أثر انحراف القرار الإداري عن الهدف المخصص لإصداره

The impact of the neutrality of the administrative decision on the target for releasse

أ. حواء سليمان درياق*

كلية القانون / جامعة– سرت

soleymanhawa@gmail.com

الملخص

يعد عيب الحياد عن الهدف من أخطر العيوب التي تشوب القرار الإداري، وذلك لتعلقه بنية مصدر القرار ولصعوبة إثباته، مما يزيد من أعباء المتضرر من القرار الإداري إلا أن هذا العيب لا يخرج عن إحدى الفكرتين، الحياد عن تحقيق المصلحة العامة أو الحياد عن قاعدة تخصيص الأهداف والتي ينصب عليها موضوع بحثنا.

تهدف الدراسة إلى توضيح مفهوم الانحراف بالسلطة، ومدى خطورته على حقوق الأفراد وحرياتهم، وبيان مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف، ومبرراتها وعلاقتها بالمصلحة العامة، والتطرق على صور خروج القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، وكيفية إثبات هذا العيب أمام القضاء الإداري وعلى من يقع عبء إثباته، ومدى صعوبته..

* - محاضر مساعد – كلية القانون – جامعة سرت .

إضافة إلى ذلك تناولت الدراسة الضمانات التي كفلها القانون للأفراد في حالة ثبوت خروج الإدارة عن مبدأ المشروعية في القرارات الصادرة منها، وهذه الضمانات تتمثل بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف عن هدفه المخصص، وتعويض الأفراد عن الأضرار التي نجمت عن القرار المشوب بالانحراف وذلك لكون القرار قد أضر بحق مشروع كفله القانون.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، قاعدة تخصيص الأهداف السلطة التقديرية والمقيدة للإدارة، الرقابة الادارية، الرقابة القضائية.

:Summary

The defect of neutrality from the goal is one of the most serious defects that afflict the administrative decision, because it is related to the structure of the source of the decision and the difficulty of proving it, which increases the burdens of those affected by the administrative decision. It is the subject of our research

The study aimed to clarify the concept of deviation from power and the extent of its danger to the rights and freedoms of individuals, and to clarify the concept of the rule of allocating goals, their justifications, and .their relationship to the public interest

On the images of the administrative decision departing from the rule of allocating goals and how to prove this defect before the administrative

judiciary and who bears the burden of proving it and the extent of its difficulty…

In addition, the study dealt with the guarantees by the law to individuals in the event that the administration is proven to have departed from the principle of legality in the decisions issued by it. Harm a legitimate right guaranteed by law.

Key words: Administrative decision, Goolstting rule, Thepoweris discretionary and restricted to management, Administrative oversight , Gudicial oversight .

المقدمة :

إن الجماعات البشرية قبل وجود التنظيمات التشريعية وجدت في فوضى، فالكل كان يسعى إلى تحقيق مصالحه الشخصية على حساب الجماعة مما أدى إلى تعارض في المصالح، ولذلك ظهرت الحاجة إلى وجود قوانين لتنظيم المصالح والقضاء على هذه التناقضات، وهو ما يعرف بدولة القانون أي فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكياتهم ونشاطاتهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية، و المحلية وسائر المرافق العامة، ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم دولة القانون ومبدأ المشروعية.

ولا يمكننا أن ننكر العلاقة المتينة بين مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء، فهذه الدعوى بالتحديد تمكن القاضي الإداري من أن يمارس دوره في المحافظة على مبدأ المشروعية، وسلامة الأعمال

الإدارية وملائمتها لقوانين الدولة، وتطبيق عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هو أهم ضمان لسيادة القانون.

والإدارة عند ممارستها لنشاطها واختصاصاتها فإن وسيلتها في ذلك هي القرار الإداري، حيث إن المشرع عندما أعطى للإدارة هذه السلطة، والاختصاصات فإنه قد يترك لها نوعاً من الحرية في ممارسة عملها، فتكون لها الكلمة الأخيرة في تقدير ملائمة القرارات التي تتخذها بناء على هذه السلطة التقديرية الممنوحة لها.

وبذلك يكون المشرع قد وضع النص العام والخطوط العريضة لعمل الإدارة، ويبقى للإدارة الحرية في تقدير الحالات وبالتالي تختار وقت التدخل ،والوسائل الصالحة والملائمة لمواجهة هذه الحالة، وهذه الحرية لا تعني الإفلات من الرقابة القضائية، وإما أن يفرض المشرع طريقة معينة ووسيلة ملزمة وهدف يجب عليها تحقيقه ،وهذا ما يسمى بالسلطات المقيدة للإدارة.

والمشرع عندما يمنح الإدارة الامتيازات فإنه يضع إلى جانبها الضوابط والقيود ويؤمن قواعد معينة لحماية الأفراد من احتمالات تعسف الإدارة، ولعل قاعدة تخصيص الأهداف واحدة من أهم تلك القواعد.

أهمية البحث

تناولنا في هذا البحث، عيب الانحراف بالسلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف دون غيره من العيوب نظراً للخصوصية التي يتمتع بها، بصفته عيب خفي ودقيق مما يؤدي إلى صعوبة إثباته مقارنة بباقي العيوب الأخرى*.

* - من الجدير بالذكر أن أوجه أو أسباب إلغاء القرار الإداري هي: عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب مخالفة القانون، عيب السبب، عيب الغاية أو إساءة استعمال السلطة، انظر د. حمدي عطية مصطفى ، دعوى إلغاء القرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط 1، 2021م، ص 167- 319.

فعيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف يكتسب طابعاً خاصاً، حيث يرتبط ارتباطاً وطيداً بركن الغاية أو الهدف الذي يسعى إليه مصدر القرار الإداري، فإذا حاد رجل الإدارة عند أدائه لوظيفته عن المصلحة العامة أو الهدف المحدد قانوناً، فإنه بذلك قد أساء استعمال السلطة مما يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري لعدم تحقق المشروعية في الغاية من ممارسة العمل الإداري، ولكون عيب الانحراف قد مثل بإجماع الفقهاء اتساعاً هاماً للرقابة القضائية على أعمال الإدارة كان لازماً أن يحضى ببحوث معمقة ودقيقة تساهم في تسهيل عملية الاعتماد علية كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري، وحيث يكتسي عيب الانحراف أهمية بالغة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، فهي التي تحاط عملية ممارستها بخطورة كبيرة بالنظر إلى ما يمكن أن يترتب عليها من تعسف أو انحراف، فرجل الإدارة ليس في الحقيقة إلا رجلاً عادياً يشوب عمله النقص أينما وجد، ولهذا تلعب الرقابة القضائية دوراً هاماً في اتجاه القرار الإداري الصادر في إطار السلطة التقديرية للإدارة نحو تحقيق المصلحة العامة والهدف المخصص الذي صدر القرار الإداري لتحقيقهما.

أهداف البحث

تسعى هذه الدراسة إلى بيان المقصود بقاعدة تخصيص الأهداف وأوجه انحراف القرار الإداري عن هذه القاعدة، كذلك بيان الطرق المتبعة في إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، بالإضافة إلى بيان الآثار القانونية المترتبة على انحراف القرار الإداري عن هذه القاعدة.

إشكالية البحث

بالإضافة إلى أن عيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف هو عيب دقيق، وخفي لتعلقه بالنوايا النفسية والداخلية لمصدر القرار، تكمن إشكالية الدراسة في السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة، وذلك في تقدير تطبيقها لقاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية الصادرة عنها،

ومدى رقابة القضاء الإداري على تطبق هذه القاعدة في القرارات الصادرة عنها، وكذلك مدى اعتماد النظام القضائي لمخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف كوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة.

تساؤلات البحث

وفي سبيل ذلك اخترنا دراسة الإشكالية التالية، ما المقصود بعيب الانحراف عن الهدف، وما هي طرق إثبات انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف، وما مدى اعتماد النظام القانوني له كوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية.

منهج البحث

وللإجابة على هذه التساؤلات اعتمدنا على المنهج التأصيلي والتحليلي لاستجلاء الملامح والجوانب المختلفة لانحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، وإلقاء الضوء على ركائز الإلغاء الإداري والقضائي بوصفه أثر لحياد القرار عن الغاية المحددة بنص القانون.

خطة البحث

وفقاً لمنهجية البحث في موضوع آثر انحراف القرار الإداري عن الهدف المخصص لإصداره، فإننا سنتناوله من خلال ثلاث مطالب رئيسة على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية عيب الانحراف عن الهدف.

المطلب الثاني: أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الثالث: الأثر القانوني لانحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الأول: ماهية عيب الانحراف عن الهدف.

الأصل أن المشرع لا يقيد الإدارة عند إصدارها لقراراتها بغاية أو هدف معين، وفي هذه الحالة يجب على الإدارة أن تستهدف المصلحة العامة في قراراتها أياً ما كانت نوعية أو صورة تلك المصلحة، ولكن في بعض الحالات يحدد المشرع للإدارة غاية أو هدفاً خاصاً يجب عليها أن تستهدفه في قراراتها، وفي هذه الحالة إذا حادت الإدارة في قراراتها عن هذا الهدف الخاص فإن قرارها يكون معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ومستحقاً للإلغاء، ولا ينفي هذا العيب أن تتذرع الإدارة بأنها كانت تسعى لتحقيق الصالح العام، لأن القانون لم يعطيها سلطة تقديرية بل حدد سلطتها بتحقيق غاية أو هدف معين يجب عليها الالتزام به.[1]

أولاً: ماهية الانحراف عن الهدف:

يتصل عيب الانحراف عن الهدف بركن الغاية في القرار الإداري، أي المقصد النهائي الذي يصبو مصدر القرار تحقيقه، فإذا ما ستخدم رجل الإدارة سلطته من أجل هدف خاص أو سياسي أو انحرف عن الهدف المخصص قانوناً لقراره الإداري، وبذلك يكون قد انحرف بسلطته عن الهدف الذي كان يتعين عليه تحقيقه، ومن ثم يتسم قراره بعدم المشروعية ويصبح عرضة للإلغاء لانحرافه عن الهدف.[2]

وبما أن الانحراف عن الهدف متعلق بركن الغاية، أي يجب أن يهدف القرار الإداري لتحقيق إحدى غايتين – المصلحة العامة، الهدف الذي خصصه المشرع – فإذا حاد مصدر القرار عنهما غداً قراره مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة الموجب لإلغائه لعدم تحقق المشروعية.

[1] - د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان محمد عثمان – القضاء الإداري – الكتاب الثاني – دار المطبوعات الجامعية- 2000م.

[2] - أ. خالد شنافي- إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره – رسالة ماجستير، غير منشورة – جامعة محمد خيضر، بسكرة - الجزائر – 2014م –ص1.

فقد اعتبر المشرع الليبي عيب الانحراف عن الهدف أحد أوجه الطعن بالإلغاء للقرار الإداري، وذلك من خلال القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، حيث نصت المادة الخامسة على أنه " فيما عادا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل تفصل دائرة القضاء الإداري في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة [1]"

ويتضح في هذه المادة جلياً أن الانحراف عن الهدف هو أحد أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري، حيث عدد المشرع أوجه الطعن بالإلغاء والتي ورد من بينها عيب الانحراف بالسلطة مما يعني خضوع هذا العيب للقواعد العامة من حيث إثباته والجزاء المترتب علي مرتكبه، شأنه في ذلك شأن أوجه عدم المشروعية الأخرى، بالرغم مما لهذا العيب من ذاتية خاصة لاتصاله بنية مصدر القرار.[2]

ثانياً: علاقة عيب الانحراف بالسلطة التقديرية والمقيدة للإدارة.

السلطة التقديرية الممنوحة لرجل الإدارة هي أساس الانحراف في استعمال السلطة طالما لم ينظمها القانون في نصوصه بتقيد جهة الإدارة وإلزامهم بها، فكلما اعطيت الإدارة صلاحيات غير مقيدة " مطلقة" في الشكل والإجراءات أو في العقوبات المقررة لكل مخالفة تكون احتمالية الانحراف أكثر، فإذا كانت سلطة الإدارة مقيدة فإما أن تصدر قرارها وفقاً للقاعدة القانونية ومراعاة كافة الشروط والإجراءات فتكون متفقة مع القانون، وإما أن تصدر قرارها بمخالفة للقاعدة فيكون

[1] - المادة الخامسة – قانون رقم (88) لسنة 1971م – بشأن القضاء الإداري.
[2] - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة – الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري- دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية – سنة 2001م – ص 33.

العيب في ركن المحل وليس في الغاية، فهنا يكون التلازم بين السلطة التقديرية وبين الانحراف في استعمال السلطة[1].

ثالثاً: مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف

إن الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف هو أحد صور عيب إساءة استعمال السلطة، حيث لا يكتفي القانون في كثير من أعمال الإدارة بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع، بل يخصص لها هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب، بل أيضاً الهدف الخاص الذي بينه القانون لرجل الإدارة عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رُسمت له.[2]

فقاعدة تخصيص الأهداف من أسس تنظيم النشاط الإداري والذي بموجبه يمنح الموظف اختصاصه في إصدار قراراته الإدارية لتحقيق قصد المشرع في مجال معين من المصلحة العامة، وإذا ما خالف رجل الإدارة هذا الهدف فإن قراره يكون معيباً بإساءة استعمال السلطة ولو تذرع رجل الإدارة بأنه فد قصد تحقيق المصلحة العامة في مجال آخر.[3]

رابعاً: إثبات عيب انحراف القرار الإداري عن الهدف المخصص له.

للقاضي أن يحكم بعيب الانحراف باستعمال السلطة الإدارية ولكن يقع عبء الإثبات على المدعي وليس على الإدارة إثبات عدم انحرافها، فمن الصعب إثبات هذا العيب لتعلقه بنفوس ونوايا مصدر القرار، فمن خصائص عيب الانحراف أنه احتياطي لا يتم اللجوء إليه إلا في حال لم يكن لدينا عيب آخر ظاهر، ولكن من الممكن أن يتم اكتشاف هذا الأمر في حال أقرت

[1] - د. محمود حافظ – القضاء الإداري –ى القاهرة – دون ناشر – 1979- ص 653.
[2] - أمال زايكو ، وسيلة زاوي – الانحراف في استعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري - رسالة ماجستير – جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر – سنة 2017م – ص 23.
[3] - د. مازن ليلو راضي – الوجيز في القانون الإداري – منشورات الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك – سنة2008م - ص11.

الإدارة بعدم رغبتها في تحقيق المصلحة العامة أو نص القرار عن الهدف الدافع المختلف عن هدف المشرع المراد تحقيقه، وهذا سابق يستحل تطبيقه في الواقع العملي، فالإدارة غالباً ما تظهر بأنها صاحبة الحق وأن جميع قراراتها شرعية ومحققه للهدف الصحيح.

فالقرار الإداري بشكل عام ما هو إلا تصرف قانوني صادر عن الإرادة المنفردة من سلطة الإدارة، وإنه يفترض صدوره بشكل صحيح وله القرينة القانونية على ذلك، وأن من يدعي العكس يقع عليه عبء الإثبات، وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1974/3/14م حيث قالت " إن عيب الانحراف بالسلطة هو من العيوب القصدية التي يتعين على من يدعيه أن يقيم الدليل على أن جهة الإدارة قصدت بإصدار القرار مجرد الانتقام الشخصي ،أو تحقيق غرض لا يتعلق بالصالح العام أو قصد مصدر القرار تحقيق مصلحة عامة تغاير المصلحة العامة التي تغياها القانون ... وهو ما يعبر عنه بالخروج على مبدأ تخصيص الأهداف".[1]

جدير بالذكر أن صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة تتسم بالنسبية وليست مطلقة، حيث تشتد هذه الصعوبة في إثبات الانحراف عن المصلحة العامة، باعتبار أن فكرة المصلحة العامة هي فكرة مرنة غير واضحة المعالم تستعمل فيها الإدارة صلاحيتها التقديرية في ممارسة العمل الإداري، كما يمكن لرجل الإدارة أن يمارس اعتبارات شخصية في نطاق العمل الإداري ويتحجج بقناع المصلحة العامة وهذا ما يصعب إثباته، بخلاف إثبات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ففيه تتلاشى صعوبة عملية الإثبات لأنه يرتبط ارتباطاً وطيداً باعتبارات موضوعية يمكن للقاضي الإداري إذا توغل و تمحص العمل الإداري جيداً أن يثبت انحراف الإدارة عن

[1] - د. محمد عبد الله الحراري – الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي – الطبعة الخامسة – منشورات المكتبة الجامعية – 2010م – ص468.

قاعدة تخصيص الأهداف، التي تتضمن في طياتها مخالفة الإدارة للهدف المخصص لها من طرف المشرع.

وهذا ما قضت به المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 6/ 1965/3م حيث قالت " لما كان هذا العيب – عيب الانحراف – يتميز بأنه خفي يستره مظهره من المشروعية الشكلية فإن مهمة إثباته دقيقة وتقع على عاتق طالب الإلغاء، ما لم يكن القرار بذاته أو من الظروف التي أحاطت به أو من انعدام الدافع أو من عدم الملائمة الصارخة في القرار دليلاً على انحراف الإدارة وعدم ابتغائها وجه الصالح العام بإصداره".[1]

تبعاً لذلك استقر القضاء الإداري في مهامه المنوطة إلية بالاعتماد على وسائل مباشرة يستقي بها دليله على انحراف الإدارة، كنص القرار الإداري المطعون فيه للقيام بعملية الإثبات، أو ملف وأوراق الدعوى، أو بطريق غير مباشر حيث يقوم القاضي الإداري بفحص القرار الإداري بالاستعانة بالقرائن المتعلقة بالخصومة والاعتماد على الظروف وملابسات إصدار القرار وتنفيذه حتى اقتضى الأمر الإحاطة بظروف خارجة عن النزاع للكشف عن تعسف الإدارة.[2]

[1] - د. محمد عبد الله الحراري – المرجع السابق – ص 470،471.
[2] - د. ماهر أبو العنين - أسباب إلغاء القرارات الإداري الكتاب الثاني – دار الطباعة الحديثة – القاهرة – 1996م – ص846.

المطلب الثاني : أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.

على الإدارة أن تستهدف الغايات المخصصة التي أرادها المشرع عند إصدارها لقراراتها الإدارية وألا تخرج عنها، وذلك تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية، أما إذا حادت الإدارة عن تحقيق هذا الهدف وحققت بقراراتها هدفاً آخر غيره، تكون قد انحرفت في استعمال سلطتها وذلك لمجانبتها الهدف الخاص الذي عينه المشرع ويكون قرارها معيباً.[1]

فقد يقدم رجل الإدارة نتيجة لخطأ فني وقع فيه على إصدار قرار لتحقيق مصلحة عامة لم يوكل إليه أمر لتحقيقها، وقد يقدم على تحقيق مصلحة عامة مكلف بتحقيقها ولكنه استخدم في ذلك وسائل غير تلك التي قررها المشرع لتحقيق هذه المصلحة.[2]

وفي كلتا الحالتين يرتكب رجل الإدارة انحرافاً بالسلطة متمثلاً في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، ولإيضاح ذلك سوف نتناول أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف من خلال الآتي:

أولاً: الخطأ في تحديد مدى الأهداف المنوط بالموظف تحقيقها.

ثانياً: الخطأ في استعمال رجل الإدارة لوسائل تحقيق الأهداف.

[1] - أ. زياد توفيق رشيد دراغمه – انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف – رسالة ماجستير – جامعة النجاح الوطنية نابلس، فلسطين – 2017م – ص 28.
[2] - أ. خالد شنافي – مرجع سابق – ص 42.

أولاً: الخطأ في تحديد مدى الأهداف المنوط بالموظف تحقيقها.

وهنا يختلط عيب الانحراف بعيب الاختصاص، لأن عضو الإدارة يحاول أن يحقق غرضاً قد جعله القانون من اختصاص عضو آخر، وتكون الإدارة في معظم الحالات حسنة النية،[1]وتكثر تطبيقات هذه الصورة بمناسبة استعمال الإدارة للسلطات الآتية:

1- الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء:

يُعد الاستيلاء من الوسائل الخطيرة التي تملكها الإدارية والتي يمكن أن تهدد ملكية الأفراد وحقوقهم المالية، وبالتالي فإنه من المحتم أن تنفذ تنفيذا دقيقا في حدود القانون ودواعيه والبواعث المشروعة لدى الإدارة لأعمال هذا الامتياز على خطورته، يمكن أن تجد تبريرها في أن الإدارة مكلفة بإقامة ورعاية مصالح العامة، وقد يكون الاستيلاء وسيلة لحصول الإدارة على بعض احتياجات التي أعوزتها الوسائل العادية في الحصول عليها، وقد يكون وسيلة لمواجهة ظروف طارئة قد تهدد الأمن الداخلي أو الخارجي أو لمواجهة كارثة عامة.

وقد عرف بعض الفقهاء الاستيلاء بأنه عملية تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحد وبإرادتها المنفردة في مواجهة شخص طبيعي أو معنوي، يلزم هذا الأخير بموجبها بأن يقدم لها أو للغير خدمة معينة، أو عقاراً معيناً أو منقولاً لاستخدامه أو تملكه، وذلك من أجل إشباع احتياجات طارئة ومؤقتة تتعلق بالمصلحة العامة، في ظل الشروط المقررة قانوناً.[2]

نظراً لما لهذه السلطة – سلطة الاستيلاء – من خطورة لما فيها من مساس بحقوق الملكية الخاصة للأفراد والاعتداء عليها، فقد حرص المشرع الليبي على إحاطتها بجملة من الضمانات

[1] - د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري – الكتاب الأول " قضاء الإلغاء" دار الفكر العربي – القاهرة – 1996م- ص 745.
[2] - أ. خالد شنافي – مرجع سابق – ص 43.

والإجراءات للحيلولة دون تعسف الإدارة في استعمال هذه السلطة، وذلك بأن يكون الاستيلاء للمنفعة العامة وباتباع إجراءات معينة ولقاء تعويض عادل.

ومن هذه التشريعات المادة الحادية والثلاثون من الدستور الليبي لسنة 1951م حيث نصت على أنه " للملكية حرمة، فلا يمنع المالك من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون، ولا ينزع من أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة وفي الأحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه تعويضاً عادلاً"، وكررت ذلك المادة (814) من قانون المدني وكذلك نص عليها الإعلان الدستوري لسنة 1969م في المادة الثامنة منه، بالإضافة إلى القانون رقم(6) لسنة 1986م، والقانون رقم (20) لسنة 1991م بشأن تعزيز الحريات، كما أن المشرع لم يكتفِ بالتأكيد على قدسية الملكية الخاصة فقط ،وإنما حدد تشريعات أخرى لضبط هذه السلطة وتحديد الإجراءات الواجب على جهة الإدارة اتباعها، ومن هذه التشريعات القانون الصادر في 1961/7/3م بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة والذي حل محله القانون رقم (116) لسنة 1972م بشأن تنظيم التطور العمراني المعدل بالقانون رقم (21) لسنة 1984م بشأن الأحكام الخاصة بتقرير المنفعة العامة والتصرف في الأراضي.[1]

فإذا تبين أن قرار الاستيلاء كان لغاية غير الغاية التي حددها المشرع وهي المنفعة العامة، أو لغاية غير الغاية المعلن عنها في القرار، فإن القرار الإداري في هذه الحالة يكون مشوباً بعيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف مثال ذلك، إذا أصدرت الإدارة قرار بالاستيلاء المؤقت ولكن كان الهدف النهائي نزع الملكية فإن قرارها يكون مشوباً بإساءة استعمال السلطة.

[1] - لتوضيح أكثر راجع د. محمد عبدالله الحراري – مرجع سابق – من ص 515 إلى ص 527.

2- استعمال السلطة الإدارية لفض نزاع ذي صبغة مدنية.

وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، لكل سلطة من سلطات الدولة الثلاثة اختصاص ثابت يتعين عليها التزام حدوده ليكون عملها مشروع، فإذا استعملت الإدارة الصلاحية المخولة لها قانوناً ليس من أجل تحقيق الهدف الذي توخاه المشرع من منحها هذه الصلاحية، بل من أجل فض منازعات ذات صبغة شخصية بين طرفين متنازعين كان القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة[1]، وذلك بالرغم من نبل الغاية واستهدافها تحقيق الصالح العام متمثل في تحقيق السلام الاجتماعي.

فعدم مشروعية عمل الإدارة في هذا الخصوص يعود لقيامها بأعمال خارجة عن اختصاصها، بالإضافة إلى اعتدائها على السلطة القضائية، لأن مثل هذه المنازعات يختص أساساً بفضها القضاء العادي، وذلك وفقاً لما أرساه المشرع والقضاء الليبي[2].

وهذا النوع من الانحراف كثيراً ما يرتكبه المحافظون وغيرهم من رجال الإدارة فتأتي قراراتهم مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، حيث استعملت الإدارة الصلاحية المخولة لها قانوناً من أجل تحقيق هدف يختص به القضاء المدني.

كأن تلجأ البلدية لسلطتها في التنظيم الهندسي للمدينة لفض نزاع بين عائلتين على قطعة أرض بإدخالها في خط التنظيم.

[1] - عمر محمد الشوبكي – القضاء الإداري – الطبعة الأولى ، الإصدار الثالث - دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – 2007م – ص 370.

[2] - لتفصيل أكثر أنظر " المادة 20- من قانون نظام القضاء رقم 6 لسنة 2006م، والمادة 14 من قانون نظام القضاء رقم 51 لسنة 1976م، وحكم للمحكمة العليا بتاريخ 17-11-1977م " طعن إداري رقم 33/1ق، م،م،ع . السنة 14 العدد 2، ص 9.

ونظراً لما قضى به القضاء الإداري في أنه "... لا يدخل ضمن وظيفة البلدية واختصاصها فض المنازعات الخاصة ولا صيانة الأمن بل وظيفتها في هذا الشأن هو التنظيم العمراني للمدينة "، فإن قرارها يكون قد خالف قاعدة تخصيص الأهداف مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.[1]

3- منع الخدمات الإدارية عن أحد الأشخاص لإرغامه على إتيان تصرف معين.

على السلطات الإدارية واجب تجاه الأفراد، يتمثل في أداء ما كفله لهم القانون من خدمات، شريطة أن تنطبق عليهم شروط استحقاقها، فإن توافر تلك الشروط فالإدارة ملزمة بأداء الخدمة بلا سلطة تقديرية لها في أداء الخدمة، أيا كان باعثها على ذلك، فسلوك الإدارة في هذه الحالة يمثل انحرافاً بالسلطة، حتى ولو كان دافع هذا السلوك الضغط على الشخص لإجباره على أداء ما عليه من أموال للدولة.[2]

وعلة وصف قرار الإدارة بالانحراف في هذا الشأن، أن الإدارة استعملت سلطتها في غير ما أعدت له، حين قصدت تحقيق صالح عام لم يكلفها القانون بتحقيقه لكون ذلك من اختصاص سلطة إدارية أخرى، والهدف من إلغاء قرار الإدارة في هذه الحالة، هو إعلاء شأن القانون، إذ في سلامة تطبيقه تحقيق للصالح العام بصورة أكثر شمولاً.[3]

فإذا ما تقدم شخص بطلب للإدارة وكانت ملزمة طبقاً للقوانين أو اللوائح بالرد عليه إيجاباً أو رفضاً، فإن سكوتها عن إصدار القرار يعد قراراً سلبياً، يمكن أن يكون محلاً للطعن فيه بالإلغاء للانحراف، وذلك إذا ما قصدت الإدارة دفعه إلى الوفاء بالتزام مالي لجهة إدارية أخرى، فطلب

[1] - د. عمر محمد السيوي – الوجيز في القضاء الإداري – دار ومكتبة الفضيل – بنغازي ليبيا – 2013م، ص316.
[2] - امزيان كريمة – دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص – رسالة ماجستير منشورة – جامعة باتنة – الجزائر – 2011م – ص 42.
[3] - زياد توفيق رشيد دراغمة – مرجع سابق – ص 36.

الحصول على ترخيص متى استوفى شروطه يتعين على الإدارة إصدار قرار بإجابة طالب الترخيص إلى طلبه[1].

ثانياً: الخطأ في استعمال رجل الإدارة لوسائل تحقيق الأهداف.

يرجع وجه الخطأ في هذه الصورة من صور الانحراف عن الهدف المخصص، إلى استعمال رجل الإدارة في سبيل تحقيق هدف عام منوط به تحقيقه وسيلة غير مقررة قانوناً، ذلك أنه إذا كان الأصل هو حرية رجل الإدارة في اختيار وسيلة مواجهة الحالة، فإن مناط ذلك ألا يفرض عليه القانون وسيلة بعينها لتحقيق الغاية التي يريد الوصول إليها، وقد يرجع تجاهل رجل الإدارة للوسيلة المشروعة، كونها أكثر تعقيداً أو مشقة وقد تستغرق وقتاً أطول، كما قد تحاول الإدارة تحقيق أغراض مالية بغير الطريق المقرر لذلك، ويطلق على هذه الصورة من صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، الانحراف بالإجراء[2]، سوف نتطرق لها من خلال الآتي:

أولاً: ماهية الانحراف بالإجراء.

تتحقق هذه الصورة من صور الانحراف بالسلطة عندما تخرج الإدارة، عند إصدارها لقرار معين عن الإجراءات التي قررها المشرع لتحقيق غرض معين، وتتبع إجراءات أخرى أكثر يسراً لتحقيق نفس الغرض، كأن تصدر الإدارة قراراً بنقل أو فصل أحد موظفيها وهي تهدف من ذلك توقيع عقوبة على الموظف تفادياً لإجراءات التأديب، أو أن تقوم الإدارة بعمل استيلاء مؤقت لتسهل على نفسها عدم اتباع إجراءات نزع الملكية المطولة والمعقدة للاستفادة من الوقت، وتكون

[1] - د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة – دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية – سنة 2009م – ص 216.
[2] - خالد شنافي – مرجع سابق – ص 50.

الإجراءات إعطاء مهلة لخروج مالكين العقار وتوفير عقار آخر وبعد ذلك تثمين العقار وبيعه وتعويض المالك[1].

ثانياً: أوجه الانحراف بالإجراء.

هناك حالات عديدة لمخالفة الإدارة للإجراءات الواجب اتباعها، وتتعدد هذه الحالات والصور بتعدد الأهداف الخاصة والتي يحددها المشرع للإدارة وفي مجالات مختلفة، وسوف نشير إلى أهمها وأكترها وقوعاً في العمل، وسنبحثها في ما يلي:

أ. الانحراف بسلطة الضبط الإداري لأغراض غير وقائية للنظام العام.

تعتبر وظيفة الضبط الإداري من أولى واجبات الدولة وأهمها، فهي ضرورة لازمة لاستقرار النظام العام، وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، فبدونها تعم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي، والضبط الإداري هو مجموعة القواعد التي تفرضها السلط الإدارية على الأفراد بغية تنظيم حرياتهم العامة، وما تتضمنه هذه القواعد من أوامر ونواه وتوجيهات، ملزمة للأفراد بقصد صيانة النظام العام بعناصره الثلاثة وهي الأمن العام وتوفير السكينة والحفاظ على المصلحة العامة، وتقوم فكرة الضبط الإداري على معنيين، أحدهما عضوي، والأخر وظيفي، ويقصد بالمعنى العضوي لهذ الفكرة " الهيئات الإدارية المنوط بها القيام بأعباء ومهام الحفاظ على النظام العام ،أما المعنى الثاني وهو الوظيفي أو المادي فيقصد به مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة بإرادتها المنفردة بهده الحفاظ على النظام العام أو إعادة هذا النظام في حالة الضرورة".

[1] - د. محمد عبدالله الحراري مرجع سابق – ص 469.

وحتى لا تنحرف سلطات الضبط الإداري عن الهدف المحدد لها، فإنه ينبغي عليها الالتزام بعدة ضوابط، سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، ففي الظروف العادية يجب أن تتقيد أعمال وقرارات الضبط الإداري على مختلف مستوياتها بمبدأ المشروعية، أي ضرورة احترام النظام القانوني السائد بالدولة، فالادعاء بالحفاظ على النظام العام لا يخول الإدارة الخروج على القانون، والانحراف بسلطتها، كما يجب على سلطات الضبط الإداري مواجهة الوقائع والحالات تهدد النظام العام بما يلائمها ويناسبها من وسائل والاجراءات، فلا يجوز لها استخدام وسائل صارمة لمواجهة خلل بسيط لا يمثل خطورة كبيرة على النظام العام، بالإضافة إلى أن يكون الإجراء المتخذ مبنياً على أسباب جدية وصحيحة[1].

يأخذ الانحراف بسلطة الضبط الإداري العديد من الحالات، فقد تنحرف سلطة الضبط الإداري بالإجراء تحقيقاً لنفع مادي للإدارة، وهو يعد من أخطر حالات الانحراف بالإجراء، حيث يصعب على الأفراد اكتشافها فالإدارة تحت ستار أهداف الضبط الإداري تلجأ إلى تحقيق مصالحها المالية[2].

وأقدم مثال لعيب الانحراف في السلطة في هذه الصورة هو حكم مجلس الدولة الصادر في 26 نوفمبر سنة 1875م، وتتلخص ظروفه فيما يلي " في سنة 1872م أرادت الحكومة الفرنسية أن تحتكر صناعة عيدان الثقاب، لكي تضيف مورداً جديداً للدولة، وكان هذا الإجراء يستلزم أن تنزع الحكومة ملكية المصانع القائمة في ذلك الوقت والتي تباشر هذا النوع من الصناعة، ولما رأى وزير المالية أن ذلك سيكلف الدولة مبالغ طائلة، قرر أن يلجأ إلى طريقة ملتوية توفر على خزانة الدولة العامة الكثير من المبالغ، حيث جعل سلطة الضبط الإداري تأمر بإغلاق المصانع

[1] - زياد توفيق رشيد دراغمة – مرجع سابق – ص 29.
[2] - أمال زايكو – مرجع سابق- ص25.

التي لم تكن قد حصلت على ترخيص سليم بمباشرة أعمالها، على الرغم من أن هذا الإجراء يدخل في صميم اختصاص سلطة الضبط الإداري إلا أنه في مثل هذه الظروف، لم يكن مقصوداً به إلا رعاية المصلحة المالية للإدارة على حساب الأفراد، ولذلك فقد ألغاه مجلس الدولة في حكمه السابق"[1].

ب. انحراف الإدارة بسلطة الاستيلاء المؤقت.

إن الاستيلاء المؤقت من الوسائل الخطيرة التي منحها المشرع للسلطة الإدارية، والتي يمكن أن تهدد ملكية الأفراد وحقوقهم المالية، لدى على الإدارة عند ممارستها لهذه السلطة أن تتقيد بالضوابط التي وضعها المشرع سواء على مستوى الإجراء أو الباعث، والاستيلاء باعتباره قيد على حق الملكية، فإنه يشترط لمشروعيته أن يكون قد قرر لضرورة قصوى، ويسقط الاستيلاء بانتهائها باعتباره إجراءً مؤقتاً بطبيعته[2].

قررت هذه الوسيلة بجوار نزع الملكية للمنفعة العامة لتتمكن الإدارة من الاستيلاء مؤقتاً على ما يلزمها من أملاك الأفراد بإجراءات أسهل وأيسر من نزع الملكية، ولسهولة هذه الطريقة فكثيراً ما نحاول أن تلجأ إليها الإدارة لتفادي نزع الملكية نظراً لما يستلزمه من إجراءات بطيئة ومعقدة، ومن ذلك أن الإدارة أرادت أن تلجأ إلى وسيلة الاستيلاء المؤقت لتقيم على أملاك بعض الأفراد منشآت تتعلق بمؤسسات حربية تكون جزءاً من الدومين العام، وبذلك يكون هذا الإجراء باطلاً لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف، لأنه كان عليها أن تلجأ إلى إجراءات نزع الملكية، لا إلى الاستيلاء المؤقت نظراً لصفة الدوام للمنشآت التي ستقيمها على ملك الأفراد.[3]

[1] - د. سليمان محمد الطماوي – مرجع سابق – ص 749.
[2] - د. عبد العزيز عبدالمنعم – مرجع سابق – ص200،192.
[3] - د. سليمان محمد الطماوي – مرجع سابق – ص 753.

ج. انحراف الإدارة بسلطة إصدار خط التنظيم.

أعطى المشرع للإدارة سلطة إصدار خط التنظيم من أجل رسم حدود الشوارع، ومنع تجاوز الأفراد وتعديهم على الطريق العام، وفي حال دخول عقارات الأفراد داخل نطاق خط التنظيم فإن الأفراد يقع عليهم التزام بعد ترميمها حتى إذا ما تهدمت يسهل على الإدارة ضمها إلى الطريق العام كما يلتزم الأفراد بعدم البناء على الأراضي الواقعة داخل حدود خط التنظيم وإلا بعد الحصول على إذن بذلك[1].

وقد تستخدم الإدارة سلطتها في إصدار خط التنظيم كبديل لإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة الذي يكلفها مبالغ كبيرة وتهدف الإدارة من ذلك إلى تحقيق نفع مادي حيث تستطيع ضم الأراضي التي تدخل في حدود هذا الخط دون أن تدفع سوى قيمة الأرض فضاء، وإذا أقدمت الإدارة على ذلك فإن عملها يكون مشوباً بالانحراف بالسلطة حيث إن الإدارة حادت عن الهدف المخصص الذي منحت لأجله سلطة إصدار خط التنظيم وقصدت تحقيق نفع مادي وذلك عن طريق وسيلة غير مقررة مكان وسيلة أخرى مقررة " نزع الملكية للمنفعة العامة "[2].

د. الانحراف بالسلطة في مجال الوظيفة العامة.

إن النشاط الإداري في مجال الوظيفة العامة لا يقل أهمية عن النشاط الضبطي للإدارة تحقيقاً لصالح العام، إلا أنه قد يحدث في كثير من الأحيان أن تستعمل الإدارة سلطتها في مجال الوظيفة العامة تحقيقاً لأغراض لا تدخل ضمن اختصاصها، ومن تم تنحرف عن الغاية الأساسية التي منحت السلطة من أجلها، ويظهر انحراف الإدارة في استعمال سلطتها في نقل

[1] - خالد شنافي – مرجع سابق – ص 51.
[2] - د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة – مرجع سابق – ص235.

الموظف أو فصل الموظف لإلغاء الوظيفة، أو بسلطة وضع تقارير الكفاءة أو نقل الموظف، وسنوضح ذلك على النحو التالي:

1- الانحراف بسلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة.

انطلاقاً من حرص الإدارة على تحقيق المصلحة العامة، أجاز لها القانون إلغاء الوظيفة التي لم يعد لها مبرر وتقوم في هذه الحالة بالطبع بالاستغناء على الموظفين الشاغلين لها، ولكن إذا كان هذا الحق مقرراً للإدارة على سبيل الاستثناء لمقتضيات الصالح العام، فإنه لا يجوز لها استعمال تلك الوسيلة السهلة للتخلص من الموظفين دون مبرر قانوني، أو بمبررات شخصية، كما لو قامت بالإلغاء الظاهري لوظيفة بهدف التخلص من الموظفين الشاغلين لها ثم إعادتها بعد ذلك لتعين من تشاء، فإن قامت الإدارة بذلك كان قرارها مشوباً بالانحراف بالسلطة[1].

وقد تواترت أحكام القضاء الإداري المصري على أن يشترط لمشروعية فصل موظف لإلغاء الوظيف التي كان يشغلها أن يكون هذا الإلغاء حقيقيا وضرورياً ويحقق المصلحة العامة، وإلا كان القرار مشوباً بعيب الانحراف، وترتيباً على ذلك ذهبت المحكمة القضاء الإداري إلى أنه: " لا يجوز فصل الموظف لإلغاء الوظيفة، إلا إذا كان الإلغاء حقيقياً وضرورياً تقتضيه المصلحة العامة "[2].

2- الانحراف بسلطة تأديب الموظف.

لتتمكن الإدارة من أداء واجبها والمحافظة على انضباط العمل الإداري كفل لها المشرع حق تأديب موظفيها، بتوقيع ما يناسب مخالفتهم من جزاءات تأديبية منصوص عليها لمنعهم من

[1] - عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة – مرجع سابق – ص249.
[2] - زياد توفيق رشيد دراغمه – مرجع سابق – ص43.

معاودتها ، والتأديب هو الضمانة الفعالة لقيام الموظف بواجباته الوظيفية خير قيام، ولكي تتخذ إجراءات التأديب ضد موظف لابد أن ينسب إلية خطأ أو ذنب إداري اقترفه يستوجب العقاب[1]، إلا أن الإدارة قد تلجأ إلى توقيع عقوبات مقنعة تهرباً من إجراءات تأديب، فإذا قامت الإدارة بنقل موظف بهدف التنكيل به وعقابه وليس بقصد تحقيق المصلحة العامة بحسن توزيع الموظفين بين الوظائف الإدارية في الدولة، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة.

وبهذا المعنى تقول المحكمة العليا في حكمها الصادر في 20-6-1970م : " ..إن لمحكمة القضاء الإداري حق المراقبة على القرارات الإدارية الصادرة بنق موظف، فإن وجدتها نقل مكاني تركتها للإدارة تترخص فيها، وإن وجدت قرار النقل ينطوي على قرار إداري آخر مما تختص المحكمة بإلغائه أو التعويض عنه فإن كان المقصود من قرار النقل توقيع عقوبة على الموظف من غير الطريق التأديبي بسطت رقابتها عله وقضت بإلغائه ".[2]

كما أكدت على ذلك في حكم أخر لها صادر بتاريخ 6- 3- 2005م ، حيث قالت " .. وبذلك تكون الإدارة قد انحرفت بسلطتها في نقل الطاعن إلى وظيفة .. لا تتناسب مع درجته وأقدميته وكفاءته .. وابتدعت نوعاً من الجزاء التأديبي لم تنص عليه لوائح التأديب بغرض التشفي والانتقام .. وقضت بإلغائه".[3]

3- الانحراف بسلطة وضع تقارير الكفاءة.

منح المشرع الإدارة سلطة وضع تقارير قياس كفاءة لموظفيها، تحت درجة وظيفية معينة لتقييم أدائهم، ولضمان القيام بالواجبات الوظيفية على النحو الأمثل والهدف من تخويل الإدارة

[1] - د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري" قضاء التأديب"، دراسة مقارنة– دار الفكر العربي– ط2- القاهرة – 1979م – ص 76.

[2] - أ. د. عمر محمد السيوي – الوجيز في القضاء الإداري – دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع - 2013م – ص 115.

[3] - طعن إداري رقم 125- 130/ 48ق – مجموعة أحكام المحكمة العليا – القضاء الإداري – ط الأولى – 2007م – دار الكتب الوطنية بنغازي – ص 188.

هذه السلطة، هو تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في حسن سير المرفق عموماً، وذلك بحث العاملين على القيام بوظائفهم على الوجه الأكمل، مع إثابة العامل الممتاز وعقاب العامل المقصر[1]، إلا أنه قد ترى الإدارة لسبب أو لآخر، أن تستخدم هذه السلطة الخطيرة استعمالاً منحرفاً[2].

فقد تتخذ الإدارة من التقارير السنوية ذات الدرجات المنخفضة أسلوباً للعقاب المقنع، ونظراً لما تتسم به تلك التقارير من خطورة على المستقبل الوظيفي للخاضعين لها، فقد بسط القضاء رقابته عليها ملغياً إياها في حالة ما إذا شابها انحراف بالسلطة.

المطلب الثالث: الأثر القانوني لانحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف.

إن حياد القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، يُعد احد عيوب عدم المشروعية وهذا ما يجعله عرضتاً للإلغاء متى اتسم به، احتراماً لمبدأ المشروعية، وحفاظاً على حقوق الأفراد وحرياتهم، وإلغاء القرار الإداري قد يكون إدارياً كما قد يكون بناء على حكم قضائي، وهو ما سنحاول إيضاحه من خلال التالي:-

أولاً: الإلغاء الإداري:

يقصد بالإلغاء الإداري قيام السلطة الإدارية سواء كانت مركزية أم غير مركزية بتصحيح الأخطاء التي تقع من قبلها عند إصدارها قراراً إدارياً غير مشروع – باطلاً – وإزالة آثاره لمخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف في إصدار القرارات الإدارية، فعدم المشروعية يعتبر قاسم مشترك بين سحب الإدارة لقراراتها وإلغائه، مع الاختلاف في التوقيت، فإذا شاب عدم المشروعية القرار حال

[1] - خالد شنافي – مرجع سابق – ص 56.
[2] - د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري ، الكتاب الأول- مرجع سابق – ص 759.

صدوره كان بوسع الإدارة سحبه، أما إذا ما شابه بعد إصداره اقتصر حق الإدارة على الإلغاء دون السحب[1]،وبالتالي فإن هذا الإجراء سيقطع الطريق على الشخص المعني بالقرار غير المشروع الطعن به قضائياً، وينبغي التمييز في هذا المجال بين القرارات التنظيمية – الأنظمة، التعليمات، اللوائح – والقرارات الفردية.

ولقد اعترف المشرع للإدارة بسلطة الإلغاء، إلا انه لم يجعلها مطلقة بل قيدها بحسب طبيعة القرار وفقاً لخصوصياته، ففي ما يتعلق بالقرارات الإدارية اللائحية، فقد أجاز كل من الفقه والقضاء في فرنسا ومصر وليبيا لجهة الإدارة أن تعدلها أو تلغيها في أي وقت بالنسبة للمستقبل، وعلى خلاف ذلك فإن القرارات الإدارية الفردية تكون سلطة الإدارة في إلغائها مرتبطة بفكرة الحقوق المكتسبة، فلا يجوز المساس بها إلا في الأحوال المسموح بها قانوناً.

أما بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية المعيبة، نجد أن حق الإدارة في إلغائها قد قُيد بمدة معينة، فإذا انقضت هذه المدة وجب معاملة القرارات غير المشروعة معاملة القرارات المشروعة، فقد استقر الفقه والقضاء على أن حق الإدارة في إلغاء قراراتها غير المشروعة، مقيد بمواعيد الطعن القضائي بالإلغاء، وذلك لأن لا يمكن أن يباح للإدارة مالا يباح للقضاء، بينما القرارات الفردية السليمة فتقضي القاعدة العامة في الفقه والقضاء الإداري، بأنه متى صدرت سليمة أو أصبحت كذلك لفوات ميعاد الطعن بالإلغاء، فانه لا يجوز المساس بها حفاظاً على استقرار المعاملات والحقوق المكتسبة التي تتولد عنها[2].

[1] - د. عبد العزيز عبدالمنعم خليفة – القرارات الإدارية – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية – دون طبعة – سنة 2007م - ص 323.
[2] - خالد شنافي – مرجع سابق – ص 57،58.

ثانياً: الإلغاء القضائي:

أن الرقابة القضائية تعد ضمانة حقيقية للأفراد، إذ يمثل القضاء بوصفه جهة مستقلة ويتمتع بضمانات حصينة نصيراً للأفراد من أجل إلغاء أو تعديل أو تعويض عن القرارات التي تتخذها السلطات العامة المخالفة للقواعد القانونية المقررة، ويصف القضاء الإداري البعض بأنه وسيلة من وسائل الدولة الأساسية لحماية المشروعية في الدولة الحديثة ووسيلة رقابية متميزة عن الرقابة التي تباشرها الأجهزة الإدارية على أعمالها، ويتولى القضاء الإداري رقابته على مدى ابتغاء الإدارة من إصدار قرارها الإداري تحقيق الهدف المحدد قانوناً لإصداره بناء على طعن يقدم من أصحاب العلاقة بهذا الشأن، فإن ثبت مراعاة ذلك صح قرارها وإن ثبت للقضاء بأن الإدارة لم ترع الهدف المحدد بنص القانون، أحق للقضاء المخصص إلغاءه لحياده عن الهدف المقرر لإصداره[1].

ولمحكمة القضاء الإداري إذا ثبت أمامها بأن القرار الإداري معيب في ركن الغاية بمجانبته للهدف المحدد بنص القانون لإصداره، فلها صلاحية إلغائه كلاً أم جزءاً وإزالة آثاره بأثر رجعي، والحكم بالتعويض إذا أصاب المعني بالقرار ضرر حقيقي، ويكون لقرارها هذا أثر عام لا يقتصر على أطراف الدعوى[2].

[1] - د.قادر أحمد عبدالحسيني – انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي – مجلة القضاء الإداري – العدد 9،10- السنة الخامسة – المركز الوطني لدراسات القانونية، الرباط - 2017م.
[2] - زياد توفيق رشيد دراغمه – مرجع سابق – ص 77.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة حول "أثر انحراف القرار الإداري عن الهدف المخصص لإصداره" فقد حاولنا إبراز المكانة الحقيقية لقاعدة تخصيص الأهداف، ومدى اعتماد القضاء الإداري على قاعدة تخصيص الأهداف كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري، الذي ينشق من عيب إساءة استعمال السلطة والذي يعد من أهم العيوب التي تلحق بالقرارات الإدارية وتلغيها، وقد أوضحنا ذلك خلال ثلاث مصالب رئيسية، تناولنا في أولها ماهية عيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وأوجه هذا الانحراف والأثر القانوني لها في المطلبين الثاني والثالث، فتوصلنا من خلال هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج.

1- حياد القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، وإن كان صورة من صور الفساد الإداري، إلا إنه أقل خطورة مقارنة مع الصور الأخرى، حيث إن رجل الإدارة ينصرف لتحقيق مصلحة عامة، ولكنها مغايرة لتلك التي حددها المشرع، وبالتالي فهو لا يخرج عن نطاق المصلحة العام..

2- عيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف عيب عسير الإثبات بطبيعته، فهو ليس من العيوب الشكلية الموضوعية بحيث يسهل الكشف عنه، إنما هو عيب شخصي يتصل بالنوايا النفسية لرجل الإدارة مصدر القرار الإداري، وعلى الرغم من أن هذا العيب وثيق الصلة بنية ونفسية مصدر القرار إلا أن الدعوى هنا ليست دعوى شخصية بل هي دعوة عينية- دعوى الإلغاء – لا يؤثر على سير الدعوى في حالة تقاعد أو استقالة مصدر القرار الإداري المطعون فيه وإنما تبقى قائمة.

3- إن الطعن في انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف هو طعن احتياطي، فإذا طعن في القرار الإداري في أي عيب آخر مع عيب الحياد عن الهدف المخصص لإصداره، فإن القاضي يبدأ بفحص العيب الأخر إذا انتهى إلى كشف هذا العيب حكم بإلغاء القرار الإداري دون حاجة إلى التعرض لعيب مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.

ثانياً: التوصيات.

1- بما أن عيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف صورة من صور الفساد الإداري، على رغم من عدم مجانبته للمصلحة العامة، نرى ضرورة تضيق السلطة التقديرية للإدارة ويكون ذلك بتعديل القوانين النافذة من خلال وضع شروط تلزم الإدارة باتباعها تكون متناسقة مع الهدف أو المصلحة المراد تحقيقها، للحد من تعسف الإدارة وانحرافها قبل إصدار أي قرار إداري لضمان حقوق وحريات الأفراد.

2- نظراً لعسر إثبات عيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف كما أسلفنا الذكر، ، لذلك نرى ضرورة التساهل في إثبات عيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، فليس من السهل على الأفراد إثبات هذا العيب، بالإضافة إلى ضرورة إلزام جميع الوحدات الإدارية بتسبيب قرارتهم، مع تضيق نطاق القرينة القانونية لصحة القرارات الإدارية ومراعاة الطرف الضعيف في العلاقة الذي ليس لديه الأوراق والمستندات التي في الغالب تكون لدى جهة الإدارة ويؤدي إلى صعوبة الإثبات.

المراجع:

أولاً: الكتب:

1. د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري" قضاء التأديب"، دراسة مقارنة– دار الفكر العربي– ط2– القاهرة – 1979م.

2. د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري – الكتاب الأول " قضاء الإلغاء" دار الفكر العربي – القاهرة – 1996م.

3. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة – دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية – سنة 2009م.

4. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة – الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري– دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية – سنة 2001م.

5. د. عبد العزيز عبدالمنعم خليفة – القرارات الإدارية – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية – دون طبعة – سنة 2007م.

6. أ. د. عمر محمد السيوي – الوجيز في القضاء الإداري – دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع – 2013م.

7. – عمر محمد الشوبكي – القضاء الإداري – الطبعة الأولى ، الإصدار الثالث – دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – 2007م.

8. د. ماهر أبو العنين – أسباب إلغاء القرارات الإداري الكتاب الثاني – دار الطباعة الحديثة – القاهرة – 1996م.

9. د. محمد عبد الله الحراري – الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي – الطبعة الخامسة – منشورات المكتبة الجامعية – 2010م

10. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان محمد عثمان – القضاء الإداري – الكتاب الثاني – دار المطبوعات الجامعية– 2000م.

ثانياً : الرسائل العلمية.

1. – أ. أمال زايكو ، وسيلة زاوي – الانحراف في استعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري – رسالة ماجستير – جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر – سنة 2017م .

2 . أ. خالد شنافي– إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره – رسالة ماجستير، غير منشورة – جامعة محمد خيضر، بسكرة – الجزائر – 2014م .

3 . – أ. زياد توفيق رشيد دراغمه – انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف – رسالة ماجستير – جامعة النجاح الوطنية نابلس، فلسطين – 2017م.

4. أ. كريمة امزيان – دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص – رسالة ماجستير منشورة – جامعة باتنة – الجزائر – 2011م.

ثالثاً: المجلات و الدوريات العلمية.

1 . د.قادر أحمد عبدالحسيني – انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي – مجلة القضاء الإداري – العدد 10،9– السنة الخامسة – المركز الوطني لدراسات القانونية، الرباط – 2017م.

2 . د. مازن ليلو راضي – الوجيز في القانون الإداري – منشورات الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك – سنة2008م.

3 . مجموعة أحكام المحكمة العليا – القضاء الإداري – ط الأولى – 2007م – دار الكتب الوطنية بنغازي