القرارات التقديرية الادارية ومدى خضوعها لرقابة القضاء

Discretionary Administrative Decisions and the Extent of Their Judicial Review

م.م. علي راضي وادي

M.M. Ali Radi Wadi

جامعة واسط / كلية التربية الاساسية

Ali.Alwadi@uowasit.edu.iq

المقدمة

تُعدّ الإدارة العامة أحد الأركان الجوهرية في الدولة الحديثة، إذ تقع على عاتقها مسؤولية تنفيذ السياسات العامة وتسيير المرافق العامة وفقًا لما يحقق الصالح العام. ولضمان قيام الإدارة بواجباتها، فإن المشرّع يمنحها صلاحيات متعددة تُمارس من خلالها مهامها، ومن بين أبرز هذه الصلاحيات ما يُعرف بـ السلطة التقديرية.

إنّ السلطة التقديرية للإدارة تمثل إحدى السمات الأساسية للعمل الإداري، وهي تُعبّر عن المساحة التي يمنحها المشرّع للإدارة كي تختار بين أكثر من تصرف ممكن في ضوء مصلحة عامة متغيرة وظروف واقعية قد لا يتسنى ضبطها تشريعياً بشكل صارم. وبموجب هذه السلطة، تتمكّن الإدارة من اتخاذ القرار الأنسب بحسب ما تمليه موازين المصلحة العامة، دون أن تكون مقيّدة بخيار واحد محدد سلفاً من قبل المشرّع[١].

وقد برزت أهمية السلطة التقديرية مع اتساع وظائف الدولة وتزايد تدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما استدعى منح الإدارة هامشاً من الحرية في التصرف لمواجهة التعقيدات والتغيرات المتسارعة في الحياة العامة، خصوصًا في المجالات التي لا يمكن أن تُغطى بتشريعات تفصيلية. غير أنّ هذه الحرية لا تعني الانفلات من الرقابة أو التعسف في استعمال السلطة، بل هي مشروطة بوجود ضوابط قانونية وقضائية تضمن عدم انحراف الإدارة عن أهدافها أو مساسها بحقوق الأفراد وحرياتهم.

ولذلك، فإن السلطة التقديرية تقف على مفترق طرق بين ضرورة منح الإدارة حرية مرنة في التصرف من جهة، وضرورة إخضاعها للرقابة القضائية من جهة أخرى، حفاظًا على مبدأ المشروعية وسيادة القانون. وفي هذا السياق، يثور التساؤل الجوهري: إلى أي مدى يمكن للإدارة

[١]- د. سليمان الطماوي، السلطة التنفيذية وأعمال السيادة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٢١١.

أن تُمارس سلطتها التقديرية دون أن يؤدي ذلك إلى تعسف في استعمال السلطة أو تجاوز على الحقوق؟ وكيف يُمكن للقضاء أن يوازن بين احترام اختصاص الإدارة وبين دوره في حماية الأفراد من الانحراف في استعمال هذه السلطة؟

إن بحث موضوع السلطة التقديرية يقتضي الوقوف على مفهومها وأساسها القانوني، وبيان حدودها وتمييزها عن السلطة المقيدة، فضلاً عن توضيح كيفية رقابة القضاء لها، لاسيما في النظم القانونية التي تمنح القضاء الإداري صلاحية إلغاء القرارات الإدارية المنطوية على انحراف أو إساءة استعمال السلطة.

ومن هنا، تبرز أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على الأبعاد النظرية والتطبيقية للسلطة التقديرية، وبيان مدى مشروعيتها وحدودها، وأثرها في حماية المصلحة العامة دون التفريط بحقوق الأفراد.

أهمية الموضوع

تشكل السلطة التقديرية للإدارة ركيزة أساسية في الأنظمة القانونية الحديثة، حيث تمنح الإدارة العامة المرونة اللازمة للتكيف مع المستجدات والمتغيرات التي تواجهها أثناء ممارستها لمهامها اليومية. وفي ظل التوسع الكبير في نشاط الإدارة وتشعب وظائفها، أصبح من الضروري منحها هامشاً معقولاً من الحرية في تقدير ملاءمة القرارات الإدارية بما يخدم الصالح العام[١].

إشكالية البحث

تتمحور الإشكالية الأساسية حول كيفية تحقيق التوازن الدقيق بين ضرورة منح الإدارة سلطة تقديرية كافية لتمكينها من أداء مهامها بكفاءة، وضرورة وضع ضوابط قانونية وقضائية تحد من تعسف الإدارة في استعمال هذه السلطة[٢]. وهذا ما يثير جملة من التساؤلات الجوهرية:

١. ما هي المعايير الموضوعية التي تحدد نطاق السلطة التقديرية للإدارة؟

٢. كيف يمكن التمييز بين القرارات التقديرية والقرارات المقيدة؟

٣. ما هي حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة؟

منهجية البحث

اعتمد هذا البحث على منهجية متكاملة تجمع بين:

١. المنهج التحليلي: من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة للسلطة التقديرية في التشريعات المختلفة.

---

[١]- د. محمد عبد اللطيف، "مبدأ المشروعية والسلطة التقديرية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٤٥

[٢]- د. سليمان الطماوي، "القانون الإداري"، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، ٢٠١٩، ص ٣٢١

٢. المنهج المقارن: بمقارنة الأنظمة القانونية العربية والأجنبية في تنظيم السلطة التقديرية.

٣. المنهج التطبيقي: بدراسة الأحكام القضائية الصادرة في هذا المجال.

وسوف يقسم هذا البحث الى اربعة فصول وهي كالاتي:

الفصل الأول :-الإطار المفاهيمي والنظري للسلطة التقديرية

الفصل الثاني :- ضوابط ممارسة السلطة التقديرية

الفصل الثالث :- الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للادارة

الفصل الرابع :- التطبيقات القضائية والاتجاهات الحديثة

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي والنظري للسلطة التقديرية

تُعد السلطة التقديرية من المفاهيم الأساسية في القانون الإداري، فهي تعكس المجال الذي تُمنح فيه الإدارة حرية اختيار ما تراه مناسبًا من بين عدة خيارات مشروعة، عند اتخاذها قرارات إدارية. ويُفهم من هذا أن السلطة التقديرية لا تعني التصرف المطلق، بل هي تصرف محكوم بضوابط قانونية وأخلاقية، تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وهي تُمارَس عند غياب النصوص الصريحة الملزمة أو عند منح المشرّع الإدارة مساحة للاجتهاد والتقدير[١].

المبحث الاول

مفهوم السلطة التقديرية وأنواعها

تُعد السلطة التقديرية من أبرز مظاهر المرونة التي يتمتع بها النشاط الإداري، وهي تمثل صلاحية تُمنح للإدارة في الحالات التي لا يُلزم فيها المشرع باتخاذ قرار محدد، بل يترك لها حرية اختيار أن تتخذ القرار من عدمه، أو أن تختار بين عدة حلول ممكنة، على أن يكون ذلك كله في حدود القانون وبهدف تحقيق المصلحة العامة.

ويُعرف الفقه السلطة التقديرية بأنها: "تلك الحرية التي يمنحها القانون للإدارة لتقدير الظروف والملابسات المحيطة بحالة معينة، واختيار ما تراه أكثر ملاءمة للمصلحة العامة من بين عدة خيارات قانونية ممكنة"[٢]. فهي لا تُمارس في فراغ قانوني، بل في إطار محدد، وتُعد أحد الوسائل التي تمكّن الإدارة من الاستجابة للواقع المتغير والتعامل مع الحالات التي يصعب تنظيمها تشريعيًا بشكل دقيق. ومن ثم، فإن السلطة التقديرية تختلف عن السلطة المقيدة، التي تكون فيها

[١]- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري – النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٧٤.

[٢]- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري – النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٤.

الإدارة ملزمة باتخاذ قرار معين إذا توفرت شروطه القانونية، دون أن يكون لها حرية في تقدير ملاءمة إصداره. أما في الحالة التقديرية، فإن الإدارة لا تكون ملزمة بإصدار القرار حتى وإن توافرت الشروط، بل يحق لها أن تمتنع عنه إذا قدرت أن ذلك لا يحقق الصالح العام.

وتُمارس السلطة التقديرية في العديد من المجالات الإدارية، مثل: تعيين الموظفين، نقلهم، إنهاء خدماتهم، منح التراخيص، فرض العقوبات التأديبية، وغيرها من ميادين العمل الإداري. غير أن ممارسة هذه السلطة لا تعني الانفلات من الرقابة، بل تبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري، الذي يتدخل للتأكد من عدم إساءة استعمالها، أو استخدامها لأهداف غير مشروعة، أو الانحراف بها عن تحقيق الغاية التي خُوّلت من أجلها.

و من انواع السلطة التقديرية للادارة:

١. السلطة التقديرية في مجال التنظيم الإداري: وتشمل تنظيم الهياكل الإدارية وتحديد الاختصاصات.

٢. السلطة التقديرية في مجال العقوبات التأديبية: حيث تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في تحديد نوع العقوبة ومداها.

٣. السلطة التقديرية في منح التراخيص والتصاريح: خاصة في المجالات التي تتطلب تقييم المصلحة العامة[١].

المبحث الثاني

التمييز بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة

يمارس الموظف الإداري صلاحياته في إصدار القرارات الإدارية استنادًا إلى تفويض من المشرّع، وهذا التفويض قد يأتي على وجهين: إما أن يكون محددًا وملزمًا، وهو ما يسمى بالسلطة المقيدة، أو أن يكون مرنًا يتيح للإدارة مساحة من الحرية والاختيار، وهو ما يُعرف بـ السلطة التقديرية.

أولًا: السلطة المقيدة

تعني السلطة المقيدة أن المشرّع قد حدّد للإدارة سلوكًا معينًا يجب عليها اتباعه متى توافرت شروطه. فالإدارة تكون في هذه الحالة مجرد أداة تنفيذ للقانون، لا تملك حرية الاختيار، وإنما تلتزم باتخاذ قرار محدد، إذا توافرت جميع شروطه الموضوعية والشكلية[٢].

---

[١]- د. محمد فؤاد عبد الباسط، "القانون الإداري"، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠، ص ١٨٩.

[٢]- د. فوزي سليمان سامي، النظرية العامة للقرار الإداري، مطبعة جامعة بغداد، ٢٠١٨، ص ٤٥.

مثال على ذلك: إذا تقدم شخص بشروط مستوفاة للحصول على ترخيص معين نص عليه القانون، فإن على الإدارة منحه هذا الترخيص، ولا يجوز لها رفض الطلب بحجة عدم ملاءمته من وجهة نظرها، لأنها تكون ملزمة بتطبيق النص القانوني[١].

ثانيًا: السلطة التقديرية

أما السلطة التقديرية، فهي الوضع الذي يسمح فيه القانون للإدارة بحرية اختيار إصدار القرار أو عدم إصداره، أو اختيار أحد الحلول الممكنة. ويكون هذا بناءً على تقييم الإدارة للظروف والملابسات الواقعية والقانونية المحيطة بالموضوع، مع مراعاة تحقيق المصلحة العامة.

مثال على ذلك: عندما ينص القانون على أن "للإدارة أن تمنح الموظف الممتاز مكافأة مالية"، فإن كلمة "لها" تشير إلى أنها غير ملزمة بمنح المكافأة حتى في حالة استحقاق الموظف لها قانونًا، لأن المسألة متروكة لتقدير الإدارة في ضوء الموارد المتاحة والاعتبارات التنظيمية[٢].

ويُعد هذا التمييز أمرًا جوهريًا في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فبينما لا يتدخل القضاء عادة في تقدير ملاءمة القرار التقديري ما دام سليمًا من الناحية القانونية، فإنه يُبطل القرار المقيد إذا ثبت مخالفته للنص القانوني.

اما من حيث الرقابة على السلطتين

رغم أن السلطة التقديرية تتيح مساحة من الحرية للإدارة، إلا أن الرقابة القضائية لم تُلغ تمامًا، بل إن القضاء الإداري يتدخل عندما تسيء الإدارة استعمال سلطتها التقديرية، أو تنحرف بها لتحقيق أهداف شخصية أو سياسية، وهو ما يسمى بـ عيب الانحراف بالسلطة[٣]. أما في السلطة المقيدة، فإن رقابة القضاء تكون أكثر شمولًا، لأنها تعتمد فقط على مدى احترام الإدارة للقواعد القانونية الموضوعية والشكلية، دون حاجة للنظر في دوافع القرار أو ملاءمته.

الفصل الثاني

ضوابط ممارسة السلطة التقديرية

رغم أن السلطة التقديرية تُمنَح للإدارة لتمكينها من مواجهة الظروف المتغيرة والاحتياجات المختلفة، إلا أن هذه السلطة لا تمارس بصورة مطلقة، بل تخضع لجملة من الضوابط القانونية والقضائية التي تضمن حسن استعمالها وعدم الانحراف بها. وتُعد هذه الضوابط ضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات، وتحقيق المصلحة العامة، وضمان خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.

---

[١] - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري – النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٧٥.

[٢] - د. ماهر عبد الحسن، السلطة التقديرية والانحراف بها في القانون الإداري العراقي، مجلة كلية القانون، جامعة بغداد، العدد ٢، ٢٠١٨، ص ٢١٤.

[٣] - حكم مجلس الدولة المصري، الطعن رقم ٤٦٢٥ لسنة ٤٥ ق، جلسة ٢٠٠٠/٥/٩

المبحث الاول

الضوابط القانونية

اولاً. مبدأ المشروعية

يُعد مبدأ المشروعية (Legality Principle) حجر الزاوية في تقييد السلطة التقديرية، ويقضي بأن تكون جميع تصرفات الإدارة، سواء كانت قائمة على سلطة تقديرية أو سلطة مقيدة، خاضعة للقانون. فلا يجوز للإدارة أن تتجاوز النصوص القانونية أو تتصرف بما يخالفها تحت ستار السلطة التقديرية. ركما أن الإدارة لا تتمتع بحرية مطلقة، وإنما حريتها مشروطة باحترام القوانين والتشريعات النافذة. فإذا صدر القرار مخالفًا لهذا المبدأ عُد باطلًا[١].

مثال تطبيقي: لو أن جهة إدارية قررت إنهاء خدمة موظف بشكل تقديري، دون وجود سند قانوني أو مبرر واقعي، فإن هذا القرار سيكون مخالفًا لمبدأ المشروعية.

ثانياً. **احترام المبادئ الدستورية**

يجب ألا تتعارض القرارات التقديرية مع المبادئ الدستورية مثل مبدأ المساواة، وحق الدفاع، ومبدأ الأمن القانوني. فالمادة (١٩/أولًا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نصت على أن: "القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون".

ثالثاً. الاختصاص : الاختصاص عنصر أساسي في صحة القرار الإداري، ويقصد به أن تُصدر الجهة الإدارية القرار في الحدود التي رسمها لها القانون. فإذا مارست جهة غير مختصة قرارًا تقديريًا، فإن القرار يكون مشوبًا بعيب عدم الاختصاص[٢].

مثال: لا يجوز لمدير دائرة أن يتخذ قرارًا بتوقيع جزاء تأديبي إذا كان القانون قد خول هذا الاختصاص لمجلس تأديبي.

المبحث الثاني

الضوابط الموضوعية

اولاً. تحقيق المصلحة العامة:

لا يجوز للإدارة أن تتخذ قرارًا تقديريًا بهدف تحقيق مصلحة شخصية أو فئوية، بل يجب أن يكون الهدف من القرار هو تحقيق المصلحة العامة، التي تُعد ركيزة أساسية للعمل الإداري[٣].

---

[١]- محمد كامل ليلة، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٠، ص١٢٦.
[٢]- أحمد أبو الوفا، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص٢٢٠
[٣]- طارق عبد الحليم، السلطة التقديرية للإدارة في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص٦٥.

ثانياً. عدم الانحراف بالسلطة:

يعد القرار منحرفًا في استعمال السلطة إذا تبين أن الإدارة استعملت سلطتها التقديرية لتحقيق غايات غير التي رسمها القانون، وهو ما يشكل عيبًا من عيوب المشروعية[١].

ثالثاً. الحياد والموضوعية:

يجب أن تتسم ممارسة السلطة التقديرية بالحياد التام، وأن تبتعد الإدارة عن التمييز أو المحاباة، خصوصًا في مجالات التعيين أو الترقية أو فرض العقوبات[٢].

رابعاً. التناسب بين الوسيلة والغاية:

ينبغي ألا يتجاوز القرار الإداري في شدته أو تأثيره ما تقتضيه الغاية منه، أي يجب أن يكون القرار متناسبًا مع الهدف المنشود دون مغالاة[٣].

خلاصة

السلطة التقديرية ليست غطاءً للتصرف المطلق، بل تُمارس في إطار ضوابط صارمة أهمها: احترام القانون، وتحقيق المصلحة العامة، ومنع الانحراف، والتقيد بمبدأ التناسب، والخضوع لرقابة القضاء. وهذه الضوابط تشكل ضمانة لعدم تعسف الإدارة، وتساعد في إيجاد التوازن بين فاعلية الإدارة وحماية الحقوق والحريات.

الفصل الثالث

الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للادارة

تعد السلطة التقديرية وسيلة ضرورية لتمكين الإدارة من ممارسة نشاطها بشكل مرن يتلاءم مع الظروف المتغيرة، خاصة في المسائل التي لا يمكن حصرها تشريعيًا. غير أن هذه السلطة، إذا تُركت دون رقابة، قد تُستَعمل بشكل تعسفي أو تنحرف عن أهدافها. لذا، برز دور القضاء الإداري كضامن لحسن استعمال السلطة التقديرية، في إطار مبدأ المشروعية الذي يُحتّم خضوع كل تصرف إداري للقانون. ويقصد بالرقابة القضائية على السلطة التقديرية: تدخل القضاء الإداري لفحص مدى توافق القرار الإداري الصادر بناءً على سلطة تقديرية، مع القواعد القانونية والمبادئ الدستورية، دون أن يحل القاضي محل الإدارة في تقديرها[٤].

---

[١]- عادل الطبطبائي، القضاء الإداري والرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، الكويت، ١٩٨٥، ص٩٧.

[٢]- حكم مجلس الدولة المصري، طعن رقم ٢٤٣ لسنة ٥٢ قضائية، جلسة ٢٠٠٧/٦/١٢.

[٣] - عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون الإداري، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص٣١٢

[٤]- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري – النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٨٤

المبحث الاول

الأساس الدستوري والقانوني للرقابة القضائية

تُعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ولا سيما على قراراتها الصادرة في نطاق السلطة التقديرية، من أهم الضمانات التي تكفل احترام مبدأ المشروعية وصيانة الحقوق والحريات. وتستند هذه الرقابة إلى أساس دستوري وقانوني يفرض على الإدارة ألا تخرج في قراراتها عن نطاق القانون، ويمنح القضاء صلاحية بسط رقابته على مشروعية تلك القرارات، حتى وإن كانت ناتجة عن سلطة تقديرية.

- الأساس الدستوري للرقابة القضائية

١. مبدأ المشروعية

يُعد مبدأ المشروعية من المبادئ الدستورية الراسخة، والذي يقتضي خضوع الإدارة للقانون في جميع تصرفاتها، سواء أكانت تلك التصرفات ناتجة عن سلطة مقيدة أو تقديرية. وهذا المبدأ يمثل أحد أركان الدولة القانونية.

وقد نصت الدساتير الحديثة، ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، في المادة (١٩/أولًا)، على أن"القضاء مستقل، لا سلطان عليه لغير القانون"[١].كما نصت المادة (١٠٠) من الدستور العراقي على أنه" يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن"[٢].وهذا النص يُشكل أساسًا دستوريًا صريحًا للرقابة القضائية على جميع القرارات الإدارية، بما فيها تلك الصادرة استنادًا إلى سلطة تقديرية.

٢. مبدأ الفصل بين السلطات

يقضي مبدأ الفصل بين السلطات بأن لكل سلطة دورًا محددًا، مع ضرورة وجود توازن وتعاون بينها. وفي هذا السياق، فإن للقضاء دورًا في ضمان خضوع الإدارة للقانون، دون أن يعني ذلك التدخل في مهام الإدارة أو الحلول محلها في التقدير، بل هو رقابة قانونية على مدى التزامها بمقتضيات المشروعية.

- الأساس القانوني للرقابة القضائية

تستند الرقابة القضائية على السلطة التقديرية كذلك إلى نصوص القوانين الإدارية والتشريعات القضائية، والتي تمنح المحاكم الإدارية صلاحية بسط رقابتها على جميع الأعمال الإدارية.

---

[١]- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٩/أولًا).

[٢] - دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة (١٠٠).

١. قانون مجلس الدولة العراقي

ينص قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (المعدل) على اختصاص محكمة القضاء الإداري بـ:

"النظر في صحة القرارات الإدارية ومدى مشروعيتها، وإلغائها إن ثبت مخالفتها للقانون أو إساءة استعمال السلطة"[١].

وهذا يؤكد أن القاضي الإداري يملك رقابة على السلطة التقديرية حين تنحرف عن أهدافها أو تُستعمل بشكل تعسفي.

٢. القوانين المقارنة

• في **مصر**: نص قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في المادة (١٠) على اختصاص محاكم القضاء الإداري بنظر الطعون في القرارات الإدارية.

• في **فرنسا**: استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي على رقابة مشروعية السلطة التقديرية منذ قضية "بلانكو" (Blanco)، وعمق رقابته منذ منتصف القرن العشرين.

- مبدأ عدم التحصين الإداري

يعد مبدأ "عدم تحصين القرارات الإدارية من الرقابة القضائية" من أبرز الضمانات التي يكفلها الدستور والقانون. ويمنع هذا المبدأ الإدارة من التحصن خلف عبارة "السلطة التقديرية"، ويمنح الأفراد حق الطعن في أي قرار يُصدر ضدهم، ما دام يمس بمركزهم القانوني أو حقوقهم المكتسبة.

ويترتب على هذا أن القضاء الإداري مخوّل بالتحقق من:

• مدى صحة الوقائع التي استند إليها القرار.

• ما إذا كان القرار قد صدر بهدف مشروع.

• ما إذا كانت الوسيلة المتبعة متناسبة مع الغاية المرجوة.

- رقابة القضاء على حسن استعمال السلطة التقديرية

على الرغم من أن القضاء لا يتدخل في تقدير ملاءمة القرار، إلا أنه يتدخل عند:

• الخطأ في الوقائع.

• الانحراف بالسلطة.

• إساءة استعمال الحق.

• المساس بحقوق الأفراد بدون مبرر قانوني.

[١]- قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ (المعدل)، المادة (٧).

وقد استقر قضاء محكمة القضاء الإداري العراقية ومجلس الدولة المصري على أن الرقابة القضائية تشمل التحقق من عدم انحراف الإدارة أو تعسفها، حتى في حال منحها سلطة تقديرية[١].

المبحث الثاني

صور وحدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية

تُمارَس الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة باعتبارها وسيلة لضمان عدم تعسف الإدارة أو انحرافها في استعمال ما منحها المشرّع من حرية في اتخاذ القرارات. فرغم أن الأصل أن القاضي الإداري لا يملك استبدال قراره بقرار الإدارة، إلا أنه يمتلك صلاحية التحقق من أن الإدارة احترمت حدود القانون ومارست سلطتها التقديرية وفقًا لضوابط المشروعية.

اولا: صور الرقابة القضائية

- **الرقابة على سبب القرار الإداري:** يُعد السبب من الأركان الجوهرية للقرار الإداري، ويقصد به الوقائع القانونية أو المادية التي تدفع الإدارة لإصدار قرارها. فإذا تبين أن السبب غير صحيح أو غير واقعي، فإن القضاء يبطل القرار، حتى لو كانت للإدارة سلطة تقديرية[٢].

مثال: إذا استند قرار فصل موظف إلى تقارير كيدية غير مثبتة، جاز للقاضي إلغاء القرار رغم أن الإدارة تملك التقدير في الفصل.

- **الرقابة على غايته:** يقصد بالغرض من القرار، الهدف الذي ابتغاه مصدره. فإذا انحرفت الإدارة عن الغاية التي من أجلها منحها المشرّع السلطة، وقع القرار معيبًا بعيب الانحراف بالسلطة، ويُلغى[٣].

مثال: نقل موظف من موقعه الإداري، ليس للمصلحة العامة بل كعقوبة مقنّعة دون مسوّغ قانوني.

- **الرقابة على التناسب بين الوسيلة والغاية:** تبنّى القضاء الإداري، خصوصًا في فرنسا ومصر، مبدأ التناسب كمظهر من مظاهر الرقابة القضائية، ومفاده أن يكون القرار الإداري متناسبًا مع الوقائع وأثره لا يفوق غايته[٤].

مثال: معاقبة موظف بالفصل بسبب تأخر بسيط ومتكرر دون إنذار، يُعد قرارًا غير متناسب وقد يلغى قضائيًا.

---

[١]- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري – النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٩٠

[٢]- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري – النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٣

[٣]- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرار الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٧٨

[٤] - د.محمود حافظ، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، مطبعة جامعة القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٥٢

• **الرقابة على التقدير الخاطئ للوقائع:** يتدخل القضاء إذا تبيّن أن الإدارة أساءت تقديرها للوقائع أو لم تقيّمها بصورة صحيحة، حتى وإن كانت تملك سلطة التقدير[١].

مثال: رفض منح رخصة بناء لعدم الملاءمة رغم استيفاء كل الشروط الفنية والقانونية.

ثانياً :حدود الرقابة القضائية

١. عدم استبدال رأي الإدارة برأي القاضي:

لا يجوز للقاضي الإداري أن يحل نفسه محل الإدارة في تقدير المصلحة العامة، إلا إذا ثبت أن الإدارة تجاوزت القانون أو انحرفت بالسلطة[٢].

٢. الامتناع عن رقابة الملاءمة البحتة:

يبقى تقدير ملاءمة القرار من صميم اختصاص الإدارة، طالما لم يشبه عيب قانوني. فالقاضي لا ينظر إن كان القرار هو "الأفضل"، بل فقط إن كان "مشروعًا".

٣. احترام تخصص الإدارة:

تفترض السلطة التقديرية أن الإدارة أقدر على معرفة متطلبات المرفق العام. لذا، فإن الرقابة القضائية تراعي التخصص الفني أو المهني للإدارة.

٤. عدم التدخل في أعمال السيادة

هناك بعض القرارات التي تخرج عن نطاق الرقابة القضائية حتى ولو كانت ذات طبيعة تقديرية، مثل قرارات السياسة الخارجية أو الدفاع الوطني، والتي تُعد من أعمال السيادة[٣].

الخلاصة

يتضح أن الرقابة القضائية على السلطة التقديرية لا تهدف إلى مصادرة حق الإدارة في التقدير، بل إلى ضمان ألا يُستخدم هذا التقدير كوسيلة للتعسف أو الانحراف. فالقضاء الإداري لا يُقيّم القرار من حيث صوابه الإداري أو الفني، بل من حيث مدى توافقه مع القواعد القانونية والدستورية، في ظل توازن دقيق بين حماية المصلحة العامة وصون حقوق الأفراد.

الفصل الرابع

التطبيقات القضائية والاتجاهات الحديثة

مع تطور الفكر الإداري والقضائي، لم يعد من المقبول أن تبقى السلطة التقديرية التي تمارسها الإدارة خارج نطاق الرقابة، خاصة إذا ترتب على استعمالها تقييدٌ لحقوق الأفراد أو المساس

---

[١]- حكم مجلس الدولة المصري، الطعن رقم ٤٦٢٥ لسنة ٤٥ ق، جلسة ٢٠٠٠/٥/٩.

[٢] -: د. فوزي سليمان سامي، النظرية العامة للقرار الإداري، مطبعة جامعة بغداد، ٢٠١٨، ص ٢٣١.

[٣] - عبد الفتاح محمد عبد الباقي، أعمال السيادة في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٨٩.

بمراكزهم القانونية. وقد عملت المحاكم الإدارية، سواء في العراق أو في الدول المقارنة، على توسيع نطاق الرقابة القضائية بما لا يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، ولا يفرغ السلطة التقديرية من مضمونها. ويبرز في هذا السياق دور التطبيقات القضائية بوصفها تجسيدًا عمليًا لهذا التوازن، إلى جانب الاتجاهات الحديثة التي بدأت تميل إلى تكثيف الرقابة على القرارات الإدارية التقديرية.

المبحث الاول

التطبيقات القضائية للرقابة على السلطة التقديرية في العراق

١. موقف محكمة القضاء الإداري العراقية

لقد شهد القضاء العراقي تطورًا ملحوظًا في مدى رقابته على السلطة التقديرية. فبعد أن كان مترددًا في فحص هذه القرارات خوفًا من تجاوز اختصاصاته، أصبح يمارس رقابة مشروعية واضحة، ويركز على عناصر مثل السبب، الغاية، التناسب، والاختصاص.

من التطبيقات:

- **إلغاء قرار بنقل موظف دون سبب مشروع:** قررت محكمة القضاء الإداري العراقية إلغاء قرار إداري صدر بنقل موظف من وظيفته دون مبررات موضوعية، معتبرة أن القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، رغم تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في شؤون النقل[١].
- **إلغاء قرار عقابي مستند إلى تقارير سرية:** في دعوى أخرى، أبطلت المحكمة قرار فصل موظف بناءً على تقارير أمنية غير معلنة، واعتبرت أن الإدارة لم تثبت أسبابًا قانونية تبرر الفصل، مما يجعل القرار فاقدًا للسبب الصحيح[٢].

٢. طبيعة الرقابة القضائية في العراق

- **رقابة مشروعية لا ملاءمة:** يحرص القضاء العراقي على عدم التوسع في فحص تقديرات الإدارة إلا إذا ثبت انحرافها.
- **احترام مبدأ التناسب:** في قرارات الفصل والعقوبات، تمارس المحكمة رقابة على مدى تناسب القرار مع المخالفة.

٣. التحديات القضائية في العراق

- نقص التخصص الفني في بعض القضايا الإدارية.
- غياب التسبيب الكافي في بعض الأحكام، مما يضعف الرقابة.

---

[١]- حكم محكمة القضاء الإداري العراقية، الدعوى رقم ١٧٢/ق/٢٠١٨، جلسة ٢٠١٨/١١/١٤.
[٢]- حكم محكمة القضاء الإداري العراقية، الدعوى رقم ٢٠٤/ق/٢٠١٩، جلسة ٢٠١٩/١٢/٣.

• البطء في إجراءات الفصل قد يؤثر على العدالة الناجزة.

المبحث الثاني

الاتجاهات الحديثة في القضاء المقارن

١. الاتجاه الحديث في القضاء المصري

شهد مجلس الدولة المصري تطورًا واضحًا في رقابته على القرارات التقديرية، حيث أصبح يستخدم أدوات قانونية متطورة لإخضاع تلك القرارات لمبادئ القانون والمشروعية، وأبرزها:

• **مبدأ التناسب:** حيث يتم فحص ما إذا كان القرار الإداري مبالغًا فيه أو غير مبرر في ضوء الفعل المرتكب.

• **إلزام الإدارة بالتسبيب:** حتى في القرارات التقديرية، يشترط القضاء أن تبيّن الإدارة أسبابها الموضوعية.

مثال: في إحدى القضايا، قرر المجلس إلغاء قرار إداري بفصل طالب من الجامعة استنادًا إلى خطأ تأديبي، واعتبر أن القرار لا يتناسب مع الفعل المرتكب[١].

٢. الاتجاه الحديث في القضاء الفرنسي

يُعد مجلس الدولة الفرنسي رائدًا في تطوير نظرية الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، حيث:

• أرسى نظرية الخطأ الجسيم في التقدير (Erreur manifeste d’appréciation)، كمبرر لإلغاء القرار.

• توسع في رقابة التناسب وخاصة في ميادين الحريات العامة والجزاءات الإدارية.

• أدخل مبدأ فحص المعقولية في تقديرات الإدارة.

مثال: ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارًا إداريًا بمنع تظاهرة بدعوى المساس بالنظام العام، لأن التقدير لم يكن مبررًا بوقائع جدية[٢].

---

[١] - حكم مجلس الدولة المصري، الطعن رقم ٢٤٣٩ لسنة ٥٨ ق، جلسة ٢٠١٣/٥/٢١.

[٢] - **Conseil d’État, décision n° ٤٠٢٧٤٢, ٩ janvier ٢٠١٧ .**

الخاتمة

بعد دراسة معمقة لموضوع السلطة التقديرية للإدارة، يتضح أن هذه السلطة تمثل أحد المفاهيم الأساسية في القانون الإداري، بل تُعدّ أداةً حيوية تمكّن الإدارة من أداء وظائفها بفعالية ومرونة، لا سيما في المجالات التي يصعب على المشرّع أن يحيط بتفاصيلها سلفًا. وقد تبين لنا من خلال البحث أن الإدارة، عند مباشرتها لاختصاصاتها، لا تكون دومًا مقيّدة بنصوص قانونية جامدة، بل كثيرًا ما يُفسح لها المشرّع المجال لاتخاذ ما تراه مناسبًا من قرارات وفقًا لمقتضيات المصلحة العامة، وهو ما يسمى بالسلطة التقديرية.

وتكمن أهمية السلطة التقديرية في كونها وسيلة فعالة تتيح للإدارة مجابهة الظروف المتغيرة التي قد تطرأ على العمل الإداري، سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو الأمني، دون الحاجة للرجوع إلى المشرع في كل مرة. لكنها في ذات الوقت، سيف ذو حدّين؛ إذ أن إطلاق يد الإدارة دون ضوابط قد يؤدي إلى الانحراف في استعمال السلطة أو إساءة استخدامها، ما يهدد مبدأ سيادة القانون، ويقوّض الثقة بين المواطن والإدارة.

وقد تناول البحث بالدراسة والتحليل الإطار المفاهيمي للسلطة التقديرية، وأبرز معايير التفرقة بينها وبين السلطة المقيدة، كما تم تحليل الآثار المترتبة على استخدام الإدارة لهذه السلطة، وحدود مشروعية قراراتها في هذا السياق. وتطرقنا أيضًا إلى رقابة القضاء الإداري على هذه السلطة، بوصفها الأداة الأكثر فاعلية لضمان عدم انحراف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية.

لقد اتضح من خلال الدراسة أن القضاء الإداري، رغم إقراره بضرورة تمتع الإدارة بقدر من الحرية في اتخاذ قراراتها، إلا أنه لا يقف موقف المتفرج، بل يبسط رقابته متى تبين أن القرار الصادر مشوب بعيب الانحراف بالسلطة، أو أنه جاء مخالفًا لمبدأ المساواة أو مبدأ المشروعية. ويُعدّ ذلك بمثابة تقييد غير مباشر للسلطة التقديرية، بما يحقق التوازن بين متطلبات الإدارة ومقتضيات حماية حقوق الأفراد. ولا يمكن في هذا السياق إغفال التأثير المتزايد للمبادئ العامة للقانون، والتي أصبحت تشكل إطارًا مرجعيًا للقضاء عند تقييم مشروعية استعمال السلطة التقديرية. فمبادئ حسن النية، والشفافية، والتناسب، والمساواة، باتت بمثابة معايير رقابية غير منصوص عليها صراحة في النصوص، لكنها متجذرة في الفقه والقضاء الإداري.

وعليه، فإننا نخلص إلى أن السلطة التقديرية للإدارة، وإن كانت ضرورية ولا غنى عنها في ظل تعقيدات الواقع الإداري وتعدد مصالح المجتمع، إلا أن ضبطها وتقييدها بضوابط موضوعية وقانونية وقضائية، يمثل ضرورة لا تقل أهمية. فالهدف الأسمى يبقى هو تحقيق الصالح العام، دون المساس بحقوق الأفراد أو إخلال بمبدأ المشروعية.

وفي ضوء ما سبق، **نوصي** بما يلي:

١. إعادة صياغة بعض النصوص القانونية التي تمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة، وذلك بتحديد الضوابط والمعايير التي يجب أن تراعيها الإدارة عند ممارسة هذه السلطة.

٢. تعزيز الدور الرقابي للقضاء الإداري، لا سيما في ما يتعلق بتوسيع نطاق الرقابة على الأسباب والغايات وراء القرارات الإدارية التقديرية.

٣. تدريب الموظفين الإداريين على حسن استعمال السلطة التقديرية وتوعيتهم بأهميتها وحدودها، تفاديًا للوقوع في أخطاء مهنية أو قانونية.

٤. الاستفادة من الفقه المقارن، خصوصًا التجارب القضائية الرائدة في الدول التي تمكنت من إرساء توازن بين متطلبات الفاعلية الإدارية وضمانات الرقابة القضائية.

وفي الختام، فإن السلطة التقديرية للإدارة ليست مظهرًا من مظاهر التعسف، بل هي انعكاس للثقة التي منحها المشرع للإدارة، بوصفها الجهة الأقدر على إدراك الواقع الميداني واتخاذ القرارات الملائمة له. لكن هذه الثقة يجب أن تُصان بضمانات قانونية وقضائية، تضمن استعمال السلطة في الحدود التي رسمها القانون، وتمنع أي انحراف قد يسيء إلى مبدأ دولة القانون والمؤسسات

النتائج والدروس المستفادة

- الرقابة القضائية على السلطة التقديرية لم تعد محصورة في فحص الشكل، بل أصبحت وسيلة لحماية الحقوق العامة والخاصة.
- هناك تحول عالمي نحو إخضاع قرارات الإدارة، حتى التقديرية، لمبادئ العدالة والمساواة والتناسب.
- التجربة الفرنسية تمثل أرقى صور الرقابة الفعالة دون تجاوز على اختصاص الإدارة.
- التجربة العراقية، رغم تقدمها، لا تزال بحاجة إلى:
- تعزيز ثقافة التسبيب لدى الإدارة.
- دعم استقلال القضاء الإداري.
- إدخال مبادئ مثل التناسب والمعقولية بشكل رسمي.

و تبرز التطبيقات القضائية والاتجاهات الحديثة في الرقابة على السلطة التقديرية كدليل على تطور الفكر القانوني والقضائي في العالم العربي والغربي. وقد أصبحت السلطة التقديرية ليست منطقة محصنة كما كانت في السابق، بل أصبحت مجالًا مفتوحًا للرقابة المقيدة بالموضوعية والعدالة، بما يحقق التوازن بين فاعلية الإدارة وحماية الحقوق.

المصادر

١. د. سليمان الطماوي، السلطة التنفيذية وأعمال السيادة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٢١١.

٢. د. محمد عبد اللطيف، "مبدأ المشروعية والسلطة التقديرية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٤٥

٣. د. سليمان الطماوي، "القانون الإداري"، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، ٢٠١٩، ص ٣٢١

٤. عادل الطبطبائي، القضاء الإداري والرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، الكويت، ١٩٨٥، ص٩٧.

٥. طارق عبد الحليم، السلطة التقديرية للإدارة في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص٦٥

٦. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري – النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٧٤.

٧. د. محمد فؤاد عبد الباسط، "القانون الإداري"، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠، ص ١٨٩.

٨. . فوزي سليمان سامي، النظرية العامة للقرار الإداري، مطبعة جامعة بغداد، ٢٠١٨، ص ٤٥.

٩. د. ماهر عبد الحسن، السلطة التقديرية والانحراف بها في القانون الإداري العراقي، مجلة كلية القانون، جامعة بغداد، العدد ٢، ٢٠١٨، ص ٢١٤.

١٠. د. سليمان الطماوي، السلطة التنفيذية والوظيفة الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٦٥.

١١. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون الإداري، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص٣١٢

١٢. د. ماهر عبد الحسن، السلطة التقديرية والانحراف بها في القانون الإداري العراقي، مجلة كلية القانون، جامعة بغداد، العدد ٢، ٢٠١٨، ص ٢١٧.

١٣. أحمد أبو الوفا، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص٢٢٠

١٤. د. محمود حافظ، النظرية العامة للقرار الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٣٢

١٥. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة (١٠٠).

١٦. قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ (المعدل)، المادة (٧).

١٧. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرار الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٧٨

١٨. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص٢٨٤.

١٩. د.محمود حافظ، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، مطبعة جامعة القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٥٢

٢٠. د. فوزي سليمان سامي، النظرية العامة للقرار الإداري، مطبعة جامعة بغداد، ٢٠١٨، ص ٢٣١.

٢١. عبد الفتاح محمد عبد الباقي، أعمال السيادة في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٨٩.

المصادر الأجنبية

١. **.Conseil d’État, décision n° ٤٠٢٧٤٢, ٩ janvier ٢٠١٧**

الأحكام القضائية

١. **حكم محكمة القضاء الإداري العراقية، الدعوى رقم ١٧٢/ق/٢٠١٨، جلسة ٢٠١٨/١١/١٤.**
٢. **حكم محكمة القضاء الإداري العراقية، الدعوى رقم ٢٠٤/ق/٢٠١٩، جلسة ٢٠١٩/١٢/٣.**
٣. **حكم مجلس الدولة المصري، طعن رقم ٢٤٣ لسنة ٥٢ قضائية، جلسة ٢٠٠٧/٦/١٢.**
٤. **حكم مجلس الدولة المصري، الطعن رقم ٢٤٣٩ لسنة ٥٨ ق، جلسة ٢٠١٣/٥/٢١**
٥. **حكم مجلس الدولة المصري، الطعن رقم ٤٦٢٥ لسنة ٤٥ ق، جلسة ٢٠٠٠/٥/٩.**