القانون الاداري

الأعمال القانونية للإدارة العامة

تقوم الإدارة العامة في سبيل أداء وظيفتها والقيام بنشاطها بأعمال مختلفة تشملها عبارة واحدة هي (أعمال الإدارة)، وتقسم هذه الأعمال والتصرفات إلى نوعين: أعمال مادية، وأعمال قانونية.

الأعمال المادية: وهي الأعمال التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد منها إحداث أثر قانوني معين أو تغيير في المراكز القانونية، ومثالها أعمال البناء وتبليط الطرق وشق الترع وترتيب أثاث الدوائر وغيرها.

الأعمال القانونية: وهي تلك التي تصدر عن الإدارة وهي تقصد منها إحداث آثار قانونية معينة، كإنشاء مراكز قانونية جديدة، أو إجراء تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة، ودراستنا هنا تقتصر على الأعمال القانونية وأساليب الإدارة في القيام بها وهي تتجسد في أسلوبين هما:

١- الأعمال التي تصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة (القرارات الإدارية).

٢- الأعمال التي تتم باتفاق إرادة الإدارة مع إرادة جهة أخرى (العقود الإدارية).

القرار الإداري

يعد القرار الإداري من أهم الامتيازات التي أعطيت للإدارة لتمكنها من تحقيق النفع العام وخدمة جمهور المواطنين، ففي إطار القانون الخاص تقوم العلاقات على تساوي الإرادات الإنسانية، فلا يمكن إجراء تغيير أو تعديل على مركز أحد أطراف العلاقة القانونية دون موافقته على ذلك وبالإرادة المنفردة لطرف آخر، أما في القانون الإداري فإن الإدارة تستطيع تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة من دون حاجة لموافقة الطرف المعني، وسلطتها هذه تتمثل في قدرتها أو حقها في إصدار قرارات بإرادتها المنفردة، وإلزام الأفراد بما يترتب عليهم من آثار

قانونيـة (حقوقـاً والتزامـاً) دون حاجـة لمـوافقتهم، وسـندرس هنـا تعريـف القـرار الاداري ثـم بيـان عناصره.

أولا: تعريف القرار الإداري

القرار لغة ما قرَّ (أي ثَبَتَ) عليه الرأي من الحكم في مسألة، وعندما يقترن بصفة (الإداري) فإنه يصبح دلالة على اتجاه إرادة الإدارة واستقرارها على أمر ما لإحداث تغيير في الوضع القانوني بإرادتها المنفردة.

أما اصطلاحاً فنجد ان الفقهاء ركزوا عند تعريفهم للقرار الإداري على ذكر عناصره، فقد عرفه الدكتور شاب توما منصور على أنه: **(عمل قانوني يصدر عن السلطة الإدارية من جانب واحد ويحدث أثراً قانونيا)** ، ويمكن تعريف القرار الإداري بانه: **(عمل قانوني تصدره إحدى الجهات الإدارية في الدولة بإرادتها المنفردة، بقصد إحداث آثر قانوني معين إما بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم).**

ثانيا: عناصر القرار الإداري

يتضح من التعريف الذي سقناه للقرار الإداري أنه يتكون من أربعة عناصر هي:

١- القرار الإداري عمل قانوني

الأعمال القانونية هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة بهدف إحداث آثار قانونية معينة، وبهذا يتميز القرار الإداري عن الأعمال المادية للإدارة التي يكون محلها واقعة مادية لا تقصد الإدارة عند القيام بها ترتيب أي أثر قانوني.

ويعرف العمل القانوني بأنه عمل إرادي يتجه إلى إحداث تغيير في العلاقة القانونية القائمة لحظة إصداره أو إلى تعديل الوضع القانوني، ويمكن القول أن العمل القانوني هو اتجاه إرادة القائم بالعمل إلى إحداث اثر قانوني معين، والعمل القانوني الإداري هو عمل إرادي تقوم به الإدارة بإرادتها وتهدف من القيام به إحداث أثرٍ قانوني معين، والقرار الإداري هو من الأعمال القانونية فيما يمثل إرادة لإحداث تغيير في الوضع القانوني وترتيب آثار قانونية معينة، اما بإنشاء مركز قانوني جديد كالقرار الصادر بتعيين موظف في وظيفة عامة، واما بتعديل مركز

قانوني قائم كالقرار الصادر بترفيع موظف عام، واما بإنهاء مركز قانوني قائم كالقرار الصادر بعزل موظف عام، وبهذا يختلف القرار الإداري عن أعمال الإدارة المادية حتى لو كانت إرادية فهي لا تحدث آثاراً قانونية مقصودة من الإدارة.

على أن القرار الإداري لا ينتج دائماً عن تعبير الإدارة الصريح عن إرادتها، إذ يعد موقف الإدارة السلبي في بعض الحالات واقعة تترتب عليها آثار معينة، أي تترتب عليه نتائج قرار إداري بالرفض أو بالقبول حسب الأحوال، مثال ذلك استقالة الموظف، فقد عد المشرع سكوت الإدارة عن البت في طلب الاستقالة مدة (ثلاثين) يوماً من تاريخ تقديم الطلب بمثابة قرار إداري بقبول الطلب المذكور.

٢- القرار الإداري يصدر عن جهة إدارية عامة

إن العمل القانوني لكي يكون قراراً إدارياً يجب أن يصدر من شخص من الأشخاص الإدارية العامة، أي أن العمل يرجع في نشأته إلى شخص إداري سواء كان مركزياً أم لامركزياً إقليمياً أم مرفقياً، ويقوم بالعمل ممثل الشخص المعنوي العام المختص في القيام بهذا العمل باسم الشخص المعنوي الذي يمثله ولحسابه، ولا يغير من وصف العمل أن يكون ممثل الإدارة فرداً واحداً أو مجموعة أفراد فالمهم أنهم يقومون بالعمل باسم شخص إداري عام.

وتحديد الجهة الإدارية التي تكون أحد عناصر القرار الإداري يتطلب تحديد المقصود بالإدارة العامة، فالإدارة العامة جزء مهم من السلطة التنفيذية في الدولة ولها معنيان، الأول عضوي: فالإدارة بهذا المعنى الأجهزة والمنظمات والدوائر المملوكة للدولة، والثاني مادي (وظيفي): والإدارة بهذا المعنى تعبير عن نشاط تقوم به الدوائر والمنظمات والمنشآت العامة لإشباع حاجات عامة لجهور المواطنين وحماية النظام العام وتنفيذ سياسة الدولة في مجال الخدمات والانتاج في الجانب الاقتصادي.

ولما كان القرار الإداري هو العمل القانوني الصادر من جهة إدارية، وعلى ذلك لا تعد – من حيث المبدأ – الأعمال الصادرة عن السلطات العامة الأخرى (التشريعية والقضائية) قرارات إدارية طالما تعلقت بممارسة وظيفتها الأساسية وعلى وفق الشكل والإجراءات المطلوبة لذلك.

٣- القرار الإداري يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة

تنقسم التصرفات القانونية منظوراً إليها من طريقة تكوينها والاطراف المشتركة في العمل إلى نوعين:

الأول: أعمال لا تحتاج الإدارة للقيام بها إلى إرادة أخرى، فتكفي إرادتها وحدها لإتمام العمل وإنتاج آثاره القانونية وهي: القرارات الإدارية.

الثاني: أعمال تحتاج الإدارة للقيام بها إلى طرف آخر، فتكون أعمالاً ناتجة عن إرادتين أو أكثر، إرادة الإدارة من جانب وإرادة من يرتبط معها بعلاقة قانونية من جانب آخر وهي: العقود الإدارية.

فالقرار الإداري يصدر من جانب الإدارة وحدها أي بإرادتها المنفردة، هذه الإرادة قد يعبر عنها موظف واحد مثل قرار يصدر من وزير أو مدير عام، وقد يعبر عن إرادة الإدارة أكثر من شخص واحد كمجلس الكلية أو مجلس الإدارة، ولا يعتد في هذه الحالة بتعدد الأشخاص الذين يتخذون القرار طالما كانوا يعبرون عن إرادة شخص إداري واحد أي جهة إدارية واحدة.

ويصدر القرار الإداري باسم شخص معنوي عام واحد معبراً عن إرادته التي أفصح عنها ممثله أو ممثلوه، ولتمييز القرار الإداري الذي يشترك في إصداره أكثر من فرد أو أكثر من جهة إدارية عن الأعمال القانونية الاتفاقية أو المتعددة الأطراف (العقود) يجب النظر إلى مضمون العمل وما يترتب من آثار تجاه من أنشأه، فآثار القرار الإداري تنصرف إلى أطراف أخرى هم المخاطبين بالقرار دون حاجة لأخذ موافقتهم، فالعبرة في تمييز العمل القانوني ليس بعدد الأفراد الذين اشتركوا في اتخاذه وانما العبرة بمحتواه، وما يتضمن من قواعد وما إذا كانت تعبيراً عن إرادة جهة إدارية واحدة أم لا، على أن القرار الإداري قد يتخذ باشتراك أكثر من فرد واحد ويعبر عن إرادة أكثر من جهة إدارية، ومع ذلك يظل عملا صادراً بالإرادة المنفردة، وينتج آثاره بحق الأطراف المخاطبة به دون اعتبار لإرادتها، مثال ذلك لجنة وزارية مشكلة من عدد من الوزراء.

٤- القرار الإداري يحدث أثراً في المراكز القانونية

القرار الإداري عمل إرادي تبغي الإدارة من القيام به إحداث أثر قانوني معين، فإذا كان عمل الإدارة لا ينتج أي أثر قانوني فإنه لا يعد قراراً إدارياً، وكذلك الحال إذا لم تقصد الإدارة الأمر الذي حدث.

والأثر القانوني للقرار الإداري هو إحداث تغيير في المراكز القانونية أو التنظيم القانوني، ففي كل مجتمع منظم يوجد تنظيم قانوني يتكون من مجموعة قواعد قانونية للأفراد أي مراكزهم وأوضاعهم تجاه القانون، وأثر القرار الإداري قد يكون تعديلاً أو تحديداً أو إلغاء في التنظيم القانوني، فيصنع حقوقاً جديدة أو يفرض التزامات جديدة أو يعدل التنظيم أو يلغي مراكز قانونية للأفراد بما تتضمن من حقوق أو التزامات، إلا ان أثر القرار الإداري قد يكون مجرد اتخاذ موقف إزاء الوضع القانوني القائم دون إحداث أي تعديل عليه بالإضافة أو الحذف أو بالإنشاء الجديد للحقوق أو الالتزامات (القرارات السلبية)، ومن أمثلة هذا النوع قرار رفض منح رخصة أو إجازة، فهذا القرار لم يعدل الوضع القانوني، ولكنه أثر فيه برفض الرخصة أو الإجازة التي رخص المشرع للإدارة منحها، وإبقاء الوضع على ما كان عليه قبل تقديم الطلب، ورغم ذلك فهذه القرارات التي لا تحدث أي تغيير في الوضع القانوني القائم تعد قرارات إدارية لما تحمل من إرادة في تقرير إبقاء الوضع القانوني على ما هو عليه دون تغيير، وهي وبهذا تختلف عن بعض الإجراءات التي تتخذها الإدارة ولا تشكل قرارات إدارية ؛ لأنها لا تنتج أي أثر قانوني، ولا تحدث أمراً في الوضع القانوني القائم، لذا لا يمكن عدها قرارات إدارية، كالأعمال التحضيرية السابقة لاتخاذ القرار (المقترحات، الدراسات، الآراء، المناقشات...) ومنها أيضاً تحويل طلب من موظف من دائرة إلى أخرى، وبعكسه فإن رفض إحالة الطلب إلى الجهة المختصة يعد قراراً إدارياً، لأنه يحدث أثراً في الوضع القانوني بمنع حصول صاحب الطلب على ما أراد، أو اتخاذ قرار من الجهة المختصة بشأنه، وكذلك رفض عقد اجتماع لجنة مختصة بالنظر في طلب ما.