلولة دون ذلك، ولذلك لما طلب المحكوم له تسليمه هذه الوثائق تنفيذاً لحكم الإلغاء فإن القضاء الإداري عموماً يرفض لاستحالة حدوثه . [٢]

٣/ استحالة التنفيذ لسبب واقعي:

وتحدث هذه الاستحالة في حالة تنفيذ الحكم الإداري بوقف تنفيذ قرار إداري، ويكون هذا القرار من ناحية الواقعة قد نفذ فعلاً، كأن يطلب ذو الشأن من القضاء الإداري تنفيذ الحكم بوقف تنفيذ قرار منح رخصة بناء عقار معين، ولكن تبين أن أعمال البناء قد انتهت وتم تشييد المبنى تماماً، في هذه الحال يرد الوقف على معدوم، فبتمام الأعمال المرخص بإقامتها يكون من المستحيل تنفيذ حكم الوقف وهو ما يقضي إلى رفض طلب التنفيذ.[٣]

وعلى أيّة حال فإن ثبوت الاستحالة المادية بصورتها الشخصية والظرفية للتنفيذ تُعد مبرراً معقولاً ومقبولاً تسقط معه مسؤولية جهة الإدارة، لكن لا يمنع ذلك في أيّ وقت عن إمكانية تعويض المتضرر متى كان له ما يبرره، وثبوت الضرر اللاحق به.

---

(١) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام (١٤١٠هـ –١٤١٤هـ) في خمس سنوات الصادرة من ديوان المظالم، ص ١١٩ وما بعدها.

(٢) محمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء والتعويض، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠١٢م، ص ٧٨.

(٣) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ١٤٧ .

المطلب الثاني

الصور النظامية بعدم تنفيذ الأحكام الإدارية

الأصل أن للإدارة سلطة تقديرية في كيفية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، إلا أن ذلك لا يعني الخروج عن مبدأ المشروعية والالتزام بالضوابط النظامية الخاصة بتنفيذ الحكم القضائي الإداري، وإلا أصبح الحكم القضائي لا معنى له خاصة إذا لجأت الإدارة إلى أشكال وصور مختلفة في الامتناع عن التنفيذ، ومن تلك الصور التنفيذ المعيب فلا تراعي في ما جاء في منطوق الحكم أو تلجأ الإدارة إلى تفادي آثار هذا الحكم من خلال الامتناع عن التنفيذ وتختلق حجج وأعذار مختلفة، ولحاجة المسألة لبيان الصورتين، فإننا سوف نتطرق إليها كما يلي في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : التنفيذ المعيب للحكم الإداري.

الفرع الثاني : الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري.

الفرع الأول

التنفيذ المعيب للحكم الإداري

يتمثل التنفيذ المعيب للحكم الإداري في أن الإدارة لا تمتنع ولا تتنكر له، بل على العكس نجدها تبادر إلى التنفيذ وتشرع في اتخاذ الإجراءات ووضعه موضع التطبيق الفعلي غير أن هذا التنفيذ العملي يكون معيباً، إذا كان يتوجب تنفيذ الحكم الإداري تنفيذاً حقيقياً كاملاً، والإدارة تنفذه تنفيذاً صورياً أو مبتوراً .

وإذا سلمنا بأن تنفيذه يستلزم أن يكون بوقت مناسب ومدة معقولة، فإن الخروج عن الوقت اللازم يرتب تأخيراً غير مبرر يفضي إلى مسؤولية الإدارة، ومن هذا المنطلق يأخذ التنفيذ المعيب للحكم الإداري صورتين: الأولى : التنفيذ الجزئي، والأخرى : التنفيذ المتأخر، وهي كما يلي :

الصورة الأولى: التنفيذ الجزئي:

تتحقق هذه الصورة بأن الإدارة لا تمتنع كلياً عن تنفيذ الحكم، ولا تقوم بالتنفيذ الكامل للحكم، بل هي تعلن رغبتها وتمضي في إجراءاته، ولكنها تسيئ في عملية التنفيذ نفسها، فلا يكون التنفيذ باتاً وفقاً لما ورد في حيثيات الحكم وأسبابه ومنطوقه فيكون التنفيذ غير مكتمل. (١)

(١) محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادر ضدها " الأساليب –الأسباب –كيفية المواجهة "، دارسة مقارنة، مصر –

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

ومما لا شك فيه أن هذه الصورة المتخذة من الإدارة في التنفيذ تخل بواجباتها والتزاماتها، فلا يحق لها أن تخضع تنفيذ الحكم لسلطتها التقديرية فتنفذ ما تختاره بمحض إراداتها وتُعرض عن الباقي، وهذا يعني تدخل في اختصاصات القضاء وتعدياً على مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي [١]، وما أخذ به ديوان المظالم في المملكة في أحد أحكامه التي خالفت الإدارة حجية الأمر المقضي به حيث جاء فيه:" ترى هيئة التدقيق مجتمعة أن اختصاص الجهة الإدارية يتركز بالنسبة للأحكام الإدارية في الالتزام بموجبها ووجوب تنفيذها في حدود اختصاصها، ولا يجوز لها أن تبتدع نوعاً من الرقابة على أعمال القضاء، ولا أن تلجأ إلى استعمال صلاحياتها الاستثنائية ... لما ينطوي عليه عملها آنئذٍ من تدخل في شؤون القضاء، ويصم قرارها بإساءة استعمال السلطة، والتعسف في ممارسة صلاحياتها".[٢] ومن خلال هذا الحكم نجد أنه أكد على أن الحكم الإداري حجة على الجميع وله قوته وحجيته في الأمر المقضي به، وبالتالي فإن الأحكام الإدارية تُعدُّ من المبادئ القانونية العامة التي يجب على الإدارة الالتزام بها وتنفيذها. [٣]

ومما ينبغي الإشارة إليه هنا أن التنفيذ الجزئي له مظاهر متعددة، فقد يأخذ شكل التنفيذ الناقص، أو التنفيذ المشروط، أو التنفيذ المخالف للحكم، وبيان ذلك على النحو الآتي:

١/ التنفيذ الناقص:

ويسمى بالتنفيذ غير الكامل أو التنفيذ المُبتسر، ويتحقق حينما تحاول الإدارة تنفيذ الحكم تنفيذاً ينقص من مضمونه، فهي تنفذ بعض مما ألزمها الحكم بتنفيذه، أو بمعنى آخر عندما لا تراعي الإدارة بعض الآثار القانونية أو المادية التي يرتبها الحكم الإداري عند تنفيذه، فهي في هذه الحالة لا ترتكن للامتناع الكلي، ولكنها تسير في تنفيذ منقوض يتلاءم مع رغبتها. [٤]

القاهرة، دار الفكر والقانون للنشر، ٢٠٠٩م، ص ١٩٨ .

(١) حسنية شروان، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص٧٢ .

(٢) الحكم رقم ١/م لعام ١٤٠٤هـ في القضية رقم / ٦٣١/ ١/ق لعام ١٤٠٥هـ، " غير منشور" .

(٣) فهد بن محمد عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة " ولاية الإلغاء " أمام ديوان المظالم، الرياض، مكتبة اللواء، ١٤٣٥هـ/٢٠١٤م، ص٣٣١ .

(٤) حسنية شروان، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص ٧٤ .

والتنفيذ الناقص يعد امتناعاً عن التنفيذ، لأنه يعكس رفض الإدارة تنفيذ بعض من مقتضى الحكم الإداري، ولعل أبرز مثال على ذلك هو إعادة الموظف المفصول بقرار غير مشروع، دون تمكينه من حقوق المادية من ترقيات وعلاوات وبدلات عن الفترة التي كان مفصولاً خلالها، إذاً بالفعل يستحق هذه المزايا المادية من الناحية القانونية . (١)

٢/ التنفيذ المشروط:

تقبل الإدارة الحكم الإداري ولا ترفضه، غير أن قبولها هذا تقرنه بشروط تفيد من خلالها تنفيذه على النحو المفترض قانونياً، إلا أن القضاء الإداري يُعد هذا الاشتراط ليس امتناعاً عن التنفيذ، على اعتبار أنه يكفي الإدارة أن تعلن رغبتها في التنفيذ، وفي الوقت ذاته لا يُعد هذا تنفيذاً لمقتضى الحكم الإداري لكونه مقروناً بتحقيق مشروط، مما يجعلنا أن نكيّفه على أنه تنفيذ جزئي، ولعل أبرز مثال على ذلك تظلم الموظف للقضاء الإداري من قرار فصله لعدم الكفاءة المهنية، فيصدر القضاء بإلغاء القرار، لعدم استناده على أسباب وجيهة تبرره، وعندها يطالب الموظف الجهة بتنفيذ الحكم، ولكن لعدم رغبتها في إعادة الموظف، ولكي تتجنب الوقوع في مسؤولية رفض التنفيذ الحكم القضائي، فإنها تلجأ لحيّلة قبول التنفيذ بتعليقه على شرط أن يتقدم الموظف بالاستقالة بمجرد إعادته لعمله.(٢)

٣/ التنفيذ المخالف للحكم:

في هذه الحالة نجد أن جهة الإدارة تنفذ الحكم الإداري تنفيذاً مخالفاً لمقتضاه جزئياً اعتقاداً منها بأنه التنفيذ الصحيح وهو في الحقيقة إخلالٌ بالتنفيذ، وهنا يثور إشكالين أحدهما يتعلق بمشكلة غموض منطوق الحكم، والثاني بالخطأ في تفسير الإدارة له .

فالإشكال الأول يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات الذي لا يجيز للإدارة أن تحلُ محّل القضاء، الأمر الذي يترتب معه إرجاع الفصل في مشكلة الغموض إلى القاضي الإداري لبيان الكيفية وما يراه مناسباً وهو ما درج عليه القضاء منذ أمد بعيد، أما إذا خالفت الإدارة وفسرت على إرادتها، فهذا اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات أولاً واعتداء على اختصاص القضاء ثانياً. (٣)

---

(١) محمود سعيد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء والتعويض" دراسة نظرية تطبيقية في ضوء الفقه وأحكام القضاء، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، (٢٠١٢م)، ص ١٤٠ .

(٢) حسنية شروان، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص ٧٥ .

(٣) محمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص ١٤١ .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

وأما بالنسبة للإشكال الثاني وهو التفسير الخاطئ لمقتضى الحكم الإداري، فإنه يعد تنفيذاً جزئياً يعرض جهة الإدارة للمساءلة عن عدم التنفيذ، غير أن القضاء الإداري المصري استثنى حالة الخطأ اليسير الغير مقصود،(١) وأما بالنسبة للقضاء الإداري في المملكة فقد اتجه ديوان المظالم إلى الأخذ بأن المحكمة مصدرة الحكم هي المختصة في تفسير الحكم الصادر عنها(٢).

ومما يمكن الانتهاء إليه برأينا في هذا الجانب أن التنفيذ المخالف لمقتضى الحكم الإداري هو في الحقيقة يهدم الحكم مما يجعل الإدارة تقع في التنفيذ الجزئي للحكم، ولذا فهو يقوم مقام عدم التنفيذ، وتقوم مسؤولية جهة الإدارة في ذلك.

الصورة الثانية : التنفيذ المتأخر:

يُعد التنفيذ المتأخر للأحكام الإدارية الصادرة من ديوان المظالم ضد جهة الإدارة إحدى المشكلات الرئيسة التي يتعرض لها تنفيذ الأحكام في المملكة، وذلك أنه وبعكس ما ينبغي من تنفيذ الحكم الإداري خلال مدة زمنية معقولة، فإنه يقع في بعض الأحيان نوع من التلكؤ والبطء في التنفيذ، ومما يُعمق هذه المشكلة هو غياب النصوص النظامية في المنظم السعودي التي تضع آلية محددة لتنفيذ الأحكام الإدارية وتحد من وقوع هذه المشكلة. (٣)

وبالرجوع إلى القضاء الإداري المقارن –كالقضاء الفرنسي والمصري والجزائري_ نجد أن هذه الحالة الأكثر شيوعاً، حيث تلجأ الإدارة إلى التباطؤ في التنفيذ مُحتجّةٌ تارة بانتظار الفصل في الاستئناف، وأخرى بعدم تحديد القرار لمدة التنفيذ، كما أنه في أغلب الأحوال لا يتم تحديد مدة تنفيذ الحكم الإداري. (٤)

وفي الحقيقة أن المبدأ العام يقتضي ضرورة تنفيذ الحكم الإداري دون تأخير، إلا أنه يمكن للجهة الإدارية أن تمهل فُسحةٌ من الوقت تتيح لها فرصة ترتيب الأوضاع التي سيتناولها التنفيذ.

---

(١) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ١٦١ .

(٢) وهذا ما أكدته أيضاً اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس القضاء الإداري رقم ٤٦ وتاريخ ١٤٣٥/١٢/٢٦هـ حيث تنص في فقراتها (٤) تعليقاً على المادة (٢٧) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على : " تتولى المحكمة مصدرة الحكم النهائي النظر في طلب تصحيح الحكم أو تفسيره.

(٣) حسينة شروان، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص ٧٧ .

(٤) انظر: مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الثاني، " الأحكام وتنفيذها " مصر–القاهرة، مطبعة الأنجلو المصرية، ص ٢٦٢، ومحمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص ١٤٤وما بعدها، ومحمد أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ١٦٥ .

وبالتالي فإننا هنا نكون أمام حالة تفترض التنفيذ الفوري للحكم الإداري، وبين واقع عملي يفرض أحياناً ضرورة منح الإدارة بعض الوقت حتى تتمكن من التنفيذ الصحيح، وعلى هذا الأساس، فحتى نكون –حقيقة – أمام تنفيذ متأخر للحكم الإداري فلابد من توافر شرطين هما:

الشرط الأول : أن يكون التأخير لمدة غير معقولة .

الشرط الثاني : ألا تكون هناك أسباب مقبولة تبرر التأخير في التنفيذ.

أما بالنسبة لما تضمنه الشرط الأول _وهو أن يكون التأخير لمدة مبالغ فيها وغير معقولة_ فإنه جهة الإدارة ملزمة بالتنفيذ في مدة زمنية معقولة وألا تتأخر في ذلك، وإلا عد ذلك قراراً سلبياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء بالإضافة إلى مسؤوليتها بالتعويض عنه.

- وهنا يثور تساؤل مؤداه : ما هي المدة الزمنية المعقولة في تنفيذ الأحكام الإدارية؟.

للإجابة على هذا التساؤل نقول : أنه لا يوجد معيار محدد للمدة الزمنية لتنفيذ الأحكام الإدارية، إذ أن مناط تحديدها هو سلطة تقديرية للقاضي الإداري تبعاً لنوع المنازعة أمامه وطبيعتها والوقت الذي تحتاجها للتنفيذ، وبالرجوع إلى القوانين المقارنة نجد القضاء الفرنسي سار إلى تحديد المدة التي يجب من خلالها التنفيذ [١]، وعلى خلاف ذلك سار القضاء المصري والجزائري إلى إعطاء القاضي سلطة تقديرية لتحديد مدة تنفيذ الأحكام الإدارية . [٢]

أما ما سار عليه القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية فإن نجد أن نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، قد أتى خلواً من النص على تحديد مدة معينة للتنفيذ، ويبدو أن المنظم حينما أغفل النص على تحديد مدة معينة للتنفيذ قد وقر في يقينه أن ذلك غير ممكن، وأن جهة الإدارة في الغالب تحتاج لبعض الوقت لترتيب إجراءات التنفيذ، ولذا فهي –جهة الإدارة – تمتلك سلطة تقديرية في ذلك، إلا أنها بالتأكيد ليست سلطة مطلقة بل يجب أن تكون معقولة وملائمة .

وما يمكن قوله هنا_ وفي رأينا_ إن إغفال نظام المرافعات أمام ديوان المظالم من عدم وضع ضابط لتحديد المدة التي ينبغي أن ينفذ الحكم خلالها لم يكن موفقاً، فقد كان بالإمكان – على أقل تقدير – أن ينص المنظم على وضع ضابط عام يستأنس به في تعريف المدة المعقولة للتنفيذ، حتى يقطع الطريق على تباين الآراء، ويقلل من مساحة الاجتهاد القضائي

---

(١) وقد حدد القضاء الفرنسي المدة المعقولة لتنفيذ الأحكام الإدارية بـ " أربعة أشهر " واعتبر انقضائها دون تنفيذ ودون مبرر مقبول هو بمثابة رفض ضمني للتنفيذ، مما يعطي المحكوم له الحق في اتخاذ الإجراءات النظامية حيال ذلك من إجبار السلطة بالتنفيذ، والمطالبة بالتعويض . نقلا عن: محمد أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ١٦٥.

(٢) حسنية شروان، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص ٧٧-٧٨.

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

في تحديد المقصود بالمدة المعقولة، حيثُ أن شرط المدة المعقولة يمثل نقطة مهمة لأحكام ديوان المظالم يُحدد على ضوئها ما إذا كانت الإدارة قد نفذت الحكم في موعده، أم أنها تأخرت في التنفيذ، بمعنى أن تقدير المدة المعقولة يعود في النهاية لرقابة القضاء، وهو يبني في تقديره على المعيار الزمني مع افتراض عدم وجود صعوبات تعترض التنفيذ بطبيعة الحال، وفي حال تجاوز جهة الإدارة المدة المعتدلة لتنفيذ الحكم الإداري دون وجود صعوبات تعترضها في تنفيذها، فإنه بطبيعة الحال هنا يحق للمحكوم له أن يلجأ إلى القضاء الإداري في دعوى يطالب فيها إلغائه، والمطالبة أيضاً بالتعويض إذا ترتب على التأخير ضرر تجاهه. (١)

أما بالنسبة للشرط الثاني _وهو عدم وجود أسباب جدية تبرر التأخير" التراخي" في التنفيذ_ فإنه يمكن للإدارة أن تتجاوز المدة المعقولة في التنفيذ، ولكنه مشروط بوجود سبب جديّ وواقعي أدى إلى التأخير، فإذا زال السبب زال معه المبرر المُسوغ إلى قبول تأخير التنفيذ، وعليه فإن تأخر جهة الإدارة بالتنفيذ مع انتفاء السبب يُعدُّ مماطلة وتسويف عن التنفيذ. (٢)

- وهنا يثور تساؤل مؤداه : ما هو المعيار الدقيق والضابط في الأسباب التي تبرر بها جهة الإدارة تأخيرها في تنفيذ الأحكام الإدارية؟.

للإجابة على هذا التساؤل نقول : أنه لا يوجد معيار وضابط دقيق يحدد الأسباب الجدية التي تبرر التأخير في تنفيذ الأحكام الإدارية لجهة الإدارة، وهذا مما يفتح الباب أمام جهة الإدارة للتقاعس عن التنفيذ بحجة وجود أسباب جديّة دون التنفيذ.

وعليه_ فإن رأينا_ في هذه المسألة يمكن أن نقول أن تحديد الأسباب المبررة والمسوّغة للتأخير يمكن ردّها إلى القاضي الإداري، بحيث يكون رأيه هو الحاسم في هذا الجدل ويكون له الصلاحية بتقدير الأسباب الجدية المسوغة للتأخير، إذ أن حقيقة الأمر هنا أنه لا يوجد لها معيار دقيق يمكن بواسطته تمييز السبب المبرر عن غير المبرر، وبالتالي لا يعني هذا أن لا يوجد هناك أسباب جدية للتأخير، بل أن هناك أسباباً لا يمكن الاختلاف حولها بأنها أسباب مبررة وواقعية، كالظروف الاستثنائية (٣)، والمشكلات المالية الحقيقية التي تعوق تنفيذ الأحكام الإدارية.(١)

---

(١) وليد بن محمد صالح الصمعاني،تنفيذ الأحكام الإدارية، دراسة تأصيلية تطبيقية مقارنة، بحث تكميلي لنيل الماجستير في السياسة الشرعية في المعهد العالي للقضاء، إشراف : أ. د. رضا متولي وهدان(رحمه الله)، ١٤٢٤هـ، ص ١١٦-١١٧.

(٢) محمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص ١٤٤-١٤٥.

(٣) ومثال الظروف الاستثنائية من الواقع المعاصر ما حصل في جائحة "كورنا " الذي أدى إلى تعطيل العمل في كافة الدوائر الحكومية من تاريخ ١٤٤١/٧/٢٠هـ، مما يجعل تنفيذ الحكم الإداري في ظل هذه الظروف شبه مستحيل.

وتأكيداً لما سبق فيما يتعلق بتأخير التنفيذ ما أخذ به ديوان المظالم كصاحب الاختصاص بالقضاء الإداري في المملكة في أحد أحكامه حيث جاء فيه : " إذ إن حكم ديوان المظالم إذا أصبح نهائياً فإنه يكتسب القطعية، ويكون واجب النفاذ على الجهات المختصة والمعنية به، ولا يسوغ لجهة الإدارة التعذر بأي عذر بعد صدور الحكم النهائي، واكتسابه القطعية، وأن تراعي التطبيق النظامي السليم، وإلا كان ذلك منها هدراً لقيمة الحكم وما حازه من قوة." (٢)

ومن خلال هذا الحكم نجده أكد على ضرورة احترام الأحكام الإدارية القضائية النهائية، ولزوم تنفيذها دون تأخير، بل وجوب تقديمها على غيرها، وأيضاً على ضرورة إصدار نظام متعلق بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة من الديوان يشتمل على مدد محددة لإمضاء التنفيذ، وعلى فرض عقوبات وغرامات عند تأخير تنفيذ الحكم الإداري والتي سوف نشير إليها في المطلب الثاني من المبحث الثاني من هذه الدراسة .

ولما انتهينا مما سبق بالحديث عن التنفيذ المعيب للحكم الإداري والذي يعد أحد صور عدم التنفيذ والذي قد يفضي هذا التنفيذ المعيب بالمماطلة والتسويف إلى انتهاج الإدارة بالامتناع عن التنفيذ كما علينا لزاماً الحديث عن الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري وهو ما سوف نتطرق له بالحديث في الفرع الثاني .

الفرع الثاني

الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري

يتمحور حديثنا في هذا الفرع في أنه ليس المقصود بالامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري مجرد رفض الإدارة تنفيذه، وإنما هو يعكس إصرار وتصميماً على عدم تنفيذه، وهذا القصد في الامتناع هو الذي يصف تصرفها ذاك بعدم المشروعية، وفي هذه الحالة لا يمكن للإدارة أن تتحجج بأنها قد استهدفت تحقيق الصالح العام الذي يوجب عليها المحافظة عليه وتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، وبالتالي فإن الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري يأخذ صورتين: الأولى: الامتناع الصريح، والثانية: الامتناع الضمني، ولبيان هاتين الصورتين كما يلي:

---

(١) ومثال ذلك عدم وجود اعتمادات مالية لازمة لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة بالتعويض أو الصادرة بالإلغاء والتي يترتب عليها مبالغ مالية لصالح المحكوم له بالإلغاء، وعدم وجود هذه الاعتمادات سبباً جدياً في تأخير تنفيذ الأحكام الإدارية.

(٢) الحكم الابتدائي رقم ٥٩/د/أ/٩ لعام ١٤٢٨هـ في القضية رقم ٢/١١١٠/ق لعام ١٤٢٦هـ، والمؤيد بحكم التدقيق رقم ٢٦٩/ت/٨ لعام ١٤٢٨هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٨هـ، ص٢٣٩٠.

الصورة الأولى: الامتناع الصريح:

يظهر وصف الامتناع الصريح لجهة الإدارة، عندما تُصدر قراراً صريحاً يحمل رفضاً لتنفيذ الحكم الإداري بما لا يدع مجالاً للشك في مخالفتها لحجية الشيء المقضي فيه، وتعتبر هذه الحالة عصياناً للحكم القضائي، وإعلاناً صارخاً للخروج عن مقتضاه، كما أنها تعتبر وبحق امتهاناً للأحكام القضائية، وإهداراً لكل قيمة حقيقية لها، لأن الجرأة على عصيان أحكام القضاء بشكل صريح يهدم نظام الرقابة القضائية من جذوره، ويُسقط القوة والهيبة المكفولة لسلطة القضاء، والتي تُمثل إحدى سلطات الثلاث للدولة. (١)

كما تعتبر هذه الصورة الأقل حدوثاً ووقوعاً، وذلك، لأن جهة الإدارة تتجنب دائماً المواجهة مع القضاء بسبب الآليات الموجّهه ضدها في مختلف الأنظمة المقارنة لتنفيذ أحكام القضاء هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن جهة الإدارة تحاول وتتحاشى في الغالب إذا ما قلنا دائماً بتصريحها لرفضها بتنفيذ أحكام القضاء، وذلك لما ينطوي عليه من مخالفة نظامية صريحة ومخالفة للشيء المقضي به، ومخالفة لما تمليه الضرورات وتتطلبه الحياة في العيش بطمأنينة في استقرار الحقوق وتطبيق الأنظمة. (٢)

- ولذا حتى نكون أمام امتناع صريح من الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري يوجب المساءلة، فإنه لابد من توفر **ثلاثة شروط** وهي :

الشرط الأول : ألا يكون سبب الامتناع قوة قاهرة أو حادث مفاجئ :

ذهب أغلب شراح النظام إلى أنه لا يوجد فرق بين الحادث المفاجئ والقوة القاهرة في المدلول والنتيجة، لأن كلاً منهما غير ممكن التوقع وغير ممكن الدفع، والمعنى المراد هنا هو التصرف الذي يطلق على كل انحراف استثنائي شاذ يتصف من حيث مصدره بأنه فعل من الطبيعة أو خطأ إنساني لا يمكن توقعه يعجز رده حال وقوعه، (٣) وبالتالي فإن حصول القوة القاهرة والحادث المفاجئ يحول دون قدرة الإدارة على تنفيذ التزامها، ويُحرر الإدارة من تنفيذ الالتزام الذي على عاتقها ويُبرر صراحة امتناعها عن اجرائه.

---

(١) انظر في ذلك : سليمان الطماوي، القضاء الإداري، " قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام " الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، ١٤٢٤هـ /٢٠٠٣م، ص ١٥٣، محمد باجي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ١٤٩.

(٢) قوبعي بلحول، إشكالات التنفيذ في المواد الإدارية، مذكرة تخرج من المدرسة العليا للقضاء، مرجع سابق، ص ١٢ .

(٣) خالد علي سليمان بني أحمد، الفرق بين القوة القاهرة والظروف الطارئة، " دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي " المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية، العدد (٢)، جامعة آل البيت، المفرق –الأردن، (١٤٢٦-٢٠٠٧م)، ص ١٨ .

وقد نص المنظم في المملكة العربية السعودية على ما يتعلق بهذا المعنى وذلك في المادة الرابعة والسبعون من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية[١] على أنه يعفي المتعاقد مع جهة الإدارة من غرامة التأخير إذا كان ضحية لظروف طارئة أو بسبب لا دخل لإرادته فيه، حيث أنه تتحول الظروف الطارئة في أقصى حالاتها إلى قوة قاهرة، مما جعل الاستمرار في تنفيذ الالتزام مستحيلاً، ويؤكد ذلك الأحكام الإدارية الصادرة من ديوان المظالم حيث أخذ الديوان بأن الظروف الطارئة تتحول إلى قوة قاهرة متى أصبح تنفيذها مستحيلاً، ومن ذلك ما جاء في أحد أحكامه: "...أنه يتعين على المتعاقد الذي يريد الاستفادة من نظرية الظروف الطارئة أن يواصل تنفيذ التزاماته رغم الظرف الطارئ ما دام التنفيذ في ذاته ممكناً ولم يتحول الظرف الطارئ إلى قوة قاهرة تحول دون التنفيذ"،[٢] وفي حكم آخر للديوان ينص على : "... على الإدارة أن توقع على المتعاقد المقصر غرامة تأخير بحد أقصى ١٠% بالنسبة لعقود الأشغال العامة، وهذه الغرامة توقع بمجرد تحقق واقعة التأخير في تنفيذ الأعمال، ما لم يُثبت المتعاقد أن هذا التأخير كان ناتجاً عن قوة قاهرة، أو لسبب خارج عن إراداته ... " [٣]، ومن خلال هذان الحكمان نجد أن القوة القاهرة تعفي المتعاقد مع جهة الإدارة من التزاماته في حال الإخلال بالأداء.

وعليه يمكن القول هنا أن جهة الإدارة تعفى من المسؤولية نتيجة الإخلال بواجباتها بسبب القوة القاهرة ومن ذلك عند الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، وبطبيعة الحال فإن قاضي الموضوع هو من له سلطة تقديرية في إثبات أن القوة القاهرة كانت سبباً يؤيد ويبرر الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري.

الشرط الثاني : ألا يتغير المركز الثانوي أو الواقعي للمحكوم له :

قد يحدث تغيير المركز القانوني أو الواقعي للمحكوم له في الفترة ما بين إقامة دعواه حتى صدور الحكم لصالحه، أو الفترة اللاحقة بعد صدور الحكم والسابقة على تنفيذه، فيفضي الأمر إلى إعاقة الإدارة عن إجراء التنفيذ، وإن كان من الواضح هنا أن القضاء هو الذي يبرر للإدارة هذا الامتناع حيث يقترن حكمه بهذا الشرط. [٤]

---

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢٨) وتاريخ ١٤٤٠/١١/١٣هـ .

(٢) حكم ديوان المظالم رقم (٢/د) لعام ١٤٠١هـ القضية رقم (١/٥٩/ق) لعام ١٣٩٩هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات وكان رد دوائر ديوان المظالم خلال عام ١٤٠١هـ .

(٣) حكم ديوان المظالم رقم (١١٣/د / إ / ٦) لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم (١/٢٩٤١/ ق لعام ١٤٢٩هـ)، والمؤيد بحكم التدقيق رقم (٧١/ت /١) لعام ١٤٢٨هـ (الحكم غير منشور) .

(٤) حسنية شروان، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص ٤٨.

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

ولعل أبرز مثال على هذا الشرط بأن يقيم مدعي دعوى ضد وزارة الداخلية يطالب فيها بإلغاء قرارها المشتمل على رفض تجديد جواز السفر، فيصدر من المحكمة الإدارية بديوان المظالم حكماً بإلغاء قرار وزارة الداخلية، مما يعني التزامها بالبدء في إجراءات تجديد جواز السفر للمحكوم له، ولكن قد يصدر حكم من القضاء العام ضد هذا الشخص المتضمن حبسه بسبب اقتراف فعل جرمي، ويأتي صدور هذا الحكم قبل صدور حكم الإلغاء أو بعده، وقبل الشروع في تنفيذه، هذه الحالة من شأنها أن تكون سبباً لامتناع وزارة الداخلية الصريح عن تنفيذ حكم الإلغاء، وفي هذه الحالة فإن قاضي الموضوع هو في الحقيقة من يقرر في حكمه ويبرر للجهة الإدارية امتناعها عن التنفيذ. (١)

الشرط الثالث: ألا تكون الإدارة قد عدلت عن الامتناع عن التنفيذ:

تعتبر هذه الحالة نادرة الوقوع في القضاء الإداري بالمملكة والمتمثل بديوان المظالم كصاحب الاختصاص في المنازعات الإدارية، إلا أنها متوفرة في القوانين المقارنة حيث ذهبت تلك القوانين إلى أنه في حال إذا ما امتنعت جهة الإدارة صراحة عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر في حقها، ثم عدلت وتراجعت عن قرارها وذلك باتخاذها للخطوات اللازمة والسير في إجراءات التنفيذ، فإنه لا يترتب عليها أية مسؤولية ويكون رجوعها شافعاً لها بعدم خضوعها لأي جزاء في ذلك (٢).

وبالرجوع إلى تلك القوانين المقارنة، نجد _على سبيل المثال_ أن القضاء الفرنسي اعتبر عدول الإدارة بعد امتناعها عن التنفيذ، بأن تتخذ الإجراءات التي تعكس رغبتها الجادة والحقيقية في التنفيذ، بل أنه يكتفى في بعض الحالات بمجرد إعلان جهة الإدارة عن نيتها في الرجوع للتنفيذ بعد الامتناع. (٣)

والقول هنا في رجوع وعدول جهة الإدارة عن الامتناع والبدء في التنفيذ، لا شك أنه يعتبر في حد ذاته خطوة إيجابية ومهمة في سلوك الطريق الصحيح واحترام ما للأحكام القضائية من قوة وحجية، إلا إن رأينا حيال هذه المسألة لا يتفق مع ما استقر عليه القضاء المقارن في هذه الحالة، إذ ليس مجرد إعلان جهة الإدارة عن رغبتها في السير لإجراء التنفيذ يعني تحقق التنفيذ، فربما يكون ذلك مجرد حيلة؛ لتجنب استمرار تحريك الدعوى الجديدة، ومن ثم العودة من جديد للتلكؤ والتسويف في التنفيذ، وعليه فلابد من التريث حتى يثبت حسن النية من جهة الإدارة في اتخاذها لخطوات وإجراءات يمكن من خلالها أن تدل يقيناً على تنفيذ الحكم الإداري.

---

(١) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ١٥٠ .

(٢) محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص ٢١٨.

(٣) انظر : محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ١٥١، محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص ٢١٩.

ومجمل القول فيما سبق أن قاضي الموضوع له سلطة تقديرية في تقدير امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها ومدى توفر الشروط السابقة في إعفائها من المسؤولية .

الصورة الثانية: الامتناع الضمني:

يتصف الامتناع الضمني عن التنفيذ من قبل الإدارة عند سكوتها إزاء – تجاه – الحكم الإداري الصادر في حقها، فلا تصدر قراراً صريحاً بالرفض، ويتحقق هذا الأسلوب بأحد أمرين : الأول : أن تتجاهل الإدارة الحكم الصادر ضدها والاستمرار في تنفيذ القرار الملغي، والثاني : أن تقوم باللجوء بإعادة إصدار قرار أو إجراء مماثل ومضاد للذي أُلغي يكشف تعمدها في الامتناع، وبيان هذين الأمرين كما يلي :

أولاً: الامتناع الضمني بتجاهل الحكم :

يعتبر هذا الأسلوب هو الغالب – بل هو الأكثر – استخداماً من قبل جهة الإدارة عند عزمها على الامتناع، إذ تلتزم الصمت وتلوذ بالسكوت في مواجهة المحكوم له. (١)

فسلوك الإدارة إلى هذا الطريق من أجل أنها تعتبره طريقاً آمناً يحميها من المحكوم له ومن لوم الرأي العام، وعليه فإن أكثر حالات الرفض والامتناع عن التنفيذ في الواقع المعاش من هذا النهج والسلوك.(٢)

لذا فإن الامتناع عن التنفيذ بتجاهل الحكم في هذه الحالة يعتبر بمثابة قرار إداري سلبي (٣)، وبالتالي كان من الواجب على جهة الإدارة الاستجابة للأحكام الإدارية الصادرة ضدها وتنفيذها على أكمل وجه.

ومما يؤكد ذلك ما جاء في نظام المرافعات أما ديوان المظالم نص في مادة (٣٠) على أنه: "على الوزراء ورؤساء الأجهزة الحكومية تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه" (٤) هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن تجاهل جهة الإدارة لتنفيذ الأحكام الإدارية يُعد من أخطر المخالفات التي ترتكبها ضد النظام والقضاء، وتتأكد الخطورة في حالة صدور حكم نهائي بإلغاء قرار إداري، فإن أثر الحكم لا يقتصر فقط على طرفي العلاقة، وإنما يمتدُ أثره لكل من له مصلحة بموجبه، وهذا ما

(١) صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، ٢٠٠٧م، ص ٢٤٠ .

(٢) محمود سعيد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء، مرجع سابق، ص١٣٦.

(٣) عرف القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية القرار السلبي بأنه: (رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للأنظمة واللوائح، لذا جاز الطعن فيه في أي وقت دون التقيد بميعاد معين باعتبار أن القرار مستمر ويتجدد من حين لآخر على الدوام في ظل مواصلة صاحب الشأن تظلمه.... " ينظر في ذلك: الحكم الابتدائي رقم ٢٨/د/إ / ٢٤ لعام ١٤٢٧هـ، في القضية رقم ٢٤/٦/ق لعام ١٤٢٧هـ المؤيد بحكم التدقيق رقم ١٧/ت / ٦ لعام ١٤٢٨هـ . (الحكم غير منشور) .

(٤) انظر المادة (٣٠) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

أكده نظام المرافعات أمام ديوان المظالم [١] حيث نص في مادته (٣٢) على أن : " الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة ".

ومجمل القول فيما سبق في مواجهة امتناع الإدارة عن التنفيذ وفق أسلوب تجاهل الحكم بإقامة دعوى لإلغاء هذا القرار – القرار السلبي – وبالتالي فإنه لا يتحصن بسريان المدد والمواعيد، وإنما يظل مستمراً، وممتداً، وصالحاً للطعن فيه إلى أن يقطع امتداده طلب الحماية القضائية بتحريك دعوى من قبل المضار به .

ثانياً : الامتناع الضمني باللجوء لقرار أو إجراء مضاد للحكم :

في هذا الأسلوب تتهرب جهة الإدارة من تنفيذ الحكم القضائي الإداري، وتتحايل في القيام بإصدار قرارات فردية أو لائحية بدواعي المصلحة العامة، لقطع السبل في إمكانية تنفيذ الحكم الإداري، ولكن بدون تصريح منها. [٢]

ولعل أبرز مثال على هذا الأسلوب يمكن في صدور حكم إداري من ديوان المظالم بإلغاء قرار فصل موظف، فمقتضى هذا الحكم أن تلتزم الإدارة بإصدار قرارها لإعادة الموظف إلى وظيفته، والفرض أن هذا ما لا تريده جهة الإدارة، فتعمد إلى إحدى طريقتين، إما بإصدار قرار فردي مباشر بإلغاء الوظيفة ذاتها، أو بإصدار قرار لائحي لإعادة تصنيف الوظائف من جديد دون أن يتضمن هذا التصنيف الوظيفة التي ينبغي إعادة الموظف عليها، فتكون في هذه الصورة قد ألغت الوظيفة التي صدر الحكم بشأنها بهدف التخلص من الموظف.

وما يمكن قوله هنا_ وفي رأينا_ أن جهة الإدارة إذا أصدرت قرار أو إجراء لا يهدف للمصلحة العامة بغيَة الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري، فإن هذا لا يعفيها من الالتزام بالتنفيذ، ويفتح الباب لإلغائه قضائياً، ويُفضى إلى التدوير بين جهة الإدارة والقضاء الإداري.

يؤكد ما أخذ به ديوان المظالم في أحد أحكامة الإدارية الصادرة وفق هذا الأسلوب الذي تنتهجه جهة الإدارة لعرقلة التنفيذ حيث جاء في الحكم :" وحيث أن المدعي طلب إلغاء قرار المدعى عليها بالامتناع عن تنفيذ الحكم، وبما أن قرار المدعي عليها بالامتناع عن تنفيذ الحكم، يُعد من قبيل القرارات السلبية التي تمتنع فيها جهة الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح، وبما أن القضاء الإداري استقر على عدم تحصن القرار السلبي من الطعن عليه

(١) انظر المادة (٣٢) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ .

(٢) محمود سعيد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء، مرجع سابق، ص١٣٧.

دون تقيد بالمدد المحددة له أمام القضاء مما تنتهي معه الدائرة إلى الحكم بإلغاء قرار المدعى عليها السلبي بالامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري" [1].

فمن خلال هذا الحكم الإداري السابق نجد جهة الإدارة امتنعت عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر في حقها وحاولت التهرب من تنفيذه، مما جعل الدائرة تنتهي إلى إلغاء قرار الجهة السلبي بالامتناع عن تنفيذ الحكم وإلزامها بتنفيذه، حيث اعتبرت الدائرة أن الامتناع الضمني عن تنفيذ الحكم الإداري من قبيل القرارات السلبية والتي لا يسري عليها مدد التقادم، ولذا أصدر القضاء الإداري بالمملكة حكمه الجديد بإلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم السابق.

المبحث الثاني

الآثار النظامية المترتبة لعدم تنفيذ الأحكام الإدارية

تناولنا فيما سبق الأحكام النظامية التي تضفي المشروعية على أعمال جهة الإدارة في حال عدم تنفيذها للأحكام الإدارية، ولكن السؤال الذي يثور هنا مؤداه: ما هي الآثار النظامية المترتبة في حال عدم تنفيذ جهة الإدارة للأحكام الإدارية الصادرة ضدها؟ .

للإجابة عن هذا التساؤل نقول : أن هناك جملة من الآثار المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية، وهذه الآثار نتاج على عدم احترام حجية الحكم المقضي به، مما يترتب عليه المسؤولية لعدم تنفيذ الأحكام الإدارية، إضافة إلى الجزاءات التي تلحقُ بسبب هذا الامتناع، ولبيان ذلك نفصل القول على المطلبين التاليين:

المطلب الأول : المسؤولية المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية.

المطلب الثاني : الجزاءات المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية .

---

(١) الحكم الإداري رقم (١/٤/٦٠) لعام ١٤٣٥هـ في القضية رقم (٢٨٩٥/ ١ / ق) لعام ١٤٣٤هـ، (الحكم غير منشور) .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

المطلب الأول

المسؤولية المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية

إن عدم تنفيذ الإدارة للأحكام الإدارية الصادرة في حقها يُعد إخلالاً جسيماً بواجباتها والتزاماتها ومخالفة صريحة في أعمالها لمبدأ المشروعية، وعلى هذا الأساس في هذا الإخلال بهذا المبدأ يستوجب مسؤولية الإدارة عن أعمالها المخالفة للأنظمة المرعية، وهذه المسؤولية قد تتفرع منها مسؤولية إدارية ومسؤولية جزائية [١] وبياناتها كما يلي:

الفرع الأول

المسؤولية الإدارية

المسؤولية الإدارية لا تختلف عن المسؤولية المدنية [٢]، من حيث الإطار العام أو المضمون، إلا أن لها – المسؤولية الإدارية – بعض الخصائص التي تعبر عن المسؤولية المدنية، والقاضي الإداري قد يطبق قواعد المسؤولية المدنية في المسؤولية الإدارية مع مراعاة القواعد في ذلك، حيث المسؤولية الإدارية مستوفاه من قواعد القانون العام كمبدأ سير المرافق بانتظام واطراد، بخلاف المدنية التي يهدف إلى حماية المصالح الفردية في المقام الأول.

إن المبدأ العام هو التزام جهة الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية، وعليه فإن امتناعها عن التنفيذ – مع كونه مخالفة صارخة للقانون، وإخلالاً بالتزامها بواجبها – يوجب مسؤوليتها الإدارية، ومن ثم يحق للمتضرر من عدم التنفيذ تحريك دعوى إدارية للمطالبة بالتعويض، والأمر لا يتوقف عند هذا الحد، بل إن الأمر يتجاوز ذلك، حيث يحق للمتضرر المطالبة

---

(١) تختلف المسؤولية المدنية عن المسؤولية الجزائية في أن المسؤولية المدنية هي التي تقوم على أساس إخلال شخص بواجب نظامي مقرر في ذمته يحدث خللاً يترتب عليه إلحاق ضرر بالغير ويصبح مسؤولاً عن ذلك وملزماً بتعويضه عن هذا الضرر، أما بالنسبة للمسؤولية الجزائية فهي تقوم على الفعل المخالف الذي يستوجب قيام العقاب عليه، فلا يمكن مساءلة أي شخص جزائياً عن فعل قام به إلا إذا كان الفعل يندرج من الأفعال المحرمة التي يعاقب عليها النظام، والجزاءات تلحق الموظف وغير الموظف ويمكن إرجاعها إلى جزاءين جزاء جنائي وجزاء تأديبي وسوف يأتي بياناها في المطلب الثاني من هذا المبحث ص ٣١ .

(٢) المسؤولية الإدارية هي : التزام جهة الإدارة بالتعويض عن الضرر الناتج عن خطئها أو عن نشاطها الإداري المشروع في إطار أحكام المسؤولية المعمول بها غير دعوى إدارية يطلب فيها بالتعويض، والمسؤولية المدنية: هي التزام شخص بتعويض عن ضرر ألحقه بالغير، سواء كان هذا الالتزام محدداً في نصوص أو غير محدد وهي المسؤولية المدنية قد تكون عقدية يظهر إذا وقع الإخلال بعقد قائم بين المخطئ والمتضرر، وقد تكون تقصيرية وهي التي إذا وقع الإخلال بالتزام قانوني عام يوجب عدم الحاق ضرر بالغير سواء كان الإخلال عمداً أو غير عمد. ينظر في ذلك محمد بن براك الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية " دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي والقانونية الوضعي " (الرياض : مكتبة القانون والاقتصاد، ط١، ١٤٣٠هـ /٢٠٠٩م) .

بالتعويض حتى وإن كان الامتناع عن التنفيذ مشروعاً وله ما يبرره، كالامتناع خشية وقوع اضطرابات في الدولة، أو بسبب كون التنفيذ مستحيلاً. (١)

وعليه تقوم المسؤولية الإدارية بسبب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، وذلك بناء على الخطأ المرتكب في حق المحكوم له بالتنفيذ، وهذا الخطأ المرتكب قد يكون مرفقياً فتكون الإدارة مسؤولة عنه وقد يكون شخصياً بكون الموظف هو المسؤول عنه شخصياً، ولبيان مما يترتب عليه هنا من قيام المسؤولية الإدارية في حق الإدارة والموظف، فإننا سوف نبين هنا المسؤولية الإدارية للإدارة أولاً، ثم المسؤولية الإدارية للموظف ثانياً، كما يلي:

أولاً : المسؤولية الإدارية للإدارة :

تنعقد المسؤولية الإدارية للجهة الإدارة حينما تمتنع من تنفيذ الحكم الإداري، وهذه مخالفة صارخة يستوجب مسؤوليتها الإدارية المرفقية على هذا النحو، والامتناع عن التنفيذ يشكل خطأ يترتب عليه مسؤولية جهة الإدارة، وعليه فإن هذا الامتناع قد يأخذ صوراً متعددة تتفق مع الأحوال المختلفة للخطأ المرفقي (٢)، والتي إما أن تتراخى جهة الإدارة في التنفيذ متجاوزة المدة المعقولة، وإما أن تنفذ الحكم على وجه سيئ أو غير كامل، وإما أن ترفض إمضاء التنفيذ كلية، وعليه فإن أي صورة من الصور السابقة قد تحققت، فإنه يعني تحقق خطأ جهة الإدارة بشكل واضح وصريح وثابت، مما يُرتب مسؤوليتها عن هذا الخطأ وما لحاق به من ضرر للمحكوم لصالحه بسبب ذلك . (٣)

لذا فإن انعقاد المسؤولية الإدارية لجهة الإدارة يشترط قيام عنصر الخطأ الواقع من قبلها، إضافة إلى قيام عنصر الضرر الواقع على صاحب الشأن، إذ لا بد من تحقق وقوع الضرر من أجل الحكم بالتعويض لصاحب الشأن الذي لم ينفذ له حكمه الإداري حتى ولو كان امتناع الإدارة مشروعاً وله ما يبرره، كما يشترط إضافة إلى العنصرين السابقين قيام عنصر العلاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر الواقع على المتضرر. (٤)

---

(١) انظر: عبد الفتاح مراد، جرائم الامتناع، جرائم الامتناع عن تنفيذ الأحكام وغيرها من جرائم الامتناع، القاهرة _ مصر، الطباعة والنشر للمؤلف، ٢٠٠٦م، ص ٢١٠، وحسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، ص ٥٦٨.

(٢) الخطأ المرفقي هو : الخطأ الذي ينسب إلى المرفق حتى لو كان الذي قام به مادياً أحد الموظفين، ويرجع المرفق على الموظف الذي تسبب بذلك . انظر: سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني " قضاء التعويض" مرجع سابق، ص ٣٤٨ .

(٣) حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، القاهرة، عالم الكتب، ١٩٨٤م، ص ٥٨٠ .

(٤) صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧م، الطبعة الأولى، ص ٣٧٨ .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

وعليه فإنه بتوفر هذه العناصر الثلاثة –سالفة الذكر – فإنه تنعقد المسؤولية الإدارية لجهة الإدارة، وهذا ما أخذ به ديوان المظالم في أحكامه الإدارية الصادرة منه، حيث جاء في أحد أحكامه : "... وحيث أنَّ المستقر عليه في قضاء ديوان المظالم أنه لابد للحكم بالتعويض من توفر أركانه اللازمة والمحددة بالخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما" (١)

ومما ينبغي الإشارة له هنا أن المسؤولية الإدارية تنعقد للجهة الإدارية حتى ولو لم يكن هناك خطأ واختلف شراح النظام في تسمية هذا النوع من المسؤولية، فذهب بعضهم إلى تسميتها بالمسؤولية القائمة على أساس المخاطر أو تحمل التبعة، أما البعض الآخر فذهب إلى تسميتها بالمسؤولية التي تقوم على المساواة أمام التكاليف والأعباء العامة (٢)، وعلى أية حال فإن رأينا حول هذا الخلاف بأنه خلاف لفظي حيث أن التسميتين صحيحة، ويمكن أن تُعبّر أحداهما عن الأخرى، كما أن الفكرة المرجوة من ذلك هو قيام التعويض دون وجود خطأ من جانب الإدارة، مما يعني أن المتضرر من عدم تنفيذ حكمه الإداري ليس بحاجة إلى إثبات أن جهة الإدارة قد أخطأت من جانبها بل يكفي وجود العلاقة السببية بين فعل الإدارة بعدم التنفيذ والضرر الذي أصابه جراء لعدم تنفيذ حكمه المحكوم به له.

ويؤكد على ذلك ما أخذ به ديوان المظالم في أحد أحكامه الإدارية الصادرة بشأن هذه النظرية حيث جاء في أحد أحكامه بـ : "...وهذا النوع من التعويض يقوم على أساس أوسع وأشمل من التعويض على أساس الخطأ، وهو مبدأ مساواة الأفراد أما التكاليف العامة، مما يتعين على الدائرة الحكم بإلزام جهة الإدارة بأن تدفع مبلغاً على سبيل التعويض" (٣)

ثانياً: المسؤولية الإدارية للموظف:

إلحاقاً لما سبق ذكره- في قيام المسؤولية الإدارية للإدارة – فإنه يمكننا القول هنا أنه لا مانع من قيام المسؤولية الإدارية للموظف تجاه ما قد يتسبب به شخصياً في الحيلولة دون تنفيذ الحكم وعدم إنفاذه، فيكون السبب الأساسي في عدم التنفيذ هو الخطأ الشخصي (٤) الذي تسبب به الموظف، فيكون مسؤولاً مسؤولية إدارية تجاه ما قام به فضلاً عن المسؤولية الجزائية التي تلحق به والتي سوف نتطرق لها في الفرع الذي يليه.

---

(١) الحكم رقم (٢/د / ف / ٤) لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم (١/٧٥٠/ف) لعام ١٤٢١هـ، المؤيد بحكم التدقيق رقم (٣٤٦/ق /١) لعام ١٤٢٧هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، ص ١٩٥٢.

(٢) محمد الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٤٦، محمد أنس قاسم جعفر، التعويض في المسؤولية الإدارية " دراسة مقارنة"، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٧م، ص٨١ .

(٣) الحكم رقم (٤٣/د / إ/ .) لعام ١٤٢٨هـ في القضية رقم ٣٧٤٦ /٢/ق لعام ١٤٢٥هـ، والمؤيد بحكم التدقيق رقم(٦١٤ / ت / ٦) لعام ١٤٢٨هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٨هـ، ص ٢٤٠١.

(٤) الخطأ الشخصي هو : " الخطأ الذي ينسب إلى الموظف نفسه ويترتب عليه مسؤوليته، ويتحمل أداء التعويض عنه من ماله الخاص . انظر في هذا

وعليه فإنه تنعقد المسؤولية الإدارية للموظف متى كان متسبباً في عرقلة تنفيذ الحكم الإداري وأدى ذلك إلى عدم التنفيذ فإنه يكون مسؤولاً مسؤولية إدارية عن ما صدر منه من تصرفات التي تكون في جملتها عائدة أما لرفض الموظف شخصياً أو إهماله لتنفيذ، ويكون بذلك قد خرج عن حدود وظيفته الإدارية، وبالتالي فهي قائمة على أساس الخطأ الشخصي الذي يكون الموظف المخالف ملزماً حينئذٍ بتقديم تعويض مالي يقدمه إلى المحكوم لصالحه. (١)

ومن وجهة نظرنا أن انعقاد المسؤولية الإدارية للموظف لها أثرها الإيجابي العائد في تنفيذ الأحكام الإدارية بحيث يجعل الموظف المسؤول يُدرك بما ينتظره من عقوبة بسبب عدم التنفيذ، مما يجعله يمتثل للتنفيذ لتجنب تلك العقوبة الممكن تسليطها عليه.

الفرع الثاني

المسؤولية الجزائية

تثور هنا بعض الإشكالات في هذا الفرع مؤداها: من الذي يمكن إخضاعه للمساءلة الجزائية بسبب الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية، هل هي جهة الإدارة أم الموظف؟ وهل من الممكن قيام المسؤولية الجزائية على الموظف العام تأسيساً على أساس الخطأ الشخصي المُرتكب منه في الامتناع ؟ وهل من الممكن قيام المسؤولية الجزائية لجهة الإدارة تأسيساً على أساس الخطأ المرفقي أو المخاطر ؟

للإجابة على هذه الإشكاليات والتساؤلات فإنني سوف نتناول في هذا الفرع البحث في المسؤولية الجزائية للموظف أولاً، ثم المسؤولية الجزائية لجهة الإدارة ثانياً، وذلك على ما يلي :

أولاً : المسؤولية الجزائية للموظف:

تنعقد المسؤولية الجزائية للموظف العام حال تعطيله لتنفيذ الأحكام الإدارية بإحدى أمرين: إما أن يمتنع عن تنفيذ الحكم عمداً، وإما أن يستعمل سلطته الوظيفية العامة وليس الفعلية في إيقاف تنفيذ الحكم. (٢)

: سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٠.

(١) سامي حامد سليمان، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، دارسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، دار نشر، ١٩٧٨ك، ص ٢٧٠ .

(٢) انظر : محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ٣٤، محمود سعيد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص ١٤٠ .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

كما أنه يشترط لانعقاد المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام الإدارية، ركنين لابد من تحققها، وهي:

أ/ الركن الأول : (الركن المادي)

وهو استعمال سلطة الوظيفة في وقف تنفيذ الحكم القضائي، أو الامتناع عن تنفيذه والسؤال الذي يثور هنا مؤداه : من يُساءل جزائياً؟ للإجابة على هذا التساؤل في الحقيقة أن هناك إشكالية في تحديد المسؤول جزائياً عن جريمة وقف عن التنفيذ، ومردّ هذا الإشكال ينشأ بسبب الخلط في تحديد من هو الموظف المختص فعلياً بالتنفيذ، وذلك أن مساءلة الموظف قد تمتد إلى رئيسه الأعلى في الحالات التي يجوز فيها للرئيس أن يحل محل مرؤوسه، أو في الحالات التي يكون فيها الفعل المجرم نتيجة صدور أوامر من الرئيس إلى المرؤوس، هذا فضلاً عن الصعوبة التي قد تظهر في تحديد المسؤول عن وقف التنفيذ، أو الامتناع عنه عندما يصدر القرار من هيئة، أو لجنة مجتمعة. (١)

ومن خلال ما سبق فإن رأينا هنا بأنه يُساءل جزائياً الموظف المتسبب في وقف التنفيذ حتى وإن لم يكن هذا الموظف هو المختص بالتنفيذ، بل يكفي في ذلك تدخله بسلطة وظيفته لجريمة وقف التنفيذ، ولا تتم الجريمة إلا بوقف تنفيذ الحكم القضائي نتيجة لهذا التدخل، أما الامتناع العمدي عن التنفيذ فينبغي لقيام الجريمة أن كون الموظف مختصاً وظيفياً بتنفيذ الأحكام القضائية.

ب/ الركن الثاني : (الركن المعنوي)

ويُقصد به القصد الجنائي لدى الموظف بحث يكون تصرف الموظف العام – في وقف التنفيذ أو الامتناع عنه – تصرفاً عمدياً، ويتحقق العمد عندما تتجه نيّة الموظف وبإرادته الحرة إلى ارتكاب فعل يعلم أنه معاقب عليه في القانون. (٢)

إذن فالقصد الجرمي جوهرة الإرادة، وهذه الإرادة هي بالتحديد إرادة تحقيق النتيجة المعاقب عليها قانوناً، ومن هنا يتبين أن القصد الجرمي في جريمة وقف التنفيذ هو إرادة التعطيل، كما أن القصد الجرمي في الامتناع عن التنفيذ هو إرادة الامتناع، ويكون ذلك في الحالتين من دون سبب مشروع وبنيّة مُبيَّتة،وبإرادة حرة . (٣)

ومن خلال ما سبق فإن تحقق هذين الركنين يترتب عليها مسؤولية الموظف المعاقب عليها جزائياً، ومع ذلك فإن المسؤولية الجزائية لجريمة الامتناع عن التنفيذ قد لا تنعقد في بعض الحالات لأسباب تتعلق بالموظف العام الممتنع، كحالة امتناع الموظف المختص بالتنفيذ كنتيجة لتنفيذ أمر مكتوب صدر إليه من رئيسه بعدم التنفيذ، على الرغم من إشعاره لرئيسه

(١) حسينة شروان، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

(٢) سليم ابن سهلي، الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء وكيفية مواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذها، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة القاهرة، مصر (٢٠١١م)، ص ٣٤٨ .

(٣) محمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التحريم والتأديب والإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص ٦٤٥ وما بعدها .

بهذه المخالفة، ففي هذه الصورة تنتفي المسؤولية الجزائية للموظف المختص، وتنعقد هذه المسؤولية في مواجهة الرئيس الذي صدر عنه الأمر بالامتناع عن التنفيذ. (١)

ثانياً: المسؤولية الجزائية للإدارة :

من المسلَّم به في إطار القانون الجزائي أن المسؤولية شخصية، ولذا فإنه يقتصر العقاب على الشخص المسؤول عن الجريمة (٢)، وبالتالي فإن تقع المسؤولية الجزائية على الشخص الطبيعي – الإنسان – إلا أن التطور القانوني انتهى إلى الاعتراف بالشخصية القانونية للشخص المعنوي – الاعتباري- مما نتج عن هذا الاعتراف جدلٌ بين الشراح لم ينته حتى الآن عما إذا كان بالإمكان مُساءَلة الشخص المعنوي جنائياً، أي هل يمكن أن يخضع الشخص المعنوي - باعتباره متميزاً عن ممثليه – للعقاب الجنائي، أم لا ؟

لقد انقسم الشراح حول هذه المسألة إلى اتجاهين رئيسيين، الأول يعارض فكرة انعقاد المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، في حين أن الآخر يُقرُ بإمكانية انعقادها بل ويؤيدها. (٣)

ويذهب الاتجاه المعارض لانعقاد المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي إلى عدم الاعتراف بمسؤولية الشخص المعنوي عن الجرائم التي تقع من تابعيه أو ممثليه، والتي ارتكبها هؤلاء باسمه ولمصلحته، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن المسؤولية الجزائية لا تقع إلا في مواجهة الأشخاص الطبيعيين ممثلي الشخص المعنوي، وذلك على أساس أنها وقعت منهم شخصياً، وبالتالي تنسب إليهم، ولا يمكن تصور وقوعها، أو نسبتها للشخص المعنوي (٤)

---

(١) حسينة شروان، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

(٢) وهذا ما أكده ديوان المظالم في مبادئه الخاصة بالقضايا الجزائية، حيث قرر امتناع رفع الدعوى الجزائية في حال وفاة المتهم قبل رفعها، وانقضاء الدعوى الجزائية في أي مرحلة من مراحلها في حالة وفاة المتهم قبل الحكم فيها، وهذا يؤكد شخصية الجريمة وشخصية العقوبة، إذ أن وفاة المتهم تعدم المصلحة من إقامة الدعوى الجزائية أو الاستمرار فيها بعد تحريكها، وذلك أن العقاب لن يطال غير المتهم في حال ثبوت الإدانة . يُنظر في ذلك : الحكم رقم ٢٨٧/ت / ٣ لعام ١٤١٣هـ مجموعة المبادئ النظامية التي أقرتها هيئة التدقيق بديوان المظالم في المواد الجزائية عن الفترة من ١٤١٣/٦/١هـ وحتى ١٤١٤/١٢/٣٠هـ، ص ٩ .

(٣) علي عبد القادر القهوجي، المسؤولية الجزائية والمزاد الجنائي، قانون العقوبات – القسم العام – الكتاب الثاني، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨م، ص ٢١ .

(١) محمود نجيب حسني، النظرية العامة للجريمة والنظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازي، شرح قانون العقوبات – القسم العام- القاهرة، دار النهضة العربية، ١الطبعة السابعة، ٢٠١٢م، ص ٥٣٣ .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

وفي رأينا حول هذه المسألة فإنه يمكن مساءلة الشخص المعنوي جزائياً بتوفر أمرين هما: الأول: أن يكون الفعل أو الامتناع عن الفعل المكون للفعل الجرمي قد وقع من الممثل القانوني للشخص المعنوي، والثاني : أن تكون الجريمة واقعة في حدود السلطة الممنوحة للممثل القانوني استناداً للنظام الأساسي للشخص المعنوي.

وهذا يعني – كما في رأينا السابق – أنه لا يمكن مساءلة الشخص المعنوي جزائياً إلا عن الأفعال التي تقع من تابعيه أو ممثليه من الأشخاص الطبيعيين الذين يملكون التعبير عن إرادته، وهذا بالطبع لا ينفي إمكانية معاقبة هؤلاء التابعين أو الممثلين له بشكل شخصي عما وقع منهم إلى جانب معاقبة الشخص المعنوي. (١)

والسؤال الذي يُثار هنا : ما موقف المنظم السعودي من هذه المسؤولية؟ للإجابة عن هذا التساؤل في الحقيقة أنه لا يوجد في النظام السعودي نص نظامي يُقر المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي العام، ويبدو أن المنظم السعودي في هذا المضمار يسير في الاتجاه العام السائد حديثاً؛ متفقاً في هذا الشأن مع بعض الأنظمة القانونية المقارنة والتي تُقر المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية الخاصة دون الأشخاص المعنوية العامة [٢]، ومما يؤكد ذلك ما تضمنته المادة (٢١٧) من نظام الشركات السعودي.[٣] والتي أكدت على جواز مسؤولية الشخص المعنوي – الشركة – مسؤولية جزائية بالغرامة المقررة للأفعال المجرمة التي وقعت منها.

إذن فالمنظم السعودي وإن كان أقر بإمكانية معاقبة الشخص المعنوي الخاص جزائياً، إلا أنه لا يعترف كقاعدة عامة بمبدأ خضوع الشخص العام للمساءلة الجزائية ؛ حيث لا وجود لنصوص نظامية في إطار الأنظمة المتصلة بالمنظمات العامة تقر هذا الأمر.

---

(٢) حسينة شروان، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص ٢١١ .

(٣) ومن تلك القوانين المقارنة على سبيل المثال قانون العقوبات الأردني والذي تنص مادته (٢/٧٤) على: " تعد الهيئات المعنوية باستثناء الدوائر الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة الرسمية مسؤولة جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها مديروها أو ممثلوها أو وكلاؤها باسمها أو لحسابها. انظر: قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) عام ١٩٦٠م.

(٤) نظام الشركات السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م /٣) بتاريخ ١٤٣٧/١/٢٨هـ الموافق ٢٠١٥/١١/١٠م، والتي نصت المادة (٢١٧) منه على أنه : " إذا تعذرت إقامة الدعوى على من ارتكب إحدى الأفعال المجرمة المنصوص عليها في المادتين (٢١١) و (٢١٢) فلهيئة التحقيق والادعاء العام – وتسمى " النيابة العامة " حالياً – إقامة الدعوى على الشركة للمطالبة بالحكم عليها بالغرامة المنصوص عليها " .

المطلب الثاني

الجزاءات المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية

يُمثل تنفيذ الأحكام الإدارية القضائية الحائزة على حجية الشيء المقضي به قاعدة نظامية وأصلاً من أصول النظام والقضاء التي من خلاله يجب الامتثال لها وتنفيذها على الوجه المطلوب، لذا فإن الإخلال في القيام بتنفيذها يوجب المسؤولية ويلحق الجزاء على تلك المخالفة والإخلال، وسبق فيما مضى من الحديث عن المسؤولية عن ذلك، عليه فإن مدار بحثنا في هذا المطلب عن الجزاءات التي تلحق جراء عدم الامتثال لتنفيذ الأحكام الإدارية، وهذه الجزاءات منها جزاءات إدارية، وجزاءات جزائية، وسوف نتناولها على الفرعين التاليين:

الفرع الأول : الجزاءات الإدارية .

الفرع الثاني : الجزاءات الجزائية .

الفرع الأول

الجزاءات الإداريـة

يترتب على قيام المسؤولية الإدارية كما أسلفناه فيما سبق من هذه الدراسة، قيام الجزاءات الإدارية التي تلحق بها جراء قيام المسؤولية، وهذه الجزاءات الإدارية لا تخرج عن كونها دعوى تعويض، أو إلغاء القرار المخالف للحكم الإداري، أو غرامة تهديدية، وبيانها فيما يلي :

أولاً : دعوى التعويض :

إذا تحققت المسؤولية الإدارية لجهة الإدارة لامتناعها عن التنفيذ، فإن جزاءها المترتب على ذلك هو التعويض، ويهدف هذا التعويض إلى جبر الضرر الذي أصاحب المحكوم له بسبب امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري القضائي. (١)

كما أن تحريك دعوى التعويض لا يعني سقوط حق المدعي في تنفيذ الحكم الإداري إذ يظل تنفيذ الحكم حقاً قائماً ومشروعاً للمحكوم لصالحه حتى وإن حُكِم له بالتعويض نتيجة الضرر الذي أصابه بسبب الامتناع عن التنفيذ. (٢)

---

(١) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٨٤.

(١) حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٨٥ .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

وتعتبر دعوى التعويض من أكثر الدعاوى قوة وقيمة قانونية وقضائية عملية، فهي كثيرة الاستعمال والتطبيق لحماية الحقوق والحريات والدفاع عنها في مواجهة السلطة وأعمال الإدارة العامة غير المشروعة والضارة[١]، كما أن امتلاك المتضرر لمثل هذه الدعوى المتمثلة بتحريك دعوى قضائية للمطالبة بالتعويض بسبب امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري هي جزاء ما يلحق جهة الإدارة بسبب الامتناع والتي من خلالها تنتهي المسؤولية الإدارية لجهة الإدارة، وعليه فإن القاضي الإداري في دعوى التعويض يتمتع بسلطات واسعة من حيث تقدير التعويض ويستند — وهو في سبيله لتقدير التعويض- إلى مقدار الضرر وجسامته دون النظر إلى مقدار الخطأ [٢]، وهذا ما أكده وأخذ به ديوان المظالم كصاحب الاختصاص بالقضاء الإداري في المملكة العربية السعودية؛ حيث جاء في أحد أحكامه: "للمحكمة حق تقدير التعويض الجابر للضرر اللاحق بالمدعي"[٣]، وفي حكم آخر لديوان المظالم جاء فيه : "...وبما أن ما يلحق الناس من جراء السجن من أضرار مادية ومعنوية تتفاوت باختلاف أحوالهم وأرزاقهم، ومن ثم يختلف مقدار التعويض عن الأضرار تبعاً لذلك ...إلا أن ذلك لا يمنع الدائرة من تقدير التعويض الذي يجبرها ويزيل أثرها عن نفسه ببعض الترضية التي يحدثها حصوله على مبلغ مالي في صورة تعويض تقدره الدائرة..." [٤]

وعليه نجد أن ديوان المظالم اتجه إلى الأخذ بالتعويض عن امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ أحكامه القضائية الإدارية، لا سيما أن امتناعها في كثير من الأحيان غير مبرر له الامتناع القائم منها.

ومن خلال ما تقدم فإن رأينا الذي ينبغي التأكيد عليه أنّ الإدارة وإن كانت تلتزم بجبر الضرر الواقع على المتضرر وتعويضه، فإن تابعيها المسؤولين عن تنفيذ الأحكام القضائية تقع عليهم مسؤولية أيضاً، وذلك أن الإدارة تعمل في النهاية بواسطة تابعيها، وبالتالي تأتي مسؤوليتهم استناداً لتصرفاتهم الخاطئة التي ترتكب بدوافع شخصية محضة، وفي هذه الحالة فإن دعوى التعويض تُرفع على جهة الإدارة ثم يكون لها —جهة الإدارة- الرجوع على الموظف المسؤول إذا تبين وقوع خطأ منه

(٢) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ١٤ .

(٣) حسنى سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٨٦ .

(٤) الحكم رقم (٤٢/د / ف /٤) لعام ١٤٢٦هـ في القضية رقم (١/٢٠٥/ف) لعام ١٤٢٥هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم (١٢/ق / ١)لعام ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم لعام ١٤٢٧هـ، ص ١٣٩٢.

(٥) الحكم رقم (٦٣/د / إ / ٤) لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم (١/٢٧٣٩/ق) لعام ١٤٢٤هـ المؤيد بحكم التدقيق رقم (٤٣١/ت /٦) لعام ١٤٢٧هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم لعام ١٤٢٧هـ، ص ٢٠١٢.

بصفة شخصية، كما أنه يحقُ للمتضرر تحريك دعوى أمام القضاء العام لمطالبة الموظف بصفته الشخصية، وليس الوظيفية بالتعويض عن الأضرار التي تسبب في وقوعها[١].

ثانياً : إلغاء القرار المخالف للحكم الإداري :

إذا امتنعت الإدارة من تنفيذ الحكم الإداري القضائي بأي صورة من صور الامتناع، فإنه يحق للمحكوم له اللجوء للقضاء الإداري برفع دعوى إلغاء قرار جهة الإدارة المخالف لحجية الشيء المقضي به، وفقاً لما تقتضيه دعوى الإلغاء من إجراءات، وهذه الدعوى لا تختلف في شروط وكيفية رفعها عن دعوى إلغاء أي قرار إداري، إلا أنها تختلف في عدم التقيد بالمواعيد باعتبار قرار الإدارة الصادر بالرفض أو الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي هو قرار سلبي [٢] غير مقيد بميعاد، بل يبقى مفتوحاً ما دامت جهة الإدارة متلكئة في التنفيذ.

وقد ذهب بعض شراح النظام إلى أن هذه الدعوى وإن لم تختلف عن دعوى الإلغاء العادية، والتي يتوقف فيها دور القاضي الإداري عند إلغاء القرار الإداري المخالف دون أن يتدخل لتنفيذ حكمه، إلا أنّ وجودها ضروري، ومُبَرر بوصفهم جزاء إداري لامتناع جهة الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء.[٣]

---

(١) وهذا ما أكده أيضاً ديوان المظالم حيث جاء في أحد أحكامه ما نصه : ... وحيث أن المستقر فقاً وقضاءً أن المتبوع يُسأل عن الأخطاء التي تقع من تابعيه أثناء أداء عملهم، وبمناسبة هذا العمل، وقد تأسست هذه المسؤولية على أن المتبوع هو المسؤول ابتداء عن أداء العمل وهو الذي يكلف تابعيه بالتنفيذ تحت اشرافه، ومن ثم يظل مسؤولاً عن أي أخطاء أو أضرار تصيب صاحب العمل أو الغير بسبب التابعين، ولما كانت مسؤولية المتبوع من أعمال تابعة تعد مسؤولية استثنائية خروجاً عن القواعد العامة التي تقضي بعدم مسؤولية الإنسان إلا عن فعله، لذا فقد ضيق منها القضاء فقصرها على المسؤولية المدنية فقط دون المسؤولية عن الجزاء أو العقوبة، وكذلك قصرها على الأخطاء التي تقع من التابعين أثناء العمل وبسببه دون ما يقع منهم من جرائم أو تجاوزات لحدود وصلاحيات العمل المكلفين به، لأنهم بذلك يكونون قد خرجوا على مقتضى التكليف الصادر لهم ويسألون شخصياً عما تقترفه أيديهم، لقوله تعالى : (كل نفس بما كسبت رهينة). انظر: حكم هيئة التدقيق رقم ٦/ت / ١ لعام ١٤١٥هـ (غير منشور).

(٢) وقد عرف نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ، والمنشور بتاريخ ١٤٢٨/٩/٢٣هـ في مادة (١٣/ب) القرار الإداري السلبي بقوله : ".... ويُعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح، والمشار إليه أيضا فيما سبق في حاشية (٣) من ص ٢١ من هذه الدراسة.

(١) عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، مرجع سابق، ص ٣٤٠، عصمت عبد الله الشيخ، المسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، مصر – القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥م، ص ١١٧، عبد المنعم جيره، نظام القضاء في المملكة العربية السعودية، الرياض، معهد الإدارة العامة، ١٤٠٩هـ – ١٩٨٨م، ص ٥٦٠ .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

ورأينا حيال هذا الاتجاه وإن كان فيه شيء من الصواب إلا إذا أمعنّا النظر فإن هذه الدعوى والحكم فيها باعتباره جزاء إداري لسلوك الإدارة المعيب، هي دعوى ضعيفة، والجزاء الناتج عنها هو جزاء يفقد كل عناصر فاعليته، حيث يمكن – عملياً- تصور تكرار رفع دعوى إلغاء القرار المخالف لقوة الأمر المقضي به، بحيث نكون أمام دعوى ثانية، وثالثة، ورابعة ... الخ، وهذا مفضي إلى الدّور ومن ثم نكون في حالة دوران في حلقة مفرغة ليس لها نهاية .

لذا فإن – رأينا في هذه المسألة هو- المعضلة لا تكون بسبب قبول هذه الدعوى، أو عدم قبولها ولا في سلطة القضاء لإصدار حكمه فيها، وإنما جوهر المعضلة يكمن في الأثر المترتب على تحريك مثل هذه الدعوى، وحقيقة أهمية الحكم الصادر فيها، فماذا لو رفضت جهة الإدارة مرة أخرى الانصياع لهذا الحكم الجديد ؟ وما مصير هذا الحكم؟ وهل نكرر رفع دعوى جديدة في المسار نفسه ؟ إن في ذلك دون شك هدر للجهد وللوقت، وفقدان للأمل في الوصول إلى الحق، وإضعاف لهيبة القضاء في نفوس الناس، حيث لا يتحقق في هذه الدعوى إجبار حقيقي لجهة الإدارة على التزامها القائم بتنفيذ الحكم القضائي.

ومن خلال ما سبق فإنه يثور هنا تساؤل : ما مدى مشروعية تدخل القاضي الإداري في تنفيذ أحكامه ؟

للإجابة على هذا التساؤل نقول: أن جهة الإدارة تملك تجاه الحكم القضائي نوعاً من الحرية في التنفيذ أو الامتناع عن التنفيذ، وهو ما قد يؤدي بالمحكوم له –كما أوضحت – برجوعه إلى القضاء من جديد حاملاً بيده الحكم الذي أعاقت جهة الإدارة تنفيذه، إلا أنّه قد يطلب هذه المرة تدخل القاضي الإداري لتنفيذ حكمه وليس مجرد المطالبة بإلغاء قرار جهة الإدارة الرافض لتنفيذ الحكم والذي اتضح عدم احترام حجية الحكم المقضي به، وفي هذه الحالة تثور مسألتين : إما أن تكون مهمة القاضي الإداري قد انتهت عند حد إصدار الحكم، وأنه لا علاقة للقضاء الإداري بمسألة التنفيذ باعتبار الإدارة وحدها دون غيرها مسؤولة عنه، وإما أن مهمة القاضي الإداري لا تقف عند هذا الحد، وإنما تمتد لتشمل تدخله لكفالة تنفيذ أحكامه(١).

لقد استقر القضاء الإداري على تأييد الحالة الأولى وهي التي يتوقف فيها دور القاضي عند إعلان حكمه دونما توجيه أوامر لجهة الإدارة، أو التدخل لتنفيذ أحكامه، وأن التنفيذ ليس من وظيفته، بل من وظيفة جهة الإدارة، والواقع أن هذه الثنائية بين صلاحية إصدار الحكم وصلاحية التنفيذ، لم تكن سوى نتاج تاريخي للقضاء الإداري الفرنسي وتطبيقه لمفهوم خاص لمبدأ الفصل بين السلطات، وهو ما ذهبت إليه فيما بعد بعض الأنظمة القضائية المقارنة كما هو الحال في

(١) صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، الإسكندرية، مرجع سابق، ص ٣٧٣ .

القضاء الإداري المصري[١]، وهو ما تبناه أيضاً قضاء المظالم في المملكة العربية السعودية في العديد من أحكامه، ومن ذلك الحكم الذي ينص على: " أن القضاء بالنسبة للقرارات الإدارية قضاء ناقص، بمعنى أن المحكمة تقتصر على النظر في مشروعية القرار، فإما أن تنتهي إلى رفض الدعوى إذا ثبت لها صحة، أو تقضي بإلغاء القرار وتقف عند هذا الحد لا تتعداه إلى القضاء بإلزام جهة الإدارة بإصدار قرار صحيح"[٢] .

إن حقيقة الأمر في ما سلكه ديوان المظالم كصاحب الاختصاص بالقضاء الإداري بالمملكة العربية السعودية لم يكن له ما يبرره، فقد فرض على نفسه حظراً بعدم التدخل لإلزام جهة الإدارة بالإذعان لتنفيذ أحكامه، دونما وجود سند دستوري أو تشريعي، ولكنه انتهج فيما يبدو نهج مجلس الدولة المصري، والذي بدوره سلك مسلك مجلس الدولة الفرنسي، وهذا الأخير قد نشأ في ظروف ومؤثرات تاريخية، وسياسية تختلف على ما هو عليه الحال في السعودية ومصر، حيث تبنى في بداية عهد- القضاء الإداري الفرنسي — إلى مبدأ الفصل بين السلطات ولكنه عَدَل عنه تدريجياً وتحوّلَ إلى الجمع بينهما، مما نتج عنه السماح للقاضي الإداري بأن يُصدر الأوامر على جهة الإدارة لإجبارها على احترام أحكامه الإدارية، وهذا الأمر لم يحدث حتى الآن في المملكة العربية السعودية ومصر. [٣]

وفي رأينا لما سبق أن الاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات كحجة لعدم تدخل القضاء الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة لتنفيذ الأحكام الصادرة عنه يعد حجة واهية،وإقحام لمبدأ الفصل بين السلطات في غير موضعه، وخلاف ما أكده حقيقة النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية [٤] عندما نص في مادته (٤٤) على :" تكون السلطات في الدولة القضائية، والسلطة التنفيذية، والسلطة التنظيمية، وتتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها وفقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة، والملك هو مرجع هذه السلطات" . والتأكيد في هذا النص على تعاون السلطات الثلاث ما هو إلا إقرار بعدم الفصل بينها، وإشارة إلى حتمية التداخل النسبي في وظائفها بما يحقق رقابة كلٍ منها على الأخرى، ويضمن نهوض العدالة وحماية حقوق الناس وحرياتهم.

---

(٢) حمدي ياسين عكاشه، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٩٨م، ص ٤٠٩ .

(٣) الحكم رقم (٢٧/ت /١) لعام ١٤١٣هـ . "الحكم غير منشور".

(٤) محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارة السادرة ضدها، مرجع سابق، ص ٣٥٣ .

(١) النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (أ/٩٠) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

وبالتالي فإذا كان هذا ما أكده النظام الأساسي للحكم، فإن القول بالسعي لوجود قضاء تنفيذ في المملكة يقضي بتنفيذ أحكام القضاء الإداري هو في الحقيقة ذو أهمية بالغة، لا سيما أن القضاء الإداري في المملكة يشهد تطورات استثنائية يتطلب وجود من هذا النظام.

ثالثاً : الغرامة التهديدية :

من الجزاءات الإدارية التي تلحق جهة الإدارة بسبب امتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية الغرامة التهديدية المعمول بها في النظم والقوانين المقارنة، وذلك بوصفها وسيلة تهديدية يمكن اللجوء إليها لممارسة الضغط على جهة الإدارة لإجبارها على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في حق نفسها أو ضد غيرها، كما أن جهة الإدارة هي المختصة وحدها دون غيرها بتنفيذ أحكام القضاء الإداري سواء كان ضد غيرها أو ضد نفسها. (١)

والسؤال الذي يرد هنا مؤداه : ما موقف القضاء الإداري بالمملكة من الغرامة التهديدية ؟

للإجابة على هذا التساؤل نقول : لم يأخذ القضاء الإداري السعودي بالغرامة التهديدية، ويعود السبب في ذلك إلى حداثة هذا القضاء نسبياً في المملكة العربية السعودية، وبالتالي عدم ظهور حالات كثيرة لعدم التنفيذ من قبل جهة الإدارة، إضافة إلى تبني القضاء الإداري السعودي –كما بيت سابقاً– لمبدأ عدم التدخل في أعمال الإدارة أو توجيه أوامر إليها، هذا فضلاً عن غياب النص التنظيمي لدى المنظم السعودي بشأن تنفيذ الأحكام الإدارية، وعدم إقراره بالعمل بهذه الغرامة، أسوةً بما تضمنه مؤخراً في نظام التنفيذ الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م /٥٣) وتاريخ ١٤٣٣/٨/١٢هـ والذي نصت المادة (٦٩) منه على ذلك (٢)، ولكن نظام التنفيذ لم يُسمي هذه الغرامة بالغرامة التهديدية، وإنما اكتفى بتسميتها بغرامة مالية، إلا أنها في حقيقتها لا تختلف عما هو مقرر بشأن الغرامة التهديدية المعمول بها في النظم المقارنة .

والتساؤل الذي يثار هنا مؤداه : هل يعد استخدام القاضي الإداري لأسلوب الضغط المالي على جهة الإدارة لتنفيذ أحكامه باللجوء للغرامة التهديدية عند امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارة الصادرة في حقها تدخلٌ في عملها؟

للإجابة عن ذلك في الحقيقة أنه بإمعان النظر في تولي القاضي الإداري التدخل لفرض الغرامة التهديدية وتوقيعها ضد جهة الإدارة، فإنّه يتضح أن ذلك لا يُعدُّ تدخلاً منه في عملها، ولا هو يحل محلها أيضاً في شيء، كل ما في الأمر أنه

---

(٢) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ٤٠ .

(٣) نصت المادة (٦٩) من نظام التنفيذ على أنه : "إذا تعذر التنفيذ باستخدام القوة المختصة، أو اقتضى التنفيذ قيام المدين به بنفسه ولم يقم بذلك، = = فلقاضي التنفيذ أن يصدر حكماً بغرامة لا تزيد على عشرة آلاف ريال يومياً تودع في حساب المحكمة عن كل يوم يتأخر فيه المنفذ ضده عن التنفيذ، ولقاضي التنفيذ الحق في إلغاء الغرامة، أو جزء منها إذا بادر المنفذ ضده بالتنفيذ " .

فقط يذكرها بالتزاماتها الأساسية مع إلباس هذا التذكير نوعاً من التحذير الرسمي، والذي يظهر في شكل جزاء إداري مالي.(١)

وبالرجوع إلى القوانين المقارنة وبالتحديد للقانون الفرنسي – حيث له السبق في تطبيق تلك الغرامة والتي عملت بها القوانين الأخرى كالقانون الإيطالي والجزائري والألماني وغيرها- نجد أنه لم يكن يقر العمل بتلك الغرامة حتى صدر قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠م، والذي بموجبه منح القاضي الإداري سلطة توجيه بإصدار الغرامات التهديدية ضد جهة الإدارة في حال امتناعها عن التنفيذ، ثم أَعقبَ ذلك صدور قانون ١٢٥ فبراير ١٩٩٥م والذي أزال الحظر المفروض على القاضي الإداري بعدم توجيه أوامر لجهة الإدارة وسمح له بذلك، وهذا يدل على وجود الارتباط الوثيق بين الغرامة والأوامر، حيث تمثل الأولى وسيلة لضمان احترام الثانية، فالقاضي لكي يضمن عدم عصيان أوامره عليه أن يقرن منطوق حكمه بالغرامة التهديدية التي توقع على الجهات الإدارية في حال رفضها الامتثال لها .(٢)

ومن خلال ما سبق فإنه يمكن تطبيق الغرامة التهديدية واللجوء إليها، وذلك حين توفر شرطين لابد منهما : الأول: وجود التزام الإدارة بالتنفيذ، والثاني : أن يكون التنفيذ ممكناً .

فالشرط الأول المتعلق بوجود التزام من الإدارة بالتنفيذ متعلق بمدى ما تتمتع به هذه الأحكام من حجية مطلقة أو نسبية –كما هو الحال دعاوي الحقوق – فيقتصر الالتزام على الحجية النسبية على الجهة الإدارية التي صدر ضدها الحكم ولا يتعداها إلى غيرها، أما إذا كانت الأحكام تتمتع بحجية مطلقة –كما هو الحال في الأحكام الصادر بالإلغاء – فالغرامة تتخذ في مواجهة الإدارة التي صدر ضدها الحكم ويتعداها إلى حمل غيرها على التنفيذ، ولو لم تكن طرفاً في الدعوى.

وأما الشرط الثاني المتعلق بالتنفيذ الممكن، فإنه إذا استحال تنفيذ الحكم فلا مجال لإعمال الغرامة التهديدية، لأنه لا تكليف بمستحيل ولا إجبار إلّا على القيام بمقدور (٣) .

وعلى أيّة حال فإننا في نهاية المطاف نشير إلى تقدير الغرامة التهديدية باختلافها واستقلالها تماماً عن مفهوم التعويض، حيث أن القاضي الإداري يملك سلطة تقديرية واسعة في تقديرها كما يشاء، دون النظر لمدى الضرر الناتج من

(١) صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق، ص ٤٠٨ .

(٢) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص ٤١.

(١) محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص ٦٥٩-٦٦٠ .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

عدم التنفيذ كما في التعويض، لذلك نجد أن القضاء المقارن يجعل معدل تقدير الغرامة أعلى من التعويضات من أجل احترام الغرامة التهديدية . واحترام الشيء المقضي به في نظر الإدارة أفضل بكثير من عدم احترامه.

الفرع الثاني

الجزاءات الجزائية

هناك جزاءان جزائيان مهمان يهدف كل منهما إلى إعادة هيبة القضاء، وزجر كل من يتجرأ على الامتناع عن تنفيذ أحكامه أو تعطيلها، ويوقعان على الموظف العام، وهذان الجزاءان هما : الجزاء الجنائي، والجزاء التأديبي . [١] وهذا ما سوف نتناوله فيما يلي :

أولاً : الجزاء الجنائي :

يعد هذا الجزاء من أقوى الجزاءات التي تُجبر الموظف العام على الإذعان لأحكام القضاء، وتنفيذها دون تردد، وذلك أن ثبوت المسؤولية الجزائية للموظف العام الممتنع أو المعطل لتنفيذ أحكام القضاء يعني فقدانه لحريته بالحبس، وعليه فإن المبادئ العامة التي تحكم القانون الجزائي هو مبدأ شرعية العقوبة، أيّ لا يمكن مساءلة أي شخص جزائياً عن اقتراف فعل إلا إذا كان هذا الفعل يندرج في عداد الجرائم المحددة بنص القانون، وهذا ما أكده النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية [٢]، والذي تنص مادته (٣٨) على: " العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على نص شرعي أو نظامي...[٣]" .

وعلى هذا الأساس فإنها إذا ما خلت التشريعات الجزائية من اعتبار الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيلها جريمة؛ فإن ذلك يؤدي إلى عدم إمكانية معاقبة الموظف المخالف لتنفيذ الحكم جزائياً، إذ لابد من أن تكون هذه المخالفة مجرمة بنص القانون .

---

(٢) يختلف الجزاء الجنائي عن الجزاء التأديبي، بأن الجزاء في الأولى – الجزاء الجنائي – هي معاقبة الشخص – أي شخص من أفراد المجتمع سواء موظف أو غير موظف – على ارتكابه الجريمة بعقوبة تناله في حريته الشخصية أو في ماله، بينما الجزاء الثاني – الجزاء التأديبي– فهي معاقبة الموظف العام عن خطئه الوظيفي وإنزال جزاء به يناله في حياته الوظيفية .

(١) النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٢) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ .

٣() "... ولا عقاب إلا على الأعمال اللاحقة للعمل بالنص النظامي "، المادة (٣٨) من نظام الأساسي للحكم ١٤١٢هـ.

وقد جرم نظام التنفيذ السعودي [١] فعل الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية وذلك وفق ما جاء في المادة (٨٩) من هذا النظام[٢]، بل أن المنظم السعودي يتوقف عن تجريم هذا الفعل عند وقوعه من الموظف العام، بل اعتبره اخلالاً بشرف الوظيفة وخيانة للأمانة، وهذا ما أكده مجلس الوزراء في هذا الشأن . [٣]

وتأكيداً لذلك ما أخذ به ديوان المظالم في العديد من أحكامه بهذا الشأن، ومن ذلك ما جاء في حكم له : "...أن ما صدر من المدعى عليه يُعد من الأفعال المخلة بالشرف والأمانة اللذين هما مناط تولي الوظيفة العامة، والذي بفقدهما يفقد الموظف شرف حسن السمعة والأخلاق، مما ترى معه الدائرة معاقبة المدعي عليه وفقاً للمادة ٣٢/ أولاً الفقرة الخامسة من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م /٧ وتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ ولهذا حكمت الدائرة بمعاقبة المدعى عليه بعقوبة الفصل".[٤]

ومن خلال ما سبق نجد في النص الوارد في نظام التنفيذ وما جاء في قرار مجلس الوزراء والأحكام الصادرة من ديوان المظالم كلها تؤكد الاهتمام والسعي للمحافظة على حجية الأحكام القضائية ؛ إذ إنه حسم الأمر في اعتبار مخالفة أحكام القضاء سلوكاً شائناً يُسقط عن الموظف العام شرف المهنة وأمانة الوظيفة بالنص القانوني وليس بالاجتهاد القضائي، وبالتالي يفقده وظيفته نظاماً بمجرد ثبوت الدعوى الجنائية في حقه إلى جانب عقوبة الحبس.

---

(٣) نظام التنفيذ الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٣) وتاريخ ١٤٣٣/٨/١٣هـ .

(٤) نصت المادة (٨٩) من نظام التنفيذ على أنه : " يعاقب الموظف العام ومن في حكمه بالسجن مدة لا تزيد عن سبع سنوات إذا منع التنفيذ أو أعاقه، ويُعد ذلك جريمة من الجرائم المخلة بالأمانة " .

(٥) جاء في قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٢٦ وتاريخ ١٣٩١/١٠/٢٨هـ والذي حدد الحالات التي يعتبر فيها الموظف العام المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد ومن ضمنها : " إذا كان الحبس بسبب اتهامه من السلطة التنفيذية بارتكاب جريمة تخل بالشرف والأمانة".

(٦) الحكم رقم (٨/د / ت / ١٤) لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم (٤/١١٣/ق) لعام ١٤٢٧هـ، والمؤيد بحكم التدقيق رقم (٢٩١/ت/ ٦) لعام ١٤٢٧هـ، مجموعة المبادئ والأحكام الإدارية لديوان المظالم لعام ١٤٢٧هـ، ص ٦١٤ .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

ثانياً : الجزاء التأديبي :

من خلال إمعان النظر في أنظمة المملكة العربية السعودية وخصوصاً التي تتعلق بالتأديب نجد أن النظام الخاص المتعلق بذلك هو نظام تأديب الموظفين [١] والذي نص في المادة (٣١) منه على أنه : " يُعاقب كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية ..."، وعليه فإن هذه المادة قد نصت على ترتُّب الجزاء التأديبي في حالة المخالفات المالية والإدارية ؛ ودون أن تورد حصراً لهذه المخالفات، وهذا يتفق مع النظم الإدارية المقارنة [٢] في هذا المضمار، والتي لا تذكر عادة المخالفات الإدارية على وجه الحصر، بل تترك أمر ذلك للسلطة المختصة المشرفة على التأديب [٣]؛ لتقرّر هي ما إذا كان التصرف المنسوب للموظف يعتبر مخالفة إدارية تستوجب الجزاء الإداري من عدمه . [٤]

وعليه فإنه يتجلى لنا هنا أن أهم واجبات الوظيفة العامة هي احترام أحكام القضاء، فامتناع الموظف العام عن تنفيذ الأحكام القضائية، أو إعاقة تنفيذها، أو التراخي في التنفيذ، أو تنفيذها تنفيذاً ناقصاً ؛ يتضمن إخلالاً بواجبات الوظيفة وإهداراً لحجية الشيء المقضي به، وهذا فيه مخالفة إدارية صارخة توجب الجزاء التأديبي . [٥]

والجزاء التأديبي قد يكون إدارياً صادراً عن الجهة الإدارية التابع لها الموظف، كما أنه قد يكون قضائياً صادراً عن ديوان المظالم عند تحريك دعوى إدارية عامة (دعوى تأديبية) تضطلع بها هيئة الرقابة والتحقيق بحكم اختصاصها المقرر نظاماً.[٦]

---

(١) نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧) وتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ .

(٢) وهذا ما أكده ديوان المظالم في بعض أحكامه، ومن ذلك قوله : "... الجزاءات التأديبية ليست عقوبات جنائية فالأولى تستهدف أساساً المحاسبة على المخالفة الإدارية، بينما تعاقب الثانية على ارتكاب الشخص لجريمة ما، ولأن النظم الإدارية لم تذكر المخالفات الإدارية على وجه الحصر، بل تركت ذلك للجهة المختصة بمحاسبة الموظفين ... ". انظر: الحكم رقم ١١/٨٦ لعام ١٤٠١هـ في القضية رقم ٥٣٥/١/ق لعام ١٤٠٠هـ . "الحكم غير منشور".

(٣) يملك تقدير المخالفة التأديبية في المملكة العربية السعودية جهتين رسميتين هما : الأولى: الجهة الإدارية التابع لها الموظف ؛ وفقاً لنص المادة (٥) من نظام تأديب الموظفين، والثانية : هيئة الرقابة والتحقيق والتي انضمت حالياً بالأمر الملكي رقم (أ/٢٧٧) وتاريخ ١٤٤١/٤/١٥هـ مع هيئة مكافحة الفساد والمباحث الإدارية ليصبح مسمى هذه الجهات الثلاث: "هيئة الرقابة ومكافحة الفساد".

(٤) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين السعودي، ص ١٠.

(٥) قد نص نظام التأديب على الجزاءات التأديبية حصراً في المادة (٣٢) والتي يجوز ايقاعها على الموظف المخالف وهي: "بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها : الإنذار، واللوم، والحسم من الراتب بما لا يتجاوز ثلث صافي الراتب شهرياً، والحرمان من علاوة واحدة، وأخيراً الفصل من الوظيفة، أما بالنسبة للموظفين شاغلي المرتبة الحادية عشر فما فوق وما يعادلها: اللوم، والحرمان من علاوة دورية واحدة،= =والفصل من الوظيفة".

(١) المادة (٥) من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧) وتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ .

لذا فإن الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية يمكن إيقاع الجزاء التأديبي عليه لكن لابد من توفر ركنين لذلك هما:

الركن المادي : ويتمثل في ارتكاب الموظف للفعل المحظور تأديبياً، وهو في الحالة الماثلة ؛ الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي، أو إعاقة تنفيذه . (١)

الركن المعنوي : ويتمثل في توجُّه إرادة مرتكب الفعل المحظور، وقصده إلى اقتراف الفعل، أو الامتناع عن الفعل الذي يشكل الركن المادي للمخالفة . (٢)

كما مما ينبغي التأكيد عليه أن الجزاء التأديبي لا يلحق الموظف العام عند ارتكابه للمخالفة التأديبية – التي تمثل في هذه الحالة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي أو إعاقة تنفيذه- إذا كان ارتكاب هذا الفعل أتى استجابة لأمر مكتوب ورد إليه من رئيسه الإداري، بالرغم من إبلاغ الموظف له كتابة بأن الفعل المرتكب يعد مخالفة، وفقاً لما تضمنه نظام تأديب الموظفين. (٣)

وجملة القول فيما سبق أن امتناع الموظف العام عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد جهة الإدارة يعتبر جريمة يعاقب عليها النظام لإخلاله بواجبات وظيفته، لأن الشخص المحكوم له لا يعنيه حبس الموظف الممتنع عن التنفيذ، بقدر ما يعنيه تنفيذه للحكم الصادر لصالحه .

كما أن تجريم سلوك الامتناع عن التنفيذ؛ يرتبط –كما تم بيانه – بالقصد الجنائي ؛ وهو الأمر الذي يصعب إثباته، كما أنّه إذا أمكن إعماله في حالات الامتناع الكلي عن التنفيذ؛ فإنّه من غير الممكن إعماله في حالات التنفيذ المعيب للحكم الإداري ؛ كحالة التنفيذ الجزئي أو حالة التأخر في التنفيذ .

---

(٢) علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دارسة تحليلية مقارنة، الناشر: معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، ٢٠٠٢م، ص ٢٨٨ .

(٣) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٩٦ .

(٤) تنص المادة ٣٤ من نظام تأديب الموظفين لعام ١٣٩١هـ (١٩٧١م) على : "...ويعفى الموظف من العقوبة بالنسبة للمخالفات العادية الإدارية أو المالية إذا ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص بالرغم من مصارحة الموظف له كتابة بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة" .

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

لذا فإن قرار الامتناع عن التنفيذ قد يصدر من هيئة أو لجنة تشاورية الأمر الذي يتيح للجاني الحقيقي الإفلات من العقاب الجزائي، وهذا ما يقود إلى اللجوء للمطالبة بالتعويض، مما يعني إضعاف فاعلية ضمانة التنفيذ من خلال تجريم فعل الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر في مواجهة السلطة التنفيذية.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة والتي تناولت مشكلة تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة من ديوان المظالم ومدى الحماية النظامية لها، والتي خلصتُ من خلالها ببيان الأحكام النظامية التي تضيف المشروعية للأعمال جهة الإدارة باستنادها للمبررات النظامية حيال عدم تنفيذها للأحكام الإدارية وصورها، ثم استعرضت الأثار النظامية المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية، مما يترتب على ذلك المسؤولية لعدم التنفيذ وإلحاق الجزاء جراء الامتناع، وقد خلصت إلى العديد من النتائج والتوصيات يمكن إجمالها فيما يلي :

أولاً : النتائج :

١ / تستند الإدارة لعدم قيامها بالتزامها وواجباتها تجاه الأحكام الإدارية وتنفيذها إلى مُبَررات تتحجج بها من أجل عدم التنفيذ، وقد حصرنا هذه المبررات بردّها إلى مبررات قانونية أو مادية يستحيل معها التنفيذ، وعلى أيّة حال فإن ثبوت الاستحالة القانونية أو المادية للتنفيذ تُعد من المبررات المعقولة والمقبولة وتسقط بها مسؤولية جهة الإدارة عن تبعات الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية، إلا أنّ ذلك لا يسقط ولا يحول في أي وقت عن إمكانية تعويض المتضرر متى كان له ما يبرره، وثبوت الضرر اللاحق به.

٢ / يمكن ردّ الصور التي تتذرع بها جهة الإدارة للإخلال بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في حقها، إلى وجود أسلوبين لهذا الإخلال، الأول منهما هو: التنفيذ المعيب للحكم الإداري، فلا تراعي في ما جاء في منطوق الحكم وتنفذه تنفيذاً صورياً أو مبتوراً ومعيباً، ويشتمل هذا الأسلوب صورتين: الأولى : التنفيذ الجزئي، والأخرى : التنفيذ المتأخر، فالصورة الأولى لها مظاهر متعددة، فقد يأخذ شكل التنفيذ الناقص، أو التنفيذ المشروط، أو التنفيذ المخالف للحكم، والتي بمجملها لا تبرأ ذمة الإدارة بالتنفيذ المعيب، وأما الصورة الأخرى : التنفيذ المتأخر والتي يكون لمدة غير معقولة، ألا تكون هناك أسباب مقبولة تبرر التأخير في التنفيذ .

٣ / يعتبر الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري هو الاسلوب الثاني من أساليب التي تتذرع بهم جهة الادارة في عدم التنفيذ ويأخذ هذا الأسلوب صورتين: الأولى: الامتناع الصريح، والثانية: الامتناع الضمني، فالصورة الأولى تعتبر عصياناً وإهداراً لقيمة الشيء المقضي به، وتتحمل كامل المسؤولية تجاه هذا الرفض، إلاّ إذ كان هناك قوة قاهرة أو حادث مفاجئ أو تغير في حال المحكوم له أو تكون الإدارة قد عدلت عن الامتناع عن التنفيذ، وبالتالي فإن قاضي الموضوع له سلطة تقديرية في تقدير امتناع الإدارة عن التنفيذ وإعفائها من المسؤولية، والصورة الثانية: الامتناع الضمني وهي إمّا أن تتجاهل الإدارة الحكم الصادرة ضدها والاستمرار في تنفيذ

القرار الملغي، وإمّـا أن تقوم باللجوء بإعادة إصدار قرار أو إجراء مماثل ومضاد للذي أُلغي يكشف تعمدها في الامتناع، فإن هذا لا يعفيها من الالتزام بالتنفيذ، وبقاء المسؤولية على عاتقها.

٤ / يترتب على الإخلال لمبدأ المشروعية في تنفيذ الأحكام الإدارية في الالتزام بواجباتها تجاه الأحكام الإدارية الصادرة في حقها جملة من الآثار، وهذه الآثار نتاج على عدم احترام حجية الشيء المقضي به، مما يترتب المسؤولية لعدم التنفيذ، والجزاء المترتب للامتناع عن التنفيذ.

٥ / تتنوع المسؤولية المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية إلى مسؤولية إدارية، ومسؤولية جزائية، فالمسؤولية الإدارية إما أن تكون لجهة الإدارة، وإما أن تكون للموظف، فالأولى فإنها تنعقد المسؤولية الإدارية لجهة الإدارة لامتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية على أساس الخطأ المرفقي المرتكب من قبلها، وأن يكون هذا الخطأ ألحق ضرراً للحكومة وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر، وأما الثانية فإنها تنعقد مسؤولية الإدارية في حق الموظف الذي يتسبب في عرقلة أو رفض أو إهمال التنفيذ وهذا قائم على خطأ الشخصي للموظف الذي يكون مسؤولاً عنه .

٦ / أما بالنسبة للمسؤولية الجزائية فهي إما أن تكون في حق الإدارة، وإما أن تكون في حق الموظف، فتنعقد المسؤولية في حق الموظف العام إذا تحقق امتناعه عن التنفيذ كان عمداً، إضافة إلى أنه استعمل سلطته الوظيفية في وقت التنفيذ ومنعه، وأما مسؤولية الإدارة الجزائية فقد وقع فيها خلاف بين مؤيد ومعارض لذلك .

٧ / اتَّـضح أن الجزاءات التي تلحق جراء عدم الامتثال لتنفيذ الأحكام الإدارية،نوعان : جزاءات إدارية، وجزاءات جزائية، فالجزاءات الإدارية لا تخرج عن إما أن تكون دعوى تعويض، أو إلغاء القرار المخالف للحكم الإداري، أو غرامة تهديدية، وبرغم من أهمية الغرامة التهديدية إلاّ أن المنظم السعودي لا يأخذ بها في حقل القضاء الإداري حتى الآن ؛ رغم إنه يُعمل بها في بعض الأنظمة المقارنة كالنظام الفرنسي .

٨ / وأمّا فيما يتعلق بالجزاءات الجزائية فهي لا تخرج أما أن تكون جزاء جنائي أو جزاء تأديبي، وكل منهما يهدف إلى إعادة هيبة القضاء، وزجر كل من يتجرأ على الامتناع عن تنفيذ أحكامه أو تعطيلها، ويوقعان على الموظف العام وتُجبره على الإذعان لأحكام القضاء، وتنفيذها دون تردد، بل تجريم سلوك امتناع الموظف العام عن التنفيذ، وإن كان يُعد من أقوى ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ؛ إلا أنه لا يخلو من نقائص، فالمحكوم لصالحه لا يعنيه حبس الموظف الممتنع، بقدر ما يعنيه تنفيذه الحكم الصادر لصالحه، ثم إن تجريم سلوك الامتناع عن التنفيذ، يرتبط بالقصد الجنائي، وهو الأمر الذي يصعب إثباته، كما أنه لا يمكن إعماله في حالات التنفيذ الجزئي أو التأخر في التنفيذ.

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

ثانياً : التوصيات :

استناداً على جملة النتائج سالفة الذكر، واستناداً إلى أن مشكلة تنفيذ الأحكام الإدارية في المملكة لا تزال موجودة بدليل اعترف المنظم بوجود الفراغ التنظيمي لها في عدم النص عليها في نظامي الديوان والمرافعات أمامه، ويؤكده ذلك التوجيه السامي الكريم رقم (٨٧٠) وتاريخ ١٤٣٨/٧/١٤هـ بضرورة إيجاد آلية لتنفيذ الأحكام الإدارية خصوصاً أن نظام التنفيذ في مادته (الثانية) استثنى الأحكام الإدارية من ذلك النظام، مما يستدعي الحال بنا في نهاية هذه الدراسة بالإسهام والمشاركة لتلك الآلية التي أكدها التوجيه السامي والإبداء برأينا حيال هذا الموضوع بالتوصيات التي توصلنا لها والتي تعبر عن آرائنا الشخصية في الموضوع والتي يمكن للجهات المعنية الاستئناس بها في وضع تلك الآلية من أجل إيجاد الحلول التي تساهم في علاج هذه المعضلة، وعلى ذلك نوصي بما يلي :

أولاً : الإسراع في وضع تنظيم خاص لتنفيذ الأحكام الإدارية وذلك إما بوضع نظام خاص مستقل لتنفيذ الأحكام الإدارية أسوةً بنظام التنفيذ، أو إعادة النظر في المادة (٢) من نظام التنفيذ، وذلك بتعديلها لتشمل تنفيذ الأحكام الإدارية، أو إيجاد آلية مستقلة لتنفيذ الأحكام الإدارية، وعلى أيّة حال في اختلاف الإجراء المتخذ، فإن العبرة في المساهمة في حل تلك المعضلة بوضع تنظيم خاص بتنفيذ الإحكام الإدارية .

ثانياً : ضرورة تكوين في المحاكم الإدارية التابعة لديوان المظالم بدوائر خاصة لتنفيذ الأحكام الإدارية فيما يتعلق بالمنازعات الإدارية، وتعطي الصلاحيات الكاملة من أجل تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة، ويكون لهذه الدوائر العديد من الوسائل والأساليب الجبرية وغير الجبرية والتي من خلالها تستطيع هذه الدوائر إجبار الجهات الإدارية المعينة لتنفيذ ما صدر في حقها .

ثالثاً : التأكيد على الجهات الإدارية المعينة التي صدر الحكم الإداري في حقها بأنها هي من تتولى التنفيذ على نفسها وذلك لمصلحتها، فإذا لم تستجب أو صرّحت الجهة بما يفيد الرفض والامتناع عن التنفيذ، جاز للمحكوم له اللجوء إلى دوائر الخاصة بتنفيذ الأحكام الإدارية والتي بدورها تقوم بإنذار الجهة المحكوم عليها على عدم التقيد بواجباتها في الالتزام بتنفيذ الأحكام الصادرة بحقها وتجاهلها لحجية الشيء المقضي به .

رابعاً : ضرورة تحديد المدد النظامية لتنفيذ الأحكام الإدارية للجهات الإدارية المعنية _ إذ لابد من وضع مدة زمنية لتنفيذ الحكم وتطبيق النظام وحثٌ لصاحب الحق للمبادرة بحقه بطلب التنفيذ حتى لا تثور إشكاليات بمضي المدة والتقادم في التنفيذ_ ونرى أن تكون المدة لا تقل عن (٦٠) يوماً ولا تزيد عن (١٢٠) يوماً، وهذه المدة من وجهة نظرنا هي المدة المعقولة التي يمكن لجهة الإدارة من خلالها تنفيذ الحكم الإداري الصادر في حقها.

خامساً : منح الدوائر المختصة بالتنفيذ صلاحيات إصدار أوامر التنفيذ – سواء كانت جبرية أو غير جبرية – ضد الجهات الإدارية أسوة بنظام التنفيذ، ولهذه الدوائر أيضاً اتخاذ الإجراءات بالحماية العقابية عن طريق تحريك جهة الرقابة المختصة لتقوم بدورها بالضغط على الجهة وتدفع موظفيها للتنفيذ تفادياً للملاحقة التأديبية، والتحقيق مع المتسبب في عرقلة التنفيذ، وإلحاق المسؤولية به، والتي من خلالها تقوم بتحريك الجزاءات الجزائية وإلحاق العقوبات في المتسبب .

سادساً: حصر الأسباب التي تؤدي إلى عدم تنفيذ الأحكام الإدارية كالتنفيذ بالمستحيل أو غموض أو صعوبة في التنفيذ، وعليه يستحسن هنا معالجة ذلك الغموض أو الصعوبة في التنفيذ، بإقامة الدورات التدريبية لجهة الإدارة عموماً لموظفيها خصوصاً، لتوجيهها وإرشادها إلى الإجراءات اللازمة التي تتخذ لتنفيذ الأحكام الإدارية، ونشر الوعي بين الموظفين بمعرفة ما لهم وما عليهم من واجبات وإنجاز تنفيذ الأحكام الإدارية على أكمل وجه.

سابعاً : تمّكين القاضي الإداري من التدخل لتنفيذ أحكامه الإدارية الصادرة ضد جهة الإدارة، حيث أنه لا يوجد ما يمنع من توجيه أوامر لجهة الإدارة، وأن منعه من ذلك بحجة مبدأ الفصل بين السلطات، هو إقحام لهذا المبدأ في غير مكانه، إذ كيف يملك القاضي الإداري سلطة المراقبة لمدى مشروعية أعمال جهة الإدارة وهو من يحكم عليها بخطأ عملها أو صوابه، ثم لا يملك بعد ذلك أن يتدخل لتنفيذ ما يصدره من أحكام ؟ فكيف يخطر عليه ذلك رغم أنه يمارسه حقيقة في كل حكم يصدره؟ فمنطوق الحكم ليس سوى أمراً يوجهه القاضي إلى جهة الإدارة إما بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل هذا من جهة، ومن جهة أخرى إن السلطة القضائية بشكل عام تختص بكل ما يتعلق بالدعوى منذ تحريكها وحتى تنفيذ الحكم الصادر فيها، ولا يُخل بهذا القول ضرورة تدخل جهة الإدارة للمساعدة في إمضاء التنفيذ، فتدخلها –هنا – لا يعدو أن يكون مساعدة في التنفيذ، أما الاختصاص فهو للقضاء وحده، ومما يؤكد ذلك وجود قضاء للتنفيذ حالياً مرتبط عضوياً بالقضاء العام، مما يعني أن مهمة التنفيذ هي جزء أصيل من اختصاصات القضاء ولا فرق في ذلك بين القضاء العام أو القضاء الإداري .

ثامناً: ضرورة الأخذ بالغرامة التهديدية في تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة من ديوان المظالم، حيث أن أسلوب الضغط المالي على جهة الإدارة يستوجب الإذعان لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وحيث أن هذا الأسلوب قد أتى ثماره في القوانين المقارنة، فكان علينا لزاماً الأخذ به، حيث أنه ليس هناك ما يمنع من الأخذ به، وأن منعه بحجة أن القضاء الإداري في المملكة تبنى مبدأ عدم التدخل في أعمال الإدارة أو توجيه أوامر إليها، فقد أورد فيما سبق _في الفقرة سابعاً السابقة_ الرّدُ على هذه الحجة هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن القضاء الإداري عندما يفرض الغرامة التهديدية على الإدارة لا يعد ذلك تدخل في أعمالها، كل ما في الأمر أنه يذكّرها بالتزاماتها الأساسية مع إلباس هذا التذكير نوعاً من التحذير

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

الرسمي، والذي يظهر في شكل جزاء مالي، إضافة لما سبق أن القضاء الإداري في المملكة مستمد من القانون الفرنسي والذي لا يرى الأخذ بهذه الغرامة، ولكن عدل عن ذلك إلى الأخذ بها، وهذا ما يجب فعله في القضاء الإداري في المملكة في حذو ما سلكه القضاء الفرنسي في ذلك خصوصاً أن القضاء الإداري في المملكة مستمد من القضاء الإداري الفرنسي.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ – ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

د.بدر بن عبدالله المطرودي

" Legal Protection for the Enforcement of Administrative Judgments"

Dr. Bader bin Abdullah bin Muhammad Al-Matroudi
Associate Professor of Laws at the Higher Judicial Institute of Imam Muhammad Ibn Saud Islamic University in Riyadh

Key Words: Enforcement – Judgment – Administrative Judgment – Administrative Judgments – Enforcement of Administrative Judgments – Board of Grievances

Abstract: The administrative litigation expires when the administrative judgment is issued and acquires decisiveness and becomes final and enforceable upon the person for whom it was issued. Failure to enforce it implies a failure to respect the authority of the adjudicated ruling, which implies that the issuance of these judgments has no value unless they enter into force. Since, the enforcement of administrative judgments is really problematic, as there is no final solution for it and the debate has not been resolved in our present time, different comparative laws have sought and tried to find means to protect the enforcement of administrative judgments, but the matter in the Kingdom collides with the absence of statutory texts that force the administration to enforce judgments. Our position is strengthened here in confronting the problem and solving the dilemma according to this study in which we explained the statutory provisions that add legitimacy to the actions of the administration body by relying on the legal justifications for not enforcing the administrative judgments and copies thereof. Then, it reviewed the legal impacts for not enforcing the administrative judgments, which leads to responsibility for non-enforcement and imposing penalties for abstention. This study concluded with a set of recommendations that we reached; through which it is possible to develop a special mechanism to enforce the administrative judgments. I ask God the Almighty that this study can contribute to the service of researchers, judges and the judiciary in the Kingdom.

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

المراجع والمصادر

١) حسنية شروان، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، " دراسة مقارنة في القانونين الإداري والجنائي في الجزائر "، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠م .

٢) حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، القاهرة، عالم الكتب، ١٩٨٤م.

٣) حمدي ياسين عكاشه، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٩٨م.

٤) حمدي ياسين عكاشه، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، الناشر : منشأة المعارف، ١٩٩٧م.

٥) خالد علي سليمان بني أحمد، الفرق بين القوة القاهرة والظروف الطارئة، " دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي " المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية، العدد (٢)، جامعة آل البيت، المفرق –الأردن، (١٤٢٦-٢٠٠٧م)، ص ١٨ .

٦) خميس السيد إسماعيل، موسوعة القضاء الإداري، المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة مع الحديث في الفتاوى والأحكام وصيغ الدعاوى التأديبية طبقاً لأحدث التعديلات الواردة على قانون المرافعات رقم ١٨ لسنة ١٩٩٩م، الجزء الثاني" دعوى الإلغاء " (القاهرة: دار محمود للنشر، ط٢، ٢٠١٤م).

٧) سامي حامد سليمان، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، دارسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، دار نشر، ١٩٧٨م .

٨) سليم ابن سهلي، الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء وكيفية مواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذها، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة القاهرة، مصر (٢٠١١م).

٩) سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، مصر، ١٤٢٦هـ /٢٠٠٥م

١٠) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، " قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام " الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، ١٤٢٤هـ /٢٠٠٣م.

١١) صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، ٢٠٠٧م.

١٢) عائشة نبيلة، تطور الإطار القانوني لتنفيذ القرارات القضائية والإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، ٢٠١٠م .

١٣) عبد الفتاح مراد، جرائم الامتناع، جرائم الامتناع عن تنفيذ الأحكام وغيرها من جرائم الامتناع، القاهرة _ مصر، الطباعة والنشر للمؤلف، ٢٠٠٦م.

١٤) عبد المنعم جيره، نظام القضاء في المملكة العربية السعودية، الرياض، معهد الإدارة العامة، ١٤٠٩هـ - ١٩٨٨م.

١٥) عصمت عبد الله الشيخ، المسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، مصر – القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥م.

١٦) علي عبد القادر القهوجي، المسؤولية الجزائية والمزاد الجنائي، قانون العقوبات – القسم العام – الكتاب الثاني، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨م .

١٧) علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دارسة تحليلية مقارنة، الناشر: معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، ٢٠٠٢م، ص ٢٨٨.

١٨) فهد بن محمد عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة " ولاية الإلغاء " أمام ديوان المظالم، الرياض، مكتبة اللواء، ١٤٣٥هـ/٢٠١٤م

١٩) قوبعي بلحول، اشكالات التنفيذ في المواد الإدارية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، مجلس قضاء بسكرة، وزارة العدل، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، الدفعة(١٤)، ٢٠٠٣م/ ٢٠٠٦م.

٢٠) محمد أنس قاسم جعفر، التعويض في المسؤولية الإدارية " دراسة مقارنة"، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٧م.

٢١) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة، لإجبار الإدارة على عدم تنفيذ الأحكام الإدارية وفق قانون المرافعات الفرنسي مع دراسة للإصلاح القضائي الجديد بالاعتراف للقضاء الإداري بسلطة توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، الطبعة الثانية (٢٠١٠م)، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة .

٢٢) محمد بن براك الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية " دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي والقانونية الوضعي " (الرياض : مكتبة القانون والاقتصاد، ط١، ١٤٣٠هـ /٢٠٠٩م) .

٢٣) محمد رفعت عبد الوهاب وحسن عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠٠ م .

٢٤) محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادر ضدها " الأساليب –الأسباب – كيفية المواجهة "، دارسة مقارنة، مصر – القاهرة، دار الفكر والقانون للنشر، ٢٠٠٩م .

٢٥) محمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء والتعويض، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠١٢م.

٢٦) محمود سعيد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء والتعويض" دراسة نظرية تطبيقية في ضوء الفقه وأحكام القضاء، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، (٢٠١٢م) .

٢٧) محمود نجيب حسني، النظرية العامة للجريمة والنظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازي، شرح قانون العقوبات – القسم العام– القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة السابعة، ٢٠١٢م

جامعة القصيم، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ص ص ٣٠٦٨ - ٣١٢٠ (جمادى الثانية ١٤٤٢هـ / فبراير ٢٠٢١م)

٢٨) مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الثاني، " الأحكام وتنفيذها " مصر-القاهرة، مطبعة الأنجلو المصرية،بدون سنة طبع .
٢٩) ميمونه سعاد، مدى التزام الإدارة بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها، مجلة الفقه والقانون، المغرب، العدد ٢٥، نوفمبر، ٢٠١٤ .
٣٠) وليد بن محمد صالح الصمعاني،تنفيذ الأحكام الإدارية، دراسة تأصيلية تطبيقية مقارنة، بحث تكميلي لنبيل الماجستير في السياسة الشرعية في المعهد العالي للقضاء، إشراف : أ. د. رضا متولي وهدان(رحمه الله).

الأنظمة واللوائح والاحكام القضائية

٣١) قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) عام ١٩٦٠م.
٣٢) اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس القضاء الإداري رقم ٤٦ وتاريخ ١٤٣٥/١٢/٢٦هـ .
٣٣) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧) وتاريخ ١٤٣٩/٢/١هـ .
٣٤) مجموعة المبادئ النظامية التي أقرتها هيئة التدقيق بديوان المظالم في المواد الجزائية عن الفترة من ١٤١٣/٦/١هـ وحتى ١٤١٤/١٢/٣٠هـ
٣٥) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام (١٤١٠هـ -١٤١٤هـ) في خمس سنوات الصادرة من ديوان المظالم
٣٦) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم لعام ١٤٢٧هـ .
٣٧) النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٠)، وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ (٣ يناير ١٩٩٢م).
٣٨) نظام التنفيذ الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٣) وتاريخ ١٤٣٣/٨/١٣هـ .
٣٩) نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧) وتاريخ ١٤٣٩/٢/١هـ .
٤٠) نظام الشركات السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م /٣) بتاريخ ١٤٣٧/١/٢٨هـ الموافق ٢٠١٥/١١/١٠م
٤١) نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ
٤٢) نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ
٤٣) نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢٨) وتاريخ ١٤٤١/١١/١٣هـ .