مجلة الباحث العربي
Arab Researcher Journal
ISSN: 2709 – 0647/DOI: 10.57072
المشاع الإبداعي: CC BY 4.0 License
مجلد 2 عدد 1 (2021)

الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام الإدارية بين الواقع والمأمول

Temporal Problems in The Implementation of Administrative Provisions Between Reality and Hope

الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أستاذ القانون العام المنتدب بكلية الحقوق جمهورية مصر العربية
Dr. Abdelaziz Abdelmonim Khalifa, Professor of Public Law assigned to the Faculty of Law - Egypt
http://doi.org/10.57072/ar.v2i1.38

نشرت في 2021/06/1

المستخلص:

إشكالات تنفيذ الأحكام إدارية هي وسيلة لإعمال صحيح القانون على الأحكام حال تنفيذها، حيث لا يكفي لتحقيق العدالة وهي غاية كل الأحكام باعتبارها عنواناً للحقيقة سلامة الحكم من الناحية الموضوعية، بل يتعين أن يتضافر معها سلامة تنفيذه، وحتى لا تتحول الأحكام لأدوات لتكريس الظلم بدلاً من أن تكون وسيلة رفعه.

فكان من الضروري التعرض لإشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية في الوقت الذي شاع فيه الجنوح في استعمالها بصورة حادت بها عن تحقيق غايتها لدرجة أصبحت معها وسيلة لعرقلة تنفيذ الأحكام الإدارية لتضيف صعوبة جديدة إلى صعوبات تنفيذ تلك الأحكام في ظل مبدأ عدم جواز إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، إذا لم تبادر طوعاً إلى ذلك والمنبثق عن التطبيق الحرفي لمبدأ الفصل بين السلطات والذي بموجبه للقاضي أن يحكم دون أن يدير.

وقد استهدف هذا البحث إلقاء الضوء على عيوب نظام إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية والتي أوجدها واقعه التشريعي أو أحدثها تطبيقه العملي من جانب أطراف الخصومة الإدارية والتي انحرفت به عن غايته بقصد إيجاد حلول لها تعيده لمساره المقصود من تقريره.

الكلمات المفتاحية: الأحكام إدارية، القانون، الإشكالات، الخصومة الإدارية.

Abstract:

Problems in the implementation of administrative rulings are a means to implement the correct law on judgments when they are implemented, as it is not sufficient to achieve justice and it is the goal of all judgments as the title of truth is the integrity of the judgment from the objective point of view. Be the way to raise it.

It was necessary to address the problems of implementing administrative rulings at a time when delinquency in using them was common in a way that deviated from the achievement of its goal to the point where it became a means to obstruct the implementation of administrative provisions to add a new difficulty to the difficulties of implementing those provisions under the principle of the inadmissibility of forcing the administration to implement the judgments issued against it. If you do not voluntarily initiate that which stems from the professional application of the principle of separation of powers, according to which the judge may rule without administering.

This research aims to shed light on the defects of the system of problems of implementing administrative provisions, which were created by its legislative reality or brought about by its practical application by the parties to the administrative dispute, which deviated from it with the intention of finding solutions to them that would return it to the intended path of his report.

استلم البحث في 2021/05/9 قبل للنشر في 2021/05/15

Keywords: administrative provisions, law, problems, administrative litigation.

بسم الله الرحمن الرحيم

مقـدمة:

على الرغم من أن صدور حكم في النزاع ينهى الخصومة فيه من الناحية الموضوعية، بحيث لا يكون هناك من سبيل للاعتراض عليه سوى بسلوك طريق الطعن فيه وفقاً للطرق المقررة قانوناً، إلا أن هناك خصومة أخرى إجرائية لا تقل أهمية قد يثيرها تنفيذ هذا الحكم يكمن فيها اعتراض على إجراءات هذا التنفيذ بادعاء بطلانه لأسباب لاحقة على صدور الحكم يبدها الصادر ضده أو الغير باستخدام وسيلة قانونية قررها المشرع لذلك وهي الاستشكال في تنفيذ هذا الحكم والذي قُصد به توقى تنفيذ أحكام باطلة إذا كان من شأنه أن يؤدى إلى إحداث نتائج متعذرة التدارك.

والمفترض في إشكالات تنفيذ الأحكام إدارية كانت أم عادية أنها وسيلة لإعمال صحيح القانون على الأحكام حال تنفيذها، حيث لا يكفي لتحقيق العدالة وهي غاية كل الأحكام باعتبارها عنواناً للحقيقة سلامة الحكم من الناحية الموضوعية، بل يتعين أن يتضافر معها سلامة تنفيذه، وحتى لا تتحول الأحكام لأدوات لتكريس الظلم بدلاً من أن تكون وسيلة رفعه.

وقد رأيت أنه من الضروري التعرض لإشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية في الوقت الذي شاع فيه الجنوح في استعمالها بصورة حادت بها عن تحقيق غايتها لدرجة أصبحت معها وسيلة لعرقلة تنفيذ الأحكام الإدارية لتضيف صعوبة جديدة إلى صعوبات تنفيذ تلك الأحكام في ظل مبدأ عدم جواز إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، إذا لم تبادر طوعاً إلى ذلك والمنبثق عن التطبيق الحرفي لمبدأ الفصل بين السلطات والذي بموجبه للقاضي أن يحكم دون أن يدير.

وقد تغيبت في هذا البحث إلقاء الضوء على عيوب نظام إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية والتي أوجدها واقعه التشريعي أو أحدثها تطبيقه العملي من جانب أطراف الخصومة الإدارية والتي انحرفت به عن غايته بقصد إيجاد حلول لها تعيده لمساره المقصود من تقريره مستهلاً ذلك بفصل تمهيدي لإلقاء الضوء على هذا النظام القانوني يعقبه فصلان يدور أولهما حول الاختصاص بنظره وصاحب الحق فيه في حين يتناول ثانيهما مناطه وأثره وسوء استعماله وجزاء رفضه منهياً البحث بتحديد أسباب خروج إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية عن غايتها محاولاً إيجاد حلول أعتقد في جدواها لتفعيل الدور الإيجابي لنظام إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية.

وإنني إذ أدعو الله سبحانه وتعالى أن أكون قد وفقت في مقصدي، أدعوه سبحانه أن ينتفع بهذا العمل كل مطلع عليه.

وعلى الله قصد السبيل.

تمهيد:

ماهية الاشكال في التنفيذ:

كمقدمة ضرورة لهذا البحث وجدت أنه من الأوفق تحديد ماهية موضوعه من حيث تحديد مفهومه وما يتسم به من ذاتية خاصة تميزه عما قد يختلط به من أنظمة قانونية أخرى:

أولاً: مفهوم نظام إشكالات التنفيذ.

ثانياً: الذاتية الخاصة لنظام إشكالات التنفيذ.

أولاً: مفهوم نظام إشكالات التنفيذ:

ينصب الإشكال في تنفيذ حكم ما على إجراءات تنفيذ هذا الحكم دون النعي عليه احتراماً لمبدأ حجية الأحكام حتى لا يتحول إلى وسيلة للطعن على الأحكام لم يقررها القانون، يستهدف حصول المستشكل على حماية سريعة مؤقتة تتحقق من خلال وقف تنفيذ الحكم إذا كان المستشكل هو المنفذ ضده أو الغير، أو استمرار التنفيذ مؤقتاً إذا كان المستشكل هو المحكوم لصالحه، حيث لا تتحقق تلك الحماية حال اللجوء للقضاء الموضوعي بما يتصف به من بطء مزمن لا يتناسب مع سرعة إجراءات التنفيذ.

ومن ثم فهو حسبما ذهب بعض الفقه وسيلة قانونية يعرض بها ذوي الشأن على القاضي المختص كل ما يتعلق بتنفيذ الحكم من حيث جوازه أو عدم جوازه أو بصحة أو بطلان التنفيذ كلية أو أي إجراء من إجراءاته أو طلباتهم بالمضي في التنفيذ مؤقتاً

أو وقفه مؤقتاً.[1]

ومن ثم تكون إشكالات التنفيذ بمثابة دعوى تكميلية لا تهدف إلى تغيير مضمون الحكم، فهي ليست طعناً عليه، حيث لا تشكل المحكمة المختصة بنظرها درجة من درجات التقاضي، وإنما المقصود بها وقف إجراءات التنفيذ لأسباب قانونية يتعارض معها إجراؤه.[2]

وبذلك فإن إشكالات التنفيذ تمثل منازعات قانونية تطرح بصددها حقوقاً أمام القضاء وتؤدى إلى وقف تنفيذ الحكم أو الاستمرار فيه لحين الفصل في موضوع المنازعة التي يستند إليها المستشكل في إشكاله.[3]

والأسباب القانونية التي تستند إليها إشكالات التنفيذ تميزها عن العقبات المادية التي تحول دون تمام التنفيذ كمنع القائم به من القيام بمهمته[4] حيث لا تواجه تلك العقبات سوى بقوة السلطة العامة التي يكون للقائم بالتنفيذ اللجوء إليها ليستمد منها العون اللازم لقيامه بعمله[5] وذلك إعمالاً للصيغة التنفيذية للحكم وفق ما ورد بنص المادة 3/279 من قانون المرافعات[6].

وبصفة عامة فإنه لا يجوز من خلال الإشكال في التنفيذ معاودة طرح ما سبق وإن فصل فيه الحكم المستشكل في تنفيذه لما في ذلك من مساس بحجية هذا الحكم، ولا مجال لذلك سوى من خلال إحدى طرق الطعن في الأحكام التي قررها القانون.[7]

وعلى ضوء ما تقدم يمكننا تعريف الإشكال في تنفيذ الأحكام الإدارية بأنه ادعاءات قانونية يثيرها ذوي الشأن حول إجراءات تنفيذ حكم صادر عن إحدى محاكم مجلس الدولة أمام المحكمة الصادر عنها الحكم حيث يؤدى إلى وقفه لحين الفصل في منازعة التنفيذ.

ثانياً: الذاتية الخاصة لنظام إشكال تنفيذ الأحكام الإدارية:

على الرغم من اتصاف نظام إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية بذاتية خاصة تميزه عن غيره مما قد يختلط به من أنظمة إجرائية – وإن تلاقت معه في بعض الصفات – كوقف تنفيذ الحكم من محكمة الطعن ومنازعات التنفيذ الموضوعية إلا أن ذلك لم يمنع وقوع خلط بينهم رأينا معه ضرورة الإسهام في إزالته من خلال المطلبين الآتيين:

أ. الإشكال في تنفيذ الحكم ومنازعاته الموضوعية:

يثير تنفيذ الأحكام القضائية نوعين من المنازعات أولهما وقتي يقصد رافعه الحصول على حماية وقتية من أضرار التنفيذ حيث يؤدى رفعه إلى وقف تلقائي لإجراءاته وثانيهما موضوعي يبتغى المدعى فيه استصدار حكم يحسم النزاع في أصل الحق وهذا ما يطلق عليه – مجازاً – إشكالات التنفيذ الموضوعية.

وهناك اختلافات جوهرية بين كلا النوعين من الإشكالات رغم انصبابهما على تنفيذ الحكم تجعل كل منهما نظاماً قائماً بذاته، ويتجلى ذلك من خلال تناولنا لطريقة الرفع، إضافة إلى حجية الحكم الصادر في كل منهما.

1. التمييز بين إشكال تنفيذ الحكم ومنازعاته الموضوعية من حيث إجراء الرفع:

لإقامة منازعة التنفيذ الموضوعية سبيل واضح هو الدعوى العادية بصحيفة تنطوي على كافة البيانات التي تطلبها القانون، وعلى العكس من ذلك فإن إشكال التنفيذ الوقتي يكون للمستشكل الخيار وهو بصدد رفعه بين سلوك أحد طريقتين أولهما إبدائه مباشرة في مواجهة المحضر القائم بالتنفيذ الذي يكون له في هذه

---

[1] د. محمد عبد الخالق عمر، مبادئ التنفيذ، الطبعة الرابعة، سنة 1978م، ص253.

[2] د. مصطفى مجدي هرجة، المشكلات العملية في تنفيذ الأحكام الجنائية، سنة 1994م، ص7.

[3] د. محمد ظهري محمود يوسف، النظرية العامة لإشكالات التنفيذ الوقتية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 1994م، ص4.

[4] د. حسنى سعد عبد الواحد، رسالة تنفيذ الأحكام الإدارية، القاهرة، سنة 1984م، ص101.

[5] د. رمزي سيف، قواعد تنفيذ الأحكام والعقود الرسمية، سنة 1967م، ص191.

[6] قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري الصادر بالقانون رقم 13 لسنة 1968 بتاريخ 1968/5/9.

[7] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطَّعن رقم 72794 لسنة 62 ق.ع، جلسة 2018/11/25.

الحالة وفقاً للمادة 312 من قانون المرافعات المصري إما إيقاف تنفيذ الحكم وإما الاستمرار فيه على سبيل الاحتياط إذا اقتضت ظروف الحال ذلك مع تكليف الخصوم في الحالتين بالحضور أمام قاضى التنفيذ، وثانيهما طريق الدعوى العادية.

2. **نطاق سلطة المحكمة في نظر إشكال التنفيذ الوقتي ومنازعاته الموضوعية:**

ينظر القاضي لإشكال التنفيذ الوقتي بوصفه قاضياً للأمور المستعجلة يكون عقيدته بالنسبة له قبولاً أو رفضاً من خلال فحص ظاهري للأوراق، وعلى العكس من ذلك فإن القاضي حال نظره لمنازعة تنفيذ موضوعية "إشكال موضوعي" يتعمق في فحص مستنداته باعتباره قاضياً للموضوع وسماع دفاع الخصوم وتمحيص أوجه دفوعهم، وله أن يستعين في ذلك بكافة طرق التحقيق المقررة.

3. **التمييز بين إشكال التنفيذ الوقتي ومنازعاته الموضوعية من حيث التوقيت:**

إشكال التنفيذ الوقتي يقام مع بدء التنفيذ وقبل تمامه حيث يهدف إلى وقفه إذا أقيم من المحكوم ضده، أو الاستمرار فيه إذا أقامه المحكوم لصالحه، فإذا ما تم التنفيذ فلم يعد هناك مجالاً للحماية الوقتية التي يكفلها الإشكال الوقتي.

وعلى العكس من ذلك فإن المنازعة الموضوعية في التنفيذ يمكن إقامتها بعد تمام التنفيذ حيث لا يقصد بها الاعتراض على إجراءاته بصفة أساسية.[1]

4. **الاختلاف من حيث الأثر المترتب على رفع كل من الإشكال الوقتي ومنازعة التنفيذ الموضوعية:**

ترتب إقامة الإشكال الوقتي في تنفيذ الحكم وقفاً تلقائياً لهذا التنفيذ ما دام إشكالاً أول، وذلك لحين الفصل في الإشكال وإن كان من الجائز أن تأمر المحكمة بوقف التنفيذ للإشكال الثاني لأسباب تقدر جديتها، وعلى العكس من ذلك فإن منازعة التنفيذ الموضوعية لا تؤدى إلى وقف التنفيذ، وذلك ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

5. **الاختلاف بين الإشكال الوقتي في التنفيذ ومنازعاته الموضوعية من حيث حجية الحكم الصادر في كل منهما:**

الحكم الصادر في إشكال التنفيذ الوقتي ذو حجية مؤقتة لا تقيد قاضى الموضوع حال نظره لموضوع المنازعة، ومن المنطقي أن الحجية المؤقتة تظل قائمة طالما بقيت الظروف التي صدر فيها الحكم على حالها فإن تغيرت زالت الحجية.

وعلى العكس من ذلك فإن الحكم في منازعة التنفيذ الموضوعية حكم موضوعي يفصل في الأساس الذي قامت عليه المنازعة وبالتالي فهو يحوز حجية الأمر المقضي فور صدوره، بحيث لا يجوز معاودة إثارة ذات المنازعة التي فصل فيها الحكم أمام المحكمة التي أصدرته أو أمام أية محكمة أخرى في درجتها.[2]

ب. الإشكال في تنفيذ الحكم ووقفه من محكمة الطعن:

استثناء من مبدأ الأثر غير الواقف للطعن على تنفيذ الحكم والتي ورد النص عليها صراحة بالمادة 50 من قانون مجلس الدولة المصري الصادر القرار بقانون رقم 47 لسنة 1972 وتوقياً للأضرار متعذرة التدارك في حالة إلغاء الحكم المطعون فيه فقد منح المشرع القاضي سلطة وقف تنفيذ الحكم في ضوء ما ثبت لديه من جدية للأسباب التي أبداها الطالب وبناء على طلبه بوقف تنفيذ الحكم المقترن بعريضة طعنه لحين الفصل في هذا الطعن، وقد تأكد الأثر غير الواقف للطعن في أحكام مجلس

[1] يراجع في ذلك م. مصطفى مجدي هرجة، المشكلات العملية في إشكالات التنفيذ الجنائية، سنة 1994م، ص171.

[2] د. محمد ظهري محمود، رسالة سيادته للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق من جامعة القاهرة عام 1994م، بعنوان النظرية العامة لإشكالات التنفيذ الوقتية، ص105.

الدولة الفرنسي بموجب المادة 48 من الأمر الصادر في 1945/7/31 والتي نصت على أن الطعن أمام مجلس الدولة ليس له أثر واقف ما لم يكن هناك نص تشريعي.[1]

ولوحدة أثر إشكال تنفيذ الحكم ووقف هذا التنفيذ من محكمة الطعن والمتمثل في عدم السير في إجراءات التنفيذ، فقد ثار خلط بين النظامين وقعت فيه محكمة القضاء الاداري المصرية[2] لدرجة استبعدت معها إشكال التنفيذ من مجال الأحكام الإدارية، حيث اعتبرت في وقف تنفيذ الحكم من محكمة الطعن بديلاً عن الاستشكال في تنفيذه مستندة في ذلك لحجج مجملها عدم وجود قاضى تنفيذ في القضاء الاداري مناظر للموجود بالقضاء العادي هذا إلى جانب تحقيق غاية إشكال تنفيذ الحكم الاداري وهو وقف تنفيذه عن طريق قبول طلب وقف تنفيذ الحكم المقدم لدائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا المصرية.[3]

ولم يرْق هذا القضاء للفقه فيما انتهى إليه من إنكار لقيام نظام إشكالات التنفيذ بالنسبة للأحكام الإدارية استناداً إلى أن عدم وجود قاضى تنفيذ في نظام القضاء الاداري وهو المختص بنظر تلك الإشكالات في مجال القضاء العادي لا يحول دون قيام إشكالات التنفيذ في الأحكام الإدارية قياساً على عدم وجود قاضى تنفيذ في القضاء الجنائي، ومع ذلك هناك إشكالات في تنفيذ الأحكام الجنائية، وطلب وقف تنفيذها من محكمة الطعن دليلاً على جواز الاستعاضة بنظام وقف التنفيذ عن إشكالاته الوقتية في مجال القضاء الاداري لسببين أولهما أن وقف تنفيذ الحكم يتحقق كأثر تلقائي للاستشكال الأول فيه، وهذا ما لا يحققه طلب وقف التنفيذ بمجرد التقدم به، حيث يخضع الأمر بوقف التنفيذ لتقدير المحكمة في ضوء ما يثبت لديها من توافر لأسبابه، وثانيهما أن الأسباب التي يقوم عليها الإشكال في تنفيذ الحكم قد تؤدى لوقف تنفيذه لأجل غير مسمى، في حين أن وقف تنفيذ الحكم من محكمة الطعن يكون موقوتاً بتاريخ الفصل في الطعن[4] يضاف إلى ما تقدم أن الإشكال قد يرفع حتى بالنسبة للأحكام الصادرة عن محكمة الطعن ذاتها.[5]

وأعتقد في سلامة الاتجاه الفقهي السابق فيما ذهب إليه من اعتراض على خلط أحكام محكمة القضاء الاداري المصرية بين نظامي إشكال تنفيذ الحكم الاداري ووقف تنفيذه من محكمة الطعن بحيث جعلت من الثاني بديلاً عن الأول، وذلك لوجاهة ما استندت إليه من أسباب والتي أضيف إليها الاختلاف البيَّن بين طبيعة كلا النظامين، ففي حين يهاجم إشكال تنفيذ الحكم إجراءات هذا التنفيذ بالنعي عليها بافتقاد الشروط التي تطلبها القانون لإتمامه، فإن طلب وقف تنفيذ الحكم من محكمة الطعن يستهدف النيل من هذا الحكم من خلال ما ينطوي عليه من أسباب تجعله مرجح الإلغاء.

وأمام الجهود الفقهية المعترضة على قضاء محكمة القضاء الاداري السابق فقد حادت المحكمة عن قضائها معترفة بقيام نظام إشكالات التنفيذ في مجال الأحكام الإدارية إدراكاً منها لما بينهما من اختلافات جوهرية.[6]

---

[1] يراجع في ذلك:

- PHILIB (L): Le sursis a l, execution des decisions des juridictions administratives D.1995.

مشار إليه في مؤلف د. ثروت عبد العال، الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام الإدارية، سنة 1996م، ص75.

- CHRISTIAN (G): Procedure des tribunaux administratif s, et des cours administratives. d. appel 5e. ed. Dallaz 1991 no.1237. P.465.

مشار إليه في مؤلف د. محمد ظهري محمود، إشكال تنفيذ الأحكام الإدارية، ص41.

[2] محكمة القضاء الإداري المصرية، دعوى رقم 1171 لسنة 25ق، جلسة 1971/11/2م.

[3] يراجع في ذلك محكمة القضاء الإداري المصرية، دعوى رقم 593 لسنة 35ق، جلسة 1981/7/12م.

4 د. حسنى عبد الواحد سعد، تنفيذ الأحكام الإدارية، سنة 1984م، ص86.

5 د. عبد المحسن سيد ريان، أثر الطعن على تنفيذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، حقوق أسيوط، سنة 1993م، ص107.

6 محكمة القضاء الاداري المصرية، قضية رقم 3560 لسنة 41ق، جلسة 1987/5/12م.

وقد جاء الاتجاه التحولي السابق لمحكمة القضاء الاداري المصرية تمشياً مع قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية والذي ذهبت فيه إلى أنه ".... لا يوجد في قانون مجلس الدولة المصري ما يمنع من نظر هذه الإشكالات والفصل فيها بما لا يتعارض مع النظام الموضوعي للقضاء المذكور، بل هو لازم وضروري لتفادى تنفيذ الأحكام المعدومة، خاصة وأن الطعن في هذه الأحكام وطلب وقف تنفيذها من دائرة فحص الطعون لا يوقف التنفيذ حتى صدور قرار من الدائرة بذلك"[1].

الفصل الأول: الاختصاص بنظر إشكال تنفيذ الحكم الاداري وصاحب الحق فيه

المبحث الأول: الاختصاص بنظر إشكال تنفيذ الحكم الإداري

أمام ثبوت الاختصاص بنظر إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية لجهة القضاء الاداري دون غيرها، فقد ثار تساؤل غايته تحديد المحكمة المختصة بنظر تلك الإشكالات من محاكم مجلس الدولة.

وأمام خلو قانون مجلس الدولة المصري الحالي – الصادر بالقرار بقانون رقم 47 لسنة 1972 – من نص يحدد به المحكمة المختصة بالنظر في إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية فقد ذهب بعض الفقه إلى انعقاد الاختصاص بنظرها لمحكمة القضاء الاداري دون غيرها، باعتبارها المحكمة ذات الاختصاص العام بنظر سائر المنازعات الإدارية وفق ما جاء بنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري حيث اعتبر إشكال التنفيذ بمثابة منازعة جديدة ومن ثم يتعين خضوعها للقواعد العامة في التقاضي والتي تفرض أن يكون رفع الدعوى لأول مرة أمام محكمة أول درجة المختصة وذلك استناداً إلى استقلال خصومة التنفيذ عن خصومة الحكم، حيث تستقل مرحلة التنفيذ عما سبقها من إجراءات، إضافة إلى أن المنازعة في التنفيذ لا شأن لها بالحق الثابت بالحكم وبالتالي فهي لا تُعد طعناً عليه، وإنما هي تتصل بذات التنفيذ وما إذا كان صحيحاً أم باطلاً جائزاً أم غير جائز، وانتهى هذا الرأي بناء على ما تقدم إلى أن الاختصاص بنظر إشكالات التنفيذ يكون للمحكمة ذات الولاية العامة في نظر كافة المنازعات الإدارية وهي محكمة القضاء الاداري.[2]

وقد وجه لهذا الرأي انتقاداً انصب على الأساس الذي بنى عليه قناعته باختصاص محكمة القضاء الاداري بنظر إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية والذي اعتبر فيه إشكالات التنفيذ دعوى مستقلة عن الحكم المستشكل في تنفيذه، حيث ذهب إلى اتصال منازعة التنفيذ اتصالاً وثيقاً بالنزاع الذي صدر فيه الحكم المقرر بالحق إذ أن الخصومة تدور من بدايتها إلى نهايتها حول هذا الحق سواء في مرحلة الحكم أو مرحلة التنفيذ، وبذلك فإن الإشكال في التنفيذ لا يُعد خصومة جديدة بمعنى الكلمة، وإنما يعتبر من المسائل المستعجلة المتفرعة عن المنازعة الأصلية التي تصدت لها المحكمة وفصلت فيها، وبذلك يكون من الطبيعي انعقاد الاختصاص بنظرها لذات المحكمة التي أصدرت الحكم المستشكل في تنفيذه.[3]

وقد حسمت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الجدل الفقهي حول تحديد المحكمة المختصة بالفصل في إشكال التنفيذ الوقتي، بأن انحازت إلى الرأي الثاني حين ذهبت إلى إيكال الاختصاص بنظر الإشكال في تنفيذ الحكم الاداري للمحكمة التي أصدرته [4] بأن جعلت منها قاضى التنفيذ المختص بنظر هذا الإشكال.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في تأكيدها لاختصاص المحكمة الصادر عنها الحكم بالنظر في إشكالات

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 3418 لسنة 27ق، جلسة 1987/4/18، طعن رقم 4637 لسنة 40 ق.ع، جلسة 1998/5/17.

[2] د. حسنى عبد الواحد سعد، تنفيذ الأحكام الإدارية، سنة 1984م، ص109.

– د. خميس السيد، دعوى الإلغاء، سنة 1993م، ص433.

[3] أ. محمد على راتب، محمد نصر الدين كامل، قضاء الأمور المستعجلة، دار الفكر العربي، ص1047.

[4] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 8270 لسنة 56 ق.ع، جلسة 2016/5/25.

تنفيذه إلى أبعد من ذلك، حينما جردت الإشكال في التنفيذ المرفوع أمام غيرها من محاكم مجلس الدولة من الأثر الموقف، حين اشترطت لإعمال هذا الأثر إضافة إلى الاختصاص الولائي الاختصاص النوعي.[1]

تعليق:

رغم تقديري لما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية من إيكال الاختصاص بنظر إشكالات تنفيذ الحكم للمحكمة التي أصدرته لما يشكله ذلك من فائدة عملية تكمن في كون تلك المحكمة هي الأقدر على الاضطلاع بمهام ذلك الاختصاص، حيث أنها الأدرى بما قد يحوم حول حكمها من معوقات تنفيذ تملك مفاتيح إزالتها في ضوء نظرها السابق للدعوى الموضوعية، إلا أن هذه المحكمة سوف تتأثر بشكل أو بآخر بما أثير من الخصوم حال نظرها للدعوى الموضوعية، الأمر الذي قد ينعكس سلباً على حكمها في إشكال التنفيذ، مما يقتضي ضرورة إقامة نظام قاضى التنفيذ في مجال الدعاوى الإدارية والذي يكون أكثر خبرة وتمرساً في الفصل في إشكالات التنفيذ علاوة على سرعة الفصل في تلك الإشكالات والتي يكون لها عظيم الأثر في الحد من إساءة استعمال إشكالات التنفيذ وذلك من خلال ما يتمتع به من تفرغ للاضطلاع بتلك المهمة.

وترجع أهمية المناداة بإنشاء نظام قاضى التنفيذ الاداري على غرار قاضى التنفيذ المدني يختص بالإشراف على عملية تنفيذ الأحكام الإدارية والفصل في منازعاته الوقتية سواء تعلقت بالمطالبة بوقفه أو الاستمرار فيه وإزالة عقباته، ما أثبته الواقع العملي من عزوف قاضى المحكمة الصادر عنها الحكم عن قبول إشكالات تنفيذه بعد أن وقر في يقينه شك وريبة أوجدهما كثرة الإشكالات الكيدية – رغم أن التعميم هنا غير جائز – الأمر الذي يهرع معه صاحب الشأن الذي يرى بأن من شأن التنفيذ المساس بمصالحه إلى القضاء العادي مستشكلاً في تنفيذ الحكم الاداري بالمخالفة لقواعد الاختصاص، ليقينه بأن إشكاله أمام القضاء الاداري مرفوض في الغالب، رغبة منه في عرقلة تنفيذ الحكم ليقينه بأن القاضي الاداري في الغالب سيرفضه.

المبحث الثاني: كيفية إقامة الإشكال في تنفيذ الأحكام الإدارية وصاحب الحق فيه

المطلب الأول: كيفية إقامة الإشكال في تنفيذ الأحكام الإدارية

لخلو قانون مجلس الدولة المصري من تحديد لطريقة رفع الإشكالات في تنفيذ الأحكام الإدارية فإن المعول عليه في هذا الشأن يكون بما ورد بنص المادة 312 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري الصادر بالقانون رقم 13 لسنة 1968، فيما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية وروابط القانون العام، إضافة لما تقرره القواعد العامة لإجراءات التقاضي في هذا الشأن.

وعلى ما تقدم فإنه يمكننا القول بأن إشكال التنفيذ – بصفة عامة – من الجائز إقامته بإحدى ثلاث وسائل أولها إبدائه في مواجهة المحضر المختص بالتنفيذ وثانيهما إقامته باتباع الطرق العادية لإقامة الدعوى وثالثهما رفع الإشكال من خلال طلب عارض.

وبعد استبعاد الطريقة الأولى لرفع إشكالات التنفيذ والخاصة بإبدائه في مواجهة المحضر القائم بالتنفيذ من نطاق طرق رفع الإشكال في تنفيذ الأحكام الإدارية لعدم تناسبها مع طبيعة تنفيذ تلك الأحكام والذي لا يتم في مواجهة الإدارة بواسطة محضر مستعملاً في ذلك القوة الجبرية إذا تطلبها الأمر على نحو ما يفعل بالنسبة لتنفيذ أحكام القضاء العادي، حيث لا قهر للإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها إن لم تقم بذلك طوعاً وإن اعتبر تصرفها ذلك بمثابة قرار اداري سلبى يمكن الطعن عليه بالإلغاء، ومن ثم فإن مجال إقامة إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية يقتصر على إقامتها وفقاً لطرق إقامة الدعوى أو في صورة طلب عارض في دعوى قائمة، وهذا ما سوف نتناوله في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: رفع إشكال التنفيذ بطريقة الدعوى العادية

لأن الإشكال في تنفيذ حكم صادر عن إحدى محاكم مجلس الدولة هو بمثابة دعوى مستعجلة فإنه من الجائز إقامته بعريضة

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1518 لسنة 47ق، جلسة 2000/11/1م.

تودع قلم كتاب المحكمة الصادر عنها الحكم موقعة من محام مقبول للمرافعة أمامها متضمنة البيانات التالية:

أولاً: بيانات المستشكل:

إذا أقيم الإشكال من شخص طبيعي في حكم صادر ضده لصالح الإدارة فيتعين انطواء عريضته على اسمه ولقبه ومهنته أو وظيفته واسم ولقب ومهنة أو وظيفة من يمثله قانوناً إضافة إلى صفته وموطنه.

وإذا رفع الإشكال من الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة فينبغي أن يذكر في العريضة الممثل القانوني للشخص الاعتباري وموطنه القانوني.

ثانياً: بيانات المستشكل ضده:

إذا كان المستشكل ضده شخص طبيعي فينبغي تضمن عريضة الإشكال بيان اسمه ولقبه ومهنته وموطنه، أما إذا كان هذا الشخص هو المستشكل في مواجهة الإدارة فيكفي ذكر الممثل القانوني لجهة الإدارة المستشكل ضدها ومقر تسليم إعلان الإشكال.

ثالثاً: أسباب الإشكال:

لقبول الإشكال في تنفيذ حكم اداري فيجب استناده لأسباب قانونية يستفاد منها الاعتراض على إجراءات التنفيذ لبطلانها دون التطرق لموضوع الحكم المستشكل في تنفيذه احتراماً لحجيته على أن تكون تلك الأسباب لاحقة على صدور هذا الحكم أو مستحدثة بعد صدوره ذلك لأن الأسباب السابقة على صدور الحكم يفترض أنها كانت محل اعتبار لدى المحكمة حال إصدارها له.

رابعاً: مرفقات عريضة الإشكال:

يرفق بعريضة الإشكال صورة من الحكم المستشكل في تنفيذه باعتبار أن النزاع يدور حوله، بالإضافة لما يراه مؤيداً لطلبه من مستندات أو مذكرات شارحة لأسباب الإشكال في التنفيذ.

خامساً: الطلبات الختامية:

الطلبات الختامية في عريضة الإشكال في التنفيذ تكشف عن مقصد المستشكل من إشكاله الأمر الذي يتعين معه أن تكون واضحة الدلالة إما في الاعتراض على التنفيذ مطالبة بوقفه إذا كان المستشكل هو الصادر ضده الحكم محل الإشكال أو الغير، وإما في المطالبة بالاستمرار في تنفيذ الحكم الموقوف إذا كان المستشكل هو من صدر الحكم لصالحه.

ميعاد التكليف بالحضور في إشكال تنفيذ حكم اداري:

لأن إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية هي من قبيل الطلبات المستعجلة، وحيث أن قانون مجلس الدولة المصري لم يرد به نصاً يحدد مواعيد الحضور في تلك الإشكالات، ولأن مواعيد الحضور المقررة لإشكالات تنفيذ الأحكام العادية الواردة بقانون المرافعات المدنية والتجارية المصري لا تتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية، لذلك فإن ميعاد الحضور في الإشكال الوقتي في حكم اداري هو ميعاد الحضور في الدعاوى المستعجلة وهو أربعة وعشرون ساعة، مع إضافة مواعيد المسافة المنصوص عليها بالمادة 16 من قانون المرافعات المصري.

ويمكن تقصير ميعاد التكليف بالحضور في إشكال التنفيذ الوقتي في حكم اداري بجعله من ساعة إلى ساعة بناء على إذن كتابي من رئيس المحكمة المختصة بنظر الإشكال وإعلان المستشكل ضده بإذن التقصير.

انعقاد الخصومة في إشكال تنفيذ الحكم الإداري:

متى أقيم إشكال تنفيذ الحكم الاداري بطريق الدعوى فإن الخصومة الإدارية تنعقد بناء على رفعه من تاريخ إيداعه قلم كتاب المحكمة المختصة بنظره بعد سداد الرسوم المقررة قانوناً أو تقديم ما يثبت الإعفاء منه، شريطة استيفاء عريضة الإشكال للبيانات السابق لنا تناولها لاسيما توقيع محام مقبول للمرافعة أمام المحكمة المختصة بنظر الإشكال على عريضته[1] ومن ثم فلا يشترط لانعقاد الخصومة في الإشكال إعلان المستشكل ضده بعريضة.[2]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 3773 لسنة 37ق، جلسة 1993/4/3، طعن رقم 25533 لسنة 60 ق.ع، جلسة 2015/6/6.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 426 لسنة 22ق، جلسة 1979/6/30م.

وتبطل عريضة الإشكال بحيث لا تنعقد الخصومة بإيداعها قلم كتاب المحكمة المختصة بنظره متى تخلف عنها بيان يشكل تخلفه افتقادها لشكل جوهري، ويكون الشكل جوهرياً متى نص القانون صراحة على ضرورة استيفاءه، أو كان من شأن تخلفه عدم تحقق الغاية التي لأجلها تقرر.

الفرع الثاني: رفع الإشكال من خلال طلب عارض

الطلبات العارضة في الدعوى هي تلك التي يتقدم بها المدعى أثناء سيرها وترتبط بالطلب الأصلي فيها وتنطوي على تصحيح أو تعديل لموضوع الطلب الأصلي بموجب ظروف طرأت أو تبينت بعد رفع الدعوى.[1]

ومن المتصور وجود ارتباط بين الإشكال في التنفيذ وبين دعوى منظورة أمام المحكمة فإذا قدر المنفذ ضده أن مصلحته تقتضي التقدم بهذا الإشكال فله أن يقدمه شفاهة في حضور خصمه مع إثباته بمحضره الجلسة[2] ما دام باب المرافعة في الدعوى لا زال مفتوحاً والذي ينغلق بحجزها للحكم فيها أو بانتهاء الأجل المصرح بتقديم مذكرات خلاله بعد حجز الدعوى للحكم.[3]

وقد يقدم الإشكال الوقتي في صورة طلب عارض أمام المحكمة حال نظرها للإشكال الموضوعي في تنفيذه إذا استبان للمنفذ ضده أن ضرراً سيلحق به من جراء استمرار التنفيذ كما لو رأى مخالفة التنفيذ للقانون، أو إذا رأى طالب الاستمرار في تنفيذ الحكم الموقوف أن وقفه افتقد للسند القانوني، حيث تنظر المحكمة المختصة بنظر الإشكال الموضوعي الإشكال الوقتي المقدم إليها كطلب عارض في أى من هاتين الحالتين بوصفها محكمة مستعجلة.[4]

المطلب الثاني: صاحب حق الاستشكال في تنفيذ أحكام القضاء الإداري

إشكالات تنفيذ الأحكام بصفة عامة يتعين رفعها من صاحب مصلحة فيها، يستوي في ذلك أن يكون هو المحكوم ضده أو المحكوم لصالحه أو الغير، وإذا كان ذلك القول يصدق على إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء العادي، فإن الأمر يكون مختلفاً بعض الشيء بالنسبة لنظيرتها الصادرة عن القضاء الاداري على النحو الذي سنتبينه في الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول: رفع إشكال التنفيذ من المحكوم ضده

للمحكوم ضده مصلحة دائمة في وقف تنفيذ هذا الحكم حيث أن في تنفيذه مساساً بمصلحته، الأمر الذي يمكنه معه الاستشكال في تنفيذه أمام المحكمة التي أصدرته باتباع الإجراءات العادية لرفع الدعوى.

وحتى تكون مصلحة المحكوم ضده في وقف التنفيذ قائمة فإنه يتعين رفع الإشكال قبل تمام تنفيذ الحكم.[5]

وقد قصد بتطلب مصلحة المحكوم ضده في إشكال التنفيذ توقى الإشكالات الكيدية التي يقصد بها التسويف والمماطلة تهرباً من تنفيذ الأحكام، والتي تنطوي على سوء نية أصحابها، الأمر الذي يدعو إلى مواجهتهم بعكس مقصدهم من خلال رفض القضاء لتلك الإشكالات مع تحميلهم الغرامة المقررة لهذا الرفض.

وإلى جانب ضرورة توافر المصلحة لطالب الإشكال في التنفيذ كشرط لقبوله، فإنه يتعين أن يكون ذو صفة في رفعه، بمعنى أن تتوافر لديه أهلية الخصومة بأن يكون حسبما ذهب

---

[1] يراجع في تفاصيل الطلبات في الدعوى د. عبد العزيز خليفة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 2003م.

- J.M AUBY-R. DRAGO, Traite contentieux administratif L.G.D.J tome 1-2. 1975. P.850.

مشار إليه في مؤلف د. محمد ظهري محمود، ص117.

[2] محكمة القضاء الإداري المصرية، إشكال رقم 1056 لسنة 56ق، جلسة 2002/1/13م.

[3] نقض مدني، طعن رقم 724 لسنة 52ق، جلسة 1986/3/19م.

[4] يراجع في ذلك رسالة د. محمد ظهري محمود، النظرية العامة لإشكالات التنفيذ، القاهرة، سنة 1994م، ص196.

[5] المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 36415 لسنة 60 ق.ع، جلسة 2015/3/14.

بعض الفقه صالحاً للترافع أمام القضاء.[1]

الفرع الثاني: إشكال تنفيذ من صدر الحكم لصالحه

وفقاً لقانون المرافعات المصري فإن بوسع من صدر لصالحه حكم إقامة إشكالاً إيجابياً يطلب فيه باستمرار تنفيذ الحكم، كأثر لوقف تنفيذه استجابة لإشكال أقامه المحكوم ضده.

ولم يجد الإشكال الإيجابي المقام ممن صدر الحكم لصالحه باستمرار تنفيذ الصادر ضد الإدارة والذي امتنعت عمداً عن تنفيذه أو إقامة إشكال لوقف هذا التنفيذ قبولاً لدى قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية بالنسبة للأحكام الإدارية.

وتبريراً لهذا المسلك فقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن امتناع الإدارة العمدى عن تنفيذ حكم صادر ضدها طواعية بأنه يشكل إما قراراً إيجابياً بالرفض وإما قراراً سلبياً بالامتناع عن التنفيذ، مما يجوز طلب إلغاؤه أو وقف تنفيذه وطلب التعويض عنه، ولأن الامتناع هنا لا صلة له بعقبات التنفيذ التي تقوم عليها إشكالاته الوقتية، ومن ثم فإن مواجهته تكون من خلال دعوى إلغاء وليس بواسطة رفع المحكوم لصالحه إشكالاً مضمونه الاستمرار في تنفيذ الحكم، مستندة في ذلك إلى أن استمرار تنفيذ الحكم على غير إرادة المحكوم ضده هو حكم القانون والامتناع عنه إخلال بواجب قانوني يجوز الجبر عليه، ولكنه لا يعتبر عقبة طارئة تحول دون تنفيذ الحكم أو الاستمرار فيه، وتزال بالأمر بالاستمرار في التنفيذ، ذلك لأن تنفيذ الحكم والاستمرار فيه ثابتان وواجبان بنص القانون طالما لم تأمر جهة مختصة قانوناً بوقفه، ولن يضيف الإشكال المستهدف بالاستمرار في التنفيذ قهراً بالامتناع عن التنفيذ جديداً في هذا الصدد بأي وجه.[2]

تعليق على موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية من الإشكالات الإيجابية:

يلاحظ على أحكام المحكمة الإدارية العليا بشأن الإشكال الإيجابي في تنفيذ الأحكام الإدارية عدم اعترافها به مستعيضة عنه بدعوى الإلغاء، حيث اعتبرت أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها هو من قبيل القرارات الإدارية التي لا تواجه بإشكال تنفيذ بل بدعوى إلغاء، كما اعتبرت أن الإشكال الإيجابي في تنفيذ الحكم المقام من المحكوم لصالحه للمطالبة باستمرار تنفيذ الحكم الموقوف تنفيذه إثر استشكال الإدارة السلبي في هذا التنفيذ لا يعدو أن يكون دعوى إلغاء مما تختص محكمة القضاء الاداري بنظره.

ومن وجهة نظري فإن الاستمرار في هذا الاتجاه القضائي من شأنه تفريغ إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية من مضمونها بإجهاض الهدف منها في الحصول على حماية مؤقتة وسريعة بحكم مستعجل من آثار تنفيذ حكم تخالف إجراءاته القانون وربما يكون موصوماً بالانعدام.

ويؤدى استمرار هذا الواقع القضائي إلى إدخال المستشكل في تنفيذ حكم اداري مطالباً باستمرار هذا التنفيذ في دائرة مغلقة من دعاوى إلغاء لا تنتهى فكلما استصدر حكماً بإلغاء قرار الإدارة السلبى بالامتناع عن تنفيذ حكم صادر لصالحه أو الإيجابي برفض هذا التنفيذ يكون بوسع الإدارة الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء مما يضطره إلى معاودة اللجوء لقاضى الإلغاء بدعوى إلغاء قرار الإدارة السلبى بالامتناع وهكذا إلى أن تفوت الغاية التي لأجلها طالب المسارعة لتنفيذ الحكم الأول الصادر لصالحه والذي امتنعت الإدارة عن تنفيذه أو استشكلت في هذا التنفيذ الأمر الذي أدى إلى إيقافه.

وفي اعتقادي أنه لا توجد عقبة طارئة تعترض تنفيذ الأحكام الإدارية سوى استشكال الإدارة السلبي في هذا التنفيذ، الأمر الذي يكون معه من الأوجب تفعيلاً لنظام إشكالات التنفيذ أن يواجه هذا الموقف بإشكال إيجابي من المحكوم لصالحه للمطالبة باستمرار التنفيذ لمطابقته لصحيح القانون بدلاً من تمكين الإدارة من الوصول إلى بغيتها بجره لسيل لا ينتهي من دعاوى إلغاء

[1] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، سنة 1985م، ص295.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية – دائرة توحيد المبادئ – طعن رقم64557 لسنة 60 ق.ع، جلسة 2017/6/3، وحكمها في الطعن رقم 26400 لسنة 64 ق.ع، جلسة 2020/5/31.

يفوت أجل الحكم فيها والذي يكون طويلاً الغاية التي لأجلها استصدر طالب التنفيذ الحكم الصادر لصالحه.

الفرع الثالث: استشكال الغير في تنفيذ الحكم

المقصود بالغير في الخصومة الإدارية كل من لم يكن طرفاً فيها حال انعقادها ولم يدخل أو يتدخل فيها أثناء سيره.

ولكونه خارج عن نطاق الخصومة حيث لم يمثل فيها فإن الأمر يدعو للتساؤل عن موقفه من الحكم الصادر فيها من حيث مدى جواز استشكاله في تنفيذه متى كان من شأنه الإضرار بمصالحه إذا جاء هذا التنفيذ مخالفاً لمقتضيات القانون؟

أعتقد بأن الإجابة على هذا التساؤل تستوجب عرضاً موجزاً لموقف قضاء مجلس الدولة الفرنسي مقارناً بموقف القضاء الاداري المصري في هذا الشأن.

أولاً الموقف في فرنسا:[1]

أجاز مجلس الدولة الفرنسي اعتراض غير الخصوم على الحكم الصادر في المنازعة الإدارية متى أضر بحقوقهم.

وعلى العكس من ذلك فإن موقفه بالنسبة لمدى جواز طعن الخارج عن الخصومة في مجال دعوى الإلغاء شهد تردداً، ففي البداية لم يجز ذلك استناداً إلى الطبيعة العينية لتلك الدعوى حيث تختصم قراراً إدارياً الأمر الذي لا يقبل معه اعتراض الغير على الحكم الصادر فيها[2] ونطاق رفض مجلس الدولة اعتراض الغير بالنسبة للأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء يقتصر على تلك الخاصة بقبول دعوى الإلغاء ذات الحجية المطلقة في مواجهة الكافة، حيث لن تثر تلك المشكلة بالنسبة للأحكام الصادرة برفض الدعوى حيث أن حجيتها لا تعدو أن تكون حجية نسبية يقتصر مجالها على أطراف الخصومة دون سواها بحيث لا تعدو أن تكون حجية نسبية يقتصر أطراف الخصومة دون سواها بحيث لا يمتد أثرها للغير.[3]

وفى تطور لاحق لقضاء مجلس الدولة الفرنسي استقر قضائه على قبول اعتراض الغير على الحكم الصادر في دعوى الإلغاء شريطة أن يكون الحكم الصادر فيها قد ألحق ضرراً بحق من حقوقه.[4]

وقد وجد قبول مجلس الدولة الفرنسي لاعتراض الغير على الحكم الصادر في دعوى الإلغاء والموجهة ضد ذات القرار وليست ضد أفراد، الأمر الذي لا يجوز لهم إعادة المجادلة في شرعية القرار، حيث أن من شأن ذلك إعادة بعث القرار الملغى من جديد بإعادته للحياة واعتباره مشروعاً بالنسبة للمعترض فقط في الوقت الذي يعدو القرار غير مشروع بالنسبة لغيره.[5]

وعلى العكس من ذلك فقد اعتبر الفقه الفرنسي في قبول مجلس الدولة لاعتراض الغير على الأحكام الصادرة بالإلغاء بمثابة تطوير لازم لتلك الدعوى يمثل إحدى صور التوفيق بين احترام حقوق الغير من ناحية وبين متطلبات استقرار الروابط الاجتماعية من ناحية أخرى [6] كما أن ذلك لا يتعارض مع الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء بقدر ما يثبت وجودها ويؤكدها.[7]

ثانياً موقف مجلس الدولة المصري:

مر قضاء مجلس الدولة المصري وهو بشأن تقرير إجازة استشكال غير الخصوم في الحكم الصادر بالإلغاء بمراحل تطور انتهت إلى قبوله ذلك الإشكال.

فقد ذهبت محكمة القضاء الاداري المصرية في باكورة

---

[1] كان مصدرنا في ذلك د. ثروت عبد العال أحمد في مؤلف سيادته الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، سنة 1996م، ص120 وما بعدها.

[2] JEZE : La tierce – apposition et recours pour excès de pouvoir. R.D.P 1913 P.331.

[3] DEBBASCH (CH): Procedure administrative contentieuse et Procedure civile L.G.D.J Paris 1962, P.826.

[4] C.E 19 Mars 1956. Jean. Rec. P.130.
- C.E 18 Juin 1982 S.A Bureau veritas. Rec. P.240.

[5] JEZE. OP. Cit. P. 331.

[6] GUILLIEN (R) L'acte juridictionnel et l'autorité de la chase Jugée, Bardeaux. 1931.

[7] WEIL (P): Les premiers résultats de la reforme du contanteux administratif. E.D.C.F. 1957. P. 118.

أحكامها إلى رفض مثل هذا الإشكال مستندة في ذلك إلى عينية دعوى الإلغاء حيث تنصب على القرار الاداري ذاته بصرف النظر عن الأشخاص[1] وأيدتها في ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية حين أجازت للخارج عن الخصومة في دعوى الإلغاء سلوك طريق التماس إعادة النظر أمام المحكمة مصدرة الحكم وفقاً للإجراءات المقررة في هذا الشأن كبديل للإشكال في تنفيذه[2] حيث وقعت بهذا الحكم في خلط بين إشكال التنفيذ والذي لا يُعد طريقاً من طرق الطعن لانصبابه على تنفيذ الحكم دون موضوعه وبين التماس إعادة النظر والذي يُعد أحد الطرق غير العادية للطعن في الأحكام تنصب على موضوع الحكم فيما تتضمنه من تجريح له.

وقد وجد هذا الاتجاه القضائي تأييداً فقهياً أساسه تنافر هذا الإشكال مع الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء[3] والتي يكون من شأن إعمال مقتضاها سريان الحكم في مواجهة الكافة حيث يعتبر القرار ملغياً بالنسبة للجميع وليس فقط بالنسبة للمدعى[4] إضافة لما في قبول اعتراض الغير من تهديد لاستقرار الأوضاع لعدم تقيده بميعاد[5] كما أن الحكم الصادر بالإلغاء يرتب زوالاً للقرار الاداري الملغى من الوجود، ولا يقبل أن يكون هذا القرار قائماً بالنسبة للبعض دون البعض الآخر.[6]

وفى تطور لاحق وحديث لقضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية ذهبت فيه إلى إجازة استشكال الغير في تنفيذ الأحكام الصادرة بإلغاء القرار الاداري مصححة به ما سبق وإن وقعت فيه من خلط بين إشكال التنفيذ والتماس إعادة النظر حين ذهبت إلى أن "إسباغ وصف التماس إعادة النظر على النزاع يكون غير سديد طالما أن المستشكل لم يوجه إلى الحكم ثمة مطعن أو مأخذ، وعلى مقتضى ذلك يكون صحيح التكييف أن الدعوى الراهنة إن هي إلا إشكال في التنفيذ بحسبانها منازعة وقتية تتعلق به وتجد غايتها في طلب وقف التنفيذ حسبما أفصح المستشكل بصريح عباراته، وبهذه المثابة فإنه لا غضاضة في أن تأتى إقامته من المذكور رغم أنه لم يكن طرفاً في الخصومة في الحكم المستشكل فيه إذ الفارق جد كبير بين إشكالات التنفيذ كدعاوى لها ذاتيتها المتميزة وحسب رافعها أن يكون ذا مصلحة فيها وبين طرق الطعن في الأحكام عادية كانت أم غير عادية، والتي لا تجوز بحسب الأصل إلا ممن كان طرفاً في المنازعة الصادر فيها الحكم مثار الطعن...."."[7]

تعليق:

على النحو السابق اتضح لنا أنه لا خلاف على استشكال الغير في تنفيذ أحكام القضاء الكامل والأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء برفض قبول الدعوى وذلك نظراً لما تنطوي عليه تلك الأحكام من حجية نسبية، وعلى العكس من ذلك بالنسبة للأحكام الصادرة بقبول دعوى الإلغاء ذات الحجية المطلقة في مواجهة الكافة والتي مر قبول القضاء الاداري في مصر وفرنسا بشأن قبول لاستشكال في تنفيذها بمراحل تطور بدأت برفض تلك الإشكالات وانتهت إلى قبولها وفى ذلك عودة لجادة الصواب، فالغير هنا وإن لم يكن طرفاً في الخصومة إلا أنه متى أصبح طرفاً في تنفيذها بعد صدور الحكم فيها فإن ذلك يعطيه حق

---

[1] محكمة القضاء الإداري المصرية، دعوى رقم 463 لسنة 4ق، جلسة 1950/5/30م.

– محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة 1956/1/29م.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، دائرة توحيد المبادئ في الطعن رقم 3378 لسنة 29ق، جلسة 1987/4/12م.

– المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقمي 3382، 3387 لسنة 29ق، جلسة 1987/12/27م.

[3] د. عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 1971م، ص179.

[4] د. مصطفى أبو زيد فهمي، طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة، مجلة الحقوق، العدد 3 السنة 6، ص184.

[5] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، سنة 1977م، ص 686.

[6] د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، سنة 1979م، ص629؟

7 المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1994 لسنة 41 ق، جلسة 1995/12/30م.

الاعتراض على هذا التنفيذ في مواجهته إذا كان من شأنه الإضرار به من خلال مساسه بحق مكتسب ترتب له، لا سيما وأن دفاعه لم يسمع في الدعوى التي صدر فيها الحكم.

الفصل الثاني: مناط إشكال تنفيذ الأحكام الإدارية وسوء استعماله وجزاء رفضه

تمهيد وتقسيم:

حتى لا يتحول الإشكال في تنفيذ الأحكام الإدارية إلى وسيلة لإعاقته فإنه يتعين أن يتوافر لاستعماله شروطاً واجبة الاحترام، والتي بتوافرها يقبل الإشكال الذي يوقف تنفيذ الحكم، فإذا ما أسئ استعمال هذا الإشكال فإن لذلك جزاء قرره المشرع، وذلك على نحو ما سوف نتناوله في المطلبين الآتيين:

المبحث الأول: شروط قبول الإشكالات الوقتية

المبحث الثاني: إساءة استعمال الإشكالات الوقتية وجزاؤه

المبحث الأول: شروط قبول إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية

لقبول الإشكال في تنفيذ حكم اداري فإنه يتعين إلى جانب توافر شروط الدعوى المستعجلة إقامته قبل تمام تنفيذ هذا الحكم، مستنداً لأسباب لاحقة على صدوره، وذلك على نحو ما سوف نفصله فيما يلي:

الشرط الأول: إقامة الإشكال في تنفيذ الحكم قبل تمام تنفيذه

من الجائز إقامة إشكال في تنفيذ حكم اداري قبل الشروع في هذا التنفيذ توقياً لضرر يخشى إصابة المستشكل به جراء تنفيذ الحكم، حيث تثبت مصلحته في إقامة هذا الإشكال، ولما في هذا الإشكال من استباق وقائي لحدوث الأثر الضار الذي يرتبه تنفيذ الحكم.

وعلى العكس من ذلك فإن الإشكال في تنفيذ الحكم لا يكون مقبولاً متى أقيم بعد تمام التنفيذ، والذي بتمامه تكون الغاية من إشكال التنفيذ في الحصول على حماية مؤقتة قد فاتت، الأمر الذي تنعدم معه مصلحته في طلبه.

وتأكيداً لذلك فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه يشترط لقبول الإشكال في تنفيذ حكم اداري إقامته قبل تمام التنفيذ، حيث أن المطلوب من القاضي عندما يختص بنظر منازعات تنفيذ الأحكام الإدارية اتخاذ إجراء وقتي يدعو إليه الاستعجال، فإذا كان التنفيذ قد تم فعلاً فلا يتصور طلب وقفه أو استمراره مؤقتاً.[1]

وعلة عدم قبول إشكال تنفيذ الحكم المقام بعد تمام التنفيذ انعدام مصلحة المستشكل في إشكاله علاوة على استحالة ترتيب أثر الحكم الصادر بقبول وقف التنفيذ[2] ذلك لأن الحكم يرد في هذه الحالة على غير محل.

والإشكال في تنفيذ الحكم جائز بعد البدء فيه شريطة ألا يكون جزء الحكم المستشكل في تنفيذه قد تم تنفيذه[3] فالعبرة في رفض إشكال تنفيذ الحكم لتمام التنفيذ تكون بالنظر لشق الحكم المستشكل في تنفيذه فإذا كان هذا الشق لم يطله التنفيذ فمن الجائز أن يكون محلاً للإشكال.

ومع ذلك فإن قبول الإشكال في تنفيذ حكم حال البدء في تنفيذه يرد عليه قيد هام ألا وهو ضرورة الفصل في الإشكال قبل اكتمال تنفيذ الحكم [4] ولعل ذلك مرجعه انتفاء شرط المصلحة في قبول الدعاوى بصفة عامة والذي لا يكفي توافره حال إقامة الدعوى، وإنما يتعين استمرار المصلحة في رفع الدعوى قائمة لحين الفصل فيها.[5]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 511 لسنة 44ق، جلسة 2002/1/12، والطعن رقم 36415 لسنة 60 ق.ع، جلسة 2015/3/14.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم 1994 لسنة 41ق، جلسة 1995/12/30، والطعن رقم 26400 لسنة 64 ق.ع، جلسة 2020/5/31.

[3] د. عبد المنعم حسنى، منازعات التنفيذ، سنة 1988م، ص265.

[4] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 511 لسنة 44ق، جلسة 2002/1/12.

[5] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 63445 لسنة 60 ق.ع، جلسة2020/8/30.

وواقع الحال أن تعمد الإدارة تنفيذ الحكم المستشكل في تنفيذه قبل الفصل في هذا الإشكال متجاهلة أثر رفعه الواقف على التنفيذ وهو أمر وارد في مصر كأثر للبطء المزمن للتقاضي والذي لم تسلم منه الطلبات المستعجلة ومنها إشكالات التنفيذ الأمر الذي يدعونا إلى اعتبار هذا التنفيذ المتسرع – المخالف للقانون – بمثابة خطأ شخصي يتحمل مرتكبه بكافة التعويضات عن الأضرار التي أحدثها إتيانه في ماله الخاص.

الشرط الثاني: استناد الإشكال في تنفيذ الحكم إلى أسباب لاحقة لصدوره

لا يجوز أن يؤسس المستشكل في تنفيذ حكم اداري إشكاله على أسباب سابقة لصدور هذا الحكم، وذلك مرجعه أن إشكال التنفيذ ينصب محله – دائماً – على إجراءات تنفيذ الحكم دون التطرق لموضوعه لذلك يتعين أن يكون مبناه دائماً وقائع لاحقة على صدور الحكم وليست سابقة عليه[1] والقول بغير ذلك يجعل من إشكالات تنفيذ الأحكام وسائل للطعن فيها بغير الطريق الذي يحدده القانون، في حين أن المحكمة التي تنظره هي ذاتها التي أصدرت الحكم محل الإشكال وليست درجة أعلى من درجات التقاضي على النحو المعمول به بالنسبة للطعن في الأحكام.

وعلة اقتصار أسباب الإشكال في تنفيذ الحكم على تلك اللاحقة لصدوره ما يفرضه مبدأ حجية الأحكام باعتبارها عنواناً للحقيقة فيما قضت به من احترام لا يجوز معه الاعتراض عليها أو تجريحها إلا بطريق الطعن وفى الحدود التي رسمها القانون لذلك.

وتجد تلك العلة حكمتها في أن كل ما يدخل في نطاق الحجية لا يصح أن يكون سبباً للمنازعة.[2]

علاوة على ما تقدم فإن الأسباب السابقة لصدور الحكم والتي لا يجوز الاستناد إليها في إشكال تنفيذه أحيطت بها المحكمة صراحة حين تم إبداؤها أمامها أو ضمناً حيث يفترض أنها كانت تحت نظر المحكمة حال إصدارها للحكم المستشكل في تنفيذه.

لذلك فقد دأبت المحكمة الإدارية العليا المصرية على رفض إشكالات التنفيذ التي يثبت لديها استنادها لأسباب سابقة لصدور الحكم تأسيساً على قيام المحكمة بفحص تلك الأسباب صراحة أو ضمناً.[3]

استثناء من شرط استناد الإشكال في تنفيذ حكم لأسباب لاحقة لصدوره:

إذا كانت علة هذا الشرط أن المحكمة قد أحاطت صراحة أو ضمناً بالأسباب السابقة لصدور الحكم الأمر الذي لا يجوز معه إعادة طرحها عليها في مرحلة التنفيذ من خلال الاستشكال فيه، فإن تلك العلة تنتفى حين لا يمكن المستشكل في تنفيذ الحكم من إبداء دفاعه في الدعوى الصادر فيها الحكم محل الإشكال لعدم إعلانه إعلاناً قانونياً صحيحاً بها، فإنه يُعد معذوراً في عدم إبداءه أوجه دفاعه فيها قبل صدور الحكم ضده، ولذلك فإن العدالة المجردة تقتضى السماح له بإبداء دفاعه في مرحلة الإشكال والذي عجز عنه حال نظر الدعوى [4] حيث كان من شأنه تغيير وجه الرأي فيها وذلك تغليباً لمبدأ حق الدفاع باعتباره حقاً دستورياً على مبدأ ضرورة احترام حجية الأمر المقضي والتي حازها الحكم المستشكل في تنفيذه.

تعليق:

إذا أعتقد في سلامة الاتجاه القضائي بعدم جواز تأسيس الإشكال في تنفيذ الحكم على أسباب سابقة لصدوره للاعتبارات

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 511 لسنة 44ق، جلسة 2002/1/12، الإشكال رقم 67958 لسنة 63 ق.ع، جلسة 2019/3/24.

[2] د. محمد عبد الخالق عمر، مبادئ التنفيذ، الطبعة الرابعة، سنة 1978م، ص245.

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 10878 لسنة 64 ق.ع، جلسة 2018/11/25.

– المحكمة الإدارية العليا المصرية، الاشكال رقم 9956 لسنة 65 ق.ع، جلسة 2019/1/27.

[4] محكمة القضاء الإداري بطنطا، في الإشكال رقم 122 لسنة 2ق، جلسة 1995/5/28م.

السابقة، إلا أنني لا أستطيع مسايرة رأى بعض الفقه [1] المؤيد بقضاء المحكمة الإدارية العليا [2] من اعتبار أن تأسيس الإشكال في تنفيذ الحكم على أسباب من شأن ثبوتها أن تؤدى لانعدامه كمشاركة أحد المستشارين في إصدار الحكم دون سماعه مرافعة من قبيل الأسباب السابقة لصدور الحكم والتي لا يجوز أن يؤسس عليها الإشكال.

ووجهة نظري في الاعتراض على ذلك أننا لسنا بصدد حكم في الفرض السابق حتى تحترم حجيته حيث أن صدور الحكم معدوماً يجعله والعدم سواء، فلا يكسب حقاً ولا يكتسب حجية والتي لأجلها اشترط أن يكون سند الإشكال في تنفيذ الحكم قد جد بعد صدوره كشرط لقبول الإشكال، الأمر الذي يجوز معه أن يكون سند إشكال تنفيذ الحكم المعدوم سابقاً لصدوره والقول بغير ذلك من شأنه إجازة تنفيذ تلك الأحكام دون أن تواجه بإشكال لوقف تنفيذها ما دامت جعبة المستشكل قد خوت من سبب لا حق لصدور الحكم، وهذا ما يناقض الغاية من إشكالات التنفيذ من حرص على إعمال صحيح القانون على تنفيذ الأحكام الإدارية.

هذا بالإضافة إلى أن هذا الحكم – حسبما ذهب بعض الفقه – معدوم الحجية لانطوائه على بطلان جوهري انحدر به إلى حد العدم.[3]

المبحث الثاني: إساءة استعمال حق الإشكال وجزاء رفضه

المطلب الأول: إساءة استعمال حق الإشكال في تنفيذ الأحكام الإدارية

رغم أن الإشكال في تنفيذ الأحكام الإدارية حق مقرر تشريعياً لكل ذي مصلحة تحقيقاً لغاية معتبرة قانوناً تتمثل في الحيلولة دون تنفيذ أحكام وصمها البطلان، والذي يؤدى لترتيب نتائج يتعذر تداركها إلا أن الواقع التطبيقي أثبت شيوع إساءة استخدام هذا الحق، بصورة تكاد تحيد به عن بلوغ غايته.

ومن باب الإنصاف لي أن أقرر عدم اتهام الإدارة فقط بإساءة استعمال حق الإشكال في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، حيث أن الفرد المنفذ ضده حكم صادر في غير صالحه لا يجوز اعتبار سلوكه بمنأى عن نطاق هذه الإساءة والتي يكون لها مظاهر عدة، ويؤدى ثبوتها إلى تغريم مرتكبها.

مظاهر إساءة استعمال حق الإشكال في تنفيذ الأحكام الإدارية:

يتخذ أسلوب عرقلة تنفيذ الأحكام الإدارية من خلال الاستشكال في تنفيذها صورتين أولهما رفعه أمام محكمة لا تختص ولائياً بنظره أو عدم استناده لأسباب جدية.

- **أولاً: إقامة الإشكال في تنفيذ حكم اداري أمام محكمة لا تختص ولائياً بنظره:**

رغم استقرار أحكام محاكم مجلس الدولة ومحكمة النقض والمحكمة الدستورية العليا على انفراد محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالنظر في إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية على النحو السابق لنا تناوله، إلا أن ذلك لم يمنع الصادر ضده حكم اداري من إدارة أو أفراداً من الاستشكال في تنفيذه أمام إحدى محاكم القضاء العادي بالمخالفة لقواعد الاختصاص الولائي في هذا الشأن، مما يشكل خروجاً على مبدأ قضائي مستقر عليه من أن قاضى الأصل هو ذاته قاضى الفرع، على أساس أن الإشكال في تنفيذ حكم هو فرع من أصل، ويعكس مثل هذا الإشكال رغبة رافعه في عرقلة تنفيذ الحكم مدة نظر إشكاله أمام المحكمة العادية مضاف إليها المدة التي يستغرقها تنفيذ قرار إحالته إلى إحدى محاكم القضاء الاداري المختصة بنظره، حيث يظل تنفيذ الحكم موقوفاً لحين فصلها في موضوع الإشكال.

وقد أوجد تلك الصورة المسيئة لاستعمال حق الإشكال في التنفيذ الأثر الواقف لهذا الإشكال، حتى لو أقيم أمام محكمة لا تختص ولائياً بنظره والمستفاد من إطلاق نص المادة 312 من قانون المرافعات المصري.

ويؤكد الواقع العملي استمرار الأثر الواقف لإشكالات التنفيذ المقامة بالمخالفة لقواعد الاختصاص الولائي قائماً على الرغم

---

[1] م. حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى، سنة 1997م.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 64557 لسنة 60 ق، جلسة 2017/6/3.

[3] د. حسنى سعد، تنفيذ الأحكام الإدارية، سنة 1984م، ص132.

من استقرار أحكام محكمة القضاء الاداري المصرية والمحكمة الإدارية العليا المصرية على انعدامه على النحو السابق لنا تناوله، الأمر الذي يستوجب تدخل المشرع بنص تشريعي صريح يعدم به الأثر الواقف لإشكال التنفيذ متى أقيم أمام محكمة غير مختصة ولائياً أو نوعياً بنظره.

- **ثانياً خلو الإشكال من الأسباب أو عدم جديتها:**

إذا ما استشعر المحكوم ضده بمدى إضرار الحكم الصادر ضده بمصالحه فإنه يسارع للاستشكال فيه على الرغم من علمه المسبق بعدم جدوى الإشكال لرغبته في الاستفادة من أثره الواقف على التنفيذ، لذلك يجئ إشكاله إما مجرداً من الأسباب مقرراً أنه سيبديها خلال جلسات المرافعة، وإما أن يستند لأسباب لا تصلح سنداً للإشكال في تنفيذ الحكم، وإن كانت تصلح لأن تكون أوجهاً للطعن فيه، وهنا تبرز سوء نية المستشكل الأمر الذي يتعين معه تطبيق الغرامة المقررة لرفض الإشكال عليه وجوبياً وفى حدها الأقصى، حيث انكشفت غايته في عرقلة تنفيذ الحكم بما انطوت عليه من إضاعة وقت القضاء فيما لا جدوى منه وإضرار بالمحكوم لصالحه، وأرى أن الإدارة إذا كانت هي المستشكلة أن يتحمل الأمر بالإشكال بقيمة الغرامة في ماله الخاص حتى لا يعاود تكرار مسلكه المخالف للمصلحة العامة التي يحققها المسارعة لتنفيذ أحكام القضاء لا التفنن في التهرب من تنفيذها، الأمر الذي يفقد الأفراد الثقة في الإدارة وفى أهمية وجود مرفق القضاء ذاته.

المطلب الثاني: جزاء رفض الإشكال في التنفيذ

للحدّ من اللد في الخصومة وحتى لا يستخدم الإشكال في تنفيذ الحكم وسيلة للمماطلة في هذا التنفيذ، يحيد بها هذا الإشكال عن غايته فقد قررت المادة 315 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري والمعدلة بالقانون رقم 18 لسنة 1999 جزاءً مالياً لرفض إشكال التنفيذ حين ذهبت إلى أنه إذا خسر المستشكل دعواه جاز الحكم عليه بغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد عن أربعمائة جنيه وذلك مع عدم الإخلال بالتعويضات إن كان لها وجه، وقد طبقت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك في للعديد من أحكامها[1].

وسوف نلقى الضوء على الطبيعة القانونية للغرامة المحكوم بها على خاسر الإشكال، والتي ستصل من خلالها إلى تحديد مدى تحقيقها لغايتها الردعية في مجال إشكالات تنفيذ الأحكام الكيدية من عدمه، وذلك فيما يلي:

أولاً: الطبيعة القانونية للغرامة:

تخلص طبيعة الغرامة المحكوم بها على خاسر إشكال تنفيذ الحكم في أنها جزاء، وأن الحكم بها متروك لتقدير القاضي.

أ. الغرامة جزاء:

تقررت الغرامة المحكوم بها على خاسر إشكال التنفيذ كجزاء لمواجهة ما ثبت في حقه من سوء نية في استعمال حق الإشكال حال إقامته له، لذلك فقد جاءت متدرجة القيمة بين حدين أدنى وأقصى، ليطبق فيها القاضي القدر الذي يتناسب مع درجة سوء النية والتعنت في استعمال حق الإشكال بما ينطوي عليه ذلك من لدد في الخصومة.

ولأن الغرامة هنا جزاء فإن الحكم بها لا يجُب حق المضرور من الإشكال الكيدي في المطالبة بتعويض ما مُنى به من ضرر أحدثه الاستخدام الخاطئ لإشكال التنفيذ، وذلك لاختلاف سبب الحكم في كل منها، فإذا كان سبب الحكم بالغرامة هو العنت وسوء القصد في استعمال حق التقاضي، فإن سبب الحكم بالتعويض يكمن فيما حاق بالمحكوم لصالحه من ضرر مادي أو أدبي قامت بينه ومن إشكال التنفيذ المحكوم بتغريم رافعه علاقة سببية وفقاً لقواعد المسئولية التقصيرية والتي يكون ركن الخطأ ثابتاً فيها بالحكم على خاسر الإشكال بالغرامة المقررة قانوناً.

ب. الحكم بالغرامة متروك لتقدير القاضي:

في ضوء النص المقرر لغرامة خسران الإشكال في تنفيذ الحكم فإن القضاء بها يكون متروكاً لتقدير القاضي سواء فيما يتعلق بتقريرها بداءة أو تحديد قيمتها في ضوء ما استظهره

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطَّعن رقم 72727 لسنة 62 ق.ع، جلسة 2018/10/28، الإشكال رقم 63934 لسنة 64 ق.ع، جلسة 2018/12/23، الطَّعن رقم 10880 لسنة 64 ق.ع . جلسة 2018/12/23.

فحصه للإشكال من توافر حُسن أو سوء نية رافعه، حيث يكون له ألا يقضى بأية غرامة رغم رفضه للإشكال، ذلك أنه لا تلازم بين الحكم بها وهذا الرفض.

ثانياً: مدى تحقيق غرامة خسران إشكال التنفيذ لغايتها:

أعتقد بأن الغرامة المحكوم بها على خاسر إشكال التنفيذ لضآلة قيمتها وعدم وجوب الحكم بها لا يتحقق معها الهدف الردعي للحد من إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية وذلك في ضوء ما سوف نوضحه على النحو التالي:

أ. عدم كفاية القدر المالي للغرامة:

على الرغم من رفع قيمة غرامة خاسر إشكال التنفيذ بتعديل المادة 315 من قانون المرافعات المصري المقررة لها بالقانون رقم 18 لسنة 1999، إلا أنها لا زالت قاصرة بحديها الأدنى والأقصى عن بلوغ غايتها في الحد من إشكالات التنفيذ الكيدية، فالفرد المحكوم ضده لصالح الإدارة قد يرى بأن الفائدة التي تعود عليه من عرقلة تنفيذ الحكم الصادر لصالحه تفوق في قيمتها الغرامة المحتمل الحكم عليه بها، الأمر الذي يجعله لا يأبه بها مصراً على الاستشكال في تنفيذ الحكم الأمر الذي يجعل كل الأحكام الإدارية مقرونة بالاستشكال في تنفيذها مما يعوق نشاط الإدارة ويشغل مرفق القضاء ويزيد من ثقل أعبائه، الأمر الذي يستوجب رفع قيمة الغرامة بتعديل تشريعي جديد، والتي وإن كان قدرها مناسباً – إلى حد ما – في التعديل التشريعي السابق والرافع لقيمتها، إلا أنها غدت عديمة القيمة في الوقت الحالي للحد من إشكالات التنفيذ الوقتية في ظل ما تشهده البلاد من تطورات اقتصادية واجتماعية متلاحقة تجعل من سرعة تنفيذ أحكام القضاء ويسرها واجباً قومياً، وإلى أن يتم هذا التعديل فإنني أهيب بالقضاء الحكم بالغرامة على خاسر الإشكال في حدها الأقصى متى ثبت لديه سوء قصده.

وإذا كانت قيمة الغرامة لضآلتها لن تردع الأفراد عن الاستشكال في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدهم لصالح الإدارة فإن الغرامة مهما علت قيمتها لن تردع رجل الإدارة الآمر عن الاستشكال في حكم صادر ضدها، بل إنه لن يعيرها أي اهتمام حال إقدامه على الاستشكال مهما بلغت قناعته بانعدام جدواه، بل وتعمده إعاقة تنفيذ الحكم به ليس إلا، لعلمه المسبق بأن الإدارة التي يعمل لديها ستتحمل بعبء الغرامة.

ب. جوازية الغرامة:

تضافر مبدأ جوازية الحكم بالغرامة على خاسر إشكال مع زُهد قيمتها في إفقادها جانباً كبيراً من أهميتها العملية في الحد من إشكالات التنفيذ حين ترك الحكم بها لمطلق تقدير القاضي وإن كان الهدف من ذلك فيما أعتقد الرغبة في عدم وضع قيد مالي على حق التقاضي، إلا أن ذلك ينبغي ألا يكون على أنقاض غاية أخرى أولى بالرعاية وهي كفالة تنفيذ الأحكام القضائية دون معوقات كيدية، بما ينطوي عليه ذلك من إشاعة للثقة المفترض توافرها في أعمال السلطتين القضائية والتنفيذية.

خاتمة البحث

وتوصيات لتصويب مسار نظام إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية نحو غايته

رغم ما تتصف به إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية من أهمية عملية بالغة باعتبارها أداة تشريعية تحول دون تنفيذ أحكام رغم بطلان إجراءات هذا التنفيذ لثبوت وقائع لاحقة على صدور الحكم تجعل من شأن تنفيذه ترتيب نتائج يتعذر تداركها، إلا أنه تولدت لدى قناعة على مدار هذا البحث في أن هذا النظام القانوني قد حاد عن تحقيق غايته لأسباب أوجدها عدم وضع تنظيم تشريعي لإشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية، اكتفاءً بالإحالة إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري في هذا الشأن في ضوء قيود المادة الثالثة من مواد إصدار قانون مجلس الدولة المصري وذلك لحين إصدار قانون الإجراءات الإدارية والذي طال انتظاره، وذلك على الرغم من الاعتبارات الخاصة بتنفيذ الأحكام الإدارية والتي كان من الممكن أن يرعها التنظيم التشريعي الاداري لتلك الإشكالات وفى ظل مبدأ اضطلاع الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها وعدم جواز إجبارها على ذلك بالقوة الجبرية إذا لم تقم به طوعاً.

وتبرز خطورة حياد الإشكال في تنفيذ الأحكام الإدارية عن غايته في تحوله لأداة عرقلة لتنفيذ تلك الأحكام، مع الانعكاسات السلبية لذلك على سير نشاط الإدارة إذا كان المستشكل في الحكم الفرد المحكوم ضده أو عصف بحقوق الأفراد حال رفع الإشكال من الإدارة في تنفيذ حكم صادر ضدها لأسباب واهية

لا تخرج في حقيقتها عن أن تكون رغبة في النكاية لمن صدر له حكم عكسي هوى رجالها.

وتكمن أسباب إعاقة إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية لهذا التنفيذ، والتي أوجدها عدم تنظيم قانون مجلس الدولة المصري لهذا النظام القانوني بما يتناسب مع طبيعة المنازعة الإدارية فيما يلي:

أولاً: تجاهل المبادئ القضائية الحاكمة للاختصاص بنظر إشكال التنفيذ:

أ. الاستشكال في تنفيذ الحكم أمام محكمة لا تختص ولائياً بنظره:

رغم استقرار محكمة النقض والمحكمتين الإدارية والدستورية العليا على انفراد محاكم مجلس الدولة المصري بالنظر في إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية إلا أن المحاكم العادية لا زالت تنظر تلك الإشكالات بالمخالفة لقواعد الاختصاص الولائي قاضية فيها بعدم الاختصاص والإحالة إلى محكمة مجلس الدولة المختصة بنظره مع ما يستغرقه تنفيذ قرار الإحالة لعدم الاختصاص من تعطيل لتنفيذ الحكم في ظل اعتراف ضمني مخالف لأحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية على نحو ما سبق تناوله على منح الإشكال في تنفيذ الحكم بالمخالفة لقواعد الاختصاص الولائي بين جهتي القضاء أثراً واقفاً لتنفيذ الحكم.

ب. الاستشكال في تنفيذ الحكم أمام محكمة غير مختصة نوعياً بنظره:

من المستقر عليه في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية السابق تناولها أن محكمة مجلس الدولة المختصة نوعياً بالنظر في إشكال تنفيذ حكم اداري هي تلك التي أصدرته، وفى ظل العنت وسوء النية والرغبة في إعاقة التنفيذ والتهرب منه قد يلجأ المحكوم ضده بالاستشكال في تنفيذ الحكم أمام محاكم مجلس الدولة غير تلك التي أصدرت الحكم محل الإشكال مستفيداً في ذلك بالأثر الواقف له.

الأمر الذي أرى معه ضرورة إصدار تعديل تشريعي يعدم الأثر الواقف لإشكال التنفيذ في حكم اداري مقام أمام محكمة يخرج الاختصاص بنظره عن نطاق اختصاصها الولائي أو النوعي ولو كان إشكالاً أول وإلى أن يتم ذلك فإنه يتعين إصدار تعليمات من وزارة العدل لأقلام الكتاب بالمحاكم العادية بعدم قبول إشكالات في تنفيذ أحكام إدارية بعد التأشير عليها من رئيس المحكمة بعدم القبول، وذلك بالقياس على عدم قبول مأموريات استئناف القضاء العادي قيد طعون في أحكام محاكم إدارية لنظرها أمام محاكم الاستئناف المدنية.

ثانياً: الاستشكال في تنفيذ الحكم أمام المحكمة التي أصدرته:

تختص بنظر الإشكال في تنفيذ الحكم الاداري المحكمة التي أصدرته، لعدم وجود نظام قاضى التنفيذ المعمول به في مجال القضاء العادي، وهنا تندر أحكام قبول إشكالات التنفيذ لسببين أولهما نظرة الشك والريبة في جدية الإشكال والتي تتملك على يقين القاضي لكثرة الكيدي منها وثانيهما تأثر القاضي بسابق قضائه في الدعوى محل طلب وقف تنفيذ الحكم الصادر فيها، الأمر الذي يجعله أقل استجابة لقبوله وأكثر ميلاً لرفضه.

وحتى لا يضيق نطاق قبول إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية لغير أسباب قانونية، فينبغي الاعتراف بنظام قاضى التنفيذ في مجال الأحكام الإدارية بأن تكلف كل محكمة أحد قضاتها بالنظر في إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة منها حيث يكون أكثر تمرساً وتجرداً حال نظره لتلك الإشكالات.

ثالثاً: عدم اعتراف قضاء مجلس الدولة بالإشكال الإيجابي في تنفيذ الأحكام الإدارية:

استقر قضاء مجلس الدولة المصري على النحو السابق تناوله على أن استشكال الإدارة في الحكم الصادر ضدها والذي يؤدى إلى وقف تنفيذه لا يواجه بإشكال إيجابي أو معكوس على النحو المقرر بقانون المرافعات المصري من الصادر لصالحه الحكم يطالب فيه باستمرار التنفيذ، حيث كيّفت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الإشكال بأنه قرار إيجابي بالامتناع عن تنفيذ الحكم لا يواجه بإشكال في التنفيذ حيث لا يُعد إشكال الإدارة عقبة طارئة تواجه بإشكال تنفيذ وإنما هو قرار اداري يواجه بدعوى إلغاء، الأمر الذي يضيق معه إشكال تنفيذ الأحكام الإدارية بالنسبة للصادر ضده الحكم، حيث يحرم من حق الإشكال كإجراء مستقل ويجبر على ولولج سبيل دعوى الإلغاء بإجراءاتها الطويلة وأحكامها التي لا جبر على الإدارة في تنفيذها.

لذلك أعتقد في ضرورة الاعتراف بالإشكال الإيجابي في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية حيث يشكل استشكال الإدارة في تنفيذ الحكم الصادر ضدها العقبة الطارئة الوحيدة في سبيل سريان هذا التنفيذ، مما يتعين معه أن يواجه بإشكال في التنفيذ لا بدعوى إلغاء، لاسيما وأن نظام إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية يدين في تنظيمه التشريعي لقانون المرافعات المدنية والتجارية المصري والذي يعترف بنظام الإشكال الإيجابي في تنفيذ الحكم، حيث لا تعارض في الأخذ بهذا النظام مع القيود التي أوردتها المادة الثالثة من مواد إصدار قانون مجلس الدولة المصري، فلا يتنافر الإشكال الإيجابي في تنفيذ الأحكام الإدارية مع روابط القانون العام أو طبيعة المنازعة الإدارية، وهي الاعتبارات التي يحظر لأجلها إعمال نصوص قانون المرافعات المصري على الدعاوى الإدارية.

رابعاً: قيمة غرامة خسران إشكال التنفيذ والملتزم بأدائها:

اعتبار الحكم بالغرامة حال رفض الإشكال في تنفيذ الحكم جوازياً، يساهم مع تدنى قيمتها بالنظر لتحدى المستشكل – بسوء نية – لتنفيذ الحكم في إهدار أثرها الردعي في الحد من الإشكالات الكيدية في تنفيذ الأحكام الإدارية، يضاف إلى ما تقدم أن الإدارة هي التي ستتحمل بعبئها إذا ما قضى برفض الإشكال في تنفيذ الحكم الصادر ضدها مما يجعل رجالها – سيئ النية– يسرفون في رفع إشكالات تنفيذ يعلمون مسبقاً بحتمية رفضها لإرضاء نفوسهم أو إشباع رغبة الكيد والنكاية لمن صدر لصالحه الحكم بالمخالفة للقانون.

لذلك أعتقد في ضرورة رفع قيمة الغرامة المقضي بها حال رفض إشكال التنفيذ ليتناسب مع ما يبده المستشكل سيئ النية من تحد لتنفيذ أحكام القضاء، وإلى أن يتم ذلك فإنني أهيب بالقضاء الحكم على المستشكل بها في حدها الأقصى إذا ما ثبت سوء نية المستشكل بأن أقامه أمام محكمة لا تختص ولائياً بنظره، أو بدون أسباب حال رفعه وأثناء نظره، أو بأسباب ظاهر عدم جديتها، إضافة إلى ضرورة تحميل رجل الإدارة الآمر برفع الإشكال بقيمة الغرامة المحكوم بها جزاء رفضه إضافة لتحميله التعويضات عن الأضرار التي أحدثها بالمحكوم لصالحه وقف تنفيذ الحكم كأثر للإشكال حيث يخرج عمله عن إطار الخطأ المرفقي الذي تتحمل الإدارة وزره، ذلك لأن هذا التصرف وإن كان يتصل مادياً بالوظيفة العامة لإتيانه حال ممارستها إلا أنه ينفصل عنها ذهنياً، حيث لم يقصد به تحقيق المصلحة العامة – حتى لو اعتقد الموظف بأن تصرفه هذا يحققها – ذلك لأن هذا الاعتقاد المخالف للحقيقة هو في ذاته خطأ لا يجوز إفادة مرتكبه منه، ويمكن وصف هذا السلوك بأنه بمثابة انحراف بالسلطة لمخالفته المصلحة العامة والتي يتعارض مع مقتضياتها تعطيل تنفيذ أحكام القضاء، كما خالف الهدف المخصص بأن استعمل وسيلة قانونية "إشكال التنفيذ" في غير ما قصده المشرع من تقريرها.[1]

علاوة على ما تقدم فإنه إذا ما ثبت أن محرك رجل الإدارة في الأمر بإشكال التنفيذ الكيدي دافع شخصي فإنه يتعين مجازاته تأديبياً لخروجه على مقتضيات الواجب الوظيفي والتي تفرض على رجل الإدارة التجرد والموضوعية حال أداءه لواجباته الوظيفية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية:

أ. المراجع العامة:

1. د. حمدي ياسين عكاشة. الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1977م.
2. د. خميس السيد، دعوى الإلغاء، سنة 1993م.
3. د. سليمان الطماوي. القضاء الإداري، قضاء التعويض، دار الفكر العرب، سنة 1977م.
4. د. عبد العزيز خليفة. – المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 2003م. – الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء

[1] يراجع في تفاصيل حالات عيب الانحراف في استعمال السلطة د. عبد العزيز خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، سنة 2001م.

القرار الإداري، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، سنة 2001م.

5. د. ماجد راغب الحلو. القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، سنة 1985م.
6. د. محمود محمد حافظ. القضاء الإداري، دار النهضة العربية، سنة 1979م.

ب. المراجع المتخصّصة:

1. د. ثروت عبد العال. الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، سنة 1996م.
2. د. رمزي سيف. قواعد تنفيذ الأحكام والعقود الرسمية، سنة 1967م.
3. د. عبد المنعم حسني. منازعات التنفيذ، سنة 1988م.
4. د. محمد عبد الخالق عمر. مبادئ التنفيذ، الطبعة الرابعة، سنة 1978م.
5. د. محمد على راتب، محمد نصر الدين كامل. قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الفكر العربي، عالم الكتب سنة 1985م.

ج. رسائل الدكتوراه والأبحاث المتخصّصة:

1. د. حسنى سعد عبد الواحد. تنفيذ الأحكام الإدارية، جامعة القاهرة، سنة 1984م.
2. د. عبد المحسن سيد ريان. أثر الطعن على تنفيذ القرارات الإدارية، جامعة أسيوط، سنة 1993م.
3. د. عبد المنعم عبد العظيم جبره. آثار حكم الإلغاء، جامعة القاهرة سنة 1971م.
4. د. مصطفى أبو زيد فهمي. طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة، مجلة الحقوق، العدد الثالث السنة السادسة.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

1. **CHRISTIAN** (G) : Procédure des tribunaux administratif s, et des cours administratives. d. appel 5e. ed. Dallaz 1991 no.1237.
2. **DEBBASCH** (CH) : Procédure administrative contentieuse et Procédure civile L.G.D.J Paris 1962.
3. **GUILLIEN** (R) : L'acte juridictionnel et l'autorité de la Chase Jugée, Bardeaux. 1931.
4. **J.M AUBY-R. DRAGO** : Traite contentieux administratif L.G.D.J tome 1-2. 1975.
5. **JEZE** : La tierce – apposition et recours pour excès de pouvoir. R.D.P 1913.
6. **PHILIB** (J) : Le sursis à l'exécution des décisions des juridictions administratives D.1965.
7. **WEIL (P)** : Les premiers résultats de la réforme du contanteux administratif. E.D.C.F. 1957.