

السلطة التقديرية ومفهوم الملاءمة كامتياز من امتيازات الإدارة(*)

أ. لندة يشوي(٠٠)

ملخص:

لقد اتسع تدخل الإدارة الحديثة في جميع مجالات الحياة؛ الاجتماعية والاقتصادية والثقافية... مما أدى إلى ضرورة رفع كفاءة عمل هذه الإدارة. ولذلك فقد ظهر اتجاه قوي في الفقه يدعو إلى منح الإدارة مجالاً من الحرية لممارسة نشاطها واختصاصاتها، وذلك عن طريق إعطائها صلاحية الاختيار بين بدائل متعددة لاتخاذ القرارات، وهو ما يعرف بالسلطة التقديرية للإدارة، التي تتحول بممارستها إلى قاضي ملاءمة للتصرفات التي تتخذها. وهو ما سنحاول إلقاء الضوء عليه من خلال صفحات هذا البحث.

خطة البحث:

- المبحث الأول: السلطة التقديرية نظرية موازية لمبدأ المشروعية.
- المطلب الأول: مفهوم السلطة التقديرية للإدارة.
- الفرع الأول: تعريف السلطة التقديرية.
- الفرع الثاني: السلطة التقديرية ومبدأ المشروعية.
- الفرع الثالث: السلطة التقديرية والسلطة المقيدة.
- أولاً: ماهية الاختصاص أو السلطة المقيدة للإدارة.
- ثانياً: أهمية التفرقة بين السلطتين التقديرية والمقيدة ومعاييرها.

(*) أجزى البحث بتاريخ ٢٠٠٩/٢/٣ م.

(**) أستاذ مساعد في الحقوق بالمركز الجامعي - سوق أهراس - الجزائر.

- المطلب الثاني: مجالات إعمال السلطة التقديرية للإدارة.
- الفرع الأول: مجال تقييد الإدارة في اعتماد سلطاتها التقديرية.
- الفرع الثاني: مجال حرية السلطة التقديرية للإدارة.
- المطلب الثالث: مبررات الاعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة.
- المبحث الثاني: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية.
- المطلب الأول: القضاء كحام لمبدأ المشروعية.
- المطلب الثاني: إمكانية تحول رقابة المشروعية إلى رقابة ملائمة.
- الفرع الأول: رقابة الملائمة ومبدأ الفصل بين السلطات.
- أولاً: الرقابة هي رقابة مشروعية.
- ثانياً: ليست رقابة ملائمة.
- الفرع الثاني: سلطة القاضي في تقرير نطاق رقابة المشروعية أو الملائمة.
- المطلب الثالث: التأسيس القانوني لرقابة الملائمة.
- الفرع الأول: القاضي الإداري يمارس رقابة ملائمة على أساس دوره الإنشائي.
- الفرع الثاني: تأسيس رقابة الملائمة على أساس التعسف في استعمال الحق.
- الفرع الثالث: تأسيس رقابة الملائمة على أساس الحريات العامة.

المقدمة:

"إن الضمانة الأساسية التي تحمي الأفراد من تعسف الإدارة وطغيانها إنما تتركز في خضوعها للقانون، فيما تأتيه من أعمال، وتتخذ من إجراءات وتصرفات، وتتمتع به من امتيازات" (١).

هذه الضمانة لا تتحقق إلا بالأخذ بما يعرف بمبدأ المشروعية، الذي أصبح طابعاً مميزاً للدولة الحديثة؛ حيث السيادة في الوقت الحاضر للقانون، تلتزم به كل

من السلطات الحاكمة والأفراد، وهذا هو جوهر هذا المبدأ. ومبدأ المشروعية على درجة كبيرة من الأهمية؛ إذ إنه يعد الركيزة الأساسية للرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وتعد هذه الرقابة ضرورة حتمية لا مفر منها؛ تمارسها السلطة القضائية من خلال ولاية القضاء في الرقابة على الإدارة، وقوامها إعادة الإدارة إلى جانب الصواب والقانون كلما حادت عنه. وتعتبر هذه الرقابة أكمل أنواع الرقابات على أعمال الإدارة العامة نظراً لخضوعها لإجراءات التقاضي وضماناته، مما يجعلها أكثر الرقابات حيوة وموضوعية وبعداً عن التحيز^(٢).

لكن، مقابل ما تخضع له الإدارة من رقابة على أعمالها، فقد منحت امتياز ممارسة سلطة تقديرية في حالات معينة، ومجالات كثيرة، وبمقتضى هذه السلطة تستطيع الإدارة تقدير ملاءمة ومناسبة الأعمال والإجراءات التي تتخذها، فتتملك اتخاذ القرار أو عدم اتخاذه، كما تملك اختيار الوسيلة المناسبة لاتخاذها.

إلا أن هذه الملاءمة التي تتميز بها الإدارة في أدائها لأعمالها لا تنجو أيضاً من الرقابة، ما دامت متصلة بالمشروعية؛ لأن الرقابة على أعمال الإدارة هي في الأصل رقابة مشروعية إلا أنها يمكن أن تتعدى ذلك أحياناً.

فماذا يقصد إذن بالسلطة التقديرية للإدارة؟ وما علاقة هذا المفهوم بفكرة الملاءمة؟ وما مدى امتداد رقابة القضاء على قرارات الإدارة المبنية على هذا الامتياز؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه في هذا البحث، وذلك في بحثين:

المبحث الأول نتناول فيه مفهوم السلطة التقديرية باعتبارها امتيازاً للإدارة ونظرية موازية لمبدأ الشرعية.

وذلك في ثلاثة مطالب مبرزين في الأول مفهوم السلطة التقديرية، وفي الثاني مجالات أعمال هذه السلطة، وفي الثالث مبررات هذه السلطة التقديرية.

أما المبحث الثاني فسنعرض فيه للسلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية.

وذلك أيضاً في ثلاثة مطالب: الأول نوضح فيه دور القضاء كحامي للمشروعية، والثاني نتناول فيه إمكانية تحول رقابة المشروعية إلى رقابة ملاءمة، وفي الثالث نعرض للأساس القانوني لرقابة الملاءمة التي يتمتع بها القضاء، منهيين ذلك بخاتمة تحوي خلاصة لما تقدم.

المبحث الأول

السلطة التقديرية نظرية موازية لمبدأ المشروعية

إن خضوع الإدارة الدائم والمستمر لمبدأ المشروعية قد يؤدي بها إلى العجز عن تحقيق أهدافها العملية ومسؤولياتها^(٣). فعلى الرغم من أنها مجبرة على الخضوع للقانون، فإنها بحاجة أيضاً إلى بعض الحرية في التعامل؛ فالحرية المطلقة للإدارة يجب تجنبها، كما أن آلية الإدارة أو تحويلها إلى مجرد آلة تطبق القانون، يجب تجنبه.

وهذا هو ما يتطابق مع ما يعرف بالسلطة التقديرية للإدارة؛ أي هامش الحرية الذي يترك لها لممارسة نشاطها^(٤).

ولذلك سنحاول في هذا المبحث تحديد مفهوم السلطة التقديرية للإدارة وذلك في المطلب الأول ثم تحديد مجالاتها في المطلب الثاني، ومعرفة مبرراتها في المطلب الثالث.

المطلب الأول

مفهوم السلطة التقديرية للإدارة

من الناحية اللغوية، كلمة تقدير تعني إمكانية التقدير الحر؛ أي التصرف طبقاً لإرادة صاحب التصرف وطبقاً لرغبته الذاتية^(٥). لكن المعنى القانوني - الذي لا يختلف عن المعنى العام - يعطي مجال حرية أقل لممارسة التقدير، إذ يكون لصاحب التصرف عدة قرارات متاحة أمامه وله إمكانية الاختيار منها^(٦).

الفرع الأول

تعريف السلطة التقديرية

نكون أمام سلطة تقديرية للإدارة عند وجود ظروف واقعية، تجعل لهذه الإدارة حرية في اتخاذ قرار أو آخر، على الخيار، دون أن يكون تصرفها محدداً لها مسبقاً من المشرع^(٧)؛ أي تتمثل السلطة التقديرية في مكنة قانونية تخول

صاحب الاختصاص حرية تقدير ممارسة اختصاصه إذا توافرت الشروط القانونية لذلك^(٨).

إن، السلطة التقديرية للإدارة - بمعناها الواسع - هي تمتعها بحرية ما عند ممارستها لاختصاصاتها المخولة لها قانوناً؛ إذ يكون للإدارة وفق هذه السلطة حرية تقدير اتخاذ التصرف أو تركه، أو اتخاذه على نحو معين، أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف، أو السبب الملائم له، أو في تحديد محله^(٩).

وبذلك مهما اختلفت تعريفات الفقه للسلطة التقديرية، فقد استقر على أنها تتجلى في حالة ترك المشرع قدراً من حرية التصرف للإدارة.

وعلى ذلك يمكن تعريفها كمفهوم محدد بذاته على أنها حرية التصرف التي تتمتع بها الإدارة العامة في ممارسة اختصاصاتها القانونية، فلها حرية اتخاذ القرار أو العمل القانوني الذي تراه مناسباً، إذا توافرت الشروط القانونية اللازمة لإصداره^(١٠).

الفرع الثاني

السلطة التقديرية ومبدأ المشروعية

كما ذكرنا سابقاً، وكما هو معروف، فمبدأ المشروعية يقصد به ضرورة خضوع الإدارة للقانون في جميع تصرفاتها. لكن التطبيق العملي لذلك قد يؤدي إلى تقييد الإدارة، وتكف بذلك عن القيام بالعديد من التصرفات التي كان يجب أن تتخذها.

والاعتماد على هذا الفكر، أدى إلى القول بأن السلطة التقديرية هي استثناء يرد على مبدأ المشروعية لموازنته والتخفيف من آثاره^(١١). ويفهم من ذلك أن السلطة التقديرية للإدارة هي خروج عن مبدأ الشرعية، وهذا مناف للحقيقة^(١٢).

فاعتراف الدولة للإدارة بالسلطة التقديرية، يؤكد أنها دولة قانونية، ويثبت إعمالها واحترامها لمبدأ المشروعية وسيادة القانون. أي بمفهوم المخالفة نجد أن الدولة الاستبدادية هي التي تكون لسلطاتها الإدارية سلطة تحكمية وليست

تقديرية؛ ذلك أن مرجع تمتع الإدارة بسلطة التقدير هذه هو القانون بمعناه الواسع؛ أي مجموع القواعد القانونية التي تحكم نشاط الإدارة بما في ذلك المبادئ القانونية العامة التي يستنبطها القضاء بصدد ممارسة الإدارة لاختصاصها^(١٣).

لذلك فالسلطة التقديرية في حقيقة الأمر هي وسيلة لتطبيق القانون والالتزام بمبدأ المشروعية^(١٤)، ومرد ذلك أن جميع نشاطات الإدارة شكلها مبدأ المشروعية. لكن تطبيق هذا المبدأ لا يعني تجريد الإدارة من كل إمكانية للتقدير^(١٥)، لأن ذلك لم يعد مقبولاً أصلاً، خاصة مع توسع علاقات الإدارة تجاه الأفراد. لكنها تبقى مع ذلك تحت مظلة المشروعية.

الفرع الثالث

السلطة التقديرية والسلطة المقيدة

إن مفهوم السلطة التقديرية بمعناها السابق، يتعارض مع مفهوم السلطة المقيدة، لكنهما في الوقت ذاته متكاملان^(١٦).

أولاً - ماهية الاختصاص أو السلطة المقيدة:

إذا منح المشرع للإدارة العامة صلاحية اتخاذ قرار أو عمل قانوني معين، فقد يفرض عليها اتخاذه على نحو معين إذا توافرت شروط معينة حددها مسبقاً^(١٧).

فالسلطة المقيدة للإدارة، إذن، تعني التزام رجل الإدارة بتحقيق الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه المشرع، وذلك في إطار الأوضاع التي رسمها له^(١٨). بمعنى آخر فإننا نكون أمام سلطة مقيدة أو اختصاص مقيد، في الحالة التي يجد فيها الإداري نفسه، وذلك عند وجود ظرف واقعي أو آخر، مضطراً لأخذ هذا القرار أو ذاك، حيث لم يعد له حق الخيار بين عدة قرارات، فتصرفه مملّى عليه مسبقاً بواسطة القاعدة القانونية^(١٩)، وينبني على ذلك أنه يتعين على الإدارة العامة التصرف وفق الشكل الذي حدده القانون صراحة، واتخاذ عين القرار الإداري الذي بينه وحدده إذا توافرت شروطه القانونية المحددة واللازمة

لذلك^(٢٠)، وبهذا لا تملك الإدارة في حالة الاختصاص المقيد أن تمتنع عن عمل أو أن تقوم به على شكل مخالف للقانون^(٢١).

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية "فيما يتعلق بالدفع الذي أثاره المستدعى ضده من أن الدعوى مقدمة بعد فوات الميعاد، فإن ما يستفاد من المادة الخامسة من قانون البلديات أن صلاحية المستدعى ضده في إحداث بلدية هي صلاحية مقيدة لا يمارسها إلا إذا توافرت الشروط المنصوص عليها في هذه المادة. وحيث إن اجتهاد هذه المحكمة قد استقر على أن القرار الصادر بناء على سلطة مقيدة لا يتقيد الطعن فيه بميعاد، فإن الدفع بأن الدعوى مقدمة بعد فوات الميعاد يكون بالنسبة لذلك حقيقاً بالرد"^(٢٢).

وقضت في حكم آخر أن صلاحية وزير الداخلية بإعطاء الجنسية الأردنية للطالب بمقتضى قانون الجنسية الأردنية هي صلاحية مقيدة، وليست صلاحية تقديرية، بحيث إن القانون يوجب إعطاء الطالب الجنسية الأردنية إذا كان حائزاً على الشروط المنصوص عليها، إذا قدم الطالب بيانات تثبت أنه كان يحمل الجنسية الفلسطينية قبل ١٥/٠٥/١٩٤٨، وأنه أقام في المملكة الأردنية إقامة عادية منذ ٢٠/١٢ سنة ١٩٤٩ لغاية ١٦/٠٢/١٩٥٤ فإنه يستحق الجنسية الأردنية ويكون القرار الضمني برفض إعطائه شهادة الجنسية الأردنية قبل تدقيق وثائق أبرزها مجدداً مع الأدلة السابقة مخالفاً للقانون"^(٢٣).

وتأسيساً على ما سبق يمكن تحديد الاختصاص أو السلطة المقيدة للإدارة في عنصرين أساسيين، هما:

١ - اتخاذ الإدارة قرارات إدارية محددة تعبر فيها عن إرادتها الملزمة قصد إحداث أثر قانوني معين.

٢ - وجوب ممارسة اختصاصها باتخاذ القرار على النحو والصورة اللذين حددهما القانون مسبقاً.

لذا لا تملك الإدارة في حالة السلطة المقيدة أية حرية لتقدير مدى التدخل لإصدار قراراتها أو إبرام عقودها، ولا تملك أيضاً تحديد مضمونها^(٢٤).

لكن، يتم هذا التحديد والتقييد لصلاحيات الإدارة على مستويات أو درجات، إذ نجد أحياناً أن المشرع يقيّد هذه الصلاحيات بصورة صارمة؛ بحيث لا يترك لها أي مجال تقدير مطلقاً. وأحياناً أخرى يكون التقييد بصورة بسيطة، فالتقييد الكلي أو الصارم يفرض على الإدارة عندما يقرر لها المشرع أسباب ومضمون القرار الإداري الذي يجب عليها اتخاذه؛ ومثاله: إعطاء التراخيص^(٢٥).

أما التقييد الجزئي فيكون في الحالة التي يلغي فيها القانون للإدارة حرية اختيار الأسباب ويفرض عليها أسباباً تشكل السند القانوني لقرارها، لكن دون أن يفرض عليها مضمون القرار^(٢٦).

ثانياً - أهمية التفرقة بين السلطتين التقديرية والمقيدة ومعاييرها:

إن التفرقة بين السلطتين التقديرية والمقيدة للإدارة، ذات أهمية رئيسية، حيث إنه باعتمادها يمكن تحديد شروط الرقابة القضائية على العمل الإداري.

ففي حالة السلطة التقديرية، لا يمكن أن يكون الاختيار الممارس من الإداري للإجراء أو العمل الإداري - في حد ذاته - مصدراً لعدم المشروعية، وبذلك رقابة القاضي الإداري لا يمكن أن تمارس على هذا القرار.

أما في حالة السلطة المقيدة، فعلى العكس، سيكون القرار غير مشروع إذا لم يكن هو ذاته المقرر قانوناً^(٢٧).

فالقانون، إذن، حدد في أية ظروف يمكن لرجل الإدارة أن يتصرف بحرية أو ب قيد^(٢٨)، فجعل من دعمه الإجراء شرطاً لمشروعيته.

وبالمقابل، وهذا يعتبر كفاءة أخرى للتفرقة، عندما يكون اختصاص الإدارة مقيداً فعلاً^(٢٩)، سيكون قانونياً وصحيحاً حتى ولو شابه عيب من عيوب القرار غير عيب المحل (على سبيل المثال: عيب اختصاص، عيب الشكل، تعسف في استعمال السلطة)، فأسباب عدم المشروعية هذه ستغطي، بواقع أن الإجراء - على أية حال - كان يجب اتخاذه^(٣٠).

ونظراً لأهمية هذه التفرقة فقد ظهرت عدة معايير حاول الفقه من خلالها تحديد أيها أصلح للتفرقة بين السلطتين (التقديرية والمقيدة للإدارة)^(٣١). لكن الظاهر أن تحديد مفهوم هاتين السلطتين، متعلق بمدى تقدير الملاءمة للإجراء الذي ستتخذه الإدارة.

ففي حالة السلطة التقديرية يكون للإدارة سلطة اختيار الحل الذي يبدو لها أكثر ملاءمة؛ فالإداري بمنزلة قاض لهذه الملاءمة. أما في الحالة الثانية، أو حالة السلطة المقيدة فمهما كان التقدير الشخصي لرجل الإدارة أو الإدارة ككل؛ أي رؤساء هذا الإداري، لمدى ملاءمة القرار الواجب اتخاذه، فإن عليه التقيد والالتزام بما هو محدد له مسبقاً من القانون أو المشرع^(٣٢).

ومما تجدر الإشارة إليه أيضاً، أن التفرقة بين مفهومي السلطتين التقديرية والمقيدة، لا يرجع فيه إلى أي عنصر من عناصر العمل الإداري، لكن يعتمد فقط على عنصر "المحل"، بل أكثر تحديداً، يرجع إلى مدى توافق هذا المحل (محل القرار) مع الأسباب أو (الظروف الواقعية).

ففي فرضية السلطة المقيدة، يقرر القانون للإداري أنه لا يمكنه أخذ هذا القرار أو ذاك إلا من أجل هذا السبب أو ذاك؛ أي عندما تكون هناك واقعة معينة قد حدثت فعلاً. بالمقابل، وفي فرضية السلطة التقديرية، يسمح القانون للإدارة بأن تتخذ هذا القرار أو ذاك، وأن تقدر بنفسها في أية حالة يمكنها أخذ قرار معين بدل آخر.

وفي النهاية يبقى التعريف الذي أورده العلامة "ميشو" للسلطة التقديرية هو الأفضل "هناك سلطة تقديرية، في كل مرة تتصرف فيها سلطة ما بحرية، دون أن يكون تصرفها محدداً لها مسبقاً عن طريق قاعدة قانونية"^(٣٣).

وعلى الرغم مما سبق، فإنه لا يمكن الجزم بأن جميع السلطات أو التصرفات الإدارية هي مقيدة أو تقديرية؛ ذلك أنه توجد طائفة أخرى من السلطات، وربما هي الأكثر شيوعاً والأكثر أهمية، ألا وهي تلك القرارات التي يكون جانب فيها مقيداً والجانب الآخر تقديرياً؛ أي أن التقدير ينصب فقط على

بعض الأركان دون الأخرى؛ أي أن الاختلاف بين السلطتين هو اختلاف في الدرجة وليس اختلافاً في الجوهر أو الطبيعة^(٣٤).

المطلب الثاني

مجالات إعمال السلطة التقديرية

إذا كانت السلطة التقديرية هي امتياز للإدارة تتمتع فيه بحرية التقدير في التصرف، فإنها لا تتمتع دوماً بهذا الامتياز. لذلك فمن المهم معرفة المجالات التي تظهر فيها السلطة التقديرية للإدارة، ثم تلك التي لا يمكن للإدارة استعمال سلطاتها التقديرية فيها.

الفرع الأول

مجال تقييد الإدارة في اعتماد سلطاتها التقديرية

لمعرفة مجال هذه الحرية أو تقييد هذه السلطة يجب أن نعتمد فيها على عناصر القرار الإداري، باعتباره العمل القانوني الذي تبرز فيه السلطة التقديرية للإدارة على أكمل وجه.

ومن المسلم به أن للقرار الإداري خمسة عناصر هي اختصاص، وشكل وسبب، ثم محل وغاية أو هدف.

من هذه العناصر الخمسة، نجد أن عناصر الاختصاص والشكل والهدف أو الغاية، لا يخلو أي تنظيم إداري من تنظيمها بقواعد أمر ملزمة؛ إذ ليس هناك من قاعدة قانونية منظمة لأحد أوجه النشاط الإداري إلا وتحدد الشخص الإداري المختص بإصدار القرار، وتحدد المظهر الخارجي لهذا القرار مضمناً ذلك في قواعد الشكل، وتلتزم الإدارة بالغاية المقررة لها عند إصدار القرار ألا وهي المصلحة العامة التي لا يمكن للإدارة أن تحيد عنها مهما كانت الأسباب.

أولاً - السلطة التقديرية وعنصر الاختصاص:

يقصد بعنصر الاختصاص تحويل القانون فرداً معيناً أو هيئة إدارية معينة سلطة إصدار القرار الإداري على سبيل التحديد، فلا يجوز لأي فرد أو هيئة أخرى التدخل في اختصاصها وإلا أصيب القرار بعيب الاختصاص؛ ذلك أن القرار يكون قد صدر ممن لا يملك الحق في إصداره، ويصبح من ثم غير مشروع وقابلًا للإلغاء أيًا كان نوع العيب الذي شابته، سواء كان جسيماً وهو ما يطلق عليه "اغتنصاب السلطة"، أم بسيطاً؛ موضوعياً كان أم مكانياً أو زمنياً^(٣٥).

ثانياً - السلطة التقديرية وعنصر الشكل:

ويقصد بعنصر الشكل القواعد الشكلية أو الإجراءات الشكلية التي يجب أن تتبع في إصدار القرار الإداري، فإذا خرجت عنها الإدارة أو لم تحترمها سواء جزئياً أم كلياً عد القرار معيباً بعيب في الشكل، قابلاً للإلغاء.

ومن هذه القواعد الشكلية مثلاً: ضرورة استشارة لجنة ما قبل إصدار القرار^(٣٦)، في مجال التأديب يجب تمكين الموظف من الضمانات التأديبية كاستشارة المجلس التأديبي، أو تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه وتحضير دفاعه، أو إلزامية تسبب القرار الإداري^(٣٧).

ثالثاً - السلطة التقديرية وعنصر الغاية:

إن الغاية أو الهدف الذي يجب أن تلتزم به الإدارة هو تحقيق المصلحة العامة مهما كان نوع القرار الذي تتخذه أو مهما كان سببه. فإذا أصدرت الإدارة قراراً إدارياً لتحقيق غاية أو غرض غير تلك التي حددها القانون، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة، وهو عيب موضوعي يتعلق بالبواعث والأهداف غير المشروعة، ويقع على عاتق القضاء مهمة اكتشافه^(٣٨).

من ذلك يتضح أن السلطة التقديرية في هذه العناصر الثلاثة للقرار معدومة بالنسبة للإدارة؛ أي أن الإدارة في هذا الإطار مقيدة باتباع حكم قاعدة

القانون دون محاولة منها لإعمال سلطتها في التقدير أو الملاءمة، وإلا كان القرار مشوباً بأحد العيوب، ويكون عندها قابلاً للإلغاء إذا ما طعن فيه.

موقف محكمة العدل العليا الأردنية من تقييد سلطة الإدارة:

قضت محكمة العدل العليا بأن هناك حالات تكون فيها سلطة الإدارة مقيدة، وتتمتع فيها بسحب قراراتها غير المشروعة دون التقييد بميعاد.

١ - قرارات تسوية أوضاع الموظفين: فقد قضت محكمة العدل العليا "إذا كان القرار المصحوب بتعيين المستدعي بالسنة الرابعة من الدرجة السادسة يخالف أحكام المادتين (٣٩-٤٠) من نظام الخدمة المدنية لعدم توافر الشروط التي نصت عليها تلك المادتين فإنه يحق للإدارة تصحيح قرار التعيين المعيب بإجراء لاحق يزيل ما انطوى عليه القرار من عيب على اعتبار أن سلطة الإدارة إنما تتصرف عن إرادة مقيدة بتلك النصوص القانونية المعيبة، فلها سحب القرار دون التقييد بميعاد" (٣٩).

٢ - فيما يخص قرارات إصدار جوازات السفر قضت محكمة العدل العليا "ونظراً لأن صلاحية مدير الجوازات بإصدار جوازات السفر لكل من توافرت فيه الشروط القانونية مستندة لسلطة مقيدة، فيكون الطعن بالقرار المطعون فيه والقاضي برفض منح المستدعي جواز سفر أردنياً باعتباره أردني الجنسية لا يتقيد بميعاد" (٤٠).

٣ - كذلك قرارات منح الجنسية الأردنية: قضت محكمة العدل العليا "أن صلاحية وزير الداخلية بإعطاء الجنسية الأردنية للطالب بمقتضى قانون الجنسية الأردنية هي صلاحية مقيدة، وليست صلاحية تقديرية، إذ إن القانون يوجب إعطاء الطالب الجنسية الأردنية إذا كان حائزاً على الشروط المنصوص عليها في القانون" (٤١).

٤ - وصلاحية الإدارة مقيدة بشأن قرارات عزل الموظف الذي يدان بجنحة أخلاقية أو يحكم عليه بالحبس مدة تزيد على ثلاثة أشهر، فلا خيار لها فيها أو في توقيع عقوبة أخف حتى ولو استبدل الحبس بالغرامة" (٤٢).

٥ - قرارات منح الدرجات العلمية الجامعية: فقد قضت محكمة العدل العليا "وحيث إن سلطة مجلس العمداء في الجامعة الأردنية في منح الدرجات العلمية والشهادات هي سلطة مقيدة بنصوص أمرة، حددت فيها سلطة الإدارة في منح الدرجات العلمية وشهادات التخرج من كلية الهندسة والتكنولوجيا بتوافر شروط محددة والحصول على المعدل القانوني، ومن ثم كل الشهادة العلمية، بحيث لم يترك له أية حرية في التقدير بل فرض عليه بطريقة أمرة التصرف على وجه معين بوجوب منح الشهادات أو عدم منحها" (٤٣).

٦ - قرارات معادلة الشهادات تتأتى عن سلطة مقيدة بالنصوص القانونية.

٧ - إذا كانت الإدارة تطبق نصوصاً قانونية على أحوال مادية إنما تتصرف عن إرادة مقيدة بتلك النصوص المعينة وإنه إذا ثبت فيما بعد أن عملها كان معيباً وأن الحكم الذي أنزلته على الحالة المادية التي توهمتها لم يصادف موضعاً ينزل عليه فلا ينشأ قرار إداري صحيح يرتب للأفراد حقاً مكتسباً أو مراكز قانونية ذاتية، مما يجوز معه سحب هذا القرار في أي وقت لأن الأفراد لا يستمدون حقهم من التسويات الخاطئة وإنما يستمدونها مباشرة من القانون (٤٤).

الفرع الثاني

مجال حرية الإدارة في أعمال سلطتها التقديرية

بعد أن عرفنا المجالات التي تقيد فيها سلطة الإدارة التقديرية من خلال عناصر القرار الإداري، يظل هناك عنصران فقط لا يمسهما التقييد، ألا وهما عنصرا السبب والمحل.

أولاً - السلطة التقديرية وعنصر السبب:

السبب في القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار الإداري (٤٥).

من ذلك يتضح أنه حتى أسباب القرار الإداري تنقسم إلى نوعين: أسباب قانونية وأسباب واقعية.

١ - فأما عن الأسباب القانونية فهي التي يقصد بها مجموعة القواعد القانونية التي تشكل الأساس القانوني للقرار، وتمثل الشرط الأساسي لممارسة الإدارة لنشاطها. فلفحص مشروعية القرار الإداري يتعين البحث أولاً في القاعدة القانونية التي تحكم موضوع هذا القرار محل النشاط الإداري^(٤٦). وفيها يتولى القضاء رقابة هذه الأسباب القانونية من حيث الوجود، والشرعية، ومدى إصابة الإدارة أو خطئها في تفسير هذه الأسباب. ومن الواضح هنا أن أية سلطة تقديرية للإدارة تختفي سواء بتقدير الوجود المادي أم القانوني للوقائع التي تشكل أسباب القرار الإداري^(٤٧). بمعنى آخر أن السلطة التقديرية للإدارة تختفي إذا حدد القانون الأسباب والحالات التي يمكن فيها اتخاذ القرار.

٢ - أما الأسباب الواقعية، وهي تلك الحالات أو الأعمال الواقعية الحالية أو المستقبلية التي يشترط القانون قيامها حتى يمكن للإدارة إصدار قرارها الإداري بشأنها، حيث يمنح القانون للإدارة اختصاصاً لمواجهتها دون أن يحدد الشروط اللازمة لمزاولة هذا الاختصاص، يعطي المشرع للإدارة حرية تقدير ما إذا كانت هذه الأسباب الواقعية تبرر تدخلها بإصدار قرار إداري أم لا؛ أي ترك لها حرية تقدير أهمية السبب وقيمه ومدى كفايته ودرجة تناسبه مع الإجراء المتخذ، وهذا هو مجال الملاءمة الذي يترك لمحض تقدير الإدارة دون تدخل من القضاء^(٤٨).

ثانياً - السلطة التقديرية للإدارة وعنصر المحل:

يمثل محل القرار الإداري أحد شروط صحته، ويقصد به موضوع القرار أو فحواه الذي تترجمه الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة بالتغيير في المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء^(٤٩).

وحتى في هذا المجال، أي المحل، فإنه يقع على الإدارة التزام جانب القواعد القانونية التي تصدر قراراتها استناداً عليها.

وعليه، إذا كانت هذه القواعد تفرض على الإدارة اختصاصاً مقيداً في هذا الشأن بأن لم تترك لها إمكانية الاختيار بين عدة حلول، فإنها تلتزم بالمحل أو الأثر الذي يقره القانون.

أما إذا أتاح القواعد القانونية قدراً من التقدير للإدارة، فيكفي أن تتفق القرارات مع القواعد فقط دون التزام كامل بما تقرره في مجال الأثر^(٥٠).

ويبدو واضحاً أنه حيث يكون هناك محل للقرار الإداري، يكون هناك حديث عن السبب، والعكس؛ فالقانون إذا لجأ للاختصاص المقيد بشأن المحل فإنه يلجأ أيضاً إلى تقييد سلطة الإدارة بشأن السبب^(٥١)، والعكس صحيح.

ونتيجة لذلك يمكن القول إن "السلطة التقديرية بالنسبة لمحل القرار تتمثل في حرية اختيار السبب الذي يتفق معه محل القرار"^(٥٢).

مما سبق يمكن الاستنتاج أنه لا وجود للسلطة التقديرية المطلقة للإدارة؛ ذلك أنه حتى في المجالات التي يعترف لها فيها القانون بحرية التقدير والتصرف، توجد مجموعة من القيود ضمن هذه الحرية.

موقف محكمة العدل العليا الأردنية في مجال السلطة التقديرية:

يظهر من استقراء أحكام محكمة العدل العليا أنها تعترف بالسلطة التقديرية للإدارة كما بالسلطة المقيدة، وذلك في العديد من الأحوال:

١ - القرارات الخاصة بإنهاء خدمة الموظفين تحت التمرين، فقد قضت محكمة العدل العليا "وحيث إن هذا النص يعطي صلاحية تقديرية بالنسبة إلى الموظف في فترة التجربة إذ لها أن تكون عقيدتها واقتناعها في هذا الشأن بما يتوافر لها من قرائن أو أدلة إثبات أياً كانت وسائل هذا الإثبات ولا رقابة عليها فيما اقتنعت به أو انتهت إليه من تقدير في هذا الخصوص"^(٥٣).

٢ - قرارات اختيار العقوبة التأديبية "وحيث إنه وإن كانت للسلطة المختصة

تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء، لا أن مشروعية هذه السلطة التي هي سلطة تقديرية هو أن لا يشوب استخدام هذه السلطة غلط في إيقاع العقوبة، إذ يجب أن يكون هناك ملائمة بين خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره^(٥٤)، وحيث إن لمحكمتنا في أن تراقب مقدار العقوبة وما إذا كانت هذه العقوبة تتلاءم والذنب الذي اقترفه الموظف^(٥٥).

٣ - قرارات اعتبار المشروعات من قبيل المرافق العامة: "إن اعتبار أي مشروع مرفقاً عاماً هو من الأمور التقديرية التي تدخل في اختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية بلا معقب عليهما من القضاء"^(٥٦).

٤ - قرارات الترخيص بالإقامة في المملكة: "وعلى هدي ما تقدم فإن الإدارة بإعادتها المستدعية إلى الضفة الغربية ورفض تجديد إقامتها بما لها من سلطة تقديرية في هذا الشأن لا تكون قد خالفت القانون"^(٥٧).

٥ - قرارات الإحالة إلى التقاعد استناداً لأحكام المادة (١٥) من قانون التقاعد: "إن المادة (١٥) من قانون التقاعد المدني لا توجب على مجلس الوزراء أن يحيل على التقاعد الموظف الذي أكمل خمس عشرة سنة مقبولة للتقاعد، وإنما أجازت له أن يستخدم سلطته التقديرية بهذا الشأن عند توافر حالات خاصة بقصد مصلحة العمل ومصلحة الموظف في وقت واحد"^(٥٨).

المطلب الثالث

مبررات الاعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة

في كل تنظيم إداري، يعد من الضروري، وحسب كل مجال على حدة، إعطاء سلطة تقديرية للسلطات الإدارية.

تبرز هذه الضرورة من خلال الاستحالة التي تصادف المشرع والقاضي من أن تكون لهم نظرة دقيقة حول كل العناصر المادية والملموسة التي تحكم أحياناً ملائمة القرارات الإدارية. فتبرير السلطة التقديرية للإدارة هو إذن، وخاصة، تبرير عملي بحث^(٥٩). حيث إنه من الضروري ومن الطبيعي أن يفتح

القانون للإدارة إمكانيات للاختيار؛ ذلك أن فكرة الصالح العام لا يمكنها أن تتوافق مع إدارة تجد نفسها في وضعية الرجل الآلي المبرمجة تصرفاته. فالشرعية ليست وحدها مهمة، بل الملاءمة تهم أيضاً، إذ سيكون من المؤسف أن يلزم مبدأ الشرعية الإدارية أوامر تكون دائماً صارمة لدرجة أنها تفرض، في الكثير من الأحيان، على هذه الإدارة القيام بتصرفات غير ملائمة وحتى غير متأقلمة مع الوضع السائد أو الصالح العام. فالإدارة عندما يقر لها بالسلطة التقديرية، فهذا يتعلق بالملاءمة التي تعد مفهوماً يرتبط خصيصاً بحرية التقدير^(٦٠).

إذن، فالمنطق السليم والصالح العام وحسن سير العمل الإداري في الدولة، هو الذي يتطلب منح الإدارة سلطة التقدير والحرية في اتخاذ القرارات؛ ذلك أنها الأقدر على مواجهة الأمور اليومية للأفراد، وحل المشكلات التي قد تعترض طريق العمل الإداري^(٦١).

المبحث الثاني

السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية

تقوم الدولة الحديثة على مبدأ أساسي - كما ذكرنا - وهو مبدأ المشروعية أو الشرعية الذي يعتبر الالتزام به أساس حماية الحقوق والحريات الفردية من تعسف السلطات الإدارية. لكن هذا المبدأ يحتاج أيضاً عند تطبيقه إلى بعض المرونة التي تأخذ بعين الاعتبار الأعمال الإدارية ورسالة الإدارة العامة، ومن أهمها تحقيق الصالح العام.

وهذا يستلزم إعطاء هذه الإدارة حرية في التصرف - كما سبق تفصيله في المبحث الأول - طبقاً لاحتياجات العمل ومتطلباته^(٦٢).

لكن هذه الحرية الممنوحة للإدارة التي تستلزمها المقتضيات العملية المختلفة، لا تنجو من الرقابة القضائية التي تخضع لها كل أعمالها باستثناء - طبعاً - أعمال السيادة^(٦٣).

والمختلف فيه فقط هو نوع هذه الرقابة التي يمارسها القضاء على الإدارة، هل هي رقابة مشروعية أم ملاءمة؟

ولذلك سنحاول في هذا المبحث الإجابة عن ذلك ضمن ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: القضاء كحام للمشروعية.

المطلب الثاني: إمكانية تحول رقابة المشروعية إلى رقابة ملاءمة.

المطلب الثالث: التأسيس القانوني لرقابة الملاءمة.

المطلب الأول

القضاء كحام للمشروعية

إن رقابة المشروعية تقوم في أغلب الدول الحديثة على طريقتين رئيسيتين: الأولى هي الرقابة الإدارية، وخلصتها أن تتولى الإدارة بنفسها مراقبة مدى مطابقة تصرفاتها للقانون، إما بناء على طلب الأفراد وإما من تلقاء نفسها

وذلك عن طريق ما يعرف " بالتظلم " إما إلى مصدر القرار (التظلم الولائي)، وإما رئيس مصدر القرار (التظلم الرئاسي)، وإما إلى لجنة إدارية خاصة^(٦٤).

أما الطريقة الثانية وهي الرقابة القضائية التي يتولاها القضاء، على أساس أن الرقابة الإدارية لا توفي بالغرض المرجو من ضمان سيادة مبدأ المشروعية، لأن مصدر القرار قد يرفض الاعتراف بالخطأ، وقد يجاريه الرئيس، كما قد تكون للإدارة رغبة في التحرر من قيود المشروعية.

لذلك فإن رقابة الإدارة في كيفية ممارسة نشاطها، يجب أن يعهد بها للقضاء^(٦٥)، وطبعاً في الدول الحديثة التي بات أكثرها يأخذ بالنظام القضائي المزدوج، فإن القضاء الإداري هو المختص بهذا النوع من الرقابة؛ خاصة أن قضايا الإدارة لن يكون العامل الأساسي فيها البحث عن الحكم السليم للقانون، ولكن عن نقطة التوازن بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة^(٦٦).

وهذه مهمة تحتاج، إضافة إلى العلم بالقوانين والنظم، الإلمام بوسائل ومستلزمات حسن الإدارة. وهذا ما يحققه القضاء الإداري بصورة مبدعة؛ إذ مع مرور الزمن ترسخت المبادئ القضائية، وترسخت فكرة القضاء الإداري كونه الحصن الحصين للحقوق والحريات، بسبب النضال الذي مر به هذا القضاء لتثبيت هذه المبادئ وحماية الأفراد مع مراعاة عدم عرقلة نشاط الإدارة^(٦٧). لعل هذا ما يجعل القضاء هو الأساس في حماية وضمن مبدأ المشروعية؛ أي أنه يسهر على تطبيق ما يعرف بسيادة القانون الذي يمثل أساس مبدأ الشرعية، والذي يجب أن يلتزم به الجميع - إدارة وأفراداً - ويسهر القضاء على ضمان هذا الالتزام.

المطلب الثاني

إمكانية تحول رقابة المشروعية إلى رقابة ملاءمة

الأصل في القضاء، كونه حامياً للشرعية، أن تنصب رقابته على مبدأ المشروعية بالنسبة لما تصدره الإدارة من أعمال وتصرفات، ولا يراقب ملاءمة القرارات المتخذة منها بصفة أساسية؛ ذلك أن السلطة القضائية لا تستطيع

-بحكم وظيفتها - تقدير مدى ملاءمة التصرف للظروف والوقائع التي صدر لمواجهتها، وليس لها أن تحل محل الإدارة في اتخاذ القرارات الإدارية^(٦٨).

وعلى هذا الأساس، فإن أعمال الإدارة في نطاق السلطة المقيمة - وفق ما تم تحديده في المبحث السابق - تخضع لرقابة القضاء لكي يتأكد من مدى تنفيذ الإدارة لكل ما يتطلبه القانون من شروط؛ أي التأكد من احترامها لمبدأ المشروعية.

أما في حالة الاختصاص التقديرى، الذي يفتح المجال لتطبيق فكرة الملاءمة، فلا سلطة للقضاء عليه^(٦٩).

هذا - كما ذكرنا - هو الأصل العام، فهل يمكن أن ترد عليه استثناءات؛ أي هل يمد القضاء الإداري رقابته لعنصر الملاءمة؟

الفرع الأول

رقابة الملاءمة ومبدأ الفصل بين السلطات

مبدأ الفصل بين السلطات^(٧٠)، هو أحد مقومات مبدأ الشرعية، إذ لا يجوز أن تعتدي أية سلطة على الأخرى مهما كانت الأسباب، والاستثناء الوحيد هو حالة الظروف الاستثنائية التي هي أيضاً منظمة بالقوانين والدستور، وتداخل الاختصاصات يكون بحدود^(٧١)، وبذلك فإن مبدأ الفصل بين السلطات في المجال الذي نحن بصده، يقصد به الفصل بين الإدارة العاملة والقضاء الإداري.

فإذا تأسس النظام القضائي المزدوج على أساس الفصل بين القضاء العادي والقضاء الإداري، فإنه أيضاً يقوم على مبدأ مهم وهو الفصل بين الإدارة العاملة والقضاء الإداري^(٧٢).

والمقصود بهذا الفصل أن يكون هناك استقلال عضوي، ووظيفي بين السلطتين؛

فلاستقلال العضوي يقصد به انفصال أعضاء من يقومون بالوظيفة الإدارية عن أعضاء من يمارسون القضاء. فالإدارة لها هيئاتها وأشخاصها، والقضاء الإداري كذلك.

أما الاستقلال الوظيفي فيعني به انفصال الوظيفة الإدارية التي تقوم بها الإدارة عن الوظيفة القضائية، حيث يمتنع كل منهما عن تجاوز الاختصاصات المحددة له قانوناً، وبذلك لا يكون للإدارة أن تقضي بنفسها في المنازعات الإدارية التي تكون طرفاً فيها، والقضاء بدوره لا يتدخل في وظيفة الإدارة ويحل محلها في مباشرة شؤونها الإدارية، كتعيين الموظفين أو ترقيتهم أو فصلهم^(٧٣).

وبناء على هذه المبادئ العامة، فإن الرقابة القضائية المترتبة على مبدأ الفصل بين السلطتين تكون رقابة محدودة يمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً - الرقابة هي رقابة مشروعية:

وهذا كأصل عام، حيث يقف اختصاص القضاء الإداري عند حد مراقبة مدى قانونية أعمال الإدارة؛ أي التحقق مما إذا كانت هذه الأعمال مطابقة للقواعد والقوانين الملزمة أم لا. وهنا لا يكون للقضاء إلا الفصل فيما إذا كانت الأعمال مشروعة فيحكم بصحتها، أو بعدم مشروعيتها فيبطلها أو يلغيها^(٧٤). وهو ما يعرف بقضاء الإلغاء، الذي يتأكد من مدى مشروعية العمل الإداري. أما في القضاء الكامل، فالقاضي يراقب، إضافة إلى مشروعية العمل الإداري، ترتيب جميع النتائج القانونية من تقويم وتعديل والحكم بالتعويضات عن الأضرار.

ثانياً - ليست رقابة ملاءمة:

كقاعدة عامة أيضاً لا يمكن للقاضي الإداري أن يتصدى لعنصر الملاءمة في العمل الإداري والذي تملكه الإدارة التي يكون لها فقط تقدير ملاءمة إصدار

القرار من عدمه وذلك، بمراعاة الظروف ووزن الملابس المحيطة به، دون معقب عليها في ذلك من القضاء الإداري^(٧٥).

وقد صاغت محكمة العدل الأردنية هذا المبدأ في أحد أحكامها: "إن اللجنة الإدارية المختصة تستقل بتقدير مناسبات قرارها، وتقدير ملاءمة أو عدم ملاءمة إصداره، ولا معقب عليها في ذلك متى كانت الوقائع التي تستند إليها في إصدار قرارها صحيحة ومستقاة من وقائع ثابتة ومؤدية إلى النتيجة التي تهدف إليها"^(٧٦).

وأساس هذا الاستقلال الذي تتمتع به الإدارة هو أن القاضي الإداري قاضي مشروعية وليس ملاءمة، وفق مبدأ الفصل بين السلطات؛ لأنه إذا ما تدخل القاضي وتعرض لبحث ملاءمة العمل الإداري، يكون بهذا التصرف قد جعل من نفسه سلطة رئاسية على جهة الإدارة وتدخل في صميم عملها، وهذا خروج صريح على مبدأ الفصل بين السلطات^(٧٧).

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإنه يكون من الصعب - بل يستحيل أحياناً - على القاضي أن يمارس رقابة ملاءمة على أعمال الإدارة؛ نظراً لعدم إلمامه بالوظيفة الإدارية وبعده من حيث الزمان والمكان عن الظروف والملابسات التي تحيط بالإدارة عند ممارستها لعملها^(٧٨).

ومع ذلك فإنه من الملاحظ أن القضاء الإداري يتدخل أحياناً ويبحث في ملاءمة بعض عناصر القرار الإداري، التي كانت متروكة في الأصل لتقدير الإدارة، مما يثير التساؤل عما إذا كان القاضي الإداري قد أصبح قاضي ملاءمة؟^(٧٩).

الفرع الثاني

سلطة القاضي في تقرير نطاق رقابة المشروعية أو الملاءمة

إن الاختصاص المقيد للإدارة يرتبط بفكرة المشروعية ارتباطاً وثيقاً، لذلك فإن الإدارة تخضع في ممارستها للرقابة القضائية، ويكون للقضاء أن يبطل القرارات المخالفة للقانون. أما السلطة التقديرية فترتبط بفكرة الملاءمة، وهي كقاعدة عامة لا تخضع لرقابة القضاء.

لكن الحاصل عملياً، أن القضاء الإداري يراقب أحياناً عنصر الملاءمة في القرارات المتخذة من جانب الإدارة، فما مدى سلطة القاضي في ذلك؟

للإجابة عن ذلك، يمكن القول إن الإدارة الحديثة تتطلب سلطات تقديرية واسعة، والمهم هنا هو إبقاء هذه السلطات ضمن حدود القانون واستعمالها لتحقيق غاياته، وتأسيساً على ذلك فحتى السلطة التقديرية للإدارة تخضع لرقابة القضاء التي تعد في الأصل رقابة مشروعية ولا تمتد إلى الملاءمة، أما إذا كانت هذه الملاءمة جزءاً من المشروعية فإنها بالتأكيد سوف تخضع للقضاء^(٨٠).

فالملاءمة إذن، تعد جزءاً من المشروعية التي استقر القانون والفقه والقضاء على تحديد الرقابة عليها والتأكد من عدم انحراف السلطة الإدارية عن الأهداف والغايات التي حددها القانون عند ممارستها لنشاطها؛ مما يعني أن الإدارة ملزمة في أثناء ممارستها لاختصاصها التقديري أن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال التي يوجبها القانون، أو المبادئ القانونية العامة قبل إصدار القرار وإلا كان مخالفاً للقانون وواجب الإبطال.

ومن ثم فلقاضي الإداري فحص الأعمال الإدارية والتأكد من مدى توافر مبدأ الشرعية ومدى ملاءمة القرار للغايات العامة^(٨١).

فالسلطة التقديرية، إذن، هي جزء من المشروعية وأحد عناصرها بل تقوم على حدودها^(٨٢). بمعنى آخر لا يوجد تعارض بين المشروعية والملاءمة، غاية ما في الأمر أن القضاء يختص بالمشروعية، ويترك الملاءمة للإدارة، لكنه يخضعها لرقابته أيضاً، إذا ما كان هناك تجاوز من الإدارة لمبدأ الشرعية؛ لأنه الوعاء الذي تتحرك فيه كل سلطات الدولة^(٨٣).

هذا المعنى قضت به محكمة العدل العليا في عدة أحكام لها بقولها: "وجود سلطة تقديرية للإدارة ليس معناه ترك الأفراد لمحض رغبات الإدارة دونما حد لسلطتها في التقدير، وإنما معناه أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقيق الحالة التي هدف إليها القانون^(٨٤)."

"إن وجود سلطة تقديرية للإدارة معناه أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقيق الغرض الذي هدف إليه القانون، وغني عن البيان أن رقابة القضاء الإداري تنبسط على الإجراء الذي تتخذه الإدارة فيما يختص بتعارضه أم عدم تعارضه مع الغاية التي هدف إليها المشرع" ^(٨٥).

"وحيث إن الإدارة عندما تتصرف في العمل بمقتضى ما لها من سلطة تقديرية لا تتمتع بسلطة حكمية بل بسلطة تحدها حدود المشروعية المختلفة بمعنى أنه يجب على عضو الإدارة أن يسعى إلى تحقيق الهدف الذي ارتآه القانون" ^(٨٦).

وإذا ما انتقلنا إلى مجلس الدولة الفرنسي وجدنا أنه فرض رقابته على مدى ملاءمة تصرفات الإدارة؛ إذ راقب الإدارة في الأسباب التي دفعتها إلى الأخذ بإجراءاتها في حالات الضبط الإداري، كما طبقه في مجال الحريات العامة التي تضيق سلطات الضبط الإداري من ممارستها، كما بسط رقابته إلى مشروعية الوسائل المستخدمة من جانب سلطة الضبط، ومدى تناسبها مع الحالة التي طبقت فيها.

وعلى الرغم من ذلك فهذا لا يعني تحول القاضي الإداري إلى قاضي ملاءمة، لأن الإجراءات التي تدخل في هذه الرقابة تعد من عناصر المشروعية؛ أي أن القضاء الإداري هنا وسع من نطاق المشروعية على حساب السلطة التقديرية ^(٨٧). وهذا الحديث يقودنا إلى معرفة الأساس القانوني الذي يركن عليه القضاء لإعمال رقابة الملاءمة.

المطلب الثالث

التأسيس القانوني لرقابة الملاءمة

رقابة الملاءمة هي جزء من رقابة المشروعية في القرارات الإدارية؛ فالأساس، إذن، أن القاضي الإداري يراقب الملاءمة من خلال رقابته للمشروعية. وبعبارة أوضح؛ فإنه ليكون القرار الإداري مشروعاً يجب أن يكون ملائماً. وتلك هي الحقيقة التي أعلنها القضاء الإداري لمجلس الدولة في مصر وفرنسا في العديد من أحكامهما.

فاستقلال الإدارة بشيء من الحرية في ممارسة تصرفاتها ليس ابتداءً خاصاً بها وحدها، فكل سلطات الدولة تتمتع بهذا الهامش من الحرية أو السلطة التقديرية. ولعل السلطة التقديرية هي أنجح وسيلة تتمتع بها الإدارة وتتيح لها ممارسة وظيفتها ومواجهة الحاجات العامة للأفراد؛ لأنها تتمكن من اختيار أنسب الوسائل، وأفضل الأوقات لتدخلها أو امتناعها^(٨٨). فأعمال الإدارة تشبه أعمال الأفراد وتصرفاتهم وتتمتع الإدارة في مباشرتها بالحرية ذاتها التي يتمتع بها الأفراد^(٨٩)، لكنها مع ذلك تخضع لرقابة القضاء، وبالنسبة لرقابة المشروعية فهو أمر مفروغ منه. لكن الجدل ثار حول رقابة الملاءمة حيث اختلف الفقه في إيجاد تأسيس يبرر تدخل القضاء وبسط رقابته على مدى ملاءمة أعمال الإدارة.

الفرع الأول

القاضي الإداري يمارس رقابة ملاءمة على أساس دوره الإنشائي

ذهب جانب كبير من الفقه إلى أن الملاءمة قد تكون في بعض الأحيان شرطاً من شروط المشروعية، ويتحقق ذلك عندما يجد القاضي الإداري نفسه في موقف يملي عليه مراقبة الملاءمة والبحث عنها؛ كونها شرطاً أساسياً تنكشف به مشروعية القرار المطعون فيه.

كما للقاضي الإداري أن يوسع من دائرة مبدأ المشروعية على حساب الملاءمة الممنوحة للسلطة الإدارية، فينقل بذلك المسائل التي يرى أنه من الخير خضوعها لرقابته، ويعتبرها داخلة في نطاق مبدأ المشروعية؛ أي أن القاضي يخلق أحياناً حالات جديدة للاختصاص المقيد للإدارة، ويلزمها باتباعه وإلا اعتبرت مخالفة للقانون وتعرض القرار للإلغاء. وسند القضاء في أنه ذو طبيعة إنشائية، ويمكنه إضافة مبادئ قانونية عامة على النصوص المكتوبة^(٩٠).

الفرع الثاني

تأسيس رقابة الملاءمة على أساس التعسف في استعمال الحق

ذهب جانب آخر من الفقه إلى تفسير رقابة القضاء على جوانب الملاءمة، على أساس نظرية التعسف في استعمال الحق أو السلطة، وبمقتضاها فإن السلطة التقديرية وإن كانت حقاً للإدارة، إلا أنها تخضع مثلها مثل جميع الحقوق الإدارية للمبدأ العام وهو عدم التعسف في استعمال الحق أو السلطة، إذ لا يتدخل القضاء إلا إذا تعسفت الإدارة بصدد موضوع ما في استعمال سلطتها التقديرية أو غالت فيها، فيلغي قرارها أو يبطل عملها، لكن تترك لها ممارسة سلطتها التقديرية مرة أخرى في الموضوع ذاته مادامت بعيدة عن التعسف أو الغلو^(٩١).

الفرع الثالث

تأسيس رقابة الملاءمة على أساس الحريات العامة

جانب ثالث من الفقه رأى أن إعمال القضاء لسلطة رقابة الملاءمة يقوم على أساس ضمانه للحقوق والحريات الفردية التي يمكن أن تمس بها الإدارة.

وقد ثارت هذه الفكرة أصلاً بصدد قرارات الضبط الإداري، التي تقيد بها الإدارة ممارسة الحريات الفردية في سبيل النظام العام. ومن هنا حرص القضاء على فرض رقابته الصارمة على سلطات الضبط الإداري سواء عند وضع هذه القرارات أم عند رفضها.

أ - ففي حالة اتخاذ الإدارة لهذه القرارات، فإن القضاء يراقبها للتحقق من لزومها وجدواها وعدم اعتدائها على حقوق المواطنين وحرياتهم. ولا يعتبر تدخل الإدارة مشروعاً إلا إذا كانت هناك أسباب جدية تهدد بالإخلال بالنظام العام؛ لأن غياب هذه الأسباب معناه غياب الأساس الشرعي لتدخل الإدارة. أما إذا توافرت الأسباب فإن القضاء الإداري يراقب خطورة

الأسباب وأهميتها، ومدى التناسب بينها وبين الإجراء المتخذ؛ أي يصل القضاء الإداري في رقابته إلى تقدير ملاءمة قرار الضبط ومدى التناسب بينه وبين الأسباب التي استندت إليها الإدارة. وبمعنى آخر فإنه في مجال الضبط ليس للإدارة مطلق السلطة التقديرية؛ لأن تعلق إجراءاته بالحرية العامة يجعلها بعيدة عن الملاءمة الإدارية، وداخلية في مجال الملاءمة القضائية^(٩٢).

ب - أما في حالة امتناع الإدارة عن اتخاذ القرار، وهو ما كان متروكاً لمحضر سلطتها التقديرية، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى فحص نتائج امتناع الإدارة عن اتخاذ قراراتها، وقرر مسؤولية هيئات الضبط في حالة ثبوت أن الامتناع يمثل خطأ جسيماً، حيث لا يمكن للملاءمة أن تبرر عدم تدخل الإدارة. كما أنه ليس من المنطقي أن تكون سلطة إجراءات الضبط مقيدة عند اتخاذها وتقديرية عند الامتناع^(٩٣).

وتأسيساً على ما سبق يمكن القول إنه إذا ما تعلق الأمر بالحریات العامة فإن الاعتراف للإدارة بالسلطة التقديرية، لا يمنع خضوع قراراتها للرقابة القضائية في جميع عناصرها، ومن ثم فالقاضي يقوم برقابة الملاءمة إلى جانب كونه قاضي مشروعية.

وفيما يبدو أن هذا هو التأسيس الأقرب إلى الواقع؛ ذلك أن المشروعية والملاءمة - كما سبق الذكر - فكرتان لا تناقض بينهما، إلا أنه يمكن القول إن الملاءمة هي "مشروعية مؤقتة" متصلة بالظروف المحيطة التي يمكن أن تتغير من وقت لآخر ومن ثم تتغير قرارات القضاء بشأنها.

الخاتمة

من خلال ما سبق يتضح أن السلطة التقديرية للإدارة تعد من المبادئ المستقرة في فقه القانون الإداري وأعمال الإدارة، فهي مرتبطة بتلك الحرية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد والقضاء، لاختيار وقت ووسيلة تدخلها في حدود الصالح العام.

أي أن المشرع، في كل الدول الحديثة، يترك للإدارة فسحة واسعة من الحرية في تقدير ملاءمة تصرفاتها شرط توخيها الصالح العام وألا تنحرف عنه مطلقاً، وذلك لمجموعة من المبررات أهمها الروح العملية التي تستمدها من إشرافها المستمر على إدارة المرافق العامة، إضافة إلى قصور التشريع عن الإلمام بكل ملابسات الوظيفة الإدارية وظروفها، والإعداد لكل ظرف أو موقف ما يمكن مواجهته به.

ولذلك كان أفضل ما أقره القضاء والفقه وكذا التشريع في مجال الإدارة هو منحها هذه السلطة وهذه الملاءمة في التصرفات، طبعاً إلى جانب تقييدها في مجالات أخرى تتعلق - خاصة - بالضمانات الجوهرية التي يجب أن يتمتع بها الأفراد في مواجهة الإدارة.

وكأصل عام، فإن هذه الإدارة تخضع في أعمالها كلها للرقابة القضائية وخاصة الأعمال التي تكون فيها سلطتها مقيدة، فهنا تخضع لرقابة المشروعية دون الملاءمة؛ ويعزى السبب في ذلك إلى أن القيام بتحقيق عنصر الملاءمة في تلك القرارات إنما هو من مهمة المشرع وحده؛ وذلك عندما وضع قيوداً مفروضة على إصدار الإدارة لتلك القرارات دون أن يترك لها أية سلطة في تحديد تلك الضوابط أو القيود. ومن ثم فإن خروج الإدارة فيما تصدره من قرارات بموجب السلطة المقيدة ليس مخالفة لمبدأ المشروعية فقط، وإنما هو أيضاً مخالفة لمبدأ الملاءمة.

إلا أن الجدل بخصوص خضوع الإدارة لرقابة القضاء يثور حول أعمالها التقديرية، وهل تخضع إلى رقابة مشروعية أم ملاءمة؟

رأينا من خلال هذا البحث أن المشرع والقضاء أخضع أعمال السلطة التقديرية للرقابة؛ فهي ليست بمنأى عنها، لكنه حددها في رقابة المشروعية عموماً، واستثناء رقابة الملاءمة.

فالقاضي الإداري وهو يفرض رقابته على القرارات الإدارية الصادرة بموجب السلطة التقديرية للإدارة إنما هو يفرض رقابته على كل من المشروعية والملاءمة معاً وليس الملاءمة وحدها.

ومن أهم الأعمال التي سعى القضاء الإداري إلى مد رقابة الملاءمة عليها إجراءات الضبط الإداري التي تمس الحريات العامة والحقوق الفردية، وتتم هذه الممارسة دون أن يتحول القاضي الإداري إلى قاضي ملاءمة بل هو دائماً قاضي مشروعية، وحتى رقابة الملاءمة مبلورة في هذا قالب، على أساس أن الحريات هي من أهم ما تحرص التشريعات على توفيره للأفراد، وأول ما يعمل القضاء على حمايته وترسيخه.

وبذلك تظل السلطة التقديرية من أهم الامتيازات الممنوحة للإدارة للقيام بأعمالها، وهذا ما استقرت عليه كل الأحكام القضائية سواء في مجلس الدولة الفرنسي أو المصري أو الأردني. وكون هذه السلطة تخضع للرقابة القضائية، سواء رقابة المشروعية أو رقابة الملاءمة، فهذا لا ينتقص من أهميتها وجدواها بل على العكس من ذلك يزيد في احترام الإدارة للقانون وللضمانات الفردية عند ممارستها لهذه السلطة، خوفاً من تعرض قراراتها للإلغاء، وهو ما يزيد عامل الثقة بين الأفراد والإدارة.

الهوامش والمراجع

- ١ - دكتور محمود حافظ: (القضاء الإداري في الأردن)، الناشر: منشورات الجامعة الأردنية، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٨٧.
- ٢ - الدكتور عمر الشوبكي: (القضاء الإداري - دراسة مقارنة -)، الناشر: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، (٢٠٠١)، ص ٧٠.
- ٣ - يوجد نظريات قانونية تخفف من حدة مبدأ المشروعية - بحسب د. علي خطر شطناوي - وتسمح للإدارة بحرية الحركة والتصرف، حيث تعد نظرية موازية لمبدأ المشروعية أهمها السلطة التقديرية، نظرية الظروف الاستثنائية، نظرية أعمال السيادة، انظر: د. علي خطر شطناوي: القضاء الإداري الأردني، دون ناشر، طبعة ١٩٩٥، ص ٦٧.
- 4 - André de laubadère: "traite du droit administratif", Tampil, L.D.G.J, 1984, p.572
- ٥ - د. علي خطر شطناوي: القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٧٨ ود. عصام عبد الرؤوف البرزنجي: السلطة التقديرية والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص ٦١.
- ٦ - انظر: علي خطر الشطناوي: موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الناشر: دار الثقافة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ٦١.
- 7 - André de laubadère, Jean Claude venezia: traité du droit administratif, 12ém édition, L.D.G.J, 1992, P.258.
- ٨ - د. علي خطر شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٧٣.
- ٩ - موسوعة الفقه والقضاء للدول العربية، الدار العربية للموسوعات، الجزء مائة وعشرة، ص ١٠٤.

- ١٠- د. علي خنار شطنانوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٧٤.
وانظر أيضا:
- MERIKOSKI VELI, le pouvoir discretionnaire de l'administration, IISB, 1958.
- ١١- د. سامي جمال الدين: للرقابة على أعمال الإدارة - القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري، الناشر: منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى، ١٩٨٢، ص ١٠٤.
- ١٢- رأي للأستاذ دوين: "إن فكرة السلطة التقديرية تتناقض مع فكرة المشروعية".
- ١٣- د. سامي، جمال الدين: مرجع سابق، ص ١٠٤-١٠٥، وانظر: علي خنار شطنانوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٤ وما بعدها.
- ١٤- سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ١٠٤.
- ١٥- د. علي شطنانوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٦٨.
16- André de laubadère, op, cit, p285.
- ١٧- د. علي شطنانوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٦٨.
- ١٨- د. مليكة الصروح: "مدى رقابة القضاء على السلطة المقيدة والسلطة التقديرية للإدارة، - مبدأ المشروعية - مبدأ الملاءمة، مقال منشور في مجلة القانون والاقتصاد، تصدرها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس المغرب، العدد الثالث، السنة ١٩٨٧، ص ٢١.
- 19- André de laubadère, op, cit, p258.
- ٢٠- مثال ذلك عندما يحدد القانون الشروط التي على أساسها تعطي تراخيص الصيد للخواص الذين يطلبونها، فعند وجود مثل هذا الطلب وهذه الشروط، السلطات الإدارية لا تملك أي خيار أو حرية في اتخاذ القرار، بل هي ملزمة بمنح الترخيص متى اجتمع لدى الطالب كل الشروط القانونية المقررة.
- ٢١- انظر كذلك قرار: عدل عليا ١٧/٠٩/١٩٨٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٠، ص ١٦٤، وبالمعنى ذاته عدل عليا ١/٨/١٩٨٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٩، ص ١٥٨٥.

- ٢٢- أحكام مشار إليها في: د. علي شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩، هامش ٢١و.
- ٢٣- أحكام مشار إليها في: د. علي شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩، هامش ٢١و.
- ٢٤- د. علي شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٨٥ وما بعدها.
- ٢٥- د. علي شطناوي: القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٧١-٧٢.
- ٢٦- د. علي شطناوي: المرجع نفسه، ص ٧١-٧٢.
- ٢٧- د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٨ وما بعدها.
28- André de laubadère, op, cit, p574.
- ٢٩- من هذه المعايير: معيار مدى الرقابة القضائية، معيار مدى إلزامية القواعد القانونية، معيار مدى عمومية وتجرد القاعدة القانونية، معيار مدى كفاية تحديد النظام القانوني، وأخيراً معيار مدى الإعلان القانوني لأسباب القرار الإداري ن انظر في ذلك، د. علي شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٨٠-٨٤.
- 30- André de laubadère, op, cit, p573.
- 31- André de laubadère, op, cit, p574.
- 32- André de laubadère, op, cit, p574.
- 33- André de laubadère, op, cit, p574.
- ٣٤- د. سامي جمال الدين: المرجع السابق، ص ١٠٥.
- ٣٥- اغتصاب السلطة: تعدي سلطة على اختصاص سلطة أخرى في إصدار القرار (كاعتداء السلطة التنفيذية على القضائية أو التشريعية).
- عيب الاختصاص الموضوعي: ويقصد به صدور القرار من فرد أو هيئة يخرج ذلك الاختصاص عنها بموجب القانون.
- عيب الاختصاص المكاني: ويقصد به صدور القرار الإداري من فرد أو هيئة خارج نطاقها الجغرافي المحدد قانوناً.
- عيب الاختصاص الزمني: ويقصد به صدور القرار الإداري من فرد أو هيئة

بعد أن تنتهي علاقته بالإدارة أو بعد انقضاء المدة التي حددها القانون لصدور القرار.

- ٣٦- عدل عليا: رقم ٩٩/٣٠٥، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٩، ص ٢٩٢٩.
- ٣٧- عدل عليا: قرار رقم ٤٧ / ٨٦، سنة ٨٨، ص ١١٨٣.
- ٣٨- عدل عليا: قرار رقم ٤٧ / ٨٦، سنة ٨٨، ص ٦٠٩.
- ٩ - د. مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص ٢٨-٢٩.
- ٤٠- عدل عليا: ١٩٨٢/٠٦/٣٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٢، ص ١٢٣٢، وعدل عليا: ١٩٨٠/٥/٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٠، ص ١٧٠٩.
- ٤١- عدل عليا ١٩٩٤/٢/٢، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٤، ص ٧١٠.
- ٤٢- عدل عليا: ١٩٦٧/٠٣/٣٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٧، ص ١٠٨٦.
- ٤٣- عدل عليا: ١٩٨٨/١٠/١٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٨، ص ٢٣٥.
- ٤٤- عدل عليا: ١٩٨٨/٠٨/٠١، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٩، ص ١٥٨٥.
- ٤٥- عدل عليا: ١٩٨٨/١٠/١٥، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٩، ص ١٦٤٤.
- ٤٦- د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ١٠٧.
- ٤٧- د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ١٠٧.
- ٤٨- يقول الدكتور فؤاد العطار "إذا حدد القانون الأسباب التي يجب أن يبني عليها القرار، كان اختصاص الإدارة مقيداً، فلا يجوز للإدارة أن تصدر قراراً يستند إلى سبب يخرج من تلك التي أورد هذا القانون، وإلا كان القرار باطلاً لانعدام السبب، أما إذا لم يتبين القانون الأسباب التي تبرر إصدار القرار، كان اختصاص الإدارة تقديرية".
- انظر: فؤاد العطار، القضاء الإداري، الناشر: دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٥٩٨.
- ٤٩- د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ١٠٧، ١٠٨.
- ٥٠- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، الناشر: منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٤٢.

- ٥١- د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ١٠٧، ١٠٨.
- ٥٢- د. سامي جمال الدين، مرجع نفسه، ص ١٠٨، ١٠٩.
- ٥٣- د. سامي جمال الدين، مرجع نفسه، ص ١٠٨، ١٠٩.
- ٥٤- عدل عليا: ١٠/٦/١٩٨٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٢، ص ١٣٥٦.
- ٥٥- د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٥.
- ٥٦- عدل عليا: ١/٢٨/١٩٨٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٠، ص ٦٠٨.
- ٥٧- عدل عليا: ٤/٣٠/١٩٦٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٩، ص ٣٢١.
- ٥٨- عدل عليا: ٢/٢٤/١٩٩١، مجلة نقابة المحامين ١٩٩١، ص ١٠٤٠.
- ٥٩- عدل عليا: ٩/٣٠/١٩٨٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٣، ص ١٥٠٠.
- 60- andré de laubadère, op, cit, p.575.
- وللمزيد: انظر: نواف كنعان: القضاء الإداري، الناشر: دار الثقافة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢، ص ٤٦ وما بعدها.
- وانظر أيضاً: عصام البرزنجي، السلطة التقديرية، رسالة الدكتوراه، ١٩٧٠، ص ١٧٢ وما بعدها.
- 61- René chappu, Droit Administratif Général, Tampl, 8em édition, p894.
- ٦٢- د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص ٤٠.
- NATHAELE BOUVET, LE POUVOIR DISCRETIONNAIRE DE L'ADMINISTRATION EST- IL ARBITRAIRE?, SUR: www.obolou.com
- ٦٣- د. عمر محمد الشوبكي: (القضاء الإداري - دراسة مقارنة -)، الناشر: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، ص: ٦٦.
- ٦٤- للتفصيل في هذا المفهوم انظر: د. حامد محمد أبو طالب، منع القضاء من نظر أعمال السادة في الشريعة الإسلامية والقانون المصري، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣١ وما بعدها.
- ٦٥- انظر في ذلك: د. سليمان محمد الطماوي: (دروس في القضاء الإداري - دراسة مقارنة - (الناشر: دار الفكر العربي، دون طبعة، دون تاريخ، ص: ٨٥).

- ٦٦- د. سليمان الطماوي، المرجع نفسه، ص ١٠، ١٢.
- ٦٧- د. سليمان الطماوي، المرجع نفسه، ص ١٠، ١٢.
- ٦٨- انظر: د. سليمان الطماوي، المرجع نفسه، ص ١٠، ١٢.
- ٦٩- د. عبد الغني بسيوني: (القضاء الإداري)، المرجع السابق ص ٣٧-٣٨.
- ٧٠- د. عبد الغني بسيوني: (القضاء الإداري)، المرجع نفسه ص ٣٧-٣٨.
- ٧١- د. خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠ وما بعدها.
- ٧٢- انظر تفصيل ذلك: د. زكريا محفوظ: (حالة الطوارئ)، الناشر: منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى، ١٩٦٦، ص ٣٨٦ وما بعدها.
- ٧٣- د. محسن خليل: (القضاء الإداري اللبناني _ دراسة مقارنة_) الناشر: دار النهضة العربية، بيروت، دون طبعة ١٩٨٢، ص ١٢٢.
- ٧٤- انظر د. محسن خليل: المرجع السابق، ص ١٢٢.
- ٧٥- أغلب قرارات القضاء الإداري تكون شأن إلغاء القرارات بسبب مخالفتها لأحد الأحكام القانونية المقررة قانوناً: شكل القرار، الاختصاص الإداري، عدل عليا: ٠٦/٠٧/١٩٨٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٨، ص ١١٦٠، عدل عليا: ٠٨/٠٩/١٩٨٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٠، ص ١٦٠٩.
- ٧٦- الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٢٣، ١٢٤.
- ٧٧- قرار محكمة العدل العليا رقم ١٤/٥٥، ص ٢٦٢، مجلة نقابة المحامين، العدد ٥٥، السنة الثالثة، مشار إليه في: د. عمر الشوبكي: (القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص: ٧٢.
- ٧٨- انظر: د. سامي جمال الدين: (الرقابة على أعمال الإدارة _ مبدأ المشروعية _ تنظيم القضاء الإداري) الناشر: منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى، ١٩٨٢، ص ١١٢، ١١٣.
- ٧٩- الدكتور كامل ليلة: (الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، طبعة ١٩٧٠، ص ٧٧، ٧٨، هامش ٢.

- ٨٠- الدكتور سامي جمال الدين: المرجع السابق، ص ١١٣.
- ٨١- الدكتور عمر محمد الشوبكي: المرجع السابق، ص ٧١، ٧٢.
- ٨٢- الدكتور عمر محمد الشوبكي: المرجع نفسه، ص ٧٣، ٧٤.
- ٨٣- الدكتور عمر محمد الشوبكي: المرجع نفسه، ص ٧٣، ٧٤.
- ٨٤- الدكتور سامي جمال الدين: المرجع السابق، ص ١١٢.
- ٨٥- عدل عليا: قرار رقم ٦٧/٥٩، مجلة نقابة المحامين، العدد ١٠، السنة ١٥، ص ١٠٧٢.
- ٨٦- عدل عليا: ١٥/٢/١٩٨١، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٢، ص ١٢٥٧.
- ٨٧- عدل عليا: ٣٠/٩/١٩٧٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٣، ص ١٥٠٠.
- ٨٨- الدكتور عبد الغني بسيوني: المرجع السابق، ص ٤٥.
- 89- Michoud: étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration, revue générale administration, 1914, p5 et 193.
- ٩٠- انظر الدكتور عمر الشويكي: المرجع السابق، ص ٧٠، ٧١.
- ٩١- انظر الدكتور سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ١١٣، ١١٤.
- ٩٢- انظر الدكتور سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ١١٥.
- ومن أحكام محكمة القضاء الإداري في ذلك: حكم ٢٤/٢/١٩٤٨، القضية ٢٥٠ لسنة ١ ق، المجموعة، السنة ٢، ص ٣٧٨، وحكم في ٢٦ يونيو ١٩٥١، القضية رقم ٢٥٨ لسنة ٢ ق المجموعة السنة ٥، ص ١٠٩٩، كذلك أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٢٥ أبريل ١٩٥٩، القضية ٥٠١ لسنة ٤٤ ق، مجموعة السنة ٤٤، رقم ١٠٣، ص ١١٦٤. مشار إليها في المرجع ذاته، الهامش ٢٠.
- ٩٣- الدكتور سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ١٠٧.