المحاضرة الحادية والثلاثون
تعريف القرار الإداري

أ.د. حنان محمد القيسي
مقتطفات من كتابي "الوجيز في مبادئ القانون الإداري"

تلجأ الإدارة في ممارسة نشاطها عادة إلى أحد أسلوبين رئيسين، فهي إما أن تلجأ إلى العمل بإرادتها المنفردة، مستخدمة في ذلك ما تتمتع به من سلطات وامتيازات استثنائية يقررها لها القانون، كي تتمكن من ممارسة مسؤولياتها الخطيرة نحو تحقيق المصلحة العامة، من دون أن يتوقف عملها هذا على رضاء الأفراد، وهذا هو أسلوب القرار الإداري.

وإما أن تلجأ الإدارة إلى العمل بإرادة مشتركة مع إرادات أخرى، تتعاون معاً في عمل مشترك من اجل تحقيق المصلحة العامة أيضا، بان تعهد إلى أفراد آخرين، بمعاونتها في أداء تلك المهمة عن طريق التعاقد معهم على إنجاز أشغال معينة، أو إدارة مرافق عامة، أو توريد سلع معينة، إلى غير ذلك من سبل التعاون المشترك بين الإدارة والأفراد، وهذا هو أسلوب العقد الإداري.

وللوقوف على تعريف القرار الإداري لابد من بيانه قضاء وفقها وعلى النحو الآتي:

أولا: التعريف القضائي للقرار الإداري:

حاول القضاء الإداري إيراد بعض التعريفات للقرار الإداري، فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصري القرار الإداري بأنه (عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة لأحدى الجهات الإدارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ويكون من شأنه تعديل أو إنهاء مركز قانوني معين يكون ممكناً أو جائزاً قانوناً ابتغاء المصلحة العامة) .

إما محكمة القضاء الإداري في مصر فقد عرفت القرار الإداري بأنه (إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمناً من إدارة هذه المصلحة أثناء قيامها بأداء وظائفها المقرر لها قانوناً في حدود المجال الإداري ويقصد منه إحداث أثر قانوني ويتخذ صفة تنفيذية) . أو بأنه (إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة) .

هذا، وقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على تعريف القرار الإداري بأنه (إفصاح الإدارة – في الشكل الذي يحدده القانون – عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة عامة بمقتضى

القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة).

ثانيا: التعريف الفقهي للقرار الإداري:

لم يتفق الفقه على تعريف محدد للقرار الإداري، لأن من الفقهاء من ركز اهتمامه على الأثار التي يحدثها القرار في المراكز القانونية والبعض الأخر اهتم بطريقة تنفيذه، في حين ركز آخرون على الجهة التي تصدر القرار. فقد عرفه بعض الفقه الفرنسي بأنه (إعلان للإرادة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر من سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر). وعرفه البعض الآخر بأنه (تصرف قانوني تتخذه منفرداً سلطة إدارية يمس المراكز القانونية للمخاطبين بحكمه فيكسبهم حقوقاً أو يلزمهم بواجبات دون الاعتداد بإرادتهم أو رضاهم) .

وعلى أية حال يمكن تعريف القرار الإداري بانه عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة بقصد إحداث اثار قانونية، تتمثل في إنشاء أو تعديل أو الغاء مركز قانوني قائم. وهو من ثم يقوم على بعض العناصر التي تمنحه طبيعة ووصف القرار الإداري، بما يترتب عليها من نتائج. ومن أهمها قابليته للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، بالإضافة إلى قابليته للتنفيذ الجبري المباشر في الحالات التي يجوز فيها ذلك.

ويمكن تحديد عناصر القرار الإداري من التعريف السابق وهي:

أولا – القرار الإداري عمل قانوني نهائي:

وهذا العنصر يقوم على ركيزتين:

١. **الأثر القانوني:** يجب أن يحدث العمل الإداري أثرا قانونياً كي يعتبر قراراً إداريا. ويترتب على ذلك ما يأتي:

أ. إذا لم يرتب العمل الإداري أثرا قانونياً سواء كانت طبيعته تقتضي ذلك أو لأن السلطة الإدارية لم تقصد أن ترتب عليه أي أثر فلا يعتبر العمل الإداري قراراً إدارياً، وعلى هذا فالأعمال التحضيرية التي تسبق إصدار القرارات لا تعتبر قرارات إدارية لأنها لا تنتج بذاتها أي أثر قانوني وإنما يترتب الأثر على القرار ذاته حال صدوره.

ب. إذا لم يؤد التصرف إلى إحداث تغيير في مركز قانوني، فأنه لا ينطبق عليه وصف القرار الإداري. وبذلك يتميز القرار الإداري عن الأعمال المادية التي لا تقصد الإدارة من ورائها إحداث أي أثر قانوني ولكن القانون يرتب عليها أحكاما معينة، وإذا ما لحق أي ضرر بالأفراد أو مصالحهم جراء هذه الأعمال المادية التي تلجأ اليها الإدارة أثناء القيام بعملها سواء عن قصد أو دون قصد فليس للأفراد سوى اللجوء إلى القضاء العادي لمجابهة تصرفات الإدارة هذه.

٢. **النهائية:** يشترط أيضا في التصرف القانوني أن يكون نهائياً لكي يعتبر قراراً إداريا أي ليس بحاجة إلى تصديق جهة أخرى عليه أو إقرارها له كي ينتج آثاره.

ثانياً – القرار الإداري عمل صادر بالإرادة المنفردة للإدارة.

ويتمثل هذا العنصر في الأمور الآتية:

١. **يصدر القرار الإداري بإرادة احدى السلطات الإدارية.** وهذا يعني انه لكي يعتبر التصرف القانوني الإداري قراراً إداريا يجب أن يصدر من جانب واحد هو السلطة الإدارية، وعليه تخرج التصرفات القانونية الإدارية المتكونة من توافق إرادتين أو أكثر من وصف القرار الإداري، كالعقود التي تعقدها الإدارة .

٢. **لا يتوقف صدور هذه الإرادة على الالتقاء مع إرادة أخرى.** ففي القرار الإداري لا نكون أمام إرادتين. بل إرادة واحدة ومن جانب واحد، وهي إرادة ملزمة لكل من صدر في حقه القار الإداري، دون أن يتوقف الأمر على رضائه أو عدم رضائه، ذلك أن عنصر القبول هنا ليس مطلوباً على الإطلاق.

٣. **لا يشترط في العمل القانوني لكي يعتبر قراراً إداريا أن يصدر من شخص واحد.** فقد يشترك في تكوين العمل القانوني أكثر من فرد يعمل كل منهم في مرحلة من مراحل تكوينه ومع ذلك يعتبر القرار إداريا طالما انهم يعملون كطرف واحد لحساب جهة إدارية واحدة.

ثالثاً – أن يصدر القرار الإداري عن جهة إدارية عامة.

فهو يتخذ هذه الصفة بالنظر إلى شخص من أصدره والإدارة هي التي تصدر القرارات وهذا يعني أن كل شخص من أشخاص القانون العام تنطبق عليه صفة الإدارة يمكن أن يصدر قراراً إداريا. ومن ثم فان القرارات التي تصدر عن أشخاص القانون الخاص لا يمكن اعتبارها قرارات إدارية.