الفصل الرابع

الرقابة الإدارية على الجزاءات الإدارية وضمانات مشروعيتها في الإمارات والأردن

التمهيد

تبتغي الإدارة من وراء الأعمال التي تصدر عنها هدف واحد لا يتغير، وهو تحقيق الصالح العام، فالنشاط الإداري هو أساسا نشاط غير ذاتي وهو ما يميزه عن النشاط الفردي، فالفرد مهما سمت أخلاقه واتبع المثل العليا فإنه يهدف دائما من وراء جميع تصرفاته وقراراته مصلحته، بعكس الإدارة التي تستهدف من خلال ما تقوم به من أعمال وإصدار قرارات تحقيق الصالح العام[296].

وتخضع الإدارة في إصدار قراراتها الإدارية لعدد من القيود والأركان التي ينبغي عليها مراعاتها، وذلك عن طريق احترام مبدأ المشروعية من جهة وكونها ضمانة أساسية لحقوق الفرد من جهة أخرى. و"للقرار الإداري خمسة أركان لا يتكامل وجوده ولا تستمر حياته إلا بتوافر هذه الأركان مجتمعة، وعلى الوجه الذي يرسمه القانون".[297]

فمناط مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة هي وصم قراراتها بعيب من العيوب التي ترد علي القرارات الإدارية، إلا أن هذه العيوب قد تكون عيوباً شكلية أو عيوباً موضوعية ويختلف تباعاً إلى

---

[296] الحلو، ماجد راغب ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 417.

[297] حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة، الطعن رقم 146 لسنة 6 قضائية عليا مدني – جلسة 1985/11/13، منشور على موقع المحكمة الإدارية العليا في ورقة بحثية بعنوان" دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي – نموذج القرار الإداري، إعداد القاضي عبدالوهاب عبدول، 2011، ص 13.

الأثر المترتب علي وصـــم القرار الإداري بأيها في هذه الحالة ، وعلى ذلك تم تقســـيم هذا الفصـــل إلى مبحثين على النحو التالي :

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الجزاءات الإدارية

المبحث الثاني: الضمانات القانونية لمشروعية الجزاءات الإدارية

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الجزاءات الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية إحدى صـــور الرقابة، وتتمثل في الرقابة الذاتية من قبل الإدارة، حيث تقوم الإدارة بنفســـها بمراقبة ما يصـــدر عنها من تصـــرفات[298]، وتتناول الرقابة الإدارية مشـــروعية الأعمال والتصرفات الإدارية، ومدى اتفاق هذه الأعمال والتصرفات مع القانون، ومدى تناسبها مع الهدف الذي صدرت من أجله، وعليه فإن الرقابة الإدارية تعتبر رقابة مشروعية ورقابة ملاءمة[299].

والرقابة الإدارية التي تقوم بها الجهات الإدارية وهي بصـــدد مراجعتها لأعمالها تختلف اختلافًا أساسيًا من حيث طبيعتها ومداها عن الرقابة القضائية، فمن حيث الطبيعة لا تقف الرقابة الإدارية عند مبدأ مشـروعية العمل الإداري إنما تتجاوزه إلى تقدير ملاءمته لأهدافه، ولها في ذلك اختصـاص تقديري، في حين تقتصـر الرقابة القضـائية على فحص العمل الإداري للتحقق من مدى مطابقته للقانون، ولا يجوز للقضاء كقاعدة عامة أن يبحث ما إذا كان العمل الإداري ملائما أو غير ملائم.

أما من حيث مدى الرقابة فإن الرقابة الإدارية لا تقتصـــر على ســـحب العمل الإداري وإلغائه لمخالفته للقانون أو عدم ملاءمته، وإنما لها أن تتناوله بالتعديل، أما الرقابة القضـــائية فقد تنتهي أمام القضـاء الإداري بإلغاء العمل الإداري المخالف للقانون أو التعويض عنه أو كليهما معًا، ولا يجوز للقضـاء كقاعدة عامة أن يصدر أمرًا إلى الإدارة فليس له أن يعدل هذا العمل المخالف للقانون، ذلك أن التعديل

([298]) محمد ، أحمد عبد الصبور ، (2004)، الاتجاهات الحديثة لقياس أداء الموظفين، دار المعارف بالإسكندرية، ، ص41.

([299]) خضر ، طارق فتح الله ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق، ص 70.

يتضمن أمرًا صادرًا من القضاء للإدارة وهو ما لا يملكه[300] وهو ما يخرج عن نطاق رقابة القضاء على الإدارة؛ لأن رقابة القضاء رقابة مشروعية أما رقابة الإدارة فهي رقابة ملاءمة ومشروعية.

الرقابة الإدارية أو الرقابة الذاتية تتمثل في قيام الإدارة بمراقبة ما يصدر عنها من أعمال أو تصرفات، ليس فقط من حيث توافقها مع القانون، وإنما أيضًا من حيث تناسبها مع الهدف الذي صدرت من أجله، حيث إنها رقابة مشروعية وملاءمة في الوقت نفسه، وهذه الرقابة إما أنها رقابة تلقائية، وإما أن تأتي بناء على تظلم ممن يهمه الأمر[301].

وعليه فإن هذه الرقابة هي رقابة ذاتية، وتعتبر وسيلة في يد الإدارة تراقب بها أعمالها بنفسها، وتصحح الخطأ منها بإرادتها حتى يسلم نشاطها من الانحراف، وبما يجعل تصرفاتها متفقة مع مبدأ المشروعية، ذلك المبدأ الذي يجب عليها مراعاته في جميع تصرفاتها[302].

والرقابة الإدارية تعتبر مهمة وضرورية بشرط التزام الحيدة والموضوعية مع ضرورة اتسامها بالجدية، حيث إنها تهدف إلى تحقيق مصلحة الإدارة نفسها بالدرجة الأولى، وذلك ضمانا لتنفيذ القوانين واللوائح والنظم، وضمان حرية الموظف من تعسف الإدارة في بعض الأحيان[303].

وللوقوف على الرقابة الإدارية على الجزاءات الإدارية قسمت هذا المبحث مطلبين كالتالي:

المطلب الأول: مبدأ المشروعية كأساس للعمل الإداري

([300]) الحلو، ماجد راغب ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 64.

([301]) ليلة ، محمد كامل، (د.ت) ، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة الإدارية)، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 157.

([302]) خضر ، طارق فتح الله ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص70.

(303) الجرف ، طعيمة ، (1976)، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ص 13.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

المطلب الأول: مبدأ المشروعية كأساس للعمل الإداري

يقوم مبدأ المشروعية على أساس من التلازم والتكامل بين السلطة والقانون، فأصبح من المبادئ القانونية العامة واجبة التطبيق في كل دول العصر، وذلك بغض النظر عن الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة، وتتخذ منها أهدافها وغاياتها المستقبلية، فلقد استقر في الفكر السياسي والقانوني أن السلطة والقانون ظاهرتان متلازمتان ومتكاملتان، فالسلطة ضرورة يفرضها الإحساس بالقانون، ثم هي لا تستطيع أن تتعامل مع الخاضعين لها إلا بالقانون وعلى مقتضاه[304].

يقصد بمبدأ المشروعية ـ أو مبدأ سيادة القانون ـ خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لما تسنه السلطة التشريعية من تشريعات وقوانين، أي خضوع الإدارة للقانون[305].

أي أن مبدأ المشروعية يعني سيادة القانون، أي احترام أحكامه وسريانه على كل من الحاكم والمحكوم، فالقانون يجب أن يحكم سلوك الأفراد، ليس فقط في علاقاتهم بعضهم ببعض، وإنما كذلك في علاقاتهم بهيئات الحكم في الدولة، فالمشروعية تفترض توافق التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة ومواطنيها مع قواعد قانونية موضوعة من قبل[306].

ويعد مبدأ المشروعية الضمانة الأساسية التي تكفل حقوق الأفراد وممارسة حرياتهم حيث يعد هذا المبدأ الطابع المميز للدولة الحديثة التي تلتزم بالقانون في مختلف تصرفاتها وأعمالها، فمشروعية قراراتها تتحدد بقدر التزامها واتفاقها مع القانون[307]، كما ينبغي التسليم بأن قيام الإدارة باحترام مبدأ الشرعية

([304]) المرجع السابق، ص11.

([305]) الحلو، ماجد راغب ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص15 وما بعدها.

(306) خضر، طارق فتح الله ، مرجع سابق، ص 16.

(307) خيري، محمد المرغني ، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 13.

وقيام الرقابة القضـــائية على أعمالها وخضـــوع الجميع لكلمة القانون التي ينطق بها القضـــاء الطبيعي ويســـارعون إلى تنفيذه، هي مقدمات ضـــرورية ولازمة لتحقيق الديمقراطية في أي دولة من الدول، فلا يتصـــور أن يمنع المواطن في دولة تحترم مبدأ الشـــرعية من اللجوء إلى قاضـــيه الطبيعي، أو ألا يخضـــع أي تصـــرف صـــادر من إحدى جهات الحكم أو حتى الأفراد للرقابة القضـــائية، أو ألا تنفذ فيها الأحكام القضائية تنفيذًا فوريًا وكاملاً ووفقًا لمقتضيات حسن النية[308].

إن مضـــمون المشـــروعية لدى الفقه هو ســـيادة حكم القانون على الحكام والمحكوم عليهم[309] ، ويقصـــد بالقانون هنا القانون الوضـــعي بمعناه الواســـع [310]، بمعنى أنه يشـــمل كل قاعدة قانونية مجردة أيًا كان مصدرها ، كما يشمل أي قاعدة قانونية ملزمة سواء كانت مدونة أو غير مدونة مثل العرف والمبادئ العامة للقانون مع مراعاة مبدأ تدرج القواعد القانونية[311].

فالمشـــروعية بالمفهوم المتقدم لا تعني تقيد ســـلطات الدولة التشـــريعية والتنفيذية والقضـــائية بحكم القانون فحسب ، وإنما تعني أيضًا الاعتراف الكامل بحقوق وحريات الأفراد واحترامها[312].

فإذا قام مبدأ التزام السلطة بالقانون فإن ذلك يعني من الناحية العملية أن تقوم تصرفات السلطة في الدولة بناء على القانون واستنادًا إليه ، فإذا صدرت تصرفات من السلطة وكانت مخالفة لقاعدة قانونية

([308]) انظر في ذلك على سبيل المثال : محمد عصفور ، (1967) الحرية والسلطة وسيادة القانون ، عالم الكتب ، القاهرة ، ص3؛ الشـــاعر ، رمزي، (1988) تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، رســـالة دكتوراه ، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة ، ط2 ، ص 221 وما بعدها؛ طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة، 1973م، ص 5.

([309]) رسلان ، أنور أحمد، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص304.

([310]) بدوي ، ثروت، (1970) تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشـــرعية ، دار النهضـــة العربية ، القاهرة ، ص 10 ، 11 ، 15 وما بعدها.

([311]) فودة ، رأفت، (1994) مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص20.

([312]) عبدالهادي ، ماهر، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 31.

موجودة ، فإن هذه التصرفات تعد غير مشروعة ويتعين إلغاؤها ، ويقتضي ذلك أن يكون لدى الأفراد من الوسائل القانونية ما يسمح لهم برد خروج السلطة عن القانون بالالتجاء أساسًا إلى القضاء[313].

يقوم مبدأ المشروعية على أساس من التلازم والتكامل بين السلطة والقانون، فأصبح من المبادئ القانونية العامة واجبة التطبيق في كل دول العصر، وذلك بغض النظر عن الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة، وتتخذ منها أهدافها وغاياتها المستقبلية، فلقد استقر في الفكر السياسي والقانوني أن السلطة والقانون ظاهرتان متلازمتان ومتكاملتان، فالسلطة ضرورة يفرضها الإحساس بالقانون، ثم هي لا تستطيع أن تتعامل مع الخاضعين لها إلا بالقانون وعلى مقتضاه[314].

يقصد بمبدأ المشروعية ـ أو مبدأ سيادة القانون ـ خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لما تسنه السلطة التشريعية من تشريعات وقوانين، أي خضوع الإدارة للقانون[315].

والمفهوم المتقدم بيانه لمبدأ المشروعية ، تجمع الدساتير الحديثة على إقراره صراحة أو ضمنًا في أحكامها ، كما تقرره أحكام القضاء في الإمارات والأردن ، وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات في حكم لها بأن[316] : "الدولة الحديثة تقوم على مبدأ المشروعية الذي يمكن أن نلخصه بأنه "سيادة حكم القانون" ومقتضى هذا المبدأ أن تخضع الدولة في تصرفاتها للقانون القائم وأن

---

(313) الجرف ، طعيمة ، (1976)، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ص 13.

([314]) المرجع السابق، ص11.

([315]) انظر حكمها في الدعوى رقم 5 السنة 5 قضائية عليا مدني بجلسة 1978/6/21م ، موسوعة الإمارات القانونية ، المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الاتحادية العليا منذ إنشائها ، الجزء الأول ، دراسة وإعداد المحاميين فاهم سلطان القاسمي ومحمود الشربيني ، دبي ، المطبعة العصرية ، د.ت ، ص 342.

(316) هيكل ، السيد خليل ، (1984) رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، الطبعة الأولى ، مطبعة الطليعة بأسيوط ، ص9 وما بعدها.

يمكن للأفراد – بوسائل مشروعة – رقابة الدولة في أدائها لوظيفتها ، بحيث يمكنهم أن يردوها إلى جادة الصواب كلما عَنّ لها أن تخرج عن حدود القانون عن عمد أو إهمال ، ووسائل الأفراد في تحقيق مبدأ المشروعية عديدة أهمها ثلاث وسائل :

1- طلب إلغاء القرارات الإدارية المعيبة.

2- الدفع بعدم دستورية القوانين.

3- حق طلب التعويض عن تصرفات الإدارة، سواء كانت هذه التصرفات أعمالاً مادية أو أعمالاً إدارية".

وبناءً على ما تقدم فإنه يمكن القول بأن مبدأ المشروعية يعني احترام الإدارة للقانون في كافة تصرفاتها وأعمالها الإيجابية والسلبية على السواء، الصريحة منها والضمنية، وما يندرج منها في إطار كل من الأعمال القانونية فردية أو ثنائية الإرادة أو المادية.

المطلب الثاني: مفهوم مبدأ المشروعية

يعني مبدأ "المشروعية" في القانون الإداري خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها للقانون، سواء اتصل هذا التصرف بالمرافق العامة أو العاملين بها أو تسييرها أو بالأموال أو غيرها، وسواء كان تصرف الإدارة إيجابيًا أو سلبيًا من خلال امتناعها عن التصرف[317].

([317]) راجع في ذلك: الشاعر رمزي ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص201؛ خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم ، (2001)، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص6.

كما يعني مبدأ المشـــروعية كذلك التزام الإدارة بالقيام بالأعمال التي يحتم القانون عليها ضـــرورة تنفيذها والقيام بها، بحيث يعتبر امتناعها عن القيام بتلك الأعمال والتزامها جانب الصمت إزاءها تصرفًا سلبيًا غير مشروع تحاسب الإدارة على إتيانه[318].

ويتجه جانب من الفقه[319] إلى أن الشـرعية والمشـروعية مترادفان، أي أنهما بمعنى واحد تقريبًا، لأن مبدأ المشـروعية يعد قيدًا على تصـرفات السـلطات العامة، ويتطلب الالتزام بكافة القواعد القانونية، ومن بين هذه القواعد المبادئ القانونية العامة التي يســـتقر عليها المجتمع، فضـــلاً عن الالتزام بقواعد المشـــروعية الوضـــعية، وطالما أن هذا المبدأ يعني احترام الأفكار المثالية التي تحمل في طياتها معنى العدالة، ويعني احترام قواعد المشروعية الوضعية، فلا مجال للتفرقة بينهما.

أما الجانب الآخر من الفقه[320]، فيرى ضرورة التمييز بين مبدأ الشرعية ومبدأ المشروعية، حيث ذهب البعض أن المشـروعية أوسـع من الشـرعية، بينما يتجه البعض الآخر إلى أن الشـرعية أوسـع من المشـروعية، على أسـاس أن المشـروعية تعنى احترام قواعد القانون القائمة فعلاً في المجتمع وهي في حقيقة الأمر مشروعية وطبيعية، وبمعنى آخر الاتفاق مع القانون الوضعي وعدم مخالفته.

أما الشـــرعية فتعني الاتفاق ليس مع قواعد القانون الوضـــعي فحســـب، بل أيضًـــا مع مبادئ الأخلاق، وعليه فهي فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة وما يجب أن يكون عليه القانون.

---

(318) رسلان ، أنور ، وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 22؛ جعفر، محمد أنس ، الوسيط في القانون العام (القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص 5.

(319) راجع في ذلك: الحلو، ماجد راغب ، القضـاء الإداري، مرجع سـابق، ص 19؛ خيري، محمد المرغني ، القضـاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 13.

(320) هيكل ، السيد خليل ، (1984) رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، الطبعة الأولى ، مطبعة الطليعة بأسيوط ، ص9 وما بعدها.

المبحث الثاني: الضمانات القانونية لمشروعية الجزاءات الإدارية

إذا كان للإدارة سلطة في توقيع الجزاءات الإدارية على المتعاقدين معها، إلا أنه لابد للممارسة هذه السلطة يجب أن يكون في إطار من المشروعية الشكلية والإجرائية، وكذلك المشروعية الموضوعية، وهو ما يسمى بالضمانات القانونية لمشروعية الجزاءات[321].

والبعض قام بالتأكيد على انفصال قواعد الشكل والإجراءات في القرار الإداري عن القواعد الموضوعية، فبالنسبة للجزء الأول (الشكل والإجراء) يتمثل الشكل في المظهر الخارجي للقرار ، بينما يمثل الإجراء في أساس العمل القانوني في ذاته أو العملية القانونية التي ينطوي عليها، في حين يتمثل القواعد الموضعية في موضوع القرار هل راعت الإدارة المبادئ العامة في اتخاذه أم لا[322].

وللوقوف على الضمانات القانونية لمشروعية الجزاءات الموقعة على المتعاقد، قسمت هذا المبحث مطلبين كالتالي:

المطلب الأول: الضمانات الإجرائية والشكلية لمشروعية الجزاءات

المطلب الثاني: الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات الإدارية

(321) عفيفي ، مصطفى، (1990) المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية – دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطابع البيان التجارية، الإمارات، دبي، ، ص 124.

(322)عوادي ، عمار ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون، مرجع سابق، ص73.

المطلب الأول: الضمانات الإجرائية والشكلية لمشروعية الجزاءات

يقصد بالضمانات الإجرائية والشكلية للقرار الإداري مجموعة الشكليات والإجراءات التي تكون القالب أو الإطار الخارجي الذي يظهر أو يبرز إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار إداري معين في المظهر الخارجي المعلوم.[323]

والإدارة كأصل عام غير ملزمة بالتقيد بشكل معين تفصح من خلاله عن إرادتها إلا إذا نص القانون على ذلك.[324] وهذا ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات قولها : "لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة أو بشكل معين"[325]

وأتناول الضمانات الإجرائية في فرع مستقل وكذلك الضمانات الشكلية في فرع آخر كما يلي:

الفرع الأول: الضمانات الإجرائية

تتمثل الضمانات الإجرائية في احترام مبدأ المواجهة والدفاع، وكذلك ضرورة توقيع الجزاء من قبل الهيئة الإدارية المختصة، وأعرضها كما يلي:

أولا : احترام مبدأ المواجهة والدفاع :

---

(323) دلال ، رزاق، (2014) ، عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، ، ص 4.

(324) المحكمة الاتحادية العليا ، طعن رقم 191 لسنة 29 إداري، صادر بتاريخ 2008/1/27 منشور بمجلة الشريعة والقانون، العدد 37 محرم 1430هجرية/ 2099 م، ص 380-387.

(325) ياقوت ، محمد ماجد ، شرح القانون التأديبي، مرجع سابق، ص 830.

والمواجهة تعني بصفة عامة تمكين من تتعرض حقوقه ومصالحه لتصرف ما يؤثر في مركزه القانوني، من أن يحاط به علمًا، حتى يستطيع إعداد دفاعه، أو على الأقل تقديم وجهة نظره(326).

بل إن الفقه الفرنسي استوحى من القضاء الفرنسي مبدأ مهمًا ومباشرًا، هو أن على الإدارة قبل أن تتخذ أي إجراء أو قرار يلحق ضررًا جسيمًا بمركز الفرد أن تمكنه من دفاعه عن نفسه، الأمر الذي يتعين معه مواجهته بما هو منسوب إليه[327].

لذلك ضرورة إخطار المتعاقد مع الإدارة بالمخالفة التي اقترفها، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وبذلك تقوم الجهة الإدارية بكفالة حق الدفاع والمواجهة، فلقد أصبح هذا الحق ضمانة جوهرية ليس على المستوى الجنائي أو التأديبي فقط ولكن على مستوى الجزاءات الإدارية العامة.

وفي الأردن اعتبرت المحكمة الإدارية أن حق الدفاع من الحقوق التي تفرضها قواعد العدلاة ولا تحتاج إلى نص قانوني لتقرير ذلك فقضت بأنه "... وحيث إن أبسط قواعد العدالة والقانون والمنطق تقتضي قبل إصدار التوصية من اللجنة السياحية إلى وزير السياحة بتوجيه إنذار للمقاول، كان الأولى أن يتم استدعاءه وسؤاله عن فحوى الشكوى المقدمة بحقه ليتاح له الفرصة بالدفاع عن نفسه ..... وحيث إن القرار المطعون فيه تم دون اتباع الإجراءات المشار إليها، لذا يكون القرار المشكو فيه والحالة هذه مستوجب الإلغاء"[328].

---

(326) أبو العز ، عبد الباسط علي، حق الدفاع وضمانات المحال للمحكمة التأديبية في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 50.

(327) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 2016/101/ بتاريخ 2016/6/20، موقع قسطاس الالكتروني.

[328]خليفة ، عبد العزيز ، (2008)، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية ، مسؤولية الإدارة عن القرارات والعقود الإدارية ،دار الكتاب الحديث، ص 178

ويتبين من الهدف من المواجهة الأول الكشـــف عن الحقيقة والنزاع بين المقاول والإدارة، والثاني إعطاء فرصــة للمتعاقد مع الإدارة للدفاع عن نفســه [329]، فهي ضــمانة له كي يتمكن من الدفاع عن نفسه.

ثانيا: ضرورة توقيع الجزاء من قبل الهيئة الإدارية المختصة :

فقواعد الاختصـــاص هي ولاية إصـــدار القرارات المســـندة بموجب القانون أو القواعد العامة لشخص أو جهة إدارية ما تعبيراً عن أرادتها [330].

وتحدد قواعد الاختصـــاص الأشـــخاص أو الهيئات التي تملك أبرام التصـــرفات العامة ، حماية للمصلحة العامة ، إلا أنه وبمفهوم المخالفة عرف البعض عيب عدم الاختصاص بأنه " بعدم القدرة قانوناً علي أتخاذ تصرف معين" [331].

وقد يكون من صورة عيب عدم الاختصاص الجسيم صدور قرار من السلطة الإدارية يمثل تدخلا واعتداءً على اختصاص السلطتين القضائية أو التشريعية.[332]

ولركن الاختصاص صور عدة تتمثل فيما يلي:

---

[329] خليفة ، عبد العزيز ، (2008)، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية ، مســـؤولية الإدارة عن القرارات والعقود الإدارية ،دار الكتاب الحديث، ص 178

[330] عكاشة، حمدي ياسين ، (2010) ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، بدون دار نشر ،الجزء الأول، ص 583

[331] القيسي، أعاد ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 435.

[332] فتح الباب ، عليوه مصطفي، مرجع سابق، ص 110-111

1- الاختصاص الشخصي والذي يمكن من خلاله تحديد الأشخاص المنوط بهم إصدار القرارات الإدارية دون غيرهم [333]

فإذا كان ركن الاختصاص يمثل القدرة والأهلية التي يعطيها القانون لرجل الإدارة أو السلطة الإدارية لإصدار القرار ، فإن ذلك الاختصاص يتقيد بعنصر شخصي يتمثل في تحديد الأفراد الذين يجوز لهم إصدار القرار الإداري دون غيرهم [334].

2- اختصاص موضوعي يتحقق بتجاوز موظف اختصاصه لاختصاص غيره من ناحية الموضوع إذا يتم توزيع الاختصاصات من قبل المشرع علي كافة السلطات فلا يجوز تجاوز تلك السلطات وممارستها إذا لم تكن في اختصاص الموظف [335].

3- اختصاص زماني ويعني تحديد المدى أو البعد الزمني الذي يجوز خلاله إصدار القرار وقت كان الموظف متمتع بسلطة إصداره[336]، وهذا يفيد في أنه قد يمارس الموظف اختصاصه بعد انفصال العلاقة الوظيفية بينه وبين جهة الإدارة [337]

لذلك قضت المحكمة الاتحادية بدولة الامارات العربية المتحدة بأنه " وحيث إن هذا النعي في غير محله ، ذلك أن قضاء هذه المحكمة استقر على أنه يشترط لصحة القرار الإداري، أن يصدر ممن يملك إصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له، وإلا كان القرار معيباً وفاقداً لركن الاختصاص .ولما كان

---

[333] كرم، غازي ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 206.

[334] الطماوي، سليمان ، النظرية العامة للقرارات الادارية، مرجع سابق، ص 751.

[335] خاطر ، شريف يوسف حلمي ، القرار الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص62.

[336] الجوهري ، عبد العزيز ، (1987) ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة دعوي الإلغاء – دعوي التعويض)، جامعة وهران ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، الطبعة الثانية، ص 46 – 47

[337] المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 152 لسنة 2010 نقض إداري، جلسة 2010/6/16، منشور على موقع المحكمة الإدارية العليا في ورقة بحثية بعنوان" دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي – نموذج القرار الإداري، إعداد القاضي عبدالوهاب عبدول، 2011، ص 17.

ذلك، وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه نه ناقش دفاع الطاعن بخصوص اختصاص مصدر القرار، وخلص بأسباب سائغة لها أصلها الثابت بالأوراق وصحيحة قانونا إلى أن تعيين الطاعن تم بقرار من المطعون ضده (مدير الجامعة) عملا بالمادة (15) من اللائحة، وأنه هو المختص بإنهاء الخدمة كذلك عملاً بالمادة (29) من ذات اللائحة، ومن ثم فإن النعي بهذا السبب يكون في غير محله.."[338]

وقضت المحكمة العليا الأردنية بأنه" .. إن مدير دائرة الضريبة العامة على المبيعات لا يملك صلاحية فرض الغرامات الجزائية على اعتبار أن فرضها يدخل ضمن صلاحية محكمة الجمارك الابتدائية طبقا لأحكام المادتين 34-35 من قانون الضريبة العامة على المبيعات ....." [339].

4- اختصاص مكاني وذلك بتحديد الدائرة المكانية التي يمكن مباشرة الاختصاص فيها وفقاً للقانون[340]

وتختلف طرق ودرجات عيب عدم الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية أذا تتحدد وتتفق الطبيعة القانونية للقرار والأثر والنتيجة من ذلك بحيث يترتب البطلان في حال شاب القرار عيب عدم الاختصاص البسيط وقد ينزل القرار الإداري لمنزلة العمل المادي وسحب صفة العمل الإداري عليه ويصبح معدوماً في حالة اصابته بعدم الاختصاص الجسيم [341]

وذهبت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة إلى ضرورة التفرقة بين عيب الاختصاص البسيط والجسيم؛ وذلك لاختلاف الآثار القانونية التي تترتب على كل منهما، فقد نقضت

---

[338] قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2007/2445 ، بتاريخ 2008/2/17، موقع قسطاس

[339]فتح الباب ،عليوة مصطفي فتح الباب ، مرجع سابق ، ص 110 – 111

[340] خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم، (2015) أسباب قبول دعوي إلغاء القرار الإداري ، دار الكتاب والوثائق القومية الطبعة الاولي ص 55

[341] المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 129 لسنة 2014 إداري، صادر بتاريخ elaws.gov.ae.2014/5/28

المحكمة الاتحادية العليا حكم محكمة الاستئناف لعدم كفاية الأسباب التي استند إليها حكمها باعتبار قرار وزير الداخلية الذي تضمن إحالة الموظف إلى التقاعد مشوبًا بعيب عدم الاختصاص البسيط، وليس بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يعدم القرار ولا يتحصن بالتقادم، حيث إن الموظف من كبار الموظفين، وبرتبة مقدم، ونص قانون الشرطة والأمن في مادته (16) على أن إنهاء خدمة الضباط برتبة مقدم فما فوق تتم بمقتضى مرسوم يصدر من سمو رئيس الدولة.[342]

وقضت محكمة العدل الأردنية بأنه" .. حيث إن الجهة المختصة بمنح الترخيص هي مدير عام دائرة الأراضي وفقا لنص المادة 4 من تعليمات تنظيم مهنة المساحة لسنة 2004، وحيث إنه لا يوجد في أوراق الدعوى ما يدل على أن مدير الخدمات السياحية مفوض من المدير بإصدار القرار بالترخيص من عدمه فإن صدور القرار المطعون فيه عن مدير الخدمات يغدو مخالفا للقانون لصدوره من جهة غير مختصة بإصداره مما يستوجب إلغاؤه ....." [343].

ومن الشكليات الأساسية في القرارات الإدارية الإجراءات المقررة بالنسبة للجان أذا أنه في حال عهد القانون لأحدي اللجان إصدار القرارات الإدارية أو المشاركة في إصدارها فإنه يتعين على هذه اللجنة أو اللجان مراعاة اتباع القواعد والإجراءات الشكلية المقررة في هذا الشأن والمتمثلة فيما يلي[344]:

1 – مراعاة تشكيل اللجنة بحيث تشكل اللجنة من الأعضاء المنصوص عليهم بالقانون، ولا يحل عضو مكان أخر مالم يقضي القانون بخلاف ذلك

---

[342] قرار محكمة العدل الأردنية رقم 2010/343 ، بتاريخ 2010/11/3، موقع قسطاس

[343] الطماوي، سليمان محمد ، مرجع سابق ص 424

[344] المرجع السابق نفسه، ص 424

2 – توجيه الدعوة بالحضـور لجميع أعضـاء اللجنة أذا لا يكون انعقاد المجلس صـحيحاً مالم توجه الدعوة لجميع الأعضاء أذ أن قصر الدعوة علي عدد يكتمل معه النصاب يعد باطلاً ويحدد القانون في الغالب نصاباً للجنة [345]

3 –الالتزام بجدول الأعمال وعدم اضافة مسائل جديدة مالم يحضر جميع الأعضاء، حيث أنه في حال تم ابداء الرغبة بإضـافة عنصـر جديد ولم يكن جميع الأعضـاء حاضـرين فأنه يتم تحديد موعد جديد يعرض فيه المسألة المستحدثة [346]

4 – اتباع الإجراءات القانونية عند المداولة : بحيث يتم مراعاة انعقاد المجلس في مقره وأن تكون الجلسة علنية أو سرية حسب القانون[347] ، مع مراعاة القواعد المتعلقة بالمداولات والتصويت واشتراط الأجماع في حالة الموافقة بالتمرير [348]

تدوين محاضر الاجتماع لأثبات ما دار في الاجتماع من مناقشات ومعارضات مع مراعاة توقيعه من كافة الاعضاء [349]

وفي الأردن مثلاً نص قانون السياحة أنه "للوزير بناء على تنسيب اللجنة إنذار مالك الممارسة لإزالة أي مخالفة خلال مدة محددة، وإذا لم يقم بإزالة المخالفة خلال المدة المحددة له في الإنذار، فللوزير اتخاذ أي من الجزاءات التالية: أ- فرض غرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد عن عشـرة آلاف ..... [350]، ويتبين من هذا النص أنه لا يحق فرض غرامات إلا بناء على استشارة اللجنة المشكلة بمقتضى

---

[345] فتح الباب ، عليوة مصطفي ، مرجع سابق ، ص 144

[346] الطماوي، سليمان محمد ، مرجع سابق ، ص 425

[347] فتح الباب ، عليوة مصطفي ، مرجع سابق ، ص 145

[348] المرجع السابق ، ص 145

[349] المادة 11 من قانون السياحة رقم 20 لسنة 1988 وتعديلاته.

[350] قرار محكمة العدل العليا رقم 435 لسنة 1999، تاريخ 2000/2/28، موقع قسطاس الالكتروني.

أحكام قانون السياحة، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها "وحيث إنه من الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه صدر من دون تنسيب من اللجنة المختصة، فيكون والحالة هكذا صدر مخالفا للقانون، ولا يرد هنا دفاع وكيل المستدعى عليه، لأن المشرع لا يعبث، والنصوص القانونية توضع للتطبيق ، والأولى إعمالها وليس إهمالها، وتأسيسا على ما تقدم مقرر إلغاء القرار المطعون الصادر من معالي وزير السياحة"[351].

ويلاحظ على ذلك أن عدم عرض الأمر على اللجنة وفق القانون عرض القرار الخاص بالجزاءات المالية إلى البطلان.

الفرع الثاني: الضمانات الشكلية

يقصد بالضمانات الشكلية شكل القرار الإداري ، أي مجموعة الشكليات التي تكون القالب أو الإطار الخارجي الذي يظهر أو يبرز إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار إداري معين في المظهر الخارجي المعلوم.[352]

غير أن الإدارة – كأصل عام– غير ملزمة بالتقيد بشكل معين من خلاله تقوم بالإفصاح عن إرادتها إلا إذا نص القانون على ذلك.[353] وهذا ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات قولها : "لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة أو بشكل معين"[354]

---

[351]عوادي ، عمار ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون، مرجع سابق، ص73.

[352] دلال ، رزاق ، عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 4.

[353] المحكمة الاتحادية العليا ، طعن رقم 191 لسنة 29 إداري، صادر بتاريخ 2008/1/27 منشور بمجلة الشريعة والقانون، العدد 37 محرم 1430هجرية/ 2099 م، ص 380-387.

[354] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم ، الأسس العامة للقرارات الإدارية، ص 101.

ولكنه قد يرد استثناء على هذا الأصل، فتكون الإدارة ملزمة بإصدار قرارها بشكل معين حسب نص التشـــريع، وحينها فإن مخالفة ذلك يصـــبح قرارها مشـــوبًا بعيب في الشـــكل إذا تجاهلت هذا الشكل[355].

يعرف بعض الفقهاء [356] عيب الشكل بأنه " عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القوانين والأنظمة واللوائح لإصدار القرارات الإدارية " .

وتهدف قواعد الشـــكل حماية المصـــلحة العامة ومصـــلحة الأفراد بحيث يتم تجنيب جهة الإدارة مواطن الزلل والتسرع ومنحها الفرصة للتروي فتقل بذلك القرارات السريعة والطائشة[357].

غير أن شكل القرار الإداري ليس هدفاً بحد ذاته فالأصل عدم بطلان القرار الإداري لمجرد تجاهله لأي شـــكل أو أجراء أذا يتعين تقرير ذلك في حالة تجاهل الشـــكل الجوهري بحيث يؤدي ذلك تفويت المصـــلحة المعتبرة بموجب القانون[358] ، وهذا ما قضـــت به المحكمة الاتحادية العليا بأنه "لا يشـــترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة أو بشكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة، دون أن تكون مقيدة بشكل معين.."[359].

---

[355] الطماوي ، سليمان محمد ، الوجيز في القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص 416 .

[356] المرجع السابق نفسه ، ص 416 .

[357] دلال، رزاق ، مرجع سابق، ص 4.

[358] المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 191 لسنة 29 إداري، صادر بتاريخ 2008/1/27، منشور بكتاب دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي، مرجع سابق، ص 213 بالهامش.

[359] المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 191 لســـنة 29 إداري، صـــادر بتاريخ 2008/1/27 ، منشـــور بكتاب دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي، مرجع سابق، ص213 بالهامش

وقد يصـــدر القرار شـــفويا أو مكتوبا ، وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة بقولها " .. وكذلك قد يكون القرار الإداري مكتوبًا كما قد يكون شفويًّا"[360].

وعليه فلا نكون بصـــدد قرار إداري معيب بمخالفة الشـــكل والإجراءات مالم يتطلب المشـــرع والقانون صدوره بشكل أو وفقاً لإجراءات معينة تحقيقاً للمصلحة العامة ، وتم تجاهلها وقد أقرت المحكمة الاتحادية في دولة الامارات العربية المتحدة بهذه التفرقة (الشـــكل الجوهري والثانوي) بقولها " "قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفًا في ذاتها أو طقوسًا لا مندوحة من اتباعها، تحتم جزاء البطلان، وإنما إجراءات حداها المصلحة العامة، ومصلحة الأفراد على السواء، يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة، ويقدح إغفالها في سلامة القرار وصحته، وغيرها من الشكليات الثانوية، وعليه لا يبطل القرار الإداري لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء، أو كان الإجراء جوهريًّا في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصـــلحة التي على القانون بتأمينها .."."[361]

ومن صور الإجراءات والشكليات التي قد يتطلب المشرع الالتزام بها شكل القرار في ذاته أي المظهر الخارجي للقرار وأن كان الأصل انه لا يشترط صدور القرار في صيغة أو بشكل معين إلا أنه قد يشترط في بعض الأحيان شكلاً معيناً للقرار كصدوره مكتوباً ويكون ذلك مفروضاً ضمناً كلما تطلب

---

[360] المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 531 لسنة 29 إداري، صادر بتاريخ 2008/2/17، منشور على موقع المحكمة الإدارية العليا في ورقة بحثية بعنوان" دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي – نموذج القرار الإداري، إعداد القاضي عبدالوهاب عبدول، 2011، ص15.

[361] البنا ، محمد عاطف ، مرجع سابق، ص 152 – 153

المشـرع نشـر القرار وتوقيعه وهو يعد عنصـراً أسـاسـياً في القرارات المكتوبة أذا يترتب علي تخلف توقيع المختص غياب القرار الإداري برمته[362]

لذلك يجب النص قانونًا على اتباع شكل معينا وإلا لحق بالقرار الإداري البطلان، وعليه قضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة بأنه "لا يبطل القرار الإداري لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء، أو كان الإجراء جوهريًّا في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي على القانون بتأمينها، ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه، أما إذا كان الإغفال متداركًا من سبيل آخر دون مساس بمضمون القرار الإداري وسلامته موضوعيًّا، وضمانات ذوي الشأن، واعتبارات المصلحة العامة الكافية فيه، فإن الإجراء الذي جرى إغفاله لا يستوي إجراءًا جوهريًا يستتبع بطلانًا". [363]

وبناء على العرض السـابق نرى بأنه يمكن أن يكون للقرار الإداري شـكلا معينا يتطلبه القانو ، مثل توقيع ونشـر القرار، فعندما يتم التوقيع عليه من مصـدره نكون أمام قرار إداري مكتمل الأركان وأن كان تنفيذه متوقفاً على إعلانه واشهاره لذوي الشأن.

المطلب الثاني: الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات الإدارية

[362] المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 531 لسنة 29 إداري، صادر بتاريخ 2008/2/17، منشور على موقع المحكمة الإدارية العليا في ورقة بحثية بعنوان" دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي ، مرجع سابق، ص15 .

[363]عوادي ، عمار ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون، مرجع سابق، ص73.

تتمثل الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات التي تقوم الإدارة بتوقيعها على المتعاقد معها في ضرورة تجنب عيب المحل في القرار الإداري، وكذلك أن لا يكون الجزاء بناء على تعسف في استخدام السلطة، وكذلك ضرورة تسبيب القرار الإداري ، وهذا ما أعرض له فيما يلي :

أولاً: ضرورة تجنب الجزاءات لعيوب محل القرار الإداري

يعرف محل القرار الإداري فحواه المتمثل في آثاره التي يتم إحداثها بواسطة هذا القرار بصورة مباشرة؛ مما يؤدي إلى التغيير في المراكز القانونية، سواء بإنشاء أو تعديل أو إلغاء، حيث يجب أن يكون لكل تصرف قانوني محل معين، ويعني الأثر القانوني الذي يحدثه التصرف مباشرة، وهذا ما يميز القرار الإداري عن العمل المادي، حيث ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الشأن إلى "أن القرار الإداري ما هو إلا تصرف قانوني تقوم به الإدارة بقصد إنشاء مركز قانوني أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم".[364]

فمحلَ القرار الإداري يتمثل في موضوع هذا القرار أو الأثر القانوني الذي يحدثه فيما يتعلق بالمراكز القانونية العامة أو الخاصة [365].

ولقد قضت محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية وهي بصدد تعرضها لعيب المحل (..... لما كان المستقر عليه فقهًا وقضاءً أن القرار الإداري هو إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة لما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا بقصد ابتغاء مصلحة عامة ويشترط لصحة القرار الإداري أن يكون صادرًا عن

---

[364] المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 144 لسمو 19 قضائه عليا مدني، جلسة 1997/12/16، منشور بكتاب دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري، مرجع سابق، ص 18.

([365]) الحلو، ماجد راغب، مبادئ القانون الاداري في الامارات ، مرجع سابق، ص: 165.

جهة مختصة بإصداره ، ومشروعية المحل وهذا الأثر القانوني الذي يهدف مصدره إلى إحداثه فيتعين أن يكون مشروعًا ، وعليه لا يعتبر القرار الإداري مشروعًا إذا خالف نصًا تشريعيًا أو لائحة أو حكمًا قضائيًا، كذلك يكون غير مشروع إذا أخطأ في تفسير قانون أو لائحة ، ويشترط ثالثًا لصحة القرار الإداري أن يستند إلى سبب صحيح ومشروع يتفق مع أحكام القانون ذلك أن الجهة الإدارية إنما تبغي من إصدار القرار الوزاري المصلحة ولا يتحقق لها ذلك إلا بالالتزام بحدود القانون واللوائح والأنظمة المرعية والمعمول بها .....)[366].

وقضت محكمة العدل الأردنية بأنه "يتفق وأحكام القانون القرار الصادر عن مدير المطبوعات والنشر القاضي بعدم إجازة طباعة كتاب "الماسونية في الأردن وثائق وأسرار" لذكره عدد كبير من أسماء شخصيات أردنية منتمية للماسونية....."."[367]

يكون القرار الإداري معيبًا في محله إذا كان ينطوي على انتهاك مباشر أو غير مباشر لقاعدة قانونية ، وكان الانتهاك مباشرًا للقاعدة القانونية عندما يكون من المستحيل ترتيب أثر قانوني بموجب القانون ، وغير مباشر عند حدوث خطأ في تفسير القاعدة القانونية أو خطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الواقع[368]

ويؤدي خلل المحل إلى بطلان القرار الإداري ، وفق الأحوال العادية ، ولكن في حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية يختلف الحكم ، وتكون قرارات الإدارة المخالفة للقوانين والأنظمة مشروعة إذا كانت

---

[366] حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم 472 لسنة 2002م الصادر بتاريخ 17 / 12 / 2002م ، حكم غير منشور.

([367]) طعن 206 لسنة 1993، محكمة العدل العليا، الأردن ، منشور في مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، ع1-3، ص79..

[368] خليفة عبد العزيز، الأسس العامة للقرار الإداري، مرجع سابق، ص141.

الظروف استثنائية.[369].

وتتمثل صور عيب المحل في مخالفة مباشرة للقانون، وكذلك الخطأ في تفسير القانون، أو الخطأ في إنزال القانون على الواقع أو الوقائع التي بصددها القرار الإداري، وأعرض لكل منها كما يلي :

1- مخالفة القانون بصورة مباشرة

يحدث الانتهاك المباشر للقانون عندما تتجاهل الإدارة القواعد القانونية الملزمة لها كليًا أو جزئيًا ، من خلال القيام بعمل محظور بموجب هذه القواعد أو الامتناع عن القيام بعمل تستلزمه ، أي انتهاك أحكام القانون. قد يكون القانون بطريقة إيجابية أو سلبية [370].

وكذلك عندما يخالف قرار الإدارة حكم تلك القاعدة كأن تصدر الإدارة قراراً تخرج به على حكم هذه القاعدة وما يلزم لتطبيقها أو عندما يكون موضوع القرار الإداري الذي اتخذته محرماً عليها التعرض له بناءً على نص قانوني من درجة أعلى من مرتبة القرار الإداري فيأتي القرار على نقيض ما تقضي به القاعدة[371].

في الواقع ، الانتهاك المباشر للقانون هو أسهل أشكال حالات طلب الإلغاء ، ولا يتعين على طالب الإلغاء سوى إثبات القاعدة القانونية التي يستند إليها ، وأن الإدارة قد تجاهلت هذه القاعدة كليًا أو جزئيًا [372].

---

[369] الهجرسي، باسم أحمد محمد أحمد ، (2014)، نظرية الضرورة في الشريعة الإسلامية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، بحث منشور، جامعة القاهرة، ، ص305.

[370] عبد الله، عبد الغني بسيوني ، (2006)، القضاء الإداري، دار المعارف للطباعة والنشر، الإسكندرية، ص624.

[371] أبو العثم، فهد عبد الكريم، (2005) ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ، ص357.

[372] الشوبكي، عمر محمد ، (2001)، القضاء الإداري، ط1، المطبعة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ، ص331.

ومخالفة قانون السياحة في الأردن بضرورة عرض الأمر على لجنة قبل فرض الجزاءات المالية عرض قرار الوزير للبطلان ، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها "وحيث إنه من الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه صدر من دون تنسيب من اللجنة المختصة، فيكون والحالة هكذا صدر مخالفا للقانون، ولا يرد هنا دفاع وكيل المستدعى عليه، لأن المشرع لا يعبث، والنصوص القانونية توضع للتطبيق ، والأولى إعمالها وليس إهمالها، وتأسيسا على ما تقدم مقرر إلغاء القرار المطعون الصادر من معالي وزير السياحة"[373].

وكذلك قضت المحكمة العليا بالأردن بأنه "وعن أسباب الطعن نجد أن المادة 39 من قانون التربية والتعليم وتعديلاته قت نصت على أنه إذا خالفت أي مؤسسة تعليمية خاصة أي حكم من أحكام هذا القانون أو أي نظام صادر بمقتضاه فينذرها الوزير لإزالة هذه المخالفة خلال أسبوعين من تاريخ تبليغ الإنذار، وإذا استمرت المخالفة أو تكررت فللوزير إغلاق المؤسسة للمدة التي يراها مناسبة أو إلغاء ترخيصها، وأنه باستقراء النص المذكور فإننا نجده قد حدد صلاحيات الوزير في حال استمرار المخالفة أو تكرارها باتخاذ إحدى العقوبتين التاليتين (إغلاق المؤسسة للمدة التي يراها مناسبة أو إلغاء ترخيصها) وليس كلتا العقوبتين في آن واحد، وبالعودة إلى القرار الطعين فإننا نجد قد تضمن الجمع بين العقوبتين معا، عندما قرر إلغاء الترخيص الممنوح للطاعنة وإغلاقها، وفي ذلك مخالفة صريحة للقانون الأمر الذي يجعل أسباب الطعن ترد على القرار، مما يجعله مستوجبا للإلغاء"[374].

2- وقوع الإدارة في خطأ التفسير للقانون

---

[373] قرار محكمة العدل العليا رقم 435 لسنة 1999، تاريخ 2000/2/28، موقع قسطاس الالكتروني.

[374] قرار محكمة العدل العليا رقم 79 لسنة 2017، تاريخ 2017/4/16، موقع قسطاس الالكتروني.

ويكون ذلك بإعطاء القانون غير المعنى الذي قصده المشرع، وتعد هذه الصورة أشد في إثباتها من الصورة السابقة لأنه تكون [375] .

وتعود كلمة الفصل للقاضي الذي يراقب مشروعية أعمال الإدارة عن طريق دعوى الإلغاء، لذلك فإن الإدارة ملزمة بالتفسير الذي يتبناه القضاء خصوصاً المحاكم العليا حتى لو كان هذا التفسير لا يتفق مع حرفية النص ما دام متفقاً مع روحه [376] .

والملاحظ أن التفسير الخطأ للقانون أن الإدارة في هذه الحالة لا تنكر القاعدة القانونية الواجبة التطبيق عند اتخاذها لقرار معين، وإنما تعطي للقاعدة معنى وتفسيراً غير المقصود منها [377].

غير أنه قد يكون الخطأ غير مقصود في هذا التفسير ، وقد يكون مقصودًا ، فإذا كان الخطأ غير مقصود ، فإن مرده الخطأ في وجود غموض أو عدم وضوح في القاعدة القانونية موضوع التفسير، فينتج عن ذلك أن تقوم الإدارة بتأويلها إلى غير المقصود منها قانوناً وهذا الخطأ قد يغتفر للإدارة[378].

أما إذا كان الخطأ مقصود من الإدارة في تفسير القانون، ففي هذه الحالة تكون القاعدة القانونية واضحة الدلالة ولا تحتمل الخطأ في التفسير ولكن الإدارة تتعمد التفسير الخاطئ ، وذلك ابتغاء التحايل على القانون وذلك بتفسير القاعدة القانونية بصورة خاطئة يبعدها عن المعنى الذي أراده المشرع[379] .

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة بعدم مشروعية القرار الصادر من الإدارة بسبب خطأ في تفسير القاعدة القانونية، إذ قضت بأن "التفسير الذي صدر عن مجلس الخدمة المدنية في شأن تطبيق قرار المجلس التنفيذي، وما قرره من عدم جواز الجمع بين العلاوتين

---

[375] أبو العثم، فهد عبد الكريم ، مرجع سابق، ص358.

[376] الطماوي، سليمان محمد ، مرجع سابق، ص873.

[377] ساري، جورجي شفيق ، (2002-2003)، قواعد وأحكام القضاء الإداري، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة، ، ص539.

[378] عبد الله، عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص626و627.

[379] أبو العثم، فهد عبد الكريم ، مرجع سابق، ص358.

بالنسبة للمحاسبين العاملين بالوحدة المالية في دوائر أبو ظبي، تفسير مخالف للقانون، وغير متفق مع الأحوال المقررة، وبناءً على ما تقدم يكون للمستأنف ضده الحق في الجمع بين العلاوتين، والاستفادة منهما معًا".[380]

كما أكدت المحكمة العليا الأردنية بأن "قرار الإغلاق الصادر عن مؤسسة المواصفات والمقاييس يجب أن يكون للمدة المنصوص عليها في المادة 30 من قانون المؤسسة، وهي لحين تصويب المخالفة "[381]. فالمحكمة تؤكد على جهة الإدارة الالتزام بالمدة المقررة في القانون، وهي بذلك تكون قد خالفت القانون وبالتالي يصبح قراراها مستوجبا للإلغاء.

وقضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة ببيان حالات الخطأ في القانون؛ بقولها: "يتحقق الخطأ في القانون إذا كان الحكم قد طبق قاعدة قانونية على واقعة لا يجب أن تطبق عليها، أو طبقها في حالة لا تتوافر فيها شروط تطبيقها، أو أقام قضاءه على قاعدة قانونية خاطئة، ويكون هذا الخطأ هو العلة المؤثرة في قضاء الحكم"[382].

وكذلك قضت بأن "التفسير الذي صدر عن مجلس الخدمة المدنية في شأن تطبيق قرار المجلس التنفيذي، وما قرره من عدم جواز الجمع بين العلاوتين بالنسبة للمحاسبين العاملين بالوحدة المالية في دوائر أبو ظبي، تفسير مخالف للقانون، وغير متفق مع الأحوال المقررة، وبناءً على ما تقدم يكون للمستأنف ضده الحق في الجمع بين العلاوتين، والاستفادة منهما معًا"[383].

3- خطأ الإدارة في إنزال القانون على الوقائع

---

(380) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 689 لسنة 2008 إداري، صادر بتاريخ 2009/3/18، elaws.gov.ae

(381) قرار المحكمة الإدارية العليا في الأردن رقم 2014/134 ، بتاريخ 2014/5/21، موقع قسطاس الالكتروني.

(382) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 86 لسنة 2015 جزائي، صادر بتاريخ 2015/6/9، elaws.gov.ae

(383) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 689 لسنة 2008 إداري، صادر بتاريخ 2009/3/18 elaws.gov.ae

ويكون ذلك بإنزال حكم القانون على الحالة المادية أو الواقعية والقانونية التي تحدث في الواقع وتستدعي ذلك، فإن تطبيق القاعدة القانونية يعني إنزال الحكم الذي تقضي به على سبب القرار، أي على الحالة الواقعية التي حدثت واستدعت إعمال حكم هذه القاعدة فيها[384].

ففي حالة ما استوجب المشرع تحقق حالة واقعية معينة أو تحققها على نحو معين لتطبيق القاعدة القانونية فإذا تخلفت هذه الوقائع أو لم تستوفِ الشروط التي يتطلبها القانون أدى ذلك إلى بطلان القرار الصادر على أساسها [385].

ويتم التحقق من حدوث الوقائع المادية ، بمعنى التأكد من قيام الوقائع التي تستند إليها الإدارة في إصدار القرار الإداري أي التحقق من الوجود المادي للوقائع التي صدر على أساسها القرار [386].

فإذا ثبت للقاضي أن الوقائع التي استند إليها القرار لم تحدث بالفعل فيقوم بإلغاء القرار الصادر بشأنها وذلك بسبب انعدام الأساس القانوني الذي يقوم عليه، مثل إلغاء قرار بإحالة موظف إلى المعاش بناءً على طلبه لثبوت عدم قيامه بتقديم مثل هذا الطلب أو أنه قام بسحب الطلب قبل صدور القرار[387].

وليس هذا فحسب ، بل القيام بتقدير هذه الوقائع التي حدثت، للوقوف على مبررات إصدار القرار فلا يكفي لإقرار مشروعية القرار الإداري مطابقته للقانون، بأن تستند الإدارة وقائع مادية وفقط، بل يجب أن تستوفي تلك الوقائع الشروط التي يتطلبها القانون ليكون مبرراً لاتخاذ القرار[388]، فمثلا لو تم

---

(384) ساري، جورجي شفيق ، مرجع سابق، ص540.

(385) الطماوي، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص841و842.

(386) أبو العثم، فهد عبد الكريم ، مرجع سابق، ص360.

(387) ساري، جورجي شفيق ، مرجع سابق، ص543.

(388) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم ، مرجع سابق، ص200.

نسبة أفعال معينة لموظف وتمت معاقبته على أساسها ، فلا يكفي أن تكون تلك الوقائع صحيحة بل يجب أن تكون مكونة للجريمة التأديبية التي تستوجب العقاب[389].

ومما سبق تبين أن محلَ القرار الإداري يتمثل في موضوع هذا القرار أو الأثر القانوني الذي يحدثه فيما يتعلق بالمراكز القانونية العامة أو الخاصة حسب طبيعة القرار اللائحية أو الفردية. ولصحة ركن المحل في القرار الإداري يجب أن تتوافر فيه ثلاثة شروط أولاً: أن يكون محل القرار الإداري ممكنًا تحقيقه من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية. ثانيًا: أن يكون محل القرار الإداري جائزًا قانونا، بمعنى أن يكون من الجائز تحقيقه في ظل الأوضاع القانونية القائمة. ثالثاً: أن يكون محل القرار الإداري محددًا أو قابلاً للتحدي وعيب المحل يؤدي إلى بطلان القرار الإداري وذلك وفق الأوضاع العادية، أما في حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية، يختلف الحكم، فقرارات الإدارة التي تخالف القوانين واللوائح مشروعة إذا توافرت ظروف استثنائية.

ثانيًا: ضرورة تجنب الجزاءات الإدارية لعيب الانحراف بالسلطة

إن الغاية من كافة القرارات الإدارية تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، وقد لا يكتفي المشرع بتحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع، بل يخصص هدفًا معينًا يجعله نطاقًا لعمل إداري معين، وهذا ما يسمى بتخصيص الأهداف[390].

حيث إن الإدارة ليست لها حرية في اختيار أهدافها، بل يفرض عليها القانون أن تكون المصلحة العامة هدفا لجميع اعمالها، وكذلك تحقيق الهدف الذي حدده المشرع بصدد عمل معين [391].

---

[389] الطماوي،سليمان محمد ، مرجع سابق، ص876.

[390] البنا، محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 214.

[391] الطماوي، سليمان محمد ، (1966)، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، ، ص86 – 87.

فإذا انحرفت الإدارة في استعمال سلطاتها بإصدار قرار لتحقيق أهداف تتعارض مع المصلحة العامة، حينها يكون القرار مشوبًا بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف به، وتأخذ حالات الانحراف بالسلطة صورًا متعددة ، كأن تستهدف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، وأيضًا استهداف غاية مخالفة لغاية حددها القانون، وأخيرًا إساءة استعمال الإجراءات التي حددها القانون [392]

ويتصل عيب الانحراف بالسلطة التقديرية اتصالا وثيقا، في الأحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة قدرا من الحرية في التدخل عن طريق عملها او حتى في اختيار وقت التدخل [393].

لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن "إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه، يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة، أما إذا كانت في مسلكها توقن بأنها تحقق صالح العمل فلا يكون مسلكها معيبًا بهذا العيب الخاص".[394]

وقضت المحكمة الإدارية العليا بالأردن أنه "وحيث إن القرار المطعون فيه بني على تقرير لجنة النظر في الاعتراض المؤلفة من ثلاثة أشخاص ومرفقاته التي اقتنع بها المجلس بما له من صلاحيات بتقدير الدليل فتكون النتيجة التي انتهى إليها قد استخلصت استخلاصا سائغا وبما له من صلاحيات تقديرية مادام الغاية هي الحرص على تحسين نوعية التعليم العالي وضمان جودته وطالما لم يرد في الأوراق ما يدل

---

[392] القيسي، أعاد ، مرجع سابق، ص 464.

[393] الطماوي، سليمان محمد ، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص86 – 87.

[394] المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 152 لسنة 24 قضائية عليا مدني / جلسة 2004/12/19 ، منشور بكتاب دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص 21.

أن القرار المطعون فيه صـدر لغير هذه الغاية أو لدوافع شـخصـية ولذلك فإن القرار المطعون فيه يكون قائما على أسباب تبرره وموافقا للقانون ...."[395]. وبذلك لم يستطع الطاعن إثبات الانحراف بالسلطة

فإذا انحرفت الإدارة في اسـتعمال سـلطاتها بإصـدار قرار لتحقيق أهداف تتعارض مع المصـلحة العامة، حينها يكون القرار مشـوبًا بعيب إسـاءة اسـتعمال السـلطة أو الانحراف به، وتأخذ حالات الانحراف بالسلطة صورًا متعددة ، كأن تستهدف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، وأيضًا استهداف غاية مخالفة لغاية حددها القانون، وأخيرًا إساءة استعمال الإجراءات التي حددها القانون [396]

ويتصل عيب الانحراف بالسلطة التقديرية اتصالا وثيقا، في الأحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة قدرا من الحرية في التدخل عن طريق عملها او حتى في اختيار وقت التدخل [397].

وايضًـــا قضـــت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة بأنه "... يتحقق الانحراف بالسلطة ، في حالة قيام الإدارة باستخدام إجراءات إدارية لا يجوز لها استعمالها من أجل تحقيق الهدف الذي تسعى إليه ، أي أنها تلجأ إلى استعمال إجراء إداري محل إجراء آخر كان يجب عليها القيام به في سـبيل الوصـول إلى هدفها ، ويعتبر ذلك أحد أشـكال إسـاءة اسـتعمال السـلطة والانحراف بها ، ولكنه يتميز بكونه يحدث في ميدان الإجراءات، ومثاله حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة الذي جاء فيه (ويجب أن يكون القرار ملائمًا إصـــداره وفق الوقائع الصـــحيحة الثابتة في الأوراق وعن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانونً. [398]

---

[395] قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 57 لسنة 2015، بتاريخ 2015/4/28 ، موقع قسطاس الالكتروني.

[396] القيسي، أعاد ، مرجع سابق، ص 464.

[397] الطماوي، سليمان محمد ، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص86 – 87.

[398] حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 89 لسنة 21 القضائية، جلسة الأربعاء الموافق 21 من فبراير سنة 2001 م (مدني) ، elaws.gov.ae

والقاضي الإداري اذا ما تم الطعن امامه في قرار بالإلغاء فهو لا ينظر في هذا العيب الا في حالة استنفاذ النظر في العيوب الأخرى، فاذا ظهر له صحة تلك العيوب انتقل لبحث عيب الانحراف بالسلطة [399]

حيث يتصف عيب الانحراف بالسلطة بالدقة والحساسية، وبالتالي يصعب إثباته بصورة كبيرة وذلك مقارنة بأوجه الإلغاء الأخرى، وذلك لارتباطه بالجانب النفسي لرجل الإدارة [400].

من أجل إثبات عيب الانحراف في السلطة ، يتطلب وجود مكون مادي يتمثل في استهداف غرض آخر غير المصلحة العامة أو تلك التي حددها المشرع ، ويتطلب أيضًا عنصرًا أخلاقيًا يتمثل في وجود نية الانحراف بالسلطة من قبل رجل الإدارة الذي أصدر القرار ، وهذا العيب عيب متعمد يجب أن تتحقق من قبل الإدارة نية الإساءة أو الخروج عن السلطة. [401]

وتتمثل صور الانحراف بالسلطة، في أمرين، الأول : إما استخدام السلطة في أمر لا يتعلق بالمصلحة العامة، والثاني : مخالفة تخصيص الأهداف، فبالنسبة لاستعمال السلطة لتحقيق أغراض بعيدة عن المصلحة العامة، فإن ابتعاد الإدارة في قراراتها عن تلك المصلحة – لتحقيق اهداف أخرى – يجعل قرارها مشوبا بعيب الانحراف في السلطة وجديرا بالإلغاء، ومن ذلك استعمال السلطة لتحقيق منفعة شخصية كأن يصدر القرار الإداري بقصد تحقيق منفعة شخصية لرجل الإدارة الذي أصدره، وهذا ما حكم به في فرنسا في قضية olle reuli ، وتم إلغاء قرار عمدة المدينة لإحدى المناطق حيث حدد

---

[399] الدغيثر، فهد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، مرجع سابق، ص273.

[400] شفيق، علي، (2002) ، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة، معهد الإدارة العامة بالرياض، ص149.

[401] المرجع السابق، ص 150.

أوقات العمل في الملهى العام، بحجة ان ذلك الملهى قد صرف الشباب من الجنسين عن العمل، حيث تبين أن العمدة يملك مقهى انصرف الناس عن ارتياده فأراد أن يصرف الناس عن بقية الملاهي [402].

وعلى ذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة بأنه "إذا لم تبين الإدارة السبب المبرر لإصدار القرار وأوجه المصلحة التي ابتغت تحقيقها من ورائه، فإن ذلك يزحزح قرينة الصحة المفترضة في القرار، مما يصمه بعدم المشروعية التي تستوجب القضاء بإلغائه".[403]

وقد تقوم الإدارة باستعمال السلطة بقصد الانتقام، لا من أجل المصلحة العامة، حيث يصدر القرار الإداري بها من أجل إيقاع الأذى بالغير ولإشباع شهوة الانتقام أو التشفي أو الأحقاد وضغائن شخصية، كاستعمال رجل أمن سلطاته بقصد تصفية حساباته مع خصومه [404].

الأمر الثاني: قيام الإدارة بمخالفة تخصيص الأهداف: قد يحدد القانون هدفا معنا يتوجب على رجل الإدارة السعي لتحقيقه، وقد يقوم القاضي باستخلاص هذا الهدف في حالة عدم النص عليه ولا يجزئ الإدارة تحقيق هد غيره حتى وان كان متعلقا بالمصلحة العامة، وإلا أصبح القرار باطلا لعيب انحراف السلطة [405].

ويتمثل هذا الانحراف بالسلطة بمخالفة الأهداف مثلاً في مجال الوظيفة العامة لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن "قرار فصل الموظفة قام على وقائع غير موجودة ولا أساس لها، إذ قضت بأن "القرار الصادر بفصل المستأنف عليهن قد استند على ما نسب إليهن من حجز الطلبة داخل المدرسة، وعدم السماح لهم بالالتحاق ببيوتهم، ولم تقدم جهة الإدارة الدليل على ما تدعيه من نسبة المخالفة إلى

---

(402) سعد، صليلع ، الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري ،مرجع سابق، ص50.

(403) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 772 لسنة 25 مدني، صادر بتاريخ 2004/12/19، elaws.gov.ae

(404) سعد،صليلع سعد، مرجع سابق، ص 51.

(405) الدغيثر، فهد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، مرجع سابق، ص 302.

المستأنف عليهن، رغم إحالة الاستئناف إلى التحقيق فيه، مما تكون معه الوقائع التي بني عليها القرار غير ثابتة، وكان هذا الذي فهمه وحصله الحكم المطعون فيه سائغًا وله أصله الثابت بالأوراق"[406].

وقضـــت المحكمة الإدارية العليا بالأردن أنه "وحيث إن القرار المطعون فيه بني على تقرير لجنة النظر في الاعتراض المؤلفة من ثلاثة أشـخاص ومرفقاته التي اقتنع بها المجلس بما له من صـلاحيات بتقدير الدليل فتكون النتيجة التي انتهى إليها قد استخلصت استخلاصا سائغا وبما له من صلاحيات تقديرية مادام الغاية هي الحرص على تحسين نوعية التعليم العالي وضـمان جودته وطالما لم يرد في الأوراق ما يدل أن القرار المطعون فيه صـدر لغير هذه الغاية أو لدوافع شـخصـية ولذلك فإن القرار المطعون فيه يكون قائما على أسباب تبرره وموافقا للقانون ...."[407]. وبذلك لم يستطع الطاعن إثبات الانحراف بالسلطة

وكذلك إسـاءة اسـتعمال الإجراءات بقصـد تحقيق هدف لم توضـع تلك الإجراءات من اجل تحقيقه كان تعتمد الى استعمال اجراء اداري محل اجراء اداري اخر ، لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن "إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه، يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصـلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار، أو أن تكون قد أصـدرت القرار بباعث لا يمت لتلك

([406]) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 417 و445 لسـنة 29 إداري، صـادر بتاريخ 2007/12/30، على الموقع: http://data.uaelawsonline.com/UAE_CC/%D8%B3%D9%86%D8%A9%202007/UAE-CC_2007-12-30_00417_Taan.html

([407]) قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 57 لسنة 2015، بتاريخ 2015/4/28 ، موقع قسطاس الالكتروني.

المصلحة، أما إذا كانت في مسلكها توقن بأنها تحقق صالح العمل فلا يكون مسلكها معيبًا بهذا العيب الخاص".[408]

ويتبين لنا أنه يصيب القرار الإداري في ركن الغاية او الهدف الذي تسعى الإدارة الى تحقيقه بإصدار القرار، حيث إن الإدارة ليست لها حرية في اختيار أهدافها، فغاية كافة القرارات الإدارية تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، فالمشرع قد لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع، بل يخصص هدفًا معينًا يجعله نطاقًا لعمل إداري معين، وهذا ما يسمى بتخصيص الأهداف. يتصف عيب الانحراف بالسلطة بالدقة والحساسية، وبالتالي يصعب إثباته بصورة كبيرة وذلك مقارنة بأوجه الإلغاء الأخرى، ويجب عدم الخلط بين اشتراط عنصر القصد او العمد لقيام عيب الانحراف بالسلطة بسوء النية، فيمكن تصور حالات تكون فيها الإدارة حسنة النية بالرغم من الانحراف كان تصدر الإدارة قرارا من اجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة ولكنه اجنبي عن الهدف الذي حدده لها المشرع، وتتمثل صور انحراف السلطة في استعمال السلطة لتحقيق منفعة شخصية، أو استعمال السلطة لتحقيق غرض سياسي، أو استعمال السلطة بقصد الانتقام.

ثالثًا: ضرورة تسبيب الجزاءات الموقعة على المتعاقد مع الإدارة

يعرف سبب القرار الإداري "هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تتم بعيدًا عن رجل الإدارة فتوحي إليه باتخاذ قراره"[409]. أو هو " الحالة واقعية أو حالة قانونية تدفع الإدارة إلى التدخل"[410].

---

[408] المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 152 لسنة 24 قضائية عليا مدني / جلسة 2004/12/19 ، منشور بكتاب دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز القضاء الإداري، مرجع سابق، ص21.

[409] الطماوي،سليمان الطماوي، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 792.

[410] البنا، محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص 266.

وعرفته المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة بأنه: "سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على إصدار قرارها"[411]، وفي حكم آخر للمحكمة الاتحادية العليا قالت: " إنه من المقرر في فقه القانون الإداري، وما جرى به قضاء هذه المحكمة، أن كل قرار إداري يجب أن يقوم على عناصر تبرره صدقًا وحقًّا، أي في الواقع والقانون، وهو ما يمثل ركن السبب". [412]

وقضت المحكمة الإدارية العليا في الأردن بأنه " ....الأصل في القرار الإداري أن يصدر مستندا إلى سبب صحيح يبرر إصداره، حتى وإن لم تكن الجهة الإدارية مصدرة القرار ملزمة بتسبيب قرارها بموجب نص القانون، إذ أنه لابد من التفريق بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب صحيح وقائم يبرره، فالتسبيب لا يكون لازما إلا حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب أن يكون قائما وصحيحا، سواء أكان التسبيب لازما أو غير لازم". [413]

ويقسم ركن السبب إلى عنصرين أسباب قانونية، وأسباب واقعية فالعنصر الأول : السبب القانوني ونعني به أسس قانونية يقوم عليها القرار الإداري، وتُعدُّ شرطًا أساسيًّا لمباشرة الاختصاصات والصلاحيات الإدارية؛ لذلك فإن صحة هذه الأسس القانونية شرطًا من شروط مشروعية القرار الإداري الصادر، فعلى صاحب الاختصاص أن يحدد بدقة معنى ومدى القاعدة القانونية التي اعتمد واستند إليها

---

[411] المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 127 لسنة 2020 ، بجلسة 2010/10/20، منشور بكتاب دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي، أبوظبي ، 2013 ، ص 53.

[412] المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 421 لسنة 2011 إداري، بجلسة 2011/12/7، منشور بكتاب دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي، مرجع سابق، ص 59.

[413] قرار المحكمة الإدارية العليا بالأردن رقم 130 لسنة 2014 بتاريخ 2014/6/12، موقع قسطاس.

لإصـــدار القرار، وجعل منها الأســـاس القانوني له[414]، وهذه الأســـباب القانونية تمثل شـــكل قاعدة دستورية، أو قاعدة تشريعية، أو مبدأ من المبادئ القانونية العامة، أو قاعدة لائحية.[415]

والعنصر الثاني لركن السبب: أسباب واقعية ونعني بها مجموعة العناصر الواقعية التي حدثت قبل صـدور القرار، واسـتندت عليها الإدارة لإصـدار قراراتها، فحدوث تلك الوقائع هو الشـرط الأسـاسـي والجوهري لإصـدار القرار الإداري[416]، لذلك قضـت المحكمة الاتحادية العليا بأن "إنهاء خدمة المنتسـب مرتبط بتوافر سببه، وهو الحكم الجزائي في جريمة مخلة بالشرف، وقد تحقق سببه"[417].

مع العلم أنه لا يكتفى أن يسـتند سـبب القرار الإداري إلى حالة قانونية أو واقعية تدفع الإدارة إلى التدخل لإصدار القرار، بل يجب أن يتوافر في هذ السبب ثلاثة شروط تنحصر في ضرورة قيام السبب حتى تاريخ إصدار القرار الإداري، وأن يكون مشروعًا، ومحددًا [418].

والباحث يتعرض بإيجاز لها كما يلي :

1- ضرورة أن يكون سبب إصدار الجزاء على المتعاقد مع الإدارة قائمًا حتى تاريخ إصداره

فيجب أن تكون الحالة التي استند إليها القرار قد وجدت وقت صدور القرار، وأن تستمر حتى تاريخ صدور القرار [419].

---

[414] شطناوي، علي خطار شطناوي، (2011)، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة، الأردن، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ص 868.

[415] أبو المجد، أشرف عبد الفتاح ، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص 41.

[416] المرجع السابق، ص 868.

[417] المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 525 لسنة 2008 إداري، صادر بتاريخ 2009/5/13 ، elaws.gov.ae

[418] خليفة، عبد العزيز ، الأسس العامة للقرار الإداري، مرجع سابق، ص 132.

[419] كنعان، نواف كنعان، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 198.

ويجب ملاحظة أيضًا أن يظل السبب قائمًا إلى صدور القرار، فلو زال السبب قبل صدور القرار وصدر بالرغم من ذلك، كان القرار غير مشروع لزوال السبب[420].

لذلك ألغت المحكمة الاتحادية العليا قرار وزارة التربية والتعليم بسحب ترخيص مدرسة بسبب أنها أزالت المخالفات التي تم إنذارها بها قبل صدور القرار، وقالت في حكمها "يتعين أن يكون وجود السبب سابقًا على اتخاذ القرار وقائمًا حتى وقت اتخاذه، لما كان ذلك، وكان البين من أوراق الطعن أن المخالفات التي أشارت اليها لجنة المتابعة المؤرخة 2005/4/23م كانت بمثابة الحالة التي حملت الإدارة (وزارة التربية والتعليم) على التدخل وإصدار قرار الإغلاق، وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه أهدر التقرير، ولم يتعرض له أو يرد عليه رغم تمسك الطاعنتين به في مذكراتهما، وعول الحكم في نفي سبب القرار على ما قاله في حيثياته من " أن الثابت من تقارير الخبراء الذين عاينوا المؤسسة تأكدوا جميعًا من أن المخالفات قد تم إزالتها..." دون أن يبين الحكم المطعون فيه مضمون تلك التقارير وماهيتها، وما إذا كانت قد أعدت قبل صدور القرار أو بعده، حتى تتمكن المحكمة الاتحادية العليا من بسط رقابتها القانونية على صحة وسلامة سبب قرار الإغلاق"[421].

وقد أكدت المحكمة العليا بالأردن على أنه ".. أنه ولما كانت المدعية قد حصلت على الترخيص بإنشاء شبكة اتصالات خلوية وتشغيلها وتقديم خدمات الاتصالات المتنقلة بتاريخ سابق على صدور القرار المطعون فيه ، وأصبح لها مركزًا قانونيًا ذاتيًا فقد تكاملت عناصره في ظل قانون الاتصالات رقم 13 لسنة 1995، فلا يجوز المساس بهذا المركز... "[422].

---

(420) عثمان،محمد فتوح محمد ، (1996)، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، إصدارات كلية شرطة دبي، الإمارات، ص 482.

(421) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 189 لسنة 2008 إداري، صادر بتاريخ 2008/6/29، منشور بكتاب دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي، مرجع سابق، ص

(422) قرار المحكمة العليا الأردنية رقم 511 لسنة 2007، بتاريخ 2008/3/27، موقع قسطاس الالكتروني.

إذا لابد أن تكون الوقائع التي استند إليه قرار الإدارة وقعت فعلاً، فيصبح سبب القرار الإداري صحيحًا ، حيث إنه لو خالف ذلك يكون القرار معيبًا في سببه.[423]

وقضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة بأن " للقضاء الرقابة على مشروعية السبب في القرار الإداري في ظل الأحكام التي كانت معمولاً بها وقت صدوره، وما إذا كانت مستندة إلى أصول موجودة تنتجها ماديًّا وقانونيًّا، وإلا وقع القرار مفتقدًا ركن السبب".[424]

ويجب ملاحظة أن العبرة بوقت صدور القرار فلو توافر السبب أصبح صحيحا، وعلى ذلك قضت المحكمة الاتحادية أن "العبرة في توافر سبب القرار الإداري أو صحته ومشروعيته، هو بوقت صدور القرار؛ فإن توافر السبب، وكان صحيحًا ومستندًا إلى مصدر من مصادر المشروعية وقت صدور القرار، فلا يعاب على القرار بعدم المشروعية إن طرأ على سببه تغيير أو تبديل لو كان موجودًا وقت صدور القرار"[425].

2- أن يكون سبب توقيع الجزاء على المتعاقد مع الإدارة صحيحًا من الناحية القانونية

فالأسباب التي يستند إليها القرار من حيث مشروعيتها تختلف، فهناك أسباب قانونية تتقيد بها الإدارة ، وأخرى تقديرية ، فإذا كانت أسباب قانونية فلابد من توافرها قبل صدور القرار والإدارة ملزمة بها مثل التزام الإدارة بترقية موظف أكمل مدة الترقية في نظام الترقية بالأقدمية، أما إذا كانت تقديرية فالقانون لم يحدد تلك الأسباب وقد يحددها ، مع ترك حرية للإدارة لاختيار نوعية القرار الذي يصدر

---

(423) بسيوني، عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 488.

(424) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 772 لسنة 25 قضائية عليا مدني ، جلسة 2004/12/19، منشور بكتاب دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز القضاء الإداري، مرجع سابق، ص19.

(425) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 141 لسنة 2013 إداري، صادر بتاريخ 2013/6/19، elaws.gov.ae

بناءً عليها، مثل ترقية موظف بنظام الاختيار، وعلى كل سواء كانت الأسباب قانونية أو تقديرية ، يلزم أن يكون السبب الذي استندت إليه الإدارة في اتخاذ قرارها متفقًا مع أحكام القانون.(426)

مع ملاحظة أن المقصود عدم مخالفة التشريع، ولكن المقصود أية قاعدة قانونية تكون الإدارة ملزمة بها أيًا كان مصدرها[427].

وكذلك ضرورة أن يكون صحيحًا قانونيًا فلا يكفي القول بأن القرار يستند إلى سبب قائم وموجود حتى تاريخ إصداره، بل ينبغي أن يكون هذا السبب مشروعًا أي مطابقًا للقانون [428].

وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بأنه: "يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها، وأن تستند عند إصدارها قرارًا بإنهاء خدمة موظف إلى سبب مشروع يبرر إصداره"[429].

وكذلك قضت بقولها "إن سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على إصدار قرارها، وإن هذا السبب يجب أن يكون مشروعًا بمعنى أن يكون متوافقًا مع القانون شكلاً وموضوعًا، وإلا كان القرار معيبًا بعيب مخالفة التسبيب"[430] .

وقضت المحكمة الإدارية العليا في الأردن بأنه " ....الأصل في القرار الإداري أن يصدر مستندا إلى سبب صحيح يبرر إصداره، حتى وإن لم تكن الجهة الإدارية مصدرة القرار ملزمة بتسبيب قرارها بموجب نص القانون، إذ أنه لابد من التفريق بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون

---

426 كنعان،نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 335.

427 جمال الدين، محمود سامي ، (2008)، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ، ص317.

(428) عبد الفتاح، علي، (2009) ، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ، ص 372.

(429) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 390 لسنة 29 قضائية عليا إداري، جلسة 2007/12/30 ، منشور بكتاب دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز القضاء الإداري، مرجع سابق، ص19.

(430) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 772 لسنة 25 قضائية عليا مدني ، جلسة 2004/12/19، منشور بكتاب دور المحكمة الاتحادية العليا تعزيز القضاء الإداري، مرجع سابق، ص18.

وبين وجوب قيامه على سبب صحيح وقائم يبرره، فالتسبيب لا يكون لازما إلا حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب أن يكون قائما وصحيحا، سواء أكان التسبيب لازما أو غير لازم".[431]

3- أن يكون سبب إصدار الجزاءات على المتعاقد مع الإدارة محددًا بوقائع ظاهرة يقوم عليها

لأن الهدف من التحديد الواضح لسبب القرار حتى يتمكن صاحب الشأن من تحديد موقفه منه، من حيث القبول وإما بالطعن عليه طلبًا لإلغائه إذا ما رأى مخالفته للمشروعية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فالأسباب المحددة في القرار الإداري والتي ليس فيها لبس أو غموض وخالية من التعميم أو الجهل، تمكن القاضي من إعمال رقابته على هذا القرار إرساء لمبدأ المشروعية[432].

فلابد أن يكون السبب محددًا بوقائع ظاهرة يقوم عليها، فلا يكفي السبب العام المجهول[433].

فالتذرع مثلا بأن السبب في القرار الإداري تحقيق الصالح العام أمر مردود حيث قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه " أنه لا يجدي الإدارة نفعًا أن تتذرع بالقول بأن الصالح العام هو سبب القرار، فهذا القول لا يستقيم باعتبار أن المصلحة العامة لا تصلح بذاتها أن تكون سببًا للقرار، فإنها لم تبين وجه المنفعة أو الفائدة التي تكشف عن وجه الضرر الذي يمكن أن يصيب هذه المصلحة من بقاء المذكور في الوظيفة، وترتيبًا على ما تقدم يكون ما تمسكت به الجهة من دفاع في هذا الشأن قائما على غير أساس".[434]

وكذلك قضت بأن "الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه أقام قضاءه بصحة قرار إنهاء خدمة الطاعن عزلاً على سند من أنه جاء بناء على مقتضيات المصلحة العامة وتحقيقًا لها، دون أن يبين

---

(431) قرار المحكمة الإدارية العليا بالأردن رقم 130 لسنة 2014 بتاريخ 2014/6/12، موقع قسطاس.

(432) عبد الفتاح، علي ، مرجع سابق، ص 374.

(433) عكاشة، حمدي عكاشة، موسوعة القرارات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص 242.

(434) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 476 لسنة 2009 إداري، صادر بتاريخ 2010/1/20، elaws.gov.ae

ماهية تلك المصـلحة أو يورد معيارًا واضـحًا يميز بين ما يعتبر من المصـلحة العامة التي تبرر للإدارة إنهاء خدمة الموظف عزلاً، وبين ما لا يعتبر من المصلحة العامة، مما يوجب نقض الحكم" [435].

وقضـت المحكمة الإدارية العليا في الأردن بأنه " ....إذا كان القانون لا يوجب التسـبيب للقرار الإداري فإن كل قرار يجب أن يقوم على سـبب أو أسـباب تبرر إصـداره من حيث الواقع والقانون ولصاحب الشأن أن يثبت العكس بكافة طرق الإثبات بما فيها القرائن ...." [436].

وإذا تضـمن القرار الإداري عدة أسباب، وكان بعضـها معيبًا، والبعض الآخر صـحيحًا، يكون الحكم بحسب ما إذا كانت الأسباب الصحيحة تكفي أم لا تكفي لحمل القرار [437].

فإذا صدر قرار لعدد من الأسباب ثم تبين أن أحدها أو بعضها غير مشروع، والباقي ولو سبب واحد حقق المشـروعية، فيكفي في ذلك سـبب واحد يبرر اتخاذه، لذلك فالقضـاء الإداري لا يلغي القرار لهذا السبب، بل يمتنع عن الإلغاء إذا تبين أن الأسباب التي ثبتت صحتها كافية لتبرير اتخاذ القرار[438].

ولذلك قضـت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة بأنه " إذا قام القرار الإداري على أكثر من سـبب واحد فإن اسـتبعاد أي سـبب فيه لا يبطل القرار، ولا يجعله غير قائم على سببه طالما كان السبب الآخر يؤدي إلى النتيجة ذاتها، وهي استمرار مشروعية القرار". [439]

---

[435] المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 341 لسـنة 2012 إداري، صـادر بتاريخ 2012/11/14، وطعن رقم 178 لسـنة 2012 إداري، صادر بتاريخ 2013/6/27، elaws.gov.ae

[436] قرار المحكمة الإدارية العليا بالأردن رقم 228 لسنة 2014 بتاريخ 2015/6/28، موقع قسطاس الالكتروني.

[437] الطماوي، سليمان ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 212.

[438] السناري، محمد عبد العال ، (2000)، مبدأ المشروعية على أعمال الإدارة، مطبوعات جامعة الإمارات، الإمارات، ص 266.

[439] المحكمة الاتحادية العليا، طعنان رقم 324 و330 لسنة 2012 إداري، صادر بتاريخ 2012/10/31، elaws.gov.ae

ويتبين لنا أنه لا يكفي أن يستند سبب القرار الإداري إلى حالة قانونية أو واقعية تدفع الإدارة إلى التدخل لإصدار القرار، بل يجب أن يتوافر ثلاثة شروط هي، 1- أن يكون السبب قائمًا وموجودًا حتى تاريخ إصدار القرار، 2- أن يكون السبب صحيحًا من الناحية القانونية، 3- وأن يكون السبب محددًا.

الخلاصة

وفي نهاية هذا الفصل تبين لنا تعدد صور عدم المشروعية الشكلية في القرار الإداري، والتي تتمثل في ركن الاختصاص وركن الشكل والإجراءات، فقواعد الاختصاص هي ولاية إصدار القرارات المسندة بموجب القانون أو القواعد العامة لشخص أو جهة إدارية ما تعبيراً عن أرادتها، وتقسم إلى أربعة عناصر : العنصر الشخصي، والعنصر الموضوعي ، والعنصر الزماني ، والعنصر المكاني، وتختلف طرق ودرجات عيب عدم الاختصاص فمنها عيب الاختصاص البسيط وعيب الاختصاص الجسيم وقد فرقت المحكمة الاتحادي العليا ، وكذلك المحكمة الإدارية العليا في مصـــر بينهما وذلك لاختلاف الآثار القانونية التي تترتب على كل منهما.

كما تبين أنه إذا خالفت الإدارة ما تطلبه القانون من أشـــكال وإجراءات، فإنه يمكن لذوي الشـأن طلب إلغاء القرار لعدم مشـروعيته بالنظر لما شـابه من عيب في شـكله، ومع ذلك فإن القضـاء الإداري لا يحكم ببطلان القرار وإلغائه في هذه الحالة إلا إذا اتصل هذا العيب بشكل جوهري وذلك إذا وصفه القانون بذلك أو إذا رتب البطلان جزاء لمخالفته.

وأيضًـــا فإن محلَ القرار الإداري يتمثل في موضـــوع هذا القرار أو الأثر القانوني الذي يحدثه فيما يتعلق بالمراكز القانونية العامة أو الخاصـة حسـب طبيعة القرار اللائحية أو الفردية. ولصـحة ركن المحل في القرار الإداري يجب أن تتوافر فيه ثلاثة شروط أولاً: أن يكون محل القرار الإداري ممكنًا تحقيقه من الناحية

القانونية أو من الناحية الواقعية. ثانيًا: أن يكون محل القرار الإداري جائزًا قانونا، بمعنى أن يكون من الجائز تحقيقه في ظل الأوضـــاع القانونية القائمة. ثالثاً: أن يكون محل القرار الإداري محددًا أو قابلاً للتحدي وعيب المحل يؤدي إلى بطلان القرار الإداري وذلك وفق الأوضـاع العادية، أما في حالة الطوارئ والظروف الاســتثنائية، يختلف الحكم، فقرارات الإدارة التي تخالف القوانين واللوائح مشــروعة إذا توافرت ظروف استثنائية.

كما تبين أنه يصـــيب القرار الإداري في ركن الغاية او الهدف الذي تســـعى الإدارة الى تحقيقه بإصـدار القرار، حيث إن الإدارة ليسـت لها حرية في اختيار أهدافها، فغاية كافة القرارات الإدارية تحقيق المصـلحة العامة للمجتمع، فالمشـرع قد لا يكتفي بتحقيق المصـلحة العامة بمعناها الواسـع، بل يخصـص هدفًا معينًا يجعله نطاقًا لعمل إداري معين، وهذا ما يسمى بتخصيص الأهداف. يتصف عيب الانحراف بالسـلطة بالدقة والحسـاسـية ، وبالتالي يصـعب إثباته بصـورة كبيرة وذلك مقارنة بأوجه الإلغاء الأخرى، ويجب عدم الخلط بين اشتراط عنصر القصد او العمد لقيام عيب الانحراف بالسلطة بسوء النية، فيمكن تصور حالات تكون فيها الإدارة حسنة النية بالرغم من الانحراف كان تصدر الإدارة قرارا من اجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة ولكنه اجنبي عن الهدف الذي حدده لها المشرع، وتتمثل صور انحراف السلطة في استعمال السـلطة لتحقيق منفعة شـخصـية، أو استعمال السـلطة لتحقيق غرض سياسي، أو استعمال السلطة بقصد الانتقام

وتعرضـنا أنه يقصـد بركن السـبب "هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تتم بعيدًا عن رجل الإدارة فتوحي إليه باتخاذ قراره، و ويقسم ركن السبب إلى عنصرين ، الأول : السبب القانوني، وثاني عناصر ركن السبب : الأسباب الواقعية وتعني مجموعة العناصر الواقعية التي حدثت، لا يكفي أن يستند سبب القرار الإداري إلى حالة قانونية أو واقعية تدفع الإدارة إلى التدخل لإصـــدار القرار، بل يجب أن يتوافر في هذ

السـبب ثلاثة شـروط تنحصـر في ضـرورة قيام السـبب حتى تاريخ إصـدار القرار الإداري، وأن يكون مشروعًا، ومحددًا.

وكذلك تبين أنه الفقه والقضاء قد استقرا على أن عيوب مخالفة القرار الإداري للقانون والانحراف بالسـلطة تعتبر أخطاء تؤدي إلى مسـئولية الإدارة، باعتبارها عيوبًا ذات تأثير مباشـر على موضـوع القرار الإداري. كما تتقرر مسئولية الإدارة عن العيوب الموضوعية بغض النظر عن جسامة الخطأ، و وتتمثل آثار عدم المشروعية الموضوعية للقرار الإداري في حجية حكم الإلغاء، وكذلك في تنفيذ قررا الإلغاء.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA