**مقرر القرارات والعقود الادارية**

**جزئيات الشهر الأول**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1 | * تعريف القرار الاداري * التمييز بينه وبين ما قد يشتبه به * شروطه * قوة الشيء المقرر * أنواع القرارات الادارية * أركان القرار الاداري | من الملخص هذا فقط |
| 2 | * نفاذ القرارات * تنفيذ القرارات * نهاية القرارات | من الكتاب 221 الى 232  +  جزئية وقف التنفيذ في آخر الملخص |
| 3 | * اسئلة مراجعة قانون اداري 1 | سيتم ارسال صورة على قروب الواتس |

مراجع هذا الملخص "بتصرّف":

1. القانون الاداري السعودي. تأليف أ.د. السيد خليل هيكل.
2. القانون الاداري في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة. د. حمدي العجمي
3. القرارات الادارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية-دراسة مقارنة. د.فؤاد محمد موسى عبدالكريم.

1

**تعريف القرار الإداري**

أي أنه «وسيلة قانونية» للتعبير عن ارادة الادارة لإحداث آثار قانونية. فالإدارة تملك شخصية اعتبارية وتحتاج الى وسيلة للتعبير عن ارادتها

أي تتخذه السلطة التنفيذية بصفتها «الادارية» وليست السياسية. فأعمال السلطة التنفيذية تنقسم الى اعمال ادارية واعمال سياسية. والقرارات في دراستنا تتعلق بالقرارات الصادرة من السلطة الادارية (سواء مركزية او لا مركزية)

أي بإرادة السلطة الادارية وحدها دون حاجة الى تلاقي إرادتين.

الأثر الذي تريد إحداثه هو «تغيير في المراكز القانونية» إما انشاء او تعديل او انهاء. والمركز القانوني هو ما يميز فرد ما أو هيئة عن غيره أمام القانون وما يترتب على ذلك من حقوق له وواجبات عليه. مثال انشاء مركز: تعيين موظف حكومي فأصبحت عليه واجبات وله حقوق مختلفة عن غيره.

ويقال أيضاً «قابل بطبيعته للتنفيذ» أي لا يحتاج اصداره ولا تنفيذه الى حكم قضائي ولا الى تصديق من جهة ادارية أعلى. بمعنى أنه استنفذ جميع مراحل القرار وتم اتخاذه من الشخص النهائي المختص باتخاذه.

تصرف قانوني تتخذه سلطة ادارية بإرادة منفردة بقصد إحداث أثر قانوني نهائي

2

**التمييز بين القرارات الادارية وما يشتبه بها**

* **الأعمال المادية للإدارة:** هي عكس الأعمال والتصرفات القانونية للإدارة ، وهي على نوعان:

1. الاعمال التي تنشأ نتيجة مسؤولية تقصيرية من السلطة الادارية، أي نتيجة خطأ لا ارادي من الادارة. مثال: انهيار جسر او شارع، الروائح الصادرة من أماكن تجمع الصرف الصحي...الخ فهنا يمكن للمتضررين رفع دعوى تعويض عن الضرر الذي أصابهم.
2. أعمال تتسم بالصفة التنفيذية البحتة ولا تهدف منها الادارة لإحداث أثر قانوني معين للمراكز القانونية، بل يقتصر دور العمل المادي على الكشف عن مراكز قانونية أوجدها القانون او الحكم القضائي او القرار الاداري.

مثال على اعمال مادية تنفيذاً لقانون: ما تقوم به السلطة الادارية من حجز على أموال شخص لتحصيل الضريبة المستحقة تنفيذاً لقانون الضريبة الذي ورد فيه نص بذلك. فالإدارة هنا فقط تنفذ القانون. مثال على اعمال مادية تنفيذاً لحكم قضائي: قيام السلطة الادارية بالقبض على شخص صدر بحقه حكم قضائي بالقبض عليه. فالإدارة مجرد منفذ للحكم. مثال على أعمال مادية تنفيذاً لقرار اداري: قيام السلطة الادارية بهدم مبنى آيل للسقوط، فعملية تنفيذ الهدم نفسها منفصلة عن القرار الاداري الذي أصدر الأمر بهدم المبنى. فدعوى الغاء القرار يفترض رفعها قبل تنفيذه لكن في حالة لم يتم تدارك التنفيذ ولم ترفع دعوى الغاء القرار قبل تنفيذه فهنا فترفع دعوى تعويض باعتباره عمل مادي حصل.

والفرق الجوهري بين الاعمال المادية وبين القرارات الادارية أنه لا يمكن رفع دعوى الغاء للعمل المادي لأنه حصل وانتهى، وانما يمكن رفع دعوى تعويض على الضرر الذي تتسبب فيه لو تم التنفيذ بطريقة خاطئة، اما القرارات الادارية فلا تكون محلاً لدعوى التعويض وانما فقط يتم رفع دعوى الغاء للقرار أو طلب وقف تنفيذ ان أمكن تدارك ذلك قبل التنفيذ.

* **التدابير الداخلية:** وتسمى ايضا (التعميمات ، المنشورات، التوجيهات، ، التعليمات) وهي قرارات تصدرها السلطة الادارية لتنظيم اعمالها داخلياً وينحصر أثرها على تنظيم العمل داخل الجهاز الاداري نفسه ولا يمس مراكز الافراد مثل تعميم الادارة باستخدام نظام البصمة بدلاً من التوقيع للحضور، أو أنها تقوم بتوضيح قوانين موجودة فعلاً فهي لا تضيف أثر جديد. والفرق بينها وبين القرارات الادارية أنها غير قابلة للطعن فيها امام القضاء ولا ينظرها القضاء الاداري.
* **الاعمال التحضيرية أو التمهيدية:** هي الاعمال التي تصدر من السلطة التنفيذية دون أن تتخذ الصفة النهائية وانما تحتاج لإجراءات أخرى بعد ذلك لتصديقها نهائيا. مثل الاقتراحات في الاجتماعات أو توصيات اللجان الغير ملزمة أو ابداء الرأي في استشارة. وهذه الاعمال غير قابلة للطعن فيها ولا ينظرها القضاء الاداري.
* **أعمال السيادة/القرار السيادي:** هي القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية ليس بصفتها الإدارية وانما بصفتها السياسية وهذه القرارات والأعمال غير قابلة للطعن فيها امام القضاء ولا ينظرها القضاء الاداري. فالسلطة التنفيذية تقوم بوظيفتين: وظيفة ادارية وفي هذه الحالة تسمى السلطة التنفيذية "ادارة/ سلطة ادارية" ووظيفة سياسية وفي هذه الحالة تسمى السلطة التنفيذية " حكومة". و أعمال السيادة لم يتم تعريفها بشكل دقيق الى الان كما ان معيار تحديد متى يكون العمل سيادي أيضاً لم يحدد بشكل دقيق لا في الفقه ولا القضاء. ولكن غالبا يكون المعيار هو كل ما يصدر من السلطة التنفيذية ويتعلق بعمل سياسي وليس إداري. مثل قرارات قطع العلاقات الدولية مع دولة ما...الخ. وتعد أعمال السيادة خروج على مبدأ المشروعية لذلك تتجه أغلب الدول الى التضييق من نطاقها وجعلها على الأقل خاضعة لدعوى التعويض أي بإمكان طلب التعويض عن الضرر الناتج منها.

3

**شروط القرار الاداري**

**إذن حتى نقول عن القرار أنه «قرار إداري» يجب:**

1. صدوره من سلطة ادارية: أي أن القرارات الصادرة من السلطتين التشريعية والقضائية في مجال الاختصاص الطبيعي لهما لا تعتبر قرارات إدارية. كما يجب أن يكون القرار صادر من السلطة التنفيذية بصفتها «الادارية» وليست السياسية وإلا تم اعتباره من أعمال السيادة التي لا ينظرها القضاء. فأعمال السلطة التنفيذية تنقسم الى اعمال ادارية واعمال سياسية. والقرارات في دراستنا تتعلق بالقرارات الصادرة من السلطة الادارية سواء صدر من سلطة مركزية «الملك- مجلس الوزراء- الوزارات» او لا مركزية كالبلديات وإمارات المناطق والمؤسسات العامة مثل الجامعات الحكومية والهيئات مثل هيئة الترفيه...الخ.
2. ان يتضمن عمل قانوني وليس مادي. والعمل القانوني هو الذي يرتب آثاراً قانونية، وقد تتمثل هذه الاثار القانونية كما سبق وأوضحنا في إنشاء مركز قانوني أو تعديل مركز قانوني أو انهاءه مما يترتب عليه اكتساب أو فقد من صدر بشأنه القرار حقاً أو إلزامه بواجبات معينة. وهذا المركز القانوني قد يكون ذو طابع عام أي ان القرار يضع قواعد قانونية عامة مثل اللوائح والقرارات التنظيمية ، كما قد ينشئ مركز قانوني فردي.
3. أن يكون قابل بطبيعته للتنفيذ ونهائي. أي أن قرارات الادارة التي تصدرها صالحة للتنفيذ من تلقاء نفسها دون حاجة لتأييد جهة أخرى ودون الحاجة الى البحث عن وسيلة أو أداة أخرى لإكساب القرار قوة التنفيذ، فلا يحتاج اصداره ولا تنفيذه الى حكم قضائي ولا الى تصديق من جهة ادارية أعلى. بمعنى أنه استنفذ جميع مراحل القرار وتم اتخاذه من الشخص النهائي المختص باتخاذه والا أصبح من قبيل الاعمال التمهيدية التي لا ينظرها القضاء. والقرار الاداري الصادر يفترض فيه صحته ومطابقته للقانون الى ان يثبت القضاء عكس ذلك. بل وتملك الادارة امتياز التنفيذ الجبري المباشر في حال عدم تنفيذ القرار طواعية.

**قوة الشيء المقرر**

تحوز القرارات الادارية على «قوة الشيء المقرر» قياساً على حيازة الاحكام القضائية على «قوة الشيء المقضي به». معنى ذلك أن القرارات رغم صدورها بإرادة منفردة الا أنها «ملزمة» ويجب على الشخص او الجهة التي صدر القرار بحقها أن تنفذه والا تعرضت الى عقوبات. بل وتملك الإدارة امتياز وحق «التنفيذ المباشر الجبري» اذا لم ينفذ القرار طوعياً واختيارياً. وأما اذا أراد الشخص عدم التنفيذ فليس له الا الاجراءات القانونية وهي إما "التظلم الاداري" أي رفع شكوى إلى الجهة مصدرة القرار نفسها ، أو الطعن بالإلغاء أمام القضاء الاداري. واختيار الاجراء القانوني الصحيح يعتمد على نصوص الانظمة فبعضها يجيز اللجوء للقضاء مباشرة ، وبعضها يتطلب ضرورة التظلم أولاً والا لن يقبل القضاء نظر الدعوى كما في أغلب قضايا الخدمة المدنية.

4

**أولاً: القرارات من حيث التعبير عن الارادة: (**كل القرارات التالية يجوز الطعن عليها بالإلغاء إذا شابها عيب في أحد الأركان الخمسة)

**القرارات الصريحة:** هي القرارات التي تفصح فيها الادارة عن ارادتها بشكل صريح. فقرار قبول استخراج رخصة قيادة يعتبر قرار صريح بالقبول، وقرار رفض اعطاء رخصة قيادة يعتبر قرار صريح بالرفض. علمًا بأن الامثلة السابقة هي قرارات مبنية على طلب مقدم من الشخص. لكن ليس كل القرارات تكون نتيجة تقديم طلب ، فمثلًا قرار موظف وزارة التجارة بمصادرة بضائع مقلدة يعتبر قرار صريح رغم أنه ليس في شكل قبول أو رفض. العبرة إذن بمدى صراحة ووضوح إرادة رجل الإدارة.

**القرارات السلبية:** ليست كل القرارات الادارية تصدر بشكل صريح ، وانما أحيانا تمتنع الادارة عن اتخاذ القرار أو الرد وهذا في حد ذاته يعتبر قرار إداري "سلبي" يمكن الطعن عليه بالالغاء في القضاء الاداري. إذن القرار السلبي هو موقف سلبي للادارة يتمثل في الامتناع عن اتخاذ قرار بالنسبة لموضوع معين كان من الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه. ومثال القرار السلبي امتناع الادارة عن البدء في اجراءات تعويض الشخص الذي تم نزع ملكيته للمنفعة العامة يعد قرار سلبي. أيضاً امتناع الادارة عن تنفيذ حكم قضائي صدر ضدها كما لو امتنعت عن اتخاذ الاجراءات اللازمة لالغاء آثار قرار إداري تم الحكم عليه بالإلغاء من القضاء الاداري. والقرار السلبي يتميز عن القرار الصريح بأنه يمكن الطعن عليه في أي وقت حتى بعد انتهاء مدة الطعن. لذلك وجب التفريق بينهما. ملاحظة: قد ترد الادارة رداً صريحاً بالرفض ولكن بطريقة "شفوية" للشخص كما يحصل في بعض القضايا ولكن يبدو لي أن التعبير الشفوي لا يأخذ به ديوان المظالم كتعبير صريح عن قرارها الاداري وانما العبرة بإصدار القرار مكتوباً. فطالما ان الادارة لم تصدر قرار مكتوب بالرفض فهو يعتبر قرار سلبي سواء تم الرد شفوياً بالرفض أم لا.

**القرارات الضمنية:** هي افتراض إرادة معينة من قبل الادارة لم تقم بالتعبير عنها صراحة وإنما افترضها نص القانون بناء على اتخاذ الادارة موقفاً معيناً. مثال ذلك ما نصت عليه لائحة انتهاء الخدمة المدنية في مادتها الأولى: "...لا تنتهي خدمة الموظف الا بصدور قرار بقبول استقالته أو بمضي تسعين يوماً من تاريخ تقديم الطلب" فهنا اعتبر النظام ان سكوت الادارة مدة تسعين يوم هو بمثابة قرار اداري بقبول الاستقالة، واذا كان هذا مثالاً على القبول فان مثال الرفض ما نصت عليه المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم بقولها " ... يعد مضي ستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه ". فهنا اعتبر النظام "ضمنيًا" أن الادارة قررت رفض التظلم.

5

**ثانياً: من حيث المدى والعموم "عمومية الخطاب"**

1. **القرارات الفردية**: القرارات الفردية تتضمن أمراً أو ترخيصاً يقرر حقوق أو واجبات أفراد معينين بذواتهم أي محددين بأسمائهم ، وهي بهذا تختلف عن القرارات التنظيمية التي تتضمن قاعدة عامة مجردة تخاطب المكلفين بها بصفاتهم لا بذواتهم أو أسمائهم. وأمثلة القرارات الفردية: القرار الصادر بتعيين شخص معين الاسم ليشغل إحدى الوظائف العامة ، أو القرار الصادر من إدارة المرور بمنح رخصة قيادة لفلان من الناس محدد باسمه. والقرار يعتبر قراراً فردياً مهما كان عدد الواردة أسمائهم، طالما أنه صدر لأشخاص محددين بأسمائهم وذواتهم ، مثال ذلك صدور قرار اداري بترقية عشرات من الموظفين العموميين الواردة أسمائهم في القرار.
2. **القرارات التنظيمية (اللوائح):** هي القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة تتعلق بعموم الافراد و لا تختص بفرد بذاته، فهي تخاطب أفراداً غير معينين بذواتهم وإنما بصفاتهم، فتضع قواعد عامة ملزمة وتنظم أموراً وحالات متجددة غير محدودة. ولا ينتهي الغرض من القرار التنظيمي لمجرد استخدامه على حالات معينة، لأنه باشتماله على قواعد عامة تنظم وضعاً قانونياً يكون قابلاً للتطبيق مستقبلاً على كل شخص تتوفر فيه الشروط التي يتطلب تطبيقها، ويجب ملاحظة أن عدد الأفراد الذين يخضعون لأحكام القرار التنظيمي لا يكون موضع اعتبار سواء قل هذا العدد أو كثر. بل قد تكون النصوص تتعلق بفرد واحد ومع ذلك تعتبر قراراً تنظيمياً لتضمنها قواعد عامة مجردة، مثال ذلك النصوص المتعلقة بحقوق وواجبات رئيس الدولة. فهي نصوص تنظيمية رغم أن رئيس الدولة شخص واحد ، لكن هذه النصوص لم تقرر لهذا الرئيس وحده وانما وضعت لتنطبق على كل شخص يشغل منصب الرئيس حالياً أو مستقبلاً.

**الفرق بين القرار التنظيمي (اللوائح) والقانون (التشريع):**

**تتشابه:** في أن كلاً منهما يتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة **ومع ذلك فان بينهما فروقاً متعددة أهمها:**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **اللائحة** | **القانون** |
| **المصدر** | تصدر عن السلطة التنفيذية (الادارية) فهي قرار إداري | يصدر عن السلطة التشريعية/التنظيمية/البرلمان |
| **التفصيل** | تشتمل على تفصيلات أكثر من القانون | أقل تفصيلاً |
| **الهرم القانوني** | يجب ألا تخالف نصوص القانون أو تلغي أو تعدل نصاً قانونياً فهي أدنى من القانون من حيث التدرج الهرمي للقوانين | أعلى من اللائحة في التدرج الهرمي للقوانين |
| **الثبات والاستقرار** | اللائحة معرضة للالغاء والتعديل في أي وقت فهي أكثر مرونة من القوانين | أكثر ثباتاً واستقراراً وتعديلها يتطلب اجراءات |
| **الطعن بالالغاء** | يجوز الطعن في اللائحة بالالغاء أمام القضاء الاداري بعدم شرعيتها أي مخالفتها للقانون العادي أو الدستور ويكون للمحكمة الادارية سلطة الغائها اذا ثبتت مخالفتها لأحكام القانون، كما يكون للمتقاضين الدفع ببطلان اللائحة اذا طُلب من القضاء تطبيقها في النزاع المعروض أمامه. | الطعن في القوانين لا يكون الا بعدم دستوريتها فقط. أي مخالفتها لأحكام الدستور الأعلى منها هرمياً. وحكم الالغاء يصدر من المحكمة الدستورية. |

6

6

**أنواع القرارات التنظيمية (اللوائح):**

1. **اللوائح التنفيذية:** تصدرها السلطة التنفيذية متضمنة قواعد قانونية تفصيلية لتلك القواعد التي أوردها القانون ومكملة لها لكي تيسر تنفيذ القانون. فالمشرع عادة عندما يقوم بإصدار قانون لا يكون ملماً بكل تفاصيل وجزئيات الحالات التي ينظمها ، ولهذا يصدر القانون مضمناً نصوصه قواعد عامة دون الدخول في تفصيلات تاركاً ذلك للسلطة التنفيذية التي تقوم بتنفيذ القوانين لتضع بمعرفتها لائحة تشتمل على هذه التفاصيل والجزئيات. ومثال ذلك اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية. وعادة ما يتضمن القانون (التشريع) نصاً يخوّل السلطة التنفيذية سلطة إصدار لائحة تنفيذ القانون. ومع ذلك فإن حق السلطة التنفيذية في اصدار اللوائح التنفيذية ثابت حتى لو لم يوجد نص في القانون يدعوها لإصدار اللائحة. ويجب أن تراعي السلطة التنفيذية عند وضع اللائحة ألا يكون فيها خروج على النصوص القانونية سواء بالإلغاء او التعديل والا تعتبر باطلة وتفقد شرعيتها. وفي المملكة يخول نظام مجلس الوزراء الصادر عام 1373هـ رئاسة مجلس الوزراء سلطة إصدار اللوائح التنفيذية بشكل عام، كما قد تعطى سلطة إصدار اللوائح التنفيذية للجهة التي يحددها نص القانون، فمثلا نص نظام مكافحة التستر على أن " يصدر وزير التجارة والصناعة بعد الاتفاق مع وزير الداخلية اللائحة التنفيذية لهذا النظام" فهنا أعطى القانون صلاحية اصدار اللائحة التنفيذية لنظام التستر لوزيرين اثنين، وغالبا تنص الانظمة على منح سلطة اصدار اللوائح التنفيذية للوزير فيما يتعلق بأعمال وزارته.
2. **اللوائح المستقلة: تصدرها السلطة التنفيذية استقلالاً عن القوانين، أي أنها لوائح لا تصدر تنفيذاً لقانون (تشريع) وانما تنظم موضوعاً مستقلاً بذاته، ولهذا تسمى لوائح مستقلة، وهي على عدة أنواع بحسب ما اذا كانت الدولة في ظروف عادية او استثنائية.**
   1. **في الظروف العادية:**
      * 1. **اللوائح التنظيمية:** تصدر السلطة الادارية اللوائح التنظيمية بهدف تنظيم المرافق العامة كمرفق التعليم، الصحة، القضاء...الخ إما انشاءاً أو تعديلاً أو الغاءاً لمرفق. فهذه اللوائح لا تبغي الادارة في اصدارها تنفيذ أحد القوانين كما يحدث في اللوائح التنفيذية ، وانما تصدرها استقلالاً عن أي قانون وتضمنّها القواعد المنظمة لتشغيل أحد المرافق العامة. واللوائح التنظيمية غالباً لا تؤثر في حقوق الأفراد ولا تمس حرياتهم بطريق مباشر. ومثال هذا لائحة تنظيم تسجيل الاجهزة والمنتجات الطبية التي أصدرتها هيئة الغذاء لتنظيم مرفق الصحة، واللائحة التي اصدرها مجلس الوزراء لوضع الهيكل التنظيمي لوزارة المالية والتي تنظم مرفق الاقتصاد في الدولة.
        2. **لوائح الضبط:** الحفاظ على النظام العام بأركانه الثلاثة: الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة هو من مسؤولية السلطة الادارية. وللقيام بهذه المسؤولية يجوز لها أن تصدر لوائح ضبط لا تتصل بقانون ولا تصدر لتنفيذ قانون ولهذا ايضا تعرف باللوائح المستقلة. وهذه اللوائح عادة تتضمن جزاءات لمن يخالف أحكامها مثل الحبس أو الغرامة أو المصادرة. وأمثلة هذه اللوائح: اللوائح التي تتضمن الاشتراطات الصحية للمواد الغذائية، واللوائح الخاصة بعدم الازعاج واحداث الضوضاء وتأمين الراحة والهدوء للمواطنين. مثل لوائح المطاعم والمقاهي التي تصدرها وزارة الشؤون البلدية.

7

* 1. **في الظروف الاستثنائية:**
     + 1. **لوائح الضرورة:** قد تحدث ظروف طارئة أو استثنائية تستوجب ضرورة تدخل السلطة الادارية لمواجهة هذه الظروف مثل قيام حرب أو ثورات أو كوارث طبيعية، وذلك بإصدار لوائح تعرف بلوائح الضرورة. ومن أمثلتها إصدار السلطة التنفيذية قرار بحظر التجول بعد الساعة 9 ليلاً أو إصدار قرار بحظر التجمعات لوجود ظروف أمنية، أو قرار السماح بإجراء تفتيش للسيارات بشكل مكثف عند وجود حالات إرهاب. هذه اللوائح يختلف موضوعها عن اللوائح الاخرى العادية لأنها قد تتضمن قواعد مقيدة لحريات الافراد، مما لا يجوز المساس بها الا بواسطة الأنظمة والقوانين، لأنه من الثابت أن اللوائح لا يجوز لها المساس بقاعدة قانونية، فلا يكون للائحة أن تخالف قانوناً أو تتعرض لتنظيم مسائل لا يجوز تنظيمها الا بقانون. ومع ذلك، ففي حالة الضرورة أو وجود ظرف استثنائي فان الادارة تستطيع إصدار لوائح الضرورة التي قد تتعرض لقواعد قانونية بالتعطيل أو التعديل، كما قد تتضمن تنظيماً لمسائل مقصورة على القانون. ومثل هذه القواعد تعتبر باطلة لو صدرت من السلطة الادارية في الظروف العادية، ولجاز الطعن فيها بالبطلان لعدم شرعيتها، ولكنها تعتبر صحيحة وجائزة شرعاً في الظروف الاستثنائية. ولكن ليس معنى ذلك أن هذه اللوائح تعتبر قوانين بل يظل لها صفة اللائحة ومن ثم تخضع لرقابة القضاء الاداري من حيث شرعيتها، مع ملاحظة أن مبدأ الشرعية تتسع دائرته في حالة الضرورة في الظروف الاستثنائية عنه في الظروف العادية.
       2. **اللوائح التفويضية:** تتشابه اللوائح التفويضية من حيث موضوعها وقوتها بالقوانين العادية، فهي لا تعدو أن تكون بمثابة قوانين وإن كانت صادرة من السلطة التنفيذية وليس من التشريعية، وتستطيع اللوائح التفويضية إلغاء أو تعديل قانون لأن لها قوة القانون. ويجب أن تصدر اللوائح التفويضية بناء على إذن وتفويض محدد من البرلمان والذي يملك سلطة التشريع ، فيكون فوَض جزء من سلطته التشريعية للسلطة التنفيذية لكي تمارسها نيابة عنه إما لأن البرلمان لا يستطيع اتخاذها لبطء عمله أو عدم كفاية المعلومات لديه، ففي هذه الحالة يفوض السلطة التنفيذية إصدار لوائح يكون لها قوة القانون في موضوعات محددة ومدة محددة وبشروط خاصة. وبالرغم من أن لها قوة القانون الا انها ما زالت تعتبر من حيث الشكل والمصدر لوائح يجوز الطعن فيها أمام القضاء الاداري لأي سبب من اسباب الطعن. ويمكن تلخيص الفرق بين لوائح الضرورة واللوائح التفويضية كالتالي:

**التشابه:**

1. كلاهما موضوعها قد يتضمن قواعد مقيدة لحقوق الافراد، مما لا يجوز المساس به الا بتشريع كأصل، ولكن استنثاءا جاز السماح للسلطة التنفيذية بإصدار هذان النوعان من اللوائح.
2. كلاهما لهما "قوة القانون" أي قد يتعرض للقانون بالتعطيل "إلغاء القانون" او التعديل كاستثناء على الاصل وهو عدم جواز مخالفة اللوائح للتشريع.
3. كلاهما يجب وجود نص في الدستور ينظمها والا تم اعتبارها غير مشروعة لأنها خروج عن الاصل وتعدي على اختصاصات سلطة أخرى.
4. كلاهما يجب عرضها بعد اصدارها على السلطة التشريعية في أقرب جلسة ممكنة وهي من يتخذ قراراً بشأنها إما بإقرارها وإما بعدم إقرارها وبالتالي تزول آثارها القانونية بأثر رجعي.
5. كلاهما يخضع لرقابة القضاء الاداري.

**الفرق:**

1. اللوائح التفويضية من اسمها يجب ان يكون هناك تفويض وإذن من السلطة التشريعية بإعطاء صلاحية اصدار اللوائح التفويضية للسلطة التنفيذية في "موضوع محدد وزمن محدد" أما لوائح الضرورة فلا تتطلب إذن أو تفويض مسبق فهي تصدر نتيجة ضرورة.
2. لوائح الضرورة تصدرها السلطة التنفيذية في فترة عدم وجود البرلمان أو أثناء ما يسمى "بالفراغ التشريعي أو غياب البرلمان" أي في عطلة البرلمان في الظروف العادية أو في الفترات التي لا يوجد بها برلمان في الظروف الاستثنائية كعدم وجود برلمان لمدة 3 سنوات اثناء ثورة مصر الاخيرة. أما اللوائح التفويضية فتصدر في وجود البرلمان أو عدم وجوده طالما أن البرلمان سبق و أعطى إذناً وتفويضاً للسلطة التنفيذية.

8

**أركان القرار الاداري السليم/الصحيح**

القرار الاداري لكي يصدر صحيحا لا بد وأن تتوافر له أركان ، واذا تخلف ركن منها فإن القرار يصبح "معيبا /باطلًا/ قابل للالغاء والابطال" (ملاحظة: كلها مسميات تفيد نفس المعنى تقريبًا). وهذه الاركان هي:

1. **الاختصاص:**

مبدأ تحديد الاختصاص يتطلب من الموظف العمومي أن يمارس عمله في حدود اختصاصه المخول له قانونً ، فإذا صدرت قراراته في حدود هذا الاختصاص كانت مشروعة، وأما اذا صدر منه قرار خارج حدود اختصاصه فإن هذا القرار يكون باطلًا بسبب عدم الاختصاص. ويعرّف الفقيه الفرنسي لافريير الاختصاص بأنه القدرة القانونية التي يملكها موظف عمومي أو سلطة عامة ، وتخول له حق اتخاذ قرار معين. ركن الاختصاص له ثلاث صور هي: الاختصاص الزماني والمكاني والموضوعي.

* **الزماني**: ومعناه تقيد كل جهة إدارية بمدة ولايتها، أي بالفترة الزمنية التي تقع بين تاريخ بدء هذه الولاية وتاريخ انشائها. فالموظف العمومي يكون له صلاحية ممارسة سلطاته بصدور قرار صحيح بتعيينه ويفقد هذه السلطات بفقده الوظيفة لأي سبب كان. كذلك أعضاء المجالس البلدية المنتخبين نجد أن سلطاتهم محدودة بمدة زمنية تبدأ من اللحظة التي تعلن فيها نتيجة انتخاب الاعضاء وتنتهي بانتهاء مدة عضويتهم، ولهذا يجب على عضو المجلس عدم مزاولة عمله بعد انتهاء مدة عضويته. لذلك في حالة صدور قرار من الشخص المختص موضوعا ومكانا ولكن بعد انتهاء المدة الزمنية لاختصاصه الزمني فإنه يعتبر قرار باطل لزوال ولاية من أصدره من حيث الزمان.
* **المكاني**: نعني بالاختصاص المكاني مزاولة الموظف لاختصاصاته في داخل الحدود الجغرافية المحددة له قانونا، ولكي تكون قرارات رجل الادارة صحيحة كأمير المنطقة مثلًا ، يجب ألا يتعدى النطاق المكاني الذي خول القانون له ممارسة وظيفته داخله والا جاز الطعن فيها بالالغاء لعدم الاختصاص المكاني. ويرى غالبية رجال الفقه بأن حالات تجاوز الاختصاص المكاني نادرة لأن الوحدات الجغرافية للأقاليم المحلية واضحة ومدونة لدى جميع أجهزة الدولة ، ومن رأينا أن رجال الادارة الذين يخولهم القانون صفة الضبط الاداري هم أكثر الموظفين عرضة للخروج على الاختصاص المكاني.
* **الموضوعي**: عندما يعيّن موظف في وظيفة عامة فإنه يعهد إليه بمباشرة اختصاصات في مواضيع محددة يجب أن يمارس وظيفته في حدود هذه الاختصاصات ولا يخرج عنها ، فإذا تعداها فإن قراراته تكون عندئذ باطلة ويجوز الطعن فيها بعدم الاختصاص. بل وأحياناً عدم الاختصاص يتسبب في أنه يجعل القرار "قرار معدوم" وليس فقط باطل، ويعتبر في هذه الحالة (عدم اختصاص جسيم) .

وعدم الاختصاص الجسيم له صورتان:

1. اعتداء سلطة على سلطة أخرى. وأغلب صورة متكررة له في القضايا هو اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة القضائية. فمثلاً لو كان النظام ينص على عدم جواز المنع من السفر الا بحكم قضائي، وقامت السلطة الادارية باصدار قرار منع شخص من السفر، فهنا يعتبر اعتداء على عمل السلطة القضائية بالتالي يجعل القرار "معدوم" وليس فقط "قابل للابطال/للالغاء". أو اعتداء التنفيذية على التشريعية فمثلاً لو نص النظام على طريقة معينة في تشكيل لجنة معينة فقيام التنفيذية بتغيير هذا التشكيل يعتبر اغتصاب للسلطة. أيضاً اعتداء سلطة ادارية على سلطة ادارية أخرى لا تمت لها بصلة. مثلا صدور قرار من أمارة المنطقة يفترض صدوره من أحد الوزارات.
2. صدور قرار من شخص عادي "أي ليس موظف حكومي" في ظروف عادية غير استثنائية فهنا شروط نظرية الموظف الفعلي لم تنطبق لذلك يعتبر اغتصاب للسلطة. ولكن لو صدرت القرارات من شخص عادي ولكن "في ظروف استثنائية" فهنا تنطبق نظرية الموظف الفعلي وتصح القرارات استثناءاً على الاصل.

9

أما حالات عدم الاختصاص (البسيط) فلا تجعل القرار معدوم ، وانما تجعله قابل للبطلان اذا طعن فيه ذوي الشأن. وحالاته تتلخص في الآتي:

1. اعتداء سلطة إدارية عليا على سلطة ادارية دنيا (مثل اصدار قرار من وكيلة الكلية يعتبر من اختصاصات رئيسة القسم)
2. اعتداء سلطة إدارية أدنى على سلطة ادارية أعلى (مثل اصدار قرار من رئيسة القسم يعتبر من اختصاصات وكيلة الكلية)
3. اعتداء سلطة ادارية على سلطة ادارية موازية لها (أي في نفس المرتبة ونفس الاختصاصات مثلا اصدار قرار من الشؤون الاكاديمية لقسم النساء يفترض اصداره من قسم الرجال)يجب اضافة كلمة موازية. لانه لو كان اعتداء سلطة ادارية على اخرى لا تمت لها بصلة فهنا عدم اختصاص جسيم.
4. اعتداء جهة الادارة المركزية على اختصاصات الادارة اللامركزية التابعة لها والعكس (مثل صدور قرار من جامعة الملك سعود يفترض صدوره من وزارة التعليم أو العكس) ويشترط أن تكون هناك علاقة تبعية بين الجهتين لأن كما سبق وقلنا في إداري 1 أن كل جهة لا مركزية لها جهة مركزية تابعة لها. أما لذا لم تكن هناك

والتفرقة مهمة بين القرار الاداري المعدوم والقرار الباطل، حيث أن المعدوم من اسمه فأثره معدوم ولا يجب على الشخص الصادر ضده القرار أن ينفذه، وامتناعه عن التنفيذ لا يعرضه لعقوبات، كما أن القرار المعدوم لو أراد الشخص أن يطعن فيه ويرفع دعوى الغاء لتأكيد الغاءه وحتى يمنع الادارة من تنفيذه فإنه يستطيع رفعها في أي وقت دون أن يكون ملزم بمدة الستين يوم والتي يتحصن بعدها القرار لو كان باطل.

**ملاحظة: ركن (الاختصاص) هو الركن الوحيد للقرار الذي يعتبر من النظام العام، أي أنه:**

1. لا يجب النص على ضرورة صدور القرار من مختص بل هي قاعدة مفترضة من النظام العام.
2. لا يجوز التنازل عن ركن الاختصاص ولا الاتفاق على خلاف ذلك.
3. يمكن للقاضي التصدي له بنفسه والنظر في توافره حتى لو لم يثار موضوع الاختصاص من قبل المدعي، بل ويكون أول ركن ينظر فيه القاضي.

* **مصادر الاختصاص:**

يثور تساؤل مهم وهو كيف نعرف هل الشخص الذي أصدر القرار مختص أم لا! ويمكن معرفة ذلك من خلال الرجوع الى القواعد القانونية المتعلقة بموضوع القرار، وكل قرار يختلف عن الآخر. فقد نجد الاختصاصات والصلاحيات مذكورة إما في دستور أو قانون عادي أو حتى لائحة أو قرار اداري آخر. فمثلًا في الدستور نجد ماهي القرارات الادارية التي يختص رئيس الدولة باصدارها وبالتالي اذا خرج عنها لا يعتبر مختص. مثال اخر نجد في القوانين العادية او اللوائح اختصاصات أمير المنطقة أو اختصاصات موظف البلدية وبالتالي اذا خرج عن هذه الاختصاصات يعتبر قراراه باطل. أيضا قد يكون هناك قرار اداري فردي يكلف فلانًا من الناس بوظيفة معينة كرئيس قسم في كلية ما، بالتالي نستطيع ان نرجع الى قرار تكليفه ونعرف حدود تكليفه زمانيا ومكانيا وموضوعيا. أيضا قد يكون مصدر الاختصاص نابع من تفويض مسؤول لمسؤول آخر، فهنا يجب أن نرجع لمحتوى التفويض ونعرف هل تم تفويضه بكل الاختصاصات أو فقط بعضها. إذن مسألة تحديد الشخص مختص يجب أن نبحث عنها في أي مصدر متعلق بموضوع القرار.

10

* **استثناء على قاعدة الاختصاص:**

الأصل أن القرار لكي يكون صحيح فيجب أن يصدر من شخص مختص زماناً ومكاناً وموضوعاً، ولكن هناك استثناء مهم وهو القرارات التي يصدرها الموظف الفعلي. فإنها تعتبر صحيحة استثناءاً وذلك حمايةً للغير الذي يتعامل مع الموظف الفعلي ولا يعلم بعدم اختصاصه وأيضا حرصًا على استقرار التعاملات. فالموظف الفعلي هو" كل شخص تولى اختصاصات وظيفة عامة دون أن يكون معين قانوناً بهذه الوظيفة "أي شخص عادي" ، أو كان قرار تعيينه باطل أو كان موظف وزالت عنه هذه الصفة". بمعنى آخر الموظف الفعلي نوعان:

أ) إما أن يكون شخص عادي غير موظف ولكن زاول اختصاصات موظف حكومي بسبب وجود ظروف استثنائية في البلاد. فمثلاً في حالة وجود حرب في الدولة وهروب أغلب الموظفين الحكوميين فيقوم فرد عادي بالتبرع بالقيام بأعمال موظف حكومي مؤقتاً لخدمة الجمهور فيقوم بإصدار قرارات إدارية مثل قرارات في اغلاق او فتح مرافق كالمدارس والمستشفيات ، إصدار رخص معينة، صرف أدوية ...الخ. فهنا المبرر لقبول تصرفاته هو وجود ظروف استثنائية تستدعي ضمان سير العمل في الدولة حتى لا تتعطل المصالح. وينبغي التنبه على نقطة مهمة جدا وهي لو أصدر شخص عادي قرارات في غير ظروف استثنائية فهنا لا نطبق نظرية الموظف الفعلي وانما يعتبر "عدم اختصاص جسيم" واغتصاب للسلطة يؤدي الى انعدام القرار. فنظرية الموظف الفعلي لا يمكن التوسع في استعمالها وإلا أصبح لدينا فوضى في اتخاذ القرارات.

ب) أما النوع الثاني من الموظف الفعلي فهو فعلاً موظف حكومي لكن زالت عنه هذه الصفة فمثلاً وصل سن الستين أي يفترض انتهاء وظيفته بالتقاعد ولم يصدر قرار بعد بتمديد وظيفته لما بعد الستين، فالقرارات التي يتخذها في هذه الفترة تعتبر داخلة في نظرية الموظف الفعلي وتعتبر صحيحة استثناءا، أو ان قرار تعيينه كان باطل فمثلاً لو أحد الاعضاء المنتخبين في المجلس البلدي تم الطعن على قرار تعيينه لعدم اكتمال شروط التعيين مثلا وفعلا تم اسقاط عضويته في المجلس فهنا تعتبر القرارات التي اتخذها في تلك الفترة داخلة في نظرية الموظف الفعلي أي صحيحة استثناءا على الأصل وهو عدم جواز اصدار قرارات من غير مختص، وسبب اضفاء المشروعية في هذه الحالة هو حماية للغير الذي لا يعلم أن الشخص غير موظف.

1. **الشكل:**

يقصد بالشكل الصورة التي يظهر بها القرار ، والاجراءات الواجب اتباعها في إصداره. ويجب أن يصدر القرار بالشكل الذي حدده القانون كما يجب أن يتبع في اصداره الخطوات والاجراءات المنصوص عليها قانونا ، فاذا خالف ذلك يعتبر معيبا ويكون قابلا للطعن فيه بالبطلان لعدم توفر ركن الشكل. مثال ذلك اذا اشترط القانون ضرورة تسبيب القرار (أي ذكر السبب الدافع لاتخاذ القرار) فإنه يجب أن يصدر القرار مذكورا فيه الاسباب والا أصبح معيب في صيغته، كذلك لو تطلب القانون أن يعرض الموضوع على لجنة قبل اتخاذ قرار نزع ملكية عقار فإن صدور القرار دون عرضه على هذه اللجنة يعتبر مخالفة للإجراءات وبالتالي مخالفة لركن الشكل.

والأصل أن القرار الاداري لا يكون له صيغة معينة وشكل محدد ، وهذا ما أقره القضاء الاداري في السعودية في أحكامه ومنها قراره الصادر في القضية رقم 264 حيث جاء فيه: " ومن حيث انه من المقرر ان الادارة غير مقيدة بشكل في الافصاح عن ارادتها ما لم يأمرها النظام باتباع شكل معين في إصدار قراراتها ففي هذه الحالة تلتزم باتباع الشكل".

11

1. **السبب:**

عبارة عن حالة واقعية أو قانونية تتم فتوحي لرجل الادارة بأن يتخذ قرارا ما. والسبب لا يتعلق بنية مُصدر القرار أو قصده ولا يكوّن عنصر شخصي أو نفسي لديه  (كما هو الحال في ركن الغاية كما سنرى لاحقًا) وانما يعتبر ركن السبب عنصر خارجي يستند إليه مُصدر القرار في إصداره لقراره. مثال ذلك : وقوع مخالفة من موظف تستوجب إصدار قرار بإيقاع عقوبة تأديبية عليه، فالسبب هنا هو ارتكاب الموظف للمخالفة. ونلاحظ أن السبب في هذا المثال هو حالة قانونية. أما مثال السبب كحالة واقعية : فصدور قرار انهاء خدمة موظف بسبب وفاته أو صدور قرار بمنع التجوّل والتنقل لوجود اضطرابات أو انتشار وباء فإن سبب القرار حالة واقعية حصلت.

وقد يكون القانون هو بنفسه من يحدد السبب لاتخاذ القرار بمعنى آخر أنه اذا كانت الادارة تمارس سلطة مقيدة بمعنى أن النظام تطلًب توافر شروط معينة لإصدار القرار فإن تحقق هذه الشروط تعتبر هي نفسها أسباب القرار وبالتالي يجب على الادارة أن تتخذ القرار اذا تحققت الشروط ولا خيار لها في ذلك لأن سلطتها مقيّدة بالأسباب المذكورة في النظام. مثال ذلك يشترط القانون ضرورة توافر شروط محددة للحصول على رخصة قيادة كالحصول على شهادة فحص نظر واجتياز الامتحان النظري والعملي ، فإذا تقدم شخص واجتاز هذه الشروط فإن على الادارة إصدار قرار منح رخصة لأن اسباب القرار تحققت بموجب القانون لأن القانون هنا قيّدها بالشروط ولم يعطها سلطة تقديرية.

ولكن لا ننسى أن للإدارة أيضا سلطة تقديرية إذا أعطاها القانون حرية اتخاذ قرار ما. فهنا هل نعطي الادارة حرية كاملة في اصدار قرارات بناء على أي سبب؟ الجواب هو لا وانما ينبغي لتحقق ركن السبب أن يتوافر عدة شروط فيه:

1. أن يكون السبب "الدافع لاتخاذ القرار" موجود حقيقةً. أي لا يكون بناءا على افتراض أو وهم أو خطأ. فمثلا احد الموظفين دائما يتأخر او لا يجلس في مكتبه والمدير ظن أنه يتغيب فأصبح يحتسب له غياب الى ان صدر قرار بفصله بسبب الانقطاع عن العمل. فهنا سبب القرار -وهو الغياب- غير موجود أساساً وانما توهم المدير ذلك.
2. ان يكون التكييف القانوني للسبب صحيح. أي ان سبب اتخاذ القرار يكون فعلاً وصفه صحيح. فمثلاً قد يكون الموظف فعلاً تغيب عن العمل أي ان السبب موجود ولكن غيابه كان لإجازة مرضية وليس انقطاع بدون سبب. فهنا يعتبر قرار فصل الموظف مبني على سبب غير مكيف تكييفاً قانونياً صحيحاً مما يعرضه للالغاء.
3. ملائمة السبب للقرار المتخذ. فالقاضي ايضا سينظر مدى تناسب القرار مع سبب اتخاذه، فمثلا تغيب الموظف يومين لا يتلاءم مع قرار حسم راتب كامل.

ويثور تساؤل عن مدى إلزامية تسبيب القرارات الادارية (أي ذكر السبب في القرار)؟ فنقول أن القاعدة هي أن الادارة غير ملزمة بذكر أسباب القرارات الادارية التي تصدرها الا اذا تطلب النظام ذكرها، ففي هذه الحالة لا بد من تضمين القرار السبب في إصداره وإلا فإنه يكون معيب لعدم ذكر سببه (كما ذكرنا سابقا في ركن الشكل). والحكمة من تطلب القانون أحيانا ذكر السبب هو الرقابة على أعمال الادارة والتأكد من التزامها بالقانون أي بالمشروعية. فاذا كانت الادارة تصدر قرار بما لها من سلطة تقديرية (مثل لو أجاز النظام لمهندس البلدية أن يصدر تراخيص بإقامة مظلات مؤقتة أمام المحلات) فيكون للإدارة أن تصدر قراراتها دون تسبيب لأن النظام أجاز للمختص إصدار القرار أي أعطاه صلاحية وسلطة تقديرية. ولكن ينبغي التنبه الى أنه إذا قامت الادارة بإصدار قرار بناء على سلطتها التقديرية وقامت من نفسها بكتابة أسباب اصدار القرار فهي هنا قيّدت نفسها بالأسباب المذكورة وبالتالي أصبح من حق القاضي اذا نظر لدعوى قرارات إدارية أن يراقب ويراجع مدى تحقق الأسباب التي ألزمت الادارة بها نفسها و مدى مشروعيتها وملائمتها مع القرار.

12

1. **المحل:**

محل القرار هو موضوعه وفحواه والأهم من ذلك هو الأثر القانوني الذي يترتب على القرار في إنشاء مركز قانوني معين أو تعديله أو الغائه. مثال المحل: صدور قرار بقبول استقالة موظف ، فإن محل القرار هو انهاء صلة الموظف المستقيل وبالتالي الغاء مركزه القانوني فلم يعد موظفًا. كذلك القرار الصادر بتسجيل طالب في الجامعة ، فإن محله إلحاق الطالب بالدراسة الجامعية وبالتالي تمتعه بامتيازات وتحمله لواجبات الطالب بمعنى أن مركزه القانوني تغير.

ويشترط في محل القرار حتى يكون صحيح شرطين:

1. أن يكون ممكن التنفيذ، فمثلا لو كان القرار تنفيذه يشكل صعوبة او لا يمكن تنفيذه فهنا يعتبر لدينا عيب في المحل. مثال ذلك لو ان هناك عقار تعدى على عدد الادوار المسموحة له بالبناء ، وصدر قرار بازالة الادوار الاضافية، فهنا ينظر الى امكانية التنفيذ ومدى مساسها بأساسات البناء فالقاضي غالبا سيحكم بصعوبة التنفيذ وبالتالي الغاء القرار لعيب في المحل.
2. أن يكون المحل مشروع أي لا يكون مشوب بعيب اسمه عيب "مخالفة القانون". ويظهر عيب مخالفة القانون في ثلاث صور هي:

* **المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:** اذا اشترط النظام توافر شروط معينة أو انقضاء فترة محددة لإصدار القرار ، مثال ذلك ما نص عليه نظام الخدمة المدنية من: "عدم جوز تأجيل قبول استقالة الموظف الا لمدة ستة شهور يجب بانقضائها إصدار قرار الوزير بقبولها". فإذا صدر القرار بالرفض فإنه يعتبر قرار معيب لمخالفته القانون مخالفة مباشرة صريحة لأن القانون لم يعطه حق الرفض، وانما فقط الحق في التأجيل.
* **الخطأ في تفسير القاعدة القانونية**: اذا قامت الادارة بتفسير القاعدة القانونية تفسير غير سليم أو اخطأت في مفهوم القاعدة وأعطتها معنى مغاير للمعنى الصحيح فإن الادارة ارتكبت خطأ قانوني وقد يكون ذلك بحسن نية عن غير عمد نتيجة عدم وضوح القاعدة القانونية وغموضها مما يجعل لها أكثر من معنى عند التفسير ، مثال التفسير الخاطئ: مثلًا لو صدر أمر ملكي يقتضي بأن يتم صرف مكافأة لجميع منسوبي الجامعات ثم امتنعت جامعة سعود عن صرف المكافأة للموظفين الاداريين لأن الجامعة فسّرت أن المقصود بالمنسوبين هم فقط أعضاء هيئة التدريس. فقرار الجامعة برفض صرف المكافأة يعتبر غير مشروع ومخالف للقانون لأنها أخطأت في تفسير كلمة "منسوبين" وليس لأنها خالفت القاعدة مباشرة ولا أخطأت في تطبيق الشروط .
* **الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية:** يحدث غالبًا عندما يقيّد القانون سلطة الادارة فيضع شروط أو حالات معينة من أجل اصدار القرار. فهنا يجب على الادارة ان تتحقق من توافر الشروط التي تتطلبها القاعدة القانونية على الحالة التي تريد أن تصدر قرار بشأنها ، بمعنى ان تكون الوقائع التي بني عليها القرار صحيحة ومطابقة للقانون المرتبط بالقرار. فمثلا لو كان القانون ينص على أنه لا تعاقب المحلات التجارية بغرامة مالية الا اذا ارتكبت أحد المخالفتين التالية: توظيف غير السعودي ، ومخالفة وضع تخفيضات دون ابلاغ غرفة التجارة. فإذا قام موظف التجارة بتغريم محل لأنه لم يغلق وقت الصلاة مثلًا فهنا يعتبر الموظف خالف حالات وشروط تطبيق النص. أي أنه أخطأ في تطبيق القاعدة وبالتالي محل القرار وهو "تغريم المحل" يعتبر معيب.

13

1. **الغاية:**

هي الهدف النهائي الذي يريد مُصدر القرار الوصول اليه أو هو النتيجة الاخيرة المطلوب تحقيقها، وتختلف الغاية عن النتيجة المباشرة للقرار أو الأثر القانوني المترتب على القرار وهو ما يسمى ب"محل القرار". مثال ذلك: قرار تعيين عضو هيئة تدريس النتيجة المباشرة له وأثره القانوني هو وضع فلان من الناس في المركز القانوني لوظيفة مدرس في الجامعة فهذا هو محل القرار، بينما الغاية من القرار هو ضمان استمرار سير مرفق التعليم بانتظام. مثال آخر: لا تكون الغاية من صدور قرار بإحالة موظف على التقاعد بسبب بلوغه السن النظامية هو قطع الصلة بين الموظف والادارة وانهاء مركزه القانوني لأن هذا هو محل القرار، ولكن الغاية من القرار هو تحقيق المصلحة العامة بضمان حسن سير الادارة عن طريق ابعاد كبار السن وتوظيف الجيل الجديد.

واذا كانت التفرقة بين الغاية والمحل واضحة فإنها تدق بين كل من الغاية والسبب. للتفرقة بينهما يجب أن نوضح بأن الغاية تتعلق بالجانب الشخصي والنفسي لمُصدر القرار (أي بالنية) فيصعب تحديدها ، في حين أن السبب يتعلق بحدوث حالة واقعية أو قانونية فعلية يمكن التحقق من وقوعها.

ومن المسلمات ان الادارة يجب أن تضع نصب عينيها وهي تباشر نشاطها أن تحقق هدف القانون فإذا لم يحدد القانون هدفًا بعينه فإنه يجب أن يهدف عمل الادارة لتحقيق المصلحة العامة. بالتالي اذا تضمّن القرار الاداري غاية أخرى لم يقصدها القانون أو لم يكن الهدف المصلحة العامة فإنه يكون معيب بعيب "إساءة استخدام السلطة". وتتنوع الغايات التي تخالف القانون والمصلحة العامة وإن كان يجمعها أنها جميعًا تكون صادرة بغرض شخصي سواء كان بهدف الانتقام أو لتحقيق هدف سياسي أو لتحقيق نفع شخصي. مثال ذلك إغلاق محل بسبب مشكلة شخصية بين موظف وزارة التجارة وصاحب المحل. أو تعيين موظف بناء على مصلحة شخصية لقرابته من مُصدر القرار.

و ركن الغاية يعتبر من العيوب "القصدية" أي أمر نفسي داخلي يتعلق بالنوايا ويترتب على ذلك نتائج مهمة هي:

1. صعوبة اثبات وجود عيب الغاية، وفيما لو تم اثباته فيكون من القرائن كالخطابات السابقة والظروف المحيطة، فمثلا قد يصدر قرار بنقل موظف من مدينة الى مدينة بسبب مشاكل شخصية بين الموظف ومديره، ولكن قد يدّعي المختص بأن النقل تحتاجه مصلحة العمل ويخفي في نفسه أن الهدف معاقبة الشخص أو الإضرار به. لذلك وجود ظروف سابقة كخلاف أو مشادة بين الرئيس ومرؤوسه يمكن ان يعتبر قرينة على أن النقل تم كعقوبة وليس لمصلحة العمل.
2. عبء الاثبات يقع على المدعي "الشخص الطاعن في القرار"، فحسن النية وابتغاء المصلحة العامة أمر مفترض وجوده في تصرفات الادارة وعلى من يدعي عكس ذلك أن يثبت.
3. الغاية "ركن احتياطي" أي أن القاضي يجعل النظر في ركن الغاية آخر أمر يلجأ اليه بعد أن يكون استنفذ النظر الى العيوب الأخرى وذلك لصعوبة اثباته.

14

طلب وقف التنفيذ

الأصل ان القرارات الادارية مُلزمة أي يمكن تنفيذها بدون الحاجة لحكم قضائي بل وأكثر من ذلك أن مجرد رفع دعوى الالغاء لا يوقف تنفيذ القرار. ولكن اذا رأى الشخص المتضرر أن تنفيذ القرار قد يؤدي لنتائج لا يمكن تداركها فهنا بإمكانه تقديم (طلب وقف التنفيذ) ، وهو طلب عاجل يمكن تقديمه مع دعوى الالغاء في نفس الوقت، ويتم الرد عليه غالبًا خلال 24 ساعة من عرضه على ديوان المظالم.

والقاضي الاداري في السعودية سيتحقق من وجود شرطين حتى يحكم بوقف التنفيذ وإذا لم يتوفر كلاهما أو حتى أحدهما فإن القاضي سيحكم برفض طلب وقف التنفيذ، هذان الشرطان هما:

1. الجدية: أي ان يتبين مبدئياً للقاضي بالنظر الى اوراق القضية أنها قائمة على اسباب جدية بحسب الظاهر من الأوراق وأنه غالبا سيتم الحكم بالغاء القرار في الدعوى الأصلية.
2. الاستعجال والسرعة: أي يتبين للقاضي أن تنفيذ القرار المطعون فيه يترتب عليه نتائج لا يمكن تداركها لا بإعادة الشيء إلى ما كان عليه قبل التنفيذ ولا بتداركه بالتعويض المادي. إذن يُلاحظ أن إمكانية الحكم بالتعويض المادي في دعوى الالغاء الأصلية سيجعل القاضي يرفض وقف التنفيذ.

وتجدر الاشارة الى أن حكم القاضي في طلب وقف التنفيذ لا علاقة له بالحكم الذي سيصدر في دعوى الالغاء. فالحكم بوقف التنفيذ ليس ضمانة ولا حجة على وجوب الحكم بإلغاء القرار في الدعوى الاصلية، والعكس صحيح، فعدم الحكم بوقف التنفيذ لعدم توافر شرطاه، لا يعني أن دعوى الغاء القرار الأصلية سيتم رفضها. فالطلب العاجل مبني فقط على ظاهر الأمور.

15