

**الرقابة القضائية على سلطة الإدارة
في استعمال التنفيذ المباشر**

د. حسن محمد عبد التواب مهدي

مدرس بقسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة بني سويف

الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في استعمال التنفيذ المباشر

د. حسن محمد عبد التواب مهدي

ملخص البحث:

تملك الإدارة من الامتيازات والسلطات التي تمكنها من المحافظة على حسن سير المرافق العامة وتقديم الخدمات للجمهور بصفة مستمرة وبأفضل كفاءة ممكنة، ومن أهم هذه الامتيازات امتياز التنفيذ المباشر، ويشير مفهوم التنفيذ المباشر إلى أنه يعتبر السلطة الممنوحة للإدارة من أجل تنفيذ قراراتها بنفسها وذلك لتحقيق المصلحة العامة. ولقد حددت أحكام القوانين الحالات التي يمكن للإدارة استعمال التنفيذ المباشر، فإذا كانت الإدارة في حاجة إلى سلطات معينة تمكنها من تنفيذ وظائفها، فتمتعها بهذه الامتيازات والسلطات لا يأتي بصورة مطلقة.

وقد يتشابه التنفيذ المباشر مع غيره من الأنظمة القانونية، لذا كان لزاماً علينا التعرض للفرقة بين التنفيذ المباشر وغيره من هذه الأنظمة، فقد تعرضنا للفرقة بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه، ثم الفرقة بين التنفيذ المباشر والتنفيذ غير المباشر. ومن أهم الموضوعات التي كان لابد علينا بحثها في هذا الموضوع نطاق التنفيذ المباشر، حيث يختلف نطاق التنفيذ المباشر من قبل الإدارة تبعاً لاختلاف المجال الذي يتم فيه، فنطاق التنفيذ المباشر في ظل النظام المركزي يختلف عنه في النظام اللامركزي، وكذلك نطاقه في علاقات الإدارة بغيرها من الإدارات يختلف عن نطاق التنفيذ المباشر في علاقة الإدارة بغيرها من الأفراد.

ولقد فرض المشرع العديد من الضمانات على ممارسة الإدارة لسلطتها في التنفيذ المباشر، ومن أهم هذه الضمانات الرقابة القضائية على تصرفات الجهات الإدارية في استعمالها لسلطة التنفيذ المباشر، حيث أنه إذا ما تركت الإدارة حرة طليقة في استعمالها للتنفيذ المباشر فقد تعمل على الاعتداء على حقوق وحرية الأفراد، فالإدارة قد تتعسف في استعمالها لسلطاتها بحجة تحقيقها للمصلحة العامة، لذا كان من الضروري فرض رقابة على مثل هذه التصرفات.

وتتمثل الرقابة القضائية في رقابة قضاء مجلس الدولة على تصرفات الإدارة في استعمالها للتنفيذ المباشر من أجل التأكد من احترام الإدارة لأحكام مبدأ المشروعية وعدم

مخالفته له حتى تأتي هذه السلطة في ثوبها المشروع ولا يكون هناك اعتداء على حقوق وحرية الأفراد.

وكذلك رقابة القضاء العادي التي تتمثل في فرض رقابة القضاء العادي على تصرفات الإدارة المادية التي تنتج عن استعمال الإدارة لسلطتها في التنفيذ المباشر، فإذا كان الأصل العام هو خضوع تصرفات الإدارة لرقابة مجلس الدولة فإن تصرفات الإدارة المادية التي تنتج عن التنفيذ المباشر تخضع لرقابة القضاء العادي.

واهتماماً من المشرع بحقوق وحرية الأفراد، فقد أفرد لهم العديد من الضمانات الأخرى التي يمكن لهم استعمالها في مواجهة التنفيذ المباشر غير المشروع من قبل الإدارة، ومن أهم هذه الضمانات التنفيذ الاختياري للقرارات الإدارية من قبل المخاطبين بها، والتظلم الإداري من القرارات الإدارية.

Judicial Oversight on the Authority of Administration in the Use of Direct Execution

Dr/ Hassan Mohamed Abdel Tawab Mahdi
Lecturer of Public Law
Faculty of Law, Beni Suf University

Research Summary

The administration possesses privileges and authorities that enable it to maintain the smooth operation of public services and provide continuous and efficient services to the public. One of the most important of these privileges is the privilege of direct execution. The concept of direct execution refers to the authority granted to the administration to implement its decisions by itself in order to achieve the public interest.

The provisions of the laws have specified the cases in which the administration can use direct execution. If the administration needs certain authorities to perform its functions, its enjoyment of these privileges and authorities does not come in an absolute manner.

Direct execution may resemble other legal systems, so it is necessary to distinguish between direct execution and these other systems. We have addressed the distinction between the validity of the administrative decision and its implementation, and then the distinction between direct execution and indirect execution.

One of the most important topics that we had to research in this subject is the scope of direct execution. The scope of direct execution by the administration varies depending on the field in which it is applied. The scope of direct execution under the central system differs from that under the decentralized system. Similarly, its scope in the administration's relations with other administrations differs from its scope in the administration's relations with individuals.

The legislator has imposed many safeguards on the administration's exercise of its authority in direct execution. One of the most important of these safeguards is judicial oversight on the actions of administrative bodies in their use of direct execution authority. If the administration were left free to use direct execution, it might infringe on the rights and freedoms of individuals. The administration might abuse its powers under the pretext of achieving the public interest, so it was necessary to impose oversight on such actions.

Judicial oversight is represented by the State Council's judiciary monitoring the administration's actions in its use of direct execution to ensure that the administration respects the provisions of the principle of legality and does not violate it, so that this authority comes in its legitimate form and there is no infringement on the rights and freedoms of individuals.

Similarly, ordinary judicial oversight is represented by the imposition of ordinary judicial oversight on the material actions of the administration resulting from its use of direct execution authority. While the general principle is that the actions of the administration are subject to the oversight of the State Council, the material actions resulting from direct execution are subject to ordinary judicial oversight.

In consideration of the legislator's concern for the rights and freedoms of individuals, many other safeguards have been provided for them to use in facing unlawful direct execution by the administration. Among the most important of these safeguards are the voluntary execution of administrative decisions by those addressed by them, and administrative grievances against administrative decisions.

مقدمة عامة:-

تظهر قوة الدولة في قوة إدارتها لشئونها العامة وحسن سير مرافقها العامة وتقديمها حاجات وخدمات الافراد بصورة منتظمة، وفي سبيل قيام الدولة بوظيفتها التنفيذية على أكمل وجه تتمتع بمجموعة من الامتيازات والسلطات، هذه الامتيازات والسلطات تضعها في مركز أقوى مقارنة بمراكز الأفراد المتعاملين معها، وهذه الامتيازات تُمنح للإدارة باعتبارها الراعية الأساسية للمصلحة العامة في الدولة.

وتستخدم الإدارة في سبيل تحقيق أهدافها وممارسة نشاطاتها وسيلتي العقود والقرارات الإدارية، وتملك الإدارة في سبيل تنفيذ عقودها الإدارية الكثير من الامتيازات والسلطات، وكذلك الحال تملك امتيازات خاصة لوضع قراراتها الإدارية موضع التنفيذ.

حيث يعتبر القرار الإداري من أهم وسائل مباشرة الإدارة لوظائفها بهدف تحقيق المصلحة العامة، وإذا كان القرار الإداري يتضمن فرض التزامات على الأفراد، فإن التنفيذ يكون إلزامياً بالنسبة للمعنيين بهذه الالتزامات، فإن امتنعوا عن تنفيذ القرار الإداري جاز للإدارة اللجوء إلى تنفيذ قراراتها بنفسها أو باللجوء إلى القضاء لطلب حق استعمال القوة في التنفيذ، كما يكون بوسع الأفراد في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ قرار إداري يتضمن تحقيق مصلحة شخصية مباشرة لهم اللجوء للقضاء من أجل إجبار الإدارة على تنفيذ هذا القرار.

ومن أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة وهي في طريقها لممارسة أنشطتها الإدارية التنفيذ المباشر لقراراتها الإدارية، ويسمى هذا الامتياز التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، ويعتبر هذا الامتياز نابعاً من فكرة السطة العامة التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد، وذلك من أجل تحقيق الهدف الذي مُنحت من أجله الإدارة التنفيذ المباشر، وتحقيق ذلك الهدف تتفادى الإدارة ما قد يحدث للمجتمع من أضرار لأن هذا الامتياز يُعزز موقف الإدارة في مواجهة الأفراد.

وتلتزم الإدارة- أيضاً- بالقيود والإجراءات الواجب عليها الالتزام بها سواء عند اتخاذ القرار الخاضع للتنفيذ المباشر أو عند اتباعها الاجراءات اللازمة في التنفيذ المباشر للقرار الذي اتخذته الإدارة مسبقاً، وذلك ضماناً للاستقرار القانوني ولتحقيق التوافق بين

القرار الإداري المُتخذ وتنفيذه بحيث لا تتعدى - عند التنفيذ - حدود ما ورد في القرار وإلا تجاوزت سلطتها وأصبحت أعمالها غير ذات صفة قانونية.

فخروج الإدارة عن الحدود والضوابط التي وضعتها أحكام القانون يؤدي بها إلى تحقيق مسؤولياتها القانونية وتصبح أعمالها غير مشروعة وهذا بدوره يؤدي إلى ترتيب آثاراً خطيرة تهدد حقوق وحرية الأفراد.

وتُمنح الجهات الإدارية سلطة التنفيذ المباشر تحقيقاً للمصلحة العامة من أجل تحقيق مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وهذا الامتياز للإدارة يعتبر نوعاً من التنفيذ المباشر المتعلق بالقرارات الإدارية من قبل الأجهزة التنفيذية من خلال الأجهزة القضائية.

واستعمال الإدارة لامتياز التنفيذ المباشر في تنفيذ قراراتها الصادرة عنها في مواجهة الأفراد - سواء القرارات التي تتعلق بحرية الأشخاص أو في أموالهم - يستتبع بالضرورة رقابة القضاء على هذه القرارات من أجل التحقق من استعمال التنفيذ المباشر في حالاته المحددة له، فيبقى القضاء الحالات المشروعة ويليغي ما دون ذلك.

والقضاء في طريقه للوصول لذلك لا بد له من التوفيق بين اعتبارات رغبة الإدارة في تحقيق أهدافها وبين رغبة الأفراد في الاستمتاع بحقوقهم وحريةهم وتحقيق مصالحهم الخاصة المشروعة، وتختلف رقابة القضاء على قرارات الإدارة المنفذة مباشرة باختلاف طبيعتها.

ويمكن القول أن التنفيذ المباشر مصطلح قانوني يحمل وزناً كبيراً في عالم القانون والعدالة، فهو يشير إلى أحد الوسائل الرئيسية لتطبيق القوانين وتنفيذ القرارات القانونية في المجتمعات المختلفة.

فيتم من خلاله تطبيق أحكام القانون وتنفيذها مباشرة دون حاجة إلى إجراءات إضافية، فهو يُعبر عن طرق وكيفية تحويل القوانين والقرارات إلى واقع ملموس يؤثر في حياة الأفراد والمؤسسات.

فالتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية من قبل الجهات الإدارية إذا ما استخدم بصورة صحيحة يعتبر الأداة الحيوية في تحقيق العدالة وتطبيق القوانين ووضعها موضع التنفيذ، فهو المفهوم الذي يحول هذه القرارات من مجرد كلمات مكتوبة إلى تطبيق عملي

يؤثر في حياة الأفراد والمجتمعات، فيسمح بتحقيق الأهداف القانونية بفعالية كبيرة وسرعة معقولة.

ويتضمن التنفيذ المباشر العديد من الجوانب التي تشمل التنفيذ القضائي للأحكام والقرارات، والتنفيذ الإداري للسياسات الحكومية، وأيضاً التنفيذ العقاري والتنفيذ في مجالات الأعمال والتجارة.

ولما كان التنفيذ المباشر كذلك فإنه يعتبر استثناء على القاعدة العامة يستند على شرعية القرار الإداري، لذا فاستخدام هذا الامتياز يكون من قبل الإدارة في حالات معينة وبشروط مقيدة لهذه السلطة.

منهج البحث:-

اتخذنا المنهج الوصفي التحليلي في دراسة ومعالجة المسائل التي يتضمنها هذا البحث، فبداية منحنا الحقائق وصفها القانوني ثم قمنا بتحليل وتأصيل النصوص القانونية التي تعتبر الأساس في هذا البحث، مع الاستعانة بالمنهج المقارن لإثراء موضوع البحث وتوضيحه.

تقسيم الدراسة:-

حتى نصل إلى هدفنا من هذه الدراسة رأينا تقسيمها إلى فصلين يسبقهما مقدمة عامة عن أهمية امتيازات الإدارة وخضوعها للرقابة القضائية، وذلك طبقاً للتالي:-

الفصل الأول:- ماهية التنفيذ المباشر وحالاته.

المبحث الأول:- ماهية التنفيذ المباشر.

المبحث الثاني:- نطاق سلطة التنفيذ المباشر.

المبحث الثالث:- حالات وشروط التنفيذ المباشر.

الفصل الثاني:- الرقابة القضائية على سلطة التنفيذ المباشر.

المبحث الأول:- الرقابة القضائية على استعمال الإدارة لسلطة التنفيذ المباشر.

المبحث الثاني:- ضمانات الأفراد في مواجهة التنفيذ المباشر غير المشروع.

الفصل الأول

ماهية التنفيذ المباشر وحالاته

التنفيذ المباشر من أهم الامتيازات التي يمكن أن تتمتع بها الإدارة، حيث تستطيع من خلاله تنفيذ قراراتها بصورة أسرع من اللجوء إلى القضاء لتنفيذ هذه القرارات، وكما يمكن أن تمتاز الإدارة باستعمال هذه السلطة، فإنه يحمل في طياته قدر كبير من الخطورة.

فهو وإن كان يمنح الإدارة الحق في ممارسة نشاطها والوصول إلى أهدافها بإرادتها المنفردة، إلا أنه قد يترتب عليه اعتداء على حقوق وحرقات الأفراد وذلك إذا ما تعسفت الإدارة في استعمالها لهذه السلطة.

لذا اهتمت أحكام القوانين بتحديد الحالات والشروط التي يمكن للإدارة استعمالها لسلطة التنفيذ المباشر من أجل تحقيق المصلحة العامة، وهنا سنلقي الضوء على تحديد مفهوم التنفيذ المباشر، وبيان الحالات التي يمكن للإدارة استعمالها لسلطة التنفيذ المباشر، ثم بيان الشروط التي يجب توافرها حتى يكون استعمال هذه السلطة مشروعاً، وذلك وفقاً للتفصيل التالي:-

المبحث الأول:- ماهية التنفيذ المباشر.

المبحث الثاني:- حالات وشروط استعمال الإدارة للتنفيذ المباشر.

المبحث الأول

ماهية التنفيذ المباشر

يعتبر التنفيذ المباشر من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة قاطبة، فمن خلاله تستطيع الإدارة تحقيق أهدافها- التي يفترض فيها مشروعيتها- وتحقيق مبدأ دوام سير المرافق العامة بصورة منتظمة، ولكن في مقابل ذلك فهو يحمل من الخطورة أعظمها، فالتنفيذ المباشر سلاح ذو حدين تستطيع الإدارة من خلاله تحقيق أهدافها وممارسة نشاطها والوصول إلى مبتغاها بإرادتها المنفردة، وبه قد تعدي على حقوق وحرقات الأفراد وتهدرها إذا ما أخطأت في استخدامه أو تعسفت في استعماله.

وفي هذا المبحث سنتناول تحديد مفهوم التنفيذ المباشر، والتفرقة بينه وبين ما يتشابه

معه من أنظمة، وذلك وفقاً للتفصيل التالي:-

المطلب الأول: - مفهوم التنفيذ المباشر.

المطلب الثاني: - التفرقة بين التنفيذ المباشر وما يشابهه.

المطلب الأول

مفهوم التنفيذ المباشر

مفهوم التنفيذ المباشر في اللغة.

التنفيذ مصدره نفذ، والتنفيذ في الحكم الإجراء العملي لما يقضي به، نفذ الأمر نفوذاً، ونفاذاً بمعنى مضى، ويقال نَفَذَ فلان لوجهة أي مضى على حالة، ونفذ الكتاب إلى فلان أي وصل إليه، وهذا الطريق يَنْفُذُ إلى مكان كذا أي يصل بالمار فيه إلى مكان كذا^(١)، وفي القرآن الكريم قال تعالى "يَا مَعْشَرَ الْجِنِّ وَالْإِنْسِ إِنَّ اسْتِطَعْتُمْ أَنْ تَتَفَدُّوا مِنْ أَقْطَارِ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ فَانفُدُوا لَا تَتَفَدُّونَ إِلَّا بِسُلْطَانٍ"^(٢).

ويقال رَمَيْتُهُ فَأَنْفَذْتَهُ أي جعلتُ السهمَ أو الرمحَ يَنْفُذُ فيه، ونَفَذَ الحكم أي أخرجته إلى العمل وفوق منطوقه، وتَنَفَّذَ القوم إلى القاضي أي خلصوا إليه ورفعوا إليه خصومتهم، والتَّنْفِذُ في الحكم أي الإجراء العملي لما قضى به، والهيئة التنفيذية أي السلطة التي تقوم بتنفيذ قوانين الدولة وأوامرها^(٣).

والمَنْفُذُ موضع نفوذ الشيء، والمَمَرُ النَّافِذُ جمعها مَنَافِذُ، والنافذ هو الحكم مع النَّفَازِ وهو الحالة التي تلحق بالحكم إذا كان واجب التنفيذ بمجرد صدوره سواء كان الحكم مدنياً أو جنائياً، والنَّفُوذُ معناها السلطان والقوة، ومناطق النفوذ أي البلاد الضعيفة التي تبسط الدول الكبرى سلطانها عليها، فالتنفيذ في اللغة هو جعل الشيء يجاوز محله، ومن ذلك تنفيذ الحاكم لحكمه، فالتنفيذ هو صيرورة الشيء واقعاً بعد أن كان مجرد خيال^(٤).

وكلمة مُبَاشِرٌ في اللغة هي اسم فاعل من بَاشَرَ وهي صفة للدلالة على ما يُنْجِزُ حالاً أو بدون واسطة، وأسلوب مباشر يعتمد على التصريح بدلاً من الإيحاء، والسبب

(١) المعجم الوجيز، الجزء الثاني، ص ٩٣٩.

(٢) سورة الرحمن الآية رقم (٣٣).

(٣) المعجم الوسيط طبعة ١٩٨٥ - ١٤٠٥، مطابع الأوفست بشركة الإعلانات الشرقية - ص ٩٧٦.

(٤) المعجم الوجيز طبعة ٢٠٠١ - ١٤٢٢هـ، مطابع الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ص ٦٢٦.

المباشر هو الفاعل الذي يصدر عنه الفعل بلا واسطة، ويقال إعتد أسلوباً مباشراً في حديثه أي حديثاً يعتمد على التصريح والتقرير^(٥).

مفهوم التنفيذ المباشر في الاصطلاح.

ومفهوم التنفيذ المباشر في الاصطلاح يعني اقتضاء حق المرء بذمة الآخر أو هو الوفاء بالتزام معين في ذمة المدين يجب أدائه للدائن بمقتضى الاتفاق والعرف والقانون، والتنفيذ المباشر يعني الأمر تولاه بنفسه، والفعل فعله من غير وساطة، الشيء بالشيء مباشرة جعله ملاصقاً له، وفي الحديث " اللهم إني أسألك إيماناً تباشر به قلبي"^(٦).

مفهوم التنفيذ المباشر في القانون.

لقد تعددت تعريفات الفقهاء للتنفيذ المباشر، فقد ذهب جانب من الفقه إلى تحديد التنفيذ المباشر كمعيار للفرقة بين القانون الإداري والقانون الخاص وذلك استناداً إلى أن التنفيذ المباشر هو السلطة الممنوحة للإدارة في حالة الحركة والنشاط^(٧).

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن حق التنفيذ المباشر يتضمن حق الإدارة في تنفيذ أوامرها بالقوة الجبرية إذا ما تم رفض تنفيذها اختيارياً دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء، ولا يجوز أن يكون هذا الحق مطلقاً للإدارة حتى لا يمثل اعتداءً على حقوق وحريات الأفراد، فالتنفيذ المباشر طريق استثنائي لا تستطيع الإدارة أن تلجأ إليه إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، ذلك أن الأصل العام هو لجوء الإدارة للقضاء للحصول على حكم يقرر حقوقها إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها، وهو ذات الطريق الذي تخضع له كافة الأفراد^(٨)، وذلك باللجوء إلى القضاء للحصول على حكم باقتضاء الحق ثم الحصول عليه عن طريق السلطة العامة.

(٥) معجم اللغة العربية المعاصرة، المطابع الاميرية، ص ٨٦٧.

(٦) المعجم الوسيط طبعة ١٩٨٥ - ١٤٠٥ هـ مطابع الأوفست بشركة الإعلانات الشرقية، ص ٥٩.

(٧) أ. د. محمد كامل ليلة، النظرية العامة في التنفيذ المباشر في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى سنة ١٩٦٢م، ص ٥٧.

(٨) أ. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة جامعة عين شمس، ص ٦١٣ وما بعدها.

وقيل أن التنفيذ المباشر هو الحق الذي تتمتع به الإدارات الحكومية في تنفيذ قراراتها مباشرةً وبالقوة الجبرية إذا لم ينفذها الأفراد طواعيةً دون اللجوء إلى القضاء، فهو امتياز للإدارة وحدها ولا يحق للأفراد اتباعه في علاقاتهم ببعضهم البعض أو في علاقاتهم بالإدارة وإنما يجب عليهم اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم ثم اللجوء إلى الجهات المختصة بالتنفيذ لتنفيذ هذا الحكم^(٩).

وذهب جانب آخر إلى أن التنفيذ المباشر هو أحد وسائل الإدارة لتنفيذ قراراتها دون حاجة للجوء إلى القضاء لاستصدار حكم قضائي، وذلك بخلاف الأفراد الذين لا يملكون التنفيذ مباشرةً اقتضاء لحقوقهم بل لا بد عليهم اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم بذلك، لذا يعتبر التنفيذ المباشر أحد الامتيازات المهمة والخطيرة التي تملكها الإدارة، فهو في ظاهره قد يقتضي مساساً بالحقوق الشخصية وحرية الأفراد، ولكنه حقيقة أقرتها أحكام القانون وآراء الفقهاء وأحكام القضاء من أجل تمكين الإدارة من الوفاء بالتزاماتها وتسيير مرافقها بصفة دائمة ومنتظمة مستهدفة في ذلك تحقيق المصلحة العامة^(١٠).

وعرفه البعض بأنه يعنى القدرة التي تملكها الإدارة على إصدار القرارات التي تكون نافذة على الأفراد بموجب إرادتها المنفردة دون اللجوء إلى القضاء للحصول على إذن بالتنفيذ^(١١).

وعرف الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي التنفيذ المباشر بأنه حق الإدارة في أن تُنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية، إذا ما رفضوا تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء^(١٢).

(٩) أ.د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، عام ١٩٧٠م، ص ٦٦١ و ٦٦٢.

(١٠) أ.د. محمد أنس قاسم جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية الطبعة الثانية عام ٢٠٠٥م، ص ١٨٤.

د. محمد رفعت عبد الوهاب، ودكتور/ عاصم أحمد عجيبة، أصول القانون الإداري، جامعة صنعاء، ص ٣٣٠.

(١١) أ.د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ص ٦١٨.

(١٢) أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص ٦٣٥.

ولقد ذهب مجلس الدولة المصري في تعريفه للتنفيذ المباشر بأن حدد الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التنفيذ المباشر وذلك بقوله أن التنفيذ المباشر لا يكون إلا في حالتين أولهما أن يوجد نص صريح في قانون أو لائحة يبيح لجهة الإدارة- مباشرة- هذا الحق، وثانيهما قيام حالة الضرورة المشروطة بشروط خاصة أهمها وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بمدلولاته الثلاثة (الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام) ويتطلب من جهة الإدارة سرعة التدخل لتلاقيه، أو توفير مصلحة عامة لا تحتمل البطيء الذي يتضمنه اتخاذ الإجراءات، حيث يترتب على عدم الاستعجال وقوع ضرر جسيم^(١٣).

ونحن نرى أنه يقصد بالتنفيذ المباشر السلطة الاستثنائية التي تملكها الإدارة في تنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً وذلك إذا امتنع الأفراد عن تنفيذها اختياراً دون اللجوء إلى القضاء، ويقوم هذا الامتياز على أساس افتراض أن ما يصدر من الإدارة من قرارات يعتبر صحيحاً ومطابقاً لأحكام القانون إلى أن يثبت العكس، ويرجع ذلك إلى وجود قرينة المشروعية التي تعفي الإدارة من إثبات صحة قراراتها، ومن ثم فإن ما يصدر من الإدارة من قرارات هي صحيحة ولا يُقبل من أحد الامتناع عن تنفيذها لمطابقتها لأحكام القانون، لذا يعتبر التنفيذ المباشر من أهم وأخطر الامتيازات التي تتمتع بها الجهة الإدارية.

من كل ما سبق من مفاهيم نجد أن التنفيذ المباشر طريق استثنائي تستطيع الإدارة من خلاله تنفيذ أوامرها وقراراتها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة للجوء إلى القضاء للحصول على حكم مسبق بذلك، ولكن هذا الطريق لا تستطيع الإدارة اللجوء إليه في كل وقت وفي كافة الحالات وإنما هو طريق استثنائي محدد في حالات معينة على سبيل الحصر، فسلطة الإدارة في التنفيذ المباشر سلطة مقيدة غير مطلقة نظراً لما قد ينطوي عليه من أثار جسيمة أهمها تقييد حقوق وحرية الأفراد، ذلك أن الأصل العام في هذا الشأن هو خضوع الإدارة للنظام الذي تخضع له الأفراد والذي يقتضي اللجوء إلى القضاء لكي تحصل الإدارة على حكم قضائي يقتضي حصولها على حقها وذلك إذا كان هناك ثمة وجه حق ورفض الأفراد الخضوع لقرارات الإدارة طواعيةً.

(١٣) مجموعة فتاوى مجلس الدولة، الفتوى رقم (١٠٢٢) الصادرة بتاريخ ٤ يوليو ١٩٥٥م.

هذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قررت "أن التجاء الإدارة إلى تنفيذ أوامرها على الأفراد دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء، هو ما يسمى بالتنفيذ المباشر وهو طريق استثنائي محض لا تستطيع الإدارة أن تلجأ إليه إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، إذ أن الأصل الذي يحكم هذا الموضوع هو الأصل العام الذي يخضع له الأفراد والذي يقضي بأن تلجأ الإدارة إلى القضاء لتحصل على حكم بحقوقها إن كان لها ثمة وجه حق إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها"^(١٤).

وأكدت كذلك بأن "التنفيذ المباشر بواسطة الإدارة يستمد شرعيته من اعتبارين أساسيين هما ضرورة سير المرافق العامة بانتظام، ووجوب رقابة النظام العام ورعاية مقتضياته العاجلة، إلا أن ذلك لا يتعارض مع واجب الإدارة في الحفاظ على ممتلكات الأفراد وصونها وهو واجب لا يعوزه السند العقلي أو القانوني إذ أن سلطة جهة الإدارة في التنفيذ المباشر - أي كان الرأي في مداها - تركز أساساً على مقتضيات النظام العام، وهذه المقتضيات ذاتها توجب على الإدارة الحفاظ على ممتلكات الأشخاص الذين يتخذ التنفيذ المباشر وسيلة لقسرهم على تنفيذ أوامر الجهة الإدارية في الحالات التي تبرر ذلك"^(١٥).

المطلب الثاني

التفرقة بين التنفيذ المباشر وما يشابهه

التفرقة بين نفاذ وتنفيذ القرار الإداري.

نفاذ القرار الإداري يتعلق بالآثار القانونية للقرار الإداري، وهي عنصر داخلي له وركن من أركانه، فالقرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما تتمتع من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إنشاء أو تعديل أحد المراكز القانونية متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً وكان الباعث من وراء ذلك تحقيق المصلحة العامة، لذا فإن نفاذ القرارات الإدارية هي الآثار القانونية التي تترتب عليها، سواء كانت هذه الآثار تتعلق بإنشاء أثر قانوني أو تعديل مركز قانوني أو إلغاء مركز قانوني موجود بالفعل.

(١٤) د. أحمد سمير، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا جلسة ٢٦ مارس

١٩٦٦م، دار الفكر العربي، ص ٥٦٥.

(١٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٧٦٠ لسنة ٦٥ قضائية الدائرة العاشرة -

موضوع - بتاريخ ٦/٧/٢٠٢٢م.

في حين يكون تنفيذ القرار بإظهار آثاره في الواقع وإخراجه إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع مطبق بالفعل يؤدي إلى تحقيق الهدف من اتخاذه. ويمكن القول أن هناك من القرارات الإدارية ما يكفي فيها من القوة التنفيذية أو النفاذ ولا تتطلب إجراءً تنفيذياً خارجياً كقرار الإدارة بتوقيع عقوبة الإنذار على موظف عام، أو قرارات الإدارة التي تنفذ طوعيةً من الأفراد المخاطبين بها. أما إذا تعنتت الأفراد في تنفيذ قرارات الإدارة فإن الأمر يستدعي التنفيذ المادي للقرار، فطريق التنفيذ المباشر طريق استثنائي فالأصل العام أن 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 تنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية إذا رفض الأفراد تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى إذن من القضاء.

التفرقة بين التنفيذ المباشر وغير المباشر.

التنفيذ المباشر هو السماح بالتنفيذ بخلاف الحجز بصرف النظر عما إذا كان مسموح تنفيذه بالقوة، ويكون دفع مبلغ نقدي مباشرةً أو يحدد يوم له، أو فعل شيء معين أو الامتناع عن شيء معين أو إزالة الشيع عن الحق، ويتابع القانون إجراءات التنفيذ المباشر ويلزم برد الحق إلى صاحبه والعمل على أداء التعويضات متى لزم الأمر. أما التنفيذ غير المباشر هو بالتنفيذ الجبري بطريق الحجز ولو لم يتبعه بيع الشيء المحجوز عليه، وكذلك الحال سواء كان التنفيذ دفع نقود أو شيء آخر. والتنفيذ المباشر يتم في الحال أو في موعد معين يحدد من المحكمة، أما التنفيذ غير المباشر يقبل التفاوض ويوجه إنذارات للمدين قبل التنفيذ الجبري أو المباشر.

المبحث الثاني

نطاق سلطة التنفيذ المباشر

التنفيذ المباشر امتياز مقرر للجهة الإدارية تمارسه متى توافرت شروطه وكانت الغاية من وراءه تحقيق المصلحة العامة وذلك بالضوابط التي تكفل تحقيق هذه الغاية التي ترتبط بالمحافظة على مصالح الأفراد وحقوقهم وحياتهم الشخصية.

وحتى نتمكن من تحديد السلطة التي تملكها الجهة الإدارية لإصدار أمر التنفيذ المباشر ونطاق ذلك لابد من دراسة الموضوع من أكثر من زاوية، وذلك من خلال تحديد نطاق علاقة الجهات الإدارية مع بعضها البعض بتحديد نطاق السلطة الرئاسية والرقابة الإدارية، وكذلك تحديد نطاق ممارسة الجهات الإدارية لأنشطتها عن طريق العقود الإدارية، وتحديد نطاق العلاقات التي تنشأ بين الجهات الإدارية والأفراد.

وذلك وفقاً للتفاصيل التالي:-

المطلب الأول:- سلطة التنفيذ المباشر في نطاق السلطة الرئاسية والرقابة الإدارية.

المطلب الثاني:- سلطة التنفيذ المباشر في نطاق العقود الإدارية.

المطلب الثالث:- سلطة التنفيذ المباشر في علاقة الإدارة بالأفراد.

المطلب الأول

سلطة التنفيذ المباشر في نطاق السلطة الرئاسية والرقابة الإدارية

يترتب على امتياز التنفيذ المباشر آثار بالغة الأهمية في العلاقات التي تنشأ بين الجهات الإدارية وموظفيها، فالجهات الإدارية لها أن تأخذ من التدابير والقرارات ما تراه مناسباً ومفيداً لسير العمل تجاههم مما يؤدي إلى المساس بحقوقهم وتغيير مراكزهم، وتصدر هذه القرارات بصورة متكررة في حياة الموظفين العملية، فالإدارة تملك إصدار القرارات التأديبية على الموظفين وتنفيذها بالطريق المباشر.

وفي أساس ذلك تصدر قرارات التعيين، فعلاقة الموظف بالوظيفة الإدارية تبدأ بقرار يصدر من الجهة الإدارية المختصة بتعيينه، وكذلك قرارات النقل والفصل من الخدمة وقرارات الترقيات، وما إلى ذلك من قرارات يجوز للجهة الإدارية اتخاذها بصدد موظفيها باعتبارها سلطة رئاسية تكون نافذة في حق موظفيها بالطريق المباشر، حيث يقوم النظام الإداري في الدولة على أساس التدرج الرئاسي أو فكرة الهرم الإداري التي تعد أساساً للوصول إلى وحدة الأمر الإداري واكتمال نظامه في الدولة^(١٦).

(١٦) أ.د. صلاح الدين فوزي، مبادئ الإدارة العامة، جامعة القاهرة، ص ٧ و ٢٥٨.

د. عبد الحميد جبريل حسين، التنفيذ المباشر وتطبيقاته، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ص ٢٠٧.

والنظام الرئاسي يتكون من مجموعة من الإدارات التي ترأس الأعلى منها الأدنى في الهرم الإداري، وتباشر الرقابة عليها والإشراف والمتابعة لسير العمل فنياً وإدارياً وإصدار التعليمات التي تضمن سير العمل بشكل صحيح ومنتظم، وبذلك يظهر جلياً أن هناك إدارات لها سلطة رئاسية على ما يدنوها من إدارات تابعة لها.

وفي إطار هذه العلاقات يظهر امتياز التنفيذ المباشر الذي تملكه السلطات الرئاسية في متابعة وتوجيه الإدارات الأدنى منها أثناء تسييرها للمرافق العامة، ولذلك فإنه يجوز لهذه السلطات الرئاسية التدخل في شئون ما يدنوها من إدارات تابعة لها بإصدار قرارات تُنفذ مباشرة لمصلحة العمل إلا إذا نص القانون على عدم تدخل هذه الإدارات الرئاسية في عمل ما يدنوها من إدارات وإعطاء الأخيرة مزيداً من الحرية في تصريف أمورها وإدارة نشاطها.

وفي الحالة الأخيرة وهي عندما يوجد نص قانوني يمنع تدخل الإدارات العليا من التدخل في عمل الإدارات الأدنى مستخدمة في ذلك امتياز التنفيذ المباشر الذي يمنحه القانون للإدارات العليا، يحق للإدارات العليا اللجوء للقضاء لاختصاص الإدارات الأدنى- الإدارات المحلية- وإلغاء قراراتها، فنص القانون قد يحرم الإدارات العليا من استخدام امتياز التنفيذ المباشر في مواجهة الإدارات الأدنى ولكن لا يمكن أن يحرمها من حقها في اللجوء للقضاء^(١٧).

هذا بالنسبة لاستخدام امتياز التنفيذ المباشر في علاقة التبعية الإدارية بين الجهات الإدارية، أما في حالة استقلال الإدارات المحلية، فإن السلطات الرئاسية لا يمكنها استخدام التنفيذ المباشر إلا إذا كان هناك نص يمنحها هذا الحق، ويرجع ذلك إلى أن امتياز التنفيذ المباشر لا يمكن استخدامه إلا في إطار علاقة رئاسية بين جهة إدارية وأخرى.

(١٧) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٠٩٧ لسنة ٤٣ ق. ع.

ولا يظهر التنفيذ المباشر في علاقة الإدارات ذات المستوى الواحد في التدرج الهرمي الإداري ولا بين الإدارات المركزية والمحلية التي منحتها نصوص القانون الاستقلالية ولم يبيح للإدارات المركزية بنص التدخل في نشاطها مباشرة^(١٨).
ويمكن القول أن التنفيذ المباشر يختلف في قوته ووجوده طبقاً لعلاقة السلطات الإدارية والرئاسية بالإدارات الأدنى منها وذلك إذا ما كانت تمارس رقابتها عليها في ظل نظام المركزية الإدارية أو نظام اللامركزية الإدارية.

لذا يستوجب علينا توضيح هذه التفرقة، وذلك على الوجه التالي:-

أولاً:- امتياز التنفيذ المباشر في ظل نظام المركزية الإدارية:-

يتمثل النظام المركزي في توحيد الإدارة في يد الدولة وعدم تجزئتها، وذلك بأن تكون السلطة مقتصرة على المستوى الإداري الأعلى بحيث يمكنه وحده اتخاذ القرارات دون مشاركة من المستويات الأخرى الأدنى، فالنظام المركزي يقوم على أساس أن الدولة يرجع الحكم بها لحكومة مركزية يعود إليها البت بشؤون جميع الوحدات الفرعية للتقسيم الإداري في هذه البلد، وبذلك تتركز الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية التي تكون في العاصمة والتي تتمثل في رئيس الوزراء في النظام البرلماني ورئيس الدولة في النظام الرئاسي^(١٩).

لذا يمكن الإشارة إلى أن الإدارة الحاكمة تملك سلطة الإشراف والمراقبة على أعمال جميع الهيئات الإدارية التابعة لها، وتسمى المركزية هنا بالمركزية المطلقة حيث تجمع السلطة الإدارية في يدها كافة الاختصاصات وتُمنح حق البت وإصدار القرارات وتنفيذها في كافة شؤون العمل الإداري، بحيث تكون الإدارات التابعة لهذه السلطة ما هي إلا أداة لتنفيذ هذه القرارات وملبية لرغبات السلطة الإدارية ومنفذة لسياستها في إدارة نشاطاتها.

(18) C. E 4 mars 1932. ville de Versailles. s. 1932- 3- II3nat- Bonnard.

(19) أ.د. محمد أنس جعفر، أ.د. عبدالمجيد سليمان، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية عام ٢٠٠٥م، ص ٧٦.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية عام ١٩٩٩م، ص ١٢٣.

ولا يستفاد من ذلك أن الإدارة المركزية تقوم بجميع نشاطاتها بذاتها بل إن الإدارات المرؤوسة في السلم الإداري يخول لها ممارسة قسطاً من النشاطات الموكولة إليها باستقلالية ودون الرجوع الى السلطة المركزية، مع الاحتفاظ للسلطة المركزية بحق متابعة سير العمل وإصدار التعليمات والأوامر الملزمة واللازمة لذلك^(٢٠)، وتسمى المركزية هنا بالمركزية النسبية، والتي تظهر فيها السلطة الإدارية وفكرة التركيز الإداري بصورة مخففة عن سابقتها نتيجة زيادة نشاطه الإداري وضخامة مسؤولياته وعدم قدرته على السيطرة على كامل متطلبات العمل الإداري من خلال هيئة واحدة، الأمر الذي نتج عنه توزيع مهام العمل الإداري مع الاحتفاظ للسلطة الإدارية- المركزية- بحق الرقابة والمتابعة.

فهنا نستطيع التأكيد على أن هناك علاقة تبعية بين السلطات المركزية والمرؤوسين تجعل هؤلاء غير خاضعين للقانون في ممارسة مهام وظائفهم فحسب، بل وخاضعين- أيضاً- للأوامر والتعليمات واللوائح التي تصدر من مرؤوسيهـم.

وفي ظل النظام المركزي ومبادئه وعلاقة التبعية القائمة بين السلطة المركزية التي تملك القرار وبين الهيئات المرؤوسة وما لهذه السلطة المركزية من حق إصدار التعليمات والأوامر الإدارية، نستطيع أن نشير إلى أن وجود فكرة التنفيذ المباشر كسمة مميزة لهذه العلاقة، بل إنها تعد جوهرها بل ويعد التنفيذ المباشر معياراً مميزاً للسلطة الإدارية والتي تملك- دون شك- إصدار قرارات يمكن تنفيذها بالطريقة المباشرة تدخل في صلب عمل الهيئات الإدارية المرؤوسة.

وبعرض صورتى المركزية الإدارية- المركزية المطلقة والمركزية النسبية- نجد أن امتياز التنفيذ المباشر يظهر جلياً في الصورة المطلقة ولا ينعدم في الصورة النسبية، ففي المركزية المطلقة يظهر امتياز التنفيذ المباشر واضحاً ومستقراً في يد السلطة المركزية تستطيع من خلاله- وبما تمتلك من قوة- أن تصدر القرارات التي تنفذ مباشرة على الإدارات التابعة لها دون أن يكون لهذه الحق في الاعتراض أو تغيير هذه القرارات.

(٢٠) أ.د. ثروت بدوى، مبادئ القانون الإداري، عام ١٩٧٦م، ص ٣٤٣.

أما في نظام المركزية النسبية والتي تظهر فيها السلطة الإدارية وفكرة التركيز الإداري بصورة مخففة عن المركزية المطلقة، يتم تقسيم المهام والعمل على الإدارات الإقليمية المختلفة تحت إشراف ما يعلوها من إدارات حتى تصل إلى قمة الهرم الإداري المتمثل في رئيس السلطة الإدارية والتي تقع في العاصمة، والذي نستنتج من ذلك وجود امتياز التنفيذ المباشر كحق لهذه السلطة الإدارية تصدره منفذة لقراراتها في مجال عمل الإدارات الإقليمية، حيث يجب أن تُسير العمل بقرارات تتناسب ولا تخالف السياسة التي وضعتها السلطة الإدارية لها.

لذا يمكننا القول أن السلطة الإدارية في ظل النظام المركزي- بصورتيه المطلقة والنسبية- مقرر لها حق التنفيذ المباشر والذي تستطيع بمقتضاه أن تتدخل في عمل الإدارات الأدنى منها سواء كانت إدارات محلية أو إقليمية، وهذا الحق يضيق ويتسع بالقدر الذي تسمح السلطات الإدارية المركزية للإدارات الإقليمية من ممارسة نشاطها باستقلالية طبقاً لما حددته نصوص القوانين.

ثانياً:- امتياز التنفيذ المباشر في ظل نظام اللامركزية الإدارية:-

تتمثل ماهية النظام اللامركزي في توزيع مهام الإدارة وأعبائها الإدارية ومسئولياتها وتجزئتها بحيث لا تملك السلطة الإدارية الكائنة في عاصمة البلاد البت في كل مجريات العمل الإداري بل يتم توزيعه على الإدارات الإقليمية المحلية تمارسه حسب ما تراه مناسباً لتحقيق أفضل النتائج مع الاحتفاظ للإدارة المركزية- السلطة الإدارية- بحق مراقبة الإدارات الإقليمية المحلية في ممارسة العمل الإداري بحيث يعد تصديق السلطة المركزية على قرارات السلطة اللامركزية في الأحوال التي يشترط فيها ذلك إقراراً لهذه القرارات دون أن يغير ذلك من طبيعة هذه القرارات باعتبارها صادرة عن هيئات لامركزية، وهنا لا يمكننا أن ننفي مسؤولية الهيئات اللامركزية عن تلك القرارات^(٢١).

لذا يمكن تحديد مفهوم اللامركزية الإدارية بأنها أحد أساليب التنظيم الإداري الذي يهتم بمشاركة عدد كبير من المرؤوسين في التنظيم الإداري وذلك من خلال نقل سلطة

(٢١) أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٢٦.

- M "Houriou" précis de droit administratif et de droit public 11e éd, 1927. page 41.

اتخاذ القرارات إلى المستويات الإدارية الأدنى، فهو نظام يقوم على أساس توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات متعددة تباشر سلطاتها في حدود النطاق المرسوم لها تحت رقابة الدولة^(٢٢).

من هنا يمكن القول أن نظام اللامركزية الإدارية هو الوجه الأخر لنظام المركزية الإدارية، حيث تتمتع الإدارات الإقليمية بالكثير من الحرية في إدارة شئونها في حدود ما رسمه القانون دون تدخل من الإدارة المركزية حتى في صورتها النظام اللامركزي المطلق والنسبي، بحيث لا تستطيع الإدارة المركزية في ظل النظام اللامركزي التدخل في شئون المجالس المحلية المنتخبة ولا المشاركة في تشكيل هذه المجالس.

وتتعد سلطة الإدارة المركزية في نطاق هذا المجلس الإقليمي وبالتالي لا تستطيع أن تقوم بإصدار قرارات تكون نافذة بالطريق المباشر في حق هذه المجالس الإقليمية، وحتى في ظل نظام اللامركزية النسبية والتي تشارك فيه الهيئات المركزية بتعيين نسبة من أعضاء المجالس المحلية لا تستطيع أن تتدخل في عمل هذه المجالس بقراراتها المباشرة، فتعيين عدد من أعضاء هذه المجالس لا يحرمها من استقلاليتها ولا يتنافى مع مبادئ النظام اللامركزي، حيث إن هذا النظام يعترف لهذه المجالس المحلية بسلطاتها في البت النهائي في بعض الأمور دون الرجوع إلى السلطة أو الهيئة المركزية كما يعطى لها شخصية قانونية مستقلة تستطيع من خلالها ممارسة الأعمال المنوط بها تحقيق الصالح العام.

وترجع العلة من حرمان السلطة الإدارية من التدخل في عمل الهيئات والإدارات الإقليمية مستخدمة امتياز التنفيذ المباشر إلى أن الإدارات والهيئات الإقليمية تهدف في تصرفاتها إلى تحقيق الصالح العام الإقليمي كما أنها أكثر علماً من السلطة الإدارية بوسائل تحقيقه في دائرة اختصاصاتها البعيدة عن نطاق عملها وإقليميتها.

وعلى ذلك فإنه إذا ما مارست الإدارة المركزية حقها في الرقابة على الإدارات الإقليمية وحدث خلاف بينهما فإنه يجب - وللوهلة الأولى - تطبيق ما انتهت إليه

(٢٢) أ.د. عبد المجيد سليمان، القانون الإداري المصري، دار الثقافة العربية ٢٠٠١ م، ص ٩١.

- "deleubadere" traité de droit administratif, t. 18 éd 1980. page 89.

المجالس والإدارات الإقليمية من قرارات وذلك لقدرتها على معرفة وقائع الأمور التي استدعت إصدار قراراتها، كما سبق القول وبُعد الإدارة المركزية عنها وكذلك لأنه لو أطلقنا يد الإدارة المركزية ومنحت حق التنفيذ المباشر بصفة مطلقة فإننا سوف نقضى على فكرة الإدارات المحلية واستقلاليتها ونكون بذلك قد قضينا على نظام اللامركزية الإدارية وأبقينا على فكرة المركزية الإدارية بمدلولها المطلق^(٢٣).

غير أن هذه الاستقلالية التي تتمتع بها المجالس المحلية والإدارات الإقليمية ليست مطلقة، فهي مقيدة بما نصت عليه أحكام القانون من حق الهيئات المركزية من رقابة أعمال المجالس المحلية ورقابة السلطات المركزية على الهيئات والمجالس المحلية تهدف إلى التوفيق بين عمل كل من السلطة المركزية والوحدات الإدارية بحيث يصبح العمل الإداري في الدولة متماشياً مع بعضه البعض سائراً في طريق واحد مما يظهر نوع من الانسجام الإداري بين وحدات الدولة المختلفة هذا من الناحية الإدارية، أما من الناحية المالية فإن الرقابة تستهدف مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية بواسطة السلطة المركزية بقصد المحافظة على أموال هذه الوحدات ومنعاً لوجود أي انحراف أو تجاوز في المسائل المالية^(٢٤).

وفي ظل صور الرقابة التي تملكها السلطة المركزية على الهيئات المحلية الإقليمية فإن الأولى لا تملك حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حق الثانية بصورة مباشرة فيندم هنا امتياز التنفيذ المباشر، فيكون للهيئات المحلية الحق في اتخاذ ما تراه من قرارات لمباشرة نشاطاتها في إطار اختصاصاتها دون أن تتقيد في هذا الشأن من قبل السلطة الإدارية المركزية، بحيث يكون لهذه الأخيرة - أثناء ممارستها لدورها الرقابي - حق الموافقة أو عدمه على قرارات الهيئات والمجالس المحلية دون أن يصل الأمر إلى حق تعديل هذه القرارات أو استبدالها بإصدار غيرها، فلها أن تقبلها كما هي أو ترفضها كما هي، ولا يحول ذلك دون تدخل السلطة المحلية في أي وقت لتعديل أو العدول عن قراراتها وإصدار غيرها بما يتناسب مع طبيعة العمل الإداري.

(٢٣) أ.د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص ١٠٦.

(٢٤) أ.د. محمد أنس جعفر، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٣.

لذا وأخيراً يمكننا التأكيد على أن امتياز التنفيذ المباشر في نطاق السلطة الرئاسية والرقابة الإدارية يظهر بصورة واضحة في ظل نظام المركزية الإدارية، حيث تملك السلطة المركزية حق التنفيذ المباشر وتستطيع من خلاله التدخل في شئون الإدارات المحلية والإقليمية الأدنى منها في سلم التدرج الهرمي سواء كان ذلك في صورة المركزية المطلقة أو النسبية، وعلى عكس ذلك نجد التنفيذ المباشر منعدم في ظل نظام اللامركزية الإدارية في صورتها المطلقة بحيث إنه ومع الإقرار بحق الهيئات المركزية في الرقابة على المجالس المحلية والهيئات الإقليمية إلا أن هذا الحق لا يسمح لها بإصدار قرارات تُنفذ بصدد نشاطاتها عن طريق أمر التنفيذ المباشر.

المطلب الثاني

سلطة التنفيذ المباشر في نطاق العقود الإدارية

تقوم الجهة الإدارية بممارسة أنشطتها وأعمالها من أجل تحقيق أهدافها العامة، وتقوم الإدارة بممارسة ذلك بإحدى طريقتين إما عن طريق إصدار القرارات الإدارية التي تساعد على أداء مهامها، وإما عن طريق العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة مع غيرها من الإدارات أو مع غيرها من أشخاص القانون الخاص.

وتعتبر العقود الإدارية من أهم الأنظمة التي تستخدمها الإدارة في ممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها العامة التي تتمثل في تحقيق المصلحة العامة، حيث يتنوع العقد الإداري بتنوع الحاجات والخدمات التي يمكن تقديمها من وراء هذه العقود، فالعقود الإدارية تتمتع بأهمية كبيرة كأسلوب لتسيير المرافق العامة وتحقيق النفع العام.

وبمكن تعريف العقد الإداري بأنه ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وأية ذلك أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، أو أن يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام^(٢٥).

(٢٥) أ.د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي القاهرة الطبعة الثالثة سنة ١٩٧٥م، ص ٥٠.

كما يمكن تعريفه بأنه كل اتفاق يُبرم بين طرفين أحدهما شخصاً معنوياً عاماً، وذلك بهدف إدارة أو تنظيم أو استغلال مرفق عام، وتظهر في العقد نية تطبيق أحكام القانون العام، وهذا يظهر بجلاء في تضمين مثل هذا الاتفاق شروطاً غير مألوفة في التعاقد الخاص، سواء بتمتع الإدارة بامتيازات وسلطات لا يتمتع بها الأفراد أو بمنح المتعاقد سلطات استثنائية في مواجهة الغير لا يتمتع بها لو تعاقد مع غيره من الأفراد، كجعله صاحب احتكار فعلي أو منحه حق نزع الملكية للمنفعة العامة إلى غير ذلك من سلطات^(٢٦).

ولقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في تعريفها للعقد الإداري بأنه "يعتبر العقد إدارياً إذا كان أحد طرفيه شخصاً معنوياً عاماً ومتصلاً نشاطه بمرفق عام، ومتضمناً شروطاً غير مألوفة في نطاق القانون الخاص"^(٢٧).

لذا يمكن القول أن العقد الإداري يتميز بخصائص تميزه عن غيره من العقود، وهذه

الخصائص تتمثل فيما يلي:-

- ١- أن تكون الإدارة طرفاً في العقد.
 - ٢- أن يكون العقد متصلاً بمرفق عام من حيث إنشاؤه أو تنظيمه أو تسييره.
 - ٣- أن تأخذ الإدارة بأحد أساليب وامتيازات القانون العام.
- وبذلك نرى أن العقد الإداري يتميز بطابع خاص يستمد من الغاية التي تحققها هذه العقود، وهذا الطابع لا تتمتع به عقود القانون الخاص، ويتمثل ذلك في الأخذ بأسلوب القانون العام وهو تضمين العقود شروطاً استثنائية غير مألوفة في نطاق القانون الخاص.

ويجب التنويه أن امتياز التنفيذ المباشر الذي تتمتع به الجهة الإدارية في مجال العقود الإدارية يعتبر خروجاً على القواعد العامة ولكنه خروجاً تقتضيه المصلحة العامة وضرورة سير المرافق العامة بصفة منتظمة.

(٢٦) أ.د. أنس جعفر، النشاط الإداري، دار النهضة العربية ٢٠١٧م، ص ١٨٠.

أ.د. عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، ص ٢٩.

(٢٧) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠٥٤ لسنة ٤٨ ق ٠ بتاريخ ٢٤/٣/٢٠٠٧م.

وإذا كان الثابت- فقهاً وقضاءً- تمتع الجهة الإدارية بامتياز التنفيذ المباشر كحق للإدارة في مجال العقود الإدارية، إلا أن هناك بعض الآراء التي تُتكرر على الإدارة تمتعها بهذا الامتياز في ممارستها للعقود الإدارية.

فيذهب البعض إلى أن الإدارة حينما تبرم عقودها الإدارية مع المتعاقدين فإنها تلتزم بما جاء في هذه العقود، فالشروط التي ترد في هذه العقود وتمنح للإدارة امتيازات وسلطات متعددة- في مواجهة المتعاقدين معها- إنما وجدت على أساس أن الإدارة طرف قوي في العلاقة التعاقدية مما يسمح لها بفرض هذه الشروط على المتعاقدين معها، وأن هؤلاء حينما يقبلوا هذه الشروط تتلاقى بذلك إراداتهم مع إرادة الجهة الإدارية، فالإدارة حينما تحتفظ لنفسها بشروط معينة في العقد تقوم بتنفيذها عند الحاجة إليها ولا تستطيع أن تخرج بهذه الشروط عن نصوص القانون، وفي حالة عدم وجود نص القانون فإن قواعد القانون العام هي التي تحكم العلاقة بين الإدارة والمتعاقدين مما ينفي على الإدارة حقها في استخدام امتياز التنفيذ المباشر^(٢٨).

إلا أن هناك جانب آخر من الفقه ذهب إلى إقرار امتياز التنفيذ المباشر للجهة الإدارية كحق لها في مجال العقود الإدارية مؤكداً وجوده كحقيقة في تنفيذ العقود الإدارية والقرارات المتعلقة بها، مستندين في ذلك إلى أن هذا الامتياز ليس متوقفاً على أن ينص عليه في العقود الإدارية مؤكداً قدرة الإدارة على استخدامه حتى مع انعدام النص عليه موضحين أن أساس هذا الامتياز تكمن في ضرورة تمكين الإدارة من تسيير المرافق العامة بانتظام وإطراد وتحقيق المصلحة العامة^(٢٩).

(٢٨) أ.د. محمد كامل ليلة، النظرية العامة للتنفيذ المباشر، مرجع سابق، ص ١٠٩.

حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٣١ مارس ١٩٧٠م، قضية (De planque)، مجموعة سيرية، القسم الثالث، ص ١١٣.

- "Chinot" thèse précite 1945. page 48 et suiv.

(٢٩) أ.د. عبد الحميد جبريل، التنفيذ المباشر الإداري، دار المطبوعات الحديثة سنة ٢٠٠٧م، ص ٢٦٩.

أ.د. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية، الطبعة الأولى سنة ١٩٥٥م ص ٧٨٨.

ونحن نرى تأييد الاتجاه الذي ذهب إلى إقرار امتياز التنفيذ المباشر كحق للإدارة في مجال العقود الإدارية وذلك استناداً إلى أن ما استند إليه الاتجاه المنكر على الإدارة حقها في امتياز التنفيذ المباشر - وهو تساوى العلاقة التعاقدية بين الإدارة والمتعاقد في إبرام العقد الإداري طبقاً لقواعد القانون الخاص - ليس له محل في مجال العقود الإدارية، فأبرام الإدارة للعقود الإدارية لا تتضمن النص على مالها من امتيازات في صلب العقد بل أن هذه الامتيازات تعتبر أمراً مسلم به للإدارة من قبل المتعاقدين وعدم النص عليه صراحةً في العقد هو بذاته إقرار ضمني من المتعاقد للإدارة بما لها من امتيازات.

كما أن الهدف من إنكار حق التنفيذ المباشر على جهة الإدارة في مجال العقود الإدارية - وإن كان غايته هو الحد من سلطات الجهة الإدارية تجاه المتعاقدين ومنحهم مزيداً من الحرية في التصرف - إلا أن هذا الهدف لا يحافظ على حرية المتعاقدين ومصالحهم بقدر ما يضر بحرية الإدارة في التصرف وبالتالي رغبتها في تحقيق المصلحة العامة، وكذلك فتصرفات الإدارة تخضع للرقابة القضائية - إلغاءً وتعويضاً - في حالة تعسفها أو خطأها فإنه لا خوف على المتعاقدين من الجهات الإدارية.

فالهدف الذي تسعى إليه الجهات الإدارية من استخدامها لامتياز التنفيذ المباشر هو تحقيق الصالح العام هو في ذات الوقت تحقيق لمصلحة المتعاقدين كأفراد في المجتمع بصورة غير مباشرة في تسييرها للمرافق العامة، كما وأن حماية رغبة الإدارة في تحقيق النفع العام أولى من حماية المتعاقدين معها.

لذا نؤكد أن الإدارة في مجال عقودها الإدارية تملك تجاه المتعاقدين معها سلطات استثنائية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص تقوم بتنفيذها مستهدفة في ذلك تحقيق المصلحة العامة باستخدامها لحقها في امتياز التنفيذ المباشر.

لذا فإن الإدارة تبرم العقد الإداري باعتبارها سلطة عامة تتمتع من خلاله بحقوق وامتيازات لا يتمتع بها الطرف الآخر، وتظهر هذه الامتيازات فيما يتضمنه العقد من شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، حيث إن هذه الشروط الاستثنائية تجعل طرفي العقد غير متساويين في التمتع بالحقوق والمزايا، بل وتجعل للإدارة الكلمة العليا، حيث تستطيع بما لها من سلطة عامة أن تباشر سلطة الرقابة

على الطرف الآخر من العقد للتأكد من جديته في تنفيذ موضوع العقد على الوجه الصحيح كما تملك حق توجيه المتعاقد لتنفيذ العقد بطريقة معينة تحقق لها أهدافها، كما تملك سلطة توقيع الجزاءات على المتعاقد معها إذا أخل في تنفيذ التزاماته، وقد تكون هذه الجزاءات مالية، وقد تكون عبارة عن وسائل ضغط وإكراه لدفعه على تنفيذ العقد، وقد يصل الأمر بالإدارة إلى استخدام حقها في تعديل العقد وسحب العمل أو فسخ العقد مع المتعاقد إذا رأت أنه عاجز عن تحقيق المصلحة العامة بقصوره وتخاذه عن تنفيذ موضوع العقد، ولكن لا يترتب على ذلك حرمان المتعاقد من اللجوء إلى القضاء. وبالنسبة لأمر التنفيذ المباشر فإن وجود شروط استثنائية غير مألوفة في العقد الإداري يجعل من امتياز التنفيذ المباشر دعواً قوياً تستخدمه الإدارة للدفاع عن المصلحة العامة إذا وجد السبب لذلك، فتملك الجهة الإدارية بما لها من سلطة عامة إصدار قرارات تُنفذ بالطريق المباشر تجاه المتعاقدين معها سواء كانوا أفراداً بذواتهم أو شركات.

وتظهر مظاهر استخدام الجهة الإدارية لامتياز التنفيذ المباشر أثناء ممارستها لسلطاتها المختلفة تجاه المتعاقدين معها من خلال دورها في ممارسة سلطاتها في الرقابة والتوجيه، وسلطة تعديل العقد وكذلك سلطة توقيع الجزاءات على المتعاقد معها، وذلك وفقاً للتفصيل التالي:-

الفرع الأول

التنفيذ المباشر من خلال سلطة الرقابة والتوجيه

تملك الجهة الإدارية- من خلال العقد الإداري- تجاه المتعاقد معها سلطة الرقابة والتوجيه والتي تستطيع من خلاله التأكد من سير العمل وجدية المتعاقد في تنفيذ العقد، فجهة الإدارة تمارس سلطتها في الرقابة عن طريق موظفيها الموجودين في مكان تنفيذ العقد- وأيضاً- عن طريق الموظفين الذين ينتقلون إلى موقع العمل لفحص المواد التي يستخدمها المتعاقد في تنفيذ العقد، فإذا رأت- من خلال تقارير موظفيها- أن تنفيذ العقد لا يتم بصورة صحيحة استخدمت حقها في توجيه المتعاقد لتنفيذ العقد بالصورة الصحيحة، فلها في ذلك أن تطلب من المتعاقد تنفيذ العقد بطريقة معينة أو أن يستخدم أحد الفنيين أو المهندسين أو المقاولين بذواتهم، ولا يجوز للمتعاقد حينئذ أن يخالف هذه الأوامر التي تصدر له من الجهة الإدارية والتي تكون ملزمة له بطريقة مباشرة شريطة

ألا تخرج هذه الأوامر في مضمونها عن حدود العقد المبرم بين الجهة الإدارية والمتعاقد، حيث تلتزم الإدارة هنا بمبدأ المشروعية^(٣٠).
لذا فعلى المتعاقد مع الإدارة قبول أوامر التوجيه التي تصدر له من الإدارة وقبول تنفيذها طالما كانت في حدود مضمون العقد المبرم بينهما، وهنا يظهر امتياز التنفيذ المباشر فمن خلاله يتم تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة من الجهة الإدارية للمتعاقدين معها تحقيقاً للمصلحة العامة^(٣١).

الفرع الثاني

التنفيذ المباشر من خلال سلطة تعديل العقد

تملك الإدارة سلطة تعديل العقد الإداري بإرادتها المنفردة، وهذا على غير المؤلف في قواعد القانون الخاص، فالعقود الخاضعة لأحكام القانون الخاص يحكمها مبدأ المساواة بين المتعاقدين طبقاً لما ورد في نص المادة (١٤٧) من القانون المدني والتي تنص على أن "١-العقد شريعة المتعاقدين ولا يجوز نقضه أو تعديله إلا بالاتفاق بين الطرفين أو للأسباب التي يقرها القانون"^(٣٢).

إلا أن الشروط الاستثنائية في العقود الإدارية تجعل الجهة الإدارية الأقوى في العلاقة التعاقدية، بحيث تُمنح من الامتيازات ما يجعلها صاحبة السلطة العليا على المتعاقد معها، كما تمنحها سلطة اتخاذ قرارات تُنفذ في حق المتعاقد معها مما تجعله في حالة الطعن على هذه القرارات في مركز المدعى عليه دائماً وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة^(٣٣).

(٣٠) أ.د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٣٧١.

أ.د. محمد أنس جعفر، مرجع سابق، ص ١٣٨.

أ.د. صلاح الدين فوزي، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٠م، ص ٩٧٣.

د. عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص ١٣٩.

(31) C. E. 16 novemper 1954 union syndical des indus tries aeronaut. D. 1956.

(٣٢) أ.د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، الجزء الأول، ص ٥٤٠.

(٣٣) أ.د. محمد كامل ليلة، النظرية العامة للتنفيذ المباشر، مرجع سابق، ص ١٠٨.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة تعديل العقد الإداري من قبل الإدارة بإرادتها تضمنته المادة (٤٦) من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة^(٣٤)، وكذلك المادة (٩٦) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون والتي صدر بشأنها قرار وزير المالية رقم ٦٩٢ لسنة ٢٠١٩م^(٣٥).

والجدير بالذكر أن سلطة الإدارة في تعديل العقد ليست مطلقة بل هي مقيدة بضرورة تحقيق المصلحة العامة وهذا ما يدور وجوداً وهدماً مع امتياز التنفيذ المباشر، وكذلك الالتزام بالحصول على موافقة السلطة المختصة أو مجلس الوزراء بحسب الأحوال، ووجود الاعتماد المالي اللازم، وأن يصدر التعديل خلال فترة سريان العقد، وألا يؤثر ذلك على أولوية المتعاقد في ترتيب عطاءه، وأن تعدل مدة العقد الأصلي إذا تطلب الأمر ذلك بالقدر الذي يتناسب وحجم الزيادة أو النقص^(٣٦)، ويجب على الإدارة-

أ.د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، ص ٧٨٤.

^(٣٤) وتنص المادة (٤٦) على أنه "إذا طرأ من المستجدات بعد إبرام العقد ما يوجب تعديل حجم التعاقد يكون للجهة الإدارية أن تعدل عقودها بالزيادة أو النقص وبما لا يجاوز (٢٥%) من كمية كل بند لعقود المقاولات، وبما لا يجاوز (١٥%) من كمية كل بند لباقي العقود بذات الشروط والمواصفات والأسعار، على أن تتضمن كراسة الشروط والمواصفات مضمون ذلك، ويتعين لتعديل العقد الحصول على موافقة السلطة المختصة أو مجلس الوزراء بحسب الأحوال، ووجود الاعتماد المالي اللازم، وأن يصدر التعديل خلال فترة سريان العقد، وألا يؤثر ذلك على أولوية المتعاقد في ترتيب عطاءه، وأن تعدل مدة العقد الأصلي إذا تطلب الأمر ذلك بالقدر الذي يتناسب وحجم الزيادة أو النقص".

^(٣٥) تنص المادة (٩٦) على أنه "يجب على الجهة الإدارية تحديد احتياجاتها الفعلية والضرورية لسير العمل على أساس دراسة واقعية وموضوعية ومع ذلك إذا استجد أثناء التنفيذ ما يوجب تعديل العقد فيتم التعديل بما لا يجاوز (٢٥%) من كمية كل بند في عقود المقاولات، وبما لا يجاوز (١٥%) من كمية كل بند لباقي العقود مع تضمين شروط الطرح مضمون ذلك مع تعديل المدة المناسبة أو البرنامج الزمني بحسب الأحوال للتوريد أو التنفيذ وبما يتناسب مع حجم التعديل...".

^(٣٦) المادة (٤٦) من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

أيضاً- أن تلتزم في تعديل العقد بمبادئ المشروعية بحيث يصدر قرار تعديل العقد من السلطة المختصة قانوناً بإصداره مع اتباع الإجراءات القانونية اللازمة، كما يجب عليها أن تلتزم الإدارة في تعديلها للعقد بالحدود القانونية المبينة في نص المادة (٤٦) من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م والمادة (٩٦) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون^(٣٧).
فالإدارة تستخدم هنا امتياز التنفيذ المباشر من خلال سلطتها في تعديل بنود العقد بإرادتها المنفردة دون حاجة للحصول على موافقة المتعاقد معها، مع المحافظة على الضوابط والقيود التي قررتها أحكام القانون.

الفرع الثالث

التنفيذ المباشر من خلال سلطة توقيع الجزاءات

يعتبر الهدف الرئيسي من إنشاء المرافق العامة تحقيق المصلحة العامة التي تتمثل في تقديم الخدمات والحاجات العامة لجمهور الأفراد، فإذا قام المتعاقد بالتعاس عن أداء مهامه الناتجة عن العقد الإداري كإهماله في تنفيذ العقد أو تأخره في هذا التنفيذ فإنه يحق للإدارة التدخل- بما لها من سلطة عامة- مستخدمة في ذلك حقها في

^(٣٧) الحدود والضوابط القانونية تضمنتها باقي المادة (٩٦) من قرار وزير المالية رقم ٦٩٢ لسنة

٢٠١٩ الذي يتعلق باللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨، جرى نصها كالتالي:-

"على أن تراعي إدارة التعاقدات الآتي:-

- ١- وجود ضرورة وأسباب داعمة لتلك التعديلات.
 - ٢- الحصول على موافقة السلطة المختصة أو مجلس الوزراء- بحسب الأحوال على التعديل
 - ٣- أن تكون تلك التعديلات على بنود العقد الأصلي ذاته وبالشروط والمواصفات ذاتها والأسعار المتعاقد عليها.
 - ٤- إعداد ملحق للعقد متضمناً تلك التعديلات.
 - ٥- الحصول من الإدارة المالية على سماح البند فلى حالة التعديل بالزيادة.
 - ٦- أن يكون التعديل خلال مدة تنفيذ العقد، ولا يدخل فيها مدة الضمان
 - ٧- ألا يؤثر ذلك على أولوية المتعاقد في ترتيب عطاءه.
- على أن تتولى إدارة التعاقدات توثيق تلك التعديلات والمستندات المؤيدة لها وحفظها بملف العملية ويتم النشر عن القيمة النهائية للعقد بعد التعديل على بوابة التعاقدات العامة".

استعمال امتياز التنفيذ المباشر على المتعاقد معها باتخاذ قرارات ضده تتمثل في توقيع جزاءات عليه.

وتختلف هذه الجزاءات باختلاف جسامه الخطأ، فقد تكون عبارة عن جزاءات مالية أو غرامات تأخير، وقد تكون وسائل ضغط وإكراه تمارسها الإدارة على المتعاقد لتدفعه لتنفيذ محل العقد مثال ذلك سحب العمل من تحت يده وتنفيذه على حسابه مع متعاقد آخر أو فسخ العقد إذا أخل المتعاقد بشرط من الشروط الواردة به والتي يكون من شأنها الإخلال بالمصلحة العامة.

ويرجع حق الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد معها إلى نص المادة (٤٨)^(٣٨) من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، وكذلك نص المادة (٩٨)^(٣٩) من القرار رقم ٦٩٢ لسنة ٢٠١٩م والخاص باللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.

^(٣٨) وتنص المادة (٤٨) على أنه "إذا تأخر المتعاقد أثناء تنفيذ العقد عن الميعاد المحدد له بالجدول الزمني أو مدة التنفيذ المحددة بالعقد، جاز للسلطة المختصة لدواعي المصلحة العامة إعطاؤه مهلة لإتمام التنفيذ دون تحصيل مقابل للتأخير منه إذا كان التأخير راجعاً لسبب خارج عن إرادته.

وفي حالة عدم الالتزام بالتنفيذ، لسبب راجع للمتعاقد، يحصل مقابل للتأخير يحسب من بداية المهلة دون حاجة إلى تنبيه أو إنذار أو اتخاذ أي إجراء آخر وفقاً للآتي:-
١- في مقاولات الأعمال بما لا يجاوز مجموع مقابل التأخير نسبة (١٠%) من قيمة العقد إذا لم تتجاوز مدة التأخير نسبة (١٠%) من المدة الكلية للعملية ويزيد مقابل التأخير إلى نسبة (١٥%) إذا تجاوزت مدة التأخير ذلك.

ويحسب مقابل التأخير من قيمة الأعمال المتأخرة فقط إذا رأت الجهة الإدارية أن الجزء المتأخر لا يمنع الانتفاع بما تم تنفيذه بشكل مباشر أو غير مباشر على الوجه الأكمل في المواعيد المحددة، أما إذا رأت أن الجزء المتأخر يمنع الانتفاع بما تم تنفيذه فيكون حساب مقابل التأخير من قيمة ختامي العملية.

ويتم تطبيق معادلة تغير الأسعار للكميات التي نفذت خلال المهلة بشرط أن يكون التأخير راجعاً لأسباب خارجة عن إرادة المتعاقد، على أن يعدل الجدول الزمني بما يتفق عليه الطرفان إذا تطلب الأمر ذلك وبما يتناسب مع مدة التأخير.

٢- في باقي العقود بما لا يجاوز مجموع مقابل التأخير نسبة (٣%) من قيمة العقد إذا لم تتجاوز مدة التأخير نسبة (١٠%) من المدة الكلية للعقد، ويزيد مقابل التأخير إلى نسبة (٥%) إذا جاوزت مدة التأخير ذلك.

ويحسب مقابل التأخير من قيمة الجزء المتأخر فقط إذا رأت الجهة الإدارية أن الجزء المتأخر لا يمنع الانتفاع بما تم توريده أو تنفيذه بشكل مباشر أو غير مباشر على الوجه الأكمل في المواعيد المحددة، أما إذا رأت أن الجزء المتأخر يمنع الانتفاع بما تم توريده أو تنفيذه فيكون حساب مقابل التأخير من القيمة الإجمالية للعقد.

وفي جميع حالات تحصيل مقابل التأخير، يكون الإعفاء منه بقرار من السلطة المختصة إذا تبين أن التأخير لأسباب خارجة عن إرادة المتعاقد، وللسلطة المختصة في غير هذه الحالة إعفاء المتعاقد من مقابل التأخير - جزئياً أو كلياً - إذا لم ينتج عن التأخير ضرر، ويجوز للسلطة المختصة استطلاع رأى إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة إذا ارتأت ذلك.

ولا يخل تحصيل مقابل التأخير بحق الجهة الإدارية في الرجوع على المتعاقد بكامل التعويض المستحق عما أصابها من أضرار بسبب التأخير.

(٣٩) المادة (٩٨) تنص على أنه "يتعين على مستوى إدارة العقد - بقدر الامكان - العمل على ازالة أية عقبات أو مشكلات قد تؤدي إلى التأخير في تنفيذ العقد سواء كان بسبب راجع للجهة الإدارية أو المتعاقد، وفي حالة حدوث تأخير في البرنامج الزمني، أو في تنفيذ العقد خارج عن إرادة المتعاقد فيجوز للسلطة المختصة - لدواعي المصلحة العامة - إعطاؤه مهلة لإتمام التنفيذ دون تحصيل مقابل تأخير منه، أما إذا كان التأخير راجعاً للمتعاقد فيحصل منه مقابل للتأخير يحسب من بداية المهلة وبما لا يجاوز النسب الواردة بالقانون وذلك على النحو الآتي:

في مقاولات الأعمال:-

أ- إذا لم تتجاوز مدة التأخير نسبة (١%) من المدة الكلية للتنفيذ يُحصل مقابل تأخير بنسبة (١%) من قيمة الأعمال أو الختامي، أو من قيمة الجزء المتأخر بحسب الأحوال.

ب- تزداد نسبة تحصيل مقابل التأخير من قيمة الأعمال أو الختامي، أو من قيمة الجزء المتأخر، بحسب الأحوال، بنسبة مدة التأخير ذاتها وإلى أن تصل إلى (١%) من المدة الكلية للتنفيذ.

ج- إذا جاوزت مدة التأخير نسبة (١٠%) من المدة الكلية للتنفيذ يُحصل مقابل التأخير بنسبة (١٥%) من قيمة الأعمال أو الختامي، أو من قيمة الجزء المتأخر بحسب الأحوال.

في باقي العقود:-

هذه الامتيازات المقررة للإدارة- المتمثلة في توقيع الجزاءات على المتعاقد مع الإدارة- تدور في فلك امتياز التنفيذ المباشر كامتياز تتمتع به الإدارة في مواجهة المتعاقد معها أثناء إبرام العقد الإداري وفي خلال تنفيذه، وتستطيع من خلاله اتخاذ إجراءات بإرادتها المنفردة وتطبيقها بصورة مباشرة في مواجهته، وهذا الامتياز تستخدمه الجهة الإدارية للدفاع عن ذاتها لتحقيق المصلحة العامة.

كما وأن لامتياز التنفيذ المباشر من الأثر ما هو بالغ الأهمية متمثلاً في حق الإدارة في استخدام وسائل الضغط والإكراه لدفع المتعاقد إلى تنفيذ العقد، فحين تصدر الإدارة قراراً بسحب العمل من المتعاقد معها فإن هذا القرار لا يُنفذ إلا عن طريق أمر التنفيذ المباشر ولا يكون ذلك إلا في حالة إخلال المتعاقد إخلالاً جسيماً يضر بالمصلحة العامة مما يجعل للإدارة الحق في استخدام أمر التنفيذ المباشر لتنفيذ قراراتها.

المطلب الثالث

سلطة التنفيذ المباشر في علاقة الإدارة بالأفراد

تملك الجهات الإدارية في مواجهة الأفراد حق التنفيذ المباشر لقراراتها، وتتعدد مظاهر استخدام الإدارة لسلطاتها في التنفيذ المباشر في مواجهة الأفراد، وقد تمس قرارات الإدارة المنفذة بالطريق المباشر حقوق وحرية الأفراد كما هو الحال إذا مس التنفيذ المباشر حرية الأفراد في التنقل وحرية الإقامة، وقد تمسهم في ممتلكاتهم كما في حالة نزع الملكية أو الاستيلاء على العقارات تحقيقاً للمنفعة العامة.

والإدارة في استخدامها للتنفيذ المباشر في مواجهة الأفراد لا تشكل اعتداءً بالمعنى المفهوم لكلمة اعتداء بل هو أمر تقتضيه الضرورة والمصلحة العامة، فالفرد برغبته في

-
- أ- إذا لم تجاوز مدة التأخير نسبة (٣%) من المدة الكلية لتنفيذ محل العقد يحصل مقابل تأخير بنسبة (١%) من قيمة العقد، أو من قيمة الجزء المتأخر بحسب الأحوال.
- ب- إذا لم تجاوز مدة التأخير نسبة (٦%) من المدة الكلية لتنفيذ محل العقد يحصل مقابل تأخير بنسبة (٢%) من قيمة العقد، أو من قيمة الجزء المتأخر بحسب الأحوال.
- ج- إذا لم تجاوز مدة التأخير نسبة (١٠%) من المدة الكلية لتنفيذ محل العقد يحصل مقابل تأخير بنسبة (٣%) من قيمة العقد، أو من قيمة الجزء المتأخر بحسب الأحوال.
- د- إذا تجاوزت مدة التأخير نسبة (١٠%) من المدة الكلية لتنفيذ محل العقد يحصل مقابل التأخير بنسبة (٥%) من قيمة العقد، أو من قيمة الجزء المتأخر بحسب الأحوال.

التعايش في المجتمع يتنازل عن بعض حقوقه بإرادته في سبيل تحقيق مصلحة المجتمع الذي يعيش فيه، وكذلك تحقيق مصالحه الشخصية التي لا يستطيع أن يشبعها بذاته كالأمن والصحة والسكينة العامة.

وتستند الجهات الإدارية في تنفيذ قراراتها بالطريقة المباشرة على نصوص وأحكام القانون التي تمنحها هذا الحق، ويجب- هنا- على الإدارة أن تراعى ما ورد في هذه النصوص، فقراراتها تعتبر باطلة إذا خالفت أحكام القانون أو قامت بتنفيذها في حالة لم ينص عليها القانون، وذلك لأنها تستخدم امتياز التنفيذ المباشر بهدف تحقيق المصلحة العامة، والقانون هو من يرسم لها طريق تحقيق هذه المصلحة.

ومن صور استعمال الإدارة لسلطتها في التنفيذ المباشر إصدار قرارات الاعتقال والمنع من السفر والحد من حرية التنقل والإقامة في أماكن معينة وإصدار قرارات القبض على مسيبي هذه الاضطرابات، وذلك بغرض فرض إرادة الدولة على الواقع وتحقيق مصلحتها.

ولقد ذهب جانب من الفقه لينكر على الإدارة حقها في استخدام امتياز التنفيذ المباشر في مواجهة الأفراد، وبرروا رأيهم هذا بأن النصوص التي صدرت عن المشرع لم تقرر للإدارة حق التنفيذ المباشر وإنما هي مجرد سلطات مُنحت للإدارة لتمارسها على سبيل الاختصاصات ولا تعتبر امتيازاً⁽⁴⁰⁾.

ولكن يمكن الرد على هذه الحجة بأن التنفيذ المباشر لو مارسته الإدارة على أنه اختصاصاً وليس امتيازاً فإن ذلك لا يُغير من جوهر الأمر ويظل بهذا المنطق امتياز التنفيذ المباشر مقررراً للإدارة وليس للأفراد، ففكرة الاختصاص لا تزيد من ضمانات الأفراد ولا تغير من جوهر أو حقيقة التنفيذ المباشر، كما أننا نستطيع أن نركز أنه في إقرار المشرع لامتياز التنفيذ المباشر والنص عليه في تشريعاته وقدرة الإدارة على إصدار قرارات تنفذ مباشرة على ذويها أعظم دليل على وجوده كامتياز.

ويمكن- أيضاً- أن نرد على المنكرين لحق الإدارة في استخدام التنفيذ المباشر في مواجهة الأفراد أن إصدار تشريعات تتيح للإدارة استخدام حق التنفيذ المباشر لتسيير

(40) Barthelemy, Le droit de L administrative. 3 éd. page 74 et suiv.

مرافقها ليس أساساً لهذا الامتياز فحسب بل إنها جاءت منظمة له كحق تتمتع به الإدارة في ممارسة نشاطها تستخدمه مع احترام حدوده وضوابطه دون تعسف حفاظاً على حقوق وحرية الأفراد وهي في طريقها لتحقيق المصلحة العامة حتى تتأى بقراراتها عن أن يصيبها البطلان.

وفي الأحوال والظروف العادية التي تلجأ فيها الإدارة لتنفيذ قراراتها بالطريقة المباشرة تستند في تنفيذ هذه القرارات على نصوص القانون، ومن أمثلة القوانين التي تُجيز للإدارة استخدام حق التنفيذ المباشر في تنفيذ قراراتها القوانين الآتية:-

- القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١م وتعديلاته والذي تستطيع الإدارة بمقتضاه خصم ربع المرتب من موظفيها في حالات محددة على سبيل الحصر.
- القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٤م الذي يمنح الإدارة سلطة إصدار قرارات بحجز المصابين بأمراض عقلية في المصحات النفسية وإعادتهم حال هروبهم وتنفيذ هذه القرارات مباشرة.
- القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥م في شأن تنظيم الحجز الإداري والذي يعطى للإدارة الحق في اتخاذ إجراءات الحجز الإداري في حالة عدم الوفاء بمستحقات الدولة، والذي ينص في المادة الأولى منه على أنه "يجوز أن تتبع الإدارة إجراءات الحجز الإداري المبينة بهذا القانون عند عدم الوفاء بمستحقات الدولة في مواعيدها المحددة قانوناً بالمراسيم والقرارات الخاصة بها وفي الأماكن والأشخاص الذين يعينهم الوزراء المختصون..."^(٤١).

(٤١) وتنص باقي المادة الأولى على أن "هذه المستحقات تتمثل فيما يلي:-"

- أ- الضرائب والإتاوات والرسوم بجميع أنواعها.
- ب - المبالغ المستحقة للدولة مقابل خدمات عامة.
- ج - المصروفات التي تبذلها الدولة نتيجة أعمالها أو تدابير تقضى بها القوانين.
- د- الغرامات المستحقة للحكومة قانوناً.
- هـ- إنجازات أملاك الدولة ومقابل الانتفاع بأملكها العامة سواء في ذلك ما كان يعقد أو مستغلاً بطريق الخفية.
- و - أثمان أطيان الحكومة المبيعة وملحقاتها وفوائدها.
- ز- المبالغ المختلصة من الأموال العامة.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه القوانين واردة على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، فنظراً لأهمية الحق في التنفيذ المباشر وكذلك خوفاً من المشرع من اعتداء الإدارة على حقوق وحرّيات الأفراد بحجة استعمال التنفيذ المباشر فقد تعددت القوانين التي تمنح الجهات الإدارية الحق في استعمال التنفيذ المباشر من أجل تنفيذ قراراتها في مواجهة الأفراد ومن أجل تنظيم هذه المسألة تنظيمياً كاملاً.

ومن أخطر الحالات التي تملك الإدارة فيها حق التنفيذ المباشر في مواجهة الأفراد حالة المنع من السفر وتقييد حرية التنقل.

حيث تعتبر حرية الفرد في السفر والتنقل من أهم حريات الإنسان، ولا يكاد يخلو أي دستور يكفل حقوق وحرّيات للأفراد من النص على منح مواطنيه التمتع بحرية السفر والتنقل، فحرية الفرد في التنقل امتداداً طبيعياً لتمتع الإنسان بحريته الشخصية^(٤٢).

ولقد نصت المادة (٦٢) من دستور مصر الحالي ٢٠١٤م وتعديلاته على أنه "حرية التنقل والإقامة والهجرة مكفولة ولا يجوز إبعاد أي مواطن عن إقليم الدولة، ولا منعه من العودة إليه، ولا يكون منعه من مغادرة إقليم الدولة، أو فرض الإقامة الجبرية عليه، أو حظر الإقامة في جهة معينة عليه، إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة، وفي الأحوال المبينة في القانون".

ومن استطلاع نص المادة السابقة نجد أنها أوردت استثناء على حرية الفرد في السفر والتنقل، وهو ما يجيز تقييد هذه الحرية بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة وفي الحالات التي تحددها أحكام القانون، ولما كان ذلك يعتبر استثناء على الأصل العام فإنه لا يجوز التوسع أو القياس على هذا النص حتى لا يعتبر ذلك اعتداءً على حقوق

ح- ما يكون مستحقاً لوزارة الأوقاف، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة من المبالغ المتقدمة، وكذلك ما يكون مستحقاً لوزارة الأوقاف بصفتها ناظراً أو حارساً من إيجارات أو أحكار أو أثمان الاستبدال للأعيان التي تديرها الوزارة.

ط- المبالغ المستحقة للبنوك التي تساهم الحكومة في رؤوس أموالها بما يزيد على النصف.

ي- المبالغ الأخرى التي نصت القوانين الخاصة بها على تحصيلها بطريق الحجز الإداري.

(٤٢) أ.د. نعيم عطية، المنع من السفر، دار النهضة العربية ١٩٩٨م، ص ٢٥.

أ.د. أحمد جاد منصور، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، كلية الحقوق جامعة حلوان، دار النهضة العربية ١٩٩٨م، ص ٢٣٢.

وحريات الأفراد، فهذا الاستثناء مقرر لجهة الإدارة تستخدمه متى رأت أنه في منع الفرد من السفر تحقيقاً للمصلحة العامة.

ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على حرية الفرد في السفر والتنقل، حيث ذهبت في حكمها إلى أنه "المنع من التنقل داخل البلاد أو إلى خارجها هو من الإجراءات التي تمثل قيداً على الحرية الشخصية والتي من عناصرها الحرية في التنقل، ولذا استلزم المشرع الدستوري- حتى يكون مثل هذا الإجراء مشروعاً- أن يصدر بموجب أمر قضائي مسبب ولمدة محددة، وفي الأحوال المبينة في القانون، الذي ينظم حدود هذا القيد على ذلك الحق الطبيعي، ومؤدى ذلك أنه من غير الجائر قانوناً صدور مثل هذا الأمر بالمنع من السفر عن غير جهات التحقيق القضائية التي حولها هذا النص الدستوري الاختصاص بذلك، وإلا كان القرار الصادر بذلك هو والعدم سواء لمساسه بحق طبيعي وللافتئات على حكم الدستور الذي هو القاعدة القانونية الأسمى في المجتمع، لاسيما أن المشرع الدستوري لم يترك أمر هذا الاختصاص- بعد أن حولته للجهة القضائية المختصة- مطلقاً عن التنظيم وإنما أوجب أن يكون في الأحوال المبينة في القانون"^(٤٣).

كما أكدت المحكمة الدستورية العليا على ذلك، فذهبت في حكمها إلى أنه "القرارات الصادرة عن النائب العام بمنع المتهمين من السفر التي تكون قد صدرت بمناسبة تحقيقات تجريبها النيابة العامة معهم وتتصل بجريمة من الجرائم الجنائية التي تدخل في اختصاص جهة القضاء العادي، تختص بنظر الطعن عليها تلك الجهة (جهة القضاء العادي)، حتى إن كانت القرارات التي يصدرها النائب العام بمنع المتهمين من السفر بمناسبة التحقيق معهم يعوزها السند القانوني الذي ينظم هذه القرارات ويحدد إجراءات الطعن عليها، ذلك أن عدم قيام المشرع بإصدار تشريع ينظم إجراءات المنع من السفر والسلطة المختصة بتقريره والجهة التي يختص بنظر الطعن عليها لا يغير من الطبيعة القضائية لتلك القرارات، ولا يسوغ بحال إسناد الفصل في المنازعات التي تثيرها تلك القرارات لمحاكم مجلس الدولة"^(٤٤).

^(٤٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٨٠١ لسنة ٦٧ قضائية بتاريخ ٢/٨/٢٠٢١م.

^(٤٤) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٤٠ لسنة ٢٧ ق. دستورية تنازع، جلسة

١٣/٦/٢٠١٥م.

ومن أمثلة تقييد حرية الفرد في السفر والتنقل والذي يمثل استثناءً عن الأصل العام ما نصت عليه المادة (١٥٥) من قانون الإجراءات الجنائية التي حددت من يملك إصدار قرار بالمنع من السفر أو وضع اسم على قوائم ترقب الوصول، حيث نصت على أنه "للنائب العام أو من يفوضه من تلقاء نفسه أو بناء على طلب ذوى الشأن، ولقاضي التحقيق المختص، وكذلك الجرائم التي يصدر فيها المنع من السفر هي الجنائية والجنحة المعاقب عليها بسنة حبس بشرط وجود أدلة كافية على جدية الاتهام، ولأمر تستلزمه ضرورات التحقيقات، وضمان تنفيذ ما عسى أن يقضي به من عقوبات لمدة أو لمدد محددة لا تجاوز في مجموعها عن ذات السبب سنتين وللمحكوم عليهم المطلوب التنفيذ عليهم أو المحكوم عليهم ممن تطلب الجهات القضائية نقلهم أو تسليمهم أو محاكمتهم".

ولقد أعطت المادة (١٥٦) للممنوع من السفر أو المدرج على قوائم ترقب الوصول الحق في أن يتظلم من الأمر بمنع من السفر أو وضعه على قوائم الترقب أمام المحكمة الجنائية المختصة المنعقدة في غرفة المشورة خلال ١٥ يوماً من تاريخ علمه به، ولا يجوز إعادة التظلم قبل مضي ثلاثة شهور من رفض التظلم السابق، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم خلال ١٥ يوم.

لذا نجد أن الإدارة تملك ويحق استخدام حق التنفيذ المباشر في إصدار أوامر المنع من السفر تجاه الأفراد بما يتفق مع نصوص الدستور والقانون وبما يحقق المصلحة العامة.

المبحث الثالث

حالات وشروط التنفيذ المباشر

يعتبر التنفيذ المباشر من أخطر الامتيازات التي تملكها الإدارة في مواجهة الأفراد، فهو يتضمن اعتداء على حقوق وحرية الأفراد وبصفة خاصة في ممتلكاتهم، لذا فقد حاطه المشرع بمجموعة من الضوابط والشروط التي يجب توافرها لكي يمكن للإدارة اللجوء لاستخدامه بصورة صحيحة.

لذا سنتعرض في هذا المبحث للحالات التي يمكن للإدارة فيها استخدام سلطة التنفيذ المباشر، ثم بعد ذلك للشروط الواجب توافرها حتى يمكن للإدارة استخدام هذا الامتياز، وذلك وفقاً للتفصيل التالي:-

- المطلب الأول:** - حالات لجوء الإدارة للتنفيذ المباشر .
المطلب الثاني: - شروط لجوء الإدارة للتنفيذ المباشر .

المطلب الأول

حالات لجوء الإدارة للتنفيذ المباشر

تمارس الإدارة سلطة التنفيذ المباشر من أجل تحقيق المصلحة العامة، ولكن سلطة التنفيذ المباشر في الحالات العادية عنه في الظروف الاستثنائية، فهدوء المجتمع واستقراره يتطلب إجراءات أقل حدة مما تتطلبه الظروف الاستثنائية.

لذا سنتعرض هنا لدراسة التنفيذ المباشر من قبل الإدارة في الظروف العادية ثم بعد ذلك استخدامها للتنفيذ المباشر في الظروف الاستثنائية، وذلك وفقاً للتفصيل التالي:-

الفرع الأول: - التنفيذ المباشر في الظروف العادية.

الفرع الثاني: - التنفيذ المباشر في الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول

التنفيذ المباشر في الظروف العادية

يقصد بالأحوال العادية الظروف التي عادةً ما يكون فيها المجتمع بصفة شبه دائمة، والتي تعمل الإدارة فيها إلى تحقيق المصلحة العامة وتنفيذ أهداف المجتمع بما منحها القانون من وسائل وامكانيات، وقد أجازت أحكام القانون للإدارة حق استخدام امتياز التنفيذ المباشر في الظروف العادية من أجل تحقيق أهدافها^(٤٥).

ونظراً لما قد يترتب على استخدام امتياز التنفيذ المباشر من نتائج خطيرة، فيجب على الإدارة في حالة استخدامه في الأحوال العادية أن تلتزم بالضوابط والشروط التي وضعها المشرع وأقرها الفقه وأحكام القضاء حفاظاً على حقوق وحريات الأفراد التي قد تعتدي عليها الإدارة باستخدامها لامتياز التنفيذ المباشر، فهذه الضوابط تعمل على حفظ التوازن بين المصلحة العامة للمجتمع وبين المصالح الخاصة بالأفراد.

^(٤٥) أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس الطبعة السادسة سنة ١٩٩١م، ص ٦١٥.

د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص ٢٠٠.

د. أشرف محمد على لبيب، الرقابة على ملائمة القرارات الإدارية، رسالة دكتوراة كلية الحقوق جامعة بني سويف، ص ٢٨١.

وبناءً على ذلك فإن الإدارة وهي بصدد استخدام امتياز التنفيذ المباشر تكون مسؤولة عن تصرفاتها إذ تلتزم بضرورة مراعاة ضوابط التنفيذ المباشر في استخدامها على قراراتها حتى تكون هذه القرارات محصنة من الإلغاء والتعويض.

ولقد أقر القضاء الإداري على حق الإدارة في استخدام التنفيذ المباشر في الظروف العادية بذات الضوابط والمعايير من أجل عدم تعسف الإدارة في استخدام هذا الحق، حيث ذهبت إلى أنه "أن استيلاء الإدارة على عقار جبراً عن صاحبه بدون اتباع الإجراءات القانونية التي يوجبها قانون نزع الملكية للمنفعة العامة يعتبر بمثابة غصب وليس من شأنه أن ينقل ملكية العقار للحكومة بل تظل هذه الملكية لصاحب العقار رغم هذا الاستيلاء"^(٤٦).

ولقد حرص القضاء الفرنسي في أحكام محكمة التنازع الفرنسية على ضرورة تقييد الإدارة في استخدام حقها في التنفيذ المباشر لقراراتها وذلك نظراً لخطورة وفاعلية هذا الامتياز وذلك بتحديدته للحالات التي تبرر لجوء الإدارة إليه، وقد استخلصت هذه الحالات من حكم محكمة التنازع في قضية (Socimmob de saint gieste) والتي فيها حدد القضاء الفرنسي عناصر مشروعية استعمال الإدارة للتنفيذ المباشر على الوجه التالي^(٤٧):-

- يجب أن يكون للقرار المنفذ مباشرةً مصدره في نص قانون محدد.
- يجب أن يظهر الفرد محل القرار رفضاً لتنفيذ حكم القانون أو القرار.
- يجب أن تتوافر إحدى الحالات التي حدد بها الفقه والقضاء نطاق تدخل الإدارة بالتنفيذ المباشر.

وهذا ما أكدته أيضاً - مجلس الدولة الفرنسي حيث ذهب إلى إلغاء قرار وزير الداخلية الصادر بإبعاد أجنبي عن البلاد نظراً لسلوكه السيء والمخل بالنظام العام إذ تبين من خلال البحث أن الطاعن لا يشكل خطراً على النظام العام الذي به لا يعد وجوده في البلاد يمثل خطراً على المجتمع يستدعي إبعاده^(٤٨).

^(٤٦) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٦٢٢ لسنة ٤٣ ق جلسة ١٩٧٧/٣/٢٨ م.

^(٤٧) "Deloubader": Trait de droit administratif. T. 1 page 315.

^(٤٨) أ.د. رمضان محمد بطيخ، الإتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بدون دار نشر، ص ٢٧٣.

الفرع الثاني

التنفيذ المباشر في الظروف الاستثنائية

وضعت المبادئ القانونية لمواجهة الظروف العادية، فإذا ما تعرضت الدولة لخطر جسيم وظروف استثنائية غير عادية ففي مثل هذه الأحوال لا تعد القواعد القانونية كافية وملائمة لمواجهة هذه الظروف، حيث أنها تتضمن تقييد للجهات الإدارية ومنح حريات واسعة للأفراد من المحتمل أن تضر بالمصلحة العامة، لذا كان من اللازم وجود المبادئ والقواعد القانونية التي تصلح لمواجهة مثل هذه الظروف.

ويمكن تعريف حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية بأنها الحالة التي تكون فيها الدولة في خطر داهم يتطلب من الإدارة التدخل الفوري لمواجهة هذه الظروف من أجل المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)، حيث أنه في هذه الحالة لو تم تطبيق القواعد العادية لترتب على ذلك أخطار وأضرار جسيمة.

فحالة الضرورة هي الحالة غير العادية التي لا يصلح لمواجهتها استخدام القوانين العادية بل يصبح الخروج عن المألوف هو الأصل وتصبح القواعد العادية غير مجدية لمواجهة الضرورة وفض ما بها من خطر قد يلحق الإنسان في نفسه أو ماله أو عرضه أو عقله.

وفي حالة الضرورة يجوز للإدارة استخدام امتياز التنفيذ المباشر حتى لو كانت النصوص القانونية تمنعها من ذلك صراحةً، وذلك استناداً إلى نظرية الضرورة، التي تعتبر نظرية عامة تطبق على كافة فروع القانون.

فأحكام القانون وضعت من أجل رعاية مصالح الدولة والتوفيق بينها وبين المصالح الخاصة للأفراد، ولكن إذا عجزت هذه الأحكام عن تحقيق غايتها في حالة حدوث حالة من حالات الضرورة، فمن غير المعقول التمسك بحدود وضوابط هذا القانون، لذا فالدولة تسعى لتحقيق مصالحها والمحافظة على نظامها العام بالطريقة التي تراها مناسبة لذلك فيصبح امتياز التنفيذ المباشر سيفاً ودرعاً تستخدمه الإدارة لحماية نفسها في ظل الظروف الطارئة⁽⁴⁹⁾.

(49) Barthelemy et Duez, Trait élément de droit constitutionnel 1933 page 240.

وامتياز التنفيذ المباشر إن كان ضرورياً في ظل الظروف العادية، فإن أهميته تزداد في ظل حالة الضرورة إذ به تستطيع الإدارة حفظ الأمن وتحقيق النظام، حتى أن امتياز التنفيذ المباشر في ظل حالة الضرورة يكسر حدوده ويخرج عن قواعده التقليدية، فإذا كان يجب اتباع قواعد قانونية معينة في ظل الظروف العادية فإنه في ظل حالة الضرورة يكسر هذه القاعدة لتحقيق غايتها وهو الصالح العام بل وقد يخالف القواعد الأم وهي القواعد الدستورية الأمر الذي يجعله يتجلى واضحاً في ظل حالة الضرورة لتظهر أهميته وفاعليته في تحقيق الأمن والاستقرار وحماية النظام العام.

وينظم حالة الضرورة في مصر المادة (١٥٦) من الدستور المصري الحالي بتعديلاته، والتي تنص على أنه "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تُعرض وتُنَاقش أو إذا عُرضت ولم يُقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

وتنظم لوائح الضرورة في فرنسا نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي والتي تعطي لرئيس الجمهورية سلطات مطلقة يستطيع من خلالها مواجهة ما يطرأ على الدولة من ظروف قد تطيح بكيانها ولكي يتمكن من تسيير وإدارة المرافق العامة للدولة^(٥٠).

ضوابط التنفيذ المباشر في حالة الضرورة.

^(٥٠) وتنص المادة ١٦ من الدستور الفرنسي على أنه "إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال وترتب عليه توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية جاز لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبه هذه الظروف بعد إستشارة كلاً من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس البرلمان - مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية- والمجلس الدستوري، ويوجه الرئيس رسالة إلى الشعب يخطره فيها بهذه الإجراءات، ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية هو تمكين السلطات العامة الدستورية في أقل مدة ممكنة من مباشرة مهامها، على أن يؤخذ رأى المجلس الدستوري حيال تلك الإجراءات ويجتمع البرلمان في هذه الظروف بقوة القانون، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسته لهذه السلطات الإستثنائية".

يختلف جوهر التنفيذ المباشر في الأحوال العادية عن جوهره في الظروف الاستثنائية، فما يعتبر مباحاً في الأحوال العادية قد لا يعتبر كذلك في ظل الظروف الاستثنائية، لذا يكون جوهر التنفيذ المباشر في الظروف الاستثنائية أقوى وأكثر فاعلية عنه في الظروف العادية، حيث تكون الإدارة في ظل حالة الضرورة أكثر حرية مما هي عليه في الظروف العادية فلا تنقيد بما تنقيد به في الظروف العادية، إذ أن حالة الضرورة تتطلب السرعة والجدية في القرارات وضرورة تنفيذها لمواجهة ما قد يترتب عليها من أخطار.

ولكن هذا الحرية الواسعة لا تعني أن سلطة الإدارة تكون مطلقة، بل هي تنقيد بأحكام مبدأ المشروعية، حتى وأن اتسع مدلوله في ظل توافر حالة الضرورة، فلا يُباح لها إلا القدر الذي يسمح لها بتحقيق أغراضها المشروعة في ضبط النظام العام، فلا يجوز لها الاعتداء على حقوق وحرّيات الأفراد ومقدراتهم استناداً على حرّيتها في التصرف في ظل حالة الضرورة، فمشروعية تصرفات الإدارة تدور وجوداً وعدمياً مع حماية النظام العام للدولة ومواجهة حالة الضرورة.

لذا فهناك عدد من الضوابط التي تنقيد بها الإدارة في استعمالها لسلطة التنفيذ المباشر في ظل حالة الضرورة، هذه الضوابط خاصة فقط بتوافر حالة الضرورة في المجتمع، وتمثل هذه الضوابط فيما يلي:-

أولاً:- وجود خطر جسيم وحال يهدد النظام العام.

لكي تستطيع الإدارة استخدام سلطة التنفيذ المباشر في ظل حالة الضرورة لابد من أن يكون هناك خطر جسيم وحال يهدد النظام العام في المجتمع يتطلب تدخل الإدارة عن طريق امتياز التنفيذ المباشر لمواجهة.

ويشترط في هذا الخطر أن يكون جسيماً، والخطر الجسيم هو الخطر الذي يترتب عليه نتائج وأضرار بالغة حيث يكون من الصعب تحملها الأمر الذي يتطلب التدخل بقواعد خاصة لمواجهة.

ويشترط- أيضاً- أن يكون هذا الخطر الجسيم حالاً، فحتى تستطيع الإدارة استعمال التنفيذ المباشر لابد أن يكون الخطر حالاً، فالخطر الجسيم المتوقع حدوثه مستقبلاً تستطيع الإدارة لمواجهته اتخاذ التدابير الوقائية التي بها تقي المجتمع من أضراره، فالخطر الحال هو الذي يعطي الحق للإدارة في الخروج عن القواعد المألوفة لمواجهة، ومن أحدث الأمثلة على الخطر الجسيم الحال ما واجهه المجتمع من ظروف في ظل انتشار جائحة كورونا.

ثانياً:- تعذر دفع الخطر بالطرق العادية.

هذا الشرط من الشروط البديهية لتوافر حالة الضرورة، فالخطر الجسيم والحال هو الذي لا يمكن تقاضي نتائجه بالطرق والقواعد القانونية العادية، فلا بد أن تكون القواعد القانونية العادية غير قادرة على مواجهة مثل هذه الظروف فتلجأ الإدارة لسلطة التنفيذ المباشر لمواجهة هذه الأخطار، ومن أمثلة المخاطر التي يتعذر دفعها بالطرق العادية حدوث كوارث كالبراكين والزلازل والأعاصير وانتشار الأوبئة والأمراض كمرض كورونا.

ثالثاً:- أن يكون هدف الإدارة تحقيق الصالح العام.

الهدف الاساسي من وراء تصرفات الإدارة تحقيق المصلحة العامة، فإذا خرجت الإدارة عن هذا الهدف كانت تصرفاتها غير مشروعة وجديرة بالإلغاء أو التعويض، وهذا الهدف العام لتصرفات الإدارة أي أنه الهدف المرجو من أفعال وتصرفات الإدارة سواء كانت في ظل الظروف العادية والاستثنائية.

فمشروعية تصرفات الإدارة تتوقف على الهدف منها، فالتنفيذ المباشر من قبل الإدارة لا بد أن يكون هدفه تحقيق الصالح العام وإلا كان باطلاً، فتصرفات الإدارة المنحرفة عن تحقيق الصالح العام تتسم بالتعسف والانحراف بالسلطة عن غرضها وما قصدته وتكون الإدارة حينئذ مسؤولة إذا ما ثبت هذا التعسف في تصرفاتها^(٥١).

رابعاً:- يجب على الإدارة أن تقدر الضرورة بقدرها.

يجب على الإدارة ان تستعمل سلطة التنفيذ المباشر بالقدر اللازم لمواجهة حالة الضرورة وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، فاستخدام سلطة التنفيذ المباشر في حالة الضرورة يكون بأقل الطرق ضرراً بحريات الأفراد حتى لا تتخذ من حالة الضرورة مبرراً للاعتداء على حقوق وحريات الأفراد.

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الدستورية العليا في حكمها "أن البناء على الأرض الزراعية وإن كان محظوراً في الأصل إلا أن هذا الحظر ليس مطلقاً، بل يتعين أن تقدر الضرورة بقدرها، وأن يكون الفصل في توافرها أو تخلفها عائداً إلى ترخيص يصدر عن وزير الزراعة، ليكون البناء على الأرض الزراعية مشروطاً بصدوره"^(٥٢).

(٥١) أ.د. محمد كامل ليلة، التنفيذ المباشر، مرجع سابق، ص ٣١٠.

أ.د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي - سنة ١٩٨٤م، ص ٤٠٨.

(٥٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٣٧ لسنة ١٥ قضائية دستورية بتاريخ ١٩٩٦/٨/٣م.

وكذلك أكدت المحكمة الإدارية العليا بقولها على أن "نزع الملكية للمنفعة العامة مناطه الموازنة بين مصلحة الدولة وحق الملكية الخاصة للأفراد، ويتعين أن تقدر الضرورة بقدرها دون مجاوزة مع تعويض صاحب الشأن إن كان لذلك وجه"^(٥٣).

رقابة القضاء على التنفيذ المباشر في حالة الضرورة.

يتكفل القضاء بفرض رقابته على أعمال التنفيذ المباشر من قبل الإدارة في حالة الضرورة إلغاءً وتعويضاً، فالإدارة هي التي تقدر مدى وجود حالة الضرورة من عدمه، ولكن في تقديرها هذا تخضع لرقابة القضاء ليراقب ما إذا كانت الإدارة قد قدرت وجود حالة الضرورة بصورة صحيحة أم لا؟ وما إذا كانت قد استعملت التنفيذ المباشر بالقدر اللازم لمواجهة هذه الحالة أم أنها تعدت هذا الحد؟

فالظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة لا تجعل يد الجهات الإدارية مطلقة من القيود، ولا تأتي تصرفاتها مشروعة أياً كانت، وإنما كل ما يمكن فعله هو توسيع سلطات الإدارة في مثل هذه الظروف ولكن مع بقاء رقابة القضاء عليها، بل يمكن القول أن رقابة القضاء يجب أن تأتي بصورة أقوى على تصرفات الإدارة في حالة الضرورة خوفاً من أن تتخذ الإدارة حالة الضرورة مبرراً للتعسف باستعمال سلطاتها وبالتالي الاعتداء على حقوق وحرية الأفراد^(٥٤).

ورقابة القضاء على تصرفات التنفيذ المباشر من قبل الإدارة في حالة الضرورة إنما هي رقابة لاحقة على تصرفاتها، فالإدارة تتخذ تصرفاتها وإذا ما رأى الأفراد أن هناك تعسف من قبل الإدارة في هذه التصرفات عليهم اللجوء إلى القضاء لفرض رقابته عليها. فإذا ما قدرت الإدارة وجود حالة الضرورة بناءً على ظروف صحيحة واستعملت سلطة التنفيذ المباشر بالقدر اللازم وطبقاً لضوابط استعمال التنفيذ المباشر في حالة الضرورة- كما سبق وأن ذكرنا- كانت تصرفاتها صحيحة ومطابقة لأحكام مبدأ المشروعية، ولكن إذا لم تفعل ذلك كانت تصرفاتها غير مشروعة ومعيبة وجديرة بالإلغاء ويقع على عاتقها تعويض الأفراد عما لحق بهم من أضرار نتيجة هذه القرارات.

^(٥٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠٠٢ لسنة ٣٢ ق ٠ ع بتاريخ ١٨/١/١٩٩٨م،

مكتب فني ٤٣ الجزء الأول، ص ٧٠٥.

^(٥٤) أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٥م، ص ٢٠٠.

من ذلك ما ذهب إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها أنه "إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص - شرط ذلك - أن تقدر الضرورة بقدرها وإلا فلا يسوغ لجهة الإدارة إصدار قرار يترتب عليه تعطيل نفاذ الأحكام النهائية التي حازت قوة الأمر المقضي"^(٥٥).

ومثال قيام حالة ضرورة وترك تقديرها للجهة الإدارية ما نص عليه المشرع في نص المادة (١٥) من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠م على أنه "لوزير المختص بناءً على طلب الجهة الإدارية المختصة في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو نقشي وباء وسائر الأحوال الطارئة والمستعجلة أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً على العقارات اللازمة لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غيرها... وبناءً على ذلك فإن المشرع أعطي للإدارة سلطة تقديرية تقرر بها وجود حالة الضرورة وتقديرها بقدرها.

ولقد أقر القضاء الفرنسي حالة الضرورة باعتبارها استثناء على الأصل العام وإعمال القواعد العامة الأمر الذي من أجله أقر القضاء الفرنسي للإدارة حق استخدام التنفيذ المباشر في حالة الضرورة إذ أسبغ مجلس الدولة الفرنسي صفة المشروعية على الإجراءات التي تقوم بها الإدارة من أجل التغلب على الظروف الاستثنائية بشرط أن تكون هذه الإجراءات لازمة وضرورية لمواجهة هذه الظروف.

ولقد اعتنق القضاء الإداري الفرنسي نظرية الضرورة بل أن مجلس الدولة الفرنسي يعتبر هو المؤسس لها ورائدها، إذ أنه جعل مبدأ المشروعية مرجعاً للإدارة في ظل الأحوال العادية وكذلك أكد على أنه لا بد وأن يتسع في نطاقه ليشمل الظروف الاستثنائية التي قد تطرأ على المجتمع، وأن تمسك الإدارة بتفاصيل مبدأ المشروعية المقررة للظروف العادية في مواجهة الظروف الاستثنائية أمر غير منطقي، وقد طور مجلس الدولة الفرنسي هذا المفهوم حيث أنشأ نظريات تحمل نفس المبادئ والتي تطورت حتى أخذت شكل نظرية الضرورة فأنشأ بدايةً ما عرف بنظرية سلطات الحرب، ثم اتسع مجلس الدولة الفرنسي بتطبيقاته وأنشأ ما يسمى بنظرية الظروف الاستثنائية لیتضمن كل

^(٥٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٥٧ لسنة ٤٩ ق ٠٤ بتاريخ ٢/٢/٢٠٠٥م،

مكتب فني ٥٠ الجزء الأول، ص ٥٢٣.

أنواع الأزمات والمشاكل المالية والاقتصادية وأحوال الاضطرابات العامة وغيرها من الكوارث المفاجئة حتى تطور الوضع إلي ما يسمي بنظرية الضرورة وما لها من ضوابط وأحكام على أساسها توالى أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي تؤمن بهذه النظرية⁽⁵⁶⁾، ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن حكمه في القضية الشهيرة (Alexis et Wolff)⁽⁵⁷⁾.

المطلب الثاني

شروط لجوء الإدارة للتنفيذ المباشر

منح المشرع امتياز التنفيذ المباشر للإدارة من أجل تحقيق المصلحة العامة، وامتياز التنفيذ المباشر - كما سبق وأن ذكرنا - طريق استثنائي نظراً لتعرض التنفيذ المباشر في ثوبه غير المشروع لحقوق الأفراد وممتلكاتهم التي حماها الدستور، لذا كان لزاماً توافر شروط يُحتم على الإدارة اتباعها وهي في طريقها في التنفيذ المباشر حتى لا

(56) "Deloubader" Trait elementaire de droit administratif.T.3.Page 239.

- C. E : 6 Aut 1915 : Delmotte et senmaritin. op . cit . et

(57) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٠ نوفمبر ١٩٤٧ في قضية (Alexis et Wolff) والمنشور في مجموعة (Les grands arrest) سنة ١٩٦٢م، ص ٢٨٩، والمشار إليه في مؤلف الدكتور/ مصطفى كيره، الإعتداء المادي، مرجع السابق، ص ٢٨٨، والتي تتلخص وقائعها في أنه بعد رحيل القوات الألمانية عن فرنسا عقب الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٧ قام رجال اللجنة المركزية للأمن والتي تشكلت بعد انتهاء الحرب للبحث عن الأشخاص الذين تعاونوا مع الأعداء إبان الحرب بالقبض على كل من السيدين (Alexis et Wolff) وتم اعتقالهما بناءً على أمر شفوي صادر من موظفين ليس لهم الصفة الوظيفية القانونية ودون أن يصدر هذا القرار من الموظف المختص بذلك، ونفذ كل من الشخصين المعتقلين قرار الاعتقال، وتم تجميد مالهم من أرصدة في البنوك مما ترتب عليه أن لجأ هذين الشخصين إلي مجلس الدولة الفرنسي فيما بعد مختصمين الموظفين الذين أصدر قراراً باعتقالهما والحكم عليهما وطلبا الحكم لهما بالتعويض، من وقائع هذه الدعوى يتبين لنا أن ما لحق بالمدعين هو دون شك اعتداءً مادياً على حرياتهم الشخصية إذ أن قرار اعتقالهم صدر من أشخاص ليس لهم الصفة القانونية، ولكن بالرغم من ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي قد أقر لنفسه بالاختصاص بنظر هذه الدعوى ثم فرق بين نطاق المشروعية في ظل الظروف العادية وبين نطاقه المتسع في ظل الظروف الطارئة، والحالات الاستثنائية والتي على أساسها تم التخفيف من جسامه عدم مشروعية تصرف الأشخاص الذين أصدر قرار الاعتقال واعتباره مجرد خطأ مصلحي يستوجب ما قضي به مجلس الدولة من تعويض جراء ما لحق بالمدعين من أذى.

يترتب على إجرائها ضرر بالأفراد، وكذلك لتحقيق الموازنة بين تحقيق غاية المصلحة العامة وتنفيذ الإدارة لقراراتها وبين تحقيق مصالح الأفراد الخاصة.

وتتمثل شروط لجوء الإدارة للتنفيذ المباشر في:-

أولاً:- استناد التنفيذ المباشر إلى نص قانوني.

ثانياً:- مشروعية فعل التنفيذ المباشر.

ثالثاً:- عدم اقتران القانون بجزاء يقابل مخالفته.

رابعاً:- التناسب بين فعل التنفيذ المباشر وغايته.

أولاً:- استناد التنفيذ المباشر إلى نص قانوني.

يقتضي مبدأ تدرج القواعد القانونية أن تولد القاعدة القانونية الأدنى من مهد القاعدة القانونية الأعلى منها، ومعنى ذلك أن تأتي القاعدة الأدنى متفقة مع ما تعلوها من قواعد قانونية، ويعتلي الدستور قمة الهرم القانوني ثم يليه القوانين الأساسية ثم التشريعات العادية ثم اللوائح ثم القرارات الإدارية التي يجب أن تستمد قوتها مما يعلوها من قواعد وحتى لا يختل نظام الدولة بإصدار قوانين أو قرارات تُخالف نظامها العام المقرر بمقتضى الدستور^(٥٨).

لذا كان لزاماً أن يأتي التنفيذ المباشر بناءً على توافر نص قانوني، فالأصل العام- وتطبيقاً للتدرج في القواعد القانونية- يقضي بضرورة أن تأتي قرارات الإدارة متفقة مع القوانين واللوائح، فمن باب أولى أن يأتي التنفيذ المباشر من قبل الإدارة لقراراتها الإدارية مستنداً على نص قانوني، وذلك حتى يكون القرار الإداري- المُنفذ تنفيذاً مباشراً- مطابقاً لمبدأ المشروعية ومُحصناً ضد الإلغاء والتعويض.

ولا يشترط فقط مجرد استناد التنفيذ المباشر إلى نص قانوني، وإنما إلى جانب ذلك يجب أن يحقق التنفيذ المباشر غاية النص القانوني، فلا يجوز الاستناد إلى نص قانوني لاستعمال الإدارة لسلطة التنفيذ المباشر وتعمل على تحقيق غاية تختلف عن الغاية الأساسية من النص القانوني، في هذه الحالة يعتبر التنفيذ المباشر باطل من قبل الإدارة.

^(٥٨) أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة وحتمية إستدامتها، دار النهضة العربية، سنة

٢٠٠٥م، ص ١٣٤.

أ.د. محمد كامل ليلة، التنفيذ المباشر، مرجع سابق، ص ٢٤٧.

فإذا وجد نص قانوني يسمح للإدارة بإصدار قرارات نقل الموظفين العموميين وتنفيذ هذه القرارات بصورة مباشرة لتحقيق المصلحة العامة من هذا النقل وهي ضرورة سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، فيعتبر باطلاً قرار الإدارة الناقل لأحد الموظفين الذي لا تتحقق به المصلحة العامة، وإنما جاء نكايَةً في الموظف فيكون التنفيذ المباشر هنا مستنداً إلى النص القانوني - الذي يسمح للإدارة بنقل الموظفين - شكلاً دون أن يكون مستنداً إليه موضوعاً فيتخطى بذلك نطاق مشروعية هذا القانون والذي نتيجته توقيع عقاب على أحد الموظفين في غير الحدود التي رسمتها أحكام القانون، "فأساس نقل العاملين لم يشرع من أجل اتخاذه وسيلة لمجازة العامل المُخطئ وإنما هو وسيلة لتحقيق أفضل السبل لتسيير المرافق العامة"^(٥٩).

ولقد أكد المشروع في تشريعاته على ضرورة استناد التنفيذ المباشر على نص قانوني يبرره ومثال ذلك القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤م والمعدل بالقانون رقم ٣٥٩ لسنة ١٩٥٦م والقانون رقم ٢٠٩ لسنة ١٩٨٠م، والقانون رقم ١٧٧ لسنة ١٩٨١م، والذي يُعطي للإدارة حق إغلاق المحلات الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقفلة للراحة والمضرة بالصحة العامة والخطرة في الحالات المحددة قانوناً.

ولقد أكدت المحكمة الإدارية على ضرورة توافر النص القانوني الذي يُبيح للإدارة حق التنفيذ المباشر فذهبت إلى أنه "ومن ثم فقد استقر الرأي فقهاً وقضاً على أن لا يسوغ للإدارة في مصر أن تلجأ إلى هذا الطريق إلا في إحدى حالتين الحالة الأولى إذا وجد نص في القانون يُبيح للإدارة اتخاذ هذا السبيل"^(٦٠).

ثانياً:- مشروعية فعل التنفيذ المباشر.

اشترط المشرع - إلى جانب ضرورة أن يستند التنفيذ المباشر على نص قانوني - أن يكون فعل التنفيذ المباشر مشروعاً، فلا بد أن يكون القرار المنفذ متفقاً مع ما أقرته نصوص القوانين.

^(٥٩) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٨٧٢ لسنة ٣١ ق ٥٠ في جلسة ١٨/٣/١٩٨٩م، والمنشور في مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا السنة ٣٤ قضائية الجزء الثاني، ص ٧٢٠.

^(٦٠) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٤ لسنة ٧ ق ٥٠ الصادر بتاريخ ٢٦/٣/١٩٦٦م، مكتب فني، الجزء الأول، ص ٥٦٥.

فيجب على الإدارة ألا ترمي من تنفيذ قراراتها بالطريق المباشر إلا إلى ما أوجبه نصوص القانون، وألا تذهب بفعل تنفيذها لقراراتها بحيث تتعدى حدود التزاماتها أمام القانون، أي أنه وكما يجب أن يكون القرار قانونياً فإن ذلك يستتبع أن يكون تنفيذه قانونياً.

وهذا ما أكدته آراء الفقه حيث ترى أن التنفيذ يجب أن يكون متلائماً مع الغرض الذي يستهدفه وليس في ذلك سوى قاعدة منطقية يملها القانون وهي ملائمة الوسائل للهدف، فعلى سبيل المثال عندما تكون الوسائل الوقائية المنفذة كافية للحيلولة دون وقوع خطر الاضطرابات امتنع على سلطات الشرطة إصدار أمر بمنع مظاهرة من المظاهرات إذ أن سلطات الأمن لم تُمنح لجهة الإدارة إلا من أجل اتخاذ الإجراءات التي لا غنى عنها لضمان حفظ النظام العام أو إعادته إلى نصابه^(٦١).

ثالثاً:- عدم اقتران القانون بجزء يقابل مخالفته.

الأصل العام أن القواعد القانونية تصدر مقترنة بجزء يكفل حمايتها واحترامها، هذا الجزء يُطبق على الأفراد المخالفين لها وذلك من أجل تنظيم سلوك الأفراد داخل المجتمع وحفظ النظام العام في الدولة.

وإذا كان هذا هو الأصل العام فهناك استثناء عليه يتمثل في إمكانية صدور قوانين غير مقترنة بجزء، وإذا كانت القاعدة القانونية كأصل عام محترمة في كيانها وذاتها باعتبارها عنوان النظام ودليلاً على سيادة الدولة حتى ولو لم تُقترن بجزء، إلا أنه قد تتعرض للإهمال وعدم الاعتبار من جانب الأفراد المخاطبين بها وذلك لعدم وجود جزء يدفعهم على احترامها خاصة إذا كانت تُقيد من حرياتهم أو تتعارض مع مصالحهم الشخصية.

ولما كان ذلك فإن القرارات الإدارية تصدر مُستندة على نصوص قانونية، تستمد هذه القرارات قوتها واحترامها من هذا النص القانوني، وبالتالي تفقد القرارات الإدارية قوتها إذا ما استندت إلى نص قانوني غير مقترن بجزء - الاستثناء - لذا فالإدارة وهي في طريقها لتنفيذ مثل هذه القرارات عليها التريث للنظر في ما إذا كانت هناك مسؤولية

(٦١) د. عادل سيد فهميم، القوة التنفيذية للقانون الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، بدون

سنة نشر، ص ١٤٤.

د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القانون الإداري، جامعة صنعاء، ص ٣٦.

جنائية أو مدنية تترتب كجزاء لقاء عدم تطبيق القرارات الإدارية أو إمكانية توقيع الإدارة جزاءات إدارية على الأفراد لإكراههم على تنفيذ واحترام القرارات والقوانين، فإذا وجدت هذه العقوبات امتنع على الإدارة اتخاذ طريق التنفيذ المباشر.

والجزاء التي تترتب على مخالفة النص القانوني تتمثل فيما يلي:-

١ - الجزاء الجنائي.

هناك بعض الدول التي تُقرر تشريعات تتضمن جزاء جنائي يُطبق على الأفراد إذا ما خالفوا نصوص القانون التي لا تقتصر بجزاء وذلك من أجل كفالة احترام هذه النصوص والمحافظة على النظام العام بها، ومثال ذلك ما أقره التشريع الجنائي المصري حيث نص في المادة (٣٨٠) من قانون العقوبات على أن "من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من جهات الإدارة العامة أو المحلية يُعاقب بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح بشرط ألا تزيد على خمسين جنيتهاً، وإذا كانت العقوبات المقررة في تلك اللوائح زائدة عن هذه الحدود وجب حتماً إنزالها إليها"^(٦٢)، وهذا ما ذهب إليه القانون الفرنسي حيث رتب جزاءً جنائياً على مخالفة لوائح الضبط الإداري في المادة (٤٧١) من القانون الجنائي الفرنسي.

لذا فإنه يشترط لكي تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشر - من تلقاء نفسها - في حالة عدم اقتران النص القانوني بجزاء ألا يكون هناك جزاء جنائي مقرر لمخالفة هذا النص القانوني، وإن كان هذا نادراً لعموم نص المادة (٣٨٠، ٣٩٥) من قانون العقوبات المصري لذلك فإنه باطل وغير مشروع أي تنفيذ مباشر يصدر من الجهة الإدارية لقراراتها ويكون متجاهلاً الدعوى الجنائية المقررة لوجود عقوبة جنائية لمن يتجاهل أو يخالف نصوص القانون غير المقترن بجزاء، فإذا نص المشرع على جزاءات جنائية تترتب على الأفراد في حالة امتناعهم عن تنفيذ القرار الإداري، فإن الإدارة تمتنع عن استعمال سلطة التنفيذ المباشر.

٢ - المسؤولية المدنية.

يمكن القول أن اتباع طريق القضاء العادي وقيام المسؤولية المدنية وعدم استخدامها لامتيازات السلطة العامة الممنوحة لها يتضمن ضماناً كبيرة لحماية حقوق وحريات

(٦٢) أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، سنة ١٩٧٦م، ص ٦٥٠

أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٥.

د. محمد سعيد حسن أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، ص ٦٣٨.

الأفراد^(٦٣)، ذلك أنه على الجهات الإدارية أن تسلك كافة الطرق لإجبار الأفراد على احترام وتفعيل قوانينها، ذلك أن التنفيذ المباشر من قبل الإدارة لقراراتها الإدارية استثناء على الأصل العام- اللجوء إلى القضاء- من أجل تحقيق المصلحة العامة. لذا يمكن للإدارة- في حالة عدم وجود جزاء جنائي مقرر لمخالفة القوانين غير المقترنة بجزاء- أن تتشأ جزاءً مدنياً أو مسئولية مدنية في ذمة المخالفين لأحكام القانون غير المقترن بجزاء جنائي، وذلك عن طريق اللجوء للقضاء المدني واستصدار حكم مفاده إلزام الفرد باحترام أحكام القانون فإن لم يفعل ترتب في ذمته مسئولية مدنية، أي أن الإدارة في هذه الحالة تكون قد ألحقت بالنص القانوني جزاءً مدنياً منفرداً على كل حالة يخالف فيها الأفراد مضمونه عن طريق الوقوف في سبيل تنفيذ القرارات الإدارية المستخدم في تنفيذها امتياز التنفيذ المباشر.

٣- الجزاءات الإدارية.

تعتبر الجزاءات الإدارية من أهم امتيازات الإدارة، حيث تملك الإدارة توقيعها بنفسها على الأفراد دون حاجة للجوء إلى الدعوى الجنائية أو المدنية، فإذا رأت الإدارة أنه لا جدوى من الجزاءات الجنائية لعدم تحقيقها ردع المخالف لنصوص القانون غير المقترنة بجزاء أو طول الطريق لتطبيق لإقرار المسئولية المدنية فإن لها أن تلجأ- من تلقاء نفسها- إلى توقيع جزاءات إدارية على الفرد تجبره من خلالها على الالتزام بمقتضى أحكام القانون واتباعه.

ويمكن التأكيد على إنه إذا كانت الجزاءات الإدارية من الامتيازات الممنوحة للإدارة باعتبارها سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، ولكن هذا لا يعني أن هذه الجزاءات جزءاً أو مرحلة من مراحل التنفيذ المباشر، فالإدارة غير مجبرة على استخدامها للجزاء الإدارية، حيث تملك سلطة تقديرية في استخدامها من عدمه.

بل وبما أنها أداة في يد الإدارة فإننا نرى أن للإدارة سلطة تقديرية في إمكانية استخدامها من عدمه بحسب مقتضيات الحال التي يتحقق به الصالح العام، لذا فإذا استخدمت الإدارة حقها في توقيع الجزاءات الإدارية فعلى الأفراد الانصياع لذلك، وإن

(٦٣) أ.د. محمد كامل ليلة، التنفيذ المباشر، مرجع سابق، ص ٢٧٩.

لجأت للتنفيذ المباشر فلا يمكن صيغ إجراءاتها هذا بمخالفة القوانين، فلها أن تستخدم ما تراه محققاً للمصلحة العامة^(٦٤).

ومن أهم الجزاءات الإدارية المقرر للإدارة:-

- الجزاءات الإدارية التي توقعها مجالس التأديب في الجامعات ضد الطلاب.
- الجزاءات الإدارية التي توقع من الإدارة على الأفراد الذين يتمتعون بتصريحات وترخيصات إدارية خاصة مثل سحب الترخيص مؤقتاً إذا خالف الفرد الشروط المنصوص عليها في الترخيص والواجبة الاتباع.
- العقوبات الإدارية التي توقع من جانب الإدارة على المنتفعين بخدمات المرفق العام من مخالقات إزاء مخالقاتهم للقرارات الإدارية المنظمة لهذا الانتفاع.
- الجزاءات الإدارية التي توقع على بعض الأشخاص الذين يساهمون في إدارة المرافق العامة دون أن تكون لهم الصفة الوظيفية.

رابعاً:- التناسب بين فعل التنفيذ المباشر وغايته.

إذا سار التنفيذ المباشر في طريقه المستقيم واستخدمته الإدارة في حالاته وبشروطه وضوابطه التي قررتها أحكام القانون فإنه لا يتضمن اعتداءً على حقوق وحرريات الأفراد، فهو يكون دائماً هدفة تحقيق الصالح العام، ولكن من الصعوبة بمكان القول بأن استخدام الإدارة للتنفيذ المباشر لا يثير مشكلات عند تنفيذ قراراتها، فهناك العديد من المشكلات التي تظهر نتجية استخدام الإدارة لامتياز التنفيذ المباشر، وهذه المشكلات تظهر نتيجة تعدي الإدارة عن حدود الغاية التي من أجلها تقرر التنفيذ المباشر^(٦٥).

فقد يصدر القرار الإداري مشروعاً، ولكنه يتخلف عن مشروعيته في شق تنفيذه، وإن خروج رجال الإدارة بفعل تنفيذ القرارات الإدارية عن غايتها يترتب عليه التعرض للأفراد في حقوقهم وحررياتهم وممتلكاتهم حسب موضوع القرار الإداري الأمر الذي يجعل من التزام الإدارة في تنفيذ قراراتها بغاية هذه القرارات أمراً لازماً.

لذا يجب على الإدارة في استخدامها لسلطة التنفيذ المباشر أن تراعي حدود الغاية التي رسمها القانون لها حتى لا يعتبر تصرفها هذا اعتداءً على حقوق وحرريات الأفراد،

(٦٤) د. محمد كامل ليلة، التنفيذ المباشر، مرجع سابق، ص ٢٨٦.

(٦٥) أ.د. محمد سعيد أمين، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤٠.

د. محمد فؤاد مهنا، أحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٩٥.

أ.د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤٧.

فالنهائية التي يجب على الإدارة مراعاتها عدم التعدي عليها في استخدامها للتنفيذ المباشر - من أجل تحقيق المصلحة العامة - عدم التعدي على حقوق وحرية الأفراد. وتناسب فعل التنفيذ المباشر مع غايته في تحقيق المصلحة العامة هو أمر متروك لجهة الإدارة التي تستخدمه، والتي حري بها أن تستخدمه فقط فيما يحقق النفع العام وأن توقف تنفيذه إذا تحقق الغرض منه إيماناً منها بأن تحقيق النفع العام لا يتطلب دائماً الإطاحة بمصالح الأفراد الخاصة، ويخضع تقدير الإدارة لتناسب فعل التنفيذ المباشر مع غايته لرقابة القضاء الإداري الذي يراقب مدى مشروعية تصرفات الجهة الإدارية إلغاءً وتعويضاً^(٦٦).

ومن الأمثلة التي تتضمن اعتداء من قبل الإدارة في استخدامها لسلطة التنفيذ المباشر اعتداء الإدارة على المنقولات الخاصة بالأفراد أثناء تنفيذ قرار بنزع ملكية عقاره للمنفعة العامة، في حين يقتضي تنفيذ قرار نزع الملكية إخلاء العقار دون الاعتداء على ما به من منقولات، أو كما لو كان استيلاء الإدارة على عقار الفرد مؤقتاً وأخلت الإدارة بالتزامها بتسليم العقار إلى أصحاب الحقوق عليه بعد انتهاء مدة الاستيلاء أو زوال الغرض منه وهو إتمام تحقيق النفع العام^(٦٧).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأنه "إذا كان قد سلم المشرع لجهة الإدارة - بنص القانون - بأحقيتها في إصدار قرارات من شأنها التحفظ أو غلق المحال التجارية العامة المقلقة للراحة والأمن العام من أجل تحقيق المصلحة العامة فإن المضي قدماً في تنفيذ هذه القرارات إذا ثبت أن هذه المحال غير مقلقة للراحة ولا تشكل خطراً على الأمن العام من شأنه الاعتداء على حقوق وحرية الأفراد وممتلكاتهم حتى إذا كان قرار الإدارة بغلق المحال المقلقة للراحة جزئياً فإن قرارها إذا استمر منفذاً في حين عدلت هذه المحال عن سلوكها المشين فإنه يعتبر متعدياً لغايته في تنفيذه، والتي تتمثل في حماية الأمن والنظام العام^(٦٨).

(٦٦) د. إبراهيم محمد علي، نظرية الاعتداء المادي كلية الحقوق جامعة المنوفية سنة ١٩٩٤م، ص ٩٧.

(٦٧) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٣١٥٨ لسنة ٦٣ ق الصادر بجلسة ٢٠٠١/١/٣١م.

(٦٨) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦٦٢ لسنة ٣٣ ق. ع الصادر بجلسة ١٩٨٩/٥/٢٧م.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية لامتياز التنفيذ المباشر

تستعمل الجهات الإدارية امتياز التنفيذ المباشر من أجل تنفيذ قراراتها الصادرة عنها وذلك في مواجهة الأفراد سواء كانت هذه القرارات تتعلق بالأشخاص في حرياتهم أو في أموالهم، لذا لا بد من وجود رقابة قضائية على هذه القرارات من أجل التأكد من مشروعيتها، وذلك للتوفيق بين تحقيق الإدارة للمصلحة العامة وحماية حقوق وحريات الأفراد.

وتختلف رقابة القضاء على قرارات الإدارة المنفذة تنفيذاً مباشراً باختلاف طبيعتها، فقد تكون هذه الرقابة من القضاء العادي أو من القضاء الإداري، وقد تكون من المحاكم الاستثنائية كمحاكم أمن الدولة ومحكمة القيم، وإلى جانب هذه الرقابة لا بد من تقرير ضمانات تحمي الأفراد من استعمال الإدارة لسلطة التنفيذ المباشر بطريقة غير مشروعة.

ونظراً لأهمية رقابة القضاء العادي والإداري على تنفيذ الإدارة لقراراتها فإننا سنقتصر على توضيح دور القضاء والإداري والعادي في فرض رقابته على تنفيذ القرارات الإدارية ثم بيان ضمانات الأفراد في مواجهة التنفيذ المباشر غير المشروع، وذلك طبقاً للتفصيل التالي:-

المبحث الأول:- الرقابة القضائية لاستعمال الإدارة لامتياز التنفيذ المباشر.

المبحث الثاني:- ضمانات الأفراد في مواجهة التنفيذ المباشر غير المشروع.

المبحث الأول

الرقابة القضائية لاستعمال الإدارة لامتياز التنفيذ المباشر

تتعدد مظاهر السلطة القضائية في الدولة فهناك القضاء العادي وكذلك قضاء مجلس الدولة الذي يمارس رقابة قوية على استعمال الإدارة لامتيازاتها وسلطاتها من أجل التأكد من مشروعية هذه القرارات ومطابقتها لأحكام مبدأ المشروعية وكذلك طرق تنفيذها.

لذا سنتعرض هنا لرقابة قضاء مجلس الدولة على سلطة الإدارة في التنفيذ المباشر،

ثم لرقابة القضاء العادي على هذه السلطة، وذلك طبقاً للتفصيل التالي:-

- المطلب الأول:** - رقابة قضاء مجلس الدولة على سلطة التنفيذ المباشر .
المطلب الثاني: - رقابة القضاء العادي على سلطة التنفيذ المباشر .

المطلب الأول

رقابة قضاء مجلس الدولة على سلطة التنفيذ المباشر

يعتبر مجلس الدولة صاحب الاختصاص الأصيل بنظر كافة المنازعات الإدارية، فالقرارات الإدارية التي تصدر من الجهات الإدارية تخضع - بصفة أصلية - لرقابة مجلس الدولة للنظر في مشروعيتها وصدورها مطابقة لأحكام القانون واحترامها لمبدأ المشروعية.

وإذا كانت الإدارة تملك تنفيذ قراراتها بصورة مباشرة مستخدمة في ذلك امتياز التنفيذ المباشر كوسيلة فعالة لتحقيق المصلحة العامة، فإن مجلس الدولة يُخضع مثل هذا التنفيذ لرقابته من أجل التأكد من مطابقته لأحكام القانون دون تعسف أو خطأ من جانب الإدارة أو اعتداء على حقوق وحرّيات الأفراد.

ويظهر دور مجلس الدولة في فرض رقابته على أعمال التنفيذ المباشر في قدرته في إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة إذا خالفت نص من نصوص القانون، وكذلك وقف تنفيذ هذه القرارات في مواجهة الأفراد وذلك بناءً على طلب الأفراد بوقف التنفيذ إذا توافرت شروطه، ورقابته أياًضت في تعويض الأفراد عما لحق بهم من ضرر بسبب صدور قرارات غير مشروعة من الإدارة وتنفيذها تنفيذاً مباشراً.

لذا فلكي نوضح دور مجلس الدولة في فرض رقابته على أعمال التنفيذ التي تصدر من الإدارة للتأكد من مشروعيتها كان لزاماً علينا التعرض لرقابة الإلغاء وسلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية المخالفة لأحكام القانون، وسلطة التعويض عن القرارات المخالفة، وذلك وفقاً للتفصيل التالي:-

الفرع الأول: - رقابة الإلغاء .

الفرع الثاني: - وقف التنفيذ القرارات الإدارية .

الفرع الثالث: - رقابة التعويض .

الفرع الأول

رقابة الإلغاء

تمتد الرقابة القضائية على أعمال امتياز التنفيذ المباشر حتى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، فيجوز الحكم بإلغاء القرارات الإدارية إذا ما صدرت مخالفة لنصوص القانون أو فقدت مشروعيتها لأي سبب من أسباب عدم مشروعية القرارات الإدارية. ويعتبر إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة من أهم أساليب الرقابة التي تمارسها محاكم مجلس الدولة في مواجهة الجهات الإدارية، وبصفة خاصة إذا كانت هذه القرارات تتمتع فيها الإدارة بامتياز التنفيذ المباشر، فهذا الإلغاء تعود المراكز القانونية- التي تغيرت نتيجة صدور هذه القرارات- إلى ما كانت عليه قبل صدور مثل هذه القرارات.

ودعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية التي تُرفع للمطالبة بإعدام قرار إداري قد صدر مخالفاً لأحكام القانون، وتعد هذه الدعوى أهم الوسائل لحماية المشروعية إذ تؤدي إلى بطلان القرار المخالف للقانون، وقد أطلق- أيضاً- على دعوى الإلغاء ما يسمى بدعوى تجاوز السلطة^(٦٩).

فقوام دعوى الإلغاء مخالفة القرار الإداري للقانون أو أن يصدر معيباً ليكون قابلاً للطعن عليه بالإلغاء ويكون القرار الإداري معيباً إذا فقد ركن من أركانه كركن الاختصاص أو السبب أو الغاية أو تجاوز السلطة^(٧٠).

وقد ذهب رأى إلى القول بأن دعوى الإلغاء دعوى عينية تستهدف مخاصمة القرار الإداري قضائياً من أجل إلغائه بسبب عدم مشروعيته، كما تستهدف منع الإدارة من

^(٦٩) أ.د. ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الطبعة الأولى عام ١٩٧٧م، ص ٢٢١.

^(٧٠) أ.د. محمد عبد اللطيف، القضاء الإداري، ص ٣٤.

- "Martine" Droit administratif. 3 éd. 1999. page 418.

- "Gustave" Droit administratif general. 20 éd 2000. page 29.

القيام بعمل غير مشروع أو الاستمرار فيه بالإضافة إلى إلزامها بالقيام بواجب محدد أناط القانون بها تأديته للطاعن^(٧١).

ويمكن تعريف دعوى الإلغاء بأنها الدعوى التي تهدف إلى القضاء بإلغاء القرار الإداري الصادر عن الإدارة المخالف لقواعد وأحكام القانون، لأنه يصدر مخالفاً لمبدأ المشروعية، وهنا تقف سلطة القاضي عند حد إلغاء القرار المطعون فيه للقواعد القانونية إذا ما تبين أنه مخالف للقانون دون أن يتعدى ذلك إلى تبيان نطاق المركز القانوني للطاعن أو القيام بسحب أو تعديل القرار المعيب أو إصدار قرار محله.

ضوابط قبول دعوى الإلغاء .

هناك العديد من الضوابط اللازمة لقبول دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية وذلك من أجل التأكد من جدية وفاعلية الطعون، لما لهذه الطعون من آثار قانونية قوية وفعالة على القرارات الإدارية وكذلك التصرفات الصادرة من الإدارة.

ويمكن القول أن مثل هذه الضوابط هي التي تكفل انتظام عملية التقاضي وعدم اللجوء إليه بطرق كيدية أو لأهداف غير التي من أجلها تقرر الحق في التقاضي، هذه الضوابط تتعلق بالنظام العام في الدولة وتهدف إلى ضبط وتنظيم المراكز القانونية للأفراد ووضع الخطى للإدارة من أجل تحقيق النفع العام.

وتتعدد ضوابط قبول دعوى الإلغاء لتشمل كافة جوانب دعوى الإلغاء سواء كانت الجوانب الشكلية أو الموضوعية، وتتمثل ضوابط دعوى الإلغاء فيما يلي:-

١- أن يكون محل دعوى الإلغاء قراراً إدارياً.

يُعرف القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح من أجل ترتيب آثاراً قانونية متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث من وراءه تحقيق المصلحة العامة.

وتجدر الإشارة إلى أن محل دعوى الإلغاء يتمثل فيما تصدره الجهات الإدارية من قرارات إدارية مخالفة لأحكام القانون، فالقرارات الإدارية المخالفة للقانون هي التي تدفع الأفراد إلى الطعن ضدها بالإلغاء.

(٧١) أ.د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية

سنة ١٩٨٤م، ص ١٢.

وهو ما أقرته المحكمة الإدارية العليا في أحكامها حيث ذهبت إلى أنه "يستفاد من نص المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م أنه إذا انتفى وجود القرار الإداري تخلف مناط قبول دعوى الإلغاء، والقرار الإداري قد يكون صريحاً تعبره جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون"^(٧٢).

لذا يمكن التأكيد على أنه لا بد أن يكون هناك قراراً إدارياً حتى يمكن الطعن ضده بالإلغاء، فدعوى الإلغاء لا توجه إلا ضد القرارات الإدارية، فإذا ما تم الطعن بالإلغاء ضد قرارات غير إدارية فإن الدعوى تعتبر غير مقبولة شكلاً.

٢- أن يكون قراراً إدارياً نهائياً.

لا يكفي مجرد وجود قرار إداري لفرض رقابة الإلغاء عليه بل لا بد أن يكون هذا القرار قراراً إدارياً نهائياً حتى تُقبل دعوى الإلغاء، فلا يتصور اللجوء للقضاء الإداري لإلغاء القرار في مراحله التمهيدية، ففي هذه المرحلة يعتبر القرار لم يكتمل بنيانه. فالأعمال التحضيرية والأعمال التنظيمية للمرافق العامة وأعمال إبداء الرأي والاستشارات وغير ذلك من الأعمال التي لا ترتقي إلى كونها قرارات إدارية لا يجوز الطعن عليها بالإلغاء لكونها لا تشكل قرارات إدارية نهائية.

ويقصد بنهائية القرار الإداري أن يكون القرار قد صدر من الجهة الإدارية ومر بكافة مراحله التي لا تجعله في حاجة إلى تصديق جهة إدارية أعلى من الجهة التي أصدرته، فتوافر صفة التنفيذ الفوري للقرار الإداري يعتبر الصفة الأساسية لاستكمال القرار الإداري بنيانه حتى ولو كان هذا القرار مخالف لأحكام القانون يظل منتجاً لأثاره القانونية حتى يتم إلغاؤه^(٧٣)، فلا يعتبر قراراً إدارياً نهائياً- وبالتالي لا يكون محلاً لدعوى الإلغاء- القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية ويكون معلقاً على تصديق جهة إدارية أعلى، فلا يحدث مثل هذا القرار أثراً قانونية.

^(٧٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٧٦ لسنة ٤٥ قضائية بتاريخ ٢٦/١/٢٠٠٢م.

^(٧٣) د. خالد عمر، القضاء الإداري وخصوصيته، ص ٩١.

٣- رفع دعوى الإلغاء في مواعيدها القانونية.

من أهم الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء رفع الدعوى في المواعيد المحددة لها قانوناً، ولقد حددت المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م المواعيد القانونية لدعوى الإلغاء وذلك بقولها أن "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر قراراً برفض التظلم يجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي الستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة"، وتعتبر هذه المواعيد خاصة بدعوى الإلغاء على القرارات الإدارية دون غيرها ولا تطبق على طلبات التعويض التي يجوز رفعها مادام لم يسقط الحق في إقامتها طبقاً للقواعد العامة^(٧٤).

والعبارة من وجود مواعيد قانونية واجبة الاتباع لرفع دعوى الإلغاء هي حماية المراكز القانونية الناتجة عن القرارات الإدارية من التهديد المستمر بإلغائها، فبثباتها تتحقق الغاية من وجودها وهي تحقيق المصلحة العامة، إذ من غير المنطقي أن تظل القرارات الإدارية مهددة بالإلغاء دائماً ودون أن تكون هناك ضوابط لحصولها على الحصانة ضد هذا الإلغاء حتى ولو كانت مخالفة للقانون حماية لمراكز وحقوق الأفراد.

الصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء.

١- الصفة.

يتمثل شرط الصفة في دعوى الإلغاء في صفة الفرد في المثل أمام القضاء في الدعوى سواء كان مدعي أو مدعى عليه، فالصفة تعني أن يكون المتقاضى أهلاً للنقاضي أي يكون كامل الأهلية، وقد يكون الفرد أصيلاً عن نفسه أو وكيلاً أو ممثلاً

(٧٤) أ.د. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري، ص ٢٢٦.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، ص ٣٥٢.

أ.د. على عبد الفتاح، القضاء الإداري قضاء الإلغاء الجزء الأول ص ١٣٥ وما بعدها.

قانونياً أو وصياً أو غير ذلك من الصفات القانونية التي يمكن أن تعطي الفرد الحق في المثل أمام القضاء، أما النسبة للجهات الإدارية فهي تتمثل في كونها صاحبة الاختصاص في الإفصاح والتعبير عن الجهاز أو الشخص الاعتباري العام المدعي أو المدعى عليه في الدعوى والذي تكون له القدرة على مواجهة الدعوى- قانوناً- بالرد وتقديم المستندات وغير ذلك من الإجراءات القانونية^(٧٥).

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري تطلب عند نظر المنازعات الإدارية رفع الدعوى من ذي صفة وعلى ذي صفة، وقد انتهى القضاء إلى تطوير هذا الشرط بما يتلائم مع طبيعة الدعاوى الإدارية وانتهى إلى اندماج شرط الصفة في المصلحة بالنسبة لدعاوى الإلغاء، حيث قضى بأن الصفة في دعاوى الإلغاء تندمج في المصلحة فتتوافر الصفة كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة مادية أو أدبية لرفع الدعوى في طلب إلغاء القرارات الإدارية^(٧٦).

٢- المصلحة.

المصلحة في دعوى الإلغاء هي الغاية التي يُرجى تحقيقها من رفعها، وهذه الغاية تتمثل في إلغاء القرار الإداري محل الطعن، وهذا الإلغاء يفترض أن يكون قد نزل برفع الدعوى ضرراً نتيجة صدور هذا القرار وهذا الضرر هو الذي دفعه لمحاولة الوصول إلى إلغائه عن طريق القضاء تحقيقاً لمصلحة الطاعن ومن ثم تحقيق المصلحة العامة، فالمصلحة في دعوى الإلغاء هي التي تجعل الدعوى قائمة على قواعد من الجدية^(٧٧). وتجدر الإشارة إلى أن شرط المصلحة ليس شرطاً لقبول دعوى الإلغاء فقط بل هو شرط بديهي لقبول كافة الدعاوى، وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون المرافعات المدنية والتجارية بأنه "لا يقبل أى طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة

(٧٥) أ.د. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري قضاء الإلغاء الجزء الأول، مكتبة الجلاء الجديدة، ص ٢٠٢.

أ.د. على عبد الفتاح، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٩.

(٧٦) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ١٠٥٩٧ لسنة ٥٦ قضائية بتاريخ ٢٢/٢/٢٠٠٥م.

(٧٧) أ.د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

د. فهد عبد الكريم، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع عام ٢٠٠٥م، ص ٢٥٧.

يقررها القانون"، وهذا ما قرره- أيضاً- مجلس الدولة في قانونه رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، حيث نصت المادة الثانية عشر منه على أنه "لا تقبل الطلبات الأتية:-

(أ) الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية".

وجديرًا بالذكر أن مفهوم المصلحة في دعوى الإلغاء يتسع عن مفهومها في الدعاوى المدنية، حيث يكفي في دعوى الإلغاء أن يكون الطاعن في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار محل الطعن من شأنها أن تجعل القرار مؤثرًا في مصلحته الشخصية، حيث يكفي لصحة الإدعاء في دعاوى الإلغاء لتجاوز حد السلطة أن يكون المدعي صاحب مصلحة شخصية مباشرة ولا يشترط أن يكون صاحب حق، فلا يكفي أن يكون القرار الإداري قد أهدر حقًا للطاعن بل تُقبل دعوى الإلغاء متى مس القرار الإداري حالة قانونية بالطالب تجعل له مصلحة في طلب الإلغاء.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك عدد من الضوابط الواجب توافرها في المصلحة في دعوى الإلغاء حتى يمكن اعتبارها أساساً لهذه الدعوى، وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي:-

أ- يجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة.

ويقصد بذلك أن يكون للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار الإداري محل الطعن، أي أن القرار المطعون ضده يمس مركز قانوني شخصي خاص بالطاعن دون غيره، فدعوى الإلغاء يرفعها فقط من تتوافر فيه شروط المصلحة، وهذا ما أكده القضاء الإداري بأنه "ومن حيث إنه غدا من المسلمات أن قبول الدعوى رهين بتوافر المصلحة الشخصية، ولئن كان لا يشترط في المصلحة المسوغة لطلب الإلغاء- حسبما جرى عليه القضاء الإداري أن تقوم على حق أهدره القرار الإداري كما في الدعاوى الحقوقية- بل يكفي أن يمس القرار الإداري حالة قانونية أو مركزاً قانونياً للمدعي يجعل له مصلحة أدبية أو مادية في طلب الإلغاء، إلا أنه من ناحية أخرى يجب أن تكون تلك المصلحة شخصية ومباشرة"^(٧٨).

(٧٨) أ.د. محمد عبد الحميد أبوزيد، القضاء الإداري ولايتا الإلغاء والتعويض، دار الثقافة العربية، ص

فإذا انتفت المصلحة الشخصية في الطعن بالإلغاء فإن هذا الطعن لا يقبل ويكون جديراً بالرفض لعدم توافر المصلحة، فالطعن المقدم من أحد الأشخاص لإلغاء القرار الإداري الذي تخطاه في التعيين دون أن يكون هذا الشخص صاحب مصلحة شخصية من وراء هذا الطعن غير جديراً بالقبول لرفعه من غير ذي مصلحة شخصية.

ب- يجب أن تكون المصلحة محققة.

لابد وأن تكون المصلحة في دعوى الإلغاء مصلحة محققة وقت رفع الدعوى، حتى يمكن تحديد الضرر الذي أصاب الطاعن من وراء صدور القرار المطعون ضده، فدعوى الإلغاء تحمي المصلحة المؤكدة والمحققة، ويقصد بالمصلحة المحققة هنا المصلحة القائمة بالفعل.

وفي هذا الشأن يثار تساؤل هام ألا وهو هل يشترط أن تكون المصلحة متوافرة وقت رفع الدعوى فقد أم يشترط أن يكون هذا الشرط شرط استمرار حتى يمكن استمرار نظر الدعوى أمام القضاء؟

وفي سبيل الإجابة على هذا التساؤل ذهب رأي إلى القول بأن شرط المصلحة في دعوى الإلغاء هو شرط استمرار، حيث يجب أن يكون للشخص رافع الدعوى مصلحة وقت رفع الدعوى وأن تستمر هذه المصلحة إلى صدور الحكم فيها وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة بالنسبة للدعاوى العادية، وقد أخذ مجلس الدولة في بعض أحكامه بهذا المبدأ، حيث ذهب في حكمه إلى " أنه لما كانت المصلحة هي مناط الدعوى فإنه يتعين توافرها وقت رفعها واستمرار وجودها ما بقيت الدعوى قائمة لكونها شرط مباشرة الدعوى وأساس قبولها"^(٧٩).

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى أنه يكفي أن تكون المصلحة محققة وقت رفع الدعوى دون حاجة إلى استمرارها- وذلك على خلاف شرط المصلحة في القضايا العادية التي يشترط لاستمراريتها استمرار تحقق المصلحة بها طوال رفع الدعوى- وهذا ما يجعل دعوى الإلغاء نقطة التقاء المصلحة الشخصية بالمصلحة العامة، فتظل المصلحة الشخصية محرك لرفع دعوى الإلغاء إلا أنه قد تزول هذه المصلحة بعد رفعها

^(٧٩) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦٨٧٧ لسنة ٥٧ ق الصادر في ١٧/٣/٢٠١٢م.

حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٤٨٦ لسنة ٥٧ ق الصادر في ١٨/٢/٢٠١٢م.

وهذا الزوال لا يؤدي إلى وقف دعوى الإلغاء كما هو الحال في القضايا العادية، وبالتالي تبقى المصلحة العامة أساس لاستمرارية الدعوى لكونها تتعلق بحق المجتمع بها^(٨٠).

ونحن نرى تأييد الرأي الذي يرى ضرورة توافر المصلحة الشخصية في دعوى الإلغاء وقت رفع الدعوى، فطبيعة دعوى الإلغاء أنها دعوى عينية هدفها تحقيق المصلحة العامة، حيث أنها وجدت لحماية مبدأ المشروعية، فشرط المصلحة هنا مجرد ضمان يكفل جدية الدعوى الأمر الذي يدعو إلى توافرها وقت رفع الدعوى فقط.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت المصلحة المحققة هي الأصل في دعوى الإلغاء إلا أنه يرد على هذا الأصل استثناء هام وهو قبول دعوى الإلغاء حتى ولو كانت المصلحة محتملة وقت رفع الدعوى إذا كان الهدف من الدعوى دفع الضرر، وهذا ما أكدته المادة الثالثة من قانون المرافعات رقم (١٣) لسنة ١٩٦٨م حيث نصت على أنه "لا يقبل أى طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقررها القانون ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق بحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه".

والمصلحة المحتملة هي المصلحة التي قد تتحقق وقد لا تتحقق فهي غير مؤكدة الحدوث، فهي المصلحة التي تهيئ الفرصة لجلب نفع أو دفع ضرر دون أن يكون ذلك مؤكداً^(٨١)، ويمكن القول أن القضاء الإداري في قبوله لدعاوى الإلغاء بسبب توافر المصلحة المحتملة فهو قد توسع في قبول هذه الدعاوى مستنداً في ذلك بأن دعوى الإلغاء تستهدف الدفاع عن مبدأ المشروعية، واعتبر هذا الهدف في ذاته مصلحة محققة.

ج- يجب أن تكون المصلحة مشروعة.

الغاية الأساسية من وراء دعوى الإلغاء حماية الأفراد من خطأ الإدارة بإلغائها القرارات غير المشروعة وكذلك وضع الإدارة على طريقها المستقيم مرةً أخرى يتصحیح

(٨٠) د. خالد عمر، القضاء الإداري وخصائصه، ص ٩٥.

د. فهد عبد الكريم، القضاء الإداري، ص ٢٥٠.

(٨١) أ.د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

أ.د. علاء عبد المتعال، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٤٣.

أخطائها وتصرفاتها مما اعترها من تعسف أو خطأ تؤثر - بلا شك- في ضمان سير المرافق العامة بصورة منتظمة.

هذا الأمر يستتبع أن تكون المصلحة في دعوى الإلغاء مصلحة مشروعة، فلا يمكن تصور قيام دعوى الإلغاء على مصلحة أو حق باطل، وهذا ما أكده القضاء حيث استلزم أن تكون مصلحة الطاعن في دعوى الإلغاء قائمة على أسس مشروعة^(٨٢).

الفرع الثاني

وقف تنفيذ القرارات الإدارية

يعتبر وقف تنفيذ القرارات الإدارية من أهم وأخطر السلطات والإمكانات التي يمكن أن يمتلكها القضاء لفرض رقابته على أعمال الإدارة، إذ بها يتم إيقاف مفعول القرار الإداري وبالتالي يفقده قدرته على التنفيذ المباشر في مواجهة الأفراد، وهذا الرقف يكون لوقت معين حتى يتم الفصل في مشروعيتها.

ويمكن القول أن فكرة وقف التنفيذ قد مرت بالعديد من المراحل^(٨٣) وما أن تطورت القوانين وتغيرت مبادئها ليكون لمجلس الدولة - بعد إنشائه بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ومروراً بكافة القوانين التي حددت اختصاصات مجلس الدولة - صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

^(٨٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤٧ لسنة ٣٩ ق ٥٠ ع والصادر في جلسة ١٩٩٣/٧/٢٥ م.

^(٨٣) لقد مرت فكرة وقف تنفيذ القرارات الإدارية بمراحل مختلفة قبل نشأة مجلس الدولة، حيث كانت المحاكم الأهلية والمختلطة يتمتع عليها تأويل أو وقف تنفيذ الأوامر الإدارية، فلقد نصت لائحة ترتيب المحاكم الأهلية الصادرة عام ١٨٨٣م في المادة الخامسة منه على أنه "ليس للمحاكم الأهلية أن تحكم فيما يتعلق بالأحكام الأميرية العمومية، ولا أن تقول معنى أمر يتعلق بالإدارة ولا أن توقف تنفيذه"، وقد أكدت المادة ٤٣ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٢٧م ما أورده اللائحة السابقة إذ نصت على أنه "ليس للمحاكم المختلطة أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة، وليس لها أن تنظر في صحة تطبيق القوانين واللوائح المصرية على الأجانب، وليس لهذه المحاكم أن تقوم بتأويل العمل الإداري أو إيقاف تنفيذه".

أ.د. محمد كامل ليلة، التنفيذ المباشر، مرجع سابق، ص ٤٠١.

د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية الطبعة السابعة، ص ٦٧١.

فقد نصت المادة (٤٩) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بشأن مجلس الدولة على أنه "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها"^(٨٤).

ويعتبر وقف التنفيذ من قبل مجلس الدولة ضد قرارات الإدارة بمثابة رقابة من مجلس الدولة لاستخدام امتياز التنفيذ المباشر، ولقد تطورت هذه الرقابة تطوراً كبيراً، حيث يرى قاضي الموضوع- طبقاً لأحكام القانون- مدى إمكانية تطبيقه وذلك من أجل المحافظة على مصالح الأفراد التي قد يتعذر تداركها في المستقبل أو رفض وقف التنفيذ إذ لم يكن له فائدة من إعماله وذلك إعمالاً لمبدأ سير المرافق العامة بصفة منتظمة. ويمكن القول أن الأصل العام في القرارات الإدارية أنها نافذة بمجرد صدورها من الجهات الإدارية، ولا يوقف تنفيذها الطعن عليها بالإلغاء، حيث أنها تحقق أهدافها حتى ولو تم الطعن ضدها، ذلك أن الأصل في القرارات الإدارية مشروعيتها وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

ولكن إذا تم الطعن ضد القرار الإداري بالإلغاء وتم الطلب في صحيفة دعوى الإلغاء بوقف تنفيذ القرار الإداري وتوافرت شروطه، يصدر حكم بوقف تنفيذ القرار حمايةً للمدعي من خطورة تنفيذ القرار المطعون ضده^(٨٥)، ونظام وقف تنفيذ القرارات

^(٨٤) هذا النص يقابل نص المادة العاشرة من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م، والتي جرى نصها على "لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذ رأى أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها"، وبعد ذلك تطورت سلطة مجلس الدولة في وقف التنفيذ وأصبح اختصاص وقف التنفيذ لمحكمة القضاء الإداري وليس لرئيس مجلس الدولة فقط.

^(٨٥) أ.د. محمد كامل ليلة، النظرية العامة في التنفيذ المباشر، مرجع سابق، ص ٩٧.

د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٨م، ص ١١٢.

د. محمد سامي راغب، وقف التنفيذ والقضاء الإداري المستعجل، رسالته للدكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة عام ١٩٧٥م، ص ١٣٣.

الإدارية يكون حال تصرفات الإدارة غير المشروعة، ويعتبر ذلك نظاماً فعالاً حيث يتم من خلاله تدارك النتائج التي يتعذر تداركها حال تنفيذ هذه القرارات والحكم بإلغائها دون وقف تنفيذها قبل إلغائها.

ويمكن تعريف وقف تنفيذ القرار الإداري بالنظر إليه من زاوية دعوى الإلغاء بأن "القضاء الإداري عندما يستجيب لطلب وقف التنفيذ فإنه يصدر بذلك حكماً غير أن هذا الحكم مرتبط بدعوى الإلغاء فيظل معلقاً على نتيجة الحكم في طلب الإلغاء، وإذا رفضت الدعوى موضوعاً يزول كل أثر للحكم ويصبح غير ذي موضوع إذا حُكم بالإلغاء وقد يرد على جميع آثار القرار المطلوب إلغاءه وقد يقتصر على أثر بعينه من آثاره"^(٨٦).

ونحن نرى أن وقف التنفيذ هو الطلب الذي يقدمه صاحب المصلحة في صحيفة الطعن بدعوى الإلغاء ويريد به وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون ضده حيث يرى الطاعن أنه يترتب على تنفيذ هذا القرار نتائج خطيرة يتعذر تداركها.

وتجدر الإشارة إلى أن وقف التنفيذ إذا طُلب في دعوى الطعن على القرار الإداري لا يعنى وقف أعمال القرار الإداري إلا إذا صدر حكم بوقف التنفيذ وذلك من أجل المحافظة على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، فإذا تم وقف تنفيذ القرارات الإدارية- لمجرد الطلب أو رفع الدعوى- لأدى ذلك إلى إسراف الأفراد في طلب وقف التنفيذ- خاصة- إذا لم تكن هذه القرارات تحقق مصالحهم الشخصية، ولأصبحت قرارات الإدارة مهددة بوقف التنفيذ وترتب على ذلك أضراراً خطيرة على المصلحة العامة، وتعطيل لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام وإطراد.

على أن وقف تنفيذ القرار الإداري يتعلق بالحكم بإلغائه، فإذا حكم بالإلغاء يكون ذلك بمثابة إقرار لوقف التنفيذ، وإذا رُفض الطعن ينتهي تلقائياً وقف التنفيذ، كما أن وقف تنفيذ القرار لا يعني بالضرورة الحكم بإلغاءه، فقد تحكم المحكمة بوقف التنفيذ ثم يتبين لها بعد ذلك مشروعية وصحة القرار الإداري.

(٨٦) أ.د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، طبعة عام ١٩٨٥م، ص ٣٠١.

ضوابط وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

يمكن التأكيد على أنه حتى يمكن للمحكمة أن تحكم بوقف التنفيذ يجب أن يتوافر عدة شروط وضوابط، هذه الضوابط والشروط تمثل المبررات لتعطيل سريان القرارات الإدارية، وهذه الشروط تتمثل في الآتي:-

أولاً:- أن يكون القرار المطعون ضده من القرارات التي تجوز وقف تنفيذها.

تجدر الإشارة إلى أن كل القرارات التي لا يجوز الطعن ضدها أمام القضاء لا يمكن أن تكون محلاً لطلب وقف التنفيذ، لذا يجب التأكد من طبيعة القرار المطعون فيه، هل هو قرار اداري قابل للطعن فيه بالإلغاء أم أنه من القرارات التي لا يجوز الطعن ضدها لكي يقرر القاضي اختصاصه وقبوله النظر في الموضوع أم لا^(٨٧).

ويعتبر هذا الشرط بديهي حيث لا يتصور تقديم طلب وقف تنفيذ قرار لا يمكن الطعن ضده بالإلغاء، ففي هذه الحالة لا يستطيع القاضي البت في طلب وقف التنفيذ لعدم اختصاصه بنظر النزاع من البداية، كما هو موضح في الشرط التالي.

ثانياً:- أن يتم طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء.

يرتبط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى إلغاء القرار محل الطعن، فلا يتصور أن تتوقف رغبة صاحب المصلحة عند حد وقف تنفيذ القرار دون أن تمتد إلى إلغاء هذا القرار، فالطلب بدون دعوى الإلغاء يجعل الطلب بدون جدوى، ويؤدي إلى زيادة طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية بدون مبررات مشروعة، فطلب وقف التنفيذ يرتبط بدعوى الإلغاء ارتباطاً وثيقاً لا يقبل التجزئة^(٨٨).

ويترتب على هذا الارتباط أنه يجب أن يطلب صاحب الشأن طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء، فطلب وقف التنفيذ يعتبر إجراء تمهيدي لإلغاء القرار الإداري

^(٨٧) د. محمد علي راتب، قضاء الامور المستعجلة، عالم الكتب للطباعة الطبعة الخامسة سنة

١٩٦٩م، ص ٣٥٠.

^(٨٨) أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٨.

د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٧٣.

استناداً إلى عدم مشروعيته، وحمايةً لصاحب الشأن من النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذه^(٨٩).

لذا فلا يجوز أن يتم وقف التنفيذ بطلب على عريضة، وكذلك لا يجوز طلب وقف التنفيذ لأول مرة أثناء نظر دعوى الإلغاء أو بتعديل الطلبات بإضافة طلب وقف التنفيذ إلى الطلبات المقدمة في صحيفة الدعوى.

ويمكن القول أن هناك رأي في قضاء مجلس الدولة يرى أن طلب وقف التنفيذ الذي يُقدم إلى القضاء ولم يصحبه صراحةً طلب إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه فإنه ينطوي ضمناً على معنى إلغاء هذا القرار^(٩٠).

وتجدر الإشارة إلى أنه يجب أن يكون طلب وقف التنفيذ صريحاً وواضحاً، فلا يجوز أن يكون هذا الطلب ضمناً أى لا تستنتج المحكمة من صحيفة الدعوى، فلا بد وأن يكون طلباً واضحاً وثابتاً بوقف تنفيذ القرار المطعون عليه بالإلغاء.

^(٨٩) وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية العليا بينت في حكمها الصادر بجلسة ٢٠١٦/١٢/٣م في القضية رقم ٩١ لسنة ١٨ ق (دستورية) أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية كأثر لرفع الدعوى طعنا عليها مؤداه- وبحسب الأصل- افتراض الضرر الذي يتعذر تداركه، وقيام علاقة سببية بينه وبين القرارات المطعون فيها، وهو أمر يتصل بمشروعية هذه القرارات، ويمس الدور الذي تضطلع به باعتبارها إحدى وسائل السلطة التنفيذية لإدارة المرافق العامة بانتظام وإطراد تحقيقاً للمصلحة العامة، ومن أجل ذلك تعامل تلك القرارات دوماً بافتراض صحتها، ولا ينال مجرد الطعن عليها من نفاذها، ولا يجردها من ثمر من قوتها الإلزامية، بل يظل تطبيقها في نطاقها لازماً منذ العمل بها، فلا يعطل سريانها عائق، ولا يربحاً أعمالها ليكون مترخياً و صحتها هذه تستصحبها ولا تزالها إلا إذا صدر قضاء عن جهة القضاء المختصة بمخالفتها للقانون سواء في أوضاعها الشكلية أو بالنظر إلي مضمونها، ليزول بأثر رجعي- وكأصل عام- ما كان لها من وجود، منذ إقرارها.

^(٩٠) أ.د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص ٢٠٠.

حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٥٥٦ لسنة ٤٥ ق.ع، الصادر فى جلسة بتاريخ ٢٠٠١/١١/٧م، والمنشور فى مجلة المحاماة العدد الثالث عام ٢٠٠٣م، ص ٢٨٦.

ونتيجةً لاتصال طلب وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء فإن مواعيد تقديم هذا الطلب ترتبط بالمواعيد القانونية المحددة لرفع دعوى الإلغاء، وذلك حفاظاً على المراكز القانونية واستقرارها وإعمالاً لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد^(٩١).

ومواعيد دعوى الإلغاء نصت عليها المادة (٢٤) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بشأن مجلس الدولة والتي جرى نصها على أنه "ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة فيما يتعلق بطلب الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن".

ثالثاً:- أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها.

تتمثل أهم الضوابط الموضوعية لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري في الاستعجال في استصدار حكماً بوقف التنفيذ تفادياً للأضرار التي قد يتعذر تداركها إذا ما نُفذ القرار الإداري قبل إبعاده، وكذلك الجدية في الأسباب الدافعة لإصدار هذا الحكم، فلكي يصدر حكم بوقف التنفيذ لقرار إداري يجب أن يترتب على تنفيذ هذا القرار نتائج يتعذر تداركها، فلا بد من توافر ركن الاستعجال كركن من أركان قبول طلب وقف التنفيذ^(٩٢). والاستعجال هو الحالة التي يكون من شأن التأخير في مواجهتها وقوع أضرار لا يمكن إزالتها أو تفاديها، فهو حالة الخطر العاجل الذي لا يُجدي في اتقائه بعد ذلك اللجوء إلى القضاء.

ومفاد هذا الاستعجال أن يكون من شأن تنفيذ القرار أن يكون هناك نتائج خطيرة يتعذر تداركها بعد التنفيذ، حتى ولو صدر حكم بإلغاء القرار المطعون فيه، وهذا الاستعجال يجب أن يكون من شأنه أن الطاعن لا يستطيع الانتظار حتى يتم الفصل في الدعوى لتفادي مثل هذه النتائج.

^(٩١) وكما يتقيد طلب وقف التنفيذ بما تتقيد به دعوى الإلغاء من مواعيد يتقيد - أيضاً - بما تتقيد به

من ضوابط خاصة كضرورة التظلم الإداري لبعض المنازعات قبل رفع الدعوى.

^(٩٢) أ.د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٦٣.

أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٨.

ومن الأمثلة الأكثر تدليلاً على حالات الاستعجال صدور قرار من الجهة الإدارية بهدم منزل بحجة أنه آيل للسقوط وحقيقة الأمر أنه غير ذلك، فإذا ما انتظر الطاعن الفصل في الدعوى دون تقديم طلب بوقف التنفيذ فلا يستطيع تقاضي نتائج هذا القرار حتى لو صدر الحكم بإلغاء هذا القرار إذا ما نفذت الإدارة قرار الهدم وقامت بهدم المنزل، ففي هذا المثال- وما يتماثل معه من حالات- يتوافر ركن الاستعجال الذي يُبيح تقديم طلب بوقف التنفيذ وصدور حكم بذلك.

ولقد أقرت محكمة القضاء الإداري نفس المبدأ إذ أوردت في أحد أحكامها أنه "ومن حيث أنه عن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه فإنه يشترط للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري طبقاً لنص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م تحقق ركني الجدية والاستعجال، بأن يكون القرار محل الطعن- بحسب ظاهر الأوراق- غير مشروع ويرجح الحكم بإلغائه عند الفصل في موضوع الدعوى، وأن يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها إذا فُضي بإلغائه"^(٩٣).

وفي ذلك- أيضاً- ذهب مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Abbelhuillier) والتي تتلخص وقائعها في أن عمدة مدينة (أورليان) قد أصدر قراراً يأمر فيه بهدم جرس إحدى الكنائس بحجة أنه آيل للسقوط، ويعتبر مصدراً لخطر عام ولكن عند بحث القضية واستعراض وقائعها وظروفها اتضح من ملفات وأوراق الدعوى أن الباعث الذي أُملي على عمدة المدينة قراره بالهدم إنما يرجع إلى أمور تتعلق بالسياسة المحلية للإقليم وليس هو الخطر الذي يزعجه العمدة والذي ينجم عن سقوط الجرس، وقد رفع أصحاب المصلحة دعوى يطلبون فيها وقف تنفيذ قرار الهدم على أساس أن الجرس ليس آيلاً للسقوط فضلاً عن أنه يعتبر أثراً تاريخياً قديماً لا ينكر قيمته أحد وقد تدخلت مصلحة الفنون الجميلة في الدعوى وأيدت طلب الإيقاف على أساس أن الجرس يعد من الآثار التاريخية وطالبت بإصلاح الجرس لا بهدمه ونظراً للأضرار المادية الجسيمة وكذا الأدبية التي قد تترتب على تنفيذ قرار الهدم العاجل لمثل هذا التصرف فقد استجاب مجلس الدولة الفرنسي لطلب وقف التنفيذ وإصدار حكماً به^(٩٤).

^(٩٣) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٢٤١٥٤ لسنة ٦٩ ق الدائرة الأولى، بتاريخ ٢٠١٥/٢/١٧م.

^(٩٤) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Abbelhuillier) الصادر في ٧ مارس ١٩١٣م

والمنشور في مجموعة (سيرى) عام ١٩١٤م القسم الثالث، ص ١٤.

وتجدر الإشارة إلى أن الآثار التي قد يتعذر تداركها لها مفهوماً واقعياً يختلف من قضية إلى أخرى، وهذه الآثار قد تكون مادية تتحقق عند تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإنهاء بحيث يكون من الصعب اصلاحها وصعوبة إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل تنفيذ القرار، فقد اصدر مجلس الدولة الفرنسي العديد من القرارات التي تتعلق بوقف تنفيذ قطع اشجار قديمة العهد يؤثر قطعها في مكان اثري وكذلك وقف إعادة بناء كنيسة والاكتفاء بإعادة ترميمها لأن إعادة بنائها يؤدي إلى إزالة معالمها الأثرية^(٩٥).

وفي مصر أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها بأن "توافر ركني الجدية والاستعجال من الشق المستعجل، حيث أن مناط الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإنهاء وفقاً لنص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م هو توافر ركنين مجتمعين، الأول هو ركن الجدية بأن يكون طلب وقف التنفيذ قائماً بحسب الظاهر من الأوراق يرجح معه إلغاء القرار المطعون فيه، والثاني ركن الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى بإلغائه"^(٩٦).

ويمكن القول أنه بالإضافة إلى الآثار المادية قد يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه أثراً مالياً إذا اتخذت الإدارة إجراءات في تنفيذ قراراتها بالرغم من الطعن فيها قضائياً، فهذا التنفيذ إنما يتم على مسؤوليتها فهي تعرض نفسها للتعويض النقدي في حالة إلغاء هذه القرارات والحكم عليها بالتعويض.

رابعاً:- استناد طلب وقف التنفيذ على أسباب جدية.

يشترط إلى جانب الاستعجال لصدور حكم بوقف التنفيذ أن يكون هناك جدية تبرر وقف التنفيذ، وذلك بأن يكون هناك أسباب جدية يقوم عليها الطعن تجعل القرار أقرب إلى إلغائه^(٩٧)، هذه الجدية يستشعرها قاضي الموضوع من أوراق الدعوى وما بها من أدلة.

^(٩٥) د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس سنة ١٩٨٨م، ص ١٥٥.

^(٩٦) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٥٥٠٢٢ لسنة ٦٢ ق الدائرة الثانية أفراد، بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠٠٨م.

^(٩٧) أ.د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، ص ٢٨٤.

وترجع الغاية من وراء اشتراط الجدية لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إحداث التوازن بين مصلحة الإدارة في نفاذ قراراتها بمجرد صدورها وعلم الأفراد أو إعلانهم بها وبين مصلحة المخاطبين بتلك القرارات في عدم حدوث أضرار يتعذر تداركها على الرغم من أن القرار محدث تلك الأضرار مرجح إلغاؤه لعدم مشروعيته التي يتبينها القاضي بالفحص الظاهري للأوراق، ومن هنا لا يكون طلب وقف التنفيذ أداة في يد الأفراد لعرقلة نشاط الإدارة^(٩٨).

ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على ضرورة توافر أسباب جدية في الدعوى موضوع إلغاء القرار الإداري إذ أوردت في أحد أحكامها "أن المشرع قد استلزم لوقف تنفيذ القرار الإداري توافر ركنين أولهما ركن الجدية بأن يكون الطلب قائماً على أسباب جدية يرجح معها إلغاء القرار المطعون فيه وثانيهما ركن الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها"^(٩٩).

وتجدر الإشارة إلى ان القضاء يراقب طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي تعرض عليه بمناسبة نظره للمنازعات الإدارية، حيث يملك القضاء الإداري سلطة رفض أو قبول هذه الطلبات طبقاً لكل حالة وما تتوافر لديها من شروط قبول طلب وقف التنفيذ، والقضاء أثناء نظره لطلبات وقف التنفيذ يعمل على الموازنة بين مصالح الأفراد والمصلحة العامة التي دفعت إلى صدور مثل هذه القرارات.

فالقضاء الإداري يعمل على الموازنة بين رغبة الجهات الإدارية والمجتمع في تسيير المرافق العامة بانتظام وإطراد وذلك عن طريق ما يصدر منها من قرارات إدارية والمحافظة على حماية الأفراد مما قد ينتج عن هذه القرارات من نتائج يتعذر تداركها. فقد لا يكون لطلبات وقف تنفيذ القرار الإداري أسباب جدية يقوم عليها وقف التنفيذ وتكون مجرد تعطيل لسريان القرار الإداري وبالتالي تعطيل للمصلحة العامة هنا يرفض القضاء طلب وقف التنفيذ، وقد يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج خطيرة يتعذر

أ.د. محمد فؤاد عبد الباسط- القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٦٤.

^(٩٨) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، اثار حكم الالغاء، ص ٢٢٧.

^(٩٩) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٣٩٥ لسنة ٥٠ قضائية الدائرة الثانية، بتاريخ

٢٧/٦/٢٠٠٩م.

تداركها تضر بمصالح الأفراد هنا يتدخل القضاء - بما له من سلطه الفصل في طلبات وقف التنفيذ - ويقبل طلب وقف التنفيذ ويحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري حمايةً للأفراد من الأضرار التي قد تصيبهم من جراء تنفيذ مثل هذه القرارات في المستقبل.

الفرع الثالث

قضاء التعويض

يتعدى دور القاضي الإداري في رقابته على أعمال التنفيذ المباشر حد وقف التنفيذ لحين الفصل في الدعوى، وكذلك يسير خطى أوسع من إلغاء القرارات غير المشروعة التي تتعدى على حقوق وحريات الأفراد، فدور القاضي يصل إلى حد تعويض المضرور من قرارات الإدارة وذلك لجبر ما لحقه من ضرر.

فقد تطورت فكرة مسئولية الدولة عن أعمالها الضارة وثبوت حق الأفراد في التعويض، فكان هناك مرحلة عدم مسئولية الدولة عن أعمالها - أيا كانت مبررات هذه المرحلة^(١٠٠) - حتى وصلنا إلى ما نحن عليه الآن من مسئوليتها الكاملة عما ينتج عن أعمالها من أضرار للأفراد جراء تصرفاتها وقراراتها^(١٠١)، وذلك نتيجة زيادة مهام الدولة، حيث تحولت الدولة من مجرد دولة حارثة لمقدراتها وثرواتها إلى دولة تدخلية في

^(١٠٠) قديماً قامت فكرة عدم مسئولية الدولة عن تصرفاتها بالتعويض على أساس أنها صاحبة سيادة كاملة على مواطنيها، هذه السيادة تمنعها من المسئولية، ولا يفترض أن تُخطئ الدولة وبالتالي لا تلتزم بالتعويض عما هو مستبعد أن ينتج عن تصرفاتها الصحيحة والهادفة، وكان الحاكم - باعتباره الرئيس الأعلى للجهاز الإداري في الدولة - يتمتع بسلطة مطلقة تستند إلى كونه إلهياً - نظرية الحق الإلهي المباشر - وهذا يمنعه من أن يكون محل التزام بتعويض ما يليه من فئات الشعب عما قد يلحقهم من ضرر نتيجة تصرفاته، ومن أهم المبررات التي كانت تبرر مبدأ عدم مسئولية الدولة المحافظة على ثروات الدولة ومقدراتها وعدم استنزاف خزنة الدولة.

^(١٠١) أ.د. سليمان الطماوي، مسئولية الإدارة عن أعمالها التعاقدية، طبعة عام ١٩٥٤م، ص ٢٥٤. أ.د. محمد أنس جعفر، التعويض في المسئولية الإدارية، دار النهضة العربية طبعة عام ٢٠٠٤م، ص ٢.

أ.د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية عام ٢٠٠٣م، ص ٢٤٠. -"Paul duez" La responsabilité de la puissance publique en de contrat. 2 e. éd 1938. p. 250

نشاطات كانت حكرًا على الأفراد لتحقيق المزيد من التقدم والرفاهية للأفراد، ولقد ساعدت فكرة قيام الدولة على اعتناق الفكر الديمقراطي في الحكم على قيام مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها، فقيام الحكم الديمقراطي يقبل فكرة مراقبة القضاء لأعمال السلطة التنفيذية والحكم بإلغاء التصرفات والأعمال غير المشروعة.

ومع تطبيق مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة أصبحت على قدم المساواة مع الأفراد إذا مارست أعمالهم وخاضت مجالاتهم مع الاحتفاظ لها بما يميزها إذا كان غايتها تحقيق المصلحة العامة هذه المساواة تفرض دون شك جبر الضرر من جانب محدث الضرر تجاه المضرور وتؤيد تحمل المسؤولية وتنفيذ الالتزامات.

والتعويض قانوناً هو ما يلتزم به المسئول سواءً كانت المسؤولية مدنية أو جنائية أو إدارية وذلك تجاه من أصابه الضرر، فهو جزء المسؤولية لجبر الضرر الذي لحق المضرور سواءً كان هذا الضرر مادياً أو معنوياً ومهما كان أساس المسؤولية أى سواء كانت المسؤولية تقوم على أساس الخطأ أو على أساس^(١٠٢).

ودعوى التعويض هي الدعوى التي يرفعها الأفراد من أجل الحصول على حكم بإلزام الإدارة بأن تؤدي إليهم تعويضاً عما أصابهم من أضرار مادية أو أدبية من جراء التصرفات غير المشروعة للإدارة^(١٠٣).

ضوابط قبول دعوى التعويض.

كما هناك عدد من الضوابط لا بد من توافرها لقبول دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية، فهناك ضوابط لا بد من توافرها لقبول دعوى التعويض، ولكن هذه الضوابط تختلف عن ضوابط دعوى الإلغاء، وهذا الاختلاف في الضوابط يرجع إلى الاختلاف في الطبيعة بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، فدعوى الإلغاء تنصب على القرارات الإدارية ومحاوله إلغاء القرارات غير المشروعة منها وإلغاء ما لها من آثار قانونية

(١٠٢) أ.د. سليمان الطماوي، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

أ.د. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، الطبعة الثانية، عام ١٩٨٢م، ص ٢٩٢.

(١٠٣) أ.د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

خاطئة، أما دعوى التعويض تعمل على تعويض ذوي الشأن عما أصابهم من أضرار نتيجة ما ترتب على القرارات غير المشروعة من مراكز قانونية خاطئة. وتتمثل ضوابط دعوى التعويض في احترام المواعيد القانونية المحددة لرفع الدعوى، وتوافر الصفة والمصلحة وضرورة تحقق الضرر الذي يستوجب العويض، وذلك طبقاً للتفصيل التالي:-

أولاً:- المواعيد القانونية لدعوى التعويض.

إذا كانت دعوى الإلغاء تنقيد بمواعيد طعن معينة، فإن دعوى التعويض لا تنقيد بهذه المواعيد القانونية، فالقرار الإداري يتحصن ضد الإلغاء بمرور ستين يوماً على إصدار القرار، ولكن دعوى التعويض لا تسقط بمضي مدة الستين يوماً، وإنما تظل قائمة متى كان الحق الذي تستند إليه قائماً لم يسقط بالتقادم بعد، فدعوى التعويض تخضع للمواعيد القانونية المحددة لرفع الدعاوى المدنية، وبذلك فالمواعيد القانونية المحددة لرفع دعوى التعويض أوسع من المواعيد القانونية لدعوى الإلغاء.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكمها بأنه "ومن حيث إنه عن الدفع المبدى بسقوط الحق في المطالبة بالمبلغ المذكور بالتقادم فإن القاعدة العامة في التقادم الواردة بالمادة (٣٧٤) من القانون المدني أن الحق يتقادم بانقضاء خمسة عشر عاماً على نشوئه دون المطالبة به وذلك حمايةً للمراكز القانونية التي تكون قد استقرت، فمضى تلك المدة على نشوء الحق وعدم مطالبة صاحبه به إنما يعنى تنازله عنه وانقضائه، كما أن من المقرر أن دعوى التعويض عن القرارات الإدارية تسقط بمضى خمسة عشر عاماً"^(١٠٤).

وذهبت- أيضاً- إلى أن "دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية لا يتقادم الحق في رفعها ولا تسقط بالتقادم إلا بعد مضي خمسة عشر عاماً من تاريخ القرار الإداري المطالب بالتعويض عنه"^(١٠٥).

(١٠٤) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٤٥٥١ لسنة ٥١ ق الصادر بتاريخ ٨/٦/٢٠٠٣م.

(١٠٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٢٤ لسنة ٤٦ ق. ع بتاريخ ٢٠/٣/٢٠٠٤م،

مكتب فني ٤٩ ص ٤٦.

وجديراً بالذكر أن تحصن القرار الإداري غير المشروع ضد الإلغاء بمضي مدة الستين يوماً لا يحصنه ضد التعويض الذي لا يسقط إلا بسقوط الحق الناتج عنه أي الحق الذي تدافع عنه دعوى التعويض، لذا تعتبر دعوى التعويض أكثر فاعلية إذا ما انقضت مواعيد الطعن بالإلغاء.

ثانياً:- المصلحة في دعوى التعويض.

المصلحة شرط أساسي لقبول أي دعوى، وهنا لابد أن يكون للمضروب من القرار الإداري صفة قانونية لممارسة الدعوى، وتتمثل الصفة في الأهلية القانونية التي يجب أن يتمتع بها المضروب في دعوى التعويض، ولا تختلف ضوابط الأهلية القانونية في القانون العام وأمام القضاء الإداري عنها في القانون الخاص وأمام المحاكم المدنية. ولقد ذهب رأى في الفقه إلى ضرورة أن يكون رافع دعوى التعويض صاحب حق أثر فيه القرار الإداري وبناءً على ذلك ألحق به القرار الإداري ضرراً سواء كان هذا الضرر من الناحية المادية أو الأدبية^(١٠٦).

والصفة والمصلحة في دعوى التعويض شرطان أساسيان لإقرار التعويض، فلا يكفي توافر الصفة القانونية للمدعي للحكم بالتعويض بل لابد وأن يكون للمدعي مصلحة في الحكم بالتعويض هذه المصلحة نتجت عن إصابة المدعي بالضرر من جراء قرارات الإدارة.

وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون المرافعات المدنية والتجارية بأنه "لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقررها القانون"، وهذا ما قرره- أيضاً- مجلس الدولة في قانونه رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، حيث نصت المادة الثانية عشر منه على أنه "لا تقبل الطلبات الأتية:-

(أ) الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية"، والمصلحة في دعوى التعويض مفادها الحصول على مقابل مالي عادل يجبر به المضروب عما أصابه من أضرار جراء تصرفات الإدارة غير المشروعة.

(١٠٦) أ.د. صبرى محمد السنوسي، الاعتقال الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٠.

حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٦١ لسنة ٢٠ ق٠ع والصادر في جلسة ١٩٧٥/٢/٢٢م.

وأكدت على ذلك محكمة القضاء الإداري في حكمها بأنه "... فإن من الأمور المسلمة بها أن من شروط قبول دعوى الإلغاء، أن يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة شكلاً، وفقاً لحكم المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، ويندمج شرطى الصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء، بحيث إذا توافر لرافع الدعوى المصلحة الشخصية المباشرة فإن ذلك يعنى توافر شرط الصفة فيه"^(١٠٧).

وتجدر الإشارة إلى أنه ما يتوافر في ضوابط المصلحة المبررة لإقرار التعويض عن القرارات الإدارية لا يختلف عنه في دعوى الإلغاء من ضرورة أن تكون المصلحة مباشرة ومشروعة، وهذا ما تناولناه سابقاً منعاً للتكرار.

ثالثاً:- تحقق الضرر المستوجب للتعويض.

وقوع الضرر على المدعي شرط بديهي لقيام دعوى التعويض، فيفترض صدور قرار من الإدارة ترتب عليه ضرراً بأحد الأفراد، هذا الضرر محقق الوقوع هو الذي تقع عليه دعوى التعويض وتعمل على محاولة جبره.

فالإدارة تتحمل مسئولية أفعالها وقراراتها وأداء التعويض للمتضررين من هذه التصرفات وذلك استناداً إلى مبدأ مسئولية الدولة- ممثلة في إدارتها- عن أعمالها الضارة التي سببت أضراراً للغير^(١٠٨).

فيجب أن يستند المدعي في دعواه أن هناك حقاً له تم الاعتداء عليه من جانب الإدارة، ولجأ المدعي إلى دعوى التعويض لحماية حقه وجبر الضرر الذي وقع عليه، فدعوى التعويض دعوى شخصية تعمل على حماية الحقوق الشخصية والمراكز الفردية للأفراد.

^(١٠٧) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٩٣٣ لسنة ٥٦ قضائية بتاريخ ٤/٦/٢٠٠٢م.

^(١٠٨) وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ مسئولية الدولة عن أعمالها مقابل لنص المادة (١٩٩) من القانون

المدني التي تقضي بأنه "أن كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض"، أ.د. رمزي

الشاعر، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية عام ١٩٨٢م، ص٦.

والضرر الذي تقوم به دعوى التعويض ويتم من خلاله إقرار التعويض لابد وأن يتوافر فيه عدد من الشروط تتمثل فيما يلي:-

١- يجب أن يكون الضرر مباشراً.

يجب أن يكون تصرف الإدارة هو الذي أدى إلى حدوث هذا الضرر، فلا بد من توافر علاقة سببية بين فعل الإدارة والضرر الذي أصاب المدعي، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث ذهبت إلى أنه "الطاعن كان يستطيع أن يتقاضي الضرر الذي يطالب بالتعويض عنه إذا كان قد قام بالرد على الجهة الإدارية عندما طالبتة بتقديم ما يثبت أنه كان يعمل في شركة مساهمة وإلى إقامة الدعوى فى المواعيد القانونية، وإذ لم يقيم المدعي بأي عمل من هذه الأعمال فليس له أي حق فى التعويض عن الأضرار التي أصابته لأن الأضرار نشأت عن الأخطاء التي وقع فيها"^(١٠٩).

وأكدته- أيضاً- محكمة القضاء الإداري في حكمها بأنه "ومن حيث أن مناط مسئولية الإدارة عن قرارات الإدارة هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون قرارها غير مشروع وذلك بأن يلحقه عيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها بقانون مجلس الدولة، وأن يحق بصاحب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة السببية بين الضرر وخطأ الإدارة"^(١١٠).

٢- يجب أن يكون الضرر محققاً.

يجب أن يكون الضرر قد وقع بالفعل فلا يكون ضرراً محتملاً، فلا بد أن يكون الضرر ثابتاً حتى ولو لم يتحقق بعد، فيمكن ألا يكون الضرر قد تحقق بعد بكامله ولكنه مؤكد الوقوع في المستقبل، مثال ذلك القرار الذي يصيب أحد الموظفين ويحرمه من الترقية أو الضرر الذي يلحق بأحد الأفراد نتيجة استبعاده استبعاداً غير قانوني من إحدى المناقصات أو المزادات الإدارية^(١١١).

^(١٠٩) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٠٦٣ لسنة ١١ ق ٥٠ والصادر فى جلسة ١٩٧٠/١/٢٤ م.

^(١١٠) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١٢٢٥٣ لسنة ٥٥ ق الصادر بتاريخ ١١/١٠/٢٠٠٥ م.

حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٢٧٠٠٨ لسنة ٦٨ ق الصادر بتاريخ ١٩/٣/٢٠١٧ م.

^(١١١) أ.د. محمد أنس جعفر، التعويض فى المسئولية الإدارية، مرجع سابق، ص ١٢٣.

وأكدت محكمة القضاء الإداري على ضرورة تحقق الضرر بقولها أنه "وحيث أنه عن ركن الضرر فإنه من المقرر قانوناً والمستقر عليه قضاءً أنه يشترط للقضاء بالتعويض أن يكون الضرر محقق الوقوع في الحال أو المستقبل ولصاحب الشأن أن يقيم بكافة طرق الإثبات الدليل على ما حاق به من ضرر بكافة عناصره وأنواعه ولمحكمة الموضوع وهي تقدر التعويض أن تزن بميزان القانون ما يقدم لها من أدلة وبيانات على قيام الضرر وتعدد عناصره"^(١١٢).

ولقد جاء في إحدى فتاوى مجلس الدولة أنه "وإذ لم يلحق بهيئة المعارض ضرر محقق نتيجة لإخلال هيئة الاستعلامات بالتزامها فإن طلبها تعويض قدره ألف جنيه لا يقوم على سبب يبرره"^(١١٣).

٣- يجب أن يكون الضرر شخصياً.

يجب أن يكون القرار الإداري قد تعرض لأحد المراكز القانونية للمدعي، فالتعويض يعتبر حقاً للمضرور يحصل عليه بصفة شخصية فهو من الحقوق المالية التي تدخل في الذمة المالية للمضرور، وشخصية الضرر هنا تذهب إلى التعبير عن توافر المصلحة في دعوى التعويض، فدعوى التعويض تعمل على تعديل ما نتج من تغيير في المركز القانوني للمتضرر نتيجة قرار الإدارة.

وأكدت على ذلك المحكمة الدستورية العليا في حكمها بأنه "يلزم لكي يتحقق للفرد الأحقية في التعويض باجتماع عنصرين أساسيين أولهما:- أن يقيم المدعي الدليل على أن ضرراً شخصياً مباشراً قد لحق به"^(١١٤).

^(١١٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٣٧٨، ٤٤١٢ لسنة ٣٥ ق.ع بجلسة ١٩٩٢/٥/٣١ م.

حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٣١٩٣ لسنة ٦٦ ق بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠١٥ م.
^(١١٣) الفتوى رقم ٧٢٧ لسنة ٣٦ رقم الصفحة ١٧٤ رقم الملف ٣٢/٢/٧١٩ بتاريخ ٥/٦/١٩٨٢ م، تاريخ الجلسة ١٩/٥/١٩٨٢ م.

^(١١٤) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٧٤ لسنة ٢٧ قضائية دستورية بتاريخ ١٢/٥/٢٠٠٧ م، مكتب فني ١٢ الجزء رقم ١، ص ٤٥٦.

الاختصاص القضائي بدعوى التعويض.

كان الاختصاص القضائي بدعوى التعويض من اختصاص القضاء العادي، حيث كان المشرع يأخذ بنظام القضاء الموحد وبناءً عليه كان القضاء العادي يختص بالحكم على الإدارة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن تصرفاتها، وبالتالي فإن أحكام القانون المدني هي التي كانت تحكم قواعد تعويض الأفراد نتيجة قرارات وتصرفات الإدارة.

ولكن ما لبس وتم إنشاء مجلس الدولة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م، إذ قرر في مادته الخامسة اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر طلبات التعويض الناتجة عن القرارات الإدارية الماسة بحقوق الأفراد، حيث جاء نص المادة الخامسة كالتالي "في الحالات المبينة بالفقرات الثلاث الأخيرة من المادة السابقة تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات المطعون فيها سواء رُفعت إليها بصفة أصلية أو تبعاً لطلب الإلغاء، ويترتب على تقديم طلب الإلغاء أو التعويض لمحكمة القضاء الإداري نزول الطالب عن رفع دعوى تعويض أمام أية جهة قضائية أخرى تبنى على القرار الإداري الذي كان مثار الطلب".

وعند صدور قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م تضمنت المادة العاشرة منه اختصاص مجلس الدولة بنظر طلبات التعويض، حيث جرى نص المادة العاشرة بأنه "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:-
عاشراً:- طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية".

لذا يمكننا القول بأن القضاء الإداري يختص بنظر المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، فالقضاء الإداري له حق الولاية على الإدارة تعويضاً للأفراد عن تصرفات الإدارة، سواء كانت هذه الطلبات طلبات تعويض واردة في دعوى منفردة أو متصلة كطلبات فرعية لدعوى الإلغاء.

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها حيث ذهبت إلى أنه "ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة جرى على أن من حق المدعي الذي فوت على نفسه ميعاد الطعن أن يطالب بالتعويض عما لحق به من ضرر بسبب تخليه في الترقية

بمقتضى قرار خاطئ صدر مخالفاً للقانون^(١١٥)، وفي نفس الاتجاه ذهبت محكمة القضاء الإداري "ومن حيث أن أحكام القضاء الإداري قد استقرت على أنه يشترط لقيام مسؤولية جهة الإدارة عن التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، توافر عناصر المسؤولية المدنية المتمثلة في الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، وأن الخطأ في القرار الإداري لا يتحقق إلا إذا كان مرجعه قيام أحد العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة بالنسبة للشكل أو الاختصاص أو المحل أو السبب أو الغاية"^(١١٦).

كما أكدت محكمة القضاء الإداري الفرنسي على حق التعويض للأفراد عن تصرفات الإدارة غير المشروعة، وأخذ في ذلك على عاتقه مراقبة تصرفات الإدارة وأعمالها المنفذة عبر امتياز التنفيذ المباشر والتي تكون غير مشروعة وضارة بالأفراد، وأقر عنها حقهم في التعويض، وقد فرق القضاء الفرنسي في ترتيبه للجزاء أو التعويض الناتج عن أعمال التنفيذ المباشر غير المشروع بين عدة فروض على الوجه التالي:-

أولاً:- إذا قامت الإدارة في ظروف عادية بالتنفيذ الجبري لقرار يحكم مجلس الدولة فيما بعد بإلغاءه لتجاوز السلطة فتتعرض للحكم عليها بالتعويض إذ أن المبدأ العام أن الإدارة تقوم بتنفيذ قراراتها على مسؤوليتها.

ثانياً:- تكون الإدارة مسئولة إذا قامت بتنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً بطريقة غير مشروعة في ظروف عادية أو غير عادية ويختص القضاء الإداري بدعوى التعويض عن ذلك^(١١٧).

وجديرًا بالذكر أن القضاء العادي يختص بنظر منازعات التعويض التي تترتب على أعمال الإدارة وتخرج عن نطاق ولاية القضاء الإداري، وتتمثل المنازعات التي تخرج عن نطاق القضاء الإداري فيما ينتج عن تصرفات الجهات الإدارية وتعدم عنها الصفة

^(١١٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٦٠ لسنة ٣١ ق ٥٠ والصادر في جلسة ١٩٨٩/٤/٩ م.

^(١١٦) حكم محكمة القضاء الإداري في الحكم رقم ١٦٩٣ لسنة ٥٢ قضائية بتاريخ ٢٠/٢/٢٠٠١ م.
^(١١٧) C.E: 21 juill 1949, wolff, R EC, 614 et.

C.E: 8 Avr 1961, Dameklein, REC, 216, S 1961, 249, NOT "Lassale" D 1961, 587.

الإدارية لجسامة عدم مشروعيتها مثال ذلك قرارات الإدارة المنعقدة، فالقرارات الإدارية المنعقدة لا تتمتع بالصفة الإدارية، فالمنازعات التي تنشأ عن مثل هذه القرارات يختص بنظرها القضاء العادي، والعلة من ذلك احترام مبدأ الاختصاص القضائي وحمايةً لحقوق الأفراد محل الاعتداء الجسيم لعمل الإدارة المنعقد في أن يمثل أمام قاضيه العادي في نظر منازعته حتى ولو كان الطرف الآخر فيها هو الجهة الإدارية، لذا فإذا ما عُرضت على القضاء الإداري منازعة تتعلق بقرار إداري منعقد يقضي بعدم اختصاصه وإحالتها للقضاء العادي المختص.

المطلب الثاني

رقابة القضاء العادي على سلطة التنفيذ المباشر

يعتبر التنفيذ المباشر من أهم الخصائص التي تتمتع بها الجهات الإدارية تحقيقاً للمصلحة العامة، وهذه الميزة إنما مُنحت للإدارة لتنفيذ قراراتها وتحقيق غاياتها على سبيل الاستثناء، ذلك لأن تصرفات وأعمال الإدارة تخضع لأحكام القانون العام التي هي في الأساس تجعل تصرفات الإدارة تعلق فوق تصرفات الأفراد إذا كان غايتها تحقيق المصلحة العامة تطبيقاً لمبدأ ضرورة سير المرافق العامة بصفة منتظمة.

لذا فإنه طبقاً - للأصل العام - فإن تصرفات الإدارة التي يتم تنفيذها عن طريق امتياز التنفيذ المباشر إنما هي تصرفات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، غير أنه واستثناءً من الأصل العام يمكن أن تخضع منازعات الإدارة لرقابة القضاء العادي إذا ما خرجت الإدارة في تصرفاتها عن نطاق الصفة الإدارية لتتساوى مع الأفراد في المعاملة وخضوعها لقواعد القانون الخاص، أو إذا بات عملها غير مشروع لحد الانعدام مما يفقد تصرفها الصفة الإدارية فيقع تحت مظلة القانون الخاص وبالتالي خضوع هذه التصرفات لرقابة القضاء العادي.

وتظهر رقابة القضاء العادي على قرارات الإدارة المنفذة عن طريق التنفيذ المباشر في تلك القرارات التي تصدرها الإدارة ويكون محل هذه القرارات أموال خاصة بالإدارة، وبالتالي ما يترتب على هذه القرارات من منازعات يختص القضاء العادي بنظرها، فهذه الأموال وإن كانت تتمتع بحماية المال العام من حيث عدم جواز تملكها بالتقادم إلا أن ما ينشأ عنها من منازعات يختص بنظرها القضاء العادي وليس القضاء الإداري، وذلك

استناداً على أساس أنها لا تحقق النفع العام مباشرةً كالمال العام، وما تحمله هذه الأموال الخاصة من صفات تختلف عما يحمله المال العام الذي يهدف إلى تحقيق النفع العام والذي يختص القضاء الإداري بنظر ما ينشأ عنه من منازعات^(١١٨).

ويمكن القول أن القضاء العادي في مصر وفرنسا أخضع قرارات الجهات الإدارية لرقابته من أجل الدفاع عن الحريات الفردية وحقوق الأفراد من الاعتداء عليها من قبل هذه القرارات غير المشروعة، فانعدام تصرفات الإدارة بعدم مشروعيتها يُزيل عنها الصفة الإدارية مما يجعل الإدارة على قدم المساواة مع الأشخاص وخضوع منازعاتهم

^(١١٨) وتجدر الإشارة إلى أن هذا ما كان معمولاً به في ظل المحاكم المختلطة، فلقد نصت المادة العاشرة من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة على أن تخضع الحكومة والهيئات الإدارية ودوائر صاحب السمو الخديوي وأفراد أسرته في منازعاتهم مع الأجانب لقضاء هذه المحاكم، ولقد أرست المحاكم المختلطة فكرة خضوع قرارات الإدارة غير المشروعة لرقابة المحاكم العادية استناداً إلى أن عدم مشروعية القرارات الإدارية تزيل عنها الصفة الإدارية، وبالتالي لا يجوز أن تتمتع هذه التصرفات بما تتمتع به الإدارة من امتيازات، إذ اتجهت المحاكم المختلطة بصفة عامة إلى اعتبار حصانة الأمر الإداري في مواجهتها لا تتحقق إلا بالنسبة للقرارات الإدارية المشروعة وحدها دون القرارات غير المشروعة وهو ما يعني في البداية أن المحاكم المختلطة راقبت مشروعية كل قرار إداري عرض عليها فإن رأت عدم مشروعيته أعلنت ذلك وتصدت له، وإن وجدته سليماً فلا حاجة إلى تعطيل نفاذه، إذ أن القرار المشروع تحصنه مشروعيته، وقد ظل هذا المنطق هو موقف المحاكم المختلطة إلي أن ألغيت في ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٤٩م، فنطاق الرقابة القضائية التي مارستها المحاكم المختلطة على تصرفات الإدارة تدور حول مشروعيتها، أي يشترط أن تكون قرارات الإدارة مخالفة للقانون أو ناشئة عن عدم مراعاة نصوص القانون بسبب خطأ في تطبيقه أو تأويله، أو عن عدم مراعاة قواعد الاختصاص أو الإجراءات الشكلية التي يفرضها القانون أو عن تعسف في استعمال السلطة حتى تباشر هذه المحاكم رقابتها عليها.

أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة مقارنة، عام ٢٠٠١م، دار النسر الذهبي للطباعة والنشر، ص ٤٢٧.

أ.د. إبراهيم محمد علي، الاعتداء المادي، ص ٣٥٨.

أ.د. عزة على المحجوب، الإعتقال الإداري، ص ٢٥٧.

للقضاء العادي، ولقد تبنى القضاء العادي هذا المبدأ وجعله سيقاً ضد قرارات الإدارة المنعدمة لحماية حقوق وحرّيات الأفراد.

ومنذ نشأة المحاكم الوطنية عام ١٨٨٣م أصبحت مختصة بالتعويض عن تصرفات الجهات الإدارية حتى امتد سلطانها إلى النظر في مدى مشروعيتها وتصرفاتها وتأويلها وإلغائها، واستمرت على ذلك فترة من الزمن ثم ما لبثت المحاكم الوطنية أن حذت حذو المحاكم المختلطة وأصبحت اختصاصاتها للتعرض للأوامر الإدارية المخالفة للقوانين بالتأويل أو تعطيل التنفيذ أو بالإلغاء.

وبناءً عليه إذا كانت الأعمال المادية الصادرة من الإدارة والتي تمثل إعتداءً مادياً على حقوق الأفراد في ملكيتهم الخاصة أو حرّياتهم تخرج عن نطاق الأعمال الإدارية التي لها ما تتمتع به الإدارة من امتيازات وسلطات- وبصفة خاصة- امتياز التنفيذ المباشر، لذا فإن القضاء العادي هو المختص بنظر ما ينشأ عن هذه الأعمال والاعتداءات من منازعات^(١١٩).

ولقد أيدت محكمة النقض ذلك وذهبت إلى أنه "مما يجب توافره لتحقيق حصانة الأمر الإداري من التعطيل أو التأويل أن يكون قد صدر في الحدود المرسومة قانوناً للسلطة التي أصدرته فإذا خرج عن تلك الحدود كان إعتداءً على سلطة أخرى أو عملاً تعسفياً لا تلحقه أى حصانة وعندئذ يكون من حق السلطة القضائية أن تتدخل لحماية مصالح الأفراد مما قد يترتب عليه"^(١٢٠).

^(١١٩) الاعتداء المادي هو العمل المادي الذي يتضمن مخالفة جسيمة لأحكام القانون ويعتدي على الملكية الخاصة أو الحرّيات الفردية، وينقل عند وقوعه تصرفات الإدارة من نطاق التصرفات الإدارية إلى نطاق التصرفات العادية، ويجعل من المنازعات التي تحدث بشأنها منازعات تدخل ضمن اختصاص القضاء المدني وينطبق عليها ما ينطبق على التصرفات المدنية المماثلة لها، د. إبراهيم محمد علي، الاعتداء المادي، مرجع سابق، ص ٢٥.

^(١٢٠) حكم محكمة النقض في الطعن رقم ٦٢ لسنة ٥٣ ق والمنشور في مجموعة أحكام محكمة النقض السنة الثامنة ص ٧٨٣.

حكم محكمة النقض الصادر في ٢٤/٢/١٩٨٢م، والمنشور في مجموعة أحكام محكمة النقض السنة الثالثة والثلاثون، ص ٢٥٨.

وقد أقرت محكمة النقض اختصاص قاضي التنفيذ بنظر منازعات التنفيذ الإداري إذا كان سند التنفيذ حكماً إدارياً، ويختص قاضي التنفيذ - أيضاً - بنظر المنازعات المتعلقة بأمر الحجز الإداري الذي يقوم به مندوب الجهة الإدارية بناءً على أمر مكتوب صادر من الجهة الإدارية المختصة، وذلك استناداً إلى أن نظام قاضي التنفيذ هو أحد أنظمة قانون المرافعات الذي يحيل إليه قانون الحجز الإداري^(١٢١).

وفي فرنسا اعتنق القضاء العادي ذات المبادئ السابقة^(١٢٢) وقرر أن القضاء العادي له أحقيته في التعرض لمشروعية القرارات الإدارية حتى يتسنى له الحكم فيما ينشأ عن عدم مشروعيتها من منازعات، وظهر ذلك في حكم محكمة النقض الفرنسية في قضية (Ducausse) والتي ذهبت فيها محكمة الاستئناف إلى تأييد رأي محكمة أول درجة من أنه لا يمكن النظر في الدعوى دون بحث مشروعية القرار الصادر بتقرير حق الارتفاق وهو الأمر الذي يدخل في نطاق عمل المحاكم الإدارية^(١٢٣)، وعندما طُرح النزاع على محكمة النقض قضت بأن المحاكم القضائية العادية تختص بنظر الدعاوى التي يطلب فيها الفرد نزع الخطوط الكهربائية التي توضع في أرضه على خلاف الشروط القانونية، فإذا ما خالفت الإدارة قواعد الشكل والاختصاص في إصدار مثل هذه القرارات كان

^(١٢١) أ.د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ص ٦٨٠.

حكم محكمة النقض الصادر في ١٩٧٣/٢/١م، والمنشور في مجموعة أحكام محكمة النقض - السنة السابعة والثلاثين، ص ١٣١.

^(١٢٢) حكم محكمة النقض الفرنسية الصادر في ١٩٧٤/٨/٣ في قضية (Hass / Valentine)، والمنشور في مجموعة دالوز العلمي سنة ١٨٧٦م، الجزء الأول، ص ٢٣٧.

حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر في ١٨٩٠/٢/٥ في قضية (Vincent) والمنشور في مجموعة (ليبون) ص ١٨٣.

^(١٢٣) وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السيدة (Ducausse) قد رفعت دعوى أمام القضاء العادي طالبة الحكم بالتعويض من جراء قيام الإدارة بوضع أنابيب في أرضها على خلاف القانون بناءً على قرار صدر من المحافظ بتقرير حق إرتفاق مخالفاً الشروط المنصوص عليها في القانون.

لقاضي الأمور المستعجلة حق نظر الدعوى وإعادة الأمور إلى نصابها استناداً إلى أن القرار الإداري يصبح في مثل هذه الحالات معدوماً^(١٢٤).

ومن أهم التصرفات التي تصدر من الجهات الإدارية وتخضع لرقابة القضاء العادي الأعمال التي يطلق عليها بالغصب الإداري، وهي الأعمال التي تصدر من الإدارة وتوصف بعدم مشروعيتها وتخرج من نطاق الحصانة الإدارية، وهذه الأعمال تمثل إعتداءً على ممتلكات الأفراد العقارية.

فإنه إذا كان الغصب الإداري يتمثل في انتهاك مبدأ القانونية عن طريق تصرفات الإدارة المالية إذ بذلك يختلف الأمر عن فكرة تجاوز السلطة التي لا تعدو كونها مخالفات بسيطة للقانون لا تفقد التصرف صفته القانونية وطبيعته الإدارية في حين أن الغصب مجرد التصرف من الصفة الإدارية لأنه ينطوي على مخالفة بينة وصارخة وإنكار تام لمبدأ القانونية^(١٢٥).

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء العادي إلى جانب اختصاصه بنظر المنازعات الإدارية والقرارات الإدارية المنفذة عن طريق التنفيذ المباشر والتي وصلت في عدم

^(١٢٤) تعليق الأستاذ (ديجرانج) على حكم محكمة (روان) في قضية (Ducausse) الصادر في

١٩٤٣/٧/١م، والمنشور في مجموعة (سيرى) القسم الثاني، ص ٤٣.

وظهرت رقابة القضاء العادي الفرنسي على تصرفات الإدارة غير المشروعة في قضية (Laumonier- Carrid) والتي تتلخص وقائعها في أن الحكومة الفرنسية أرادت أن تحتكر صناعة أعواد الثقاب وكان عليها أن تنزع ملكية المعامل التي تقوم بهذه الصناعة، وذلك لقاء تعويض المالكين، بيد أن وزير المالية رأى أن دفع مبالغ التعويض سوف يستنزف خزانه الدولة ولهذا فقد أرشد المحافظ بإغلاق بعض هذه المعامل بحجة أنها تدار بدون ترخيص، الأمر الذي تعرضت له المحكمة بقوة معيدة الأمور إلى نصابها منكرةً على الإدارة تصرفها الذي وصل في حد عدم مشروعيته إلى حد الاعتداء مقرأً للمحاكم القضائية العادية ولاية الاختصاص بنظر مثل هذه المنازعات، قضية (Laumonier- Carrid) في ١٩٣٥/٥/٥م، والمنشور في مجموعة (سيرى) ص ٩٣، والمشار إليها في مؤلف د. برهان خليل زريق، نظرية فعل الغصب، ص ٣٧.

(125) "Valen" Traite élément de droit administratif. éd 5. page 403.

- "Deloubader" Traite élément de droit administratif. T. 1953, page 383.

مشروعيتها إلى حد الانعدام كقرارات الاعتداء المادي والغصب والاستيلاء، يختص- أيضاً- بأن يقضي بالتعويض المالي لجبر الضرر الذي يصيب الفرد من جراء فعل الإدارة^(١٢٦).

المبحث الثاني

ضمانات الأفراد في مواجهة التنفيذ المباشر

نظراً لما تتمتع به حقوق وحرريات الأفراد من أهمية كبيرة وما تلعبه هذه الحقوق والحرريات من دور كبير في رسم حياة الأفراد وتكوين شخصياتهم، فقد أهتم المشرع بهذه الحقوق وحرريات وأفرد لها العديد من الضمانات التي تعمل على حمايتها ومنع الاعتداء عليها سواء من قبل الأفراد بعضهم ببعض أو من قبل الإدارة وهي في طريقها لممارسة أنشطتها التي حددها لها القانون.

لذا وإلى جانب الرقابة القضائية على التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية والتي تعتبر من أهم ضمانات حماية حقوق وحرريات الأفراد، يتمتع الأفراد في مواجهة التنفيذ المباشر بمجموعة من الضمانات التي من خلالها تعمل على الحماية المقررة لهم.

ومن أهم هذه الضمانات:-

المطلب الأول:- التنفيذ الاختياري للقرارات الإدارية.

المطلب الثاني:- التظلم من القرارات الإدارية.

المطلب الأول

التنفيذ الاختياري للقرارات الإدارية

تعتبر القرارات الإدارية نافذة في مواجهة الأفراد بمجرد صدورها، ويترتب عليها آثارها القانونية، فالأفراد لهم حق تنفيذ القرارات الإدارية اختياراً ومن تلقاء أنفسهم احتراماً لسمو وسيادة الدولة وتحقيقاً للمصلحة العامة، وتنفيذ الأفراد للقرارات الإدارية اختياراً وما يحمله ذلك من خضوع لقرارات الإدارة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمدى وعيهم وتحضرهم وكذلك وجود إدارة قوية تحترم القوانين واللوائح.

(١٢٦) أ.د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر، مرجع سابق، ص ٣٧٤.

ويمكن القول بأن تنفيذ الأفراد لقرارات الإدارة اختياراً وطواعيةً يتفق مع مفهوم طاعة أولي الأمر الواجبة شرعاً والتي أقرها القرآن الكريم مصداقاً لقوله تعالى "يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم"^(١٢٧).

لذا فالأصل العام في تنفيذ القرارات الإدارية أن الجميع -الأفراد والإدارة- يجب أن يلتزموا بتنفيذ هذه القرارات بعد أن تُصبح نافذة وتقرير آثارها المترتبة عليها سواء كانت هذه الآثار حقوقاً أم التزامات.

وتجدر الإشارة إلى أن تنفيذ الأفراد لقرارات الإدارة اختياراً يعمل على تجنب الإدارة من استخدام سلطة التنفيذ المباشر مما يحمله من قهر لإرادة الأفراد، وكذلك منع الصدام مع الإدارة وما تملكه الإدارة من توقيع الغرامات والجزاءات على الأفراد نتيجة عدم امتثالهم لقراراتها.

لذا يعتبر تنفيذ الأفراد للقرارات الإدارية اختياراً ضماناً للأفراد في مواجهة التنفيذ المباشر، إذ يحميهم من الوقوع تحت طائلة القانون، وكذلك من الوقوف في مواجهة الإدارة كطرف غير متكافأ معها.

ولا يعنى على وجه الجزم تنفيذ الأفراد لقرارات الإدارة المنفذة عن طريق امتياز التنفيذ المباشر سقوط حقهم في الطعن عليها بكافة الطرق القانونية الممكنة وصولاً لإلغائها وكذلك التعويض عنها، حتى تستقر مراكزهم القانونية التي تأثرت بالقرار غير المشروع وحتى تعود الإدارة إلى طريق المشروعية وتحقيق الصالح العام.

وجدير بالذكر إنه إذا كان للأفراد حق تنفيذ قرارات الإدارة طواعيةً أو الاعتراض عليها تظلماً وإلغاءً فإنه يتمتع عليهم مقاومة الإدارة مقاومة مادية حتى لو كانت قراراتها غير مشروعة في ظاهرها، فالاعتراض على أعمال الإدارة بالمقاومة المادية يؤدي إلى انتشار الفوضى في المجتمع، فاستقرار وتقدم المجتمع يفرض علينا احترام أوامر السلطة العامة التي يفترض فيها حسن النية دائماً، كما أن رغبة الإدارة الدائمة في تحقيق النفع العام والمصلحة العامة يبرر إسقاط حق المقاومة المادية من قبل الأفراد في مواجهة قراراتها، وكل ما عليهم هو سلوك الطريق المشروع لإلغاء هذه القرارات التي لا تصمد بعدم مشروعيتها أمام قضاء الإلغاء والتعويض^(١٢٨).

^(١٢٧) سورة النساء الآية رقم (٥٩).

^(١٢٨) أ.د. محمد كامل ليلة، التنفيذ المباشر، مرجع سابق، ص ٥٨١.

المطلب الثاني التظلم الإداري

يعتبر التظلم الإداري أول طرق التعبير عن الاعتراض على القرارات الإدارية وكذلك الاعتراض على تنفيذ الإدارة لمثل هذه القرارات تنفيذاً مباشراً، فالتظلم الإداري من أهم الضمانات المقررة لحماية الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة.

ولقد عرف الفقه الإداري التظلم الإداري - وفقاً لقانون مجلس الدولة - بأنه الطريق البديل لتسوية المنازعات الإدارية وذلك بإنهائها في مراحلها الأولى وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أسهل للأفراد، فهو عبارة عن طلب يُقدم إلى الجهة الإدارية يتميز بموضوعيته وتعلقه بالمنازعة في القرار الإداري، وبالتالي لا يعتبر تظلماً للطلب الذي يُقدم إلى الإدارة قبل صدور القرار الإداري أو من أجل الاستعلام عن قرار إداري^(١٢٩).

وعرفت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة التظلم الإداري بأنه وسيلة إدارية للمتضرر من القرار الإداري أو التأديبي يُقدمه العامل إلى الجهة الإدارية عسى أن تعدل عن قرارها فتسحبه وتكفي العامل مؤنة الإلتجاء إلى التقاضي طالباً بإلغاء القرار^(١٣٠).

لذا يمكننا تعريف التظلم الإداري بأنه إفصاح الفرد عن رفضه للقرار الإداري الذي علم به عن طريق طلب يُقدمه للجهة الإدارية مصدرة القرار يطلب فيه إعادة النظر في قرارها استناداً إلى ما يُقدمه مقدم الطلب من مبررات وأسانيد توضح مدى مخالفة الجهة الإدارية لمبادئ المشروعية في إصدارها لقراراتها هذه، حيث يطلب المتظلم سحب القرار الإداري أو تعديله أو إلغائه إذا لزم الأمر.

(١٢٩) أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار الثقافة العربية، عام ٢٠٠٠م، ص ١٣٩.

أ.د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٥.
(١٣٠) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة الصادرة في ١٩٦٦/٣/٦م، مشار إليها في مؤلف المستشار/ عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية، ص ٨.

لذا يمكن القول أن الحصول على الحق دون دعوى قضائية له مزايا لا يمكن إنكارها، فهو أقل تكلفة إذ يُوفر على صاحب الشأن مصاريف التقاضي وهي كثيرة قد ينوء بها وهو أكثر سرعة لما يكتنف المخاصمة القضائية من إجراءات سواء أثناء تحضير الدعوى أو أثناء نظرها، وهو يحفظ العلاقة بين صاحب الشأن - لا سيما إذا كان موظفاً - والجهة الإدارية مصدره القرار من حساسيات تنتج عن الطعن القضائي، وأخيراً فإن إنصاف الإدارة للمواطنين والموظفين يحفظ وقت القاضي، ويخفف العبء عنه^(١٣١).

صور التظلم الإداري.

هناك العديد من صور التظلم الإداري، هذا التعدد يرجع إلى تعدد الهيئات والجهات التي يُقدم إليها التظلم، فقد يكون التظلم رئاسياً أو ولائياً، وقد يكون التظلم مُقدم إلى جهة إدارية خاصة.

ويختلف التظلم الولائي عن التظلم الرئاسي في أن التظلم الولائي يُقدم إلى الموظف الذي صدر عنه القرار الإداري أو إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المتظلم منه، يطلب فيه المتظلم إعادة النظر في القرار حيث يكون القرار - من وجهة نظر المتظلم - مجحفاً ومخالفاً لأحكام مبدأ المشروعية.

في حين التظلم الرئاسي يُقدم إلى الجهة الرئاسية التي ترأس الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري، أو لرئيس الموظف الذي صدر عنه القرار الإداري، ويُقدم التظلم هنا إلى الجهة الرئاسية باعتبارها صاحبة سلطة رئاسية على الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري ولها سلطة التوجيه عليها^(١٣٢).

ومقتضى سلطة التوجيه أنه يحق للسلطة الرئاسية الأعلى أن تصدر الأوامر والتعليمات إلى الإدارة الأدنى لمساندتها في إدارة العمل العام لتحقيق المصلحة العامة، وهذه السلطة تكون سابقة على التصرف الإداري بينما تكون سلطة مراقبة الإدارة الأعلى

^(١٣١) أ.د. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري - الجزء الأول - قضاء الإلغاء، ص ٢٤٢، ٢٤٣.

^(١٣٢) أ.د. محمد عبد الحميد أبوزيد، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ١٣٩.

لما يدونها في السلم الإداري لاحقة على إصدارها لتصرفاتها لترى بهذه السلطة مدى مطابقة تصرفاتها لأحكام مبدأ المشروعية وعدم خروجها عن الطريق الصحيح. وبتطبيق سلطة التوجيه على التظلم الرئاسي نجد أن السلطة الأعلى تملك تعديل القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الأدنى منها وسحبها وإلغائها إذا لزم الأمر إذا ما كانت هذه القرارات مخالفة لمبدأ المشروعية وتعتبر تعدي على حقوق وحرية الأفراد. وهناك - أيضاً - التظلم الإداري الذي يقدم إلى اللجان الإدارية الخاصة، وهذه اللجان تُشكل لفحص ودراسة التظلمات الإدارية التي تُقدم للإدارة، وتُشكل هذه اللجان من الموظفين ذوي الكفاءة والخبرة التي تمكنهم من فحص مدى صحة التظلمات المقدمة إليهم، وتتنظر هذه اللجان في ما يحال إليها من تظلمات من الجهة الإدارية المتظلم إليها أو أنها تتقبل بذاتها التظلمات من الأفراد، وتعتبر هذه اللجان من أهم ضمانات الأفراد إذ تتحرى الدقة في جدية تظلماتهم لتقرير سحب أو إلغاء أو تعديل القرارات المتظلم منها إذا جانبت الصواب.

أنواع التظلم الإداري.

التظلم الإداري قد يكون اختياريًا وقد يكون وجوبيًا:-

ويعتبر التظلم الاختياري الأصل العام في التظلمات الإدارية، فالفرد له كامل الحرية في التظلم من القرار الإداري من عدمه، ففي التظلم الاختياري يحق لصاحب المصلحة اللجوء إلى القضاء دون اللجوء إلى التظلم ولا ضرر عليه في ذلك، وله - أيضاً - حق اللجوء إلى التظلم، فإذا لم تستجيب الجهة الإدارية لطلبه كان له اللجوء إلى القضاء^(١٣٣).

أما التظلم الوجوبي فهو الذي يُلزم المتظلم على اللجوء إليه إذا كان يرغب في اللجوء إلى القضاء، ويعتبر التظلم الوجوبي استثناء على الأصل العام وهو التظلم الاختياري، ويُقدم التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار أو العلم به وذلك قبل الطعن عليه بالإلغاء، ويُترك للإدارة

(١٣٣) أ.د. محمد عبد الحميد أبوزيد، القضاء الإداري ولايتا الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، عام

١٩٨٨م، ص ٦٢.

مدة ستين يوماً أخرى للرد على التظلم، فإن فعلت وجب أن يكون ردها على التظلم مسبباً إذا كان مفاده الرفض أما إذا سكنت الإدارة عن الرد فإن سكوتها لهذه المدة يعتبر قراراً ضمناً منها برفض التظلم، وهنا يحق لصاحب الشأن اللجوء إلى القضاء^(١٣٤). وفي ذلك فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه "من المسلم به أن دعوى الإلغاء تُرفع طعنًا ضد قرار إداري نهائي، والأصل فيها أن ترفع مباشرة ولو لم يسبقها تظلم سواءً إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى السلطة الرئاسية لها أو إلى أي جهة أخرى، غير أن ثمة حالات وردت على خلاف هذا الأصل استوجب فيها المشرع التظلم من القرار قبل رفع الدعوى بطلب إلغائه، ورتب على إغفال هذا الإجراء عدم قبول الدعوى شكلاً، ويجب أن يرد النص على وجوب التظلم من القرار قبل الطعن عليه بدعوى الإلغاء واضحاً وقاطع الدلالة على هذا المعنى باعتباره وارداً على خلاف الأصل العام"^(١٣٥).

ويمكن القول أنه يحق لصاحب الشأن اللجوء إلى القضاء بعد اللجوء إلى التظلم مباشرة دون انتظار رد الجهة الإدارية^(١٣٦)، وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه لا يشترط لقبول دعوى الإلغاء الإلتزام بأسبوعية التظلم طالما قدم التظلم في خلال الميعاد المقرر قانوناً، وفي ذلك تقول "ومن حيث ما نصت عليه المادة الثانية عشر من قانون مجلس الدولة من اشتراط تقديم التظلم وانتهاء ميعاد البت فيه لقبول الدعوى فقد اضطرر قضاء الإدارية العليا جلاءً لوجه الحق في مفاد هذا الشرط على أن رفع الدعوى قبل انتهاء مواعيد البت في التظلم لا يترتب عليه عدم قبولها ما دام التظلم قد انتهى إلى

(١٣٤) أ.د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٧.

أ.د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٩.

(١٣٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١٦٧ لسنة ٢٧ ق.ع والصادر بتاريخ ١٩٨٥/١/٢٦ م.

حكمها في الطعن رقم ٨٣٤ لسنة ٣٠ ق.ع والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثلاثون، ص ٤٧٦.

(١٣٦) أ.د. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري، ص ٢٤٦.

م.د. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، ص ١٩٣.

رفض الإدارة له صراحةً أو ضمناً بمجرد فوات الميعاد المقرر للبت فيه لأن انتظار المواعيد قبل رفع الدعوى لم يقصد لذاته وإنما أريد الإفصاح لجهة الإدارة لإعادة النظر في قرارها" وبهذا الإطار في قضاء الإدارية العليا يستبعد التفسير الحرفي لنص المادة الثانية عشر سالفه الذكر الذي يخرج حكم النص عن إطار العلة التي يدور معها، ومن حيث إنه إتباعاً لهذا المنهج الذي جرى عليه قضاء الإدارية العليا بالنسبة لما رآته من اعتبار انتظار انتهاء مواعيد الطعن في التظلم إجراء غير جوهري لا يترتب على عدم الالتزام به الحكم بعدم قبول الدعوى، فإنه لا يُشترط لقبول الدعوى الالتزام بالأسبقية الزمنية لتقديم التظلم على رفع الدعوى ما دام انتهى التظلم أثناء سير الدعوى وقبل الحكم فيها إلى رفض الإدارة له صراحةً كان أو ضمناً بانتهاء الميعاد المقرر للبت فيه، وأن تقديم التظلم في الميعاد المقرر لتقديمه ورفض جهة الإدارة له لما يتحقق به أثناء سير الدعوى توافر شرط القبول المنصوص عليه في المادة سالفه الذكر، ويتحقق به مقصود حكم النص من الإفصاح لجهة الإدارة لإعادة النظر في قرارها المطعون فيه وإمكان استجابتها للتظلم في ميعاد البت أثناء سير الدعوى مع تحمل الطاعن في حالة الاستجابة لمصاريف رفعه الدعوى قبل أوانها^(١٣٧).

ولقد حددت المادة الثانية عشر من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م الحالات التي لا بد وأن يسلك الطاعن فيها طريق التظلم الإداري الإجباري قبل اللجوء للقضاء طالباً بإلغاء القرار الإداري، وجرى نص المادة السابقة كالتالي "لا تقبل الطلبات الأتية:-

ب) الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود (ثالثاً ورابعاً وتاسعاً) من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة".

^(١٣٧) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩٨٤ لسنة ٢٦ ق ٠ ع والصادر في جلسة ١٧/١/١٩٨٤م.

وجاءت البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة كما يلي:-

ثالثاً:- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.

رابعاً:- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

تاسعاً:- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

هذه هي الحالات التي قررها القانون على سبيل الحصر للتظلم الوجوبي منها قبل اللجوء إلى القضاء، وترجع الحكمة من وجوب التظلم من هذه القرارات قبل اللجوء إلى القضاء نظراً لأهمية الموضوعات التي تتناولها هذه القرارات، وكذلك من أجل التخفيف من أعباء القضاء والتقليل من الدعاوى أمام القضاء إذا ما حقق التظلم الغرض منه وحصل المتظلم من تظلمه على حقه وعادت الجهة الإدارية إلى طريق الصواب فلا حاجة له من اللجوء إلى القضاء للحصول على حقه.

شروط التظلم الإداري.

كما لدعوى الإلغاء شروط يجب توافرها حتى تكون مقبولة أمام القضاء، كذلك التظلم الإداري لابد من توافر شروط معينة حتى يكون تقديمه صحيحاً وينتج آثاره، وتتمثل شروط التظلم الإداري في أن محل التظلم الإداري لابد أن يكون قرار إداري نهائي، إلى جانب ذلك لابد من تقديمه في المواعيد القانونية المقررة له حتى يكون مقبول شكلاً، ويجب أن يُقدم التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المتظلم منه، والبداهي في شروط التظلم أن يكون واضحاً، وكل ذلك وفقاً للتفصيل التالي:-

١- محل التظلم الإداري قرار إداري نهائي.

يجب أن ينصب التظلم على قرار إداري نهائي، فمن غير المقبول أن يُبادر المتظلم إلى التظلم من قرار لم يصل لمراحله النهائية، فالبداهي في القرارات الإدارية أنه لا يتم العلم بها إلا بعد كونها نهائية سواء تم ذلك بالنشر في الجريدة الرسمية أو تم إعلان صاحب الشأن بها أو تحقق علمه بالعلم اليقيني، فالقرار قبل صيرورته نهائياً لا يُرتب آثاره القانونية، فكيف يتظلم الشخص من قرار لم يترتب عليه آثاراً قانونية والمفترض في التظلم أن القرار الإداري رتب آثاراً قانونية أخلت بأحكام مبدأ المشروعية.

٢ - يجب تقديم التظلم في المواعيد القانونية المحددة.

يجب أن يتم تقديم التظلم خلال سنتين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الإداري، سواء تم هذا العلم من خلال النشر في الجريدة الرسمية أو إعلان صاحب الشأن بالقرار أو علمه علماً يقينياً بالقرار الإداري.

وترجع العلة من اشتراط تقديم التظلم في المواعيد المحددة قانوناً إلى حماية واستقرار المراكز القانونية التي تنتج عن القرارات الإدارية، فمن غير المنطقي أن يظل القرار الإداري مهدداً بالإلغاء أو السحب طوال قيامه أو حتى فترة طويلة من الزمن، كذلك مرور فترة من الزمن على صدور القرار الإداري يؤدي إلى استقرار القرار وحمايته من الطعن ضده مما يساعد الجهات الإدارية على تحقيق ما تصبو إليه من قراراتها، فبقاء القرارات الإدارية مهددة بالإلغاء فترة طويلة يؤدي إلى توتر الحياة الإدارية مما يؤدي إلى تعطيل تحقيق المصلحة العامة.

٣ - تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة.

يجب أن يُقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة التي أصدرت القرار الإداري، حيث أنها وحدها التي تملك تعديل القرار أو سحبه أو إلغائه، ويقصد بالجهة الإدارية المختصة هنا الجهة التي أصدرت القرار الإداري أو الجهة الرئاسية التي تلونها كما سبق وأن ذكرنا في التظلم الرئاسي.

وتجدر الإشارة إلى أن تقديم التظلم إلى جهة إدارية غير مختصة لا يقطع ميعاد الطعن إلا إذا كان المتظلم لديه عذر مقبول فوقع في خطأ واعتقد أنه قدم التظلم إلى جهة إدارية مختصة، وإذا قُدم التظلم إلى جهة إدارية تابعة للجهة الإدارية المختصة كان هذا التظلم صحيحاً^(١٣٨).

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري من أنه "إذا كان تظلم المدعي إلى رئيس مجلس الوزراء ليس موجهاً مباشرةً إلى جهة الإدارة التي كان تابعاً لها قبل فصله إلا أن العادة جرت على إحالة مثل هذه التظلمات إلى المصالح والجهات المختصة وهو ما يستوي في النتيجة مع تقديمها من صاحب الشأن رأساً إلى هذه الجهات وما يجب أن يحدث مثل أثره من حيث فتح ميعاد جديد^(١٣٩)".

(١٣٨) أ.د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٨.

(١٣٩) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٦٥٣ لسنة ٧ ق بتاريخ ١٥/٢/١٩٥٥م، مكتب

فني ٩ الجزء الأول، ص ٣٠٠.

٤- يجب أن يكون التظلم واضحاً محدد المعنى.

يجب أن يكون التظلم واضحاً حيث أن المتظلم يرغب في تعديل مركزه القانوني الذي ترتب بناءً على هذا القرار وإزالة ما نتج من مراكز قانونية ضارة بمصالحه الشخصية، لذا فكان لزاماً أن يكون التظلم شاملاً للعناصر التي تعين على بحث التظلم بأن يكون التظلم منصباً على قرار معين وألا يكون مجهلاً أو يبين فيه سبب التظلم منه، فالمتظلم عليه أن يقدم تظلمه بصورة واضحة حتى يُجني ثماره.

ولقد حددت المادة الثانية من قرار رئيس مجلس الدولة رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٣م بشأن إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيها متى يكون التظلم واضحاً حيث جرى نصها كما يلي "يجب أن يشتمل التظلم على البيانات الآتية:-
أ- إسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.

ب- تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في الوقائع المصرية أو في النشرات المصلحية أو تاريخ إعلان المتظلم به.

ج- موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بنى عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.

كل هذه الشروط تعتبر شروط لازم توافرها حتى يجني التظلم ثماره، فالمتظلم من أهم ضمانات الأفراد في مواجهة قراراتها، حيث يعتبر التظلم من أسير طرق الأفراد في الحصول على حقوقهم إذا ما تم نظرها بصورة صحيحة، فمن المفترض أنه يُعالج قرارات الإدارة غير المشروعة بصورة سريعة، ولكن هذا كله مرهون بجدية الجهات الإدارية في نظر التظلمات المقدمة إليها.

بناءً على ما سبق فإننا نناشد المشرع أن يسرع بإصدار تشريع به يلزم الإدارة بضرورة الاعتداد بالتظلمات الإدارية المقدمة إليها، وحتمية الرد عليها في كل الأحوال، ونهيبها عن الصمت عن هذه التظلمات مماطلت حتى لا تضيق بذلك حقوق الأفراد وتهتز مراكزهم القانونية التي ينالها قرارات الإدارة غير المشروعة والمُنفذة تنفيذاً مباشراً، إذ بذلك يتجلى دور التظلم كضمانة للأفراد في مواجهة القرارات الإدارية غير المشروعة ليكون حصناً مانعاً يدافع به الأفراد عن أنفسهم ضد تصرفات الإدارة المؤتمنة.

الخاتمة والتوصيات

رأينا أن الإدارة تملك من الامتيازات والسلطات التي تمكنها من المحافظة على حسن سير المرافق العامة وتقديم الخدمات للجمهور بصفة مستمرة وبأفضل كفاءة ممكنة، ورأينا أن من أهم هذه الامتيازات امتياز التنفيذ المباشر.

ويشير مفهوم التنفيذ المباشر إلى أنه يعتبر السلطة الممنوحة للإدارة من أجل تنفيذ قراراتها بنفسها وذلك لتحقيق المصلحة العامة، ولقد حددت أحكام القوانين الحالات التي يمكن للإدارة استعمال التنفيذ المباشر، فإذا كانت الإدارة في حاجة إلى سلطات معينة تمكنها من تنفيذ وظائفها، فتمتعها بهذه الامتيازات والسلطات لا يأتي بصورة مطلقة.

فلقد حددت أحكام القوانين الحالات التي يمكن للإدارة استعمالها لسلطة التنفيذ المباشر سواء كان ذلك في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، وكذلك تعرضنا لضرورة توافر مجموعة من الشروط لكي يأتي استعمال التنفيذ المباشر بصورة مشروعة. ويمكن القول أن التنفيذ المباشر قد يتشابه مع غيره من الأنظمة القانونية، لذا كان لزاماً علينا التعرض للتفرقة بين التنفيذ المباشر وغيره من هذه الأنظمة، فقد تعرضنا للتفرقة بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه، ثم التفرقة بين التنفيذ المباشر والتنفيذ غير المباشر.

ومن أهم الموضوعات التي كان لابد علينا بحثها في هذا الموضوع نطاق التنفيذ المباشر، حيث يختلف نطاق التنفيذ المباشر من قبل الإدارة تبعاً لاختلاف المجال الذي يتم فيه، فنطاق التنفيذ المباشر في ظل النظام المركزي يختلف عنه في النظام اللامركزي، وكذلك نطاقه في علاقات الإدارة بغيرها من الإدارات يختلف عن نطاق التنفيذ المباشر في علاقة الإدارة بغيرها من الأفراد.

ولقد فرض المشرع العديد من الضمانات على ممارسة الإدارة لسلطتها في التنفيذ المباشر، ومن أهم هذه الضمانات الرقابة القضائية على تصرفات الجهات الإدارية في استعمالها لسلطة التنفيذ المباشر، حيث أنه إذا ما تركزت الإدارة حرة طليقة في استعمالها للتنفيذ المباشر فقد تعمل على الاعتداء على حقوق وحرية الأفراد، فالإدارة قد تتعسف

في استعمالها لسلطاتها بحجة تحقيقها للمصلحة العامة، لذا كان من الضروري فرض رقابة على مثل هذه التصرفات.

وتتمثل الرقابة القضائية في رقابة قضاء مجلس الدولة على تصرفات الإدارة في استعمالها للتنفيذ المباشر من أجل التأكد من احترام الإدارة لأحكام مبدأ المشروعية وعدم مخالفته له حتى تأتي هذه السلطة في ثوبها المشروع ولا يكون هناك اعتداء على حقوق وحرية الأفراد.

وكذلك رقابة القضاء العادي التي تتمثل في فرض رقابة القضاء العادي على تصرفات الإدارة المادية التي تنتج عن استعمال الإدارة لسلطتها في التنفيذ المباشر، فإذا كان الأصل العام هو خضوع تصرفات الإدارة لرقابة مجلس الدولة فإن تصرفات الإدارة المادية التي تنتج عن التنفيذ المباشر تخضع لرقابة القضاء العادي.

واهتماماً من المشرع بحقوق وحرية الأفراد، فقد أفرد لهم العديد من الضمانات الأخرى التي يمكن لهم استعمالها في مواجهة التنفيذ المباشر غير المشروع من قبل الإدارة، ومن أهم هذه الضمانات التنفيذ الاختياري للقرارات الإدارية من قبل المخاطبين بها، والتظلم الإداري من القرارات الإدارية.

وفي نهاية دراستها توصلنا إلى عدد من التوصيات، وذلك كالتالي:-

أولاً:- تدخل المشرع وتحديد مفهوم المصلحة العامة، وإن كان هذا الأمر من الصعوبة بمكان نظراً لمرونة مفهوم المصلحة العامة، ولكن يجب على المشرع التدخل وتحديد- على الأقل- الحد الأقصى لما يمكن اعتباره من المصلحة العامة حتى لا تتمكن الإدارة من التعسف في استعمالها لسلطاتها بما يمثل اعتداءً على حقوق وحرية الأفراد مبررة أفعالها هذه بتحقيقها للمصلحة العامة.

ثانياً:- محاولة وضع آليات أقل حدة يمكن للإدارة اللجوء إليها من أجل تنفيذها لقراراتها الإدارية قبل لجوئها للتنفيذ المباشر، ومثال هذه الآليات وضع غرامات مالية كبيرة على غير المنفذين لقرارات الإدارة، حيث توقع هذه الغرامات على المخاطبين للقرارات الإدارية ولم يمتثلوا لها حتى يتكون لديهم الاعتقاد بضرورة تنفيذ القرارات الإدارية طواعيةً.

ثالثاً: - تدريب الجهات الإدارية على دراسة الموضوعات قبل صدور القرارات الإدارية بشأنها، حتى تتمكن هذه الإدارات من صدور قرارات إدارية مشروعة لا تمس حقوق وحرريات الأفراد، فإذا ما تدرّبت الجهات الإدارية على طرق إصدار القرارات الإدارية، فإنها - وبنسبة كبيرة - لا تُصدر قرارات غير مشروعة وبالتالي لا تتضمن اعتداءً على حقوق وحرريات الأفراد.

رابعاً: - العمل على حث الأفراد على الخضوع للقرارات الإدارية، فلكي نولد احساس الأفراد بضرورة القرارات الإدارية التي تصدرها الجهات الإدارية لابد من توعية الأفراد على ذلك، خاصة إذا ما تحققت لدى الجهات الإدارية المشروعية في قراراتها الإدارية، فيتولد لدى الأفراد الاحساس بأن هذه القرارات تتضمن تحقيقاً لمصالحهم.

خامساً: - ضرورة تدخل المشرع ووضع نص قانوني يكون مضمونه أنه يجب على الإدارة أن ترد على التظلم من قراراتها سواء بالقبول أو بالرفض، فالنص القانوني يتضمن أنه إذا مرت مدة الستين يوماً التالية على تقديم التظلم يعتبر التظلم مرفوضاً، أما إذا كان هناك نص يجبر الإدارة على الرد فمن الممكن والإدارة أثناء فحصها للتظلمات المقدمة لها ترى أن مُقدم التظلم على حق من تظلمه وتعديل عن قرارها، مما يترتب عليه عدم تحمل الفرد مشقة الحصول على حقه عن طريق القضاء، وكذلك تخفيف العبء على القضاء وتقليص عدد الدعاوى أمامه.

قائمة المراجع

أولاً: - المراجع باللغة العربية.

١- القرآن الكريم.

٢- القواميس والمعاجم.

- المعجم الوجيز طبعة ٢٠٠١م، مطابع الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية.
- المعجم الوسيط طبعة ١٩٨٥م، مطابع الأوفست بشركة الإعلانات الشرقية.
- معجم اللغة العربية المعاصرة، المطابع الاميرية.

٣- الكتب العامة.

- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية.
- أ.د. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية، الطبعة الأولى عام ١٩٥٥م.
- أ.د. ثروت بدوى، مبادئ القانون الإداري، عام ١٩٧٦م.
- د. خالد عمر، القضاء الإداري وخصوصيته، دار جامعة عدن للطباعة والنشر.
- د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة القضاء الإداري " العقود الإدارية والتعويضات " دار محمود للطباعة والنشر والتوزيع، الجزء الثالث.
- أ.د. رمزي الشاعر، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية عام ١٩٨٢م.
- أ.د. رمضان محمد بطيخ، الإتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بدون دار نشر.
- أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة جامعة عين شمس، سنة ١٩٩١م.
- أ.د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي القاهرة الطبعة الرابعة عام ١٩٨٤م.
- أ.د. سليمان الطماوي، الوجيز فى القضاء الإداري، دار النهضة العربية طبعة عام ١٩٧٧م.

- أ.د. صلاح الدين فوزي، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية عام ٢٠٠٠م.
- أ.د. صلاح الدين فوزي، مبادئ الإدارة العامة، جامعة القاهرة، بدون دار نشر.
- أ.د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، عام ١٩٧٠م.
- أ.د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، الجزء الأول، بدون دار نشر.
- أ.د. عبد المجيد سليمان، القانون الإداري المصري، دار الثقافة العربية عام ٢٠٠١م.
- أ.د. عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، بدون دار نشر، عام ١٩٨١م.
- أ.د. على عبد الفتاح، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، جامعة القاهرة، بدون دار نشر.
- د. فهد عبد الكريم، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عام ٢٠٠٥م.
- أ.د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الطبعة الأولى عام ١٩٧٧م.
- أ.د. محمد أنس قاسم جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية الطبعة الثانية عام ٢٠٠٥م.
- أ.د. محمد أنس جعفر، النشاط الإداري، دار النهضة العربية عام ٢٠١٧م.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، ودكتور/ عاصم أحمد عجيبة، أصول القانون الإداري، جامعة صنعاء، بدون دار نشر.
- د. محمد سعيد أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، بدون دار نشر.
- أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية عام ١٩٩٩م.
- أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية عام ٢٠٠٥م.
- أ.د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، بدون سنة نشر.

- د. محمد علي راتب، قضاء الامور المستعجلة، عالم الكتب للطباعة الطبعة الخامسة عام ١٩٦٩م.
- أ.د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي عام ١٩٨٤م.
- د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية الطبعة السابعة، بدون دار نشر.
- **٤- الكتب المتخصصة.**
- د. إبراهيم محمد على، نظرية الاعتداء المادي، كلية الحقوق جامعة المنوفية عام ١٩٩٤م.
- أ.د. أحمد جاد منصور، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، كلية الحقوق جامعة حلوان، دار النهضة العربية عام ١٩٩٨م.
- أ.د. أنور أحمد رسلان، مسئولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، الطبعة الثانية، عام ١٩٨٢م.
- أ.د. سليمان الطماوى، مسئولية الإدارة عن أعمالها التعاقدية، دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٥٤م.
- أ.د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية عام ١٩٨٤م.
- د. عادل سيد فهميم، القوة التنفيذية للقانون الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، بدون سنة نشر.
- د. عبدالحميد جبريل، التنفيذ المباشر وتطبيقاته، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية.
- أ.د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية " الصور والنفوذ ووقف التنفيذ والإلغاء " دار محمود للنشر والتوزيع، بدون دار نشر.
- أ.د. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري قضاء الإلغاء الجزء الأول، مكتبة الجلاء الجديدة.

- د. عزة على المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية في القانون المصري والمقارن، كلية الحقوق جامعة القاهرة.
- د. عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٨م.
- أ.د. علاء عبد المتعال، الدعاوى الإدارية، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٢م.
- د. عمر محمد الشوبكى، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، عام ١٩٨٨م.
- أ.د. فتحي فكرى، الاعتقال الإداري، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٢م.
- م.د. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء فى ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، المركز القومى للإصدارات القانونية الطبعة الثانية.
- أ.د. محمد أنس جعفر، التعويض فى المسئولية الإدارية، دار النهضة العربية طبعة عام ٢٠٠٤م.
- أ.د. محمد عبد الحميد أبوزيد، القضاء الإداري ولايتا الإلغاء والتعويض، دار الثقافة العربية، عام ١٩٨٨م.
- أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة وحتمية إستدامتها، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٥م.
- أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية عام ٢٠٠٥م.
- أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة مقارنة الطبعة الثالثة، دار النسر الذهبى للطباعة والنشر عام ٢٠٠١م.
- أ.د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية عام ٢٠٠٣م.
- أ.د. محمد كامل ليلة، النظرية العامة في التنفيذ المباشر في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة الطبعة الأولى عام ١٩٦٢م.
- أ.د. محمد عبد اللطيف، القضاء الإداري " دعوى الإلغاء " دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٢م.
- أ.د. نعيم عطية، المنع من السفر، دار النهضة العربية ١٩٩٨م.

٥- رسائل الدكتوراه.

- د. أشرف محمد على لبيب، الرقابة على ملائمة القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة بني سويف.
- أ.د. صبرى محمد السنوسى، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، عام ١٩٩٦م.
- د. محمد سامى راغب، وقف التنفيذ والقضاء الإداري المستعجل، رسالته للدكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة عام ١٩٧٥م.
- د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس عام ١٩٨٨م.

ثانياً:- المراجع باللغة الأجنبية.

- C. E 4 mars 1932. ville de Versailles. s. 1932- 3- 113nat- Bonnard.
- M "Houriou" précis de droit administratif et de droit public 11e éd, 1927.
- "bounar" Le psécis de droit administrative, T. 4 .1934.
- C. E. 16 novemper 1954 union syndical des indus tries aeronaut 1956.
- Barthelemy, Le droit de L' administrative. 3 éd.
- "Deloubader": Trait de droit administraf. T. 1.
- Barthelemy et Duez, Trait élément de droit constituionnel 1933.
- "Deloubader" Trait elementaire de droit administratif. T 1953.
- "Martine" Droit administratif. 3 éd. 1999.
- "Gustave" Droit administratif general. 20 éd 2000.
- "Paul duez" La responsabilité de la puissance publique en de contrat. 2 e. éd 1938.
- "Morange" Le préjdnice moral devant les tribunaux administratifs,- Dalloz 1948 chroniquexxv.
- "Valen" Traite élément de droit administratif. éd 5.