الفصل الرابع:

القيود المفروضة على القاضي الإداري العماني وحدود سلطته

المبحث الأول: القيود المفروضة على القاضي الإداري في سلطنة عُمان

يقاس نجاح القضاء الإداري بمدى تنفيذ أحكامه واحترامها، فإن لم تحترم الأحكام القضائية فلا فائدة من لجوء المتخاصمين إلى القضاء. فالغاية من اللجوء برفع الدعوى في محكمة القضاء الإداري ليس للحصول على الحكم القضائي فحسب، بل لحماية حقوق الأفراد والمؤسسات من تعسف الإدارة، وتطبيق مبدأ العدالة والمساواة بين الجميع. ورغم استقلالية محكمة القضاء الإداري في سلطنة عُمان، وتطور القضاء الإداري العُماني؛ فسلطة القاضي الإداري لم تعد كافية مقارنة مع توسع وتطور أعمال الإدارة وتمتعها بسلطات تقديرية، قد تؤثر على حقوق الموظفين وأي طرف آخر له تعامل مع الإدارة.

إنَّ مسألة تنفيذ الأحكام القضائية ضد الجهات الإدارية، تعد من الإشكاليات التي لاقت اهتماما بالغا من الباحثين والمهتمين بالمجال القضائي، نظرا لتزايد حالات عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، وكذلك محدودية سلطة القضاء الإداري على السلطة التنفيذية، وعدم تدخله في أعمال الإدارة بسبب وجود تشريعات تفصل بين أعمال السلطات الثلاث، وتبين اختصاص كل من السلطة التنفيذية والسلطة القضائية والسلطة التشريعية. ونظرًا لوجود صعوبات وتحديات تواجه القضاء الإداري، ستناقش الدراسة الحالية أسباب هذه الصعوبات في ثلاث مباحث؛ الأوّل: في القيود المفروضة على القاضي الإداري في سلطنة عُمان. والثّاني: في إشكاليّة تنفيذ الأحكام القضائية في سلطنة عُمان، والثّالث: في حدود سلطة القضاء الإداري العماني على السلطة التنفيذية.

المطلب الأول: سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة.

يظهر مبدأ توجيه أوامر للإدارة والحلول محلها، إلى تاريخ انتقال مجلس الدولة الفرنسي إلى مرحلة القضاء البات أو المفروض، وقبل ذلك التاريخ كان المجلس الفرنسي للدولة يقوم بتوجيه الأوامر للإدارة وينزل منزلها في مزاولة اختصاصها؛ لأنه كان مجرد هيئة استشارية للإدارة، وبالتالي فإن المجلس كان يعتمد في ممارسة سلطة توجيه الأوامر للإدارة والحلول محلها على ارتباطه المباشر برئيس الدولة. أما بعد استقلاله عن الإدارة وتمتعه بسلطة القضاء البات؛ فإن المجلس رأى بتقيد سلطات القاضي في الدعوى بعديد من القيود، ومن بين هذه القيود رفضه بتوجيه أوامر للجهة الإدارية، وأن يحل محلها لمزاولة وظيفته الإدارية بدون أن يوجد هناك نص قانوني صريح بإلزام المجلس بهذه المهمة[٢٢٦]، إلا أنّ ذلك الطرح لا يعني أن تبني الدولة لهذا الموقف كان ناتجًا عن إرادة ذاتية منه، بدون تدخل العوامل الخارجية عن إدارة المجلس بدور حاسم في تبنيه لهذه الجانب. كما ساهمت عدة أمور مختلفة منها ما هو ذو طابع تاريخي ومتعلق بنظرة رجال الثورة الفرنسية للقضاء. وما ترتب على هذه النظرة من إصدار عدة قوانين والتي لا تسمح للقضاء من التدخل في عمل الجهة الإدارية، والتي فسّرت أحيانًا على أن القضاء الإداري هو القضاء الذي يعني بالفصل في الخصومات الإدارية التي تكون الإدارة كخصم في الدعوى. كما أن الجهة القضائية تفصل في الدعاوى التي تتعلق في شؤونهم الوظيفية من توظيف أو نقل وجميع ما يختص بالجوانب المالية كالرواتب والترقيات وغيرها، دون أن يمتد دورها إلى أكثر من ذلك[٢٢٧] .

[٢٢٦] نزلي، غنية. ٢٠١٤م. سلطات قاضي الاستعجال الإداري. (رسالة ماجستير). جامعة الوادي الجزائر. الفصل ١. ص٣٤.

[٢٢٧] CE. ٢١ JAVN. ١٩٩٤, commune de Dammarie – les lys, d, ١٩٩٤, IR, P ٥٧, Martine, Lombard, Idem, p ٣٠٦

المطلب الثاني: أسباب فرض القيود على القاضي الإداري

ويرى الباحث من خلال دراسته المستفيضة؛ بأن القيود المفروضة على القاضي الإداري ترجع إلى أسباب عدة، لعل من بينها:

١. مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث: السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، فلكل سلطة استقلالية وقانون خاص ينظم مجموعة القواعد القانونية واللوائح التنفيذية المنظمة لأعمالها واختصاصاتها. وهذا الفصل يقيد سلطة القضاء الإداري في التوسع ويحدُّ من تطوره. خاصةً في مسألة توجيه القاضي الإداري للإدارة. فالقانون لا يسمح للقاضي الإداري إلزام الإدارة باستبدال قرار أو إجبار الإدارة على العمل بآلية معينة، أو وضع ضوابط في عملية التعيين أو النقل، أو طرح مناقصة أو مزايدة في تشغيل مرفق عام. وكل هذه الأمور متروكة لتقدير الإدارة بما تراه مُناسبًا طبقًا للقانون الخاص بها، الذي منحها سلطة تقديرية وصلاحيات واسعة.

٢. حداثة القضاء الإداري في سلطنة عُمان: إذْ تم إنشاء محكمة القضاء الإداري بمرسوم سلطاني رقم ٩٩/٩١ سنة ١٩٩٩م. وما يزال في مرحلة التطور. كما تضمن التشريع اختصاص القضاء الإداري في الفصل في الدعاوى المعروضة بتأييد القرار الصادر من الجهة الإدارية أو إبطاله، دون أن يمتد إلى أكثر من ذلك.

٣. تقادم التشريعات والقوانين وعدم تحديثها بما يتوافق مع تقدم وتطور العمل الإداري، فنجد أن بعض القوانين التي تنظم أعمال الجهة الإدارية صدرت في بداية عام ١٩٨١م ولم يطرأ عليها تعديل إلا بشكل بسيط، كما أنها تمنح للإدارة صلاحيات واسعة وسلطة تقديرية لإصدار قرارات إدارية يصعب على الجهات الرقابية والقضائية إلغاؤها.

٤. عدم منح القضاء الإداري سلطة رقابية على السلطة التنفيذية، خاصة في تنفيذ الحكم القضائي الصادر

ضد الإدارة، وإمكانية تنفيذه على أكمل وجه دون تملص أو تأخير من جانب الإدارة.

ويرى بعض الفقهاء وشراح القانون؛ بأن منح القاضي الإداري سلطة رقابية يُعد تداخلا في الاختصاصات، بحجة أن وجود جهاز الرقابة المالي والإداري في الدولة؛ يغني عن منح القاضي الرقابة على أعمال الإدارة. ولكن في الواقع يتطلب إعادة النظر في ذلك حيث إن وحدات الرقابة الإدارية والمالية تصنف من ضمن السلطة التنفيذية وغير مفعلة بالشكل المطلوب الذي يحد من التجاوزات. كما أنّه لا يمكن للإدارة أن تمارس الرقابة الذاتية على نفسها وتكون حكمًا وخصمًا في الوقت نفسه. وللإحاطة بهذا المبدأ يتطلب إعداد دراسة تتضمن مبدأ حظر، توجيه الأوامر للإدارة، ومحتوى مبدأ حظر الحلول كل على انفراد، والتطبيقات القضائية لهما، يراد بهذا المبدأ عدم السماح للقاضي الإداري بالفصل في الدعوى المعروضة عليه، وذلك بتوجيه الأوامر للجهة الإدارية بإصدار قرار على أمر معين، كإصدار أمر بنقل موظف أو منحه ترخيص لأحد أقاربه، أو إصدار أمر معين إلى الإدارة لتعديل القرار الإداري سواءً أكان هذا القرار متعلّقًا بفرد أو منظّمة. كما لا يُسمح للقاضي بفرض غرامة على الإدارة المدعى عليها لإرغامها على تنفيذ أحكامه؛ لأن مثل هذه الغرامات تعد أمرا ضمنيا للإدارة وهو ليس من صلاحيات القاضي الإداري[٢٢٨].

وتبعا لذلك، فإن إصدار الأوامر يمكن أن يكون صريحا، إذا ما أصدر قاضي الإلغاء حكما يتضمن أمرا صريحا للإدارة بإصدار قرار إداري بشكل معين. ويمكن أن يكون ضمنيا؛ إذا ما استخدم القاضي الإداري الإكراه والتهديد لجبر الإدارة على تنفيذ أحكامه عن طريق فرض غرامات تهديدية عليها في حالة رفضها الامتثال لأحكامه. ومن الأحكام الحديثة، حكمه في قضية الاتحاد الوطني لأنصار البيئة

[٢٢٨] انظر: الإبراهيمي، سهام. ٢٠١٤م. الاعتراف القانوني للقاضي الإداري بمواجهة الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية. (رسالة دكتوراه). جامعة بومرداس. الجزائر. الفصل ٤.ص٢٠٨.

الصادر بتاريخ ١٢ مارس ١٩٩٣م. عندما حكم المجلس عدم اختصاصه بتوجيه أوامر إلى اللجنة المختصة بالإشراف على الإذاعة والتلفزيون[٢٢٩].

لكنه ليس بالضرورة أن يترتب على حكم إلغاء القرار الإداري وجوب الاستجابة لطلب المدعي، من هنا صدر القرار الإداري الذي ينشده، فالإدارة قد تجد حتى بعد تنفيذ حكم الإلغاء؛ أن هناك شروطا أخرى لم يأخذها المحكوم له، توضح رفض طلبه وهذا ما يلاحظ في أحوال كثيرة في طلبات منح التراخيص للأفراد.

المطلب الثالث: سلطة القضاء الإداري في تعديل القرار الإداري

إنَّ القانون يحدد صلاحيات القضاء الإداري في الفصل والبت في الدعوى المعروضة، ولم يحصر هذه السلطات في رد الدعوى أو إلغاء القرار الإداري. وعندما نتمعن في هذه القرارات نجد؛ أن القاضي الإداري لم يقم بتعديل القرار الإداري فحسب، وإنما قام بإلغاء القرار المطعون فيه بشكل كلي واستبداله بقرار جديد، فأحل نفسه محل الإدارة. ونعتقد أن هذا المسلك من القضاء الإداري يتعارض مع المفهوم الحقيقي لتعديل القرار الإداري، ذلك أن المراد بتعديل القرار الإداري هو إحداث تغيير فيه يحول دون إنهائه أو إزالة آثاره، أي لا يمس جوهره، ذلك أن التعديل يقوم على أساس تغيير في جزء من محل القرار. فتعديل كلي للقرار الإداري يعنى إحداث تغيير يضم محل القرار الإداري بأكمله ومن هنا يؤدى إلى إنهائه[٢٣٠] .

موقف شراح القانون من مبدأ عدم السماح للقاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة، وحظر الحلول محلها:

إنَّ الناظر للكتابات الفقهية يجد عدم رضا شراح القانون لمبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة، وعدم الحلول

---

[٢٢٩] انظر: البسيوني. أمل. ٢٠١٧م. أحكام دعوى إلغاء القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص في فلسطين. (رسالة ماجستير). الجامعة الإسلامية، غزة. فلسطين. الفصل ٢. ص١٩٨.

[٢٣٠] Peter H . Russell & David M. O Brien, Judicial Independence in the age of Democracy "Critical Perspectives from around the World, Constitutionalism & Democracy series, ٢٠٠١, p.٨.

محلها تمامًا. بشكلٍ محسوس وجلي؛ حيث إنّنا قلما نجد من الفقهاء من يفصح عن رأيه من هذا المبدأ وبشقيه، حيث يقتصر معظم الفقهاء عند تناولهم لسلطات القاضي الإداري في سلطنة عمان، ودوره في البتِّ في الدعوى المعروضة عليه دون أن يكون له السلطة في توجيه الإدارة، أو إلزامها بتنفيذ الحكم القضائي، ثم يتناولون موقف كلٍّ من المشرع والقاضي الإداري في سلطنة عمان من هذا المبدأ دون إبداء معارضتهم على القيود والمعوّقات المفروضة على القاضي الإداري، أو موافقتهم على مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري للإدارة أو التدخل في أعمالها. واقتصار دور شراح القانون على التحليل والنقد المستمر دون بذل أي جهود ملموسة لرفع هذه القيود عن القاضي الإداري في سلطنة عمان.

المبحث الثاني: معوّقات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في سلطنة عمان

تصنف معوقّات تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضد الجهة الإدارية، من الأمور الّتي أثارت جدلًا واسعًا، من جانب المهتمين وأصحاب الشأن، خاصةً مع تقدم الاجتهاد القضائي، وذلك لإيجاد وسائل بديلة وضمانات كفيلة تُلزم الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها. وحقيقةً لا فائدة من مبدأ المشروعية في الدولة إذا لم تعترف وتنفذ الأحكام القضائية، وبمكانة القضاء وهيبته. بل لا فائدة من القانون إذا لم يطبق، ولا قيمة لحكم القاضي بدون تنفيذه. وإلا فما الهدف من سعي القاضي الإداري لإيجاد حلول مناسبة وضمان العدالة ومبدأ المشروعية إذا كانت أحكامه ليس لها قيمة ولا تنفذ. إنَّ ما يطمح إليه كل من المتخاصمين في دعواهم أمام محكمة القضاء الإداري؛ ليس هو لإغناء اجتهاد القضاء في ذلك بل الغاية صدور حكم عادل، يحمى حقه ويرد المظالم لأصحابها، فبغير تنفيذ الحكم القضائي تصير الأحكام بدون فائدة ويشكك الأفراد والمؤسسات في ثقتهم بالقضاء، ويكون لذلك آثار معنوية سلبية ويأس بنفوس الناس، وينعدم الأمن والاستقرار. كما يترتب على ذلك أثر سلبي مفاده تقليل مكانة القضاء وهيبته.

فاستمرار مشكلة تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضد الجهة الإدارية، يرجع إلى غياب الوسائل الفعالة والناجحة لإلزام الإدارة على التنفيذ. ويتبادر إلى الأذهان سؤال مطروح: هل يُمكن للاجتهاد القضائي توفير ضمانات كفيلة لجعل الإدارة ملزمة بتنفيذ الحكم القضائي؟ أم أن الأمر على غير ذلك، أم إنها مرتبطة بتجاوب الإدارة والتزامها من جهة، والثقافة التقليدية النمطية للقائمين على الإدارة من جانب آخر؟.

المطلب الأول : محدودية سلطة القاضي في مجال تنفيذ الأحكام القضائية في سلطنة عمان

تضمن النظام الأساسي للدولة، على أن السلطة القضائية مستقلة تمامًا عن السلطة التنفيذية والتشريعية، فهو من طبيعة العمل القضائي الذي يتمركز في حل المنازعات وذلك بتطبيق القانون، وليس مجرد مهام تتولاها المحاكم استنادا لمبدأ فصل السلطة، كما أن الاستقلال يعتبر مهمة تصدر من جانب القاضي وأخلاقياته انطلاقا من تحقيق التوازن بين الصالح العام وتقدير حريات الأفراد. ويتسبب ذلك في إيجاد تحديات وصعوبات في مهام عمل القاضي، منها: القيود المفروضة عليه سواء كان من خلال التزامه بعدم عرقلة عمل الإدارات العمومية أو من خلال احتكار الجهة الإدارية لسلطة الإجبار، بحجة مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، فكيف يجبر القاضي الإداري الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها، أو يفرض عليها وقف قوتها من أجل تنفيذ الحكم القضائي الذي صدر ضدها!

وأمام اقتصار دور القاضي الذي لا يستطيع إلا النطق بعدم صحة القرار الإداري أو تأييده، في مواجهة الإدارة بجميع أنواع الأحكام التي يصدرها ضد الخاصة، وأنه يكتفى فقط بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة والحكم بتعويض المتضرر ماديًا عن الأضرار المادية والمعنوية التي لحقت بالأفراد بسبب تجاوزات الجهة الإدارية أو أحد موظفيها، ونظرا لكون القاضي ليس له الصلاحية في الدعوى المعروضة أن ينزل منزلة الإدارة باستبدال قرار جديد محل القديم، ولا يستطيع إلزام الإدارة بفعل أو الامتناع عن إجراء معين، يتناول

الموضوع بحث القضايا التي تحول بين المحاكم وبين أن تتخذ أي قرار يعوق نشاط الإدارة العمومية أو توجيه أوامر وتعليمات لها.

مبررات الجهة الإدارية في امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية في سلطنة عمان:

بالرغم من كون القضاء يصدر أحكاما قضائية ضد الجهة الإدارية، إما بإلغاء أحكامها غير المشروعة أو الحكم عليها بتعويض المتضرر، إلّا أنّه لا يمتلك السلطة الكافية لإجبارها على تنفيذ الحكم القضائي، حيث إن الإدارة غالبًا تتذرّع بأعذار غير كافية؛ كضعف مواردها المالية أو رفضها الصريح لاستحالة تصحيح المركز القانوني للمتضرر، أو بحجة الحفاظ على المصلحة العامة للمرفق المحلي[٢٣١].

امتناع الإدارة ورفضها بتصحيح المركز القانوني للمتضرر:

عادةً تلجأ الجهة الإدارية، بإصدار قرار صريح برفضها. وتتمسك بصعوبة تنفيذ الحكم القضائي لاستحالته، لتصحيح المركز القانوني الذي تضرر. كإلغاء وظيفة معينة أو تعيين موظف آخر في نفس الوظيفة، أو لتمسك الجهة الإدارية بحجة وجود غموض بالحكم القضائي. مما يحق لذوي الشأن الأحقية في العودة للقرار الإداري من جديد وإلغاء قرار الامتناع، أو المطالبة بتعويض عن الضرر عن اللزوم، مما يقحمه في دوامة مفرغة وطويلة ومكلفة. ويعتبر حكم "فابريكي" من الأحكام الشهيرة التي تعبر بشكل صريح عن هذه الحالات، حيث صدر قرار من مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار عزل مواطن ويدعى "فابريكي" من وظيفته كحارس بمبنى البلدية، إلا أنّ العمدة رفض تنفيذ ذلك بإصدار قرار صريح بعدم التنفيذ، بحجة عدم جواز إرجاع الموظف لحالته الأصلية، ليتولى بعد ذلك مجلس الدولة مرة أخرى بإلغاء القرار وقد تكرر الأمر عدة مرات[٢٣٢] ولكن هذا الوضع وبعد البدء في تطبيق القانون بتاريخ ١٦ يوليو

[٢٣١] انظر: بو العسل، سمية. ٢٠١٥م. سلطات القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات. (رسالة ماجستير). الجزائر. الفصل ٣. ص٢٤١.

[٢٣٢] Girud, Etude sur la Notion du pouvoir Discretionnair, Revue generale de L'administration

١٩٧٠ والذي خفف من هذه الإشكالية، بعكس القوانين في عدة دول أخرى أصرت على مواجهة هذا المبرر بتعنت الإدارة[٢٣٣].

المطلب الثاني: إشكالية عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الإدارية في سلطنة عمان بحجة ضعف الموارد المالية للدولة:

بما أنَّ الإدارة لها السلطة الواسعة الممنوحة والتي كفلها لها القانون، أدى إلى استغلال الإدارة لهذه السلطة والتذرع بأنّ صرف هذه الموارد المالية يؤثر على المنفعة العامة ، وعدم قدرة الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية كدفع تعويض مالي أو تعيين باحثين عن عمل أو ترقية موظفيها ماليًّا، بحجة ضعف الموارد المالية ، وكذلك سلطتها التقديرية في إصدار القرارات، فيمكن لها استبدال القرار الذي تم إبطاله بحكم قضائي بقرار إداري آخر يتوافق مع أهدافها وغايتها، وتعد الصعوبات الماليّة كأهم عامل يؤثر على تنفيذ الأحكام القضائية. وعادةً تتحجج الجهات الإدارية بعذر انخفاض الموارد المالية التي تعين على تنفيذ الحكم القضائي كما أنَّ إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية تعدُّ من أهم المشاكل التي تواجه القاضي الإداري؛ فبعد إصداره للحكم القضائي بإبطال قرار الجهة الإدارية، تبدأ الإدارة –كالعادة–في المماطلة في تنفيذ الحكم القضائي، وتأخير العمل بما جاء في الحكم القضائي بحجة عدم وجود موارد ماليّة وفي حالة تنفيذها للحكم القضائي يؤثر ذلك سلبًا على المصلحة العامّة.

وأدى ذلك إلى إلحاق ضرر معنوي لأصحاب الشأن؛ جرّاء عدم تنفيذ الأحكام القضائية. كما أنّه يقلّل من مكانة القضاء الإداري وهيبته، فلا قيمة للقانون بغير تطبيق، ولا قيمة للحكم القضائي بدون تنفيذ. وكذلك لعدم وجود وسائل لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي فبمجرّد صدور الحكم القضائي

[٢٣٣] انظر: البيني، عبد الله. ٢٠١٥م. نطاق دعوى الإلغاء كدراسة مقارنة قانونية. (رسالة ماجستير). جامعة الزاوية. ليبيا الفصل ٢. ص١٠٢.

ينتهي دور القاضي الإداري، فلا سلطة له على إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي، وليس له وسائل أخرى بديلة للضغط على الجهات الإدارية لإرغامها على التنفيذ[٢٣٤].

المطلب الثالث: الحفاظ على النظام العام وسير المرفق العمومي

عادةً ما تتحجج الإدارة بعدم التنفيذ للحكم القضائي حفاظًا على المصلحة العامة وذلك لإدارة وضمان حسن سير المرفق المحلي، حيث إنّ أي تصرف لا يخدم المصلحة العامة يكون انحرافًا في استخدام سلطة الإدارة، كما استمد القضاء الإداري هذا التبرير من خلال رفع الدفوع التي تستمد من المصلحة العامة من أجل تخليص الإدارة من الالتزام بالتنفيذ ؛ وذلك لأهميّة الخضوع لمصلحة عليا والتي تتطلب الخضوع للقانون وطاعة الأحكام القضائية واحترامها، وأنه لا مصلحة تعلو فوق هذه المصلحة، وهذا المبرر نفسه اعتمده مجلس الدولة الفرنسي باستبعاد هذا السبب باعتبار تنفيذ حكم القضاء من طرف الجهة الإدارية، إنما هو لتحقيق المصلحة العامة، والتي تتمثل في حماية سيادة القانون[٢٣٥]، وإذا امتنعت الوحدة الإدارية عن تنفيذ الأحكام اعتبر فعلها خارج عن المصلحة العليا، كما أن النظام العام من أهم الأعذار لتهرب الإدارة من عدم تنفيذ الحكم القضائي، ويستصعب معه إثبات انحرافها في استعمال السلطة في ظل السلطة التقديرية الواسعة والتي تتميز بها أمام صعوبة معرفة مفهوم النظام العام وغموضه، حيث إنّه أهم أسباب وجود الإدارة ذاتها[٢٣٦].

إن القضاء الإداري سيعاود المحاولة بعدم قبول المبررات التي تستند للنظام العام باعتبار احترام

---

[٢٣٤] انظر: الدراج، عبد الوهاب. ٢٠١٧م. سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في القانون الجزائري. (رسالة دكتوراه). جامعة البليدة، الجزائر. الفصل ٢. ص١٩٨.

[٢٣٥] T.C. ٩ JUIN ١٩٨٦, Commissaire de la Republique de region d'Alasce et autres, Rec ٣٠١, Act, jur, ١٩٨٦, ٤٢٨.

[٢٣٦] انظر: العتوم، منصور. ٢٠١٥م. مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه. (رسالة دكتوراة). جامعة عمان الأهلية. الأردن. الفصل ٢. ص٧٠.

الشيء المقضي به هو أيضا مبدأ أساسي، وهو في الأصل من الأصول القانونية التي تفرضه الطمأنينة العامة، وتقضي بأهمية الاستقرار في جميع الحقوق والروابط الاجتماعية، إلّا أنّه في حالة وجود ظروف معينة تتطلب المحافظة على المصلحة العامة للدولة وفي حالة تنفيذ الحكم قد يكون ذلك سببًا في حدوث أضرار، فإنه للسلطة العامة الحق في التأخير أو التعطيل بتنفيذ الحكم، وكما جاء من خلال حكم المحكمة الإدارية بمراكش ٢٠٠٣. والتي احتسبت رفض الوالي للطلب استعمالًا للقوة العمومية في إطار السلطة التقديرية وكونه مسؤولًا عن المحافظة وعلى الأمن ومنع الإخلال به هو قرار إداري سليم في حالة وجود أسباب مقنعة، تؤكد أن تنفيذ الحكم القضائي يؤدي إلى وقوع الإدارة في إشكالية تؤثر على مصلحة الوطن، وهذا الأمر تبناه المجلس الأعلى حين أكدت الغرفة الإدارية أكثر من مرة عدم نفاذ الأحكام القضائية في الحالات الطارئة والاستثنائية.

وسائل وضمانات كفيلة بحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية:

يناقش الباحث وسائل وضمانات كفيلة تلزم الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية وبعد ذلك تناول دور الجهة الإدارية في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها[٢٣٧].

أولًا: وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية.

تظهر وسائل الضغط على الجهة الإدارية في الأساليب التي قد يلجأ إليها الشخص المتضرر من الحكم الذي صدر في صالحه سواءً كان ارتباط الأمر باللجوء إلى السلطة العليا للإدارة أو الجهة القضائية نفسها، أو عن طريق ودور القاضي الإداري في مواجهته للجهة الإدارية أو تحميلها مسؤولية عدم تنفيذ الحكم، ويحق للمتضرر أيضًا المطالبة بتوقيع الجزاء على الجهة الممتنعة عن التنفيذ، كما يجوز له أن يلجأ إلى

[٢٣٧] انظر: الشقاف، فاطمة الزهراء. ٢٠١٦م. دور القاضي الإداري في إنشاء القاعدة القانونية. (رسالة ماجستير). جامعة أبوبكر بلقايد. تلمسان، الجزائر. الفصل ٣: ص١٩٦.

جهاز الرقابة الإدارية والمالية للدولة. باعتبارها جهة مستقلة عن مختلف الجهات العامة الأخرى، ولديها وسيلة معنوية فعّالة للضغط تتمثل في كتابة تقرير مفصل عن الواقعة المعروضة وإحضار كافة الأوراق والمستندات الثبوتية ورفعها إلى رئيس الدولة أدامه الله وأبقاه[٢٣٨].

الضغط الذي يمارسه المتضرر:

يجوز للفرد المتضرر والذي صدر حكم القاضي في صالحه ورفضت الجهة الإدارية تنفيذه أن يلجأ للسلطة الأعلى التي تعلو السلطة التي أصدرت القرار، كما يحق له اللجوء للسلطة التي تمارس عليها التوجيهات، في حالة تمتعها بالشخصية المعنوية العامة. إلا أنَّ فعالية هذه الوسيلة قد ترتبط بتسهيل آليات ونظم العمل الإداري، كما يحق للشخص صاحب الشأن أن يتقدم برفع دعوى قضائيّة ويطلب فيها تنفيذ الحكم القضائي الذي صدر لصالحه ويكون ذلك من خلال رفع دعوى جزائية ضد رئيس الوحدة الإدارية كما يحق للمتضرر أن يطالب بتعويض مادي عن الأضرار المادية والمعنوية وإلغاء قرار الجهة الإدارية معًا.

غير أنّ قوة الإدارة ولانعدام وجود تشريع قانوني يمنع تصرف الإدارة، ورفض الجهة الإدارية وتعنتها، في جميع الأحوال تظل الجهة الإدارية لها السلطة التقديرية الواسعة مقارنةً بالصلاحيات المحدودة للقاضي الإداري في سلطنة عمان والتي لا تتعدى إصداره الحكم القضائي كما أنّ التشريعات القانونية ومحدودية سُلطة القاضي الإداري سببٌ رئيسي للإشكالية.

الضغط الذي يمارسه القاضي:

لم ينص المشرع بحكم قضائي صريح يُلزم الجهة الإدارية على التنفيذ، ولكن القاضي الإداري له دور كبير في مشكلة تنفيذ الأحكام القضائية، وذلك برفع الأحكام القضائيّة التي لم تنفذ من جانب الإدارة

[٢٣٨] انظر: الكريم، زاتا رؤوف. ٢٠٠٩م دور القضاء الإداري في تنفيذ الأحكام القضائية. (رسالة دكتوراه). جامعة السليمانية. العراق. الفصل ٤: ص٢٥٠.

إلى الرئيس الأعلى للسُّلطة القضائيّة واقتراح وسائل تحفظ للقاضي الإداري مكانته وهيبته، خاصةً وسيلتي فرض الغرامة والحجز؛ والمقصود بالغرامة العقوبة المالية التي تفرض على الإدارة، عن كل يوم تأخير ويحكم بها القاضي لتوفير ضمان تنفيذ الحكم من المحكوم عليه، وتبدأ من يوم إصدار الحكم القضائي من أجل أن يعطي لأحكامه قوة النفاذ وتفعيلها والتي يراها تكريسًا للمبادئ التي تتطابق مع القواعد العامّة التي لا تختلف في القانون. أمّا الحجز فهو حجز رئيس الوحدة الإدارية المتسبب في عدم تنفيذ الحكم القضائي ويتم حجزه بعد نفاذ جميع الوسائل الممكنة واخطاره من الجهات القضائية المختصة بضرورة تنفيذ الحكم القضائي[٢٣٩] .

المبحث الثالث: حدود سلطة القضاء الإداري العماني تجاه السلطة التنفيذية

تناولت الدراسة حدود سلطة القضاء الإداري العماني تجاه الجهات الإدارية وانعدام وجود صلاحيات واسعة للقضاء الإداري في سلطنة عمان واقتصار دور القاضي الإداري على فحص القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية، ومدى مطابقته للقانون والفصل في الدعوى المعروضة عليه دون أن يكون له السلطة على التدخل في أعمال الجهة الإدارية أو توجيه لها أوامر تتعلق بمنظومة العمل فبمجرد صدور حكم قضائي من القاضي الإداري فهنا ينتهي دور القاضي فلا سلطة له على إجبار الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي وليس له وسائل بديلة للضغط على الإدارة. وبمقارنة ما وصلت إليه السلطنة من تطورات في الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية، مع الدول الأخرى التي لها تاريخ عريض وتجارب واسعة؛ يتّضح لنا أنّ القضاء الإداري في السلطنة يعتبر قضاءً حديثًا، فلم يتم تأسيس ذلك القضاء إلا عن طريق مرسوم سلطاني والذي تبعه سن قانون محكمة القضاء الإداري، وكما هو معروف أنّ الفصل في النزاعات

[٢٣٩] انظر: كريم، زاتا رؤوف. ٢٠٠٩م. دور القضاء الإداري في تنفيذ الأحكام القضائية. (رسالة دكتوراه). جامعة السليمانية. العراق.ص٢٨٩.

والخصومات الإدارية لم يكن من اختصاص القضاء قبل نشأة تلك المحكمة المختصة، إلَّا ما كان متعلقًا بالعقود الإدارية التي تم إبرامها بين الوحدات الحكومية والشركات المختلفة، فقد كانت المحكمة التجارية – في السابق– هي التي تقوم بالنظر في المنازعات المترتبة على تلك العقود. أمَّا القرارات الإدارية فقد كان لها الحصانة من الرقابة القضائية وذلك قبل تاريخ العمل بقانون المحكمة، غير أنَّه كانت هناك إجراءات معينة للتظلم مِنْ هذه القرارات، ومنها ما نصَّت عليه القوانين واللوائح المتعددة.

ورغم أنَّ نشأة محكمة القضاء الإداري كانت بمثابة الإعلان الأولي لبدء الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بالسلطنة، إلا أنَّ الجهات الإدارية قبل إنشاء تلك المحكمة لم تكن بعيدة عن مرمى الرقابة والمتابعة، فالثابت أنَّ الدولة كانت حريصة طوال الوقت على وضع الأعمال الإدارية تحت أعين المتابعة والمساءلة بأنواع مختلفة من الرقابة ، ولم يكن الأمر خبط عشواء ولا وليد لحظة بل كان نظامًا متبعًا، وطريقًا مقتفى منذ بواكير النهضة المباركة، ولم تخلُ تلك الرقابة من الضعف بطبيعة الحال إذا ما قورنت بالنظام القضائي الجديد، لكنها كانت تحقق الحد الأدنى من الضمانات المطلوبة في الغالب الأعم، رغم محدودية فعاليتها مقارنة بالقضاء.

المطلب الأول :حدود سلطات القاضي الإداري في قبول دعوى

إن سلطات القاضي الإداري في الدعوى المعروضة ليست مطلقة، وإنما تحدد هذه السلطة بالعديد من القيود التي ينبغي على القضاء الإداري مراعاتها حتى يمكنه قبول هذه الدعوى. النوع الأول من هذه الحدود أو القيود؛ يتمثل بشروط عامة شارك في وضعها كل من المشرع والقضاء الإداري. أما النوع الثاني من هذه القيود؛ فيتمثل بالقرارات الإدارية التي يمنع الطعن فيها بالإلغاء وتتجسد تحديدا بأعمال السيادة

والقرارات الإدارية التي ينص المشرع على تحصينها ضد رقابة القضاء[٢٤٠]. وعلى هذا فإن أول شيء يتوجب على القضاء الإداري أن يفعله عندما تعرض عليه الدعوى؛ هو التثبيت من توفّر الشروط العامة لقبولها، وهي:

أول هذه الشروط يتعلق بالعمل المطعون فيه: إذْ إنَّ دعوى الإلغاء يجب أن تتركز على القرارات الإدارية الوطنية.

أما الشرط الثاني فهو يخص الشخص الشاكي أي المدعي: الذي يجب أن يتوفّر في جانبه شرط المصلحة حتى يمكن قبول دعواه.

والشرط الثالث خاص بدعوى الإلغاء تحديدا: ويتعلق بوجوب قيام المدّعي بالتظلم من القرار الإداري المطعون فيه كشرط مسبق لقبول الدعوى.

يتعلّق الشرط الأخير بموعد إقامة الدعوى القضائية: حيث ينبغي أن تتعلق الدعوى بجانب مهم من نشاط الإدارة، ألا وهو سلطة إصدار القرارات الإدارية.

المطلب الثاني: شروط قبول الدعوى في محكمة القضاء الإداري

لذلك حدد المشرع شروطا كقبول رفع دعوى إلغاء قرار إداري في محكمة القضاء الإداري. وقبل أن يقرر بقبول دعوى الإلغاء؛ أن يتأكد من عدم وجود موانع قانونية يحول دون قبولها، وهذا المانع يقرر خطأ في تطبيق القواعد القانونية على القضايا المختلفة في رقابة القضاء الإداري في التحقيق من حدوث الوقائع المادية والتي استندت إليها الجهة الإدارية في التوجيه بإصدار قرارها، وكذلك تعديل الوقائع التي تثبت أحداثها، للتأكد فيما إذا كانت تبرر إصدار القرار ضمن العيوب التي تصيب محل القرار الإداري. وعلى

[٢٤٠] انظر: الكساب، عبد الوهاب. ٢٠١٥م. سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة. (رسالة دكتوراه). جامعة قسنطينة. الجزائر. الفصل ٤. ص٢٧٨.

الجانب الآخر هناك رأي يقول بأن عيب الخطأ في تطبيق القانون يعتبر ضمن عيب السبب، وهذا ما يؤيده أغلبية فقهاء القانون على أساس أن الخطأ يقع بتطبيق التشريعات وإنما يشير إلى عيب السبب، وإن القضاء يرجع إلى إلغاء الكثير من القرارات لعيب السبب، وأنه من الممكن أن يقابل كل ركن من أركان القرار الإداري شكلا من أشكال الإلغاء وينشأ عن العيب الذي يمكن أن يصيبه[٢٤١] لكننا مع هذا الاختلاف نميل إلى رأي الدكتور ماهر صالح علاوي الذي عدَّ هذه الصورة ضمن الأوضاع المتعلقة بالرقابة على المحل في القرار الإداري، لكنه عدَّ العيب الذي يشوب ركن السبب من العيوب المستقلة[٢٤٢] .

حدود سلطات القضاء الإداري في تقدير عيب مخالفة القانون:

لا مفر من التمييز فيما يتعلق بحدود سلطات القاضي الإداري، في وقت تكون أوضاع البلاد مستقرة ولا يوجد فيها اضطرابات أو حروب، كونها موضوعية في الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على قراره، وذلك حين يتحقق له الهدف المحدد لقراراته، وذلك فإن الرأي الراجح الذي نتفق معه؛ هو الاعتراف بعيب السبب باعتباره عيبا مستقلا[٢٤٣] .

المطلب الثالث :حدود سلطات القضاء الإداري في تقدير عيب السبب

كان المتعارف عليه أن يكون القرار الإداري غير شرعي لتخلف الأسباب التي حققها القانون لتبرير تصرف الإدارة، وهذه صورة انعدام الأسباب القانونية وأحيانا أخرى يكون القرار الإداري غير مشروع نتيجة خطأ ما في الوقائع، فإنه يقضي بعدم صحة القرار لأصابته بعيب السبب، هذا في المجال السلطة المقيدة للإدارة، أما في مجال السلطة التقديرية فإنه لا يختلف إلى حد ما عن السلطة المقيدة، فكان القضاء

---

[٢٤١] شباط، يوسف أفندي. ٢٠١٤م. القانون الإداري وتطبيقاته في سلطنة عُمان. الطبعة الأولى. سلطنة عُمان: دار يوسف للنشر.ص٢٦٧.

[٢٤٢] الجبوري، ماهر صالح علاوي.١٩٨٩م.مبادئ القانون الإداري. الطبعة الأولى. بغداد: دار الكتب.ص٢٩٥.

[٢٤٣] انظر: النزلي، غنية. ٢٠١٤م. سلطات قاضي الاستعجال الإداري في دعوى حماية الحريات الأساسية. (رسالة ماجستير). جامعة الوادي. الجزائر. الفصل ٣: ص١٩٢.

يبتعد عن كل رقابة تتعلق بالقرارات التقديرية على أساس أن القضاء الإداري هو قضاء مشروعية، وما دام القانون قد حدد الوقائع والحالات التي تصدر فيها هذه القرارات وتركها لتقدير الإدارة فإنه لا يجوز إجراء الرقابة عليها، وكان القاضي الإداري يرفض باعتباره قاضيا في مشروعية النظر والرقابة على الوقائع التي بنت الإدارة قرارها على أساسها، ولا يراقب مدى صحتها ومدى ملاءمة القرار الإداري لها[٢٤٤].

وقد أعطيت لرفض القضاء الإداري التدخل في الوقائع ثلاثة تبريرات رئيسة هي: الغرامات وتعد أمرا ضمنيا للإدارة وهو ما يخرج عن سلطة القاضي الإداري، وهكذا فإن توجيه الأوامر يمكن أن يكون صريحا وذلك إذا ما أصدر قاضي الإلغاء حكما يتضمن أمرا صريحا للإدارة بإصدار قرار إداري، على نحو معين. كما يمكن أن يكون ضمنيا وذلك إذا ما استخدم القاضي الإداري الإكراه والتهديد لجبر تلك الإدارة على تنفيذ أحكامه، وذلك عن طريق فرض غرامات تهديدية عليها في حالة رفضها الامتثال لأحكامه، ولقد ورد في السوابق القضائية والقضاء الفرنسي، الذي يعتبره شراح القانون بأنه أعرق وأقدم نظام قضائي إداري؛ بحظر توجيه أوامر من القاضي إلى الإدارة منذ الأيام الأولى لتحويله إلى جهة القضاء الفاصل، ويتضمن قضاؤه بالكثير من الأحكام التي تبين ذلك المبدأ. ومن تطبيقاته بهذا الأمر حكمه في "قضية السيد (روجيه) الصادر في ١٣ مارس ١٩٢٩ التي قرر فيها المجلس أنه لا يختص بتوجيه أمر إلى جهة الإدارة بتعيين شخص معين في وظيفته عامة. وحكمه في قضية (فادون) والصادر في ١٧ إبريل ١٩٦٣ التي حكم فيها المجلس بعدم اختصاصه بتوجيه أمر إلى جهة الإدارة بتطبيق قانون العفو على موظف معين بالذات، وذلك بعد إلغائه القرار الصادر برفض تطبيقه"[٢٤٥].

ومن الأحكام الحديثة حكمه في قضية الاتحاد الوطني لأنصار البيئة الصادر في ١٢ مارس ١٩٩٣

---

[٢٤٤] انظر: العتوم، منصور. ٢٠١٥م. مرجع سابق. الفصل ٣. ص١٨٩.

[٢٤٥] انظر: بو العسل، سمية. ٢٠١٥م. سلطات القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات. (رسالة ماجستير). الجزائر. الفصل ٤. ص٢٤٠.

حين أصدر المجلس حكمًا بعدم اختصاصه بتوجيه أوامر إلى اللجنة المختصة عن الإشراف على الإذاعة والتليفزيون لاختصاصها، إلّا أنّه يمتلك أن يعقب على تصرف الجهة الإدارية من الناحية التشريعية، وأن يوضح حكم القانون في القضية، وهو مختلف عليه بين أصحاب العلاقة. فيضع الأمور في موضعها القانوني الصحيح، وله بهذه المثابة أن يبين ما هو الأولى قانونا بالتشريع للترقية. الأساس القانوني لمبدأ منع توجيه الأوامر للجهة الإدارية والحظر في الحلول محلها في بعض الدول المتقدمة في القضاء الإداري:

لا يحتوي التشريعان الفرنسي والمصري أي مواد أو تشريعات صريحة وواضحة تحظر على قاضي الإلغاء توجيه الأوامر للجهة الإدارية أو أن يحل محلها، لكن القضاء الإداري أينما كان في فرنسا أم مصر فقد استقر قضاته على تحديد سلطاته بهذه القيود. وقد اتصفت السياسة بمجلس الدولة الفرنسي في تطبيق مبدأ منع بتوجيه الأوامر للجهة الإدارية. وحظر تأثر القضاء الإداري بموقف القضاء العادي، الذي كان يتولى مراقبة القرارات الإدارية قبل إنشاء القضاء الإداري. فقد كان القضاء العادي لا يكتفي بالحكم بعدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه؛ وإنما يذهب إلى تضمين أحكامه بالإجراءات التي يجب على الإدارة اتخاذها، إضافة إلى أنه كان لا يتردد في توجيه الأوامر باتخاذ الإجراءات اللازمة وتنفيذ الحكم القضائي، وفي ذات الحكم الذي يصدره[٢٤٦].

أما العامل الأخير الذي ساعد على الإقرار للقضاء الإداري بسلطة الحلول محل الإدارة؛ فكان مصدره المشرع نفسه، وذلك عندما قام بتخويل القضاء الإداري بسلطة تعديل القرار الإداري المشكو في حقه أمام كل من محكمة القضاء الإداري ومجلس الانضباط العام.

[٢٤٦] انظر: الكساب، عبد الوهاب. ٢٠١٥م. مرجع سابق. الفصل ٥. ص٣٣٠.

خلاصة الفصل:

تناولت الدراسة المعوّقات المفروضة على القاضي الإداري في سلطنة عمان، منها الحظر على القاضي الإداري توجيه الأوامر إلى الإدارة أو إجبارها على اتباع نظام معيّن أو استبدال منظومة العمل، باعتبار أنّ ذلك تداخل في الاختصاصات بين السُّلطة القضائية والسُّلطة التنفيذية ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السُّلطات الثلاث: السُّلطة التنفيذية والسُّلطة القضائية والسُّلطة التشريعية؛ وهذا الفصل أدى إلى الحد من توسع وتطوّر القضاء الإداري، كما أنّ إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة قلل من مكانة القضاء الإداري وتسبب بآثار معنوية سلبية لدى الأفراد، واستمرار إشكالية تنفيذ الأحكام القضائيّة يرجع إلى عدم وجود وسائل فعّالة تُلزم الإدارة على التنفيذ، كما أنّ الجهات الإدارية لها السُّلطة الواسعة والتي منحها لها القانون، وذلك أدى إلى استغلال الإدارة لهذه السُّلطة والتذرع بأنّ صرف هذه الموارد المالية يؤثر على المصلحة العامّة، وعدم استطاعة الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائيّة كدفع تعويض مالي أو تعيين باحثين عن عمل أو ترقية موظفيها ماليًّا بحجة عدم توفّر الموارد المالية، وكذلك سلطتها التقديرية الواسعة في إصدار القرارات، فيجوز لها استبدال القرار الذي تم إبطاله بحكم قضائي بقرار إداري آخر يتناسب مع أهدافها وغايتها، ويُعد العجز ونقص الموارد الماليّة للإدارة كأهم عامل يؤثر على تنفيذ الأحكام القضائيّة. وعادةً تتحجج الجهات الإدارية بعذر عدم القدرة على تنفيذ الحكم القضائي بسبب انخفاض الموارد المالية؛ وكذلك حدود سُلطة القاضي الإداري العماني واقتصار دوره على فحص القرار الإداري وتأييده أو إبطاله بحكم قضائي ولا تمتد سُلطته إلى أكثر من ذلك؛ كما أنّ هناك نوعًا آخر من القيود تتمثل بالقرارات الإدارية التي لا يجوز الطعن فيها وتخرج عن اختصاص محكمة القضاء الإداري وتتجسد تحديدًا بأعمال السيادة والقرارات الإدارية التي يتم تحصينها ضد القضاء.