

امتيازات الادارة العامة في مواجهة القضاء الإداري لقراراتها

م. د. شيماء لطفي عبدالله

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Pkr354f@gmail.com

Public Administration Privileges in the Face of Administrative Courts Regarding its Decisions

Dr. Shaimaa Lotfi Abdullah

Ministry of Higher Education and Scientific Research

المستخلص:

ورغم أن المشرع قد منح الإدارة هذه السلطة الواسعة، إلا أن ذلك جاء استجابةً لطبيعة النشاط الإداري للدولة الذي يتسم بالحركة والتطور المستمرين، حيث يصعب على النصوص التشريعية الجامدة مواكبة جميع التحولات السريعة التي تطرأ على عمل الإدارة ومتطلبات المرافق العامة. فالإدارة تحتاج إلى قدر من المرونة يمكنها من التفاعل مع المستجدات والتغيرات المتلاحقة في المجتمع، وهو ما يبرر منحها هذه الامتيازات القانونية.

ومع ذلك، لا يمكن ترك هذه الصلاحيات دون ضوابط أو رقابة، لأن ذلك قد يؤدي إلى إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها عن الغاية التي شرعت من أجلها، الأمر الذي قد يفضي إلى ممارسات تعسفية تمس بمراكز الأفراد القانونية. ولذلك برز الدور الحيوي للقضاء الإداري باعتباره جهة رقابية تسهر على ضمان احترام مبدأ المشروعية وخضوع جميع أعمال الإدارة للقانون. فالقاضي الإداري يتولى فحص القرارات الإدارية والتأكد من مشروعيتها، كما يعمل على إلغاء ما يثبت مخالفته للقانون أو انحرافه عن تحقيق المصلحة العامة. ومن هذا المنطلق، يأتي هذا البحث ليلسط الضوء على الكيفية التي يتصدى بها القاضي الإداري لامتيازات الإدارة العامة عند ممارستها لسلطتها في إصدار القرارات الإدارية، وذلك من خلال آليات الرقابة القضائية

تتصرف امتيازات الإدارة العامة ووسائلها المختلفة إلى تحقيق جملة من الأهداف المرتبطة بتنظيم المرافق العامة وضمان سيرها بصورة منتظمة ومستقرة، وذلك في إطار الالتزام بمبادئ المشروعية واحترام متطلبات المصلحة العامة. وتظهر هذه الامتيازات بوضوح في ما تتمتع به الإدارة من سلطات خاصة تخولها إصدار القرارات الإدارية واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها بصورة مباشرة وملزمة في مواجهة الأفراد، دون الحاجة في كثير من الأحيان إلى اللجوء المسبق إلى القضاء. وقد أضفى هذا الوضع على الإدارة العامة مركزاً متميزاً مقارنة بالأفراد، إذ تمارس سلطاتها تحت غطاء تحقيق الصالح العام وخدمة المجتمع، وهو ما يمنحها أدوات قانونية فعالة تمكنها من أداء وظائفها وتحقيق أهداف الدولة.

غير أن تمتع الإدارة بهذه الصلاحيات الاستثنائية قد يترتب عليه في بعض الحالات مساس بحقوق الأفراد وحرياتهم التي يكفلها القانون ويحميها الدستور، خاصة عندما يتم استعمال هذه السلطات بطريقة غير متوازنة أو خارج الحدود التي رسمها المشرع. ومن هنا تبرز إشكالية التوفيق بين تمكين الإدارة من ممارسة مهامها بكفاءة من جهة، وضمان حماية الحقوق والحريات الفردية من جهة أخرى.

Although the legislator has granted the administration these broad powers, this was done in response to the nature of the state's administrative activity, which is characterized by continuous movement and development. It is difficult for rigid legislative texts to keep pace with the rapid transformations that occur in administrative work and the requirements of public services. Therefore, the administration needs a certain degree of flexibility that allows it to respond to emerging developments and successive changes within society, which justifies granting it these legal privileges.

Nevertheless, these powers cannot be left without controls or oversight, as this may lead to an abuse of authority or a deviation from the purposes for which these powers were originally granted, potentially resulting in arbitrary practices that affect the legal positions of individuals. Hence, the vital role of the administrative judiciary has emerged as a supervisory authority responsible for ensuring respect for the principle of legality and for subjecting all administrative actions to the rule of law. The administrative judge examines administrative decisions and verifies their legality, and also works to annul decisions that are proven to violate the law or deviate from achieving the public interest.

From this perspective, the present research seeks to shed light on how the administrative judge confronts the privileges of public administration when it exercises its authority to issue administrative decisions, through mechanisms of judicial review aimed at achieving a balance between the requirements of the public interest and the protection of the rights and freedoms of individuals.

التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضمان حماية حقوق الأفراد وحيرياتهم.

الكلمات الاصطلاحية : مزايا الإدارة العامة - السلطة التقديرية - المشروعية

Abstract:

The privileges of public administration and its various instruments are directed toward achieving a set of objectives related to organizing public services and ensuring their regular and stable functioning, within the framework of adherence to the principle of legality and respect for the requirements of the public interest. These privileges are clearly manifested in the special powers granted to the administration, which enable it to issue administrative decisions and take the necessary measures to implement them directly and in a binding manner against individuals, often without the need to resort beforehand to the judiciary. This situation has granted the public administration a distinctive position compared to individuals, as it exercises its authority under the banner of achieving the public good and serving society, thereby providing it with effective legal tools that enable it to perform its functions and accomplish the objectives of the state.

However, the administration's enjoyment of such exceptional powers may, in certain circumstances, result in interference with the rights and freedoms of individuals that are guaranteed by law and protected by the constitution, particularly when these powers are exercised in an unbalanced manner or beyond the limits established by the legislator. Consequently, a significant issue arises concerning how to reconcile enabling the administration to carry out its duties efficiently on the one hand, while ensuring the protection of individual rights and freedoms on the other.

المعروفة.وبناءً على ذلك، أصبح من الضروري أن تتمتع الإدارة العامة بمركز قانوني متميز يختلف عن المركز القانوني للأفراد العاديين، نظراً لطبيعة المهام التي تضطلع بها والتي تتعلق بإدارة الشؤون العامة وتحقيق المصلحة العامة. ولهذا السبب نشأ قانون خاص يحكم نشاط الإدارة ويُعرف بالقانون الإداري، وهو قانون يتلاءم مع طبيعة العمل الإداري ومتطلباته الخاصة، ويهدف في الوقت ذاته إلى تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من أداء وظائفها وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم. ومن بين الامتيازات المهمة التي منحها المشرع للإدارة أيضاً قرينة صحة وسلامة القرار الإداري، حيث يُفترض في القرارات الصادرة عن الإدارة أنها صحيحة ومطابقة للقانون ومستوفية لجميع أركانها وشروطها الشكلية والموضوعية، إلى أن يثبت العكس. وقد أقرت هذه القرينة بهدف تسهيل العمل الإداري وتمكين الإدارة من تنفيذ قراراتها بسرعة وفاعلية دون تعطيل.

إضافة إلى ذلك، تتمتع الإدارة العامة بسلطة التنفيذ المباشر لقراراتها، إذ يمكنها تنفيذ تلك القرارات في مواجهة الأفراد المخاطبين بها دون الحاجة إلى الحصول على حكم قضائي مسبق يلزم بتنفيذها، وهو ما يمنحها قوة قانونية كبيرة تمكنها من ضمان احترام قراراتها وتحقيق أهدافها في إدارة المرافق العامة. كما تمارس الإدارة سلطاتها المختلفة من خلال مجموعة متنوعة من الوسائل والأدوات القانونية التي تساعدها على تحقيق أهدافها المتعددة في إطار احترام مبدأ المشروعية ومتطلبات المصلحة العامة. وتتمثل هذه السلطات في قدرتها على إصدار القرارات الإدارية وتنفيذها مباشرة في مواجهة الأفراد، إضافة إلى سلطتها في مجال العقود الإدارية حيث تتمتع بامتيازات خاصة عند التعامل مع المتعاقدين معها، وكذلك سلطاتها في مجال الضبط الإداري الذي يهدف إلى المحافظة على النظام العام

Keywords: Advantages of public administration - Discretionary power – Legitimacy.

المقدمة :

يشير الواقع العملي والتجربة التطبيقية في مختلف الدول إلى أن إنشاء وظيفة الإدارة في الدولة يقوم أساساً على فكرة مفادها أن السلطة العامة تمارس مهامها من أجل تحقيق المصلحة العامة وخدمة المجتمع. فالإدارة العامة لم تُنشأ لمجرد ممارسة السلطة، بل وجدت لتسيير المرافق العامة وتنظيمها وضمان استمرارها وانتظامها بما يحقق حاجات الأفراد ومتطلبات الحياة الجماعية. ومن خلال قيامها بالوظيفة الإدارية تضطلع الإدارة بمهمة تنفيذ السياسات العامة للدولة وتطبيق القوانين واللوائح، الأمر الذي يجعلها أداة أساسية لتحقيق الصالح العام والمحافظة على استقرار المجتمع وتنظيم شؤونه المختلفة. وانطلاقاً من هذا الدور الحيوي، فقد أقر المشرع للإدارة العامة مجموعة من الامتيازات والسلطات الخاصة التي تمكنها من أداء وظائفها بكفاءة وفاعلية عند ممارستها لاختصاصاتها وصلاحياتها. فهذه الامتيازات تعد وسائل قانونية استثنائية تمنح الإدارة القدرة على التدخل السريع واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق المنفعة العامة للأفراد. ويُعد من أبرز هذه الامتيازات وأكثرها أهمية القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة دون الحاجة إلى موافقة الأفراد المعنيين بها. فالقرار الإداري يمثل أداة رئيسية تمكن الإدارة من تنظيم المرافق العامة وتوجيه النشاط الإداري بما يحقق أهداف الدولة. وتكمن خطورة هذه القرارات في أنها تُحدث آثاراً قانونية مباشرة قد تتمثل في إنشاء حقوق أو التزامات جديدة، أو تعديل مراكز قانونية قائمة، أو حتى إلغاء حقوق سابقة، وهو ما قد يؤدي في بعض الأحيان إلى المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم إذا صدرت تلك القرارات مشوبة بعيب من العيوب القانونية

بمجموعة من الضمانات والامتيازات التي تمنحها قدراً من القوة القانونية والإجرائية، وهو ما قد ينعكس أحياناً على مبدأ التوازن بين أطراف الخصومة. فعلى سبيل المثال، تتمتع الإدارة بقرينة صحة قراراتها الإدارية، كما تتمتع بسلطة التنفيذ المباشر، فضلاً عن امتلاكها الإمكانيات والوسائل القانونية التي قد لا تتوفر للأفراد بنفس الدرجة. وقد يؤدي هذا الوضع إلى شعور بعدم التكافؤ بين أطراف الدعوى، إذ يبدو أن الإدارة تحتل مركزاً أقوى أو أعلى من مركز الأفراد الذين يلجؤون إلى القضاء طلباً لحماية حقوقهم أو رفع الضرر الذي قد يلحق بهم نتيجة القرارات أو الإجراءات الإدارية. ومن هنا تبرز أهمية دراسة ومراقبة أثر هذه الامتيازات على حقوق الأفراد وحرياتهم، خصوصاً في إطار الدعوى الإدارية التي يفترض أن تقوم على أساس تحقيق العدالة وضمن المساواة بين الخصوم أمام القضاء. فوجود مثل هذه الامتيازات لا ينبغي أن يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة أو إضعاف الضمانات القضائية المقررة للأفراد، بل يجب أن يكون محكوماً بضوابط قانونية واضحة تكفل تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من أداء وظائفها بكفاءة، وبين ضمان حماية حقوق الأفراد وصون حرياتهم. لذلك أصبح من الضروري أن يخضع استعمال الإدارة لهذه الامتيازات لرقابة فعالة من قبل القضاء الإداري، بحيث يعمل القاضي الإداري على فحص مدى مشروعية تصرفات الإدارة والتأكد من عدم إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها عن الغايات التي شرعت من أجلها. فالقضاء الإداري يشكل أداة أساسية لتحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وحماية الحقوق الفردية، كما يسهم في تعزيز مبدأ سيادة القانون وترسيخ فكرة خضوع الإدارة لأحكام القانون في جميع تصرفاتها وأعمالها. ومن خلال هذه الرقابة القضائية يمكن الحد من الآثار السلبية المحتملة لامتيازات الإدارة

بغناصره المختلفة المتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. ومع ذلك، فإن ممارسة الإدارة العامة لهذه الامتيازات والسلطات الواسعة، وإن كانت تتم تحت شعار تحقيق المصلحة العامة وخدمة المواطنين، قد يترتب عليها في كثير من الأحيان المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم التي يكفلها القانون ويحميها الدستور. ولذلك أصبح من الضروري أن يتدخل المشرع لوضع الضوابط والقيود التي تكفل احترام مبدأ المشروعية، وهو المبدأ الذي يقضي بخضوع جميع السلطات في الدولة، حكماً ومحكومين، لأحكام القانون على قدم المساواة، وضمن تطبيقه بعدالة دون تمييز. كما يقتضي الأمر تحقيق نوع من التوازن بين هذا المبدأ وبين متطلبات مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يهدف إلى منع تداخل الاختصاصات بين السلطة القضائية والسلطة الإدارية، بحيث يمارس كل منهما دوره في حدود اختصاصه مع ضمان وجود رقابة قانونية فعالة على أعمال الإدارة.

مشكلة البحث :

إن الامتيازات والسلطات الخاصة التي تتمتع بها الإدارة العامة أثناء ممارستها لوظيفتها الإدارية، أو عندما تكون طرفاً مدعى عليه في الدعوى الإدارية، قد أفرزت في الواقع العملي جملة من الإشكاليات القانونية التي تتعلق بمبدأ المساواة أمام القضاء. فهذه الامتيازات التي حولها القانون للإدارة بهدف تمكينها من أداء مهامها وتحقيق المصلحة العامة، كثيراً ما تؤدي إلى وضع الإدارة في مركز قانوني متميز مقارنة بالأفراد العاديين عند نشوء نزاع إداري وعرضه أمام القضاء المختص. ويظهر هذا التمييز بوضوح عبر مختلف مراحل الدعوى الإدارية، سواء في مرحلة رفع الدعوى، أو أثناء نظرها أمام القضاء الإداري، أو حتى عند تنفيذ الأحكام الصادرة فيها. فالإدارة العامة لا تتعامل مع القضاء من ذات الموقع القانوني الذي يقف فيه الفرد العادي، بل تحاط

العامّة، وضمان عدم تحولها إلى وسيلة للمساس بحقوق الأفراد أو الانتقاص من حرياتهم الأساسية.

أهمية البحث:

تتجسد أهمية البحث في كونه يتناول امتيازات الإدارة العامّة باعتبارها قواعد تتصف بالواقعية وذات طابع عملي أكثر منه قانوني من جهة ، وباعتبار الأعمال الادارية ذات طبيعة خاصة جعل الإدارة العامّة تتمتع بمراكز أسمى مقارنة بمراكز الافراد العاديين وصلحياتها في مواجهة توجيه أوامر من القاضي الإداري، لذا فان البحث الحالي ركز على البحث في امتيازات الإدارة العامّة بين المشروعية والسلطة التقديرية في اصدار القرار الإداري.

اهداف البحث:

يهدف البحث إلى محاولة فهم وتحليل ما يأتي :

١. امتيازات الإدارة العامّة في مختلف مراحل النشاطات التي تمارسها في اعمالها الإدارية.
٢. حدود المزايا التي تملكها الإدارة العامّة .
٣. فهم وتحليل مجهودات المشرع في تنظيم وتحقيق معادلة التوازن بين الخصوم والحد من تعسف الادارة العامّة في الدعوى الإدارية.
٤. إبراز مواطن قصور كل من المشرع والقضاء الاداري في ضمان حماية حقوق الافراد وحرياتهم في ضمان حماية حقوق الافراد.

المبحث الاول : جدلية العلاقة بين القضاء الإداري والإدارة العامّة في نطاق الدعوى الادارية

المطلب الأول: ماهية القضاء الإداري وخصائصه

أقرّ النظام القضائي في أغلب دول العالم بوجود نوعين رئيسيين من أنظمة الرقابة القضائية على نشاطات الإدارة العامّة وأعمالها المختلفة. ويعود ذلك إلى طبيعة الوظيفة الإدارية وما يرافقها من سلطات وامتيازات خاصة، الأمر الذي استدعى وجود آليات قانونية تضمن

خضوع الإدارة للقانون ومراقبة تصرفاتها. ويتمثل الشكل الأول في نظام القضاء الموحد، وهو النظام الذي لا يميز بين الإدارة والأفراد عند النظر في النزاعات التي تنشأ بينهم. ففي هذا النظام تخضع جميع المنازعات، سواء كانت بين الأفراد أنفسهم أو بين الأفراد والإدارة العامّة، لاختصاص جهة قضائية واحدة هي القضاء العادي. ويقوم هذا القضاء بالنظر في مختلف القضايا وفق قواعد قانونية موحدة، بحيث يقف جميع الخصوم أمامه على قدم المساواة دون وجود جهة قضائية متخصصة للنظر في المنازعات الإدارية. أما الشكل الثاني فهو نظام القضاء المزوج، وهو نظام يقوم على أساس التمييز بين نوعين من المنازعات. فالمنازعات التي تنشأ بين الأفراد العاديين تبقى من اختصاص القضاء العادي، في حين تُحال المنازعات التي تكون الإدارة العامّة طرفاً فيها إلى جهة قضائية متخصصة تعرف بالقضاء الإداري. ويهدف هذا التمييز إلى مراعاة الطبيعة الخاصة للنشاط الإداري والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة العامّة، الأمر الذي يتطلب وجود قضاء متخصص يمتلك الخبرة والمعرفة الكافية بالقواعد القانونية التي تحكم العمل الإداري. ويستند القضاء الإداري في ممارسته لوظيفته الرقابية إلى مجموعة من المبادئ القانونية الأساسية التي قد لا تكون دائماً منصوصاً عليها بشكل صريح في التشريعات المكتوبة. فهذه المبادئ نشأت وتطورت من خلال اجتهادات القضاء الإداري نفسه، وأصبحت مع مرور الزمن قواعد ملزمة يجب على الإدارة احترامها والالتزام بها في جميع تصرفاتها. ويعترف القضاء بهذه المبادئ باعتبارها جزءاً أساسياً من مبدأ المشروعية، بحيث يشكل الإخلال بها أو مخالفتها انتهاكاً للقانون يترتب عليه بطلان التصرف الإداري أو إلغاؤه. ولهذا السبب تُعد هذه المبادئ مصدراً غير مكتوب من أهم مصادر قواعد المشروعية التي

لأحكام القانون ومبادئ المشروعية. وعند عرض نزاع إداري أمامه، تكون مهمته الأساسية إصدار حكم القانون على الواقعة المعروضة، وذلك من خلال فحص مدى التزام الإدارة بالقواعد القانونية المنظمة لنشاطها، دون أن يتولى بنفسه أداء الوظيفة الإدارية التي تختص بها الإدارة^(٤). وتتجسد خصوصية القضاء الإداري في طبيعة الاختصاصات المتنوعة التي أوكلاها إليه القانون، وفي المجالات المختلفة التي يمارس فيها رقابته القضائية. فإلى جانب دوره في مراقبة مشروعية أعمال الإدارة العامة، يتولى القضاء الإداري أيضاً الفصل في المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الإدارية التي قد تنترتب عن الأضرار التي تسببها الإدارة للأفراد نتيجة تصرفاتها أو نشاطها. كما يختص بالنظر في النزاعات الناشئة عن إبرام العقود الإدارية وتنفيذها، وهي عقود تتميز بطبيعة خاصة تختلف عن العقود المدنية العادية، نظراً لما تتضمنه من شروط استثنائية تهدف إلى حماية المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام. ولذلك يتعين على القاضي الإداري عند نظر هذه المنازعات أن يعتمد على معايير قانونية متخصصة تتناسب مع خصائص العقود الإدارية من حيث تكوينها وشروطها وآثارها القانونية، فضلاً عن كيفية تنفيذها وتسوية النزاعات التي قد تنشأ بشأنها. كما يمتد اختصاص القضاء الإداري ليشمل المنازعات التي تنشأ عن القرارات الإدارية سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية، ومن أمثلة ذلك القرارات المتعلقة بتعيين الموظفين في الوظائف العامة، أو القرارات الإدارية الخاصة بالتأديبية التي تتخذ بحقهم، أو القرارات الخاصة بنقلهم أو إنهاء خدماتهم. كذلك يختص القضاء الإداري

(٤) محمود حمدي مرعي، علاقة القاضي الإداري بجهة الإدارة في نطاق الدعوى الإدارية، مجلة الشريعة والقانون، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٣٥ - الجزء الأول، ٢٠٢٠، ١١٧٧.

يستند إليها القضاء الإداري في رقابته على أعمال الإدارة^(١). وبناءً على ذلك، يوصف القضاء الإداري في كثير من الأحيان بأنه قضاء إنشائي وليس مجرد قضاء تطبيقي، أي أنه لا يقتصر على تطبيق النصوص القانونية الموجودة فحسب، بل يساهم أيضاً في إنشاء وتطوير القواعد القانونية التي تحكم النشاط الإداري. فالقاضي الإداري لا يكتفي بتفسير النصوص القانونية، بل قد يبتكر من خلال اجتهاداته قواعد جديدة تتلاءم مع طبيعة العمل الإداري ومتطلباته المتجددة^(٢). كما أن هذه القواعد القضائية تبقى مرتبطة بطابعها القضائي منذ لحظة نشأتها وحتى تطورها أو استبدالها بقواعد أخرى أكثر ملاءمة. ومن هنا فإن مهمة القاضي الإداري لا تقتصر على الإلمام بالقانون فحسب، بل تتطلب أيضاً معرفة واسعة بمتطلبات الإدارة العامة وبطبيعة الأدوات والوسائل التي تستخدمها في أداء مهامها ومواجهة ما يعترضها من مشكلات أو صعوبات أثناء ممارسة نشاطها^(٣).

وتتخصص الوظيفة الأساسية للقاضي الإداري في مراقبة مدى مشروعية تصرفات الإدارة العامة وأعمالها المختلفة، دون أن يتجاوز حدود هذه الرقابة أو يحل محل الإدارة في ممارسة مهامها الإدارية. فالقاضي الإداري لا يتدخل في تقدير ملاءمة القرارات الإدارية أو في كيفية إدارة المرافق العامة، وإنما يقتصر دوره على التحقق من مدى مطابقة هذه القرارات والتصرفات

(١) يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية

للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٦٥.

(٢) د. الطاهر زواقرى و رحيمة رزيق، المبادئ القانونية

العامة والسلطة التقديرية للإدارة، مجلة العلوم الإنسانية -

جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد ٤٨، ٢٠١٧، ص ٤٩٩.

(٣) د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات

الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ٧.

والتنظيمية التي تنظم عملها، وهو ما يحد احتمالات تجاوز صلاحياتها، أو إساءة الاستعمال للسلطة الممنوحة لها، وهذا الدور يكتسي أهمية خاصة في ظل تزايد النشاط الإداري الحديث و تعقيداته المستجدة ، وما يرافقه من مخاطر التجاوز على حدود السلطة ، أو الميل عن جادة المصلحة العامة^(٤). و ينشأ ذلك عند استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية من اجل تحقيق هدف لا يُعترف لها به، اذ من المعروف أن الإدارة تمتلك السلطة التقديرية عند اتخاذ القرارات الإدارية التي تراها مناسبة في مجال ممارساتها لمهامها، غير أن الإدارة في العديد من نشاطاتها تتخذ قرارات تدخل في صميم اختصاصها، لكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى ، ليس من أجلها منحت تلك السلطة مما يؤدي الى ما يدعى بعبء الانحراف^(٥). وعلى ذلك فانه يمكن القول " ان كل نشاط اداري يسعى الى تحقيق منفعة عامة ويستعمل من اجل الوصول الى هذه الغاية أساليب السلطة العامة ووسائلها - بما في ذلك من مزايا وقيود - هو نشاط يخضع لقواعد القضاء الإداري، كذلك فان هذا النشاط عندما تثار بشأنه منازعات معينة فان هذه المنازعات تكون من اختصاص القضاء الإداري واحكامه"^(٦).

بالنظر في الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية التي تتعلق بمنح التراخيص المختلفة، مثل التراخيص المهنية أو التجارية أو غيرها من التصاريح التي تصدرها الجهات الإدارية المختصة.

ومن خلال هذه الاختصاصات المتعددة يتضح الدور المحوري الذي يؤديه القضاء الإداري في تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة العامة من ممارسة وظائفها وتحقيق المصلحة العامة من جهة، وضمان حماية حقوق الأفراد وحررياتهم من جهة أخرى، وذلك في إطار احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون^(١).

المطلب الثاني: قواعد القضاء الاداري

لدى تصديه للمنازعات الإدارية يلجأ القضاء الإداري إلى تطبيق قواعد متميزة ومختلفة عن قواعد القانون الخاص، هي قواعد القانون الإداري وهو قانون مستقل عن القانون المدني، يمنح الإدارة امتيازات استثنائية بهدف تحقيق المصلحة العامة كما يفرض عليها قيود معينة^(٢). و ظلت سلطة القاضي الاداري تنحصر في الحكم بالغاء أو برفض الدعوى الإدارية فقط^(٣). لقد شكّل دور القضاء الإداري الضمانة الأساسية لترسيخ دولة المؤسسات واحترام مبدأ سيادة القانون ، اذ يسهم عن طريق اختصاصاته الرقابية في ضمان تقيد الجهات الإدارية بحدود النصوص القانونية

(٤) عادل حاميدي، القضاء الإداري المغربي وضمان المشروعية، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، الطبعة الثانية، ٢٠٢٢، ص٥٢.

(٥) د. عليوات ياقوتة، السلطة التقديرية للإدارة ، مجلة جامعة الامير عبد القادر للعلوم الاسلامية ، قسنطينة، المجلد ٢٩ ، العدد ١، ٢٠١٥، ص٤٤٢.

(٦) د. عصام البرزنجي و آخرون ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد، ١٩٩٣، ص٢٩.

(١) خالد بنيوسف، المنازعات الإدارية :دراسة تحليلية مقارنة، مطبعة دار المناهل، الرباط، الطبعة الثالثة، ٢٠٢١، ص٤٥.

(٢) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص١١٩.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري اللبناني مجلس شورى الدولة والمحاكم الادارية والإقليمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص٦٩٩.

هذا الرأي يرون أن الحكم الصادر مثلاً في دعوى التعويض هو أمر مفروض على الإدارة أداء مبلغ التعويض المحكوم به ، كما ان الحكم الذي يصدر بإلغاء رفض الترخيص بمثابة أمراً إليها ، حتى ولو بصورة غير مباشرة بإصداره وإن لم يتطلب ذلك ، فمهمة القاضي لا تنحصر في توضيح حكم القانون ، وإنما يتعداه الى ما ينبغي تطبيقه^(٣).

وفي كل الأحوال فان صدور الحكم الإداري ضد الإدارة يحتم عليها واجب تنفيذه ، إدارياً كان أم مدنياً ، على الرغم من ان تنفيذه لا يكون دائماً سهلاً ، اذ كثيراً ما يقابل بالامتناع من قبل الإدارة سواء كان هذا الامتناع صراحة أو ضمناً والذي قد يأخذ شكل استمرار في تنفيذ القرار الملغى (الإلغاء) أو في اتخاذ إجراءات مخالفة للحكم (التعويض)، وبذلك تكون الإدارة مخالفة لالتزامها بالتنفيذ ويبقى الأمر غير مقبول ما لم توجد مبررات لهذا الامتناع^(٤).

المبحث الثاني : مزايا الإدارة العامة بين المشروعية والسلطة التقديرية في اصدار القرار الاداري

المطلب الأول: خصوصية الإدارة العامة في اكتساب مزاياها

ان مبادئ علم الإدارة تقضي بأن حسن القيام بوظيفتها يتطلب ان تتمتع بقدر من المزايا، يتيح لها إعمال إرادتها في ممارسة الاختصاصات، وتطبيق القانون بما ينسجم والواقع الذي تواجهه، فالقانون مهما بلغ مجاله، وتجددت دقته، لا يمكنه الإحاطة بكل شيء مهما

غير انه قد شاع ما يُعرف بحظر توجيه أوامر من القاضي في القضاء الإداري؛ فلا يستطيع أن يأمر الإدارة للقيام أو الامتناع عن القيام بالعمل ، و لا يجوز له أن يحل محلها للقيام بعمل وهو من صلب اختصاصها^(١).

لذلك تجسدت جدلية العلاقة بين القضاء الإداري والإدارة العامة مع انقسام الفقه بربط الأمر الذي يوجهه القاضي الإداري الى الإدارة ، وبين اشكاليات التنفيذ للاحكام القضاء الاداري الى قسمين :

القسم الأول : يرى أن كلاً من الأمر وتنفيذ الحكم القضائي هما موضوعان غير متلازمان من حيث الوجود القانوني ، ولذلك يظهران للوجود في بُرهنتين متباعتين ، فالأمر يخص القاضي بينما تنفيذ الحكم القضائي يعود للإدارة التي صدر الحكم في مواجهتها ، ومن ثم فإن الامر يكون سابقاً على الحكم ومدرجاً فيه من حيث المبدأ، بيد أن مشكلات التنفيذ لا تظهر الا بعد صدور الحكم القضائي بصورة تامة وتبليغها للإدارة^(٢).

القسم الثاني: يرى أن الامر الذي يصدر من القاضي الإداري واشكاليات تنفيذه هما موضوعان متلازمان ، اي أن الامر هو عنصر في الحكم ، و الملاحظ في الاحكام الصادرة من القاضي الإداري انها أوامر موجهة للجهة الإدارية للقيام بالعمل أو الامتناع عنه ، وهو ما ذهب اليه البعض لتشبيهها بالشيء وظله ، فاصحاب

(١) د.فريدة مزياني، أمانة سلطاني، "مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة و الاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية"، مجلة المفكر، العدد ٧، جامعة محمد خيضر، . بسكرة، نوفمبر ٢٠١١، ص، ١٢.

(٢) د. مهند مختار نوح ، الايجاب والقبول في العقد الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، ٢٠٠٥، ص ٨٧٠

(٣) د. محمد باهي أبو يونس ، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية ، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثالثة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص ٢٦.

(٤) عمر مهدي حمدي و رجب محمد ندا ، ضمانات تنفيذ احكام القضاء الإداري في مواجهة الادارة ، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٣٩ ، العدد ٢ ، ٢٠٢٤، ص٥٤٥.

ومقتضياتها، وما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة تم تقريره في عدد من الحالات وهي كما يلي (٤):

توجد عدة حالات استثنائية يسمح فيها القانون للإدارة العامة باللجوء إلى أسلوب التنفيذ المباشر لقراراتها الإدارية دون الحاجة إلى الحصول على حكم قضائي مسبق، وذلك بهدف ضمان احترام القوانين واللوائح وتحقيق المصلحة العامة. وتعد هذه الحالات استثناءً من القاعدة العامة التي تقضي بضرورة اللجوء إلى القضاء لتنفيذ الالتزامات أو فرض الجزاءات. ويمكن حصر أهم هذه الحالات في ما يأتي:

أولاً: وجود نص قانوني صريح يجيز التنفيذ المباشر ويقصد بهذه الحالة ما يعرف بالإجازة الصريحة، حيث ينص القانون بوضوح على منح الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها مباشرة دون الرجوع إلى القضاء. ففي مثل هذه الحالات يكون المشرع قد أدرك ضرورة تمكين الإدارة من التدخل السريع والفعال لتحقيق المصلحة العامة أو حماية النظام العام. ومن الأمثلة الشائعة على ذلك القرارات الإدارية التي تقضي بهدم الأبنية أو المنشآت التي أقيمت دون الحصول على رخصة بناء قانونية، أو تلك التي تشكل خطراً على السلامة العامة. ففي هذه الحالة يسمح القانون للإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ قرار الهدم بشكل مباشر، لأن التأخير في التنفيذ قد يؤدي إلى أضرار جسيمة أو استمرار مخالفة القانون.

ثانياً: وجود نص قانوني دون أن يقرر جزاءً محدداً لمخالفتها

صغراً، أو الخوض بجزئيات لا تُحصر ، فضلاً عن أنّ تطبيق القانون على الحالات الفردية يقتضي: التفكير، والتدبير، ويؤدي المبالغة في تقييد مجال الإدارة لجمودها والحد من فاعليتها، بل وحتى عدم أدائها لمهامها على نحو لائق (١).

لذلك يقر القانون للإدارة خلال ممارستها مهامها وتأدية نشاطاتها بمجموعة امتيازات تُسهل وظيفتها الإدارية في تحقيق المصلحة العامة، على أن يكون ذلك في حدود النصوص القانونية احتراماً لمبدأ المشروعية ؛ نذكر منها على سبيل المثال؛ التنفيذ المباشر، التنفيذ الجبري، نزع الملكية للمنفعة العامة، السلطة التقديرية وغيرها، فالمشرع يمنح الإدارة أحياناً سلطة تقديرية في ممارسة بعض الصلاحيات، بحيث يكون لها قدر من الحرية في الاختيار والتقدير أثناء اتخاذها لقراراتها الإدارية (٢).

يعد حق التنفيذ المباشر امتيازاً للسلطة الإدارية، إذ تقوم الإدارة بتنفيذ قراراتها من دون لجوءها للقضاء بعكس الأفراد، و إذا اقتضى الأمر تستعمل القوة المادية فيما يسمى بالتنفيذ الجبري ، و هذا الحق يشكل تهديداً فعلياً لمصالح الأفراد، بسبب خطورة الاعتداء على حقوقهم (٣). لذلك يشترط في استعمال الإدارة لحق التنفيذ المباشر أو التنفيذ الجبري؛ المشروعية ووفق نص قانوني يجيزه ، لكونه يعد استثناءً على القاعدة العامة التي تتمثل في اللجوء للقضاء، ولكن لاعتبارات المصلحة العامة

(١) د. منتصر علوان كريم ، اثر سلطة الإدارة التقديرية في ركن الاختصاص للقرار الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الثامن ، العدد الأول ، ٢٠١٩ ، ص ١٤٠.

(٢) د .عليوات ياقوتة، مصدر سابق، ص ٤٤٠.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٥٦٥.

(٤) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٧ ، ص ٢١٨.

المصلحة العامة في بعض الأحيان أن تحتاج الإدارة العامة إلى الاستفادة من عقارات أو أراضٍ يملكها الأفراد ملكية خاصة، سواء بصورة دائمة أو مؤقتة، وذلك لتنفيذ مشاريع عامة أو إقامة مرافق تخدم المجتمع كإنشاء الطرق أو المدارس أو المستشفيات أو شبكات البنية التحتية. ولهذا السبب أجاز القانون للإدارة حق نزع ملكية العقارات الخاصة للمنفعة العامة، شريطة الالتزام بمجموعة من الضمانات القانونية التي تحمي حقوق المالكين. ومن أهم هذه الضمانات أن يتم منح المالك تعويض عادل ومسبق يتناسب مع قيمة العقار المنزوع ملكيته، وذلك تحقيقاً لمبدأ العدالة وحماية حق الملكية الخاصة.

ومع ذلك، فإن هذا الحق لا يمتد إلى الأموال العامة المملوكة للأشخاص المعنوية العامة، إذ تتمتع هذه الأموال بحماية قانونية خاصة نظراً لتخصيصها لخدمة المرافق العامة. ولذلك لا يجوز نزع ملكية الأموال العامة جبراً للمنفعة العامة، لأنها في الأصل مخصصة لتحقيق هذه المنفعة، ولأن التصرف فيها يخضع لقواعد قانونية مختلفة تضمن استمرار تخصيصها لخدمة المجتمع. ومن خلال هذه الضوابط يسعى القانون إلى تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من تنفيذ مشاريعها وتحقيق المصلحة العامة، وبين حماية حقوق الأفراد وضمان عدم التعسف في استعمال السلط^(١). و العقارات وحدها هي التي يمكن اعتبارها محلاً لنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، أما المنقولات فلا يجوز نزع ملكيتها، كما أن العقارات الحكيمة مثل الحقوق العينية العقارية (كحق الانتفاع أو الارتفاق) لا يجوز أن تكون مسألة لنزع الملكية وإجراءاتها، فالملاحظ أنه ينتج عن نزع

في بعض الحالات قد يتضمن القانون قاعدة أو التزاماً معيناً يفرض على الأفراد احترامه، إلا أنه لا يحدد جزاءً صريحاً في حال مخالفته، كما قد لا ينص على وسيلة قانونية واضحة لتنفيذه، سواء تمثلت هذه الوسيلة في جزاء جنائي أو دعوى مدنية. وفي مثل هذه الظروف قد يُسمح للإدارة باللجوء إلى التنفيذ المباشر من أجل ضمان احترام النص القانوني وتطبيقه على أرض الواقع. ويرجع ذلك إلى أن الإدارة بحكم اختصاصها ومسؤولياتها تعتبر الجهة المكلفة بتنفيذ القوانين واللوائح. فإذا خلا النص القانوني من وسائل التنفيذ أو الجزاءات التي تكفل احترامه، فإن عدم تدخل الإدارة قد يؤدي إلى تعطيل تطبيق القانون وإضعاف هيئته، وهو ما يتعارض مع مبدأ سيادة القانون. لذلك يجيز الفقه والقضاء للإدارة في هذه الحالة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القاعدة القانونية بشكل مباشر.

ثالثاً: حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية

تعد حالة الضرورة من أهم الحالات التي تبرر لجوء الإدارة إلى التنفيذ المباشر دون الاستناد إلى نص قانوني صريح أو انتظار حكم قضائي. وتقوم هذه الحالة عندما يواجه المجتمع خطراً وشيكاً أو تهديداً عاجلاً يتطلب اتخاذ إجراءات سريعة وفورية لمواجهته. ففي مثل هذه الظروف لا يكون هناك وقت كافٍ للجوء إلى القضاء، لأن التأخير قد يؤدي إلى تفاقم الخطر أو وقوع أضرار جسيمة يصعب تداركها لاحقاً. ولذلك يسمح للإدارة باستخدام القوة المادية المناسبة لمواجهة الخطر والحد من آثاره، شريطة أن يكون تدخلها ضرورياً ومتناسباً مع طبيعة الخطر القائم. ومن الأمثلة على ذلك الحالات التي تتعرض فيها الدولة لاضطرابات أمنية أو أعمال شغب أو فوضى تهدد النظام العام، حيث قد تضطر الإدارة إلى اتخاذ تدابير عاجلة باستخدام القوة الجبرية لإعادة الأمن والاستقرار. إضافة إلى ما سبق، قد تقتضي

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٥٧٠.

أو الامتناع عنه^(٣). وقد عُرِّفت السلطة التقديرية في الفقه الإداري بأنها تلك الصلاحية المرتبطة بالصياغة المرنة للقواعد القانونية التي يضعها المشرع، بحيث تسمح هذه القواعد للإدارة بقدر معين من حرية التصرف عند مباشرتها لاختصاصاتها القانونية. فالمشرع في كثير من الأحيان لا يحدد للإدارة مساراً إلزامياً واحداً يجب اتباعه، بل يترك لها مجالاً للاختيار بين بدائل متعددة، كأن يكون لها الحق في اتخاذ الإجراء أو الامتناع عنه، أو اتخاذه بطريقة معينة دون أخرى، أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً لمباشرة هذا التصرف. كما قد تمتد هذه الحرية إلى تقدير السبب الذي يبرر اتخاذ القرار أو تحديد محله ونطاقه، وذلك بما يتفق مع مقتضيات المصلحة العامة وظروف كل حالة على حدة. ويرجع منح الإدارة هذه السلطة التقديرية إلى طبيعة النشاط الإداري للدولة الذي يتسم بالحركة المستمرة والتطور المتسارع. فالتشريع بطبيعته ثابت نسبياً، ولا يستطيع في كثير من الأحيان مواكبة جميع المتغيرات السريعة التي تطرأ على الحياة الإدارية والعلاقات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد. ولهذا السبب يحتاج العمل الإداري إلى قدر من المرونة يسمح للإدارة بالتعامل مع هذه التطورات المتلاحقة بوسائل فعالة وسريعة. ومن هنا تظهر أهمية السلطة التقديرية، إذ تتيح للإدارة إصدار قرارات إدارية مناسبة لمواجهة المستجدات التي قد تظهر في الواقع العملي دون الحاجة إلى انتظار تدخل المشرع أو صدور تشريع جديد يعالج تلك الحالات^(٤). وتزداد أهمية هذه السلطة بشكل خاص في الظروف الاستثنائية

الملكية للعقار الأصلي تطهيره من الحقوق العينية العقارية التي تنقله وترد عليه^(١) ان ممارسة الإدارة لنشاطها واستعمال مزاياها التي تتمتع بها يأتي للحد من إشكاليات خضوع الأفراد لقراراتها، وتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة لصالحها، فلا يتطلب لجوءها للقضاء لحصول حقوقها قبلهم، وامتلاكها لأمر القوة العامة، فالفرد يلتجأ لها لمساعدته على تنفيذ الحكم الصادر لصالحه، وفي ذلك يسود مبدأ التنفيذ الاختياري في القانون العام الذي يستند على حسن نية الإدارة و رغبتها في التنفيذ^(٢).

المطلب الثاني : سبل مشروعية سلطة الإدارة التقديرية

لقد منح المشرع الإدارة العامة سلطة تقديرية عند ممارستها لاختصاصاتها واستعمالها للامتيازات القانونية التي تتمتع بها، وذلك بهدف تمكينها من أداء مهامها الإدارية بكفاءة ومرونة. فالقانون الذي يقرر للإدارة هذه السلطة لا يفرض عليها دائماً سلوكاً محدداً بصورة دقيقة، بل يترك لها قدراً من الحرية في اختيار ما إذا كانت ستتدخل أم ستمتنع عن التدخل في موقف معين. كما يمنحها حرية تقدير التوقيت المناسب لاتخاذ القرار الإداري، إضافة إلى حرية تحديد مضمون القرار وطبيعته والكيفية التي يتم بها تنفيذه. ومن ثم فإن فكرة السلطة التقديرية تقوم أساساً على منح الإدارة مجالاً من حرية التقدير يسمح لها باختيار ما تراه مناسباً من بين عدة بدائل قانونية ممكنة، سواء من حيث اتخاذ الإجراء

(٣) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، الطبعة السادسة، ١٩٩١، ص ٣١.

(٤) سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢١٥.

(١) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ١٩٩٩، ص ٦٠٦.

(٢) ثروت عبد العال أحمد، الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٥٤.

والتقدير، مع بقاء هذه الحرية خاضعة لرقابة القضاء الإداري لضمان عدم تجاوز حدودها القانونية^(٢).
 لقد إثار الجدل والنقاش حول تمتع الإدارة العامة بمزايا خاصة ومدى مشروعيتها؛ صعوبة في صياغة نظرية شاملة ومحكمة لها تبقى قائمة، ذلك أنها دائماً ما تكون محكومة باعتبارين هما المصلحة العامة من جهة، وحقوق الأفراد وحررياتهم من جهة أخرى، فقد يكون من شأن تقييد الإدارة ومصادرة كل حرية تتمتع بها، الحفاظ على حقوق الأفراد وحررياتهم والحيلولة دون تعسفها وتسلطها، غير أن هذا الافتراض قد يكون من شأنه تحوّل سلطة الإدارة إلى جهة مهمتها تنفيذ القوانين، و يؤدي ذلك إلى الإضرار والمساس بالصالح العام، ممّا يعني أنّه من الضرورة بمكان منحها هامشاً من التقدير لتفعيل العمل الإداري، وإبعادها عن الجمود والآلية، بحيث يكفل حسن سير المرفق العام على أكمل وجه والحفاظ على المصلحة العامة^(٣).
 ولأجل ما تقدم سلك المشرع في مجال القرارات الإدارية طريقين:

أولهما: أن يحدد المشرع للسلطة الإدارية الهدف الذي يتعين عليها ابتغائه من قراراتها الإدارية، وهو ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف، بحيث إذا انحرفت عن الهدف المحدد لها يكون قرارها مشوب بعيب الانحراف بالسلطة.

ثانيهما: أن يمنح المشرع السلطة الإدارية قدرأ من حرية التصرف دون أن يحدد لها الحالات التي يجوز

أو الحالات المستعجلة التي تتطلب اتخاذ قرارات سريعة وفورية بهدف حماية المصلحة العامة أو مواجهة ظروف طارئة لم تكن متوقعة عند وضع القوانين. ففي مثل هذه الحالات قد يكون التأخير في اتخاذ القرار الإداري سبباً في حدوث أضرار كبيرة بالمجتمع أو تعطيل سير المرافق العامة، ولذلك يكون من الضروري أن تتمتع الإدارة بقدر كافٍ من الحرية في اتخاذ الإجراءات المناسبة في الوقت المناسب^(١). وفي هذا السياق يرى الفقيه الفرنسي في القانون الإداري الأستاذ ميشو أن السلطة التقديرية تتحقق في كل مرة تتمكن فيها الجهة الإدارية من التصرف بحرية نسبية دون أن تفرض عليها القواعد القانونية التي وضعها المشرع سلوكاً محدداً بشكل مسبق. فوجود السلطة التقديرية يعني أن الإدارة تستطيع الاختيار بين عدة حلول أو بدائل قانونية مشروعة عند إصدارها للقرارات الإدارية، بحيث تنتقي منها ما يتلاءم مع الظروف الواقعية وما يحقق المصلحة العامة بصورة أفضل. ومع ذلك، فإن هذه الحرية التي تتمتع بها الإدارة لا تعني إطلاق يدها في التصرف دون قيود أو ضوابط، بل تظل هذه السلطة مقيدة بجملة من المبادئ القانونية والأخلاقية التي تحكم العمل الإداري. فالإدارة ملزمة دائماً باحترام مبدأ المشروعية وعدم إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها عن الغاية التي منحت من أجلها. كما يجب أن يكون استعمال السلطة التقديرية موجهاً لتحقيق المصلحة العامة وليس لخدمة مصالح خاصة أو تحقيق أهداف غير مشروعة. ومن ثم فإن السلطة التقديرية تمثل مجالاً من الحرية المقيدة التي يمارسها الجهاز الإداري عندما يغيب النص القانوني الملزم أو عندما يمنح المشرع الإدارة مساحة للاجتهاد

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٢٧٤.

(٣) د. عمر عبد الرحمن البوريني، المشروعية الإدارية كمحدد لممارسة الإدارة سلطاتها التقديرية: دراسة مقارنة، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي الثامن لكلية القانون الكويتية العالمية، الكويت ٢٤-٢٥ / ١١ / ٢٠٢١، ص ٢٧٤.

(١) محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء. مطبعة الإسراء، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٥٤٠.

العامّة لا يتمكّن من التنبؤ والاحاطة بكافة الملايسات والظروف المحيطة بالوظيفة الإدارية، ويستلزم ذلك أن يترك للإدارة سلطة الملائمة في اتمام أعمالها ونشاطاتها الإدارية المختلفة^(٤).

وبذلك نخلص كما خلص الكثيرون الى إن " الاساس في منح الإدارة السلطة التقديرية في القيام بوظيفتها الإدارية تبرزه تحقيق المصلحة العامة واحتواء المستجدات وضمان استمرارية الخدمة العامة ومن غير الممكن أن يحتويها القانون بصورة كاملة وعليه كانت فكرة الصالح العام هي المبرر الوحيد في ممارسة الإدارة سلطاتها التقديرية"^(٥).

المبحث الثالث: رقابة القاضي الإداري لتقييد مزايا الادارة العامة في اتخاذ قراراتها

إن مجموع الامتيازات والصلاحيات التي منحها المشرع للإدارة العامة إنما جاء بهدف تمكينها من أداء مهامها بصورة فعّالة ومرنة، بحيث تستطيع التكيف مع الظروف المتغيرة والمتجددة التي تميز النشاط الإداري للدولة. فالإدارة العامة تتعامل يومياً مع وقائع ومواقف متعددة يصعب حصرها مسبقاً في نصوص تشريعية جامدة، الأمر الذي يقتضي منحها قدرًا من الحرية في التصرف واتخاذ القرارات المناسبة لمعالجة هذه الحالات. غير أن هذه المزايا، على الرغم من أهميتها في تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام واستمرار، لا يجوز أن تترك دون رقابة قانونية، لأن ذلك قد يفتح المجال لإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها عن الأهداف التي منحت من أجلها. فقد يحدث في بعض

فيها استخدام سلطاتها الممنوحة لها بمقتضى القانون على أن يكون الباعث على إصدار قراراتها تحقيق المصلحة العامة^(١).

وذلك يعني ان سلطة الإدارة تكون تقديرية بصدد علاقاتها مع الأفراد عند ترك القانون لها حرية التدخل أو التمتع، و وقت التدخل وكيفيته، إضافة الى فحوى القرار الذي تتخذه، فالسلطة التقديرية هي التي يعافها القانون للإدارة كي تحدد ما يصح عمله وما ينبغي تركه^(٢).

فإذا ارتكب موظف مخالفة لواجباته الوظيفية، مهما كانت هذه المخالفة، فالإدارة ستكون أمام واقع يمثل سببا معقولاً كي تتدخل حتماً، فلها برغم وقوع المخالفة أن تتغاضى عن استعمال سلطة الجزاء ولا تتدخل بقرار تأديبي، فهي قد ترى أنه من الملائم عند التدخل لحدثة الموظف مثلاً بالإضافة لحسن نيته، و إذا رأت الإدارة أن تتدخل وتصدر قرارها التأديبي، فإن القانون لا يجبرها على جزاء ما بذاته، أي على قرار محدد بذاته، بل ان القانون وضع عدة جزاءات متوالية الشدة، وترك للإدارة حرية ايقاع الجزاء المناسب مع المخالفة، أي مع ظروف الواقع، وهنا السلطة التقديرية واضحة للإدارة^(٣).

بناءً على ما تقدم ومن الناحية القانونية فان مسألة السلطة التقديرية هي مسألة حتمية كونها مرتبطة بالوظيفة الإدارية، وما يؤكد ذلك عجز المشرع عن تنظيم مضامين الاعمال الإدارية، وعند وضع القواعد

(١) د. محمد فرج عوض، دور القضاء الإداري في حماية المصلحة العامة، المؤتمر العلمي الدولي الثالث بكلية الشريعة والقانون بطنطا، مصر ٢١-٢٢ أكتوبر، ٢٠١٩، ص٣٨٥.

(٢) سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص٤٦.

(٣) د. عليوات ياقوتة، مصدر سابق، ص٤٤٠.

(٤) محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٩، ص ٩٢.

(٥) عليان بوزيان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ٣١٩.

في فرنسا، أدى إلى توسيع نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. وقد لعب مجلس الدولة الفرنسي دوراً رائداً في هذا المجال، باعتباره من أقدم وأهم الهيئات القضائية التي أسهمت في تطوير مبادئ القضاء الإداري وترسيخ قواعده. وبفضل هذا التطور أصبح من واجب القاضي الإداري عند نظره في الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية أن يتحقق من خلو هذه القرارات من العيوب القانونية المختلفة، مثل الخطأ في تطبيق القانون أو تفسيره، أو الخطأ في تقدير الوقائع التي بني عليها القرار، أو إساءة استعمال السلطة والانحراف بها لتحقيق أغراض غير مشروعة. كما أصبح القضاء الإداري يسعى إلى تحقيق أعلى درجات الفاعلية في رقابته على أعمال الإدارة، وذلك من خلال إيجاد توازن دقيق بين متطلبات حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد من جهة، ومتطلبات تمكين الإدارة من ممارسة نشاطها بكفاءة ومرونة من جهة أخرى. ومن أجل تحقيق هذا التوازن، يشترط القضاء الإداري أن تكون القرارات التي تصدرها الإدارة في إطار سلطتها التقديرية قائمة على أسس موضوعية واضحة، وأن تكون متناسبة مع الظروف والوقائع التي صدرت في ظلها. كما يجب أن تستند هذه القرارات إلى اعتبارات واقعية وقانونية تبرر اتخاذها، بحيث يظهر من خلالها أن الإدارة قد مارست سلطتها التقديرية بصورة سليمة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وليس بدافع التعسف أو الانحراف عن الأهداف التي حددها القانون. ومن خلال هذه الرقابة القضائية الفعالة يسهم القضاء الإداري في ضمان خضوع الإدارة لسيادة القانون، وفي الوقت نفسه يحافظ

الأحيان أن تستعمل الإدارة هذه الامتيازات بطريقة تعسفية أو تتجاوز الحدود التي رسمها القانون، سواء عن طريق إصدار قرارات غير مبررة أو اتخاذ إجراءات لا تستند إلى أسباب موضوعية سليمة. ومن هنا برزت أهمية الدور الذي يؤديه القضاء الإداري باعتباره الضامن الأساسي لحسن استعمال الإدارة لهذه السلطات الاستثنائية. فالقضاء الإداري يضطلع بمهمة أساسية تتمثل في إخضاع جميع التصرفات الإدارية لمبدأ المشروعية، وهو المبدأ الذي يقضي بضرورة التزام الإدارة بالقانون في جميع أعمالها وقراراتها. وبموجب هذا الدور الرقابي يتدخل القاضي الإداري لفحص مدى توافق القرار الإداري الصادر بناءً على سلطة تقديرية مع القواعد القانونية والمبادئ الدستورية التي تحكم العمل الإداري، وذلك دون أن يحل محل الإدارة في ممارسة سلطتها التقديرية أو أن يتدخل في تقدير ملاءمة القرار من حيث مضمونه^(١). وفي هذا الإطار يقوم القاضي الإداري بمراجعة القرارات الإدارية للتأكد من أنها صدرت في حدود الاختصاصات المقررة للإدارة، وأنها استندت إلى أسباب صحيحة ومشروعة، وأنها لم تتحرف عن تحقيق المصلحة العامة التي شرعت من أجلها. فوظيفة القاضي الإداري لا تتمثل في استبدال تقدير الإدارة بتقديره الشخصي، وإنما تقتصر على التحقق من مشروعية القرار ومدى احترامه للقواعد القانونية الواجبة التطبيق. والجدير بالذكر أن القرارات الإدارية الصادرة بناءً على السلطة التقديرية للإدارة لم تكن في البداية تخضع لرقابة القضاء الإداري بالدرجة التي تخضع لها اليوم، إذ كان يُنظر إلى هذه السلطة باعتبارها مجالاً واسعاً لحرية الإدارة لا يجوز للقضاء التدخل فيه. غير أن التطور الذي شهدته أنظمة القضاء الإداري، ولا سيما

(١) علي راضي وادي، مصدر سابق ، ص ١١٤٨.

وعليه سوف نبين كيفية مواجهة القاضي الإداري لمزايا الإدارة العامة في اتخاذ قراراتها من خلال الرقابة القضائية في المطالب التالية:

المطلب الأول: رقابة القاضي على أسباب القرار الإداري

تُعد المرحلة الأولى في عملية تكوين القرار الإداري هي مرحلة التحقق من الوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة عند إصدار قرارها. فهذه الوقائع تمثل الأساس الواقعي الذي يبني عليه القرار الإداري، وتكتسب أهمية كبيرة عند تقييم مدى مشروعية هذا القرار. وفي هذه المرحلة يمارس القاضي الإداري نوعاً من الرقابة القضائية التي تُعد من أدنى درجات الرقابة، حيث يقتصر دوره على التحقق من وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة بالفعل، والتأكد من صحتها وعدم كونها وهمية أو غير دقيقة. فإذا تبين للقاضي أن الإدارة قد أخطأت في تحديد هذه الوقائع أو استندت إلى وقائع غير صحيحة، فإنه يكون مخولاً بإلغاء القرار الإداري لعيب يتعلق بالسبب^(٥).

أما المرحلة الثانية من مراحل الرقابة القضائية فتتمثل في الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، وهي مرحلة أكثر عمقاً من مجرد التحقق من وجود الوقائع المادية. ففي هذه المرحلة يفترض أن القاضي قد تأكد مسبقاً من صحة الوقائع التي استندت إليها الإدارة، ثم ينتقل بعد ذلك إلى فحص الوصف القانوني الذي أضفته الإدارة على تلك الوقائع. وتُعد هذه الرقابة من المستويات الطبيعية للرقابة القضائية التي تخضع لها جميع القرارات الإدارية، حيث يقوم القاضي الإداري بتقييم ما إذا كانت الإدارة قد أعطت الوقائع الوصف القانوني الصحيح أم أنها أخطأت في تفسيرها أو تقديرها قانونياً.

(٥) يعقوب يوسف الحمادي، مصدر سابق ، ص ١٥١.

على التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد داخل المجتمع^(١).

ومع اقرار المشرع للإدارة بسلطتها التقديرية لاعتبارات عملية وقانونية هادفة لتأمين الاستمرارية في العمل الإداري للمرافق العامة، وضمان النظام العام، فإن المشرع قد حدد مجالات التقدير عند كل عنصر من عناصر المشروعية للقرار الإداري ، وهي لا ترتبط بأي حال بركن من أركان القرار، ذلك أن المشرع يتصرف بوضع قيود و ضوابط ترتبط بعناصر تتعلق بمشروعية القرار، ولا ترتبط بأركان وأسس القرار^(٢). وعلى هذا اقر الفقه والقضاء الإداريان ؛ فجميع أركان القرار الإداري الخمسة؛ الاختصاص والسبب و الشكل والغاية والمحل تعتبر مجالاً للتقييد والتقدير حسب موقف المشرع منها، و تختلف سلطة الإدارة التقديرية من ركن لآخر من أركان القرار^(٣). وبالتالي فإن ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية لا تتحرر بصورة كاملة من الخضوع لمبدأ المشروعية وإفلات من رقابة الإلغاء، و أيضاً في المجال التقديري فإنه تلاحقها المشروعية ورقابة القضاء^(٤).

(١) سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مصدر سابق ، ص ٣٣٣.

(٢) محمود حلمي، عيوب القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد ٢، ١٩٧٠ ، ص ١٠٤.

(٣) ابراهيم عبدالعزيز شياح، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري . دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٤١٥.

(٤) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري ، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦ ، ص ٧٠١.

لذلك فإن غياب ذكر السبب في القرار لا يعفي الإدارة من ضرورة وجوده في الواقع^(٣) وفي بعض الأحيان قد تكشف القراءة المتأنية للقرار الإداري ذاته عن وجود انحراف في استعمال السلطة، خاصة عندما تفصح الإدارة صراحة عن الأسباب التي دفعتها إلى إصدار القرار. فإذا تبين أن هذه الأسباب لا تتوافق مع الهدف الحقيقي الذي يفترض أن تسعى الإدارة إلى تحقيقه، أو إذا كانت العلاقة بين السبب والغاية غير منطقية أو غير مبررة، فإن ذلك قد يدل على أن الإدارة قد استخدمت سلطتها لتحقيق غرض غير مشروع^(٤).

ومن ناحية أخرى، فإن مجرد ادعاء صاحب الشأن بأن القرار الإداري لم يتم على أسباب صحيحة قد يكون كافياً لدفع القاضي الإداري إلى إلزام الجهة الإدارية بالإفصاح عن الأسباب الحقيقية التي استندت إليها في إصدار قرارها. ويعد هذا الأمر من المسائل الثابتة في مختلف دعاوى الإلغاء التي ترفع للطعن في القرارات الإدارية. ففي الحالات التي يدعي فيها الطاعن بطلان القرار بسبب عيب في الشكل أو الاختصاص أو المحل، يكون عليه أن يقدم الأدلة التي تثبت عدم صحة هذه العناصر^(٥). أما فيما يتعلق بركن السبب، فإن القاضي الإداري يلتزم، استناداً إلى مبدأ المشروعية، بالبحث في

فإذا تبين للقاضي أن الإدارة قد أخطأت في تكيف الوقائع أو منحتها وصفاً قانونياً غير صحيح، جاز له الحكم بإلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته^(١). ويُعد ركن السبب من الأركان الأساسية التي يقوم عليها القرار الإداري، إذ يشير هذا الركن إلى الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع رجل الإدارة إلى التدخل واتخاذ القرار الإداري. وبمعنى آخر، فإن السبب يمثل الدافع أو المبرر الذي تستند إليه الإدارة في إصدار القرار. ويشترط في السبب أن يكون له وجود موضوعي حقيقي خارج القرار الإداري ذاته، وأن يكون سابقاً عليه زمنياً، وأن يكون ملائماً ومتناسباً مع مضمون القرار. ومن ثم لا يجوز للإدارة أن تصدر قراراً إدارياً دون وجود أسباب حقيقية تبرره. فعلى سبيل المثال، إذا قامت الإدارة بتوقيع جزاء تأديبي على موظف عام، فإن سبب هذا الجزاء يجب أن يتمثل في ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية تستوجب المساءلة والعقاب^(٢). ومع ذلك، حتى في الحالات التي لا يذكر فيها القرار الإداري أسبابه بشكل صريح في نصه، فإن ذلك لا يعني بالضرورة أن القرار يخلو من سبب. إذ يفترض أن يكون القرار في الواقع مستنداً إلى أسباب حقيقية دفعت الإدارة إلى إصداره، وإذا ثبت أن القرار قد صدر دون وجود سبب مشروع يبرره فإنه يعد باطلاً لافتقاده ركناً أساسياً من أركانه.

(٣) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٨١١.

(٤) خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٦١٩.

(٥) محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٨٥.

(١) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٢٠٧.

(٢) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٧٩٢.

الدولة في العراق في أحد قراراتها الصادرة عام ٢٠٠٥ أن إحالة الموظف إلى التقاعد دون تقديم طلب منه ودون بلوغه السن القانونية للتقاعد لا يستند إلى أساس قانوني صحيح، وأن مثل هذا القرار يعد معيباً بعبء السبب، الأمر الذي يجعله مخالفاً للقانون وقابلاً للإلغاء^(٣)

كما أن رقابة القاضي الإداري في فرنسا على الوقائع المادية التي تستند إليها القرارات الإدارية شهدت تطوراً ملحوظاً مع مرور الزمن، حيث أصبح القضاء الإداري أكثر تشدداً في التأكد من صحة هذه الوقائع ودقتها فلا يكفي القاضي بمجرد ذكر الإدارة لوقائع عامة أو مبهمة، بل يشترط أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة محددة بوضوح ودقة. ويزداد هذا التشدد بشكل خاص في القرارات الإدارية التي تتضمن تقييداً للحقوق والحريات العامة، إذ يتعين على الإدارة في مثل هذه الحالات أن تبين بصورة دقيقة ومحددة الوقائع التي اعتمدت عليها في إصدار القرار. وحتى في ظل القوانين الاستثنائية التي قد تمنح الإدارة صلاحيات واسعة، فإن معاقبة الموظف أو اتخاذ إجراءات مقيدة للحريات يستلزم من الإدارة أن توضح بشكل إيجابي ودقيق الوقائع التي شكلت الأساس الذي بني عليه القرار الإداري. ومن خلال هذه الرقابة الدقيقة يسعى القضاء الإداري إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة السلطة الإدارية^(٤).

الأسباب المختلفة التي قد تكون وراء إصدار القرار، واستنباط السبب الحقيقي من خلال دراسة الأوراق والمستندات المقدمة في الدعوى. وبذلك يتجلى الدور المهم للقاضي في مجال الإثبات، حيث يسعى إلى الكشف عن الحقيقة القانونية التي يقوم عليها القرار الإداري. ويتمتع القاضي الإداري في هذا المجال بقدر من الحرية في التقدير، خاصة عندما يحاول استخلاص الدافع الحقيقي أو السبب الثانوي للقرار من خلال تحليل عبارات القرار ذاته أو من خلال الوثائق والمستندات التي يتضمنها ملف الدعوى. ويشترط في هذه الحالة أن يكون هذا الدافع واضحاً من مضمون القرار أو من الأدلة المتوافرة في القضية. وفي الحالات التي يتبين فيها أن القرار الإداري قد صدر استناداً إلى أسباب غير صحيحة لعبت دوراً رئيسياً في إصداره^(١). فإن القرار يكون مشوباً بعبء السبب ويصبح قابلاً للإلغاء أمام القضاء الإداري. أما إذا كان القرار مبنياً على عدة أسباب وكان بعضها صحيحاً والبعض الآخر غير صحيح، فإن مدى مشروعية القرار يتوقف على أهمية السبب المعيب في إصدار القرار^(٢). فإذا كان السبب غير الصحيح سبباً ثانوياً لا تأثير له في النتيجة النهائية، فإن القرار قد يبقى صحيحاً نسبياً ولا يترتب عليه الإلغاء. غير أن القاعدة العامة تقضي بإلغاء القرار الإداري إذا تبين أن أحد أسبابه غير صحيح، وذلك في الحالات التي لا يتضح فيها أن السبب المعيب كان ذا أهمية ثانوية. ففي هذه الحالة يفترض أن جميع الأسباب التي استند إليها القرار كانت أسباباً رئيسية دفعت الإدارة إلى اتخاذه. وفي هذا السياق أكدت الهيئة العامة لمجلس

(٣) قرارها بالعدد ٢٣٢ /انضباط / تمييز ٥/١٢/٢٠٠٥ عن محيي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، طبع منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ١.

(٤) رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠١، ص ٤١.

(١) يعقوب يوسف الحمادي، مصدر سابق ، ص ١٦٣.

(٢) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٢١٢.

قراراتها، يكمن في التأكد من مدى توافق هذا التكيف مع قصد المشرع الأصلي وغاياته التي وضعها التشريع. فإذا تبين للقاضي أن الإدارة قامت بتكييف الوقائع بطريقة تخالف المقصود التشريعي، فإن هذا التكيف يصبح غير صالح كأساس قانوني للقرار الإداري، ويفقد بذلك القدرة على أن يشكل سبباً مشروعاً أو مبرراً للاعتماد عليه في إصدار القرار. وبناءً على ذلك، فإن الوقائع التي يستند إليها الجهاز الإداري يجب أن تتفق بشكل دقيق مع الوصف القانوني الذي حدده المشرع لها، وإلا فإنها لا تعد أساساً صحيحاً لاتخاذ القرار الإداري، ولا يمكن أن تعتبر دافعاً مشروعاً لإصداره. وتتمثل وظيفة القضاء الإداري في هذا السياق في النظر إلى ما كان يجب على المشرع أن يفعله لو أراد التعبير عن إرادته بشكل واضح بشأن القاعدة القانونية المنظمة لموضوع النزاع. فالرقابة القضائية تعمل على تفسير الإرادة المفترضة للمشرع، من خلال اعتماد المبادئ القانونية العامة التي تتعكس بشكل طبيعي على الظروف الواقعية والبيئية المحيطة بالقرار الإداري. وبذلك يصبح تفسير القضاء الإرادة المفترضة للمشرع خطوة أساسية لضمان أن تكون الإدارة ملتزمة بالحدود القانونية لممارستها سلطتها التقديرية، وأن تتخذ قراراتها بما يتفق مع أهداف القانون وروحه^(٥).

وبمعنى آخر، فإن القاضي الإداري عند فحص التكيف القانوني للوقائع يسعى إلى استنباط ما كان المشرع سيقدره لو أراد تنظيم الموضوع محل النزاع بشكل مباشر. ويتم هذا الاستنباط من خلال تطبيق المبادئ العامة للقانون، وربطها بالواقع المحيط، بحيث يمكن الوصول إلى تفسير سليم للنية القانونية المفترضة للمشرع. وبناءً على هذا التفسير، يصبح على الإدارة

(٥) خالد سيد محمد حماد، المصدر السابق، ص ٦٣٢.

المطلب الثاني: رقابة القاضي على التكيف القانوني للوقائع

التكيف القانوني هو تضمين وضع واقعي في مجال فكرة قانونية^(١). وهي المرحلة الثانية من عملية الرقابة، وتتضمن إعطاء واقعة ثابتة عند الإدارة اسماً أو عنواناً يحدد موقعها، داخل مجال قاعدة القانون المراد تطبيقها، أو إدراجها ضمن المجموعة القانونية في الحالات المبينة في قاعدة القانون^(٢). فإن كانت قواعد القانون عمومية ومجردة، فإنه يلزم على من يقوم بعملية التكيف من الإدارة أن يستخلص العنصر القانوني من القاعدة العامة والمجردة، ليتسنى له مقابلته بالوضع الواقعي، كما ينبغي استخلاص نص القاعدة التي من الممكن تطبيقها على الوضع الواقعي، و تخصيص النص، أي منحه معنى محدد وعمومية أقل مما هو عليه^(٣).

وإذا كانت عملية التكيف القانوني تتطلب مقابلة الوضع الواقعي بنصوص القانون، فإنه يجب عدم اغفال ما يندرج ضمن هذه العملية من اجتهاد فكري هائل يبرئها عن كونها مجرد عمل آلي يتم بمطابقة الوقائع للنصوص^(٤).

يعتقد كثير من الفقهاء والمختصين في القانون الإداري أن الهدف الأساسي من تحديد نطاق السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، وربطه بالرقابة القضائية على التكيف القانوني للوقائع التي تستند إليها الإدارة عند إصدار

(١) زكي محمد النجار، فكرة الغلط البين في القضاء

الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٤.

(٢) محمد حسنين عبد العال، مصدر سابق، ص ٥٣.

(٣) يعقوب يوسف الحمادي، المصدر السابق، ص ١٦٦.

(٤) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار

الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مصدر سابق، ص

٢٣٦.

القرارات كلما رتب آثار محددة على وجود وضع واقعي معين بالذات، فعلى سبيل المثال موضوع الأخطاء الوظيفية فهي مجموعة قانونية مستقلة، أنشأها المشرع بنصوص تجيز للإدارة فرض جزاءات معينة عند وقوع تلك الأخطاء، والقاضي لكي يصل لتطبيق هذا النص أن يحدد معالم هذه المجموعة^(٣).

يمكن القول إن السلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها الجهاز الإداري عند تقييم مدى ملاءمة الأسباب ومناسبتها للإجراء المتخذ تمنح الإدارة هامشاً واسعاً في تحديد مدى الحاجة لاتخاذ القرار، وفي اختيار الطريقة الأنسب لتنفيذه، وفي تقدير مدى أهمية كل سبب بالنسبة للقرار الصادر. ومن هنا، يقتصر دور القاضي الإداري في دعوى الإلغاء على رقابة مشروعية القرار الإداري، دون أن يتجاوز ذلك إلى التدخل في تقدير الإدارة لأهمية السبب أو ملاءمته للإجراء المتخذ، لأن مثل هذا التدخل يعني قيام القاضي بدور أعلى من دوره الطبيعي، وكأنه أصبح رئيساً للإدارة، وهو ما يتعارض مع مبدأ فصل السلطات بين القضاء والإدارة. وتقتصر الرقابة القضائية على مرحلتين أساسيتين: الأولى التحقق من صحة الوقائع المادية التي بنيت عليها الأسباب، أي التأكد من أن الوقائع التي استندت إليها الإدارة موجودة فعلياً، وصحيحة من الناحية الواقعية، والثانية التحقق من صحة تكييف هذه الوقائع قانونياً، أي التأكد من أن الإدارة قد أطلقت على هذه الوقائع التوصيف القانوني الصحيح وفق النصوص والمبادئ القانونية المعمول بها. وهكذا، فإن الرقابة لا تمتد إلى مراجعة الإدارة في مدى أهمية السبب أو في تقييم مدى ملاءمته للإجراء، لأن

(٣) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البار، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، العدد ٢، ١٩٩٦، ص ١٢٥.

التزام محدد بحدود القانون، بحيث يُلزمها بالتصرف وفقاً للإطار القانوني الذي يستمده القضاء من إرادة المشرع المفترضة، مما يحافظ على مشروعية القرارات الإدارية ويضمن عدم إساءة استعمال السلطة التقديرية. وباختصار، فإن مراقبة التكييف القانوني للوقائع من قبل القضاء الإداري تهدف إلى منع الإدارة من الخروج عن الغاية التي خصصها المشرع للقرار، وضمان أن تكون الأسباب والوقائع التي تستند إليها الإدارة متوافقة مع القواعد القانونية العامة والمبادئ الدستورية، بما يحقق التوازن بين الحرية التقديرية الممنوحة للإدارة وبين حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد^(١).

غير ان هناك جانباً من الفقه يرى أن هذه الرقابة تتطلب في أحيان كثيرة، إحلال القاضي محل تقدير الإدارة عند تقديره الشخصي للوقائع، فالقاضي حينما يقوم بالتكييف فإنه يكون في نطاق رقابة الشرعية، ولذلك ذهب الفقيه دوبيسون إلى القول بـ رقابة القاضي للتكييف يقوم بإحلال محل تقدير الإدارة تقديره الشخصي للوقائع، وعند ذلك يتعدى مجال المشروعية إلى رقابة الملاءمة^(٢).

وكانت محاولة الأستاذ فالين في تفسيره رقابة القاضي عند هذه الحالة وتضمينها في مجال رقابة المشروعية من خلال فكرة المجموعة القانونية، فالغرض من هذه العملية كما بين، هو إدراج وضع واقعي معين خلال فكرة قانونية، فالقانون أوجد مجموعة قانونية من

(١) د. لبنى محمد على مخلوف، دور القضاء الإداري في حماية حقوق الأفراد أمام تعسف الإدارة العامة، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا برلين، العدد ٣٧، المجلد ٨، ٢٠٢٣، ص ١٥٢.

(٢) محمد حسنين عبد العال، مصدر سابق، ص ٥٥.

تلك السلطة لرقابة القضاء ضماناً لعدم تعسف الإدارة في استخدامها .

المطلب الثالث: رقابة القاضي على محل القرار

المحل هو ذلك الأثر القانوني المباشر المترتب على صدور القرار الإداري، أي عملية التغيير التي تحصل في المركز القانوني الذي قصد مصدر القرار الإداري إحداثها، ان كان بالإنشاء أو بالتعديل أو بالإلغاء^(٢).

و لصحة ومشروعية القرار الإداري يشترط أن يكون محله، بمعنى ان ما يتضمنه الأثر القانوني الذي أحدثه القرار جائز قانوناً، و هو ممكناً واقعاً، فإن استحالة هذا المحل واقعاً أو قانوناً فالقرار الإداري يصبح قراراً منعدماً^(٣).

ومما يجدر الإشارة إليه ان سلطة الإدارة تكون اكثر وضوحاً عند خضوع ركني السبب والمحل إلى سلطة الإدارة التقديرية، عندها فان الملائمة بين سبب القرار ومحله يكون أساساً لمشروعية القرار الإداري، اما إذا حدد القانون المركز القانوني الذي يقتضي ان يستهدفه القرار فلا يكون للإدارة في مثل هذه الحالة مجالاً للسلطة التقديرية^(٤).

وعليه فإن اختصاص الإدارة يُقيد في عنصري السبب والمحل في حالة الأسباب معينة ، حيث يتم تكييف الوقائع بطريقة حتمية ليست إرادية ؛ وبالتالي فان

هذه المسائل تدخل في صميم السلطة التقديرية الممنوحة لها قانوناً، والتي تعد عنصراً أساسياً من عناصر تحقيق ملاءمة القرار الإداري. ومع ذلك، يجب أن يُفهم مفهوم مشروعية القرار الإداري بمعناه الواسع، بحيث يشمل جميع القواعد القانونية المعمول بها، سواء أكانت منصوصاً عليها صراحة في القانون أو مستنبطة من المبادئ العامة أو من الأحكام القضائية السابقة. فالمقصود بالشرعية هنا ليس مجرد وجود سبب أو سبب قانوني، بل يشمل أيضاً التزام الإدارة بالقواعد القانونية والإجراءات الشكلية والموضوعية اللازمة، بحيث يضمن القرار الإداري احترام القانون، وعدم التجاوز عن نطاق السلطة الممنوحة للإدارة، مع مراعاة المبادئ الدستورية والحقوق والحريات المكفولة للأفراد. وبذلك يصبح دور القاضي الإداري محدداً وفتياً، فهو يقيم مدى توافق أسباب القرار مع الواقع والشرع القانوني، ويتأكد من أن الإدارة لم تتجاوز حدود سلطتها القانونية، دون أن يتدخل في ما هو من اختصاص الإدارة التقديرية، أي تقدير أهمية السبب وملاءمته للإجراء، لأن أي تجاوز في هذا الشأن من شأنه أن يحول القاضي إلى جهة إدارية عليا، ويتعارض مع المبدأ الأساسي القائل بفصل الوظائف والسلطات بين القضاء والإدارة، مما يضمن التوازن بين حماية حقوق الأفراد وحرية الإدارة في ممارسة سلطتها التقديرية بشكل مسؤول ومبرر قانونياً^(١).

ومع ذلك يمكن القول ان الإدارة العامة لا تمتلك سلطة تقديرية بما يخص صحة الوقائع المستند عليها سبب القرار الإداري، أو عن التكييف القانوني لهذه الوقائع، فسلطتها مقيدة ، وتكون السلطة تقديرية في حالة تقدير النتيجة المترتبة على تلك الوقائع ، ولم يقيد القانون إصدار قرار إداري أم لا على تلك النتيجة ، فتحضخ

(٢) خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية ، عمان، ١٩٩٩، ص٨٨.

(٣) نواف كنعان، القضاء الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠٠٢، ص٢٩٨.

(٤) إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ واحكام القضاء الإداري ، بيروت الدار الجامعية ، ١٩٩٤ ، ص ١٤٦.

(١) خالد سيد محمد حماد، مصدر سابق، ص ٦٦٦.

اعطى للإدارة سلطة تقديرية كاملة لترتيب الآثار القانونية^(٣).

المطلب الرابع : رقابة القاضي على الغاية

الغاية هي النتيجة النهائية التي يسعى الإداري لتحقيقها عند اتخاذ قراره ، إذ ان القرار الإداري ليس غاية بحد ذاتها ، بل هي وسيلة لتحقيق الغرض المقصود من تحديده ، ولذلك فإن أهداف الوظيفة الإدارية تكون في ذات الحين نطاق السلطة الإدارية^(٤). ويتولى المشرع تحديد الهدف من تصرفات الإدارة ، وهو ما يكون في حالة تخصيص الأهداف، وتقوم الإدارة بتحديد الهدف في حالة عدم تحديده للصالح العام ، وحريتها ليست مطلقة في تحديدها للصالح العام ، فهي ملزمة بتحقيق الصالح العام^(٥).

وفي هذا الصدد اصدرت الهيئة العامة لمجلس الدولة في العراق بصفقتها التمييزية قراراً قضائياً جاء فيه (ان السلطة التقديرية ليست مطلقة وإنما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها او لتأكيد خلوها من التعسف باستعمال السلطة)^(٦).

ولما كان الغرض من اعطاء جهة الإدارة مجموعة من الامتيازات هو لتحقيق المصلحة العامة ، فان دراسة الحالات التي تنحرف فيها الإدارة و تخرج عن الغايات التي من أجلها منحت هذه السلطة، يعني الانحراف بالسلطة الممنوحة لها عندما يتخذ الإداري قراراً من

محل القرار هو نتيجة منطقية لهذه الأسباب ، وعلى عكس ذلك يكون الاختصاص تقديرياً في حالة الأسباب وتكييفها تتم بصورة إرادية غير آلية، وفي حالة عدم ترتيب على الأسباب وإنما يتوقف على إرادة الفرد المختص بتنفيذ القانون^(١).

لذا فان للإدارة حرية التدخل أو عدم التدخل في اصدار القرار في موضوع ما وحريتها في اختيار وقت التدخل وهو يعد ابرز عناصر السلطة التقديرية، بهذا الصدد جاء حكم المحكمة الإدارية العليا العراقية بتاريخ ٢٠٢١/٨/١٨ المتضمن بان (تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في وضع ضوابط مفاضلة في التعيين مقيد حتماً بان الاسس والضوابط الموضوعية هو التعامل مع جميع المرشحين على حد سواء لتمثيل مراكزهم القانونية باعتبارهم مؤهلين قانوناً للانتفاع بحقهم في تولي الوظيفة العامة التي اقرها الدستور في المادة ١٤ منه حيث قضت بان (العراقيين متساوون أمام القانون دون تمييز) فلا سند من القانون لوضع نسبة معينة للدرجات الوظيفية لتعيين الاناث تقل عن نسبة الذكور)^(٢).

وأحياناً لا يقوم المشرع بتحديد الاثر الذي يترتب عليه القرار الإداري للإدارة ، وإنما يحدد الغاية منه، وفي هذه الحالة بإمكان السلطة الإدارية تحديد محله الذي خولها القانون حرية إصدار، على اعتبار أن الحلول كافة التي تحددها الإدارة تعد غير مخالفة للقانون ، فالقانون

^(٣) علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الجزء الثاني، ص ٨٠٤.

^(٤) سليمان الطماوي ، مصدر سابق ، ص ٧٥.

^(٥) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٦٩٢.

^(٦) قرار مجلس الشورى الدولة العدد ٢٤ / انضباط ، تمييز ٢٠٠٦ / ٢ / ٦ ، ٢٠٠٦ / ٢ / ٦.

^(١) سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مصدر سابق ، ص ٢٥٥.

^(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية رقم ٥ ، ٤٥ / ٢٠٢١ رقم الاضبارة ٧٢٠ ، قضاء اداري تمييز / ٢٠٢١ ، ١٨ / ٨ . ٢٠٢١ /

ولذلك فانه عيباً صعب الإثبات^(٤). و هذا العيب يكون متصل بالباعث النفسي الخفي للإدارة ، ويتطلب لاثباته بحث القضاء في الباعث ومن الصعب تحقيقه ، وبهذا تم أضفاء صفة الاحتياطية على هذا العيب ، وولا يحتاج الى وجوده فهناك عيوب أخرى تسبب القرار الإداري ، فعلى سبيل المثال عيب الاختصاص أو مخالفة القانون^(٥). ومع ذلك فان الانحراف بالسلطة التقديرية كونه يرتبط بنوايا مصدر القرار، ولا يظهر أثراً له في الشكل الخارجي للقرار الإداري، فإن هذا لا يتعارض مع اعتبار الانحراف وجهاً من أوجه عدم المشروعية، و بأن إلغاء القرار لعيب الانحراف بالسلطة يعتبر نوع من العقاب على عدم المشروعية^(٦).

وينبغي على القاضي ان يدرك ان الانحراف بعيب إساءة استعمال السلطة ، تلجأ الإدارة إليه إما لأنها تعتقد أن الإجراء الذي اتبعته لا يؤدي لتحقيق أهدافها أو أنها سعت إلى التهرب من الإجراءات المطولة أو الشكليات المعقدة^(٧). لذلك عُدَّ هذا العيب احد أسباب الطعن بالإلغاء الواردة على القرار الإداري، كما يعتبر دليلاً على أن المصلحة العامة تكفي للاعتراف بمشروعية القرار الإداري أو نفيها عنه^(٨).

و الإلغاء نتيجة عيب الانحراف لا يمكن تطبيقه على التصرفات تنفذها الإدارة تكون إرادة المشرع تطبيقاً صحيحاً ، والهدف من الاعمال الإداري لا يستطيع

ضمن اختصاصاته ، ويسلك بشأنه وفقاً للنصوص القانونية، ولكنه يستعمل سلطته التقديرية التي منحت له بموجب القوانين والتنظيمات لحالات وأسباب لغير أهدافها و لتحقيق مآرب بعيدة عن المصلحة العامة وعند ذلك تنحرف الادارة بصلاحياتها عن تلك المصلحة فيظهر عيب الانحراف بالسلطة^(١).

لقد ثبت أن الرقابة على الغاية عند اصدار القرار الإداري ربما تكون في نفس الحين ، الرقابة على ركن السبب ، والعلاقة بينهما، فالقاضي الإداري بصدد ملاءمة ما ؛ إذا واجه السلطة التقديرية الواسعة للإدارة ، فإنه حتى إن كان يقوم برقابة الملاءمة فعلاً، إلا أنه لا يستطيع الحكم بإلغاء القرار بسبب عدم الملاءمة ، فلا بد لإثبات عدم الملاءمة، حيث يعد ذلك قرينة على عيب الغاية في اصدار القرار الإداري، ويكون القرار مشوباً بالانحراف بالسلطة^(٢).

و يعتبر عيب الانحراف بالسلطة عيباً أساسياً، وهو من أصعب العيوب وأعقدها من حيث الرقابة القضائية والإثبات، باعتباره مرتبطاً بالمصلحة العامة ، ولكونه مفهوماً قانونياً غير محدد المعالم^(٣). غير أن العيب الذي يشوبه أي إساءة استعمال للسلطة يعتبر عيب شخصي، كونه يكمن في نوايا الاداري ومقاصده ، متوقفاً على وجوده سلامة تلك النوايا و المقاصد،

(١) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، مصر ، ١٩٧١، ص ٤٤.

(٢) محمد عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٢٨٠.

(٣) عمر عبد الرحمان البوريني، عيب الانحراف بالسلطة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠٠٧ ، العدد الرابع، ص ٣٩٥.

(٤) خالد سيد محمد حماد، مصدر سابق، ص ٥٧٢.

(٥) سامي جمال الدين، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢١.

(٦) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مصدر سابق ، ص ٢٨٥.

(٧) يعقوب يوسف حمادي، مصدر سابق ، ص ٢١٢.

(٨) خالد السيد محمد، مصدر سابق ، ص ٥٨٦.

نصوص القانون^(٤). اذ يرى الكثير من الفقهاء الى تقرير الاختصاص للإدارة كونه العنصر الأساسي في صحة القرار الإداري، حيث يقصد اصدار الادارة القرار في الحدود التي رسمها لها القانون، فان مارست جهة غير مختصة قراراً تقديرياً، فإن هذا القرار يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص^(٥). الذي يعني "عدم القدرة قانوناً على مباشرة عمل قانوني معين، حيث جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى طبقاً للقواعد المنظمة للاختصاص"^(٦). وبالتالي فان غياب الاختصاص أو مخالفته الجسيمة لا يعد القرار الإداري باطلاً بل منعماً أحياناً^(٧).

كما ان فرصة الانحراف بالسلطة عند جهة اصدار القرار حتى لو ازدادت في نطاق السلطة التقديرية، فلا يكون مانع في نطاق الإختصاص المقيد من وجود هذا العيب فيه، ويكون مقترناً إما بعيب المحل او بعيب السبب، وكذلك عيب الانحراف المنفرد، في حالة تأخير الاداري إصدار القرار ليتسبب في ضرر للفرد الذي تتعلق مصلحته بالقرار أو ليفوت عليه الفرصة^(٨).

(٤) سعاد الشراوي، دروس في دعوى الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠، ص ١١٠.

(٥) علي راضي وادي، القرارات التقديرية الادارية ومدى خضوعها لرقابة القضاء، مجلة الشرائع، المجلد ٥، العدد ٢، ص ٢٠٢٥، ص ١١٤٧.

(٦) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص ٨.

(٧) مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، العراق، ٢٠١٠، ص ٢٢١.

(٨) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٦٤.

القضاء أخضاعه لرقابته إلا في حالة تصرف الإدارة ببعض الحرية تجاه القاعدة القانونية^(١).

المطلب الخامس: رقابة القاضي الإداري على الاختصاص

يعرف ركن الاختصاص عند اصدار القرارات الإدارية بأنه : " القدرة القانونية أو الصفة القانونية التي تمنحها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة، لشخص محدد ليتصرف من خلالها، ويتخذ القرارات الإدارية باسم الوظيفة الإدارية في الدولة ولحسابها على نحو يعتد به قانوناً"^(٢).

وإذا خول القانون الإدارة سلطة تقديرية فإنه يسمح لها بحرية تقدير ملاءمة تصرفاتها، فلا تكون خاضعة للرقابة القضائية، فيكون القاضي الإداري هو قاضي المشروعية دون الملاءمة، لأنه في حالة تعرضه لبحث عن ملاءمة العمل الإداري فإنه يكون سلطة رئاسية على الإدارة ويتدخل في صلب عملها ويحل محلها في مباشرة الوظيفة الإدارية، وبهذا يخرج عن مبدأ الفصل بين السلطات^(٣).

اما عندما ترتبط سلطة الإدارة بمبدأ الاختصاص فهذا يعني تقييد المشرع للإدارة والذي يواجه بفكرة المشروعية، فتخضع الادارة في ممارساتها للرقابة القضائية، فمبدأ الرقابة على اعمال الادارة يكون في بيان من مدى تحقق الشروط المنصوص عليها في القانون، وللقضاء تعطيل تصرفات الادارة التي تخالف

(١) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مصدر سابق، ص ٦١.

(٢) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري. دار هومة، الجزائر، ١٩٩٩، ص ٦٩.

(٣) سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة. دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٠٦.

الصارم بنصوص قانونية محددة، وإنما بالاستناد إلى أسباب ومبررات قانونية وفنية تجعل هذا التدخل ضرورياً وملحاً لتحقيق الصالح العام.

وتتجلى أهمية هذه السلطة التقديرية في كون طبيعة أعمال الإدارة العامة تستلزم أن تكون لديها القدرة على التحرك بسرعة ومرونة، إذ لا يمكن تشريعياً وضع قيود صارمة على جميع أعمالها في مختلف الميادين، سواء الاقتصادية أو العمرانية أو الصحية أو غيرها من المجالات الحيوية التي تدخل ضمن اختصاصها. فالسلطة التقديرية تمكّن الإدارة من تقييم كل موقف على حدة، واتخاذ القرار الأنسب وفق الظروف، بما يضمن تحقيق المصلحة العامة دون تعطيل سير العمل الإداري أو التأثير على فعاليته. ومن ثم، فإن التقييد الشديد للسلطة التقديرية من شأنه أن يعيق الإدارة ويجعلها عاجزة عن الوفاء بمهامها ووظائفها الموكلة إليها.

ومع ذلك، فإن ممارسة السلطة التقديرية للإدارة لا تعني انعدام القيود أو الرقابة، إذ أنها تخضع لأحكام محددة سواء فيما يتعلق بممارسة الاختصاص، أو امتيازات السلطة العامة، أو إخضاعها للرقابة القضائية لضمان مشروعية القرارات. وقد تناول البحث كيفية رقابة القضاء الإداري لهذه السلطة، وفحص مدى توافق القرارات الصادرة عن الإدارة مع القواعد القانونية والمبادئ الدستورية، مع التأكيد على أن الرقابة القضائية لا تتعدى إلى استبدال الإدارة في تقديرها للظروف، بل تهدف فقط إلى التأكد من مشروعية وملاءمة القرارات المتخذة ضمن حدود القانون.

وبناء على ما سبق، يمكن استخلاص عدد من الاستنتاجات والتوصيات الهامة التي تسلط الضوء على كيفية استثمار الإدارة العامة لسلطتها التقديرية بطريقة تحافظ على المصلحة العامة، وتوازن بين حرية الإدارة في اتخاذ القرارات وسلطة الرقابة القضائية التي تضمن

أن المشرع هو من يحدد قواعد الاختصاص من خلال توزيع الوظائف و المهام على مختلف سلطات الدولة، ولهذا تعد هذه القواعد من النظام العام؛ فلا يمكن الاتفاق على مخالفتها، كما يمكن لكل صاحب مصلحة أن يدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة من مراحل سير الدعوى، و يمكن للقاضي أيضاً إثارته من تلقاء نفسه^(١).

وفي الواقع لا يوجد تصرف إداري مبني على اختصاص مقيد بالكامل، فمهما اتسعت حرية التقدير، فهي خاضعة لرقابة القضاء على ركن الغاية، فالتصرفات التي تصدر عن الإدارة تهدف جميعها إلى بلوغ الصالح العام، فمتى حادت عن ذلك، أو عن قاعدة تخصيص الأهداف، فتصرفاتها تكون غير مشروعة، وقابلة للإبطال^(٢).

الخاتمة:

لقد أوضح البحث في فصوله السابقة أهم المزايا الأساسية التي تتمتع بها الإدارة العامة والتي تمكّنها من ممارسة أعمالها ونشاطاتها بطريقة مرنة تتلاءم مع الظروف المحيطة بكل واقعة على حدة. فالإدارة، بفضل ما منحها المشرع من سلطة تقديرية، قادرة على تقييم الظروف المحيطة بالوقائع واتخاذ القرارات القانونية الملائمة وفق طبيعة النشاط الإداري، مع مراعاة تحقيق الأهداف والغايات التي تتوافق مع متطلبات المصلحة العامة. وقد شرع المشرع لهذه الغاية ما يعرف بالسلطة التقديرية للإدارة، والتي تمنحها صلاحية واسعة في اختيار الأسلوب أو الإجراء المناسب، بما يتلاءم مع طبيعة الوضع والظروف المحيطة، وذلك دون التقييد

(١) سعاد الشراوي، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ١٩٣.

(٢) د. منتصر علوان كريم، مصدر سابق، ص ١٣٩.

المصلحة العامة، بحيث تكون القرارات الصادرة عادلة ومتناسبة مع الغاية منها.

٤. لا يُعد الانحراف عن السلطة أو سوء استعمالها قائماً إلا في حالة ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية بشكل يتجاوز حدود القانون، إذ تتيح لها هذه السلطة تقدير مدى مناسبة إصدار القرار أو الامتناع عنه، وتحديد توقيت تدخلها، وتقدير أهمية بعض الوقائع، واختيار الوسيلة المناسبة لتحقيق الهدف القانوني المرغوب، ضمن حدود الشرعية والخيارات المشروعة.

٥. لقد كان القاضي الإداري في مواجهته لمزايا الإدارة متحفظاً في رقابته للسلطة التقديرية، مستنداً إلى مبدأ عدم التدخل في تقدير الإدارة، وذلك تطبيقاً لمبدأ فصل السلطات وسمو القانون، ومع مراعاة المصلحة العامة. غير أن التطورات القضائية، وخصوصاً ما قام به مجلس الدولة الفرنسي - الذي يعتبر الرائد الأول في تأسيس القضاء الإداري - أدت إلى إعادة النظر في نطاق الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، بحيث أصبح للقاضي دور أكثر فعالية في التأكد من سلامة القرارات دون التعدي على سلطة الإدارة.

٦. ويجدر بالذكر أن مهمة القاضي الإداري الحديثة تتضمن الرقابة الدقيقة على عنصر السبب في القرار الإداري، نظراً لأهميته القسوى في تحديد مشروعية القرار، سواء من حيث وجود الوقائع المادية التي قامت عليها الإدارة، أو من حيث صحتها القانونية وتكييفها بما يتوافق مع القوانين والمبادئ المعمول بها.

٧. كما يقوم القاضي بمراقبة مدى مطابقة التكييف القانوني للوقائع المادية للواقع، ومدى صحة وصف هذه الوقائع قانونياً، إذ قد تقع الإدارة في خطأ عند تصنيف الوقائع، بدعوى أن تقديرها لهذه الوقائع منوط بسلطتها التقديرية الممنوحة قانونياً، وهو ما يحتم على القضاء

احترام القانون وحماية حقوق الأفراد وحياتهم. وهذه الاستنتاجات والتوصيات ستكون محوراً رئيسياً للعرض فيما يلي، حيث يمكن التوسع في تحليلها وتقديم رؤى عملية لتطوير الأداء الإداري وضمان توازن فعلي بين المرونة الإدارية والرقابة القانونية.

الاستنتاجات :

١. تُعد السلطة التقديرية التي يتمتع بها الجهاز الإداري وسيلة قانونية جوهرية وفعالة لتحقيق مبدأ المشروعية عند ممارسة الإدارة العامة لمهامها ووظائفها المتنوعة. وتتجلى هذه السلطة في أدوات متعددة تشمل على سبيل المثال لا الحصر: التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، والتنفيذ الجبري لإجراءات معينة، ونزع الملكية الخاصة للأفراد أو الجهات الخاصة لصالح المنفعة العامة، وغيرها من الوسائل القانونية التي تهدف إلى تمكين الإدارة من تحقيق المصلحة العامة وفق القواعد الشرعية والموضوعية.

٢. إن عدم فرض قيود صارمة على أعمال ونشاطات الإدارة العامة له مبرراته الموضوعية والعملية، إذ يتيح لها التعامل مع ظروف متغيرة ومتسارعة، دون أن يعني ذلك أن ممارسة هذه السلطة تهدف إلى تحقيق أهداف تتعارض مع المصلحة العامة أو أن القرارات الصادرة منها تتجاهل المبادئ العامة للقانون، بل على العكس، فهي تلتزم بالأسس القانونية العامة التي تضمن الصلاحية والعدالة في الأداء الإداري.

٣. عندما منح المشرع الإدارة العامة سلطة تقديرية واسعة، لم يحدد لها زمن اتخاذ القرار أو الطريقة التي يجب أن تتبعها في تدخلها الإداري، كما لم يحدد مسبقاً الظروف والوقائع التي يجب أن تُشكل سبباً لاتخاذ القرار. ومع ذلك، تقع على عاتق الإدارة مسؤولية التأكد من وجود الوقائع المادية ومطابقتها للواقع، وكذلك صحة تكييفها القانوني وفق المفهوم الشامل للتشريع ومتطلبات

الحفاظ على احترام المبادئ القانونية والدستورية التي تضمن تساوي الجميع أمام القانون.

٢. أهمية متابعة القضاء العراقي للتطورات الحديثة في القضاء الإداري الفرنسي:

تتطلب المرحلة الحالية مواكبة التجارب القضائية العالمية، لاسيما ما يشهده القضاء الإداري الفرنسي من تطورات مستمرة في نطاق الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة والمزايا المخولة لها. ويعتبر الاطلاع على هذه التجارب ومراعاة أساليبها في تطبيق الرقابة القضائية أداة مهمة لتطوير آليات الرقابة في العراق، بما يضمن تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من ممارسة صلاحياتها وبين حماية حقوق الأفراد وحياتهم، وكذلك تعزيز فعالية القرارات الإدارية بما يتوافق مع المعايير القانونية الحديثة. فالاستفادة من التجارب المقارنة تتيح للقضاء العراقي الاسترشاد بالممارسات الرصينة التي تضمن حماية المصلحة العامة دون الإضرار بحقوق الأفراد.

٣. تفعيل تطبيق الأساليب الحديثة في الرقابة على السلطة التقديرية مع مراعاة الواقع المحلي:

يقتضي الأمر تطوير أساليب الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة لتكون أكثر توافقاً مع الظروف والواقع المحلي في العراق، مع الحفاظ على المبادئ العامة للعدالة وحماية الحقوق الأساسية. ويشمل ذلك استخدام أدوات رقابية حديثة تمكن القاضي من التأكد من مشروعية القرارات الإدارية وصحة الأسباب والوقائع المستندة إليها، دون التدخل في تقدير الإدارة للوسائل والطرق المناسبة، بما يضمن توافق الرقابة القضائية مع طبيعة النشاط الإداري المحلي ومتطلبات المجتمع، ويساعد على تحقيق المصلحة العامة بطريقة فعالة ومستدامة.

المصادر

التأكد من صحة هذا التكييف وعدم تناقضه مع أهداف القانون والمصلحة العامة.

٨. وتتمثل وظيفة الرقابة القضائية أيضاً في متابعة مدى ملاءمة قرار الإدارة لمحل الواقعة، خصوصاً عندما تحترم الإدارة النصوص القانونية والتنظيمية والمبادئ العامة، إذ تهدف الرقابة هنا إلى التأكد من التناظر بين سبب القرار وموقعه العملي أو القانوني. فعلى سبيل المثال، إذا سمح القانون للإدارة باختيار العقوبة المناسبة للموظف المخالف، فإن القاضي يجب أن يراعي هذا المبدأ وأن يتأكد من أن العقوبة المختارة متناسبة مع حجم الخطأ المرتكب.

٩. أما الرقابة القضائية على غاية القرار، فهي تعكس أحد أبعاد السلطة التقديرية للإدارة في تحديد الهدف الذي يندرج ضمن نطاق الصالح العام، إذ إن الهدف الإداري لا يكون محددًا أو مقيدًا إلا إذا قام المشرع بتخصيصه وفق قاعدة تخصيص الأهداف، وهو ما يضمن توافق القرار مع المصلحة العامة وحماية الحقوق الفردية في الوقت نفسه.

التوصيات :

١. التأكيد على استغلال الإدارة لمزاياها ضمن الحدود القانونية المسموح بها:

ينبغي التأكيد على أن الإدارة العامة مطالبة باستخدام المزايا والسلطات المخولة لها وفق الحدود التي حددها القانون، بحيث لا تتحول هذه الصلاحيات إلى أدوات تعسفية تمس حقوق وحيات الأفراد المكفولة قانونياً. ويعني ذلك أن ممارسة السلطة يجب أن تتم بشكل متوازن ومدروس، يراعي حماية مصالح المواطنين وحقوقهم الأساسية، ويحول دون أن تتحول هذه الامتيازات إلى وسيلة للإخلال بالعدالة أو التمييز بين الأفراد. فالغرض من منح الإدارة هذه الامتيازات ليس التفرد بالسلطة، بل تمكينها من أداء وظائفها بكفاءة، مع

١. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ واحكام القضاء الإداري ، بيروت الدار الجامعية ، ١٩٩٤
٢. ابراهيم عبدالعزیز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩
٣. ثروت عبد العال أحمد، الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥
٤. خالد بن يوسف، المنازعات الإدارية: دراسة تحليلية مقارنة، مطبعة دار المناهل، الرباط، الطبعة الثالثة، ٢٠٢١
٥. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٧
٦. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية ، عمان، ١٩٩٩
٧. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣
٨. د. الطاهر زواقري و رحيمة رزيق، المبادئ القانونية العامة والسلطة التقديرية للإدارة، مجلة العلوم الإنسانية - جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد ٤٨، ٢٠١٧
٩. د. عصام البرزنجي و آخرون ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد، ١٩٩٣
١٠. د. عليوات ياقوتة، السلطة التقديرية للإدارة ، مجلة جامعة الامير عبد القادر للعلوم ا لاسلامية ، قسنطينة، المجلد ٢٩ ، العدد ١، ٢٠١٥
١١. د. عمر عبد الرحمن البوريني، المشروعية الإدارية كمحدد لممارسة الإدارة سلطاتها التقديرية: دراسة مقارنة ، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي الثامن لكلية القانون الكويتية العالمية، الكويت ٢٤-٢٥ / ١١ / ٢٠٢١
١٢. د. لبنى محمد على مخلوف ، دور القضاء الإداري في حماية حقوق الأفراد أمام تعسف الإدارة العامة ، مجلة العلوم السياسية والقانون ، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ، المانيا برلين، العدد ٣٧، المجلد ٨، ٢٠٢٣
١٣. د. محمد باهي أبو يونس ، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية ، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثالثة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢
١٤. د. محمد فرج عوض، دور القضاء الإداري في حماية المصلحة العامة، المؤتمر العلمي الدولي الثالث بكلية الشريعة والقانون بطنطا، مصر ٢١-٢٢ أكتوبر ٢٠١٩،
١٥. د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٧
١٦. د. منتصر علوان كريم ، اثر سلطة الإدارة التقديرية في ركن الاختصاص للقرار الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الثامن ، العدد الأول ، ٢٠١٩
١٧. د. مهند مختار نوح ، الايجاب والقبول في العقد الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، ٢٠٠٥
١٨. د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٧١
١٩. د.فريدة مزياني، "أمنة سلطاني،" مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة و الاستثناءات

٣١. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢
٣٢. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦
٣٣. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري اللبناني مجلس شورى الدولة والمحاكم الادارية والإقليمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١
٣٤. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البار، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، مجلة العلوم الإدارية ، القاهرة ، العدد ٢، ١٩٩٦
٣٥. علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الجزء الثاني
٣٦. علي راضي وادي، القرارات التقديرية الادارية ومدى خضوعها لرقابة القضاء، مجلة الشرائع، المجلد ٥، العدد ٢، ٢٠٢٥
٣٧. عليان بوزيان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الجزائر ، ٢٠٠٩
٣٨. عمار عابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري. دار هومة، الجزائر، ١٩٩٩
٣٩. عمر عبد الرحمان البوريني، عيب الانحراف بالسلطة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ، ٢٠٠٧ ، العدد الرابع
٤٠. عمر مهدي حمدي و رجب محمد ندا ، ضمانات تنفيذ احكام القضاء الإداري في مواجهة الادارة ، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٣٩ ، العدد ٢ ، ٢٠٢٤
٤١. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠
- الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية"، مجلة المفكر، العدد ٧ ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، نوفمبر ٢٠١١
٢٠. رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠١
٢١. زكي محمد النجار، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري. دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧
٢٢. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري ، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦
٢٣. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة. دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٢٠٠٢
٢٤. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣
٢٥. سعاد الشرقاوي ،دروس في دعوى الالغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٠
٢٦. سعاد الشرقاوي، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦
٢٧. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، القاهرة ، ١٩٩٦
٢٨. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة لقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس ، القاهرة، الطبعة السادسة، ١٩٩١،
٢٩. عادل حاميدي، القضاء الإداري المغربي وضمان المشروعية، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، الطبعة الثانية، ٢٠٢٢
٣٠. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠١

٤٢. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، مطبعة جامعة
دهوك، العراق ، ٢٠١٠ ، ص ٢٢١ .
٤٣. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار
الإداري ودعوى الإلغاء، الطبعة الأولى ، دار النهضة
العربية، القاهرة، ١٩٩٦
٤٤. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون
الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ١٩٩٩
٤٥. محمد عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري ، دار
الفكر العربي، القاهرة، . ١٩٩٠، ص ٢٨٠ .
٤٦. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى
الإلغاء .مطبعة الإسراء، القاهرة، بدون سنة نشر
٤٧. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة
مقارنة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية للطباعة
والنشر، بيروت، ١٩٩٩
٤٨. محمود حلمي، عيوب القرار الإداري، مجلة العلوم
الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد ٢،
١٩٧٠
٤٩. محمود حمدي مرعي، علاقة القاضي الإداري بجهة
الإدارة في نطاق الدعوى الإدارية،، مجلة الشريعة
والقانون ، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٣٥ - الجزء
الأول ، ٢٠٢٠
٥٠. محيي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، طبع
منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧
٥١. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس
الدولة. الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية،
الإسكندرية، ١٩٩٩
٥٢. نواف كنعان، القضاء الإداري. دار الثقافة للنشر
والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ، عمان،
٢٠٠٢
٥٣. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة
السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف،
الإسكندرية، ٢٠١٢