

## اشكالية تنفيذ القرارات الادارية في القانون العراقي

سنان عبد الحسين صالح

دكتوراه قانون / جامعة ذي قار

[lawp1e222 @utq.edu.iq](mailto:lawp1e222@utq.edu.iq)

### مستخلص البحث:

إن القرار الإداري هو عمل قانوني يعبر عن امتياز الإدارة في إحداث أثر قانوني أو تعديله أو إلغائه، وإن القرار الإداري في القانون العراقي يمر بمراحل عديدة، من الإعداد مروراً بالإصدار وحتى مرحلة التنفيذ، وإن تنفيذ القرار الإداري لا يتحقق دائماً بشكل طبيعي، وإنما قد تظهر فيه كثير من الإشكاليات والمعوقات والصعوبات، التي تؤدي إلى تأخير التنفيذ، أو حتى إلى إيقافه، ومن هذه الإشكاليات ما هو متعلق بالقرار الإداري نفسه، حيث يمكن أن يكون القرار معيباً بأحد العيوب التي تمس أركانه، كعيب عدم الاختصاص، أو عيب في الشكل، أو عيب في السبب وراء القرار، أو في محل القرار، كما يمكن أن تظهر الإشكالية في التنفيذ بسبب خلل في إجراءات التنفيذ التي تتبعها الإدارة، مما يؤدي إلى صعوبة في إتمام التنفيذ، وأيضاً يمكن أن تظهر الإشكالية لسبب خارجي بعيد عن القرار الإداري نفسه، وبعيد أيضاً عن الإدارة نفسها، ويتجلى بامتناع الأفراد عن التنفيذ، ومحاولة عرقلة سير القرارات الإدارية. وهنا يمكن للإدارة أن تلجأ إلى التهديد بفرض عقوبات إدارية حيث منحها القانون هذه السلطة، كما يمكن أن تهدد باللجوء إلى العقوبات الجنائية التي فرضها قانون العقوبات لإرغام الأفراد على التنفيذ، ويمكن للإدارة أيضاً اللجوء إلى امتياز التنفيذ المباشر دون انتظار فرض العقوبات الجزائية أو الإدارية، وذلك في حالات محددة، وبشروط معينة.

### مشكلة البحث:

تكمن إشكالية البحث في الإجابة عن الأسئلة التالية:

### السؤال الأصلي:

ماهي إشكاليات تنفيذ القرارات الإدارية في القانون العراقي؟ الأسئلة الفرعية:

- ١- ما هو القرار الإداري وماهي كيفية تنفيذه؟
- ٢- ماهي إشكاليات تنفيذ القرار الإداري للناشئة عن عيب في القرار؟
- ٣- ماهي إشكاليات التنفيذ الناشئة امتناع الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية؟

### أهمية البحث :

تتجلى أهمية البحث في كثرة الإشكاليات التي يمكن أن تظهر في مرحلة تنفيذ القرارات الإدارية، وتنوع الأسباب التي تؤدي إلى ظهور هذه الإشكاليات، ودور المعوقات التي تظهر أثناء تنفيذ القرار الإداري على سلامة عمل الأجهزة الإدارية، وحسن سير المرافق العامة، وبالتالي ضرورة الوقوف على هذه الإشكاليات ومعرفة دور المشرع القانوني العراقي على مواجهتها وعلاجها.

### أهداف البحث:

يهدف البحث إلى معرفة الإشكاليات التي تظهر في مرحلة تنفيذ القرارات الإدارية، ومعرفة الأسباب التي تقف وراء ظهور هذه الإشكاليات، ومعرفة موقف المشرع العراقي في معالجتها والحد من ظهورها لضمان تطبيق القرارات الإدارية وحسن سير المرافق العامة.

### منهجية البحث:

اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الوصفي، لنصف بدقة الحالات الواقعية التي يمكن أن تظهر في إشكاليات تنفيذ القرارات الإدارية، ووصف الآراء الفقهية والأحكام القضائية والمواد القانونية التي تعمل على مواجهة الإشكاليات التي تظهر في مرحلة التنفيذ.

### هيكلية البحث:

لقد قسمنا هذا البحث إلى مقدمة شاملة تتكلم عن مفهوم الإشكاليات في تنفيذ القرارات الإدارية وأسبابها وعلاجها، وإلى مباحث ومطالب تكلمنا فيها في صلب الموضوع وفق الآتي:

#### مقدمة

#### - المبحث الأول: تنفيذ القرار الإداري

##### - المطلب الأول: التعريف بالقرار الإداري

##### - المطلب الثاني: كيفية تنفيذ القرار الإداري

##### - المبحث الثاني: إشكاليات تنفيذ القرار الإداري

##### - المطلب الأول: إشكاليات التنفيذ الناشئة عن عيب في القرار الإداري نفسه

##### - المطلب الثاني: إشكالية تنفيذ القرار الإداري الناشئة عن سبب خارجي

#### - الخاتمة

#### - النتائج والتوصيات

#### المقدمة:

إن القرار الإداري هو من الأعمال القانونية التي تميز دورة الإدارة كجهة عامة صاحبة سلطة منحها إياها القانون في سبيل تحقيق المصلحة العامة، والعمل الإداري لابد أن يصدر عن الإدارة حتى يسمى "إدارياً" ولكن القول بوجود كون العمل الإداري صادر عن الإدارة وحدها لا يعني بالضرورة أن يكون صادر عن فرد واحد، بل ربما يشترك أكثر من فرد في تكوينه وإصداره وتجهيزه للتنفيذ.<sup>1</sup> وإن سلامة القرارات الإدارية وحسن تنفيذها تعتبر عاملاً أساسياً في استقرار النشاط الإداري في الدولة، وكذلك استقرار الأجهزة الإدارية يساعد على حسن سير المرافق العامة، وتحقيق المنفعة العامة بالتالي، ولكن لا يمر تنفيذ القرار الإداري دائماً بشكل اعتيادي، وإنما قد تظهر فيه كثير من الإشكاليات وذلك لأسباب مختلفة، ولأن الإدارة هي مصدرة القرار فإنه يتوجب عليها ممارسة رقابة إدارية رئاسية كانت أم وصائية وفي حالة امتناع الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية فإن القانون منح الإدارة سلطة التنفيذ الجبري المباشر، والتنفيذ عن طريق القضاء.<sup>2</sup> ودائماً ما تعمل التشريعات على معالجة هذه الإشكاليات من خلال مراقبة إصدار القرارات الإدارية والتأكد من مشروعيتها وسلامتها القانونية واستكمالها لجميع الشروط والأركان التي تساعد على حسن تطبيقها وتنفيذها، والعمل على السير في إجراءات دقيقة تساعد على تنفيذ قرارات جنب الإشكاليات التي قد تظهر منها، وإن من القرارات

<sup>1</sup> محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، مصر، ١٩٩٧، صفحة ٥٢١

<sup>2</sup> انظر د. عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري- دار هومة الج ائزر- طبعة

2003، صفحة ١٦٠



الإدارية التي ما تكون نافذة في حق الافراد، ومنها تكون غير نافذة في حق الافراد<sup>3</sup>، فالقرارات تكون نافذة في حق الافراد تكون ملزمة لهم، بحيث يمكن إجبارهم على تنفيذه إذا ما أثاروا أي إشكالية أو تمنع عن التنفيذ، وقد واجهت القوانين ومنها القانون العراقي مسألة امتناع الافراد عن تنفيذ القرارات الإدارية من خلال فرض عقوبات جزائية عليهم في قانون العقوبات، وأيضاً من خلال السماح للإدارة بفرض عقوبات إدارية لإرغامهم على احترام القرارات الإدارية وتنفيذها، أو حتى على التنفيذ القسري المباشر من قبل الإدارة. دون أن نغفل عن ضرورة الأف ارد علماً كفاً بهذه القرارات، لأن القرار الإداري يكون نافذاً في حق الافراد منذ تاريخ صدوره، ولكنه لا يسري في مواجهتهم ولا يلزمهم، إلا بعد أن يصل إلي علمهم بإحدى طرق و وسائل الإعلام المقررة في القانون، وهي النشر والإعلان الفردي<sup>1</sup> أما القرارات غير النافذة في حق الافراد فهي تكون غير موجهة للأفراد، فهذه القرارات غير ملزمة للأفراد إذن، فأثر هذا القرار مقتصر على الإدارة فقط، والإشكالية التي تظهر في تنفيذ مثل هذه القرارات، عائدة إلى خلل في الجهاز الإداري نفسه، فيتوجب على الإدارة مراقبة نشاطها الداخلي، والحرص على حسن اختيار الموظفين المكلفين بتنفيذ القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية العليا، واتباع وسائل الترغيب والترهيب تجاه موظفيها للوصول إلى الحالة المثلى من انتظام النشاط الإداري، وضبط سير المرافق العامة، وتجنب الإشكاليات والمعوقات التي يمكن أن تعترض طريق تنفيذ القرار الإدارية.

<sup>3</sup> د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون للإداري، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١، صفحة ٤٥١

#### المبحث الأول: تنفيذ القرار الإداري :

##### تمهيد:

إنه و لكي تتضح معنا صورة واضحة عن حقيقة الإشكاليات التي يمكن تعترض طريق القرار الإداري في مرحلة التنفيذ، لا بد لنا أن نأخذ فكرة شاملة عن مفهوم القرار الإداري، وعن الكيفية التي يتم من خلالها تنفيذ القرار الإدارية عن طريق الأجهزة الإدارية، فالقرار الإداري كمفهوم عام هو كما عبر عنه الدكتور طعيمة الجرف يعتبر " إفصاح عن جهة الإدارة بإرادتها الملزمة بمالها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح من شأنه إنشاء أو تعديل أو إنهاء مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائز شرعاً وكان القصد منه ابتغاء المصلحة العامة<sup>2</sup> ". فأهم ما يميز القرار الإداري هو كونه يمثل " عمل قانوني " يعبر عن إرادة ملزمة تتمتع بها الإدارة، فهو إذن خطاب قانوني موجه إلى الأف ارد، وليس مجرد عمل مادي، ولكي يصل هذا القرار إلى مرحلة التطبيق الواقعي أو التنفيذ، لا بد له أن يمر بعدة مراحل، بدءاً من الإعداد إلى الإصدار إلى الإعلان والنشر، وحتى يصل أخيراً إلى مرحلة التنفيذ والتطبيق الخارجي، وإن شكل تنفيذ القرارات الإدارية يختلف حسب طبيعة الأثر الذي يحدثه القرار الإداري، حيث تختلف القرارات الإدارية بحسب طبيعة الأثر الذي تحدثه، فمنها ما تكون طبيعته منشئة، أي أنها تحدث مركزاً قانونياً جديداً أو تحدث أثراً في مركز قانوني قائم بتعديله أو إلغائه، ومنها تكون طبيعتها كاشفة، أي أنها لا تحدث مركزاً قانونياً، وإنما تكشف عن مركز قانوني قائم أو حالة

<sup>1</sup> نظر الدكتور طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، بلا رقم طبعة، ١٩٧٠، صفحة ٤٠٦.

<sup>2</sup> الدكتور طعيمة الجرف، المرجع السابق، صفحة ٣٩٢

موجودة مسبقاً.<sup>1</sup> ونحن سوف تقسم هذا المبحث إلى مطلبين، وسنتكلم في المطلب الأول عن التعاريف المتنوعة للقرار الإداري، بينما سنخصص المطلب الثاني للحديث عن كيفية تنفيذ القرارات الإدارية.

**المطلب الأول: التعريف بالقرار الإداري:**

إن القرار الإداري لا يختلف من حيث الجوهر عن أي عمل قانوني آخر، إلا أنه يصدر عن هيئة إدارية مختصة وبارادة منفردة، وقد تنوعت التعريفات للقرار الإداري: فقد عرفه العميد هوريو بأنه: "إعلان للإرادة يصدر عن سلطة إدارية بصورة تنفيذية، بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد." كما عرفه فيدل بأنه: "عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة من قبل الإدارة، ويكون من شأنه تعديل الأوضاع القانونية بما يفرضه من التزامات وما يمنحه من الحقوق." وقد عرفه فالين بأنه: "عمل قانوني يصدر عن هيئة إدارية أو هيئة مختصة لها امتيازات السلطة العامة، ويكون موضوعه إدارياً ويصدر تنفيذاً للقوانين أو لسلطات ممنوحة في الدستور." أما الدكتور سليمان الطماوي فقد عرفه بأنه: "إفصاح عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة قانونية أو موضوعية، حيث يكون العمل لائحة، وإما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة فرد أو أفرد معينين أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي".<sup>2</sup> وأما في العراق، فقد عرفه الدكتور شاب توما منصور بأنه: "عمل قانوني يصدر عن السلطة الإدارية من جانب واحد ويحدث أثراً قانونياً".<sup>3</sup>

**المطلب الثاني: كيفية تنفيذ القرار الإداري:**

عندما يتم اتخاذ القرار الإداري وبعد نفاذه قانونياً يصبح قابلاً للتنفيذ وذلك بترتيب المراكز أو المراكز القانونية التي أنشأها، ولكن تنفيذ القرار الإداري يختلف في مفهومه عن "النفاذ" فالنفاذ عمل قانوني يحدث عن طريق الشهر والإصدار، بينما التنفيذ هو عملية مادية تتبع نفاذ القرار يتم مباشرة، وربما لا يتم إلا بعد مرور مدة، لسبب أو لآخر.<sup>4</sup> فالأصل أن تلتزم الإدارة والأفرد بتنفيذ القرارات الإدارية تنفيذاً طوعاً بعد نفاذها قانونياً، وذلك عندما تصل إلى علمهم بوسائل الإعلام التي قررها القانون، وذلك عندما يتوجب عليهم تنفيذ هذه القرارات الإدارية.<sup>5</sup> وبالنسبة لمن يتولى التنفيذ، فإنه يمكن أن نجيب من خلال التمييز، بين بعض الحالات في القرار الإداري:<sup>6</sup>

<sup>1</sup> الأستاذ مازن راضي ليلو، القانون الإداري، الأكاديمية العربية في الدانمارك، بلا رقم طبعة، ٢٠٠٨، صفحة ١٧٣  
<sup>2</sup> الدكتور سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٦٦، صفحة ٣١.

<sup>3</sup> د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، ١٩٨٠، بغداد صفحة ٣٩٧  
<sup>4</sup> الدكتور سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٠، صفحة ٦٢٠

<sup>5</sup> انظر د. عمار عوادي، نظرية القرار الإداري بين علم الإدارة والقانون الإداري، المرجع السابق، صفحة ١٥٨

<sup>6</sup> انظر د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، المرجع السابق، صفحة ٤٥٧

## 1- قيام الإدارة بالتنفيذ:

كأن تصدر جهة إدارية قرار بمنح مساعدة مالية لإحدى الجهات، فتنفيذ الق ارر هنا يتوقف على قياد الإدارة ذاتها باتخاذ الوسائل الضرورية والاجراءات المعتادة لصرف تلك المنحة، وبذلك يتم تنفيذ القرار، أو كأن تصدر الإدارة قرارا بفصل موظف، حيث يتوقف التنفيذ في هذا القرار على قيام الإدارة بإيقاف راتبه الشهري. وعندما يكون التنفيذ على عاتق الإدارة يتوجب عليها اتخاذ التدابير التي تكفل هذا التنفيذ، وإذا أخلت الإدارة بالت ازمها بتنفيذ القرار يترتب عليها مسؤولية بناء على أساس الخطأ الشخصي أو المرفقي.<sup>1</sup>

## 2- قيام الأف ارد بتنفيذ القرارات التي تمنحهم حقوق :

حيث يقوم الافراد بإ اردتهم بتنفيذ القرارات الإدارية ، والتي تتمثل بإعطائهم حقوقا معينة ، كأن تصدر الإدارة قرارا إداريا بمنح رخصة معينة بفتح محل أو مزاولة مهنة لأحد الافراد، حيث يتوقف التنفيذ على قيام الأف ارد أنفسهم بالتنفيذ وليس للإدارة دور إلا بمنع عرقلة التنفيذ ، وتجدر الإشارة أن عدم قيام الأف ارد بتنفيذ هذه الق ارر لا يحملهم أي مسؤولية ولا يجعل منهم مخالفين للأنظمة الإدارية، وإنما تساهم مشاركة الأف ارد ومشاوراتهم في إعداد وتكوين القرارات الإدارية في الالتزام والتحمس في تنفيذها والانصياع لها.<sup>2</sup>

## 3- قيام الافراد بتنفيذ الق ارر التي تفرض عليهم الت ازمات:

حيث يتولى الأف ارد تنفيذ الق ارر التي تشكل الت ازما مفروضا عليهم بالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل، ويجب على الأف ارد أن يلتزموا الطاعة تجاه هذه القرارات، وينفذونها، ويتجنبون عرقلتها، والأصل في مثل هذه القرارات أن يلتزم الأف ارد بتنفيذها طواعية، فإذا تمنعوا عن التنفيذ، فيمكن للإدارة أن تقوم باجراءات معينة لإجبارهم على التنفيذ.<sup>3</sup>

## المبحث الثاني: إشكاليات تنفيذ القرار الإداري:

قد يواجه تنفيذ القرارات الإدارية بعد الإشكاليات والصعوبات التي تؤخر التنفيذ، أو تحول دون إتمام هذا التنفيذ، وقد تكون هذه الإشكاليات متعلقة بالقرار الإداري نفسه من خلال العيوب التي أخلت ببعض أركانه وجعلته عرضة لعدم التنفيذ، أو قد تكون هذه الإشكاليات نشأت مرافقة لاجراءات التنفيذ من قبل الإدارة، أو لسبب خارجي يتمثل في تمنع الأف ارد عن اللات ازم.

## المطلب الأول: إشكاليات التنفيذ الناشئة عن عيب في القرار الإداري نفسه:

### 1- إشكالية التنفيذ الناشئة عن عيب الاختصاص:

إن مبدأ الاختصاص في القرار الإداري يعني أن كل القرارات الإدارية لا يمكن أن تصدر جزافا من أي جهة كانت بدون تحديد، وإنما يجب أن يصدر القرار الإداري من الجهة الإدارية التي خولها القانون سلطة إصداره، أو هو كما عرفه الدكتور خالد سمارة الزغبى بأنه: " القدرة على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة الأعمال والتصرفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانونا على وجه يعتد به".<sup>4</sup> ولذلك فإن القرار الذي يصدر من جهة إدارية غير مخولة قانونا بإصدار هذا القانون يخلق إشكالية في

<sup>1</sup>د/محمد الصغير بعلی، الق اررات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الج ائر، بدون رقم طبعة، ٢٠٠٥ ص 108

<sup>2</sup>انظر د/ عمار عوابدي : نظرية الق اررات الإدارية، المرجع السابق، صفحة ٤٨

<sup>3</sup>انظر د.علي محمد بدير و د.عصام عبد الوهاب البرزنجي و د.مهدي ياسين السلامي ، المرجع السابق، صفحة ٥٨

<sup>4</sup>د.خالد سمارة الزغبى، الق ارر الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة عمان، ١٩٩٣، صفحة ٦٥



تنفيذه، لأن القواعد الخاصة بالاختصاص هي التي تحدد السلطة الممنوحة حق إصدار القرار، أي أن قراراً معيناً يجب أن يصدر من سلطة معينة، حيث تعطي هذه القاعدة الصلاحية القانونية لهذه السلطة الإدارية لإصدار القرار دون غيرها من السلطات.<sup>1</sup> وإن القواعد المفروضة في الاختصاص تصب في مصلحة الإدارة والأفرد في وقت واحد، فتتجلى مصلحة الإدارة في أن رجالها يكونون على بينة من أمرهم فيما يقومون بتنفيذه من القرارات، ويتعدون عن التداخل والتضارب والتنازع، ويمنع من حدوث الإشكالية في تنفيذ القرار الإداري، ويؤدي إلى حسن الأداء وسلامة التنفيذ، وبالنسبة للأفرد، فإن مصلحتهم تتجلى في أنهم يصبحون على علم بالأساس الذي يقيسون بناءً عليه أداء الإدارة، ويدركون أن هذا النشاط يعتبر صادراً عن رجال الإدارة الذين يمثلون الدولة بدورهم، فيكون ملزماً لهم، ويخلق الطمأنينة لديهم ويرفع عندهم النية في خلق إشكالية في تنفيذ القرار الإداري الصادر بحقهم. ولعنصر الاختصاص عناصر أربعة يجب توافرها حتى يقبل تنفيذ القرار، وهي العنصر الشخصي، والعنصر الموضوعي، والعنصر الزمني والعنصر المكاني.<sup>2</sup> ودون تحقق هذه العناصر يصبح القرار معيباً بعيب الاختصاص وبالتالي يخلق إشكالية في تنفيذه.

## ٢- إشكالية التنفيذ الناشئة عن خلل في الشكل:

إن القرار الإداري كعمل قانوني يجب أن يتخذ صورة ومضار خارجياً يعبر عن إرادة الجهة الإدارية، وبهذا الأمر يصدر القرار الإداري، والشكل هو المظهر الخارجي أو الإجراءات التي تعبر عنها الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد.<sup>3</sup> وقد يفرض القانون للتعبير عن تلك الإدارة أو الإعلان عنها أو الإفصاح عنها على نحو سليم اتباع شكليات وإجراءات معينة، وإذا لم تتبع هذه الشكليات يصبح القرار معيباً بعيب الشكل والإجراءات اللازمة، وبالتالي يخلق إشكالية في تنفيذه، إذن لا يكفي فقط صدور القرار من جهة مختصة إدارياً بإصدار القرار، أو من قبل عضو إداري مختص، بل يجب أن تتبع في إصداره وتنفيذه إجراءات وصور ووسائل تختلف باختلاف القرارات المتخذة، وإن هذه الإجراءات والشكليات تحول دون إصدار قرار ارتبالية ومتسعة، وبالتالي يسهل تنفيذها ويبعد عنه الصعوبات والإشكاليات المحتملة، وبالتالي يحقق مصلحة الأفرد ويضمن حسن سير المرافق العامة في الدولة، وتعمل الكثير من الدول على تقنين قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرار الإداري وتنفيذها.

## ٣- إشكالية التنفيذ الناتجة عن عيب في السبب:

سبب القرار الإداري إنما هو حالة من الواقع والقانون تسبق القرار فتثير لدى رجال الإدارة الفكرة في إصدار القرار، أو تلزمه بإصدار القرار والسبب بهذا الاعتبار يشكل شرطاً لإصدار القرار.<sup>4</sup> فالقرار الذي يصدر بدون سبب شرعي وواضح يخلق إشكالية في تنفيذه، حيث يكون مضمونه فارغاً يصعب على الأفرد تقبله وتنفيذه. وإن السبب وراء إصدار القرار الإداري قد يكون مجموعة أسباب وليس سبباً واحداً فقط، حيث تمثل هذه الأسباب مجموعة من العناصر الواقعية والقانونية التي تقود الإدارة إلى التصرف، فإدارة عندما تتخذ قرارها تقيمه في وقت واحد غالباً على أساس من قاعدة قانونية أو مبدأ من مبادئ القانون العامة، وحالة واقعية معينة، فيكون قرارها نتاجاً لهاتين المجموعتين

<sup>1</sup> انظر ستاسينو بولس، المطول في القارات الإدارية، أثينا، اليونان، ١٩٥٤، صفحة ٩٨

<sup>2</sup> انظر د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلمي، المرجع السابق، صفحة ٤٢١ وما بعدها

<sup>3</sup> الأستاذ مازن ارضي ليلو، المرجع السابق، صفحة ١٦٣

<sup>4</sup> انظر لينودي كال، الاختصاص المقيد، مطبعة باريس، فرنسا ١٩٦٤، بدون رقم طبعة، صفحة ٦٢



من الأسباب<sup>1</sup>. وإن عدم وجود هذه الوقائع يعني أن القرار معيب بعيب عدم وجود السبب القانوني، وبالتالي يخلق إشكالية في إمراره وتنفيذه، أو يعبر عنه بأنه حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، فبالتالي يعسر تطبيقها وتنفيذها، كما يمكن التعبير عن السبب بأنه حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني. وفي العراق منذ 7 / 1 / 1990 باشرت المحكمة القضاء الإداري أعمالها بالنظر في صحة القرارات والأوامر التي تصدرها الإدارات الحكومية استناداً إلى نص المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة حيث تضمن النص تشكيل محكمة القضاء الإداري في المجلس للنظر في القرارات الصادرة عن الإدارة التي تتعلق بالموظفين وخدماتهم وانضباطهم التي تتعلق بمصالح المواطنين.<sup>2</sup> والقرارات والأوامر الإدارية التي تكون معيبة بأحد عيوب الأركان الخاصة بالقرار، تصبح عرضة للنظر والطعن وعدم الإمرار بالتنفيذ. وفي القانون الإداري لا يوجد أي أثر لمبدأ سلطان الإرادة أو استقلالها، لذلك كان على الإدارة دائماً أن تتصرف على مرتكز من الأسباب القانونية والواقعية التي لها وجود حق يقي موضوعي خارج إرادة الجهة الإدارية، وتكون في نفس الوقت مبررة للقرار المتخذ، وإلا واجه هذا القرار صعوبة في التنفيذ والتطبيق. وعندما تتخذ سلطة الضبط الإداري مثلاً إجراء ضبطياً، فلا يجوز لرجل الإدارة أن يدخل في اعتباره ما يخالف نفسه من مشاعر الغضب أو الرحمة أو الحقد أو المصلحة الخاصة.<sup>3</sup> إنما ينظر فقط فيما إن كان هناك ما يهدد صفة الأمن والنظام، فيحدد القرار الذي يجب اتخاذه وتنفيذه، ولو خالف هذا القرار مشاعر داخلية خاصة برجل الإدارة فإن القرار المتخذ يخلق إشكالا في تنفيذه وتطبيقه.

#### ٤- إشكالية التنفيذ الناشئة عن خلل في المحل:

إن القرار الإداري كما أسلفنا هو عمل قانوني صادر عن الإدارة المختصة لإحداث وضع قانوني جديد أو تعديل في الأوضاع القانونية القائمة. وبالتالي فإن محل القرار الإداري هو هذا الوضع القانوني أو التعديل في الأوضاع القانونية القائمة، أي ذلك الأثر الذي يتشكل منه حالا وبشكل مباشر، أي أن المحل هو مادة القرار وجوهره، وهذا ما يميز القرار الإداري كعمل قانوني عن العمل المادي الذي يكون محله دائماً متمثلاً بنتيجة من الواقع.<sup>4</sup> وبغياب هذا المحل وهذه المادة الأساسية يفقد القرار قابليته للتطبيق، ويصبح عرضة لقيام الإشكاليات التنفيذية، فتتخذ القرارات الإدارية لا ينم بمجرد صدور القرار من قبل جناز إداري مختص، وإنما باستجماع القرار لكافة الوجوه التي تجعله واقعياً قابلاً للتنفيذ، وبغير تحقق هذه الوجوه يصبح التنفيذ عديم المعنى. وتقول محكمة القضاء الإداري العراقية عن ركن المحل بأنه: "المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر الذي يترتب عليه حالا ومباشرة، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغاؤها وهذا ما يميز محل العمل القانوني عن محل العمل المادي الذي يكون دائماً نتيجة مادية واقعية". ومن صور مخالفة القرار لركن المحل والذي يجعله غير قابل للتنفيذ، مخالفة القرار لقاعدة قانونية، ويحصل هذا الخطأ نتيجة مباشرة الإدارة السلطة التي منحها إياها القانون، في غير الحالات التي نص عليها القانون أو دون توفر الشروط التي حددها القانون لمباشرة إدارته.<sup>5</sup> كما أن الإدارة التي تترتب أو تحدث أثر قانونياً معيناً من خلال ما تصدر من قرارات،

<sup>1</sup> انظر اوبي ود ارجوه، المطول في القضاء الإداري، مطبعة باريس ١٩٦٢، فرنسا، الجزء الثالث، بدون رقم طبعة، صفحة ٢٩

<sup>2</sup> المستشار سعيد النعمان، مقال في موقع المنتدى العراقي للمكفئات، بدون تاريخ نشر

<sup>3</sup> انظر د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، المرجع السابق، صفحة ٣٥

<sup>4</sup> بونار، القانون الإداري، مطبعة باريس، فرنسا، ط ٤، ١٩٤٣، صفحة ٢٩

<sup>5</sup> د. محمود حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، صفحة ٤١



وتريد أن تكون هذه القرارات قابلة للتنفيذ، يجب عليه أن تلتزم جانب القواعد القانونية التي تصدر قراراتها بالاستناد إليها، فلا تخالفها أو تشذ عنها بمعنى آخر، يجب ألا يتضمن قرارها أي أثر قانوني لا يجيزه القانون وإلا أصبح عرضة لعدم النفاذ، وغير قابل للتنفيذ.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: إشكالية تنفيذ القرار الإداري الناشئة عن سبب خارجي:

وتتمثل هذه الإشكالية بالتمنع الذي قد يصدر عن الأف ارد في تنفيذهم القرارات الإدارية، فالأصل أن يلتزم الأف ارد طواعية بتنفيذ القرار الإداري، ولكن يمكن أن يحدث في بعض الحالات أن يمتنع الأف ارد عن التنفيذ، وهذا ما يخلق إشكالية في التنفيذ، مع أن القرار يكون مستجمعا لأركان مشروعيته ونفاذه وقابليته للتنفيذ، والقاعدة الأساسية المأخوذة من شرعية التصرف الإداري هي التزم الأف ارد بالتنفيذ، وبناء على ذلك فإن الإدارة غير مجبرة بشكل دائم أن تلجأ للقضاء لإجبار الفرد على التنفيذ، كما يفعل الأف ارد فيما بينهم.<sup>2</sup> وإن اعتماد الإدارة في مواجهة عدم الطاعة من قبل الأف ارد، يكون بشكل أساسي على خشية الفرد من الجزاء الجنائي الذي سيوقع عليه من قبل القاضي الجنائي عندما يفرض هذا الفرد التنفيذ. وهذا ما يحيلنا للقاعدة المعروفة في القانون الجزائي وهي " لا جريمة ولا عقوبة بغير نص قانوني"، وبالتالي يجب أن يكون هناك نص قانوني يفرض عقوبة جنائية في حال مخالفة هذا القرار الإداري والامتناع عن تنفيذه. وقد نص قانون العقوبات الع ارقى على ما يلي: " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر، أو بغرامة لا تزيد على مائة دينار، كل من خالف الأوامر الصادرة من موظف أو مكلف بخدمة عامة أو من مجالس البلدية أو من هيئات رسمية أو شبه رسمية، ضمن سلطاتهم القانونية أو لم يمثل أوامر أية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات، وذلك دون الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها القانون.<sup>3</sup> كما أن الإدارة وفي حال ظهرت إشكالية في التنفيذ بسبب امتناع الأف ارد عن التنفيذ، تستطيع أن تفرض جزاءات أخرى ذات طبيعة إدارية، حيث أن التهديد بفرضها يجبر الأف ارد على الالتزم بالتنفيذ، ومثال ذلك، سحب الإدارة الإجازة الخاصة بممارسة مهنة من المهن الخاضعة للتنظيم، وذلك جزاء للمخالفات التي ترتكب في إطار الضوابط المفروضة من قبل الإدارة لمزاولة المهنة. ولكن ربما يحدث أن التهديد بالجزاء الجنائي والإداري لا يحدث أثرا، ولا يجبر الأف ارد على المبادأة إلى التنفيذ، أو ربما لا توجد في بعض الحالات نصوص تفرض تلك العقوبات الجنائية أو الإدارية، وفي نفس الوقت قد تجد الإدارة نفسها في حالة من الضرورة والاستعجال بحيث لا يمكنها الانتظار حتى يتم إيقاع العقوبة الجزائية إن وجدت، وفي هذا الحالة منح المشرع وسيلة فعالة لمواجهة هذه الإشكالية في التنفيذ، وإجبار الفرد على التنفيذ وهي وسيلة القسر، أو التنفيذ المباشر.

### التنفيذ المباشر:

إن مفهوم التنفيذ المباشر يعني سلطة الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأف ارد بالقوة الجبرية، وذلك إذا رفضوا تنفيذها اختياريًا وذلك دون حاجة إلى اللجوء إلى أذن سابق من القضاء.<sup>4</sup>، وبعبارة أخرى، فإن امتياز التنفيذ المباشر هو قدرة الإدارة، إذا ما اتخذت قرارا تنفيذيا على الإقدام بنفسها على تنفيذه قسرا باستعمال القوة العامة، وذلك ضد الفرد الممتنع عن التنفيذ.<sup>5</sup>، ولكن بنفس الوقت نجد أن امتياز الإدارة بالتنفيذ المباشر، يعتبر من أشد الامتيازات خطرا، كما أنه يعتبر من الوسائل التي تتمتع بها السلطة

<sup>1</sup> انظر د.علي محمد بدير و د.عصام عبد الوهاب البرزنجي و د.مهدي ياسين السلامي، المرجع السابق، صفحة ٣٩٤

<sup>2</sup> د.علي محمد بدير و د.عصام عبد الوهاب البرزنجي و د.مهدي ياسين السلامي، المرجع السابق، صفحة ٤٥٨

<sup>3</sup> قانون العقوبات الع ارقى النافذ، رقم ١١١، عام ١٩٦٩، المادة ٢٤٠

<sup>4</sup> انظر الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للق ارات الإدارية، ط٤، صفحة ٦٣٥

<sup>5</sup> انظر دي لوبادير، المطول في القانون الإداري، ط٣، ج ١، باريس، فرنسا، صفحة ٢٦٥.



العامه حص ار، فهي ممنوحة للإدارة فقط دون الأف ارد، ولو كان باستطاعة الإدارة استخدام هذه الصلاحية في كل الظروف وفي شتى الحالات دون قيود أو ضوابط، لأدى ذلك إلى تهديد خطير يمس المركز القانوني للأفراد، وضمانات أمنهم وحقوقهم.

وفي نفس الوقت لا يمكن أن تترك الإدارة عاجزة وغير قادرة على التحرك عندما تظهر إشكالية في تنفيذ قراراتها الإدارية من خلال امتناع الأف ارد عن التنفيذ وعرقلة النشاط الإداري الذي يهدف إلى خدمة المصلحة العامة وتحقيق الصالح العام. وفي سبيل ذلك قد استقر القضاء الع ارقى على خلق حالة من التوازن بين المصالح المختلفة، حيث لا يمكن للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر إلا في حالات معينة.

#### حالات التنفيذ المباشر:

توجد ثلاث حالات رئيسية يمكن من خلالها للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر: <sup>1</sup> الحالة الأولى: نص القانون بشكل مباشر على جواز اللجوء إلى التنفيذ المباشر، مثال ذلك نص قانون الخدمة المدنية من جواز الحجز على ارتب الموظف، بما لا يزي د عن ثلث ال ارتب والمخصصات لاستيفاء الديون المستحقة للدولة <sup>2</sup> ومثل ذلك أيضا أن يصدر قرار من الوزير المختص بتضمين الموظف الاضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب إهماله أو مخالفته للقوانين والأنظمة والتعليمات المرعية، فتقوم الجهة الإدارية المختصة بتنفيذ قرار التضمين، من خلال الاستقطاع من ارتب الموظف الشهر ي حتى سداد مبلغ التضمين. وهكذا نجد أن التنفيذ المباشر في هذه الحالة: هو حق الإدارة في أن تنفذ أوامر على الأف ارد بالقوة الجبرية، دون اللجوء أو دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء. <sup>3</sup> الحالة الثانية: عدم وجود وسيلة قانونية لإل ازم ارفض تنفيذ الق ارر على تنفيذه، مثل حالة عدم وجود نص ج ازئي أو إداري، يمكن إيقاعه على الفرد الذي رفض التنفيذ. وذهب القضاء الفرنسي إلى جواز اللجوء إلى التنفيذ المباشر في مثل هذه الحالات، أي عند غياب النص على الجزاء في قانون العقوبات يعاقب من يخالف الأنظمة والتعليمات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية. <sup>4</sup> وفي الع ارق، فغالبا ما ترد نصوص عقابية في الأنظمة والقوانين تعاقب المخالفين والذي يتسببون في إشكالية في تنفيذ الق ارر الإدارية الصادرة عن الأجهزة الإدارية المختصة، وعند غياب مثل هذا النص فيمكن اللجوء إلى النص العام في قانون العقوبات في مادته ٢٤٠ التي سبق ذكرها، لذلك نستنتج أنه لا يمكن تطبيق مثل هذه الحالة في التشريع الع ارقى.

#### الحالة الثالثة:

حالة الضرورة، والتي لا يمكن فيها اللجوء إلى الوسائل الاعتيادية لإجبار الأف ارد على التنفيذ، حتى لو وجدت هذه الوسائل، فيمكن أن ينص القانون على جزاءات جنائية أو إدارية، لكن في حالة الضرورة يتم السماح للأجهزة الإدارية اللجوء إلى التنفيذ المباشر، دون أن تنتظر إجبار الأف ارد على التنفيذ من خلال وسائل أخرى، وذلك سواء نص القانون صراحة على استثناء حالة الضرورة أم لم ينص.

<sup>1</sup> انظر ريفيرو، القانون الإداري، ط٣، مطبعة باريس، فرنسا، بدون سنة نشر، صفحة ٩١ ومابعدها:

<sup>2</sup> قانون الخدمة المدنية الع ارقى، رقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ المعدل، المادة ٦٠

<sup>3</sup> د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للق اررات الإدارية، المرجع السابق، ص 693

<sup>4</sup> انظر د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، المرجع السابق، صفحة ٤٦١

### الخاتمة:

قد تبين لنا من خلا هذا البحث أن القرار الإداري كعمل قانوني و الذي يصدر عن الأجهزة الإدارية المختلفة، يمر بمراحل عديدة حتى يصل إلى غايته من خلال تنفيذه وتطبيقه وإحداث الأثر القانوني الذي أوردت الإدارة إحداثه، وأن مرحلة التنفيذ يمكن أن تظهر فيه إشكاليات عديدة، فمن هذا الإشكاليات ما يكون ناشئاً عن عيب في القرار الإداري نفسه، من خلال خلل يظهر في الاختصاص أو الشكل أو السبب أو المحل، ومنها هذه الإشكاليات ما يكون خارجاً عن القرار نفسه وما يحيط به، حيث يتعلق في امتناع الأفرد عن التنفيذ، وفي هذه الحالة قد أعطى المشرع العارقي للإدارة صلاحيات واسعة في إرغام الفرد الممتنع عن التنفيذ، ومن هذه الصلاحيات امتياز التنفيذ المباشر، والذي يمكن أن تلجأ إليه الإدارة لتنفيذ قراراتها قسراً دون الحاجة إلى انتظار إرغام الأفرد على التنفيذ من خلال خشيتهم من فرض عقوبة جزائية أو إدارية نص عليها القانون.

### النتائج والتوصيات:

#### النتائج:

- ١- إن القرار الإداري هو عمل قانوني يعبر عن اتجاه إرادة الإدارة إلى إحداث أثر قانوني في الأفرد، أو إلغاء هذا الأثر أو تعديله.
- ٢- إن مرحلة التنفيذ هي المرحلة الأدق من مراحل القرار الإداري، حيث يمكن أن تظهر الكثير من الإشكاليات التي تؤخر تنفيذ القرار، أو تحول تنفيذه، مما يودي إلى ضرورة تدخل الإدارة إما لإلغائه أو تعديله، أو الإرغام على تنفيذه.
- ٣- نص قانون العقوبات العراقي صراحة على فرض عقوبات على الذي يمتنعون عن تنفيذ القرارات الإدارية أو يخلقون إشكالية في تنفيذ القرار الإداري، والذي يعرقلون عمل الأجهزة الإدارية.
- ٤- يعتبر التنفيذ المباشر التي تلجأ إليه الإدارة لتنفيذ القرار الإداري قسراً امتياز خطيراً تتمتع به الإدارة، لما فيه من تهديد لأمن الأفرد وحقوقهم، لذلك سمح المشرع العارقي للإدارة باللجوء إلى هذا الأسلوب بشكل حذر وفي حالات معينة.

#### التوصيات:

- ١- يجب على الأجهزة الإدارية المتخصصة الحرص الشديد في مرحلة إصدار القوانين والتأكد من سلامتها واستجماعها للشروط والأركان التي تجعل منها قراراً مشروعاً وقابلة للتنفيذ، تجنباً لخلق إشكاليات في مرحلة التنفيذ، لتجنب إهدار وقت الإدارة بدون فائدة.
- ٢- نأمل أن تنص القوانين على إحداث أجهزة خاصة بمهمتها الإشراف على تنفيذ القرار الإداري، والتأكد من سلامتها، ومعالجة الإشكاليات التي يمكن أن تظهر في مرحلة التنفيذ. ٣- يجب توعية الأفرد إلى ضرورة الامتثال إلى القرار الإداري باعتبارها صادرة عن أجهزة مختصة تمثل الدولة، لما في ذلك من دور في المحافظة على النظام العام في الدولة.

#### المراجع والمصادر:

#### الكتب القانونية والفقهية:

- ١- الدكتور سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٦٦.
- ٢- د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلمي، مبادئ وأحكام القانون للإداري، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١.

- ٣- الأستاذ مازن ارضي ليلو، القانون الإداري، الأكاديمية العربية في الدانمارك، للا رقم طبعة، ٢٠٠٨ .
- ٤- الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٤، ١٩٥٧.
- ٥- ستاسينو بولس، المطول في القانون الإداري، أثينا، اليونان، ١٩٥٤.
- ٦- لينودي كال، الاختصاص المقيد، مكتبة باريس، فرنسا، بلا رقم طبعة، ١٩٦٤.
- ٧- اوبي ود ارجوه، المطول في القضاء الإداري، باريس ١٩٦٢، بدون رقم طبعة، الجزء الثالث.
- ٨- بونار، القانون الإداري، مكتبة باريس، فرنسا، ط٤، ١٩٤٣.
- ٩- دي لوبادير، المطول في القانون الإداري، باريس، فرنسا، ط٣، ج ١ بدون سنة نشر.
- ١٠- ريفيرو، القانون الإداري، ط٣، باريس، فرنسا، بدون سنة نشر.
- ١١- محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، مصر، ١٩٨٧.
- ١٢- د. عمار عوابدي : نظرية القانون الإداري بين علم الإدارة والقانون الإداري-دار هومة الجازنر- طبعة ١، 2003
- ١٣- الدكتور سامي جمال الدين، دعاوى الإدارة والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٠.
- 14- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، بغداد، ١٩٨٠.
- 15- د/محمد الصغير بعلی، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، الجازنر، ٢٠٠٥.
- 16- د. خالد سمارة الزغبی، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة عمان، ١٩٩٣.
- ١٧- الدكتور طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، بلا رقم طبعة، ١٩٧٠.
- 18- د. محمود حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- 19- د. ماجد ارغب الحلو، نظرية الظاهر في القانون الإداري، مجلة الحقوق والشرعية والكويتية، س٤، ع ١.
- 20- د. زهدي يكن، القانون الإداري، المكتبة المصرية، بيروت، ج ٢، ١٩٥٦.
- 21- د. عصمت عبد الله، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- 22- د. حمدي ياسين عكاشة، القانون الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧.
- 23- د. محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٠.
- ٢٤- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ١٩٧٩.
- ٢٥- د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، ١٩٨٩.

**القوانين والأحكام القضائية:**

- قانون العقوبات الع ارقى النافذ عام ١٩٦٩ .
- ق ار ارت المحكمة الإدارية العليا في مصر .
- محكمة القضاء الإداري الع ارقى .
- المجموعة القانونية ، النمسا ، ١٩٢٠ ،
- قانون الإج ارءات الإدارية، الولايات المتحدة الأمريكية، سنة ١٩٤٦ .
- قانون الخدمة المدنية الع ارقى ،رقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ المعدل،

**The problem of implementing administrative decisions in Iraqi law**

**Sinan AbdulHussiin Saleh**

[lawp1e222 @utq.edu.iq](mailto:lawp1e222@utq.edu.iq)

**Abstract:**

The administrative decision is a legal act that expresses the privilege of the administration to create a legal effect, amend or cancel it, and that the administrative decision in Iraqi law goes through many stages, from preparation through issuance to the implementation stage, and that the implementation of the administrative decision is not always achieved naturally, but may appear. There are many problems, obstacles, and difficulties that lead to delaying implementation, or even stopping it. Among these problems is what is related to the administrative decision itself, where the decision may be defective with one of the defects that affect its pillars, such as lack of jurisdiction, a defect in form, or a defect. In the reason behind the decision, or in the place of the decision, and the problem may appear in the implementation due to a defect in the implementation procedures followed by the administration, which leads to difficulty in completing the implementation, and also the problem may appear for an external reason far from the administrative decision itself, and also far from The administration itself, and this is manifested by the individuals' refusal to implement it, and the attempt to obstruct the course of administrative decisions. Here, the administration can resort to threatening to impose administrative penalties as the law has granted it this authority, and it can also threaten to resort to criminal penalties imposed by it. The Penal Code to compel individuals to implement, and the administration can also resort to the privilege of widespread execution without waiting for the imposition of penal or administrative penalties, in specific cases, and under certain conditions.