



محددات وضوابط السلطة التقديرية في اتخاذ القرارات الإدارية ودور القضاء في الرقابة عليها

د. غزير سعد العيسى

أستاذ مساعد
قسم الإدارة العامة
كلية إدارة الأعمال
جامعة الملك سعود
المملكة العربية السعودية

الملخص

يهدف هذا البحث إلى بيان محددات وضوابط السلطة التقديرية للإدارة ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها. وقد تم تقسيمه إلى أربعة أقسام، ركز الأول منها على مفهوم السلطة التقديرية، والفارق بينها وبين السلطة المقيدة. وتناول القسم الثاني مبررات ممارسة السلطة التقديرية كأحد محددات العمل الإداري. أما القسم الثالث فكان عن العلاقة بين السلطة التقديرية والقرارات الإدارية. في حين تناول القسم الرابع ضوابط وأركان ممارسة السلطة التقديرية في العمل الإداري، مع الاستشهاد ببعض الحالات من ديوان المظالم السعودي، باعتباره يمثل الرقابة القضائية في المملكة العربية السعودية. وانتهى البحث إلى عدد من النتائج تمثلت بالتالي:

- من الصعب تنظيم الإدارة تفصيلاً بقواعد القانون في ظل تعدد وتنوع الحالات والمواقف الإدارية وتغيرها المستمر وفقاً لما يحيط بالعمل من تغيرات وتطورات ضمن بيئة العمل الداخلية أو بيئته الخارجية. وبذلك فإن المشرع لا يكون على صواب إذا حاول مواجهة كل المواقف مقدماً، وإنما يجب عليه أن يخول الإدارة القدرة على التدخل حين تضطرها الظروف. ومن ثم، فإنه لضمان حسن سير العمل في الأجهزة الحكومية، يلزمها نوعان من السلطة: السلطة المقيدة والسلطة التقديرية.

- السلطة التقديرية للإدارة سلطة قانونية، وعندما تباشر الإدارة سلطتها التقديرية في تطبيق القانون، فإنها لا تستمد هذه السلطة من ذاتها، وإنما تستمدّها من القاعدة القانونية المرنة التي تقوم بتطبيقها.

- السلطة التقديرية لا تعني بحال السلطة المطلقة، وإنما حدد لها القضاء الإداري مجالاتها، وقنن ضوابطها التي يفترض ألا تتجاوزها، بما يضمن استخدامها في نطاق المشروع والمصلحة العامة، ضمن ضوابط محددة تكفل عدم إساءة استخدام السلطة من قبل الجهة الإدارية.

- إن السلطة - سواء أكانت مقيدة أم تقديرية - ليست سوى وسيلة لتطبيق القانون، ومن ثم فإن الرقابة القضائية على الإدارة حتمية في ممارستها لسلطتها، سواء أكانت مقيدة أم تقديرية.

الكلمات المفتاحية: السلطة التقديرية للإدارة، السلطة المقيدة، الرقابة القضائية، سلطة اتخاذ القرار.

المقدمة

تنوع أعمال الإدارة وتباين، وتعدد تبعاً لذلك وظائف السلطة الإدارية في تحقيق النفع العام عن طريق المرافق العامة والعمل على حسن سيرها بانتظام واطراد، والمحافظة على النظام العام، وتنظيم وضبط أوجه النشاط الخاص؛ لتوفير الأمن والسكينة والصحة العامة والآداب والأخلاق، لذلك كله فإن السلطة الإدارية تتمتع بعدد من الامتيازات

* تم استلام البحث في أكتوبر 2018، وقبل للنشر في ديسمبر 2018.

لتمكينها من تحقيق هدفها وغايتها لتحقيق المصلحة العامة، حيث منحها المشرع جانباً من هذه الامتيازات، وأقرها الفقه والقضاء، ومن ذلك السلطة التقديرية في ممارستها لاختصاصاتها.(الظاهر، 2009: 338). وهذه الامتيازات تستهدف موازنة مبدأ المشروعية الذي يقوم على أساس وجود قواعد صارمة تلتزم الإدارة باحترامها ومراعاتها في تصرفاتها بمنح الإدارة قدرًا من الحرية يتفاوت ضيقًا واتساعًا بحسب الظروف. وقد تبلورت هذه الامتيازات على مبدأ المشروعية في ثلاث صور أساسية، هي (حمد، 2003: 39-44):

- 1- سلطات الحرب والظروف الاستثنائية: وذلك إذا واجهت الإدارة ظروفًا استثنائية، بحيث لا تتمكن معًا من التقيد بمبدأ المشروعية من ناحية، وعدم وجود أي تشريع يخولها سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف من ناحية أخرى، والمقصود بالظروف الاستثنائية تلك الظروف الخطيرة وغير العادية التي تحدث فجأة، وتهدد بالخطر سلامة الدولة ونظامها كالحروب والكوارث.
- 2- أعمال السيادة: هي طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها ومظاهرها.
- 3- السلطة التقديرية: تعتبر السلطة التقديرية من أكثر الموضوعات دقة في نطاق القانون الإداري وعلم الإدارة الحديث بسبب ارتباطها بالعديد من المسائل المهمة، وعلى وجه الخصوص موضوع القرار الإداري وممارسة صلاحيات الإدارة، وتجدد وتعقد وتشابك نشاط الإدارة.

وتمثل السلطة التقديرية أحد الامتيازات القانونية للإدارة، فهي بمثابة حق يمنح القانون للإدارة لممارسة نشاطها العادي، في الظروف الطبيعية، واتخاذ القرارات الملائمة في حالة وجودها أمام ظروف معينة، ولم يُلزمها القانون باتخاذ قرار معين بصدده هذه الحالات الخاصة الخارجة عن ظروف عملها الطبيعية.

وبذلك فإن الإدارة تمارس سلطتها في إصدار القرار باتباع أحد أسلوبين: الأول أن تمارس اختصاصًا مقيّدًا عندما يلزمها القانون بوجود التصرف على النحو معين، والثاني بأن تمارس الإدارة اختصاصًا تقديريًا، عندما يترك لها القانون قدرًا من حرية التصرف.

ومن المتفق عليه أن للسلطة التقديرية أهميتها في المجال الإداري، حيث تعتبر أحد المحاور الرئيسية في العمل الإداري، سواء في ممارساته لمهامه القيادية إن كان قائدًا إداريًا، أو في ممارسة مهامه الوظيفية باختلاف المهام الوظيفية وتنوعها، وخصوصًا ما يرتبط بشكل أو بآخر بعملية اتخاذ القرار. وهذه الممارسة للسلطة التقديرية من قبل الإدارة ليست مطلقة بعمومها، وإنما لا بد من أن تتوافق مع مبدأ المشروعية، وبذلك فهي تخضع في هذا المجال لرقابة السلطة القضائية، بالإضافة إلى الرقابة الذاتية من قبل الجهة الإدارية نفسها إذا تبين لها خطأها، من خلال مراجعتها لقراراتها أو من خلال ما يقدم للجهة من تظلمات إدارية.

1- نظرة مقارنة لمفهوم السلطة التقديرية ومفهوم السلطة المقيدة

يقصد بالسلطة التقديرية تمتع الإدارة بحرية التصرف عند ممارستها لاختصاصاتها القانونية إذا لم يوجد نص نظامي يمنعها من التصرف بعكس السلطة المقيدة التي تكون معها حرية الإدارة مسلوبة، فتلتزم بالقيام بالعمل، فإذا ترك القانون لجهة الإدارة حرية القيام بالإجراءات أو عدم القيام بها، أو تقدير مدى ملاءمة التصرف واختيار الوقت الملائم لاتخاذها كانت سلطتها تقديرية، وإذا لم يترك لها حرية الاختيار كانت سلطتها مقيدة. ومن أمثلة السلطة التقديرية: ترقية الموظف على أساس الكفاءة، واختيار الجزاء المناسب مع الفعل من بين الجزاءات المقررة، ومنح الإجازات العادية والاستثنائية والدراسية، وقرارات النقل والإعارة والندب والتكليف. ومن أمثلة السلطة المقيدة: الترقية بالأقدمية المطلقة، تحديد العقوبات التأديبية في النظام فلا تملك الإدارة توقيع غيرها (محمد، 2000: 124).

وإذا أمعنا النظر في مفهوم السلطة التقديرية- سواء بمعناه العام، أو بمعناه الضيق في مجال التأديب- نتبين إن تمتع الإدارة بسلطة التقدير لا يمكن أن يكون في الدول القانونية خارج إطار القانون، وإنما ضمن حدوده. فمصدر التقدير يكمن في حالة معينة أو وضع معين للتنظيم القانوني الذي يحكم نشاط الإدارة. وهذا يعني أنه ينبغي أن تنص دائما السلطة التقديرية بجانب واقع التنظيم القانوني دون أن نميز أو نفصل بينهما (الصروخ، 2001: 471).

فالسطة التقديرية للإدارة هي إذًا سلطة قانونية، وعندما تباشر الإدارة سلطتها التقديرية في تطبيق القانون، فإنها لا تستمد هذه السلطة من ذاتها، وإنما تستمدتها من القاعدة القانونية المرنة التي تقوم بتطبيقها، وبالتالي فإن مباشرة هذه السلطة تخضع دائمًا لمبدأ المشروعية وسيادة القانون. ومن هنا يرى بعض القانونيين أنه لا يصح القول بأن السلطة التقديرية استثناء يرد على مبدأ المشروعية لموازنته أو لتخفيف من آثاره؛ لأن هذه السلطة- في حقيقة الأمر- وسيلة لتطبيق القانون، ومن ثم الالتزام بمبدأ المشروعية، مثلها في ذلك مثل السلطة المقيدة، لكن المشرع قدر أن منح قدر من حرية التصرف للإدارة هو أجدى وأنفع لتحقيق الهدف من هذا الموضوع، مما لو قيدها بتوقيت أو أسلوب معين للتصرف بشأنه، وبالتالي فإنه يتخلى عن تحديد نشاط الإدارة بشأن هذا الموضوع كله، أو في بعض جوانبه، تاركًا للإدارة حرية التصرف والتقدير بموجب خبراتها الخاصة، ولاسيما أن تغير الظروف وتطورها مستمر (جمال الدين، 1992: 31). ونتفق مع وجهة النظر هذه فيما يتعلق بمفهوم السلطة التقديرية ومبررات وجودها، وأنها ليست استثناء من المشروعية، لأنها تدور في فلك المشروعية ولا تخرج منها بأي حال، ولكننا نختلف معه في أنها في تطبيقها مثل السلطة المقيدة، وذلك من منطلق أنها لا تقيد الإداري بنص أو تصرف محدد، وإلا لما كانت تقديرية.

ويشير بذلك مصطلح السلطة التقديرية إلى السلطة التي يُعهد بها للسلطة الإدارية باستخدام درجة معينة من الحرية في اتخاذ القرار، وبعبارة أخرى اختيار أحد البدائل من القرارات المطروحة المقبولة قانونيًا التي تعتبرها أكثر ملاءمة، وتتناسب مع المصلحة العامة، على أن يتم احترام مبدأ الموضوعية والنزاهة والمساواة، والأخذ بعين الاعتبار العوامل ذات الصلة، كما ينبغي أن توفر توازنًا معقولاً بين المصالح المعنية، على سبيل المثال المصالح العامة من ناحية والمصالح الخاصة للأفراد من ناحية أخرى، والأخذ بعين الاعتبار جميع التوجيهات الإدارية العامة الأخرى بطريقة ملائمة، وفي الوقت نفسه تأخذ في الاعتبار الظروف المحددة لكل حالة، ولا يجوز للسلطة الإدارية أن تأخذ بالسلطة التقديرية إذا لم يكن لها الحق في ذلك بموجب القانون (Vitanski, 2015: 27).

وبذلك تكون الإدارة في ظل السلطة التقديرية، حرة في اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه، أو في اتخاذ القرار الذي تراه، أي إن المشرع يترك للإدارة حرية اختيار وقت وأسلوب التدخل في إصدار قرارها تبعًا للظروف، فالمشرع يكتفي بوضع القاعدة العامة التي تتصف بالمرونة، تاركًا للإدارة تقدير ملاءمة التصرف، شريطة أن تتوخى الصالح العام في أي قرار تتخذه، وألا تنحرف عن هذه الغاية، وإلا كان القرار مشوبًا بعيب إساءة استخدام السلطة. والسلطة التقديرية هنا ترتبط بفكرة ملاءمة القرار الإداري، إذ إن المشرع منح الإدارة هذه السلطة شعورًا منه بأنها أقدر على اختيار الوسائل المناسبة للتدخل واتخاذ القرار الملائم في ظروف معينة، وأنه مهما حاول، فإنه لا يستطيع إن يتصور جميع الحالات التي قد تطرأ في العمل الإداري ويضع الحلول المناسبة لها. في حين أن الاختصاص المقيد يقوم على فكرة مشروعية القرار الإداري، لأن الإدارة مقيدة دائمًا بما يفرضه القانون (ليلو، 2008: 181-182).

وبذلك فإن التعارض والاختلاف بين السلطة التقديرية والمقيدة أو الاختصاص المقيد هو اختلاف في الدرجة، وليس اختلافًا في الجوهر أو الطبيعة، أي أن الاختلاف والتعارض بينهما نسبي، فليس هناك في الواقع سلطة تقديرية مطلقة في أي مجال أو اختصاص، كما لا يوجد اختصاص مقيد بصفة مطلقة، فوجود الإدارة في مجال السلطة التقديرية لا يعني تحررها تمامًا من الخضوع للقانون والمشروعية أو تحررها بالكامل من الرقابة القضائية، والشاهد أن درجة الخضوع تقل عن حالة الاختصاص المقيد. كما إن وجود الإدارة في مجال اختصاص مقيد لا يعني اختفاء أي قدر من التقدير على وجه الإطلاق، فمن المستقر فقهيًا وقضائيًا في هذا المجال- وإن كانت حرية الإدارة تنحسر وتضعف إلى حد بعيد، أنه يبقى للإدارة- كقاعدة عامة- حرية اختيار وقت تدخلها، أي تقدير الوقت الملائم لإصدار قرارها الذي تلتزم بإصداره (عبد الوهاب، 2002: 590).

لكن يوجد في كثير من الأحيان تداخل بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة، حيث تجتمع في العمل سلطة مقيدة من جهة، وسلطة تقديرية من جهة أخرى، أو العكس. ومثال على الحالة الأولى: عندما يحدد القانون في نظام التراخيص شروط الحصول على الترخيص بطريقة محددة، بحيث لا تستطيع جهة الإدارة أن تتجاوز عنها، فهذه سلطة مقيدة، في حين يُترك للإدارة- مثلاً- وقت منح الترخيص، وهذه سلطة تقديرية، وهذه الحالة توجد في كثير من أمور الوظيفة العامة كالتعيين والترقية. ومن أمثلة الحالة الثانية ما يتعلق بالمسئولية التأديبية، ففي حين جعل القانون

للسلطة الإدارية حرية تقرير وجود مخالفة وظيفية، فإنه ألزمها في حالة توقيع العقوبة بحد معين من العقوبات لا تستطيع الخروج عنها، وهذه سلطة مقيدة (ذنيبات والعجمي، 2010: 30).

2- مبررات ممارسة السلطة التقديرية كأحد محددات العمل الإداري

قد يبدو لأول وهلة أن السلطة المقيدة هي الوضع الأفضل، وذلك من وجهة نظر سيادة القانون والمشروعية، وكذلك من ناحية ضمان حقوق وحرية الأفراد ضد انحراف الإدارة بالسلطة، ولكن- مع ذلك- ليس من الممكن، كما أنه ليس من المصلحة العامة في شيء- أن تبقى الإدارة دائماً حبيسة في إطار تلك السلطة المقيدة التي تنزع عنها كل قدر من التقدير أو حرية الاختيار. ومن ثم يبدو من الضروري أن يجمع التنظيم القانوني العام لاختصاصات الإدارة قدرًا من السلطة التقديرية في بعض المجالات، وقدرًا من السلطة المقيدة في مجالات أخرى (عبدالوهاب، 2002: 591).

فالسطة التقديرية مقررة قانونًا للإدارة، وذلك للعديد من الأسباب والمبررات، سواء القانونية منها أو التنظيمية، لأنه لا يمكن للمنظم أن يقيد السلطة الإدارية في جميع الحالات نتيجة لعدم توقعه وتنبئه بالصعوبات والظروف والأحوال التي قد تواجهها الإدارة في ممارسة صلاحياتها. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فهي تساهم في تسهيل ممارسة الإدارة لأعمالها وصلاحياتها المتعلقة بتسيير المرافق العمومية؛ لتحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام (محمد، 2016: 8).

ووفقًا لما سبق نجد أن السلطة التقديرية ضرورية لأنه من المستحيل تنظيم الإدارة تفصيلًا بقواعد القانون، والمشرع لا يكون على صواب إذا حاول مواجهة كل المواقف مقدمًا، وإنما يجب عليه إن يخول الإدارة القدرة على التدخل حين تضطرها الظروف، والقضاء لا يمكن أن يسلب تقدير الإدارة لقدرتها وإمكاناتها في اختيار الحلول بوسائل قد تعوز القاضي لبعده عن معترك الحياة الإدارية، ومن ثم فإن السلطة التقديرية ليست خطيرة في ذاتها، وإنما الخطورة تكمن في الممارسات الخاطئة للذين يملكونها. فمقتضيات العمل وضرورات الحياة الإدارية، وتعدد وتباين مجالاتها وأنشطتها، وتداخل موضوعاتها يقتضي بالضرورة ترك مجالات لتقدير الإدارة طالما كانت أعمالها مشروعة وفي ضوء المصلحة العامة. علاوة على أن واجبات السلطة التنفيذية تتزايد باستمرار بتطور خدمات الدولة وتعدد وتباين مجالاتها وأنشطتها، مما يقتضي ضرورة مواجهة الإدارة للظروف المتغيرة والمواقف غير المتوقعة، والاستفادة من خبرات الإدارة وتجاربها في إدارة المرافق العامة، مما يجعل تنظيم نشاط الإدارة تفصيليًا بقواعد القانون أمرًا - فوق استحالتة - لا يمكن قبوله. ولقد جاءت أحكام القرآن الكريم - وهو الدستور الأساسي - مجملية، ولم تعرض لتفصيلات كثير من المسائل التي تتغير مع تغير الأزمنة والأمكنة، ذلك لأنها شريعة خالدة تتجدد مع مصالح الناس وتصلح للتطبيق في كل زمان ومكان (حسن، 1974: 99-111).

وكما إن عيب إساءة استعمال السلطة يمكن أن يثار في حالة تمتع الإدارة بسلطة تقديرية، فإنه يمكن- كذلك- أن يحصل في حالة السلطة المقيدة، وذلك حين تتباطأ الإدارة مثلاً وبصورة متعمدة في إصدار القرار الواجب عليها إصداره للإضرار بصاحب الشأن (شفيق، 2002: 149). ولكن من الناحية العملية قد يكون هناك بعض الثغرات، وقد يكون هناك بعض الغموض القانوني الذي قد تستخدمه السلطات الإدارية كسلطة قانونية ضمنية لاتخاذ الإجراءات التقديرية، ونتيجة لذلك فإن الإدارة قد يكون لديها مساحة أوسع في إساءة استخدام السلطة، وفي هذا السياق يجب عدم التوسع في السلطة التقديرية؛ فمن الضروري تعديل بعض القوانين التي تحتوي على سلطات تقديرية كبيرة لتجنب إساءة استخدام السلطة من قبل أصحابها (Vitanski, 2015: 29).

إن من أبرز سمات الإدارة العامة - وهي الطرف الأهم في علاقات القانون الإداري - المرونة والتطور ومواكبة المستجدات والمتغيرات المتلاحقة على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتقنية السائدة في المجتمع، وهذا التغير والتطور يحتم على القاضي الإداري أن يواكب بأحكامه هذا التطور كي لا يبقى متخلفًا وجامدًا وبعيدًا عن المعاصرة (القبيلات، 2008: 54).

ومن ثم يمكن إن نذكر عددًا من الاعتبارات الأساسية لتبرير ضرورة تمتع الإدارة بقدر من السلطة التقديرية يتسع أو يضيق بحسب الأحوال:

لا يمكن للمشرع وهو يضع القواعد العامة المنظمة للمجتمع - أن يحيط مقدماً وبطريقة مسبقة بجميع الحالات التطبيقية المحتملة، وقد يكون ذلك ممكناً نظرياً في بعض المجالات، ولكنه يصبح مستحيلًا في مجالات أخرى، ومن ثم لا مناص - في مثل تلك الحالات - من أن يكتفي المشرع بوضع الضوابط العامة، ويترك الإدارة تتصرف في نطاقها بقدر من الحرية والتقدير، لأنها أقدر بحكم اتصالها بالواقع اليومي ومشكلاته أن تواجه الأمور بالوسائل المناسبة والملائمة.

إنه ليس من المصلحة العامة في شيء أن تصبح السلطة الإدارية آلة صماء تقوم بالتنفيذ الحرفي والتلقائي لأوامر المشرع، وتعمل دائماً بنصوص مقيدة، دون إن يترك لها قدر من حرية التقدير في قيامها بمسئولياتها، ودون أن يترك لها حق اختيار الوسائل التي تراها ملائمة لتحقيق المصالح والأهداف العامة، فذلك سيؤثر سلباً على روح الإبداع والمبادأة لدى الجهاز الإداري مما يضر بالمصلحة العامة (عبد الوهاب، 2002: 592).

إن فكرة السلطة التقديرية تساعد على إدخال فكرة العدالة والمساواة عند تطبيق القاعدة القانونية، وذلك لأن القانون عندما يضع قاعدة قانونية، إنما يفرض مبادئ عامة لحل مجموعة من الموضوعات، متقاربة ولكنها ليست متماثلة، وذلك تبعاً لاختلاف الظروف من حالة إلى أخرى، ومن ثم فإنه بناءً على ما للإدارة من سلطة تقديرية تستطيع أن تراعي ظروف كل حالة على حدة، وتقدير هذه الظروف والاعتبارات الخاصة بكل حالة عند إصدار القرار الإداري، مما يساعد على تحقيق العدالة، الأمر الذي قد يتعذر تحقيقه عند وضع قاعدة عامة مجردة (البشير، 1998: <http://sjsudan.org>).

ومن ثم، فإنه لضمان حُسن سير العمل في الأجهزة الحكومية، يلزمها - كما سبق أن ذكرنا - نوعين من السلطة: السلطة المقيدة والسلطة التقديرية، ولا يمكن الاقتصار على أحدهما، لأن لكل منهما مزاياه ومبرراته، لكن هذه السلطة التقديرية لا تعني - بحال - السلطة المطلقة، وإنما حدد لها القضاء الإداري مجالاتها، وقنن ضوابطها التي يفترض ألا تتجاوزها، وهذا ما ناقشه في المحاور اللاحقة.

3- العلاقة بين السلطة التقديرية والقرارات الإدارية

إن التعمق في تحليل أعمال الإدارة لتحديد مجالات ومواطن السلطة التقديرية فيها، يؤدي بنا إلى تبين أن هذه السلطة ترتد دوماً إلى القرارات الإدارية، فالسلطة التقديرية في مجال العقود الإدارية لا تنبئ إلا في القرارات الإدارية المتصلة بهذه العقود، مثل قرارات إبرامها، وقرارات إرساء المناقصات أو المزايدات، وقرارات الحرمان من دخولها، وقرارات رفض الالتجاء إليها أو رفض إبرام العقد، وكذلك قرارات توقيع الجزاءات على المتعاقدين مع الإدارة، وقرارات تعديل التزاماته من جانب الإدارة وقرارات فسخ العقد، كما إن الأعمال المادية للإدارة تدور معظمها حول تنفيذ القرارات الإدارية، مما يعني بجلاء أن القرارات الإدارية وراء كل تصرف من تصرفات الإدارة أو أعمالها. ومن هذا المنطلق فإن دراسة مدى حرية التقدير التي تتمتع بها الإدارة بصدد القرارات الإدارية هي دراسة للسلطة التقديرية للإدارة في جميع أعمالها في واقع الأمر (جمال الدين، 1992: 43).

وتبعاً لذلك فإن تحديد مجال هذه السلطة التقديرية يتحقق من خلال تحليل القرار الإداري للتعرف على أركانه وعناصره وجوانب التقييد أو التقدير في هذه العناصر، وهذا مما يحتم التطرق له في هذه الورقة، وإن كان ذلك بشكل موجز حسب ما يتطلبه موضوع البحث في مجال السلطة التقديرية.

واستقر القضاء الإداري منذ فترة طويلة على تعريف القرار الإداري بأنه «إفصاح جهة الإدارة عن إرادته الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً تحقيقاً للمصلحة العامة» (محمد، 2000: 127).

ومن ثم - ووفقاً لهذا التعريف، وكما ورد في أحد أحكام ديوان المظالم السعودي - فإنه ليس كل إجراء تتخذه جهة الإدارة يعتبر دائماً قراراً إدارياً؛ إذ تتنوع وسائل الإدارة في التعبير عن إرادتها وممارسة مهامها وواجباتها ما بين أفعال مادية ومنشورات داخلية وتصرفات عقديّة وقرارات إدارية، ولكل من هذه الوسائل طبيعته الخاصة التي تميزه عن غيرها من مظاهر ممارسة الإدارة وسلطاتها المختلفة (الجريوع، 2006: 327).

وبذلك يفترض أن هناك عدة شروط يجب توافرها لتكون أمام قرار إداري، وهذه العناصر هي:

- القرار الإداري عمل قانوني، والعمل القانوني عبارة عن إفصاح أو تعبير عن الإرادة بقصد ترتيب أثر قانوني معين، وهذا الأثر قد يكون إنشاء مركز قانوني عام أو فردي، أو تعديل لهذا المركز أو إلغاء له، والمركز القانوني هو مجموعة من الحقوق والواجبات لشخص معين أو مجموعة من الأشخاص، وينتج عن اعتبار العمل عملاً قانونياً أن يؤثر إيجابياً أو سلبياً في المراكز القانونية للأفراد، ومن ثم يرفض وصف القرار الإداري بالنسبة للأعمال المادية، والإجراءات التنفيذية البحتة للقانون والأعمال التمهيدية التي تسبق صدور القرار والأعمال اللاحقة على صدوره.
- القرار الإداري عمل صادر بالإرادة المنفردة للإدارة، وهذا ما يميزه عن العقد الإداري، فإذا كان كلاهما يعتبر من الأعمال القانونية، لكن القرار الإداري يتميز بأنه يصدر بإرادة الإدارة وحدها، بينما العقد يصدر ويتم بإرادتين معاً، وهما إرادة الفرد وإرادة المتعاقد.
- القرار الإداري يصدر عن جهة إدارية عامة أو سلطة إدارية، ومن ثم لا يدخل في نطاقها القرارات التي تصدر عن أشخاص القانون الخاص، أي الأفراد أو المنظمات الخاصة (عبد الوهاب، 2002: 468-474).
- ووفقاً لتعريف القرار الإداري وما يتطلبه من شروط، فإن للقرار الإداري خمسة أركان أساسية (عناصر)، وإذا تخلف ركن من هذه الأركان، بطل القرار الإداري، وهذه الأركان نعرض لها باختصار في الآتي:
 - أ- الشكل: «الشكل الذي يتطلبه القانون».
 - ب- الاختصاص: «بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح».
 - ج- المحل: هو مضمون الأثر القانوني (متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً).
 - د- الغاية: «تحقيقاً للمصلحة العامة».
 - هـ- السبب: هو عنصر لم يشر له التعريف صراحة، باعتباره عنصراً موجوداً ويسبق اتخاذ القرار مباشرة، ويمثل المحرك الدافع لإصدار القرار.

ومن شأن هذا التحديد لأركان القرار الإداري، انتفاء الخلط بين القرارات الإدارية وغيرها من الأعمال التي قد تصدر من السلطة التنفيذية عموماً، وفيها تتمتع هذه السلطة بقدر واسع من حرية التقدير (جمال الدين، 1992: 45-46).

ووفقاً لهذه الأركان الخمسة للقرار الإداري، يمكن تحديد مجال السلطة التقديرية الذي تعبر به الإدارة عن إرادتها، فبالنسبة للاختصاص لا يوجد مجال للسلطة التقديرية لأنه محدد بالقانون، فالإدارة إما أن تكون مختصة بإصدار القرار فتتولى إصداره، وإما ألا تكون كذلك فيمتنع عليها ذلك. إذ لا مجال لها للاختيار أو التقدير في هذا العنصر من القرار الإداري. أما بالنسبة للشكل، فلا يوجد كذلك مجال للسلطة التقديرية، لأنه غالباً ما يكون محدد قانوناً، ومن ثم تكون الإدارة ملزمة بإتباعه، وفي حالة مخالفته فإن قرارها يتعرض للإلغاء من طرف السلطة المختصة؛ وبالنسبة للغاية فهي تكون دائمة محددة بالمصلحة العامة أو بأحد جوانبها التي يحددها القانون على سبيل التخصيص، وتكون الإدارة ملزمة بقراراتها بهذا الهدف، فإذا انحرفت عن تحقيق هذه الغاية فإن قرارها يتعرض للإلغاء؛ أما بالنسبة للسبب وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر اتخاذ القرار، والمحل الذي هو موضوع القرار أو الأثر القانوني المترتب عليه، فإن الوضع مختلف بالنسبة لهما عن عناصر القرار الأخرى التي ذكرناها، حيث تمثل مجال السلطة التقديرية (الصروح، 2001: 473)، وستعرض لذلك بالتفصيل في ممارسة الرقابة القضائية على السلطة التقديرية وفقاً لهذا المجال.

4- ضوابط وأركان ممارسة السلطة التقديرية في العمل الإداري

لا شك أن السلطة المقيدة تخضع للرقابة القضائية للتأكد من التزام جهة الإدارة بما قرره القانون، فهل توجد رقابة قضائية على السلطة التقديرية للإدارة، أم أن تقرير رقابة قضائية عليها يتنافى مع تقرير السلطة التقديرية؟

إن السلطة - سواء أكانت مقيدة أم تقديرية - ليست سوى وسيلة لتطبيق القانون، ومن ثم فإن الرقابة القضائية على الإدارة حتمية في ممارستها لسلطتها، سواء أكانت مقيدة أم تقديرية، وتتعدد مجالات استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية نتيجة لتوسع نشاطها وأعمالها الإدارية، ومن أبرزها مجال الوظيفة العامة والضبط الإداري. حيث تتمثل مظاهر هذه السلطة في المجال الأول بسلطة تقدير الرئيس الإداري في مجال التنظيم الداخلي للمرفق والموظفين العموميين. وذلك من خلال ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية المتمثلة في الترخيص والنقل وفقاً لما تقتضيه ضرورة المصلحة، والترقية في الوظائف العليا والمناصب النوعية، وتطبيق بعض العقوبات التأديبية. وتتمارس الإدارة بشكل واسع سلطتها التقديرية في مجال الضبط الإداري، من خلال الصلاحيات المتعددة والمتعلقة بتنظيم الحريات العامة للأفراد. حيث تظهر ملامحها في سلطة الإدارة بالترخيص في مختلف المسائل المتصلة بتنظيم الحريات العامة للحفاظ على النظام العام داخل الدولة. والترخيص يكون وفقاً للإجراءات القانونية مع تقدير الإدارة لصحة وتناسب الطلب مع الظروف والنتائج التي تنجم عنه (محمد، 2016: 330).

وفي ظل وجود قدر من السلطة التقديرية للإدارة العامة في عمليه إصدار القرارات الإدارية؛ لاختيار أحد البدائل المسموح بها قانوناً يفترض أن تمارس السلطة القضائية التحقق من صحة أنشطة الإدارة في اتخاذها لقراراتها بتحقيق الهدف المفترض بما يتمشى مع السياسات الإدارية المعتمدة، في الحدود التي يحددها القانون (Adam, 2017) https://www.researchgate.net/publication/319243221_9/1/2019:

وعلى الرغم من أهمية السلطة التقديرية للإدارة، فقد تخوف البعض من إطلاق حرية التقدير بشكل كبير، لما قد يترتب على ذلك من تجاوز الإدارة لحدود سلطاتها، الأمر الذي قد يؤدي إلى الاعتداء على حريات وحقوق الأفراد. والواقع أنه لا مجال للتخوف من مساس السلطة التقديرية بحقوق الأفراد وحرياتهم العامة، حيث إن الإدارة مهما بلغت سلطتها التقديرية، فإن تلك السلطة لا يمكن أن تكون مطلقة، فالإدارة ملزمة بحدود سلطتها التقديرية، فإذا تجاوزت القدر الذي يسمح لها به القانون من حرية التصرف فيما يتعلق بكل عنصر من عناصر القرار الإداري، فإن عملها يعتبر غير مشروع يلغيه القضاء، ويعوض عنه إذا كان لذلك مقتضى (خليفة، 2001: 16).

فإذا تم استخدام هذه السلطة التقديرية الممنوحة من قبل السلطة التشريعية بطريقة غير متسقة مع إرادة السلطة التشريعية، وبما لا يتوافق مع حدود التقدير، فإن ذلك يعتبر فعلاً غير قانوني وانتهاكاً للأخلاق الإدارية، يتمثل في إساءة استخدام السلطة وانتهاك القواعد الإجرائية، سواء في استخدام هذه السلطة في أغراض خاصة أو أغراض أخرى تتعارض مع المصلحة العامة؛ بمعنى أن إساءة استخدام الصلاحيات التقديرية يعني استخدامها بشكل يتعارض مع الغرض الذي من أجله منح المشرع هذا النوع من السلطة (Parchomiuk, 2018: 460, 463, 474).

وتتقرر السلطة التقديرية للإدارة بموجب التشريعات التي تمنح لها حرية ممارسة بعض أوجه النشاط الإداري، فالمشرع يقتصر دوره هنا على رسم الإطار العام، تاركاً للإدارة حرية الحركة داخل هذا الإطار. لكن المشرع قد وضع جملة من الضوابط والحدود التي يجب أن تتقيد بها الإدارة أثناء ممارستها لسلطتها التقديرية، ولا معقب عليها في هذا الخصوص، لكن في حال خروجها عن هذه الضوابط والقيود، فالقضاء يملك حق مراقبة التصرفات القانونية الصادرة عن الإدارة من خلال الدعاوى التي يتم رفعها أمامه من قبل الأفراد والمؤسسات المتضررة من الاستخدام المفرط للسلطة التقديرية للإدارة (محمد، 2016: 224).

وإخضاع الإدارة لرقابة القضاء، ينطلق من أن مبدأ المشروعية والأسس العامة المتعلقة به لا قيمة لها إلا إذا ألزمت الإدارة باحترامها، وهذا الإلزام لا سبيل إلى تحقيقه إلا بإخضاع الإدارة لرقابة فعّالة من القضاء (حمد، 2003: 153)، لكن السلطة التقديرية للإدارة تؤسس على مبدأ الفصل بين الإدارة والقضاء، ومعنى ذلك أنه عندما يُطلب من القاضي أن يتدخل في المنازعة الإدارية، فإنه لا يناقش العمل الإداري موضوع الدعوى إلا من حيث مخالفته أو مطابقته للقانون، وما يترتب على ذلك من آثار دون إن تمتد ولايته إلى الملاءمات الإدارية (البشير، 1998: <http://sjsudan.org>).

ويردد القضاء المقارن أن السلطة التقديرية لا معقب لها من القضاء تحت تحفظ عدم إساءة السلطة، فكلما كان القرار مستمداً من أصول تتجه بعيداً عن الانحراف في استعمال السلطة كان قراراً صحيحاً (ذنيبات والعجمي، 2010: 31)، وذلك ضمن ضوابط محددة.

أ- ضوابط السلطة التقديرية

عندما تستعمل الجهة الإدارية سلطتها التقديرية لتحقيق غرض غير معترف لها به، أو تحقيق أغراض قد تكون مشروعة، ولكن لا تتفق مع ما حدده النظام من أغراض لتحقيق غرض لا يمت للمصلحة العامة بصلة، فإن ذلك يعتبر استعمالاً للقانون في غير ما خصص له، وهذا ما يسمى بعيب الانحراف بالسلطة، ورقابة عيب الانحراف رقابة موضوعية تدور حول تحري البواعث والأهداف التي حملت الإدارة على التصرف (الفحل، 1990: 606).

أن الإدارة لا تملك السلطة التقديرية على جميع عناصر القرارات التي تتخذها، وذلك أن العمل الإداري يتضمن عناصر تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية، في حين توجد عناصر أخرى لا تمارس فيها الإدارة السلطة التقديرية (الظاهر، 2009: 349). هذا من ناحية، من ناحية أخرى ليس معنى السلطة التقديرية أن يكون للإدارة الحرية المطلقة في اتخاذ الإجراء أو عدم اتخاذه حتى لو تعارض تصرفها مع أحكام القانون، وإنما تدور هذه السلطة في إطار المشروعية، حيث تخضع لعدة ضوابط تجعل حريتها في اتخاذ الإجراء أو عدم اتخاذه تدور في إطار القانون، ومن هذه الضوابط:

- عدم الخروج على قواعد الاختصاص والشكل المحدد نظاماً. فإذا حدد النظام جهة معينة لممارسة الاختصاص أو حدد شكلاً معيناً لإصدار القرار الإداري، فيجب على الإدارة مراعاة ذلك وإلا كان تصرفها باطلاً.
- وجوب التحقق من الأسباب التي تبني عليها الإدارة قرارها، فيجب على الإدارة قبل إصدار القرار أن تتأكد من قيام الأسباب، وإنها أسباب حقيقية مطابقة للأنظمة، فإذا خرجت الإدارة عن ذلك خضعت للرقابة القضائية، فإذا أصدرت جهة الإدارة قراراً بتوقيع الجزاء على أحد منسوبيها، فيجب أن تكون الوقائع المنسوبة للموظف صحيحة، وتتكون منها مخالفة تستحق الجزاء، فإذا افتقدت ذلك كان القرار باطلاً.
- يجب أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة خاضعة للتكيف القانوني الصحيح، فإذا كان للإدارة حرية تقدير خطورة الوقائع فتتخذ الإجراء الواجب أو تقدير عدم خطورة الوقائع فلا تتخذه، فإذا اتخذت الإجراء يجب إن يتم ذلك طبقاً للتكيف القانوني الصحيح. فإذا قدرت البلدية أو وزارة الداخلية أن محلات معينة بأحد الشوارع يجب إغلاقها لخطورتها على الصحة العامة أو لإخلالها بالسكينة والأمن العام، فيجب أن يكون هذا التقدير طبقاً للقواعد النظامية واللائحية التي تحدد مدى مخالفة هذه المحلات للنظام.
- أن يكون الهدف من القرار الذي تصدره الإدارة استناداً لسلطتها التقديرية هو تحقيق المصلحة العامة، فإذا كان قرارها منافياً للمصلحة العامة، بأن كان يهدف إلى تحقيق أغراض شخصية أو أغراض غير نظامية، كان قرارها مشوباً بالتعسف في استعمال السلطة، فإذا أصدرت إحدى الجهات الحكومية قراراً بنزع ملكية عقار للمنفعة العامة أو الاستيلاء المؤقت عليه، فيجب أن يكون هدف القرار تحقيق المصلحة العامة وليس المصلحة الشخصية لمصدر القرار، فإذا ثبت أن نزع الملكية كان للمصلحة الشخصية، جاز الطعن في القرار بالبطلان أمام ديوان المظالم استناداً لعيب التعسف في استعمال السلطة (محمد، 2000: 125-126).

ووفقاً لهذه الضوابط، فإن القضاء بات يراقب السلطة التقديرية في ركني المحل والسبب، باعتبارهما يمثلان المجال الرحب للسلطة التقديرية، أما في ركني الاختصاص والإجراءات والغاية، فالأصل إن الإدارة مقيدة بالهدف، ومن ثم يمكن القول بأن الاختصاص تكون فيه سلطة الإدارة مقيدة باعتبار أن توزيع الاختصاص من عمل المشرع، ولا تملك الإدارة تجاهه أدنى سلطة تقديرية، ولذلك فإن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية أمام ركني المحل والسبب، وتكون سلطة الإدارة مقيدة إذا ما كانت الإدارة أمام أسباب محددة نظمها المشرع، فلا تملك الإدارة أي اختيار في ترتيب السبب، لذلك يكون محل القرار نتيجة حتمية لتحقيق الأسباب (ذنيبات والعجمي، 2010: 294).

وهذا ما قرره ديوان المظالم السعودي باعتباره يمثل الرقابة القضائية في المملكة العربية السعودية، وذلك حسب ما ورد في قراراته وأحكامه، حيث يقول في حكمه في القضية رقم 38/د/ق/15/1427هـ «إذا كانت الإدارة تستقل بتقدير مناسبة إصدار قرارها ولها الحرية المطلقة في تقدير ملاءمة إصدار القرار الإداري بمراعاة ظروفه ووزن الملبسات المحيطة به، فإنه يجب أن يكون الباعث عليها ابتغاء مصلحة عامة، وأن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال لقيامها بالتقدير، وأن تجرّه بروح موضوعية وبعيداً عن البواعث الشخصية». ويقول الديوان في حكم التدقيق 28/ت/5/1427هـ

«فإن المستقر فقهاً وقضاءً أن لجهة الإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ القرارات الإدارية التي تكفل سير العمل المنوط بها أداؤه وتقدير ما يرد فيها من جزاءات أو مقدرات». ويقول في القضية رقم 1/1816/ق/1424هـ: «فإن السلطة التقديرية الممنوحة لجهة الإدارة لا تخولها فصل الموظف لمجرد تحليل دم يحتمل الصحة والخطأ، ثم إن المدعي كان يعمل طيلة الأشهر الخمسة الماضية بعد التحليل، ولم يرد عليه أية ملاحظات، وما ذكرته الهيئة من أن لجهة الإدارة تكوين قناعتها بما يتوافر لديها من عوامل تكفي لإصداره، فإن الدائرة ترى أنه لم يتوافر أي عامل كاف لإصدار مثل قرار الفصل المذكور. فلهذه الأسباب حكمت الدائرة بإلغاء قرار الفصل» (مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم، 1427هـ: 373، 416، 422، 813، 991).

ومن ثم فإن على الإدارة باستمرار أن تفرغ إرادتها في الشكل الذي يحدده القانون، وأن تلتزم بقواعد الاختصاص، بحيث يكون القرار باطلاً أو معدوماً في بعض الأحوال إذا تجاوزت هذه القواعد. أما الغاية فهي الحد الخارجي للسلطة التقديرية، وهذه المثابة فهي لا تدخل في مجال التقدير. وإذا كانت السلطة التقديرية فكرة عملية ومكملة لقواعد المشروعية، فإن مجالها الحقيقي ينحصر في العناصر الموضوعية في ركني السبب والمحل (حسن، 1974: 157).

ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن هناك ارتباطاً واضحاً بين عنصر السبب والمحل، فالغالب أن القانون إذا توجه إلى الاختصاص المقيد بشأن المحل، فإنه يلجأ أيضاً إلى تقييد سلطة الإدارة بشأن السبب، وعلى العكس من ذلك، فمن الملاحظ أن عدم تحديد المحل يلزم عدم تحديد السبب، بحيث يمكن القول: إن السلطة التقديرية بالنسبة لمحل القرار تتمثل في حرية اختيار السبب الذي يتفق معه محل القرار، وهكذا فإن السلطة التقديرية يمكن مباشرتها في صدد عنصر السبب والمحل في آن واحد، وهو الأمر الغالب قانوناً (جمال الدين، 1992: 214-215).

ب- ركن المحل والرقابة القضائية على السلطة التقديرية

إن الذي يميز التصرف القانوني ويحدد جوهره هو المحل، وذلك لأنه يجب أن يكون لكل تصرف قانوني محل معين، وهو الأثر القانوني الذي يحدثه التصرف مباشرة، وذلك بتحديد الحقوق والالتزامات الناشئة عنه. ويتنوع الأثر الذي يحدثه القرار الإداري بحسب نوع القرار، وما إذا كان قراراً تنظيمياً يولد مراكز قانونية عامة مجردة، أم قراراً فردياً ينشأ عنه مركز قانوني فردي أو ذاتي (الظاهر، 1997: 187).

ولكي يكون القرار الإداري صحيحاً من حيث عنصر المحل فيه، يلزم أن يكون هذا المحل جائزاً قانوناً. ويتحدد موقف القانون بصدد القرار الإداري وفقاً لما يختاره المشرع، فقد يحظر المشرع تماماً ترتيب أثر قانوني معين مثل المصادرة العامة للأموال، وقد يفرض المشرع ترتيب أثر قانوني محدد بصدد قرار إداري معين، ومثال ذلك أن موظف الخدمة المدنية الحاصل على تقييم أداء وظيفي غير مرض يحرم من الترقية في السنة التالية المعد عنها التقييم، أو أن يتيح المشرع للإدارة قدرًا من حرية التقدير، بان يترك لها حرية الاختيار بين أكثر من أثر قانوني يمكن ترتيب أي منها بصدد قرار إداري معين، ومثال ذلك العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على موظفي الدولة، حيث يكون للإدارة في حالة ارتكاب أحدهم خطأ تأديبياً الخيار بين عدة عقوبات تأديبية متدرجة نص عليها القانون، بدءاً بالتنبيه وانتهاء بالفصل من الخدمة. وأخيراً قد يتخلى المشرع تماماً عن تقييد الإدارة، فيتجنب تحديد ما يمكن للإدارة أن ترتبه من أثر قانوني، مكتفياً بتحديد الغاية والهدف من القرار، فمثلاً إذا قرر القانون أن للإدارة سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الآداب العامة إذا ما تعرضت لأي تهديد بالإخلال، فإنه بذلك يكون قد ترك للإدارة سلطة تقديرية كاملة في ترتيب الآثار القانونية الكفيلة بحماية الآداب العامة (جمال الدين، 1992: 211-214). ومن أوسع المجالات التي تظهر فيها هذه السلطة إنشاء وتنظيم إدارة المرافق العامة، وتكوين الوحدات الإدارية أو إنشائها، وكذلك التعيين في الوظائف العامة والنقل والترقية إلى المراتب العليا والتأديب (حمد، 2003: 118).

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

المدعى عليها لحاجة وظائفها وتحديد مسؤولياتها، فهذا إذاً يتم للتوظيفة وليس للموظف». ويقول الديوان في قضية مشابهة تتناول موضوع الترقية برقم 1/723/ق/1427: إن مطالبة المدعى بإلزام جهة الإدارة بترقيته إلى الدرجة الثانية والعشرين، مع عدم الطعن في ترقية زميله، الترقية لا تكون إلا إلى وظيفة شاغرة حسب لائحة موظفي وعمال الجهة، مع كون الترقية في الأصل العام جوازيه لجهة الإدارة عند توافر وظيفة شاغرة، ومع عدم طعن المدعى على ترقية زميله يجعل طلبه متعين الرفض- الدفع بإمكانية الترقية بطريق إعادة تقييم الوظيفة- شريطة وجود مبررات تنظيمية، مع كون ذلك سلطة تقديرية لجهة الإدارة، وبالتالي لا وجه للمطالبة بالترقية على هذا الأساس (مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم، 1427هـ: 422، 749، 813، 991).

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

وأما عن طلب المدعية إلزام المدعى عليها بابتعاثها لنيل درجة الدكتوراة، فإن طلبها خاضع لأحكام ابتعاث الموظفين الصادر بالأمر السامي رقم (3/17752/د) 1391/7/20هـ وليس خاضعاً للائحة الابتعاث والتدريب لمنسوبي الجامعات الصادرة بقرار مجلس التعليم العالي رقم 1417/4/6هـ، وذلك لكون المدعية ليست أحد منسوبي الكادر التعليمي في الجامعة، والدائرة بمطالعتها للائحة أحكام ابتعاث الموظفين تجد أنها لم تلزم جهة الإدارة بابتعاث موظفيها، بل جعلت ذلك خاضعاً للسياسة العامة للجهة الإدارية، كما إن غاية ما تلزم به جهة الإدارة هو وضع السياسة العامة للابتعاث وفقاً لبرامج محددة ليتسنى لجميع الموظفين الاطلاع عليها والاستفادة منها لتحقيق المساواة والعدالة المطلقة في ذلك. كما تشير الدائرة هنا أيضاً أن المدعية بطلبها هذا لم تعترض على قرار موظف أو موظفة بعينها، بل جاء طلبها خالياً من ذلك، الأمر الذي يجعل طلب المدعية لا يجد سنده في النظام، مما تنتهي معه الدائرة إلى رفض هذا الطلب.

وأما عن طلب المدعية تعويضها عن الأضرار التي لحقت بها جراء عدم ترقيتها بمبلغ (396000) ريال، فإنه من الثابت أن التعويض لا ينشأ إلا بتوافر أركانه، وهي: الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، بحيث يكون الخطأ موصلاً إلى الضرر ولا يتخلف عنه، فإنه وتأسيساً لما سبق بيانه، فإن الدائرة لا تجد أن المدعى عليها قد ارتكبت خطأ موجباً للتعويض ضد المدعية، الأمر الذي يكون طلب المدعية معه خالياً من أركانه، مما تنتهي معه الدائرة إلى رفض طلب المدعية للتعويض.

ولأن ترقية المدعية أمر جوازي لجهة الإدارة، وكذا ابتعاثها. ولعدم توافر ركن الخطأ من جانب المدعى عليها، فإن الدائرة انتهت إلى رفض دعوى المدعية. 2018/12/https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/20
وفي القضية رقم 1/1932/ق لعام 1430هـ، والتي تضمنت مطالبة المدعي (فني صيدلة) إلزام المدعى عليها بالتمديد له بعد سن التقاعد لمدة سنة- ورفض التمديد للمدعي لعدم ورود تخصصه ضمن قائمة الوظائف التي وافقت وزارة الخدمة المدنية على التمديد لشاغلها لوجود مواطنين على قوائم الانتظار يرغبون في التعيين للمسمى نفسه، مع إمكانية قيام غيره بعمله وسبق التجديد له لمدة سنتين - استند ديوان المظالم إلى أن التمديد للموظف أمر جوازي لجهة الإدارة عند استيفاء الشروط اللازمة لذلك والمشار إليها في تعميم وزارة الخدمة المدنية، والذي تضمن أن التمديد لشاغلي الوظائف المدرجة بالبيان يكون بناءً على تقرير طبي يثبت قدرة الممدد له على العمل، وأن يكون التمديد وفقاً للحاجة والندرة والتخصص. وإذا كان الأمر كذلك، فإن الدائرة ترى سلامة الأسباب التي بنت عليها الإدارة قرارها برفض التمديد،

لاسيما مع ما سبقت الإشارة إليه من أن التمديد للموظف أمر جوازي خاضع للسلطة التقديرية لجهة الإدارة لا ملزم لها من النظام للقيام به، مما تنتهي معه الدائرة إلى رفض الدعوى. <https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/2/12/2018>

ومن ثم يمكن القول إجمالاً: إن رقابة القضاء الإداري تتركز على مدى ملاءمة أو مناسبة قرار الإدارة للظروف والملايسات التي صدر فيها، فيراقب الأسباب التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ إجراءاتها، وقد طبق هذه الرقابة في مجالات متعددة، كالضبط الإداري من خلال الرقابة على تناسب الوسائل الضبطية مع الظروف التي دفعت الإدارة إلى استخدامها. (الظاهر، 2009: 351)، فمجال التقدير بالنسبة لعناصر القرار الإداري يظهر في المحل والسبب، ومجال السلطة التقديرية في أسباب القرار الإداري يكمن في التكييف القانوني للوقائع في نطاق ضيق، والرقابة على الملاءمة في القرار الإداري على نطاق واسع.

وحيث إنه يجب أن يكون محل القرار مشروعاً حتى لا يكون القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون، وحيث إن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في مباشرتها لوظيفتها، فإنه يجب عليها أن تتحقق من توافر الشروط التي تتطلبها القاعدة القانونية على الحالة الصادر القرار الإداري بشأنها، بمعنى أن تكون الوقائع التي بني عليها القرار صحيحة وينطبق عليها حكم القانون الذي طبقه القرار الإداري، وللقضاء الإداري أن يراقب الوقائع التي طبقت القاعدة القانونية على أساسها إلى الحد الذي يمكنه من الحكم على مدى سلامة تطبيق القاعدة القانونية (هيكل، 2009: 211).

ج- ركن السبب والرقابة القضائية على السلطة التقديرية

يتمثل عنصر السبب في القرار الإداري في مجموعة الوقائع التي تسبق صدور القرار وتدفع إلى إصداره، فهو المبرر والدافع إلى اتخاذ القرار الإداري، ويمكن تعريفه قانوناً بأنه مجموعة من العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار الإداري. فالسبب في توقيع الجزاء التأديبي هو تصرفات الموظف العام التي تعد من الأخطاء التأديبية، والسبب في قرار تعيين أحد الأفراد في وظيفة عامة هو خلو هذه الوظيفة ممن يشغلها، وحاجة الإدارة إلى شغلها تحقيقاً للصالح العام. ويلعب السبب في القرار الإداري دوراً هاماً في الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، وعلى الأخص من حيث ملاءمتها، إذ تتأثر هذه الملاءمة إلى حد كبير بالدافع إلى اتخاذ القرار ومدى إمكانية تبريره. ولذلك تقتضي رقابة أسباب القرار أن يتعمق القضاء الإداري في جوهر العمل الإداري، حيث يبحث القاضي في الأسانيد والبواعث والدوافع الموضوعية التي حملت الإدارة على إصدار قرارها، مما يزيد من حرص الإدارة على الاستناد إلى الأسباب صحيحة قانوناً؛ لعلها بأنها ستخضع للرقابة عليها من جانب القضاء في هذا الشأن.

وبالنسبة لدور المشرع في تحديد أسباب القرارات الإدارية، فإنه لا يتخذ موقفاً موحداً، فقد يتجه إلى إلزام الإدارة باتخاذ تصرف محدد بالذات بمجرد توافر شروط معينة يحددها القانون تتمثل في الأسباب التي يجب أن تقيم الإدارة عليها قرارها، بحيث لا يكون للمختص بذلك أية سلطة تقديرية في صد تحديد مضمون القرار، ولكن الغالب أن يمنح المشرع قدرًا من السلطة التقديرية في ممارسة اختصاصاتها، فقد يعتمد إلى أن يحدد فقط ما ينبغي عليها اتخاذها من قرارات إذا حدثت وقائع معينة، ويترك لها بعد ذلك حرية التدخل أو الامتناع وتحديد مضمون القرار، كما قد يترك المشرع للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار السبب، فلا يحددها بأية قيود بمراعاة حالات واقعية معينة، وفي هذه الحالة يتضاءل دور السبب في مجال الرقابة على مشروعية القرار، دون أن يكون لذلك أثر في وجود السبب كأحد عناصر القرار الإداري؛ إذ ليست هناك قرارات مجردة دون سبب، ومن ثم فإنه يحق للقاضي التحقق من وجود هذا السبب (جمال الدين، 1992: 137-141) ففي حالة السلطة التقديرية، فإن المشرع قد لا يحدد الأسباب التي يجب أن يستند إليها القرار الإداري، أو يحددها ويترك الحرية للإدارة في اتخاذ القرار المناسب (الظاهر، 1997: 185).

ويقول ديوان المظالم السعودي في القضية رقم 1/210/ق لعام 1401هـ: «ومن حيث إنه من المبادئ المسلمة والمستقرة في الفقه والقضاء الإداريين أن التراخيص التي تصدرها جهة الإدارة باستغلال الثروات الطبيعية إنما هي تصرفات إدارية تتم بالقرارات الصادرة بمنحها وتتمتع جهة الإدارة المختصة بسلطة تقديرية واسعة النطاق في هذا المجال من مقتضاها الترخيص في منح التراخيص للطالب به أو رفض منحه إياه، وكل ذلك حسبما يتراءى لها من ظروف

الحال وملابساته بما يكفل تحقيق المصلحة العامة وبما لا يعقب على جهة الإدارة من القضاء الإداري طالما أن تصرفها لا ينطوي على أية شائبة. ومن هنا فإن مجرد طلب الترخيص لا يكسب صاحبه أدنى حق في الحصول عليه يتمتع معه على الإدارة المساس به، بل يظل هذا الطلب خاضعاً لسلطتها التقديرية وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة دون معقب على تقديرها في هذا الشأن». ويقول الديوان كذلك في قراره رقم 86/32 لعام 1400 هـ في القضية رقم 1/576/ق لعام 1400 هـ: «إنه وإن كان التعيين في الوظائف العامة يقوم على إطلاق الحرية للإدارة في اختيار موظفيها، وهو حق تسبغه على من تريد في حدود سلطتها المخولة لها نظاماً ولا إلزام على الإدارة في إصدار قرار التعيين في ميعاد معين، فهي التي تترخص في تعيين التاريخ الذي يجري فيه التعيين في الوظيفة باعتباره من مناسبات إصدار قرارها، لكن مناط مشروعية السلطة التقديرية للإدارة في هذا الشأن أن يكون مبعثها تحقيق مصلحة عامة مردها إلى مقتضيات العمل وظروفه أو غيرها من اعتبارات المصلحة العامة التي تقضي إرجاء هذا التعيين، وإلا كان تقديرها غير قائم على أساس سليم وما ينطوي عليه خطأ من جانبها».

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

وقال أيضاً: «ترخص جهة الإدارة في التعيين بسلطة تقديرية لا معقب عليها طالما خلا قرارها من إساءة استعمال السلطة». ويقول أيضاً في القضية رقم 110/ت/1411/3 هـ: «سلطة جهة الإدارة في إصدار قرارات فصل الموظفين للمصلحة العامة بغير الطريق التأديبي ليست سلطة مطلقة وليست بعيدة عن سلطة رقابة القضاء الإداري، ذلك أنه لو قيل بغير ذلك لانتقلت سلطة الإدارة التقديرية إلى سلطة تحكمية تمارسها الإدارة وتوجهها حيث تشاء، وهذا من شأنه أن يهدم الفلسفة التي يقوم عليها التنظيم الإداري، والتي تقوم بدورها بالمواءمة بين حق الإدارة في إقصاء من تلمس فيه من الموظفين عدم الصلاحية لشغل الوظيفة العامة وبين حق الموظف في الاطمئنان على مستقبله بإيجاد حد أدنى من الضمانات» (ذنيبات والعجمي، 2010: 31-33).

ومن ذلك المنطلق حكم ديوان المظالم في القضية رقم 7/332/ق في 1435/4/24 هـ المتضمنة مطالبة المدعية إلزام المدعى عليها جهة عملها بتعويضها مبلغ (150) ألف ريال جراء تضررها من عدم منحها إجازة عادية في وقت طلبها لها، وحيث إن نظام الخدمة المدنية نص على استحقاق الموظف إجازة عادية مدتها ستة وثلاثون يوماً عن كل سنة من سنوات خدمته على أن يكون منح الإجازة متمشياً مع مصلحة العمل - وانتفاء النصوص النظامية الدالة على وجوب منح الإجازة العادية متى ما تقدم بها الموظف كما ذهب إليه المدعى - لأن من المقرر أنه يجب على جهة الأداء تيسير المرفق وفقاً لما تقتضيه مصلحة العمل، وأن يكون المرفق قائماً بمهامه مؤدياً لأعماله على أحسن وجه، وهذا لا يتحقق إلا بوجود موظفين يقومون بذلك، ولو وجب على جهة الإدارة منح الموظفين إجازتهم العادية متى ما تقدموا بها، ثم تقدم جميع الموظفين في وقت واحد بطلب منحهم تلك الإجازة لما استطاعت منعهم، ولتعطل المرفق عن أداء أعماله، ولم يقم بواجباته، وهذا أمر تجافيه العقول فضلاً عن النظم، وبهذا يتحقق عدم توافر ركن الخطأ في هذه الدعوى؛ وتكون حينئذ حرية الرفض. لذلك حكمت الدائرة برفض الدعوى المقامة من المدعية ضد جهة عملها لما هو موضح بالأسباب.

2018/12/https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/20

وفي مجال السلطة التقديرية لا يكفي أن يكون السبب موجوداً، بل يجب أن يكون صحيحاً من الناحية القانونية ومبرراً لإصدار القرار الإداري، وهنا تجري التفرقة بين الأسباب القانونية والأسباب الواقعية للقرار الإداري. ويقصد بالأسباب القانونية للقرار الإداري الحالة القانونية التي توحى للجهة الإدارية بالتدخل واتخاذ القرار بخصوصها، فهي تشكل الأساس القانوني للقرار والشرط الأساسي لممارسة الإدارة لنشاطها، وتأخذ مخالفة الإدارة للأسباب القانونية للقرار الإداري عدة صور: فقد تتخذ الإدارة قرارها خارج نطاق القانون، مثل أن تستند في قرارها بفصل موظف مثلاً على قانون

يستثني هذا الموظف من نطاق تطبيقه، وقد تتخذ الإدارة قرارها لسبب قانوني لم يعد موجوداً، ومثال ذلك أن تصدر الإدارة قرارها وفقاً للائحة صدر حكم بإلغائها، وقد تتخذ الإدارة قرارها بناءً على خطأ في القانون، مثل أن تفصل موظفًا على أساس أن وظيفته قد ألغيت في حين أن الوظيفة لم تلغ قانوناً، أو إذا كان القرار محل الطعن معيباً بعيب السبب.

وفي ذلك حكم ديوان المظالم لصالح المدعي في القضية رقم القضية 1/3820/ق وتاريخ 1431هـ.

مطالبة المدعي إلغاء قرار المدعى عليها القاضي بمعاقبته بحسم أربعة أسابيع من صافي راتبه، وما ترتب عليه من آثار، وحيث إن الأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة ومحصورة، مما يعطي السلطة التأديبية في هذا الشأن سلطة تقديرية واسعة في تكييف الواقع والأفعال، بيد أنها ملزمة بأن تستند في تقديرها إلى وقائع محددة ذات طابع سلبي ارتكبتها الموظف وثبتت عليه، ذلك وإن كان للجهة الإدارية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء غير معقب عليها في ذلك، لكن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها ما يعدم المناسبة الظاهرة بين درجة خطورة المخالفة التأديبية وبين نوع الجزاء ومقداره، وحيث إن الجهة المدعى عليها لم تقدم دليلاً موصلاً يثبت الأفعال المنسوبة للمدعي، ولم تقدم ما يثبت كون بعض تلك الأفعال تعد مخالفة نظامية أو إخلالاً بواجبات الوظيفة أو كونها من الأفعال المحرمة بالرغم من إعطائها الوقت الكافي لذلك، مما يعيب القرار محل الطعن بعيب السبب، ومؤدى ذلك: إلغاء قرار المدعى عليها 2018/12/https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/20

ولما كانت الأسباب القانونية للقرار الإداري ما هي إلا كيفية تفسير الإدارة للقانون في الحالة التي اتخذت فيها قراراً معيباً استجابة لهذه الأسباب، فإنه من المنطقي ألا تكون للإدارة سلطة تقديرية في صدور هذه الأسباب القانونية. ولهذا يمارس القضاء رقابة كاملة على الوجود الفعلي للواقعة القانونية وشرعيتها وصحة تفسير الإدارة لها. أما الأسباب الواقعية للقرار الإداري فيقصد بها تلك الحالة الواقعية التي تدفع إلى إصداره، وتمتد رقابة القاضي إلى الأسباب الواقعية للقرار على النحو الآتي:

- الرقابة على الوجود الفعلي للوقائع المادية التي استند لها الإداري في قراره، فإذا اتضح للقضاء أن الواقعة التي استند لها القرار لم تكن قائمة أصلاً، كان القرار معيباً يستوجب البطلان، ورقابة القضاء للوجود المادي للوقائع هي الحد الأدنى الذي لا يفلت منه أي قرار إداري أيًا كان موضوعه.
- الرقابة على تكييف الوقائع، فبعد أن يتحقق القاضي الإداري من وجود الوقائع، فإنه يراقب تكييف الإدارة لهذه الوقائع ووضعها القانوني. فإذا ادعت الإدارة مثلاً أنها أوقعت جزاءً تأديبياً على موظف لارتكابه مخالفة إدارية، فللقاضي أن يتحقق مما إذا كانت الوقائع المنسوبة إلى الموظف يمكن تكييفها بأنها مخالفة إدارية أم لا.
- الرقابة على ملاءمة القرار للوقائع، وتعني مدى التناسب بين الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار قرارها ومضمون القرار الذي أصدرته، والقاعدة العامة هنا أن لجهة الإدارة حرية تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والتصرف الذي تتخذه حيالها، إلا إنه قد يورد القضاء بعض الاستثناءات على هذه القاعدة، ومن ذلك على سبيل المثال، ضرورة تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية، وإلا كان الجزاء الموقع مشوّباً بالغلو، مما يخرج السلطة التقديرية من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية، كذلك في ممارسة الإدارة لسلطات الضبط الإداري، فتخضع لرقابة القضاء سواء في التحقق المادي من الوقائع المبررة لتدخل الإدارة أو تكييف الإدارة لخطورة الأسباب وأهميتها (حمد، 2003: 123-127).

وفي ذلك يقول ديوان المظالم في القضية رقم 1/3178/ق لعام 1439هـ لمدعي يطلب إلغاء قرار المدعى عليها التأديبي المتضمن حسم ثلاثة أيام من صافي راتبه وما تبعه من إنهاء تكليفه كمدير للمدرسة، والرجوع للعمل الأساسي كمعلم ونقله من المدرسة، وعدم ترشيحه لقيادة تربية إلا بعد خمس سنوات من صدور القرار، والمدعى عليها أصدرت القرار محل الطعن بسبب أن المدعي لم يتخذ الإجراءات المشددة مع المرشد الطلابي ومعلم التربية البدنية لما صدر منهما من مخالفات وإنما اكتفى بمناصحتها شفهيًا - اتخاذ الإجراءات مناط عرقاً، وواقعاً بمدير المدرسة. وحيث إن المخالفات المنسوبة للمدعي قد اعترف بها في محضر التحقيق، وأقر بها وكان عذره عن عدم الرفع بها رغبته في عدم إحداث فجوة بينه وبين المعلمين، وهذا غير صحيح إذ الأولى في هذه الحالة الرفع لإدارة التعليم بالمخالفات الموجودة والواقعة في المدرسة، وحيث إن المخالفة صحيحة، وسبق صدور القرار بالتحقيق مع المدعي واعترف بالمخالفة المنسوبة إليه، وحيث

إن القرار محل الطعن قام على سبب صحيح فتكون العقوبة ملائمة، مما يتوجب معه رفض دعواه في طلب إلغاء القرار التأديبي الصادر في حقه، وأما طلبه في إعادته مديراً للمدرسة فإن ذلك راجع للسلطة التقديرية للمدعى عليها، حيث إنه أعيد لعمله الأساسي معلماً وتعيينه مديراً للمدرسة سلطة يرجع تقديرها لإدارة التربية والتعليم، ولاسيما أن إدارته للمدرسة شابه الخلل وعدم اتخاذ الإجراءات المناسبة لحل المشكلات التي مرت بها، كما إن وضعه الوظيفي لم يتغير، وأما طلبه في إعادة ترشيحه لدورة مديري المدارس فذلك هي سلطة تقديرية ترجع للمدعى عليها في ترشيح من تراه مناسباً، ولاسيما أنه أعيد لعمله الأساسي كمعلم، وهذه الدورة خاصة بمديري المدارس مما تنتهي معه الدائرة إلى رفض الدعوى <https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/0/12/2018>

وعليه فإنه كما إن للسلطة التقديرية مجالاتها ومبرراتها العملية، فإن لها ضوابطها ومنطلقاتها، وهي بذلك ليست بمعزل عن الرقابة القضائية متى ما تجاوزت ضوابطها أو أسئ استعمالها أو تعدت نطاق المصلحة العامة.

نتائج الدراسة

- من الصعب تنظيم الإدارة تفصيلاً بقواعد القانون في ظل تعدد وتنوع الحالات والمواقف الإدارية وتغيرها المستمر وفقاً لما يحيط بالعمل من تغيرات وتطورات ضمن بيئة العمل الداخلية أو بيئته الخارجية. وبذلك فإن المشرع لا يكون على صواب إذا حاول مواجهة كل المواقف مقدماً، وإنما يجب عليه إن يخول الإدارة القدرة على التدخل حين تضطرها الظروف، ومن ثم، فإنه لضمان حسن سير العمل في الأجهزة الحكومية، يلزمها نوعان من السلطة: السلطة المقيدة والسلطة التقديرية.
- السلطة التقديرية للإدارة سلطة قانونية، وعندما تباشر الإدارة سلطتها التقديرية في تطبيق القانون، فإنها لا تستمد هذه السلطة من ذاتها، وإنما تستمدتها من القاعدة القانونية المرنة التي تقوم بتطبيقها.
- السلطة التقديرية لا تعني بحال السلطة المطلقة، وإنما حدد لها القضاء الإداري مجالاتها وقين ضوابطها التي يفترض ألا تتجاوزها بما يضمن استخدامها في نطاق المشروعية والمصلحة العامة ضمن ضوابط محددة تكفل عدم إساءة استخدام السلطة من قبل الجهة الإدارية، ومن ثم فإن هي أساءت استعمالها حق للقضاء الإداري الرقابة عليها والتدخل بالإلغاء أو التعويض.
- إن السلطة سواء أكانت مقيدة أم تقديرية ليست سوى وسيلة لتطبيق القانون، ومن ثم فإن الرقابة القضائية على الإدارة حتمية في ممارستها لسلطتها، سواء أكانت مقيدة أم تقديرية.
- والقرار الإداري يقوم - كما سبق أن ذكرنا - على خمسة أركان أساسية هي الشكل والاختصاص والغاية والمحل والسبب. وفيما يتعلق بركني الشكل والاختصاص، فلا حرية للإدارة بالنسبة إليهما، بل عليها باستمرار أن تفرغ إرادتها في الشكل الذي يحدده القانون، وأن تلتزم بقواعد الاختصاص، بحيث يكون القرار باطلاً أو معدوماً في بعض الأحوال إذا تجاوز هذه القواعد. أما الغاية فهي الحد الخارجي للسلطة التقديرية، وهذه المثابة فهي لا تدخل في مجال التقدير. وإذا كانت السلطة التقديرية فكرة عملية ومكاملة لقواعد المشروعية، فإن مجالها الحقيقي ينحصر في العناصر الموضوعية في ركني السبب والمحل.
- لما كانت الأسباب القانونية للقرار الإداري ما هي إلا كيفية تفسير الإدارة للقانون في الحالة التي اتخذت فيها قراراً معيناً استجابة لهذه الأسباب، فإنه من المنطقي ألا تكون للإدارة سلطة تقديرية في صدور هذه الأسباب القانونية. ولهذا يمارس القضاء رقابة كاملة على الوجود الفعلي للواقعة القانونية وشرعيتها وصحة تفسير الإدارة، وهذا ما قرره ديوان المظالم السعودي باعتباره يمثل الرقابة القضائية في المملكة العربية السعودية، وذلك حسب ما ورد في قراراته وأحكامه والتي تناولنا بعضاً منها، بما يعطي الدلالة بوجود السلطة التقديرية إلى جانب الاختصاص المقيد في القانون الإداري السعودي من ناحية، وبما يقرر الرقابة القضائية للسلطة التقديرية من ناحية أخرى، بما يضمن استخدامها في نطاق المشروعية والمصلحة العامة ضمن ضوابط محددة تكفل عدم إساءة استخدام السلطة من قبل الجهة الإدارية.

المراجع

أولاً - مراجع باللغة العربية:

- البشير، يوسف حسين. (1994). *حتمية السلطة التقديرية*. 17-sjsudan.org/showres-2010-5-http://
- الجربوع، أيوب بن منصور. (2006). «مبدأ حرية التنافس في التعاقد في تنفيذ العقود الإدارية وضوابطه في النظام السعودي: دراسة تحليلية». *الإدارة العامة*، مج 46، ع 2، ربيع الآخر 1427 هـ/ مايو. الرياض: معهد الإدارة العامة.
- جمال الدين، سامي. (1992). *قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة: دراسة تحليلية مقارنة للسلطة التقديرية للإدارة*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- حسن، محمد مصطفى. (1974). *السلطة التقديرية في القرارات الإدارية*. القاهرة: مطبعة عاطف.
- حمد، حمد عمر. (2003). *السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها*. الرياض: أكاديمية نايف للعلوم الأمنية. 2010-5-18/http://www.4shared.com/file/40693949/e2de422
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2001). *الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري: دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة*. الإسكندرية: دار الفكر العربي.
- ديوان المظالم السعودي. *مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427 هـ «مج 2: الموظف»*. الرياض: ديوان المظالم.
- ديوان المظالم، المملكة العربية السعودية: <https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/2018/12/Pages/AdvancedSearch.aspx> 20
- ذنبيات، محمد جمال؛ وحمدي محمد العجمي. (2010). *القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد: دراسة مقارنة*. الرياض: مطابع الحميضي.
- شفيق، علي. (2002). «الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية مقارنة». الرياض: معهد الإدارة العامة.
- الصروخ، مليكة. (2001). *القانون الإداري: دراسة مقارنة*. ط 5. الرياض: المؤلف.
- الظاهر، خالد خليل. (2009). *النظام الإداري: أسس ومبادئ النظام الإداري ونشاط الإدارة العامة وامتيازاتها وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية*. الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد.
- الظاهر، خالد خليل. (1997). *القانون الإداري: دراسة مقارنة*. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.
- عبد الوهاب، محمد رفعت. (2002). *مبادئ وأحكام القانون الإداري*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- الفحل، عبد الرزاق علي. (1990). *القضاء الإداري: قضاء المظالم في المملكة العربية السعودية: دراسة مقارنة*. ط 2. جدة: دار النوابع للنشر والتوزيع.
- القبيلات، حمدي. (2008). *القانون الإداري*. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.
- ليلو، مازن راضي. (2008). *القانون الإداري*. الدنمارك: منشورات الأكاديمية العربية.
- محمد، خليفي. (2016). *الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة: دراسة مقارنة*. رسالة دكتوراة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد. الجزائر.
- محمد، سعيد حسن. (2000). *القانون الإداري في المملكة العربية السعودية*. الرياض: دار المؤيد.
- هيكل، السيد خليل. (2009). *القانون الإداري السعودي*. الرياض: دار الزهراء.

ثانياً - مراجع باللغة الأجنبية:

- Parchomiuk, Jerzy. (2018). *Abuse of Discretionary Powers in Administrative Law. Evolution of the Judicial Review Models: from «Administrative Morality» to the Principle of Proportionality*. <https://journals.muni.cz/cpvp/article/viewFile/8944/9263>. 3/1/2019.
- Vitanski, Dejan. (2015). Discretionary Powers of the Administration. *Journal of Process Management – New Technologies, International*, Vol. 3, No. 2.
- Szot, Adam. (2017). *Discretionary Powers of the Public Administration in Law Application Processes and Its Judicial Control*. https://www.researchgate.net/publication/319243221_5/1/2019.

Determinants and Regulations of Discretionary in Administrative Decisions And the Role of the Judiciary in Monitoring Them

Dr. Ghzayel Saad Al-Eissa

Assistant Professor

Department of Public Administration

College of Business Administration

King Saud University, KSA

ABSTRACT

This research aims to define the determinants and regulations of the discretionary authority of the administration, and the role of the judiciary in its control. This has been divided into four sections: the first of which concentrated on the concept of discretionary power, and the difference between it and the restricted power. The second section addressed the justifications of the existence of the discretion with the management activity. The third section was the relation between areas of discretion and the administrative decisions. While the fourth section deal with the elements of using the discretion in the administration work. Citing some cases from the Saudi Board of grievances as representing the judicial oversight in Kingdom of Saudi Arabia.

The research ended with a number of results as follow:

- It is difficult to regulate the administration in details with the roles of law in the light of the variety and diversity of administrative situations, positions and their continuous change in accordance with what surround the work of changes and developments with the internal or external work environment. Therefore, the regulator will not be right if he tries to face all the situations in advance, yet he shall delegate to the administration the ability to interfere in certain circumstances insuring the stability of work in the government sectors. It has two types of authorities, which are restricted and discretionary.
- The discretionary power of the administration is legal authority. When the administration starts its discretion to practice the law, it does not derive this power from itself but derive it from the flexible a legal rule that it applies.
- The discretionary power does not mean absolute power, but the administrative judiciary has defined its areas and regulates its rules, which are supposed to not exceed them in such a way to ensure that they are used within the scope of legality and public interest with specific controls that ensuring the authority is not abused by the administrative organization.
- The authority, whether restricted or discretionary, is only a method to apply the law, and therefore judicial control of the administration is inevitable in the exercise of power, whether restricted or discretionary.

Key words: *Discretionary Administration, Restricted Authority, Judicial Control, Decision-making Power.*