

أثر القرار الإداري على جودة القيادة

**The Impact of the Administrative Decision on the
Quality of Leadership**

إعداد

مسلم بن محمد بن سهيل مسن الكثيري

إشراف

الدكتور أيمن يوسف الرفوع

قدّمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون الثاني، 2022

تفويض

أنا مسلم بن محمد بن سهيل مسن الكثيري، أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي الموسومة للمكتبات الجامعية أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص المعنيين بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: مسلم بن محمد بن سهيل مسن الكثيري.

التاريخ: 2022 / 01 / 08.

التوقيع: 


قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسائل وعنوانها: (أثر القرار الاداري على جودة القيادة).

وأجيزت بتاريخ : 2022/01/08.

تباحث: مسلم بن محمد بن سهيل مسن الكثيري.

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	المكان	التوقيع
د. أيمن يوسف الرفوع	مشرفاً	جامعة الشرق الأوسط	
د. بلال حسن الرواشدة	رئيس اللجنة	جامعة الشرق الأوسط	
أ.د. أحمد محمد اللوزي	عضواً داخلياً	جامعة الشرق الأوسط	
د. ماجد أحمد العدوان	عضواً خارجياً	جامعة عمان العربية	

شكر وتقدير

للدكتور ايمن الرفوع - جامعة الشرق الأوسط لجميع جهوده الجليلة والتعاون المثمر أثناء تقديم الرسالة.

الباحث

الإهداء

بكل حب أهدي هذه الرسالة إلى منبع طموحي أبي: الشيخ محمد سهيل مهية مسن الكثيري،
داعمي الأول والأخير الذي كان ولا زال المصباح المستنير لتحقيق أهدافي.

وإلى رفيق الدروب أخي: الشيخ سعيد محمد مهية مسن الكثيري " قال سنشد عضدك بأخيك "

حفظهما الله

الباحث

مسلم الكثيري

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
العنوان	أ.....
تفويض	ب.....
قرار لجنة المناقشة	ج.....
شكر وتقدير	د.....
الإهداء	ه.....
فهرس المحتويات	و.....
الملخص باللغة العربية	ح.....
الملخص باللغة الإنجليزية.....	ط.....

الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة	1.....
ثانياً: مشكلة الدراسة	2.....
ثالثاً: أسئلة الدراسة	2.....
رابعاً: هدف الدراسة	2.....
خامساً: أهمية الدراسة.....	3.....
سادساً: حدود الدراسة	3.....
سابعاً: محددات الدراسة.....	3.....
ثامناً: مصطلحات الدراسة	4.....
تاسعاً: الأطار النظري والدراسات السابقة	5.....
أ. الإطار النظري للدراسة	5.....
ب. الدراسات السابقة ذات الصلة.....	6.....
عاشراً: منهجية الدراسة	7.....

الفصل الثاني: ماهية القرار الإداري

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري وخصائصه.....	10.....
المطلب الأول: تعريف القرار الإداري.....	11.....
المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري وأنواعه.....	15.....

- المبحث الثاني: أركان القرار الإداري وشروط صحته 28
- المطلب الأول: ركن الاختصاص والاركان الشكلية 29
- المطلب الثاني: ركن السبب وركن المحل وركن الغاية 33

الفصل الثالث: انعكاس جودة القيادة على اتخاذ القرار الإداري

- المبحث الأول: ماهية جودة القيادة الإدارية 37
- المطلب الأول: مفهوم جودة القيادة الإدارية وأهميتها 38
- المطلب الثاني: أنواع جودة القيادة الإدارية ومبادئها 45
- المبحث الثاني: دور القيادة في تطبيق مبادئ إدارة الجودة 50
- المطلب الأول: متطلبات تطبيق إدارة الجودة 51
- المطلب الثاني: إدارة الجودة الشاملة والقيادة 53

الفصل الرابع: أثر القرارات الإدارية المشروعة والغير مشروعة على جودة القيادة

- المبحث الأول: مشروعية القرار الإداري 57
- المطلب الأول: مفهوم المشروعية وشروطها 58
- المطلب الثاني: أهمية المشروعية في القرار الإداري والرقابة 61
- المبحث الثاني: عدم مشروعية القرار الإداري 63
- المطلب الأول: صور عدم مشروعية القرار الإداري 63
- المطلب الثاني: وسائل الرقابة الإدارية على القرارات الغير مشروعة 72

الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات

- أولاً: الخاتمة 80
- ثانياً: النتائج 80
- ثالثاً: التوصيات 81
- قائمة المراجع 82

أثر القرار الإداري على جودة القيادة
إعداد: مسلم بن محمد بن سهيل مسن الكثيري
إشراف الدكتور: أيمن يوسف الرفوع
الملخص

إن القرار الإداري يهدف بالمرتبة الأولى إلى تحقيق المصلحة العامة وتوفير أفضل الوسائل لتطبيقها على الواقع الفعلي لا سيما أن القرار الإداري يعمل على إحداث تغيير في المراكز القانونية، وحتى يتمتع القرار الإداري بالجودة لا بد أن يكون ملماً بكل الظروف المحيطة به، فإن جودة القرار تنعكس على المصلحة العامة عندما يتم إصداره.

وقد تناولت هذه الدراسة مسألة جودة القرارات الإدارية ومدى قدرة الإدارة على إصدارها بالوسائل الإلكترونية الحديثة وجميع المسائل المتعلقة بالقرار الإداري من حيث ذكر أنواعه وأركانه الأساسية التي تدور حول مشروعياته وقد استعرضت الدراسة الأسس التي تعتمد عليها الإدارة في إصدار قراراتها وكذلك قدرتها على إنهاء هذه القرارات بالسحب والإلغاء دون أن يؤثر ذلك على جودة وفاعلية القرارات الإدارية.

وقد جاءت الدراسة في إطار مقارنة ما بين القانونين العُماني والأردني.

وقد خرجت الدراسة بعدد من النتائج والتوصيات تم تثبيتها في خاتمة هذه الدراسة.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، الاختصاص، مبدأ المشروعية.

The impact of the administrative decision on the quality of leadership

Prepared by: Muslm bn Mohammad bn Suhail ALkathiey

Supervised by: Ayman Yousef Al-Rifo'

Abstract

The administrative decision is intended first to reach general interests, and provide the means for applying that on actual reality. On the other hand, the administrative decision can make difference legal centers, until that has a high quality it must be familiar with all circumstance which around it so, and the quality of decision must reflect on the general interest when it was released.

Furthermore, this survey had administrative decision matters and the ability to release it by using a modern electronic methods and all the matters which related with the administrative decision for mention the types, basic element that depend on it to make its decision, so the ability on finishing all these decisions by withdrawal or constellation without effected on the quality of the administrative decision however, this survey comes to make a comparison between Jordanian and Omani law, and it provided many results and recommendation that were put in the end of this survey.

Keywords: Administrative Decision, the Principle of Legality.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

تملك الإدارة امتيازات السلطة العامة، ومن أهم مظاهر هذه الامتيازات إقدام الإدارة على استخدام سلطتها في أن تفرض بإرادتها المنفردة قرارات تُرتب لها حقوقاً والتزامات في مواجهة الغير، دون حاجةٍ إلى الحصول على رضائهم أو موافقتهم، فهذه السلطة في التصرف الإداري من جانبٍ واحد تُعتبر من أهم مظاهر السلطة العامة للإدارة، وتعد أحد الفوارق الجوهرية بين أساليب النشاط أو التصرفات القانونية في مجال القانونين العام و الخاص حيث أن ما يربط الأفراد بالسلطة العامة هو القانون العام وليس القانون الخاص فالأصل العام أن الإرادة المنفردة لا ترتب آثاراً إلا في حق من أصدرها، ومن ثم يعد العقد هو الصورة الأساسية للتصرفات القانونية الإرادية في مجال القانون الخاص.

أما في مجال القانون العام فإن المظهر الجلي والواضح من مظاهر امتيازات السلطة العامة هو منح الإدارة إصدار القرارات الإدارية التي لها قوة ملزمة قانوناً بإرادتها المنفردة وطالما أن السلطة العامة هي المخولة بإصدار القرار الإداري فإن هذا القرار سوف يرتب أثراً على الأشخاص والمصلحة العامة، وعليه؛ عندما يكون القرار الإداري صادر عن سلطة مختصة تجيد القيادة والتصرف ضمن إطار القانون فإن هذا ينعكس على مدى جودة القيادة في قدرتها على أخذ القرارات وإلزام الأفراد في تطبيقها وضمن خضوعهم لها لا سيما أن القرار الإداري يخضع من حيث الأصل لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وإن الرجعية قد تلحق بالقرارات الإدارية على سبيل الاستثناء وتجدر الإشارة إلى أثر القرارات الالكترونية على جودة القيادة خصوصاً في ظل التغيرات

والتحولات التي تجتاح العالم اليوم نتيجة لثورة التقنية المعلوماتية المتسارعة والتقدم التكنولوجي الهائل خاصة في مجال تقنيات المعلومات والاتصالات حيث أصبحت الدول تتنافس في تحفيز مؤسساتها الحكومية لمواكبة التطور بهدف تقديم خدمات متكاملة للمواطنين عبر بوابة إلكترونية واحدة تعود بالنفع على كل من الدولة والمواطنين على حد سواء.

ثانياً: مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة هذه الدراسة في مدى تحديد أثر القرار الإداري في جودة القيادة من خلال مبدأ المشروعات التي يتسم بها القرار الإداري بحيث يختلف هذا الأثر عندما يكون القرار الإداري مشروعاً عنه إذا كان غير مشروع وهذا الأثر ينعكس بشكل سلبي أو إيجابي على جودة القيادة كما أن تطبيق الإدارة الإلكترونية ينعكس على القرارات الإدارية التي تتطلب عملية تقييم مستمر لقياس مدى فاعلية هذه القرارات.

ثالثاً: أسئلة الدراسة

وتظهر مشكلة الدراسة من خلال الاسئلة التالية:

- 1: ما هو القرار الإداري؟
- 2: كيف يتم اتخاذ الاقرار الإداري بشكل يتصف بالمشروعية؟
- 3: ما أثر القرار الإداري على جودة القيادة؟

رابعاً: هدف الدراسة

إن القرار الإداري المشروع ينعكس طردياً على مدى جودة القيادة لا سيما أن جودة القرار الإداري تكمن في الوصول إلى هدف من أجل حل مشكلة معينة أو ذات مواصفات وخصائص

محددة بحيث يتم تنفيذه بوسائل سلمية تتماشى مع الطرق القانونية المنصوص عليها في القانون الإداري لتقديم أفضل خدمة لمتلقيها.

خامساً: أهمية الدراسة

إن أهمية القرار الإداري تكمن في جودة القيادة التي تجعل من القرار الإداري وسيلة قانونية منتجة في ممارسة الإدارة لنشاطها الضبطي وكذلك نشاطها المرفقي بطريقة تساهم بإشباع الحاجات العامة للأفراد بأكثر جودة وأقل تكلفة دون عوائق وبصورة تساهم في نفاذ القرارات الإدارية المشروعة بحق الأفراد والإدارة على نحو يتم تنفيذه واستنفاذ مضمونه بشكل طوعي، الأمر الذي ينعكس على حسن القيادة في تنفيذ قرارات الإدارة دون صدام مع الأفراد.

سادساً: حدود الدراسة

ستشمل هذه الدراسة فيما يتعلق باتخاذ القرار الإداري بشكل يتم معه تفعيل القيادة بشكل جيد بحيث تكون القرارات الإدارية تصب بالصالح العام والذي يشمل مصلحة الإدارة والأفراد على حد سواء وذلك من خلال استعراض التشريعات العمانية والأردنية الإدارية فيما يخص القرار الإداري.

سابعاً: محددات الدراسة

الحدود الموضوعية: سوف تقتصر هذه الدراسة على أثر القرار الإداري على جودة القيادة

الحدود الزمانية: سوف يتم تناول هذا الموضوع في فترة نشأة القضاء الإداري في دولة سلطنة عمان وحتى اللحظة، وكذلك نشأة القضاء الإداري في الأردن وحتى اللحظة.

الحدود المكانية: (دولة سلطنة عمان والمملكة الأردنية الهاشمية).

ثامناً: مصطلحات الدراسة

1: القرار الإداري: " إفصاح عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني وذلك أما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة قانونية أو موضوعية حيث يكون العمل لائحة اما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو الغائها لمصلحة فرد أو أفراد معينين أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي".⁽¹⁾

2: القيادة: وتعرف القيادة الإدارية بأنها عبارة عن النشاط الذي يمارسه القائد الإداري في مجال اتخاذ وإصدار القرار وإصدار الأوامر والإشراف الإداري على الآخرين، وذلك باستخدام السلطة الرسمية وعن طريق التأثير بغية تحقيق هدف معين، فالقيادة الإدارية تجمع في هذا المفهوم بين استخدام السلطة الرسمية وبين التأثير على سلوك الآخرين واستمالتهم للتعاون لتحقيق الهدف.⁽²⁾

3: رجعية القرار الإداري: أن يتم تنفيذ القرار الإداري بأثر رجعي وذلك إما بالاستناد إلى نص تشريعي يجيز ذلك، أو بتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، أو بجواز رجعية اللوائح الأصلح للمتهم.⁽³⁾

عدم رجعية القرار الإداري: هو عدم سريان أو تطبيق القرارات الإدارية على الأعمال والوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانها.⁽⁴⁾

(1) الطماوي، سليمان (1976). النظرية العامة للقرارات الادارية ودار الفكر العربي، القاهرة، ط1، ص 175.
 (2) عليوة، السيد (2001). تنمية المهارات القيادية للمديرين الجدد، دار السماح، القاهرة، ص 45.
 (3) الزعبي، خالد سمارة (1999). القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، دون طبعة، ص 207.
 (4) الظاهر، خالد خليل (1997). القانون الداري دراسة مقارنة، دار الميسر للنشر والتوزيع، عمان، ص 205.

تاسعاً: الأطار النظري والدراسات السابقة

أ. الإطار النظري للدراسة

تتكون الدراسة من خمسة فصول الفصل الأول بعنوان " خلفية الدراسة ومشكلتها " ويغطي مشكلة الدراسة الهدف والأهمية وتعريف أبرز المصطلحات التي تحتوي عليها الدراسة وحدود الدراسة ومحدداتها ثم يلي ذلك أربعة فصول تغطي الجزء النظري من الدراسة بما فيها النتائج والاستنتاجات والتوصيات وتليها قائمة المصادر والمراجع والفهارس.

ويتناول الفصل الثاني ماهية القرار الإداري وخصائصه وأركانه وأنواعه وسوف يتم تقسيمه إلى مبحثين يتناول المبحث الأول تعريف القرار الإداري وخصائصه اما بالنسبة للمبحث الثاني فانه يتناول أركان القرار الإداري.

اما بالنسبة للفصل الثالث فإنه يدرس انعكاس جودة القيادة على اتخاذ القرار الإداري وذلك من خلال تقسيمه إلى مبحثين يتناول المبحث الأول ماهية جودة القيادة الإدارية أما المبحث الثاني دور القيادة في تطبيق مبادئ إدارة الجودة.

أما بالنسبة للفصل الرابع فسيتناول الباحث أثر القرارات الإدارية المشروعة والغير مشروعة على جودة القيادة بحيث ينقسم إلى مبحثين يتناول المبحث الأول مشروعية القرار الإداري والمبحث الثاني عدم مشروعية القرار الإداري.

وأخيرا الفصل الخامس يتناول الخاتمة والنتائج والتوصيات وقائمة المراجع

ب. الدراسات السابقة ذات الصلة

1: العازمي، نواف (2012). ركن الاختصاص في القرار الإداري واثاره القانونية على العمل الإداري دراسة مقارنة بين القانون الأردني والكويتي: تتحدث الرسالة عن ركن الاختصاص كونه أحد أهم الأركان الرئيسية في القرار الإداري ويترتب على تخلفه تعيب القرار الإداري بعيب يسمى عيب عدم الاختصاص وهو العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام ويتسم القرار بهذه الصفة لصدوره من غير السلطة المخولة قانوناً بإصداره وتتناول هذه الدراسة مسألة كيفية تحديد الاختصاص وبيان الحدود الزمانية والمكانية والموضوعية للاختصاص وجميع المسائل المرتبطة بركن الاختصاص حيث تتميز هذه الدراسة بتركيزها على ركن الاختصاص دون الأركان الأخرى للقرار الإداري، وتختلف عن هذه الدراسة عن دراستي التي تبحث في كل أركان القرار الإداري ومدى جودها في اتخاذ القرار الإداري.

2: دريادي، حميدة (2018) متطلبات القيادة الإدارية لدى مدير إدارة الجودة الشاملة تناولت هذه الدراسة الجودة الشاملة التي تتمتع بخصائص معينة كون المسؤولية الملقاة على عاتق الإدارة مسؤولية جسيمة لا سيما أن الإدارة هي المحرك الأساسي في مختلف نشاطات المؤسسة وتتميز هذه الدراسة بتحديد خصائص القيادة التي يجب أن يتصف بها مدير إدارة الجودة الشاملة والمتمثلة في الرغبة والقدرة على الابتكار و تتميز هذه الدراسة عن دراستي بأني لم اتطرق للخصائص المميزة للمدير الذي ينبغي أن يقوم بإدارة الإدارة و إنما بالشخص الذي منحه القانون سلطه إصدار القرارات الإدارية.

3: القواسمة، فريد محمد (2019) أثر القيادة الإدارية في تطبيق مبادئ إدارة الجودة الشاملة تناولت هذه الدراسة التعرف على أثر القيادة الإدارية في تطبيق مبادئ إدارة الجودة الشاملة في

وزارة الصناعة والتجارة القطرية كدراسة حالة على مجموعة معينة من الموظفين في الوزارة و تتميز هذه الدراسة في تطبيق مبادئ إدارة الجودة الشاملة بإبعادها جميعاً وتختلف هذه الدراسة عن دراستي بأني بينت مدى الأثر المترتب على صدور قرار إداري لا يتمتع بجودة شاملة أو أنه يتمتع وانعكاسه على الأفراد والمصلحة العامة وذلك من خلال بيان مدى مشروعية القرار أو عدم مشروعيته.

4: بن علي، الزهرة محمد (2018)، إدارة الجودة الشاملة والقيادة الإدارية تناولت هذه الدراسة كيفية إبراز علاقة الجودة الشاملة في القيادة الإدارية وذلك من خلال اهتمام إدارة الجودة الشاملة بالعنصر البشري حيث بينت الدراسة أن نجاح أو فشل المؤسسات يتوقف على طبيعة القيادة الإدارية وهذه الدراسة كانت من ناحية إدارية بحث وليست من ناحية قانونية وتتميز هذه الدراسة عن دراستي أنني بينت مدى مشروعية القرارات الصادرة عن الإدارة أو عدم مشروعيتها ومدى انعكاس الجودة على هذه القرارات.

عاشراً: منهجية الدراسة

منهج الدراسة

سوف يستخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن في وصف ماهية القرارات الإدارية وبيان أركانها وانواعها ومدى تأثيرها على حسن القيادة وذلك من خلال قراءة وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بالقانون الإداري وكذلك الأحكام القضائية لكل من سلطنة عُمان والمملكة الأردنية الهاشمية.

أدوات الدراسة

تتكون أدوات الدراسة من النصوص القانونية والأنظمة وأحكام المحاكم التي تتعلق بموضوع الدراسة وبصورة خاصة في التشريع العماني والتشريعات المقارنة (في التشريع الأردني).

الفصل الثاني

ماهية القرار الإداري

إن القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة الإدارية تعتبر من أهم الوسائل القانونية، لأنها الوسيلة التي تخول الإدارة مباشرة نشاطها الإداري الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة حيث يعتبر بيان القرارات الإدارية من أدق مواضع القانون الإداري على الإطلاق، ويعود السبب وراء ذلك لما يثيره القرار الإداري من إشكاليات نظرية وعملية على حدٍ سواء. (1)

كما تعتبر القرارات الإدارية من الوسائل ذات الفعالية، حيث تستطيع الإدارة من خلال القرارات الإدارية الملزمة لكل الأفراد أن تحقق المصلحة العامة والأهداف الأساسية المنوطة بها لا سيما أنه من أفضل الطرق للتواصل بين السلطة الإدارية والأفراد.

ولا يمكن إغفال المميزات التي يتميز بها القرار الإداري حيث أن أهم المميزات التي يتمتع بها أنه صادر عن سلطة إدارية وطنية سواء كانت هذه السلطة مركزية أو لا مركزية (2)، كذلك يبقى القرار الإداري نهائي ويصدر منفرد يسعى إلى إحداث أثر قانوني على واقعة معينة بصرف النظر عن طبيعة الحدث الذي يغير هذا الأثر القانوني سواء بتعديله أو بتجديده أو بإلغائه (3)، بالإضافة إلى الأركان التي يجب أن تتوفر في القرارات الإدارية وإلا اعتبرت هذه القرارات مشوب بعيب يفقده أحد أهم الخصائص التي يتميز بها. وعليه سوف يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو الآتي: المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري وخصائصه. المبحث الثاني: أركان القرار الإداري.

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 11.

(2) بسيوني، عبدالله عبد الغني (1988). القانون الإداري، دار الكر العربي، القاهرة، ط2، ص151.

(3) الجبوري، ماهر صالح (1989). القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، العراق، ط1، ص145.

المبحث الأول مفهوم القرار الإداري وخصائصه

إن عملية اتخاذ القرار بشكل عام لها أهمية بالغة في الحياة الشخصية أو العملية على المدى البعيد أو القريب، ولذا تعتبر عملية اتخاذ القرار الجوهر الأساسي لنشاط الفرد والجماعة، كما يعتبر اتخاذ القرار من أهم العناصر وأكثرها أثراً في حياة الأفراد وطبيعة المنظمات الإدارية⁽¹⁾ وفي الواقع لا يوجد تعريف واحد للقرار الإداري، فقد تم تعريفه من جانب فقهاء القانون والقضاء، ولم تتعرض أغلب التشريعات إلى تعريف القرار الإداري إثناءً لما قد يقع في التشريع من نقص نتيجة للتعريفات التي يفرضها الواقع العملي.⁽²⁾

وعليه سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: التعريف الإداري.

المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري وأنواعه.

(1) جودة، محفوظ (2012). إدارة الجودة الشاملة، دار وائل للنشر، عمان، ص 89.

(2) بسيوني، عبدالله عبد الغني، مرجع سابق، ص 461.

المطلب الأول تعريف القرار الإداري

هناك العديد من التعريفات للقرار الإداري على مستوى الفقه والقضاء، حيث أن معظمها تتشابه وتتفق مع العناصر الأساسية للقرار الإداري، لذا سوف يتم البحث في تعريفات القرار الإداري ثم عن جودته، وعليه سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري

لم يضع كل من المشرع الأردني والمشرع العُماني تعريفاً معيناً للقرار الإداري، حيث تركا المجال مفتوحاً أمام اجتهادات الفقه والقضاء الإداريين، محاولين في ذلك وضع تعريف جامع مانع للقرار الإداري

أولاً: تعريف القرار الإداري فقهيًا

عرفه اتجاه فقهي بأنه " عمل قانوني يصدر عن هيئة إدارية أو هيئة خاصة لها امتيازات السلطة العامة ويكون موضوعه إدارياً، ويصدر تنفيذاً للقوانين أو لسلطات ممنوحة في الدستور".⁽¹⁾

وتم تعريفه أيضاً بأنه " عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة احدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديله أو إلغاء وضع قانوني قائم ".⁽²⁾

كما قام العديد من فقهاء القانون بوضع تعريفات للقرار الإداري نورد منها على سبيل المثال تعريف العميد الفرنسي "ديجي" " كل عمل إداري يصدر عن الإدارة بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدورها أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة ".⁽¹⁾

(1) كنعان، نواف (2005). القانون الاداري الأردني، دار الثقافة للنشر، عمان، ص237.

(2) الذنبيات، محمد جمال (2011). الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، ط 2، ص 198.

وعرفه "رفيرو بأنه" العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة".⁽²⁾

والجدير بالذكر أن الإدارة أصبحت تتطور بشكل ملحوظ مما فرض عليها في الآونة الأخيرة أن تقوم بإصدار قرارات إدارية إلكترونية حيث يعرف القرار الإداري الإلكتروني " تلقي الإدارة العامة الطلب الإلكتروني على موقعها الإلكتروني، وإفصاحها عن رغبتها الملزمة بإصدار القرار والتوقيع عليه إلكترونياً، وإعلان صاحب الشأن على بريده الإلكتروني بما له من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون جائزاً وممكناً قانوناً، ابتغاء المصلحة العامة".⁽³⁾

كما يمكن تعريفه بأنه إفصاح السلطة الإدارية العامة عن إرادتها المنفردة الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة عبر وسائل إلكترونية بقصد ترتيب آثار قانونية متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وعليه لا يختلف القرار الإداري الإلكتروني عن القرار الإداري التقليدي إلا من ناحية وسيلة التعبير عن الإرادة.⁽⁴⁾

وعليه يرى الباحث أنه من الممكن تعريف القرار الإداري الإلكتروني بأنه عبارة عن عمل قانوني انفرادي صادر عن سلطة إدارية بأسلوب إلكتروني يترتب عليه اشراف قانوني معين على أن يتم الإلزامية بالقرار الإلكتروني من خلال التوقيع الإلكتروني.

(1) اشار إليه الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص154.

(2) اشار إليه العازمي، نواف طلال (2012). ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ص17.

(3) الأحبائي، نبراس محمد (2018). أثر الإدارة الإلكترونية في إدارة المرافق العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، ص101.

(4) صالح، عبد عايد (2015). أهمية دور الحكومة الإلكترونية (الإدارة المحلية) في عملية صنع القرار الإداري مستقبلاً، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، المجلد 2، العدد 28، ص11.

ثانياً: تعريف القرار الإداري قضائياً

عرفت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة القرار الإداري بأنه " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بها من سلطة بمقتضى القوانين والانظمة وذلك بقصد أحداث أو تعديل مركز قانوني متى مان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً ". (1)

وعرفته محكمة القضاء الإداري في سلطنة عُمان بأنه عمل قانوني تفصح فيه الإدارة عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بما لها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد أحداث أثر قانوني متى ما كان ذلك ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة. (2)

أما المحكمة العليا المصرية عرفت القرار الإداري بأنه " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناءً على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح حيث تتجه إرادة الإدارة لإنشاء مركز قانوني يكون جائزاً وممكناً قانوناً وبباعث المصلحة العامة التي يبتغيها القانون ". (3)

كما عرفه الفقه الأردني والعماني بذات التعريفات التي وضعها الفقه المقارن أو ما ورد في

أحكام القضاء الإداري.

(1) قرار عدل عليا سابقاً رقم (2005/271) تاريخ 2005/9/26، منشورات مركز عدالة.

(2) محكمة استئناف في سلطنة عمان قرار رقم (3/19) الصادر في جلسة 2004/3/20 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري في 2003، ص 241، والدعوى الابتدائية رقم (2/28) جلسة 2002/6/18 في 2002، ص250.

(3) الدعوى رقم (47) لسنة 3ق المحكمة الادارية العليا الصادر حكمها 1957/2/2 مجموعة المبادئ القانونية، السنة 2، ص 448

الفرع الثاني: مفهوم جودة القرارات الإدارية وأهميتها

إن التعريفات المتعلقة بجودة القرار الإداري تختلف باختلاف الغاية الصادر من أجلها القرار الإداري إلا أن المتفق عليه أن أي قرار إداري يجب أن يتصف بشيء من الجودة حتى تنعكس على المصلحة العامة.

أولاً: تعريف جودة القرار الإداري

وتعرف جودة القرار الإداري بأنه تفهم واضح ودقيق للأهداف المتعددة التي تلائم المشكلة موضوع القرار، كما يمكن تعريفه بأنه معرفة كامل البدائل الممكنة، وبطريقة يمكن الاعتماد عليها في تقدير ما يترتب على اختيار كل بديل. (1)

ويمكن القول أن جودة القرار الإداري عملية عقلانية تتبلور في الاختيار بين البدائل المتعددة ذات مواصفات تتناسب مع الامكانيات المتاحة والأهداف المطلوبة. (2)

ثانياً: أهمية جودة القرار الإداري

يمكن توضيح أهمية جودة القرارات الإدارية بإيجاز على النحو الآتي: (3)

- 1: تساعد على الفهم الواضح والدقيق للأهداف المتعددة التي تتلاءم مع المشكلة موضوع القرار.
- 2: تعطي تعريف محدد وشامل ودقيق للمشكلة وجوانبها المختلفة.
- 3: تحدد العلاقة بين نتائج كل بديل، والأهداف المرغوب في تحقيقها.
- 4: تعطي الحرية الكاملة للاختيار بين البدائل التي تحقق الحل الأمثل للمشكلة.

(1) أبو بكر، مرعي محمد، وآخرون (2019). جودة القرارات الإدارية ودورها في التخطيط الاستراتيجي، جامعة سبها، الجزائر، بحث منشور، ص 16.

(2) عبوي، زيد منير (2010). المنهجية المتكاملة لإدارة الجودة الشاملة، دار وائل لطباعة والنشر، عمان، ص 50.

(3) الهواري، سيد (1997). اتخاذ القرارات تحليل المنهج العلمي مع اهتمام بالتفكير الابتكاري، القاهرة، مكتبة عين شمس، ص 165.

المطلب الثاني خصائص القرار الإداري وأنواعه

يتضمن هذا المطلب مجموعة من خصائص القرار الإداري، والتي تشكل ماهية القرار التي تميزه عن غيره، حيث أنه عمل قانوني يصدر عن الإدارة، ومن جهة ذات سلطة وصلاحيات وبالتالي تحدث نتيجة قانونية، حيث يمكن تقسيم القرارات التي تصدرها السلطة الإدارية إلى أنواع مختلفة، وعليه سوف يتم تقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: خصائص القرار الإداري

من خلال المفاهيم التي وضعها فقهاء القانون الإداري وأحكام المحاكم الإدارية يتضح أن القرار الإداري يشتمل على مجموعة من الخصائص أو العناصر المميزة له، وفي الوقت الراهن ضمن الثورة التكنولوجية التي تجتاح أغلب الدوائر والمؤسسات الحكومية فإن القرار الإداري قد يكون ذو طبيعة تقليدية أو إلكترونية؛ لذا سوف يتناول الباحث خصائص القرار الإداري من الناحيتين التقليدية والإلكترونية:

أولاً: القرار الإداري عمل قانوني

تختلف طبيعة العمل الذي يصدر عن الإدارة حيث يوجد نوعان من الأعمال التي تصدر عن السلطة العامة أحدها مادي والآخر قانوني فإذا ترتب على العمل أثر قانوني فهو بالتالي عمل قانوني وإذا لم يرتب أي أثر قانوني فهو من الأعمال المادية⁽¹⁾، لا سيما أن العمل القانوني وهو العمل الذي من شأنه أن يؤثر في المراكز القانونية حيث أن أي تأثير فيها يعتبر تأثير في النظام القانوني ذاته، كما أن المركز القانوني يعبر عن حق أو إلتزام، لذلك تعتبر المراكز القانونية

(1) الحسيني، محمد، (2017). تعريف القرار الإداري وعناصره، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، العراق، ص515.

مجموعة من الحقوق والواجبات⁽¹⁾، فقد يتجسد التأثير من خلال المراكز القانونية التي لم تكن موجودة من الأساس، أو قد يكون التأثير من خلال إجراء بعض التعديلات أو التغييرات على مركز قانون قائم، أو بإلغاء أو إنهاء وجود المراكز القانونية⁽²⁾، وعليه يعرف العمل القانوني بأنه "إظهار للإرادة بهدف إحداث تغيير في الوضع القانوني على الرغم من أن العمل القانوني ليس مجرد إظهار للإرادة وحسب، وقد عرفه ريفيرو بأنه "عمل ارادي يتجه إلى إحداث تغيير في العلاقة القانونية القائمة لحظة إصداره أو إلى تعديل الوضع القانوني".⁽³⁾

أما فيما يتعلق بالقرار الإداري الإلكتروني فهو لا يختلف عن القرار الإداري التقليدي خصوصاً أن القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية هو ما منحه هذا الوصف.

ويتضح مما سبق أن القرار الإداري عبارة عن عمل قانوني يصدر بهدف إحداث أثر قانوني سواء بخلق واقعة لم تكن موجودة مسبقاً أو التعديل عليها أو إلغائها أو حذفها وبالنهاية فإن كل من القرار الإداري التقليدي والإلكتروني يهدف إلى نفس الغاية وهي إحداث أثر قانوني، وذلك بإنشاء مراكز قانونية جديدة، غير أن ما يميز القرار الإلكتروني أنه يصدر ويصبح قابل للتنفيذ.

ثانياً: يصدر القرار الإداري عن الإرادة المنفردة للإدارة

يصدر القرار الإداري من جانب واحد وهو السلطة الإدارية، حيث لا يعد قراراً إدارياً العمل القانوني الصادر نتيجة التقاء إرادتين، ومثاله العقد الإداري الذي يستمد وجوده من اتفاق

(1) خليفة، عبد العزيز (2006). قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص 25.

(2) عوابدي، عمار (1999). نظرية قرارات الإدارة بين العلم والإدارة والقانون الإداري، ط2، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 23.

(3) أشار إليه الجبوري، صالح، مرجع سابق، ص 299.

إرادتين⁽¹⁾، فإن الأعمال التي تكفي فيها إرادة الإدارة وحدها لتنتج الآثار المطلوبة منها، وهي بذلك لا تتوقف على انضمام إرادة أخرى لها، وهذا النوع من الأعمال القانونية للإدارة هو الذي يجسد القرار الإداري، ولا فرق في الإرادة المنفردة للإدارة من حيث الأثر الذي تُحدثه بين كونه صادراً بمواجهة فرد (أو مجموعة أفراد) معلوم بصفته وذاته أو أن يكون قراراً تنظيمياً⁽²⁾، كما أن القرار الإداري لا يفقد صفة صدوره عن الإرادة المنفردة للإدارة عن اشتراك أشخاص عدة فيه، بمعنى أن القرار الإداري من الممكن أن لا يصدر عن شخص طبيعي واحد يمثل الإدارة ويتصرف باسمها ولحسابها بل يصدر عن أكثر من شخص واحد يتمتعون بهذه الصفة بصرف النظر عن عددهم كثر أو قل، كما هو الحال في القرار الإداري الذي يصدر عن مجلس إدارة مؤسسة من مؤسسات الدولة، إذ إنّه من البديهي أن مجموع أعضاء المجلس أو على الأقل مجموعة منهم يشترك في صنعه وإصداره، وكذلك القرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء فيشارك فيه عدد من الوزراء في المجلس أو كلهم، وهذا التعدد لا يمس عنصر الانفراد المطلوب توافره في القرار الإداري؛ لذا وإن تعدد المشاركون في القرار الإداري في الواقع صدر عن جهة إدارية ذات إرادة واحدة، أي بإرادتها الواحدة أو المنفردة.⁽³⁾

والقرار الإلكتروني كذلك تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة دون علم أو رضا مسبق من الأفراد، حتى ولو قدم الطلب إلكترونياً من الأفراد للإدارة وصدرت قرارات إلكترونية، يبقى القرار الإداري ولو أستثير من الأفراد سلطة وامتياز إداري.⁽⁴⁾

(1) العازمي، نواف، مرجع سابق، ص 28.

(2) الحسيني، محمد، مرجع سابق، 521.

(3) امين، محمد سعيد (1977). مبادئ قانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ص 521.

(4) العقون، مرية (2018). المؤتمر العلمي الدولي حول: النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع-تحديات-آفاق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، ص4.

ويشترط لتطبيق هذه الخاصية التي يتمتع بها القرار الإداري يجب أن يكون تعبير الإدارة عن إرادتها الذاتية وليس عن سلطة أخرى، وبناءً عليه قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بأنه " لا يعد قراراً إدارياً رفض دائرة الأراضي والمساحة رفع إشارة الحجز عن الأرض بناءً على قرار صادر من المحكمة الكنسية لأن هذا الرفض يعد تصرفاً يعبر عن إرادة سلطة أخرى، ولا يحدث بداية أثراً قانونياً، وإنما يعد جزءاً تنفيذياً لقرار صادر عن جهة أخرى ". (1)

ثالثاً: صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية وطنية

لا بد أن يكون القرار الإداري صادرة عن سلطة إدارية مخول لها قانوناً سلطة إصدار القرارات وإلا كان هذا القرار غير ملزم للأفراد إلا بحدود الإتفاق، حيث تعتبر الأعمال التصرف الصادر عن سلطة عامة أخرى إدارية قراراً إدارياً مثل القرارات التي تصدر عن السلطة القضائية والسلطة التشريعية، وبذات الوقت لا يعتبر العمل أو التصرف الصادر عن أي هيئة من هيئات الدولة الخاصة قراراً إدارياً مثل المدارس والمؤسسات والمستشفيات الخاصة. (2)

ولا تعد قرارات إدارية أيضاً القرارات الصادرة من جهات إدارية عامة خارج حدود سلطتها العامة وبمقتضى صفة أخرى غير صفتها العامة، وعليه قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "لا تسمع الدعوى التي تقام على إحدى السفارات الأجنبية في الأردن لعدم الاختصاص على اعتبار أن السفارة هي جزء من بلد المبعوث الدبلوماسي ... ". (3)

(1) قرار عدل عليا رقم (307 / 1996)، تاريخ 1996/5/23، منشورات مركز عدالة.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 239.

(3) عدل عليا أردنية سابقاً رقم (96 / 119) تاريخ 1996 / 3 / 1، منشورات مركز عدالة.

كما أن القضاء الإداري المصري لا يعتبر القرار الصادر من وزارة الأوقاف والخاص بإدارة مال شخص معنوي خاص (كالوقف) قراراً إدارياً؛ لأنه صادر من وزارة الأوقاف بصفتها ناظرة على الوقف المتنازع ريعه، حيث أن هذا القرار خارج عن حدود اختصاص المحكمة الإدارية. (1)

ويلاحظ أن القضاء الإداري العماني قد تأثر بما اندرج عن المحاكم الإدارية المصرية حيث جاء في أحد أحكامها " إن القرار الإداري هو تصرف قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة ملزمة لينشأ مركزاً قانونياً جديداً يؤثر في مركز قانوني قديم لفرد أو لعدد من الأفراد وبناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح ". (2)

ويرى الباحث بناء على ما سبق أنه حتى يكون القرار إدارياً يجب أن يصدر عن سلطة وطنية سواء كانت هذه السلطة داخل حدود الدولة أو خارج حدودها، ويجب أن يكون القرار الإداري صادر عن شخص عام له الصفة الإدارية وقت إصداره ولا عبرة بتغيير صفته بعد ذلك، وهذا الذي يميز جوهر القرار الإداري عن غيره من القرارات الصادرة عن السلطة التشريعية والقضائية.

رابعاً: يحدث تغييراً في المركز القانوني

لقد بينا سابقاً حتى يكون القرار الإداري عملاً إدارياً لا بد أن تكون نيتها تتجه لإحداث أثر قانوني أما بتعديله أو التجديد أو الإلغاء، وبالتالي فإن كل الأعمال التحضيرية التي تسبق إصدار القرار الإداري لا يعد قراراً إدارياً ولا ينتج أثراً قانونية، وعليه فأن تشكيل لجنة لدراسة الموضوع

(1) محمد رفعت، عبد الوهاب، (1984). أصول القانون الإداري، مطبعة النهضة، القاهرة، ص222.

(2) مجموعة من المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان في عاميها الأول والثاني، 2006، ص247.

تمهيداً لاتخاذ قرار فيه، ومحاولة الاتفاق مع صاحبة العقار قبل إصدار قرار الاستيلاء عليه (1) لا يعتبر قراراً إدارياً.

خامساً: أن يكون القرار الإداري نهائياً

إن يكون قابل للتفويض ولا يحتاج للتصديق منها.

سادساً: أن يصدر عن الإدارة بوصفها صاحبة سلطة بمقتضاها القانونية والانظمة.

الفرع الثاني: أنواع القرار الإداري

تختلف أنواع القرارات الإدارية باختلاف الزاوية التي ينظر إليها، فإذا تم النظر إلى القرارات الإدارية من حيث المكانة فأما أن تكون بسيطة أو مركبة، وإذا تم النظر إليها من حيث الرقابة القضائية فإنه يوجد قرارات يجوز الطعن بها وقرارات لا يجوز الطعن فيها وإذا ما تم النظر إليها من حيث المدعي فإما أن تكون فردية أو تنظيمية أما من حيث الأثر فقد تكون قرارات كاشفة أو منشئة وقد تكون صريحة تنظيمية أو سلبية.

أولاً: القرارات الإدارية من حيث التكوين

تنقسم القرارات من حيث التكوين إلى قسمين:

1. القرارات الإدارية البسيطة

القرارات البسيطة أو المستقلة هي تلك القرارات التي تتميز بكيان مستقل وتستند إلى عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني آخر وهي الصورة الأكثر شيوعاً في القرارات الإدارية. مثال ذلك: القرار الصادر بتعيين موظف أو ترقيته أو نقله. (1)

(1) مهنا، محمد فؤاد (1967). القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي، دار المعارف، الاسكندرية، ط2، ص1014.

2. القرارات الإدارية المركبة

هي تلك القرارات التي تكون على عكس القرارات السابقة، حيث لا تتخذ بذاتها شكلاً مستقلاً ويعتبر جزءاً من عملية إدارية مركبة، كالقرارات التي تتخذ لإنهاء عملية إبرام عقد بين الإدارة وطرف آخر، فالقرار الصادر من الجهة المختصة بالإذن بإبرام العقد أو القرار الصادر باعتماده أو القرار الصادر بإرساء المناقصة أو المزايدة كلها قرارات لا تتخذ لذاتها وإنما اتخذت لغايات اتمام عملية إدارية مركبة. (2)

ثانياً: القرارات الإدارية من حيث عموميتها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث عموميتها إلى قسمين رئيسيين هما:

1. القرارات الإدارية التنظيمية

القرارات التنظيمية هي القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة العامة، والقرارات التنظيمية هي في حقيقتها تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع العادي، إلا أنه يصدر عن الإدارة.

تلك القرارات الإدارية التي تنظم مراكز قانونية عامة للأفراد وذلك إما بإنشاء هذه المراكز العامة أو تعديلها أو إلغائها، وعلى سبيل المثال القرار التنظيمي الخاص بزيادة سنوية للموظفين، فهذا القرار يشمل فئات الموظفين كافة أو القرارات التنظيمية بزيادة فئة الموظفين في المناطق النائية. (3)

(1) الذنيبات، محمد جمال، مرجع سابق، ص 218.

(2) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص 103.

(3) الذنيبات، محمد جمال، مرجع سابق، ص 219.

2 . القرارات الإدارية الفردية

إن القرارات الفردية تتضح من اسمها فهي قرارات تصدر بصدد فرد أو أفراد معينين بذواتهم أي يستفيد منها أشخاص محددين بمقتضى القوانين واللوائح، مثل القرار الصادر بترقية موظف، وعليه يمكن نكر أهم النتائج القانونية التي تترتب على التفرقة بين القرارات التنظيمية والفردية اتخاذ القرارات التنظيمية والفردية:

أ: يفترض أن العلم بالقرار التنظيمي يكون بالنشر بالجريدة الرسمية وهو علم مفترض، لأنه يتضمن قواعد عامة كما أنه لا يمكن تحديد من سيتم تطبيق عليهم القرار مقدماً ويكون تاريخ بدء نفاذ القرار في مواجه الأفراد طالما لم يحدد تاريخ آخر لاحق بعد نشر نفاذه، أما فيما يتعلق بالقرارات الفردية فأن البدء في تنفيذها وهو عبارة عن تبليغ الشخص المعني شخصياً إلا أنه من الممكن النشر أيضاً في القرارات الفردية بدلاً من التبليغ في حالة كان المطلوب تبليغهم عدد كبير من الأشخاص أو غير معروفين لدى الإدارة. (1)

ب: يشتمل القرار التنظيمي على قواعد عامة ومجردة وذلك لتنظيم مراكز قانونية عامة فأن القرارات التنظيمية لا تترتب بذاتها حقوقاً مكتسبة للأفراد وبالتالي يجوز تعديل القرار التنظيمي أو إلغاؤه في أي وقت تشاء السلطة الإدارية التي اتخذته، أما بالنسبة للقرارات الفردية فهو الوسط الذي من خلاله تستطيع الإدارة ترتيب الحقوق المكتسبة لا سيما أن القرار الفردي يتعلق بفرد أو أفراد معينين بذواتهم كما أن القرار الفردي فلا يجوز سحبه بأثر رجعي أو إلغاؤه متى رتب حقاً أو حقوق لفرد أو أفراد معينين. (2)

(1) قرار محكمة العدل العليا سابقاً رقم (53/ 1981) لسنة 1982، منشورات مركز عدالة.

(2) الذنبيات، محمد جمال، مرجع سابق، ص 221.

ومن نتائج هذا النوع من القرارات أن إحاطة القانون بالعديد من الإجراءات والمواعيد التي تسبق رفع دعوى مراجعة القرار الإداري وتكفل صيانة قرينة صحته، فإذا لم تراخ تلك الإجراءات خلال المدة الزمنية التي فرض القانون رفع الدعوى خلالها، اكتسب القرار الإداري ولو كان معيباً حصانة تمنع عنه المراجعة القضائية بعد ذلك، وتمنع عنه كذلك السحب والإلغاء من قبل الوحدة الإدارية، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري بسلطنة عُمان من " أنه يجوز للجهات الإدارية أن تسحب قراراتها الخاطئة خلال المدة القانونية للسحب وإصدارها القرارات الصحيحة؛ تحقيقاً لمبدأ المشروعية، إلا أنه من ناحية أخرى أن القرارات الخاطئة تتحصن بفوات الميعاد القانوني لسحبها، ويصبح القرار الخاطيء في حكم القرار الصحيح استقراراً للمراكز القانونية المكتسبة. (1)

ج: أن القرار التنظيمي يسمو على القرار الفردي، حيث أن كل قرار فردي يجب أن يحترم القرار التنظيمي، وقد استقر القضاء الإداري على أن مخالفة الفردي للقرار التنظيمي يترتب عليه عدم مشروعيته. (2)

ثالثاً: القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء

تنقسم القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء إلى قسمين:

1: قرارات تخضع للرقابة القضائية

تعتبر رقابة القضاء على أعمال الإدارة واحدة من أهم صور الرقابة والأكثر ضماناً لحقوق الأفراد وحياتهم، خصوصاً في ظل ما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وما تتمتع به أحكام

(1) الاستئناف رقم (4) لسنة (8) ق. س، جلسة 2008/ 3/17، محكمة القضاء الإداري، نقلاً عن الصقري، عبد العزيز بن أحمد (2011)، مشروعية القضاء الإداري، منشور من محكمة القضاء الإداري، ص10.

(2) العدوان، رائد (2013). نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ص 30.

القضاء من قوة وحجية تلزم الجميع بتنفيذها واحترامها، ومن البديهي أن تخضع جميع القرارات الإدارية بصورتها النهائية لرقابة القضاء وذلك أعمالاً لمبدأ المشروعية، ومن المستقر وجود نوعين من نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الأول يسمى القضاء الموحد، أما الثاني فيسمى نظام القضاء المزدوج. (1)

ويقوم نظام القضاء المزدوج على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، جهة القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص، ويطبق القضاء على هذا النزاع أحكام القانون الخاص وجهة القضاء الإداري التي تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الإدارة بصفقتها صاحبة السلطة وتتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد ويطبق القضاء على هذا النزاع أحكام القانون العام. (2)

وعليه فإن القرارات الصادرة بهذا الشكل تكون خاضعة لرقابة القضاء، وبالتالي تكون قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري عن طريق الإلغاء أو التعويض وصدوره خالياً من العيوب التي تمس القرار الإداري.

وقد كانت سلطنة عمان ذات سبق في تقرير مبدأ المشروعية وازدواج القضاء ، حيث أكد النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (96 / 101) على أن سيادة القانون هي أساس الحكم في الدولة، ونص في المادة (67) من ذات المرسوم على أن " ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة دائرة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها

(1) راضي، ليلو مازن (2005). القضاء الإداري، دار القنديل، عمان، ط 1، ص 185.

(2) بسيوني، عبد الله عبد الغني، مرجع سابق، ص 496.

للقضاء الإداري" وعليه أناط المشرع بهذه المحكمة سلطة مراجعة مشروعية بعض أعمال الجهاز الإداري وأعطاه صلاحية النظر في دعاوي مراجعة بعض القرارات الإدارية أو دعاوي الإلغاء".⁽¹⁾

2: قرارات لا تخضع للرقابة القضائية

إن القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء تتمثل في طائفتين وهي عبارة عن أعمال السيادة أو القرارات التي ينص المشرع صراحة على استبعادها وهذه الأخيرة يمكن الطعن بها حالياً على الرغم من تحصينها التشريعي فقد أصبحت تخضع للرقابة القضائية.

أ: أعمال السيادة

يقصد بأعمال السيادة بأنها الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية باعتبارها السلطة العليا في البلاد، أي حكومة تمثل الدولة في مجال القانون العام الخارجي أو الداخلي، وليس باعتبارها جهة إدارية، وعرفت أيضاً بأنها تلك الأعمال الصادرة من الدول بما تصدره الجهات العليا فيها والتي تدخل ضمن علاقاتها مع الدول الأخرى أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات سواء كانت دولية أو إقليمية وما يماثلها من أعمال أو قرارات الهدف منها الحفاظ على السلم والأمن الاجتماعي والصحة العامة، فحقيقتها أنها قرارات إدارية تصدر عن السلطة العليا وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواء أكان بالإلغاء أو بالتعويض.⁽²⁾

(1) تجدر الإشارة هنا إلى أن المادة (6) من قانون المحكمة عند صدوره كانت قد حددت في بنودها اختصاصات المحكمة بالنظر في بعض دعاوى الموظفين العموميين وبالدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية أو التعويض عنها، وبالدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية، واستقرت المحكمة على أن هذه الاختصاصات واردة على سبيل الحصر (انظر قرار محكمة الاستئناف رقم (1) لسنة (1) ق.س الصادر بجلسة 2001/11/10م، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عُمان في عاميها القضائيين الأول والثاني، ص13، (وبدء العمل بالمرسوم السلطاني رقم (2009/3) أصبحت المحكمة مختصة بسائر الخصومات الإدارية.

(2) السندي، محمد، السيادة والقضاء الإداري، بحث منشور في الجريدة الاقتصادية، ص 2، دون تاريخ نشر.

وقد قضت محكمة العدل العليا بعدم اختصاصها بالنظر بأعمال السيادة فنص قانونها على استثناء أعمال السيادة من رقابتها بقولها " لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة".

وقد قضت المحكمة الإدارية بسلطنة عُمان بالأعمال التي تعتبر من أعمال السيادة بأنه " أن القانون لم يحدد أعمال السيادة، ولم يضع تعريفاً لها، أسوة في ذلك بقوانين القضاء الإداري المقارن، وهو ما يعني أنه ترك الأمر للمحكمة لتقرر بسلطتها التقديرية ما يعتبر من أعمال السيادة فتخرجها من اختصاصها، وما لا يعتبر كذلك فتخضعها لرقابتها، ولكن مع ذلك قد يتدخل المشرع ويحدد بعض الأعمال، إما بمرسوم أو أمر سلطاني بقصد إضفاء حصانة لها من خضوعها لرقابة القضاء، وذلك لاعتبارات معينة تقتضيها مصلحة الدولة، وفي هذه الحالة يجب استبعاد تلك الأعمال التي حددها المرسوم أو الأمر السلطاني من اختصاص المحكمة دون أن يمتد إلى غيرها من الأعمال، ما لم ترى المحكمة أنها تدخل في إطار أعمال السيادة وفقاً لسلطتها التقديرية في هذا الشأن ". (1)

ب: القرارات التي تستبعد من الرقابة القضائية لنص المشرع القانوني عليها

الأصل أن جميع القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء، وذلك حفاظاً على حقوق الأفراد، وتأكيداً لمبدأ المشروعية، حيث يمنح الأفراد الحق بالطعن بالقرارات الصادرة سواء بإلغائه أو التعويض عنه، ألا أنه ثمة قرارات إدارية لا تخضع للرقابة القضائية لورود تشريعات قانونية خاصة، لا سيما أنه يوجد العديد من النصوص القانونية التي تنص على عدم جواز الطعن

(1) استئناف رقم (6) ق.س، الصادر عن محكمة القضاء الإداري، جلسة 25 / 6 / 2005.

بالقرارات الصادرة بموجب النصوص والتشريعات القانونية الخاصة، وعليه عندما يريد المشرع أن يتخذ هذا المنحى فإنه يستبعد هذه القرارات من خضوعها لرقابة القضاء الإداري. (1)

وبهذا الصدد لا بد من الإشارة إلى القرارات المحصنة حيث جاء بحكم لمحكمة العدل العليا بأنه " من المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء أنه إذا صدر القرار الإداري محصنا من الطعن ثم صدر بعد ذلك قانون جديد يجيز الطعن بمثل هذا القرار بدعوى الإلغاء فأن القرار يبقى محصنا ولا يسري عليه حكم القانون الجديد".

رابعاً: القرارات الإدارية من حيث الأثر

تنقسم القرارات من حيث الأثر إلى قرارات كاشفة وقرارات منشئة.

فالقرارات الكاشفة هي تلك القرارات التي لا تقوم على استحداث جديد في المراكز القانونية، وإنما يقتصر دورها على إثبات حالة أو واقعة قائمة، بينما القرارات المنشئة فهي تلك القرارات التي يترتب عليها إنشاء آثار ومراكز قانونية جديدة في النظام القانوني.

خامساً: من حيث تعتبر الإدارة عن إرادتها بالقرارات السلبية، الضمنية والصريحة.

(1) الذنيبات، محمد جمال، مرجع سابق، ص 223.

المبحث الثاني أركان القرار الإداري وشروط صحته

بيّن كل من الفقه والقضاء الإداري الخصائص والمميزات التي يتمتع بها القرار الإداري عن غيره من القرارات التي تصدرها السلطات العامة، بالإضافة إلى أن القرار الإداري يقوم على مجموعة من الأركان الأساسية يترتب على عدم وجود أحدها بطلان القرار وعدم مشروعيته، حيث أنه في حالة تخلف ركن من الأركان يفقد القرار الإداري صحته أي أن من شروط صحة القرار الإداري ان تكون جميع الأركان متوافرة وموجود في القرار الصادر عن الإدارة وهذا ما سيتم بيانه لاحقاً.

كما أنه يوجد اختلاف كثير بين القرار الإداري الإلكتروني من حيث أركانه، بالقرار الإداري التقليدي، إلا أن الاختلاف بينهما هو طريقة تطبيق مقتضيات الإدارة الإلكترونية وما طرأ عليها في الأساليب والطرق المتعلقة بآلية إصدار القرار الإداري.

وعليه سوف يتم تقسم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سيقوم الباحث بتناول كل ركنين في مطلب على النحو الآتي:

المطلب الأول: ركن الاختصاص والاركان الشكلية

المطلب الثاني: ركن السبب وركن المحل وركن الغاية (الاركان الموضوعية)

المطلب الأول ركن الاختصاص والاركان الشكلية

لا بد أن يكون القرار الإداري صادر من جهة ذات اختصاص، متمثل بالشكل الذي أوجبه القانون اتخاذه وفقاً للإجراءات المتبعة، وعليه سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: ركن الاختصاص

يعرف ركن الاختصاص بأنه " الصلحية التي تتمتع بها السلطة الإدارية لاتخاذ إجراء ما أو القيام بعمل من الأعمال القانونية " (1) فإن السلطة الإدارية لا تستطيع اتخاذ أي قرار إداري ما لم يكن هذا القرار داخل ضمن حدود اختصاصها. (2)

وبالتالي يكون القرار الإداري صحيحاً ومشروعاً إذا صدر ممن يملك الاختصاص بإصداره من أعضاء السلطة الإدارية، هذا لأنه إذا صدر القرار من غير مختص بإصداره فإنه يكون مشوب بعيب عدم الاختصاص، ومعرضاً للإلغاء والطعن فيه، ويعتبر ركن الاختصاص الركن الوحيد من أركان القرار الإداري المتعلق بالنظام العام حيث يحق للمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها في حالة تم الطعن به حتى لو لم يطلبه أحد ممن يرتب لهم القرار حقوقاً. (3)

ويأخذ عدم الاختصاص صورتين الأولى تكون بعد الاختصاص الإيجابي بأن يقوم مصدر القرار بإصدار القرار في اختصاص لم يسند إليه، أما الصورة الثانية يكون عد الاختصاص سلبياً

(1) الزبيدي، ناصر (1983). سحب وإلغاء القرارات الإدارية في دولة الكويت، مطبعة جامعة الكويت، ط1، ص 360.

(2) العازمي، نواف طلال، مرجع سابق، ص 36.

(3) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص 151.

بأن يتمتع مصدر القرار في إصدار القرار باعتقاده أنه لا يدخل في نطاق اختصاصه في حين أنه داخل ضمن اختصاصه. (1)

ويفترض توافر عناصر لركن الاختصاص عند اتخاذ القرار الإداري وهذه العناصر هي:
العنصر الشخصي والعنصر الموضوعي، والعنصر الزمني، والعنصر المكاني.

ويراد بالعنصر الشخصي في تحديد الاختصاص بالأفراد المسموح لهم دون غيرهم إصدار القرارات الإدارية، وقد قضت محكمة العدل العليا بحكم لها بأنه " أن المشرع إذا عهد إلى فرد معين باختصاص ما فيجب عليه هو أن يمارس هذا الاختصاص دون مشاركة أحد فإذا أشارك معه غيره في إصدار القرار فإن من شأن ذلك إبطال القرار إذ قد يكون لهذه المشاركة أثرها في اتجاه الرأي". (2)

أما بالنسبة لعنصر الاختصاص الموضوعي يتعين وجوب صدور القرار عن الجهة التي تملك قانوناً التصدي لموضوعه والتقرير فيه حيث يحدد المشرع لكل جهة إدارية اختصاص محدد لا يجوز لها أن تتجاوز إلى اختصاص مقرر لجهة أخرى وإلا كان قرارها معيباً، أما الاختصاص المكاني فإن يتمثل بتحديد المشرع للإقليم الذي على الشخص مصدر القرار أن يصدر قراره الإداري فيه (3)، واخيراً عنصر الاختصاص الزمني حيث حدد المشرع فترة زمنية يجوز من خلالها إصدار القرار الإداري تكون هذه الفترة بين بداية تعيين مصدر القرار في وظيفته وتاريخ انتهاء

(1) بسيوني، عبدالله عبد الغني، مرجع سابق، 158.

(2) قرار عدل علياً سابقاً رقم (1975/11) لسنة 1975، منشورات مركز عدالة.

(3) العازمي، نواف طلال، مرجع سابق، ص 72.

اختصاصه⁽¹⁾. وسوف يقوم الباحث بالتطرق إلى عناصر ركن الاختصاص عند الحديث عن مشروعية القرار الإداري.

وبالنسبة لعناصر ركن الإختصاص في ظل الإدارة الإلكترونية ومواكبة التطور الذي لحق بالمعاملات الإدارية، فوفقاً للاختصاص الشخصي يلتزم مصدر القرار الممنوح الصلاحية القانونية لإداء مهامه وإصدار قراراته إلكترونياً ما لم يقضي القانون بغير ذلك، أما فيما يتعلق بالإختصاص الزمني، فإن نظام الإدارة الإلكترونية تحدد بسجلات خاصة تاريخ بداية الإختصاص الزمني ونهايته، إلا أنه يكاد يتلاشى عيب الإختصاص المكاني، وذلك لوجود التنسيق الكامل بين أجهزة الإدارة الإلكترونية.⁽²⁾

وبناء على ما سبق فإن الباحث يرى أنه من الضروري التقيد بركن الاختصاص وذلك لتجنب وجود اختلاط بين القرارات الصادرة بحق الأفراد، كما أن تطبيق فكرة القرار الإلكتروني لا تخل بالتزام قواعد الإختصاص القائمة والمستمرة في ظل نقل أعمالها وتطبيقها لنظام الإدارة الإلكترونية، وذلك لأن فكرة الإختصاص واجبة بالنسبة للقرار أياً كان موطنه وبصرف النظر عن كيفية صدوره، ويمكن للباحث تعريف ركن الإختصاص بصورته (الإلكترونية) بأنه القرار الذي يعكس صلاحية الإدارة لاتخاذ قرارها بالإجراءات الإلكترونية وتمتعها بسلطة إصداره في شكل الوثيقة، وفقاً لما تملكه الإدارة من وسائل تؤدي إلى تحقيق ذلك.

(1) الذنبيات، محمد جمال، مرجع سابق، ص 209.

(2) الأحيائي، نبراس محمد، مرجع سابق، ص 102-103.

الفرع الثاني: ركن الشكل

المراد بشكل القرار الإداري الصيغة أو الصورة التي يوضع فيها القرار الإداري بغض النظر عن طريقة الصورة سواء كانت كتابة أو تمت بالوسائل الإلكترونية، حيث يجب على القرار الإداري أن يتخذ مظهراً خارجياً بأن تعلن الإدارة عن إرادتها وبالتالي يصدر القرار الإداري، بيد أن القانون قد يفرض على الإدارة أن تتبع شكل وإجراءات محددة على نحو أفضل يمكنها من الإفصاح عن إرادتها ويصطلح عليه (بقواعد الشكل والإجراءات بالقرار الإداري).⁽¹⁾

والجدير بالذكر أن الإدارة تلتزم باحترام القواعد الشكلية والإجرائية في القرار الإداري الإلكتروني، مثلما هو الحال بالنسبة للقرار الإداري التقليدي، تأسيساً على أن انتقال القرار إلى الواقع الإلكتروني لا بد وأن يؤدي إلى نقل كافة القواعد والأحكام التي تحكمه ليس في شكله فحسب بل يشمل كل أركانه.⁽²⁾

ويرى الباحث أن الإجراءات والشكليات التي يتطلبها القانون لإصدار مختلف القرارات الإدارية كثيرة جداً ومتنوعة وتختلف من حالة إلى أخرى ومن الصعوبة الإحاطة بها.

(1) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص297.

(2) شبير، محمد سليمان (2015). النفاذ الإلكتروني للقرار الإداري-دراسة تطبيقية مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ص93.

المطلب الثاني

ركن السبب وركن المحل وركن الغاية

بالإضافة إلى الركنين السابقين لابد أن يكون القرار الإداري مشتمل على ركن السبب الذي دفع الإدارة أو السلطة من لاتخاذ هذا القرار، لا سيما أنه هذا القرار سوف يرتب أثر قانوني ألا وهو ركن المحل، وذلك بهدف تحقيق الهدف من السعي لاتخاذ القرارات الإدارية المتمثل بركن الغاية، وعليه سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: ركن السبب

عرف الفقه السبب في القرار الإداري إلى أنه " حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما " (1)، ويعرفه البعض الآخر من الفقه بأنه مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار الإداري (2)، يسبب القرار الإداري العديد من الشروط أهمها أن يكون موجود وقائماً ومشروعاً وأن يكون محدداً وحقيقياً (3)، وفي حالة مخالفة هذه الشروط يكون القرار معيب بعيب عدم السبب وقد قضت المحكمة الإدارية بسلطنة عُمان في المادة (8) من قانون إنشاء المحكمة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 99/91، وذلك عندما ذكر عيب السبب صراحةً ومستقلاً وقائماً بذاته عن العيوب الأخرى من عيوب القرار الإداري، والتي تؤدي إلى عدم مشروعيته و الحكم بعدم صحته نصت المادة (8) منه على أنه " يتعين أن يكون سند الدعوى في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 200.

(2) الربيعي، سيف بن بخيت (2018). تطور القضاء الإداري عند رقابته على ركن السبب، بحث منشور عن محكمة القضاء الإداري بمحكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان، ص 5.

(3) الربيعي، سيف بن بخيت، مرجع سابق، ص 8 وما بعدها.

الإدارية، عدم الاختصاص، أو عيباً في شكل القرار، أو سببه، أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة". (1)

أما فيما يتعلق بالقرار الإداري الإلكتروني، فإنه في وضعه الحالي لا يمكن القول بإمكانية البرنامج الإلكتروني المبرمج على تقدير أسباب القرار، فهو لا يتمتع بالسلطة التقديرية، وأسبابه محددة على سبيل الحصر، ولكن قد تتطور الأمور مستقبلاً ويكون بإمكان القرار البرنامج الإلكتروني إذا ما تم العمل به وفق أسلوب التفكير الاصطناعي، أن يمارس مهام وصلاحيات السلطة التقديرية في تقدير أسباب القرار الإداري الإلكتروني. (2)

الفرع الثاني: ركن المحل

إن محل القرار الإداري هو الأثر المترتب عليه حالياً ومباشرة وهو الذي يميز العمل الإداري عن العمل المادي الذي ليس له أثر قانوني. (3)

ويشترط في ركن المحل أن يكون جائز قانوناً وأن يحث أثراً قانونياً وأن يكون مشروعاً حيث يتضح ذلك من خلال التعريفات التي وضعها الفقه والقضاء الإداري بصرف النظر عن نوع الأثر أما بتعديله أو سحبه أو إلغاؤه أو تجديد.

وبالنسبة للقرار الإداري الإلكتروني، فإن محله ينطبق لا يتغير عن محل القرار الإداري التقليدي، خصوصاً أن محل القرار الإداري الإلكتروني يكون دائماً محدداً، أي أن الوسيط

(1) نص المادة (8) من قانون محكمة القضاء الإداري العماني رقم (99/91).

(2) عبد العزيز، عمار طارق (2010). أركان القرار الإداري الإلكتروني، مجلة القانون والدراسات والبحوث القانونية، العدد 20، ص 30

(3) يعلي، محمد الصغير (2005). القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 80.

الإلكتروني المبرمج ليس له سلطة تقديرية في مجال اختيار محل القرار، وذلك لأنه مبرمج للقيام بعمل معين. (1)

الفرع الثالث: ركن الغاية

يقصد بالغاية النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصدار القرار الإداري (2)، أي الهدف الذي يدفع رجل الإدارة تحقيقه عند اتخاذ القرار والأصل، أن تكون المصلحة العامة هي الغاية التي يستهدفها القرار الإداري، وإلا كان معيباً في غايته، كما يوصف هذا الركن بأنه احتياطي أي أن القاضي الإداري لا يلجأ إليه إلا عندما لا تتصفه الأركان الأخرى والعلّة في ذلك أن ركن الغاية ركن نفسي صعب التنبؤ به وإثباته. (3)

وبالتالي فإن الغرض من تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية من قبل الإدارة أن يتم تحقيق الزيادة في كفاءتها، لتصبح أكثر قدرة على التعامل مع المعلومات التي تملكها، وبذات الوقت تصبح أكثر قدرة على تحسين العلاقة بينها وبين متلقي القرارات المتعاملين معها بشكل أسرع، وأقل تكلفة. (4)

ويرى الباحث أن الهدف من برمجة نظام إلكتروني لأتمته الأعمال هو بلا شك تحقيق المصلحة العامة، فإن إصدار الإدارة للقرارات الإدارية بصرف النظر عن نوعها تقليدية كانت أو إلكترونية يتوجب أن تستهدف المصلحة العامة في كل الأحوال.

(1) عبد العزيز، عمار طارق، مرجع سابق، ص25.

(2) العقون، مرية، مرجع سابق، ص8.

(3) الذنبيات، محمد جمال، ص217.

(4) الأحبائي، نبراس محمد، مرجع سابق، ص11.

الفصل الثالث

انعكاس جودة القيادة على اتخاذ القرار الإداري

أصبحت القيادة الإدارية في عصر التصور والمؤسسات بشتى أنواعها واختصاصاتها سواء كانت اقتصادية أو تجارية أو حتى مؤسسات الدولة المحرك الرئيسي لأي مؤسسة تسعى لفرض نفسها في عصر المنافسة، فلم تكن الحاجة إلى قيادة استراتيجية فعالة في أي وقت مضى أهم من الوقت الحالي، فأن هذا الوقت يفرض على قادة المؤسسات أن يخلقوا وعياً إدارياً وعمليات متجددة حيوية، إن كل قائد إداري يواجه العديد من التحديات في واقع العمل اليومي حيث لا بد لهم من تطوير قدراتهم على الإدارة بشكل مثالي خصوصاً في ظل ازدياد أهمية القيادة الإدارية في المؤسسات التي أثرت على منهجية الجودة الشاملة في إدارة المعلومات وذلك بهدف تمكين المؤسسات من مواجهة هذه التحديات والتغيرات التي تجري في البيئة الخارجية، وبذات الوقت حتى تتولى إدارة البيئة الداخلية بكفاءة وفعالية فلا بد التحكم في السلطة والفاعلين في التنظيم وفي هذا السياق أشار ميشال كروزي على أنه " مركزية السلطة بعيدة جداً عن صانعي القرار الذين سوف تأثر قراراتهم وإنجازاتهم ميدانياً والتقسيم الطبقي للأفراد إلى مجموعات متجانسة وفصلها عن بعضها البعض وفي كثير من الأحيان عن طريق الحواجز الغير سالكة وأخيراً تطوير قوي موازية حول منطقة الشك لذلك يجب التفاوض وكل هذا لم يدون في القانون الداخلي للتنظيمات والمؤسسات بصفة رسمية"⁽¹⁾، وعليه سوف يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية جودة القيادة الإدارية المبحث الثاني: دور القيادة في تطبيق مبادئ إدارة الجودة.

(1) اشار اليه النذير، عبدالله ثاني (2010). القيادة الإدارية وعلاقتها بمشروع استراتيجية الاتصال بالمؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة السانية - وهران، كلية العلوم الاجتماعية، الجزائر، ص2.

المبحث الأول ماهية جودة القيادة الإدارية

آثار مصطلح الجودة جدلاً واسعاً في الأوساط الإدارية على المستوى العالمي، ويعود نجاح هذا المصطلح إلى المبادئ الإدارية التي يرتكز عليها، فإن استثماره في قطاع الإدارة العامة يتحقق من خلال المبادئ الإدارية التي يقوم عليها هذا المصطلح "الجودة" والتي أثبتت فعاليتها ونجاحها في مختلف القطاعات (1)، أما مصطلح القيادة فيعني "عملية إنسانية تحفز العاملين نحو تحقيق أهداف التنظيم، فهي ليست خاصة شخصية، ولكنها نتاج مركب معقد من القائد، وجماعة العمل، وظروف التنظيم، وتستهدف تحقيق التجانس والتوافق بين حاجات ورغبات أفراد المجموعة وامكانيات واحتياجات التنظيم الذي ينتمون إليه " (2)، فلا بد أن يكون المدير الإداري أو القائد يمتلك صفات تمكنه من تشجيع وتحفيز الأفراد والجماعات على العمل حتى يتمكن من اتخاذ أفضل القرارات الإدارية بصرف النظر عن نوع القرار سواء كان هذا القرار متعلق بفرد أي قرار فردي أو مجموعة من الأفراد حيث يكون القرار الصادر بحقهم قرار تنظيمي وفقاً لما تم ذكره في الفصل السابق من هذه الدراسة، وعليه سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم جودة القيادة الإدارية وأهميتها

المطلب الثاني: أنواع جودة القيادة الإدارية ومبادئها

(1) الخطيب، أحمد (2006). الإدارة الجامعية دراسات حديثة، عالم الكتب الحديثة، الأردن، ط1، ص 254.

(2) السلمي، علي (1987). السلوك الإنساني في الإدارة، مكتبة غريب، القاهرة، ص 223.

المطلب الأول

مفهوم جودة القيادة الإدارية وأهميتها

إن مصطلح جودة القيادة المستخدم في الإدارات العامة بهذا الوقت، مصطلح مركب بين كل من الجودة والقيادة، حيث تعتبر الجودة من المصطلحات التي نالت رواجاً كبيراً على مختلف الثقافات، وتم المناداة بتطبيقها على مختلف المؤسسات والإدارات، وكذلك الحال بالنسبة للقيادة فأنها عبارة عن عملية التأثير في الناس وتوجيههم لإنجاز أهداف معينة⁽¹⁾، وعليه سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم جودة القيادة الإدارية

إن الإدارة الواعية بالمؤسسات بكافة أنواعها خاصة أو عامة، تهدف إلى تحقيق الجودة في أعمالها، حيث تم استخدام العديد من مصطلحات التي تشير إلى الجودة في المؤسسات الإدارية مثل مصطلحات الكفاءة الإنتاجية و الفاعلية وغيرها من المصطلحات للإشارة إلى نجاح الإدارة في الأبحاث وفي ممارسة مختلف الوظائف؛ لذا جاء مصطلح الجودة بمفاهيم شمولية تستوعب ما عداها من مصطلحات، ذلك لأن الإدارة في سعيها لتحقيق الجودة تتضمن كافة تلك الجوانب، لأنها تشكل متطلبات لتحقيق الجودة، حيث يتم تفعيل هذه الجودة من خلال القيادة الفعالة بالمؤسسة يكون القائد الإداري قادر على اتخاذ أفضل القرارات بجودة عالية.

أولاً: تعريف الجودة الإدارية

لا بد من التطرق لتعريف الجودة من الناحية اللغوية ومن ثم الاصطلاحية

(1) السامرائي، برهان الدين (2012). دور القيادة في تطبيق أسس ومبادئ إدارة الجودة الشاملة، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، الإمارات، ص101.

أ: من الناحية اللغوية

الجودة في اللغة تأتي من الفعل جاد الشيء أي يجود (جودة) بفتح الجيم وضمها أي صار جيداً، وأجاد الشيء ويقال فجاد وجوده أيضاً تجويداً، وشاعر مجوّد بالكسر أي جيد كثيراً (1)، وقيل الجيّد: نقيض الرديء، وجاد الشيء جُودة وجودة أي صار جيّداً، وأجّدت الشيء فجاد، والتجويد مثله، وقد جاد جَوْدَةً وأجاد: أي بالجد من القول أو الفعل، ويُقال: أجاد فلان في عمله وأجوّد وجاد عملة جود جَوْدَةً، وجُدّت له بالمال جُوداً، واستجّدت الشيء: أعدّته جيداً، واستجاد الشيء: وجده جيّداً أو طلبه جيّداً. (2)

ب: من الناحية الاصطلاحية

عرف العديد من علماء الإدارة الجودة الإدارية بالعديد من التعريفات التي تهدف إلى نفس الغاية حيث عرفها جون أوكلاندي بأنها " أنها الوسيلة التي تدار بها المنظمة لتطور فاعليتها ومرونتها ووضعها التنافسي على نطاق العمل ككل " (3)، كما عرفها جابلونسكي بأنها " تلك الصفات المميزة لمنتج أو خدمة ما التي يقرن المستفيد بها قيمة هذه الصفات بالجودة " (4)، كما يمكن تعريفها أيضاً بأنها "مجموع الصفات والخصائص للسلعة أو الخدمة التي تؤدي إلى قدرتها على تحقيق رغبات معلنة أو مفترضة ". (5)

وبناء على التعريفات السابقة يرى الباحث أن الجودة عبارة عن ربط بين القدرة على تلبية احتياجات أفراد المجتمع والخدمات المقدمة بحيث تكون مناسبة لهم وتحقق رغباتهم بشكل مستمر،

(1) الرازي، زين الدين (1423) هـ. مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، ط1، ص67.

(2) ابن منظور، (1994). لسان العرب، دار صابر، لبنان، ص254.

(3) السامرائي، برهان الدين، مرجع سابق، ص 26.

(4) jablonski. R. joseph (1991). Implementing total quality management, sandiego p: 130.

(5) السلمي، علي (1999). إدارة الجودة الشاملة ومتطلبات التأهيل للأيزو، دار غريب للنشر، القاهرة، ص18.

وتتغير جودة هذه الخدمات وفقاً للتطورات التي تصيب الجهاز الإداري بالمؤسسات بحيث تنعكس بشكل إيجابي على القرارات الإدارية والذي يعتبر الهدف الأساسي منها تحقيق منفعة عامة.

ثانياً: تعريف القيادة الإدارية

لا بد من تعريف القيادة الإدارية من الناحية اللغوية ومن ثم الناحية الاصطلاحية

أ: من الناحية اللغوية

القيادة من الفعل قيد وقود أي حبل يقاد به ويقصد بها مهنة القائد⁽¹⁾، ويقصد بها أيضاً بأنها مصدر القائد فهو قائد وظهر من الأرض يقود وينقاد ويتقود، ويقال قيادة رأسه أي دبر أمره بنفسه.⁽²⁾

ب: من الناحية الاصطلاحية

وضعت العديد من التعريفات المتعلقة بالقيادة حيث تم تعريفها بأنها " قدرة الفرد في التأثير على شخص أو مجموعة من الأشخاص وتوجيههم وإرشادهم من أجل كسب تعاونهم وحفزهم على العمل بأعلى درجة من الكفاية في سبيل تحقيق الأهداف الموضوعية " ⁽³⁾، كما يمكن تعريفها بأنها "هي العملية التي يتم من خلالها التأثير على سلوك الأفراد والجماعات وذلك من أجل دفعهم للعمل برغبة واضحة لتحقيق أهداف محددة " ⁽⁴⁾، وعرفها الفقيه الإداري دودين بأنها " العملية الإدارية

(1) حمودي، صبحي (2001). المجند في اللغة العربية، دار المشرق، لبنان، ط 2، ص 479.

(2) أبين منظور، مرجع سابق، ص 371.

(3) المغربي، كمال (1995) أساسيات في الإدارة، دار الفكر للنشر والتوزيع، سوريا، ط1، ص 163.

(4) سالم، فؤاد الشيخ (1994). المفاهيم الإدارية الحديثة مركز الكتب الأردني، الأردن، ط4، ص 185.

التي يتم من خلالها التأثير على سلوك الأفراد والجماعات وبهدف دفعهم للعمل برغبة واضحة من أجل تحقيق أهداف تنظيمية محددة". (1)

وعليه يمكن تعريف جودة القيادة الإدارية من وجهة نظر الباحث بأنها القدرة على تسيير مجموعة من الأفراد أو الجماعات للقيام بعمل معين أو تقديم خدمة لتلبية احتياجات المجتمع بأفضل صورة، وذلك من خلال تحفيزهم وإبراز نقاط القوة لديهم عن طريق القائد الإداري، وذلك لتحقيق مصلحة عامة وبالتالي تعود بالنفع على الجميع.

ثالثاً: علاقة جودة القيادة بالإدارة

يمكن بيان العلاقة بين القيادة والإدارة وذلك من خلال علاقيتين الأولى كون الإدارة جزء من القيادة والثانية كون القيادة جزء من الإدارة على النحو الآتي:

أ: الإدارة جزء من القيادة

إن فكرة القيادة لا تولد مع الإنسان وإنما يمكن اكتسابها والعمل على تطويرها؛ لذا ظهرت نظريات القائد المولود أو القيادة المولودة بالفطرة، ومن هذا المنطلق أصبحت القيادة لها نظريات ووسائل وأدوات، وبذات الوقت يمكن تنميتها بالخبرة والممارسة على أساس اعتبار أنها مكتسبة (2)، والجدير بالذكر أن القيادة دائماً ما تكون في قمة الهرم الإداري وأساسها التعامل مع المواقع الإدارية والقيادية، خصوصاً أن الإدارة ترتبط ارتباطاً مباشراً بالسلطة فهي لا تعمل إلا في ظل إجراءات محددة وقوانين، لأن طبيعة القيادة تهتم بالتشجيع والتحفيز للعاملين وذلك من خلال خلق بيئة عمل تتلاءم معهم أما فيما يتعلق بالقائد الإداري فإنه يعمل على التنظيم والإشراف على العمل القائم،

(1) القواسمة، فريد محمد (2019). أثر القيادة الإدارية في تطبيق مبادئ إدارة الجودة الشاملة، بحث منشور، جامعة جدارا، الأردن، ص 261.

(2) النذير، عبدالله ثاني، مرجع سابق، ص 29.

وليس له صلاحية في تغيير طبيعة العمل وإنما يملك صلاحية توظيف الوسائل والأساليب لتحقيق أفضل الأهداف وتحقيق المنفعة العامة. (1)

ب: القيادة جزء من الإدارة

حتى يتم اعتبار القيادة جزء من الإدارة وفقاً لبعض علماء الإدارة يفترض أن يكون المدير الإداري مهما كان موقعه في الهرم الإداري قائداً خصوصاً على اعتبار أن وظيفة القيادة هي واحدة من المسؤوليات والواجبات الملقى على عاتق المدير، حيث يعتقد بعض فقهاء علم الإدارة أن جوهر الإدارة هو القدرة على صناعة القرار بكل الأشكال، بالإضافة إلى اتباع أفضل السبل لتحقيق المهام والقيام بالتنسيق والتخطيط والتنظيم (2)، حيث ذكر كلاً من الفقيهان (كيليك وأيرويك) واجبات المدير التنفيذي وجمعها بكلمة (Posdcorb) وذلك من خلال نسب كل حرف من الكلمة إلى واجب من واجبات المدير التنفيذي بحيث يقصد بالأحرف ما يلي:

(P: التخطيط) (O: التنظيم) (S: الهيئة) (D: التوجيه) (C: التنسيق) (R: الإبلاغ)
(B: الموازنة).

كما يقول علماء الإدارة بأن المدير الإداري هو القائد إلا أنه بذات الوقت يتم استخدام مصطلح المدير التنفيذي وذلك لأن الفرق بين كلمة مدير وقائد ليس كبير، إلا أنه يوجد جانب من العلماء يقولون أن المدير ليس صانع قرار، وإنما هو من يقوم بعملية التنظيم والإشراف وفقاً للسياسة المتبعة في المؤسسة، والعكس صحيح فالقائد هو صانع القرار. (3)

(1) موسى، محمد (1984). الإدارة التعليمية، دار العالم العربي، مصر، ط1، ص 141.

(2) النذير، عبدالله ثاني، مرجع سابق، ص 30.

(3) كلادة، محمود (1997) القيادة الإدارية، دار الزهران، الأردن، ط1، ص 31-32.

وبرأي الباحث فإنه يتفق مع الجانب الذي أخذ بأن المدير هو القائد لا سيما أن المدير يتوجب عليه الإشراف على العاملين لديه وتوجيههم واتخاذ القرارات بحقهم ومشاورتهم في بعض المسائل المتعلقة بالمنفعة العامة من أجل الوصول إلى القرار الإداري الأمثل وما يؤكد رأي الباحث أنه من الممكن يكون المدير قائداً من خلال التجربة العملية في بعض المسائل حيث إذا كان المدير يملك صلاحيات ممنوحة له وفقاً للقانون يحق له اتخاذ وإصدار القرارات ويعتبر بهذه الحالة قائد يقوم بصنع القرار الإداري، وذلك بالاستناد إلى ركن الاختصاص الذي يعتبر ركن أساسي في اتخاذ القرارات الإدارية فأن المدير الإداري لا يستطيع اتخاذ أي قرار إداري ما لم يكن هذا القرار داخل ضمن حدود اختصاصه⁽¹⁾، والجدير بالذكر هنا حتى يتم اتخاذ قرار إداري في قضية معينة مطروحة أمام السلطة الإدارية يتوجب أن يتوافر بها عناصر أساسية هي: (2)

1: **وجود مشكلة تتطلب حل أو عدد من الحلول التي تتناسب مع طبيعتها:** من البديهي أنه يوجد مشكلة تحتاج إلى حل إداري وقانوني سليم، لأنه من غير وجود مشكلة لا يوجد مبرر لقيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار إداري.

2: **وجود بدائل للحلول المتخذة أو المحتمل اتخاذها:** لا بد من اتخاذ أكثر من حل للمشكلة المعروضة أمام السلطة الإدارية بحيث إذا فشل أحد الحلول يتم تطبيق الحل الأنسب من ضمن الحلول البديلة الأخرى.

3: **وجود متغيرات متجانسة ومتباينة:** إن التغيرات المتجانسة التي تطرأ على القرار الإداري تقلل من التعقيد، وبالتالي يتم الوصول إلى قرار إداري سليم بشكل أسهل وأسرع.

(1) لطفاً أنظر إلى ص 30 من هذه الدراسة المتعلقة بركن الاختصاص.

(2) النذير، عبدالله ثاني، مرجع سابق، ص 123-124.

4: وجود أهداف وغايات يتم تحقيقها من خلال القرار الإداري: أن الهدف من اتخاذ القرار الإداري هو تحقيق غاية معينة بحيث تعتبر هذه الغاية مقياس لمدى صحة القرارات الإدارية المتخذ ودقته. (1)

الفرع الثاني: أهمية القيادة الإدارية وخصائصها

أولاً: أهمية القيادة الإدارية

إن للقيادة أهمية كبيرة فلا بد من وجودها في المؤسسات العامة خصوصاً أن القرارات الإدارية التي يتم اتخاذها تتعلق بالمصلحة العامة من جهة وبالعاملين بالمؤسسة من جهة أخرى وتكمن أهمية القيادة فيما يلي: (2)

- 1: تعتبر القيادة عبارة عن حلقة ربط بين كل من المؤسسة والعاملين بها.
- 2: تمثل القيادة قدرة المؤسسة على تحقيق الأهداف والغايات.
- 3: تعميم القوى الإيجابية في المؤسسة وبالتالي إضعاف الجوانب السلبية بقدر الإمكان
- 4: السيطرة على المشكلات التي تطرأ ووجود حلول مثالية واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.
- 5: مواكبة التغييرات المحيطة بالمؤسسة وتوظيفها بشكل يخدم أهداف المصلحة العامة حيث تبرز أهمية القيادة من خلال الدور الذي يقوم به المدير الإداري (القائد) في الجوانب التنظيمية داخل المؤسسة العامة، وذلك من خلال بيان قدرته على قادة العاملين وتحفيزهم على العمل.

كما تبرز أهمية القيادة الإدارية في الجانب الإنساني وليس فقط الجانب الإداري والتنظيمي،

وذلك من خلال مجال العلاقات الإنسانية بين القائد الإداري والعاملين على التفاهم المتبادل. (1)

(1) كلالدة، محمود، مرجع سابق، ص 255.

(2) يحيى، امال (2016) القيادة الإدارية والاتصال في المؤسسة دراسة حال بمؤسسة بنطال مغنية، رسالة ماجستير وجامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، ص 4.

ثانياً: خصائص القيادة الإدارية

يمكن حصر الخصائص التي تتمتع بها القيادة الإدارية بما يلي: (2)

- 1: إن القيادة عبارة عن نشاط وحركة لأن القائد يتعامل مع أشخاص لديهم قدرات جسمية وعقلية ووجدانية فأن القائد الناجح هو الذي يوجه هذه القدرات توجيهها بناء بحيث يحقق أفضل الأهداف دون أن يحبط هذه القدرات.
- 2: القيادة بشكل عام تؤثر تأثيراً مباشراً بالأفراد والجماعات بغية تحقيق هدف مشترك تسعى الجماعة لتحقيقه والتأثير عادةً يأتي عن طريق المناقشة والإقناع لا عن طريق الأمر الفرض.
- 3: في حالة الأهداف المشتركة التي تصب بمصلحة الجماعة يجب على القائد أن يبعث روح التعاون بين الأفراد حيث أن القيادة بمضمونها عبارة عن تعاون بين القائد والجماعة
- 4: القيادة هدف حيوي وعليه فأن واجب القائد أن يحفز الأفراد حتى ينشطوا لأجل تحقيق الأهداف المطلوبة منهم.

المطلب الثاني

أنواع جودة القيادة الإدارية ومبادئها

تتعدد أنواع جودة القيادة فمنها ما هو رسمي ومنها ما هو ديمقراطي ينشأ عن سلطة مختصة وذلك باستخدام أساليب متنوعة، ولأجل تطبيق القيادة الإدارية بأي مؤسسة لا بد من الالتزام بمجموعة من المبادئ، وعليه سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

(1) كنعان، نواف (2009). القيادة الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص 114-115.

(2) يحيى، امال، مرجع سابق، ص 9.

الفرع الأول: أنواع جودة القيادة الإدارية

تنقسم القيادة الإدارية إلى قسمين وذلك من حيث السلطة التي تتخذها، وكذلك من حيث الأساليب التي يتم اتباعها.

أولاً: من حيث السلطة

أن الإدارة عند اتخاذها قراراً متمثلاً بالقيادة أما أن يكون صادر عن قيادة رسمية أو غير رسمية وفق المدلولين التاليين:

أ: القيادة الرسمية

هي القيادة التي تستمد سلطتها في المنظمة من خلال التنظيم الرسمي وعلاقته المتداخلة حسب طبيعة الارتباطات والمسؤوليات الإدارية المتمثلة في خطوط الهيكل التنظيمي⁽¹⁾، وهي القيادة التي تمارس مهامها وفق اللوائح والقوانين التي تنظم أعمال المنظمة، فالقائد الإداري الذي يمارس مهامه من هذا المنطلق تكون سلطاته ومسؤولياته محددة من قبل مركزه الوظيفي والقوانين واللوائح المعمول بها.⁽²⁾

ويرى الباحث أن الجانب الإشرافي والتنظيمي يلعب دوراً مهماً في إدارة أنشطة المنظمة لا سيما أن المدير فيها يعتبر القائد الذي يقوم بممارسة الوظائف الإدارية تجاه جماعة من الأفراد العاملين وبالتالي هذا المدير يمثل المستوى التنظيمي في هيكل المنظمة، سواء كان المدير التنفيذي للهيكل كامل أو مدير قسم معين.

(1) يحتوي، امال، مرجع سابق، ص6.

(2) http://biala.50webs.com/page_mana/manag_02.htm تاريخ الزيارة، 2021/7/25.

ب: القيادة غير الرسمية

تتجلى القيادة غير الرسمية في مواقف اجتماعية نتيجة للعلاقات الاجتماعية القائمة بين الأفراد مثل السمات الشخصية والمؤهلات أو الإمكانيات المتراكمة التي يمتلكها هؤلاء الأفراد إذا يكون الجانب الرسمي غير متوفر ولا توجد صفة إلزامية فيه من القيادة ويساعد على ظهور هذا النوع من القيادة طبيعة الأفراد واختلاف قابليتهم، ومكانتهم الاجتماعية وأدوارهم العملية. (1)

ومن وجهة نظر الباحث فإن القيادة غير الرسمية هي عبارة عن حصيلة علاقات اجتماعية وخبرات مكتسبة من العمل أو الظروف المحيطة بالشخص المدير (القائد) بحيث تقوم على أساس منح الثقة للمدير القائد على أن تتوافر فيه مؤهلات شخصية أو مهنية تؤهله للدفاع أو التعبير عن مصالح الجماعة.

ثانياً: من حيث أساليب القيادة

تتعدد أساليب القيادة وسيتم نكرها على النحو الآتي:

أ: القيادة الديمقراطية: هذا الأسلوب من أساليب القيادة التي تعتمد على العلاقات الإنسانية السليمة بين القائد ومروؤسه حيث يقوم القائد هنا بالمشاركة والتعاون وتبادل الآراء مع الجماعة التي يعمل معها.

ب: القيادة غير الموجهة: وهي أن يترك القائد سلطة اتخاذ القرار على العاملين معه، ويصبح هو في حكم المستشار وينجح هذا الأسلوب عندما يتعامل القائد مع أفراد ذوي مستويات ثقافية وعلمية عالية كما هو الحال في مؤسسات الأبحاث والدراسات والجامعات.

(1) يحتي، امال، مرجع سابق، ص 7.

الفرع الثاني: مبادئ جودة القيادة الإدارية

تعددت المبادئ التي تم استخدامها في جودة القيادة الإدارية إلا أنه تم الاتفاق على تحديد المبادئ التي تستند إليها إدارة جودة القيادة.

أولاً: القيادة الفعالة: القيادة الفعالة هي عملية ابتكار الرؤية البعيدة، وصياغة الأهداف، ووضع الاستراتيجيات، وتحقيق التعاون، والتأثير في الآخرين، واستنهاض الهمم للعمل من أجل تحقيق الأهداف. (1)

ثانياً: اتخاذ القرار على أساس الحقائق: إن الاعتماد على الحقائق يدفع إلى اتخاذ القرارات الناجحة، وهذا يكشف عن الفرق بين الإدارة الفعالة والإدارة غير الفعالة، وما هو إلا انعكاس للفارق بين قدرة الأولى على اتخاذ القرار السليم وعدم قدرة الثانية على اتخاذه.

ثالثاً: التخطيط الاستراتيجي

إن وضع خطة شاملة تعتمد على رؤية ورسالة وأهداف واسعة سيمكن من صياغة الإستراتيجية، ومن ثم تسهل وضع السياسات والبرامج في ضوء تحليل معمق للبيئة الداخلية والخارجية باعتماد تحليل نقاط القوة والضعف في البيئة الداخلية والفرص والمخاطر في البيئة الخارجية لغرض وضع الخطط الشاملة بالشكل الذي يوفر قابلية دعم للميزة التنافسية للمؤسسة. (2)

رابعاً: المشاركة والعمل الجماعي: إن تحقيق الجودة ليست عملية ثابتة، فالجودة تتطلب تحسناً مستمراً للمدخلات وللعمليات وهذه التحسينات تستوجب مشاركة قوية من قبل العاملين، والتزاماً

(1) المقيد، عاهد (2006). واقع الممارسات الإشرافية للمشرفين التربويين بوكالة الغوث بغزة في ضوء مبادئ الجودة الشاملة وسبل تطويره، رسالة ماجستير، غير منشورة، الجامعة الإسلامية بغزة، ص 96.

(2) السامرائي، برهان الدين، مرجع سابق، ص 82.

مؤسسياً شاملاً، فجهود مجموع العاملين في المؤسسة، وليس جهود الأفراد، هو ما يعول عليه، فالجودة تتحقق فقط حينما يخلق المديرون في المؤسسة مناخاً تنظيمياً يشجع ويركز بشكل مستمر على جودة المنتجات. (1)

خامساً: التركيز على رضا المستفيد: المستفيد هو الموجه في إدارة الجودة، وهنا لا تقتصر كلمة المستفيد على المستفيد الخارجي الذي يحدد جودة المنتج، بل تمتد كلمة المستفيد إلى المستفيد الداخلي الذي يساعد في تحديد جودة الأفراد والعمليات وبيئة العمل، ولكونهم الأطراف الذين يقومون بتقديم الخدمة، ويشكل اهتمام الإدارة العليا بالمستفيد الداخلي بوصفه الفرد الذي يعتمد على مخرجات العاملين الآخرين في الأقسام الأخرى في المؤسسة ضرورة من ضروريات عمل الجودة، لأن عدم الاهتمام بالمستفيد وإغفال الإدارة العليا له وعدم وصول التغذية العكسية له عن العمليات ونتائج الأعمال التي يقوم بها سيشكل عوائق كبيرة تقف أمام تحقيق الرضا. (2)

سادساً: التحسين المستمر والتميز

إن التحسين المستمر يعني إدخال تحسينات مستمرة على كافة مجالات العمل في المؤسسة، من أجل مواكبة التغيرات والتكيف معها، فهو مطلب ضروري لنجاح عمليات تطبيق إدارة الجودة حيث يتم الإتيان بالجديد والأفضل وتحقيق التميز. (3)

(1) الخطيب، أحمد، مرجع سابق، ص 256.

(2) السامرائي، برهان الدين، مرجع سابق، ص 84.

(3) المقيد، عاهد، مرجع سابق، ص 98.

المبحث الثاني

دور القيادة في تطبيق مبادئ إدارة الجودة

القيادة عملية تتميز بفاعلية مستمرة وهي تعبر عن علاقة الشخص بأخرين فهي العلاقة القائمة بين المدير والعاملين والتي بواسطتها يمكن لهذا المدير أن يؤثر تأثيراً مباشراً على سلوك الأفراد الذين يعملون معه وأن يعطي المعلومات الضرورية لقراراته، إذ أن جوهر القيادة يعود إلى الاستمرارية في تغير ظروف القضية أو الحالة التي تتطلب تغيير متواصل في خططها وسياساتها وكذلك الإنسان نفسه فهو في تغير مستمر فسلوك الفرد يتغير دائماً خلال حياته وهذا التغير يجعل من الضروري أن يكون هناك تعديل في العلاقة بين المدير والعاملين معه، وعليه سوف يتم تقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: متطلبات تطبيق إدارة الجودة

المطلب الثاني: إدارة الجودة الشاملة والقيادة

المطلب الأول

متطلبات تطبيق إدارة الجودة

إن تحقيق جودة الإدارة داخل أي مؤسسة الهدف الأساسي منها تقدم أفضل خدمة للمنتفعين وتحقيق المصلحة العامة، وفي سبيل ذلك لا بد من توافر متطلبات الإدارة وعليه سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: المفاهيم الأساسية للتطبيق الناجح لإدارة الجودة

تشير دراسات الباحثين في مجال الإدارة إلى وجود ستة مفاهيم يتطلب توافرها في جودة الإدارة الناجحة وهي: (1)

1. إدارة لديها التزام ومندمجة في كافة الأعمال وذلك لتقدم الدعم من أعلى إلى أسفل المنظمة بصورة مستمرة.
2. محور اهتمام ثابت للعمليات الداخلي والخارجي.
3. الاندماج والاستخدام الفعال لكافة العاملين.
4. التحسين المستمر لكافة العمليات الإدارية والإنتاجية.
5. التعامل مع الموردين كشركاء.
6. وضع معايير ومقاييس للأداء لكافة العمليات.

الفرع الثاني: أهمية تطبيق الجودة الإدارية

تكمن أهمية تطبيق جودة الإدارة في المؤسسات بشكل عام سواء كانت مؤسسات عامة تهدف إلى تقديم خدمة معينة لصالح العام أو مؤسسة خاصة تختص بنوع معين من الخدمات بما يلي:

(1) السامرائي، برهان الدين، مرجع سابق، ص 140 وما بعدها.

أولاً: تحقيق الميزة التنافسية

أن نجاح جودة الإدارة يتحقق من خلال التنافس بين المؤسسة وغيرها من المؤسسات فإن المؤسسات العامة تحقق ميزة التنافس عن طريق تقديم أفضل خدمة للمجتمع فإن تحقيق هذه الميزة يتوقف على ثلاثة عوامل هي: (1)

أ: درجة تميز الكوادر المتاحة من القادة والعاملين الذين يعتمد عليهم في بناء وتدعيم العلاقات المستمرة.

ب: مستوى الجودة للخدمات كما يقرها المجتمع متلقي الخدمة، وليس كما يراها مقدمها.

ج: التكنولوجيا المعلوماتية المرتبطة بإنتاج وتقديم الخدمة للمجتمع المحلي، واستخدامهم لها، ويرى الباحث فيما يتعلق بهذا العامل ونظراً لتطور المستمر في عمليات الإدارة لا بد من إدخال التكنولوجيا الحديثة بحيث تنعكس إيجاباً على المصلحة العامة.

ثانياً: تطوير مستوى جودة الخدمة

تشير الدراسات إلى وجود خمسة محددات أساسية يجب توافرها حتى يرفع من مستوى الخدمة المقدمة، ويرأي الباحث أن بعض هذه المحددات قد لا تتوافر في المؤسسات العامة لا سيما أنه في بعض الأوقات قد يتم التراخي والتعقيد في الإجراءات الإدارية خصوصاً أن الفئة المستهدفة من تقديم هذه الخدمة قد تطال مجتمع بأكمله، فإن أهم هذه المحددات هي: (2)

أ: الثقة: وهي قدرة المؤسسة على أداء الخدمة التي وعدت بها بشكل يمكن من الإعتماد عليها بدرجة عالية من الصحة والدقة.

(1) السامرائي، برهان الدين، مرجع سابق، ص 144.

(2) السامرائي، برهان الدين، مرجع سابق، ص 145.

ب: الجوانب الملموسة: ويشير إلى مظهر التسهيلات المادية المتاحة لدى المؤسسة الخدمية، والمعدات، ومظهر العاملين مع متلقي الخدمات، وأدوات ووسائل الإتصال معهم.

ج: الاستجابة: ويشير إلى استعداد المديرين والعاملين في أن يكونوا بشكل دائم في خدمة متلقي هذه الخدمات، وقدراتهم على أداء الخدمة لهم عند احتياجهم لها.

ثالثاً: استقطاب وتشغيل الكوادر المتميزة

يرى الباحث بأن نجاح وفعالية المؤسسات العامة العاملة في مجال الخدمات تتوقف بدرجة كبيرة على مدى نجاحها في استقطاب وتشغيل وتنمية كوادر متميزة، قادرة على التنفيذ الفعّال للمؤسسة.

رابعاً: أسس تطوير الخدمات

هناك خمسة أمور لا بد من الإلتزام بإنجازها لتتمكن أي منظمة من تطوير الخدمات التي تقدمها وهي: تحديد دور الخدمة، والمنافسة من أجل الحصول على المواهب والكفاءات واستخدامها، والتركيز على روح الجماعة في الخدمات، والسعي نحو المصداقية، والتميز في تحديد وعلاج المشكلات.

المطلب الثاني

إدارة الجودة الشاملة والقيادة

إن القيادة تعتبر مهمة وضرورية من حيث علاقتها بإدخال وتنفيذ إدارة الجودة، كما تعتبر القيادة الفعالة الموجهة للهدف مطلباً أساسياً لاستمرار عمل المؤسسة بشكل مثالي وللتعرف على إدارة الجودة والقيادة، سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: التطور الاستراتيجي ومكافأة تحسينات الجودة

إن قيادة برنامج إدارة الجودة الشاملة تتطلب تحديد رؤية معينة بحيث يستطيع كل فرد أن يفهمها، ويتحقق ذلك من خلال وضع أهداف فرعية يفترض من الموظفين أو العاملين تحقيقها واقعياً، كما يجب وضع الأهداف ضمن جدول عمل زمني محدد، والذي يشكل جزءاً من الخطة الإستراتيجية، وبالتالي يمكن تسهيل متابعة التقدم في تحسين الجودة باختيار عدد محدد من المؤشرات الأساسية، والجدير بالذكر هنا أنه يتوجب على قائد الجودة أو المدير المسؤول أن يتأكد من وجود إجراءات واضحة وثابته لمراقبة هذه المؤشرات، ومن المهم استغلال التغذية العكسية من إجراءات المراقبة بشكل مناسب وإعلام الموظفين بالنتائج، حتى تصبح عملية تحسين الجودة حقيقية بالنسبة لهم⁽¹⁾، أما فيما يتعلق بمكافأة تحسينات الجودة فإن المكافأة تتخذ العديد من الأشكال فقد تكون على شكل شهادات تقدير، أو ترقية، أو حتى زيادات مالية سواء كانت لمرة واحدة أو تضاف بشكل مستمر على الراتب أو تقديم إعلان عن الشخص أو الأشخاص الذين حققوا نتائج متميزة في عملهم بهذه المؤسسة، وتجدر الإشارة إلى أنه من المهم جعل المكافآت شخصية بقدر الإمكان حتى يشعر الموظف بالرضا الفردي، وبالتالي زيادة المنافسة بين الموظفين لتحقيق أفضل خدمة.⁽²⁾

الفرع الثاني: مدى استفادة الموظف من الجودة باعتبارها جزء من القيادة

أن الحصول على جودة أعلى سوف يفيد جميع موظفي المؤسسة، ويجب النظر إلى تحسين الجودة من خلال الحصول على رضا أكبر لمتلقي الخدمات والمديرين، وعليه سوف تستمر المؤسسة لأطول فترة ممكنة في حال كانت مؤسسة خاصة أما في الأوضاع التي تكون بها

(1) Elizabeth Wolfe Morrison (1996). Organizational Citizenship Behavior as a Critical Link between HRM Practices and Service Quality, Human Resources Management, Vol.P.494-495.

(2) السامرائي، برهان الدين، مرجع سابق، ص 164.

المؤسسة حكومية أي عامة فأنها سوف تستمر بكل الأحوال إلا أن جودة الخدمة التي يقدمها الموظفين قد تنعكس سلباً على أدائهم، ويجب على الموظفين أن يفهموا أن وظائفهم تعتمد على بقاء المؤسسة. (1)

وبناءً على كل ما سبق ذكره، يتضح أن القيادة وإدارة الجودة مصطلحان إداريان مترابطان ولا يمكن فصلهما عن بعضهما البعض، كما أنه لا يمكن اعتبار عملية الجودة أنشطة منعزلة عن باقي أعمال المؤسسة، بل تشكل جزءاً ضرورياً من أعمالها ويمكن النظر إلى الجودة والقيادة من ناحيتين، فمن الناحية الأولى لا يمكن تحسين الجودة بدون قيادة فعالة ومناسبة، أما ناحية الثانية فإن حقيقة اعتبار الجودة جزء متكامل من عمليات المؤسسة يعني أن الجودة وسيلة من وسائل إدارتها وقبل كل شيء فإن الجودة تعتبر وسيلة لتحقيق أهداف المؤسسة الأساسية.

(1) رضوان، عبدالفتاح (1994). استراتيجيات التسويق، دون دار نشر، طنطا، ص 235.

الفصل الرابع

أثر القرارات الإدارية المشروعة والغير مشروعة على جودة القيادة

تعتبر القرارات الإدارية بصفة عامة أكثر مرونة وسهولة من الأعمال القانونية الأخرى، لا سيما أن القرارات الإدارية تخضع لقواعد تختلف عن القواعد التي تنظمها القوانين الخاصة، فإن القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة العامة تهدف إلى حسن سير المرافق العامة، هذا لأن المرفق العام والذي يعتبر مرجع أساسي في قواعد القانون الإداري الحديث يقوم على أسس ثابتة وهي دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، وقابليته للتغير والتبديل في كل وقت، والمساواة بين المنتفعين به.

ومن المتصور أن يكون القرار الإداري الصادر عن السلطة الإدارية مشروع بأصله ووصفه، وقد يكون غير مشروع مما يترتب أثراً سلبية وإيجابية على جودة القرار، فإن مبدأ مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري وما يتصل به من نتائج وما يترتب عليه من استثناءات قد تؤثر في جودة هذا القرار وبالتالي قد يتعرض القرار إلى السحب أو الإلغاء أو التعديل وعليه، وسوف يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: مشروعية القرار الإداري

المبحث الثاني: عدم مشروعية القرار الإداري

المبحث الأول مشروعية القرار الإداري

الأصل في القرار الإداري أن يصدر مشروع مكتمل الأركان التي وضحها الفقه الإداري وهي ركن الاختصاص الشكل والمحل والسبب، وأن يكون غير مخالف للقانون، وعلى هذا الأساس فإن مشروعية القرار الإداري تعتبر ركيزة أساسية لا يمكن تجاوزها عند قيام السلطة العامة باتخاذ أي من قراراتها، لا سيما أن اختلال أي ركن من أركان القرار الإداري يؤدي إلى عدم مشروعيته، وبالتالي إلحاق الضرر بالمصلحة العامة، ويعكس انطباع سلبي عن جودة القرارات التي تصدرها السلطة، وبناء على أهمية مبدأ المشروعية قضت محكمة القضاء الإداري بسلطنة عُمان أنه إذا كان الأصل هو مشروعية القرار الإداري، وأن غايته تستهدف تحقيق المصلحة العامة أي أنه يتمتع بقريضة الصحة والمشروعية إلا أن هذه القريضة بسيطة تقبل إثبات العكس بكافة طرق الإثبات، فإذا ما اتضح من ملابسات وظروف إصدار القرار عدم توافر المصلحة العامة فيه، فيكون غايته قد شابها عيب إساءة استعمال السلطة، فيجب القول بأن القرار الإداري استهدف تحقيق المصلحة العامة، أن لا تكون هذه المصلحة مجرد قول مرسل وإنما يجب أن تجد صداها في الواقع، بأن تكشف عنها الإجراءات والظروف والملابسات السابقة والمعاصرة للقرار، وأن لا توجد قرائن أخرى تنفي وجودها " (1) وعليه سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

(1) الاستئناف رقم (4) لسنة (6) ق.س جلسة 22، إبريل لعام 2006، نقلا عن الصقري، عبد العزيز، مرجع سابق، ص9.

المطلب الأول

مفهوم المشروعية وشروطها

بادئ ذي بدء لابد من بيان مفهوم المشروعية من الناحية اللغوية ومن ثم من الناحية القانونية، حتى يتمكن الباحث من بيان شروط المشروعية التي حددها الفقه الإداري، وعليه سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف المشروعية

أولاً: تعريف المشروعية من الناحية اللغوية

شَرَعَ أي يشرع شرعاً وشروعاً وهي من أفعال الشروع، ويقال شرع القوم كما يقال سن لهم شريعة فهو مشرع أي شرع القوانين، ويقال شرعي منسوب إلى الشرع وما كان ضمن حدود الشرع وموافقاً له ⁽¹⁾، ويقصد أيضاً بالشرعية ما شرعه إله لعباده من الدين ومنه قوله تعالى " لكل جعلنا منكم شرعة ومنهاجا" ⁽²⁾ وقوله تعالى " ثم جعلناك على شريعة من الأمر فاتبعها ولا تتبع أهواء الذين لا يعلمون ". ⁽³⁾

ثانياً: تعريف المشروعية من الناحية القانونية

"أن أعمال الهيئات العامة وقراراتها الملزمة لا تكون صحيحة ولا منتجة لأثارها القانونية كما لا تكون ملزمة للإفراد المخاطبين بها إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون العليا التي تحكمها، بحيث

(1) وزارة الإعلام السورية (2001). منجي الطلاب، مديرية الرقابة، دمشق، ص562.

(2) سورة المائدة، الآية 48.

(3) سورة الجاثية، الآية 18.

متى صدرت بالمخالفة لهذه القواعد تكون غير مشروعة ويكون من حق الأفراد ذوي المصلحة طلب إلغائها والتعويض عنها أمام المحكمة المختصة.⁽¹⁾

ومن وجهة نظر الباحث فإن المقصود بالمشروعية من الناحية القانونية هي عبارة عن مبدأ يتضمن في فحواه احترام القانون وسيادته وسريانه على كل من الحكام والمحكومين، لا سيما أن القانون لا يحكم سلوك الأفراد بعضهم البعض وحسب وإنما يمتد ليحكم العلاقة بينهم وبين هيئات الحكم في الدولة.

الفرع الثاني: ضمانات تطبيق مبدأ المشروعية

من المفترض قانوناً أن لكل مبدأ قانوني ضمانات معينة يلزم الجميع بها، وكذلك الحال بالنسبة لمبدأ المشروعية فإن فكرة تطبيقه واقعياً تحتاج إلى ثلاثة شروط أساسية بحيث إذا لم يتوافر أحداها يعتبر مبدأ المشروعية غير مشروع.

الضمانة الأولى: الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات

يوجد في الدولة القانونية ثلاث سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية ومن البديهي أن يكون هناك فصل ما بين هذه السلطات لتسهيل أعمالهم وعدم تداخلها واحترام حقوق الأفراد، حيث أن ترابط هذا السلطات يؤدي إلى تباطؤ الإجراءات وإصدار القرارات مما يؤثر على جودة القرارات الإدارية، والمقصود بمبدأ الفصل بين السلطات هو توزيع السلطات الأساسية في الدولة على الهيئات المختلفة، وأن لا تتركز هذه السلطات في يد هيئة واحدة خصوصاً أن الإندماج هذه السلطات آثار قانونية خطيرة جداً على المصلحة العامة والتي يترتب عليها انتهاك وتعسف في حقوق الأفراد؛ لذا

(1) بن كدة، نور الدين (2015). مبدأ المشروعية في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر -بسكرة، الجزائر، ص9.

فأنه من غير المتصور اجتماع السلطات في يد السلطة التنفيذية فأصبحت ثلاثة سلطات كل منها منفصلة ومستقلة عن الأخرى. (1)

الضمانة الثاني: التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة

إن مبدأ المشروعية كفكرة لا يمكن تحقيقها واقعياً طالما أن أعمال وصلاحيات السلطة الإدارية أو التنفيذية غير محددة وواضحة فإن تحديد أعمال السلطة التنفيذية حصراً من بين السلطات الأخرى مهم جداً لا سيما أن أعمال السلطة التشريعية واضحة حيث تكفل الدستور ببيان قواعدها وأعمالها المنوطة بها، بالإضافة إلى أن أعمال وصلاحيات السلطة القضائية واضحة ومحددة أيضاً فإن مهمتها الأساسية هي الفرض في المنازعات والخصومات وفقاً لأحكام القانون. (2)

وعليه فإن المشكلة الأساسية تبقى في السلطة التنفيذية كونها أكثر احتكاكاً بالأفراد وأوسع نطاقاً ومن هنا ينتج عن تحديد اختصاصات الجهات الإدارية المختلفة سواء المركزية أو الإقليمية ما يتلاءم مع الأعمال وتجسيد مبدأ المشروعية وبالتناوب على ذلك فإن مبدأ المشروعية يوجب ضبط الإدارة باختصاص معين وعمل محدد تحت تنظيم الإداري وذلك بقصد تحقيق المصلحة العامة. (3)

الضمانة الثالثة: وجوب رقابة قضائية فعالة

سبق وأن بين الباحث أن مبدأ المشروعية يفرض توزيع الاختصاصات بين أجهزة الدولة المختلفة، وعليه يجب أن تقوم كل سلطة بالأعمال المنوطة بها والمحددة في القواعد الدستورية أو قواعد القانون أو حتى النصوص؛ لذا فإن مبدأ المشروعية يفرض ما تفرضه السلطة القضائية التي

(1) بوضياف، عمار، محاضرات في القانون الإداري، الأكاديمية العربية، الدنمارك،

www.droitadministratif.dz، تاريخ الزيارة، 2021/ 11/8.

(2) بن كدة، نور الدين، مرجع سابق، ص 12.

(3) بسيوني، عبد العزيز عبد الله (1996). القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 6.

تتولى توقيع الجزاء على المخالف للقانون في حالة ثبوت التجاوز، فمثلاً عند قيام السلطة الإدارية بإصدار قرار يقضي بفصل موظف عن وظيفته دون اعطائه الحق في الدفاع عن نفسه أو حتى تمكنه من الإطلاع على ملفه التأديبي أو دون تبليغه موعد حضور الجلسة المنعقدة بحقه فإن كل هذه الحالات تمثل خرقاً للقانون وهي قرار غير مشروع ويظهر هنا دور القضاء للتصحيح بعدم مشروعية القرار الإداري ومن ثم إلغاؤه لذات السبب. (1)

المطلب الثاني

أهمية المشروعية في القرار الإداري والرقابة

إن مبدأ المشروعية من المبادئ قديمة الظهور، وإن دل هذا على شيء يدل على مدى أهمية المشروعية التي احست بها المجتمعات، إلا أنه لا بد من توافر ضمانات لتأكد من صحة مشروعية القرارات التي تصدرها السلطة العامة، وعليه سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: أهمية المشروعية في القرار الإداري

تظهر أهمية المشروعية عند صدور قرارات غير مشروعة من الإدارة العامة التي تخلف الاضطراب في نفوس الأفراد لا سيما أن القرارات الغير مشروعة معرضة في أي لحظة للإلغاء والسحب مما يعني عدم استقرارها وبالتالي فإن القرارات المشروعة تظهر مدى جودة القرارات الإدارية وفعاليتها وانعكاس إيجابياتها على الأفراد وذلك ثباتها واستقرارها بالإضافة لما ينتجه مبدأ

(1) الطماوي، سليمان (1995). القضاء الإداري (قضاء تأديبي) دار الفكر الجامعي، مصر، ص225.

المشروعية من احترام لإحكام القوانين التي تحدد الاختصاصات الوظيفية لكل سلطة ومما يحقق مبدأ الفصل بين السلطات. (1)

وعليه يرى الباحث أن وجود سلطة رقابة على القرارات الإدارية يمنح الأفراد مستوى عالٍ من الطمأنينة وبالتالي يحفز ذلك الإدارة على إصدار قرارات ذات جودة وفاعلية ممتازة ينعكس صداها على أرض الواقع.

الفرع الثاني: الرقابة المشروعية في القرار الإداري

إن مبدأ المشروعية يحقق كفالة جدية من الناحية النظرية للحفاظ على الحقوق والحريات في مواجهة القرارات الصادرة من قبل السلطة الإدارية إلا أنه في الواقع العملي هذا المبدأ وحده لا يستطيع التصدي لكل القرارات الصادرة من قبل الإدارة العامة؛ لذا لا بد من وجود ضمانات تعمل على تأكيده (2)، فإنه لا يوجد أفضل من الرقابة القضائية لضمان المشروعية دون إغفال دور الرقابة الإدارية الذاتية للقرارات.

وتجدر الإشارة أن هناك أنواع أخرى من الرقابة غير مباشرة على مبدأ المشروعية كالرقابة التشريعية التي يمارسها البرلمان في تمثيله للشعب والرقابة السياسية فيمثلها الرأي العام والأحزاب (3)، غير أن المهم في موضوعنا هو الرقابة الإدارية والقضائية لارتباطهما الوثيق بمبدأ المشروعية.

(1) بن كدة، نور الدين، مرجع سابق، ص 56.

(2) بن كدة، نور الدين، مرجع سابق، ص 66.

(3) بسيوني، عبد العزيز عبد الله، مرجع سابق، ص 69.

المبحث الثاني عدم مشروعية القرار الإداري

تعتبر القرارات الإدارية جزء من الأعمال القانونية التي تقوم بها الإدارة من أجل تحقيق المصلحة العامة، حيث تصدر الإدارة قراراتها مخاطبة بها المراكز القانونية للأشخاص سواء كانت هذه القرارات بالإضافة أو الحذف أو التعديل أو حتى الإلغاء؛ ومن المتصور أن الإدارة وهي بصدد إصدار هذه القرارات قد ترتكب أخطاء بالاستناد على إجراءات غير قانونية تجعل من مراكز الأشخاص القانونية عرضة للضرر، لذلك منح المشرع الإدارة سلطة إلغاء القرارات الإدارية التي أصدرتها إذا كان هذا القرار مشوب بعيب يجعله مخالف للقانون، ويمس بحقوق الأفراد، كما يجوز أن يكون هذا الإلغاء بالقرارات التنظيمية والقرارات الفردية على حدٍ سواء وينصرف أثره إلى المستقبل دون أن يرتب أي أثر على القرارات الإدارية الماضية، حيث أن خروج القرار عن مبدأ المشروعية يتوجب إبطاله خصوصاً إذا لم يراعي القرار الشروط والأركان التي يجب توافرها فيه عند إصداره، فعند قيام الإدارة بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب فإن هذا يرفع من جودة قيادتها وبالتالي تكون الإدارة متمتعة بالقدرة على إصدار قرارات ذات جودة عالية تصب في المصلحة العامة، وعليه سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول

صور عدم مشروعية القرار الإداري

ومن وجه نظر الباحث أنه من البديهي أن يكون القرار الإداري ذو صحة لا سيما أنه يصدر عن الجهة التي حددها القانون، فإن المشروعية الإدارية تقضي أن يكون تصرف الإدارة مطابق للقوانين والانظمة المعمول بها، إلا أن طبيعة الحياة العملية وضحت أن القرار الإداري قد يعتريه بعض العيوب التي تجعل منه قراراً غير مشروعاً، وذلك لانقاص أحد أسبابه أو أركانه، ووضحت

محكمة القضاء الإداري العماني من المرسوم السلطاني رقم 99/91 في نص المادة (8) بقولها " يتعين أن يكون سند الدعوى في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرار الإداري عدم الاختصاص، أو عيباً في شكل القرار أو سببه، أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، أو إساءة استعمال السلطة " فإن القرار الإداري يكون غير مشروع إذا توافرت فيه أحد الأسباب المذكورة في نص المادة سالفة الذكر ويتم تلافي عدم مشروعية القرار أما بإلغائه أو سحبه، لذا فإن أسباب عدم المشروعية قد تكون شكلية أو موضوعية أو داخلية أو خارجية، وعليه سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: وسائل عدم المشروعية الخارجية

تتخصر وسائل عدم مشروعية القرار الإداري في الطريقة التي تم بها اتخاذ القرار وليس على ما تم تقريره فإن الوسائل التي تجعل من القرار الإداري غير مشروع وتنعكس سلباً على جودة ومدى استفادة الأفراد منه هي:

أولاً: عيب عدم الاختصاص

سبق وأن بيّن الباحث المقصود بركن الاختصاص كونه ركن من أركان القرار الإداري، إلا أن لعيب عدم الاختصاص نوعين ميّز بينهما الفقه الإداري واللدان يؤثران بشكل مباشر على مدى مشروعية القرار الإداري، عيب عدم الاختصاص الجسيم والبسيط فإن الأخير يعتبر الأكثر شيوعاً وانتشاراً لأنه يقع داخل السلطة التنفيذية وبين الإدارات العامة والهيئات الإدارية الأخرى ويكون عيب عدم الاختصاص البسيط⁽¹⁾ بما يلي:

(1) اسماعيل، حباس (2015). مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية الغير مشروعة، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمه لخضر، الجزائر، ص59.

1: عيب عدم الاختصاص الموضوعي

إن المشرع لم يكتفي بتعيين الأشخاص الذين لهم صلاحية ممارسة الاختصاصات الإدارية، وإنما حدد لكل منهم الأعمال التي يجوز لهم ممارستها، حيث أنه عند اختراق أي من الاختصاصات التي منحها لهم المشرع فإن القرار يصدر غير مشروع⁽¹⁾ ويترتب عليه بطلان القرار الإداري أو انعدامه⁽²⁾، ويأخذ عدم الاختصاص الموضوعي الأشكال الآتية والتي يعتبر العيب فيها بسيطاً:

أ: اعتداء المرؤوس على صلاحيات الرئيس

حتى يكون القرار الإداري باطلاً فإنه من غير الممكن أن يصدر المرؤوس قراراً يتعلق بالنفقات الخاصة بالمنطقة الواقعة ضمن اختصاص الرئيس لأن هذا القرار يشكل اعتداء على صلاحيات الرئيس⁽³⁾، إلا أنه لا يمكن إغفال الاختصاصات التي يمنحها القانون ومن أهمها الاختصاصات المتقابلة والتي تكون بين السلطة الأدنى والسلطة الأعلى، على الرغم من أن هذه الحالة نادرة الحدوث في الحياة العملية، وكثير الحدوث هو أن يكون لكل سلطة اختصاصاتها التي

(1) قرار حكم رقم 1353 لسنة 2010 وصارد عن محكمة بداية حقوق الضريبة الأردنية، فصل تاريخ 2012/10/4، منشورات قسطاس، بقولها "حيث استقر اجتهاد الفقه والقضاء بأن القرار الإداري إذا كان مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة يترتب عليه انعدام القرار الإداري، وقد اتجه القضاء الإداري إلى التوسع في تطبيق فكرة اغتصاب السلطة واعتبار القرار الإداري معدوماً في حالات يجمع الفقه على كونها تمثل عدم اختصاص بسيط، وتمثل هذا المسلك للقضاء في الحالات التالية: أ- اعتداء هيئة (سلطة) على اختصاص هيئة أخرى (سلطة أخرى). ب- اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه. ج- حالة التفويض الباطل. وبالرغم من ذلك فإن القرار الإداري إذا كان مشوباً بعيب عدم الاختصاص البسيط لا يرتقي إلى مرتبة الانعدام وحالات هذا المسلك تتمثل بما يلي: عدم الاختصاص المكاني. عدم الاختصاص الزمني: ويقصد بذلك صدور القرار الإداري ممن أصدره بوقت لا يكون مختصاً فيه".

(2) فريحة، حسين (2013) شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، ص 226.

(3) اسماعيل، حباس، مرجع سابق، ص59.

تستقل بها، وفي هذه الحالة لا يجوز للسلطة الأدنى أن تعتدي على اختصاصات السلطة الأعلى.⁽¹⁾

ويرى الباحث أن اعتداء المرؤوسين على صلاحيات الرئيس يؤثر سلباً على جودة القرارات الإدارية، حيث أنه عند قيام المرؤوس بإصدار قرار يدخل ضمن اختصاصات الرئيس يبعث شعور لدى المرؤوسين الآخرين بعدم كفاءة الرئيس والانصياع لأوامره وبالتالي فإن عدم مشروعية هذا القرار تمت آثارها حتى تصل إلى المصلحة العامة وهي الهدف الأساسي من اتخاذ القرار الإداري.

ب: اعتداء الرئيس على سلطات المرؤوس

إن هذه الحالة عكس الحالة السابقة حيث أن الرئيس هو الذي يتدخل في اختصاصات مرؤوسيه، فإن هذا الاعتداء يؤثر في مدى مشروعية القرار الإداري الصادر سواء كان بحق المرؤوسين أنفسهم أو على المصلحة العامة بشكل عام لاسيما أن هذا النوع من الاعتداءات يقلل من فاعلية أداء العاملين وبالتالي ضعف جودة الخدمة المقدمة للمجتمع.

ج: اعتداء الهيئات على اختصاص هيئات أخرى

د: اعتداء الهيئات المركزية على الهيئات لامركزية

هـ: صدور القرار الإداري نتيجة تفويض أو حلول أو إنابة باطله

يقوم التنظيم الإداري في معظم الدول على اساس المركزية واللامركزية الإدارية، إلا أنه في بعض الأحيان قد تعتدي سلطة إدارية على اختصاص سلطات إدارية أخرى بصرف النظر فيما إذا كانت الهيئة مركزية أو اللامركزية في جعل من العمل محل طعن بالإلغاء، وقد تتدخل السلطات القضائية بعمل السلطات الإدارية مخالفة بذلك مبدأ الفصل بين السلطات حتى يصل الأمر إلى

(1) ابو زيد، فهمي مصطفى (2001). قضاء الإلغاء، ديوان المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص 176.

التداخل داخل النظام العام⁽¹⁾، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية بحكم لها على أنه " حيث أن القرار موضوع الدعوى هو نزاع حقوقي منظور أمام المحاكم النظامية، فإن المستدعي ضده (السلطة الإدارية) لا يعتبر مختصاً بإغلاق مقر المستدعي بالشتم الاحمر كون قراره يمثل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات التي قررها الدستور من جهة ويشوبه عيب عدم الاختصاص من جهة، مما يستوجب إلغاء القرار الإداري الطعين الصادر عنه في هذه الحالة " (2) وعليه فإن إصدار هيئة ما قراراً إدارياً يتعلق بهيئة إدارية أخرى يكون غير مشروعاً وطالما أن القرار الإداري غير مشروع وباطلاً فإنه أثاره السلبية تعيق جودة وفعالية القرار الإداري اما فيما يتعلق بالاختصاص الموضوعي نتيجة العيب الجسيم والذي ترتب عليه انعدام القرار الإداري فإنه يأخذ الأشكال التالية في حالات الانعدام:

1. صدور القرار مستخدمه يمثل الإدارة.
2. اعتداء السلطة التقديرية على اختصاص السلطة التشريعية والقضائية.
3. اعتداء سلطة ادارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى مستقلة عنها.
4. صدور قرار عن موظف اداري ليس من صلاحيته إصدار قرار.

2: عيب عدم الاختصاص المكاني

يمنح الاختصاص المكاني لبعض الإداريين الحق في ممارسة اختصاصاتهم على كافة إقليم الدولة مثل رئيس الوزراء والوزراء والحكام الإداريين، إلا انه في الغالب الأعم يتم تحديد النطاق

(1) اسماعيل، حباس، مرجع سابق، ص60.

(2) الحكم رقم (275) لسنة 2016. صادر عن المحكمة الإدارية العليا الأردنية، فصل تاريخ 10/12/2016، منشورات قسطاس.

المكاني الذي لا يجوز لرجال الإدارة أن يتجاوزوه حين ممارستهم لاختصاصه⁽¹⁾، حيث يقصد بالعنصر المكاني " تحديد وحصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل الإدارة المختص أن يزاول في نطاقها حدودها اختصاصاته بإصدار القرارات الإدارية " (2) ويرى الباحث أن عدم مشروعية القرار الإداري بناء على عدم الاختصاص المكاني تؤثر أيضاً على جودة القرار الإداري خصوصاً إذا أصدر شخص قراراً يتعلق بمنطقة ذات حيوية قد لا يتناسب مع المناطق الأخرى الأقل حيوية، وبالتالي فإن هذا القرار قد ينعكس سلباً على جودة وكفاءة القرارات الإدارية، وفي الأردن قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بقولها " حيث ينحصر اختصاص المتصرف بموجب قانون إدارة القرى بأن يحيل إلى التحكيم النزاع المتكون بين أشخاص يقيمون في المدينة فإذا أصدر المتصرف قراراً بإحالة الخلاف المتكون بين مقيمين في القرية والمدينة إلى التحكيم فيكون قد تجاوز اختصاصه ويتعين إلغاؤه " (3).

3: عيب عدم الاختصاص الزمني

هو تحديد البعد الزمني أو المدة التي يجوز من خلالها إصدار القرارات وعيب الاختصاص من

حيث الزمن يوجد غالباً في صورتين (4) وهما:

(1) السماعنة، سمير عبدالله (2015). عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 2، ص 787.

(2) عوادي، عمار، مرجع سابق، ص 160.

(3) السماعنة، سمير عبدالله، مرجع سابق، ص 788.

(4) قضت محكمة بداية حقوق الضريبة في حكمها رقم 1890 لسنة 2012 على " وقد اتجه القضاء الإداري إلى التوسع في تطبيق فكرة اغتصاب السلطة واعتبار القرار الإداري معدوماً فإن القرار الإداري إذا كان مشوباً بعيب عدم الاختصاص البسيط لا يرتقي إلى مرتبة الانعدام وحالات هذا المسلك تتمثل بما يلي: عدم الاختصاص المكاني. عدم الاختصاص الزمني: ويقصد بذلك صدور القرار الإداري ممن أصدره بوقت لا يكون مختصاً بإصداره في حالتين أيضاً: الحالة الأولى: صدور القرار قبل تقلد مهام الوظيفة أو بعد انتهاء الرابطة الوظيفية. الحالة الثانية: صدور القرار بعد انتهاء المدة الزمنية لإصداره:

أ: صدور القرار الإداري من موظف زالت صفته الوظيفية أو قبل توليه الوظيفة:

إن حق الموظف في إصدار القرارات الإدارية حدده كل من المشرع العُماني والأردني طوال مدة تقلده الوظيفة حيث ان الموظف تنتهي خدمته عند بلوغ عدد سنوات محدد عند انقضائها يفقد صفته في مزاولة الأعمال العامة ولا يستطيع بعدها إصدار أي قرار، ففي حالة قيام الموظف في إصدار أي قرار بعد زوال صفته أو قبل تسلمه الرسمي للوظيفة يكون قراره معيب بعيب الاختصاص الزمني ويفقد مشروعيته ويتوجب الإلغاء.

ب: صدور القرار الإداري بعد الميعاد الذي حدده القانون: أي إذا تجاوز مصدر القرار المدة التي حددها القانون يكون القرار الإداري غير مشروع ومشوب بعيب عدم الاختصاص الزمني⁽¹⁾، وعليه فإن صدور قرار إداري يتعلق بالصالح العام بعد انقضاء المدة الزمنية لتحقيق الفائدة منه تفقد القرار جودته وبالتالي تظهر عدم كفاءة السلطة الإدارية في اتخاذ القرارات.

ثانياً: العيب الشكلي والإجرائي

سبق وأن وضع الباحث المقصود بركن الشكل والاجراء في القرار الإداري باعتباره من المظاهر الخارجية المكونة للقرار الإداري⁽²⁾، فإن عيب الشكل ما هو إلا وسيلة الهدف منها تحقيق خدمة معينة فإنه من غير المعقول معاقبة مصدر القرار على عدم احترامه الشكل المنصوص عليه قانوناً إلا في حالة أثرت تلك المخالفة الشكلية على الغاية المنشودة من القرار، حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقرار لها على أنه " أن عيب الشكل الذي يشوب القرار

كان يحدد المشرع مدة زمنية لممارسة اختصاص معين، فإذا صدر القرار الإداري بعد انتهاء المدة الزمنية المعينة لإصداره يعتبر باطلاً ومعيباً بعيب عدم الاختصاص إذا اشترط المشرع ذلك بصفة امره ."

(1) السماعنة، سمير عبدالله، مرجع سابق، ص 788.

(2) لطفاً أنظر صفحة رقم (33) في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

الإداري يؤدي إلى إلغائه لا يصلح حكماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن هذا السبب موثقاً في القرار وجوهه بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى مثل عيب الانحراف وعيب مخالفة القانون" (1) ويرى الباحث من خلال الحكم السابق أن عيب الشكل لا يؤثر على جودة القرار الإداري طالما أن الشكل لا يؤثر في المصلحة العامة، وإنما من الممكن اتباع شكلية معينة تكون قريبة من الشكل المراد اتباعه قانوناً بحيث لا تكون هذه الشكلية ذات أثر سلبي على مدى مشروعية القرار وجودته، أما فيما يتعلق بعيب الإجراء فيقصد به الخطوات التي يتعين مرور القرار الإداري بها قبل الإصدار فبعض القرارات الإدارية قد يشترط القانون لصدورها إجراء معين (2)، ومن وجهة نظر الباحث فإنه يتوجب توجيه إنذار من قبل السلطة قبل اتخاذ إجراء رتب قرار إداري ينعكس على المصلحة العامة.

الفرع الثاني: وسائل عدم المشروعية الداخلية

إن وسائل عدم المشروعية الداخلية تتعلق بما يحتويه القرار الإداري من أسباب ومخالفة للقانون

1: عيب السبب

إن السبب هو الحالة الواقعة أو القانونية التي تبرر الغاية من إصدار القرار الإداري خصوصاً أن الفقه الإداري افترض أن يكون كل قرار إداري يتم إصداره مسبباً ومستنداً لسبب صحيح (3)، وفي الواقع إن الإدارة غير ملزمة بذكر الغاية من وراء إصدار القرار الإداري إلا في حالة نص القانون صراحة، وبالتالي تم إيجاد قرينة قانونية مفادها أن لكل قرار إداري سبب مشروع وكل من يدعي خلاف ذلك يقع عليه عبء الإثبات فإذا أفصحت الإدارة عن السبب من تلقاء نفسها دون أن

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 348 لسنة 1994، فصل تاريخ 14/2/1995، منشورات قسطاس.

(2) اسماعيل، حباس، مرجع سابق، ص 63.

(3) الجبوري، محمد خلف (1998). القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص 102.

تكون ملزمة بمقتضى القانون فإن هذا السبب يكون خاضع للرقابة⁽¹⁾، فإن عدم مشروعية السبب تكمن في الغلط بالوقائع الأساسية عندما تقوم الإدارة بإصدار قرارات إدارية بناء على وقائع غير منصوص عليها قانوناً أو تصدر قراراتها بناء على نصوص لا تتماشى مع الواقع العملي للواقعة المراد إصدار القرار الإداري بشأنها، أما إذا كان الغلط في أسباب ثانوية أي أنها لا تؤثر في مضمون القرار فإن التصرف يبقى قانوني صحيحاً ومنتجاً لآثاره.⁽²⁾

2: عيب مخالفة القانون

هو العيب الذي يصيب ركن المحل بالقرار الإداري الذي يمثل وجهه من أوجه المشروعية الداخلية فإن المحل هو الذي يرتب وينتج الأثر القانوني في القرار الإداري وبالتالي حدوث تغيير في المراكز القانونية بصرف النظر عن نوعها سواء كانت عامة أو خاصة وطالما أنه لا بد من وجود محل للقرار الإداري فإنه من المتصور أن يكون غير مشروع و ذلك لمخالفته للقانون فمثلاً إصدار قرار يفيد بتقيد الحريات العامة يعد غير مشروع لا سيما أن القانون يحرم المساس بهذا النوع من الحقوق، ومن المتعارف عليه أن القواعد الآمرة كمبدأ لا يجوز الاتفاق على مخالفته وطالما أن هذه الأوامر منصوص عليها قانوناً فإن مخالفتها تعتبر غير مشروعة، حالها كحال المبادئ الأخرى التي لا يجوز المساس بها كمبدأ احترام حقوق المواطن، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وأيضاً المبدأ الذي يقضي بعدم إيقاع أكثر من عقوبة من نوع واحد على الفعل ذاته.⁽³⁾

(1) الحلو، راغب ماجد، (2006) القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ص 50.

(2) اسماعيل، حباس، مرجع سابق، ص 66.

(3) ابو زيد، فهمي مصطفى، مرجع سابق، ص 241.

ومن صور مخالفة القانون ما هو مباشر للقاعدة القانونية أو مخالفة غير مباشرة للقاعدة القانونية تتمثل في خطأ التفسير أو الخطأ في تطبيقه القيود الموضوعية من طرف المشرع. (1)

المطلب الثاني

وسائل الرقابة الإدارية على القرارات الغير مشروعة

تمتلك الإدارة العامة، السلطة التقديرية التي تخولها حرية التصرف في مباشرة معظم اختصاصاتها ومسؤولياتها القانونية كونها تعتبر السلطة المهيمنة على المصلحة العامة ومع تعاظم الدور الذي أصبحت تضطلع به الإدارة العامة في الوقت الراهن، نتيجة تشعب وتداخل مجالات ومسؤوليات الدولة الحديثة (2)، منحها المشرع الحق في سحب بعض ما تصدره من قرارات، في حالة كانت هذه القرارات غير مشروعة أو لا تتلاءم مع المصلحة العامة وحسين سير المرافق العامة، وذلك لتخفيف من اللجوء إلى القضاء المثقل بالقضايا التي على عاتقه، دون إغفال دوره بالرقابة على مشروعية القرارات الإدارية بالإلغاء والتعويض، وعليه سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: سلطة سحب القرار الإداري

اختلف العديد من الفقهاء حول وضع مفهوم واضح لسحب القرار الإداري، ويرجع سبب الاختلاف بين الفقهاء لزاويا التي ينظر كل منهم إلى موضوع سحب القرار الإداري، فمنهم من ينظر إلى سحب القرار الإداري من زاوية السلطة التي أصدرت القرار دون التطرق إلى طبيعة القرار بحد ذاته، أما البعض الآخر ينظر إليه من زاوية الطبيعة القانونية لسحب القرار الإداري بجانب السلطة مصدر القرار.

(1) اسماعيل، حباس، مرجع سابق، ص 68.

(2) حسن، سامح فكري (2017). سحب القرار الإداري، أنظر الموقع الإلكتروني، <https://www.mohamah.net/law/>

أولاً: مفهوم سحب القرار الإداري

إن المقصود بسحب القرار الإداري يقصد به الإلغاء بأثر رجعي⁽¹⁾، ويتميز هذا التعريف بسهولة لأنه يبين إن قرار السحب يتضمن أمرين مهمين، الأول هو الإلغاء يعني إنهاء الوجود المادي والقانوني للقرار المسحوب، أما الأمر الثاني يبين أن القرار المسحوب ينتهي وبالتالي تنتهي كل آثاره سواء بالنسبة للمستقبل أو الماضي، فيعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار، ويعرف أيضاً بأنه " أثر رجعي منذ تاريخ صدوره وبالتالي إلغاء كافة الآثار التي ترتبت على صدوره في الماضي أو التي يمكن إن تترتب مستقبلاً على صدوره، أي إن سحب القرار الإداري يؤدي إلى اعتبار ذلك القرار كأن لم يصدر أصلاً ".⁽²⁾

ويرى الباحث أنه من الممكن تعريف سحب القرار الإداري بأنه إجراء قانوني تقوم به الإدارة في حالة إصدارها قرار غير مشروع ويسري بحق الأفراد بأثر رجعي كأن الإدارة لم تصدره من الأساس.

ثانياً: طبيعة سحب القرار الإداري

بيننا سابقاً أن المشرع قد منح الجهة الإدارية مصدرة القرار الحق في سحب القرار الإداري وفقاً للإجراءات والقواعد المنصوص عليها في القانون بهذا الخصوص، إذا وجدت أن هذا القرار مخالف بأصله للقانون أو أنه غير مشروع، وذلك يعتبر تطبيقاً لمبدأ السلطة التقديرية التي منحها المشرع للإدارة وتحقيقاً لمبدأ المشروعية، وللحفاظ على حقوق الأفراد وللوقوف أمام تعسف الإدارة في قراراتها، فطالما أن الإدارة تمتلك صلاحية سحب القرار فإن هذه ينعكس على مدى جودة الإدارة في اتخاذ قرارات تصب بالمصلحة العامة، وعندما ترى الإدارة أن القرارات التي قامت باتخاذها قد

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 577.

(2) نجم، أحمد حافظ (1981). القانون الإداري دراسة مقارنة لتنظيم نشاط الإدارة العامة، ط 1، القاهرة، ص 500.

تشكل عقبة في جودتها وقدرتها على تحقيق المصلحة العامة فأنها سوف تتجه إلى سحب القرار وفقاً للإجراءات القانونية.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري السلطنة عُمان "أنه يجوز للجهات الإدارية أن تسحب قراراتها الخاطئة خلال المدة القانونية للسحب وإصدارها القرارات الصحيحة؛ تحقيقاً لمبدأ المشروعية، إلا أنه من ناحية أخرى أن القرارات الخاطئة تتحصن بفوات الميعاد القانوني لسحبها، ويصبح القرار الخاطيء في حكم القرار الصحيح استقراراً للمراكز القانونية المكتسبة " (1) كما قضت محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً بقرار لها أن الاجتهادات استقرت على أن سحب القرار الإداري يترتب إعدامه بأثر رجعي كلياً أو جزئياً بحسب الأحوال، كما يترتب عليه إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار المشكو منه شأنه في ذلك شأن إلغاء القرار المشكو منه قضائياً " (2)؛ لذا أعطى المشرع لكل ذي شأن أن يقدم طعناً في القرارات الإدارية المعيبة، وذلك من خلال طريقتين:

الطريقة الأولى: التظلم الإداري

إن المقصود بالتظلم الإداري هو قيام صاحب الشأن بعرض حالة على الإدارة طالباً الإنصاف (3)، وكذلك يعتبر وسيلة قانونية لفض المنازعات الإدارية وذلك من خلال الإدارة نفسها سواء استجابت الإدارة لطلبات صاحب الشأن كلياً أو جزئياً (4).

(1) محكمة القضاء الإداري العماني، الاستئناف رقم (4) لسنة (8) ق.س، جلسة 2008 /3/17.

(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (98/21) تاريخ 1998/1/15، منشورات مركز عدالة.

(3) وصفي، مصطفى كمال (1987). أصول إجراءات القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، ص 170.

(4) الشطناوي، علي خطار (1998). التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المجلة القضائية الأردنية، المعهد القضائي، عمان، عدد 12، ص 3.

ويرى الباحث أن التظلم هو لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة مصدرة القرار شاكياً لها من قرار معيب بهدف سحبه أو إلغاؤه أو تعديله ضمن المدد المحددة قانوناً.

والجدير بالذكر أنه يحق للشاكي من القرار الإداري أن يقدم تظلماً للإدارة خلال مدة (30) يوماً وفقاً لنص المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (2014/27).⁽¹⁾

وخلال مدة (30) يوماً وفقاً لنص المادة(9) من قانون محكمة القضاء الإداري العُماني رقم (99 /91)⁽²⁾، حيث أنه إذا مضت هذه المدة ولم يقدم الشاكي تظلماً فقد حقه بالطعن بهذا القرار حتى لو كان مخالفاً للقانون.⁽³⁾

خلاصة القول يعتبر التظلم الإداري وسيلة ودية لحل المنازعات الناشئة بين الإدارة والأفراد وذلك من خلال السلطات الممنوحة للإدارة نفسها، فإن فكرة التظلم الإداري تقلل الكثير من القضايا التي تنتقل كاهل القضاء الإداري لا سيما أن القضاء قد يأخذ وقت أطول للفصل بالنزاعات القائمة بين الإدارة والأفراد، ويرى الباحث أنه في حالة كان صاحب الشأن محق في تظلمه ولم تتخذ الإدارة أي تصرفاً من شأنه تغيير القرار الصادر فإن هذا سوف ينعكس سلباً على جودة القيادة للإدارة العامة.

1نص المادة (8/ هـ) من قانون القضاء الإداري الأردني " هـ-في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بعد لتلك الجهة لتتخذ ذلك قضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً للقرار. "

(2) نص المادة (9) من قانون محكمة القضاء الإداري العُماني رقم (99/91) ويقدم التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار صاحب الشأن بالقرار أو علمه به علماً يقينياً، ويجب البت فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر مضي الثلاثين يوماً المذكورة دون أن تحيب عليه الجهة المتظلم إليها بمثابة رفضه. "

(3) الصقري، عبد العزيز بن أحمد، مرجع سابق، ص 10.

الطريقة الثانية: الطعن القضائي

يتم اللجوء إلى طريق الطعن القضائي في حالة لم يستطيع صاحب الشأن الحصول على حقوقه التي طالب بها عن طريق التظلم، حيث يكفل القضاء للأفراد حماية حقوقهم تكريساً لمبدأ المشروعية وفرض رقابته على أعمال السلطة الإدارية العامة.

ويجب أن تكون الدعوى المقدمة أمام القضاء الإداري تحتوي على أسانيد معينة تتمتع بكافة سمات الدعوى القضائية، وذلك لأنه في حال فقدانها لا يتم اعتبارها دعوى وإنما قرار إداري يستوجب عليه تقديم تظلم. (1)

حيث بينت المادة (7) من قانون القضاء الإداري الأردني الحالات التي يجوز بها رفع دعوى أمام محكمة القضاء الإداري وهي " تقام الدعوى على من أصدر القرار المطعون فيه ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية: أ-عدم الاختصاص، ب-مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، ج-اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعب في الشكل، د-إساءة استعمال السلطة."

كما بينت المادة (8) من قانون محكمة القضاء الإداري العُماني ذات الأسانيد التي نكرها المشرع الأردني ويشترط توافرها في الدعوى حتى يتم قبول الدعوى أمام المحكمة. (2)

وبناء على ما سبق ذكره كله يتضح أن قرارات السحب، ما هي إلا قرارات إدارية يجوز الرجوع فيها خلال المدة المقررة للسحب قانوناً، وأنه يلزم لصحتها توافر الأركان المقررة قانوناً لصحة

(1) رسلان، احمد (1999). وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 370.

(2) نص المادة (8) من قانون محكمة القضاء الإداري الاردني " يتعين أن يكون سند الدعوى في الحالات المنصوص عليها في البنود (2) و(3) و(4) و(5) من المادة (6)، عدم الاختصاص، أو عيباً في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة. ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح."

القرارات الإدارية، من حيث الاختصاص والسبب والشكل والغاية والمحل، بالإضافة إلى أنه يجب على صاحب الشأن أن يسلك طريق التظلم الإداري أولاً ومن ثم يلجئ إلى القضاء وذلك لطعن بالقرار.

ثالثاً: مدى جواز الإدارة لسحب القرارات الإدارية

إن سحب القرار الإداري يعد بمثابة انتهاء آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل والماضي و من يوم صدوره أي اعدامه باثر رجعي وهو وسيلة تستخدمها الإدارة بإرادتها لإنهاء القرار الإداري من الوجود القانوني، فإن القرار المسحوب يعتبر كأن لم يكن، وهو بهذه الحالة يشبه الالغاء القضائي من ناحية الاثر المترتب عليه، وتهدف الإدارة من وراء سحبها للقرار الإداري إلى تصحيح الأخطاء التي وقعت فيها، كما أنه وسيلة من وسائل الرقابة التي تعتمدها الإدارة لملاحظة قراراتها، حيث أن سحب الإدارة لقراراتها أفضل لها من الوقوف أمام القضاء والظهور بمظهر المخالفة للقانون أو المتعسفة باستعمال سلطاتها، وهي تسحب قراراتها الإدارية غير المشروعة احتراماً لمبدأ المشروعية حيث لا يمكن لأي جهة إدارية أن تقوم بإصدار قرار إداري أو سحبه إلا بناءً على أساس قانوني منحها إياه المشرع، فما هو الأساس الذي تعتمده الإدارة عند قيامها بسحب قراراتها الإدارية؟ فهل هذا الأساس ينبثق من مبدأ المشروعية أم أنه يقوم على أساس المصلحة الاجتماعية العامة للأفراد؟ اختلفت الآراء الفقهية حول أي أساس يتم اعتماده لتبرير تصرف الإدارة في سحب قراراتها.

1: نظرية المصلحة الاجتماعية

إن سحب القرارات الإدارية، اقتره المشرع لتمكين الجهة الإدارية من تصحيح اخطاء وقعت فيه، حيث يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون، أما إذا قام القرار الإداري على أسس صحيحة مستوفياً شروطه القانونية فإنه يتمتع على جهة الإدارة سحبه، وذلك لعدم وجود مسوغ قانوني، ولهذه الغاية تم تشريع فكرة سحب القرار الإداري، وذلك احتراماً واستقراراً للأوضاع وتحقيقاً

للمصلحة العامة، وقد اجمع الفقه المصري و الفرنسي على أن القرار المعيب يتحصن من السحب والإلغاء، بمرور مدد الطعن القضائي دون الطعن عليه بالإلغاء حيث يصبح القرار في هذه الحالة مشروعاً. (1)

إن المصلحة العامة هي أساس العمل الإداري والتي من خلالها يتم منح الإدارة السلطة على سحب القرارات، كما أن المصالح العامة التي توجب الغاء أو سحب القرار المتعارض معها تأتي من دوافع عديدة، اهمها المحافظة على الصحة العامة وسير المرفق العام بانتظام وهذا يتطلب من الإدارة مراعاة حدود هذه المصلحة بدقة، وإلا ترتب على مخالفتها عدم مشروعية القرار. (2)

ويرى الباحث أن الأساس الذي تقوم عليه هذه النظرية هو ضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد لأن ذلك سوف ينعكس على المصلحة العامة ككل.

2: مبدأ المشروعية

سبق وأن وضح الباحث المقصود بمبدأ المشروعية الإدارية حيث أن كل عمل مخالف للقانون يعتبر غير مشروع ويكون جدير بالإلغاء، وعليه قضت محكمة القضاء الإداري العماني بقرار لها " إذا كان الأصل هو مشروعية القرار الإداري، وأن غايته تستهدف تحقيق المصلحة العامة، أي أنه يتمتع بقرينة الصحة والمشروعية، إلا أن هذه القرينة بسيطة تقبل إثبات العكس بكافة طرق الإثبات، فإذا ما اتضح من ملابسات وظروف إصدار القرار عدم توافر المصلحة العامة فيه، فيكون غايته قد شابها عيب إساءة استعمال السلطة، فيجب القول بأن القرار الإداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة، أن لا تكون هذه المصلحة مجرد قول مرسل وإنما يجب أن

(1) حسن، سامح فكري، مرجع سابق، ص 3.

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 672.

تجد صداها في الواقع، بأن تكشف عنها الإجراءات والظروف والملايسات السابقة والمعاصرة للقرار، وأن لا توجد قرائن أخرى تنفي وجودها". (1)

فإن علاقة مبدأ المشروعية بسلطة السحب تظهر بمبادرة الإدارة في حالة إصدارها قرار غير مشروع بتصحيح الأوضاع المخالفة للقانون، وذلك بسحب هذا القرار كجزء لعدم مشروعيته، كما أنه لا يجوز للإدارة أن تتعسف في سلطة السحب التي تملكها، حيث أنه إذا ألحقت الإدارة أضراراً بالأفراد فلهم الحق بالمطالبة بالتعويض. (2)

الفرع الثاني: سلطة الإلغاء الإداري

إن المقصود بإلغاء القرار الإداري هو العملية القانونية التي تقوم الإدارة العامة بموجبها بإنهاء الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل، وذلك اعتباراً من تاريخ اتخاذ الإدارة هذا الإجراء فيما تزل آثار القرار قبل هذا التاريخ سارية المفعول (3)، وعليه قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية بحكم لها على أنه " ... وأثناء نظر الدعوى لدى المحكمة الإدارية أصدر المطعون ضده قراره المتضمن إلغاء القرار الإداري المشكو منه، وعليه فإن القرار الإداري المشكو منه لم يعد قائماً في الدعوى لأن الطاعنة أصبحت في مركز قانوني جديد بصدور القرار الثاني المتضمن إلغاء القرار" (4) أي أن إلغاء القرار الإداري الغير مشروع تمتد آثاره إلى المستقبل وبالتالي يضمن إلغاء القرارات الإدارية الغير مناسبة للمصلحة العامة ومن هنا تظهر جودة القرارات الإدارية عند استخدام سلطة الإلغاء.

(1) الاستئناف رقم (4) لسنة (6) ق.س جلسة 22/ ابريل / 2006، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان، المكتب الفني بمحكمة القضاء الإداري، 2006، ص 404.

(2) خير الدين، سلاطينية (2015). سحب القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خضير، الجزائر، ص 10.

(3) اسماعيل، حباس، مرجع سابق، ص 91.

(4) قرار محكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 231 / 2017، فصل تاريخ 3/10/2017، منشورات قسطاس.

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة

تناولت هذه الدراسة القرارات الإدارية ومدى جودتها بحيث تنعكس بأفضل صورة على المصلحة العامة وكيف تؤثر هذه القرارات الإدارية المتمتعة بالجودة بالمشروعية أو حتى عدم المشروعية، لا سيما أنه في حالة عدم مشروعية القرار الإداري سمح كل من المشرع العماني والأردني ضمن أحكام القانون الإداري للسلطة العامة بسحب القرار الإداري المعيب بأي عيب من عيوب القرار التي تشوب الإداري سواء أكان ذلك العيب في تطبيق القانون أو بالاختصاص الممنوح للسلطة أو بالشكل المتبع، أو أن يتم إلغاء القرار الإداري بحيث لا يترتب أثر على الأفراد الصادر بحقهم وكانه لم يصدر من الأساس، وعليه توصل الباحث في نهاية هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات.

ثانياً: النتائج

توصلت الدراسة في نهاية هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج:

1: في الوقت الراهن الذي تجتاح فيه ثورة الاتصالات والتكنولوجيا لا بد من استخدام السلطة العامة أسلوب إصدار القرار الإداري بشكل إلكتروني بطريقة مبسطة بحيث يستطيع الجميع التعامل معه ويعكس مدى جودة القيادة بحيث يشعر متلقي الخدمة بالكفاءة والفاعلية عن بعد.

2: تلعب القيادة الإدارية دور في غاية الأهمية من حيث تطبيق مبادئ جودة القيادة الشاملة باعتبارها المسؤولة والقادرة على إحداث تغيير في عمل المؤسسات العامة التي تقدم خدمات تنعكس على المصلحة العامة.

3: الأصل أن يصدر القرار الإداري مشروع إلا أنه من الممكن أن يصدر ببعض الأحيان بطريقة غير مشروعة وبهذه الحالة يكون أمام السلطة العامة صلاحية بموجب القانون أما بسحب القرار الإداري أو بإلغائه.

4: تبرز جودة القرارات الإدارية من خلال رؤية فاعلية القرارات الإدارية على أرض الواقع ومدى تحقيقها للمصلحة العامة دون أن تلحق أي ضرر سواء كان هذا القرار متعلق بالقرارات التنظيمية أو الفردية.

ثالثاً: التوصيات

يوصي الباحث بالتوصيات التالية:

1. ضرورة قيام السلطة الإدارية ببيان السبب الذي دفعها لاتخاذ هذا القرار حتى يتم تفعيل جودة القيادة مما ينعكس على مدى إنتاجية الأفراد والعاملين عليه فأن تسبب القرار الإداري يبين مدى مشروعيته وجودته.
2. يجب أن تعمل أي مؤسسة تهدف إلى تقديم خدمة عامة على اختيار الكفاءة التي تتوفر فيها القدرة على إيجاد رؤية مستقبلية واضحة من أجل تعزيز فاعلية الخدمة.
3. حبذا لو يتم تدريب القيادات الإدارية على كيفية تطبيق مفاهيم ومبادئ إدارة الجودة الشاملة.
4. إجراء دراسات مستقبلية تتناول أبعاد أخرى من مبادئ جودة الإدارة.

قائمة المراجع

القرآن الكريم

أولاً: الكتب القانونية العامة

معجم المعاني

الأحبابي، نبراس محمد (2018). أثر الإدارة الالكترونية في إدارة المرافق العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر.

ابن منظور، (1994). لسان العرب، دار صابر، لبنان.

ابو زيد، فهمي مصطفى (2001). قضاء الإلغاء، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

ابو العنين، محمد ماهر (2007). دعوى الإلغاء امام القضاء الإداري، القاهرة

امين، محمد سعيد (1977). مبادئ قانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة

بسيوني، عبد الله عبد الغني (1988). القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2.

بسيوني، عبدالعزيز عبدالله (1996). القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.

الجبوري، ماهر صالح (1989). القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، العراق، ط1.

الجبوري، محمد خلف (1998). القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن.

جواد، محمد علي (دون سنة نشر). القضاء الإداري، القاهرة، دار عاتك للنشر، ط3

جودة، محفوظ (2012). إدارة الجودة الشاملة، دار وائل للنشر، عمان

الحو، راغب ماجد (2006). القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر

- حمودي، صبحي (2001). *المجدد في اللغة العربية*، دار المشرق، لبنان، ط 2
- خليفة، عبدالعزيز (2006). *قضاء الأمور الإدارية المستعجلة*، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- خليل، محسن (1998). *قضاء الإلغاء*، بيروت، دار المطبوعات الجامعية.
- الذنيبات، محمد جمال (2011). *الوجيز في القانون الإداري*، دار الثقافة للنشر، عمان، ط 2
- الزبيدي، ناصر، (1983). *سحب وإلغاء القرارات الإدارية في دولة الكويت*، مطبعة جامعة الكويت، ط1
- الرازي، زين الدين (1423) هـ. *مختار الصحاح*، دار الكتاب العربي، بيروت، ط1.
- راضي، ليلومازن (2005). *القضاء الإداري*، دار القنديل، عمان، ط1.
- رضوان، عبد الفتاح (1994). *استراتيجيات التسويق*، دون دار نشر، طنطا.
- رسلان، احمد (1999)، *وسيط القضاء الإداري*، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الزبيدي، خالد سمارة (1999). *القرار الإداري بين النظرية والتطبيق*، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، دون طبعة.
- سالم، فؤاد الشيخ (1994). *المفاهيم الإدارية الحديثة مركز الكتب الأردني*، الأردن، ط4
- السلمي، علي (1987). *السلوك الإنساني في الإدارة*، مكتبة غريب، القاهرة.
- السلمي، علي (1999) *إدارة الجودة الشاملة ومتطلبات التأهيل للأيزو*، دار غريب للنشر، القاهرة.
- الزبيدي، ناصر، (1983). *سحب وإلغاء القرارات الإدارية في دولة الكويت*، مطبعة جامعة الكويت، ط1.

الشطناوي، علي خطار (2003). دراسات في القرارات الإدارية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ط1.

الظاهر، خالد خليل (1997). القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الميسر للنشر والتوزيع، عمان.

الطماوي، سليمان (1976). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط1

الطماوي، سليمان (1995). القضاء الإداري (قضاء تأديبي)، دار الفكر الجامعي، مصر.

عبوي، زيد منير (2010). المنهجية المتكاملة لإدارة الجودة الشاملة، دار وائل لطباعة والنشر، عمان.

عكاشة، حمد بياسين (1987). القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية.

عليوة، السيد (2001). تنمية المهارات القيادية للمديرين الجدد، دار السماح، القاهرة.

عوابدي، عمار (1999). نظرية قرارات الإدارة بين العلم والإدارة والقانون الإداري، ط2، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر.

فهمي، مصطفى (2005). الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

فريحة، حسين (2013) شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر.

كلالدة، محمود (1997) القيادة الإدارية، دار الزهران، الأردن، ط1.

كنعان، نواف (2005). القانون الإداري الأردني، دار الثقافة للنشر، عمان.

ليلة، محمد كامل (1970). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت

محمد رفعت، عبدالوهاب (1984). أصول القانون الإداري، مطبعة النهضة، القاهرة.

- المغربي، كمال (1995). أساسيات في الإدارة، دار الفكر للنشر والتوزيع، سوريا، ط1.
- مهنا، محمد فؤاد (1967). القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي، دار المعارف، الاسكندرية، ط 2.
- موسى، محمد (1984). الإدارة التعليمية، دار العالم العربي، مصر، ط1
- نجم، أحمد حافظ (1981). القانون الإداري دراسة مقارنة لتنظيم نشاط الإدارة العامة، ط1، القاهرة.
- الهوراي، سيد (1997)، اتخاذ القرارات تحليل المنهج العلمي مع اهتمام بالتفكير الابتكاري، القاهرة، مكتبة عين شمس.
- وصفي، مصطفى كمال (1987)، أصول إجراءات القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2
- يعلي، محمد الصغير، (2005)، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر.

ثانياً: الرسائل الجامعية

- اسماعيل، حباس، (2015) مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية الغير مشروعة، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمه لخضر، الجزائر.
- بن كدة، نور الدين، (2015) مبدأ المشروعية في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر -بسكرة، الجزائر.
- خير الدين، سلاطنية (2015)، سحب القرار الإداري، رسالة ماجستير ' جامعة محمد خضير، الجزائر.
- السامرائي، برهان الدين (2012)، دور القيادة في تطبيق أسس ومبادئ إدارة الجودة الشاملة، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، الإمارات.

شبير، محمد سليمان (2015)، النفاذ الإلكتروني للقرار الإداري -دراسة تطبيقية مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة.

العازمي، نواف طلال (2012)، ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره القانونية على العمل الإداري، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان.

العدوان، رائد، (2013) نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان.

المقيد، عاهد، (2006) واقع الممارسات الإشرافية للمشرفين التربويين بوكالة الغوث بغزة في ضوء مبادئ الجودة الشاملة وسبل تطويره، رسالة ماجستير، غير منشورة، الجامعة الإسلامية بغزة

يحتي، امال (2016). القيادة الإدارية والإتصال في المؤسسة دراسة حال بمؤسسة بنطال مغنية، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر.

ثالثاً: الدوريات

ابو بكر، مرعي (2019). جودة القرارات الإدارية ودورها في التخطيط الاستراتيجي، جامعة سبها، الجزائر.

الحسيني، محمد (2017) تعريف القرار الإداري وعناصره، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، العراق.

الربيعي، سيف بن بخيت (2018) تطور القضاء الإداري عند رقابته على ركن السبب، منشور من محكمة القضاء الإداري العماني.

السماعنة، سمير عبد الله (2015)، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 2.

السندي، محمد، السيادة والقضاء الإداري، بحث منشور في الجريدة الاقتصادية، دون تاريخ نشر.

الشطناوي، علي خطار (1998)، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المجلة القضائية الأردنية، المعهد القضائي، عمان، عدد 12.

صالح، عبد عايد (2015)، أهمية دور الحكومة الالكترونية (الإدارة المحلية) في عملية صنع القرار الإداري مستقبلاً، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، المجلد 2، العدد 28.

الصقري، عبد العزيز بن أحمد (2011). مشروعية القضاء الإداري، منشور من محكمة القضاء الإداري.

عبد العزيز، عمار طارق، (2010). أركان القرار الإداري الإلكتروني، مجلة القانون والدراسات والبحوث القانونية، العدد 20.

العقون، مرية (2018). المؤتمر العلمي الدولي حول: النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع-تحديات-أفاق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر.

القواسمة، فريد محمد (2019). أثر القيادة الإدارية في تطبيق مبادئ إدارة الجودة الشاملة، بحث منشور، جامعة جدارا، الأردن.

رابعاً: القوانين

قانون محكمة القضاء الإداري العماني رقم (99/91).

قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

قانون الإجراءات المدنية والتجارية العُماني رقم (2002/29).

قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (31) لسنة 2017.

خامساً: الأحكام القضائية

قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (2005/271) تاريخ 2005/9/26، منشورات مركز عدالة.

قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (1996/307) تاريخ 1996، منشورات مركز عدالة.

قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (96/119)، منشورات مركز عدالة.

قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (1981/53) لسنة 1982، منشورات مركز عدالة.

قرار محكمة العدل عليا الأردنية رقم (1975/11) لسنة 1975، منشورات مركز عدالة.

مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، 2003، استئناف سلطة عمان قرار رقم (3/19).

مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، لسنة 2006.

مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، لسنة 2001.

سادساً: المواقع الإلكترونية

مركز عدالة للمنشورات القانونية

موقع قسطاس للمنشورات القانونية

[/https://www.mohamah.net/law/](https://www.mohamah.net/law/)

[www.droitadministratif.dz:http](http://www.droitadministratif.dz:)

http://biala.50webs.com/page_mana/manag_02.htm

سابعاً: المراجع الأجنبية

Elizabeth Wolfe Morrison (1996). Organizational Citizenshp Behavior as a Critical Link between HRM Practices and Service Quality, Human Resources Management.

Jablonski .R. joseph (1991). IMPLEMENTING TOTUL QUALITY MANAGEMENT.