

السُّلطة التقديرية للإدارة بين مبررات النص ومميزات التطبيق

م. د. رافد علي لفته الجبوري

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / الدائرة القانونية

المستخلص:

تتمثل السلطة التقديرية للإدارة في منحها حرية أكبر في الاختيار عند القيام بمهامها وممارسة اختصاصاتها وتعني مرونة أكثر في الحركة، إلا أن سلطة الإدارة التقديرية لا تعني إعدام مبدأ المشروعية أو قلباً لتدرج القواعد القانونية رأساً على عقب، فهي لا تعني أكثر من إمكانية الإدارة في الخيار بين عدة حلول قانونية ممكنة.

والسلطة التقديرية للإدارة لها مبرراتها والقانونية والتنظيمية الفنية، مما يجعلها ضرورة حتمية ولا غنى عنها يمكن للإدارة بموجبها تنفيذ مهامها وأعمالها والأنشطة الإدارية وفق ما تقتضيه المصلحة العامة والنظام العام، وهذه السلطة كغيرها من السلطات العامة في الدولة تتمتع بقدر من الحرية في ممارسة أعمالها الإدارية، لكنها تختلف من حيث المدى وطبيعة هذه الحرية.

تأتي أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على ضوابط السلطة التقديرية للإدارة، ومعرفة المبررات التي أَسْتَدِلُّ بها المشرع في إقرار هذه السلطة، على اعتبار أن هذه السلطة تنطوي على خطورة تعسف الإدارة في استخدامها، بحجة إتباع مبدأ المشروعية.

أما إشكالية البحث تتجسد في أن غموض مبررات ومسوغات إقرار السلطة التقديرية من قبل المشرع، بالرغم من أهمية السلطة التقديرية، وضرورة تمييزها عن سواها من الآليات الإدارية المتبعة.

تم توزيع هذه الدراسة على قسمين، حيث تطرقنا في القسم الأول إلى أسباب منح الإدارة سلطة تقديرية، وفي هذا الجزء تعرفنا على الأسباب التنظيمية والعملية الفنية التي تستدعي منح السلطة التقديرية للإدارة. فيما خص القسم الثاني، فقد استعرضنا المزايا التي تميز السلطة التقديرية للإدارة عن غيرها من الأعمال والوسائل الإدارية.

الكلمات المفتاحية: السلطة التقديرية – القانون الإداري – السلطات الإدارية.

Abstract

The discretionary power of the administration is manifested in granting it greater freedom of choice when carrying out its duties and exercising its competencies. It implies greater flexibility in action. However, the discretionary authority of the administration does not mean abolishing the principle of legality or overturning the hierarchy of legal rules. Rather, it simply means the administration's ability to choose between multiple legally acceptable solutions.

This discretionary power has its legal, organizational, and technical justifications, making it an inevitable and indispensable necessity through which the administration can perform its tasks and administrative activities in accordance with the requirements of public interest and public order. Like other public powers in the state, this authority enjoys a certain degree of freedom in exercising administrative functions, yet it differs in terms of the scope and nature of this freedom.

The importance of this research lies in shedding light on the constraints and limits of the administration's discretionary power, and in understanding the legal justifications upon which the legislator relied in granting this authority. This is particularly significant given the potential risks of administrative abuse under the pretext of adhering to the principle of legality.

The research problem is embodied in the ambiguity surrounding the rationale and grounds on which the legislator based the recognition of discretionary power—despite its importance—and the necessity to distinguish it from other administrative mechanisms.

This research is divided into two sections: In the first section, we studied the justifications for granting discretionary authority to the administration, exploring its practical, organizational, and technical reasons.

In the second section, we examined the features that distinguish discretionary authority from other administrative actions and mechanisms.

Keywords: Discretionary Power – Administrative Law – Administrative Authorities.

المقدمة

عُتِبَت السلطة التقديرية إحدى الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة، وتسمح لها باختيار القرار أو الإجراء الأنسب من بين عدة خيارات متاحة. وبالتالي، إذا قامت الإدارة باتخاذ أي من هذه الخيارات، فإن قرارها يعد صحيحاً ومتوافقاً مع مبدأ المشروعية، حتى وإن لم تكن هناك نصوص قانونية صريحة تستند إليها الإدارة في اتخاذ قرارها، بشرط ألا يخالف ذلك القرار القواعد القانونية العامة أو المبادئ الأساسية للمشروعية.

هناك من القرارات الإدارية ما يجمع بين نوعين من التصرفات؛ أحدهما تصرفٌ مقيدٌ تلتزم فيه الإدارة بشروطٍ وضوابطٍ محددة قانوناً، والآخر تصرفٌ تقديري تتمتع فيه الإدارة بحرية الاختيار والتقدير. وفي هذه الحالة، فإن تصنيف القرار الإداري يعتمد على العنصر الذي يغلب عليه؛ فإذا كان الجانب التقديري هو الغالب على القرار، أصبح خاضعاً لرقابة القضاء فيما يتعلق بعنصر الهدف من إصداره، وهو ضمان تحقيق المصلحة العامة^(١).

تُشكل السلطة التقديرية للإدارة ضرورة حتمية تستند إلى أسس قانونية وفنية، حيث تُمكنها من تنفيذ مهامها ومباشرة أنشطتها الإدارية بما يُحقق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام، وكغيرها من السلطات العامة في الدولة تتمتع السلطة الإدارية بهامش من الحرية في ممارسة أعمالها الإدارية، إلا أن نطاق هذه الحرية يختلف من حيث الدرجة والطبيعة، وهذا ما يجعل السلطة التقديرية للإدارة متميزة عن غيرها من الأعمال الإدارية الأخرى^(٢).

أصبحت فكرة السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة من المبادئ الرئيسية التي يركز عليها القانون الإداري الحديث في العديد من الدول، بما فيها الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد. فقد أدركت الأنظمة القانونية المختلفة أن فرض قيود تشريعية مفرطة على حرية الإدارة قد يترتب عليه آثار سلبية، مثل تعطيل عمل الإدارة، والحد من كفاءتها، وكبح قدرتها على اتخاذ المبادرات والابتكار في أدائها لمهامها.

فالسلطة التقديرية للإدارة وسيلة تمنحها مساحة أكبر من الحرية في اتخاذ القرارات ومباشرة اختصاصاتها، مما يُتيح لها مرونة أوسع في الحركة، كما أنها تتضمن نطاقاً مُعيناً من الرقابة القضائية على بعض جوانب القرار الإداري، ومع ذلك لا تعني هذه السلطة غياب المشروعية أو التجرد من الضوابط القانونية، بل تنطوي على إختيار بين بدائل متعددة جميعها تستند إلى أسس قانونية، وبذلك لا تُمارس السلطة التقديرية خارج إطار القانون، بل تبقى خاضعة له ضمن الحدود التي تفرضها طبيعة الأعمال التقديرية.

أولاً: أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في تسليط الضوء على ضوابط السلطة التقديرية للإدارة، ومعرفة المبررات التي أُنشئت إليها المشرع في إقرار هذه السلطة، على اعتبار أن هذه السلطة تنطوي على خطورة تعسف الإدارة في استخدامها، بحجة إتباع مبدأ المشروعية، الأمر الذي يخلُ بصحة

(١) جورج شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٥٨.
(٢) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٢٠٤.

الأعمال الإدارية، وينتهك الهدف الرئيس الذي وجدت هذه السلطة لأجله، والمُتمثل في تحقيق المصلحة العامة، الأمر الذي يُعطي أهمية علمية وأكاديمية وتطبيقية لموضوع البحث.

ثالثاً: إشكالية البحث:

بالرغم من أهمية السلطة التقديرية، التي تمنح الإدارة مرونةً في ممارسة أعمالها، وحرية في أداء مهامها وممارسة اختصاصاتها، إلا أن هذا المفهوم لا يزال يُثير الكثير من التساؤلات النظرية ويضع العديد من إشارات الإستفهام حوله، وذلك لجهة تحديد مبررات المُشرع في إقرار هذه السلطة، وميزاتها عن سواها من الآليات الإدارية المُتبعة، ومن ذلك نستخلص تساؤل الإشكالية التي يقوم عليها البحث، المُتمثل في مدى نجاح المُشرع الإداري في تبرير إقراره للسلطة التقديرية للإدارة؟

رابعاً: هيكلية البحث:

من أجل الإجابة على إشكالية البحث، والتوسع في دراسة محاوره، سنعمد التقسيم الثنائي من خلال تقسيم البحث إلى مبحثين، وكل مبحث إلى مطلبين، وفق ما يلي:

المبحث الأول: مبررات منح الإدارة السلطة التقديرية.

المطلب الأول: المبررات العملية والتنظيمية لإقرار السلطة التقديرية.

المطلب الثاني: المبررات الفنية لإقرار السلطة التقديرية.

المبحث الثاني: مميزات السلطة التقديرية للإدارة.

المطلب الأول: السلطة التقديرية للإدارة وتمييزها عن السلطات العامة في الدولة.

المطلب الثاني: السلطة التقديرية للإدارة وتمييزها عن الأعمال الإدارية.

المبحث الأول

مبررات منح الإدارة السلطة التقديرية

إن الأسس القانونية والفنية والعملية، التي تتطلب منح السلطات المختصة درجةً من التقدير والملاءمة لأداء واجباتها بانتظامٍ وبإستمرار هي ما يُشير إليه سبب منح السلطة التقديرية للإدارة، كما إن لمفهوم السلطة التقديرية مُسوغاتٍ وأسس قانونية وفنية وعملية ومنطقية، تستلزم وجودها وتمتع السلطات الإدارية المختصة عند أدائها لمهامها وتنفيذها، إذا كان مفهوم السلطة المُقيدة يقوم على مبدأ الشرعية ومبدأ سيادة القانون^(٣).

(٣) سليمان محمد الطماوي ومحمد عاطف البناء، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٦.

إذا كانت السلطة التقديرية تمنح الإدارة مرونةً في الاختيار والعمل، فإنها تلائم هذا التعريف للإدارة ككل وتعتبر امتيازاً أساسياً وهاماً بين امتيازاتها، وحتى أحد خصائصها المميزة، في الواقع تُشارك الإدارة في نشاطٍ بشري يجعل من الصعب الالتزام التام بالمُتطلبات القانونية الواضحة التي تم وضعها بالفعل.

وبناءً على ما تم ذكره أعلاه سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين، في المطلب الأول تطرقنا إلى المبررات العملية والتنظيمية. والمطلب الثاني تطرقنا فيه إلى المبررات الفنية.

المطلب الأول

المبررات العملية والتنظيمية لإقرار السلطة التقديرية

تعتمد السلطة التقديرية للإدارة على ضرورات عملية تمكّن الإدارة من الاختيار بين متعدد الحلول لمواقف لم يتمكن المشرع من توقعها مسبقاً، ولا يستطيع القضاء التعمق في تفاصيلها وظروفها الخاصة. هذه الحرية في الاختيار، المتجسدة في سلطتها التقديرية، تعد ضرورية لتمكين الإدارة من أداء دورها بفاعلية، سواء في تعاملها مع التشريعات أو في علاقتها بالقضاء^(٤).

الفرع الأول: فيما يتعلق بعلاقة الإدارة بالمشرع:

إن السبب الرئيسي لقيام السلطة التقديرية يرجع إلى اعتبارين أساسيين:

١ _ **الاعتبار الأول:** إن السلطة التقديرية للإدارة تجذُ أساسها وتبريرها في أن المشرع عند سنه للنصوص القانونية في شكلٍ عام ومُجرد، لا يمكن أن يحيط علماً بمُجمل الوقائع بما تحمله من احتمالاتٍ مختلفة وحالات مُتباينة وفروع وجزئيات مُتداخلة ومُتشابكة، ولا مناص في مثل تلك المجالات من أن يكتفي المشرع بوضع الضوابط العامة أو القيود العامة، ويترك الإدارة في نطاقها تتصرف بقدرٍ من الحرية والتقدير، لأنها أقدر بحُكم اتصالها بالواقع اليومي أن تواجه الأمور بالوسائل المناسبة والملائمة^(٥).

مثلاً في مجال الضبط الإداري، من الممكن أن يُحدد المشرع سلطات الإدارة والقيود الهامة، ولكنه لا يستطيع مُقدماً وبطريقة مُسبقة أن يُبين حالة واقعية بذاتها ويمكن استعمال هذه السلطة أو تلك كذلك في شأن الترقيات إلى الوظائف العليا، لا يستطيع المشرع مُقدماً أن يُحدد

(٤) سليمان محمد الطماوي، محمود عاطف البناء، النظرية العامة لقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٣٣.
(٥) "محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية"، ٢٠٠٥، ص ٢١٧.

معايير دقيقة للكفاءة والجدارة في كل الحالات، إذ هناك ضرورة عملية تدعو لإعطاء السلطة الإدارية قدرًا لا بأس به من التقدير وحرية الاختيار^(١).

لذلك نجده، أي المشرع يعترف لجهة الإدارة بقدّر من الحرية، اعتباراً من أنها الأقرب ميدانياً والأكثر اتصالاً بالحياة اليومية الجارية، والأكثر علماً بالمُعطيات الجديدة والمسائل غير المشمولة بالنص.

٢- الاعتبار الثاني: يرجع إلى الخبرة والتجارب التي تكتسبها الإدارة ووسائلها الخاصة التي تستقي منها معلوماتها، والروح العملية التي تستمدّها من إشرافها المستمر على المرافق العامة في الدولة، ولهذا السبب فإن المشرع مهما راعى الحذر والتبصر، لا يمكنه أن يحدد جميع أوجه مناسبة العمل الإداري.

فعجز المشرع عن الإحاطة مُقدماً بكل تفصيلات العمل الإداري، خاصة في الدولة المتدخلة التي غزت مختلف مجالات النشاط الخاص بما فيه من مفاجآت ومواقف غير متوقعة، جعل المشرع غالباً ما يكتفي بصياغة قواعد التشريع بشكل عام ومُجرد، تاركاً مواجهة دقائق الأمور وتفصيلاتها للإدارة صاحبة الاختصاص الأول في التنفيذ، بل وحتى في حالة ما إذا وضع المشرع قواعد قانونية تفصيلية لكيفية مباشرة نشاط معين، فإن التطورات المتلاحقة والتغيرات الدائمة التي تطرأ – وهذا أمر حتمي – على هذا النشاط تباعد في الواقع كثيراً بينه وبين تلك القواعد القانونية التي وضعت لتحكمه في زمنٍ مُعين أو في ظل ظروف مُعينة. والتي يصعب كذلك أن تُعدل وتُغير بشكلٍ دائم ومُستمر، لما في ذلك من تناقضٍ مع ما يجب أن يتّسم به التشريع من ثباتٍ واستقرار.

لذلك فإنه يصبح من الحتمي الاعتراف للإدارة بقسطٍ من الحرية حتى تواجه مثل هذه التطورات أو تلك التغيرات.

أي الاعتراف لها بسلطة تقديرية تواجه بها مُتطلبات الموقف الجديد، وتسدد عن طريقها ما يشوب التشريع القائم من ثغراتٍ وفجواتٍ دون النظر لإجراءاتٍ صدور تشريعٍ أمر، وهي إجراءات – كما نعلم – صعبة ومُعقدة تستغرق في الغالب وقتاً طويلاً^(٢)، خاصة في الحالات العاجلة التي تتطلب فيها المصلحة العامة ضرورة اتخاذ إجراءات سريعة للحفاظ عن أمن الدولة أو على النظام العام، أو لمواجهة أية ظروف طارئة لم تكن في الحسبان.

(١) "محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت"، ٢٠٠٢، ص ٥٩١.

(٢) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٢١١.

وتخلي المشرع عن تقييد الإدارة في شأن مسألة إدارية ما، لا يفيد حتماً تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في الجوانب التي لم يُقيدها المشرع فيها^(٨)، إذ من المتصور أن يكون مرجع عدم التقييد هو عجز المشرع من الناحية الفنية أو القانونية عن ذلك، وليس التخلي بإرادته الحرة عن التقييد مع توافر القدرة عليه بهدف منح الإدارة السلطة التقديرية، ومثال ذلك إجراءات الضبط الإداري.

الفرع الثاني: فيما يتعلق بعلاقة الإدارة بالقضاء:

كذلك، لا يقدر القاضي أن يمتد برقابه إلى الأبعاد التقديرية لأعمال الإدارة؛ إذ أنه، رغم كل المعلومات التي قد تُقدم إليه وجهوده في إجراء الأبحاث والتحريات حول موضوع النزاع، يظل بعيداً عن المكان الفعلي للأحداث التي تتطلب تدخل الإدارة^(٩).

بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما يصدر القاضي أحكامه بعد مرور سنوات على وقوع الأحداث، مما يجعل من المستحيل أن تكون لديه صورة دقيقة ومطابقة تماماً للوضع في وقت حدوثها. ويعاني أيضاً من نقص في الخبرة اللازمة لمواجهة المواقف التي تُعرض على الإدارة، فضلاً عن عدم إلمامه بالتدابير التي تتخذها الإدارة لمعالجة هذه المواقف.

نظراً لجميع هذه الاعتبارات، يُعتبر من الضروري الإقرار بأهمية السلطة التقديرية للإدارة. هذه السلطة جوهرية ومُلحة، إذ تركز على طبيعة العمل الإداري وتفرضها متطلبات الصالح العام. كما يعزز من أهميتها عجز المشرع عن التنبؤ بكل تفاصيل جزئيات المهام الإدارية، مما يجعل السلطة التقديرية ضرورة حتمية لتسيير العمل الإداري بفاعلية.

الخلاصة أن السلطة التقديرية تُمثل حقيقة لا مفر منها وضرورة حتمية تفرضها طبيعة العمل الإداري، خاصة في زمن تمر فيه الإدارة بتحولات جوهرية ومستمرة تشمل جوانب الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، بالإضافة إلى الثورة التقنية الكبيرة التي يشهدها عالمنا المعاصر. هذه التحولات العميقة، التي تستدعي التجديد والتطوير المستمرين، تحتاج إلى إدارة عامة تتمتع بمستوى عالٍ من الكفاءة والفاعلية. لذا، فإن المصلحة العامة لا يمكن أن تتحقق من خلال إدارة ذات سلوك مبرمج كالألات، بل تتطلب وجود سلطة تقديرية ملائمة للإدارة العامة تمكنها من مواكبة التغيرات الكبيرة والتحديات المتجددة. وبهذه الطريقة فقط يمكن ضمان حسن تنفيذ العمل الإداري، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على حقوق الأفراد وحياتهم^(١٠).

(٨) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٥٠.
(٩) غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام (اختصاصات مجلس الانضباط العام)، الطبعة الأولى، صباح صادق جعفر للنشر، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٥٥.
(١٠) سامي جمال الدين، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة)، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٥٨.

من هنا، تبدو السلطة التقديرية كضرورة اجتماعية لا غنى عنها، وكوسيلة مثلى لتحقيق المصلحة العامة، بل ولضمان المشروعية في المجتمع، ذلك أن الغاية من النشاط الإداري هي تحقيق المصلحة العامة وهل ما يُمثل عنصر المشروعية فيه.

أما الوسائل المؤدية إلى تحقيقها فهي أمرٌ يتعين أن يُترك لتقدير الإدارة باعتبارها من عناصر الملاءمة في هذا العمل أو النشاط.

إن اعتراف المشرع بالسلطة التقديرية للإدارة، له عدة أسباب من الناحية الواقعية والعملية والفنية، بالرغم من خطورة السلطة التقديرية على حقوق وحريات الأفراد عند تجاوز الإدارة حدود هذه السلطة، إلا أنه يستلزم على المشرع عدم تقييد الإدارة وأن تتمتع بحرية تقدير الظروف الملائمة، والوقت المناسب لإصدار قراراتها، وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة، لأن الإدارة هي الأقدر على مواجهة الأمور اليومية، وحل المشكلات الإدارية التي تعترض طريق عمل الإدارة، أو تمثل خطراً على النظام العام^(١١).

وفقاً لمبادئ علم الإدارة العامة، فإن الأداء الجيد للإدارة يستلزم منحها مساحة من الحرية في ممارسة صلاحياتها وتنفيذ القانون بما يتناسب مع الظروف الواقعية التي تواجهها. هذا لأن القانون، مهما كان شاملاً ودقيقاً، لا يمكنه أن يغطي جميع الجوانب والتفاصيل، لأن التقييد يعني جمود الإدارة، وعدم أدائها لمهامها، مما يُعيق سير العمل الإداري ويؤثر سلباً على تحقيق المصلحة العامة^(١٢).

ومن غير الممكن أن تُمارس الإدارة صلاحيتها بشكلٍ آلي لأوامر المشرع، فالإدارة بحكم تنظيمها وتشعب هياكلها وتعدد اختصاصاتها لا يمكن تقييدها، لأن ذلك يؤدي إلى قتل روح الابتكار والمبادرة وخلق المشاكل والتعقيدات، التي تحول دون تحقيق المصلحة العامة للأفراد، لأن الإدارة هي ذراع الدولة في البناء والتعمير، وإنشاء المرافق العامة وحماية الأمن الداخلي والخارجي، فهي لا تستطيع القيام بتلك المسؤوليات، دون أن يُترك لها المشرع حق اختيار الوسائل التي تراها ملائمة، لتحقيق المصالح والأهداف العامة^(١٣).

من ثم، يمكننا استنتاج أن السلطة التقديرية تمثل الأداة الفعالة والمؤثرة التي تمكن الإدارة من الوفاء بالتزاماتها وتلبية المتطلبات العامة للأفراد، وتحقيق أهدافها على وجهٍ سليم، بصورة تكفل المحافظة على حسن سير المرافق العامة بانتظام وإيراد.

(١١) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ٥٥٤.

(١٢) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٦١١.

(١٣) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٠٥.

المطلب الثاني

المبررات الفنية لإقرار السلطة التقديرية

تتطلب الإدارة درجة من الحرية في اتخاذ قراراتها، إذ يعد هذا العمل بمثابة فن يشابه باقي الفنون التي تحتاج إلى تمكين الصانع ليتفنن في إبداعاته ويحقق النتائج المرجوة. من غير الممكن أن تقتصر وظيفة الإدارة على كونها آلة للتنفيذ بلا روح، أو أداة طوعية بيد المشرع يستخدمها كما يشاء، فذلك سيعيق حركتها ويقضي على قدرتها على الابتكار والتجديد. لذا، من الضروري منحها مساحة من الحرية لتفادي الجمود وتعزيز قدرتها على الابتكار والتطوير. هذا الأمر يساهم في النهاية في تحسين أداء المرافق العامة، خاصة في ظل الظروف الحالية التي تشهد تحولات كبرى تشمل الجوانب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، إضافة إلى ثورة المعلومات والتكنولوجيا التي تتجاوز في تأثيرها كافة الثورات التي مرت بها البشرية أو قد تمر بها مستقبلاً^(١٤).

فلإدارة حق التخيير فيما إذا كان هناك مجال للتدخل أو عدم التدخل لاتخاذ إجراء ضبوطي، وتقدير ما إذا كان من الملائم إنشاء مرفق عام أو عدم إنشاؤه على النحو الذي يحقق النفع العام في أفضل صورته.

ومن هنا تتجلى السلطة التقديرية في أبهى صورها كضرورة اجتماعية وإدارية لا غنى عنها وكوسيلة مثلى لتحقيق المصلحة العامة ولضمان المشروعية، وهذا ما يعني أن الغاية من عمل الإدارة هو تحقيق الصالح العام الذي يُعد هدف المشروعية، أما الوسائل المؤدية إلى تحقيقها فهي أمرٌ يَتَعَيَّن أن يُترك تقديرها للإدارة باعتبارها من عناصر الملاءمة في هذا التصرف^(١٥).

نظرًا لتغير الظروف التي تُقر فيها القوانين بمرور الوقت، والحاجة المستمرة لمراجعة شروط تطبيق هذه القوانين لتتماشى مع تطورات الأحوال، يُستحسن أن تُصاغ هذه الشروط بواسطة السلطة الإدارية المسؤولة عن تطبيق القوانين، لتكون بذلك أكثر مرونة وسهولة في التعديل دون الحاجة لتعديل القوانين نفسها، وهو أمر يتطلب وقتًا طويلاً وإجراءات معقدة. هذه الطريقة تمكن الإدارة من التكيف سريعًا مع التغيرات السريعة في المجتمعات الحديثة ومواجهة الأزمات والظروف الاستثنائية بفاعلية أكبر بفضل المرونة والسرعة في تعديل وتطبيق الشروط^(١٦).

نظرًا للتطورات المعقدة في المجالات الفنية وقضايا تنظيم العمل ومكافحة الأوبئة ودعم أنظمة التعاون، فإن هذه الأمور تستدعي معالجة قضايا تتميز بطابعها الفني المعقد. في هذا الإطار،

(١٤) "عبد الحميد كمال حشيش، مبادئ القضاء الإداري، الجزء الأول، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة"، ٢٠١٠، ص ١٠٠.

(١٥) جورج شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٦٠.

(١٦) نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص ٤٥.

تبرز السلطة التنفيذية كأكثر قدرة على التعامل مع هذه المسائل بفاعلية أكبر مقارنةً بالسلطة التشريعية، وذلك بفضل امتلاكها للخبرات الفنية المتخصصة التي قد لا تتوفر لدى السلطة التشريعية.

تُشير مبادئ علم الإدارة إلى أن الأداء الفعّال للإدارة يتطلب أن تكون مُجهزة بسلطة تقديرية كافية، تمكّنها من استخدام حكمها الخاص في إدارة اختصاصاتها وتطبيق القوانين بما يناسب الواقع الملموس الذي تتعامل معه. فالقانون، مهما كان شاملاً ودقيقاً، يظل عاجزاً عن تغطية جميع الجزئيات الفردية بلا استثناء.

تطبيق القانون على المواقف الفردية يتطلب التفكير العميق والتأمل، وقد يؤدي تقييد الإدارة بشكل مبالغ فيه إلى إعاقة نشاطها وتقليل فعاليتها، بل وقد يمنعها من أداء وظائفها بالشكل المطلوب. لذلك، من الضروري ألا يقتصر دور الإدارة على كونها مجرد تنفيذ للقانون بشكل حرفي كآلة صماء، بل يجب أن تُمنح مساحة من الحرية في التصرف والاختيار. هذا الأمر سيمنع وصفها بالجمود ويعزز قدرتها على الابتكار، مما يضمن الإدارة الفعالة للمرافق العامة بانسيابية واستمرارية.

لقد أصبحت السلطة التقديرية ضرورة حتمية للإدارة التي توجهت في الوقت الحالي نحو تقديم الخدمات، لتتمكن من أداء مهامها بالشكل الأمثل وتحقيق المصلحة العامة في شتى المجالات، وإذا جاء المشرع أو القاضي ليحدد لها بدقة كل ما يمكن عمله بنصوصٍ مُقيدة دائماً، فإن النتيجة ستكون قتل روح الخلق والإبداع لدى الجهاز الإداري، وفي ذلك بلا شك ضرر بالمصلحة العامة للمواطنين، لأن الإدارة هي ذراع الدولة في البناء والتعمير وإنشاء المرافق العامة وحماية الأمن الداخلي والخارجي، وهي لا تستطيع القيام بتلك المسؤوليات بدون قدرٍ هام من حرية التقدير وبالذات بدون أن يترك لها حق اختيار الوسائل التي تراها ملائمة لتحقيق المصالح والأهداف العامة^(١٧).

ومن المهم التأكيد على أن هذا الاعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة لا يعتبر إضراراً بحقوق الأفراد أو حرياتهم، خصوصاً أن المشرع والقضاء حريصان على تحديد هذه السلطة بالمقدار الضروري واللازم فقط، وذلك لضمان تحقيق أهداف الإدارة دون التأثير سلباً على حقوق وحريات الأفراد، وعليه فإن السلطة التقديرية هي وسيلة لإحياء روح العدالة الإنسانية في التطبيق الفردي للقاعدة القانونية، ذلك أن هذه القاعدة تُقرر في الواقع نفس المبادئ والأحكام لعدد لا نهائي من

(١٧) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٥٩٢.

الحالات الفردية المستقبلية التي لا تتطابق حتماً مطابقة تامة، بل هي في الغالب تتفاوت وتختلف عن بعضها البعض بشكلٍ أو بآخر^(١٨)، وهذا التفاوت والاختلاف يظهر في كثيرٍ من الأحيان عدم ملاءمة القاعدة القانونية، بل وقسوتها أحياناً في التطبيق الفردي، ولذلك فإن الإدارة تستطيع عن طريق سلطتها التقديرية أن تبعث في التطبيق الفردي للقاعدة القانونية تلك الروح الإنسانية والعدالة التي فقدتها بسبب تجريدها وعموميتها.

والصالح العام ذاته يقتضي أن يكونَ للإدارة سلطة تقديرية تواجه بها – في حالاتٍ معينة – كافة الاحتمالات المتوقعة أو غير المتوقعة. وذلك حتى لا يصاب المجتمع في مثل تلك الحالات بالشلل والارتباك، الأمر الذي لا يُجدي معه أي احترام للقوانين القائمة أو التقيد بأحكامها، لذا، فقد أكد الكثير من المختصين أن وظيفة الإدارة لا يجب أن تنحصر في كونها مجرد أداة تابعة لتنفيذ القانون بحذافيره، بل من الضروري منحها مساحة من الحرية في التصرف والقدرة على الاختيار. هذه الحرية تمنع وصف الإدارة بالجمود وتعزز قدرتها على الابتكار والتجديد، مما يضمن ليس فقط الأداء الأمثل للمرافق العامة وما يترتب على ذلك من فوائد للمجتمع، بل يساهم أيضاً في تطوير وتعزيز المصلحة العامة للمجتمع ككل.

إن استقلال الإدارة بشيءٍ من الحرية في التصرف ليس أمرٌ مُحْتَكِر على الإدارة فقط بل جميع السلطات العامة في الدولة تَنَمَّعُ بِقَدْرٍ من الحرية في التصرف، ولكن يختلف مجال استعمالها بحسب الأحوال، وعليه فإن السلطة التقديرية للإدارة هي التزام بمبدأ المشروعية، غير أن هذا الالتزام يَنصِفُ بالمرونة طبقاً لاحتياجات العمل الإداري ومُتطلباته وظروف الحال، وذلك كله في حدود القواعد القانونية العامة التي تَسْمَحُ بالمرونة^(١٩)، فمثل هذا الوضع، يتطلب وجود ضمانات قوية وحقيقية ترسم للإدارة سبيلها للترشيد والتقويم، وأقوى هذه الضمانات هي وجود رقابة من قبل جهة قضائية متخصصة ومُتشعبة بالثقافة القانونية، والمعرفة العلمية، والفنية بعالم الإدارة، فالقاضي الإداري ليس مجرد تسمية أو رتبة قضائية، إنما هو حامي عرين الحريات العامة والحقوق الإنسانية، وهو الرقيب الأمين على أعمال الإدارة، يُقَوِّمُ إوجاجها ويُصَحِّحُ مساراتها، ويُؤسِّسُ مشروعيتها.

أما من ناحية الوسيلة، يعتمد القاضي الإداري في أداء مهامه على الأحكام القضائية، التي تمتاز بقابليتها للتنفيذ والإلزام، وعلى النقيض، تعتمد الإدارات على القرارات الإدارية لتحقيق

(١٨) محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٤٨.

(١٩) "عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان"، ٢٠٠٨، ص ٦٩.

أهدافها. وعلى الرغم من اختلاف الطبيعة القانونية لكل منهما، إلا أنه لا يمكن إنكار وجود بعض نقاط التشابه بينهما في حالات معينة، فمثلاً عندما يُقيد القانون صلاحيات الإدارة في مسألة محددة، كما هو الحال عند تعيين الفائز الأول في مسابقة، فإن القرار الإداري في هذه الحالة يصبح أكثر تقارباً مع العمل القضائي، نظراً لالتزامه الصارم بحكم القانون^(٢٠).

كذلك، يظهر أن التحكم المستمر من السلطة الإدارية العليا في تفاصيل العمل اليومي للمؤسسات الإنتاجية، من خلال تكثيف إصدار التوجيهات الإلزامية في التعامل بين الدولة والمنشآت الاقتصادية، سيؤدي أخيراً إلى تباطؤ في نمو الحياة الاقتصادية داخل المجتمع، وضُغف في "ديناميكية" الحركة لدى الإدارة الحكومية والمؤسساتية، وتفشي الظواهر المرضية فيها كالبيروقراطية، و"الروتين"، وعدم المسؤولية^(٢١).

في حين أن السلطة المحدودة قد توفر حماية أكبر لحريات الأفراد وتحميهم من التعسف الإداري، فإن المبالغة في التقييد يمكن أن تؤدي إلى عواقب سلبية، مثل تعطيل عمل الإدارة وقتل روح الابتكار فيها. لذلك، لتحقيق مستويات عالية من الفعالية والأداء، من الضروري أن تحتفظ الإدارة العامة بسلطانها التقديرية لتجنب أن تصبح مبرمجة في تصرفاتها كالألة. من ناحية أخرى، تجعل الخبرة المكتسبة من الإدارة في إدارة المشاريع العامة وتفاعلها المستمر مع تحديات العمل ومتغيراته منها الأكثر قدرة على تقدير المناسب من الإجراءات للمواقف المختلفة وبالتالي تطوير الضوابط الإدارية الملائمة لتلك الأعمال.

وهنا، يلاحظ أن السلطة التقديرية للإدارة، يجب ألا تختلط بمفهوم السلطة التقديرية للقاضي الذي يُراقب هذه السلطة، إذ إن تناول رقابة القضاء عليها، قد يؤدي إلى التداخل بين المفهومين، مع الفارق الكبير بينهما، حيث تلتنق السلطة التقديرية للإدارة مع السلطة التقديرية للقاضي الإداري، في أن لكلاهما له حرية تقدير نشاطه في كل حالة على حدة، وفقاً لملاساتها الخاصة، وأهداف وظيفتها، وذلك طبقاً للحدود المسموح بها قانوناً.

أما أوجه الاختلاف بينهما فهي عديدة، حيث يبدو أنها ترجع إلى اختلاف العمل القضائي عن النشاط الإداري من ناحية الطبيعة، والهدف، والوسيلة؛ فمن ناحية الطبيعة، يتبين أن النشاط الإداري أصلاً، هو عمل تقديري ما لم يُقيد الشرح أو القاضي الإداري، في حين نجد أن عمل القاضي الإداري يُعد مُقيداً بطبيعته، إذ إن خضوعه للقانون ليس مجرد حد خارجي، وإنما هو العمل

(٢٠) "جاسم كاظم كباشي العبودي، سلطة القاضي الإداري في تقدير عيوب الإلغاء في القرار الإداري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون"، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص ١٨.

(٢١) محمد إسماعيل علم الدين، تطوير فكرة القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، السنة العاشرة، العدد الثاني، ٢٠١٣، ص ١٣.

وأساسه، أي إن العمل القضائي هو وليد نظام قانوني؛ لذا، يوجد مُقَيِّداً بقواعده، وما السُّلطة التقديرية إلا استثناء من هذه القاعدة^(٢٢).

أما من ناحية الهدف، فيتبين وجود اختلاف جوهري بين الإدارة العامة والعمل القضائي، فالإدارة العامة تهدف إلى تحقيق المصالح العامة بمعناها الشامل، حيث يوجه النشاط الإداري جهوده نحو تعزيز هذه المصالح، على غرار سعي الأفراد لتحقيق مصالحهم الخاصة، في المقابل، يتمثل الهدف الأساسي للعمل القضائي في ضمان انتظام الحياة الاجتماعية، وذلك من خلال تطبيق أحكام القانون وتحقيق مبادئ العدالة^(٢٣).

ونلاحظ من خلال ما تقدم، أنه إذا كان الاعتراف للإدارة بالسلطة التقديرية لا يمكن إنكار ما يبرره عملياً، وفنياً، واجتماعياً، ولكن مثل هذا الاعتراف لا يخلو من التحديات والمخاوف، خاصة في ظل ضعف سيادة القانون وتذبذب تطبيق العدالة، مما يؤدي أحياناً إلى خفوت صوتها وانعدامه، وفي ضوء هذه التحديات تبرز الحاجة إلى وضع ضمانات فعالة وقوية لتوجيه الإدارة نحو المسار الصحيح وضمان شفافيته، وتُعد الرقابة القضائية من قبل جهة مُنحصصة تَتَمَتَّعُ بالمعرفة القانونية العميقة والادراك الفني لبيئة العمل الإداري من أهم هذه الضمانات، فالقاضي الإداري ليس مُجرد منصب قضائي، بل هو حارس للحريات العامة والحقوق الانسانية، ورقابة نزاهة على أعمال الإدارة يقوم بتقويم إعوجاجها وتصحيح مسارها، ويُرسخ مبادئ المشروعية فيها.

المبحث الثاني

مميزات السلطة التقديرية للإدارة

تتمتع جميع السلطات العامة في الدولة بدرجات متفاوتة من حرية التقدير، تختلف في مداها بين الضيق والانتساع بناءً على طبيعة السلطة ونوعية العمل الذي تؤديه. وبما أن السلطة الإدارية تندرج ضمن هذه السلطات، فإنها تمتلك الحرية في اتخاذ قراراتها الإدارية. ومع ذلك، عند النظر في عمل السلطة الإدارية وتحديد معالم وحدود سلطتها التقديرية، يتضح أن هذه الحدود يجب أن تراعي أوجه المشروعية المختلفة. وبالتالي، رغم وجود سلطة تقديرية للإدارة، يجب عليها احترام تلك المعايير وعدم التجاوز عليها لضمان العمل ضمن إطار قانوني ومشروع.

(٢٢) عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ٨٧.

(٢٣) وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٣٣٧.

إن السلطة التنفيذية تأتي وتقوم بأعمال قانونية وهي تُباشر صلاحياتها الدستورية بغرض تحقيق السلع والخدمات للأفراد، فهي بذلك تحوزُ قدرًا من الحرية في الأحوال العادية والأحوال الاستثنائية، وعليه فإن من شاهد هذا التحديد أن ينفي الخلط بين السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في سبيل إصدارها للقرارات الإدارية، وسائر الأعمال الأخرى التي تتمتع الإدارة فيهما بقدرٍ واسع من حرية التقدير، وذلك مثل أعمال السيادة، والظروف الاستثنائية^(٢٤).

ولتجسيد أهمية ما تقدم، تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول السلطة التقديرية للإدارة وتمييزها عن السلطات العامة في الدولة، أما المطلب الثاني نتناول فيه السلطة التقديرية للإدارة وتمييزها عن الأعمال الإدارية.

المطلب الأول

السلطة التقديرية للإدارة وتمييزها عن السلطات العامة في الدولة

إن الحديث عن السلطة التقديرية للإدارة لا يعني أن تكون بشكلٍ كامل ومطلق، بل ما يُحدده لها المشرع من خلال النصوص القانونية، كما أن الإدارة لا تنفرد لوحدها بالسلطة التقديرية، حيث أن مختلف السلطات العامة في الدولة لها مجال من حرية التقدير، غير أنها تختلف من حيث المدى بحسب طبيعة الأحوال والظروف.

الفرع الأول: السلطة التأسيسية والتشريعية:

أولاً: السلطة التأسيسية: السلطة التأسيسية أو المؤسسة، هي التي تضع دستور الدولة، ولها الحرية في تحديد النظام السياسي للدولة والحقوق والحريات، وهي التي تعمل على ضبط الاختصاصات الأساسية للسلطات العامة في الدولة، وتحديد العلاقة فيما بين السلطات وفقاً للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية،

يُشترط أن يكون عمل السلطة التأسيسية يتناسب ورغبة الشعب، وذلك تفادياً لسقوط الدستور بشكلٍ سلمي أو ثوري^(٢٥).

وإذا كانت مبادئ القانون الدولي العام قد تفرض قيوداً معينة على السلطات التأسيسية، إما مراعاةً لمصالح الدول الأخرى أو لحريات الأفراد، إلا أنه ليس هناك جزاء على مخالفة هيئة تأسيسية لمدة الالتزامات، وعليه فإن جميع السلطات العامة في الدولة تلتزم بما نص عليه الدستور.

(٢٤) وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، المرجع السابق، ص ٣٤٩.
(٢٥) محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٩٦.

وخلاصة القول إن السلطة التأسيسية لا تخضع لأي تقييد مُحدد، فسُلطتها التقديرية واسعة وغير مُحددة في نصوص قانونية وتخضع لتقديرها، فهي التي تعمل على تأسيس وإنشاء السلطات الأخرى في الدولة وتُحدد اختصاصاتها^(٢٦).

تتمتع السلطة التأسيسية بخاصيتين؛ أولها أنها سلطة أصلية بمعنى أنها أسبق في الوجود مقارنةً بالسلطات الأخرى، كما أنها لا تخضع لنصوص دستورية وقانونية؛ أما الخاصية الثانية أنها سلطة غير مُقيدة، بمعنى لها الحرية في وضع الدستور الذي تراه ملائماً للبلاد، كما أنها تختار نظام الحكم وشكله دون قيد أو شرط مُسبق.

ثانياً: السلطة التشريعية: تتمتع السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصاتها بحرية واسعة، لكنها ليست مُطلقة كما هو الشأن بالنسبة للسلطة التأسيسية، فالمُشرع يتقيد بما ورد في الدستور من قواعد عامة، ولكن مهما يكن فإن للمشرع حرية شبه مُطلقة، وذلك بوضع القواعد والأحكام العامة ضمن المجالات المحصورة في الدستور^(٢٧).

إن الأصل هو حرية السلطة التشريعية، أما الاستثناء فيتمثل في القيود التي ينص عليها الدستور، أما بالنسبة للإدارة فإن الأصل أن تقتصر وظيفتها على تنفيذ ما نصت عليه القوانين في حدود قواعد الشكل والاختصاص.

ومن ثم كان التقييد هو الأصل والحرية هي الاستثناء؛ "ومن ناحية أخرى فإن السلطة التشريعية تتمتع بقدر من الحرية التي تُحدده لها السلطة التأسيسية"، فتختار بمنطق إرادتها دون مُعقب عليها النص الذي يتفق والصالح العام.

عندما يفرض الدستور قيوداً على التشريع العادي، خاصة فيما يتعلق بالإجراءات، فإنه يحدد المراحل التي يجب أن تمر بها العملية التشريعية، بما في ذلك الهيئات المختصة بالمشاركة في التشريع، وكذلك القيود الموضوعية التي لا يجوز للتشريع تجاوزها. هذه الإجراءات والقيود تضمن أن التشريعات التي يتم سنّها تتوافق مع الأطر العليا والمبادئ التي يكرسها الدستور، وتعمل على حماية النظام القانوني بتوجيه وضبط سلطة التشريع^(٢٨)، في النظام القانوني، يُعترف عمومًا بأن السلطة التشريعية تتمتع بالاستقلالية في تحديد أهداف التشريع، نظرًا لأن هذا الأمر يرتبط

(٢٦) علي عبد الفتاح محمد، القضاء الإداري- مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٦٠.

(٢٧) خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٨٦.

(٢٨) عبد العزيز سالم، الرقابة القضائية على قصور التنظيم التشريعي، بحث منشور على موقع المنشورات القانونية الرقمية، الأرشيف الرقمي، على الرابط الإلكتروني التالي: <https://manshurat.org/node/٦٦٨٣٧> تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٣/١٧.

ارتباطاً وثيقاً بمجال السياسة أكثر من ارتباطه بالقوانين الصرفة. هذا الاستقلال يمكن المشرعين من صياغة وتبني السياسات التي تعتبر ملائمة لتلبية الاحتياجات والأهداف الوطنية في مختلف الظروف والأوقات^(٢٩).

إن حرية السلطة التشريعية تختلف عن السلطة التقديرية للإدارة، لأن المشرع هو الذي يُحدد مجال التقييد والتقدير لسلطة الإدارة في اتخاذ قراراتها، كما أن سلطة الإدارة تخضع للرقابة القضائية.

الفرع الثاني: السلطة القضائية:

تعمل السلطة القضائية على تطبيق القانون للفصل بين الأفراد فيما بينهم، أو بين أشخاص القانون العام، يتشابه دور القاضي ورجل الإدارة في الالتزام بتنفيذ القانون لأن عمل السلطة القضائية يشبه إلى حد كبير عمل السلطة التنفيذية، بل إن عملهما يصبح واحداً في طبيعته من حيث ممارسة الاختصاصات المُقيدة.

إن السلطة التقديرية للقاضي يُحددها النص القانوني، مثلاً في حالة توقيع العقوبة نجد لها حدين، حداً أدنى وحداً أقصى فيما يتعلق بعقوبة الغرامة والحبس أو السجن، وأحياناً ينص القانون على منح القاضي الاختيار بين عقوبتين إلزامه بالحبس أو الغرامة.

كما أن السلطة التقديرية للإدارة حين توقيع العقوبة الملائمة حسب طبيعة أو درجة الخطأ المهني الذي يرتكبه الموظف وفقاً لنص القانون، تختلف حرية القاضي عن حرية الإدارة، فالقاضي لا يعبر عن إرادته وإنما عن إرادة المشرع، ولكن إذا اختار القاضي تفسيراً لنص غامض، أو اختار حلاً من بين الحلول الكثيرة، فهذا يعني أن التفسير أو هذا الحل هو الأنسب والمشروع^(٣٠). وعلى عكس ذلك فإن رجل الإدارة يُعبر عن إرادته الخاصة، وإذا اختار وسيلة مُعينة أو حلاً مُعينا فإن ذلك لا يعني أن باقي الحلول أو الوسائل غير مشروعة، أو كما قال بعض الفقهاء أن القاضي حين يقضي بالحكم يقول "وفقاً للتفسير الذي أخذ به، إنما يريد المشرع كذا...". أما رجل الإدارة فإنه يقول "باسم القانون، ووفقاً للصلاحيات المخولة لي، أريد كذا..."، كما أن حكم القاضي

(٢٩) عدنان قادر عارف زنكنة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ٦٧.

(٣٠) ١٠. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ مشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٦٠.

يحوز حجية الشيء المقضي فيه، في حين قرارات رجل الادارة لا تتمتع بأي حال من الأحوال بهذه الحجية وإن كانت تتمتع ببعض الاستقرار خضوعاً للضرورة العلمية^(٣١).

لسلطة التقديرية تمثل الحيز من الحرية الذي يمنحه المشرع للجهات الإدارية لتتمكن من أداء مهامها الإدارية بالشكل الأمثل. هذه الحرية مُعطاة للإدارة بموجب القانون الذي يُعطيها الصلاحية في اتخاذ قرارات تقديرية ضمن حدود محددة. إذا تعدت الإدارة هذه الحدود، فإنها تُعتبر قد تجاوزت النطاق القانوني المُخول لها، مما يُخرج تصرفاتها من إطار المشروعية ويعرضها للمساءلة.

السلطة التقديرية تُعد ضرورة لضمان الأداء الفعال للإدارة، حيث أن التمسك المفرط بالمشروعية قد يثقل كاهل الإدارة ويُعيق فعاليتها. لذا، من الضروري تجنب النهج الآلي في العمل الإداري الذي ينشأ من التزام صارم بالقواعد الموضوعية دون ترك مجال للموظفين للتصرف بحرية ضمن إطارهم الوظيفي. توفير مساحة من الحرية في التصرف ضروري لتمكين الإدارة من التكيف مع المواقف المختلفة والتعامل معها بمرونة وكفاءة، والمُشرع لا يمكنه بصفة عامة أن يُقدّر مُقدماً مناسبة كثير من التصرفات الإدارية، وإن لم يأخذ هذا الأصل محل اعتبار قُتِلَ روح الابتكار لدى الإدارة، وانتهى بها شيئاً فشيئاً إلى الركود والشلل^(٣٢).

أن القبول من الإدارة بهذه الصلاحية يُعزز حقيقة أن الدولة المعترف بها تعتبر دولة قانون، ويدل على التزامها بمبدأ الشرعية وهيمنة القانون. فمن المعروف أن في الدول الغير قانونية أو ما يُطلق عليها بالدول الاستبدادية، تمتلك الإدارة سلطة تقديرية موسعة وغير محدودة، وهذه لا تُعد سلطة تقديرية بل هي سلطة حكمية.

لذا، فإن السلطة التقديرية تُعتبر في جوهرها أداة لتنفيذ القانون والامتثال لمبدأ الشرعية، وهي في هذا تشبه السلطة المحدودة. إلا أن المشرع وجد أن منح درجة من الحرية للإدارة في التعامل مع بعض القضايا يُسهم بشكل أكبر في تحقيق الأهداف المرجوة من هذه القضايا، مقارنةً بما لو كان قد فرض قيوداً صارمة على طريقة وتوقيت التصرف. وعليه، يتجنب المشرع تحديد تفاصيل نشاط الإدارة في هذا الشأن بالكامل أو في بعض أوجهه، مخوِّلاً الإدارة الحرية في التقدير

(٣١) عدنان قادر عارف زنكنة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، المرجع السابق، ص ٨٧.

(٣٢) أحمد أحمد الموافي، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٤٨.

والتصرف بناءً على خبراتها الفريدة، خاصة أن التغيرات المستمرة في الظروف تجعل من الصعب تنظيم جميع جوانب نشاط الإدارة بقواعد محددة مسبقاً^(٣٣).

استناداً إلى ذلك، يُمكن الإشارة إلى أنه "في الحالات التي يتجنب فيها القانون تحديد أو تنظيم جوانب معينة من القرار الإداري، تمتلك الإدارة السلطة التقديرية في تلك الجوانب". بينما في الظروف التي يُحدد فيها القانون هذه الجوانب بقواعد صارمة وواجبة التطبيق، تُصبح الإدارة ملزمة بالامتثال لهذه القواعد، ومن ثم يعتمد مشروعية قرارها على مدى التزامها بالقانون أو مخالفته. بمعنى آخر، "تُمنح الإدارة السلطة التقديرية عندما لا يكون تصرفها محدداً بشكل مسبق بالقانون، ويصبح نطاق عمل الإدارة مقيداً عندما تكون تصرفاتها محددة مسبقاً بموجب قواعد القانون. وبالتالي، يُعد القانون، بمفهومه الواسع الذي يشمل جميع القواعد القانونية التي تدير عمل الإدارة بما في ذلك المبادئ القانونية العامة التي يستخلصها القضاء"، المرجع الأساسي في تحديد ما إذا كانت الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية في ممارسة اختصاصاتها^(٣٤).

أيضاً، توسعت الرقابة التقليدية على السلطة التقديرية لتشمل جوانب عدم الشرعية الداخلية، ولكن بشكل متواضع وضمن حدود ضيقة جداً، لم تتجاوز مراقبة الأساس المادي والتصنيف القانوني للحقائق، بل أحياناً يتوقف عند حد العنصر الأول فقط من الرقابة، هذا بالإضافة إلى الرقابة على ركن المحل، وإن لم نقل إنها كانت مُنعمة، ذلك لأن هذا الأخير هو محل السلطة التقديرية وأبرز عناصرها، مما أدى إلى تحصنه في كثير من الحالات ضد دعوى الإلغاء.

فيما يخص عنصر السبب، نلاحظ أن الخطأ الذي تقع فيه الإدارة أثناء التحقق من دقة الوقائع التي استندت إليها في اتخاذ قرارها الإداري، أو في التكيف القانوني لهذه الوقائع إذا ظهرت كغير صحيحة، يؤدي إلى وجود عيب في السبب. هذا العيب قد يُفضي إلى إبطال القرار الإداري المُتخذ تحت غطاء السلطة التقديرية، بالإضافة إلى تحمل مسؤولية التعويض إذا بلغ الخطأ درجة معينة من الخطورة^(٣٥).

أما فيما يتعلق بركن المحل أو موضوع القرار، فإن الإدارة العامة تُعتبر مُخالفة للقانون إذا خالفت القاعدة القانونية مُخالفةً مباشرة، سواء كانت هذه المُخالفة إيجابية أو سلبية من خلال الترك الإرادي لمباشرة السلطة التقديرية أو غير الإرادي، كما تعتبر الإدارة مخالفة للقانون إذا

(٣٣) أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٥٤.

(٣٤) تغريد محمد قدوري، "مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٦٠.

(٣٥) جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ٤٥.

أخطأت في تفسير القاعدة القانونية سواء كان هذا الخطأ مقصوداً أو غير مقصود، غير أنه إذا كانت الإدارة حرة في تقدير مناسبة قرارها الإداري وملاءمته حين تصدر هذه القرارات عن سلطتها التقديرية، فلا يكون تبعاً لذلك محلاً لرقابة أو تعقيب من جانب القضاء، فإنه يجب أن يلاحظ أن استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية في هذا الشأن يجب أن يكون بعيداً عن إساءة استعمال السلطة وإلا شاب عملها البطلان.

إن الانحراف بالسلطة يمثل الخط الدقيق الذي يفرق بين السلطة التقديرية المشروعة والتعسف في استعمال السلطة. هذا الفصل هو المعيار الأساسي والمحدد لتأكيد وجود أو غياب العيب في القرار الإداري^(٣٦).

يُعد القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة إذا ما تم استخدامه لتحقيق غرض غير الغرض الذي خُصصت له السلطة بموجب القانون. وبظل عيب الانحراف بالسلطة قائماً حتى إذا كانت الإدارة تنوي تحقيق هدف عام وليس خاصاً، طالما أن الغرض المنشود مخالف للغرض الذي حدده القانون بوضوح^(٣٧).

ولا شك أن مهمة القضاء الإداري في هذا المجال في منتهى الصعوبة، حيث يكون مطلوباً منه التوفيق بين عدم حرمان الإدارة العامة من سلطتها التقديرية اللازمة لتحمل مسؤولياتها الكبيرة، وبين عدم حرمان الأفراد من حقهم الطبيعي في حماية القضاء الإداري لهم من تعسف الإدارة في استخدام سلطتها التقديرية.

المطلب الثاني

السلطة التقديرية للإدارة وتمييزها عن الأعمال الإدارية

يُعد خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية مسألة أساسية وجوهرية لقيام دولة القانون، ولكن أحياناً يترك المشرع الحرية في تقدير التصرف الملائم حسب طبيعة الظروف والأحوال التي قد لا يتوقعها ولا يدركها مسبقاً، لأن تقييدها يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة للأفراد والنظام العام للبلاد.

(٣٦) حسان عبد الغني الخطيب، القانون العام قضايا دستورية، قضايا إدارية، قضايا جنائية، قضايا مدنية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ٦٥.

(٣٧) أحمد أحمد الموافي، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٥٤.

الفرع الأول: تمييز السُلطة التقديرية عن الاختصاص المُقيد:

من الصعب وضع معيار قاطع لتحديد مجال السُلطة التقديرية للإدارة، حيث اختلف الفقه^(٣٨) في تحديد هذه المعايير التي تُحدد لنا التمييز بين السُلطة التقديرية والاختصاص المُقيد. يشير مفهوم الصلاحية التقديرية إلى الظروف أو المواقف التي تمتلك فيها الإدارة سلطة تقديرية، وهي تلك الحالات التي لا تكون فيها الإدارة مقيدة بتوجيهات أو قوانين صارمة. لقد قام بعض الفقهاء بالفصل داخل نطاق تصرفات الإدارة العامة بين ما يُعرف بأعمال السلطة وأعمال الإدارة الروتينية، حيث تبرز الصلاحية التقديرية في هذه الفئة الأخيرة. تتميز هذه الأعمال بأنها تُعامل معاملة تصرفات الأفراد العادية، وتتمتع الإدارة في مباشرتها الحرية ذاتها التي يتمتع بها الأفراد، أما قرارات السُلطة فلن تكون مشروعة دون تأهيل قانوني مُسبق، ما دام أنها تتعلق وتمس في كثير من الأحيان الحقوق الشخصية، فيتعين أن تُمارس ضمن إطار القانون ونطاقه.

التفريق بين الاختصاص المقيد والسلطة التقديرية يستند إلى مجموعة من المعايير الرئيسية، ومن بينها الخضوع للرقابة القضائية، ومدى الالتزام بالقواعد القانونية التي تتميز بعموميتها ودقتها، إلى جانب التحديد القانوني الواضح والإعلان القانوني عن أسباب القرارات الإدارية.

أ- معيار الرقابة القضائية^(٣٩): الأصل أن جميع تصرفات الإدارة تخضع لرقابة القضاء الإداري، سواء كانت ضمن سلطاتها المُقيدة أو التقديرية، ويستطيع القضاء إلغاؤها إذا ما صدرت هذه الأعمال الإدارية مُخالفة لمبدأ المشروعية وخاصةً تلك الصادرة عن الإدارة في حالة الاختصاص المُقيد، فهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ المشروعية، الذي ينص على خضوع أعمال الإدارة لنص القانون، فرقابة القاضي هنا هي رقابة مشروعة واضحة ومُحددة بنص القانون.

أما بالنسبة للرقابة القضائية على السُلطة التقديرية للإدارة ترتبط بفكرة المُلاءمة، ويقصد بهذه الأخيرة أن يترك القانون للإدارة حرية إصدار القرار الإداري مُراعاً للظروف والمُلابسات المحيطة به دون مُعقب عليها من القضاء^(٤٠).

^(٣٨) علي خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١، ص ٧٤.

^(٣٩) سامي جمال الدين، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة)، المرجع السابق، ص ٤٤.

^(٤٠) يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ١٢٢.

ولكن قد تتدخل الإدارة لتقييد الحريات العامة، ففي مثل هذه الحالة يُمكن للقاضي أن يفحص قرار الإدارة، فيما إذا كان هذا القرار أو التصرف يتناسب مع الظروف التي دفعت الإدارة إلى هذا التصرف، فإذا اتضح للقاضي عدم مُناسبة قرار الإدارة مع الأسباب أو الظروف قضى بإلغاء القرار لعدم مشروعيته، فهذا لا يعني أنه أصبح قاضي مُلاءمة فهو لا يزال قاضي مشروعية، إلا أن المُلاءمة كانت شرطاً ضرورياً من شروط مشروعية القرار^(٤١).

ب- معيار طبيعة القاعدة القانونية:

القواعد القانونية تمتاز بخصائص الإلزامية، العمومية، والتجريد، ويستند التمييز بين الأحكام الحاسمة أو القاطعة والأحكام الجوازية إلى هذه الخصائص. هذا التمييز يشكل أساساً لفهم الفرق بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيّد؛ إذ تصدر القوانين والقرارات والأحكام تعبيراتها إما بصيغة الوجوب، التي تدل على الإلزام، أو بصيغة الجواز، التي تتيح مساحةاً للتقدير. بناءً على ذلك، من الضروري التفريق بين القواعد القاطعة، التي تفرض إجراءات محددة، والقواعد الجوازية، التي تسمح بمرونة في التنفيذ^(٤٢).

والمقصود بالقواعد الحاسمة، هي تلك القواعد التي لا تترك لمن يخضع لأحكامها أي حرية في تحديد المسلك الذي يتعين إتباعه، وبذلك لا تنطوي الجوانب التي يتضمنها القانون على أهمية كبيرة وتبقى متروكة لمحضر تقدير المُخاطب بأحكامها.

أما القواعد الجوازية فهي تلك القواعد التي تترك لمن يخضع لأحكامها حرية الاختيار بين عدة أعمال مُمكنة قانوناً – أي أن الاختصاص المُقيّد يرتبط بالقواعد الإلزامية، أما السلطة التقديرية تكون القواعد جوازية.

ج- معيار تحديد النظام القانوني:

تتضمن السلطة التقديرية اختيار القرار المُلائم والمُناسب بين عدة قرارات مُمكنة، ولهذا فإن التقدير يتضمن معنى التقدير الذاتي، حتى يمكن القول إن صاحب الاختصاص المُقيّد يكون فيه رجل الإدارة مُقيّد بإرادة المشرع مُسبقاً، وليس له الاختيار في القرارات التي يراها مُلائمة. إن مصدر السلطة التقديرية هو عدم التحديد الكامل للعمل الإداري، ويترك قسماً من الحرية لصاحب القرار، وبهذا فإن عدم تحديد النظام القانوني هو مصدر السلطة التقديرية للإدارة.

^(٤١) علي محمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٩، ص ٨٠.

^(٤٢) "علي خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق"، ص ٦٩.

فكلما اتسعت درجة إلزامية النظام القانوني ضاقت حجم السلطة التقديرية، والعكس صحيح، إذا كان غياب التحديد القانوني الدقيق هو معيار التمييز بين السلطة التقديرية والاختصاص المُقيد، فإن مصدر التحديد يتمثل في القواعد التشريعية والقضائية باعتبارهما مصدران كل منهما يكمل الآخر في القانون الإداري، فمن خاصيته أنه قانون قضائي، فإن الاجتهاد القضائي يُعد مصدرًا من مصادر تقييد صلاحية الإدارة^(٤٣).

د- معايير الإعلان القانوني لأسباب القرار الإداري:

يتضمن هذا المعيار "التفرقة بين السلطة التقديرية والاختصاص المُقيد على أساس الأسباب القانونية والواقعية التي تُحددها القوانين والأنظمة"، فإذا نصت القوانين على أسباب القرار الإداري بشكل واضح ومُحدد نكون أمام اختصاص مُقيد، أما إذا لم تتوفر الأسباب التي بينها النص القانوني نكون أمام السلطة التقديرية، وهذا إذا ما يستلزم نوع من حرية تقدير قيمة الأسباب وملائمة القرار. يرى الأستاذ علي خطر شطناوي أنه إذا كانت إرادة المُشرع غامضة وغير واضحة فيلجأ القضاء الإداري إلى جميع المعايير السابقة للبحث عنها واكتشافها وذلك للإستناد عليها باعتبارها أدلة وقرائن تساعد على اكتشاف وإستخلاص إرادة المُشرع، ولكنها لا تُعتبر معايير مُلزِمة^(٤٤). نخلص مما تقدم، أن هذه المعايير الفقهية للتمييز بين الاختصاص المُقيد والسلطة التقديرية، فالأرجح فيها هو طبيعة القاعدة القانونية، بمعنى الرجوع للنص القانوني الذي يُقرر سلطة الإدارة بتقييدها أو تقديرها من خلال الإلزام، كالقيام بتصريف مُحدد والإجراءات اللازمة وتحديد مدة معينة؛ أو الجواز بمعنى لها سلطة الاختيار والإمكان من حيث الظروف والزمّن الإجراء المناسب. الفرع الثاني: تمييز السلطة التقديرية عن أعمال السيادة.

كما أوضحنا سابقًا مفهوم السلطة التقديرية، فإن أعمال السيادة، التي ابتكرها مجلس الدولة الفرنسي، تعتبر نظرية قضائية أساسية. هذه الأعمال تُعدّ جزءًا من النشاطات التي تقوم بها السلطة التنفيذية، ولكنها تستثنى من الخضوع للرقابة القضائية، سواء أكان ذلك من جانب القضاء الإداري أو القضاء العام. وهذا ينطبق سواء صدرت هذه الأعمال في ظل ظروف عادية أو استثنائية. بالتالي، تتمتع أعمال السيادة بنوع من الحصانة القضائية، مما يجعلها استثناءً على مبدأ المشروعية الذي يحكم عموم الأعمال الإدارية^(٤٥).

(٤٣) "علي خطر الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق"، ص ٧١.

(٤٤) المرجع نفسه، ص ٧٥.

(٤٥) خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٦٤.

إن التمييز بين أعمال السيادة والسلطة التقديرية للإدارة من حيث الرقابة القضائية، فإن الأولى تَنَمَّعُ بحصانة قضائية ضد رقابة الإلغاء والتعويض، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي مؤخراً عمل على التضييق من حدود هذه الحصانة القضائية، حيث قرر التعويض عن الأضرار الناجمة عن بعض أعمال السيادة خصوصاً المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وهذا إعمالاً لمبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء والتكاليف العامة^(٤٦).

بينما تتمتع أعمال السيادة بحصانة قضائية تمنعها من الخضوع للرقابة القضائية، تظل السلطة التقديرية موضوعة تحت رقابة القضاء الإداري. على الرغم من وجود بعض الاختلافات الفقهية حول هذه المسألة، فإنه من المقرر فقهاً أن دور القاضي الإداري يتركز في التحقق من مشروعية الأعمال الإدارية. هذا يعني أن القاضي الإداري يتأكد من أن السلطات التقديرية الممارسة من قبل الإدارة تتماشى مع القانون ولا تتعدى الغايات التي منحت من أجلها، أي أنه يقوم برقابة العمل الإداري على النحو الذي ينص عليه القانون، دون التدخل في صلاحيات الإدارة، أي لا يمكنه أن يوجه عمل الإدارة أو يأمرها بتغيير قرارها، ولكنه يقضي ببطالان وإلغاء القرار فقط، وهذا تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

من هذا النقاش، يمكن الاستنتاج أن الفروق بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد تكمن في مستوى الحرية الممنوحة وليس في الأساس أو الجوهر. كلاهما يندرج تحت سلطة القانون الذي يحدد مجال تحرك الإدارة؛ ولكن الفارق يظهر في درجة الحرية التي تحظى بها الإدارة في صنع قراراتها، حيث تتسم السلطة التقديرية بمرونة أعلى بخلاف الاختصاص المقيد الذي يتسم بالقيود الصريحة والمحددة، أي أن الاختلاف والتعارض بينهما نسبي، فليس هناك في الواقع سلطة تقديرية مطلقة في أي مجال أو اختصاص كما لا يوجد اختصاص مقيد بصفة مطلقة.

فمن جهة أولى إن وجود الإدارة في مجال سلطة تقديرية كما أوضحنا في الأمثلة السابقة لا تعني تحريرها تماماً من الخضوع للقانون والمشروعية، أو تحريرها الكامل من رقابة مجلس الدولة وسوف نرى مظاهر هذا الخضوع للقانون ورقابة القضاء الإداري، كل ما هنالك أن درجة الخضوع تقل عن حالة الاختصاص المقيد.

من جهة أخرى، فإن تواجد الإدارة ضمن نطاق اختصاص مقيد لا يعني بالضرورة غياب كل أشكال الحرية التقديرية. فمن المعروف فقهيًا وقضائيًا أنه حتى في هذه الحالات حيث تكون

(٤٦) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢١٠.

حرية الإدارة محدودة، غالبًا ما يظل للإدارة حرية تحديد توقيت تدخلها؛ أي تقدير الوقت المناسب لإصدار قرار معين الذي تكون ملزمة باتخاذ.

الخاتمة

في ختام هذا البحث، وبعد تقديم تحليل مفصل للسلطة التقديرية في الإدارة، من خلال استعراض أسباب ومبررات منح هذه السلطة للإدارة، والإشارة إلى الأسباب العملية والتنظيمية والفنية لها، وكذلك تناول الخصائص التي تميز السلطة التقديرية عن غيرها من الأعمال والآليات الإدارية،

أظهرت الدراسة أن "السلطة التقديرية للإدارة تعد ضرورة عملية وقانونية، حيث تمكن هذه السلطة الإدارة من تكييف تصرفاتها مع الاحتياجات العامة والتغيرات الاجتماعية، وتطبيق القواعد العامة المجردة على الوقائع المتغيرة للحياة اليومية. وفي غياب هذه السلطة التقديرية"، قد يُعرض النظام العام للخطر، إذ أن تحديد دور الإدارة بمجرد التنفيذ قد يؤدي إلى إضعاف الصلة بين الحكومة والمواطنين.

فتبين لنا أن السلطة التقديرية ضرورة لازمة لحسن سير العملية الإدارية، بالمقابل نجد أن السلطة المقيدة لازمة لحماية حقوق الأفراد وحياتهم، وعلى هذا الأساس فإن الإدارة العامة لا تستطيع أن تلزم نفسها بعدم ممارسة السلطة التقديرية، لأنها إن فعلت ذلك فسوف تُجرد نفسها من القدرة على الوفاء بالأهداف التي وجدت من أجلها.

بالإضافة إلى ما تقدم، توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج.

١- يُعتبر من المسلم به في المنظومة القانونية انه لا يمكن للمشرع أو القاضي التنبؤ المسبق بكافة الحلول وجميع المستجدات الحياتية المتغيرة، ومن هنا تبرز أهمية السلطة التقديرية للإدارة في تفسير هذه القواعد القانونية واستكمالها بما يتلاءم مع متطلبات الواقع، مع مراعاة الخصوصيات والظروف الاستثنائية لكل حالة على حدة.

٢- من أهم المبررات التي استند إليها المشرع في إقرار مبدأ السلطة التقديرية للإدارة، ان النصوص التشريعية والتنظيمية تصاغ بصيغ عامة ومجردة، مما يجعلها عاجزة عن الإحاطة بجميع الوقائع والمتغيرات التي قد تظهر أثناء التطبيق، وعليه فقد منح المشرع الهيئات الادارية هامشاً من المرونة في ممارسة صلاحياتها لتحقيق المصلحة العامة.

٣- أن الخبرة العملية التي تكتسبها الإدارة من خلال الممارسة اليومية للإشراف على المرافق العامة، تُعد من المقومات الأساسية التي تدعم وجود السلطة التقديرية، وهذا ما دفع المشرع في كثير من الأحيان الى الاكتفاء بوضع أطر قانونية عامة، تاركاً تفاصيل التنفيذ وجزئياته للجهات الادارية المختصة.

٤- تسهم السلطة التقديرية في تعزيز كفاءة الأداء الاداري وتيسير سير العمل، حيث تقضي على الجمود القانوني من خلال تمكين الإدارة من اتخاذ القرارات بشكل سريع وفعال دون الحاجة الى انتظار تدخل السلطات التشريعية أو القضائية في كلش حالة.

٥- نظراً للمتغيرات المستمرة في الظروف والمُلابسات التي صاحبت صدور النصوص القانونية، فإن السلطة التقديرية للإدارة تعد أداة ضرورية لضمان مرونة الاستجابة للمتغيرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، مما يُتيح للإدارة القدرة على التكيف مع المُستجدات بما يُحقق الصالح العام.

ثانياً: التوصيات.

١- تقتضي الضرورة القانونية تحديد نطاق السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة من قبل المشرع العراقي، وذلك إتقاءً لمخاطر التعسف أو التوسع في استعمالها من أي جهة، بما قد يؤدي الى إنحراف هذه السلطة عن غايتها المشروعة، والمُتمثلة في تحقيق المصلحة العامة.

٢- ضرورة ممارسة رقابة إدارية فاعلة على أنشطة المرافق العامة التي تُمارس من قبل الادارة بموجب سلطتها التقديرية وتعتبر ضرورة مُلحة، لما قد يترتب على غياب هذه الرقابة من تحول تلك السلطة الى سلطة تعسفية، ففي غياب الرقابة قد تنقلب السلطة التقديرية الى أداة لإنتهاك القانون، مما يؤدي الى تجاوز القواعد القانونية وتهديد حقوق الأفراد وحياتهم.

٣- أهمية تدريب وتأهيل موظفي المرافق الادارية العامة من خلال تنظيم دورات تدريبية دورية، تُركز على آليات ممارسة السلطة التقديرية بشكلٍ مسؤول ومتوازن، وبما يتوافق مع أحكام القانون ومتطلبات المصلحة العامة..

٤- يتوجب على الإدارات العامة عند ممارستها لسلطتها التقديرية في اصدار القرارات، الالتزام بتسبيب قراراتها بشكلٍ وافٍ، وتوثيق مبرراتها وفق الأطر القانونية المُعتمدة، لما في ذلك من دور محوري في تعزيز الرقابة على تلك القرارات وتكريس مبدأ الشفافية الادارية.

المصادر

أولاً: الكتب.

- ١ - "أحمد أحمد الموافي، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة"، ٢٠٠٨.
- ٢ - أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ٣ - "تغريد محمد قدوري، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت"، ٢٠٠٣.
- ٤ - "جاسم كاظم كباشي العبودي، سلطة القاضي الإداري في تقدير عيوب الإلغاء في القرار الإداري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون"، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.
- ٥ - جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
- ٦ - "جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة"، ٢٠٠٥.
- ٧ - حسان عبد الغني الخطيب، القانون العام قضايا دستورية، قضايا إدارية، قضايا جنائية، قضايا مدنية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.
- ٨ - "خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة"، ٢٠١٣.
- ٩ - "سامي جمال الدين، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة)، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية"، ٢٠٠٣.
- ١٠ - سليمان محمد الطماوي ومحمد عاطف البنا، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ١١ - "عبد الحميد كمال حشيش، مبادئ القضاء الإداري، الجزء الأول، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة"، ٢٠١٠.
- ١٢ - "عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية"، ٢٠٠٢.
- ١٣ - "عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت"، ٢٠١١.
- ١٤ - عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ مشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.
- ١٥ - عدنان عمرو، مبدأ المشروعية - دراسة مقارنة -، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

- ١٦ - عدنان قادر عارف زنكنة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
- ١٧ - "علي خطر الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن"، ٢٠١١.
- ١٨ - علي عبد الفتاح محمد، القضاء الإداري- مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
- ١٩ - "علي محمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان"، ٢٠٠٩.
- ٢٠ - "عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان"، ٢٠٠٨.
- ٢١ - غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام (اختصاصات مجلس الانضباط العام)، الطبعة الأولى، صباح صادق جعفر للنشر، بغداد، ٢٠٠٩.
- ٢٢ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٢٣ - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٢٤ - محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
- ٢٥ - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
- ٢٦ - محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٢٧ - محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٢٨ - نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
- ٢٩ - الهام محمد عبد الملك المتوكل، الرقابة القضائية في الجمهورية العينية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، ٢٠٠١.
- ٣٠ - وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥.
- ٣١ - يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢.

ثانياً: الأبحاث والمجلات.

- ١- محمد إسماعيل علم الدين، تطوير فكرة القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، السنة العاشرة، العدد الثاني، ٢٠١٣.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية.

- ١- عبد العزيز سالم، الرقابة القضائية على قصور التنظيم التشريعي، بحث منشور على موقع المنشورات القانونية الرقمية، الأرشيف الرقمي، على الرابط الإلكتروني التالي:

<https://manshurat.org/node/٦٦٨٣٧>