

الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للجهات الإدارية في النظام السعودي

Judicial Controls on Administrative Discretionary Power in the Saudi System

إعداد الباحث/ عبد العزيز براك دهيكال السلمي

ماجستير في قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية

Email: abdulazizalsulami22@gmail.com

المستخلص

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للجهات الإدارية، والتعرف على الآليات الفعالة للحفاظ على استقلالية القضاء وتقليل فرص الانحرافات والتعديت، والكشف عن التحديات والصعوبات التي تواجه تطبيق الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للجهات الإدارية، وتقديم الاقتراحات العلمية والمعرفية حول هذا الموضوع للمهتمين والباحثين في هذا المجال، وتتمحور إشكالية الدراسة حول التساؤل عن مدى فعالية الضوابط القضائية الحالية في تقييد تعسف الإدارة في استخدام سلطتها التقديرية وضمان حقوق الأفراد والحفاظ على سيادة القانون. ولتحقيق أهداف الدراسة استخدم الباحث المنهج الوصفي والتحليلي، حيث يتم جمع البيانات والمعلومات اللازمة من المصادر المختلفة، ومن ثم تحليلها وتفسيرها وتقييمها.

وتشير الدراسة إلى أن هناك ضوابط قضائية فعّالة، مثل نظرية الانحراف بالسلطة والخطأ في القانون والخطأ في الواقع، يفرضها المحكمون الإداريون لضبط ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية. ومع ذلك، تُظهر الدراسة الحاجة إلى زيادة الضوابط التنظيمية لتحديد السلطة التقديرية بشكل أفضل، كما أن الضوابط القضائية تساهم في تحقيق العدالة والمساواة والشفافية وتعزيز استقلالية القضاء. وتوصي الدراسة بضرورة تطوير التشريعات المنظمة للسلطة التقديرية وسن ضوابط أكثر دقة لتفادي الثغرات وسد النقص، ونشر الوعي بين موظفي الجهات الإدارية بأهمية الالتزام بالضوابط القانونية وعدم إساءة استخدام سلطتهم التقديرية، وتعزيز قيم الشفافية والمساءلة داخل الأجهزة الإدارية للحد من إمكانية إساءة استخدام السلطة التقديرية.

الكلمات المفتاحية: السلطة التقديرية، الضوابط القضائية، الإدارة، القرار الإداري، القضاء الإداري.

Judicial Controls on Administrative Discretionary Power in the Saudi System

Abdulaziz Barak Dahikal Al-Sulami

Abstract

This study aims to analyze the judicial controls on the discretionary power of administrative bodies, identify effective mechanisms for preserving the independence of the judiciary and reduce the chances of deviations and infringements, reveal the challenges and difficulties facing the application of judicial controls on the discretionary power of administrative bodies, and provide scientific and cognitive suggestions on this topic to those interested and researchers in this matter. The problem of the study revolves around the question of the extent of the effectiveness of current judicial controls in restricting the administration's arbitrariness in using its discretionary power, ensuring the rights of individuals, and preserving the rule of law. To achieve the objectives of the study, the researcher used the descriptive and analytical approach, where the necessary data and information are collected from various sources, and then analyzed, interpreted and evaluated.

The study indicates that there are effective judicial controls, such as the theory of deviation of authority, error in law, and error in fact, imposed by administrative arbitrators to control the administration's exercise of its discretionary authority. However, the study shows the need to increase regulatory controls to better define discretionary power, and that judicial controls contribute to achieving justice, equality, transparency, and enhancing the independence of the judiciary. The study recommends the necessity of developing legislation regulating discretionary power, enacting more precise controls to avoid gaps and fill shortfalls, spreading awareness among employees of administrative agencies about the importance of adhering to legal controls and not abusing their discretionary power, and enhancing the values of transparency and accountability within administrative bodies to limit the possibility of misusing discretionary power.

Keywords: discretionary authority, judicial controls, administration, administrative decision, administrative judiciary.

1. مقدمة:

سعت المملكة العربية السعودية جاهدة إلى أن تتمتع الجهات الإدارية بسلطة تقديرية تمكنها من اتخاذ القرارات المناسبة والملائمة لتحقيق أهدافها، ولكن هذه السلطة يجب أن تكون محدودة بالضوابط القضائية التي تحدد مدى صلاحيتها وحدودها، وتضمن حقوق المواطنين وحمايتهم من أية تجاوزات. في هذه البحث، سنقوم بدراسة الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للجهات الإدارية.

تتعلق الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للجهات الإدارية بالحدود القانونية لسلطات هذه الجهات في اتخاذ قرارات تقديرية، والتي تتضمن قرارات التحقق من صحة المعلومات والتقديرات المعتمدة في إجراءات الإدارية واتخاذ الإجراءات المناسبة. وتتضمن هذه الضوابط أيضاً القواعد والإجراءات القانونية التي يتعين على الجهات الإدارية اتباعها في اتخاذ هذه القرارات التقديرية، والتي يتم النظر فيها من قبل القضاء عند الطعن في تلك القرارات.

وتهدف هذه الضوابط إلى ضمان احترام حقوق المواطنين وتجنب أي تعدي أو انحراف في تطبيق القوانين واللوائح. وتساهم هذه الضوابط في الحفاظ على استقلالية القضاء وتجنب أي تأثير للسلطة التقديرية على عملية الحكم القضائي. وتعتبر هذه الضوابط مهمة جداً لتحقيق العدالة والمساواة والشفافية في النظام الإداري، والتي تعد أساساً لنجاح الدولة الديمقراطية وتطورها.

1.1. مشكلة البحث وتساؤلاته:

يعتبر البحث في الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للجهات الإدارية من الموضوعات المعقدة والحساسة، نظراً لأنه يتعلق بسيادة القانون والعدالة، ويحتاج إلى دراسة وتحليل عميق للتأكد من وجود الضوابط والآليات الفعالة للحفاظ على استقلالية القضاء وتقليل فرص الانحرافات والتعدييات.

توجد العديد من الإشكاليات التي تحيط بموضوع الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للجهات الإدارية، ومن أهمها:

1- غموض المفاهيم القانونية: توجد بعض المفاهيم القانونية التي قد تكون غامضة وغير واضحة، مما يجعل من الصعب فهمها وتطبيقها في الواقع.

2- تحديد الحدود القانونية: يتعين على الجهات الإدارية تحديد الحدود القانونية لسلطاتها والالتزام بها، وهذا يعد أحد التحديات الرئيسية التي تواجه الجهات الإدارية.

3- بيان الحدود التي تقف عندها سلطة الإدارة التقديرية وفق ما ينص عليه النظام ووفق ما استقر عليه اجتهاد ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية.

2.1. أهمية الدراسة:

تتمحور أهمية هذه الدراسة حول التعرف على الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للجهات الإدارية، وذلك لضمان سيادة القانون والعدالة، كما أنها تحاول التعرف على الآليات الفعالة للحفاظ على استقلالية القضاء وتقليل فرص الانحرافات والتعدييات.

وتتعلق السلطة التقديرية للجهات الإدارية بالقدرة التي تمنحها القوانين لتقييم الظروف والأحوال واتخاذ القرارات الإدارية المناسبة وفقاً لتقديرها الخاص. وتعتبر دراسة الضوابط القضائية لهذه السلطة ذات أهمية كبيرة للعديد من الأسباب، بما في ذلك:

- 1- حماية حقوق المواطنين: توفر الضوابط القضائية حماية لحقوق المواطنين من التعسف في استخدام السلطة التقديرية للجهات الإدارية.
- 2- تحقيق المساواة: يضمن الالتزام بالضوابط القضائية توزيع القرارات الإدارية بشكل عادل ومتساوٍ على الجميع.
- 3- تعزيز الشفافية: يزيد الالتزام بالضوابط القضائية من مستوى الشفافية والوضوح في عملية اتخاذ القرارات الإدارية.
- 4- الحد من التعسف: تحد من خطر تعرض المواطنين للتعسف في استخدام السلطة التقديرية من قبل الجهات الإدارية.
- 5- الحفاظ على سلطة القضاء: تساعد الضوابط القضائية في الحفاظ على سلطة القضاء وتفعيل دورها في المحافظة على النظام والعدالة.
- 6- الحفاظ على سلطة الإدارة: تساعد الضوابط القضائية في الحفاظ على سلطة الإدارة وتعزيز دورها في تنفيذ القوانين واللوائح بطريقة ملائمة وفعالة.

3.1. أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

- 1- تحليل الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للجهات الإدارية.
- 2- التعرف على الآليات الفعالة للحفاظ على استقلالية القضاء وتقليل فرص الانحرافات والتعديلات.
- 3- الكشف عن التحديات والصعوبات التي تواجه تطبيق الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للجهات الإدارية.
- 4- تقديم الاقتراحات العلمية والمعرفية حول هذا الموضوع للمهتمين والباحثين في هذا المجال.

4.1. منهج الدراسة:

سنعتمد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي، حيث يتم جمع البيانات والمعلومات اللازمة من المصادر المختلفة، ومن ثم تحليلها وتفسيرها وتقييمها. وتشمل المصادر المستخدمة في هذه الدراسة المصادر الأولية والثانوية، بما في ذلك الدراسات السابقة والمقالات والكتب والأبحاث الأخرى ذات الصلة بالموضوع. وتستخدم أيضاً في هذه الدراسة المنهج القانوني والتحليلي للقوانين والتشريعات وفق أحكام ديوان المظالم.

2. الدراسات السابقة

(1) دراسة عناوين (2023). "السلطة التقديرية للقاضي ومضمون النشاط التقديري في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي". هدف هذا البحث إلى التعرف على السلطة التقديرية للقاضي وطبيعة النشاط التقديري في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي. أظهر البحث أن السلطة التقديرية للقاضي تعتبر جزءاً أساسياً من نظام العدالة في الدولة الحديثة، وأكدت مشروعيتها وأهميتها في تحقيق العدالة. يوصي البحث بضرورة منح القاضي السلطة التقديرية بشكل مشروع وضرورة استخدامها بحكمة وعقلانية، مع تحقيق الأهداف الرئيسية للقضاء.

(2) دراسة التميمي (2023). "حدود السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري"

هدف هذا البحث إلى استكشاف حدود السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري، مع التركيز على أهمية احترام الإدارة للمبادئ القانونية وتحقيق العدالة والتساوي بين المحكومين. النتائج: أظهر البحث أهمية احترام الإدارة للمبادئ القانونية في ممارسة الضبط الإداري، مع التأكيد على دوره في حماية النظام العام وتحقيق الأهداف المشروعة للإدارة.

التوصيات: يوصي البحث بضرورة استخدام الإدارة الضبط الإداري بشكل مشروع وضرورة عدم تجاوز حدود السلطة التقديرية، مع التركيز على الحفاظ على العدالة وتحقيق الأهداف القانونية والمشروعة للضبط الإداري.

3) دراسة العيسى (2019). "محددات وضوابط السلطة التقديرية في اتخاذ القرارات الإدارية ودور القضاء في الرقابة عليها"

هدف هذا البحث إلى توضيح محددات وضوابط السلطة التقديرية للإدارة ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها. أظهر البحث عدة نتائج أهمها: صعوبة تنظيم الإدارة تفصيلاً بقواعد القانون في ظل تعدد وتنوع الحالات والمواقف الإدارية وتغيرها المستمر. الضرورة للمشرع في منح الإدارة القدرة على التدخل حين تضطرها الظروف لضمان حسن سير العمل في الأجهزة الحكومية. أهمية السلطة التقديرية للإدارة في تطبيق القانون، والتي لا تستمد هذه السلطة من ذاتها بل من القواعد القانونية. ضرورة تحديد مجالات السلطة التقديرية من قبل القضاء الإداري، وتقييد استخدامها بضوابط تكفل عدم إساءة استخدامها. استنتج البحث عدة توصيات منها: ضرورة منح الإدارة السلطة التقديرية للتدخل في ظل تغيرات البيئة العملية. الحاجة إلى تحديد وتقييد مجالات استخدام السلطة التقديرية لضمان ممارسة الإدارة لها بطريقة شرعية ومصالحة عامة.

3. الإطار النظري:

1.3. ماهية السلطة التقديرية للجهات الإدارية ومظاهرها

السلطة التقديرية للجهات الإدارية تتمتع بقسط من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية، بحيث يكون للإدارة تقدير اتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه، أو اتخاذه على نحو معين أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف أو السبب الملائم له أو تحديد محله، ولذلك فالسلطة التقديرية في حقيقة الأمر هي وسيلة لتطبيق القانون والالتزام بمبدأ المشروعية مثلها مثل السلطة المقيدة (عسيري، 2023). ويهدف هذا الفصل إلى تحليل مفهوم السلطة التقديرية للجهات الإدارية، ودراسة دورها وتأثيرها على صنع القرار والإدارة العامة.

1.1.3. ماهية السلطة التقديرية للجهات الإدارية

مصطلح "السلطة التقديرية" من المصطلحات الحديثة التي جاءت بها الأنظمة القانونية المعاصرة، وبالاطلاع على النظام السعودي نجد أن المنظم في المملكة العربية السعودية في الأنظمة العدلية، ومنها المرافعات الشرعية، ونظام الإثبات لم ينص صراحةً على السلطة التقديرية، لكنه استعمل ألفاظاً في الدلالة عليها، تعرف بسياقها ضمن النصوص النظامية، كقوله مثلاً: يجوز للقاضي، أو للقاضي، إذا رأت المحكمة، للدائرة (الصالحي، 2023).

وقد عرف ديوان المظالم في المملكة السعودية السلطة التقديرية باعتبارها «إعطاء الجهة الإدارية قدرًا من الحرية في مجال إصدار قراراتها فتكون لها الحرية في إصدار القرار من عدمه، وفقاً لما تراه محققاً للمصلحة العامة، وهذه السلطة أمر تستلزمه ضرورة المرونة والتطور في المجال الإداري حتى لا توهم كل قراراتها بالآلية مما يشل حركتها ويحول بينها وبين تحقيق أهدافها» (1).

(1) حكم ديوان المظالم رقم (41/د/ف/4 لعام 1427هـ)، رقم القضية (1/2718/ق/1427) منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1428، 964

على أن السلطة التقديرية للإدارة بهذا المعنى لا تعني الخروج على مبدأ المشروعية، ولا يصح حتى القول بأن هذه السلطة. استثناء على المبدأ لموازنته أو التخفيف من آثاره، بل هي في حقيقة الأمر وسيلة لتطبيق القانون والالتزام بمبدأ المشروعية في حد ذاته (جغلاب، 2017).

يمكن القول إن السلطة التقديرية تعتبر من أهم امتيازات السلطة العامة الممنوحة للإدارة. حيث تمارس الإدارة نشاطاً إنسانياً يستعصي بطبيعته على التقييد التام، ولذلك يمنح المنظم للإدارة حرية تقدير الظروف التي تبرر تدخلها من عدمه، أو حينما تملك حرية في التقدير بشأنه. هذه السلطة التقديرية تتيح للإدارة مرونة في ممارسة نشاطها الإداري وتسيير مشروعاتها، وتتمتع بحرية شرعية في ممارسة نشاطها دون التزام قانوني محدد. السلطة التقديرية للإدارة تتمتع بحرية شرعية في ممارسة نشاطها دون التزام قانوني محدد، وتمنح الإدارة حرية تقدير الظروف التي تبرر تدخلها أو عدم تدخلها، واتخاذ القرارات الإدارية الملائمة في حدود القانون والتشريعات والأنظمة المعمول بها (المعاقبة، 2018، ص: 267 – 298).

ومع ذلك، لا تعني السلطة التقديرية أن الإدارة تتمتع بسلطة مطلقة، بل يجب أن تكون ممارسة السلطة التقديرية ضمن حدود القانون والتشريعات المعمول بها. ويتم تنظيم الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة لضمان عدم التعسف في استعمال هذه السلطة والحفاظ على حقوق وحريات الأفراد.

1.1.1.3. المفاهيم الأساسية للسلطة التقديرية

وسوف نتناول في هذا المطلب ما يلي:

الفرع الأول: تعريف مفهوم السلطة التقديرية:

الجهة الإدارية هي مرآة الدولة وأداتها، وتخضع الدولة من خلالها لخططها وبرامجها، وترسم سياستها وتحقق أهدافها. العمل المنوط بها بأسرع وقت ممكن وبأقل تكلفة ممكنة وبأفضل جودة (الرويس والريس، 2009)، والمبدأ في مجال الأعمال الإدارية هو أن هذه الأعمال تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المرفق العام تحقيقاً للمصلحة العامة وذلك وفقاً للقوانين والتنظيمات السارية المفعول، فالأعمال العامة أساسها استخدام السلطة العامة لتحقيق خدمة عامة، ومن ثم فإن الأساس هو إشباع حاجات الناس من الخدمات العامة وليس مجرد ممارسة السلطة. علماً أن الإدارة تمارس نشاطها باتباع طريقتين: الأولى أنها تمارس اختصاصها بطريقة مقيدة، حيث يحدد المنظم شروط اتخاذ قرارها مسبقاً، كما هو الحال مع استحداث موظف. التقاعد، والطريقة الثانية تكمن في ممارسة الإدارة للاختصاص التقديري إذا ترك المنظم للإدارة حرية اختيار الوقت المناسب والطريقة المناسبة للتدخل في إصدار الأعمال حسب الظروف ودون أن تخضع للرقابة، كما هو الحال بالنسبة لترقية الموظف على أساس الكفاءة كيف تحدد الكفاءة؟ مع الأقدمية والاختراعات والانضباط في العمل حيث تُمنح السلطة التقديرية للإدارة لتحديد كفاءة الموظف وبالتالي إصدار قراراتها للترقية بناءً على الطريقة المناسبة (الرويس والريس، 2009، ص. 33).

وتتضمن السلطة التقديرية مجموعة من الصلاحيات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تحتاج إلى تقدير الظروف والأحوال، مثل تحديد الأسعار والرسوم، وترخيص المشاريع والأنشطة، وتقدير المخاطر البيئية والصحية والأمنية، واتخاذ إجراءات الحماية والسلامة، وتحديد العقوبات والجزاءات المناسبة، وغيرها من القرارات التي يتم اتخاذها بناءً على التقديرات المستندة إلى الظروف والأحوال المحيطة.

وتختلف مجالات تطبيق السلطة التقديرية من جهة إلى أخرى، وذلك حسب نوعية وطبيعة الجهة الإدارية والمجال الذي تختص فيه.

وتعد السلطة التقديرية من السلطات الهامة للجهات الإدارية، حيث تساعد في تنظيم العمل الإداري وتحقيق المصالح العامة والحفاظ على النظام العام.

السلطة التقديرية هي الحق في تنفيذ الإرادة وحرية الاختيار في ممارسة السلطة. عندما يترك القانون للإدارة حرية التصرف في مسألة ما يُقال إن لها سلطة تقديرية في هذا الصدد.

والسلطة التقديرية للإدارة تمنحها درجة من حرية التصرف وهي تمارس صلاحياتها القانونية المختلفة - القرار الإداري في مجال بحثنا - فلا يفرض عليها المنظم سلوكاً معيناً تلتزم به. أفعال ولا تحيد عنها بمعنى أن تتمتع الإدارة بدرجة من حرية التقدير. وعليه فإن الإدارة التي تُترك لها في هذا المجال لها الحرية في اتخاذ القرار والامتناع عن اتخاذه، أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف ويجب على الإدارة أن تسعى في جميع أعمالها لتحقيق المصلحة العامة. تتطابق السلطة التقديرية للإدارة العامة مع السلطة التقديرية للقاضي الإداري حيث يتمتع كلاهما بحرية تقدير نشاطه في كل حالة على حدة وفقاً لظروفه الخاصة وأهداف وظيفته، وفقاً للحدود التي يسمح بها القانون.

الفرع الثاني: مقارنة بين السلطة التشريعية أو التنظيمية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

تتكون السلطة من ثلاثة أجزاء رئيسية لأي نظام حكومي، بما في ذلك النظام الديمقراطي وهي السلطة التشريعية أو السلطة التنظيمية كما في المملكة، والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. وتعمل هذه السلطات على توزيع السلطة بين مختلف الأجهزة الحكومية، وتمكين كل جزء منها من أداء دوره بشكل فعال (إيان، 2017، 22):

- 1- السلطة التشريعية أو التنظيمية: تتمثل السلطة التشريعية أو التنظيمية في السلطة التي تتمثل بالمجلس التشريعي أو البرلمان، وهي السلطة التي تقوم بصياغة وتميرير القوانين. وتتمثل مهمتها الرئيسية في تمثيل الشعب وتحقيق رغباته واحتياجاته، ومن هذا المنطلق، فإن السلطة التشريعية هي المسؤولة عن تحديد السياسات العامة والتشريعات واللوائح الحكومية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن السلطة التشريعية تتمتع بصلاحيات الإشراف على السلطات الأخرى في الحكومة. وفي المملكة العربية السعودية هي مزيج من مجلس الوزراء ومجلس الشورى.
- 2- السلطة التنفيذية: تتمثل السلطة التنفيذية في السلطة التي تقوم بتنفيذ القوانين وتطبيقها، وهي تتمثل بالحكومة ورئيس الدولة. ويتمثل دورها الرئيسي في تحقيق السياسات العامة التي تم وضعها من قبل السلطة التشريعية، وتحقيق رغبات الشعب واحتياجاته. وتتمثل مهام السلطة التنفيذية في تشكيل السياسات والتخطيط وتنفيذ الخطط الحكومية وإدارة الموارد الحكومية، والحفاظ على الأمن والنظام العام، والحفاظ على العلاقات الدولية والدفاع عن الدولة.
- 3- السلطة القضائية: تتمثل السلطة القضائية في السلطة التي تتولى تطبيق القانون وحل المنازعات والنزاعات. وهي تتمثل بالقضاء والمحاكم والنيابة العامة والمحاماة. ويتمثل دور السلطة القضائية في حماية حقوق الأفراد وتطبيق العدالة، وتقييم شرعية الأفعال التي يقوم بها الحكومة والمواطنين، وحل النزاعات بطريقة عادلة ومنصفة. وتتمتع السلطة القضائية بالاستقلالية والحيادية، ويتم تعيين القضاة والمحامين وفقاً للمعايير القانونية وليس وفقاً للتوجهات السياسية.

الفرع الثالث: الأهمية والأثر الإيجابي والسلبى للسلطة التقديرية:

السلطة التقديرية هي أحد أنواع السلطات التي تمارس في الحكومات وتتمثل في الهيئات الإدارية المستقلة التي تمتلك صلاحيات تقديرية لاتخاذ القرارات التي تؤثر على المواطنين والمؤسسات، وذلك بناءً على المعايير القانونية والفنية المناسبة. ويمكن التعرف على بعض الأهمية والأثر الإيجابي والسلبى للسلطة التقديرية على النحو التالي:

1- أهمية السلطة التقديرية (الهوري، 2019، ص. 50-51):

- تساهم السلطة التقديرية في ضمان تنظيم وإدارة العمل الحكومي بطريقة فعالة ومنتظمة، وذلك بفضل قدرتها على اتخاذ القرارات التي تلبي الاحتياجات والمتطلبات المختلفة للمواطنين والمؤسسات.
 - تساعد السلطة التقديرية في تحسين جودة الخدمات الحكومية وتطويرها، وذلك بفضل مساهمتها في وضع السياسات واللوائح والتشريعات التي تنظم عمل الحكومة في مختلف المجالات، وتحديد المعايير اللازمة لتقييم جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.
 - تسهم السلطة التقديرية في تحقيق التوازن بين المصالح المختلفة، وذلك بضمان تنظيم العلاقات بين المواطنين والمؤسسات والحكومة، والحد من الاحتكاكات والصراعات التي قد تنشأ بينهما.
- 2- الأثر الإيجابي للسلطة التقديرية: تُعرف السلطة التقديرية على أنها القدرة على اتخاذ القرارات والإجراءات بناءً على الخبرة والمعرفة الشخصية، بدلاً من الاعتماد على القوانين واللوائح الرسمية. وقد يكون للسلطة التقديرية العديد من الآثار الإيجابية، ومنها (أحمد، 2018، ص 32):
- أ- اتخاذ القرارات الأكثر فعالية: فالأشخاص الذين يتمتعون بالخبرة والمعرفة الشخصية يمكنهم اتخاذ القرارات الأكثر فعالية والتي تتناسب مع الظروف الفريدة والتحديات التي تواجهها المؤسسة.
 - ب- تحفيز الإنتاجية: فالسلطة التقديرية يمكن أن تعزز الإنتاجية والكفاءة، حيث يتم توفير بيئة عمل أكثر مرونة وتحفيزية، تمكن الموظفين من العمل بشكل أفضل وأكثر إبداعية.
 - ج- تعزيز الشعور بالانتماء: فالسلطة التقديرية يمكن أن تعزز الشعور بالانتماء لدى الموظفين، حيث يشعرون بأنهم يتمتعون بثقة الإدارة ويتم تقديرهم واحترامهم كأشخاص يتمتعون بالخبرة والمعرفة.

2.1.1.3. دور السلطة التقديرية في صنع القرار

وفي تناولنا لبيان دور السلطة التقديرية في صنع القرار، سوف نتناول ما يلي:

الفرع الأول: أسس ومبادئ استخدام السلطة التقديرية في صنع القرارات:

تعتبر السلطة التقديرية أو القوة التقديرية من أحد الأدوات الرئيسية التي يمكن استخدامها في صنع القرارات.

وتعتمد هذه الأداة على مجموعة من الأسس والمبادئ الأساسية التي يجب مراعاتها عند استخدامها في صنع القرارات (المنجد، 2022، ص: 32-37):

- 1- يجب أن تكون السلطة التقديرية مشروعة ومقبولة من قبل المؤسسات والجماعات التي تتخذ القرارات. ويجب أن يتم تحديد نطاق استخدام هذه الأداة بشكل واضح ومحدد، ويجب أن يكون هذا الاستخدام متوافقاً مع القوانين والتشريعات المعمول بها.
- 2- ينبغي استخدام السلطة التقديرية بتوازن وحكمة، مع التركيز على معايير عادلة ومنطقية. يجب تجنب التحيزات الشخصية أو القرارات العفوية.
- 3- يجب أن يتم تقييم الأوضاع والظروف الحالية وتحليلها بشكل دقيق، وذلك لتقييم الحاجة الفعلية لاستخدام السلطة التقديرية، وتحديد النتائج والتداعيات المحتملة للاستخدام الخاطئ لهذه الأداة.

- 4- يجب أن يتم الاعتماد على المعلومات والبيانات المتاحة بشكل كافي ودقيق، والتي يمكن أن تساعد في تقدير الوضع واتخاذ القرار المناسب بشأن استخدام السلطة التقديرية.
- 5- يجب أن يتم توثيق كافة القرارات المتخذة باستخدام السلطة التقديرية، وذلك لتمكين الأطراف المعنية من التحقق من سلامة القرار وشفافيته.

الفرع الثاني: كيفية استخدام السلطة التقديرية في صنع القرارات:

تظهر السلطة التقديرية في موضوع القرار "عنصر السبب في القرار الإداري" وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر اتخاذ القرار، وتتصرف هذه السلطة التقديرية إلى مجال تقدير صحة الوقائع المبررة لاتخاذ القرار، كما تتصرف إلى مجال التكيف القانوني لهذه الوقائع وإعطائها الوصف القانوني المناسب للواقعة التي تبرر اتخاذ القرار ويترك القانون أو اللائحة للإدارة حرية تقدير مدى ملاءمة هذا الموضوع لتحقيق المصلحة العامة (الدغيثر، 2006، ص 14).

إن سلطة الإدارة التقديرية تقع عندما يدع المنظم لها قدراً من حرية الاختيار، بين أن تتخذ الإجراء أو التصرف أو لا تتخذه، أو أن يدع لها حرية اختيار الوقت الملائم أو السبب المناسب لكي تصدره، أو في تحديد محله، واختيار شكله (أحمد، 1982، ص 48).

وفي هذا الشأن يقول ديوان المظالم في قرار له " من المقرر أن التعيين في الوظائف العامة من الأمور التي تترخص فيها جهة الإدارة بما لها من سلطة تقديرية في هذا الصدد بلا معقب عليها، ما لم يشب تصرفها انحراف استعمال السلطة... " (الدغيثر، د.ت، ص 244). ومن أحكام الديوان في هذا المضمار، قراره الذي جاء فيه ما يلي: " إنه لا ريب في أن... المدعي عليها قد قامت بنزع كامل ملكية عقار مورث للمدعين، وبعض منازل المجاورين له، وكان المنزوع من تلك العقارات أكثر من حاجة الشارع لتوسعته، مما أدى بالبلدية فيما بعد إلى إعادة الأجزاء المتبقية من عقارات المواطنين المذكورين الذين طلبوا إعادتها إليهم. (الدغيثر، د.ت، ص 249-250).

3.1.1.3. تأثير السلطة التقديرية إلى الجهة الإدارية.

تتعلق السلطة التقديرية بالقدرة على اتخاذ القرارات والعمل دون الحاجة إلى الحصول على موافقة من الجهات المسؤولة، ويمكن أن تؤثر هذه السلطة على الإدارة العامة بطرق متعددة.

في البداية، يمكن أن تساعد السلطة التقديرية على تسريع عمليات صنع القرارات في الإدارة العامة، حيث أن القرارات يمكن اتخاذها بشكل أسرع وأكثر فعالية. كما أنها تمكّن المسؤولين من اتخاذ القرارات الصائبة بسرعة وثقة، دون الحاجة إلى استشارة الجهات المسؤولة الأخرى، مما يقلل من الإجراءات الإدارية ويوفر الوقت والجهد.

ومن ثم، يمكن القول إن استخدام السلطة التقديرية في الإدارة العامة يحتاج إلى توازن بين الحاجة لاتخاذ القرارات بسرعة وفعالية، والحاجة إلى المشاركة في العمل الجماعي واستشارة الجهات المسؤولة الأخرى. فعندما يتم تحقيق هذا التوازن، يمكن أن تؤدي السلطة التقديرية إلى تحسين الأداء والكفاءة في الإدارة العامة.

وسوف نتناول في هذا المطلب بيان ما يلي:

الفرع الأول: تحليل تأثير السلطة التقديرية على الإدارة العامة.

تحليل تأثير السلطة التقديرية على الإدارة العامة يتطلب دراسة عدة عوامل ومتغيرات، ومنها (السيد، 2020، ص: 123):

- 1- تأثير السلطة التقديرية على اتخاذ السريـع للقرارات: تؤدي السلطة التقديرية إلى تسريع عمليات اتخاذ القرارات في الإدارة العامة، حيث يتمكن المسؤولون من اتخاذ القرارات بشكل فعال وسريع دون الحاجة إلى موافقة أو استشارة الجهات المسؤولة الأخرى. وهذا يؤدي إلى تحسين الأداء والإنتاجية في الإدارة العامة.
- 2- تأثير السلطة التقديرية على تفرد القرارات: تؤدي السلطة التقديرية إلى تفرد القرارات وعدم المشاركة في العمل الجماعي في الإدارة العامة، وهذا يمكن أن يؤدي إلى فقدان القدرة على تقييم الوضع بشكل كامل، ويمكن أن يتجاهل المسؤولون الآراء والملاحظات الأخرى الهامة، مما يؤثر سلبًا على الأداء الإداري وقدرة الإدارة العامة على تحقيق أهدافها بشكل فعال.
- 3- تأثير السلطة التقديرية على مستوى المسؤولية: تؤدي السلطة التقديرية إلى زيادة مستوى المسؤولية لدى المسؤولين في الإدارة العامة، حيث يتحملون المسؤولية الكاملة عن القرارات التي يتم اتخاذها، وهذا يمكن أن يؤدي إلى زيادة الشعور بالتحفظ والتردد في اتخاذ القرارات، وهو ما يمكن أن يؤثر على الإنتاجية والأداء العام في الإدارة العامة.
- 4- تأثير السلطة التقديرية على العلاقات بين الأفراد في الإدارة العامة: يمكن أن تؤثر السلطة التقديرية على العلاقات بين الأفراد في الإدارة العامة، حيث يمكن أن تؤدي إلى زيادة التوتر والصراعات بينهم، وهذا يمكن أن يؤثر على الأداء العام والفاعلية في العمل.
- 5- تأثير السلطة التقديرية على الابتكار والتطوير: تؤثر السلطة التقديرية على الابتكار والتطوير في الإدارة العامة، حيث يمكن أن تؤدي إلى تقليل الابتكار والتطوير، حيث يتم التركيز على الحفاظ على الحالة الراهنة وعدم تغييرها، وهذا يؤثر على القدرة على التكيف مع التحولات والتغيرات في البيئة الخارجية.

الفرع الثاني: معرفة مدى تأثيرها على مدى الحرية الإدارية ومدى التزام الإدارة بالقوانين واللوائح.

تؤثر السلطة التقديرية على مدى الحرية الإدارية ومدى التزام الإدارة بالقوانين واللوائح بشكل كبير، حيث يمكن أن تؤدي إلى تقييد حرية الإدارة في اتخاذ القرارات والإجراءات، وتحديد الطريقة التي يجب على الإدارة اتباعها في التعامل مع الموظفين والمواطنين. وقد يؤدي ذلك إلى تقليل فرص الإدارة في تحسين الخدمات وتطوير العمل، وبالتالي تأثير سلبي على الأداء العام للإدارة.

على الجانب الآخر، يمكن أن تؤثر السلطة التقديرية على التزام الإدارة بالقوانين واللوائح، حيث يتم استخدام السلطة التقديرية بشكل غير قانوني أحياناً، وهذا يمكن أن يؤدي إلى انتهاك الحقوق والحريات الشخصية للأفراد وتجاوز الإدارة للسلطات والصلاحيات المخولة لها. (العزازي، 218، ص. 157).

الفرع الثالث: استخدام السلطة التقديرية في المنظمات الحكومية والخاصة.

تستخدم السلطة التقديرية في المنظمات الحكومية والخاصة كأداة للإدارة والتحكم في العمليات والسلوكيات المختلفة للأفراد داخل المنظمة. وتشمل هذه السلطة التقديرية الإجراءات والقواعد التي تمنح الإدارة أو المشرفين سلطة لتقييم أداء الموظفين واتخاذ القرارات المناسبة بشأن تحسين أدائهم.

في الجهات الإدارية، يستخدم مفهوم السلطة التقديرية لتقييم أداء الموظفين وتحديد مستوياتهم وفقاً لأدائهم والأهداف التي حددتها المنظمة. ويستخدم المفهوم أيضاً في تحديد رواتب الموظفين وتحديد المستويات الوظيفية المختلفة داخل المنظمة. كما يتم استخدام السلطة التقديرية في تحديد متطلبات العمل المختلفة والمهام التي يتعين على الموظفين القيام بها.

أما في المنظمات الخاصة، فإن استخدام السلطة التقديرية يختلف من منظمة لأخرى، ويتوقف على الهدف الرئيسي للمنظمة والقيم التي تعتمدها. ويتم استخدام السلطة التقديرية في المنظمات الخاصة في تحديد الرواتب والمزايا والترقيات للموظفين، كما يستخدم في تحديد متطلبات العمل والمهام التي يجب القيام بها.

من الجوانب الأخرى التي يستخدم فيها السلطة التقديرية في المنظمات الحكومية والخاصة هي تحديد أولويات المشاريع والخطط الاستراتيجية، حيث يتم تقييم وتحليل الخيارات المتاحة وتحديد الأفضلية لتنفيذ المشاريع والخطط الاستراتيجية. ويمكن استخدام السلطة التقديرية أيضاً في تحديد أساليب الإدارة والتوجيه اللازمة للموظفين، وتحديد نمط القيادة المناسب لتحقيق الأهداف المرجوة.

2.1.3. الطبيعة القانونية للسلطة التقديرية للجهات الإدارية.

السلطة التقديرية هي السلطة التي تمكن الجهات الإدارية من اتخاذ القرارات المناسبة في حالات الغموض والتعقيد والتي لا تتضمن أحكاماً قاطعة وصريحة في القوانين والأنظمة. وتستخدم الجهات الإدارية السلطة التقديرية في مواجهة الظروف والمتغيرات التي تواجهها في أداء مهامها وتحقيق أهدافها.

تختلف السلطة التقديرية عن السلطة القضائية، حيث أن الأخيرة تستند إلى الأحكام والأنظمة الصريحة، بينما تعتمد الأولى على تقدير الوضع والحالة، وعلى الواقعية والمنطقية في اتخاذ القرارات.

ويندرج استخدام السلطة التقديرية ضمن السلطة الإدارية، حيث تتميز الأخيرة بالحصريّة والمرونة في اتخاذ القرارات وتنظيم الأمور، والتي تكون في إطار القوانين والأنظمة المعتمدة.

يجب أن يكون استخدام السلطة التقديرية في صنع القرارات مرهوناً ببعض الشروط الأساسية، منها الالتزام بالواقعية والمنطقية في التقييم واتخاذ القرارات، وضرورة المحافظة على التوازن في التفضيلات والتأثير على مختلف الفئات المعنية. كما يجب أن تلتزم هذه القرارات بالقوانين والأنظمة المعمول بها، في النهاية، يجب أن يكون هدف استخدام السلطة التقديرية تحقيق المصلحة العامة.

1.2.1.3. الحدود والشروط التي يجب الالتزام بها عند استخدام السلطة التقديرية

تعد السلطة التقديرية من الصلاحيات التي تمنحها القوانين واللوائح للجهات الإدارية لاتخاذ القرارات التي تتطلب تقديراً أو تقديرات مسبقة لبعض المعطيات والظروف، وهي تعتبر من الأدوات المهمة التي يستخدمها المسؤولون الإداريون في تنفيذ مهامهم واتخاذ القرارات التي تحقق المصلحة العامة.

وتشمل الحدود والشروط التي يجب الالتزام بها عند استخدام السلطة التقديرية العديد من الأمور، مثل ضرورة وجود أساس قانوني ووجود مبررات واضحة لاستخدام السلطة التقديرية وعدم الاستخدام الخاطئ أو التعدي على حقوق المواطنين، وكذلك الالتزام بمبادئ الشفافية والمساواة وعدم التمييز والالتزام بإجراءات الاستئناف والطعن المقررة قانوناً.

وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتم احترام حقوق المواطنين وضمان العدالة والإنصاف.

وسوف نتناول في هذا المطلب بيان ما يلي:

الفرع الأول: تحليل المبادئ الأخلاقية والقانونية التي يجب الالتزام بها عند استخدام السلطة التقديرية.

عند استخدام السلطة التقديرية، يجب الالتزام بمجموعة من المبادئ الأخلاقية والقانونية التي تحدد الحدود والشروط لممارسة هذه السلطة.

فيما يلي تحليل لبعض المبادئ الأخلاقية والقانونية التي يجب الالتزام بها عند استخدام السلطة التقديرية (الصمعاني، 2008، ص. 156):

- 1- المساواة: يجب عدم التمييز بين الأشخاص أو المجموعات بأي شكل من الأشكال. يجب استخدام السلطة التقديرية بطريقة تضمن المساواة والعدالة للجميع دون تمييز.
- 2- العدالة: يجب الالتزام بمبدأ العدالة وتطبيق القانون واللوائح بشكل عادل ومتساوٍ على جميع المواطنين، دون أي تمييز.
- 3- الشفافية: يجب تحديد وتوضيح الأسس والمعايير التي تستند إليها استخدام السلطة التقديرية، وتوثيق جميع القرارات والتفاصيل الخاصة بذلك.
- 4- المسؤولية: يجب على المسؤولين القيام بممارسة السلطة التقديرية بمسؤولية وحرص على عدم إساءة استخدامها، وتحمل مسؤولية الأضرار التي يمكن أن تنتج عن استخدامها بطريقة خاطئة.
- 5- النزاهة: يجب الالتزام بالنزاهة والشفافية في استخدام السلطة التقديرية، وتجنب أي صفقات أو تعاملات غير قانونية أو غير أخلاقية.
- 6- الاحترام: يجب على المسؤولين الاحترام والتقدير للحقوق الأساسية للمواطنين، وعدم الإساءة لهم أو تجاهل حقوقهم عند استخدام السلطة التقديرية.

الفرع الثاني: توضيح الحدود القانونية للاستخدام السليم للسلطة التقديرية وضمان عدم الوقوع في التعسف والإساءة في استخدامها.

يتعين على جميع الجهات الإدارية التي تمتلك سلطة تقديرية أن تلتزم بالحدود القانونية للاستخدام السليم لهذه السلطة وضمان عدم الوقوع في التعسف والإساءة في استخدامها. ومن أجل تحقيق ذلك، هناك عدة آليات يجب اتباعها لتحديد حدود السلطة التقديرية وتوضيح شروط استخدامها.

أولاً، يجب على الجهات الإدارية التأكد من أن السلطة التقديرية الممنوحة لها هي واضحة ومحددة بشكل صحيح في القوانين واللوائح المعمول بها. كما يجب تحديد المعايير المستخدمة في تطبيق السلطة التقديرية والأسس التي يتم الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات.

ثانياً، يجب التأكد من أن القرارات التي يتم اتخاذها بناءً على السلطة التقديرية تعتمد على مصادر موثوقة وأسس قانونية صحيحة ومنطقية. كما يجب أن تكون هذه القرارات متوافقة مع المبادئ الأخلاقية الأساسية التي تحكم العمل الإداري، مثل المبدأ العدلي والمبدأ النزاهة والمبدأ الشفافية.

ثالثاً، يجب تجنب أي نوع من التعسف في استخدام السلطة التقديرية، وهذا يتطلب توضيح الحدود القانونية لاستخدامها بوضوح لجميع الموظفين المسؤولين عن تطبيقها. يجب عليهم أيضاً توضيح النتائج المحتملة للتدخل في القضايا التي تستخدم فيها السلطة التقديرية، بحيث يتم التأكد من تجنب الأضرار والآثار السلبية الناتجة عن الاستخدام الخاطئ لهذه السلطة.

الفرع الثالث: تحليل النتائج والآثار القانونية للاستخدام السليم للسلطة التقديرية في حالات التصاريح والترخيص والإعفاءات وغيرها.

يعد استخدام السلطة التقديرية في حالات منح التصاريح والترخيص والإعفاءات وغيرها من القرارات الإدارية، من الأمور التي يجب الالتزام فيها بالشروط والضوابط القانونية لتجنب الوقوع في التعسف والإساءة في الاستخدام.

وتتمثل النتائج والآثار القانونية للاستخدام السليم للسلطة التقديرية في عدة نقاط مهمة، منها (الصمغاني، 2008، ص. 159):

- 1- الحفاظ على المصلحة العامة: يتعين على الجهات الإدارية الاستخدام السليم للسلطة التقديرية في حالات منح التصاريح والترخيص والإعفاءات وغيرها، وفقاً للأهداف المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها، والتي تتمثل في الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق المنفعة العامة.
- 2- توفير الحماية القانونية للمواطنين: يجب على الجهات الإدارية أن تلتزم بالشروط والضوابط القانونية المنصوص عليها في منح التصاريح والترخيص والإعفاءات وغيرها، وذلك لتوفير الحماية القانونية للمواطنين وضمان عدم وقوعهم في التعسف أو الظلم.
- 3- تجنب الوقوع في المخالفات القانونية: يعتبر استخدام السلطة التقديرية في حالات منح التصاريح والترخيص والإعفاءات وغيرها من القرارات الإدارية، من المسائل التي يمكن أن تؤدي إلى وقوع المخالفات القانونية، وذلك في حالة عدم احترام الشروط والضوابط المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها.
- 4- تعزيز الشفافية والحكمة الرشيدة: يمكن استخدام السلطة التقديرية في حالات منح التصاريح والترخيص والإعفاءات.

2.2.1.3. الإجراءات القانونية المتبعة في حالة الاعتراض على استخدام السلطة التقديرية

يتم استخدام السلطة التقديرية في الكثير من الحالات في الجهات الإدارية، وعلى الرغم من أن هذه السلطة تستخدم بشكل قانوني ومشروع في معظم الأحيان، إلا أنه يمكن أن يحدث انتهاك للحدود القانونية المتعلقة بها. وفي حالة حدوث اعتراض على استخدام السلطة التقديرية، فإن هناك إجراءات قانونية يتم اتباعها لمعالجة هذا الاعتراض والوصول إلى حلول قانونية عادلة. كما سنتحدث عن بعض الحالات التي يمكن أن تحدث فيها الاعتراض على استخدام السلطة التقديرية وكيفية التعامل معها بشكل قانوني. وسوف نتناول في هذا المطلب بيان ما يلي:

الفرع الأول: تحليل الإجراءات والآليات القانونية المتبعة في حالة الاعتراض على استخدام السلطة التقديرية.

في حالة الاعتراض على استخدام السلطة التقديرية، يمكن اتباع الإجراءات القانونية للطعن والنظم، والتي يتم تحديدها بموجب النظام القانوني لكل دولة بشكل منفرد.

ومن أبرز الإجراءات القانونية التي يمكن اتخاذها للطعن في استخدام السلطة التقديرية، هي (الحمود، 2020، ص: 55-59):

- 1- الطعن الإداري: يتيح الطعن الإداري للفرد المتضرر إمكانية الطعن في القرار الإداري أمام الجهة الإدارية المختصة بها، للنظر في القرار الإداري الذي تم اتخاذه، وتقييم مدى انتهاكه للقانون أو الإجراءات القانونية.
- 2- الطعن القضائي: في حال عدم الرضا عن نتيجة الطعن الإداري، يمكن للشخص المتأثر أن يقدم طعناً قضائياً أمام القضاء لمراجعة القرار واتخاذ القرار المناسب، للنظر في القرار الإداري الذي تم اتخاذه، وتقييم مدى انتهاكه للقانون أو الإجراءات القانونية.
- 3- الاستئناف: يمكن للمتأثر بالقرار الإداري أن يتقدم بطلب استئناف لإعادة النظر في القرار أمام السلطة الإدارية العليا.
- 4- الشكوى: وهي الإجراءات التي يتم اتخاذها من قبل المواطنين أو الجهات الحكومية أو الخاصة، للإبلاغ عن أي تعسف أو إساءة في استخدام السلطة التقديرية، ويتم التعامل معها من قبل الجهات المعنية بالشكاوى وفقاً للقانون.

الفرع الثاني: الحالات التي يمكن اللجوء فيها إلى السلطة التقديرية، والخطوات اللازمة لتطبيقها.

يمكن اللجوء إلى السلطة التقديرية في عدة حالات لا يوجد فيها نص قانوني واضح، وفيما يلي بعض الأمثلة على هذه الحالات (سامر، 2021، ص: 11-15):

- 1- في حالات التصاريح والتراخيص: يمكن اللجوء إلى السلطة التقديرية للحصول على تصريح أو ترخيص لتنفيذ مشروع معين، ويجب على الشخص الذي يرغب في الحصول على التصريح أو الترخيص تقديم طلب رسمي إلى الجهة المختصة، ومن ثم يتم دراسة الطلب واتخاذ القرار بشأنه بناءً على سلطة التقديرية.
- 2- في حالات إعفاءات الرسوم أو الضرائب: يمكن اللجوء إلى السلطة التقديرية للحصول على إعفاءات من الرسوم أو الضرائب في حالات معينة، ويجب على الشخص المعني تقديم طلب رسمي وتقديم الوثائق اللازمة لإثبات الحالة التي تستدعي الإعفاء، ومن ثم يتم دراسة الطلب واتخاذ القرار بشأنه بناءً على سلطة التقديرية.
- 3- في حالات تقدير الأضرار والتعويضات: يمكن اللجوء إلى السلطة التقديرية في حالات تقدير الأضرار والتعويضات المستحقة للأفراد أو المؤسسات، ويتم ذلك بعد إجراء التحقيقات اللازمة وتقدير حجم الأضرار والتعويضات المستحقة.

الفرع الثالث: تحليل القضايا والنزاعات القانونية نتيجة للاستخدام الخاطئ للسلطة التقديرية.

يمكن أن تنتج عن استخدام السلطة التقديرية بشكل خاطئ بعض القضايا والنزاعات القانونية، التي يجب على الجهات الإدارية أخذها بعين الاعتبار والتعامل معها بحذر، حتى لا يتسبب في مسائل قانونية ومسؤولية إدارية. ومن بين هذه القضايا والنزاعات القانونية (عادل، 2019، ص: 25-30):

- 1- الإساءة في استخدام السلطة التقديرية: قد يستخدم بعض المسؤولين السلطة التقديرية بشكل سيئ وغير عادل، وقد يقعون في الإساءة للحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، وبالتالي يكونون مسؤولين عن ذلك قانونياً.
- 2- القرارات المتحيزة: قد يؤدي استخدام السلطة التقديرية بشكل خاطئ إلى اتخاذ قرارات متحيزة وغير عادلة، وهذا يمكن أن يتسبب في الحصول على نتائج غير متوازنة، وبالتالي يمكن أن تثير شكوك واعتراضات على القرارات المتخذة.
- 3- النزاعات العقارية: يمكن أن تنتج عن استخدام السلطة التقديرية في المجال العقاري بعض النزاعات القانونية، وذلك عندما يكون هناك خلاف حول قيمة الأراضي والعقارات التي تم تقديرها، ويمكن أن يؤدي ذلك إلى اللجوء إلى المحاكم وفتح دعاوى قانونية.
- 4- الإجراءات الضريبية: يمكن أن تؤدي استخدام السلطة التقديرية بشكل خاطئ في الإجراءات الضريبية إلى نزاعات قانونية، وذلك عندما يتم احتساب قيمة ضريبية بطريقة غير صحيحة أو يتم تحديد معدلات ضريبية بطريقة متحيزة. (1)

3.1.3 مظاهر السلطة التقديرية للجهات الإدارية في قراراتها

عندما تتمتع الإدارة بحرية تقدير الظروف التي تبرر تدخلها من عدمه، أو عندما يكون لها الحق في اختيار السلوك الذي تراه مناسباً لمواجهة هذه الظروف إذا قررت التدخل، عندها تكون قادرة على تحديد الوقت المناسب للتدخل، وهذا ما نادرًا ما يحدث في الواقع العملي، حيث أن معظم الأمر هو أن للإدارة حرية التصرف في معظم جوانب العمل الإداري -القرار الإداري- أو في جانب واحد منه. وسوف نتناول هذا المبحث في مطلبين في المطلب الأول: جوانب السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، وفي المطلب الثاني: مجالات ممارسة السلطة التقديرية في الجهات الإدارية.

(1) المادة (170) نظام المرافعات الشرعية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/1) بتاريخ 22 / 1 / 1435

1.3.1.3. جوانب السلطة التقديرية في القرارات الإدارية

تعتبر السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة من أهم امتيازات السلطة العامة الممنوحة لها، حيث تمارس الإدارة فعلياً نشاطاً بشرياً لا يمكن بطبيعته تقييده بالكامل. لذلك، فإن من منطلق القانون الإداري المعاصر الاعتراف به للإدارة وعلى أي حال، وستتناولها على النحو التالي:

الفرع الأول: مبررات الاعتراف بالسلطة التقديرية

اعترفت الكثير من الدول للإدارة بسلطة تقديرية في أعمالها، وتتلخص مبررات الاعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة على النحو التالي:

- 1- عدم قدرة المنظم على أن يكون على علم مسبق بجميع التفاصيل الدقيقة للأمور أو تفاصيل العمل الإداري. لذلك يكتفي المنظم بصياغة قواعد النظام بشكل عام ومجرد، وترك التعامل مع تفاصيل الأمور وتفصيلها للإدارة التي لها الاختصاص الأساسي في التنفيذ. لذلك، يجب أن يترك للإدارة السلطة التقديرية لمواجهة المواقف المتغيرة.
- 2- إن خبرة الإدارة وخبرتها المكتسبة في إدارة المشاريع العامة نتيجة تعرضها المستمر للعمل وظروفه المتغيرة تجعلها في الواقع أكثر قدرة من غيرها على تقدير مدى ملاءمة الإجراءات المختلفة، وكذلك ابتكار المناسب. الضوابط الإدارية لتلك الإجراءات، مما يبرر الاعتراف بها بدرجة من حرية التصرف والتقدير عند توجيه مختلف جوانب نشاطها، خاصة وأن معظم النصوص التشريعية لا تحدد بشكل صحيح ومحدد كيفية تنفيذها، مما يترك مثل هذه القضايا للإدارة التي لديها قدرات فنية وخبرة عملية في هذا المجال (شبحا، دبت، ص. 191).
- 3- لا يوجد خطر من أن يكون للإدارة صلاحية تقدير مدى ملاءمة إجراءاتها وقراراتها الإدارية، حيث توصلت إلى أن الإدارة يجب أن تسعى إلى المصلحة العامة في ممارستها لهذه السلطة، من خلال البحث عن الحل الأنسب، مما يجعل الإدارة تواجه التزاماً قانونياً في إطار الشرعية، وبالتالي فإن السلطة التقديرية ليست سلطة تعسفية أو تعسفية، بل هي سلطة قانونية تخضع، مثل جميع السلطات الإدارية الأخرى، للسيطرة على شرعيتها.

الفرع الثاني: تطبيقات للسلطة التقديرية:

ومن الأمثلة التي قدمها الفقه الفرنسي للسلطة التقديرية حالة منح الميداليات والميداليات، فالسلطة التنفيذية وحدها لها الحرية في تقدير ما إذا كان الفرد يستحق التكريم بمنحه إحدى الميداليات المقررة.

تعتبر المملكة العربية السعودية السلطة التقديرية في حق جهة الإدارة، يتمتع بها رجل الإدارة في إصدار القرارات وإبرام العقود وكامل التصرفات الإدارية، وعند تحجيمهما يكون العمل مقيداً وفقاً لهذا الأسلوب من العمل الإداري، لذلك نجد أن السلطة التقديرية من مقتضيات العمل، بل تعتبر من الضروريات في الحياة الإدارية، ومن دونها تكون جهة الإدارة عاجزة عن الإبداع والتجديد، وتأتي أهمية السلطة التقديرية من حيث إن المنظم يضع قواعد عامة مجردة فلا يستطيع أن يتنبأ بجميع الحالات الخاصة التي تحكمها هذه القواعد، فلذلك يجب أن تترك للإدارة معالجة الحالات الواقعية ووزن ظروفها وملابساتها، لأنها أكثر احتكاكاً بالأفراد وأقرب إلى الجمهور.

السلطة التقديرية للإدارة ليست على مستوى واحد قد تتسع دائرة السلطة التقديرية وتكون في أقصى حدودها كما في ترخيص الأجانب للإقامة المؤقتة، والفصل دون إجراءات تأديبية وإعداد التقارير للموظفين. أو قد يتم تضيق هذه السلطة إلى

الحد الأدنى، مثل تعيين أولئك الذين نجحوا في مسابقات مكتب شؤون الموظفين. قد يكون في موقع متوسط مثل قرارات الشرطة الإدارية التي تقيد الحرية وتسمح للأجانب بالإقامة بشكل خاص أو بشكل منتظم (الحو، 2004، ص. 445).

أشارت الدائرة في صك الحكم إلى أن اتفاقية إنشاء المؤسسة العامة لجسر الملك فهد قد نصت على: (تخضع المؤسسة العامة لجسر الملك فهد وموظفوها لأنظمة المملكة العربية السعودية)، وبما أن المدعي يطلب السماح له بعبور الجسر بدراجته النارية، فإن هذه الدعوى -حسب التكييف النظامي الصحيح- تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية بديوان المظالم استناداً إلى المادة (13 / ب)، باعتبارها من دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، كما تختص المحكمة بنظر هذه الدعوى مكانية وفقاً للمادة (الثانية) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي، وتنتظر الدائرة الدعوى الماثلة وفقاً لقرار رئيس مجلس القضاء الإداري المنظم للدوائر وأعمالها، وبما أن المدعى قد تظلم للمدعي عليها قبل قيد الدعوى، وبما أن الدعوى مرفوعة من ذي صفة على ذي صفة، فإن الدائرة تنتهي إلى قبولها شكلاً⁽¹⁾.

2.3.1.3. مجالات ممارسة السلطة التقديرية للجهات الإدارية

إن المجال الطبيعي للسلطة التقديرية إنما يتمثل في القرارات الإدارية، ومن ثم فإن تحديد مواضع السلطة التقديرية، إنما يمكن التطرق إليه من خلال أركان هذا القرار، فإذا كان القرار يقوم على أركان خمسة، هي السبب والمحل والغاية والإجراءات والأشكال، والاختصاص، فيلاحظ أولاً أن السبب قد يكون حالة واقعية وقد يكون حالة قانونية، فإذا كان حالة واقعية يعني أن الواقعة التي تدفع إلى اتخاذ القرار لم يقننها المنظم، وتملك الإدارة إزاءها سلطة تقديرية اتخاذ أو عدم اتخاذ القرار، أما إذا كان السبب حالة قانونية، فإن المنظم يكون قد تبنى الواقعة التي يستند عليها القرار وقننها، ومن ثم فإن الإدارة لا يكون لها الحق في تقدير اتخاذ أو عدم اتخاذ القرار. يستنتج من ذلك أن سلطة الإدارة تكون تقديرية إذا كانت أسباب القرار حالات واقعية، وتكون مقيدة إذا كانت أسباب القرار حالات قانونية، وسنتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

الفرع الأول: مجالات ممارسة السلطة التقديرية الضيقة للجهات الإدارية

يلاحظ أن السلطة التقديرية تظهر في المحل بحسبانه الأثر القانوني الناجم عن القرار، وذلك يتحقق إذا لم يفرض المنظم أثراً قانونياً محدداً للقرار، عندئذ يكون للإدارة السلطة التقديرية في تحديد هذا الأثر، أما إذا حدث العكس، فإن سلطة الإدارة تكون مقيدة، وفي بعض الأحيان تكون سلطة الإدارة في مجال ركن المحل تقديرية بدرجة أقل، وذلك حين يحدد المنظم للإدارة عدة بدائل تقوم بالاختيار فيما بينها، كما هو الحال في مجال العقوبات المسلكية، إذ يحدد قانون العاملين للإدارة عدداً من العقوبات تقوم بالاختيار فيما بينها وفقاً لسلطتها التقديرية، ويلاحظ أن درجة سلطة الإدارة التقديرية أقل في هذه الحالة؛ لأن المنظم قد رسم الإطار العام، وحدد دائرة الاختيار، إلا أنه لم يقيد الإدارة بخيار معين.

وكذلك الحال فإن السلطة التقديرية لا تظهر في إطار ركن الاختصاص، وذلك لأن الصلاحية التي تعطى لموظف معين أو لجنة إدارية، في سبيل إنجاز صلاحيات تكون محددة بموجب النص القانوني، ومن ثم فإنه إذا كان القانون هو الذي يحدد الاختصاصات ضمن المنظمة الإدارية، فإنه لا دور للإدارة في تحديدها، إنما يقيد كل موظف بصلاحياته المحددة في القانون عند إصدار القرار، ولا تكون هناك أي سلطة تقديرية إزاء ذلك. ومن ثم فإن سلطة الإدارة تكون مقيدة دائماً تجاه ركن الاختصاص.

(1) حكم صادر من المحكمة الإدارية بالدمام الدائرة الإدارية الرابعة عشرة «ديوان المظالم»

<https://www.bog.gov.sa/Pages/default.aspx>

الفرع الثاني: مجالات ممارسة السلطة التقديرية الواسعة للجهات الإدارية

حينما تمارس الإدارة الاختصاصات والصلاحيات التي أنيطت بها، فلا بد من السماح لها بقدر من حرية التصرف، على أن يكون هذا التصرف منسجماً مع متطلبات عملها الذي يمتاز بالتنوع والتشعب، وإفساح المجال أمامها في تقدير مدى أخذ القرار الإداري على النحو الذي تراه مناسباً، إذا ما توافرت شروطه القانونية، أو الحالات الواقعية المبررة لإصداره (النفيسة، 2010، ص. 54). وتظهر مجالات ممارسة السلطة التقديرية الواسعة للجهات الإدارية من خلال ما يأتي:

1- تقدير ملائمة التصرف:

وهذا يعني إن الإدارة تملك الحق في اختيار الحل، أو الخيار الذي تراه ملائماً ومناسباً، أي أنها المختصة بتقدير الملائمة ابتداءً، وتختلف مدى حرية ملائمة التصرف بحسب شروط القرار الإداري بثلاث حالات، وهي:

أ - الحالة الأولى: وهي الحالة التي يصل فيها مدى تقدير ملائمة التصرف حده الأعلى، حينما لا يتطلب توافر شروط معينة لتحقيقها، بل يترك ذلك لتقدير السلطة المختصة للإدارة، كما هو الحال عند تقدير عدم فعل الموظف مخالفة تأديبية من عدمه⁽¹⁾.

ب - الحالة الثانية: وهي الحالة التي يضيق فيها مستوى تقدير ملائمة التصرف الإداري عندما يُحدد القانون الشروط الموضوعية، ويفرضها على الإدارة دون أن يلزمها بالتصرف إذا توافرت تلك الشروط، وبهذا لم تُعد السلطة التقديرية في تقدير الحالة الواقعية، بل يجب أن تتطابق مع الشروط القانونية المطلوبة في التصرف. (البرزنجي، 2006، ص. 65).

ج - الحالة الثالثة: وهي الحالة التي تختفي فيها السلطة التقديرية تقريباً لدرجة أن تكون الإدارة ملزمة قانوناً بالتصرف على نحو معين، إذ يتعين عليها التدخل عند توفر الشروط الموضوعية التي حددها القانون مسبقاً، وتكون مفروضة على الإدارة بصفة إلزامية، فهنا لم تُعد الإدارة تملك تقدير ملائمة التصرف، كما في حالة تضمين الموظف، أو إحالته إلى المحاكم الجزائية (النفيسة، 2010، ص. 59).

2- سلطة تحديد المضمون

وتتمتع السلطة المختصة بموجبها في تحديد مضمون التصرف، ويتمثل هذا العنصر في حرية الإدارة في تقدير الوسائل والأساليب التي يتعين استعمالها، وإتباعها لتحقيق الأهداف، فإذا كان للإدارة حرية تقدير الوقائع، وتحديد مضمون التصرف، فإنها تملك اختيار الحل الذي تراه ملائماً ومناسباً للظروف الواقعية، أي مطابقة القرار للأسباب التي يقوم عليها والغايات التي يتوخاها (الحلو، 2004، ص. 190).

ويتجلى ذلك عند اختيار اللجنة التحقيقية إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانوناً، مع مراعاة التناسب بين جسامة المخالفة والعقوبة المراد توقيعها.

2.3. رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للجهات الإدارية:

لقد أكدت الأنظمة السعودية على الرقابة على شرعية أعمال سلطات الدولة، وذلك لضمان مبدأ الشرعية، حيث نصت المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ / 90 والصادر بتاريخ 1412/8/27 هـ على أن "المملكة العربية السعودية دولة عربية إسلامية ذات سيادة تامة، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله وسنة رسوله".

(1) حكم الهيئة العامة في ديوان المظالم السعودي بقرارها المرقم (القضية 78 / تمييز / 1990) الصادر بتاريخ 1990 / 6/30 بقولها: (إن الإدارة حق تقدير كفاية موظفيها من عدمه بل إن ذلك من مستلزمات حسن سير المرفق العام المناط بها، إلا أن هذا التقدير يجب أن يستند إلى وقائع مادية مثبتة في الإضبارة الشخصية للموظف خلال خدمته الوظيفية ولا يجوز أن يستند هذا التقدير إلى مواقف مفاجئة لا سند لها في ذلك).

وبناءً على ذلك لا بد وأن تكون الأنظمة التي تسن في المملكة العربية السعودية متفكّة تماماً مع أحكام الشريعة الإسلامية. بصورة تستبعد جميع ما يتعارض مع تلك الأحكام. وهذا ما نصت عليه المادة السابعة من النظام الأساسي للحكم، حيث نصت على أنه " يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية من كتاب الله وسنة رسوله، وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة ". (1)

ولذلك فإن المادة (46) من النظام الأساسي للحكم نصت على أن " القضاء سلطة مستقلة ولا سلطان على القضاة في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية "، وأيضاً فإن المادة (48) نصت على أن " تطبق المحاكم على القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية، وفقاً لما دل عليه الكتاب والسنة، وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة ". (2)

ومن خلال المادة السابقة يتأكد لنا وجوب تطبيق الشريعة الإسلامية في النظام السعودي، وهذا الأمر ينتج عنه تحقيق مبدأ الشرعية بأحسن صورها، حيث أن العلاقة بين الرقابة القضائية ومبدأ الشرعية تعتمد على قضاء مستقل، كما ظهر لنا بما له من ضمانات.

ولذلك فإن القضاء بنوعيه القضاء العام، والقضاء الإداري، (ديوان المظالم) لا بد أن يتقيد بأحكام الشريعة الإسلامية، باعتبارها تمثل الشرعية في المملكة العربية السعودية.

خول المنظم الإدارة سلطات وامتيازات تمكنها من أداء مهامها ووظائفها، فأدى ذلك إلى سمو المركز القانوني للإدارة في مواجهة الأفراد، بحيث تملك الوسائل والإمكانات التي تحملها على تنفيذ قراراتها طوعية أو إكراهية تحت ذريعة تحقيق المصلحة العامة، لذلك يخشى أن تتجاوز الإدارة حدودها وتنشط في استعمال امتيازاتها لغير صالح الأفراد، وترفض الالتزام بالقيود التي فرضها المنظم عليها. فينكب نشاطها الذي يراد به الأفراد إلى نشاط تعسفي يهدر حقوقهم وحررياتهم، فرجل الإدارة قد ينحرف عن المصلحة العامة، والتزام الصمت من ذوي المصلحة عن هذا الخرق غير الأخلاقي يمدّه بنفس جديد يشجعه على التمادي في غيه واعوجاجه.

1.2.3. مظاهر رقابة القضاء الإداري على أسباب القرار الإداري

بداية يجب التنبيه للترقية بين السبب والتسبب، فالتسبب شرط شكلي في القرار وإذا انعدم هذا الشرط يكون معيباً لعيب شكلي، ولكنه يمكن أن يقوم على سبب صحيح، فالسبب هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني، والسبب بهذا المعنى عنصر من عناصر القرار الإداري ذاته أما التسبب فهو شرط شكلي يجب توافره لصحة القرار، لا بد لكل قرار إداري من وقائع مادية وقانونية هي الباعث في تحريك جهة الإدارة لاتخاذها، وهو ما أصطلح عليه بعنصر السبب في القرار الإداري إذا ثبت أن هناك خطأ في الحالة الواقعية التي دفعت لاتخاذ القرار فإن سبب القرار الإداري يصبح غير مشروع جاز الطعن فيه بالإلغاء (الحراري، 1990، ص. 16).

في هذا المبحث نتناول مظاهر رقابة القضاء الإداري على أسباب القرار الإداري من خلال مطلبين وهما: في المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري على أسباب القرار الإداري، وفي المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على المحل والغاية في القرار الإداري.

(1) المادة (1) من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ / 90 والصادر بتاريخ 1412/8/27 هـ

(2) المادة (46 و 48) من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ / 90 والصادر بتاريخ 1412/8/27 هـ

1.1.2.3. رقابة القضاء الإداري على أسباب القرار الإداري

الفرع الأول: مفهوم السبب في القرار الإداري

سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة لإصداره فالسبب عنصر خارجي موضوعي يبرر للإدارة التدخل بإصدار القرار وليس عنصراً نفسياً داخلياً لدى من إصدار القرار، يعرف السبب بأنه: حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إدارته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما (الطماوي، 1966، ص. 206)، هذه الحالة الواقعية هي التي تجبر الإدارة عن اتخاذ قرارها والسبب يأخذ أحد المظهرين التاليين (محمد، 2004، ص. 366):

إما أن يكون عملاً مادياً، مثلاً فيضان أو زلزال مهدد للنظام العام مما يستوجب تدخل الإدارة متخذة الإجراءات الضرورية لمنع انتشار الأمراض المعدية في حالة الكوارث الطبيعية وطبقاً للسلطة التقديرية الواسعة الإدارة، فإنها حرة في اعتمادها الطريقة التي تراها مناسبة وملائمة لمواجهة العمل المادي.

وإما أن يكون عملاً قانونياً مثل تأديب موظف عمومي تأسيساً على سلطة الإدارة التقديرية الواسعة في تحديد ما إذا كان الفعل الصادر عن الموظف إخلالاً بالقواعد الوظيفية من عدمه بالاستناد على مقتضيات القانونية الخاصة بالوظيفة العمومية. فقد أقر القضاء الإداري بشكل عام والسعودي بشكل خاص، بفرض رقابته على الحالات القانونية والواقعية للقرار، مفنداً هذه الرقابة إلى ثلاث حالات أساسية تشكل في مجموعها سبب القرار وهي:

1- حالة الوجود المادي للوقائع.

2- حالة التكييف القانوني لهذه الوقائع.

3- أهمية وخطورة هذه الوقائع (عنصر الملائمة).

والجدير بالذكر أن الإدارة لا تملك ملكة التقدير في جميع هذه الحالات، فسلطتها في التقدير تقتصر على الحالتين الأخيرتين فقط وهما: حالة التكييف القانوني لهذه الوقائع وحالة تقرير أهمية وخطورة هذه الوقائع وهو ما يعرف "بعنصر الملائمة"، أما في الحالة الأولى والمتمثلة في الوجود المادي للوقائع فالإدارة لا تملك حيالها أية سلطة تقديرية وذلك لأن الوقائع التي استندت عليها الإدارة لاتخاذ القرار إما أن تكون موجودة مادياً أو غير موجودة (العبادي، 1995، ص. 241)، فالمسألة هنا غير قابلة للتقدير، فاختصاصها هنا هو اختصاص مقيد يخضع لحكم النظام و اللوائح المقررة من ثم لرقابة القضاء الإداري (رمضان، 1996م، ص. 60).

فقد استقر قضاء ديوان المظالم على مشروعية مراقبة الوجود المادي للوقائع المكونة لركن السبب قائلاً في أحد قراراته ذات المبادئ: (للقضاء الإداري أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها النظامي، ورقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو النظامية، التي تكون ركن السبب في القرار الإداري تجد حدها الطبيعي كرقابة نظامية في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستمدة من أصول موجودة أو غير موجودة، وما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو نظامياً).⁽¹⁾

(1) قرار ديوان المظالم بالملكة العربية السعودية رقم 86/2 لعام 1401 هـ في القضية رقم 1/535 ق لعام 1400 هـ مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لديوان المظالم، ص 301 .

الفرع الثاني: الشكل والاختصاص في القرار الإداري

يرتبط الشكل والاختصاص بشكل وثيق بالسبب في القرار الإداري. الشكل والاختصاص في القرار الإداري يؤكدان على صحته وقانونيته. الشكل يتعلق بالإجراءات القانونية المتبعة، بينما الاختصاص يرتبط بسلطة الجهة الإدارية. وجود سبب واضح في القرار يساهم في شفافيته وقانونيته. بشكل عام، يمكن القول إن الشكل والاختصاص في القرار الإداري يساهمان في توضيح وتعزيز السبب، مما يجعل القرار أكثر شرعية وقانونية ومصداقية.

والمستقر عليه فقهاً، وقضاءً⁽¹⁾، ونظماً إن للقرار الإداري خمسة أركان هي: الاختصاص، والمحل، والسبب، والشكل، والغاية. فالفقرة (ب) من المادة (1/8) من نظام ديوان المظالم لعام 1402هـ، والفقرة (ب) من المادة (13) من نظام الديوان لعام 1428هـ، أكدتا على هذه الأركان، حيث قضت باختصاص ديوان المظالم (المحاكم الإدارية) بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة⁽²⁾.

يقصد بشكل القرار الإداري: مظهره وشكله الخارجي، ككتابته، أو توقيعه، أو ذكر تاريخه، أو ذكر التسبب فيه إذا لزم النظام أو اللوائح بوجود ذكرها في صلب القرار، ومن ذلك: ما قضت به الفقرة (2) من المادة الثانية من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم⁽³⁾ من وجوب إن يكون قرار الجهة الإدارية برفض مطالبة الموظف بحقوقه الوظيفية مسبباً، ومن ذلك أيضاً: ما قضت به المادة الرابعة عشرة من اللائحة التنفيذية لنظام الاستثمار الأجنبي⁽⁴⁾ من إنه إذا رفضت الهيئة طلب الترخيص أو تعديله فيجب إن يكون رفضها مسبباً. وقد أكد الديوان في أحد أحكامه إن تسبب القرارات ليس وجوباً على جهة الإدارة، إلا إذا نص على ذلك النظام، حيث ورد في أحد أحكامه «ومن حيث أنه من المقرر إن القرار الإداري سواء كان لازماً تسببياً كإجراء شكلي، أم لم يكن هذا التسبب لازماً، فيجب إن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً، أي في الواقع والنظام⁽⁵⁾». لذا تتضمن عناصر الشكل في القرار الإداري مسألتين:

أولاً: هي الإجراءات التي يقتضيها صدور القرار الإداري باعتبارها ضماناً أساسية لحماية حقوق الأفراد، فلو تم مثلاً إيقاع عقوبة تأديبية بحق الموظف دون اتباع الإجراءات المنصوص عليها قانوناً المتضمنة تشكيل لجنة تحقيقية، أو كان تشكيلها مخالفاً للنص القانوني فإن القرار الإداري سيكون باطلاً (الشيخلي، 1982م، ص. 29).

ثانياً: المظهر الخارجي فالأصل أن الإدارة هي غير مقيدة في الإفصاح عن إرادتها في صيغة محدد بل إن سلطتها تكون تقديرية ما لم يقضي القانون شكل معين كأن يكون مكتوباً أو مسبباً أو صريحاً.

(1) انظر في ذلك: حكم ديوان المظالم رقم (3/ت/138) لعام 1408هـ، حيث جاء فيه « إن من صحة القرار الإداري إن يشتمل على عدة عناصر مجتمعة لا يغني أحدهما عن الآخر وهي: الشكل، السبب، الاختصاص، صحة الإجراء، والغاية؛ فإذا اختلف أحدهما أصبح القرار معيباً».

(2) المادة (13) الفقرة (ب) نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 بتاريخ 19 / 9 / 1428 وقرار مجلس الوزراء رقم 303 بتاريخ 19 / 9 / 1428هـ

(3) صدرت قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم بقرار مجلس الوزراء رقم (190) وتاريخ 16/11/1409هـ.

(4) صدرت اللائحة التنفيذية لنظام الاستثمار الأجنبي بقرار مجلس إدارة الهيئة العامة للاستثمار رقم (21/1) وتاريخ 13/4/1423هـ.

(5) حكم ديوان المظالم رقم (3/ت/325) لعام 1409هـ.

وقد يطلب المنظم السعودي ضرورة معرفة الأسباب التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدار بعض القرارات. وعندئذ ينبغي على الإدارة أو الموظف الإداري الذي أصدر القرار أن يلتزم بذكر أسباب قراره الصادر عنه وإلا أصبح قراره مشوباً بعبء الشكل، مما يبطل قراره الإداري (عبد العزيز، 2010، ص: 438-439).

وفيما يخص موقف المنظم السعودي من عيب إساءة استعمال السلطة، فقد جاء ذكر عيب "إساءة استعمال السلطة" بالفقرة (ب) من المادة (13) من نظام ديوان المظالم السعودي الصادر عام 1428هـ، والتي نصت على أن "دعاوى إلغاء القرارات القضائية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة"⁽¹⁾.

عناصر الاختصاص يقصد بالاختصاص ((هي القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري (معين)) (الخلايلة، 2021، ص. 58)، أو هي الصلاحية القانونية للإدارة في اتخاذ قرار معين، وعادة يتولى المنظم تحديد الجهة أو الشخص المحدد لممارسة نطاق الاختصاصات المناطة له دون غيره فإن صدر قرار إداري من جهة غير مختصة كان معيباً لعدم الاختصاص، وبالتالي لا وجود للعلاقة بين فكرة الاختصاص والسلطة التقديرية للإدارة فهو محدد قانوناً على اعتبار أن النصوص امرأة وتعد من النظام العام (الطماوي، 1976، 203)، وبالتالي فإن غياب الاختصاص أو مخالفته الجسيمة لا يعد القرار الإداري باطلاً بل منعماً أحياناً (راضي، 2010، 221). وتبرز أهمية الشكل والإجراءات في الحيلولة دون تسرع الإدارة، ودون اتخاذ قرارات بصورة عفوية وتوفير نوع من الضمانات لحماية حقوق ومصالح الأفراد (عدنان، 2004، 110).

ومن التطبيقات القضائية نورد ما يلي:

(عدم الاختصاص)

1- القضية رقم ١٤٣٨/٣٠٩٢هـ في المحكمة الإدارية ورقم ١٤٤٠/١٧٦هـ في محكمة الاستئناف الإدارية تتعلق بطلب إلغاء قرار تكليف المدعية بالعمل في مكتب الإشراف الاجتماعي النسائي بمنطقة مكة المكرمة. تم استناد المطالبة إلى شروط قبول الدعوى وتظلم المدعية من القرار بعد انقضاء المدة المقررة للتظلم بموجب النظام. بعد فتح باب المرافعة وعقد الجلسات، قضت المحكمة الإدارية بإلغاء القرار المستأنف عليه، ولكن تم نقض هذا الحكم من قبل محكمة الاستئناف الإدارية. وبعد ذلك، قررت المحكمة الإدارية عدم قبول الدعوى بناءً على المعلومات المقدمة والتأمل فيها. بالنظر إلى الوقائع والأسس القانونية، يظهر أن المدعية قد تقدمت بالتظلم إلى الجهة المعنية بعد انقضاء المواعيد المقررة بموجب النظام، مما يؤدي إلى عدم اكتسابها الاختصاص لرفع الدعوى. وبالتالي، قضت المحكمة بعدم قبول الدعوى. تأسست القضية على أساس المادة (٨) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، وبناءً على الأسباب المبينة، حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى الإدارية رقم (٢/٣٠٩٢/ق) لعام ١٤٣٨هـ (المقامة من (...)) ضد وزارة العمل والتنمية الاجتماعية. وقد أيدت محكمة الاستئناف هذا الحكم⁽²⁾.

2- القضية رقم: ١١٣٧٩/٢/ق لعام ١٤٣٦هـ في المحكمة الإدارية رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية: ٥٩٥٩/٢/س لعام ١٤٣٧هـ تاريخ الجلسة: ٢١/٢/١٤٣٨هـ نوع القرار: إداري - تنفيذ حكم - إعادة سجين المطالبة: المدعي يطالب

(1) المادة (13) الفقرة (ب) نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 بتاريخ 19 / 9 / 1428 وقرار مجلس الوزراء رقم 303 بتاريخ 19 / 9 / 1428هـ

(2) رقم القضية في المحكمة الإدارية ٣٠٩٢ لعام ١٤٣٨هـ رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ١٧٦ لعام ١٤٤٠هـ تاريخ الجلسة 4 - 1440/8هـ

بالغاء قرار المديرية العامة للجوازات المتضمن إعادته للسجن لاستكمال محكوميته. قضية إدارية تتعلق بقرار إعادة سجين للسجن لاستكمال محكوميته بعد حصوله على عفو ملكي. الوقائع: المدعي طلب إلغاء القرار الصادر عن المديرية العامة للجوازات بسبب عدم اختصاصها في تنفيذ عقوبة السجن. وأكد ممثل المدعي عليها خلال المحكمة أن السجون العامة هي الجهة المختصة بتنفيذ العقوبات السجنية، وليس المديرية العامة للجوازات. الأسباب: وجود عيب عدم الاختصاص البسيط في القرار الذي أصدرته المديرية العامة للجوازات، حيث تخلفت المديرية عن اختصاصها في تنفيذ القرار، مما أدى إلى قرار المحكمة بإلغاء القرار والسماح للمدعي بالبقاء خارج السجن. محكمة الإستئناف: صدرت قرارات المحكمة بتأييد الحكم الذي أصدرته المحكمة الأولية في إلغاء القرار والسماح للمدعي بالبقاء خارج السجن.

3- تم تقديم دعوى برقم ٣٠٤٧ لعام ١٤٣٩ هـ أمام المحكمة الإدارية في جدة، ثم تم نقل القضية لمحكمة الإستئناف الإدارية تحت رقم ١١/٢/س لعام ١٤٤٠ هـ. تاريخ الجلسة كان في ٢٥/٣/١٤٤٠ هـ. القضية تتعلق بقرار إداري يتعلق بعمال الخدمة المنزلية، تم استناد الحكم للمادتين (١٥) و (٢١) من لائحة عمال الخدمة المنزلية ومن في حكمهم. القضية تمثلت في طلب إلغاء قرار لجنة الفصل في خلافات ومخالفات عمال الخدمة المنزلية، الذي صدر في ٣/٦/١٤٣٩ هـ، والمتعلق بعدة نقاط بما في ذلك عدم نظامية تشكيل اللجنة وعيب الشكل وخطأ في تطبيق النظم واللوائح. المدعي طلب أيضاً إلغاء بلاغ التغيب وإصدار تأشيرة خروج نهائي للعامل وتسليم جواز سفره، بالإضافة إلى دفع مبلغ معين كقيمة إصلاح سيارة المدعي عليها. تم قبول الدعوى شكلاً وفقاً للمادة (٢) من نظام المرافعات، واعتبرت المحكمة أن القضية داخل اختصاصها مكانياً. تم إثبات عدة مخالفات في قرار اللجنة، مما أدى إلى إلغاء القرار وتأييد الحكم بذلك. بسبب عدة عيوب، بينها تشكيل اللجنة بشكل غير قانوني وعدم تناولها لمطالب المدعي بشكل صحيح، مما جعلها تخرج عن نطاق الصلاحيات المخولة لها. محكمة الإستئناف: قررت المحكمة بقبول الدعوى، حيث أن القرار الذي تم الطعن عليه صدر بتاريخ معين، وتم تقديم الدعوى خلال المدة المناسبة بعد تلقي المدعي للقرار. بناءً على الأسباب المذكورة، قررت المحكمة بإلغاء قرار لجنة الفصل ومن في حكمهم، وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها، تم تحديد مقبولية الدعوى شكلاً استناداً إلى الفقرة السابعة من المادة الحادية والعشرين من لائحة عمال الخدمة المنزلية ومن في حكمهم، التي تسمح للمعنيين بالطعن في القرارات الإدارية أمام المحكمة العمالية خلال فترة معينة بعد تاريخ تسلم القرار.

عدم الاختصاص: في هذه الحالة، تبين أن اللجنة التي أصدرت القرار لم تكن مختصة بتنفيذ القرارات المتعلقة بعمال الخدمة المنزلية، وذلك وفقاً للوائح المعمول بها. هذا يعني أن القرار الصادر عن هذه اللجنة كان غير قانوني وغير مشروع بسبب عدم اختصاص اللجنة في المسألة المعنية.

عيب الشكل: كان هناك عدة عيوب في القرار الذي أصدرته اللجنة، مثل تشكيل اللجنة بشكل غير قانوني وعدم معالجة كافة المطالبات المالية بشكل صحيح. هذه العيوب تشكل عيوباً في الشكل، مما يجعل القرار غير صالح وقابل للطعن والإلغاء. تم قبول الدعوى شكلاً ومن ثم تم إلغاء القرار الصادر عن اللجنة، وذلك بناءً على أن اللجنة لم تكن مختصة بتنفيذ القرارات المتعلقة بعمال الخدمة المنزلية، وأيضاً بسبب وجود عيوب في شكل القرار الصادر عن اللجنة.

4- الحكم الصادر في الدعوى المقامة ضد الجمعية الخيرية لمكافحة التدخين (جمعية نقاء) حكم القاضي الإداري بعدم اختصاص ديوان المظالم بنظرها ولائياً إذ أن الدعوى لم تطعن في قرار اتخذته الجمعية وإنما هي من دعوى التعويض فتكون المنازعة من اختصاص المحاكم العامة. (الحكم رقم 5//د/145 لعام 1429 هـ في القضية رقم 5734/1/ق لعام 1428 هـ).

(عيب الشكل)

القضية الابتدائية رقم ٥٤١٦/٢/ق لعام ١٤٣٤هـ، وصدر الحكم الابتدائي برقم ٥/د/٢١١ لعام ١٤٣٥هـ، ثم تم نقل القضية لمحكمة الاستئناف تحت رقم ٥٧٥٣/٢/س لعام ١٤٣٥هـ، وصدر الحكم بتأييد الحكم الابتدائي. القضية تتعلق بطلب ترخيص للتعيين تم رفضه من قبل الوكالة الخاصة بالثروة المعدنية، حيث طالب المدعي بإلغاء قرار الرفض. تم استناد الحكم إلى أن الرفض كان مخالفاً لنصوص النظام، حيث لم يُصدّر القرار بسبب محدد وواضح، بالإضافة إلى عدم وجود نص يمنع الشخص من الحصول على أكثر من رخصة أو يخول الإمارة استصدار تعليمات إضافية بشأن طلبات الترخيص. تم قبول الدعوى شكلاً وموضوعاً، وتأييد الحكم بإلغاء قرار الرفض.

القضية رقم ١١٣٤ لعام ١٤٣٩هـ في المحكمة الإدارية وفي محكمة الاستئناف الإدارية رقم ٢٣٥٠ لعام ١٤٤٠هـ. تاريخ الجلسة كان في ٢٥/٧/١٤٤٠هـ.

تركز القضية على اعتراض المدعي على القرارات التي تضمنت فرض غرامات مالية عليه بسبب توظيف عمالة أجنبية في مهن مقصورة على السعوديين في منشآتها الفندقية. يُعتبر عيب الشكل أحد الجوانب الرئيسية المطروحة في الدعوى، حيث يُشير المدعي إلى أن إجراءات ضبط المخالفة، مثل تحرير محضر المخالفة وسؤال صاحب العمل، لم تتم بشكل صحيح أو مكتمل. كما يُزعم أن محضر ضبط المخالفة لم يتم توثيقه بشكل يتوافق مع الإجراءات النظامية المقررة. المدعي يُدعي أيضاً أنه كان لديه موظفون سعوديون في المنشأة ويقدم الدليل على ذلك من خلال عقود العمل وسجلات الحضور والغياب. وبالتالي، يُطالب المدعي بإلغاء القرارات التي فرضت عليه الغرامات المالية. من جهة أخرى، تُقدم المدعي عليها دفاعها بالاعتماد على المعلومات التي حصلت عليها خلال التفتيش، مُشيرة إلى وجود مخالفات تم رصدها وتوثيقها. وتُقدم الأدلة على أن المدعي قد قام بتوظيف عمالة أجنبية في مهن محظورة على غير السعوديين. يبدو أن الدعوى متعلقة بمسائل مهمة من حيث حقوق العمال والتزامات أصحاب العمل والإجراءات القانونية المطلوبة لتنفيذها.

يُظهر النص المذكور أن المادة رقم (39) من اللائحة التنفيذية لنظام العمل تنص على تشكيل لجنة في كل فرع للوزارة لمعالجة مخالفات العمل، وتحدد صلاحياتها وإجراءاتها بما يضمن حقوق الأشخاص المعنيين. وتتضمن هذه الإجراءات الواجبة توقيع محضر الضبط من قبل مفتش العمل وصاحب العمل أو ممثله، مع التأكيد على أهمية التوجيه والتعاون مع أصحاب الأعمال. ومن خلال المواد المذكورة، يتضح أن المدعي عليها قد خالفت هذه الإجراءات المنصوص عليها في اللوائح، حيث لم يتم توقيع محاضر الضبط من قبل صاحب العمل أو ممثله، ولم يُثبت أي امتناع عن التوقيع. ونتيجة لذلك، قضت المحكمة بإلغاء القرارات التي أصدرتها الجهة المعنية بالتوظيف الغير سعودي في مهن مقصورة على السعوديين. تبين من الحكم أن المحكمة الاستئنافية قد صدقت على هذا الحكم، مما يعني تأييدها لقرار المحكمة الإدارية الأولى في هذا الشأن. بالتالي، يمثل هذا الحكم نتيجة قانونية للدعوى التي قُدمت بناءً على خرق الإجراءات القانونية في ضبط المخالفات، مما أدى إلى إلغاء القرارات الصادرة.

التعليق على عيب الشكل في هذه القضية يبرز أهمية اتباع الإجراءات القانونية المحددة في ضبط المخالفات، والتي يتعين أن تتم بشكل صحيح ومكتمل لضمان تحقيق العدالة وحماية حقوق الأطراف المعنية. يظهر من الوثائق المقدمة أن اللجنة التي أنشئت لمعالجة مخالفات العمل قد تجاوزت الإجراءات المنصوص عليها في اللوائح، حيث لم يتم توقيع محاضر الضبط من قبل صاحب العمل أو ممثله، ولم يُثبت أي امتناع عن التوقيع، مما يعتبر خرقاً للإجراءات الواجب اتباعها.

من الجانب القانوني، فإن تأييد الحكم من قبل المحكمة الإستئنافية يؤكد صحة التقدير القانوني الذي اعتمده القضاء، ويظهر أهمية احترام وتطبيق الإجراءات القانونية المنصوص عليها في النظام القانوني.

وأخيراً نورد تطبيقات قضائية لديوان المظالم تؤكد أن القرار الصادر من القاضي الإداري في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه حكماً قضائياً في نزاع حقيقي يتمثل مسألة فرعية مستعجلة ذات صلة وثيقة بدعوى الإلغاء، فطلب وقف التنفيذ من الطلبات الوقتية المستعجلة السابقة على الفصل في موضوع الدعوى، ويترتب على ذلك أن الحكم الصادر في هذا الطلب يكون مؤقتاً.

الأمر القضائي رقم (١/٢٢/د/٣٠ لعام ١٤٢٧هـ) في الطلب الوارد مع دعوى الإلغاء المقيدة برقم (٥/٢٧٤/ق لعام ١٤٢٧هـ)، وتمثل ذلك بطلب وقف نفاذ القرار الصادر من المدعي عليها بعدم تمكن المدعية من أداء الامتحانات للفصل الدراسي أداء الثاني، وقد خلصت الدائرة القضائية إلى وقف نفاذ القرار وتمكين المدعية من الامتحانات، لأن فوات الامتحان وما يؤدي إليه من تأخر المدعية من التحصيل على نتائجها والذي يترتب عليه فوات مواعيد التقدم للجامعات لا يمكن تدارك نتائجه.

الأمر القضائي رقم (٦٤ د/أ/ه لعام ١٤٢٧هـ في الطلب العاجل الوارد ضمن القضية رقم ٢٨٠٤/١ ق لعام ١٤٢٧هـ، وقد أقيم هذا الطلب من المدعية وهي شركة متعاقدة مع جهة الإدارة لتسويق وترويج الإعلان التجاري في التلفزيون السعودي حصرياً لمدة ثلاث سنوات وكانت جهة الإدارة المتعاقدة قد طلبت من المدعية باقي قيمة القسط الأول والثاني وكذلك الحد الأدنى من القسط الثالث والرابع... مهدة إياها إن لم تستجب بمصادرة الضمان البنكي وسحب العملية منها وتنفيذها على حسابها فتقدمت المدعية بالطلب المذكور لوقف مصادرة الضمان وقالت الدائرة في تحصيل أركان الاستعجال بأن مستحقات الوزارة لا تصل إلى المبلغ الذي تطالب المدعية بسداده، كما أن مصادرة الضمان يضر بمركز الشركة بشكل مباشر وبسمعتها التجارية، ويصعب من ثم تدارك ذلك مضيئة بأن المستقر عليه في قضاء الديوان خضوع إجراء وقف التنفيذ بشأن يتعلق بالعقد كما هو منصوص عليه في المادة السابعة من قواعد المرافعات والإجراءات، وخلصت إلى وقف إجراءات المدعي عليها المتخذة لمصادرة الضمان النهائي (الهندي، 2019، ص: 527 – 555).

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري

ما يزيد من حرص الإدارة على الاستناد إلى الأسباب صحيحة قانوناً علمها بأنها ستخضع للرقابة عليها من جانب القضاء في هذا الشأن وبالنسبة لدور المنظم في تحديد أسباب القرارات الإدارية فإنه لا يتخذ موقفاً موحداً فقد يتجه إلى إلزام الإدارة باتخاذ تصرف محدد بالذات بمجرد توافر شروط معينة يحددها القانون تتمثل في الأسباب التي يجب أن تقيم الإدارة عليها قرارها، بحيث لا يكون للمختص بذلك أية سلطة تقديرية في صد تحديد مضمون القرار، ولكن الغالب أن يمنح المنظم قدراً من السلطة التقديرية في ممارسة اختصاصاتها، فقد يعتمد إلى أن يحدد فقط ما ينبغي عليها اتخاذها من قرارات إذا حدثت وقائع معينة، ويترك لها بعد ذلك حرية التدخل أو الامتناع وتحديد مضمون القرار، كما قد يترك المنظم للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار السبب فلا يحددها بأية قيود بمراعاة حالات واقعية معينة وفي هذه الحالة يتضاءل دور السبب في مجال الرقابة على مشروعية القرار دون أن يكون لذلك أثر في وجود السبب كأحد عناصر القرار الإداري إذ ليست هناك قرارات مجردة دون سبب، ومن ثم فإنه يحق للقاضي التحقق من وجود هذا السبب في حالة السلطة التقديرية فإن المنظم قد لا يحدد الأسباب التي يجب أن يستند إليها القرار الإداري أو يحددها ويترك الحرية للإدارة في اتخاذ القرار المناسب (عبدالمحسن، 2008، 222).

ويقول ديوان المظالم السعودي في القضية رقم 1/210/ق لعام 1401 هـ " ومن حيث أنه من المبادئ المسلمة والمستقرة في الفقه والقضاء الإداريين أن التراخيص التي تصدرها جهة الإدارة باستغلال الثروات الطبيعية إنما هي تصرفات إدارية تتم بالقرارات الصادرة بمنحها وتتمتع جهة الإدارة المختصة بسلطة تقديرية واسعة النطاق في هذا المجال من مقتضاها الترخيص في منح الترخيص للطالب به أو رفض منحه إياه، وكل ذلك حسبما يترأى لها من ظروف الحال وملابساته بما يكفل تحقيق المصلحة العامة وبما لا يعقب على جهة الإدارة من القضاء الإداري طالما أن تصرفها لا ينطوي على أية شائبة ومن هنا فإن مجرد طلب الترخيص لا يكسب صاحبه أدنى حق في الحصول عليه يتمتع معه على الإدارة المساس به، بل يظل هذا الطلب خاضعاً لسلطتها التقديرية وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة دون معقب على تقديرها في هذا الشأن (1).

كما يقول الديوان كذلك في قراره رقم 86/32 لعام 1400 هـ في القضية رقم 576/ق لعام 1400 هـ " انه وان كان التعيين في الوظائف العامة يقوم على إطلاق الحرية للإدارة في اختيار موظفيها وهو حق تسبغه على من تريد في حدود سلطتها المخولة لها نظاماً ولا التزام على الإدارة في إصدار قرار التعيين في ميعاد معين فهي التي تترخص في تعيين التاريخ الذي يجرى فيه التعيين في الوظيفة باعتباره من مناسبات إصدار قرارها، لكن مناط مشروعية السلطة التقديرية للإدارة في هذا الشأن أن يكون مبعثها تحقيق مصلحة عامة مردها إلى مقتضيات العمل وظروفه أو غيرها من اعتبارات المصلحة العامة التي تقتضى إرجاء هذا التعيين، وإلا كان تقديرها غير قائم على أساس سليم وما ينطوي عليه خطأ من جانبها(2) "

ويقول الديوان في قراره رقم 86/33 لعام 1401 هـ في القضية رقم 1/385/ق لعام 1401 هـ " منح الإجازة الاعتيادية أو عدم منحها في وقت معين وكذلك تحديد مدة تلك الإجازة هو مسألة ملائمة تستقل جهة الإدارة بتقريرها طبقاً لمقتضيات العمل وظروفه دون معقب عليها في ذلك، طالما خلا تصرفها من شائبة إساءة استعمال السلطة باعتبار أن الإجازة ترتبط بالعمل الذي يؤديه الموظف. ومن ثم إذا رأت الإدارة القوامه على حسن سير العمل وانتظامه أن حاجة العمل تقتضي إرجاء منح الإجازة إلى تاريخ لاحق أو تقصير مدتها عن القدر الذي يطلبه الموظف منها فلا تثريب عليها في ذلك. وكل ما يرد على حرية الإدارة وتقريرها في هذا الشأن أنه لا يجوز تأجيل الإجازة لأكثر من ثلاث سنوات " وقال أيضاً " تترخص جهة الإدارة في التعيين بسلطة تقديرية لا معقب عليها طالما خلا قرارها من إساءة استعمال السلطة " (3).

كما يقول في القضية رقم 110/ت/1411/3 لعام 1401 هـ " سلطة جهة الإدارة في إصدار قرارات فصل الموظفين للمصلحة العامة بغير الطريق التأديبي ليست سلطة مطلقة وليست بعيدة عن سلطة رقابة القضاء الإداري، ذلك أنه لو قيل بغير ذلك لانقلبت سلطة الإدارة التقديرية إلى سلطة تحكمية تمارسها الإدارة وتوجهها حيث تشاء.

وهذا من شأنه أن يهدم الفلسفة التي يقوم عليها التنظيم الإداري، والتي تقوم بدورها بالمواءمة بين حق الإدارة في إقصاء من تلمس فيه من الموظفين عدم الصلاحية لشغل الوظيفة العامة وبين حق الموظف في الاطمئنان على مستقبله بإيجاد حد أدنى من الضمانات " .

ولما كانت الأسباب القانونية للقرار الإداري ما هي إلا كيفية تفسير الإدارة للقانون في الحالة التي اتخذت فيها قراراً معيياً استجابة لهذه الأسباب فإنه من المنطقي ألا تكون للإدارة سلطة تقديرية في صدور هذه الأسباب القانونية ولهذا يمارس القضاء

(1) حكم هيئة التأديب، جلسة 16/9/1397 هـ في القضية رقم 1/210/ق لعام 1401 هـ، المجموعة الثانية، ص 51.

(2) حكم ديوان المظالم في قراره رقم 86/32 لعام 1400 هـ في القضية رقم 576/ق لعام 1400 هـ.

(3) حكم ديوان المظالم في قراره رقم 86/33 لعام 1401 هـ في القضية رقم 1/385/ق لعام 1401 هـ.

رقابة كاملة على الوجود الفعلي للواقعة القانونية وشرعيتها وصحة تفسير الإدارة لها. أما الأسباب الواقعية للقرار الإداري فيقصد بها تلك الحالة الواقعية التي تدفع إلى إصداره وتمتد رقابة القاضي إلى الأسباب الواقعية للقرار على النحو الآتي (عبد المحسن، 2008، 222):

- الرقابة على الوجود الفعلي للوقائع المادية التي استند لها الإداري في قراره فإذا اتضح للقضاء أن الواقعة التي استند لها القرار لم تكن قائمة أصلاً كان القرار معيباً يستوجب البطلان ورقابة القضاء للوجود المادي للوقائع هي الحد الأدنى الذي لا يفلت منه أي قرار إداري أياً كان موضوعه.
- الرقابة على تكييف الوقائع فبعد أن يتحقق القاضي الإداري من وجود الوقائع فإنه يراقب تكييف الإدارة لهذه الوقائع ووضعها القانوني فإذا ادعت الإدارة مثلاً أنها أوقعت جزاء تأديبياً على موظف لارتكابه مخالفة إدارية فللقاضي أن يتحقق مما إذا كانت الوقائع المنسوبة إلى الموظف يمكن تكييفها بأنها مخالفة إدارية أم لا.
- الرقابة على ملائمة القرار للوقائع وتعنى مدى التناسب بين الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار قرارها ومضمون القرار الذي أصدرته والقاعدة العامة هنا أن لجهة الإدارة حرية تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والتصرف الذي تتخذه حيالها. إلا أنه قد يورد القضاء بعض الاستثناءات على هذه القاعدة ومن ذلك على سبيل المثال ضرورة تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية وإلا كان الجزاء الموقع مشوباً بالغلو مما يخرج السلطة التقديرية من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية.

2.1.2.3. رقابة القضاء الإداري على المحل والغاية في القرار الإداري

تخضع القرارات الإدارية لمراقبة القضاء الذي يتولى رعاية حقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة وذلك عن طريق إلغاء قراراتها أو التعويض عنها أوهما معاً، إذا كانت تلك القرارات غير مشروعية ومستحقاً من حقوق الأفراد أو نالت بحرية من حرياتهم، في هذا المطلب رقابة القضاء الإداري على المحل والغاية في القرار الإداري من خلال فرعين كالآتي:

الفرع الأول: رقابة القضاء الإداري على محل القرار الإداري

محل القرار الإداري هو موضوع القرار وهو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة ويكون ذلك بالتغيير في المركز القانوني، سواء بالإلغاء أو بالتعديل أو بإنشاء أو بالتعديل أو الإلغاء (محمد، 2003، 62).

- **بالإنشاء:** كصدور قرار إداري يقضي بتعيين موظف في وظيفة معينة، فمحل ذلك القرار هو وضع ذلك الموظف في الجهة التي تم تعيينه فيها أو تخويله ممارسة مجموعة معينة من الاختصاصات يحددها القانون.
- **بالتعديل:** كصدور قرار إداري يقضي بترقية موظف في وظيفة معينة، فمحل ذلك القرار هو نقل ذلك الموظف من وظيفة معينة على درجة معينة إلى وظيفة أخرى على درجة أقل.
- **بالإلغاء:** كصدور قرار يقضي بفصل موظف من وظيفة معينة، فمحل ذلك القرار هو إلغاء العلاقة القانونية القائمة بين ذلك الموظف وبين جهة الإدارة، وكصدور قرار إداري يقضي بإغلاق أحد المحلات التجارية المقلقة للراحة العامة، فمحل ذلك القرار هو توقف نشاط ذلك المحل سواء بصفة دائمة أو مؤقتة حسب ما ينص عليه القرار (المهدوي، 1999، 391).

وهكذا فمحل القرار هو جوهره بل أن الأركان الأخرى تعد فقط أركاناً مساعدة أو معونة لكي يخرج المحل إلى حيز الوجود في صورته القانونية السليمة (الشيخلي، 1983، 250).

1- رقابة القضاء الإداري على مشروعية محل القرار الإداري

بالنسبة لمحل القرار الإداري فإن الرقابة تنتهت من جواره من الناحية القانونية أما تقدير ملاءمته وتناسبه مع السبب فالأصل أنه متروك لتقدير الإدارة، غير أن التطور في القضاء الإداري أدى إلى توسيع نطاق مبدأ المشروعية ليشمل في بعض الأحيان الملاءمة واعتبارها بالتالي عنصراً من عناصر تقدير توافر المشروعية في القرار الصادر من الإدارة وبالتالي بسط رقابته عليها.

ولتوضيح فكرة السلطة التقديرية فيما يتعلق بمحل القرار الإداري وعلاقته بالسبب في ظل الرقابة القضائية نورد هذا المثال إذا افترضنا أن المنظم قرر بأن على الإدارة المختصة أن ترفض إعطاء رخصة بالبناء إذا كان البيت الذي يُراد بناؤه يقع في منطقة خطيرة أو مضرّة بالصحة العامة فهل نكون في مثل هذه الحالة أمام سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية؟، يجب هنا التمييز بين حالتين (الجربوع، 2004، ص: 417 – 442):

الحالة الأولى: إذا كانت السلطة الإدارية المختصة بمنح رخصة البناء هي التي تحدد على وجه الاستقلال ودون تعقيب أو رقابة المناطق الخطرة فلا يمكن أبداً أن يقال أن هناك اختصاصاً مقيداً بل هناك سلطة تقديرية بمعنى الكلمة حتى ولو لم يكن بوسع الإدارة سوى اتخاذ قرار واحد وذلك لتمتعها بحرية تقدير السبب وتحديده.

الحالة الثانية: إذا كان الأمر على العكس من الحالة الأولى بأن تكون هناك سلطة أخرى مستقلة ومحيدة – كالقضاء الإداري – تراقب تقدير الإدارة في تحديد معنى الخطورة المنصوص عليها قانوناً وهو سبب القرار في مثالنا فلن تتمتع الإدارة بسلطة اختيار السبب الذي يستند عليه محل القرار الذي تتخذه وعلى ذلك نكون في هذه الحالة أمام سلطة مقيدة بمعنى الكلمة.

2- رقابة القضاء الإداري على ملائمة محل القرار الإداري

ومما يجب ملاحظته في هذه الحالة التي يكون فيها للإدارة حرية اختيار الإجراء الملائم من بين عدة إجراءات لمواجهة حالة أو حالات واقعية معينة العلاقة الوثيقة بين الرقابة القضائية على ركن السبب من جهة والرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية بالنسبة لركن المحل من جهة أخرى لأنه إذا كان لكل ركن من أركان القرار الإداري أحكامه الخاصة به والتي يستقل به عن غيره إلا أن ذلك لا يعني وجود انفصال تام بين هذه الأركان وإنما العكس هو الصحيح خاصة في مجال الرقابة على مشروعية القرار الإداري، وفي الحالة التي نحن بصدها أعلاه إذا ما توسع القاضي الإداري في رقابته للعناصر الواقعية لركن السبب وذلك ببسط رقابته على تقدير الإدارة لأهمية الوقائع ومدى ملاءمة القرار المتخذ معها يكون القاضي الإداري قد وضع الإدارة أمام سلطة مقيدة باتخاذ القرار المناسب - الوحيد - الذي تراه ملائماً مع خطورة الحالة الواقعية من بين عدة قرارات كان للإدارة حق اتخاذها قانوناً.

أما إذا توقف القاضي عند الحدود الدنيا في الرقابة القضائية على العناصر الواقعية لركن السبب والتي تتمثل بالرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني دون أن يبسط رقابته على وزن الإدارة لأهمية الوقائع ومدى ملاءمة القرار مع تلك الأهمية فتبقى للإدارة سلطتها التقديرية بالنسبة لركن المحل ومن ثم يكون لها حرية اختيار المحل القانوني المناسب للحالة الواقعية التي تواجهها (الصواف، 1988، 214 – 241).

ولكي يكون القرار الإداري صحيحاً من حيث عنصر المحل فيه يلزم أن يكون هذا المحل جائزاً قانوناً ويتحدد موقف القانون بصدد القرار الإداري وفقاً لما يختاره المنظم، فقد يحظر المنظم تماماً ترتيب أثر قانوني معين مثل المصادرة العامة للأموال، وقد يفرض المنظم ترتيب أثر قانوني محدد بصدد قرار إداري معين،

ومثال ذلك أن موظف الخدمة المدنية الحاصل على تقييم أداء وظيفي غير مرض يحرم من الترقية في السنة التالية المعد عنها التقييم، أو أن يتيح المنظم للإدارة قدرا من حرية التقدير بأن يترك لها حرية الاختيار بين أكثر من أثر قانوني يمكن ترتيب أي منها بصدد قرار إداري معين، ومثال ذلك العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على موظفي الدولة، حيث يكون للإدارة في حالة ارتكاب أحدهم خطأ تأديبيا الخيار بين عدة عقوبات تأديبية متدرجة نص عليها القانون، بدءا بالتنبيه وانتهاء بالفصل من الخدمة (الظاهر، 2005، 171).

3- التطبيقات القضائية على رقابة القضاء الإداري على محل القرار الإداري

وفي هذا يقول ديوان المظالم السعودي في القضية رقم 1423/ق/1/723 هـ: "أن الترقية أمر جوازي لجهة الإدارة لا ملزم لها من النظام للقيام به، وقد أظهرت الخطابات أن إعادة تقييم الوظيفة إنما تنم عن وجود مبررات تنظيمية أدت إلى تغيير أو زيادة في مهام أو مسؤوليات الوظيفة، ذلك أن هذا الإجراء تقوم به الإدارة حين زيادة الوظيفة بمهام ومسؤوليات جديدة أعلى مما اسند لها من مهام لم تكن موجودة سابقاً، ويظهر ذلك أن هذا الإجراء يتم بناء على تقدير المدعي عليها لحاجة وظائفها وتحديد مسؤولياتها، فهذا إذا يتم للوظيفة وليس للموظف⁽¹⁾.

ويقول الديوان في قضية مشابهة تتناول موضوع الترقية برقم 1427/ق/1/723 هـ: أن مطالبة المدعي بإلزام جهة الإدارة بترقيته إلى الدرجة الثانية والعشرين مع عدم الطعن في ترقية زميله، الترقية لا تكون إلا إلى وظيفة شاغرة حسب لائحة موظفي وعمال الجهة، مع كون الترقية في الأصل العام جوازية لجهة الإدارة عند توافر وظيفة شاغرة. ومع عدم طعن المدعي على ترقية زميله يجعل طلبه متعين الرض الدفع بإمكانية الترقية بطريق إعادة تقييم الوظيفة شريطة وجود مبررات تنظيمية مع كون ذلك سلطة تقديرية لجهة الإدارة. وبالتالي لا وجه للمطالبة بالترقية على هذا الأساس⁽²⁾.

وفي ذات الموضوع فيما يتعلق بأن الترقية أمر جوازي لجهة الإدارة مع مراعاة العدالة والمساواة، أوضح ديوان المظالم في القضية رقم 1431/ق/2/6480 هـ والتي تضمنت مطالبة المدعية لإلزام المدعي عليها بترقيتها للمرتبة الثانية عشرة وعدم اعتراضها على قرار ترقية بعينه، ومطالبتها بابتعاثها للحصول على درجة الدكتوراه وتعويضها بمبلغ 396000 ريال وبالنظر فيما تضمنته المادة الأولى من لائحة الترقيات من أنه يجوز ترقية الموظف وفقا للشروط المحددة بها فإن الترقية أمر جوازي لجهة الإدارة وليس وجوبيا، لكون المادة وصفت الترقية بالجواز مما يستفاد منه أنه في حال وجود وظيفة شاغرة تالية للمرتبة المراد الترقية منها وتتوافر لدى المراد ترقيته مؤهلاتها، فإن الترقية تكون حينئذ جوازية وليست وجوبية لكن ذلك يجب أن يسير وفقا للعدل والمساواة، وتشير الدائرة إلى أن المدعية بطلبها لم تعترض على قرار ترقية بعينه بل جاء طلبها بإلزام المدعي عليها بترقيتها للمرتبة الثانية عشرة دون أن يقترب ذلك بالاعتراض على قرار ترقية بعينه، الأمر الذي تجد معه الدائرة أن طلب المدعية لإلزام المدعي عليها بترقيتها للمرتبة الثانية عشرة خليق بالرفض.

وفي القضية رقم 1430/ق/1/1932 هـ والتي تضمنت مطالبة المدعي (فني صيدلة) بإلزام المدعي عليها بالتمديد له بعد سن التقاعد لمدة سنة ورفض التمديد للمدعي لعدم ورود تخصصه ضمن قائمة الوظائف التي وافقت وزارة الخدمة المدنية على التمديد لشاغلها لوجود مواطنين على قوائم الانتظار يرغبون في التعيين للمسمى نفسه، مع إمكانية قيام غيره بعمله وسبق التجديد له لمدة سنتين - استند ديوان المظالم إلى أن التمديد للموظف أمر جوازي لجهة الإدارة عند استيفاء الشروط اللازمة

(1) حكم ديوان المظالم رقم 161/2 لعام 1412 هـ في القضية رقم 1423/ق/1/723 هـ

(2) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم، 1427 هـ 422، 749، 813، 991.

لذلك والمشار إليها في تعميم وزارة الخدمة المدنية، والذي يتضمن أن التمديد لشاغلي الوظائف المدرجة بالبيان يكون بناء على تقرير طبي يثبت قدرة المدد له على العمل، وان يكون التمديد وفقاً للحاجة والندرة والتخصص. وإذا كان الأمر كذلك فإن الدائرة ترى سلامة الأسباب التي بنت عليها الإدارة قرارها برفض التمديد لا سيما مع ما سبقت الإشارة إليه من أن التمديد للموظف أمر جوازي خاضع للسلطة التقديرية لجهة الإدارة لا ملزم لها من النظام للقيام به، مما تنتهي معه الدائرة إلى رفض الدعوى⁽¹⁾.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على غاية القرار الإداري

تعرف الغاية بأنها النتيجة التي سعى إليها مصدر القرار، وتعتبر الغاية أحد أركان القرار الإداري الذي لا تظهر فيه نية الإدارة التقديرية ذلك أن المنظم هو الذي يحددها مسبقاً على سبيل قاعدة تخصيص الأهداف، الذي يراد بها ان المنظم حينما يجد أن بعض القرارات الإدارية لا تكفي أن تكون المصلحة العامة بمدلولها الواسع غاية للقرار الإداري بل يفرض على الإدارة تحقيق أهداف محددة بذاتها (قادر أحمد، 2010، 118)، وفي هذه الحالة فإنه لا يكفي توجه الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة بل مصلحة محددة عينها المنظم.

من المعلوم أن غاية القرار الإداري، الوصول إلى الهدف النهائي الذي يريد مُصدر القرار أن يحققه، وبذلك فإن الغاية تمثل الجانب الشخصي في القرار.

وقد يكون للقرار الإداري عدة أهداف، فإن كان أحد تلك الأهداف مشروعاً، كان القرار صحيحاً، بغض النظر عن باقي الأهداف، وبالتالي فإنه لا لوم على الإدارة إذا قامت بإصدار قرار، وهي تستهدف الغاية التي أرادها القانون، وقامت بتحقيق أهداف خاصة بها، على شرط أن تكون تلك الأهداف لا تتعارض مع الصالح العام. ولذلك نرى أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قضت بأنه "إذا حدد المنظم شروطاً معينة لاستخراج رخصة سيارة والتزمت بها الإدارة ورفضت استخراج الرخصة لأحد الأفراد لعدم انطباق أحد الشروط عليه، فإن عمل الإدارة يكون مشروعاً وغير مشوب بعيب الانحراف حتى ولو كان الرفض قصد به إرضاء شهوة الإنتقام (خليفة، 2010، ص: 88-89).

وفيما يخص موقف المنظم السعودي من عيب إساءة استعمال السلطة، فقد جاء ذكر عيب "إساءة استعمال السلطة" بالفقرة (ب) من المادة (13) من نظام ديوان المظالم السعودي الصادر عام 1428هـ، والتي نصت على أن "دعاوى إلغاء القرارات القضائية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة"⁽²⁾.

ومفهوم المصلحة العامة لما كان غير محدد فإن المنظم يتدخل ليحدد للعاملين بالمرافق العامة الغاية التي عليهم تحقيقها بذاتها، فالبحث عن غيرها يؤدي إلى بطلان قراراتهم بموجب إساءة استعمال السلطة بمقتضى ما يسمى بمبدأ تخصيص الأهداف والغايات، والأصل أن تتمتع الأعمال الإدارية بحجة المشروعية والصحة إذ يفترض فيها جميعها السعي وراء تحقيق المصلحة العامة فكل عمل إداري يهدف إلى تحقيق غاية معينة والقرار الإداري ما هو إلا وسيلة لتحقيق هذه الغاية التي تكون دائماً مصلحة عامة أو منفعة عامة (خليفة، 2003، 25).

(1) حكم ديوان المظالم رقم /289ت/3 لعام 1409هـ في القضية رقم 1/1932/ق لعام 1430هـ

(2) المادة (13) الفقرة (ب) نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 بتاريخ 19 / 9 / 1428 وقرار مجلس الوزراء رقم 303 بتاريخ 19 / 9 / 1428هـ

ويمكن تحديد الغاية من القرار الإداري وفقاً لثلاثة اعتبارات:

1. **استهداف المصلحة العامة:** السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة، فإذا حادت الإدارة عن هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية لا تمت للمصلحة العامة بصلة كمحاباة الغير أو تحقيق غرض سياسي أو استخدام السلطة بقصد الانتقام فإن قراراتها تكون معيبة وقابلة للإلغاء.

2. **احترام قاعدة تخصيص الأهداف:** على الرغم من أن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة دائماً فقد يحدد المنظم للإدارة هدفاً خاصاً يجب أن تسعى قرارها لتحقيقه وإذا ما خالفت هذا الهدف فإن قرارها يكون معيباً بإساءة استعمال السلطة ولو تذرعت الإدارة بأنها قد قصدت تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف ومثال ذلك قرارات الضبط الإداري التي حدد لها القانون أهدافاً ثلاثة لا يجوز للإدارة مخالفتها وهي المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، فإذا خالفت الإدارة هذه الأهداف في قرارات الضبط الإداري فإن قرارها هذا يكون معيباً وجديراً بالإلغاء (الطماوي، 1966، 36).

3. **احترام الإجراءات المقررة:** يتعين على الإدارة احترام الإجراءات التي بينها القانون لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه، فإذا انحرفت الإدارة في الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه فإن تصرفها هذا يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة في صورة الانحراف بالإجراءات (الحلو، 2004، 397).

وتلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب أما لأنها تعتقد أن الإجراء الذي اتبعته لا يؤدي لتحقيق أهدافها أو أنها سعت إلى التهرب من الإجراءات المطولة أو الشكليات المعقدة، ومثال ذلك أن تلجأ الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت على العقارات بدلاً من سيرها في طريق إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة تفادياً لطول إجراءات نزع الملكية، أو أن تقرر الإدارة ندب موظف وهي تستهدف في الحقيقة معاقبته فتلجأ إلى قرار الندب لتجريده من ضمانات التأديب (محمد، 1998، 538).

ونورد بعض التطبيقات القضائية على ركن الغاية:

رقم القضية في المحكمة الإدارية ١٠١٥٣ لعام ١٤٤٠ هـ رقم القضية في محكمة الإستئناف الإدارية ٥٥٥٩ لعام ١٤٤٠ هـ تاريخ الجلسة ١٠/٢/١٤٤١ هـ

يقدم المدعي دعوى لإلغاء قرار المدعي عليه الذي قام بتكليفه خارج مقر عمله دون موافقته، ودون تحديد مدة للتكليف، وبعمل غير متوافق مع طبيعة عمله. يبرز المدعي أن القرار يخالف النظام الإداري الذي يتطلب موافقة الموظف على التكليف وتحديد مدة له، مما يجعل القرار معيباً بعيب النظام واللوائح. تشير الوقائع إلى أن المدعي عليه قد أرسل عدة إنذارات للمدعي وزملائه لإخلاء الوحدات السكنية المسلمة إليهم دون جدوى، وبناءً عليه قررت تكليف المدعي وزملائه دون موافقتهم. هذا القرار يضع المدعي وزملائه في موقف يحتم على الخروج من السكن، مخالفاً بذلك لغاية النظام من التكليف. بعد استماع المحكمة للمدعي والمدعي عليه، ودراسة المستندات والحجج المقدمة، قررت المحكمة أن الدعوى داخلية في اختصاص المحاكم الإدارية ومناسبة للنظر أمام ديوان المظالم. كما توجب المرافعة على أن القرار المطلوب إلغاؤه صدر دون الالتزام بالإجراءات المنصوص عليها في النظام، مما يدعم قبول الدعوى وإلغاء القرار المطعون فيه.

ركن الغاية في هذه القضية يشير إلى الهدف الذي تسعى جهة الإدارة إلى تحقيقه من خلال إصدار القرار الإداري، حيث يجب على الإدارة أن تلتزم بالهدف المحدد في النظام أو اللوائح التي تنظم عملها. وإذا انحرفت الإدارة عن هذا الهدف، وتخطته بتحقيق أهداف أخرى لم تنص عليها النظم، حتى لو كانت نوايا الإدارة حسنة، فإن القرار الإداري يعتبر مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة.

في القضية المذكورة، الهدف الأساسي من تكليف المدعي وزملائه كان إخراجهم من السكن، وليس تنفيذ وظائف إدارية أو مهام تناسب طبيعة عملهم الأصلية. هذا الهدف يتعارض مع غاية النظام من التكاليف، وهو ما يجعل القرار المطعون فيه مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة.

وعندما قررت المحكمة إلغاء القرار المطعون فيه، فإنها أكدت أهمية احترام الإدارة للأنظمة واللوائح التي تنظم عملها، وضرورة التزامها بالهدف المحدد في تلك الأنظمة واللوائح عند اتخاذ القرارات الإدارية.

القضية الابتدائية رقم ٢٥٢٠/٣ ق لعام ١٤٣٢ هـ رقم الحكم الابتدائي ٦٥/٢/٣ لعام ١٤٣٣ هـ رقم قضية الاستئناف ١٣٣ ق لعام ١٤٣٣ هـ رقم حكم الاستئناف ٨١/١/٣/ لعام ١٤٣٣ هـ تاريخ الجلسة ١٨ / ١٤٣٣ / ٨ هـ

المدعي يطالب بتسمية المخطط رقم (ش.ح ٤/١٠٢٢) بمخطط الفضول وتبعيته إدارياً لبلدية الجفر بدلاً من بلدية الهفوف، مشيراً إلى أنه يسكن في قرية الفضول وأغلبية سكان المخطط من سكان القرية، وطالب المدعي عليه بإلغاء قرار تسمية المخطط باسم الورود وتبعيته لبلدية الهفوف، مشيراً إلى أن أرض المخطط تقع ضمن حدود القرية. وقد رفضت المدعي عليها هذا الطلب مُشيرة إلى أن الموقع يقع ضمن النطاق العمراني لمدينة الهفوف وطلب المدعي من المحكمة استدعاء ممثلي المدعي عليها للاستفسار عن خطاب بلدية الجفر الموجه للتخطيط العمراني بأمانة الأحساء يؤكد تبعية المخطط لبلدية الجفر. بالإضافة إلى ذلك، طلب إرفاق عدة معاوضات لأمانة الأحساء توضح التبعية الإدارية للمخطط. وفي النهاية، رفضت المحكمة الدعوى بعدم وجود دليل قاطع يثبت مطالب المدعي بتغيير التبعية الإدارية للمخطط.

تحليل ركن الغاية في هذه الحالة يظهر تركيز المدعي على الأثر السلبي المحتمل الناتج عن بقاء المخطط تابعاً للفضول، والذي قد يتسبب في ضرر للأهالي. يمكن تلخيص تحليل ركن الغاية كما يلي:

1- المطالب الرئيسية: المدعي يسعى لتغيير تبعية المخطط من بلدية الهفوف إلى بلدية الجفر، وهو يبزر ذلك بالأثر الإيجابي المحتمل على سكان القرية.

2- التأثير المحتمل: يشير المدعي إلى الآثار السلبية المحتملة لبقاء المخطط تابعاً للفضول، مثل حذف اسم القرية من مدارس البنين والبنات وتعطيل بناء المرافق الحكومية الضرورية. يشير المدعي إلى دعمه من جهات إدارية محلية، مثل أمين الأحساء وممثلي البلدية، الذين أكدوا تبعية المخطط للفضول.

3- القرار القضائي: رغم الحجج المقدمة من قبل المدعي، قامت المحكمة برفض الدعوى معتبرة أنها خارج نطاقها، وأكدت محكمة الاستئناف هذا القرار.

بناءً على هذا التحليل، يبدو أن المحكمة ركزت على سلطتها القانونية والإدارية، ولم تعتبر الأثر المحتمل على الأهالي كافياً لتغيير تبعية المخطط.

2.2.3. وسائل رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للجهات الإدارية

تطورت الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري على أعمال الإدارة تطورا ملحوظاً، حيث اتخذت خطوات أكثر جدية وفعالية في رقابة السلطة التقديرية للحد من إمكانية تعسف الإدارة في استعمالها لسلطتها، وتمثلت أولى الخطوات فيما يعرف برقابة الخطأ البين في التقدير ثم تبع ذلك بانتهاجه أسلوب الموازنة بين المنافع والأضرار في الرقابة كأصل عام القاضي الإداري يمارس الرقابة العادية على القرارات الإدارية، إلا أنه في بعض الأحيان يستعمل أساليب جديدة للرقابة من أجل الحد من السلطة التقديرية للإدارة في بعض أنواع من القرارات الإدارية، ويقصد وهو ما اصطلح على تسميته برقابة التناسب وهو

تقدير الإدارة لخطورة وأهمية الأسباب ومدى تبريرها لهذه الوقائع من أجل اتخاذ هذا القرار، أي ما إذا كانت هذه الأسباب كافية لتبرير القرار، وما إذا كانت خطورة القرار متناسبة مع أهمية الأسباب التي أدت إليه وتعرف رقابة التناسب على أنها مدى تناسب مضمون القرار والأسباب الواقعية أو ذلك السلوك الذي تلتزم الإدارة بموجبه ألا تفرض على الأفراد أعباء أو أضراراً أكثر مما تتطلبه مهمة المحافظة على المصلحة العامة المنوط بها تحقيقها (الحراري، 1990، 16).

ولما كان الأصل أن تمارس السلطات الإدارية أعمالها محترمة مقتضيات المشروعية، إلا أن احتمال تصرف الإدارة على نقيض هذه القواعد وارد، فالسلطة التقديرية للإدارة تعترها مسألتين تبرر الرقابة القضائية على سلوك الإدارة هما الخطأ البين أو الواضح في تقدير الإدارة، أو الموازنة في القرارات المصلحية للإدارة، عليه نتناول هاتين النظريتين من خلال مطلبين: في المطلب الأول: نظرية الخطأ البين في التقدير، وفي المطلب الثاني: نظرية الموازنة.

1.2.2.3. نظرية الخطأ البين في التقدير (الخطأ الواضح)

جاءت هذه النظرية من إبداع القاضي الإداري من أجل الحد من السلطة التقديرية للإدارة، وتوسيع الرقابة القضائية كوسيلة حديثة في رقابة التناسب حيث القرارات التي لا يحق له فيها رقابة تكييفها القانوني من طرف الإدارة مثل القرارات العلمية والفنية، وهذا ما سوف نتناوله بالتفصيل من خلال فرعين:

الفرع الأول: مفهوم نظرية الخطأ البين

يعرف الخطأ البين انه عيب يشوب تكييف الإدارة وتقديرها للوقائع المتخذة كسبب للقرار الإداري على نحو يتعارض مع الفطرة السليمة، وتتجاوز به الإدارة حدود المعقول في الحكم الذي تحمله على الوقائع، ويكون سبباً بإلغاء قرارها، والخطأ الظاهر هو الآلية أو تقنية احتياطية في حالة عدم التناسب الظاهر.

إذا كان الفضل في ظهور نظرية "الخطأ البين" في مجال السلطة التقديرية يعود إلى مجلس الدولة الفرنسي، إلا أنه قد اكتفى بابتداع النظرية دون وضع معيار محدد لها، ولذلك وضع الفقه معيارين لتمييز وتحديد الخطأ البين: المعيار اللغوي أو الوصفي والمعيار الموضوعي:

1- المعيار اللغوي: هو المعيار الذي يشير فقط إلى المعنى اللغوي أو الاصطلاحي لصفة "البين" أو "الظاهر" التي يوصف بها الخطأ الذي ترتبه الإدارة في تقدير الوقائع التي تستند إليها في قراراتها، فالخطأ البين طبقاً لهذا المعيار، "هو الخطأ البديهي أو الجسيم أو الصارخ أو الخطير أو الجلي أو الفاحش فإذا تحقق وصف واحد من تلك الأوصاف في الخطأ، أصبح بينا ومن ثم يكون القرار الإداري المشتمل عليه جديراً بالإلغاء، ولهذا يعرف على أنه:" الخطأ الواضح والجسيم الذي يكون مرئياً حتى بالنسبة لغير المتخصصين من رجال القانون، أو الخطأ الذي يقفز أمامنا بحيث يمكن ملاحظته بمجرد النظر إليه ومن أول وهلة دون الحاجة إلى الاستعانة بأهل الخبرة والتخصص في اكتشافه، فهو الغلط الذي ينكر ويتعارض والمنطق السليم".

2- المعيار الموضوعي: لا يشترط في الخطأ البين أن يكون ظاهراً أو واضحاً، إذ قد يكون عند ظاهره مما يقتضي إجراءات بحث معمق في الدعوى الإدارية، ومن هنا تبنى جانب آخر من الفقه المعيار الموضوعي، بحيث يميز البعض بين الخطأ البين والخطأ غير البين على أساس مدى قدرة الشخص العادي على التعرف عليه، فالخطأ البين أو الظاهر هو الخطأ الذي يمكن التعرف عليه من طرف شخص عادي في ثقافته مأخوذاً في الاعتبار كافة الظروف المحيطة به، أما غيره فلا يمكن التعرف عليه إلا من قبل المتخصصين، لكن هذا الاتجاه أيضاً كان محل انتقاد من قبل رجال الفقه، على اعتبار أنه يغالي في حقيقة صفة البيان أو الوضوح التي يجب أن يكون عليها الخطأ في التقدير، لدرجة يقال معها أن الشخص العادي يستطيع بيانه أو اكتشافه

فمثل هذه الأخطاء لن يقع فيها رجل الإدارة، حيث يفترض فيه أن يكون على قدر من التخصص والخبرة في الشؤون الإدارية بما يجنبه الوقوع في مثل هذه الأخطاء (الطماوي، 1995، 522)

الفرع الثاني: طبيعة الرقابة القضائية على الخطأ البين في التقدير

تعد رقابة الخطأ الظاهر في التقدير رقابة حديثة نسبياً في منازعات الإلغاء، فإذا كان القضاء الإداري ولمدة طويلة من الزمن يرفض القيام برقابة تقدير الإدارة لأهمية هذه الوقائع المادية وخطورتها، إلا أنه سرعان ما غير موقفه وهذا بفضل الخطوات الهامة التي خطاها القضاء الإداري الفرنسي خاصة في الأونة الأخيرة وبالضبط منذ عام 1961م، إذ يعد القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 15/2/1961م في قضية Lagrange اللبنة الأولى لنشأة نظرية الخطأ الظاهر في التقدير، حتى وإن كان مجلس الدولة قد أقر مضمون هذه النظرية في قضية gestbert في سنة 1960م في مجال ضم الأراضي الزراعية، إلا أنه أدخل هذه النظرية نهائياً في قضائه بقرار lagrange في مجال تعادل الوظائف، فقد شكل هذا التطور ثورة حقيقية في مجال رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة واقتحامه لها عن طريقها ولكن ليس بمعنى الثورة للقضاء على السلطة أو لتجريد الإدارة من اختصاصاتها أو لتقييد مجالات نشاطها، وإنما ثورة لضبط وإقرار التوازن بين تمكين الإدارة من مباشرة مرافقتها بما يحقق مصلحة المجتمع ويصون النظام العام.

ولقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الخطأ البين وفرض من خلالها رقابته على التكييف القانوني للوقائع. وفي الحالات التي سبق وإن أخرجها من نطاق هذه الرقابة، فالقاضي الإداري أصبح بفضل هذه النظرية يراقب الإدارة في تقييمها للوقائع التي تدعيها كأساس لقراراتها وذلك في حالات لم تكن تخضع في خصوصها من قبل لمثل تلك الرقابة ليتأكد من أنها لم ترتكب عند إجماع هذا التقييم خطأ يوصف عادة بأنه خطأ بين أو ظاهر (الطماوي، 1995، 522).

تعتبر نزاعات الوظيفة العامة والضبط الإداري عصب المجالات التقليدية لرقابة الخطأ البين، وذلك لكونهما يجسدان التناقض بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة. فالإدارة تسعى إلى تسيير مرافقتها العامة والمحافظة على النظام العام ولو تعارض ذلك في بعض الأحيان مع المصلحة الخاصة وحقوق الأفراد وحررياتهم، وهؤلاء سيسعون إلى تحقيق مآربهم الخاصة، ولو كان ذلك على حساب تعطيل مصلحة المرافق العامة أو تهديد النظام العام، فمجال الوظيفة العامة والضبط الإداري يشكلان إذن التربة التي نمت وتطورت فيها الرقابة القضائية حتى وصلت إلى الصورة التي هي عليها الآن، ولهذا يعد أمراً منطقياً أن تظهر في إطارها أولى تطبيقات نظرية الخطأ البين (عبد المحسن، 2008، 222).

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن رقابة الخطأ البين في المجال التأديبي لا تقتصر على الحالات التي تكون فيها الجزاءات متسمة بالغلظ وإنما تباشر أيضاً في حالة ما إذا كان هناك تساهل وتسامح ملحوظ في العقاب من جانب الإدارة عن أخطاء ووقائع لا تتلاءم البتة وهذا التساهل.

في النظام السعودي:

للمحكوم عليه وللمدعي العام وللمدعي بالحق الخاص؛ الاعتراض بطلب النقض أمام المحكمة العليا على الأحكام والقرارات التي تصدرها أو تؤيدها محاكم الإستئناف، متى كان محل الاعتراض على الحكم الخطأ في تكييف الواقعة، أو وصفها وصفاً غير سليم. (1)

(1) المادة (198) نظام الإجراءات الجزائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/2) بتاريخ 22 / 1 / 1435 هـ.

النص يشير إلى أن المحكمة تستطيع استخدام تقديرها وتقييمها للوقائع والأدلة المقدمة أمامها، وذلك لاتخاذ قرار مناسب بناءً على الظروف والمعطيات المتاحة. في النص المذكور، يشير الاعتراض على الحكم إلى تدخل المحكمة العليا لإعادة النظر في القرارات التي تصدرها محاكم الإستئناف، وذلك بناءً على سلطتها التقديرية للتحقق من صحة تقديرات المحكمة السابقة في التعامل مع الواقعة ووصفها.

2.2.2.3. نظرية الموازنة (التكاليف والمزايا)

ينصب تطبيق الرقابة الموازنة بين التكاليف والمزايا أساساً على محل القرار الإداري. أي على موضوع أو مضمون القرار، وبمعنى أدق الأثر القانوني الذي تنتجه الإدارة إلى إحداثه، مع ملاحظة أن تطبيق هذه النظرية يقتصر على الحالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية، ولقد ظهرت هذه الرقابة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في ميدان نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة (عبد المحسن، 2008، 228). وينقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم نظرية الموازنة (التكاليف والمزايا)

تعرف نظرية الموازنة بأنها: "هي النظرية التي من خلالها يجري القاضي الإداري عملية موازنة أو مقارنة بين المنافع المترتبة على اتخاذ قرار معين والأضرار الناجمة عن اتخاذ مثل هذا القرار"، فإذا غلبت المنافع على الأضرار، كان القرار سليماً وصحيحاً نظاماً، أما إذا رجحت كفة الأضرار على المنافع قضى القاضي بإلغاء القرار، كما إن نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار تنصب بشكل أساسي على محل القرار الإداري أي على موضوع أو مضمون هذا القرار، وبمعنى أدق تنصب على الأثر القانوني الذي تسعى الإدارة إلى إحداثه وتحقيقه (رمضان، 1996م، 305).

وورد في نظام المعاملات المدنية المادة (97): إذا طرأت ظروف استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وقت التعاقد وترتب على حدوثها أن يصير تنفيذ الالتزام التعاقدى مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة؛ فله -دون تأخر غير مسوغ- دعوة الطرف الآخر للتفاوض. طلب التفاوض لا يخول المدين الامتناع عن تنفيذ الالتزام.

وإذا لم يُتوصل إلى اتفاق خلال مدّة معقولة؛ فللمحكمة تبعاً للظروف وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن تترد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول. ويقع باطلاً كل اتفاق على خلاف أحكام هذه المادة⁽¹⁾.

إذا انهار التوازن العقدي بين التزامات كل من صاحب العمل والمقاول بسبب ظروف استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وقت التعاقد وتداعى بذلك الأساس الذي قام عليه التقدير المالي لعقد المقاولة، فللمحكمة تبعاً للظروف بعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن تقضي بإعادة التوازن العقدي، بما في ذلك تمديد مدة التنفيذ أو زيادة الأجر أو إنقاصه، أو أن تقضي بفسخ العقد⁽²⁾.

أوجه التشابه والاختلاف بين نظرية الخطأ البين في التقدير ونظرية الموازنة بين التكاليف والمزايا

1- أوجه التشابه بين النظريتين

أشار الفقه الإداري إلى وجود بعض أوجه التشابه بين هاتين النظريتين على النحو التالي:

(1) المادة (97) نظام المعاملات المدنية مرسوم ملكي رقم (م/191) وتاريخ 29/11/1444 هـ قرار مجلس الوزراء رقم (820) وتاريخ 24/11/1444 هـ

(2) المادة (471) نظام المعاملات المدنية مرسوم ملكي رقم (م/191) وتاريخ 29/11/1444 هـ قرار مجلس الوزراء رقم (820) وتاريخ 24/11/1444 هـ

أ- من حيث مجال تطبيق كل منهما

أن هاتين النظريتين لا يمكن تصورهما وتطبيقهما إلا بصدد تمتع الإدارة بسلطة تقديرية، أي في المجالات التي تتمتع بموجبها الإدارة باختصاص تقديري معين، وبالتالي لا يمكن تصورهما في حالة إذا ما كانت الإدارة مسلوقة الحرية في التصرف والاختيار أي عندما يكون اختصاصها مقيدا بنصوص قانونية أمره (أبو أرميلة، 2011، ص: 165 – 228).

ب- من حيث أساس كل منهما

إن كلا النظريتين تقوم على أساس مبدأ "عقلنة الاختيارات التقديرية للإدارة"، بمعنى أن القاضي، حينما يعاقب الإدارة على تصرفاتها استنادا لهاتين النظريتين، فإنه لا يعاقبها لمجرد ارتكابها خطأ في تقديرها أو في تقييمها للوقائع، وإنما يوجه لها أصابع الاتهام ويعاقبها على تصرفاتها بلغائها في حالة إذا ما تجاوزت الإدارة حدودا معينة في التقدير.

2- أوجه الاختلاف بين النظريتين

إن وجود نقاط للتشابه بين النظريتين لا ينفي بالمقابل وجود نقاط الاختلاف والافتراق بينهما كما سنبين ذلك:

أ- من حيث طبيعة الرقابة

في نظرية الخطأ البين في التقدير نجد أن طبيعة أو كنه الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري هي رقابة الملائمة، بحيث يبسط القاضي الإداري رقابته على كيفية استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية، وأنها تجاوزت حدود المعقولة في تقييمها للوقائع التي استندت إليها ومن بنت عليها قرارها، أما في نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار فنجد أن طبيعة أو كنه الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري -وكما أجمع على ذلك الفقه الإداري الفرنسي- هي رقابة مشروعية، لأن القاضي عندما يمارس رقابته وفقا لهذه النظرية فإنه يعمل جاهدا على استخلاص روح القاعدة القانونية ولذلك فهو يضع نصب عينيه احترام إرادة المنظم حتى لا ينسى مهمته الأساسية المتمثلة بتطبيق القواعد القانونية على المنازعات المثارة أمام.

ب- من حيث الدور الذي يلعبه القاضي

في نظرية الخطأ البين في التقدير يكمن الدور الرئيس للقاضي في تقدير وتقييم الوقائع التي تدعيها الإدارة في قرارها أي في سبب القرار الإداري، بينما نجد وفق نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار بأن دور القاضي يكمن في تقدير وتقييم مضمون هذا القرار، أي في محل القرار الإداري لا سببه (رمضان، 1996، 341).

يرتكز النظام القانوني السعودي على الشريعة الإسلامية فلم يجد صعوبات في تطبيق هذه النظرية، لما يتحقق من أعمالها من عدل وإعادة التوازن المالي وإنصاف المتعاقدين مع الإدارة. ومن أجل ذلك طور المنظم السعودي والقضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) خلال عهده الأول (قبل 1402 هـ-1982 م) و الحالي (بعد 1402 هـ-1982 م)، تطبيق نظرية الظروف الطارئة وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري المقارنان، وعلى ضوء ذلك يمكن القول بأن مضمون رقابة الموازنة ينصرف إلى التقييم الذي يجريه القضاء الإداري للمنافع والمضار المترتبة على القرار من خلال الموازنة بينهما في كفتين بحيث إذا تبين أن كفة المنافع هي الراجحة على كفة المضار. كان القرار مشروعا وإذا اتضح أن كفة المضار هي الراجحة كان القرار غير مشروع أي تقييم كافة العناصر الإيجابية والسلبية والقرار من جميع النواحي والموازنة بينهما لترجيح كل منها بمقداره. وعليه فإنه كما أن للسلطة التقديرية مجالاتها ومبرراتها العملية فإن لها ضوابطها ومنطقاتها وهي بذلك ليست بمعزل عن الرقابة القضائية متى ما تجاوزت ضوابطها أو أسئ استعمالها أو تعدت نطاق المصلحة العامة.

يمكننا القول بأن نظرية الموازنة بين منافع ومضار القرار الإداري نظرية عامه يأخذ بها القضاء الإداري في العديد من الدول، فقد أخذ بها ديوان المظالم السعودي في أحد أحكامه، فقد وردت التعبيرات التالية في حيثيات الحكم: " نظراً لوجود مدرسة بنات مجاورة للمدرسة محل القرار الطعين ثبت بموجب افادة ممثل المدعي عليها، وما قدمه المدعي أن المدرسة كانت لمحو الأمية ثم تم تحويلها إلى ثانوية لا تبعد عن مدرسة البنات الابتدائية وفق المخطط المقدم من المدعي، وما أقر به ممثل المدعي عليها....، سوى مئة وخمسين متراً بين أبواب المدرستين؛ وما قد يربط الكثير من المفاصل التي صدر لآرائها قرار وزير المعارف المشار إليه إنفاً وعقدت لأجلها اللجان المشكلة بأمر امير منطقة الرياض بهذا الخصوص، ولا سيما أن هناك تمايزاً كبيراً بين المرحلتين، إذ إن جميع طالبات المدرسة الابتدائية في عمر القاصرات اللواتي يحتجن لمزيد من الرعاية والحماية، وبما هو مقرر من أن عيوب القرارات الإدارية ما اتجه له القضاء الإداري من اعتبار عدم الموازنة بين المنافع والاضرار؛ إذ كانت الأضرار تفوق المنافع، وضعوا في الحقيقية صورة من صور عيب المحل والذي ينصب على الأثر القانوني الذي تنتج الإدارة لإحداثه، وبذلك ينشأ دور الرقابة القضائية لتحقيق هذه الموازنة وقياس المزايا والاضرار المترتبة على القرارات الإدارية فإذا انتهت رقابة القضاء إلى ترجيح كفة الأضرار كان القرار حرياً بالإلغاء ويعد هذا العيب من العيوب المستقرة، التي يطعن بها القرار الإداري؛ ومن صور المخالفة للقواعد النظامية، أو ما يعبر عنه بالقواعد القانونية، مخالفه المبادئ النظامية والتي منها عدم اتخاذ قرار يربط ضرراً أعلى من المصلحة وهو ما ينطبق على القرار محل الطعن وهذا أمر مقرر فقهاً بناءً على كل ما قرره القواعد الفقهية من أن الضرر يزال، وألا يزال الضرر بضرر أعلى منه، وإن دفع المفيد أولى من جلب المصلحة ما تنتهي معه الدائرة إلى عدم مشروعية قرار المدعي عليها محل الطعن وتحكم بإلغائه... لذلك ألغى قرار الإدارة العامة للتعليم بمنطقة الرياض المنتظمة تعديل المدرسة الابتدائية للبنين، بموجب رخصة البناء رقم الصادرة بتاريخ 27/11/1434هـ، بحي الياسمين إلى المنشأة ثانوية سعود الفيصل للبنين."⁽¹⁾.

الفرع الثاني: ضوابط السلطة التقديرية في نظرية الموازنة

عندما تستعمل الجهة الإدارية سلطتها التقديرية لتحقيق غرض غير معترف لها به، أو تحقيق أغراض قد تكون مشروعاً، ولكن لا تتفق مع ما حدده النظام من أغراض لتحقيق غرض لا يمت للمصلحة العامة بصلة فإن ذلك يعتبر استعمالاً للقانون في غير ما خصص له وهذا ما يسمى بعيب الانحراف بالسلطة ورقابة عيب الانحراف رقابة موضوعية تدور حول تحرى البواعث والأهداف التي حملت الإدارة على التصرف.

إن الإدارة لا تملك السلطة التقديرية على جميع عناصر القرارات التي تتخذها، وذلك أن العمل الإداري يتضمن عناصر تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية في حين توجد عناصر أخرى لا تمارس فيها الإدارة السلطة التقديرية. هذا من ناحية، من ناحية أخرى ليس معنى السلطة التقديرية أن يكون للإدارة الحرية المطلقة في اتخاذ الإجراء أو عدم اتخاذه حتى لو تعارض تصرفها مع أحكام القانون وإنما تدور هذه السلطة في إطار المشروعية، حيث تخضع لعدة ضوابط تجعل حريتها في اتخاذ الإجراء أو عدم اتخاذه تدور في إطار القانون. ومن هذه الضوابط (الجربوع، 2004، ص: 417 – 442):

- عدم الخروج على قواعد الاختصاص والشكل المحدد نظاماً فإذا حدد النظام جهة معينة لممارسة الاختصاص أو حدد شكلاً معيناً لإصدار القرار الإداري فيجب على الإدارة مراعاة ذلك وإلا كان تصرفها باطلاً.

(1) حكم المحكمة الإدارية الصادر بالقضية رقم (12532 / 1/ق) لعام 1437هـ، لعام 1439هـ، المبدأ الثاني، 193

- وجوب التحقق من الأسباب التي تبني عليها الإدارة قرارها فيجب على الإدارة قبل إصدار القرار أن تتأكد من قيام الأسباب وإنها أسباب حقيقية مطابقة للأنظمة فإذا خرجت الإدارة عن ذلك خضعت للرقابة القضائية، فإذا أصدرت جهة الإدارة قرارها بتوقيع الجزاء على أحد منسوبيها فيجب أن تكون الوقائع المنسوبة للموظف صحيحة، وتتكون منها مخالفة تستحق الجزاء فإذا افتقدت ذلك كان القرار باطلاً.
- يجب أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة خاضعة للتكيف القانوني الصحيح فإذا كان للإدارة حرية تقدير خطورة الوقائع فلتتخذ الإجراء الواجب أو تقدير عدم خطورة الوقائع فلا تتخذها فإذا اتخذت الإجراء يجب أن يتم ذلك طبقاً للتكيف القانوني الصحيح، فإذا قدرت البلدية أو وزارة الداخلية أن محلات معينة بأحد الشوارع يجب إغلاقها لخطورتها على الصحة العامة أو لإخلالها بالسكينة والأمن العام فيجب أن يكون هذا التقدير طبقاً للقواعد النظامية واللائحة التي تحدد مدى مخالفة هذه المحلات للنظام.
- أن يكون الهدف من القرار الذي تصدره الإدارة استناداً لسلطتها التقديرية هو تحقيق المصلحة العامة. فإذا كان قرارها منافياً للمصلحة العامة بأن كان يهدف إلى تحقيق أغراض شخصية أو أغراض غير نظامية، كان قرارها مشوباً بالتعسف في استعمال السلطة، فإذا أصدرت إحدى الجهات الحكومية قراراً بنزع ملكية عقار للمنفعة العامة أو الاستيلاء المؤقت عليه، فيجب أن يكون هدف القرار تحقيق المصلحة العامة وليس المصلحة الشخصية لمصدر القرار، فإذا ثبت أن نزع الملكية كان للمصلحة الشخصية، جاز الطعن في القرار بالبطلان أمام ديوان المظالم استناداً لعيب التعسف في استعمال السلطة.

وهذا ما قرره ديوان المظالم السعودي باعتباره يمثل الرقابة القضائية في المملكة العربية السعودية، وذلك حسب ما ورد في قراراته وأحكامه، حيث يقول في حكمه في القضية رقم 38/د/ق/15/1427 هـ " إذا كانت الإدارة تستقل بتقدير مناسبة إصدار قرارها ولها الحرية المطلقة في تقدير ملائمة إصدار القرار الإداري بمراعاة ظروفه ووزن الملابسات المحيطة به فإنه يجب أن يكون الباعث عليها ابتغاء مصلحة عامة، وأن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال لقيامها بالتقدير، وأن تجر به بروح موضوعية وبعيدا عن البواعث الشخصية " ويقول الديوان في حكم التندقيق 28/ت/5/1427 هـ " فإن المستقر فقها وقضاء أن لجهة الإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ القرارات الإدارية التي تكفل سير العمل المنوط بها أداءه وتقدير ما يرد فيها من جزاءات أو مقدرات " ويقول في القضية رقم 1816/ق/1424 هـ " فإن السلطة التقديرية الممنوحة لجهة الإدارة لا تخولها فصل الموظف بمجرد تحليل دم يحتمل الصحة والخطأ، ثم أن المدعي كان يعمل طيلة الأشهر الخمسة الماضية بعد التحليل، ولم يرد عليه أية ملاحظات، وما ذكرته الهيئة من أن لجهة الإدارة تكوين قناعتها بما يتوافر لديها من عوامل تكفي لإصداره فإن الدائرة ترى أنه لم يتوافر أي عامل كاف لإصدار مثل قرار الفصل المذكور، فلهذه الأسباب حكمت الدائرة بإلغاء قرار الفصل⁽¹⁾.

4. الخاتمة

الحمد لله الذي سهل لي تخطي العقبات وتجاوز الصعوبات وإخراج هذا البحث من المخبئات وجمعة من المتناثرات ووصلت بتوفيقه إلى المراد. وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم. وخاتمة هذا البحث ليست تلخيصاً له وإنما هي مغزاه وهذا المغزى يندرج في الوقوف على مضمون الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للجهات الإدارية في النظام السعودي وخاتمة البحث تتمثل في النتائج والتوصيات.

(1) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم، 1427 هـ 373 ، 416 ، 422 ، 813 ، 991

1.4. النتائج:

1. تتمتع الجهات الإدارية بسلطة تقديرية تخولها سلطة تقدير الظروف والملابسات المحيطة بالقرار الإداري واتخاذ ما تراه مناسباً من إجراءات، إلا أن هذه السلطة يجب ألا تكون مطلقة بل مقيدة بالضوابط القضائية.
2. توجد العديد من التحديات التي تواجه تطبيق الضوابط القضائية على السلطة التقديرية منها غموض بعض المفاهيم القانونية وتدخل السلطة التنفيذية وغيرها.
3. أثبتت الضوابط القضائية فعاليتها في الحد من تعسف الإدارة وحماية حقوق الأفراد من خلال نظريات مثل نظرية الانحراف بالسلطة والخطأ في القانون وغيرها.
4. ما زالت هناك حاجة ماسة لوضع ضوابط تشريعية أكثر دقة ووضوحاً لتنظيم السلطة التقديرية بشكل أفضل.
5. تساهم الضوابط القضائية في تحقيق العدالة والمساواة والشفافية وتعزيز استقلالية القضاء.

2.4. التوصيات

في ضوء ما توصلت إليه الدراسة من نتائج، يمكن تقديم التوصيات التالية:

1. ضرورة تطوير التشريعات المنظمة للسلطة التقديرية وسن ضوابط أكثر دقة لتفادي الثغرات وسد النقص.
2. نشر الوعي بين موظفي الجهات الإدارية بأهمية الالتزام بالضوابط القانونية وعدم إساءة استخدام سلطتهم التقديرية.
3. إجراء المزيد من الأبحاث والدراسات حول الجوانب القانونية والعملية لتطبيق السلطة التقديرية.
4. تعزيز قيم الشفافية والمساءلة داخل الأجهزة الإدارية للحد من إمكانية إساءة استخدام السلطة التقديرية.

5. المراجع:

- أبو أرميلة، بسام محمد. (2011). مفهوم السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة بين القضائيين والإداريين الفرنسي، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، 25(1)، 165 - 228
- أبو زيد، جابر. (2006). القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، ط3، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة.
- الجربوع، أيوب منصور. (2004). ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي. مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، 44(1)، 417 - 442.
- جرين، إيان. (2017). السلطات الثلاث في النظام الديمقراطي: التشريعية والتنفيذية والقضائية. دار النهضة العربية للنشر.
- جغلاب، كمال. (2017). السلطة التقديرية للإدارة في المجال التأديبي: بحث تحليلي على ضوء أحكام ديوان المظالم السعودي، مجلة الإدارة العامة، 57(4)، 783 - 818
- الحراري، محمد عبد الله. (1990). الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي: رقابة دوائر القضاء الإداري، مجمع الفاتح للجامعات.
- حسين، قادر احمد. (2010). انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف: دراسة مقارنة. مجلة التقني، 33 (6).
- الحو، ماجد راغب. (2004). القانون الإداري، ط1، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.
- حمادة، محمد أنوار. (2003). القرارات الإدارية ورقابة القضاء. دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.

- الحمود، بدر. (2020). الطعن في قرارات السلطة التقديرية: الإجراءات القانونية. مجلة العدالة، 12(3)، 55-59.
- الخلايلة، محمد علي. (2021). النظرية العامة للقرار الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان الأردن.
- خليفة، عبد العزيز بن عبد المنعم. (2010). الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي.
- خليفة، عبد العزيز بن عبد المنعم. (2003). ضمانات الرقابة القضائية على السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- خليل، عادل. (2019). النزاعات القانونية الناتجة عن سوء استخدام السلطة التقديرية. مجلة القانون والمجتمع، 3(1)، 25-30.
- خليل، محسن. (1968). القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط2، منشأة المعارف، 97.
- الدغيث، عبد العزيز بن سعد. (2006). السلطة التقديرية للإدارة: المفهوم والتوصيف والآثار: دراسة تأصيلية مقارنة، شبكة الألوكة قسم الكتب.
- الصالح، وليد يحيى. (2023). السلطة التقديرية للمحكمة في إعادة التنظيم المالي وفقا لنظام الإفلاس السعودي. مجلة جامعة جازان للعلوم الإنسانية، 11(2)، 178 - 202
- الصمغاني، وليد بن محمد. (2008). السلطة التقديرية للقاضي الإداري: دراسة تأصيلية تطبيقية. دار الاجادة للنشر والتوزيع.
- الصواف، محمد ماهر. (1988). الرقابة القضائية على القرارات الإدارية وضماناتها في المملكة العربية السعودية. مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، (58)، 214 - 241.
- الظماوي، سليمان محمد. (1966). نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة": دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.
- الظماوي، سليمان محمد. (1966). النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، ط3، دار الفقه القاهرة، مصر.
- الظماوي، سليمان. (1995). القضاء الإداري، الكتاب الثالث: قضاء التأديب. دار الفكر العربي، القاهرة.
- الظماوي، محمد سليمان. (1976). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة.
- الظاهر، خالد. (2005). السلطات التقديرية للإدارة في المملكة العربية السعودية. منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض.
- العبادي، محمد (1995 م) قضاء الإلغاء دراسة مقارنة، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني. (2006). القضاء الإداري، ط3، دار المعارف للطباعة والنشر، الإسكندرية.
- الفهداوي، علي حسين احمد غيلان. (2000). الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة. رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد.
- المنجد، خالد. (2022). السلطة التقديرية: أسس ومبادئ استخدامها في صناعة القرار. مجلة الإدارة العامة، 54(3)، 32-37.
- المهدوي، حسين حمودة. (1999). شرح أحكام الوظيفة العامة، دار المعارف، بيروت.
- نجم، أحمد بن حافظ. (1982). السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة، مجلة العلوم الإدارية، (2) 48.
- النفيسة، مطلب. (2010). الضمانات التأديبية، واجبات الموظف العام وتأديبه، مطابع الإدارة العامة بالرياض.
- الهوراي، سلطان. (2019). أهمية السلطة التقديرية في النظام القانوني. دار الفكر العربي.
- يحيى، محمد. (2004). المغرب الإداري، ط3، مطبعة ووراقة سبارطيل طنجة.

الأحكام والقضايا:

حكم المحكمة الإدارية الصادر بالقضية رقم (12532 / 1 / ق) لعام 1437 هـ، لعام 1439 هـ، المبدأ الثاني، 193
حكم الهيئة العامة في ديوان المظالم السعودي بقرارها المرقم (القضية 78 / تمييز / 1990) الصادر بتاريخ 1990 / 6 / 30
حكم ديوان المظالم - الدائرة الفرعية الثالثة رقم 73 / د / ف / 3 لعام 1411 هـ
حكم ديوان المظالم رقم (٤١ / د / ف / ٤ لعام ١٤٢٧ هـ)، رقم القضية (١ / ٢٧١٨ / ق / ١٤٢٧) منشور في مجموعة الأحكام
والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٨، ٩٦٤
حكم ديوان المظالم رقم / 161 ت / 2 لعام 1412 هـ في القضية رقم 1423 / ق / 1 / 723 هـ
حكم ديوان المظالم رقم / 289 ت / 3 لعام 1409 هـ في القضية رقم 1430 / ق / 1 / 1932 هـ
حكم ديوان المظالم في قراره رقم 86 / 32 لعام 1400 هـ في القضية رقم 576 / ق لعام 1400 هـ
حكم ديوان المظالم في قراره رقم 86 / 33 لعام 1401 هـ في القضية رقم 1 / 385 / ق لعام 1401 هـ
حكم ديوان المظالم في قراره رقم 86 / 33 لعام 1401 هـ في القضية رقم 1 / 3820 / ق وتاريخ 1431 هـ
حكم ديوان المظالم في قراره رقم 86 / 33 لعام 1401 هـ في القضية رقم 1 / 3820 / ق وتاريخ 1431 هـ
حكم هيئة التأديب، القضية رقم 7 / 332 / ق، في القضية 1435 / 4 / 24 هـ، المجموعة الثانية، ص. 51
حكم هيئة التأديب، جلسة 16 / 9 / 1397 هـ في القضية رقم 1 / 210 / ق لعام 1401 هـ، المجموعة الثانية، ص. 51
قرار ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية رقم 86 / 2 لعام 1401 هـ في القضية رقم 1 / 535 / ق لعام 1400 هـ - مجموعة
المبادئ الشرعية والنظامية لديوان المظالم، ص 301 .

النظم القانونية:

- 1) نظام الإجراءات الجزائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/2) بتاريخ 22 / 1 / 1435 هـ
- 2) النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ / 90 والصادر بتاريخ 27 / 8 / 1412 هـ
- 3) نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/18) وتاريخ 8 / 2 / 1443 هـ
- 4) نظام القضاء مرسوم ملكي رقم م/78 بتاريخ 19 / 9 / 1428 قرار مجلس الوزراء رقم 303 بتاريخ 19 / 9 / 1428
- 5) نظام المرافعات الشرعية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/1) بتاريخ 22 / 1 / 1435
- 6) نظام المعاملات المدنية مرسوم ملكي رقم (م/191) وتاريخ 29 / 11 / 1444 هـ قرار مجلس الوزراء رقم (820) وتاريخ 24 / 11 / 1444 هـ
- 7) نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 بتاريخ 19 / 9 / 1428 وقرار مجلس الوزراء رقم 303 بتاريخ 19 / 9 / 1428 هـ

جميع الحقوق محفوظة © 2024، الباحث/ عبد العزيز براك دهيكال السلمي، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي

(CC BY NC)

Doi: doi.org/10.52132/Ajrsp/v6.61.7