

الرقابة القضائية على مظاهر السلطة التقديرية في القرار الإداري

أ.جمال علي سالم الذيب

كلية الشريعة والقانون العجيلات-جامعة الزاوية

المقدمة:

تعد السلطة التقديرية من أهم الامتيازات التي منحها المشرع للإدارة وهي تمارس نشاطها، وذلك لما يحققه هذا الامتياز من محاسن ومزايا لا غنى عنها للإدارة الحديثة، والتي تسهم في تسهيل ممارسة الإدارة لأعمالها وصلاحياتها المتعلقة بتسيير المرافق العامة، بانتظام واطراد والسهر على سير وحفظ النظام العام، وحتى لا تتعسف الإدارة في استعمالها للامتيازات التي منحها لها المشرع، جاءت رقابة القضاء الإداري التي تمثل أكبر ضمانات لحرية الأفراد وحمائتهم من تعسف الإدارة وعنتها.

فممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية تتطلب من القاضي الإداري التأكد من صحة العناصر الموضوعية للقرار الإداري، وذلك بالرجوع إلى الأسباب الدافعة لإصداره، وصحة تكييفها القانوني، وتناسبها مع الأثر الذي يترتب من الناحية القانونية، والغاية التي يسعى لتحقيقها، فإذا ما تبين وجود عيب في أحد عناصر القرار، فأئنه يقضي بإلغاء القرار عن طريق دعوى الإلغاء التي تمثل أهم ضمانات قضائية لحماية وصيانة مبدأ المشروعية، وكذلك حماية حقوق الأفراد ومصالحهم من تعسف الإدارة.

ومن خلال ما سبق يتضح لنا أهمية هذا الموضوع النظرية والعملية، والتي دفعتنا لخوض غمار البحث فيه.

إنَّ الهدف من هذا البحث و إشكاليته تدور حول الإجابة عن هذه التساؤلات:

- أين تكمن مظاهر السلطة التقديرية في القرار الإداري؟
 - كيف يستطيع القضاء الإداري بسط رقابته على ممارسة الإدارة لهذه السلطة؟
- وللإجابة عن هذه التساؤلات فقد اتبعت المنهج الوصفي التحليلي، وقمت بتقسيم

البحث إلى مبحثين اثنين على النحو الآتي:

المبحث الأول - مظاهر التقدير في القرار الإداري:

لقد اعترف المشرع للإدارة بالسلطة التقديرية، وذلك من أجل توفير النظام العام واستمرار المرافق العامة في أداء وظيفتها بانتظام ودون توقف، وقد وضع المشرع لهذه السلطة التقديرية حدود وضوابط لا يجوز الخروج عنها؛ حرصاً منه على منع تعسف الإدارة في استعمالها، وضماناً لحماية الحقوق والحريات العامة، وقد قمنا بدراسة وتحليل عناصر القرار الإداري حتى نتجلى لنا مظاهر التقدير في كل عنصر من هذه العناصر حيث قسمت هذا المبحث إلى مطلبين هما:

المطلب الأول - مظاهر التقدير في العناصر الشكلية:

سوف نستعرض في هذا المطلب لمظاهر التقدير في كل من عنصري الشكل والاختصاص على النحو الآتي:

أولاً - عنصر الشكل:

في الأصل لا تكون الإدارة ملزمة بشكل معين عند إصدارها لقراراتها إلا إذا ألزمها القانون بذلك، وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 1964/3/14م بقولها: "إذا كان الأصل في القرارات الإدارية هو عدم تقييدها بشكل معين أو صورة معينة، تقصح عنها إرادة الإدارة ما لم يوجب القانون اتباع ذلك الشكل أو تلك الصورة في إصدار قراراتها... لأنَّ القرارات الإدارية لا تحصرها أشكال ولا ألوان..."⁽¹⁾.

لقد منح القضاء الإداري الإدارة جانباً من حرية التقدير عند إصدارها لقراراتها، وقد ميّز بين نوعين من الإجراءات والشكليات، فجعل من الأولى: شكليات وإجراءات جوهرية يترتب على إغفالها بطلان القرار الإداري لعيباً في شكله، والثانية: شكليات وإجراءات غير جوهرية لا يترتب على إغفالها بطلان القرار الإداري.

ومن أبرز الأمثلة على الشكليات والإجراءات غير الجوهرية ما يلي:

1- الشكلية المقررة لمصلحة الإدارة:

إذا كان الأصل أنَّ الشكليات مقررة لمصلحة الأفراد والإدارة على السواء، غير أنَّ المشرع قد يقرر بعض الإجراءات والشكليات لمصلحة الإدارة وحدها، حيث يكون لها حرية اتباعها أو إغفالها؛ لأنَّ الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة لا يجوز لسواها التمسك باتباعها، ولا يترتب على عدم التمسك بهذه الشكليات من قبل الإدارة أنَّ يوصم قرارها بعدم المشروعية⁽²⁾.

2- الشكليات الثانوية التي لا تؤثر في سلامة القرار موضوعياً:

- يعد الشكل أو الإجراء ثانوياً إذا لم تؤثر مخالفته على القرار من حيث الموضوع ولا تمس الضمانات المقررة لمصلحة الأفراد، ومن أمثلة الشكليات والإجراءات غير الجوهرية، والتي لا يؤثر إغفالها على سلامة ومشروعية القرار الإداري ما يلي:
- أ- إغفال جهة الإدارة الإشارة رامة في صلب قرارها إلى النصوص القانونية التي كانت الأساس في إصداره.
 - ب . عدم ذكر صفات أعضاء اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في صلب القرارات الصادرة عنها.
 - ج . رفض المجلس التأسيسي تمكين المتهم من الاستعانة بمحامٍ طالما كان بإمكانه الدفاع عن نفسه مباشرة.
 - د . إبلاغ المتهم بالتهمة المنسوبة إليه بالطريق الإداري بدلاً من الطريق القضائي .
 - هـ . عدم احترام المواعيد التنظيمية المقررة لصالح الإدارة والتي لم ينص القانون على جزاء لمخالفتها.
 - و . إغفال ذكر أسماء أعضاء المجلس التأديبي في صلب القرار التأديبي طالما أن هذه الأسماء قد ورد بيانها في محاضر جلسات هذا المجلس⁽³⁾.

خلاصة القول الإدارة تكون سلطتها تقديرية إذا تخلّى المشرع عن تحديد هذه الشكليات، حيث تكون لها حرية اختيار الشكل الذي تراه مناسباً، أو حتى عدم اتباع أي نوع من الشكليات.

ثانياً - عنصر الاختصاص:

القاعدة العامة أنّ قواعد الاختصاص قد جاءت على سبيل التحديد والإلزام ولا مجال لسلطة الإدارة التقديرية فيها، إلا أنّه في بعض الحالات تمنح الإدارة حرية الاختيار في نقل الاختصاصات بسبب ظروف العمل، ومقتضيات المصلحة العامة وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وهو ما يعرف في فقه القانون الإداري التفويض في الاختصاص، والإنابة في ممارسة العمل الإداري، وهذا ما دفع البعض إلى القول بوجود قدر من حرية التقدير للإدارة في ركن الاختصاص عندما يسمح القانون للإدارة بتفويض بعض اختصاصاتها أو الإنابة فيها⁽⁴⁾.

وسوف نستعرض حرية التقدير التي تتمتع بها الإدارة في هاتين الحالتين على النحو الآتي:

1- التفويض في الاختصاص:

يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص الأصلي بجزء من صلاحياته أو اختصاصاته إلى جهة أخرى، حسب الأحوال وذلك ضماناً لحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.

وتشترط المدرسة الفرنسية وجود نص قانوني يسمح بالتفويض إذ لا تفويض إلا بنص، وهذا النظام هو السائد في أغلب الدول العربية ومنها ليبيا، في حين أنّ المدرسة الأمريكية تسمح أن يستند التفويض حتى على السوابق العرفية، باعتبار أنّ العرف مصدر من مصادر القانون إذا توافرت أركانه، وقد أخذ المشرع الليبي ومن بعده القضاء الإداري بالاتجاه الفرنسي الذي يشترط لصحة التفويض، وجود نص

تشريعي، وأن يكون التفويض جزئياً، وأن يصدر قرار إداري من الأصيل إلى المفوض إليه يشمل موضوع التفويض ومدته وشروطه⁽⁵⁾.

وعلى الرغم من أن الإدارة تكون مقيدة ابتداءً في إجراء التفويض حيث لا تفويض إلا بنص، إلا أن ذلك لا ينفي أن تملك الإدارة سلطة تقديرية فيما يخص اختيار الوقت المناسب لإجراء التفويض، واختيار الشخص أو الجهة المفوض إليها إذا لم ينص القانون على تحديدها، أو يكون النص قد عدّ الأشخاص أو الجهات التي يجوز تفويضهم⁽⁶⁾.

2- الإنابة:

وهي إجراء إداري يتم القيام به في حالة وجود مانع مؤقت لصاحب الاختصاص، وتقوم به السلطة الإدارية العليا بتعيين أحد الموظفين للنيابة عن صاحب الاختصاص، وذلك تجنباً لشغور الوظيفة، والعمل على استمرارية المرفق العام، وتتقرر الإنابة بموجب قرار صادر عن الهيئة العليا بتعيين النائب من أجل ممارسة الوظيفة بشكل مؤقت، ويشترط في الإنابة شغل الوظيفة وصدور قرار إداري يحدد النائب واختصاصاته، وألا يكون هناك نص يمنع الإنابة، وأن يصدر القرار من سلطة إدارية أعلى من صاحب الاختصاص في السلم الإداري، ويتم اختيار النائب وفقاً لتناسب وظيفة صاحب الاختصاص.

وتتمثل مظاهر التقدير في الإنابة في الآتي:

حرية سلطة إصدار قرار الإنابة في اختيار الموظف النائب، كذلك حق السلطة في إنهاء الإنابة لسبب من الأسباب وتعين نائباً جديداً، ولها كذلك حرية تحديد الصلاحيات التي يمارسها النائب، وقد تستثنى الصلاحيات ذات الطابع الشخصي والمالي⁽⁷⁾.

من خلال ما سبق لاحظنا وجود قدر بسيط من حرية التقدير بين اختيارات معينة تمثل استثناء من القاعدة العامة للاختصاص.

المطلب الثاني- مظاهر التقدير في العناصر الموضوعية:

تتمثل العناصر لموضوعية للقرار الإداري في السبب والمحل والغاية، وتكون مظاهر السلطة التقديرية في هذه العناصر واضحة وجلية وسوف نبين ذلك على النحو الآتي:

أولاً- السبب:

يعد السبب من أهم العناصر التي تتجلى فيها مظاهر التقدير، ويعرف السبب بأنه الحالة الواقعية أو القانونية الخارجة عن نية وقصد مصدر القرار، والتي تملئ عليه إصداره لأحداث مركز قانوني معين.

فكل قرار إداري يجب أن يستند إلى وقائع مادية أو قانونية تكون السبب أو الباعث الذي يحرك جهة الإدارة لاتخاذها، فسبب القرار التأديبي هو المخالفة الإدارية التي ارتكبتها الموظف، وسبب قرار الإحالة إلى التقاعد هو بلوغ الموظف السن القانونية للتقاعد⁽⁸⁾.

ويمر رجل الإدارة قبل إصداره للقرار الإداري بثلاث مراحل:

الأولى: هي ضرورة توافر وجود وقائع معينة، والثانية إعطاء الوصف القانوني لها، والثالثة تقدير أهمية وخطورة هذه الوقائع لكي تكون في مجموعها سبباً للقرار الإداري المراد إصداره.

ونتساءل هنا هل سلطة الإدارة تكون تقديرية في كل هذه المراحل؟ أم في بعضها فقط؟

نقول الأمر فيه تفصيل على النحو الآتي:

فيما يخص الوجود المادي للوقائع فالإدارة لا تملك أي سلطة تقديرية بشأن الوجود المادي للوقائع التي تدخلت على أساسها بمعنى أن هذه الوقائع تكون قد حدثت بالفعل وصحيحة من حيث وجودها المادي، والإدارة لا تستطع أن تستند إلى وقائع غير موجودة في الواقع، وعلى هذا الأساس فالإدارة تكون سلطتها مقيدة بشأن الوجود المادي للوقائع.

وأما بشأن التكييف القانوني للوقائع وهو مطابقة الواقعة للوصف الذي أعطاه المشرع لها، فسلطة الإدارة هنا تكون مقيدة بالوصف الذي حدده المشرع، ولا مجال فيه للتقدير فمثلاً في مجال تأديب الموظفين فالفعل الذي ارتكبه الموظف يجب أن يرقى إلى مرتبة الأفعال التي تشكل جريمة معاقب عليها، فالإدارة لا تستطيع إعطاء وصف الجريمة لهذه الأفعال، بل تكون مقيدة بالوصف الذي حدده القانون.

أما في مجال تقدير خطورة وأهمية الوقائع فالإدارة يكون لها سلطة تقدير خطورة وأهمية هذه الوقائع، حيث لها أن تختار الإجراء المناسب حسب الأهمية والخطورة التي تقدرها على أساس من الوقائع المسلم بها شرط أن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال عند قيامها بالتقدير، وأن تجريه بروح من الموضوعية والتجرد وتهدف من ورائه إلى تحقيق المصلحة العامة⁽⁹⁾.

فمثلاً نزع الملكية للمنفعة العامة، تترخص الإدارة بتقدير مقتضيات النفع العام للمشروع المراد نزع الملكية الخاصة لصالحه، على ألا يشوب قرار الإدارة تعسف في استعمال السلطة، وقد أفصحت عن ذلك المحكمة العليا في حكمها الصادر 16-5-1993 حيث قالت: إن حق الإدارة في نزع ملكية العقارات اللازمة لمشروعات المرافق والمنافع العامة ليس معناه أن تستعمله على هواها؛ لأن هذه السلطة التقديرية وإن كانت معلقة من حيث موضوعها إلا أنها مقيدة من حيث غايتها...⁽¹⁰⁾.

نخلص مما تقدم إلى أن سلطة الإدارة تكون مقيدة في الأسباب القانونية، أما الأسباب الواقعية فأنها تتراوح بين التقدير والتقييد، ففيما يخص إثبات الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني يكون اختصاص الإدارة مقيداً، وتملك سلطة تقديرية بشأن تقدير أهمية وخطورة الوقائع.

ثانياً - المحل:

إن محل القرار الإداري هو ذلك الأثر القانوني الذي تتجه إرادة رجل الإدارة إلى إحداثه والمتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، ويشترط في هذا الأثر أن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً.

إذا كان المحل هو الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري فما مجال سلطة الإدارة في ترتيب هذا الأثر؟

في أغلب الأحوال يكون محل القرار الإداري تقديري، وتتمثل السلطة التقديرية للمحل في التدخل، أو الامتناع عن التدخل، وفي اختيار وقت هذا التدخل وفي وسيلة وفحوى القرار، وسوف تستعرض هذه الحالات بإيجاز على النحو الآتي:

1- حرية الإدارة في التدخل أو الامتناع:

إذا لم يلزم القانون الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنه، فلإدارة حرية واسعة في التدخل من عدمه، فوجود وظائف شاغرة في الملاك لا يملئ على الإدارة القيام بإجراء تعيينات فيها حيث قد ترى الإدارة أن شغل هذه الوظائف يكون عن طريق الندب إليها أو الترقية من داخل الجهاز الإداري نفسه، فالإدارة في هذه الحالة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة وفقاً لقدراتها المالية، والإمكانات المادية والبشرية المتوفرة لديها.

2- اختيار وقت التدخل:

تتمثل حرية الإدارة في اختيار وقت التدخل أبرز عناصر السلطة التقديرية، حيث تترخص الإدارة في تعيين الوقت الملائم لإصدار القرار، كون المشرع لا يستطيع مقدماً في كثير من الحالات تحديد هذا الوقت، باعتبار الإدارة أكثر خبرة وتجربة، والأقرب للحدث والإداري، والأعرف بمقتضيات مصلحة العمل التي تحقق المصلحة العامة، فمثلاً للإدارة حرية اختيار الوقت الملائم لإجراء التعيينات الجديدة بالوظائف الشاغرة بالملاك الوظيفي للإدارة حسبما تملية ظروف العمل، وبما يخدم المصلحة العامة.

وعلى الرغم من هذه الحرية إلا أن المشرع ألزم الإدارة بالرد خلال ميعاد معين يترتب على فواته قرينة إيجابية بالموافقة أو سلبية بالرفض، فمثلاً أشارت المادة 8 من القانون 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري فيما يخص التظلمات المقدمة من

الأفراد، حيث ألزمت الإدارة بالرد على هذه التظلمات خلال 60 يوماً من تاريخ التظلم وإلا اعتبر مرور هذه المدة دون رد قرار ضمني بالرفض، حماية من المشرع لحقوق الأفراد من إهمال وتعسف الإدارة⁽¹¹⁾.

3- اختيار فحوى القرار:

إذا لم يحدد المشرع للإدارة الأثر القانوني الذي يجب عليها ترتيبه على قرارها، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية في تضمين قرارها الأثر القانوني الذي تراه مناسباً لمعالجة الأسباب التي دعته إلى اتخاذه، ويشترط في الأثر أن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً. ومن أمثلة السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في اختيار فحوى القرار في مجال الوظيفة العامة، حرية الإدارة في نقل موظفيها نقلاً مكانياً من وظيفة إلى أخرى داخل الوحدة الإدارية، وقد أشارت إلى ذلك المحكمة العليا في قرارها 2-5-1964م بقولها: "من حق جهة الإدارة نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى لا تقل درجتها عن درجة الموظف المنقول، حيث أن هذا النقل يعد نقلاً مكانياً تملكه الإدارة بسلطتها التقديرية التي لا معقب عليها من القضاء متى اقتضت ذلك دواعي المصلحة العامة"⁽¹²⁾.

وجاء في حكم آخر حديث للمحكمة العليا بتاريخ 5-1-1992م مقولها "استقر الفقه والقضاء على أن قرارات نقل الموظفين نقلاً مكانياً إنما تستقل به جهة الإدارة بمطلق الحق في إصدارها حسب ما تراه مناسباً لصالح العمل ومقتضيات الصالح العام"⁽¹³⁾.

ثالثاً - الغاية:

يقصد بالغاية في القرار الإداري الغرض أو الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصدارها القرار وهذا الغرض أو الهدف يتعلق بالجانب النفسي أو القصدي لمصدر القرار.

لا يعد القرار الإداري غاية في ذاته وإنما وسيلة تسعى الإدارة من خلاله إلى تحقيق أهداف مقصودة لا تخرج في مضمونها عن المصلحة العامة، وبذلك فغاية القرار إما أن يكون المشرع قد حددها وتلتزم الإدارة لتحقيقها وإما أن يكون المشرع قد ترك أمر تحديدها للإدارة على أن تكون في إطار المصلحة العامة بمعناها الواسع. ونتساءل هنا إذا كان المشرع قد قيد هذا الغرض عند التحديد المسبق لغاية النشاط الإداري والذي يعرف بقاعدة تخصيص الهدف، فهل تعد سلطة الإدارة تقديرية إذا ترك المشرع هذا التحديد؟ بمعنى إذا ترك المشرع المجال للإدارة في تحديد غاية قراراتها في دائرة المصلحة العامة، هل هذا يعني منح الإدارة سلطة تقدير هذه الغاية؟ أم أن قيد المصلحة العامة يكفي لجعل اختصاص الإدارة مقيداً؟

هناك اتجاهان في هذا الموضوع:

الأول: يرى أن سلطة الإدارة تكون دائماً مقيدة سواء حدّد المشرع مسبقاً هذه الغاية أم لن يحددها، فإذا حدّد المشرع أهداف معينة بنشاط الإدارة، وهو ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف فالإدارة تتقيد بهذه الأهداف وإلا اعتبر تصرفها معيباً بعبء الانحراف بالسلطة حتى وإن كان تصرفها يحقق أهداف أخرى تتعلق بالمصلحة العامة، وإذا لم يحدّد المشرع مسبقاً هذه الغاية فسلطة الإدارة تكون كذلك مقيدة بقيد المصلحة العامة.

الاتجاه الثاني: يفرق بين ما إذا كان المشرع قد حدد هدف النشاط الإداري مسبقاً أو لم يحدده، ويتفق مع الاتجاه الأول في حالة الأهداف المحددة فليس للإدارة فيها حرية تقديرية ويختلف مع هذا الاتجاه في حالة عدم تخصيص الأهداف مسبقاً فالإدارة في هذه الحالة يكون لها حرية تقدير أهداف قراراتها في إطار المصلحة العامة، وهذا الرأي الأخير هو الذي نميل إليه حيث عدم فرض أهداف معينة من قبل المشرع أو القضاء في الوقت الذي كان بإمكانهما أن يفعل ذلك، يعني ترك المجال للإدارة باختيار الغرض الذي تراه مناسباً، ونميل إلى ما يراه غيرنا⁽¹⁴⁾ من أن منح الإدارة هذه الحرية في تقدير الغرض الذي تراه إنما يرجع إلى اتساع دور الإدارة، وزيادة المهام

الملقاة على عاتقها والمطلوب منها تحقيقها، إضافة إلى التجديد الدائم والمستمر لهذه المهام، والتي لا يمكن للمشرع الإحاطة بها وحصرها في نص تشريعي في وقت واحد.

إضافة إلى ما سبق فإنه إذا لم تكن للإدارة سلطة تقديرية في مجال تحديد غاية القرار في بعض الأحوال لما كان هناك داع إلى وجود عيب الانحراف بالسلطة، فهذا العيب لا معنى لوجوده عندما يكون اختصاص الإدارة مقيداً، وقد أكدت المحكمة العليا في ليبيا هذا الاتجاه بقولها في حكمها بتاريخ 28-11-1956م "لا يثار عيب الانحراف بالسلطة أبداً في القرارات التي تصدرها الإدارة عن سلطة مقيدة..."⁽¹⁵⁾.

نخلص مما تقدم إلى أن الإدارة تتحرر من كل قيد لتحديد غاية قراراتها، عندما يتخلى المشرع عن تحديد أهداف معينة لها، حيث تملك حرية تقدير غاية وأهداف هذه القرارات وبما لا يخرج عن دائرة المصلحة العامة بمفهومها العام.

المبحث الثاني الرقابة القضائية على المجالات التقديرية في القرار الإداري:

تتبين لنا الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في العناصر الداخلية للقرار الإداري، وذلك من حيث الأسباب التي استند عليها القرار، سواء تعلقت بالوقائع المادية أو التكييف القانوني لها، وكذلك الشأن بالنسبة للرقابة على الأثر القانوني الذي يحدثه القرار أي مدى مشروعية محل القرار، وكذلك على الغاية التي يهدف إليها القرار؛ لأنه يستوجب تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما سوف نتناوله في المطالب الآتية:

المطلب الأول- الرقابة على السبب:

السبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد أحداث أثر قانوني ابتغاء وجه الصالح العام، ويشترط في القرار الإداري أن يقوم على أسباب واقعية حقيقية، وأن تكون هذه الأسباب صحيحة قانوناً. ورقابة القضاء لعنصر السبب تشمل أولاً الرقابة على الوقائع المادية، وثانياً التكييف القانوني للوقائع.

أولاً- الرقابة على الوقائع المادية:

تعد الوقائع المجال الخصب للسلطة التقديرية للإدارة فعندما يتخلى المشرع عن تحديد الوقائع في قاعدة قانونية عامة لما يترأى له من تعددها وتنوعها، وصعوبة حصرها فذلك يعني منح الإدارة سلطة تقدير هذه الوقائع شرط أن يكون تقديرها مبرراً، ويحقق الغرض الذي ينشده القانون بمعناه العام، وإذا كانت رقابة القضاء على الوقائع المادية في الاختصاص المقيد تجد أساسها في الرقابة على المشروعية، فالرقابة في حالة السلطة التقديرية تجد سندها القانوني بأن أصبحت قاعدة عرفية جرى العمل بها من خلال ما يرسيه القضاء من مبادئ أصبحت لها قوة القواعد القانونية الأخرى، وقد ترتب على منح القضاء حق الرقابة على ماديات الواقع في القرار الإداري بعض الإشكاليات على النحو الآتي:

1- كيف يستطيع القاضي الإداري أن يمارس رقابته على الوقائع في القرار الإداري في حالة عدم إلزام الإدارة بتسبيب قرارها؟

عندما تكون الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها فأنا نكون أمام فرضيتين:

الأولى: أن الإدارة تتبرع من ذاتها بذكر الأسباب، وتفصح عن السبب الذي دعاها إلى اتخاذ القرار، فهذا يجب على الإدارة التزام هذا السبب، ولا تستطيع ادعاء غيره أمام القاضي الإداري، كما يكون للقاضي سلطة كاملة للتصدي لفحص صحة الوجود المادي للوقائع التي ذكرتها الإدارة كأسباب لقرارها⁽¹⁶⁾.

الثانية: صدور القرار دون ذكر الأسباب التي بني عليها، كون الإدارة غير ملزمة بالتسبيب.

تجيب المحكمة العليا في ليبيا عن هذه الافتراض في حكمها الصادر بتاريخ 19-2-1966 بقولها: "إنَّ القرار إذا لم يشتمل على الأسباب التي استند عليها يفترض فيه أنه صدر صحيحاً وفقاً للقانون، وأنها تهدف إلى المصلحة العامة، وهذه الفرضية تلازم كل قرار إداري خالٍ من الأسباب، وتبقى قائمة إلى أن يثبت أن الأسباب التي بني عليها القرار هي أسباب غير مشروع"⁽¹⁷⁾.

2- الإشكالية الأخرى تتمثل في حالة تعدد الأسباب وتثبت للقاضي عدم صحة بعضها.

يحق للقاضي في هذه الحالة أن يحل السبب الصحيح محل السبب الذي ثبت له عدم صحته، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في حكمها الصادر 13-1-1971م بقولها: "سبب القرار الإداري يخضع لرقابة القضاء الإداري من حيث صحة قيامه، ومن حيث جواز إخلال سبب آخر محله في حالة استبعاده إذا كان للقرار سبب آخر حقيقي يمكن حمله عليه بدلاً من السبب المفصح عنه"⁽¹⁸⁾

ثانياً- الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:

تمتد رقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بعنصر السبب لتشمل مراقبة التكييف القانوني الذي أجرته الإدارة لهذه الوقائع على فرض ثبوتها، وفيما إذا كانت تؤدي منطقياً وعقلياً وقانونياً إلى النتيجة التي توصلت إليها الجهة الإدارية المصدرة للقرار، وقد استقر قضاء المحكمة العليا في ليبيا على أن "القاضي الإداري في حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع، وصحة تكييفها القانوني للتحقق ممّا إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستخلصه استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً، فإذا كانت متنوعة من أصول غير موجودة ... أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقد الركن من أركان وهو ركن السبب"⁽¹⁹⁾.

فبعد أن يتأكد القاضي من صحة الوجود المادي للوقائع ينتقل بعد ذلك لتقييم التكييف القانوني للواقعة، ليتأكد من أن الفعل يكون جريمة تأديبية، أم أنه مجرد وقائع لا ترقى إلى مرتبة الجرائم التأديبية.

وفي الوقت الذي يعد فيه بسط القضاء الإداري رقابته على التكييف القانوني للوقائع خطوة جريئة تحد من سلطة الإدارة التقديرية فالقضاء قد امتنع عن هذه الرقابة من حالات معينة اقتضتها الظروف العملية والفنية وجعل منها استثناءات ترد على رقابة التكييف، ومن هذه الاستثناءات:

- 1- عندما يتعلق الأمر بالمصلحة العليا للدولة، وبما يتصل بسلامتها والمحافظة على أمنها، حيث يقتضي الحال أن يترك أمر تقدير الوصف القانوني للوقائع لجهة الإدارة دون تدخل من القضاء، وينصرف ذلك إلى قرارات الضبط الإداري المتعلقة بتنظيم دخول وإقامة وعمل الأجانب بالبلاد.
- 2- القرارات الإدارية ذات الطابع العلمي والفني، يترك أمر تقديرها وتكييفها للإدارة نفسها، ومن أمثلة المسائل ذات الطبيعة العلمية والفنية، إعطاء الوصف القانوني لسائل معين من حيث كونه سام أم لا، كذلك تقدير القيمة العلاجية للأدوية والمستحضرات الطبية... كل ذلك اعتبرها القضاء عملية فنية بحثة لا يجوز أن تخضع لرقابة القضاء⁽²⁰⁾.

المطلب الثاني - الرقابة على المحل:

تتمثل سلطة الإدارة التقديرية في عنصر المحل في حرية الإدارة في التدخل من عدمه وكذلك في وقت التدخل وطبيعته فإذا امتنعت الإدارة عن التدخل في الحالات التي لا يلزمها القانون بالتدخل كحالة القرارات الفردية وترتب عنها مساس بحقوق الأفراد، فسلطة القاضي هنا تتحدد بالبحث عن مدى حق الفرد في الحصول على الحق المطلوب، وإذا تبين للقاضي أن هذا الامتناع قد تسبب فعلاً في ضرر للمدعي فيقضي القاضي بإلغاء القرار، أما إذا اتضح له حرية الإدارة في الاختيار دون وجود تعسف في حقه، فلا يبطل قرارها السلبي، فالقرارات التنظيمية تختلف عن القرارات الفردية سواء كانت سلطة الإدارة تقديرية أو مقيدة؛ لأن الأخيرة يترتب عنها حقوق مكتسبة للأفراد بالرغم من أن الإدارة تتمتع بسلطة اختيار وقت إصدار القرار، إلا أن عدم إصدار القرار خلال مدة زمنية معينة يعد قراراً ضمني يترتب عليه الطعن بالإلغاء أمام القضاء من طرف صاحب الحق.

وتتجلى مظاهر حرية الإدارة في التدخل أو الامتناع عنه وفقاً لما تقرره نصوص القانون خصوصاً في المسائل المتعلقة بالحفاظ على النظام العام، أي في مختلف

مجالات الضبط الإداري حيث تتنوع هذه المجالات وتتعدد نتيجة لاتساع السلطة التقديرية للإدارة إلا أن هذا لا يعني عدم خضوعها لرقابة القضاء الإداري⁽²¹⁾.
كذلك فمشروعية محل القرار لا تقتصر على عدم مخالفته لنص تشريعي فقط، بل يمتد لعدم مخالفته لأي قاعدة قانونية سواء كانت دستورية أو تشريعية أو عرفية أو مستمدة من المبادئ القانونية العامة.

إنَّ الحديث عن العلاقة بين السبب والمحل بصفة أساسية، يجعل القانون يعطي الحق لرجل الإدارة في اختيار العقوبة على الخطأ المرتكب من قبل الموظف، لذلك فإنه قصد من هذه الحرية اختيار العقوبة المناسبة مع جسامة الخطأ المرتكب، أمَّا إذا كانت العقوبة غير متناسبة مع المخالفة التأديبية التي تشكل ركن السبب في القرار التأديبي فإنه يحق للقاضي الإداري إلغاء هذا القرار لعدم وجود تناسب أو ملاءمة بين العقوبة والذنب.

المطلب الثالث - الرقابة على الغاية:

أنَّ بحث رقابة القضاء الإداري على المظاهر التقديرية لعنصر الغاية يتطلب منا التعرف على طبيعة هذا العيب الذي يصيب عنصر الغاية وكذلك حالاته وبعض الأحكام الخاصة بإثباته على النحو الآتي:

أولاً- طبيعة عيب الغاية:

يطلق على العيب الذي يتعلق بعنصر الغاية في القرار الإداري بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة، وقد عرفته المحكمة العليا في ليبيا بقولها: "إنَّ عيب الانحراف الذي يطلق عليه أحياناً إساءة استعمال السلطة هو أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به... إذ يجب أن يقتصر رجل الإدارة على تحقيق الأغراض التي يجوز استخدام القرار لتحقيقها بحيث لو استعمل القرار لتحقيق غيرها حتى لو تعلق تلك الأهداف بالصالح العام اعتبر القرار باطلاً للانحراف وجاز إلغاؤه... إنَّ عيب الانحراف مرتبط بأهداف القرارات الإدارية حسناً كان الهدف الذي تسعى إليه الإدارة أو سيئاً، والمعول عليه في رقابة عيب

الانحراف أن يضع رجل الإدارة نصب عينيه غرضاً يتعلق بالصالح العام أعد هذا القرار لتحقيقه بالذات⁽²²⁾.

إن عيب الانحراف هو عيب يتعلّق بالنواحي النفسية والقصدية للجهة الإدارية مصدره القرار، وبالذوافع المستترة التي دعته على إصداره، لذلك فمهمة القضاء الإداري في مجال بحثه لهذا العيب هي مهمة شاقة وحساسة لأن رقابته لا تتمثل في مطابقة القرار الإداري المطعون فيه للقواعد القانونية من حيث الاختصاص والشكل والمحل والسبب، وإنما تتعدى ذلك إلى بحث وتقصي البواعث الخفية والذوافع النفسية التي حملت الإدارة في إصدارها للقرار الإداري، ونظراً لدقة وصعوبة فحص عيب الانحراف بالسلطة من قبل القضاء الإداري فقد اتجه القضاء إلى اعتبار هذا العيب مرجعاً ثانوياً واحتياطياً في إلغاء القرارات الإدارية، أي أن القضاء لا يلجأ إلى بحث هذا العيب في القرار المطعون فيه إلا إذا استعصى عليه إلغاؤه استناداً إلى بقية العيوب الأخرى، كما لا يجوز للطاعن أن يحتج لعدم تعرض القاضي لعيب الانحراف بالسلطة ما دام القرار قد ألغى لعيب آخر من هذه العيوب⁽²³⁾.

ثانياً - حالات عيب الغاية:

من الحالات التي تصيب عيب الغاية حالة الانحراف عن الصالح العام، وتكون عندما تستهدف الإدارة من إصرارها لقرارها تحقق هدف لا يمت إلى المصلحة العامة بصله، كأن تصدر الإدارة قراراً بنقل أحد موظفيها لا لاعتبارات المصلحة العامة، وإنما لمجرد الانتقام والتشفي أو حالة فصل أحد الموظفين بقصد محاباة أحد الأفراد وتعيينه بدلاً منه، ومن حالات عيب الغاية حالة الانحراف بالإجراءات كحالة قيام الإدارة بفصل أحد الموظفين، وهي تستهدف من ذلك توقيع عقوبة على الموظف تفادياً لإجراءات التأديب.

ثالثاً- الأحكام الخاصة بإثبات عيب الغاية:

نظراً لما قد يواجهه القاضي الإداري في سبيل كشف هذا العيب من صعوبات فقد قرر القضاء بعض الأحكام التي من شأنها تيسير مهمة القاضي في الكشف عنه ومن هذه الأحكام:

1- مشروعية غاية القرارات الإدارية وعلى من يدعي عيب الغاية أن يقيم الدليل على ذلك، وهذا ما أكدت عليه المحكمة العليا في ليبيا بقولها: "الأصل في القرارات الإدارية صحة مشروعيتها إلى أن يثبت عكس ذلك لأنَّ عيب الانحراف يتميز بأنَّه عيب خفي، يستتره مظهر من المشروعية الشكلية وأنَّ مهمة إثباته تقع على عاتق طالب الإلغاء"⁽²⁴⁾ ونظراً لما قد يجده الطاعن من صعوبة في إثبات هذا العيب فأنته يجوز الاستناد إلى إثباته من خلال ملف الدعوى أو أسباب القرار المطعون فيه أو الظروف المحيطة بإصداره، ويحكم القاضي الإداري بإلغائه دون أن يطلب من الطاعن القيام بإثباته، وقد أكدت المحكمة العليا على ذلك في حكمها الصادر 6-3-1965م بقولها: "لما كان هذا العيب(عيب الانحراف) يتميز بأنَّه خفي يستتره مظهر من المشروعية الشكلية فمهمة إثباته دقيقة وتقع على طالب الإلغاء، ما لم يكن القرار بذاته أو باستقراء أسبابه كافياً للدلالة عليه، أو تنهض القرائن المستمدة من طريقة إصداره وتنفيذه أو من الظروف التي أحاطت به، أو من انعدام الدافع المعقول أو من عدم الملاءمة الصارخة في القرار دليلاً على انحراف الإدارة وعدم ابتغائها وجه الصالح العام بإصداره"⁽²⁵⁾.

2- يشترط القضاء الإداري في الأدلة والقرائن المقدمة لإثبات عيب الغاية، أن تكون ثابتة وقاطعة الدلالة على قيام هذا العيب، وأن تكون مؤثرة في طبيعة القرار المطعون فيه، وقد أكدت محكمة استئناف بنغازي هذا الاتجاه القضائي في حكمها الصادر 29-12-79م من خلال رؤيتها التي تتمثل في أنَّ إثبات عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، وما يترتب عليه من إهدار احترامها

وهيبتها لا يكفي فيه مجرد الظن، والإطلاق المرسل من القول، وإنما يتطلب أدلة قاطعة أو قرائن واضحة.

الخاتمة:

نخلص ممّا سبق إلى أنّه لا يوجد قرار إداري تستقل الإدارة بتقييد أو تقدير كل أركانه، فالتقدير والتقييد يكونان بدرجات مختلفة في كل قرار حسب كل ركن من أركانه الخمسة، ففي بعض هذه الأركان يغلب عليها الاختصاص المقيد والبعض الآخر يحظى بسلطة تقديرية واسعة. لذلك أنّ جوانب التقدير في عنصر الشكل تكون في كل حالة يترك فيها المشرع تحديد هذه الشكليات، أمّا في مجال الاختصاص فلا مجال لسلطة الإدارة التقديرية إلا في حالتين اثنتين، هما التفويض والإنابة، وفي عنصر السبب تكون سلطة الإدارة مقيدة في الأسباب القانونية، أمّا الأسباب الواقعة فإنّها تتراوح بين التقييد والتقدير، ففيما يخص إثبات الوجود المادي للوقائع وتكييفها، فالقانون يكون اختصاص الإدارة مقيداً، وتكون سلطتها تقديرية بشأن تقرير أهمية وخطورة الوقائع. وتتمثل مظاهر التقدير في عنصر المحل في حرية الإدارة في التدخل أو الامتناع عن التدخل وكذلك في اختيار وقت التدخل وفحوى القرار الإداري. وفي عنصر الغاية فسلطة الإدارة تقديرية في كل حالة يتخلى فيها المشرع عن تحديد الأهداف، حيث تملك الإدارة حرية تقدير غاية وأهداف هذه القرارات بما لا يخرج عن دائرة المصلحة العامة بمفهومها العام.

وعلى ذلك يمكن للقاضي الإداري أن يبسط رقابته في مجالات التقدير في القرار الإداري وذلك للحيلولة دون المساس بحقوق وحرّيات الأفراد من تعسف الإدارة، فالقاضي الإداري يقوم برقابة عنصر السبب لما له من أهمية على شرعية القرار الإداري، فيتأكد من صحة قيام الوقائع المادية ولا يعتمد على الوقائع في القرار، ثم يراقب صحة التكييف القانوني للوقائع المادية ليتأكد من صحة وسلامة التكييف الذي استندت إليه الإدارة. وعلى ذلك فقد امتنع القضاء من الرقابة على القرارات المتعلقة بأمن الدولة ومصالحها العليا وكذلك القرارات ذات الطابع العلمي والفني.

وبناءً على ما سبق فرقابة القضاء على عنصر المحل تكون من خلال احترام السلطة الإدارية للنصوص القانونية والمبادئ العامة للقانون، وتقوم هذه الرقابة أيضاً على ضرورة مراعاة التناسب بين محل القرار وسببه، فإذا ما تبين للقاضي عدم وجود تناسب أو ملائمة بين محل القرار وسببه جاز للقاضي إلغاء القرار، كما يمارس القاضي رقابته على الغاية التي تهدف إليها الإدارة، وتثير هذه الرقابة العديد من الصعوبات وذلك بسبب دقة وصعوبة فحص هذا العيب وإثباته من قبل القضاء لتعلق هذا العيب بالنواحي النفسية والقصدية، وبالذواضع المستترة التي دفعت الإدارة لإصداره لذلك فقد قرر القضاء بعض الأحكام الخاصة به، والتي منها اعتباره عيباً ثانوياً لا يلجأ إليه إلا احتياطاً، وأن غاية القرار تكون في الأصل مشروعة حتى يثبت العكس، وأن تكون الأدلة والقرائن المقدمة لإثبات عيب الغاية واضحة ومقنعة وقاطعة الدلالة.

هوامش البحث:

- (1) طعن إداري رقم 20 لسنة 6 ق-م-م-ع السنة الثانية العديد الثالث، ص13- أشار إليه أ. محمد أحمد الكبتي القرار الإداري بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد، ص117.
- (2) أ. محمد أحمد الكبتي، القرار الإداري بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد في القانون الليبي، دار النشر للطباعة، مصراته، -2004، ص122.
- (3) د. خليفة على الجبراني، القضاء الإداري الليبي، دار الكتب الليبية، بنغازي، 2004، ص360.
- (4) أ. محمد أحمد الكبتي، القرار الإداري، مرجع سابق، ص108.
- (5) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، منشورات جامعة ناصر، 1992، ص157.
- (6) أ. محمد أحمد الكبتي، مرجع سابق، ص112.

- (7) الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة، رسالة دكتوراه، خليفي محمد جامعة أبي بكر بالقايد، 2015-2016، الجزائر، ص14.
- (8) د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على اعمال الإدارة، مجمع الفاتح للمنشورات، ليبيا، 1990، ص212.
- (9) سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثانية، 1966، ص56.
- (10) طعن إداري رقم 14 سنة 38 ق.م.م.ع لسنة 28 العدد 3، 4، ص45، أشار إليه الكبتي ، ص134.
- (11) محمد أحمد الكبتي ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص139-140.
- (12) طعن إداري رقم 3 لسنة 10 ق، قضاء المحكمة العليا، الإداري الدستوري، الجزء الأول، ص94.
- (13) طعن إداري رقم 2 لسنة 38 م.م.ع، السنة السابعة والعشرون، العددان الأول والثاني، ص42، أشار الكبتي، ص142.
- (14) محمد أحمد الكبتي، القرار الإداري، مرجع سبق ذكره، ص150.
- (15) طعن إداري 3 لسنة 2ق، المبادئ القانونية للمحكمة العليا، الجزء الأول، ص42.
- (16) محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص224.
- (17) طعن إداري رقم 20 لسنة 6ق، مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة العليا، ص99.
- (18) طعن إداري رقم 16/26ق، ص46، أشار إليه محمد الحراري أصول القانون الإداري الليبي، ص225.

- (19) طعن إداري رقم (19/7ق) أشار إليه محمد الحراري الرقابة على أعمال الإدارة، ص229.
- (20) انظر: محمد الكيتي، مرجع سابق، ص197.
- (21) خليفي محمد ، الضوابط القضائية ، رسالة دكتوراه، مرجع سبق ذكره، ص184.
- (22) طعن إداري رقم 93/6، قضاء المحكمة العليا الليبية، الجزء الأول، ص79.
- (23) محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص237.
- (24) طعن إداري رقم 12/23ق، م.م.ع، السنة الثانية، العدد الأول، ص70.
- (25) طعن إداري رقم 11/1ق، م.م.ع السنة الأولى، العدد 4، ص16.