امتياز النفاذ المباشر لقرارات الإدارة

(دراسة مقارنة)

ملخـــص :

إنَّ صياغة نظرية الإثبات في القانون الإداري على أساس ظـروف هذا القانون وطبيعة الدعوى الإداريـة- التـي يخـتص بنظرهـا القـضاء الإداري- تتعلق بروابط إدارية تكون الإدارة طرفاً فيهـا، ويـسودها مبـدأ المشروعية الذي يعني خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها لأحكام القـانون، وبما يناسب هذه الطبيعة المميزة لدعاوي الإدارية، ويتلاءم معها في سـبيل تحقيق العدالة الإدارية؛ ذلك أنه لا يمكن اعتبار الإدارة طرفاً عادياً فـي أي منازعة تكون فيها؛ وذلك نظراً للدور الحيوي الـذي تـضطلع بـه الإدارة، وسموِّ الهدف الذي تسعى لتحقيقه، لذا فهي تتمتَّع بامتيازات معينـة، ينتفـي معها التوازن العادل بين الطرفين.

كما أكد أنَّ هذه الامتيازات لم تأتِ عبثاً، بل أملتها طبيعـة العمـل الذي تقوم به الإدارة، فالإدارة كشخص اعتباري من أشخاص القانون العـام يفترض المنطق أنَّها بعيدة عن اللدد في ما يكون مدعًىً عليها؛ وذلك لتحقيق المصلحة العامة، في حين أنَّ الأفراد يسعون إلى تحقيق منفعة شخـصية أو درء ضرر، وأنَّ هذه الامتيازات التي تتمتَّع بها الإدارة لها تأثير فعلي علـى سير الدعوى الإدارية، وعلى دور القاضي الإداري في الدعوى.

وتُعَدُّ القرارات الصادرة عن الإدارة امتيازاً فعّالاً، لذلك تتمتع الإدارة تتمتع بامتياز النفاذ المباشر الذي ينقل القرار من المرحلة النظرية الإداريـة إلى مرحلة التطبيق العملي، ويكون ذلك عن طريق التنفيذ دون حاجة إلـى إذن من القضاء، وما لذلك من تأثير على حقوق الأفراد وتعارض مع مبادئ

حقوق الإنسان، لهذا فقد تمَّ إحاطتها ببعض القيود التي تحد من اللجوء إليها في أي وقت وحين.

وسوف نعالج امتياز النفاذ المباشر لقرارات الإدارة على النحو الآتي:

- **التعريف بامتياز النفاذ المباشر.**
- **طبيعة امتياز النفاذ المباشر.**
- **ضوابط تطبيق امتياز النفاذ المباشر.**

التعريف بامتياز النفاذ المباشر

يقصد به بوجه عام تنفيذ القرارات الإدارية وانتقال القرار من المرحلة الإدارية النظرية إلى حيز التطبيق العملي، وتتميز الإدارة بالنسبة للقرارات الصادرة عنها بمزايا متعددة، أهمُّها[١]:

١- أنه يفترض في كل قرار إداري أنه صادر بناء على سبب صحيح، وعلى من يدَّعي العكس الإثبات بأن القرار الإداري يُفترض صحته إلى أن يثبت العكس، ويترتب على ذلك نتيجة مهمة، وهي أنه بمجرد صدور القرار الإداري يكون واجب النفاذ والتطبيق حتى ولو كان غير

---

(1) د/ أنس جعفر، القرارات الإدارية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٥، ص١٨٣.

– "الأصل أنَّ السلطة التنفيذية لا تتولى التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساساً على تنفيذ القوانين، وإعمال أحكامها، غير أنَّه استثناء من هذا الأصل، وتحقيقاً لتعاون السلطات وتساندها فقد عهد الدستور إليها في حالات محدَّدة لا تدخل في نطاق الأعمال التشريعية، ومن ذلك إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين"، المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١٤٦، س٢٥ق، دستورية، جلسة ٢٠٠٩/١/٤؛ مجلة هيئة قضايا الدولة، س٥٣، عدد٣، يوليو– سبتمبر ٢٠٠٩، ص٧٩.

سليم، وعلى من يريد المنازعة فيه التظلم أو الطعن فيه بالإجراءات القانونية.

٢- بما أنَّ القرار الإداري يصدر من جانب الإدارة بما لها من سلطة ملزمة بمقتضى القوانين واللوائح، ولا يتوقف صدروه وتطبيقه على موافقة الأفراد فإنَّ الإدارة تكون مُدَّعَى عليها بصفة مستمرة.

٣- أن الأصل أنْ ينفذ القرار اختياراً عن طريق الأفراد، ولكن من حق الإدارة أن تلجأ للنفاذ المباشر، أو للتنفيذ عن طريق القضاء، أو لاستعمال القوة الجبرية لكي تنفذ القرار.

فالنفاذ المباشر معناه أنَّ الإدارة تملك تقرير حقوقها قِبل الأفراد بمقتضى قرارات إدارية تصدرها وتنفذها بإرادتها وحدها دون حاجة لتدخل القضاء[١].

وهو حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن مسبق من القضاء[٢]؛ أي أنَّ الإدارة تملك بما لها من امتيازات السلطة العامة تنفيذ قراراتها مباشرة في حال امتناع الأفراد عن ذلك طواعية، أو

---

(1) د/ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، بدون تاريخ للنشر ، ص٧٩١.

(2) د/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٦٩٣؛ وبالمعنى نفسه:

André de Laubadère, Traité du droit administratif, Paris, L.G.D.J, 1984. ., p.495.

وجود مقاومة أكيدة من المُنفَّذ عليه، أو إرادة سيئة واضحة ومميزة[١]، دون حاجة للجوء للقضاء لاستصدار حكم يُجبر الأفراد على هذا التنفيذ[٢].

فامتياز النفاذ المباشر هو سلوك الإدارة الطريق الإداري بإصدار قرارات إدارية وتنفذها بإرادتها، والتخلي عن الطريق القضائي من أجل اقتضاء حقوقها من الأفراد.

فالإدارة في ظل هذا الامتياز الممنوح لها يمكنها تنفيذ أوامرها في مواجهة الأفراد بالقوة إذا رفضوا تنفيذها اختياراً دون حاجة للالتجاء إلى القضاء، مما يؤدي إلى اقتضاء حقوقها مباشرة، وعلى من يريد مناقشتها أن يلجأ إلى القضاء، في حين يتعيَّن على الأفراد في نطاق القانون الخاص استصدار حكم من القضاء يُعَدُّ بمنزلة السند التنفيذي لقضاء حقوقهم؛ حيث إنَّ التنفيذ في المعاملات المعاملات المدنية لا يتم إلا رضاء أو قضاء[٣].

فهذا الامتياز يكفل للإدارة سرعة تنفيذ قراراتها، وقد خصَّها هذا الامتياز دون الأفراد تمكيناً لها من أداء مهمتها وضماناً لحسن سير المرافق العامة؛ فالدولة والفرد ليسوا سواء طالما أنها تتصرف على أساس السيادة

---

(1) T.C, 2 dèc. 1902, Soclété lmmobk lére de Salnt, Just, Rec. 713, Concl. Romleu.

(2) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة ٢٠٠٧. ص٢٦٤.

(3) د/ أحمد كمال الدين موسى، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، المكتب الفني، السنة ٢٧، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٠، ص٢٤١؛ وبالمعنى نفسه: د/ بخيت محمد بخيت علي، التنفيذ المباشر وأهم تطبيقاته العملية في قانون المرافعات، "دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٢٦-٢٨.

والسلطة[1]؛ أي أنَّه يُعَدُّ أحد المكنات الخطيرة التي تملكها الإدارة بما يمس حقوق الأفراد وحرياتهم؛ لأنه يُخوّل الإدارة تعطيل نصوص جوهرية في القانون، ففي حال عدم الالتجاء من قِبل الإدارة مقدماً للقضاء يُحرم الأفراد من ضمانة كبرى ضمنتها لهم جميع الدساتير، ممّا يؤدي إلى المساس بالنظام الاجتماعي للأفراد[2].

ولا تثور مشكلة النفاذ المباشر إلا في حالة القرارات التي تخاطب الأفراد، وتطلب منهم التزاماً بعمل أو امتناعاً عن عمل، ولم يقوموا بالامتثال طواعية[3]؛ ذلك أنَّ الإدارة تستند في استعمالها لحق النفاذ المباشر لقراراتها إلى قرينة الصحة المفترض توافرها في تلك القرارات، والتي بموجبها يفترض سلامة القرار الإداري، وصحته، ومطابقته للقانون، ومن ثَمَّ

---

(1) د/ مصطفى كامل كيره، التنفيذ المباشر لقرارات الإدارة، بحث منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الرابعة، العدد الرابع، أكتوبر – ديسمبر، ١٩٦٠، ص١١٨.

(2) هذا ما يؤخذ به في النظام اللاتيني، بينما في النظام الأنجلو سكسوني فإنه تخضع فيه الإدارة للقاضي بذات الشروط والأوضاع التي يخضع لها أي فرد، وبالتالي تلتزم في سبيل الحصول على حقوقها بالالتجاء أولاً إلى القضاء.
د/ عثمان خليل عثمان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ١٩٥٠، ص٢١؛ د/ توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، ١٩٥٤-١٩٥٥، ص٦٨٢؛ د/ حابس الشبيب، البينات الخطية لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري في دعوى الإلغاء، "دراسة مقارنة"، جامعة عمان العربية، كلية الدراسات القانونية العليا، عمان ٢٠٠٦، ، ص٦٩.

(3) د/ أنس جعفر، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص١٨٤.

فهو قابل للتنفيذ الفوري، وعلى من يدَّعي عكس قرينة الصحة أن يثبت خروج القرار عن إطار المشروعية[١].

وهذا الامتياز لا يؤخذ على إطلاقه فهو لا يجيز للإدارة أن تتعدَّى على حقوق الأفراد التي يحميها القانون ولا يجيز لها اكتساب حقوق قِبل الأفراد بإرادتها وحدها، مخالفة بذلك حكم القانون؛ لأن الإدارة سلطة عامة خاضعة للقانون، فإذا كان القرار الذي تصدره مخالفاً للقانون جاز للفرد صاحب الشأن أن يطعن فيه أمام القضاء، وأن يطالب برد الحقوق التي تكون الإدارة قد استولت عليها بدون وجه حق[٢].

وبناءً على ما سبق فإن حق النفاذ المباشر المقرر للإدارة لا يكسبها حقاً لها، ولكنَّهُ يضعها في مركز أفضل إزاء الأفراد؛ فالفرد لا يمكنه الحصول على حقوقه قِبل الغير إلا بعد رفع دعوى أمام القضاء والبت بها بحكم قضائي يتولى تنفيذه بعد ذلك، أما الإدارة فلها أن تحصل على حقوقها قِبل الأفراد دون حاجة للالتجاء إلى القضاء، وللأفراد أن يرفعوا الأمر إلى القضاء إذا رأوا أنَّ الإدارة اعتدت على حق مقرر لهم؛ ذلك أنَّ الإدارة في منازعاتها مع الأفراد تكون في أغلب الدعاوى في مركز المُدَّعى عليه،

---

(1) ذلك أنَّ امتياز التنفيذ المباشر يُعَدُّ أداة لتحقيق التناسق والتطابق بين النظام القانوني والآثار القانونية للقرارات الإدارية من ناحية، وبين الحقيقة المادية الواقعية من ناحية أخرى، خصوصاً أنها تتوخى تحقيق المصلحة العامة من وراء التمسك بهذا الامتياز وتسيير المرافق العامة.

للمزيد انظر: د/ أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٨٤.

Dareste, "Les voies des recours contre les actes de la puissance publique", paris 1914, p.77 ets.

مشار إليه عند: د/ أنس جعفر ود/عبد العظيم عبد السلام، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٠، ص٢٠٤ وما بعدها.

(2) د/ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص٧٩١.