



YAKIN DOĐU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĐİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

İDARİ KARARLARIN UYGULANMASINA YÖNELİK YASAL ÇERÇEVE

ALAND SABAH BAITULLA

Yüksek Lisans Tezi

LEFKOĐA
2021



جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

الإطار القانوني لتنفيذ القرارات الإدارية

آلد صباح بيت الله

رسالة ماجستير

İDARİ KARARLARIN UYGULANMASINA YÖNELİK YASAL ÇERÇEVE

ALAND SABAH BAITULLA

YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

DANIŞMAN

YRD.DOÇ.DR. YOUSİF MOSTAFA RASUL

NICOSIA
2021

الإطار القانوني لتنفيذ القرارات الإدارية

آلد صباح بيت الله

جامعة الشرق الأدنى
الدراسات العليا في العلوم الاجتماعية
كلية الحقوق / قسم القانون العام

رسالة ماجستير

بإشراف

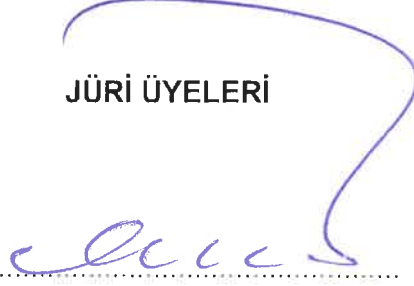
الأستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول

نيقوسيا
2021

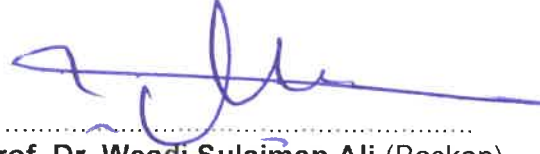
KABUL VE ONAY

Aland Sabah Baitulla tarafından hazırlanan "İdari kararların uygulanmasına yönelik yasal çerçeve" başlıklı bu çalışma, 03/ 02 /2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Sanatta Yeterlik Tezi olarak kabul edilmiştir.

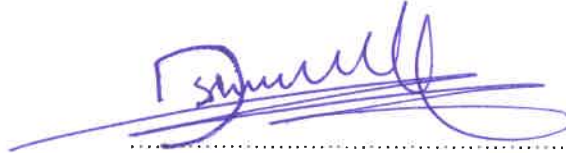
JÜRİ ÜYELERİ



Yrd.Doç.Dr. Yousif Mostafa Rasul (Danışman)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



Prof. Dr. Weadi Sulaiman Ali (Başkan)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



Yrd.Doç.Dr. Shamal Husain Mustafa
Yakın Doğu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

Prof. Dr. K. Hüsnü Can Başer
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Müdürü

قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير آلاند صباح بيت الله في رسالته الموسومة بـ " الاطار القانوني لتنفيذ القرارات الادارية " نشهد بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2021/03/02، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير .

أعضاء لجنة المناقشة

.....
الاستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول (المشرف)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق , قسم القانون العام

.....

الاستاذ الدكتور وعدي سليمان علي (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق , قسم القانون العام

.....

الاستاذ المساعد الدكتور شمال حسين مصطفى
جامعة الشرق الادنى
كلية العلوم الاقتصادية والإدارية، قسم العلاقات الدولية

.....
الاستاذ الدكتور كـ. حسنو جان باشير
معهد الدراسات العليا
المدير

BİLDİRİM

Ben **ALAND SABAH BAITULLA** olarak beyan ederim ki **İdari kararların uygulanmasına yönelik yasal çerçeve**, başlıklı tezi '**Yrd.Doç.Dr. Yousif Mostafa Rasul**' nin denetimi ve danışmanlığında hazırladığımı, tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya Sosyal Bilimler Enstitüsünün tez yazım kurallarına bağlı kalarak yaptığımı taahhüt ederim. Tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Bu Tez benim kendi çalışmamdır. Bu tezde yer alan tüm iddia, fikir, yorum, öneri ve çevirilerin sorumluluğu yazar olarak bana aittir.

Bağlı olduğum Sosyal Bilimler Enstitüsü hiçbir koşul veya şart altında, tezin içeriğini ve bilimsel sorumluluğunu taşımamaktadır. Yapılan ve yayınlanan çalışmaların tüm sorumlulukları yazar olarak bana aittir.

- Tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.
- Tezimin içeriğine Sadece Yakın Doğu Üniversitesinde erişilebilir.
- Tezimin içeriğine iki yıl boyunca hiçkimse tarafından erişilemez, eğer bu sürenin sonunda sürenin uzatılmasını talep etmezsem, sürenin sonunda tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.

Tarih : 03/02/2021

İmza :

Adı ve Soyadı: ALAND SABAH BAITULLA

الاعلان

أنا **أند صباح بيت الله**، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان **الإطار القانوني لتنفيذ القرارات الادارية**، كانت تحت إشراف وتوجيهات **الاستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول**، ولقد أعددتها بنفسى تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. وأكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى. هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف. معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

- المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول اليها من أي مكان.
- رسالتي يمكن الوصول اليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول اليها لمدة عامين (2). إذا لم أتقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول اليها من أي مكان.

تاريخ: 2021/02/03

التوقيع:

الاسم واللقب: **أند صباح بيت الله**

TEŐEKKÜR

Sabrın ve iŐi tamamlama yeteneđinin kutsanması için önce Yüce Allah'a Őükredin ve övün, çünkü Tanrı bu nimetler için övgü olsun. Bu çalışmayı denetlemeyi tercih eden saygın Yrd.Doç.Dr. Yousif Mostafa Rasul teşekkürü ve takdirimi sunuyorum.Ayrıca, çalışmaya devam etmeyi desteklemiş ve buna yardımcı olsak bile.Yakındođu Üniversitesi'ne yüksek lisans eğitimi alma fırsatı verdikleri için teşekkür ve minnettarlığımı, özellikle Prof. Dr. Mustafa Sağsan Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürüve Yüksek Lisans Bölümü süpervizörü Sayın Kavar Musa'ya teşekkür ederim

شكر وتقدير

الشكر والثناء لله عز وجل اولا على نعمة الصبر والقدرة على انجاز العمل، فله الحمد على هذه النعم، واتقدم بالشكر والتقدير الى استاذي الفاضل الأستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول الذي تفضل بإشرافه على هذه الرسالة، ولكل ما قدمه لي من دعم وتوجيه وارشاد لإتمام هذا العمل على ما هو عليه فله أسمى عبارات الثناء والتقدير، كما اتقدم بالشكر والتقدير الى الأساتذة الاعزاء الذين لم يدخروا جهدا في مساندتنا لمواصلة الدراسة وكان لهم العون في ذلك ، واتقدم بالشكر والتقدير الى جامعة الشرق الادنى لإتاحة الفرصة لي في دراسة الماجستير خاصة الاســــتاذ الدكتور مصطفى صاغصان عميد كلية الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية والاخ كاوار موسى المشرف على قسم الماجستير، كما اتقدم بالشكر و التقدير الى كل من ساهم في متابعة عملي عند مرحلة الدراسة.

ÖZ

İDARİ KARARLARIN UYGULANMASINA YÖNELİK YASAL ÇERÇEVE

İdari kararın, ilgili tarafların onayına gerek olmaksızın idari makam tarafından düzenlenmiş bir idari işlem olarak kabul edildiğinden, idari kararların idarenin görevlerini yerine getirmek için kullandığı en önemli yasal araçlardan biri olduğu açıktır. (Kararda değinilenler) veya kararın alınmasındaki yardımları, yeni merkezler (Kamu veya özel) oluşturarak mevcut hukuk merkezlerini değiştirmede bireyler için yükümlülükler yaratır veya onlar için haklar oluşturur. İdare bundan vazgeçemeyeceği ve onsuz kendisine verilen görevleri yerine getirmekten ve kendisine verilen sorumlulukların sonuçlarını üstlenmekten tamamen aciz olduğu için idari kararlar daha çok kullanılmaktadır. Aslında, idari karar, idarenin iradesinin gerçek bir çevirisi ve idarenin hedeflerine ulaşmasını sağlayan bir geçittir.

Temel ilke, herkesin “kamu idaresi ve bireyler” in yürürlüğe girdikten sonra gönüllü olarak idari kararları uygulamayı taahhüt etmeleri, bunların yarattığı etkilere, haklar veya yükümlülükler olup olmadığına ve bu kararların gönüllü veya özgürce uygulanmasıyla ne kastedildiğidir. İdari kararlar, yetkili idari makamlar tarafından verilen idari kararların uygulanmasına taahhüt edilmesidir. Yasal olarak öngörülen medya araçlarından biri aracılığıyla bu kararlardan haberdar olduklarında, bu idari kararlarla muhatap olunan devletin sıradan kişileri, yetkilileri ve çalışanları ve yöntemler ve ne zaman bu idari kararları uygulamaları istendiğinde.

Anahtar kelimeler: idari karar, gönüllü uygulama, hukuki pozisyonlar, kararın geri alınması, kararın iptali.

ABSTRACT

THE LEGAL FRAMEWORK FOR IMPLEMENTING ADMINISTRATIVE DECISIONS

The importance of administrative decisions is evident in that they are one of the most important legal means used by the administration to implement its tasks, as the administrative decision is an administrative act issued by the administrative authority without the need for approval from the concerned parties (those addressed by the decision) or their help in making it, in changing existing legal centers by creating new centers (Public or private) it creates obligations for individuals or creates rights for them. Administrative decisions are more used at all, as the administration cannot dispense with it, and without it, it will be completely incapable of carrying out the tasks entrusted to it and bearing the consequences of the responsibilities entrusted to it. In fact, the administrative decision is a true translation of the will of the administration and a gateway through which the administration reaches its goals.

The principle is that everyone “public administration and individuals” commit to voluntarily implement administrative decisions after they become effective, that adherence to the effects generated by them, whether they are rights or obligations, and what is meant by the voluntary or free implementation of administrative decisions is that the administrative decisions issued by the competent administrative authorities are committed to implementing them. Ordinary individuals, authorities and workers of the state who are addressed with these administrative decisions whenever they become aware of them through one of the legally established media means and methods, and whenever they are asked to implement these administrative decisions.

Key words: administrative decision, voluntary implementation, legal positions, withdrawal of the decision, annulment of the decision.

الملخص

الإطار القانوني لتنفيذ القرارات الإدارية

تبرز أهمية القرارات الإدارية في أنها من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة لتنفيذ مهامها، إذ يعد القرار الإداري عملاً إدارياً تصدره السلطة الإدارية بلا حاجة إلى موافقة من ذوي الشأن (المخاطبين بالقرار) أو مساعدتهم على اتخاذه، في تغيير المراكز القانونية القائمة بإحداث مراكز جديدة (عامة أو خاصة) فترتب التزامات على الأفراد أو تنشئ لهم حقوقاً. إن القرارات الإدارية أكثر استعمالاً على الإطلاق إذ لا تستطيع الإدارة الاستغناء عنه، ومن دونه تكون عاجزة تماماً عن القيام بالمهام المنوطة لها وتحمل تبعات المسؤوليات الملقاة على كاهلها. وفي الحقيقة إن القرار الإداري هو ترجمة حقيقية لإرادة الإدارة ومعبر تصل عبره الإدارة إلى أهدافها.

الأصل أن يلتزم الجميع "إدارة عامة وأفراد" بتنفيذ القرارات الإدارية تنفيذاً اختيارياً بعد أن تصبح نافذة، أن التقيد بالآثار المتولدة عنها سواء كانت حقوق أو التزامات والمقصود بالتنفيذ الاختياري أو الحر للقرارات الإدارية هو أن القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المختصة يلتزم بتنفيذها أصحاب الشأن من المخاطبين بهذه القرارات الإدارية من أفراد عاديين وسلطات وعمال الدولة وذلك متى علموا بها بإحدى وسائل وطرق الإعلام المقررة قانوناً، وكلما طلب منهم تنفيذ هذه القرارات الإدارية.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، التنفيذ الاختياري، المراكز القانونية، سحب القرار، إلغاء القرار.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	
BİLDİRİM	
TEŞEKKÜR	iii
ÖZ	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1	3
İdari karar nedir?	3
1.1: İdari karar kavramı	3
1.1.1: İdari bir karar tanımlayın	4
1.1.2: yönetim kararları türleri	8
1.2: İdari bir kararın özellikleri	8
1.3: İdari kararın unsurları	10
1.3.1: Sebep Köşesi.....	10
1.3.2: Form ve Eylemler Köşesi	11
1.3.3: Uzmanlık Köşesi	12
1.3.4: dükkan köşesi	13
1.3.5: amaç köşesi	14
1.4: İdari kararın sona ermesi	15
1.4.1: İdari kararın uygulanması.....	15
1.4.2: Kararın geçerliliği için belirtilen sürenin sona ermesiyle sona ermesi	16
1.5: İdari kararların ayırt edilmesinde benimsenen standartlar	18
BÖLÜM 2	24
İdari kararın uygulanması nedir?	24
2.1: Genel olarak uygulamayı tanımlayın	25
2.1.1: İdari karar uygulama türleri	25

2.1.2: Bireyler için	26
2.2: Kararların gönüllü olarak uygulanmasına katkıda bulunan faktörler	27
2.3: Yönetim tarafından zorunlu icra	28
2.3.1: İdari para cezası verilerek uygulama	29
2.3.2: doğrudan yürütme	29
2.4: Mahkeme tarafından infaz	30
2.5: İdari kararın uygulanmasını takip etmek	31
2.5.1: Kararın hazırlanması ve duyurulması	31
2.5.2: Kararın uygulanması için gerekli adımları atmak ve uygulanmasını takip etmek	32
2.5.3: Kararın uygulanmasını takip etmenin avantajları	33
BÖLÜM 3	35
İdari kararın yürütme gücü ve sonuçları	35
3.1: İdari karar için yürütme gücü kavramı	35
3.2: İdari kararın bütünlüğü karinesi	36
3.2.1: Yargısal bir bakış açısıyla idari kararın güvenlik karinesi kavramı	37
3.2.2: İdari kararın yürütme yetkisinin sonuçları	38
3.2.2.1: Kişilerin idari kararı uygulama yükümlülüğü	39
3.2.2.2: Yönetim sürekli suçlanıyor	40
3.3: İdari karar için yürütme yetkisinin kapsamı	41
3.3.1: İdari kararın yürütme gücünün zaman aralığı	41
3.3.1.1: İdari kararın geriye dönük etkisi yoktur	41
3.3.1.2: Geriye dönük istisna	42
3.3.1.3: İdari bir kararın doğrudan etkisini doğrudan uygulamadan ayırt etmek	43
3.3.2: İdari kararın yürütme yetkisinin kişisel kapsamı	44
3.3.3: İdari kararın şahıslar nezdinde icrası	45
3.3.3.1: İdari kararın yayınlanması	45
3.3.3.2: İdari bir kararın duyurulması veya bildirilmesi	46
3.3.3.3: İdari kararın ilanı nedir?	47
3.3.3.4: İdari karar hakkında kesin bilgi	48

3.3.4: İdari yargının belirli bilimler üzerindeki konumu	48
3.3.5: İdari bir kararın bilgisi nasıl kanıtlanır	49
3.4: İdari organ nezdinde idari kararın icrası	50
3.5: İdari yargının idari kararın idare nezdinde tenfizine ilişkin konumu	50
3.6: İdari kararların uygulanması.....	51
3.6.1: İdari kararların doğrudan uygulanması.....	51
3.6.2: İdari kararların doğrudan uygulanması.....	55
SON	61
KAYNAKÇA	63
İNTİHAL RAPORU	67
BİLİMSEL ARAŞTIRMA ETİK KURULU	68

قائمة المحتويات

.....	قرار لجنة المناقشة
.....	الإعلان
ج.....	شكر وتقدير
د.....	الملخص
ه.....	قائمة المحتويات
1.....	المقدمة
3.....	الفصل الأول
3.....	ماهية القرار الإداري
3.....	1.1: مفهوم القرار الإداري
4.....	1.1.1: تعريف القرار الإداري
8.....	2.1.1: أنواع القرارات الإدارية
8.....	2.1: خصائص القرار الإداري
10.....	3.1: أركان القرار الإداري
10.....	1.3.1: ركن السبب
11.....	2.3.1: ركن الشكل والإجراءات
12.....	3.3.1: ركن الاختصاص
13.....	4.3.1: ركن المحل
14.....	5.3.1: ركن الغاية
15.....	4.1: نهاية القرار الإداري

15.....1.4.1: تنفيذ القرار الإداري

16.....2.4.1: انتهاء القرار بانتهاء المدة المحددة لنفاده

18.....5.1: معايير معتمدة في تمييز القرار الإداري

24.....الفصل الثاني

24..... ماهية تنفيذ القرار الإداري

25.....1.2: تعريف التنفيذ بصفة عامة

25.....1.1.2: أنواع تنفيذ القرار الإداري

26.....2.1.2: بالنسبة للإفراد

27.....2.2: العوامل المساعدة على التنفيذ الاختياري للقرارات

28.....3.2: التنفيذ الإجباري عن طريق الإدارة

29.....1.3.2: التنفيذ بتوقيع الجزاءات الإدارية

29.....2.3.2: التنفيذ المباشر

30.....4.2: التنفيذ عن طريق القضاء

31.....5.2: متابعة تنفيذ القرار الإداري

31.....1.5.2: صياغة وإعلان القرار

32.....2.5.2: اتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ القرار ومتابعة تنفيذه

33.....3.5.2: مزايا متابعة تنفيذ القرار

35.....الفصل الثالث

35..... القوة التنفيذية للقرار الإداري ونتائجها

35.....1.3: مفهوم القوة التنفيذية للقرار الإداري

- 36.....2.3: قرينة سلامة القرار الإداري.
- 37.....1.2.3: مفهوم قرينة سلامة القرار الإداري من الناحية القضائية
- 38.....2.2.3: نتائج القوة التنفيذية للقرار الإداري
- 39.....1.2.2.3: التزام الأفراد بتنفيذ القرار الإداري
- 40.....2.2.2.3: الإدارة مدعى عليها باستمرار
- 41.....3.3: نطاق القوة التنفيذية للقرار الإداري
- 41.....1.3.3: النطاق الزمني للقوة التنفيذية للقرار الإداري
- 41.....1.1.3.3: انعدام الأثر الرجعي للقرار الإداري
- 42.....2.1.3.3: الاستثناء من الأثر الرجعي
- 43.....3.1.3.3: تمييز الأثر المباشر للقرار الإداري عن التنفيذ المباشر
- 44.....2.3.3: النطاق الشخصي للقوة التنفيذية للقرار الإداري
- 45.....3.3.3: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الافراد
- 45.....1.3.3.3: نشر القرار الإداري
- 46.....2.3.3.3: إعلان أو تبليغ القرار الإداري
- 47.....3.3.3.3: ماهية إعلان القرار الإداري
- 48.....4.3.3.3: العلم اليقيني بالقرار الإداري
- 48.....4.3.3: موقف القضاء الإداري من العلم اليقيني
- 49.....5.3.3: كيفية إثبات العلم بالقرار الإداري
- 50.....4.3: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الجهة الإدارية
- 50.....5.3: موقف القضاء الإداري من نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة
- 51.....6.3: نفاذ القرارات الإدارية

51.....1.6.3: التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية

55.....2.6.3: التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية

61.....الخاتمة

63.....المصادر

67.....تقرير الاستيلاء

68.....لجنة أخلاقيات البحث العلمي

المقدمة

يعتبر القرار الإداري من أهم طرق تعبير الإدارة عن إرادتها باعتباره من امتيازات السلطة العامة، أو أساليب القانون العام المعترف بها للأشخاص المعنوية العامة حتى تتمكن من تحقيق المصلحة العامة، والحقيقة إن القرار الإداري بمجرد صدوره يحمل قوة نفاذه، وهذا كامتداد لسلطة الدولة. فالتنفيذ هو التحقيق المادي الواقعي للقرار، مثل بقية الأعمال التي تصدرها السلطات الموجودة في الدولة (القانون ينفذ، الحكم ينفذ) وهذا ناتج أساسا ما للإدارة من إمتيازات السلطة العامة، أهمها إمكانية تنفيذ القرارات الإدارية إما تنفيذا مباشرا أو تنفيذ جبراً، وهذا ناتج أساسا ما للإدارة من إمتياز الأسبقية، على أن القرار الصادر من السلطة الإدارية يتميز بالشرعية إلى أن يثبت العكس، كما ان القرار الإداري بمجرد صدوره يحمل في طياته قرينة شرعية فعدم تنفيذ القرار الإداري يؤدي إلى المجادلة و بالتالي عرقلة السير الحسن للمرفق العام.

أهمية الدراسة

تبرز أهمية الموضوع في أن القرارات الإدارية وباعتبارها وسيلة لتسيير المرافق العام يجب أن تحظى بالقوة التنفيذية، الأمر الذي يستوجب بالضرورة مراعاة شروط صحتها لكي لا تكون عرضة للإلغاء أو السحب بما يؤثر على سير المرافق العامة بانتظام أو يشكل خطراً على المراكز القانونية التي تترتب على القرار الإداري. ومن هنا تكمن أهمية هذا البحث والذي من خلاله نتعرف على أحكام إنهاء القرارات الإدارية. والأهمية تكمن في أن للإدارة كسلطة عامة صلاحيات استثنائية وامتيازات متعددة في تنفيذ قراراتها ، لأن قراراتها تسري على حق المرسل إليه ، وإذا قدم اعتراضاً عليه ، أو قدم تظلمًا. وحتى في حالة رفع الدعوى يبقى القرار الإداري ساري المفعول ما لم يتم قبوله. على الهيئة الإدارية نفسها أو لجهة أعلى سحب قرارها أو إلغائه ، وإذا كفل القانون لذوي القرار حق الطعن فيه إدارياً أو قانونياً ، فلا يعفيهم ذلك من الخضوع للقرار، لأن للإدارة سلطة تنفيذ قراراتها بشكل مباشر دون الحاجة إلى اللجوء إلى سلطة أخرى.

يعتبر القرار الإداري من أهم مظاهر السلطة العامة ، خاصة أنه يتميز بطابع تنفيذي فور صدوره عن الجهة الإدارية بكافة عناصرها ، وأن للإدارة صلاحية التنفيذ المباشر لهذا القرار دون الحاجة إلى الذهاب. من خلال القضاء ، ولكنه ليس امتيازاً مطلقاً ، لذلك تم إعطاء القوانين المنظمة لاختصاص الإدارة ، وللقضاء الحق في الطعن في القرارات الإدارية التي تمس حقوقهم بشكل سلبي ، وفي مثل هذه الطعون المقدمة من قبل الأفراد ، والهدف منها نقض مثل هذه القرارات ، وبما أن إجراءات القضاء الإداري بشكل عام ، بما في ذلك دراسة القضاء لطلب الإلغاء ، يمكن أن تستغرق وقتاً طويلاً ، لذا فإن القوانين المنصوص عليها في الدول المختلفة ، قد يكون للأفراد الحق في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه إذا تم استيفاء شروط التعليق.

مشكلة الدراسة

ان مشكلة هذا البحث هو أن القرار الإداري حسب الأصل يجب أن يتم تنفيذه من قبل أطرافه طواعية وطوعية، والأرجح عدم ظهور مشكلة تنفيذ الإدارة لقرارها، لأنه من الصعب تخيل أن الإدارة إصدار قرار بعدم الرغبة في تنفيذه لسبب أو لآخر عن طريق القضاء.

وإذا كانت الغاية من القرار الإداري هي أحداث اثار قانونية بأنشاء او تعديل وإلغاء وضع قانوني ما فان هذه الاثار لا تبقى على الدوام فهي عرضة الى الزوال باعتبار ان القرار الإداري مثله مثل باقي العمليات الأخرى يواكب التطور والتغير مهما طال مدة سريانه ونفاذه فان لهذه النفاذ حد ينتهي اليه ويزول به القرار الإداري وهي المرحلة الأخيرة التي تمر بها القرار الإداري والتي تعرف بنهاية القرار الإداري .

أهداف الدراسة

تهدف دراستنا هذه الى بيان المسائل المتعلقة بتنفيذ القرار الإداري والاسس التي يستند اليها، كما وتهدف الدراسة الى بيان مدى أخذ بنظر الاعتبار من جانب الإدارة التوفيق بين اعتبارات المشروعية والملائمة التي تقتضيها المصلحة العامة من جهة وفكرة عدم المساس بالحقوق المكتسبة ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية الذي تطلبه المصلحة الشخصية من جهة ثانية.

منهجية الدراسة

المنهج المعتمد في هذه الدراسة هو المنهج التحليلي، ومن خلاله سنتناول المواضيع المتعلقة بالقرار الإداري على العموم والإطار القانوني لتنفيذه على وجه الخصوص، فيكون التحليل منصباً على مسألة تنفيذ القرار الإداري، مشيراً في ذلك الى الشروحات والآراء الفقهية في مجال القانون الإداري.

خطة الدراسة

بغية تناول موضوع على نحو من التفصيل فقد قسمنا الدراسة على ثلاثة فصول، في الفصل الاول نتطرق الى ماهية القرار الإداري من حيث مفهومه وأركانه وخصائه، أما الفصل الثاني فنخصصه لبيان تنفيذ القرار الإداري. وفي الختام نذكر اهم ما توصلنا اليه من الاستنتاجات والمقترحات.

الفصل الأول

ماهية القرار الاداري

يعتبر القرار الإداري من أهم امتيازات السلطة العامة أو أساليب القانون العام الموضوعة للإدارة كوسيلة للتعبير عن إرادتها الملزمة في سندات القانون الإداري. يعتبر القرار الإداري نشاطاً مهماً للسلطة الإدارية، يتم من خلاله إنشاء المراكز القانونية للأفراد أو المجموعات أو تعديلها أو إلغاؤها. لذلك من المهم تحديد القرار الإداري وتمييزه عن الأعمال القانونية الأخرى مثل العمل المادي والعمل التشريعي والعمل القضائي. بما أن هذه الإجراءات القانونية تتداخل مع القرارات الإدارية، فمن الصعب أحياناً التمييز بينها (1).

1.1: مفهوم القرار الاداري

يعتبر القرار الاداري نشاطا مهما للسلطة الادارية لانه يخلق او يعدل او يلغي المواقف القانونية للأفراد او الجماعات، لذلك من المهم تحديد القرار الإداري وتمييزه عن الأعمال القانونية الأخرى، مثل العمل المادي والعمل التشريعي والعمل القضائي. بما أن هذه الدعاوى القضائية تتداخل مع القرارات الإدارية، فمن الصعب أحياناً التمييز بينها.

يعتبر مفهوم القرار الإداري من المفاهيم التي لم يحدد لها المشرع تعريفاً كاملاً ونافياً، تاركاً المجال للسوابق القضائية والقضاء لتحديد العناصر التي يجب أن تكون متوفرة في العمل الإداري. كقرار إداري فهو إفشاء الإدارة عن إرادتها الفردية والملزمة، بحكم أموالها لسلطة عامة تقررها القوانين والمراسيم، بقصد إنشاء أو

(1) محمد حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1978، ص 217.

تعديل أو إلغاء مركز قانوني واحد كلما كان ذلك ممكناً في العمل والمسموح به قانوناً، و كان الهدف هو تحقيق المصلحة العامة (2).

1.1.1: تعريف القرار الإداري

عرف القرار الإداري بأنه تصرف قانوني تتخذه منفرداً سلطة إدارية يمس المراكز القانونية للمخاطبين بحكمه فيكسبهم حقوقاً أو يلزمهم بواجبات دون الاعتداد بأراداتهم أو رضاهم (3). كما وعرف بأنه عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لأحدى الجهات الإدارية في الدولة لأحداث تغيير في الأوضاع القانونية القائمة اما بإنشاء مركز قانوني جديد او تعديل لمركز قانوني قائم او إلغاء له (4).

وعرف أيضاً بأنه افصاح عن ارادة ملزمة بقصد احداث اثر قانوني، وذلك اما بأصدار قاعدة تنشئ او تعدل او تلغي حالة قانونية عامة او موضوعية، حيث يكون العمل لائحة، واما بإنشاء حالة فردية او تعديلها او الغائها لمصلحة فرد او افراد معينين او ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي، كالتعيين او العزل او منح رخصة او الغائها.. الخ (5).

قرر كل من السوابق القضائية والسلطة القضائية الإدارية تحديد القرار الإداري من أي نوع كان، وهو عمل قانوني نهائي صادر عن الإدارة الفردية والملزمة للإدارة العامة الوطنية ، مع سلطتها بموجب القوانين واللوائح ، و الشكل المطلوب بموجب القانون ، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانون محدد كلما كان ذلك ممكناً أو مسموحاً به قانوناً ولصالح المصلحة العامة (6).

اتجه القضاء المقارن الى تعريف القرار الإداري على أنه إنشاء الهيئة الإدارية لإرادتها الملزمة بالشكل الذي يحدده النظام وفقاً للسلطات التي يمتلكها بموجب القوانين واللوائح بقصد إنشاء أو ترتيب بعض الآثار القانونية. كلما كان ذلك ممكناً ومسموحاً وكان الدافع هو تحقيق المصلحة العامة (7).

يمكن تعريف القرار الإداري على أنه الإفصاح عن الإدارة بالشكل المطلوب بموجب القانون لإرادتها الملزمة مع سلطتها العامة، وفقاً للقوانين واللوائح، بهدف إنشاء وضع قانوني كلما كان ذلك مسموحاً به قانونياً وممكنًا.

(2) ملكية الصروح، العمل الإداري، دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2012م، ص201.

(3) د. ابراهيم طه الفياض- القانون الإداري- مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، القاهرة، 1998 ص28.

(4) د. علي بندير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، 1993، ص414.

(5) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، 1984، ص170.

(6) د. محمد مرغيني خيربي، الوجيز في القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر، 2011، ص 244.

(7) حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1987، ص 28.

من أجل تحقيق مصلحتها العامة. يعترف القانون الإداري بالإدارة العامة، مع تقديرها أو بدرجة معينة من حرية التصرف في ممارسة معظم صلاحياتها ومسؤوليتها القانونية. بصفتها سكرتيراً للمصلحة العامة. تعتبر هذه السلطة أو هذه الدرجة من حرية التصرف هي الأولى حالة حياة كل إدارة وبقائها ، خاصة بعد الدور المتنامي الذي تقوم به حالياً من قبل الإدارة العامة ، بسبب تشعب وتداخل المناطق ومسؤوليات الدولة الحديثة.(8).

تكمن أهمية القرار الإداري في حقيقة أن الإدارة من خلاله تنشئ أو تعدل أو تلغي الوضع القانوني للأشخاص دون موافقتهم، مثل قرار المصادرة وحظر السفر. غير انه يجب تحديد المعيار المميز للقرار الإداري حتى يسهل التفرقة بينه وبين أعمال الأخرى للإدارة حسب المعيار الشكلي أو الموضوعي(9).

حدد السوابق القضائية الإدارية والسلطة القضائية بالإجماع القرار الإداري كقانون قانوني نهائي صادر عن إدارة واحدة وملزمة للإدارة العامة الوطنية، مع سلطتها بموجب القوانين واللوائح ، وبالشكل الذي يقتضيه القانون ، بقصد التأسيس تعديل أو إلغاء حق معين أو التزام قانوني متى كان ذلك ممكناً أو مسموحاً به قانوناً ولصالح المصلحة العامة.

ويظهر من خلال هذا التعريف أن للقرار الإداري الخصائص التالية

أولاً: أن القرار الإداري عمل قانوني

يمثل القرار الإداري تعبير الإدارة عن إرادتها بقصد ترتيب الآثار القانونية ، وقد يكون هذا الأثر القانوني وضعاً قانونياً جديداً ، أو تعديل وضع قانوني قديم ، أو إلغائه.

يختلف العمل القانوني الصادر عن الإدارة عن العمل البدني في مكان العمل المادي. إنه دائماً حدث مادي أو إجراء مثبت لا يُقصد منه إحداث آثار قانونية معينة ، وغالباً ما يكون الإجراء المادي الصادر عن الإدارة (حدث مهم) دون نيتها أن يكون لها تأثير قانوني . أي إنشاء حقوق جديدة والالتزامات. وبالتالي تعتبر هذه الإجراءات قرارات إدارية.

ومن أمثلة الإجراءات الجوهرية الصادرة عن الإدارة والتي تعد أعمالاً قانونية، الأمر الصادر عن الإدارة والذي يتضمن طلبات المعلومات في سجل الخدمة لمقدم الطلب، وتسوية أوضاع الموظفين وفقاً للنظام. معادلة

(8) محمد صلاح عبد البديع السيد، الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة علي ملاءمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006ص 57.

(9) د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص86.

الشهادات الجامعية لأن عمل الدائرة هنا كاشفي وغير قانوني، والترخيص الممنوح لمزاولة نشاط معين يصدر لصاحبه بعد صدور قرار منحه. السجل العقاري حسب تاريخ ووقت إيداعهم، وتأشير الأوراق لتسمية الموظف، لأن هذا التأشير ليس له أي أثر قانوني.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يكون الفعل المادي قانونيًا ، مثل إصدار أمر إداري بالقبض على شخص معين حيث أعربت الإدارة عن نيتها والغرض منها ونفذته على أنه لديه وظيفة ، لأن مثل هذا الأمر يعتبر أمرًا عمل قانوني. أو فعل. ، واعتقال ذلك الشخص هو عمل مالي. هذا فقط نتيجة لأمر اعتقال إداري وهو غير قانوني.

وبالمثل، فإن الأعمال المادية التي تصدرها الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال دون قصد أن يكون لها أثر قانوني عليها، لا تعتبر قرارًا إداريًا، أو حوادث قطار أو سيارة ، أو هدم مباني من شأنها إحداث أضرار. لأفراد معينين في أنفسهم أو أموالهم (10).

ثانياً: القرار الإداري هو عمل قانوني منفرد

القرار الإداري مهما كان نوعه هو عمل قانوني صادر عن إرادة الإدارة الواحدة ... وهذا العنصر هو أساس التمييز بين القرار الإداري والعقد الإداري ، حيث أن الدعوى القانونية في العقد لا تظهر تأثيرها ما لم تتطابق معها إرادة الإدارة وإرادة الفرد أو المفاوض ... بينما يظهر الإجراء القانوني في القرار الإداري تأثيره دون تدخل من جانب الأفراد وإرادة فردية إدارة الأفراد راضون أم لا.

لتحقيق هذا العنصر من القرار الإداري، من الضروري أن يكون تعبير الإدارة تعبيرًا عن إرادتها وليس تنفيذًا لإرادة إدارة أو سلطة أخرى.

ثالثاً: يصدر القرار الإداري من سلطة عامة

وقد أثبت فقه الفقه الإداري والقضائي أن القرار لا يعتبر إقرارًا إداريًا إذا صدر عن سلطة إدارية عامة، سواء كانت هذه السلطة مركزية أم لا ، وبغض النظر عن طبيعة النشاط الذي تقوم به. لا يعتبر إجراءً أو سلوكًا صادرًا عن سلطة عامة أخرى غير إدارية. مثل السلطة التشريعية أو القضائية هو قرار إداري، وعمل أو سلوك هيئة مدنية مثل الهيئات الخاصة ذات المنفعة العامة مثل المؤسسات الصحفية. المدارس والمستشفيات

الخاصة أو الأشخاص الخاضعين للقانون الخاص مثل الفنادق الخاصة، ومكاتب السفر الخارجية واللجان المشرفة على اليانصيب الخيرية لا تؤخذ بعين الاعتبار.

الأفعال أو الإجراءات الصادرة عن أشخاص يحكمهم القانون العام (والتي تحل محل الأشخاص الخاضعين للقانون الخاص) وهذه الأفعال باسمهم لا تعتبر قرارات إدارية لأن هذا الشرط غير مستوفى.

كما تعتبر القرارات الإدارية، بموجب هذا الشرط، القرارات الصادرة عن الإدارات العامة خارج حدود سلطاتها العامة، ووفقاً لخاصية أخرى غير صفتها العامة.

يتطلب هذا الشرط أن تكون السلطة الإدارية العامة التي صدر عملها أو حكمها سلطة إدارية وطنية تطبق قوانين الدولة وتستمد سلطاتها منها ، بحيث يعبر القانون عن إرادة تلك الهيئة في وصفها كسلطة عامة وطنية.

رابعاً: صدور القرار الإداري بإرادة الإدارة وفق سلطاتها بموجب القوانين والأنظمة

صدور القرار الإداري يعني بداية التعبير من قبل إدارة بارادة فردية وملزمة ، سواء كان هذا التعبير أو الكثف عن الارادة يتخذ موقفاً إيجابياً ، بحيث يكون الاستمرار في هذه الحالة قراراً صريحاً ، أو لقد اتخذ التعبير موقفاً سلبياً ، بحيث يكون القرار في هذه الحالة قراراً سلبياً أو ضمنياً ، بغض النظر عن التعبير عن إرادة الإدارة ، بشكل إيجابي أو سلبي ، يمكن الطعن في القرارات الصريحة أو الضمنية أيضاً ، وهو كذلك من الضروري أن تستند السلطة الملزمة التي عبرت عنها الإدارة من جانب واحد على القوانين واللوائح التي تمنحها السلطة.(11)

خامساً: أن القرار الإداري نهائي

يعتبر "القرار النهائي" من السمات المميزة للقرار الإداري. يجب أن يكون الإجراء أو السلوك الصادر عن الإدارة والذي يستوفي الشروط السابقة صفة تنفيذية دون الحاجة إلى موافقة سلطة أعلى. كان هذا الشرط (القرار الإداري النهائي) موضع جدل في السوابق القضائية الإدارية ، حيث اعترض البعض على استخدامه واقترح استخدام كلمة "تنفيذي" بدلاً من ذلك.

أياً كان الخلاف حول استخدام هذا المصطلح، هناك حد أدنى من الاتفاق على معنى المعنى النهائي للقرار الإداري ، والمتمثل في تسليم القرار من قبل سلطة يسمح القانون أو النظام للسلطة ببثها. في أمر دون الحاجة إلى موافقة سلطة أعلى. لا يتم النظر في القرارات الإدارية حسب الشرط النهائي للقرار. الإجراءات

(11) محمد صلاح عبد البديع السيد ، مصدر سابق، ص 88.

التحضيرية أو التمهيدية التي تسبق نشر القرار أو الإجراءات التي تلي نشره والتي ليس لها في حد ذاتها أثر قانوني، كالتوصيات والاقتراحات والاستفسارات والآراء التي عبرت عنها الهيئات الاستشارية والاستفسارات والمنشورات والتعليمات الصادرة عن الوزراء عقب اتخاذ القرار التي تشرحها. وتزود الموظفين بالأحكام الجديدة التي تتضمنها وشروط تنفيذها، بشرط ألا تتضمن قواعد جديدة.

وبالتالي، وبناءً على ما تقدم، يتضح أن القرار الإداري يعكس اختصاصاً أساسياً خاصاً بالسلطات العامة. هذه الولاية القضائية التي يمكن للإدارة من خلالها العمل على إنشاء أوضاع قانونية جديدة، وتعديل أو إلغاء الأوضاع القانونية القائمة، وهذا يعني أن المسألة تتعلق بإنتاج الآثار القانونية المتمثلة في منع الحقوق أو إنكار الحقوق.

هذه هي خصائص الأعمال المنفردة التي تشكل القرارات الإدارية ، لأنها المعايير الأساسية لتمييز هذه القرارات عن الإجراءات الإدارية الأخرى.

2.1.1: أنواع القرارات الإدارية

تتعدد القرارات الإدارية حسب التقسيم الخاضع له هذه القرارات، وذلك على النحو التالي: (12)

1. من حيث الصلاحيات فهي من القرار هناك قرارات صادرة عن السلطة المركزية وأخرى صادرة عن السلطة اللامركزية، وتختلف أنواع هذه القرارات.
2. على مستوى مضمون القرار تسمى هذه القرارات الفردية والقرارات التنظيمية.
3. بالنسبة للقرارات الخاضعة للرقابة القضائية تخضع القرارات الصادرة من الجهة الإدارية لرقابة المحاكم الإدارية. أما القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية عندما تمارس وظيفتها السياسية كالقاضي وليس السلطة الإدارية، والتي تسمى أفعالاً سيادية ، فهي لا تخضع للمراجعة القضائية ، مثل قرار إعلان حالة الطوارئ واستمارة حل السلطة التنفيذية، مجلس الشورى والوزراء يعينون ويعزلون الوزراء(13).

2.1: خصائص القرار الإداري

للقرار الإداري خصائص متعددة تميزه عن غيره من القرارات، وهذه الخصائص تمثل في الحقيقة المقومات الأساسية للقرار الإداري، ويمكن بيان أهم الخصائص للقرار الإداري فيما يأتي

(12) د. محمد مرغيني خيرى، مصدر سابق، ص 248.

(13) د. محمد محمد بدران - القانون الإداري- دار النهضة العربية - القاهرة - 1996 ، ص 39.

1. القرار الإداري عمل قانوني تتوخى منه الإدارة أحداث اثر قانوني يتميز عن الأعمال المادية التي لا تقصد الإدارة من ورائها أحداث أي اثر قانوني ولكن القانون يرتب عليها احكاماً معينة، واذ ما لحق أي ضرر بالأفراد او مصالحهم جراء هذه الأعمال المادية التي تلجأ اليها الإدارة اثناء القيام بعملها سواء عن قصد او دون قصد فليس للأفراد سوى اللجوء الى القضاء العادي لمجابهة تصرفات الإدارة هذه(14).
 2. القرار الإداري عمل قانوني صادر عن جهة الإدارة، فهو يتخذ هذه الصفة بالنظر الى شخص من اصدره والإدارة هي التي تصدر القرارات وهذا يعني ان كل شخص من اشخاص القانون العام تنطبق عليه صفة الإدارة يمكن ان يصدر قراراً ادارياً(15).
 3. القرار الإداري تصرف قانوني فردي يصدر بأرادة احدى السلطات الإدارية، وهذا يعني انه لكي يعتبر التصرف القانوني الإداري قراراً ادارياً يجب ان يصدر من جانب واحد هو السلطة الإدارية، وعليه تخرج التصرفات القانونية الإدارية المتكونة من توافق ارادتين او أكثر من وصف القرار الإداري ، كالعقود التي تعقدها الإدارة(16).
- فأرادة الإدارة هي ارادة ملزمة لكل من صدر في حقه القرار الإداري دون ان يتوقف الأمر على رضائه او عدم رضائه، ذلك ان عنصر القبول هنا ليس مطلوباً على الإطلاق(17). غير ان القول بذلك لايعني ان العمل القانوني لكي يعتبر قراراً ادارياً يجب ان يصدر من شخص واحد فقد يشترك في تكوين العمل القانوني اكثر من فرد يعمل كل منهم في مرحلة من مراحل تكوينه ومع ذلك يعتبر قراراً ادارياً طالما انهم يعملون كطرف واحد لحساب جهة ادارية واحدة ومن امثلة ذلك القرارات التي يوجب القانون لقيامها توقيع اثنين او اكثر من اعضاء السلطة الادارية عليها وكذلك القرارات التي تصدر عن المجالس الادارية كمجالس المحافظات او مجالس المدن او مجالس الجامعات ففي الحالة الاولى لايعتبر القرار موجوداً قانوناً إلا اذا وقع عليه الأعضاء الذين ينص القانون على وجوب اشتراكهم في اصداره ، وفي الحالة الثانية يجب ان يتداول جميع اعضاء المجلس في الموضوع قبل اصدار القرار وان كان من الجائز ان يصدر القرار بأغلبية الأعضاء فقط . ويلاحظ انه في كل هذه الحالات يقف جميع الأعضاء الذين يوجب القانون اشتراكهم في اصدار القرار مهما كان عددهم في جانب واحد ويعبرون عن ارادة واحدة ولهذا يعتبر القرار الذي يصدر عنهم قراراً ادارياً(18).

(14) د. ابراهيم طه الفياض، مصدر سابق، ص288.

(15) د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة – عمان، الطبعة الأولى، ص195.

(16) خضير عكوب يوسف- موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري- رسالة ماجستير- كلية القانون ، جامعة بغداد، الطبعة الأولى، 1976، ص76.

(17) احمد حافظ نجيم- القانون الإداري- دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة العامة - الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1981، ص6.

(18) د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص684.

1. يجب ان يحدث العمل الإداري اثرًا قانونياً كي يعتبر قراراً إدارياً. فإذا لم يترتب العمل الإداري اثرًا قانونياً سواء كانت طبيعته تقتضي ذلك أو لأن السلطة الإدارية لم تقصد ان ترتب عليه أي اثر فلا يعتبر العمل الإداري قراراً إدارياً، وعلى هذا فالأعمال التحضيرية التي تسبق اصدار القرارات لا تعتبر قرارات إدارية لأنها لا تنتج بذاتها أي اثر قانوني وانما يترتب الأثر على القرار ذاته حال صدوره⁽¹⁹⁾.

3.1: أركان القرار الإداري

استقر القضاء الإداري المقارن على وجود أركان عامة أساسية للقرار الإداري وهذه الأركان هي

1.3.1: ركن السبب

يعني هذا هو الوضع الواقعي أو القانوني الذي يتطلب من السلطة الإدارية اتخاذ قرار. هو عنصر خارجي قبل سعر القرار الإداري. على سبيل المثال ، موقف واقعي يهدد السلامة العامة أو قيمة قرار من قبل سلطة الرقابة الإدارية لحماية النظام العام بعناصره. الموقف الواقعي أو القانوني الذي يدعو السلطة الإدارية لاتخاذ القرار ، هو عنصر خارجي قبل القرار الإداري ومثاله وجود واقع واقعي يهدد الأمن العام، أو صدور قرار من هيئة الرقابة الإدارية لحماية النظام العام بعناصره.⁽²⁰⁾ ذهب الاجتهاد القضائي في تعريفه لسبب القرار الإداري بأنه "وضع واقعي أو قانوني بعيد عن المدير، ومستقل عن إرادته ، مما يوحي له بأنه يمكن أن يتدخل ويتخذ قرارًا ، ويحدد للآخرين من السوابق القضائية كمجموعة من العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة باتخاذ القرار الإداري ، حيث يطلق عليه الوضع الواقعي أو القانوني البعيد عن إدارة الإنسان ، والمستقل عن إرادته ، يشجع المدير على إصدار قرار لإحداث أثر قانوني معين ، وهو موضوع القرار ، من أجل تحقيق المصلحة العامة التي هي موضوع القرار⁽²¹⁾.

أما تعريفه القضائي فهو الوضع الواقعي أو القانوني الذي يلزم الإدارة بالتدخل بقصد إحداث أثر قانوني ، بينما حددته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه الوضع الحقيقي أو القانوني الذي يلزم الإدارة بما يلي التدخل بقصد إحداث أثر قانوني يكون موضوع القرار . السعي وراء الصالح العام هو الهدف من القرار الإداري⁽²²⁾.

(19) حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص 83.

(20) أحمد قيس بهجت العمري- السبب في القرار الإداري، رسالة ماجستير- كلية الحقوق - جامعة الزهراء، 2000. ص 49.

(21) د. محمد أنوار حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003، ص 62.

(22) د. محمد كرامي، القانون الإداري، التنظيم الإداري- مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2000، ص 138.

يجب أن يكون السبب حاضراً وحاضراً وقت إصدار القرار الإداري ، ويتحقق هذا الشرط من خلال الوجود الفعلي للوضع القانوني أو المادي الذي استندت إليه الإدارة في إصدار القرار الإداري وقراره. الصيانة حتى لحظة انبعاثها. ، ويتكون هذا الشرط من جزأين يجب الوفاء بهما معاً ، وإذا تم استيفاء الشروط التي تشكل سبب القرار الإداري عملياً ، ولكنها استمرت فقط وقت النطق بالقرار ، فهو معيب لأنه عدم دقة السبب ، والذي يتوافق مع القاعدة العامة التي بموجبها يكون تاريخ إصدار القرار هو اللحظة التي يلزم الرجوع إليها لتقييم شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري.

كما يتطلب أن يكون السبب مشروعاً في القرار الإداري ، أي بما يتوافق مع القانون ، ويسري هذا الشرط إذا كانت هيئة الإدارة مقيدة لأسباب محددة في نص القانون ، أو إذا كان لها سلطة تقديرية في الاختيار يجب أن يمتثل أساس هيئة الإدارة لهذه الأسباب عند إصدار قراراتها ، وإلا فإن قرارها معيب لأنه يستند إلى أساس غير قانوني ، وينطبق الأمر نفسه على ما إذا كان للهيئة الإدارية سلطة تقديرية لاختيار الدافع ، فإن هذا يجب أن يكون الاختيار مبرراً من وجهة نظر قانونية(23).

2.3.1: ركن الشكل والإجراءات

وهو الشكل الذي يحتاجه النظام لإصدار القرار الإداري والإجراءات التي يتبعها مثل الصياغة والنشر ، والقاعدة العامة أن القرارات الإدارية ليس لها شكل محدد.(24).

يجب أن يكون للقرار الإداري ، وهو عمل قانوني ، مظهر خارجي يتجسد فيه محتواه. عندما تعبر عن إرادتها ، يجب أن يكون هذا الإعلان من النوع الذي يمكن الأفراد من التعرف عليه. تصدر القرارات بقصد إلزامها بالقيام بذلك أو الامتناع عن القيام بذلك أو الحصول على أثر قانوني محدد لها. الأول أن هذه القرارات لها مظهر خارجي بحيث يمكن للجميع التعرف عليها ، وأن المظهر الخارجي يتوافق مع ما يتطلبه القانون. وتكمن أهمية الشكل في أنه يمنع التسرع في اتخاذ القرار ، وهو ما يصب في مصلحة الأفراد وحسن سير المرافق العامة وكذلك النشاط الإداري.(25).

(23) د. محمد أنوار حمادة، مصدر سابق، ص68.

(24) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 64.

(25) محمود محمد حافظ- القرار الإداري - الجزء الأول - معيار تمييز القرار الإداري ، دار النهضة العربية، 1975 ، ص162.

3.3.1: ركن الاختصاص

وهذا يعني تحديد من لديه سلطة اتخاذ القرار ، سواء كان شخصاً هو نفسه ، وعلى سبيل المثال ، اختصاص الوزير في اتخاذ قرارات معينة ، أو الاختصاص الموضوعي ، ويعني تحديد بعض الأمور التي تقع ضمن اختصاص المجلس. الوزراء وكذلك الاختصاص الزمني والمكاني والعقوبة في حالة مخالفة قواعد الاختصاص.

يمكن تعريف هذه الركيزة على أنها الأهلية القانونية أو الأهلية القانونية التي تمنحها القواعد القانونية التي تحكم الولاية القضائية للدولة ، وشخص معين للتصرف واتخاذ القرارات الإدارية باسم وباسم المنصب الإداري في الدولة (26).

وبالتالي، فإن الاختصاص القضائي في القانون الإداري يشبه الاختصاص القضائي في القانون الخاص، على الرغم من انتقادات السوابق القضائية التي تثار في هذا الصدد مصادر الاختصاص فقد تكون دستورية أو تشريعية أو نتيجة اجتهاد قضائي.

أما بالنسبة لصوره، فقد تكون مسألة اختصاص محدود أو تقديري أو فردي. العنصر الموضوعي هو تحديد الأمور التي يمكن للفرد أن يتخذها ويصدر قرارات إدارية بشأنها.

سيادة الاختصاص لها بعض الأهمية لأنها تشير إلى الأشخاص أو الهيئات التي لها الحق في اتخاذ القرارات، وهذا أحد الأسئلة المنطقية لمبدأ فصل السلطات في الدولة وإعلان السلطة التي تصدر القرارات حتى في هيئة أو سلطة واحدة. هذه القاعدة شبيهة جداً بقواعد الأهلية في القانون الخاص ، والفرق بينهما أن الأول يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة والثاني يسعى إلى تحقيق مصلحة خاصة (27).

التخصص دائماً ما يُعهد به إلى المصلحة العامة ، التي تحول في مدارها مصلحة الفرد ، جزءاً حيوياً من تكوين النظام الاجتماعي. أيضاً ، غالباً ما يسלט قصر وظيفة أو إجراء معين على موظف أو هيئة إدارية الضوء على الجوانب الإبداعية لهذا السلوك بسبب الممارسة الطويلة ، مما يؤدي إلى إنجاز المهمة بسرعة. كما أنه يساعد الأفراد على معرفة من ارتكب الفعل وما هي حدود اختصاصه لإمكانية الحزن عليه أو الترافع أمام المحكمة وفق الشروط المقررة. (28).

(26) احمد حافظ نجم، مصدر سابق، ص63.

(27) حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص122.

(28) د. محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية - مطبعة عاطف - القاهرة، 1974، ص 224.

لذا فان قواعد الاختصاص تعد من النظام العام مما يترتب على عدم إمكان التنازل عنها أو الاتفاق على مخالفتها أو التوسع في تفسيرها وبالتالي فان الإجازة اللاحقة على تصرف سابق ومن جهة غير مختصة لا تبطل اثر عيب الاختصاص في القرار .

وقواعد الاختصاص تتجسد في العناصر التالية:(29)

أولاً: عنصر شخصي، أي أنها تحدد الموظفين أو الهيئات الإدارية الذين يجوز لهم إصدار القرارات الإدارية. ثانياً: عنصر موضوعي، تحديد نوع القرارات التي تستطيع الهيئات المحددة أو الموظفين المعنيين في إصدارها.

ثالثاً: عنصر زمني . وهو بيان السقف الزمني الذي تستطيع تلك الهيئات الإدارية أو الموظف الإداري من إصدار القرار خلاله.

رابعاً: عنصر مكاني . هو بيان الدائرة المكانية التي يستطيع في حدودها للموظف الإداري أو الهيئات الإدارية ممارسة نطاق الاختصاص فيها.

4.3.1: ركن المحل

المحل هو موضوع القرار الإداري أو الأثر الذي يترتب على القرار مباشرة ، مثل إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني ، بشرط أن يكون هذا المكان ممكناً ومقبولاً قانوناً. هذا هو موضوع القرار أو الأثر الذي يترتب عليه مباشرة ، سواء عن طريق إنشاء مركز قانوني قائم أو بإلغائه. بدلاً من القرار ، يجب أن يكون ممكناً ومقبولاً قانوناً ، وإلا فسيكون القرار باطلاً لانتهاك القانون.

يُفهم هنا القانون بمعناه الواسع أي سيادة القانون مهما كان مصدره(30)، على سبيل المثال ، يعتبر القرار الذي يتم اتخاذه بفرض عقوبة تأديبية على موظف لم يتم تضمينه في قانون الخدمة المدنية للولاية لاغياً وباطلاً بسبب تقصير في مكانه. يتخذ انتهاك القرار الإداري عدة أشكال ، بما في ذلك الانتهاك المباشر للقانون ، وإساءة تفسير سيادة القانون ، وإساءة تطبيق حكم القانون على الوقائع.

هذا هو الأثر القانوني الناتج عن الإصدار الفوري للقرار عندما يتم إصدار قرار ، فإنه يشمل القواعد والأوامر والحقوق والتجاوزات أو تعديلها ، لأنه يتضمن دائماً المراكز القانونية التي يريد مصدر القرار الوصول إليها

(29) نادية أيوب، نظرية القرارات الإدارية، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 1996، ص136.

(30) احمد حافظ نجم، مصدر سابق، ص77.

والأثر القانوني الذي يتبعه. لا تستبدل القرارات الإدارية في جميع الأحوال بأحداث المراكز القانونية الخاصة ، بل يمكن أن تكون قرارات تنظيمية تحتوي على قواعد عامة مجردة تمنح الحقوق أو تنظم التزامات معينة ، وترتبط آثارها المباشرة بمن يستوفي الشروط. من تطبيقهم. والنتيجة المباشرة الناتجة هي إنشاء مراكز قانونية عامة ، وبالتالي فإن الاختلاف بينها وبين العمل المادي هو أن الأخير دائماً نتيجة مادية واقعية. (31).

وبناء على ذلك فإن الآثار التي ترتبها القرارات تظهر نوعين منها الأول هو القرارات الفردية حينما تكون الآثار القانونية التي يسعى لتحقيقها رجل الإدارة أو إنشائها تتعلق بفرد معين كالقرار الصادر بتعيين موظف معين أو فصله من الوظيفة والنوع الثاني منها تلك التي تتوفر فيها صفة العمومية وهي ما تعرف بالقرارات التنظيمية التي من شأنها أن تنشأ مراكز قانونية عامة تضم كل من تتوفر فيه الصفات والشروط المطلوبة بتلك القواعد العامة.

5.3.1: ركن الغاية

الغاية تمثل الهدف النهائي الذي يسعى القرار الإداري إلى تحقيقه ، مثل نقل أو معاقبة موظف لضمان حسن سير العمل في المؤسسة العامة ، وكل قرار له نهاية ، ولكن يجب إعفاء القرار من إساءة استخدام السلطة (32).

إنها المحطة النهائية أو نقطة النهاية التي يريد مصدر القرار الوصول إليها أو الوصول إليها. بمعنى آخر ، النتيجة النهائية هي النتيجة النهائية التي يسعى المدير إلى تحقيقها من خلال التأثير المباشر الناتج عن عمله. يبدأ صنع القرار بالسبب ويمر بالحل ، من أجل تحقيق الهدف المحدث من ناحية أخرى ، فإن النهائية التي تمثل النتيجة النهائية للقرار تتوافق مع السبب الذي يسبق القرار (33).

من المسلم به أن السبب هو الوضع المادي الواقعي والملم لرجل الإدارة ، والذي لولا ذلك لم يكن ليحدث بطريقة التدخل وعلى أساس سلطته التقديرية ولكن أيضاً من سلطته القانونية وداخله. حدود اختصاصها. لإصدار قرار دقيق وحسب تصوره للنتائج التي يمكن تحقيقها. الهدف يرجع إلى التقدير الشخصي لرجل الإدارة. ومع ذلك ، في هذا التصور ، يخضع في جميع أفعاله وأفعاله لتحقيق الصالح العام.

(31) رأفت فودة - عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 173.

(32) حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص 131.

(33) د. عصام نعمة إسماعيل - الطبيعة القانونية للقرار الإداري - دار الحكمة، بيروت، لبنان، 2009، ص 138.

المصلحة العامة هي جوهر نهائية القرار أو الإجراء الإداري. إذا ثبت أن القرار أو الفعل ، سواء صدر عن جهة إدارية أو موظف لتحقيقها ، يكون القرار قابلاً للطعن لأنه يفنقر إلى هذا العنصر الأساسي ، وهو الهدف الذي تقرر حماية مصالح الأفراد و المنظمات. لا يحق للإدارة اتخاذ قراراتها في كل وقت ، ولكن فقط عندما تتطلب المصلحة العامة أن نعمل ما هو ضروري لحمايتها.(34).

4.1: نهاية القرار الاداري

ان للقرار الاداري نهاية تختلف حسب الظروف والملابسات الموجودة، فقد تكون نهاية القرار الاداري بصورة طبيعية كما لو تم تنفيذه أو إنتهت المدة المحددة لتنفيذه، حيث ان هناك أسباب أخرى، تؤدي الى انتهاء القرار الاداري ترتبط بالمسائل الواقعية والقانونية، وفي هذه الفقرة نطرق الى أوجه حالات الانتهاء الطبيعي للقرار الاداري.

1.4.1: تنفيذ القرار الإداري

إذا ما اتخذ القرار أصبح قابلاً للتنفيذ بمجرد صدوره سليماً، وانه يترتب آثاره القانونية بعد إعلانه. فمن القرارات ما يمكن تنفيذها بذاتها وما تملكه من قوة تنفيذية، ومرد ذلك إلى السلطة التي أصدرته وما ضمنته من امتيازات أوصلته إلى هذه القوة. ومن القرارات ما يحتاج إلى تنفيذها طرق قسرية تلجأ إليها الإدارة أو السلطة التي أصدرت القرار(35). علماً أن الإدارة تلجأ في أحوال معينة إلى استعمال الأجراء الضروري لتنفيذ القرار بوسائلها الخاصة كأجراء هدم الأبنية الأيلة للسقوط وبعد صدور القرار بذلك باستعمال ما لديها من معدات ومكائن لتنفيذ القرار مادياً. وهنا يتم التنفيذ الكامل للقرار ويستنفذ فحواه، والقرارات كما هو معروف تنشأ حقوقاً أو مراكز قانونية وهي تنتهي بمجرد تنفيذها وقد تكون وبالصفة هذه مرتكزاً لمشروعية قرارات لاحقة. ومن القرارات ما يبقى أثرها مستمراً ومع أنها قد تم تنفيذها وتمثل لكل حالة بما يلي(36)

فالقرار الصادر بتعيين موظف ينتهي هذا القرار بمجرد التعيين، ولكنه يبقى أساساً لقرارات أخرى كحقه في الإحالة على التقاعد بعد استحقاقه لهذا المركز أو القرارات المتعلقة بمنح إجازة تأسيس لمعمل لا ينتهي اثر هذا القرار ما دام المعمل مستمراً بنشاطه.(37) ولذا فإن تنفيذ القرارات تأخذ صورتين

(34) احمد حافظ نجم، مصدر سابق، ص81.

(35) د. حسين درويش - نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص33.

(36) محمود خلف، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، رسالة ماجستير - بغداد - 1979، ص 75 ؛ د. محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1982، ص 220.

(37) حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص144.

الأولى: القرارات الإدارية ذات الأثر المباشر، وهي القرارات التي تنفذ بمجرد صدورها، وليس هناك من فاصل زمني يذكر بين مرحلة صدور والتنفيذ ومن صورها قرارات تعيين أو قرارات الترقية، وكذلك القرار الصادر بهدم عقار آيل للسقوط. أنها تنتهي بمجرد تنفيذها.

الثانية: القرارات الإدارية التي يستمر تنفيذها مدة طويلة أو يكون التنفيذ فيها مستمراً، وهي تلك القرارات التي تحوي في الأغلب على قواعد عامة مجردة لتنظيم حالة معينة وقد تصدر هذه القرارات ولا يوجد لها محل وانما تصبح نافذة بالنسبة لحالات تتم في المستقبل ومثالها القرارات الصادرة بشأن إلزام أي فرد ينشأ عمارة من عدة طوابق، فإذا ازدادت طوابقها عن عدد معين فهو ملزم ببناء ملجأ تتوفر فيه الشروط المطلوبة. وهذه القرارات المستمرة فتبقى منتجة لأثارها على كل حالة تتوفر فيها شروط القواعد العامة التي تضمنها القرار ولا ينتهي هذا النوع من القرارات إلا بعد قيام الإدارة باتخاذ الإجراءات المناسبة لسحبها(38).

2.4.1: انتهاء القرار بانتهاج المدة المحددة لنفاذه

من بين القرارات التي تصدرها الإدارة وتحديد مدة محددة لصلاحيتها، ينتهي هذا النوع من القرارات بانتهاج المدة المحددة. الإذن الممنوح من قبل الدولة للإقامة في البلاد لأجنبي، ولمدة محددة، ينتهي القرار الوارد فيه في غضون الوقت المحدد، وكذلك رخصة البناء الممنوحة من قبل الإدارة لشخص لبناء منزل في العام الذي ينتهي بعد انتهاء الفترة المحددة(39).

إذا كانت القاعدة تتطلب أن ينتهي القرار من دخول المهلة حيز التنفيذ وأن عدم تنفيذه بعد انتهاء المهلة لفترة طويلة يمنح الإدارة الحق في الاعتراض على تنفيذ القرار في تأخر الشكل، وبالتالي عدم السماح لمن له الحق في قرار معين بتنفيذه قبل بدء الفترة. عندما تصدر الإدارة قراراً، فإنها تطبق قواعد المصلحة العامة، وبالتالي يُترك تحديد مدة صلاحية القرار لقواعد هذه المصلحة من ناحية، وللسلطة الإدارية سلطة تقديرية في هذا تحديد الاعتبارات الأخرى التي يقيمها وفقاً للتصور العام من ناحية أخرى(40).

القرار الإداري يجب أن يكون مبنياً على سبب مبرر يعتبر من ركائزه ويصبح باطلاً بدونه. أما بالنسبة لتبرير القرار الإداري كإجراء رسمي، فهو ضروري فقط إذا كان مطلوباً بموجب القانون، حيث أن القاعدة العامة هي أن القرارات الإدارية يتم تبريرها فقط بنص صريح. يرتبط الاستدلال كإجراء رسمي بالمظهر

(38) عبدالكريم سلوان، انتهاء القرارات الادارية، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي:

<https://www.djelfa.info> تاريخ الزيارة 2020/10/10.

(39) محمد عبد الوهاب رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص137.

(40) احمد حافظ نجم، مصدر سابق، ص98.

الخارجي للقرار الإداري، وهو جزء من الرذائل الخارجية للقرارات الإدارية ، بينما يعتبر السبب أحد ركائزه ويندرج ضمن الرذائل الداخلية للقرار الإداري..

تمارس الرقابة القضائية على أساس القرار الإداري باعتباره عيباً موضوعياً وكأحد ركائز القرار الإداري ، مستقل ومستقل. أما فيما يتعلق بالاستدلال ، فهو مجرد إجراء رسمي يقتضيه القانون ويقرر عدم شرعية القرار. لذلك ، فإن الاستدلال ضروري فقط عندما يقتضيه القانون نصاً صريحاً ويجب أن يكون السبب صحيحاً وصالحاً ، سواء كان المنطق مطلوباً بموجب القانون أم لا ، على أساس المبدأ العام أعلاه.

قد يكون انتهاء القرار الإداري بسبب تغيير في الظروف الحقيقية أو القانونية التي حتمت إصداره وكان الأساس الذي دفع المسؤول لإصداره ، ومع اختفائه أو تغييره يتدخل المدير مرة أخرى إما بإلغائه. ، أو تعديله حسب عوامل المصلحة العامة والغرض المنشود وفقاً لسلطته المخولة لقواعد الجمهور القانوني وتقديره ، لأن القرار هو الوسيلة التي تحقق الإدارة من خلالها هدفها المنشود ، وهو السعي. للمصلحة العامة. وفي حالات أخرى ، ينتهي القرار بصاحب الحقوق التي بموجبها يتم التنازل عن هذه الحقوق ، وتوافق الإدارة على هذا التنازل بسحبه(41).

وعلى العموم ان القرار الإداري ينتهي نهاية طبيعية عند قيام اسباب معينة وهي(42).

1. تنفيذ القرار او استنفاد موضوعه، مثال ذلك ان يصدر قرار موجه الى فرد من الأفراد بهدم منزله الذي هو ايل للسقوط فيقوم الفرد بهذا العمل.
2. انتهاء المدة المحددة للقرار، مثال ذلك القرار الصادر بمنح اقامة لأجنبي لمدة سنة وتنتهي السنة والقرار الصادر بمنح اجازة لموظف لمدة شهر وتنتهي مدة الشهر.
3. كون القرار من القرارات المعلقة على شرط فاسخ، ويتحقق هذا الشرط كالقرار الصادر بتعيين موظف. فهذا القرار معلق على شرط فاسخ هو عدم قبول الموظف للوظيفة او عدم استلامه العمل. فإذا رفض الموظف الوظيفة او امتنع عن استلامه العمل ادى ذلك الى انتهاء القرار من تاريخ اصداره .
4. زوال موضوع القرار سواء من الناحية المادية او القانونية والمثال على الزوال المادي لموضوع القرار الترخيص الذي يمنح بأستعمال جزء من ساحل البحر استعمالاً خاصاً بأقامة كشك او كازينو فأذا بهذا

(41) حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص161.

(42) محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، التعريف والمقومات - النفاذ والانقضاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2005 ، ص216.

الجزء يغمره ماء البحر ويصبح جزءاً منه اما المثال على الزوال القانوني ان يمنح ترخيص بأستعمال جزء من المال العام استعمالاً خاصاً ثم تزول صفة العمومية عن هذا الجزء(43).

5. موت صاحب الشأن بالنسبة للقرارات التي لاتكون نافذة الا في مواجهة شخص بعينه، في ذلك مثلاً القرار الصادر بتعيين موظف والقرار الصادر بمنح ترخيص بمزاولة مهنة او صناعة والقرار الصادر بفتح صيدلية.

6. الترك كأن يترك صاحب الشأن بالنسبة للقرارات التي لا يكون تنفيذها الزامياً امر تنفيذ القرار او يهمل تنفيذه مدة من الزمن ينص عليها القانون، فينتهي القرار بفوات هذه المدة. مثال ذلك القرار الصادر بمنح اجازة بناء، فالاجازة تبقى صالحة لمدة معينة، فإذا لم يبدأ صاحبها بالبناء خلال هذه المدة عليه ان يعمل على تجديدها لأنتهاء صلاحيتها لفوات تلك المدة(44).

5.1: معايير معتمدة في تمييز القرار الإداري

أولاً: من حيث الأعمال الأخرى

إن تحديد ماهية القرار الإداري . بالإضافة إلى تعريفه . يتطلب تمييزه عن مختلف الإجراءات القانونية التي تخضع لأنظمتها القانونية الخاصة بها ، لأن مثل هذه الأفعال لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لأنها صادرة عن شخص آخر. إن مسألة ما إذا كانت خاضعة لرقابة القضاء الإداري تحدد صلاحيات السلطة التي تصدر منها هذه الأفعال وبالتالي تحدد مسؤوليتها تجاهها.

ونبين التمييز بين القرار الإداري والقرارات الإدارية الأخرى والقرار الإداري من جهة والعمل التشريعي والعمل القضائي من جهة أخرى وفق معايير رسمية وموضوعية. والتي تختلف في الفقه والعدالة المقارنة.

أ. القرار الإداري والإجراءات التشريعية

يتردد الفقه الإداري والسلطة القضائية بين معيارين لتمييز القرار الإداري عن الإجراء التشريعي ، وهما المعيار الشكلي والمعيار المادي.

(43) حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص129.

(44) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1969، ص415.

المعيار الشكلي يقوم هذا المعيار على فحص العضو الذي ينبثق منه الفعل أو الفعل ، أيا كان موضوع الفعل ومضمونه. القوانين التشريعية وفقاً للمعيار الرسمي هي أعمال صادرة عن البرلمان ، بينما تعتبر الأعمال المنبثقة عنها قرارات إدارية.

على الرغم من بساطة هذا المعيار وسهولة تطبيقه عملياً ، فقد واجه هذا المعيار بعض العيوب ، وهي أنه يقوم أساساً على مبدأ فصل السلطات ، الأمر الذي يتطلب تحديد وظيفة لكل من السلطات التشريعية التنفيذية الثلاث. في حين أن الواقع العملي والمرن والمتطور للعمل الإداري يتطلب في كثير من الأحيان تداخلاً بين وظائف واختصاصات كل من السلطتين ، خاصة في الحالات التي تصدر فيها تشريعات من السلطة التنفيذية. لا يقتصر عمل المشرع على إصدار القوانين كقواعد عامة مجردة ، ولكن بالإضافة إلى القوانين هناك ما يسمى بالإجراءات البرلمانية ، مثل الأعمال المتعلقة بالتنظيم الداخلي للبرلمان ، مثل القرارات المتعلقة بالتعيين والترقية و مكافآت موظفي البرلمان ، والقرارات المتعلقة بسيطرة البرلمان على السلطة التنفيذية ، سواء كانت إدارية بطبيعتها أو كانت مالية أو وصاية. (45)

المعيار الموضوعي ويقوم هذا المعيار على النظر إلى مضمون العمل أو التصرف نفسه، فإذا كان العمل أو التصرف منطويًا على قواعد مكتوبة عامة ومجردة، اعتبر عملاً تشريعياً بصرف النظر عن مصدر هذا العمل والشكل أو الصورة التي تجسد فيها والإجراءات التي اتبعت في إصداره، وهذا ينطبق على جميع القواعد القانونية العامة المجردة والموضوعية، سواء تلك التي يصدرها البرلمان ؟ والأنظمة على اختلاف أنواعها التي تصدر عن السلطة التنفيذية وأن اختلاف بين هذين النوعين من التشريعات هو في القيمة القانونية أو مستوى الالتزام ومصدر كل منهما وإجراءات إصدارها.

إلا أن هذا المعيار يصعب تطبيقه في الواقع العلمي للتمييز بين العمل التشريعي والقرار الإداري، وذلك لصعوبة التمييز بين الأنظمة والقوانين، وفقاً لمضمونهما، إذ أن كلا منهما يتضمن قواعد عامة مكتوبة عامة ومجردة وملزمة، رغم اختلافهما في مصدر كل منهما، وهذا يعني العودة إلى المعيار الشكلي الذي يقوم أساساً على النظر إلى جهة الإصدار وإجراءاته للتمييز بين العمل التشريعي والقرار الإداري.

ب. القرار الإداري والحكم القضائي

(45) حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص134.

اختلف الفقه الإداري، كما تردد القضاء الإداري في وضع معيار للتمييز بين القرار الإداري والحكم القضائي وظهر في هذا المجال معيارين معيار شكلي، ومعيار موضوعي. وفقا للمعيار الشكلي يكون العمل أو التصرف إداريا إذا صدر عن جهة إدارية، بينما يكون العمل قضائيا متى كان صادرا عن السلطة القضائية، بصرف النظر عن مضمون هذا العمل ومحتواه، فالمعيار الشكلي يقوم على أن حكم القضائي هو الذي يصدر من جهة منحها القانون ولأية القضاء.

وفقا للمعيار الموضوعي يكون العمل أو التصرف إداريا أو قضائيا بحسب محتوى العمل وفحواه وليس بحسب الجهة التي يصدر عنها هذا العمل، فالمعيار الموضوعي يقوم على أن الحكم القضائي هو الذي يصدر في خصومه لبيان حكم القانون فيها.

ج. القرار الإداري وأعمال السيادة

يقصد بأعمال السيادة الأعمال التي تتصل بالسياسة العليا للدولة، والإجراءات التي تتخذها الحكومة بما لها من سلطة عليا للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الداخل والخارج وعليه فإن أعمال الحكومة العادية التي ليس لها من الأهمية الخطيرة - ما يرفعها إلى مرتبة الأعمال المتعلقة بالسياسة العليا للدولة فلا تعد من أعمال السيادة.

ثانيا: من حيث الأعمال الإدارية الأخرى

من المعلوم أن الأعمال الانفرادية الصادرة عن السلطات الإدارية لا تتوفر كلها على نفس القوة الحقوقية، ومن ثم ضرورة التمييز بين نوعين من الأعمال الإدارية، فمن جهة، هناك الأعمال الانفرادية التي تأخذ صفة القرار الإداري لأنها تترجم إرادة السلطات الإدارية في التأثير على الأوضاع القانونية القائمة، سواء بالنسبة للأفراد أو بالنسبة للجماعات، ومن جهة أخرى، هناك الأعمال الانفرادية التي تشكل مجرد إجراءات داخلية، وهي الأعمال التي وإن كانت تصدر عن الإدارة بشكل انفرادي، إلا أنها تشكل نشاطات لا ترمي من ورائها ترتيب حقوق أو فرض التزامات، مما يجعلها تختلف عن القرارات الإدارية بما في الكلمة من معنى، حيث أنها تظل مفتقرة لبعض الخصائص الأساسية التي تميز هذه الأخيرة، فهذه الأعمال لا ترتب أوضاعا قانونية جديدة أي أنها حسب تعبير الفقه الإداري لا تلحق أضرارا نتيجة المس بالحقوق أو فرض التزامات. ويمكن أن نطرح هذه الأعمال عبر مجموعتين رئيسيتين، المجموعة الأولى، وتتعلق بمجموع الإجراءات الداخلية التي وإن كانت تنعت بالقرارات الإدارية إلا أنها تظل مفتقدة لأهم الخصائص التي يقتضيها هذا النعت أما المجموعة الثانية فهي تهم الأعمال الانفرادية التي تعتبر مجرد إجراءات تنفيذية.

أ. الإجراءات الداخلية التي لها صفة القرارات الإدارية

هناك بعض الإجراءات الداخلية التي يكفها كل من الاجتهاد الفقهي والاجتهاد القضائي بكونها قرارات إدارية، لكنها لا تتمتع بنفس الوضعية القانونية التي تتمتع بها هذه الأخيرة، ويرجع ذلك أساساً إلى كونها أعمالاً فردية ذات طابع مزدوج فهي من جهة، قرارات إدارية لأنها تهدف إلى التأثير على الأوضاع القانونية للأفراد أو الجماعات، لكن الاجتهاد القضائي يعتبر أن هذا التأثير هو غير ذي أهمية، ومن ثم فهو لا يستوجب خضوع هذا النوع من القرارات للطعن، ومن أمثلة على ذلك، يمكن الإشارة إلى القرارات التي تتخذها إدارات المؤسسات التعليمية في حق التلاميذ والرامية إلى تحقيق نوع من الانضباط داخل هذه المؤسسات، وذلك كفرض زي معين على التلاميذ أو منع زي معين عليهم. ومن جهة أخرى، فإن القرارات الإدارية ذات الطابع الداخلي، لها قاسم مشترك مع الإجراءات الداخلية الأخرى، إذ هي التي تهدف إلى خلق نوع من التنظيم الداخلي للإدارات المعنية، وبهذا المعنى فهي تعمل على ضبط التفاعلات الداخلية لهذه الإدارات حيث أنها تعكس على تعبير الفقيه موريس هوريو "نوعاً من الحياة الداخلية للإدارة" على أساس أن الغاية منها هي تحقيق النظام الداخلي للإدارات المعنية والموقف الذي تبناه الاجتهاد القضائي من خلال مجموعة من القرارات(46).

ب. الإجراءات الداخلية ذات الصبغة التنفيذية

إن ما نقصده بالإجراءات الداخلية ذات الصبغة التنفيذية، هي مجموع الأعمال الانفرادية التي تقوم بها الإدارة ليس بهدف إحداث آثار قانونية بل يهدف تفعيل القرارات الإدارية التي من شأنها إنشاء هذه الآثار بشكل مباشر، وقد تتنوع هذه الأعمال حيث إن منها ما يظهر في شكل إجراء تمهيدي لإعداد القرارات الإدارية، وذلك مثل الرسائل التي توجهها الإدارة بخصوص مقررات تكون في طور التحضير وفيها ما يظهر في شكل إجراء لاحق، يمثل مجرد تأكيد على المقررات السابقة أو مجرد تأكيد بأحكام النصوص التشريعية أو التنظيمية، وذلك مثل المنشورات والتعليمات، ويدخل في عداد الصنف الأول الأعمال التحضيرية، أما الصنف الثاني فيهم المنشورات أو التعليمات.

الأعمال التحضيرية

قبل إقدامها على اتخاذ قرار ما في موضوع معين، مثل الترخيص أو المنع، فإن الإدارة تلجأ إلى القيام بمجموعة من الأعمال ذات الصبغة التحضيرية، وذلك كأن تقوم بمراسلات للمعنيين بالأمر تخبرهم بها بما سوف تقدم عليه، أو تلجأ إلى طلب استشارات من بعض الجهات الإدارية الأخرى. فما نلاحظه من هذه الأعمال هو أنها مجرد أعمال تحضيرية ليس من شأنها أن تؤثر على الأوضاع القانونية القائمة، ومن ثم فإن ما تحتوي عليه من اقتراحات أو استعدادات لا يمكن أن يكون موضوعاً للطعن بسبب الشطط في استعمال السلطة، لأنه لا يؤثر في الأوضاع القانونية للمعنيين بالأمر وذلك بأن يلحق أضراراً بمصالحهم.

إن هذا الموقف هو الذي تبناه الاجتهاد القضائي من خلال مجموعة من القرارات التي أصدرها في هذا الشأن ومن أهم هذه القرارات، نشير إلى القرار الذي اتخذته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى.

الأعمال اللاحقة

وهي الأعمال الإدارية التي لا تشكل في حد ذاتها قرارات إدارية، بل مجرد إجراءات داخلية تتخذها الإدارة لتنفيذ نشاطها، أي أنها مجموع الأعمال التابعة لنشاط أصلي تقوم به الإدارة، وبهذا المعنى فهي ليست قرارات إدارية بما في الكلمة من معنى، لأنها لا ترمي إلى التأثير بصفة مباشرة على الأوضاع القانونية القائمة، وذلك بالعمل على تغييرها أو إلغائها، ومن ثم فهي لا تخضع للمعنى بسبب الشطط في استعمال السلطة وهو ما أكده الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بمراكش في هذا الشأن.

المنشورات والتعليمات

إن المنشورات أو التعليمات هي مجموع التدابير الإدارية ذات الطابع الداخلي التي تعمل السلطات الإدارية بمقتضاه على ممارسة بعض نشاطاتها، ويتعلق الأمر بالنشاطات التي ترتبط بسير الإدارة مما يجعل طبيعتها تختلف حسب الأهداف التي اتخذت من أجلها، فقد يكون الهدف من ممارسة هذه النشاطات هو تنظيم المرافق العامة للإدارة كما قد يكون هو تفسير النصوص التشريعية أو التنظيمية التي لا يكون لها أي أثر بالنسبة للمواطنين، حيث إنها لا تهم إلا إدارة وموظفيها في إطار ما يسمى بالسلطة الرئاسية.

وانطلاقاً من هذا التحديد يمكن القول بأن المنشورات أو التعليمات هي إحدى الوسائل القانونية المستعملة في ممارسة النشاط الإداري، لكن هذه الممارسة ترتبط أساساً بما هو داخلي، حيث إن المنشورات أو التعليمات ستكون تلك الاتصالات التي بواسطتها يعمل المسؤول الإداري، وعلى الخصوص الوزير، على إخبار رؤوسه ببعض المسائل الإدارية على المستوى الداخلي، سواء تعلق الأمر بتنفيذ المرافق العمومية أو بتفسير التشريعات أو اللوائح المتعلقة بها.

وبهذا المعنى فإن المنشورات أو التعليمات قد تتضمن مجموعة من المعطيات التي قد تأخذ شكل أوامر أو توجيهات أو شروحات أو جهات نظر يوجهها الوزراء أو رؤساء المصالح إلى مرؤوسيه، مما يجعلها لا تهم إلا ما يجري داخل المصالح الإدارية، ولا تهم العلاقات القائمة بين هذه الأخيرة والمواطنين.

انطلاقاً مما سبق يمكن القول بأن المنشورات أو التعليمات هي أعمال انفرادية نظراً لكونها تصدر عن الإدارة بمفردها، لكنها لا تعتبر قرارات إدارية بما في الكلمة من معنى، فالمنشور والتعليم يهدفان إلى تحقيق مجموعة من الأهداف لا علاقة لها بالأوضاع القانونية القائمة، فهما لا يمنعان حقوقاً ولا يفرضان واجبات، بل كل ما في الأمر أنهما يشكلان وسيلة يعمل المسؤول الإداري بواسطتها على توجيه أوامر أو توصيات أو شروحات ذات طابع داخلي إلى المصالح الخارجية التابعة له، مما ينتج عنه أن المنشور أو التعليم يعكسان أساساً تلك العلاقة القائمة بين السلطة العليا والمصالح التابعة لها، في إطار ما يسمى بالسلطة الرئاسية.

الفصل الثاني

ماهية تنفيذ القرار الإداري

إن تنفيذ القرار الإداري أمر يختلف عن نفاذه في ذاته، فالنفاذ عملية قانونية تتم بالشهر والإصدار، أما التنفيذ فهو عمل مادي لاحق لنفاذ القرار يتم مباشرة وقد لا يتم إلا بعد فترة لسبب أو لآخر. فمثلاً نفاذ قرار التعيين يكون بمجرد صدوره في مواجهة الإدارة وبمجرد علمه بالقرار في مواجهة من تم تعيينه وموافقته عليه ولكن تنفيذه لا يتحقق إلا بإستلام الموظف المعين العمل ومباشرته لاختصاصاته.

إن الوقوف على معنى تنفيذ القرار الإداري، باعتباره عملاً انفرادياً صادراً عن الإدارة يقتضي ربطه بالغاية التي تتوخاها السلطات الإدارية من هذا العمل، فطبيعة هذه الغاية هي التي تمكن من تحديد مدى الأهمية التي ينبغي إعطاؤها المسألة التنفيذ، ويظهر ذلك بوضوح من أن القرارات التي تتخذها السلطات الإدارية قد يكون موضوعها إما منع حقوق لصالح الأفراد وإما فرض التزامات عليهم⁽⁴⁷⁾.

ففي حالة الاعتراف بالحقوق فإن مسألة التنفيذ لا تطرح أي إشكال مادام أن الأمر يتعلق بالاستفادة التي يكون فيها المستفيد في موقع اختيار له أن ينفذ القرار الذي يمنحه الحق أو لا ينفذه، بمعنى أن التنفيذ يرجع لحسن إرادته، أما في الحالة التي يهدف فيها القرار الإداري إلى فرض التزامات على الأفراد، فإن التنفيذ يكون إلزامياً بالنسبة للمعنيين بهذه الالتزامات⁽⁴⁸⁾.

أما بالنسبة للأفراد الذين سيرتب القرار التزامات معينة لهم فالأصل أن يقوموا بتنفيذ القرار طواعية واختيارياً وذلك لما يفترض في القرار الإداري من صحة وسلامة ومشروعية، لأن الإدارة وهي تصدره فإنها تمارس

(47) أحمد إسماعيل، أثر تغيير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، كلية الحقوق، جامعة دمشق، المجلد العشرين، العدد الأول، 2004.

(48) حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص144.

عليه رقابة إدارية سواء كانت رئاسية أو وصائية وفي حالة امتناع الأفراد عن التنفيذ الجبري المباشر التنفيذ عن طريق القضاء ومن ثمة لا يقبل من الأفراد الإمتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية ويلزمون بالخضوع إليها على نحو يماثل طاعتهم للقانون(49).

ويرتبط تنفيذ القرار الإداري بالقوة التنفيذية التي يتمتع بها فإذا كان تنفيذ القرار يقصد به إظهار أثره في الحقيقة والواقع وإخراجه إلى حيز العمل والتطبيق، فإن هذا التنفيذ عبارة عن نتيجة حتمية للقوة التنفيذية(50).

1.2: تعريف التنفيذ بصفة عامة

وقد وردت عدة تعاريف في ما يتعلق بالتنفيذ منها معنى التنفيذ في اللغة هو تحقيق الشيء وإخراجه من حيز الفكر والتصور إلى مجال الواقع الملموس، فيقال نفذ المأمور الأمر أي أجره وقضاه.

ومعنى التنفيذ من الناحية القانونية هناك من يعرفه على أنه الوسيلة التي يتم بها تسيير الواقع حسب ما يتطلبه القانون، وذلك بإجبار المدين على تنفيذ التزامه بالقوة. وفي تعريف آخر للتنفيذ على أنه الوفاء بالالتزام، ويعتبر التنفيذ واقعة قانونية تقوم على عنصرى المديونية والمسؤولية (51).

والأصل أن يتم تجسيد القواعد القانونية في الواقع العملي بصورة تلقائية من طرف الأفراد من خلال سلوكياتهم اليومية المعتادة، إذ تخاطب القاعدة القانونية إرادة الأفراد وهم ملزمون باحترامها وتنفيذها، فمثلا امتناع الفرد عن ارتكاب الجرائم تنفيذا لقواعد القانون الجنائي وقيامه بشراء أو بيع بعض السلع تنفيذا لقواعد القانون المدني، ولكن في بعض الأحيان قد لا يحدث التطبيق الفعلي والتلقائي لهذه القواعد وفي هذه الحالة يتم إجبار الأفراد على احترام القانون وتطبيقه من طرف الدولة صاحبة السيادة بواسطة إحدى سلطاتها العامة وهي السلطة القضائية(52).

1.1.2: أنواع تنفيذ القرار الإداري

هناك أنواع معينة لتنفيذ القرار الإداري وذلك حسبما إذا كانت القرار موجهة الى الإدارة أو الى الافرايكون تنفيذ القرار الإداري أما بطريق التنفيذ الجبري المباشر أو الطريق الإداري، وذلك في حالة وجود نص نظامي، أو لائحي صريح مثل الحجز الإداري أو في حالة الضرورة، مثل وجود خطر داهم يهدد البلاد وتقدر الضرورة

(49) د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة الجزائر، 2003، ص 160.

(50) حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1987، ص 28.

(51) وجدي راغب، النظرية العامة للتنفيذ القضائي، دار الفكر العربي، القاهرة 1974 ، ص 6.

(52) احمد حافظ نجم، مصدر سابق، ص98.

بقدرها، أو أن يكون التنفيذ الجبري بواسطة القضاء، ويكون ذلك عن طريق الدعوى الجنائية مثل إخلاء المساكن الأيلة للسقوط أو عن طريق الدعوى المدنية لإجبار أحد الافراد المتعاقدين على تنفيذ ما التزم به، ويجوز طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أو إلغاءه أو التعويض عنه، ويكون متطلباً لوقف تنفيذ القرار الإداري الاستعجال والجديّة(53).

2.1.1 بالنسبة للإدارة

إذا كان عبأ التنفيذ يقع على الإدارة فإنه يجب عليها أن تتخذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بتطبيق القرار على سبيل المثال أن تقطع صرف الراتب للموظف الذي صدر قرار إداري بفصله أو بقبول استقالته. إن الإخلال بالالتزام بتنفيذ القرار الإداري من طرف الإدارة يرتب المسؤولية سواء بناء أساس الخطأ الشخصي أو المرفقي(54).

2.1.2: بالنسبة للإفراد

تساهم مشاركة الأفراد ومشاوراتهم في إعداد وتكوين القرارات الإدارية في الإلتزام والتحمس في تنفيذها والانصياع لها، خلافاً للأسلوب الاستبدادي الذي يقوم على تحكم الرؤساء الإداريين ونفوذهم وتفردهم باتخاذ القرارات الإدارية.

وتنفيذ القرارات الإدارية بالنسبة للأفراد يظهر في حالتين(55)

1. محل القرار حق أو رخصة يسعى الفرد لاستيفاء ذلك وفق التدابير السارية المفعول، وما على الإدارة سوي تسهيل عملية التنفيذ، و الإمتناع عن كل ما من شأنه عرقلة ذلك.
2. محل القرار التزم يجب على الفرد إما القيام بعمل أو الإمتناع عن عمل حسب مضمون القرار مثال قرار توفيق موظف ينفذ من خلال الانقطاع طيلة مدة التوقيف عن ممارسة مهامه الوظيفية المنبثقة عن منصب عمله(56).

(53) محمد صلاح عبد البديع السيد، لاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة علي ملاءمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006، ص57.

(54) حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص161.

(55) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص246.

(56) حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص129.

2.2: العوامل المساعدة على التنفيذ الاختياري للقرارات

التنفيذ الاختياري هو قيام المدين بتنفيذ التزاماته المحددة في الحكم بإرادته وبدون أي ضغط أو إكراه من طرف السلطة العامة، ويعتبر التنفيذ اختياريًا حتى لو قام به المدين خوفاً من الدائن أو من القاعدة القانونية التي تجرم فعل الامتناع عن التنفيذ. ذلك أن الأصل أن يقوم المدين بتنفيذ التزاماته طواعية وأن يقبل الدائن هذا التنفيذ دون اعتراض فهذا التنفيذ الاختياري لا يثير أي إشكال (57).

يتعلق الأمر بتلك القرارات التي تخول لصاحبها امتيازات وحقوق فإذا كان الهدف من القرار الإداري أن يعطي للمواطن حقاً، أو يمنحه رخصة لفتح متجر أو استيراد بضائع من الخارج أو بناء مشروع فهذا القرار لا يمكن في مضمونه أي إلزام بالتنفيذ بل يترك للمستفيد منه حق الاختيار حسب إمكانياته وظروفه وإرادته، فإما أن يبادر بتنفيذه وفق المادة القانونية المنصوص عليها، وإما أن يطلب تجديده وإما أن يتنازل عنه.

إن التنفيذ الاختياري أو الحر للقرارات الإدارية سواء بالنسبة للإدارة أو بالنسبة للأفراد من جهة أخرى هناك العديد من العوامل التي تساعد وتسهل تنفيذ القرار الإداري بالطريق الاختياري وهذه العوامل تتمثل فيما يلي (58)

- 1- حسن إعداد وإنجاز عملية اتخاذ القرارات الإدارية، إذ يؤدي ذلك إلى تنفيذها من طرف المخاطبين بها اختياريًا وتلقائياً بصورة سليمة وفعالة.
- 2- وجود رأي عام قوي وواع ومتشبع بالروح والغيرة الوطنية ونزعة الولاء والإخلاص للأمة والدولة، فكلما كان هناك وعي سياسي وقانوني وحس مدني ووطني، كان التنفيذ الحر للقرارات من طرف المواطنين هو الأصل.
- 3- إن القرارات الإدارية تتمتع بالقوة القانونية الإلزامية وقرينة الشرعية والسلامة إذا ليس للمخاطبين بها أن يمتنعوا عن تنفيذها وليس لهم التحجج والتذرع بحجة الشك في مدى شرعية القرارات لأن قرينة شرعية وصحة القرارات الإدارية تقوم على أساس أن الإدارة العامة والدولة رجل شريف يستهدف دوماً تحقيق الصالح العام.

(57) إبراهيم أوفاندة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1986، ص 41.
(58) د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة - عمان، الطبعة الأولى، ص 195.

وينجم عن هذه القاعدة أنه من يدعي عدم صحة وشرعية القرارات الإدارية أن يثبت ذلك بوسائل الإثبات القانونية، أي عبأ الإثبات يقع دوماً على الأفراد فالإدارة العامة دوماً في مركز المدعي عليه فيما يتعلق بدعوى مدى شرعية القرارات الإدارية ودعوى الإلغاء.

3.2: التنفيذ الإجباري عن طريق الإدارة

التنفيذ الجبري هو التنفيذ الذي تجرّيه السلطة العامة تحت رقابة وإشراف القضاء بناءً على طلب دائن بيده سند مستوفي الشروط الخاصة، بقصد إس تيفاء حقه الثابت من المدين قهراً. ولا يمكن للفرد بأي حال من الأحوال أن يقتضي حقه بالاعتماد على قوته الذاتية، فالتنفيذ الجبري من اختصاص السلطة العامة حيث اندثرت الطرق التي كانت سائدة في العصور السابقة حيث كان الفرد يأخذ حقه بيده معتمداً على مبدأ القوة. فالدولة الآن أصبحت هي الحائزة لهذا الحق وفقاً للقانون حتى تحافظ على كيان المجتمع وحقوق الأفراد والجماعات(59).

ولذلك فإن نشاط الدولة لا يقتصر على إصدار القوانين والمراسيم التي تحمي الحقوق وإنما يتعدى ذلك إلى تنفيذ هذه القوانين والمراسيم بواسطة إحدى سلطاتها العامة فنقوم هذه الأخيرة بإجبار المدين على تنفيذ التزامه وذلك وفقاً للنظام المتبع للتنفيذ بالوسائل التي حددها القانون لذلك.

التنفيذ الجبري إذا كان الجائز تنفيذه ضد الأفراد فإنه قد لاقى صعوبات في مواجهة الإدارة إذا كانت هي الملزمة بالتنفيذ، الأمر الذي يطرح مسألة تنفيذ القرارات القضائية الإدارية في مواجهة الإدارة والحماية التنفيذية لهذه القرارات من تعنت الإدارة ومن جدوى استعمال التنفيذ الجبري ضدها(60).

نظراً لتمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة ومراعاة لمقتضيات المصلحة العامة، فإن الإدارة تتمتع بسلطات ومكانات قانونية لتنفيذ قراراتها في حالة امتناع المخاطبين بها عن تنفيذها، ويعرف التنفيذ الإجباري للقرار بأنه قدرة الإدارة عندما تتخذ قراراً إدارياً أن تطبقه مباشرة بنفسها عن طريق الإكراه مستعملة في ذلك القوة العمومية ضد الأفراد الراضين لهذا القرار(61).

(59) احمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الجزء الثاني، اساليب الإدارة العامة ووسائلها، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1981، ص6.

(60) د. خالد خليل الظاهر، مصدر سابق، ص127.

(61) أحمد قيس بهجت العمري، السبب في القرار الإداري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2000، ص49.

ويعرف كذلك بأنه أحد الإمتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية والذي تستطيع الإدارة بموجبه أن تقوم بتنفيذ قراراتها بشكل مباشر على الأفراد دون اللجوء إلى القضاء، ويخضع التنفيذ الإجباري لعدة شروط قدمها الفقه وأخذ بها القضاء لاستخدام هذا الأسلوب وتتمثل في

أولاً: رفض المخاطب بالقرار أن يمثل طواعية للقرار الإداري

ثانياً: أن يقتصر استعماله على القدر اللازم والضروري لتنفيذ القرار.

ثالثاً: وجود نص يسمح باللجوء لهذا الأسلوب

1.3.2: التنفيذ بتوقيع الجزاءات الإدارية

—قصد تنفيذ قراراتها، تلجأ الإدارة إلى توقيع العقوبات والجزاءات الإدارية الملائمة على الأفراد في حالة امتناعهم وعدم انصياعهم لتنفيذ تلك القرارات سواء كانوا

1- موظفين وعاملين بالجهاز الإداري حيث يخضعون لنظام تأديبي يتمثل في مختلف العقوبات التأديبية المفروضة بموجب قرارات التوبيخ، التنزيل في الدرجة، التوقيف إلى حد الفصل.

2- أشخاص خارج الجهاز الإداري من المستعلمين أو المنتفعين من خدمات المرافق العامة. مثال سحب رخصة السياقة لمخالفة لوائح المرور، أو غلق المحل مؤقتاً لمخالفة قواعد الصحة العامة، ومن ثمة فإن أساس الجزاء الإداري إنما يكن في فكرة الخطأ المتمثلة في الإمتناع وعدم تنفيذ القرار الإداري اختياريًا.

رغم أن الجزاءات الإدارية تشكل امتياز قويا للإدارة وإجراء استثنائيا وغير مألوف من حيث أن توقيع الجزاءات الإدارية هو سلطة مخولة للقضاء، إلا أنها تبقى مختلفة عن العقوبات أو الجزاءات الجنائية من عدة جوانب منها مكن اعتبار الجزاء الجنائي عقوبة أصلية والجزاء الإداري عقوبة تبعة، كما يمكن توقيع الجزاء الإداري حتى في حالة البراءة من المتابعة الجزائية مادامت تركز على خطأ مهني.

2.3.2: التنفيذ المباشر

خلافًا لما هو سائد في القانون الخاص حيث أن الأفراد يجب عليهم الالتجاء إلى القضاء لفض منازعاتهم فإن الجهات الإدارية لها أن تنفذ قراراتها مباشرة وبنفسها ولو عن طريق القوة دون اللجوء مسبقاً للقضاء.

وهذا الامتياز يقوم على أساس سلامة ومشروعية القرارات الإدارية، إذا نفترض أنها صدرت طبقاً للقانون مستوفية لجميع الأركان والشروط وعلى من يدعي خلاف ذلك إثباته مما يرتب عنه قيام مسؤولية

الإدارة عما لحق بالأفراد من ضرر. وهكذا فإن التنفيذ المباشر هو حق الإدارة في أن تنفذ أوامر على الأفراد بالقوة الجبرية، دون اللجوء أو دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء. ومن حالات التنفيذ المباشر (62)

أولاً: الإجازة القانونية بمعنى أنه في حالة اللجوء الإدارة إلى التنفيذ المباشر يكون ذلك بناء على ترخيص من القانون.

ثانياً: عدم وجود آلية أو وسيلة قانونية أخرى للإجبار على التنفيذ أي عدم النص على الجزاءات الإدارية والمدنية والجنائية المقابلة لعدم تنفيذ قرارات معينة.

ثالثاً: وتتمثل في حالة الضرورة التي تكون الإدارة العامة في اضطرار فورا قصد الحفاظ على النظام العام بمداولاته المختلفة من خطر داهم يستدعي التنفيذ المباشر والسريع لتنفيذ قراراتها الإدارية، على سبيل المثال قيام مظاهرات عنيفة وعارمة، انتشار وباء خطير. الخ.

4.2: التنفيذ عن طريق القضاء

التنفيذ القضائي للقرارات الإدارية هو التنفيذ الأصلي المقرر للإدارة العامة لتنفيذ قراراتها في غير حالات التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري.

وتلجأ الإدارة إلى هذا النوع من التنفيذ عن طريق رفع دعوى أمام القضاء لاستصدار أحكام جزائية ومدنية، اعتبار من أن الإدارة لها حق التقاضي بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية التي تخول لها هذا الحق.

تسمح النصوص المنظمة للعديد من المجالات بتوقيع عقوبات جنائية، جراء عدم تنفيذ القرارات الإدارية من خلال الأحكام الجزائية التي تتضمنها والتي تخول للإدارة رفع دعاوى أمام القضاء الجنائي.

طالما ملكت الإدارة الشخصية الاعتبارية (دولة ، ولاية، بلدية ، مؤسسة إدارية) ملكت بالمقابل حق التقاضي واللجوء للقضاء المختص برفع دعوى تلزم الأفراد بالامتثال لقرارها. كما لو أصدرت جهة الإدارة قرار يقضي بإلزام شخص معين بالخروج من السكن الوظيفي ورفض المعني بالأمر بالامتثال للقرار الإداري ، فهذا الرفض يخول للإدارة حق اللجوء للقاضي الإداري بغرض إستصدار حكم الإخلاء(63).

(62) خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد، الطبعة الأولى، 1976، ص76.

(63) د. محمد كرامي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2000، ص 138.

5.2: متابعة تنفيذ القرار الإداري

إن الالتجاء إلى القضاء هو الوسيلة الطبيعية لتنفيذ التزامات المخاطبين بالقرار وذلك بالحصول على حكم قضائي بتنفيذ القرار الإداري بالقوة الجبرية ومع ذلك فهو أمر نادر الوقوع وعليه يمكن القول أن الوسيلة الأساسية التي تلجأ إليها الإدارة في تنفيذ القرارات الإدارية طوعية و اختياريا انما تتمثل في أسلوب تنفيذ القرار وكاستثناء التنفيذ بدعوى أمام القضاء، ويتطلب تحليل هذه المرحلة بيان عدة خطوات ترتبط بمتابعة تنفيذ القرار هي صياغة وإعلان القرار، وكذلك اتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ القرار ومتابعة تنفيذ القرار وأثر المتابعة في فعالية القرار (64).

1.5.2: صياغة وإعلان القرار

حتى يكون تنفيذ القرار سهلا بالنسبة للجهات والأفراد الذين سيتولون تنفيذه لابد أن تكون صياغته بصورة مختصرة وبسيطة وواضحة ومميزة والغاية من ذلك فهم مضمونة ويجب أن يراعي في صياغته عدم تناقض أجزائه مع بعضها وعدم تعارض القرار مع القوانين والأنظمة أو مع الصلاحيات والاختصاصات الناطقة بمتخذة (65).

أما عن إعلان القرار فالمقصود به إبلاغ القرار لكل من يهمه موضوعه أو الجهات ذات العلاقة به ويكون ذلك بالنشر بوسائل الإعلام، ويجب على الجهة مصدرة القرار مراعاة جملة من الشروط منها

1. اختيار الوقت المناسب لإعلان القرار مثال القرار الصادر بتحديد سعر سلعة معينة يجب إعلانه عند التنفيذ مباشرة حتى لا تتاح الفرصة للتجار لاستغلال السعر الجديد.
2. وسائل الإعلام المختلف هي النشر في الجريدة الرسمية. الإعلان. النشر في النشرات التي تصدرها المصالح.
3. يضاف إلى ذلك أنه لإعلان القرار يلزم الأخذ في الإعتبار كافة الظروف الإجتماعية والسياسية الموجودة بما في ذلك المناخ.
4. كما يجب اختيار الأسلوب المناسب أيضا لإعلان القرار ويكون ذلك على ضوء تقدير المدير لناجعة ذلك الأسلوب ووقعه على الأفراد والإدارة.

(64) عبدالكريم سلوان، انتهاء القرارات الادارية، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي:

<https://www.djelfa.info> تاريخ الزيارة: 2020/9/12.

(65) نواف كنعان، إتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، 2003، ص166.

وحتى يتحقق الهدف من إعلان القرار لابد من إبلاغه لكل الأشخاص والإدارات والأقسام التي ستتولى تنفيذه أو التي سيمسها موضوع القرار لتتمكن من تكييف أوضاعها ونشاطها وفقا للقرار، بل قد يقتضي الموقف إبلاغ القرار للمشرفين على تنفيذه لاتخاذ الخطوات اللازمة التي تضمن تنفيذه وللرد على الإستفسارات أو التساؤلات التي قد يثيرها تنفيذه(66).

2.5.2: اتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ القرار ومتابعة تنفيذه

إن تنفيذ القرار يتطلب اتخاذ الخطوات اللازمة لوضعه موضع التنفيذ، وهذا يتطلب تحديد الوقت اللازم للتنفيذ ومراحل تنفيذه والأفراد الذين سيتولون التنفيذ، وتحديد مسؤولية كل واحد، وطرق ووسائل التنفيذ، وتحديد الموارد البشرية والمعدات اللازمة للتنفيذ، وتحديد الإجراءات الوقائية لمنع حدوث انحرافات في تنفيذ القرار فيجب

أولاً: تهيئة البيئة الداخلية: وهذا يتطلب تهيئة جو العمل داخل الإدارة لقبول القرار والعمل على تنفيذه وإعداد المشرفين ورؤساء الأقسام التنفيذية لتنفيذ القرار، وقد يقتضي الأمر عقد مؤتمر لشرح الدوافع من اتخاذ القرار والغاية منه.

وتكون هذه المؤتمرات أكثر ضرورة وأهمية بالنسبة للقرارات التي تضطر القيادات الإدارية اتخاذها في ظروف مستعجلة، كما يقتضي تعيين موظفين جدد أو تدريب الموظفين القدامى على المهام الجديدة أو إنشاء أقسام جديدة وتجهيزها أو توفير أدوات أو اعتمادات مالية جديدة... إلخ كل ذلك يتم بواسطة سلسلة من القرارات الجديدة تصدر لتنفيذ القرار الأصلي (67).

ثانياً: تهيئة البيئة الخارجية: وهذا يتطلب تهيئة الرأي العام لتقبل القرار وبذلك يكون القرار معبرا عن رغبات المواطنين ويحقق استجابتهم له وتعاونهم في تنفيذ مضمونه، إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن مهمة المدير متخذ القرار في تهيئة البيئة الخارجية لتنفيذه تختلف من بيئة إلى أخرى وذلك حسب درجة وعي المواطنين حيث أنه في البيئة التي تضم مواطنين بلغوا مرحلة متقدمة من الوعي ويفهمون واجباتهم إتجاه الدولة في هذه البيئة يسهل على الجهة الإدارية مصدرة القرار إقناعهم بتقبل القرار وتقبل التضحيات المؤقتة التي يتطلبها تنفيذه، أما في البيئات المختلفة التي تسود فيها الصراعات الطبقية وتؤثر فيها الدعايات المضادة فإن مهمة

(66) محمود محمد حافظ، بالقرار الإداري، الجزء الأول، معيار تمييز القرار الإداري أنواع القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، 1975، ص162.

(67) نادية أيوب، نظرية القرارات الإدارية، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 1996، ص136.

الإدارة مصدره القرار تكون أكثر تعقيدا للحصول على تأييد المواطنين وموافقتهم على القرار لأن الحصول على موافقتهم أجدى بكثير من فرض القرار عن طريق الجبر والالتزام.

كما أن تهيئة البيئة الخارجية تختلف كذلك في حالة تنفيذ قرار في بيئة خارج نطاق الدولة على سبيل المثال قد يجد المدير متخذ القرار أن تنفيذه يمكن أن يمتد إلى المناطق أو أقسام أو إدارات متعددة في هذه الحالة يمكن البدء في تنفيذ القرار في منطقة واحدة أو إدارة واحدة على سبيل التجزئة إلى غاية إثبات نجاحه وخير مثال على ذلك أن تقرر جامعة تطبيق نظام أو أسلوب معين فتبدأ بتجربته في بعض الكليات والمعاهد على أن يعمم بعد أن يثبت نجاحه.(68)

إن إتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ القرار ليست هي الخطوة الأخيرة في هذه المرحلة وإنما لابد من متابعة تنفيذه والمقصود بذلك هو التحقق من أن تنفيذه يتم وفق للخطة المرسومة وفي حدود التعليمات الموجهة وذلك بقصد اكتشاف الأخطاء وتصحيحها ونفاذي تكرارها .

ومن هذا المنطلق يجب أن تستهدف المتابعة الإصلاح أولا والكشف عن أوجه القصور وعلاجها ومساعدة العاملين، وليس تصيد الأخطاء والتعقيب عليها بمعنى أن تكون متابعة إيجابية لا سلبية، ولا يعني ذلك ترك المخطئ دون حساب ولكنه يعني أن لا يكون العقاب هو الهدف الوحيد من المتابعة.

3.5.2: مزايا متابعة تنفيذ القرار

إن المتابعة المستمرة لخطوات تنفيذ القرار تمكن من اكتشاف الصعوبات والمعوقات التي يقابلها التنفيذ والعمل على حلها مبكرا وبقدر الإمكان.

كما إن المتابعة تمكن من متخذ القرار من اتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة نحو القرار أو العمل على تنفيذه، يضاف إلى ما سبق أن عملية المتابعة لتنفيذ القرار تساعد على تنمية روح المسؤولية لدى المرؤوسين وحثهم على المشاركة في إتخاذ القرارات، كما أنها تعني لدى متخذي القرار أو مساعديهم القدرة على تحري الواقعة والدقة في التحليل أثناء عملية التنفيذ مما يساعد على اكتشاف ومعرفة مواقع القصور والخلل والاختناق والتحري عن أسبابها واقتراح سبل علاجها(69).

(68) د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دار الحكمة، بيروت، لبنان، 2009، ص138.
(69) د. حسين درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص33.

بعد صدور قرار قضائي إداري فإنه يحتاج إلى التنفيذ الفعلي حتى يحترم القانون في الواقع، حيث نجد أن مرحلة التنفيذ في كثير من الأحيان أصعب من مرحلة المحاكمة حيث تبرز الفائدة الحقيقية للتنفيذ، ألا وهي حماية حق المدين من تعسف الأشخاص والإدارات العمومية، الأمر الذي جعل المشرع لا يكتفي بفسح المجال للجوء إلى القضاء لحماية الحقوق، بل أنه مكن صاحب الحق من اقتضاء حقه وذلك بإجبار المدين على تنفيذ التزامه قهرا.

إن طرق التنفيذ تعطي قيمة عملية لكل القواعد القانونية الأخرى لأنها تؤمن نفاذ تلك القواعد القانونية ولذلك سميت بخادمة القوانين ومن الفوائد أيضا للتنفيذ خلق الثقة والاطمئنان في نفوس الناس وفي استقرار المعاملات بين الأشخاص أو بين شخص طبيعي وبين الدولة أو الإدارة، حيث يبقى الهدف الأسمى الذي يسعى إليه التنفيذ هو إرجاع الحق لصاحبه وتعويضه عن كل الأضرار التي لحقت به خاصة في مجال القانون الإداري حيث أن الإدارة كثيرا ما تمتنع عن التنفيذ سواء بالتعويض أو إلغاء القرار الذي أصدرته، مما يحتم اللجوء إلى القضاء لإجبارها على إعادة الأمور إلى نصابها بواسطة التنفيذ الجبري عليها⁽⁷⁰⁾.

(70) محمود خلف، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، بغداد، 1979، ص 75 ؛ د. محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1982، ص 220

الفصل الثالث

القوة التنفيذية للقرار الإداري ونتائجها

1.3: مفهوم القوة التنفيذية للقرار الإداري

يعرف القرار الإداري بأنه " عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أثر قانوني معين، ابتغاء تحقيق مصلحة عامة. ويقصد بالقوة التنفيذية للقرار الإداري تحديد ما يترتب من أثر قانوني على إصدار هذا القرار وسريانه وتطبيقه على أرض الواقع. فعندما تقوم الإدارة بإصدار القرارات الإدارية فإنها تستفيد من قرينة مطابقة هذه القرارات للقانون(71).

أي قوة القابلية للتنفيذ تكون دون أن تلجأ الإدارة للقضاء، وقد أطلق الفقه الفرنسي على هذه القوة مسمى (قوة الشيء المقرر)، كما أطلق على القرار الإداري الذي يتمتع بهذه القوة مسمى (القرار التنفيذي) ويعد هذا الوضع وضعاً طبيعياً بسبب انسجامه مع الدور الوظيفي وهو تنفيذ القانون لكافة القرارات الإدارية، وبالتالي يلتزم المخاطبون بأحكام هذه القرارات باحترامها وتنفيذها، ويستثنى من هذه القرينة القرارات الإدارية المعدومة دون غيرها من القرارات، لذلك يصدر القرار الإداري بقوة التنفيذ الذاتي والتي تدور وجوداً وعدمياً مع قرينة المشروعية، فبطبيعة الحال تفقد القوة التنفيذية سندها نتيجة لغياب قرينة المشروعية(72).

(71) د. عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون، جامعة قطر، الدوحة، 2017، ص343 .

(72) د. رجب حسن عبد الكريم، القوة التنفيذية للقرار الإداري نطاقها – زوالها في ضوء أحكام مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص9 .

وبالتالي فإن القوة التنفيذية للقرار الإداري تجعل تنفيذ القرار أحد أبرز الامتيازات التي تتمتع بها الجهة الإدارية، حيث يكون لها بمقتضاه سلطة في ترتيب حقوق لصالح الغير أو فرض التزامات عليه دون رضائه، ويكون ذلك بإرادتها المنفردة المتمثلة في القرار التنفيذي.

ويرجع هذا الامتياز الذي تتمتع به الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة وهو الهدف من نشاط الإدارة، بالإضافة إلى قرينة صحة القرار الإداري المفترضة، وبالتالي فإنه كأصل عام لتوقف الطعون بالإلغاء تنفيذ الإدارة لقراراتها، واستثناءات من هذه القاعدة يمكن أن تخضع قرارات الإدارة لوقف التنفيذ عند توافر شروطه القانونية. (73)

وقد ذهب بعض الفقه إلى أن القرار الإداري خاصة الفردي تكون له قوة تنفيذية ذاتية وقيمة قانونية، فتمتع جهة الإدارة بسلطة تستطيع من خلالها أن تنشئ أو تعدل أو تنهي مراكز قانونية للأفراد، وكذلك تستطيع أن تنشئ حقوقا وتفرض التزامات عليهم أو على الغير، وهذه القرارات تنفذ تنفيذا مباشرا دون اللجوء للقضاء ودون حاجة إلى قبول الأفراد أو رضاهم، وفي هذه الحالة فإن القرار الإداري التنفيذي يعتبر من أهم امتيازات الإدارة.

2.3: قرينة سلامة القرار الإداري

مفهوم قرينة سلامة القرار الإداري من الناحية الفقهية تقتضي قرينة سلامة القرار الإداري، أن القرار الإداري يصدر صحيحا مطابقا للقانون إلى أن يثبت مدعي العكس صحة هذا الدعاء، ويراد بها تمتع كل قرار إداري بصحة الأحكام التي يتضمنها وبقيمة قانونية لحين إثبات العكس. ومعنى ذلك أن القرار الإداري يصدر متمتعا بقرينة مفترضة وهي قرينة السلامة والصحة، وهذا يعني مشروعية القرار قانونا، دون أن يتوقف الأمر في ذلك على إقرار من القضاء. وتجد هذه القرينة أساسها في هدف الإدارة الأساسي وهو تحقيق المصلحة العامة، وتفترض صحة وسلامة القرار الإداري إلى أن يثبت العكس (74).

وتشمل قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري كل أركانه التي تتوقف عليها مشروعية هذا القرار، ولهذا السبب يفترض أن يكون قد صدر من قبل السلطة الإدارية صاحبة الاختصاص، ووفقا للإجراءات الشكلية والقانونية، بالإضافة إلى قيامه على سبب صحيح له وجود مادي وسند قانوني سواء صدر هذا القرار

(73) غيتاوي عبدالقادر، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، 2008، موقع دار المنظومة، ص192.

(74) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، 2016، ص32.

مسببا أو دون تسبیب، وهذه القرينة تلحق بالقرارات الإدارية بمختلف أنواعها، حيث يفترض أن تقوم هذه القرارات على سبب صحيح إلى أن يتم إثبات العكس بمعرفة المدعي صاحب الشأن. (75)

وتعتبر قرينة صحة القرار الإداري أساسا ومبررا لتقدير مبدأ الأثر الفوري للقرار، والذي يتمتع به منذ صدوره بهذه القرينة، أي مشروعية هذا القرار وموافقته المسبقة للقانون إلى أن يتم إثبات عكس ذلك. وبالتالي، يظل هذا القرار نافذا ومنتجا لآثاره القانونية في مواجهة الأفراد بمجرد النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، على اعتبار أنه قرار سليم وصحته مفترضة من تاريخ صدوره حتى تاريخ انتهاء العمل به عن طريق الإلغاء أو السحب أو التعديل.

وتثبت قرينة الصحة للقرارات الإدارية على اختلاف أنواعها سواء كانت قرارات صريحة أو ضمنية، سلبية أو إيجابية، مسببة أو غير مسببة، وهذه القرينة تعد قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس (76).

ويرى بعض الفقهاء أن قرينة سلامة القرارات الإدارية تعتبر من أهم امتيازات الإدارة، حيث تقف الإدارة في دعوى إلغاء القرار الإداري موقف المدعى عليه، ويكون عبء الإثبات على المدعي الذي يتعين عليه إثبات عكس قرينة السلامة، ويطلب منه تقديم الأدلة على عدم صحة أو مشروعية القرار (77).

1.2.3: مفهوم قرينة سلامة القرار الإداري من الناحية القضائية

في مصر قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الأصل هو صحة القرار الإداري ومشروعيته وقيامه على سببه الصحيح، وعلى مدعي العكس إثباته. وقد خفف قضاء مجلس الدولة المصري هذا العبء من على عاتق الأفراد فقد استقر هذا القضاء على أن نكول جهة الإدارة عن تقديم المستندات وسائر الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع متى طلب منها ذلك، ينفي قرينة الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية.

في الكويت قضت محكمة التمييز الكويتية في أحد أحكامها أنه من المقرر قانونا أن القرار الإداري يفترض فيه أن يكون محمولا على الصحة مالم يقدّم الدليل على عكس ذلك بفضل ما يحاط به من ضمانات، وأن عبء إقامة الدليل العكسي يقع على عاتق المتضرر من القرار، إلا أن يحرم من سبل التمكن من إثبات العكس بفعل الإدارة العكسي أو تقصيرها.

(75) علي الملحم، إلغاء القرارات الإدارية، مقال منشور على العنوان الإلكتروني التالي:

<https://www.droit-dz.com> تاريخ الزيارة: 2020/8/9.

(76) د. محمد كامل ليله، مدر سابق، ص 112.

(77) السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء في دعوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية، السنة 12، العدد (2) 1970، ص 328.

وقضت محكمة التمييز بأن الأصل في القرارات الإدارية صحتها وأنها بذاتها دليل على هذه الصحة وعلى توافر الأركان القانونية الموجبة للصحة وأن الغاية فيها المصلحة العامة، ما لم يقدم المتضرر من القرار الإداري عكس هذه القرينة، ومن ثم يكون عبء الإثبات عليه (78).

2.2.3: نتائج القوة التنفيذية للقرار الإداري

هناك عدة نتائج تترتب على قرينة صحة القرار الإداري، بعض الباحثين يعتبر هذه النتائج بمثابة امتيازات تمنح لجهة الإدارة، ولكن في الواقع هي ليست كذلك، حيث تضع التزامات عديدة على عاتق الإدارة في كل مرة تحتاج استخدام هذه القرينة للقيام بأنشطتها المختلفة.

وقبل التعرض لهذه النتائج، يجب أن يتم توضيح القاعدة العامة في تنفيذ القرارات الإدارية، حيث يرى بعض الفقهاء أن أساس القاعدة العامة في تنفيذ القرارات الإدارية يستمد من قرينة سلامة القرارات الإدارية و رأو فيه تبريراً حق يقيا لإمكانية الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري بالرغم من الطعن فيه بالإلغاء، واعتبر جانب من الفقهاء أن سند هذه القرينة هو تحقيق المصلحة العامة، وذهب جانب آخر منهم إلى اعتبار هذه القرينة أساساً طبيعياً تستند عليه قاعدة الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري على الرغم من الطعن فيه، وذلك بالإضافة إلى مبررات عملية أخرى.

وهذا الرأي هو الأقرب للصواب، ويعد مبرراً مناسباً لمبدأ الطعن بإلغاء القرار الإداري ليوقف تنفيذه وذلك على اعتبار أن هذه القرينة تضيي القوة الإلزامية والقوة التنفيذية على القرارات الإدارية بمجرد صدورها من الإدارة، ومن ثم يكون لها الأثر المباشر في تنفيذ القرار الإداري. (79)

وتترتب على قرينة صحة القرارات الإدارية عدة نتائج تتلخص في نقطتين

- 1- التزام الأفراد بتنفيذ القرار الإداري.
 - 2- الإدارة مدعى عليها باستمرار.
- وذلك إلى جانب نتائج أخرى أشار إليها البعض

(78) رياض عيسى الزهيري، النظام القانوني للقرارات الادارية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد كلية القانون، 1997، ص 73.

(79) د. محمد كامل ليله، مدر سابق، ص 124.

1.2.2.3: التزام الأفراد بتنفيذ القرار الإداري

عند صدور القرار الإداري من السلطة المختصة بإصداره، ويكون هذا القرار مستوفياً لجميع أركانه فإنه بذلك يتمتع بقرينة قانونية على صحته، وبالتالي فهو ينفذ مباشرة في حق الإدارة، كما أن هذا القرار ينفذ في مواجهة الأفراد إذا وصل إلى علمهم بإحدى الطرق المعتد بها قانونياً أو قضائياً، ولا يقتصر هذا النفاذ على القرارات الإدارية السليمة، ولكنه يشمل كذلك القرارات الإدارية المعيبة إذا لم يصل العيب إلى درجة من الجسامه بحيث تتجرد من صفتها الإدارية وتصبح قرارات معدومة. (80)

ومن حيث الكيفية التي يتم بها التنفيذ، ينبغي أن نميز بين عدة طرق لتنفيذ القرارات الإدارية وهي كما يلي

1- أن تلتزم الإدارة نفسها بتنفيذ القرار ويتحقق ذلك عندما تبادر الإدارة بتطبيق القرار، خاصة إذا كان القرار متعلقاً بالإدارة، وبالتالي يصبح القرار مرهوناً بإرادة التنفيذ من قبل الإدارة، ومثال ذلك قرر الإدارة بفصل موظف، فتنفيذ ذلك يكون متعلقاً بالإدارة وذلك من خلال إيقاف صرف الراتب لهذا الموظف، وكذلك أن تصدر جهة الإدارة قراراً بمنح مساعدة مالية لجهة معينة، فيكون تنفيذ هذا القرار متوقفاً على مبادرة الإدارة نفسها باتخاذ ما يتطلب من اجراءات لأصرف المساعدة، وهكذا يتم تنفيذ ذلك القرار.

2- أن يقوم الأفراد بأنفسهم وباختيارهم بتنفيذ القرارات الإدارية التي تقرر لهم حقوقاً أو مزايا معينة ومثال ذلك القرارات التي تصدر بالسماح للفرد بممارسة مهنة أو منحه رخصة أو إجازة بفتح محل عام، أو القرار الصادر بمنح المخاطب بالقرار رخصة بناء، فتنفيذ هذه القرارات يتوقف على مبادرة الأفراد والإقدام على التنفيذ بممارسة المهنة أو البدء بالبناء وغير ذلك، وليس على الإدارة سوى الامتناع عن عرقلة تنفيذ مثل هذه القرارات (81).

3- أن يلتزم الأفراد بتنفيذ القرارات التي تفرض عليهم التزامات معينة كالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل، فالأصل في هذه الحالة أن يمثل الأفراد ويقوموا بتنفيذ هذه القرارات، إلا أن البعض قد لا يلتزم بذلك ولا يقوم بالتنفيذ، فهل تستطيع الإدارة إجبارهم على ذلك؟

القاعدة الرئيسية والتي استمدت من قرينة سلامة القرار الإداري "هي أن يلتزم الأفراد بالتنفيذ، والإدارة ليست ملزمة بشكل دائم بإجبارهم على التنفيذ.

(80) د. محمد جمال الذبيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016، ص. 229.

(81) د. موسى شحادة، أهمية القواعد الشكلية والإجراءات في إعداد القرارات الإدارية الفردية - دراسة مقارنة، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 17، العدد 3، أيلول 2001م، ص. 455.

ولكن يمكنها اللجوء للقضاء، وقد تعتمد بعض الجزاءات ذات الصفة الإدارية، بالإضافة للجزاء الجنائي في حال اللجوء للقضاء والحكم به، فتهديد الفرد بهذه الجزاءات قد يجبره على التنفيذ، وإذا لم يمثل الفرد بالرغم من ذلك، أو إذا لم توجد نصوص قانونية تجيز إيقاع هذه الجزاءات، أو تتوفر حالة من حالات الضرورة والاستعجال بحيث ل تملك الإدارة وقتاً كافياً لتوقيع الجزاءات، فتملك الإدارة في مثل هذه الحالة وسيلة تسمى التنفيذ المباشر (82).

2.2.2.3: الإدارة مدعى عليها باستمرار

بحكم امتيازات السلطة العامة المقررة للإدارة، يمكنها أن تقوم بإصدار قرارات إدارية تكون نافذة حال صدورها، ويفترض في هذه القرارات السلامة إلى أن يثبت عكس ذلك، مما يعني التزام الأفراد باحترام الأوامر والنواهي التي تتضمنها هذه القرارات، ونتيجة ذلك أن الفرد إذا أراد التنصل من الالتزامات التي تقع عليه بموجب هذه القرارات، فعليه اللجوء للقضاء وطلب إلغاء القرار أو وقف تنفيذه، وبذلك تصبح الإدارة مدعى عليها باستمرار، ويكون مركزها أفضل من مركز الفرد في التقاضي والذي يقع عليه عبء الإثبات، ولكون الإدارة تحتفظ بالوثائق والمستندات المؤثرة في الدعوى، فيكون دور الفرد هنا الإرشاد إلى هذه الأدلة المؤيدة له في دعواه، ويكلف القاضي الجهة الإدارية بتقديم ما يتعلق بموضوع الدعوى من أوراق ومستندات وملفات، فإذا امتنعت الإدارة عن ذلك فإن هذا الامتناع يعد تسليماً وإقراراً بما يدعيه المدعي في الدعوى (83).

النتائج الأخرى المترتبة على قرينة سلامة القرار الإداري

يقصد بالتنفيذ المباشر به السلطة الاستثنائية التي تمتلكها الإدارة في تنفيذ قرارها بنفسها تنفيذاً جبرياً عند امتناع الأفراد عن تنفيذها اختيارياً دون اللجوء للقضاء.

يشير البعض إلى نتائج أخرى وإن كانت لا تبعد كثيراً عما ورد في البندين أولاً وثانياً، وهي كما يلي

1- التغيير في المراكز القانوني ويتم هذا التغيير بمجرد صدور القرار، بحيث تؤدي آثاره إلى منح المخاطبين به حقاً أو تفرض عليهم التزاماً.

2- إذا ما وجد صاحب العلاقة أن القرار الإداري التنفيذي قد تسبب له بضرر، يمكنه أن يثبت عكس قرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار التنفيذي، وإذا أثبت ذلك يتجرد القرار من قوته التنفيذية ويتم إلغاؤه بحكم قضائي.

(82) د. مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى، 2013، ص 286.

(83) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2017، ص 214.

3- لا يؤدي رفع الدعوى في مواجهة القرار إلى وقف آثاره بشكل تلقائي، بل يجب أن يصدر القاضي قرارا خاصا يأمر فيه بوقف هذه الآثار، ويسمى ذلك الوقف القضائي لتنفيذ القرارات الإدارية.

3.3: نطاق القوة التنفيذية للقرار الإداري

سوف نتناول في هذا المطلب النطاق الزمني للقوة التنفيذية، والنطاق الشخصي للقوة التنفيذية للقرار الإداري، وذلك كما يلي

1.3.3: النطاق الزمني للقوة التنفيذية للقرار الإداري

1.1.3.3: انعدام الأثر الرجعي للقرار الإداري

يقصد بالنطاق الزمني للقوة التنفيذية للقرار الإداري " تحديد الفترة الزمنية التي يسري خلالها القرار الإداري ويرتب آثاره"، فالقرارات الإدارية بمجرد صدورها من الجهة الإدارية حسب الشكل والإجراءات المحددة قانونا، تصبح نافذة ومنتجة لآثارها القانونية، مما يعني أن الأصل أن يسري القرار الإداري بأثر مباشر من تاريخ نفاذه، أي أن سريان القرارات الإدارية يكون فقط بالنسبة للمستقبل، مما يعني أن الآثار المترتبة على هذه القرارات تترتب بشكل فوري على الأشخاص والوقائع اللاحقة على صدور هذه القرارات، ولا ينسحب أثرها على ما تم من مراكز قانونية قبل هذا التاريخ.(84)

وتكمن الحكمة من تقرير مبدأ عدم سريان القرار الإداري بأثر رجعي في ضرورة احترام الحقوق المكتسبة وضمان استقرار المعاملات والمراكز القانونية، بالإضافة إلى احترام قواعد الاختصاص بحيث لا يعتدي موظف على اختصاص موظف سابق كان يشغل ذات الوظيفة، وبالتالي فإن هذه الرجعية في التطبيق تؤدي إلى الاعتداء على اختصاص السلف.

ويبرر ذلك أيضا دور القرارات الإدارية المتمثل في تنفيذ القوانين، وتطبيقا للقاعدة الدستورية بعدم رجعية القوانين، بالتالي فإن الأعمال الصادرة تنفيذا للقوانين يجب أن تسري بأثر فوري. ونخلص مما سبق أنه لا يجوز أن يكون للقرارات الإدارية أثر رجعي كما استقر على ذلك اجتهاد القضاء الإداري، إذ أن مفعولها يجب أن يسري من تاريخ إصدارها.

(84) يعقوب عبد العزيز الصانع، الاثر الرجعي للقرارات الادارية، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي:

ولم يتم النص على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية صراحة في الدساتير والقوانين سواء في فرنسا أو مصر ، ولكن القضاة الفرنسي والمصري استقروا على هذا المبدأ واعتبراه مبدأ قانوني عام من المبادئ التي تتسم بها كل القواعد القانونية ومن ضمنها القرارات الإدارية(85).

ومن أقدم أحكام مجلس الدولة المصري حكمه الصادر في 10 مارس سنة 1948 حيث جاء فيه "لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله. وفي الكويت قررت محكمة التمييز بأن القرارات الإدارية، تنظيمية كانت أو فردية، لا تسري بحسب الأصل إلا على ما يقع من تاريخ صدورها ممن يملكها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، فإذا تضمن القرار الإداري انسحاب أثره على الماضي، وبخاصة فيما لا يتفق ومصالح الأفراد المعنيين به في هذا الصدد، فإنه يكون معيبا بمخالفة القانون، ومن ثم يكون عديم الأثر في خصوص رجعيته(86).

2.1.3.3: الاستثناء من الأثر الرجعي

إذا كان الأصل هو سريان القرارات الإدارية بأثر فوري ، إلا أنه توجد عدة استثناءات على هذه القاعدة وهي كما يلي

إباحة الرجعية من خلال نص قانوني صريح، فمن المعلوم أنه بالإمكان أن ينص القانون على رجعية بعض الأحكام في غير المسائل الجنائية، ويقرر مجلس الدولة المصري في أحد أحكامه أن " المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقاً للدستور.

1. تجوز الرجعية تنفيذا لحكم قضائي، كالأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية.
2. جواز الرجعية بسبب طبيعة القرار ذاته، ومثال ذلك القرارات الصادرة عن الجهات الوصائية، بحيث تسري آثار القرار الخاضع للجهة الوصائية بأثر رجعي من تاريخ إصداره من الجهة الخاضعة للوصاية وليس من تاريخ اعتماده أو تصديقه.
3. جواز الرجعية في القرارات المؤكدة أو القرارات المفسرة، لأن هذه القرارات يقتصر دورها على تأكيد ما ورد في قرار سابق أو تفسير غموض قرار سابق، فهي لا تحدث أثرا جديدة، وبهذا المعنى يرجع القرار المؤكد أو القرار المفسر بأثره إلى تاريخ القرار الأول.

(85) د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري - الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017، ص244 .

(86) د. ماجد راغب الحلوة، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة طبع، ص496 .

4. جواز الرجعية في حالة سحب القرارات غير المشروعة، فيكون للقرار الساحب أثرا رجعيا بحيث يزيل كل الآثار المترتبة على القرار المسحوب في الماضي.

5. حالة التصحيح التشريعي

ومن الاستثناءات على هذا المبدأ (عدم الرجعية) على سبيل المثال أجاز مجلس الدولة المصري إصدار قرار ذي أثر رجعي بهدف تصحيح وضع قانوني نشأ بسبب قرار سابق حكم القضاء بإلغائه⁽⁸⁷⁾.

وينبغي أن يتم الأخذ بالآثار الرجعية إذا كان يحقق فائدة ومصالحة عامة أو إذا كان لا يخل بحق أو مركز قانوني مكتسب، أما إذا ترتب عليه ضرر أو تأثير على استقرار المراكز.

والتصحيح التشريعي إجراء تقوم به السلطة التنفيذية تلجأ بمقتضاه إلى البرلمان للحصول على إجازة منه لقرارات إدارية فردية تمس مجموعة من الأفراد، وتكون غير مشروعة أساسا، وقد تم إلغاؤها من قبل القضاء الإداري، وعندئذ يعود سريان القرارات التي تم تصحيحها تشريعيًا من تاريخ إصدارها، لا من تاريخ تصحيحها برلمانيا.

3.1.3.3: تمييز الأثر المباشر للقرار الإداري عن التنفيذ المباشر

قد يحصل لبس أو يتم الخلط بين الأثر المباشر للقرار الإداري أي نفاذ القرار وبين التنفيذ المباشر له، فكما أوضحنا سلفا، فإن القرار الإداري يصدر من الجهة الإدارية بإرادتها المنفردة، وبحسب الأصل يتوقف صدوره على قبول الأفراد لهذا القرار، فهو عمل قانوني تام الأركان قائم بذاته بمجرد إفصاح الإدارة عن إرادتها في الشكل والنطاق المحددان من قبل القانون، وهذا القرار يتمتع منذ صدوره بالنفاذ التلقائي أو القوة التنفيذية، ويرتب آثاره القانونية بشكل فوري ومباشر⁽⁸⁸⁾.

ونفاذ القرار الإداري عملية قانونية تتمثل في الاحتجاج بالقرار في مواجهة الإدارة أو المخاطبين به. فيتعلق النفاذ بالآثار القانونية المترتبة على القرار الإداري وتعتبر عنصرا داخليا في القرار، أما تنفيذ القرار الإداري فهو عبارة عن عمل مادي يأتي في مرحلة لاحقة على نفاذ القرار، يهدف لوضعه موضع التطبيق من ناحية عملية، فيكون التنفيذ من خلال إظهار آثار هذا القرار إلى الواقع وإخراجه إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع بحيث يحقق الغاية من إصداره.

(87) د. سليمان بطارسة ود. كريم كشاكش، القرار الإداري المنعدم وتطبيقاته أمام المحاكم الأردنية، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 25، العدد 1، 1998، ص 88-89.

(88) د. طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء ودعوى الحسبة بالتطبيق على القضاء الإداري المصري، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، عدد يونية، 1993م، ص 185.

ويعرف تنفيذ القرار الإداري بأنه الآلية التي تتحقق بها الغاية من إصداره وبدون هذا التنفيذ لا يحقق هذا القرار الأثر المقصود من إصداره. وقد يكون تنفيذ القرار الإداري اختياريا من قبل المخاطبين به ، ولكن قد يرفض بعضهم التنفيذ طواعية، وبالتالي فإن من حق جهة الإدارة أن تلجأ للقضاء لتنفيذ قرارها، ولها أن تستعمل ما لها من سلطة في اللجوء للتنفيذ الجبري المباشر للقرار الإداري، مستخدمة في ذلك امتيازات السلطة العامة دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء، فيعتبر التنفيذ المباشر وسيلة لتنفيذ القرار الإداري بمعرفة الجهة الإدارية ذاتها دون أن تلجأ للقضاء، وذلك خلافا للأصل العام الذي يحظر التنفيذ المباشر لقتضاء الحقوق، حيث لا يجوز لصاحب الحق أن يقتضي حقه المتنازع عليه بنفسه، ومبرر ذلك أن القرار الإداري يتمتع بقرينة الصحة والسلامة، وهذه القرينة مقررة لصالح الجهة الإدارية تعفيها من عبء الإثبات، ولكنها قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس(89).

وتوجد بعض القرارات الإدارية ل تتطلب إجراء تنفيذيا ماديا أو خارجيا كأن تقرر الإدارة توقيع عقوبة الإنذار على أحد الموظفين. وعليه، فإن التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية يعد سلطة استثنائية للإدارة تمكنها من تنفيذ ما يصدر عنها من قرارات تنفيذيا جبريا دون اللجوء للقضاء إذا لم يقم المخاطبون بها بالتنفيذ طواعية واختيارا حتى ولو كان تنفيذ هذه القرارات يترتب الالتزامات على عاتق الأشخاص، وقد لا تحتاج بعض القرارات تنفيذيا ماديا، ولكن معظم القرارات تحتاج للتنفيذ المادي، بل قد تحتاج لاستعمال القوة في تنفيذها في بعض الأحيان، ومثال ذلك تنفيذ قرارات الضبط الإداري أو تنفيذ قرارات نزع الملكية من خلال الاستيلاء إذا اعترض أصحاب الشأن على التنفيذ، وكما سبق أن أشرنا فإن هذه السلطة تعد سلطة استثنائية تتمتع بها جهة الإدارة، ولكن ذلك لا يعني عدم خضوع أعمال الإدارة لرقابة القضاء، بل لذوي الشأن اللجوء إلى القضاء بعد تنفيذ القرار فيكون للأفراد الحق في الطعن بإلغاء القرارات الإدارية أو طلب وقف تنفيذها قبل أو بعد شروع الإدارة في التنفيذ دون تنفيذ القرار(90).

2.3.3: النطاق الشخصي للقوة التنفيذية للقرار الإداري

يقصد بالنطاق الشخصي لنفاذ القرار الإداري أن يتم تحديد نطاق سريان القرار الإداري وآلية هذا السريان وكيفيةه بالنسبة لجهة الإدارة (مصدر القرار)، أو الأشخاص المخاطبين به والذي يعتبر هذا القرار حجة عليهم.

(89) د. رجب حسن عبد الكريم، مصدر سابق، ص 154.

(90) رياض عيسى الزهيري، مصدر سابق، ص 104.

والأصل أن القرار الإداري يدخل حيز التنفيذ بمجرد أن يصدر من الجهة الإدارية ومن هذا التاريخ، ولكن لا يمكن أن يحتج به في مواجهة الأفراد إلا من التاريخ الذي يصل إلى علمهم فيه بإحدى وسائل العلم المقررة قانوناً، وسنتطرق إلى سريان القرار بالنسبة لكل من جهة الإدارة والأفراد على النحو التالي:

3.3.3: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد

الأصل أن لا يسري القرار الإداري في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ علمهم بما يحتويه، ومن حيث أن القرار الإداري يعد مصدراً لحقوق أو التزامات الأفراد، ولأنه مؤثر في المركز القانوني ويغير فيه بالنسبة للموجه إليه والمخاطب به، فلا يمكن الاحتجاج به في مواجهته طالما لم يصل إلى علمه، ويبدأ نفاذ القرار الإداري في حق المخاطبين به من تاريخ علمهم به، وذلك ليتمكنوا من ترتيب أوضاعهم طبقاً لمقتضياته.

ويتحقق هذا العلم من خلال إحدى الوسائل التي قررها القانون وهي النشر بالجريدة الرسمية أو المصلحية لبعض القرارات التنظيمية والإعلان بالنسبة للقرارات الفردية ما لم يرد نص يقرر خلاف ذلك، بالإضافة إلى العلم اليقيني وهي طريقة قررها القضاء الإداري الفرنسي⁽⁹¹⁾.

وسوف نتطرق لوسائل العلم بالقرار الإداري كما يلي

1.3.3.3: نشر القرار الإداري

يعرف النشر بأنه اتباع الإدارة شكليات معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار. يعتبر النشر هو الوسيلة الأساسية لإعلان القرارات الإدارية اللائحية، ويقصد به "مجموعة الإجراءات التي تتخذها جهة الإدارة بهدف إعلام الأفراد على نحو عام بمضمون القرار ومحتوياته كاملاً على نحو يسمح لذي الشأن أن يلم بمضمونه تماماً. وبما أن (القرار التنظيمي) يكون موجهاً إلى عدد غير محدد من الأفراد المعينين بصفاتهم وليس بذواتهم لأنه يتعدى إبلاغ مضمونه للمخاطبين به كافة، وبالتالي فإن أفضل وسيلة لإعلامهم بصدوره ومحتواه تكون من خلال النشر⁽⁹²⁾.

ويعرف القرار التنظيمي بأنه "القرار الذي يتضمن قاعدة عامة مجردة، ولا يتعلق بشخص أو أشخاص محددين بذواتهم أو حالة أو حالت على سبيل التحديد، وإنما يتعلق بأشخاص محددين بصفاتهم أو بمسائل أو موضوعات متجددة تحدد بأوصافها وشروطها.

(91) د. رجب حسن عبد الكريم، مصدر سابق، ص163.

(92) د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الرابعة، 2011، ص221

موقف القضاء من نشر القرار الإداري

استقر قضاء مجلس الدولة في مصر على أن نفاذ القرار التنظيمي في مواجهة الافراد مرتبط بشهر هذا القرار. وفي هذا الشأن ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن "القرارات التنظيمية لا تنفذ في حق الافراد إلا إذا علموا بها عن طريق نشرها على وجه من شأنه أن يكون كافيا لافتراض علمهم اليقيني بأحكامها. (93)

أما بالنسبة للقضاء الكويتي فقد قضت محكمة التمييز بأن "القرارات الإدارية لا تنفذ في حق الافراد إلا إذا علموا بها بصورة كاملة شاملة لجميع عناصرها، سواء علما حكما بالنشر أو علما يقينيا." فالقرار التنظيمي أو اللائحة هو قرار إداري يتضمن قواعد عامة مجردة وغير شخصية، وتختص السلطة التنفيذية بإصدار مثل هذه القرارات استنادا إلى الدستور والقانون.

وينص القانون في بعض الحالات على اتباع طريقة معينة لنشر بعض القرارات الإدارية الفردية، ففي دولة قطر يجب نشر القرارات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة في صحيفتين يوميتين محليتين مرتين على الأقل خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدور القرار، بالإضافة إلى نشر القرار ذاته في الجريدة الرسمية وإعلانه في لوحة إعلانات البلدية التي يقع في دائرتها العقار الذي نزع ملكيته.

وبهذه الطريقة يعتبر النشر هو الوسيلة الأنسب لإشهار القرارات التنظيمية التي تحتوي قواعد عامة ومجردة وتخطب أفرادا يصعب حصرهم، وإعلام أصحاب الشأن بمضمونها.

2.3.3.3: إعلان أو تبليغ القرار الإداري

يشترط لنفاذ القرارات الإدارية الفردية أن يكون الإعلان هو الوسيلة المعتد بها لإعلام المخاطبين بتلك القرارات التي تمس مراكز قانونية ذاتية للأفراد المعروفين سلفا للإدارة. وكقاعدة عامة يعتبر الإعلان الوسيلة الأساسية للعلم بما تتضمنه القرارات الإدارية الفردية والتي تكون موجهة إلى شخص أو أشخاص معينين بذواتهم وتمنحهم حقوقا مكتسبة (94).

(93) د. طارق فتح الله خضر، مصدر سابق، ص184.

(94) د. رجب حسن عبد الكريم، مصدر سابق، ص172.

3.3.3.3: ماهية إعلان القرار الإداري

يعرف الإعلان بأنه تبليغ الافراد بالقرار عن طريق الإدارة وذلك بالوسائل التي تراها، وعرفته المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه " الطريقة التي تنقل بها الإدارة ذلك القرار إلى فرد بعينه أو أفراد معينين بذواتهم من الجمهور(95).

كيفية توجيه الإعلان

يوجه الإعلان شخصيا لكامل الأهلية في موطنه الحقيقي أو الموطن المختار له، وفي حالة تعدد الأشخاص فيجب أن يتم إعلانهم جميعا بمضمون القرار. ويوجه الإعلان إلى الولي أو الوصي أو القيم في حالة تعلق القرار بشخص ناقص أو عديم الأهلية.

أما الأشخاص المعنوية كالشركات والجمعيات الموجه لها القرار فيكون الإعلان في هذه الحالة إلى ممثل هذا الشخص أو من ينوب عنه قانونا(96).

قد يكون الإعلان تحريريا أو شفهيًا، فلا تلتزم الإدارة باتباع وسيلة إعلان معينة، إلا أنه من الصعوبة أن يتم إثبات الإعلان الشفهي، وتسعى الإدارة حتى تتجنب مشاكل الإعلان أو التبليغ إلى أن يكون إعلانها كتابة حيث يسهل إثبات الإعلان الكتابي.

ويجوز أن يتم الإعلان بكافة الوسائل المعروفة كالإعلان عن طريق محضر، أو بالبريد، أو من خلال تسليم القرار للمخاطب به بعد توقيعه بالاستلام. ويجب أن يحتوي الإعلان على مقومات ومعلومات أساسية متمثلة بمضمون القرار والجهة التي صدر منها، وأن يكون موجها إلى المخاطب به شخصيا أو من ينوب عنه، وقرر الفقه أن إغفال أي من هذه البيانات يتسبب في بطلان الإعلان.

ولا يترتب على عدم إعلان القرار الفردي بطلان القرار، ولكنه فقط لا يسري بالنسبة للمخاطبين به ولا يمكن الاحتجاج عليهم به، مما يعني أن عدم نشر القرار الفردي أو إعلان المخاطبين به لا يمكن أن تترتب عليه الآثار القانونية المرجوة منه ، وإذا ادعى الفرد عدم علمه بالقرار، فإن عبء إثبات النشر أو الإعلان يقع على عاتق الجهة الإدارية وتستطيع الإدارة إثبات العلم بالقرار بكافة الوسائل القانونية المتاحة لها.

(95) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، 2010 ، ص 152.

(96) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، بدون طبعة، ص 514 .

وتأكيدا على ذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه " وفي جميع الأحوال فإن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة.

وينتج الأثر القانوني للإعلان من تاريخ إرساله للمخاطب به وليس من تاريخ صدور القرار، كما يحقق الإعلان أثره القانوني حتى ولو رفض المخاطبين بالقرار استلام الإعلان والتوقيع بذلك. ومما تقدم نصل إلى أن الإعلان هو الوسيلة الأساسية للعلم بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية.(97)

4.3.3.3: العلم اليقيني بالقرار الإداري

تطرقنا إلى النشر والإعلان كوسيلتين لنفاذ القرار الإداري في مواجهة الافراد، وتبنى القضاء الإداري إلى جانب ذلك وسيلة أخرى هي العلم اليقيني بالقرار الإداري ، ويعرف العلم اليقيني بأنه " العلم الحقيقي الثابت في حق صاحب الشأن بصدور القرار الإداري وبه ينفذ القرار الإداري في مواجهته ويبدأ من تاريخ ثبوته ميعاد الطعن عليه بالإلغاء، أو أن يصل القرار إلى علم الافراد بطريقة مؤكدة عن غير طريق الإدارة، علما شاملا لجميع عناصر القرار التي تمكن صاحب الشأن من تحديد موقفه من القرار بقبوله أو رفضه ، ولا ينصرف تعبير " العلم اليقيني " في حقيقته إلى وسيلة مستقلة بذاتها، لأن الغاية من شهر القرار الإداري بأي وسيلة كانت هي تحديدا تحقيق العلم اليقيني بالقرار، وما النشر أو الإعلان إلا وسيلتان تهدفان إلى تحقق هذا العلم(98).

والعلم اليقيني الذي يعتد به القضاء هو علم الفرد المخاطب بالقرار وكافة عناصره علما يمكنه من تحديد مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، ويجب أن يكون علما يقينيا ليس ظنيا أو افتراضيا، ويستمد هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله، ولا يتطلب القضاء وسيلة محددة لإثباته، ويتحقق القضاء الإداري من قيام هذه القرينة ومدى كفايتها لتحقيق العلم، كأن يتقدم المخاطب بالقرار بالطعن في القرار بالإلغاء، ففي هذه الحالة ل يجوز له الدفع بعدم العلم بالقرار، ويبدأ سريان مدة الطعن في اليوم الذي يثبت فيه العلم اليقيني(99).

4.3.3: موقف القضاء الإداري من العلم اليقيني

في مصر فقد أخذ مجلس الدولة المصري بالعلم اليقيني ولكنه وضع شروط وضوابط ليكون هذا العلم علما قاطعا مؤكدا.

(97) رياض عيسى الزهيري، مصدر سابق، ص112.

(98) د. رجب حسن عبد الكريم، مصدر سابق، ص176.

(99) د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، الكتاب الأول(القرار الإداري)، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2012 ، ص673

فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها إلى أن علم صاحب الشأن بالقرار يقوم مقام الإعلان أو النشر إلا أنه يشترط في هذا العلم أن يكون حقيقياً لظنياً أو افتراضياً.

وتقرر أيضاً هذه المحكمة العلم اليقيني بمطلق أحوال ووسائل العلم بالقرار، فقد ذكرت أن "المعول عليه في العلم بالقرار أن يتوافر لصاحب الشأن وسيلة من الوسائل التي تكفل له العلم اليقيني بالقرار. وفي الكويت، قضت محكمة التمييز بأن "القرارات الإدارية لتنفذ في حق الأفراد إلا إذا علموا بها بصورة كاملة شاملة لجميع عناصرها، سواء علماً حكماً بالنشر أو علماً يقينياً.

وقضت محكمة التمييز بأن "العلم اليقيني بالقرار الإداري الذي تبدأ به مواعيد التظلم أو الطعن عليه يقصد به علم صاحب الشأن بمضمون القرار وفحواه أي كان مصدر علمه. وتقدير ذلك من سلطة محكمة الموضوع دون معقب وشرطه أن تكون الاعتبارات التي اعتمدها للتعرف على ثبوت هذا العلم مؤدية للنتيجة التي انتهت إليها(100).

جاء في ذات الحكم أن العلم اليقيني" يقوم. بالقرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية. مقام نشر القرار اللائحية أو إعلان صاحب الشأن به إذا كان القرار فردياً، ويشترط للعلم اليقيني أن يتوافر به أمران أولاً أن يكون يقينياً لا ظنياً، وألاً يكون افتراضياً، فلا يكفي إذا لبدء ميعاد رفع الدعوى الأخذ بالظن أو الافتراض بعلم صاحب الشأن بالقرار بل يجب في العلم الذي يقوم مقام النشر أو الإعلان أن يكون إيجابياً ومؤكداً لمنتجها من قرائن تقبل العكس.

كما يجب أن يكون شاملاً لجميع عناصر القرار بما يمكن صاحب الشأن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، ويستطيع أن يحدد على مقتضى ذلك طريقه في الطعن فيه، فإذا تخلف أحد هذين الأمرين فقد العلم المنتج أثره في بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء.

5.3.3: كيفية إثبات العلم بالقرار الإداري

لا يتقيد في إثبات هذا العلم بوسيلة معينة بل يمكن إثباته من أي واقعة أو قرينة تفيد حصوله، فقد قصد المشرع من ضرورة نشر القرار الإداري أو إعلانه، التأكد من علم المخاطبين به بفحوى القرار ومضمونه، وبالتالي فإنه إذا ثبت علم صاحب القرار بمضمونه علماً يقينياً بطريقة أخرى غير نشر القرار أو إعلانه فإن هذا العلم يكون معتداً به منتجا لأثاره في حساب مدة الطعن بالقرار أمام القضاء.

ويقع عبء إثبات هذا العلم على عاتق الإدارة كما في النشر والإعلان، ولها أن تلجأ لكافة وسائل الإثبات، ويتشدد القضاء الإداري في اشتراط ضرورة إثبات هذا العلم وذلك حماية لمصالح الأفراط (101).

4.3: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الجهة الإدارية

الأصل أن يبدأ نفاذ القرار الإداري في حق الإدارة التي أصدرت القرار من لحظة صدوره إذا كان مستوفيا لكافة أركانه وعناصره، وذلك لافتراض علم الإدارة بمحتوى القرار بمجرد إصدارها له.

واستثناء من هذا الأصل يكون النفاذ بالنسبة للقرارات المتعلقة على شرط واقف (مثل وجود الاعتماد المالي لتنفيذ القرار) أو فاسخ ومثاله قرار تعيين موظف تحت التجربة لفترة زمنية معينة، فهذا القرار معلق على شرط فاسخ يتمثل في عدم صلاحية هذا الموظف للالتحاق بهذه الوظيفة.

ويتم الرجوع إلى تاريخ إصدار القرار لتقدير مشروعية القرار بالإضافة إلى تحديد أقدمية الحقوق المترتبة عليه. ومؤدى ما سبق، أن القرار الإداري يسري في مواجهة الجهة الإدارية التي أصدرته منذ صدوره، أما بالنسبة لباقي الجهات الإدارية فإن القرار الإداري يسري في مواجهتها بنشره أو علمها به، وعليه فإن مناط تنفيذ القرار الإداري هو تاريخ صدوره (102).

5.3: موقف القضاء الإداري من نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة

وفي هذا الصدد ذهب المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن "القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية في مجالها التنظيمي هي بحسب الأصل تتم وتنتج آثارها القانونية في مواجهة الإدارة، من يوم توقيع من يملك إصدارها، ولو لم تنشر.

وقضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن "القرارات الإدارية تنتج أثرها ويعمل بها من تاريخ صدورها ولو لم تنشر وهذا على الأقل بالنسبة للسلطة التنفيذية التي لا يجوز لها الاحتجاج بعدم النشر للتحلل من أحكام القرارات التي تصدرها (103).

(101) د. طارق فتح الله خضر، مصدر سابق، ص 189.

(102) رياض عيسى الزهيري، مصدر سابق، ص 126.

(103) د. رجب حسن عبد الكريم، مصدر سابق، ص 182.

فالقاعدة العامة التي تحكم نفاذ القرارات الإدارية بنوعيتها (التنظيمية والفردية) أنها تكون نافذة في مواجهة الإدارة من تاريخ صدورها من السلطة المختصة، أما بالنسبة للمخاطبين بها فإنها لا تسري إلا من خلال نشرها أو إعلانها بحيث تصل إلى علمهم بإحدى الوسائل المقررة قانوناً.

6.3: نفاذ القرارات الإدارية

يعتبر التنفيذ شكلاً متصلاً في القرار الإداري منذ صدوره حتى يصبح واجب التنفيذ. التنفيذ هو خطوة أولية وقبل تنفيذ القرار الإداري. لذلك، من الضروري التعامل مع كل مفهوم على حدة لتوضيح المقصود منه.

1.6.3: التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية

أولاً نفاذ القرارات الإدارية

القرار الإداري هو إعلان من جانب واحد صادر عن سلطة إدارية مختصة في شكل تنفيذ، بهدف إحداث أثر قانوني. المتلقين لها حتى تصبح معارضة لهم، ثم تأتي مرحلة تنفيذ القرار الإداري.

إذا كان إصدار القرار صحيحاً ومستوفياً لشروطه وأركانه القانونية، يصبح واجب النفاذ والتنفيذ ضد الإدارة ويلزم الإدارة من تاريخ صدوره، ويحق لأي شخص ذي مصلحة التذرع ضد الإدارة التي أصدر القرار. لكن تنفيذ القرار الإداري لا يكون حجة ضد الأفراد حتى يبلغ علمهم بالنشر أو الدعاية أو علم معين. بالإضافة إلى ذلك، فإن آثار القرار لا تنطبق، كقاعدة عامة، إلا في المستقبل، على أساس قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية⁽¹⁰⁴⁾.

1- سرية القرارات الإدارية في حق الإدارة

تدخل القرارات الإدارية حيز التنفيذ في تاريخ إصدارها من قبل السلطة الإدارية المختصة وتعتبر سارية اعتباراً من ذلك التاريخ، ويجوز لأي شخص له مصلحة أن يعترض عليها أمام السلطة الإدارية التي أصدرتها. لذلك فإن تاريخ صدور القرار الإداري له أهمية كبيرة، ويتم إصداره بمجرد توقيع القرار من مصدره، والإدارة التي أصدرت القرار ملزمة بتنفيذه، ولها الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذه، لكن تطبيقه على الأفراد لا يُسمح به إلا بعد شهر واحد.

وعليه، وبناءً على هذه الفرضية ، يجب تحديد اختصاصات أعضاء السلطة الإدارية بدقة ، وأساس ممارسة هذه الاختصاصات لمحاسبتهم على اتخاذ هذه القرارات وفق قواعد سليمة وواضحة. حتى لا تصدر هذه القرارات عشوائياً.

2- سريان القرارات الإدارية في حق الأفراد

يكون القرار الإداري قابلاً للاعتراض على الإدارة بمجرد صدوره من قبل السلطة الإدارية المختصة، واستيفاء شروط صلاحيته القانونية. لكن ليس لها آثار قانونية، ولا تنطبق إلا على الأفراد إذا علموا بها بإحدى الطرق التي يحددها القانون لهذه المعرفة ، وهي ثلاثة

أ. النشر وهي القرارات الإدارية للمنظمة. يجب أن يتم النشر في الجريدة الرسمية ، أو في صحيفة خاصة ، أو يتم لصقه في أماكن معينة من المدينة ، أو بأي طريقة أخرى يحددها القانون. وعليه ، تنص المبادئ العامة على أن تأثير هذه القرارات يبدأ فقط في تاريخ معرفتهم ، وهذه المعرفة لا يمكن أن تكون إلا من تاريخ النشر ، وشروط هذه القرارات لتكون مفهومة بوضوح لعناصرها ومحتوياتها من أجل تسمح لأصحاب المصلحة بتصورهم بكل تفاصيلهم.

يلاحظ أن إثبات النشر يعود إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار.

ب. إعلان هذه قرارات إدارية فردية، يتم إبلاغ الأشخاص بمضمون القرار الإداري الفردي الصادر ضدهم، أو تلك المرسله من قبل الإدارة. شريطة أن يتضمن هذا الإعلان عناصر القرار الإداري وأن يتم الإعلان بشكل صحيح، مما يؤدي إلى معرفة كاملة بمضمون القرار وأسبابه، إذا كان ذكر الأسباب ضرورياً، للسماح باتخاذ القرار الكافي تحديد موقفهم منه. وتجدر الإشارة إلى أنه يجب على الإدارة إخطار الأطراف المعنية بالقرار الإداري الفردي بأي وسيلة إعلانية، ما لم يتم توفير نص خاص لوسيط معين، ويجب على الإدارة الالتزام بهذه الوسيلة. يمكن أن يتم الإعلان عن طريق تقرير أو خطاب بريدي أو عن طريق موظف إداري آخر أو تسليم القرار الإداري للشخص المعني على أن يؤخذ منه إقرار بالاستلام أو الاستلام.

إذا كان الإعلان موجهاً إلى شخص كامل الأهلية، فيتم توجيهه إليه شخصياً في محل إقامته الفعلي أو في محل الإقامة المختار له، وعندما يكون هناك عدة أشخاص، يجب إبلاغهم جميعاً بمضمون القرار. ومع ذلك، إذا كان القرار الإداري يتعلق بشخص اعتباري، مثل الشركات، فيجب توجيه الإعلان إلى ممثل هذا الشخص الاعتباري أو ممثله القانوني. إذا صدر قرار إداري بحق شخص عاجز أو عاجز، يجب إرسال الإخطار إلى الوصي أو الوصي أو القيم. يسري الموعد النهائي على الأشخاص الطبيعيين من تاريخ الإخطار القانوني

بالقرار ، وليس من تاريخ إرساله ، وبالتالي فإن مستلم الإخطار غير مسؤول عن التأخير في وصول الإخطار(105).

ج. معرفة معينة وهذا يعني وصول القرار الإداري إلى معرفة الأشخاص المعنيين بطريقة معينة ومن خلال الإدارة. هذه المعرفة فعالة في القرارات الإدارية وتحل محل النشر أو الإخطار في مصر. على الرغم من أن هذا السؤال يقتصر على القرارات الفردية ، إذا كانت هذه المعرفة مؤكدة وتسمح للشخص المعني بالتعرف بشكل كامل على محتوى القرار والمعلومات التفصيلية التي يجب معرفتها لتحديد وضعه القانوني من القرار الإداري. بعض المعرفة هي حالة الإخطار.

3- سريان القرارات الإدارية من حيث الزمان

قيل أعلاه أن تاريخ نفاذ القرارات الإدارية مرتبط بتاريخ إصدارها من قبل جهة إدارية مختصة تفي بالتزاماتها القانونية. ولكن يجوز للإدارة، في حد ذاتها ، أن تمنح القرار الإداري أثرًا رجعيًا قبل تاريخ صدوره ، أو على العكس من ذلك ، يجوز لها أن تعطي القرار الإداري أثرًا بعد تاريخ صدوره. ما هو الجواب القانوني لهاتين القضيتين(106).

أ. مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية تسري أحكام القرارات واللوائح الإدارية من حيث المبدأ فقط من تاريخ صدورها. لأنه سيهدد الحقوق المكتسبة والمناصب القانونية المكتسبة من قبل أطراف ثالثة ولن يؤثر عليها. بالإضافة إلى ذلك ، من غير المقبول تطبيق القرار على الوقائع والإجراءات القانونية التي حدثت في فترة ما قبل النطق به ، لأن هذا من شأنه أن يؤدي إلى فقدان ثقة الناس واحترامهم لعدم الثقة في استقرارهم. الحقوق ، وهذه القضية تضر بالمصلحة العامة وتنتهك مبدأ الصلاحية الزمنية ، لأن الإدارة اللاحقة ستطعن في القرارات التي اتخذتها سابقتها. وهذا يعني أن عدم رجعية القرارات الإدارية يضمن احترام الحقوق المكتسبة من قبل الأفراد بموجب نظام قانوني معين من جهة ، وضمان استقرار العمليات الإدارية من جهة أخرى ، وأخيراً احترام قواعد الاختصاص. عدم فتح الباب لإساءة استخدام مهارات الموظفين السابقين من قبل الموظفين اللاحقين إذا كان رد الفعل مسموحًا به. ومع ذلك، فإن هذا المبدأ له عدة استثناءات هي:

1. الإذن بالتخفيض بنص تشريعي يمكن للمشرع أن يفوض الإدارة بنص صريح لاتخاذ قرارات إدارية بأثر رجعي، أو يمكن أن يكون هذا التفويض صريحًا، بحيث ينص القانون صراحة على صلاحية تفويض الإدارة

(105) د. طارق فتح الله خضر ، مصدر سابق، ص 177.

(106) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مصدر سابق، ص 217.

لتشمل بعض القرارات. قرارات بأثر رجعي حتى تاريخ معين يحدده القانون. وغني عن البيان أنه إذا تم اتخاذ قرارات لتنفيذ قانون له أثر رجعي، فإنه يحق له ضمان تأثير تلك القرارات بأثر رجعي، بشرط ألا يمتد الأثر إلى ما بعد التاريخ المحدد في القانون بأثر رجعي.

2. قبول التخفيض في تنفيذ الأحكام أي أنه إذا صدر حكم قضائي بالبطلان، فإن هذه القاعدة تقتضي بالضرورة آثاراً معينة في الماضي، خاصة إذا كان القرار الإداري غير موجود في تاريخ النطق به، هنا يجب أن نعترف بالتطبيق الرجعي للقرار القضائي.

3. القرارات الصادرة عن جهة إدارية مخولة قانوناً اتخاذ القرارات الإدارية خلال مدة محددة. نشرها في تاريخ لاحق خلال هذه الفترة لا يلغيها وهي سارية المفعول من تاريخ بداية الفترة حتى نهايتها.

4. سحب القرارات الإدارية التي لم ينتج عنها حق مكتسب سواء كان أصلاً أو معيماً دون احترام تاريخ محدد بشرط ألا تمس حق مكتسب أو وضع قانوني شخصي.

ب. تأجيل مفاعيل القرار الإداري إلى المستقبل

وفي هذا الصدد، يلاحظ قلة الأحكام القضائية، ولا يمكن الجزم بوجود قانون يمنع الإدارة من تأجيل مفعول قراراتها الإدارية إذا كانت هناك أسباب لذلك. صنع. ومع ذلك، نظراً لندرة القرارات القضائية، يمكن التمييز بين القرارات التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية.

1. تأجيل آثار القرار الإداري التنظيمي مستقبلاً

من المعروف أن القرار التنظيمي يتميز بالعمومية والتجريد، وبالتالي يتميز بطبيعة الاستقرار النسبي، لأنه لا يستنفد موضوعه بمجرد تطبيقه على حالة معينة أو على فرد، ولكنه يظل قابلاً للتطبيق كلما كان ذلك محدداً. تم استيفاء شروط هذا التطبيق. إلى جانب حقيقة أن هذه القرارات التنظيمية لا تولد سوى مراكز عامة عادية، وبالتالي لا يمكن مواجهة الإدارة بفكرة الحقوق المكتسبة أو المراكز الخاصة، وأن للإدارة الحق المطلق في تعديلها في أي وقت، فإن الإدارة لا يمكن للسلطة تأجيل آثار قراراتها التنظيمية إلى تاريخ لاحق لأن هذا لا يشمل أي تدخل في اختصاصات السلطة الإدارية المستقبلية، ولهذه السلطة الحق في تعديل وسحب واستبدال اللوائح وفقاً لمتطلبات أداء الخدمات العامة والحياة الإدارية⁽¹⁰⁷⁾.

2. إرجاء آثار القرار الإداري الفردي إلى المستقبل

(107) عادل سيد فهم القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للنشر، القاهرة، بلا تاريخ، ص274.

إن إصدار قرار فردي مع إرجاء آثاره إلى تاريخ مستقبلي يتضمن اعتداء على اختصاص الخلف؛ لأنه يقيد اختصاصه إلى حد كبير، فقد يكون الخلف سلطة غير السلطة مصدره القرار، قد تقدر الأمر بصورة مختلفة عن السلطة التي أصدرته. وأكثرية الفقهاء يرون أن الحالات التي يجوز فيها تأجيل آثار القرار الفردي إلى المستقبل، يعد استثناء من الأصل العام، وهو بطلان تأجيل القرارات الفردية.

2.6.3: التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية

هذا الامتياز خطير للغاية. ولذلك حدد الحالات الحصرية التي قد تلجأ فيها الإدارة إلى ممارسة هذا الامتياز. لتوضيح هذه الفكرة، يجب تحديد القواعد العامة لهذا الامتياز، ومن ثم تُعرف الحالات الحصرية التي سمحت للإدارة باستخدامها.

1. القواعد العامة لامتياز التنفيذ المباشر

بادئ ذي بدء، من الضروري تحديد طبيعة الإنفاذ المباشر الذي تمتلكه الإدارة تجاه الأفراد من أجل الحفاظ على القرارات التي أصدرتها، وبيان طبيعتها القانونية والشروط التي يجب جمعها بحيث ممارسة هذا الامتياز من قبل الإدارة أمر شرعي (108).

أ. طبيعة التنفيذ المباشر الإدارة تحب أن تنفذ قراراتها مباشرة من خلال مواجهة الأفراد دون اللجوء إلى العدالة، سواء كان ذلك التزاماً بأداء عمل أو الامتثال له. الامتناع عن التصويت في حدود مبدأ الشرعية. وهذا يعني أن ممارسة هذا الامتياز لا تسمح للإدارة بانتهاك حقوق الأشخاص المحميين بموجب القانون، وفي حالة انتهاك الإدارة في اتخاذ قرارها، يحق للشخص المعني الطعن فيه أمام المحكمة، و المطالبة باستعادة الحقوق التي استولت عليها الإدارة بشكل غير قانوني، وبالتالي فإن حق التنفيذ المباشر لا يعطي الإدارة حقاً لا تملكه، بل في وضع ممتاز تجاه الأفراد وإخضاع أفعالها. لرقابة القضاء، أي أن تدخل القضاء يتم بعد التنفيذ وليس قبله، وتجدر الإشارة إلى أنه قبل التنفيذ الفعلي للقرار، كان مجرد وجود القرار الأساس القانوني هو ما يستلزمه هذا القرار تعديل التنظيم القانوني، أي في جميع القواعد والمراكز القانونية الموجودة في أي وقت، بغض النظر عن أي شخص. التنفيذ الفعلي لذلك، مع ملاحظة أن بعض القرارات الإدارية لا تتطلب أي تنفيذ مادي لها، مثل عقوبة الإنذار التي يتوقع أن تكون تأديبية على الموظف، لأنها تقتصر على مجرد إخطاره بالعقوبة ولا تتطلب أي مادة تنفيذ ذلك، وبعض القرارات الإدارية يمكن أن تكون تنفيذية دون عرض تنفيذها بالإكراه

أو الإكراه ، ولكن الإدارة كافية للقيام بعمل ما أو الامتناع عن إجراء. هـ على سبيل المثال، فرض عقوبة تأديبية على الموظف (الحرمان من التعويض أو الفصل) ، وقرار الإدارة في هذه الحالات لا ينطوي على استخدام القوة القسرية(109).

يمكن أن يسمى هذا (التنفيذ التلقائي)، لأن الإدارة التي أصدرت القرار يمكنها دائماً اتخاذ الإجراءات اللازمة تلقائياً لتنفيذ هذا السلوك، حيث أن هذا الأمر يعتمد على إرادة الإدارة، والتي لا تحتاج إلى التنفيذ القسري. من ناحية أخرى، إذا تم عكس القضية وكانت الإجراءات في يد الشخص الموجه إليه القرار، أي اعتماداً على إرادته، فهذا ما يحدث في كل مرة يتطلب التنفيذ إجراءً شخصياً ، سواء كان الامتناع عن ممارسة الجنس. أو الإنفاذ، وفي هذه الحالة يمكن للمرء أن يلجأ إلى إجراءات الإنفاذ. وعليه يمكن القول أن جميع القرارات الإدارية هي تنفيذية في طبيعتها بغض النظر عن تنفيذها المادي، حيث يتم تغييرها في المناصب القانونية للأفراد دون الحاجة إلى موافقتهم ، وهذا الامتياز يسمى السلطة التنفيذية للقرار الإداري المباشر وهي تختلف. من التطبيق، هذا الامتياز الثاني ومضمونه هو أن للإدارة الحق في تنفيذ قراراتها مادياً باستخدام القوة ، وهذا النهج للعدالة غير مطلوب مسبقاً(110).

ب . الطبيعة القانونية للتنفيذ المباشر

هناك رأيان متعارضان في السوابق القضائية في هذا الموضوع

إشعار يؤكد أن الإدارة يمكنها تنفيذ قراراتها بنفسها دون الحاجة إلى تدخل القاضي للحصول على قرار قابل للتنفيذ، حتى لو كان هذا التنفيذ يتعلق بالآخرين ويؤثر على حقوقهم، ويجب على الأشخاص الامتثال للأمر ولهم الحق في تقديم شكوى إلى العدالة ضد التنفيذ المباشر ، والتي لا تمنعها بشكل عام إلا في حالات استثنائية ، ومن نتائج هذا التطبيق أن تكون الإدارة دائماً في وضع المدافع والفرد في موقع المدعي. يتبين هنا أن أصحاب هذا الرأي كانوا معنيين بضرورة السماح للإدارة بأداء مهمتها من خلال الاعتراف بها بالتنفيذ المباشر، وهذا الامتياز يعتمد على فكرة السلطة التي تتمتع بها الإدارة في إطار التنفيذي(111).

والرأي الآخر يحرم الإدارة من التمتع بأي سلطة، مؤكداً أن السلطة ملك للمشرع فقط، وأن له الحق في ممارستها. التنفيذ المباشر هو أكبر ضمانة للأفراد، وهو الطريق إلى السلم والأمن، لأن الحصول على حق

(109) محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1997، ص311.

(110) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مصدر سابق، ص 266.

(111) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991، ص 164.

بالقوة والإكراه من طرف قوي يقوض الشعور القانوني. تعمل الإدارة فقط لفرض القوانين وضمن حدود ما تحصل عليه من أجلها. لا يجوز للسلطة الإدارية أن تنتقص من حدود القانون بمدىها بغير معناه أو بتحديد عقوبة لم يحددها المشرع. هذا الرأي يبرر الخوف من طغيان الإدارة إذا تركت حرة في التصرف.

هذا الامتياز الممنوح للإدارة لا يمارس دون قيد أو شرط. على العكس من ذلك ، يمنح القانون وسيلة الإدارة هذه بشكل استثنائي وحصري ، بعد أن أحاطها بعدد معين من الشروط والقيود التي تضمن حريات وحقوق الأفراد وتحميها. من الخطر.

ج. شروط التنفيذ المباشر صحيح أن للإدارة الحق في ممارسة التنفيذ المباشر، ولكن بشروط وقيود معينة يجب على الإدارة مراعاتها واحترامها قبل استخدام هذا الامتياز

1. يجب أن يكون القرار الإداري الواجب تنفيذه قد اتخذ تطبيقاً لنص قانوني واضح، لأن التنفيذ المباشر سلاح خطير لا يمكن تبرير استخدامه إلا بضرورة احترام القانون أو على الأقل بقرار إداري يتخذ تطبيقاً لأحكام القانون. قانون.

2. يجب أن يكون هناك مكان للتنفيذ، أي يمتنع الأفراد عن تطبيق القانون أو القرار الإداري ، ولا يحق لضابط الشرطة منع مظاهرة أو لم شمل بالقوة إلا إذا رفض الأفراد التفريق طواعية. لهذا السبب ، يجب على الإدارة إتاحة الوقت الكافي للتنفيذ الطوعي من قبل الأفراد قبل اللجوء إلى الإعدام القسري ، وإلا فإن الإعدام القسري سيصبح غير قانوني ، ولكن إذا رفض الأفراد أو قاوموا الإعدام ، يمكن للإدارة استخدام السلاح المنصوص عليه في القانون ، وهو التنفيذ المباشر (112).

3. عدم وجود أي وسيلة قانونية أخرى تسمح للإدارة بتنفيذ القرار هذا الشرط أساسي لمشروعية التنفيذ المباشر لضرورة ضمان احترام القانون واستحالة تأمينه بطريقة قانونية أخرى. ضروري وبالتالي غير قانوني.

يتضح أن لجوء الإدارة إلى التنفيذ المباشر دون استيفاء جميع شروطها يترتب عليه عواقب مهمة، ويشكل عملاً غير قانونياً ان يسمح للأفراد بالطعن فيه أمام القضاء الإداري، الذي يمكنه أن يقرر وقف تنفيذ القرار إذا طُلب منه ذلك. وذلك قبل الفصل في طلب البطلان (113).

(112) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مصدر سابق، ص 271.

(113) د. طارق فتح الله خضر، مصدر سابق، ص 186.

إذا نفذت الإدارة، في ظل ظروف مشروعة، قرارًا لا يستند إلى نص قانوني أو إذا نفذ حكمًا قانونيًا أو غير قانوني، وكان تنفيذه غير قانوني، فإن هذا التنفيذ من قبله يعتبر فعلاً من أعمال العنف الجسدي، وتحال القضايا الناشئة عنه إلى اختصاص المحاكم العادية، لإدانة الإدارة واستعادة الحكم. حقوق الطرف المتضرر. حالة التنفيذ المباشر يمكن أن تؤثر ممارسة التنفيذ المباشر على الحريات العامة أو تقيدها، لذلك يجب أن يكون هذا التنفيذ محاطاً بحاجز من الضمانات التي تضمن حماية الأفرانتطلب المصلحة العامة إطاعة الإدارة وتنفيذ أوامرها في حدود القانون، والقرارات الإدارية ليست سوى وسيلة لتطبيق القوانين. لذلك، من وجهة النظر هذه، يجب أن يكون هناك توازن حقيقي يضمن تحقيق المصلحة العامة وحرية الأفراد(114).

أ. القضايا المتعلقة بالنصوص القانونية يقوم الإعدام القسري على فكرة الشرعية، وبالتالي لا يحق للإدارة اللجوء إلى هذا الإجراء إلا في تنفيذ الالتزام المفروض على الأفراد بناءً على نص قانوني محدد. يخول المشرع الإدارة، في بعض الحالات، بتنفيذ قراراتها، باللجوء أولاً إلى العدالة، مع مراعاة خطورة بعض الأسئلة وضرورة التعجيل بها. وبذلك أراد المشرع تقييد الإدارة وضمان حرية الأفراد؛ لأن السلطة القضائية، في هذه الحالة، يمكن أن تتحكم في عمل الإدارة، ويجب على الإدارة أن تأخذ في الاعتبار الحدود التي وضعها القانون حتى لا تعرض نفسها للمسؤولية.

أحياناً ينص المشرع صراحة على حق الإدارة في اللجوء إلى التنفيذ المباشر، وفي حالات أخرى (على العكس من ذلك) ينص صراحة أو ضمناً على استبعاد هذه الطريقة، إذا كانت تتبع مساراً محدداً تتبعه الإدارة. في هذه الحالة تمتنع الإدارة عن اللجوء إلى الإعدام المباشر.

ب. وجود نص قانوني دون جزاء تلجأ الإدارة إلى أسلوب التنفيذ المباشر إذا رفض الأفراد تنفيذ قانون لا ينص على مخالفته عقوبة، على أساس أن الإدارة مكلفة في البداية بضمان تطبيق القانون، وإذا كان الأخير لا ينص على عقوبات لمن ينتهكه. مخالفة لأحكامها، ولم يكن للدائرة الحق في التطبيق المباشر للتنفيذ في هذا الشأن. تطبيق هذا القانون والهدر الكلي لقيمه. لا يجوز له اللجوء إلى القوة الجسدية في التنفيذ ما لم تتوافر الشروط التالية

1. أن يكون الإجراء التنفيذي الذي تقوم به الإدارة على أساس نص قانوني.

2. الغرض الوحيد من عمل الإدارة هو تحقيق مضمون القانون. لا يجوز للإدارة أن تلجأ إلى إجراء التنفيذ الإجباري لتحقيق أغراض معينة تتعارض مع الأغراض العامة التي ينوي القانون تنفيذها.

3. سواء كانت هناك معارضة من الأفراد لتطبيق القانون ، يجب أن تكون هناك مقاومة حتى يكون للإدارة الحق في تطبيقها بشكل مباشر ، ولا يهم ما إذا كانت المقاومة مشروعة ومبررة أم لا ، لكنها كافية فقط. أن هناك مقاومة من الأفراد.

4. أن القانون الذي سيتم تنفيذه لا ينص على عقوبة في حالة مخالفة أحكامه ، وبالتالي ، إذا نص القانون على العقوبة ، وجب تطبيق النص ذي الصلة ، وحق الإدارة في أن تأخذ نفسها المادية. ستفقد إجراءات الإنفاذ.

ج. حالة الضرورة والطوارئ شرط الضرورة أن تواجه الإدارة خطراً وشيكاً يلزمها بالتدخل الفوري للمحافظة على الأمن والطمأنينة أو الصحة العامة من أجل ذلك إذا انتظرت الحكم. للعدالة، فإن ذلك ينطوي على مخاطر جسيمة، وللإدارة في هذه الحالة الحق في استخدام مواد القوة لدرء الخطر، حتى لو لم يكن هناك نص يسمح بهذا الإجراء؛ لأن حالة الضرورة تبرر الشروع في إجراءات التنفيذ المادي دون نص ، وليس هذا فقط ، ولكن وجود عقوبة لمخالفة أحكام القانون لا يمنع الإدارة ، في حالة الضرورة ، من عرقلة وسائلها المباشرة لمنع هذه الانتهاكات دون الاضطرار إلى انتظار حكم المحكمة إذا كان هذا الانتظار سيترتب عليه تعريض الناس لخطر جسيم. وتجدر الإشارة إلى أن نظرية الضرورة لا تقتصر على القانون الإداري، بل هي نظرية عامة وشاملة تمتد إلى جميع فروع القانون (115).

إذا لزم الأمر، يجب استيفاء الشروط

1. وجود خطر مفاجئ وخطير يهدد النظام العام بآثاره الثلاثة (الصحة والسلامة والطمأنينة) ويلزم الإدارة بالتدخل السريع لتلافيها.

2. لا يمكن درء هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية ، لأن المبدأ هو أن الإدارة يجب أن تستخدم فقط في ممارسة مهمتها الوسائل التي وضعها القانون بين يديها ، ولا يجوز له القيام بذلك. استبدالها بالآخرين ما لم يتبين أن الوسائل العادية غير فعالة في الحفاظ على النظام العام ، علاوة على ذلك. إنه يتطلب من الأفراد أن يترددوا في الاستسلام لإرادة الإدارة (116).

(115) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مصدر سابق، ص 276.

(116) د. طارق فتح الله خضر، مصدر سابق، ص 188.

1- أن يكون الغرض من التدخل هو تحقيق المصلحة العامة فقط ، فإذا اتخذ التنفيذ المباشر وسيلة لتحقيق أهداف خاصة ، فإن عمله يشوبه عدم انحراف ، وهذا شرط عام يسود جميع أعمال الإدارة. حتى لو لم ينص المشرع صراحة على ذلك.

2- يجب على الإدارة أن لا تضحي بمصلحة الأفراد باسم المصلحة العامة بقدر ما تتطلب ذلك الضرورة، ولا يكون اشتراط هذا الشرط إلا إذا كان للإدارة عدة وسائل لتحقيق نفس الهدف، فيجب عليها اختيار أقلها ضرراً. بالنسبة للأفراد، لأن القاعدة العامة هي تقدير الضرورة، وفي كل الأحوال لأن هذا الشرط مرن ، سيقدره القاضي حسب الظروف ، وأثره يتركز على قرار التعويض في حال سوء المعاملة أو الجهل. من الإدارة.

الخاتمة

بعد الانتهاء من الكتابة في موضوع الدراسة والذي كان بعنوان الاطار القانوني لتنفيذ القرارات الادارية، والتطرق الى جوانبها المختلفة فقد توصلنا الى عدد مجموعة من الاستنتاجات والتي ضوء ضوءها قدمنا ما نملئها من المقترحات.

أولاً الاستنتاجات

- 1-** القانون ملجأ وملاذ للأفراد الذين يواجهون الإدارة، وهو مكبح لتجاوزاتها ، وصمام أمان للحقوق والحريات العامة ، والضامن الحقيقي للحفاظ على النظام العام في المجتمع.
- 2-** إن ظاهرة عزوف الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية والإدارية ليست ظاهرة جديدة ، فهي معروفة منذ القدم وتستمر حتى اليوم ، يحاول المشرع إيجاد حلول لتقييد الإدارة بتنفيذها.
- 3-** من خلال الدراسة، اختلف مفهوم ومعنى عملية التنفيذ من عدة نواحٍ ، منها تنفيذ القرارات الإدارية ، وهي خطوة بعد وجود القرار الإداري ، وهي تمثل مادة فعلية تمثلها الإدارة تترجم قراراتها إلى الواقع العملي. قبل اكتمال ذلك، لا يوجد تنفيذ حتى لو أصبح القرار واجب التنفيذ بإعلانه للمرسل إليه. وهنا يختلف القرار الإداري عن تنفيذه، حيث أن التنفيذ يدور حول عملية قانونية تتم وفقاً لإخطار الإصدار والنشر ، بينما التنفيذ هو العملية التي تحدث بعد نفاذ القرار وتنفيذه.
- 4-** تلتزم الإدارة والأفراد في مرحلة تنفيذ القرارات الإدارية بعدما تصبح نافذة والتقييد بآثارها من حقوق والتزامات، وفي حالة امتناع الأفراد عن التنفيذ تلجأ الإدارة لامتيازات مخولة قانوناً تتمثل في التنفيذ الجبري واستعمال عقوبات إدارية مع مراعاة المصلحة العامة، وفي حالة تعذر الأفراد عن التنفيذ يمكن للإدارة اللجوء إلى استخدام القوة او تفرض جزاءات إدارية مالية وغير مالية، وكأخر درجة تلجأ لقضاء وهنا تكون الإدارة مركز مدعى عليه ويقع عبئ الإثبات على المدعى وذلك بالنظر إلى افتراض قرينة سلامة ومشروعية القرارات الإدارية.
- 5-** تستطيع الإدارة اللجوء لطريق غير عادي لتنفيذ قراراتها الإدارية وهي جهة القضاء لتنفيذ قراراتها وذلك باستعمال وسائل تتمثل في رفع دعوى أمام القضاء لاستصدار أحكام جرائية أو مدنية باعتبار أن الإدارة تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتالي لها حق التقاضي.
- 6-** إن المتابعة المستمرة لخطوات تنفيذ القرار تمكن من اكتشاف الصعوبات والمعوقات التي يقابلها التنفيذ ، حيث تمكن متخذ القرار من اتخاذ الاجراءات التي يراها مناسبة نحو القرار أو العمل على تنفيذه يضاف إلى ما سبق أن عملية المتابعة لتنفيذ القرار تساعد على تنمية روح المسؤولية لدى المرؤوسين وحثهم

على المشاركة في اتخاذ القرارات كما أنها تعني لدى متخذي القرار أو مساعديهم القدرة على التحري الواقعة والدقة في التلميل أثناء عملية التنفيذ مما يساعد على اكتشاف ومعرفة مواقع القصور والخلل والتحري عن أسبابها واقتراح سبل لمعالجتها.

ثانياً المقترحات

- 1-** ضرورة تحديد الموظف المعني بالتنفيذ بكل دقة ووضوح، لأن من الأسباب التي أعاققت المسؤولية الشخصية للموظف هو صعوبة اكتشاف الموظف الذي ارتكب فعل الامتناع، لأن الامتناع لا يكون دائماً من عمل موظف واحد وقد ترفض الإدارة نفسها تحديد اسم الموظف المسؤول عن التنفيذ.
- 2-** نوصي المختصين سواء من القضاء أو وزارة العدل والجهات المختصة بعمل ندوات قانونية تتعلق بعمل القضاء الإداري ومدى أهميته، وذلك بهدف توعية القائمين على الجهات الإدارية من جهة والأفراد من أصحاب المصالح من جهة أخرى لما له من أهمية تنعكس على حماية حقوق الموظفين والأفراد معاً.
- 3-** نوصي بفتح باب الطعن على كافة القرارات الإدارية المحصنة لأنها تعد النطاق الواسع لتفعيل وقف تنفيذ القرارات الإدارية، لأن تحصينها من الإلغاء يعني استحالة وقف تنفيذها على الرغم من خطورتها على الحقوق والحريات.

المصادر

أولاً الكتب القانونية

1. ابراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، القاهرة، 1998.
2. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003.
3. احمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الجزء الثاني، اساليب الإدارة العامة ووسائلها، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1981.
4. حسين درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
5. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1987.
6. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، 2010 .
7. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة – عمان، الطبعة الأولى، 2001.
8. رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
9. رجب حسن عبد الكريم، القوة التنفيذية للقرار الإداري نطاقها – زوالها في ضوء أحكام مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012 .
10. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، 1984.
11. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، منشأة دار المعارف، الاسكندرية، 2016 .
12. عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1969.
13. عبدالحف يظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون، جامعة قطر، الدوحة، 2017 .
14. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، بدون طبعة.
15. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دار الحكمة، بيروت، لبنان، 2009.
16. علي بدير وعصام عبد الوهاب البرزنجي ومهدي السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، 1993.

- 17.عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة الجزائر، 2003.
- 18.عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،الأردن، الطبعة الرابعة، 2011 .
- 19.ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- 20.مازن ليلو ارضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب،لبنان، الطبعة الأولى، 2013 .
- 21.محمد أنوار حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003.
- 22.محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016.
- 23.محمد حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1978.
- 24.محمد صلاح عبد البديع السيد، لاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة علي ملاءمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006.
- 25.محمد صلاح عبد البديع السيد، لاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة علي ملاءمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006.
- 26.محمد عبد الوهاب رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.
- 27.محمد علي الخلايلة، القانون الإداري . الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017.
- 28.محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، الكتاب الأول(القرار الإداري)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012 .
- 29.محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، التعريف والمقومات، النفاذ والانقضاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2005 .
- 30.محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
- 31.محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1982.
- 32.محمد كرامي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2000.
- 33.محمد محمد بدران، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- 34.محمد مرغيني خيري، الوجيز في القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر، 2011.

35. محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف، القاهرة، 1974.
36. محمود خلف، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، بغداد، 1979.
37. محمود محمد حافظ، بالقرار الإداري، الجزء الأول، معيار تمييز القرار الإداري أنواع القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، 1975.
38. ملكية الصروخ، العمل الإداري، دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2012.
39. نادية أيوب، نظرية القرارات الإدارية، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 1996.
40. نواف كنعان، إتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، 2003.
41. وجدي راغب، النظرية العامة للتنفيذ القضائي، دار الفكر العربي، القاهرة 1974 .
- ثانياً الرسائل الجامعية
1. إبراهيم أوفائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1986 .
2. أحمد قيس بهجت العمري، السبب في القرار الإداري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهريين، 2000.
3. خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، الطبعة الأولى، 1976.
4. خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، الطبعة الأولى، 1976.
5. رياض عيسى الزهيري، النظام القانوني للقرارات الادارية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد كلية القانون، 1997.
6. غيتاوي عبدالقادر، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، 2008.
7. محمود خلف، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة بغداد، بغداد، 1979.

ثالثاً الابحاث

1. أحمد إسماعيل، أثر تغير الظروف القانونية و الواقعية في القرارات الإدارية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصاد والقانونية، كلية الحقوق، جامعة دمشق، المجلد العشرين، العدد الأول، 2005.
 2. سليمان بطارسة وكريم كشاكش، القرار الإداري المنعدم وتطبيقاته أمام المحاكم الأردنية، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 25، العدد 1، 1998.
 3. السيد محمد ابراهيم، رقابة القضاء في دعوى الالغاء، مجلة العلوم الادارية، السنة 12، العدد (2) 1970.
 4. طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء ودعوى الحسبة بالتطبيق على القضاء الإداري المصري، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، عدد يونية، 1993.
 5. موسى شحادة، أهمية القواعد الشكلية والإجراءات في إعداد القرارات الإدارية الفردية – دراسة مقارنة، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 17، العدد 3، أيلول 2001.
- رابعاً المصادر الالكترونية

1. عبد الكريم سلوان، انتهاء القرارات الادارية، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي:
<https://www.djelfa.info> تاريخ الزيارة 2020/10/10.
2. عبد الكريم سلوان، انتهاء القرارات الادارية، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي:
<https://www.djelfa.info> تاريخ الزيارة: 2020/9/12.
3. علي الملحم، إلغاء القرارات الادارية، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي:
<https://www.droit-dz.com> تاريخ الزيارة: 2020/8/9.
4. يعقوب عبد العزيز الصانع، الاثر الرجعي للقرارات الادارية، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي:
<https://alqabas.com> تاريخ الزيارة: 2020/9 /10.

The Legal Framework For Implementing Administrative Decisions

ORIGINALITY REPORT

19%	3%	0%	17%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	Submitted to Kirkuk University Student Paper	4%
2	Submitted to Dubai Police Academy Student Paper	3%
3	Submitted to Petroleum Research & Development Center Student Paper	2%
4	Submitted to Applied Science University Student Paper	1%
5	Submitted to University of Bahrain Student Paper	1%
6	Submitted to American University in the Emirates Student Paper	1%
7	iacqa.org Internet Source	1%
8	Submitted to Jadara University Student Paper	1%



NEAR EAST UNIVERSITY
INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES
PUBLIC LAW PROGRAMS / ARABIC

To the Institute of Graduate Studies

Mr. Aland Sabah Baitulla (20186203), studying in Public law Arabic Program has finished the master thesis titled "**The legal framework for implementing administrative decisions**" and used literature review in Research Methodology in writing the thesis. For this reason, ethical Review board report permission will be needed for the designed research.

Sincerely,

Assist. Prof. Yousif Mostafa Rasul