الوسائل المقيدة للإدارة في إصدار القرار الإداري

م. د. حسن خنجر عجيل
كلية الامام الكاظم (ع) للعلوم الإسلامية
الجامعة النجف الاشرف
llecnjf6@alkadhum-col.edu.iq

تاريخ الاستلام: ٢٠-١١-٢٠٢١
تاريخ قبول النشر: ١٣-٣-٢٠٢٢

المستخلص

أن الهدف من تحديد القرار الإداري هو معرفة طبيعة النشاط الذي تمارسه الإدارة باعتباره عملا تلعب فيه هذه الأخيرة دورا رئيسيا فالإدارة لا يقتصر عملها على القيام بنوع معين من الإعمال لأن نشاطها يتنوع حسب الأهداف والمجالات وأيضا حسب الظروف المعنية بطبيعة هذا النشاط، وهذا التنوع في النشاط ينعكس على القرارات التي تتخذها الإدارة.

وانطلاقا من هذا النوع بأنشطة الإدارة يمكن القول بأنه إذا كانت القرارات الإدارية تتميز بكونها قرارات نافذة نظرا لما تتمتع به من صفة الانفرادية التي تضفي عليها طابع السلطة العمومية، فان هذه الصفة قد تغيب بخصوص بعض الإعمال التي تقوم بها الإدارة فمجال السلطة المقيدة للإدارة في القرار الإداري في تجسيد مبدأ المشروعية يمثل تحقيقا للتوازن بين متطلبات حماية حقوق وحريات الأشخاص ومقتضيات الحفاظ على المصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري – الاختصاص الإداري – السلطة المقيدة – اركان القرار الإداري – السلطة التقديرية.

Abstract.

The objective of determining the administrative decision is to know the nature of the activity practiced by the administration as a work in which the latter plays a major role. In the activity is reflected in the decisions taken by the management.

Proceeding from this type of management activities, it can be said that if the administrative decisions are characterized by being effective decisions due to their unilateral character that gives them the character of public authority, then this characteristic may be absent regarding some of the actions carried out by the administration, so the restricted authority of the administration in the decision Administrative in embodying the principle of legality in order to achieve a balance between the requirements of protecting the rights and freedoms of persons and the requirements of preserving the public interest

Keywords: **administrative decision - administrative competence - restricted authority - pillars of administrative decision discretion**..

المقدمة

أولا : موضوع البحث

لا خلاف في أن السلطة المقيدة تجبر رجل الإدارة على عدم الاستخفاف و الاستهتار بحقوق وحريات الأشخاص ،وذلك لأن القواعد القانونية تأمره بأن يصدر القرار إذا توافرت ظروف وشروط وإجراءات معينة ، فإذا وجدت ولم يتخذه أو اتخذه بالطريقة و الكيفية التي لم يقرها المشرع كان قراره عرضه لرقابة قاضي الإلغاء، ولم يكن له الحق في الدفع بحريته التقديرية لتغطية الانحراف ومخالفة القانون، ويعود السبب في اتجاه المشرع إلى توسيع للجوء للسلطة المقيدة هو ضمان استقرار المعاملات من جهة، ومن جهة أخرى فالقاعدة الجامدة تجسد العدل والمساواة و الارتياح في معظم الحالات بين الأشخاص لعلمهم بها وبطريقة تنفيذها وبآثارها فمجال السلطة المقيدة للإدارة في القرار الإداري في تجسيد مبدأ المشروعية يمثل تحقيقا للتوازن بين متطلبات حماية حقوق وحريات الأشخاص ومقتضيات الحفاظ على المصلحة العامة، إن السلطة المقيدة للإدارة في القرار الإداري قد تنحصر في ركن أو أكثر من أركان القرار الإداري فمن المعروف أن للقرار الإداري خمسة أركان هي: ركن الاختصاص، والشكل والإجراءات وهي من وسائل المشروعية الخارجية للقرار الإداري، وركن المحل والسبب والغاية من وسائل المشروعية الداخلية للقرار الإداري. لهذا سنتطرق في هذا البحث إلى التقييد في وسائل المشروعية للقرار الإداري الداخلية والخارجية في مطلبين.

ثانيا: أهمية البحث

أن السلطة المقيدة للإدارة في القرار الإداري هي الوسيلة الأفضل لحماية الحقوق والحريات العامة نتيجة لقيام المشرع بتحديد اختصاصاتها بشكل دقيق، مع التضييق على إرادتها منعا لانحرافها وتجاوزها، وذلك يعد أكبر ضمانة للأشخاص في استقرار المعاملات والعدل والمساواة أن السلطة المقيدة ضرورية للإدارة لاستمرارها وحسن سيرها، بحيث يتم تنفيذ النص من طرفها بشكل بسيط و سهل وأن السلطة المقيدة في القرار الإداري لها أهمية ودور كبير في استقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي أنتجتها بالإضافة إلى أن السلطة المقيدة احد المتطلبات المشروعية التي يجب أن تخضع لها الإدارة كما تزايدت أهميتها نظرا لتزايد دور الدولة واتساعها مما جعلها تصدر الكثير من القرارات الإدارية التي يمكن إلغاء إذا كانت للمشروعية بمعناها الواسع .

ثالثا: مشكلة البحث

تكمن المشكلة هنا في عدة أمور منها

الأمر الأول: القرار الإداري من اجل تنفيذه بالشكل الصحيح بحاجة إلى اتخاذ عدة خطوات تضعه بالموضع الصحيح له من خلال هذه الخطوات يتم أيضا تحديد مراحل تنفيذ القرار الإداري والإفراد الذين سيتولون تنفيذه

الأمر الثاني: تحديد طرق ووسائل تنفيذ القرار الإداري وتحديد الإجراءات الوقائية لمنع حدوث انحرافات في إصدار القرار الإداري وتحديد مسؤولية كل فرد تجاه القرارات الصادرة.

الأمر الثالث: الوقوف على نفاذ القرار الإداري وبيان مرتكزاته القانونية وأسسه ومدى أثر نفاذه من حيث التعهد بالالتزام بنصوصه والوسائل القضائية وتقدير فاعليتها وطبيعتها القانونية وتأثيرها على سير العملية القضائية وخضوعها للقضاء.

الأمر الرابع: البواعث النفسية الخفية لجهة الإدارة وأمر أثباتها يتطلب أن يبحث القضاء في وجود هذه البواعث وهو أمر بعيد المنال

رابعا : منهجية البحث

ستعتمد هذه الدراسة على أسلوب البحث الوصفي لمضمون هذه الدراسة أمن خلال بيان النصوص القانونية وأراء الفقه والقضاء الإداري في بعض مفردات هذه الدراسة.

خامسا : خطة البحث

قسمنا هذا البحث إلى مطلبين تناولنا في الأول (التقيد بوسائل المشروعية الخارجية للقرار الإداري) في فرعين بينا في الفرع الأول السلطة المقيدة وركن الاختصاص، ووضحنا في الثاني السلطة المقيدة وركن الشكل والإجراءات ، وكرسنا المطلب الثاني لبيان (التقيد بوسائل المشروعية الداخلية للقرار الإداري) في ثلاثة فروع، تناولنا في الفرع الأول السلطة المقيدة وركن المحل، وبينا في الثاني السلطة المقيدة وركن السبب في حين كرسنا الثالث لبيان السلطة المقيدة وركن الغاية

المطلب الأول

التقيد بوسائل المشروعية الخارجية للقرار الإداري

أن خضوع الجميع لأحكام القانون بمعناه الواسع يؤدي إلى كفالة حقوق وحريات الأفراد، ويتحقق بموجبة تقرير الالتزام بالمشروعية حكاما ومحكومين، الأمر الذي يرتب منع الاستبداد والتحكم ويمكن الجميع (إدارة وأفراد)من ممارسة مهامهم وأداء وظائفهم طبقا لقواعد معلومة للجميع فالتزام الإدارة بأحكام القانون في كل أعمالها وتصرفاتها معناه سيادة حكم القانون في تلك الدولة أي أن جميع تصرفاتها القانونية والمادية تخضع للقانون مع مراعاة التدرج في القواعد القانونية وفي حالة العكس فان تصرفاتها تكون غير شرعية وعرضه للإبطال، لحسم مسألة مجال السلطة المقيدة في أركان القرار الإداري ينبغي تسليط الضوء على وسائل مشروعيته الخارجية ، ويقصد بوسائل المشروعية الخارجية للقرار تلك المتعلقة باختصاص مصدر القرار وشكله و إجراءاته.

الفرع الأول

السلطة المقيدة وركن الاختصاص.

إن قواعد الاختصاص هي من صميم أعمال المشرع، وبالتالي فهو يحدد للسلطة التنفيذية اختصاصها ومجال عملها، بما تتضمنه من جهات إدارية كثيرة مركزية ومحلية و مرفقية، وبالتالي فقواعد الاختصاص هي عمل منوط بالمشرع ،فهو الذي يحدد المهام والوظائف ويحدد الأدوار، ويترتب على ذلك اعتبارها من النظام العام[١].

بحيث لا يجوز الاتفاق على مخالفة قواعد الاختصاص، كما يجوز إثارة الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة من مراحل النزاع ، وأيضا يجوز لقاضي الإلغاء إثارتها من تلقاء نفسه كما لا يجوز التنازل عنها، يقصد بالاختصاص القدرة أو الصلاحية القانونية التي تتمتع بها سلطة إدارية معينة لمباشرة عمل إداري معين [٢].

ولهذا فإن قواعد الاختصاص هي التي تقرر الرخص القانونية للهيئات العامة ، لكي تمارس نشاطا معينا على صورة تضمن شرعية هذا النشاط وتؤكد صحته القانونية لذلك قيل بأن المقصود بالاختصاص هو تحديد مجموعة التصرفات و الأعمال التي يكون للموظف العام أو السلطة العامة أن تمارسها قانونا وعلى وجه يعتد به شرعا[٣] .

ولا ريب أن المصدر التشريعي لقواعد الاختصاص يضمن السير الحسن للجهاز الإداري ، عن طريق توزيع المهام على الهيئات الإدارية بالشكل الذي يحافظ على عدم التداخل، والتنازع في صلاحياتها وتجنب صدور قرارات متعارضة ، وإعطاء القرارات الصادرة عنها صورة الشرعية والسلامة التي تحافظ على حقوق وحريات الأشخاص، أن قواعد الاختصاص من جانب آخر

تعمل على تحديد المسؤوليات ،وتتجنب تلاشيها في التسلسل الإداري، وتسمح مسبقا لمن له الصفة والمصلحة بمعرفة الجهة الإدارية التي يتم مخاصمتها أمام قاضي الإلغاء في حالة وجود نزاع إداري، من أجل ذلك تكون سلطة الإدارة مقيدة في ركن الاختصاص بحيث لا مجال للسلطة التقديرية في هذا الخصوص، لأن قواعد الاختصاص تسنها السلطة التشريعية وتحدد كيفية توزيع الصلاحيات بين مختلف الأجهزة الإدارية المركزية والمحلية و المرفقية ،فالهيئة الإدارية تكون إما مختصة أو غير مختصة[٤].وعليه فأن لركن الاختصاص عدة صور منها:

أولا: الاختصاص الشخصي

يقصد به بيان الفرد أو الجهة التي يجوز لها مباشره الاختصاصات القانونية دون غيرها، ويستند هذا العنصر في وجوده إلى القرار الإداري الصحيح في التعيين إذا كان موظفا والقرار الصحيح الصادر بالتشكيل إذا كان هيئه ،وبخلاف ذلك لا يمكن أن يعبر الشخص أو الجهة عن إرادة الإدارة، ويستثنى من ذلك حالة الموظف الفعلي، وغالبا ما يتولى القانون تحديد العضو الإداري الذي يمارس الاختصاص مباشرة، ومع ذلك يحصل في أحيان أخرى أن يتولى القانون تنظيم الاختصاص ويعهد به إلى إدارة معينة وبالتالي يكون لهذه الإدارة أو رئيسها اختصاص إصدار القرار وفي جميع الأحوال أن القانون عندما يعهد إلى موظف إداري معين أوجه معينة ممارسة اختصاص معين، فان هذا الاختصاص يعتبر شخصيا يمارسه الموظف أو الجهة دون سواها خلاف بعض الحالات التي تقتضي فيها الضرورة العملية تخلي الموظف المختص بها إلى غيره كما هو الحال في الإنابة والتفويض والحلول [٥].

أما عن اثر السلطة الرئاسية في حالة تولي القانون تحديد الاختصاص الشخصي فنستطيع القول بإيجاز أن الرئيس الإداري لا يستطيع مباشرة اختصاص جعله القانون من اختصاص المرؤوس، وأخيرا لابد من الإشارة إلى أن القانون عندما ينظم قواعد هذا الاختصاص فأنه يضعها في عدة صور فهو أما أن يجعل الاختصاص مانعا، بأن يجعل لفرد ا وجهه إدارية واحدة صلاحية اتخاذ القرار، ويبنى على ذلك أن إلغاء هذا القرار يكون مقصورا على تلك الجهة أو أن يجعله جامعا وفيه يعطي القانون لعده جهات إدارية صلاحية اتخاذ القرار، ومن ثم فالقرار الإداري يمكن أن يصدر من ايه جهة من هذه الجهات، أن تحديد الاختصاص يتفق ومصلحة المواطنين بل ومصلحة الإدارة ذاتها وأنه يمكن جهة الإدارة والشخص المختص من إتقان عمله لكثرة ممارسته، كما يودي في الوقت نفسه إلى انجاز عمله بسرعة ويتحسن به المرفق العام وعلى هذا فالاختصاص هو السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره من الناحية النوعية الزمنية والمكانية [٦]

ثانيا: الاختصاص الموضوعي

الاختصاص الموضوعي المراد تحديد دائرة أو مدى و نطاق السلطات الممنوحة للمختص شخصيا، وذلك ببيان وذكر التصرفات أو الأعمال القانونية المخولة للشخص أو الهيئة الإدارية، فهو الوجه الأخر للاختصاص الشخصي[٧].

كما يقصد به تحديد أنواع معينة ومحددة من الأعمال، وتوزيعها من طرف المشرع على الجهات الإدارية المختلفة مركزية ومحلية ومرفقية، ويرسم الحدود بينها و يلزم المسؤول الإداري بمراعاتها عند إصداره للقرارات الإدارية، تفاديا لتداخل وتنازع الاختصاصات.[٨]

أن الاختصاص الموضوعي هو طريقة من الطرق التي تحكم الدولة في هيكلها وتجسيدا لقيد الاختصاص الموضوعي نلاحظ أن الدستور العراقي

لسنة ٢٠٠٥ قد حدد سلطات كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء [٩].

ثالثا: الاختصاص المكاني

يقصد به الإطار الجغرافي لممارسة العضو الإداري اختصاصاته القانونية فالقاعدة القانونية غالبا ما تحدد لرجل الإدارة إطارا مكانيا لممارسة اختصاصاته القانونية، وهذا الإطار أما أن يكون شاملا يمتد ليشمل إقليم الدولة بأسرها كما هو الحال في اختصاص رئيس الدولة و والوزراء، وقد يكون جزئيا وفقا للتقسيمات الإدارية لإقليم الدولة (محافظ، قائمقام مدير ناحية)، والحقيقة أن حالات عدم الاختصاص المتعلقة بالعنصر المكاني نادرة ذلك لان الاختصاصات المكانية لمزاولة الاختصاص تكون واضحة بدرجة كافية تجعل من الصعوبة بمكان تصور هذا العيب، لكن مع ذلك انصب النقاش هنا على القرارات التي يصدرها العضو الإداري وهو بعيد عن محله، وقد استقر الفقه والقضاء في هذا الشأن على صحة هذه القرارات التي يصدرها رجل الإدارة وهو بعيد عن منطقة عمله، إلا إذا اشترط القانون صدورها من مكان العمل نفسه[١٠].

وتزداد تطبيقات هذه الصورة عند إقامة الأنشطة والمشروعات على الحدود بين الوحدات الإدارية.

رابعا: الاختصاص الزمني

يقصد بالاختصاص الزمني الوقت الذي يكون فيها لعضو الإداري صلاحية ممارسة الاختصاصات القانونية، ذلك أن ممارسة الاختصاصات الوظيفية محددة بأجل معين ولا يتصور عقلا تأبيد ممارسة اختصاص معين[١١].

فالاختصاص الزمني للموظف يتحدد من تاريخ تعيينه وينتهي بفصله أو إحالته على التقاعد أو نقله أو مجاز إجازة سنوية، وذلك لان الموظف في هذه الحالة سيكون خارج إطار ممارسة الاختصاص، أما بالنسبة للقرارات التي تتخذ أثناء العطل الرسمية فالغالب أنها مشروعة لتعلقها بالتنظيم الداخلي للمرفق، ومما تقدم فعلى العضو الإداري مراعاة المدى الزمني لممارسة الاختصاص.

الفرع الثاني

السلطة المقيدة وركن الشكل والإجراءات

ركن الشكل و الإجراءات هو مجموعة الشكليات والإجراءات التي تكون القالب أو الإطار الخارجي، الذي يظهر إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ و إصدار قرار أداري معين في مظهر خارجي معلوم ،حتى ينتج أثارة القانونية ويحتج به إزاء المخاطبين به ذلك أن القرار الإداري يتطلب الإعلان عنه في مظهر خارجي يكشف ويبين مضمون هذه الإرادة الداخلية للسلطة الإدارية بواسطة ركن الشكل و الإجراءات [١٢].

أن القاعدة العامة لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل أو إجراء معين، ولتقوية مبدأ المشروعية في الدولة تلزم الإدارة باتباع شكليات وإجراءات أقرتها القوانين والتنظيمات وأحكام القضاء الإداري، وكذلك تؤدي المبادئ القانونية العامة دورا مهما في ابتداع قواعد شكلية غير منصوص عليها في القانون والأنظمة بالاستناد إلى روح التشريع وما يمليه العقل، ويهدف من جهة لحماية المصلحة العامة من الهفوات و الانزلاقات والارتجال والتسرع وتضفي عليها نوع من الهدوء والثقل الايجابي و التأني والنظرة المتبصرة فمن خلالها تبرز الإرادة الخفية للإدارة في إصدار القرار الإداري في شكل خارجي ظاهر للأشخاص، وفي ذلك حماية لحقوقهم وحرياتهم ومصالحهم الخاصة من جهة أخرى .

ومن بين الشكليات الجوهرية والإجراءات الإلزامية التي استقر الفقه والقضاء بالحث على ضرورة احترامها أثناء اتخاذ القرار، شكلية تحرير القرار في وثيقة مكتوبة وباللغة الوطنية، وأيضا هناك شكلية التاريخ ،وشكلية التوقيع ،وشكلية التسبيب والإجراءات التمهيدية السابقة على إصداره، وشكلية النشر والتبليغ وكلها ضرورية نظرا لقيمة المصلحة والغاية التي تهدف لحمايتها، من الملاحظ هنا أن جميع هذه الأشكال تؤثر في مشروعية القرار الإداري، كذلك من بين الإجراءات والتي لها تأثير على مشروعية القرار الإداري وفي حالة تخلفها يجوز إلغائه، أجراء الاستشارة الملزمة، واحترام الميعاد القانوني، أجراء التصويت والمداولة في بعض القرارات، ولهذا فإذا تدخل المشرع أو اقر القضاء الإداري شكليات أو إجراءات محددة يجب على الإدارة الالتزام بها في اتخاذها للقرارات الإدارية، فأن الإدارة تكون سلطتها مقيدة بتلك الشكلية أو بذلك الإجراء، وتنعدم حريتها في اختيار الشكل الملائم أو الإجراء المناسب.(١٣)

وعليه تكون إرادة الإدارة مقيدة أيضا في مجال الإشكال والإجراءات ، فلا تملك مخالفتها أو استبدال قاعدة بقاعدة أخرى، أو إجراء بإجراء آخر، أو الزيادة أو النقصان في المدة، هذا من جانب، ومن جانب أخر ليست جميع الأشكال تؤثر في مشروعية القرار الإداري، فقد استقر القضاء على التمييز بين الأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية ورتب البطلان على الأولى دون الثانية، سنوضح ذلك من خلال طرح الرأي الآتي " والتمييز بين الأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية يعتبر مسألة تقديرية حيث تقرر في ضوء نصوص القانون ورأي القضاء، وبصورة عامة يكون الشكل جوهريا إذا نص عليه القانون صراحة، أو إذا رتب البطلان كجزاء على مخالفته، أما إذا سكت القانون فأن الشكل يعد جوهريا إذا كان له أثر حاسما، وبعكس ذلك فأنه يعد شكلا ثانويا ومن ثم فأن تجاهله لا يعد عيبا يؤثر في مشروعية القرار الإداري، من جانب أخر استقر القضاء الإداري على أن الإجراءات الثانوية والتي لا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري على نوعين الأول يتمثل في الأشكال والإجراءات المقررة لمصلحة الإدارة، والثانية تتعلق بالأشكال والإجراءات الثانوية التي لا تؤثر في مضمون القرار الإداري كإغفال الإدارة ذكر النصوص القانونية التي كانت الأساس في إصداره"(١٤)

المطلب الثاني

التقييد في وسائل المشروعية الداخلية للقرار الإداري.

لا يقتصر تقييد القرار الإداري على وسائل المشروعية الخارجية، بل يمتد إلى وسائل المشروعية الداخلية، فعندما نحاول البحث عن السلطة المقيدة في وسائل المشروعية الداخلية للقرار الإداري، فنكون بصدد تقييد مشروعية المحتوى أو المضمون فنحن إمام تقييد ركن المحل، أو تقييد مشروعية السبب فنكون إمام تقييد ركن السبب ، أو تقييد مشروعية الهدف فالقيد يكون على ركن الغاية ولهذا فالمقصود بوسائل المشروعية الداخلية للقرار الإداري هي تلك المتعلقة بركن المحل، وركن السبب وركن الغاية.

الفرع الأول

السلطة المقيدة وركن المحل.

ركن المحل في القرار هو الأثر القانوني المباشر والحال المترتب عند صدور القرار الإداري ، ويؤدي إلى إحداث تغيير في الهيكل القانوني السائد ، وذلك عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد و تعديل أو إلغاء مركز قانوني كان قائما وموجودا(١٥).

كما يقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني المترتب على إصداره حالًا ومباشرة ، ويكمن محل أي قرار أداري في موضوعه المتمثل في مركز قانوني

عام أو خاص، من حيث الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء

و الجدير بالذكر أن محل القرار الإداري يتميز في القرار الفردي عن القرار التنظيمي، ففي الأول اثره لا يتعدى الشخص نفسه، أما في القرار التنظيمي فأثره عام يمس مجموعة من الأشخاص ليس بذواتهم و إنما بصفاتهم ، ويشتركان في أن كلاهما عند اتخاذه ينتج أثار قانونية يطلق عليها تسمية محل القرار الإداري الذي يشترط فيه أن يكون ممكنا غير مستحيل ومشروعا، أي أن اثره القانوني لا يتنافى مع المنظومة القانونية في الدولة [١٦].

وتجدر الإشارة أن الإدارة تكون سلطتها مقيدة في ركن المحل، وذلك عندما لا يترك لها المشرع سلطة الاختيار والانتقاء بين عدة فرضيات مطروحة عليها، وبالتالي السلطة المقيدة الإدارة في ركن المحل تتحدد عندما ينص المشرع على وقائع معينة تشكل ركن المحل، ويرتب عليها أثار قانونية معينة كحالة الموظف الذي بلغ السن القانوني فيحال على التقاعد، فسلطة الإدارة مقيدة بأحداث الأثر الذي نص عليه القانون، ولهذا فسلطة الإدارة تكون مقيدة في ركن المحل اذا ما التزمت بتطبيق القانون بصفة مباشرة، كأن يصدر قرار تعيين شخص ما تجسيدا لطرق و شروط و إجراءات الالتحاق أو الدخول إلى الوظيفة العامة كما نص عليها القانون، أو ترقية موظف من رتبة إلى رتبة أخرى، أو من درجة إلى درجة اعلى في التسلسل الإداري، وفقا لما منصوص عليه في القانون، و حتى في حالة إنهاء مركز قانوني يجب على سلطة التعيين التقيد بالقانون في اتخاذ قرار تسريح أو عزل الموظف عام [١٧].

كما يجب على الإدارة أن تعمل على تطبيق القانون ولو بصفة غير مباشرة خاصة إذا كان مبهم، فتتقيد في إصدارها للقرارات الإدارية بالتطبيق والتفسير السليم لمحتوى النص القانوني بالشكل الذي يتفق مع النظام القانوني السائد في الدولة تجسيدا لمبدأ المشروعية ودولة القانون، ومخالفة القرار للقواعد القانونية يتخذ عدة صور منها – المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية – الخطأ في تفسير القاعدة القانونية – الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية، وهنا يتخذ صورتين الأولى تتمثل في حالة صدور القرار دون الاستناد إلى وقائع مادية تؤيده، والثانية حالة عدم تبرير الوقائع للقرار الإداري[١٨] .

وعليه فالإدارة تتمتع بسلطة مقيدة في محل القرار الإداري بالتطبيق المباشر للنص القانوني الذي لم يضع بين يديها عدة اختيارات، أو بالتطبيق الغير مباشر بالالتزام بالنظام القانوني في تأويل محتوى النص الغامض [١٩].

الفرع الثاني

السلطة المقيدة وركن السبب.

ونعني بركن السبب الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت جهة الإدارة لإصدار قرارها، فلا بد من تحقيق الوقائع وثبوت وجودها حتى يكون قرار الإدارة مبنيا على سبب صحيح يضاف، إلى ذلك التكييف القانوني الصحيح للوقائع حتى لا ينتج مركز قانوني خاطئا(٣)، كما ان ركن السبب في القرار الإداري هو الفكرة أو الأمر أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيدا و مستقلة عن ذهنية وعقلية و إرادة موظف السلطة الإدارية، وتحركه و تدفعه إلى اتخاذ قرار إداري معين لمجابهة هذا الأمر أو هذه الواقعة، أن رقابة القضاء الإداري قد امتدت على تقدير الإدارة للقرار المناسب اتخاذه لتطال سلطة الإدارة بالتقدير، إذا كان اختصاص الإدارة مقيدا يتوجب على الإدارة هنا التقيد بما فرضه المشرع من قيود ومنها وجوب وقوع الواقعة المادية والقانونية، أما إذا كانت الإدارة لها سلطة تقديرية نجد أن القضاء الإداري في فرنسا يمتنع عن التدخل لرقابة تقدير الإدارة للوقائع وتقييم ملائمة القرار الذي يتخذ على

أساسها للمصلحة العامة كونه قاضيا للمشروعية وكان تعليل هذا الامتناع يقوم على عدة اعتبارات – أن الغلط في الوقائع أو في تقديرها لا يشكل خرقا للقانون، أن القاضي الإداري لا يراقب سوى مدى مشروعية القرار الإداري أي عدم مخالفته للقانون، لذا فأنه لا يتدخل في تقدير الوقائع[٢٠].

إلا أن القضاء الإداري في فرنسا ومنذ بداية القرن العشرين بدأ تدريجيا يوسع نطاق رقابته على سبب القرار الإداري، حيث أصبح يمارس ثلاثا من صور الرقابة على الوقائع وهي رقابة الوجود المادي للوقائع – رقابة تكييف الوقائع وهل تبرر اتخاذ القرار الإداري – رقابة ملائمة القرار للوقائع التي اعتمدت أساسا له[٢١].

مما تقدم فإن تحديد ركن السبب في القرار الإداري لا يستند إلى إرادة مصدر القرار ولا لكيفية تصوره هو شخصيا للظرف والوقائع التي بنى عليه قراره، ولكن يكون بالاستناد إلى تلك الظروف والوقائع بكيفية مجردة أي من حيث حقيقتها القانونية والمادية[٢٢].

الفرع الثالث

السلطة المقيدة وركن الغاية.

يقصد به الهدف النهائي الذي تسعى جهة الإدارة إلى تحقيقه ويتمثل هذا الهدف بالمصلحة العامة بصفة عامة أو التي أناط القانون بجهة تحقيقها وتعرف بقاعدة تخصيص الأهداف[٢٣].

كما أن ركن الغاية في القرارات الإدارية هو الأثر البعيد و النهائي و غير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قراره وأهداف القرارات الإدارية جميعا تدور وتتمحور حول تحقيق المصلحة العامة، وهي أهداف ضمان حسن سير المرافق بانتظام واطراد وعلى افضل صورة، وعلى أهداف المحافظة على النظام العام [٢٤].

وركن الغاية في القرار الإداري هو الأثر البعيد والنهائي والغير مباشر الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصداره، فهو تعبير عن قصد ونية و إرادة مصدر القرار وبالتالي فهو يتميز بطابع ذاتي، وتنحرف الإدارة العامة بالسلطة حينما تسيء استعمالها من خلال سعيها إلى تحقيق أهداف وأغراض وغايات غير مشروعة [٢٥].

ولهذا فإن القرار الإداري الصادر عن الجهة الإدارية المختصة يجب أن يصبو إلى تحقيق غاية مشروعة تتجسد عندما تنص القاعدة القانونية على هدف محدد فيجب على رجل الإدارة أن يستهدفه بالذات دون غيره، وهذا ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف خاصة في قرارات الضبط الإداري التي تهدف الى تحقيق النظام العام بعناصره التقليدية: الأمن العام الصحة العامة ، السكينة العامة ،بالإضافة إلى النظام العام بعناصره الحديثة: النظام العام الخلقي الاقتصادي، فاذا لم ينص القانون على هدف مخصص بعينه ، فالإدارة ملزمة بتحقيق المصلحة العامة، ذلك أن القانون حينما اعترف للإدارة بإتباع آليات معينة ، وإجبار الأشخاص بتنفيذ القرار الإداري فالغاية من ذلك هو تجسيد المصلحة العامة وتجنب التعسف و التحيز والانحراف في استعمال السلطة ،ولا تعرض التصرف للإلغاء بالإضافة إلى العقوبات الأخرى.

ولأن هذا العيب يتصل بالبواعث النفسية الخفية لجهة الإدارة مصدره القرار الإداري، وإثباته يتطلب أن يبحث القضاء في وجود هذه البواعث هو أمر بعيد المنال، لذا فأن القضاء قد أضفى على هذا العيب الصفة الاحتياطية فلا يبحث في وجوده طالما أن هنالك عيب أخر قد شاب القرار الإداري مثل عيب مخالفة القانون أو عيب عدم الاختصاص، ويمكن تحديد الغاية من القرار الإداري من خلال ثلاثة اعتبارات وهي – استهداف المصلحة العامة –

احترام قاعدة تخصيص الأهداف – احترام الإجراءات المقررة[٢٦].

الخاتمة

النتائج:

١. يتعذر القول بوجود قرار إداري يحتوي على سلطة تقديرية مطلقة، أو سلطة مقيدة خالصة، لأنهما تتداخلان باستمرار.

٢. إن السلطة التقديرية هي الأصل، بينما السلطة المقيدة هي الاستثناء، إذ لا يجوز التقييد على نشاط الإدارة إلا بوجود قاعدة قانونية.

٣. إن نشاط الإدارة بالاستناد إلى سلطتها المقيدة تقريبا شبيه بنشاط قاضي الإلغاء، لأنهما يسهران على تطبيق القانون تجسيدا لمبدأ المشروعية.

٤. السلطة المقيدة هي النموذج القانوني الأمثل لحماية الحقوق والحريات .

٥. إن سبب ميل المشرع إلى توسيع اللجوء للسلطة المقيدة هو ضمان استقرار المعاملات تحقيقا للمصلحة العامة من جهة، ومن جهة أخرى القاعدة الجامدة تجسد المساواة والارتياح في معظم الحالات بين الأشخاص لعلمهم بها وبطريقة تنفيذها

٦. وركن الغاية في القرار الإداري هو الأثر البعيد والنهائي والغير مباشر الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصداره، فهو تعبير عن قصد ونية و إرادة مصدر القرار وبالتالي فهو يتميز بطابع ذاتي.

٧. فإن تحديد ركن السبب في القرار الإداري لا يستند إلى إرادة مصدر القرار ولا لكيفية تصوره هو شخصيا للظرف والوقائع التي بنى عليه قراره، ولكن يكون بالاستناد إلى تلك الظروف والوقائع بكيفية مجردة أي من حيث حقيقتها القانونية والمادية

٨. التمييز بين الأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية يعتبر مسألة تقديرية حيث تقرر في ضوء نصوص القانون ورأي القضاء وبصورة عامة يكون الشكل جوهريا إذا نص عليه القانون صراحة، أو إذا رتب البطلان كجزاء على مخالفته، أما إذا سكت القانون فأن الشكل يعد جوهريا إذا كان له أثر حاسما، وبعكس ذلك فأنه يعد شكلا ثانويا.

٩. أن تحديد الاختصاص يتفق ومصلحة المواطنين بل ومصلحة الإدارة ذاتها وأنه يمكن جهة الإدارة والشخص المختص من إتقان عمله لكثرة ممارسته، كما يودي في الوقت نفسه إلى انجاز عمله بسرعة ويتحسن به المرفق العام وعلى هذا فالاختصاص هو السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره من الناحية النوعية الزمنية والمكانية

التوصيات:

١. يتعين على الدولة إلزام الإدارات كافة بتسبيب قراراتها الإدارية، هذا الأمر يؤدي إلى تضيق نطاق القرينة القانونية لصحة القرارات الإدارية من أجل مراعاة الطرف الضعيف في العلاقة الذي ليس لديه الأوراق التي في الغالب تكون موجودة لدى جهة الإدارة ويؤدي إلى صعوبة الاثبات

٢. نوصي بوضع شروط تلزم الإدارة باتباعها عند إصدارها القرارات الإدارية تكون منسجمة مع الهدف أو المصلحة المراد تحقيقها، وكل ذلك من أجل الحد من انحراف الإدارة وتعسفها في استخدام السلطة الممنوحة لها

٣. نوصي بتضيق السلطة التقديرية للإدارة يكون ذلك من خلال تعديل القوانين النافذة ذات العلاقة بعمل الإدارة مما يساعد في فرض رقابة على القرارات الإدارية الصادرة.

الهوامش

(١)د. عمار بو ضياف، القرار الاداري، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر لسنة ٢٠٠٧، ص ٨٩

(٢)د. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها الرياض، ٢٠٠٣، ص ١١٣

(٣)د. طعيمه الجرف، رقابة القضاء على اعمال الادارة العامة، قضاء الالغاء دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢٤٠

(٤)د. عصام البرزنجي، مبادى واحكام القانون الاداري، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥ ص ٨٥

(٥)د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٢

(٦)د. بعلي محمد صغير، القضاء الاداري دعوى الالغاء، دار العلوم، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٣٠٣

(٧)د. عمار بوضياف، مبدأ المشروعية ودور القضاء في حمايته، الاكاديمية العربية ' الدنمارك، ص ١٢٥

(٨)د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة١٩٧٩، ص ٧٧٣

(٩) انظر المواد (٧٣، ٨٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

(١٠)د. محمد علي جواد، محاضراته في القانون الاداري، مبادئ القانون الاداري، دار السنهوري القانونية، بغدادص ٤٨

(١١)د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، ١٩٨٨، ص ٧٣

(١٢)د. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ط١، اكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية، الرياض، ٢٠٠٣، ص ١١٣

(١٣) د. حسين عثمان محمد عثمان، اصول القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ' ٢٠٠٤.

(١٤) د. مازن ليلو: الرقابة على اعمال الإدارة في القانون الليبي، مركز الجبل الاخضر للطباعة والنشر،٢٠٠٢، ص ٢٣٧

(١٥) د. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠١

(١٦)د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الامور الادارية المستعجلة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦

(١٧)د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة ٢٠٠٦، ص ٥٦

(١٨) د. محمود حافظ: القضاء الإداري،ط٦،دار النهضة العربية، القاهرة، ص٤١

(١٩)د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القرار الاداري، منشاة المعارف الاسكندرية ٢٠٠٣

(٢٠) د. ماهر علاوي: غلط الإدارة البين في تقدير الوقائع- معياره ورقابة القضاء عليه، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية، ١٩٩٠، ص١٩٠

(٢١)د. مازن ليو راضي، الوجيز في القانون الاداري، دار الاسكندرية ٢٠٠٤

(٢٢)د. محمد علي جواد، مبادئ القانون الاداري، دار السنهوري القانونية، بغداد،

(٢٣)د، فؤاد محمد موسى، القرارات الادارية وتطبيقها، المملكة العربية السعودية، معهد الادارة العامة، سنة ٢٠٠٤، ص ١٣٣

(٢٤)د. محمد سعيد حسين امين، مبادى القانون الاداري، دار الثقافة الجامعية ' القاهرة، ١٩٩٧

(٢٥)د. ماهر صالح الجبوري، مبادى القانون الاداري، المكتبة الوطنية، بغداد ١٩٩٦

(٢٦) د. مازن ليلو: القانون الإداري،ط٤، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد،٢٠١٧، ص٢٢٩

المصادر

أولا: الكتب القانونية

١. د. بعلي محمد الصغير، القضاء الاداري، دعوى الالغاء، دار العلوم، الجزائر، ٢٠٠٧

٢. د. حسين عثمان محمد عثمان، اصول القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ' ٢٠٠٤.

٣. د. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ط ١، اكاديمية نايف العربية للعوم الامنية، الرياض، ٢٠٠٣

٤. د. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠١

٥. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٩

٦. د.طعيمة الجرف، رقابة القضاء على الاعمال الادارة العامة، قضاء الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦

٧. د.عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري، المؤسسة الجزائرية للطباعة، ١٩٨٨

٨. د.عمار بوضياف، مبدأ المشروعية ودور القضاء الاداري في حمايته، محاضرات في القانون الاداري طلبة الدراسات العليا، الاكاديمية العربية

٩. د.عصام البرزنجي، مبادى واحكام القانون الاداري، دار السنهوري، بغداد،٢٠١٥

١٠. د. عاد علي حمود القيسي، القضاء الاداري، ط ١، دار وائل للنشر، عمان، ١٩٩٩

١١. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الامور الادارية المستعجلة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦

١٢. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القرار الاداري، منشاة المعارف الاسكندرية ٢٠٠٣

١٣. د. فؤاد محمد موسى، القرارات الادارية وتطبيقها، المملكة العربية السعودية، معهد الادارة العامة، سنة ٢٠٠٤

١٤. د. مازن ليو راضي، الوجيز في القانون الاداري، دار الاسكندرية ٢٠٠٤

١٥. د. محمد علي جواد، مبادئ القانون الاداري، دار السنهوري القانونية، بغداد،

١٦. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، منشاة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤

١٧. د. محمد سعيد حسين امين، مبادى القانون الاداري، دار الثقافة الجامعية ' القاهرة، ١٩٩٧

١٨. د. محمود حلمي، القرار الاداري، ط٣، دار الاتحاد العربي، القاهرة، ١٩٨٦

١٩. د. ماهر صالح الجبوري، مبادى القانون الاداري، المكتبة الوطنية، بغداد ١٩٩٦

ثانيا: البحوث

١. د. ماهر علاوي: غلط الإدارة البين في تقدير الوقائع- معياره ورقابة القضاء عليه، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية، ١٩٩٠