

السلطة التقديرية للإدارة في اتخاذ القرارات الإدارية

Discretion of management in administrative decisions

Abstract:

Discretion of management is the most threads contentious debate among jurists, because of management's freedom to make decisions, which may sometimes collide with the rights and freedoms of individuals, but the legislature has created a guarantee judicial control over the decisions issued by the administration to protect those rights and freedoms and under the discretion enrollment important about being the primary goal of management in the exercise of discretion is to achieve the public interest, and only had its disposal tainted by defect is subject to the supervision of the judiciary and threatened cancellation, we have tried in our research to address the problem of the extent of judicial control over the discretion of the management, and the reason of this problem is a close link between discretion of management and the idea

أ.م.د. عمر محمود المخزومي



نبذة عن الباحث :
استاذ مساعد دكتور في
القانون الاداري.

of appropriateness, it was necessary to explain the concept of discretionary management and comparing discretionary powers exercised by the public authorities, and what are the grounds for granting management of such freedom in appreciation, as it was necessary to clarify the judicial control scope of the administrative decisions issued by administration, if taken to those decisions, whether in exercise of the discretion or restricted, It is found that the administrative court in constant evolution with respect to control of the Department's work, as we pointed out to the development of Jordan's administrative judiciary system in this area and breadth of judicial control over the work of the Department-wide after the issued administrative Justice Act in 2014, and we hope for further developments beyond the limits of judicial review on legality of work of administration to control the idea of appropriateness in those decisions

الملخص

إن موضوع السلطة التقديرية للإدارة من أكثر المواضيع إثارة للجدل والنقاش بين الفقهاء، لما تتمتع به الإدارة من حرية في اتخاذ القرارات، والتي قد تصطدم أحياناً بحقوق وحرريات الأفراد، إلا أن المشرع قد أوجد ضمانات الرقابة القضائية على القرارات التي تصدر عن الإدارة لحماية تلك الحقوق والحرريات، كما قيد السلطة التقديرية بقيد هام يتعلق بأن يكون الهدف الأساسي للإدارة عند ممارسة السلطة التقديرية هو تحقيق المصلحة العامة، وإلا كان تصرفها مشوباً بعيب يخضع لرقابة القضاء ومهدد بالإلغاء، وقد حاولنا في بحثنا هذا أن نعالج إشكالية مدى الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، وسبب هذه الإشكالية هو الارتباط الوثيق بين السلطة التقديرية للإدارة وفكرة الملاءمة، فكان لا بد من توضيح مفهوم السلطة التقديرية للإدارة ومقارنتها باختصاصات التقديرية التي تمارسها السلطات العامة، وما هي مبررات منح الإدارة لمثل هذه الحرية في التقدير، كما كان لزاماً توضيح نطاق الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة عند اتخاذها لتلك القرارات سواء عند ممارستها للسلطة التقديرية أو المقيدة، وقد وجدنا بأن القضاء الإداري في تطور مستمر فيما يتعلق بالرقابة على أعمال الإدارة، كما أشرنا إلى تطور القضاء الإداري الأردني في هذا المجال واتساع نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بعد صدور قانون القضاء الإداري لعام ٢٠١٤، ونأمل مزيداً من التطورات لتتعدى حدود رقابة القضاء على مشروعية أعمال الإدارة إلى الرقابة على فكرة الملاءمة في تلك القرارات بشكل واضح ومحدد.

المقدمة

- أهمية الدراسة:

تكمن أهمية دراسة موضوع السلطة التقديرية باعتباره من أكثر المواضيع دقة في نطاق القانون الإداري. ومن أكثر المواضيع أهمية للأفراد في المجتمع. كون الإدارة عند ممارستها للسلطة التقديرية وبجدة سعيها لتحقيق الصالح العام. قد تتعرض لحقوق الأفراد وحررياتهم. وعلى الرغم من وجود ضمانات الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لمنع تعرضها لهذه الحقوق والحرريات، إلا أن هذه الضمانة ترتبط بمدى تطور جهاز القضاء الإداري في الدولة وما يتمتع به القضاة الإداريين من خبرات ومجارب.

- أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة للإشارة إلى الحدود الفاصلة بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة في ممارسة الإدارة للنشاط الإداري الذي تسعى من خلاله إلى تحقيق المصلحة العامة وتحقيق الأمن والنظام العام في المجتمع. وفي الوقت الذي تعتبر فيه السلطة المقيدة للإدارة ضمانات حقيقية للأفراد تجاه تعسفها، إلا أن هناك العديد من المبررات التي تستدعي منح الإدارة سلطة تقديرية تنصب على بعض عناصر القرار الإداري لتفادي القصور في التشريع ولتتماشى مع التطورات التي تشهدها المجتمعات، وحتى لا يتم التعرض لحقوق الأفراد وحررياتهم عند ممارسة الإدارة للسلطة التقديرية. فقد أوجد المشرع ضمانات ضد تعسف الإدارة عند ممارستها لهذه السلطة. تتمثل هذه الضمانة بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

- اشكالية الدراسة:

تحاول الدراسة الإجابة على التساؤلات الآتية:

- ما هي أوجه الشبه والاختلاف بين السلطتين التقديرية والمقيدة؟
- ما هي مبررات ونتائج الاعتراف للإدارة بممارسة السلطة التقديرية؟
- أين تكمن مواطن الاعتراف للإدارة بممارسة السلطة التقديرية؟
- ما هي التطورات التي لحقت بالقضاء الإداري الأردني لتحقيق ضمانات الرقابة على أعمال الإدارة في ممارستها للسلطة التقديرية.

- منهج الدراسة:

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي في دراسة السلطة التقديرية للإدارة في اتخاذ القرارات الإدارية، ونطاق تلك السلطة، والرقابة القضائية عليها في ضوء قرارات محكمة العدل العليا، وقرارات المحكمة الإدارية العليا، والتي أصبحت تشكل مع المحكمة الإدارية جهاز القضاء الإداري الأردني. بعد إلغاء محكمة العدل العليا بصور قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

إن النشاط الإداري يعتبر من أهم النشاطات والأعمال التي تقوم بها الدولة المعاصرة. والذي أصبح الوسيلة الهامة للتنمية والتحول الاجتماعي، وتسعى الإدارة لتحقيق الأهداف التي كلفت بها من قبل الدستور والتشريع، وفي سبيل ذلك تتخذ العديد من الأعمال المتباينة في الطبيعة، قانونية كانت أو مادية وتكون خاضعة في ذلك لمبدأ المشروعية.

غير أن خضوع الإدارة الحديثة لمبدأ المشروعية لا يعني تقييد نشاطها بقيود شديدة يكون من شأنها عرقلة روح الإبداع والنشاط منها، بحيث تتحول الإدارة في نهاية الأمر إلى (آلة صماء) تقوم بتأدية أعمالها بصورة آلية بدون أي حرية لتقدير الأمور وتسييرها تبعاً لما يحقق المصلحة العامة، لذلك كان من المتعين إعطاؤها قدرًا من الحرية في مباشرة نشاطها ليتماشى وما تملبه الظروف والأحوال من اعتبارات حتى تتمكن من السير في أعمالها على وجه سليم يمكنها من تحقيق أهدافها، وخلق روح الإبداع والابتكار لدى رجال الإدارة، خاصة في الظروف العادية.

وهذه الحرية هي ما يطلق عليها (السلطة التقديرية) وهي بمعناها الواسع "تمتع الإدارة بقسط من حرية التصرف وهي تمارس مختلف اختصاصاتها القانونية"^(١).

فلا بد من إعطاء الإدارة جانباً من السلطة التقديرية، لتقوم بأعمالها الإدارية في سبيل تحقيق المصلحة العامة، إذ أن السلطة التقديرية ليست متعارضة مع مبدأ المشروعية، بل هي وثيقة الصلة به وتعتبر فكرة مكملة لقواعده، ذلك أنه من الصعب أن تكون هناك قرارات إدارية مبنية على اختصاص مقيد بالكامل، كما أن السلطة التقديرية الكاملة أو المطلقة غير مقبولة، إذ مهما بلغت حرية التقدير من الاتساع، فإنها تخضع على الأقل للرقابة على عنصر الغاية، حيث يلزم دوماً أن تستهدف القرارات الإدارية تحقيق المصلحة العامة.

إلا أن الإدارة قد تتعرض من خلال ممارستها لنشاطها واستخدامها لوسائل السلطة العامة، لحرية الأفراد وتمس مراكزهم القانونية، وتلحق الضرر بأشخاصهم وأموالهم، وقد تبالغ باستخدام هذه الوسائل، وتعتمد اهدار حقوق الأفراد والمساس بحرياتهم بحجة تحقيق الصالح العام، مما يستتبع معه ضرورة خضوعها لأحكام القانون في كل ما تقوم به من أعمال أو تستخدمه من امتيازات.

ومن أهم الضمانات لحماية حقوق الأفراد وضمان انصياع الإدارة لحكم القانون، هي الرقابة القضائية، بمعنى أنه لا خطر من تمتع الإدارة بحرية تقدير ملاءمة أعمالها وقراراتها الإدارية، سيما وأن السلطة التقديرية ليست امتيازاً للإدارة بقدر ما هي واجب يبتغي في مقاصده الصالح العام، فالإدارة ملزمة دائماً عند مباشرة السلطة التقديرية البحث عن الحل الأكثر ملاءمة، وهو أمر يجعل الإدارة في مواجهة التزام قانوني داخل إطار المشروعية، ومن ثم فإن السلطة التقديرية ليست سلطة حكيمية أو تعسفية، وإنما هي سلطة قانونية تخضع مثل سائر سلطات الإدارة للرقابة على مشروعيتها، ولا تتحقق هذه المشروعية إلا بالتأكد من أنها قد استهدفت المصلحة العامة، وهو الدور الذي يتولاه القاضي الإداري في حدود خبراته وقدراته، ومدى اتصاله بالإدارة ونشاطها.

وبناء على ما تقدم، سنحاول من خلال هذا البحث أن نتعرض بالدراسة لموضوعين مترابطين متكاملين، هما السلطة التقديرية التي تمارسها الإدارة، ومجال التقدير والقيود المفروضة على اختصاص الإدارة ورقابة القضاء عليها، وذلك وفقاً للتقسيم الآتي:

المبحث الأول: مفهوم السلطة التقديرية.

المطلب الأول: تعريف السلطة التقديرية.

المطلب الثاني: السلطة التقديرية وحرية السلطات العامة.

المطلب الثالث: مبررات السلطة التقديرية.

المبحث الثاني: نطاق الرقابة القضائية على القرارات الإدارية.

المطلب الأول: نطاق التقدير والتقييد في القرارات الإدارية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الاختصاص التقديري للإدارة.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على الاختصاص المقيّد للإدارة.

المبحث الأول: مفهوم السلطة التقديرية

تتمثل السلطة التقديرية، فيما يفرضه المشرع بطريقة أمرة على الإدارة إلزامها في تحقيق الهدف المعين الذي يجب عليها أن تسعى إلى تحقيقه، وأن يحدد الأوضاع التي يجب عليها أن تخضع لها للوصول إلى هذا الهدف، فإذا سلك المشرع هذا الطريق، فإنه يملّي مقدماً على الإدارة فحوى القرار الذي يجب عليها اتخاذه، وتسمى سلطاتها أو اختصاصاتها محددة أو مقيدة، ولكن المشرع كثيراً ما يترك للإدارة قدراً من الحرية في التصرف تستعمله وفقاً للظروف دون معقب عليها، حتى يمكن تحقيق المصلحة العامة على أتم وجه، ومن هنا ولدت السلطة التقديرية التي تعتبر من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها القانون العام الحديث^(١).

المطلب الأول: تعريف السلطة التقديرية

تعددت التعريفات الفقهية والقضائية للسلطة التقديرية، ولكنها تدور معظمها في فلك واحد، إذ يقول الفقيه "ميشو- Michoud" عن السلطة التقديرية منذ أوائل القرن العشرين أنه: "توجد سلطة تقديرية كلما كانت الإدارة تتصرف بحرية دون أن يكون التصرف الذي تتخذه مفروضاً عليها مقدماً بحكم القانون"^(٢).

وقد عرف الدكتور سليمان الطماوي، السلطة التقديرية بأنها: "نوع من الحرية تتمتع بها الإدارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث، واختيار وقت تدخلها، ولتقدير أصلح الوسائل لمواجهة الحالة في هذا المجال، ولكنها محاطة دائماً بفكرة المصلحة العامة التي تشرف على جميع أعمالها، وتهيمن على كل تصرفاتها وفي نطاق فكرة المصلحة العامة، قد يلزم المشرع الإدارة بمراعاة هدف محدد ومعين من أهداف المصلحة العامة، فالحدود الخارجية للسلطة التقديرية هي فكرة المصلحة العامة، وعناصرها الداخلية هي أهمية الوقائع، ووقت التدخل ووسيلة مواجهة الحالة"^(٣).

وعرفها الدكتور محسن خليل بأنها: "ترك القانون للإدارة الحرية في مباشرة نشاطها دون أن يفرض عليها وجوب التصرف على نحو إلزامي معين، أي أن يترك القانون للإدارة حرية تقدير اختيار العمل والقيام به في الوقت المناسب الذي تراه ملائماً للظروف والأحوال دون أن يُلِي عليها مقدماً مسلكاً محدداً يتعين عليها اتخاذه في هذا الخصوص"^(٥).

وعرفت محكمة العدل العليا الأردنية، بقولها: "إن وجود سلطة تقديرية للإدارة معناه أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقيق الغرض الذي هدف إليه القانون"^(٦).

لذلك يحرص المشرع الدستوري في كل دولة، مثلاً في سلطتها التأسيسية وهي السلطة المطلقة الوحيدة فيها، على ضمان التوازن في السلطة بعيداً عن أن تكون مطلقة أو أن تكون مقيدة، وذلك بالنسبة لكافة السلطات العامة في الدولة، أي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهو ما أمكن تحقيقه من خلال الإقرار بحرية التقدير لهذه السلطات في مباشرة أعمالها، على نحو يضيق أو يتسع بحسب السلطة التي تباشرها وطبيعة هذا العمل^(٧). من هنا سنبن فكرة السلطة التقديرية وحرية السلطات العامة، السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، ونبين كذلك مزايا ومبررات السلطة التقديرية كما يلي:

المطلب الثاني: السلطة التقديرية وحرية السلطات العامة

فكرة السلطة التقديرية تبين أن استقلال الإدارة بشيء من الحرية في التصرف ليس بدءاً في ذاته، فجميع السلطات العامة في الدولة تتمتع بقدر من الحرية تختلف ضيقاً واتساعاً بحسب الأحوال. بما دعا بعض الفقهاء^(٨) إلى التحدث عن السلطة التقديرية لكل من السلطة التشريعية والسلطة القضائية وأثرها على حرية الإدارة في اتخاذ القرار الإداري، على النحو الآتي:

أولاً: حرية السلطة التشريعية:

تتمتع السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصاتها بحرية واسعة، ولكنها ليست مطلقة كما هو الشأن بالنسبة للسلطة التأسيسية - التي تضع الدستور - فالمشرع يتقيد بما ورد بالدستور من قواعد، ويتقيد على الأرجح بالمبادئ الطبيعية العامة التي تستمد وجودها من وجود الإنسان وأدميته، والتي اعترف القضاء في فرنسا ومصر بوجودها وبإلزامها للمشرع حتى ولو لم يرد بشأنها نص خاص في دستور الدولة، ولكن مهما كانت تلك القيود، فإنها تترك للمشرع حرية شبه مطلقة، يستطيع بمقتضاها أن يضع من القواعد ما يشاء.

ولهذا فإنه لمن التجاوز الحديث عن "السلطة التقديرية للسلطة التشريعية"، ذلك أن حرية السلطة التشريعية تختلف اختلافاً بيناً عن السلطة التقديرية للإدارة.

فالأصل هو حرية السلطة التشريعية، والاستثناء هو القيود التي يضعها الدستور، وهي قيود فضفاضة عادة، أما بالنسبة للإدارة، فإن الأصل أن تقتصر وظيفتها على

تنفيذ ما جاء بالقوانين، وفي حدود قواعد الشكل والاختصاص، ومن ثم كان التقيد هو الأصل والحرية هي الاستثناء.

ومن ناحية أخرى، فإن السلطة التشريعية - في نطاق الحرية الذي تتركه لها السلطة التأسيسية - تختار بمطلق إرادتها، ودون معقب عليها، التنظيم الذي يتفق والصالح العام، وإذا أخضع الدستور التشريع العادي لقيود معينة فيما يتعلق بالشكل والاختصاص والمحل، فإن المسلم به أن السلطة التشريعية تستقل بتقدير أهداف التشريع، لأن ذلك يتعلق بنطاق السياسة أكثر منه بالقانون، وما دامت التشريعات الصادرة من البرلمان لا تخالف نص صريحاً في الدستور، سواء كانت المخالفة مباشرة أو غير مباشرة، فإن تقدير مدى الآثار الاجتماعية للقانون يجب أن يترك للمشروع دون معقب عليه إلا من الرأي العام بالطريق الذي ينظمه الدستور. وعلى العكس من ذلك، ليس للإدارة أي تقدير فيما يتعلق بالغاية من تصرفاتها، بل تخضع في ذلك لقيود تشريعية ورقابة قضائية.

ثانياً: حرية كل من السلطتين القضائية والتنفيذية:

يذهب رأي إلى أن وظيفة القاضي هي أيضاً تنفيذ القانون، وبهذا المعنى تكون السلطة القضائية جزءاً من السلطة التنفيذية، ولا يكون ثمة خلاف في الجوهر بين وظيفة القضاء ووظيفة السلطة التنفيذية، ولكن الرأي الراجح^(٩) يجعل من السلطة القضائية سلطةً ثالثةً مستقلة، وظيفتها متميزة عن السلطة التنفيذية.

ومهما يكن من خلاف في الموضوع السابق، فإن عمل السلطة القضائية شبيه إلى حد كبير بعمل السلطة التنفيذية، بل أن عملها يصبح واحداً في طبيعته بالنسبة لممارسة الاختصاصات المقيدة، ولكن هل يقوم التشابه أيضاً فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات التقديرية؟

تتمتع الإدارة مثلاً بحرية اختيار العقوبة التي تلائم الجريمة التأديبية الثابت حدوثها. ويترك المشرع للقاضي أيضاً توقيع العقوبة الجنائية المناسبة للجريمة المقترفة من بين عدة عقوبات مختلفة في النوع (كالحبس أو الغرامة) أو من بين حدين يضعهما المشرع. وقد يبدو لأول وهلة أن عمل الإدارة والقاضي في الحالتين واحد، ويزيد من تأييد هذه النظرة أن الرقابة على ممارسة الاختصاص في الحالتين واحدة، فالقضاء الإداري لا يمكنه أن يعقب على ملاءمة العقوبة للجريمة التأديبية، وكذلك فإن محكمة التمييز لا تستطيع أن تراقب قسوة أو تضعف العقوبة التي يوقعها قاضي الموضوع، ومع ذلك فإن التعمق في النظر يؤدي إلى إيجاد فروق بين حرية الإدارة وحرية القاضي في الحالة السابقة، فالقاضي لا يعبر عن إرادته وإنما عن إرادة المشرع، وإذا اختار تفسير لنص غامض، أو حلاً من حلول كثيرة، فإن معنى ذلك أن هذا التفسير أو هذا الحل هو التفسير أو الحل الوحيد المشروع.

وعلى العكس من ذلك، فإن الإدارة إنما تعبر عن إرادتها الخاصة، وإذا اختارت وسيلة معينة أو حلاً معيناً، فإن ذلك لا يعني أن باقي الحلول أو الوسائل غير مشروعة، أو كما قال بعض الفقهاء^(١٠)، أن القاضي في الحالات السابقة، حين يقضي يقول: (وفقاً للتفسير الذي أخذ به، إنما يريد المشرع كذا).

أما الإدارة فإنها تقول: (باسم القانون، ووفقاً للرخصة المخولة لي أريد كذا، أو حقيقةً للمصلحة العامة نقرر كذا).

ولهذا فقد كانت النتيجة الطبيعية، أن حكم القاضي يحوز حجية الشيء المقضي به، باعتباره عنوان الحقيقة، في حين أن قرارات الإدارة لا تتمتع بأي حال من الأحوال بهذه الحجية، وإن كانت تتمتع ببعض الاستقرار خضوعاً للضرورات العملية، أما فيما يتعلق بالوظيفة الولائية للقضاة، فإن القاضي قد يتمتع بسلطات تقديرية بالمعنى والأوضاع التي تحكم السلطة التقديرية للإدارة.

المطلب الثالث: مبررات السلطة التقديرية

بالرغم مما للاختصاص المقيد من مزايا، إلا أن ما يعيبه أن مثل هذا الاختصاص من شأنه أن يبعد بين القانون المنظم لهذا الاختصاص وبين حقائق الحياة المتغيرة والمتنوعة. فالاختصاص المقيد المبني على السياق القانوني ليس هدفاً في ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق أهداف القانون في المجتمع، وهي العدالة، والمصلحة العامة للجماعة، والمصالح الخاصة للأفراد، ولكن هذه الأهداف لا يمكن أن تتحقق إلا بالإستعانة بقدر من المرونة التي يمكن أن تراعى في التطبيق الظروف الواقعية الخاصة لكل حالة على حدة. حتى وإن أدى ذلك إلى إرهاب الإدارة المختصة بتطبيق القانون، أو إلى عدم الاستقرار في المعاملات، إذ من شأن وجود هذه القواعد المرنة التي يمكن تطبيقها بطريقة تقديرية أن تحقق أقصى درجات العدالة^(١١).

والإدارة لا تباشر سلطة مطلقة أو حكمية عند تطبيقها القاعدة القانونية المرنة، ولكنها تباشر فقط سلطة تقديرية تخضع للرقابة على نحو ما سنراه عند دراسة الرقابة على مباشرة تلك السلطة، ولذلك يجمع الفقهاء^(١٢) على أن السلطة التقديرية للإدارة لا غنى عنها للأسباب الآتية:-

أولاً: مقتضيات النشاط الإداري:

لأنه إذا كان من شأن السلطة تحقيق أكبر ضمان لحرية الأفراد وحمايتهم من تعسف الإدارة وعنتها، إلا أن الإسراف في التقييد يترتب عليه أoxم العواقب، إذ يؤدي إلى شل حركة الإدارة والقضاء على روح الإبداع والإبتكار فيها، وذلك في وقت تواجه فيه الإدارة اليوم حركة تحول أساسية ومستمرة شملت مختلف الجوانب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، إضافة إلى الثورة التقنية (التكنولوجيا) الهائلة التي يشهدها العالم المعاصر، وهي ثورة في المعلومات وأساليب الإدارة تفوق في أبعادها وآثارها الآنية والمستقبلية كل التحولات أو الثورات التي شهدتها البشرية من قبل، ولا شك في أن هذه التحولات التي تستلزم التغيير والتطور الدائمين تتطلب إدارة عامة على أعلى مستوى من الأداء والفاعلية، ومن ثم فإن المصلحة العامة لن تتوافق مع إدارة مبرمجة السلوك مثل الإنسان الآلي، وإنما يستلزم تحقيق هذه المصلحة العامة أن تكون للإدارة العامة سلطاتها التقديرية بالقدر الكافي لمواجهة التحولات الكبرى التي يشهدها عالم الإدارة العامة اليوم في أهدافها ووسائلها ودورها ونشاطها، حتى تكون على الدوام متوافقة مع الظروف المتغيرة والمتجددة، ضماناً لحسن سير العمل الإداري، مما ينعكس إيجاباً على

حقوق الأفراد وحررياتهم والخدمات الضرورية لهم^(١٣)، ومن هنا تبدو السلطة التقديرية كضرورة اجتماعية لا غنى عنها، وكوسيلة مثلى لتحقيق المصلحة العامة، بل ولضمان المشروعية في المجتمع، وهذا ما يعبر عنه بالقول، بأن الغاية من العمل أو النشاط الإداري هو تحقيق المصلحة العامة، وهو ما يمثل عنصر المشروعية فيه، أما الوسائل المؤدية إلى تحقيقها فهي أمر يتعين بدرجة أو أقل - أن تترك لتقدير الإدارة باعتبارها من عناصر الملاءمة في هذا العمل أو النشاط.

ثانياً: قصور دور المشرع:

بالرغم من أنه ليس ثمة ما يمنع المشرع من تقييد النشاط و العمل الإداري بالكامل، ومن ثم مصادرة كل سلطة تقديرية، فقد ثبت استحالة تحقيق ذلك، بإستثناء مسائل محدودة للغاية من النشاط الإداري^(١٤).

ومن ناحية أخرى فإنه يلزم لسلامة التنظيم القانوني أن يتحقق للقوانين القدر الكافي من الثبات و الإستقرار، ولما كانت الظروف التي توضع فيها القوانين قد تتغير من وقت لآخر ما يستوجب إعادة النظر في شروط و أوضاع تطبيقها، تمشيًا مع تطور الظروف، لذا فمن الأفضل أن تتحدد هذه الشروط بواسطة السلطة التنفيذية المنوط بها السهر على تنفيذ القوانين، حتى يمكن تغييرها بسهولة دون حاجة إلى تغيير القوانين ذاتها أو تعديلها، خاصة وأن الإجراءات الواجب اتباعها في هذا الشأن، هي إجراءات طويلة معقدة وبطيئة وتستوجب المناقشات العلنية المطولة، ومن ثم هي لا تتناسب مع سرعة التطورات التي تلحق بالمجتمعات الحديثة ولا تستطيع مواجهة أية ظروف استثنائية أو أزمات تواجه البلاد، وبالتالي فمن الأفضل أن توكل مهمة مواجهة تلك الظروف و التطورات إلى السلطة اللائحية نظراً لما تتميز به اللوائح من مرونة وبساطة في إجراءات وضعها وتعديلها وسرية اتخاذها.

ونظراً لأن معظم الدول المعاصرة ما زالت تتبع سبيل التدخل في النشاط الفردي نزولاً على مبدأ التوجيه الإقتصادي، وبالإضافة إلى ظروف الحرب وتأثير التقدم العلمي والتكنولوجي وإزدياد السكان وتشعب المسائل المتعلقة بأوضاع الموظفين، وتدخل الدولة في قوانين العمل وفي مكافحة الأوبئة وفي تشجيع أنظمة التعاون، فقد تزايدت أعباء الدولة وأتسع نطاقها بصورة متزايدة^(١٥).

ولما كانت هذه الموضوعات من شأنها إثارة الكثير من المسائل التي تتسم بالطابع الفني المعقد، فإن السلطة التنفيذية تكون أقدر من السلطة التشريعية على تنظيم تلك الموضوعات نظراً لأنها تتطلب قسطاً كبيراً من الخبرة لا يمكن أن تتوافر لدى البرلمان، الذي غالباً ما يتكون من أفراد سياسيين ليس لديهم أية خبرة فنية.

ومن الناحية النظرية قد نتصور إمكانية أن يعالج أحد القوانين المسائل التفصيلية لموضوعه، فيحددها بالدقة اللازمة، إلا أنه عملياً ليس من السائغ أن يتخبط المشرع في الجزئيات الدقيقة والافتراضات المتعددة، والتي تتسم بطابع التغيير والتطور المستمر، ولا شك أن الإدارة بما لديها من أجهزة فنية متخصصة، هي الأقدر على تحديد هذه التفصيلات والجزئيات ذات الطابع الفني.

ثالثاً: ضمانات الرقابة القضائية:

لا خطر من تمتع الإدارة بحرية تقدير ملاءمة أعمالها وقراراتها الإدارية، حيث استقر الأمر على أن السلطة التقديرية ليست امتيازاً للإدارة، بقدر ما هي واجب يبتغي في مقاصده الصالح العام، فالإدارة ملزمة دائماً -عند مباشرة السلطة التقديرية- بالبحث عن الحل الأكثر ملاءمة، وهو أمر يجعل الإدارة في مواجهة إلزام قانوني داخل إطار المشروعية، ومن ثم فإن السلطة التقديرية ليست سلطة حكمية أو تعسفية، إنما هي سلطة قانونية تخضع مثل سائر سلطات الإدارة للرقابة على مشروعيتها، ولا تتحقق هذه المشروعية إلا بالتأكد من أنها قد استهدفت المصلحة العامة، وهو الدور الذي يتولاه القاضي الإداري في حدود خبراته وقدراته ومدى اتصاله بالإدارة العامة ونشاطها^(١٦).

المبحث الثاني: نطاق الرقابة القضائية على القرارات الإدارية

سنعرض من خلال هذا المبحث لنطاق التقدير والتقييد في القرارات الإدارية، ونطاق الرقابة القضائية على الاختصاص التقديرى والمقيد للإدارة، في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: نطاق التقدير والتقييد في القرارات الإدارية

يقوم القرار الإداري على خمسة أركان هي ركن السبب، والشكل، والاختصاص، والمحل، وركن الغاية.

وفيما يتعلق بالعلاقة بين السلطة التنفيذية وأركان القرار الإداري، فبالنسبة لركني الشكل والاختصاص، فلا حرية للإدارة بالنسبة إليهما، بل على الإدارة باستمرار أن تفرغ إرادتها في الشكل الذي يحده القانون وأن تحترم قواعد الاختصاص، بحيث يكون عملها باطلاً أو معدوماً إذا ما خرج على تلك القواعد، وإذا كان القضاء قد ترك القرار دون إلغاء برغم من مخالفة الإدارة لقواعد الشكل أو الاختصاص في بعض الحالات، فإن ذلك لم يكن اعترافاً بأن للإدارة أي مجال للتقدير في الخروج على تلك القواعد، أما ركن الغاية فهو الحد الخارجي للسلطة التقديرية، وبهذا المعنى يكون من عناصر التقييد في القرارات الإدارية. وبالتالي لا يبقى إلا ركن السبب، والمحل، وفيهما تتجسد أبرز معالم السلطة التقديرية^(١٧).

- ركن السبب في القرار الإداري:

سبب القرار هو الحالة الواقعية أو القانونية التي سبقت القرار ودفعت بالإدارة إلى اتخاذه، أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لإصدار القرار الإداري، فإذا صدر القرار دون أن يستند إلى سبب صحيح فإنه يكون معيباً بغيب السبب، وبمعنى آخر فإن القرار يكون معيباً بعدم مشروعية سببه.

وتتمثل عدم المشروعية التي تلحق السبب في عدم وجود الحالة الواقعية أو القانونية الباعثة على اتخاذه، أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي يبنى عليها القرار، ومن الجدير بالذكر هو أن الإدارة قد تتمتع في هذا المقام بسلطة تقديرية، وقد تجد أن القانون قد يمنحها سلطة مقيدة، فالقانون قد

يقيد من سلطة الإدارة في اختيار الأسباب فيلزمها بأن لا تبني قراراً معيناً إلا على أسباب معينة، وهذا يجعل من أسباب القرار عنصر من عناصر مشروعيتها، وتسمى أسباب القرار في هذه الحالة الأسباب القانونية. وقد يطلق الحرية في اختيار هذه الأسباب، فهي تصدر قرارها وتتمتع بسلطة تقديرية في إصداره، وسواء كان الأمر يتعلق بسلطة تقديرية أم سلطة مقيدة، فإن الإدارة تخضع في ذلك لرقابة القضاء، مع اختلاف في مدى عمق الرقابة بطبيعة الحال.

ومن الجدير بالذكر أن المادة (١٠) من قانون محكمة العدل العليا التي اشترطت أن تستند دعوى الإلغاء على سبب أو أكثر من الأسباب المحددة فيها على سبيل الحصر، قد جاءت خالية من عيب السبب، إلا أن قانون محكمة العدل العليا قد ألغى بعد صدور قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤، والذي أضاف عيب السبب إلى أسباب دعوى الإلغاء بموجب المادة (٥/١/٧) منه، واعتبره من العيوب التي إن اعتبرت القرار أو الإجراء الإداري، فإنها تخرجه من الأصل وهو قرينة السلامة وتنال من مشروعيتها وتقام لأجلها دعوى الإلغاء، ويحمد للقانون الجديد هذا التعديل، وعلى الرغم من أن تقنين عيب السبب قد لا يقيد من حرية الإدارة عند ممارستها للسلطة التقديرية، ولكنه بلا ريب يعطي القضاء الإداري في الأردن قدراً أكبر من الرقابة على أعمال الإدارة^(١٨).

- ركن المحل في القرار الإداري :

يقصد بمحل القرار، موضوع القرار أو فحواه، المترتبة عليه الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة، وذلك بالتغيير في المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو بالتعديل أو الإلغاء، والقاعدة العامة أنه لا بد أن يكون لكل تصرف قانوني بما في ذلك القرار الإداري محل معين، ويشترط في محل القرار الإداري شرطان أساسيان هما: أن يكون ممكناً، وأن يكون جائزاً قانونياً، فإذا لم يكن ممكناً بان استحالة قانوناً أو واقعاً، فإن القرار الإداري يصبح منعماً، وكذلك الأمر إذا لم يكن محل القرار جائزاً في ظل الأوضاع القانونية القائمة حيث يستحيل تحقيقه قانونياً ويصبح القرار معيباً بعيب المحل وجديراً بالإلغاء^(١٩). هذا بإيجاز فيما يتعلق بالسلطة التقديرية وأركان القرار الإداري في ركني السبب والمحل نظراً لما تتجسد به أبرز معالم هذه السلطة، ويبقى أن نتعرض بدراسة تفصيلية نوعاً ما للاختصاص والسلطة التقديرية والمقيدة.

من هنا نجد أنه من الضروري منح الإدارة قدراً من الحرية التقديرية لتقوم بأعمالها الإدارية في سبيل تحقيق الصالح العام، إذ أن السلطة التقديرية ليست متعارضة مع مبدأ المشروعية، بل هي وثيقة الصلة به وتعتبر فكرة مكملية لقواعد المشروعية، إلا أن هذه السلطة التقديرية يجب أن لا تترك بلا حدود دراً لتعسف ومنعاً لإساءة استعمال السلطة، فبالإضافة للرقابة القضائية على تصرفات الإدارة وفق سلطتها المقيدة، التي يجب أن تسير في ظل

النظام القانوني الذي رسمه المشرع، فلا بد من وجود الرقابة القضائية على عنصر الغاية أو الهدف من تصرفات الإدارة وفق سلطتها التقديرية للتأكد من تحقيق هذه الأعمال لغاياتها وهي تحقيق الصالح العام.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الاختصاص التقديري للإدارة
كانت الإدارة في السابق تتمتع بسلطة مطلقة عند قيامها بأعمالها الإدارية المختلفة وهو ما كان يطلق عليه بطائفة "الأعمال التقديرية" وهذه الأعمال، كانت تتمتع بحصانة ضد الرقابة القضائية مشابهة لحصانة أعمال السيادة، التي لا تخضع لرقابة القضاء في وقتنا الحاضر.

إلا أن القضاء الإداري استطاع أن يخضع هذه الأعمال لرقابته القضائية، إذ عمل مجلس الدولة الفرنسي، منذ بداية القرن العشرين على نبذ نظرية الأعمال التقديرية وتعديل موقفه السابق، بأن أخضع هذه الأعمال لرقابته القضائية^(٢٠).

وبهذا تم اختفاء الأعمال التقديرية من الوجود بفضل جهود مجلس الدولة الفرنسي^(٢١)، الذي له الفضل في إنشاء وتأسيس القانون الإداري ومبادئه ونظرياته المختلفة.

ولم يبق من طائفة "الأعمال التقديرية" إلا أعمال السيادة "أعمال الحكومة"^(٢٢)، ولم تعد تتمتع الإدارة بسلطات مطلقة، وإنما أصبح القانون يمنحها الحرية للقيام بنشاطها الإداري، دون أن يضع شروطاً أو قيوداً تحد من حريتها في سبيل مباشرتها لتصرفاتها القانونية المختلفة باعتبارها وسائل لبلوغ الأهداف التي رسمها المشرع.

ومن المعروف أن القرارات الإدارية، هي إحدى التصرفات القانونية التي تباشرها السلطات العامة بقصد الوصول إلى أهداف وغايات معينة، في حدود القانون. وبذلك وجدت فكرة الغاية أو الهدف في القرار الإداري، التي تقوم على الحقيقة الثابتة في أن جميع أعمال الإدارة القانونية ليست سوى وسائل للوصول إلى غايات معينة.

وعلى هذا الأساس وجدت فكرة إساءة استعمال السلطة في القضاء الإداري، باعتبارها عيب يصيب مقاصد رجل الإدارة مصدر القرار، ومقاصده الشخصية عندما يريد بالقرار تحقيق أغراض تخالف الغرض أو الهدف الذي حدده القانون، أو أن تكون خروجاً على هذا القانون أو روحه^(٢٣).

وتعتبر نظرية السلطة التقديرية، من النظريات والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون العام الحديث، خاصة بعد اختفاء ما كان يعرف بـ "الأعمال التقديرية".

كما أن السلطة التقديرية للإدارة ليست سلطة مطلقة بل يرد عليها قيد هام، هو تحقيق المصلحة العامة، فإذا لم يحققه كان قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، هذا ويعتبر ركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري، بأنه الحد

الخارجي للسلطة التقديرية، وهو الذي يميزها عن السلطة المطلقة أو التحكيمية باعتبار أن غاية السلطة التقديرية للإدارة في جميع الحالات، هي ابتغاء مصلحة عامة.

وفي حالة الخراف الإدارة بسلطتها التقديرية، لتحقيق غاية أخرى بجانب الصالح العام، شاب تصرفها عيب إساءة استعمال السلطة. ويعتبر موضوع السلطة التقديرية للإدارة من أكثر موضوعات القانون الإداري إثارة للنقاش والبحث بين الفقهاء^(٢٤).

كما سبق وذكرنا بتعريف محكمة العدل العليا للسلطة التقديرية في أحد أحكامها، التي عرفتها بقولها: "إن وجود سلطة تقديرية للإدارة معناه أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقيق الغرض الذي هدف إليه القانون"^(٢٥).

يتبين من ذلك أن سلطة الإدارة التقديرية في سبيل القيام بنشاطها الإداري، ليست مطلقة تماماً بل هي مقيدة بما يوجبه المشرع عليها باستهدافها للصالح العام وبما يقرره القضاء من مبادئ عامه يجب أن لا تخالفها الإدارة. فليس للإدارة في هذا المجال سوى اختيار الوسيلة التي تناسب الغاية التي يبتغيها المشرع، فإن لم يحدد المشرع هذه الغاية، كان للقضاء وحده في الظروف العادية دون الإدارة أن يستنتج هذه الغاية^(٢٦).

أما إذا خرفت الإدارة عن هذه الغاية، وأساءت سلطتها التقديرية، كان تصرفها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، وبالتالي مستوجبا للإلغاء من قبل القضاء.

أولاً- رقابة القضاء على عيب إساءة استعمال السلطة التقديرية:

إذا تمتعت الإدارة بسلطة تقديرية، فإن معنى ذلك أن المشرع قد منحها الحرية في مباشرة نشاطها دون أن يضع شروطاً تقيد حريتها، الأمر الذي يعطي للإدارة حرية تقدير ملائمة أعمالها، وحرية التقدير هذه تمارسها الإدارة في نطاق المشروعات من حيث الوسيلة دون الهدف، لأن الهدف يظل دائماً واحداً في جميع أعمال السلطة الإدارية وهو تحقيق الصالح العام، والمحدد في ظل مبدأ المشروعات في الدولة القانونية الحديثة، بتحقيق المصلحة العامة الذي هو الهدف الذي وجدت الدولة من أجله^(٢٧).

وهكذا يتبين لنا مدى الارتباط بين فكرة الملائمة والسلطة التقديرية واتصالهما الوثيق معاً، إلا أن القاضي الإداري يقتصر دوره في مجال السلطة التقديرية على فحص المشروعية، حيث أنه يعتبر قاضي مشروعية وليس قاضي ملائمة، بحيث يقتصر دوره على بحث مشروعية القرارات الإدارية، أي بحث مدى مطابقتها أو مخالفتها للقانون بمعناه الواسع، ولا يتعرض لبحث عنصر الملائمة في هذه القرارات، حيث يترك للإدارة وحدها مراعاة ظروف إصدار القرار الإداري وتحديد المناسبات المحيطة به دونما تدخل من القضاء في ذلك^(٢٨).

والإدارة في مجال السلطة التقديرية، ليست مطلقة الحرية في تحديد الغاية أو الهدف من إصدار قراراتها الإدارية، فهي ملزمة بتحقيق الهدف العام والرئيسي من جميع أعمالها الإدارية وأنشطتها المختلفة، باعتباره القيد العام المفروض على كافة القرارات الإدارية دون حاجة لنص، وإذا ما خرجت الإدارة على القيد العام إلى تحقيق مصلحة شخصية أو سياسية، أو عاطفية خاصة، تكون قد خالفت القانون واستوجب قرارها الإلغاء لإساءة استعمال السلطة لمجانبتها تحقيق المصلحة العامة.

كما أن الإدارة ملزمة بتحقيق الأهداف الخاصة أو الفرعية من إصدار قرارات إدارية معينة، يبتغيها المشرع بنص صريح، وإلا كان قراراً مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة لمخالفتها قاعدة تخصيص الأهداف^(٢٩).

ويعتبر عيب إساءة استعمال السلطة متوافراً في القرار الإداري، ولو قصدت الإدارة منه غرضاً عاماً وليس شخصياً طالما أنه مخالف للغرض الذي نص عليه القانون صراحة^(٣٠).

ويرى فريق من فقه القانون الإداري المصري^(٣١)، أنه مهما تكن حاجة الإدارة لقدر من الحرية في تصرفاتها، فإن المتفق عليه في الفقه الإداري الحديث، أنه لا يوجد قرار إداري تستقل الإدارة بتقدير جميع عناصره، وإن ما كان يسمى قديماً في الفقه والقضاء الفرنسيين بالأعمال التقديرية، قد اختفى، فلا يوجد الآن قرار إداري تقديري في جميع عناصره، بل هناك بعض النواحي التقديرية توجد بدرجات متفاوتة في كل قرار إداري تقريباً.

وبنفس المعنى، يذهب فريق آخر من الفقهاء^(٣٢)، بأن فكرة السلطة التقديرية، وإن كانت تبدو متعارضة مع فكرة السلطة المقيدة، إلا أن هاتين الفكرتين لا تقف كل منهما مع الأخرى على طرفي نقيض من ناحية الواقع، بحيث لا يمكن لهما أن يلتقيا، ذلك أن كل عمل إداري يحتوي على مزيج من هذين النوعين من السلطة، الأمر الذي يدعو إلى القول بوجودهما معاً في كل قرار إداري^(٣٣).

وكل ما هنالك، هو مجرد اختلاف في القدر والكمية التي يحتوي عليها كل عمل إداري من هاتين السلطتين، أما إطلاق حرية الإدارة على نحو مطلق أو إهدارها على نحو مطلق، فهو أمر لا يتصور وجوده، وهذا ما قرره غالبية فقهاء القانون الإداري الحديث^(٣٤)، وأكدته القرار الإداري^(٣٥).

ويرى جانب من فقهاء القانون الإداري المصري^(٣٦) أن السلطة التقديرية لا تعتبر استثناء على مبدأ المشروعية أو خروجاً عن نطاق تطبيقه، وإنما توسيع دائرة المشروعية دون تجاوز حدود هذه الدائرة.

وهكذا، نجد أن الإدارة تخضع لرقابة القضاء الإداري، ليس فقط في مجال ممارستها للسلطة المقيدة، بل أيضاً في مجال ممارستها للسلطة التقديرية، ودون أن يعتبر ذلك تجاوزاً من القضاء الإداري لحدود رقابته للمشروعية، ذلك أن الإدارة مقيدة - حتى في مجال السلطة التقديرية - بأن يكون الغرض من عملها

هو الصالح العام، ذلك الصالح الذي يعتبر قيذا عاما تلتزم به الإدارة سواء في مجال السلطة المقيدة أو السلطة التقديرية.

وبذلك يمكن القول، أن السلطة التقديرية للإدارة في جميع الأحوال مقيدة بقيد هام، وهو عدم إساءة استعمال السلطة، فالقانون الذي يوفر لها الحرية في العمل إنما يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، أما إذا خرقت الإدارة بسلطتها عن هذا الهدف فإن قرارها يغدو معيباً وجديراً بالإلغاء^(٣٧).

ولهذا، قال بعض الفقهاء أن السلطة التقديرية تعتبر البيئة المناسبة لعيب إساءة استعمال السلطة، وهو عيب ملازم للسلطة التقديرية^(٣٨)، وأن السلطة التقديرية هي المجال الحقيقي والوحيد لهذا العيب^(٣٩).

ثانياً: القضاء الإداري الأردني وعيب إساءة استعمال السلطة التقديرية:

تري محكمة العدل العليا في العديد من قراراتها، أن رقابتها على السلطة التقديرية للإدارة هي رقابة للمشروعية، دون أن تمتد رقابتها إلى بحث مسألة الملائمة التي يعود أمرها لجهة الإدارة وحدها ومن هذه القرارات حكمها الذي قررت فيه: "المجلس إدارة مؤسسة عالية بمقتضى المادة (٧٨) من نظام المؤسسة رقم (٧٩/٧١) الصلاحية في إقرار تنسيبات لجنة شؤون الموظفين باعتبار المجلس السلطة التي تستقل بتقدير مناسبات قراراتها وتقدير ملائمة إصدارها، ولا نعقب عليها في ذلك طالما أن الوقائع ثابتة مؤدية إلى النتيجة التي تهدف إليها وكان الباعث لها على إصدار قرارها ابتغاء الصالح العام"^(٤٠).

كما أن محكمة العدل العليا، شأنها في ذلك شأن الفقه والقضاء الإداريين، تصف الغاية من القرار الإداري، بأنها الحد الخارجي للسلطة التقديرية، والذي يميزها عن السلطة المطلقة أو التحكيمية، وتعتبرها الحد الفاصل الذي يفرق بين ما هو سلطة تقديرية مشروعة وما هو سلطة استبدادية غير مشروعة، أي تعسفاً في استخدام السلطة.

وبهذا الخصوص تقرر المحكمة^(٤١)، "أن وجود سلطة تقديرية للإدارة ليس معناه ترك الأفراد لمحض رغبات الإدارة دونما حد لسلطتها في التقدير، وإنما معناه أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقق الحالة التي هدف إليها القانون... يخضع لرقابة القضاء الإداري تعيين الحد الفاصل بين هذين النطاقين، أي نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية المنوه عنهما"، وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا، على أن الإدارة ملزمة بأن تستخدم سلطتها التقديرية بطريقة موضوعية خالصة، وبما يتفق مع روح القانون، وبالشكل الذي يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة لا المصلحة الشخصية، ودون أي تمييز بين الأفراد، ومن المبادئ التي قررتها المحكمة بهذا الخصوص: "... أنه من المبادئ التي انعقد عليها إجماع الفقه والقضاء الإداريين أن الإدارة عندما تتخذ إجراء بمقتضى القانون يتعين عليها أن لا تتجاوز روح القانون والهدف الذي أراده

المشروع من منحها الصلاحية لاتخاذ الإجراء، وإلا كان إجراؤها مشوباً بالغلو وخارجاً عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية^(٤٤).

وهذا النهج الذي تبناه القضاء الإداري الأردني الحديث في العديد من أحكامه^(٤٣)، إذ لابد من الإشارة إلى صدور قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ الذي يعتبر بمثابة قانون بديل لقانون محكمة العدل العليا في الأردن نتيجة الإصلاحات الدستورية التي جرت في المملكة الأردنية الهاشمية، وقد تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية عدد (٥٢٩٧) بتاريخ ٢٠١٤/٨/١٧ وأصبح ساري المفعول بتاريخ ٢٠١٤/١٠/١٦، وأصبح التقاضي على درجتين بموجب هذا القانون من خلال المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، وقد توسعت اختصاصات المحكمة الإدارية عما كانت عليه في السابق، إذ أصبحت جميع القرارات الإدارية النهائية قابلة للطعن بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، خلافاً لما كان عليه الحال في قانون محكمة العدل العليا، فقد كانت اختصاصات محكمة العدل العليا محددة على سبيل الحصر وفقاً لنص المادة ٩ من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، كما أن القانون الجديد قد أضاف (عيب السبب) إلى أسباب دعوى الإلغاء، وإذا كان تقنين عيب السبب قد لا يقيد من حرية الإدارة عند ممارستها للسلطة التقديرية، ولكنه بلا ريب يعطي القضاء الإداري في الأردن قدراً أكبر من الرقابة على أعمال الإدارة.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على الاختصاص المقيد للإدارة

أولاً: تعريف الاختصاص المقيد:

يقصد بالاختصاص المقيد أو السلطة المقيدة للإدارة^(٤٤)، أنه عندما تتوافر شروط قانونية معينة تلزم الإدارة اتخاذ موقف معين، بحيث يرسم القانون للإدارة مقداً طريقة مباشرة نشاطها، ويحتم عليها القيام بعمل معين عند توافر الشروط المعينة، دون أن يكون لها سبيل في الاختيار.

أما إذا أصدرت الإدارة قرارها خلافاً لما يتطلبه القانون، أو أنها امتنعت عن إصدار القرار الذي عينه القانون، فإن قرارها يكون باطلاً وغير مشروع لمخالفته للقانون^(٤٥).

وهكذا، فإذا نص القانون على تقييد حرية الإدارة وهي في سبيل قيامها بوظيفتها الإدارية، وذلك بإلزامها عند تحقق ظروف معينة، القيام بعمل وفق شروط معينة، فإنه لا يجوز للإدارة عندئذ مخالفة الشروط التي عينها القانون أو الامتناع عن القيام بالعمل وفق القيود التي بينها القانون، وإلا اعتبر تصرف الإدارة باطلاً لمخالفته أحكام القانون.

وبالإضافة للقيود التي يضعها القانون بمعناه الواسع، على تصرفات الإدارة، فإنه في كثير من الأحيان يقوم القضاء الإداري بوضع القيود التي تحد من نشاط الإدارة في مجال معين، عند إغفال المشرع وسكوته عن بيان هذه القيود صراحة، وذلك عن طريق تفسير إرادة المشرع طبقاً لما تمليه المبادئ القانونية العامة،

خاصة وأن القضاء الإداري، هو قضاء إنشائي وبيدع الكثير من الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة عند تسييرها للمرافق العامة، وبين الأفراد. وبذلك يقوم القضاء الإداري على توسيع نطاق السلطة المقيدة وتضييق نطاق السلطة التقديرية، حيث أن السلطة التقديرية تتحول إلى سلطة مقيدة تبعا للقيود القضائية التي ينشئها القضاء الإداري^(٤٦).

ثانياً: رقابة القضاء على السلطة المقيدة:-

في ميدان السلطة المقيدة للإدارة، القانون هو الذي يرسم للإدارة سلوكها في مباشرة نشاطها، فهو الذي يلزمها عند توافر شروط معينة، باتخاذ تصرف معين، فعند توافر هذه الشروط، وجب على الإدارة اتخاذ ما أوجبه القانون من قرارات أو أعمال.

وفي حالة امتناعها عن إصدار مثل هذا القرار، أو إذا ما أصدرت قرار غير القرار الذي يتطلبه القانون، فإن عملها يكون باطلاً ومستوجباً للإلغاء. لهذا فإنه يتعين على الإدارة وجوب احترام ما نص عليه القانون من شروط، ويكون عملها في هذه الحالة خاضعاً للرقابة القضائية، من حيث مراقبة مدى مشروعية نشاط الإدارة ومدى تقيدها بالشروط التي فرضها القانون.

فالسلطة المقيدة ترتبط بفكرة المشروعية ارتباطاً وثيقاً، والرقابة القضائية على أعمال الإدارة يكون أساسها التحقق من مدى مطابقة أعمال الإدارة للشروط والقيود التي تطلبها القانون.

ومن أحكام محكمة العدل العليا بهذا الخصوص: "أن تصرفات الإدارة الصادرة بناءً على سلطة مقيدة تكون مشروطة بقانونية هذه التصرفات ولا تكون التصرفات قانونية إلا باحترام الإدارة للشروط التي تطلبها القانون"^(٤٧).

وتتحقق مع فكرة السلطة المقيدة، مصلحة الأفراد وحماية حقوقهم وحررياتهم، حيث يحدد المشرع للإدارة نطاق وحدود اختصاصها بطريقة دقيقة تمنعها من التعسف والتحكم، وبذلك تعتبر السلطة المقيدة النظام أو الأسلوب التشريعي المثالي من زاوية حقوق الأفراد^(٤٨). والسلطة المقيدة، كما عرفنا تتضمن إلزام الإدارة في الظروف العادية، أن تتخذ قرارات محددة متى توافرت شروط محددة ومعينة.

ولا مجال للكلام عن عيب إساءة استعمال السلطة في حالة مباشرة سلطة مقيدة^(٤٩)، فالإدارة إما أن تلتزم حدود القانون الذي قيد اختصاصها وتراعي شروطه الصريحة، فيصدر القرار سليماً غير مشوب بأي من العيوب.

وإما أن تخالف هذه الأحكام، فيكون القرار مشوباً بالعيب الذي يلحق بأحد أركانه سواء من حيث مخالفة قواعد الاختصاص أو قواعد الشكل أو لعيب في الموضوع أو لعيب في أسباب القرار^(٥٠).

خاتمة عامة:

بعد دراسة موضوع سلطة الإدارة التقديرية في مجال القرارات الإدارية ومحاولة الإلمام بهذا الموضوع من جوانبه المختلفة بالرغم من أنه من الاتساع بحيث لا يمكن لهذه الدراسة إلا أن تعطي نظرة عامة وموجزة عنه.

فقد تبين لنا من خلال البحث أن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة ليست امتيازاً تستأثر به دون قيود، أو تخرج به عن إطار المشروعية، لأن هذا الخروج سيؤدي إلى تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها وإخفافها بهذه السلطة عن الهدف والغاية المراد تحقيقها، فاستعمال الإدارة للسلطة التقديرية يتم في إطار القانون وضمن حدوده ولا يتصور وجود هذه السلطة التقديرية في دولة لا تأخذ بنظام الدولة القانونية ومبدأ سيادة القانون.

فخضوع الدولة الحديثة لمبدأ المشروعية وسيادة القانون لا يعني تقييد نشاط الإدارة بشروط شديدة تعرقل الإدارة وتسلب منها روح الإبداع والابتكار.

فكان لازماً إعطاء الإدارة قدراً من الحرية في مباشرة نشاطها وإصدار قراراتها لتتمشى مع ما تمليه الظروف والأحوال من اعتبارات لا يتسنى للإدارة تحقيق هدفها وغايتها من ذلك، وهو الصالح العام على أكمل وجه، فهذه الحرية هي ما تسمى بالسلطة التقديرية.

غير أنه تبين لنا أن الإدارة وفي كثير من الأحيان قد تسيء استعمال هذه السلطة، وتغالي في إصدار القرارات الظالمة وغير المشروعة، فمن هنا ينهض القضاء الإداري بمحاكمة دور هام في حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون من الاعتداءات التي تصيب الأفراد في حقوقهم العامة وحياتهم فلا يحدون في غير هذا القضاء ملاذاً حقيقياً.

فيقوم بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، والحكم على الإدارة بتعويض الأضرار الناجمة عن ما يقع منها من أخطاء.

وقد حاولنا في هذا البحث التعرض وبنوع من المقارنة في بعض المواضع في كل من فرنسا ومصر والأردن، من خلال الأحكام القضائية الواردة بشأن السلطة التقديرية ومدى رقابة القضاء لها.

هذا بالرغم من حداثة عهد القضاء الإداري في الأردن من خلال محكمة العدل العليا، المحكمة الوحيدة التي تمثل المحاكم الإدارية أو القضاء الإداري في الأردن.

قائمة المراجع:

١. نجم، أحمد حافظ، ١٩٨٢ مقالة بعنوان: "السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الإخفاف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي"، مجلة العلوم الإدارية، العدد ٢ - القاهرة.
٢. جمال الدين، سامي، ١٩٩٢، "قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.

٣. الطماوي، سليمان، ١٩٧٨، "نظرية التعسف في استعمال السلطة"، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة.
٤. الطماوي، سليمان، ١٩٨٤، "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي.
٥. الطماوي، سليمان، ١٩٧٦، "القضاء الإداري"، قضاء الإلغاء، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة.
٦. الجرف، طعيمة، ١٩٧٧، "رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء"، دار النهضة العربية، القاهرة.
٧. طلبة، عبدالله، ١٩٨٠، "القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري"، منشورات جامعة دمشق، دمشق.
٨. البرزنجي، عصام عبد الوهاب، ١٩٧١، "السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية"، دار النهضة العربية، القاهرة.
٩. العطار، فؤاد، ١٩٦٣، "القضاء الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة.
١٠. الحلو، ماجد راغب، ١٩٩٤، "القضاء الإداري"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
١١. خليل، محسن، ١٩٨٢، "القضاء الإداري اللبناني"، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت.
١٢. فهمي، مصطفى أبو زيد، ١٩٧٩، "القضاء الإداري ومجلس الدولة"، الطبعة الرابعة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية.
١٣. حافظ، محمود، ١٩٨٧، "القضاء الإداري في الأردن"، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الأردنية، عمان.
١٤. مهنا، محمد فؤاد، ١٩٧٦، "القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي" المجلد الثاني، دار المعارف، القاهرة.
١٥. أبو رأس، محمد الشافعي، "القضاء الإداري"، مكتبة النصر بالقازيق، بدون سنة نشر.
١٦. البدور، محمد علي خالد، ١٩٩٤، "مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية في الأردن"، رسالة ماجستير في القانون بكلية الدراسات العليا في الجامعة الأردنية.
١٧. قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.
١٨. قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤.
١٩. أحكام محكمة العدل العليا الصادرة في مجلة نقابة المحامين الأردنيين.
٢٠. أحكام المحكمة الإدارية العليا، منشورات قسطاس.

الهوامش:

- (١) البرزنجي، عصام عبد الوهاب، ١٩٧١، "السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية"، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١.
- (٢) الطماوي، سليمان، ١٩٨٤، "النظرية العامة للقرارات الإدارية" دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، ص ٢٨.
- (٣) مشار إليه في مؤلف: الحلو، ماجد راغب، ١٩٩٤، "القانون الإداري"، دار المطبوعات الجامعية-الاسكندرية، ص ٦١٠.
- (٤) الطماوي، سليمان، ١٩٧٨، "نظرية التعسف في استعمال السلطة" الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ص ٣٠٨.
- (٥) خليل، محسن، ١٩٨٢، "القضاء الإداري اللبناني" دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ص ١٣٨.
- (٦) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم ٨٠/٧٨، مجلة نقابة المحامين الأردنية، العدد ٧، ١٩٨١، ص ١٢٥٧.
- (٧) جمال الدين، سامي، ١٩٩٢، "قضاء المالدمة والسلطة التقديرية للإدارة"، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٣.
- (٨) الطماوي، سليمان، "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، مرجع سابق، ص ٣٤ وما يليها.
- (٩) الطماوي، سليمان، "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، مرجع سابق، ص ٤٣.
- (١٠) الطماوي، سليمان، "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، مرجع سابق، ص ٤٣.
- (١١) جمال الدين، سامي، "قضاء المالدمة والسلطة التقديرية للإدارة"، المرجع السابق، ص ٢٥.
- (١٢) الطماوي، سليمان: "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، المرجع السابق، ص ٣٣.
- (١٣) الطماوي، سليمان: "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، المرجع السابق، ص ٣٣.
- (١٤) الطماوي، سليمان: "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، المرجع السابق، ص ٣٤.
- (١٥) الطماوي، سليمان: "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، المرجع السابق، ص ٣٤.
- (١٦) الطماوي، سليمان: "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، المرجع السابق، ص ٣٤.
- (١٧) الطماوي، سليمان، "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، المرجع السابق، ص ٥٣، وأنظر كذلك، الحلو، ماجد راغب، ١٩٩٤ "القانون الإداري"، دار المطبوعات الجامعية-جامعة الاسكندرية، ص ٦١٣ و ٦١٤.
- (١٨) أنظر قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ والذي تم نشره في الجريدة الرسمية عدد (٥٢٩٧) بتاريخ ٢٠١٤/٨/١٧ وأصبح نافذاً بتاريخ ٢٠١٤/١٠/١٦، والذي جاء في نص المادة (٤٣) منه بأن يلغى قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، وفي المادة (٣٩) على إحالة كافة القضايا المنظورة أمام محكمة العدل العليا إلى المحكمة

الإدارية للسير بها من النقطة التي وصلت إليها، واختصاص المحكمة الادارية بالنظر في جميع الدعاوى التي كانت من اختصاص محكمة العدل العليا.

(١٩) البذور، محمد خالد، ١٩٩٤، "مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية في الأردن"، رسالة لنيل درجة

الماجستير في القانون - كلية الدراسات العليا في الجامعة الأردنية، ص ١٣ وما بعدها.

(٢٠) الحلو، ماجد راغب، "القانون الإداري"، مرجع سابق، ص ٦١١.

(٢١) خليل، محسن، "القضاء الإداري اللبناني"، مرجع سابق، ص ١٤٠.

(٢٢) الطماوي، سليمان، "نظرية التعسف في استعمال السلطة"، مرجع سابق، ص ٤٥.

(٢٣) البرزنجي، عصام عبد الوهاب، "السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية"، مرجع سابق، ص ٤٨٢.

(٢٤) الطماوي، سليمان، "نظرية التعسف في استعمال السلطة"، مرجع سابق، ص ٢٩٠.

(٢٥) حكم محكمة العدل العليا، ١٩٨١، في القضية رقم ٨٠/٧٨، مجلة نقابة المحامين الأردنية، العدد (٧)، ص ١٢٥٧.

(٢٦) العطار، فؤاد، ١٩٦٣، "القضاء الإداري"، دار النهضة العربية - القاهرة، ص ٨٢.

(٢٧) طلبة، عبد الله، ١٩٨٠، "القانون الإداري، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري"، منشورات

جامعة دمشق - دمشق، ص ٣٠.

(٢٨) خليل، محسن، "القضاء الإداري اللبناني"، مرجع سابق، ص ١٤٢.

(٢٩) نجم، أحمد حافظ، ١٩٨٢، مقالة بعنوان "السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة، في الأحكام

الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي"، مجلة العلوم الادارية - القاهرة، العدد (٢)، ص ٦٧.

(٣٠) حافظ، محمود، ١٩٨٧، "القضاء الإداري في الأردن"، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الأردنية، ص ٦٥٤.

(٣١) الطماوي، سليمان، "نظرية التعسف في استعمال السلطة"، مرجع سابق، ص ٤٩١.

(٣٢) خليل، محسن، "القضاء الإداري اللبناني"، مرجع سابق، ص ١٤٠.

(٣٣) الحلو، ماجد راغب، "القانون الإداري"، مرجع سابق، ص ٦١٤.

(٣٤) حافظ، محمود، "القضاء الإداري في الأردن"، مرجع سابق، ص ٥٠.

(٣٥) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم ٨٥/٧٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ١-٣، ١٩٨٦، ص ٣٠.

(٣٦) حافظ، محمود، "القضاء الإداري في الأردن"، مرجع سابق، ص ٥١.

(٣٧) فهمي، مصطفى أبو زيد، ١٩٧٩، "القضاء الإداري ومجلس الدولة"، الطبعة الرابعة، منشأة دار المعارف،

الإسكندرية، ص ٢١٥.

(٣٨) الجرف، طعيمة، ١٩٧٧، "رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة: قضاء الإلغاء"، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٥٩.

(٣٩) حافظ، محمود، "القضاء الإداري في الأردن"، مرجع سابق، ص ٦٥٧.

(٤٠) حكم محكمة العدل العليا في قضية رقم ٨٥/٩٥، مجلة نقابة المحامين الأردنية، العدد ٩-١٠، ١٩٨٦، ص ١٢١٣.

(٤١) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم ٨٥/٩٥، مجلة نقابة المحامين الأردنية، العدد ٩-١٠، ١٩٨٦، ص ١٢١٣.

(٤٢) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم ٨٠/٧٨، مجلة نقابة المحامين الأردنية، العدد ٧، ١٩٨١، ص ١٢٥٧.

(٤٣) انظر قرارات المحكمة الإدارية العليا الأردنية (القرار الصادر في الدعوى رقم ٢٠١٦/٢٤٨ بتاريخ

٢٠١٦/١٠/١١، والقرار الصادر في الدعوى رقم ٢٠١٦/٢٥٣ بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢٨، والقرار الصادر في الدعوى

رقم ٢٠١٦/٢٦٤ بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢١، والقرار الصادر في الدعوى رقم ٢٠١٦/٢٩٢ بتاريخ ٢٠١٦/١٠/١٨،

والقرار الصادر في الدعوى رقم ٢٠١٦/٢٩٦ بتاريخ ٢٠١٦/١٠/١٨ منشورات قسطاس.

(٤٤) على الرغم من أن الغالبية يستخدمون مصطلحي الاختصاص والسلطة كمترافين، إلا أن البعض يفرق

بينهما، إذ يرى أن الاختصاص هو مجموع ما خولت الإدارة القيام به من الأعمال، أما السلطة فتعني مباشرة

الاختصاصات، أي أن السلطة ترجمة للاختصاص، والسلطة تترجم بدورها إلى عمل، أي تنفيذ للاختصاص.

ذلك أن الاختصاص هو الحد الخارجي للسلطة، بينما تشير السلطة إلى مادة العمل الإداري.

انظر في ذلك: thesis.Uni_biskra.dz/989/2/Droit_m7_2005.pdf

(٤٥) أبو راس، محمد الشافعي، "القضاء الإداري" الناشر مكتبة النصر بالزقازيق، بدون سنة نشر، ص ٦٥.

(٤٦) خليل، محسن، "القضاء الإداري اللبناني"، مرجع سابق، ص ١٣٧.

(٤٧) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم ٨٢/١٥، مجلة نقابة المحامين الأردنية، العدد ٩، ١٩٨٢، ص ١٢٣٢.

(٤٨) حافظ، محمود، "القضاء الإداري في الأردن"، مرجع سابق، ص ١٤٨.

(٤٩) الحلو، ماجد راغب: "أنه لا يمنع من إمكان وجود هذا العيب عيب إساءة استعمال السلطة"، حتى في مجال

الاختصاص المقيد "السلطة المقيدة" حيث يستطيع رجل الإدارة أن يؤخر في إصدار القرار الإداري مثلاً للإضرار

بالمستفيد من القرار. انظر في ذلك الحلو، ماجد راغب، ١٩٨٥، "القضاء الإداري"، دار المطبوعات الجامعية

الاسكندرية، ص ٤٠٧، وإيضاً مؤلف "القانون الإداري"، سنة ١٩٨٣، ص ٤٧٢.

(٥٠) حافظ، محمود، "القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص ٦٥٧.