

**بعض المشكلات العملية  
فى تنفيذ أحكام مجلس الدولة**

**إعداد**

**أ.د/ جابر جاد نصار**

**الأستاذ بكلية الحقوق - جامعة القاهرة**

**المحامى بالنقض والإدارية العليا**

-٢٢٢-

يكفل القانون للأحكام القضائية حجية تجعلها عنوان الحقيقة فيما قضت فيه ومن ثم يبقى إنتاج الآثار التي تترتب على هذه الحجية وإعمال مقتضاها وضرورة الانصياع لتنفيذ هذه الأحكام نفاذاً للحق الذي تنطق به وتأكيداً لاستقلال القضاء وسيادة القانون في الدولة . فهذا الاستقلال ينال منه عدم تنفيذ أحكام القضاء أو التراخي في تنفيذها .

وعلى الرغم من أن قانون مجلس الدولة ينص في المادة ٥٠ منه على أنه «لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك . كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك» .

كما أن الدستور المصري قد ضمن نفاذ الأحكام القضائية وجرم استخدام الموظف العام لسلطاته في تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية إذ تنص المادة ٧٢ من الدستور على أن تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة .

وفصلت المادة ١٢٣ من قانون العقوبات الإجراءات التي تضع هذا النص الدستوري موضع التطبيق فنصت على أنه «يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة .

كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ

حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف» .

وعلى الرغم من صراحة هذه النصوص وصرامتها في كفالة تنفيذ أحكام القضاء لاسيما منها أحكام القضاء الإداري على أساس أن هذه الأحكام إنما تنفذ في كل الأحوال في مواجهة موظف عام يلتزم بمقتضى الدستور والقانون بتنفيذها وإعمال أثرها وإلا أعتبر مرتكباً لجريمة عدم تنفيذ حكم قضائي عقوبتها الحبس والعزل . فإن إشكاليات الواقع العملي قد قللت من هذه الحماية الدستورية والقانونية لضمان نفاذ وتنفيذ أحكام القضاء بصفة عامة ومنها بطبيعة الحال أحكام القضاء الإداري .

فثمة وزارات ومسؤولين يجاهرون علناً بعدم تنفيذ أحكام القضاء وهو أمر له آثاره الخطيرة سواء من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية .

فضلاً عن أن هذا السلوك المعيب والمخالف للدستور والقانون يمثل طعنة غادرة لمبدأ سيادة القانون الذي يجب أن يخضع له الجميع ويتحقق سيادته نصاً وتطبيقاً . فإذا كان نص المادة ٦٤ من الدستور يقضى بأن «سيادة القانون أساس الحكم في الدولة» . والمادة ٦٥ تنص على أن «تخضع الدولة للقانون واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات» .

فإن ذلك لن يأتي من الناحية العملية والفعلية إلا بتنفيذ أحكام القضاء وإعلاء مقتضاها على وجه يضبط إطار المجتمع ويوزع العدل بين جنباته فيستقيم الحال والمال .

وفي هذه الورقة البحثية المحدودة بإطارها ومناسيتها سوف نلقى الضوء على ثلاث مشكلات بتنفيذ الأحكام الإدارية في مصر:

تتعلق المشكلة الأولى بالتوظيف غير المشرع لفكرة إشكالات التنفيذ  
فى أحكام القضاء الإدارى .  
والمشكلة الثانية تتعلق بالامتناع العمدى وعدم جدوى الإجراءات  
القانونية المتاحة لمواجهة كثير من حالات الامتناع العمدى .  
والمشكلة الثالثة تتعلق بإلغاء الأحكام بعد تنفيذها والإشكاليات المحيطة  
بهذا الأمر .

### المشكلة الأولى

#### إشكالات التنفيذ فى أحكام مجلس الدولة

«مشكلة تحتاج الى حل تشريعى»

تنص المادة ٥٠ من قانون مجلس الدولة على أنه «لا يترتب على  
الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت  
دائرة فحوص الطعون بغير ذلك كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء  
الإدارى فى الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت  
المحكمة بغير ذلك»

ولم ينظم قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ مسألة الإشكال فى  
أحكام مجلس الدولة . وفى بادئ الأمر تعرضت محكمة القضاء الإدارى الى  
مدى إمكانية الأشكال فى أحكامها ومدى اختصاصها بذلك . فاستبعدت فكرة  
الإشكال كلية فى هذه الأحكام أمامها وذلك لأن القانون لم ينظم ذلك وإنما نظم  
كيفية وقف تنفيذ هذه الأحكام وفقاً لنص المادة ٥٠ من قانون مجلس الدولة  
سالف الذكر<sup>(١)</sup> .

(١) راجع أحكام محكمة القضاء الإدارى فى هذا الاتجاه فى الدعوى رقم ٥٧٨ لسنة ٢٢٣ ق  
جلسة ١٩٧٢/١/١٨ ، الدعوى رقم ٢٧١ لسنة ٢٢٧ ق جلسة ١٩٧٣/٤/٥ .

وفى هذا الإطار يتضح مدى خلط محكمة القضاء الإدارى آنذاك بين فكرة وقف تنفيذ الحكم وبين نظام الإشكال فى تنفيذ الحكم. وهما فكرتان مختلفتان تماماً ولا يوجد بينهما تداخل .

وذلك أن نظام الإشكال فى تنفيذ الحكم إنما يستند فى الحقيقة على عقبات قانونية أو مادية تنشأ بعد صدور الحكم وتؤثر فى مصالح الغير أو تجعل تنفيذ الحكم غير ممكن واقعاً وقانوناً .

أما الطعن فى الحكم وطلب وقف تنفيذه فهو فى الأساس يستند على أسباب قانونية ومعاييب أصابت الحكم ذاته وجعلته فى نظر الطاعن غير صحيح جدير بوقف تنفيذه توطئة لإلغائه .

ولم يكن لهذا الفهم أن يستمر ، فقد كان من نتاجه العودة إلى القاعدة العامة وهى اختصاص قاضى التنفيذ بالمحاكم العادية بنظر هذه المشكلات وهو أمر لا يستقيم نظراً لاختلاف طبيعة المنازعة الإدارية الذى لا يختص بالنظر فيها أصلاً القضاء العادى الذى يتبعه قاضى التنفيذ .

وهى الإشكالية التى انتبعت لها محكمة القضاء الإدارى والمحكمة الإدارية العليا وقررت فى أحكامها اختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بمنازعات التنفيذ وإشكالاته كل محكمة فيما يخصها وذلك على اعتبار أن قاضى الأصل هو قاضى الفرع . (راجع أحكام الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٢٦٨٠ لسنة ٢٩٤٥ ق ٣١ جلسة ١٩٨٨/٣/٢٦ ، وحكمها فى الطعن رقم ١٢٦٨٠ لسنة ٣٥ ق ٣٥ جلسة ١٩٨٩/٧/١).

وبدأ القضاء الإدارى فى تأسيس مذهبه فى اختصاصه بنظر إشكالات التنفيذ فى أحكامه واطرد قضاء المحكمة الإدارية العليا على ذلك فذهبت إلى أن «المنازعة فى تنفيذ الحكم سواء كانت وقتية أو موضوعية يتعين ألا تؤسس

على أمر من الأمور السابقة على صدور الحكم بما يمس حجتيه ومؤدى ذلك أنه إذا بنى الإشكال على اعتراض إجرائي أو موضوعي سابق على صدور الحكم فيجب على قاضي التنفيذ رفضه وينطبق ذات القاعدة على الإشكال المبني على بطلان الحكم حتى لو أتضح لقاضي التنفيذ من ظاهر الأوراق صحة المطاعن التي ينسبها المستشكل للحكم المستشكل في تنفيذه» .

(الطعن رقم ٣٤١٨ لسنة ٢٧ ق جلسة ١٩٨٧/٤/١٨ ، الطعن رقم ١٢٦٥ لسنة ٢٦ ق جلسة ١٩٩٠/٦/٢٤)

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى تأكيد ولاية مجلس الدولة في نظر إشكالات التنفيذ في أحكامه حيث قضت في الطعن (رقم ٢٩٤٥ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٨٨/٣/٢٦ والطعن رقم ٣١ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٩٠/٥/٢٦)

أن مجلس الدولة هو صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية كافة وما يتفرع من منازعات متعلقة بتنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري ذلك إن قاضي الأصل هو قاضي الفرع وعليه فلا يختص قاضي التنفيذ بالمحاكم العادية بنظر منازعات التنفيذ المتعلقة بأحكام القضاء الإداري .

**ويترتب على ما سبق :**

أولا : اختصاص محاكم مجلس الدولة بنظر الإشكال في الأحكام

الصادرة من هذه المحاكم :

وأن حدود هذا الإشكال يجب ألا تخرج عن كونها عقبات طارئة واقعية أو قانونية تجعل تنفيذ الحكم غير ممكن أو ماساً بمصالح للغير . فإذا كان هذا الإشكال يتضمن معاييب على الحكم فإنه يمثل في حقيقته طعناً على الحكم بغير الطريق الذي رسمه القانون يستوجب الرفض .

والحق أن هذا التحديد الدقيق لفكرة الإشكال ودوره في مواجهة الحكم في نطاق ما حددته محاكم مجلس الدولة إنما يتفق مع المنطق القانوني السليم ويتسق مع أحكام قانون مجلس الدولة والذي كفل بمقتضى المادة ٥٠ منه إمكانية طلب وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه من محكمة الطعن وهو أمر في كثير من الأحيان قد يتم بين عشية وضحاها وتشهده كل يوم دوائر المحكمة الإدارية العليا .

ثانياً : عدم مشروعية الإشكال في تنفيذ أحكام مجلس الدولة أمام القضاء العادى :

دأبت كثير من الجهات الإدارية إلى التملص من تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها من القضاء الإدارى وذلك عن طريق الإشكال في تنفيذها أمام القضاء العادى متمثلاً في قاض التنفيذ .

وهو في الحقيقة سلوك مخالف للقانون ويمثل خداعاً وحيلة تريد بها الجهة الإدارية الالتفات عن الحكم الصادر ضدها . وقد أهدرت المحكمة الإدارية العليا كل أثر لهذا الإشكال على التزام الجهة الإدارية بالتنفيذ وقضت «بأن الإشكال المرفوعة من الإدارة عن حكم صادر من القضاء الإدارى ولو إلى محكمة غير مختصة ولانها وكذلك الاستمرار فى الامتناع عن تنفيذه لا يعتبر عقبة طارئة فى تنفيذ الحكم بعكس الإشكال المقابل عن ذلك الإشكال. الامتناع عن التنفيذ ولو كان إرادياً عمدياً لا يدخل ضمن أسباب وصور الإشكال فى التنفيذ الجبرى ذلك أن امتناع الإدارة الإرادى والعمدى عن تنفيذ الحكم قد يتضمن قراراً صريحاً أو سلبياً بالامتناع عن التنفيذ هذا القرار يجوز إلغاءه ووقف تنفيذه كما يجوز طلب التعويض عنه وهى أدوات قررها القانون لإجبار المحكوم ضده على التنفيذ مؤدى ذلك أنه إذا رفع المحكوم لصالحه

إشكالا مضمونه الاستمرار فى التنفيذ ومجاها امتناع المحكوم ضده عن تنفيذ الحكم فلا صلة لذلك بعقبات التنفيذ التى يقوم عليها الإشكال بل يدخل ذلك فى جوهر الإجبار على التنفيذ الذى يستهدف قهر إرادة المحكوم ضده فى الامتناع وإجباره نزولا على حكم القانون» .

(الطعن رقم ٢٩٤٥ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٨٨/٣/٢٦ ، الطعن رقم ١١٧٢ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٨٩/٣/٢٥ ، الطعن رقم ٣١ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٩٠/٥/٢٦).

وعلى الرغم من هذا القضاء الصريح والواضح فى عدم جواز الإشكال فى أحكام مجلس الدولة أمام القضاء العادى وأن هذا الإشكال فى حالة حدوثه لا يترتب أثرا بخصوص وقف تنفيذ الحكم إلا أن الواقع العملى يفرض إشكاليات أخرى . وهو الأمر الذى يجدر معه بالمشرع أن يتدخل لمعالجة هذا العوار التشريعى ولن يكون ذلك إلا بإنشاء نظام قاضى تنفيذ فى محاكم مجلس الدولة لكى يختص بنظر هذه الإشكالات وهو ما سوف يترتب عليه بحكم الضرورة واللزوم المنطقى عدم اختصاص القضاء العادى بنظر هذه الإشكالات. وهو الأمر الذى يضمن انصياع الجهات الإدارية لحكم القانون وتنفيذ أحكام القضاء .



## المشكلة الثانية

الامتناع العمدى عن تنفيذ أحكام القضاء الإدارى وعدم

فاعلية الإجراءات القانونية المتاحة لمواجهة

كثير من حالات هذا الامتناع

تتمثل هذه المشكلة فيما أصبح ظاهرة عامة فى بعض الإدارات الحكومية والوزارات من الامتناع العمدى عن تنفيذ أحكام القضاء الإدارى وفى هذه الحالة لا يتعلق الأمر هنا بحيلة قانونية أو حتى عقبة مادية تبرر عدم التنفيذ وإنما يتعلق الأمر برفض وتعنت الجهة الإدارية ضد تنفيذ أحكام القضاء. وفى هذا الإطار يستخدم كثير من المسؤولين حيلة قانونية للإفلات من العقاب التى تفرضه المادة ١٢٣ عقوبات كأن تصطنع أوراقاً وهمية للتنفيذ بشكل يجهض الحكم القضائى من مضمونه ويدخل المنازعة فى نفق آخر تماماً قد تستمر سنوات عديدة يتعذر فيها على من قضى له الحصول على حقه وقد يكون المسئول الرافض لتنفيذ الحكم فى منصبه يظن أنه فى مأمن من هذه الإجراءات فضلاً عن أن الكثيرين قد يلذون بما لديهم من حصانات تمنع اتخاذ الإجراءات القانونية المعتادة ضدهم . وهى مشكلة يدرك خطورتها كل من يعمل فى الحقل القانونى العملى سواء كان قاضياً أو محامياً أو متقاضياً . وهى مشكلة فى كثير من الأحيان تخلقها وتؤثر فى استمرارها اعتبارات عملية قد تؤدى بالبعض أن يتصور ، وقد أحاطت به مظاهر السلطة والسلطان، أنه فوق القانون مما يجعله لا يعاباً بتنفيذ أحكام القضاء . وهى مشكلة تحتاج إلى حل .

ونقترح فى هذا الإطار تعديلاً تشريعياً للمادة ١٢٣ عقوبات يتضمن مسئولية الموظف الذى يمتنع عن تنفيذ الحكم القضائى بعد خروجه من وظيفته ويكون عقوبتها حبساً وجوبياً فضلاً عن تحميله للتعويضات من أمواله الخاصة

. فهنا وهنا فقط نضمن انصياح الكل لحكم القانون .

### المشكلة الثالثة

#### إلغاء الأحكام بعد تنفيذها والإشكاليات المحيطة بهذا الأمر

يصدر حكم القضاء الإدارى نافذاً بمجرد صدوره ولا يجوز وقف تنفيذه إلا بمقتضى المادة ٥٠ من قانون مجلس الدولة .

ويقوم المحكوم ضده بالطعن على هذه الأحكام أمام المحكمة الأعلى وهى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإدارى بهيئة استئنافية حسب الأحوال . ويستمر الطعن سنوات طوال فى أغلب الأحيان وهذا الأمر تبدو معه إشكالية عملية تحتاج فى نظرنا إلى حل . ذلك أن الحكم القضائى الذى تم تنفيذه فى بعض الأحيان قد خلق فى الفترة بين صدوره وتنفيذه وبين إلغائه من محكمة الطعن أوضاعاً مختلفة تماماً ويبدو ذلك واضحاً جلياً فى الدعاوى التى تتصل بالطلاب وتراخيص البناء وغيرها كثير .

فعلى سبيل المثال : حرمان طالب من دخول الامتحان فى بعض المواد فى السنة النهائية . وإلغاء ذلك بالقضاء الإدارى وما يترتب عليه من دخول الطالب الامتحان وتخرجه وعمله كضابط شرطة أو وكيل نيابة أو طبيب أو غير ذلك ثم بعد أربع أو خمس سنوات تلغى محكمة الطعن هذا الحكم . كيف يتم ترتيب هذا الأمر وكيف يجوز التعامل مع هذه الإشكاليات .

إن هذا المثال وغيره يذكرنى بما كان يحدث فى القضاء العادى عندما تحكم محكمة أول درجة بالطلاق والتفريق بين الزوجين ثم بعد ذلك بسنوات تحكم محكمة النقض بنقض الحكم وما قد يترتب على ذلك من إلغاء الحكم فى وقت تكون الزوجة تزوجت بآخر وأستقر أمرها . وهو الأمر الذى عالجه قانون الأحوال الشخصية الجديد وجعل مثل هذه المنازعات على درجة واحدة

وهو أمر منطقي .

إن هذا الحل يمكن تطبيقه في بعض المنازعات التي تعرض أمام مجلس الدولة ومنها منازعات الطلاب وغيرها من المنازعات التي يصعب إعادة النظر فيما أنتجه تنفيذ الحكم من آثار .

#### **وتبقى في النهاية كلمة ختامية**

لابد للدولة الحديثة أن تعي أن تنفيذ أحكام القضاء وإعمال آثارها إحقاقاً للحق وتوزيعاً للعدل بين الناس هو سند أساسى لمشروعيتها ورمزاً أصيلاً لسيادتها . وبغير ذلك لا ينضبط الحال وسوف يسوء المال ويهدد بخطر حال وجسيم .

والله من وراء القصد وهو يهدى السبيل