

المحاضرة الرابعة والثلاثون تنفيذ القرارات الإدارية

أ.د. حنان محمد القيسي
مقتطفات من كتابي "الوجيز في مبادئ القانون الإداري"

إذا كان القرار الإداري هو الوسيلة الأكثر فاعلية التي تلجأ إليها الإدارة من أجل وضع القوانين موضع التطبيق سواء كان قراراً إدارياً فردياً أو لائحياً فإن تنفيذ القرارات التي تصدر عنها تعد النتيجة الطبيعية لصدور القرار عن الجهة المختصة. وبالتالي فإن المنازعات المتعلقة بمشروعية القرار تكون أكثر وضوحاً عند دخول القرار حيز النفاذ تجاه المخاطبين به لما يحمله من آثار تجاه مراكزهم القانونية في الانشاء أو التعديل أو الإلغاء.

أولاً: القوة التنفيذية للقرار

تنتج القرارات الإدارية آثاراً قانونية مباشرة تجاه المراكز القانونية للغير وعلى الأفراد احترام القرارات الإدارية وتنفيذ مضمونها، وأساس ذلك القوة التنفيذية للقرار الإداري وهي قوة نابعة من نفس طبيعة القرار الإداري، إذ أن القرار ما هو إلا تطبيق القانون فهو قانون الحالة الفردية. والقوة التنفيذية تترتب للقرار بصورة تلقائية فتجعله منتجاً ومحدثاً لأثره القانوني من دون الحاجة لاقتراحه بأي تصرف آخر فهي عملية قانونية تتم بمجرد إصداره. فلا يلزم لإثبات القوة التنفيذية صدور القرار الإداري في شكل معين، أو أن يصدر بشأنه حكم قضائي يقرر صحته ويكسبه القوة التنفيذية، كما لا يشترط أن يكون القرار مديلاً بصيغة تنفيذية كما هو الشأن بالنسبة لأحكام القضاء، أو أن يكون القرار بمنجاة من الطعن لتثبت له القوة التنفيذية.

كذلك لا ينفي عن القرار صفته التنفيذية امتناع الأفراد المخاطبين به عن تنفيذه، فإذا ما لجأت الإدارة إلى القضاء لاستصدار حكم قابل للتنفيذ فإن القاضي لا ينظر إلى القرار على أنه مجرد ادعاء كما هو الحال بالنسبة للأفراد الذي يلجؤون إلى القضاء للطعن في تصرف صدر من أحدهم بإرادته المنفردة، ففي هذه الحالة يمكن القول إن القرار ينطوي على الصفة التنفيذية ولكنها تكون كامنة فيه وموقفة الأثر حتى يصدر الحكم القضائي فتختلط الصيغة التنفيذية للقرار بالحكم القضائي.

ثانيا: قرينة مشروعية القرار الإداري

قرينة المشروعية من القرائن البسيطة المستمدة من فكرة عامة تفترض سلامة كل قرار إداري وبمعنى آخر يراد بقرينة المشروعية أن هنالك افتراض صحة القرارات الإدارية وسلامتها من الناحية القانونية. ويترتب على هذه القرينة أن القرار الإداري ينتج كافة آثاره حال نفاذه. وبالتالي فإن على الأفراد الالتزام بتنفيذها واحترامها ولا تحتاج الإدارة لإجبارهم على التنفيذ أن تستصدر حكم تنفيذي من القضاء، كما يفعل الأفراد عند امتناع مدينهم عن التنفيذ.

ويتجه الرأي الغالب في الفقه إلى إن قرينة المشروعية تعتبر في مقدمة الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، وبمقتضاها تكون الإدارة في مركز المدعى عليه دائما، ومن المعلوم أن هذا المركز أيسر في التقاضي من مركز المدعي والذي يقع عليه عبء الإثبات، فكل من القرار الإداري المسبب وغير المسبب يفترض سلامته.

ويترتب على قرينة المشروعية النتائج الآتية:

١. أن قيام المدعي بإثبات عدم صحة القرار لا يؤدي إلى نقض القرينة نهائيا وإنما يؤدي إلى انتقال عبء الإثبات على عاتق الإدارة، فإذا تقاعست الإدارة عن إثبات مشروعية القرار الإداري أو تعذر عليها ذلك تحملت مخاطر عدم كفاية الإثبات في الدعوى طبقا للقاعدة العامة في الإثبات وزالت القرينة نهائيا عن القرار.

٢. أن قرينة المشروعية تلازم كافة صور القرار الإداري الإيجابية منها والسلبية وسواء أكانت القرارات صريحة أو ضمنية وحتى في القرارات المعيبة تتوافر قرينة المشروعية إلى أن يتم الغاؤها أو تعديلها من جانب القضاء أو سحبها من جانب الإدارة. ولا يستثنى من هذه القاعدة إلا القرارات الإدارية المعدومة وهي التي يبلغ العيب فيها حد الجسامة وبالتالي لا يلتزم الأفراد باحترامها بل لهم كامل الحق في تجاهلها وترتيب تصرفاتهم كما لو كانت غير موجودة.

٣. أن الطعن قضائيا بالقرار لا ينفي هذه القرينة عنه إلا إذا حكم بالغاؤه لعدم مشروعيته ففي هذه الحالة تزول عنه نهائيا، ولا تنتفي هذه القرينة بالطعن لكون القرار الإداري يتمتع بقوة الشيء المقرر قياسا على (قوة الشيء المقضي فيه) وهو قياس مع الفارق. إذ أن حجية الشيء المقضي فيه متى ما ترتبت للحكم أصبح عنوان الحقيقة ويصير منطوقه جزء من التنظيم القانوني ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يكون موضع نقد ولو بصورة غير مباشرة فلا يجوز معاودة البحث فيه حتى لو أخطأت المحكمة التي أصدرته. في حين أن القرار الإداري يجوز الطعن فيه بصورة غير مباشرة إذا ما انقضى موعد الطعن فيه، أي أن انقضاء موعد الطعن بالإلغاء يؤثر على إجراءات الدعوى وليس على قرينة مشروعية القرار.

٤. أن الطعن في صحة هذه القرينة لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار الإداري بل يظل القرار محتفظا بكامل قوته التنفيذية. إذ أن امر وقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به يعود إلى الإدارة فقد توقفه أو تستمر في التنفيذ.

ثالثا: كيفية تنفيذ القرار الإداري

على خلاف مراحل إصدار القرار فإن تنفيذه يثير العديد من الإشكالات الفقهية وذلك لما يتطلبه التنفيذ من اتباع إجراءات أو شكليات قد تقوم بها الإدارة ذاتها أو الأفراد المخاطبين به، وقد يتم بتدخل من القاضي أو من المشرع وكما سيأتي بيانه:

١. التنفيذ التلقائي للقرار

وهذا النوع من التنفيذ لا يثير أي صعوبات اتجاه الإدارة وهو على نوعين:
أ. **التنفيذ من قبل الإدارة:** إذا كان عبء تنفيذ القرار الإداري يقع على الإدارة كليا أو جزئيا فإن عليها اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لتنفيذه. أما إذا امتنعت الإدارة أو تماهلت في تنفيذ قرارها فالأفراد الذين صدر القرار لمصلحتهم اللجوء إلى القضاء والطعن في قرارها بعدم التنفيذ كما أن للأفراد أن يطالبوا بالتعويض عما لحق بهم من أضرار من جراء امتناع الإدارة أو تأخرها أكثر من اللازم عادة في تنفيذ قرارها.

ومما تجدر الإشارة إليه أن القرارات التنظيمية غالبا ما يكون تنفيذها متوقف على إرادة الإدارة ذاتها التي تتولى تنفيذها من دون الحاجة إلى أي تدخل خارجي في تنفيذها كإنشاء مصلحة معينة أو إعادة تنظيم هيئة ما أو تنظيم شؤون مرفق عام.

ب. **التنفيذ من قبل الأفراد:** إذا وقع عبء تنفيذ القرار الإداري على الأفراد فإن القاعدة الأساسية والمستمدة من قرينة المشروعية (التزام الفرد بتنفيذ القرار، والإدارة غير ملزمة بإجبار الأفراد على التنفيذ). كما أن على الأفراد الامتثال لمضمون القرارات الإدارية لما يشكله ذلك من ضرورة في الدولة القانونية، إذ عليهم التعاون مع الإدارة لأداء مهامها المختلفة من خلال احترامهم والتزامهم بقراراتها الإدارية وتنفيذها طوعا، لأنها تحقق مصلحة الجميع ولو ظهر أنها متعارضة في بعض الأحيان مع مصالحهم الذاتية.

كما تستوي في ذلك القرارات السليمة والقرارات المعيبة لحين الغاؤها فكلها واجبة الاحترام والا تعرضوا للجزاء الذي يفرضه القانون على مخالفة هذه القرارات الإدارية، وذلك لدواعي المصلحة العامة إذ قد يولد هذا القرار حقا مما يقتضي استقرار آثاره خلال فترة معينة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح.

٢. التنفيذ القسري للقرار

عند امتناع الأفراد عن التنفيذ تثار مشكلة تنفيذ القرار الإداري وكيف يمكن للإدارة أن تحمل الأفراد على تنفيذه؟ ويكون ذلك عن أحد طريقتين:

أ. **التنفيذ عن طريق القضاء:** إن تنفيذ القرار الإداري عن طريق لجوء الإدارة إلى القضاء لإصدار حكم قضائي قابل للتنفيذ هو الطريق الأمثل لتنفيذ القرارات الإدارية متى امتنع الأفراد عن تنفيذها طوعا، إذا لا يمكن أن يشل الأفراد نشاط الإدارة وتبقى الأخيرة مكتوفة

الأيدي ومن ثم نصل إلى نتيجة عدم تنفيذ القانون لأنه كما هو معلوم أن القرار هو قانون الحالة الفردية.

ب. **التنفيذ عن طريق الإدارة:** تملك الإدارة تنفيذ قراراتها قسريا وذلك عن طريقين:

١. إيقاع الجزاءات الإدارية على الأفراد لدفعهم إلى تنفيذ القرارات الإدارية، ولكي تتمكن الإدارة من فرض العقوبات الإدارية فلا بد أن يرخص القانون لها بذلك، وتتصف الجزاءات الإدارية بالفاعلية والسرعة أكثر من الجزاءات القضائية. وللجزاء الإداري صور متعددة تختلف باختلاف نوع النشاط الذي صدر القرار في شأنه فقد تكون جزاءات إدارية غير مالية ومن أمثلتها سحب رخصة القيادة ووقفها لمدة معينة، غلق المحل إداريا لوجود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام ناتج عن ممارسته لنشاطه، سحب هوية مهنية يلزم حيازتها لممارسة مهنة معينة، كما تندرج العقوبات التأديبية ضمن الجزاءات الإدارية التي تملك السلطة الإدارية توقيعها على موظفيها متى ارتكبوا مخالفة إدارية. وقد تكون جزاءات إدارية مالية (الغرامات)، والغرامة الإدارية لا تختلف في طبيعتها عن الغرامة التي تفرضها المحاكم القضائية من حيث كونها مبلغ من المال يفرض على الشخص جراء مخالفة يرتكبها، إلا أنها تختلف عنها في كون الغرامة الإدارية تفرض بقرار إداري في حين الغرامة الثانية تفرض بحكم قضائي وهذا يؤدي إلى الاختلاف بينهما من حيث الإجراءات المتبعة في فرضهما وكيفية الطعن فيهما أمام الجهات المختصة.
٢. أن تقوم بتنفيذها مباشرة= إذا لم تستطع حملهم على التنفيذ عن طريق القضاء ولا عن طريق فرض الجزاءات الإدارية.