

في حين يذهب الجانب الآخر إلى جواز تدخل القاضي لمراقبته السلطة التقديرية على أساس ما يتمتع به القاضي الإداري من دور في الكشف عن قواعد القانون الإداري فيمكن له أن يحول بعض القضايا المدرجة في السلطة التقديرية والمرتبطة بالملائمة إلى قضايا تندرج تحت مبدأ المشروعية تلتزم الإدارة باتباعها وإلا تعرضت أعمالها للبطلان^(١).

والرأي الأكثر قبولاً في هذا المجال يذهب على أن سلطة الإدارة التقديرية لا تمنع من رقابة القضاء وإنّما هي التي تمنح الإدارة مجالاً واسعاً لتقدير الظروف الملائمة لاتخاذ قراراتها وهذه الحرية مقيدة بأن لا تتضمن هذه القرارات غلطاً بيناً أو انحرافاً بالسلطة، وهي بذلك لا تتعارض مع مبدأ المشروعية بقدر ما تخفف من اختصاصات الإدارة المقيدة.

المبحث الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

الأصل أن يكون القرار الإداري نافذاً من تاريخ صدوره من السلطة المختصة قانوناً بإصداره، ولكنه لا يسري في حق الأفراد المخاطبين به إلا إذا علموا به عن طريق إحدى الوسائل المقررة قانوناً. ومن ثمّ فهناك تاريخان رئيسيان لنفاذ القرارات الإدارية هما تاريخ صدور القرار، وتاريخ العلم به أو سريانه في مواجهة الأفراد، وسنبحث هذين التاريخين ثمّ نبحث في مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وإمكان أرجاء آثاره إلى المستقبل.

أولاً: تاريخ صدور القرار الإداري ذاته: الأصل أن القرار الإداري يعد صحيحاً وناظراً من تاريخ صدوره، ومن ثمّ فإنه يسري في حق الإدارة من هذا التاريخ ويستطيع كل ذي مصلحة أن يحتج بهذا التاريخ في مواجهتها غير أن هذا القرار لا يكون نافذاً بحق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به.

إلا أن هذه القاعدة ترد عليها بعض الاستثناءات، من ذلك أن هناك من القرارات ما يلزم لنفاذها إجراءات أخرى من قبيل التصديق أو وجود اعتماد مالي، فلا ينفذ القرار

(١) د. عبد القادر باينه - القضاء الإداري الأسس العامة والتطور التاريخي - دار توبقال للنشر - المغرب - ١٩٨٥ - ص ٢٤.

إلا من تاريخ استيفاء هذه الإجراءات، كما قد تعتمد الإدارة إلى أرجاء آثار القرار إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره وهو ما يعرف بإرجاء آثار القرار الإداري^(١).

ثانياً: سرعان القرار الإداري في مواجهة الأفراد: إذا كان القرار الإداري ينفذ في حق الإدارة بصدوره، فإنه لا يكون كذلك في مواجهة الأفراد، فيلزم لذلك علمهم به بإحدى وسائل الإعلام المقررة قانوناً، وهي: الإعلان، النشر، أو بعلم صاحب الشأن علماً يقينياً.

١- الإعلان أو التبليغ: يقصد بالإعلان تبليغ القرار الإداري إلى المخاطب به بالذات، والأصل أن الإعلان يتم بكافة الوسائل المعروفة والتي من خلالها يمكن أن يتحقق علم صاحب الشأن بالقرار، كتسليمه القرار مباشرة أو بالبريد أو عن طريق محضر، أو لصقه في المكان المخصص للإعلان.

والإعلان هو الوسيلة الواجبة لتبليغ القرارات الفردية الصادرة بصدد فرد معين بالذات أو أفراداً معينين بذواتهم أو بخصوص حالة أو حالات معينة، كما هو الحال بالنسبة لقرار تعيين موظف أو منح رخصة مزاوله مهنة معينة، وعلى ذلك لا يكفي نشر القرار لافتراض العلم به^(٢).

وهذا الإعلان قد يكون تحريراً كما يصح شفهيًا وفالإدارة غير ملزمة بإتباع وسيلة معينة للإعلان إلا أن الصعوبة تكمن في إثبات التبليغ الشفهي لذلك نجد الإدارة تسعى دائماً إلى أن يكون إعلانها كتابة حتى تتجنب مخاطر التبليغ لأن من السهل عليها إثبات التبليغ الكتابي.

إلا أن عدم تطلب شكلية معينة في الإعلان لا ينفي ضرورة احتواء الإعلان على مقومات تتمثل في ذكر مضمون القرار والجهة الصادر منها وأن يوجهه إلى ذوي المصلحة شخصياً أو من ينوب عنهم.

(١) د. محمد سعيد حسين أمين - المصدر السابق - ص ٥٩٠.

2 Jean Rivero. Droit administrative - Dalloz - 1987 - P 264.

٢- النشر: النشر هو الطريقة التي يتم من خلالها علم أصحاب الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية أو اللاتحوية.

وعادة ما تتضمن القرارات التنظيمية قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد، مما يتطلب علم الكافة به من خلال نشره.

ويتم النشر عادة في الجريدة الرسمية إلا إذا نص القانون على وسيلة أخرى للنشر فيجب على الإدارة أتباع تلك الوسيلة كأن يتم في الصحف اليومية أو عن طريق لصق القرار في أماكن عامة في المدينة.

وحتى يؤدي النشر مهمته يجب أن يكشف عن مضمون القرار بحيث يعلمه الأفراد علماً تاماً وإذا كانت الإدارة قد نشرت ملخص القرار فيجب أن يكون هذا الملخص يغني عن نشره كله فيحوي على عناصر القرار الإداري كافة، حتى يتسنى لأصحاب الشأن تحديد موقفهم من القرار.

٣- العلم اليقيني: أضاف القضاء الإداري إلى النشر والإعلان العلم اليقيني بالقرار كسبب من أسباب علم صاحب الشأن بالقرار الإداري وسريان مدة الطعن بالإلغاء من تاريخه^(١).

والعلم اليقيني يجب أن يكون متضمناً المضمون الكامل لعناصر القرار الإداري ومحتوياته فيقوم مقام النشر والإعلان، فيصبح صاحب الشأن في مواجهة القرار في حالة تسمح له بالإلمام بكافة ما تجب معرفته، فيتبين مركزه القانوني من القرار وإدراك مواطن العيب فيه، وما يمس مصلحته، فلا عبره بالعلم الظني أو الافتراض مهما كان احتمال

(١) أوردت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ ١٩٨٨/٣/٨: «قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن العلم اليقيني الذي يبدأ منه سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو العلم بالقرار وبكافة عناصره علماً يمكن الطاعن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه ومن ثم يحدد الطريق للطعن فيه».

حكمها في الطعن الإداري ٢٦٣٦ لسنة ٣٣ ق المجموعة السنة ٣٣ الجزء الثاني بند ١٧٠ ص ١٠٦٧.

العلم قوياً.

ويمكن أن يستمد هذا العلم من أية واقعة أو قرينه تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة معينة للإثبات ولل قضاء الإداري أن يتحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة وهل هي كافية للعلم أم لا، ولا يبدأ سريان مدة الطعن إلا من اليوم الذي يثبت فيه هذا العلم اليقيني. ويلزم أخيراً إمكان ثبوت العلم اليقيني في تاريخ معين حتى يمكن حساب ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخه، ومن ثم فلا عبره بالعلم اليقيني بالقرار حتى وأن ثبتت واقعة أو قرينة العلم به طالما أنها تمت دون أن يوضع تاريخها.

ثالثاً: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية: الأصل أن تسرى آثار القرارات الإدارية على المستقبل، ولا تسري بأثر رجعي على الماضي احتراماً للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تمت في ظل نظام قانوني سابق، واحتراماً لقواعد الاختصاص من حيث الزمان. والمسلم به في القضاء الإداري أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هي قاعدة أمره وجزاء مخالفتها بطلان القرار الإداري ذي الأثر الرجعي، ويقوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على عدة اعتبارات تتمثل في:

١- احترام الحقوق المكتسبة: إذا اكتسب الأفراد حقاً في ظل نظام قانوني معين أو رتب لهم قرار إداري مركزاً قانونياً معيناً، فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلا بنص خاص ويسري التغيير أو التعديل في هذا المركز بأثر حال ومباشر من تاريخ العمل به وليس بأثر رجعي.

٢- استقرار المعاملات بين الأفراد: المصلحة العامة تقتضي أن لا يفقد الأفراد الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم ومراكزهم الذاتية التي تمت نتيجة لتطبيق الأوضاع القانونية السابقة.

٣- احترام قواعد الاختصاص: تقوم قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على ضرورة عدم اعتداء مصدر القرار على اختصاص سلفه.

ومن الجدير بالذكر أن بطلان القرار الإداري الذي يصدر خلافاً لقاعدة عدم

الرجعية على الماضي قد لا يكون بطلاناً كلياً، كما لو صدر قرار بترقية موظف عام من تاريخ لا يستحق فيه الترقية، فإذا كان القرار سليماً فإنه يلغي جزئياً فيما يتعلق بالتاريخ المحدد للترقية، وتعتبر الترقية من التاريخ الذي استكمل فيه المدة القانونية، أما إذا كان القرار غير قابل للتجزئة فإن البطلان يشمل كله^(١).

غير أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي لا تسري على إطلاقها فقد بدأ القضاء الإداري يخفف من حدتها فظهرت بعض الاستثناءات التي يمكن ردها إلى ما يلي:

١- إباحة الرجعية بنص القانون: يجوز للمشرع أن يخول الإدارة بنص صريح أن تصدر قرارات معينة بأثر رجعي على اعتبار أن المشرع يمثل المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها.

٢- إباحة الرجعية في تنفيذ الأحكام: الحكم القضائي الصادر بإلغاء قرار إداري يؤدي إلى إعدام هذا القرار بالنسبة للمستقبل والماضي، وحتى تنفذ الإدارة حكم الإلغاء لا بد لها من إصدار قرارات متضمنة بالضرورة آثاراً رجعية، كما لو حكم القضاء بإلغاء قرار الإدارة بفصل موظف فإن الإدارة تلتزم بإعادته إلى وظيفته السابقة مع منحه الامتيازات والحقوق التي فاته التمتع بها في فترة انقطاعه عن الوظيفة.

٣- رجعية القرارات الإدارية الساحبة: درج القضاء على أن قرار الإدارة بسحب القرارات الإدارية يتم بأثر رجعي نظراً لإعدامه القرار المسحوب من تاريخ صدوره، فالإدارة تملك حق سحب قراراتها التنظيمية في كل وقت سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، وكذلك يجوز لها سحب قراراتها الفردية غير المشروعة والمرتبة لحقوق ذاتية خلال مدة الطعن بالإلغاء.

(١) د. عصمت عبد الله الشيخ - القانون الإداري - المصدر السابق - ص ٣٨.

د. سليمان محمد الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - المصدر السابق - ص ٥٣٤.

٤- رجعية القرارات المؤكدة والمفسرة: إذا صدر قرار بقصد تأكيد أو تفسير قرار سابق فإن القرار المؤكد أو المفسر يسرى حكمه من تاريخ تطبيق القرار الأول لأنه لا يضيف أثرًا جديدًا له بل يقتصر على تأكيده أو تفسيره.

٥- رجعية القرارات الإدارية لمقتضيات المرافق العامة: استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على عدم تطبيق قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية كُلَّمَا تعارض تطبيقها مع مقتضيات سير المرافق العامة^(١).

رابعًا: أرجاء آثار القرار الإداري للمستقبل: في مقابل قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي تملك الإدارة في بعض الأحيان أرجاء تنفيذ القرار الإداري إلى تاريخ لاحق، ودرج القضاء الإداري على التمييز في ذلك بين القرارات الإدارية التنظيمية أو اللوائح والقرارات الإدارية الفردية:

١- القرارات الإدارية التنظيمية: تملك الإدارة أرجاء آثار القرارات التنظيمية إلى تاريخ لاحق لصدورها، لأن ذلك لا يتضمن اعتداء على سلطة الخلف، لأن هذا الخلف يملك دائمًا حق سحب أو إلغاء أو تعديل قراراته التنظيمية لأنها لا ترتب حقوقًا مكتسبة بل تنشئ مراكز تنظيمية عامة.

٢- القرارات الإدارية الفردية: الأصل في القرارات الإدارية الفردية أن لا يجوز للإدارة أن ترجى آثارها للمستقبل لأن ذلك يمثل اعتداء على السلطة القائمة في المستقبل لأنه يولد عنها مراكز قانونية خاصة، يستطيع الأفراد أن يحتجوا بها في مواجهة الإدارة استنادًا إلى فكرة الحقوق المكتسبة.

كما لو أصدرت السلطة الإدارية الحالية قرارًا بتعيين موظف وأرجئت تنفيذ هذا القرار إلى فترة لاحقة، فتكون قد قيدت السلطة الإدارية في المستقبل بقرار التعيين خلافًا

(١) د. سليمان محمد الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - المصدر السابق - ص ٥٣٣.

لقواعد الاختصاص.

ومع ذلك يجوز أحياناً ولضرورات سير المرافق العامة تأجيل آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق، فيكون المرجع هنا هو الباعث وليس التأجيل ذاته، ويكون الحكم على مشروعية هذا القرار أن يكون محله قائماً حتّى اللحظة المحددة للتنفيذ، فإن انعدم هذا الركن أصبح القرار منعدماً لانعدام ركن المحل فلا يرتب أثراً^(١).

المبحث الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

تتمتع الإدارة بامتيازات وسلطات استثنائية في تنفيذ قراراتها، منها قرينة مشروعية، التي تفترض سلامة قراراتها الإدارية حتّى يثبت العكس، وتمتع قراراتها بقوة الشيء المقرر وقابليته للتنفيذ، وهو ما يجعل الإدارة في مركز المدعى عليها باستمرار، ويفرض على الأفراد احترام القرارات الصادرة عنها.

كما تتمتع الإدارة في مجال تنفيذ قراراتها الإدارية بامتياز التنفيذ المباشر الذي يتيح لها تنفيذ القرارات الإدارية التي تصدرها بنفسها.

أولاً: مفهوم التنفيذ المباشر: يقصد بالتنفيذ المباشر السلطة الاستثنائية التي تملكها الإدارة في تنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً عند امتناع الأفراد عن تنفيذها اختياريًا دون اللجوء إلى القضاء، وتقوم هذه السلطة على أساس افتراض أن كل ما تصدره الإدارة من قرارات يعد صحيحاً ومطابقاً للقانون إلى أن يثبت العكس لوجود قرينة مشروعية التي تعفى الإدارة من إثبات صحة قراراتها، ومن ثمّ لا يقبل من أحد الامتناع عن تنفيذها لمطابقتها للقانون. وهنا يجب التمييز بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه فالنفاذ يتعلق بالآثار القانونية للقرار الإداري وهي عنصر داخلي في القرار الإداري، في حين يكون تنفيذ القرار بإظهار آثاره في الواقع وإخراجه إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع مطبق يؤدي إلى تحقيق الهدف

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة ١٩٨٦/٦/٢٩ طعن إداري رقم ٢٠٧٤ لسنة ٢٩ ق الموسوعة ج ٣٥ - ص ٩٣٨.

من اتخاذه^(١).

ومن ثمَّ فهناك من القرارات الإدارية ما يكفي فيها القوة التنفيذية أو النفاذ ولا تتطلب إجراءً تنفيذياً خارجياً كقرار الإدارة بتوقيع عقوبة الإنذار على موظف عام، أو قرارات الإدارة التي تنفذ طواعيه من الأفراد المخاطبين بها.

أما إذا تعنت الأفراد في تنفيذ قرارات الإدارة فإن الأمر يستدعي التنفيذ المادي للقرار، وحيثُ إنَّ طريق التنفيذ المباشر هو طريق استثنائي فإنه يتم اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم بالتنفيذ إذا لم يقبل الأفراد بتنفيذ القرار اختيارياً ويتم ذلك عن طريق استخدام الدعوى الجنائية أو الدعوى المدنية.

غير أن الإدارة باعتبارها سلطة عامة قائمة على حماية المصلحة العامة وتحقيق مصالح الأفراد وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، أتاح لها المشرع الحق في أن تنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية إذا رفض الأفراد تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى إذن من القضاء^(٢).
ثانياً: حالات التنفيذ المباشر: لأن التنفيذ المباشر يعد وسيلة استثنائية فإن الإدارة لا تلجأ إلى استخدامه إلا في حالات معينة هي:

١- النص من جانب المشرع: قد ينحول المشرع الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها تنفيذاً جبرياً دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء، مثال ذلك حجز الإدارة على المرتب والعلوات والمعاشات والمكافآت وسائر المزايا المالية التي يستحقها الموظف في حدود معينه.

٢- عدم وجود وسيلة قانونية أخرى لتنفيذ القرار الإداري: إذا لم يكن للإدارة وسيلة قانونية تلجأ إليها لتنفيذ القرار الإداري، كان لها أن تنفذه جبرياً لتكفل احترامه ولو لم ينص القانون على ذلك.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٧٦٢ س ٢ ص ١٠١٢.

(٢) ينظر في ذلك:

د. سليمان محمد الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - المصدر السابق - ص ٥٧٣.

د. عادل سيد فهمي - القوة التنفيذية للقرار الإداري - القاهرة الدار القومية للطباعة والنشر - ص ١٠.

فإذا نص المشرع على جزاءات جنائية تترتب على الأفراد في حالة امتناعهم عن تنفيذ القرار الإداري، فإنه يمنع على الإدارة استعمال سلطة التنفيذ المباشر.

٣- حالة الضرورة: يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في حالة وجود خطر يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، بحيث يتعذر عليها مواجهة هذا الخطر باستخدام الطرق العادية، ونظراً لخطورة اللجوء إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة فقد جرى القضاء والفقهاء على أن حالة الضرورة لا تقوم إلا بتوافر شروط معينة يمكن إجمالها بما يلي:

- أ. وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة: ((الأمن، الصحة، السكينة)).
- ب. تعذر دفع هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية.
- ج. أن يكون هدف الإدارة من تصرفها تحقيق الصالح العام.
- د. أن يكون تصرف الإدارة في الحدود التي تقتضيها الضرورة.

ثالثاً: شروط تطبيق التنفيذ المباشر: يشترط للجوء الإدارة إلى التنفيذ الجبري في الحالات السابقة توافر الشروط الآتية:

- ١ - أن يستند القرار المراد تنفيذه إلى نص تشريعي إذ أن الفكرة الأساسية التي تبرر التنفيذ المباشر هي وجوب تنفيذ القانون، ومن ثم لا يمكن استعمال هذا الإجراء إلا لتنفيذ نص تشريعي أو قرار إداري صادر تنفيذاً للقانون^(١).
- ٢ - اصطدم تنفيذ القانون أو القرار بامتناع من جانب الأفراد، ومن ثم على الإدارة أن تنذرهم بوجوب تنفيذ حكم القانون أو القرار طوعاً، فإذا رفضوا جاز للإدارة استعمال طريق التنفيذ المباشر^(٢).

(١) د. محمد سعيد حسين أمين - مبادئ القانون الإداري - المصدر السابق - ص ٦٤.

(٢) د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري - المصدر السابق - ص ٦٣٢.

د. عادل فهيم - القوة التنفيذية للقرارات الإدارية - المصدر السابق - ص ١٤٥.

٣- يجب أن يقتصر التنفيذ المباشر على الإجراءات الضرورية لتنفيذ القرار، دون أن تنصرف وتستعمل ما يتجاوز الضروري.

فإذا خالفت الإدارة هذه الشروط، وتذرعت بالتنفيذ المباشر، فإنَّها تتحمل ما قد ينشأ عن تنفيذ القرار من أضرار تلحق بالأفراد، ويعد إجراءها اعتداءً مادياً مع عدم المساس بالقرار الإداري الذي من الممكن أن يكون مشروعاً في ذاته.